

聊聊金融科技的 2021（一） — 第三方支付篇

作者：权威 | 李云洲 | 李焯 | 李路路

当圣诞色的饰物逐渐爬上商家的窗沿，悠长的平安夜颂歌开始在空气中回荡，不知不觉间 2021 年也走到了它的尾声。

回顾这一年，疫情的阴霾仍然笼罩在人类社会的上空，大国博弈与逆全球化继续扮演着世界经济发展的暗线，如何“因时而变”、“危中取机”仍将是全行业都需要思考和探索的课题。再看金融科技赛道，“严监管”、“保稳定”的大势依旧，“精细化合规”、“牌照边界”以及“数据安全”等合规话题在这一年里带来了又一轮足以翻覆行业格局的大洗牌，行业的胜负手也在监管环境的变幻中逐渐浮现出来。

在魔幻依旧的 2021 即将与我们作别之际，我们和您一起聊聊过去这一年，厘清脉络、把握方向。在 2022 年新年钟声敲响时，让我们一同更好地出发。

在《非金融机构支付服务管理办法》颁布施行的十年间，我国支付行业伴随着移动互联网和金融科技的高速发展已跃居世界领先水平。在 2021 年中，很高兴能够看到在经历了诸多的监管变化和动荡后整个行业仍然继续向着健康、稳定的方向发展，同时我们也观察到监管机关仍在为设定行业的合规边界而做着不懈努力。

在本篇中，我们将与您一起聊聊监管、聊聊市场、聊聊未来，一同回顾支付行业所走过的 2021 年。

一、看监管-重塑规则、回归本源、深度规范收单业务

（一）1月 — 《非银行支付机构条例（征求意见稿）》公开征求意见

2021 年 1 月 20 日，中国人民银行就新规《非银行支付机构条例（征求意见稿）》公开征求意见，对已施行 10 年有余的《非金融机构支付服务管理办法》进行了系统性的修订和更新。近年来，支付服务市场快速发展，创新层出不穷，风险复杂多变。为适应市场发展、对外开放和强化监管，需要提升支付机构监管法律层级，进一步规范支付机构合规经营。

新规征求意见稿基于功能监管的理念，对支付机构的牌照划分逻辑进行重塑，不再采用基于“技术”和“介质”的分类标准将整体业态分为“网络支付”、“预付卡发行与受理”及“银行卡收单”三类，而是按照业务实质确定支付业务新的分类方式，即“储值账户运营”及“支付交易处理”两类，进一步强调了支付机构小额便民的服务理念。此外，新规征求意见稿也引入了反垄断监管相关措施，提出建立市场支配地位预警及认定等反垄断监管体系。总体而言，新规征求意见稿对于当前市场上已有的

各类业务形态以及未来可能出现的新业态，将具有更高的包容性和更明确的适配性。

（二）4月 — 金融管理部门开展联合约谈，“回归支付本源”成为支付行业监管主线

继2020年底中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会等金融管理部门联合约谈某互联网平台之后，金融管理部门在2021年再次针对多家互联网平台开展联合约谈，提出“回归支付本源”的核心整改要求，并强调纠正支付业务不正当竞争行为，在支付方式上给消费者更多选择权，断开支付工具和其他金融产品的不当连接，严控非银行支付账户向对公领域扩张，提高交易透明度。

实际上，小额、便民始终是支付机构的定位，2015年颁布的《非银行支付机构网络支付业务管理办法》（中国人民银行公告（2015）第43号）即已提出“支付机构应当遵循主要服务电子商务发展和社会提供小额、快捷、便民小微支付服务的宗旨”。2021年，“回归支付本源”再次成为贯穿整个支付行业的监管主线，前述新规《非银行支付机构条例（征求意见稿）》以及下文中将提及的各份监管文件，实质上均围绕“回归本源”的核心思路展开。

（三）4月 — 代收业务监管要求正式明确

2021年4月26日，《中国人民银行关于规范代收业务的通知》（银发〔2020〕248号）正式实施，进一步规范代收/免密类业务的展业合规边界。新规明确，所谓“代收业务”是指经付款人同意，收款人委托“代收机构”按照约定的频率、额度等条件，从“付款人开户机构”扣划付款人账户资金给收款人，且“付款人开户机构”不再与付款人逐笔进行交易确认的支付业务，适用于收款人固定，付款频率或者额度等条件事先约定且相对固定的特定场景，常见的例如水、电、煤等便民服务缴费、政府服务税费缴纳、通讯服务费缴费等，即属于相对典型的代收业务。

基于保障用户资金安全、提升服务便捷性的原则，该通知规定了“付款人开户机构”及“代收机构”的相应权责，例如“付款人开户机构”应当事先或者在为付款人办理首笔代收业务时取得付款人的授权，并在交易过程中对授权事项进行逐笔验证；“代收机构”应当与收款人签订代收业务协议，并在业务处理过程中逐笔确认代收业务协议约定事项以及收款人与付款人的授权状态。此外，该规定基于不同的授权方式（“两两模式”及“三方模式”），明确了可以开展代收业务的具体场景，对于当前市场中存在的“类代收”业务的合规性带来了较大挑战。

（四）10月 — 支付受理终端监管进一步趋严

2021年10月12日，《中国人民银行关于加强支付受理终端及相关业务管理的通知》（银发〔2021〕259号）正式发布，并将于2022年3月1日起施行，根据市场现状全面升级和适配了针对受理终端的监管要求。

在支付交易中，支付受理终端涉及支付信息的读取、采集和支付指令的生成，其安全性和合规性对保障消费者合法权益、维护收单市场秩序具有重要意义。近年来，中国人民银行已通过《中国人民银行关于强化银行卡受理终端安全管理的通知》（银发〔2017〕21号）等多份文件明确了支付受理终端相关业务管理要求，但随着支付业务的发展和市场环境的变化，支付受理终端及相关业务风险隐患正在逐步暴露，被用于违规用途的情形亦时有发生。

因此，在此前规定的基础上，新规对支付受理终端的监管要求进行了整合并提出了更为系统性的监管要求。银行卡受理终端实行全生命周期和“一机一号一户五要素”管理方式，继续秉承“谁的终端谁负责”、“谁的网络谁负责”原则；条码支付受理终端则分为普通受理终端和辅助受理终端进行分类管理，其中普通受理终端执行与银行卡受理终端相同的监管要求，辅助受理终端（如扫码枪或盒子、显码

设备、静态码牌等)实行“四要素”管理方式。同时,该通知进一步强调了特约商户实名制管理要求,继续秉承“谁的商户谁负责”原则,将收单机构作为特约商户管理的第一责任主体。

(五) 全年 — 支付机构监管规范不断完善

除前述重大新规外,2021年度内亦有其他多部对行业具有重要指导意义的规范性文件出台。2021年3月1日,《非银行支付机构客户备付金存管办法》(中国人民银行令(2021)第1号)正式施行,该办法适配现行客户备付金监管体系,并取代此前于2013年颁布的《支付机构客户备付金存管办法》(中国人民银行公告(2013)第6号公布)。此外,中国人民银行于2021年7月23日发布《非银行支付机构重大事项报告管理办法》(银发(2021)198号),于2021年4月15日发布《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》(中国人民银行令(2021)第3号),进一步完善了支付机构在重大事项报告及反洗钱领域的监管要求。

(六) 全年 — 行政处罚持续保持高压态势

2021年,支付行业监管及处罚继续保持严字当头,有超过40家支付机构受到了行政处罚,最大罚没总金额超过6,000万元。处罚事由主要涉及未落实特约商户管理相关规定、未按规定进行收单结算账户管理、未按规定履行客户身份识别义务、未按规定真实完整地发送交易信息等相对传统的处罚事由,但同时也进一步出现了违规为金融机构开立支付账户等在过往年份相对罕见的处罚事由。

二、看市场：牌照市场活跃、互联互通加速推进

(一) 支付牌照市场活跃

2021年,有多家机构通过收购等方式进入第三方支付市场,某大型科技公司及大型旅游中介平台均在本年度内通过收购方式完成了支付牌照的布局。此外,某领先国际支付机构继2020年投资境内支付牌照后,又于2021年1月完成了对标的公司其余股权的收购,正式实现对支付牌照的全资控股,该牌照也成为了我国目前唯一一张纯外资的网络支付牌照。

2021年5月及8月,中国人民银行公布了两批支付业务许可证续展结果,分别有24家及10家支付机构的支付业务许可证得以顺利续展。此外,2021年也有部分支付机构中止牌照续展,或终止了支付业务。

(二) 支付领域互联互通加速推进

早在2019年8月,中国人民银行即在《金融科技(FinTech)发展规划(2019—2021年)》中提出“推动条码支付互联互通,研究制定条码支付互联互通技术标准,统一条码支付编码规则、构建条码支付互联互通技术体系,打通条码支付服务壁垒,实现不同APP和商户条码标识互认互扫。”此后,中国支付清算协会也于2020年1月发布《人脸识别线下支付行业自律公约(试行)》,提出刷脸支付受理终端应支持刷脸支付业务互联互通,促进产业可持续发展。

2021年,支付领域互联互通迎来多项成果落地。最新消息显示,2021年8月,部分头部企业已完成接入银联云闪付的技术研发,逐步开放线上支付场景,并在线下方面与中国银联在2020年开始基于条码互联互通业务展开密切沟通和探索,目前包括在北京、天津、广州、深圳、成都等全国多个城市已实现收款码扫码互认,并计划2022年3月覆盖全国所有城市。同时,部分头部企业也携手银联共同推动完成了超过20家银行和机构的开放合作,支持云闪付APP及各银行、机构APP扫描收款码的支付功能。

（三）支付手续费降费工作如期落实

根据国务院关于降低小微企业支付手续费工作部署，中国人民银行等四部委于 2021 年 6 月下发《关于降低小微企业和个体工商户支付手续费的通知》（银发〔2021〕169 号），并于 2021 年 9 月 30 日起施行。面向小微企业、个体工商户等小微主体的降费项目包括银行账户服务费、转账汇款手续费、电子银行服务费、支付账户服务收费等四大类 10 小项。根据 111 家商业银行和 92 家支付机构反馈，相关工作可如期落实。

（四）反电信诈骗力度加码

2020 年 10 月份以来，国家开展了打击出租、出借、出售银行卡、电话卡的“断卡”专项行动，中国人民银行等五部委联合发布了《关于依法严厉打击惩戒治理非法买卖电话卡银行卡违法犯罪活动的通告》，要求银行业金融机构、支付机构按照“谁开卡、谁负责”的原则落实主体责任，强化风险防控。2021 年，监管部门持续依法打击电信网络诈骗违法犯罪行为，多家银行也纷纷加强对个人账户的管理力度，对异常账户进行清理，部分长期没有发生交易且没有资金的“睡眠”账户以及同一客户名下的超量账户将被进行注销处理。2021 年 10 月，国务院打击治理电信网络新型违法犯罪工作部际联席会议办公室召开全国“断卡”行动推进会，总结工作成效，对打击整治非法开办贩卖电话卡、银行卡违法犯罪工作进行再部署、再推动。

此外，《反电信网络诈骗法（草案）》经第十三届全国人大常委会第三十一次会议审议，于 2021 年 10 月面向社会公开征求意见。草案将原先金融、通信、互联网等领域较为分散的反电信网络诈骗相关规定及政策文件上升为法律规定，完善了金融账户管理、涉诈异常情形监测、识别和处置等，在法律层面建立涉案资金紧急止付、快速冻结和资金返还制度，并明确法律责任，加大惩处力度。

（五）聚合支付市场参与主体进一步扩大

随着支付行业的快速发展，多样化的用户支付方式促使商户对“聚合”收款能力的需求更高，聚合支付服务在 2021 年内也获得了高速发展的机会。2020 年 8 月，中国支付清算协会发布《收单外包服务机构备案管理办法（试行）》（中支协发〔2020〕119 号），包括聚合支付在内的收单外包服务开启备案制。截至 2021 年 12 月，已有超过 1 万家机构完成了收单外包服务机构备案，其中聚合支付技术服务商备案机构已超过 300 家，聚合支付市场参与主体进一步扩大。

（六）粤港澳大湾区移动支付加速成型

在境内移动支付市场发展渐趋成熟的背景下，跨境支付正在逐渐成为移动支付的新蓝海。2019 年 2 月，中共中央、国务院发布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》即已明确提出“共同推动大湾区电子支付系统互联互通”。到 2021 年，粤港澳大湾区移动支付加速成型，已有多家机构为香港用户提供本地钱包服务，香港用户可以通过香港钱包在粤港澳大湾区消费，覆盖交通出行、餐饮购物、日常消费、生活服务等多个场景。

三、看未来：小额便民、回归本源、互联互通

回顾 2021 年，“小额便民”、“回归支付本源”、“规范收单”、“反洗钱反电诈”无疑是本年度内最为重要的合规关键词。以此为出发点，我们认为 2022 年度内支付行业的监管导向将主要呈现如下趋势：

- **服务个人、服务小微：**伴随着 2021 年多项新规的出台及监管活动的开展，支付机构专注于个人及小微支付服务的行业定位已经十分明确。为个人用户提供优质便捷的支付服务，为小微商户提供安

全高效的收单服务仍将长期是支付机构的主战场，而围绕大 B 端用户设计和开展的业务模式则较难维持长期的生命力。

- **回归本源、做好支付：**“回归支付本源”的监管要求体现的是 2021 年间监管机关对于“金融牌照边界”的关注和思考。防范科技与金融的过度链接，防范跨金融行业的风险传染是当前监管机关最为关切的合规要点。在这一政策环境下，优化支付体验、丰富支付场景、提升支付安全应当是当前监管环境下支付机构应当优先发力的业务重点，而“支付流量变现”、“支付数据变现”、“叠加金融产品、创新金融产品”的业务思路在当前监管环境下相对而言将面临更大的监管阻力和不确定性。
- **互联互通或成开启行业新格局的钥匙：**短期来看，互联互通无疑将为银行业金融机构以及中小型支付机构再次入局线下收单市场提供更为平等的竞争机会和巨大的后发优势。支付行业的现有格局一定程度上将被改变。中长期来看，互联互通的推行将进一步促使支付机构将业务重点聚焦在专项业务体验及业务安全的提升，而非对市场和渠道的争夺。对于聚合支付行业，互联互通是否将对行业的生存逻辑造成影响目前尚且无法下定论，能否在互联互通的大趋势中找到自己的生存土壤也将是聚合支付从业机构需要共同面对和探索的话题。

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：

权威

电话： +86 21 6080 0946

Email: wei.quan@hankunlaw.com