

# 《中国网络支付安全白皮书》： 中国网络支付安全的现状与治理建议

编者语：《中国网络支付安全白皮书》系“中国网络支付安全课题”主要研究成果，课题组组长为巴曙松教授，白皮书已于 11 月 20 日正式发布。

## 一、中国网络支付安全的现状

网络支付安全问题是网络支付风险暴露的表现形式，风险事件是网络支付风险暴露并演化为网络支付安全问题的催化剂。在某一时期的特定条件下，并非所有的网络支付风险因素都会表现为网络支付安全问题，只有那些伴随风险事件受到社会关注和热议的风险因素，才会转化为网络支付各方都共同关心的安全问题。

### （一）中国网络支付领域的典型风险及类型

#### 1. 基础关系违法

基础关系是支付行为发生的原因，通常被理解为交易关系或债权债务关系。对网络支付机构而言，其所提供的网络支付服务是否存在安全问题，与网络支付服务的基础关系密切相关。如果网络支付机构提供的网络支付服务被违法犯罪行为所利用或者为违法犯罪行为提供了便利，自然会引发安全问题。

## 2. 内部管理失当

内部管理是网络支付服务机构主动影响、提升网络支付安全的最重要内容。对网络支付机构而言，网络支付安全的内部管理重点主要包括流程完善、技术和信息安全、资金安全、规则健全和人员诚信等内容。内部管理失当则是指网络支付机构在上述内部管理重点和主要事项中存在过失与疏漏的情况。内部管理失当的具体风险事件多种多样，包括但不限于：交易管理失控、技术和信息安全防控存在漏洞、资金管理缺位以及人员管理不善。

上述风险事件中，产品服务缺陷、用户资金挪用和用户信息泄露等三种风险事件更容易引发社会公众对某个支付机构乃至整个网络支付行业的信任危机，其“重大而恶劣”的潜在影响使其成为监管部门、媒体以及社会公众关注的重点，应当引起网络支付机构的特别注意。

## 3. 外部欺诈层出不穷

外部欺诈主要是指外部人员利用各种手段骗取、窃取与支付交易相关的数据信息和数据，继而操纵或介入支付交易，以盗窃、诈骗行为非法侵占支付交易当事人合法权益的情况。外部欺诈的主要对象是网络支付的用户。相比传统的欺诈手段，互联网上外部欺诈案件或风险事件的主要特点是：技术水平高、单笔金额小、速度快、隐匿性强、防御难度大。

#### **4. 配套环境缺失，影响安全感受**

第一，网络环境存在着潜在风险。中国互联网络信息中心(CNNIC)统计数据显示：2012年10月份，中国境内被植入后门的网站有7366个，在国庆节期间，监测发现平均每一秒拦截157次购物钓鱼网站的仿冒页面。

第二，用户安全教育不足与用户安全意识不足。一方面包括网络支付在内的全面系统、深入持续的金融消费者教育局面尚未形成；另一方面从用户角度来看，也缺乏权威的全面了解网络支付安全防范措施的信息渠道；而用户安全教育不足是造成用户安全意识不足的主要原因。

第三，网络支付安全事件缺少规范、高效的查处机制。

综合来看，上述四种典型风险是影响中国网络支付安全与效率的最突出的风险因素。其中，违法违规交易、网络支付机构的内部管理以及网络

环境中的外部欺诈等三种风险因素更可能直接带来用户和网络支付机构资金损失、业务终止等具体、客观后果；而外部配套环境的改善则主要影响用户对于安全的心理感受，其潜在影响很可能更抽象、更主观、更广泛、更难以估计。

## （二）中国网络支付安全现状的两个基本判断

### 1. 中国网络支付安全风险可控，总体平稳，趋势向好。

判断依据是：首先，整个中国网络支付行业在短短的十余年间从零增长到万亿级规模，如果没有一定的风险控制能力，没有日趋完善的风险防控措施，要以年平均超过 100% 的速度发展到这样的市场规模是很难想象的；其次，市场主体风险可控，行业整体风险可控；第三，政府行业监管力度不断加强，明显推动了网络支付行业的健康规范发展；第四，网络支付安全的强化趋势仍在继续；第五，更为科学、合理的网络支付风险防范的观念正在形成。

### 2. 网络支付安全仍面临诸多潜在风险，需进一步重视、规范和提前筹划。

第一，要高度重视互联网欺诈与网络环境安全风险对网络支付行业发展环境的影响。外部欺诈以及网络环境潜在的风险仍将是未来较长一个时期内，影响广大网络支付用户安全感受的最重要因素。第二，产业主链

上的安全防范水平参差不齐，网络支付安全可能受“木桶效应”影响。第三，整体产业链上的安全防范合作力度有待加强、规范和引导。第四，重视和规范网络支付服务主要提供者的市场竞合。第五，在网络跨境支付逐渐兴起的情况下，需要考虑网络支付安全前瞻性问题。

### （三）近期中国网络支付安全的努力方向和发展趋势

#### 1. 努力方向

第一，对网络支付机构而言，要在继续保持平稳较快发展的同时，强化自身的系统安全运行和业务风险控制能力，从基础设施、业务管理、风险控制、资本风险覆盖以及产业链安全合作等具体领域，确保网络支付的安全和稳定运行。

第二，对政府监管部门而言，其努力重点应当是营造网络支付安全、稳定发展的各类外部环境和配套机制。

第三，对广大的网络支付用户而言，要从“被动适用”网络支付安全条件向“主观能动”地参与网络支付安全建设方向发展。

#### 2. 发展趋势

中国的网络支付在经历了十余年的高速发展后，在中国经济进一步发展转型、消费文化和支付习惯的嬗变、以网络技术为核心的技术进步以及法规监管环境不断健全等多种因素的推动下，有望继续维持高速增长态势。而随着网络支付市场规模的“井喷式”增长，网络支付安全的重要性将日益凸显。在网络支付产业链各方的共同努力下，网络支付安全防控与治理中初见端倪的趋势主要有：第一，随着强化网络支付风险防控合作机制的重要性逐渐成为各参与方的共识，典型风险的单点式治理将向多个参与者合作的链条式、环节式方向转变，网络支付的安全合作水平将不断提高。第二，主流网络支付机构的内部管理、风险控制能力将不断提高，其风险管理水平有望进一步提升。第三，随着支付活动在经济活动中的基础性逐渐被充分认知，监管部门在用户安全教育和权益保护方面的投入将越来越大。

## 二、中国网络支付风险的针对性治理

本节将针对性地提出网络支付机构和政府监管部门这两个重要参与者开展网络支付风险治理的主要建议。

### （一）当前中国网络支付风险治理的重点领域和措施综述

#### 1. 风险治理重点领域综述

当前中国网络支付风险治理的三个重点领域：一是以政府监管部门为主要推动力的外部环境营造。二是以网络支付服务机构为主的风险防治、内控机制完善。三是以产业链合作为主的风险防控能力提升。

## 2. 风险治理措施综述

一是通过技术创新解决安全问题。在电子商务产业链成本收入比的公式中，用户交易成本和风险损失并不是单纯的负相关关系，通过安全技术创新可以在不提高用户交易成本情况下降低风险损失。

二是加强以安全合作为主的机制创新。用户的信息和安全技术分散在产业链的不同环节中，应该鼓励用户信息较多和安全技术水平高的企业以市场化的方式输出安全管理能力，加强产业链合作。

三是深化与强化政府监管与服务责任。政府监管部门承担外部环境的“清道夫”责任，承担用户安全教育与权益保护这一根本性问题的“兜底”责任，关注并解决影响未来网络支付市场发展和安全的重大问题。

## （二）中国网络支付风险治理的宏观视角

### 1. 树立宏观视角的必要性

从现实情况来看，网络支付持牌机构数量多、个体差异性大，内部经营管理水平参差不齐，战略发展方向差异明显，而且不同的商业银行、网络支付机构在不同的利益诉求、市场地位、自身特点等特定条件下，会选择不同的发展战略和经营策略。因此，谈论该问题必须剔除商业银行和网络支付机构之间的个体差异。因为很难有一项对策能够同时满足两个行业所有个体的需要。但从宏观或者行业整体性角度，就比较容易寻找到同时满足两个行业健康发展的公因式。

## 2. 网络支付风险治理的共同目标

从整体上来看，网络支付行业的健康发展必须围绕安全与高效的核心目标。国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要指出，要全面推动金融改革、开放和发展，构建组织多元、服务高效、监管审慎、风险可控的金融体系，不断增强金融市场功能，维持金融市场的稳定发展。按照纲要的精神，可以说，商业银行和网络支付机构等产业链各方的共同目标应当是“以支付为基础的金融服务的安全与高效”。

## 3. 促进网络支付健康发展的基本原则

第一，网络支付安全和效率的兼顾平衡是推动网络支付发展的基本导向。



网络支付业务具有互联网和金融的双重特征。这种双重特征使网络支付面临着安全与效率目标的双重追求。而效率和安全的兼顾平衡是网络支付发展的核心目标，过于关注安全会大幅度降低企业的经营效率，给消费者带来不便；忽略了安全同样会给商户、用户、支付企业带来损失。

第二，鼓励和维护有序竞争与深入合作的行业发展基调。

网络支付安全是整个市场规范发展、市场参与者有序竞争的内在需要。目前，网络支付机构与商业银行之间的综合性、多样化的复杂关系是以竞争与合作为主线的。围绕安全与效率的核心目标，政府监管部门要积极推动商业银行和网络支付机构强化在网络支付安全方面的合作，在鼓励商业银行与网络支付机构共同开展网络商户和消费者安全教育的同时，要尽快研究涵盖整个网络支付产业链的安全合作机制。

而在网络支付效率的提高方面，政府监管部门要深化网络支付领域共同遵循统一标准的对称监管和有序竞争的游戏规则；推动商业银行和网络支付机构在电子商务融资、数据挖掘、交叉营销和移动金融等方面开展深入合作，促进彼此商业模式的创新和融合，取长补短，共同构筑高效、平衡、健康的电子商务和互联网金融生态圈。

第三，坚持创新驱动，围绕消费金融服务需求、人民币国际化等宏观经济战略，提升网络支付行业的服务能力。

创新是网络支付行业满足市场需求，不断提升服务能力的原动力。今后一段时期我国在宏观经济金融稳步发展的基础上，将更加突出扩大内需特别是消费需求，突出保障和民生，消费金融服务将无处不在。面对这种情况和新变化，政府监管部门要鼓励商业银行和网络支付机构立足全局，抓住机遇，加强战略谋划，增强应对能力，加大与宏观经济战略相关的全场景的支付产品与服务的开发与应用，挖掘相关增值服务，通过创新驱动实现有序健康发展。