

论文 NO. 2018 年 4

发表时间：2018 年 4 月 3 日

跨境支付监管的四大挑战与五项对策

胡滨 范云鹏

摘要：国内亟须建立全方位、多层次的跨境支付结算监管体系，坚持统一监管、功能监管、穿透监管，完善现代金融体系建设。加强金融科技在跨境支付结算系统等金融基础设施中的创新应用，丰富监管科技（Regtech）手段，提升系统技术，认定各类监管标准。

支付清算体系作为金融基础设施的核心，关系到国家经济命脉和人民日常生活。近年来，随着我国“一带一路”倡议的实施，越来越多企业响应“走出去”的行动，取得了丰硕的发展成果。与此同时，随着国内外贸易往来日益增多、金融联通日益频繁，跨境支付结算作为经济交流的关键环节，也面临着新的服务需求和新的风险挑战，需要监管制度建设不断完善，通过构筑跨境支付监管新生态，提升跨境监管能力，防范内外风险联动，维护经济金融稳定，促进经济高质量发展。

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》。

国内跨境支付监管机制基本确立

支付清算体系是金融基础设施的核心。中国人民银行对国家支付系统安全和效率负有法律责任。目前，中国已形成以人行现代化支付系统为核心、商业银行支付清算系统为基础、社会化支付系统（第三方支付）为重要补充的支付体系架构。近年来，随着中国开放程度的日益提高，跨境支付交易量迅速增长，跨境支付系统的复杂程度与集中程度也不断提高。自 2009 年 7 月 1 日由中国人民银行、财政部、商务部、海关总署、税务总局、银监会共同指定的《跨境贸易人民币结算试点管理办法》正式公布实施以来，一行三会与外汇管理局等国家重要的监管部门陆续出台一系列规范人民币跨境支付结算业务以及跨境支付机构的规则与安排。主要包括《人民币跨境支付系统暂行规则》、《人民币跨境支付系统操作指引》、《人民币跨境支付系统运行规则》和《关于开展支付机构跨境外汇支付业务试点的通知》等制度规范。在一定程度上强化制度建设、明确运营机构、规范运营管理，保持了跨境支付结算体系的总体运行平稳。

随着跨境人民币业务不断增长，对支付结算等金融基础设施的要求越来越高，对跨境支付的监管制度也在不断完善发展，截至目前，我国跨境支付监管机制已经基本建立。

随着“一带一路”倡议的提出，2017 年举办的十九大会议、全国金融工作会议和中央经济工作会议均指出，今后要继续加大金融业

开放力度，加快利率与汇率市场化改革，逐渐开放资本项目可兑换，加强与“一带一路”沿线国家的经济贸易合作，经常项目更加开放。可以预计，上述要求将促使跨境贸易结算量大幅增加，对跨境支付结算需求大幅上涨，为跨境金融带来新的发展机遇。而以大数据、云计算、人工智能、区块链为代表的金融科技（Fintech）在一定意义上完善了支付基础设施，提高了支付运算技术和运行效率，在支付手段便利化的同时进一步增加了跨境支付结算需求，将促进跨境贸易和跨境金融释放新活力，为跨境支付结算带来一片“新蓝海”。

新阶段的三大风险和四大挑战

目前我国跨境支付结算主要包括两种方式，一是人民币跨境支付系统（Cross-border Interbank Payment System, CIPS），这套系统是由我国独立开发，2015年CIPS（一期）已经建成运行，其建设目标是安全、稳定、高效，支持人民币跨境使用各个阶段的需求。有利于进一步整合跨境支付结算的渠道和资源，提高清算效率与交易安全性，从运行系统层面完善监管的全面性和链条性。二是第三方跨境支付机构，随着我国内地居民境外旅游的增多以及跨境电商的迅猛发展，第三方跨境支付业务量逐年上升。2016年国内第三方跨境支付交易额已逾1800亿元人民币。国家倡议支持、先进科技加持、跨境支付基础设施完善，推动我国跨境支付结算迈入发展新阶段。与此同时，也使得我国现有监管体系面临新的挑战。

首先，跨境支付结算面临三大风险

2017年上半年，国家外汇管理局对国内33家跨境支付机构以及相关结算业务进行突击检查和专项检查，不仅对跨境支付机构牌照进行收缩监管、完善市场退出机制、实现减量增质，对传统的代理行和清算行模式进行监管和排查，而且同相关政府部门合作治理跨境结算中的违法犯罪行为。这次针对跨境支付乱象整治的检查暴露了跨境支付的三大风险。

一是交易真实性审核风险。一些支付机构出于拓展市场的目的，存在对交易数据审核不严，甚至自行编制、篡改交易数据的现象。许多交易由第三方机构代理，商业银行无法对境内外交易双方进行真实性审核。此外，跨境交易的电子化发展以及部分产品的虚拟特性使得监管审核难度增加，为资本项目混入经常项目提供了便利。二是超范围经营风险。部分支付机构盲目发展境外商户，违规办理超过试点业务范围的跨境支付。三是本外币监管套利风险。少数支付机构为规避外汇收支交易真实性审查，采用跨境人民币渠道开展跨境支付业务，实现监管套利。

其次，监管制度与法律尚未健全

总体而言，目前我国尚缺乏对支付结算组织的法律规定，对其组织形式、准入退出标准、风控机制、所承担的义务责任等均缺少明晰的法规界定。我国实行已久的《票据法》和《支付结算办法》在

很大程度上已经不能对电子支付形成有效监管，而近期人行及相关部委发布的关于跨境支付结算的若干办法如何实现有效落地尚待商榷。我国对于区块链技术以及数字货币的监管仍处空白，这些新技术在跨境支付结算领域的应用将会带来极大的监管挑战。

再次，跨境支付系统建设仍存薄弱环节

CIPS（一期）实现了跨境支付结算的基础功能，在结算方式、处理模式、报文标准、运行时间等方面都有了较大提高。但是 CIPS 系统与原有的人民币代理行、清算行模式、人民币 RNA 账户如何兼容，如何划分业务定位，如何进行统一监管，需要进一步讨论确定。加上 SWIFT 国际标准也在不断更新创新，我国系统如何对标国际，减少跨境操作风险与外汇风险，均值得深思。随着区块链技术与跨境金融创新产品的融合发展，系统建设的薄弱环节将为市场带来监管空白和监管套利，都会使得跨境支付效率降低、风险增加。

最后，实施跨境资金流动监测困难，存在洗钱风险

当前国际金融形势纷繁复杂，大量的国际资本以各种方式进出，使得“热钱流入”与“资金外流”交替存在，给我国跨境资金流动以及支付结算带来了局部性甚至系统性风险。通常来看，这些跨境资金流动会通过虚假货物交易、借助便利服贸政策和外商投资以及地下钱庄等方式助推跨境资金异常流动。反观国内监管体制建设，一是统计体系迄今仍缺少全方位监测和预警功能，导致前瞻性不足，日常操作

和事后监管均很难达到预防效果；二是各相关监管部门之间信息共享仍不充分，如外管局与人行的征信系统、反洗钱系统仍不能实现完全有效对接等。

助未来之路行稳致远的五项对策

面对以上挑战，国内亟须建立健全全方位、多层次的跨境支付结算监管体系，坚持统一监管、功能监管、穿透监管，完善现代金融体系建设。加强金融科技在跨境支付结算系统等金融基础设施中的创新应用，丰富监管科技（Regtech）手段，提升系统技术，认定各类监管标准，促进我国跨境支付结算的监管制度愈加完善。

1 建立健全支付结算法律法规

明确人民银行作为支付体系监管主体的法律与核心地位。尤其是国务院机构改革后，人行主抓宏观审慎职能和监管政策制定，跨境支付结算作为宏观审慎的重要环节，对于维护国内金融稳定、防范外部风险传染而言至关重要。因此“一行两会”及相关法律制定部门应当加强监管合力，及时制定和完善相关法律法规，落实法律责任，要尽快出台针对新业务模式和先进科技的法律法规，消除监管错配，合理界定跨境支付结算监管范围，在有效监管的同时释放创新发展活力，力争在全球支付结算体系中后来居上，占有一席之地。

2 继续推进跨境支付基础设施建设

秉承稳中求进原则，推动人民币跨境支付系统(CIPS)二期建设，除在一期的基础上继续完善外，还应引入混合结算方式，开发高效算法，提高业务处理能力和对头寸资金的利用效率，降低参与者流动性成本，延长系统服务时间，尽快与证券结算系统、外汇结算系统、债券登记结算公司等金融基础设施的协同配合，通过系统对接共享数据信息，形成对业务全过程、上下游的监管。不仅要传统支付工具进行监管，还应致力于第三方支付等创新类支付工具的监管。加强安全体系建设，健全客户识别系统，做好交易信用记录与风险提示。

3 利用监管科技（Regtech）丰富监管手段

监管科技强调新技术在监管领域的运用，包括利用分布式账本、数字加密以及云计算等，提升监管效能、降低机构合规成本和政府监管成本。将监管科技应用于 CIPS 二期建设，有利于数据自动化采集、应用平台化统筹和风险智能化分析。尤其是数字加密技术，有利于保护信息的保密性、完整性和可用性，可有效用于跨境支付结算中的报文认证、数字签名等环节。监管科技可有效监控资金非正常流动以及洗钱行为，在一定程度上防止国际国内投机者的违法违规行为，维护我国金融与贸易稳定。

4 采取差异化分类监管措施

差异化分类监管措施有助于防范过去监管存在的“一刀切”现象，通过对跨境支付机构进行分类评级、分类监管、实行不同的备付金管理要求，来合理分配监管资源，达到监管效用最大化。针对跨境支付机构的业务量、经营管理情况、反洗钱管理情况和支付设施发展程度等方面进行全面评价，深入了解运行模式，搭配使用非现场监管、现场检查、限期整改、监管谈话等具体措施，提高监管效率。

5 加强国际监管协同合作

加强与“一带一路”沿线国家的国际监管合作，促进跨境贸易和支付结算平稳运行，推动人民币国际化进程。积极参与市场基础设施委员会（CPMI）并参与拟定有关国际准则与合作项目，强化世界主要国家在全球范围内进行支付结算安排的监管政策与规则实践。推动我国跨境支付体系对标国际准则，有效化解业务及监管摩擦，同时输出我国与跨境支付结算相关的监管技术和监管标准，提升我国金融监管的国际影响力。