

# 金融監理沙盒之 美麗與哀愁



◎王儷容／中華經濟研究院第三研究所 研究員

金融科技（FinTech）業者強調創新，故須面對棘手之監理不確定性，而監理單位因須兼顧有效監理與促進FinTech產業發展，如何設計監理措施亦成難題。各國金融「監理沙盒」措施因此紛紛出爐。本文探討金融監理沙盒之美麗與哀愁，即其好處與挑戰，並期待各界提高容錯率，以迎接臺灣金融科技新紀元。

近年來，金融科技（Financial Technology, FinTech）於全球蓬勃發展。KPMG《2016年FinTech 100金融科技創新者報告》發現，與過去相比，FinTech創新者不僅具有更多元化的地域分布，而且是由顛覆者占主導地位；此外，有9家Fintech公司著重於監理解決方案，可見市場對於金融監理創新實驗的需求提高。

對FinTech業者而言，因其需面對高度創新下之不確定性，且次貸危機後，各國極度重視系統性風險與消費者保護措施，因此對於金融業而言，法遵規範與風險管理皆是相當重要之課題；而對監理單位而言，則因

須兼顧有效監理法遵與促進FinTech之產業發展，如何設計法規與監理措施成為一道難題。基於上述背景，金融「監理沙盒」（Regulatory Sandbox）應運而生。

本文將探討金融監理沙盒之美麗與哀愁，前者指的是金融監理沙盒可帶來之效益，後者則指其所面對之挑戰與問題。

## 監理沙盒之美麗與哀愁

「沙盒」原意是指：在開發軟體過程中，所建立的一個與外界環境隔絕的測試環境，工程師會在沙盒內放置軟體測試其功能。而「監理沙盒」指的則是：在一個風險



規模已辨識可控的模擬環境下，讓業者盡情測試創新的產品、服務乃至於商業模式，並與監理者高度互動、密切協作，共同解決在測試過程中所發現或產生的監理與法制面議題。

自監理之角度而言，金融監理沙盒之好處在於主管機關透過實驗沙盒與產業合作，可更加了解科技，並有利於主管機關勾勒未來相關的基礎建設態樣，掌握對金融市場的影響；而自產業發展之角度而言，在監理沙盒此一機制下，處於試驗階段的金融科技公司能夠應對監理/法遵風險，從而降低上市的成本和時間，因此有助於FinTech之推動；自消費者保護之角度來說，在試驗期間，因其營運規模可能較有限制與受到監理者之高度注目，故對於進入沙盒之消費者而言，亦可受到一定程度之保護。

因此透過金融監理沙盒機制的設計，可以將創新服務科技對於法律、市場、競爭樣態、消費者保護等議題，設計在一個可以受到控制並改正的監理環境，以實驗測試方式解決創新金融服務所帶來的法規與市場衝擊，並發展出消費者權益保障的機制。

至於金融監理沙盒最大的挑戰，則是來自於跨部會權責整合與時效問題。對於創新科技應用業者而言，創新的商機常是來自於領先進入市場，監理沙盒的機制要求廠商事前提出創新商品、服務、或商業模式內容、給予特定時間或地點進行服務測試，可能造成業者容易產生對於審查機制的不信任感、

測試成功之後法規是否可以調整（尤其若涉及跨部會法規時）、創新成果是否容易為他人使用等問題。此外，金融科技具有之跨境與即時性特質，金融監理沙盒的運作須與時間競賽，亦須與其他跑在前頭之國家進行比較，業者與監理單位承受的壓力不可謂不大。

以現有國際上的監理沙盒機制運作情形而言，金融功能的去中心化與科技應用成為各類金融監理沙盒申請計劃的重點，例如以數位科技加上物聯網技術形成智慧合約與小型再保市場；透過虛擬貨幣或行動支付裝置減少現金流通數量、利用P2P（Peer to Peer，即網貸）技術發展創新型態的借貸服務平台等，都是各國在監理沙盒上所提出的科技應用，其背後最主要的意涵乃是將特許管制經營的金融服務業以科技平台服務方式打破原有的法規邊界與管理架構，跳過傳統的金融媒介者，成為數位經濟內的新金融服務平台。

過多的監理活動干擾創新服務的商業化，但是缺乏監理機制金融創新卻也容易產生諸多後遺症，例如非法或不當金融商品銷售造成社會問題等。因此對於積極推動金融科技服務創新的國家而言，金融監理沙盒機制無非提供一個實驗框架，藉以測試各方利益關係人之間的平衡以及法規調整需求，而需要細部規範的部份包含各利益關係人之間的法規調和、參與計畫的資訊防火牆機制、創新者的市場優先權保護設計等問題，如此

才能以金融監理沙盒機制有效推動金融科技的市場化。

## 各國金融監理沙盒之鳥瞰

以下，本節引用王儷容（2017）說明各國金融監理沙盒概觀。英國金融業務監理局（Financial Conduct Authority, FCA）於2015年十二月領先全球開始進行監理沙盒試驗，新加坡、香港、澳洲等國家也隨後建立了自己的監理沙盒制度。上述國家/地區皆屬於英美法系或不成文法區域，其法規設計較能適應變動快速之數位經濟投資環境所需，故得以率先啟動監理沙盒機制。

英國藉由沙盒試驗，協助現有金融機構或FinTech業者推動創新產品與服務，即其沙盒同時適用於金融業或非金融業者；業者在沙盒中針對特定用戶試行，進而評估創新產品與服務的可行性。FCA在2016年9月22日宣布，69家申請進入監理沙盒的公司中，有24家通過審核將進行創新金融商品的測試期。未能進入沙盒的創新公司，FCA也會進一步透過創新專案（Project Innovate）予以輔導，甚至是為下一次申請進入監理沙盒做準備。

此外，澳洲於2016年3月21日發佈聲明，批准澳洲證券和投資委員會（Australian Securities & Investments Commission, ASIC）成立並管理監理沙盒。澳洲監理沙盒允許FinTech新創團隊有6個月的時間可以在沒有取得澳洲金融服務牌照（Australian Financial Service, AFS）執照下進行新創服務。

在亞洲，新加坡為第一個實行沙盒之國家，新加坡於2016年5月成立跨部會運作的FinTech Office，由總理親自指派總理辦公室中創新新加坡（SG-Innovate）CEO和金管局（Monetary Authority of Singapore, MAS）代表共同領導；加上如經濟發展局、主權投資基金、國家研究基金（NRF）等單位共同辦理。新加坡保險科技（Insur Tech）新創團隊PolicyPal於2016年7月向MAS提案適用監理沙盒，成為新加坡以及亞洲首發。迄今，新加坡監理沙盒適用對象只限於FinTech領域，惟已涵蓋創投公司。

在香港，則由香港金融管理局（Hong Kong Monetary Authority, HKMA）於2016年9月6日推出FinTech監理沙盒，惟其只適用於銀行，並未涵蓋非銀行機構。香港對此設立“FinTech Facilitation Office（FFO）”作為監理單位、銀行、支付服務業、及新創業者間之交換意見平台。

## 臺灣比其他國家更需要監理沙盒

近年來，在數位經濟與新創事業之發展上，臺灣已落後國際市場以及新興市場，而且，與他國相較，臺灣在「政府效能」競爭力評比之多項指標上始終有待加強。這與臺灣政治民情容不得錯，致官員不敢、也不願積極推展具試驗性質或犯錯機率高之政務，有很大關連。監理沙盒的精神在於鼓勵創新應用，在可控制的框架內完成創新服務的應用測試，創新且開放的社會氛圍是監理沙盒



機制運作的基石，而不是僅僅來自於規範完善的測試條件與辦法。多年來臺灣面臨投資低迷、人才外流的困境，若要積極發展不確定性大、前瞻創新之數位經濟，以監理沙盒鼓勵新創事業，絕對是必須走的一條路；更重要的是，利用沙盒機制可突破防弊重於興利的社會心態（王儷容，2016）。

臺灣金融業者認為，臺灣發展破壞式創新最大的阻力是「市場太小」——由於臺灣市場太小，業者花大錢開發出來的東西，可以賣錢的地方卻很小，其實不符成本效益要求。監理沙盒可以降低創新的成本，以創新精神，提出對消費者有益的服務，在一個可試驗的環境中盡情地發揮，不需要受到法規的限制。展望未來，亦可透過虛擬境外交易專區概念，把臺灣平台所發展的創新服務對象擴及到海外市場的用戶，使臺灣金融服務科技得以發揮創新能力與規模經濟效益，間接帶動金融產業服務輸出的能量與國際化程度，以科技創新解決以往臺灣金融業者過度重視內需市場，而忽略新興海外市場崛起的現象，使臺灣金融運作更融入國際社會。臺灣經濟投資多年不振，投資佔GDP比例落後其他國家，推出監理沙盒可有效刺激投資；在服務出口方面，監理沙盒機制不像簽署自由貿易協定模式，必須尋求其他國家配合，受制於外力，推出監理沙盒有利創新與開放，卻是可操之在我。

總而言之，臺灣比其他國家更需要監理沙盒來促進相關的開放與國際化。

## 監理沙盒運行機制與法規

究竟「監理沙盒」如何進行呢？首先，想進入監理沙盒內的公司要向政府投遞申請書，經篩選批准後即可進入沙盒；之後，在一定之期間內，新創公司除了有法規上之豁免（如在新加坡，其豁免項目包括：資本要求、董事會結構、現金餘額、執照費、管理經驗、營業紀錄、信用評等）好處外，監理沙盒也是一個讓新創公司進行市場測試的好途徑，甚至因雀屏中選進入沙盒而有免費強大之宣傳效應。

正如上述，獲准進入沙盒的公司要經過主管機關的嚴格審核，如：必須具備創新特質、必須有利於消費者、必須於試驗結束後繼續擴大經營，更必須提出對未來的情境分析與結果。萬一之前自願進入沙盒從事試驗之消費者後來因此產生損害，除非有確切之詐欺等不法情事，雖可豁免刑事責任，但該一新創事業仍須負民事賠償責任。不論如何，進入沙盒的公司只需要對產品投入小投資，就可以實驗開發，這無疑減少了開發與時間的成本（王儷容，2017）。

金管會於2017/1/12推出臺版金融監理沙盒專法《金融科技創新實驗條例》草案，並已列為立法院於2017年2月開始的新會期之優先法案，儘速完成立法。該條例共有26個條文，內容包括創新實驗開辦期限、資訊安全、創新實驗監理措施、廢止核准、創新實驗結果等事項。另一方面，立法院院會共有

四位立委已於2016/12/8提出合計達25個監理沙盒版本，進行審查。若這些法案能夠很快地合併/修正通過，則臺灣即可成為繼英國、新加坡、香港、澳洲之後，全球第五個實施監理沙盒的國家。

## 監理沙盒運作的關鍵議題

### 1. 跨部會協調之必要性：

由於美、中、星皆已出現跨產業之監理整合（Inter-Industry Integration），故臺灣亦須注意「監理沙盒」範圍要涵蓋那些產業，主管單位是否亦須跨部會；本文認為，若僅以金管會為主仍是有盲點，需各部會合作協調，這可能是未來執行時之主要困難所在。正如新創業者所稱，很多新種跨境匯款或金融業務涉及外匯；有些線上醫療創新運用於保險，也涉及相關資安等問題。由金管會主導金融創新，能修正的法規也只有金管會主管的範圍，許多業者皆認為高度不夠。

以美國為例，諸多聯邦政府機構（包括聯準會、財政部、證監會）內部成立「金融服務創新辦公室（Financial Services Innovation Office, FSIO）」，對新創公司測試產品時施以援手，美國眾議員並已提出法案，要求成立由FSIO主管組成FSIO聯繫委員會，以整合金融科技監理，且要求將此程序正式化，使得各機構皆須分享資料及報告給國會。

國發會主導的「亞洲·矽谷」全面轉型升級發展計畫，或是推動創新經濟及數位國

家，跨部會整合皆屬必要，既然如此，何不畢其功於一役。若是各部會得以合作無間，透過監理沙盒儘速降低監理不確定性，以支援產業發展、保護消費者權益等，讓業者以國內市場為練兵場，將可擴大內需，長期而言，有利於國際視聽，有助於吸收外資及優秀人才，更能有效留住創新人才。臺灣雖小於很多國家，卻大於星港，我們應該更有發展金融科技創新的條件與機會。

### 2. 實驗期間適度拉長：

現行規定給予業者半年實驗期限，導致業者批評半年實驗期限過短。由於是創新實驗，除了給予新創業者免於違法之虞、也豁免若干行政要求外，創新實驗還有一個很重要的主軸，即監理上的實驗，所以，條例給半年實驗期限可能稍嫌過短。《金融科技創新實驗條例》不應只是應新創業者的壓力而推出，其他國家推出金融監理沙盒，很大理由在於主管機關透過實驗沙盒與產業合作，可更加了解科技，並勾勒未來相關的基礎建設態樣，掌握對金融市場的影響，此一份量應與推動創新產業等量齊觀。

也就是說，條例的推出與執行固然增加管理負擔，但也可更周延地管理與掌握可能的影響，對政府主管機關亦具意義。若實驗期限僅有半年，新創業者有相當大的壓力，因其在試驗期間結束後，必須面臨暫時停業、或接受現行金融法規監理；同樣地，主管機關亦承受相當大的管理或修改監理法規壓力。試驗時間拉長些，如九個月或一年，



應較合宜，同時可以考慮配合部會主管法規修法時程安排，將實驗期間得到的法規調適需求，透過跨部會機制完成立法或修法程序。

### 3. 空窗期問題：

所謂空窗期問題，即公司在「離開沙盒」及「獲准營業」期間，若主管機關尚未修正好法規，可能使公司業務停擺，亦可能影響已進入試營運之消費者權益。尤其進入沙盒實驗者多為新創公司，資本額不足，若修法時間太久，恐無法支撐。對此，有幾項可能發展途徑。

其一，加速相關部會的法規檢討程序，譬如針對科技業者有興趣的電子支付、跨境小額匯款以及網路個人借貸等，金管會表示已在同步研究法規，會儘可能趕上實驗結果來調整應修正的法規，亦可讓業者出了沙盒後能立即合法化；實驗結果若證明可大幅提升金融服務效率，因而通過審查，主管機關便會研訂一個全新法規，專門規範此商業模式，讓該公司出了沙盒後，即可適用新的規範；以後欲從事該商業模式的業者，便要依據此新法規向主管機關申請。

其二，之前金管會已經提及，業者出了沙盒之後，如仍碰上空窗期問題，可再次申請進入沙盒，進行第二階段實驗，讓業者在某種形式上繼續營運。

其三，金管會也曾表示，業者可將獲准經營的技術或商業模式賣給金融機構，若果

如此，如能推動新創公司在臺灣之賣斷或併購商機，仍將有助於臺灣金融產業之發展。

### 4. 其他問題：

此外，不論是資金來源或業務範疇，FinTech跨境成份甚高，如比特幣交易、網路眾籌、P2P網路借貸等，故需與其他國家合作（Global Regulatory Collaboration），相信其他國家之經驗亦值臺灣參採借鏡。對此，G20金融穩定理事會（FSB）於2016年已經正式討論FinTech系統性風險與全球監管問題，意謂著FinTech的監理邁入全球協作新階段。臺灣雖非G20成員，但仍可參考其提出之相關資訊與舉措，作為他山之石。

最後必須指出的是，因為沙盒試驗涉及商業機密成份甚高，在主管單位篩選可進入沙盒之案子時，究竟由誰來篩選？有資格之篩選者為誰？亦是挑戰。而最需注意的是，面對FinTech之新創成分及風險，臺灣社會之容錯率是否可以提高，將是未來考驗監理沙盒成效之重大因素。由於FinTech業務之消費者可能甚多來自於非專業投資人，在其金融專業水準相對較低、及FinTech業務之新創成分較高之情況下，出現問題之機率可能不低。

展望未來，期待民眾及社會之容錯率得以提高，則主管單位可較不必有太多顧忌而無法積極任事，如此一來，監理沙盒方能竟其全功。