

监管沙盒是中国转变金融科技监管理念的有益借鉴，可以弥补现有金融监管机制的不足，是平衡创新与风险的有效监管手段

监管沙盒的应用与启示

胡滨 杨楷

金融与科技融合发展是经济社会信息化水平提高的一个重要方面，同时也是全球金融创新的热点，并且正成为未来金融业竞争的重要领域。为适应这一趋势，全球越来越多的国家开始制定支持金融科技发展的战略规划，建立促进金融科技创新的生态环境，其中一项重要内容就是营造兼顾创新与风险的良好监管环境。英国提出的“监管沙盒”计划得到了各国监管者的积极响应，为监管金融科技创新探索了一条新路。

监管沙盒的内涵与目标

监管沙盒（Regulatory Sandbox）的概念由英国政府于2015年3月率先提出。按照英国金融行为监管局的定义，“监管沙盒”是一个“安全空间”，在这个安全空间内，金融科技企业可以测试其创新的金融产品、服务、商业模式和营销方式，而不用在相关活动碰到问题时立即受到监管规则的约束。

监管沙盒计划在推出之时就受到国际上的广泛欢迎。2016年初，澳大利亚和新加坡的金融监管机构就与英国金融行为监管局签署了合作协议，并各自对所制定的监管沙盒计划在国内征求意见。近来，中国香港、泰国、阿布扎比和马来西亚的监管当局也推出了自己的监管沙盒计划，加拿大、中国台湾等国家和地区的监管部门也正在对监管沙盒进行积极研究，以便进一步促进金融创新，提升金融产品和服务的效率与竞争力。

本质上看，监管沙盒是监管者为履行其促进金融创新、保护金融消费者职能而制定的一项管理机制。这种机制的特别之处在于，金融机构或为金融服务提供技术支持的非金融机构，可以在真实的场景中测试其创新方案，而不用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，监管者在以保护消费者权益、严防风险外溢的前提下，通过主动合理地放宽监管规定，减少金融科技创新的规则障碍，鼓励更多的创新方案积极主动地由想法变成现实。在此过程中，能够实现金融科技创新与有效管控风险的双赢局面。

监管沙盒的主要目的是帮助金融创新在实际的生活场景中进行测试，而这种测试不能对消费者造成损害，且应遵守必要的法律规定。这与英国实行行为监管的内在要求是一致的，英

国金融行为监管局认为，能够使金融消费者受益的颠覆性金融创新是提高市场竞争活力的重要内容。而在金融创新中发挥更具建设性的作用，并尽量减少监管对金融创新所造成的不必要障碍正是支持颠覆性金融创新的重要方式。放在更大的背景下，则是英国十分重视自身的国际金融中心地位，希望在金融科技领域也能世界领先。

监管沙盒的作用

监管沙盒有利于鼓励金融科技创新。第一，监管沙盒有助于减少金融创新产品面世的时间和成本。监管沙盒根据创新方案的实际需求和监管需要适当调整监管规则，给创新创造了明确、宽松的环境，避免了以往创新产品被一再延迟面世的情况，甚至让创新得到了监管者的鼓励。第二，监管沙盒有利于金融科技初创企业的融资。英国的经验表明，监管的不确定性将使创新项目估值降低15%，而监管者的建设性参与，部分消除了投资者对创新方案的不确定性的疑虑，有利于提高创新企业估值。第三，监管沙盒符合金融科技创新的多项需要。一方面，监管沙盒可以帮助企业有效管控创新可能造成的风险；另一方面，企业可以在沙盒内获得监管者和消费者的反馈，为创新的完善和推广积累市场经验。

监管沙盒进一步增强了金融消费者保护。便利金融消费者、保护金融消费者是实施监管沙盒的基本原则。监管沙盒鼓励更多金融科技走向市场，除了能够覆盖更多的消费者，为消费者带来更多的产品和服务类型以外，还可能通过金融科技间的竞争，提高金融服务质量，降低消费者获得金融服务的成本。此外，监管沙盒有助于加强创新企业同监管部门的沟通交流，不但帮助金融科技创新在面世之前就具备了完善的消费者保护措施，而且为创新企业高质高效地达到监管规定提供了直接的指导和辅助。

监管沙盒引导金融科技的发展。监管部门利用监管沙盒为金融科技创新提供便利的同时，增强了监管对创新的适应性。有限地暂时性放宽监管规则，有助于实现监管促进创新的职能。监管者参与到监管沙盒之中，可以充分了解创新方案的金

融本质、风险特征和操作手法等,为监管者制定相关政策措施积累了经验。在金融产品和服务的早期,监管者可以充分利用监管沙盒的时间和沟通机制构建相应监管框架,在创新面世时及时出台相关监管政策。

监管沙盒对中国金融科技监管的启示

监管沙盒是中国转变金融科技监管理念的有益借鉴。包容是世界各国监管者对待金融创新的普遍态度,但究竟如何在法律框架内实现包容、包容到何种程度而不至于风险上升并无统一标准。当前,中国金融监管的包容性就体现为互联网金融监管所表现出的“先发展后规范”思路。但e租宝等事件对消费者权益造成的损害无疑是这种思路的一项较大弊端。而监管沙盒有助于监管者在创新中发挥建设性作用,通过监管措施的主动调整促进市场创新的主动实现,将被动响应、等待风险事件驱动的监管理念转变成为主动引导的理念。

监管沙盒可以弥补现有金融监管机制的不足。首先,监管沙盒将为金融服务提供支持的科技企业也纳入金融监管范围,明确了现有金融监管对金融科技创新的监管职责。其次,金融科技创新使得金融混业经营特征进一步明显,且部分金融科技创新的出发点正是监管套利。当前的分业监管体制在应对类似情况时,往往存在监管滞后或是监管空白的情况。监管沙盒则让不同监管部门在创新面世前就有机会了解伴随创新的风险,从而提前沟通协调相应机制,降低了产品面世后的监管协调成本。

监管沙盒是平衡创新与风险的有效监管手段。首先,通过监管沙盒,事前授权的传统监管模式得到改进。监管沙盒内的风险相对可控,监管者通过颁发有限的授权,在确保安全的情况下为初创企业提供了创新的机会。其次,创新发展和风险管控得到兼顾。监管沙盒在创新的测试过程中嵌入了监管者的审核、监督、评估以及对消费者保护的要求,不但能够保证最终进入市场的都是真正的创新,而且让创新在较大限度内得到测试的同时,还有效减少了潜在风险的扩散。

中国实施监管沙盒时机已经成熟

当前,中国已经初步具备实施监管沙盒的基础条件。一方面,现有监管机制并不排斥监管沙盒,其弥补了现有金融监管在应对金融科技创新方面的不足。另一方面,互联网金融监管规则以及与之配套的第三方支付、P2P监管规则都已经出台,为实施监管沙盒积累了有益经验。而中国

的金融科技监管的研究已经起步,尤其是对数字普惠金融监管问题的研究正在深入推进。与此同时,我们也清醒地看到,中国实施金融监管沙盒面临操作层面的挑战。首先,监管沙盒对监管资源配备的要求较高。从创新标准的审定、消费者保护措施的设置、对创新企业的沟通指引以及对创新成效的评估等都需要监管者增强在机构设置、人员配备、技术储备和管理机制等方面的建设。其次,监管沙盒作为监管方式的一次大胆创新,还需要面对现行监管规则与法律框架对监管责权的束缚,积极协调暂时性宽松与法律法规等的不一致。因此,监管沙盒作为一项全新的金融监管机制,在未来的架构设计方面需要重点考虑以下几个方面。

第一,明确监管职责,确立监管沙盒工作机制。鉴于金融科技创新具有多样性、混业性、颠覆性等特征,与分业监管存在不匹配的地方,监管沙盒的实施应该明确主体职责,可以把监管沙盒的设立主体与当前正在进行的金融监管框架的改革相配套。可以在未来的金融监管协调部门下设立监管沙盒的操作主体,确立相应的工作机制,负责监管沙盒的实施、管理和改进。

第二,转变金融科技监管理念,为监管沙盒整合资源。规则也是创新的一部分,树立主动引导的观念才能更好地把握监管沙盒的标准,将监管沙盒的效果最大化发挥。而要践行这种理念,满足监管沙盒对资源配备的要求,尤其是对信息科技专业的要求,金融监管部门可以借助信息科技部门力量,将金融监管与科技创新治理结合起来,发挥各自比较优势,充分利用现有的政府管理资源。

第三,从具体措施开始逐步实施。监管沙盒将企业、消费者和监管者有机结合在一起,其构建具有一定的复杂性,且监管沙盒的具体实施效果尚无实际验证。对于这一全新的管理机制,监管沙盒的管理主体可以先吸收借鉴监管沙盒的限制性授权、监管豁免、免强制执行函等措施,就个别金融科技创新,先行试用,再逐步实现企业、消费者和监管者的良性互动,逐步构建起完整的沙盒体系。

第四,协调监管沙盒与现有法律法规。一方面,监管沙盒在授权、监管豁免等方面的宽松条件需要得到现有法律法规的认可,避免监管者与企业间的权责不清。另一方面,监管沙盒需要在法律框架下展开,监管沙盒中管理者的行为、创新企业的行为以及监管机构和企业间的相互合作等都应该得到规范。

作者单位:中国社会科学院金融研究所,胡滨系副所长;中国社会科学院研究生院
(责任编辑 植凤寅)

