

# 金融科技监管研究

中国人民银行金融市场司课题组

课题主持人:纪志宏

课题组成员:邹澜、戴晔、刘绪光、汪洋、彭俞超、李贺、周格格、田镛沁

## 内容摘要

对金融科技监管的研究,首先要界定研究对象的边界。金融科技是金融,还是科技?而本轮金融科技又为何能够作为一种现象级概念被提出和大范围认可,其特殊性在哪里?新在何处?关于这个问题,FSB等国际组织和主要经济体对金融科技进行了概念界定,穿透分析其功能属性和契约关系。课题认为,金融科技的本质仍是金融,其对相关技术的关注也是基于对金融服务效率提升、交易成本压降等优化金融功能的考虑。而本轮金融科技的“新义”,一方面可能在于强调科技与金融的融合速度大大加快,技术驱动形成金融产品的推广周期越来越短,新产品大规模覆盖用户的能力越来越强。另一方面,新兴供给主体涌入金融市场,有的形成具有一定系统重要性的金融基础设施,影响甚至渗透到货币层面,深度改变金融业务模式与形态,对金融监管的时效性、精准性、前瞻性要求更高。具体分析,课题认为当前金融科技的“新”主要体现为新主体、新流程、新货币、新数据与新技术五个方面,另外,一些国家和地区开始尝试颁发新牌照。

金融科技的发展对提升金融服务效率,降低交易成本,促进金融服务的包容性和普惠性具有潜力和价值。不过,金融与科技深度融合使金融产品创新周期越来越短,覆盖大范围人群的能力越来越强,相应的风险积累程度和传播速度也被放大,更多的服务主体、更广泛的服务对象和更快的服务速度也带来了许多新的问题和风险。如金融科技可能引起监管不一致问题,加剧监管套利,且非持牌机构的参与将导致风险敞口的扩大;越来越多的合作外包模式中,多法人分工协作,整合客户服务,使责任分担与风险应对更为复杂,更加难以准确认定各自的法律

和风险责任；此外，网络效应以及规模和范围经济可能导致更高的集中度，增加金融体系内的第三方依赖，金融体系的集中度和垄断特征在局部领域可能不降反升。

国际上，各国对金融科技的监管取向很大程度上取决于一国金融发展战略和其对现有金融体系的冲击程度，呈现两种取向：一种是科技中立型，根据金融科技的业务属性，纳入现行金融监管框架，进行归口监管。另外一种是积极创新型，采取诸如有限许可、豁免或监管沙箱等“个案分析”型监管路径，专门针对金融科技调整监管规则，为其“量体裁衣”。在具体监管实践中，主要有两种做法：一是按照业务属性纳入现有监管体系；二是根据科技的特点适度调整和增补监管规则。国际上同样广受关注的“监管科技”与金融科技监管有何关联？课题探索性地进行了回答，认为二者本质上属于两类不同的概念体系，并行发展，在应用新兴技术手段这个层面有一定的联系，但不具有因果关系，也不是包含与被包含的关系。

在对各国金融科技监管实践进行分析评估的基础上，课题深度聚焦我国金融科技发展与监管的特殊制度背景，指出在我国金融科技发展中，其技术优势多体现在“资金端”，在金融服务的其他环节与传统金融机构并不具有实质差异，甚至以多牌照为掩护，利用不同领域的制度差异进行套利。在监管上，对从事金融活动的“新形态”，我国监管体制表现出明显的应对能力不足，包括功能监管缺位和综合监管缺位。基于此，课题提出我国金融科技的监管需重点关注和解决的问题不仅在科技层面，而更多在金融层面，包括对科技改变金融过程中可能出现的监管空白的及时弥补、监管方式和手段的调整等。

考虑到未来我国的金融科技活动可能在整治乱象后显现新形态，即信息数据获取和处理的方式以及风险防控方式可能改变；部分信息处理主体凭借信息处理的比较优势，成为新型金融中介，部分可能演化为金融基础设施；金融产品的边界、金融和非金融的边界愈发模糊；此外，金融活动的跨境化和“去货币化”趋势可能加速。对此，课题提出，未来我国金融科技监管的长远方向和策略应着重关注六个维度，重点是以多角度、审慎中立的态度观察科技对金融行业发展的影响；以实质重于形式的原则，界定金融和科技的边界；落实对科技公司办金融的全覆盖监管，根据技术的特点调整和优化监管方法；及早应对科技和数据可能带

来的赢者通吃问题；更多运用“判例式”监管方法，保持灵活的动态反应和较高的调整效率；并加强监管技术系统建设，提高事前和事中风险识别能力。

作为政策研究类课题，课题聚焦金融科技的金融本质，全面分析了其给金融机构、金融市场及金融监管带来的影响、冲击和挑战。在此基础上，课题的创新处主要有：第一，基于金融功能、技术应用、业态发展等多维视角，全面、系统地梳理国际最新的金融科技监管实践，明确了金融科技的金融属性，并探索回答了金融科技“新”在何处，创新性地提炼出了金融科技的“五新”论。第二，参考国际组织及各国的监管框架，创新性地提出金融科技监管的二元分析框架，并在此框架下，对各国的监管路径及其初步效果进行了比较和评估，区分了监管科技与金融科技监管的关系。第三，从制度变迁的视角，对中国金融科技源于互联网金融的从业主体、监管环境、消费者需求演进等方面的特征进行深度分析，提出我国当前的金融科技监管重点领域和路径。第四，基于金融和科技融合发展的视角，从技术深度嵌入金融活动产生的新形态、新趋势出发，前瞻性地提出我国未来金融科技监管应关切的重点和应对策略。

**关键词：**金融科技；金融监管；监管科技