

第三方支付跨境外汇交易 监管难点及建议

□ 中国人民银行山西省朔州市中心支行 王世光
国家外汇管理局山西省分局 国 汇

2010年6月,中国人民银行公布的《非金融机构支付服务管理办法》(以下简称《办法》)明确规定,未经人民银行批准,任何非金融机构和个人不得从事或变相从事支付业务,非金融机构从事支付业务须接受人民银行的监管。《办法》的出台,使得处于“半阳光”状态的第三方支付业务完全阳光化。国家外汇管理局在监管中发现,第三方支付外汇收付汇业务呈现出激增态势,存在外汇管理风险。国家外汇管理局也应配合该《办法》尽快制定第三方支付企业外汇管理办法,规范与之相关的个人结售汇、国际收支申报等相关业务。

一、跨境网络交易资金划转模式

在网络交易中,买卖双方(个人或企业)通过网络达成买卖协议,为保障买卖双方的权利,引入第三方支付平台,通过“确定买卖—买方向支付平台付款—卖方发货—买方收货—支付平台向卖

方付款”等环节完成交易(见图1)。由于第三方支付平台本身并不具备资金划转及清算功能,付款环节需依托银行支付体系实现网络交易资金的划转及清算。

二、当前第三方跨境网络交易外汇收支监管难点

1. 跨境网络交易外汇资金流动监测难

目前,跨境网络交易均通过第三方支付平台完成资金划转。从交易性质来讲,跨境网络交易相关外

汇收支应属贸易或服务贸易项下,但国际收支统计申报数据显示,通过第三方支付平台划转资金的交易性质既包括贸易或服务贸易外汇资金,也包括大量赡家款、工人汇款等单方面转移性质资金。从交易对方来讲,通过第三方支付平台汇入资金的交易对方均申报为第三方支付平台,而非实际付款人,实际付款人的真实信息被掩盖。所以,跨境网络交易资金划转难以获取真实交易性质、交易对方等方面的资料,成为外汇收支非现场监测

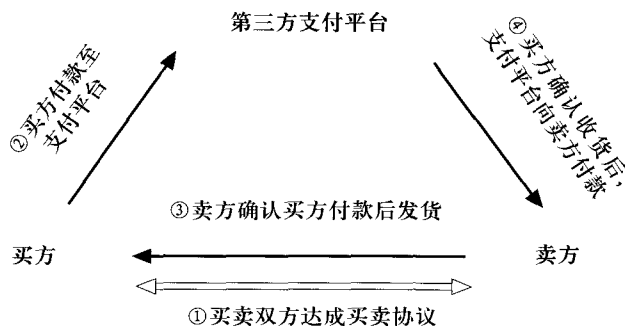


图1 网上交易流程

的难点。

2. 第三方支付平台沉淀外汇资金, 风险控制难

在跨境网络交易中, 第三方支付平台为交易双方提供了“代收代付的中介服务”或“第三方担保”, 交易前后暂存在第三方支付平台的外汇资金大量沉淀, 成为其主要利润来源。第三方支付平台可直接支配交易款项, 有可能出现越权调用交易资金的情况。同时, 针对第三方支付平台资金监管方面的法律法规尚未建立, 第三方支付平台在电子支付方面存在“监管真空”, 对跨境网络交易中大量沉淀外汇资金可能引发的流动性风险、信用风险、操作风险等未能明确监管主体。

3. 交易主体的界定存在分歧

如果国际收支申报系统中显示境外汇款人是 PayPal 支付平台, 在汇入款项解付时, 有的银行将 PayPal 认定为公司主体, 从而将该项业务界定为公对私交易; 有的银行则将 PayPal 认定为收款人自身私人账户, 直接予以结汇。

4. 部分第三方支付平台允许无交易背景的跨境转账, 形成外汇监管漏洞

部分第三方支付平台目前提供即时支付服务, 不仅限于网上交易平台, 还适用于买卖双方达成的其他线下交易。从某种意义上讲, 实际上没有交易发生(即双方不是交易的买卖方), 也可以通过第三方支付平台向任何一个人进行支

付。这种线下交易模式, 显然无法详细记录该笔跨境资金的交易背景、资金来源与用途以及收付款人之间的资金往来关系, 造成了国际收支数据统计缺口以及外汇监管上的漏洞。

5. 零费率争夺战对银行相关业务造成潜在影响

截至 2010 年 9 月底, 国内第三方支付网上支付企业数量达到 320 家, 主要有 PayPal (易趣公司)、支付宝 (阿里巴巴)、财付通 (腾讯公司)、易宝支付 (Yeepay)、快钱 (99bill) 等。其中用户数量最大的是 PayPal 和支付宝, 但前者主要在欧美国家流行, 后者的国内用户已超过 2 亿人。行业内的无序竞争, 导致部分第三方支付平台大打“零手续费”商战, 抢夺跨境支付、跨境转账业务, 这对银行的相关业务造成了冲击。

6. 第三方支付平台新业务成为外汇监管难题

目前, 部分第三方支付平台为方便个人客户办理基于网上交易背景的跨境资金支付业务, 推出了网上即期个人结售汇服务, 即国内个人客户(买方)通过第三方支付平台在线上可以即时将人民币兑换成外币并直接划转至境外账户(卖方)。目前, 多家境外网站甚至以线上即时结售汇可享受打折优惠来引导消费者使用该服务。然而, 此项数据并未接入个人结售汇系统, 即网上即时个人结售汇数据仍处于外汇监管及国际收支数

据统计的真空层面。

7. 第三方支付平台可能成为异常资金跨境流入的渠道

第三方支付业务的应用主体大多是电子商务的买家和卖家, 而网上交易的真实交易背景难以查证。由于目前国内对电子支付业务缺乏明确的制度规范和风险控制机制, 交易双方通过制造虚假交易, 就能在第三方支付平台完成资金转移, 达到“热钱”流入的目的。特别是目前居民非贸易项下小于 2000 美元的小额零星收入无需申报, 异常资金更易通过第三方支付平台分散流入。

三、相关政策建议

1. 严格非金融机构外汇支付服务的主体资格及准入

将是否取得《支付业务许可证》作为非金融机构经营跨境支付及货币兑换服务的前提条件, 对非金融机构外汇支付服务市场准入实行备案制。取得《支付业务许可证》满 1 年的非金融机构, 通过在外汇管理局备案, 可从事外汇支付服务。

2. 明确非金融机构外汇支付服务的范围

从市场需求和风险防范的角度出发, 可以次第开放非金融机构外汇支付服务的范围。比如, 在交易项目方面, 先允许非金融机构从事贸易、服务贸易和经常转移等外汇交易; 在交易主体方面, 先允许非金融机构为境内机构提供外汇

服务；在交易品种方面，先允许非金融机构从事跨境交易。待积累一定经验后，其支付服务范围再向资本项目、个人、汇兑等方面逐步扩展。

3. 建立非金融机构外汇支付服务报告机制

一是明确跨境交易的申报原则。如，严禁备付金存管银行代为申报；可由非金融机构集中代理申报，但申报主体必须为交易主体，交易主体要对实际交易对方和交易性质的真实合法性负责。二是明确结售汇管理方式。允许以非金融机构的名义在备付金存管银行集中办理结售汇，但非金融机构必须向备付金托管银行提供交易主体的明细信息，并定时（如按季）向所在地外汇管理局报备集中办理结售汇情况。三是为便于监测分析，可考虑设置专门的非金融机构支付服务国际收支交易编码及结售汇编码。

4. 建立跨境网络交易全程监管机制，按照贸易、服务贸易相关规定规范外汇管理

随着跨境网络交易的日益增长，工商、商务、海关等部门应针对跨境网络交易相关工商注册登记、对外贸易经营权备案、进出口报关等业务建立健全相关管理制度，对跨境网络交易进行规范管理。在全程监管机制未建立前，一方面，海关驻邮局办事处应加强对个人邮寄进出境物品的监管，对违反“自用、合理数量”原则频繁邮



寄进出境物品的个人，要求其比照进出口企业办理工商注册登记、对外贸易经营权备案、进出口报关等相关手续；外汇管理部门应将其纳入贸易外汇收支管理。另一方面，将频繁从事虚拟物品交易的个人纳入计算机信息服务企业管理，由商务部门对其从事涉外网络虚拟物品经营的资质进行认定或备案；由外汇管理部门将其纳入服务贸易外汇收支管理。同时，要求第三方支付平台提供全部网络交易记录，并以此作为真实性审核的依据。

5. 加强对第三方支付平台资金流动的监管

一是尽快出台第三方支付平台资金监管方面的法律法规，通过第三方交易平台自有账户与客户账户分离、建立交易保证金制度等措施加强对第三方支付平台资金的监管，确保资金安全。二是规范第三方支付平台划转资金的国际收支间接申报。通过加强申报核查，督促银行在办理第三方支付平

台划转款项申报时加强相关申报信息审核，真实反映交易性质及交易对方等。三是将第三方支付平台的资金流动记录纳入反洗钱监测，防范异常、违规的资金流动。

6. 加强对银行的政策指导，规范其业务操作

对银行该项业务的办理应予以规范，明确业务性质，统一操作流程，督促银行加强对相关单证材料真实性的审核，防止银行帮助收汇人规避相关管理规定，将属于贸易性质的资金以非经营性外汇收入的名义归属在赡家款等项目下。

7. 尽快出台针对第三方支付业务的外汇管理规定

由于电子支付业务与传统货币服务相比有很多特殊性，建议国家外汇管理局与银行监管、海关、税务、反洗钱等部门加强沟通与配合，共同研究制定相关政策及法规，在外汇账户开设、资金流动监测、交易风险防范以及反洗钱和打击金融犯罪等方面进行全方位监管。CCC