



支付结算丛书

国外 零售支付系统

曹红辉 ◎译

Foreign Retail Payment
And Settlement System

支付结算丛书

国外 零售支付系统

Foreign Retail Payment
And Settlement System

曹红辉◎译



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国外零售支付系统/曹红辉译. —北京: 经济管理出版社, 2008.6

ISBN 978-7-5096-0406-9

I. 国... II. 曹... III. 零售商业—支付方式—研究—国外 IV. F713.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 157288 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 三河市海波印务有限公司印刷

经销: 新华书店

组稿编辑: 勇 生

责任编辑: 勇 生

技术编辑: 黄 铄

责任校对: 超 凡

720mm×1000mm/16

18.75 印张 286 千字

2009 年 1 月第 1 版

2009 年 1 月第 2 次印刷

定价: 48.00 元

书号: ISBN 978-7-5096-0406-9/F·395

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

序

支付清算作为金融交易的最终环节，也是关键环节，它同时也是金融基础设施的重要组成部分，一直被认为是纯粹的“技术性”问题，而罕为金融专业人员所重视和关注。尤其是它涉及从国家支付清算系统到零售支付体系，从零售支付系统到各类支付工具，从支付清算的流程管理到中央银行的监管体系，从有纸化工具到电子化工具，可谓内容广泛而繁杂，且技术性极强，令常人感到一头雾水。然而，随着它的电子化尤其是支付系统和工具的电子化，其作用和影响日益为人们所重视。

为促进中国支付清算领域的理论建设，推动支付清算的实务研究，三年前，在中国人民银行和中国银行业监督管理委员会的支持下，中国社会科学院金融研究所组建支付清算研究中心，先后就支付电子化与中国经济发展、支付电子化与现代货币、电子支付发展的产业环境、法制环境、税制环境、电子支付的行为规范与风险管理等问题展开了深入研究，并取得重大进展。同时，还就卡基支付的创新与监管、银行卡市场的利益结构、第三方支付平台的发展开展多次研讨，对于一些重大问题的认识进一步清晰和深化。

当时，我还提出，为支付清算的理论体系建设，促进支付清算领域的创新和规范发展，有必要系统地引进、介绍一些国外研究成果和前沿的资料。这对于缩短中国在该领域的探索时间，提高对若干问题的认识水平，促进支付清算体系的建设，都大有裨益。

由于中国人民银行同样组织翻译、出版了支付结算问题的红皮书，后经多次协商，我们调整了丛书的选题和材料，最终确定本丛书第一期四本书以零售支付体系为重点，着重介绍发达国家和新兴市场的银行卡等电子支付的发展、

风险管理和监管等，既相互补充，又避免重复。本书作为丛书的第一本，主要选自国际清算银行对零售支付领域若干重大问题的研究报告，在翻译中对个别附录、注释等作了调整，希望以此抛砖引玉。

经过十多年的建设，中国支付清算体系已初具形态和规模，但离更安全、高效的目标还存在差距，如何建立标准统一、系统互联的支付清算体系也仍然任务艰巨。随着各种技术创新和业务创新，不断发生的各种实际问题明显地暴露出理论上的贫乏和研究的滞后。这需要更多有识之士积极参与研究，贡献心智。感谢国际清算银行、十国集团中央银行支付清算系统委员会给予本书的中文版权。

中国社会科学院金融研究所支付清算研究中心 秘书长 支重

曹红辉 谨 识

2008年6月18日

目 录

第一部分 国家支付系统发展通用指南	1
前 言	3
第一章 引言和概述	5
第二章 国家支付系统的发展	15
第三章 国家支付系统发展的通用指导方针	23
第二部分 部分国家零售支付中的清算和结算安排	53
前 言	55
第一章 概述与介绍	57
第二章 概念框架	59
第三章 清算、结算的安排与组织	65
第四章 零售支付系统的风险和效率	71
第五章 中央银行的角色	79
第六章 跨境支付安排	83
第七章 影响基础设施安排的因素	87
第八章 结论	91
附录 A 部分国家的借记卡支付情况	93
附录 B 支票处理方面的进展	105
附录 C 政府支付	113
第三部分 电子货币：消费者保护、执法、监管和跨境问题	121
第一章 导 言	123
第二章 消费者保护	129
第三章 执法问题	135

第四章 监管问题	141
第五章 跨境问题	147
第六章 摘要与总结	151
第四部分 中央银行对支付结算系统的监管	155
第一章 前 言	157
第二章 引 言	159
第三章 监管的必要性	169
第四章 监管责任	179
第五章 监管的范围	185
第六章 监管活动	193
第七章 合作监管	203
第五部分 零售支付中的中央银行政策问题	217
前 言	219
第一章 概 述	221
第二章 介绍与内容	227
第三章 中央银行参与零售支付系统的现状	229
第四章 市场趋势及其对效率和安全性的影响	245
第五章 处理政策问题的可行方法	269
第六章 结 论	279
附录 A 向终端用户提供零售支付服务的最新创新	283
附录 B 交易流程、清算、结算和相关服务的主要创新趋势	287
后 记	291

第一部分

国家支付系统发展通用指南

前 言

一个国家支付系统的有效发展不存在单一方法，但正处于改革过程中的问题国家却大同小异。如应由谁参与和启动程序？应该优先投资方面是否基于对一个支付系统的全面理解？需要哪些不同的基础设施安排？配套的制度安排如何？

本报告在支付与结算系统委员会（CPSS）的前主席 Tommaso Padoa-Schioppa 领导下发起，旨在为国家支付系统改革的规划和实施提供协助和建议。它强调支付系统的发展是一个复杂的过程，应该主要以需要为基础，而不是以技术为基础。

支付系统的改革取决于银行制度、支付服务的制度安排和支付基础设施的同步发展，因此，银行业、监管机构及其他利益相关者应该合作努力。本报告包括支付系统发展的 14 项指导方针和所附的解释文本。本报告还包括执行部分，它阐明实践案例的指导方针、执行中的问题和可行方法。为准备这份报告，CPSS 吸收了一个工作组的贡献，该工作组由全世界发达国家和发展中国家的大量中央银行专家组成。

本报告的咨询版于 2005 年 5 月发行，它由世界各国中央银行和金融界的支付专家以区域咨询的方式进行讨论。报告得益于咨询过程中获得的大量意见。总的说来，广泛的磋商证实了本报告的框架和内容对各国参与国家支付系统的改革和发展是十分有利的。

CPSS 非常感激 Tommaso Padoa-Schioppa 对本项目的支持，同时还要感谢工作组的所有成员，加拿大银行的 Sean O'Connor 和 BIS 的 CPSS 秘书组为准备本报告所做的出色工作。

支付结算系统委员会主席

Timothy F. Geithner

第一章 引言和概述

建立国家支付体系是一个长期的过程。所有国家总是存在一些改革或修改过程中的系统性因素。近年来，世界各国国家支付体系的根本改革呈现出一个加速的局面。但是，不同国家中类似改革的成功实施始终不均衡。支付系统改革项目的预期使用、效益或成本的实施情况与计划效果一直存在差距，同时，许多已计划实施的改革进展缓慢。

由于改革工作的复杂性和不同途径，支付系统发展的计划和实施是一项艰巨的任务。推动国家支付体系的当局普遍依赖于其他国家和支付与结算系统委员会（CPSS）、国际货币基金组织（IMF）、世界银行和其他国际金融机构提供的有关如何最好地计划和实施这一系统改革的信息、建议和援助。本报告的目的是运用以发展为目的的实践指导，帮助他们建立和进一步发展国家支付体系。本报告特别是针对中央银行及与其相互作用的其他利益相关者，最明显的是针对银行系统和其他负责银行系统发展的公共权力部门。然而，它与所有公共和私人部门利益相关，因为国家支付系统的发展是一个必然的合作过程。本报告是基于全世界发达和发展中国家的中央银行以及世界银行和国际货币基金组织的一个广泛性组织的经验和前期工作。然而，不同于主要涉及具体工具、程序及银行间转账机制的早期工作，本报告采用了一个国家支付系统组成的宽广视野。本报告中一个国家的支付系统由金融体制中以商业银行与中央银行负债形式发起和转移货币债权的所有制度和基础设施安排组成。

本报告中所陈述的指导方针不是针对国家支付系统发展的详细“蓝图”或核对清单，没有任何独立的结构可以满足所有国家的各方面具体需要。反之，当发起一个改革，特别是重大的结构性改革时，指导方针集中考虑国家支付系

统的主要因素。此外，这些指导方针适用于一国内或共同货币区内支付系统的发展。本报告对国家支付系统具体方面的发展，对境内和跨境支付效率和安全性的促进作用不予考虑。

一、中央银行和支付系统的发展

一个安全而高效的国家支付系统的发展与货币政策、金融市场稳定和整体经济发展对中央银行的利益相关。因此，可以通过中央银行监管支付系统的发展，评估其对货币需求、货币政策交易和与金融市场密切相关的效率和稳定性的影响。

国家支付系统通过货币市场交易对整体金融和经济活动的影响从而有效地实施货币政策非常重要。此外，国家支付体系的发展能够影响一个经济体中对货币的整体需求。然而，为实现有效的货币转移和支付责任结算的目的，通过与金融机构相互联系，国家支付体系也成为金融风险在金融机构和金融市场间传递的一个渠道。在促进国家支付系统安全和效率的过程中，中央银行试图通过这一渠道限制未来金融风险的扩散。

中央银行对国家支付体系的发展发挥着重要作用。它通常在支付体系中扮演着各种重要的角色。作为重要支付安排的监管者、支付服务的使用者和系统改革的加速器，中央银行获得了金融体系和经济体支付系统方面的广阔视野和丰富的支付系统方面的知识。这样，中央银行就能对支付系统和其他金融体系政策提出建议，并作为有效的加速器与私人部门合作共同发起、推动和增进支付体系的改革。

二、国家支付系统的要素

本报告对国家支付体系的定义比特定类型支付体系的基础设施安排更为广泛。它包括以商业银行和中央银行负债形式发起和转移货币债权的所有制度、基础设施安排和流程的组合。尽管现金仍然是所有支付系统中的重要形式，但本报告关注商业银行和中央银行存款的非现金支付。国家支付系统的主要要素包括：

- (1) 在金融机构收款人和付款人账户之间发起和直接转移资金的支付工具；
- (2) 用于收款行和付款行交易和清算支付的工具、流程、支付信息的交流以及资金转账的支付基础设施；
- (3) 为客户提供支付账户、工具和服务的金融机构，以及为金融机构操作支付交易、清算和结算服务网络的公司和组织；
- (4) 各种支付工具和服务发起、定价、传送和获得的条例、规则和合约等市场安排；
- (5) 立法机关、法院和监管者制定与监督支付转账流程机制和支付服务市场管理的法律、标准、规则和程序。

支付的基础设施包括国内单个支付交易、清算和结算系统的运营，甚至设立于别处的总部。一些基础设施安排为特定类型的支付工具专门所设计。体制的安排包括为使用者提供支付服务的各种类型支付服务、金融机构和其他组织。它们也包括市场利益相关者之间市场组织的法律和监管框架、咨询和协调机制。体制结构将国家支付系统的基础设施安排和利益相关者有机地联系起来。

三、国家支付体系改革的要素、动机和趋势

国家支付系统的改革举措以系统范围内的安全和效率的改进为推动力。国家支付系统改革的行动和所引起的发展模式受到环境、经济、金融和公共政策要素的影响。在计划和实施国家支付系统的改革时需要考虑这些因素的相关方面，以确保发展进程的成功。这些因素给予利益相关者个人激励，与实施国家支付系统改革适当地保持一致非常重要。

总之，国家支付系统的改革的动机为：①金融和非金融部门的新发展对成本—效率支付工具和服务的需求和机遇；②支付系统风险意识的加强和对金融稳定的关注；③改革的内部、外部压力和与相关国际标准保持一致的政策决定；④政治—经济发展有时与一国进入区域或世界贸易市场和金融市场相关。

目前，国家支付系统发展的趋势通常涉及以下行动：

- (1) 扩大支付工具和服务的范围；
- (2) 改进成本效率，尤其是对操作成本和流动性的准入与运用，增强银行业、支付和证券基础设施的互操作性弹性；
- (3) 支付基础设施对法律、操作、金融和系统风险的更好的涵盖；
- (4) 为国家支付系统建立更适合的监督和监管制度；
- (5) 增强支付服务市场的效率和稳定性。

然而，经验表明，国家支付系统的发展并不是一个顺利和高效的过程。有效发展中存在的普遍问题是：

- (1) 对国家支付体系的整体宽广度缺乏足够的知识，视野狭窄和领导能力有限；
- (2) 对新出现的支付需求和系统能力缺乏信息；
- (3) 由于缺乏咨询，利益相关者的支持和认可薄弱；
- (4) 资源开发有限；
- (5) 由于缺乏足够的协商而产生的薄弱的支持和承诺者；
- (6) 开发资源有限；
- (7) 法律、规则、公共政策和市场障碍对继续发展中的国家支付体系的影响。

四、支付体系发展的通用指导方针

在准备这份报告的过程中，通过对世界各国最近进行中的各种改革计划的经验和证据的分析，将有助于鉴别国家支付体系发展的经验。这些经验以国家支付系统有效发展的总指导方针形式进行阐述。总体上共有 14 条指导方针反映形成体系的 4 个层面：①银行部门的角色（包括中央银行）；②有效的计划和项目实施；③建立支付系统持续改革的制度框架；④为满足一国经济不断出现的特定需求设计安全和有效率的支付基础设施。由于一些要素通常处于改革和修订中，无论各国国家支付系统目前的发展水平如何，这些指导方针适用于所有国家。

尽管并非所有的指导方针对所有国家的所有特定状态都一致，但指导方针

需要作为统一的整体考虑。在特定时间上，国家支付系统的发展集中于某一层面的特定方面。然而，这样的发展行动需要反映未来某一时点对支付系统某层面和某方面进行进一步改革的意识。

本报告的指导方针是最高层次的。因为国家支付系统的发展取决于一国的特定情况和不同的环境、经济、金融和公共政策等条件因素，特别指导方针的特定实施方法应考虑根据各国的自身环境。高层次的指导方针通常被认为是有效的，因此，无须为各国设定“最佳实施标准”。无论如何，为解释高层次的指导方针如何成为具体的改革举措，本报告包括了各指导方针的一些分析工具和实施方法实例。

指导方针总结：

1. 银行系统

指导方针 1：确保中央银行的核心地位：由于对货币具有完全责任，中央银行应在货币作为有效支付手段的发展中处于核心地位。

概要：各国中央银行在支付系统领域所直接承担的具体责任存在很大差异。但是，国家支付系统的功能是货币质量的首要因素，因此，被认为是中央银行应该重点关注的。这自然使中央银行处于系统发展的中心并扮演着很多可能的角色：操作者、加速器、监管者和使用者。中央银行决策主体的议程中支付系统的功能居于重要的位置并处于重要的执行层次，如主要监管者具有责任明确的专门资源的支持。

指导方针 2：健全银行体系的促进角色：由银行和其他类似金融机构向使用者提供的支付账户、工具和服务，各自独立地开展竞争却经常作为一个系统进行合作。

概要：国家支付系统的发展包括货币市场总额中存款份额的增加，使银行和合格金融机构作为支付服务提供者作用增强。为充分支持国家支付系统很多的改革举措，这些金融机构需要随之发展自身支付服务的内部设施。此外，银行和其他类似金融机构应该就为客户提供服务展开竞争，同时对合理地开发支付功能安排进行合作。出于对系统风险和效率的高度重视，中央银行应该对这些发展持欢迎态度并为其提供便利。

2. 计划

指导方针 3：认识复杂性：计划应该建立在对所有国家支付系统的核心要素和对其发展具有重要影响的因素完全理解的基础上。

概要：对国家支付系统的全面理解并不仅仅止于技术方面的因素。国家支付系统应该被视为一整套工具、网络、规则、程序和确保货币流通的机构的组合。中央银行和银行界应该对国家支付系统的安全和效率及影响其发展的因素持有更为广阔的视野。支付基础设施的核心要素——交易的主要安排、支付工具和责任的清算和结算及关键的机构安排——包括法律框架、市场安排和监管制度。不同的因素影响需求的变化及不同支付工具和服务的供给——环境、经济和公共政策同时对国家支付系统的全面支持非常关键。

指导方针 4：关注需求：通过国家支付系统所有用户的支付需求和经济能力确定并指导需求。

概要：高效和可持续的国家支付系统的发展进程应该以经济中现有和可预测的用户需求为基础，如消费者、政府、金融和非金融业。这些需求应以成本—效率方式就现有经济状况和经济中技术能力对所需支付工具和服务的供给进行衡量。就此而言，技术的发展和人力资源知识对经济中物质基础设施发展同样重要，如通信和交通系统。同时，明晰系统中各关键利益相关者的角色和利益也非常重要。

指导方针 5：设定明确的重点：国家支付系统发展的战略性计划和重点。

概要：一个战略性方针是确定国家支付系统的所需的最终状态，并在用户需求和经济能力的基础上为其设定明晰的重点。一个战略性计划同样包括对主要参与者角色的描述和系统所有相关因素设计的概念。当计划确定了未来系统的特征，它就不可能同时兼顾其他。该计划应该考虑现有系统的因素对未来发展的指引。支付系统的发展主要是一个对现有支付和金融系统不断进行重新改善的演进过程。

指导方针 6：实施是关键：确保战略计划的有效执行。

概要：支付系统改革的成功主要取决于战略计划的有效执行。实际上，执行过程应被视为计划的关键部分。有效地实施涉及相关利益相关者的承诺、合