

澳門金融法律體系

——新機遇下的發展與完善

邊 靜¹ 陳雪兒²

摘 要：澳門迎來金融業發展的新機遇，同時澳門金融法律體系的不完善阻礙了澳門金融業的發展。為了抓住澳門金融發展的新機遇促進澳門金融業的發展，澳門特區政府近年來也在不斷地完善金融法律體系，部分金融相關的法律提上立法議程。本文在此研究背景下，從宏觀上探討目前澳門金融法律體系存在的不足。澳門金融法律體系主要存在三個主要的缺陷，首先是不完整的法律框架體系；其次作為袖珍型經濟體系的澳門需要充分與外界合作，而金融法律規範缺乏與外界金融合作與監管的有效制度。最後，處於數字經濟時代的澳門，相關立法具有滯後性需要與時俱進。基於發現澳門金融體系存在的不足，本文借鑒了相關的法律法規結合澳門金融發展的現狀提供目前澳門金融法律體系不足的改善之道。

關鍵字：澳門金融法律；粵港澳大灣區；金融科技

一、澳門金融法律體系完善的背景及必要性

（一）澳門金融發展的新機遇

澳門金融發展近年來迎來政策利好，無論是中國中央政府還是澳門特區政府都給予澳門金融業政策上的支持與重視並提供戰略性發展路徑，澳門金融發展迎來新機遇。2018年，澳門金融管理局（以下簡稱“澳門金管局”）與中國人民銀行簽署《關於相關金融政策和金融監管合作的備忘錄》雙方共同推動澳門特色金融的發展。2019年，隨著《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的正式發佈，明確澳門“一個中心（建設世界休閒中心）、一個平臺（中

1 邊靜，現任英國格林威治大學法學院金融法高級講師。

2 陳雪兒，現任廣州商學院法學院專職教師。

國與葡語國家商貿合作服務平臺)、一個基地(以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地)”的定位發展,進一步促進澳門發展金融業務,“探索與鄰近地區錯位發展,研究在澳門建立以人民幣計價結算的證券市場、綠色金融平臺、中葡金融服務平臺”等。2020年,廣東省地方金融監管局聯合人民銀行廣州分行、廣東銀保監局、廣東證監局、人民銀行深圳市中心支行、深圳銀保監局、深圳證監局共同印發了《關於落實金融支持粵港澳大灣區建設意見的實施方案》則進一步細化補充金融發展措施³。2021年澳門特區政府頒佈的2022年度《施政報告》更強調澳門全面關注財富管理、跨境金融、綠色金融等方面,根據澳門金融市場的特點持續關注並促進金融業的發展⁴。

(二) 澳門當前金融體系與金融法律體系

目前,金融業是澳門除博彩旅遊業之外的三大支柱性產業之一。但由於澳門產業結構“博彩獨大”,金融業占比仍然較小。並且澳門金融業機構與金融業務較為單一,澳門金融業仍有諸多發展的空間。其金融產業主要可以劃分為銀行、保險以及少數其他金融產業。不管從機構數量還是資產量級而言,銀行業是澳門金融業的絕對主體,其次是澳門的保險產業。目前澳門共有32家持牌銀行,另設有一家郵政儲金局,25家持牌保險公司以及少數其他金融機構。銀行業是澳門金融業的絕對主體,截止2022年9月,澳門銀行業總資產規模為2.4萬億澳門元,占澳門金融業總資產的90%以上,資本充足比率15.08%,遠高於巴塞爾協議要求的8%;截止2022年第二季度,保險業規模達2283億澳門元。規模遠低於銀行業⁵。同時澳門還沒有形成諸如外匯、證券、黃金市場等現代金融資本市場,也未形成國際化金融中心。

限制澳門金融發展存在諸多因素,其中不可忽略的是不完善的金融法律體系。相對於成熟的金融市場的金融法律體系,澳門法律體系相對保守,沒有一套完善、支撐金融發展的法律法規⁶。澳門金融法律體系在90年代前主要沿襲了葡萄牙本土的法律監管體系,而

3 《2020《關於貫徹落實金融支持粵港澳大灣區建設意見的實施方案》的影響解析》, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/zh_cn/topics/financial-services/ey-implementation-plan-effective-financial-support-gba-analysis-implications.pdf, 2022年11月3日訪問。

4 《《施政報告》務實推進現代金融》 https://www.bankofchina.com/mo/fimarkets/fm22/202111/t20211122_20328077.html, 2022年11月15日訪問。

5 資料來源:澳門金融管理局, <https://www.amcm.gov.mo/zh/research-statistics/statistics/official-statistics-summary-page>, 2022年11月1日訪問。

6 林德欽、梁松聲《澳門構建金融中心的基本要素分析》《行政》2019年第4期,第77—95頁。

90 年代由於國際上銀行等金融領域發生了顯著變化以及回歸中國等因素，澳門政府對金融體系進行了重大修正與完善並形成了初步的金融該法律框架⁷。該框架以《澳門地區金融體系法律制度》為基本金融法，調整一般的金融法律關係。其他法律規範作為對基本金融法的補充，調整具體的金融法律關係及規範。具體而言，例如以《保險業務法律制度》和號法令《從事保險仲介人業務的制度》為主，以多項為各類強制性保險所制定的法規為補充。貨幣制度規範主要是依《澳門地區發行貨幣制度》進行規範；匯兌制度主要由《匯兌制度大綱》和與之相配套的《兌換店設立及業務法律制度》⁸組成。除此之外還有《風險資本公司法》、《離岸銀行法》《融資租賃法律制度》《澳門貨幣與匯兌監理署通則》等法律。然而隨著現代金融的發展，初步形成的澳門金融法律體系已無法滿足甚至限制了澳門金融的發展，例如缺乏對證券、期貨等規範的金融的立法等。

（三）澳門金融法律體系完善的必要性及研究問題

一方面澳門金融發展迎來新機遇，另一方面澳門金融領域法律體系並不是一套完善的金融體系，連投資者的基本保障都無法滿足；在大量金融管理規範未完善的情況下，要發展金融業是相對困難的工作。為抓住澳門金融發展的機遇，同時彌補澳門金融法律體系的不足，有必要完善澳門金融法律體系。近年澳門金管局持續加大對金融業有關法律啟動完善工作，多項金融法律的立法修法工作有序進行。在 2021 年及 2022 年初，澳門特區政府已對《私募投資基金的管理及運作指引》《證券法》《信託法》以及《保險法》等進行完善。2022 年計畫重新訂立《澳門地區金融體系法律制度》以達到完善監管要求和優化制度程式；《訂立在澳門地區發行貨幣之制度》將增加貨幣發行模式等；草擬《證券法》規範債權證券在內的證券市場規則⁹。在此金融立法的背景下，有必要對澳門金融法律體系作進一步的研究。本文主要研究在現有的金融法律體系下，如何進一步完善澳門金融法律體系存在的不足？為回答該研究問題，本文對澳門金融法律體系作進一步分析，結合澳門金融發展的現狀重點分析其存在的三點主要的不足之處，分別是金融法律體系的不全面、缺少開放合作與監管以及缺乏與時俱進。在此基礎上引鑒相關的金融法律規範，結合澳門金融發展的現狀提供目前澳門金融法律體系不足的改善之道。

7 《中國大陸、港、澳、台金融體系及法律體系》，<https://www.macaudata.mo/macabook/book156/html/00101.htm>，2022 年 11 月 15 日訪問。

8 盧頌馨：《粵港澳大灣區背景下澳門金融制度的創新研究》，《國際人文社科研究》2022 年第 1 期，第 14-26 頁

9 《專訪澳門金融管理局主席陳守信：有序推進多項金融法律法規的立法修法，發展現代金融產業》<https://m.21jingji.com/article/20220901/5e2aeb1ea31772c3cc6df914be44e86a.html>，2022 年 11 月 15 日訪問。

二、澳門金融法律體系建構的不足

（一）不全面：澳門沒有一個完整的金融法律體系

2015 年，澳門政府在《2016 年財政年度施政報告》中明確提出打造特色金融的構想。融資租賃、財富管理成為澳門特區著意打造的事業。此後澳門政府不斷對此加強法律與政策扶持。2019 年 4 月，在新修訂的第 6/2019 號法律《融資租賃公司法律制度》中，特區政府對融資租賃公司的監管要求有所調整，作出了適度放寬。例如，該法第六條對融資租賃公司的形式進行了較為靈活的規定，允許其以股份有限公司或有限公司的形式設立¹⁰。第 7/2019 號法律《融資租賃稅務優惠制度》為融資租賃公司提供了稅務優惠制度，主要包括印花稅和所得補充稅兩方面。2021 年 11 月 12 日，澳門公佈了《信託法》的立法計畫。2022 年 11 月 3 日，《信託法》獲立法會全體會議細則性通過。

從上述法律制度的發展可以看出，澳門在探索融資租賃市場、建立財富管理中心的路徑上走出了堅實步伐。《信託法》的通過更是具有里程碑的意義。但是相對而言，澳門的這些業務起步比較晚，體量也有待增大，目前產品模式也較為有限，整體行業成熟度有待進一步發展。這些條件也造成相關監管體系經驗較少，能力也需進一步提高，尤其在《信託法》施行後面臨更複雜的跨境產品時。此外，澳門金融法律體系還缺乏對證券、期貨等規範的金融的立法等；相比其他金融業發達的地區例如近鄰的香港，整體而言澳門缺乏一個完整的金融法律框架。

（二）澳門金融法律體系缺乏強調開放合作與監管

1、缺乏與葡語國家及地區的合作與監督

葡語國家包括巴西、葡萄牙、東帝汶、莫三比克、安哥拉、維德角、幾內亞比索、聖多美及普林西比島、赤道幾內亞。葡語地區，除澳門外主要指馬德拉、亞速爾、加利西亞。基於歷史以及文化原因，澳門在促進與葡語國家的金融合作與監管方面可以發揮積極作用。雖然這些國家和地區各自處在不同的發展階段，但其中一些對區域以及世界經濟有重要影響，例如巴西，作為“金磚國家”之一，雖然受新冠疫情影响，但實力不可忽視。

澳門長期以來就和葡語國家與地區積極發展金融、貿易、投資等業務。例如，在 2019 年 5 月，澳門銀行公會與幾內亞比索銀行與金融機構公會、莫三比克銀行公會、葡萄牙銀行公會及聖多美銀行協會簽署了《推動澳門與葡語國家商業銀行合作倡議書》，支援葡語國家

¹⁰ 6/2019 號法律《融資租賃公司法律制度》，第六條。

的金融產品在中國推出，並為有意投資葡語國家市場的中國企業提供服務。¹¹ 2022 年 3 月，澳門銀行公會第十三屆架構中增設了中葡金融服務發展委員會，由大西洋銀行擔任主席，進一步加強推動澳門成為中國與葡語國家金融樞紐及服務平臺¹²。

良好的金融合作運行需要由完善的金融法律制度作保證，在澳門進一步發展與葡語國家的金融合作上，目前還有如下困難。第一，如前文所述澳門的金融監管體系有待進一步完善與發展，這個自身條件目前限制了與葡語國家的廣泛合作。第二，這些葡語國家和地區的金融發展水準處在不同階段，因而難以建立一個統一高效的模式。以反洗錢、打擊資助恐怖主義為例，在 2016 年反洗錢金融行動特別工作組（Financial Action Task Force on Money Laundering，以下簡稱“FATF”）發表聲明，對巴西未能糾正 2010 年 6 月第三次互評報告中確定的嚴重缺陷，特別是與恐怖主義和恐怖主義融資有關的缺陷深表關切。¹³ 此後，FATF 一再於 2016，2017，2018 年呼籲巴西採取有關行動解決這些問題。直到 2019 年，在巴西進行了相關法制改革後，FATF 才認可其實質性進展。同時，由於巴西最高法院一名法官對刑事調查中使用金融情報發出的臨時禁令，FATF 也對巴西遵守有關國際標準的能力表示關切。¹⁴ 再以莫三比克為例，莫三比克目前就列在 FATF “加強監控的司法管轄區（Jurisdictions under Increased Monitoring）”下。2022 年 10 月，莫三比克作出高級別承諾，與有關機構加強合作，加強其反洗錢以及打擊資助恐怖主義體系的有效性。目前莫三比克正在完善各項監管制度，例如確保有關機構之間的合作與協調，積極開展培訓以加強收集證據或扣押 / 沒收犯罪得益，增加金融情報室的人力並增加向當局發送的金融情報，展示執法機關利用金融情報有效調查洗錢 / 資助恐怖主義案件的能力，以及進行全面的資助恐怖主義風險評估並開始實施全面的打擊資助恐怖主義的國家戰略等。¹⁵ 但這些需要一定時間來實現，也就增加了進一步開展金融合作的風險。第三，如何建立即時有效的金融交易跨境監管一直是金融監管的難題，澳門

11 《專訪澳門銀行公會副主席杜琪新：利用葡語國家金融網路 凸顯澳門中葡金融服務平臺角色》
<http://www.21jingji.com/article/20220426/herald/fd9e1c155f828153alade56f17427f77.html>，2022 年 11 月 10 日訪問。

12 《專訪澳門銀行公會副主席杜琪新：利用葡語國家金融網路 凸顯澳門中葡金融服務平臺角色》
<http://www.21jingji.com/article/20220426/herald/fd9e1c155f828153alade56f17427f77.html>，2022 年 11 月 10 日訪問。

13 《FATF Statement on Brazil》<https://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/fatf-statement-brazil-feb-2019.html>，2022 年 11 月 10 日訪問。

14 《FATF Statement on Brazil》<https://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/fatf-statement-brazil-feb-2019.html>，2022 年 11 月 10 日訪問。

15 《Jurisdictions under Increased Monitoring - 21 October 2022》
<https://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/turkiye/documents/increased-monitoring-october-2022.html>，2022 年 11 月 10 日訪問。

與葡語國家和地區大力發展金融合作也必將面臨這個問題，尤其在金融科技高速發展的今天。澳門金管局雖然已經與相關葡語國家央行簽署了監管合作協定以便加強協調合作，但更廣泛的合作還有待發展。

2、缺乏與粵港澳大灣區的合作與監督

澳門金融法律體系的不足還體現在缺乏與粵港澳大灣區的開放與合作。根據《粵港澳大灣區發展規劃綱要》建立大灣區的目標之一是推動對珠三角區域的九個城市以及香港和澳門特別行政區區域經濟協同發展¹⁶，形成龐大的規模經濟。具體到金融的發展上，粵港澳地區的金融協同發展形成規模經濟，應該強調兩方面的內容即“分工”與“合作”。“分工”強調的是各區域之間應該充分發揮本地區金融上的特點及優勢，而“合作”強調的是將各城市的優勢等互聯互通，深度融合。相比“一帶一路”的合作，粵港澳地區合作應更為緊密。與粵港澳地區的其他部分城市相比較，澳門在金融上享有以下明顯的特點與優勢。其享有政策上的優勢，無論是中央政府還是澳門特區政府都提供了政策上的支持；除此之外，澳門金融高度對外開放是全球最開放的貿易與投資經濟體之一，沒有外匯管制，資金得以自由出入；具有稅收優勢實行避稅港制度等。然而在灣區“合作”上，不管是實踐中還是相配套的金融法律法規都缺乏將澳門的優勢與其他地區互聯互通，深度融合。目前，實踐中澳門與粵港澳大灣區金融上的融合僅集中體現在“跨境理財通”、以及碳排放權交易人民幣跨境結算、大灣區企業跨境發行綠色債券的綠色金融領域¹⁷。澳門金融管理局等機構同步頒佈了《關於在粵港澳大灣區開展“跨境理財通”業務試點的聯合公告》、《內地非金融企業赴澳門發行綠色債券流程參考》等規範相應業務。顯然，澳門金融業與大灣區其他城市的合作都缺乏系統性引導，屬於“散點式”改革，缺乏系統與有序。而金融法律法規出臺基本是出現一項金融合作專案再具體出臺相應的指引，縱觀澳門金融法律規範未提供一個整體性框架規範金融活動以更好地促進其他金融領域的合作¹⁸。當然在與大灣區區域合作的同時，也不應該忽視防範跨境金融風險之必要，而防範跨境金融風險可依靠有效的金融監督。澳門金融監管體系缺乏與其他城市的協調與合作。

16 《澳門在大灣區的定位與發展方向－澳門人的優勢及機遇》，<https://www.scdt.gov.mo/zh-hant/home-coming/greater-bay-area/>，2022年11月10日訪問。

17 《粵港澳大灣區跨境理財通”正式啟動，促進灣區金融市場互聯互通》<https://www.amcm.gov.mo/zh/news-and-announcements/press-releases/gap/20210910-wealth-management-connect>，2022年11月10日訪問。

18 例如進私募股權投資基金跨境、大灣區資產管理行業業態、跨境保險、三地企業與個人融資等金融業務的規範

（三）澳門金融監管體系缺乏與時俱進

隨著數字經濟的發展，澳門特區政府日益重視金融科技的發展，出臺了相關的政策治理金融科技。然而卻未出臺相關的金融法律法規通過務實的法制基礎監管金融科技。政策上的體現為澳門政府在第二個五年計劃（2021-2025）中強調“優化和普及電子支付，以數位金融賦能中小企業服務提升。加大力度推動商戶使用移動支付工具，以創新金融科技配套中小企業數位化業務發展”¹⁹。然而在澳門基礎性金融框架《澳門地區金融體系法律制度》中未提及金融科技，也沒有專門的金融立法規範與促進金融科技行為。金融科技涉及到科技在金融當中的應用，泛指一些先進技術總稱，例如人工智慧（AI）、區塊鏈或分散式分類帳技術（DLT）、具有開放 API 的雲以及使用大資料的數位技術，以上技術往往不是作為獨立的解決方案而是作為整體支出金融系統²⁰。實踐當中金融科技在澳門的發展也扮演了愈發重要的作用，例如電子支付的出現與普及，金融科技也將廣泛應用到其他領域當中，金融科技將促進澳門打造數位貨幣的試驗田、創投基金的聚集地²¹。金融科技也在大灣區的融合扮演的重要作用，粵港澳大灣區涉及到三個司法管轄區，客戶資訊和抵押品等金融資訊無法做到跨進流動與互通，而金融科技，例如 DLT 則提供解決不違反任何資料保護法規的其概況下跨境同步客戶敏感資訊的可能²²。在數字經濟時代，金融科技在澳門金融業的廣泛應用是金融發展的趨勢。然而僅僅依靠相關的政策治理與規範金融科技不足以滿足澳門金融科技的今後的發展。例如互聯網金融曾經在過去也經歷過高速發展的階段，由於缺乏健全的法律規範金融行為而無法可持續發展²³；因此澳門科技金融若要長期健康發展仍需健全的法制基礎，而金融法律框架仍停留在非數字經濟時代，缺乏與時俱進對金融科技的規範。

19 《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年計劃》第 28 頁

20 《中國粵港澳大灣區金融科技戰略》deloitte-cn-fs-fintech-strategy-for-the-greater-bay-area-zh-190905.pdf，2022 年 11 月 10 日訪問。

21 《專訪澳門創新投資聯合會會長、澳門銀行公會主席葉兆佳：將澳門打造成數位貨幣的試驗田、創投基金的聚集地》<https://m.sfccn.com/2022/4-27/3OMDE0MDZfMTcxODE3OA.html>，2022 年 11 月 14 日訪問。

22 《中國粵港澳大灣區金融科技戰略》deloitte-cn-fs-fintech-strategy-for-the-greater-bay-area-zh-190905.pdf，2022 年 11 月 1 日訪問。

23 《澳門金融科技法律如何制定》<https://www.waou.com.mo/2020/10/21/%E6%BE%B3%E9%96%80%E9%87%91%E8%9E%8D%E7%A7%91%E6%8A%80%E6%B3%95%E5%BE%8B%E5%A6%82%E4%BD%95%E5%88%B6%E5%AE%9A%20%E9%99%B3%E8%A7%80%E7%94%9F/>，2022 年 11 月 10 日訪問。

三、他山之石：澳門金融體系完善的借鑒

（一）完善澳門金融法律體系之借鑒

其他國家和地區現有的金融法律體系模式可以為澳門提供借鑒。本文此處僅以英國以及中國內地作為範本。

英國作為世界上最重要的金融市場之一，其金融法律體系經過歷史的洗練，形成了相對完整的體系。由於篇幅所限，本文無法一一例舉相關法律，僅就其結構進行分析。英國金融法律法規可以分為：第一，為保證金融穩定而制定的法律；第二，為保護投資者和其他市場參與者而設立的法律法規；第三，為維持市場效率而頒佈的法律；第四，為保障市場合理競爭而設立的法律；第五，為預防和打擊金融犯罪而通過的法律；第六，為責任投資（ESG 環境 (Environmental)、社會責任 (Social)、公司治理 (Governance)）與綠色金融而頒佈的法律，等等。據此，英國金融法形成了從市場准入直至破產、重組的相對完整的一個監管鏈。雖然澳門與英國的法制基礎不同，直接借鑒引用英國的法律幾乎是不可行的；但是，澳門可以參照這個監管法律的體系與結構，來進一步完善自己的金融法律體系。

中國內地的金融監管雖然起步晚，但是發展迅速。除了各項金融法律法規日漸完善，穩步建立金融監管體系並應市場發展改革以外，中國內地的金融監管機制還走出了很多自己的特色。例如對新興產品、新興行業，中國內地經常會頒佈試行或者暫行法律法規，並在此基礎上逐步完善、積累經驗。等到時機成熟的時候，再頒佈正式法律法規。這個辦法可以回避因暫時無相關法律而造成的監管真空，又可以避免因等待法律法令草案的通過而產生的不確定性，可謂有“一箭雙雕”的功效。例如《證券投資基金管理暫行辦法》、《證券、期貨投資諮詢管理暫行辦法》、《證券交易所風險基金管理暫行辦法》、《信用評級業管理暫行辦法》等等，都對中國內地金融市場的監管發揮重大作用。這些經驗對於解決澳門特區急需完善自己的金融法律體系與通過法案時間長之間的矛盾，有重要的參考意義。

（二）區域間合作與監管之借鑒

區域間的金融監管與合作通常可以總的劃分為以歐盟為代表的“超國家性質”以及東盟為代表的“政府間性質”兩種基本模式，選擇何種模式主要基於合作程度的深淺以及國情之間的差異大小所決定。相對其他區域的金融監管與合作，歐盟實現了近乎一體化的深度融合。歐盟金融深度監管與合作最早可以追溯到 20 世紀 80 年，1985 年歐盟通過了《關於建立內部市場白皮書》在列舉建立單一市場所需的指令時，確認了運用相互承認”（Mutual Recognition）、“最低限度協調”（Minimal Harmonization）兩項原則來促進歐洲金融市場一

體化²⁴，隨後並在銀行、證券、保險三大金融領域逐步建立了歐盟層面的監管機構。然而經過 2008 年全球性金融危機證明當時歐盟監管合作體制存在缺陷——不夠深度的合作無法抵禦系統性金融風險。改革後現今的“歐洲金融監管體系”（European System of Financial Supervision，簡稱 ESFS），從宏觀與微觀層面統一監管。歐洲系統性風險委員會（European Systemic Risk Board，簡稱 ESRB）負責歐盟金融系統的宏觀監管、風險識別和預警，促成歐盟形成更單一金融市場為“1”，歐洲銀行管理局（European Banking Authority，簡稱 EBA），歐洲保險職業養老金管理局（European Insurance and Occupational Pensions Authority，簡稱 EIOPA），歐洲證券與市場管理局（European Securities and Markets Authority，簡稱 ESMA）負責相關領域偏微觀的監管為“3”，簡稱為 1+3 監管模式²⁵。歐盟金融監管與合作的改革讓歐盟層面金融監管機構的地位有了顯著的提升，它標誌著成員國部分金融監管許可權開始向歐盟轉移，各成員國在此領域長期各自為政、難以協調的局面開始發生實質性轉變²⁶，這套泛歐金融監管體系設計上帶有明顯的超國家性質。

相對而言，東南亞國家聯盟（東盟）體現的則是一種“政府間合作”的聯盟，在金融監管上也不追求強制，而是強調在協商一致的基礎上解決爭議達成共識，再將共識用國內立法的方式實現法律的一致。東盟組織最早可以追溯到 1967 年，一開始以共同過解決區域內成員國之間的矛盾為目標。在 1997 年亞洲金融危機後，該組織更為關注金融監管與合作機制並於 1998 年簽署《理解條約》。2007 年東盟各國更簽署《東盟憲章》開始強調東盟經濟共同體的建設，而金融監管合作是東盟經濟合作的重要部分²⁷。中國目前也參與了金融合作和監管的經濟合作。東盟的金融監管與合作機制主要通過“軟法”實行，區域內各國政府主要通過簽訂雙邊或多邊條約、諒解合作備忘錄或建立金融監管合作機構等形式達成監管目標，有限度的共用監管資訊，協調監管規則²⁸；同時也強調主權平等與不干涉內政原則，是一種典型的政府間合作機制。

24 《European Navigator：The Authoritative Multimedia Reference on the History of Europe.》
<http://www.ena.ln>，2022 年 11 月 10 日訪問。

25 《歐洲的“雷曼時刻”防線：歐盟 1+3 金融穩定監管體系觀察》<https://36kr.com/p/1954612405639040>，2022 年 11 月 10 日訪問。

26 《歐盟全新金融監管體系具有開創性意義》http://views.ce.cn/main/qy/201102/02/t20110202_22190452.shtml，2022 年 11 月 1 日訪問。

27 張柏森：《“一帶一路”下區域金融監管法律協調模式的選擇——基於對歐盟模式和東盟模式的比較分析》，《福建金融》2017 年第 3 期，第 29-34 頁。

28 張軼：《“一帶一路”背景下區域金融監管合作探析——以中國與中亞國家為例》，《商展經濟》，2022 年第 17 期第 97-99 頁。

（三）金融科技監管之借鑒

部分國家為應對金融科技對本土金融業的影響，在金融法律基礎上做出調整。其中韓國近年來的金融科技立法上尤為活躍。韓國主要採取三種立法模式應對金融科技對於本土金融業的影響。首先是在既有法律中納入金融科技相關規定，包括引入投資型眾籌制度、智慧投顧等；其次是另行制定特別法，制定了金融創新支援特別法、互聯網銀行法等；最後一種是刪除阻礙金融科技發展的規定，其刪除了《個人資訊保護法》《關於資訊通信利用促進及資訊保護法律》以及《關於信用資訊的利用及保護的法律》中阻礙金融科技發展的內容²⁹。韓國為促進金融科技的發展，提供了完整的立法模式。

澳大利亞、新加坡等 46 個國家及地區為適應金融科技對金融業的衝擊，在調整金融法律時引入了“監管沙箱”制度。“監管沙箱”的理念由英國金融行為管理局（Financial Conduct Authority, 簡稱“FCA”）於 2016 年首次提出隨後監管沙箱機制逐步成為大多數國家和地區應對金融科技創新的一種監管手段。監管沙箱是金融機構或科技公司在寬鬆甚至沒有監管的环境中，試行金融科技項目，銀行及科技公司可依據收集的資料及使用意見及時對新科技產品作出適當的修改，從而加速推出產品的速度及降低開發成本³⁰。監管沙箱運作大致經歷申請、授權、測試以及通過評估四個階段³¹。由於各國的金融發展程度及監管行政等因素存在差異，監管沙箱在各國存在理念上相似之處但在具體監管規則上也存在差異，本文以英國及中國內地地區的監管沙箱制度為對比說明。英國作為“監管沙箱”的首創國家設置較為寬鬆的監管環境。在測試空間上；英國發起了全球監管沙箱（Global Financial Innovation Network），提供跨境的測試環境；在測試時間上，限制了平均期限為 3-6 個月較短的測試時間；英國對測試的企業主體資質比較寬鬆，允許初創企業並不需要嚴格的牌照資質；在測試層面上提供國家層面金融法律責任的豁免安排³²。

相對英國較為寬鬆的“監管沙箱”制度，中國對於“金融科技”的監管採取審慎原則，通過“監管試點”對金融科技進行有效監督，被譽為中國版的“監管沙箱”。“監管試點”在

29 董新義：《金融科技法律如何制定？——來自韓國的立法經驗》，《暨南學報》哲學社會科學版，2020 年第 9 期，第 103-117 頁。

30 《金融科技監管沙箱》<https://www.hkma.gov.hk/chi/key-functions/international-financial-centre/fintech/fintech-supervisory-sandbox-fss/>，2022 年 11 月 10 日訪問。

31 《A journey through the FCA regulatory sandbox》<https://www2.deloitte.com/uk/en/pages/financial-services/articles/journey-through-financial-conduct-authority-regulatory-sandbox.html>，2022 年 11 月 10 日訪問。

32 《監管沙箱》的國際經驗與中國應用——兼論我國“監管試點”與“監管沙箱”的異同》<http://sf.ruc.edu.cn/21-1-11.pdf>，2022 年 11 月 10 日訪問。

中國的起步較晚，2019 年，中國人民銀行頒佈《金融科技（FinTech）發展規劃（2019-2021 年）》確定了“由事後監管向事前、事中監管轉變，有效解決資訊不對稱問題，消除資訊壁壘，緩解監管時滯，提升金融監管效率”的金融監管模式。2019 年 12 月北京率先啟動監管試點，隨後將試點範圍拓展到北京、上海、重慶、廣州等 9 個城市共計 60 個公示專案，被視為中國版“監管沙箱”的實踐。與英國“監管沙箱”制度相比，中國在金融科技監管上限制較多。在測試空間上，中國僅在部分城市中測試未覆蓋全國區域；對測試時間並沒有嚴格的限制；對測試的企業主體在實踐當中需要持有牌照資質的金融機構或者金融科技企業；目前未出臺相關國家層面金融法律責任的豁免制度³³。

四、對於澳門金融監管框架的完善建議

（一）完善金融監管的法律體系

從上述分析可以看出，阻礙澳門金融業發展以及其進一步開展對外合作的首要問題之一是澳門的金融法律體系目前有待完善。因而，澳門特區政府應當對內儘快完善本地金融法律體系，對外積極開展雙邊、多邊對話以建立一個有效的跨境監管機制。

可喜的是，本文觀察到澳門特區政府已經做出了有序規劃，並取得了一定先期成果。例如，前文所述《信託法》的通過。其他例子包括《私募投資基金的管理及運作指引》、《證券法》、《保險法》等的完善。近日，行政會亦完成討論《澳門地區金融體系法律制度》的草案，有關法案將被送交立法會審議。³⁴ 這將為澳門特區進一步簡化金融行政程式，完善市場准入制度，以及加強監管和合理規範懲罰制度做出積極貢獻。

金融法律體系的完善和提高，除了前述對金融行業的直接監管的法律法規外，相關體系也必須得到同等重視。澳門特區政府仍需大力關注與建設與金融業相關的配套法律制度。例如個人資料以及企業資訊保護方面的法律法規，這對進一步發展金融科技有根本促進作用。此外，如何打擊金融犯罪以及保護吹哨人的合法權益，也需對其進行認真研究。澳門特區制定了第 2/2006 號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》及第 3/2006 號法律《預防及遏止恐怖主義犯罪》，並於 2017 年進行了修改。但是自新冠疫情發生以來，金融行業面臨全新的挑戰，洗錢等金融犯罪手段不斷更新，澳門又在全力發展金融市場，因此特區政府有必要對相關法

33 《“監管沙箱”的國際經驗與中國應用——兼論我國“監管試點”與“監管沙箱”的異同》<http://sf.ruc.edu.cn/21-1-11.pdf>，2022 年 11 月 10 日訪問。

34 《行政會完成討論《金融體系法律制度》法律草案》<https://www.gov.mo/zh-hant/news/937754/>，2022 年 11 月 10 日訪問。

律進行審核以認定是否需要及時更新。同時，澳門特區缺乏對“吹哨人”保護的系統性法律，這將阻止對金融犯罪以及腐敗的有效打擊，特區政府應當儘快出臺一個系統性的制度，以對“吹哨人”提供法律、物質、以及心理上的支援。此外，企業治理準則或者規則也需要儘早完善與系統化以建立與提高市場以及投資者的信心。目前，澳門的相關企業治理制度是見於不同法律法規中的，這並不利於澳門樹立本地現代化的企業治理形象。最後，全面建設金融行業，一個健康有序的公平競爭環境是必須的，這將為業內不同規模的公司創造同等發展條件。因此，特區爭取應當儘快開展有關工作，立法規範市場競爭，反對行業壟斷。此外，澳門也可以採用前文所談到的頒佈試行或暫行法規的辦法，以減少因相關法律缺失而造成的監管真空。

（二）差異性完善與外界金融合作與監管的制度

1、澳門與葡語國家的金融監管與合作建議

澳門不僅僅是國際性城市，也是大灣區的重要組成成員。作為國際性城市澳門被定為“中國與葡語國家商貿合作服務平臺”，尤其在“一帶一路”國家戰略背景下需與多國進行金融跨境合作與監督。同時建設大灣區需要香港特區及內地九城深度合作，互聯互通，促進區域之間協同發展。以上對比不難發現，澳門與葡語國家之間以及澳門與大灣區其他城市之間的合作關係深度不同，相對應在金融合作與監管上緊密度也有所差異。《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》經濟技術合作協定指出澳門致力打造“中葡金融服務平臺，為中國與葡語國家企業間合作提供金融支持”³⁵。相對與粵港澳大灣區金融監管與合作而言，澳門及葡語國家並不十分緊密。同時葡語國家與澳門、中國內地在經濟結構、法律基礎等存在較大差異，而且經濟實力強弱不一，金融水準更是發展參差不齊。因此，澳門與葡語國家在實行金融合作與監督時，類東盟模式更適合，即“政府間主義”合作。雙方及多方簽訂的條約、諒解合作備忘錄中涵蓋貨幣互換、金融預警、資訊交換等領域，強調個成員國主權平等，通過針對金融領域風險的防範與監管問題，通過會議、論壇等進行非正式的磋商，在充分討論的基礎上達成一致，並根據這一共識推進合作³⁶。

2、澳門在與粵港澳大灣區國家的金融監管與合作建議

歐盟一體化模式值得澳門在大灣區金融監管與合作上借鑒。粵港澳大灣區的互聯互通涉及到三個司法區域，港澳地區享有高度自治的權利。不統一金融監管與合作機制降低了金融

35 《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》經濟技術合作協定》http://tga.mofcom.gov.cn/article/zt_cepanew/ajjjshzxy/201712/20171202686301.shtml，2022年11月10日訪問。

36 張軼：《“一帶一路”背景下區域金融監管合作探析——以中國與中亞國家為例》，《商展經濟》，2022年17期，第97-99頁。

監管與合作的效率。借鑒歐盟模式，三個不同的司法區域需要在金融監管與合作上出讓部分的監管權力，共同建立統一監管法律的深度合作模式。具體而言，建議粵港澳大灣區在中央授權的範圍內形成灣區內負責宏觀監管、風險識別和預警的金融體系，同時也根據三地發展的金融特色業務進行統籌微觀上的監督。粵港澳大灣區不斷融合，在金融上進一步深度融合是一種發展的趨勢。從長遠的角度為更好融合並促進粵港澳大灣區在金融上監管與合作的協同發展，在對於澳門金融監管合作框架的完善中應該根據澳門的情況具體化可以出讓監管權力的領域，從而實現大灣區金融監督與合作進一步“一體化”，提高金融監管與合作的效率。

（三）立法先行促進新興金融的發展

1、完善澳門法制基礎

在立法成層面上，如何完善澳門在金融科技領域的規範，韓國提供了完整的立法模式。“既有法律中納入金融科技相關規定”以及“另行制定特別法”兩種立法模式值得澳門借鑒。金融科技對於澳門的影響既有傳統的金融領域，也存在潛在的特殊領域需要區別對待。對於傳統的金融行業，例如澳門銀行業以及保險業，適合在既有的法律中納入金融科技相關的規定。傳統的金融行業受到金融科技的影響體現在其數位化轉型，澳門目前的金融法律體系中已有《保險法》《離岸銀行法》等法律規範，受到數位化轉型影響的是已有的傳統業務適合在既有法律中納入金融科技相關規定，形成完成的體系而不適合單獨規範。對於因金融科技而產生的潛在金融領域，或者因金融科技對傳統業務產生“顛覆式創新”，在調整物件、立法理念和核心規則上已與傳統金融法律產生了根本性差異的時候，則需要單獨立法³⁷，例如引入“監管沙箱”制度。

2、監管沙箱對澳門金融科技的啟示

“監管沙箱”是澳門轉變科技監管理念的有益借鑒。目前，澳門已具備成熟實施“監管沙箱”的時機，移動支付等金融科技的到廣泛的應用，並且澳門特區政府也計畫對金融監管等法律規範進行修訂。“監管沙箱”是一種創新的金融科技監管理念，並非一種具體的法律規範，各國及各地區在引入“監管沙箱”制度時基本根據其金融國情將其本土化。同樣澳門在引入“監管沙箱”制度時，也需要根據澳門的具體情況進行制度設計。“監管沙箱”基本的流程包括申請、授權、測試以及評估四個流程，涉及到測試空間，測試時間，測試主體以及測試規則上的差異。在測試空間上，建議僅將測試空間範圍限定在澳門特別行政區內。相比較英國成熟的金融科技監管制度，澳門的金融科技監管仍然處於初級發展階段。“監管沙

37 董新義：《金融科技法律如何制定？——來自韓國的立法經驗》，《暨南學報》哲學社會科學版，2020年第9期，第103-117頁。

箱”對資管資源的配別要求高，從創新標準的審定、消費者保護措施的設立、對創新企業的溝通指引以及對創新成效的評估等都需要監管者增強在機構設置、人員配備、技術儲備和管理機制等方面的建設³⁸，而澳門目前不具備完善的基礎建設，將測試空間限制澳門特區範圍內更容易對該制度進行嘗試，保證風險可控。其次，在設計測試實踐上宜規範具體的測試時間。儘管浮動的測試期監管部門可以根據具體情況設置不同的測試時間，增強沙箱機制的容錯性，但與此同時沒有限定的時間限制，不利於創新型企業的積極性。在控制測試產品風險上，澳門特區政府可以適當增長測試期限，但提供明確的測試期限有利於創新型科技企業做好自身的戰略發展安排，增加企業發展動力。對於其風險控制可以控制在監管主體上而不必對於創新產品過於苛責。因此需要嚴格控制測試主體，在測試主體上進行規範。在金融科技的初始將測試主體限制在有牌照資質的金融機構以及金融科技企業。而實踐當中金融科技在澳門應用最廣泛的是具有牌照資質的金融機構主體。最後，應規範測試過程中責任豁免進行具體制度，澳門特區政府應規範在何種程度予以豁免鼓勵金融科技創新。

38 胡濱 楊楷：《監管沙箱的應用與啟示》，《中國金融》，2017年第2期，第68-69頁。