



中国人民银行

THE PEOPLE'S BANK OF CHINA

# 政策研究



# 现阶段保留现金使用的必要性研究

——基于普惠金融和消费者保护视角

**作 者：**中国人民银行金融消费者权益保护局课题组

**摘 要：**货币的本质决定了现金有长期存在的理论基础，货币的载体也具有使用惯性。现金和非现金支付有机共存可以使社会总交易费用更低，两者之间虽然存在竞争，但本质上是互补关系，而非替代关系。由于“数字鸿沟”的存在，过度去现金化会引发新的金融排斥，偏离普惠金融的初衷。现金可以保障消费者的自主选择权、公平交易权、信息安全权和财产安全权等基本权利。行为经济学和金融脆弱性等理论也支持保留现金。世界各国推动“去现金化”的尝试出现了不少波折和反复，对过度“去现金化”已有所保留、警惕或反思。各国实践证明，“数字鸿沟”现阶段还难以消除，非现金支付的安全性问题仍然存在，现金作为应对自然灾害等重大突发事件的备用支付工具更不可或缺。我国老年人、农民、低收入人群以及境外游客、未成年人、视障人士等群体较为依赖现金，消费者在一些场合使用现金有助于保护个人信息和财产安全，保留现金使用符合人民群众的切身利益。对此，本文提出了相应的政策建议。

**关键词：**现金 非现金支付 数字化 普惠金融 消费者保护

近年来,随着数字技术不断发展,我国非现金支付日渐普及,特别是移动支付发展迅速,在一定程度上挤压了现金使用的空间,甚至出现了一些拒收现金现象<sup>1</sup>。但事实上,人民群众使用现金的需求仍然较广泛存在。特别是从普惠金融和消费者保护等角度看,现金的存在有多方面的理论和现实基础。非现金支付与现金使用之间虽然存在一定的竞争,但本质上是互补关系,而非替代关系。

## 一、保留现金使用的理论基础

根据经济、金融、法律等领域的相关理论,现阶段保留现金使用的依据较为充分,主要表现在以下方面。

**(一) 货币的本质决定了现金有长期存在的基础。**货币最本源的属性是充当商品交换的媒介。现金作为现代社会最基础的货币形态,有效承担了交换媒介的职能,是无门槛的支付手段,与用户身份没有关联,可随时随地完成交易,具有最广泛的适用性,能够充分满足流动性需要。商品经济对货币的基本需求构成了现金长期存在的基础。

**(二) 保留现金有利于降低社会总交易费用。**从制度经济学角度看,支付工具的选择主要取决于交易费用。非现金支付需要投入固定成本并构建生态体系,比较依赖规模效应。对于现阶段难以形成规模效应的金融服务“最后一公里”地区或场景,同完全取消现金相比,现金和非现金支付有机共存可以使社会总交易费用更低。从货币演化的历史规律看,货币的载体具有稳定性和使用惯性。纸币从 11 世纪首次出现到 20 世纪完全取代金属货币,过渡期长达 800 多年,在此期间纸币与金属货币长期共存,后

<sup>1</sup> 本文中的现金,指的是实物货币,在我国就是指人民币纸币和硬币。

者直到今天还以硬币的形态部分保留下来。非现金支付工具与纸币之间也是如此，两者的交易费用在不同场景下有各自的比较优势，决定了彼此的长期共存。

**（三）保留现金符合普惠金融的初衷。**发展普惠金融的初衷是让社会各个群体都能平等享受基础金融服务。数字技术提升了金融服务的覆盖面，但也带来了“数字鸿沟”。老年人、农民、低收入人群等特殊群体有的缺乏数字通信设备与网络接入，有的缺乏数字金融知识与技能，老年人可能指纹退化或记不住密码，他们对于现金的依赖度较高，过度“去现金化”会引发新的金融排斥，偏离普惠金融的初衷。此外，中小商户也是普惠金融服务的重点对象，现金可以与非现金支付形成必要的市场竞争，使中小商户在接受支付结算服务时有议价空间和最后退路，避免支付服务提供商随意提高佣金或延长资金到账周期。

**（四）现金可以保障消费者的自主选择权、公平交易权、信息安全权和财产安全权等基本权利。**拒收现金实质上是利用技术手段强制设置交易门槛和障碍，侵害了消费者自主选择支付方式的权利。商户单方面排除自身收取现金的义务，增加消费者使用非现金支付工具的义务，侵害了公平交易权。非现金支付工具一般会涉及个人信息和行为数据，账户可能被不法分子盗用，对消费者的信息安全权和财产安全权产生威胁。此外，从行为经济学角度看，现金可以帮助消费者控制预算，避免过度消费，因为现金的有形性质能给消费者带来更直观的支出感知，促使其在心理上对于自己的支付行为和消费水平产生更清晰的认识。

**（五）现金是应对金融脆弱性的一道底层屏障和心理防线。**理论上，现金可以被视为无风险的支付工具和安全资产，而任何依赖于市场机构的非现金支付工具或多或少具有操作风险、市场风险、信用风险甚至是道德

风险，为居民保留现金这一选项可以提升其安全感。

**（六）现金的存在具有现代信用货币的法理基础。**现金是现代信用货币的代表，在国家信用的支撑下，由国家法律规定强制流通，独立发挥货币职能，具有法偿性。世界各国普遍通过不同形式的立法来维护本国货币的地位。《中国人民银行法》和《人民币管理条例》明确了人民币在我国法定地位，规定不得拒收人民币。

## 二、国际社会保留现金使用的经验得失

从全球范围看，尽管一些国家出于发展金融科技、反洗钱、反逃税等原因，不鼓励大规模现金交易，但并没有完全否定现金使用。经过实践上的一些波折和反复，目前国际社会普遍认为保留现金利大于弊。2009-2019 年，美国、日本、欧元区等主要经济体流通中的现金（ $M_0$ ）平均增速普遍超过其 GDP 增速。

**（一）北欧国家开始反思“无现金社会”。**瑞典、丹麦等北欧国家曾是“无现金社会”建设的先行者。这些国家的共通之处在于经济发展水平高，人均 GDP 居世界前列；国土面积不大，人口密度低，城乡差异小；国民受教育程度高，接受新事物能力强；信息化程度高，数字基础设施发达。因此，北欧发达国家推动去现金化有特殊优势，发展中国家难以模仿。即便如此，2018 年以来，瑞典等国开始反思无现金社会存在的问题：**一是**“数字鸿沟”开始凸显，部分弱势群体（包括外来移民）难以适应无现金社会；**二是**信用卡欺诈数量显著上升，引发对支付安全的担忧；**三是**考虑到灾备问题，担心无现金社会在面对战争或天灾时缺乏抵抗力。

**（二）日本民众出于对自然灾害等重大突发事件的担忧而偏好现金。**日本的非现金支付以信用卡、预付卡为主，移动支付起步较晚。2014 年

起，日本政府将推广非现金支付作为国家战略。但日本民间对“去现金化”顾虑重重：一是日本自然灾害频发，民众危机意识强，认为一旦发生灾害造成停电等情况，现金必不可少；二是民众经历过消费金融危机的洗礼，担心非现金支付可能麻痹对花钱的感觉，导致过度消费；三是中小商户不愿意负担佣金成本，且担心支付延迟到账影响资金周转；四是消费者对密码被盗和个人信息泄露存在顾虑。总体看，日本社会目前仍较为依赖现金。

**（三）美国和英国关注现金对于弱势群体的意义。**2019 年以来，美国多个城市出台地方法律，禁止商户拒收现金，理由是“去现金化”不利于低收入人群和有色人种，会对弱势群体获取金融服务造成障碍，加重其经济负担。在英国，大量弱势群体也高度依赖现金支付。英国消费者还较为看重现金的匿名性，并且认为现金可以控制消费支出。

**（四）澳大利亚强调保留现金作为备用支付手段。**2019 年，出于大额现金反洗钱需要，澳大利亚立法禁止以现金购买超过 1 万澳元的商品。但澳大利亚没有彻底否定现金使用，而是支持将现金作为可选的支付方式。澳央行认为现金是很好的备用支付工具，承诺继续提供现金，并发行了新版纸币。据澳央行 2019 年调查，有 10% 的受访者只使用现金，78% 的受访者表示会持有一些现金，原因包括预防不时之需、人情往来、担忧支付系统稳定性、隐私安全、对银行缺乏信任等。

**（五）印度“废钞令”未能阻碍现金使用。**2016 年 11 月，印度宣布面值为 1000 和 500 卢比的纸币失效，希望减少现金使用，打击洗钱行为。印度央行数据显示，非现金交易量随后一度迅速增长，但该趋势仅持续到 2017 年 3 月，之后便一路下行回归到原来水平。主要原因是：印度普通民众受教育程度有限，难以熟练使用非现金支付；POS 机普及度低，农村地区缺乏终端设备；发生过银行卡大规模遭黑客入侵，导致民众对非现金

支付的安全性持怀疑态度。

上述国际社会保留现金使用的经验得失提供了值得借鉴的启示：**一是**各国推动“去现金化”的尝试出现了不少波折和反复，对过度“去现金化”已经有所保留、警惕或反思。**二是**各国实践证明“数字鸿沟”现阶段还难以消除，如果直接全面“去现金化”，会有部分群体被排斥在支付体系之外。**三是**各国消费者对于支付中的个人信息和财产安全高度敏感，部分消费者较为看重现金的匿名性，非现金支付的技术安全隐患仍普遍存在。**四是**应把日常小额现金交易与大额可疑现金交易区分开来，使居民正常的现金使用与反洗钱、反逃税不产生冲突。**五是**应居安思危，现金在应对自然灾害和重大突发因素造成的支付系统中断时，具有保障基本生活的灾备作用。

### 三、我国保留现金使用的必要性

从国内实践看，保留现金使用符合当前我国经济社会发展现状，是现阶段发展不平衡不充分条件下科学合理的制度安排，起着“补短板”作用。近年来，人民币  $M_0$  保持缓慢平稳上升趋势。2017-2019 年，中国人民银行分别净投放现金 2342 亿元、2563 亿元、3981 亿元。2019 年末，人民币  $M_0$  为 77189 亿元，同比增长 5.4%，反映出现金在我国仍有较强实际需求。

**（一）保留现金是应对“数字鸿沟”的现实需要。**2019 年中国人民银行消费者金融素养调查显示，我国消费者对非现金支付的数字化场景、风险识别与防范、如何有效维权等方面的认识和掌握有待进一步提高。60 岁及以上的老年群体中仅有 27.3% 能够通过互联网获取金融服务和信息。特别是我国城乡和地区间差异较大，农村地区有较多学历不高、收入不高、年龄较大的人群认为现金更加安全可靠，农副产品购销很多以现金交易，

2019年全国助农取款服务点业务量达4.26亿笔（大部分涉及现金业务），农村整体仍有较大现金需求。因此，保留现金符合我国现实国情，取消现金会让目前无法适应数字化发展趋势的老年人、农民、低收入人群等普惠金融重点群体产生受排斥感。

**（二）现金是满足特定人群基本支付需求的必要保障。**除了受“数字鸿沟”影响的群体外，现金还可保障一些特定人群的生活。一是境外游客。境外游客一般没有人民币账户，或是因语言文化差异难以使用境内支付工具，在景点和中小商户消费时较为依赖现金，离开现金可能“寸步难行”。二是未成年人。一些家长不会轻易给未成年子女配备银行卡或移动支付账户，一般以现金形式给予小额零花钱，这有利于家长控制未成年人的消费行为。三是视障人士。视障人士较难使用非现金支付，而人民币现金的票面上有便于其使用的盲文。

**（三）现金是促进消费者权益保护的必要选项。**一方面，消费者对于支付方式的自主选择权和公平交易权理应受到保护。另一方面，国内的移动支付在快速发展过程中，出现了过度收集消费者个人信息的倾向，可能造成消费者的联系方式、消费习惯、生物特征等数据被互联网企业过度挖掘；网络安全问题也受到广泛关注，支付密码、指纹等信息一旦被不法分子盗取，可能会直接造成财产损失。消费者在对移动支付的安全性缺乏把握的场合，选择使用现金有助于降低个人信息和财产安全被侵害的风险。

**（四）拒收现金可能引发社会矛盾。**近年来，人民银行金融消费者权益保护部门接到一些群众反映拒收现金问题，数量逐年呈上升趋势，涉及较多的行业有批发和零售业、住宿和餐饮业、居民服务业、行政事业单位或公共服务部门和交通运输业等。拒收现金的表现形式主要包括：强制要求以移动支付代替现金，拒收小额纸币或硬币，个别行政事业单位或公共服

务部门收费时不接受现金。从群众的反映看，拒收现金影响了人民群众的日常生活，可能引发社会矛盾和负面舆情。这也从反面印证，现阶段保留现金符合人民群众的切身利益。

**（五）现金是预防技术失灵的应急工具。**我国幅员辽阔，自然灾害较为频发，在支付体系安排中需要具备底线思维，做好应急管理的准备。即使是在日常生活中，群众在遭遇手机遗失、电池耗尽、网络流量不足、信号差等情况时，也需要现金作为应急支付手段。

**（六）现金还具备其他特殊功能。**一是具有一定的文化价值。人民币现金票面图案凝聚着我国历史与文化，具有特殊象征和教育意义，人民币也因此具有收藏价值，还是对外展示中国形象的“国家名片”。二是可以成为商业银行加强与消费者互动的纽带。表面上看，取消现金可以减少商业银行的现金业务成本，有些商业银行可能会将现金业务视为负担。但从消费者角度看，现金业务是商业银行区别于其他机构的重要特征之一。商业银行应当以优质的现金服务来接触和留住消费者，而不是让消费者远离现金。

#### 四、政策建议

**（一）提高政治站位，切实做到金融为民和金融惠民。**要始终坚持“以人民为中心”的发展思想，充分响应人民群众的需要，依法保障现金使用，满足全体人民特别是特殊群体的生产生活需求，确保支付服务的公平性和普惠性，不断提高人民群众的获得感和满足感。

**（二）尊重消费者多元化的选择，营造良好消费环境。**鼓励包括现金在内的多元化支付工具共同发展，发挥互补作用，满足消费者多样化支付需求，为落实“十四五”规划建议提出的“全面促进消费”营造便利环

境。同时,要大力规范支付机构的营销宣传行为,防止过度夸大“无现金社会”而误导商户和消费者,避免将现金使用与非现金支付对立起来,避免给特殊群体带来“拒绝移动支付就寸步难行”的认识误区和被排斥感。

**(三) 提升现金服务水平,优化现金使用体验。**鼓励商业银行对现金服务保持必要的人、财、物投入,对重点行业、重点地区有针对性地提供现金服务。提升城乡地区自助取款机(ATM)和存取款一体机(CRM)的密度、功能和易用性。合理投放小面额券别,便于商户找零。提高人民币清洁度,满足疫情常态化防控需要。

**(四) 加强人民币使用和相关法制知识普及教育。**让社会公众充分认识到拒收人民币是违法行为,积极引导商户尊重消费者支付方式的选择权,对相关行业有针对性地开展宣传教育,与有关主管部门加强沟通协调,在全社会营造自觉维护人民币法定地位的浓厚氛围。加强反假货币、人民币流通券别、残损币兑换等相关知识普及。

**(五) 加大人民币管理、反洗钱、消费者保护等领域执法力度。**对拒收现金行为明确处罚裁量标准,对情节严重的案例可以考虑依法从重处罚,形成有效震慑。加强对大额可疑现金交易的监测,打击利用现金开展的非法交易活动。加强个人信息保护等重点领域的监督检查,切实保护金融消费者的长远和根本利益。