



中国社会科学院金融研究所支付清算研究中心
Research Center of Payment & Settlement, IFB

支付清算评论

2021 年第 6 期(总第 85 期)

2021 年 6 月

目录

虚拟货币支付应用分析	2
跨境支付：从“货币牵引”到“支付牵引”的转变？（上）	8

虚拟货币支付应用分析

2008 年国际金融危机的爆发使中央银行的声誉及整个金融体系的信用中介功能受到广泛质疑，奥地利学派思想回潮，货币“非国家化”的支持者不断增多。在此背景下，部分不以主权国家信用为价值支撑的去中心化可编程货币，得到了前所未有的发展。特别是以比特币为代表的个别虚拟货币，价格前所未有的上涨。2021 年 3 月 24 日，特斯拉美国官网显示，用户在购买车辆时可以选择用比特币付款。特斯拉 CEO 埃隆·马斯克也在社交媒体上称，现在可以用比特币购买特斯拉汽车。尽管在 5 月份，马斯克发推文称，出于环保考虑，特斯拉将停止接受比特币支付，但这仍然激发了虚拟货币支付应用的广泛讨论。

一、虚拟货币支付应用的源起

首先，虚拟货币的产生方式较法定货币有一定吸引力。虚拟货币普遍采用了区块链技术和运作模式，依据特定算法，通过计算机运算获得，因此具有数量增长可预期、较现金等法定货币“安全性”较高等特点。2008 年国际金融危机后，货币政策成为全球各国应对经济下滑的重要工具，货币超发与通货膨胀成为近年来的重要议题。新冠肺炎疫情爆发后，以美联储为代表的全球央行进一步投放流动性以阻止经济下滑，货币贬值速度加快。因此，基于算法原理产生的虚拟货币，就被视为“币值稳定、抗通胀”的支付媒介替代品。

其次，虚拟货币的不可追踪性成为特定交易的热捧对象。虚拟货币产生于计算机算法，例如以太坊扩展了比特币的可编程脚本技

术，发展出一个无法停止、抗屏蔽和自我维持的去中心化智能合约平台；瑞波币允许不同的网关发行各自的数字借据 (IOU)，并实现不同数字借据之间的自动转换；零币应用了零知识证明算法，增强了交易的隐私性等等。同时虚拟货币本身存在于现有金融体系之外，更加强了它的不可追踪性。区块链技术保障了持有人跨时间、跨空间转移货币的极大便利性。因此，泛滥的黑市成为虚拟货币的主要交易市场，这也为虚拟货币的支付应用创造了现实基础和客观实践。特斯拉作为新能源汽车的代表，接受比特币支付，进一步刺激了虚拟货币在支付领域从黑市转向合法交易市场。

再次，虚拟货币为跨境贸易提供了另一种支付方案。在传统的跨境支付中，往往面临转账手续费高昂、结算周期长、到账速度慢、转账额度限制、资金冻结等风险，这些风险常常给企业用户经营带来不必要的损失，跨境支付在传统金融体系下难以有突破点，而区块链支付系统可以提供实时高效的去中心化支付网络，是解决跨境支付痛点的有效工具。进一步来说，全世界的商家可以便利地接入区块链支付系统到自己系统和 APP 中，就可以接受全世界用户的跨国付款，系统让商家小化接入支付的时间与人力，用户只需要支付数字资产，就可以迅速购买异国商品，使用区块链作为资金通道可以实现即时、安全，商家可以通过平台提供的商户管理后台管理这些支付渠道的所有订单。

二、虚拟货币支付应用的障碍

虚拟货币的支付应用，其本质是信息技术发展引发的私人货币

与法定货币的“战争”，是“货币非国家化”对法定货币的挑战。除了现有的法律管制等显性问题外，虚拟货币的支付应用还存在流动性不稳定、技术可替代性较强等问题，阻碍了虚拟货币的支付应用。

首先，虚拟货币的流通性目前仍不稳定。2021 年 4 月 20 日，PayPal(PYPL.US)旗下的移动支付软件 Venmo 宣布已在其平台上推出加密货币交易功能，此举将允许用户在其应用程序上购买、持有和出售加密货币。作为美国主流的支付平台，其对虚拟货币交易的支持有助于提高虚拟货币的流通性。但是从全球市场来看，虚拟货币流动性仍然具有非常大的不稳定性。以比特币为例，其中除了政策限制等因素外，目前比特币的交易平台运行不稳定，从 2017 年开始交易平台中断、无法正常运作等新闻频发；2021 年 5 月比特币暴跌期间，全球最大的加密货币交易所币安以网络拥堵为由暂时禁止以太币提取。这都极大限制了虚拟货币的支付应用。

其次，虚拟货币支付应用的优势不断消失。就跨境支付为例，传统的金融体系下，跨境支付受到清算系统等多个环节限制，效率长期以来无显著突破。但是法定数字货币的出现，为跨境支付提供了新的动能，而且法定数字货币的跨境支付应用在不断加快，削弱了虚拟货币的应用优势。2021 年 6 月，瑞士央行和法国央行表示，将试行欧洲首个跨境央行数字货币支付，这将是两种主要世界货币首次试行这一举措。这一试验将重点关注银行间的批发贷款市场，而不是日常公众交易，而且这将是首次全面考验数字欧元和瑞士法郎。批发央行数字货币，也将为金融交易中提供最大的安全性和效

率。在国内，2021 年 6 月 1 日，中国人民银行办公厅发布《关于开展跨境人民币支付领域金融数据交换标准应用试点的通知》（银办发〔2021〕77 号）。这一试点工作旨在便利银行类机构和进出口企业实施跨境收付，快捷服务企业融入全球资金通汇主渠道，北京、上海、山东、江苏、浙江、广东、海南七省市的金融业机构和进出口企业将首先直接受惠。业内人士称，跨境清算公司研发的 CIPS 标准收发器支持全球法人识别码（LEI）、金融业通用报文方案（ISO20022）等金融数据交换标准应用，是为跨境人民币业务场景量身定做的电子指令及信息传输工具。该产品采用国际最通用标准，支持全球法人识别码，服务于银行与企业之间的业务处理，全面提升支付效率，降低银行及企业业务处理成本，安全、稳定、可靠。

再次，虚拟货币的币值波动太大，无法满足长期交易。部分支持者认为，只要是受到交易双方一致认可的一般等价物，均可以作为货币完成交易职能。但是从金融历史角度而言，币值出现巨大波动的一般等价物，均无法满足长期交易的需求。交易媒介本身作为交易实物的价值传递，需要在较长时间内保持较为稳定的币值，才能满足交易媒介的职能，实现价值跨越时间和空间的传导。而就虚拟货币而言，由于涌入了过度的投机、叠加，同时其投放数量是基于预先设定的算法，不能有效匹配实际经济活动的发展情况，因此其币值不可能动态满足经济发展和交易活动。以比特币为例，其自身的交易价格一度飙涨到 4 万美元/枚，但也曾跌破 3500 美元/枚。价值不稳定带来的后果是私人数字货币难以成为真正的货币。它们

越来越倾向于被视为资产，而非货币。于是近几年来，寻求代币价值稳定成为私人数字货币的热点，出现了稳定代币，或基于算法规则，或基于法币抵押，以维持与法币的汇率平价，获得代币价值的稳定。USDT、TUSD、Dai、摩根币(JPM Coin)、Libra 等即是代表。但即便是稳定代币，亦无法跳脱虚拟货币产生的逻辑限制，因此其交易应用空间受到极大限制。

三、虚拟货币支付应用展望

虚拟货币本身作为近年来新涌现的类货币，引发全球大规模的数字货币实验。与基于主权国家信用的法定数字货币或央行数字货币相对照，有人称它们为私人数字货币。截至 2020 年 5 月，共有 5425 种私人数字货币。它们的亮点在技术创新。标准化、可分割、安全性强、互联网技术应用密集等，都成为虚拟货币广泛出现的特征。因此，发行货币数字化是未来支付应用不可扭转的趋势。

目前有人提出了数字货币的 100%备付金模式：私人机构向中央银行存缴 100%备付准备金，以此为储备发行的数字货币也可视为央行数字货币。由此为虚拟货币的支付应用创造了一个折中的方案，类似于传统的“金本位制”。公私合营的目的是为了共同发挥公共部门和私人部门的优势，一方面保持中央银行的监管职能和信任背书的功能，另一方面发挥私人部门的活力和创新优势。但是从实际应用角度出发，这相当于政府让渡了经济管辖的部分权利，而且货币安全更加不可控。一旦大规模推广，央行反而被私人机构的数字货币绑架。布雷顿森林体系的解体就表明，货币主动权仍应当掌握在

央行手中。因此，无论是中国还是欧洲，央行直接负债模式仍是主流并已经在逐步推广应用。

事实上，无论是虚拟货币监管，稳定币的市场化探索，都为法定数字货币的出现和应用创造了条件，成为良好的社会实验案例。未来法定数字货币也将在支付体系中扮演更加重要的角色。

跨境支付：从“货币牵引”到“支付牵引”的转变？（上）

在漫长的发展历程中，跨境支付竞争和创新的重点一直是寻求交易媒介（货币）的价值稳定和高效率，具有典型的“货币牵引”特征（currency-driving）。近年来，依托不同货币的跨境支付业务出现了齐头并进的新局面，国际竞争更多地表现在支付工具的创新上，跨境支付出现了“支付牵引”的新发展趋势（payment-driving）。 “货币”与“支付”的关系似乎在发生一些微妙而重要的变化。

支付与货币的关系具有丰富的内涵。支付是货币的基本功能之一，同时，货币也是支付的要素之一。跨境支付首先要解决的问题是交易双方要接受共同的、价值稳定的计价单位和交易媒介。国际竞争的结果是，在商品货币时代，黄金胜出并成为流行的跨境支付工具；在金本位和信用货币时代，英镑和美元因其相对稳定的价值先后成为国际流通货币，并成为许多跨境支付工具和制度安排的货币载体。进入 21 世纪以来，几大货币体系都在积极发展跨境支付新工具，跨境支付发展不再与特定的货币挂钩，技术和制度创新的意义越来越重要。有鉴于此，有必要回顾跨境支付发展历程，梳理跨境支付的基本分析框架，在此基础上认清跨境支付发展所面临的主要矛盾和制约。

本文第一部分基于跨境支付的六大要素、影响跨境支付的六大因素，创新性地提出“跨境支付之花”分析框架。在此基础上，

第二部分梳理归纳历史上曾经出现过的、以及现代主流的跨境支付模式，包括点对点模式、闭环模式、代理行模式和互联模式。第三部分关注 21 世纪初以来跨境支付发展面临的四个转折性力量。第四部分用“跨境支付之花”分析“跨境支付不可能三角”难题，进而提出未来跨境支付体系或由“货币牵引”向“支付牵引”转变的可能及逻辑。第五部分为全文总结，并简略提示本文主要结论与展望人民币跨境支付发展的相关性。

一、新分析框架：跨境支付之花

作为一种分析工具，“跨境支付之花”可用于梳理和刻画影响跨境支付的主要因素及其相互关系。下文首先概述跨境支付的要素和驱动跨境支付发展的基本因素，然后将之纳入到“跨境支付之花”的分析框架中。

（一）跨境支付的六大要素

国际清算银行等机构的学者近年来发表了多篇文章，阐述全球跨境支付体系的发展现状和所面临的挑战。2020 年 11 月召开的二十国首脑会议发布了题为《提升跨境支付路线图》的报告，很大程度上吸收了国际清算银行的研究成果。依据这些成果，我们可勾画出跨境支付所涉及的六大要素：依托币种、支付工具、专业机构、收益、成本、流动性和风险管理：（1）依托币种。这是关于支付币种选择的问题，例如支付方与受付方是否使用同一币种。若为同一币种，哪一币种？若为不同币种，如何确定兑换率等。（2）支付工具。这是关于支付工具的选择问题，例如选择现金还是非现金，非现金

中工具的哪一种——支票、汇票还是其他支付工具。随着新型支付工具的出现，参与者将会有更多的支付工具选择。（3）专业机构。即那些可提供跨境支付的机构，包括银行和非银行机构等。（4）收益。特定币种、支付工具和支付服务机构所提供的产品与服务的便捷性和普及性。（5）成本。特别币种、支付工具和支付服务机构相关的成本费用。以及收益与成本的比较，即支付服务的效率问题。（6）流动性和风险管理。这主要是针对跨境支付服务机构，它们对跨境支付的流动性和风险管理，不仅影响到跨境支付服务的效率，而且影响到跨境支付服务的稳定性。

跨境支付与国内支付的相同之处是，两者皆可划分为零售支付和批发支付，皆可区分出前端交易和后端交易。零售支付指消费者和企业之间的支付，批发支付则是金融机构相互之间的支付。前端交易通常指由支付方发起的支付交易，后端交易指支付服务机构之间的清算和结算过程。基于上述六大要素，可概括出跨境支付与国内支付的不同之处，见表1，包括位于这些交易两端的支付方与受付方不在同一个司法辖区内，相关的支付服务机构也不在同一司法辖区内等情形。简而言之，跨境支付不仅跨币种，而且也跨机构和跨司法辖区。

表 1 跨境支付与国内支付的比较

要素	国内支付	跨境支付
依托币种	同一币种	通常为不同币种
支付工具	现金与非现金	可兑换性现金与非现金
专业机构	银行与非银行金	银行与非银行金融

	融机构等	机构等
收益	通常较高	通常较低
成本	通常较低	通常较高
流动性和风险管理	主要由国内金融市场和结算体系决定	主要由国际金融市场和跨国合作机制决定

资料来源：作者编制。

（二）驱动跨境支付发展的六个因素

进一步地，基于以上六大要素，可归纳出至少以下六个驱动跨境支付发展的力量或者因素，这些因素并不完全是互斥关系^①：

第一、健全的货币（铸币）制度是跨境支付依托什么币种的决定性因素。货币可同时充当国内支付和跨境支付的媒介。当货币充当交易媒介时，其效率远远高于以物易物。近代以前，世界上大多数国家实行金属铸币制度，但不是所有铸币都能同时充当国内支付和跨境支付媒介。那些能够用于本国对外支付、跨境支付的铸币，如金币和银币，主要源于其币值能长期保持稳定。进入 20 世纪后，各国虽然逐渐转向不再与贵金属挂钩的信用货币制度，货币制度的

^① 以上六点，不是决定跨境支付产业发展的全部因素，过去不是，未来也不是。前文已提及，对跨境支付服务机构和相关的金融机构（例如提供结算服务和信用的银行机构）而言，流动性管理和风险管理十分重要。没有稳健有效的流动性管理和风险管理能力、机制，跨境支付产业中的运营机构很难持续经营。此外，从古至今，跨境支付都牵涉到世界各国在法律、宗教和文化上的差别及其影响。相对而言，在这些方面，跨境批发支付所面临的挑战要小于跨境零售支付。如前所述，从现在到未来，跨境零售支付是跨境支付的发展方向。因此，应对各国各地在法律、宗教和文化上的差别及其影响也是关系到跨境产业国际竞争的一个重要因素，但这种因素过于异质性，既不利于纳入一个统一的分析框架，而且意义过于直白，因此本文略去。

稳健性仍然是影响跨境支付工具和国际计价单位选择的一个重要因素。

第二、国际经贸关系的相对开放和规范，决定了跨境支付使用什么，以及如何使用支付工具。从长期来看，跨境支付经历过三大发展阶段：一是中世纪晚期和近代早期，银行机构取得了跨境支付领域中的主导地位并延续至今。二是 19 世纪，全球性往来银行（代理行）网络组建并普及开来，现代汇票（承兑汇票和信用证）制度得以确立。三是 20 世纪末和 21 世纪初，在经济全球化大发展和信息技术进步的背景下，多样化跨境支付工具 and 专业化服务机构不断涌现。如果没有各国走向开放并积极发展对外经贸关系，对跨境支付的需求和供给都会受到多种限制。最近十年对跨境零售支付的巨大需求很大程度上来自跨境电子商务的跳跃式增长。这充分说明开放规范的国际经贸关系是促进跨境支付发展的主动力。

第三、商业网络和商业信用状况直接影响跨境支付的收益与成本。跨境交易的主体是商户与商户（B2B）、商户与个人（B2P）以及为这些交易提供支付服务（转账和收款等）的专业机构。不论采取什么样的具体支付形式，商户与商户之间、商户与支付服务机构之间都必须有最低限度的信用关系。早在中世纪，在汇票工具初现之际，分散在欧洲各地的商人或机构之间就存在商业信用。汇票发明者正是利用了这种商业信用，才将新型的非现金支付工具投入运作并接受社会成员的委托。在当代，商业信用对跨境支付服务的新意义主要在于，谁能拥有世界范围内的庞大商业信用网络，谁就有

可能在跨境支付的全球竞争中不断成长。

第四、金融机构的专业化程度不仅影响跨境支付工具的选择，而且提升了其流动性和风险管理能力。从商业信用到银行信用，信用关系得以升级。跨境支付如同国内支付一样，银行机构都在非现金支付结算过程中发挥枢纽作用。这主要是因为，银行账户是非现金转移的依托，银行信用则是建立银行间清算关系的基础。跨境支付结算过程中所要求的银行信用，高于国内结算所要求的水平。因此，从历史上看，近代早期以来，跨境支付的发展主要出现在经济发展相对先进并相互邻近的国家之间。未来，在电子支付和移动支付愈益占据非现金支付中主导地位的背景下，电子钱包将会在跨境支付中发挥更加重要的作用。

第五、不断进行创新并吸收新技术，是所有支付创新发展必备的动力。跨境支付对信息和信用的需要多于国内支付，有关机构所应对的经营环境也相对国内环境更加复杂多样。因此，提供跨境支付服务的机构需要不断进行多方面的创新，才能在竞争性的大环境中得以生存和发展。在现代信息技术日新月异的背景下，一些科技企业也开始进入国内支付和跨境支付领域，促使国内支付、跨境支付以及相关金融产业竞争不断升级，给所有相关机构都带来了机遇和挑战。未来，专业化跨境支付服务机构和相关金融机构必须不断增加研发投入，确保自身长久处于技术领先地位。

第六、跨司法辖区（政府间及监管机构之间）的合作能有效降低跨境支付的法律风险。跨境支付在历史发展的大多时期都处于自

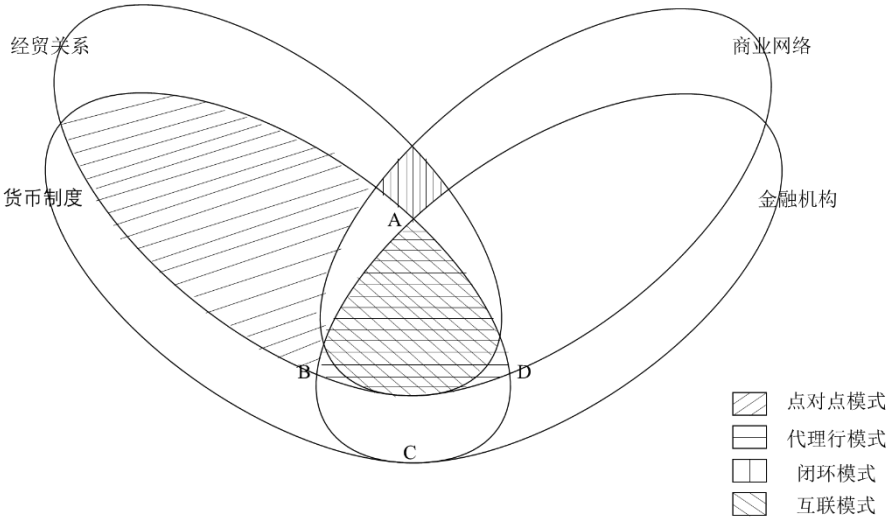
发状态，很多国家的政府当局对此也放任自流。但从 20 世纪开始，政府逐渐介入跨境支付活动并增加监管。在未来，各国对涉及跨境支付事务的监管和干预还会增加，各国在跨境支付基础设施建设方面的国际合作需求也将增多。因此，在新时代发展跨境支付业务，越来越多地需要加强与有关国家的监管当局以及国际机构的协调合作。

（三）“跨境支付之花”分析框架

一些国际机构认为，目前全球有四种跨境支付模式：传统的代理行（往来银行）模式，互联模式，闭环模式和点对点模式（CPMI,2018）。所谓代理行模式（correspondence），是指银行机构互相开设往来账户（nostro/vostro accounts），并形成协作网络以便利货币资金跨境转移。互联模式（interlinkage）是指各国（地区）的大额及零售资金结算系统的互联互通及相应的制度安排。闭环模式（closed-loop）是指通过相对封闭的账户体系与平台模式（platform model）实现跨境支付交易。所谓点对点模式（peer-to-peer），是指跨境支付的终端用户（end user）之间直接交易的模式。

基于以上分类，本文借鉴国际研究机构使用韦恩图绘制“货币之花”的方法（Morten and Garratt,2017），以跨境支付的六大要素和六大因素绘制“跨境支付之花”，用以总结上述四种跨境支付模式，见图 1。需要注意的是，出于力争简洁和突出重点的缘故，图 1 未直接标示“新技术”和“政府合作”这两个因素。“新技术”是一个普遍性的驱动因素，其影响可间接体现在其他因素中。同理，“政府

合作”在历史上的大多数时期可间接体现在“经贸关系”等微观层面上。下文将运用“跨境支付之花”新分析框架，重新概述纷繁复杂的跨境支付发展历程，总结历史经验，并探寻未来发展方向与路径。



来源：作者绘制。

图1 “跨境支付之花”

二、跨境支付发展历程：基于跨境支付之花的分类分析

跨境支付与国内支付紧密相关。通常，跨境支付工具的发展慢于国内支付工具。从古代到当代，跨境支付的工具和专业机构，与国内支付一样，经历了从现金到非现金、从商业机构到金融机构，从普通金融机构到专业化金融机构等多维度的发展和跨越。随着经济和技术发展，当代世界不再存在单一的跨境支付系统和体系。跨境支付工具和跨境支付服务的提供机构及其背后的结算系统，都有着多样化的发展趋势。

（一）点对点模式：从现金（金属铸币和贵金属条块）到加密

资产

1、现金（铸币）作为最古老的点对点跨境支付方式

实物现金——各种金属铸币或称重通货——是近代以前许多国家在其境内及跨境交易所使用的、最古老的点对点支付工具。实物现金被大量广泛使用的一个重要缘故是，古代社会中交易者之间的信用相对不足，人们倾向于仅仅接受那些具有内在价值、并容易被识别的实物现金。由于铸币具有明显的国别性，它们通常不是跨境支付的常用工具。关于铸币与世界市场的关系，马克思曾提出：

“金银作为铸币穿着不同的国家制服，但它们在世界上又脱掉这些制服”，表达的就是这个意思^①。一般而言，近代以前，远距离的国际贸易要么使用实物支付，要么使用贵金属条块。

秦以后的中国进入到“大一统”时期。先秦时期有过的“跨境”交易要么消失了，要么归属于国内贸易了。唐朝出现过的“飞钱”和清朝中期后的“山西票号”虽然是非现金支付，但严格来说仍属于国内支付。秦汉至宋朝通行官铸铜钱，并以此满足农耕社会中的日常小额交易需要。中国的铜钱文化影响了周边许多国家和地区，但由于自身天然的局限性（低价值），铜钱难以充当远距离的跨境支付工具。

在国际上，从古希腊罗马时代开始，官府铸币尤其是金银铸币成为流行的货币制度。一国铸币的流通范围往往与君主的统治疆域

^① [德]马克思：《资本论》第一卷，第144页，人民出版社，1972年；《马克思恩格斯全集》第二十三卷，人民出版社，1972年。

相一致。铸币通常不充当跨境支付工具，它们在跨境交易中往往被融化为贵金属条块或被改铸为别的货币形式。在中世纪的欧洲，意大利的佛罗伦萨和威尼斯等城邦从十三世纪和十四世纪就开始铸造本地金币，分别有弗洛林（florin）和达克特（也称为“杜卡”，ducat）等。这些金币铸造之后主要用于对外支付和跨境交易。佛罗伦萨和威尼斯的商人携带本地铸造的金币从事远距离国际贸易，这些金币后来被十五世纪后兴起的奥斯曼帝国所接受。这是高价值铸币充当跨境支付工具的早期案例。

由于各种非现金支付工具的发展，现金在当代世界中通常不再充当跨境支付工具的作用。但是，现金仍然具有计价单位的作用。当代世界的跨境支付中有多种计价单位，美元和欧元较为流行，人民币近年来也开始流行。

2、分布式账本技术使点对点跨境支付方式获得新生

进入 21 世纪以来，区块链和分布式账本技术的进步促成了加密资产的出现，并为跨境零售支付的跳跃式发展带来新的可能与挑战。加密资产（Crypto-assets，一些文章中有时也称之为“加密货币”）是跨境支付领域中的全新概念。自 2008 年比特币诞生以来，短短十几年中，世界各地已出现数千种加密资产并在互联网上运行，吸引着来自各国各地的众多人员参与。一个世纪以来，各国信用货币皆由各国中央银行发行，即实行中心化的货币发行方式。与此不同的是，大多数加密资产没有这样的发行中心，其价值完全由需求（持有人和转让人的买卖意愿）和供给（“电脑挖矿”）来决定。

理论上，加密资产可非常方便地用于跨境交易和支付，而且也不需要任何传统的结算系统。这可以说又“复兴”了点对点的跨境支付模式（online peer-to-peer model），但比现金（铸币）有了极大的跨越。传统的点对点支付模式依赖于实物传送工具，例如通过邮政或快递系统寄送现金（CPMI，2018）。在线点对点模式在效率上的优势达到了空前高度。但是，作为一种跨境支付工具，加密资产显然具有极低的交易信息透明度^①。而且，对于使用者来说，这种加密资产的价格具有高度、频繁的波动性，与常规性支付工具通常所需的价值稳定性相去甚远。近些年来，一些国家对加密资产发布禁令，它们在全球作为跨境支付工具的用途受到了明显限制。

国际互联网社交平台公司（脸书）于2019年6月推出“天秤币”（Diem，原名 Libra）的发行计划。脸书公司拟联合其他若干大企业和金融机构，面向世界共同推出分别与美元、欧元等国际货币单一挂钩的“稳定币”（stablecoin），旨在促进小额电子商务交易的跨境支付。理论上，相较于比特币而言，稳定币将具有价值基本稳定的

^① 区块链上的数字账本是公开透明的，链上的任何一笔交易都可以追踪溯源。但是，说加密资产的交易公开、透明、可追溯是相当不准确，甚至是错误的。一是交易所作为加密资产生态中重要的资金中转点，其真实账本（尽管分布式交易所使用区块链技术）并不公开，甚至还通过伪造交易等手段来操纵加密资产的交易市场。二是加密资产钱包和个人身份证等信息没有直接关联，要借助外部线索和大数据分析等手段，才能侦测加密资产的持有人。尤其是当犯罪分子涉及贪污受贿等违法行为时，除非其主动承认，很难取证采证以对其量刑定罪。三是以比特币为代表的采用 UTXO 模型的加密资产的钱包和地址数量并没有开立次数限制，一个用户可以拥有多个加密资产数字钱包，一个钱包可以拥有成千上万个加密资产交易地址，犯罪分子经常“一次一密”，难以取证和追踪。

属性。但是，**Diem** 作为全球稳定币将对现有国际金融、货币体系带来极大挑战，许多监管机构已表示 **Diem** 会带来监管风险。同时，我们不得不承认，正是因为基于全球第一大社交网络平台的 **Diem** 全球稳定币（global stablecoin）计划已经展现出令人惊叹的商业前景、对现有国际支付安排有巨大的潜在冲击，才引起了全球政府部门的强烈反应，并刺激越来越多的中央银行研发央行数字货币（**central bank digital currency, CBDC**）（Carstens,2021）。基于分布式账本技术的“货币桥”（multiple CBDC bridge）与原子化交易（atomic transaction），将使央行数字货币在零售跨境支付方面展现独特优势^①。

（二）闭环模式：从汇票制度到数字支付平台

1、汇票机制的形成与发展

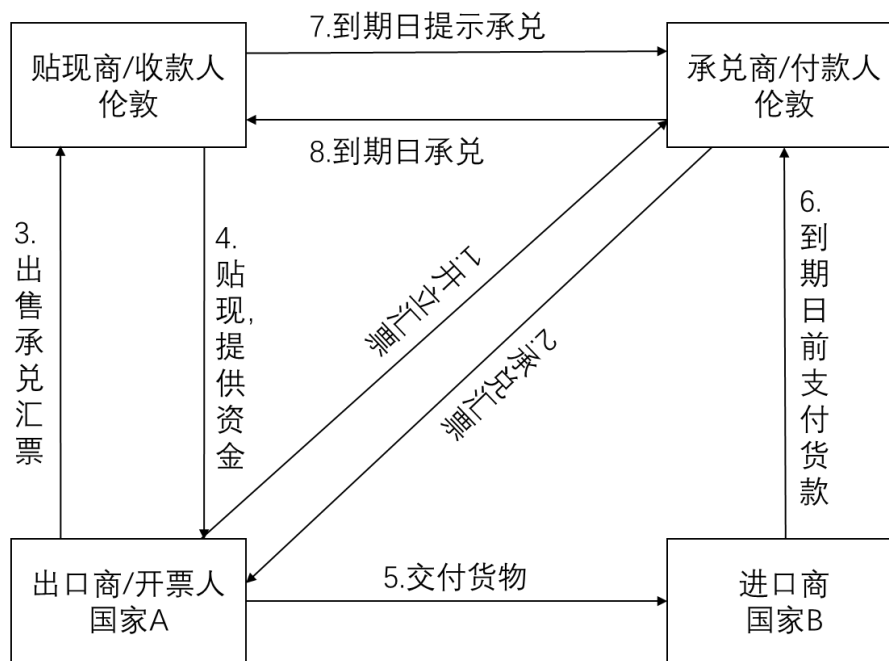
非现金跨境支付或资金转移机制很早就出现于世界各地。中世纪时有两大演进路线。一是在亚洲和中东地区形成的、非规范的跨境资金转移机制。二是在欧洲形成的、并逐渐走向规范的汇票机制。中世纪欧洲之所以能够先于世界其他地区发展出相对规范的跨境支付工具，与该地区各国在当时所享有的一些共同文化因素有密切关系，这些共同文化因素包括拉丁语、罗马法传统和基督教。汇票的使用不仅节省了长途搬运现金的成本，而且也克服了铸币兑换所带来的麻烦，由此突破了各国铸币制度对跨境支付的制约。中世纪中期，欧洲使用的汇票主要体现了商人之间的信用，即那些身处不同

^① 参见 BIS Innovation Hub Work Program 2021/22,
<https://www.bis.org/topic/fintech/hub/programme.htm>.

国家、不同城市的商人在进行常规性买卖之后，开始借用第三方商人的信用进行的支付安排。在十七世纪，在金融机构成为跨境支付服务主体之前，汇票虽然可以转让，但通常不可贴现。汇票成为国际贸易中具有普及性的跨境支付工具，是在商业银行作用上升之后。

在 19 世纪以前，跨境支付中的汇票制度远不够标准化，使用范围主要在欧洲地区。在银行信用深度发展的基础上，票据贴现在金融市场较早发展的荷兰和英国等国家得到快速发展。得益于 19 世纪初所确立的金本位制，英国的票据贴现规模在当时首屈一指。在国内票据贴现业务走向成熟的同时，英国贴现市场也接受了国际票据。这样，英国的金融中心——伦敦便成为了国际贸易融资中心，并且其整体发展最后超过了荷兰。

典型的伦敦汇票（也是英镑汇票）的交易流程是：国家 A 的出口商需要融资，以完成向国家 B 的进口商的出口。进口商指示出口商向伦敦的承兑商（与进口商有商业联系）开立英镑计价的伦敦汇票（不低于货物销售与运输的金额），伦敦的承兑商向进口商收取一定的费用后签章承兑。出口商将该承兑汇票拿到伦敦贴现市场寻找贴现商，贴现商按当期市场利率价格对该汇票进行贴现，向出口商支付现金。该承兑汇票在伦敦贴现市场经若干投资者转手（背书），直到汇票即将到期，汇票持有人向承兑商提示承兑。同时，进口商按期将票面金额支付给承兑商，承兑商在到期日向汇票持有人兑付现金（图 2）。



来源：作者绘制。

图 2 伦敦（英镑）汇票交易流程

与中世纪的汇票相比，伦敦汇票奠定了现代信用证的基础，进行了两大交易制度创新。一是建立“承付所”（acceptance houses）。承付所与英国以外的国家有着紧密的商业或政治联系，因而敢于面向海外用户以赊销（open account, 简称 OA）的方式承兑汇票，并便利他们在伦敦贴现市场寻找汇票贴现人和投资人。二是英格兰银行不断深入参与票据贴现市场，并发挥了再贴现职责，促进了流动性市场的形成。作为一家仍在成长中的中央银行，当时的英格兰银行通过多种方式促进了伦敦票据市场的发展，有效降低了伦敦汇票的信用风险与流动性风险，实质上提供了一种“国际安全资产”（Flandreau and Stefano, 2014）。从 19 世纪初到 20 世纪初，伦敦是名副其实的 global 贸易和金融中心，在多边跨境支付和清算过程中

发挥着举足轻重的作用。统计数字显示，到 1913 年，伦敦有 670 家商人银行（**merchant bank**），比商业银行的数目（587）还多；同时，在伦敦设有分行的外国银行数目多达 673 家；伦敦所联系的世界各地的外国银行总共有 1,211 家(Michie, 2017)，19 世纪确立的代理行跨境支付模式一直延续至今。

2、非银行支付平台的兴起

数字技术的发展和消费者偏好的变化，改变了人们的生活方式以及零售支付格局。最初，零售支付领域的创新主要专注于通过改善前端（**front end**）的用户界面交互水平以提高支付的便利性（如 ApplePay、PayPal、SamsungPay、GooglePay）。然而，也有越来越多的支付创新出现在后端（**back end**）。国际清算银行研究指出，在肯尼亚，仅移动支付巨头 M-Pesa 处理的业务量相当于肯尼亚国内生产总值一半，业务范围覆盖整个非洲；PayPal 是全球市值最大的非银行支付平台公司，跨境支付交易量占总交易量的 22%，近一半的收入来自于美国以外市场，覆盖 200 多个国家和地区，可接受超过 100 种货币，应用场景覆盖全行业。这些快速兴起的非银行支付平台都是闭环模式，后端的资金流转都在平台内部完成，付款人的资金被直接转移给了收款人。

（三）代理行模式：从阿姆斯特丹银行到代理行

1、代理行模式在 19 世纪后的兴起

19 世纪以来，代理行成为跨境支付的主流模式，并延续至今。在以银行为枢纽的典型的跨境支付流程中，通过分布在各地的代理

人或商业伙伴，金融机构事实上形成了一个跨境资金转移的网络系统。在这个跨境资金转移系统中，资金流的方向刚好与货物流动相反，相辅相成地促成了国际贸易的开展。

随着国际贸易在世界更多地区和国家的开展，越来越多的金融机构参与到跨境支付服务中。同时，随着 19 世纪中叶之后电报技术的发明和广泛使用，跨境支付业务跨上了新发展台阶。过去那种众多代理人围绕单一银行运转的汇票制度，开始被往来银行（代理行）网络系统所取代。伴随跨境支付的贸易融资活动更加活跃和多样化，支付工具也有新的、多样化的发展。

19 世纪中叶以后跨境支付的新发展，核心内容是“开放型代理行网络体系”的确立。这个体系有三大特点：首先，位于不同国家的众多银行之间建立了往来关系（代理行关系），跨境支付通道更加普及和顺畅；其次，汇票制度趋于标准化，票据贴现成为贸易融资的普遍形式；最后，各种形式的银行票据与国内金融市场的联系日趋紧密，跨境支付和贸易融资由此获得了新的资金来源。毋庸置疑，这一体系的跨境结算货币是英镑。

在 19 世纪，包括跨境支付在内的银行间支付和结算关系，主要建立在相互往来（代理行）的模式上，即两个或多个往来银行（代理行）之间互设往来账户，并在对方账户中预存资金。当有各自的商业客户发生转账业务时，代理行按约定时间以差额或全额进行划转。这种代理行模式（correspondent banking），虽然不如中央银行主导的中心化体系高效便捷，但在 19 世纪和 20 世纪早期却适应了当

时相对市场化的国际经济体系。

20 世纪初，中央银行体制在全球多个国家陆续组建，中央银行在大多数国家中成为国内支付和结算体系的领导者。此后，中央银行逐渐在跨境支付和结算中发挥越来越大的作用，跨境支付业务中的政府间合作，也具有越来越重要的地位和作用。

2、金融机构成为跨境支付服务的主体

欧洲地区的银行业发轫于中世纪的意大利城邦国家。那里早先的银行机构大量从事跨境支付领域并代理罗马教会的收支事务。经过一段时间，意大利银行机构在欧洲多处已形成一定规模的网络系统，以 15 世纪时梅迪奇家族所控制的银行最具代表性。该银行原在罗马经营，后将总部移至佛罗伦萨，随后陆续在欧洲多个城市设立分支机构，包括威尼斯（1402 年设立）、日内瓦（1435 年）、布鲁日（1439 年）、伦敦和阿维尼翁（1446 年）、米兰（1452 或 1453 年）；1464 年，其在日内瓦的分行迁至里昂^①。

随着欧洲贸易路线的西移和北移，意大利银行业在 16 世纪后相对衰落。随之而起的是西欧和北欧的银行机构。这方面最有代表性的是成立于 1609 年的阿姆斯特丹汇兑银行（Exchange Bank of Amsterdam）。该银行由阿姆斯特丹市政会提议设立，并旋即成为欧洲地区早期的公共银行之一（即得到政府当局特许、并由众多投资人参与股份认购的机构）。在阿姆斯特丹汇兑银行之前，意大利许多

^① [美]查尔斯·金德尔伯格（2007）：《西欧金融史（中译本）》，中国金融出版社，第 51 页；Allen, L.（2011）： *The Global Financial System, 1750-2000*. Reaktion Books, pp.155-156.

银行同时从事存款吸收、贷款发放和国际汇兑。但阿姆斯特丹汇兑银行却将自己的使命一直定位为存款和支付服务，不从事贷款业务。当时，在荷兰流通着来自世界各地多达 800 多种金银铸币，质量成色千差万别。阿姆斯特丹汇兑银行坚持遵从“百分之百的储备比例”原则来发行“银行货币”（bank money），即给予储户的银行票据面额不得超过储户的存款总额。按当时的规定，凡超过 600 荷兰盾的钱款支付，阿姆斯特丹汇兑银行都要求其必须通过银行证书转让进行。亚当·斯密在其 1776 年发表的《国富论》中，花费很大篇幅来谈论阿姆斯特丹汇兑银行的工作原理，并认为该银行所创造的“银行货币”比“通用货币”（currency money，即流通中的各种贵金属铸币）拥有不可争辩的优越性^①。这表明，在当时的跨境支付发展中，货币问题极端重要。正因为阿姆斯特丹汇兑银行对“货币问题”的有效解决，它不仅促进了当时业已存在的汇票业务，而且至少间接助长了票据交换市场的发展，开始吸引各种投资者加入这个市场^②。正是由于阿姆斯特丹汇兑银行在跨境支付和国际结算中形成的优势，阿姆斯特丹也在十八世纪成为当时的国际金融中心^③。

（四）互联模式：全球化推动跨境互联基础设施建立与发展

20 世纪以前，跨境支付的发展呈现显著的自发性特点，即主要由跨境市场交易中的参与者来推动。随着国际贸易和国际资金流动的

^① [英] 亚当·斯密（1983）：《国民财富的性质与原因（下卷）》，商务印书馆，第 49-60 页。

^② [法] 费尔南·布罗代尔（2017）：《十五至十八世纪的物质文明、经济和资本主义（第三卷）》，商务印书馆，第 294-297 页。

^③ Nieuwkerk, M.(2005): Dutch Golden Glory: The Financial Power of the Netherlands through the Ages, Becht, Haarlem, pp.129.

大规模开展，经贸关系的全球化在跨境支付领域中的重要性快速上升，这要求各国、地区的资金结算系统互联互通，由此，现代跨境支付体系得以建立并发展成熟。

20 世纪上半期爆发了两次世界大战，国际关系遭到巨大冲击。各国之间的贸易、资金和人员的相互往来也随之发生了大面积中断。两次重大的国际冲突之后，各国除了采取多种措施“修复”政治关系，还在跨境支付领域开展了不同程度和不同范围上的合作，促使跨境支付领域中的国际合作在 20 世纪后半期迈上了新台阶。这方面的标志性事件包括：1930 年组建国际清算银行，1950 年成立欧洲支付同盟，1999 年欧洲中央银行及其主导的欧元区清算体系正式投入运行等。在非政府国际合作方面，成立于 1973 年的环球银行金融电信协会（SWIFT）最具代表性。

1、报文基础设施：SWIFT 的形成

在 20 世纪 30 年代以前，所有跨境支付服务都由私人机构来提供，所有非现金支付工具也都由私人机构来运作。一些国家分别对跨境支付领域中的汇票和信用证等专门立法，有关跨境支付的国际私法在很长时间中一直处于支离破碎的局面。在国际联盟（League of Nations）的主导下，许多国家于 1930 年达成关于汇票和本票的《日内瓦公约》，1931 年又达成关于支票的《日内瓦公约》。两个公约的参与国以欧洲大陆国家为主，在很大程度上也反映了它们与英美普通法系的差别。英联邦各国和美利坚合众国没有参加或接受这两个国际公约，主要缘故是这两个国家对汇票和支票概念的理解和习惯

做法与欧洲大陆国家有很大差别。目前，世界各国贸易融资中继续使用概念有别的汇票和支票等^①。

在第一次世界大战以前，有关战争赔款和国家间债务偿还的跨境支付，大多是通过私人金融机构来协助完成，例如 1871 年普法战争后法国对德国的赔款支付。第一次世界大战结束后，德国被协约国要求承担和支付巨额赔款，并很快爆发了超级通货膨胀。这场货币危机不仅阻碍了德国经济复苏，而且也威胁到协约国按期接收德国赔款，并进而危害美国从英法等欧洲国家接收债务偿还。由美国银行家主导的“道威斯计划”，于 1924 年获得国际认可，并帮助德国实现了经济稳定。当后来德国经济再次遭受危机冲击时，由另一位美国企业家主导的“杨格计划”于 1929 年出台，并对德国战争赔款进行了新的制度安排，提议成立一家新的国际机构来负责德国赔款的跨境支付、转移和管理事务。在这样的背景下，国际清算银行（BIS）于 1930 年设立，总部设在瑞士巴塞尔。

“杨格计划”的一个思路是，德国的赔款支付代表德国资产的产权转让，但不必然意味着德国资源必须流出德国。也就是说，德国支付了战争赔款后，各债权国在国际清算银行的账户上多了一笔相应的资产记账；同时，这笔资产的新主人立即委托国际清算银行取得对德国境内有关资产的债权，即由国际清算银行代表债权人对德国进行投资。在这样的安排下，德国支付了战争赔款。因为当时各国实行的是金本位制，国际清算银行的运作涉及到相当规模的黄金

^①陈四清(2014):《贸易融资》，中信出版社，第 68 页。

流动。但记账资产的运行规模已经超过黄金的实际跨境流动。因此，实际资源仍然在德国国内运行。

由于历史原因，德国在 1931 年停止支付战争赔款。国际清算银行所负责的政府间跨境支付工作也随之停顿。这种情况一直持续到第二次世界大战的爆发及结束。第二次世界大战结束后，国际清算银行被保留下来，但其职能已不再是政府间跨境支付和清算工作，而是转型成为一个宏观经济政策磋商、中央银行业务交流和金融基础设施建设政策咨询机构和交流平台。

第二次世界大战使跨境支付领域出现了两大变化趋势。一是通过创建布雷顿森林体系，确立了美元在国际货币体系和跨境支付领域中的中心地位，体现了当时在所有国际货币中美元所具有的突出的价值稳定性。二是在欧洲范围内通过“欧洲支付同盟”（European Payment Union）新机制促进了政府间的跨境支付合作和结算方式创新，缓解了各地在当时面临的“美元荒”问题。

第二次世界大战后，随着各国经济增长和国际贸易的繁荣，以代理行模式为主导的跨境支付越来越多地遇到了付款流程慢、交易成本高和缺乏透明度等问题，同时也存在外汇风险、交易对手风险、结算风险、监管风险和时区（营业时间）不一致等问题。针对这些问题，美欧多家银行花费数年时间进行沟通 and 协商，并争取到各自国内相关机构和政府部门的同意，于 1973 年发起成立了环球银行金融电信协会（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication，简称 SWIFT），组建了跨境银行支付的信息平台

和基本规范，以此确保与跨境资金流动相适应的信息流动及其效率。自投入运作以来，SWIFT 多次改进自己的服务硬件和软件，并已成为银行间跨境支付便捷高效的代名词。

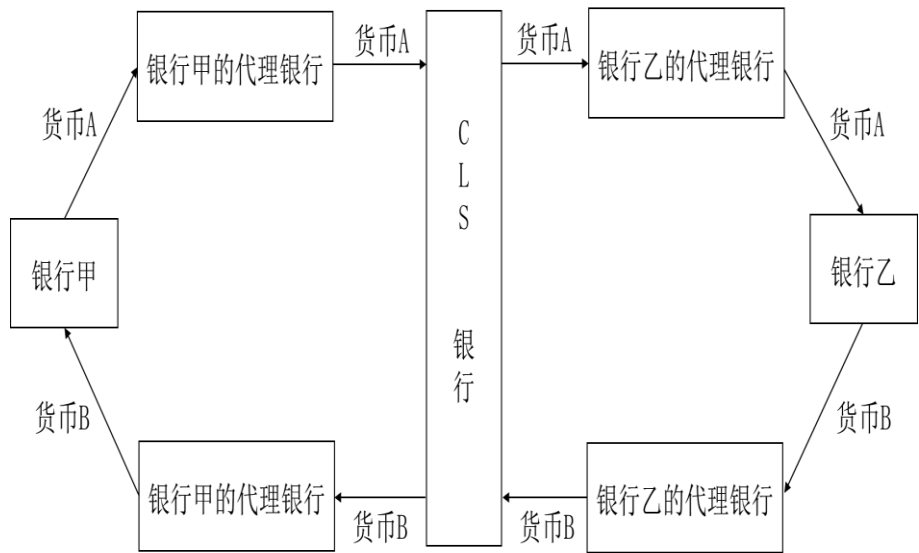
2、外汇市场基础设施：CLS 的形成与发展

20 世纪 70 年代，一家名为赫斯塔特的德国银行在被监管当局关闭后，引发世界外汇市场重大波动。此后，人们将外汇市场上的交易对手风险以及结算风险笼统地称之为“赫斯塔特风险”（Herstatt Risk）。包括十国集团在内的国际机构呼吁采取措施防范外汇交易领域中的赫斯塔特风险。在这样的背景下，一些国际大银行于 1997 年联手组建一家新型机构来负责跨境外汇支付结算业务并力图消除其中的赫斯塔特风险^①。2002 年，这家名为“连续连接结算”（Continuous Linked Settlement，简称 CLS 银行）银行正式投入运行，当时就开展了七种货币的外汇支付和结算业务（目前已扩展到十多种货币）。

CLS 采用新的付款和信用方式，即同步收付（Payment Versus Payment，简称 PVP）模式，并以此来消除跨币种结算风险，其典型案例的交易机制如图 3 所示。在这个案例中，跨币种交易分别由两家银行及其客户来进行。如果没有中间交易者（即这里的 CLS 银行），则任一客户的违约将使两家银行中至少一家遭受本金损失。CLS 银行介入后，它在结算过程中充当了“受信任的第三方”，并仅在收到客户卖出的货币后才进行支付、买入货币；此时，如果交易对手之一

^① Park, Y. (2007): The Inefficiencies of Cross-border Payments: How Current Forces Are Shaping the Future, Visa Commercial, pp.24.

没有完成支付，CLS 银行只需将本金退还给其他交易对手。相关银行和客户都不会遭受任何本金损失。

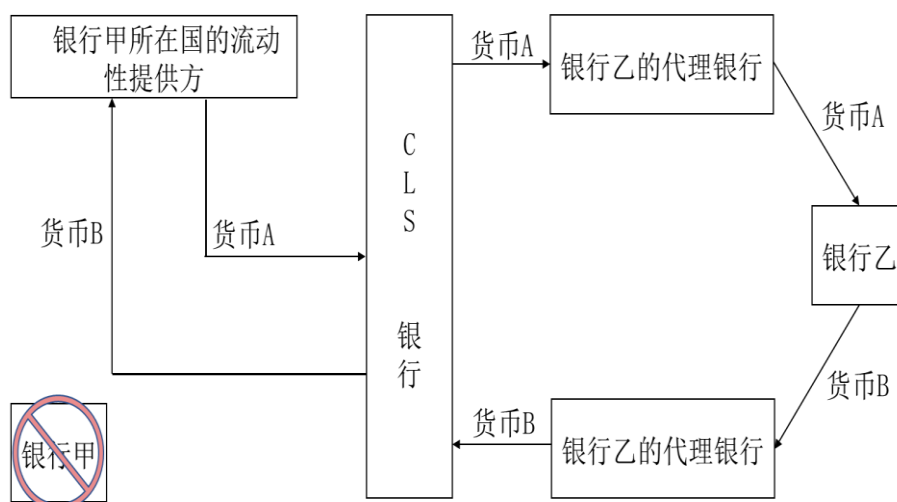


来源：作者绘制。

图 3 CLS 银行业务流程

实践中，CLS 银行还通过每种货币的主要银行，为相应货币的结算提供备用信贷额度（standby lines of credit），因此减少了流动性风险，如图 4 所示。但由于备用信贷额度小于实际交易的金额，备用信贷额度不能完全消除流动性风险。撇开流动性风险而言，CLS 银行的运作模式极大地缩小了跨境支付中的结算风险，也在一定程度上降低了汇兑风险，即汇率快速变动带来的交易风险。

CLS 银行运行机制的一个重要意义是，货币（币种）不再成为跨境支付中的一个限制性因素，至少其限制性作用不再像过去那么突出和巨大了。在很大程度上，随着 CLS 所纳入的币种不断增加，可参与跨境支付交易的国家和机构数目也就不断增多。货币与跨境支付的关系也因此出现了一些微妙而重要的变化。



来源：作者绘制。

图 4 备用信贷额度运作原理

在跨境支付领域，目前世界上还有一些国家层面的双边或小多边合作，例如在后端安排方面的互联模式。这里，互联模式指一国的结算系统与另一国的结算系统相连接，并因此而促使本国企事业单位可自动使用另一国的支付结算服务。目前世界上仅有为数不多的实际案例，以墨西哥直达系统（**Directo a México**）和阿拉伯区域支付系统（**Arab Regional Payment System**）为代表。墨西哥直达系统建立于 2003 年，由美联储的结算系统 ACH 与墨西哥银行（墨西哥的中央银行）的实时全额结算系统 SPEI 相互链接沟通，由此，两国的存款机构都可以为各自的客户向对方客户转账汇款。互联模式要求相关国家支付体系（包括零售层面和结算层面）的制度安排和规范进行不同程度的调整。而且，以墨西哥直达而言，2003-2016 年期间的业务量仅占两国间往来交易笔数的 6%和金额的 10%。也就是说，

大量已实际发生的交易没有使用这个通道^①。

3、支付卡基础设施：国际信用卡组织

20 世纪 50 年代至 80 年代，以维萨国际、万事达等为代表的四方模式（four-party model）信用卡运营商在全球范围内拓展了面向个人客户的支付卡网络，它们通过连接各地的银行（发卡行和收单行或代理行）和商户为数以百万计的个人客户和零售企业提供了支付和清算服务。20 世纪 90 年代以来，信用卡的支付功能也可通过在线方式得到应用。一些新的银行卡支付网络机构（例如日本的吉士美卡和中国的银联卡等）也快速成长，成为世界领先的支付卡组织之一。支付卡作为面向个人和商户的跨境支付工具之一已经发挥了很大作用，但也逐渐显露出一些不足之处。例如，支付卡的持卡人和受理商户的覆盖面不可能做到百分之百，其结算效率受制于后端过程中的多种因素，不完全由卡组织或前端人员（持卡人或商户）所掌控^②。

总的看，20 世纪是跨境支付国际合作取得重大进展的时代。21 世纪延续了这个趋势，同时也出现了一些新的动向与转折。

三、新世纪初以来跨境支付发展态势出现转折

20 世纪 90 年代后，世界进入到继 19 世纪下半叶后的第二波全球化浪潮。三大力量合力推动了跨境支付再上新台阶，并呈现多样

^① CPMI(2018): *Cross-border Retail Payments*, BIS, pp.24-25.

^② 中国金融学会会长、中国人民银行原行长周小川指出，“总而言之，在零售交易的瞬间去实现兑换，并完成兑换条件的审核，技术上如果有可能，就能给互联互通带来新的操作方案”，具体参见 http://sh.xinhuanet.com/2020-12/14/c_139587270.htm。

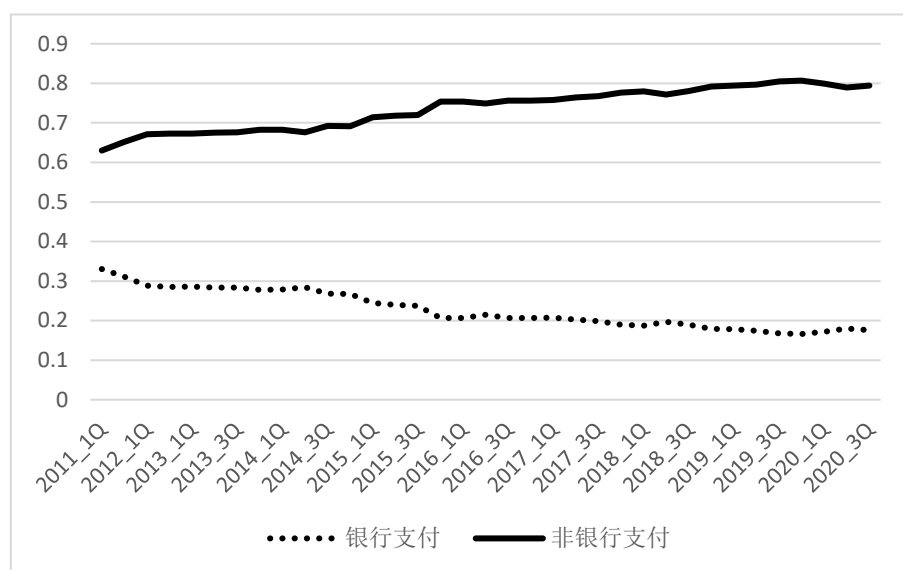
化发展趋势。

首先，经济全球化和金融全球化带来了跨境证券交易的大量增加，传统跨境支付结算方式已不能满足跨境证券交易高效率、低风险的需求。这就促成了前面提到的 CLS 银行的应运而生。其次，数字技术快速发展，新兴科技企业开始进入支付领域，首选跨境支付。比特币的诞生、“稳定币”方案的出台以及其他多种在线和移动支付产品的普及应用都是数字技术进步和应用创新的成果。再次，国际旅行人员的大量增加和跨境电子商务的迅猛增长，促使对跨境零售支付的需求日益强盛，多种机构和企业开始进入并拓展零售领域内的跨境支付服务。跨境零售支付中出现了“在线点对点”（online peer-to-peer）模式，即通过比特币和类似平台进行跨境支付和资金转账。与此同时，代理行模式的参与者和交易额出现一定程度的减少，跨境支付发展开始呈现出几个明显转折态势。

（一）非银行支付平台快速崛起

伴随着全球的商业银行持续退出跨境支付的代理行网络，与之相对的趋势开始出现，即支付平台超越商业银行成为全球跨境汇款的主力。过去十年，银行在全球个人跨境汇款的市场份额（以交易笔数计）持续下降，降幅接近 20%，而以闭环模式运作的支付服务提供商（payment service provider, PSP），包括西联汇款（Western Union）、速汇金（MoneyGram）以及其他数字支付平台贝宝支付（Paypal）、M-PESA 等非银行支付平台稳步崛起，吃掉了银行约 20% 的市场份额（图 5）。仍旧是得益于数字技术，使得数字支付平台能

以比现金、银行卡低至少 50% 的成本满足市场需求，并总体上降低了跨境支付的成本，促进了金融普惠（World Bank, 2019）。然而，一些“影子支付”（shadow payments）也在利用数字技术绕过银行监管体系进行非法的跨境资金转移活动，威胁国际金融诚信（international financial integrity）（Rice, Von Peter and Boar, 2020）。



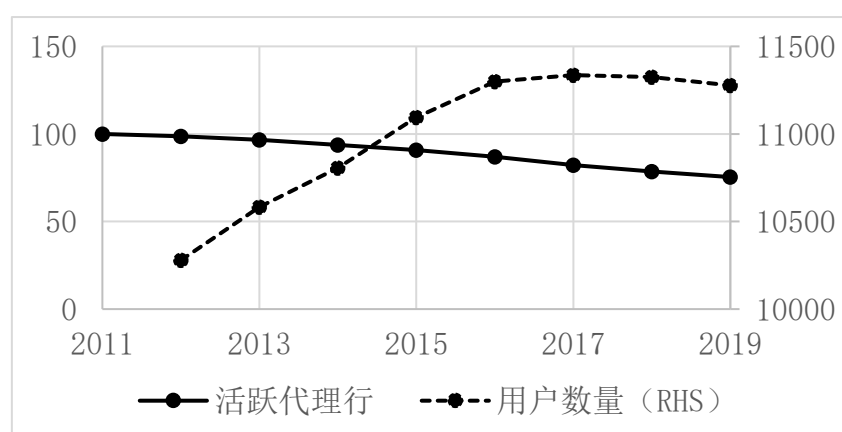
数据来源: World Bank(2019), 以及作者统计。

图 5 银行与非银行支付的全球跨境汇款市场份额变化

（二）全球代理行发展势头持续减弱

过去十年，与非银行支付平台的快速崛起趋势相反的情形是，跨境代理行网络规模缩小了 1/5，活跃代理行（active correspondents, 简称 AC）数量在持续下降，SWIFT 用户数量在 2017 年见顶后连续两年回落（图 6）。造成这种转折的原因主要有三个。一是在 2008 年国际金融危机之后，约有 40% 的商业银行出于商业战略调整而终止了代理行关系（FSB, 2017; Rice, Von Peter and Boar, 2020）。二是由于更为严格的尽职调查（due diligence）、反洗钱/反恐怖主义融资

（AML/CFT）等法务合规要求，约有 22% 的商业银行出于合规成本与声誉风险的考虑退出了代理行网络。三是技术进步带来更多的跨境支付选择，特别是数字技术在支付领域的大规模运用，比如移动支付，统计显著地降低了活跃代理行的数量（Rice, Von Peter and Boar, 2020）。



数据来源：BIS、CPMI 等。

图 6 SWIFT 活跃代理行（AC）及用户数量均呈下降态势

（三）地缘政治出现新变化

进入 21 世纪以来，地缘政治因素也开始卷入到跨境支付领域中^①。这种影响突出地表现在围绕伊核协议的有关政策动向上。2012 年

^① 还有几大因素促进政治家们更加重视跨境支付事务。首先，各国公众对毒品等犯罪活动及其相关洗钱活动的反感有增无减，各国政府不得不加大反洗钱政策措施，而其中大量涉及跨境支付事务。其次，各国内部以及国际上恐怖主义势头的抬头促使各国政府高度重视反恐融资问题，力图切断恐怖融资活动所经由的跨境支付渠道。第三，金融安全顾虑。一些大型支付机构开始拓展相关联的金融业务，触发了金融监管当局的警觉。还有一些支付机构隶属于上层控股集团，而这些上层控股集团日益演变为金融控股公司的定位，进而被纳入金融监管的范围。第四，跨境资金流动管理需要。在不少国家，跨境资金流动被视为关系到本国宏观经济和银行体系稳定的一个方面，不时会出台一些限制跨境资金流动的

初，美国政府和欧盟理事会先后通过了各自针对伊朗的制裁措施，并将有关呼吁传递给许多国际机构。很快，SWIFT 总裁发表声明，该协会在欧盟通过有关决议后，截断了与 24 家伊朗银行的往来；这在本协会历史上是一件“分水岭事件”；未来，跨境支付的国际局面有可能出现碎片化^①。伊朗对 SWIFT 的决议提出了抗议并在欧洲法院提起上诉，但无果而终。后来，伊朗被认为绕开 SWIFT 也能从事跨境资金转移。

2018 年以来，美国政府宣布退出伊核协议。继续留在伊核协议的几个欧洲国家（尤其是法国和德国）为避免来自美国方面的制裁，开始寻求建立一个绕开美元的贸易结算机制，即“贸易往来支持工具”。这个机制是一套实物记账系统，纳入这个系统的货物主要是符合人道主义标准的药品和医疗器械等。该机制总部设在巴黎，欢迎所有欧盟成员国以及其他国家参加，并与伊朗的相应机构对接。该机制于 2020 年 3 月进行了首批交易，所交易货物皆与疫情防治有

政策措施，而这涉及到跨境支付或跨境资金转移问题。第五，本国政府对本国公民数字资产和个人信息提供保护。随着经济的数字化发展和全球交往的日益增多，本国公民的数字资产和个人信息保护越来越突出了。如果政府不采取必要的保护措施，包括议会立法和部门规章等，那么，本国公民的数字资产和个人信息便有可能被别国企事业单位挪用或不当使用。正是在这样的背景下，跨境支付不仅在许多国家摆上了政府当局的议事日程，而且已是 2020 年二十国集团（G-20）首脑会议决议的事项之一。2020 年 11 月沙特阿拉伯主持的二十国集团首脑会议通过了《二十国集团加强跨境支付路线图》。

^① Scott, S. and M. Zachariadis(2013): *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT): Cooperative Governance for Network Innovation, Standards, and Community* (Global Institutions), Routledge, p.135.

关。这个机制既不使用美元等货币，也不通过 SWIFT 平台传送信息。作为一种特殊目的载体，这个机制的使用范围相对狭小，同时，也不像是一种永久性的制度安排。很明显，这个机制反映了欧洲国家与美国在伊核问题上的对外政策分歧，带着显著的地缘政治印记。

目前世界上还有一些国家正在探讨双边或“小多边”范围内的非美元结算机制，甚至以国家力量运作基于区块链技术的加密资产系统，比如委内瑞拉的石油币（Petro）。很多研究者认为，在跨境支付领域中新出现的、避开美元结算系统的倾向，从根本上反映了美国政府对美元结算系统和相关信息平台（例如 SWIFT）不断上升的政治干预，甚至或多或少地将之“武器化”（Farrell and Newman,2019）。

研究团队主要成员

杨涛 支付清算研究中心 主任 研究员

程炼 支付清算研究中心 副主任 研究员

周莉萍 支付清算研究中心 秘书长 副研究员

董昀 支付清算研究中心 副秘书长 副研究员

李鑫 支付清算研究中心 特约研究员

经邦 支付清算研究中心 特约研究员

宗涛 支付清算研究中心 特约研究员

赵鹄 支付清算研究中心 特约研究员

主 办： 中国社会科学院金融研究所支付清算研究中心

主 编： 杨 涛 （ytifb@cass.org.cn）

副主编：程 炼 （clifb@cass.org.cn）

周莉萍（zlpifb@cass.org.cn）

声 明

《支付清算评论》为内部交流刊物，其中的文章除非经特别说明，均由中国社科院金融所支付清算研究中心（以下简称“研究中心”）的研究团队完成，研究报告中的观点、内容、结论仅供参考，研究中心不承担任何单位或个人因使用本信息材料而产生的任何责任。本刊物的文字内容归研究中心所有，任何单位及个人未经许可，不得擅自转载使用。

研究中心是由中国社会科学院批准设立的所级非实体性研究单位，由中国社会科学院金融研究所作为主管单位，专门从事支付清算理论、政策、行业、技术等方面的重大问题研究。2015年5月27日，“国家金融与发展实验室”经中国社会科学院院务会批准设立。同年11月10日，中共中央全面深化改革领导小组第十八次会议批准国家金融与发展实验室为国家首批高端智库。根据中央与中国社会科学院的安排，研究中心同时被整合成为实验室的下属研究机构。

研究中心的名誉理事长、学术委员会主席为中国社科院原副院长、国家金融与发展实验室理事长李扬研究员，理事长为中国社科院金融所原所长王国刚研究员，主任为中国社科院金融所所长助理杨涛研究员。

地址：北京市东城区王府井大街 27 号综合楼 5-7 层 中国社会
科学院金融研究所

邮编：100710

网址：www.rcps.org.cn

联系人：齐孟华

电话：010-65265139

手机：13466582048

E-mail：qmhifb@cass.org.cn