



研究报告

2018 年 第 3 期 (总第 3 期)

2018 年 4 月 3 日

中国非银行支付机构监管模式及国际对比

刘瑾

(鑫苑房地产金融科技研究中心)

【摘要】随着互联网技术的进步和移动终端的普及，第三方支付行业蓬勃发展。第三方支付平台为公众提供了更加完善、便捷的金融服务，同时也改变了我国支付行业的结构，推动了产业革新和进步。但相比传统金融企业而言，非银行支付机构在资金管理、客户隐私安全保护等方面存在较多漏洞。自 2010 年发布《非金融机构支付服务管理办法》以来，中国人民银行等部门正逐渐加强对非银行支付机构的监管，目前已初见成效。美国的第三方支付行业发展较早，相关法律体系更加健全。本文分析了中国非银行支付机构的监管模式，并通过对比中美两国非银行支付机构的法律法规及相关条例，为我国非银行支付机构监管提出建议。



Research report

2018-04-03 Edition

The Regulatory Model of Non Bank Payment Institutions in China and International Comparison

Liu Jin

(XIN Real Estate Fintech Research Center)

Abstract:

With the progress of Internet technology and the popularization of mobile terminals, the third-party payment industry is booming. The third-party payment platform provides better and convenient financial services for the public. At the same time, it has also changed the structure of the payment industry in China and promoted the innovation and progress of the industry. However, compared with the traditional financial enterprises, the non-bank payment institutions have many loopholes in terms of fund management, customer privacy, security protection, etc. Since the “Non-Financial Institution Payment Service Management Approach” was released in 2010, the People’s Bank of China and other departments have gradually strengthened their supervision on non-bank payment institutions. The effect has already emerged at present. The third-party payment industry in the US was developed earlier, and the relevant legal system is more perfect. This paper analyzes the supervision model of non-bank payment institutions in China, and by comparing the laws, rules and relevant regulations on non-bank payment institutions in China and the United States, makes some suggestions for the supervision on non-bank payment institutions in China.



目录

1 中国非银行支付机构监管现状.....	1
1.1 监管文件梳理	1
1.2 监管趋势.....	2
1.3 监管中存在的问题.....	4
1.3.1 监管模式问题	4
1.3.2 支付牌照问题	5
2 重点监管文件分析.....	6
2.1 利用“网联”加强资金流向监管.....	6
2.2 加强对无证和二清机构的监管.....	8
2.3 放开外商投资支付机构准入限制.....	10
3 美国第三方支付机构监管情况及中美对比.....	12
3.1 美国第三方支付机构监管情况.....	12
3.1.1 准入和退出制度	12
3.1.2 客户备付金管理制度	13
3.1.3 消费者权益保护制度	14
3.1.4 反洗钱制度	14
3.2 中美第三方支付机构监管对比.....	14
4 政策建议.....	16
附件.....	18
参考文献.....	21

中国非银行支付机构监管模式及国际对比

刘瑾

(鑫苑房地产金融科技研究中心)

1 中国非银行支付机构监管现状

目前，中国人民银行颁布的各项文件都将第三方支付平台表述为非银行支付机构，但在业务实质上，两者是等同的。本文沿用中国人民银行的表述方式。

从监管主体来看，主要是中国人民银行，但同银监会、发展改革委员会、工信部等其他部门也在相关领域进行联合监管。此外，中国支付清算协会作为行业自律组织，在制定非银行支付行业规范和业务细则方面也发挥着重要作用。

1.1 监管文件梳理

2010 年之前，我国已有相关法律法规对非银行支付机构进行监管，但法规内容较为简略。2010 年，中国人民银行先后公布《非金融机构支付服务管理办法》及其实施细则，明确提出要对第三方支付平台进行监管。因此，本文主要梳理 2010 年之后的政策法规和自律规范，大致可以分为以下几类（主要监管文件见附录表 1）：

全面监管类。 此类文件涉及非银行支付业务各个方面的监管，或者本身是纲领性文件，这类文件在颁布之后，对非银行支付行业的影响深刻且广泛。如《非金融机构支付服务管理办法》、《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》等。

细分业务类。非银行支付业务包括网络支付、银行卡收单、预付卡的发行和受理，此类文件针对性强，重点监管某一类细分业务。如《中国人民银行关于进一步加强预付卡业务管理的通知》、《非银行支付机构网络支付业务管理办法》等。

客户备付金。客户备付金监管是加强非银行支付机构资金安全监管的重要手段，中国人民银行出台了多项文件，专门监管客户备付金账户。如《支付机构客户备付金存管办法》、《中国人民银行办公厅关于实施支付机构客户备付金集中存管有关事项的通知》等。

风险管理类。文件主要关于加强对支付机构风险的防范和监管，例如完善风险管理制度，强化风险整治工作等等。如《关于建立支付机构监管报告制度的通知》、《非银行支付机构风险专项整治工作实施方案》、《关于进一步加强无证经营支付业务整治工作的通知》等。

其他方面监管。除了以上监管类型，一些文件还规范了非银行支付机构的基础设施、客户信息保护机制、创新业务等等。

目前，我国已经建立起相对完善的非银行支付机构监管体制，争取在各个方面都有法可依，有据可查，也说明了监管部门在治理支付乱象，保护消费者权益上的决心。

1.2 监管趋势

从监管内容来看，主要有以下几个趋势：

牌照颁发和撤销机制逐渐完善。从 2010 年起，人民银行加强对非银行支付机构的监管，明确了非银行支付机构要取得牌照必须



满足各种条件，如注册资本、经营范围、经营管理人员资质等。同时，对于违反相关规定的行为进行处罚，严重情况下撤销机构牌照。

加强细分业务监管。人民银行针对非银行支付的各项细分业务发布了相应的监管条例，这些监管措施更加详尽，从细分业务入手，逐步完善第三方支付市场监管。

保障资金安全，加强资金流向监管。对客户备付金存管的要求逐渐加强，细化非银行支付机构和备付金存管银行之间的权利义务关系。加强对支付机构的检查，完善监管制度，保证非银行支付机构处于人民银行的有效监管中。此外，还要求非银行支付机构建立客户身份识别机制，保存客户身份资料和交易记录，打击洗钱、欺诈等违法犯罪活动。

保障用户隐私和信息安全。随着非银行支付机构用户数量的增加，越来越多人的信息集中在这些平台里，但同传统银行相比，非银行支付机构在客户信息管理方面存在较多漏洞。因此，监管部门在逐渐加强这方面监管，保障客户信息安全。

总体来说，2010年开始，随着电子商务和移动支付的快速发展，人民银行出台了相关政策，一方面颁发了大量牌照，鼓励非银行支付行业的发展，另一方面也将非银行支付机构正式纳入监管。2015年之后，政策收紧，人民银行不再颁发新牌照，同时，出台更加严格的政策规范行业发展，尤其关注用户的资金安全和个人信息安全。

1.3 监管中存在的问题

1.3.1 监管模式问题

我国很长一段时间都实行分业监管的模式，但随着互联网金融的发展，分业监管模式的弊端也逐渐显露出来。第三方支付包括互联网支付、移动支付、预付卡发行和受理、银行卡收单等多项细分业务，这些业务涉及众多经济领域和经济主体。例如，支付宝和财付通是新兴的互联网金融企业，它们的主要业务是网络支付，而银联作为传统清算机构也推出了“云闪付”，积极进军网络支付市场。非银行支付机构主要由人民银行监管，银联主要由银监会监管，这就导致不同类型机构开展相同或者类似业务时可能面临不同的监管标准，也导致监管重叠、监管空白和监管套利等问题的出现。

2018年3月17日，十三届全国人大一次会议审议批准了国务院机构改革方案，银监会和保监会合并成为银保监会，同时，将银监会和保监会拟定银行业、保险业重要法律法规草案和审慎监管基本制度的职责划入中国人民银行。改革以后，由央行行使宏观审慎监管职能，银保监会侧重于金融机构的行为监管和微观审慎监管。这次改革对于非银行支付机构的监管也会产生一定影响。

在今后的非银行支付机构监管中，中国人民银行将会负责法律法规的制定，而微观主体的行为监管将有可能由银保监会负责。这主要是由于非银行支付机构和商业银行之间关系密切，一方面，非银行支付机构的资金流动最终要经过商业银行账户，清算和结算也是在银行系统进行；另一方面，非银行支付机构的客户备付金也存

放在各自的托管银行。可以看出，商业银行对非银行支付机构负有一定的监管责任。因此，非银行支付机构的监管主体很可能由以中国人民银行为主，逐渐向央行和银保监会联合监管转变，监管模式也可能由分业监管转向功能监管和行为监管，这些转变有助于加强各部门之间的协调，完善信息共享机制，提高监管效率。

1.3.2 支付牌照问题

2015 年以后，央行停止颁发新牌照，此后，第三方支付牌照价格水涨船高，有的牌照转让价格高达几亿元甚至十几亿元。导致这种现象的原因主要有几个：第一，牌照供给减少。2011 年至 2015 年，央行累计颁发 271 张牌照，到目前为止，已有 28 家平台的牌照被撤销，市场上的支付牌照仅剩 243 张。随着央行对非银行支付机构监管的加强，支付牌照也将愈加稀缺。第二，部分持牌企业经营状况恶化。支付宝、财付通和银联商务三家支付业务总额占全部市场的 80% 以上，寡头垄断特征明显。而其余两百多家支付机构所占份额小，盈利能力差，经营状况不佳，全部资产甚至都没有转让支付牌照获得的收入多，这就促使一些支付机构通过转让牌照获利。第三，支付牌照本身具有较高的价值。收购方一般都是大型公司，这些公司为了拓展互联网相关业务，获取牌照背后海量的客户数据资源，愿意出高价收购支付机构。

企业并购本身并无问题，但目前支付行业存在的问题是，收购方对被收购方的估值主要由牌照价值决定，而同支付机构本身的资产状况和经营状况无关，这相当于是间接进行牌照买卖。其实，央

行有文件明令禁止这些行为：2010年，《非金融机构支付服务管理办法》明确规定“禁止支付机构牌照转让、买卖”；2015年，《支付业务许可证》续展工作的要求明确指出，公司经营管理不善，或支付业务发展理念不清晰，导致核准的部分或全部支付业务未实质开展过，或已连续停止2年以上，这类公司将会面临支付业务类型或覆盖范围被调整、甚至不予续展的问题。但牌照转让乱象频现，说明央行政策在执行过程中出现问题，缺乏对支付机构在经营过程中的监督。

2 重点监管文件分析

2.1 利用“网联”加强资金流向监管

2017年8月，中国人民银行发布《关于将非银行支付机构网络支付业务由直连模式迁移至网联平台处理的通知》，要求各银行和支付机构应于2017年10月15日前完成接入网联平台和业务迁移的相关准备工作；2018年6月30日起，支付机构受理的涉及银行账户网络支付业务全部通过网联平台处理。截至2018年3月31日，网联平台已接入并启动迁移340余家银行以及100余家支付机构，累计完成资金交易转接清算100多亿笔，成功交易金额近3万亿元，最高单日交易笔数处理规模超过1亿笔^①。

网联出现之前，各家支付机构和银行直联，一家支付机构可能同时拥有十几家银行的备付金账户，实际上在从事资金清算业务，

^① 数据来源于网联清算有限公司官网

但这些支付机构都不具备清算牌照，进行清算会有很大的潜在风险。在直联模式下，央行无法有效监管资金流向，货币政策有效性降低，同时，这种模式也给欺诈、洗钱等违法活动提供了空间。在此背景下，央行决定成立网联清算有限公司，加强对支付机构的监管。

在股权结构设置上，网联和传统银联系统不同。网联注册资金为 20 亿元，央行下属的 7 家单位共持股 37%，其中包括中国支付清算协会持股 3%，38 家支付机构持股 63%。第一大股东为中国人民银行清算中心（12%），第二大股东梧桐树投资平台（10%）是国家外汇管理局直属机构，支付宝（9.61%）和财付通（9.61%）股份相同位列第三方大股东，京东旗下网银在线（4.71%）为第四大股东。这样的股权结构设置既能够保证央行在网联建设中的主导地位，又能够充分调动支付机构的积极性，利用好支付机构的技术和人才。同时，让支付机构成为网联股东，也可以强化支付机构利益同整体监管的一致性，促使支付机构行为更加合法合规。网联特殊的股权结构设置也在一定程度上说明，市场的力量已经逐渐参与到支付和清算领域的基础设施建设中，政府也更加重视市场的作用。

网联的出现对不同主体的影响不同。对于支付宝、财付通这样的巨头而言，在直联模式下，它们可以和银行议价，降低通道费，增加利润，但网联的出现打破了支付机构和银行单独议价的空间。同时，由于中小支付机构和银行的议价能力较弱，获得通道的能力不足，因此，网联的出现对于中小支付机构来说是利好的。对于央行来说，利用网联获得支付数据，央行可以更加清晰地了解资金流向，督促支付机构将客户备付金存放在各自唯一的备付金银行，同



时也可以更有力地打击洗钱和欺诈等违法犯罪活动。对于商业银行来说，由于目前网联数据并不和商业银行共享，因此，网联平台的建设对于商业银行的利好尚不明显。总体而言，网联的出现有利于促进我国第三方支付市场的健康发展。

2.2 加强对无证和二清机构的监管

2011年，央行颁发第一批支付机构牌照，但目前已不再颁发新牌照。受到利益驱使，部分支付机构无证经营，二清现象层出不穷。

“二清”全称是商户资金二次清算，指收单机构将银行卡交易处理接口向未获得银行卡收单业务许可的机构开放后，未自主将资金清算至特约商户收款账户，而是将大量特约商户的交易资金清算至二清机构账户，再由二清机构负责将资金清算至各特约商户^②。通俗来讲，就是无证支付机构实际从事清算业务。除银行卡收单业务外，在互联网支付、移动支付业务当中，也存在大量二清现象。随着预付卡业务的萎缩，同预付卡相关的无证和二清现象逐渐减少。

二清机构出现的原因是多方面的。从持有牌照的支付机构角度来说，部分支付机构规模大、业务多，自身很难协调全部业务流程，因此，它们可能会选择将部分业务外包给其他机构，提高业务的专业化水平，降低自己的运营成本。但这其中存在的问题是，部分持牌机构会将核心业务（包括特约商户资质审核、受理协议签订、收单业务交易处理、资金结算、风险监测、受理终端主密钥生成和管

^② 中国人民银行支付业务风险提示第29期——《加强银行卡收单业务管理 防范商户资金二次清算相关风险》



理等) 外包给其他机构, 导致二清现象出现。从商业银行和银联角度来说, 无证和二清机构会带来巨大的资金流量, 它们为无证和二清机构开放接口, 自己也可以获得更多利益, 当然, 部分持牌机构也是为了这个目的而为无证机构提供接口。从商户角度来说, 无证和二清机构提供的服务价格较低、结算周期灵活, 这些也都在诱惑一些商户选择二清机构, 部分商户甚至会利用二清机构从事违法犯罪活动。

无证和二清机构开展支付业务的危害巨大。一方面, 二清机构为了获取利润, 往往会打擦边球, 从事违法违规活动, 严重扰乱正常的支付市场秩序。另一方面, 二清机构的资金池里资金数额巨大, 央行和商业银行无法监测这部分资金流向, 平台跑路后消费者权益受损, 且易引发系统性金融风险。因此, 央行已颁布众多法律法规来打击无证和二清行为, 主要文件有: 2011 年《关于进一步加强人民币银行结算账户开立、转账、现金支取业务管理的通知》、2012 年《支付机构预付卡业务管理办法》、2014 年《加强银行卡收单业务管理 防范商户资金二次清算相关风险》、2015 年《关于加强银行卡收单业务外包管理的通知》和《非银行支付机构网络支付业务管理办法》、2016 年《关于加强支付结算管理 防范电信网络新型违法犯罪有关事项的通知》和《关于做好无证经营支付业务清理处置工作有关事项的通知》、2017 年《关于进一步加强无证经营支付业务整治工作的通知》等。

央行正逐渐加强对无证和二清机构的监管, 总结这些文件可以发现几个要点。第一, 从网络支付、银行卡收单、预付卡发行和受

理等细分业务入手，对不同业务的无证和二清行为进行针对性监管；第二，通过大量实际案例，总结出无证和二清的特征及认定标准；第三，对商业银行、持证支付机构、银联等多个主体是否为无证机构提供违法服务做出认定，并提出明确的整改措施。

2.3 放开外商投资支付机构准入限制

2018年3月21日，中国人民银行公告〔2018〕第7号文件发布，允许外商投资支付机构进入国内开展支付业务。此项政策的出台意味着我国在支付领域的改革开放上迈出了重要一步。

我国的支付市场发展迅速且逐渐完善。2013年至2017年，支付机构处理的业务量从371亿笔增长到3193亿笔，金额从18万亿元增长到169万亿元^③，我国的支付市场客户需求旺盛，前景广阔。在满足国内消费者需求的基础上，越来越多的支付机构开始拓展海外市场，东南亚已经有8个国家接入支付宝，微信支付近日也获得了马来西亚的支付牌照。与此同时，外商支付机构也希望进入国内市场，参与我国的支付行业发展。

目前，我国的支付行业在发展过程中存在垄断程度过高的问题，这可能也是央行发布此项政策的原因之一。支付宝和财付通两家企业在中国第三方支付市场上已形成寡头垄断格局，两者移动支付业务总量占全部业务总量的80%以上，其余两百多家所占份额只有百分之十几。2015年之后，央行停止发放支付机构牌照，而且随着第三方支付监管的加强，部分支付机构牌照被吊销，国内支付行业的

^③ 中国人民银行有关负责人就外商投资支付机构准入和监管政策有关问题答记者问

竞争性减弱，行业集中度进一步提高。寡头垄断的行业格局存在一系列问题。行业缺乏有效竞争，消费者相对于企业而言处于弱势地位，消费者权益容易受到损害；这些巨头掌握着大量的信息资源，利用客户信息获取更多利益，而一旦发生信息泄露，消费者的隐私安全便会受到很大威胁。

外商支付机构进入国内市场有很多优点。一方面，外商支付机构参与到国内支付行业的竞争中，可能会带来国外一些新的产品模式和发展模式，有利于整个行业的创新和发展。另一方面，新的竞争者的加入也会让在位者有更多危机感，促使国内支付机构改进产品，提升服务水平，同时，也有利于消费者权益保护。

但目前，外商支付机构想要撼动国内支付巨头的地位还存在诸多困难。第一，外商支付机构在国内从事支付业务需要满足诸多监管要求。央行要求外商支付机构在国内有商业存在，而且对支付设施和信息存储也提出了要求。此外，外商投资支付机构还应符合《非金融机构支付服务管理办法》规定的资本实力、主要出资人、反洗钱措施等要求。第二，外商支付机构相比国内巨头而言，竞争优势并不明显，主要表现在两个方面。一方面，中国已经成为世界上网络支付最为发达的国家之一，支付技术发达，支付场景丰富，支付市场广阔，支付宝和财付通等支付机构已经开发了众多产品来满足我国消费者的需求。另一方面，支付宝和财付通有阿里巴巴集团和腾讯集团做支撑，并不只以盈利为目的，它们开展支付业务更多是为了获取客户资源，让客户使用其开发的其他产品，因此，支付宝和财付通等平台费用低廉。而国外很多支付机构专门从事支付业

务，支付业务就是平台的主营业务和主要盈利渠道，这些平台的费用相对较高。

总体而言，央行允许外商支付机构在国内开展支付业务，一定程度上有利于我国支付行业的转型和升级，但要改变现有的行业结构还有很长的路要走。

3 美国第三方支付机构监管情况及中美对比

美国的第三方支付市场发展较早，1998年 PayPal 公司成立，标志着第三方支付这种新型支付模式的诞生。在近二十年时间中，美国的第三方支付市场获得了长足的发展，第三方支付机构的监管体系也较为完善。

美国对第三方支付机构的监管并不是通过出台新的法律法规进行的，而是在已有的法律基础上，加入新的解释性条款或建立新的判例来逐步完善。在美国，联邦和州都会出台相关法律法规来规范第三方支付平台的发展，各州的条例存在一定差别，但整体监管方向一致。2001年，统一州法全国会议委员会发布了《统一货币服务法案》，该法案目前是美国第三方支付监管最权威、影响力最大的法案，也构建了美国第三方支付监管的框架和体系。

3.1 美国第三方支付机构监管情况

3.1.1 准入和退出制度

许可证制度。在美国，第三方支付属于货币转移服务商，但是否属于金融机构目前仍存有争议。货币转移服务，一般指的是出售

或者发行支付工具，或以提供转移服务为目的接受货币的服务形式，只有获得许可证的企业才能开展货币转移业务。

资本金和保证金要求。在美国，货币转移服务商的资本金不得低于 2.5 万美元，保证金不得低于 5 万美元。资本金要求保证了货币转移服务商可以正常经营第三方支付业务，保证金要求可以保证货币转移服务商破产时，客户权利能够得到一定保障。

退出机制。第三方支付机构不配合监管机构检查，或涉及诈骗、洗钱等违法活动，或经营状况出现严重危机时，监管部门有权暂停或吊销支付机构的许可证。

3.1.2 客户备付金管理制度

《统一货币服务法案》规定，货币转移服务商的或许投资不能低于客户资金总额，除银行存款外，货币转移服务商还可以投资其他低风险资产。这一规定的目的是保障客户资金安全。

在美国，存款保险制度也适用于第三方支付平台的客户备付金。理论上讲，存款保险制度针对银行存款，且只针对个人存款者，因此，第三方支付机构破产，最多可以获得 25 万美元的赔偿，但对于平台的众多个人客户而言只是杯水车薪。实际上，美国允许第三方支付机构通过过桥保险来实现对平台客户资产的保护，具体来说，就是联邦存款保险可以从资金托管人，进一步延伸到资金的实际所有人。当然，过桥保险的前提是第三方支付机构必须满足资金托管人的各项条件，且将全部客户资金以银行存款的形式存放在银行。

3.1.3 消费者权益保护制度

在美国，主要是通过《电子资金转移法》及其实施细则 E 条例、《借贷真实法》及其实施细则 Z 条例来保护消费者权益的。此外，美国还有相关法律来保护消费者的知情权，明确了第三方支付机构的信息披露内容、时间以及具体形式。同时，美国立法部门也注重保护消费者的隐私权，要求第三方支付机构要践行和其他金融机构一样标准的客户隐私保护规则。这些法案并不是针对第三方支付颁布的，但是对第三方支付机构同样适用。

3.1.4 反洗钱制度

在美国，主要通过《银行保密法》和《爱国者法》等联邦法律来强化金融机构的反洗钱义务，要求金融机构建立完善的客户身份识别机制和客户信息保存机制，同时，要建立交易报告制度，完善风险管理机制。

3.2 中美第三方支付机构监管对比

定义和业务范围。美国将第三方支付机构定义为货币转移服务商，而货币转移服务商的概念出现时间更早，核心是为客户提供资金的转移和支付。中国将第三方支付平台定义为非银行金融机构，业务内容除了网络支付、预付卡发行与受理外，还包括银行卡收单业务。在美国，货币转移服务商并不包括只提供结算服务的机构，因此，中国银联这类清算机构在中国属于第三方支付机构，而在美国不算。

监管主体和监管核心。在美国，除了联邦法律，州政府会出台各项法律法规来规范第三方支付市场，具有很强的地方特色；在中国，主要是人民银行负责第三方支付机构的监管，法律法规及相关政策大多也是全国性的。此外，由于我国的第三方支付市场刚起步，问题较多，因此，监管机构除了要关注消费者权益保护，还要重点防范可能由第三方支付机构不规范行为引发的系统性金融风险。

初始资本金和资本充足率要求。在美国，第三方支付机构初始资本金要求为 2.5 万美元；在中国，开展全国范围业务的机构初始资本金要求为 1 亿元，开展省内业务的机构初始资本金要求为 3000 万元。在美国，不同州的资本充足率要求不同，最多是 100 万美元；在中国，第三方支付机构的资本充足率要求为 10%。因此，中国对第三方支付机构的准入门槛以及风险管理要求都要高于美国。

客户备付金投资范围。美国实行或许投资制度，除了银行存款，第三方支付机构还可以投资国债等低风险资产。在中国，客户备付金必须存放在备付金存管银行，而不能投资其他资产。因此，相比美国而言，中国的客户备付金要求更高，有利于客户资金安全，但一定程度上不利于客户资金的保值增值。

存款保险制度。美国的第三方支付平台在满足“资金托管人”等条件下，可以通过过桥保险来加入存款保险体系，保证资金所有人的权益。在中国，客户备付金账户作为整体可以享受存款保险，但不为每个客户单独提供存款保险。由于我国的客户备付金账户没有二级账户，因此，当非银行支付机构破产时，无法明确客户个人能够获得赔付的额度，最终导致个人无法享受存款保险制度。

消费者权益保护。美国第三方支付机构的交易安全规则和信息披露规则明确，要求书面披露。中国仅要求支付机构在营业场所和官方网站进行信息披露，消费者权益保护制度尚不完善。

4 政策建议

重视功能监管和行为监管，加强部门之间的协调。在此次国务院机构改革之前，我国很长一段时期内实行分业监管，第三方支付机构的监管主要由中国人民银行负责，银监会、发改委等部门出台的规章制度较少，而且大部分都是为了配合人民银行发布的。第三方支付行业涉及经济金融的众多领域，仅靠人民银行一方难以进行全面监管，存在监管漏洞。同时，人民银行既要负责法律法规制定，又要负责微观机构监管，监管难度较大。此次机构改革将银监会和保监会合并，成立银保监会，主要负责微观审慎监管，人民银行主要负责宏观审慎监管，双方权责明确，有利于包括第三方支付市场在内的互联网金融行业监管。但由于改革还在进行，央行和银保监会之间是否能够协调运作，尚待观察。

完善市场准入规则。相比美国而言，我国的第三方支付市场发展不完善，因此，监管部门提出更高的准入要求具有合理性，但目前在我国，监管部门对第三方支付机构的资本金要求和保证金要求远远高于美国，这在一定程度上降低中小企业进入支付行业的可能性，限制了行业的竞争和创新。适当调低市场准入门槛，既可以保障中小企业在支付行业的权益，又可以促进行业竞争，促使支付机构为消费者提供更好的产品和服务。



完善客户备付金管理制度。目前，同美国相比，我国在备付金管理方面主要存在两方面差异。一方面，客户备付金只能作为银行存款，存放在托管银行，这可能导致沉淀资金过多，客户资金无法实现保值增值；另一方面，客户个人资金不受存款保险制度保护，导致第三方支付机构破产后的消费者个人权益受损。因此，可以适当允许支付机构将客户备付金投资于国债等低风险资产，同时，建立客户个人备付金账户，参考美国已有体系，将支付机构客户纳入存款保险制度。

加强消费者权益保护。目前，我国已出台诸多政策保护消费者的资金安全和隐私安全，但相比美国而言，消费者权益保护制度的细节仍需完善，如应加强支付机构信息披露，建立反欺诈机制，完善存款保险制度等等。在第三方支付市场的监管过程中，应将消费者权益保护作为监管核心，从客户角度出发，设立合理的体制机制，加强对市场乱象的监管。

我国的第三方支付市场刚起步，但以人民银行为主体的监管部门在逐渐加强对非银行支付机构的监管，各方面措施日益完善。通过借鉴美国的监管经验，可以为我国监管部门提供参考，促进我国第三方支付市场的规范和发展。

附件：

表 1 2010 年以来中国非银行支付机构主要监管文件

年份	监管主体	政策名称
2010 年 6 月	中国人民银行	《非金融机构支付服务管理办法》（2010 年 9 月 1 日开始实施）
2010 年 12 月	中国人民银行	《非金融机构支付服务管理办法实施细则》
2011 年 2 月	中国人民银行	《关于非金融机构申请材料的规范性要求》
2011 年 2 月	中国人民银行	《关于非金融机构支付业务监督管理工作的指导意见》
2011 年 5 月	中国人民银行	《关于进一步加强人民币银行结算账户开立、转账、现金支取业务管理的通知》
2011 年 6 月	中国人民银行	《非金融机构支付服务业务系统检测认证管理规定》
2012 年 7 月	中国人民银行	《关于建立支付机构监管报告制度的通知》
2012 年 9 月	中国人民银行	《中国人民银行关于进一步加强预付卡业务管理的通知》
2012 年 9 月	中国人民银行	《支付机构预付卡业务管理办法》
2013 年 1 月	中国人民银行	《关于规范支付机构变更事项监督管理工作的通知》
2013 年 2 月	国家外汇管理局	《支付机构跨境电子商务外汇支付业务试点指导意见》
2013 年 6 月	中国人民银行	《支付机构客户备付金存管办法》
2013 年 9 月	中国人民银行	《支付结算执法检查通知》
2013 年 10 月	中国人民银行	《支付机构客户备付金信息核对校验机制》
2014 年 1 月	中国人民银行	《关于加强银行卡业务管理的通知》
2014 年 4 月	银监会、中国人民银行	《关于加强商业银行与第三方支付机构合作业务管理的通知》
2014 年 9 月	中国人民银行	《关于加强未获许可多用途预付卡业务监管



		与处置工作的意见》
2014年11月	中国人民银行	《非金融机构支付业务设施技术要求》
2014年11月	中国人民银行	《非金融机构支付业务设施检测规范》
2015年6月	中国人民银行	《关于加强银行卡收单业务外包管理的通知》
2015年7月	中国人民银行等十部委	《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》
2015年11月	中国人民银行	关于《支付业务许可证》续展工作的通知
2015年12月	中国人民银行	《非银行支付机构网络支付业务管理办法》 (2016年7月1日开始实施)
2015年12月	中国人民银行	《非银行支付机构网络支付业务管理办法》 条款释义
2016年3月	国家发展改革委和中国人民银行联合	《关于完善银行卡刷卡手续费定价机制的通知》
2016年4月	中国人民银行、中央宣传部、中央维稳办等14部	《非银行支付机构风险专项整治工作实施方案》
2016年4月	中国人民银行	《非银行支付机构分类评级管理办法》
2016年4月	中国支付清算协会	《非银行支付机构自律管理评价实施办法 (试行)》
2016年6月	中国支付清算协会	《个人信息保护技术指引》、《非银行支付机构信息科技风险管理指引》和《非银行支付机构标准体系》
2016年6月	中国支付清算协会	《非银行支付机构网络支付业务自律规范》
2016年7月	中国人民银行	《支付结算违法违规行为举报奖励办法》



2016年8月	中国支付清算协会	《条码支付业务规范（征求意见稿）》
2016年9月	中国人民银行	《关于加强支付结算管理 防范电信网络新型违法犯罪有关事项的通知》
2016年12月	中国人民银行，发改委等14部委	《关于促进银行卡清算市场健康发展的意见》
2017年1月	中国人民银行	《中国人民银行办公厅关于实施支付机构客户备付金集中存管有关事项的通知》
2017年2月	中国人民银行	《关于持续提升收单服务水平、规范和促进收单服务市场发展的指导意见》
2017年5月	中国人民银行	《关于加强小额支付系统集中代收付业务管理有关事项的通知》
2017年8月	中国人民银行	《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》
2017年8月	中国人民银行	《关于将非银行支付机构网络支付业务由直连模式迁移至网联平台处理的通知》
2017年11月	中国人民银行	《关于进一步加强无证经营支付业务整治工作的通知》
2017年12月	中国人民银行	《关于规范支付创新业务的通知》
2017年12月	中国人民银行	《条码支付业务规范（试行）》（2018年4月1日开始实施）
2017年12月	中国人民银行	《非银行支付机构反洗钱现场检查数据接口规范（试行）》
2017年12月	中国人民银行	《关于调整支付机构客户备付金集中交存比例的通知》
2018年3月	中国人民银行	中国人民银行公告（2018）第7号
2018年4月	中国人民银行	《支付业务许可证核发服务指南》

参考文献:

- [1]于秀丽.电子商务中第三方支付的安全问题研究[J].宏观经济管理,2017(S1):134-135.
- [2]包丽红,封思贤.第三方支付监管机制的国际比较及启示[J].上海经济研究,2015(11):47-54.
- [3]廖愉平.我国互联网金融发展及其风险监管研究——以 P2P 平台、余额宝、第三方支付为例[J].经济与管理,2015,29(02):51-57.
- [4]陆磊,刘海二.第三方支付监管的有效性[J].中国金融,2015(01):42-44.
- [5]黄震,王兴强.第三方支付的法律风险及其防范机制构建[J].南方金融,2014(11):82-88.
- [6]任高芳.美国第三方支付监管体系对我国的启示[J].金融发展评论,2012(10):143-154.
- [7]巴曙松,杨彪.第三方支付国际监管研究及借鉴[J].财政研究,2012(04):72-75.
- [8]Goldman Sachs Report.The Rise of China Fintech——Payment:The Ecosystem Gateway[R].2017
- [9]Paul T. Clark, Just Passing Through: A History and Critical Analysis of FDIC Insurance of Deposits Held by Brokers and Other Custodians, REVIEW OF BANKING & FINANCIAL LAW, Vol.32.