
英国金融科技“监管沙盒”制度借鉴 与我国现实选择

胡 滨 杨 涵

(中国社会科学院金融研究所 北京 100028)

(中国社会科学院研究生院 北京 102488)

摘要: 近年来,在鼓励金融科技创新与有效防控金融风险之间寻求平衡,成为金融监管部门面临的重要问题。2015年英国创造性地提出金融科技“监管沙盒”机制,其目的是强化英国作为欧洲金融科技中心的地位,并提升英国在全球金融科技领域的话语权。英国“监管沙盒”形成了由流程设计、测试工具、准入标准、评估机制、风控措施等组成的一套完整的运作模式和制度体系。在“监管沙盒”机制中,英国监管机构起到设定政策目标、出台配套政策、发挥监管职能等重要作用。基于对英国“监管沙盒”制度设计的研究,结合中国现实情况,中国如推行“监管沙盒”机制,需在目标定位、制度设计、监管框架、准入条件、监管弹性等方面强化监管引导功能。

关键词: 监管沙盒; 金融科技; 金融监管; 英国

中图分类号: F835.61 **文献标识码:** A

文章编号: 1007-7685(2019)11-0097-11

DOI: 10.16528/j.cnki.22-1054/f.201911097

金融科技带来新一轮的金融创新,各类新技术、新产品不断涌现,但同时也引发诸多新的风险,对金融监管提出新的挑战。为应对金融科技快速发展带来的金融风险,英国首创“监管沙盒”机制。该机制是通过在真实市场环境中设立“安全空间”,为金融产品和服务提供测试机会,寻求创新和风险平衡,以在有效控制风险的前提下鼓励金融科技创新发展。自2015年推出“监管沙盒”机制以来,英国已开展五批“监管沙盒”测试,近百家企业参与了测试项目。通过分析英国“监管沙盒”机制的内容和模式,总结其阶段性经验,有助于为中国探索建立“监管沙盒”制度提供借鉴。

一、英国“监管沙盒”设立的背景和构成

为了寻求创新与风险的平衡,英国政府一方面持续支持金融科技创新发展,设立多个机构与项目,建立了良好的金融科技支持机制,有效鼓励了金融创新与市场竞争;另一方面,创新性地设立了“监管沙盒”机制,将金融科技创新风险控制有限范围之内。

(一) “监管沙盒”设立背景

近年来,传统的金融监管限制了金融科技的突破性发展,需要引进新的监管形式以鼓励和规范金融科技发展。为此,英国金融行为监管局于2014年推出创新项目(Project Innovate),以扶持金融科技发展。创新项目旨在支持真正使消费者受益的金融创新产品,引导金融创新企业理解监管框架、遵守相关

作者简介:胡滨,中国社会科学院金融研究所副所长、研究员;杨涵,中国社会科学院研究生院硕士研究生。

政策和法律条例。^[1]随后,金融行为监管局增设创新中心(Innovation Hub),向创新企业提供个别指导和非正式引导,完成了与政府合作引入电子货币管制计划等工作。^[2]创新项目和创新中心的设立有效降低了创新企业的合规成本,提高了企业参与创新的积极性,推动了金融产品创新的竞争和增长。

(二)“监管沙盒”机制构成

金融科技的迭代更新暴露出政府监管制度滞后、企业缺乏合规经验等问题,阻碍了金融科技的进一步发展。因此,英国金融行为监管局于2015年推出“监管沙盒”机制,具有很大的创新性和灵活性。除一般沙盒机制外,还设计了虚拟沙盒和伞形沙盒机制。虚拟沙盒(Virtual Sandbox)是行业自行搭建的测试环境。测试企业邀请消费者和其他企业进入虚拟测试环境,基于公共数据集对测试产品进行数据模拟,避免进入真实市场。企业参与虚拟沙盒前无需向监管机构申请,但可获取监管机构的协作和开发支持。虚拟沙盒机制为没有能力独立构建沙盒的小型初创企业提供测试途径,推动数据共享和行业协作,从而鼓励更多的传统企业参与金融创新。伞形沙盒(Sandbox Umbrella)是非盈利企业主导的代表授权机制。某些非盈利行业组织获得完整授权牌照后,能够作为“沙盒保护伞”评估拟测试企业的项目方案并给出代表授权。在该机制下,拟测试企业无需额外申请牌照,并且能够受益于行业组织的专业判断,推动测试数据共享和效率提升。此外,行业组织对市场反应灵敏,能够及时发现风险并加以修正,有利于弥补监管的滞后性。但伞形沙盒的适用行业受到一定限制,不适用于保险企业和投资管理企业。

二、英国“监管沙盒”的制度设计和运作模式

作为首个提出“监管沙盒”制度的国家,目前英国已完成并公布两批项目测试结果,在流程设计、测试工具、准入标准、评估机制、风控措施等方面建立完整的制度体系和运作模式。

(一)分批开展测试,逐步全球推广

2015年5月,英国金融行为监管局发布《监管沙盒》报告,首次提出“监管沙盒”构想。^[3]监管沙盒机制把一个缩小的真实市场作为“安全空间”,在此范围内企业可享受一定的监管豁免。企业对金融科技创新产品、服务和商业模式进行短期、小范围的测试,如果测试效果得到认可,测试完成后可进行大范围推广。“监管沙盒”机制实施以来,金融行为监管局定期接受项目申请,集中开展项目测试,目前已开展到第五批。第一批测试于2016年7月征集完毕,共有18家企业参与,业务类型包括智能投顾、支付清算、数字身份认证、保险、个人银行和个人贷款;^[4]第二批测试包括24家企业,企业范围更为多样化,涵盖多个地域和行业,包括机构业务类、保险类、支付类、个人银行和个人贷款,测试技术涉及分布式账本技术、人工智能等;^[5]第三批有18家企业参与测试,包括基于区块链的支付服务、监管科技、保险业务、AML控制、生物识别数字ID和 Know Your Customer (KYC)验证等;^[6]第四批有29家企业参与测试,包括3个前三批已被接受但未继续开展的项目,涉及消费信贷、自动咨询、保险、加密资产等领域,使用了分布式账本技术、地理定位、应用程序接口、人工智能等技术;^[7]第五批测试包括29家企业,进一步扩大测试项目的业务类型、技术应用和地域分布,目前已完成征集,相关信息还有待进一步披露。^[8]

在国内“监管沙盒”机制顺利开展后,英国将视野进一步拓展到全球,意图建立各国互相联系的沙盒机制,搭建监管机构和创新企业的跨国交流平台。2018年2月,英国金融行为监管局提出创建“全球沙盒”的建议,向社会进行相关问题的征集,包括企业测试意愿、难点、测试区域、监管内容、申请流程设计等,共收到50份有效意见。^[9]基于收到的反馈,2018年8月,金融行为监管局与其他11个金融监管机构和相关组织合作,提议建立全球金融创新网络(Global Financial Innovation Network, GFIN),以帮助

金融技术企业与不同监管机构有效沟通,在多个国家和地区测试创新产品。^① GFIN 主要有三大功能,一是为各国金融监管机构搭建交流平台,促进创新经验和技術方法的信息共享;二是为各监管机构联合政策工作提供论坛,促进监管部门间的协作,降低监管套利的可能性;三是为企业提供跨境测试的平台,以便在多个司法管辖区试验和推广新技术。2019年1月,GFIN 正式启动,参与的机构和组织扩展至29个。^② 目前,第一批跨境沙盒测试项目已于2019年2月申请完毕,等待下一步的审核和测试。

(二) 完善制度设计,丰富测试工具

1. 监管主体职责明确。金融行为监管局创设并实施“监管沙盒”机制,负责所有相关流程,包括制定相关规则、设计测试模式、接受项目申请、监管项目运行、提供相关指导等。^[10] 在“双峰监管”制度下,银行类存款机构和保险机构等部分企业受到金融行为监管局和审慎监管局的双重监管。针对这部分企业,两个监管部门协商制定沙盒测试工具,根据需要签订谅解备忘录、安排后续测试内容。

2. 监管对象分类明晰。英国不限制申请对象的行业和类型,所有金融机构和提供金融服务支持的非金融机构都可申请参与沙盒测试。测试项目的业务范围不受限制,包括个人银行、个人贷款、一般保险和养老金、养老金和退休收入、个人投资、投资管理、机构金融市场,以及其他类型的金融创新业务等。根据牌照获取情况,金融行为监管局将拟测试企业分为未经授权的企业、限制性授权的企业、经授权的企业、金融机构的技术支持企业,适用不同的测试工具。

表1 监管对象分类

企业类型	特点
未经授权的企业	一般情况下,企业开展受监管业务前需得到金融行为监管局的授权。企业需在申请相关授权后进入后续测试。
限制性授权的企业	拟测试企业可申请限制性金融牌照,该牌照仅限沙盒测试使用,企业可按照特别约定的限制条件测试创新产品。
经授权的企业	已获牌照企业希望测试可能不符合现有监管框架的创新时,可申请沙盒测试,以明确监管规则和创新边界。
金融机构的技术支持企业	为金融机构提供服务的技术支持企业,不受金融行为监管局监管,但可申请沙盒测试,以了解业务适用规则。

资料来源:英国金融行为监管局网站,作者整理。

3. 测试工具种类丰富。“监管沙盒”提供五类工具,分别是限制性牌照、个别指导、规定豁免与修改、无异议函和非正式引导,企业可以根据自身业务和测试需要进行选择。^[11] 利用上述测试工具,企业能够享受到简化授权流程、明确监管要求、灵活豁免、专业指导等优势,降低了行政审批成本。

表2 “监管沙盒”测试工具

工具类型	适用情形	具体解释	作用
------	------	------	----

① 包括:阿布扎比全球市场(ADGM)、法国金融市场管理局(AMF)、澳大利亚证券与投资委员会(ASIC)、巴林中央银行(CBB)、美国消费者金融保护局(BCFP,USA)、迪拜金融服务管理局(DFSA)、英国金融行为监管局(FCA,UK)、根西岛金融服务委员会(GFSC)、香港金融管理局(HKMA)、新加坡金融管理局(MAS)、安大略省证券委员会(OSC,加拿大)、联合国扶贫咨询小组(CGAP)。

② 新加入机构包括:香港证券及期货事务监察委员会(HKSFC)、阿斯塔纳国际金融服务监管委员会(AFSA)、百慕大金融管理局(BMA)、阿尔伯特塔证券委员会(ASC)、英属哥伦比亚证券委员会(BC-SC)、库拉索和圣马尔滕中央银行、埃斯瓦蒂尼中央银行、匈牙利中央银行、马恩岛金融服务管理局(IOMFSA)、以色列证券管理局(ISA)、泽西岛金融服务委员会(JFSC)、肯尼亚资本市场管理局(CMA)、立陶宛银行(BL)、南非储备银行(SARB)、中国前海金融管理局、国际货币基金组织(IMF)、世界银行(WB)。

工具类型	适用情形	具体解释	作用
限制性牌照	企业尚未获得金融业务牌照	限制性牌照仅在沙盒测试期间有效,业务范围仅适用于测试产品,测试完毕后需申请扩展为正式牌照。	企业能够节省申请正式牌照的成本和时间,尽快启动测试项目。
个别指导	企业对监管制度的具体应用存在疑问	金融行为监管局对具体测试项目的适用规则进行单独解释与指导。	企业能够获得指导意见,避免违反监管规则。
规定豁免与修改	测试项目违反金融行为监管局现有规则	金融行为监管局在自身权限范围内免除或修改过于繁复的规定,但不能免除英国基本法及欧盟法律规定。	测试方案能够突破现有监管规则,满足短期的测试需求。

续表 2

工具类型	适用情形	具体解释	作用
无异议函	企业无法使用个别指导和规定豁免工具	金融行为监管局为企业提供免费强制执行监管条例的无异议函,在商定情况下免除对企业的处罚。	企业能够避免因意外问题受到监管处罚,扩大测试的灵活性。
非正式引导	企业处于初创期	金融行为监管局给予企业非正式的监管引导,帮助企业确定未来发展计划。	企业能获得专业指导,有利于制定发展计划。

资料来源:英国金融行为监管局网站,作者整理。

4. 准入标准合理有效。项目准入采取申请审批制,拟测试企业提交申请后,金融行为监管局依据申请材料评估项目创新性与价值性,给予准入或拒绝的审批结果。金融行为监管局的具体评估标准见表 3。^[12]

表 3 “监管沙盒”准入标准

标准	具体要求	积极指标	不利于获得准入的情形	申报需说明的内容
市场空间	主要目标市场为英国;接受英国监管	计划面向英国市场	不计划面向英国市场	所属监管业务类型;不受监管业务需说明与受监管业务关联。
创新水平	与目前产品有明显差异性	市场上同类产品很少	已存在很多相似产品;仅是人为制造差异性。	项目突破性创新点;市场上竞争对手情况。
消费者利益保护	对消费者有明确益处	能直接或间接使消费者获益;能识别和减少消费者的风险;能有效促进市场竞争。	可能对消费者和金融市场产生不利影响;有规避监管的倾向。	直接和间接使消费者受益的方式;对消费者产生的潜在风险及解决方案。
沙盒测试需求	存在沙盒测试的必要性	不符合现有监管框架;必须在真实环境中进行测试;无其他途径实现测试目标;短期测试申请正式牌照难度大。	不必须在真实环境测试;有其他途径完成测试;其他部门也能解决该企业问题。	面向真实消费者测试原因;测试目的;无法在沙盒外进行测试的原因;对测试工具的需求情况。
前期准备	对测试有充分准备	拥有完整测试计划;已经进行了测试尝试;拥有一定的测试资源;能为消费者提供安全保障和赔偿。	无清晰测试目标或完整测试计划;未尝试过自行测试;无测试资源;无法为消费者提供保障或赔偿。	测试时间节点;测试消费者类型及吸引方式;测试风险及降低方式;测试成功的衡量标准;退出计划;后续计划安排。

资料来源:英国金融行为监管局网站,作者整理。

5. 评估机制及时严谨。在测试期间,各企业需要每周向金融行为监管局报告项目运行情况,说明测试的关键时点、重大发现和风险管理情况,具体报告标准依据测试内容单独制定。如果企业未能按规定向创新中心报告,或没有遵守金融行为监管局手册第 11 条,测试有可能被强制终止。

6. 退出机制完整全面。通常来说,测试期间为三至六个月,测试完成后企业将用四周时间制作并提交一份最终报告。金融行为监管局将对报告给出书面反馈,但不会直接认证商业模式。企业将根据测试结果和最终报告决定是否将创新产品投入市场。此外,金融行为监管局将在保护项目机密信息的前提下公布测试结果。

表 4 消费者保护方案

保护方法	具体内容
消费者对测试完全知情	只纳入完全知情的消费者进入测试,告知潜在风险和补偿
每个项目设置特定方案	每个项目设计针对性的信息披露、保护和赔偿等方案
消费者享有正常同等权利	消费者与其他金融消费者享有相同的权利
赔偿消费者所有损失	企业需赔偿消费者任何损失,需提前证明足够的赔偿能力

资料来源:英国金融行为监管局网站,作者整理。

7. 保护措施合理有效。测试过程中存在造成金融消费者损失的风险,为此金融行为监管局提出了

四种消费者保护方法。(见表4)此外,金融行为监管局提倡针对每个项目制定具体保护措施,灵活保护消费者利益。设置沙盒测试参数时,测试规模必须受到限制,以降低对金融系统的不良影响。

(三) 规范测试流程,保障项目运行

监管沙盒机制设计了完整的测试流程,严格控制测试过程中的运行风险,保障项目的正常运行。测试流程包括申请、测试、退出三个阶段,具体分为七个步骤。(见图1)在申请阶段,企业提交测试项目计划的相关信息,金融行为监管局负责根据设定的五项标准作出准入评估,通过后将为该项目指定专门人员负责后续协商沟通。测试方案协商完成并审批通过后,进入测试阶段,时间一般为三至六个月左右,但具体时长视企业的需求而定。测试结束后为退出阶段,企业将提交最终报告,由金融行为监管局审查并给出书面反馈,企业据此决定后续发展计划。

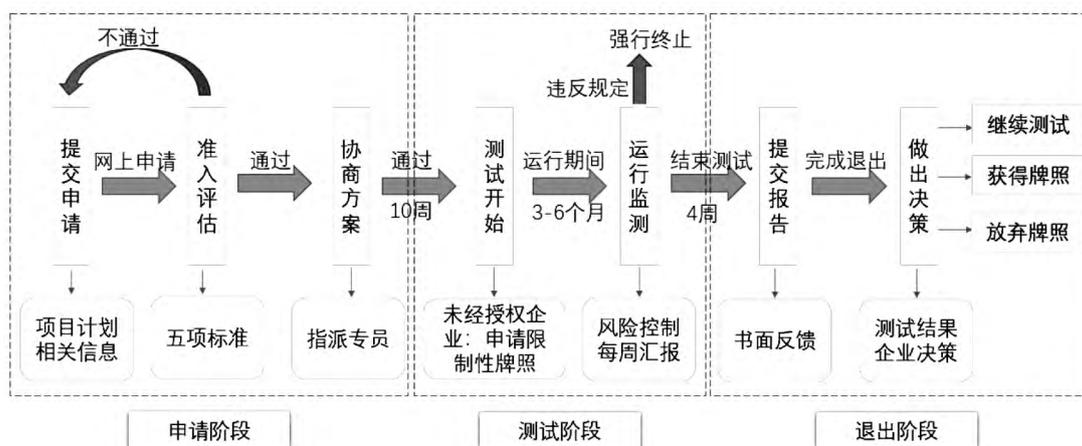


图1 “监管沙盒”的测试流程

在申请阶段,企业需提供企业基本信息和拟测试业务信息。企业基本信息包括拟测试业务是否已获授权、英国目前是否存在同类业务、业务是否已经启动、在测试中是否愿意与其他企业合作等;^[13]拟测试业务信息用于判断业务是否符合准入标准,同时企业需证明测试前提成立,例如确保相关合同协议有效、确保银行账户安全等。基于申请材料,金融行为监管局将依据参与测试的消费者类型、测试规模、风险水平,与企业协商准确的测试参数、评估方法、报告要求和消费者保障措施。

在测试阶段,项目会受到持续监测和风险控制。企业需要每周向监管专员进行书面汇报,内容涉及企业情况、主要进展、具体测试指标等。此外,金融行为监管局将审查企业的技术与网络适应能力,确保企业应对技术或网络灾难事件时具备恢复能力。

在退出阶段,企业与金融行为监管局商议未来发展计划。测试结束后企业通常有三种选择:测试结果理想的企业被授予牌照,下一步可投入市场进行推广;有进一步测试需求的企业可以选择继续参与新一轮测试;部分企业可能更改商业模式或放弃部分业务,从而改变牌照类型或从事不需牌照的业务。^[14]

(四) 评估测试结果,归纳项目特征

金融行为监管局总结了前两批项目测试结果,对测试项目类型进行归纳分析,为指导后续测试积累经验。前两轮测试共收到146份申请,50家企业通过准入审核,41家企业参与了测试。^[15]从测试结果看,第一批测试中有75%的项目成功完成测试,完成退出后约90%的企业选择把产品推向更大的市场,大多数企业在完成测试后都获得了完全牌照授权。

测试项目业务类型集中于个人银行业务,地域分布多位于伦敦地区,企业成长阶段以初创期为主,应用技术种类多样。具体看,根据业务类型划分,个人银行业务占比接近50%,其次是保险和社会保障、机构业务类,个人投资、个人贷款、养老金和退休收入领域占比较少。根据地域分布划分,前两批测试的企业大多位于大伦敦地区,但第二批测试中位于伦敦以外的企业数显著增长,地域日趋多样性。根

据企业体量和发展阶段划分,前两批测试中初创企业和未获授权企业占比高达75%,参与度明显高于大企业和中小企业。根据应用的技术领域划分,测试项目涉及分布式账本技术、在线平台、应用程序接口、生物识别技术等领域。其中,大多数项目都是将新兴技术应用于传统产品或服务,而非创建全新产品。如,相较于传统流程,使用分布式账本技术能够节约运营成本,从而降低消费者需支付的价格。

(五) 寻求市场反馈,总结测试成效

“监管沙盒”机制运行后,金融行为监管局注重寻求市场反馈,以便制定下一步相关政策。“监管沙盒”机制的市场反馈良好,从金融创新企业角度看,“监管沙盒”搭建了企业与监管机构直接沟通的平台,缩短了产品推出的时间和成本,有利于促进企业获得融资和提高消费者接受度。从金融消费者角度看,消费者享有完善的保护机制,在最小化风险的前提下受益于更丰富的金融创新产品。

1. 缩短创新产品推出时间和成本。一方面,通过各类测试工具,企业能够更快地测试创新产品,加速产品开发周期,加快进入市场的步伐。另一方面,企业有途径了解和适应监管框架,获取有针对性的建议和指导,减少外部顾问支出,提高推出创新产品的效率。

2. 增强创新企业的融资能力。企业面临的监管风险会影响投资方的评估判断,“监管沙盒”机制能降低监管不确定性、为投资者决策提供一定程度的保证。如,企业在测试过程中与监管部门持续沟通,有助于企业了解政策意图、规范制度安排,降低发生违法违规行为的可能性。此外,尚未获得牌照的企业可享受简化授权途径,有助于其后续获得融资。

3. 提高产品的消费者接受度。通过在真实环境中进行商业可行性测试,企业能够知悉消费者对不同定价策略、沟通渠道、业务模型和新技术本身的接受程度。根据测试反馈,企业将评估改进业务模型,不断适应消费者需求。第一批测试项目中,约有1/3的企业根据测试反馈大幅调整了产品的商业模式。

4. 设立充分的消费者保护机制。“监管沙盒”机制设置了全面的消费者保护措施,在测试各阶段提供灵活保障。在参与测试前,消费者将被告知测试的具体情形及潜在风险;在设立机制时,金融行为监管局针对每个项目安排独特的信息披露、保护和赔偿等方案;在测试过程中,消费者享受与非测试消费者同等的权利;在损失发生后,测试企业须赔偿消费者的任何损失。

5. 提供丰富的金融创新产品。“监管沙盒”机制为金融创新企业提供诸多便利,有助于增强企业开展金融创新业务的意愿,促进金融市场的良性竞争。通过降低价格、提高服务质量、增强便利性等方式,企业能提供更有竞争力的产品和服务,使消费者最终获益。

三、英国“监管沙盒”中的政府职能

英国金融行为监管局是“监管沙盒”机制的设计者和推进者,在目标制定、政策出台、监督管理等方面发挥了重要作用。监管部门与金融创新企业通力合作,通过一系列配套政策工具推进“监管沙盒”运行,发挥“监管沙盒”的积极作用。

(一) 设定政策目标,强化引导作用

英国监管部门遵守定位先行的原则,通过明确“监管沙盒”制度的实施目标,发挥政策的规划引导作用,鼓励金融科技产业发展。在战略定位方面,英国政府将金融科技视作未来金融的核心竞争力,希望保持欧洲金融科技中心的地位。因此,金融行为监管局推出“监管沙盒”机制,通过支持颠覆性创新业务、打造良好的金融生态环境,期望获得全球金融领域的话语权。^[16]在市场目标方面,“监管沙盒”机制旨在通过降低创新产品的行政壁垒促进创新,确保测试风险不转移至消费者,在创新与风险间寻求平衡。

(二) 出台配套政策,协助项目开展

由于部分企业面临测试活动受限等问题,为配合项目的开展,金融行为监管局制定了四类豁免制度,增强了企业参与测试的灵活性。

1. 新设监管规则。为测试新型被监管活动,企业可申请单独修改授权要求和监管规则。金融行为

监管局有权灵活调整制度规则,必要时可引入新的规则配合测试需求,但不能超出欧盟法律规定范围,也不适用于《2000年金融服务与市场法案》规范之外的业务。新设监管规则有助于企业开展新兴业务测试,加强与消费者保护有关的规则修改将使消费者从中受益。

2. 修改监管放弃权。金融行为监管局的豁免权受到两方面的限制,分别是欧盟法律和《2000年金融服务与市场法案》中监管放弃权规定。根据现行规定,在满足原监管规则不适用和修订后不影响审慎监管局的目标两个法定条件下,结合其他相关因素,审慎监管局有权豁免或修订规则,申请人仅需遵守更为适合的调整后规则。对于欧盟法律,金融行为监管局没有豁免权。对于监管放弃权规定,可由英国政府协商修改放弃条件,赋予金融行为监管局更大的沙盒内规则豁免权。

3. 修改豁免规则。金融行为监管局有权修改每个项目所适用的豁免条款,以适应不同项目测试需求。豁免规则仅针对单个项目,有效减少了监管限制,增强了对创新企业的激励作用。

4. 修改商业目的。为满足测试的准入要求,将部分拟测试行为规定为非商业目的,从而放开对测试活动的监管准入限制。如果企业在其他方面都符合沙盒申请标准,可通过非商业目的开展测试。但是,根据欧盟法律,一些企业必须通过授权或进行注册登记,包括信用机构、保险企业、投资管理企业、支付和电子货币机构、另类投资基金等。金融行为监管局不能免除这些企业的授权要求,所以修改豁免规则和修改商业目的这两条政策的可行性较低。

(三) 政企深度合作,重塑监管职能

通过监管部门和企业的密切合作,“监管沙盒”机制有效平衡了金融创新与风险,能够在风险可控的前提下鼓励金融创新,推动金融科技快速发展。通过设置合理的豁免条例和严格的风控机制,监管部门将服务实体经济和维护金融稳定的双重职能有机统一,有利于更好地履行监管职责,减少不必要的监管障碍。

1. 制定测试原则,合作协商项目方案。监管部门负责制定准入标准、筛选申请项目、提供监管工具。项目通过准入审核后,金融行为监管局指派项目专员负责指导检查,在默认标准基础上与各家企业协商测试参数、评估方法、报告要求和客户保障措施等项目方案,为企业提供针对性建议。监管部门的高度参与有助于企业适应监管规则,完善项目制度设计,帮助测试顺利完成。

2. 开展持续监督,配合实施风险管控。监管部门与测试企业紧密合作,确保测试项目具备充分的安全保障措施。企业在设计创新产品时,需考虑消费者利益与风险,采取适当的安全措施。同时,企业必须制定退出计划,确保测试可以在任何时候关闭,降低对消费者的潜在危害。除统一规定外,必要时应依据项目情况安排其他安全措施。如,前两批测试项目的安全措施包括额外资本金要求、系统渗透测试和由合格财务顾问对其建议的二次评估。因此,通过统一的风险规范和针对每个项目的具体措施,监管部门与测试企业得以相互配合,共同将测试风险控制在合理范围内。

3. 重塑监管者角色,强调市场导向原则。“监管沙盒”机制旨在服务金融科技企业、促进金融科技发展,强调监管者的服务作用和市场导向原则。在“监管沙盒”中,监管机构的专业人员为企业提供监管领域的专业知识,包括政策咨询、项目合规指导等服务,有助于企业了解和适应监管框架,缩短金融创新产品的上市周期,减少合规成本。

4. 促进监管与业界合作,及时修订监管规则。“监管沙盒”是监管部门与市场上金融机构沟通交流的平台,在两者间建立了一种良性互动关系。^[17]金融创新产品容易突破现有监管范畴,面临监管的不对称性和监管规则的滞后性。利用“监管沙盒”,监管部门能够了解目前金融科技的金融本质、内含风险和具体操作手法,准确把握技术创新水平和市场发展方向,及时修订不合时宜的监管规则。监管部门可将测试结果用于指导更广泛的监管工作,更好地完善金融监管体系。

四、中国开展“监管沙盒”的现实基础

我国金融科技行业的发展速度快、涉及范围广,金融科技监管领域的相关制度不断完善,可以探索

将“监管沙盒”制度作为现有监管体系的有效补充。结合我国金融科技监管改革经验和地方“监管沙盒”试点,目前我国基本具备实施“监管沙盒”制度的现实基础。

(一) 金融科技发展势头迅猛 倒逼监管模式创新

近年来,我国金融科技迅猛发展,尤其是互联网金融业呈爆发式增长,金融科技相关投资额在全球保持领先地位。以蚂蚁金服为代表的互联网系金融公司快速成长,将科技运用于金融业的各个领域,具体涉及电子支付、网络银行、网络借贷、互联网消费金融、互联网保险、金融信息服务、数字货币等子行业。埃森哲研究显示,2018年中国金融科技投资额占全球投资总额的46%,是最大的金融科技投资市场。^[18]据前瞻产业研究院统计,2013年后我国金融科技类企业营业收入快速增长,2017年营收总规模达6541亿元左右,同比增速55.2%;2018年营收总规模达9698.8亿元,同比增速48.3%,市场规模连续快速增长。^[19]随着科技与金融的联系愈加紧密,未来我国金融科技行业仍有很大的成长空间,存在巨大的测试需求。

科技手段的进步推动企业设计创新性金融产品,提升了金融服务的效率和边界,但同时形成了新的金融风险,需要相应监管制度不断跟进。相对于传统金融领域,金融科技创新产品具有更大的虚拟性、便捷性和复杂性等特征,伴随产生的金融风险更加难以识别和验证,风险形成机制和传播路径也更为隐秘,造成了更大的监管难度。同时,金融创新产品对技术水平高度依赖,如果在投入市场前未经过充分测试,易存在较大的潜在风险。在我国现行监管制度下,针对金融科技的法律法规和监管制度存在一定滞后性,需要不断适应新的金融创新产品和金融风险。因此,监管部门有必要创新监管模式,为企业提供检验金融科技产品的试验田。

(二) 金融科技监管体系逐步确立 探索提升监管水平

为适应金融科技行业发展、防范新型金融风险,我国金融监管部门已陆续制定一系列配套监管规则,逐步确立金融科技监管体系。在金融科技监管方面,我国经历了保护金融基础信息安全、警示网络支付业务风险、集中整治互联网金融风险三个阶段。^[20]基于目前出台的互联网金融监管规则、P2P监管规则、第三方支付等监管规则,监管部门对金融科技行业已有一定的监管经验,有助于后续“监管沙盒”制度的设计和实施。^[21]此外,中国互联网金融协会等相关行业组织的成立,能够搭建机构间、行业间的交流平台,推动行业资源整合和信息共享,提升行业的创新能力,为实施“监管沙盒”制度打造了良好的市场基础。但是,目前的监管规则以适应现有金融科技产品为主,主要目的在于防范新产品带来的金融风险,缺少对金融创新的鼓励和推动。因此,“监管沙盒”制度聚焦于鼓励金融创新,寻求产品创新与金融风险的界限,是对现有金融科技监管体系的有益补充。

“监管沙盒”制度作为金融监管领域的重大创新,是完善金融科技监管体系的关键一环,符合现行金融改革的逻辑,有助于推动金融创新。我国进行金融改革常使用试点先行的方式,在特定范围内初步试点,探索符合实际情况的政策措施。^[22]例如,在上海自贸区、粤港澳大湾区等区域实施金融改革试点,尝试制度创新,积累改革经验。在“监管沙盒”制度设计方面,可采用试点方式推进,从市场角度入手,鼓励企业设计创新产品,由监管部门提供检验产品和服务的平台。监管部门鼓励企业参与“监管沙盒”测试,既能够验证金融产品的市场效益,又能将金融风险限制在特定范围内,从而最小化改革成本。

(三) 结合现有改革经验,开展“监管沙盒”试点

为加强金融科技工作的研究规划和统筹协调,2017年5月中国人民银行成立金融科技委员会。^[23]监管部门能够加强对金融科技的研究和认识,深入理解金融科技的发展情况与应用手段,提升金融科技工作的履职能力,从而更好地引导新技术在金融领域正确使用。同时,金融科技委员会负责建立金融科技监管规则体系,可担任“监管沙盒”制度的主导机构,推动金融科技应用试点,完善创新管理机制。

目前,我国香港和台湾地区已经出台了“监管沙盒”制度的相关政策。香港自2016年起在银行、证券、保险业分别推出“监管沙盒”机制,由香港金管局金融科技促进办公室、香港证监会金融科技联络办

事处、香港保监局保险科技促进小组主导负责。台湾于2018年4月施行《金融科技发展与创新实验条例》,建立金融“监管沙盒”制度,明确由金融监督管理委员会作为主管机关审查金融创新实验,并制定相应的创新实验者保护措施和法令豁免规范。

除香港和台湾之外,上海、北京和江西赣州也陆续开展“监管沙盒”试点。针对自贸区银行业务,上海银监局2015年推出创新监管互动机制,是国内最早的金融“监管沙盒”实践。对监管机制未覆盖的新型业务,企业可采用“个案试点+全程互动”的方式,在有创新诉求时即引入监管部门的介入和支持。^[24]针对互联网金融业务,北京市金融工作局借鉴“监管沙盒”模式于2017年在北京互联网金融安全示范产业园开展试点,并在试验过程中建立网贷行业协会,通过技术驱动和行业互助推动金融创新。^[25]在区块链金融行业方面,江西省赣州市于2017年建立区块链金融产业沙盒园,借助园区内多项针对性扶持政策促进企业发展。^[26]以上地方政府层面的“监管沙盒”试点,在小范围内尝试制度创新,为制定全国性“监管沙盒”制度积累了经验。

2019年7月,中国人民银行也表示将开展“中国版监管沙盒”,在北京、上海、广州等十个省市开展金融科技应用的试点,设计风险补偿和退出机制,探索建立适应金融科技发展的体制机制。^[27]由此,未来若建立统一的“监管沙盒”制度,能够在全国多地广泛接纳企业参与沙盒测试,检验金融创新产品在不同地域的效益与风险。

五、英国“监管沙盒”制度开展经验对中国的启示

英国的“监管沙盒”机制在鼓励金融科技创新与有效防控金融风险之间寻求平衡,为中国金融监管改革提供了新的思路。基于英国“监管沙盒”机制的实践经验,结合我国金融科技与金融监管发展的现实状况,未来我国如推行“监管沙盒”机制,应在以下六方面强化监管引导功能,以促进金融科技发展。

(一) 目标定位先行,突出规划引导作用

英国是最早推出“监管沙盒”机制的国家,具备明确的目标定位,即为保持欧洲金融科技中心的地位,打造有吸引力的金融市场,进而获得全球金融领域的话语权。我国首先应明确推出“监管沙盒”机制的目的,根据目标定位设计具体实施制度和配套政策,发挥目标的规划引导作用。在具体推行过程中,需要始终遵守设定的目标,保证沙盒测试能起到预期的效果,防止错用滥用。

(二) 明确制度设计,完善“监管沙盒”体系

英国构建了完整的“监管沙盒”体系,在监管主体、协调机制、政策工具等方面都有较为完备的经验。在监管主体方面,金融行为监管局负责沙盒测试的所有流程,监管主体明确、职责清晰,能对企业进行直接有效的监督与指导。在协调机制方面,金融行为监管局作为监管主体,负责与测试企业及涉及的有关监管部门进行沟通协商。在政策工具方面,英国推出限制性牌照、个别指导等灵活的测试工具,为企业测试尽可能提供便利条件。根据我国实际,如果推行“监管沙盒”,可由央行金融科技委员会作为主导部门,会同银保监会、证监会等其他金融监管部门以部门规章形式制定相关规定。同时,要注重协调测试内容与现行法律之间的关系,制定灵活合理的豁免机制,确保测试的权威性和有效性。

(三) 拓展监管视野,形成全球化视角

各国金融科技的发展紧密相连,监管部门也应相应具备更广泛的监管视角。在国内的“监管沙盒”机制顺利推行后,英国进一步拓展监管视野,推出全球金融创新网络(GFIN)。“全球沙盒”提供了金融科技企业在多国测试创新产品的途径,有助于企业便捷高效地与不同国家监管机构进行互动。我国设计“监管沙盒”机制时,也应具备全球化视野,积极寻求加入全球金融创新网络。全球视野有助于加强我国监管机构与其他国家监管机构的交流合作,获取共享信息和技术支持,缩短我国金融科技企业进入国际市场的时间。

(四) 丰富准入标准,打造多元化测试环境

金融科技的迅猛发展带来许多新的金融业务类型,其中很多内容与传统金融业务差异较大,依照传

统分类方式难以进行项目类型界定。针对这一情况,应放宽对项目类型的限制,扩大允许测试的企业性质、业务类型、技术手段的范围,使测试内容多元化。在准入层面,可效仿英国经验,在消费者保护和风险控制的前提下,利用正负指标对各项评判标准打分,重点关注项目自身的创新性与应用性,只要项目综合情况符合准入条件便可进入测试。

(五) 注重监管弹性,提供多样化豁免机制

金融科技的监管原则是平衡创新与风险,重点在于产品创新和消费者保护的协调,注重发挥监管弹性。在评价项目时,应重视实质性创新,在完善消费者保护机制的前提下,允许创新企业在测试过程中享受一定程度的监管豁免。尤其是对于没有先例的新兴技术手段和业务模式,更应通过多样化的豁免机制让企业进行充分测试,为金融科技创新提供监管支持。需要注意的是,在制定优惠政策和豁免条例时,监管部门应注意自身职能范围,加强与其他部门的沟通协调,避免与上位法相冲突。^[28]

(六) 强化风险控制,保护消费者权益

“监管沙盒”机制强调风险预防和动态监测,注重从制度设计上控制风险源头,降低对消费者的潜在不利影响。在设计沙盒机制时,一方面,要确保参与测试的企业具备风险补偿能力,赔偿消费者在测试期间可能的损失;另一方面,应完善相关风控机制,及时发现风险和隐患。在沙盒测试的申请、测试、退出阶段,有必要持续监控金融科技企业的行为,及时发现风险并制定解决方案。如,在提交申请时,企业需对测试产品的适用范围、信息披露、消费者损失赔偿等各方面做出详细说明,在测试期间企业需进行每周报告和持续监测,在完成退出时需评估风险控制与应对情况。对未能达标的产品,应要求改进产品方案,若仍然未能达标,则要采取限制发售、禁止上市等措施。

参考文献:

- [1] FCA. Project Innovate: call for input [EB/OL]. [2016-08-05]. <https://www.fca.org.uk/publication/call-for-input/project-innovate-call-for-input.pdf>.
- [2] FCA. Innovation Hub now open for business, says FCA [EB/OL]. [2014-10-28]. <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/innovation-hub-now-open-business-says-fca>.
- [3] [10] FCA. Regulatory Sandbox [EB/OL]. [2015-11-10]. <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>.
- [4] FCA. Regulatory sandbox - cohort 1 [EB/OL]. [2017-06-15]. <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-1>.
- [5] FCA. Regulatory sandbox - cohort 2 [EB/OL]. [2018-01-11]. <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-2>.
- [6] FCA. Regulatory sandbox - cohort 3 [EB/OL]. [2018-01-11]. <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-3>.
- [7] FCA. Regulatory sandbox - cohort 4 [EB/OL]. [2019-02-20]. <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/regulatory-sandbox-cohort-4-businesses>.
- [8] FCA. Regulatory sandbox - cohort 5 [EB/OL]. [2019-05-20]. <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-5>.
- [9] FCA. Global Financial Innovation Network Consultation [EB/OL]. [2019-01-31]. <https://www.fca.org.uk/publications/consultation-papers/global-financial-innovation-network>.
- [11] FCA. Sandbox tools [EB/OL]. [2017-12-15]. <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/sandbox-tools>.
- [12] FCA. Applying to the regulatory sandbox [EB/OL]. [2019-02-20]. <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/prepare-application>.
- [13] FCA. Regulatory Sandbox - application form [EB/OL]. [2017-06-16]. <https://www.fca.org.uk/regulatory-sandbox-application-form>.
- [14] 廖理, 臧航, 闫竹, 等. 防范金融风险保护金融创新——英国监管沙盒调研与建议之二[J]. 清华金融评论, 2018(4): 87-93.
- [15] FCA. Regulatory Sandbox Lessons Learned Report [EB/OL]. [2017-10-19]. <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>.
- [16] 黄铎, 贺璟, 刘蕾蕾. 英国金融行为监管局“沙盒监管”制度及启示[J]. 西部金融, 2018(5): 66-69.
- [17] 张红. 监管沙盒及与我国行政法体系的兼容[J]. 浙江学刊, 2018(1): 77-86.

-
- [18]埃森哲:中国成为全球最大金融科技投资市场[EB/OL]. [2019-03-05]. http://xw.sinoins.com/2019-03/05/content_285172.htm.
- [19]前瞻产业研究院.2019年中国金融科技行业市场现状及发展前景分析[EB/OL]. [2019-03-27]. <https://bg.qianzhan.com/trends/detail/506/190327-85f579c4.html>.
- [20]徐枫,伏跃红,施红明.金融科技监管的国际经验与中国探索[J].银行家,2019(4):100-102.
- [21]胡滨,杨楷.监管沙盒的应用与启示[J].中国金融,2017(2):68-69.
- [22]张景智.“监管沙盒”的国际模式和中国内地的发展路径[J].金融监管研究,2017(5):22-35.
- [23]央行官员详解金融科技委员会职能:用新技术新标准驱逐金融领域伪创新[EB/OL]. [2017-5-31]. 中国经济网,http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201705/31/t20170531_23326157.shtml.
- [24]上海自贸区探索“监管沙盒”,为创新开“绿色通道”[EB/OL]. [2018-01-15]. https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5MDk1NDM2OA%3D%3D&idx=1&mid=2656215016&sn=53a36b655a091cd71ce86665cf33a6d5.
- [25]北京将推行“监管沙盒”模式 研发“金融黑匣子”[EB/OL]. [2017-02-16]. 零壹财经,<https://www.01caijing.com/article/13665.htm>.
- [26]赣州区块链金融产业沙盒园落地,为中国第一个区块链沙盒[EB/OL]. [2017-07-31]. 中国经济网,http://district.ce.cn/zg/201707/31/t20170731_24659979.shtml.
- [27]央行李伟:中国版监管沙盒在北上广等十省市试点[EB/OL]. [2015-11-10]. 中证网,http://www.cs.com.cn/xwzx/hg/201907/t20190713_5968149.html.
- [28]韩乐怡.监管沙箱的英国实践与中国思路[J].甘肃金融,2018(5):19-26.

(责任编辑:张佳睿)

The Experience and Enlightenment of Regulatory Sandbox for Fintech in Britain

Hu Bin, Yang Han

(Institute of Finance and Banking, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028)

(Graduate School, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488)

Abstract: Finding a balance between encouraging Fintech innovation and effectively controlling financial risks has become an important issue for financial regulatory authorities. Britain creatively proposed regulatory sandbox for Fintech regulation in 2015. The aim of regulatory sandbox is to strengthen Britain's position as a financial and technological center in Europe and to enhance its voice in the field of global financial and technological. The UK "Regulatory Sandbox" has formed a complete operational model and institutional system consisting of process design, testing tools, access criteria, evaluation mechanisms, and risk control measures. Sandbox mechanism plays an important role in setting policy objectives, formulating supporting policies, and playing regulatory functions. Based on the summary of the practice of regulatory sandbox in Britain combining with the realities of China, if China implements regulatory sandbox, it should strengthen the function of supervision in such aspects as target orientation, system design, broadening supervision horizon, designing access conditions and paying attention to supervision flexibility.

Keywords: Regulatory Sandbox; Fintech; Financial Regulation; Britain