

自贸区非银行支付机构跨境支付 问题及其对策

刘 盛

(厦门大学 法学院,福建 厦门 361005)

摘 要:非银行支付机构跨境支付业务的开闸放水及其所具有的体制灵活性、业务创新性、交易便捷性和快速的市场反应等方面的优点,使之在与银行金融机构跨境支付的业务竞争中脱颖而出,呈现出迅猛发展的势头。与区外相比,自贸区内非银行支付机构跨境支付在具体的业务运作流程上基本一致,两者最大的区别在于,不同的行政性区域定位所形成的外部环境对自贸区内非银行支付机构跨境支付业务在区内区外产生的不同影响:一方面,其在自贸区的语境下被赋予了特殊的意义,区内非银行支付机构跨境支付业务的发展有助于推动各大自贸区贸易方式的深度变革;提升呈井喷式增长的跨境电子商务的发展质量与效率;促进跨境人民币业务创新,并扩大人民币跨境使用。国家层面的各项规定和自贸区本身的多种优惠措施也为区内非银行支付机构跨境支付业务提供了区外并不具备的大量制度红利。另一方面,因这一业务发展不成熟、监管不健全等原因而存在的各类风险和制约因素,在自贸区规制该业务的基础性规范的缺失、为实现货物与服务的自由流动所做的各类创新以及与日俱增的跨境电子商务交易量等因素的影响下将显得更加尖锐,需要自贸区出台具体规则来对准入门槛、运作范围和程序、创新性监管等方面进行特殊化处理。准入层面,对非银行支付机构跨境支付业务的牌照制准入管理和有关外商投资准入规定的不明确制约了其在自贸区的发展,需要自贸区在与相关部门协商之后,结合自身特质逐步开展准入试点;运作层面,交易真实性、突破外汇管理和洗钱、恐怖融资等犯罪风险被进一步放大,需要自贸区鼓励区内非银行支付机构加强自身对跨境支付业务信息真实性的审核能力建设、统一其在客户身份审查与交易内容真实性等方面的规定、完善与之相关的反洗钱和反恐怖融资规定;监管层面,各相关部门信息交流的堵塞和联动执法的缺失极易使得为自贸区非银行支付机构跨境支付提供的“制度红利”转化为“监管漏洞”,需要自贸区在获取一定权限的基础上架构一个权责明晰的系统化网络型监管框架。

关键词:自贸区;非银行支付机构;银行金融机构;跨境支付;跨境电子商务;支付体系;人民币国际化;市场准入

中图分类号:DF438

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2018)04-0074-19

基金项目:国家社会科学基金资助项目(17BFX009);中国法学会重点委托项目(CLS(2016)ZDWT41);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(20720151038)

作者简介:刘盛,博士研究生(E-mail:Liushengxmu@163.com)

一、引言

支付体系既是金融体系的基础设施,也是支撑商业贸易的动脉血管。随着经济全球化的进一步深入和信息技术的迅猛发展与普及,以电子化、网络化、实时化、移动化等为特征的现代支付体系应运而生,而国际经贸活动的稳步扩张,则成为催化跨境支付的直接诱因。跨境支付的核心要素在于“跨境性”,一般是指两个或两个以上国家、地区之间因国际贸易、国际投资及其他方面所发生的国际间债权债务,借助一定的结算工具和支付系统进行清算,实现资金跨国和跨地区转移的行为^①。无疑,这一要素同样也成为跨境支付与境内支付的本质区别,而也正是因为其“跨境性”,跨境支付业务天然地存在着时区差异、监管冲突、外汇管制等一系列境内支付并不存在的问题与风险。作为党中央、国务院全面深化改革和扩大开放的重要战略举措,自贸区在各项政策的支持下成为对外贸易的“制度高地”,其不仅带来了远超区外的对外贸易量,同时也承载着比区外更大的跨境支付交易量,这些井喷的交易量,显然进一步放大了前述跨境支付“跨境性”所带来的诸多伴生风险,这对自贸区而言,既是挑战,也是制度创新的机遇。

根据服务提供的主体不同,跨境支付可以分为银行金融机构提供的跨境汇款模式和非银行支付机构(以下简称“支付机构”)提供的跨境网络支付模式两种。前者就是传统的“海淘”模式,即境内消费者通过互联网平台搜索和查询海外商品与商户的相关信息,对其进行筛选,在与海外商户沟通“交易信息”之后,发出电子形式的购物要约,并通过银行进行付款,海外商户在收到支付信息之后使用国际快递发货。在此种模式下,境内消费者需要亲自通过银行金融机构的柜台或者网上营业厅进行外汇申购和汇款,并对海外商品和商户的信息真实性进行辨别,承担卖家收款后不发货,商品与描述不符等风险。后者则是指消费者通过获得跨境电子支付牌照的支付机构开展的本外币跨境支付活动。即境内消费者通过与其选择使用的支付机构有收付款合作的电子商务平台所提供的海外特约商户,选择自己需要的商品,发出电子形式的购物要约,并将相应的人民币支付给支付机构便完成付款步骤,后续的外汇兑换、货款划转等工作则由支付机构承担。实际上就是在银行与消费者之间增加了支付机构这一业务代理人。而按照《支付机构跨境外汇支付业务试点指导意见》(以下简称“《支付机构跨境外汇支付试点意见》”)第七条^①的规定,在后一种模式中,境外特约商户的真实性与合法性之辨别责任也交由支付机构承担。虽然在现行金融体制下支付机构的跨境外汇和人民币支付结算服务最终都要通过合作银行的渠道来完成,但从前文对这两种模式的描述我们便可以很轻易地发现,与银行金融机构相比,支付机构在体制的灵活性、业务的创新性、交易的便捷性和快速的市场反应方面具有相当大的优势。相较于商业银行较高的费率和专业汇款公司有限的覆盖网点,第三方支付平台能同时满足用户对跨境汇款便捷性和低费率的需求,因此,受到越来越多网民的青睐^②。而事实上也正是这些优势,保证了支付机构跨境支付业务在自贸区内的蓬勃发展,并且在自贸区培育良善的支付机构跨境支付业务,本身就是自贸区扩大金融领域开放的

必然要求。

整体来看,自贸区内的支付机构跨境支付和自贸区外的支付机构跨境支付均可以分为购汇支付和收汇支付两种业务模式。前者是指支付机构为境内持卡人的境外网上消费提供人民币支付、外币结算的服务,包括境内支付机构以境内卖家名义代理购付汇、境内支付机构以该机构名义统一购付汇和境内买家自行购汇通过境外支付机构付汇三种方式;后者是指支付机构为境内电商的外币收入提供的人民币结算服务,包括境内支付机构以机构名义统一结汇和境内卖家以自己的名义自行结汇两种方式^⑨。这两者的业务运作流程大同小异,除了方向相反之外并没有实质性的差异。而事实上,无论是购汇支付还是收汇支付,其在自贸区内和区外的业务运作流程基本一致,并没有太大的区别,都是由支付机构作为中间服务提供者,承担了本该由消费者或者商户开展的申报、收付、结算外汇和信息真实性的审核等责任,极大地增强了跨境电子商务的安全性和便捷化程度。支付机构跨境支付业务在自贸区内和区外的最大区别在于,不同的行政性区域定位所形成的外部环境对该项业务在区内区外产生的不同影响:一方面,其在自贸区的语境下被赋予了特殊的意义,区内支付机构跨境支付业务的发展有助于推动各大自贸区开展以培育贸易新业态、发展总部经济、内外贸一体化发展、深化国际贸易结算中心试点为内容的贸易方式深度变革;提升呈井喷式增长的跨境电子商务^⑩的发展质量与效率;促进跨境人民币业务创新,并扩大人民币跨境使用。而国家层面的各项规定和自贸区本身的多种优惠措施也为区内支付机构跨境支付业务的提供了区外并不具备的大量制度红利。另一方面,因这一业务发展不成熟、监管不健全等原因而存在的交易真实性、突破外汇管制和洗钱与恐怖融资等风险,在自贸区规制该业务的基础性规范的缺失、为实现货物与服务的自由流动所做的各类创新以及与日俱增的跨境电子商务交易量等因素的影响下将显得更加尖锐,需要自贸区在准入门槛、运作范围和程式、创新性监管等方面进行特殊化处理,毕竟成立自贸区的目的不仅仅在于扩展我国对外开放的广度和深度,更在于形成一个可以复制和推广的经验。

我国自贸区自筹建伊始,便肩负着通过制度创新来转变政府职能、优化管理模式、全面深化改革和扩大开放、推进贸易便利化和方式升级的使命。上海、福建、广东、天津四大自贸区的《总体方案》更是明确规定要“积极发展跨境电子商务,完善相应的海关监管、检验检疫、退税、跨境支付、物流等支撑系统,加快推进跨境贸易电子商务配套平台建设”^⑪,这无疑是对自贸区的跨境支付业务提出了直接的要求。2017年3月15日,国务院印发了第三批自由贸易试验区——湖北、四川、河南、浙江、辽宁、重庆、陕西——的总体方案,七大自贸区于2017年4月1日分别挂牌成立。这标志着我国自贸区正式跨入3.0时代,由点到线再到面的自东向西自贸区格局已然成型。而在新设的七大自贸区中,均直接或间接地对支付机构跨境支付业务作出了规定。如前所述,自贸区在发展支付机构跨境支付业务方面有着特殊意义和大量制度红利,但却也还存在着诸如准入管理、交易真实性、资金非正常流动的制约条件和风险因素。此时,如何更好地解决这些挑战以推动自贸区跨境贸易的发展,显然就成了必须面对的问题。

二、自贸区发展非银行支付机构跨境支付的特殊性及其制度红利

(一) 自贸区发展非银行支付机构跨境支付的特殊性

无疑,不断深入的经济全球化极大地促进了世界经济的发展,却也催动了愈演愈烈的全球贸易竞争态势。后危机时代,全球经济格局正在发生重大变革,欧美传统经济强国深陷债务危机泥沼,中国、印度等新兴经济体正在崛起并逐步成为推动世界经济发展的主力,国际贸易投资规则不断推翻与重构,国际经济新秩序亟待重建。与此同时,我国经济也面临着发展的新常态,在经济高速发展背后长期积聚的结构性、体制性和素质性突出矛盾和问题暴露无遗,集中表现为近期的“四降一升”现象,即经济增速下降、工业品价格下降、实体企业盈利下降、财政收入增幅下降、经济风险发生概率上升^①。经济引擎需要从以往单纯的需求侧拉动转变为供给侧为主,适度扩大需求侧的双动力模式转变,进一步深化改革和扩大开放。这些多元化背景下出现的自贸区,已经成为我国以制度创新为核心的重要破局点和改革开放新起点。在自贸区推动贸易方式深度变革的进程中,我国跨境支付体系的升级与优化无疑扮演着不可或缺的角色,而随着2014年6月的《中国人民银行关于贯彻落实<国务院办公厅关于支持外贸稳定增长的若干意见>的指导意见》(以下简称“《中国人民银行贯彻落实<国务院支持外贸增长意见>的指导意见》”)和2015年1月的《支付机构跨境外汇支付试点意见》对支付机构跨境支付业务的全面放开,以便捷、易获取、灵活等见长的支付机构跨境支付业务则更显瞩目。与区外相比,自贸区发展支付机构跨境支付业务的特殊性至少包括如下几个方面:

一是自贸区发展支付机构跨境支付业务能够更好地支撑区内贸易的转型升级。我国构建自贸区的根本目标之一就在于使之成为沟通国内外市场、实现各要素自由流通、促进进出口贸易平衡发展和探索经济可持续发展新机制的创新先行者。当前,推动贸易方式的转型升级则已然成为各大自贸区明确规定的主要任务之一,具体可以包括培育贸易新业态、发展总部经济、内外贸一体化发展、深化国际贸易结算中心试点等内容。这些变革的顺利开展无疑需要作为一国金融活动“血液循环系统”的支付体系的支撑,而在关涉外向型经济的拓展方面,则更是离不开支付机构跨境支付结算活动保证国际货币正常兑换、跨国资金的有效流动等作用的有效发挥。

二是自贸区发展支付机构跨境支付业务能够更好地扩大区内金融领域的开放。金融市场开放是一国融入全球化世界经济体系的必然结果,也是我国金融市场逐渐成熟,不断规范发展的必然结果^②。深化金融领域的开放俨然成为自贸区试点的重头戏,各大自贸区的总体方案均将“推进金融领域的开放与创新”明确为主要任务之一,且作了方向性规定,而后期中国人民银行、银监会、证监会、保监会、商务部等部门陆续发布的相关规定则具体地从主体、业务、监管方式等方面作出了更细致的框架。诚然,自贸试验区金融开放创新实际上是希望在前期金融深化的基础上,进一步推动金融管制的放松^③。在自贸区进出口贸易不断攀升的情形下,作为一切有价交易关键环节,实现价值转移的跨境支付无疑属于放松金融管制的重要部分,而

作为新兴跨境支付业务提供主体的支付机构而言这一开放显得更为重要,包括对国内外主体的准入条件、外汇管制的放开、人民币清算业务的扩张,等等。这些内容的放开,显然对各自贸区发展国际贸易、融资租赁、境内外融资大有裨益。

三是自贸区发展支付机构跨境支付业务能够更好地推动区内跨境电子商务发展。随着社会生活模式的变革、互联网技术的渗透与普及、电子商务专业分工的细化以及 2008 年金融危机后小批量、多批次、快捷型外贸形式的兴起,“电子商务开始逐步渗入到国际贸易各个环节中,而跨境电商这一在全球迅猛发展的新兴事物,作为外贸经济发展的新增长点和拉动外贸发展的新引擎,以互联网和对外贸易的相互渗透及有机融合,则因其高效、开放、便捷和低门槛的独有优势而受到我国进出口企业及消费者的青睐”^[7]。所谓跨境电子商务,是指不同国家或地区的交易主体,通过基于互联网的电子商务平台达成交易意向,进行支付结算,并通过跨境物流最终完成交易的一种国际贸易活动。中国电子商务研究中心的监测数据显示,我国 2016 年跨境电子商务交易规模为 6.7 万亿元,同比增长 24%,2017 年上半年的交易规模为 3.6 万亿元,同比增长 30.7%^[8]。全球领先的新经济行业数据挖掘和分析机构 iiMedia Research (艾媒咨询)预计,我国 2018 年跨境电子商务交易规模有望增至 9 万亿元^[9]。对承担着深化改革和扩大开放重任的自贸区而言,跨境电子商务无疑是重点发展对象,各大自贸区的《总体方案》和《条例》均明确了推动跨境电子商务发展的战略方向,而在具体的扶持政策和环境架构上,其也是使出浑身解数来推进区内跨境电商的发展。例如,福建自贸区福州片区结合国家海丝战略和自贸试验区保税展示交易的政策优势,通过加大招商力度,发挥一系列产业扶持政策的虹吸作用,推动利嘉保税直销中心、海丝商城、世创跨境电商产业园、海峡智贸城等展示交易平台业务量取得新突破,并构建了福州跨境电商综合服务平台、海关信息监管平台两个跨境电商信息化管理平台和跨境电商线下监管中心、跨境电商食品集中检测检验平台、IT 产品 B2B 保税分拨中心三个跨境电商线下物流平台等配套设施^[10];四川自贸区着力开展以陆路为基础的跨境物流金融产品创新,同时通过中国人民银行成都分行营管部和政府的合力,引进银行跨境结算功能性总部,支持跨国企业在成都设立跨境人民币结算中心,力争将成都建成“南丝绸之路”跨境人民币结算中心,进而更好地服务于包括跨境电子商务在内的跨境贸易^[11],等等。

跨境支付是跨境电子商务的核心环节,各大自贸区的政策和法规文本往往将跨境支付作为跨境电子商务必不可缺的支撑系统来规定,例如,在自贸区《总体方案》的指导下,福建、广东、天津三大自贸区的《条例》均规定了“自贸试验区支持企业发展跨境电子商务,完善海关监管、检验检疫、税收征退、跨境支付、信息物流等支撑系统,提供便捷高效的配套服务”^[4];福建自贸区工作领导小组发布的《关于支持福建自贸试验区跨境电商、保税展示交易、转口贸易、商业保理等重点业态发展的若干措施》对通过提升收结汇服务支持跨境电子商务发展进行了具体部署^[5];中国人民银行上海总部《关于进一步拓展自贸区跨境金融服务功能支持科技创新和实体经济的通知》明确指出要“支持上海地区的银行和支付机构为跨境电商企业提供基于自

由贸易账户的跨境金融服务”^⑥,等等。无疑,任何交易最终都要通过支付清算来完成最终的价值转移,在全球范围内异军突起的跨境电子商务极大地催动了跨境支付业务的发展和升级,而更加高效、便捷、安全的跨境支付体系,显然也将迅速提升跨境电子商务的质量与效率。

四是自贸区发展支付机构跨境支付业务能够更好地促进人民币国际化进程。人民币国际化是指使人民币成为被国外的私人部门和官方机构普遍认可和广泛使用的计价、结算以及储备的国际货币的过程。货币国际化的一个重要特征就是在国际贸易中的计价结算比例持续提高,自2009年7月开展跨境贸易人民币结算试点以来,我国迅速升温的跨境人民币支付结算业务无疑在一定程度上助推了人民币国际化的发展。中国人民银行的数据显示,我国2016年跨境人民币收付金额合计9.85万亿元,占同期本外币跨境收付金额的比重为25.2%,人民币已连续六年成为中国第二大跨境收付货币;截至2016年末,共有18个国家和地区获得人民币合格境外投资者(RQFII)额度,合计人民币1.51万亿元,共有407家境外机构获准进入银行间债券市场,入市总投资备案规模为1.97万亿元,共有60多个国家和地区将人民币纳入外汇储备;据环球银行金融电信协会(SWIFT)统计,2016年12月,人民币成为全球第六大支付货币,市场占有率为1.68%^[12]。推动跨境人民币业务创新发展,扩大人民币跨境使用是自贸区金融创新的重要一环,各自贸区在简化跨境贸易人民币结算业务流程、开展个人与企业双向人民币融资、推动集团内双向人民币资金池建设等方面的举措显然有助于人民币在实体经济贸易往来中和对外直接投资中人民币的输出。而支付机构跨境支付低成本、高效率、操作便捷的特点所带来的在小额快速的实体经济贸易中强大的客户粘性,以及支付机构跨境人民币结算业务的放开。无疑对扩大人民币在自贸区跨境贸易中的使用,进而促进人民币国际化大有裨益。

(二)自贸区发展非银行支付机构跨境支付的制度红利

我国支付机构所提供的跨境支付业务包括使用外汇进行的跨境支付和使用人民币进行的跨境支付,两者都经历了一个渐进式的放开过程。支付机构跨境外汇支付业务的试点始于国家外汇管理局于2013年2月1日发布的《支付机构跨境电子商务外汇支付业务试点指导意见》,该文件选取了支付机构较为集中、市场需求较为旺盛的北京、上海、重庆、浙江、深圳五个省市作为试点地区,首批获得试点资格的支付机构共有17家;2015年1月20日,国家外汇管理局发布《支付机构跨境外汇支付试点意见》,标志着支付机构跨境外汇支付业务在全国范围内的放开,截至2017年底,全国共有30家支付机构获得了跨境外汇支付牌照。在支付机构跨境人民币支付业务方面,中国人民银行上海总部于2014年2月18日发布的《关于上海市支付机构开展跨境人民币支付业务的实施意见》(以下简称“《上海支付机构跨境人民币业务实施意见》”),正式拉开了我国支付机构跨境人民币支付业务试点的帷幕;随后,中国人民银行于2014年6月11日发布的《中国人民银行贯彻落实<国务院支持外贸增长意见>的指导意见》,将支付机构跨境人民币支付业务全面开放。

如前所述,支付机构跨境支付业务的发展对自贸区推动贸易转型升级、完善国际贸易服务、积极发展跨境商务、加速人民币国际化等方面有着显著的作用,当前政策与规范性文件的

相关规定,不仅契合了自贸区以制度创新为核心进行深化改革、扩大开放的要求,更是为推动自贸区支付机构跨境支付的迅速发展提供了良好的契机。整体来看,不管是国务院颁布的各大自贸区的总体方案,还是人民银行总行和分行发布的支持各自自贸区金融建设的意见,亦或是各地方政府、自贸区管理机构发布的相关规定,均很好地体现了对发展自贸区支付机构跨境外汇和人民币支付业务的大力扶持。例如,国务院 2015 年 8 月发布的《中国(福建)自由贸易试验区总体方案》规定“允许自贸区内银行和支付机构、托管机构与境外银行和支付机构开展跨境支付合作”^⑦、2017 年 3 月发布的《中国(湖北)自由贸易试验区总体方案》规定“允许自贸区内银行和已获相应业务许可的非银行支付机构与境外银行和支付机构开展跨境支付合作。鼓励取得互联网支付业务许可的湖北省法人支付机构申请本外币跨境支付业务许可,支持已获得本外币跨境支付业务许可的全国性支付机构在自贸区内设立分支机构,按规定为跨境电商交易提供本外币资金收付及结售汇业务”^⑧;中国人民银行 2015 年 12 月发布的《中国人民银行关于金融支持中国(福建)自由贸易试验区建设的意见》指出,“福建省内银行业金融机构可与自贸区内持有《支付业务许可证》且许可业务范围包括互联网支付的支付机构合作,按照有关管理政策为跨境电子商务(货物贸易或服务贸易)提供跨境本外币支付结算服务”^⑨;中国人民银行武汉分行与国家外汇管理局湖北省分局 2017 年 7 月发布的《关于支持中国(湖北)自由贸易试验区建设的指导意见》指出,要“构建支付机构、银行机构与企业间的交流、沟通平台,推广跨境支付产品,提高企业跨境支付效率”^⑩;河南省政府 2017 年 3 月发布的《中国(河南)自由贸易试验区管理试行办法》规定“自贸试验区拓展电子商务金融服务,开展跨境电子商务人民币结算,推动跨境电子商务线上融资及担保方式创新”^⑪;四川省政府 2017 年 11 月发布的《中国(四川)自由贸易试验区建设实施方案》规定“支持银行业金融机构与已获相应业务许可资质的非银行支付机构合作开展企业和个人跨境货物贸易、服务贸易人民币结算服”^⑫,等等。

具体而言,各大自贸区发展支付机构跨境本外币支付业务的制度红利主要表现为相关的政策和法规对区内支付机构开展该项业务的鼓励和支持,集中体现在市场主体的准入和业务范围的扩展两个方面。在主体准入方面,上海自贸区内的支付机构无疑是最早获准开展跨境支付业务(跨境外汇支付业务于 2014 年 2 月 18 日放开,跨境人民币支付业务于 2013 年 12 月 2 日放开)的主体。但随着 2015 年 1 月 20 日《支付机构跨境外汇支付试点意见》和 2014 年 6 月 11 日《人民银行贯彻落实〈国务院支持外贸增长意见〉的指导意见》两个文件的发布,支付机构跨境外汇、人民币支付业务在全国范围内开放,此时,自贸区相关文件中对该业务主体准入方面的规定便很难再将之称为制度红利了。在业务范围方面,《中国人民银行贯彻落实〈国务院支持外贸增长意见〉的指导意见》第七条将银行业金融机构与支付机构合作开展的跨境人民币结算业务限定为“企业和个人的跨境货物贸易和服务贸易”,也即经常项目下的国际收支业务。2015 年 12 月,中国人民银行发布《中国人民银行关于金融支持中国(广东)自由贸易试验区建设的指导意见》,将这一范围在广东自贸区中扩展为“经常项下及部分经批准的资本项下跨境电子商务人民币结算业务”^⑬。而在中国人民银行上海总部于 2016 年 11 月发布的

《关于进一步拓展自贸区跨境金融服务功能支持科技创新和实体经济的通知》中,“支持上海地区的银行和支付机构为跨境电商企业提供基于自由贸易账户的跨境金融服务”^⑩的规定,则似乎是进一步将支付机构的跨境支付服务扩展至自由贸易账户可开展的所有业务当中,此种扩展对上海地区的支付机构而言无疑是一个极大的制度利好。

事实上,在笔者看来,自贸区最大的制度红利并不在于这“一城一池”的具体规则架构之中,而在于其“改革开放的排头兵、创新发展先行者”这一重大的战略定位上。诚然,此种定位并不代表自贸区可以在制度创新的道路上天马行空地肆意妄为,而应当是在规则约束下的合法合理创新,具体而言就是“在立法范围上‘不越雷池一步’,处理好先行先试与依法办事的关系,在法律所规定及授权的框架内,通过制定地方性法规或规范性文件的方式进行制度创新”^⑪。由此,对支付机构跨境支付而言,自贸区在面对因区内规制该业务的基础性规范的缺失、为实现货物与服务的自由流动所做的各类创新以及与日俱增的跨境电子商务交易量等原因而进一步放大的市场准入、具体运作和业务监管等方面的问题与风险之时,依然有着足够的回旋余地可以从容应对。

三、自贸区非银行支付机构跨境支付的现实困境

(一) 自贸区非银行支付机构跨境支付的市场准入问题

根据《支付机构跨境外汇支付试点意见》和《中国人民银行贯彻落实〈国务院支持外贸增长意见〉的指导意见》的规定,支付机构开展跨境外汇和人民币支付业务,必须先取得人民银行颁发的《支付业务许可证》,且许可业务范围包括互联网支付。在此基础上,申请开展跨境外汇支付业务的支付机构需要向注册地外汇局提交相关申请材料,并获得其正式书面批复和在“贸易外汇收支企业名录”登记之后,才能开展许可范围内的跨境外汇支付业务;支付机构申请跨境人民币支付业务则采取“备案制”,即向当地的中国人民银行分支机构提交材料进行备案便可开展该项业务。在具体的业务条件和备案材料方面,《中国人民银行贯彻落实〈国务院支持外贸增长意见〉的指导意见》并未对此耗费笔墨,只是简单地进行了支持银行业金融机构与支付机构合作开展跨境人民币支付结算业务的鼓励性表述,《上海支付机构跨境人民币业务实施意见》则对之进行了较为详尽的规定。由此看来,在具体的操作方面各地的材料与流程暂时可能都会参照中国人民银行上海总部颁布的规定。从制度上看,自贸区在市场主体的准入方面并无太多的红利可言,但其问题却又是显而易见的。

一是牌照制准入管理不利于支付机构跨境外汇支付的发展。从现有的规定来看,我国对支付机构开展跨境外汇支付业务实施牌照制管理,对跨境人民币支付业务则采取备案制管理。无疑,这两种准入管理方式各有千秋,牌照制的严格事前审核有助于解决参与主体泥沙俱下、风险防控能力参差不齐、客户保护水平高低不一等问题;备案制则在防止垄断促进充分竞争、降低准备成本、倒逼创新、提升服务等方面有着极大的优势。就全球范围而言,我国支付机构跨境支付业务还处于一个“初生期”,市场占有率不高,国际竞争能力有限。据外汇局统计,

在我国跨境电子商务外币支付业务中,Paypal 占比高达 70%,国内银行与国际卡组织合作的占比 20%,境内第三方支付机构合作的占比仅 10%^[14]。此时如果还继续实施严苛的牌照制准入管理,显然不利于我国支付机构跨境支付业务创新能力和国际竞争力的提升。当前,各大自贸区均在不遗余力地推动区内跨境电商的发展,随之而来的自然是对支付机构跨境支付的“井喷式”需求。例如,目前在深圳前海蛇口自贸片区备案的跨境电商企业达上百家,备案商品数万种,且云集了众多的跨境电商展示店,而大量支付机构的涌入也促成了前海跨境电商产业生态圈的初步成型,成为跨境支付新高地^[15];截至 2016 年 7 月底,天津自贸区仅跨境人民币结算业务一项便已经达到了 1192.8 亿元^[16];上海自贸区构建了跨境电商清单管理制度,使“海淘”货物从入港到上架时间压缩了 80%,实施跨境电商备案管理,在“跨境通”平台的基础上建立产地直达、前店后库、保税出口、进口直销等业务模式,建立上海市跨境电子商务示范园区,等等。由此,在自贸区内开展支付机构跨境外汇支付业务备案制的试点,将其跨境本外币支付准入管理统一为备案制以吸引更多的主体进入从而提供多样化的服务,提升竞争力就显得很有必要。同时,这也契合了自贸区先行先试、转变政府职能,加强事中事后监管的试点任务之要求。

二是有关外商投资准入的规定尚不明确。鉴于支付机构开展跨境外汇或人民币支付业务的前提是该机构已获得支付牌照且许可范围包括互联网支付,故而对支付业务的外资准入问题进行前提性探讨就显得很有必要。根据 2013 年《非金融机构支付服务管理办法》第九条“外商投资支付机构的业务范围、境外出资人的资格条件和出资比例等,由中国人民银行另行规定,报国务院批准”和 2015 年《非银行支付机构网络支付业务管理办法》第三十一条“支付机构提供网络支付创新产品或者服务、停止提供产品或者服务、与境外机构合作在境内开展网络支付业务的,应当至少提前 30 日向法人所在地中国人民银行分支机构报告”的表述,我国在制度上已经为外商投资和境外支付机构留下了缺口。而中国人民银行于 2013 年 7 月 6 日给两家外资背景支付机构(艾登瑞德(中国)有限公司和上海索迪斯万通服务有限公司)发放业务范围为地域性预付卡发行与受理和 2014 年 7 月 10 日给一家外资背景的民营支付机构(北京畅捷通支付技术有限公司)发放业务范围包括银行卡收单、互联网支付的支付牌照之实践表明,第三方支付业务的外资开放已经在逐步开展。各大自贸区的扶持政策则更为明显,例如,《中国(广东)自由贸易试验区条例》第五十二条规定,“……符合支付服务市场发展导向,具备相应资质条件的自贸区内港澳资非金融机构,可以依法从事第三方支付业务……”;《中国人民银行关于金融支持中国(福建)自由贸易试验区建设的指导意见》第四部分第十九条明确指出“允许自贸区内注册设立的台资非金融企业,依法申请支付业务许可”,等等。福建自贸区实际上也已经开始了相关实践,2015 年 11 月,福建自贸区为台湾三大行动支付平台之一的联合国国际颁发了营业执照,其将与大陆地区的银联支付以 6:4 的比例合资成立“联际行动信息科技有限公司”。具体到支付机构的跨境支付方面,现有的政策与法规并没有对外资支付机构开展该项业务进行相关的说明和规定,但是该业务开展的主体从已获得互联网支付资格的机构中遴选这一规定,从某种角度上说明其并不拒绝外资支付机构开展此项业务,而国务院于 2017 年 6

月5日印发的《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)》也并未将其收录。对自贸区而言,前述支持区内外资非金融企业申领支付业务许可的鼓励性规定,在某种程度上无疑也可以说是对区内外资支付机构开展跨境支付业务留下了一定的空间,但遗憾的是,截至目前各大自贸区均未对此进行直接和具体的规定。

(二) 自贸区非银行支付机构跨境支付的运作风险

2017年以来,相关部门针对第三方支付机构开展了跨境外汇支付业务的专项检查,此次检查暴露出了部分第三方支付机构在展业过程中存在着大量高危漏洞,一些第三方支付机构存在超范围经营跨境支付业务、未按规定审核接入商户背景、未按规定审核客户身份信息、超交易限额办理跨境支付、未按规定采集业务订单信息以及未按规定报送异常情况报告等涉嫌违规问题。截至目前,已经陆续有第三方支付机构因自身所存在的违规问题被开出罚单。其中,重庆市钱宝科技服务有限公司因未履行真实性审核职责,且协助部分企业和个人编造快递物流信息、构造网络购物订单交易信息,违规办理对外付汇40多亿元人民币,已被暂停跨境外汇支付业务资格;支付宝(中国)网络技术有限公司因跨境外汇支付服务经营范围问题、跨境外汇支付服务国际收支统计申报问题,被处以罚款60万元人民币;财付通支付科技有限公司因未按照规定向有关部门报送异常风险报告等资料、为非居民办理跨境外汇支付业务未做备案,被处以罚款60万元人民币¹⁷⁷。无疑,自贸区的设立以及区内跨境电商的迅速升温给支付机构跨境支付业务的发展提供了良好的风口,而这一业务的蓬勃发展也反过来进一步深化了自贸区的对外开放,但其在运作过程中所存在的上述风险,却也在自贸区扩大开放和促进贸易投资便利化这一“放大镜”的作用下显得更加尖锐,这主要体现在如下几个方面:

一是交易真实性风险。主要涉及到客户信息的真实性和交易内容的真实性两个方面。《支付机构跨境外汇支付试点意见》和《上海支付机构跨境人民币业务实施意见》分别对支付机构开展跨境人民币和外汇支付业务的真实性要求进行了规定,但对比后发现两者有关真实性的要求并不一致。在客户信息真实性方面,前者对支付机构在自主发展境外特约商户上提出了“展业三原则”(了解你的客户、了解你的业务、尽职审查)的要求;后者却没有这一要求,只是规定要建立健全和执行身份识别制度¹⁵。在交易内容真实性方面,前者花费了大量笔墨来规定保证交易内容真实性程序和实体要件,而后者对此则是寥寥数言,并无具体的操作性规定。此种不一致,显然对两种业务发展的均衡性和支付机构的适应性提出了挑战。就目前来看,虽然支付机构跨境支付在自贸区获得了较多的鼓励政策,但到目前为止尚无一个自贸区对跨境支付交易的真实性作出具有可操作性的具体规定,这无疑进一步加大了自贸区支付机构跨境支付业务真实性审核的漏洞。

法律的实然并不代表法律的实效,《支付机构跨境外汇支付试点意见》和《上海支付机构跨境人民币业务实施意见》虽然或多或少地对支付机构开展跨境支付业务真实性审核方面进行了实体和程序的规定,但在实际的操作中却还是会有很多无法解决的问题。具体表现为,支付机构作为一个不具备公权力的法人,在客户身份和交易内容信息的采集和核查方面的能力非

常有限,例如,其未接入公安部的身份联网核查系统,难以确认个人客户的身份真实性;缺乏对法人客户各类证件的过期、吊销、修改等方面的有效查询手段;对境外个人和法人客户的信息核查方式单一且不可靠;非现场的订单、物流、支付信息的核对很难确定交易商品的真实存在以及是否“掉包”;虚拟物品(游戏币、服务)的真实性难以确定,等等。而对自贸区而言,其不断创新的部分直邮快件免检、无纸化平台、“先进区,后报关”等进出口便利性措施,从某种程度而言更是弱化了支付机构对交易信息真实性的审查能力。

二是突破外汇管理风险。与个人直接通过银行办理外汇业务不同,在支付机构跨境支付模式下,支付机构作为信用中间人收到客户的付款后,集中向银行申请购汇,银行再按照支付机构的指令将外汇划入目标账户。此种模式无疑极大地方便了客户,但支付机构这一中间人的存在一方面使得银行无法直接、准确地接触到客户的个人信息(即便在2018年6月之后在银行和支付机构之间还存在着“网联”这一信息集合传递平台),另一方面支付机构本身只能接触到纸面上的交易信息之特点及其有限的客户身份识别能力,极易使得个人结售汇突破每年5万美元的限额。此外,跨境电商下的支付呈现出小额、多笔、间歇性的特征,这是否属于国家外汇管理局在《关于进一步完善个人结售汇业务管理的通知》中规定的个人以分拆方式规避外汇限额监管的行为,均需要进一步明确。自贸区不断井喷的跨境电商交易量,无疑更是对合理地强化外汇管理提出了迫切的需求。

三是洗钱、恐怖融资等犯罪风险。我国《反洗钱法》和《支付机构反洗钱和反恐怖融资管理办法》均对支付机构的反洗钱和反恐怖融资义务作出了要求,后者更是对这一义务进行了系统化设计。中国人民银行上海总部于2014年2月发布了针对自贸区反洗钱和恐怖融资的《关于切实做好中国(上海)自由贸易试验区反洗钱和反恐怖融资工作的通知》,其中也对颇受关注的跨境业务方面进行了规定^⑥。但总体来看,当前对支付机构跨境支付业务中反洗钱和恐怖融资的规定仍然不够细致,这一业务的匿名性、资金与物流的分离、跨境性、隐蔽性等特征则进一步放大了在实践中的洗钱和恐怖融资风险。例如,交易主体首先在境内注册为支付机构的客户,然后再到境外注册成为境外商户,以此实现资金的转移或合法化。自贸区支付机构跨境支付的洗钱和恐怖融资风险则显得更为严重,这一方面源于跨境电子商务业务量迅速攀升,使得客户信息和交易信息的真实性识别难度加大;另一方面则体现在各类金融创新业务在提升效率的同时,有可能为洗钱和恐怖融资打开方便之门。例如,自贸区自由贸易账户与境外账户间的“自由流动”及其与其他银行账户间的“有限渗透”模式,以及对其的“一线完全放开”和“二线有效管住”之监管原则,实际上在无形中提升了洗钱和恐怖融资风险。

(三)自贸区非银行支付机构跨境支付的监管问题

为了更好地推动和规范支付机构业务发展,防范业务风险,中国支付清算协会开始在中国人民银行的指导下组织支付机构,按照“共建、共有、共享”原则共同发起筹建一个非银行支付机构网络支付清算平台。2017年8月,一个名为“网联清算有限公司”的非银行支付机构网络支付清算平台的运营机构在北京注册成立。作为全国统一的清算系统,非银行支付机构网络

支付清算平台主要处理非银行支付机构发起的涉及银行账户的网络支付业务,实现非银行支付机构及商业银行一点接入,提供公共、安全、高效、经济的交易信息转接和资金清算服务,组织制定并推行平台系统及网络支付市场相关的统一标准规范,协调和仲裁业务纠纷,并将提供风险防控等专业化的配套及延展服务^[10]。简而言之,这一平台成为所有接入的商业银行和支付机构的信息中介系统,所有的清算信息均通过该平台传达给各方,将传统支付机构与商业银行一对多的“直连”模式转变为有平台统一处理的“网联”模式。2017年8月4日,中国人民银行支付结算司发布了《关于将非银行支付机构网络支付业务由直连模式迁移至网络平台处理的通知》,要求自2018年6月起,支付机构受理的涉及银行账户网络支付业务将全部通过网联平台处理。按照《支付机构跨境外汇支付试点意见》和《中国人民银行贯彻落实〈国务院支持外贸增长意见〉的指导意见》的规定,我们可以当然地知道支付机构跨境支付业务的监管部门是中国人民银行和国家外汇管理局。而根据前述两个规范性文件的内容,自贸区内支付机构跨境支付业务的监管责任将由中国人民银行和国家外汇管理局的分支机构承担。无疑,网联平台的出现和全行业的接入极大地增强了人民银行对支付机构的监管主动性,有利于其获得更加全面的金融大数据以及时发现和防范风险。但值得注意的是,在实践中,不仅支付机构本身要受到多个部门的监管,整个跨境支付业务交易链条的各阶段也或多或少地涉及到不同监管部门的职责,例如,支付机构本身要受工信部的监管、跨境物流要接受海关的监督、客户信息属于公安机关和工商部门的管理范围、跨境税收受到税务部门的监管,等等。故而,仅仅通过网联平台加强人民银行自身对支付机构网络支付业务的监管能力,并不足以对支付机构跨境支付业务产生预想的治理效果,对其进行良善的监管离不开各部门在其职责范围内的配合,同时也需要各支付机构和商业银行自身的安全意识和规范化操作。

在我国当前金融业分业监管的模式、无强制性的监管协调机制和政府部门“有利则争权,有事则推诿”的理性人逐利动机影响下,监管部门各行其道,配合协调欠缺就成了常态。具体到对支付机构跨境支付业务方面,各监管部门信息交流的堵塞和联动执法的缺失,既为支付机构在开展方面释放了“监管红利”,也为不法分子提供了“监管漏洞”。对本身就因为大量的跨境电商交易和各类金融创新等原因不断放大支付机构跨境支付业务真实性、洗钱、恐怖融资等风险的自贸区而言,此种层面的监管缺失无疑是雪上加霜。但自贸区本身的试验性质,却也为探索各相关部门在支付机构跨境支付方面的监管协调和联动执法机制提供了良好的试点机会。

四、自贸区非银行支付机构跨境支付良性发展的制度对策

(一)完善自贸区非银行支付机构跨境支付市场准入机制

无疑,对支付机构跨境支付业务进行更有深度和广度的开闸放水有利于推动我国支付机构跨境支付业务更高效地发展。在实行支付机构跨境外汇支付业务备案制准入管理方面,自贸区先行先试的原则和改革开放排头兵、创新发展先行者的定位为之提供了良好的试点环

境。笔者认为,自贸区在该机制的实施方面可以按照如下步骤进行:首先与国家外汇管理局协商开展支付机构跨境外汇支付业务备案制的试点,经其同意之后出台具体的试点办法,其内容至少应当包括如下方面:一是申请开展跨境外汇支付业务的资格条件,包括取得支付牌照且范围涵盖互联网支付、合规经营且近两年没有违反人民币或外汇管理规定、组织机构和各项软硬件设施完备、具有较强的风控能力、有针对洗钱和恐怖融资以及逃税的具体制度,等等。二是申请开展跨境外汇支付业务的基本材料,包括载明申请人名称、注册地、股权结构、注册资本等基本情况和拟申请的业务范围的申请书(格式由官方规定);跨境外汇支付的业务流程、内部操作规程、风险控制管理、技术条件说明;支付业务许可证、营业执照副本复印件;与银行的合作协议,等等。三是国家外汇管理局在自贸区的分支机构受理的流程和时间规定,包括备案之后在“贸易外汇收支企业名录”上的登记和抄送国家外汇管理局等。四是加强事中事后监管,包括在区内建立监管协同和信息共享机制、将支付清算协会纳入监管体系、鼓励社会监督、建立监管诚信档案等内容。

2015年5月,中共中央、国务院颁布了《关于构建开放型经济新体制的若干意见》,要求我国进一步深化对外开放。2017年1月,国务院发布《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》,对进一步利用外资,营造优良的营商环境提出了意见。同年8月,国务院颁布《关于促进外资增长若干措施的通知》要求进一步扩大包括互联网上网服务营业场所、银行业、证券业、保险业等行业在内的市场准入对外开放范围。在此背景下,再对外商投资支付机构的跨境支付业务进行限制便显得有些不合时宜。根据《中国人民银行贯彻落实〈国务院支持外贸增长意见〉的指导意见》第七条的规定,支付机构开展跨境人民币支付业务由当地中国人民银行分支机构进行备案。鉴于其备案制的准入管理和权限的下放,自贸区所在地的中国人民银行分支机构完全有权限在自贸区开展外商投资支付机构跨境人民币支付业务的试点。在外商投资支付机构跨境外汇支付方面,虽然该业务的审批权限已被下放至外汇局分局、外汇管理部^①,但牌照制的存在显然还是需要自贸区与国家外汇管理局进行沟通协商且经其同意之后,才能开展此项业务的试点。在具体的文本建构方面,笔者认为应当着重注意以下三点:一是实施阶段性的开放,当前可以向港澳台独资支付机构和以合资、合作形式的具有外国资本背景支付机构开放,再适时地进行全面外资开放。二是规定相关申请资格、基本材料、申请流程以及监管措施参照内资支付机构。三是有选择性地业务范围的开放,例如由经常项下的贸易逐渐过渡到与内资机构的业务范围一致。

(二)优化自贸区非银行支付机构跨境支付运作风险的应对措施

总体来看,我国当前有关支付机构跨境支付业务操作方面的政策与规定并未对其在自贸区的开展作更多的优化与注解,这就使得自贸区在面对相关风险时只得参照全国性的规定来处理。虽然从本质上,自贸区所面临的区内支付机构跨境支付运作风险与全国所面临的问题是一样的,但是其在为实现货物与服务的自由流动上所做的创新和与日俱增的跨境电商交易量显然还是放大了该业务的风险系数,需要进行更具针对性的应对。同时,自贸区“制度创新

高地”的定位和提升事中事后监管能力的要求,也为其在防范这一风险方面的试点创新提供了有力的支撑。笔者认为,自贸区在面对区内支付机构跨境支付运作风险方面可以进行如下几个方面的考量:

一是鼓励自贸区内支付机构加强自身对跨境支付业务信息真实性的审核能力建设。虽然当前的诸多相关政策文件与法律法规均会对信息真实性审查进行规定,各主体也都制定了相应的措施,但支付机构作为跨境支付业务的核心,决定了其是保证交易安全、落实外汇管理政策和开展反洗钱与恐怖融资的一线力量。具体可以包括:(1)与大型互联网公司合作,利用大数据平台来挖掘信息,多角度求证注册客户的信息真实性;(2)建立信息异常名录,将资金流动不正常、物流信息不匹配、客户信息不准确的注册用户加入异常名录,一方面对其所涉交易进行现场对照,另一方面可以从每天的跨境支付数额上对其进行支付约束;(3)除了对物品名称、交易货币、数量、物流信息等方式进行登记之外,可以要求双方对交易的内容进行拍照上传留证,例如在厦门海关推出的进出境邮件“一站式”移动通关平台中,就有实时拍照功能,已经有超过 45%的邮件信息中包含了内装物品的图像信息。

二是统一自贸区支付机构跨境外汇和人民币支付业务在客户身份审查、交易内容真实性等方面的规定,同时明确相关的实体和程序要件以增强操作性。具体可以包括如下内容:(1)明确规定支付机构在业务开展中必须遵循“了解你的客户、了解你的业务、尽职审查”这一展业原则。具体规定可以要求支付机构参照上海市九家商业银行于 2016 年 4 月联合制定的《上海地区银行跨境金融服务展业三原则同业规范实施机制(试行)》。(2)完善客户身份识别制度,对支付机构的虚拟账户进行实名认证,除了登记姓名(名称)、地址、证件号码、机构代码等必要信息外,还可要求个人客户(机构客户由法定代表人)手持证件拍照上传,对可疑用户进行现场勘验。(3)对整个交易链条的身份、支付、物流等信息进行登记和逐笔匹配,并留存备查。(4)以支付机构和相关部门核查的真实客户和交易信息为基础,针对跨境贸易下的支付机构跨境支付设立新的个人分拆结售汇标准。

三是完善自贸区支付机构跨境支付的反洗钱和反恐怖融资规定。中国人民银行上海总部发布的《关于切实做好中国(上海)自由贸易试验区反洗钱和反恐怖融资工作的通知》对自贸区支付机构反洗钱和恐怖融资作了针对性和系统化的部署。但其忽略的一个重要问题是自贸区支付机构跨境支付所具有的跨境性特征意味着,仅靠一国的力量无法很好地达成反洗钱和恐怖融资目的。对此,自贸区应当在严格遵守该项规定的基础上,积极与中国人民银行进行沟通协商,开展对支付机构跨境支付业务反洗钱和恐怖融资的国际合作。同时,主动开展和落实对相关业务创新的洗钱风险评估制度,创新业务应当邀请反洗钱部门全程参与,并经过其评估,进而提升对自由贸易账户的监测强度。

(三)架构权责明晰的自贸区非银行支付机构跨境支付网络型监管框架

历次的金融危机促成了金融立法价值指导层面“安全—效率—安全”的循环、带来了金融监管模式“统一监管、分业监管、混合监管”之差别,也推动了金融业务形态“混业经营—分业经

营—混业经营”的流变。事实上,基于各国在不同时期的内生定量和外部环境的差异,并无一个放之四海而皆准的黄金标准来评判各类监管模式的孰优孰劣。没有最好的监管,只有最合适的监管。我国从 1993 年开始逐步形成的“分业监管,分业经营”模式在当前混业经营的大势下无疑显得不合时宜,但监管体制的改革却也非一蹴而就。2016 年 7 月,上海市政府办公厅发布了《发挥上海自贸区制度创新优势开展综合监管试点探索功能监管实施细则》,该细则一方面规定了以功能和综合监管为理念的对金融业机构、业务、人员和风险的全覆盖监管,另一方面也明确了建立以“一个平台、两份清单、三类数据库、四种信息源”为框架的监管信息共享机制和定期召开的监管联席会议,正式开启了金融综合监管试点。对支付机构跨境支付业务而言,支付机构本身接受的多重规制和业务链条所涉的多个领域决定了仅仅依靠单个机构无法对其进行合适的监管,多部门的协调配合是重中之重。笔者认为,自贸区开展支付机构跨境支付监管试点应当分两步走,第一步由自贸区与相关监管部门协商,赋予自贸区所在地的分支机构一定的监管自主创新权;第二步则是在明晰各方权责的基础上建构一个系统化的网络型监管协调机制,重点包括以下三点:

一是明确监管权责,型塑网络型治理框架。根据现代治理理论“社会公共管理应由多主体共同承担”的要求和跨境支付业务多个监管主体的存在,我们可以将这些主体划分为横向和纵向两个维度。横向主要是指享有公权力的监管部门,包括中国人民银行、国家外汇管理局、海关、税务部门、公安机关等等。其中,中国人民银行起主导作用,负责整个业务宏观风险的把控、监管工作的具体协调以及跨境人民币业务的安排,其他部门负责具体的微观审慎监管,例如,国家外汇管理局负责对外汇收支、申报等的管理;海关负责检视货物是否符合国家进出口管理规定等相关文件;公安机关负责实名制核查,等等。纵向主要是指其他社会主体,包括行业协会、机构客户、舆论媒体、第三方专业机构等,其中行业协会重在发挥其缓解监管信息不对称、协调监管者与被监管者的关系、制定业务风险防控标准进行自律监管等作用;机构客户和舆论媒体主要是通过各种方式获取信息以揭露支付机构在跨境支付业务中的违法行为;第三方专业机构则应当承担在帮助审计和评估风险时不得包庇的义务,等等。

二是监管框架内部协调机制的构建。无疑,支付机构跨境支付的多重监管特征决定了在上述框架中构建监管的协调机制十分必要,毕竟明确的监管职责划分带来的必然结果是各司其职,却也容易形成各行其道的局面。自贸区在这一方面的监管创新主要可以包括由中国人民银行分支机构牵头的监管联席会议和运作协调机制。前者主要是指定期召开由自贸区管理委员会、中国人民银行分支机构、国家外汇管理局分支机构、海关分支机构等相关方共同参与的会议,在会上对出现的新问题、监管过程中的协调等内容进行协商。后者则是在具体操作层面开展各方联动执法,例如互相交叉安排人员参加各方管理层会议、现场检查时的联合开展、对相关问题的合作处理等等。例如,福建自贸区很早就开展了口岸管理部门的“信息互换、监管互认、执法互助”,在自贸区挂牌当天,厦门海关和厦门检验检疫就启用了海关和检验检疫“并联执法”的“一站式”查验机制;福建海事局率先推出了“海事现场综合执法机制”,将原属其

不同内设部门的不同业务交由一个现场执法组一次完成,实现了机构内部的执法联动。

三是开展多部门的信息共享试点。在支付机构跨境支付业务开展的过程中,各类主体信息的不对称和流通不畅是造成身份信息难识别、交易信息难确认、外汇限额易突破、备付金易挪用和洗钱与恐怖融资风险大的重要根源。此时,在这一领域构建一个多部门的信息交流与核查平台就显得十分必要。该平台的信息将包括在支付机构跨境支付业务整个交易链条中所涉及的各类信息,如公安部门的居民身份信息、中国人民银行的征信信息、支付机构的交易信息和物流公司的物流信息,等等。实践中,某些自贸区已经开展了相关试点,例如,上海自贸区自建区伊始便开展了监管信息共享和服务平台的建设,且颁布了《中国(上海)自由贸易试验区监管信息共享管理试行办法》,截至2015年9月,该平台一共包含了34个部门(26家市级部门和8家中央直属部门)超过840项数据信息^①;福建自贸区也于2015年4月20日颁布了《中国(福建)自由贸易试验区监管信息共享管理试行办法》,同时针对跨境电商构建了专门的公共服务平台,并推进物流、电商、支付等企业的信息管理系统与口岸管理部门的信息系统互联互通。在支付机构跨境支付的监管信息共享方面,各自贸区完全可以依托现有的平台开展信息共享工作,各相关参与方可以随时通过该平台查询和求证客户的身份信息、交易信息和交易状态,增强交易真实性审核的质量与效率。

五、结 语

与传统银行业金融机构相比,支付机构在跨境支付方面所具有的便捷、易操作、市场反应快、注重客户体验和服务质量的提升等优势使之备受市场青睐,却也还存在着基础不牢、风控能力不强、内控机制不完善、同质化竞争严重等缺陷。虽然自贸区在发展支付机构跨境支付上有着诸多利好,但专门的规范性文件的缺失、跨境电商的迅速发展和不断开展的金融创新却也放大了支付机构跨境支付的上述缺陷,带来市场准入、业务运作和监管方面的诸多风险,需要自贸区进行针对性地完善。就目前来看,我国各大自贸区均未发布针对支付机构在区内开展跨境支付业务的具体规定,显然不利于这一新兴业态的良性发展。由此,根据自贸区的定位,其完全可以在与中国人民银行和国家外汇管理局协商之后,出台专门的《自贸区支付机构跨境支付业务管理办法》,或者在现有的相关规定中以专章形式对自贸区支付机构跨境支付业务进行规定,并明确自贸区在监管方面的创新权力。于其内容,则至少应当包括本文所述的市场准入、运作风险防范、权责分配、监管机制等方面。以此为制度起点,更好地保障自贸区支付机构跨境支付业务的开展,推动自贸区贸易升级转型、人民币国际化进程以及跨境电商的发展。

注释:

①《支付机构跨境外汇支付试点意见》第七条规定:支付机构自主发展境外特约商户,应按照“了解你的客户”、“了解你的业务”及“尽职审查”原则保证境外特约商户的真实性、合法性。

②相关数据显示,2013年至2015年期间,上海跨境电子商务业务成交量上升了21.6%,预计到2016年底,上海将实现上海跨境电子商务交易额总量20000亿的突破。参见中国(上海)自由贸易试验区.跨境电商新政实施后,上海业务量不降反升——上海电子商务总交易额增长32%[EB/OL].(2016-09-01)[2017-12-25].<http://www.china-shftz.gov.cn/NewsDetail.aspx?NID=de400365-475a-4ab6-8b73-1614cd2e0ff6&CID=16a79677-7b73-4570-a610-761ad7cf52c3&MenuType=1&navType=0>;截至2016年12月底,福建自贸区福州片区完成销售单26.62万票,销售额达1.35亿元。参见中国(福建)自由贸易试验区福州片区管理委员会.福州片区跨境电商产业蓬勃发展[EB/OL].(2017-01-05)[2017-12-25].<http://china-fjftz.gov.cn/article/index/aid/5300.html>。

③参见《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》第二部分任务和措施第(三)条推进贸易发展方式转变第五点推动贸易转型升级部分;《中国(福建)自由贸易试验区总体方案》第三部分主要任务和措施第(三)条推进贸易发展方式转变第四点拓展新型贸易方式部分;《中国(广东)自由贸易试验区总体方案》第三部分主要任务和措施第(三)条强化国际贸易功能集成第六点推进贸易发展方式转变部分;《中国(天津)自由贸易试验区总体方案》第三部分主要任务和措施第(三)条推动贸易转型升级第六点完善国际贸易服务功能部分。

④参见《中国(福建)自由贸易试验区条例》第二十五条;《中国(广东)自由贸易试验区条例》第三十六条;《中国(天津)自由贸易试验区条例》第二十五条。

⑤《关于支持福建自贸试验区跨境电商、保税展示交易、转口贸易、商业保理等重点业态发展的若干措施》第一条第(四)点指出,对邮路渠道直接寄送出口商品的中小经营主体,可通过银行或有资质的第三方支付机构办理收结汇。对通过海关集中监管、清单核放、汇总申报的经营主体,银行或有资质的第三方支付机构凭海关电子报关信息由银行办理货物出口收结汇业务。在确保交易真实性的前提下,跨境电子商务企业外汇收支实行总量核查管理,资金进出与货物进出无需一一对应。

⑥中国人民银行上海总部:《关于进一步拓展自贸区跨境金融服务功能支持科技创新和实体经济的通知》第三条。

⑦国务院:《中国(福建)自由贸易试验区总体方案》第三部分第(五)条第十二点。

⑧国务院:《中国(湖北)自由贸易试验区总体方案》第三部分第(四)条第八点。

⑨中国人民银行:《中国人民银行关于金融支持中国(福建)自由贸易试验区建设的指导意见》第四部分第(十九)条。

⑩中国人民银行武汉分行与国家外汇管理局湖北省分局:《关于支持中国(湖北)自由贸易试验区建设的指导意见》第五部分第(二十九)条。

⑪河南省政府:《中国(河南)自由贸易试验区管理暂行办法》第三十二条。

⑫四川省政府:《中国(四川)自由贸易试验区建设实施方案》第三部分第(七)条第五十六点。

⑬中国人民银行:《中国人民银行关于金融支持中国(广东)自由贸易试验区建设的指导意见》第二部分第(九)条。

⑭中国人民银行上海总部:《关于进一步拓展自贸区跨境金融服务功能支持科技创新和实体经济的通知》第三部分。

⑮《关于上海市支付机构开展跨境人民币支付业务的实施意见》第七部分第(四)条规定:支付机构须建立健全和执行身份识别制度。支付机构发展特约商户要落实实名制和商户准入核查制度,检查特约商户提供的商品及服务内容、服务条款是否符合相关法律法规规定,调查了解商户经营背景、经营状况、资信等。支付机构要登记客户的姓名、性别、国籍、职业、住址、联系方式以及客户有效身份证件的种类、号码和有效期限等身份信息,并对客户姓名、性别、有效身份证件的种类和号码等基本身份信息的真实性进行审核。

⑯《关于切实做好中国(上海)自由贸易试验区反洗钱和反恐怖融资工作的通知》第二部分第(六)

条规定:各义务机构应加强对自贸试验区跨境业务全流程的反洗钱风险管理,完整登记跨境汇款信息,确保贸易背景有关信息在各业务环节完整、透明的传递。要及时更新反洗钱监控名单,从技术上提高跨境业务监测的时效性。同时,要做好对自由贸易账户与境内区外银行结算账户之间资金流动的反洗钱监测。

⑰《支付机构跨境外汇支付试点意见》第六条规定:外汇局分局、外汇管理部(以下简称分局)应根据本指导意见对支付机构的申请材料进行审核,在 20 个工作日内对符合条件的支付机构出具正式书面文件,同时抄报国家外汇管理局,并为开办货物贸易跨境外汇支付业务的支付机构办理“贸易外汇收支企业名录”登记。

参考文献:

- [1] 曹红辉,田海山.支付结算理论与实务[M].北京:中国市场出版社,2014:195.
- [2] 杨涛.中国支付清算发展报告(2016)[M].北京:社会科学文献出版社,2016:191.
- [3] 郭田勇,等.中国现代支付体系变革与创新[M].北京:中国金融出版社,2014:200-202.
- [4] 龚雯,许志峰,王珂.七问供给侧结构性改革——权威人士谈当前经济怎么看怎么干[N].人民日报,2016-01-04.
- [5] 孙秀娟.上海自贸区金融服务业开放下的中国金融安全研究[J].金陵法律评论,2014(2):36-47.
- [6] 贺小勇.中国(上海)自由贸易试验区金融开放创新的法制保障[J].法学,2013(12):114-121.
- [7] 朱启松,朱慧婷.“互联网+”背景下跨境电商发展的 SWOT 分析——以重庆为例[J].四川理工学院学报(社会科学版),2016(5):73-82.
- [8] 中国电子商务研究中心.2016 年度中国电子商务市场数据监测报告[EB/OL].(2017-06-05)[2018-03-20].<http://b2b.toocle.com/detail--6398366.html>;中国电子商务研究中心.2017 年(上)中国电子商务市场数据监测报告[EB/OL].(2017-10-09)[2018-03-20].<http://b2b.toocle.com/detail--6418193.html>.
- [9] 艾媒咨询.2017-2018 年中国跨境电商市场研究报告[EB/OL].(2018-02-06)[2018-03-21].<http://www.iimedia.cn/60608.html>.
- [10] 中国(福建)自由贸易试验区福州片区管理委员会.跨境电子商务[EB/OL].(2016-04-13)[2018-03-21].<http://www.fzftz.gov.cn/show.aspx?ctlgid=237423&Id=1498>.
- [11] 张舒.金融产品创新支持四川自贸试验区建设[N].四川日报,2017-11-01(016).
- [12] 中国人民银行.2017 年人民币国际化报告[R].北京:中国金融出版社,2017:1.
- [13] 刘志云,等.福建自贸区重大法律问题研究[M].厦门:厦门大学出版社,2016:278.
- [14] 肖成志,祁文婷.人民币国际化背景下跨境电子商务和跨境支付业务的发展思考[J].浙江金融,2016(8):18-26.
- [15] 王剑锋.前海跨境支付业态领先全国[N].深圳特区报,2016-01-26.
- [16] 刘家宇.天津自贸区跨境人民币结算业务超千亿元[EB/OL].(2016-07-26)[2018-01-19].<http://www.chinanews.com/cj/2016/07-26/7952564.shtml>.
- [17] 荣蓉,王亚亚,章蔓菁.谈虎色变 警惕网络炒汇[EB/OL].(2018-01-29)[2018-02-04].<http://www.chinaforex.com.cn/index.php/cms/item-view-id-46360.shtml>.
- [18] 网联清算有限公司.公司概况[EB/OL].(2017-08-04)[2018-02-08].<http://www.nucc.com/about.html>.
- [19] 中华人民共和国海事局.上海海事局签订《自贸区监管信息共享协议》[EB/OL].(2015-09-17)[2018-02-26].http://www.moc.gov.cn/zizhan/zhishuJG/haishiju/guanlipindao/gongzuodongtai/201509/t20150917_1878009.html.

责任编辑:万东升

Cross-border Payment Problems of Non-bank Payment Institutions in FTA and Its Countermeasures

LIU Sheng

(Law School, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: The opening and releasing in cross-border payment business of non-bank payment institutions and its advantages in terms of institutional flexibility, business innovation, ease of dealing and rapid market response, etc., make it stand out in the competition with banks and financial institutions in cross-border payment business, therefore, the cross-border payment business of non-bank payment institutions presents a momentum of rapid development. Compared with those outside the FTA, the cross-border payments by non-bank payment institutions in the FTA are basically identical in terms of specific business operation processes. The biggest difference between them is the external environment formed by different administrative regional positioning has different effects on the cross-border payment business of non-bank payment institutions inside the FTA and outside the FTA. On the one hand, it has been given special significance in the context of the Free Trade Zone. The development of cross-border payment services by non-bank payment institutions in the FTA will help promote the development of major free trade zones to deepen the in-depth transformation of the trade mode, improve the quality and efficiency of cross-border e-commerce with spurt growth, promote the cross-border RMB business innovation and expand the cross-border use of RMB. Various regulations at the national level and various preferential measures of the Free Trade area itself also provide a large number of institutional dividends for the cross-border payment business of non-bank payment institutions in the FTA which are not available outside the FTA. On the other hand, all the existing risks and constraints due to the immature development of the business and the unsound supervision etc. will be even more acute under the effects of the factors, e.g. the absence of basic norms governing the business in the FTA, the various innovations made to achieve the free flow of goods and services, and the increasing volume of cross-border e-commerce transactions. The free trade zone is required to introduce specific rules concerning target entry thresholds, scope of operations and procedures, innovative supervision and other aspects of special treatment. At the access level, the licensing system of non-bank payment institutions and the lack of clear regulations on the admission of foreign investment restrict its development in the FTA. The FTA is required to consult with the relevant departments and combine with their own characteristics to carry out the pilot program of access step by step. At the operational level, the authenticity of transactions, breakthroughs in foreign exchange management and money-laundering, terrorist financing and other criminal risks have been further magnified. Therefore, it is necessary to encourage non-bank payment organizations in the FTA to strengthen their capacity to audit the authenticity of cross-border payment business information, unify the provisions of customer identity examination and authenticity of transaction contents, and improve the relevant provisions of anti-money-laundering and anti-terrorist financing. At the regulatory level, the blockage of information exchange among relevant departments and the lack of joint law enforcement can easily turn the “institutional dividend” provided for cross-border payment by non-bank payment agencies in the FTA into a “regulatory loophole”, which requires the FTA to construct a systematic network regulatory framework with clear powers and responsibilities based on obtaining certain authority.

Key words: Free Trade Area; non-bank financial institutions; banks financial institutions; cross-border settlements; cross-border E-commerce; payment system; internationalization of RMB; market access