



## 美中贸易全国委员会关于《银行卡清算机构管理办法》征求意见稿的反馈 意见

2020年1月28日

美中贸易全国委员会代表 200 余家会员企业感谢有机会向中国人民银行和中国银行保险监督管理委员会就《银行卡清算机构管理办法》草案反馈意见。我会员企业是中国金融服务和技术产业的重要利益攸关方，积极支持中国金融改革开放。我们相信，中国加大开放金融服务业，引入外国竞争，将助推中国经济改革，带动金融市场转型升级，减少系统性风险。

去年，中国稳步推进金融科技领域对外开放。但是，本草案提出的一些新举措和保留的一些现行做法可能会为外资电子支付机构的市场准入和经营连续性带来负面影响。

我们鼓励中方在最终文本中体现中国根据世贸组织 2012 年有关电子支付机构的决定作出的承诺，愿与中国人民银行和中国银保监会建设性合作，实现我们的共同目标，完善中国的金融科技生态系统，便利中国消费者、中国企业以及在华外商。

我会就草案文本提出以下高层关切和建议：

- **草案文本仍没有解决行业此前提出的关切。**我会及会员企业认为，草案部分内容可能使外资电子服务机构面临不公平竞争环境。例如，草案对银行卡清算机构国家安全审查仍然定义不清，对数据本土化和网络安全标准进行了限制，仍要求境外机构与境内银行卡清算机构合作授权发行银行卡时采用境内银行卡清算机构的发卡行标识代码。上述内容可能影响外资电子支付机构争取现有的市场机会或寻觅新的机会，使外资和中国公司面临不平等竞争环境，为有关机构现有跨境业务带来不确定性。
- **一些新增内容进一步加大了行业忧虑，可能为外资电子支付机构带来新的负担。**草案一些新的修改内容可能在满足维护国家安全需要的同时，损害了外资电子支付机构的市场准入，如要求外资企业采取向第三方外包基础设施的模式。草案还提出，将加大对外资电子支付机构未经中国人民银行批准擅自从事人民币的银行卡清算业务的处罚力度，这可能会给外资机构带来不公平的监管负担，并扩大中国人民银行的管辖范围，覆盖原本不在其监管范围内的海外机构。

### **国家安全相关条款适用性过于宽泛**

- **外包模式将限制外资电子支付机构市场准入（第四、十五条）。**新文本在第四条中删去了 2016 年提出的“核心业务系统不得外包”，似乎意在限制外资电子支付机构将其业务局限于非基础设施类活动，只允许中国机构从事核心业务。第十五条进一步明确了承包核心业务的中国企业应当满足的条件。我会理解以上修改是基于国家安全考虑，但我们希望

中方能够适度缓解国家安全关切，确保不会因此限制外资电子支付机构的市场准入。

- **国家安全审查的要求范围不明确（第四、十二条）**。草案虽对国家安全审查的表述进行了微调，以符合《外商投资法》有关规定（第三十五条），但对银行卡清算申请人的国家安全审查要求基本没有改变。根据草案第四条和第十二条，申请人“应当遵守国家安全、国家网络安全相关法律法规”，“涉及国家安全审查的，按照国家有关规定办理”。由于草案关于国家安全审查的内容是开放性的，我会认为国家安全理由可能被用于阻挡外资机构进入中国市场、迟滞或驳回许可申请。因此，希望最终文本明确国家安全审查的具体触发条件，哪些监管机构负责进行审查，以及审查将遵循哪些标准。

### **惩罚过度**

- **草案对不属于中国人民银行管辖范围的境外机构制定了惩罚措施（第三十九条）**。草案对境外机构和协助境外机构从事或变相从事人民币的银行卡清算业务的境内银行业金融机构、清算机构和非银行类支付机构制定了新增的、更为严厉的惩罚措施。这些措施将为此前不适用此类法律责任的境外机构带来不必要、不公平的负担。

### **数据本土化要求限制市场准入机遇**

- **草案内容可能迫使跨境交易的在岸处理（第三条）**。根据要求，仅从事跨境交易的境外机构如对境内银行卡清算体系稳健运行或公众支付信心具有重要影响，应当在中华人民共和国境内设立法人，依法取得银行卡清算业务许可证。此条可做两种解读，一是境外机构只需建立在岸法

人，跨境交易清算可在境外进行，但如实际意图并非如此，还可以解读为要求申请银行卡清算业务许可证的境外机构将所有的跨境交易处理业务转移到中国境内，这将为境外机构带来不合理的负担。为减少不确定性，我会建议最终文本明确指出此项要求的具体条件，说明这项要求是否意味着跨境交易业务处理需要在岸进行。

- **对处理境内和跨境交易的外资电子支付机构的要求 (第二十条十一项)。** 根据此项规定，申请在岸清算人民币计价交易的外资电子支付机构似乎需要将其现有的外币跨境交易清算业务迁移至中国境内。这项规定如落实，希望申请人民币计价交易清算业务的外资电子支付机构，如想同时继续现有的跨境交易服务将面临不必要的负担。我会建议删去此条要求。

### **网络安全规定过于繁复**

- **网络安全规定似乎意在鼓励使用中国本土技术 (第四条)。** 为确保中国国家网络安全法律法规得到遵守，第四条要求申请人满足国家信息安全等级保护要求，使用经国家密码管理机构认可的商用密码产品，符合国家及行业相关金融标准。该项规定可能禁止使用进口加密设备，仅允许使用国家密码管理局批准的设备。此外，要求符合行业相关金融标准将迫使外资电子支付机构采用一些与国际通行标准不一致、不接轨的标准，如中国人民银行 2018 年发布的《中国金融 IC 卡规范》。我会建议最终文本与国际标准充分对接，保持一定灵活度，允许采用最先进的技术，不排斥进口技术。

### **采用境内银行卡清算机构发卡行标识代码的要求或有不良影响**

- **仅允许采用境内银行卡清算机构发卡标识代码将阻碍外资机构发行联名卡、处理境外交易（第二十六条）。**第二十六条规定，境外机构与境内银行卡清算机构合作授权发行银行卡的，应当采用境内银行卡清算机构的发卡行标识代码，似乎只适用于联名卡。一般情况下，使用境外联名卡时，外资机构使用自己的发卡行标识代码，自主决定联名卡使用的条款。要求使用境内银行卡清算机构的发卡行标识代码，将使境内机构享有优先权确定使用此卡进行的海外交易的条款。此项要求在执行过程中将削弱外资机构在海外交易中的作用，降低联名卡对外资机构的商业价值。此举也将增强境内卡的国际接受度，逐渐驱逐联名卡，使境内银行卡清算机构不当受益，损害外资机构的利益。

#### **暂停银行卡清算业务许可证基于金融负担沉重且内容模糊的标准**

- **草案新增内容使中国人民银行有权在以下情形下暂停银行卡清算业务：**
  - (1) 累计亏损超过注册资本的 50%，或 (2) 存在对支付清算市场稳定运行具有较大影响的情况（第三十三条）。** 第一项将给银行卡清算机构及其股东带来沉重负担，迫使其在累计亏损接近或超过注册资本 50%时增加注册资本，尽管其仍然保有 50%的资本（根据第十三条，最低注册资本为 10 亿元人民币，因此 50%的资本至少为 5 亿元人民币）。这将影响银行卡清算机构在华进行商业、人力资源和技术投资，也不符合中国《公司法》基本原则，即有限责任公司的股东以其认缴的出资额为限对公司承担责任。建议删去第一项，或至少在本条中明确此处的“注册资本”包括已认缴但未兑付的注册资本。此外，我们建议删

去第三十三条第二项，因为此项内容极为含糊，将使银行卡清算机构在其各自业务领域面临不必要的混乱和不确定性。

### **额外附加的程序使审批过程低效繁复**

- **本草案的新增条款规定，申请人提交申请后拟变更申请材料的，应当向中国人民银行撤回原提交申请材料，再重新提交变更后的完整申请材料（第二十四条）。**在实际操作中，申请人一般仅在中国人民银行或中国银保监会根据审查评估提出有关要求时，才会变更申请材料。根据第二十四条规定，如果申请已经得到批准，此时再做修改将使原申请失效，给许可申请过程带来效率损失。建议撤回并重新申请的程序仅适用于尚未得到中国人民银行批准的申请。如已经中国人民银行正式批准，申请人应该有权对申请进行修正和补充，而不必完全撤回，申请人希望放弃申请的情况除外。