中银研究

经济金融热点快评

中国银行 BANK OF CHINA 研究院 2021 年 1 月 25 日 2021 年第 7 期（总第 443 期）

非银支付机构备付金监管再升级，“三足鼎立”监督体系初形成

2021 年 1 月 22 日，中国人民银行发布非银行支付机构客户备付金存管办法》（以下简称《办法》），进一步明确了非银支付机构客户备付金的账户管理、使用与划转、监督管理及违规处罚条款，规范了备付金的集中存管业务，强化客户备付金监管，保障客户备付金安全，促进支付行业健康有序发展。《通知》自 2021 年 3 月 1 日起正式施行，主要有以下关注点：

第一，《办法》明确了人民银行对非银支付机构客户备付金的全额接管权。2013 年《支付机构客户备付金存管办法》规定支付机构客户备付金必须全额缴存至支付机构在备付金银行开立的备付金专用存款账户，只设立备付金专用存款账户，2021 年《办法》明确了人民银行的接管权，客户备付金应当直接全额交存至人民银行或者符合要求的商业银行，分别设立备付金集中存管账户和预付卡备付金专用存款账户。备付金是非银支付机构的重要风险敞口，多家支付机构出现挪用和占用客户备付金的现象，偏离支付服务的主业，造成了严重的风险隐患，商业银行缺乏监管支付机构备付金的动力，在履行备付金存管监督职责方面存在缺位，集中交存至央行以行政手段强化了对备付金的监管。这并不会造成非银支付机构的“措手不及”，备付金集中交存至央行并不是搞“突袭”，央行早在 2018 年就发布通知要求到 2019 年 1 月 14 日实现备付金 100%集中交存，支付机构已在规定的时间完成备付金集中交存工作。此外，符合条件的商业银行进一步扩容，由总资产不得低于 2000 亿元改为总资产不得低于 1000 亿

元，随商业银行资产规模的扩张，更多商业银行将有资格参与备付金管理，有利于改善备付金管理的市场竞争秩序。

第二，建立由中国人民银行及其分支机构、清算机构和备付金银行组成的“三足鼎立”的备付金监督管理体系。《办法》最大的变化是纳入了清算机构这一主体，负责非银支付机构备付金集中存管账户的资金划转，即管理非银行支付机构在人民银行开立的备付金账户。监督主体纳入清算机构后，中国人民银行及其分支机构、清算机构、备付金银行形成“三足鼎立”的监督体系，中国人民银行及其分支机构对客户备付金存管业务活动进行全面监督管理，清算机构和备付金银行分别对备付金集中存管账户、预付卡备付金专用存款账户中客户备付金的存放、使用、划转实行监督。《办法》规定支付机构应选择一家清算机构作为主监督机构，对其所有备付金的存放、使用和划转进行整体监督，进一步突出分级、分层的监督管理机制。

第三，允许支付机构客户备付金互转，支持支付机构间合规的业务合作。2013 年原备付金存管办法明确规定不同支付机构的备付金银行之间不得办理客户备付金的划转，2021 年《办法》支持非银行支付机构之间因合作产生的、基于真实交易的客户备付金划转，可通过清算机构在备付金集中存管账户之间进行。这并不意味着监管放松了对支付机构资金划转的要求，而是紧跟时代潮流、满足市场发展需要、支持支付机构合规合作的创新之举，明确规定非银行支付机构之间不得相互直接开放支付业务接口、不得相互开立支付账户，清算机构需要挑起“监管重担”。

第四，单独设立罚则一章，加大支付机构违规处罚力度。2013 年原备付金存管办法依据《非金融机构支付服务管理办法》的相关规定进行处罚，法律层级低、处罚力度弱，2021 年《办法》依据《中华人民共和国中国人民银行法》，提高法律层级、加大违规成本。《办法》单独设立罚则，详细规定了非银行支付机构、备付金银行、清算机构、特定业务银行不同违规情形下的处罚方式，设定了严格的处罚标准，充分体现了央行对支付行业的强监管和严治理，进一步促进支付行业稳健合规发展。

（点评人：中国银行研究院 郑忱阳）

审稿：邵科
单位：中国银行研究院
联系方式：010 - 6659 4540

联系人：郑忱阳
单位：中国银行研究院
联系方式：010 - 6659 4543