

银行金融法律

汉坤金融科技视点（二十二）：十年之后 —— 《非银行支付机构条例（征求意见稿）》要点评述

作者：宛俊 | 朱俊 | 权威 | 张妍 | 李云洲 | 任稷羽¹

2021年1月20日，中国人民银行（以下简称“人行”）发布《非银行支付机构条例（征求意见稿）》（以下简称“《条例（征）》”或“新规”）并正式对外征求意见。新规共设六个章节，除“总则”及“附则”外，分别从“设立、变更与终止”、“支付业务规则”、“监督与管理”以及“法律责任”四个维度对非银支付机构的设立变更以及业务运营的合规边界做了系统性的规制。

自2010年6月，人行制定《非金融机构支付服务管理办法》（中国人民银行令〔2010〕第2号发布）（以下简称“《2号令》”），奠定了非银支付机构监管基础，十年弹指一挥间，我国的非银支付机构伴随着中国移动互联网和金融科技快速发展也跃居世界领先水平，但《2号令》本身已无法跟上实际业务发展的角度。本次《条例（征）》的出台，对于非银支付行业的从业机构而言多少有些“意料之外、情理之中”的意味，一方面，《条例（征）》并未出现在国务院以及人行近期公布的相关立法计划中，并不属于根据常规节奏开展的立法活动，但考虑到当前我国监管机关对于线上金融综合平台的整治背景，并结合《条例（征）》中新增的有关市场支配地位的规制内容，《条例（征）》在当前的时间点出台是否意有所指耐人寻味。在此，我们依然基于惯常的立场，不对市场环境及格局做过多的讨论，仅从技术的角度，对本次出台的《条例（征）》项下值得关注的要点进行简要的评述。

一、重塑非银支付行业牌照划分逻辑

本次《条例（征）》内容的最大亮点之一是完全重塑了对非银支付行业的牌照划分逻辑。

（一）政策背景：业态三分的基本思路

自我国针对非银支付行业的监管框架于2010年逐渐建立以来，人行陆续出台了《2号令》、《非金融机构支付服务管理办法实施细则》（2010年）（以下简称“《2号令实施细则》”）、《支付机构预付卡业务管理办法》（2012年）（以下简称“《预付卡办法》”）、《银行卡收单业务管理办法》（2013年）（以下简称“《收单办法》”）、《非银行支付机构网络支付业务管理办法》（2015年）（以下简称“《网络

¹ 实习生朱纯烨对本文的写作亦有贡献。

《支付办法》”）等法律法规。基于上述法规，人行将非银支付行业的业态整体上分为三大类，即“网络支付”、“预付卡发行与受理”、“银行卡收单”，并分别设定监管要求。

非银支付业态	种类及释义
网络支付	指收款人或付款人通过计算机、移动终端等电子设备，依托公共网络信息系统远程发起支付指令，且付款人电子设备不与收款人特定专属设备交互，由支付机构为收付款人提供货币资金转移服务的活动（《网络支付办法》第2条）。 包括： 互联网支付、移动电话支付、固定电话支付、数字电视支付。
预付卡发行和受理	指发行或受理以特定载体和形式发行的、可在发卡机构之外购买商品或服务的预付价值（《预付卡办法》第2条）。 包括： 预付卡发行与受理、预付卡受理。
银行卡收单	指收单机构与特约商户签订银行卡受理协议，在特约商户按约定受理银行卡并与持卡人达成交易后，为特约商户提供交易资金结算服务的行为。 包括： 最典型的即为POS机收单。

（二）修改动因：机械划分难以匹配市场需求

根据上述介绍不难看出，现行法下监管机关在对于非银支付行业的业态进行划分时，设定了大量基于“技术”和“介质”的分类标准，例如“网络支付”需要基于“网络”，且“不存在特定专属设备交互”；“收单”业务系针对“银行卡”，而并不明确涵盖其他支付手段。

此类划分和定义模式虽然在一定程度上使得监管对象和监管范围更为明确和直观，对于市场参与主体而言更容易形象地理解相关的业务具体适用何种牌照。但随着支付市场和支付技术的不断发展，此类基于“技术”和“介质”的定义思路则严重限制了相关监管规则的灵活性，也难以适配快速发展的市场实际业态。

以2016年前后出现的“条码支付”业务为例，此类业务在技术特征上并不落入上述三类典型业态中的任何一种，机械地套用“业态三分”的思路对条码支付业务进行监管也为监管的落地带来了很大的难度，并导致了诸多的不合理之处。根据2017年人行出台的《条码支付业务规范（试行）》，针对条码支付业务需要区分“线上”/“线下”，“收款侧”/“付款侧”四种情况分别讨论资质，即“为客户提供基于条码技术的付款服务的，应当取得网络支付业务许可；为实体特约商户和网络特约商户提供条码支付收单服务的，应当分别取得银行卡收单业务许可和网络支付业务许可”。

条码支付	付款服务	收款服务
线上业务	网络支付业务许可	网络支付业务许可
线下业务	网络支付业务许可	银行卡收单业务许可

由上图可见，同样针对为收款方提供的收款服务，仅因线上/线下的渠道不同，却需要对应完全不同的资质。这一基于“技术和介质”的机械划分思路，也导致了在线上支付业务的管理中，长期存在“付款机构”和“收单机构”角色定位不清、职责划分不清、“网络支付业务许可”牌照功能不清的问题。

类似的问题在用户使用“余额支付”，收款方采用“条码收款”的模式下也同样存在。在此类业务

形态下，整个付款方的支付流程完全基于支付机构的余额完成，并不直接涉及到对银行卡的使用，而对于为特约商户提供收款服务的支付机构而言，却仍然需要取得名为“银行卡收单”的资质，与实际的业务形态和商业场景存在较大出入。

（三）亮点之一：基于功能主义的二分法

正是由于前述基于“技术”和“介质”的相对机械的“三分法”与现今的支付业态存在较大程度的不适配，容易导致“重复监管”或“监管盲区”的情况，《条例（征）》对于非银支付行业的业态划分进行了颠覆性的重新设计。

根据《条例（征）》的思路，监管机关在未来进行业态划分时，将完全放弃基于“技术”和“介质”的界定和划分标准，而将从功能主义的角度出发，针对非银支付机构向用户提供的功能具体是“具有储值功能的账户的运营”亦或仅仅是针对“特定的交易项下的支付业务处理”，对业态做了简明的“二分”，即根据《条例（征）》第二条，未来非银支付行业将细分为：

非银支付机构	释义
储值账户运营	指通过开立支付账户或者提供预付价值，根据收款人或者付款人提交的电子支付指令，转移货币资金的行为。法人机构发行且仅在其内部使用的预付价值除外。
支付交易处理	指在不开立支付账户或者不提供预付价值的情况下，根据收款人或者付款人提交的电子支付指令，转移货币资金的行为。

首先需要承认的是，目前《条例（征）》所采用的定义在文义上尚未做到绝对清晰，仅凭目前定义使用的是否“开立支付账户或者提供预付价值”这一表述，似乎并不能准确理解本次监管机关的监管思路。针对这一困境，我们认为基于“功能监管”的基本思路对上述定义进行理解，避免意义甚微的“抠字眼”，是理解未来监管方向的最高效的方法。

我们理解，监管机关未来对非银支付机构的监管重点在于关注非银支付机构实质上为用户提供了怎样的服务，而核心的区分维度是“是否存在无特定交易场景的金额预充”，亦或“仅在发生特定的交易后（如各类购物消费等），处理对应交易的支付业务”。基于这一功能主义的划分思路，我们可以将目前市场中存在的全部非银支付业务进行界限明确的划分：

1. 具有“账户功能”、“存款特征”的“储值账户运营”：即此类业务下，用户向非银支付机构划转资金，并非基于特定的交易背景，在用户向非银支付机构划转资金的时点，也并不必然存在明确的交易对手方，此种用户向非银支付机构进行的资金划转，具有“存款特征”。相应地，非银支付机构在此种情形下为用户提供的服务与“银行结算账户”的功能存在相似性，即“可充值/可存款”、“可提现/可取现”，“可进行无交易背景的转账”。

在此类服务下，我们理解非银支付机构对资金的管控具有如下特征：

- 金额维度：不受交易规模限制；
- 时间维度：沉淀资金无明确的转出时点；
- 交易方向维度：可灵活双向交易，金额可收可付。

2. 仅针对特定交易中支付需求处理的“支付交易处理”：即此类业务下，非银支付机构参与资金收付的前提是存在特定的交易。支付机构以具体的交易为基础，为收付款双方提供支付服务。虽然在服务开展的过程中，支付机构也会收取资金进行转付，并仍然可能为收付款双方开立所谓的“虚户”对于“可提现资金”进行簿记或展示，但其在功能上仅仅是特定交易中支付的过渡状态，并不具备类似“银行结算账户”的功能。

在此类服务下，非银支付机构对资金的管控具有如下特征：

- 金额维度：受交易规模限制；
- 时间维度：资金沉淀时间有限制，如现行法对银行卡收单业务所要求的 30 个自然日；
- 交易方向维度：仅可单项操作，即仅可基于交易的特征为付款方代付或为收款方代收。

实际上，人行本次采取的基于“功能主义”的划分方法在我国部分地区的立法中已经能够看到类似的思路。例如我国香港特别行政区出台的《支付系统及储值支付工具条例》中规定的储值支付工具牌照（SVF 牌照）以及我国台湾地区出台的《电子支付机构管理条例》中对于“电子支付机构”进行的“收受储值款项的电子支付机构”和“仅代理收付实质交易款项的电子支付机构”的二分法，都与本次人行在《条例（征）》项下的立法思路相契合。

（四）亮点之二：支付信息服务机构的引入

《条例（征）》对于现今整个支付行业业态划分的亮点是引入了一类新机构，即“支付信息服务机构”，并明确此类机构并不属于开展支付业务的主体，无需持有支付牌照，而仅需在中国支付清算协会办理备案即可。

从定义上来看，所谓“支付信息服务机构”系指：“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”。基于该定义，我们认为其进一步明确了“聚合支付”的法律地位，对于聚合支付业态而言属于一项利好。除聚合支付外，根据该定义，我们认为对各大手机厂商推出的设备终端钱包功能以及部分电商平台或线上综合理财平台而言，如果涉及对支付账户信息（如余额）的展示和查询功能，则同样需要落入该备案范围，未来可能成为其新增的一项合规义务。

（五）与现行业态的对接：无严格的线性对应关系

《条例（征）》项下所确立的“2+1”类业态（即储值账户运营、支付交易处理以及支付信息服务）与目前现行法下的“三分业态”并无严格的线性对应关系。

基于最粗略的理解，我们可以大致认为“储值账户运营”主要涵盖现有的“网络支付”及“预付卡发行和受理”，“支付交易处理”主要对应现有的“银行卡收单”。但如果严格基于对“储值账户运营”和“支付业务处理”的界定思路来看，其与现有的三类业务的对应关系较为复杂，仍然需要回到“功能监管”的思路判断目前市场现存的各类业态具体落入《条例（征）》的何种业态。

围绕相关服务是否涉及“无特定交易场景的金额预充”这一核心特征，我们认为新旧法规项下业态的对应关系大致如下：

非银支付	储值账户运营	支付交易处理	支付信息服务
网络支付	<ul style="list-style-type: none"> ■ 余额支付； ■ 余额充值环节的快捷支付； ■ 基于余额的条码支付付款； ■ 收单业务下为特约商户开通的付款功能。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 无余额功能的网络支付（如部分移动电话支付、固定电话支付、数字电视支付等）； ■ 非基于余额的交易付款（如交易环节的快捷支付付款、基于快捷支付的条码支付付款）； ■ 线上条码支付的收单。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 网关支付
银行卡收单	N/A	<ul style="list-style-type: none"> ■ POS 收单； ■ 线下条码支付的收单。 	N/A
预付卡发行与受理	<ul style="list-style-type: none"> ■ 预付卡发行 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 预付卡受理 	N/A
其他	<ul style="list-style-type: none"> ■ 存在资金二清及信息二清的机构（视具体情况判断）。 		<ul style="list-style-type: none"> ■ 聚合支付； ■ 终端设备钱包； ■ 展示支付余额信息的电商或理财平台。

从上表可以看出，虽然新老体系相互之间的对应关系较为复杂，在对于整个行业而言，非银支付行业的监管半径并没有实质性扩大，即原则上现行法下需要牌照的业务，在《条例（征）》下仍然需要牌照，现行法下不需要牌照的业务，在《条例（征）》下仍然不需要牌照（但支付信息服务需要进行备案）。

（六）储值账户运营或仅限于服务 C 端

《条例（征）》下一项较为难以理解的内容是对于“支付账户”的定义。在该定义中，对于支付账户的适用范围限定在了“自然人（含个体工商户）”，其是否构成对于储值账户运营服务范围的限缩存在不确定性。

仅从立法技术的角度来看，对于业务范围的限定不宜通过“界定概念”的方式作出，否则很容易陷入无意义的概念争论，即认为“为 B 端用户开立的账户在定义上不落入‘支付账户’，进而不受限于新规的限制，仍然可以开展”。

从对监管趋势判断的角度出发，我们推测未来监管机关有一定可能将储值账户运营服务的范围限缩在 C 端。考虑到针对 B 端开展的储值账户运营业务对于非银支付机构的用户身份识别、最终受益人识别以及支付接口安全的持续监管存在更高的要求，如果监管机关未来选择将该业务完全留由商业银行处理，而将非银支付机构提供的此类服务限于对于 C 端用户也存在一定的合理性。

二、对非银支付行业监管核心环节的再强调

《条例（征）》在“第三章 支付业务规则”部分规定了支付机构的展业原则、“储值账户运营”及“支付交易处理”两类业务监管要求、制度建设、业务外包、支付协议、信息收集使用、业务收费、备付金管理

等事宜。

整体而言,《条例(征)》所规定的“支付业务规则”并未对现行监管规则进行颠覆性调整,而主要是在秉承了现行《2号令》、《网络支付办法》、《收单办法》及《条码支付业务规范(试行)》等规定的监管要求的基础上,对部分核心事项进行了重申与强调。

我们认为,“支付业务规则”部分值得关注的事项主要在于以下方面:

(一) 原则性规定“储值账户运营”及“支付交易处理”两类业务的核心监管要求

《条例(征)》根据从事“储值账户运营业务”的支付机构和“从事支付交易处理业务”的支付机构风险程度的不同,分类确定了业务监管要求。

- 对于**储值账户运营业务**,《条例(征)》要求从事此类业务的支付机构:(1)从用户处获取的储值资金应当及时等值转换为支付账户余额或者预付价值余额;(2)应当按照人行的规定,根据用户要求及时等值向用户赎回其持有的余额;(3)不得向用户支付与该用户持有支付账户余额或者预付价值余额期限有关的利息等收益;(4)不得通过代理机构为用户开立支付账户并提供服务,应当对开立的支付账户采取充分的安全保障措施。

特别地,就**支付账户管理**而言,现行《网络支付办法》第6条已规定不得开立匿名、假名支付账户,《条例(征)》则进一步要求支付机构按照“谁的客户谁负责”的管理原则,承担支付账户合法合规的主体责任,履行尽职调查义务,防止匿名、假名、冒名开立支付账户,并采取充足、有效的措施防止支付账户被用于出租、出借、出售、洗钱、赌博、诈骗和其他非法活动。支付账户开户人应当以实名开立支付账户并由本人使用,不得出租、出借、出售支付账户,不得为非法活动提供支付账户,并承担包括信用惩戒在内的账户违法违规责任。

- 对于**支付交易处理业务**,《条例(征)》规定从事此类业务的支付机构应当根据清算机构、银行、从事储值账户运营业务的支付机构认可的安全认证方式访问账户,不得留存账户敏感信息。银行与支付机构合作开展业务应当遵守账户管理规定。

(二) 个人信息集团内共享口径宽松

《条例(征)》在个人信息保护方面颇具亮点。

除在第34条中明确和重申了信息收集、使用与处理相关基本要求,即合法、正当、必要,并取得用户明示同意外,《条例(征)》中十分罕见地对于非银支付机构与其关联公司共享用户信息的动作做了肯定性的法律评价,即在满足“依法合规、风险可控,并经用户明示同意”的前提下,可以开展此类共享。

虽然从实际效果的角度来看,由于存在“依法合规”的大前提,并不意味着《条例(征)》针对此类共享做了实质性的放开和豁免,但整体性地来看我国目前金融监管条线的相关立法,此类对于关联机构间共享用户信息作出“肯定性法律评价”的立法尚为少见,一定程度上也减轻了非银支付机构在业务开展中涉及此类操作时对合规性的顾虑。

(三) 再次强调关键信息基础设施的本地化要求

《条例(征)》第35条再次强调了信息本地化的要求。即与《网络安全法》的要求一致,如支付机构被认定为“**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。支付机构向境外提供境内用户信息的，应当符合法律、行政法规、部门规章以及人行的规定，并经用户明示同意。

“关键信息基础设施”这一概念首次于 2016 年 11 月发布的《网络安全法》中提出，即“公共通信和信息服务、能源、交通、水利、金融、公共服务、电子政务等重要行业和领域，以及其他一旦遭到破坏、丧失功能或者数据泄露，可能严重危害国家安全、国计民生、公共利益的关键信息基础设施”。此后，国家互联网信息办公室于 2017 年 8 月发布的《关键信息基础设施安全保护条例（征求意见稿）》、全国信息安全标准化技术委员会于 2020 年 7 月发布的国家标准文件《信息安全技术 关键信息基础设施边界确定方法（征求意见稿）》等文件也在不同程度上对“关键信息基础设施”提出了界定标准，但鉴于大多数规则仍在征求意见阶段，也缺乏明确的判断标准或实例，因此当前实践中对“关键信息基础设施”尚无明确的认定口径。

（四）重申支付机构/商业银行之间的支付业务应通过合法清算机构处理

根据《条例（征）》第 40 条，支付机构发起的支付机构之间、商业银行之间或者支付机构与商业银行之间的支付业务，应当通过**具有相应合法资质的清算机构**进行处理，支付机构不得直接或者变相开展清算业务。

实际上，早在 2016 年 4 月，人行等十四部委联合发布的《非银行支付机构风险专项整治工作实施方案》（银发〔2016〕112 号）中即已提出“支付机构开展跨行支付业务必须通过人民银行跨行清算系统或者具有合法资质的清算机构进行”，此后，通过“断直连”工作的推进，当前境内支付业务已实现支付机构/商业银行之间的支付业务通过合法清算机构处理。此次新规则再次对这一原则进行了重申，但留有疑问的是这一原则是否也适用于跨境支付业务，即支付机构在开展跨境外汇/人民币支付业务时，与境内外合作银行/支付机构之间是否也需要通过合法清算机构对接，方案具体如何落地，均仍有待后续明晰。

（五）要求支付机构报送支付信息等资料

《条例（征）》第 52 条规定，支付机构应当按规定向人行及其分支机构报送支付信息，经审计的经营数据报表、财务会计报告，统计数据，以及人行要求报送的与公司治理、业务运营相关的其他资料。其中对于“支付信息”的报送范围目前来看并不清晰，支付机构是否需要向人行进行全量报送、实时报送，有待进一步明确。

（六）无证开展支付业务可能涉及非法集资责任

《条例（征）》第 69 条规定，任何机构和个人未经批准擅自从事或者变相从事支付业务的，参照《防范和处置非法集资条例》有关规定予以处理。据此，未来无证开展支付业务将可能涉及非法集资的法律责任，但之前从司法审判的角度，非法集资责任需要具备一定的要件，而即使无证机构从事支付业务一般也很难完全符合该等要件，因此从合理性的角度出发，该等参照将如何进行可能有待《防范和处置非法集资条例》正式颁布后进一步观察。

三、引入反垄断监管相关措施

自 2020 年底以来，中共中央、国务院以及各金融监管机构均多次提及强化反垄断、反不正当竞争和防止资本无序扩张的问题。《条例（征）》是继 2020 年 11 月实施的《金融控股公司监督管理试行办法》后第二个明确提及反垄断的金融监管规定。《条例（征）》在支付机构不得开展不正当竞争、妨害市场公平竞争秩序

的原则下，在非银行支付领域建立了市场支配地位预警、市场支配地位认定、违反公平竞争要求监管以及实施垄断行为处罚四个层级的反垄断监管体系。

(一) 市场支配地位预警、市场支配地位的认定触发条件

1. 单个支付机构的市场支配地位预警及认定触发条件：

单个支付机构	市场支配地位预警措施触发条件：	在非银行支付服务市场的市场份额达到三分之一
	市场支配地位认定触发条件：	在全国电子支付市场的市场份额达到二分之一

2. 两个支付机构的市场支配地位预警及认定触发条件：

两个支付机构	市场支配地位预警措施触发条件：	在非银行支付服务市场的市场份额合计达到二分之一
	市场支配地位认定触发条件：	在全国电子支付市场的市场份额合计达到三分之二，但不包括占市场份额不足十分之一的支付机构

3. 三个支付机构的市场支配地位预警及认定触发条件：

三个支付机构	市场支配地位预警措施触发条件：	在非银行支付服务市场的市场份额合计达到五分之三
	市场支配地位认定触发条件：	在全国电子支付市场的市场份额合计达到四分之三，但不包括占市场份额不足十分之一的支付机构

(二) 相关市场的界定

“市场支配地位预警措施”与“市场支配地位认定”所用于计算市场份额占比的“分母”口径并不相同。“市场支配地位预警措施”所使用的分母是“非银行支付服务市场”，而“市场支配地位认定”所使用的分母是“全国电子支付市场”。《条例（征）》对两个分母的概念都没有进行明确界定。

参考人行发布的《2020 年第三季度支付体系运行总体情况》，其“电子支付”栏目下的数据显示，2020 年三季度，银行共处理电子支付业务 649.77 亿笔，金额 696.44 万亿元（该统计口径下的电子支付是指：客户通过网上银行、电话银行、手机银行、ATM、POS 和其他电子渠道，从结算类账户发起的账务变动类业务笔数和金额，包括网上支付、电话支付、移动支付、ATM 业务、POS 业务和其他电子支付等六种业务类型）。同期，非银行支付机构处理网络支付业务 2,345.00 亿笔，金额 78.96 万亿元（其统计口径为非银支付机构发起的涉及银行账户的网络支付业务量以及支付账户的网络支付业务量，不含红包类娱乐性产品的业务量以及实体商户条码支付业务）。

在反垄断监管领域，反垄断法对“相关市场”也有原则性的界定规则，且国务院反垄断委员会在《关于相关市场界定的指南》中阐明了一般性界定依据和方法。

（三）相关情形的认定及法律后果

- 市场支配地位预警措施触发条件满足的法律后果：**人行可以商请国务院反垄断执法机构（即国家市场监督管理总局，以下简称“**反垄断执法机构**”）对满足市场支配地位预警触发条件的支付机构采取约谈等措施进行预警。
- 市场支配地位的认定：**人行可以商请反垄断执法机构审查认定满足市场支配地位认定触发条件的非银行支付机构是否具有市场支配地位。
- 违反公平竞争要求的监管措施：**若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，人行可以向反垄断执法机构建议采取（1）停止滥用市场支配地位行为，（2）停止实施集中，（3）按照支付业务类型拆分支付机构等措施。虽然前述规定在《条例（征）》中的小标题为“市场支配地位监管措施”，但该条款的文义本身较为模糊，前述监管措施的触发应以认定支付机构具有市场支配地位为前提这一点，需要更加明确。
- 垄断行为法律责任：**支付机构实施垄断行为的，由反垄断执法机构会同人行依据有关法律法规进行处罚。

（四）《条例（征）》与反垄断法的适用关系

《条例（征）》主要为人民银行应对行业内潜在的垄断风险，有效配合反垄断执法机关的执法，提供了行为指引。垄断行为在行政执法层面，仍然应当由反垄断执法机关依据反垄断法处理。

四、整合更新准入及重大事项等的监管

基于《2号令》和《2号令实施细则》订立的监管基础，《条例（征）》结合支付市场近年来的发展创新，整合并更新了对相关事项的监管要求，其中较为颠覆性的更新系将支付机构纳入了“先证后照”的准入监管体系，未来新设支付机构或将经历筹建和开业两个阶段方能正式运营。此外，《条例（征）》亦提高了支付机构的准入门槛，拓宽了人行对支付机构变更审批的事项范围，强化了对支付机构股东资格、入股资金、股东变更、股东责任等穿透式、多方位监管，加大了对支付机构及其控股股东、实际控制人违规行为的处罚力度。

我们同时注意到，新规中的部分事前备案要求与人行于2020年8月7日公布的《支付机构重大事项报告管理办法（征求意见稿）》（以下称“《**重大事项报告管理办法（征）**》”）相互呼应，截至本文发布之日，人行尚未就《重大事项报告管理办法（征）》颁布正式稿。建议支付机构密切关注人行的后续规定，提前梳理公司内部流程以配合相关事项审批、报告、备案制度的施行。

监管要求的重点整合和更新请参见下表：

	《2号令》和《2号令实施细则》	《重大事项报告管理办法（征）》	《条例（征）》
注册资本最低限额	全国范围内从事支付业务的：1亿元人民币（实缴货币资本）；在省（自治区、直辖市）范围内从事支付业务的：	/	1亿元人民币（实缴资本，股东以自有资金出资）。 人行将分别确定从事储值账户运营业务和支付交易处理

	《2号令》和《2号令实施细则》	《重大事项报告管理办法(征)》	《条例(征)》
	3千万元人民币(实缴货币资本)。 实缴货币资本与客户备付金日均余额的比例,不得低于10%。		业务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。
股东资质要求	将出资人划分为主要出资人和其他出资人(其中,主要出资人为有实际控制权的出资人和持有10%以上股权的出资人),并仅对主要出资人有资质要求(《2号令》第10条)。	/	划分为非主要股东、主要股东、控股股东、实际控制人和最终受益人,并分别明确了对上述主体的相关资质要求和禁止性规定(《条例(征)》第10至13条)。
股权质押限制	无	支付机构及其实际控制人、主要出资人拟抵押、质押、托管或者变相抵押、质押支付机构股权或者超过净资产10%的重要资产的,应当于实施或者生效前至少5个工作日向所在地人行分支机构进行报告。	支付机构的股东拟质押支付机构股权的,应当在质押前向人行备案,质押的股权不得超过该股东所持有股权总数的50%。
同一持股/控制限制	无	/	同一法人不得持有两个及以上支付机构10%以上股权。 同一实际控制人不得控制两个及以上支付机构。
分公司设立要求	支付机构的分公司从事支付业务的,支付机构及其分公司应当分别到所在地人行分支机构备案。	支付机构拟在境外投资设立分支机构或者控股附属机构开展支付业务的,应当于实施或者生效前至少30个自然日向所在地人行分支机构进行报告。	支付机构拟在住所地以外的省、自治区、直辖市从事支付业务且涉及实体特约商户的,应当设立分公司。 支付机构拟设立分公司的,应当在开展业务前向拟设立分公司住所地人行分支机构备案。
变更审批事项范围	支付机构变更下列事项之一的,应当报人行同意: (1)变更公司名称、注册资本或组织形式; (2)变更主要出资人; (3)合并或分立;	/	支付机构变更以下事项,均将受限于人行或其分支机构批准: (1)变更公司名称、注册资本、业务范围、住所、章程或者组织形式;

	《2号令》和《2号令实施细则》	《重大事项报告管理办法(征)》	《条例(征)》
	(4) 调整业务类型或改变业务覆盖范围。		(2) 变更公司股权结构、实际控制人或者最终受益人； (3) 进行合并或者分立； (4) 变更董事、监事或者高级管理人员。
创新业务事前备案	无 (根据《中国人民银行关于规范支付创新业务的通知》，非银行支付机构提供支付创新产品或者服务、与境外机构合作开展跨境支付业务、与其他机构开展重大业务合作的，应当于业务开展前30日书面报告中国人民银行及其分支机构)。	支付机构提供支付创新产品或者服务、与境外机构合作开展跨境支付业务、与其他机构开展重大业务合作的，应当于实施或者生效前至少30个自然日向所在地人行分支机构进行报告。	支付机构开展的创新业务涉及用户资金安全和信息安全的，应在业务开展前向人行或其分支机构备案。
重大事项事前备案	无	将重大事项分为事前报告事项和一类、二类事后报告事项，分别明确了报告时限要求。 除本列其他部分已提及的报告事项，支付机构及其主要股东、实际控制人需要相应向人行分支机构进行报告的部分事项还包括：(1) 支付机构拟首次公开发行或者增发股票的、支付机构主要出资人或者实际控制人拟首次公开发行股票的； (2) 支付机构累计对外提供的有效担保超过净资产30%的；(3) 支付机构对外投资超过净资产5%的等。	支付机构及其主要股东、实际控制人拟实施的境外投资等重大事项可能导致经营方针发生重大调整或者对公司经营发展、支付业务稳定性和连续性、用户合法权益产生重大影响的，应当在相关事项实施前向人行或其分支机构备案。
支付保障基金	无 (参考2020年版《非银行支付机构客户备付金存管办法(征求意见稿)》，非银行支付机构应当计提行业保障基金，用于弥补客户备付金特	/	支付机构应当缴纳支付保障基金，用于化解和处置支付机构风险。 (人行于2020年10月13日发布了《非银行支付机构行业保障基金管理办法(征求意见

	《2号令》和《2号令实施细则》	《重大事项报告管理办法（征）》	《条例（征）》
	定损失以及中国人民银行规定的其他用途。 行业保障基金管理办法由中国人民银行另行制定）。		稿)》，截止本文发布之日，尚未颁布正式稿)。

五、结语

《条例（征）》的出台一定意义上颠覆了现行监管体系下对于非银支付行业的划分规则，对于目前市场中已有的各类业务形态以及未来可能出现的新业务形态均有着更高的包容度和适配性。而从具体的监管要求来看，《条例（征）》并未本质性地改变当前监管机关对于支付机构的关注重点，整体的监管思路仍继续沿用。

值得注意的是，《条例（征）》第74条设定了1年的过渡期安排，但对于新规适用前后具体如何衔接的问题，目前的过渡期安排稍显简略。此外，新规中还有较多模糊性规定留待进一步细化，例如《条例（征）》中提出“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规则”、“支付账户业务的具体规则”等核心事项均将由人行另行规定。因此，我们认为本次新规中尚有较多事项和细节有待后续继续打磨与明确，最终会以何种形式正式落地，尚有待进一步观察。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

宛俊

电话： +86 21 6080 0995

Email: jun.wan@hankunlaw.com

朱俊

电话： +86 10 8525 4690

Email: jun.zhu@hankunlaw.com

权威

电话： +86 21 6080 0946

Email: wei.quan@hankunlaw.com