

支付监管架构升级：关于《非银行支付机构条例（征求意见稿）》的解读

作者：蓝洁 张蓉 范丁琳

中国人民银行于 2021 年 1 月 20 日发布了关于《非银行支付机构条例（征求意见稿）》（以下简称“《条例》”）公开征求意见的通知，引起业界广泛关注。这将是继人民银行 2010 年出台《非金融机构支付服务管理办法》（中国人民银行令〔2010〕第 2 号，以下简称“2 号令”）及其实施细则之后，对非银行支付机构监管、防范支付风险的一次重大监管升级。《条例》的创新点主要体现在：提出功能监管的理念，强化反垄断监管，贯彻穿透式监管等。本文将从前述方面对《条例》进行解读。

一、提出功能监管理念，重塑分类标准

2 号令将非金融机构支付服务划分为网络支付、预付卡的发行与受理、银行卡收单和人民银行确定的其他支付服务四类，其中网络支付又包括货币汇兑、互联网支付、移动电话支付、固定电话支付、数字电视支付等。2 号令出台后，人民银行又相继出台了《支付机构预付卡业务管理办法》、《银行卡收单业务管理办法》、《非银行支付机构网络支付业务管理办法》等法规对前述各类非金融机构支付服务进行了细化规定。

2 号令及各类细化规则是从支付手段和媒介进行的划分，但也囿于外在表现形式之中，很难从本质上适应日新月异的科技发展。而且繁复的分类标准事实上难于穷尽，反而给监管带来了困难，也留下了套利空间。在 2019 年和 2020 年的支付清算论坛上，人民银行副行长范一飞两次警示互联网企业利用旗下机构将支付业务与信贷等其他金融业务交叉嵌套的风险，指出这种嵌套使得业务过程难以被穿透监管，极易引发风险跨市场蔓延。

而《条例》根据业务实质确定支付业务新的分类方式，按照资金和信息两个维度，划分为储值账户运营与支付交易处理两大类，前者需开立支付账户或提供预付价值，具备存款类机构特征，可能涉及流动性风险和信用风险等，而后者则不具备前述特征。

这里有一个非常重要的细节，即《条例》中的“支付账户”的开立主体为自然人（含个体工商户），¹而未包含法人，这将从一定程度上减轻企业支付账户洗钱、偷税漏税等风险，将企业账户统一纳入银行结算账户进行监管。

此次分类调整预期将会对牌照的发放产生深远的影响。《条例》中对于过渡期做了适当安排，即正式条例施行起 1 年内已持牌机构仍有调整期，但并未对过渡期内的续牌事宜作出详细规定。2 号令规定支付牌照自颁发之日起每 5 年一续，2021 年 5 月起，2011 年第一批获得牌照的 27 家第三方支付机构将陆续迎来牌照续展，这次推出的全新分类或有可能在此次续展发牌中实行。

此外，《条例》附则中还引入了“支付信息服务机构”的概念，是指为用户提供其所持有的一个或者多个银行账户或者支付账户的信息查询服务或者电子支付指令信息转接服务的机构，例如手机钱包、线上理财 APP 等。根据《条例》的要求，相关支付信息服务机构无需取得

¹ 参见《非银行支付机构条例（征求意见稿）》第 2 条第五款。

支付牌照，仅需自市场监督管理部门登记之日起 30 日内向中国支付清算协会办理备案即可，但具体备案要求尚待中国支付清算协会另行规定。²

二、强化支付领域反垄断监管

《条例》中另一个引起市场强烈反响的是进一步强化支付领域反垄断监管措施，界定相关市场范围以及市场支配地位认定标准。《条例》针对市场支配地位画出了两条线：一条预警线，和一条认定线。支付机构触及了预警线，人民银行可以商请反垄断执法机构对其采取约谈等措施进行预警；触及了认定线，则可商请国务院反垄断执法机构审查非银行支付机构是否具有市场支配地位。如果支付机构未遵循安全、高效、诚信和公平竞争原则，严重影响支付服务市场健康发展的，人民银行可以向反垄断执法机构建议采取停止滥用市场支配地位行为、停止实施集中、按照支付业务类型拆分非银行支付机构等措施。这事实上是反垄断法律在支付机构领域的延伸。我们将两条线的划分和《反垄断法》中规定的“市场支配地位的推定因素”列表对比如下：

《条例》第 55 条“市场支配地位预警措施”	《条例》第 56 条“市场支配地位情形认定”	《反垄断法》第 19 条“市场支配地位的推定因素”
非银行支付机构有下列情形之一的，人民银行可以商请国务院反垄断执法机构对其采取约谈等措施进行 预警 ：	有下列情形之一的，人民银行可以商请国务院反垄断执法机构审查非银行支付机构是否具有市场支配地位：	有下列情形之一的，可以推定经营者具有市场支配地位：
（一）一个非银行支付机构在 非银行支付服务市场 的市场份额达到三分之一；	（一）一个非银行支付机构在 全国电子支付市场 的市场份额达到二分之一；	（一）一个经营者在 相关市场 的市场份额达到二分之一的；
（二）两个非银行支付机构在 非银行支付服务市场 的市场份额合计达到二分之一；	（二）两个非银行支付机构在 全国电子支付市场 的市场份额合计达到三分之二；	（二）两个经营者在相关市场的市场份额合计达到三分之二的；
（三）三个非银行支付机构在 非银行支付服务市场 的市场份额合计达到五分之三。	（三）三个非银行支付机构在 全国电子支付市场 的市场份额合计达到四分之三。	（三）三个经营者在相关市场的市场份额合计达到四分之三的。
	有前款第二项、第三项规定的情形，其中涉及的非银行支付机构市场份额不足十分之一的，不应当商请国务院反垄断执法机构审查该非银行支付机构是否具有市场支配地位。	有前款第二项、第三项规定的情形，其中有的经营者市场份额不足十分之一的，不应当推定该经营者具有市场支配地位。 被推定具有市场支配地位的经营者，有证据证明不具有市场支配地位的，不应当认定其具有市场支配地位。

² 参见《非银行支付机构条例（征求意见稿）》第 72 条第一款。

由上表可以看出，认定线的划分与《反垄断法》保持了一致。而在预警线上，又有一个重要的细节值得回味：预警线的计算分母，即相关市场的范围，并不同于认定线，前者是非银行支付服务市场，后者是全国电子支付市场，后者的范围大于前者。按照第三方机构艾瑞的相关数据，截至2020年二季度，支付宝、微信这两家加起来就占据了移动支付市场的九成。也有数据表明，2020年二季度中国的电子支付业务中，非银行支付机构电子支付业务笔数是商业银行的3.52倍。市场份额的具体计算方式是否按交易金额或是交易笔数，《条例》中没有明确，我们理解仍在争议之中，也将是一个值得关注的焦点。

关于《反垄断法》与《条例》中支付机构的反垄断监管规则的衔接、或人民银行与反垄断局之间权限划分问题上，我们理解基于金融机构、类金融机构的监管特殊性和专业性，反垄断执法机构一直以来在这一领域的执法并不活跃。《条例》中，人民银行在现有大环境下进行顶层设计，发挥行业主管部门的专业优势，建立与反垄断执法机构之间“商请”、“建议”等跨部门联动机制，这种创新的安排将可以防微杜渐地预防支付机构“大而不能倒”风险，共同维护公平竞争市场秩序。

三、提高支付业务准入条件、贯彻穿透式监管

支付业务准入方面，《条例》仍坚持金融业务必须持牌经营且“先证后照”，但准入条件与2号文规定不同：2号文要求拟在全国范围内从事支付业务的，其注册资本最低限额为1亿元人民币；拟在省（自治区、直辖市）范围内从事支付业务的，其注册资本最低限额为3千万元人民币。³而《条例》要求非银行支付机构注册资本最低限额为1亿元人民币，人民银行根据审慎监管原则分别确定从事储值账户运营业务和支付交易处理业务的非银行支付机构的注册资本最低限额，以及注册资本与业务规模的比例要求。⁴由此可见，《条例》不再沿用2号文中经营地区的划分标准及两档注册资本最低限额要求，而整体上采取一档要求，但后续会根据业务类型的不同分别规定注册资本最低限额以及注册资本与业务规模的比例要求。

此外，《条例》对于非银行支付机构，贯彻了很多其他类型的金融机构的穿透式监管原则，加强了对股东、实际控制人和最终受益人准入和变更的监管，并且也引入了“一参一控”的要求，规定同一法人不得持有两个及以上非银行支付机构10%以上股权，同一实际控制人不得控制两个及以上非银行支付机构。

四、完善支付业务其他监管要求

其他监管要求方面，《条例》也提出了更高要求，具体包括：

- 明确支付机构股权质押、开展创新业务、重大事项变更等情况须向人民银行备案。
- 增加吊销支付牌照的事项：累计亏损超过其注册资本的50%；自获许可之日起，未实质开展部分或者全部支付业务，或者已获许可的部分或者全部支付业务连续停止2年以上；连续2个年度分类评级结果为最低等级；存在对支付服务市场稳定运行具有较大不利影响的情形。
- 关于备付金，《条例》规定非银行支付机构净资产与备付金日均余额的比例应当符合人

³ 参见《非金融机构支付服务管理办法》第9条第一款。

⁴ 参见《非银行支付机构条例（征求意见稿）》第9条第一款。

民银行的规定，而 2 号文中的规定是支付机构的实缴货币资本与客户备付金日均余额的比例不得低于 10%。《条例》中将非银行支付机构备付金的日均余额与其净资产而非实缴货币资本挂钩，至于两者之间的比例，并未明确，但此举有限制非银行支付机构规模的作用。

- 《条例》明确非银行支付机构不得直接或变相开展清算业务，明确支付机构发起的跨机构支付业务，应通过具有相应合法资质的清算机构处理，确保资金和信息安全、透明。
- 《条例》强调非银行支付机构对于客户个人信息跨境的保护要求，但在关联公司内部共享用户信息采取较为宽松的态度。非银行支付机构被认定为关键信息基础设施的，其在中国境内收集和产生的用户信息的储存、处理和分析应当在境内进行；向境外提供境内用户信息的，应当符合相关规定，并经用户明示同意。而非银行支付机构与其关联公司在共享用户信息时，仅需确保依法合规、风险可控，并经用户明示同意，防止用户信息被不当使用即可。
- 再次强调跨机构间的支付业务应当通过具有相应合法资质的清算机构进行处理。类似规定曾在《非银行支付机构风险专项整治工作实施方案》（银发[2016]112 号）中提出过，本次《条例》再次强调。

五、结语

从 2010 年的 2 号令颁布以来的 10 年间，我国的支付行业迎来了翻天覆地的变化，经历了移动流量的爆发，和移动支付的技术和行业高速发展。根据中国支付清算协会的数据，非银行支付机构的移动支付金额，从 2012 年的 0.18 万亿元，增长到 2019 年的 254.53 万亿元，复合年均增长率高达 124%。高速的发展在给群众生活带来前所未有的便利之外，也引发了越来越明显的风险隐患。一些互联网企业大量开展金融业务，却宣称自己是科技公司，从而游离于监管之外。本次《条例》的征求意见稿的指导思想，是要“坚持回归本源、服务实体经济”。在这一背景之下，《条例》的出台可谓正当其时，是中央经济工作会议“强化反垄断和防止资本无序扩张”精神的具体体现，将有助于优化支付服务的管理，加强支付服务市场反垄断规制，维护公平的市场竞争秩序，推动支付服务市场健康高质量发展。如何细化《条例》中创新举措的各方面，例如非银行支付服务市场和全国电子支付市场的定义及范围、储值账户运营和支付交易处理两类业务的具体分类方式和准入要求、备付金日均余额与净资产比例要求等，都将是未来持续关注方向，我们期待在征求意见之后，能在最终稿或者相关解释里面找到明确的答案。