

基于公共产品视域的第三方支付监管异化之矫正

——兼论金融稳定委员会功能的完善

岳文^{1 2}

(1. 南京大学 法学院, 南京 210023; 2. 兰州理工大学 法学院, 兰州 730050)

内容提要: 在第三方支付快速发展背景下, 如何实现有效监管成为人们关注的焦点。第三方支付以开放、平等、协作、分享为内在特征, 原有监管体制是以集中管控为内在逻辑, 依靠传统中心化监管的模式、理念、手段无法对第三方支付实现有效监管, 进而呈现监管异化。应将监管视为公共产品, 以公共产品理念融入监管体系始末, 充分尊重相关利益主体的诉求, 准确厘定第三方支付机构的性质, 合理配置监管权力及监管机构间的协调机制, 正确平衡监管与产业发展的合理界限; 充分考量第三方支付发展个性化诉求, 优化监管基础设施, 增强监管的合规性, 实现市场和社会的认同; 以金融监管体制改革为契机, 通过去中心化实现第三方支付监管异化的矫正。

关键词: 公共产品; 第三方支付; 监管异化

中图分类号: DF438 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-148X (2020) 01-0131-07

DOI:10.13902/j.cnki.syyj.2020.01.015

马克思在《1844年经济学哲学手稿》和《资本论》中对“异化”概念进行过阐释, 主要指事物的运动轨迹与本应属于自身的属性相分离, 最终形成了他物, 并成为与自身本来拥有的属性相对立的一种状态。互联网金融具有“开放、平等、协作、分享”精神^[1], 凭借在交易时空分离状态下为消费者提供交易保障机制的优势, 第三方支付获得了快速发展, 但在第三方支付领域存在的多样性风险不可忽视。本文在监管领域借用“异化”概念主要是指监管措施脱离原有制度设计的服务功能及价值目标, 甚至阻碍既定价值目标的实现, 在第三方支付监管方面主要体现为监管政策、措施对监管对象特质呈现的针对性偏差、甚至背离, 从而无法达到的理想监管效果。目前, 已经出现利用支付宝进行信用卡套现、支付宝客户信息被盗、补办手机SIM卡盗取支付宝资金、验证码木马盗刷手机支付账户等问题, 同时面临着如支付宝钱包和微信支付绑定银行卡后扣款授权问题等潜在风险; 加之互联网支付行业涉及用户数据庞大, 具有技术创新快、用户长尾性、跨界性等

特点^[2], 在未来的发展中会聚集更多的未知风险。传统有效监管理论体系主要从监管主体、监管客体(监管对象)和监管工具(方式、方法、手段)等监管要素入手^[3], 但传统监管体制、监管理念、监管技术在应对金融市场信息化产生的新问题时存在诸多局限, 无法通过传统监管路径依靠保持经营机构偿付能力来对其形成有效监管, 亟须进行相应的变革。制度性公共产品的有效供给是国家进行有效治理的重要保障^[4], 以监管手段灵活、动态为特征。公共产品供给型监管以监管权的合理配置、监管主体的多元化主体参与为价值取向, 满足了第三方支付发展的现实与国家有效监管的目的, 是解决第三方支付监管异化的可行路径。因此, 解决第三方支付监管异化的关键在于从源头来追溯形成监管异化的原因, 并结合公共产品供给型监管的客观要求、迎合监管对象本质性需求来化解这一困境。

一、公共产品供给型监管的意义

第三方支付监管承载着社会公共利益与相对

收稿日期: 2019-09-17

作者简介: 岳文(1980-), 男, 蒙古族, 辽宁喀左人, 兰州理工大学法学院讲师, 南京大学法学院博士研究生, 研究方向: 商法、经济法。

基金项目: 甘肃省高等学校科研项目, 项目编号: 055005; 兰州理工大学校基金项目, 项目编号: 061503; 甘肃省社科规划项目, 项目编号: YB067; 西北民族大学中央高校重点项目, 项目编号: 31920140028。

方的个体性利益，有效监管对第三方支付是提供平衡的个体利益与社会利益保护的公共产品过程。将政府监管视作公共产品逐渐为理论与实务界所重视，也逐渐为政府及其监管部门所介入^[5]，将具有普惠金融与跨界经营双重属性的第三方支付监管视为公共产品的提供，为解决有效监管问题提供了全新的视角。公共产品的提供既要保障第三方支付企业的金融创新，又要对消费者利益起到保护的作用；既要重视金融安全，避免系统性风险，又要进行适度监管，为互联网金融创新提供适度空间。因此，在协调好市场监管关系的同时平衡好竞争关系、交易关系也是应有之意。

（一）平衡政府的监管职能与产业发展职能

有效监管是安全与效益之间合理平衡的结果，市场有序运行是监管目标实现的客观表现，监管职能的有效发挥要以市场的内生性因素作为监管的动力源泉，只有与产业发展职能相融合才能够发挥监管优势^[6]。监管机构以提供公共产品，保持市场的安全、稳定、高效以及促进经济增长为功能体现，监管措施应审慎采用围绕市场主体资格、行为能力进行限制等严厉的行政处罚，而应以维护市场秩序和受害者权益救济为主要目的。公共产品供给型监管要求政府及其部门应尊重市场规律，在准入、许可、激励、惩罚等方面为市场稳定和发展提供必要的环境、平台、标准和规则，从而实现监管与产业利益的平衡。因此，公共产品供给型监管以促进经济增长为核心，以尊重市场规律为保障，以避免监管不足为重点。监管体系强调多元化、社会化，实现集中监管与适度分权的结合。

（二）第三方支付基础设施的优化

金融市场情况复杂、体量巨大，其安全保障和系统性风险控制有赖于风险控制水平、信用管理水平、行业自律水平。第三方支付作为基础设施主要包括两大类，一类为直接性基础设施，体现在监管制度中明确市场主体权利能力、准入规则；另一类为间接性基础设施，涵盖信息机制、风险保障机制、责任保险机制及救济机制。我国金融处于后发市场阶段，需要同时面对基础设施缺失与发展迅猛双重考验，监管机构在面临市场乱象时充当的是救火队员的角色，以安全为首要目标，逐渐形成强化监管的状态。实践证明，中心化监管治标不治本，其效能呈现递减态势，并伴随着高成本、负外部性等现象。因此，在公共产品供给视域下对直接性基础设施应持着力完善合理性的态度，对于间接性基础设施应重点解决供给不足问题。

（三）公共产品供给型监管理念的合理性

在社会综合治理日益复杂化、专业化背景下，对监管的及时性和准确性需求逐步提高，监管机构采取概括授权的方式导致监管机构拥有较大的自由裁量权和立法权。然而除存在执法程序违法或对具体处罚措施不服外，司法机关针对监管合规性的诉讼一般不予受理，在很大程度上助长了中心化监管得以推行与存续，对这一问题多依赖于监管机构主动纠错。公共产品供给型监管强调监管机构要对自身所提供的公共产品的影响进行评估，并对监管所产生的负外部性进行弥补。在特殊情况下要求监管机构进一步履行告知义务，并对可能性损害做出针对性安排。

（四）实现监管与产业利益获得市场和社会认同为信用

在第三方支付市场风险控制机制较弱的情况下，市场的利益相关者对于政府监管赋予了较高预期^[7]，监管效果成为加强市场和社会公众对金融监管认可度的重要考量。当市场对监管的需求出现多元化时，监管应以平衡监管与产业利益为核心。公共产品供给型监管理念嵌入市场交易结构，以第三方支付中面临的差异化情势为基础进行权利调整与义务配置，沿着满足交易双方共同诉求的路径来降低风险控制成本，实现监管与产业利益的平衡，逐步沉淀市场与社会对监管机构及监管措施的信赖。

二、第三方支付监管异化的渊源

（一）传统中心化监管的路径依赖

长期以来我国金融监管领域以中心化监管为主，以防控系统性风险为首要监管目标，以处罚、关闭、禁令等强制性手段来应对突发事件^[8]，尽管在一定程度上实现了预期目标，但也造成了对产业利益的排斥。从第三方支付行业发展现实来看，在面临系统性风险困境手足无措时，监管者自然倾向于管控型路径，以获得安全、稳定秩序，而不惜违背市场规律为代价。在第三方支付发展的起步期，国家对第三方支付企业持鼓励的态度。基于产业发展刚刚起步，影响力和覆盖面有限，国家对第三方支付并未出台针对性监管措施。在第三方支付企业迅猛发展期，国务院及相关部门陆续出台相关监管措施，致使市场的乱象得到一定控制，但在提高监管的权威性的同时也产生了对第三方支付市场的过多行政干预，加之自律组织与政府主管机构的配合协调性不足，不能够充分反映市

市场主体诉求。目前,对第三方支付监管主要通过不同行政部门的立法来规制,不可避免地存在以下局限:第一,行政监管部门在实施监管行为时所关注的范围受部门职责的限制,从而影响到监管效能;第二,各监管部门的职能划分模糊,导致各政府部门在利益本位驱使下的监管结果偏离既定目标;第三,在排除部门利益情况下,仍然存在第三方支付监管受内容制定与执行合理性的制约,从而产生了偏离的可能。

(二) 现实立法的张力不足

目前,中央银行等监管部门已经出台多部涉及第三方支付监管文件^①,但这些文件多为部门规章,缺乏顶层设计。就具体内容来看,主要围绕着第三方支付的法律定位、服务领域、备付金管理要求展开,监管措施的可操作性差、效果不理想,凸显出立法的粗糙。如《非金融机构支付服务管理办法》(简称非金融办法)明确将第三方支付机构定性为非金融机构^②,将第三方支付定位为金融机构的补充,这是从功能角度所作的划分,与我国机构监管的模式不相匹配,实质上是非金融机构适用金融监管的状态,形成了监管错位。目前,第三方支付的服务领域局限在小额中介服务^③,限制了第三方支付服务的创新。市场准入的牌照申请意味着特许经营,同时又强化了备付金的安全性作用,从双重角度压制了第三方支付业务拓展的可能性与创新的动力。事实上,第三方支付已经形成了以金融集团为依托兼营多种金融市场业务的态势,分业监管的框架对混业经营趋势覆盖性不足,从而导致监管理念的模糊;在备付金管理方面实行较为严格的集中存管^④,无法发挥备付金资金融通的作用。

(三) 中心化监管与互联网金融去中心化需求错位

中心化监管是以分业经营为基础所确立的监管规则,而互联网金融形成的却是混业经营的格局,互联网金融从业主体同时经营着传统的银行、保险、证券类等相关业务^[9],限于传统的金融监管理念,开展上述经营以行政许可为特征,形成了监管和市场需求错位的现状,市场主体的合理需求在这一错位情境下无法得到满足,最终必然会影响互联网金融从业主体的发展。加之中心化监管下监管机构有寻租和创租的可能,产生监管黑幕和不公等监管失灵,加剧了市场乱象。第三方支付的出现丰富了客户的支付选择,提供了不再局限于银行的机会成本。从制度供需角度来看,监管规

则与监管需求之间不匹配是造成监管乱象的根源所在。去中心化就是要营造鼓励新技术,增强竞争力,承受破坏性,去除传统金融机构的中心地位与金融资源配置的垄断核心地位,减少企业合规负担的法治环境。为了实现供需均衡要求,政府应及时地发现、遵循监管需求的一般规律,为需求方提供能够表达制度需求偏好的监管机制,这一机制的形成需要满足第三方支付机构的差异性需求,科学的立法决策机制,在立法者和支付企业、自律组织、消费者等多重利益主体之间实现均衡。

(四) 监管规则的低位阶与碎片化加剧了监管异化

如果说《电子商务法》解决了平台经营者、电商经营者和消费者的合法权益,规范了平台准入、税收责任承担等法律问题,在一定程度上满足了利益相关者的迫切需要。现行的第三方支付监管规则以部门规章为主、法律规则为辅,但与之相关的第三方支付监管规则却是以管理办法、方案、实施细则、通知为主要表现形式,总体上会形成威慑力不足、统摄力过窄、业务创新能力不足等局限。从各监管规则的关系来看,各种监管的体系结构呈现碎片化的特征,监管规范之间并没有形成结构上的有机联系,法律规范之间存在冲突和矛盾。如《非金融办法》明确将第三方支付机构定性为非金融机构,《非银行办法》则将第三方支付机构定性为非银行机构,两种界定本身就存在矛盾性。从外延上来看,《非银行办法》包含金融机构和非金融机构,二者所包含的范围是不一致的。从制度制定的顺序上来看,应本着后法延续前法的一贯逻辑,但事实正好相反。如果从新法优于旧法的原则来看,《非银行办法》否定了第三方支付所统摄的金融业务,限制了第三方支付平台盈利的空间和业务创新的动力。在理想的监管规范体系中,各项法律规范间不仅需要保持高度的一致性和相对稳定性,还应兼具创新性与协调性^[10]。但受“稳健主义”规制路径的影响和立法条件限制下,客观上形成了上位法不若下位法、后法不若前法和同位法相互排斥的局面。从监管的宽严度来看,当前第三方支付行业监管趋严,对支付企业发展周期的差异性、企业服务和运用模式的差异性、企业发展环境的差异性缺乏针对性监管对策。所以,监管规则的低位阶客观上形成了监管机构判断权与执行权的失灵,碎片化致使监管部门间的协调性不足,监管方式与监管模式缺乏合力,中央与地方之间无法形成联动体系,造成监管初衷

进一步异化。

三、第三方支付监管异化矫正的基本路径

金融监管模式并未有最优之说，中心化监管抑或去中心化监管本质上是监管模式的选择。去中心化监管模式有效融入制度性公共产品理念，平衡产业创新、产业发展与产业监管的关系，运用信息与信用风险的相关性以及相关信息工具为基础，契合互联网金融风险内生属性的规制逻辑。从近年来的经验、尤其是次贷危机以来总结的教训，金融监管应明确行为监管机构，在原有的微观审慎监管基础上引入宏观审慎监管，逐渐由统一监管向双峰监管转变^[11]，分离金融消费者与审慎监管，确立微观审慎监管、宏观审慎监管与行为监管三个面向^[12]。这一教训体现在中心化监管抑或去中心化监管选择上给予的启示是对供给对象准确性是提供制度性公共产品的必要条件，制度性公共品供给要围绕着供给对象及其需求来进行^[13]，中心化监管无法满足互联网金融市场混业经营有序监管的现实，应围绕去中心化对互联网金融监管进行设计。在第三方支付领域运用去中心化监管能够抑制第三方支付竞争信息不对称，尤其是大数据、信用风险预警及信息披露工具的运用在降低信息交易成本，监控流动性风险，抑制信息不对称方面能够发挥优势，通过融入合理竞争要素，解决信息不对称问题获得消费者的认可，进一步增强了社会与市场的认可程度。唯有在此基础上进一步设计监管的约束范围，才能根据监管需要的实际状况，提供相匹配的制度性公共产品，提高监管效能。

（一）准确定位第三方支付的法律属性

公共产品非排他性和非竞争性的特征决定了由市场机制提供公共产品低效的事实，而非市场机制（政府）提供制度性公共产品就具备了合理性^[14]，由政府所提供的有效监管路径实现的前提是准确界定监管对象的法律属性。第三方支付的实现是陌生人之间的信任与互联网技术的叠加，而陌生人之间信任的脆弱性又为信息的不对称提供了可能，信息不对称问题的解决应按着规范市场准入、建立大数据和征信体系，以及运用信息工具规制信用风险的路径展开，但在我国中心化监管路径下会形成对第三方支付合法性形成冲击。尽管《办法》明确将第三方支付定性为非金融机构，但这一法律地位的确立与产业发展现实并不契合，导致第三方支付机构的权责、资金管理和收

费等方面规范不足。从监管的宽严度来看，将第三方支付定位为金融机构也不利于其业务创新，从而阻碍第三方支付产业发展。因为金融机构与非金融机构的类型划分是基于是否属于银行为标准，主要是以从业务方式作为区分，加之非金融机构从否定排除的角度进行界定，具有笼统性，将第三方支付界定为金融机构不符合国家的监管态度，也不具有成为银行的可能性。

从监管的适度性来看，将第三方支付机构界定为准金融机构是时下的最优之选。准金融机构的定位既摆脱了金融机构严格的监管规制，又为第三方支付机构预留了合理的发展空间。从概念的外延上来看，准金融机构能够实现与金融机构的界分，又解决了非金融机构概念的模糊性特征。从产业发展来看，面对银行业的垄断现实，积极适度促进第三方支付的发展有利于促进金融市场的竞争的实现，尤其是支付市场竞争。从公共产品要求来看，将第三方支付界定为准金融机构符合公共产品^⑤包容性要素，既体现为政府对多元主体利益的包容，又为进一步实施监管提供了明确的指引，在一定程度上打破了传统金融业的垄断地位、激发了市场活力。从制度变革的契机来看，我国制度性公共产品的供给是由政府为主导推进的，尤其在涉及国家经济安全的金融领域尤甚。从制度变迁诱因看来，多以面临诸多的困境为变迁的动力，当前政府渐进式的金融监管体制改革正是第三方支付重新确立其法律地位的有利契机。

（二）逐步破除中心化监管的桎梏

我国金融市场监管中心化特征体现在监管体制、具体的监管工具等方面，中心化监管增强了监管机构对第三方支付市场控制的功能，却抑制了市场创新而成为负外部性来源，为第三方支付市场带来的不确定性，或会对第三方支付市场带来毁灭性打击。互联网金融依靠 TCP/IP 协议的技术基础以去中介化为特征，这一特性与我国中心化监管体系产生冲突，导致原有监管出现失灵现象；中心化监管的正外部性呈现的边际效应递减会对市场良性运行形成干扰，阻碍市场创新，构建合理、科学监管模式十分迫切，必须对金融监管体系变革。2017 年国务院金融稳定委员会（简称金稳会）的成立，2018 年中国银行保险监督管理委员会的组建即是改革的体现，中央银行肩负起制定货币政策和履行宏观审慎管理职责的双重责任，体现出去中心化监管的特点。2017 年 8 月，中国人民银行支付结算司发布《关于将非银行支付机

构网络支付业务由直连模式迁移至网联平台处理的通知》，要求自2018年6月30日起支付机构受理的涉及银行账户的网络支付业务全部由网联平台进行处理，改变了支付机构与银行多头连接开展业务的状况，金融监管组织体系和监管方式改革正朝着“符合现代金融特点、统筹协调监管、有力有效^⑥”方向进行。

（三）第三方支付监管制度框架设计

在监管性制度的提供者只能是政府或被其赋权者的现实下，监管对象的诉求在制度设计时应充分表达，在第三方支付监管中应体现为对互联网金融内在本质性的考量下的自治性监管。制度性公共产品监管有效性的实现有赖于监管机构职能的充分履行与监管机构间的有效协调^[15]，这一状态的达成在于监管职能的合理分工和权力的科学配置，监管不足或监管过度无法实现预期的最优配置。

1. 合理配置监管权力，建立机构间协调机制。厘清第三方支付与其他互联网金融表现形式的监管边界、确立功能监管、行为监管理念，以第三方支付机构的准金融属性及具体业务属性为依据明确监管职责和监管边界，厘清中央与地方金融监管部门的关系及不同监管部门监管权限的对接^[16]。从宏观上讲，金稳会应着眼于对“一行两会”的协调、地方金融监管部门的协调，第三方支付是在互联网为基础的背景下将网信办纳入监管主体，由金稳会来协调其他监管部门的配合。基于互联网金融领域风险多源发在地方层面，应强化属地风险，明确地方金融监管部门的职责，明晰中央与地方的监管事权。在立法层面制定统一的地方金融监管法规，明确地方金融监管在组织体系、监管对象、监管职责、法律责任等方面的要求，同时解决了地方金融监管上位法缺位问题。

首先，中央银行为互联网支付的首要监管者。第三方支付的准金融性决定了中央银行必然承担起第一主体的职责。加之第三方机构以清算与支付业务为主营业务，理应由央行履行法定职责。当前央行出台了一系列针对第三方支付市场的法律法规，如机构准入与退出、反洗钱等相关业务规范也体现了央行履行监管职能的态度。

其次，第三方支付由银监会履行业务监管职责，强调第三方支付的“中介性”，淡化吸存、转账功能。资金如果脱离银行的监控进入不透明的匣子容易形成灰色地带，在第三方支付的转账弱实名制与银行进行多层信息交易验证下实现，为

洗钱的存在提供了可能，实行强实名制是第三方支付监管的必然要求^⑦。国外第三方支付在支付转账领域多要求在银行体系里完成或转账交易数据银行可查询，国内是在第三方主导下完成，银行对交易情况、客户信息的掌握完整性不足，导致国家对准金融监管的基础性信息失控。在庞大的转账资金脱离银行监管体系、现实交易客观存在的情况下，社会流通货币的周转速度会放缓，央行供给货币的政策会产生失灵，禁止支付余额转账交易是第三方支付监管进一步措施^⑧。

再次，工信部、公安部履行信息安全职责。第三方支付机构的业务中涉及较强的信息技术，信息技术安全问题决定交易的成败、消费者利益保护及网络支付犯罪惩罚，由工业和信息化部对信息化建设、网络安全等部门配合监管，实现了节省成本和提高信息监管能力的目的。以互联网信息技术为依托的第三方支付业务存有网络技术风险，将信息产业部门纳入监管体系作为技术监督部门，能够极大降低网络技术风险发生概率，维护第三方支付互联网支付平台信息技术安全。

最后，第三方支付中境外投资业务由商务部来进行监管，发挥其在备付金集中存管、分类账户与限额支付、网络支付清算、特许经营等方面的理顺作用；同时，扩大金稳会职能，在协调各部门开展监管工作的同时组织体系的完善性方面发挥作用，监管协调职能在宏观上起到克服监管部门之间的政策步伐的不一致，避免监管空白、监管重复与监管过度等问题。严格监管问责机制，问责的情形包括金融风险没有及时发现，存在风险没有及时预警，处置风险不够科学^[17]。

2. 强化行业自治监管，突出监管对象利益表达机制。行业协会的自治性监管本质在于“自我监督、自我管理”。行业协会应要求会员改正、驱离等惩罚性方式来维护其信誉，通过有效的自律监管确立自身的品牌效应，起到既保护正当经营活动又确立公众对行业协会认可的作用。第三方支付形成了自身特有的社会和市场空间，行业自律显得尤为重要，而平台自律的基础是诚信，平台的自律须处理好在平台与利益相关者之间的关系，在合法合规基础上进行利益追逐。建立第三方的行业协会，并形成协会协调机制，积极履行监管职责，推进政府监管部门监管政策落实，认真履行对会员的监督义务，会员应覆盖银行、证券、保险、基金、信托、支付、网络借贷等相关领域。第三方支付协会应发挥其全国性、专业性、综合性的优

势，化解第三方支付因跨地域性、业态丰富所带来的区域性风险，形成与相关协会固定的交流合作机制，推进信息化建设。在会员数据源共享基础上对其进行整理分析，形成行业自身的统计监测数据源，与中国人民银行及其他监管部门组成立体化全方位的支付统计系统和风险预警监测体系。

3. 突出信息监管，完善数据管控机制。真实、高频和高质量金融交易数据是第三方支付机构的优势，对交易过程中产生的海量交易数据的挖掘和应用成为业务开展的重要基础，其中涉及消费者性别比例、消费区域、消费金额、消费群体、个人支付偏好等重要信息源，在信息安全方面涉及网络欺诈、支付陷阱等信息数据；在定价环节支付数据成为区别不同支付能力的消费者，有针对性地提供不同价格的产品重要基础；支付机构通过实名认证用户和个人消费信用数据分析，给予用户差异化信用额度等为征信数据提供支持。第三方支付领域技术风险尤为突出，对于技术风险的监管应以技术的途径予以解决，针对第三方支付运行机制，加强数据标准化建设，只有科学详细的标准才会形成完整的系统，数据建设标准应囊括数据边界和数据采集权限，及时处理休眠账户信息问题，建立定期公布制度，公开查询制度。

第三方支付具有底层基础或技术的属性，对支付环节风险的合理监管有助于实现对“中心化”监管的逆向拉力，打破传统银行业的垄断地位，形成有效竞争的市场环境，同时对监管机构监管俘获的可能性起到瓦解的作用。这一目的实现有赖于机器学习、人工智能、分布式账本、生物识别技术、数字加密、云计算、区块链、大数据等技术为基础的数字化监管工具的具体运用，强化技术监管应用，达到提升监管效果缓解风险和压力的目的。工信部应搭建多层数据平台，在机制上实现各类支付的大数据共享，不同层级的数据共享平台应呈现出金字塔式结构，层级越低，信息的私密性越强，共享程度越低，安全防护程度也最高。数据功能的发挥依赖于数据的真实性，可靠的数据必须由专业人员进行深度挖掘，提取价值数据来保障其质量水平。数据监管人员同时对第三方支付的质量、流程以及安全风险动态监控。

4. 完善个人信息立法，维护消费者权益保护。我国个人信息立法尚存不足，在第三方支付领域《非银行支付机构网络支付业务管理办法》第二十条之集中规定，采取禁止性规定的方法，禁止支付机构存储消费者个人敏感信息，确因特殊需要应

以客户或银行的授权为要，支付机构应以最小化原则为限对客户信息加以利用，但在支付机构违规后的处罚措施仍然空白，也缺乏消费者申诉救济渠道。对非本人授权支付行为的规范方面缺乏支付平台的赔付机制，一旦发生纠纷只能依据传统的民事法律规范来解决，对第三方支付的特殊性及风险形成因素缺乏细化，目前只有支付平台提供的支付协议来规范，平台无疑会将责任推卸给消费者。

对上述问题的解决应在立法上完善消费者个人信息立法，包括获取信息的原因及用途应履行告知义务，赋予消费者因个人信息受到伤害的求偿权及对支付机构不当使用个人信息的惩罚。第三方支付机构在内的各类网络机构对客户个人信息的保密责任，拟定具体的处罚条款，并且为消费者提供信息泄露的投诉渠道，对信息泄露客户进行赔偿，通过完善立法，明确支付机构告知义务及过错情形，细化支付机构赔付流程及额度。

四、结论

第三方支付监管异化与长期以来形成的中心化监管路径密切相关，具体的症结在于管控型监管理念已浸入到法治体系的立法、执法、司法环节，这一问题的根治在于彻底打破原有监管体制、重塑监管理念，迎合第三方支付行业发展诉求才是解决这一困境的正确路径。借助于近年来国家金融体制改革的机遇，以公共产品供给为理念，明确第三方支付准金融性质，合理配置监管权力，强化自律监管、科技监管、消费者权益保护是第三方支付实现有效监管的理性选择。

注释：

- ① 主要涉及下列文件：2010年6月《非金融机构支付服务管理办法》；2010年12月《非金融机构支付服务管理办法实施细则》；2011年5月《关于规范商业预付卡管理意见的通知》；2011年6月《非金融机构支付服务业务系统检测认证管理规定》；2012年4月《支付机构反洗钱和反恐怖融资管理办法》；2012年7月《关于建立支付机构监管报告制度的通知》；2012年9月《支付机构预付卡业务管理办法》；2012年9月《中国人民银行关于进一步加强预付卡业务管理的通知》；2012年9月《单用途商业预付卡管理办法（试行）》；2013年6月《支付机构客户备付金存管办法》；2013年7月《银行卡收单业务管理办法》；2014年1月《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》；2014年4月《中国银监会中国人民银行关于加强商业银行与第三方支付机构合作业务管理的通知》；2017年1月《关于实施支付机构

- 客户备付金集中存管有关事项的通知》。
- ② 《非金融机构支付服务管理办法》总则第一条“为促进支付服务市场健康发展 规范非金融机构支付服务行为 防范支付风险 保护当事人的合法权益 根据《中华人民共和国中国人民银行法》等法律法规 制定本办法”。
 - ③ 主要包括“网络支付、预付卡的发行与受理、银行卡收单以及其他支付服务”《非金融机构支付服务管理办法》总则第二条。
 - ④ 2017年1月13日中国人民银行发布《中国人民银行办公厅关于实施支付机构客户备付金集中存管有关事项的通知》要求2019年1月14日,支付机构备付金将全部集中在人民银行存管。
 - ⑤ 公共产品的要素应包含两个方面即包容性与无偏狭性,包容性在现在治理史上已经形成共识,无偏狭性一直是一个有争议的话题。
 - ⑥ 2015年11月3日习近平关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的讲话。
 - ⑦ 2017-2018《中国支付行业研究报告》。
 - ⑧ 同⑦。

参考文献:

[1] 孙国茂.互联网金融:本职、现状与趋势[J].理论学刊,2015(3):44-57.

[2] 李伟.互联网金融风险与防范研究综述[J].经济研究参考,2017(54):49-61.

[3] 冯果.社会变迁视野下的金融法理论与实践[M].北京:北京大学出版社,2013:55.

[4] 唐明,宋德安.地方政府制度性公共产品有效供给分析[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2017(9):109-116.

[5] 冯辉.公共产品供给型监管:再论金融监管的理念变

革与法制表达[J].政治与法律,2018(12):23-35.

[6] 容玲.第三方支付产业规制研究[J].上海金融,2012(11):65-70.

[7] 王琦.利益相关者治理下的企业社会责任形成机理研究[J].西南政法学报,2018(4):119-126.

[8] 段志国.金融监管权的纵向配置:理论逻辑、现实基础与制度建构[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2015(4):115-122.

[9] See Glass-Steagall Act,12 U. S. C. 24(2000); 12 U. S. C. 378(2000).

[10] 唐旭.第三方电子支付平台法律监管支付的完善[J].重庆社会科学,2019(8):64-73.

[11] See US Department of the Treasury. The Optimal Regulatory Structure[M].Blueprint for a Modernized Financial Regulatory Structure,2008:137-180.

[12] 陈斌彬.从统一监管到双峰监管:英国金融监管改革法案的演进及启示[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2019(2):85-95.

[13] 张欣.中国法律制度公共产品的供给和需求研究[J].兰州学刊,2013(5):151-160.

[14] 宋丽颖,刘源.制度性公共品概念、特征及其政策含义——基于理论与实践的双重思考[J].财政研究,2015(3):12-15.

[15] 陆强华.支付行业的发展与监管[J].中国金融,2015(19):72-74.

[16] 段志国.金融监管权的纵向配置:理论逻辑、现实基础与制度建构[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2015(4):115-122.

[17] 周俊文,党建伟,高明.第三方支付监管的目标与制度安排——国际比较与政策建议[J].金融监管研究,2019(3):79-97.

Correction of Alienation of Third Party Payment Supervision in the Perspective of Public Goods: On the Perfection of the Function of the Financial Stability Committee

YUE Wen

(Law School of Nanjing University, Nanjing 210023, China; 2. Law School of Lanzhou University of Technology, Lanzhou 730050, China)

Abstract: Under the background of the rapid development of third party payment, how to achieve effective supervision has become the focus of attention. Third-party payment is characterized by openness, equality, cooperation and sharing. The original supervision system is based on the internal logic of centralized control. Relying on the traditional centralized supervision mode, concept and means, it is unable to achieve effective supervision of the third-party payment, and then presents the supervision alienation. We should regard supervision as public goods, integrate the concept of public goods into the supervision system, fully respect the demands of relevant stakeholders, accurately determine the nature of the third-party payment institutions, reasonably allocate supervision power and coordination mechanism between supervision institutions, correctly balance the reasonable boundary between supervision and industrial development, fully consider the personalized demands of the third-party payment development, and optimize the supervision foundation facilities, enhance regulatory compliance, achieve market and social recognition; take the financial regulatory system reform as an opportunity to achieve the correction of third-party payment regulatory alienation through decentralization.

Key words: public goods; third party payment; regulatory alienation

(责任编辑: 关立新)