

## 新加坡“监管沙盒”对我国启示<sup>①</sup>

■ 于文菊

(山东大学法学院 山东济南 250100)

**摘要：**“监管沙盒”作为金融创新领域监管的新兴模式，对减少针对金融创新的不必要的监管壁垒，促进金融服务的有效竞争具有积极作用。2016年11月，新加坡提出《FinTech 监管沙盒指南》作为其实行“监管沙盒”的主要依据和参照标准。我国具备引入“监管沙盒”的必要性和可行性，但也面临技术风险、法律风险等可能存在的问题，合理学习和借鉴新加坡“监管沙盒”的具体做法，对我国金融创新领域“监管沙盒”的顺利引入具有重要意义。

**关键词：**“监管沙盒” 金融创新 金融监管

【中图分类号】F831.5

【文献标识码】A

【文章编号】1007-841X-2017(11)-0044-04

### 一、引言

金融行业的发展离不开金融创新，特别是金融科技创新方面呈现出的跨界化、分布式以及智能化等特点，改变了传统金融市场的运行状态，同时也增加了金融行业发展的风险，进而对金融监管提出了新的挑战。因此，采取何种适度的监管方式，并鼓励金融领域的创新，成为世界范围内各国积极探索的重要问题，在此过程中，“监管沙盒”被创造性地提出并得以发展。“监管沙盒”可以简单理解为“在沙盒里监管”或“在沙盒里试验”，“沙盒”是一个开放给授权以及未授权的公司的监管空间，允许企业在这一监管空间与真正的消费者对接，测试创新产品、服务、商业模式和交付机制等。

2015年11月，英国金融行为监管局(FCA)向英国财政部递交了有关开展“监管沙盒”的可行性和实用性报告，报告内容包括实行“监管沙盒”的原因、建议等六个主题部分和四个附录，这是目前普遍认同的有关“监管沙盒”提出

的最早时间点。

2016年3月，澳大利亚澳财长莫里森发布声明表示，联邦政府将批准澳大利亚证券和投资委员会(ASIC)成立并管理“监管沙盒”。同年12月，ASIC发布相关指引文件。

2016年6月，新加坡金融管理局(MAS)为了引导和促进金融科技产业持续健康发展，提出了“监管沙盒”制度，并于同年11月发布了相关监管指南。

2016年8月，美国股票市场结构咨询委员会高级副总裁在纳斯达克开场发言中提出，“监管沙盒”概念可以延续到市场，并提倡使用市场模拟来加速推行。2017年3月，美国证券交易委员会(SEC)和FINRA公司注册的经纪自营商Ouisa提出申请，要求美国证券交易委员会向金融科技行业提供指导时考虑采用“监管沙盒”。

除以上国家以外，阿布扎比、马来西亚等国家也先后加入了“监管沙盒”模式的探索行列。通过已有实践可知，“监管沙盒”中的“沙盒”是一个“试验区”，其内放松了对产品和服务的法律监管和约束，允许传统金融机构和初创企业

注：①本文系2016年国家社科青年基金项目《普惠金融视角下银行商业特许经营模式法律问题研究》(16CFX047)阶段性成果。

在这个既定的安全区域内试验新产品、新服务、新模式等，甚至可以根据试验结果修改和提出新的法律制度。因此，“监管沙盒”一方面减少了金融创新产品投放市场的潜在成本，另一方面也为消费者使用新产品建立了适当的保护措施。这对减少针对金融创新的不必要的监管壁垒，促进金融行业有效竞争具有重要的积极作用。在“监管沙盒”的发展过程中，新加坡形成了一套相对完整的运行依据和参照标准，对其已有实践成果进行总结、学习和反思，有利于对中国“监管沙盒”模式的理论发展和制度完善提供参考和借鉴。

## 二、新加坡“监管沙盒”的具体做法

新加坡金融管理局（MAS）认为，构建金融创新中心的一个关键驱动力是提供一个有利于创新技术的监管环境。因此，2016年11月，其公布了《FinTech 监管沙盒指南》（以下简称《指南》），设定了“监管沙盒”的目标和原则，并向申请人提供有关申请过程的指导。该《指南》的内容包括“监管沙盒”的基本介绍、方法、指导方针、目标受众、目标和原则、评估标准、延期和退出、申请程序和审批流程八个主要方面，另附加用以介绍具体申请程序和应用实例的三个附件，其中主要内容如下：

### （一）监管目标与原则

MAS 希望通过鼓励金融机构、金融科技公司和专业服务公司等金融领域积极采用创新和安全的技术，以共同构建一个先进的金融中心。为此，通过“监管沙盒”鼓励更多的金融技术在一定的持续时间内试验并提供必要的监管支持，以实现提高效率、规避风险、创造机会以及改善生活的目标。为了实现这一目标，《指南》规定了两条监管原则：一是假定“沙盒”在生产环境中运行，且必须有一个既定的空间和持续的时间段，且在此过程中失败的后果可以被控制。二是申请人应该清楚地了解“沙盒”的目标和原则，明确“沙盒”不能作为规避法律和监管要求的手段。同时，《指南》规定了不适合适用“监管沙盒”的情形：一是协议中的金融服务与新加坡提供的金融服务类似，除非申请人能反证，具体指：一种不同的技术正在被应用或者同样的技术被应用于不同的领域。二是申请人尚未证明其已进行尽职调查，包括在试验室环境中测试协议中的金融服务，并充分了解与所申请的金融服务相关的法律和监管要求。

### （二）监管方法

MAS 十分鼓励金融科技试验，以便使有希望的创新能够在市场上进行推行，并有机会在国内外获得更广泛的应用。因此，《指南》规定金融机构以及任何金融科技企业都可以作为申请人申请进入“监管沙盒”，申请被批准后，申请人将成为负责部署和操作“沙盒”的主体，在生产环境中试验创新出的金融服务。在这期间内，“监管沙盒”将根据试验的金融服务的具体情况适当放宽法律规制和监管要求，并提供适当的保障措施以遏制失败的后果，进而维护整个金融系统的安全和健康。最后，《指南》要求在成功完成试验并退出“沙盒”之后，试验主体必须完全遵守相关的法律和法规要求。

### （三）评估标准

《指南》规定：申请的试验产品应该包含必要的支持信息来阐述其能够达到“监管沙盒”的评估标准：一是协议中的金融服务包括新技术或以一种创新的方式使用现有技术。二是协议中的金融服务能够为消费者或行业解决至少一个问题，并为其带来好处。三是在退出“沙盒”后，申请人有意向和能力在新加坡更广泛的范围内开展其所提出的金融服务。如果有特殊原因不能开展，申请人应该准备将其继续贡献到新加坡的其他方面。四是申请人应该清楚地了解“沙盒”试验的测试场景和预期结果，并按照规定的时间向 MAS 报告测试进展。五是申请人应界定适当的边界条件，使“沙盒”试验有意义地执行，同时充分保护消费者的利益，维护该行业的安全与稳健。六是申请人应对所提出的金融服务产生的重大风险进行评估和规避。七是如果正在试验的金融服务必须停止或者可以在退出“沙盒”之后进行更大规模的推行，申请人应制定一份可接受的转换或退出策略。

### （四）延期与退出

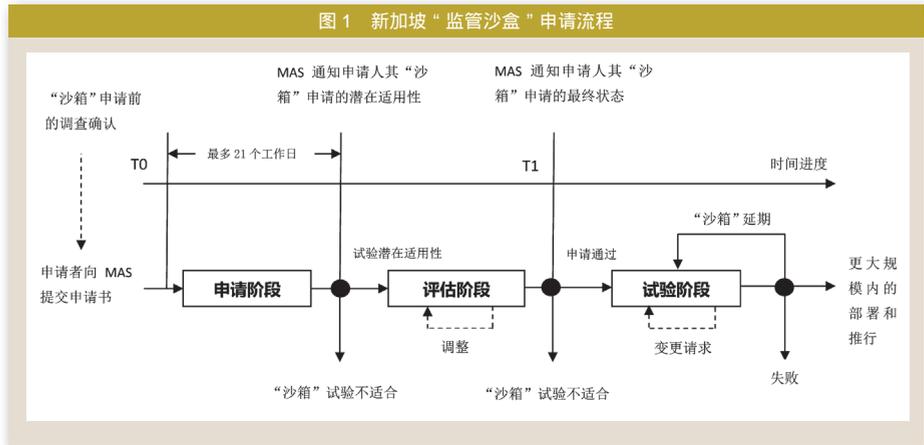
“沙盒”延期是指在“沙盒”试验周期结束后，由 MAS 放宽的法律和监管要求将失效，而“沙盒”主体不想退出时的解决方法。如果“沙盒”主体需要延期试验，应在“沙盒”试验周期结束前至少 1 个月向 MAS 申请并提供支持延期的理由。例如，在考虑客户反馈或纠正缺陷之后，需要额外的时间来对金融服务进行更改，或者为了完全遵守相关的法律和法规的要求，“沙盒”试验主体需要更多的时间进行完善等。MAS 将对申请进行审核，并将个案的基础上根据具体情况决定是否允许延期。

而“沙盒”的退出则包括两种情形，一是“沙盒”主体可以继续更广泛的范围内进行金融服务的部署，这一情形的前提是：MAS 和试验主体都认为“沙盒”试验已经达到了预期的测试结果且“沙盒”主体可以完全满足相关法律和法规的要求。另一种情形是试验没有达到预期的目标，如“沙盒”主体在“沙盒”周期结束时不能完全符合相关法律和法规的要求，或者在试验中金融服务机构发现了该试验主体的缺陷，如对客户或金融系统造成的风险超过了金融服务在试验中所带来的好处，且在“沙盒”试验的持续时间内这个缺陷是无法解决的；又或者由于“沙盒”主体违反了“沙盒”持续时间内规定条件，被 MAS 终止了“沙盒”试验；又或者“沙盒”主体已经告知 MAS 自己决定退出“沙盒”的决定。需要特别说明的是，为了保护消费者的合法权益，《指南》规定：在退出“沙盒”或停止“沙盒”之前，“沙盒”主体应该确保已充分履行对试验中使用金融服务的客户的任何现有义务。

#### （五）申请程序和审批流程

《指南》详细规定了“沙盒”的申请程序和审批标准（如图 1）。在提交“沙盒”试验申请之前，申请人可以与 MAS 取得联系，明晰与“沙盒”有关的任何问题。进入申请阶段（T0）后，MAS 会在收到一套完整的评估信息后的 21 个工作日内对申请进行审查，并通知申请人其潜在的适宜性，以帮助申请人进一步完善商业和资源规划。之后，进入评估阶段（T1），MAS 将充分评估创新产品的性质和特点以及其涉及的具体法律和法规要求，如果没有达到“沙盒”的目标和原则或评估标准，申请人将会被通知可以进行适当调整。如果申请被批准后，“沙盒”将进入“试验阶段”，在此过程中，“沙盒”主体应通知使用该金融服务或产品的用户该服务或产品是在“沙盒”中运行的，披露与金融服务相关的关键风险，并应获得用户的确认。此外，如果“沙盒”主体打算在试验阶段对金融服务进行实质性地更改，应至少提前 1 个月向 MAS 提出变更请求。最后，MAS 将根据试验结果，决定该项“沙盒”试验是否成功。在以上“沙盒”试验的整个过程中，为了实现透明化和公开化，所有“沙盒”试验产品的

相关信息，如申请人的姓名，以及“沙盒”试验的开始和失效日期，都会在 MAS 的网站上予以公布。



### 三、新加坡“监管沙盒”对我国的启示

新加坡“监管沙盒”的具体做法对我国具有重要的启发意义，我国可以借鉴其合理的部分，结合我国现实，明确监管主体、确定监管模式、制定监管标准、设立消费者保护机制，从单个金融科技创新领域开始先行先试，积累经验，进而逐步建立起完善的“监管沙盒”体系，为我国金融创新领域的发展“保驾护航”。

#### （一）明确监管主体

目前我国金融业正处于分业经营向混业经营过渡的初级阶段，相应的监管仍以分业监管为主，分业监管的模式能够减少不同部门之间风险扩散和传递的可能，有利于金融业各部门内部监管的可控性和专业化，对于我国金融业的发展起到了重要的保障作用。但是，随着互联网金融、金融科技迅速发展，分业经营的模式不断被打破，分业监管的形式也难以适应金融业的发展现状。但鉴于我国分业经营的现状，笔者认为，我们可以参照新加坡金融科技“监管沙盒”的做法，设立金融科技监管实体机构，由金融科技实体监管机构负责协调我国金融各业创新产品的开发与推广，发挥类似于 MAS 在新加坡金融科技领域的职能作用。一方面能够更好地解决金融科技跨界发展的监管问题；另一方面，通过该明确的监管实体，有利于全面积累金融创新“监管沙盒”实践中的经验和不足，及时调整，促进相关制度的完善。

#### （二）确定监管模式

参照新加坡的具体做法,笔者建议我国确立金融创新领域“监管沙盒”的“申请—审核”制,包括金融创新公司加入“沙盒”的申请,进行技术调整的申请、变更请求的申请、以及延期试验和退出“沙盒”的申请,均应有监管机构进行审核,只有通过审核才能继续开展,否则应及时进行修改并重新申请。此外,在进行“沙盒”试验的过程中,应确立“个案制”,即由监管机构根据不同申请人的具体情况以及不同创新产品的特征进行“区别监管”,确定个性化的法律法规放宽条件,进行有针对性的测试,保证监管质量。

### (三) 制定监管标准

《指南》中对申请“沙盒监管”的金融创新产品提出了详细的标准,我国应参照其做法,至少从申请人和申请产品两个角度明确监管标准。一是明确申请人的标准,申请人应提供尽职调查报告,证明自己对于“监管沙盒”的运行和后果有充分且全面的认识,对可能存在的风险设计防范措施,并对遵守监管规定做出承诺。二是明确监管产品的标准。进入“沙盒”进行试验的产品必须是市场上很少或没有类似选择的创新性产品,且该产品必须具有开发和研究的价值。

### (四) 设立消费者保护机制

《指南》主要通过规定进入“沙盒”试验申请人充分的信息披露以及退出后现有义务的履行来保障消费者的合法权益。笔者建议我国可以参考其做法,制定金融创新产品“沙盒”试验过程中信息披露的具体规定,对其中必须披露的事项进行明确列举,并规定披露的方式和途径。此外,“沙盒”试验公司应承担向消费者赔偿所有损失的责任,并提前披露其解决方法、赔偿方案和资产能力的证明等。

#### 参考文献:

- [1] 王才:《各国金融科技的“监管沙盒”有何不同》[J], 中国互联网金融与投资, 2017.10。
- [2] 李爱君:《〈沙盒监管〉对我国金融创新监管的启示》[J], 中国品牌, 2017.3。
- [3] 赵杰等:《国际“监管沙盒”模式研究及对我国的启示》[J], 金融发展研究, 2016.12。

[4] 蔡元庆等:《监管沙盒:兼容金融科技与金融监管的长效机制》[J], 科技与法律, 2017.1。

[5] 钟鸣长:《新加坡 FinTech 生态系统建设及其启示》[J], 电子科技大学学报(社科版), 2016.6。

[6] 张缘成:《〈互联网金融报告 2017〉引入中国版“监管沙盒”》[N], 农村金融时报, 2017-4-10。

[7] 武安华:《构建“监管沙盒”, 创新监管模式》[N], 上海证券报, 2017-4-19。

[8] 何晓晴:《全国人大代表陈晶莹:借鉴“沙盒监管”, 推进征信业供给侧改革》[N], 21 世纪经济报道, 2017-3-7。

[9] 中国经济导报. 金融科技监管不妨采用“监管沙盒”. <http://www.ceh.com.cn/llpd/2017/06/1037804.shtml>。

[10] FCA. Regulatory sandbox. <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox>, 22/06/2017。

[11] SEC. [www.sec.gov/comments/265-29/26529-77.pdf](http://www.sec.gov/comments/265-29/26529-77.pdf), 02/08/2016。

[12] SEC. [www.sec.gov/rules/petitions/2017/petn4-710.pdf](http://www.sec.gov/rules/petitions/2017/petn4-710.pdf), 13/03/2017。

[13] FINTECH REGULATORY SANDBOX GUIDELINES. <http://www.mas.gov.sg/~media/Smart%20Financial%20Centre/Sandbox/FinTech%20Regulatory%20Sandbox%20Guidelines.pdf>, 16/11/2016。

[14] MAS Issues "Regulatory Sandbox" Guidelines for FinTech Experiments. <http://www.mas.gov.sg/News-and-Publications/Media-Releases/2016/MAS-Issues-Regulatory-Sandbox-Guidelines-for-FinTech-Experiments.aspx>. 26/11/2016。

[15] MAS FinTech Regulatory Sandbox. <http://www.mas.gov.sg/Singapore-Financial-Centre/Smart-Financial-Centre/FinTech-Regulatory-Sandbox.aspx>. 13/03/2017。

#### 作者简介:

于文菊(1993-), 女, 山东济南人, 山东大学法学院经济法学 2016 级硕士研究生。

责任编辑: 山成英

校对: SCY