



## 巴厘金融科技议程——前言文件

2018年9月19日

### 执行概要

金融科技的快速发展正改变着经济和金融格局，在带来潜在风险的同时也提供了广泛机会。金融科技可以促进金融发展和金融普惠，提高金融效率，从而推动经济增长和减贫，但它也会给消费者、投资者以及广泛的金融稳定与健全带来风险。

各国当局非常希望充分发挥金融科技带来的机会，同时降低潜在风险。许多国际和地区组织正在根据各自的职能对金融科技的各个方面进行研究。各界呼吁加强金融科技领域的国际协作，对如何处理日益出现的新问题提供指导；有些人则提出要防止做出不成熟的政策响应。

作为对国际货币基金组织和世界银行成员国这方面呼吁的回应，两机构工作人员编写了“巴厘金融科技议程”——内容概要见附件 I。在各国制定金融科技政策之际，本议程总结了决策者和国际社会需要考虑的关键问题。以成员国的经验为基础，议程将这些事项提炼为 12 个要点。<sup>1</sup>

本议程为各成员国考虑金融科技的高层问题——包括其国内政策讨论在内——提供了一个框架。议程不代表 IMF 或世界银行的工作规划，也不试图提供具体指导或政策建议。本议程将在 IMF 和世界银行工作人员根据自身专长和职能在金融科技领域开展工作时就其工作重点提供指导，为他们与国家当局的对话提供参考，并为 IMF 和世行如何为标准制定机构（SSB）和其他国际组织在金融科技领域的工作做贡献确定一个基本框架。“巴厘议程”提出后，随着成员国有关需求的性质和范围逐渐清晰，IMF 和世行工作人员将编写议程对两机构工作规划的影响并分别提交各自执董会审查指导。

由以下人员批准：

**国际货币基金组织：**

**Tobias Adrian、Martin**

**Muhleisen 和 Ross**

**Leckow；**

**世界银行：Akihiko**

**Nishio 和 Ceyla**

**Pazarbasioglu**

本议程由 IMF-世界银行联合团队编写而成。团队领导包括 Aditya Narain、Ross Leckow 和 Vikram Haksar（IMF）以及 Alfonso Garcia Mora（世界银行）。团队成员包括：Ghiath Shabsigh、Nigel Jenkinson、Jihad Alwazir、Dirk Jan Grolleman、David Jutrsa、Ashraf Khan、Tanai Khiaonarong、John Kiff、Fabiana Melo、Nobuyasu Sugimoto 和 Chris Wilson（MCM）；Jess Cheng、Masaru Itatani、Arthur Rossi、Nadine Schwarz 和 Natalia Stetsenko（LEG）；Celine Rochon、Antoine Bouveret、Patrick Gitton、Manasa Patnam 和 Weijia Yao（SPR）；Gilles Bauche 和 Evridiki Tsounta（SEC）；Kate Langdon 和 Olga Stankova（COM）；Erik Feyen、Harish Natarajan、Sharmista Appaya、Ana Carvajal、Kuntay Celik、Lesly Goh、Matthew Saal 和 Valeria Salomao（世界银行）。Melissa Wills-Dudich 和 Natalia Naryshkina 提供了行政支持。

<sup>1</sup> 本前言文件的“附录 I”提供了一份背景文件，对附件 I“巴厘议程”的各项要点做出了详细阐述和补充。

<b>目录</b>	
术语	3
背景	4
机会与风险	4
国际合作	4
国际货币基金组织和世界银行的作用	5
提请执董会考虑的问题	6
附件	
I. 巴厘金融科技议程	7
附录	
I. The Bali Fintech Agenda	7

## 术语

AI	人工智能
AML/CFT	反洗钱和打击恐怖主义融资
API	应用程序接口
BCBS	巴塞尔银行监管委员会
CD	能力建设
CDD	客户尽职调查
CBDC	中央银行数字货币
CGFS	全球金融体系委员会
CPMI	支付与市场基础设施委员会
DLT	分布式账本技术
FATF	金融行动特别工作组
FSB	金融稳定委员会
GFSN	全球金融安全网
GPFI	普惠金融全球伙伴关系
IAIS	国际保险监管者协会
IMS	国际货币体系
IOSCO	国际证监会组织
IT	信息技术
KYC	了解你的客户
ML/TF	洗钱和恐怖主义融资
MSME	中小微企业
NPPS	新型支付产品与服务
Regtech	监管科技
Suptech	监督科技
SSB	标准制定机构

## 背景

1. **技术变革。**数字技术的快速发展正改变着经济和金融格局，给消费者、金融和非金融企业、服务供应商和监管部门带来了机会和风险。这些发展主要由私营部门领导，由全球数字化和技术进步的力量所驱动——这些力量正在重塑世界经济、政治和社会的诸多方面。
2. **国际货币基金组织和世界银行成员国。**国际货币基金组织（IMF）和世界银行的成员国在金融科技领域的经验和进展各不相同。新兴经济体和发展中经济体在金融科技领域的需求和政策关切可能不同于发达经济体，而在关于讨论相关问题的标准制定机构中，这些国家往往缺乏充分代表。IMF 和世界银行成员国寻求关于如何建立恰当金融科技制度框架的信息、援助和建议，以便最好地利用金融科技的潜力。这可以帮助他们改善金融系统的效率与安全，加强金融发展和金融普惠。

## 机会与风险

3. **机会。**各国当局非常希望充分发挥金融科技带来的广泛机会。尽管技术变革的好处可能需要一段时间才能完全实现，但总体来说，金融科技可以降低服务成本和市场摩擦，提高效率，加强竞争，减少信息不对称，扩大金融服务获取——这一点对低收入国家和服务不足人群来说尤为明显。当前的持续创新和技术发展可以使跨境支付和汇款更加便捷，简化和强化合规和监督程序，支持广泛的经济发展和包容性增长。
4. **风险。**与此同时，各国主管当局也很担心金融科技给金融体系及其客户带来的潜在风险。在金融体系适应技术发展的过程中，以下诸多问题引起了人们的关切：消费者和投资者保护；监管与法律框架的清晰度和一致性以及监管套利和穿透风险；现有金融安全网的充分性——包括央行作为最终贷款人的职能在内；对金融健全的潜在威胁等。另外，采用新技术的过程也会带来过渡挑战，有关部门需要从政策上保持警惕，提高经济韧性和包容性，以便充分发挥金融科技的益处。
5. **挑战。**政府对金融科技的政策制定需要灵活、创新、注重合作，而且很重要的一点是，政策一方面要有助于推动金融创新，另一方面要有助于应对市场和金融健全、消费者保护和金融稳定等方面的挑战——要在这两者之间取得适当平衡。这种平衡对实现金融科技的益处、避免因金融科技发展滞后而使大量人口继续得不到充分金融服务至关重要。

## 国际合作

6. **国际机构。**金融稳定委员会（FSB）、国际清算银行（BIS）、巴塞尔银行监管委员会（BCBS）、支付与市场基础设施委员会（CPMI）、国际证监会组织（IOSCO）和国际保险监管者协会（IAIS）都在对金融科技发展的影响进行研究。它们已经指出了政府监管监督方面的一系列工作重点和主要事项，为各国主管当局提供了有用参考。金融行动特别工作组（FATF）已就如何将反洗钱/打击恐怖主义融资（AML/CFT）标准用于新支付方法发布了指南。
7. **国际合作。**各界呼吁加强金融科技领域的国际协作，金融科技已被很多国际和地区组织纳入工作议程。包括信息交流和良好实践讨论在内的各种合作正在逐步形成。但迄今为止还没有一个对金

融科技涉及的各种问题进行全面考察的框架。这样一个框架可以推动国内外业内机构和金融、技术和竞争监管机构进一步加强合作，从而创造有利于金融科技发展的国际环境，同时减少监管套利风险和各国法律法规的不一致。

## 国际货币基金组织和世界银行的作用

8. **巴厘金融科技议程。**针对 IMF 和世界银行成员国加强金融科技领域合作的呼吁，两机构的工作人员准备了“巴厘金融科技议程”——内容概要见附件 I。基于几乎全绝大多数国家都是 IMF 和世界银行成员这一情况和两机构的比较优势，本议程提出了 IMF 和世行成员国在制定金融科技政策时需要考虑的高层问题。本议程以金融科技对金融部门的影响为重点。本议程的提出是为了强调金融科技带来的机会和潜在风险，国际标准制定机构和有关国家主管当局的相关工作对本文的撰写有所启发。附录 I 提供的背景文件对附件 I “议程”的各项内容做了详细阐述。

9. **影响范围。**“巴厘议程”提出的总体要点对 IMF 和世行所有成员国都有参考价值，但各国在将这些要点付诸实践时要从本国国情出发，并认识到对金融科技采取何种对策可能要因具体金融服务类型而异（如信贷、储蓄、保险和付款等）。这有助于成员国实现金融科技的收益，同时对潜在风险保持警惕并加强应对风险的准备。

10. **接下来的步骤。**“巴厘议程”并不代表 IMF 或世界银行的工作规划，也不试图提供具体指导或政策建议。本议程旨在提供一个有用框架，以便支持这个领域的进一步学习和正在开展的工作。在这一背景下，两机构工作人员建议接下来采取以下步骤：

- IMF 和世界银行执行董事会支持将“巴厘金融科技议程”作为各成员国考虑金融科技问题——包括其国内政策讨论在内——的框架。
- IMF 和世界银行将继续密切监测和分析金融科技的发展及其影响。他们将在各自职能范围内将与本议程相关的工作包括进来。
- 对 IMF 来说，初期工作重点将是金融科技对跨境资本流动、国家和全球货币金融稳定、国际货币体系与全球金融安全网发展变化的影响。
- 对世界银行来说，初步工作重点将包括帮助成员国开展必要的改革和能力建设，使之可以利用金融科技解决方案来深化金融市场，扩大对金融服务的负责任获取，改善跨境支付和汇款系统。世行将借鉴国际金融公司在本领域日益增长的经验。金融科技议程有助于为数字经济发展奠定基础，而数字经济是世行集团关于颠覆性技术的业务中一个关键支柱。
- 包括标准制定机构在内的相关国际机构正在制定金融科技监管标准，在此过程中 IMF 和世行工作人员将与之密切合作。标准制定机构确立了新标准和最佳实践之后，IMF 和世行工作人员将把它们纳入本机构的行业监督和能力建设工作中。
- “巴厘议程”提出后，随着两机构成员国有关需求的性质和范围逐渐清晰，工作人员将编写议程对两机构工作规划的影响并分别提交各自的执董会审查指导。

## 提请执董会考虑的问题

11. 鉴于以上讨论：
  - a. 董事们是否支持将“巴厘金融科技议程”（内容概述见附件 I）作为各成员国考虑金融科技问题——包括其国内政策讨论在内——的框架？



## 附件 I：巴厘金融科技议程

金融科技（fintech）<sup>1</sup> 的快速发展正改变着经济和金融格局，在带来广泛机会的同时也提高了多种潜在风险。金融科技有助于促进金融业发展，加强金融普惠，提高金融效率，从而支持经济增长和减贫；但它也可能对金融体系的稳定健全以及消费者和投资者保护构成风险。为了充分发挥金融科技的益处并降低其潜在风险，各国金融系统必须具备适应技术变革的韧性，同时不能阻碍技术发展带来的结构性转型、创新和竞争。

许多国际和地区组织正在根据各自职能对金融科技的各个方面进行研究。针对成员国要求加强关于相关新问题的国际合作与指导的呼声，国际货币基金组织（IMF）和世界银行制定了“巴厘金融科技议程”。它将决策者和国际社会需要考虑的关键问题总结为下面 12 个要点。这些问题既适用于传统金融工具和产品，也适用于伊斯兰金融工具和产品。议程不代表国际货币基金组织或世界银行的工作规划，也不试图提供具体指导或政策建议。其意图是提供一个框架，以支持有关方面增强对相关问题的了解，鼓励进一步学习和继续开展现有工作。随着新的国际标准和最佳实践的逐步形成，它们将被纳入 IMF 和世界银行的工作当中。

**I. 拥抱金融科技的潜力。** 金融科技将带来深远的社会与经济影响，对低收入国家、小国和当前金融服务不足的群体来说尤其明显。金融科技可能带来广泛益处，包括：金融服务可及性和金融普惠性提高；深化金融市场；改善跨境支付和汇款转账系统。各国需要为捕捉这些益处做好准备，强化机构能力，扩大对利益相关者的宣传，采用将所有相关部委和机构包括进来的跨部门方法。

**II. 利用新技术扩大金融服务提供，** 具体措施包括建立基础性基础设施，推动金融服务的开放和可负担获取，提供有利的政策环境保障。基础性基础设施包括电讯、数字和金融基础设施（如宽带网络、移动数据服务、数据存储和支付结算服务等）。这些基础设施可以使高效的数据收集、处理和传输成为可能，而这对金融科技的发展是至关重要的。

**III. 强化竞争，加强对开放、自由和可竞争市场的承诺，** 以确保公平的竞争环境，促进创新，使消费者有更多选择，可以获得高质量金融服务。不管市场参与者是谁、金融服务所采用的基础技术或方法如何，有利的政策框架都有助于促进对技术的成功大规模采用。政策制定者应该采取措施应对市场集中风险，并推动服务标准化、互操作性和对关键基础设施的公平透明使用。

**IV. 通过金融科技来加强金融普惠、发展金融市场。** 金融科技有助于克服市场覆盖、客户信息和商业可行性方面的挑战，有助于金融基础设施的改善。不断发展的数字经济与有效监管相结合，对克服多种金融服务领域长期存在的普惠障碍、帮助发展中国家国家找到经济与金融发展的新途径、支持经济增长和减少贫困都是至关重要的。金融科技在这方面作用的具体例子包括：在降低金融服务成本的同时扩大服务获取，提供新的融资途径，使风险评估所需的新型信息服务成为可能，推动新商业模式的

<sup>1</sup> 国际机构和各国主管当局对“金融科技”有不同定义。本文在参考这些定义的基础上对金融科技采用一种较为宽泛的阐释，用来描述有可能促进金融服务提供方式转变并促进新商业模式、应用、程序和产品出现的技术进步。采用这一宽泛定义是为了配合“巴厘议程”所考虑的高层问题，而不同类型的技术进步可能带来不同的机会和风险。

发展等。为了实现这些目标，应当把金融科技问题作为普惠金融发展以及金融与数字技术教育策略的一个组成部分，推动公共和私营部门主体、公民社会和其他利益相关者之间的知识分享。

**V. 对持续发展变化的金融体系保持密切监测，深化理解**，以便制定可以充分发挥金融科技益处、缓解其潜在风险的政策。金融科技发展速度极快，这要求监测框架也要及时改进，监测范围可能也需要扩大，以保证公共政策目标的实现，避免金融体系受到破坏。信息分享与交换有助于改善监测。持续监测对实现这些目标极为重要，包括要与业界（创新企业和现有企业都包括在内）持续保持对话，识别新的机会和风险，以便及时做出政策反应。

**VI. 调整监管框架和监督实践，以实现金融体系的有序发展与稳定**，促进新产品、业务和中介机构以安全方式进入市场，维护市场信任和信心，并应对风险。很多金融科技风险可能可以在现有监管框架下得到解决。但处于当前监管范围之外的新公司、产品和活动可能引发新的问题，这就要求对监管框架进行调整以控制套利风险，但同时也要认识到监管力度应当与风险程度相称。各国可能需要根据国际标准制定机构所提供的指导，在国家一级做出统一政策应对。

**VII. 通过识别、理解、评估和缓解金融科技非法滥用风险，并采用有助于强化反洗钱和打击资助恐怖主义融资（AML/CFT）措施的技术，保障金融体系的健全**。虽然金融科技创新通常是服务于正当目的，但有些创新可能会使用户得以逃避当前监控，开展犯罪活动，从而威胁金融体系的健全稳定。各国对此的反应各有差别，但无论如何，各国都应强化 AML/CFT 合规与监测，包括使用技术手段，即监管技术（Regtech）和监督技术（Suptech）来加强监管合规和监督。

**VIII. 实现法律框架现代化，为金融科技活动关键事项提供有利法律环境**，提高法律清晰度和确定性。良好法律框架可以提高金融产品和服务的可信度和可靠性。然而，如果法律框架跟不上金融科技创新和全球金融市场发展的步伐，金融产品和服务的可信度和可靠性就会受到损害。各国需要本国国情制定适应技术变革的明确、可预测法律规则，特别是合同、数据所有权、破产、清算和支付等领域的规则。

**IX. 确保国内货币和金融体系的稳定**，研究金融科技创新对央行服务和市场结构的影响，同时做到以下几点：维护金融稳定；必要时扩大安全网；确保有效的货币政策传导。金融科技给金融市场带来的转变可能会影响后者对货币政策措施的传导作用，对货币政策操作形成挑战，并重新定义中央银行作为最终贷款人的角色。而另一方面，金融科技也可以帮助各国央行改善服务，包括发行数字货币、扩大支付服务获取和提高支付服务韧性等。

**X. 建设稳健的金融和数据基础设施，以维持金融科技的优势**，提高抗击包括网络攻击在内的各种干扰的能力，并通过保护数据和金融服务的完整性来加强人们对金融体系的信任和信心。建设这种基础设施涉及一系列广泛问题，不仅与金融部门有关，而且与整体数字经济有关，包括数据所有权、数据保护和隐私、网络安全、运营风险和市场集中风险、消费者保护等。

**XI. 鼓励全球监管机构加强国际合作和信息共享**，以分享知识、经验和最佳实践，建立有效监管框架。新技术越来越多地跨境运作，在这种形势下，国际合作对确保做出有效政策响应、扩大机会、控制因各国监管差异而产生的风险至关重要。与私营部门和广大公众分享有关经验和最佳实践有助于推动关于有效监管措施的讨论，既考虑各国国情，又建立全球共识。IMF 和世界银行可以在推动全球对话和信息共享方面发挥作用。



**XII. 加强对国际货币金融体系的集体监督**以及相关政策的调适和制定，以便在快速变化的环境中支持包容性全球增长、促进减贫和国际金融稳定。金融科技正在模糊金融业的边界——包括制度边界和地理边界在内，从而可能放大各国之间、金融业与其他部门之间的互联性、溢出效应和资本流动波动性。这些态势可能导致全球金融体系的多极化和互联性上升，从而影响保持全球金融稳定所需的风险平衡。IMF 和世界银行可以与其他国际机构合作，改善对国际金融体系的集体监督，并通过能力建设向成员国提供帮助。

## 附录 I：巴厘金融科技议程——背景文件

### 概要

技术的快速发展正改变着经济和金融格局，在带来广泛机会的同时也提高了多种潜在风险。金融科技有助于促进金融业发展，加强金融普惠，提高金融效率，从而支持经济增长和减贫；但它也可能对金融体系的稳定健全以及消费者和投资者保护构成风险。各国政府迫切希望发挥金融科技的益处，同时缓解其潜在风险。许多国际和地区组织正在根据其各自职能对金融科技的各个方面进行研究。不少国家呼吁要就如何解决与金融科技相关的新问题加强国际合作和指导。

国际货币基金组织和世界银行针对成员国在这方面的呼声制定了“巴厘金融科技议程”。该议程以成员国的经验为基础，将决策者和国际社会对金融科技需要考虑的关键问题总结为以下 12 个要点：

- I. 拥抱金融科技的潜力。
- II. 利用新技术扩大金融服务提供。
- III. 强化竞争，加强对开放、自由和可竞争市场的承诺。
- IV. 通过金融科技来加强金融普惠、发展金融市场。
- V. 对持续发展变化的金融体系保持密切监测，深化理解。
- VI. 调整监管框架和监督实践，以实现金融体系的有序发展与稳定。
- VII. 保障金融体系的健全。
- VIII. 实现法律框架现代化，为金融科技活动提供有利法律环境。
- IX. 确保国内货币金融体系的稳定。
- X. 建设稳健的金融和数据基础设施，以维持金融科技的优势。
- XI. 鼓励国际合作和信息共享。
- XII. 加强对国际货币金融体系的集体监督。

议程不代表 IMF 或世界银行的工作规划，也不试图提供具体指导或政策建议。其意图是在 IMF 和世界银行工作人员根据自身专长和职能在金融科技领域开展工作时就其工作重点提供指导，为他们与国家当局的对话提供参考，并为 IMF 和世行如何为标准制定机构和其他有关国际组织在金融科技领域的工作做贡献确定一个基本框架。

## 目录

引言	12
巴厘金融科技议程要点	14
I. 拥抱金融科技的潜力	14
II. 利用新技术扩大金融服务提供	14
III. 强化竞争，加强对开放、自由和可竞争市场的承诺	15
IV. 通过金融科技来加强金融普惠、发展金融市场	16
V. 对持续发展变化的金融体系保持密切监测，深化理解	18
VI. 调整监管框架和监督实践，以实现金融体系的有序发展与稳定	19
VII. 保障金融健全	20
VIII. 实现法律框架现代化，提供有利法律环境	21
IX. 确保国内货币金融体系的稳定	22
X. 建设稳健的金融和数据基础设施，以维持金融科技的优势	23
XI. 鼓励全球合作和信息共享	24
XII. 加强对国际货币金融体系的集体监督	25
<b>表格</b>	
I. The Bali Fintech Agenda	7

## 引言

1. **数字技术的快速发展正改变着经济和金融格局，给消费者、金融和非金融企业、服务供应商和监管部门带来了机会和挑战。**这些发展主要由私营部门领导，由全球数字化和技术进步的力量所驱动——这些力量正在重塑世界经济、政治和社会的诸多方面。国际货币基金组织和世界银行成员国在金融科技领域的经验和进展各不相同，其中既有新兴和发展中经济体，也有一些小国和脆弱国家，它们在金融科技领域的需求及相关政策明显不同于发达经济体。此外，这些国家在关于讨论相关问题的标准制定机构中往往缺乏充分代表。<sup>1</sup> 政府对金融科技的政策制定需要灵活、创新，注重合作。很重要的一点是，这些政策一方面要有助于实现金融创新，另一方面要有助于应对金融稳定、市场和金融健全和消费者保护等多方面挑战——要在这两者之间取得适当平衡。这种平衡对于实现金融科技的益处、避免因金融科技发展滞后而使大量人口继续得不到充分金融服务来说至关重要。

2. **IMF 和世界银行成员国寻求关于如何建立恰当金融科技制度框架的信息、援助和建议，以便最好地利用金融科技在提高金融体系效率和安全性、深化金融普惠方面的潜力。**<sup>2</sup> IMF 和世界银行一直密切监测和分析金融科技发展及其对本机构职能的影响。IMF 和世界银行工作人员共同编写本文，以指出金融科技带来的机会和潜在风险。有关国际机构和国家主管当局的相关工作对本文的撰写有所启发。<sup>3</sup>

3. **技术和金融长期以来一直有一种共生关系。**一方面信息和计算机技术不断进步，另一方面金融业客户也日益熟悉新技术，对技术运用的预期不断提高。这些发展变化正在模糊金融中介机构、市场和新服务提供商之间的传统界限——这可能导致市场更加分散，新的产品和概念不断出现，进入市场的门槛也会有所改变。移动货币等金融科技应用在过去十年里已在许多新兴和发展中国家得到广泛尝试，就如何利用哪怕很简单的技术促进大规模金融普惠和经济发展提供了丰富经验。

4. **各国当局非常希望充分发挥金融科技具备的广泛潜力。**尽管技术变革的好处可能需要一段时间才能完全实现，但总体来说，金融科技可以降低服务成本和市场摩擦，提高效率，加强竞争，减少信息不对称，扩大金融服务获取——这一点对低收入国家和服务不足人群来说尤为明显。金融部门可以积极促进当前的创新和技术发展，使跨境支付和汇款更加便捷，简化和强化合规和监督程序，以支持更广泛的经济发展和包容性增长。一些国家的主管当局正在探索新的监管方法（如监管沙箱、孵化器、加速器和创新中心等），一方面为各种实验、创新和信息交流提供空间，同时也试图了解如何更好地管理相关风险。

5. **与此同时，国家主管当局也很担心金融科技给金融体系及其客户带来的潜在风险。**例如，人们对加密资产交易的价格波动、消费者和投资者保护所面临的威胁以及监管套利和穿透（包括国内和跨境穿透）的可能性表达了担忧。人们也对现有金融安全网的充分性——包括中央银行作为最后贷款人的职能在内——提出了关切。此外，新兴技术和商业模式的一些新特点可能会使各国在确保法律和

<sup>1</sup> 国际机构和各国主管当局对“金融科技”有不同定义。本文在参考这些定义的基础上对金融科技采用一种较为宽泛的阐释，用来描述有可能促进金融服务提供方式转变并促进新商业模式、应用、程序和产品出现的技术进步。采用这一宽泛定义是为了配合“巴厘议程”所考虑的高层问题，而不同类型的技术进步可能带来不同的机会和风险。

<sup>2</sup> 金融普惠指个人和企业可以获得符合其需求、有用、可负担并且以负责任和可持续的方式提供的金融产品和服务（交易、支付、储蓄、信贷和保险）。

<sup>3</sup> 参加表 1 部分国际论坛和标准制定机构关于金融科技的报告概述。

监管框架的清晰度和一致性方面面临挑战——不管是国内还是跨境法律监管框架都存在这个问题。很重要的一点是，管理网络风险已经成为提高金融体系总体运行韧性的一个关键要素，而随着金融公司、金融基础设施、服务提供商和消费者之间日益紧密的技术互联使人可以通过多个入口进入金融网络，网络风险管理的重要性就变得格外突出。最后，尽管金融科技可能带来多种益处，但采用新技术的过程也会带来过渡挑战，有关部门需要从政策上保持警惕，提高经济的韧性和包容性。

6. **国家主管当局也对金融科技给金融健全造成的潜在威胁有所担忧。**有些金融科技应用程序引发了新的犯罪活动风险。尤其值得一提的是，新支付方法可能会被用来规避现有监控手段和实施洗钱、欺诈和恐怖主义融资等犯罪活动。但另一方面，有些技术创新可以强化金融健全——例如，数字身份证等新技术有助于加强对客户尽职调查等现有反洗钱/打击恐怖主义融资（AML/CFT）要求的合规，另外有些新技术可以协助监管机构的工作（如通过软件解决方案来加强基于风险的AML/CFT监督）。此外，可靠的信息技术安全框架将有助于减少网络欺诈和其他相关犯罪活动的机会。

7. **国际组织对金融科技的发展保持了密切关注。**金融稳定委员会、巴塞尔银行监管委员会、支付与市场基础设施委员会、国际证监会组织和国际保险监管者协会都对金融科技发展的影响进行了研究，指出了政府监管监督方面的工作重点和主要事项，这对各国主管当局提供了有用的参考。金融行动特别工作组已就如何将AML/CFT标准用于新的支付方法发布了指南。

8. **各界呼吁加强金融科技领域的国际协作。**合作正在逐步形成（例如不同国家的监管机构之间通过双边金融科技谅解备忘录的形式建立合作），而且金融科技已被很多国际和地区组织纳入工作议程。这促成了一些信息交流活动和良好实践讨论。但是，今后还需要通过更协调的方法将国内外业内机构和金融、技术和竞争监管机构汇集在一起。这将有助于创造有利于金融科技发展的国际环境，同时减少监管套利风险和各国法律法规的不一致。

9. **本议程是对IMF和世界银行成员国加强金融科技领域合作呼吁的回应，勾勒了决策者和国际社会在这一领域应考虑的高层问题。**鉴于金融科技是一个快速发展的新领域，本议程以金融科技对金融部门的影响为重点，同时充分考虑了全球绝大多数国家都是IMF和世界银行成员这一情况，也考虑了两个机构各自的比较优势。本议程提出的总体要点对所有成员国和相关国际机构都有参考价值，但各国在将这些要点付诸实践时要从本国国情出发，并认识到对金融科技采取何种对策可能要因具体金融服务而异（如信贷、储蓄、保险和付款等）。这种方法有助于成员国实现金融科技的益处，同时对潜在风险保持警惕并加强风险应对准备。

10. **本议程讨论了成员国对金融科技应当考虑的事项；它并不代表IMF或世界银行的工作规划，也不试图提供具体指导或政策建议。**本议程旨在提供一个有用框架，以便支持这个领域的进一步学习和正在开展的工作。议程中考虑的事项对传统金融工具及产品 and 伊斯兰金融工具和产品均适用。IMF和世界银行将在各自职能范围内将与本议程有关的工作包括。具体来说，IMF将通过其监督和能力建设重点工作关注以下事项：金融科技对跨境资本流动的影响；各国和全球的货币金融稳定；国际货币体系的演变；全球金融安全网（GFSN）。对世界银行而言，初步重点工作将放在促进相关改革和能力建设方面，以便通过金融科技解决方案来深化金融市场，扩大对金融服务的负责任获取，并改善跨境支付和汇款转账系统。世行将借鉴国际金融公司在本领域日益增长的经验。金融科技议程有助于为数字经济发展奠定基础，而数字经济是世行集团关于颠覆性技术的业务中一个关键支柱。在包括标准制定机构在内的所有相关国际机构制定金融科技监管标准的过程中，IMF和世行工作人员将与之密切合作。标准制定机构确立了新标准和最佳实践之后，IMF和世行工作人员将把它们纳入本机构工作中。

## 巴厘金融科技议程要点

### I. 拥抱金融科技的潜力

*欢迎当前金融科技的迅速发展及其深远社会和经济影响，为从中获得广泛益处做好准备。*

11. **金融科技可以在全球范围内显著影响和扩大金融服务的提供，而这一点对低收入国家和金融服务不足的群体来说尤其明显。** 金融服务创新不是一个新现象，但金融科技发展的速度、强度及其对世界各国的广泛影响意味着这类创新具有不同于其他金融创新的特质。计算能力的迅速提高；加密技术、数据整合和管理方面的创新；分布式计算；人工智能（AI）；智能手机和其他移动设备的渗透——以上因素均构成了金融业潜在深远变革的基础。

12. **各国应当欢迎金融体系的这种演化。** 金融科技的发展正在引入新的商业模式、新的服务提供商和新产品，从而为大幅提高效率提供了机会，有可能带来广泛的经济和社会收益——这一点在低收入国家尤为突出。各国政府正在探讨利用金融科技提高金融普惠性，增加对当前金融服务不足人口的服务，深化金融市场，并改善金融服务的提供效率。金融科技给诸多领域带来了广泛机会，例如，它可以改善跨境支付系统，包括使移民工人汇款更加便利；可以帮助金融机构简化业务流程；可以改善金融服务获取，特别是中小微企业的金融服务获取。

13. **从金融科技的发展中全面受益需要有充分准备。** 这包括及时加强机构能力，招募具有相关专业知识的员工，积累知识，改善与利益相关者的外部沟通，并扩大对消费者的教育。采用将所有相关部委和机构（如中央银行和金融监管机构、电信机构、竞争管理机构、消费者保护机构、金融情报机构和税收机构等）全部包括进来的跨机构方法将有助于确保政策和目标的一致性。

### II. 利用新技术扩大金融服务提供

*建立基础性基础设施，推动对金融科技的开放、可负担获取，提供有利的政策环境保障，从而推动金融科技的发展和采用。*

14. **积极投资配套基础设施的建设是全球成功采用金融科技国家的一个关键共同点。** 金融科技服务的根本特点包括：大量使用数字化客户交互渠道；客户可以选择何时以及怎样与服务提供商进行交易和互动；服务平稳、无缝衔接。实现这种服务需要基础性的有形基础设施以及电信和金融基础设施，还需要良好的总体政策环境和监管环境。基础性数字基础设施包括宽带网络、移动数据服务、关键数据存储库、数字身份证基础设施和数字支付服务等。

15. **以自动方式收集和处理数据是金融科技的一个关键特点。** 金融科技服务企业不仅通过客户与金融机构的交易记录收集数据，而且通过其应用程序从客户那里收集数据。自动化数据收集减少了发生错误和欺诈的空间（如果是直接从数据保管方那里获得数据，这一点就格外明显），有助于强化客户尽职调查和评估程序，使企业可以更快做出反应。

16. **为了建立开放、可负担的数字和金融基础设施和有利于金融科技发展的政策环境，可考虑采取以下行动：**

- a. 推动电讯、宽带和移动数据服务的发展——包括农村地区在内，努力实现可持续的服务全覆盖。需要特别注意的一点是，对所有客户群体都要确保基本的服务质量和可负担性。
- b. 推动整个政府系统和整体经济的数字化，使金融部门可以公平获取相关数据。这种数据获取应当以恰当的保障措施为基础，数据提供应当在有力的数据保护、治理和隐私框架下以安全和健全的方式提供，以保证数据质量，防止因大量使用数据和数据分析造成任何偏见。
- c. 鼓励数字身份机制的发展，以便可靠地实现远程客户验证。为此，当局应当积极防范由于数字文盲等因素导致金融排斥的风险。数字身份机制应当由可将真人和数字身份一一对应的可靠程序为基础。
- d. 鼓励金融基础设施（如信用报告和跨境支付所需的基础设施）的开发，获取和使用这些基础设施的条件应当公平、透明、基于风险。<sup>4</sup> 对跨境支付，应考虑采用地区性支付体系等方法，推动有助于减少中介层次的新模式发展，还应考虑允许新进入市场的企业使用国内支付体系。

### III. 强化竞争，加强对开放、自由和可竞争市场的承诺

*强化公平竞争，加强对开放、自由和可竞争市场的承诺，以确保公平竞争环境，促进创新，使消费者有更多选择，获得高质量金融服务。*

17. **金融科技可以降低市场进入门槛，通过缩小信息不对称、降低运营和合规成本和提高效率来有力推动竞争，提高市场竞争性，促进创新。**这将增加消费者的选择，改善对优质金融服务的获取，而这对当前金融服务不足的居民和企业尤为重要。金融领域不断采用新技术已是一种常见现象，而金融科技有能力影响整个金融价值链上的各种活动和互动，在某些情况下会对竞争产生深远影响。

18. **人们正在对传统商业模式和分销渠道——从后台办公室到客户关系——进行重新审视，**这是因为各种服务正被分拆或创建，新服务提供商不断出现，现有企业的角色不断变化，被技术武装起来的消费者对服务有越来越高的要求。金融科技正在削弱金融产品、服务和市场之间的界线，引发行业结构和竞争格局的转变。<sup>5</sup>

19. **金融科技可以产生网络效应以及规模经济和范围经济效应。**一些金融科技服务——例如 P2P 借贷平台和分布式账本技术（DLT）的应用，包括加密资产和资产代币化以及智能合约等——可能会改变某些金融中介的角色或使其变得多余。许多传统金融机构正在采用金融科技方法，发展新的合作关系，以便与新进企业、成熟科技公司和电信服务商竞争。消费者数据日益充足，数据存储、处理、连通能力快速发展，信息和通讯基础设施迅速改善——这些都是推动上述市场变化的重要因素。

<sup>4</sup> “公平”、“透明”、“基于风险”是标准制定机构的常用术语，并已被相关标准所采用——如《CPMI-IOSCO 金融市场基础设施原则》等。

<sup>5</sup> 例如，数据聚合器和开放 API 导致金融服务的分拆（如将支付与传统银行账户脱钩），改善产品透明度，降低转移成本。

20. 为了从金融科技的发展中受益，政府当局必须做出长期承诺，在数据、技术和基础设施获取方面提供公平的竞争条件。目前，支付和信用报告系统、抵押登记和中央证券存管机构等关键金融基础设施的使用基本上只限于现有金融企业，而技术和通信公司则控制着通讯、数据服务、电子商务门户、社交媒体平台和搜索引擎等服务。第三方提供商可以提供辅助服务（如云计算和数据分析），减少初创企业进行大量投资的必要，降低了进入市场的门槛。

21. 推动公平竞争和开放市场需要考虑的问题包括：

- a. 利用金融科技的力量降低非传统实体进入金融市场的门槛，包括通过以恰当、灵活、统一和可预测的方式运用法律法规，同时保持市场竞争和竞争性。
- b. 运用竞争政策应对市场集中风险以及新进企业和现有企业滥用市场权力的风险。强化公平竞争和创新，将其视为金融部门技术中立的政策目标，并以透明的方式执行竞争政策。
- c. 针对金融科技对竞争政策框架进行调整，将新商业模式考虑在内。
- d. 制定必要方法，以恰当方式对相似的活动和风险采用相似处理，以便提供对所有市场参与者、服务技术和服务方法一视同仁的公平竞争环境。
- e. 促进关键基础设施的标准化、互操作性和公平透明使用。鉴于数据和信息交换对金融科技的重要性，建立一个数据获取和数据基础设施的平衡框架，包括通过采用统一标准和开放技术平台在内，将有助于降低市场进入壁垒。这将促进各种新老服务与平台之间的信息流动和相互连通——这是支撑金融科技创新和市场竞争性的一个关键因素。这些问题对国内和跨境业务都至关重要。例如，跨境支付服务尽管效率较低、成本较高，但它对贸易、汇款、移民和电子商务至关重要，而一些代理银行已经减少了这些服务。制定标准的过程应具有包容性，其程序应当透明，并且与有关方面进行良好沟通。

#### IV. 通过金融科技来加强金融普惠、发展金融市场

*通过金融科技来克服金融服务的市场覆盖、客户信息、商业可行性等挑战，从而加强金融普惠，并通过改善市场基础设施和市场深度来促进金融市场发展。*

22. 金融服务可及性是决定发展中国家能否实现包容性增长的一个重要因素。<sup>6</sup> 然而，当前全球约有 17 亿成年人被排除在正规金融经济之外。这是由于地理障碍、缺乏抵押品、现金持有成本高以及市场失灵等市场摩擦造成的。虽然各国已在促进金融普惠方面取得了进展，但数字经济的快速发展和有效监管将对进一步克服普惠金融的发展障碍发挥关键作用。

23. 金融科技对克服制约金融普惠的长期障碍、为发展中国家提供数字金融跨越式发展机会至关重要：

- a. *市场覆盖*。实体基础设施有限是制约人们获得多种金融产品的主要障碍之一。然而近年银行、电信公司和其他服务提供商部署的数字渠道已经使数百万用户仅靠手机就可使用数字

<sup>6</sup> 联合国可持续发展目标通过一些具体目标和指标确立了对金融普惠的承诺。



金融——不仅是支付服务，而且还有储蓄、保险、投资和信贷服务。此外，移动货币的即用即付服务也使很多人可以获得了供水供电等基本服务。

- b. *客户信息*。金融服务提供商将客户验证作为 CDD 流程和风险承保和管理的一部分。使用数字服务（包括移动网络、电子支付、电子商务和社交媒体）而形成的数字身份和数据足迹提供了开立账户所需的客户信息，使他们可以获得各种金融产品和服务。
- c. *商业可行性*。将原本得不到金融服务和服务不足的人群纳入服务范围意味着要提供大量适应他们需要的低价值支付、存款、保险和贷款产品。这类业务要做到可持续，就要有足以支付成本的回报，同时又不能把价格定得太高而超出客户承受能力。这就需要降低服务成本，而这可以通过金融科技解决方案的自动化和直通式处理（STP）来实现。

24. **金融科技可以带来扩大服务获取、降低成本和增强交易便利性等好处。** 新进企业和新商业模式正创造新的金融产品和分销及服务途径，更适合无银行账户人口的需要。此外，技术解决方案可以帮助妇女克服获得金融服务面临的一些障碍，提高她们的财务韧性，使她们可以做出更好的职业选择。在一些地方，数字身份已经帮助金融机构降低了发展客户的成本，并使政府能够可靠地瞄准需要社会福利的人员并以数字方式发放福利。移动货币等金融科技服务也已展示了其潜力。今后，新型贷款平台和大数据可能会改善中小企业和个人的信贷获取。此外，API 和 DLT 等技术可被用来为农业和商业价值链开发新的数据记录和共享模式，从而减少信息不对称。

25. **金融科技还可以支持金融业的更广泛发展。** 金融科技正在为包括中小微企业在内的所有公司提供各种新机制，使之能通过众筹和“集市贷款”（market-place lending）等方式直接从投资者那里筹集资金。同时，金融科技也在支持信用评级机制等关键信息服务的发展，使投资者能够评估其投资风险。它还能为资本市场的产品分销创造了新渠道——如“共同基金超市”，加强了当前以银行为主导的分销网络的竞争，并可能在降低投资成本的同时为投资者提供更多更好的投资选择。同时，它还使客户可以以较低成本获得投资建议等其他支持服务。此类平台和服务也被用于保险和退休理财产品，扩大了消费者的选择范围。

26. 为鼓励利用金融科技来推动金融普惠、发展金融市场，可考虑采取以下行动：

- a. 将金融科技议题纳入国家包容性发展和金融常识教育策略，考虑建立一个专门机构来跟踪金融科技的发展，提高金融科技行业的营商便利度，研究国际合作机会。
- b. 推动宣传教育，避免出现金融科技使用者和非使用者之间的鸿沟。通过对个人和中小微企业开展包括风险教育在内的金融科技宣传教育，并为他们提供做出明智决策所需的工具，提高他们对金融科技的认识。一些国家已开始将数字扫盲纳入金融扫盲计划，并已开始将这些计划与针对具体目标人群的支持项目相结合。
- c. 发展伙伴关系，促进公共和私营部门主体、民间社会以及金融科技生态系统中其他主要利益相关方之间的知识共享和交流。一些国家正在为公共和私营部门主体建立共同探讨利用金融科技促进金融普惠的论坛；另一些国家则利用了现有的合作论坛。有些国家还积极建立金融科技中心或实验室，来支持新技术在金融服务中的应用。一些金融监管机构还专门成立了金融科技办公室，协助他们就监管事项提供“一站式服务”。

- d. 将政府支付转向数字化。这将增强人们对数字支付的信任，提高服务不足人群的帐户渗透率和支付效率。这项措施和数字身份机制相结合，可能有助于减少欺诈和逃税行为。有些国家已经明确决定以数字手段发放所有福利补贴，并要求政府机构允许人们以数字支付方式缴纳政府服务收费和税金。

## V. 对持续发展变化的金融体系保持密切监测，深化理解

*密切监测金融体系的发展，以制定可以充分发挥金融科技益处、缓解其潜在风险的政策。*

27. **金融科技的快速发展要求及时改进监测框架。** 现有监测框架不收集市场新进企业的信息，也不包含新的金融产品和活动，因此可能很难监测新的风险和机会。需要建立新的渠道和论坛来促进对话和经验分享，将金融科技行业的现有企业和新进企业都包括进来，这样可以帮助主管当局收集用于制定政策干预的有用信息，为创新消除障碍。另外，金融活动的自动化和交易匿名性也会给监测工作带来挑战。

28. **可能需要对监测框架加以延伸，以保证公共政策目标的实现。** 金融科技带来的新机会要求公共政策及时做出反应，以便从中充分受益。数据收集和监测应当以支持公共政策目标为目的，这些目标涉及公平有序的市场、金融普惠、促进竞争、防范金融稳定风险、消费者和投资者保护和金融健全等多个方面。为此，可能需要扩大有关当局的报告权限，使其可以收集关于市场新进企业、新产品和活动的必要信息。另外，面临迅速变化的金融市场，积极与市场参与者开展接触也可以为主管当局调整监测方法和监测政策提供重要信息。

29. **包括数据自动收集和分析的灵活监测框架将有助于当局跟上金融科技的发展步伐。** 这意味着要对不断变化的行业形势、市场参与者、商业模式、互联性和风险集中度进行持续评估。短期内虽然可能可以用现有框架对被监管实体和活动进行监管，但这需要采用一种灵活的方法，包括在报告涵盖范围上提高灵活性。技术进步可被用来实现数据收集和自动化，并使监测工作更加便捷。

30. **信息分享与交换有助于改善监测。** 鉴于很多金融科技创新、产品和服务越来越多地呈现跨国性，扩大相关信息和经验的国际交流可能大有裨益。这种交流可以推动对金融稳定风险和金融健全等更广泛公共政策目标的全球监测。

31. **以下做法可以帮助有关当局加强监测框架：**

- a. **监测范围：** 监测框架要想做到有效的全系统监测，就需要广泛涵盖新的经营活动和实体以及它们带来的机会和风险。这样的监测框架有助于了解市场结构变化，找出关键政策目标面临的风险并加以分析。
- b. **信息收集权限：** 可以需要扩大相关部门的数据收集权限，以便扩大数据报告范围，将新型实体包括进来（如要求通过企业登记提供基本信息），并收集关于新产品和经营活动的信息。
- c. **监测工作的灵活性：** 金融中介活动的创新和变革可能带来很多机会和风险，而监测灵活性对捕捉这类创新与变革十分重要。收集相关趋势发展的市场情报可以对正式数据收集形成宝贵补充。

- d. **程序**：有效的监测框架将有助于定期、持续地发现重要发展趋势和风险并加以评估。
- e. **符合本国情况**：监测应当符合国内金融市场、监管框架以及与国际市场关联等方面的具体特点。

## VI. 调整监管框架和监督实践，以实现金融体系的有序发展与稳定

*调整监管框架和监督实践，促进新产品、业务和中介机构以安全方式进入市场，维护市场信任和信心，保持金融稳定，积极应对潜在风险。*

32. **监管确定性有助于鼓励有益的金融创新。**在金融体系不断演变的形势下，监管框架必须继续给有关各方提供信任、信心和支持创新的环境。提高监管清晰度，支持新产品、活动和中介机构进入市场，降低监管不确定性，避免消费者和投资者由于不良实践和欺诈等顾虑而对市场失去信心并从而造成损失。

33. **可能需要对现有监管方法加以补充，以解决由金融科技驱动的行业变革。**执行国际上对金融部门监管的统一标准（如巴塞尔银行监管核心原则）是建立稳健金融体系的必要基础，而稳健的金融体系又可以更好地促进新金融科技产品和参与者安全进入市场。虽然通常来说现有立法（如关于欺诈和消费者保护的法规）对新产品和企业也适用，但应该对金融监管框架进行审查和必要修改，并调整监督方法，确保它们有助于推动创新技术安全进入市场并得到恰当使用。同样，公司治理的基本原则——包括独立审计、客户资产隔离、财务资源充足、信息披露等——也普遍适用于新型金融服务及其提供商，但可能需要进一步强化这些原则并在必要时将其纳入金融监管，以解决金融创新快速发展所带来的风险。

34. **金融行业的格局变化可能导致金融稳定风险、经营和市场行为问题以及监管套利机会。**需要找出可能威胁金融稳定或造成过度监管套利的市场失灵和外部性问题，再根据这些问题评估是否有必要引入或调整相关监管措施。可能需要对监管参数进行修改，以避免监管套利，确保各种服务提供商的业务活动都得到恰当和均衡的监管、所有金融稳定风险都通过恰当政策干预得到控制。要实现有效的金融监管，可能还需要在国内进行更广泛合作（例如负责数据保护、竞争、电信等领域的主管当局和央行等）；而鉴于许多金融创新的跨境本质，也需要加强国际合作。

35. **对新型业务和创新商业模式的监管应与其风险相称，以免扼杀创新。**与风险水平相称的监管、治理和披露要求可以在缓解风险的同时支持创新。例如，为了推动新企业安全地进入市场，当局可以实行针对这类企业的临时限制授权方案，同时根据对相关风险的认识放宽特定监管要求（如通过监管沙箱支持测试和试点），还可以实行限制性许可方案。与此同时，当局可能需要考虑现有外包框架和数据隐私法规是否技术中立还是需要加修订，以便为新技术的发展应用提供空间（如云计算技术）。

36. **技术进步可能有助于提高监管的有效性和效率。**政府当局和金融机构越来越多地使用先进技术（如机器学习、由法人机构识别编码支持的自动数据收集、大数据分析等），这表明政府的监管监督职能以及公司的风险管理与合规都有改进效率和有效性的很大潜力。诸如机器可读法规等进一步强化措施目前正在讨论中。然而，随着这些技术的应用所出现的一些问题必须得到管理：（a）数据质量、标准化和数据量带来运营挑战；（b）过度依赖可量化信号和风险可能导致错误决策；（c）方法和模型的同质性可能会增加顺周期性；（d）滥用金融科技以规避监管的可能性。

37. **对监管当局来说，跟上市场发展的步伐可能颇具挑战性。**当局需要确保员工具备监督创新商业模式所需的有用和有效的知识、技能和工具。这可能意味着需要提供更多培训和招聘额外人员，以便对现有专业能力加以补充。强有力的国际监督合作将促进知识转让和国际最佳实践经验分享。

38. **各国应根据标准制定机构提供的指导制定全面政策回应。**这可能需要对金融稳定风险、不当行为和运营韧性（包括网络安全在内）进行评估，在此基础上对监管框架和监管参数的充分性进行审查。这种审查可以动员所有有关当局的专业知识。如果需要对监管框架进行修改，则应考虑以下事项：

- a. 监管应当技术中立，针对外部性和金融稳定风险、不当行为和消费者保护等重要问题。监管应当促进竞争，推动金融普惠和更广泛的金融市场发展。
- b. 监管措施应当与监管对象带来的风险相称，具有灵活性，同时努力做到国际统一，以避免跨境监管套利。
- c. 企业和监督机关都应探讨使用金融科技解决方案的可能。
- d. 应当对现有人事与培训模式进行评估，可能需要补充额外的专业技能。

## VII. 保障金融健全

*通过识别、了解、评估和缓解金融科技的非法使用风险，并采用有助于强化反洗钱和打击资助恐怖主义融资（AML/CFT）措施的技术，保障金融体系的健全。*

39. **洗钱和恐怖主义融资（ML/TF）及其相关犯罪活动会严重危害国家的经济和金融稳定。**因此，各国必须根据金融行动特别工作组（FATF）的40条建议，有效实施有力的AML/CFT框架。

40. **金融科技的某些应用对金融健全构成新的威胁。**新商业模式或产品通常是被用于合法目的，但有时它们也被用于犯罪。不同产品存在的潜在风险各不相同，但一般来说，加密资产有更大可能性被用于ML/TF、欺诈（包括网络欺诈）、逃税和其他非法活动。加密资产具有分散性特征和全球影响力，同时很多交易并没有受监管的中介参与，这就提出了“对谁进行监管”这样一个难题。加密资产不同程度的匿名或“伪匿名”特征也可能对监管形成严重阻碍。交易模型复杂性的上升则可能进一步制约当局识别资产真实所有人和潜在犯罪活动的的能力。

41. **面对这些挑战，各国当局采取了多种做法。**有些国家只是对形势发展和ML/TF潜在风险进行监测，尚未采取其他行动；另外一些国家对被视为风险较高的活动（如“首次公开发售数字加密资产”）实行全部禁止或部分禁止。

42. **国际社会——特别是通过FATF——已经采取了一些重要步骤来应对金融科技的挑战，但今后要做的工作还很多。**根据FATF标准，各国应采取措施降低ML/TF风险——包括来自金融科技相关活动和产品的风险在内。FATF的工作重点是“新的支付产品和服务”（如预付卡、移动支付、网上支付服务等）和“虚拟货币”（即加密资产）。特别值得一提的是，FATF专门向各国发出了如何将FATF标准应用于虚拟货币的指导，建议将AML/CFT重点放在加密资产与传统金融的交叉地带——特别是加密资产交易上。这可能就要求对交易采用“预防性措施”（如客户尽职调查、可疑交易报告等）。随着加密资产的使用日益普遍，加密资产的兑现需求减少，因此可能还需要对那些完全在加密空间内运

行的其他服务提供商（如某些类型的加密钱包供应商）进行 AML/CFT 监管。目前 FATF 正在继续开展进一步工作。

43. **监管技术（Regtech 和 Suptech）解决方案可以推动和强化 AML/CFT 合规。**身份核实技术（包括生物识别在内）可以为身份确认提供安全有效的途径。区块链技术可被用于建立可供多个用户使用的 KYC（“了解你的客户”）数据库。数据分析工具可以支持持续的风险监测，识别可疑交易模式。

44. **解决金融健全风险的行动可包括：**

- a. 识别、了解和评估 ML/TF 风险、采用与风险相称的 AML/CFT 措施。对金融科技非法使用风险的深入了解是有效缓解风险的前提。根据 FATF 建议，监管机构和报告实体的响应应当与识别出的风险以及具体国情相称。
- b. 识别有助于强化 AML/CFT 框架的金融科技产品和技术并鼓励其使用。
- c. 培养相关机构的能力，并确保与金融科技提供商保持充分沟通。主管当局与金融科技开发商、提供商定期举行对话将十分有助于主管当局自身的能力建设，也可以提高私营部门对相关风险及其 AML/CFT 义务的认识。

## VIII. 实现法律框架现代化，提供有利法律环境

*实现法律框架现代化，为金融科技活动关键事项提供有利法律环境，提高法律清晰度和确定性，消除不必要的法律障碍。*

45. **良好的法律框架可以提供稳定性、清晰度和可预见性，从而支持金融体系的发展。**法律的确 定性有助于提高金融产品和服务的可信度和可靠性。然而，在全球金融市场不断发展、日益转向技术驱动的新商业模式、脱离传统金融中介的形势下，如果法律框架跟不上技术创新和市场发展，法律的确 定性就会大打折扣。现有法律框架可能也无法充分管理使用自动化程序和分散协议等复杂技术和模糊司法边界的新业务所带来的新风险。

46. **可能有必要考虑是否应当根据当前全球金融格局的需求对广泛的法律原则加以改进。**例如，对于通过技术手段（如电子签名和“智能合约”等自动化流程）执行的合同或签名的形成、有效性和执行，可能需要更大的法律确定性。另外，各国可能也需要检查关于数据所有权<sup>7</sup>和破产等问题的现行法律在新形势下是否恰当。<sup>8</sup>

47. **实现法律框架现代化可能也需要填补与金融科技业务相关的法律空白，对相关法律原则的含糊之处做出澄清。**实现这种现代化需要基于本国法律框架以及受金融科技推动的行业和社会实践的具体特点。需要考虑的问题之一是支持 P2P 交易资金流动的非传统账户安排。<sup>9</sup>如果法律对这种安排下

<sup>7</sup> 例如，对衍生数据所有权是归基础数据所有者所有还是创造衍生数据方所有这个问题上有关法规不够清晰或是相互矛盾。随着金融服务日益脱离传统金融机构和新商业模式的出现，这个问题将变得格外重要。

<sup>8</sup> 例如，对加密资产余额如何归类存在不确定性：是归为资产、一般债权还是其他类别。

<sup>9</sup> 例如，第三方可在事先商定情况下持有和释放资金的特别存款账户安排。

的账户余额如何处理存在不确定性，特别是如果破产法对此存在不确定性，则可能带来意想不到和无法控制的风险。而依赖这些非传统商业安排并推动其更广泛使用的金融科技的发展——例如某些自动支付解决方案和协调交易执行的算法（如“见证人”和“公证人”）——则会更加加剧这种法律不确定性。关于最终清算的法律原则也可能出现类似不确定性（尤其值得注意的是，有些地方破产法规可能会意外地使本被视为最终方案的破产清算变得无效），包括在区块链环境中也是如此。

48. **有利的法律框架需要得到可预测的法律原则的支持以及跨辖区的更大协调。**通过对各国支付法律<sup>10</sup>、数据使用、隐私和安全等关键问题采取更协调的法律方法，有助于提高法律确定性和可预测性。<sup>11</sup> 这要求各国认识到不同国家法律框架和法律工具的多样性，采用一致而灵活的方法。

## IX. 确保国内货币金融体系的稳定

*探讨将金融科技创新应用于中央银行的服务，同时维护金融稳定，必要时扩大安全网，并确保有效的货币政策传导。*

49. **金融科技的迅速发展正在重塑金融市场及其结构。**金融科技使金融中介与市场之间以及进入金融业的数据服务提供商、非银行金融公司与银行之间的边界变得越来越模糊。这些发展可能会影响央行实施货币政策的能力，也影响监督机构维护金融稳定的能力，带来多种挑战和机会。

50. **需要进一步考虑金融科技对货币传导和政策有效性的潜在影响。**在许多国家，货币政策是通过改变对大型商业银行流动性的边际价格（央行储备）、进而影响存贷利率和债券定价、汇率和其他资产价格来实现的。这一传导过程中的任何环节都可能因为金融科技创新而改变。资产负债表渠道可能会因家庭和企业对新金融产品或支付方式的反应而受到影响，而银行贷款渠道可能会因银行融资结构变化而受到影响。金融科技也可能改变银行和非银行中介机构承担风险的态度，这也会影响货币政策的传导。金融科技还可以影响银行在支付方面的作用，从而影响他们对央行流动性的需求。政策制定者需要全面考虑各种金融科技创新的影响，并在必要时调整货币政策的操作框架，以确保政策的有效传导。

51. **金融科技给中央银行带来了提供新型服务的可能，同时央行也需考虑新的风险：**

- a. **有些国家的中央银行正在考虑发行“央行数字货币”（CBDC），**这反映出这些国家金融体系中现金的使用迅速下降，央行需要保持对央行货币的需求，降低印制纸币的成本，通过降低交易成本提高金融普惠。央行对数字货币的设计会对未来商业银行资金来源产生重要影响，对这个问题需要认真加以分析研究。
- b. **有些国家的央行正在探讨利用金融科技改善和扩大对支付系统的使用。**他们正在仔细分析 DLT 等技术是否有助于提高支付系统的效率和韧性。
- c. **维护金融稳定可能面临越来越大的挑战。**金融科技可能会改变系统性风险的性质。例如，由金融科技支持的多种支付系统可以提高支付韧性并降低交易对手风险，但在出现压力时

<sup>10</sup> 例如，对重要事项采用统一法律术语和处理办法——如分散的区块链结算框架是否构成“资金转账系统”。

<sup>11</sup> 例如，围绕可以消除管理复杂全球数据流动的不必要成本的数据协议的局限性和有效性问题，使各国法律规定更加统一。

也可能成为放大风险的通道。同样，从稳定性角度来看，要确定哪些机构属于具有系统重要性的实体，可能不仅需要将考虑范围扩展到更广泛的非银行金融机构，而且还要包括提供关键金融科技基础设施的实体。

- d. **可能需要重新审视危机时期中央银行提供的支持及其作为最终贷款人的角色。** 金融科技活动会导致市场的分散，某些业务会转移到传统银行业以外。尽管这种转变并不是什么新现象，但这些变化的速度和强度都会给中央银行、金融监管机构和其他机构带来需要考虑的问题，包括是否需要法律和监督框架进行调整。
- e. **可能还需要考虑对其他金融安全网的影响。** 这包括对“储蓄”保险的性质及其覆盖范围进行分析，以及对涉及危机管理和系统性金融科技公司破产清算的问题进行研究。

## X. 建设稳健的金融和数据基础设施，以维持金融科技的优势

*建设具有抗干扰能力的稳健数据基础设施，并通过保护数据和金融服务的健全来加强人们对金融体系的信任和信心。*

52. **稳健的金融和数据基础设施对提高运营韧性、保持市场信心都是十分必要的。** 对运营韧性确立严格标准可以帮助市场参与者和市场基础设施抵御各种扰乱并迅速恢复，从而保持人们对服务连续性的信心，维护金融体系的安全可靠性和健全性。

53. **金融科技创新增强了金融对信息技术的依赖和运营风险，应当予以谨慎管理。** 有效的治理结构和风险管理流程对识别和管理与金融科技相关的风险非常重要。技术依赖的提高会导致新的运营风险以及服务提供商（金融机构、技术提供商和其他机构）之间的相互依赖上升，可能威胁金融和数据基础设施的运营韧性。金融机构越来越多地与第三方服务提供商合作，或是将基于技术的金融服务的运营支持外包给第三方。在这种情况下，运营风险和金融服务交付风险仍然属于现有金融企业。由于许多第三方供应商不在监管范围之内，因此需要更加重视运营风险的管理，确保外包安排的可靠性，这对保持金融稳定十分关键。

54. **规模经济效应可能加剧集中度风险。** 规模经济可能推动金融企业之间或第三方服务提供商之间的更大整合，提高互联性，并加剧集中度风险和网络安全风险。由一个或几个主要企业提供关键基础设施服务会增加风险（国内和跨境风险都包括在内），需要通过信息共享、合作和宏观审慎政策对这些风险加以谨慎管理和解决。

55. **网络安全至关重要。** 金融服务基础设施的整体坚韧程度取决于其中最薄弱的环节，因此网络安全是对保障运营韧性至关重要的因素。金融创新推动金融数字化的发展，这使网络安全的重要性更加凸显。因此，必须从一开始就将网络安全完全纳入新流程的开发设计中。需要通过严密标准来实现整个金融服务供应链最基本的网络安全韧性，以维护金融系统的安全稳健性和数据安全性。

56. **可靠的业务连续性和恢复计划至关重要。** 运营韧性的一个关键要素是能够抵御受到的干扰并迅速恢复。这需要建立强大的后备系统、事件响应计划以及相关安排，并定期针对现实的故障情景进行测试。

57. **金融行业日趋数字化意味着需要建立保护个人和机构数据的有力框架。**随着越来越多的实体可以获得大量个人数据和专有数据，对这些信息的不正当获取企图将会增加。有力的数据治理框架对于维持用户的信任和信心以及实现金融科技的益处至关重要。此类框架要包括以下几个重要成分：

(i) 对数据所有权的明确规定；(ii) 保护数据机密性、可用性和完整性的保障措施，同时鼓励出于监管目的的适当信息共享；(iii) 隐私考虑；(iv) 合乎道德的使用数据。需要制定必要程序，来确保数据控制方和处理方贯彻有效的数据保护机制并对数据泄露承担责任。

58. **以下措施可以帮助主管当局增强运营韧性：**

- a. 鼓励金融企业和技术提供商将网络安全和运营风险管理纳入全企业风险管理框架，推广有关网络和信息安全的技术标准。以标准制定机构颁布的行业标准为基础设定对运营风险管理和治理的预期，包括对引入新产品时对适用法规的合规情况进行监测。
- b. 推动稳健的外包安排，降低对技术的依赖，并对数字基础设施设定强大的灾后恢复和业务连续性原则和标准。市场参与者应该确立尽职调查、风险管理以及对业务外包第三方进行监测的可靠流程。有关合同应当列出各方责任、服务水平和审计权利。
- c. 监测和管理国内和跨境的集中度风险，因为规模经济效应可能导致大型金融公司或技术公司在提供关键基础设施服务方面发挥日益重要的作用，从而使金融体系更容易受到系统性干扰的影响。
- d. 确保建立健全的数据治理框架，以解决数据所有权、隐私、保密性、完整性、可用性以及对数据的合乎道德使用等问题。优先事项是保护消费者和机构数据以及金融服务行业基础设施的健全。
- e. 监督运营风险和网络安全风险可能还需要培养其他有关能力和专业技能。

## XI. 鼓励全球合作和信息共享

*鼓励全球各国监管机构加强合作，以分享信息、经验和最佳实践，建立有效监管框架。*

59. **新技术越来越多地跨境运作，在这种形势下，国际合作对确保做出有效政策响应、扩大机会、控制因各国监管差异而产生的风险至关重要。**各国间的监管差异可能导致新型金融业务向监管较松的国家转移，形成“竞相逐低”的局面，破坏国家层面的监管。增强各国监管框架的协调将有助于提供公平竞争条件，推动金融服务领域的创新科技在全球范围内得到采用。

60. **分享有关经验和最佳实践将为各国如何基于本国国情建立最有效监管框架提供指导。**世界上绝大部分国家都是 IMF 和世界银行成员，因此非常适合由这些机构来收集各国信息，考虑处于不同经济技术发展水平成员国的不同需求和目标。国际标准制定机构已经在包括 AML/CFT、市场健全和消费者保护在内的一些具体领域采取了全球性方法。



61. 各国可通过以下行动发挥它们在 IMF、世界银行等国际金融机构和标准制定机构的作用，支持国际协作：

- a. 以国际论坛作为渠道，在国家之间以及与私营部门分享关于金融科技发展以及国家响应措施的观点和经验。积累经验和能力，并为影响全球议程发挥发挥作用。
- b. 监测金融系统日益上升的国内外互联性，分享信息，加强国家之间的沟通。
- c. 做好随时调整政策反应的准备，以反映金融体系的演变和调整（如消费者保护风险、金融排斥风险、系统性风险和金融稳定问题，包括资本流动引起的问题）。
- d. 监测全球市场的发展和出现的问题与风险——包括金融发展和金融普惠所面临的机遇和挑战以及市场结构和现有金融服务提供商商业模式面临的颠覆在内，以确保监管环境的充分性。
- e. 参加国际培训和同行学习项目，培养必要的技术能力和监管能力。

## XII. 加强对国际货币金融体系的集体监督

*加强对金融业的监督以及相关政策的调整和制定，在迅速变化的环境中支持包容性全球增长、促进减贫和国际金融稳定。*

62. 包容性增长、金融服务可及性和金融稳定都是国际机构所支持的关键全球政策目标。面对包括金融服务领域在内的快速技术变革，一项关键挑战将是如何强化 IMF 和世界银行为支持这些目标而提供的双边和多边政策建议。鉴于这些建议很可能兼有国内和跨国影响，加强这方面工作就更为重要。各国对这个领域的政策经验有限，政策立场还在逐步形成的过程中，有时不同国家会采取不同的政策方法。在这种形势下，各国需要分享知识和经验，围绕金融科技带来的机会和溢出效应和系统性风险的管理保持政策协作。

63. 金融科技创新可以改变跨境储蓄和交易的总体格局——企业通过新技术可以提供更快更低价的服务，同时也可以降低跨境合规成本，因此可以为顾客提供新的储蓄和贷款方式，这对资本账户和经常账户资金流动都会产生影响。对资本流动的性质、规模和结构所发生的所有变化都需要加以识别、监测和评估。金融科技服务可能会放大互联性、溢出效应和资本流动波动性，改变不同货币的相对吸引力，并降低资本流动控制措施的有效性。一般来说，金融科技可以促进监控数据的收集，但由于匿名性和日益提高的支付分散性，可能也会给监控带来挑战。

64. 金融科技正在模糊国际资金流动的边界——包括制度边界和地理边界在内，此对要进一步研究。IMF 对资本流动开放与管理的“机构观点”构成了就资本流动政策向各国提供一致性建议的基础。不管技术发生什么变化，这份文件今后将依然适用。然而，金融科技创新——包括加密资产日益增长的使用——会使评估资本流动的驱动因素这项工作变得更加复杂，降低纯国内政策反应的有效性。在这种形势下，通过跨境政策合作来降低资本流动的风险性就更为重要。

65. 金融科技的发展可能会对国际货币体系的形态产生影响。一级改变将是一个更加分散和相互关联的全球金融体系的出现，而其中一个关键未知因素是这样体系应对冲击的韧性是会加强

还是削弱。更广泛地说，多种新数字资产的出现——包括可能由中央银行发行的数字资产在内——可能会加快全球经济的多极化发展，并给国际货币交易和流动性如何演变带来不确定性。

66. **金融科技发展对全球金融安全网的影响也值得更深入考察。**如果全球金融稳定风险上升，则还需要对金融科技对全球金融安全网的影响进行研究。此外，如果多极国际货币体系的趋势成为现实，这会对更广泛的储备资产和储备汇集机制的发展演变产生影响。

67. **IMF 和世界银行可以与其他国际机构合作，通过能力建设和其他方式向成员国提供帮助，这方面工作有很大空间。**受金融科技影响的问题包括金融发展、金融普惠、金融稳定、金融健全、金融监管以及消费者和投资者保护。这方面工作的一个关键工具是 IMF-世界银行金融部门评估规划（FSAP），它对以下事项进行评估并提出建议：金融部门发展情况和韧性；法律、监管和监督框架的质量；金融普惠情况；管理和解决金融危机的能力。FSAP 提出的建议会被酌情纳入 IMF 和世界银行的能力建设活动和其他业务。目前在网络安全领域已经开展了这类工作。

68. **以下是 IMF、世界银行和其他国际机构为加强集体和双边监督、强化金融部门发展和风险评估以及在快速变化的环境中实施最佳实践而采取的行动示例：**

- a. 填补数据和统计空白，在技术进步加快的形势下加强对全球经济环境的风险监测。
- b. 通过多种方式支持有关国家加强金融健全和韧性，包括政策建议、对国家 AML/CFT 框架进行评估和能力建设活动等。
- c. 基于 IMF 和世行的各自职能，向国家当局提供能力建设、双边政策咨询和金融解决方案，帮助他们加强法律、监管和监督框架，包括关于中央银行和金融监管、破产、支付和安全结算系统、税收、金融发展、对居民和企业的金融普惠、消费者和投资者保护等各方面的框架。
- d. 就公共部门资产负债表风险管理（如金融或有负债）提供建议，通过双边和多边监测工作分析宏观审慎政策对缓解新系统性风险的有效性。
- e. 与捐助国形成战略伙伴关系，强化与技术和金融创新有关的能力建设活动，包括网络安全在内。
- f. 评估金融科技对资本流动的影响以及跨境溢出效应的性质及相关政策，包括放开资本流动的速度和顺序，以确保资本流动放开符合 IMF 的“机构观点”和世行倡导的良好实践，使有关方面共同受益。
- g. 评估金融科技对国际货币体系的影响，在快速金融科技创新影响国内和全球经济（如原有市场进入壁垒被打破、跨境支付系统产生网络效应）的背景下，支持国际货币体系的有效运行，重点关注汇率调整、储备积累和全球再平衡等问题。
- h. 维持强大而有效的全球金融安全网，包括区域融资安排，注重各国的需求，旨在最大限度地减少全球失衡，防止危机蔓延，同时考虑金融科技对资金流动波动性、规模和结构以及新跨境支付渠道的影响。

- i. 积极开展协调以应对全球风险和机遇。促进更有效的监督和可信的跨境清算框架。通过更有效的双边和多边监督（例如采用人工智能、机器学习和大数据分析等新技术）以及对溢出效应和系统性风险开展政策合作来强化政策和经济基本面。帮助各国加强危机准备，以应对新型颠覆性资本流动带来的风险。



表 1：部分国际论坛和标准制定机构发布的金融科技报告

金融稳定委员会
<p>2017年6月发布的报告“<a href="#">金融科技对金融稳定的影响</a>”分析了金融科技对金融稳定的潜在影响，以期找出值得主管当局关注的监督监管问题。报告指出了十个重要领域，其中三个被视为国际合作优先事项：（a）管理来自第三方服务提供商的运营风险；（b）降低网络安全风险；（c）监测可能随着金融科技活动增加而出现的宏观金融风险。该委员会近期关于金融科技的其他出版物包括：（a）2017年11月报告“<a href="#">金融服务中的人工智能和机器学习</a>”，该报告分析了金融服务越来越多使用人工智能和机器学习对金融稳定的影响。（b）与全球金融体系委员会（CGFS）合作撰写的2017年5月报告“<a href="#">金融科技信贷：市场结构、商业模式以及对金融稳定的影响</a>”，报告指出，如果金融科技信贷持续增长，在信贷总额中占有很大份额，那么就会对金融稳定产生影响。这种情况的潜在好处包括：借款人获得资金的渠道增多，信贷不再集中在传统银行系统，现有银行的信贷业务面临提高效率的压力。但也可能出现系统性风险问题，例如贷款标准减弱，信贷供应呈现更大的顺周期性。金融科技信贷也会给监管工作和当局对信贷活动的监测带来挑战。（c）2017年10月发布的“<a href="#">金融部门网络安全监管、指导和监督实践综述报告</a>”，对网络安全法规、指导和监督实践进行了总结。</p>
巴塞尔银行监管委员会
<p>2018年2月“<a href="#">关于金融科技发展对银行和银行监管之影响的良好实践</a>”评估了金融科技在近中期内可能对银行业和监管机构的影响。报告考虑了各种可能出现的情景及其风险和机遇。目前的观察表明，在考虑的银行业所有情景中，技术的迅速采用和新商业模式的出现对现有银行会构成越来越大的挑战。报告列出了关于监管问题的十项关键“影响和观察”。巴塞尔委员会在金融科技方面更早时候的一些报告目前仍有指导意义，包括：（a）2011年6月“<a href="#">良好管理运营风险的原则</a>”，文中描述了良好运营管理的11项原则，涵盖三个主要领域：治理；风险管理环境；披露的作用。（b）2005年2月报告“<a href="#">金融服务外包</a>”，它以“联合论坛”制定的外包高层原则为基础，指出信息技术创新的快速发展以及对外部服务提供商的日益依赖有可能带来系统性问题，除非通过市场力量与监管的结合来控制这类风险。（c）2003年7月“<a href="#">电子银行风险管理原则</a>”，阐述了帮助银行机构扩展其现有风险监督政策和流程、以便涵盖电子银行业务的14项原则。</p>

### 国际证监会组织

2017年2月的“[金融科技研究报告](#)”强调了金融科技与证券市场监管之间日益重要的交叉，描述了金融科技对投资者和金融服务的影响，并分析了新技术给投资者、证券市场和监管机构带来的机遇和风险。近期的其他出版物包括：（a）2016年12月“[IOSCO自动咨询工具调查报告更新](#)”，文中得出的结论是，需要对自动化投资建议工具的持续发展保持监控，以帮助监管机构了解它对零售客户投资建议服务的影响。文中还介绍了受访机构采取的监管措施和指导。（b）2015年12月“[交易场所有效管理电子交易风险的机制和业务连续性计划](#)”，探讨交易场所为解决极端波动带来的风险而采取的措施。报告发现，这些机制可以成为交易场所减轻极端波动影响、保持有序交易的有效途径。（c）2013年4月“[有效市场监管面临的技术挑战：问题与监管工具](#)”，提出了一些供磋商的问题和建议，以协助主管当局应对在改善跨市场和跨资产监督能力、更好利用监督数据方面的挑战。（d）2011年10月“[技术变革对市场健全和效率的影响所引发的监管问题](#)”提出了四项建议，以期在碎片化环境中提高市场流动性和市场效率、价格透明度和投资者执行质量。报告指出了现有或发展中的市场结构可能存在的未决问题和风险，并讨论了应如何解决这些风险。（e）2009年7月“[市场外包原则](#)”，列出了市场经营者在决定是否外包业务流程、服务或职能以及向谁外包时应考虑的因素，同时也为市场主管部门如何监督这些安排提供了指导。

### 国际保险监管者协会

2017年2月“[保险行业金融科技发展](#)”报告介绍了金融科技对保险行业竞争性、消费者选择、互联性、商业模式可行性和监管监督的潜在影响。报告还探讨了保险监管机构在快速变化的行业环境下面临的挑战和机遇。报告针对三种情景分析了金融科技的潜在影响：现有企业成功保持客户关系；保险价值链呈碎片化，不再由现有企业控制；大型科技公司将传统保险公司挤出市场。

### 金融行动特别工作组

金融行动特别工作组（FATF）作为反洗钱/打击恐怖主义融资（AML/CFT）的标准制定机构，一直密切关注新型支付产品与服务（NPPS）的发展，最近也十分关注金融科技领域的发展。它一直在监测洗钱/恐怖主义融资（ML/TF）发展趋势和新产品和活动可能带来的ML/TF类型，并就NPPS和金融科技如何实施AML/CFT标准发布了指导。FATF对符合AML/CFT标准的负责任金融创新表示了强烈支持。FATF将与金融科技和监管科技社区的合作视为一项优先工作，组织了一系列圆桌会议和论坛，与这些领域的代表举行建设性对话。FATF最近的相关报告、标准和指导文件包括：（a）[打击洗钱和恐怖主义融资及其扩散的国际标准——FATF建议](#)；（b）[预付卡、移动支付和互联网支付服务基于风险的方法指南，2013年6月](#)；（c）[虚拟货币——关键定义和潜在AML/CFT风险（对虚拟货币支付产品和服务可能造成的ML/TF风险的初步评估），2014年6月](#)；（d）[基于风险的虚拟货币方法指南，2015年6月](#)。

### 支付与市场基础设施委员会

2018年3月与市场委员会共同编写的“[中央银行数字货币](#)”报告考察了两种类型的央行数字货币：仅限于金融机构的批发货币和可供公众使用的通用货币。报告分析了这两种数字货币对支付、货币政策实施和金融稳定这三个央行核心职能领域的影响。2018年2月的“[跨境零](#)

[售支付](#)”报告旨在对跨境零售支付进行全面考察，并对跨境零售支付市场中的一般问题和挑战形成更广泛理解。报告还讨论了新出现的一些现有代理银行业务模式的替代方案，包括互联式国内支付基础设施、跨境扩展“闭环”专有系统、基于 DLT 的 P2P 机制等。报告承认，这些替代方案大多仍处于初期阶段，它们能否提供带来全面改进的可行解决方案还有待观察。2017 年 2 月的“[支付、清算和结算中的分布式分类帐技术——一个分析框架](#)”报告告诫中央银行和其他机构认真权衡在支付、结算和清算中使用区块链和其他 DLT 可能带来的风险、成本和效率改进。该报告重点讨论技术对效率、安全以及更广泛金融市场的影响，包含了一系列对有意采用 DLT 安排的主管当局和其他机构有用的关键问题。2015 年 11 月的“[数字货币](#)”报告讨论了与数字货币和分布式账本的开发和使用相关的一些问题，分析了这些创新产生的值得中央银行关注的一些影响（风险和机会），并建议各国央行继续监测和分析这些发展的影响。

### 二十国集团/普惠金融全球伙伴关系

2016 年“[二十国集团数字普惠金融高级原则](#)”指出，数字金融服务在有效监督（可能也采用数字技术）之下对消除残余的金融普惠缺口至关重要。该文件在 2010 年“二十国集团创新金融普惠原则”基础上制定了八项原则，为各国根据本国国情制定国别行动计划、利用数字技术的巨大潜力来增强金融普惠奠定了基础。