

# 网络支付新规的效应

杨 涛

在经过多轮征求意见之后，2015年12月28日，中国人民银行公布了《非银行支付机构网络支付业务管理办法》(以下简称《办法》)。《办法》通过在支付效率与安全目标之间进一步寻求平衡，将会促使重要性渐增、却又问题凸显的第三方支付市场，逐步走上“良币驱逐劣币”的健康发展轨道。

《办法》出台过程以及引起的热议，既体现了第三方支付机构的网络支付业务已经与公众日常生活息息相关，也反映出央行在政策制定中更加重视多方利益协调的公共选择过程。笔者认为，与此前版本相比，《办法》体现出五个方面的政策特色与监管创新。

一是对支付便利与支付安全的平衡点把握更加准确。与银行相比，支付机构给消费者带来的服务理应更加有效、及时和便利，但由于许多创新走到了监管前面，也在部分环节引发潜在风险，因此如何处理好效率与风险的“跷跷板”成为重中之重。对此，《办法》一方面围绕业务关系相对复杂的银行卡快捷支付，既设定了底线原则，又给予保障便利的、责权相称的弹性政策空间；另一方面针对基于支付账户余额的支付活动，按照实名程度从原有两类扩为三类，赋予不同的功能，并列出了相应的业务“负面清单”。客观来看，《办法》已在规范前提下，尽可能降低对消费者支付便利的影响。

二是结合行业发展现状，充分落实了分层监管的基本原则。《办法》把支付机构分为三类进行差异化监管。对于评定为较高类别且实名制落实较好的支付机构，在客户身份验证方式、支付账户



转账功能、支付账户单日交易限额、银行卡快捷支付验证方式、个人卖家管理等方面，都提升了监管弹性和灵活性。如在支付账户的实名认证中，允许评定为较高类别的支付机构运用各种安全、合法的技术手段，更加灵活地制定其他有效的身份核实方法，经央行评估认可后予以采用。

三是支付账户实名制与身份验证成为监管“抓手”。无论是央行刚出台的个人银行账户相关规定，还是《办法》，其监管着力点都是在适应电子支付创新趋势的同时，牢牢把握个人实名制这个掌控风险的“牛鼻子”。在现代金融体系中，账户作为反映资金流动和沉淀的基本单位，既是最重要的金融“交通工具”，也可能成为容纳个体违规行为与金融风险的“黑箱”。对此，实名制实际上一方面有利于事先约束风险萌芽、提高风险预警和可控性，另一方面有助于事后风险追溯，从而使得金融安全与归责变得更易操作和具有震慑力。在

《办法》与身份验证有关的各部分内容中，都体现了这种“以人为本”的电子支付监管思路转型。

四是强调了风险量化与信息披露的重要性。零售支付市场监管的核心目标之一就是控制风险。过去对于第三方支付市场，究竟应如何判断系统性风险与非系统性风险的类型，如何让公众准确了解现有风险状况，都缺乏相应原则与外部监管约束。《办法》要求支付机构于每年1月31日前，将前一年度发生的各类客户投诉处理、风险事件及处理的情况对外公布，就体现了这种把支付风险从模糊化到具体化的制度尝试。同时，有效的信息披露既是消除矛盾、纠纷与误读的重要途径，也是一切违规行为的“天敌”，这也贯穿在《办法》精神中。

五是提出了支付消费者保护与教育的诸多新理念。在金融创新不断加快、金融要素日渐复杂的背景下，金融消费者权益保护成为监管与行业自律的工作重

心，也是各国金融监管规则完善的依托主线。作为影响经济社会稳定的重要金融基础设施，零售支付服务中的消费者保护同样不容忽视。《办法》对于客户的资金安全、信息安全、业务知情权、消费选择权等都进行了归纳和阐释，这也有助于落实国务院办公厅《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》。此外，消费者保护也与良好的支付文化建设密切相关。《办法》不仅对容易引起误读的一些专业性概念进行了解读，而且促使支付机构更好地履行职责，向客户宣传专业知识与风险认识，从而努力构建各方共赢的行业环境。

当然，《办法》仅仅是我国支付市场改革过渡期的合理政策选择。从长远来看，在推动外部条件完善和促使过渡期缩短的同时，现有监管模式也有进一步优化空间。

首先，应深入理解分层监管的双重含义。《办法》对于分层监管思路的落实，旨在围绕当前第三方支付市场的“乱象频发”，创造一套“奖优罚劣”的机制，使得行业“门槛”与“底线”有所提升，给行业领先和健康运营者减轻创新“负担”，而业务创新不足、内部管理低效、敢于违规与套利的从业者，则会在规范竞争中逐渐被“挤出”市场。而分层监管的另一面，则是确定日常监管的“天花板”，即将来还需考虑到，行业领先机构如具有系统重要性，则需适用其他差异化原则，从而使其承担的责任“有增有减”。

其次，需持续优化央行的综合监管能力。《办法》中一方面给予了行业领先机构以更大的业务创新空间，另一方面由于设定了许多弹性监管的特殊场景，也使央行承担了更复杂的监管职责。正如习近平总书记在《关于制定“十三五”规划建议的说明》中所指出的，要“统筹监管重要金融基础设施”“维护金融基础设施稳健高效运行”。对此，一是需高度重视支付行业监管在整个金融监管体系中的特殊性，

并且适应金融业态与基础设施融合的大趋势，建议由央行牵头组建“国家支付体系发展战略协调小组”，统筹包括零售支付在内的现代金融市场基础设施发展路径，加强各部门的监管协调与配合。可资借鉴的是，即便美联储也在2015年初的报告中指出“尽管美国支付体系创新层出不穷，但协调不力导致碎片化现象产生，阻碍了普遍性的实现，并造成混乱”。二是加快研究和制定支付清算体系的上位法建设。因为现有规则大量属于行政法规、国务院文件和部门规章，总体上法律层级比较低，有些基础规则相对滞后，已经难以适应现代支付体系的发展需求。三是强化监管部门的职能与人员配置，拓展央行分支机构的现场监管模式，充分利用大数据和信息技术来解决监管中的信息不对称等难题。四是充分利用支付清算协会的自律机制和市场第三方评估的综合风险约束机制，更客观和有效地促进行业风险的精准定位与量化，并在支付机构自身与宏观审慎之间构建“第三道防火墙”。

再次，随着零售支付工具创新变得日新月异，业界急需有效的支付技术规则与行业标准。《办法》也指出“网络支付相关系统设施和技术，应当持续符合国家、金融行业标准和相关信息安全管理要求；如未符合相关标准和要求，或者尚未形成国家、金融行业标准，应当无条件全额承担客户直接风险损失的先行赔付责任”。由此看，在各种令人“脑洞大开”的支付产品背后，需要找出电子支付创新的内在特征，推动各方共同建设更具稳定性和持续性的技术规则标准，从而既从技术上使风险可控，也能争取在全球支付竞争中掌握话语权。

此外，使加强支付理论与推进政策“落地”相结合。在加快《办法》落实的过程中，还需要直面快速演变的现代电子支付市场，充分借鉴美联储、欧央行等的相关监管经验，加快推动支付

领域的理论研究、行业调研与沟通。因为越来越多的支付创新开始突破原有研究范畴，如《办法》指出“对于目前常见的持手机到线下进行的条码支付、HCE等需要付款人电子设备与受理设备进行交互的业务”，不纳入《办法》管理，因为“目前仍处于研究和探索阶段”。伴随人民币国际化与金融市场“双向开放”推进，未来的跨境支付服务与监管将变得更加复杂，这也给理论与政策研究带来新的挑战。

最后，应致力于构造一个更好的“现代电子支付生态体系”。支付过去是金融体系的“道路、桥梁和高速公路”，现在更是成为其“海运、空运乃至航天设施”。以欧美为例，目前越来越重视支付体系服务的效率、实时性，并且把电子支付逐渐作为一个产业予以推动，并且有相应的顶层战略设计。由于支付服务在我国经济金融运行中的深度、广度空前扩展，未来必将成为“不断做大的蛋糕”，因此需要引导各方逐渐跳出过去的“恶性竞争”思维，走向合作共赢、良性竞争的新轨道，这就需要围绕全球电子支付的变革前景，着力打造一个利益、要素与资源共享，风险与责任共担的新型支付生态体系，推动国家层面的零售支付产业化发展，也使更多的经济主体和个人享受到支付创新的好处，从而践行党的十八届五中全会提出的“共享”主题词。

作者系中国社会科学院金融研究所支付清算研究中心主任、研究员

(责任编辑 孙芙蓉)