

【摘要】：我国支付行业自律管理进入新的历史时期，探索适应支付行业发展需要的自律道路已成为必然。支付清算协会的成立，是我国支付行业自律的新起点，为探索具有中国特色，适应支付行业发展的行业自律道路创造了有利条件。在未来自律管理的方向上，应正确把握行业自律与行业监管的关系，正确把握行业自律的基本原则，正确把握行业自律的对象，正确把握行业自律的关键领域，正确把握行业自律的当前工作重点。

加强行业自律 推动支付产业健康发展

许罗德

行业自律是市场经济条件下行业有序竞争、健康发展的重要保证。近年来，支付产业快速发展，市场主体更加多元，社会影响越来越大，与民众生活日益密切，行业自律面临新的形势、新的任务。加强行业自律，推动支付产业有序竞争、健康发展，成为重要课题。

我国支付行业自律进入新的历史时期

在我国银行卡发展早期，市场主体主要是商业银行。当时，发卡银行很少，发卡量很小，而且自行发卡、自建系统、自己收单，卡片、商户、终端不能共享，基本上处于封闭发展、分散发展的状态，还没有多少市场竞争，谈不上行业自律。

随着银行卡业务发展，发卡银行逐步增加，受理商户有所增长，特别是1993年“金卡工程”启动和实施，为银行卡的快速发展创造了良好条件，各商业银行逐步采取措施，市场竞争逐渐升温。人民银行为规范、

促进银行卡发展，先后出台了《银行卡业务管理办法》及其他一些规章制度。各商业银行在人民银行的领导下，开始探索行业自律的路子，如建立由人民银行指导，各商业银行共同参与的银行卡联席会议制度，对银行卡的发展起到了积极的促进作用。

随着联网通用的深入推进，特别是中国银联的成立，我国银行卡产业迎来发展“拐点”，行业自律受到高度重视。在人民银行的领导和国家有关部门的指导下，中国银联积极发挥银行卡组织的职能和优势，站在银行卡产业全局高度，建立了由各商业银行和中国银联有关专业人员组成的银行卡业务、技术、市场、风险管理委员会，制定、发布了一整套银行卡业务、技术、市场、风险规则，并采取措施加以落实，成为推动支付行业自律的主要平台。总体上看，在中国银联成立后的最初几年，我国银行卡市场竞争有序、关系和谐。但随着市场规模的快速扩大，市场主体日益多元，新兴支付蓬勃发展，受理市场竞

作者为中国银联总裁。

争日趋激烈，出现一些非理性竞争行为。人民银行和国家有关部门果断采取行动，针对套用商户类别码、“一柜多机”、异地收单等违规行为，先后出台一系列加强银行卡受理市场规范的政策措施。中国银联按照上述要求，联合、协调商业银行，统一思想认识，统一采取行动，首先从遏制存量市场的非理性竞争行为着手，逐步改善增量市场的非理性竞争行为，再到建立银行卡受理市场规范长效机制特别是受理市场违规处罚机制。经过努力，受理市场继续保持有序、和谐、健康发展的态势，维护了银行卡产业的整体利益。

中国支付清算协会的成立，是我国支付行业自律的新起点，为探索具有中国特色，适应支付行业需要的行业自律道路创造了有利条件。

随着支付产业快速发展和支付市场主体不断扩容，特别是随着越来越多的非金融机构取得支付许可牌照，我国支付产业发展出现新的形势、新的格局，需要在原有行业自律机制的基础上，探索新的行业自律道路。2011年，在人民银行的组织推动下，由支付市场有关主体参加的中国支付清算协会成立，标志着我国支付行业自律进入新的历史时期，即在政府和市场中间，由行业协会在监管部门的指导下，牵头协调、推动各市场主体开展行业自律，更好地把行政手段和市场手段有机结合起来。这一做法符合市场经济的国际通行惯

例，对推动我国支付产业有序、和谐、健康发展具有积极而深远的意义。

探索适应支付行业发展需要的自律道路

中国支付清算协会的成立，是我国支付行业自律的新起点，为探索具有中国特色，适应支付行业需要的行业自律道路创造了有利条件。这里就支付行业自律的有关重大问题，谈几点认识：

正确把握行业自律与行业监管的关系

在市场经济条件下，行业自律的内涵主要包括两个方面：一是引导、推动行业所有成员自觉遵守国家的法律法规政策，特别是专门针对所在行业的法律法规政策；二是在遵守国家法律法规政策的前提下，

推动、协调行业所有成员制定更加严格的行业规则和行业约定，引导、监督行业所有成员遵守行业规则和行业约定，开展有序竞争，提升服务质量，促进行业长期繁荣和持续发展，从根本上维护行业整体利益和每个成员个性利益。由此看出，行业监管是行业自律的前提和保障，行业自律是行业监管的配合、补充。行业规则、行业约定比国家法律法规政策的要求更高，行业自律是行业监管指导下的行业自我约束、自我管理，因此，行业监管是基本要求，行业自律是更高要求。支付产业首先需要人民银行和国家有关部门的监

管，同时需要行业协会、银行卡组织及其他自律平台，充分发挥职能和作用，加强自我约束、自我管理，两者相互补充、相互促进。

正确把握行业自律的基本原则

当前，从行业自律的实际情况看，应该坚持以下基本原则：一是民主和集中相结合。行业规则和行业约定出台前必须经过行业所有成员或成员代表研究、讨论、决定，行业成员可以通过合适途径，表达自己的观点和诉求。但行业规则和行业约定一经发布，行业成员都应自觉遵守、切实执行。支付清算协会、银行业协会银行卡专业委员会、中国银联是在国家有关部门的领导下，支付行业成员广泛参与的行业自律平台。这些机构站在公正的立场发布的行业规则和行业约定，均遵循国家法律法规政策，充分吸收行业成员意见，所有行业成员应当自觉接受、全面执行。二是统一规范和属地管理相结合。支付产业可以不受地域限制，有必要制定全国统一的行业规则和行业约定，约束全国的参与主体。但各地情况有所差异，应该在制定全国统一行业规则和行业约定的基础上，实行属地管理，鼓励各地从实际出发，建立区域性行业自律机构，制定本地化的行业规则和行业约定，把行业自

律落到实处。三是激励与处罚相结合。既要建立健全有效的激励机制，通过适当方式，奖励那些模范执行行业规则和行业约定的成员，树立先进典型，又要建立健全有效的、可执行的处罚机制，处罚那些违反行业规则、破坏市场秩序、损害其他成员的行为，体现行业规则和行业约定的严肃性。四是预防与整治相结合。行业自律的重要职责是，通过事先约定，预防有损行业利益和形象的行为发生。同时，对违规行为，一经发现必须采取有力措施予以纠正、整改，甚至追溯处罚，防止侥幸心理，打击投机行为。

正确把握行业自律的对象

行业自律应该覆盖行业所有成员。我国支付市场的合法参与主体原先主要是金融机构，尤其是作为银行卡发卡机构或收单机构的商业银行，这些机构同时也是中国银联的成员机构，在遵守银行卡有关法律法规政策的同时，接受银联的标准规则和银联牵头制定的行业公约。但当前支付行业自律的重点在受理端，发卡端的行业自律较为薄弱，部分发卡机构采取各种不正当手段争抢持卡人，损害支付行业的整体形象，对支付产业健康发展产生负面影响，有必要强化发卡端的自律。更为重要的是，近年来，商业银行以外的很多机构

支付产业首先需要人民银行和国家有关部门的监管，同时需要行业协会、银行卡组织及其他自律平台，充分发挥职能和作用，加强自我约束、自我管理，两者相互补充、相互促进。

进入支付产业，部分非金融机构在2011年取得支付许可牌照，成为支付市场的合法参与主体和重要组成

部分。在加强金融支付机构自律的同时，鼓励、欢迎这些机构接受自律，把这些机构纳入支付行业自律的范畴。

正确把握行业自律的关键领域

当前，根据支付产业发展实际，行业自律应该重点关注三个领域：一是从支付方式看，重点关注无卡支付。以互联网

随着支付产业的快速发展，违规方式越来越隐蔽，必须利用先进的监测系统和监测技术，建立科学合理的监测指标，设计高效、完善的监测规则。

支付、移动支付为代表的无卡支付，参与主体多元、复杂，交易方式多样，套用、冒用业务类型现象突出，而且利用公共网络作为传输渠道，验证信息少，违规成本低，交易很难追溯，交易风险较大，迫切需要规范。二是从支付渠道看，重点关注互联网和固定电话支付。相对于现场POS交易渠道，互联网支付采取虚拟方式，甚至打破线上、线下界限，监测难度大，有效的行业监管、行业自律措施目前尚在探索。在固定电话支付领域，不少终端没有达到有关安全要求，而且很多通过固定电话实现的转账、还款采用模仿POS消费交易方式，存在较大隐患。三是从商户类型看，重点关注公益类和批发类商户。这些商户受理银行卡，刷卡手续费率低，甚至是零费率。在巨大的利益驱动下，容易发生终端移机、套用商户类别码、信用卡套现等违规、违法行为，特别是套用低、零

费率的恶性竞争行为，严重损害其他参与主体的利益，对产业生态环境造成破坏。

正确把握行业自律的当前工作重点

当前，支付行业自律总体上处于初级阶段，自律意识还较为薄弱，自律机制还有待完善，自律手段还不够有力，应该着力抓好四个方面：一是完善行业自律标准。现有支付行业自律标准主要是由中国银联牵头制定，主要针对银行卡支付和中国银联的成员机构。支

付清算协会成立后，积极组织制定适用于所有支付行为和支付机构的自律标准，有些已经发布。建议针对支付行业当前的突出问题，抓紧制定、发布适用所有行业成员，覆盖支付产业各个链条的自律标准。二是完善违规监测手段。随着支付产业的快速发展，违规方式越来越隐蔽，必须利用先进的监测系统和监测技术，建立科学合理的监测指标，设计高效、完善的监测规则。在银行卡的传统业务领域，针对套用商户类别码、移机挪用等违规行为，中国银联研发了有关技术系统，可以对这些违规行为实行有效的监测。但在创新支付领域，需要所有行业成员群策群力，联合采取措施，建立健全有效的违规监测手段。三是探索有效的处罚机制。中国银联已在商业银行的配合、支持下，就受理端的银行卡违规行为探索建立了标准化清算和追偿性清算等违规处罚机制，但实施难

度较大。应该进一步探索建立面向所有支付机构，力度更大，效果更佳的违规处罚机制（如罚款、退单、惩罚性清算等），并且花大力气切实落实这些机制。四是建立健全行业不良信息共享机制。中国银联已开发银行卡不良信息共享系统，共享由商业银行和中国银联定期提供的不良商户和持卡人信息。但支付行业涉及主体越来越复杂，这一信息共享系统急需扩容。同时，尽快建立健全违规举报、投诉机制，将违规机构企业信息及其不良行为记录纳入共享系统，为行业自律服务。

中国银联愿意为加强支付行业自律贡献力量

从国际银行卡产业发展经验看，行业自律一直是银行卡组织的重要职能。由于银行卡组织处于产业的核心和枢纽地位，不仅可以协调成员机构制定银行卡规则，而且可以利用自身与成员机构相连的跨行

由于银行卡组织处于产业的核心和枢纽地位，不仅可以协调成员机构制定银行卡规则，而且可以利用自身与成员机构相连的跨行交易清算系统，有效落实这些规则，为行业自律发挥特殊的重要作用。

交易清算系统，有效落实这些规则，为行业自律发挥特殊的重要作用。

作为我国银行卡组织，中国银联自成立以来，一直把推动行业自律作为义不容辞的责任和义务，而且为加强我国银行卡行业自律，推动银行卡产业快速、健

康发展做了大量工作，受到各方面的认同和好评。面对支付产业发展的新形势、新格局，中国银联将在人民银行和国家有关部门的指导下，一方面带头加强自律，模范遵守国家有关支付的法律法规政策，自觉执行支付行业各种规则和约定。另一方面依靠支付行业所有成员，特别是加强与支付清算协会、银行业协会银行卡专业委员会及其他行业自律机构的良性互动，为强化新形势下的支付行业自律付出更多努力，做出更大贡献。一是加强交流，分享经验。过去十年，中国银联在推动支付行业自律方面积累了一些经验，愿意与支付行业成员分享，欢迎支付行业成员就此与中国银联展开交流、探讨。二是扩大范围，优化机制。欢迎非金融支付机构接入银联跨行系统，吸收非金融支付机构参加银行卡有关标准规则制定工作，加入银联牵头的有关行业自律机构。三是适应形势，完善规则。适应支付产业发展需要，完善现有银行卡标准规则，使其尽可能适用支付产业所有成员，覆盖支付产业所有链条。四是积极参与，贡献力量。按

照支付清算协会和银行业协会银行卡专业委员会的要求，积极做好行业自律有关工作。同时，协调、推动成员机构加强自律，努力成为支付行业自律的模范。■