

法定数字货币： 重构跨境支付体系及中国因应

张 乐，王淑敏

(大连海事大学 法学院，辽宁 大连 116026)

摘 要：数字货币缘起于密码学在货币金融领域的发展，经历了加密货币、稳定币到法定数字货币的发展历程，其本质是主权国家与私人发行者围绕数字货币“铸币权”展开的博弈。区块链和分布式记账技术赋予了加密货币去中心化的信用机制与技术特点；稳定币通过与储备资产“锚定”，解决了加密货币币值波动的问题；由中央银行发行、国家信用背书的法定数字货币兼具法定货币的币值稳定性，以及由加密技术和区块链等赋能的创新优势，有望弥补传统跨境支付体系在现代化和便利性等方面的不足，从而实现跨境支付体系的重构。鉴于此，在地缘格局与经济结构深刻调整的背景下，中国有必要进一步加强央行数字货币的研发，推动数字人民币试点，参与和引领跨境支付体系重构进程，构建与之相适应的跨国监管机制。

关键词：央行数字货币；数字人民币；数字货币；数字经济；跨境支付；区块链

中图分类号：F822 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-176X(2021)07-0066-08

自比特币诞生以来，数字货币逐渐运用在跨境支付场景中。由于不具备锚定价值，早期的数字货币受到各国的审慎监管，但稳定币的出现及其实验性的全球应用昭示着数字货币具备了冲击传统跨境支付体系的潜力。伴随着区块链技术的演进及数字经济的崛起，由中央银行发行、国家信用背书的法定数字货币冲击着旧有的全球货币体系，同时重构了跨境支付体系。由于全球经济结构的深刻调整，以美元为主导的传统跨境支付体系难以跟上全球经济贸易的变革。数字经济的兴起、区块链技术的成熟，以及全球价值链、产业链的重塑不断冲击跨境支付体系的既有秩序。应运而生的法定数字货币必将重塑跨境支付的全球格局。那么，数字货币经历了怎样的缘起和历程？在跨境支付体系的重构中，法定数字货币扮演着怎样的角色，又具有怎样的优势？面对数字货币的全球议题与跨境支付的格局重构，中国的央行数字货币与数字人民币又有何因应？本文试就此逐一讨论分析。

一、数字货币的缘起和发展历程

数字货币亦称为虚拟货币，最初是基于数字算法并依托于区块链运行的。随着数字签名和加解密

收稿日期：2021-05-17

基金项目：大连海事大学基本科研业务费重点科学研究培育项目“新冠肺炎疫情下我国海运服务贸易遭遇的壁垒冲击及其应对”（3132020370）

作者简介：张 乐（1979-），男，山西大同人，博士研究生，主要从事国际投资法研究。E-mail: zhangle3079@163.com

王淑敏（1963-），女，北京人，教授，博士生导师，主要从事国际经济法、国际投资法研究。E-mail: sunniyw@163.com

等技术实现革命性突破，数字货币具备了开放性和安全性的基本属性，适用性大大提升。数字货币系统中的关键活动，如货币创造和交易验证，实际上是通过为日益复杂的数学难题开发解决方案而展开的。依据数字货币技术形态的演进，数字货币的发展历程可分为加密货币、稳定币与法定数字货币等三个阶段。期间，数字货币亦由最初的私人发行模式逐步过渡到国家主导、中央银行发行的法定货币体制，同时也是国家与私人发行者之间就数字货币供应的控制权展开不断博弈的过程。

（一）数字货币 1.0 时代——加密货币

1. 加密货币的特征

加密货币是指存在并运行于公有链上的私人数字货币，亦有国内学者称之为无锚定的私人数字货币^[1]。作为一种数字化的货币形态，私人数字货币早已有之，如银行储蓄、网络游戏币等。而后来出现的加密货币的不同之处主要在于加密货币是基于分布式记账的数字化点对点交易。区块链技术赋予了加密货币在交易数据存储方式上去中心化的特征，但在交易数据的信任来源上，不同种类的加密货币仍有所不同。根据账本更新方式的不同，加密货币可区分为需许可的或无需许可的加密货币。记载交易记录的账本更新是由特定机构许可，抑或是基于区块链而无需许可，其实质仍在于加密货币供应控制权及铸币收益分配权的归属问题。在典型的无需许可加密货币中，比特币（Bitcoin）是最具代表性且规模最大的。根据权威网站 Coinmarketcap 的数据，截至 2021 年 3 月 31 日，比特币收盘单价已逾 5.9 万美元，总市值超过 1.1 万亿美元。据统计，全球范围内应用的加密货币数量已有数千种之多^[2]。加密货币的共同点主要有以下三个方面：

第一，本身不具有内在价值。如前所述，国内部分学者将加密货币称之为无锚定私人数字货币，其原因在于，加密货币本身不具有锚定价值，或不具有实物的锚定价值。美国学者 Matsuura^[3]将加密货币形容为“具有一种货币的特征，它被认为是一种无债务的货币”。相对于价值，加密货币的交换价值来自使用者的价值共识，即使用者之间默认加密货币可以用于流通和交换商品。由此可见，加密货币与主权国家发行的纸币具有相似之处，这契合马克思主义政治经济学原理，即基于流通机能的存在，加密货币才具有使用价值或交换价值。

第二，加密货币采用去中心化管理方式。较之于主权国家发行的纸币，加密货币缘于私人发行，不具有国家信用背书，为弥补这一缺陷，加密货币使用算法信用背书，即利用“区块链”账本记录和确认所有交易。区块链中包含的交易记录或分类账是完整的、不可更改的，可供平台的所有用户访问，并按时间顺序提供一份完整的历史记录，包括每项交易的相关方、数字货币金额及时间。Matsuura^[3]认为，“信息记录的完整性对于保持用户信心至关重要，以保持该系统作为经济价值交换的可行媒介运作”。

第三，加密货币的发行量和发行范围有限。以比特币为例，新币发布遵循一个持续的、预先设定的时间表^[4]。比特币的发行算法规定，每 10 分钟发行 50 枚新币，大约每 4 年将发行率减半，直至 2140 年，最多发行 2 100 万枚比特币，当达到峰值时，系统将不会创造新币，从而以有限的货币发行避免出现通货膨胀。与此同时，加密货币依托于区块链运行，因而仅在区块链社区内得以运用。

2. 加密货币的局限性

虽然加密货币具有主权国家发行货币的部分特征，但亦有显著的局限性。一是私人发行、没有国家信用背书，存在币值不稳定的问题。诚如国内学者所言，加密货币不具备价值锚，不能充分发挥主权货币记账单位、交易媒介和价值贮藏工具等三大基本职能^[1]。无国家信用背书、不具备稳定币值是加密货币最为突出的缺陷。二是去中心化的区块链技术，以及隔绝于主权货币发行体系，存在监管缺失的问题。以比特币为代表的加密货币的交易活动在全球范围内均尚未存在有效的监管体系。基于区块链的匿名性，用户甚至可以运用加密货币由暗网进行违法活动。加密货币已成为国际暗网交易的主要支付手段，而新型非法商品和服务在线交易市场的出现亦在很大程度上依赖于加密货币^[5]，极易“被毒贩和想要躲避当局的神秘黑客使用”^[6]。

（二）数字货币 2.0 时代——稳定币

1. 稳定币的特征

为了纠正加密货币无锚定价值的局限,解决数字货币币值稳定的问题,部分私人机构开始尝试自主发行具有锚定价值的数字货币,稳定币应运而生。国内学者认为,稳定币之所以具有较为稳定的锚定价值,主要缘于下述三种机制的维系:一是与法定货币挂钩的储备资产机制,即将以法定货币计价的资产作为储备资产,以此来稳定币值。二是兑付机制,持有者可随时将稳定币兑换成法定货币。三是数量调节截止机制,若稳定币币值出现较大波动,运营商会通过买进和卖出来增加或减少流通中的稳定币数量,以期实现币值稳定^[7]。最初稳定币是锚定美元的泰达币(USDT),泰达币与美元之间可按照1:1的比例兑换;而最受关注的稳定币当数Facebook公司发行的天秤币(Libra)^①。天秤币亦是100%储备发行的数字货币,与泰达币不同的是,初代版天秤币的储备资产是由一篮子主权货币和政府债券所组成。^②较之于1.0时代的加密货币,稳定币的优势体现于两个方面:一方面,稳定币继承了加密货币的去中心化优势,并加以适度中心化的改良,如天秤币就采用混合的“底层中心化架构+最终结算层区块链”架构。具体而言,天秤币的交易采用的都是中心化处理技术,以此保障运转速度的快捷;而到了最终结算时则采用区块链技术,以此保证交易的公开性、透明性。另一方面,稳定币具有锚定价值带来的价值支撑。无论是泰达币还是天秤币,均采取了100%储备资产制度,通过与币值相对稳定的法定货币挂钩来避免币值的剧烈波动,以建立人们对稳定币价值的信任。

2. 稳定币的局限性

稳定币与加密货币具有相同的局限性——缺乏国家信用背书。其表现为:首先,易造成汇率波动。稳定币本质上仍然是法定货币的代币,并非建基于国家信用,因而不受国家法律的保护与认可。国家对稳定币缺乏有效的监管,持有者的权益容易受到侵害,维权困难。以泰达币为例,2019年4月,纽约法院宣布了针对iFinex Inc.的一项指令认为,iFinex Inc.旗下的Bitfinex(加密货币交易所)和Tether(泰达币运营商)合谋转移了7亿美元的泰达币储备资产以弥补亏损,造成泰达币的币值大幅下跌^[8]。其次,缺乏有效的超主权政府协调。稳定币的发行、持有与使用往往不局限于一个主权国家之内。因此,发行商既要扮演中央银行的角色,亦要承担协调国际货币的角色。而安排和协调各国货币汇兑机制的机构必然是具有公信力的中立组织,如国际货币基金组织。但是,稳定币的发行商通常是私人或松散组织,不可能承担协调不同国家发展水平、解决技术难题和制度难题的重任。

(三) 数字货币3.0时代——法定数字货币

1. 法定数字货币的缘起

在稳定币出现以前,许多国家曾经尝试运用行政、司法手段干涉或限制私人机构发行加密货币。以美国为例,美国通过颁布新金融法规以营造限制性环境,迫使许多加密货币业务关闭。Mullan^[2]曾追踪了1996—2006年间成立的9家加密货币运营企业,2015年,仅有两家仍在运营。其中有7个企业或因犯罪活动或因美国监管规定而关闭。但是,面对稳定币,这种行政或司法干预却显得力不从心。以天秤币为例:一是天秤币用户数量庞大,依托Facebook公司旗下社交软件,理论上,天秤币在全球范围内拥有数十亿用户。二是天秤币具有稳定的锚定价值,加之底层中心化架构,使之摆脱了加密货币的种种弊端,易于规避法律的干预。三是天秤币主要应用于跨境支付,因而会侵蚀主权货币的地位,甚至影响跨境支付体系。鉴于此,为了保护本国的铸币权和法币地位,部分主权国家未雨绸缪,纷纷开始设计本国的法定数字货币。

2. 法定数字货币的特征

法定数字货币又称央行数字货币(CBDC),是指基于国家信用发行的法定数字货币,允许持有者以数字方式存储价值和进行支付,并同实物货币一样得到本国中央银行的支持。目前,世界上许多主权国家的政府正在研究、测试、准备启动或已经启动了法定数字货币发行项目。中国于2019年底相继在深圳、苏州、雄安新区、成都及未来的冬奥场景启动数字人民币试点测试,2020年10月增加了上海、海南、长沙、西安、青岛、大连6个试点测试地区。在2019年,国际清算银行(BIS)对

① 2020年12月1日晚,Facebook官网更新信息将其更名为Diem,为统一表达,本文仍使用天秤币这一称谓。

② 天秤币的储备资产最初是由美元、英镑、欧元和日元这四种法币计价的一篮子低波动性资产作为抵押物。其后,天秤币仅锚定美元。

66个国家进行了问卷调查发现,80%参与调查的中央银行正在从事开发、使用法定数字货币的相关研究与试验^[9]。较之于加密货币与稳定币,法定数字货币的特点主要有以下三个方面:

第一,国家信用背书。法定数字货币由主权国家中央银行发行,并由国家为其信用背书。法定数字货币与本国法币直接挂钩,其发行总量由中央银行调控并监管。基于国家信用背书,法定数字货币的发行与监管必然采取中心化的管理模式,而非单纯依赖区块链的技术算法。

第二,二元投放机制。在投放机制层面,法定数字货币基本采用“中央银行+商业银行”的二元模式。具体而言,商业银行先向中央银行100%缴纳准备金,申请兑换、发行法定数字货币;中央银行审批同意后,将法定数字货币发行给商业银行,并1:1扣减商业银行的准备金;最后,由商业银行将法定数字货币提供给公众。这是一个由中央银行掌控发行决定权、商业银行维护数字货币发行和流通的体系。其优势在于,不仅分散了中央银行承担的风险与压力,同时延续已有的货币发行体系,避免了对商业存款产生挤出效应而导致因“金融脱媒”对金融体系产生的冲击。

第三,合理有限监管。在监管层面,法定数字货币采取合理有限的监管模式。首先,允许用户匿名持有、使用法定数字货币。一般情形下,即使是中央银行亦无权查询用户的身份和交易信息,用户可保持匿名交易。其次,借助数据分析防范犯罪。借助大数据、云计算等技术,政府可对交易数据进行智能监管。通过调控监管指标分析支付行为、掌控法定数字货币流通,以此来确保交易的合法性,并对洗钱等违法行为进行合理监管与防范。

二、法定数字货币重构跨境支付体系的可行性

(一) 传统跨境支付体系存在的痛点

1. 过度依赖美元体系,跨境支付体系权利不均衡

依据国际清算银行每三年一次的统计数据表明,2019年4月,全球外汇日交易量已达6.6万亿美元,美元交易占比达88.3%^[10]。环球同业银行金融电讯协会(SWIFT)和纽约清算所银行同业支付系统(CHIPS)是国际上应用最为广泛的跨境支付体系。其中,SWIFT是全球最大的跨境报文传输系统,CHIPS则是全球最大的美元大额结算系统。两者都属于以美元为主导的国际清结算体系的附庸,与美国为首的西方发达国家的政治、经济利益联系紧密,难以做到专业公正和公平独立,近年屡屡曝出中立性问题,成为西方打压新兴经济体或持不同意见国家的工具。

第一,SWIFT长期被美国把持和掌控。虽然名义上SWIFT仍是中立的、非营利性质的国际银行间组织,专司国际跨境支付交易数据的报文传输工作,但近年来,美国政府已获得了利用SWIFT随时掌握全球范围内跨境支付信息的能力。尤其在“9.11”恐怖袭击事件发生之后,美国政府借防止恐怖分子利用国际电汇资金从事恐怖主义活动的名义,授意美国财政部海外资产办公室运用SWIFT追踪恐怖分子融资渠道并予以冻结,同时杜绝了被列入制裁范畴的企业或金融机构向恐怖分子提供融资服务^[11]。自此之后,美国政府顺利将SWIFT变为对其他国家进行金融制裁的“长臂管辖”工具。例如,2018年11月5日,美国对伊朗实施史上最严制裁,SWIFT则暂停向部分伊朗银行提供服务^[12]。此外,朝鲜、俄罗斯等国正常的跨国支付报文传输业务也曾受到过类似的处置。

第二,CHIPS实质上隶属于美国。作为全球最大的私营美元清算和支付机构,CHIPS的主要职责就是从事以美元计价的跨国支付活动的清算业务。CHIPS的会员单位全部是在美国境内注册且有美联储账户的本国银行,以及少数外国银行的美国分支机构,其全部支付清算活动都受到美国的监控。

因此,通过掌握和操控上述机构,美国政府不仅建立起美元在跨国支付体系中的主导地位,而且可以肆无忌惮地阻断个别国家美元业务的资金往来通道,导致国际支付与清算体系受美国等西方发达国家政治与经济挟持的现象时有发生,发展中经济体在跨境支付体系中没有话语权。SWIFT和CHIPS两大机构的实质性垄断也使得全球跨境支付体系面临着报文传输与清算机构缺乏竞争、服务质量不佳、收费较高和效率低下的问题^[13],全球跨境经济尤其是新兴跨国数字经济活动的交易规模、收付效率与客户体验受到不利影响。

2. 传统支付结算方式导致跨境支付体系的陈旧和不利

汇付、托收和信用证是传统跨境支付最为典型的三种方式。其中,对于买方直接汇付和银行托收

而言,收付双方无需银行提供信用,但需要银行参与办理;而信用证则更为依赖银行的信用保证,收付双方必须依赖银行得到信用保证从而进行资金融通^[14]。因此,银行构成了跨境支付体系的基础,但此种模式的弊端主要体现在跨境支付链条过长导致经济成本和时间成本过高。一是经济成本过高。现有跨境支付体系业务结算过程通常需借助多家银行参与,但不同国家的商业银行均有自身的技术和运营标准,加之基础设施和可得性的差异,必然增加跨境支付的经济成本。以美国为例,其跨境支付平均成本是其国内支付平均成本十余倍^[11]。二是时间成本过高。跨境支付需要跨越不同主权国家司法辖区,基于反洗钱及反恐怖融资等监管需要,跨境支付的手续繁琐、业务耗时;再加上传统跨境支付体系下各国软硬件系统的兼容性和发展不均衡问题,更增加了跨境支付的时间成本^[15]。

(二) 法定数字货币在跨境支付领域具备的优势

与稳定币类似,法定数字货币亦可应用于跨境支付。同时,还可凭借国家信用背书、适度去中心化和监管的可控匿名性等手段扭转跨境支付体系权利失衡的现状,推进跨境支付活动降本增效,从而促进跨境支付手段的便利化,最终构建与时俱进的跨境支付新体系。

1. 实现跨境支付货币多元化,打破跨境支付体系对美元的依赖

第一,发挥区块链技术的中立性特点。法定数字货币与加密货币、稳定币均在一定程度上运用了区块链技术。其原因在于,区块链技术能为交易用户直接建立信用纽带^[16],无需借助第三方支付系统。这是因为区块链技术采用分布式记账方式,交易数据由参与者共同记录、共同认证后,不可篡改地永久存储于区块链社区内。基于区块链的跨境支付网络可以看作是中立的、多元化参与者共同治理的支付系统。在这个平台内,参与者均具有平等的地位,可以颠覆美元于跨境支付体系中的霸权地位,最终实现货币体系的多元化。

第二,打破 SWIFT 和 CHIPS 的垄断地位。鉴于美元于跨境支付体系的霸权地位,SWIFT 和 CHIPS 实际上已成为美国政府对外实施金融制裁的工具。而法定数字货币的应用可实现用户之间点对点的直接联系,从而打破 SWIFT 和 CHIPS 等中介机构借由掌握客户专有信息所获取的特权^[17],取消了现行 SWIFT 和 CHIPS 的垄断性,得以构造去中心化、多元化跨境支付体系。

2. 降低跨境支付交易成本,提升跨境支付全球链条的运转效率

跨境支付系统交易成本过高是因为跨境支付链条过长,而法定数字货币可以实现交易用户之间的点对点直接支付,复杂性大大降低,并可实现跨境支付自动完成与瞬时到账。法定数字货币的跨境支付仅需三个流程:先将支付信息预先转换为智能合同;待交易达成后,智能合同将自动执行交易,无需交易双方介入;支付完成后,智能合同将交易信息自动上传至区块链社区,供全体社区成员共同认证,并加以不可更改时间戳标记^[17]。据推测,在数字货币跨境支付业务中,每笔交易的成本将由 26 美元降低至 15 美元,降幅超过 40%。在降低的成本中,绝大部分为银行中转的支付网络维护费用,少部分为反洗钱、反恐怖融资的合规、差错调查费用及外汇兑换等成本^[18]。

相较于一般意义上的主权货币,法定数字货币之所以能够在跨境支付体系之中担当重构之角色,是源于其在加密算法、区块链与分布式记账等技术演进中,对传统货币在价值尺度、支付和流通手段及国与国价值交换媒介等基本职能之上的创新性改进与数字化赋能。可以预见,与跨境支付体系实现无缝对接的法定数字货币不仅将改变以美元为主导的国际货币体系,改善发达国家与发展中经济体权力利益失衡的现状,还将从跨境支付的成本与效率最优化出发,推动跨境支付体系的现代化重构,提高跨境支付手段的便利水平。但是,不能将法定数字货币简单地理解为主权货币的数字化表现形式,而是货币在历史演进过程中,与晚近密码学、计算机和网络技术逐渐融合发展形成的新型货币形式,具有去中心化的信用机制、分布式记账的数据更新方式等技术特点。本质上,法定数字货币仍然是具有国家信用背书的主权货币,并受中央银行体系的监管。因此,重构跨境支付体系不仅在于利用区块链等技术进行货币多元化和成本效率优化改进,还在于建构在主权信用与技术创新层面的深度有机融合。具体体现在以下两个方面:

第一,继承了主权货币币值稳定的优势,有利于保障货币供应量与跨国贸易规模增长相匹配。货币在商品交易中扮演着价值尺度与支付工具的角色,是促成交易的重要协调手段。跨境支付体系是在

跨国商品和服务贸易的发展过程中应运而生的，交易货币币值的稳定与否决定了跨国交易能否最终顺利完成。与经济和贸易发展相适应的货币供给规模稳步增长制约着一国经济与国际贸易能否保持健康、稳定的全局。法定数字货币作为主权货币，一方面继承了传统法币币值稳定的优点，排除了加密货币币值波动的风险；另一方面，中央银行进行货币供应调控，能够满足与经济增长相适应的货币供应规模增长需求。法定数字货币具有基于主权信用的币值稳定性，巩固了国际支付清算体系的根基，保障了重构跨境支付体系的工作能够在平稳有序的前提下开展。

第二，吸取了监管机构最新的研究成果，有利于更好地将区块链技术等数字货币创新实践与中央银行的发行、监管体系有机结合。当代密码学的不断演进与区块链、高速互联网络等技术的迅速发展促成了以比特币为代表的加密货币走上历史舞台。稳定币在技术上解决了币值波动问题，并开始尝试将其运用于跨境支付场景中。但是，跨境支付体系对于货币稳定性的要求不仅局限于币值稳定等技术层面，还包括一系列金融基础设施的完备性、现代化与便利化改造。例如，央行数字货币提出的适度中心化设计，即中心化管控、去中心化技术布局，既解决了去中心化数字货币监管的难题，也最大限度地吸收了区块链技术的优点；再如，中国的数字货币电子支付（DC/EP）采取了“中央银行—商业银行”的双层运营体系，提出可控匿名的技术处理方案，有利于解决“金融脱媒”的问题，实现金融普惠，也保障了商业银行等专业机构正常参与跨境支付，避免了匿名性对于跨境支付监管失控的隐患；再如，针对数字经济崛起下，传统跨境支付体系难以满足跨境电商模式带来的支付难题，尤其是在新冠肺炎疫情推动的跨境支付电子化趋势下，即将落地的数字人民币（E-CNY）也强调重点推进在零售端的运用场景，保障跨境支付体系的与时俱进。

法定数字货币的研发是一整套系统性的工程，不仅涉及区块链等技术领域，还包括金融稳定、跨境监管和国际金融等更广泛的领域。法定数字货币在跨境支付领域具备独特优势，能够借助金融基础设施的完备性从而保障跨境支付体系的稳定，构建健康、可持续的新型跨境支付体系，保证了央行数字货币继续坚持在反洗钱、反恐怖融资、反逃税等方面的基本原则。重构跨境支付体系不是对原有国际清算支付系统的颠覆，未来跨境支付体系可能是建立在美元、欧元、人民币，甚至包括数字美元、数字欧元、数字人民币等多种类、多元化国际支付结算货币基础上的，是更为公正、专业、合理的新型跨境支付体系，将会具有支付系统现代化、支付手段便利化等优点。国际各方的共识是，全球经济发展到今日，不管是跨国商品贸易，还是国际服务贸易，都难以承受跨境支付体系突然崩溃的风险，法定数字货币重构跨境支付体系的进程需在稳定、健康和可持续的前提下开展。

三、中国的因应

2014年，中国就已启动对央行数字货币的研究，中国在法定数字货币领域的创新与研发已位居世界前列。目前，中国的数字货币电子支付已经进入试点运行阶段。基于其具有重构跨境支付体系的潜力，法定数字货币在建设进程中有必要综合考虑各方面因素，积极而审慎地推进。

（一）加快数字人民币进程，尝试跨境支付结算的场景运用

为了突破美元储备单一化的掣肘，降低跨境投资贸易的沉淀成本和机会成本，加快推进中国法定数字货币是必由之路。

第一，完善金融基础设施建设，围绕国际支付清算打造新型跨境支付体系^[19]。以自由贸易区为试点，率先建设一批法定数字货币试验区和数字金融体系。在试验区内，依托中国人民银行贸易金融区块链平台，形成贸易金融区块链标准体系。通过法定数字货币跨境清算试点，及其相应的软硬件调试，打造具有SWIFT替代功能的、能够为各国所接受的跨境支付清算体系。

第二，注重金融零售产业先行，围绕新经济培育多样化的数字货币使用场景。一方面，在商业银行为主的零售端试点和完善法定数字货币的应用及监管机制；另一方面，法定数字货币的推进离不开数字经济等新型产业的应用场景。作为法定数字货币发行运营的先导产业，电子信息制造业、电信业、软件和信息技术服务业、互联网行业等产业的发展为法定数字货币的跨境支付提供了技术、产品和服务等支持，如5G、软件、人工智能、大数据、云计算、区块链等。

第三，建设完善的双层运营体系，围绕金融安全大局，中央银行与商业银行各司其职。法定数字

货币由中央银行发行这一点毋庸置疑,但对使用跨境支付系统的个体而言,其直接关联的对象仍然是商业银行,即“数字货币将采用双层运营体系,人民银行将首先对接商业银行,而商业银行再具体负责对接普通民众”^[20]。

(二) 规范法定数字货币监管,完善跨境支付领域的监管体系

法定数字货币跨境支付的监管难度大于传统货币。原因在于其虚拟化与跨境化相结合,以及现有的法律监管体系并不健全。规范法定数字货币跨境支付的监管必须依靠健全的立法制度,实现主体法定、客体法定及程序法定。

第一,法定数字货币跨境支付监管主体法定。法定数字货币跨境支付的优势在于通过构建一个不向私人提供交易信息的跨境支付系统,确保支付的匿名化与成本最小化,为行为人提供了免费或廉价的“支付选择权”。但是,支付数据的匿名化应当是可控的,政府和银行仍有权力查询。法定数字货币关系到国家的金融主权,其监管权力必须掌握在主权国家手中。因此,坚持主权国家中央银行主导下的监管主体法定是法定数字货币监管的基本原则之一。

第二,法定数字货币跨境支付监管客体法定。为确保法定数字货币跨境支付中的客体得到有效保护,应以法律条文的形式将“法定数字货币”的概念确定下来^[21]。一方面,在金融国家立法层面,如在新近《中华人民共和国中国人民银行法(修订草案征求意见稿)》中,考虑将法定数字货币及其表现形式予以明确;另一方面,在金融监管法规层面,建议及时修订《中华人民共和国人民币管理条例》,赋予法定数字货币与传统法定货币同等受保护的法律地位。

第三,法定数字货币跨境支付监管程序法定。在监管程序中纳入区块链技术,构建数字金融市场行为监管和审慎监管的合力监管框架,进一步提高监管效率,促进金融市场有效竞争^[22]。利用区块链的监管程序包含两方面内容^[23]:一方面,监管部门依法利用区块链技术对法定数字货币的跨境支付系统进行全方位、立体化的监管;另一方面,监管部门利用区块链依法对法定数字货币跨境支付行为主体的合法性进行监管。

(三) 强化法定数字货币跨境支付的国际合作

互联网技术的发展推动了世界经济金融一体化的进程,在这一背景下,法定数字货币突破了传统货币支付体系的束缚,成为“世界货币”。这就意味着,在完善法定数字货币的跨境支付问题上,不应仅依靠单一国家的力量,国际合作尤为重要。

第一,统一法定数字货币跨境支付标准。目前,国际社会并没有在数字货币领域达成共识,更没有法定数字货币跨境支付的统一标准。虽已有一些国际组织通过发布研究报告、相关指南等方式来逐步探索数字货币的问题,但并未就跨境支付系统达成广泛的国际合作。因此,中国应当积极组织、参与国际合作,参与或主导法定数字货币跨境支付系统统一标准的制定。

第二,共享数字货币加密技术。中国应当注重数字货币加密技术的互联互通。主动与拥有先进技术的数字货币发行国家保持必要的沟通和联系,及时掌握数字货币加密技术领域的前沿信息,分享有关数字货币加密技术领域的创新成果。

第三,加强在数字货币领域反洗钱、反恐怖主义融资、反逃税方面的国际合作。数字货币在全球范围内的流动可能会增加犯罪风险。要在全世界范围内加强国际合作,不断拓宽监管边界,升级创新监管技术^[24]。切断恐怖主义的融资渠道能够有效打击恐怖主义,但这绝非一国一域能够实现,应从全球角度加强国际立法、司法与执法之间的合作。各国应当通过签署双边、区域或多边协定等方式开展治理活动,共同解决法定数字货币引发的全球性违法犯罪问题。在这一过程中,中国应在尊重各国金融主权的基础上,积极担负大国责任,提高在构建法定数字货币国际治理合作机制中的话语权。

为突破以美元为主导的国际货币体系之藩篱,有效应对美元给世界尤其是发展中国家带来的负外部性,建立法定数字货币跨境支付系统是打破美元垄断地位、实现人民币国际化的有效途径之一。

四、结语

当下,受到新冠肺炎疫情及部分国家推行“逆全球化”的双重冲击,传统的跨境支付体系与公平、高效的国际多边主义价值理念渐行渐远。鉴于此,充分发挥法定数字货币优势,重新构建多元化

的跨境支付体系可谓刻不容缓。法定数字货币的技术特性契合了多元跨境支付体系的价值理念，中国在法定数字货币研发领域已经走在世界前列，但若意图在未来跨境支付全球格局中发挥更大作用，尚需在技术研发、模式创新、监管完善及国际合作等多方面加大力度、付出努力，从而有序推进数字人民币的最终落地及国际化进程。

参考文献：

- [1] 刘东民 宋爽. 数字货币、跨境支付与国际货币体系变革[J]. 金融论坛 2020 (11) : 3-10.
- [2] Mullan , P. C. A History of Digital Currency in the United States: New Technology in an Unregulated Market [M]. New York: Palgrave Macmillan , 2016. 2.
- [3] Matsuura , J. H. Digital Currency: An International Legal and Regulatory Compliance Guide [M]. New York: Bentham Science Publishers , 2016. 10.
- [4] Financial Action Task Force. Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies [EB/OL]. www.fatf.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies. pdf 2020-12-15.
- [5] 李忠操. 国际商事诉讼中区块链技术证据的运用及中国因应[J]. 法学杂志 2020 (2) : 122-132.
- [6] Popper , N. Bitcoin Technology Piques Interest on Wall St. [N]. New York Times 2015-08-25.
- [7] 周永林. 加密货币的本质与未来[J]. 中国金融 2018 (17) : 57-58.
- [8] Browne , R. Cryptocurrency Firms Tether and Bitfinex Agree to Pay \$ 18.5 Million Fine to End New York Probe [EB/OL]. https: //www.nbcchicago.com/news/business/money-report/cryptocurrency-firms-tether-and-bitfinex-reach-settlement-with-new-york-attorney-general/2445094/ 2021-02-23.
- [9] Boar , C. , Holden , H. , Wadsworth , A. Impending Arrival——A Sequel to the Survey on Central Bank Digital Currency [EB/OL]. https: //www.bis.org/publ/bppdf/bispap107.htm , 2020-12-15.
- [10] Bank for International Settlements. Annual Report 2019/20 Promoting Global Monetary and Financial Stability [EB/OL]. https: //www.bis.org/about/areport/areport2020.pdf 2021-06-01.
- [11] Farrell , H. , Newman , A. L. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion [J]. International Security 2019 , 44(1) : 42-79.
- [12] 肖思晗. SWIFT 中止伊朗银行服务: 影响与启示 [EB/OL]. http: //www.renzhennins.com/page64? article_id = 297 , 2020-12-15.
- [13] 李海波. 区块链式法定数字货币体系在跨境支付领域内的应用研究[J]. 金融与经济 2020 (6) : 69-74.
- [14] 王传丽 史晓丽 李巍. 国际贸易法[M]. 北京: 中国政法大学出版社 2015. 171.
- [15] 刘笑晨. 中国海外投资保险法律制度研究——基于“一带一路”倡议和全球治理理论视角[J]. 财经问题研究 , 2018 (4) : 71-76.
- [16] 王淑敏 李忠操. 区块链纠纷的民事管辖权配置: 法理创新与立法应对[J]. 政治与法律 2020 (5) : 140-149.
- [17] He , D. , Leckow , R. B. , Haksar , V. , et al. Fintech and Financial Services: Initial Considerations [EB/OL]. https: //www.elibrary.imf.org/view/journals/006/2017/005/006.2017.issue-005-en.xml , 2020-12-15.
- [18] 国泰君安证券研究. 跨境支付研究报告 [EB/OL]. https: //zhuanlan.zhihu.com/p/109388573 2020-12-15.
- [19] 朱民. 走向高收入阶段的中国金融发展[J]. 中国金融 2021 (1) : 24-25.
- [20] 彭扬. 央行数字货币将采用双层运营体系 [EB/OL]. http: //www.cs.com.cn/xwzx/hg/201908/t20190812_5976512.html 2020-12-15.
- [21] 李仁真 关蕴珈. 新冠疫情下美国数字美元的发展及其影响[J]. 国际贸易 2020 (10) : 86.
- [22] 何宏庆. 区块链驱动数字金融高质量发展: 优势、困境与进路[J]. 兰州学刊 2021 (1) : 25-35.
- [23] 贝多广 李焰. 数字普惠金融新时代[M]. 北京: 中信出版社 2017. 198.
- [24] 封思贤 丁佳. 数字加密货币交易活动中的洗钱风险: 来源、证据与启示[J]. 国际金融研究 2019 (7) : 25-35.

(责任编辑: 邓 菁)

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2021.07.007

[引用格式]张乐 王淑敏. 法定数字货币: 重构跨境支付体系及中国因应[J]. 财经问题研究 2021 (7) : 66-73.