
促进上海金融科技发展的对策建议

——京沪深三地金融科技政策比较的视角

郭澄澄¹

金融科技（Fintech）作为一种新兴的金融与科技融合业态，目前国内外尚未形成统一的界定。一般认为，金融科技是大数据、人工智能、区块链技术等前沿颠覆性科技与传统金融业务与场景的叠加融合，其本质是新兴的互联网或高科技信息技术公司利用互联网、大数据、人工智能等新兴高科技开展普惠的、面向大众的金融服务。由于金融科技可以运用信息技术不断完善客户的金融服务和促进服务个性化、金融产品定制化，不断提高金融服务的效率并降低金融服务的成本，因此，加快金融科技发展，增加金融科技服务供给，不仅有利于全球新冠疫情背景下更加精准地将金融活水引入实体经济，也有利于为上海科创企业发展提供更好的金融服务。与此同时，金融科技作为新兴的金融与科技融合业态，在发展的起步或初期阶段，也需要通过制度创新为金融科技发展提供更好的外部环境。本文将通过京沪深三地金融科技政策比较，在借鉴外省市金融科技制度创新经验做法基础上，提出加快推进上海金融科技发展的若干建议。

一、上海金融科技发展现状：创新、投资、体验度不高

上海金融科技行业的起飞与发展得益于国际金融中心多年发展基础，当前金融科技综合排名国内外领先。从国际排名看，上海金融科技中心排名全球第二¹²，赶超纽约，成为新兴金融领域的“领跑者”。

从全国排名来看，上海金融科技综合排名同样位列第二，仅次于北京，在国内省市中也处于领先地位。尽管上海金融科技综合实力目前在国内外处于领先水平，但是从金融科技单项指标评分来看¹，上海与北京、深圳、杭州等城市仍存在一定差距，具体体现在三个维度：

一是上海金融科技的研发实力、人才集聚、基础设施环境有待进一步优化。北京作为我国首都，在金融科技研究方面处于领先地位，具有国内领先的科研院所、金融科技联盟和人才集聚优势。

2018-2019年间，北京大学、清华大学、中国科学院、中国社会科学院先后发起设立了各自的金融科技研究院、国家金融与发展实验室，与蚂蚁金服、阿尔山金融科技公司分别组建金融科技联合实验室和区块链技术联合研究中心；中关村互联网金融研究院发起设立了“金融科技创新研究中心”“区块链安全研究中心”；中央财经大学金融学院设立了金融科技系，定位于培养金融科技复合型专业人才。相比之下，上海金融科技发展生态环境亟需升级，提升研发创新能力和人才储备实力。

二是金融科技体验方面，上海相比深圳相对滞后。深圳金融科技场景化应用已经深入各大银行系统，为普惠金融、小微企业贷款提供了极大便利。以平安银行为例，其构建以高容量、易扩展、敏捷开放、自主可控和高效便捷为特征的全新分布式金融PaaS云平台，支持核心业务系统30亿交易账户、3万/秒交易并发，处理性能提升10倍，成本下降三分之二。

其中的智能结算场景“电商见证宝”产品作为基础的账户体系方案，全面打通前端收款和后端付款流程，实现“收、管、

¹作者简介：郭澄澄，上海市发展改革研究院博士后。

²1数据来源：英国智库Z/Yen集团与中国（深圳）综合开发研究院共同编制的第26期全球金融中心指数报告（GFCI26）

付”三位一体的平台资金管理，可以很好地解决线上分期消费的客户通过银行解决平台用户还款场景下的资金结算问题，借款人通过聚合支付的还款资金合规方式结算给平台合作的银行、信托等资金方和提供担保服务的融资担保公司。

银行协助平台进行资金管理，解决资金二清的合规问题，形成闭环的平台资金结算管理方案。截至2019年9月末，该行在此平台试点客户累计交易笔数达到2.56亿笔，累计交易金额达到974.89亿元。

三是从金融科技企业竞争力看²，上海金融科技企业数量、重点行业领军企业和投融资交易活跃度相比北京仍较滞后。上海企业数量在国内金融科技企业1.0强名单中不足北京半数（上海20家，北京49家）。在移动支付、监管科技、供应链金融、互联网保险、智能投顾、企业征信等应用领域，北京涌现出一批领军企业，连续两年有20余家企业进入毕马威发布的“中国领先金融科技公司50强”，居全国首位。

在金融科技企业投融资市场活跃度方面，上海相比北京也存在较明显的差距³，2019年北京金融科技企业获得的投资项目数量超过100笔，活跃度遥遥领先其他区域，而上海金融科技企业获得投资项目数40笔左右，同样不足北京一半。

综合来看，上海金融科技发展总体基础好、潜力大，但是相比北京、深圳、杭州等国内金融科技排名较前的城市，上海在金融科技技术创新、场景应用、投融资等细分领域的竞争优势并不突出。

由于金融科技属于新兴行业，现阶段仍然需要通过政策先行，引导市场化技术创新、应用推广、风险防范，促进上海金融科技打造“单项冠军”，带动国际金融中心建设“弯道超车”。

二、京沪深三地金融科技政策的差异及其比较

京津冀地区、长三角城市群和粤港澳大湾区是国内综合实力最强、金融发展水平最高的区域。作为三大区域中发挥经济引领作用的核心城市，北京、深圳、上海近年相继出台了各具竞争优势的金融科技政策，通过提升金融科技要素资源配置能力，为现代金融业发展赋能，服务实体经济建设。

（一）北京：建设具有全球影响力的国家金融科技创新与服务中心

作为全国科技创新中心和国家金融监管部门所在地，北京具有发展金融科技的良好条件和现实需求，继2018年被评为全球金融科技中心城市第一后，2019年蝉联全球金融科技中心城市榜首，当前已经成为综合优势领先全球的金融科技创新区域。

2018年以来，北京先后出台《关于首都金融科技创新发展的指导意见》《北京市促进金融科技发展规划（2018年-2022年）》等相关政策和规划文件，提出将北京建设成为具有全球影响力的国家金融科技创新与服务中心，推动金融科技在服务金融监管与安全、风险防范、经济结构调整与产业发展、城市治理、区域协同等方面取得突破性进展，形成“首都特色、全国辐射、国内示范、国际标准”的金融科技创新示范体系，为首都“四个中心”建设提供重要支撑，成为助推京津冀协同发展的关键举措。

基于区域金融与科技优势，北京各行政区积极配合市里的行动方案，陆续出台方案打造北京金融科技与专业服务创新示范区。2018年西城区率先出台《北京金融科技与专业服务创新示范区（西城区域）建设方案》，推出“金科十条”“十个支持”等政策，战略核心区将重点布局监管科技、金融科技、风险管理、金融安全和支撑金融科技的创新型专业服务。

¹ 数据来源：浙江大学互联网金融研究院司南研究室、浙江互联网金融联合会发布《2019金融科技中心城市报告》（FHI）。

² 根据中关村互联网金融研究院发布的《2019中国金融科技竞争力10.0强榜单》，金融科技企业的竞争力主要通过团队竞争力、经营能力、创新能力、成长性、估值等指标体现。

³ 数据来源：零壹财经发布的《2019年全球金融科技发展指数（GFI）与投融资报告》。

依托中关村示范区和海淀区深厚的科技实力和金融发展的自身优势，海淀区出台《关于促进海淀区金融科技产业创新发展的若干措施》，从鼓励金融科技场景示范应用、吸引金融科技企业集聚、加强国际合作交流等方面，凸显科技与金融融合发展特色，构建安全有序的金融科技产业生态。

（二）深圳：以金融科技产业发展与跨区域合作推动粤港澳大湾区建设

深圳作为国内改革开放的“先行地”和“试验田”，一直充当金融创新和科技创新的“领头羊”，拥有较强的金融科技创新实力。香港作为国际金融中心，拥有全球优质金融资源和较强科研实力，深港两地合作对于发挥粤港澳金融科技领域的协同创新效应，并将粤港澳大湾区打造为世界级湾区尤为重要。

在明确金融科技主体功能区定位方面，2017年深圳市金融办与香港金融管理局分别签署金融科技合作备忘录和落地软协议，增设“金融科技”专项奖，鼓励金融科技成果转化及应用、加强两地人才培养交流，福田区配合深圳市级规划，出台《金融科技快速健康创新发展的若干意见》，以打造国内金融科技研发核心区、总部聚集区、企业孵化区、创新政策试验区为基本路径，助力深圳实体经济发展，建设一流现代化国际金融中心城市。

在金融科技人才培育方面，深圳大学与香港科技大学、中国银行业协会共同开发的“金融科技师（CFT）认证培训”于2019年正式开班，认证内容以金融科技的应用技术为核心，覆盖主要金融科技 ABCDI（人工智能、区块链、大数据、云计算、互联网）在银行业金融机构的应用场景及解决方案，优秀学员将入选中国银行业高级金融科技人才库，旨在提升金融科技软实力，打造与外部各类型金融机构、金融联盟、国际高科技企业及高等院校开放共享的金融科技人才培养生态圈。

（三）上海：将金融科技作为经济增长极与长三角一体化建设的重要抓手

上海金融科技发展的重要支撑之一是强化对金融科技资源的集聚整合能力。目前上海金融科技空间布局更加均衡，主体功能区优势更加突显，当前金融科技企业主要分布在黄浦区、浦东新区、虹口区以及徐汇区、普陀区和杨浦区等区域，其中浦东新区陆家嘴金融城是国际著名的外资金融机构聚集区之一。

近年来上海关于金融科技发展的支持政策也陆续出台，旨在打造金融科技国际化品牌，将上海打造为长三角乃至全国区域金融科技生态链的增长极。人民银行等八部门联合印发的《上海国际金融中心建设行动计划（2018-2020年）》（简称《行动计划》）中提出，2020年建设形成金融科技中心，进一步加强科技与金融的深层次融合，探索研究金融科技应用创新；推动金融机构在沪发展金融科技，构建金融科技产业生态链，培育一批具有核心竞争力的科创企业。

2019年、2020年上海配套《行动计划》，分别出台《上海总部关于促进金融科技发展、支持上海建设金融科技中心的指导意见》《加快推进上海金融科技中心建设实施方案》，从实施路径层面，对上海金融科技领域的技术研发突破、应用水平提升、产业服务配套、监管创新试点、营商环境建设提出了具体操作方案，借助科创板、自贸试验区与长三角一体化三大战略联动，通过加强上海在长三角地区金融科技产业链协作分工中的引领作用，将上海打造为长三角金融科技新发展的增长极。

通过对全国主要省市的金融科技政策梳理发现，上海与北京、深圳的金融科技政策在创新服务和产业应用、营商环境、制度创新、空间布局等领域统筹规划、相互协作的共性，但由于城市类型与功能定位不同，京沪深的金融科技政策也体现出差异化竞争优势。

表1 北京、深圳、上海金融科技政策比较

城市	发展定位	底层技术	场景应用	空间布局	监管创新	生态环境
----	------	------	------	------	------	------

北京	具有全球影响力的国家金融科技创新与服务中心	重点支持人工智能、大数据技术在金融领域的应用推广，推动分布式技术、互联技术、安全技术的创新发展	基于首都功能定位，在金融服务、社会民生、公用事业等一般领域之外，强调金融科技在安全监管领域的应用	核心区发展金融科技的创新业态、建设金融科技监管实验区，多地承载区分别布局重点产业	运用大数据优势，构建信息数据治理体系。开展跨境金融科技监管，在风险较大领域探索制定强制性标准，并促进标准国际化	支持金融科技底层关键技术研发、知识产权和标准创制。打造基础设施建设的高端平台建设
----	-----------------------	-------------------------------------------------	--------------------------------------------------	------------------------------------------	---------------------------------------------------------	------------------------------------------

(续)

城市	发展定位	底层技术	场景应用	空间布局	监管创新	生态环境
深圳	力争在三年以内打造成为粤港澳大湾区内金融科技示范区，五年以内打造成为全球领先的金融科技中心。	支持探索云计算、移动通信、大数据、区块链、数字货币技术，提供多样化、个性化的金融产品和服务。支持互联网金融服务中小微企业金融需求	围绕科技创新发展的深层次需求，从政策环境、技术应用、数据融合、服务民生、风险技防等全维度发展金融科技。重视新兴金融科技业态创新，支持金融机构积极争取央行数字货币试点	打造国际一流金融集聚区和多地特色金融功能区	强化金融科技风险防范与监管的基础设施建设，打造“国家金融科技测评中心”，构建全业态、全生命周期的金融科技标准规范和评价体系	争取国家级重大基础设施落户深圳，形成金融科技人才专家智库，推进金融科技人才认证体系。从支持政策、发展空间、人才支撑、行业标准等多个方面先行先试，形成深圳市完整的金融科技生态系统
上海	具有全球竞争力的金融科技中心	推动大数据、人工智能、区块链、5G等新兴技术与基础技术研发攻关，支持科研机构 and 金融科技领军企业持续推动相关基础技术和产品开发	围绕国际金融中心的定位，突出强调金融科技在完善金融市场功能、服务实体经济、创新各类金融产品和服务的作用	针对金融科技基础技术研发、创新应用和试验推广的不同功能定位进行战略核心区和承载区产业布局	配合国际金融中心建设目标，支持人民银行开展提高支付结算监管能力的试点，研究建立长三角金融科技监管协作机制，推动区域协作常态化、制度化。	培育金融科技标准，推动公共数据资源开放共享，注重营造公平竞争、有序规范的市场环境，进一步完善金融科技企业的市场准入机制与包容审慎监管机制

从表 1 可见，北京金融科技政策导向是强化国家金融中心的定位，金融科技重点服务于重大科技研发产业项目和基础设施平台建设。深圳金融科技政策导向是提升金融国际影响力、实现更大程度金融市场开放，在粤港澳大湾区建设中发挥先行优势。不同于北京、深圳金融科技的发展定位，上海的金融科技政策导向既需凸显上海作为国际化大都市的核心功能，也应结

合“五个中心”从国际化向全球化功能升级的总体要求，尤其是与2035年建设卓越的全球城市功能目标相匹配，进一步凸显上海在全球城市建设中的金融科技功能定位，提升上海对全球科技、金融要素资源的集聚、支配和辐射能力。

三、以制度创新促进上海金融科技高质量发展的若干建议

金融科技不仅是上海国际金融中心建设的重要目标和内在要求，也是上海金融科技中心建设的重要构成。形成京沪深三地金融科技政策差异的原因众多，其中制度创新力度与政策差异是重要因素，在各省市金融科技政策密集出台和力度不断增大的背景下，上海应着力制度创新，发挥优势，取长补短，突显制度创新和政策效应的联动比较优势，助推上海金融科技与国际金融中心建设迈向更高发展阶段，为此本文提出如下建议：

一是做好顶层设计，建立促进金融科技要素流动、集聚和辐射效应的平台载体。金融科技正逐渐成为世界主要经济体金融、科技、经济和政治地位竞争的战略中心和博弈焦点。

建议市政府会同国家相关部委，依托上海国际金融中心建设形成要素资源集聚、金融市场开放等优势条件，以建设国际一流的全球金融中心为目标导向，形成有利于上海金融科技发展的战略谋划、系统布局和顶层设计，成立上海市金融科技工作领导小组，从制度层面推动金融科技工作的研究规划、政策指引和统筹协调，厘清金融科技业务边界和各级监管部门责任划分。

与此同时，结合当前全球金融科技发展动态和监管现状，加快建成与国际接轨的金融规则体系，以推进人民币国际化进程和金融市场双向开放为重要突破点，构建促进高端金融科技要素集聚、流动和辐射效应的平台载体，规范引导并建立人民币跨境贸易融资业务、数字贸易结算交易平台，扩大金融衍生品市场种类和交易规模；建立完善金融科技信息信用共享与服务平台，规范引导风投机构参与金融科技企业资本运作、并依法享有一定比例的投资收益，提升风投资本进入金融科技领域积极性。

二是形成有利于市场开放、产业集聚和金融科技发展的政策集成效应。目前国内许多省市的财税政策、产业政策、人才政策以及金融科技的支持政策，在内容和举措上具有较大的同构性，为防止上海各区之间金融科技政策趋同，避免政策的碎片化和孤岛效应，应形成战略定位上统筹规划、空间布局上错位竞争、有序推进的政策体系，促进各类政策之间的协同配套。

建议上海结合科创板、自贸试验区、长三角区域一体化发展契机，发挥上海“五个中心”的战略优势，形成体制机制创新与政策协同配套，运用国际金融中心建设和科创中心建设的国家战略平台，在梳理现有金融政策基础上，形成促进金融科技发展的政策协同，通过金融科技的政策集聚效应，扩大金融市场双向开放。

吸引国内外金融科技总部机构集聚，支持金融机构和大型科技企业在自贸试验区、张江高新区等试点区域依法设立金融科技公司，积极稳妥探索人工智能、大数据、云计算、区块链等领域的技术研发与场景应用。

与此同时，充分把握“一带一路”倡议机遇，主动融入区域和全球金融科技产业链、价值链分工体系，鼓励本土金融科技龙头企业积极推进国际化布局，在互联网金融等金融科技优势领域的国际标准制定中争取更多的话语权，逐步提升金融科技“上海标准”的国际影响力和竞争力。

三是构建兼具适应性、有效性和创新性的金融科技监管框架，促进金融科技健康和可持续发展。鉴于金融科技创新可能带来业务、技术、数据和网络多重风险的叠加，发达国家都已将监管科技纳入未来金融监管创新规划，注重利用数字技术改进金融科技监管的流程和水平，提倡用监管科技监管金融科技，凸显风险防控作为金融科技行业生命线的地位。

建议对标国际一流城市，加强上海金融监管领域的规则设计与技术创新，积极推进试点地区监管科技创新。一方面，坚持功能性监管和技术中性原则，注重穿透金融科技业务本质，根据相关业务功能属性，纳入现行金融监管框架，进行归口分类监

管，寻求监管力度和市场活力、容忍创新和底线划定之间的平衡点。

另一方面，在自贸试验区及新片区率先试点监管沙盒试验制度并逐步推广全市，强化监管科技应用实践和场景应用，积极利用大数据、人工智能、云计算等技术丰富金融监管手段，提升跨行业、跨市场交叉性金融风险的甄别、防范和化解能力。

四是培育形成以市场包容性为重点，有利于发挥各类市场主体的活力和创造性的金融科技生态。为进一步发挥金融科技企业主体的创新活力，提升金融服务配套能力，建设与国际金融中心地位基本匹配的金融科技中心。

建议加快形成有利于市场主体包容创新、上下游产业高效协作、长三角省市分工有序的金融科技生态体系：一是促进政府、企业、行业组织的协同，形成政府引导与市场多部门协同机制，加快推进上海金融法治建设，加大对违法金融活动的惩罚力度，为金融科技企业合规发展提供良好的法治环境。以服务实体经济、促进小微企业融资和发展普惠金融为导向，推进传统金融机构在战略规划、组织架构、资源布局等方面的适应性调整、自主或联合转型。

二是借鉴兄弟省市经验，根据上海市产业地图成立金融科技产业园，加强数字技术与金融应用场景的紧密结合，进一步拓宽金融科技公共服务应用场景覆盖面。吸引行业龙头企业入驻并发挥其双创孵化体系作用，带动上下游关联企业和合作伙伴落地，加速形成金融科技产业集聚和规模示范效应。

三是鼓励金融科技创新企业深耕细分行业领域，加强金融科技产业链协同和产业生态培育，加强金融科技人才培育，积极借鉴深圳做法，引入第三方专业服务平台为金融科技企业成长、人才认证、国际交流合作等经营实战提供配套服务，保障金融科技生态圈的良性循环。

四是拓展金融科技企业直接融资渠道，逐步形成市场化投融资机制，实现金融科技投融资从政府主导向市场主导转变。加快推进金融科技企业再融资试点及相关政策，优先支持一批具有核心技术的金融科技企业境内上市，并出台针对金融科技板块的企业科创板上市管理办法，为金融科技发展提供有效的资本支持。