

全球金融科技監理 發展趨勢與類型

◎王儷容／中華經濟研究院第二（國際經濟）研究所 研究員

眾所皆知，金融科技跨業情形非常普遍，而且不論自資金來源或業務範疇來看，金融科技跨境成份亦甚高，故金融科技引發之跨部會及跨境監理整合，自然是免不了，也面對著諸多挑戰。本文針對此兩大金融科技監理發展趨勢，並對於六大金融科技盛行國家/地區之金融科技監理類型，進行探討。

關鍵詞：金融科技、金融科技監理

Keywords: Financial Technology (FinTech), Financial Technology Regulation

本文針對此兩大金融科技監理發展趨勢，即跨業監理及跨境協作，並對於六大金融科技盛行國家/地區—英國、美國、中國大陸、澳洲、新加坡、及香港—之金融科技監理類型，進行探討。

金融科技跨業監理的趨勢

一、金融科技跨業情形越益普遍

在金融科技發展下，金融服務的提供者有可能以行動網路運營商為主體，如電信業者、電子票證業者、及銀行業信託服務管理平臺，故涉及金融業與科技業間跨業監理的

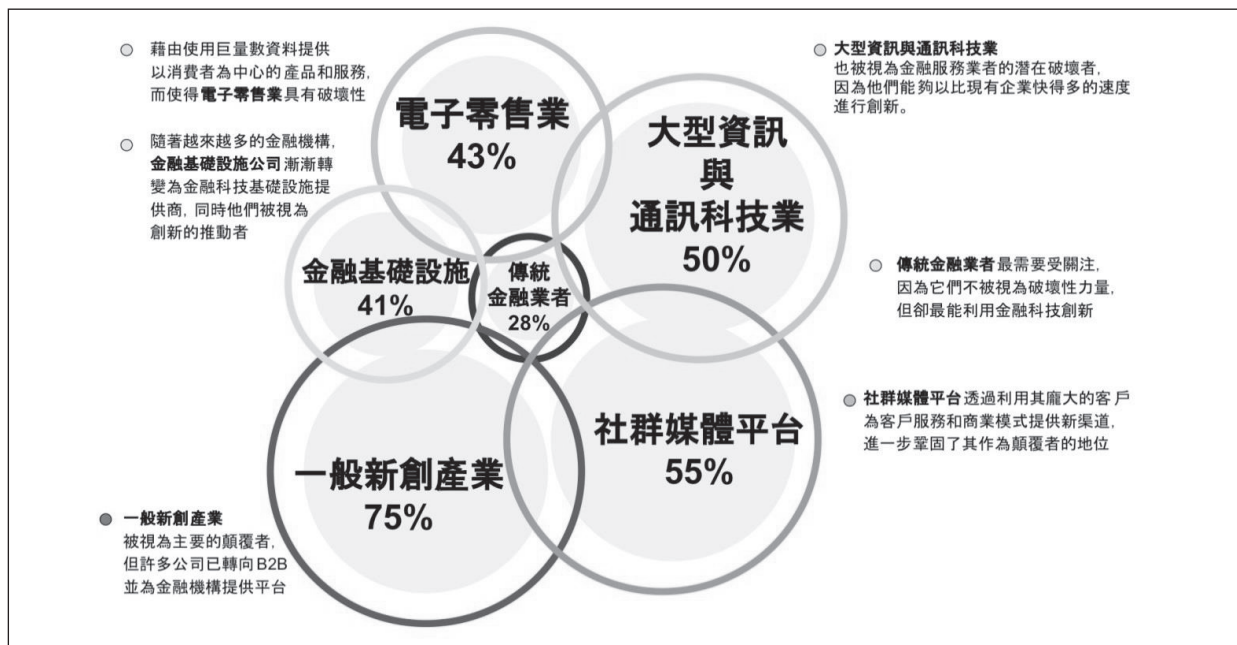
協調與整合問題。舉例而言，在臺灣，除了金管會此一監理單位，很多新種跨境匯款或金融業務涉及外匯，故中央銀行亦為其相關之監理單位；另外，有些線上醫療創新運用於保險，也涉及相關資安等問題，故這些業務之監理單位除了金管會外，亦涉及衛福部及警政署等。

資誠聯合會計事務所（PwC）在2017年發布了一份「PwC Global FinTech Report 2017」，文中指出金融科技將讓金融服務業以及多項涉及金融服務的產業相互串聯，形成跨產業的交易模式。至今為止，金融科技



的發展已從新創產業的角色急起直追，到足以和傳統金融業者相抗衡，近年來更是在不同企業領域間尋求更廣泛的合作關係。金融科技產業不僅需要資金，更需要客戶，而原先業者則需要因應此一科技變革，進行改革

創新，兩者間有著相互依存的關係。報告中列出了幾項被視為金融服務業的潛在破壞者或顛覆者的產業，包括了電子零售業、大型資訊與通訊科技業、社群媒體平台、金融基礎設施、一般新創產業等（參見附圖）。



資料來源：作者整理自PwC（2017）。

附圖 被視為金融服務業潛在破壞者的產業

科技變革、全球化和全球人口正快速變遷並影響著企業、經濟和社會的未來。這些因素的互動正掀起了新的整合浪潮，並模糊了傳統銀行業和產業間的界限。當今科技如雲端計算和AI將提供平台使產業間的數據能夠相互整合，影響包含了計程車業和旅館業以APP為基底的共享經濟、美國醫療照護服務和零售業的結合、汽車製造商與金融科技公司合作安裝的燃料及停車支付系統等。資料計算與存儲成本的降低，加上數據資料的易

得性，讓金融科技能夠解決以往產業間整併的難題。

另外，安永聯合會計事務所在2017年的報告「EY金融科技 Adoption Index 2017」指出，全球有三分之一的數位使用者，同時也是金融科技的常用者，而這比率更在過去18個月中翻倍成長。這些數據也代表了不同產業間業務重疊整合的驚人結果，表現尤為突出的是支付部門的整合。舉例而言，全球速食業者和飲料業的龍頭企業在預付卡及APP有

著鉅額存款，甚至成為了全美最大的存款持有者。多家印度行動通訊業者推出能夠收款的銀行支付功能，同時促進了轉帳和帳款分配業務。而無線網路業者更和零售商簽約提供電信服務，帶動業績成長。

二、跨部會監理需求大增

正如上述，金融科技在不同產業間業務整合驚人，故勢必須要跨部會監理。以金融監理沙盒為例，在臺灣其雖由金管會主導，能修正的法規基本上屬於金管會主管的範圍，但許多業者認為高度不夠。事實上，國發會主導「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，或許其需更進一步思考跨部會整合如何加強，方足以有效支援科技創新與產業發展，及保護消費者權益等。

金融科技全球跨境協作趨勢

一、金融科技跨境成分高

不論自資金來源或業務範疇來看，金融科技跨境成份皆甚高，此自比特幣交易、網路眾籌、P2P網路借貸等交易，皆可看出。而且，科技金融創新應用在跨國的借貸、貿易、支付交易包括智慧合約等，都需要跨國的法律規範。

近年來，跨境支付的領域愈趨成熟，金融科技在其中更是扮演了重要推手的角色。跨境支付的使用者雖然性質多元，從家戶到中小企業乃至股份有限公司，但卻尋求

著相似的目的，希望能透過轉帳支付以獲取外國的商品或服務。這些來自各方的使用者重視低成本、支付的安全性、便利性、可預期性和透明性，同時希望中介者能夠確保資訊是加密的。IMF在2017年6月提出一份報告「Fintech and Financial Services: Initial Considerations」，提及了金融科技對跨境支付（cross-border payment）的影響。

儘管跨界支付已成趨勢，其中風險卻不可忽視。報告中特別提及「市場架構」的影響。首先，現下的跨境支付仍需倚賴中介者，交易個體若要直接移轉資金恐因缺乏技術並產生資訊不對稱的問題。金融科技提供專業技術辨認資金交易雙方的身份和控制資金品質，雖有助於解決此一難題，卻也暗示了現今跨境支付依賴金融科技技術的同時，亦須承擔其風險。其二，已存在的市場中介者受惠於高門檻的市場進入阻礙，而支付鏈中各項環節亦維持了高度集中。這項阻礙來自龐大的固定及沈沒成本、法令限制、與顧客間的誠信建立以及和相關銀行業者的後端業務整合操作等，讓跨境支付難以發展。在此背景下，金融科技要如何克服傳統金融市場的陳規，在法令的監理與規範下保障客戶的交易安全，保留傳統金融業的優勢，整合經驗和技術，讓金融業運作能和科技接軌，使跨境支付交易愈趨便利，更是一大課題。

二、多國簽署金融科技合作協議

此外，根據 Deloitte（2017）發表之 Connecting Global FinTech: Interim Hub



Review，自2016年三月起，已有許多國家已簽署合作協議，以利各國監理單位分享個別市場之金融創新資訊，包括出現之趨勢及課題。金融科技監理合作於全球各地如雨後春筍般出現，譬如英國/新加坡已至少各與七/八個國家合作；香港則與英國合作。其中，新加坡已與英國、韓國、印度、瑞士、澳洲、阿布達比、日本、法國進行簽署。

在我國，則係自2018年三月起陸續與波蘭、美國亞利桑那州、及英國簽署金融科技創新合作備忘錄。其中，金管會係與波蘭的金融監理總署（KNF）簽署金融科技合作協議，協議內容包括雙方監理機關轉介機制、資訊分享及潛在聯合創新計畫等，簽署後雙方將可據此轉介新創企業予對方，提供協助以瞭解雙方的監管制度，並分享各自市場與金融服務創新相關訊息。此外，我國金融總會則是與英國在臺辦事處藉著備忘錄之簽署，我金融業者與英方表達在相互信任和理解基礎上相互合作的意願，尤其是在促進金融科技領域的公司間聯繫與合作，互相歡迎對方之金融科技公司在本國境內設立據點，也希望看到本國的金融科技公司發展壯大並將業務擴展到對方境內。

金融科技監理類型

一、全球金融科技監理兩大類型

在金融科技監理兩大類型方面，各國政府鼓吹發展金融科技之背景、條件、與初衷

各有不同。各國金融科技監理主要可分成兩大類，一類是政府初始放手不管、任其發展！這類國家通常內需市場龐大、有濃厚條件滋養金融科技新創企業，此類型可以美國及中國大陸為代表。另一類則是政府積極介入扶持！這類國家通常內需市場不太夠大，初始須仰賴政府協助新創萌芽，以英國、新加坡為代表。

就金融科技獨角獸最多以及監理科技最發達的美國而言，其政府通常不太介入產業發展，而是令其業者自由競爭，因此，金融業及金融科技業者屢屢推出可能挑戰現行法令之創新商品，之後再遊說監理機關放寬規定或立法管理。至於金融科技發展快速的中國大陸，其對金融科技監理之思維，則是著重在金融科技對整體經濟與社會帶來之廣泛效益，包括倒逼傳統的金融機構進行改革及鼓勵金融服務業競爭與向上提升，俾有助於普惠金融之推廣及實體經濟之發展等。

英國則與美國及中國大陸不同，其選擇以政府之力量來建構金融科技之戰略，以確保其國際金融中心之地位。還有其他同屬大英國協之國家，如新加坡與澳洲等國，在金融科技之監理思維方面與英國雷同，亦皆是主張以政府力量進行推動。

以下即以以上提及之六大國家/地區為例，逐一介紹其金融科技監理。

二、六國／地區金融科技監理掠影

（一）英國

對於金融科技之整體發展，英國選擇

以政府之力量來建構金融科技之戰略，以確保倫敦金融中心之地位。作為全球首屈一指的國際金融中心之所在國，英國一向不遺餘力地鼓勵金融創新。英國金融行為監理局（Financial Conduct Authority, FCA）於2014年公布創新計畫（Project Innovate），支持與鼓勵業者提出更多的創新。2014年3月6日，英國FCA發布了《FCA關於網路眾籌和推廣不易變現證券的監理規則》，宣布自2014年4月1日起對P2P借貸和眾籌融資平台等實施監理。

此外，英國首創全球矚目之金融監理沙盒制度：2015年3月，英國科技政府辦公室在「金融科技未來：英國如何成為世界金融科技的領頭羊」的政策報告中，首度提到沙盒（Sandbox）一詞，並於2015年12月領先全球開始設立監理沙盒。

必須提及的是，英國互聯網金融的行業自律性較強。2011年8月，英國三家最大的借貸網站成立了行業自律組織-P2P金融協會，並確立了最低資本金、風險隔離、營銷透明等九條原則，對協會成員的經營規範設定了較嚴格的約束條件。作為一個非官方、非營利性的行業協會，其對整個行業的規範，良性競爭和消費者保護產生很好的促進作用。

（二）美國

在美國，金融環境競爭激烈，金融業屢屢推出可能挑戰現行法令之創新商品，之後再遊說監理機關放寬規定或立法管理。美國未訂有專法或專區鼓勵金融創新，其之所以能夠成為金融科技之發展重鎮，在於其擁有世界金融

中心紐約華爾街的環境，矽谷高科技人才，與資本雄厚的創投基金等優異條件。

以網貸P2P為例，根據廖理（2014），美國知名業者Lending Club之業務模式發展可分為三個階段：本票模式（2007年6月-2007年12月）、銀行模式（2008年1月-2008年3月）、證券模式（2008年10月至今）。每一次業務模式的轉變都與美國監理機構對P2P借貸行業監理要求的變化分不開。

不過，或許有鑑於其他國家相關單位如茶如火地鼓勵及支持金融科技之發展，在這些壓力下，美國原本對於發展金融科技之無為，已經悄悄產生變化。因擔憂美國在金融科技監理上之落後而導致其金融科技商機流失，美國資深眾議員P. McHenry於2016/9/22提出監理沙盒議案。此項法案仿照英國監理沙盒要求諸多聯邦政府機構（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），讓新創公司在測試產品時得以受到援助，並要求成立由FSIO主管組成之FSIO聯繫委員會，以整合金融科技監理。

（三）中國大陸

中國大陸對於金融科技之整體發展，基於其市場規模大承受力強、且政府控制力強大，故採用先自由開放、再快速修正國家政策之方式來發展。

眾所週知，大陸互聯網金融發展迅速，但也暴露出了一些問題和風險，為了解決互聯網金融相關監理問題，中國人民銀行根據其黨中央、國務院部署，按照「鼓勵創新、



防範風險、趨利避害、健康發展」的總體要求，中國人民銀行等十部委於 2015年7月出臺了《關於促進互聯網金融健康發展的指導意見》（下稱《指導意見》），亦被稱為大陸互聯網金融行業之「基本法」。《指導意見》全文包含三大方向：（1）鼓勵創新，支持互聯網金融穩步發展；（2）分類指導，明確互聯網金融監理責任；（3）健全制度，規範互聯網金融市場秩序

事實上，中國大陸應可算是推出類似監理沙盒措施之始祖。世人對中國大陸改革開放中耳熟能詳的描述字眼，就是「摸著石頭過河」以及「試點」，此種類似沙盒的試驗模式，被認為是八十年代打開大陸改革局面的主要策略。後來，2013年人行會議上學者提出對互聯網金融監理要進行軟法治理、柔性監理，得到人行的支援和重視。換言之，中國大陸很早就有了柔性監理的思路，且加以實踐，中國互聯網金融協會的成立和標準工作的啟動即為證明。

（四）澳洲

繼英國之後，澳洲證券和投資委員會（Australian Securities & Investments Commission, ASIC）於2015年3月亦成立創新中心（Innovation Hub），成為澳洲金融科技生態圈之主要推動者，為每間企業提供一個專屬聯絡窗口，可有效協助金融科技業了解現行的監理制度，監理機構亦可透過聯絡處或其他途徑與業界合作。

針對個人對P2P網貸和股權眾籌，即便澳洲沒有針對P2P網貸和股權眾籌監理法規，

但澳洲公司及市場諮詢委員會於2014年6月向澳洲政府遞交一份有關澳洲股權眾籌的檢討報告；2015年12月，澳洲政府建議修訂公司法，允許企業通過股權眾籌募集資金。

2017年2月8日，ASIC在雪梨和墨爾本舉辦首屆Regtech圓桌會議，席間ASIC聽取關於成立Regtech小組的各方意見，並進一步於2017年5月宣佈將建立Regtech產業聯絡小組，以利廠商進行新的Regtech技術試驗，扶持Regtech產業發展。

ASIC更建立多方合作機制，在國際上來說，由於英國是全球領先者，在跨境監理合作之推動最為積極，故澳洲與英國兩方相互簽訂Innovation Hubs Cooperation Agreement，相互共享資訊與成果；此外，澳洲尚與肯亞簽訂金融科技 Cooperation Agreement、與加拿大及新加坡簽訂Innovation Functions Cooperation Agreement。

（五）新加坡

為成為亞洲金融科技樞紐，新加坡金融管理局（Monetary Authority of Singapore，簡稱MAS）推出金融科技五大計畫。這五大計畫分別為推動「金融部門技術與創新計畫（FSTI計畫）」、「建構電子支付基礎設施」、「建立智慧化監理通報系統」、「打造金融科技生態系」，以及「推廣金融科技技術與技能培育計畫」等。其中，MAS於2015年6月推動FSTI計畫，宣布五年投入2.25億新幣，發展金融科技產業。

2015年8月，MAS成立金融科技和創新小組（FinTech & Innovation Group，簡稱

FTIG），針對金融科技技術應用方案和基礎設施（尤其在支付服務、雲端計算、大數據和區塊鏈等應用），制定相關的發展政策和方略，裨益金融科技產業之發展。MAS亦成立「科技創新實驗室（Technology Innovation Lab）」以測試金融科技之解決方案及發掘有潛力應用於金融服務業的尖端技術。此外，新加坡並於2016年5月設置跨部會運作的虛擬金融科技辦公室（FinTech Office），由總理親自指派總理辦公室中創新新加坡（SG-Innovate）CEO和MAS代表共同領導，加上如經濟發展局、主權投資基金（如新加坡政府投資公司）、國家研究基金（National Research Foundation, NRF）等單位共同辦理，提供一站式服務平台。

（六）香港

屢屢位居倫敦金融城全球金融中心指數（GFCI）前三、四名的香港，金融科技的發展卻遠落後中國大陸。其原因不難理解-香港的金融市場體系相當成熟，因此不論是企業或一般民眾對於金融服務的需求已相當便利，再加上香港對於金融監理的法規嚴格，因而造成金融科技發展的速度遲緩，近幾年才略有所成長。

為因應香港商業模式與金融服務的創新，協助金融科技業的持續發展，香港金管局（Hong Kong Monetary Authority, HKMA）成立金融科技促進辦公室（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。在私部

門方面，則成立香港金融發展局（金發局）作為推動金融科技發展的民間單位。

在香港，根據之前筆者的實地考察，金融科技並不歸單一個單位監理，而是看各該金融科技之業務內容再去分管，譬如證監會（Securities and Futures Commission, SFC）也有金融科技，也有金融監理沙盒。不過，SFC或HKMA之監理都是著重在操作面，至於政策層面，則是由「財經事務及庫務局」（Financial Services and Treasury Bureau, FSTB）負責。FSTB負責協調不同部門，亦即進行跨部會監理。譬如，香港的FinTech Week參與單位，除了HKMA、基建部、投資推廣單位外，就是由FSTB負責各單位間之協調與溝通。另外，基建部（Financial Infrastructure Department, FID）是用風險的角度去檢視各項沙盒案例；而創新部分，則是由應用科學研究院來提供支援。FID會針對每項沙盒案例之科技及創新部分，去請教諮詢應用科學研究院。因此，FID其實也扮演著跨部會協調之角色。

由於香港與中國大陸內地之特殊聯結性，再加上大陸之新創較強，故HKMA認為香港之金融科技應對外取經，因此香港加入全球金融科技創新聯盟（The Global Financial Innovation Network, GFIN），與境外其他機關組織一起進行研究。GFIN於2019年年初由全球各地28個機關組織共同成立，不僅針對創新監理做跨境測試，還進行機關組織間之交流與溝通，目前仍在初步推動階段。