

“监管沙盒”机制对我国金融创新监管的影响

卢瑶瑶¹, 赵华伟^{1,2}(教授)

【摘要】近年来,为走出金融危机带来的经济低迷的困境,以移动互联网、云计算、大数据、区块链等前沿技术为代表的金融科技(FinTech)产业迅速崛起。金融科技凭借现代信息技术与传统金融的结合,对构建新兴金融业态、提升金融服务质量、促进金融创新发挥了重要作用。但金融科技的蓬勃发展也对金融创新的监管提出了更高的要求,为防范金融创新带来的风险,“监管沙盒”应运而生。鉴于此,以“监管沙盒”为研究对象,首先阐明“监管沙盒”的运行机制;之后比较不同国家和地区对“监管沙盒”的政策;接着分析“监管沙盒”在我国应用的可行性和存在的风险;最后结合我国金融创新发展的实际,提出对“监管沙盒”创新金融监管模式的政策建议。

【关键词】 监管沙盒; 金融科技; 金融创新; 金融监管

【中图分类号】 F832.1 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-0994(2018)19-0160-5

一、引言

随着我国经济的转型升级,传统的金融服务体系已无法满足经济社会发展对金融的需求,因此党的十九大报告中指出,要深化金融体制改革,大力开展金融创新,通过创新金融产品、金融服务模式和金融服务流程,使金融服务更加高效和透明。然而,金融创新必须处理好创新与风险之间的关系,如果过度强调创新而监管缺位,则会造成金融风险乃至金融危机的发生。因此,我国可以借鉴国外的“监管沙盒”机制,在鼓励金融创新的同时,将风险限制在可控范围之内,以促进金融创新的良性可控发展。

“监管沙盒”是一种金融创新监管的试验场所,能够为金融机构解决信息不对称等问题及降低合规风险提供明确的政策导向,从而促进金融创新和金融监管的互联互通。我国政府已经认识到“监管沙盒”的积极意义,并于2018年4月在工业和信息化部隆重召开由监管沙盒促进会主办的“监管沙盒应用闭门研讨会”,从科学技术、法律法规和金融监管等

角度讨论了“监管沙盒”的运作机理与应用场景,并探讨了如何利用监管科技(RegTech)来识别和衡量金融科技带来的新型金融创新风险。

二、“监管沙盒”的运行机制分析

近年来,以金融科技为驱动的金融创新得到了快速发展,有效提高了金融资源的配置效率。但是,由信息技术风险和操作风险所带来的金融系统性、周期性风险也更加复杂和隐蔽,金融监管部门迫切需要在金融创新和风险防范之间达成一种平衡。而“监管沙盒”正是实现这一平衡的有力手段,能对提升金融创新效率、防范金融风险发挥重要作用。

(一)“监管沙盒”的内涵

2015年3月,英国金融行为监管局(FCA)意识到金融科技产业对经济社会的发展具有重要的推动作用,因此提出了“监管沙盒(Regulatory Sandbox)”这一概念。所谓“监管沙盒”,主要是指在保障消费者权益的前提下,放松现行监管规则的约束,为金融创新企业提供一个“安全空间”,依据“监管沙盒”的测

【基金项目】 山东省金融学会重点研究课题“基于区块链的商业银行供应链金融创新发展研究”(项目编号:2018SDJR31)

试原则来测试新金融产品的安全性和准确性,实现金融创新和金融监管的双赢。

(二)“监管沙盒”的运行模式

1. 确定测试主体。“监管沙盒”主要以金融科技企业为测试主体,以测试的方式预见并化解技术创新给传统金融行业带来的风险。各个国家和地区为鼓励和支持金融创新,均以放宽对测试主体的要求来激发金融科技企业的创新积极性。金融科技企业能否使用“监管沙盒”进行测试主要从以下四点来判断:①金融科技企业是否有测试积极性;②金融创新产品是否有利于金融业的发展;③金融创新是否为消费者和投资者带来了便利;④测试目的是否明确^[1]。

2. 选择测试项目。不同国家和地区都把测试的必要性和充分性作为选择测试项目的标准。测试的必要性的指该创新项目除“监管沙盒”外,无法通过其他方式进行测试。测试的充分性是指测试具有理论和现实意义:一方面,通过测试可以传达金融监管新思维,改善传统监管互动性差的缺点;另一方面,通过测试可以平衡监管者、企业和消费者之间的利益关系,建立良好的合作机制。

3. 进入测试。当监管机构确定参与测试的主体与测试的项目后,被测试企业将进入测试流程^[2](见右图)。“监管沙盒”测试流程包括以下三个阶段:

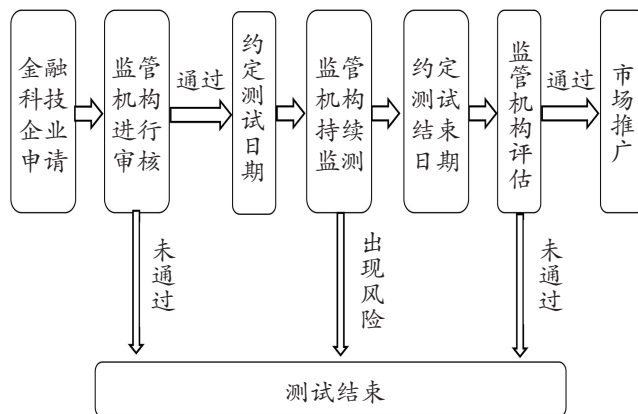
(1)申请阶段。首先,监管机构公布测试申请流程和审核标准;然后,金融科技企业依据监管部门的规章制度、测试的目标和基本原则提出测试申请,监管机构收到申请后依照审核标准进行审核;最后若审核通过,则监管机构和申请主体约定测试日期和测试方案,并帮助申请主体制定市场规划,若审核不通过,则测试结束。

(2)测试阶段。监管机构要持续监测测试进程,若测试过程安全有效,则与测试主体约定测试结束日期;若出现影响金融稳定、损害消费者或投资者合法权益的情况,则测试结束。

(3)评估阶段。测试结束后,申请主体按照创新产品的测试情况,向监管机构提交测试总结,若测试结果达到“监管沙盒”测试的目标和评估标准,申请企业可制定发展战略,进行大范围的市场推广;反之,则测试结束。

(三)“监管沙盒”机制的作用

1. 有利于进一步消除监管壁垒。一方面,“监管沙盒”凭借新的监管理念可消除监管隔阂,重新衡量政府与市场的关系,既能促进金融创新,又能防控金



“监管沙盒”测试流程图

融风险,既能提高金融监管的有效性,又能为金融创新提供宽松的金融环境;另一方面,在“沙盒”内,金融科技企业可及时分析消费者和监管者的反馈信息,以此帮助金融科技企业有效防范创新带来的风险,为今后拓宽金融市场积累经验。

2. 有利于进一步保护金融消费者。“监管沙盒”的测试过程要更加注重对金融消费者权益的保护^[3],主要体现在以下三个方面:一是测试机构应如实告知项目的测试时间、潜在的风险以及风险补偿机制;二是测试机构能确保消费者及时了解项目测试情况;三是积极促进金融科技产品投向市场,不断提高金融科技企业的服务质量和水平,为消费者提供更优质的产品和服务。

3. 有利于进一步增强信息共享。“监管沙盒”测试的项目涉及支付清算、投融资管理和保险等领域,通过测试可以加强各领域统计数据交流,实现信息共享。同时,监管机构以测试企业的反馈信息为基础,建立风险预警管理机制,强化风险防范,提升监管的有效性、准确性。另外,创新企业和监管部门应构建良好的沟通机制,通过信息共享不断完善监管体系,使金融创新更加合规化。

三、不同国家和地区“监管沙盒”政策分析

2015年以来,世界范围内已有英国、美国、新加坡、加拿大及我国香港地区等实施了“监管沙盒”机制,通过这一监管措施,这些国家和地区营造了本地良好的金融发展环境,健全和完善了现行的金融监管体系,促进了金融创新和金融发展。

(一)“监管沙盒”的实施情况

本文以英国、新加坡和我国香港地区为例,梳理、分析和比较了三者在监管主体、审核标准、监管

不同国家和地区的“监管沙盒”实施情况

国家类别	英国	新加坡	我国香港地区
推出时间	2016年5月	2016年6月	2016年9月
监管主体	金融行为监管局(FCA)	金融管理局(MAS)	香港金融管理局(HKMA)
测试主体	金融机构、FinTech企业	FinTech企业	本地银行(局部)
技术运用	大数据、区块链、人工智能、移动支付、电子交易	人工智能	数字身份识别
测试数量	42(截至2017年10月)	1(截至2017年10月)	15(截至2017年10月)
应用领域	投资管理、支付清算、市场基础设施、融资	投资管理	市场基础设施
审核标准	①有助于解决金融业出现的问题;②企业具有完善的退出机制;③企业具有社会责任感,能够创造社会价值 ^[4]	①有利于消费者和投资者;②能够解决目前重大问题;③已经制定测试结束后的市场推广规划	①具备创新性的产品和服务;②对风险有完备的应对措施;③受HKMA全程监管
业务类型	智能投顾、电子货币平台、软件平台、银行保险等金融机构产品的零售	保险智能投顾	快速支付、虚拟银行、应用程序编程接口,通过声音、静脉识别客户身份
测试周期	6个月	具有弹性	视项目情况而定
与现行监管体系的关系	金融创新可能会与现行的监管体系产生矛盾,违反监管规则	受MAS的监管	主要从事HKMA允许的业务,业务范围狭窄
退出机制	测试期限满	期限内无法完成可申请延期	测试范围超出HKMA监管的范围
监管力度	测试阶段适当降低监管要求,对被测试企业给予试错空间,实行弹性监管,但并不能逃避监管		

注:资料来源于国家金融与发展实验室、FCA、MAS、HKMA网站。

力度、应用领域以及与现行监管之间的关系等方面的异同(详见上表),以此为我国“监管沙盒”的发展和应用提供参考和借鉴。

(二)“监管沙盒”的实施特点

通过以上对英国、新加坡和我国香港地区“监管沙盒”的政策比较,可知三者“监管沙盒”的具体实施上有相似之处,但因各自政府政策、金融环境和预期目标的不同,也各有其特点。

1. 英国。近年来,英国金融科技产业迅速发展,截至2015年,从事金融科技工作的人数达7万人,产业规模超过290亿英镑。为实现金融科技创新和金融监管的对接,FCA于2016年5月推行了“监管沙盒”制度。英国“监管沙盒”自推行以来,采取定期集中测试的方式且具有严格的筛选标准,截至2017年10月累计共接收146个项目申请,并对其中44个项目进行了测试。参与测试的主体既有HSBC、Nimbla等大型金融机构,也有Nextday、Property Limited、Swave等金融科技初创企业,涵盖了投资管理、支付清算、市场基础设施、融资等领域。经过3~6个月的测试,FCA允许测试通过的金融创新产品投放到金融市场,同时,也会根据测试过程中出现的监管空白

及时完善“监管沙盒”测试流程,不断提高监管深度、加大监管力度。

2. 新加坡。为推进“智慧国家”建设、引导金融科技产业健康发展,新加坡金融管理局(MAS)于2016年6月提出建立“监管沙盒”机制,同年11月颁布《FinTech 监管沙盒指南》^[5],确定了监管的目标和原则。与英国不同,新加坡采用逐个审批的方式选择测试项目,没有测试时间限制,管理方式更具灵活性,但以保险领域为主,适用范围相对有限。2017年5月新加坡开始了第一个项目——PolicyPal Pte Ltd.的测试,该测试项目是利用手机APP脸部辨识技术认证客户身份,并通过人工智能汇总单个客户的保单并计算保费。与传统的保险公司相比,这种模式既丰富了保险公司的产品种类,也为消费者提供了更加便捷、高效的服务,实现了金融科技企业和传统保险公司的双赢。

3. 我国香港地区。2016年9月,香港金融管理局(HKMA)为鼓励银行业的金融创新,推出了针对本地银行的“监管沙盒”机制,在其允许业务范围内采取逐个审批的方式选择测试项目,旨在对银行系统内的金融科技创新产品放松监管规则,实行弹性监

管^[1]。HKMA 在测试中推出了虚拟银行、快速支付系统和开放 API 等措施,在提升金融服务效率的同时实现了金融创新和消费者权益保护的平衡,这有利于银行在真实可控的环境下收集客户反馈的信息,以便在产品推广前对产品和服务信息做出适当调整。

四、“监管沙盒”机制在我国应用的可行性

因大数据、云计算及区块链等信息技术渗透到金融领域,我国的金融体系呈现出去中心化、网络化、智能化的特点,而现行的监管制度已经无法满足新时代金融监管的要求。而且,我国已经基本具备了实行“监管沙盒”的条件,因此,应考虑建立中国式“监管沙盒”,其可行性有三点:

(一)具有良好的开展基础

首先,以金融科技为代表的金融创新正在迅速发展,监管部门已经意识到监管创新的重要性,这为“监管沙盒”机制的实施提供了有益“土壤”;其次,我国金融监管体制实行宏观审慎的监管方式,这与“监管沙盒”机制存在相似之处,使金融创新的监管具备了政策基础;再次,金融监管机构对“监管沙盒”模式持支持态度,这更加有助于今后监管工作的开展。

(二)是防范风险的需要

我国金融科技实现了信息技术和金融业的结合,这对推进国家普惠金融战略、促进金融资源的高效配置起到了重要作用。但伴随着金融科技的发展,监管机构对风险的监管相对滞后,容易造成虚假操作、交易信息不安全。为防止金融科技创新监管工作一放就乱、一乱就抓、一抓就死,我国可吸取国外实施“监管沙盒”的经验,对金融创新加强信用管理,实施动态监管。

(三)可作为现行法律法规的重要补充

金融监管的合规合法是金融创新的必要保障。但法律法规存在滞后性,我国当前尚未形成针对金融创新进行有效监管的法律法规。在我国混业经营的大背景下,金融创新风险和金融监管之间的矛盾将日益突出,而“监管沙盒”机制可以在新产品测试期限内降低某些监管规则和法律框架的要求,在相对宽松的金融环境下探索风险防范的最佳途径,对法律法规的不完善之处作出重要补充。

五、“监管沙盒”机制存在的风险

“监管沙盒”作为一种具有前瞻性和综合性的金融创新监管方式,促进了金融创新的精细化,使监管

流程更加公开、透明。但“监管沙盒”并不是全能的金融创新监管框架,“沙盒”理念在金融创新的背景下也存在潜在风险,具体表现为以下几个方面:

(一)测试失败时后果严重

使用“监管沙盒”测试,需要大量人力物力的支持,这给测试企业带来了高昂的测试成本。当测试失败时,一方面,“沙盒”测试机构无法弥补参与测试的金融科技企业或其他市场参与者的损失;另一方面,较长的测试周期也贻误了金融创新产品进入市场的最佳时机,最终会影响监管部门的声誉,并降低消费者对金融市场的信任。

(二)无法确保测试过程的公正性

“监管沙盒”仍处在应用探索阶段,测试技术发展不成熟,且缺乏严格的监管标准。另外,监管者缺乏清晰的角色定位和足够的预见性,这难免会导致测试过程中非法行为的出现,无法保障测试主体筛选的公平性和测试过程的公开性。

(三)无法保证测试结果的真实性

虽然“监管沙盒”为金融监管提供了一个“安全空间”,但现实中的金融投资者都是非理性的,“监管沙盒”放宽了监管约束,使得测试环境无法模拟真实的交易环境,导致金融科技企业在推广金融产品时会低估市场风险。另外,在对测试结果评估时可能存在权力寻租现象,从而造成市场的不公平竞争。

六、利用“监管沙盒”机制创新金融监管方式的建议

随着现代信息技术与金融的深度融合,原有的监管体制无法实现创新和监管之间的平衡,如何在有效防范风险的同时实现金融创新是我国金融监管面临的重要时代课题。因此,我国金融监管者应提高其预见性和前瞻性,汲取国外“监管沙盒”机制的实施经验^[6],结合我国实际,积极开展对“监管沙盒”机制的探索。

(一)转变金融创新监管理念

面对金融产品的层出不穷,如何更好地服务于消费者和投资者是我国金融监管机构改革的方向和着力点,建立“监管沙盒”机制则是转变我国金融创新监管理念的有效途径^[3]。首先,它使监管部门变被动监管为主动监管,以主动引导的思维整合金融市场资源,发挥“监管沙盒”的最大效用,使监管创新和金融创新协同发展;其次,混业经营是金融发展的必然趋势,金融业各监管部门难以形成合力以实现有

效监管,因此需要监管科技的介入,变机构监管为功能监管;最后,我国“监管沙盒”机制引入原则导向型理念,以监管的目标和准则引导金融科技创新的发展趋向,为金融创新提供更大的发展空间和更稳定的金融环境。

(二)创新金融监管模式

我国目前的金融监管主要通过数据统计来防控风险,而金融科技创新具有多层次、多样化、变化快的特点,这造成了金融监管的监管错位、监管空白和多重监管等问题^[7]。因此,监管者应将金融和信息技术相结合,发挥比较优势,加深对金融科技创新的认识,提高风险管理意识。通过建立以“监管沙盒”为操作主体的长效监管机制,积极鼓励金融科技创新企业加入“沙盒”,监管者可根据不同企业的实际情况实行“区别监管”,测试完成后根据评估结果提出针对性的建议。通过“监管沙盒”机制对项目的测试,在验证监管方式有效的同时,密切关注测试项目存在的问题,根据事态的发展状况实现实时监管,降低监管中的不确定性。

(三)协调与现行金融监管体制的关系

在金融创新频繁的时代,现行的金融监管体系在面临金融市场竞争加剧、金融产品更新换代快等问题时,容易出现监管滞后和监管不协调的情况。一方面,利用“监管沙盒”,可根据实际情况制定申请人和监管产品的监管标准,明确监管职责,避免分业监管体制中的监管套利;另一方面,“监管沙盒”可依托金融科技手段,通过对数据的统计和分析,动态调整金融监管手段,提高监管者制定政策的针对性,改变固有的轻“事前”监管,重“事中事后”监管的弊病。由于“监管沙盒”对金融创新的创新性监管在一定程度上会对现行金融监管体制提出更高的要求,所以监管者要协调两者之间的矛盾,积极提升监管对金融市场发展的助推作用。

(四)探索跨行业、跨地区的监管合作机制

依托信息技术的金融创新在很大程度上突破了原有行业和地域的限制,然而在监管模式上,各国各地区只是公布了与金融创新相关的一些研究报告,尚未对其形成统一的监管模式,因此加强跨行业和跨地区的交叉性监管合作尤为重要。在金融创新全球化的背景下,各国各地区的银行、保险和证券的监管部门均面临如何创新金融监管的难题,所以我国的金融监管部门应与其他国家或地区的监管部门加

强联系,共同构建“监管沙盒”机制,分享监管经验,加强彼此间的交流与合作,提高金融监管的协调性和一致性,形成跨市场、跨行业和跨区域的联合监管^[8],以共享金融科技创新的成果。此外,金融监管部门可借鉴经济自贸区的建设经验,成立“监管沙盒”试验区,充分发挥金融行业协会、中介机构等社会主体的积极性,合理配置社会资源,推动社会协同共治,提升监管合力。

七、总结

伴随着金融与科技的互相融合,“监管沙盒”机制通过运用现代信息技术实现对金融创新的弹性监管,弥补了传统监管模式的不足,降低了监管成本,提高了监管效率,真正实现了金融创新带来的社会价值。但随着金融市场形态的日益变化,实践中“监管沙盒”在给人们带来便利的同时也存在很多的局限性,监管信息安全和法律问题尚未得到有效解决,所以“监管沙盒”机制还需要进一步完善和发展。挑战与机遇并存,“监管沙盒”机制必将引领金融监管的潮头,促进金融创新的健康发展。

主要参考文献:

- [1] 尹海员. 金融科技创新的“监管沙盒”模式探析与启示[J]. 兰州学刊, 2017(9): 167~175.
- [2] 张景智. “监管沙盒”制度设计和实施特点: 经验及启示[J]. 国际金融研究, 2018(1): 57~64.
- [3] 胡滨, 杨楷. 监管沙盒的应用与启示[J]. 中国金融, 2017(2): 68~69.
- [4] 颜勇. 英国、新加坡和澳大利亚监管沙盒机制研究及启示[J]. 西部金融, 2017(7): 67~69.
- [5] 于文菊. 新加坡“监管沙盒”对我国启示[J]. 青海金融, 2017(11): 44~47.
- [6] 赵杰, 牟宗杰, 桑亮光. 国际“监管沙盒”模式研究及对我国的启示[J]. 金融发展研究, 2016(12): 56~61.
- [7] 范群. 金融创新的发展与金融监管新方式[D]. 武汉: 华中师范大学, 2017.
- [8] 陈冠华. 英国“监管沙盒”项目对我国金融创新监管的启示[J]. 证券法律评论, 2017(00): 221~228.

作者单位: 1. 齐鲁工业大学(山东省科学院)金融学院, 济南 250100; 2. 山东省互联网金融工程技术研究中心, 济南 250100