

国际金融科技监管政策借鉴及启示

2020年04月16日 10:39 来源:中国社会科学网-中国社会科学报 作者:傅昌奎 黄文礼 郑瑜琦

金融科技(Fintech)表现为科技对传统金融核心业务的深度渗透,甚至对整个金融生态圈的重构再造。如传统的支付手段已经逐渐被网络支付替代,2018年中国网络支付规模突破200万亿元大关,年均复合增长率高达153%。但金融科技具有的复杂运行机制、跨地域影响能力以及技术风险性使得传统金融监管对其适用性下降,用新的监管思路、政策加以引导,避免网络洗钱和恐怖融资等风险,使其稳健发展变得日益重要。金融科技政策既要鼓励创新从而实现时代价值,又要避免风险的积聚进而把握其理性边界。作为金融科技发展领先的国家,英美及其他国家的成功经验对于我国金融科技政策及监管具有一定的借鉴意义。

英国“主动创新型”监管及支持政策

2015年,英国前首相卡梅伦宣布金融科技发展的五年规划,致力于实现“打造全球金融科技投资最友善环境”“成为全球金融科技中心并诞生至少25家领先企业”以及“创造10万个金融科技工作岗位”三大目标。英国的一系列举措也证实了发展金融科技的决心。

英国首创“沙盒监管”制度,提倡“主动创新型”监管,为企业搭建了一个“创新实验室”。在测评了金融科技公司的业务范围、创新程度、为消费者带来的利益、“沙盒测试”的必要性以及公司背景之后,符合条件的公司进入“沙盒监管”,对金融产品与商业模式实施试运行。顺利通过“沙盒测试”的项目即使与现行法律法规有冲突,也可以由监管机构授权进行更大范围的推广;在测试中暴露问题的项目,监管机构有权力叫停,但是企业不需要对试运行失败产生的负面影响承担法律责任。这样的监管方式既卸下了企业创新的“违法包袱”,鼓励大胆创新,又将潜在风险遏制在“摇篮”中,让监管机构能够根据前沿创新情况调整监管措施。

在注重创新的同时,英国也十分关注用户个人信息的保护,2018年英国标准协会发布的《支持金融科技公司与金融机构合作指南》中提出金融机构和金融科技公司在实施欧盟通用数据保护条例之后,还要承担更多的用户信息的保护责任。金融科技公司应当通过制度、流程、内部控制等措施保护消费者的数据访问权、被遗忘权等权利,并向金融机构披露数据处理的目的和收集数据的范围,注重各项操作过程对隐私影响的评估以及可能的风险泄露,确保公司具备信息泄露预警能力和及时处理能力。

为促进金融科技的发展,英国金融行为监管局(FCA)开展了“项目创新”计划,旨在为金融科技创新公司提供直接咨询,并通过了解企业创新发展状况适时调整监管政策和流程。“项目创新”计划中的“金融科技桥政策”和“监管科技政策”在推进金融科技发展的过程中起到了重要作用。其中“金融科技桥政策”指的是英国与其他国家签署合作协议,为双方的金融科技企业顺利进入彼此市场,提供市场状态和监管规则相关信息。该政策给予其他国家的金融科技公司一个进入英国市场的机会,也提升了英国企业的国际竞争力。“监管科技政策”指的是监管机构支

持创新企业利用科技对监管中的数据上报、标准可理解度、实时预测和监管架构等方面进行改革完善。FCA 在扶持监管科技公司发展的过程中，帮助监管科技公司明确监管要求，并积极与其合作制定监管科技标准。

英国政府还为技术创新提供了税收政策优惠。中小企业可以享受 230% 的研发支出扣除比例，非中小企业享受 130% 的扣除比例。投资电子商务和信息技术的中小企业享受费用 100% 税前扣除优惠政策。“专利盒子”制度还允许企业按照 10% 的税率交纳专利权所获收益的所得税，从而鼓励企业开发专利技术与产品。

美国“限制严苛型”监管及鼓励政策

2018 年，美国证券交易委员会 (SEC) 成立创新和金融科技战略中心，为国内外监管机构和公众参与金融科技治理提供了平台，将金融科技提升至战略高度。

美国实施功能监管，即根据公司具备的金融功能进行监管。例如，具有货币功能的第三方支付归属于货币监理署 (OCC) 监管范围内，具有资产证券化功能的 P2P 业务属于 SEC 管辖范围内。这种“限制严苛型”监管意味着，无论金融科技呈现何种不同形态，总是受到功能所对应法律法规的约束。为保持监管的先进性，2017 年美国发布《金融科技白皮书》，提出 10 项原则，明确“鼓励利用科技提高金融的效率和有效性，注重金融科技的安全性和稳定性”的监管理念，为金融科技市场的参与者提供了指引。同年，OCC 发布《金融科技企业申请评估章程》为自愿申请且符合要求的金融科技企业颁发国家银行许可牌照，持牌的金融科技公司受到银行的约束，只能从事银行允许范围内的活动，但也因为银行的增加支持而享有较未持牌公司更好的社会声誉。

除对金融监管的政策原则进行调整，美国也意识到在数字时代下金融监管的方式需要变革。运用区块链、云计算、人工智能等新兴技术进行科技监管，用以应对金融科技中所涉及的海量数据、复杂运算、高频交易等监管难点，从而提升监管效率和精确度，实现风险实时监控和及时预警。美国证券交易委员会已经开始利用机器学习，对申请人行为进行预测进而评估其潜在的欺诈可能性。

加强监管的同时，美国也鼓励有利于消费者的创新。为降低创新性产品面临的政策不确定性，2016 年美国消费者金融保护局 (CFPB) 发布了《CFPB 创新细则》，其中提出的“无异议函”制度为产品提供事前认可机制。申请者需要说明创新产品为消费者提供的新便利、带来的新风险、具备的降低风险保障措施以及消费者对产品的了解程度等信息，从而获得“无异议函”，表明 CFPB 没有对该产品实施强制监管。此外，美国各个部门都陆续采取不同的措施来鼓励金融科技在合理范围内的创新。

美国成熟的市场化征信系统也为金融科技的发展提供了帮助。与中国“政府主导、互联网巨头垄断”的征信系统情况不同，美国征信信息最早来自实体商户，以消费数据反映个人征信，并通过个人征信机构之间的兼并收购，整合数据资源，形成当前三大征信机构鼎立的格局。征信行业还形成自我约束的行业自律组织，制定行业规章和标准，并促进会员之间的交流，从而构建完善的征信系统，有助于避免“同人不同分”“多头借债”等问题。

其他国家的金融科技政策

除了英美两国的成功经验之外,国际上还有许多国家的金融科技政策值得借鉴。致力于构建“智慧国家”的新加坡采取一系列措施为金融科技创新企业提供资金和政务服务上的支持,包括在金管局下组织金融科技创新团队、投入 2.25 亿新元推动“金融领域科技和创新计划”、设立国立研究基金会和金融科技署。澳大利亚不仅对国内的金融科技发展态度十分宽容,而且还积极与其他国家建立金融创新合作关系,包括与卢森堡金融监管委员会、美国商品期货交易委员会、中国证监会等签订协议就金融科技领域的发展和监管共享信息。印度则以较为谨慎的态度探索金融科技的应用,其中包括成立印度管理学院普惠金融实验室对金融创新企业进行实验观测。

通过考察英美及新加坡等国的金融科技监管政策经验,我国应当结合国内金融科技的发展状况制定有效措施。在监管方面,监管机构应当积极了解金融科技市场前沿发展和带来的变革,理清监管基本原则、监管负责主体及其监管范围和监管标准,积极运用科技手段进行监管方式改革,防范金融科技潜在的金融风险和数据泄露风险,从而保护广大投资者和消费者的切身利益。在政策方面,政策制定者应当加强顶层设计和统筹规划,主动调查市场中金融科技企业实际面临的困难,给予金融科技企业一定的政策优惠,并积极完善征信系统,支持金融科技的发展。

(本文系国家社科项目“数字供应链金融支持新型农业经营主体融资模式及运行机制研究”(19AJY018)阶段性成果)

(作者单位:杭州师范大学;浙江财经大学)