

国外新支付领域反洗钱经验及启示

崔瑜

自2001年特别是2006年以来，全球新支付工具（New Payment Methods，下简称NPMs）发展迅速、品种多样化且市场日益庞大。作为普惠型金融服务¹的一种重要形式，新支付在便利大众支付的同时，也积聚了大量的洗钱风险。与国内崭露头角的新支付服务相比，美国、欧盟等一些发达国家及地区新支付工具的功能性和地域性都要全面的多，洗钱风险的考量及监管策略的选择也更为成熟，对我国有一定的借鉴意义。本文梳理了国外新支付领域反洗钱经验，并对当前我国如何监管及指导支付机构反洗钱工作提出政策建议。

国外新支付领域反洗钱监管现状

各国新支付市场发展的不同特点

NPMs产品及服务大致分为互联

网支付、手机支付及预付卡三类。由于经济水平及金融环境不同，各国在这三块领域的发展程度存在一定差距。市场方面，全球预付卡近一半支付份额来自于美国。据美国波士顿咨询公司（BCG）一份最新研究，美国在2017年预付卡份额将占到全球60%。手机支付则在日本、韩国等国发展迅猛，韩国的手机支付占该国电子支付领域份额的70%。此外，NPMs产品本身也存在一定的差距。如预付卡在欧美等一些发达国家基本由银行发行，可转账甚至提现，而一些国家特别是我国，基本由非金融机构发行且仅可有限范围地进行支付交易。手机支付在一些发展中国家仅意味着网络转账手机客户端，而在日本、欧盟等地区，手机带特殊芯片插槽，可直接感应消费，已经被视为一种支付工具。

各国反洗钱监管实践的差异

由于这类机构及其从事的业务

【摘要】本文梳理了国外新支付领域反洗钱监管现状及反洗钱经验，并对当前我国如何监管及指导支付机构反洗钱工作提出政策建议；扶持引导为主，有效平衡反洗钱监管与机构发展之间的关系；加强培训指导，切实提高支付机构反洗钱工作水平；完善薄弱环节，扎实做好支付机构反洗钱基础性工作。

作者为中国人民银行深圳市中心支行副行长。

1. 普惠型金融（Inclusive Financial System），是联合国在宣传2005小额信贷年时广泛运用的词汇，指的是一个能有效地为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系。建立普惠型金融的主要任务就是为传统金融机构服务不到小型企业、微型企业、农户以至贫困人群提供金融服务的机会。新支付具有门槛低、额度小、使用方便等特点，是普惠型金融体系的重要部分。

尚无任何先例可供参考，对其立法及监管实践都处于摸索阶段，因此各国监管部门对NPMs相关机构的监管要求及力度也不同。一些国家对NPMs服务商全部采取注册制管理，管理相对严格。如美国、欧盟、韩国等；一些则仍处于摸索阶段，未采取或仅对个别行业采取门槛及资质限制，环境相对宽松。如澳洲，该国仅要求手机支付服务商实行注册制管理。在监管策略选择方面，也存在着不同的倾向。在美国，监管当局倾向于将原有反洗钱法律延伸适用至新支付领域；欧盟则倾向于将支付机构视

为一类新的机构，进行专门立法。此外，在具体监管措施的覆盖面上，一些国家视NPMs产品的不同而施行差别管理。如日本，基本不要求预付卡机构进行客户身份识别；俄罗斯则不要求互联网支付机构进行身份识别，只要求完整保留交易记录。整体而言，发达国家的NPMs反洗钱监管普遍要严于不发达国家。

反洗钱监管存在的共同问题

目前，国外一些监管部门对NPMs领域反洗钱工作普遍存在担忧，主要集中在三个方面：一是当前NPMs服务商众多，且有较多私人公司挤入，短期内要求这些公司履行反洗钱职责存在一定难度；二是全球NPMs反洗钱未形成统一要求，鉴于

很多NPMs业务可以跨境交易，如果境外反洗钱措施缺乏，容易使其成为洗钱渠道，滋生跨国犯罪；三是目前NPMs行业新产品及新服务更新较快，而电子监控手段相对落后，监管容易存在滞后性。此外，国外NPMs行业对于越来越严格的反洗钱监管同样存在担忧，认为反洗钱力度的加大可能会限制NPMs行业的发展。NPMs作为未来支付领域的发展趋势，拓宽了支付渠道，增强了行业竞争力，监管过于严格容易增加公司与顾客之间的矛盾，并可能逐渐弱化这种竞争力。

由于这类机构及其从事的业务尚无任何先例可供参考，对其立法及监管实践都处于摸索阶段，因此各国监管部门对NPMs相关机构的监管要求及力度也不同。

国外新支付洗钱风险控制的一点经验

反洗钱措施贯穿NPMs产品及服务全环节

NPMs产品从开发到推广使用，涉及多个环节。各环节之间存在较强的关联度，任一环节的反洗钱措施都有意义，需综合考量，形成整体的风险防控体系。一是在产品及服务开发环节，要求产品经理或工程师充分考虑产品及服务用途、范围、对象以及将来的可拓展空间（如是否要增加提现功能），合理评估可能存在的风险及制定相应的风险防范措施。一般而言，产品功能越强大，风险往往越

NPMs产品及服务属于非面对面交易，客户身份识别目前在各国均属难题。在一些发达国家，NPMs客户身份识别程度常与产品功能及风险相挂钩。

高。二是在交易环节，建立并完善相关系统，设定风险指标并根据风险高低进行监控，重点关注交易地点（是否与购买地点一致）、交易频率、交易规模、交易相异性、峰值行为、赎回等方面。相比客户身份识别，交易监控被认为是降低洗钱风险最易实施且较为有效的方法。三是在充值环节（特指预付卡），重点关注现金充值风险，并给与适当控制。如欧盟，充值2 500欧元以上，要求进行客户身份识别。四是限定NPMs交易的使用范围。如加拿大、德国等国家的预付卡仅可用于产品及服务费用的支付，不可用于提现。五是进行地域限制，尽量少发行跨国、跨地区预付卡。

客户身份识别（CDD）要求与产品功能及风险状况挂钩

NPMs产品及服务属于非面对面交易，客户身份识别目前在各国均属难题。在一些发达国家，NPMs客户身份识别程度常与产品功能及风险相挂钩。对于功能复杂、风险较大的交易行为，特别是对交易达到一定限额以上的行为，将采取更为全面的客户身份识别措施。比如，要求客户线下提供相应身份材料，要求NPMs账户与银行账户挂钩，使用银行的客户身份识别成果，采取支付实名制管理等。在俄罗斯，手机需绑定客户身份证件，利用手

机支付时，不论金额大小均进行实名制管理。在交易金额较小或有额度限制、不可跨境交易、不可取现、不可反复充值的情况下，一些国家通常简化客户身份识别，仅在线登记客户身份基本信息，并在完善客户身份识别前控制交易的额度。

关于如何看待NPMs客户的身份识别问题，不少国家认同这样一个观点：即面对面的客户身份识别与非面对面的客户身份识别之间并无本质的区别，非面对面客户并非高风险客户。在一些国家，约一半以上的银行账户是在线开立的。随着非面对面开户越来越普遍，上述差别化的识别机制正被广泛采用。

确保代理商或分销商履行反洗钱义务

一些大型NPMs机构在发展中国家或较为偏远地区开展的业务，如预付卡及手机支付芯片的销售等，通常需依赖代理商或分销商的网络。为保证他们能够较好地履行客户身份识别职责，代理商的选择、反洗钱培训及监测都显得至关重要。在一些国家，NPMs服务的主要提供部门（principals，一般为银行或预付卡发行机构）负责代理商的培训，并对反洗钱履职成效负责。如美国GSM公司，他们与代理商以签订协议的方式明确反洗钱职责，并为其制定反洗钱政策及提供相关培训，以保障对方较好履行相关义务。

由于不符合传统金融机构的定义，很多国家暂时未将代理商纳入反洗钱监管范畴，反洗钱职责目前难以明确及落实。此外，代理商之间还存在分包、外包关系，经多级转手后，客户身份识别义务更加难以保证。因此，对NPMs服务商而言，不仅要做到KYC（Know Your Customer），还要做到KYA（Know Your Agency）。

风险为本，合理配置反洗钱资源

在预付卡以及移动支付业务中，相关服务经常被拆分成多个环节，如程序开发、产品分销、代理、零售等。这些环节的服务可能由一家公司独立承揽，也有可能涉及多家公司或个人，如银行、电话公司、便利店等。在反洗钱资源配置方面，一种较为流行的观点是“谁的客户谁负责”，但仅适用于产品链条比较简单的情形，产品链条过长则客户归属的划分存在困难；另一种是在共同承揽反洗钱职责的前提下，倡导风险为本观念，在NPMs产品及服务提供链条中根据行业特征及资源优势的不同合理配置反洗钱资源。如银行，由于可以与客户直接面对面，在客户身份识别环节十分有优势。对于产品开发等后台提供商来说，则特别适合进行交易监测。

此外，关于如何根据风险为本的反洗钱工作原则进行有效的洗钱风险控制，不少国家都提出了“两

个坚持”，一是坚持各个NPMs产品或服务遵守一致的反洗钱要求；二是坚持各地区、各国家NPMs产品或服务遵守一致的反洗钱要求，形成反洗钱的合力。

对我国的启示及相关政策建议

扶持引导为主，有效平衡反洗钱监管与机构发展之间的关系

目前，我国支付机构整体利润偏薄，但监管相对严格，在入门资质、功能拓展、使用范围等方面都有着较为严格的限制。与一些发达国家相比，我国新支付工具快捷、灵活、个性化等特点暂未得到充分体现。就反洗钱监管而言，一是建议以扶持引导为主，在风险可控的前提下，根据涉及领域的不同，出台适合国情的支付行业反洗钱工作指引。二是统一行业要求，避免个别支付机构因履行反洗钱义务而牺牲大量机会成本及服务竞争力。三是抓大放小，合理区分行业或产品风险高低，重点关注风险较高客户及业务，并允许支付机构在风险较小领域采用简化反洗钱措施。

加强培训指导，切实提高支付机构反洗钱工作水平

当前我国支付机构仍处于“重拿牌，

目前，我国支付机构整体利润偏薄，但监管相对严格，在入门资质、功能拓展、使用范围等方面都有着较为严格的限制。与一些发达国家相比，我国新支付工具快捷、灵活、个性化等特点暂未得到充分体现。

当前我国支付机构仍处于“重拿牌，轻管理”的阶段，不少机构反洗钱措施的制定主要是为了应付审核阶段的反洗钱监管要求，相关细则较不完善，人员配备也与业务规模不相匹配。

“轻管理”的阶段，不少机构反洗钱措施的制定主要是为了应付审核阶段的反洗钱监管要求，相关细则较不完善，人员配备也与业务规模不相匹配。在近两年NPMs高速发展的形势下，相关产品及服务层出不穷，洗钱风险也随之显现。一是监管部门应加大相关培训力度，通过现场及非现场监管手段提高其反洗钱意识。二是支付机构应加强人员配备及知识储备，完善反洗钱内控制度，并结合自身业务风险及产品特点，有针对性地出台有效反洗钱措施。三是审慎选择合作机构，明确双方反洗钱职责，承担起反洗钱培训及督导职责，确保反洗钱链条完整。

完善薄弱环节，扎实做好支付机构反洗钱基础性工作

从国外经验看，一些好的监管措施及工作指引均是建立在完备的支付机构反洗钱基础框架之上的，我国目前在这方面仍有大量工作要做。一是加强交易记录保存工作，为有效的反洗钱监控及分析提供保障。目前我国支付机构特别是互联网支付机构的交易记录保存较不完整，有时需通过银行才能构建较为完整的支付信息链条，与国外存在较大差距，亟待完善。二是做好客户信息登记及分类工作。当前一

些互联网支付机构客户众多，对应账户繁杂，且信息登记不完整，应尽快予以梳理，以客户为单位进行统一管理，为将来实施差异化客户身份识别工作打好基础。三是做好风险等级评估工作，根据业务及客户的差异性，灵活采取客户识别及交易限制措施，减轻合规成本。四是加大反洗钱系统建设，发挥支付机构技术优势，对原业务系统进行改进，保证有效进行可疑交易监测及风险等级划分。■