2026-HG-E023
MYS/FIN/CAR

区域国别研究报告

上海市哲学社会科学规划办公室　　2026 年 9 月 23 日

中企布局马来西亚数字支付的合规挑战

上海对外经贸大学

上海市企业出海综合服务平台

《区域国别研究报告》是上海市哲学社会科学规划办公室依托上海市各高校和科研院所专业研究力量，紧扣服务企业走出去现实需要，专为“上海市企业走出去综合服务平台”打造的区域国别研究品牌。

《报告》基于学者“在地研究”田野调研、企业出海实务经验以及其他信息，聚焦国别/区域、产业/行业、在地合规运营三类场景，推出三类系列成果。其中，**“国别报告”系列**以对象国政治、经济、社会、文化等内容为研究对象，重点围绕宏观经济形势、营商环境、中资企业经营状况、机遇挑战等维度，解析对象国各领域的发展态势，为企业海外布局提供决策参考；**“行业报告”系列**针对重点产业跨境布局或企业走出去的行业赛道，深入研判对象国的重点行业发展格局；**“合规报告”系列**回应企业海外合规运营实务关切，系统梳理对象国重点领域的监管要点，为企业在地运营提供应对策略参考。

摘　要

2023-2025 年间，马来西亚国家银行连续收紧电子货币监管框架，尤其是马来西亚《个人数据保护法》（PDPA）2024 年修正案大幅强化数据保护义务，使得中资企业合规可持续性面临四重压力：一是股权架构被穿透审查；二是技术输出须转化为可审计合规体系；三是 PDPA 跨境数据传输限制制约 AI 风控模型训练；四是本地化条件从鼓励转向强制。本报告基于马来西亚法律法规文本、监管机构执法公告、企业公开披露及行业分析，系统研判上述监管变化的合规影响，识别中国数字支付企业进入马来西亚市场的准入条件与风险敞口。

目　录

一、马来西亚金融监管体系现状 1
（一）最新监管变化 1
二、中国企业的准入窗口 3
（一）股权安排窗口 3
（二）技术准入窗口 3
（三）市场准入窗口 4
三、本地化合规成为牌照续期与政府项目参与条件 5
（一）治理本地化 5
（二）系统本地化 5
（三）供应链本地化 5
（四）PDPA 数据保护 6
四、挑战与风险 9
（一）市场开放与监管收紧 9
（二）合规成本结构性转变 10
（三）供应商与技术伙伴风险 10

结　语 13

一、马来西亚金融监管体系现状

2023-2025 年，马来西亚金融监管体系发生了三方面的关键变化，对中资企业出海马来西亚带来深远影响。

（一）最新监管变化

1. 电子货币牌照制度

2025 年 1 月 31 日，马来西亚国家银行发布修订版《电子货币政策文件》，引入四级分类体系：合格 EMI（Eligible EMI，活跃用户超 50 万或市场份额≥5%）、标准 EMI（Standard EMI）、非银行 EMI（Non-Bank EMI）和有限目的 EMI（Limited Purpose EMI）。[①]分层分类监管的制度使得系统重要性越高的电子货币发行商，其公司治理、资本充足和风险管理义务越趋近于持牌银行。这从根本上改变了电子钱包作为轻资产金融科技的商业逻辑。

2. AML/CFT 执法升级

反洗钱/反恐融资（AML/CFT）执法从窗口指导升级为公开处罚和董事会个人责任。2025 年 7 月，马来西亚国家银行发布的 AML/CFT 合规征求意见稿进一步要求制

[①] Bank Negara Malaysia, Policy Document on Electronic Money, Revised Edition, 31 January 2025, https://www.马来西亚国家银行.gov.my/electronic-money-policy-document.

裁名单筛查从开户时一次性执行升级为全生命周期持续实时筛查，交易监控从基于规则的后台批量处理升级为AI驱动的实时异常行为检测，并明确提出董事会成员对AML失败承担个人法律责任。[①]这意味着，电子货币发行商的AML/CFT合规标准已实质性向银行业看齐。

3. 个人数据保护升级

近年来，马来西亚发布一系列法律法规推动合规体系升级。这些法律和安排包括《个人数据保护法》（PDPA）2024年修正案、2025年4月1日实质变更数据处理器直接法律责任、跨境传输TIA机制、废除白名单制度以及2025年6月1日数据保护官强制任命、数据泄露强制通知、数据可携带权等。此外，2025年4月同步生效的《跨境个人数据传输指南》进一步细化了TIA的四项测试标准，为金融科技企业利用他国数据进行AI模型训练设置了明确的合规前置要求。

[①] Bank Negara Malaysia, Consultation Paper on Anti-Money Laundering and Counter Financing of Terrorism (AML/CFT) Compliance Requirements for Electronic Money Issuers, July 2025, https://www.马来西亚国家银行.gov.my/consultation-papers.

二、中国企业的准入窗口

尽管监管日益趋严，马来西亚在东南亚仍是中国数字支付企业最具准入可行性的市场之一，其窗口体现在三个层面。

（一）股权安排窗口

马来西亚 2013 年的《金融服务法》对外资持股金融机构设有严格限制，但尚未对电子货币发行商设定法定外资持股上限。这与印尼的外资支付牌照持有上限 49%和越南的支付中介牌照须与本地银行合资相比，提供了更为灵活的合资架构空间。[①]需特别指出的是，马来西亚国家银行对实质控制权的审查正从形式合规转向穿透式实质审查。审查重点包括技术架构的实际控制力、系统核心代码的归属、关键经营决策的实际做出者，以及是否存在通过私下协议或关联安排实际控制企业的情形。

（二）技术准入窗口

马来西亚电子货币发行监管框架对技术供应商的国籍未设限制，这与 5G 通信领域部分西方国家以安全审查

[①] Malaysia, Financial Services Act 2013 (Act 758), s. 92; Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, Peraturan OJK No.6/POJK.03/2016 tentang Kegiatan Usaha Perusahaan Pembiayaan; Vietnam, State Bank of Vietnam, Circular No.39/2014/TT-NHNN on Intermediary Payment Services.

为由排除中国设备供应商的做法形成对比。

（三）市场准入窗口

马来西亚电子钱包普及率在全球处于较高水平，市场教育已基本完成，支付基础设施即 DuitNow QR 国家统一二维码标准已覆盖全境。TNG eWallet 作为马来西亚最大的电子钱包，2019 年在马来西亚政府电子纾困金发放项目中成为首选钱包，一次性获客 500 万，并成为第一家获马来西亚国家银行批准使用在线身份认证的电子钱包。[①]

[①] Bank Negara Malaysia, Financial Stability Review 2024, pp. 45-50; PayNet Malaysia, DuitNow QR National Adoption Report 2024; TNG Digital Sdn Bhd, "BSH/BPN Government e-Wallet Disbursement Case Study," 2020.

三、本地化合规成为牌照续期与政府项目参与条件

马来西亚金融监管的本地化要求正从政策鼓励转向许可证硬性条件，具体体现在三个维度。

（一）治理本地化

马来西亚国家银行 2025 年修订版电子货币政策文件要求合格 EMI 的董事会至少包含三分之一独立董事、单独设立审计和风险管理委员会、禁止政治人物担任高管。

（二）系统本地化

马来西亚国家银行《技术风险管理》政策文件要求受监管金融机构的核心技术系统部署须经云服务外包治理审查，涉及关键操作的云外包须经马来西亚国家银行事前批准。

（三）供应链本地化

马来西亚数字支付产业链的分工格局是消费级互联网应用如电商、出行、支付高度发达，但企业级技术能力如云计算、AI、5G 专网薄弱，高端技术严重依赖进口。

然而，马来西亚国家银行和政府倾向于推动外资科技企业在本地建立更完整的技术支持和研发能力，将关键系

统的运维和迭代能力从依赖外方持续输出转向本地团队可独立承担。

（四）PDPA 数据保护

PDPA 2024 修正案引入的跨境数据传输新机制，对中国数字支付企业的 AI 风控模型训练构成了最直接的技术合规约束。

在旧制度下，PDPA 附有一个无需额外保护措施即可跨境传输数据的国家名单即“白名单”，企业向白名单内国家传输数据无需额外合规负担。2024 修正案废除了白名单制度，改为要求数据控制者对每一次跨境传输完成 TIA，评估接收国是否具有实质上类似的法律或充分保护水平。TIA 须每三年更新一次，且企业须保留 TIA 文档作为向个人数据保护专员的合规证据。

对中国数字支付企业而言，TIA 测试的核心挑战在于目前中国《个人信息保护法》（PIPL）与马来西亚 PDPA 修正案之间尚未建立官方的充分保护水平互认机制。这意味着，若中资企业要将马来西亚用户的交易行为数据回传至中国数据中心进行 AlphaRisk 风控模型训练，须通过以下四条路径之一建立合法性基础：完成 TIA，并得出中国

法律提供实质上类似保护的结论；与数据接收方签订东盟标准合同条款或欧盟 GDPR 标准合同条款，作为适当保护措施；取得数据主体的明确同意；在马来西亚本地完成数据训练，不触发跨境传输。这正是蚂蚁国际（蚂蚁集团旗下）目前采用的优先路径。

此外，PDPA 修正案新增的数据保护影响评估义务，要求数据控制者在处理可能对数据主体造成高风险的个人数据之前完成 DPIA 并留存记录。

四、挑战与风险

（一）市场开放与监管收紧

“可进入”不等于“无壁垒”。马来西亚未在法律层面禁止外资参与电子货币发行，蚂蚁国际（蚂蚁集团旗下）以49%持股、本地独立治理的合资架构在法律层面具有合规基础。但正是这种可进入性带来了更强的后续审查。“可进入”意味着进入了就必须全程接受审查，这使得合规不是一个一次性的牌照门槛，而是一套持续收紧的约束机制。

具体而言，马来西亚国家银行对实质控制权的审查已从形式合规转向穿透式实质审查，审查范围覆盖技术架构控制方、核心代码归属方、经营决策做出方、本地董事是否具有真实决策权以及是否存在通过关联安排实际控制企业的情形。与此同时，治理本地化、系统本地化、数据本地化和供应链本地化四个维度的合规要求正从政策鼓励转向许可证硬性条件。中国企业在可进入的窗口期进入后，随即面临的是监管审查和本地化义务的同步升级，两者叠加，压缩了外资技术合作方的战略回旋空间。

（二）合规成本结构性转变

合规成本的结构性转变，在旧监管范式下，电子货币发行商的合规成本集中于进入时点，申请马来西亚国家银行牌照、通过初始 eKYC 审核、完成首次 AML/CFT 系统部署。一旦获得牌照并上线运营，后续合规维护成本相对可控。2023-2025 年的监管升级从根本上改变了这一成本结构，合规从一次性投入变成了持续性证据链管理。制裁名单筛查须全生命周期持续实时执行而非仅开户时一次性筛查，交易监控须 AI 驱动实时检测，DPIA 须在产品开发前端完成且须每三年更新 TIA，董事会和领导层须对合规失败承担个人法律责任。

这对出海企业的直接风险在于合规成本不再是进入市场前可以精确测算的固定投入，而是一个随监管收紧持续增长的变量，且增速不受企业控制。

（三）供应商与技术伙伴风险

依据马来西亚现行的法律，在马来西亚开展数字支付业务的中资金融科技企业在法律上会被定义为技术供应商，但在 PDPA 修正案下会被认定为必须直接承担安全法律义务的数据处理器。这两种角色意味着中资企业不仅面

临马来西亚国家银行/RMiT 的金融科技监管，还面临 JPDP 的数据保护执法，两个监管体系之间不存在安全港条款或责任豁免安排。换言之，只要企业的技术系统处理了东道国用户的个人数据，企业就被纳入了东道国数据保护法的直接管辖，无论是否持有当地金融牌照。

结　语

马来西亚是中国数字支付企业出海的重要目的地，但相关企业出海要高度重视以下工作：

第一，把握合规时机。从运营后补到架构前置，马来西亚以国家银行分层监管、AML/CFT 执法升级和 PDPA 强化为抓手推动行业制度化，中国企业先上线产品再补合规的传统出海路径已不再可行。合规必须在合资协议签署和产品设计阶段即作为核心变量嵌入。

第二，转型控制模式。从股权控制到嵌入能力，在马来西亚国家银行对实质控制权的穿透式审查持续收紧的背景下，以代持安排或私下协议实现实际控制的路径面临日益上升的法律风险。

第三，做好技术合规。PDPA 修正案设立的 TIA 跨境传输测试，对所有将 AI 模型训练数据回传中国的中国金融科技企业构成了系统性约束，对此中国企业要有所重视，并认真履行合规要求。

第四，确保合规能力可迁移。对于中国金融科技出海而言，选择一个监管标准高、市场规模足够、合作伙伴具

有本地制度资源的东道国建立深度标杆项目、再将标杆经验向区域复制，是一条经过实践验证的有效路径。

王茜（上海对外经贸大学）

数据来源：本报告参考截至 2026 年 6 月已经公开的马来西亚官方文件和监管口径。由于马来西亚国家银行电子货币分层监管制度仍在持续完善、PDPA 2024 修正案实施细则及跨境数据传输执法标准可能继续调整、AML/CFT 征求意见稿尚未正式立法，企业在具体项目中应以牌照申请、系统部署、合规审查和运营时有效的马来西亚官方文件、马来西亚国家银行授权认证机构要求和马来西亚当地持牌律师的法律意见为准。

联系地址：淮海中路 622 弄 7 号 308 室

联系电话：021-33165460

联系邮箱：zbzh@sh-popss.gov.cn

本报告为研究团队基于公开信息、行业调研、数据分析及专业研究方法独立编制完成的研究成果，仅供行业研究、学术研讨、决策参考交流使用，不构成任何商业、投资、法律、财税及其他专业实操建议。报告免费获取，未经书面正式授权，任何机构及个人不得擅自转载、复制、篡改、摘抄、传播本报告全部或部分内容。