

数字金融背景下我国金融监管制度之探究

李绿铭

宁波大学, 浙江 宁波
Email: 841803630@qq.com

收稿日期: 2021年4月13日; 录用日期: 2021年4月28日; 发布日期: 2021年5月14日

摘要

随着金融数字化的发展, 传统监管制度显示出了滞后性, 在风险控制、金融消费者权益保护、监管方式等方面与当前的数字金融市场脱节, 应当借助大数据、人工智能等新型科技手段来完善我国的金融监管制度, 以统筹型监管模式为主, 对数字金融业务实施穿透式监管, 完善征信体系建设, 使金融市场更健康地发展。

关键词

数字金融, 金融监管, 统筹监管

Research on China's Financial Supervision System under the Background of Digital Finance

Luming Li

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 841803630@qq.com

Received: Apr. 13th, 2021; accepted: Apr. 28th, 2021; published: May 14th, 2021

Abstract

With the development of financial digitization, the traditional regulatory system shows a lag, which is out of touch with the current digital financial market in risk control, financial consumer protection, regulatory methods and other aspects. We should use big data, artificial skills and other new scientific and technological means to improve China's financial regulatory system, focus on the overall regulatory model, implement the digital financial business through supervision, and

improve the credit system construction, so as to make the financial market develop more healthily.

Keywords

Digital Finance, Financial Supervision, Overall Supervision

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

面对数字化技术的创新与发展,在金融领域表现为区块链、大数据、云计算、人工智能等新型科技手段的加入使金融行为以及金融产品结构更复杂,由此所产生的金融风险也与传统金融风险不同,相对应的监管制度无论是从方式上还是规则上也需作出调整来适应当前的金融数字化。

2. 数字金融对我国金融监管制度的冲击

数字金融背景下,我国金融风险不同于传统风险,风险形态更加多样化,我国传统的静态金融监管制度则无法满足对新型风险的防控;此外还有各种新型科技手段的加入使得金融行为和金融产品结构更为复杂多变,这也成为金融监管的一个难点。

2.1. 数字金融产生新的金融风险

金融风险是互联网金融交易的基本要素。当前数字金融风险已不同于传统风险,具体表现如下:

- 1) 数字金融背景下,各行业间的内在关联性更强,金融产品互相嵌套,特别是在资管领域,业务模式多样,产品多层嵌套情况突出[1]。
- 2) 金融机构业务活动趋同化更为明显,行业之间联系更为紧密。
- 3) 数字化信息传播速度快的特点,数字金融行为已跨越地域、行业的界限,风险传导范围更广,速度更快。

以信贷业务为例,当前信贷业务是我国绝大多数金融行业所涉及的业务,比如贷款类信托、信贷类保险、通道类资管计划等。而金融行业的数字化发展,各种互联网融资形式纷纷涌现,例如 P2P 网贷平台、互联网信托、互联网保险、股权众筹等。

对风险的控制是金融监管制度的核心,数字金融风险的特点决定了仅依靠原来的静态监管规则已经不足以控制风险和维护金融体系的稳定。第一,原来的监管规则侧重于对金融机构的监管,但数字金融背景下金融业务的行为主体变得模糊,尤其是区块链、人工智能等技术的应用,更使金融业形态复杂多变,静态监管难以有效防范平台化、去中心化的金融行为所产生的风险。第二,从准入的角度看,静态准入规则已不在适合当前复杂的金融形态,使用严格的准入标准将遏制金融行为的创新,而宽松的准入规则容易带来潜在风险,因此很难制定恰到好处的准入规则。第三,金融机构创新型业务也极易隐藏风险,静态监管也难以管控这些日新月异的金融行为。

2.2. 数字金融对监管方式的要求更高

互联网消费金融通过深化大数据、人工智能等金融科技的应用,不断深化数字化流程,并更专注于

持续提升互联网消费金融行业效率,降低用户的交易成本,增强用户体验[2]。市场主体具有内生逐利动力,快速开发利用新技术的积极性高且专业能力强,比如我国在禁止 ICO (首次代币发行)之后,市场上又相继产生了 IFO (分叉发行)、ITO (通证发行)等类似于 ICO 的新形式[1]。

我国传统的监管方式包括现场检查和非现场检查。现场检查主要通过人力,对金融机构内部的文件、报表等资料进行检查和核实,从而评估金融机构的风险状况;而非现场检查主要是依靠金融机构提供的资产负债表、利润表等财务报告进行监管,但是对这些资料的查阅审核也基本都是需要人力来完成的。由此可见无论是现场检查还是非现场检查都是对静态的资料报告为基础进行的,二者所呈现的结果也都只能反映一个特定的时间段,所获取的信息具有滞后性。

数字金融业务运行速度快、创新程度高,以静态规则及局部信息为基础,依靠人力实施的传统监管方式与数字金融业务特征不匹配,不可能对高度信息化的数字金融业务进行及时、全面的监管,容易产生监管空白、监管套利等监管失效的情形,并且难以对有可能聚集而激发系统性风险的微观风险点进行精准监测。

3. 数字金融背景下我国金融监管制度存在的问题

数字金融带来的新型金融风险以及金融消费者权益保护问题的日益严峻归根结底是由于当前的金融监管制度已不适应数字金融时代,究其原因是我国法律规范的缺失使得金融监管难以在具体实践中得到充分发挥。

3.1. 新型金融风险与当前监管制度不适应

从第一部分看,数字金融的不确定性、互联网的普遍性以及金融行为的复杂性,导致金融风险容易扩大、传播较快和隐蔽性较强的特点更加突出。从国外创新金融风险的防范经验来看,美国次贷危机爆发后,无论是英国实施的宏观审慎与微观审慎相结合的“双峰”监管模式,还是美国采取的以美联储为监管中心的统一监管框架,都对涉及金融基础设施、市场规模足够大、市场交易过于复杂或涉及用户足够多的领域实施了重点监管[3]。从当前的金融风险看,我国的金融风险主要是信息不对称所导致的。信息不对称是金融体系脆弱性的重要原因,在数字金融的背景下,信息获取的充分和真实则直接决定了监管决策的有效性和合理性。目前监管机构主要依据金融机构所提供的报告资料来获取信息,但金融机构提供的资料是否真正具有真实性是存在疑问的,随着数字金融业务的快速运作和不断的技术革新,仅靠静态获取信息已无法满足全面实时的了解金融机构的真实经营情况,例如瑞幸咖啡事件。

3.2. 金融消费者权益保护不足

金融消费者保护问题,是金融监管的首要问题。消费者权益保护的不足主要体现在以下几个方面:1) 数据信息保护不力。大数据具有促进互联网消费金融行业提高效率、降低成本的建设性作用,但同时也为互联网消费金融机构触碰数据、占有数据、使用数据提供了便利,从而带来了诸如不法窃取、不当滥用信息,甚至非法泄露和买卖信息的行为。数据信息保护存在严重不足,威胁到互联网消费金融行业重要信息的安全。2) 违规催收问题严重。目前,随着互联网消费金融行业不良贷款率、逾期率等风险指标不断提高,“催收难、催收贵”问题日益严重,贷后催收问题已经成为互联网消费金融行业发展的掣肘。此前,行业普遍采用的电话自催和委托第三方催收都发生过客户遭到恐吓、辱骂、诽谤或骚扰等问题,更有一些暴力催收的恶性事件发生。3) 客户数据安全和隐私问题突出。互联网消费金融行业快速发展的重要驱动因素之一是大数据的深度应用。然而,当前互联网消费金融行业基础法律制度体系不健全,数据的获取、使用与共享始终处于“灰色”地带,稍有不慎就会触及法律底线,客户的数据安全与隐私

问题容易遭受严峻挑战[2]。

3.3. 法律规范的缺失

我国对金融的监管主要是通过保障横向平等关系进行，同时也出台了多部法律法规，如《反垄断法》《反不正当竞争法》等，但是对于纵向管理关系这方面我国的法律几乎为空白，这也导致金融风险难以防范[4]。首先，在具体监管和执法过程中，由于缺失相关行业基础法律，如《金融公司消费行为管理法》《个人破产法》等，导致对诸如“服务费”、“会员费”和“砍头息”等法律关系的认定存在困难，对其他新的业务形式更是缺乏有效的约束。其次，由于对数字金融监管不足导致监管真空、套利行为屡见不鲜，而这又可能诱发金融市场风险，甚至可能引发更大的社会涉众性风险，因此需要加快法律规范的制定，加强监管机构的职能。

4. 数字金融背景下我国金融监管制度的完善

根据上文所述我国金融监管制度存在的问题，新的金融监管制度应当以统筹型监管为核心，运用科技监管方式，对金融业务穿透式监管，完善征信体系，从而保障金融市场的健康发展，保障金融消费者的合法权益。

4.1. 对数字金融业务实施穿透式监管

数字金融时代背景下的金融科技助推了互联网消费金融的创新发展，促进了众多互联网消费金融机构的迅速崛起，但该行业仍存在一些问题。其一，由于互联网消费金融的参与主体、发展模式各有不同，多维度、纵深化的发展形势导致了互联网消费金融行业的竞争问题日益严重。互联网消费金融市场乱象时有发生，对互联网消费金融市场的有序发展带来了重大冲击。其二，在我国目前的分业监管框架下，容易造成监管机构不统一、监管规则不一致和监管执行不协同等问题，最终可能导致互联网消费金融的监管真空与监管套利行为。比如，部分互联网消费金融从业机构由地方金融监管部门负责执行监管，这便造成了各地在金融监管政策上“松紧有别”，在注册资本金、杠杆率，特别是具体监管执行上存在明显差异。

因此，本文建议对互联网消费金融业务实施穿透式监管，只要各类消费金融机构从事的是相同的互联网消费金融业务，就应该由统一的监管机构进行监管。我国可以在出台对金融机构的金融业务行为管理的相关法律的基础上，由银保监会负责制定统一的监管规则和实施细则，并负责互联网消费金融行业的数据统计与风险预警，由各地方金融监管部门负责日常的监管执行和风险处置，以避免金融市场恶性竞争与监管套利问题。

4.2. 完善征信体系建设

完整的征信体系能够防范金融风险，是金融市场发展的“防火墙”。加强数字金融行业征信体系建设的具体措施如下：1) 要进一步加强数字金融基础性设施建设，既要构建起全国范围内的金融征信中心，也要搭建起地方和区域性的金融征信中心，促进金融行业信息获取的数字化、科学化发展。2) 通过中国人民银行征信系统或者其他各大商业银行征信系统，要求各金融机构将自己的信息实时接入银行的征信系统，促进信息透明化、多元化、层次化，同时应重点解决网络借贷领域的信息不对称问题，有效保障金融消费者的合法权益。3) 有效打通数据信息共享的制度鸿沟，解决信息的条块分割和部门垄断问题，重点解决互联网消费金融行业的“数据孤岛”问题。4) 加大对互联网金融领域失信人和失信机构的惩罚力度，建立有效的失信惩罚机制，增加失信者的失信成本，培养行业诚信理念与自律精神。5) 对已经退出经营的金融机构之前所进行的恶意逃废债行为和违法行为追责，加强对“共债”风险的防范，进而增

强防范数字金融行业风险的能力[5]。

4.3. 加快建设科技型监管方式

需要从技术和手段上创新监管方式，有效应对金融行业新兴业务的发展创新。首先，监管机构需要提高对大数据、人工智能、云计算、区块链等技术在金融领域中应用的重视和理解程度，增强监管科技能力建设。这种能力不仅要体现在金融科技监管软件的开发上，而且要在金融科技监管方式和方法上有所突破。其次，针对数字金融业务的小额分散、定价复杂、产品迭代快以及经营主体模糊等特点，建立全行业的统计数据库和监管数据系统，通过技术手段实时发现市场风险，做到对风险的早识别、早预警、早发现、早处置。最后，引入第三方服务机构或金融科技公司，通过监管服务外包的方式弥补监管部门科技能力弱、人员储备不足等缺陷。

4.4. 构建统筹型监管模式

事前、事中、事后监管是一个相互影响，内部关联的有机整体，应统筹事前、事中、事后监管各环节，实现系统化监管及信息的互联互通。有效的监管不仅在于事前准入的规制以及对违规行为的事后纠正与处罚上，而且需要在事中有有效预防及控制风险。监管机构应增强风险的预警能力，对还未触碰监管红线的行为进行纠正、警示，更加注重对市场主体的合规性引导[6]。充分获取信息是对风险进行早识别、早预警、早发现、早处置的基础，应借助大数据、人工智能等新型技术，打破监管机构与市场主体间的信息壁垒，使监管机构可以全面、及时获取金融机构经营信息，对金融行为从事前准入到事中运行再到事后处置进行统筹监管；使金融机构可以更全面了解监管政策，深入理解相关法律规范，获取监管上的指引及合规性指导；同时也使金融投资者能够更充分、及时地获取投资信息及风险提示，进而在监管机关、金融机构及金融消费者间达成信息的流通共享。

统筹各监管机构的监管职能及自律组织、金融机构的自律监管功能。首先，进一步促进各金融监管机构间的职能协调、信息共享及统一协作，强化国务院金融稳定发展委员会的职能体系，加强监管协调性，促进统一监管。统一监管并非只能通过监管机构合并实现，关键在于监管功能的统一，应更加注重功能监管，以金融产品的基本功能及风险性质为依据进行统一监管。其次，统筹金融市场自律性监管功能，不论是金融机构的内部控制还是行业自律组织，都是金融监管体系里的重要组成部分。社群机制在某些特定的条件下可以在负外部性的抑制方面发挥有效的作用，比如证券业协会、基金业协会等自律性组织对维护金融市场稳定所起到的积极作用[1]。信息的共享及新技术的应用使金融机构可以依据其获取的信息，及时修正、改进自身内部的风险控制及自律机制，主动治理风险、及时调整经营行为，推动金融机构进行自我治理。

5. 总结

在数字金融背景下，针对我国金融风险带来的多种金融监管问题，笔者认为应当进一步完善穿透式监管机制，由银保监会统一制定监管规则和实施细则，并对互联网消费金融行业进行数据统计与风险预警，由地方金融监管部门负责对本地区日常的监管执行和风险处置。同时，要完善征信体系，防范金融风险的发生，利用新型金融技术和手段，建立数字金融监管系统，实时监控市场风险，鼓励第三方金融监管机构的引入。构建统筹型监管模式，不仅对事中进行严格管控，更要注重事前的预防预警和事后的修正改进，三阶段监管并行，使数字金融市场更加规范运行。

参考文献

- [1] 陈星宇. 构建智能环路监管机制——基于数字金融监管的新挑战[J]. 法学杂志, 2020, 41(2): 115-121.

- [2] 程雪军, 尹振涛. 互联网消费金融创新发展与监管探析[J]. 财会月刊, 2020(3): 147-153.
- [3] 胡光志, 周强. 论我国互联网金融创新中的消费者权益保护[J]. 法学评论, 2014, 32(6): 135-143.
- [4] 李有星, 陈飞, 金幼芳. 互联网金融监管的探析[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2014, 44(4): 87-97.
- [5] 鄂春林. 互联网消费金融: 发展趋势、挑战与对策[J]. 南方金融, 2018(3): 85-92.
- [6] 李翠, 李茜. 互联网消费金融的风险防范及法律规制[J]. 商业经济研究, 2017(18): 39-42.