



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institute for Finance & Development

深入推进金融供给侧结构性改革 ——国家金融与发展实验室年会(2019)

2019年4月1日·北京

深入推进金融供给侧结构性改革

——国家金融与发展实验室年会（2019）

国家金融与发展实验室

2019年4月1日

深入推进金融供给侧结构性改革

——国家金融与发展实验室年会（2019）

胡滨：中国版沙盒监管之构想

我今天想介绍一下中国监管未来的创新和变革。大家知道“沙盒监管”是热门词，最早是2015年11月份英国金融行为监管局（FCA）开始设立创新中心，设立了沙盒监管这样一个项目，2016年11月份我写过一篇文章，介绍中国应该进一步学习英国、新加坡等国建立沙盒监管机制，之后又专门写过一篇“沙盒监管”的文章。当时，沙盒监管在中国成为热点，大家有很多讨论，特别是地方政府希望通过监管沙盒来解决一些地方金融创新的问题。但是事实上，这个问题在地方层面很难突破，在金融条块管理条件下，地方政府想单独利用沙盒监管机制引导地方金融创新的难度很大，后来沙盒监管的讨论热潮又下去了。这次两会期间有位央行的官员重提要建立中国的沙盒监管。我想借这个机会能够系统地对未来中国如何建立沙盒监管、需要具备什么条件、基本架构设计、流程以及未来一些机制应该如何设计等方面谈一谈自己的看法。

“监管沙盒”的概念其实很简单，沙盒就是一个安全空间，是能够为了促进创新、又能够平衡风险而建立的一种特殊管理机制，能够使一些存在潜在风险

胡滨

国家金融与发展实验室副主任

中国社科院金融研究所副所长

的金融科技平衡好，并能够安全地推向市场，这大概是监管沙盒基本的概念。沙盒主要有四个功能：一是能够减少金融创新投入市场的成本和时间；二是因为监管部门推出沙盒，所以有一种示范效应，使得创新者因为进入沙盒更容易获得市场资本的支持、获得更多的融资支持；三是创新产品是经过监管部门的测试认可后进入市场的，对于投资者保护会有好处，更能防范风险；四是沙盒机制不是监管部门批准的沙盒，而是监管机构和项目设计者共同互动提出来的一种机制，更加符合市场规律。

目前已经启动监管沙盒的几个国家和地区，包括英国、澳大利亚、新加坡和中国香港，主导机构都是监管当局，在监管当局之下设立一个创新中心。测试项目英国有 146 个，香港有 42 个。英国设立的目标最典型，是为了进一步保持和维护英国作为国际金融中心的地位，使其能够踏上金融科技快速发展的国际趋势，从而设立创新中心使金融科技产品进入沙盒试点。

回到中国，我们现在设立监管沙盒的条件、时机都已经成熟，因为我国金融监管改革取得了一些局部性、阶段性的突破，我们具备了整合监管资源、协调设立沙盒的前提，最典型的代表就是国务院金融稳定发展委员会的设立，使得我们可以在原有的“一行三会”监管部门之上能够有一个统筹协调的机构来统筹创新，这是一个基本的前提。

我们有三大基础。一是金融科技发展的沃土，即巨大的人口红利和消费者市场、金融科技的蓬勃发展。在这种情况下，中国的金融科技在全球某些领域已经取得了领先地位，这客观上要求我们对于促进创新和有效监管之间要建立一种突破原有监管机制的创新监管机制，这种监管机制就是沙盒。二是现有的监管机制不能起很大作用，对于现有金融科技的创新发展，很多问题存在一些滞后性，存在一些冲突，此时新的监管理念引进来以后，可以解决在现有监管体制下如何平衡的问题。三是沙盒监管符合中国改革开放的一

贯思路——试点，局部试点、先行先试，这种路径是我们改革所熟悉的，邓小平同志说“摸着石头过河”，沙盒监管就是按照这样的路径一步一步往前推的，既能够促进创新，又能够平衡风险。这是在中国设立沙盒已经具备的三大基础。

但是我们也看到，沙盒虽然在一些国家和地区，比如新加坡、中国香港等都进行了试验，但是效果如何还有待于进一步观察。**核心的问题是沙盒监管对于监管者本身要求很高**，对于技术的要求很高，对于数据的依赖程度较高，对于监管部门的统筹协调要求很高，现有的监管体系如何匹配这个要求是我们面临的巨大挑战。**第二个挑战是沙盒监管与法律密切相关，与监管规则密切相关**。发展沙盒必须要获得监管部门和立法者的授权，才能够解决现有已经存在的创新与监管规则的冲突问题。

中国版的监管沙盒应该如何来做？**首先要明确主体，目前最合适的主体是国务院金融稳定发展委员会**，我们建议借鉴国际经验，金稳会下设一个创新中心，作为监管沙盒计划的具体执行主体，**统筹、实施、规范、评估进入沙盒的相关金融科技产品和项目**。

这里我们给出一个未来中国搞沙盒监管的整个框架图，具体有四个步骤。

首先从项目开始，适合进入沙盒的项目开发者向创新中心提出申请，创新中心对这些项目进行评估，判断其准入标准是否符合已有沙盒的准入标准，对于创新性、风险控制等进行一些综合评估后，认为风险可控、具有创新价值的项目进入沙盒进行试点。这个时候有两种情况，一种是经过评估后同意进入沙盒，这时候需要进行监管部门的备案，因为国务院金融稳定发展委员会下设的创新中心不是一个实体监管部门，未来产品要推出还是需要监管部门的审批，因此在这个阶段可以先进行备案，可以向监管部门也可以向行业

协会、自律组织进行备案。如果评估后有问题、不同意，先反馈意见，直到满意为止才可以进入沙盒。

沙盒计划中的项目封闭运行，即投资者数量有限，项目本身有限，风险可控，消费者保护机制强于普通的没有进入沙盒的项目，经过半年或一年的沙盒运转后，条件成熟的可以从沙盒里退出来。退出来以后即考虑市场运营问题，这时要重新对沙盒的退出进行评估，需要引入第三方评估机制，监管部门根据第三方的客观评估，认为其可以大规模地在市场应用，根据现在中国的监管体制，特别是对于金融创新的审批机制，各个监管部门都设立一个创新审批，经过沙盒的项目再到监管部门进行审批，就会更加容易，监管部门也更加信赖这样一些项目，最后向市场推出。这是我们设计的未来监管沙盒的基本框架。

其中有三个关系在监管沙盒机制设计中特别重要。一是国务院金融稳定发展委员会下设的创新中心与微观的现有监管主体之间是什么关系，如何协调。因为现有的行政审批体制下产品创新是要经过监管部门的认可，而沙盒监管是在有限的监管部门或者有限的授权下给它这样一个试点的安全空间，这个关系要协调好。未来退出沙盒后需要国务院金融稳定发展委员会发挥统筹协调作用，使得进入沙盒的创新项目更加容易获得审批。二是创新中心与行业自律机构的关系。在创新促进的过程中，要充分发挥行业自律组织的作用。三是创新中心与申请进入监管沙盒的各类机构的关系。现有的市场有必要考虑到外溢效应，特别是对于现有的监管体系以及消费者保护的影响。

沙盒监管需要有一系列完整的机制设计。未来的监管沙盒设计需要有五大机制：一是项目准入机制，包括整个流程的标准是什么。二是进入沙盒以后整体的运行管理机制，项目的设计者和监管部门、创新中心如何进行互动，监管部门可以赋予一些有限的授权，一些免强制执行令和强制豁免等。三是

消费者保护机制，进入沙盒的产品、项目，一定要承诺对消费者予以完全赔偿的制度，这样才能使得创新产品推出后不会有较大风险。**四是政策协调机制**，国务院金融稳定发展委员会要发挥协调、沟通、统筹的作用，使得创新和监管之间的矛盾可以通过沙盒监管机制得到进一步化解。**五是项目退出机制**，关于项目如何退出以及如何向市场运用的机制。这五大机制设计出来以后，中国的沙盒监管才得以落地。

以上是我对于沙盒监管的一些思考。谢谢！

声明：所有会议实录均为现场速记整理，未经演讲者审阅。