

# 金融监管沙盒系列研究之一：

## 金融监管沙盒的内涵、功能与局限性

李广子 时间：2018-03-18 来源：微信公众号“BRI 金融观察”

### 一、监管沙盒的内涵

沙盒(Sandbox)最初源自于计算机用语,指的是一种虚拟技术,多用于计算机安全领域。从世界范围来看,监管沙盒(Regulatory Sandbox)的概念由英国金融行为监管局(Financial Conduct Authority, FCA)率先提出。按照FCA的定义,“监管沙盒”是一个“安全空间”,指的是从事金融创新的机构在确保消费者权益的前提下,按造FCA特定简化的审批程序提交申请并取得有限授权后,允许金融科技创新机构在适用范围内进行测试,FCA会对测试过程进行监控,并对测试情况进行评估,以判定是否给予正式的监管授权,在监管沙盒之外予以推广。

从本质上看,监管沙盒是监管机构为履行其促进金融创新、保护金融消费者权益的职能而制定的一项具有创新性的监管工具。这种监管工具的特别之处在于,金融机构或者为金融服务提供技术支持的非金融机构能够在真实的场景中对其创新性产品和服务进行测试,而无需担心创新与监管规则发生矛盾时,可能遭遇的监管障碍。概括起来就是,监管机构可以在保护消费者权益、严防风险外溢的前提下,通过主动合理地放松监管标准,减少金融科技创新所面临的规则障碍,

鼓励更多的创新方案积极主动地由想法变成现实。在这一过程中，能够实现促进金融创新与有效管控风险之间的平衡，最终实现监管机构、金融机构或科技企业、消费者共赢的局面。

## 二、监管沙盒的发展

自英国金融行为监管局（FCA）于2016年5月在全球范围内率先推出监管沙盒计划以来，监管沙盒在世界范围内得到了众多国家的相应，不同国家纷纷推出各自的监管沙盒实施方案。据不完全统计，截至2017年8月已经有10多个国家先后推出了各自的监管沙盒计划，具体情况如下表。

表1：已推出监管沙盒计划的国家或地区（截至2017年8月）

| 国家   | 推出时间     | 国家    | 推出时间    |
|------|----------|-------|---------|
| 英国   | 2016年5月  | 荷兰    | 2017年1月 |
| 香港   | 2016年9月  | 印度尼西亚 | 2017年1月 |
| 马来西亚 | 2016年10月 | 文莱    | 2017年2月 |
| 新加坡  | 2016年11月 | 加拿大   | 2017年2月 |
| 阿布扎比 | 2016年11月 | 泰国    | 2017年3月 |
| 澳大利亚 | 2016年12月 | 巴林    | 2017年6月 |
| 毛里求斯 | 2017年1月  | 瑞士    | 2017年8月 |

资料来源：国家金融与发展实验室银行研究中心整理

BRD金融观察

可以看到，推出监管沙盒计划的国家既包括发达国家或地区，也包括发展中国家或地区。特别是那些与英国拥有紧密渊源的国家或地区纷纷成为英国的追随者，包括澳大利亚、加拿大、香港等。

除上述国家或地区正式推出监管沙盒计划以外，据不完全统计，台湾、日本、美国、爱尔兰、挪威、丹麦、西班牙、瑞典、墨西哥、

土耳其、沙特阿拉伯、卢森堡等国家或地区目前也已经宣布或者表示有意向实施监管沙盒计划。

### 三、监管沙盒的主要功能

#### 1、提升沟通的有效性

监管沙盒在实施创新的金融机构或企业与监管主体之间搭建了一个沟通的平台，提升了两者之间沟通的有效性。一方面，对监管主体来说，通过进行监管沙盒测试，监管主体能够全面深入地了解金融产品与服务创新所产生的风险、收益、对消费者和金融体系运行效率的影响等信息，为进一步制定有针对性的监管政策提供决策依据；同时，监管主体也可以了解相应的金融产品和服务创新对现有监管规则的突破，金融机构或企业在进行金融创新过程中在放松监管方面存在哪些诉求等等。

另一方面，对实施创新的金融机构或企业来说，监管沙盒可以成为其向监管主体表达诉求的一个渠道；同时，通过进行监管沙盒测试，实施创新的金融机构或企业可以在大规模市场推广之前对金融产品和服务创新所产生的收益和风险进行更为准确的评估，发现所测试金融产品和服务创新中存在的不足，在此基础上进一步加以改进和优化。

从这个意义上说，通过实施监管沙盒计划，监管主体和实施创新的金融机构和企业之间建立了一种良性互动关系。监管主体需要借助

实施创新的金融机构和企业更好地了解创新，实施创新的金融机构和企业需要监管主体的支持和有效监管，来更好地践行创新。监管者与市场主体之间这种良性互动关系的建立，不仅有助于提高监管的有效性和市场对监管的理解，也有助于减少监管执行的博弈成本，提高了沟通的效率。

## 2、促进金融创新

实施监管沙盒测试将有助于促进金融创新。这一点至少可以体现在以下几个方面：

第一，监管主体可以通过监管沙盒向市场传递鼓励金融创新的信号。实施监管沙盒测试显示了监管主体有意愿在一定范围内突破现有监管规则，体现了对金融创新的包容性态度，进而对市场主体开展金融创新活动起到引导作用。

第二，通过在一定范围内放松监管为金融创新提供成长空间。创新意味着收益和风险的不确定性，同时也需要对现有监管规则进行突破。随着金融创新的不同涌现，如果监管主体对于金融创新不加区别，仍按照与已有金融产品和服务相同的方式进行监管，那么很多创新将会被扼杀在摇篮之中。通过实施监管沙盒测试，允许金融产品和服务创新在一定范围内突破现有监管规则，为金融产品和服务创新提供了空间。

第三，有助于发现真正有价值的金融创新。监管沙盒测试本身是一个筛选和淘汰的过程。通过实施监管沙盒测试，可以在接近真实的市场环境中对金融产品和服务创新进行测试，通过真实数据对金融创新的效果进行评估，能够将那些具有价值的金融创新与不具有太高价值的金融创新区分开来，将真正有助于提高消费者福利和市场运行效率的金融创新筛选出来，并在此基础上在市场上进行大规模推广。

第四，通过实施监管沙盒测试还有助于促进传统金融机构的竞争。通过进行监管沙盒测试，将那些之前不符合现有监管体制要求的金融创新包含进来，加剧了传统金融机构所面临的市场竞争环境，进而促进传统金融机构进行金融创新。

### **3、对金融创新的风险和收益进行评价**

由于金融创新本身在收益和风险方面所面临的不确定性，对金融创新的风险和收益进行准确评估就十分重要。监管沙盒为评估金融创新的风险和收益提供了一套较为完备的框架和程序，为科学评价金融创新的风险和收益提供了手段。包括测试时间表及关键节点、客户选择、测试流程、测试结果评估标准、测试参数、消费者权益保护措施、风险评估、测试退出策略等等。基于上述框架和程序，监管沙盒测试能够使得创新主体和监管者在一定范围内对特定金融产品和服务创新的风险和收益进行准确评估，为淘汰还是向市场推广特定金融产品和服务创新提供决策依据。

#### 四、监管沙盒的局限性

监管沙盒作为一种创新性监管工具，目前尚处于探索阶段，没有成熟的经验可借鉴，在实际操作中也面临一定的局限性。

第一，金融机构或企业参与测试的成本较高。测试成本主要包括两个方面：一是直接成本。包括申请测试前的准备成本、专业对接人员人力支出、对消费者权益进行保护所支付的成本、测试过程中被监管机构监督的成本以及向其定期汇报的成本等等。特别是对于一些处于初创阶段的中小型科技公司来说，这一成本更加明显。二是间接成本。主要是测试所产生的时间成本。从不同国家已公布的监管沙盒实施方案来看，监管沙盒测试的时间一般为1年左右，有的甚至更长，最短的也需要3到6个月时间。对于金融创新来说，其面临的市场环境瞬息万变。1年甚至更长的测试时间对于进行金融创新的金融机构或企业来说可能产生严重的不利影响，贻误了进入市场的最佳时机。

第二，监管沙盒测试效果的准确性难以判断。一方面，监管沙盒作为一种有限授权测试，受测试条件的约束，其测试的环境与真实市场环境仍有很大差距。而且，进行测试时需要提前让消费者知晓并自主决定是否参与测试，这些都会对测试结果造成影响，进而影响对测试结果是否有效的判断；另一方面，监管沙盒测试的评估标准通常具有一定的主观性和局限性。上述多种因素的存在都会对监管沙盒测试效果的准确性产生影响。在这种情况下，监管沙盒测试不能作为判断

真实市场效果的全部依据。

第三，可能诱发寻租行为。一方面，一旦成功通过监管沙盒测试，满足相应的评估标准，则意味着进行测试的金融产品或服务可以在放松监管条件下在市场上进行大规模推广。而且，在多数情况下，监管沙盒的有限授权测试条款需要按照“一事一议”的办法单独制定，并没有严格统一的标准，这就为申请测试的金融机构和企业进行寻租提供了潜在空间。另一方面，在金融市场环境瞬息万变的情况下，时间对于金融创新来说非常关键。不过，由于递交申请是分批进行的，选择哪些金融机构和企业取得测试授权，取决于监管主体的判断以及背后的博弈关系。这些问题都可能产生新的寻租行为，导致不公平竞争，也可能让部分创新丧失最佳的测试机会。

第四，对现行监管体制提出更高要求。一是实施监管沙盒测试需要制定完备清晰的授权或许可监管体系，并确保进行充分的信息披露以保证监管沙盒筛选制度的透明度；二是需要调整监管主体的角色定位，提高监管主体的专业性，以能够对金融创新有足够的认知、鉴别和前瞻判断能力，从而对应该鼓励和支持哪些金融创新做出判断；三是需要增加相适应的监管资源。包括设立统筹监管沙盒测试的组织架构、资金投入、更懂创新的专业监管人员等；四是对监管协调提出了更高要求。随着金融业和信息技术的发展，越来越多的金融创新涉及银行、证券、保险等多个行业和领域。在这种情况下，监管沙盒测试

可能会同时涉及多个行业的利益，对不同监管主体加强监管协调提出了更高的要求。

## 五、与自贸区机制的比较

自贸区作为我国近年来力推的重大战略，是我国进行经贸制度创新的重要平台，以上海自贸区最为典型。为推进自贸区内的金融自由化，在自贸区内实行创新性的金融改革是各个国家的普遍做法。监管沙盒作为一种鼓励金融创新的监管创新手段，与自贸区机制有一定相似性，但也存在很多不同。

从相似性来看，主要包括：一是都是由政府主导。监管沙盒和自贸区金融创新机制都是为了顺应金融创新发展趋势而采取的管理创新，目的都在于在风险可控的范围内促进金融创新；二是需要对现有监管体制做出一定突破。金融是创新最为活跃的领域之一，监管沙盒和自贸区金融创新机制都需要对现有监管规则不断地进行突破，消除现有的制约金融创新的体制机制障碍，以适应金融创新的发展；三是在鼓励创新上遵循由点到面的原则，采取从小范围到大范围的推广模式。监管沙盒和自贸区金融创新机制都是首先在较小的范围内对金融创新活动进行实验，并根据实验的结果对创新行为进行评估，进而根据评估结果决定是否在更大的范围内进行推广。

从不同情况来看，主要包括以下几个方面：一是覆盖范围不同。自贸区机制下的金融创新范围较广，涵盖与金融有关的各类创新活动；

与之相比，监管沙盒侧重于近年来快速发展的金融科技创新活动，后者所针对的对象更加具体，覆盖范围相对较小，具有很强的针对性；二是政策措施不同。在自贸区机制下，鼓励金融创新主要是通过提高政府服务水平、制定负面清单、出台相应的支持性政策等；与之相比，监管沙盒是一套完整鼓励金融创新的政策框架，对测试对象、准入门槛、测试标准、测试时间、风险防控、消费者保护等制定了明确的制度，具有较高的操作性；三是具体负责的政府部门不同。监管沙盒一般由监管部门负责实施，面向的是全国范围内的金融创新；而自贸区机制下的金融创新通常由地方政府负责，主要面向的的自贸区内的金融创新活动。