

非银支付新规出 400万亿元市场如何演变

时隔近三年,关于非银支付机构监管的首部行政法规终于面世。

近日,国务院正式发布《非银行支付机构监督管理条例》(下称《条例》),将自2024年5月1日起施行。2021年1月,中国人民银行(下称“央行”)曾下发《非银行支付机构条例(征求意见稿)》(下称“征求意见稿”)。《条例》共六章六十条,涵盖准入门槛、业务规则、用户权益保障、处罚办法等内容。

其中,根据能否接收付款人预付资金,《条例》将支付业务重新划分为储值账户运营与支付交易处理两类。司法部、央行负责人表示,此举将有利于防范监管空白,同时避免监管套利。此外,征求意见稿中关于反垄断的部分内容被删减,亦受到市场关注。

数据显示,当前,非银行支付机构年交易量超1万亿笔、金额近400万亿元,分别占全国电子支付业务总量的约八成和一成。



非银行支付规模巨大

支付业务具体分类未来将进一步细化明确。

司法部、央行负责人表示,非银行支付业务在小额、便民支付领域发挥了重要作用,同时,一些支付机构违规经营的现象也时有发生。在此背景下,相关部门出台《条例》,将监管实践中行之有效的制度上升为行政法规,进一步夯实支付机构规范健康发展法治基础。

中国支付清算协会认为,《条例》作为非银行支付业务健康可持续发展的“基本法”,主要有三大要义:一是从法规上明确了支付机构在支付体系中的定位,即小额便民;二是鼓励支付机构与银行合作为单位客户提供支付服务;三是对用户权益保护作了更严格的规定,注重防范和化解支付风险。

“《条例》的出台,进一步完善了支付领域监管的顶层设计,提升了支付机构监管法律层级,更全面、系统地规定了支付领域重大事项的管理和处置,有助于持续推动支付清算服务高质量发展。”中国支付清算协会称。

对于《条例》将给行业及机构带来的影响,多位分析人士表示,当前不少规定还有待具体的实施细则出炉,后续影响仍有待进一步评估。

央行表示,下一步将制定《条例》实施细则,抓紧完善相关配套文件,支付业务具体分类方式、新旧业务类型衔接过渡规定等未来将进一步细化明确。

调整反垄断内容

与2021年年初下发的征求意见稿相比,《条例》存在不少变化。

在招联首席研究员董希淼看来,最大的变化是关于反垄断或不正当竞争的相关条文都被删除,仅剩第四十二条的原则性要求。

第四十二条规定,“非银行支付机构不得实施垄断或者不正当竞争行为,妨害市场公平竞争秩序。中国人民银行在履行职责中发现非银行支付机构涉嫌垄断或者不正当竞争行为的,应当将相关线索移送有关执法部门,并配合其进行查处”。

在此前的征求意见稿中,曾对支付机构市场支配地位预警措施、市场支配地位情形认定、市场支配地位监管措施等更详细的内容作出规定。

例如,当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,或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时,可能触及监管部门的“预警线”。

彼时,公认的两大支付机构——微信支付和支付宝会否构成垄断,成为各方关注的重点。围绕征求意见稿的认定标准,业内人士讨论颇为热烈。

对于《条例》此番调整,博通咨询金融业资深分析师王蓬博认为,

“结合此前政策上对平台经济的认可以及相关行业巨头的整改结束,符合外界的政策预期”。

“下一步,重点工作是推进支付领域互联互通。”董希淼认为,真正的互联互通,是所有支付机构、支付工具特别是大型平台开放支付接口,真正面向所有支付机构、支付工具,严禁排他性、歧视性支付协议。从这个意义上讲,支付领域互联互通还有很长一段路要走,任重道远。

另一个比较受关注的调整是对支付机构主要股东、实际控制人的要求。

王蓬博表示,相对于征求意见稿,《条例》中大幅删减了对非银行支付机构控股股东、实际控制人的要求。例如“主要股东和控股股东应当为治理结构良好,股权结构和组织架构清晰,股东、最终受益人结构透明的有限责任公司或者股份有限公司”等内容被删除。

“作出改变的原因除了考虑处罚可行性,不至于和其他监管单位重复处罚之外,还可能参考了支付机构的意见,考虑到不同金融机构不同类别股东的定义均存在一定差异,希望股权转让等方面更符合市场自然经营规律,毕竟支付行业已经属于产业链稳定的行业。”王蓬博称。

重新分类消除监管空白

正式发布的《条例》中,对支付业务的重新分类是一大亮点。

2010年以来,《非金融机构支付服务管理办法》按照交易渠道和受理终端,将支付业务分为网络支付、银行卡收单和预付卡业务等三类。而随着技术创新和业务发展,出现了条码支付、刷脸支付等新兴方式,现有分类方式不能很好地满足市场发展和监管需要。

由此,根据能否接收付款人预付资金,《条例》将支付业务重新划分为储值账户运营与支付交易处理两类。

根据《条例》第十五条,“非银行支付业务根据能否接收付款人预付资金,分为储值账户运营和支付交易处理两种类型,但是单用预付卡业务不属于本条例规定的支付业务。储值账户运营业务和支付交易处理业务的具体分类方式和监督管理规则由中国人民银行制定”。

司法部、央行负责人在答记者问中称,这一调整结合多年监管实践,借鉴其他国家和地区支付业务分类经验,坚持了功能监管理念。

前述负责人表示,新的分类方式有两大特点:

一是具有良好的扩展性,有利于防范监管空白。新的分类方式下,无论支付业务外在表现形式如何,均可按照业务实质进行归类和管理,能较好地适应行业发展变化,将各种新型支付渠道、支付方式归入两大基本业务类型。

二是避免监管套利,有利于促进公平竞争。新的分类方式基于业务实质和风险特征,穿透支付业务表面形态,有利于统一资本等准入条件和业务规则要求,消除监管洼地,形成公平的制度环境。

而对新旧分类方式的过渡问题,央行近期将研究制定实施细则,做好新业务类型与原有分类方式的衔接,推动平稳过渡。

“此前支付机构,特别是线上支付机构比较关心的支付账户是否被限制在自然人(含个体工商户)范围内,此次《条例》中并没有明确指出。”王蓬博表示,但《条例》鼓励支付机构与银行合作为单位客户提供支付服务,给支付机构开展企业账户服务留出了空间。

“关于跨境支付的内容也很重要,”王蓬博补充道,“《条例》第二条再次重申跨境支付从业必须持有国内支付牌照。现有跨境支付典型合作模式中,境外无国内牌照的支付机构,虽然仅提供纯境外层面的付款和收单服务,但核心商户信息由谁掌控依然需要分清,新规或颠覆现有‘助支’模式。”

此外,王蓬博还提醒,《条例》明确了支付机构的小额、便民定位,这可能会影响到后续细则的制定。(财经)