

支付系统监管机构重构论

钟志勇

(重庆工商大学,重庆 400067)

摘要: 重构支付系统监管机构的必要性在于:中国人民银行监管法律依据不足;监管机构之间职责交叉;中国人民银行承担的角色过多。支付系统监管机构的监管目标为竞争、创新、服务使用者与经营稳健。将中国人民银行支付结算司重组为相对独立的支付系统监管局,并将零售支付系统纳入其监管范围。支付系统监管局应拥有指示权、针对系统管理规则提出要求的权力、要求运营商同意他人接入的权力、协议修改权,包括确定最高收费的权力、要求所有人处置其支付系统利益的权力及反垄断执法权。

关键词: 支付系统;监管机构;支付系统监管

中图分类号: F832.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2021)02-0045-06

我国支付服务主体包括中国人民银行、银行业金融机构、特许清算机构和支付机构,而2018年支付系统处理支付业务2157.23亿笔,金额达6142.97万亿元。^[1]面对日益增加的支付服务主体和业务量,是否有必要重构支付系统监管机构值得研究。2014年,英国支付系统监管局成立并于2015年正式运作。作为一个独立的经济监管机构,支付系统监管局旨在确保英国拥有世界一流的支付系统。^[2]本文拟在借鉴澳大利亚、英国等国家的经验基础上,探讨我国重构支付系统监管机构的必要性、监管目标、机构设置、监管对象、监管权力等问题。

一、重构支付系统监管机构之必要性

中国支付系统监管机构面临以下问题:第一,监管法律依据不足。中国人民银行是支付体系的“法定监管者”^[3],但《中国人民银行法》没有明确赋予其对支付系统全面监管的权力和职责,尚不足以形成央行实施监管的法律支持^[4]。《中国人民银行法》规定,维护支付、清算系统的正常运行属于中国人民银行职责。最早的支付系统均由中国人民银行建设并管理,因此维护其正常运行属于其职责。后来,其他机构建设了部分支付系统,中国人民银行无法直接维护这些系统的正常运行,只能监管。然而,法律并没有明确授权中国人民银行监管。《非金融机构支付服务管理办法》规定,支付机构依法接受中国人民银行的监管,可是没有任何一部法律或行政法规赋予中国人民银行该项权力。即使将上述规定解释为间接授权中国人民银行监管支付系统,仍无法得出授权其监管新型支付机构的结论。2017年10月20日央行将《中国人民银行法》上述条款作为行政许可的设定依据,但依据不足。根据行政许可法,国务院在必要时可以采用发布决定的方式设定许可。但是,国务院并没有发布中国人民银行可就支付业务实施许可的决定。中国人民银行自行制定规章,自我赋权,不符合法治精神。此外,自律职能由中国支付清算协会承担,但无明确法律依据。从经费来源、关系的挂靠、实际赋予的职能来看,它相当于中国人民银行的一个执行部门,其管理职权是中国人民银行赋予的。^[5]

第二,监管机构之间职责交叉。实践中,中国人民银行采用“支付体系监督管理”概念,并将其解释为“应当包括支付系统等基础设施的稳定运行、非现金支付工具的安全使用、支付服务市场和支付服务组织的

收稿日期:2020-05-10

基金项目:国家社会科学基金项目“银行卡清算产业反垄断法规制研究”(17BFX104)

作者简介:钟志勇(1970-),男,湖南湘阴人,博士,教授,研究方向为金融法。

规范运作”。^[6]支付系统由中国人民银行监管不会有多大争议,但是否应由其垄断监管值得研究。现在,央行并非是支付系统的唯一监管机构。虽然非现金支付工具的不安全使用将给使用者及支付机构带来风险,但使用者的风险由其自行承担,中国人民银行似乎不宜直接介入。支付机构风险将影响其本身的安全与稳健,但传统支付机构(即银行)由中国银行保险监督管理委员会(以下简称“银保监会”)监管,与央行监管形成职责交叉。新型支付机构由中国人民银行直接监管,但这种做法可能并不恰当。

第三,中国人民银行承担的角色过多。根据《中国人民银行法》,中国人民银行是支付清算系统正常运行的维护者,同业清算系统的组织者或协助者,同业清算事项的协调者,清算服务提供者,支付结算规则共同制定者。中国人民银行承担的角色太多:首先,角色多意味着权力大,与限制政府权力的改革方向不一致。其次,许多本可以由市场解决的问题也由政府承担,导致政府与市场不分。事实上,行业协会或市场主体可以组织或协助组织支付清算系统,包括同业清算系统,协调同业清算事项,制定全国支付体系发展规划并统筹协调支付体系建设。关键在于中国人民银行是否愿意放权或授权。最后,不同角色之间存在冲突,特别是监管者与其他角色混同产生自我监管,这将使监管失去公信力。

由于存在上述较大问题,因此有必要夯实法律基础并重构支付系统监管机构。

二、支付系统监管机构监管目标之重构

《中国人民银行法》并未明确央行监管支付系统的目标。实践中,中国人民银行将其确定为安全与效率。“安全”是指确保支付体系平稳运行,维护社会公众对货币的信心。“效率”是指支付服务能够满足社会公众的支付需求,并且支付服务的供给与需求符合成本效益原则。^[7]“确保支付体系平稳运行”可以解释为要控制支付风险,与央行聚焦于系统性风险,包括系统性支付风险以确保金融稳定的目标有差异。这可能导致中国人民银行过于关注所有支付风险,或将主要精力放在一般风险防范上而产生目标偏移。“支付体系平稳运行”可以维护公众对银行体系的信心,但并非“维护社会公众对货币的信心”,因为保持币值稳定才是。“支付服务能否满足需求,供给与需求是否符合成本效益原则”即“效率”这一监管目标应由市场解决,不宜直接列为监管目标。

尽管西方发达国家中澳大利亚将促进支付系统效率作为监管目标之一,但在联邦储备银行内设有相对独立的支付系统委员会。而且澳大利亚旨在促进支付系统效率,不是中国人民银行所界定的“支付体系”效率。美英均将控制系统性风险,包括系统性支付风险以确保金融稳定作为央行监管目标。2007年美国次贷危机发生后,各国普遍关注金融领域中的系统性风险。中国国务院金融稳定发展委员会也于2017年成立,因此中国人民银行可将“金融稳定”作为监管支付系统的法定目标并将《中国人民银行法》第4条第9项修改为“监管系统重要性金融市场基础设施”。

澳大利亚还将促进竞争作为支付系统委员会监管目标,并于2003年在全球率先采取反垄断措施。^[8]英国亦将竞争列为支付系统监管局目标,而2013年《金融服务(银行改革)法》将其规定为“旨在促进支付系统市场和其提供的服务市场有效竞争”。我国支付服务市场开放程度不高,中国人民银行于2018年才发布公告,推动形成支付服务市场全面开放的新格局。我国缺少公平竞争和反垄断理念,因此可将竞争列为监管目标。因为支付系统创新缓慢,所以创新成为英国监管目标,而上述立法将其规定为“旨在发展与创新支付系统及基础设施,以便提高其质量、效率与效益”。中国人民银行支付结算司也负责推进支付工具的创新,但凭此难以确定创新已成为央行监管目标。而且,创新仅限于支付工具,范围未免过于狭窄。创新的重要性不言而喻,因此我国亦将创新列为监管目标。英国还将服务使用者列为监管目标,这是基于支付系统最终服务于使用者,所以该目标为终极或最高目标,而上述立法将其规定为“旨在确保支付系统之运行与发展应考虑并促进使用者或潜在使用者利益”。服务使用者包括保护消费者合法权益,但范围更广,也更合理,因此建议我国将服务使用者也列为监管目标。央行专注于金融稳定有利于控制系统性风险,加上澳大利亚和英国均设有相对独立的监管机构来实现上述目标,建议我国采取类似行动。

综上,可将央行对支付系统的监管目标重构为金融稳定,将拟设立的支付系统监管机构的监管目标确定为竞争、创新与服务使用者,并将其一并适用于非金融机构支付服务。

考虑到国情差异,我国支付系统监管局应同时监管所有支付机构而不仅仅是构成被指定支付系统组成部分的支付机构,并将经营稳健增列为监管目标。但部分支付机构只宜要求其注册并采取非审慎监管措施,而众多小型机构可以直接豁免。

三、支付系统监管机构设置之重构

除金融稳定外,中国人民银行直接承担支付市场竞争、创新与服务使用者监管目标并不合适。首先,中国人民银行监管目标多元化将影响金融稳定。2007年美国次贷危机爆发之后,主要发达国家均强化了央行金融稳定职能。中国人民银行监管目标多元将使其难以专注于控制系统性风险,势必给金融稳定带来负面影响。其次,各监管目标之间存在冲突。例如,促进竞争必然加剧市场风险,并对金融稳定产生影响。央行可能过于强调金融稳定,这将导致政策保守而抑制竞争。最后,确立金融稳定为监管目标,中国人民银行只需监管系统重要性金融市场基础设施。如果监管目标多元化,中国人民银行还需监管269家支付机构。^[9]大部分新型支付机构规模很小,并不会带来多少风险,中国人民银行监管这些机构将导致大材小用。

新设一个监管机构来承担支付市场竞争、创新、服务使用者与稳健经营目标不具有可行性。在金融领域,我国已拥有“一行两会”等监管机构,再设机构的可能性不大。而且,新设机构成本大、时间长、监管经验与专业知识均需积累,因此反对声音可能非常强大。

银保监会能否成为一个合适的监管机构?恐怕很难。第一,银保监会监管目标与支付市场竞争、创新与服务使用者目标有较大差异。根据《银行业监督管理法》,银保监会监管目标为促进银行业的合法、稳健运行,维护公众对银行业的信心。监管目标不包括竞争,但该法授权银保监会保护公平竞争,而《商业银行法》禁止不正当竞争。然而,上述两部立法中的“竞争”很可能仅授权银保监会查处不正当竞争,不包括反垄断。我国反不正当竞争与反垄断采用分别立法、由不同机构执法的体制就很能说明问题。银保监会也保护存款人和其他客户的合法权益,但与支付系统应服务于使用者目标有较大差距。第二,银保监会监管对象为银行业金融机构,难以涵盖所有支付机构。以银行为代表的传统支付机构没有问题,但新型支付机构在我国被定性为“非金融机构”而难以成为银保监会监管对象。其实,货币资金转移服务属于金融业务,因此新型支付机构应为金融机构。^[10]如果这样定性,新型支付机构极有可能成为银保监会监管对象。然而,中国人民银行肯定不愿意转移监管权。第三,银保监会缺乏支付系统监管经验与专业知识。与其让银保监会去学习与积累,不如利用中国人民银行监管经验与专业知识,在其内部设立一个相对独立的监管机构。

可将中国人民银行支付结算司重组为相对独立的支付系统监管局,参照外汇管理局将其确定为国务院部委管理的国家局,增设各办事部门并明确其分工。现在,支付结算司对支付事项介入太深太广。许多事项采用直接制定、直接管理并组织实施而非监管。其实,拟订全国支付体系发展规划可交给中国支付清算协会,制定支付清算、票据交换和银行账户管理的规章制度及组织实施可交给支付清算机构、票据交换所和银行,拟订银行卡结算业务及其他电子支付业务内部管理制度可交给中国银联或支付机构,中国人民银行只需保留监管权。这意味着央行只宜制订《银行卡监管办法》,而不是《银行卡业务管理办法》。原则上不再制定“支付结算政策”,因为在依法行政的今天,政策一般宜改为法律规则。“维护支付清算系统的正常运行”改为“监管系统重要性金融市场基础设施”并交由金融稳定局负责。组织建设和管理中国现代支付系统交给中国人民银行清算总中心,而该中心宜改制为企业并与中国人民银行脱钩。推进支付工具的创新改为“推进支付系统创新”并由支付系统监管局负责。组织中国人民银行会计核算移交给会计财务司。如此重组后,支付系统监管局定位于监管支付系统,由国务院可通过《支付系统监管条例》来确认上述变化,并适时启动《中国人民银行法》修订程序。

四、支付系统监管机构监管对象之重构

中国人民银行支付结算司重组为支付系统监管局后,其监管对象应为支付系统。可是,“支付系统”在我国无法定义,中国人民银行也未界定该概念。澳大利亚将其界定为“促进货币流转的资金划拨系统,包括支付工具和系统程序”,亮点在于其包括支付工具。新加坡与澳大利亚类似,只是增加了“其他系统”字样。英国2013年《金融服务(改革)法》将其定义为“一个或以上当事人在营业过程运营的旨在帮助他人转移资金的系统,包括以其他支付系统为基础的系统”。以上立法各有优势,我国可将其界定为“在营业过程中帮助他人转移资金的任何系统,包括系统参与者和支付工具”。值得一提的是,中国人民银行采用“支付体系”概念,并将其定义为“实现资金转移的制度和技术安排的有机结合,主要由支付系统、支付工具、支付服务组织及支付体系监督管理等要素组成”。^[11]然而,“系统参与者”会更合适。而且,如果采用本文定义,则支付

系统包括系统参与者和支付工具,无需采用“支付体系”概念。

中国人民银行金融稳定局监管对象为证券结算系统^[12]、中国人民银行大额支付系统等,旨在控制系统风险,而支付系统监管局监管对象为零售支付系统,旨在促进支付服务市场竞争、创新、服务使用者并促成支付机构稳健经营。在澳大利亚,如果联邦储备银行认为指定支付系统有利于公共利益,则可以指定,而目前只有 6 家零售性系统被指定。在英国,2013 年《金融服务(改革)法》规定,财政部只有在其认为系统设计缺陷或运营中断会给系统服务使用者或潜在使用者造成严重后果时才可以指定,而首批被指定的支付系统有 8 家。借鉴英国经验,我国可将一旦出现问题将给使用者造成严重后果的支付系统指定为监管对象,包括中国人民银行小额批量支付系统、网上支付跨行清算系统、同城清算系统、境内外币支付系统、银行业金融机构行内支付系统、银行卡跨行支付系统、城市商业银行汇票处理系统和支付清算系统、农信银支付清算系统、人民币跨境支付系统、网联清算系统。支付系统运营商、支付服务提供商及支付工具均纳入支付系统监管局管辖范围,而支付服务提供商包括银行业金融机构和支付机构。其实,每一个支付机构都能构成一个支付系统。规模大的新型支付机构,如支付宝等,宜直接指定为监管对象。

英国支付系统监管局设立后需要通过谅解备忘录形式与英格兰银行、审慎监管局、金融行为监管局协调一致。如果英格兰银行认为该局对参与者行使权力可能威胁金融稳定、给商业或其他利益造成严重后果、对本行行动能力产生负面影响,必要时可要求后者不行使或不以特定方式行使权力。审慎监管局在该局行使权力的方式对其履行法定义务造成负面影响时可以提出相同要求。金融行为监管局在该局对前者授权的某个或某类机构行使权力时威胁金融稳定、导致前者授权的机构失败而对金融稳定产生负面影响、威胁核心服务的连续性、对前者履行法定义务造成负面影响时也可以提出相同要求。中国人民银行支付结算司重组为支付系统监管局后,需要处理其与中国人民银行、银保监会的关系。中国人民银行负责金融稳定,该目标为优先目标,因此中国人民银行的权力应具有优越地位。银保监会作为银行业的主导监管部门,其对支付体系的监督是对银行机构风险的防范,包括银行支付风险的防范。由于银行仍是最主要的支付机构,银保监会的监管应具有优势地位。因此,中国人民银行或银保监会可以要求支付系统监管局不行使或不以特定方式行使其权力。

五、支付系统监管机构监管权力之重构

澳大利亚联邦储备银行拥有的权力较小,主要有支付系统指定权、准入体制设定权、标准制定权、争议裁决权和指示权等,而新加坡金融管理局拥有的权力也不多,主要有信息获取权、支付系统指定权和监管权等。但英国支付系统监管局拥有的权力较多,主要集中于监管、执行与获取信息与调查和竞争执法等领域,而监管权就包括指示权、针对系统规则提出要求的权力、要求支付系统运营商同意他人接入的权力、支付系统协议修改权和要求所有人处置其支付系统利益的权力。以下仅涉及最核心的监管权和竞争执法权。

澳大利亚联邦储备银行有指示权,但其仅针对系统参与者未遵守标准或准入体制的行为,而新加坡金融管理局也有权发布书面指示,要求参与者、运营商或清算机构采取合适行动,指定该局批准的人士提出业务建议,遵守外包业务条件或在其认为必要、有益或符合公共利益的其他事项上采取行动。英国支付系统监管局可以向系统运营商、基础设施提供商、支付服务提供商、间接接入提供商和其他参与者发布书面指示,可以要求指定支付系统在运营、管理、开发或提供基础设施,以及提供接入机会或任何其他事项上采取或不采取某项行为,而指示可以针对个人,即特定对象,或某一类人而使其具有广泛适用性。《中国人民银行法》规定,中国人民银行可以发布与履行其职责相关的命令和规章。此规定比较笼统,未明确其可以向谁发布命令。而且,相对指示而言,命令刚性太强而缺乏灵活性。当然,中国人民银行拥有规章制定权,许多时候可以直接制定规章而无需发布指示。例如,《非金融机构支付服务管理办法》为中国人民银行规章,但第 3 章绝大多数条款属于借规章而发布的指示。在我国,部委规章与地方规章效力相同,这是导致条块分割的原因之一。部委权力大于省级政府,不利于调动地方积极性,因此建议取消部门规章,明确重组后的支付系统监管局有指示权。

澳大利亚联邦储备银行有权制定、改变或者废除准入规则,而如果当事人认为拒绝其准入违反规则时可以要求银行发出指示或向法院申请救济;新加坡金融管理局亦有权制定、改变或者废除准入规则,而高等法院亦可提供救济;英国支付系统监管局可以要求运营商制定规则、为特定目的以特定方式改变规则、拟改变规则时通知该局、未经其批准不得改变规则,可以通过命令要求指定运营商同意申请人成为成员,亦可以要

求任何直接接入某一指定支付系统的服务提供商与申请人达成协议以使其成为间接成员,而命令还可以规定接入期间以及具体条件。在我国,属于中国人民银行的支付系统由其制订系统管理规则、加入条件并审批,这种做法属于直接管理而非监管。虽然大、小额支付系统间接参与者的加入条件由代理其清算资金的直接参与者确定,但申请仍由后者转交中国人民银行审批。加入条件确定权在直接参与者而审批权在中国人民银行。如果中国人民银行对加入条件有异议,管理办法并未明确该如何处理。至于其他单位运营的系统通常由其制定管理规则、规定加入条件并签订协议,例如农信银中心股东以外机构应符合加入条件并签订《入网协议》,按照法律、法规、行政规章和本办法相关规定,约定双方的权利和义务。如果中国人民银行对这些系统规定的管理规则及加入条件有异议,该如何处理不得而知。而且,如果某申请人向中国人民银行申诉,指控加入条件不合理或不同意其加入的决定不合理,中国人民银行该如何处理更是不得而知。尽管中国人民银行拥有事实上的监管权,可以指示这些系统运营商修改管理规则及加入条件,但是否可以指示其应同意某申请还是不得而知。其实,管理规则关系到支付系统本身的正常运作,运营商最为关心,也最为了解,宜交给其制定。属于中国人民银行的支付系统均与其脱钩,管理规则、加入条件及是否同意加入由系统运营商或直接参与者决定,但支付系统监管局保留针对系统管理规则提出要求的权力及要求运营商同意他人接入的权力。即使这样,可能还不足以解决中国的问题,银联拒绝支付宝接入就是一个典型案例。行政机关更有可能被俘获,因此可采取澳大利亚和新加坡的做法,赋予当事人诉权,这样可以多一条救济渠道。

英国支付系统监管局有权修改各个层次的商业协议,这包括修改价格在内的合同条款的权力、事先确定价格的权力、规定最低服务或准入水平的权力、确定系统运营商收取入会费或间接准入提供者收费价格的权力。在我国,属于中国人民银行的支付系统由其直接采取行政管理措施,一般不需要签订协议,也无需协议修改权,但这种做法并不恰当。境内外币支付系统有所不同,参与者与代理清算银行之间签有协议,明确可用额度、收费、授信、质押、透支等事项,但未赋予中国人民银行协议修改权。其他单位运营的系统则需要签订协议,但亦未明确中国人民银行是否有权修改协议。或许中国人民银行可以指示其修改,但明确这一点有利于行政机关使用其权力。如果支付系统监管局对协议不满,应有权采取行动,否则这些协议可能有失公允并阻碍该局实现其监管目标。因此,可立法赋予该局协议修改权,包括确定最高收费的权力。

英国在反馈意见^[13]中提出,许多准入和竞争问题源自银行之间支付系统的所有权安排。所有权结构意味着小型参与者和新进入者必须接入这些由其有力竞争者所拥有的系统。而且,银行共同拥有支付系统还意味着开发新的或更有效率的服务的动力不足,所有大银行均能同等地从这些发展中获益而无法获得竞争优势。政府建议采取以下措施:第一,支付系统监管局可以将此事提交给竞争和市场监管局;第二,该局有权提出额外要求,包括就其治理结构采取行动(使其更独立于所有者,解决所有权滥用问题)和命令银行处置其在支付系统中的利益。英国2013年《金融服务(银行改革)法》明确,监管局只有在支付系统市场或系统提供的支付服务市场出现限制竞争或市场扭曲时才可以命令银行处置其利益。在我国,大部分支付系统由中国人民银行所有,但如果未来转为银行所有,则可能会出现类似问题。不属于中国人民银行的银联和农信银资金清算中心为股东所有,银联最大股东持股4.86%而农信银最大股东持股10%。同样不属于中国人民银行的都市商业银行资金清算中心为会员所有,各会员持股比例不详,但可能没有一家具有控制地位。如果这些非中国人民银行支付系统持股情况发生变化,很可能会出现类似问题。除银行卡清算市场外,中国支付系统市场尚未开放,但支付市场已开放。可以预料的是,竞争会越来越激烈,某些支付系统所有人可能会滥用其所有权。因此,我国可赋予支付系统监管局有要求所有人处置其支付系统利益的权力。

英国在咨询文件^[14]中建议,支付系统监管局在竞争领域应拥有共同管辖权。支付市场性质就为抑制竞争行为提供了重要动力与机会,而该市场非常复杂。专业监管者对市场及其参与者有深刻理解,能及时处理任何特定问题并有义务不断检讨市场功能,非常适合评估市场及任何潜在的反竞争行为。与其他公用事业监管者一样,拟设监管机构应有机会考虑采取竞争执法或监管行为是否适合。与此同时,竞争和市场监管局仍对金融服务整体竞争状况负责,当其职责与支付系统监管局交叉时应向后者咨询。如果一方就任何事项采取了行动,另一方不得再采取行动。如果对支付系统监管局是否可以行使共同管辖权有任何疑问,则提交财政部决定。在我国,金融行业监管机构负责反不正当竞争执法,但是否同时负责反垄断执法并不明确。反垄断法草案曾对行业监管机构与反垄断执法机构的管辖权有所规定,但因争议大而被删除。共同管辖有利于监管效率的最大化^[15],避免一家机构垄断执法权,因此可采用双重管辖模式而有关争议提交国务院反垄断委员会解决。

参考文献:

- [1] 支付结算司. 2018 年支付体系运行总体情况 [EB/OL] (2019-03-18). <https://www.pbc.gov.cn/zhifu-jiesuansi/128525/128545/128643/3787878/index.html> 2019-05-29.
- [2] PSR. A New Regulatory Framework for Payment Systems in the UK [R]. 2014. <https://www.fca.org.uk/publication/other/psr-cp14-1-cp-a-new-regulatory-framework-for-payment-systems-in-the-uk>.
- [3] 中国人民银行有关部门负责人就《非金融机构支付服务管理办法》有关问题答记者问 [EB/OL] (2010-06-23). http://www.gov.cn/zwhd/2010-06/24/content_1635734.htm 2017-07-08.
- [4] 王瑛. 完善中央银行对重要支付系统的全面监管 [J]. 金融会计 2008(12): 24.
- [5] 吴道义, 漆慧, 刘春梅. 我国支付机构监管体制研究 [J]. 海南金融 2012(9): 60.
- [6] 中国人民银行支付结算司. 中国支付体系发展报告 2006 [M]. 北京: 中国金融出版社 2007: 34.
- [7] 中国人民银行支付结算司. 中国支付体系发展报告 2008 [M]. 北京: 中国金融出版社 2009: 39.
- [8] RBA. Reform of Australia's Payments System: Preliminary Conclusions of the 2007/08 Review [R]. 2008. <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/payments-system-regulation/past-regulatory-reviews/review-of-card-payment-systems>.
- [9] 李似鸿, 孙瑾. 我国金融体系的发展: 1978-2018 [J]. 金融教育研究 2018(6): 33.
- [10] 车云霞. 论互联网支付机构法律监管的完善 [J]. 理论月刊 2016(4): 159.
- [11] 中国人民银行支付结算司. 中国支付体系发展报告 2006 [M]. 北京: 中国金融出版社 2007: 3.
- [12] 张哲畅. 我国期货市场适用中央对手方的法律基础 [J]. 金融教育研究 2017(6): 26.
- [13] HM Treasury. Opening up UK Payments: Response to Consultation [R]. 2013. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/249085/pu1563_opening_up_uk_payments_Government.
- [14] HM Treasury. Opening up UK Payments [R]. 2013. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221903/consult_opening_up_uk.
- [15] 李洁. 论金融行业反垄断执法机构与行业监管机构的管辖权配置 [J]. 兰州商学院学报 2012(4): 124.

On Reorganizing the Regulatory Authority of Payment System

ZHONG Zhiyong

(Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: The necessity of reorganizing the regulatory authority of payment systems lies in: lack of legal support for regulation by the People's Bank of China (PBOC); overlapping responsibilities of different regulatory authorities; too many roles undertaken by the PBOC. The regulatory objectives for payment system authority are competition, innovation, service for users and prudential operation. The Payment and Settlement Department of the PBOC should be reorganized as the Payment System Authority which regulates retail payment systems and enjoys relevantly independence. The Payment System Authority should have the following powers: the power to issue instructions; the power to make requests about management rules of payment systems; the power to ask for a payment system operator to agree others' access; the power to amend agreements between payment system operator and its user, including the power to determine the price ceiling; the power to ask for owners of the payment system to dispose their interests; and the power to enforce antitrust law.

Key words: Payment System; Regulatory Authority; Payment System

(责任编辑: 沈 五)