

【摘要】通过研究建立科学有效的支付体系风险评估和监测预警机制，能够及时识别、防范和化解支付风险，维护金融稳定；促使支付体系监管由“合规监管、事后处罚”转向“风险监管、事前预防”，促使监管转型；并推动国际支付体系监管标准在国内的应用和实施。

我国支付体系风险评估构想

欧韵君 张玲 刘占稳

支付体系是金融市场的重要组成部分，对金融稳定有重大影响。随着信息技术在金融行业的应用不断深化，支付体系正在经历巨大的变革和创新，也不断孕育着新的风险，并深刻影响金融市场其他相关组成部分。支付体系风险的复杂性、关联性、系统性以及溢出效应进一步增强，对金融体系稳健性状况的影响越来越大。从国际国内的经验与实践来看，监管部门纷纷加强了对相关金融行业风险状况的监测和评估，尤其在金融危机后，国际社会更加注重重金融稳定的监测和评估，并迅速推出了新的监管规则和标准。通过研究建立科学有效的支付体系风险评估和监测预警机制，能够及时识别、防范和化解支付风险，维护金融稳定；促使支付体系监管由“合规监管、事后处罚”转向“风险监管、事前预防”，促使监管转型；并推动国际支付体系监管标准在国内的应用和

实施。

支付体系风险评估概述

支付体系风险评估的概念

支付体系风险评估是运用一定的方法，对支付体系运行中存在的各种风险和不确定性进行识别、度量、控制的活动，是中国人民银行履行支付体系监管职责的重要手段。支付体系风险评估主要包括风险识别、风险度量、风险控制三个环节。

支付体系风险评估有助于实现三大政策目标：一是维护支付体系安全稳定。通过支付体系风险评估，能够有效识别支付体系运行中存在的各类风险，查找支付体系运行的不安全因素，从而提高支付体系建设和管理的安全稳健性。二是完善支付体系监管手段，提高监管效率。通过支付体系风险评估，能够认清支付体系运行中的薄弱点，增加支付体系监管的针对性、有效性、前瞻性，提高支付体系监管效率。三是促进和引导支付服务

作者单位：欧韵君、张玲：中国人民银行支付结算司；刘占稳：中国人民银行杭州中心支行。

市场主体依法合规经营。通过支付体系风险评估，向支付服务市场主体发布风险评估报告，传导人民

支付清算系统流动性管理机制的完善性以及支付服务组织资金调拨等流动性管理能力，是影响支付体系流动性风险的关键因素。

银行政策意图，培育支付服务市场主体风险防控意识，引导其依法合规经营，营造“诚实守信、合规有序”的支付服务市场文化。

支付体系风险评估与现场检查、非现场监测等监管手段既相互联系，又相互区别。一方面，支付体系风险评估与其他监管手段目的相同，并互为支撑。风险评估的基础数据可以通过现场检查、非现场监测等手段获取；风险评估的结果也可以作为实施其他监管手段的参考基础。另一方面，支付体系风险评估侧重于对风险进行识别、度量，从而采取适当的控制措施来防范风险，具有前瞻性、引导性；而现场检查、非现场监测等侧重于合规性管理，具有滞后性。

支付体系风险评估的内容

支付体系风险评估的内容主要包括以下风险：

一是系统性风险。系统性风险是指支付体系中的一个或多个支付服务主体无法按照要求履行义务会造成其他支付服务主体到期无法履行义务，或系统发生破坏性事件而导致整个支付体系不能正常运行的风险。系统性风险对支付体系安全运行的影响大、涉及面广，是支付体系风险评估应首先关注的内容。

二是法律风险。支付体系的法律风险

与支付体系的法律基础有关，也与支付体系的参与者、运行者、监督者的行为责任有关。比如支付体系法律、制度不健全，支付指令的最终性尚未获得法律认可；支付体系相关法律制度的法律层次低，有关规定与上位法相矛盾；支付服务组织侵犯相关法律制度等等，都会给支付体系带来法律风险。

三是财务风险。财务风险是指支付服务组织面临的不能偿还到期债务、长期亏损等风险。当前，部分支付服务组织特别是第三方支付服务机构仍未找到可持续的商业模式，累计亏损较大且仍处于不断亏损阶段，财务风险是支付机构面临的行业性风险。支付体系风险评估应予以重点关注。

四是流动性风险。流动性风险是指支付服务主体没有充足的资金按照预期清偿金融债务产生的风险。支付清算系统流动性管理机制的完善性以及支付服务组织资金调拨等流动性管理能力，是影响支付体系流动性风险的关键因素。如在小额支付系统业务中参与者不能按期清算跨行资金，收单机构未按协议约定及时向特约商户清算资金等，均属于流动性风险。

五是信用风险。信用风险是支付服务主体或其他单位作为交易对手在到期日及其之后无法履行金融义务的风险。信用风

运行风险是指因业务或技术问题导致支付体系不能正常运行的风险。违规操作以及通信、信息、计算机故障等都能够导致支付体系运行风险。

险可导致重置成本风险和本金风险。重置成本风险指因与交易对手发生未结算交易损失未实现收益的风险。本金风险指交易对手损失全部交易价值的风险。另外，信用风险也可能源于结算银行、托管机构或相连接的金融基础设施未履行其金融义务。

六是运行风险。运行风险是指因业务或技术问题导致支付体系不能正常运行的风险。违规操作以及通信、信息、计算机故障等都能够导致支付体系运行风险。

七是信息安全风险。信息安全风险是支付体系面临的重要风险因素。支付体系风险评估工作要重点关注信息安全风险，重点从信息安全管理制度建设、系统软硬件配置等指标，评价其信息安全风险。

支付体系风险评估的可行性分析

从宏观层面上看，风险评估已经成为国际组织对成员国家风险监测预警的重要手段

国际上，实施评估是监管的重要内容，也是国际组织对成员机构进行风险评估的重要手段，在反洗钱、金融稳定等金融相关领域得到广泛应用，实施评估的技术方法体系正在逐步成熟和完善。在支付领域，2012年4月，十国集团支付结算体

系委员会（CPSS）和国际证监会组织（IOSCO）联合发布《金融市场基础设施原则（PFMI）》，

协调统一并适当强化了原有国际标准，并加强了国际标准的实施要求。CPSS和IOSCO将定期监测PFMI实施情况，实施评估是监测的重要手段。世界银行、国际货币基金组织和金融稳定理事会（FSB）也将逐步采用新的标准开展新一轮金融部门评估规划（FSAP）和同行评估项目。

从微观层面看，风险导向的管理理念已经成为有效组织管理的核心理念，并且已经形成了比较成熟的风险评估理论和技术方法

全面风险管理是基于内部控制的风险管理理念。1992年，COSO公布《内部控制统一框架》，提出内部控制的三项目标（经营、财务报告、合规）和五个要素（控制环境、风险评估、控制活动、信息交流、监控）。在此基础上，COSO于2004年又公布《全面风险管理整合框架》，增加一个目标（战略）和三个要素（目标设定、事件识别、风险对策）。目前，COSO的《内部控制统一框架》和《全面风险管理整合框架》已经成为被普遍接受的企业管理理念和统一标准。

健全的内部控制系统是企業所有业务流程中必要和高效的风险管理基础。因此，评估内部控制系统是监管的必然要求；构建一套规范和完整的内控评价体

系，已经成为监管部门和企业自身有效评估企业风险控制能力的重要手段。在实践中，也逐步形成了比较完善的内部控制风险评估理论技术方法。加入WTO后，面对更开放的市场环境，企业全面风险管理理念被引入到我国企业管理的实践中，相关行业主管部门纷纷借鉴COSO框架，就其所监管的行业领域发布了内部控制规范文件，引导企业内部控制建设和评价。例如：2006年国资委正式发布《中央企业全面风险管理指引》；2008年，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会5部委联合发布《企业内部控制基本规范》；2012年，国资委和财政部联合发布《关于加快

构建中央企业内部控制体系有关事项的通知》，建立了《中央企业内部控制评估指标体系》，要求用2年的时间在全部中央企业建立起规范的内部控制体系。

此外，在金融领域广泛运用的风险评估理论和技术手段也相当成熟，例如：概率论和数理统计理论、VAR风险计量模型等。

从支付体系监管实践来看，风险评估是丰富支付体系监管手段、提高支付体系监管效率的有效手段

随着支付服务市场分工细化和技术创新日益加强，支付链条越来越长、支付服务主体越来越多，支付工具和业务创新

表1 我国内部控制体系建设情况一览表

文件名	发文部门	发文时间
《独立审计具体准则第9号——内部控制与审计风险》	中国注册会计师协会	1996年
《内部会计控制规范——基本规范》	财政部	2001年-2004年
《内部会计控制规范——货币资金》		
《内部会计控制规范——采购与货款》		
《内部会计控制规范——销售与收款》		
《内部会计控制规范——担保》		
《内部会计控制规范——对外投资》		
《内部会计控制规范——工程项目》		
《商业银行内部控制指引》	人民银行	2002年
《证券投资基金管理公司内部控制指导意见》	证监会	2002年
《证券公司内部控制指引》	证监会	2003年
《商业银行内部控制评价试行办法》	银监会	2004年
《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》	深圳证券交易所	2006年
《上海证券交易所上市公司内部控制指引》	上海证券交易所	2006年
《中央企业全面风险管理指引》	国资委	2006年
《商业银行内部控制指引》	银监会	2007年
《企业内部控制基本规范》	财政部、审计署、证监会、银监会、保监会	2008年
《保险公司内部控制基本准则》	保监会	2010年
《关于加快构建中央企业内部控制体系有关事项的通知》	国资委	2012年

也越来越丰富。仅仅依靠政府部门实施大规模、大范围的执法检查，会耗费大量人力、物力、时间和精力，监管效率难以提高。因此，充分调动各种社会资源，形成多层次、全方位的风险评估体系，可以培育市场主体的风险防范意识，形成持续性的风险监测与跟踪机制，同时可增强现场检查的针对性，提高监管的效率。

充分调动各种社会资源，形成多层次、全方位的风险评估体系，可以培育市场主体的风险防范意识，形成持续性的风险监测与跟踪机制，同时可增强现场检查的针对性，提高监管的效率。

我国支付体系风险评估的整体框架构想

实施分层评估

支付体系风险评估可以分为三个层次：

第一，支付体系国际组织层面的评估。这种评估主要是国际组织站在第三方的立场，对一个国家支付体系的法律框架、监管体系、基础设施的完整性、有效性做出整体评价。随着经济全球化的发展，国家之间的相互联系和相互影响越来越紧密，国际组织越来越倾向于开展此种类型评估，例如金融稳定理事会组织开展的金融稳定评估（包括对重要支付系统的评估）。国际组织层面上的评估有助于国际组织及成员及时了解不同国家支付体系建设情况，防范一国风险在国际范围内的传播，相互借鉴学习成功经验，共同研究探讨支付体系发展中遇到的新问题，推动

支付体系发展。

第二，支付体系行业层面的评估。这种评估主要是站在本国政府监管的角度对支付行业进行的整体评价。包括：国家支付系统的运行、各类支付工具和业务的发展、商业银行、支付机构和清算机构等市场主体的整体业务、经营状况和风险概况等。对支付体系行业层面进行评估，

有助于监管部门全面掌控行业整体风险状况、各项政策的贯彻落实、行业突出风险点和重要风险集中领域、支付系统的稳定性等情况，进一步提升政策制度对市场的适应性和适时性，防范系统性风险。

第三，支付体系市场主体层面的评估（微观层面的评估）。这种评估主要针对单个市场主体本身，包括市场主体内部治理结构、系统和业务、经营和财务状况等，全面评价单个市场主体的风险状况。开展支付体系市场主体层面的评估，有助于加强对单个主体的风险判断和监测，增强执法检查的针对性，强化市场主体的风险意识与合规意识，并及时跟踪市场发展最新情况，提供政策制定的微观基础资料。

国际组织层面的评估是国际组织为防范因风险溢出效应而导致国际范围内的系统性风险，对成员国家开展的整体性评估。作为本国监管机构，可以配合国际组织开展自评和互评，但由于各国在

法律基础、运行环境、业务运作等方面存在较大差异，国际组织的评估方法、结论和建议可

以参考借鉴，但可能并不完全切合本国的国情和监管需要。

从本国监管角度看，监管机构应该高度重视和强调行业层面的评估与市场主体层面的评估，及时发现、判断、化解本国内行业性和系统性风险，培养市场主体合规意识和风险意识，规范其市场行为，推动市场健康发展。

建立完善的支付体系风险评估指标

完善的支付体系风险评估指标，是实施评估工作的基础。根据指标，对支付体系行业层面的运行情况和市场主体的运营情况进行评价和打分，并赋予不同权重得出评估结果，再由此确定需要进行重点关注、现场检查或者整顿改进的机构、业务或者行业风险点，可以大大提高监管效率。

支付体系风险评估指标分为业务类指标和管理控制类指标：

第一，业务类指标（包括财务指标、系统指标）属于静态量化指标，可以在充分采集信息的基础上，分类汇总运算，通过分析各项业务相互关联和比对关系、不同地域之间各项指标的相互关联和比对关系、不同时间内各项指标的相互关联和比对关系、不同机构之间的相互关联和比对关系设计风险指标，寻找风险点，并与标

业务类指标的设计应确保统计口径一致、相关业务风险点的判断准确、标准赋值合理，并且能够根据新业务的发展持续完善。

准的安全边界或者参考外部指标比较，对风险状况做出整体评估。

业务类指标既可以满足日常支付业务监管的需要，也能满足支付体系整体风险评估的需要。业务类指标的设计应确保统计口径一致、相关业务风险点的判断准确、标准赋值合理，并且能够根据新业务的发展持续完善。

第二，管理控制类指标（主要针对内部控制设计）属于定性描述指标，需要用科学合理的方式进行量化设计，然后通过听取汇报、查阅资料、个别谈话、问卷调查、实地抽查、业务测试等形式，给各项指标进行打分，再根据权重综合。例如：针对银行卡收单业务的内部控制设计相关指标，并根据相关风险点及相应内部控制措施，对不同管理层级分别设计调查问卷，不同层级间的调查问卷具有相互勾稽关系，能够综合进行评分。

管理控制类指标能够有效判断和评价支付服务主体的风险管理能力。具体可分为两类：一是针对商业银行。根据银监会和中国人民银行的职责分工，银监会对商业银行实施主体监管，人民银行对商业银行实施功能监管。目前，已有《商业银行内部控制指引》、《商业银行内部控制评价办法》等规范文件，对商业银行内部控制的

建立和评估进行规范。因此，可考虑针对其支付结算业务的内部控制，设计指标并考核评价。二是针对支付机构和清算组织等其他市场主体。目前，人民银行对这些市场主体实施全面的机构监管，可以针对其内部控制，设计评估指标体系，进行全面评估。

业务类指标能够反映各项业务运行状态，机构的财务稳健性和盈利状况、系统运行状态，但业务指标是时点指标，是事后的信息反馈。而管理控制类指标能够反映市场主体对于过程的控制能力，以及对于过程中各项风险的发现、监测、应对能力，是对机构事前、中、后全方位能力的信息反馈。因此，需要将业务类指标和管理控制类指标结合起来，才能对支付体系风险做出较为全面的评价。

设计支付体系风险评估指标体系、建立支付体系风险评估框架和工作机制，展开全面评估是一项长期、系统的工作任务，不能一蹴而就。

建立支付体系风险评估框架和工作机制

为保证支付体系风险评估工作客观、公正，有必要成立支付体系风险评估工作组，建立支付体系风险评估框架和工作机制，指导或实施评估工作。支付体系风险评估小组成员可来源于人民银行总行、各分支机构，支付清算协会，以及外部专家（例如：注册会计师、资产评估师），负责组织或指导支付体系风险评估，综合各类指标，根据

不同维度，对支付体系行业层面、机构层面的风险进行汇总分析，并结合执法检查检查结果、风险事件和案件，按年度撰写支付体系风险评估报告。

先易后难、逐步推进支付体系风险评估机制建设工作

设计支付体系风险评估指标体系、建立支付体系风险评估框架和工作机制，展开全面评估是一项长期、系统的工作任务，不能一蹴而就。

目前，在支付服务市场上，支付机构的资质、实力、风险与合规意识较弱，总体暴露出来的问题和隐患较多；而人民银行对银行机构的监管属于功能监管，相关监管部门也已发布关于银行机构内部控制的相关文件。因此，可按照“先易后难、先重点后一般”的原则，先针对支付机构

设计风险评估指标，再逐步推广至整个支付服务市场，建立全面的支付体系风险评估指标体系和工作机制。

具体工作可分两步走：

第一步：充分调动各方资源和力量，通过专业团队，针对支付机构设计全面详细的风险评估指标。

目前，人民银行已经建立并在逐步完善各项信息报送制度，业务类指标的基础数据已经具备。而管理控制类指标则可参考借鉴已发布实施的相关行业的内部控制评估指标体系，聘请专业机构（例如会计师事务所），针对支付机构

通过设计全方位、多角度、多层次的支付机构风险评估指标体系，实施客观公正的风险评估工作机制，达到有效监管支付机构的目标，将突出风险予以预警、化解、消除。

的整体运营和具体业务，按照COSO框架和理念，进行设计。具体的评估工作，在支付体系风险评估工作组的组织或指导下，既可以由人民银行实施，也可以由协会实施，还可以委托专业机构进行，并出具有公信力的内部控制评估报告。由此，建立灵活高效的支付体系风险评估工作机制。

通过设计全方位、多角度、多层次的支付机构风险评估指标体系，实施客观公正的风险评估工作机制，达到有效监管支

付机构的目标，将突出风险予以预警、化解、消除。

第二步：待时机成熟，逐步将风险评估推广至整个支付服务市场。

借鉴支付机构风险评估工作经验，针对所有的支付服务组织和清算机构，以及所有的支付业务和清算业务，建立全面的支付体系风险评估指标和工作机制。届时，风险评估和现场检查将成为支付体系监管的左膀右臂，共同维护支付体系运行秩序，防范支付体系风险。■