



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

2022 年第 5 期(总第 96 期)

2022 年 5 月

目 录

数字普惠金融探索需厘清重点	2
国际支付系统与金融制裁	12
SWIFT 潜在制裁风险对我国跨境支付的挑战	20

数字普惠金融探索需厘清重点

近年来，我国经济社会发展面临前所未有的机遇与挑战，既有需求收缩、供给冲击、预期转弱等多重内部压力，也有百年变局加速演进、国际环境更趋复杂严峻等外部冲击。对此，金融作为国家重要的核心竞争力，需要在新发展格局中发挥引领性作用；金融制度作为经济社会发展中重要的基础性制度，也需要不断弥补自身“短板”，努力服务于经济社会结构优化与效率提升。其中，已经上升到国家金融战略的普惠金融，不仅是金融供给侧结构性改革与金融“向善”的核心内容，也是改善实体经济特定部门的金融资源配置不足，实现经济、金融、社会良性、可持续发展的抓手之一。尤其是伴随着新技术变化与经济金融数字化程度快速提升，数字普惠金融创新提出了一系列全新命题，需要作为一项系统性改革工程重新加以梳理。

一、问题缘起与概念界定

（一）概念界定

首先，众所周知，普惠金融概念源于英文“inclusive financial system”，是联合国在宣传 2005 小额信贷年时运用的词汇，基本含义是：能有效地、全方位地为社会所有阶层和群体提供金融服务。此后，对于普惠金融的把握一直分为广义和狭义视角，前者在强调金融服务的整体完备性同时，侧重对特定群体的支持；后者则直接定位于为弱势群体提供金融支持。我国在 2015 年年底发布的《推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）》则指出“普惠金融是指立足机会平等要求和商业可持续原则，以可负担的成本为有金融服务需求的社会各

阶层和群体提供适当、有效的金融服务。小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体是当前我国普惠金融重点服务对象。”

其次，数字化与新技术对全球金融业态的影响不断深入，从互联网金融到金融科技、数字金融，全面改变了金融的要素与功能。在此背景下，2016 年我国央行推动各国协同发布《G20 数字普惠金融高级原则》，又提出“数字普惠金融”，并界定为“泛指一切通过使用数字金融服务以促进普惠金融的行动”，其具体内容涵盖各类金融产品和服务(如支付、转账、储蓄、信贷、保险、证券、财务规划和银行对账单服务等)，通过数字化或电子化技术进行交易，如电子货币(通过线上或者移动电话发起)、支付卡和常规银行账户。

再次，普惠金融的理念与其他相关金融发展概念也有一定交叉。例如，2017 年央行官员提出“负责任的金融”(Responsible Finance)，也是在当时的互联网金融整治背景下，强调普惠金融必须依法合规开展业务，要警惕打着“普惠金融”旗号的违规和欺诈行为。同时，普惠金融与绿色金融、可持续发展等概念也存在许多共识，例如在 2022 年首次 G20 财长与央行行长会议突出强调了可持续金融对实现绿色、韧性、包容的全球经济复苏至关重要，指出各方将推进《G20 可持续金融路线图》，发展转型金融以支持有序绿色转型，同时扩大可持续金融市场，便利发展中国家和中小企业获得绿色融资、降低绿色融资成本。

综合来看，我们认为数字普惠金融内涵包括几方面的要点，一是

通过数字化来全面提升金融效率、优化金融功能、保障金融安全，从而使得整个金融服务质量获得“水涨船高”的发展，各类群体都能从中受益；二是以大数据、人工智能、区块链等新技术，来实现金融服务的“精准治理”，针对中小微企业和特定个人提供更有“温度”的金融产品；三是运用数字化和新技术不断优化普惠金融的基础设施与“土壤”，明确金融科技伦理原则，完善普惠金融文化与金融消费者素质。

（二）政策支撑

2013 年 11 月 12 日发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》正式提出“发展普惠金融”，之后，我国的普惠金融相关政策与制度不断完善，逐渐迎来全新发展阶段。实际上，自党的十八大以来，习近平总书记高度重视普惠金融工作，强调要强化对市场主体的金融支持，发展普惠金融，有效缓解企业特别是中小微企业融资难和融资贵问题。早在 2015 年，习总书记在中央全面深化改革领导小组第十八次会议上就强调“发展普惠金融，目的就是要提升金融服务的覆盖率、可得性、满意度，满足人民群众日益增长的金融需求，特别是要让农民、小微企业、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等及时获取价格合理、便捷安全的金融服务。”此后，习总书记在党的十九大报告和第五次全国金融工作会议上都强调要建设普惠金融体系，加强对小微企业、“三农”和偏远地区的金融服务。

近年来随着国家普惠金融发展规划的推进，相关政策“红利”进一步凸显。如在 2021 年中央一号文件中，首次提出发展农村数字普

惠金融。2022 年政府工作报告指出“引导资金更多流向重点领域和薄弱环节，扩大普惠金融覆盖面”。2 月 28 日，中央全面深化改革委员会第二十四次会议审议通过《推进普惠金融高质量发展的实施意见》，为我国下一阶段普惠金融发展进一步明确方向和目标。

二、发展现状与存在问题

（一）普惠金融发展总体状况

根据央行近年来发布的《中国普惠金融指标分析报告》，可以看到我国普惠金融服务重心更加下沉，产品创新更加活跃，供需对接更加有效，金融基础设施更加健全，数字普惠金融不断创新，国际交流合作不断深入。

客观来看，在“百花齐放”的普惠金融供给体系中，银行业仍然发挥了核心作用。根据银保监会和银行业协会的相关资料，当前各银行业金融机构积极践行普惠金融政策，提升队伍专业能力，拓展科技和数据应用，创新普惠金融发展路径，推进普惠产品创新，丰富普惠金融服务体系。截至 2021 年末，银行业金融机构用于小微企业的贷款（包括小微企业贷款、个体工商户贷款和小微企业主贷款）余额达到 50 万亿元，其中单户授信总额 1000 万元及以下的普惠型小微企业贷款余额为 19.1 万亿元，同比增速 24.9%；有贷款余额户数 3358.1 万户，同比增加近 785 万户，完成普惠型小微企业贷款增速高于各项贷款平均增速、户数高于年初的“两增”目标。银行业金融机构涉农贷款余额 43.21 万亿元，其中普惠性涉农贷款余额 8.88 万亿元，较年初增长 17.48%，超过各项贷款平均增速 6.18 个百分点。

（二）数字普惠金融发展状况

需要看到的是，我国数字普惠金融发展走在国际前列。根据 2020 年 IMF 的金融可得性调查（FAS）数据，我国在物理渠道可得性（包括网点、ATM 机具等）方面总体居于中上水平；每千成年人拥有的存款账户数、贷款账户数、借记卡数量，每千成年人网上和移动交易笔数、网上和移动交易金额占 GDP 的比重等均居于前列。

就数字普惠金融的发展阶段来看，首先是初始阶段，以传统金融业务的互联网化为典型代表，也就是在银行“存贷汇”、证券相关业务、保险等领域，一方面不断提升“线上化”，另一方面普惠型业务同步提升，二者既有交叉融合、又有各自发展轨迹。其次是探索阶段，尤其是互联网金融、平台企业、技术企业的快速发展与迭代，给金融业带来更加复杂的冲击和影响，而种种依托互联网、数字化的“类金融创新”，既通过“鲶鱼效应”带来普惠金融效率的快速提升，也伴随了新型风险的积累。最后则是加快数字化转型阶段，尤其是进入 2022 年，央行“金融科技规划”、银保监会“数字化转型意见”等重要文件先后出台，进一步厘清了金融科技创新与金融数字化转型的原则与重点，促使技术驱动金融服务进入全新阶段，数字普惠金融也呈现数据、技术、场景、业务、功能的深度融合，而小微金融、农村金融、供应链金融、绿色金融则成为数字普惠金融最为重要的落地场景。

（三）问题与挑战

一则，数字普惠金融在推动金融服务整体赋能方面卓有成效，但对于普惠的精准性支持则有所不足，尤其是针对特定弱势主体的金融

服务成本高、效率低难题，仍需进一步优化支持模式与手段。二则，需要同步关注减少“负外部性”，避免在创新同时反而增大区域、城乡金融发展差距，或者防止特定群体受到排斥，而导致其享受的金融服务差异在数字化时代不降反增。三则，需实现服务的安全、持续发展，既需要全面提升数字化风险管控能力，努力控制风险与运营成本，降低综合服务成本，又要打造高效的业务模式，利用数字化工具真正把普惠金融服务嵌入各类服务场景。四则，需有效防范道德风险，控制系统性风险萌芽，如在地方政府影响下，对于不符合信贷标准的企业，过度降低授信门槛，或者在银行业务中，出现垒小户、增加贷款人隐性成本等行为。五则，面对日益复杂的数字普惠金融创新，也面临更加突出的金融消费者保护难题，也缺乏与时俱进的消费者教育。六则，在数字普惠金融基础设施与生态方面，还有诸多不完善的地方，包括打破数据“孤岛”与发挥数据要素价值的矛盾、征信与信用体系的不足、监管与制度的不协调等。

三、完善数字普惠金融改革的思路与对策

（一）总体思路

发展数字普惠金融，需有效协调不同层面的战略目标，从需求与痛点出发，厘清改革重点与思路。

首先，数字普惠金融应强调通过数字化与新技术，更好地发挥金融体系的资源配置功能，使得“合适的金融产品与服务，匹配给合适的客户”，从而实现金融资源的最优运用。就此意义上看，一国现代金融体系的核心要素，包括金融机构与组织、金融产品与服务、金融

市场、金融基础设施等，都需要在金融供给侧结构性改革视角下，寻找“短板”与不足，在推动数字化转型过程中，可以更准确的定位服务需求、全面提升自身服务质量。就此看，在消费金融、财富管理、小微企业融资、支付清算等诸多领域，都存在广义的数字普惠金融创新空间。

其次，数字普惠金融应该集中部分金融资源，通过实现精准触达、高效组织、大数据征信保障、智能风控等，以低成本、高效率的原则提供给特定的弱势个人和企业，使其获得应有、合理、适度的金融支持，更好地改善自身境遇和得到发展机会。就此来看，突出的则是原有狭义普惠金融的全面数字化转型，促使参与主体不断提升自身的数据能力、科技能力，从而有效提升数字普惠金融产品创新与服务能力；使得普惠金融的生态基础与政策环境，也更适应数字化时代要求，把握好效率与安全的“跷跷板”。

最后，对于更加弱势的个人与企业仅靠偏商业性的普惠金融还难以有效支持，需要由政府直接或间接承担更多的风险与成本，但运用纯粹的财税或慈善手段，又难以实现“授之以渔”，此时的数字普惠金融则体现为政策性金融服务的全面数字化，以“保本微利”模式加上数字化的“加持”，更好地实现金融政策目标。我们看到，为深化金融体制改革，实现政策性金融与商业性金融的分离，1994年，我国成立了国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行3家政策性银行，分别为“两基一支”、机电产品和成套设备出口、粮棉油收购等提供政策性金融支持。2012年，第四次全国金融工作会议明确提

出了“政策性金融机构要坚持以政策性业务为主体，明确划分政策性业务和自营性业务，实行分账管理、分类核算。迄今为止，在涉农、中小微企业、个人创新创业等领域，政策性金融与普惠金融的支持范畴高度吻合，且体现出更直接的政府支持偏好，而相比商业性金融机构，其拥抱金融科技与数字化转型步伐相对落后，更需要全面提升数字普惠金融服务能力。

（二）重点建议

对于不同层面的数字普惠金融创新探索，我们认为有几方面共性的对策重点。

第一，深入分析与定位数字普惠金融需求。为使得各类服务对象都能够适度的、以合理价格、低门槛、便捷地享受普惠金融支持，需要系统梳理其金融需求的特点，例如，通常包括资金需求（长期、短期）、产融结合类需求（融资租赁、供应链金融）、风险管理需求（保险、担保等）、信用增级需求、支付类需求、财务管理类需求、专业信息类需求等。再如在融资领域，是解决资金可得性还是资金价格，以及是否重点在于纯信用融资难题？还有，在金融需求的背后，是否真正的痛点在金融之外，如税费、营商环境、运营管理、产业链等问题？所有这些，都需要进行“抽丝剥茧”的甄别与思考。

第二，构建多层次的数字普惠金融供给体系。无论是对于政策性金融，还是政府补贴和引导的商业性金融，或者是新型的商业化模式，都离不开两方面的供给能力优化。一方面，数字普惠金融创新离不开数据能力与技术能力的提升。结合央行刚发布的《金融科技规划》，

要加强数字普惠金融核心技术的应用攻关，实行“揭榜挂帅”“赛马”机制，通过行业组织、孵化平台、专项合作等方式，加大关键软硬件技术金融应用的前瞻性与战略性研究攻关；同时，打破数据孤岛并明确数字保护原则，充分发挥数据要素在普惠金融创新中的核心价值，不断完善用于支撑普惠金融业务的数据采集、分析、应用、标准、规范与安全。另一方面，需重点考虑业务能力与投入能力。有了新技术，还需要在落地的数字普惠金融场景中找到可持续发展的路径，努力实现各方利益共赢；同时，还需充分考虑投入产出能力，在精细化的数字化管理中，把有限的普惠金融资源，用到更需要的主体身上，并且激发其内在经济活力，而不仅是获得资金支持。

第三，全面优化数字普惠金融的基础设施与生态。所谓金融基础设施，从狭义角度看，近两年国际社会形成了相对一致的《金融市场基础设施原则》，其被定义为参与机构（包括系统运行机构）之间，用于清算、结算或记录支付、证券、衍生品或其他金融交易的多边系统。从广义角度看，征信体系、法律法规、监管与合规（消费者保护、反洗钱）、会计、信息综合统计、金融文化等，都构成重要的基础设施要素。例如，数字普惠金融发展时代的消费者保护需从供给与需求同时着力，一方面需探索基于数字金融的微观审慎框架，包括加强准入与持续监管有效性，促使金融主体行为更理性，约束金融数字化营销宣传的违规行为；另一方面需推动“与时俱进”的金融消费者教育，帮助用户不断提升金融素养。

第四，积极完善数字普惠金融的治理机制。数字普惠金融探索也

是国家治理体系现代化的重要组成部分。从体制层面来看，如中央全面深化改革委员会第二十四次会议强调，要完善普惠金融政策制定和执行机制，健全普惠金融的制度规则与基层治理，加快完善风险分担补偿等机制，促进形成成本可负担、商业可持续的长效机制。从微观层面看，一方面，可持续的普惠需要构建共享共赢的激励相容政策，增加普惠金融服务主体的积极性、能动性自主权，并且与绩效考核机制相结合。另一方面，还需要提升普惠金融的“负责任”，提升产品透明度，强化信息披露、产品登记、风险提示等，做到“卖者尽责”、“买者自负”，从而避免“好心办坏事”。

国际支付系统与金融制裁

自 20 世纪 90 年代以来，金融制裁越来越多地被用作国际经济与政治斗争的手段，而国际支付系统则在其中扮演了重要的角色。因此，在当前的支付系统建设和国际支付合作中，金融制裁风险与金融安全已经成为了一个不可忽视的维度。

一、金融功能与金融安全

金融制裁主要通过限制或阻断一个国家或地区的金融资源来实现相关的政治与经济目标。在讨论金融制裁或金融安全时，一个密切相关的概念是潜在的受制裁者在国际上的金融风险暴露，而后者在相当程度上来自于金融功能在国际上的延伸。

（一）国际视角下的金融功能

第一，金融体系最基本的便利交易功能，在国际上体现为国际支付。它在最初由物理货币来承担，后来则依赖于由国内支付清算系统拓展而来的跨境与境外支付系统。第二，动员与集中储蓄功能。它的国际对应物是国际直接投资与国际金融投资。第三，提供投资和资本配置的信息。对于许多发展中国家而言，国际资产价格尤其是国际利率，构成了国内资本配置的参照系。第四，项目筛选和公司治理。它主要体现在股票市场，即通过国际股票市场进行更好的项目筛选，更好地进行公司治理。在中国，这部分功能也主要通过国际创业投资或者是境外上市来实现，这也是为什么中概股这么重要的一个原因。第五，多样化交易与风险管理。这也是一项基本的金融功能，主要通过境外保险和风险管理服务来实现。

（二）金融安全的主要内容

在国际上，金融安全没有一个专门的定义。金融安全在某种程度上是国内金融稳定的拓展，因此包含了后者的主要内容。不过，“安全”的外延要比“稳定”更为宽泛，并且与国情和所属的环境高度相关。例如货币政策与金融服务的独立性和自给能力对于我国来说无疑非常重要，但对于那些实行货币局制度的地区，则没有独立货币政策可言，而某些东欧国家的零售银行服务基本由外资银行提供。因此金融安全这一概念相对于金融稳定有着更大的国际差异性。

在金融安全当中，金融基础设施的安全与稳定是最为基本的一环。就本文的主题而言，尤其是支撑国际经济与金融合作的基础设施，包括跨境支付体系，有着极为关键的作用。其次是币值和汇率稳定。币值与汇率的重要性一方面在于它们作为金融价格信号的资源配置作用，另一方面则在于它们经常被看作经济稳定与增长预期的指标，因而具有信心效应。类似的情况也适用于金融市场的稳定。再次是金融资产安全，尤其是海外金融资产的安全。海外金融资产是国民财富的重要组成部分，如果无法保障它们的安全，不仅意味着国民财富的损失，还会损害居民从事海外业务的信心。最后是金融数据安全。在数字经济背景下，金融数据安全性的重要性不言而喻。

二、国际金融制裁发展的动机、手段与目标

（一）国际金融制裁发展的动机

国际金融制裁在 20 世纪 90 年代之后逐步处于国际经济制裁的核心地位，其中的一个重要的原因是金融全球化，后者使得金融和实

体经济结合得更为紧密，这不仅使得金融制裁有了更多工具，而且也使得金融制裁对于经济有着更强的杀伤力。与此同时，依托美元等国际主导货币进行的金融全球化让美国在世界经济体系中有了更强的话语权，尤其在全球金融体系中，美国的话语权和实际的控制力都是垄断性的，这也使得它更偏好金融制裁这一手段。

使金融制裁成为国际经济制裁核心手段的另一个重要原因是为了避免全面制裁的人道主义成本。在 20 世纪 90 年代初对伊拉克的全面制裁导致大量平民的生活困境，尤其是儿童死亡之后，主导制裁的西方政治首脑面临极大的舆论压力。为此，当时的联合国秘书长安南与美国总统克林顿等人开始推行聪明制裁（smart sanctions）的概念，它包括三项内容，其中之一是金融制裁，另外两项则是旅行禁令和武器禁运。

金融制裁之所以成为聪明制裁重要的工具，主要在于其有更好的可控性和更低的实施成本。传统的贸易制裁等，其可控性是非常差的。因为被制裁者的贸易收入分配结构难以确认和干预，结果可能导致大部分的制裁成本都由平民，甚至是制裁原本意图帮助的人群来承担。同时，传统的贸易制裁有着非常高的实施成本，边境封锁和跨境物资核查等不仅要以雄厚的军事实力为基础，还要耗费大量的人力物力。相形之下，金融制裁，尤其是基于国际支付系统进行的制裁，在可控性和实施成本上具有极大的优势。

（二）国际金融制裁的基本类型

到目前为止，常见的国际金融制裁措施主要有五个类型：一是对

政府、机构或者个人的境外资产冻结，这也是金融制裁最原始的手段；二是限制与禁止被制裁对象的跨境资金流动；三是限制与禁止为被制裁对象提供金融服务，这是贸易封锁的延伸形式；四是限制与禁止被制裁对象在相关法域从事金融活动；五是限制与禁止被制裁对象来使用国际金融基础设施。

（三）国际金融制裁的目标

国际金融制裁的目标主要包括五个方面。一是信号或者宣誓政治态度，大部分的金融制裁都可以归结到这一类。有相当多的金融制裁对于被制裁者没有什么实质性的作用，某些情况下实施制裁的国家和被制裁者之间几乎没有金融业务关联，这时的金融制裁主要是宣誓政治态度，起到信号作用。二是对违规行为予以惩罚，主要是对违反核协议或者是侵略行为等违规行为进行惩罚，这种惩罚在相当程度上有非常明确的目标，就是以行为纠正作为最终结束的标志。三是遏制对于特定活动融资的能力，主要是指恐怖主义活动，或者是其他的被国际组织禁止的活动，比如开发核能力等等。四是打击对方的士气，这个主要针对的是平民。某些金融制裁，如中止个人信用卡服务，对于国家层面的影响有限，但能够直接触及民众，会对居民士气有一定影响。五是消解对方的政治凝聚力。如针对与政府首脑和主要官员有密切联系的人员进行金融制裁，可以动摇这些人对于政府的支持。六是削弱对方的经济与金融能力，主要是通过受制裁者关键性的金融活动，乃至全面金融封锁来实现。

三、国际金融制裁的法律支撑：美国案例

（一）美国关于金融制裁的法律体系

美国对外金融制裁的核心法律包括 1976 年颁布的《国家紧急状态法》、1977 年颁布的《国际紧急经济权力法》。两者赋予美国总统在紧急情况下对跨境金融活动进行干预的权力。

与此同时，美国对于金融制裁还有一系列的专门法律，如《爱国者法案》，其本质是阻断恐怖融资的发端。由于美国对于恐怖融资定义非常广泛，所以实际上《爱国者法案》使得美国具有非常广泛进行金融制裁的权力。同时，还有 2017 年颁布的《以制裁反击美国敌人法案》，其使得美国对于金融制裁方面有了广阔的领域，以及更加多样化的手法。每年确定的《国防授权法》，对国防预算审议的时候确定这个法案，讨论美国面临的主要威胁，以及相应要采取的金融措施等。

除此之外，美国针对古巴、朝鲜、中国香港都有一系列专门特别的授权法案，它们构成了辅助性的法律，使得美国能够标定其当前面对主要的敌人，以及相应可以采用金融制裁的手段。

最后是更底层行政命令和专门的条例，包括美国总统发布的行政命令。这方面主要实施机构有两条线。一条线是美国国务院，其下设的经济制裁与实施办公室（SPI）和金融威胁反制办公室（TFC）来研究相关金融制裁计划。另一条线是财政部，他们公布的专门条例《外国资产管理条例》，实施者是海外制裁控制办公室（OFAC）。OFAC 实际上是现在美国对外金融制裁的主力，大部分的金融制裁政策及制裁对象列表都是由他们来完成。

（二）“长臂管辖”问题

长臂管辖原本是美国国内法的概念。由于美国是联邦制国家，在遇到跨州纠纷的时候，州与州之间的法律协调是一个问题。在 20 世纪 40 年代时，为了解决跨州的经济纠纷，提出了长臂管辖权的概念：即使纠纷的被告主体不在原告提起诉讼的所在州，但是只要存在利益关联，原告所在的州就能够对于被告实施法律行动。由于美国是习惯法体系，这一类原有的国内法概念后来就被借鉴或者引用到国际领域。

实际上，在 20 世纪 50 年代至 80 年代之间东西方集团分化之时，美国的长臂管辖权主要针对西方盟友，尤其是与其存在商业竞争的国家，典型的是波音和空客的竞争。当时西方欧洲盟友服从长臂管辖，主要在于它们在美国有非常重要的政治和经济利益，假如不服从美国法院的裁决，相应的欧洲金融企业无法在美国进行经营活动，并可能招致政治报复，所以只能选择牺牲短期利益，承认美国的长臂管辖权。

苏联解体，尤其是中国崛起之后，长臂管辖权才开始更多被应用到中国和俄罗斯等国，而且更多开始被应用到金融领域，并与“次级制裁”相结合，成为美国在国际政治经济领域的有力武器。长臂管辖发展到“只要相关经济活动或人员使用了美国金融机构的服务或美元结算体系”，美国就认为自己对此具有管辖权。其典型事例是 2015 年美国司法部要求瑞士警方逮捕并引渡国际足联高级官员，罪名是受贿，而美国认为自己对此具有管辖权的理由是贿赂过程中的资金支付使用了美国银行系统。

尽管包括欧盟、加拿大和中国在内的许多国家和地区都制定了旨

在阻断美国长臂管辖的法律，但目前来看收效甚微。原因在于，长臂管辖权的法律概念只是金融制裁的一个侧面，美国拥有金融制裁权力的真正原因有二：一是美元的国际地位，二是美国对于美元结算系统和跨境支付系统的控制。

四、跨境支付系统的重要性

支付是如何进行的？在一个中心化的支付结算系统中，支付指的是我们在商业银行或中央银行账户上的调整。比如当国内企业 1 转账给企业 2 的时候，实际是企业 1 在商业银行 A 的账户减 100 万，在企业 2 商业银行 A 账户加 100 万。这个过程完全是会计操作，不存在真正资金的流动。所以，现代支付体系的本质是账户的操作过程。

在更复杂一点的情况下，如果进行支付的企业未在任何一家商业银行同时拥有账户，支付则会涉及到商业银行之间的账户操作，这可以通过相关的商业银行所同时拥有账户的另一家银行进行，而在另一些情况下，则是通过商业银行在中央银行或其他结算机构的账户上进行操作。通常，在一个国家或经济体内，中央银行充当了最终的结算者，并且会提供专门的支付体系以支持境内的支付活动。

如果把支付活动延伸到跨境领域，情况就会更加复杂。首先是跨境支付将涉及到不同国家和地区的法律，其中不存在统一的中央银行。所以，在这种情况下跨境结算没有既定的最终担保者或结算者进行账户操作。其次是跨境支付涉及不同的货币，因而面临汇率波动问题和货币交割的信用风险问题。另外还有时差导致的各国支付系统工作时间差异、支付报文标准的差异等等，都使得跨境支付面临比境内支

付更多的困难。

类似于境内支付，跨境支付的收付企业需要找到一家它们同时拥有账户的银行，或者是它们拥有账户的银行同时拥有账户的“上级”银行。在某些情况下，这一中介银行链条会非常长，而其中涉及的上述跨境支付成本也会随着链条长度急速增长。这也是为什么 SWIFT 这样提供统一报文服务的国际支付服务机构如此重要的原因。如果不通过 SWIFT 的网络，而是自行去寻找跨境支付的银行链条并在这些银行两两之间逐段进行支付，那么耗费的时间与资金成本将会非常巨大。

SWIFT 潜在制裁风险对我国跨境支付的挑战

受俄乌冲突影响，2022 年 2 月 26 日晚间，美欧加等国发布“关于进一步对俄罗斯经济制裁措施的联合声明”，宣布部分俄罗斯银行剔除 SWIFT 系统。作为目前全球主要的国际结算系统，尽管其自我定位是非官方的、非盈利的全球性合作同业组织，但是从俄乌冲突中可以看出，其运作仍然明显受到部分国家的政治干预。正确看待 SWIFT 系统对我国跨境支付的挑战，对我国跨境支付体系发展、应对跨境支付制裁风险，具有重要作用。

一、SWIFT 简介

国际支付清算，首先必须真正实现资金所有权从付款方向收款方的转移，这就必然涉及到收付款双方及其开户银行的资金账户，以及能够使其开户银行账户联通的中介机构资金账户。这些资金账户以及相互之间的资金转账清算体系，才是国际支付清算体系的核心。SWIFT 只是国际支付清算体系中的电讯通道（重要的基础设施），并不涉及会员单位真正的资金账户，并不是国际支付清算体系的全部。SWIFT 还必须与各国的资金账户清算体系连接，真正将资金从付款方账户转到收款方账户，才能完成国际支付清算，才能形成完整的国际支付清算体系。

由此可以看出，国际支付清算体系主要包括两大部分：一是各国自己主导的，主要运行本国货币的资金清算体系，如 CHIPS、CIPS 等；二是各国统一共享的国际收付电讯运行体系，如 SWIFT。二者相辅相成、紧密联系，缺一不可。其中，国际收付电讯体系属于基础设施。

要建立和管理一套覆盖全球、广泛连接、高效服务海量用户的收付电讯体系，是极其不容易的，因而能够共建共享一套国际收付通讯基础设施，对世界各国和广大用户而言，都是最经济的选择。

SWIFT 最初由 6 家欧洲的国际银行发起，并由来自美国、加拿大和欧洲的 15 个国家 239 家银行参与，是一个国际银行间收付信息电文标准制定及其传递与转换的会员制专业合作组织，总部设在比利时的布鲁塞尔。经过几十年的不断完善和努力拓展，SWIFT 已经成为全球最重要的国际收付电讯传送与交换处理体系，成为最重要的国际支付清算体系的基础设施（信息通道），对支持国际支付清算，进而支持国际经贸往来和金融交易的发展，发挥着非常重要的作用。不加入 SWIFT，就很难开展国际支付清算业务，至少在效率、成本和安全性等方面都可能深受影响。

SWIFT 设立的初衷是成为一个不受任何政治影响和政府干预、为最广泛的国际支付参与者提供专业电讯服务的中立组织，充分保护会员单位的商业秘密，并且基本上一直保持到 2001 年美国“9·11 事件”恐怖袭击之前。但由于 SWIFT 在国际支付清算体系中独特的信息通道作用，它也很难摆脱日益强化的金融监管。“9·11 事件”爆发后，美国根据《国际紧急经济权力法案》启动“恐怖分子资金追踪计划”，授权美国财政部追踪并冻结恐怖分子的资金流动，并迫使 SWIFT 予以协助，停止为被列入制裁对象的个人、企业、金融机构提供服务，并要接受实际执行情况的调查。

二、SWIFT 的制裁风险

根据 G10 国家央行的决定，除对一些个人、单位实施制裁外，SWIFT 先后对朝鲜、伊拉克、伊朗、利比亚、俄罗斯等国金融机构实施了制裁，甚至将个别国家所有金融机构予以除名，从而使受制裁国家对外经贸往来与国际金融交易严重受阻，经济社会发展受到严重影响。需要指出的是，SWIFT 并不是单纯的美元国际支付电文系统，也并非完全受到美国的控制，而是包括十多个主要国家货币在内的多币种电文处理系统，且运行的货币仍在不断扩充，其中也包括港币和人民币。当然，美元作为全世界最主要的贸易结算与金融交易货币（超过 42% 的份额）及国际储备货币（超过 60% 的份额），其支付清算在 SWIFT 中占据最重要的地位。因此，美国作为全球美元最重要的供应与管理者，对 SWIFT 具有最重要的影响力。

近些年来，实施金融制裁，特别是阻断被制裁对象的美元国际收付，甚至要求 SWIFT 进行除名等，已成为美国日益重视和强化运用的重要战略工具。在本次俄乌冲突对俄罗斯的制裁之前，2014 年“乌克兰危机”爆发后，美国联合其盟国直接对俄罗斯发动了长达数年的金融制裁，包括冻结或罚没被制裁对象在美资产、限制俄国某些特殊贸易和金融交易、切断被制裁对象美元使用渠道（如限制使用 SWIFT）、限制其他金融机构与被制裁对象进行金融交易等，对俄国产生了重要影响。此外，包括朝鲜、伊朗等国家以及其他经济体、违反禁令的金融机构等组织，将受到美国的严厉处罚，包括巨额罚款，乃至吊销执照，被纳入制裁名单。这日益表现出美国的“美元（金融）霸权主义”倾向，也引起国际社会的高度警惕。为摆脱被美国束缚或制裁的被动

处境，有效保护本国利益，不少国家都在尝试建立自己主导的新的国际支付清算体系。如俄罗斯从 2014 年即开始启动本国的金融信息交换系统建设；欧盟为维持与伊朗之间符合欧盟法律的贸易往来，也在尝试推动自己的“贸易往来支持工具”（简称 INSTEX）；新加坡也在积极尝试运用区块链技术建设新的国际支付清算系统等。但到目前为止，这些尝试的效果仍然不尽人意。

总体来看，由于美元的国际货币地位以及 SWIFT 的核心地位，各个国家仍然依赖于该系统进行国际清算；与相对高效的系统伴随的则是可能面临着霸权政治的金融制裁与干涉，其金融风险仍然较高。

三、对我国跨境支付的挑战

基于 SWIFT 的金融制裁，会极大影响被制裁国的金融、贸易活动。但是，同时也要客观看待其对跨境支付的影响。国际支付清算体系是为国际经济往来服务的，金融制裁是建立在经济制裁基础之上的。美国要对其他国实施金融制裁，前提一定是美国首先宣布对该国实施经济制裁，控制与该国的经贸往来和金融交易等。如果美国切断与另一国家的经济往来，两国之间的收付清算自然也就不复存在。如果美国不能彻底切断与一个国家(地区)的经贸往来和金融交易，也就不可能完全切断与这个国家(地区)的美元收付清算，因而也不可能完全切断 SWIFT 与这个国家(地区)的联系。

在这种情况下，设想在 SWIFT 之外重新建立一套新的国际支付清算体系，难度也非常大。尽管中国从 2015 年就正式推出人民币跨境支付清算系统 CIPS，并在不断完善和推广，但 CIPS 基本上类似纽约

清算所银行同业支付系统 CHIPS，并不是完全独立于 SWIFT 的国际支付清算体系，且还要与人民币大额支付系统 CNAPS（类似于美国的 Fedwire 系统）相互联通；而在跨境电文传送与处理方面，目前则仍需要依赖 SWIFT 体系。

因此，相较于 SWIFT 制裁对我国跨境支付的影响，更多是聚焦于我国在国际经济结构中的话语权与不可替代性。经济话语权越高、不可替代性越强，则金融制裁对我国跨境支付清算的影响就越小。

四、应对措施与建议

基于我国内地及香港特别行政区等具有较强的国际金融议价能力，短期来看受 SWIFT 制裁的金融风险较低，但是仍然应当做好充分应对。借鉴俄罗斯的反制裁经验，应在以下方面积极提升应对风险的能力。

首先，适度降低美元资产在国际储备中的比例，积极扩大人民币、欧元、以及其他主流主权货币在对外贸易中的使用，减轻对美元的依赖。这包括我国基于自身的贸易优势，在能源、矿业、机电产品等领域，开始探索利用非美元进行海外交易。以俄罗斯为例，2019 年 3 月，俄天然气工业股份公司与一家西欧公司完成首笔以卢布计价的天然气销售协议。俄政府也通过各种措施来推进非美元交易便利化；俄乌冲突后，基于自身强大的能源供应能力和储备，充分将欧洲的能源依赖转化为国际支付清算的定价权，用卢布结算天然气贸易。此外，俄还积极推进与金砖国家的本币结算。根据俄央行发布的数据，2018 年 6 月，美元资产占俄国际储备的比例大幅下降至 21.9%，而此前这一

比例在 40%以上。

其次，为防止被排除在国际支付体系之外，应继续积极发展自己的支付系统。俄罗斯在受到金融制裁后，在维萨卡和万事达卡停止向俄提供服务的背景下，2014 年 5 月俄国家杜马通过了关于建立国家支付卡系统的法案，随后国家支付卡系统股份公司成立，并于 2015 年 12 月发行了第一张基于国家支付系统的“Mir”银行卡。除建立国家支付卡系统外，俄在 2019 年还建立了快速支付系统。我国的人民币跨境支付清算系统起步较早，但相较于成熟稳定、可商业化运作的目标，仍有较大差距。因此，积极推进 CIPS 的开发与应用，仍然是未来跨境支付清算正常开展、免于他国金融制裁的重要保障。

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