

论网络支付垄断金融行业监管路径的局限性

施冬晶

浙江理工大学法政学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年2月20日; 录用日期: 2023年2月28日; 发布日期: 2023年3月28日

摘要

我国网络支付行业存在较高的市场集中度, 反垄断争议问题开始显现。实现金融行业有效竞争和社会整体效益最大化目标具有两条监管路径, 即金融监管机构的行业监管和反垄断执法机构的竞争监管。我国网络支付领域反垄断问题在较长时期内采用了行业监管模式, 但事实证明行业监管路径来解决支付领域反垄断问题存在三大局限性, 即支付行业的政府管制固化、金融安全优先的管制模式固化以及政府管制的家长主义, 致使金融监管路径并不能有效解决网络支付垄断问题, 网络支付市场作为政府管制下竞争的市场仍然缺少竞争活力。因此, 为了应对网络支付领域的反垄断争议问题, 我国应加强反垄断执法机构的竞争监管路径建设。

关键词

网络支付垄断, 金融行业监管, 局限性, 反垄断法

On the Limitations of the Regulatory Path of the Online Payment Monopoly Financial Industry

Dongjing Shi

School of Law, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Feb. 20th, 2023; accepted: Feb. 28th, 2023; published: Mar. 28th, 2023

Abstract

There is a high degree of market concentration in China's online payment industry and the issue of anti-monopoly disputes is beginning to emerge. There are two regulatory paths to achieve the goal of effective competition in the financial industry and maximization of overall social benefits, *i.e.* industry regulation by financial regulators and competition regulation by anti-monopoly enforce-

ment agencies. However, it has been proved that the industry regulation path to solve the anti-monopoly problem in the payment field has three limitations. The solidification of government regulation in the payment industry, the solidification of industry regulation mode of financial security priority and the paternalism of government control have resulted in the financial regulation path not effectively solving the monopoly problem of network payment, and the network payment market as a market of competition under government control. The online payment market as a competitive market under government regulation still lacks competitive dynamics. Therefore, in order to deal with the anti-monopoly controversy in the field of online payment, China may strengthen the construction of the competition regulation path of anti-monopoly enforcement agencies.

Keywords

Online Payment Monopoly, Financial Industry Regulatory, Certain Limitations, Anti-Monopoly Law

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

大型金融科技公司涉足我国金融行业的某些细分领域，并利用数据优势，无序扩张资本所导致的垄断和不正当竞争问题在最近几年日渐凸显，其中尤其以网络支付行业的反垄断最具争议。对于网络支付领域的竞争问题，习近平总书记在2022年6月22日主持召开的中央全面深化改革委员会第二十六次会议上亦强调，“要依法依规将平台企业支付和其他金融活动全部纳入监管，坚持金融业务持牌经营，强化平台企业反垄断、反不正当竞争监管，加强监管协作和联合执法”[1]。可见，如何对金融管制下的支付行业市场主体进行反垄断规制是现下我国亟待解决的问题。

就目前已有的事实来看，以往主要是金融监管机构有所动作。2011年，visa诉中国银联垄断，WTO裁决中国银联在香港/澳门具有垄断地位，在大陆是专营服务提供者[2]。最后，央行开放银行卡清算市场引入竞争主体visa等外国市场主体；2012年，中国银联通过垄断协议和滥用市场支配地位抵制第三方支付，强行要求其接入自身的清算接口。最后，央行又引入了竞争主体网联；2015年，四大国有银行相继调整了此前赋予支付宝快捷支付的额度，涉嫌违反反垄断法中的协同行为。最后，央行出台《非银行支付机构网络支付业务管理办法》统一规定支付机构在单个客户所有支付账户单日支付不超过5000元的限额。将违法行为合法化。综上，无论是中国银联抵制第三方支付事件还是商业银行协同联合抵制第三方支付，最终均由行业监管机构的介入而不了了之，或引入竞争主体或出台相关行业监管规范，其管制措施最终均是出于金融安全的考量，但是一味地偏向金融安全价值只会忽视公平竞争价值的实现，该种监管思路存在很大的局限性，本质上无法促进市场竞争，网络支付领域的垄断性市场结构依然存在。具体而言，通过金融监管机构的行业监管解决网络支付垄断问题有三大局限性。

2. 支付行业的政府管制固化

网络支付行业的竞争问题无法由金融监管机构所解决的原因之一是出于网络支付行业的特性，即网络支付行业具备公共基础设施的属性，其细分市场具有自然垄断性以及与金融业密切交融的特征。根据以往的经济效益理论，对于该种特性的行业，市场高度集中有利于经济效益最大化，然而，实践证明，

缺乏竞争的管制行业已无法适应社会经济发展的需求，需要打破管制行业的垄断性市场结构需要通过反垄断法规制路径，而目前行业监管机构央行和银保监会采用的各种措施归根结底仍是政府管制市场，局限性较为明显依旧无法改变支付市场的垄断性市场结构。

2.1. 网络支付服务公共产品属性弱化

网络支付服务具有的公共产品属性已然弱化，原有的政府管制在一定程度上抑制了支付行业的竞争。网络支付服务符合早期公共产品特征。萨缪尔森认为：“公共产品是指每个人消费它不会导致其他人对这种产品消费的减少的产品”[3]。而网络支付既具有非竞争性，即随着发起支付的消费者的数量增多并不会降低原有消费者的效用水平；也具有非排他性，即大家都可以采用网络支付的方式来进行交易。早期经济学家们亦认为，由于公共产品的上述特征，由政府来提供公共产品的供给会是实现社会最大福利的最优选择。但随着理论发展，德姆塞茨在《公共产品的私人生产》中分析说，在能够排除不付费者的情况下，私人企业能够有效地提供公共产品。由于不同的消费者对同一公共产品有不同的偏好，因此可以通过价格歧视的方法来对不同的消费者收费[4]。事实上，实践证明亦是如此，在支付清算领域，原先由中国银联和传统银行提供的支付产品已随着支付市场的开放转化成了可由国内外私人资本提供的产品。近年来，支付机构主导的移动支付迅猛发展，消费者对新型支付产品的认可度肉眼可见。总之，现阶段，由于私人资本也涉足支付服务的运营，网络支付的竞争格局发生变动，打破垄断性行业的垄断结构，维护市场有效竞争，是当下监管要义，原先的监管思路已然落后。

2.2. 支付清算市场自然垄断特性名不副实

随着技术革新，网络支付细分市场支付清算市场的自然垄断性也已名不副实。根据网络支付行业发展脉络可见其虽然不属于永久性的自然垄断业，但在某时间段内，其具有非竞争性特征，具备短暂的自然垄断性[5]。卡恩(Kahn)就认为，自然垄断是“那些拥有如下技术或服务特点的产业，通过一个单一的企业(在极端的情况下)或有限数量的设施，让消费者能够以最低的成本或以最大的净收益获得服务”[6]。在支付机构未进行支付创新以前，中国银联可谓在我国的支付清算领域中独领风骚。长久以来，为了提高支付效率、降低交易成本以及资金安全等问题，中国银联与各大商业银行合作联名发行统一标准的银联卡，构建以其为枢纽地位的支付清算系统，极大降低了消费者在交易支付过程中的支付成本，这符合自然垄断业的基本特征。但正如维斯库斯等在《管制与反垄断经济学》中提到的自然垄断有永久性和短暂性之分，后者是指在一定的产出范围内存在自然垄断，但随着市场需求的变化，当一个产业的市场范围扩展，则这一产业的垄断性可能就不复存在，边界变化也可能是由于技术的变迁[7]。后期的网络支付行业正是如此，由于支付机构对支付技术的创新导致市场范围扩张最后导致支付市场向外开放，原来传统的支付清算体系不复存在。结合上述理论变迁，不难发现网络支付领域虽然不属于传统意义上的自然垄断业，但在某个细分领域其具备自然垄断性质，自然垄断性行业在早期亦是反垄断适用除外。而随着发展，无论是国家垄断性行业还是自然垄断性行业，实践证明均需要引入竞争机制，但由于一直受到政府管制监管模式的影响，行业监管部门没法转换监管思维，支付行业的垄断性市场结构无法被打破。

2.3. 科技与金融密切交融

网络支付领域逐渐呈现出科技与金融业密切交融的特征。目前网络支付市场中存在的市场主体有银行机构、支付清算机构和非银行支付机构，银行机构与资本运作本就有密切关系，但最值得关注的是非银行支付机构中支付平台的诞生。

据 Boston Consulting Group 统计, 2015 年至 2020 年之间, 所有新成立的和获得融资的金融科技企业中近四分之一是支付企业[8]。此外, 大型金融科技公司具备旺盛的生长力, 以现已暂缓上市的蚂蚁集团为例, 蚂蚁集团打造的金融生态圈以支付作为流量入口, 提高客户粘性, 再从支付业务的沉淀资金入手提供各类金融产品覆盖理财、借贷、保险等, 截至 2020 年 6 月底, 蚂蚁集团促成信贷余额 21,536 亿元, 其中消费贷 17,320 元, 小微经营贷 4217 亿元。蚂蚁集团表内贷款余额 362 亿元, 占促成贷款余额的比例为 1.68% [9]。可见, 对支付领域进行严格的金融管制, 降低系统性、高杠杆的金融风险是行业监管机构的监管思路, 但恰恰是这种固化思路, 使得行业监管机构在反垄断执法中心有余而力不足。

3. 金融安全优先的管制模式固化

正如前述所言, 网络支付行业与金融业有着千丝万缕的关系, 因此受到金融行业金融监管价值取向的影响, 即行业监管机构传统单向性监管模式根深蒂固。过度考虑金融安全, 忽视市场公平竞争价值的实现。然而, 过度的金融规制会加剧市场内的经济集中度, 形成垄断性市场结构或高度寡头垄断市场结构[10]。换言之, 过度的金融规制可能加剧某行业领域的竞争问题, 可能会在某种程度上抑制竞争。这是金融规制自身价值导向所致, 即追求金融市场的金融安全。

目前, 随着社会主义市场经济体制改革的深入推进, 金融监管还有其他的价值追求如金融效率、金融秩序和公平竞争等[11], 但在涉及金融监管的问题上, 政府对金融市场的规制一直以金融安全作为最主要的价值目标。支付领域属于金融行业的细分领域, 在原先的支付体系中, 银行机构是提供支付服务的市场主体, 而在传统的金融监管模式下, 整个银行业处于高度的经济集中状态, 这也使得在支付清算领域是一种垄断性市场结构。但随着数字经济时代的来临, 金融市场结构发生巨大变化, 随着大型金融科技公司加入金融市场, 以网络支付为基础设施发展的多样化金融服务供给为金融市场提供竞争活力, 亦提升了金融服务的整体水平。为了顺应国际趋势, 政府逐渐偏向于公平竞争价值的实现, 对互联网金融采取包容审慎的政策是数字时代初期的管理理念。公平竞争是这一时期的价值导向, 因此, 在发展的不同阶段我们面临了如何调适金融安全和公平竞争两大价值之间关系的难题。

对于上述两大价值如何进行平衡, 现提倡采用金融监管部门内部协作以及金融监管部门与市场监督管理部门外部协同相结合的机制, 然而, “一行两会”的传统监管模式根深蒂固, 政府监管相对封闭是一贯的弊病, 这导致在外部协同时无法融洽地与反垄断执法机构相互配合。为了落实该机制中国人民银行尝试开辟新路径, 可是鉴于我国历史原因金融监管部门一直处于强势地位, 这也导致金融监管部门和反垄断执法机构之间存在着天然的强弱之分, 在双方协同的过程中, 金融监管部门与反垄断执法机构之间在执法上, 金融监管机构单向性传统监管模式仍占主导地位。例如, 2021 年 1 月, 中国人民银行为了强化支付领域反垄断监管公布了《非银行支付机构条例(征求意见稿)》以下简称《条例(征求意见稿)》。从其规定中可以看出, 中国人民银行为了对支付领域反垄断监管措施进行强化, 在《条例(征求意见稿)》中明确界定了相关市场范围以及市场支配地位认定标准。这一规定存在职能僭越的争议, 金融行业监管机构是否能胜任反垄断执法。

对于上述两大问题, 我们认为, 金融监管部门仍是把金融安全作为核心价值, 而忽视了公平竞争价值的实现。具体体现在设置市场准入门槛以及加大行政处罚力度包括不限于罚款、取缔违法违规的市场运营主体等手段, 这些监管措施均会产生限制竞争的效果, 并不利于公平竞争价值的实现。因此, 只通过金融监管路径对支付领域进行反垄断规制是不充分的, 借助政府力量一味偏袒金融安全价值的实现, 会将监管权过大地赋予给金融行业监管机构, 正如前述所言, 不同阶段会出现不同次序的价值追求, 在数字经济时代, 平台拥有强大的资本扩张性, 为了确保金融体系发展稳定, 会将金融安全价值置于公平竞争之前, 但我们也应意识到金融监管路径的固有缺陷, 为了保障多元价值的共同实现, 应当健全反垄

断法规制机制，构建网络支付反垄断统一执法。面对互联网金融行业多变且复杂的监管问题，二者应当建立沟通与协作机制，而不应受到单向性传统监管模式的影响。

4. 政府管制的家长主义

目前，考虑到网络支付行业的特殊发展环境，金融监管机构对该行业格外关注，这对其未来发展也形成了一定影响。尽管金融监管的举措对市场竞争有着推动作用，但是否是绝对正向性还需要客观辩证看待。主要体现在以下几个方面：

4.1. 央行引领的数字人民币对第三方支付冲击

近年来，为了提高人民币在国际上的竞争力，央行于 2014 年成立了数字货币研究所，致力于发行法定数字货币。数字货币与纸币存在替代性关系是毋庸置疑的，但数字货币的应用在某种程度上效仿第三方支付。数字人民币兼具实物人民币和支付工具的特点，或将成为新型的零售支付工具[12]。因此，数字人民币与第三方支付并不是毫无竞争关系。央行作为网络支付领域的行业监管机构，亦是推行使用数字人民币的主导机构，双角色使得央行的行业监管公平、公正性值得商榷。

首先，尽管数字货币与数字钱包不构成竞争关系，但数字货币的应用需要依赖数字钱包，数字钱包并不依附于第三方支付账户，其与第三方支付账户构成竞争关系。从目前数字货币试行情况来看，在央行的主导下，中国人民银行数字货币研究所推出的“数字人民币(试点版) app”，这个 app 具备第三支付的支付功能，可以作为一种独立的支付工具予以应用。现阶段对该 app 的应用仍处于个别地区的试点中还未普及，但是，央行此举将会对网络支付市场的市场主体造成何种影响值得深思。

其次，作为支付媒介，数字货币可替代第三方支付的传统增值服务[13]，例如，支付宝的诞生是为了解决电子商务平台支付问题，该种第三方支付除去支付功能以外，还为消费者提供一定的担保交易服务，数字货币作为法定货币，央行作为消费者的信用担保主体。随着数字货币的应用，将会对第三方的传统增值服务造成一定影响。

最后，央行在《白皮书》中表示，在未来的零售支付体系中，数字人民币将会和指定运营机构的电子账户资金具有通用性，部分商业银行和支付机构在获得央行认可下，可以为客户提供数字化零售支付服务[14]。实践中，“数字人民币 app (试点版)”作为法定货币，确实只与个别商业银行和第三方支付进行合作，其中第三方支付只包括支付宝和微信支付，这两大非银行支付机构在第三方支付市场已具备双寡头垄断地位。我们认为，既然作为法定货币，应当出现在所有的电子钱包中，而不是随意选择性的出现或偏袒个别商业银行和非银行支付机构。即便央行是出于对金融安全的考虑也应当明确认可标准，否则将有违公平竞争价值。

总之，央行作为网络支付领域的行业监管机构，出于其自身的利益考量，会进入到市场竞争中，影响市场的竞争生态，因此，是否应当由行业监管机构来行使网络支付行业维持市场竞争的监管职能值得斟酌。

4.2. 中国银联与第三方支付的竞争

中国银联作为股份公司设立是公司法意义上的商主体，同时，从中国银联的经营方式来看，其又具有较为明显的行政职能，比如：统一制定银联卡业务规范和技术标准、制定交易清算系统入网标准等。而在网联未进入到清算市场前，中国银联在支付清算市场无疑是具备市场支配地位的。

不仅如此，当银联受到来自支付机构的竞争威胁后，其设立子公司银联商务推出“云闪付 app”，在其下游的网络支付市场与第三方支付展开竞争。根据艾瑞咨询统计显示，银联商务是国内领先的大型非银行支付机构，在线下支付收单领域，占到总市场交易规模的 50% 以上，是中国最大的第三方线下收单

机构[15]。可见,银联在线下收单市场占有一定的市场份额。尽管在线上支付市场,支付宝和财付通的占比更高,但银联的市场优势仍不可小觑。

总体而言,一方面,银联与第三方支付在收单市场相互竞争,另一方面,以规则制定者的身份强制要求第三方支付将清算业务接入银联。该种行为有违网络支付领域的公平竞争。

4.3. 其他行政垄断

在支付领域,由于受疫情影响,为了拉动消费,2020年3月以来多个地方政府指定单一平台发放消费券[16]。这一行为就体现了监管机构有时为了自己的利益会与市场主体合作,驱动他们忽视反垄断法的规定,对垄断行为不予以有效规制,无法保证公平竞争价值的实现。而在某一时期,监管部门为了自身的利益比如拉动消费,刺激经济时就会出现前述的政府俘虏现象,最终会忽视公平竞争价值的实现。

总之,央行、银联、各级政府作为具有行政权的主体对支付市场竞争造成不小冲击,推行数字人民币、抵制第三方以及各级政府干预市场公平竞争等。上述事实都在证实行业监管机构在网络支付领域承担反垄断执法的局限性。其在市场竞争中难以保持中立的地位,有自身的利益追求,本质上无法改变垄断性行业的垄断性市场结构,基于此,在反垄断执法权配置上,反垄断执法机构应作为反垄断统一执法的实施机构,相较于上述主体而言更具有独立和权威性。

5. 结语

我们认为,网络支付服务市场正处于垄断向竞争过渡的阶段,整体上与一般竞争行业已无差别。随着社会主义市场经济体制改革的推进,我国对网络支付行业采取了管制松绑政策——非银行机构加入竞争后的网络支付行业便是具体的表现,但原有的管制理念和国有经济体均对管制松绑后的行业有着不容忽视的影响,总体而言,管制行业的市场集中度仍然较高,竞争仍不充分。由于支付行业的政府管制固化、金融安全优先的管制模式固化以及政府管制的家长主义,我们应当认识到赋予行业监管机构执法权存在明显的局限性。因此,我们应转向由反垄断执法机构统一执法的竞争监管路径,网络支付领域反垄断统一执法是大势所趋。

参考文献

- [1] 市说新语. 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十六次会议[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/egRm14-SGBV3C8F23cwt7w>, 2022-06-22.
- [2] 陈雨松. VISA 诉银联, 究竟谁赢了?——美国诉中国电子支付 WTO 争端案评析[J]. 金融法苑, 2014(1): 276-295.
- [3] 郭丹. 准公共产品定价机制的理论思考[J]. 经济体制改革, 2014(6): 154-158.
- [4] 贾晓璇. 简论公共产品理论的演变[J]. 山西师大学报(社会科学版), 2011, 38(S2): 31-33.
- [5] 蒋力. 支付清算市场新格局下的垄断与竞争[J]. 私法, 2018, 29(1): 112-124.
- [6] 谢国旺. 我国行业反垄断和公共行政改革研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2014: 30.
- [7] 谢国旺. 我国行业反垄断和公共行政改革研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2014: 31.
- [8] 波士顿咨询集团. 2021 年全球支付行业报告: 支付市场群雄逐鹿[EB/OL]. https://www.bcg.com/zchn/publications/2022/global_payments_industry_report_2021_payments_market_compete, 2022-04-01.
- [9] FT 中文网. 资产证券化、金融危机和蚂蚁集团[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/XHlq980hL39jBlhqIQ18Lg>, 2020-12-04.
- [10] 杨利华. 第三方支付行业反垄断法律规制研究[M]. 北京: 法律出版社, 2022: 34.
- [11] 孙晋, 王帅. 数字市场“防止资本无序扩张”的竞争要义与监管改革[J]. 探索与争鸣, 2022(7): 66-77.
- [12] 覃俊豪. 电子支付的法律监管问题研究: 基于数字货币的视角[J]. 电子知识产权, 2022(11): 64-77.

-
- [13] 赵国栋. 数字货币对第三方支付平台的冲击、变革及建议[J]. 清华金融评论, 2017(10): 67-68.
- [14] 中国人民银行数字人民币研发工作组. 中国数字人民币的研发进展白皮书[EB/OL]. <http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/16/5625569/files/e944faf39ea34d46a256c2095fefeaaab.pdf>, 2023-02-03.
- [15] 艾瑞咨询. 2021 年中国线下收单行业研究报告[EB/OL]. https://report.iresearch.cn/report_pdf.aspx?id=3731, 2022-10-14.
- [16] 反垄断实务评论. 从第三方支付到行政垄断: 反垄断法在支付领域有何真正关切? [EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/1nwnllMEyf80qY8OQuRU6A>, 2022-09-18.