

## 2019 年上半年全球金融科技监管动态及趋势

金融科技作为科技驱动的金融创新，已是一项全球性议题，并日益成为全球各国各地区金融竞争和金融资源布局的焦点领域。面对错综复杂的国际经济金融形势以及快速变化的金融科技发展态势，应继续深入研究、密切跟踪、加强国际协作，以更好地促进全球金融科技规范健康可持续发展。

### 部分国家和地区将金融科技列为重点工作之一

一是通过出台政策、设立机构、调整组织、持续监测等措施，推动金融科技健康有序发展。

英国有关监管部门深入开展技术应用、业务创新、监管科技等方面研究。2019 年度计划显示，英国金融行为监管局（Financial Conduct Authority, FCA）将继续深入考察开放银行的有效性，还可能就开放金融（Open Finance）展开更广泛讨论。金融科技方面研究重点包括：机构在大数据和人工智能使用方面的经济学和道德规范，分布式账本技术、量子计算、用于政策分析和监管的机器学习等。监管科技方面，将加强探索和试验，重点关注如何改进行业和监管机构之间的数据交换方法，并继续围绕新技术解决方案开展工作，以期在反洗钱和金融犯罪合规方面取得更好效果。此外，还将就如何通过技术满足企业和弱势消费群体金融需求开展调查研究。

美国有关监管部门成立金融科技顾问组、金融创新办公室等，支撑监管决策。2019 年 3 月，纽约联邦储备银行（Federal Reserve Bank of New York）成立金融科技顾问组，就与金融科技有关的新问题、技术应用和市场影响以及对纽约联邦储备银行履职能力的潜在影响提出观点和意见。4 月，美国金融业监管局（The Financial Industry Regulatory Authority, FINRA）宣布设立金融创新办公室，以应对金融业创新带来的机遇和挑战。5 月，美国众议院金融服务委员会（U.S. House Committee on Financial Services）成立金融科技工作组和人工智能工作组，旨在帮助国会在相关领域的新发展中保持领先地位，从而提高政策制定能力。

欧洲银行管理局（European Banking Authority, EBA）将理解金融创新带来的风险和机遇作为 2019 年工作重心之一。相关工作包括：调整监测创新的方法，建立“创新雷达”（innovation radar）以跟踪识别和金融创新。研究金融科技对支

付机构与电子货币机构商业模式的影响，以及大数据与数据分析应用，发布相关报告。加密资产方面，制定一个通用模板支撑监管当局对加密资产活动的监测，并对面向消费者的相关产品和服务开展评估。主持召开欧洲创新促进者论坛（European Forum for Innovation Facilitators），该论坛于 2019 年 4 月由欧盟委员会和欧洲监管当局（ESAs）共同发起设立，旨在促进金融科技监管协调合作。

韩国有关监管部门出台并已逐步落实系列政策，明确支持金融科技发展。韩国金融服务委员会（Financial Services Commission, FSC）在 2019 年金融科技创新的政策重点中指出，将不遗余力支持金融科技公司提供具有全球竞争力的服务，并将金融科技创新推广至整个金融业。韩国金融服务委员会于 3 月发布《2019 年金融政策路线图》，提出五方面关键举措促进金融创新，包括：允许更多新主体进入金融市场；启动监管沙箱；修订《信用信息法》以促进大数据在金融领域的应用；引入开放银行系统使金融科技公司与银行共享支付网络；审查电子金融业务的监管框架以便更灵活地应对新型支付服务。

金融稳定理事会（Financial Stability Board, FSB）持续关注金融科技对金融稳定的影响。金融稳定理事会在 2019 年度工作计划中指出，将持续监测金融数字化趋势，进一步分析技术创新对金融稳定的影响以实现趋利避害。如大型科技公司涉足金融业、技术导致的第三方依赖、分布式金融科技对金融稳定的影响等。

二是通过加强金融科技领域国际监管合作，增进监管协调、市场交流以及信息共享。

美国财政部（U.S. Department of the Treasury）和英国财政部（UK's HM Treasury）建立金融创新伙伴关系（Financial Innovation Partnership, FIP），以促进美英在金融服务方面的合作。金融创新合作伙伴关系将侧重于两个主要领域：一是监管参与，在现有监管合作的基础上，讨论监管发展并分享金融服务创新相关技术问题和经验；二是商业参与，促进对私营部门企业家和新商业模式的支持，为私营企业提供与行业协会和市场参与者接触的跨境机会。

中国香港金融管理局与泰国中央银行（Bank of Thailand）签署金融科技合作谅解备忘录，将在金融科技业务推介、信息和经验分享以及联合创新项目等方面展开合作。中国人民银行与泰国中央银行签署金融科技合作协议，以加强双方在金融科技领域的创新和联合研究、信息共享及监管合作。中国和英国进行了第十

次中英经济财金对话，双方同意为两国金融科技企业在彼此市场中发展以及与传统金融机构共同服务实体经济提供良好政策环境。新加坡金融管理局（Monetary Authority of Singapore, MAS）宣布与英格兰银行（Bank of England, BoE）、英国金融行为监管局开展网络安全合作，并将签署谅解备忘录，以应对金融领域日益增长的网络风险威胁。

### **金融科技监管体系不断建立健全**

一是美国、瑞士和中国香港地区有关监管部门探索推行牌照管理，效果仍有待观察。

美国货币监理署（Office of Comptroller of Currency, OCC）针对金融科技公司发放的特殊目的国民银行牌照进程受阻。美国货币监理署于 2018 年 7 月起正式接受美国国内金融科技公司申请特殊目的国民银行牌照。2018 年 9 月，纽约州金融服务局（New York State Department of Financial Services, DFS）提起诉讼，质疑此举超出了美国货币监理署的法定权力，要求后者停止进一步行动。美国货币监理署申请驳回纽约州金融服务局的诉讼。2019 年 5 月，联邦地方法院驳回了美国货币监理署提出的驳回申请中的部分指控。截至 6 月末，尚无金融科技公司获批此牌照。

瑞士金融市场监督管理局（Swiss Financial Market Supervisory Authority, FINMA）开放金融科技牌照申请以促进金融科技创新。2019 年 1 月起，接受最高 1 亿瑞士法郎公众存款的公共存款机构可向瑞士金融市场监督管理局申请金融科技牌照。新牌照的业务受到限制，获得新牌照的公司可进行部分银行业务，但对客户资产的接受范围有限，不得从事商业银行期限转换业务，客户存款不得投资，也不得支付利息。截至 6 月末，尚无金融科技公司获批此牌照。

香港金融管理局发放虚拟银行牌照，促进香港金融科技发展和创新，提升客户体验，促进普惠金融。2019 年 3 月以来，香港金融管理局共发放 8 张虚拟银行牌照。香港金融管理局表示会密切监察虚拟银行的运营情况，包括客户对虚拟银行通过新模式提供金融服务的反应、虚拟银行是否会为银行业带来影响等，并预计在虚拟银行服务推出后一年左右对其运营情况作出全面评估。

二是美国、德国、俄罗斯有关部门重点关注人工智能技术应用和风险，特别是个人数据安全和隐私保护。

美国参议院银行、住房和城市事务委员会（US Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs）表示，需通过立法赋予消费者对金融数据更大的控制权并加强保护，以确保消费者及时并持续获知有关侵权行为。

德国联邦金融监管局（Ba Fin）指出，金融行业对大数据和人工智能的使用仍然过低，虽然这种情况可能很快就会发生变化，但目前尚无法识别其系统性风险。在证券监管报告体系等拥有高质量结构化数据的监管领域，德国联邦金融监管局将积极研究未来对大型结构化数据的分析能否更多地由人工智能管理。

俄罗斯央行（Bank of Russia）于 2019 年 2 月发布生物特征识别方面的信息安全指导性文件，就减轻使用统一生物识别系统时存在的威胁提出三点建议：一是生物特征数据的收集、传输需使用现代信息保护设施。二是对使用个人数据的运营商行为进行记录，并对其告知该记录行为。三是为提高信息安全性，建议使用数字签名证书。

三是美国、韩国、澳大利亚、英国有关监管部门对 P2P 网贷监管更审慎，重点关注金融消费者保护。

2019 年 2 月，美国联邦贸易委员会（Federal Trade Commission, FTC）完成对在线贷款平台 SoFi 虚假宣传事件的调查，要求 SoFi 在此后的广告宣传中不得向消费者传递没有确切证据支持的成本节约量等信息内容。

韩国金融服务委员会会同有关部门举行公开听证会，计划提出一项关于 P2P 借贷的法案，旨在对其进行适当监管。韩国金融服务委员会主席在听证会上指出，新 P2P 借贷法案将重点保护投资者和借款人，并采取措施防止 P2P 平台产生利益冲突和道德风险。

3 月，澳大利亚审慎监管局（Australian Prudential Regulation Authority, APRA）发布信贷风险管理讨论文件，建议将 P2P 与第三方信贷合作方形成的风险敞口纳入存款类机构的审慎管理。

6 月，英国金融行为监管局颁布 P2P 借贷市场监管新规。特定投资者（如首次接触资产投资的散户投资者）对 P2P 贷款的投资最高不得超过其可投资资产总量的 10%。新规还要求所有 P2P 平台在产品销售前对投资者进行适当性评估，确定其投资经验和知识是否满足成熟投资者标准。新规还明确了治理安排、系统和控制平台的要求，特别关注信用风险评估、风险管理和公平估值等方面；强化

平台制定退出计划的要求；加强 P2P 平台市场营销管控，降低模糊和虚假宣传；明确 P2P 平台信息披露最低要求等。

四是欧盟、新加坡有关监管部门加强金融机构外包管理。

欧洲银行管理局于 2 月发布修订的外包安排指南，旨在为信贷机构、投资公司、支付和电子货币机构等在内的各类金融机构建立一个更加统一的外包监管框架，确保为不同类型的金融机构提供公平竞争环境。

新加坡金融管理局于 2 月发布《银行和商人银行外包咨询文件》，计划修订银行业法案以授权其制定有关银行和商人银行外包安排的要求，以加强对银行和商人银行的外包管理。新加坡金融管理局对银行和商人银行分别发布有关重要外包安排的通告，明确包括外包安排管理、服务提供商评估、客户信息保护、审计、外包安排终止等重要外包安排的规则。

#### **监管沙箱和监管科技应用加速**

一是监管沙箱等金融监管创新举措被更多国家地区的监管部门接受。

作为最早设立监管沙箱的国家，英国不断探索监管沙箱等机制并将沙箱概念向全球推广。自 2016 年 6 月英国金融行为监管局首次推出监管沙箱以来，英国监管沙箱已进行 5 批测试。2019 年 1 月，由英国金融行为监管局发起的全球金融创新网络（Global Financial Innovation Network, GFIN）开放申请。该创新网络由全球 12 家金融监管机构联合组建，致力于支持符合消费者利益的金融创新，可视为一个跨国监管沙箱。目前，8 家企业已完成初步筛选，可能进入下一阶段的跨境测试。2019 年 5 月，英国金融行为监管局就跨部门沙箱（Cross-Sector Sandbox）设想征求意见。英国金融行为监管局认为，人工智能、分布式账本技术、大数据等正在改变金融及其他市场的商业模式，不同监管机构面临相似的挑战，跨部门沙箱可使企业在多个监管部门同时监督的受控环境中测试其产品服务，但其具体运行模式尚不明确。

美国联邦和州有关监管部门在创新监管措施方面均有所推进。2019 年 1 月，美国怀俄明州通过监管沙箱立法。金融科技创新者可得到将产品和服务提供给消费者的豁免，但要求加入沙箱的企业缴纳与业务风险相当的保证金，并明确提示消费者各类风险。美国货币监理署于 4 月就创新试点计划向公众征求意见。该计划旨在为符合条件的实体在测试可能给消费者、企业、金融机构和社区带来重大

机遇或利益的创新活动的早期提供监管投入。美国货币监理署监管的金融机构，包括聘用第三方提供创新产品、服务或流程的机构，可单独提出或作为合作项目提出试点方案。监管科技方面，美国金融业监管局于 5 月发起了一项改革数字平台的计划，旨在整合和简化经纪公司与其他的数字互动，实现更高效和更有效的合规管理。该计划将重点关注效率、主动合规、简化体验、增强的互动、灵活性和自动化、自助服务六个领域。

亚洲和非洲部分国家的有关监管部门也开始监管沙箱探索。2019 年 3 月，肯尼亚资本市场管理局（Capital Markets Authority, CMA）批准了监管沙箱政策指导说明，并于 5 月起接受金融科技公司进入其监管沙箱的申请。4 月，韩国金融服务委员会正式启动金融监管沙箱，截至 6 月底，已有共 5 批 37 家企业获准进入沙箱。印度储备银行（Reserve Bank of India, RBI）于 4 月公布金融科技监管沙箱的框架草案，加密货币和加密资产、ICO 等被列入不接受测试的负面清单。5 月，印度证券交易委员会（Securities and Exchange Board of India, SEBI）推出创新沙箱（Innovation Sandbox），为不受其监管的金融科技公司提供了一个独立于市场的线下测试环境，并计划在印度证券和商品市场开展产品、服务和解决方案试验的金融科技实体均可参与创新沙箱。

二是早期运行经验表明，监管沙箱等创新措施有利于促进创新，但可能存在资源、成本等制约。

欧洲监管当局对欧盟各国建立的 24 个创新中心和 5 个监管沙箱进行比较分析认为，这类创新助推器能够为监管当局提供更好了解金融服务创新的机会，并使企业更好了解在技术快速进步背景下的监管预期。通过对区块链、大数据、人工智能等新兴技术及其在金融领域的应用近乎实时深入理解，可以帮助监管部门跟上市场发展的步伐。

英国金融行为监管局对监管沙箱等创新服务（Innovate）评估指出，自 2014 年创新服务启动以来，英国金融行为监管局共收到近 1600 份寻求支持的申请，为近 700 家不同种类和规模的公司提供了支持，并制定了金融服务市场创新政策，在金融科技行业发展中发挥了积极作用。早期迹象表明，英国金融行为监管局的工作为企业提供了开发和快速交付创新所需的监管确定性，改善了消费者效用，从而实现了鼓励企业积极创新。

联合国普惠金融发展特别倡议（United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development, UNSGSA）对全球创新办公室、监管沙箱、监管科技等创新监管措施进行分析认为，各国监管部门对创新监管举措兴趣浓厚，创新办公室有利于加强金融监管对市场创新的理解，但仍受到监管部门资源制约。监管沙箱既非必要也不足以推动普惠金融发展，且发起设立复杂、运行成本高昂，但其有助于制定基于证据的监管政策。目前监管科技的实际应用案例有限，有案例经验表明从具体问题切入的监管科技应用更有可能成功。

### 在加密资产监管方面依然存在分歧

一是由于市场发展和法律框架不同，不同国家和地区对加密资产及相关活动的监管态度各不相同。

剑桥大学替代金融中心（Cambridge Centre for Alternative Finance, CCAF）对 23 个国家和地区加密资产和相关活动的监管环境进行比较发现，最复杂的监管框架存在于对金融监管态度不那么严格且国内加密资产活动水平较低的国家。加密资产活动水平较高的国家和地区中，有 47% 通过修订现有法律法规将其纳入现有法律框架。绝大多数国家和地区（82%）对表现出证券特征的加密资产与其他类型的加密资产进行区分，并将此类加密资产相关活动纳入证券法的监管范围。

2019 年 1 月，韩国政府重申禁止国内首次代币发行（Initial Coin Offering, ICO），暂时仍维持 2017 年 9 月发布的“全面禁止 ICO”措施，并再次向投资者警示投资加密货币风险。

马来西亚加密货币法规也于 2019 年 1 月生效，将数字货币及通证归为证券，置于马来西亚证券委员会的监管之下。

同一时间，英国金融行为监管局就加密资产监管范围发布《加密资产指南》征询文件，表示将采取行动，减轻加密资产对消费者和市场完整性的危害，防止利用加密资产进行非法活动，防范对金融稳定的威胁，鼓励英国负责任地发展合法区块链及加密资产相关活动。5 月，英国金融行为监管局、国家欺诈及网络犯罪举报中心（Action Fraud）联合发布风险提示，提醒公众警惕与加密资产和外汇交易有关的欺诈。

美国金融犯罪执法网络（Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN）也于 5 月发布指南，将其对货币服务的监管框架应用于某些可转换虚拟货币。金

融犯罪执法网络将可转换虚拟货币定义为具有与货币等价的价值或可充当货币替代品的虚拟货币，要求某些涉及可转换虚拟货币的业务或个人，与其他货币服务业务一样，承担相同的注册要求以及反洗钱、流程、记录保存和报告责任。

二是加密资产游离于目前监管制度和支付体系外，关于监管应对和协调的讨论增多。

剑桥大学替代金融中心认为，不同国家和地区监管机构之间缺乏标准术语，阻碍了全球监管的协调应对。监管机构主要关注 ICO 和交易所交易，而忽略了加密资产的其他关键活动，如空投、分叉等代币分配机制以及挖矿等。金融稳定理事会认为加密资产游离于监管制度和支付体系外，可能导致监管空白。

在欧盟，目前加密资产活动不受欧盟银行、支付、电子货币相关法律的监管，消费者保护面临的风险尚未消除，加密资产还可能带来洗钱等其他方面的风险。欧洲银行管理局建议欧盟委员会进一步分析以确定适当的欧盟级别应对措施。欧洲证券和市场管理局认为，应秉持技术中立原则，对于可能属于欧盟金融工具市场法规（MiFID）框架下金融工具的加密资产，应根据其特征适当调整现有规则以纳入监管。对于其他加密资产，也应遵守反洗钱等方面的监管规则。

国际清算银行基于对全球 63 个国家中央银行的调研认为，在加密货币支付的使用情况以及对其使用趋势的判断方面，多数央行将加密货币的使用评估为最低限度，即“微不足道或毫无用处，或集中用于特定群体”，并认为加密货币仍将不会成为跨境支付的主流方式，原因主要包括零售企业接受度低、合规问题、公众对相关风险更为了解，以及某些国家完全禁止此类行为等。

金融行动特别工作组（Financial Action Task Force, FATA）认为，虚拟资产服务提供商应受到适当的监管和监督。建议各国应识别、评估和理解虚拟资产活动中出现的洗钱和恐怖主义融资风险，并对违反反洗钱和反恐怖融资要求的虚拟资产服务提供商进行制裁。

值得注意的是，2019 年 6 月，全球最大社交网络公司脸书（FaceBook）上线加密货币 Libra 官网并公布白皮书，计划于 2020 年上半年发行 Libra。全球监管机构对此看法不一。美国主流态度是加强监管：美联储主席认为加密货币还处于起步阶段，Libra 不会影响货币政策，但支持对其监管；部分国会议员和学者认为出于数据隐私等考虑，金融监管部门应对其进行严格审查。欧洲各国态度分

歧较大：英格兰银行行长持包容开放态度，但强调要以最高标准实施监管；英国金融行为监管局首席执行官表示 Libra 可能对公共政策产生较大影响，脸书应披露更多信息。俄罗斯国家杜马金融市场委员会主席表示，Libra 会对俄罗斯金融体系构成威胁，将不会在俄合法化。法国财政部长指出，脸书必须确保 Libra 不会损害消费者权益或被用于非法活动，政府要防范其可能导致的恐怖主义融资等风险。部分国际组织表示将密切关注并保持协作：金融稳定理事会主席表示，脸书促使监管机构加强加密货币研究，金融稳定理事会将协调标准制定机构，密切监控风险，并根据需要采取多边应对措施。

（来源：《当代金融家》。作者：肖翔 中国互联网金融协会战略研究部负责人兼互联网金融标准研究院副院长。转引自：复旦大学中国反洗钱研究中心。时间：2019 年 8 月 1 日。网址：<http://www.ccamls.org/newsdetail.php?did=35548>。访问时间：2019 年 8 月 5 日 9:02。）