

论文 NO. 2018 年 6

发表时间：2018 年 6 月 5 日

当前支付清算市场的创新与发展

杨涛

国家金融与发展实验室 副主任

国家金融与发展实验室支付清算研究中心 主任

李鑫

国家金融与发展实验室支付清算研究中心 特聘研究员

摘要：2012 年，国际清算银行支付与结算委员会 (CPSS, 2014 年 9 月更名为 CPMI) 和国际证监会组织 (IOSCO) 共同发布了《金融市场基础设施原则》(Principles for Financial Market Infrastructures, 简称 PFMI), 并划分了五类金融市场基础设施：支付系统、中央证券托管系统、证券结算系统、中央对手方、交易数据库。该原则已经成为各国推动金融市场基础设施的“共识”。我们所说的支付清算体系，亦即对金融市场基础设施中各类要素的统称。

声明：国家金融与发展实验室论文发表实验室工作人员的研究成果，以利于开展学术交流与研讨。论文内容仅代表作者个人学术观点。如需引用，请注明来源为《国家金融与发展实验室论文》。

对应于《金融市场基础设施原则》，我国的金融市场基础设施具有以下特征：第一，支付系统主要由中国人民银行主导建设，包括多个子系统，以及其他间接监管的系统。第二，非银行支付机构（第三方支付）属于支付系统的组成部分，但具有一定的特殊性。第三，中央证券存管与证券结算系统主要包括中央债券综合业务系统、中国证券登记结算系统以及银行间市场清算所股份有限公司业务系统。第四，2008年之前，中央对手方清算机制已在场内市场建立，中证登在交易所债券质押式回购中充当中央对手方，郑商所、大商所、上期所和中金所在相应的期货交易中充当中央对手方；2008年之后，上海清算所构建了日益完善的中央对手清算体系。第五，我国未指定或成立专门的机构作为交易数据库，但中国外汇交易中心和中证机构间报价系统股份有限公司被视为类交易数据库。第六，除了PFMI涵盖的金融市场基础设施，其他如证券交易所、上海黄金交易所等交易场所、保险行业平台，还有全国中小企业股份转让系统等，也具有一定的金融市场基础设施属性。

本文基于多方因素考量，选择了最重要的金融市场基础设施，围绕支付系统、证券清算结算体系来展开分析。

支付清算体系运行状况

央行支付清算体系

2018年第一季度，央行支付清算体系的建设主要在如下几方面有所推进：

进一步完善个人银行账户分类管理。2018年1月，央行下发

《关于改进个人银行账户分类管理有关事项的通知》，对 II 类、III 类户的开立、使用等方面的规定进行了调整，并要求在 2018 年 6 月底前，国有商业银行、股份制商业银行等银行业金融机构应当实现在本银行柜面和网上银行、手机银行、直销银行、远程视频柜员机、智能柜员机等电子渠道办理个人 II 类、III 类户开立等业务。2018 年 12 月底前，其他银行应当实现上述要求。

在人民币跨境支付系统建设方面有突破性进展。在 3 月 26 日成功试运行的基础上，5 月 2 日，人民币跨境支付系统（二期）全面投产，符合要求的直接参与者同步上线。截至 2018 年 3 月底，CIPS 共有 31 家境内外直接参与者和 695 家境内外间接参与者，实际业务范围已延伸到 148 个国家和地区。

网联平台接入工作快速推进。截至 4 月 22 日，网联平台已接入 344 家商业银行和 109 家支付机构，并正在加紧推进剩余 110 余家商业银行、6 家支付机构的接入工作，可覆盖超过 95% 以上的银行账户、99% 以上的支付账户，全面覆盖直连模式下的银行和机构渠道。

第三方支付行业

截至 2018 年 5 月 16 日，市场上存量有效支付牌照为 243 张，与 2017 年底相比并无变化。在市场建设方面，2018 年一季度主要有如下几方面进展：

配合取缔非法虚拟货币交易，要求支付机构自查整改。1 月，央行营业管理部发布《关于开展为非法虚拟货币交易提供支付服务

自查整改工作的通知》，要求辖内各法人支付机构自文件发布之日起在本单位及分支机构开展自查整改工作，严禁为虚拟货币交易提供服务，并采取有效措施防止支付通道用于虚拟货币交易。

强化对支付行业的反洗钱监管。3月1日，根据《中国人民银行关于印发〈非银行支付机构反洗钱现场检查数据接口规范（试行）〉的通知》（以下简称《通知》），央行及分支机构将启动反洗钱现场检查工作，对象为非银行支付机构。《通知》强调，在实施反洗钱现场检查过程中，如被查非银行支付机构不及时提供数据，格式、内容、数值等不符合接口规范要求等，将视情节严重程度，依法予以处理。近年来，监管部门不断加强对于泛金融行业和支付行业的反洗钱监管，国务院更是发布了《国务院办公厅关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》，将反洗钱工作提升到国家层面。央行此次启动的反洗钱现场检查将推动非银行支付机构数据接口规范的实施，有利于跨界反洗钱基础数据的互联共享，推动反洗钱监测手段的进步，同时也有利于缓解近期人民币汇率、比特币等加密货币市场价大幅波动所带来的反洗钱压力。

放开支付行业外商准入限制。3月21日，央行发布了《中国人民银行公告(2018)第7号》，明确外商投资支付机构的准入和监管政策，自发布之日起实施。央行有关负责人指出，放开外商投资支付机构准入限制，通过对内资、外资同等对待的方式，实现统一的准入标准和监管要求，有助于培育创新驱动的竞争新优势，进一步优化产业结构，有利于加快中国支付服务市场的改革开放和创新转

型，推动形成全面开放新格局。

证券清算结算体系

2018 年一季度，中央债券综合业务系统、中国证券登记结算系统、银行间市场清算所股份有限公司业务系统总体运行平稳。

中央债券综合业务系统。2018 年一季度，在中央结算公司登记新发债券面额共计 1.90 万亿元，较上年同期减少 0.18 万亿元，同比减少 8.64%。

截至 2018 年一季度末，中央结算公司托管债券总量为 51.16 万亿元，同比增加 15.60%，较上年末增长 0.39%。现券交割量为 10.48 万亿元，同比上升 2.54%。1 回购交割量为 136.15 万亿元，同比增长 28.89%。如债券借贷成交量为 0.51 万亿元，同比增长 4.07%。

中国证券登记结算系统。截至 2018 年一季度末，期末投资者总数为 13751.15 万人。中国结算公司登记存管的证券达到 15646 只，比上年末增加 197 只。2018 年一季度，人民币结算总额为 296.04 万亿元，同比增加 1.27%。人民币结算净额为 11.19 万亿元，同比增加 4.08%。

在制度建设方面，2018 年 1 月 23 日，上海证券交易所、中国证券登记结算有限责任公司就《公司债券质押式三方回购交易及结算暂行办法》公开征求意见。近年来，债券三方回购在我国金融市场发展迅速，模式日趋成熟。此次上交所与证券登记结算公司发布

的征求意见稿，正是为了规范债券质押式三方回购交易，维护正常市场秩序，从而保护交易各方的合法权益。该暂行办法明确了三点重要内容：一是明确了三方回购的质押券范围，并对质押券篮子划分为八档，折扣率从 0 到 40%不等，二是明确了三方回购业务的其他风险控制措施，强化了回购双方风险管理机制，三是明确了三方回购市场风险监测和违约报告机制。随着相关机构在债券市场提供更高效、安全的担保品管理服务，我国债券市场的多层次回购体系将得到进一步完善。

银行间市场清算所股份有限公司业务系统。2018 年一季度在上海清算所登记新发人民币债券 7230 只，较上年同期增加 487 只，同比增长 7.223%；发行量共计 6.50 万亿元，增加 0.72 万亿元，同比增长 12.39%。

截至 2018 年一季度末，在上海清算所托管的人民币债券总量为 17.47 万亿元，较上年末增加 1.23 万亿元，较上年同期同比增长 9.94%。2018 年一季度，现券清算量为 14.01 万亿元，同比上升 33.16%，回购清算量为 38.44 万亿元，同比增长 55.10%。

存在的问题与挑战

支付领域法律规律层级亟待提高。根据时代发展和金融创新需要，建立一个完善、严格的法律法规体系，对于支付市场平稳有序发展至关重要。同时，支付清算服务发展迅猛，技术创新日新月异，及时建立健全支付领域法规体系具有较强的紧迫性。一是《中国人民银行法》虽然明确了支付服务的主管部门，但相关法律

法规、部门规章和规范性文件配套还跟不上市场发展和金融监管的需要，一定程度上存在无法可依的局面。特别是，中国人民银行作为支付清算行业的规划者、管理者，在法律层面上尚缺少必要的履职依据，对中国人民银行在支付清算系统中的权责与范围缺少明确的界定。二是现有支付服务领域法律层级不高，对侵犯金融消费者权益的处理标准和力度缺少威慑力，违法违规的成本偏低，导致市场乱象屡禁不止，消费者权益保护工作面临较大难度。三是在法律层面上缺少关于支付机构市场化退出机制的安排，特别是相关规则尚未同国际接轨，使得支付服务市场“有进有出”的常态化机制没有充分建立，市场优胜劣汰、自我净化、提升效率的机制有待进一步发挥。

支付服务基础设施建设和管理有待统筹优化。国际金融危机后，世界主要国家和地区逐步将《金融市场基础设施原则》作为其对金融市场基础设施进行监管的指引。《金融市场基础设施原则》在深刻反思危机教训基础上，提出了24项重要原则。目前，中国人民银行跨行支付清算系统已按照《金融市场基础设施原则》进行了评估，但其他专业清算机构建设的支付清算系统尚未纳入《金融市场基础设施原则》的评估范围，不利于对支付清算体系的整体化监管。特别是，国际金融危机以来，全球中央银行普遍被赋予了加强金融基础设施管理的职责，在研究金融体制改革过程中，我国明确提出要统筹重要金融设施的建设和监管。在混业经营趋势下，各类重要金融基础设施的分散管理、分别建设不利于金融信息的集

中、金融市场的统一和穿透式监管的实施。

支付体系监管有效性、针对性需要进一步提升。支付体系是近年来金融创新最为活跃的领域，新的支付工具和支付服务大量涌现，支付机构进入退出数量较大，同时与社会公众日常生活密切相关，对监管的有效性、针对性有很高要求。一是支付体系监管要有能力充分监测识别风险并防范化解重大市场风险，目前我们在监管制度和监管人才及时更新补充上尚做不到与市场发展同步。二是支付体系监管要在鼓励创新和风险防控上做出动态平衡。一些新的支付方式出现后，可能被市场接受，也可能被市场淘汰，还有可能需要不断改善才能被市场接受。如果监管过松，可能无法防止借金融创新之名行违规经营之实，如果监管过严，可能会抑制市场创新。三是支付体系监管面对若市场主体合规意识不强的难题。支付清算市场竞争异常激烈，小机构面临巨大商业存续压力，大机构之间存在市场份额此消彼长的近乎零和博弈，不少机构重发展、轻风险，市场上绑定销售、低价倾销、违规广告现象屡见不鲜。

第三方支付市场仍然有待完善。作为支付市场主要参与者和服务的主要提供者，支付机构自身依然存在较多问题：一是违规经营多，二是风控水平低；三是盈利能力差。同时，从整个市场环境看，支付市场秩序亟待整顿。一是持牌机构无序竞争依然普遍。二是无证经营状况仍大量存在。三是诈骗活动呈上升趋势。

金融基础设施互联互通仍需推动。例如，交易所债券市场与银行间债券市场的互联互通效率有待进一步提高。目前，交易所 债券

市场与银行间债券市场互联互通程度不够，仍存在跨市场交易与转托管不畅等问题。两个市场间的债券跨市场转托管仍采用纸质文件和手工处理模式，尚未实现直通式(STP)处理，无法实现跨市场转入转出实时到账。这些都制约了金融市场基础设施的服务效率，根据第五次全国金融工作会议“加强金融基础设施的统筹监管和互联互通，推进金融业综合统计和监管信息共享”的指示精神，应进一步推动相关改革。

总结与展望

总的来看，2018年一季度，我国支付清算体系运行平稳，在金融防风险的大背景下，监管层在整顿市场秩序、完善制度建设、加快双向开放等方面加大了力度。展望未来，支付清算市场需关注如下几方面趋势：

第一，从监管的角度讲，对于支付服务市场秩序的整顿在一段时间内会延续，狠抓账户制度改革政策落实，优化企业开户服务，做好支付机构客户备付金集中存管工作，确保到2018年6月末所有第三方支付机构与银行断开直连，将是短期内的工作重点。长期来看，重要的是进一步探索统筹处理“放、管、服”三者之间的关系，使得在规范市场秩序的同时，也能促进支付清算行业更高质量发展。

特别是2017年以来，在强监管的大背景下，制度“补短板”成效显著，涉及与第三方支付行业相关的业务制度不断出台，降低了监管套利空间。但与快速发展的行业情况相比，仍有较多工作需

要做，如市场退出机制、惩戒网络犯罪、消费者权益保护、客户信息管理。

第二，从市场主体的角度讲，支付产业供给主体多元化趋势愈发明显，不同供给主体发展分化明显加剧，随着支付市场率先放开外资准入、支付清算市场的双向开放必然会进一步加速。同时，在严监管的背景下，支付清算行业的运行和创新发展也更加规范，这都将促使各市场主体更好地服务民生、服务实体经济。

尤其需要注意的是，伴随支付市场的开放程度不断提升，未来支付将面临全球化竞争。据支付宝发布数据显示，2017年支付宝累计接入了36个境外国家和地区，涉及数十万商户，支付总笔数较2016年增长了3倍多。这种从境内向全球的拓展将主要通过两个渠道完成：一是随着大量增加的中国出境游客，将支付习惯推广至国外，改变国外商家的支付渠道，进而影响国外整体支付环境和支付习惯，二是通过股权输出和技术输出，入股国外支付企业，与国外支付企业进行技术交流和传播，在全球化范围内推广移动支付服务。

第三，从业务模式的角度讲随着支付回归支付、清算回归清算，未来包括银行、支付机构、金融科技企业等必然会进一步在业务模式创新方面加大力量，以弥补以往由于政策漏洞所带来的隐性收入的下降。而且，无论是支付还是清算，某种程度上讲都是基础设施类的服务，自身利润空间有限。因此，在竞争加大的情况下，如何探索建立在“支付+”基础上的商业模式创新，必将成为各方

发力的重点。

我们看到，科技开始全面冲击包括支付清算、投融资与资本管理、风险管理信息管理在内的各类金融功能，其中多数 Fintech 创新模式仍然难以说具有“不可逆”特征，比较而言，消费者对于支付更具有某种“惯性”和“路径依赖性”，某种程度上使得支付成为构建不可逆商业模式的重要载体。由此而言，作为交易环节的“最后一公里”，支付被赋予了更加广泛的功能和责任，这也是所谓“支付+”的转型。