

货币法偿性的法理逻辑与制度反思 ——兼论我国法定数字货币的法偿性认定

柯 达

(北京大学 法学院, 北京 100871)

摘 要: 货币法偿性是国家货币发行权中“调节货币价值”的体现,其目的是保障不足值货币的顺利流通。货币法偿性的正当性经历了货币王权主导下的“严格强制使用”、宪制背景下从国家“应接受”到私人“可偿付”的转变,其现代意义在于保障国家货币为主导的多层次货币支付体系的有效运行。货币法偿性并非直接要求当事人不得拒绝接受国家货币,对于公法之债,国家货币具有严格的法定偿付效力;但对于私法之债,双方当事人可约定排除国家货币的使用,经营者也可在符合交易习惯等情形下单方拒绝接受国家货币。我国人民币法偿性兼具“严格强制使用”与“可偿付”特征,其在实践中出现了执法对立法的偏离,不利于人民币的有序流通,因此需要在法偿数额、例外规定等方面进行完善。我国即将发行的法定数字货币应界定为有限的法偿性,其体现在该货币的偿付数额与支付用途受到法定限制。此外,应允许双方当事人约定或经营者依法单方排除该货币的法偿性。

关键词: 法偿货币;法定货币;货币法;货币发行权;法定数字货币;代币票券

中图分类号: D912.28 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2020)06-0123-17

一、前 言

货币法偿性,是指法律认可的货币对特定范围的债务具有法定偿付能力,具有法偿性的货币被称为“法偿货币”(legal tender)或“法定货币”。^①现代货币支付体系已形成以“国家货币”为主导,可代表国家货币债权的“货币支付工具”多样化发展,以及其他“私人支付工具”(如比特币)并存的货币价值转移机制;其中,主要发达经济体均在中央银行法或货币法中,明文规定本国政府发行的国家货币具有法偿性。^②我国《中国人民银行法》(以下简称《央行法》)、《人民币管理条例》(以下简称《条例》)规定了人民币的法偿性:“中华人民共和国的法定货币是人民币。以人民币支付中华人民共和国境内的一切公共的和私人的债务,任何单位和个人不得拒收。”然而,包括当事人是否可以通过双方协议拒绝接受人民币、是否可以单方面拒绝人民币等

收稿日期:2020-07-14

作者简介:柯 达(1994—),男,浙江丽水人,北京大学法学院博士研究生。

^①“法偿货币”或“法定货币”不完全等同于“国家货币”(national money)。“国家货币”是指特定国家或政府间国际组织发行的现金货币(纸币与硬币)与电子货币,其又可分为无内在价值或无准备金支撑的“不兑现货币”(fiat money)与美国法下具有准备金性质的“合法货币”(lawful money)。从历史上看,一些法偿货币(如“称量型货币”)并非由国家铸造发行。

^②法律评价一种支付工具是否具有“法偿性”(偿付债务效力优先顺序层面)与评价是否“可流通性”(合法性层面),以及支付工具自身是否具有“能流通性”(功能层面)存在差异。赋予货币“法偿性”可以影响货币流通,而赋予或禁止支付工具的“可流通性”也会影响到“法偿性”的实施。如比特币在一定程度上可作为特定领域内的商品交换媒介,因此具有“能流通性”;但在一些国家,比特币在法律上被禁止流通,因此不具有“可流通性”,更无涉“法偿性”。

问题在内,人民币的具体“偿付”效力(法律如何强制民众使用人民币)在法律中并不明确。更重要的是,法偿性不仅涉及私法层面的“偿付”效力,还涉及公法层面的“法定”性,其本质为国家权力在财产领域对私人意思自治的干预,此种干预在法理上的正当性亦需探讨。概言之,货币是一种在特定群体内衡量、转移价值并期望他人接受该价值的财产,货币法偿性作为维持货币价值稳定的法律手段之一,其“法定”的正当性与“偿付”的具体效力均有必要加以明确。

近年来,我国卡基支付、互联网支付以及移动支付等以非现金形态为表现形式的货币支付工具蓬勃发展,以金融科技支撑的“无现金社会”与具有悠久历史底蕴的货币法偿性发生了时代碰撞。我国央行于2016年成立数字货币研究所,开始研发非现金形态的“法定数字货币”(DC/EP);此后,央行及数字货币研究所相关负责人多次表示,法定数字货币将替代M0(现金),具有无限法偿性,但可同时对用户的持有数额与交易金额进行限制。肇始于传统实物货币的法偿性制度,能否以及如何适用于法定数字货币,亦需货币法偿性的相关理论予以回应。

目前,我国学界主要从外国法视角,对货币法偿性的起源与私法效力问题进行探讨。如张庆麟教授认为法偿货币最早出现于罗马法中,其具有无限法偿和不可拒收性,但法律可在辅币、私人约定、铸币成色等方面对其偿付效力进行限制^①。另外,现有文献尚未从制度变迁的视角梳理货币法偿性的演变,以及该演变过程中国家权力与私人权力在货币发行中的博弈,因而将法偿货币的国家属性直接合理化,这导致对货币法偿性具体效力的论述可能稍显薄弱。此外,现有文献未结合我国的本土经验,对我国货币法偿性制度的产生背景与具体适用进行研究。在国外,货币法偿性是19世纪下半叶至第二次世界大战结束这一货币制度急剧变革时期的热议话题,学界主要基于美国的“法偿货币案”(Legal Tender Cases)、“黄金条款案”(Gold Clauses Cases)等判例对货币法偿性的合宪性与具体效力进行分析^②。近年来,在无现金社会与区块链数字货币话题的兴起以及经济学界热议现代货币理论背景下,美国、瑞典等国的政界与学界开始重新关注货币的法偿性问题,以明确国家货币、货币支付工具与私人支付工具的界限^③。

明确货币发行与流通相关主体的利益博弈,是阐释与反思货币法偿性制度的微观基础。结合新制度经济学的观点,货币作为一种促进交易效率的产物,其发行与流通本质上是一种交易活动,其中存在“利益冲突”“机会主义”“有限理性”现象^④。具体而言,货币相关主体分为货币发行者与货币使用者(又可分为货币支付者与货币接收者)。在利益选择与机会主义方面,货币发行者为了获取特定“收益”而发行货币,这种收益包括公共权威与秩序、群体认同与依赖、铸币税与其他财产性价值(如体现用户偏好的个人数据),等等;货币使用者则基于便捷程度、安全性以及交易场景等因素而使用不同的货币。为了获取更多的发行收益,某一货币发行者可能会超出市场需求而发行过多的货币,并强制要求货币使用者接受;而货币使用者为了减少该种通胀货币对自身的影响,会选择其他货币发行者发行的相对具有保值功能的货币。此外,货币支付者与货币接收者使用货币的偏好可能存在差异,如特定商家可能倾向于接受第三方支付并拒收现金,而相对习惯于使用现金的老年群体便难以在该商家消费。在有限理性方面,由于

①张庆麟:《论货币的法律概念及其法律属性》,载漆多俊:《经济法论丛》,社会科学文献出版社2003年版,第183—186页。

②James B. Thayer, Legal Tender, Harvard Law Review, 1887-1888(2), pp.73-97; Gerard N. Magliocca, The Gold Clause Cases and Constitutional Necessity, Florida Law Review, 2012(2), pp.1243-1278.

③Björn Segendorf & Anna Wilbe, Does Cash Have any Future as Legal Tender? Economic Commentaries of Riksbank, 2014(9), pp.1-8.

④[美]奥利弗·E. 威廉姆森:《治理机制》,石烁译,机械工业出版社2016年版,第223页。

私人发行货币的能力无法被禁绝,公共主体作为货币发行者无法强制所有人使用其发行的货币,因此无法准确判断现实中私人发行货币的程度;而由于技术水平的限制,货币使用者可能无法判断某一货币是否足值、真实或安全。在此情况下,货币法偿性制度的构建,同样需要在尊重各个货币发行者与货币使用者的利益诉求的前提下,减少货币发行与流通中的机会主义行为与信息不对称现象。

基于此,本文遵循货币发行与流通相关主体的利益指引,梳理货币法偿性的正当性基础,继而探讨现代货币法偿性的具体偿付效力。在此基础上,分析我国人民币法偿性制度的不足与完善进路,并为我国法定数字货币法偿性制度的构建提供理论参考。

二、货币法偿性的正当性基础

货币法偿性的正当性基础即“法定”性,与国家政治体制与货币形态的变迁密不可分,因而被赋予了丰富的历史内涵。据此,下文将以17世纪末18世纪初英美国家银行成立、20世纪第一次和第二次世界大战为时间点,分析在金属货币占主导时期、金属货币与银行券并存时期的货币法偿性内容、正当性来源以及与合同自由(货币选择)关系的演变历程,以此为现代不兑现纸币占主导时期货币法偿性的正当性提供历史依据。

(一)古代金属硬币占主导时期:货币王权主导下的“严格强制使用”

早在三千多年前,货币便开始与王权、国家产生了联系,美索不达米亚地区流通一种用黏土制成的代币(token),这种代币用于兑换谷物的价值得到了国王的保证^①。在17世纪之前,金属货币占主导,商品货币与不兑现纸币并存,这两种货币又可细分为“有形制货币”(主要为金属硬币)与“称量货币”。^②君主开设铸币厂铸造金属硬币,并赋予其“强制使用”的属性,该属性可视为早期的货币法偿性,但在不同时代背景下具有不同意义。一方面,在社会经济较为稳定的时期,君主基于维护国家统一与君主权威而铸造货币。为保障国家发行的货币顺利流通,君主统一货币形制与计价单位、设立管理铸币事务的官署机构,并采取限制民间私铸、限制外币流入或本币流出等附属规定。另一方面,在战争动乱年代,君主为快速获取战争经费而发行不足值货币,如我国多朝代出现的“虚币大钱”、美国独立战争时期出现的“大陆币”,这些货币基本均具有严格强制使用的特征。与此同时,为保障货币的普遍流通,法律同时规定了严格的惩戒措施,如拒绝接受此类货币的人将会被处以死刑^③。

在这一时期,赋予货币“严格强制使用”的属性是君主行使货币发行权(铸币权)的表现之一,以保障君主发行的具有法定面值的货币能被普遍使用,其完全排除了私人选择支付工具的自由。例如,根据英国上议院的判例,国王拥有铸币权,该权力包含了国王有权铸造硬币、将外国硬币合法化并允许其在国内流通,以及有权通过公告(proclamation)等形式确定支付媒介的度量标准,即“宣布以多少价值支付款项”^④。要求民众“严格强制使用”君主铸造的货币,本质为国家权力绝对排除了私人选择符合自身利益的支付工具的自由,而强制私人使用不足值的货币则进一步损害了私人财产权。另外,“严格强制使用”的规定在实践中较难执行,如民众可以

^①Niall Ferguson, *The Ascent of Money: A Financial History of the World*, The Penguin Press, 2008, p.27.

^②“有形制货币”是按照指定形状、图案与重量等标准制造的货币,其存在不足值的可能性;“称量货币”是按照金属等物体的实际重量或成色计价流通的货币。

^③Christopher M. Bruner, *The Changing Face of Money*, *Review of Banking and Financial Law*, 2010(1), pp.383-406.

^④Robert G. Natelson, *Paper Money and the Original Understanding of the Coinage Clause*, *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 2008(3), p.1017—1082.

以特定实物交换商品;在战争动乱年代,许多地方出现了民间自发形成的商品或实物货币,国家对此却无法禁绝^①。

(二)近代金属硬币与银行券并存时期

随着商品经济的进一步发展,市场中的货币需求大量增加,票据、银行券等货币支付工具迅速发展以满足跨时间、跨区域交易的市场需求^②。在18世纪末19世纪初,美国第一银行发行了可按需足额兑换金属硬币的银行券(banknote),美国财政部发行了国库券(treasury note),这两种支付工具在支付公共债务与特定公共产品费用时均“应被政府机构接受”,即在公法之债层面具有法偿性^③。此后,法偿性的表述开始转向具有现代意义的“可偿付”,其适用范围也逐渐明确化。同时,为了缓解特定贵金属的稀缺困境,国家开始设立法偿性的限制数额,如英国《1816年王国重铸法》规定银币是2英镑之内的债务的法偿货币^④。19世纪60年代,为了尽快筹资以结束南北战争,美国国会在《1787年宪法》实施后首次发行不可兑换为金属硬币且无利息的“美国票据”(United States note),即“绿钞”(greenback),并宣告绿钞是可偿付除进口关税与国债利息之外债务的法偿货币^⑤。

由于该时期英美等国逐渐建立民主宪政体制,赋予货币法偿性这一通过国家权力限制合同自由的方式,需要受到宪法上的检验。如在美国建国之初,制宪代表深感各地滥发的“信用票据”(bills of credit)导致民众财产权遭受极大损害^⑥,因此极力主张禁止联邦与州发行具有法偿性的纸币,但最终通过的宪法并未对联邦进行同等约束^⑦。在国会于1862年发行绿钞后,联邦最高法院起初在1869年Hepburn诉Griswold一案中否认国会有发行法偿纸币的权力,因为法偿货币未经正当的法律程序便强行让民众接受价值较低的货币,剥夺了民众的财产并违反了宪法规定的正当程序规则^⑧。但在此案之后,最高法院通过多起判例承认了国会具有发行法偿纸币的权力:在1870年Knox诉Lee和Parker诉Davis两案中,法院突破了制宪者的本意,认为国会发行法偿纸币的权力不仅包含在宪法规定的“铸币权”(调节货币价值)范围内,也包含在“主权”范围之内。此外,该权利同样可视为铸币权的“附带权力”,符合1819年M'Culloch诉State of Maryland一案确立的“符合宪法范围、最终目的合法、手段适当且基于最终目的被实施”的宪法规则^⑨。在1884年Juilliard诉Greenman一案中,法院进一步确定了发行法偿纸币属于主权权力之一,并认为国会发行法偿货币的权力属于宪法上“借债”的权力^⑩。

另外,当事人双方约定使用特定货币或其他支付工具的合同约定受到了法律认可,这表明法偿货币的“可偿付”特征受到了一定的限制。例如,部分不认可绿钞价值的美国民众在合同中创设了“黄金条款”,要求债务人必须支付指定数量的金币。在1868年Bronson诉Rodes一案中,法院认为虽然金属硬币与法偿纸币均具有法偿性,但两者在内在价值方面存在本质不同,“黄金

①[日]黑田明伸:《货币制度的世界史——解读“非对称性”》,何平译,中国人民大学出版社2007年版,第86页。

②Benjamin Geva, *The Payment Order of Antiquity and the Middle Ages: A Legal History*, Hart Publishing, 2011, p.38.

③Bank Bill of 1791; Act of June 30, 1812, ch. 111, § 4, 2 Stat. 766, 767.

④UK Great Recoinage of 1816.

⑤Thomas Wilson, *The Power “To Coin” Money: The Exercise of Monetary Powers by the Congress*, M. E. Sharpe, Inc., 1991, p.5.

⑥Michael T. Caires, *Rethinking the Second American Revolution: Legal Tender and National Banking in the Civil War Era*, *Constitutional Commentary*, 2014(3), pp.511-523.

⑦Art. 1 Sec. 8(5), Art. 1 Sec. 10(1), *The U.S. Constitution*.

⑧75 U.S. 603, *Hepburn v. Griswold*, 1869.

⑨17 U.S. 316, *M'Culloch v. State of Maryland et al.*, 1819; 79 U.S. 457, *Legal Tender Cases (Knox v. Lee & Parker v. Davis)*, 1870.

⑩4 S.Ct. 122, *The Legal Tender Cases (Juilliard v. Greenman)*, 1884.

条款”是当事人之间规避市场价值风险的合理手段,因此合法有效^①。承认“黄金条款”有效的判例规则,直至20世纪30年代国会禁止黄金流通、中止金本位制之后才被废止^②。

(三)现代不兑现纸币占主导时期

在20世纪两次世界大战期间,由于黄金无法满足各国的筹资需要,金本位制度逐渐被废弃,中央银行发行的银行券从可兑换黄金的足值货币转变为主要依赖国家信用的不足值货币;随着1971年布雷顿森林体系的终结,金本位制完全被“纸币本位制”所取代,现代国家进入了不兑现纸币占主导、不足值金属硬币并行流通的时期^③。第二次世界大战以后,英美等国纷纷在本国的宪法、央行法或铸币法中规定国家发行的不兑现纸币与金属硬币是公私债务的法偿货币,相关法律规定的表述逐渐统一化,并淡化了“严格强制使用”的色彩。随着信息技术的发展,依托于商业银行存款的各种货币支付工具应运而生。此外,还出现了与国家货币兑换、以国家货币单位计价的“电子货币”,以及可脱离国家货币而流通的比特币等新型私人支付工具。商业银行存款、电子货币与私人支付工具均为非法偿货币,但基于支付安全与效率等方面因素的考量,民众可能会在特定环境下选择使用此类支付工具。此外,反洗钱、反恐怖活动融资等法律法规的有效实施需要非现金形态货币支付工具的配合,法律需要在国家货币的普遍流通与打击违法犯罪两种目的之间保持平衡。在此情况下,以现金为适用对象的货币法偿性制度面临着市场竞争与公共利益衡量两大挑战^④。

对于现代国家而言,赋予国家货币法定偿付属性,是国家行使铸币权、调节货币价值的体现,这在合宪性方面毋庸置疑。然而,在中央银行体系下,“调节货币价值”的方式出现了多样化,央行实施货币政策、调整货币供应量以维持币值稳定的方式,比通过法律明确货币法偿性更具有灵活性与针对性。在现代保留货币的法偿性,其意义主要在于保障以国家货币为主导的多层次货币支付体系的运行。如上文所言,现代货币支付体系形成了以“国家货币”为主导,与“货币支付工具”多样化发展、其他“私人支付工具”共存的格局。其中,货币支付工具中的商业银行存款基于国家货币而被创造,而以第三方支付等其他货币支付工具又基于国家货币或商业银行货币被创造,比特币等私人支付工具也受到了商业银行货币流通的影响;另外,大多数支付工具均以国家货币进行计价,使得一个国家内的公私主体可共享同种计价单位、价值存储以及价值转移^⑤。在此情况下,为了使国家货币能够在全国范围内广泛、有效流通,需要民众产生对国家货币的普遍信任(即“国家信用”),即让民众相信国家货币有相应价值、可以被他人认可,并相信国家有能力保证货币价值维持较稳定的状态。为保证国家货币的“最优选择地位”或清偿债务的“最终性”,国家可以在允许其他货币竞争的环境中,采用市场手段提升自己的货币管理水平;也可以采用强制性的法律手段,赋予国家货币法偿性,同时禁止贵金属或其他特定支付工具的流通。法偿性作为促进国家货币流通的方式之一,可以创造出民众对国家货币的需求,如在征税时指定使用国家货币^⑥。此外,中央银行“最后贷款人”功能的实现,同样需要具有法偿性的国家货币支付体系的有效运作^⑦。

①74 U.S. 229, *Bronson v. Rodes*, 1868.

②55 S.Ct. 407, *Norman v. Baltimore & O. R. Co., United States et al. v. Bankers' Trust Co. et al.*, 1935.

③Christopher M. Bruner, *The Changing Face of Money*, *Review of Banking and Financial Law*, 2010(1), pp.383-406.

④David Fox, *Property Rights of Money*, Oxford University Press, 2008, p.29.

⑤Payment and Settlement System Committee, *The Role of Central Bank Money in Payment Systems*, August 2003, p.43.

⑥John J. Chung, *Money as Simulacrum: The Legal Nature and Reality of Money*, *Hastings Business Law Journal*, 2009(1), pp.109-167.

⑦Katharina Pistor, *The Legal Theory of Finance*, *Journal of Comparative Economics*, 2013(2), pp.315-330.

在现代支付体系下,需要发展多种货币支付工具,以维持该体系的分层特征、减少支付集中化的风险,而这与尊重私人对支付工具的选择权存在结果上的一致性^①。结合央行在维护多层次支付体系中的作用,现代国家货币的法偿性需要遵循以下制度理念:其一,维护货币支付体系的高效、安全运行,促进货币的有序流通。建立高效、安全的支付体系(如发行防伪程度高、方便使用的国家货币,优化支付清算系统等),是央行的核心目标之一;在考虑货币法偿效力等问题时,需要考虑到对支付安全与效率是否会带来不利影响,要尽量采取能够兼顾支付安全与效率的法偿性制度。其二,充分尊重私人在民商事交易中约定支付工具的合同自由。对于交易双方就使用某种支付方式达成一致,且选择该种支付工具不损害公共利益的,法律应当尊重当事人的选择自由。法律可以定义货币并“强制”其流通,但是市场将在一定程度上决定其接受程度,并能激励私人创造出替代性的支付工具。对私人支付方式选择权的尊重,在客观上也起到了监督国家货币发行者提升货币调控能力的作用。

三、现代货币“偿付”效力的具体阐释

如上所述,法偿性的现代意义在于维护以国家货币为主导的多层次货币支付体系,在维护支付体系高效、安全运行并尊重平等主体的支付工具选择权的指引下,下文将从法偿性的适用对象、法偿性的直接效力、法偿性的间接效力三方面对货币法偿性中的“偿付”效力进行阐释。

(一)法偿性的适用对象:国家或政府间国际组织发行的任何形态的货币

基于稳定货币价值、防止货币机会主义行为等因素的考量,法偿性的适用对象应当是国家或政府间国际组织发行的任何形态的货币。首先,法偿性的适用对象应当是国家或政府间国际组织(如欧洲中央银行)发行的货币,而非地方政府或私人发行的货币支付工具与私人支付工具。理论上任何一种支付工具均可被法律赋予法偿性,使其在流通中能够被强制接受。然而,如同时赋予国家货币和非国家货币法偿性,或者仅赋予非国家货币法偿性,那么分层性的货币支付体系便不复存在,金融市场中将缺乏最后贷款人以提供最高层次的信用。这在诸多批评哈耶克“货币非国家化”的观点中已有体现,即废除国家发行法偿货币的特权、允许私人货币竞争发行并不现实。此外,在央行获得相对独立性地位的前提下,国家管理货币流通以维护货币价值稳定的能力更强、货币发行的私益性较弱,且现代民主政治体制确保了货币发行能较充分地受到社会监督。而地方政府与私人在发行货币方面存在较强的私益性与私密性特征,使得货币供给可能无法与市场的货币需求有效匹配,由此造成货币价值剧烈波动^②;如果认可非国家发行的支付工具具有法偿性,可能会进一步激发私人创造和使用价值较为稳定的替代性支付工具,进而降低民商事交易的效率^③。

其次,适用法偿性的国家货币应当不限形态,不仅包括现金货币,还应当包括数字化的货币。目前,绝大多数国家领域内仅流通实体形态的现金货币,私人无须在央行开设账户便可使用。此外,央行为特定商业银行等金融机构开立账户、提供其发行的数字化货币即“央行存款”,当开立央行账户的金融机构在拆借资金或者申请央行贷款后,融得资金的金融机构可通过存贷款等业务将数字化货币转化为商业银行货币。另外,法偿性也将适用于无须在央行开立

^①Payment and Settlement System Committee, The Role of Central Bank Money in Payment Systems, August 2003, p.43.

^②例如比特币等不受单一主体管理或控制的区块链加密货币(crypto-currency)容易受到市场操纵,导致其市场价格大幅波动。

^③虽然一些国家在特定历史时期,将非由国家发行的金属货币或实物货币认定为法偿货币,但这些货币要么是根据国家的特定形制制造而成,要么属于称量货币(自身的价值与面值相当),是否赋予法偿性对于该货币的流通影响不大。此外,一些国家认可外国发行的货币作为法偿货币,这些国家往往缺少本国发行的足够信用支撑的货币,也没有分层次的货币支付体系。

账户、面向私人使用的数字化货币。国际清算银行(BIS)在20世纪末便开始讨论央行发行面向个人的数字化货币的可能性^①。近年来,部分国家开始采用区块链等技术发行无须在央行开立账户便可使用的电子货币,如委内瑞拉政府发行的“石油币”,以及乌拉圭等国央行发行的央行数字货币^②。央行发行非现金化、实体化的数字货币,可提升国家货币的实用需求,减少现金形态的国家货币在特定场景下使用的不便,因此有助于国家货币法偿性的实现。

最后,货币的法偿性仅体现于货币的交换媒介(medium of exchange)职能,其不同时适用于计价单位(unit of account)职能。以往对货币法偿性的讨论侧重于货币的交换媒介职能,认为货币具有法偿性意味着货币是交换商品的优先媒介,而忽视了计价单位这一“衡量价值的共同标准”(common denominator of value)的存在^③。在日常交易中,当事人之间可能约定使用基于国家货币创造的货币支付工具作为交换媒介,并同时使用国家货币或私人支付工具的记账单位;在跨境交易中,当事人也可能约定用国家货币计价,但同时用外国货币的实际支付履行合同债务。这说明在国家货币主导的货币支付体系中,国家货币作为交换媒介的法偿性与计价单位的法偿性可能会出现分离。因此,货币的法偿性不应扩展至计价单位职能,否则在当事人约定使用货币支付工具或外国货币的情况下,国家货币仍具有偿付的优先地位,货币债务的债权人便有权拒绝非国家货币的偿付。

(二)法偿性的直接效力:“债务”受偿时的强制接受

按照是否存在依据单方主体的意思即可产生的“债务”,“公私债务”可分为公法之债与私法之债,前者包括税收与行政事业性收费等依据国家单方意思产生的债以及国债等国家与私人约定产生的债,后者为因合同约定产生或因侵权、不当得利等法定情形产生的货币支付之债^④。

1. 公法之债的强制接受效力。公法之债是由国家(公权力机构)依法单方面施加或国家与私人约定产生的债,其在美国法下被称为“可接受”的货币之债,包括私人对政府的支付、政府对私人的支付以及私人对国有企业或协会支付^⑤。公法之债和国家货币都由国家创造,对于公法之债而言,国家货币法偿性的强制性色彩更为突出。一方面,国家货币对公法之债具有严格的法定偿付效力,除必要的公共利益情形之外,代表国家的政府与私人不得通过双方或单方协议排除国家货币的使用。“税收驱动货币”理论认为,现代经济建立在处于债务金字塔顶端的国家货币基础之上,国家货币是用于支付税款并处于债务金字塔顶部、用于该体系最终清算的货币,国家征税旨在创造人们对国家货币的需求,从而使国家可从私人主体购买商品或服务^⑥。以税收为代表的公法之债具有社会普遍性与标准性,通过赋予国家货币法定偿付能力,在公法之债中广泛使用国家货币,可使民众建立对国家货币“有价值”的认知,并创造对国家货币的大量需求。

另外,基于公共利益的需要,如严格实施货币的法偿性制度将有损公共利益目的实现,甚至有损国家货币的正常流通,那么便需要对国家货币的偿付效力进行一定的限制。具体而言,为了反腐倡廉、维护社会治安等公共利益需要,法律可规定特定公共之债的履行不得支付现金形式的国家货币。例如,德国法律要求对公共有限公司的资本出资、公务员的薪酬或退休金的

① Bank for International Settlements, *Implications for Central Banks of the Development of Electronic Money*, 1996, p.11.

② 柯达:《论我国法定数字货币的法律属性》,载《科技与法律》2019年第4期。

③ Phanor J. Eder, *Legal Theories of Money*, *Cornell Law Review*, 1934(2), p.52-76.

④ 汪厚冬:《公法之债论——一种体系化的研究思路》,苏州大学2016年博士学位论文。

⑤ Arthur Kemp, *The Legal Qualities of Money*, Pageant Press, 1956, p.161.

⑥ 李黎力、贾根良:《货币国定论:后凯恩斯主义货币理论的新发展》,载《社会科学战线》2012年第8期。

支付等必须使用非现金支付方式^①。此外,在美国2009年Picano诉Emerson一案中,原告认为其居住地颁布的强制使用支票或汇款单支付财产税的规定侵犯了使用国家货币的宪法权利,因而请求宣告该规定无效;但法院认为美国法下的货币法偿性制度并没有要求地方政府必须接受现金支付,当地政府出于防止再次出现收税员挪用现金税款的情形,而对缴税支付方式进行限制是符合宪法的^②。

2. 私法之债的强制接受效力。对于私法之债而言,国家货币的法偿性体现于货币支付合同即“金钱之债”的履行过程中,国家货币对货币债务的履行具有法定偿付能力。“偿付”(tender)一词起源于10世纪货币经济初兴的欧洲,商人、地主等群体认为接受货币支付而非商品、劳动更加有利可图,因此大量出现了非一次性完成的延期货币交易行为,由此在法律上产生了“偿付”的概念:如果债权人拒绝债务人提出的特定货币偿付,债务人可将其“存入”(deposit)法院,将偿付是否合法的问题交由法院处理^③。需要注意的是,“偿付”(tender)与“支付”(payment)不同,偿付是债务人提出用一定数量的货币履行货币支付义务的法律行为,是一种按合同约定的时间与地点交付货币的请求;而支付是债务人提出偿付的请求后得到债权人同意、债务人给付货币使合同履行完毕的多个法律行为的组合^④。

一方面,在双方当事人未约定具体支付方式时,债务人使用国家货币进行的足额偿付,应当认定为合同的适当履行。如果债权人收到债务人提出的足额国家货币的偿付,却以支付方式不符合其单方要求为由拒绝接受,便构成债权人无正当理由的迟延受领,因此债权人无权要求债权人偿付之日后的利息,而债务人可以向法院、公证机构等法定机构申请提存已偿付的债务金额。部分国家还规定,如果事先未指定其他支付方式而拒绝接受法偿货币以偿还现有债务,会对诉讼时效与诉讼程序产生影响,例如债权人可能无法以其他方式对债务提起诉讼,诉讼时效自债务人的偿付之日起重新起算^⑤;在需要偿付的款项被提交法庭的情况下,作为债务人的被告可以获得已履行偿付义务的抗辩^⑥。

另一方面,如果双方当事人已约定支付方式,债务人使用合同约定的支付工具进行了足额偿付就认定为合同的适当履行。此外,商业实践中当事人经常会约定“以现金支付”,但当事人理解的“现金”实际上不完全等同于现金形态的国家货币,而是包含现金、银行存款等在内的货币支付工具,因此还需要依据交易习惯、合同标的等内容判断当事人的真实意思表示^⑦。值得注意的是,双方对支付工具的自由约定,不同于提供商品或服务的经营者有权在尚未出售商品或提供服务(即订立合同前)时,可任意单方面拒绝消费者使用国家货币,实践中的多数争议往往出现于后者情形中。目前,多国法律已形成交易习惯、“合理或公正”以及“必要程序”三种允许经营者单方面拒绝国家货币的认定规则:其一,按照商品或服务的交易习惯或行业惯例,如经营者仅在特定场合(如电子商务平台)出售商品或提供服务,而该场合无法使用国家货币或使用国家货币将带来较大成本的,那么经营者便可以事先声明拒绝接受国家货币。此外,经

①Payment and Settlement System Committee, *The Role of Central Bank Money in Payment Systems*, August 2003, p.43.

②353 Fed.Appx. 73, *Donald Picano v. Borough of Emerson*, 2009.

③Sophonisba Preston Breckinridge, *Legal Tender: A Study in English and American Monetary History*, Chicago Press, 1903, p.22.

④Simon Glesson, *The Legal Concept of Money*, Oxford University Press, 2019, p.133.

⑤Simon Glesson, *The Legal Concept of Money*, Oxford University Press, 2019, p.134.

⑥Part 37.2, UK Civil Procedure Rules.

⑦在英国Brimnes案中,法官判定现代商业合同中的“现金支付”应解释为意味着任何商业上认可的转移资金(fund)的方法,而不同于用现金形态的货币。*The Brimnes* [1973] 1 W.L.R. 386, 400.

营者可根据行业惯例拒绝提供国家货币,如银行不必向支票持有人支付现金,只有储户可以要求银行提供现金^①。其二,如果由于地理环境等因素导致现金管理的成本较高或私人获得现金较为困难,或者某一地区假币泛滥或关于现金的社会治安问题较为严重,那么当地的经营员便可以基于“合理”或“必要”的理由单方拒绝接受该类国家货币。在美国1988年Nemser诉NYCTA一案中,原告认为被告限制接受1美元纸币的地点违反了法律,而法院创造了“合理性”标准,认为被告拥有建立合理规则限制公交费用支付方式的权利^②。此外,在Genesee诉Rochester City、Capital Grain & Feed Co.诉FRBA等案件中,法院同样认为,在合理情形下仅允许使用“法偿货币的替代形式”如银行转账,同样不违反法偿性的规定^③。其三,经营者可以单方拒绝接受国家货币,前提是要实施必要的程序,让消费者提前充分知晓该经营者不接受国家货币,以减少消费者的支付成本。如根据新加坡《2002年货币法》及监管机构的规定,如果卖方不希望接受指定或全部面额的现金,或不希望受到法律规定的接受现金数量的限制,可通过书面方式通知客户,但需要遵守以下规则:(1)书面通知使用官方语言;(2)书面通知中的文字应清晰易读,最好是印刷形式;(3)书面通知须明确说明不接受或限制接受支付的币种及具体数量;(4)应当在交易之前将书面通知提供给客户,具体方式包括分发书面通知或在卖方的场所展示书面通知^④。此外,在美国2006年Martinez诉Mattern一案中,法院认为被告所代表的供水公司就拒绝现金支付已经履行了“实质性正当程序”(现金抢劫案频发后出台限制现金政策是合理的)与“程序性正当程序”(已经提前对所有用户发出拒绝现金的通知),因此不违反法偿性的规定^⑤。

3. 强制接受效力的法定数额限制。一方面,基于货币材质重量的局限,根据硬币的面值、硬币的具体材质等标准,对用于面额较小的硬币在偿付债务数额、偿付硬币数量等方面进行限制;但此类法偿性限制同样可以在私法之债中由双方当事人的协议进行排除。由于硬币主要用于小额支付领域,自身重量较大、不方便携带,因此货币接受者如一次性接收过多硬币,会带来较大的货币管理成本,如结清硬币数量、提供存放硬币的场所以及保障硬币的安全等。目前,英国、澳大利亚、加拿大以及欧元区成员国等发达经济体均对硬币的法偿性进行了限制;其中,大多数对硬币的法偿性进行限制的国家,主要是依据硬币的面值对其可偿付债务的最高数额进行限制,如澳大利亚规定1分或2分硬币的可偿付数额不超过20分,大于50分且小于10澳元的硬币的可偿付数额不超过硬币面值的10倍^⑥。此外,欧盟规定任何一方均无义务一次性接受超过50枚硬币;英国区分了金币与多种铜币的法偿性数额限制,规定金币的可偿付数额不受限制,同时根据面值对其他材质的硬币设定不同法偿限额^⑦。另一方面,基于公共利益的需要,在一些情况下,不仅国家货币对私法之债的法偿性被削弱乃至排除,私人之间关于使用其他支付工具的约定效力同样被排除。如为了反洗钱、反恐怖融资,对于法定以上数额的交易,当事人之间必须通过银行转账方式进行货币支付。又如一些国家为了获取更多存款以集中本国力量发展经济,不允许民众持有过多的现金形态国家货币,这也就意味着大额的货币支付只能通

① Arthur Kemp, *The Legal Qualities of Money*, Pageant Press, 1956. p.145.

② 140 Misc.2d 369, 530 N.Y.S.2d 493, Earl H. Nemser et al. v. New York City Transit Authority, 1988.

③ 558 F.Supp.2d 432, Genesee Scrap & Tin Baling Co., Inc. v. City Of Rochester, 2008; 3 F.2d 614, Capital Grain & Feed Co. v. Federal Reserve Bank of Atlanta, 1925.

④ Art. 13(4), Currency Act of 2002, Singapore; MAS, What is Legal Tender?, <https://www.mas.gov.sg/currency/What-is-Legal-Tender>, 2020-9-21.

⑤ 2006 WL 1295571, Martinez v. Mattern, 2006.

⑥ Art. 16, Australia Currency Act 1965.

⑦ Art. 2, UK Coinage Act 1971.

过银行转账等方式进行。

(三) 法偿性的间接效力表现

1. 按面值足额偿付债务。国家货币对公私债务具有法定偿付能力,意味着货币接受者必须按照法定或约定的支付金额接受相同面值的国家货币,而不考虑债务人所偿付国家货币的材质、内在价值或其他因素。“按面值足额偿付”的规则起源于英国Gilbert诉Brett一案,在该案中,原告在被告处购买了商品,双方约定被告将在指定日期“偿还英镑或英格兰的合法货币”,之后被告使用英国女王已经发行的一种不足值硬币进行偿付,但原告拒绝接受。英国上议院判定代表英国主权的女王有权确立货币的内在纯度,并根据计价单位赋予其法定价值。因此,女王有权在不征求臣民意见的情况下使货币贬值,而货币贬值对债务的履行不会产生影响^①。

足额接受国家货币,意味着商事交易中的经营者不得针对某一种形态的国家货币单方面设置不合理的附加费用。例如,一些经营者认为管理现金的成本较高,在没有事先宣示不接受现金的情况下,要求消费者如使用现金购买商品或服务,应当同时支付“现金附加费”(cash surcharge)。现金附加费阻碍了消费者使用国家货币,同时其已经突破了上文提到的交易习惯、“合理或公正”以及必要程序三种规则涵盖的情形,此外还构成了对消费者的单方面歧视^②。足额接受国家货币,意味经营者未经法律允许,不得单方面采用“四舍五入”的取整方式强迫消费者支付取整后的国家货币,或者用指定商品替代小数额货币的支付。另外,一些国家虽然有最低面值(即1分钱)的货币,但为了便于经营者管理货币的需求,允许经营者采用四舍五入的取整方式将债务的金额取整至邻近的便于支付的金额。如法国和荷兰的法律规定了四舍五入规则,允许经营者将商店中支付的款项四舍五入到最接近的5分钱^③。

2. 私人支付工具的流通限制。国家货币的法偿性体现了国家的货币主权,是国家权威的象征,因此为了保障国家货币的流通与法偿性的有效实现,需要对与国家货币高度相似的私人支付工具的“可流通性”进行一定程度的限制。首先,禁止与国家货币的形制相似的支付工具流通。法律除了绝对禁止与国家货币的形制相一致的假币流通之外,还需禁止与国家货币的面额或图案具有高度相似性、会导致普通民众混淆的私人支付工具的流通。一些国家还对私人发行硬币进行严格禁止,如英国规定除非由铸币局授权,否则不得制造或发行任何价值的任何金、银、黄铜或青铜或任何金属或混合金属的硬币或代币作为货币,或声称其持有人有权要求其上标明的任何价值^④。

其次,限制与国家货币的功能相似的私人支付工具。功能相似包括拥有与国家货币相似的计价单位、具有与法偿性相似的强制使用特征等,法律可从支付工具的面值、不兑现功能以及流通范围等方面进行限制。如美国法律规定以低于1美元的金额制作、发行或支付任何票据、支票、代币或其他债务,旨在作为货币流通或被接收或用于代替美国合法货币的任何人,应承担相应的刑事责任^⑤。澳大利亚1959年的《储备银行法》规定,任何人均不得发行可“按需支付”给

^①David Fox.The Case of Mixt Monies(1604), Money in the Western Legal Tradition: Middle Ages to Bretton Woods, (David Fox & Wolfgang Ernst ed.), Oxford University Press, 2016, pp.224-243.

^②ELTEG, Report of the Euro Legal Tender Expert Group on the Definition, Scope and Effects of Legal Tender of Euro Banknotes and Coins, 2010, 2.1.3..

^③ELTEG, Report of the Euro Legal Tender Expert Group on the Definition, Scope and Effects of Legal Tender of Euro Banknotes and Coins, 2010, 2.3.2.

^④Section 9, UK Coinage Act 1971.

^⑤18 U.S.C. §336(1994).

持有人并用于流通的票据或纸币^①。

最后,应当允许与国家货币不具有形制与功能相似特征的私人支付工具的流通使用。这不仅是因为私人支付工具无法禁绝,而且是因为私人拥有更强的通过提升支付效率、安全以获取收益的创新动机,允许相关私人支付工具的流通使用可以间接促进国家货币的效率与安全特征。目前,大多数国家均未在法律中明文禁止私人支付工具的流通。欧盟委员会认为,合约方可以自由使用私人发行的货币,例如本地交易所交易系统(LETS)或虚拟货币方案(例如比特币)^②。这种私人支付工具在法律上应当被视为货币看待还是普通商品看待,从而适用于不同的法律关系,需要根据其在社会上的普遍接受程度等因素进行综合考量^③。

四、我国人民币法偿性的制度反思

结合上文所述,我国人民币法偿性的规定兼具古代货币流通的“严格强制使用”与现代货币的“可偿付”色彩,已不完全契合当前的国内外经济形势,因此需要在现代国家货币法偿性的制度理念与具体偿付效力的基础上,结合我国的特殊国情与本土经验,对我国人民币法偿性制度进行阐释与反思。

(一)人民币法偿性的现行规定与制度取向

自民国“法币”诞生、法律要求“所有完粮纳税及一切公私款项之收付,概以法币为限”以来,法偿性与我国现代国家货币的发展始终相伴而行^④。1948年11月,中央人民政府发布《为成立中国人民银行发行统一货币的训令》,之后中国人民银行(以下简称“央行”)成立并开始发行人民币,规定人民币“为解放区统一流通之合法货币”“所有完粮纳税以及一切公私款项收付,物价计算,账务、债务、票据、契约等均须以人民币为计算及清算本位”^⑤。1988年,央行颁布《中国人民银行货币发行管理制度(试行)》,其中第三条规定“其中规定央行是我国唯一的货币发行机关、人民币是我国唯一合法货币,严禁任何其他部门发行任何货币、变相货币”。1995年《央行法》从法律层面确认了人民币的法定货币地位与法偿属性,规定以人民币“支付境内一切公私债务”,“任何单位和个人不得拒收”;同时,规定了“元”作为主币单位,“角、分”作为辅币单位,并禁止“任何单位和个人印制、发售代币票券,以代替人民币在市场上流通”。根据全国人大常委会法工委的说明,包括行政经费、国债、国家赔偿费用等公共费用支出必须使用人民币,而各类合同债务的履行、劳动报酬及其他原因形成的债权债务必须将人民币作为支付工具进行计价结算;另外,人民币具有无限支付效力,即“每次支付的数量不受限制,任何单位和个人不得以任何理由拒绝接受人民币”^⑥。

1. 现行货币法规定与央行的立场。2004年施行并沿用至今的《央行法》以及2000年施行的《条例》未对1995年该法关于人民币(纸币与硬币)法偿性的规定进行实质性内容变动,此外尚无任何法律、法规或规章对人民币法偿性的含义与效力作出进一步规定。依据《央行法》《条例》的条文表述以及立法者的说明,我国人民币的法偿性制度具有以下特征:其一,人民币可

① Art. 44, Reserve Bank Act 1959 of Australia.

② European Commission, The Euro as Legal Tender, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/euro/use-euro/euro-legal-tender_en, 2020-9-21.

③ [英]查理斯·普罗克特:《曼恩论货币法律问题》,郭华春译,法律出版社2015年版,第33页。

④ 中国人民银行总行参事室:《中华民国货币史资料(第二辑):1924-1949》,上海人民出版社1986年版,第181页。

⑤ 王胜明:《中华人民共和国中国人民银行法释义》,法律出版社2004年版,第32页。

⑥ 王胜明:《中华人民共和国中国人民银行法释义》,法律出版社2004年版,第33页。

“支付境内一切公私债务”的条文表述本质上是现代国家货币“可偿付”效力的体现,但由于该条文的表述较为抽象,因此不论是公法之债还是私法之债,不论人民币的材质、面值与债务金额如何,人民币均具有完全意义上的法偿性。其二,“任何单位和个人不得拒收”人民币的条文表述类似于古代金属硬币占主导时期的“严格强制使用”属性,结合该条文的表述和立法者的说明,任何私人均无法通过单方宣示或双方的约定排除人民币的使用。其三,禁止印售代币票券的规定,使得私人发行的绝大多数私人支付工具处于非法状态。因此,我国人民币法偿性的规定“强制性”有余而“偿付性”不足,并对“私人货币”采取了严格禁止的态度。

然而,这种严格意义上的法偿性与目前央行的执法立场产生了一定的差异。一方面,在解决拒收现金税款问题方面,央行的执法立场与《央行法》相同,如在2007年发布的《关于进一步做好国库经收工作的通知》与2011年发布的《“十二五”时期国库业务发展规划通知》中,央行明确表示要解决“拒收现金税款”的问题,即明确人民币对于税收债务具有法偿性。但另一方面,在整治拒收现金行为方面,央行的执法行动在遵循《央行法》“严格强制使用”理念的同时,还创造了法律未规定的“有条件例外”情形。2018年7月,央行发布《关于整治拒收现金支付行为的公告》,主要确立了使用现金的三条原则:第一,不得单方面拒收现金,依法应当使用非现金支付工具的情形除外;第二,鼓励采用安全合法的非现金支付工具;第三,经依法协商一致,通过互联网等信息网络方式、无人销售方式提供商品或者服务、履行法定职责,且不具备收取现金条件的,可以使用非现金支付工具。2019年以来,央行已对多家拒收现金的公司实施行政处罚,但处罚的法律依据均为《央行法》的金融检查监督权与处罚权,并未直接援引与人民币法偿性有关的规定^①。此外,央行在2020年初发布《关于疫情防控期间现金使用有关问题的说明》中,明确疫情防控期间“可优先采用安全合法的非现金支付工具”,但同时又指出“请各商家尊重消费者多元化支付方式选择,做好服务与沟通,避免出现拒收现金情形”,表明了央行在拒收现金问题上的矛盾心态。

2. 其他法律法规的例外情形与不同国家机关的政策选择。虽然《央行法》规定了带有严格强制性色彩的人民币法偿性,但部分法律法规基于公共利益的考量同时对人民币现金的流通进行限制,实际上限缩了人民币法偿性的适用范围。其一,在现金管理方面,1988年施行的《现金管理暂行条例》要求在金融机构开立账户的行政机关等单位与其他单位进行经济往来时,除了法定情形外,应当通过开户银行进行转账结算。该条例允许使用现金的结算起点较低(1000元),这导致开户单位的大多数经济往来均须经过银行转账,因此只有在很少的情况下才会使用到现金。其二,在反腐倡廉方面,全国人大与国务院自本世纪初以来在多个规范性文件中指出,要通过减少现金使用以规范行政公务支出。如2002年全国人大常委会在《关于批准2001年中央决算的决议》中,明确表示要“尽快研究制定最大限度地控制现金支付的办法和措施,对机关事业单位职工个人支付,逐步实行不用现金和实物的办法,堵塞支出管理漏洞”;在2007年、2008年全国人大审议中央地预算决议时,便专门提出了用“公务卡”支付的方式提高财政财务透明度^②。

此外,随着非现金支付行业的快速发展,非现金支付极大地提升了交通、旅游、零售等特定行业的交易效率,而出于进一步发展前述行业的需要,行业主管部门会更加倾向于鼓励相关行

^①银管罚〔2019〕12号至16号。

^②《第十一届全国人民代表大会第一次会议关于2007年中央和地方预算执行情况与2008年中央和地方预算的决议》(2008年3月18日第十一届全国人民代表大会第一次会议通过)、《第十一届全国人民代表大会第三次会议关于2009年中央和地方预算执行情况与2010年中央和地方预算的决议》(2010年3月14日第十一届全国人民代表大会第三次会议通过)。

业使用非现金支付工具。如国务院办公厅于2014年颁布的《关于金融服务“三农”发展的若干意见》提出要“改善农村支付服务环境,推广非现金支付工具和支付清算系统”;在2016年颁布的《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》中,提出“推广使用符合金融标准的非现金支付方式”,而2017年《关于进一步推进物流降本增效促进实体经济发展的意见》甚至明确提出“对使用电子不停车收费系统(ETC)非现金支付卡并符合相关要求的货运车辆给予适当通行费优惠”。在文化旅游方面,2019年颁布的《关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见》要求“到2022年,实现全国文化和旅游消费场所除现金支付外,都能支持银行卡或移动支付”。虽然部分行业主管部门同时要求从业者不得接受现金,但这些主管部门对非现金支付方式存在偏好,在一定程度上与《央行法》以及央行的执法立场发生了冲突^①。

(二)人民币法偿性制度的完善路径

1. 继续维持人民币的法偿性。在国外,随着非现金支付工具的发展,国家货币的法偿性屡屡遭到质疑。瑞典在多年前便开始探讨是否废除国家货币的法偿性、建立非现金支付工具主导的“无现金社会”^②。如上文所言,现代国家货币保持法偿性的意义在于维护以国家货币占主导地位的货币支付体系,我国同样需要维护以人民币为顶层信用的货币支付体系,因此人民币的法偿性不可或缺。此外,我国中央集权的政治传统与缺乏多样化“私人货币”的发行实践,也使得人民币的法偿性成为必需。在中央集权政治体制的背景下,我国早在两千多年前的秦朝便开始由官方统一铸造货币和确定统一的货币形制,并在全国范围内统一流通,官方将国家铸造和度量的货币视为国家权威的重要表征,民众形成了对该种表征的长期依赖。而由于古代商品经济受到较大抑制,民间发行与管理货币的能力较弱,货币形式较为单一、流通范围也相对有限。在此情况下,虽然在经济不稳定时期经常在民间出现货币替代品,但国家铸造发行的货币始终是流通中的主导支付工具。因此,在经济活力受到抑制与政治体制强调统一的情况下,与西方货币发展“自下而上”的历史进路不同,我国自古以来展现了“自上而下”的支付工具发展进路,由此导致对私人支付工具的容忍程度较小。而当今在信用机制不完备、金融消费者风险意识较为薄弱的环境下,若取消人民币的法偿性,让民众自由选择支付工具,会极大地扰乱正常的货币支付秩序,同时阻碍交易效率的提升。

2. 对部分币种施加法偿数额的限制。我国过分强调人民币法偿性的统一,给日常的民商事交易带来了不便,因此需要对部分小额硬币施加法偿数额的限制。普通民众使用“一麻袋”硬币在商店购买商品的事件已频繁出现,给经营者的正常经营与资金管理带来了不利影响。而在一些执行案件中,失信被执行人为了为难法院和申请执行人,故意用巨量硬币交纳执行款;在此情况下,法院无法依据《央行法》对该被执行人实施处罚,只能对其进行道德劝说。据此,我国法律可借鉴欧盟、加拿大等国的规定,对小额硬币施加法偿数额的限制。其一,按照硬币的面值设定其可偿付债务的最高数额,如1分面额的人民币,最高可偿付5角的债务;其二,按照硬币的数量设定可偿付债务的最高数额,如0.1元面额的硬币最高可偿付50个0.1元硬币金额即5元的债务。

3. 增加允许排除偿付效力的例外规定。现行《央行法》《条例》对人民币法偿性的规定,无法回应金融科技发展背景下民众对非现金支付工具的使用需求,甚至可能会阻碍人民币国际化的推行。以支付宝、财付通为代表的第三方支付是我国银行业与银行法发展的“本土经验”之

^①《国家发展改革委、文化和旅游部、中国人民银行关于加强规范引导提升旅游支付便利化水平的通知》(发改社会〔2018〕1284号)。

^②Niklas Arvidsson, *Building a Cashless Society: The Swedish Route to the Future of Cash Payments*, Springer, 2018, pp.27-28.

一,央行在第三方支付行业发展早期的宽容态度与国内零售行业格局造就了我国在第三方支付领域的领先地位^①。如在法偿性层面对第三方支付限制过多,便会阻碍其优势的发挥,无法与现金管理等其他法律法规相协调,更无法为央行的执法立场提供充分的合法性基础。此外,我国自2009年以来开启了人民币国际化进程,力求让境外更多主体使用人民币作为计价单位、交换媒介与价值贮藏手段,使人民币真正成为世界性的货币。而主要发达经济体的货币法中均规定了具有现代“可偿付”特征的法偿性制度,为了人民币在国际流通中更具有灵活性与竞争优势,人民币法偿性的“严格强制使用”色彩应当弱化。在此情况下,现有的法偿性制度安排应增加允许排除偿付效力的例外规定,放宽对货币支付工具与私人支付工具使用的限制。

在《央行法》关于人民币法偿性的条文中增加“法律、行政法规另有规定以及双方当事人另有约定的除外”这一例外规定。由于目前已经出现了现金管理、公务开支非现金化等法偿性的例外情况,增加这一条文可以为相关强制使用非现金支付的法律法规提供合法性基础。而将设定例外规定的规范等级限定于“法律、行政法规”,则有助于平衡央行与其他行业主管部门的政策利益。另外,除了在双方当事人约定排除法偿性的适用外,《条例》在关于人民币法偿性的条文中可详细列举单方排除的情形,具体包括三种:第一,“依交易习惯无法使用人民币”,例如网络电视购物等电子商务行业。第二,“根据公共利益的需要不使用人民币”,例如现金管理、特定情况下的征税。第三,“有正当合理的理由不使用人民币,且已充分告知他人”,即货币接受者受所在地域或其他条件的限制,无法使用人民币,或货币接受者能够证明拒绝接受人民币不会损害私人的支付工具选择权。在此情况下,货币接受者必须提前以合理的方式,让货币支付者知晓人民币不被接受。

4. 将禁止的代币票券范围与法偿性结合。现行《央行法》《条例》中的禁止发售代币票券规定过于笼统,可能会阻碍私人支付工具的创新,因此应在《央行法》《条例》中结合人民币法偿性的适用范围明确其含义。《央行法》《条例》仅规定了禁止任何单位与个人印发可替代人民币流通的代币票券,但未说明代币票券的具体范围。这虽然给央行留下了较为灵活的执法空间,但可能同时会过分阻碍私人支付工具的创新。2017年,央行等部委发布《关于防范代币发行融资风险的公告》,明确“代币发行融资”(ICO)本质上是一种未经批准非法公开融资的行为,涉嫌非法发售代币票券等违法犯罪行为。这在防范化解系统性金融风险的背景下具有合理性,但对比特币等私人数字货币公开交易的严厉禁止,阻碍了国内在区块链与数字资产领域的创新。

另外,2006年央行办公厅在内部下发的《关于代币购物券(卡)有关问题的意见》中界定了“代币购物券(卡)”的要件:(1)金额要件,即以人民币标明一定的金额;(2)法偿要件,即强制第三方接受,用以替代人民币支付一定范围内一切公共的和私人的债务;(3)匿名要件,即不记名、不挂失^②。但从该文件可以看出,目前代币票券的含义已经覆盖了法偿要件,但设定“以人民币表明一定的金额”为要件之一过分缩小了代币票券规定的适用范围。此外,由于该文件效力范围较低,司法实践中对代币票券的认定仍然存在较不统一的现象。因此,可在《央行法》或《人民币管理条例》明确代币票券的含义,仅将用人民币或其他计价单位标明金额、强制第三方接受、不记名且不挂失的支付工具认定为代币票券^③。

^①吴志攀:《中国银行业和银行法发展40年的本土经验》,载洪艳蓉主编:《金融法苑》(第一百辑),中国金融出版社2019年版,第17页。

^②该规范性文件尚未对外正式公开,但其内容在部分法院的民事判决书中得到了确认,如2016年吴晨诉中国人民银行嘉兴市中心支行等复议纠纷案(〔2015〕嘉南行初字第38号)。

^③柯达:《我国代币票券法律制度的发展与完善——基于加密资产监管的视角》,载洪艳蓉:《金融法苑》(第一百辑),中国金融出版社2019年版,第123页。

五、我国法定数字货币的法偿性认定

(一) 法定数字货币的发行模式与基本属性

2019年11月,我国央行宣布法定数字货币已在坚持双层投放、M0替代、可控匿名的前提下,基本完成顶层设计、标准制定、功能研发、联调测试等工作,目前已与国有四大银行等机构合作,在苏州、雄安等地进行内部测试^①。在发行模式方面,我国法定数字货币采用“中央银行-商业银行”双层投放机制,即商业银行等中间投放机构向央行申请兑换法定数字货币,然后通过银行业务将法定数字货币投放至社会公众。此外,结合目前的内部测试情况判断,法定数字货币存储于中间投放机构提供的“钱包”中,用户在通过绑定的银行账户兑换法定数字货币之后,便可直接在交易中使用。

在货币属性方面,央行及数字货币研究所相关负责人表示,法定数字货币将替代一部分现金(M0),而非替代狭义货币(M1)或者广义货币(M2),任何单位和个人在具备接收条件的情况下不得拒收。但是,用户持有与交易法定数字货币的金额将会受到限制。为了引导法定数字货币应用于小额零售业务场景,且避免出现“存款溢出”现象,法律可对用户的法定数字货币存储媒介设置每日及每年的累计交易限额,同时也可对法定数字货币的兑换实现分级收费,对于小额、低频的兑换可不收费,对于大额、高频兑换收取较高费用以增加兑换成本^②。

(二) 法定数字货币的发行机制与基本属性对法偿性的影响

法定数字货币的双层发行机制与现金相似的特征对其法偿性带来了特殊影响。首先,虽然法定数字货币需通过商业银行等“中间投放机构”才可流入市场,但其仅体现为央行的负债(国家信用),并不反映在商业银行的资产负债表中,相关发行与结算基础设施也由央行提供,因此央行发行法定数字货币同样体现了国家货币发行权的运行,在“法定性”层面实现了与国家货币法偿性的契合。其次,央行发行非现金化、非实体化的数字货币,有助于民众通过电子支付方式使用国家货币,减少了现金形态国家货币在电子商务等环境下使用的不便,同时还降低了现金管理的成本,因此其可提升国家货币的实用需求,有助于国家货币法偿性的实现与多层次货币支付体系的运行。最后,央行等机构基于实施货币政策(如实施负利率、避免存款溢出效应)或特定产业政策的考量,可能需要通过法定数字货币的“特定化”将其限定于特定用途或行业中流通。此外,客户需要通过一定的终端设备才能存储与使用法定数字货币,因此法定数字货币并不具备无限法偿属性,而是有限的法偿属性。

(三) 法定数字货币的具体法偿性认定

结合前文所述,未来在修订《央行法》等相关法律法规时,应当确立法定数字货币的有限法偿属性。基于多种政策性因素考量,根据所涉行业、使用用途、客户群体等方面的差异,法律应当对相关交易的法定数字货币支付数额进行限制,引导用户仅在小额零售领域使用法定数字货币;在特定公共领域,法律可要求在特定领域用户只能使用法定数字货币,如扶贫公益项目、公务支出等。与传统的现金人民币一致,在法律法规中增加允许当事人双方或单方排除法偿性的例外规定,但“单方排除”应当仅包括“有正当合理的理由不使用人民币,且已充分告知他人”这一情形;由于法定数字货币已经克服了现金使用的不便,并具有比商业银行存款等货币支付工具更强的可追踪性,其例外规定中不应包括“依交易习惯无法使用人民币”“根据公共利益的需要不使用人民币”这两类适用于传统现金人民币的内容。

^① 证券时报网:《央行副行长范一飞:稳妥推进数字化形态法定货币出台应用》, <http://kuai.xun.stcn.com/2019/11/28/15516575.shtml>, 2020年9月21日访问。

^② 范一飞:《关于央行数字货币的几点考虑》,载《第一财经日报》2018年1月26日,第A05版。

六、结 语

货币法偿性是国家货币发行权中“调节货币价值”的表现,目的是保障国家发行的不足值货币的流通。法偿性的适用对象应当是由国家或政府间国际组织发行的不限形态的货币,且仅适用于交换媒介职能。国家货币对公法之债具有严格的法定偿付效力,除必要的公共利益情形之外,代表国家的政府与私人不得通过双方或单方协议排除国家货币的使用。对于私法之债,在双方当事人未约定具体支付方式时,债务人使用国家货币进行的足额偿付,可以认定为合同的适当履行;在符合交易习惯、“合理或公正”或必要程序的情形下,经营者可以单方面拒绝消费者使用国家货币。法偿性的附带效力包括按面值足额偿付债务以及对形制或功能相似的私人支付工具进行约束。基于货币材质重量的局限,小面额硬币在偿付债务数额、偿付硬币数量等方面可以受到限制;而基于公共利益的需要,国家货币的法偿性与私人之间支付工具的约定均会受到限制。

将于2021年正式施行的《中华人民共和国民法典》第五百一十四条规定“以支付金钱为内容的债,除法律另有规定或者当事人另有约定外,债权人可以请求债务人以实际履行地的法定货币履行”,表明立法者意识到了货币法偿性存在法定与意定的例外情形,一定程度上体现了对《央行法》人民币法偿性制度的突破。而我国央行即将发行的法定数字货币,虽然有利于解决目前现金货币遇到的一些法偿性难题,但其法偿性同样需要遵循现代国家货币法偿性的基本逻辑,同时认识到我国现行人民币法偿性制度的不足,以便更好地发挥数字化人民币在维护现代货币支付体系与促进交易便捷、安全方面的积极作用。

Legal Tender: Also on the Legal Tender Nature of Central Bank Digital Currency in China

Ke Da

(Law School, Peking University, Beijing 100871, China)

Summary: Legal tender is a manifestation of the national power to regulate monetary value, which pursues to ensure the smooth operation of the undervalue money.

The legitimacy of legal tender is originated from the “strictly compulsory use” under the royal monetary prerogative, and it has undergone a transformation from the “acceptance by the nation” to “tender by the private person” under the constitutional law, which shows a growing respect for private choice of payment instruments. Currently, its modern significance lies in guaranteeing the operation of the multi-level monetary payment system dominated by national currency.

Legal tender applies to the money issued by the nations or intergovernmental international organizations as a medium of exchange and as unlimited forms. More importantly, the nature of legal tender does not directly forbid the parties to refuse to accept the national currency. In terms of the debts of public law, the national currency has a strict legal tender effect. On the other hand, in terms of the debts of private law, if the parties do not agree on a specific method of payment, the full amount paid by the debtor in the national currency shall be deemed as the proper performance of the contract. Besides, the market operator may unilaterally refuse to accept

the national currency under certain circumstances, including conforming to the transaction customs, “reasonable or fair”, and necessary procedures.

The legislation of legal tender in China (Renminbi) has the characteristics of “strict compulsory use” and “tender”; In practice, the law enforcement of legal tender has shown the deviation from the legislation as well as differences in policy choices of relevant government departments, which is not conducive to the orderly circulation of Renminbi. Therefore, the legislation of legal tender should be improved from multiple aspects, including continuing to maintain the legal tender nature of Renminbi, imposing a limit on the amount of legal tender of certain currencies, and adding exceptions to allow the exclusion of the validity of legal tender. In addition, we should combine the legal scope of substitute tickets or securities prohibited by law with the legal tender.

The double issuing mechanism and the similar legal nature with respect to cash determine that the central bank digital currency to be issued in China should be defined as limited legal tender. The limited legal tender is reflected in the statutory restrictions on the amount of legal tender which can guide users to use the central bank digital currency only in the retail sector, and the payment purposes such as poverty relief and public welfare projects. On the other hand, the law should allow the parties to bilaterally agree or the market operator to unilaterally exclude the legal tender of the central bank digital currency, but the unilateral exclusion should only include not using Renminbi for legitimate reasons and having been fully informed in the situation.

Key words: legal tender; fiat money; monetary law; the power to issue money; central bank digital currency; substitute tickets or securities

(责任编辑: 倪建文)

(上接第122页)

and the general goal arrangement in the Decision on Ruling the Country by Law in an All-round Way. The rule of law system in Xi Jinping's thought is a rule of law system with the essential characteristics of “Chinese characteristics” and “socialism”. The construction of a rule of law system consisting of five branches is the core task of the new stage of China's rule of law construction, and the main task to improve the level of building a country under the rule of law. China's “promoting the rule of law in an all-round way” and “building a socialist legal system with Chinese characteristics” are perfect. The major measures of the socialist system with Chinese characteristics are also important measures to promote the modernization of the national governance system and governance capacity. The rule of law system is a brand-new legal knowledge, and the construction of legal system is an unprecedented legal construction project. A clear definition of the constitution of the rule of law system is conducive to delimiting the boundary of the new legal knowledge of the rule of law and clarifying the elements.

Key words: rule of law system; the overall goal of promoting the rule of law in an all-round way; the theory of rule of law; the Fourth Plenary Session of the CPC Central Committee

(责任编辑: 倪建文)