

# 論銀行及保險業信用借貸揭示標準與立法芻議

張秋政\*、陳太昌\*\*、陳塘偉\*\*\*

- 壹、台灣過去與現況
  - 一、台灣過去
  - 二、台灣現況
  - 三、探討問題點
- 貳、各國法案
  - 一、美國
  - 二、英國
  - 三、新加坡
- 參、研究探討與立法建言
  - 一、內容面
  - 二、實行面
  - 三、管理面
  - 四、違反消保法及揭示標準之法律責任
  - 五、立法芻議
- 肆、結論

## 摘 要

過去在消費型借貸商品上，貸方常會隱藏真實的借貸成本，致使真實的借貸成本，往往比借貸契約上揭露的成本來得高，造成借方的權益受損。且貸方在計算借貸成本時基礎都不盡相同，所以根本無從比較起。有鑑於這些問題的嚴重性，立法院增訂了消費者保護法第22條之1來規定借貸契約訊息的揭露。行政院金融監督管理委員會根據本條，制定「銀行業暨保險業辦理消費者信用交易廣告應揭示總費用範圍及年百分率計算方式標準」來規範銀行及保險業者。本研究首先對過去台灣消費型借貸進行研究，並且藉由美國法案、英國法案和新加坡的案例研究，對「銀行業暨保險業辦理消費者信用交

\* 張秋政, Ph.D., FSA, FCIA, FAIRC, FSII, CLU, ChFC, MAAA, 亞洲大學財務金融學系講座教授, Senior Advisor, Watson Wyatt.

\*\* 陳太昌, 長庚大學企管所碩士。

\*\*\* 陳塘偉, 東吳大學法學士, 現為台北大學法律學系財經法學組研究生。

易廣告應揭示總費用範圍及年百分率計算方式標準」進行探討，進而從揭示標準的內容面、實行面、管理面和法律責任，提出質疑批判及立法建言。從研究中發現有：規範範圍太小、年百分率定義不一致、實施上的漏洞以及現行法運作之下，對於違反消保法第22條之1暨「銀行業暨保險業辦理消費者信用交易廣告應揭示總費用範圍及年百分率計算方式標準」之業者，欠缺直接處罰規定等缺失。希望藉此研究與探討能讓此揭示標準的立法原意，更加落實在台灣消費型借貸契約上。

## 壹、台灣過去與現況

比較「利率」是最常被用來判斷借貸成本高低的方法，但是台灣過去利率的計算方式，從來都沒有一致化過，以致於百家爭鳴、各說各話，使得消費者常做了錯誤的決定。本文將先探討從過去到現在，台灣計算借貸成本的方法和計算不合理的地方。

### 一、台灣過去

(一)用會計利率來表示借貸成本：

一筆 1,000 元的借款，分一年 12 期償還，且每期期初支付 90 元，以會計利率的概念來計算借貸成本。每期支付 90 元，所以 12 期共支出，如下所示：

$$90 \times 12 = 1,080$$

以會計利率表示的借貸成本為

$$\frac{1,080 - 1,000}{1,000} = 8\%$$

這是一般民眾最常用來計算借貸成本的方法，但是這個計算方法是有問題的，因為這個方法沒有考慮到金錢的時間價值。假設考慮金錢的時間價值，計算出來的借貸成本將有很大的不同。將每一期支出的現金流量折現到最初收到借款的時間點，其現值的總和會等於所收到的借款 1,000 元。

$$90 + \frac{90}{(1 + \frac{i}{12})} + \frac{90}{(1 + \frac{i}{12})^2} + \dots + \frac{90}{(1 + \frac{i}{12})^{11}} = 1,000$$

$$\Rightarrow 90 \times \frac{1 - (1 + \frac{i}{12})^{-12}}{\frac{i}{12}} = 1,000$$

經由數學求解的方法可得

$$\frac{i}{12} = 0.012043$$

則  $i = 14.45\%$ 。所以較為精確的借貸成本應為 14.45%，而非會計利率所計算的 8%。

(二)未考慮相關費用的借貸成本

表 1 考慮時間價值的借貸商品

	一年	二年	三年	四年	五年	六年	七年
月付	\$8,473	\$4,302	\$2,912	\$2,217	\$1,801	\$1,523	\$1,325

資料來源：大眾銀行廣告

表 1 是大眾銀行廣告傳單上的資訊<sup>1</sup>，內容是在告訴消費者一筆 10 萬元的借款，實際年利率為 3.09%，在不同的借款期間下，每月應支付多少錢。若借款期間設定為一年，把時間價值考量進來，本借款的實際月利率為

$$\frac{3.09\%}{12} = 0.2575\%$$

並且計算每月應支付金額  $P$ 

$$P \times a_{\overline{12}|0.2575\%} = 100,000$$

$$\text{其中 } a_{\overline{n}|j} = \frac{1 - (1 + j)^{-n}}{j}$$

$$\Rightarrow P = 8,473$$

經由計算得出每月應支付金額為 8,473 元，此結果與廣告上的資訊相符，所以可以得知借貸成本 3.09% 的計算過程中，有將金錢的時間價值考量進來。但是這則廣告仍有問題存在，因為在辦理借款時，必須支付手續費、開辦費等其他相關費用，而這些費用應當要納入計算中，才能真實地反映出借貸成本。

(三)考慮相關費用的借貸成本

表 2 各家借貸商品比較表

銀行	富邦銀行	C 銀行	T 銀行
產品名稱	誠實金	信用貸款	信用貸款
利率	前 3 個月 2.99%， 第四個月起 10%	9.99% 一率到底	前 6 個月 6.95% 利率， 第 7 個月起 13.5%
利息外之借款成本	5,000 元帳管費	5,000 元帳管費+信保費 最高 4.2%(未揭露)	3,500 元帳管費+信保費 最高 3.5%(未揭露)
額度	月收入的 10 倍， 最高 100 萬	最高 30 萬	10~40 萬元
貸款期間	最長 7 年	最長 7 年	最長 7 年
實質年利率	9.98%	11.96%	14.05%

資料來源：富邦銀行廣告

<sup>1</sup> <http://www.flickr.com/photos/30668231@N07/2871089199/>，查訪日期：2008 年 9 月 15 日。

市場上富邦銀行推出了一種「誠實金」的商品，他們宣稱「實質年利率」的計算過程中，有將所有相關費用都納入，所以它們的商品最為誠實。表 2 是他們所公佈的各家商品比較表<sup>2</sup>，我們從中可以發現幾點問題：實質年利率的定義是什麼？計算方式為何？計算實質年利率時，相關費用的選擇是合理的嗎？真的可以作為相互比較的基礎嗎？

## 二、台灣現況

台灣當局注意到借貸商品訊息揭露上的混亂，於是民國 94 年 2 月 5 日增訂了消費者保護法(下稱消保法)第 22 條之 1，對借貸訊息的揭露進行規範。消保法第 22 條之 1：

「企業經營者對消費者從事與信用有關之交易時，應於廣告上明示應付所有總費用之年百分率。前項所稱總費用之範圍及年百分率計算方式，由各目的事業主管機關定之。」所以行政院金融監督管理委員會(下稱金管會)依據此條文，於 2005 年 8 月 15 日發布「銀行業暨保險業辦理消費者信用交易廣告應揭示總費用範圍及年百分率計算方式標準」，來對其管轄的銀行業及保險業進行規範<sup>3</sup>，並於 2006 年 1 月 1 日開始正式實施。目的是為了規範銀行及保險業者，對消費者從事與信用有關之交易時，應於廣告上明示年百分率。

又 2005 年 2 月 5 日增訂消保法第 22 條之 1 時，本要配套通過修正同法第 56 條，使企業經營者若違反消保法第 22 條之 1 時，有具體改正及處罰規定，避免該條增訂形同具文。惟該次修法最後並未同時通過修正同法第 56 條，而形成現在對於企業經營者違反消保法第 22 條之 1 時，所需負擔之法律成本幾近於零的怪異現象。

所以本研究的主要目的為：針對金管會在 2006 年 1 月 1 日正式實施的「銀行業暨保險業辦理消費者信用交易廣告應揭示總費用範圍及年百分率計算方式標準」(下稱揭示標準)進行研究。藉由美國法案、英國法案和新加坡的研究報告來交叉檢視消保法第 22 條之 1 及揭示標準的問題，並提出改善的建議及方法。

## 三、探討問題點

總結來說，過去台灣借貸市場的問題，都是源自於政府沒有統一規範借貸成本的揭露，所以才會這麼地混亂。然而眼前政府必須要解決的問題有下列四點，唯有解決這四個問題才能夠解決借貸市場上的亂象。

- (一)明訂借貸成本的計算公式及相關借貸費用的規範。
- (二)資訊揭露的規定必須要清楚明確，並且規定哪些訊息是一定要告知消費者

<sup>2</sup> [http://www.taifeifubon.com.tw/sub\\_html/news\\_page/940411.htm](http://www.taifeifubon.com.tw/sub_html/news_page/940411.htm)，查訪日期：2008 年 2 月 24 日。

<sup>3</sup> 行政院金融監督管理委員會金管銀(三)字第 0943000999 號令，第 2 條，2005。

的。

(三)完善的審查管理制度及相關的配套措施。

(四)應配套修正消保法相關處罰規定，使同法第 22 條之 1 的修正不致成爲贅文。

## 貳、各國法案

介紹美國法案、英國法案和新加坡的研究報告，看各國在面對這問題的思考過程以及因應措施。

### 一、美國

美國是最早對借貸資訊進行規範的國家之一，由於市場上借貸成本表達方式的混亂，所以美國國會（1968）制定了真實借貸法案(Truth in Lending Act)來解決這些問題<sup>4</sup>，聯邦準備理事會（1969）也提出Regulation Z來規範借貸商品訊息的揭露<sup>5</sup>。法案內容明文規定貸方在揭露資訊時，必須提供年百分率(annual percentage rate)及融資費用(finance charge)等資訊給借方<sup>6</sup>，其中年百分率及融資費用更是整個法案的討論重心。年百分率是爲了要解決比較借貸成本的問題；而融資費用就如同價格標籤(price tag)<sup>7</sup>，是要讓消費者了解到他們要爲此借款所付出的代價。

首先美國政府將市場上的借貸商品分爲封閉型借貸和開放型借貸這兩大類。開放型借貸(Open-End Credit)，係指貸款期限沒有事先規定，且借款人在一定信用額度內可以隨時借款，例如信用卡。封閉型借貸(Closed-End Credit)即爲傳統意義上的貸款，貸款期限、額度和相關費用等條件，都要事先明確訂定。一般分期償還的貸款即爲此類型，如房貸、車貸等。以下將分別介紹美國法案裡最重要的兩個名詞：年百分率及融資費。

#### (一)年百分率

爲了解決借貸成本表示上的混亂，並且能讓一般社會大眾能方便使用，於是美國政府規定所有的借貸商品，都要使用「年百分率」來表示其借貸成本。如此一來消費者只要比較此數值的高低，就可以知道哪一個借貸商品是對他們比較有利的。

年百分率的計算方式，依開放型借貸和封閉型借貸分別規範之。針對開放型借貸商品，若以月爲一個週期單位，則年百分率以月利率乘上12來表示。

<sup>4</sup> United States Congress, "Truth in lending Act (15USC 1601), "Consumer Protection Act (1968) .

<sup>5</sup> Federal Reserve Board, "Regulation Z Truth in Lending (12 CFR 226)" (1969) .

<sup>6</sup> 15 U.S.C. §1602(u)

<sup>7</sup> R J. Rohner, F H. Miller, R A. Cook, A C. Harrell, E Huber, A Bar Association Section of Business Law , Truth in Lending, 107, American Bar Association, 2000

同樣的若以日為一個週期單位，則年百分率就是日利率乘上365<sup>8</sup>。在計算封閉型借貸商品的借貸成本時，是使用內部報酬率法(Internal Rate of Return Method)來計算其年百分率  $I$ 。先以公式(1)求出每個付款週期的實際利率  $i$ ，再用公式(2)求得出年百分率  $I$ <sup>9</sup>。

$$\begin{aligned} & \frac{A_1}{(1+e_1i)(1+i)^{q_1}} + \dots + \frac{A_m}{(1+e_mi)(1+i)^{q_m}} \\ & = \frac{P_1}{(1+f_1i)(1+i)^{t_1}} + \dots + \frac{P_n}{(1+f_ni)(1+i)^{t_n}} \quad (1) \end{aligned} \quad I = w \times i \times 100 \quad (2)$$

$A_k$  = 第k次支付的貸款金額

$q_k$  = 第k期之時點

$e_k$  = 第k期開始到支付貸款金額時的時間間距，以分數來表示

$m$  = 支付貸款次數

$p_j$  = 第j次分期還款的金額

$t_j$  = 第j期之時點

$f_j$  = 第j期開始到分期還款時的時間間距，以分數來表示

$n$  = 分期還款次數

$i$  = 每個付款週期的實際利率

$w$  = 一年裡的分期還款次數

$I = w \times i \times 100$  = 年百分率

例一：一筆10萬元的借款，一年分12期償還，並於每期期初支付，而且相關借款費用為：開辦費1,000元、每期支付8,560元和帳戶管理費100元，求此借款的年百分率為何？由公式(1)可得下面等式。

$$10,000 - 1,000 = \frac{8,660}{(1+0i)(1+i)^0} + \frac{8,660}{(1+0i)(1+i)^1} \dots + \frac{8,660}{(1+0i)(1+i)^{11}}$$

計算出實際月利率  $i = 0.8944\%$ ，則年百分率  $I = 12 \times i \times 100 = 10.7328\%$ 。

<sup>8</sup> Regulation Z §226.14(c).

<sup>9</sup> Regulation Z App. J

### (二) 融資費用

在借貸的過程中，貸方常會巧立名目來收取與借款本身無關的費用，而且各家的費用名目都不一致，所以計算出來的借貸成本是無法相互比較的。所以美國定義融資費用這個名詞來解決這些問題。因為融資行為所衍生出的相關費用稱為融資費用，所以與借款本身無關的費用，就不能視為融資費用。在美國法案裡採取正、負面表列的方式來決定何種借款費用是屬於融資費用<sup>10</sup>。這項規定對計算「正確」年百分率來說，是相當重要的。因為在計算年百分率時，加入與借款無關的費用，將使計算出來的借貸成本產生偏誤，如此一來就無法達到比較成本的目的。

融資費用的揭露方式會因商品種類的不同而有所不同，針對開放型借貸商品，法案規定每一項的融資費用都必須揭露出來<sup>11</sup>。針對封閉型商品，只需要揭露「總」融資費用，不需要每項單獨揭露出來<sup>12</sup>。以例一來說明如何計算總融資費用，在這個借款方案裡，貸方總共必須支付 $(8,560+100) \times 12 + 1,000 = 104,920$ 元，減去借款本金10萬元就可以得到總融資費用4,920元，這數字就是消費者要為此借款所付出的代價。所以說，這是一個相當直覺有用的資訊。在實務上，總融資費用也會以占借款本金的百分比來表示。

$$\frac{4,920}{100,000} = 4.92\%$$

### (三) 罰責

在美國法案裡將罰責分為民事責任及刑事責任兩部份，尤其在刑事責任這部份，犯法者可能會因此遭受美金 5,000 元以下罰金或一年以下有期徒刑，也可能同時遭受到兩種處罰。

## 二、英國

在1974年，英國提出了消費者借貸法案(Consumer Credit Act)來規範借貸商品訊息的揭露。針對封閉借貸商品，規定要揭露年百分率(annual percentage rate of charge)和總借貸費用(total charge for credit)。

### (一) 年百分率

英國計算年百分率公式與美國有些許的不同。其中最大的差別在於美國的年百分率以名目年利率來表示，而英國的年百分率以有效年利率來表示。以下為英國年百分率的計算公式<sup>13</sup>：

<sup>10</sup> Regulation Z §226.4.

<sup>11</sup> Comptroller of the Currency Administrator of National Banks, "Truth in lending Comptroller's Handbook," pp.17 (1996).

<sup>12</sup> Comptroller of the Currency Administrator of National Banks, "Truth in lending Comptroller's Handbook," pp.23 (1996).

<sup>13</sup> Office of Fair Trading, "Credit charge and APR," pp.9 (2005).

$$\sum_{k=1}^m \frac{A_k}{(1+I)^{t_k}} = \sum_{l=1}^n \frac{A_l}{(1+I)^{t_l}} \quad (3)$$

$k$  = 第  $k$  次支付貸款

$l$  = 第  $l$  次分期還款

$A_k$  = 第  $k$  次支付的貸款金額

$A_l$  = 第  $l$  次分期還款金額

$\sum$  = 總合記號

$m$  = 支付貸款的總次數

$n$  = 分期還款的總次數

$t_k$  = 以年來表示契約生效時與第  $k$  次支付貸款的時間間距

$t_l$  = 以年來表示契約生效時與第  $l$  次分期還款的時間間距

$I$  = 年百分率

### (二) 總借貸費用

總借貸費用的觀念與美國的總融資費用相同，而且英國也以正、負面表列的方式<sup>14</sup>，來判斷何種費用可以納入年百分率的計算當中。以例一來說明英國法案的年百分率及總借貸費用是如何計算出來的。依照公式(3)可得下列等式。

$$10,000 - 1,000 = \frac{8,660}{(1+I)^0} + \frac{8,660}{(1+I)^{\frac{1}{12}}} + \dots + \frac{8,660}{(1+I)^{\frac{11}{12}}}$$

計算得出年百分率  $I = 11.277\%$ ，同樣的例子，美國的年百分率為  $10.7328\%$ 。而這個例子的總借貸費用為  $4,920$  元，計算如下所示。

$$(8,560 + 100) \times 12 + 1,000 = 104,920$$

$$104,920 - 100,000 = 4,920$$

### 三、新加坡

在 1995 年時，新加坡政府為了統一借貸資訊的揭露，他們委託三位學者 Low Buen Sin, Lim Yan Chin, Philip Gerrard 做調查和研究。之後新加坡政府也請別的學者對他們的研究報告提出建議及批評。在過程中，雙方學者對於年度指標利率(Annualized Reference Rate, 簡稱 ARR)的計算表示基礎，有著極為

<sup>14</sup> Office of Fair Trading, "Credit charge and APR," pp.3-8 (2005).

不同的意見，而他們雙方的觀點和爭論點是相當具有參考價值的。以下將先針對草擬方研究報告裡的內容做說明和探討，然後再來敘述、論斷草擬方和評論方，兩方學者的論點和歧見。

#### (一) 研究報告內容摘要

首先他們先將市場上的借貸商品分為兩類<sup>15</sup>。固定本金式借款(fixed principal loan)，其借款本金、借款期限等條件都是固定的，且一開始的時候就將錢支付給借方。開放本金式借款(open principal loan)，貸方預先給予借方一個最大信用額度，讓借方能夠在不超過其額度內隨時借款。

研究報告裡建議以年度指標利率作為借貸成本的共同比較基礎，並且宣稱它是有效年利率。針對固定本金式借款，其年度指標利率的計算公式如下<sup>16</sup>：

$$\sum_{i=1}^N \frac{FP_i}{(1+K)^i} - (P-E) = 0 \quad (4)$$

$$ARR = K \times n \quad (5)$$

$P$  = 初始借款本金

$E$  = 其他初始費用

$FP_i$  = 於第  $i$  期末所支付的分期付款加上其他必要性費用

$K$  = 每付款週期之利率

$N$  = 總分期付款次數

$n$  = 一年裡分期付款的次數

而另一方面，開放本金式借款的公式如下：

$$ARR = \left(1 + \frac{K}{n}\right)^n - 1 \quad (6)$$

$K$  = 已揭示之年利率

$n$  = 利息轉換期間 (interest conversion periods)

#### (二) 雙方學者之爭

以下是雙方針對年度指標利率是否為有效年利率的辯論內容。

<sup>15</sup> Low Buen Sin, Lim Yan Chin, Philip Gerrard, "A Case Study on the Bank Interest Charges in Singapore," pp.13 (1995).

<sup>16</sup> Low Buen Sin, Lim Yan Chin, Philip Gerrard, "A Case Study on the Bank Interest Charges in Singapore," pp.26 (1995).

## 1. 評論方學者的意見

因為新加坡金融機構所揭示的利率皆以不同的基礎所計算得出，所以商品之間難以相互比較。為了解決這個問題，你們(草擬方)的報告裡主張所有借貸商品的利率都必須轉換為年度指標利率，並且你們宣稱年度指標利率是有效年利率，但是事實並非如此。因為年度指標利率其實是名目年利率，並非有效年利率，而且名目年利率並不是一個好的借貸成本表達方式。

舉一個實例來證明年度指標利率並不是有效年利率。考慮一筆\$10,000借款，年利率為3%、12期分期付款且每期期初支付\$858.33，求年度指標利率為何？根據公式(4)列出下面的等式：

$$10,000 = 858.33 + \frac{858.33}{(1+i)} + \dots + \frac{858.33}{(1+i)^{11}}$$

計算出實際月利率  $i = 0.54199\%$ ，所以年度指標利率等於  $i \times 12 = 6.50388\%$ 。但是根據有效年利率的定義，計算出來的年度指標利率卻是 6.7013%。其計算過程如下所示：

$$(1 + 0.54199\%)^{12} - 1 = 6.7013\%$$

所以從這個例子很明顯的可以看出，年度指標利率並不是有效年利率，而且公式(5)根本就是名目年利率的計算方式。名目年利率是一種以單利為基礎的表達方式，但是銀行實際是用複利的方式來計算利息，所以使用「有效年利率」才能夠真實地呈現出借貸成本。

## 2. 草擬方學者的意見

我們根據您的例子可以計算出年度指標利率為 6.50%，月利率為 0.542%，但依本地銀行慣例，他們不會用複利(compounding)的方式來表達年利率，所以我們推薦年度指標利率來做為共同的比較基準。而年度指標利率是等於月利率乘以 12。

### (三) 探討新加坡研究的爭議

要了解雙方辯論的重點，就必須先分清楚名目年利率和有效年利率。名目年利率(nominal annual interest rate)是以「單利」為計算基礎的一種年利率表達方式。而有效年利率(effective annual interest rate)是以「複利」為計算基礎的一種年利率表達方式。舉例說明兩者的差別，月利率為 1%，則名目年利率為  $1\% \times 12 = 12\%$ ，有效年利率為  $(1 + 1\%)^{12} - 1 = 12.68\%$ 。

從雙方的爭論內容裡，首先可以明顯地看出草擬方在逃避評論方的問題，因為草擬方並沒有解釋年度指標利率為什麼是有效年利率，而且從評論方所舉的例子就可以明白地知道，年度指標利率其實就是名目年利率，並非草擬方所宣稱的有效年利率。再者草擬方以新加坡銀行的年利率表達慣例為由

，否定了以複利的方式來呈現年度指標利率，另一方面卻又宣稱年度指標利率是有效年利率，這不是自打嘴巴嗎？

銀行為何會習慣使用「單利」來表示年利率？其實是因為可以方便將年利率轉換成月利率，或其他時間間隔的利率。但就比較借貸成本的目的來說，使用什麼表達基礎根本就沒有衝突，因此單以銀行的表達慣例來支持使用名目年利率的論點是不具說服力的。再者，雖然不論以名目利率或有效年利率來表達年度指標利率，都可以比較出借貸成本的高低，不過使用有效年利率可以更真實地呈現出借貸成本，而以名目利率來表示卻會低估真實的借貸成本。

## 參、研究探討與立法建言

我們認為法案及揭示標準的建立，必須徹底解決四個問題，第一：明訂借貸成本的計算公式及相關借貸費用的規範。第二：資訊揭露的規定必須要清楚明確，並且規定哪些訊息是一定要告知消費者的。第三：完善的審查管理制度及相關的配套措施。第四：應配套修正消保法相關處罰規定，使同法第22條之1的修正不致成為贅文。其中第一、二點屬於揭示標準內容面的探討，第三點是政府監督管理上的問題，而第四點本文則建議通盤檢討並修正消保法第22條之1、第56條以及公平交易法第21條以及41條之規定。所以我們將以美國真實借貸法案、英國消費者借貸法案和新加坡的案例研究為基礎，並參考修正消保法第22條之1時之立法記錄，從內容面、管理面、違反消保法及揭示標準之法律責任，這幾個面向來探討台灣的揭示標準是否有解決借貸資訊不實的問題，並提出消保法相關條文修正之立法建言。

### 一、內容面

#### (一) 規範範圍太小(揭示標準第2、4條)

揭示標準第2條規定：「銀行業暨保險業對消費者從事與信用有關之交易時，應於行銷廣告揭示所有應付總費用之年百分率；其年百分率計算方式，依本標準之規定。」又同法第4條規定：「本標準所稱銀行業，指銀行機構、信用合作社、信託投資公司及信用卡公司。本標準所稱保險業，指保險公司及郵政機構之簡易人壽保險業務。」換言之，本揭示標準僅係規範銀行及保險業者，對於個人借貸或非屬銀行及保險業者如民間當舖等，皆非屬本揭示標準所能規範。

然而美國法案規定不論是個人或企業機構，貸方都必須依照法案規定來揭露借貸資訊<sup>17</sup>。但是在台灣的揭示標準裡，目前只將銀行業及保險業納入

<sup>17</sup> Regulation Z §226.1(c).

規範，所以這樣的規範範圍太狹窄了。因為像當舖、農漁會和汽車借款等隸屬於內政部管轄的借款管道，就不在法案的規範範圍內。但是金管會和內政部同屬於行政院下面的組織，為什麼不統一制定揭示標準來管理這些借款管道呢？

另一方面，消保法 22 條之 1 第 2 項說，「前項所稱…，由各目的事業主管機關定之。」但是如果每個主管機關都自行制定一套標準，豈不是會讓消費者無所適從。本文以為行政院應該要重新地統籌規劃，並且制定一個新的標準辦法，將其他政府立案的借貸管道都納入規範內，以符合消保法第 22 條之 1 之立法目的：「未來所有企業經營者在進行融資、借貸，以及租賃的各種活動時，必須將年百分率表現出來，讓消費者明白借貸是有成本的，不再受到不肖業者的欺騙」。

#### (二)年百分率定義不一致(揭示標準第6、8條)

針對封閉型借貸商品，台灣揭示標準的第6條和第8條，對年百分率的詮釋有著相當大的出入。第6條指出：「本標準稱年百分率，係指消費者依授信利率及相關費用標準計算之應付所有總費用，以借款本金之年百分率方式揭示。」而第8條卻說：「本標準所稱之年百分率，依下列方式計算：年百分率之計算方式採內部報酬率法。」

根據第6條所說：「本標準稱年百分率…，以借款本金之年百分率方式揭示。」但實際上年百分率是用內部報酬率法所計算出來的。其過程是先將每期的現金流量算出，再使用計算公式求解來得出年百分率。而第6條的內容明顯與年百分率的計算公式不符，這是一個相當大的錯誤。

我們認為此處可能要表達的是應付所有總費用占借款本金的百分率。將第6條做如下修正。「本標準稱應付所有總費用占借款本金百分率，係指消費者依授信利率及相關費用標準計算之應付所有總費用，以借款本金之百分比方式揭示。」

例如一筆100,000元的借款，計算出來的應付所有總費用為2,000元，其應付所有總費用占借款本金百分率為

$$\frac{2,000}{100,000} = 2\%$$

實務上，美國和英國也常用這種方式來表示總融資費用和總借貸費用。這個問題很有可能是台灣在參考他國法案時，不小心誤植了這兩個名詞的定義，所以應當立即修正改進。

#### (三)數學公式表達欠佳(揭示標準第8條)

除了年百分率公式與第6條的定義不一致之外，還有數學符號表達欠佳的問題存在。在揭示標準裡的數學公式，並非通用的數學表達方式。我們參

考英國法案的內容發現，這可能是直接複製貼上英國年百分率的計算公式，造成格式轉換上的錯誤<sup>18</sup>。

#### (四) 名目與有效年利率的爭論(揭示標準第8條)

台灣年百分率公式是參照英國法案所建立而成的，其表示基礎為有效年利率。從新加坡學者的辯論中可以知道，不論以名目年利率或有效年利率來表達年百分率，都可以達到比較借貸成本的目的，但是有效年利率在反映借貸成本時，會比名目年利率來得精確。

再從另一個角度來看這個問題，我國民法第205條規定：「約定利率，超過週年百分之20者，債權人對於超過部份之利息，無請求權。」這是我國對借款成本的限制規定。如果用名目年利率來表示年百分率的話，貸方可以技術性地將年百分率調低在20%以下，但是實際的借貸成本已經超過20%，因此我們建議使用有效年利率來表達年百分率。

同時這也延伸出另一個問題，就是民法第205條條文中的「約定利率」指的是貸款利率還是年百分率，應當要加以釐清和定義。

## 二、實行面

以下是台灣市場上依揭示標準所公開的借貸資訊。

總費用年百分率計算範例說明

貸款金額：200萬元

貸款期間：20年

貸款利率：3.04%~3.14%

各項相關費用總金額：5000元

總費用年百分率：3.07%~3.17%

表面上這則廣告已按照規定揭露年百分率，然而台灣揭示標準的規定可能會產生一個問題，就是即使有著相同的借貸條件、相同的借貸費用，但是計算出來的年百分率卻完全不同，其問題就出在廣告上「各項相關費用總金額」這個資訊。因為在揭示標準裡根本就沒有定義這個名詞，如果牽強地把它視為揭示標準裡的「應付所有總費用」，又相當地不合理。因為第6條說：「本標準所稱年百分率，係指消費者依授信利率及相關費用標準計算之應付所有總費用，以借款本金計算之年百分率。」所以從條文裡，可以得知借貸的利息費用包括在應付所有總費用裡。但是以一個200萬的借款可以很明顯地看出，這5,000元必然不包含利息費用。所以「各項相關費用總金額」不等於「應付所有總費用」，那它到底是什麼？這樣的資訊揭露方式只會給貸款機構有動手腳的空間，混淆消費者視聽。

比較表3裡的兩個借款方案，方案一的年百分率9.38%小於方案二的

<sup>18</sup> 複製.pdf的文件內容直接貼上.doc的文件，會造成格式轉換不完全。

10%，所以選擇方案一對消費者比較有利。但是如果方案一「各項相關費用總金額」的組成是：開辦費1,000元、每期帳戶管理費100元(12期，所以總帳戶管理費是1,200)，以及沒有被加入年百分率計算的費用300元(在開辦時支付)，那麼選擇方案一將不一定是最有利的。因為揭示標準裡並沒有規定「各項相關費用總金額」這個名詞，所以只要把和融資行為相關的費用排除在年百分率的計算外，然後把這項費用加在「各項相關費用總金額」裡，就可以調低真實的年百分率。事實上，方案一的年百分率是在開辦費為1,000元的前提下所計算得出，而方案二的年百分率是以開辦費為1,300元所計算出來的。但實際上方案一裡的300元費用，其性質根本就屬於開辦費。所以在其他條件都相同的前提下，把方案一裡的300元費用，重新納入年百分率的計算，就會發現兩個方案的年百分率會是一樣的。所以根據以上分析，台灣應該要重新地規範訊息的揭露，並嚴謹地規定廣告上的所有資訊，不然會有揭露不實的情況產生。

表3 相同的借貸條件、不同的年百分率

方案一	方案二
貸款利率：5% 貸款金額：10萬元 貸款期間：一年 付款方式：每月分期支付 各項相關費用總金額：2500元 年百分率：9.38%	貸款利率：5% 貸款金額：10萬元 貸款期間：一年 付款方式：每月分期支付 各項相關費用總金額：2500元 年百分率：10%

### 三、管理面

商品資訊中的年百分率是否正確無誤？融資相關費用的認定是否合乎規範？如何審查管理？針對這些問題，美國政府有著相當詳細且周全的作法，而這一些是值得台灣當局借鏡參考的。

#### (一)精確容忍度(Accuracy Tolerances)

因為年百分率是經由公式計算出來的，而計算時難免會有人為疏失或非人為疏失。以封閉型借貸來說，即便是同樣的商品，也常會因為商品的多元性和計算上的複雜度，使得主管機關和貸款機構算出的數值產生差異。因此美國提出「精確容忍度」的概念來規定誤差容許的範圍<sup>19</sup>，這是相當嚴謹的作法。

#### (二)規範檢查手冊

法案的執行與管理需要完善的檢查流程，因此美國國家銀行通貨監理局(1996)出版一本真實信用借貸的檢查手冊「Truth in lending comptrollers

<sup>19</sup> 15 U.S.C. §1606(c)

handbook」<sup>20</sup>，目的是爲了檢查法案所規範的對象是否有遵守規定。手冊裡明列檢驗目的、檢查流程和相關常見問題，使主管機關能依循步驟流程，輔以當中所附的檢查表格，來檢驗是否合於規範。

#### 四、違反消保法及揭示標準之法律責任

本段探討的是，若相關銀行或保險業者，違反消保法第22條之1及揭示標準時，所需擔負之責任爲何？並就現行法規不足之處，提出立法芻議，祈能真正落實消保法第22條之1之立法理由，即：所有企業經營者在進行融資、借貸，以及租賃的各種活動時，必須將年百分率表現出來，讓消費者明白借貸是有成本的，不再受到不肖業者的欺騙。

##### (一)民事責任部分：

##### 1.消保法第22條之1與同法第22條之關係：

消保法第22條規定：「企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負之義務不得低於廣告之內容。」該條係消保法爲規範企業經營者對其廣告有確保內容真實之義務；而消保法第22條之1，則係立法針對信用交易廣告之內容做出規範，是以若相關銀行或保險業者違反揭示標準，於廣告內容未明示應付所有總費用之年百分率時，仍應屬違反消保法第22條之規定。

##### 2.消保法第22條應係企業經營者要約之最低限度：

要約係指以訂立契約爲目的之意思表示，其內容須確定或可得確定。而要約之引誘(invitation to offer)，則係以引誘他人向其要約爲目的，其本身並不發生法律上之效果。要約若要被承諾，要約人要有依該要約之內容，受契約拘束之意思，至少在客觀上，該受拘束之意思須明確顯現出來<sup>21</sup>。而一般廣告，企業經營者未具體表明契約之內容，表達對象爲不特定之相對人，且並無受其內容拘束並直接定約之意思，僅係欲喚起相對人向其爲要約，是以一般認爲廣告之性質應係屬要約之引誘。

又消保法第22條之規定，有學說認爲該條文實質改變廣告之性質，使其由要約之引誘改變成爲要約。惟本文認爲該條解釋上並未使廣告之性質變更爲要約，其仍係欲喚起不特定之相對人向其爲要約，惟日後企業經營者爲要約之內容，不得低於廣告中所顯示<sup>22</sup>。是以廣告性質應仍屬雙方消費借貸契約中，貸與人要約之引誘，而僅使雙方消費借貸契約中，貸與人對於借用人所負之義務，應受廣告內容之規範，不得低於廣告之內容。換言之，借用人實際支出之借貸成本，不應高於貸與人廣告內容中所宣稱。

<sup>20</sup> Comptroller of the Currency Administrator of National Banks, "Truth in lending Comptroller's Handbook" (1996)。

<sup>21</sup> 林誠二，民法債編總論上，P.88，2000。

<sup>22</sup> 馮震宇、謝穎青、姜志俊、姜炳俊，消費者保護法解讀，P.144，2005。

## (二)行政責任部分：

## 1.消保法規定：

對於銀行或保險業者，違反揭示標準，使消費者依據不實或揭露不完全之廣告，與銀行或保險業簽定消費借貸契約，應屬企業經營者所提供之消費借貸服務，有不當損害消費者財產之虞，而得由直轄市或縣（市）政府依消保法第33條規定進行調查；若確有不當損害消費者財產之情事，或確有損害之虞者，應依同法36條命其限期改善。又若違反主管機關依同法第36條之規定所為之命令，則構成同法第58條之處罰要件，得處新臺幣6萬元以上150萬元以下罰鍰，並得連續處罰。

## 2.公平交易法（下稱公平法）規定：

公平法第21條第1項規定：「事業不得在商品或其廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於商品之價格、數量、品質、內容、製造方法、製造日期、有效期限、使用方法、用途、原產地、製造者、製造地、加工者、加工地等，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。」又同條第3項規定：「前二項規定於事業之服務準用之。」是以對於虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵呈現於廣告上，應依公平法第21條第3項準用同條第1項之規範。

(1)「虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵」分析如下<sup>23</sup>：

## A.引人錯誤之廣告，始為本條所規範：

依公平法第21條之立法說明：「…做虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵，致他人誤信而與之交易遭受損害，故明定禁止。」是以本條規範著重點應在其不實性已足以使消費者受損害或有損害競爭同業始足當之。

## B.應以一般消費者之認知為判斷標準：

一般合理消費者容易受廣告之誤導，且此判斷標準非以專家或廣告製造者之認知為判準。

C.廣告之陳述、省略或使用方法會誤導消費者。且其陳述、省略或使用  
方法係針對廣告之重點。

## D.消費者因此受到實際損害。

## (2)若相關銀行或保險業者，違反揭示標準，對於消費借貸之利息及實際成本揭露不實，易使借用人對於實際支付之數額陷於錯誤或不了解之情況下，並因此受到損害時，該貸與人之行為，應受公平法第21條第1項所規範。

## (3)違反公平法第21條3項準用同條1項之法律效果：

## A.公平交易委員會(下稱公平會)得命停止該廣告行為：

<sup>23</sup> 陳玲玉，「論引人錯誤廣告與廣告主之法律責任」，P.45~70，台大碩士論文，1979。

依公平法第 41 條規定：「公平交易委員會對於違反本法規定之事業，得限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新台幣 5 萬元以上 2,500 萬元以下罰鍰；逾期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次連續處新台幣 10 萬元以上 5,000 萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。」是以公平會於銀行或保險業者，違反揭示標準，符合公平法第 21 條之要件時，自得依公平法第 41 條，命其停止繼續刊登或使用錯誤之廣告，以避免更多消費者因此受到誤導或損害。

#### B. 公平會得命其刊登更正廣告：

依公平法施行細則第 28 條規定：「事業有違反本法第 21 條第 1 項、第 3 項規定之行為，中央主管機關得依本法第 41 條規定，命其刊登更正廣告。前項更正廣告方法、次數及期間，由中央主管機關審酌原廣告之影響程度定之。」是刊登更正廣告，應屬公平法第 41 條改正行為之方式之一，公平會得命其刊登更正廣告，其法律效果則依公平法第 41 條之規定。

### 五、立法芻議

本段依前述違反消保法第 22 條之 1 及揭示標準時，所需擔負之責任，先就現況加以分析，指出現行法不足之部分，並就此部分提出立法建議。最後統整本文所指出現行法應修正之處提出建議修正草案。

(一) 現況分析：本文在此部分提出問題並分析如下：

1. 設某銀行或保險業，在其廣告文案中違反消保法第 22 條之 1 或揭示標準，其所需擔負之法律成本說明如下：

#### (1) 民事責任部分：

借用人知悉後，可依消保法第 22 條規定，主張貸與人應確保其提出之消費借貸契約之要約，不得低於廣告之內容。又利息之計算，實為借用人之選擇貸與人簽定消費借貸之時，主要考量點之一。是在有償之消費借貸契約下，利息之條件，應屬契約之重要部份。是以消費者遇到銀行或保險業者違反揭示標準或消保法 22 條之情形，應得主張：

A. 雙方之消費借貸契約，貸與人所提出之條件，不得低於廣告。對於比廣告更不利之部份，如高於廣告中所揭示利率，應不成為雙方契約之內容。

B. 又因利息之約定，係屬雙方有償消費借貸契約中重要部分，其廣告所宣稱若與實際上不相符合，應屬可歸責於企業經營者之事由，致使消費者意思表示有錯誤，消費者得依民法第 88 條第 1 項，撤銷其錯誤之意

思表示，使雙方之有償消費借貸契約自始不成立後，再依民法不當得利之相關規定請求。

- (2)雙方之消費借貸契約，貸與人所提出之條件，不得低於廣告。對於比廣告更不利之部份，如高於廣告中所揭示利率，應不成為雙方契約之內容。
- (3)又因利息之約定，係屬雙方有償消費借貸契約中重要部分，其廣告所宣稱若與實際上不相符合，應屬可歸責於企業經營者之事由，致使消費者意思表示有錯誤，消費者得依民法第88條第1項，撤銷其錯誤之意思表示，使雙方之有償消費借貸契約自始不成立後，再依民法不當得利之相關規定請求。

## 2.消保法部分：

當直轄市或縣（市）政府知有該等情事，依消保法第33條規定進行調查；若確有不當損害消費者財產之情事，或確有損害之虞者，應依同法36條命其限期改善，未改善則依同法第58條處罰。

## 3.公平法部分：

公平會知悉該等情事，依公平法第41條，命其停止刊登該錯誤廣告，並依同條及公平法施行細則第28條，命其刊登更正廣告。不停止或不更正則依公平法第41條開罰。

則上述三種情形，於民事責任部分，若借用人不知道該等情形，而繼續履行並付出高於其不實廣告之數額，借用人得主張貸與人應負消保法第22條之責任，該部分借用人得主張該契約之利息條件不得高於廣告所示，或撤銷其錯誤之意思表示，並依不當得利及相關民事法律規定請求救濟。惟該部分若為借用人不知悉或未為法律上權利救濟時，則實對銀行或保險業者無影響。而於行政責任部分，銀行或保險業者更得先為不實之廣告招攬顧客，而於直轄市或縣（市）政府依消保法命其改善該情形或是公平會依公平法41條命其停止、改正其行為或採取必要更正措施時，再做出相對應之改善，而無須負擔任何法律責任。換言之，在現行消保法和公平法，針對企業經營者對消費者從事信用交易時，未於廣告上明示應付所有總費用之年百分率，或廣告內容對於應付所有總費用之年百分率廣告不實時，沒有相對應之直接處罰規定，可預見銀行或保險業者在合理之收益及可能付出之法律成本間衡量時，極有可能採取「揭露部分資訊，縱使未符合相關法律規定亦無妨，待借用人或是相關主管機關有反應時，再採取相對應之作爲」之僥倖心態，在無其他相關法律成本需付出之情形下，追求自身利益之極大化。

- (二)同(一)之情形下，金管會得否針對未來業者提出金融商品銷售申請時，這項紀錄將列入准駁的參考之一<sup>24</sup>？管見以為該等考量非為妥適，理由為有可能違反行政法上不當連結禁止原則。說明如下：

<sup>24</sup> <http://news.yam.com/tlt/fn/200805/20080514349281.html>，查訪日期：2008年8月30日。

### 1.行政法上不當連結禁止原則之定義：

不當連結之禁止，又稱「實質關聯性要求」，即行政機關的行政行為與人民的給付間，若無實質內在之關聯者（特別從法律授權觀察），則不得相互結合（即不得有相互依存關係）。禁止不當連結亦源自法治國原則及禁止恣意，因此具有憲法位階之效力<sup>25</sup>。不當連結禁止原則之判斷要件：手段與目的間需具有合理連結。又可細分為：

#### (1)禁止考慮不相關之因素：

行政機關決定事件因素相關與否，應由法律授權觀察，並探求法規意旨及立法目的等。

#### (2)允許公益範圍內之連結：

縱該考量因素，表面上和行政行為間並無實質內在之直接關聯，惟若依公益觀點考量，該因素對於公益有正面助益，在立法規定或法律授權規定之前提下，考量該因素仍不違反不當連結禁止原則。

2.若金管會在考量銀行或保險業者所提出之新的金融商品銷售申請准駁與否時，考量該業者先前是否違反揭示標準或消保法第22條之1，而為不實廣告或於廣告中未告知應付所有總費用之年百分率，則在無法律規定或法律授權規定該等要件為應考量因素之一之情形下，新申請之金融商品准許與否，應實質考量該等金融商品之合法性，或針對該等金融商品本身之相關條件後，針對該新申請之金融商品之情形作出准駁。若考量不相關之以往訊息揭露或廣告表現，實和新申請之金融商品欠缺實質內在之關聯，而不應加以考量。

(三)依上述之現況分析，目前對於違反消保法第22條之1及揭示標準之金融業者，顯有欠缺直接行政處罰規定之立法疏漏，茲針對消保法及公平法相關規定，提出立法芻議如下：

1.對於違反揭示標準暨消保法第22條之1，應有行政上處罰規定，使該條為不致淪為具文：

固然單就消費借貸關係而言，若貸與人違反該相關規定，借用人自得依民事法律關係請求救濟。惟在民事權利救濟體系採當事人進行主義之下，若無相關行政上處罰之規定，則對於違反消保法第22條之1之行為，其成本僅繫於借用人是否發現以及是否提告，不啻變相助長銀行與保險業者違反法律以求取最大利益之僥倖心態，是以相關之行政處罰應有其必要性。立法院94年修正消保法第22條之1時，本要連帶修正同法第56條違反消費者資訊揭露規範之罰則，其修正草案條文為：「違反第22條之1、第24條、第25條或第26條規定之一者，經主管機關通知改正而逾期不改正者，

<sup>25</sup> 陳清秀，翁岳生編，行政法 2000，P.137，2000年。

處新臺幣2萬元以上20萬元以下罰鍰。」，其修法理由為：「為落實第22條之1增修條文所規定之各項揭露義務，使相關規定不致淪為具文，爰有必要配套增訂相關處罰規定。」<sup>26</sup>惜後未為修正，而維持原條文，反使該條之修正有淪為具文之虞。

## 2. 具體修法建議如下：

### (1) 主管機關之整合：

#### A. 目前行政措施之主管機關：

##### a. 公平法上之主管機關：

依公平法第9條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院公平交易委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。本法規定事項，涉及他部會之職掌者，由行政院公平交易委員會商同各該部會辦理之。」是以公平法主管機關在地方即為直轄市政府、縣（市）政府；中央為公平會。

##### b. 消保法上之主管機關：

依消保法第6條規定：「本法所稱主管機關：在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」是以消保法主管機關在地方即為直轄市政府、縣（市）政府；中央則視企業經營者的類型為何而有不同。以違反揭示標準為例，保險業之目的事業主管機關，依保險法第12條規定，其目的事業主管機關暨消保法上中央主管機關皆為金管會；又銀行業之目的事業主管機關，依銀行法第19條規定為財政部，惟於92年7月23日行政院金融監督管理委員會組織法通過後，依該法第2條及第4條以及行政院93年6月24日公布之函示<sup>27</sup>，其目的事業主管機關暨消保法上中央主管機關現應為金管會。

#### B. 就行政上命改正措施言，公平會非為最妥適機關：

依公平法第1條規定：「為維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」可見公平法之立法目的，兼有維護交易秩序、維護消費者利益確保公平競爭等3點。惟考量消保法及公平法分別立法，且避免各行政機關用法認事上之歧見，關於維護消費者利益之立法目的，應解釋為透過維護交易秩序及確保公平競爭，進而達到維護消費者利益之目的。換言之，單純「維護消費者利益」，應非公平法之首要考量。國內亦有學者提到，美國聯邦交委員會(FTC)之運作，除

<sup>26</sup> 立法院公報第94卷，第7期，院會紀錄。

<sup>27</sup> 行政院院臺財字第093027180號函。

非基於訴訟成本過高的考量，否則美國聯邦交委員會似未投入過多資源於此種案例，進而導論出我國公平會應仿效美國聯邦交易委員會，在企業經營者違反公平法第21條之行爲，在消保法亦有相類似規定之下，實無必要耗費大量精力及資源成本，處理此種較近似於消費者爭議的事件之論述<sup>28</sup>。管見以爲在公平會資源有限的考量下，公平會非爲最妥適處理機關之論點應值贊同。

**C. 賦予目的事業主管機關金管會行政上命改正之權限：**

依立法院94年修正消保法第22條之1時所爲之附帶決議<sup>29</sup>，並由金管會依該決議所爲之揭示標準之制定可知，信用交易廣告中之貸與人，多爲銀行業或保險業者，其目的事業主管機關爲金管會，是以在增訂相關處罰規定時，應一併考量各種行政上之規制，並整合其主管機關爲金管會，以減低公平會之負擔。

**(2) 罰則之規範：**

除前述所提應於消保法56條，增訂違反同法第22條之1之相關處罰規定外，管見以爲該條尙得針對下列各點修正：

**A. 增訂主管機關命其改善之權限：**

除違反該條之直接處罰外，亦應增訂「目的事業主管機關對於違反本法第22條1項規定，得限期命其停止、改正其行爲或採取必要更正措施，並得處新台幣5萬元以上2,500萬元以下罰鍰；逾期仍不停止、改正其行爲或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行爲或採取必要更正措施，並按次連續處新台幣10萬元以上5,000萬元以下罰鍰，至停止、改正其行爲或採取必要更正措施爲止。」賦予目的事業主管機關金管會命其停止、改正其行爲或採取必要更正措施之直接權限，而無須再移送與公平會，由公平會依公平法爲處罰。

**B. 立法賦予主管機關其他金融管制之權限：**

以銀行或保險業者角度而言，除直接立即之處罰外，較有實際影響力的管制，應該是對於金融商品申請之准駁與否。惟若在無法律規定或法律授權規定，針對違反消保法第22條之1之過往記錄，若爲考量新的金融商品申請之准駁與否因素之一，實有違反不當連結禁止原則之虞。管見以爲在衡量對銀行業及保險業管制有效性之下，應立法明文賦予目的事業主管機關其他金融管制之權限，使該等考量具有法律或法律授權規定之實質關聯性，而使主管機關在以違反消保法第22條

<sup>28</sup> 李建榮，賴源河編，公平交易法新論，P.382，2005。

<sup>29</sup> 同註 26

之1之次數，作為對於新的金融商品申請之准駁與否參考依據時，不致違反不當連結禁止原則。

(3)是本文以為，消保法第56條應修正如下，並附上建議修正前後條文對照表如表4：

表4 消保法第56條建議修正條文對照表

現行條文	建議修正條文	建議修正理由
<p>違反第24條、第25條或第26條規定之一者，經主管機關通知改正而逾期不改正者，處新臺幣2萬元以上20萬元以下罰鍰。</p>	<p>違反第24條、第25條或第26條規定之一者，經主管機關通知改正而逾期不改正者，處新臺幣2萬元以上20萬元以下罰鍰。</p> <p>目的事業主管機關對於違反本法第22條1項規定，得處新台幣5萬元以上2,500萬元以下罰鍰，並得限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施；逾期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次連續處新台幣10萬元以上5,000萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。</p> <p>本法第22條之1之企業經營者，若為銀行或保險業時，其違反本法第22條及第22條之1之次數及情節，得為目的事業主管機關為其他金融管制之考量依據。其衡量標準由目的事業主管機關定之。</p>	<p>一、第1項未修正。</p> <p>二、為落實第22條之1增修條文所規定之各項揭露義務，使相關規定不致淪為具文，爰有必要配套增訂相關處罰規定。</p> <p>三、在民事權利救濟體系採當事人進行主義之下，若無相關行政上直接處罰規定，則對於違反消保法第22條之1之行為，其成本僅繫於借用人是否發現以及是否提告，不啻變相助長貸與人違反法律以求取最大利益之僥倖心態，是賦予目的事業主管機關直接行政處罰權限，應有其必要性。又考量公平法與消保法之立法目的，是賦予目的事業主管機關行政上命改善之權限，而無須再由公平會依公平法為處罰。故增訂本條第2項</p> <p>四、為使銀行及保險業之目的事業主管機關，得以銀行及保險業違反消保法第22條之1之過往記錄，作為其他金融管制之行政考量因素，又不至違反行政法上不當連結禁止原則，茲增訂第3項。</p>

## 肆、結論

最後來看台灣的揭示標準是否有解決四個大問題。第一：借貸成本的計算公式及相關借貸費用的規範。針對這一點，台灣提出的年百分率公式和應付所有總費用準則，是可以用來作為相同的計算比較基礎。第二：資訊揭露要清楚明確，並且確實規定哪些訊息是一定要呈現給消費者的。台灣揭示標準並沒有解決這個問題，原因是針對封閉型借貸商品，「各項相關費用總金額」到底是什麼？一個模糊地帶的產生，將會影響消費者的權益。另一方面針對開放型借貸商品，揭示標準裡沒有規定相關費用要如何揭露，這是一個很重大的缺失。第三：完善的審查管理制度及相關的配套措施。在這一點台灣就需要再加強，管理上的缺失將嚴重影響到揭示標準的實行。第四：依現行消保法以及公平法的運作，對於銀行或保險業者，若違反消保法第22條之1以及揭示標準，幾近無任何法律上之成本需要負擔，使得消保法第22條之1的修正實成贅文。又依立法院相關立法記錄，該次修正本亦有同步修正消保法第56條之討論，可惜在立院三讀時未予通過，且依相關之紀錄，亦無法得知是否曾就該條之通過與否做討論，是以無法得知立法者當時未做出消保法第22條之1修正之配套措施理由何在。本文以為應配套修正消保法相關處罰規定，使同法第22條之1的修正不致成為贅文。所以經過以上分析，台灣尚未完整的解決借貸資訊不實的問題。

以下將總結我們所發現的問題，希望政府能將這些建議納入法案及揭示標準的修正裡，期待有更為完善的金融制度來規範借貸市場。

### 一、年百分率定義不一致

第六條與第八條對年百分率的定義不一致，這是一個很大的問題。還有第八條的數學公式表達欠佳，應一併予以修正。

### 二、欠缺借款費用揭露的規範

針對封閉型借貸商品，建議應該要清楚地定義何謂「各項相關費用總金額」，或者也可以像英、美兩國一樣規定揭露總借貸費用或總融資費用。而針對開放型借貸商品，必須規定貸方把每項借款費用都揭露出來。

### 三、精確容忍度

設立一個誤差容許的範圍，這樣就可減少審查上的爭議。

### 四、約束力不足

台灣在審查管理上，尚未有像美國一樣的檢查手冊，期待金管會在這部份能夠更有系統地規劃。

### 五、立法芻議

- (一)應於消保法56條，增訂違反同法第22條之1之相關處罰規定，使相關規定不致淪為具文。
- (二)增訂目的事業主管機關金管會命令業者直接改善之權限，而無庸再迂迴由公平會命其改善。
- (三)立法賦予目的事業主管機關其他金融管制之權限，以有效嚇阻金融業者不實廣告之行爲。

## 參考文獻

- 陳玲玉，「論引人錯誤廣告與廣告主之法律責任」，台大碩士論文，1979
- 林誠二，民法債編總論上，瑞興圖書股份有限公司，2000。
- 翁岳生，行政法 2000，翰蘆圖書出版有限公司，2000。
- 馮震宇、謝穎青、姜志俊、姜炳俊，消費者保護法解讀，元照出版有限公司，2005。
- 賴源河，公平交易法新論，元照出版有限公司，2005。
- Comptroller of the Currency Administrator of National Banks (1996), "Truth in Lending Comptroller's Handbook"* .
- Low Bueh Sin, Lim Yan Chin, Philip Gerrard(1995), "A Case Study on the Bank Interest Charges in Singapore"* .
- Ralph J. Rohner, Frederick H. Miller, Robert A. Cook, Alvin C. Harrell, Elizabeth Huber, American Bar Association Section of Business Law, Truth in Lending , American Bar Association, 2000.*
- Office of Fair Trading (2005), "Credit charge and APR."* .