

# International Experience and China's Exploration into Fintech Regulation

## 金融科技监管的国际经验与中国探索

■ 徐枫 伏跃红 施红明

国际金融危机以来，智能手机的普及和金融监管趋严，为金融科技发展提供了千载难逢际遇。面对金融科技这一新生事物，如何实现既非常注重金融风险控制，又尽量避免打击科技创新积极性之间的平衡，世界主要金融当局都进行了一系列探索。本文系统梳理主要经济体金融科技监管经验，以及中国金融科技监管制度探索的历史演进和现实挑战，力图明晰中国金融科技监管政策走向。

### 金融科技监管的国际经验

#### 美国经验：金融科技柔性监管者

美国金融科技监管秉持柔性监管理念，将功能性监管与限制性监管相结合。框架性原则包括：一是金融科技生态政策框架。2017年，美国国家经济委员会发布《金融科技框架》白皮书，提出十项总体原则，成为政策制定者和监管者参考、应用及评估金融科技生态系统的政策框架。二是支持金融科技企业原则。2016年，美国货币监理署发布《货币监理署：支持联邦银行系统负责的创新》白皮书，指出负责的创新即是创新或改良金融产品、服务和流程，以符合成熟风险管理及银行整体商业战略方式，满足消费者、企业和社区不断变化的需求。具体法规包括：一是互联网支付监管。美国没有专门针对互联网和移动支付业务的监管规定，主要从现有法律法规中就近寻找或增补相关法律条文作为监管依据。例如，金融科技创新代表Lending Club公司P2P众筹类业务涉及资产证券化，归属美国证券交易委员会监管，相关法律法规包括《金融服务现代化法案》《电子资金划拨法》和《真实信贷法》等。二是虚拟货币监管。2014年，美国国税局发布关于虚拟货币在美国联邦税体系中被界定为财产的指引和财产交易应用税务通则，明确指出财产税收条款适用于虚拟货币交易。2015年，纽约州金融服务管理局为创业公司Circle Internet颁发首张比特的许可证，允许其在纽约州展开虚拟货币商业活动，将买卖虚拟货币和交换虚拟货币视为商业活

动，控制、管理或发行虚拟货币。三是智能投资顾问监管。2016年3月，美国金融监管局出台《对数字化投资顾问使用的指导意见》，将数字化投资顾问界定为在投资管理服务中支持客户档案创建、资产配置、投资组合选择、交易执行、投资组合重设、投资损失避税和投资组合分析等核心功能的软件。

#### 英国经验：金融科技监管示范者

英国金融科技监管创新包括：一是项目革新计划。2014年，英国金融行为监管局针对金融科技初创企业不熟悉金融监管规则，不清楚金融业务是否许可等问题，推出项目革新计划。具体机制——许可阶段，孵化器从市场角度向初创企业提供咨询建议，如提交符合规定的商业计划，帮助初创企业获得金融行为监管局许可；运营阶段，创新中心从监管角度向持牌企业提出合规建议，包括派出专家团队与企业探讨创新想法和蕴含商机，帮助持牌企业了解企业责任，以及探讨监管机构法规修订要点等。项目革新计划强调非正式引导原则，即企业不能以政策咨询为依据，要求金融行为监管局给予承诺。二是监管沙盒制度。英国金融行为监管局于2016年启动监管沙盒，为金融科技企业减少合规成本，为监管当局追踪金融科技发展提供便利。英国监管沙盒包括大量企业、行业数据和消费者真实反馈信息，有助于初创企业完善创新产品或服务，缩短产品投放市场时间，吸引更多投资和降低监管风险。三是培育监管科技企业。其一，鼓励和资助科技金融和金融服务公司利用新技术，加速达到监管要求。其二，采用实时、系统嵌入式合规、风险评估工具等创新技术监测金融犯罪风险，提高金融服务效率。其三，利用大数据技术和软件集成，降低合规成本。如将企业合规软件接入监管报告系统，降低企业数据报送成本，提高监管报告准确性。其四，利用自动回复工具为金融科技企业提供更有有效的监管指导，有助于企业更好了解监管法规和合规责任。四是强化行业自律组织。英国P2P行业协会准入标准严格，申请入会企业需要有六个月交易记录和经商记录，需要达到较高的透明度标准和风险管理标准。此外，P2P行业协会拥有执行处罚措施的权力。五是网贷业务监管规则。

2014年,针对发展迅猛、规模庞大的P2P和P2C业务,英国金融行为监管局发布《通过互联网众筹及其他媒介发行不易变现证券监管办法》。

#### 新加坡经验:金融科技全程参与者

为打造全球智能金融中心目标,新加坡政府全方位参与金融科技产业发展。一是出台一系列支持政策。2015年8月,新加坡金融管理局成立金融科技与创新组织,承担金融科技领域政策制定与行业监管职能,同时为金融科技企业提供“一站式”服务。2016年5月,亚纽基金会和新加坡金融管理局联合成立金融科技办公室,负责处理金融科技相关事务。2016年6月,新加坡政府宣布金融科技为重点关注领域,未来5年将投入1.6亿美元扶持金融科技市场发展。二是新加坡沙盒监管制度。2016年6月,新加坡金融管理局出台《金融科技监管沙盒指导》,对沙盒监管体系、目的、原则和运行模式等进行详细规定。新加坡沙盒监管特点:其一,监管制度灵活。新加坡金融管理局给出一些法律条款可能调整方向,但明确强调涉及消费者信息保护和财产权益条款不能放松,同时威胁金融稳定和涉及洗钱行为条款也必须遵守。其二,展开国际合作。2016年9月,新加坡金融管理局与瑞士金融市场监管局达成一系列合作协议,就金融科技的新兴趋势和监管制度创新进行交流和共享。2017年9月,新加坡金融管理局与澳大利亚、英国监管机构签署共享协议,促进辖区金融科技企业交流和助力金融科技企业海外扩张。

#### 中国香港经验:金融科技分业监管者

香港金融科技沙盒监管特点:一是实行分业监管。香港金融管理局负责管理银行业及其科技支持企业的金融科技监管沙盒,申请进入香港金融管理局沙盒测试的主体是银行及其伙伴科技公司的银行相关业务项目。香港证券及期货事务监察委员会负责管理证券业监管沙盒,证券及期货监管沙盒的设立是为符合资格的企业推广金融科技业务之前提供受限制的监管环境测试。香港保险业监管局负责管理保险科技沙盒,申请加入保险监管沙盒主体是计划在香港推出保险科技及其他科技项目的保险公司及其协作科技公司。当保险机构对于金融科技业务合规性产生疑问时,香港保监局将从促进保险科技发展角度来考虑是否放松一些监管要求。二是沙盒测试柔性空间较大。香港金融监管机构均未针对沙盒测试设定具体流程,也未列出沙盒框架下拟放宽的监管规定清单,而是建议金融机构自行联系合适的沙盒监管机构。三是混业金融企业可以参与多沙盒测试。跨业态金融科技企业可以申请

最匹配的沙盒测试,同时请求主要监管机构协助联络其他监管机构,便于同步使用其他沙盒。

## 金融科技监管演进与挑战

### 中国金融科技监管演进

中国金融科技监管经历了三阶段:第一阶段,强调金融信息安全保护。《2006~2020年国家信息化发展战略》颁布后,金融与信息技术结合不断深化。这一阶段,金融科技监管主要聚焦于金融信息基础设施完善和信息安全,如移动支付技术标准制定,以及出台专门通知防范比特币风险。第二阶段,警示互联网金融风险。随着网络支付机构迅速增加,网络支付业务风险引起关注,但监管机构并未出台针对性法规,仅通过发布风险提示、与业界和公众沟通等方式提出防范欺诈、诈骗等违法犯罪活动,防范非法集资、非法吸收公众存款,以及设立资金池等金融风险。第三阶段,集中整治互联网金融风险。随着互联网金融风险隐患的不断显露,金融监管力度增加,金融科技监管基调从“促进”转变为“高度警惕”。

当前金融科技监管框架主要表现为:一是分业监管与联合监管并存。分业监管方面,《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》明确了互联网支付、网络借贷、互联网基金销售、互联网保险、互联网信托和互联网消费金融等互联网金融主要业态,并对监管职责进行明确分工。联合监管方面,国务院统一部署《互联网金融风险专项整治工作实施方案》,重点整治包括P2P网络借贷和股权众筹业务、通过互联网开展资产管理及跨界从事金融业务、第三方支付业务和互联网金融领域广告等行为。二是行业自律组织作为监管补充。以中国互联网金融协会为例,不仅向会员单位和社会公众提示风险,还建立了消费者投诉处理机制。

### 中国金融科技监管挑战

当前金融科技监管面临的挑战包括:一是金融监管滞后于金融科技业务发展。一方面,金融科技业务监管无法可依。以分业监管为例,股权众筹业务监管办法尚未正式成文,互联网理财、互联网信托等业务监管措施缺乏明确规定。另一方面,事后监管令监管机构疲于应对。互联网金融风险牵涉投资者范围广、易于冲击社会稳定,监管机构通常只能在风险事件暴露后采取风险提示、劝导等措施,难以有效防范金融风险扩散。二是金融科技创新与风险平衡难以把握。金融科技创新对提高金融服务效率、扩大金融服务覆盖面具有积极作用,但回归金融本质属性、防范金

融风险、保护金融消费者权益宗旨不能改变。以牺牲消费者利益为代价换取金融科技加快创新,不仅扰乱金融市场秩序和影响金融体系稳定,而且还会阻碍金融科技创新进程。三是金融科技监管协调机制尚未建立。金融科技监管牵涉更多政府部门,协调不同部门和保障协调持续稳定需要制度层面予以保障。但目前金融科技监管在退出机制、消费者保护等制度薄弱,监管手段仍是暂停涉案机构业务、取消相应机构资质,以及风险事件发生后提供司法救济等行政手段,与科学规范监管协调距离尚远。

制约中国金融监管发展的根源诸多:一是金融科技进步增加金融监管难度。网络科技高度虚拟化、数据计算高度复杂化、信息安全高度风险化彼此交叉重叠,导致金融科技业务较传统金融更迭速度更快、监管难度更大。相较传统金融业态,金融科技监管对信息技术认知水平和监管资源配置提出较高要求。二是分业监管与金融科技混业经营错配。金融科技发展重构金融产品和服务,为客户提供综合化解决方案更加容易。例如,互联网金融平台综合化运营,同一平台开展多项金融业务,增加互联网金融混业特征,导致金融风险彼此交叉、跨界传染概率大幅上升。当前金融监管体制以机构监管为主,分业监管无法解决金融科技监管重叠、监管空白等问题,未来需要凝聚共识制定监管规则和落实统一监管行动以提升效率。

## 金融科技监管政策走向

构建穿透式监管体系,逐层识别和全程监控金融科技产品。借鉴国际穿透式监管经验,一是设立资产管理产品统计与监测框架,制定统计、产品、代码和信息分类等标准。二是构建资产管理产品信息登记系统,登记包括基本信息、募集信息、资产负债和终止信息等产品信息,从而实现逐层识别。三是收集金融机构资管产品交易数据,明确资管产品资金来源与去向过程,实现对产品和资金全程监控。四是提高信息披露质量和市场透明度,减少内幕交易、操纵市场等行为。五是强化第三方技术服务供应商监管,包括完善第三方服务供应商风控机制、扩大金融机构监管范畴。

制定“监管沙盒”详细流程,确保监管过程全面、标准、安全与透明。测试过程中,重点保护消费者权益,提高监管部门风险甄别能力和应对速度。一是借鉴美国、英国免强制执行函或监管豁免等措施,增强灵活性。二是借鉴中国香港的金融科技监管聊天室制度,创造条件为金融科技初创企业和金融监管部门建立

“直通车”。三是借鉴中国香港的跨业务类别沙盒联系制度,为混业经营金融科技公司提供“一点通”切入途径,按实际需求接通相关监管机构。

加强国际监管合作并谋求主导权。一是与国外金融监管机构建立信息互通与合作机制,及时披露共同关注的重要信息。二是提供适当的国际司法协助,完善由信息流动障碍和跨国审查障碍导致的监管漏洞。三是积极谋划,推动建立由我国主导的国际金融科技监管组织。

建立用户信息保密制度和风险防火墙。一是严厉打击向第三方提供信息的违法行为。二是夯实风险防火墙,防范外部黑客非法入侵信息系统。三是严格执行相关法律法规,按情节严重程度处罚未尽保护义务,或有违法行为的金融科技企业,责成停业整顿,甚至吊销营业执照。四是建立企业备用金制度,及时补偿经济利益遭受损失的用户。五是积极舆论宣传,提高金融消费者信息安全防范意识。

按照分类监管、协同监管要求,加强金融监管协调。一是金融监管机构之间协调,涉及国务院金稳会、人民银行、银保监会和证监会;二是金融监管机构与信息管理部门,如工信部、发展改革委等之间的工作协调;三是金融监管机构与社会管理部门,如公安部、法院、信访局之间的工作协调;四是金融监管机构与地方金融管理部门,如金融工作局、金融办等之间的工作协调;五是金融监管机构与承担自律监管职能行业协会,如互联网金融协会等之间的工作协调。

健全信息沟通机制,消除政策鸿沟。具体措施包括定期知识共享、专家讨论、行业开放等。从金融监管角度看,鼓励监管部门、科研机构、金融机构、金融科技企业和消费者良性互动,有助于明晰金融科技未来发展趋势,从促进金融科技稳健发展战略高度确立监管原则、优化监管细则和完善消费者利益保护机制。从行业发展角度看,多样化政策沟通机制,有助于市场充分理解监管政策出台初衷,及时向决策者传导政策出台市场反馈和政策运行的真实效果。●

(作者单位:中国社会科学院金融研究所,  
国网电子商务有限公司)

责任编辑:韩晓宇  
Hxymy2007@126.com