



NIFD
国家金融与发展实验室
National Institute for Finance & Development

金融專報

2021 年第 31 期 总第 120 期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2021 年 8 月 4 日

大科技金融平台：风险挑战与监管反思

胡滨

- 随着大科技金融平台业务规模的快速扩张和创新产品的不断涌现，其潜在的风险与监管挑战主要体现在以下方面：一是金融科技的系统性风险与系统重要性机构监管；二是业务的复杂关联性和监管手段的匮乏；三是数据安全和隐私问题成为大科技金融监管的核心要素；四是风险向金融之外的领域扩散，行业监管由此向社会治理转化。
- 大科技金融平台具有系统性和特殊性，对其进行监管不可能在短期内一蹴而就，需要从短期治理向长效机制转变。针对当前面临的监管难题，主要有以下三方面反思：第一，

监管应着眼于大科技金融平台风险的特殊性；第二，合理把握对大科技金融平台监管的度和边界；第三，加速推进中国版“监管沙盒”的设计与修正。

大科技已经引起全球金融业、国际组织和各国监管部门的高度关注。公司在与传统金融机构的合作与竞争中重塑着金融业格局，也在一定程度上带来挑战和风险。大科技金融平台的发展与监管注和广泛讨论。梳理我国大科技金融平台的发展历程，辨析大科技金融带来的风险挑战，进而对当前金融科技的监管进行反思，对于进一步推动我国金融科技监管从短期治理向长效机制转变具有重要意义。

一、大科技金融平台的概念辨析

大科技公司是指拥有数字技术优势的全球性大型技术公司，它们通常直接面向C端用户提供搜索引擎、社交网络、电子商务或数据存储和处理等IT平台，并为其他公司提供基础设施服务。大科技金融平台是指拥有成熟技术平台的大科技公司依托其特有的用户、场景和技术优势，深入涉足和发展金融业务，且表现出强大的生命力和创新性，逐步形成具有鲜明特色的大科技金融业务模式和服务生态体系，其本质是大科技公司的平台、数字技术能力和金融产品与服务的结合。

在已经具备成熟金融服务的美国市场，大科技公司把业

务渗透和扩展到支付、信贷等金融业务；在金融供给和服务覆盖面仍有不足的中国市场，大科技公司不断填补金融服务领域的空白，在第三方支付、银行信贷、消费金融、小额贷款、互联网保险等领域表现尤为突出。对比中美大科技公司的发展，可以发现美国的大科技公司介入金融业务的主要目的是为其主营业务服务，金融业务的份额占比并不高；而中国的大科技公司则更注重金融业务的发展，甚至形成了独立的金融业务平台。从金融业务介入深度和营业收入占比等角度看，中国大科技公司都远高于美国的大科技公司，并对传统金融机构和金融业务形成冲击和挑战。因此，对于我国而言，大科技金融平台的风险与监管已经成为亟待解决的现实问题。

二、中国大科技金融平台发展的四个阶段及其特征

自2011年至今，我国大科技金融平台的发展历程可以分为四个阶段。

第一阶段是爆发式增长阶段。从机构层面来看，以2011年5月财付通、支付宝等27家第三方支付牌照获得中国人民银行审批为标志。伴随着第三方支付业务的蓬勃发展，阿里巴巴、腾讯、百度、京东等机构开始逐步发展自己的金融业务，并成立了金融科技平台。从金融业务领域来看，大科技公司对金融业的参与始于支付领域，并已占据了相当大的市场份额，随后便迅速扩展至其它领域，包括参与提供小额

信贷、银行理财、资产管理和互联网保险业务等。这一阶段的典型特征是金融业务的领域迅速扩张，规模高速增长，但无论是市场主体还是监管当局，对大科技金融平台的业务模式都尚未有清晰的认识，基本是在摸索过程中逐渐开展业务，配套的监管规则滞后于业务的发展。自2013年开始，网络借贷（P2P）兴起并爆发式增长，随着P2P风险的不断暴露，监管部门开展了第一轮对互联网金融的整治活动。不过在对P2P的整治过程中，大科技金融平台并没有受到太多影响，相对这些P2P平台而言，大科技金融平台公司的内部治理和风险控制是比较规范和健全的。

第二阶段是金融控股平台初步形成及各类业务风险累积暴露阶段。自2017年开始，随着大科技金融平台全面介入金融业务，金融控股平台的雏形逐步形成。平台涉足的金融业务除第三方支付外，还包括货币市场基金、互联网个人征信、中小企业小额贷款、消费信贷、资产证券化等。在此阶段，监管者一方面已经意识到各类金融科技风险在累积暴露，不断出台具体的监管规则，针对性规范平台各类金融业务，另一方面顾虑监管政策的大幅度转向可能会损害市场创新活力，影响前期快速发展所建立起来的中国在全球的金融竞争力，因此监管的态度不够明确，也没有针对平台的统一的监管规则或顶层设计出台。这里的监管强化主要体现在对大科技公司开展的金融业务设定一些监管指标或出台一些

针对性的监管规定，此外，还包括成立网联清算公司、百行征信公司等，将第三方支付数据和互联网个人征信业务全面纳入央行管理。

第三阶段是新冠肺炎疫情冲击下大科技金融平台价值凸显，彰显全球竞争力阶段。2020年初，面对新冠肺炎疫情对实体经济特别是中小微企业和个体经营者的巨大冲击，大科技公司借助自身平台和技术优势，快速调配其自身特有的信息流、商品流和资金流，创新产品和服务模式，成为稳经济、稳信心的重要支持力量，特别是随着无接触金融服务、小额信贷、互联网贷款、数字消费券等的普及，彰显了中国在数字普惠金融领域中的全球竞争力和领先地位。与此同时，市场开始呼吁为大科技金融平台解缚，进一步推动数字普惠金融的发展，为实体经济服务。银保监会等监管机构亦表示会鼓励政策性银行、商业银行加强与互联网银行的业务合作，为小微企业精准滴灌，提高复工复产小微企业的贷款可获得性。

第四阶段是明确监管政策取向，全面治理整顿时期。2020年11月，新一轮的监管风暴开启。当前，监管政策取向主要包括三个方面：一是2020年中央经济工作会议提出要强化巨型互联网平台的反垄断和防止资本无序扩张，坚决打破垄断和纠正查处不正当竞争行为，维护公平竞争市场秩序；二是坚持所有金融活动必须依法依规纳入监管，坚持金

融业务必须持牌经营，坚持对各类违法违规行为“零容忍”；三是坚持“两个毫不动摇”，依法保护产权，弘扬企业家精神，激发市场主体活力和社会创造力，增强我国金融科技企业在全球的核心竞争力。大科技金融平台的垄断问题可谓是此次治理整顿的核心，不过对于这里的“垄断”如何理解，尚未形成统一、明确的答案。具体来看，主要有以下四方面问题尚需要厘清：金融市场中垄断问题的特殊性；如何界定大科技金融的垄断，以及平台垄断和单边市场大企业垄断的差异；金融科技的可竞争性远远超过传统市场，这在垄断问题上会产生何种效应；大科技金融平台垄断对于社会福利分配的影响。

三、大科技金融平台带来的风险挑战

随着大科技金融平台业务规模的快速扩张和创新产品的不断涌现，其潜在的风险与监管挑战成为业界、学界和监管部门争论的焦点，主要体现在以下四个方面。

第一，金融科技的系统性风险与系统重要性机构监管。近年来，学界、业界及监管者逐渐形成一种共识，即大科技金融平台具有系统重要性，但是它们和传统认定的以大型商业银行为代表的系统重要性金融机构的风险特征是不一样的。传统的系统重要性金融机构更多关注的是“大而不能倒”问题，而大科技金融平台的主要客户群是长尾客户，在这种情况下数量巨大的小客户的业务规模甚至可能超过“二八定

律”中重点大客户的业务规模，较易发生系统性影响，因此对大科技金融平台的系统重要性监管需更多关注“小而被忽视”和风险传染之间的复杂关系。

第二，业务的复杂关联性和监管手段的匮乏。大科技公司金融业务的复杂性是前所未有的，之所以经历四个阶段的监管进程，是因为市场主体和监管主体处于相互磨合的过程中。大科技公司更多开发的是网络效应显著的新型金融业务，金融科技运用中的技术复杂性、市场复杂性和网络复杂性及其可能产生的风险极传染效应等，对于监管者而言是巨大挑战。网络化平台和垂直化监管之间是不对称的，因此在这种情况下以巴塞尔协议为核心的传统监管手段和监管标准确实不能够完全适应新的监管需求，传统金融监管模式下的路径依赖劣势、监管滞后性、人才资源约束、技术能力不足等问题开始逐渐显现出来。监管机制和监管手段的匮乏也使得金融科技“弯道超车”压力下的风险与创新之间的平衡难题更加凸显。

第三，数据安全和隐私问题成为大科技金融监管的核心要素。信息和数据成为数字经济时代越来越重要的生产要素，党的十九届五中全会强调要加快数字化发展，建立数据资源产权、交易流通等基础制度和标准规范，保障国家数据安全，加强个人信息保护。数据产权不明晰阻碍了数据要素的交易和权益保护，当前基于“知情-同意”的数据隐私保

护难以真正实现数据的确权和合理使用，数字鸿沟的存在以及后续数据使用方式的不明确也使得相关风险日益凸显。大科技金融平台的基础是海量的长尾客户以及相应的大数据和云计算，在数据治理和信息安全保护方面，监管部门面临的一个重要问题是难以找到对于大科技公司进行有效监管的抓手。金融业务的核心要素已经从资金扩展到数据，数据问题牵涉到大科技金融平台的垄断认定、产品定价和风险管控等多个方面，构建基于资金和数据的双要素监管体系已迫在眉睫。同时，金融消费者权益保护的内涵正在逐渐拓展，由传统的金融消费者财产保护权拓展为数据隐私权和金融基本权利保护。

第四，风险向金融之外的领域扩散，行业监管由此向社会治理转化。平台经济交叉网络效应使得大科技金融平台的风险可能向金融之外的领域扩散，仅从金融监管的维度探讨平台治理已经不能够满足现实需求，行业监管正逐渐向社会治理转化。数字技术的广泛应用会对社会治理产生多方面的影响，此次新冠肺炎疫情的发生使得各地政府、市场主体和民众充分认识到互联网平台和线上服务的重要性，这也让大科技金融平台在社会治理中的角色受到关注。

四、对大科技金融平台监管的反思

大科技金融平台具有系统性和特殊性，对其进行监管不可能在短期内一蹴而就，需要从短期治理向长效机制转变。

针对当前面临的监管难题，主要有以下三方面反思。

第一，监管应着眼于大科技金融平台风险的特殊性。大科技金融平台与传统金融机构存在诸多不同。首先，数据、算法及平台成为金融科技时代下金融产品和服务的核心要素，大科技金融平台的某些混合式经营模糊了传统行业分类边界，并可能基于数据、算法和算力形成逃避监管的“技术壁垒”，从而产生不同于传统金融机构的特有监管问题。其次，风险来源多样化，形成机制更为复杂、传染性更强。平台经济中的交叉网络效应在加速平台扩张、弥合消费者需求的同时，可能会使得信息不对称的程度出现恶化。大科技金融平台在设计金融创新产品或服务的时候可以获取潜在消费者或平台使用者的多维度信息，在提高金融服务针对性和靶向性的同时，也放大了逆向选择问题和道德风险。再次，以大数据、云计算、人工智能等技术形成的关联网络，很难通过传统的并表监管等方式进行风险管控，一旦出现问题，平台经济中的纵向与横向关联企业会迅速受到影响。最后，大科技金融平台会带来新型的市场垄断和价格歧视风险，扰乱资源的合理配置和正常的经济秩序，同时金融消费者权益保护的难度也会大幅提升。因此，应大力发展基于资金和数据的双重监管体系，推动行为监管和功能监管的统一，强化对大科技金融平台的系统性风险和垄断行为的识别和预警能力。

第二，合理把握对大科技金融平台监管的度和边界。针对现存问题，若采用简单的禁止性措施对大科技金融平台进行监管，很容易陷入“一管就死、一放就乱”的治乱循环，因此政策当局和监管机构要特别注意把握好监管的度和边界。一方面，要旗帜鲜明地鼓励创新，珍惜金融科技领域建立起的国际竞争力，寻找合适的监管抓手，循序渐进地加强监管；另一方面，不能拿金融监管代替整个平台的治理，需要注意平台治理涉及到商品交易、工商管理、社会治理、信息保护等多方面。加强金融业综合统计和数据共享工作，搭建大科技金融监管基础设施固然重要，但也不能将数据监管等同于金融监管，平台经济数据治理问题的维度更大，涉及到金融监管部门和其他部门的协调，因此要把握好监管的度和边界，努力实现金融监管、社会治理和政府监管的协同发展。

第三，加速推进中国版“监管沙盒”的设计与修正。尽管人们认为“监管沙盒”能够有效兼顾金融稳定和推动金融创新服务实体经济的双重职责，有助于实现金融创新和有效监管的平衡，但目前以地方金融监管部门为主导的实施框架远没有体现它的精神实质，而更接近于监管当局关注下的金融产品内部测试。现在中国各地所开展的“监管沙盒”试点工作，大部分的入盒测试产品是传统金融机构设计的金融产品，并没有真正能对传统金融业务模式具有冲击力的业务模式。此外，由于金融业在风险性质与监管架构上与实体经济

部门的巨大差异，金融监管体制改革不能照搬实体经济政策区域创新的历史经验，而必须遵循“自上而下”的途径，通过中央监管当局主导和各监管部门的密切合作，以实质性的监管豁免与规则修订来实现“监管沙盒”的核心功能。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳
蔡 真					

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 梁永臻

联系人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）