

论文 NO. 2017 年 7

发表时间：2017 年 7 月 16 日

支付清算设施供给侧改革

杨涛 程炼

摘要： 经过多年的努力，我国支付清算基础设施建设取得了突出成就，支付清算已经成为整个金融运行的“大动脉”。但随着我国金融改革开放进程的不断深化以及经济社会的飞速发展，支付清算基础设施的“有效供给”逐步显现出来。本文拟结合当前国内实际以及国际经验，对我国支付清算基础设施建设中的供给侧改革进行思考。

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》。

把握好效率与安全的“跷跷板”

在稳健与安全中持续推动改革，将成为未来一段时间支付清算体系建设的重点。对此，我们认为需要采取如下“一二三四策略”。

一个平衡——保持效率与安全之间的平衡

一方面，防风险、促规范、保安全是支付清算基础设施建设的“安身立命之本”。美联储原主席格林斯潘曾在其回忆录中写道：“若是要存心搞垮美国经济，只需摧毁电子支付系统就行了。”虽然近两年欧美也开始更多地侧重于支付市场效率，但其实施多年的严格监管和“工程质量监督机制”已经为市场稳健发展奠定了制度基础相比而言，我国则到了需大力抓好金融基础设施“项目监理”、有效防范风险的时点。当然，效率与安全这一“跷跷板”也是一种动态平衡，不同的时期的侧重点会有所不同。

另一方面，持续推动支付清算创新与发展，也是题中应有之义。只有把支付“蛋糕”做大做优，提升其“流速和流量”，才能真正实现各方共赢。因此，未来我国支付创新的思路应当是从规避型、套利型创新，真正转向效率型、深化型创新。

两个抓手——鼓励新技术、制定新规则

一方面，金融科技创新时代已经扑面而来，新技术将直接影响支付清算基础设施的建设规则、模式、标准等，全面冲击支付交易、清算结算、支付手段、支付中介与组织、支付账户体系等核心要素。美联储在近期的一份报告中指出，支付体系中应用区块链的动机主要包括：降低复杂性（尤其是涉及多个参与方的跨境交易）；改善端到端交易速度和资产与基金的可得性；降低多个交易记录持有方的沟通成本；提高交易记录的透明性和不变性；通过分布式数据管理提高网络灵活性；降低运营和金融风险。

另一方面，支付清算创新与一般创新类似，也包括技术创新(产

品与工艺)与组织管理创新,如新产品的出现、新工艺的应用、新资源的开发、新市场的开拓、新的生产组织与管理方式的确立等。新技术要得以高效、安全应用,必须有相应的规则创新与完善作为保障。就支付市场来说,其生产组织创新是强调支付服务参与者及内在模式需不断完善;其管理方式创新,则是强调监管、政策、自律、消费者保护、市场规则等的适应性和前瞻性变革。

三个重点——支付工具、支付行业、支付政策

首先,支付工具与模式是整个支付体系的核心元素,更是零售支付体系活力的源泉,应该作为支付体系改革和增加支付“有效供给”的主要内容。我们看到,2016年支付工具出现“百花齐放”的多元化特点:票据业务量延续下降趋势;银行卡交易量增速放缓,推动价格机制改革,并致力于创新支付业务发展;互联网支付业务规模延续增长,呈现银行机构主导,并强调市场合作;移动支付延续高速增长,客户数量稳步增长,近场特约商户数量迅猛提升,更关注技术创新、渗透、标准、增值;预付卡发卡数量下降,发卡金额略有上升;条码支付与聚合支付出现新发展。

其次,支付行业和支付市场是支付体系的运作载体与平台,也是支付基础设施建设的“主干”,需要在国家层面上进行协调、优化与布局。2016年支付行业的突出特点可以归纳如下:银行卡市场的发卡市场集中度下降,收单集中度高位攀升,银行卡清算市场走向放开;票据市场呈现高集中度,东部和国有占比领先;非银行支付市场结构发生变化,互联网支付市场集中度上升,各方努力构建新型战略合作谋求长远,移动支付服务生态圈逐渐形成,网联平台建设也备受关注。总的来看,将来基于国家支付体系的战略视角,亟须统筹安排和构建“多层次新型支付市场”。在经济基础设施建设中,重复建设、多头管理、资源浪费等一直受到关注。同样,在金融基础设施建设中,随着初级阶段告一段落,也需要从国家支付体

系的大视野，进行更好的战略协调。

再次，支付监管与政策是支付体系健康运行的重要保障，在新形势下同样亟待完善与发展。其重点包括：创新监管方式，实现分类、分层、奖优罚劣；短期整治加上长效机制和顶层设计；规范与创新政策并重；金融消费者权益保护作为重中之重；充分发挥自律机制的作用；积极借鉴国外经验，重点优化支付清算基础设施监管协调机制。

四个方向——国际、本土、前瞻、共赢

首先，目前全球支付体系都进入到加速变革时期，在支付手段不断创新的同时，国际清算银行推出的金融市场基础设施基本原则等监管指引在各国获得了较快推进，全球基本形成了统一监管标准。全球支付清算领域的创新从来没有像今天这样如此精彩多样，我们需充分把握国际趋势，进行更有效的对标和应对。

其次，商业机构依托支付衍生出大量的附加服务，“支付+”已成为商业模式的重要组成部分，这在我国尤为突出。众多互联网金融创新具有典型的本土特色，而支付则成为其核心通道与载体。例如，在第三方支付监管趋于严格规范的形势下，支付机构将越来越多地调整业务发展方向，以小额、便捷的支付业务为中心，拓展综合化多元化金融服务，包括基于支付产生的海量数据进入小额贷款、征信、理财等领域。所有这些，都需我们在促进行业规范发展同时，基于国情发挥本土比较优势。

再次，基于前瞻视野，需处理好支付基础设施的“公共性”与“复杂支付体系”的关联。一方面，无论何种基础设施，都会天然地具有某种公共性特征，支付清算设施也是如此。这就要求支付清算组织、支付清算系统在追求经营可持续的同时，不能忽视公共性原则。另一方面，支付清算组织作为承载资金流动基础设施，本身就具有某种平台化特征。随着全球复杂支付体系的悄然形成，支付

逐步成为市场营销的新手段。因此，在支付清算体系建设中，能否处理好平台化与垂直化、国有化与民营化等基本关系，是摆在相关各方面前的一项重大挑战。

最后，共赢发展成为主线。现代基础设施的基本特点，就是趋于“互联互通”，实现“条条大路通罗马”。在新技术与新规则的冲击和引领下，支付清算领域的“闭门造车”和“单打独斗”难以持续，“独门秘籍”也无法真正带来成功。支付清算体系建设必须突出开放、平台、融合、共享，在支付的账户、渠道、手段、组织、模式等众多方面，本着合作共赢的理念做深市场、做优生态。

支付清算信息对宏观分析和金融安全的意义

最近，习近平总书记指出要“统筹监管重要金融基础设施，统筹负责金融业综合统计”。众所周知，实体经济运行的数据具有强相关性、易观测性、难操纵性、可干预性，准确把握各种数据，对检测部门而言具有很大的挑战性。而支付清算数据在反映实体经济运行方面具有重要的参考价值，我们可以从中获得关于宏观经济运行与金融稳定方面的大量信息，从而为相关部门提供决策依据，这也是支付清算体系的又一重要附加功能。

第一，从支付交易的总体特征来看，自2007年开始，我国支付清算系统的业务总量无论在笔数上还是在金额上都呈现迅猛增长的趋势。其中，非现金支付方式的笔数和金额从2007年的154.5亿笔和593万亿元，上升至2016年的1251.11亿笔和3687.2万亿元，分别增加了7.1倍和5.21倍；支付系统业务的笔数和金额从2007年的53.9亿笔和889.2万亿元，上升至2016年的3687.2亿笔和592.9万亿元，分别增加了70倍和4.8倍。然而，在支付清算系统的交易总量迅猛增长的同时，每笔支付交易的平均金额却总体呈现下降趋势。2007~2016年，非现金支付工具的平均每笔交易金额从3.84万元下降为2.95万元，支付系统业务的平均每笔交易金额则

从 16.5 万元下降为 8.6 万元。这种交易规模的下降表明，由于支付系统使用便利性的上升和使用成本的下降，越来越多的相对小金额的支付得以通过电子化平台进行，从而拉低了总体的平均交易规模。这其中值得注意的一个现象是，上述平均交易规模的变化并不是线性的，并且在不同的交易系统之间存在着很大差异。例如，在 2015 年，支付系统业务的平均每笔交易金额从 2014 年的 11.1 万元下降为 9.3 万元，但非现金支付工具的平均每笔交易金额反而从 2014 年的 2.9 万元上升到了 3.7 万元。这一异常变化的原因在于，随着移动支付等新兴支付方式的发展，有相当一部分金额在 5 万~10 万元的“中等规模”支付业务，从传统的大额实时支付系统转到更为灵活的第三方零售支付平台，从而使后者的平均交易规模出现上升。这种支付业务在平台之间的转移，也反映了我国支付清算系统结构上的变化和市场层次的丰富。

第二，支付清算系统是现代社会货币流通的主要载体，支付清算数据有助于货币当局更为准确地估算我国的货币流通速度，从而为货币政策提供依据。基于支付系统业务规模，我国的货币流通速度从 2007 年的每年周转 22 次增至 2016 年的每年周转 33 次，显示货币在经济体系的交易媒介作用更趋活跃。上面的数据也说明，我国 M2/GDP 水平之所以长期居高不下，其背后的原因并非某些观点所认为的高储蓄或银行系统主导地位，而是我国金融深化过程的必然现象。不过，货币流通速度在 2016 年出现了新的情况。虽然支付清算系统业务规模与 M2 的比值仍保持着 2009 年以来的递增趋势，但非现金支付工具业务规模与 M2 的比值则出现了逆转——从 2015 年的 24.77 下降为 23.78。这是自 2009 年以来首次出现货币流通速度放缓的迹象，需要进一步加以观察。

第三，支付清算系统运行与实体经济之间的密切联系使我们能够基于其数据对重要宏观经济变量进行验证和预测。无论是非现金

支付工具还是支付系统业务，其中都有一些指标与宏观经济变量之间存在着稳定的统计关系。例如，银行卡跨行支付业务增长率与实际 GDP 增长率之间有着很强的相关性，可以用于预测下一季度的 GDP 增速。基于结合多个支付清算指标的模型，我们可以在 85% 的准确率上对下一季度的实际 GDP 增速进行预测。同样，基于支付清算数据也可以对通货膨胀水平进行验证。我们发现，公司结算账户的增长率与 CPI 之间有着非常高的相关性，能够解释后者 80% 以上的波动。其他如银行卡支付业务规模和行内支付系统业务规模等指标的增速也与 CPI 有着较强的相关性。不过进入 2015 年之后，所有基于支付清算指标的预测都大大低估了 CPI 的实际值，这说明货币流通的增长被大量新增的交易活动所“吸收”，从而使前者对于总体价格水平的影响受到了很强的抑制。以此相对应的是，我们发现在控制了实际 GDP 增长率的滞后项后，CPI 与实际 GDP 增速之间并无显著的相关关系，表明支付清算系统运行与实际经济的关系似乎强于其与宏观经济变量名义值之间的关系，因此它也可以作为观测金融系统与实体经济关联程度的一个窗口。

第四，通过支付清算数据还可以观察我国区域金融发展水平及其相互间的关系。例如，根据大额实时支付系统数据，自 2007 年以来，我国资金流动总量最高的 5 个省市与最低的 3 个省市基本没有发生变化，前者始终为北京、上海、深圳，后者则是西藏、青海、宁夏，这在一定程度上反映了区域金融发展水平的固化。而在资金流动活跃的金融枢纽城市——北京、上海、深圳——之中，北京则始终居于主导地位。无论是在资金流入流出的绝对规模上，还是在与其它区域之间的资金往来密集程度上，北京都远远超过上海和深圳。在区域资金流动上，有两个现象值得关注。一是资金流动分散化趋势的逆转。从 2007 年开始，北京、上海和深圳作为一个整体，在资金流动中的比重在不断下降，从而反映了金融活动的分散化趋

势。但是从2014年开始，这一趋势被逆转，三地作为一个整体所占资金流动比重开始上升，北京的增长势头尤为迅猛。从各省市内部资金流动规模的变化情况来看，北京内部资金流动规模在全国总量中的比重由2013年的32%上升至2015年的39%。这一现象的原因和经济效应值得深思。二是上海在全国资金流动中的地位。上海被定位为我国的国际金融中心，但是这一目标被提出之后，上海在区域资金流动中的地位不仅没有上升，反而总体上显著下降。2007~2014年，上海内部资金流动规模在全国总量中的比重从18%跌至13%。相同期间内，在区域间的资金流动中，上海与其他省市之间的资金流动规模在全国区域间资金流动总量中的占比则从15%跌至11%。2015年，上海在内部资金流动和区域间资金流动上的比重分别回升至16%与13%，但是上升幅度不及北京。如果仅从资金流动的角度来看，北京在我国金融体系中的地位要远远高于上海。这一现象背后有着多种原因，其中最为重要的原因可能是金融体系的垂直管理体制。这种体制导致资金流动的权限始终保留在金融机构总部的层级上，北京特别是金融街作为金融机构总部云集的地方，资金流量自然拔得头筹。尽管这看起来属于管理与技术问题，但它折射出了我国金融体系目前的权限分布格局。如果这种格局没有明显改变，我国的金融市场化与区域金融发展可能会面临更曲折的路径。