

央行“暂停部分支付业务” 是开市场化改革的倒车吗？

□李旭鸿 余剑

自去年“钱荒”获得“央妈”的名号，近期央行出手干预阿里和腾讯的部分支付业务又为其赢得了“央帝”的帽子。其导火索乃是2014年3月13日发文暂停两家公司的二维码支付和虚拟信用卡业务。一时间，央行又站在了舆论的风口浪尖，网上负面评价颇多，甚至还有一些评论认为出现了市场化改革的倒退。

从官方的角度看，央行相关部门的一些负责同志在不同的场合作出了公开解读，比如防范风险隐患等考量，并且特意强调只是“暂停”，而不是“叫停”。笔者对于央行官方的专业化解读总体上是认同和赞赏的。与此同时，认为此事除了防范支付业务风险等技术层面的问题外，还关乎央行（甚至更高的决策层面）在统筹推进市场化和加强宏观调控（监管）两者间平衡关系的基本理念。

从总的原则来看，主要根据事务是否具有外部性来判断政策选择。大体涉及三个方面：一是不涉及（或较少涉及）公众利益的事务，交由市场或交由地方去做。比如设立小额贷款公司，由于其利用自有资金开展业务，不能吸收公众存款，不涉及公众资金安全的问题，那么中央金融管理部门可以不必在具体环节上干预此事，地方金融管理部门（比如各省的金融办）就可以审批设立，其

条件也并不苛刻，市场主体满足基本条件即可为（部分小额贷款公司开展非法集资等活动当然是另外一回事）。二是关乎公众利益的事，则必须加强管理，并且由具备中央事权的金融管理部门负责。比如设立村镇银行，由于要吸收公众存款，存在危及公众利益的可能性，所以必须由中央事权的银监部门（包括其派驻各地的分支机构）负责。三是金融创新与金融监管的问题。新出现的金融产品会产生“鲶鱼效应”，虽有金融安全风险，但对整体金融市场效率提升、创新加快也可能有巨大推动力，需要统筹兼顾。

按照这个逻辑理解，央行对于支付机构相关业务的政策取向，就要看其是否具有高度的外部性？是否涉及公众利益？特别是一旦出现风险，是否会发生公众群体性事件？是否存在最后动用金融稳定再贷款（该类再贷款实际上最后是用全体纳税人出资组成的公共财政兜底）来解决问题的可能性？如果存在这些可能，那么央行出手干预就是无可厚非的，也是十分必要的，绝不是开市场化改革的倒车！

现在来看阿里和腾讯等支付机构开展的二维码支付和虚拟信用卡业务，以及各种“宝宝类”的理财产品。撇开具体业务的技术性细节不表，单就其是否具有外部性、是否会影响到公众利益和金

融稳定的性质而言，可以说答案是非常明显的。上述业务都可能存在丢失、转移、挪用、盗用等危害公众资金安全的风险（当然还有包括洗钱在内的其他风险）。这些风险的发生，都毫无例外地会引发参与上述业务的社会公众索回其资金的强烈诉求，严重的情况下引发系统性金融风险并导致群体性事件也不是没有可能。因此，加强监管，让各类支付机构平稳发展、有序竞争就是摆在监管者面前当务之急的事情。这非但与开市场化改革的倒车无涉，反而是为市场化发展保驾护航的得力之举。

如果央行干预（或者说监管）的必要性能成为共识，那么接下来讨论的问题就是干预和监管的边界，平衡推动创新与维护安全，政策当局当然不能任意加以管制。无论是对新事务，还是对传统事务，政策当局的监管应该只针对可能影响到公众资金（也许还包括信息等其他方面）安全等具有外部性影响的方面，而不是其具体经营模式和竞争手段（那样做无疑会扼杀创新）。在这个意义上，加强对支付业务安全性的监管应该成为关键环节，例如针对其备付金（吸收的公众资金）等方面的管理，而与安全性无关（或者关联性很小）的方面，监管者则不应过多干预。

在肯定央行出手干预的同时，笔者认为央行的具体举措和进一步的改革发

展仍然存在一些可以继续改进的方面。

首先是要依法行政，强化对“监管者和监管措施”的约束。央行现有监管举措是否严格限制为仅针对涉及公众资金安全等具有外部性影响的方面？是否存在监管过度的问题？各方面的看法仍然存在不一致性。应该承认，央行针对每一项支付业务的具体监管举措可能仍有值得商榷的地方，需要进一步加强研究，完善监管政策设计。特别是针对近期被“暂停”的业务，一定要尽快研究制定相应的监管规则。各类机构在规则范围内的具体经营行为，则不应再干涉。

其次是决策公开、程序透明，要切实做好与被监管者的沟通。央行在制定监管规则时，应该更好地倾听被监管者的意见，尤其是对反对的声音，更要努力做好沟通解释工作，尽力避免引发被监管者的激烈反对，并进而造成舆论影

响。特别是阿里和腾讯两大机构，可以说已经在相当程度上掌握着市场舆论的主动权，例如腾讯公司的微信业务在互联网上的重要地位。因此，做好充分有效的沟通协调既有利于掌握舆论的主动，又有利于降低推进工作的阻力。

再次，创造公平竞争环境要注重对称性。本次事件中，央行举措暗含的一个重要出发点是，通过加强对阿里和腾讯等新型支付业务的监管，创造他们和传统金融机构公平竞争的环境，毕竟传统机构受到了诸多监管要求（监管是必要的）的限制。然而本轮舆论中，央行最受诟病的莫过于被认为与某些传统大型金融机构和组织具有特殊关联性。尽管央行决策的出发点是良好的，具体举措也是十分必要的，但是上述被认为的特殊关联性仍然可能在一定程度上导致了舆论认为央行决策受到特殊关联方的

影响。因此，进一步的市场化改革，要特别注重创造公平竞争环境的对称性：既要避免新型机构不顾外部性影响、不受监管约束发展获得的特殊优势，也要避免传统机构利用可能存在的特殊关联性从事不正当竞争。从这一点出发，央行要进一步提高决策和监管的独立性，切割与某些传统金融机构和组织间可能存在的特殊关联，从而让所有的市场主体（不管是新型机构还是传统机构）均成为平等竞争的“运动员”。

最后要特别指出的是，监管者开放包容的态度很重要。对于创新、对于新生事务，央行和有关监管部门应始终秉持开放包容的态度，并给予积极的鼓励；对于社会舆论中不同的声音，也要始终做到积极倾听，并认真加以研究解决。■

责任编辑 张蕊

征稿启事

为以“读图”形式系统、形象地传播财政改革理念、解读财政政策，反映财政工作取得的巨大成就，弘扬财政文化与财政精神，赢得社会公众对财政工作的理解与支持，同时也为财政系统广大摄影爱好者搭建交流平台，本刊将于近期推出摄影专栏“财政光影”，特向广大摄影爱好者征稿。来稿请围绕同一主题，提交10幅左右摄影图片（风光、人物、纪实均可），并配以500—800字左右的文字描述，讲述所摄图片背后的财政故事。要求图片格式为JPG，大小2—8M。

投稿请发至电子邮箱：czyongheng@126.com

联系人：刘永恒

电话：010-88227038

《中国财政》编辑中心