

论文 NO. 2018 年 3

发表时间：2018 年 3 月 19 日

金融监管沙盒系列研究之二： 英、澳、加、荷的监管沙盒实践

李广子

摘要： 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。我们将结合数据可得性情况，对主要国家金融监管当局已经实施或出台的监管沙盒方案进行分析，总结出不同国家监管沙盒方案的主要特征。

声明：国家金融与发展实验室论文发表实验室工作人员的研究成果，以利于开展学术交流与研讨。论文内容仅代表作者个人学术观点。如需引用，请注明来源为《国家金融与发展实验室论文》。

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。我们将结合数据可得性情况，对主要国家金融监管当局已经实施或出台的监管沙盒方案进行分析，总结出不同国家监管沙盒方案的主要特征。

一、英国

英国于 2016 年 5 月在上世界上率先推出监管沙盒测试方案的国家，其方案最具代表性，并得到了其他很多国家的效仿。英国金融行为监管局（FCA）是具体负责实施监管沙盒测试的政府主管部门。英国版的监管沙盒测试方案主要内容如下。

1、资格标准

英国金融行为监管局（FCA）对金融机构或企业申请监管沙盒测试设定了明确的资格标准，只有那些符合特定资格标准的金融机构或企业才被允许进行监管沙盒测试。在其公布的实施方案中，FCA 还详细列举了那些有利于或不利于金融机构或企业满足资格标准的情形。具体如下表：

表1：英国监管沙盒测试方案的资格标准

标准 ^①	关键问题 ^②	正向指标 ^③	负向指标 ^④
申请主体是否在范围之内？ ^⑤	申请主体所从事的创新活动是否是一项在英国金融服务市场中受监管的业务或者是与受监管业务有关的支持性业务？^⑥	- 申请主体的创新活动旨在服务于英国市场；^⑦ - 申请主体的相关创新活动受到 FCA 的监管，或者服务于受 FCA 监管的金融机构或企业。^⑧	- 申请主体的创新活动看上去并非旨在服务于英国市场；^⑨ - 申请主体的相关创新活动没有受到 FCA 的监管，也没有服务于受 FCA 监管的金融机构或企业。^⑩
是否属于真正的创新？ ^⑪	创新是否具有突破意义？或者与市场中已有产品存在显著不同？^⑫	- 早期研究产生的产品与市场中现有产品存在很大不同或者不具有可比性；^⑬ - 业内专家相信这是一个真正的创新性技术/方法/产品或服务。^⑭	- 市场中已经存在很多类似的创新活动；^⑮ - 业内专家认为创新性不够；^⑯ - 看上去像只是一种人为制造的产品差别化。^⑰
能否为消费者创造价值？ ^⑱	这种创新具有较好的能够为消费者带来可识别价值的前景（或者直接产生价值，或者通过提高竞争的方式产生价值）；^⑲	- 这种创新能够直接或间接地为消费者创造价值，比如通过提高服务质量，或者通过提高效率来降低服务价格；^⑳ - 已经考虑了消费者可能面临的各种风险，并制定了相应的解决方案；^㉑ - 这种创新活动会有效地促进竞争。^㉒	- 可能会对消费者、市场或金融系统产生不利影响；^㉓ - 这种创新活动看上去是为了规避监管或财政义务。^㉔
是否有必要进行监管沙盒测试？ ^㉕	这种创新活动是否真正需要在真实消费者中和 FCA 监管沙盒中进行测试？^㉖	- 这种创新不太容易适用现有的监管框架，在现有监管框架下这种创新很难进入市场，或者进入市场的成本非常高；^㉗ - 对监管沙盒这一监管工具的需求非常明确，从而能够在真实的环境中对这种创新活动进行测试；^㉘ - 除了与 FCA 进行合作以外，这种创新活动没有其他替代办法以达到测试的目的；^㉙ - 为了验证一项创新活动的活力，获得完全授权许可的过程成本非常高。^㉚	- 现场测试对于回答申请主体试图回答的问题（达到测试目标）并非完全必要；^㉛ - 申请主体能够在没有 FCA 支持的情况下轻易地完成测试；^㉜ - 一个特定的监管主管或者创新中心（Innovation Hub）就能够解决申请主体的问题。^㉝
企业是否已经为测试做好准备？ ^㉞	企业是否已经为进行现场测试做好准备？^㉟	- 已经制定了完备的测试计划，计划包含了清晰的目标、测试参数和测试成功的标准等；^㊱ - 截至目前已经进行了部分测试工作；^㊲ - 企业拥有进行沙盒测试所需要的工具和资源；^㊳ - 企业为保护消费者权益已经做好了充分的保障，能够在需要的时候为消费者提供合适的补偿。^㊴	- 测试的目标并不清晰，和或测试计划制定得不完善；^㊵ - 截至目前没有进行任何测试工作，或者只进行了很少的测试工作；^㊶ - 企业不具有进行沙盒测试所需要的资源；^㊷ - 所提出的保护消费者权益的措施并不充分，和/或企业不能够在需要的时候为消费者提供合适的补偿。^㊸

资料来源：根据FCA网站（www.fca.org.uk）相关内容整理。

从上述标准可以看到，申请测试的主体是否服务于英国金融市场、金融创新是否真正具有价值、申请主体是否做好测试准备成为能否进行监管沙盒测试的最主要资格标准。从主体资格来看，申请进行监管沙盒测试的主体可以是金融机构，也可以是为金融机构提供服务的企业。

2、测试申请

在确定符合规定的资格标准以后，申请测试的金融机构或企业需要向 FCA 提交监管沙盒测试申请。FCA 对申请中一些参数的设定同样给出了标准。具体见表 2：

表2：FCA关于监管沙盒测试参数的默认标准

指标	默认标准
持续时间	监管沙盒测试所持续的时间是有期限的。测试时间应该足够长，从而能够搜集到统计上相关的数据。与监管沙盒测试有关的大多数利益相关者一致认为，3到6个月时间用于测试是合适的。
消费者数量	监管沙盒主要用于小规模测试，FCA会设置一个严格的测试人数上限。与此同时，消费者数量应当足够大，从而能够搜集到能够足够的支持相关统计分析的数据；同时，能够管理消费者的风险，并确保了解消费者参与测试的适用性。
消费者选择	FCA期望申请主体在沙盒测试中能够自己寻找消费者。消费者的类型不仅要符合创新行为和目标市场的要求，也要与他们可能面临的风险相匹配。
消费者保障	FCA将确保申请主体拥有可行的消费者保障措施，将基于以下标准采取“一事一议”的方式对企业的消费者保障措施进行核准。 - 零售消费者。此类消费者不应当承担监管沙盒测试的风险，因此，他们将始终有权利对申请主体进而金融监察员服务局（Financial Ombudsman Service）进行投诉，同时有权在申请主体测试失败的情况下进入金融服务补偿计划（Financial Services Compensation Scheme）； - 成熟消费者。根据测试的具体情况，在符合相关合法律的情况下，FCA可以考虑仅对那些同意限制补偿数额的成熟消费者进行测试（“知情同意”）； - 其他保障措施。根据测试消费者数量、试验规模和风险大小，可能需要设置其他额外的保障措施。例如，向参与监管沙盒测试的零售消费者披露充分的信息。
信息披露	对于那些参与监管沙盒测试并知情同意的消费者披露监管沙盒测试的信息以及相应的补偿措施（在企业测试失败的时候）。
数据	FCA不负责向申请主体提供进行监管沙盒测试所需要的数据。
测试计划	测试计划应当包括：（1）进行监管沙盒测试的时间表及关键节点；（2）用于测度测试成功的指标；（3）测试参数（持续时间、消费者/交易限制）；（4）消费者保障措施；（5）风险评估；（6）退出策略。

有意向进行监管沙盒测试的申请主体需要参照上述标准填写由 FCA 提供的表格，并由 FCA 决定是否接受进行测试。总体上看，英国的监管沙盒实施方案所规定的测试时间与其他国家相比相对较短，仅有 3 到 6 个月。

3、实施情况

从实施情况来看，截至 2017 年 9 月底，FCA 共对两个批次的申请主体实施了监管沙盒测试。其中，第一批测试的申请截止日期为 2016 年 7 月，共有 69 家企业申请，其中有 24 家企业被接受进行测试；第二批测试的申请截止日期为 2017 年 1 月，共有 77 家企业申请，其中有 31 家企业被接受进行测试。从实施情况来看，进行测试的对象主要是基于信息技术开发出来的服务于金融市场运行的技术平台、应用程序（APP）等。参与测试的企业中不乏 HSBC 这样的大公司。

二、澳大利亚

澳大利亚证券与投资委员会（Australian Securities and Investments Commission, ASIC）于 2017 年 2 月发布了《无金融服务或信贷许可条件下测试金融产品与服务》，推出了澳大利亚版的监管沙盒实施方案。根据这一方案，澳大利亚的监管沙盒框架主要包含以下三方面内容：（1）在《2001 年公司法》、《2009 国家消费者信贷保护法》等现有法律监管框架中的豁免或灵活性条款；（2）依据《公司法》第 2016/1175 号文书（概念验证许可豁免）和《信贷法》第 2016/1176 号文书（概念验证许可豁免）对特定金融产品或服务向 ASIC 申请放松监管。这种情形是澳大利亚所特有的；（3）ASIC 对其他金融产品或服务实施个别放松监管（individual relief）。这种情形与其他国家所实施的监管沙盒计划比较接近。

可以看到，澳大利亚版监管沙盒框架与其他国家相比具有很大的不同，其涉及的范围要广泛得多。在这一部分中，我们将对澳大利亚版监管沙盒框架中的上述三种情形分别进行简要介绍。

1、现有法律监管框架中豁免或灵活性条款

澳大利亚现有法律中包括很多无需获取 ASIC 金融服务许可或信贷许可情况下也可以提供金融服务或从事信贷活动的情形。具体包括：

（1）作为拥有金融服务许可或信贷许可机构的代表开展业务；（2）所提供的产品和服务无需获得 ASIC 的许可；（3）已经就部分类别的产品或个人取得了豁免权利。

总体上看，此类条款是现有法律监管框架中的豁免或灵活性条款，并非主要针基于金融科技所产生的创新活动，与其他国家普遍采取的金融监管沙盒方案存在较大差异。

2、金融科技许可豁免

如前文所述，在澳大利亚开展的金融产品和服务可以按照《公司法》和《信贷法》中的有关条款申请放松监管。对于与金融科技有关的产品或服务而言，这种情形被称为金融科技许可豁免（Fintech licensing exemption）。其具体情况如下：

（1）**什么是金融科技许可豁免？** 澳大利亚的金融科技许可豁免是指，依据《公司法》第 2016/1175 号条款（概念验证许可豁免）和

《信贷法》第 2016/1176 号条款（概念验证许可豁免），符合条件的企业可以对特定的金融产品或服务进行为期 12 个月的测试，而无需获得金融服务许可或信贷许可

（2）**什么样的产品和服务可以进行测试？** 出于降低风险的考虑，金融科技许可豁免仅适用于部分而不是全部金融产品和服务，且并不适用于发行金融产品或提供信贷。金融科技许可豁免所适用的范围见表 3：

表3：金融科技许可豁免的范围——金融服务与信贷活动	
金融服务	- 就特定金融产品提供一般性建议或者个人建议； - 与处理金融产品有关的金融服务，但发行金融产品除外。 金融产品包括证券、政府发行的债券、股票或债券、简单管理投资计划、存款产品、部分类型的保险产品、支付产品等。
信贷活动	与特定信贷合约有关的辅助性工作或中介活动。信贷合约需要满足以下条件： - 最高信用额度不超过25000美元； - 最高年化成本不超过24%； - 不受制于负责任的贷款义务； - 不是消费者租赁。

资料来源：根据ASIC网站（<http://asic.gov.au/>）相关内容整理。

金融科技许可豁免不适用的金融产品和服务包括：1）复杂金融产品（例如衍生品）；2）不易被逆转的非流动性金融产品或安排；3）期限较长的产品（如养老金和人寿保险产品）；4）之前主要针对弱势消费者的金融产品（如消费者租赁）。

（3）**测试期。**测试期为 12 个月，测试期从提出申请开始 14 天后开始计算。

（4）**申请金融科技许可豁免的条件。**申请金融科技许可豁免需

要满足以下条件：

表4：申请金融科技许可豁免的条件	
条件	具体要求
消费者限制	对于零售消费者，测试活动最多向100个消费者提供服务；对于批发或成熟消费者则没有数量限制。
风险敞口限制	对于零售消费者来说，金融科技许可豁免仅适用于以下情形： 1）每一个零售消费者与所测试金融服务有关的存款产品、简单管理投资计划、证券、政府债券和支付产品的风险敞口不超过10000美元； 2）与所测试金融服务有关的信贷合同下的信贷金额不超过25000美元； 3）与所测试金融服务有关的一般保险合同所承保的金额不超过50000美元。 对于批发或成熟客户来说，则没有风险敞口限制； 测试期间参加测试的所有消费者的风险敞口总额不超过500万美元。
消费者保护措施	就金融服务申请许可豁免时，要向零售消费者告知服务的内容、补偿金额和争端解决程序等信息； 就信贷辅助性业务申请许可豁免时，要向消费者告知服务的内容、报酬和争端解决程序等信息。除此之外，还需要满足“负责任贷款（responsible lending）”的义务。
充分的补偿安排	测试必须提供充分的补偿安排。测试期间补偿安排的关键性要求包括： <u>最低要求</u> ：对于任何一种索赔和累计索赔，PI保险单必须有至少100万美元的限额； <u>覆盖期间</u> ：覆盖期间要达到12个月。
争议解决	测试需要建立有效的争议解决机制。

资料来源：根据ASIC网站（<http://asic.gov.au/>）相关内容整理。

（5）**申请延长测试时间或变更条件。**ASIC 允许申请主体申请延长测试时间（例如，将测试时间延长 12 个月）、增加测试消费者的数量（例如，允许向 200 个零售消费者提供服务）或者变更其他测试条件。这种情况将被视为个别放松监管（individual relief），从而适用于澳大利亚版监管沙盒框架中的第三种情形。ASIC 在考察申请人延长测试时间或增加测试消费者数量的申请时，主要考虑以下因素：

1）延长测试时间或增加测试消费者数量的性质；2）延长测试时间或增加测试消费者数量的原因；3）延长测试时间或增加测试消费者数量如何使得商业模式更加有效，而不仅仅是扩大了业务的范围；4）

测试期间开始的时间；5）是否已经申请了业务许可，如果是的话，是从哪一天开始申请的；6）在测试期间提供金融服务的相关经验和教训，包括是否与消费者存在重大争议或操作不当。

总体上看，ASIC 对于金融科技许可豁免所适用的产品类型、风险敞口、消费者保护等都给出了详细的规定。

3、个别放松监管

如果申请主体希望在不许可情况下对特定的金融产品和金融服务进行测试，但又不满足第一种情形（现有法律监管框架中的豁免或灵活性条款）和第二种情形（金融科技许可豁免），那么申请人可以向 ASIC 申请个别放松监管（individual relief）。除此之外，如前文所述，在第二种情形中如果申请人需要增加测试客户的数量或者变更其他测试条件，也可以向 ASIC 申请个别放松监管。换言之，个别放松监管在上述两种情形之外为申请主体提供了另外一种放松监管的通道。对于个别放松监管，ASIC 主要采取“一事一议”的方式进行审批，并没有规定详细的标准。

三、加拿大

加拿大证券管理局(Canadian Securities Administrators, CSA)所实施的监管沙盒测试方案是 CSA 出台的 2016 至 2019 年业务计划的一部分，于 2017 年 2 月 23 日正式启动。这一方案的目的在于更好地理解技术创新如何影响资本市场，并对如何通过改进现有监管体制

以应对金融科技发展进行评估。

1、资格标准

监管沙盒测试主要针对的是那些从加拿大金融市场发展角度来看具有创新性的商业模式。申请测试的主体既可以是设立时间较短的新兴企业，也可以是已经运行很长时间的成熟企业。拟申请测试的企业需要做好在真实环境中进行测试的准备，并提交一份商业计划以及关于对消费者福利情况的讨论（包括如何最小化消费者的风险）。除此之外，CSA 还为监管沙盒测试方案提出了替代性方案：如果未能满足上述标准，申请主体仍然可以通过标准的程序申请监管豁免或降低监管要求。

2、实施过程

当申请主体具有创新性业务模式时，可以与本地金融监管部门联系并讨论该业务所适用的法律问题，本地金融监管部门将会按照“一事一议”的方式分析每一种业务模式。具体实施过程如下：

（1）**讨论。**申请主体将创新性业务模式提交给本地金融监管部门，本地金融监管部门的工作人员将对所提交的业务模式进行分析并提问。工作人员将和申请主体一起讨论需要对现有监管标准中的哪些内容进行调整或者豁免，并讨论对该业务模式进行监管沙盒测试的可行性，包括限制条件等。

(2) **申请。**申请主体应当向本地监管部门提出对现有监管要求进行调整或豁免的申请，监管部门的工作人员在这一过程中可以向申请主体提供相应的帮助。

(3) **评审。**监管部门的工作人员对申请主体提交的申请进行快速评审。

(4) **制定方案。**监管部门的工作人员对申请主体进行监管沙盒测试的限制和条件进行明确。

(5) **实施。**如果申请主体同意监管部门的意见，它将按照上述限制和条件获得授权在给定时间内进行监管沙盒测试。

四、荷兰

荷兰金融市场管理局（AFM）和荷兰中央银行（DNB）于 2016 年 12 月共同推出了荷兰的监管沙盒测试方案，计划于 2017 年 1 月 1 日开始实施。

1、实施对象

荷兰的监管沙盒测试方案针对的是那些从事金融产品、金融服务和模式创新的所有金融服务公司，包括那些接受现有监管框架监管的公司以及新进入的公司。上述金融创新活动可以是来源于对金融科技（Fintech）的应用，也可以不是。监管沙盒测试方案所涵盖的范围要远远超过金融科技，它涵盖了那些有助于金融市场稳定运行、增加

金融消费者和投资者福利的所有金融创新活动。

2、进行测试的时机

如果一家金融服务公司在对某项金融产品、服务或业务模式进行营销时发现，无法合理地满足特定的监管政策或规则，但却能够实现其金融创新的初衷，那么，它可以尝试申请进行监管沙盒测试。其中，“合理”一词至关重要，是否“合理”需要有监管部门按照“一事一议”的方式进行判定。是否使用监管沙盒依赖于具体的环境和情形。

3、适用标准

为了保障金融体系的安全运行，进入监管沙盒测试的公司需要满足以下标准：

（1）拟测试的创新性金融产品、服务或业务模式需要满足金融监管法律的一项或多项目标，具体如下：1）金融服务公司的稳健性和金融系统的稳定性；2）程序有序透明，不同市场主体之间关系界定清晰，全面而且慎重地考虑了消费者权益；

（2）在现有条件下实施所测试的金融产品、服务或业务模式面临无法克服的政策和法律障碍，尽管这些创新符合相关政策和法律的初衷；

（3）金融服务公司本身的业务流程包含了完备的程序和措施，这些程序和措施能够保障金融服务公司稳健运行，同时保障那些购买

上述金融产品或服务的消费者以及其他任何利益相关者的利益。判定上述程序和措施是否能够确保金融产品、服务和业务模式得以顺利实施的标准如下：1）是否被清晰地界定和描述？是否具有明确的时间表？包括开始和结束的时间；2）是否足够成熟以在现实环境中进行应用？金融服务公司需要证明金融产品、服务和业务模式已经做好的进入测试的准备；3）即使测试失败也不会损害到金融服务公司的正常运行。已经制定了符合监管要求的完备的风险管控措施，包括可行的退出计划等。

4、操作流程

荷兰监管沙盒测试的操作流程如下：

（1）**监管沙盒的申请**。监管沙盒从 2017 年 1 月 1 日开始实施，金融服务公司可以在任何时间向荷兰金融市场管理局（AFM）和荷兰中央银行（DNB）提出申请，所提出的申请将会被严格保密。

（2）**监管沙盒的暂停和变更**。监管部门会对监管沙盒的应用过程进行监督，有权在任何时间变更监管沙盒计划，或者对监管沙盒提出新的约束或施加新的要求。

（3）**对监管沙盒进行评估**。监管部门将按照一定的标准对监管沙盒的效果进行评估，具体标准按照“一事一议”的原则来确定。经过评估，监管沙盒将会面临三种可能性：1）进行优化调整；2）无限期地继续使用；3）终止。

（4）**收费**。进行监管沙盒测试不会被收取任何费用，但新成立的公司会被收取一定的许可费用，已有的金融机构要按照金融监督基金法（Financial Supervision Funding Act）支付常规性监管费用。

（5）**透明度**。由于监管沙盒测试申请是保密的，AFM 和 DNB 不能够对其进行公开讨论。但是，向市场公开监管沙盒测试中一些案例仍然是非常有益的，包括操作方案以及测试过程的进展等。AFM 和 DNB 可以定期报告监管沙盒测试的相关进展，当然，其中涉及到的案例都是匿名的。