

澳門地區第三方支付下的洗錢風險 及法律監管*

張曉晗

[摘要] 隨着網絡技術的發展，澳門地區第三方支付機構發展迅速。第三方支付作為一種新型支付方式，在方便大眾的同時，由於其支付形式的特殊性，再加之法律監管的不完善性，使得第三方支付極易成為洗錢分子利用的管道。因此，本文在分析第三支付的洗錢手法、特點的基礎上，結合域外國家的法律監管經驗，為澳門進行監管提供法律建議。主要建議澳門特區政府細化監管細則、強化身份識別、分類進行管理以及加強國際合作。

[關鍵詞] 第三方支付 洗錢 法律監管 身份識別

澳門地區是世界級的賭城，也是享譽世界的旅遊城市。自2015年起，澳門地區的人境旅客便突破了3,000萬人次，在2017年更是高達3,200萬人次。眾多的遊客所帶來的消費金額也是高額的，在2017年，旅客消費總額高達600億澳門元，而同年的澳門地區GDP為4,000億澳門元。^①在這其中，大陸地區遊客人次佔總入境旅客人次的69%左右，是澳門地區遊客的主要來源地。大量的遊客帶來了大量的消費金額，隨之也帶來了遊客的消費習慣。大陸地區遊客的消費習慣不同於其他地區，歐美等國比較習慣使用信用卡進行消費，而大陸地區第三方支付全面普及，大陸遊客更喜歡通過第三方支付平台進行移動支付。

大陸地區的第三方支付公司為了抓住用戶，積極地擴展海外市場，而澳門地區的商戶為了抓住遊客，想方設法為遊客的消費提供便利。因此，雙方一拍即合，第三方支付進入了澳門。在2015年10月，澳門本地大型企業如新八佰伴、澳門銀河等正式接入支付寶、微信支付等大陸地區的第三方支付系統。截止目前，澳門地區的大型商場多數都能進行支付寶、微信支付，並大力推行第三方支付。

除了大陸地區的第三方支付在澳門大肆推廣外，澳門本地也開始開展第三方支付業務。在2016年，澳門金融管理局先後發出兩張牌照，同樣是開展第三方支付業務。分別是由澳門通股份有限公司推廣的“MPay”和由極易付股份有限公司推廣的“UePay”。而澳門本地的銀行、電訊

作者簡介：張曉晗，澳門科技大學法學院博士研究生。

* 本文為澳門科技大學基金會資助的《澳門金融犯罪與監管法律制度研究》（項目編號FRG-18-035-FL）的研究項目。

① 《統計年鑑（2017年）》，澳門：統計暨普查局，2018年。

公司也和大陸第三方支付機構進行合作，開展線上業務。例如：中國電信（澳門）就可以通過微信公眾號進行線上繳費。

目前來說，澳門地區的大型商場、連鎖超市、連鎖店鋪均已接入第三方支付。但是，澳門地區的街邊店等小微商店仍未全面支持第三方支付。此外，據澳門電子商務協會理事長梁耀漢表示，2018年澳門電子支付增長顯著，可以說是澳門電子支付的元年，有些商店電子支付已佔三成營業額。2018年機構參與度上有明顯變化及上升，多家銀行及信用機構積極推出便民支付方式。^①總體而言，澳門地區第三方支付發展迅速，雖然不能與大陸地區相比，但是，澳門地區的第三方支付的普及率在逐漸增加。

一、第三方支付下的洗錢風險分析

目前來看，澳門地區洗錢行為還是通過銀行等傳統金融機構進行。例如：澳門地區的“歐文龍案”、“黃國威案”，均是通過空殼公司進行虛假交易，進而通過銀行轉賬或者現金提款等方式，進行清洗“黑錢”活動。但是，隨着第三支付的發展，澳門地區的洗錢行為可能會借助第三方支付機構進行。以第三方支付先行地區為例：2015年，美國的第三方支付機構“PayPal”，被美國檢方指控涉嫌為洗錢犯罪分子轉移非法資金600萬美元；^②2016年，中國江蘇省揚中市破獲了一起“第三方支付平台為詐騙團夥洗錢案”，涉案金額達2,042.9萬元人民幣。^③雖然，金融機構清洗“黑錢”仍然佔據主要地位，但是，第三方支付機構清洗“黑錢”行為也在逐步上升。

（一）第三方支付洗錢手法

根據反洗錢金融行動特別工作組（Financial Action Task Force，以下簡稱FATF）在2010年發佈的《利用新型支付方式洗錢》（“Money Laundering Using New Payment Methods”）的報告，^④再結合澳門地區洗錢方式現狀，利用第三支付的洗錢手法分可能為以下四類：

（1）利用第三方支付帳戶進行洗錢

用戶在第三方支付機構註冊後，會擁有一個第三方支付帳戶。用戶可以利用現金、銀行轉賬、第三方帳戶間轉賬等形式為第三方帳戶注入資金。用戶可以通過本人注入資金、也可以通過其他第三方來注入資金，這種行為是不可查的。而在這其中，第三方帳戶之間的轉賬操作更值得注意。例如：在澳門地區的娛樂場內，存在着許多進行非法兌換港幣業務的人員，其業務一般針對大陸賭客。由於中國內地實行外匯管制，且澳門地區的銀行對取錢業務存在諸多限制。因此，許多中國內地賭客無法兌換到足額的港幣進行賭博。而這些非法兌換，可能通過支付寶或者微信進行轉賬，然後在澳門直接面對面獲取港幣現金，以規避中國內地和澳門地區的監管。

① 《澳門電子支付大增 引內地第三方支付機構鼓勵創新》，https://www.kltong.com/news_detail.html?id=1254，2019年4月17日。

② 李程、陳恆有：《第三方支付創新與洗錢風險防控》，《時代金融》（昆明）2016年第4期，第4頁。

③ 杜萌、馬超：《第三方支付平台為詐騙團夥洗錢涉罪——揚中警方偵破公安部掛牌督辦新型網路涉罪大案》，《法制日報》（北京）2016年8月27日。

④ Financial Action Task Force, “Money Laundering Using New Payment Methods,” <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20using%20New%20Payment%20Methods.pdf>, 20 April 2019.

（2）利用木馬病毒等技術手段進行洗錢

洗錢分子利用木馬病毒、虛假鏈接、網絡攻擊等多種駭客行為來竊取他人的第三方支付帳戶，繼而通過這些帳戶進行轉賬、提現等行為，來完成洗錢過程。2016年，江蘇省揚中市公安局破獲的“第三方支付平台洗錢案”中，洗錢分子就是利用攜帶木馬病毒的支付鏈接和虛假的結算通道，來竊取被害人的第三方支付帳戶及密碼。

（3）勾結第三方支付機構的工作人員進行洗錢

洗錢分子直接與第三方支付機構的相關工作人員建立聯繫，進行私下交易，來換取其對可疑帳戶的忽視。使第三方支付機構的內部反洗錢監管淪為形式，無法落到實處，進而完成洗錢行為。

（4）利用虛假交易進行洗錢

虛假交易是傳統洗錢手法中常見的方法之一，多數發生在不動產、古董文物、金銀首飾等貴重物品交易中。但是，在互聯網時代，特別是電子商務高度發達的時代，通過第三方支付進行虛假交易變得更為便利。常見的虛假交易行為是行為人同時偽裝成為買賣雙方進行虛假交易。例如，行為人在網上開一個網店賣手工類的高級產品，同時另行註冊一個帳號自我進行購買，那麼行為人不需要發貨，就可以偽造交易，進行洗錢行為。

（二）第三方支付洗錢特點

在論及第三方支付洗錢特點時，我們首先要對第三方支付在商業交易中的地位有一個概況性的描述。在第三方支付出現以前，買賣雙方進行商業交易時，多數通過現金交易或者銀行轉賬來進行。在第三方支付出現之後，買賣雙方可以不再通過現金交易或銀行轉賬進行交易，而是將錢款打到第三方支付帳戶中。買家下訂單同時將貨款打入第三方帳戶中，在收到貨物後，再指示第三方支付機構打款。在此，第三方支付機構起到了信用仲介的作用。此外，用戶線上下實體店利用手機進行移動支付時，第三方支付又起到了虛擬POS機的作用。^①第三支付的信用仲介和虛擬POS機兩大作用，帶來了以下三點特點：

（1）隱匿性

第三支付的隱匿性表現在兩個方面，一方面是用戶的隱匿性。第三方支付機構在進行用戶註冊時，多數只要求用戶提供手機號碼或者郵箱及身份號碼等簡單資料，並且其註冊是通過網絡進行，是一種非面對面的行為。例如：澳門地區的“MPay”進行註冊時，用戶只需以手機號碼就可以快速註冊。而銀行、證券公司等傳統金融機構的開戶，則需要本人持身份證件進行，同時還會留存用戶的相關信息。與傳統金融機構開戶相比，第三方支付機構的註冊難以保證用戶信息的真實性。這是註冊領域的隱匿性，在使用領域同樣存在着隱匿性。例如：使用信用卡進行消費時，會有簽字進行客戶身份驗證，而使用第三方支付則無驗證，用戶只要輸入密碼即可。如果開通了小額支付，那麼密碼都不需要了。在進行大額存取時，銀行還需要用戶持身份證件去銀行面對面的辦理業務，而第三方支付除了在註冊時存在信息驗證，在使用時，就不再需要進行身份驗證。因此，用戶的真實性無法得到保證，極易被洗錢分子利用。

另一方面是交易過程的隱匿性。如上所述，第三方支付機構是一個信用仲介，其不但是買賣雙方的信用仲介，也是用戶與銀行的信用仲介。第三方支付機構參與到銀行的結算業務中，原本

^① 范如倩、石玉洲、葉青：《第三方支付業務的洗錢風險分析及監管建議》，《上海金融》（上海）2008年第5期，第47頁。

銀行瞭若指掌的交易過程被割裂為兩個看起來毫無聯繫的交易。^①原本買賣雙方通過銀行轉賬進行商業交易時，銀行可以清楚地知道資金流動動向。但是現在，買賣雙方通過第三方支付機構進行交易，第三方支付機構利用其在銀行開立的帳戶，遮罩了銀行對資金流向的識別。因此，除了第三方支付機構，任何人無法得知交易過程，增強了交易過程的隱匿性，使得洗錢風險大為提升。

（2）便利性

利用第三方支付進行洗錢的便利性體現在兩個方面。一方面是洗錢成本的降低。傳統洗錢手法不論是金融機構洗錢還是非金融機構洗錢，都需要付出極大的人力、時間和金錢。而利用第三方支付進行洗錢，是通過網絡進行的，因此可以極大減少洗錢成本。

另一方面是資金套現的便利性。傳統洗錢手法利用金融機構或者非金融機構進行洗錢時，資金套現是一個大問題，因為整個交易過程原則上都是可查的。因此，一旦頻繁的進行資金套現，極易被監管機構所察覺。但是，利用第三方支付機構進行資金套現，就不再那麼容易被察覺，這是第三方支付的虛擬POS機功能的體現。例如：交易雙方通過POS機進行交易時，在交易取消後，資金會回到原先的交易銀行卡中。而利用第三方支付交易則不然，在交易取消後，資金會退回到第三方支付帳戶中，而一個支付帳戶可以綁定多個銀行卡。因此，完全可以實現A卡支付，資金退回到B卡中。通過這種頻繁的虛假交易，再利用網絡的匿名性，可以將資金匯入到一個銀行卡中，再進行提現。而這個過程，銀行是不可查的。

（3）跨境性

傳統洗錢手法要跨越國邊境，一般來說效率較低。通常做法是行為人將非法收益匯入地下錢莊中，地下錢莊僱用大量水客，以“螞蟻搬家”的方式，將非法收益“人肉”帶出境外，再兌換成外幣，存入境外銀行以完成洗錢活動。例如：2001年，香港地區廉政公署查獲的洗錢案件，其涉案金額高達500億元港幣。該案件就是通過僱用“水客”，從內地將非法收益背入香港，再存入香港和境外的銀行，來完成洗錢活動。^②相比較而言，通過第三方支付機構進行跨境洗錢活動就簡單多了。以澳門地區存在的非法匯兌為例，內地賭客通過第三方支付將錢轉入“非法匯兌人”的第三方支付帳戶中，“非法匯兌人”在將現金交付給內地賭客。這樣從形式來說，第三方支付帳戶的轉賬發生在內地是合法的，而現金交易則發生在澳門，似乎也是合法的。兩個合法行為卻造成了一個非法事實，那就是非法匯兌。

二、澳門地區第三方支付洗錢行為法律監管現狀

（一）第三方支付機構反洗錢立法現狀

澳門地區關於第三方支付的法律法規，目前來說，只有澳門金融管理局出台的《開設支付機構的牌照申請指南》以及澳門第32/93/M號法令《金融法律體系制度》。根據澳門地區的《金融體系法律制度》要求，在澳門經營支付活動，包括透過互聯網或移動設備等提供支付服務，必須取得澳門特別行政區行政長官在聽取澳門金融管理局意見後發出的行政許可。因此，澳門金融管理局制定了《開設支付機構的牌照申請指南》（以下簡稱《申請指南》）。

① 王鑫、劉東超：《利用第三方支付平台洗錢犯罪的特點及防控對策》，《法制與經濟》（南寧）2017年第7期，第26頁。

② 郭興豔：《借道香港洗錢“六重門”》，《第一財經日報》（上海）2013年2月28日，第A01版。

根據《申請指南》，以是否涉及管理或運用客戶留存於擬設機構的資金為區分，將第三方支付機構分為兩類。管理運用客戶留存資金的為非銀行信用機構，不管理運用客戶留存資金的為其他金融機構。除了在性質上的劃分之外，其他申請條件基本一致。例如：都要求成立股份有限公司等。《申請指南》只是對第三方支付機構的設立做了一般性規定，具體要求還是要通過行政命令來作出。原則上來說，這只是市場准入規範並非反洗錢規範。

澳門地區關於反洗錢的法律法規，目前來說，以第2/2006號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》及第3/2006號法律《預防及遏止恐怖主義犯罪》為核心。^①此外，還有金融情報辦公室、法務局、博彩監察協調局等相關部門出台的具體細則。由此，澳門地區形成了完整的反洗錢法律法規體系。

根據《預防及遏止清洗黑錢犯罪》，澳門地區規定的金融機構反洗錢義務主要有：盡職審查、拒絕有關交易、舉報可疑交易、資料保存、合作義務。其中，以盡職審查為核心，其要求有關機構應當識別及核實客戶的身份，如未能取得有關客戶資料，應當拒絕有關交易，並且舉報可疑交易。此外，有關機構還需設置偵測清洗黑錢及恐怖融資可疑活動的適當監察系統，並及時向監管主體報告。

目前來說，澳門地區並沒有明確管制第三方支付機構的洗錢行為，但是在《預防及遏止清洗黑錢犯罪》第三章“預防性規定”的第六條“主體的範圍”中，指出了受金融管理局監管的實體要履行反洗錢義務。澳門地區的第三方支付機構根據《申請指南》分別定性為非銀行信用機構及其他金融機構。因此，原則上第三方支付機構是受《預防及遏止清洗黑錢犯罪》的管制，應履行反洗錢義務。但是，《預防及遏止清洗黑錢犯罪》只是做了大致性規定，具體的細則還是要靠金融管理局出台的具體細則。而金融管理局目前只有關於銀行、保險等機構的具體細則，並沒有關於第三方支付機構的實施細則，所以，澳門地區的第三方支付反洗錢監管還處於初級階段。

（二）第三方支付機構反洗錢司法現狀

2017年，亞太區打擊清洗黑錢組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering，以下簡稱“APG”）完成對澳門特區的相互評估。在評估中，澳門特區取得良好評級。但是，在洗錢犯罪的調查、檢控及充公的有效性方面，澳門特區的運作被評為處於低水平的狀況。^②

從2014—2019年的相關數據來看（表1），^③金融情報辦公室提供的可疑交易報告數量整體呈上升趨勢，而反觀檢察院最終起訴的清洗黑錢案件卻始終維持在個位數，同可疑交易報告數量的上升不成正比。澳門地區的反洗錢規定由預防性規定和刑法規定兩部分組成，可疑交易報告數量逐年增加，說明預防性規定在發揮着積極作用，而立案數與起訴數維持在較低水平，說明大多數可疑交易報告無法走到司法程序，這也讓人懷疑刑法規定是否可以落到實處，原因可能如下：

① 澳門特區立法會在2017年通過了第3/2017號法律，修改第2/2006號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》及第3/2006號法律《預防及遏止恐怖主義犯罪》的部分內容。

② “Anti-money Laundering and Counter-terrorist Financing Measures, Macao, China: Mutual Evaluation Report,” APG, Dec 2017, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/APG-Mutual-Evaluation-Report-Macao-China-2017.pdf>.

③ 數據來源於澳門特區檢察院2014—2019年的年度工作報告和金融情報辦公室2014—2019年的年度報告，由筆者統計而成。

第一，上游犯罪來源於境外地區。澳門特區雖然人口少、地區小，但澳門是一個國際化的城市，且不實行外匯管制。因此，大量的黑錢可能會流入澳門，並由澳門轉移出去，澳門只是一個中轉站，並非上游犯罪發生地。洗錢犯罪的確定，依賴於上游犯罪的確定。流經澳門的黑錢多來源於境外地區，因此確定上游犯罪是澳門進行反洗錢司法實踐的難點。這一難點的存在導致澳門地區清洗黑錢犯罪立案、起訴數一直維持在較低水平。

第二、忽視利用第三方支付機構等互聯網工具進行的洗錢行為。根據金融情報辦公室的年度報告顯示，可疑交易報告的來源還是在傳統交易範疇內，主要是博彩業。而在其個案特徵中並沒有利用互聯網進行的可疑交易報告，僅存的線上交易行為也只不過是電話銀行。^①

表1 2014—2019年可疑交易報告與立案、起訴的數據對比

年份(年)	可疑交易報告(份)	立案(宗)	起訴(宗)
2014	1,812	60	1
2015	1,807	164	3
2016	2,321	223	4
2017	3,085	58	2
2018	3,716	50	3
2019	2,941	48	10

資料來源：作者自行根據檢察院及金融情報辦公室統計。

三、域外地區第三方支付機構反洗錢法律監管

(一) FATF組織第三方支付機構反洗錢法律監管

反洗錢金融行動特別工作組是政府間的國際組織，也是國際社會公認的權威性反洗錢組織。FATF成立於1986年，總部設在巴黎，目前有38個國家或地區成員和兩個國際組織。^②FATF組織於1990年出台了反洗錢40條建議，並在之後進行了兩次修改，在2004年又出台了9條特別建議，同40條建議合稱《40+9建議》（“The FATF Recommendations”）。《40+9建議》是國際反洗錢領域的重要指導性文件，目前已經得到130多個國家和地區的承認，成為國際社會反洗錢和反恐怖融資的標準。^③

FATF組織也高度關注利用第三方支付進行洗錢的行為，除了《40+9建議》外，還在2010年出台了《利用新型支付方式洗錢》（“Money Laundering Using New Payment Methods”）的報告。FATF組織並沒有單獨給第三方支付設置義務，而是將第三方支付機構納入到金融機構中一併監管，並要求第三方支付機構履行客戶盡責審查、保存資料、大額可疑交易報告及內部控制等義務。

雖然FATF組織並沒有單獨給第三方支付機構設置義務，但是在《40+9建議》中為第三方支付等新型支付方式進行了有關描述。在客戶盡責審查（Customer due diligence）中，FATF組織建議主管當局可以按照實際情況對風險進行劃分，高風險業務要進行更為嚴格的審查措施，低風險

① 澳門特別行政區政府金融情報辦公室：《金融情報辦公室2017年報》，http://www.gif.gov.mo/web1/doc/AnnualReport/2017/GIF_Annual_Report_2017_Chinese.pdf。

② <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/#d.en.3147>。

③ 羅海：《我國商業銀行反洗錢問題研究》，廈門：廈門大學出版社，2007年。

業務可以採取簡化的審查措施。在保存資料中，FATF組織建議第三方支付機構保存客戶資料至少五年以上，並且在交易結束後繼續保存資料五年，以供有關部門進行查閱。在大額可疑交易報告中，FATF組織建議要對交易的目的和背景進行審查，特別要注意無明顯目的或交易方式異常的交易行為。在內部控制中，第三方支付機構也要建議實施有效的內部控制制度，包括培訓僱員、建議內部審查和合規等制度。^①

（二）中國內地第三方支付機構反洗錢法律監管

針對洗錢問題，中國內地以《反洗錢法》和《刑法》中的洗錢罪為核心，以相關部門的行政規章為補充的反洗錢法律體系。針對第三方支付機構的洗錢問題，中國內地主要有相關職能部門出台的行政法規或部門規章進行監管。

中國內地針對第三方支付機構反洗錢管制的主要特點有：第一，將第三方支付機構定性為非金融機構，但是納入金融監管體系中。2015年，中國人民銀行先後出台了《非金融機構支付服務管理辦法》及其《實施細則》。在《管理辦法》及《實施細則》中，將第三方支付機構定性於非金融機構，但是比照金融機構進行監管，要履行反洗錢義務。在2016年出台的《金融機構大額交易和可疑交易報告管理辦法》中，將第三方支付機構納入到大額交易和可疑交易報告主體範圍。第二，建立分類管理和正向激勵制度。2015年出台的《非銀行支付機構網絡支付業務管理辦法》中，提出要建立客戶風險評級管理制度，對客戶進行分級管理，並提出來建立反洗錢激勵制度。2016年出台的《支付結算違法違規行為舉報獎勵辦法》中，進一步完善獎勵制度，包括具體的獎勵條件、標準以及舉報程序。

（三）美國第三方支付機構反洗錢法律監管

美國的博彩業、金融業起步較早，又加之美國經濟較為發達。因此，較世界其他國家而言，美國的洗錢犯罪也比較猖獗。所以，美國進行反洗錢立法也早於世界其他國家。目前來說，美國針對洗錢行為的立法主要有1970年的《銀行保密法》（“Bank Secrecy Act”）、1986年的《洗錢控制法》（“The Money Laundering Control Act”）、1992年的《阿農齊奧—懷利反洗錢法案》（“Annunzio-Wylie Anti-Money Laundering Act”）、2001年的《愛國者法案》（“Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act”）。

美國針對第三方支付機構反洗錢管制的主要特點有：第一，美國政府將第三方支付機構定性為貨幣服務業機構。^②儘管第三方支付機構利用網絡進行交易和管理，但是美國政府認為其提供的業務本質上是貨幣服務，只不過是傳統貨幣服務在線上進行交易罷了。第三方支付機構僅僅是作為仲介機構，為客戶管理資金。在《愛國者法案》頒佈之後，美國財政部下屬的金融犯罪執法網絡（finCEN），^③對貨幣服務商、貨幣匯兌商進行了解釋說明，並納入到反洗錢監管中。^④第

① FATF《40條建議》（The FATF Recommendations）第十、十一、二十、二十六條規定，<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>。

② 楊仁榮：《反洗錢國際比較及中國的選擇》，《浙江金融》（杭州）2004年第4期，第23—25頁。

③ 美國財政部全面負責反洗錢工作，而其下轄的金融犯罪執法網絡負責資訊的收集、情報的整合與回饋。就其功能而言，相當於澳門特區的金融情報辦公室。

④ Naomi Claxton, “Progress, Privacy and Preemption: A Study of the Regulatory History of Stored-Value Cards in the United States and the European Union,” *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 28, Issue 2 (2011), pp. 501-538.

二，現金交易報告制度。美國《愛國者法案》規定，^①在貿易和商業過程中從一筆交易中接收超過一萬美元的錢幣或現鈔必須按照財政部制定的有關規定在適當時間、以適當的方式向監管機構遞交報告，第三方支付機構也要履行該義務。

（四）歐盟第三方支付機構反洗錢法律監管

目前來說，歐盟針對第三方支付機構洗錢行為的法律主要有：2000年出台的《電子貨幣監管指令》（“Directive 2009/110/EC”）、2005年出台的《反洗錢和反恐怖融資指令》（“Third Anti-money Laundering Directive”）。

歐盟針對第三方支付機構反洗錢監管的主要特點有：第一，將第三方支付機構定性於非金融機構，重點從電子貨幣方面進行監管。歐盟通過《電子貨幣監管指令》（“Directive 2009/110/EC”），將第三方支付機構定性為非金融機構，建立門檻，確定市場准入條件。第三方支付機構想要從事支付業務必須以銀行貨幣或電子貨幣為仲介，並取得相關營業執照。^②第二，進行交易限額。根據歐盟出台的《反洗錢和反恐怖融資指令》及《電子貨幣指令》，對交易數額進行限制，通過限制交易數額來抑制洗錢行為。

（五）小結

通過比較世界各地的相關立法，我們可以發現：

第一、關於第三方機構的定性，世界各地主要採取的做法是將第三方支付機構定性為非金融機構，但是納入到金融監管體系中。而反觀澳門，澳門的做法是直接將其定性為金融機構，繼而理所當然地進入到金融監管體系中。這兩種不同的做法導致的法律後果有所不同。澳門地區將第三方支付機構直接定性為金融機構承擔着極大的法律風險，因為這意味着現行的金融監管法律都將對其生效，那麼現行的法律規範極其有可能與第三方支付產生衝突，而需要再對現行法律進行修改或者補充，這都是複雜的立法工作，而世界其他地區的做法則明智得多。將第三方支付機構定性為非金融機構，而納入金融機關體系，這是一種一舉兩得之舉。只要出台一份具體細則，那麼就可以利用現行的金融監管體系進行監管，還不會同現行的金融監管法律發生衝突。

第二、根據洗錢風險，將第三方支付進行等級劃分、分級管理。目前，FATF組織及中國內地都採取了這種做法。這種做法有利於將有限的人力物力投入到對高風險行為的監管中，可以更好地打擊洗錢行為。澳門地區目前只有關於銀行業的風險等級管理制度，而現有的銀行業的風險等級管理制度並不能適用於第三方支付中。在銀行業中的風險等級劃分中，把通過互聯網或者電話等非面對面方式進行的業務視為高風險業務，而第三方支付正是通過互聯網進行的。因此，有必要結合各國的規定及澳門地區現狀，制定風險等級劃分及管理制度。

四、法律監管建議

（一）出台細則強化監管

目前，澳門地區將第三方支付機構定性為非銀行信用機構和其他金融機構，都屬於金融管理局監管的金融監管體系中。從國際趨勢來看，是符合國際潮流的。雖然各國對第三方支付機構定

^① “USA PATRIOT Act,” Section 365(b).

^② 何萍：《中國洗錢犯罪的立法和司法：兼歐盟反洗錢制度比較研究》，上海：上海人民出版社，2005年，第78—81頁。

性各不相同，但是，總體而言都將其納入到金融監管體系中。澳門地區從法律上來說，已經是將第三方支付機構納入到了金融監管體系中了，但是這並不足夠。《預防及遏止清洗黑錢犯罪》只是對反洗錢義務的概括性描述，具體到如何履行義務、可疑交易的定性等都需要出台細則來進行解釋說明。而在目前的情況來說，對於金融機構的監管細則，僅有金融監管局出台的關於銀行業和保險業的兩個指引。

就澳門金融管理局出台的《反洗錢及反恐融資指引》（以下簡稱《指引》）來看，在其使用範圍中定義為澳門地區的信用機構、金融仲介機構、其他金融機構。而第三方支付機構屬於非銀行信用機構、其他金融機構，那麼應當屬於《指引》的管理範圍。但是，就具體細則而言，該《指引》卻都與第三方支付的商業模式相衝突。例如：在《指引》的第六條風險評估中，提到了管道風險。在管道風險中指出，通過互聯網進行的行為屬於高風險行為。但是，第三方支付所有的行為都是通過互聯網進行，那麼第三方支付全部都是高風險行為了。此外，在開戶、匯款等規定中亦有衝突。因此，必須要出台具體細則來單獨指引第三方支付行為，並在《指引》中排除第三方支付行為，這也是為甚麼世界多數國家或地區將第三方支付納入金融監管體系中，但是將其定性為非金融機構的原因了——就是為了避免這種相互衝突的情況發生。

雖然《指引》的內容同第三方支付的模式相衝突，但是，《指引》的內在精神及文本模式，應該成為第三方支付具體細則的標準：

第一，貫徹風險為本的理念。第三方支付應該貫徹風險為本的理念，仿照《指引》、結合現狀，建立風險評估方法及風險等級劃分，並且在日常交易中落實風險監管。

第二，以客戶盡職調查為核心。客戶盡職調查是反洗錢的核心及基礎，其他管制措施都是圍繞着客戶盡職調查而來的。在第三方支付具體細則中，可加強客戶盡職調查。

（二）完善客戶識別制度

綜觀世界各國對反洗錢的監管，重心都是落在客戶身份識別上，其他監管措施都是以客戶身份識別為基礎的，澳門地區的立法也是如此。澳門地區的《預防及遏止清洗黑錢犯罪》中，以盡職審查為核心，再輔以其他措施來實現監管。而第三方支付是通過網絡進行的，存在隱匿性。正是這種隱匿性衝擊了客戶身份的識別，導致後續監管措施也無法落實到實處。因此，必須要通過多種方式來打破這種隱匿性：

第一，採用多種方式，實現客戶身份識別。目前來說，澳門地區的第三方支付機構只要手機號碼就可以申請帳號，例如：澳門通旗下的“MPay”。這種模式對客戶身份識別是不夠的。就現有的技術手段來說，可以採用面部識別、指紋識別等手段來加強客戶識別。在註冊帳號時，用戶與第三方支付機構是非面對面的，通過身份信息、面部識別、指紋識別及手機號碼可以大幅度減少這種非面對面感，使得第三方支付機構可以在網絡上與用戶實現面對面，而且目前大多數智能手機也支持此技術手段。在使用帳戶時，也不能只憑藉用戶設置的密碼進行支付或者轉賬，可以在用戶進行大額交易或多次交易時，進行身份驗證，進而在使用過程中加強身份識別。

第二，通過捆綁銀行帳戶，實現客戶身份識別。就目前來說，澳門地區的第三方支付機構均支持多種方式對第三方支付帳戶進行充值。例如：澳門通的“MPay”就可以通過支付寶、澳門通、銀行卡進行充值轉賬。多種方式的充值轉賬方便了用戶，但是也增加了第三方支付機構的監管難度，會造成資金流向不明。因此，可以強制用戶綁定銀行帳戶，並且用戶只可以綁定一個自己的銀行帳戶。通過第三方支付帳戶同銀行帳戶的綁定，可以進一步加強對客戶身份的識別。捆

綁銀行帳戶實質是第三方支付機構委託銀行進行身份審查和識別，這是一種義務的轉移。因此，作為回報，第三方支付機構應當同銀行進行信息共用。這樣，第三方支付機構借助銀行實現了客戶身份識別，而銀行則借助第三方支付機構查清了客戶資金流向，實現合作共贏。對政府而言，一筆資金實現兩次反洗錢審查，也大大的壓縮了洗錢犯罪的空間。此外，綁定唯一的銀行帳戶也有利於打擊虛假交易行為。

但是，必須要注意的是，在實行客戶身份識別時，要保護好用戶的個人信息。一旦發生個人資訊洩露事件，用戶將不再信任第三方支付機構，澳門的第三方支付的建設也將遭受重創。因此，第三方支付機構要管理好用戶的個人身份信息，而政府也要加強監管。

（三）實行分級管理制度

分級管理制度，實質是客戶身份識別制度的配套制度。就上述所言，在客戶身份識別時，採用身份證件、人臉識別、指紋識別、手機號碼及唯一銀行帳戶等手段。但是，考慮到現有技術手段的普及性及用戶基於個人信息的接受性，不可能所有用戶均提交上述識別信息。因此，現階段可以根據用戶願意提交的身份識別信息進行帳戶分級。

第一階段，依據身份識別資料建立客戶分級制度。根據中國內地地區的《非銀行支付機構網絡支付業務管理辦法》，其將第三方支付帳戶劃分為三類，劃分依據主要是身份驗證方式，每一等級帳戶擁有不同權限。^①澳門地區可以依此建立客戶分級管理制度。現有的五種身份識別方式中，銀行帳戶和身份證件為固定項，每增加一種驗證方式可以提升一級，共分為三級。針對每一級別設立不同的權限，主要限制帳戶的交易金額和交易次數。

第二階段，依據日常使用信息來對帳戶等級進行升降級。根據澳門地區的《反洗錢及反恐融資指引》中的客戶風險評估，可以建立帳戶等級的升降級。《反洗錢及反恐融資指引》中，風險等級評定是將風險考慮為國別風險、客戶風險、交易風險、管道風險四類。目前來看，國別風險及管道風險不適用於第三方支付機構。^②因此，在第三方支付帳戶升降級中主要考慮兩類：客戶風險和交易風險。具體而言：客戶風險主要考慮客戶本身，即客戶是否具有高風險性（犯罪前科、政治敏感人物）；交易風險則主要考慮交易行為，具體來說，包括行業類型、業務類型、交易數額、交易頻率、交易資金來源地等因素進行考量。

在設立帳戶後，設定初始級別，隨後，每一年度都將進行考核，再進行帳戶升降級。第三方支付機構也應對不同等級的帳戶進行不同權限的處理，並且要保持持續關注、記錄保存。

發展第三方支付，是為了開展電子商務、促進經濟發展。如果對第三方支付的監管比照銀行進行，那麼將不利於個人用戶和小商戶參與到電子商務的浪潮中。因此，有必要對第三方支付進行分級管理。

（四）加強國際合作

打擊犯罪，除了要解決立法問題以外，更要注重司法實踐。更明確來說，司法實踐是打擊犯罪的核心。再好的法律都需要司法機關的良好執行。而就澳門而言，澳門反洗錢司法水平較低的主要原因在於上游犯罪發生在境外地區。雖然，澳門特區對《預防及遏止清洗黑錢犯罪》進行了

^① 王勇：《探析“捆綁式”客戶身份識別制度——基於第三方支付中的反洗錢視角》，《浙江金融》（杭州）2009年第11期，第13頁。

^② 國別風險主要是指客戶居住國，但是互聯網無邊界，此條無法適用於第三方支付；管道風險主要是指客戶通過互聯網、電話、郵寄等非面對面方式，此條也無法適用於第三方支付。

修改，將上游犯罪同洗錢犯罪相分離。但是，單純的改變澳門地區立法對完善洗錢犯罪的作用，可能沒有想像的那麼大。要解決司法實踐問題，關鍵還是在於加強國際合作。

國際合作包括兩個方面：第一，情報交換合作。金融情報辦公室可以根據流入澳門非法收益的來源國及FATF組織發佈的高風險國家名單，建立風險管控名單，並同相關國家進行情報交換，可以採用一事一議、定期交換等形式。除了司法情報交換外，第三方支付機構和銀行也應當與各地區建立合作關係，共用資訊，來實現《預防及遏止清洗黑錢犯罪》中“預防性規定”的實踐。

第二，司法互助。澳門檢察院對清洗黑錢行為，苦於上游犯罪證據不足，導致即使交易行為異常，也無法定罪。因此，司法系統可以加強與高風險國家的司法互助，以取得相應證據，打擊清洗黑錢行為。來實現《預防及遏止清洗黑錢犯罪》中“刑法規定”的實踐。

五、結語

根據澳門統計暨普查局的2012年的調查數據，大約30.48%的用戶進行網絡購物或網上銀行服務。^①2017年，澳門特區政府又與阿里巴巴公司簽訂協議建設智慧城市。隨着網絡建設的展開，第三方支付會在澳門得到質的飛躍。因此，洗錢犯罪分子利用第三方支付進行洗錢的比重也會日益增加。第三方支付洗錢犯罪將成為下一階段澳門特區政府應當注意的犯罪行為，澳門特區政府應當關注第三方支付機構洗錢行為，並及時完善法律。

除了法律的完善外，人員素養的提升也是重中之重。第三方支付機構洗錢行為發生在網絡空間，因此，法律的監管、案件的立案與調查都離不開網絡。澳門特區政府需要加強培養網絡技術人才，以應對網絡空間的犯罪。

最後，在2017年，澳門特區政府通過修改反洗錢法律，並將金融情報辦公室由經濟財政司移交保安司管轄。這表明了澳門特區政府要加強金融情報辦公室與司法機關的配合，通過更完善的配合來進一步加強對清洗黑錢行為的司法打擊。除了對傳統洗錢行為進行司法打擊，澳門特區政府也應該對利用三方支付等新型洗錢方式進行司法打擊。

[責任編輯 陳超敏]

^① 澳門統計暨普查局2012年數據，由筆者自行計算。