

“暂停二维码支付”的规制悖论

傅蔚冈

2014年3月13日，央行下发《中国人民银行支付结算司关于暂停财付通公司线下二维码支付等业务意见的函》，要求暂停线下二维码支付和虚拟信用卡有关业务。此函一出，引起业界轩然大波，赞同者有之，反对者也不乏其人。那么，为什么央行要暂停二维码支付？其法律依据何在？央行此举究竟是阻挠金融创新还是防范金融风险？

一、二维码支付现状

2014年3月13日，中国人民银行支付结算司下发《中国人民银行支付结算司关于暂停财付通公司线下二维码支付等业务意见的函》，要求暂停线下二维码支付和虚拟信用卡有关业务。因为这一则通知，二维码支付成为一个颇受关注的话题，无论是专业界还是公众。为什么央行要暂停其支付，其法律依据何在？

据维基百科，所谓二维码是使用黑白矩形图案表示二进制数据，被设备扫描后可获取其中所包含的信息。二维码里面包含了网址、文字、照片等信息，手机用户通过摄像头和解码软件即可读取相关信息。二维码自从诞生之日起，就吸引了大批国内外终端厂商、服务提供商、运营商、商户的高度关注。

厂商之所以大规模推行二维码支付，大概有三个原因：一是二维码解决了很多线下交易的支付难题。任何一个线下交易，都有客流的高峰和低谷期，高峰期时可能人员太多，而在低谷期却门可罗雀。如果都按照高峰期配置收银员，那么这些员工在低谷期就会闲置，而按照低谷期配置员工，就会导致在高峰期排长龙现象——很多旅游景点在五一、十一等节假日之间出现游客排队买票的现象，原因也就在于此。

而二维码支付在很大程度上就可以解决这个现象：顾客只需要用手机扫一扫二维码，借助于手机上的客户端，那么它就可以完成门票购买工作，旅游景点不需要增加购票窗口就可以完成更多的门票销售。事实上，这样的情形不仅仅适用于旅游景点，在绝大多数场合线下的交易场合都适用。而且它不只是有助于缓解高峰期的排队问题，同时也有助于解决长期困扰很多门店的现金交易管理问题：不需要更多的时间去整理现金，减少了这些门店的管理成本，使得运营效率大为增加。

二是二维码支付与目前互联网公司的“O2O战略”（也就是线上线下结合战略）高度契合。目前阿里、腾讯、京东等互联网公司都在推进O2O战略，具体来说就是“线上线下相互引流”“线上线下资金联动”“线上线下物流互补”，将线上既有的电商、支付、后台数据、社交平台和地图引流等一系列业务与线下紧密结合起来。

利用二维码支付可以打通线上线下交易，甚至会让很多传统业态发生改变。以零售为例，

用户到商场看中一款商品，可以直接用手机扫描二维码支付，既可当场提货，又可与网上购物一样选择配送到家。与在商场通过现金或者银行刷卡交易不同的是，通过二维码交易可以让商家知悉自己的客户。

第三个原因，也可能是最为重要的原因是二维码支付逃避了中国银联通道。在以往所有的线下交易中，对于商户而言，现金找零繁琐，POS机刷卡需要交纳手续费（一般为2%左右）且结算时间长。如果选择二维码支付，商户需要交纳的手续费极低甚至可以获得来自互联网公司的大量补贴，到账速度也比传统交易方式更快。

在经营利润日益摊薄的当下，由阿里和腾讯大力推广的二维码支付由于满足了消费者和商家的诸多需求，因此颇受市场欢迎。目前阿里巴巴和1.5万家便利店合作，据财新媒体采访市场人士时透露：“如果这次不叫停，阿里巴巴和腾讯在商场里的二维码POS机可能半年就可以突破100万台。因为他们很多合作都是连锁商家。”

二、暂停二维码支付是否妥当？

3月24日，央行支付结算司相关负责人在接受媒体专访时表示：“二维码技术……应用于金融行业，特别是在支付行业，应该还是一个新生的事物，不管国内和国外，目前总体上来讲，都处于一种试点的状态，还是存在着比较大的安全隐患的。”但是，“新生事物”是需要暂停其实施的理由吗？或者有人会持相反观点，正是因为新生，才需要大规模的支付来检验其安全性，央行所要做的就是让市场机构做好风险提示，以免产生不必要的损失，而不是暂停其实施。否则，新技术就永远无法有出头之日。

事实上，市场会提供一个相对安全的支付系统。因为市场竞争，市场里的机构会竞相努力为客户提供具有良好用户体验和较低风险的服务。从媒体的报道来看，阿里、腾讯已经为二维码支付投入了大量人力、物力改进安全机制，从短信验证、手势密码到数字安全证书、保险公司赔付，形成了一套比较严密的安全保障体系。无论是从技术还是激励因素，互联网公司都比央行更有激励去提高安全保障体系：它们是市场的参与者，如果缺乏足够的安全保障，顾客就不会使用这种交易方式。

二维码支付除了其安全隐患会给消费者或者商家带来损失外，在央行看来它还有一个风险就是洗钱。因为传统的支付必须经过银行和银联，两个机构的审核会减少该风险。但是商家和客户之间的直接交易，极大降低了“洗钱”的风险。毫无疑问这会有洗钱风险，但需要注意的是，任何一种支付都有“洗钱”的可能。比如说信用卡目前存在着大量套现行为，但这并不是信用卡应该被取缔的理由。难道我们会因为有假币而取消现金交易？

更为重要的是，世界上并不存在着一种没有风险的行为，支付结算也不例外。现金交易可能会接受伪钞，而且现金会存在大量的病菌，耗费时间；银行卡交易也有被盗刷的可能；银行转账则会因为账号和用户名不对而导致资金损失；支票则会面临空头支票的风险……如

果只是因为一项支付手段存有缺陷就拒绝它，那么我们现在可能还不存在着纸币、甚至还停留在以物易物阶段。即便没有监管部门的介入，市场也会挑选出某种合适的交易方式——当我们决定该种交易形式时，实际上已经承担了该种交易可能带来的风险。

由此来看，央行以出于“安全考虑”为由暂停二维码支付并不妥当。首先，侵犯了消费者的选择权。二维码支付之所以能够在市场上大面积推开，最为重要的原因是它和消费者、商家的利益在某种程度上获得一致。在央行叫停之前，阿里支付已经和 1.5 万家便利店合作推出了二维码支付，此次叫停直接影响了这些消费者的选择，尽管到目前为止阿里支付没有公布使用二维码支付的具体人数，但是从市场规模来看，这人数并不在少数。叫停二维码支付而改用现金或者信用卡，直接增加了消费者收银时的等候时间，增加了交易成本。

其次，处罚主体是否适格？按照中国人民银行颁布的《非金融机构支付服务管理办法》（以下简称“《管理办法》”），如果支付机构的行为不符合该办法的规定，只有“中国人民银行分支机构”才具有要求“限期改正，并给予警告或处 1 万元以上 3 万元以下罚款”的权力。但是这次“暂停二维码支付”的决定是由中国人民银行支付结算司以《中国人民银行支付结算司关于暂停支付宝公司线下条码(二维码)支付等业务意见的函》的形式作出，在该函中，中国人民银行杭州中心支付的支付结算处负有“及时向支付宝公司提出监管意见，要求其立即暂停线下条码(二维码)支付、虚拟信用卡有关业务”的职责。到目前为止，外界并不清楚“暂停二维码支付”的决定到底是杭州中心支行作出还是该支行的支付结算处作出。很显然，如果是支付结算处作出的决定，就不符合《管理办法》中有关“罚则”的规定，因为支付结算处并不是中国人民银行分支机构，只是杭州中心支行的一个内设机构。

再次，“暂停二维码支付”是不是一种行政越权？按照《行政处罚法》的规定，行政处罚的种类可分为“警告、罚款、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、行政拘留或者法律、行政法规规定的其他行政处罚。”很显然，“暂停二维码支付”并不是一种行政处罚，而且在《管理办法》中也没有规定“暂停营业”这一处罚形式。《管理办法》第四十二条和第四十三条规定了 14 种可能让支付机构导致接受行政处罚的事由，并没有一种是与“二维码支付”有关。即便是违反了这 14 中规定，也只有“责令限期改正”、“罚款”或者“注销支付许可证”等处罚，并没有“暂停支付”这一条。由此可见，“暂停二维码支付”的行为值得商榷。

三、二维码支付的规制悖论

已经有很多人指出，金融创新实际上就是市场机构不断绕过监管的过程，从二维码的产生来看，确实如此。

按照《非金融机构支付服务管理办法》，目前的支付牌照分为这四类：“（一）网络支付；（二）预付卡的发行与受理；（三）银行卡收单；（四）中国人民银行确定的其他支付服务。”在很多人看来，无论是支付宝还是理财通，都是以网上支付之名而做着线下收单的业务，还

避开线下业务的一系列监管规定，也正是如此，很多市场人士认为这不符合公平监管的原则，也冲击了市场。

在传统的线下 POS 刷卡支付中，刷卡手续费是按照 7:2:1 来分配，即发卡行服务费(7)、银行卡清算组织网络服务费(2)、收单服务费(1)。按照发改委最新下调后的费率计算，以费率居中的一般类为例，包含百货、批发、培训、中介等，刷卡手续费达 0.78%，其中，发卡行服务费为 0.55%（批发类封顶 20 元），银行卡清算组织网络服务费 0.08%（批发类封顶 2.5 元），收单服务费为 0.15%（批发类封顶 3.5 元）。而费率较高的餐饮娱乐类，包括餐饮、酒店、娱乐、珠宝首饰、房地产、汽车销售，刷卡手续费合计高达 1.25%。

但二维码支付的出现，彻底改变了这个利益链条。虽然二维码走的是线下支付通道，但因为其走的还是网上银行通道，所以，费率不仅不受发改委的规则限制，而且相对而言低了不少。据知情人士透露，目前支付宝、财付通的二维码支付费率只有 0.6%左右，其中分成的只有两方，支付公司和银行。

不过，以此来指责二维码支付违规甚至不公平竞争可能有失偏颇。因为在《非金融机构支付服务管理办法》中，央行把“网络支付”定义为“依托公共网络或专用网络在收付款人之间转移货币资金的行为，包括货币汇兑、互联网支付、移动电话支付、固定电话支付、数字电视支付等。”换句话说，看起来是线下的二维码支付实际上并未改变其是属于“网络支付”的本质形式。

通过这种支付形式，商家减少了手续费支出，消费者获得了更为便捷的支付服务——比如说近段时间打车软件的推广，很大程度上就是因为它有着比现金支付更好的用户体验。更为重要的是，它并不违背目前所有的法律规定。既然它不违背法律，又有何种理由可以叫停？

当然，新技术的兴起必然会带来一些利益受损者，二维码支付也不例外。如上所述，二维码交易手续费只有支付公司和银行，传统线下收单业务最大的受益者银联被排除在外。除了银联以外，四大国有银行也颇受冲击，因为这些机构发行的银行卡最多——如果都绕开了线下支付的规则，那么原本近 70%的发卡行服务费将大幅萎缩。也正是如此，目前国有大行对支付宝呈“围剿”之势。

如果抛开利益之争，我们就会发现，目前二维码支付并不存在着违法违规行为，对于这样让消费者和商家都得利的创新行为，央行用“暂停实施”的方式可能不太妥当。简单的支付行为并不会危及金融稳定，更不会对流动性管理产生影响，很简单的一个事实是：二维码支付并不产生新的信用——所有的支付都是依托于银行卡，无论是借记卡还是信用卡。

1990 年，时任芝加哥大学法学院教授的桑斯坦（Cass R. Sunstein）在《芝加哥大学法律评论》发表了一篇题为《规制国家的悖论》（Paradoxes of the Regulatory State）的论文，讨论了在现代规制国家（Regulatory State）中政府规制的四个悖论。在桑斯坦看来，政府在规制活动中存在着四种悖论，分别是：1) 要求采用最佳可得技术就是阻碍技术发展；2) 为了健康和利益而规制新风险就是使旧风险继续存在下去，并因此而降低了健康和

安全；3) 通过规制进行再分配的努力最终反而伤害了最弱势的社会成员；4) 严苛的规制控制导致了规制不足。

尽管桑斯坦所说的规制悖论主要是针对环境、安全和卫生的社会性规制领域，但很显然，这种悖论并不只是在社会性规制领域，金融领域也广泛存在。央行“暂停”二维码支付的决定，实际上也是体现了这种规制悖论。1) 要求用最佳可得技术实际上阻碍了技术发展。如果大家都用信用卡交易，那么就不会有比信用卡更好的支付方式出现——事实上信用卡交易也是近 50 年的事。2) 为了支付安全而规制二维码支付的新风险，结果使得假钞和信用卡诈骗等旧风险继续存在下去，并因此而降低了支付安全。3) 通过规制确保每一位消费者都能够得到安全的支付环境最终损害了这些消费者的安全：他们要为等候交易牺牲更多的时间。4) 严厉的规制导致了规制不足：尽管“暂停”阿里和腾讯等大公司的二维码支付，但是对于其他一些没有取得第三方支付牌照的二维码支付，央行显然是鞭长莫及，而他们的安全性显然更低，或者说市场上最终只剩下了一些不具有安全能力的二维码支付，它们会对消费者造成更大的损害。

四、简短的结论

无论是从支付机构的行为还是相关法律的要求，目前有关“暂停二维码支付”的决定并不十分妥当，它并不在实质意义上损害消费者的权益，同时也不会对金融安全构成大的挑战。既然如此，那么就请相关规制机构停止“暂停”，放行二维码支付，让消费者享受其支付便利，也让这些支付企业在市场竞争中提高它的安全性。

当然，对于二维码支付可能出现的“洗钱”风险，监管机构完全可以和相关公司配合，通过设定相关标准和完善信息披露等形式来完善支付，而标准的设定和信息披露的形式必须是通过发展中解决，而不是像现在以“暂停”了之：从 2014 年 3 月 11 日暂停到现在已近 3 个月，二维码支付并没有得到恢复的消息，那么“暂停”是不是已经变成“叫停”甚至“禁止”？

刊于《上海金融》2014 年第 9 期。