



浅析中美大型科技公司 金融展业监管

Analysis of the Financial Regulation of Large Technology Companies in China and the United States

施晴 陈捷 王世伟

2019年，Facebook推出新型数字货币Libra计划引发广泛反对。在Libra听证会前，美国国会议员递交了一份《大型科技公司去金融法案》（Keep Big Tech Out of Finance Act）^①，旨在阻止大型科技公司充当金融机构或发行数字货币。法案禁止大型平台公司建立、维护或运营旨在被广泛用于交换媒介、记账单位、价值贮藏或美联储理事会定义的任何其他类似功能的数字资产^②，违反上述规定者将被处以每天100万美元的罚款。尽管同年11月13日法案提交至商品交易、能源和信贷小组委员会研究、辩论、听证和改进，但其距离生效还需经过众议院和参议院的通过，可谓任

重而道远。

近年来，大型科技公司涉足金融业务，无论在中国还是美国都较为普遍，冲击传统金融行业的同时，也带来许多监管问题。

中美大型科技金融公司涉足金融业务

美国大型科技公司涉足金融业务

美国大型科技公司已涉足银行业金融机构最核心的货币存储、信贷、转账和支付以及信用卡等业务，此外还参与了数字稳定币钱包、单用途预付卡等新金融业务（表1）。

施晴，北京外国语大学；陈捷，北京师范大学；王世伟，焦作市工业投资集团有限公司。

① 法案将“Big Tech”定义为营收规模250亿美元以上，向公众提供在线市场、交易所或连接第三方业务的平台公司。“Big Tech”主要包括亚马逊、苹果、谷歌、微软和脸书。

② Keep Big Tech Out of Finance Act[EB/OL].(2019-10-23)[2022-09-21].<https://www.congress.gov/116/bills/hr4813/BILLS-116hr4813ih.xml>.



中国大型科技公司涉足金融业务

中国大型科技公司金融展业范围涵盖银行、证券、保险和基金等业务领域，主要通过三种方式进入金融领域：一是参股持牌金融机构；二是通过子公司或关联公司申请获得金融业务试点资格；三是与传

统金融机构开展业务合作。

与美国大型科技公司相比，中国大型科技公司金融展业有两大特点：一是涉足行业范围更广，持股银行和非银行金融机构；二是少数公司已经成为银行的重要股东，能够对相关机构施加重要影响力（表2）。

表 1 美国金融服务领域的大型科技公司

公司	钱包	支付	点对点转账	存储业务	信用卡	其他信用	单用途预付卡	稳定币钱包	存款账户	云服务
亚马逊	✓				✓	✓	✓			✓
苹果	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
谷歌	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓
脸书	✓	✓	✓	✓				✓		

资料来源：作者整理。

表 2 中国大型科技公司开展的金融业务

公司	蚂蚁	腾讯	美团	京东	百度	字节	小米	三六零
银行	存贷	✓	✓	✓		✓	✓	✓
第三方支付	支付	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	个人征信	✓	✓		✓		✓	
	小贷	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
证券	经纪服务							
	投资咨询	✓	✓		✓	✓	✓	
	评级							
	期货							
基金	公募							
	私募							
	基金销售	✓	✓		✓	✓	✓	
	基金投顾	✓	✓					
保险	保险产品开发	✓	✓					
	代销	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
其他	商业保理	✓			✓		✓	✓
	融资租赁	✓			✓		✓	
	担保						✓	✓

资料来源：作者整理。



大型科技公司金融展业可能造成行业垄断和数据安全隐患

我国大型科技公司以“破坏式创新”方式切入金融行业，在降低金融门槛、提高金融可获得性等方面发挥了一定作用，但引发的问题也不少。与美国大型科技公司引发的问题相似，中国大型科技公司开展金融业务存在两方面共性风险：第一，部分大型金融科技公司利用市场优势排斥同业竞争甚至垄断；第二，在金融消费者隐私保护和数据安全方面存在隐患。

行业垄断

行业垄断作为巨头追逐利益的手段，在历史上并不鲜见。19世纪末石油巨头洛克菲勒、钢铁业巨头卡内基肆意并购，控制价格、垄断资源；20世纪80年代，信息革命下产生的科技巨头则主要进行技术垄断，如AT&T垄断晶体管技术，IBM垄断PC技术标准，微软和英特尔进行兼容性垄断。21世纪步入数据垄断时代，大型科技公司通过自身营造的网络生态系统吸引千万流量、汇聚海量信息，形成对数据生产要素的控制和垄断，影响国民经济运行和市场主体生产经营。

互联网金融出现之前，金融服务领域一直由传统金融机构占据，其提供的业务

主要为银行、证券和保险三大模块，具有线下且不同业务分开办理的特点。相较于传统金融机构，大型科技公司依靠平台将金融的几大业务进行整合，使用户足不出户就可以办理各种业务。大型科技公司金融展业似乎改变了传统金融机构垄断金融业务的格局，给金融服务领域带来了新的业态，也给消费者带来更多的选择。

然而，部分大型科技公司在获得互联网金融市场的支配性地位后，通过对数据的控制提高了市场进入壁垒及转换成本，成为市场寡头。许多小型公司或个体工商户不得不依靠大型科技公司开展业务，其他小型企业则没有机会成长为与之抗衡的竞争对手，由此引发的行业垄断可能降低市场的创新效率。

值得一提的是，2022年7月10日，国家市场监督管理总局公布了一批未依法申报违法实施经营者集中案行政处罚决定书，腾讯、阿里巴巴等多家巨头位列其中，被处以50万元的顶格处罚^①。2022年修订的《反垄断法》则进一步新增互联网经营者市场支配地位认定依据，将互联网新业态列入，同时大幅提升处罚标准，对经营者违法罚款的最高额由50万元提升至500万元^②。

① 市场监管总局发布未依法申报违法实施经营者集中案行政处罚决定书[EB/OL].(2022-07-10)[2022-09-21]. https://www.samr.gov.cn/fldes/tzgg/xzcf/202207/t20220710_348523.html.

② 修订后的《反垄断法》自2022年8月1日起施行。



数据安全

金融消费者信息安全一般涉及消费者的身份信息、账户信息、财产信息、信用信息、金融交易信息及其衍生信息等反映特定个人情况的信息。传统的金融消费者信息安全被侵害主要表现为银行共享、公布欠贷黑名单、发卡银行将消费者信息擅自提供给第三方、银行交易系统被非法入侵、信息被非法盗用等。大型科技公司金融展业给金融消费者的信息安全带来新的挑战。一方面，许多大型科技公司并没有建立相对完善的数据保存和保密机制，给数据安全带来隐患；另一方面，大型科技公司从事金融业务，却没有和传统持牌金融机构相同的监管强度。

大型科技公司对金融消费者信息安全的侵害常常披上《用户知情同意书》的“合法”外衣。表面上，消费者通过《用户知情同意书》授予大型科技公司与金融机构共享信息的权利。实际上，许多大型科技公司提供的是平台专有性服务。若消费者因知情同意书中的条款侵犯了其隐私权而拒签，结果就是消费者个人的正常生活受到严重影响。更不用说，普通消费者愿意细读《用户知情同意书》者少之又少。

数据侵害表现为大型科技公司将用户

数据作为商业筹码，换取商业利益，甚至危害国家安全。2022年7月21日，某大型网约车平台因违反《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》被处以80.26亿元人民币罚款。该平台违法收集用户手机相册中的截图信息、剪切板和应用列表信息、乘客人脸识别信息，分析乘客出行意图信息等，严重侵害了消费者的隐私权。^①近十亿的互联网用户奠定金融科技运营基础，若数据安全的防线没有守好，将会带来不可估量的危害。

大型科技公司金融展业可能引发系统性风险

大型科技公司涉足金融业务可能引发系统性风险，但尚未形成共识。一方面，大型科技公司的一种或多种业务组合可能在未来变得具有系统重要性；另一方面，数字货币可能会成立一个独立于中央银行监管之外的数字货币联盟，影响原有的宏观调节机制，对传统金融系统形成冲击。

多业态组合带来系统性风险

发展初期，大型科技公司金融展业的重心为发展支付服务和开发专有系统。在利益驱使下，大型科技公司为拓展业务开始通过收购公司和业务实现进一步的发展。

① 国家互联网信息办公室有关负责人就对滴滴全球股份有限公司依法作出网络安全审查相关行政处罚的决定答记者问[EB/OL].(2022-07-21)[2022-09-21].http://www.cac.gov.cn/2022-07/21/c_1660021534364976.htm.



大型科技公司利用自身的数据优势，获取消费者的消费偏好、消费习惯和用户信用信息，覆盖传统机构没有提供服务的用户群体。除了给自身提供信用评估外，大型科技公司也借用平台优势，获取用户身份、账户、交易、消费、社交等海量信息，继而识别判断个人信用状况，为传统金融机构提供信用评估，开展个人征信业务。

此外，大型科技公司存在整合多类金融业务的优势，比传统金融集团提供的金融服务更具有吸引力。大型科技公司通过整合支付、保险和贷款等业务，为客户提供足不出户的一站式服务。

数字货币对系统性风险造成影响

数字货币是电子形式的替代货币，按其与实体经济及真实货币之间的关系可以分为三类：一是封闭、与实体经济无关且只能用于特定虚拟社区；二是可用真实货币购买但不能反向兑回，用于购买虚拟商品和服务；三是可按一定比例兑换真实货币，可购买虚拟或真实的商品和服务。^① 本文探讨的是分类中的第三种货币。

中国和美国对于数字货币的政策有较大的差别。中国当前禁止开设数字货币交易所，对数字货币的监管也较为严格。

美国对于数字货币的态度相对较为开放。2018年3月13日，美国商品期货交易委员会、证券交易委员会和美国国税局对数字货币进行了不同的定义，分别将其指定为商品、证券和财产。

基于数字货币带来的巨大优势与利益，许多科技巨头想要发展数字货币，甚至想成立数字货币联盟。2019年，Facebook和包括万事达、PayPal在内的28家合作伙伴计划成立Libra联盟来管理新型数字货币，其中，没有一家银行是该组织的成员。美联储主席鲍威尔表示，Libra引发隐私、洗钱、消费者保护和金融稳定等方面的严重问题，应当公开、彻底地予以解决。^②数字货币联盟游离于中央银行体系之外，一旦其成为与中央银行比肩的组织，将会冲击原有货币体系，对传统宏观调节模式带来巨大的系统性风险。

大型科技公司金融展业监管延伸

“监管延伸”，即相关金融监管部门依托已有金融体系和监管架构，通过修订、完善现有法律法规，扩充法律条款的适用，延伸监管范围、拓展监管边界，以确保所有创新金融业务都适时纳入监管，以及大型科技公司金融业务没有突破既有

① 张荣丰,董媛.关于数字货币的发行与监管初探[J].华北金融,2017(01):36-38.

② Powell Says Facebook's Libra Cryptocurrency Raises 'Serious Concerns' Including Money Laundering[EB/OL]. (2019-07-10)[2022-09-21].<https://perlmutter.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=4567>.



金融监管框架。

美国通过“监管延伸”对大型科技公司金融业务实施监管。按照经营的业务的性质，实施分类监管和功能监管，强化基于业务的监管，对同类业务适用同样的监管标准，依据业务实质及时将大型科技企业开展的各类金融业务纳入监管，并加强行为监管，解决大型科技公司带来的监管难题。

美国通过发布新的业务牌照将新的科技公司金融业务适时纳入现有的监管体系。1999年，美国颁布《金融服务现代化法案》，将非银行支付机构界定为货币转移服务商。成为货币转移服务商需要获取货币服务业务（MSB）许可证和货币转移服务商（MTL）两种牌照。MSB为联邦牌照，由美国财政部下设机构金融犯罪执法网络负责受理注册申请并进行监管；MTL需在各州进行注册，其允许申请者开展资金转移及汇款服务。2016年12月，美国货币监理署（OCC）发布《探讨向金融科技公司发放特殊目的国民银行牌照》^①，明确了向金融科技公司发放特殊目的国民银行牌照的权限、条件及监管要求。该牌照为允许非银行机构开展部分银行业务而特别颁发的国民银行牌照。在金融科技快

速发展的大背景下，许多非金融机构也正尝试参与其中，为用户提供金融产品和服务。于2021年4月1日正式生效的申请工业贷款公司（ILC）牌照给非金融机构开展多样化商业活动、拓展其经营范围提供了法律支持。

大型科技公司金融展业分离持牌

中国的思路是持牌监管，如要求科技公司设立金控分离金融与非金融业务，然后对金控实施机构监管。金融业务分离持牌管理，其与美国的监管延伸有一定的相似性，本质上都是将大型科技公司金融展业纳入现有的监管体系。监管延伸改变的主体更多是政府，而分离持牌则要求大型科技公司将与金融有关的业务分离出来，持牌经营，纳入现有的监管体系之中。

从蚂蚁金服（后更名为“蚂蚁科技”）的暂缓上市可以看出，我国对于大型科技公司的金融展业的政策正处于发展之中。蚂蚁金服虽然名义上是科技公司，但其主营业务为花呗、借呗和余额宝等金融业务；其ABS运营模式将风险转移给银行和用户，也给金融行业带来巨大的风险。

我国对于大型科技公司金融展业坚持

^① Exploring Special Purpose National Bank Charters for Fintech Companies[EB/OL].(2016-12)[2022-09].<https://www.occ.gov/publications-and-resources/publications/banker-education/files/pub-special-purpose-nat-bank-charters-fintech.pdf>.



金融业务与非金融业务互相分离，金融业务持牌管理的态度。2021年10月9日，央行行长易纲在国际清算银行（BIS）监管大型科技公司国际会议上就中国大型科技公司监管实践表示，金融作为特许行业，必须持牌经营。^①发展改革委等部门发文表示：“完善金融领域监管规则体系，坚持金融活动全部纳入金融监管，金融业务必须持牌经营。”^②

总结

大型科技公司金融展业给金融监管带来了许多问题。相比于美国而言，中国的大型科技公司具有涉足金融业务范围更广、渗透率更高的特点。大型科技公司金融展业，可能会形成行业垄断，危害数据安全。此外，多业态组合的金融业务和数字货币对传统金融系统的冲击，给金融行

业带来系统性风险。对于大型科技公司金融展业带来的挑战，中国倡导大型科技公司将金融业务分离出来，持牌经营。美国则通过颁布新的牌照进行监管延伸，将大型科技公司金融业务纳入现有的监管体系。

从实用性的角度来说，中国的方法更为务实。一部新法从提出到审议表决和颁布需要花费较长的时间。从长期来看，我国仍要加快建设应对新业态的监管体系。大型科技公司金融展业带来的监管挑战不失为一个完善我国金融监管体系的契机；研究发布新的牌照、限定大型科技公司金融展业的经营范围不失为一个方向。要在守住法律底线、防止行业垄断和保障数据安全的同时又保持市场的活力与创新力。■

学术编辑：韦燕春

① 易纲：中国大型科技公司监管实践——在国际清算银行（BIS）监管大型科技公司国际会议上的讲话[EB/OL].(2021-10-09)[2022-09-21]. <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4357047/index.html>.

② 国家发展改革委等部门关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见（发改高技〔2021〕1872号）[EB/OL].(2022-01-08)[2022-09-21].https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202201/t20220119_1312327.html?code=&state=123.