



# 《支付机构客户备付金存管办法》解读

人民银行支付结算司 黄萍

2013年6月

# 目 录



《办法》 出台背景



《办法》 制定原则



《办法》 主要内容



中国人民银行  
The People's Bank of China

# 一、《办法》出台背景

## (一) 保护消费者权益、维护金融稳定的需要

- ❖ 建立支付账户、吸收客户备付金是主要业务模式。截至目前，人民银行已依法许可223家支付机构，其中90%以上涉及客户备付金问题，一旦这些资金被挪用、占用，将影响广大客户切身利益。
- ❖ 客户备付金规模增长幅度快。2013年第一季度，纳入统计监测的269家非金融机构共吸收客户备付金余额881.55亿元，同比增长70.81%。其中58家非金融机构备付金余额超过1亿元。

# 一、《办法》出台背景

## （二）落实2号令、实施支付机构监管的需要

- ❖ 人民银行于2010年6月发布《非金融机构支付服务管理办法》，从业务准入、客户备付金安全、业务规范角度建立了对非金融机构支付业务的监督管理机制。随着2号令的实施及人民银行监管工作的推进，支付机构日益重视并加强客户备付金管理。但是，2号令重点在于建立统一的非金融机构支付业务市场准入机制，在资金管理方面主要强调了客户备付金的权属关系、存管方式、客户备付金与实缴货币资本的比例等原则性要求，在指导支付机构进行资金管理的细化要求方面仍需完善。
- ❖ 支付机构在实际运营中存在客户备付金与自有资金不分、银行账户数量多且过于分散、资金存放形式多样、资金账户的关联关系复杂且透明度低等问题。
- ❖ 因此，亟待尽快制定并出台《办法》，明确和细化人民银行关于客户备付金的监管要求，强化支付机构的资金安全保护意识和责任，以及备付金银行的监督责任，切实维护客户合法权益。

# 一、《办法》出台背景

## （三）国际监管经验

### ❖ 美国

《统一货币服务法》、《货币汇兑法》等规定，

- 1、要求非金融机构客户备付金应以高度安全的方式持有，以保证资金在最终使用前“确实存在”。
- 2、限制货币汇兑机构的投资行为，要求其始终确保投资产品的市场价值不低于其发行或销售的支付工具、储值债务或执行的转移货币的总额，以确保客户备付金资产不损失。此外，为控制投资风险，保障资金安全，对许可货币汇兑机构投资的资产类型和比例提出具体要求，规定可持有加入存款保险体系的银行的现金、存款单以及可被联邦储备银行购买的银行承兑汇票等；对于全国性交易所交易的债券和股票等，规定总投资不得超过全部总额的20%，且一次性投资不得超过全部总额的10%。

# 一、《办法》出台背景

## （三）国际监管经验

### ❖ 欧盟

欧盟《内部市场支付服务指令》规定：

客户备付金应与自有资金隔离管理、单独存放在银行账户中。如用于投资则限于安全、高流动性的低风险资产，并由各成员国细化确定具体的可投资产品范围。此外，特别规定客户资金应当被专门的保险机制或类似的担保制度所覆盖，以在支付机构不能履行财务义务时向客户支付，并要求支付机构在客户资金保护措施发生重大变更，以及发生直接或间接持有控制权20%以上或以下股东变动时，均应提前告知监管当局，监管当局如认定有可能损害健康、稳健经营，则可以提出否定意见。

# 一、《办法》出台背景

## （三）国际监管经验

### ❖ 日本

日本《预付式证票规制法》规定：

多用途预付票证发行机构的未使用总余额超过1000万日元的，应在指定日期内将其中1/2委托至距离主营业场所最近的寄存机关保管并向内阁总理大臣报告。

# 目 录



《办法》 出台背景



《办法》 制定原则



《办法》 主要内容



中国人民银行  
The People's Bank of China

## 二、《办法》制定原则

(一) 以保护客户合法权益为根本，从严管理客户备付金的存放和使用，确保客户资金安全。

首要原则，决定了《办法》的立场、方向。具体体现在备付金银行和账户体系设计、支付机构和商业银行备付金业务的规范合作与管理要求、资金封闭运行和使用、备付金信息核对校验等一系列管理要求方面。通过这些要求，《办法》实现了对客户备付金的存放、归集、使用、划转等环节的资金存管活动进行规范管理的政策目标。

## 二、《办法》制定原则

(二) 适度把握制度的原则性和灵活性，科学平衡监管成效与支付服务效率，既尊重客观实际又避免片面迁就现状，在维护备付金安全这一基本监管目标的同时灵活强化各项规定的可操作性和易实施性。

这个原则是我们在修改《办法》时重点考虑的。《办法》的许多规定都体现了这一原则，比如备付金银行和账户体系进行多元化和分层性设置，以满足支付机构不同业务模式的需要；参照银行、证券等监管实践，将风险准备金计提从静态、固定方式调整为动态、差别化模式；适当考虑支付机构收益诉求，将备付金收付账户转存为单位定期存款等存放形式的最长期限从3个月延长至12个月；考虑汇缴账户的风险较低，适当降低为支付机构仅开立备付金汇缴账户的备付金银行法人总资产最低要求；避免过于频繁的头寸调拨带来的工作量以及增加监管难度，将备付金存管银行占比考核办法由逐日考核修改为月累计数比例考核。

## 二、《办法》制定原则

(三) 统筹兼顾，合理设置激励与约束机制，平衡备付金存管银行、合作银行以及支付机构之间的责权利。

这个原则涉及到相关参与方之间的利益调整和均衡，决定了各执行主体对《办法》的执行程度和合力效果，集中体现在有关银行和账户体系的制度设计方面，相关银行和账户的功能越强，使用条件就越高，受益也越多，同时承担责任越大。

# 目 录



《办法》 出台背景



《办法》 制定原则



《办法》 主要内容



中国人民银行  
The People's Bank of China

## 三、《办法》主要内容

### （一）客户备付金定义

#### ❖ 《办法》

□ 第二条 “本办法所称客户备付金，是指支付机构为办理客户委托的支付业务而实际收到的预收待付货币资金。”

## 三、《办法》主要内容

### （一）客户备付金定义

#### ❖ 解读

- ❑ 《办法》参考国际经验，综合考虑国内支付业务涉及客户备付金的各种情形，从备付金产生和存放两个角度，明确支付机构为办理客户委托的支付业务而实际收到的预收代付货币资金属于客户备付金。其中，重点强调了“预收待付”和“实际收到”的资金属于备付金，不属于“预收待付”以及虽属于“预收待付”但未实际收到的资金（即在途资金）不属于客户备付金。
- ❑ 客户备付金只能用于客户委托的支付业务和本办法规定的情形”，且“任何单位和个人不得擅自挪用、占用、借用客户备付金，不得擅自以客户备付金为他人提供担保”。
- ❑ 强调支付机构的资金转移中介性质，规定其应当在收到客户备付金或客户划转客户备付金不可撤销的支付指令后，办理客户委托的支付业务，不能提前办理。

过渡账户的问题（真实需求？逃避监管？）

# 三、《办法》主要内容

## （二）备付金银行（分类和定义）

### ❖ 《办法》

- ❑ 备付金银行：“本办法所称备付金银行，是指与支付机构签订协议、提供客户备付金存管服务的境内银行业金融机构，包括备付金存管银行和备付金合作银行。”
- ❑ 存管银行：“本办法所称备付金存管银行是指可以为支付机构办理客户备付金的跨行收付业务，并负责对支付机构存放在所有备付金银行的客户备付金信息进行归集、核对与监督的备付金银行。”
- ❑ 合作银行：“本办法所称备付金合作银行是指可以为支付机构办理客户备付金的收取和本银行支取业务，并负责对支付机构存放在本银行的客户备付金进行监督的备付金银行。”

# 三、《办法》主要内容

## （二）备付金银行（条件）

### ❖ 《办法》

□ 第七条 支付机构的备付金银行应当符合下列条件：

- （一）总资产不得低于2000亿元，有关资本充足率、杠杆率、流动性等风险控制指标符合监管规定。支付机构在同一备付金银行仅开立备付金汇缴账户的，该银行的总资产不得低于1000亿元。
- （二）具备监督客户备付金的能力和条件，包括有健全的客户备付金业务操作办法和规程，监测、核对客户备付金信息的技术能力，能够按规定建立客户备付金存管系统。
- （三）境内分支机构数量和网点分布能够满足支付机构的支付业务需要，并具有与支付机构业务规模相匹配的系统处理能力。
- （四）具备必要的灾难恢复处理能力和应急处理能力，能够确保业务的连续性。

# 三、《办法》主要内容

## （二）备付金银行（解读）

### ❖ 解读

- 支付机构客户量大、分散，其与支付机构之间的资金往来涉及不同银行、不同银行账户之间的跨行资金划转，支付机构主要通过多个银行开立账户实现。按照2号令，支付机构只能选择一家商业银行存放备付金，有利于备付金的集中存放和监管，但如果严格执行，将改变部分支付机构的现有业务流程，增加资金和服务成本，降低支付效率，影响客户体验，甚至可能影响部分机构的持续发展。
- 《办法》适度考虑支付机构与多家银行收付款项的需求，引入备付金合作银行的概念，规定备付金存管银行可为支付机构办理“跨行收付业务”，备付金合作银行为支付机构办理“客户备付金的收取和本行支取业务”。
- 为加强备付金的集中存放和监管，调动存管银行的积极性，《办法》要求支付机构每月在存管银行存放的备付金日终余额合计数，不得低于上月所有备付金银行账户余额合计数的50%。对于合作银行的数量，则通过风险准备金计提机制适当控制。

解释：每月；2000元，1000元；按规定建立客户备付金存管系统



中国人民银行  
The People's Bank of China

## 三、《办法》主要内容

### （三）备付金银行账户体系（分类和定义）

#### ❖ 《办法》

□ 三类账户：存管账户、收付账户、汇缴账户

□ 第三条 “本办法所称备付金专用存款账户,是指支付机构在备付金银行开立的专户存放客户备付金的活期存款账户,包括备付金存管账户、备付金收付账户和备付金汇缴账户。”

□ 第十二条 备付金存管账户是支付机构在备付金存管银行开立的,可以以现金形式接收客户备付金、以银行转账方式办理客户备付金收取和支取业务的专用存款账户。

支付机构在同一个省（自治区、直辖市、计划单列市），只能开立一个备付金存管账户（解释）。

## 三、《办法》主要内容

### （三）备付金银行账户体系（分类和定义）

#### ❖ 《办法》

- ❑ 第十三条 备付金收付账户是支付机构在备付金合作银行开立的，可以以现金形式或以银行转账方式接收客户备付金、以本银行资金内部划转方式办理客户备付金支取业务的专用存款账户。支付机构在同一备付金合作银行或其授权的分支机构只能开立一个备付金收付账户。
- ❑ 第十四条 备付金汇缴账户是支付机构在备付金银行开立的可以以现金形式接收或以本银行资金内部划转方式接收客户备付金的专用存款账户。备付金银行应当于每日营业终了前，将备付金汇缴账户内的资金全额划转至支付机构的备付金存管账户或同一备付金合作银行开立的备付金收付账户。支付机构可以通过备付金汇缴账户将客户备付金直接退回至原资金转出账户。

## 三、《办法》主要内容

### （三）备付金银行账户体系（解读）

#### ❖ 解读

- ❑ 《办法》根据备付金存管银行和合作银行的职能定位，兼顾制度原则性和灵活性，明确了三类备付金专用账户：存管账户、收付账户和汇缴账户。各类账户功能、数量、使用条件不同，功能上由强到弱。
- ❑ 存管账户由存管银行开立和管理，功能齐全，具备本行和跨行收付款、调整备付金账户头寸、结转手续费和计提风险准备金等功能，支付机构在同一个省（自治区、直辖市、计划单列市），只能开立一个备付金存管账户。收付账户由合作银行开立和管理，仅具备本行付款功能，支付机构在同一备付金合作银行或其授权的分支机构只能开立一个备付金收付账户。汇缴账户由存管银行或合作银行开立，支持本行收款和原路退回业务，资金日终清零，考虑到汇缴账户不具备付金出金功能，风险较为可控，其数量由支付机构根据业务需要、账户维护及管理成本等因素，自主确定，并向人民银行报备。
- ❑ 支付机构在实际开展业务过程中，根据自身情况，按照两类银行和三类账户的存管框架，合理自主选择开户银行、开户地区、开户数量等，可完全满足其业务发展需要。



中国人民银行  
The People's Bank of China

# 三、《办法》主要内容

## （四）客户备付金的使用和划转

### ❖ 缴存

- ❑ 第二十四条“支付机构通过银行转账方式接收的客户备付金，应当直接缴存备付金专用存款账户；按规定可以现金形式接收的客户备付金，应当在收讫日起2个工作日内全额缴存备付金专用存款账户。”

### ❖ 收款

- ❑ “现金形式、本行转账方式、跨行转账方式。”

### ❖ 付款

- ❑ 第二十六条“支付机构只能通过备付金存管银行办理客户委托的跨行付款业务，以及调整不同备付金合作银行的备付金银行账户头寸。”

支付机构在备付金合作银行存放的客户备付金，不得跨行划转至备付金存管银行之外的商业银行。

## 三、《办法》主要内容

### （四）客户备付金的使用和划转

#### ❖ 赎回

- ❑ 第二十八条“支付机构按规定为客户办理备付金赎回的，应当通过备付金专用存款账户划转资金，不得使用现金；按规定可以现金形式为客户办理备付金赎回的，应当先通过自有资金账户办理，再从其备付金存管账户将相应额度的客户备付金划转至自有资金账户。”

#### ❖ 手续费结转

- ❑ 第三十条“支付机构的支付业务手续费收入划转至客户备付金专用存款账户的，支付机构应当通过备付金存管银行或其授权分支机构结转至自有资金账户。”
- ❑ 第三十一条“支付机构因办理客户备付金划转产生的手续费费用，不得使用客户备付金支付。”

#### ❖ 存放比例

- ❑ 第二十五条“支付机构每月在备付金存管银行存放的客户备付金日终余额合计数，不得低于上月所有备付金银行账户日终余额合计数的50%。”



中国人民银行  
The People's Bank of China

# 三、《办法》主要内容

## （四）客户备付金的使用和划转

❖ 解读：重点是“宽进严出”

- ❑ 客户备付金管理的主要风险在于被挪用、占用、借用可能引发的损失，《办法》在严格规范客户备付金账户开立、变更、撤销以及资金收付等行为的同时，为隔离支付机构之间可能的风险传递，明确不同支付机构的备付金银行之间不能办理客户备付金的划转。
- ❑ 重点控制备付金账户出金行为：1、合理控制具备付款功能的备付金账户数量。对具备付款功能的存管账户和收付账户，严格限定数量；对汇缴账户仅允许原路退回，不能开通一般付款功能。2、加强对支付机构跨行支取资金和调整备付金账户头寸的管理，规定除备付金存管银行以外的其他银行不得处理跨行支取业务。3、加强手续费收入结转等出金业务管理，控制出金渠道，明确接收该类业务的自有资金账户只能开立在存管银行，并向人民银行报备。4、加强现金支出管理。强调支付机构现金赎回业务必须先通过自有资金账户办理，再将相应额度的备付金从备付金存管账户划转至自有资金账户。

解释直接缴存、按规定赎回、手续费费用不得使用客户备付金支付

## 三、《办法》主要内容

### （五）客户备付金的存放形式

#### ❖ 《办法》

- 第十六条 “支付机构在满足办理日常支付业务需要后，可以以单位定期存款、单位通知存款、协定存款或中国人民银行认可的其他形式存放客户备付金。

支付机构以前款规定的非活期存款形式存放客户备付金的，应当将备付金存管账户或备付金收付账户内的客户备付金转存至支付机构在同一开户银行开立的银行账户。该银行账户视同备付金专用存款账户，遵守本办法有关规定。

支付机构通过备付金收付账户转存的非活期存款，存放期限不得超过12个月。非活期存款转为活期存款的，应退回至原转存的备付金账户。”

## 三、《办法》主要内容

### （五）客户备付金的存放形式

#### ❖ 解读

- 考虑到支付机构预收的客户备付金主要用于客户委托的支付业务，《办法》规定客户备付金应当主要以活期存款形式存放。同时，适当考虑支付机构关于增加资金收益的诉求，《办法》允许支付机构在充分满足办理日常支付业务需要的前提下，可以单位定期存款、单位通知存款、协定存款等方式存放备付金。在定期存款存放期限方面，为调动合作银行参与存管业务的积极性，并保障支付机构办理支付业务的流动性，《办法》规定通过备付金收付账户转存的单位定期存款的存放期限最长为12个月。
- 对于流动性充足、风险控制能力强、经营状况好的支付机构，《办法》允许其以“人民银行认可的其他形式”存放备付金。

# 三、《办法》主要内容

## （六）风险准备金的计提

### ❖ 《办法》

- 第二十九条 “支付机构应当按季计提风险准备金，存放在备付金存管银行或其授权分支机构开立的风险准备金专用存款账户，用于弥补客户备付金特定损失以及中国人民银行规定的其他用途。

风险准备金按照所有备付金银行账户利息总额的一定比例计提。支付机构开立备付金收付账户的合作银行少于4家（含）时，计提比例为10%。支付机构增加开立备付金收付账户的合作银行的，计提比例动态提高。

风险准备金的计提与管理办法由中国人民银行另行制定。”

# 三、《办法》主要内容

## （六）风险准备金的计提

### ❖ 解读

- ❑ 为进一步加强客户权益保障，建立客户备付金损失赔偿和分担机制，《办法》借鉴国内外金融行业管理经验，设计了从客户备付金利息收入中动态计提风险准备金的机制，以覆盖客户备付金特定损失。同时，考虑我国支付机构市场现状，经过慎重论证、评估，确定了10%的基础计提要求。
- ❑ 考虑到实际业务运作中，各支付机构的业务类型、稳健程度、风险敞口和合规情况存在较大差异，静态、统一的计提方案不利于正向激励和逆向调整，因此，《办法》参照银行业差别存款准备金率等机制，建立了差别化的风险准备金计算、调整、缴存和使用方案。目前，人民银行正在起草有关支付机构风险准备金具体计提和使用管理办法，将尽快发布。

## 三、《办法》主要内容

### （七）利息问题

- 客户备付金利息归属问题较为敏感、争议大，在前期征求意见及专家论证过程中，各方意见分歧明显。一种意见认为，如果向客户返还利息，支付机构有吸收存款嫌疑，也存在操作难度，同时支付机构业务发展也需要支持，建议《办法》明确备付金利息归属支付机构；另一种意见反对备付金利息归属支付机构，认为《办法》明确客户备付金权属关系为客户，而非支付机构，为此产生的利息应归客户，由支付机构占有应视作其不当得利。
- 《办法》回避了利息归属问题。实践中，由支付机构和客户通过协议约定明确备付金利息归属问题。

# 三、《办法》主要内容

## （八）监督管理

### ❖ 综合应用多种手段加强日常监管

- ☐ 非现场监管
- ☐ 现场检查
- ☐ 外部审计
- ☐ 信息核对
- ☐ 自律管理
- ☐ 动态调整
- ☐ 材料报送
- ☐ 违规处罚

## 三、《办法》主要内容

### （九）激励措施

#### ❖ 《办法》

- 第三十八条 “支付机构和备付金银行符合下列条件之一的，支付机构可以向中国人民银行申请适当调整第三十七条所规定的比例：
- （一）支付机构的支付业务能够被备付金银行实时监测；
  - （二）支付机构和备付金银行能够逐日逐笔核对客户备付金交易明细；
  - （三）支付机构能通过备付金银行为客户提供备付金信息查询；
  - （四）支付机构的公司治理规范、风险管理制度健全、客户备付金安全保障措施有效，以及能够主动配合备付金银行监督、备付金银行对其业务合规性评价较高。

# 三、《办法》主要内容

## (十) 下一步工作

### ❖ 加强信息统计监测

- 抓紧制定和发布支付机构风险准备金管理、客户备付金信息统计监测和核对校验制度等相关操作性文件，细化和强化《办法》要求。

## 三、《办法》主要内容

### （十）下一步工作

#### ❖ 建立非金融机构支付业务监管系统

- ❑ 强化支付机构客户备付金管理。落实客户备付金资金全额存放商业银行等要求，通过监管系统获取商业银行和支付机构两方资金信息进行校验核对，增强动态监管能力，防范备付金被挤占、挪用风险，保障金融消费者权益。
- ❑ 提升人民银行分支行对支付机构的合作监管能力。通过将支付机构信息和分支行工作信息集中后协调共享，强化对支付机构行政许可、业务开展属地备案、未核准业务清退、风险事件预警通报等工作的横向联合监管。
- ❑ 构建相关规章制度执行情况动态监督功能。通过提取固化业务制度中核心要求至监管系统，在收集监管数据指标的基础上，通过自动对比分析和监控检查，强化对支付机构的非现场检查能力，促进制度执行和落实。
- ❑ 监管信息的及时采集、统计分析和综合。通过整合支付机构、商业银行和人民银行各分支行的业务、备付金以及监管评价等信息，及时采集、统计分析和综合运用相关信息，实现多维度的报表统计、灵活的数据查询和各类监管报告生成，促进高效监管。

### 三、《办法》主要内容

其他需要解读的内容：

- 1.第11、32条：一个自有资金账户
- 2.第14条：每日营业终了
- 3.第16条：能否续存问题
- 4.第17条：不得以分支机构名义开立备付金账户
- 5.第33条：支付指令审核问题，必要时要求提交相应的证明文件
- 6.第34条：备付金信息核对机制
- 7.第35条：备付金信息统计监测、核对校验制度，组织建设相关系统
- 8.第37条：备付金银行账户中存放客户备付金以外资金的
- 9.第40条：备付金银行与支付机构不在同一省的
- 10.第41条：备付金银行提交所有合作的支付机构的备付金存管业务报告