



金融研究简报

第二十二期

中国人民大学重阳金融研究院

2014年3月26日

第三方支付需要公平监管

——支付清算市场风险与监管研讨会纪要

2014年3月26日，由中国人民大学重阳金融研究院、中国人民大学互联网金融法律研究所、中国金融消费者保护30人论坛、互联网三农专委会等四家单位主办的《支付清算市场风险与监管研讨会》在人大重阳六楼会议室举行。研讨会由中国人民大学重阳金融研究院执行副院长王文主持。

中国人民大学法学院副院长杨东、财政金融学院副院长赵锡军、北京市金融局党组书记霍学文、中国社科院支付清算研究中心主任杨涛、中国

财经大学金融法研究所所长黄震等 20 多位嘉宾在研讨会上就相关问题展开讨论，希望对互联网金融的风险和监管，建立一个跨界的、多元的、多方的参与机制，在人大重阳这个沟通行业、官方、学术和研究界的平台上，共同讨论互联网金融风险控制和有效监管问题，尤其是对传统金融机构和第三方支付机构的公平监管问题，以及监管手段的量化问题，提出了相关政策建议，以促进中国金融业的健康有序发展。

中国互联网金融创新独具特色 需要规范竞争

王文（中国人民大学重阳金融研究院执行副院长）：支付清算涉及上亿人的切身利益，但缺乏行业、官方、学术和研究界的沟通平台，今天我们把支付清算领域的顶级学者，还有中国银联、阿里巴巴、腾讯、京东等相关当事方请到一起，第一次在人大重阳召开关于支付清算市场风险与监管研讨会。这个会议非常重要，大家的讨论我认为会成为决策层的参考依据。

杨东（中国人民大学法学院副院长）：这样的会以前没有人开过，所以中国人民银行支付清算司的领导特别强调非常关注此次会议，同时人大重阳也将向中央相关部门汇报。

2013 年 9 月 12 号曾经也在人大重阳召开过首届中国互联网金融发展论坛，当时专门讨论了第三方支付和银联的相关问题，包括法律问题，当时我们通过讨论之后，形成一个要报提交给各部委包括中国人民银行，周小川行长还专门在要报上批示，希望重点研究。从那时起我们一直在研究中国支付清算市场的法制问题，这也是金融市场基础设施问题。

关于支付清算问题的《中国支付体系改革方案和创新报告》主要分成几大部分：

第一部分是关于支付清算市场的基本理论。专门引用了国际上 PFMI，包括治理、全面风险管理框架、信用风险、抵押品、保证金之流动性风险、结算最终性、货币结算、实物交割等等一系列金融市场基础设施的 24 个原则作为技术分析。

第二部分是介绍中国支付清算的现状与问题。包括中国支付清算市场的基本概况；银行卡的起源与发展；银联的发展；第三方支付现状。

我国关于规范支付清算市场的相关法律法规，一个是关于传统非现场支付共聚合支付方式的规定，从 1997 年开始中国人民银行的支付结算办法开始，一直到 2009 年的银行卡安全，包括 2011 年的银监会 86 号文。还有人民银行 2003、2010 年关于结算帐户的相关规定，包括电子支付的规定。关于非金融机构支付业务服务，还有特别强调的反洗钱和反不法融资的规定。另外还有最近讨论比较多的《网络支付业务管理办法》，《手机支付的指导意见》。

我国支付清算市场的问题，简单来说有银联的问题，涉及到银行卡组织与市场的关系问题，新型支付权责规定不明确的问题，对支付清算市场的法律监管不完善。

第三部分对国外支付清算市场的法律监管和国际性的支付清算网络机构做了分析，介绍了主要国家的支付清算体系，如欧盟模式、亚洲模式，对国外支付清算市场的特点做了梳理。

国外支付清算市场的法律监管架构包括核心原则，支付系统应该具备的法律基础，消费者、参与者对金融风险的知情权，对系统规则和程序的透明度，结算的原则等等。

第四部分分析了中国支付清算市场存在的其他问题，支付风险控制问题、支付风险引发系统风险问题、第三方支付为洗钱、逃税等犯罪提供了便利的问题，国外资本的渗透、个人信息安全保护问题。

第五部分对我国支付清算市场法制发展提出一些思考。

比如完善现有法律、增设支付清算系统的专门条款，明确央行监督职责、强化央行监督权力，明确银联地位。明确新型支付机构的权责，遵守金融监管之底线；顺应市场发展，建立新型的支付清算自律机构。

支付清算市场法制建设的重点，乃是强化法律及监管部门的权威，规范新兴金融从业者的市场行为，让市场真正实现规范的竞争，为中国经济带来持续的活力。对于中国支付清算市场的未来发展趋势，我认为应当重点关注移动支付的发展。同时伴随着移动支付的巨大风险怎么去监管，是我们当前非常紧迫的任务。必须考虑到移动支付、移动金融发展，对于推动中国的普惠金融、推动中国的三农问题的解决也具有重要的意义。

杨涛（中国社会科学院支付清算研究中心主任）：社科院每年出《支付清算的蓝皮书》，一方面对市场结构进行系统性的分析，另一方面对梳理主要国家的监管体制。

谈到支付清算市场的风险和监管的问题，首先需要把我们国内所谓支付清算市场和全球支付清算市场的大致情况有一个对比的分析。全球支付清算市场随着监管机制和技术的演变，已经发生了深刻的变化，相应的，我们研究也分为三部分：

一是银行间的清算结算市场，主要指央行主导的清算结算体系；

二是非银行的清算结算体系，这个概念和我国第三方支付还不完全相同；

三是证券清算结算。

非银行结算中介在欧盟地区和美国发展非常迅速。银行持有的结算中介可以理解为中央银行的法定存款准备金，还有超额准备金、其他可转帐基金，这些都是基础性的结算中介。在欧盟地区这个创新甚至超过了银行持有的结算中介，在清算结算体系当中发挥的作用越来越大。

非银行结算中介的发展基于两个层面：第一个层面是从传统的金融机构服务体系当中逐渐演变出来；第二个层面是上世纪 90 年代伴随着电子商务的发展而逐渐演变出来。

我国的第三方支付机构不能简单的与国外进行对比，但确实有一个总体趋势，2008 年金融危机以来，全球对于支付清算体系的监管把重心都放在两个环节：一个是证券清算结算体系，一个是非银行的清算结算体系。非银行的体系在零售支付环节，各个国家都出现了大量的创新，尤其是电子支付工具的创新，带来了很多新的问题和新的风险。

为什么在国外类似于国内第三方支付机构的发展从数量上来说并没有那么多，归根到底是因为中国第三方支付机构发展的条件和背景完全不同。我认为我国第三方支付机构可以从几个方面定位，有“2+3”的判断。

“2”是两个政策支持的重点，也是第三方支付机构的合理定位。第一个支持重点是电子商务，电子商务的发展是符合国际主流的，也是新兴非银行支付机构的基本定位所在。第二个支持重点是金融信息管理，也就是现在所谓的大数据，能够支持金融业务各方面的发展。

“3”是三个弥补，第一个是弥补了网络经济时代信用的不足，它有过渡性质，像支付宝的担保交易，是典型的介入到信用不足的问题。第二个是弥补零售支付工具的不足。第三个是弥补金融服务的不足，互联网技术模式的背后，依托的仍然是资金、价格的双轨制，金融运营的多轨制。

利用支付渠道作为依托来促进互联网金融的发展，在某种意义上，在当前确实是具有支付套利的特点。随着未来整个金融市场化、利率市场化的进一步推进，第三方支付促进金融的中介功能将弱化。

第三方支付是过渡期的现象，其所支撑的互联网金融是全球独具特色的，没有太多先例可循，比如以支付渠道所依托的资金转移，网络理财等等，这是我们国家所面临的截然不同的风险和特征。

在相关支付领域，要实现和商业银行同类业务的一致性。一是要研究什么是同类业务；另一方面要实现监管的一致性。可能需要对第三方支付机构的风险更加关注，而对于传统的商业银行，要鼓励其他非银行金融机构的创新，形成在新的定位基础上的思路。

监管方面，总体的趋势越来越着眼于从机构监管到风险监管，跟业务相关，只要发生了同类的业务，不同类型的机构要接受同等的监管规则。现在越来越多的非银行体系都纳入到了宏观审慎监管，这是符合国际主流的。

另外对于支付机构的监管仍然是基于市场化的监管原则，基于业务限额或者行政限额的监管确实是非常少见的。我们研究的角度要从交易、清算、结算这三个环节来介入，大家争议的焦点是清算环节。监管部门所担心的是清算环节信息不透明，要加强对于整个清算环节的信息监管。

中国面临的挑战是独一无二的，网络时代的支付交易清算，对传统的功能有了很大的冲击，在借鉴国外经验的基础上，分析国内现状，尽可能的从不同的角度来探讨。

第三方支付和传统金融机构都需要公平监管

郭田勇（中央财经大学银行业研究中心主任）：由于中国金融服务体系有短板，电子商务兴起的时候没有及时跟进，所以第三方支付机构抓住了机会，它能够解决交易中的问题，于是就形成这种格局，第三方支付体系已经从补充变成了金融体系重要的组成部分。

所有金融业务都有风险，但风险只是一个方面。决策层对新兴支付体系到底是什么定位，是什么判断，这很重要。如果把它视为支付体系一个重要的组成部分，甚至认为互联网上这块新兴支付跟银行和银联主导的支付体系可以并驾齐驱的话，可能我们就会有不一样的思路，会不会出现第二个结构，形成真正的竞争？如果第三方支付帐户和银行帐户达到一种真实性的、一对一的捆绑，另外，真正做到实名制，我认为是能够有效控制风险的。

银行作为商业机构，对第三方支付堵截、封杀，也是可以理解的。我认为互联网金融监管要把握两大底线：第一不能遏制创新，降低金融效率；第二不能成为保护金融利益者的工具。

第三方支付的定位问题解决好了，接下来政策就好办。

赵锡军（中国人民大学财政金融学院副院长）：讨论第三方支付，要弄清楚一个背景，就是我们国家目前的状况和西方的发达国家差距还是很大的，国外市场支付都是从传统的工具发展起来的，然后形成了专业的网络，这些专业的网络都有专门的机构。而这些网络有一个非常重要的特点，就是它的单一性和独占性，就像我们银联一样，它是单一的，因为它不仅承担一些支付的业务，还要承担一些清算的业务，清算这块比较大的。

发展到最后有借记卡，还有信用卡，信用卡除了支付之外还有一些其他的作用。借记卡的发展实际上伴随着电子通讯的业务发展起来，但我们缺了一环就是个人的支票支付业务没有起来，只有法人有支票、汇票业务，也是有额度的。

现在出现了跟西方国家不一样的另一支分支，就是互联网支付。咱们的网民数量巨大，超过美国国民和欧洲国民的数量。另外实体商务的电子化，也是一个方向。原来靠银行和银联这个体系发展出来的支付服务，已不能支撑我们现在几亿网民的电子商务需求，无论是移动的还是非移动的。而且金融资产负债的交易也随着电子化不断发展起来，比如理财转让的业务，这块也是支票、汇票、信用卡难以支撑的。

按照互联网公司的介绍，如支付宝的业务是在迫不得已的情况下自己弄出来的，因为网店、买卖双方相互之间不信任，没有信用，他就在中间做一个担保，然后发展起来的，但是没有想到发展这么快，一下子客户量非常之大。

我们想到一个问题，传统业务的发展有相应的一套法律法规监管，但是新长出来的东西怎么办，我们现在更重要的是这块。这块有什么不一样的东西，在风险方面有什么样的特点，这恐怕还要研究。

在目前整个电子商务业不断发展的情况下，如果在支付环节不能有很好的支撑，将会影响整个电子商务服务业的发展，而这个领域里面我们可能是独一无二的，在全球可能也是最重要的一种业态。

金融市场的发展跟互联网的发展关系已经越来越密切了，如果说我们在传统的金融领域里面很难赶超西方的话，那也许在这个新的领域我们还有一丝希望，我们有强大的客户和网民基础，这应该是我们研究的方向。我对互联网金融是充满希望的。

另外，互联网一个公众的网，传统的支付网络都是专业性的。一个公

众网和一个专业性网是并行发展还是融合？因为公众网的风险控制和专业网的风险控制不一样，银行的网银要用 U 盾，非常强调安全性，强调线上签约。但是公众网没有这套东西，这个如何进行风险控制？公众网和专业网接在一起，怎么来解决公众网和专业网之间的借口问题，这是值得讨论的。

黄震（中国财经大学法学院教授、金融法研究所所长）：中国互联网金融的发展正面临一个转型，和用户习惯改变有关，一些年轻人已经习惯用支付宝，而另一些人从没有用过第三方支付的工具，所以我们要冷静思考和讨论。现在无论是哪一方面的意见，都从自身的利益出发，支付宝、余额宝肯定有自己的利益，不能说代表全民的利益，而另一些机构也不一定能代表全民的利益，怎么保证更理性、更客观，这是很难的。央行应该形成一个最大公约数。

任何创新一定是有风险的，而且现在我们已经进入了高风险社会，创新的风险给我们带来的各种忧虑感或者恐惧感更多一些。但也不能因为有风险就不走路、吃饭了。

马云有一句话我经常引用：对于互联网金融这种新生事物，很多人第一是看不见，第二是看不起，第三是看不懂，第四是来不及，但是现在大家希望来得及，也就是希望把风险和发展前景做一个更理性、客观的长期判断。我觉得央行这次的监管动作，基于对风险的判断、消费者的保护，这方面的考虑肯定有的。指责它替哪个机构说话、哪一方说话，这可能是有失公允的。

两会之后，国务院常务会议提出促进互联网金融健康发展，在“315”前后这个敏感的时间点，重要的是什么呢？就是面对风险怎么进行管理和

控制，进行风控措施的设计和备案。企业应该加强和央行的沟通，理解央行的苦衷，像腾讯和阿里巴巴，被认为是具有系统重要性的影子金融机构，如果从这个方面考虑问题，那可以理解了。

市场主体不仅有风险，监管同样也有风险，监管措施可能会被放大，可能会被误读。央行和企业沟通机制上怎么更有效，更能够有利于问题的解决，这是非常重要的。我提出要增加一个缓冲带，充分发挥社会组织的作用，让社会组织先进行一些沟通，取得共识之后再把它上升为行政立法或者国家立法。这个形成共识的过程也需要企业梳理流程，对风险点进行排查，再进行风控的管理，量化。

如果将来的监管措施是针对这些风险的识别、提示、披露，就很简单了。让消费者提高认识度，风险控制能力就能提高。监管层要立足于这一点来平衡消费者的权益和经营者的权利。

这次对于互联网金融机构出台的一些监管措施，是为了这个市场能够持续健康的发展。这半年我认为互联网市场发展太快，是有一些虚火，而市场上倒闭的企业已有十来家，所以要进行风险控制和规范。要在每一个环节摸出它的风险点在哪儿，进一步做风控模型和软件，进入操作环节，对风险管理进行量化，做第三方的评估认证，使互联网金融风险监控成为一种常态。

李爱君(中国政法大学教授):金融监管包括自律、司法、行政三个层次，还有在监管的形式当中有风险监管、合规监管。风险监管主要是监管系统性风险。2008年金融危机后，有一个新的监管理念就宏观审慎监管，里面有一个重点是针对系统重要性金融机构。在研究系统性金融机构的同时，关注引起系统性金融风险的金融产品，也就是金融工具。

金融风险控制的核心问题是量化

汤珂（中国人民大学汉青经济与金融高级研究院教授）：对监管应该是预判性的监管而不是一种限制性。在考虑支付风险的时候，你会有一个预判，即在将来某个时刻出现这种风险时要能找到对策。这是微观审慎监管的核心内容，不能说觉得它有风险，就加强监管、控制或者阻碍金融创新，而是预判它出现之后应该马上采取什么措施。我们监管方总是需要在金融创新和金融风险之间寻找一种平衡。

金融风险控制的核心问题是量化，没有量化工具无法判断某一些产品和问题的风险大小。实际上量化性的工具在美国 1994 年就推出了。我觉得中国人民银行或者其它监管方当务之急应该是找一些团队，赶快把这些支付当中的风险量化出来。有这样一个度量的标准，能判断银联的风险是多少，支付宝的风险是多少，腾讯的风险是多少，而不是不同的利益集团代表者出来说谁有风险。

我相对担心的一点是刚才几个教授讲到的资金渠道问题。比如第三方支付，支付完了有一个货币的沉淀，就是资本有一个沉淀的过程，沉淀过程当中对资本的利用。在沉淀过程当中会不会出现风险，这就不是简简单单的支付风险了。支付风险是买卖双方之间的交易。如果在资金的支付过程当中出现了资金的风险，这是纯粹第三方支付的特有风险，这也要用量化工具来衡量。所以谈风险，量化的金融模型是最重要的。

杨涛：我认为现在不应过于强调监管部门和业界所谓的对抗，央行对于零售支付领域的宽松度在全球而言是少有的，特别是对于所谓的非银行宽松度是少有的。国家对非银行体系介入到传统支付体系当中，都是很严

格的态度。现在需要大家共同探讨如何在风险和效率之间实现一个平衡。

风险确实需要加强监管，但是怎么来管这是需要量化的，在判断一个风险的时候，要有充分的理论模型在论证，让大家看到风险在什么地方，有什么样的判断标准，能不能接受，这是未来监管者面临的问题。

这次讨论意见稿，一定程度就是帐户地位的证明。所谓“虚拟帐户”这个概念是容易产生误读的，虚拟帐户其实是类似银行卡的、网络时代的一种支付工具，从这个角度理解虚拟帐户的概念可能更准确，它就像跟支票一样，像银行卡一样，是新时代的一种移动端。

胡延平（互联网数据中心主任）：第一，信贷的风险实际上比一个支付行业的风险和损失还要大，这是现实的情况。

第二，站在整个国民经济的角度来讲，今天我们把腾讯、阿里当成敌人，但是三五年之后我们可能要感谢他们，为什么？因为企业需要痛，行业需要痛，不痛就不醒，不醒就难以真正的改革，难以真正的创新，难以真正的发展。

第三，我们所有人都是改革开放的受益者，银联是金融市场创新开放的受益者，所以银联不能站在开放的反面，应该要继续开放下去，以创新发展、兼容并包去实现对市场真正意义上的优势主导。我们国家的金融也好，经济也好，归根到底不竞争、不发展、不创新是最大的不安全。

张爱民（中国银联）：从监管者角度来讲，监管一直处于比较尴尬的过程。管紧了不支持创新、扼杀创新。管松了，原有的参与机构说你扶持市场不规范、不正当竞争。我个人感觉，维护公众权益是监管决策的核心基础，在维护公众权益的基础之上考虑如何强化市场秩序，如何实现公平竞争。关于互联网金融，短期内我们允许它发展，但是不是疯狂性、不计

成本，甚至对整个市场存在冲击性的发展？我想监管部门要避免出现这种状况。

高鹏飞（中国银联）：我不赞同银联和第三方机构是对立面、有争议才推动了监管。在支付产业高速发展的过程当中，产业各方的利益诉求是不断的磨合过程。我感觉银联和第三方支付机构总体是一个合作关系，我们共同推动支付市场健康发展。在支付市场当中，将第三方支付摆在什么样的位置上，这很关键。假设它是银行或者金融体系的服务补充或者延伸，它应该遵守我们银行体系的规则，因为如果要跟银行体系同等体量、同等地位，这里面就有一个公平监管的概念。

张海晖（阿里巴巴政策研究室高级专家）：其实现在对第三方支付企业做了过多的要求，觉得第三方支付企业好像已经变成了系统性的重要金融机构，应该像其它金融机构一样受到监管。

此外，我们在做支付的过程当中会发现，很多入侵者，我们叫非金融支付机构。这些入侵者在盗取小额支付资金的时候，实际上法律这块对它们的约束不多，反倒支付机构受到恶意攻击的现象更多一点。监管机构真的要做好监管，还有更多的工作可以做。

韩湘（京东金融集团网银在线法务总监）：是不是把第三方支付行业纳入到与银行同等角色的监管对象？其实现在支付工具完全达不到理想的发展状态。像中国人民银行的征信数据库，是不对支付公司或者担保公司开放的。所以在支付机构想发展业务的时候，在这些方面一直碰壁，这也制约了它的发展。很多时候，从监管角度的担心，是过大了，市场更需要的是整个监管行业的健康培育。很多时候的用户感悟，不是某一方面推动，而

是整个大势所趋。

杨东：谢谢各位的讨论。我们希望打造中国的金融监管论坛，也会持续做一些后续的研究，对互联网支付的风险和监管问题，建立一个跨界的、多元的、多方的参与机制，我们希望持续在人大重阳这个平台上，共同讨论，以中国的金融业更好发展。

中国人民大学重阳金融研究院

官方网站：rdcy-sf.ruc.edu.cn

邮箱：rdcy-info@ruc.edu.cn

新浪微博：[@人大重阳](#)

公众微信号：[rdcy2013](#)