

# 韩国“监管沙盒”机制： 政策框架、政府职能与启示\*

尹振涛 范云朋 费 洋

**摘要：**随着互联网金融与数字经济的不断发展，韩国政府将金融科技产业发展作为经济增长战略的重要部分。韩国“监管沙盒”形成了由流程设计、组织架构、准入标准、评估机制、消费者权益保护和退出机制等组成的一套完整的运作模式和制度体系，韩国政府也不断完善相关配套政策给予支持。我国可在充分借鉴韩国金融科技“监管沙盒”经验的基础上，建立健全法律法规，制定“监管沙盒”发展长期规划，明确准入制度，评估反馈机制、退出机制与风险补偿制度，培育“监管沙盒”协同发展生态圈，提升我国金融科技的国际竞争力。

**关键词：**韩国 监管沙盒 金融科技 金融监管

**作者简介：**尹振涛，中国社会科学院金融研究所金融科技研究室主任、副研究员、经济学博士；

范云朋，中国社会科学院大学（研究生院）金融学博士研究生；

费 洋，中国社会科学院大学（研究生院）金融硕士研究生。

DOI:10.16845/j.cnki.ccieeqh.2021.02.017

金融科技带来新一轮金融创新，大数据、云计算、人工智能、区块链等各类新技术不断涌现并投入使用，但同时也引发诸多新型风险，对金融监管提出新挑战。从国际视

\* 本文为国家社会科学基金重点项目《我国金融体系的系统性风险与金融监管改革研究》(13AJY018)、中国社会科学院国情调研重大项目《关于互联网金融风险治理调研》(GQZD2020006)、国家电网公司管理咨询项目《建设国家电网公司统一票据池体系、支撑线上产业链金融发展的研究》(81580019000S)的研究成果。

---

角来看,英国于2015年首创“监管沙盒”(Regulatory Sandbox)机制,设立创新中心并开启沙盒项目申请,其目的是强化英国作为欧洲金融科技中心的地位,并提升英国在全球金融科技领域的话语权。随后,澳大利亚、新加坡、中国香港、加拿大、韩国、泰国、印度、马来西亚、荷兰等国家和地区基于不同的原则、目的和利益诉求,设置了“监管沙盒”机制,并颁布相关指南用于指导实践。总体而言,“监管沙盒”是金融监管部门在为促进金融创新所设立的专门机构和部门中制定的特殊管理机制,旨在为金融机构和为金融服务提供相应支撑的非金融机构测试金融创新,提供一个时间和范围有限的“安全空间”,在此空间内企业可享受一定的监管豁免,如果测试效果得到认可,测试完成后可进行大范围推广。韩国金融监管体系的改革走势与我国类似,而且注重发展金融科技产业,因此通过韩国“监管沙盒”机制的内容和模式,总结其阶段性经验,有助于为我国探索建立“监管沙盒”制度提供借鉴。

## 一、韩国金融科技“监管沙盒”的发展背景

### (一) 韩国金融科技发展概况

随着金融科技的深入发展,各国金融市场不断涌现新型金融产品和服务,金融科技的发展前景也吸引了越来越多人的关注。相较于率先开展金融科技创新举措的欧美国家而言,韩国金融科技起步较晚,但发展势头强劲,政府已经出台了一系列相关举措,各类金融市场微观主体也在积极进行创新试验。为了更好地支持金融科技产业发展并对其进行管理,韩国成立金融科技中心(FinTech Center),整合金融企业、信息通信技术公司、行业组织和政府机构的资源和能力,为金融科技初创企业的创新发展提供一站式支持。随着韩国国内大型移动通信公司纷纷与银行类金融机构、信用卡公司建立联系并为顾客推出新型服务,专注于电子汇款和互联网支付的金融科技服务开始陆续出现,金融科技发展逐渐步入正轨。

从业务范围来看,目前韩国金融科技产业发展所涉及领域更加广泛。2020年4月,韩国互联网振兴院(KISA)、韩国金融科技支持中心(Fintech Portal)与韩国金融科技产业协会(KORFIN)共同发布《2019年韩国金融科技企业手册》。根据该手册统计,2014年以来加入韩国金融科技产业协会的公司逐年增加,手册包含了参与相关调查的345家金融科技公司信息,涵盖移动支付、点对点(P2P)业务和虚拟货币等多个服务领域,其中提供便捷汇款与支付结算服务的企业数量最多,共83家。

## （二）韩国金融监管制度分析

1997 年亚洲金融危机之前，韩国金融监管体系一直实行多元化的分业监管制度，一方面给予韩国金融市场较为宽松的发展环境，促使韩国金融产业迅速成长；另一方面也带来了监管空白、金融乱象和监管效率低下等问题。亚洲金融危机爆发后，韩国进入产业结构调整期，政府也开始着手变革金融监管制度，并逐渐形成了现行的综合金融监管体系。

从总体框架来看，韩国金融监管体系由综合金融监管机构与相关金融监管机构两部分共同组成，相关机构服务于综合机构，并与其相互制约、相辅相成。综合金融监管机构包括金融监管委员会和其直接下辖管理的金融监管院两部分，由国务院直属的韩国金融监管委员会作为监管体系的核心，负责韩国金融市场及监管体系的政策制定及执行。金融监管委员会与金融监管院之间的合作关系非常关键，二者共同推动了韩国金融监管工作的开展；相关金融监管机构则包括韩国银行、企划财政部及存款保险公司，分别负责国内货币政策制定与金融市场维稳，中长期国家经济发展战略确立，以及金融机构保险统一管理监督等工作（见图 1）。

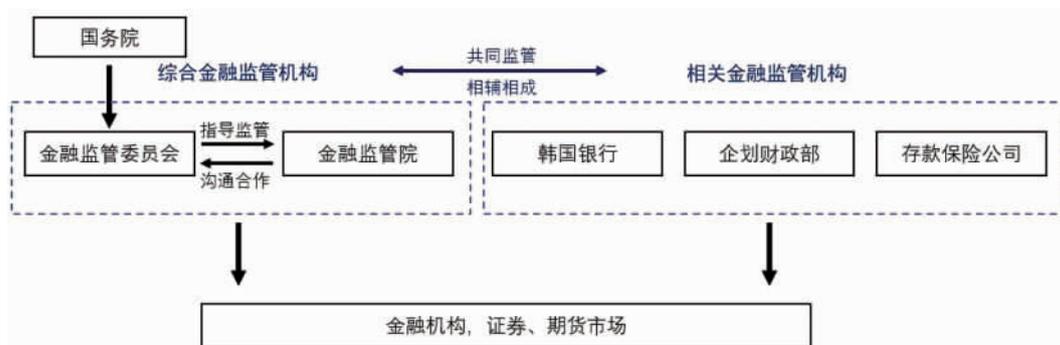


图 1 韩国金融监管体系框架图

资料来源：作者根据相关资料整理而得。

## （三）韩国“监管沙盒”制度的提出

在数字化转型与第四次工业革命期间，韩国政府一直致力于推动金融科技发展，并将其作为经济增长战略的重要部分。随着互联网金融与金融科技的不断发展深化，金融监管与金融创新之间的“步速脱节”问题尤为突出，在鼓励金融科技创新与有效防控金融风险之间寻求平衡，成为金融监管部门面临的重要问题。

韩国“监管沙盒”机制由韩国金融服务委员会（Financial Services Commission，简称 FSC）提出，并在 FSC 下设创新金融审查委员会，对参与沙盒测试的金融企业进行管

到某些监管豁免。“监管沙盒”机制设立运行的意义和功能主要表现为四点：第一，通过设立安全空间，为金融创新服务和产品提供模拟监管环境，测试其潜在风险和收益，有助于减少金融创新投入市场的时间和潜在的合规监管成本。第二，创新产品通过“监管沙盒”测试并进入市场，可以保证安全性，并从源头避免金融风险和“伪”金融创新的负面效应，改变前期互联网金融乱象和专项整治的“治乱循环”困境，解决监管者的担忧。第三，通过“监管沙盒”测试的创新企业和创业者，其创新产品会更易获得投资者的信赖和投融资的追逐。第四，“监管沙盒”同传统金融监管机制之间的区别在于强调监管者和市场之间的互动，监管机构和测试企业之间的关系不限于监管者和被监管者之间的关系，更像是合作者的关系，共同设计机制和迭代产品，提升消费者保护水平，这也是金融创新企业提交测试申请的重要前提之一，是未来监管的重要趋势。

## 二、韩国“监管沙盒”的基本框架与机制设计

### （一）韩国“监管沙盒”发展历程

随着韩国金融科技产业发展加速，政界、业界和学界等各界人士提出希望给予金融科技更加宽松的发展空间。2017年1月5日，FSC发布《2017年金融政策指引》（Financial Policy Direction for 2017），首次提出将于2017年年中开展“监管沙盒”机制试点；2018年1月15日，FSC在《2018年金融政策路线图》（Financial Policy Roadmap for 2018）中再次重申，将继续推进“监管沙盒”项目，并开放了参与测试企业的初步申请；2018年12月31日，韩国国会正式公布《金融创新支援特别法》（Financial Innovation Support Act，以下简称《金融创新法》），并决定2019年4月1日起施行该法。《金融创新法》第三条规定“本法优先于金融法”，明确了该法的法律效力，同时又通过多个章节为韩国“监管沙盒”制度构建了健全的管理流程规范。法案颁布时，FSC就已收到105份申请，经过严格审核最终有19个金融创新服务项目入围，“监管沙盒”运行基本步入正轨。

### （二）韩国“监管沙盒”机制构成

#### 1. 监管主体

依据《金融创新法》及该法的执行法令，“监管沙盒”相关工作的实施由FSC负责。FSC成立于2008年，其前身是亚洲金融危机后为满足金融监管需要而成立的韩国金融监管委员会与财政和经济部下属的金融政策局。FSC作为负责金融政策与金融监管的中央政府机构，拥有起草和修订金融法律法规，监管检查金融机构，向金融机构颁发监管许

可及批准的职权。目前 FSC 的发展目标主要有四点：制定金融政策，监管金融机构与金融市场，保护金融消费者和促进韩国金融业发展。

## 2. 监管对象

(1) “创新金融服务”和“创新金融服务经营者”。《金融创新法》第二条提出了“创新金融服务”与“创新金融服务经营者”两个新概念。其中，“创新金融服务”指“在开展金融服务或相关业务过程中所提供的与现有金融服务内容、方法和形式有所区别的服务”；“创新金融服务经营者”则指“已经申请创新金融服务，并提供了金融服务委员会所指定的创新金融服务的金融公司”。通俗理解，创新金融服务经营者是提供创新金融服务的金融机构，并且不论是创新金融服务还是金融机构都必须得到牌照或监管机构的认可。这两个新概念的提出，一是明确了韩国“监管沙盒”机制的监管对象为“创新金融服务经营者”，二是明确了监管内容是“创新金融服务”。

(2) 提供服务的金融公司范围。《金融创新法》对“创新金融服务经营者”概念中的“金融公司”的范围做出了一定约束。依据该法第二条，“金融公司”范围包括：根据《银行法》获得认可的银行，符合《资本市场和金融投资业务法》的金融投资者和综合金融公司，符合《保险业务法》的保险公司、保险代理公司和保险经纪公司，《共同储蓄银行法》规定的共同储蓄银行，符合《金融控股公司法》的金融控股公司，《韩国开发银行法》规定的韩国开发银行，《小型企业银行法》规定的中小型企业银行，以及符合《韩国进出口银行法》的韩国进出口银行等。

(3) 创新金融服务指定标准。依据《金融创新法》第十六条规定，创新金融服务的提供应当至少符合以下两种情形之一：现行金融法律或法规中没有适用于创新金融服务的标准和要求，或者相关法规不适用于该创新金融服务；不确定是否有相关法律允许运行创新金融服务的情况。同时，依据《金融创新法》中第四条第一款的规定，经相关金融机构同意，FSC 作为具有行政权利的机构，可在两年内指定创新金融服务。另外，第四条中也提到，FSC 在保护金融消费者权益和维护金融市场稳定的前提下，可以针对创新金融服务提出附加必要条件；被指定为创新金融服务经营者的金融公司在改变目标服务、增加服务或有其他合理事由时，应及时提出书面说明，FSC 则应在两个月内决定是否变更或撤销金融创新服务资格，并书面通知创新金融服务经营者。

### (三) 韩国“监管沙盒”运作模式

韩国“监管沙盒”运作流程可以分为三个阶段：一是申请审核阶段，专设“创新金融审查委员会”，负责相关申请的审核工作；二是测试服务阶段，通过审核参与测试的企

业定期所提供的报告，掌控其运作情况，并及时对有问题的创新金融服务采取相关举措；三是后续退出阶段，测试到期的创新金融服务是否延长测试期限，是否有必要保留其创新金融服务，应针对具体情况判别（见图 2）。

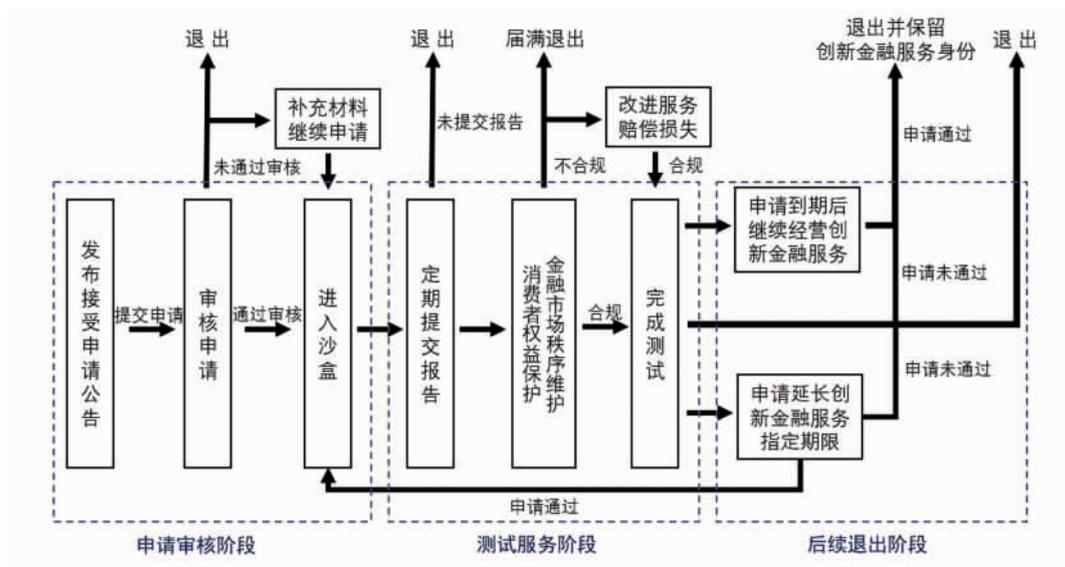


图 2 韩国“监管沙盒”运作模式

资料来源：作者根据韩国《金融创新法》整理而得。

### 1. 申请审核阶段：专设负责单位，审核全面严谨

(1) 专设申请审核单位创新金融审查委员会。根据《金融创新法》第十三条要求，FSC 专设创新金融审查委员会，负责创新金融服务的指定服务申请工作。依据法规要求，创新金融审查委员会最多由 25 名成员组成，其中包括 1 名主席，由 FSC 主席兼任，其余成员由主席任命或委任，并且须属于获得金融监管委员会任命或担任创新金融服务经营组织主席职务的总统令规定人员，如不符合上述任一条件要求，则应满足以下任何一项条件：由有关机构负责人任命，负责创新金融服务指定工作的中央行政机构副部长或副职级审查人员；工龄超过 7 年的副教授或技术、金融研究所人员；在技术和金融相关行业中工作超过 7 年的人员；具备 7 年以上法律或消费者保护领域知识和经验的人员。

为保障创新金融审查委员会审核筛选的公正性和有效性，《金融创新法》第十五条赋予其通过举办辩论会或公开听证会听取申请人、利益相关者和相关领域专家等群体意见的职权。在举办公开活动时，创新金融审查委员会应当在会议召开十日前以书面形式及互联网形式告知有关各方及社会公众，参与者应当在会议结束五天内提交意见，委员会将结果通过书面或互联网形式通知意见提供者。这种措施体现了政府机关与社会各界之间的良性互动，一方面使 FSC 推行的“监管沙盒”机制有了更强的社会公信力，在多方

专业人士的认可下，金融消费者往往就更容易接受这种测试模式及其产品；另一方面，社会各界的专业监督，严格的审查流程提高了创新金融服务审核的专业门槛，更好地保障了进入“监管沙盒”的金融科技产品服务质量。

(2) 申请内容及流程。在每批申请工作开展前，FSC 通过金融服务机构公告指定申请期限及申请时间，有意申请指定创新金融服务的金融企业应当在期限内，按照 FSC 的规定准备申请并提交材料。《金融创新法》第十三条第四款规定了创新金融审查委员筛选审核所依据的主要标准，包括金融服务的经营者是否会对国内金融市场发挥重要作用；金融服务与现有金融服务相比是否足够创新；金融消费者是否可以从此类金融服务中获益；是否可以在无须遵守本法的前提下按照金融法律法规提供此类金融服务，或是否有可能存在适用特例，造成该金融服务规避监管的结果；申请人是否有资格与能力提供适当的金融服务；金融服务的经营范围、方法、经营计划是否明确合理；金融服务是否会严重损害金融市场和金融秩序稳定性，是否会严重阻碍实现金融法律和法规的目标等。

依据《金融创新法》第十四条，通常情况下，创新金融审查委员会收到申请后 30 天内完成审查，但如果 FSC 对申请人提交的材料提出补充要求，还可以在最多不超过 60 天内，延长 2 次期限，总计审核期限不得超过 90 天。但同时《金融创新法》第十四条中也注明，创新金融审查委员会有权将整个审核期再延长至多 30 天。审核期结束之后，如果提交指定创新金融服务申请的金融公司或创业企业未通过审核，则自动退出沙盒机制；而通过审核的创新金融服务信息，则会由 FSC 按规定通过报纸及互联网通知社会公众。

## 2. 测试服务阶段：明确经营者义务，维护消费者权益

(1) 报告内容及流程。经过申请审核阶段所筛选出的创新金融服务经营者（项目）即正式进入“监管沙盒”的测试阶段，在为消费者提供创新金融服务的同时，为了更好地实现对服务的全方位掌控，实现现行监管法则之外的适度监管，《金融创新法》第十八条规定了创新金融经营者在测试期间的义务，要求经营者应向 FSC 提交创新金融服务运作的阶段性进度报告，报告期限及内容均有具体要求（见表 1）。

《金融创新法》第七条第一款要求，创新金融服务经营者如果没有按规定提交报告，FSC 有权责令更正其创新金融服务或取消其资格。第三十五条中也提到，违反法案第十八条规定（定期提交报告义务）的创新金融服务经营者将被处以罚款。正是基于 3 次定期报告向 FSC 所提供的信息，FSC 得以动态并全面地监管创新金融服务的开展情况。依据规定，创新金融服务经营者在履行义务期间如果遇到任何困难，应当立即向委员会报告。不论是从金融消费者权益保护角度，还是从提升金融科技产品质量角度，这种测试模式有利于监管者和测试企业进行频繁高效的互动，转变传统金融监管体系中监管者与被监

管者之间类似于“猫和老鼠”的博弈关系，提前预防金融乱象和风险事件发生，维护金融科技产业的稳定发展。

表 1 创新金融服务提交报告要求

报告性质	报告时间	报告内容
初次报告	开展创新金融服务指定期限 30 日后的 10 日内提交	1. 该报告所在期间内创新金融服务的开展次数及交易总额；2. 该期间内创新金融服务用户数量及用户特征；3. 该期间内相关纠纷状况，如金融事故或用户赔偿等；4. 下一阶段的创新金融服务运营计划；5. 最终报告中应涉及《金融创新法》第十七条第一款中有关特殊情况的规定（经营者在规定期限开展创新金融服务所涉及的经营行为和管理行为等有关财务情况）；6. 金融服务委员会确定并宣布的其他事项。
中期报告	开展创新金融服务指定期限过半后的 30 日内提交	
最终报告	开展创新金融服务指定期限到期前 30 日提交	

资料来源：作者根据韩国《金融创新法》整理而得。

(2) 创新金融服务经营者的义务及消费者的权益保护。由于创新金融服务相较于市场上已经成熟的金融产品而言具有一定的开拓性，尽管在审核初期创新金融审查委员会就已经会同各界专家对申请进入沙盒的金融服务进行了评定，但是依旧无法完全避免其中可能存在的风险以及对消费者权益的侵害。因此，为了维护“监管沙盒”测试阶段消费者的合法权益，《金融创新法》的多项条款，对创新金融服务的相关义务及惩处措施进行规范（见表 2）。

表 2 测试阶段消费者权益保护相关条例

条例	内容	注释
第十九条（《金融消费者保护和风险管理计划》的编制与遵守）	一、创新金融服务经营者应当反映第十八条第一款的内容，制定并遵守金融消费者保护和风险管理的措施 二、第一款中保护金融消费者和风险管理等措施应包括第十三条第四款各分项目中的事项	《金融创新法》第十八条内容为“创新金融服务经营者义务”，其中第一款中规定：创新金融服务经营者在开展业务时，应当遵守 FSC 所规定的有关保护金融消费者的其他事项，如维护金融市场的稳定性、对消费者个人信息的保护等；第十三条内容为“创新金融审查委员会的设立、组成等”，其中第四款“创新金融审查委员会审核制定创新金融服务申请要素”中要求，申请者信息中应当包含其未来防止金融消费者在指定期间内遭受损害或风险的措施

条例	内容	注释
第二十条（风险通知义务）	一、创新金融服务经营者在规定期限内提供创新金融服务时，应提前通知用户该服务处于测试中，并可能发生不可预知的风险 二、创新金融服务经营者应在根据第一款发出风险通知后，获得接受为用户提供测试操作服务的同意 三、第一款和第二款中提到的措施不应影响创新型金融运营商对其用户承担的法律 responsibility	
第二十七条（损害赔偿）	一、创新金融服务经营者应当承担因提供或终止创新金融服务而给用户造成的损害赔偿，创新金融服务经营者可以自证属于无意或疏忽的情况除外 二、创新金融服务经营者应购买责任保险，以履行第一款所述的损害赔偿 responsibility	

资料来源：作者根据韩国《金融创新法》整理而得。

关于消费者权益受到损害的情况发生后如何处理，《金融创新法》提出了一系列要求：第七条提到，创新金融服务经营者如果存在严重阻碍金融市场和金融秩序稳定或侵犯消费者权益的情况，FSC 可以取消其测试资格；第十一条规定，如果损害金融消费者利益等情况属于不可预见的问题，经有关行政部门同意，可以命令该经营者停止服务或更改现有模式，收到中止命令的经营者，应当在 1 个月内迅速准备补偿措施，并与 FSC 进行磋商，措施合理之下，可以允许恢复服务，否则经营者将在指定期限届满时无法通过测试；第八条规定，如果经营者主动提出要求 FSC 撤销其测试资格，在停止运营之后经营者也应当忠实履行其在现有合同下的义务。

### 3. 后续退出阶段：优胜劣汰择径退出，创新服务专项保护

(1) 延期退出与如期退出。测试阶段结束后的流程可以分为两类：创新金融服务经营者申请延长指定期限，继续在沙盒中进行测试；指定期限届满之后申请授权并退出沙盒，按照财务法律和法规继续经营创新金融服务。依据《金融创新法》第十条，如果创新金融服务经营者需要延长创新金融服务指定期限，应在到期日 3 个月前向 FSC 提交书面声明说明延长原因，创新金融审查委员会负责在到期日前完成相关审查。具体审查内容包括：申请延期理由是否有效；指定时期内该创新金融服务的业绩情况；期限延长对

金融市场秩序及金融消费者权益可能造成的影响；创新财务审查委员会认为必要的其他事项。在审查委员会及有关行政机构达成协议之后，如果 FSC 决定批准经营者延期申请，将书面通知申请者。

如果测试期间效果良好，依据《金融创新法》第二十一条，创新金融服务经营者可以在指定期限届满之前根据金融相关法律申请批准和授权。在经营者提出许可申请时，创新金融审查委员依旧会针对相关要求进行审核并提出意见，具体审核内容如下：结合经营者在测试期间提交的报告评估其服务目标的实现情况；创新金融服务经营者向审查委员会提交的表明其可以遵守在指定期间相关财务规定的书面声明。经过创新金融审查委员会、相关行政机构和 FSC 的审核，经营者在指定期限到期后便可以按照现行法律法规继续经营创新金融服务。此外，在《金融创新法》第十三条第五款中还特别提到，创新金融审查委员会在认为创新金融服务的指定期限届满后有必要继续提供创新金融服务的情况下，可以建议金融服务委员会和相关行政机构制定或修改法律法规。

(2) 创新金融服务经营者退出沙盒测试后享有的相关权利。为了凸显“监管沙盒”机制既保护消费者权益，又支持金融创新发展的特点，《金融创新法》第五章中特别注明了“监管沙盒”作为金融创新支持系统所能够给予金融创新服务的特别权利。该法第二十三条中提到，金融企业通过沙盒测试并获得许可后，有权独家经营该创新金融服务，即拥有“专有经营权”。在收到许可之日起的 2 年之内，创新金融服务经营者可以要求 FSC 和有关行政管理机构对“提供金融服务行为、内容、方法或形式与该创新金融服务基本相同”或“商业上直接或间接利用类似服务，同时侵犯此类创新金融服务名誉”的人采取监管或惩罚举措。

#### (四) 韩国“监管沙盒”最新进展及反馈

2020 年 4 月，韩国“监管沙盒”项目启动一周年之际，FSC 主席表示，尽管当前处于新冠肺炎疫情之下，但韩国创新金融服务数量仍不断增加，大数据与人工智能的发展和融合以及云计算等技术的进步将进一步加快金融业创新步伐。2020 年 8 月 20 日，FSC 总结了“监管沙盒”项目开展以来的监管改进情况：在“监管沙盒”施行背景下，金融监管部门得以寻找到更多契机，重新评估相关法规的适用性，被指定为“创新金融服务”的 110 个项目共获得了 62 项相关金融法规的豁免，其中有 8 个监管领域得到了相应改进，有 5 个领域正处于修订状态，14 个领域正在制定改进计划，“监管沙盒”项目的推行已初见成效。截至 2020 年 11 月 19 日，“创新金融服务”总数已达 120 个。

### 三、韩国金融科技“监管沙盒”的政府职能

#### (一) 设立明确目标

《金融创新法》对设立“监管沙盒”的目标定义，其制度的设计包含了促进金融科技发展，保护消费者权益，增加社会就业机会和维护韩国金融经济秩序四个层面。首先，“监管沙盒”机制引导金融创新产品的成熟发展，经过沙盒测试流程，优秀的金融创新产品可以获得政府扶持、专项保护等一系列权益，仍有进步空间的金融创新服务则可以借助“监管沙盒”机制从监管机构、金融消费者以及社会专业人士等多个渠道汲取改进经验；其次，“监管沙盒”机制的施行可以使消费者有机会以更便捷、更安全的渠道接触金融创新产品，而且《金融创新法》中的许多条款都对创新金融服务经营者的行为进行了规范约束，消费者的意愿和动力会相应增强；再次，更多创新金融服务的开展必然意味着更大的人才需求，“监管沙盒”制度间接为金融从业者提供了更多样化的就业选择；最后，对于金融监管部门而言，“监管沙盒”一方面使相关行政机构拥有了更多机会接触新型金融产品，更直观地感受到金融市场发展动态，另一方面也大幅提升了监管效率，沙盒之外的监管部门不再需要耗费大量精力，对有发展价值但仍不够规范的金融科技产品服务进行管理，可规避传统监管中潜在的监管空白与监管灰色地带。

#### (二) 完善配套政策

##### 1. 颁布相关法律法规，完善金融科技顶层设计

《金融创新法》的颁布为韩国“监管沙盒”制度的运行提供了法律参考。该法针对创新金融服务经营者的扶持条款在很大程度上吸引了金融机构或创业企业的加入，例如政府为“监管沙盒”运营测试提供全部或部分费用补贴。2019年10月31日，国民议会通过《在线投资法案》，消除了法规中关于金融科技范围内P2P贷款业务的灰色区域，为借贷双方权益提供了更多保护措施。

##### 2. 降低金融业准入门槛，鼓励金融创新

依据FSC于2019年12月4日发布的《促进金融科技扩大规模措施》，根据金融公司的类型与规模，可以引入适用于金融科技公司的临时许可制度，使之可在临时许可制度下经营并提供相关服务；对临时许可系统的性能进行审查后，应当建立新的许可和注册系统，并细分许可单位，以促进创新金融服务的开发及其市场准入。此举给予了创新金融服务经营者更加宽松、灵活的经营空间，有助于鼓励金融创新产品更快面市。

### 3. 放宽金融机构投资范围，缓解金融科技企业融资难问题

金融科技的特殊性使得开发金融科技产品的金融机构与非金融公司的投资合作增加。原则上，除与金融服务密切相关的公司外，韩国法律禁止金融公司投资于非金融公司，为了促进金融科技发展，营造更好的投融资环境，FSC 针对金融科技和与金融创新服务密切相关的业务类别进行了新的法律解释，并计划修订相关法规，进一步放宽金融机构投资范围，增加与非金融企业的合作，缓解金融科技企业融资难问题。

### 4. 推动建立开放银行系统，降低金融科技公司交易成本

2019 年 10 月 30 日，韩国开放银行系统试行，第一天即吸引约 51 万人注册了约 94 万个账户。2019 年 12 月 18 日，韩国开放银行系统正式全面启动，借助开放银行所提供的服务，金融科技公司可以直接访问银行网络，且支付的交易费用较低。开放银行不仅给消费者的日常金融活动提供了便利，也破除了金融科技公司进入金融行业的壁垒。截至 2020 年 1 月 9 日，约有 1197 万人和 2222 万账户注册、使用开放银行服务；截至 2020 年 2 月 5 日，共有 50 家机构（17 家银行和 33 家金融科技公司）提供开放式银行服务。

### 5. 不断增加创新资金支持，引导资本流向潜力企业

2020 年 2 月 17 日，FSC 联合其他经济部门共同公布《2020 年工作计划》，其中涉及多项促进金融科技发展条款，如防止房地产市场资本集中，引导资金从家庭和房地产流向金融科技企业，提供 40 万亿韩元为 1000 家创新型企业提供财政及非财政援助等。不断增加的资金支持以及在政府号召下从房地产等行业流向金融创新的资本，将对初创企业发展以及金融科技公司成长，社会金融机构与创新金融服务经营者的合作产生较强的支持与引导效果，对于韩国金融科技发展的意义不言而喻。

### 6. 积极开展海外合作项目，全方位推动科技企业发展

在海外合作方面，英国金融行为监管局（Financial Conduct Authority, FCA）与韩国 FSC 宣布将搭建英韩两国“FinTech 桥梁”，促进双方金融科技共同发展。根据《促进金融科技扩大规模措施》披露，韩国计划 2020 年在东盟国家建立不少于 5 个金融科技实验室，扩大政府间合作，共享金融科技市场信息、相关法规与金融创新政策经验，加速韩国金融科技公司的海外扩张。此外，韩国政府还计划加快对计划进入韩国市场的海外金融科技评估与测试过程。

## 四、韩国金融科技“监管沙盒”对我国的启示

2019 年 8 月，中国人民银行印发《金融科技（FinTech）发展规划（2019—2021 年）》，虽未直接提及“监管沙盒”及其体制机制建设，但能从内容上看到隐喻含义：一

是对于科技创新边界和发力方向，强调安全可控和普惠民生的原则；二是提出要充分评估新技术与业务融合的潜在风险，建立健全试错容错机制，在风险可控范围内开展新技术试点验证。北京在全国率先试点金融科技“监管沙盒”，首批6个试验项目已经确定。目前进入“监管沙盒”的都是持牌机构，而且项目筛选的结果主要集中在物联网、大数据、人工智能在金融领域的应用，具备场景普适、技术成熟、风险可控的特点，试验成功后有利于在较大范围内推广，示范效应强，其他省市可以此为范本依据自身情况有序开展“监管沙盒”试点工作，符合稳中求进的审慎思路安排。由于我国幅员辽阔，不同地区差异较大，因此各地区的“监管沙盒”试点工作存在差异，在此过程中，“监管沙盒”制度的国际经验借鉴显得尤为重要，包括实施流程、风险补偿机制、相关主体及责任、评审专家团队、监督与公开机制、组织保障安排等方面。基于韩国“监管沙盒”机制的实践经验，我国未来在完善试点工作过程中，应在如下五方面强化监管引导功能，促进金融科技产业的发展。

#### （一）建立健全法律法规，从顶层设计视角制定“监管沙盒”发展长期规划

韩国围绕“监管沙盒”运行所颁布的《金融创新法》是“监管沙盒”工作开展的法律基础，内容细化到了监管主体、监管对象、监管内容、监管流程等多个细节，具备明确的法律效力，使金融监管部门对创新金融服务的管理有法可依，也使有意愿参与金融科技创新的经营者更加了解申请和测试途径，国家所规定的条件以及给予的扶持等内容。相较于韩国，我国情况较为复杂，因此不可全盘照抄韩国“立法为先”的经验，但是健全法律法规，明确法律效力的做法值得我国借鉴学习。就北京“监管沙盒”试点而言，目前遵循的指导文件是中国人民银行《金融科技（FinTech）发展规划（2019—2021年）》和《国务院关于全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案批复》（国函〔2019〕16号），并未制定“监管沙盒”长期发展规划。我国应坚持目标定位先行，建立健全法律法规，突出规划引导作用，可以考虑出台有关金融创新的监管条例，制定“监管沙盒”发展长期规划，明确监管主体和具体执行主体，协调相关法律法规的主体，统筹现有法律框架和未来的创新法规，弥补现行监管体系下的监管空白和灰色地带，使“监管沙盒”工作的开展更加系统和规范化，进而鼓励金融科技创新健康有序可持续的发展。

#### （二）专设部门审查，明确制度设计

尽管韩国“监管沙盒”机制的主要负责部门是FSC，但在创新金融服务的指定环节，金融服务委员会又专设了创新金融审查委员会，对金融公司的申请内容进行审查。我国

---

可以借鉴韩国的做法，在“监管沙盒”监管主体责任单位下设部门，专项负责审查筛选工作，制定清晰全面的金融科技企业入盒准入制度，按行业、节奏、类别进行筛选，其中对于金融科技创新真伪的识别尤为重要，减轻后续监管部门的工作量及监管难度，有利于进一步加强创新金融服务整体的质量约束。此外，应设立项目评估反馈机制，定时提交测试报告，反馈真实的测试情况，及时纠偏；探索建立完备的沙盒项目退出机制，邀请社会各界专家组建专家评审团，综合考虑风险控制、公平竞争、消费者权益保护、经济社会效益等因素，做出“出盒”“退盒”“留盒”决定。

### （三）保护金融消费者权益，完善风险防控与补偿机制

依据韩国“监管沙盒”运作机制，《金融创新法》格外注重保护享受创新金融服务的消费者的权益。从测试初期对创新服务风险规避能力的要求，到测试阶段对金融消费者的风险告知义务，再到测试之后对权益受到损害的消费者所采取的保护措施，法规都有非常明确的规制约束。我国自互联网金融专项整治以来，对金融消费者权益保护的重视愈发增强，但不同监管机构下设的消费者权益保护部门仍未实现统筹协调，导致实际工作效果不佳。因此，我国应当在推进“监管沙盒”试点工作的同时，尽快完善相关法律法规，并强化组织协调。在健全消费者权益保护机制和风险补偿机制方面，要向有意愿参与测试的消费者告知相关项目正处于沙盒测试以及可能面临的风险，进行充分的信息披露；禁止以捆绑、强制等方式强迫消费者参与；保护消费者的财产安全权、依法求偿权和追诉权，加强地方金融监管部门与司法部门等相关行政判决主体的联系沟通；参与测试的持牌金融机构应根据测试产品或服务的风大小按一定比例计提资本金或拨备，并向监管部门报备；参与测试的非持牌机构可针对测试的产品或服务，向保险公司购买相关保险产品，或者向第三方缴纳风险保障金。

### （四）加强政府配套政策支持，培育“监管沙盒”协同发展生态圈

加强政府配套政策支持对于“监管沙盒”试点工作的有效运行至关重要。由于“监管沙盒”是“自上而下”推行的机制设计，因此政府有较强的意愿与相关行政权力推出配套支持政策，包括促进金融创新与金融开放，鼓励传统金融机构与金融创新企业深化合作，不断增加创新资金支持，减轻融资负担，积极开展海外合作项目等。同时，协同发展生态圈是全方位培育新兴产业或行业的优质选择。政产学研共同发力，助力“监管沙盒”机制的快速落地和试点工作的有序开展，形成良性循环。加强监管机构、金融机构、金融创新企业、学术研究机构 and 第三方平台等之间的作用链条，协同探索金融科技监管的弹性边界，不断研究新情况、解决新问题，实现耦合共赢。

### (五) 注意规避“监管沙盒”的潜在风险与注意事项

“监管沙盒”作为一种创新制度安排，尚处于探索和试点初期阶段，在实际操作中会面临一些局限性和潜在风险。第一，支持“监管沙盒”运行的成本可能较高，包括企业人力成本，对消费者权益保护的财务覆盖成本和监管测试成本等，对一些非持牌机构的初创企业来说负担较大，隐含的问题是“监管沙盒”测试过程中各项成本的分担机制亟待构建。第二，可能产生新的不公平竞争，“监管沙盒”的准入原则、条件以及有限授权测试条款并未细化，属于较为宏观的监管规定，更具体的监管决策依赖于监管主体判断，但由于提交申请是分批进行的，对于测试企业来说，测试金融创新的时间较为重要，因此这个环节存在潜在的不公平竞争，这也是后续在制度设计上需要完善的地方。

#### 参考文献：

1. 胡滨、杨涵：《英国金融科技“监管沙盒”制度借鉴与我国现实选择》，《经济纵横》2019年第11期。
2. 蓝庆新、金刚杰：《韩国金融监管体制改革及对我国的启示》，《上海金融》2003年第2期。
3. 翟舒毅：《韩国金融监管改革研究》，吉林大学东北亚研究院，2017年。
4. 范云朋、赵璇：《澳大利亚金融科技“监管沙盒”的经验与启示》，《财会月刊》2020年第1期。
5. Financial Services Commission. About FSC, [https://fsc.go.kr/eng/new\\_about/whatwedo.jsp?menu=01](https://fsc.go.kr/eng/new_about/whatwedo.jsp?menu=01).
6. Financial Services Commission. FSC Adds 9 More Innovative Financial Services to Regulatory Sandbox at 1-Year Anniversary, [https://sandbox.fintech.or.kr/outcomes/press\\_release\\_detail.do?lang=en&id=289&pageIndex=1](https://sandbox.fintech.or.kr/outcomes/press_release_detail.do?lang=en&id=289&pageIndex=1).
7. Financial Services Commission. FSC Seeks Innovation in Financial Regulations through Regulatory Sandbox Program, [https://sandbox.fintech.or.kr/outcomes/press\\_release\\_detail.do?lang=en&id=426&pageIndex=1](https://sandbox.fintech.or.kr/outcomes/press_release_detail.do?lang=en&id=426&pageIndex=1).
8. Financial Services Commission. FSC Designates 5 More “Innovative Financial Services” for Regulatory Sandbox, [https://sandbox.fintech.or.kr/outcomes/press\\_release\\_detail.do?lang=en&id=427&pageIndex=1](https://sandbox.fintech.or.kr/outcomes/press_release_detail.do?lang=en&id=427&pageIndex=1).
9. Financial Services Commission. Measures To Promote Fintech Scale-ups, <http://fsc.go.kr/downManager?bbsid=BBS0128&no=146757>.
10. Financial Services Commission. Policy Issues—Fintech Policy, [https://www.fsc.go.kr/eng/new\\_policy/fintechPolicy.jsp](https://www.fsc.go.kr/eng/new_policy/fintechPolicy.jsp).
11. Financial Services Commission. 2020 Work Plan Focuses on Financial Innovation to Support Innovative Businesses, <https://fsc.go.kr/downManager?bbsid=BBS0048&no=149359>.

责任编辑：郭霞

constantly rising. Especially under the COVID-19, East Asian economies took the lead in recovering and have become the center of the world economy. Asia has always been a key area for China to manage its neighboring diplomacy. How to use this area well and actively create a prosperous and stable surrounding environment and a period of development opportunities is of great practical significance for China to shape and develop global partnerships and deepen relations with neighboring countries, and it will help exert China's leadership as a major country and enhance its international influence. Especially in the context of intensified China-U. S. trade frictions and the global pandemic of the COVID-19, discuss and analyze the strategies and policy trends of Asian economic development, explore new ideas and new paths for Asian economic and trade cooperation, and take the initiative to win the China-US strategic game and promote high-quality Development has special significance, and it is also conducive to promoting countries in the region to strengthen mutual trust and mutually beneficial cooperation and maintain the stability and prosperity of Asia. The free trade area strategy has become one of the strategic commanding heights of competition among major powers, and it is a general trend to improve the standards and quality of free trade areas. Analyzing regional economic and trade agreements, Asian industrial chain transfer trends, and opportunities and challenges to China will help take precautions, and have early plans for striving initiative. Based on the analysis of these major issues, it puts forward the urgent major issues and the new ideas of cooperation which in the development of Asian Economic and Trade Cooperation, and China can gain plans and suggestions.

#### **④) Analysis of the Structural Effect of China-U. S. Trade Frictions**

*Ni Hongfu, Fan Zijie*

This article mainly uses trade general equilibrium model counterfactual simulation to quantitatively analyze the impact of possible comprehensive trade friction between China and the United States on the export structure and industrial structure of the two countries. The results show that the traditional export advantages of China and the United States have suffered relatively large negative impacts in the China-US trade frictions, China's export concentration rate has declined, while the United States has not changed much; The total trade friction between China and the United States will lead to a decrease in the output share of China's manufacturing industry, while the output share of primary industries and service industries has increased; Reduction in the share of manufacturing output that is more severely impacted by tariffs, which will lead to a decrease in the output share of the related producer services. In the future, China should strengthen its strategic focus and strategic self-confidence, and actively use international rules to deal with international trade frictions, meanwhile, further deepen the supply-side reforms in terms of industrial chain, supply chain and innovation, and promote the optimization and upgrading of the industrial structure.

#### **⑤) Korea's Regulatory Sandbox Mechanism: Policy Framework, Government Functions and Enlightenments**

*Yin Zhentao, Fan Yunpeng, Fei Yang*

With the continuous development of Internet finance and digital economy, the Korean government has made the fintech industry an important part of its economic growth strategy. The Regulatory Sandbox mechanism has formed a complete set of operating models and institutional systems consisting of process design, organizational structure, access standards, evaluation mechanism, consumer protection and exit standards. The Korean government has also continuously improved relevant supporting policies. Based on the Korean experience, China should establish and improve laws and regulations, formulate a long-term plan for the development of the Regulatory Sandbox, clarify the access system, evaluation feedback mechanism, exit mechanism and risk compensation system, and foster the coordinated ecosystem to enhance the international competitiveness of China's fintech industry.

#### **⑥) The Adjustment of Global Value Chain and Countermeasures Driven by the New Generation of Information Technology**

*Yu Chang, Deng Zhou*

Under the new round of technological revolution and industrial transformation, the deep