

歷經近三年公開徵求意見後，在中國內地每年交易量逾1萬億筆的非銀行支付領域迎來重磅監管新規。中國國務院總理李強近日簽署國務院令，《非銀行支付機構監督管理條例》於17日正式發布，共6章60條，將非銀行支付機構及其業務活動進一步納入法治化軌道進行監管，自2024年5月1日起施行。新監管條例以國務院令的形式發布，提升了支付業務監管的法律層級和監管要求，強化對支付機構全鏈條、全周期的監管，嚴把支付機構准入關，防範業務異化、資金挪用、數據洩露等風險。

◆香港文匯報記者 海巖 北京報道



◆中國明年5月起實施《非銀行支付機構監督管理條例》。圖為民眾正在使用手機支付。資料圖片

中國出台60條全鏈條監管非銀行支付機構

部門規章上升至行政法規 嚴把准入關 明年5月實施

非銀行支付關係中國逾10億用戶的資金安全 and 信息安全，與其他金融業務緊密關聯，也是平台經濟規範健康發展的重要方面。

全國近200家 年交易400萬億

截至2023年9月底，全國共有185家非銀支付機構，較最高峰時的230多家有所下降。2022年支付機構年交易量超1萬億筆、金額近400萬億元（人民幣，下同），分別佔全國電子支付業務總量的約八成和一成，日均備付金餘額超2萬億元，服務超10億個人和數千萬商戶。

近年，中國人民銀行堅持發展和規範並重，推動支付機構備付金集中存管，斷開其與商業銀行直接連接，督促大型支付平台企業支付業務整改，但一些支付機構違規經營的現象仍時有發生。「個別支付機構存在違規挪用用戶資金，洩露或者不當採集、使用用戶信息；還有個別支付機構鋌而走險，為電信網絡詐騙、跨境賭博等違法犯罪活動提供資金轉移通道等。」司法部、中國人民銀行負責人在答記者問時表示，出全新監管條例，將監管實踐中之有效的制度上升為行政法規，進一步夯實支付機構規範健康發展法治基礎。

明確設立許可 建立退出機制

堅持持牌經營，嚴格准入門檻，是保證支付行業發展的重要措施之一。新監管條例按照「先證後照」原則實施准入管理，設立非銀支付機構，應當經中國人民銀行批准，取得支付業務許可。非銀支付機構的名稱中應當標明「支付」字樣。未經法律批准，任何單位和個人不得從事或者變相從事支付業務。

條例明確了支付機構註冊資本、主要股東、實控人、高管人員等准入條件，要求「設立非銀支付機構的註冊資本最低限額為人民幣1億元，且應當為實繳貨幣資本」。

在全周期、全鏈條監管方面，新條例加強機構監管和穿透式監管，加強功能監管，堅持「同一業務、同一標準」原則，避免監管套利、消除監管空白；加強行為監管和持續監管，建立健全嚴



◆中國人民銀行將依法對非銀行支付機構實施監督管理。

資料圖片

重違法違規機構的常態化退出機制，中國人民銀行可依法對有關支付機構實施罰款，限制部分支付業務或者責令停業整頓，直至吊銷其支付業務許可證等處罰措施。

業界：釐清業務邊界 有利長遠發展

中國銀聯執行副總裁謝群松表示，新監管條例作為規範非銀行支付機構發展的首部行政法規，在此前實行的《非金融機構支付服務管理辦法》的基礎上全面升級，提升了支付業務監管規定的法律層級，從機構設立、業務規則、風險防控、監督管理、法律責任等方面提出了全面、嚴格、細緻的監管要求，為未來支付市場的監管工作提供了強有力的法律支撐。

謝群松還認為，條例釐清了非銀行支付機構的業務邊界，明確非銀行支付機構不得直接或變相開展清算業務，有助於推動支付業務回歸以清

算機構為中心的四方（發卡行、收單行、清算機構、商戶）模式，確保交易資金和信息安全、透明，促進產業各方公平參與市場競爭。

支付寶公司副總經理封飭指出，新監管條例進一步強化了對支付機構的全鏈條、全周期的監管，有利於防範支付行業風險。同時，支付行業將迎來進一步規範有序發展，也有利於實體產業的長遠發展。

PayPal在華全資子公司——貝寶支付（北京）有限公司首席執行官邱寒則表示，新條例作為產業發展的根本性指導文件，以國務院條例的形式發布，解決了支付產業長期以來適用法律層級較低的歷史遺留問題，確立了支付行業的法律地位，並得到充分監督。貝寶支付更加堅定了長期服務中國市場的信心，發揮PayPal覆蓋全球的支付網絡，服務廣大中小企業出海，提升跨境資金融通效率。

補政策短板 防範業務異化

特稿

數字經濟、移動支付的迅速普及帶動中國支付產業大發展，目前支付機構年交易量超1萬億筆、金額近400萬億元（人民幣，下同），分別佔全國電子支付業務總量的約八成和一成，小額、高頻的特點令這一產業服務超10億個人和數千萬商戶，日均備付金餘額超2萬億元，事關民眾生活日常便利，亦涉及國家金融安全。

2020年末，互聯網平台巨頭螞蟻集團被人民銀行等金融部門聯合約談、要求整改，其中第一條就是要求支付業務回歸本源、提高交易透明度、嚴禁不正當競爭，此後互聯網平台迎來全行業整改。此番支付行業的首部行政法規正式落地，明確了行業准入門檻和監管要求，給歷經整改後的行業和企業定心丸。

此前人民銀行指出，近年，中國支付服務市場創新層出不窮，風險複雜多變，機構退出和處置面臨新的要求，需要提升支付機構監管法律層級，規範支付機構合規經營。

提高准入門檻

新監管條例的重點就是補政策短板和全方位監管。比如，支付與信貸等其他金融業務交叉嵌套，在此前行業整改中被監管部門重點關注。比如一些互聯網平台利用支付資源，通過成立互聯網小貸公司等新機構開展融資、理財、基金等金融業務，交叉嵌套，業務過程難以被穿透監管，極易引發風險，跨市場蔓延。此次新規法律層級更高，監管內容更全面，提高了准入門檻，強調穿透審核股東資質、實際控制人和最終受益人，新增反壟斷、風險事件報告、創新業務備案、重大事項事前備案、信息採集的合法正當必要原則等要求，並大幅提高處罰標準；強化全鏈條、全周期監管，防範業務異化、資金挪用、數據洩露等風險。

◆香港文匯報記者 海巖 北京報道

業務分類三變二 人行研細則促過渡

香港文匯報訊（記者 海巖 北京報道）與此前的監管規則相比，新條例的一大變化是調整了支付業務的分類，重新劃分為儲值賬戶運營和支付交易處理兩類。中國人民銀行表示，新型支付渠道、支付方式可以歸入兩大基本業務類型，有利於防範監管空白和監管套利。人民銀行近期將研究制定實施細則，細化明確支付業務具體分類方式、新舊業務類型銜接過渡規定等，進一步規範許可、處罰等程序，落實好「清單式」審批，嚴格依法行政，推動平穩過渡。

此前實行的《非金融機構支付服務管理辦法》按照交易渠道和受理終端，將支付業務分為網絡支付、銀行卡收單和預付卡業務等三類。

新分類應對刷臉等新方式

中國司法部、中國人民銀行負責人在答記者問中指出，隨着技術創新和業務發展，出現了條碼支付、刷臉支付等新興方式，現有分類方式不能很好地滿足市場發展和監管需要。《條例》結合多年監管實踐，借鑒其他國家和地區支付業務分類經驗，堅持功能監管理念，從業務實質出發，根據其能否接收付款人預付資金，分為儲值賬戶運營和支付交易處理兩類。

前述負責人指出，新的分類方式具有以下特點，一是具有良好的擴展性，有利於防範監管空白。新的分類方式下，無論支付業務外在表現形式如何，均可按照業務實質進行歸類和管理，能較好地適應行業發展變化，將各種新型支付渠道、支付方式歸入兩大基本業務類型。二是避免監管套利，

有利於促進公平競爭。新的分類方式基於業務實質和風險特徵，穿透支付業務表面形態，有利於統一資本等准入條件和業務規則要求，消除監管窪地，形成公平的制度環境。

鼓勵機構與銀行創新合作

此外新條例提出，國家引導、鼓勵非銀行支付機構與商業銀行開展合作，通過銀行賬戶為單位用戶提供支付服務。財付通支付科技有限公司總經理鄭浩劍指出，《條例》鼓勵支付機構與銀行開展企業賬戶創新合作，明確了支付機構為企業法人提供服務的合法地位，為企業支付、企業金融方面的創新發展打開探索空間。



◆隨着技術創新和業務發展，中國出現了條碼支付、刷臉支付等新興方式。資料圖片

▶螞蟻集團金融業務存在的大部分突出問題已完成整改。資料圖片



保障用戶權益 加強私隱保護

香港文匯報訊（記者 海巖 北京報道）新公布的《非銀行支付機構監督管理條例》強調加強用戶權益保障，規定支付機構應當按照公平原則擬定協議條款，保障用戶知情權和選擇權；加強用戶信息保護，明確信息處理、信息保密和信息共享等有關要求；並要求支付機構對所提供的服務明碼標價，合理收費，明確支付機構應當履行投訴處理主體責任。

近幾年，支付機構未經客戶授權收集個人信息、超範圍收集信息的情況時有發生，侵犯了用戶的合法權益。中國支付清算協會相關負責人指出，《條例》把保護用戶權益作為支付清算行業發展的首要任務，進一步明確了支付機構在用戶權益保護方面的責任和義務，既要

尊重用戶自主選擇權、知情權等合法權益，又要採取措施確保用戶個人信息安全，防止用戶信息洩露或被濫用。

支付寶公司副總經理封飭稱，下一步支付寶將進一步加強金融消費者權益保護工作，堅持將金融消費者保護納入公司治理、企業文化和經營戰略中統籌謀劃，扎實提升金融消費者保護水平。具體而言，在優化產品設計方面，支付寶將消費者的知情權、選擇權和安全感融入產品設計，在支付寶App端內推出首個消費者權益保護專屬功能陣地——「用戶保護中心」功能，集合協議展示及下載、隱私保護、服務管理、安全配置、金融知識教育等功能模塊，為消費者詳細了解簽約產品和自身權益提供了一站式便捷渠道。