全球数字货币治理:现状、问题以及中国对策

邓家利1,麦炜坤2,韩永辉2*

¹广东外语外贸大学经济贸易学院 广东广州 ²广东外语外贸大学广东国际战略研究院 广东广州

【摘要】为厘清数字货币时代下,全球数字货币体系发展所面临的问题,强化中国抵御数字货币冲击的能力,本文立足全球数字货币发展现状和问题,对全球数字货币治理的中国对策进行研究。研究发现,在发展现状方面,私人数字货币监管趋严,交易市场逐步从混乱走向规范;全球央行数字货币研发各有特点,并在疫情之下显著提速。在问题方面,私人数字货币职能边界模糊,国家法定货币流通空间收窄;货币金融体系风险冲突加剧,宏观经济政策执行效力降低;西方贬抑数字化人民币发展,全球协同治理机制建设缺失三方面问题日益严峻。对此,本文提出加强数字货币体系建设,提升国内治理水平;引导国家比较优势发力,突破西方发展封锁;推动全球数字货币治理,引领实现合作共赢三条对策,帮助中国在顺应数字货币时代发展需求,稳步提升人民币国际地位的同时,引领多方参与国际货币体系改革,寻求建立更公平、稳定的国际货币体系。

【关键词】全球数字货币治理;中国对策;国际货币体系;标准主导权

【基金项目】本文感谢国家自然科学基金资助项目(项目号: 71603060; 71873041; 72073037); 广东省自然科学基金项目(2021A1515011814)的资助

Global digital currency governance: current situation, problems and China's countermeasures

Jiali Deng¹, Weikun Mai², Yonghui Han^{2*}

¹School of Economics and Trade, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou, Guangdong ²Guangdong Institute of International Strategies, GIIS, Guangzhou, Guangdong

[Abstract] In order to clarify the problems faced by the development of the global digital currency system in the digital currency era, strengthen China's resistance to the impact of digital currency, this paper studies the China's governance countermeasures to global digital currency governance based on the current situation and problems. It is found that, in terms of development status, the supervision of private digital currency tends to be stricter, and the chaotic currency trading market is becoming standard; the research and development of the central bank's digital currency has its own characteristics in different nations and regions, and has been significantly accelerated under the epidemic. In terms of problems, the function boundary of private digital currency is blurred, and the circulation space of national currency is narrowed; the risk conflict of monetary and financial system is intensified, and the effectiveness of macroeconomic policy implementation is weakened; western countries belittle and suppress the development of digital RMB, and the construction of global collaborative governance mechanism is missing, those problems are becoming more and more serious. In this regard, this paper puts forward some countermeasures and suggestions, such as strengthen the construction of digital currency system and improve the level of domestic governance; guide national comparative advantages to break through the development blockade of western countries; promote global digital currency governance, lead for the win-win cooperation. Through three countermeasures above, to help China adapt to the development needs of the digital currency era and steadily

- 16 -

^{*}通信作者: 韩永辉

improving the international status of RMB. Furthermore, lead multiple parties to participate in the reform of the international monetary system and seek to establish a more fair and stable international monetary system.

Keywords Global Digital Currency Governance; China's Countermeasures; International Monetary System; Standard Dominance

1 引言

目前,全球数字经济加速向纵深发展,以人工智能、大数据、区块链为代表的底层数字技术加速应用,成为驱动世界经济增长的重要力量。随着数字化进程逐步深入到金融领域,以区块链为技术基础的数字货币日益成为国际竞争中新的重点。中国如何凭借央行数字货币试点推出的先发优势和雄厚的数字产业基础,在全球数字货币体系的竞争中脱颖而出,成了亟待探索的重大问题。

数字货币是一个相对实物货币和纸币的概念,目前学术界主要将数字货币划分为三类^[1]:依托金融科技发行的虚拟货币(如比特币)、锚定某种法币价值相对稳定的稳定币(如 Libra)以及以国家信用背书发行的央行数字货币(CBDC)。其中,前两类通常被统称为私人数字货币,后一类又可以被称为法定数字货币。

回顾数字货币发展的历史, 2008年11月, 中本 聪发表了一篇名为《比特币:一种点对点式的电子现 金系统》的论文,首次描述了一种名为"比特币"的 电子货币,提出了建立新型数字货币体系的概念。 2009 年,他在芬兰服务器上建立"比特币"系统, 为世界正式打开了数字货币的大门。之后,随着 BitcoinMarket 等数字货币交易平台的成立,数字货币 的种类、规模以及应用场景迅速扩大。但随之而来的, 是国家主体对私人数字货币逐步严格的监管。2012 年,欧洲央行指出,私人数字货币使用范围的扩大将 对国家央行声誉产生负面影响,应纳入央行总体风险 中进行考虑; 2013年12月, 中国央行明确否定了比 特币的合法地位,并全面叫停了国内比特币交易机 构。同样地,还有 Facebook 所尝试发行的购买力相 对稳定的数字货币 Libra, 也面临着国内和国际的监 管阻力。虽然全球私人数字货币在很大程度上被叫 停,但不可否认的是,私人数字货币的加密与交易技 术对于法定数字货币体系建设具有相当重要的借鉴 价值,部分国家央行在这样的背景下,开始以审慎的 态度开展央行数字货币的研究。2014年,我国央行 开始了对央行数字货币的研究,并快速推进到试点应 用阶段; 2016 年, 英国开展了对法定数字货币 RSCoin 的研究; 瑞典央行也在 2019 年开始推进电子克朗 (e-Krona) 项目^[2]。此外, 还有其它国家的央行也纷纷开始推进数字货币研发工作。

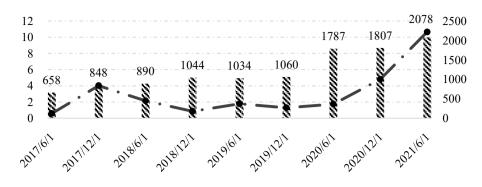
2 数字货币发展的全球格局:公权力与私权力 并存

放眼全球,数字货币呈现出私人数字货币和央 行数字货币两种差异化发展路径并存的局面。前者 是在数字货币市场主体私权力地推动下,自发生成 的产物,后者则代表着国家公权力对货币发行权的 规制和垄断。数字货币所有权的不同决定了国家不 同的治理态度,对于私人数字货币而言,目前各国 对其合法性还存有疑虑,监管总体趋严;对于央行 数字货币而言,各国正积极推动央行数字货币的研 发,并且相应的监管体系正逐步完善。

2.1 私人数字货币发展: 从混乱走向规范

支付与市场基础设施委员会(CPMI)在 2015 年发布的报告中指出,私人数字货币的首要特征就是资产。其价值由虚拟货币市场供求关系决定,不为某个人或机构的负债,也不受任何政权支持^[3]。相比起传统货币,私人数字货币在价值尺度和流通手段方面有着天然的缺陷,但它在提升支付效率、增强支付系统稳定性和隐匿性方面具有一定优势。因此,从私人数字货币在资本市场流通以来,其种类与规模就不断发展扩大。

截至 2021 年 6 月,全球规模在 100 万人民币以上的私人数字货币超过 2000 种,货币总市值超过 10 万亿元人民币(图1)。其中,规模较大的私人数字货币有比特币、以太坊、泰达币等,比特币市值甚至一度超过了 4 万亿人民币。但有相关证据表明,25%的比特币用户和 44%的比特币交易与洗钱、贩毒、走私、非法集资等活动相关[4],暴露出私人数字货币存在的监管缺失、技术不成熟以及滋生犯罪等问题。此外,私人数字货币交易市场建设尚不成熟,市场资本容易被消息面左右,致使交易平台的私人数字货币单价暴涨暴跌,增加了投资者财产风险和国家流动性风险。



*********** 规模百万以上的虚拟币种数量(个) ●・ 货币总规模(万亿元)

数据来源: 自 CoinMarketCap 整理

图 1 2017-2021 年全球虚拟币种数量和货币总规模

目前,各国对于私人数字货币的合法性还持有不同观点^[5],对其实施的监管也出现差异化特征(表1)。一种是否认私人数字货币的合法性,实行"严监管"措施以保证国家金融稳定,中国和巴哈马对私人数字货币交易的坚决打击监管方针是其中的典型;另一种则实行"弱监管",即承认私人数字货币的合法性,允许民间虚拟资产、加密资产的流通使用,鼓励私人数字货币与央行数字货币开展竞争,加拿大、日本以及瑞典等国都为实施此类监管措施的代表国家^[6]。同时,还有部分国家虽然没有明确

承认私人数字货币的合法地位,但允许其进行市场流通交易,并实施了积极的"弱监管",如俄罗斯、美国等。此外,在数字货币中介机构(ICO)管理方面,越来越多的国家参照美国将 ICO 定性为证券机构的做法,加强 ICO 在反洗钱、炒作虚拟货币法律机制下规范发展。总体而言,私人数字货币市场在经历了规模迅速扩张及 ICO 猖獗发行的野蛮生长期后,在各国央行的积极监管之下,逐步从无序走向规范,可持续发展能力显著提高。

时间 态度 国家 主要观点 认定加密货币不是法定货币, 也不是合法的外币 巴哈马 2018年9月 否认 中国 中国大陆禁止发行和流通私人数字货币, 认定为不合法 2021年6月 荷兰 2018年3月 反对私人数字货币, 但支持区块链技术发展。 韩国 2019年12月 允许虚拟货币交易,但暂未承认其合法地位 谨慎 美国 2021年4月 至今未承认合法性,但积极对交易平台实施牌照化管理 俄罗斯 2021年6月 可进行数字金融资产交易,但未承认私人数字货币合法性 承认私人数字货币合法,第一台比特币 ATM 出现在加拿大 加拿大 2013年10月 2014年3月 英国 承认比特币交易合法性,并放弃对比特币交易的征税计划 日本 2017年2月 承认私人数字货币合法性,同时对交易的资本收益征税 支持 澳大利亚 2017年7月 宣布比特币合法化,同时废除比特币商品与服务税 德国 承认私人数字货币合法,并对商业用途征税 2018年2月 泰国 从第一个封杀比特币,到积极监督,推动 ICO 合法化 2018年7月 印度 2020年1月 认定投资虚拟资产合法 2020年2月 认定虚拟货币交易的合法地位 瑞典

表 1 部分国家对私人数字货币的态度和观点

资料来源: 自公开资料整理。

2.2 央行数字货币发展: 公权力推动下的扩张 相比起私人数字货币, 国家的央行数字货币有 主权信用背书,是名副其实的"货币"^[7]。根据国际货币基金组织(IMF)2021年6月发布的报告,

目前全球已有 46 个国家(地区)正在从事央行数字货币的研发。尤其自疫情爆发以来,许多中央银行都在加快开发央行数字货币(CBDC),并将之作为数字经济中中央银行货币的先进代表。其中,美国、欧盟以及中国作为全球主要经济体,在央行数字货币研发上,各自呈现出不同的特点。

(1) 美国:公私协同发展,美元霸权地位进一 步巩固

美元仍是当今国际交易和各国外汇储备的主要货币,在外汇交易、银行融资、商品和服务进出口结算中占据了主导地位。但同时,美元长期以来的霸权地位也招致国际社会对美元的诸多批评,例如美元霸权给美国提供了较低的融资成本,使其得以维持巨额的外部赤字;美元霸权使美国获得了过高的利益,形成"过度特权"等^[8]。面对日益增加的国际批评和新冠疫情下全球流动性需求增长的现实需要,美联储一改最初态度,开始加快数字美元的研发步伐。

2020年初,美联储从最初声称"五年内不考虑 发行央行数字货币(CBDC)"转换到"保持密切关 注并积极研究和实验"。2020年5月,前美国商品 期货交易委员会 (CFTC) 主席吉安卡洛发布了其与 埃森哲(Accenture)¹合作的数字美元项目白皮书, 勾勒出了美国央行数字货币的雏形。2020年8月, 美国波士顿联邦储备银行宣布与麻省理工学院 (MIT) 联合研究央行数字货币。10 月,美联储数 字美元项目发布《探索美国中央银行数字货币的试 点计划提议》报告,列出九个"试点"方案,阐述 了美国央行数字货币对各种挑战的应对措施、标志 着数字美元的研发进程已经推进到"如何"和"何 时"阶段。美联储除了自身加紧研发央行数字货币 之外,还积极布局央行数字货币与私人数字货币 Libra的合作,通过推动两种数字货币进行优势互补, 进一步巩固美元在国际货币系统中的霸权地位。 2020年6月, Libra推出了白皮书2.0版, 提出将基 于单一法币推出系列 Libra 稳定币,并与美联储开 展技术合作。很显然, 在美联储的操纵下, 这个单 一法币指的就是美元。美联储希望通过发挥Libra的 优势,即利用稳定币Libra金融去监管的特性吸引国际资本,通过Facebook30 亿的粉丝群体扩大美元流通范围,推动美元霸权进一步向数字世界延伸。

总之,在数字货币建设方面,美国充分展现了 其作为一个老道的进攻者形象。数字美元的发展不 仅拥有国际货币体系给予支撑,并且另辟蹊径,与 私人数字货币 Libra 强强联合,开发了庞大的互联网 用户群体,完美地避开了国际焦点,充分发挥技术 和市场的优势,提前布局了美元霸权的进一步扩张。

(2) 欧盟:研发进展落后,标准制定话语权占有优势

欧盟对央行数字货币研发持谨慎态度,研发进展相对较慢。推动欧盟进行央行数字货币研发的动力主要来自两方面,一是源于数字经济时代下,各国开启央行数字货币研发"竞赛"的刺激;二是来源于欧盟对现有国际货币体系改革的考量^[9]。欧元目前作为美元最大的竞争对手,与美元相比,其国际流通性有所不足。欧盟同样对美元在国际结算中的霸权地位感到不安,特别是在疫情之下,美联储的量化宽松政策,给欧盟各国带来了巨大的通胀压力。

欧盟央行数字货币研发始于 2016 年,在 2016 到 2019 年的三年里,欧洲中央银行分三个阶段进行了数字货币分布式账本技术实验,对证券结算、银行间结算、跨境结算等应用场景进行了测试。2019 年末,在获得测试结果后,欧洲中央银行设立了数字货币专家研究小组,从多个角度就未来发行欧盟央行数字货币的可能性进行探讨并制定方针。2020年 10 月,欧洲央行发布的《数字欧元报告》中提到,欧洲央行已于 2020年 1 月成立推进欧元区中央银行数字货币工作的高级别任务小组,并将于 2021 年年中决定是否正式启动数字欧元项目。在报告中,欧洲央行对数字欧元的作用进行了多角度的定位,包括降低货币和支付系统成本、发挥新货币的政策传导作用、提升欧元国际地位等。

此外,在数字货币国际标准制定方面,欧盟具有一些独特的优势。一方面,欧盟是国际清算银行(BIS)组织的总部所在地。国际清算银行(BIS)有着"央行中的央行"之称,在央行数字货币的国际标准制定中享有较大的话语权。其总部位于欧洲,使欧盟能够享受到数字货币国际标准制定的区位红利。另一方面,欧盟作为多国家经济政治共同体,

¹注:埃森哲(Accenture)注册成立于爱尔兰,是全球最大的上市 咨询公司,为客户提供战略、咨询、数字、技术和运营服务及解决 方案。

内部经贸联系密切,在欧盟央行数字货币的研发应用、标准制定方面易于形成合力。总而言之,虽然欧盟央行数字货币研发进展不算迅速,但因为其特有的区位优势和组织优势,使得欧盟在数字货币标准制定上有较大的话语权。

(3)中国: 试点应用领先,社会数字化支付水 平较高

中国央行数字货币研发布局较早, 讲展迅速。 在中、美、欧盟三大经济体中,中国对于数字人民 币的研发最为积极, 背后的推动力量也更大。人民 币数字化的推动力一方面来源于国内数字经济蓬勃 发展下的使用需求。随着国内电子支付的普及与发 展,中国居民非常希望能在国内和跨境场景中使用 数字化人民币。另一方面,使用数字人民币可能会 改善中国在国际货币体系中的弱势地位。目前,国 际跨境清算系统高度依赖环球同业银行金融电讯协 会(SWIFT)以及纽约清算所银行同业支付系统 (CHIPS),而以上金融机构实际上都由美国主导, 清算效率较低且手续费高昂,并且还时常沦为美国 实行长臂管辖的工具。而通过在跨境结算中推广数 字人民币,不仅能提高跨境结算的安全性、便捷性, 降低支付成本,并且还为规避 SWIFT 和 CHIPS 的 无端制裁提供了可选项,为提升人民币国际化实力 的提供了新契机[10]。

早在 2014 年,中国人民银行就成立了法定数字货币的专门研究小组,开始论证发行央行数字货币可行性(表 2)。2016 年 1 月,央行首次召开数字货币研讨会。2019 年 6 月,Libra 发布白皮书之后,中国央行数字货币研发显著加速,并于 2020 年 4 月进入试点运行,在深圳、苏州、雄安、成都四地开展央行数字货币封闭测试。2020 年 9 月,中国央行宣布"测试取得阶段性成果"。10 月,深圳再次发放了规模为 1000 万人民币的数字货币红包,并且开辟在咖啡店、医院等场景下数字人民币的应用试验,苏州、上海等地相继跟进。目前,数字人民币稳健性测试已经顺利落地进行,试点范围进一步扩大至京津冀、长三角、珠三角等区域,将涵盖更多的消费支付场景。

中国在数字货币研发方面积累了一定的先发优势,并且国内电子支付普及程度较高,有利于数字人民币的推广流通。此外,中国对私人数字货币的严厉打击态度,也有利于数字人民币安全进入市场。但同时,中国目前在数字人民币国际标准制定方面竞争力不够,政策建设深度有所不足^[11],这对未来数字人民币的国际化形成了一定挑战和制约。

表 2 中国数字货币发展大事记

时间	主要事件			
2014年	央行成立了法定数字货币的专门研究小组,论证央行发行法定数字货币可行性			
2015年	中国印钞造币总公司区块链技术研究团队开始进行央行数字货币课题研究			
2016年1月	央行专门针对央行数字货币的研讨会在北京召开			
2016年7月	央行启动了基于区块链和数字货币的数字票据交易平台原型研发工作			
2017年1月	"区块链电子钱包"(BOCwallet)的 iOS 版上线,中国数字货币研究所成立			
2017年2月	央行推动的数字票价交易平台测试成功			
2017年6月	央行在五年计划中提出推动区块链技术发展,与腾讯开展云计算、大数据等领域合作			
2017年7月	中央等7部委联合发布《关于防范代币发行融资风险的公告》,叫停ICO			
2018年1月	数字票据平台在票交所成功进行实验性生产			
2019年7月	国务院正式批准央行数字货币研发,央行开始组织市场机构进行数字人民币研发			
2019年8月	中共中央、国务院支持在深圳开展数字货币研究等创新应用			
2019年12月	央行牵头,组织国内三大电信运营商和四大国有银行一同参与数字货币封闭测试项目,并确定首批试点地区			
2020年1月	央行指出,基本完成了央行数字货币项层设计、标准制定、功能研发、联调测试等工作			
2020年3月	国家发改委指出,疫情之后央行可能加速央行数字货币推出			
2020年4月	中国数字货币封闭测试正式在深圳、苏州、雄安、成都进行			
2021年	第二批数字人民币试点将包括上海、海南等六个地区			

资料来源: 自中国银行官网整理。

(4) 其余地区:加快参与研发,积极迎接数字货币时代

就全世界范围来看,除了美国、欧盟以及中国 等主要经济体在主导推进央行数字货币研发工作 外,其它一些国家也根据本国的实际情况,推进央 行数字货币的研发和监管工作。如果将央行数字货 币研发进程大致分为研究筹备、试验、试点、已发 行四个阶段,那么从表 3 可以看出,巴哈马是全球 第一个推出央行数字货币的国家;加拿大、英国以 及挪威等国尚处于研究筹备阶段,目前只是将央行 数字货币纳入了研究计划;而澳大利亚、日本等国 已经开始了央行数字货币技术试验;瑞典等国则已 经开始试点应用试验,研发已经到了高水平层次。 此外,委瑞内拉以及厄瓜多尔虽然此前已经发行了 央行数字货币,但因为货币流通不足和宏观经济环境恶劣等问题,导致央行数字货币的发行以失败告终。

在 2020 年新冠疫情之下,电子支付使用率的增加倒逼全球加快数字货币研发步伐。2020 年初,国际货币基金组织(IMF)将央行数字货币研究列为2020 年的首要任务之一;10 月,国际清算银行(BIS)也与欧洲央行、日本央行、瑞士央行、加拿大央行、英国央行和瑞典央行共同成立央行数字货币研发小组,发布了报告《央行数字货币:基本原则与核心特征》,提出全球应携手积极应对数字货币的挑战和风险。同月,日本银行也发布《日本银行关于中央银行数字货币应对方针》,表示日本将为全球中央银行数字货币时代的到来做好充分准备。

表 3 部分国家对央行数字货币研究部署情况

阶段	国家	日期	研究部署
已发行	厄瓜多尔	2014年12月	推出了"电子货币系统"以及"厄瓜多尔币"由于未得到普及,2018年3月该货币停止运行
	委内瑞拉	2018年2月	推出了"石油币", 2020年2月, 因大规模通货膨胀, "石油币"被放弃
	巴哈马	2020年10月	其央行数字货币"SandDollar"已经推出并在全国范围内使用,是全球首个正式推出 央行数字货币的国家
试点	瑞典	2020年2月	进行数字货币 "e-克朗"试点、居民可以通过手机、信用卡等渠道支付 "e-克朗"
	中国	2020年4月	在中国深圳、苏州等地进行数字人民币内部封闭试点测试
试验	澳大利亚	2020年1月	澳大利亚储备银行进行在以太坊网络支付系统运行 CBDC 的模拟测试
	泰国	2020年1月	央行数字货币"Inthanon"试验取得良好进展,正在进行智能合约部署
	新加坡	2020年7月	已经完成第五阶段实验,下一步进行央行数字货币的区块链技术应用价值试验
	美国	2020年8月	构建并测试央行数字货币的应用场景
	日本	2021年4月	开启数字货币第一阶段测试,测试预计持续一年
研究筹备	加拿大	2020年2月	尚无发行央行数字货币计划,已发布零售数字货币应急计划,以应对需要推出数字货 币的情况
	俄罗斯	2020年10月	计划于 2021 年底试点央行数字货币
	挪威	2021年4月	计划两年内针对央行数字货币技术解决方案展开测试
	英国	2021年4月	英国财政部与央行成立专责小组,推动央行数字货币研究
	韩国	2021年5月	计划于8月份开始对央行数字货币进行测试研究

资料来源: 自 IMF、BIS 等国际组织以及公开新闻资料整理。

从私人数字货币到央行数字货币的演进过程,在一定程度上,反映出私人主体对公权力货币发行权的觊觎^[12]。但私人数字货币虽名为"货币",却没有内在价值,并不能承担货币的相应职能。此外,考虑到全球法律地域之间的差异性,私人数字货币

和央行数字货币并存的局面将长期存在。尤其是在 跨境金融形式不断多样化,规模不断扩大的背景下, 基于市场需求存在私人数字货币与基于国家强制力 发行的央行数字货币,在技术和服务层面也具有相 容和共存的基础。

3 全球数字货币治理现存问题

在数字货币快速发展的背景下,全球数字货币的治理建设滞后使数字货币领域存在的问题逐渐浮出水面。私人数字货币职能边界模糊,国家主权货币流通空间收窄;货币金融体系风险冲突加剧,宏观经济政策执行效力降低;西方贬抑数字化人民币发展,全球协同治理机制建设缺失三方面问题日益严峻。这些问题的存在,长远而言偏离了"共商共建共享"的全球治理原则,不利于一个公平、稳定的现代货币体系建成。

3.1 私人数字货币职能边界模糊,国家主权货币 流通空间收窄

目前,全球数字货币呈现私人数字货币与央行数字货币并存、私人数字货币总体领先的发展格局。私人数字货币是由市场主体自发推动形成,满足了部分市场主体投资和应用的需求,拥有较大的市场流通空间,虽然二者在技术和服务有相容和共存的基础。但私人数字货币和法定货币并行流通还是会带来主权货币流通空间被压缩、主权货币效用削弱以及央行管理边界模糊等问题[13-14]。

一是私人数字货币压缩主权货币流通空间。与传统支付体系相比,私人数字货币在挖掘区块链和大数据等数字技术的内在价值方面具有比较优势,能够满足日趋个性化、智能化的使用需求。私人数字货币将在零售支付领域与商业银行、第三方支付机构形成直接竞争,从而对国家主权货币的使用造成冲击,压缩主权货币的流通空间。若政府放松对私人数字货币发行的管制,则拥有庞大资本、数据的科技企业参与者(Facebook、Google)将利用自身网络平台的优势加速私人数字货币的普及推广。如 Facebook 拥有巨大的用户和流量基础,结合其技术研发、生态整合和客户渠道优势,必将对商业银行和第三方支付机构产生挤出效应。

二是私人数字货币削弱货币工具效用。 Facebook的 Libra、高盛的 SETL Coin 以及摩根大通的 JPM Coin等数字稳定币,通过锚定经济发达国家的主权货币,消除了私人数字货币价值不稳定的缺陷,并凭借其超国境交易的便利性,会对主权国家的货币系统产生冲击。当落后国家、经济困难国家的主权货币失去国民的信任,币值出现大幅波动时,那么公众会根据汇率将法定货币与数字稳定币自由 兑换^[15],主权货币地位就有可能被私人数字货币所取代,进而诱发主权国家货币贬值危机。更近一步,如果稳定币能够获得权力机构的流通许可,那么依靠广泛的用户基础,其将迅速在全球流通,且不再拥有明确的国别标签,这将进一步削弱主权国家货币作为货币工具的效用。

三是私人与公共部门职能边界模糊。国际央行界普遍认为货币生态系统应该是由公共和私人解决方案的结合构成,但部分国家的央行认为公共部门应成为基础设施和所有数字代币的提供者^[16]。国际经济政治的地位以及社会治理方式的差异使得不同国家对于公共和私人部门的职能分工产生了分歧。以新加坡为例,小国、外向型的经济决定了它必须通过公私合作而非公共部门主导的方式来推动数字货币发展进程;对于中国而言,对基础设施的强势主导体现了中央集权大国的掌控欲,因此,央行必定是其基础设施和数字货币的唯一提供者。而英美金融治理理论几乎都是以私营部门为主体的,因此数字货币利益的分配会严重倾向于私营部门。各国对于公私部门职能边界认识上的分歧将加大数字货币国际协调合作的难度,阻碍国际合作治理的进程。

3.2 货币金融体系风险冲突加剧,宏观经济政策 执行效力降低

货币的发行与使用内嵌于一国金融和经济体系,涉及经济领域各个方面。数字货币作为一种新的货币形态,已被证明会在一定程度上冲击一国金融和经济的稳定^[17]。而各国央行数字货币的发展总体尚处于起步阶段,其发行和使用也存在较大不确定性。因此,应警惕数字货币对现有货币金融体系的冲击。

一是央行数字货币发行将挤压商业银行的业务空间^[18-19]。现阶段全球大部分国家的中央银行都是承担"银行的银行"角色,负责制定货币政策并监管商业银行,并不具体运作金融业务。但随着央行数字货币的发行,可能会导致社会存款从商业银行转移到中央银行,加快商业银行客户"去柜台化"进程,商业银行主导的传统支付行业由此将受到巨大的打击。特别是在宏观经济环境恶劣,利率下行的情况下,社会公众更加倾向将商业银行存款兑换成央行数字货币以规避风险^[20]。这会进一步恶化商业银行货币创造能力,导致流动性萎缩,将对货币

金融体系产生深远的影响。

二是央行数字货币可能削弱货币和财政政策的独立性。央行数字货币的发行若采用"中央银行一公众"的一元创造模式,由中央银行直接向公众发行数字货币,则货币和财政领域的管理边界可能因此打破。比如,央行为应对新冠疫情而直接向特定人群发放补助、养老或民生补贴,这类措施则会产生财政政策和货币政策的归属争议。同时,数字货币一元创造模式也可能会对各地的财政转移支付活动产生影响,削弱货币和财政政策的独立性,甚至可能改写传统货币和财政的关系。

三是数字货币使宏观经济政策制定困难。央行数字货币以及稳定币 Libra 的推出将对传统货币产生一定的替代效应,会改变现有的货币供应结构、货币流通速度、货币乘数以及货币创造机制。在制定货币政策时,无疑会给各国央行应用货币政策工具和传导机制带来新的挑战。此外,在全球经济一体化的背景下,央行数字货币的流通也将刺激货币政策的溢出效应,通过资本流动、大宗交易等方式对其他国家的金融系统产生影响,由此对他国央行外汇的稳定性管理提出挑战。

3.3 西方贬抑数字化人民币发展,全球协同治理 机制建设缺失

从全球经济技术发展趋势来看,主要国家之间 的经济竞争越来越集中到对核心技术标准主导权的 争夺,新兴数字货币无疑将是国际金融竞争的关键 领域。在西方主导的国际货币体系之下,中国作为 革新的推动者,定会与西方国家在数字货币主导权 上展开争夺。同时,意识形态的冲突和政治经济的 博弈,也将恶化全球数字货币治理缺失的现状,使 得数字货币国际流通面临巨大障碍。

一是西方国家将中国排斥在国际数字货币研发合作之外。在数字货币战略上,西方国家已经形成了"削弱中国数字货币先发优势,排斥但不脱钩"的战略共识。在由 G7 主导的"数字支付""全球稳定币"和"央行数字货币问题"三项国际数字货币研发工作中,中国央行仅被允许参与第一项研发合作,后两项被排斥在外。此外,2020年1月,加拿大、英国、日本、欧盟、瑞典和瑞士六家央行与国际清算银行(BIS)成立了专家小组以评估中央银行数字货币的使用案例和跨境互操作性,中国央行也

缺席其中。西方国家有意忽视中国的大国地位,从 技术渠道上切断中国数字货币影响力的传播,以削 弱中国对数字货币国际标准制定的话语权。

二是展开数字货币舆论攻势,造谣污蔑中国数字货币体系。以美国为首的 G7 国家公开批评中国,称中国央行数字货币的研发"缺乏透明度和国际协调",还谣言中国的央行数字货币将威胁他国货币主权、恶化国际货币体系以及威胁全球金融稳定,试图抹黑中国负责任大国的形象,抹杀中国在金融监管和数字货币方面所做的努力和成就,削弱中国数字货币标准的可信度和权威性,抵消中国央行数字货币研发的先发优势,使中国成为"货币孤岛",以便其争夺数字货币标准制定话语权[21]。

三是国际数字货币协调治理机制缺失。首先,国际技术合作不足。各国在区块链以及数字货币的底层技术上敝帚自珍,缺乏公平公开的技术合作渠道和沟通交流机制,使得技术创新难以形成合力。 其次,数字货币配套的法律政策不足。目前从全世界范围来看,只有少数国家对央行数字货币的法偿性做了明确的法律安排^[22]。且各国在面对利用数字货币进行洗钱、诈骗以及恐怖主义融资等犯罪行为上没有形成一致的法律规定,为犯罪分子提供了便利的作案条件。最后,纠纷解决机制缺失。数字货币所带来的各种新的国际问题和纠纷,如个人信息安全、数据归属权以及行业垄断等,目前尚缺乏一个国际仲裁机构加以裁定和处理。

4 参与全球数字货币治理的中国对策

什么是数字货币治理? 笔者看来,数字货币治理应有两个鲜明的特点,一是拥抱变化。随着信息技术的不断发展,数字货币治理将面临崭新的治理过程以及不同以往的治理规则。二是拥抱合作^[23]。在全球化的进程中,政府的角色应逐步从控制者向推动者转化,数字货币治理应该以合作为主,让法律和合作机制成为各国解决问题和纷争的主要手段。当前,中国与西方国家的数字货币主导权的争夺难以避免,但是面对以美国为首的西方国家联盟,在双方综合实力和国际话语权不对等的情况下,中国需练好内功,立足优势,突破西方国家对数字人民币的发展封锁,不断推进中国数字货币国际化发展。

4.1 加强数字货币体系建设,提升国内治理水平 提高中国数字货币的国际治理水平,应遵循"先 境内后境外"的原则,首先专注于国内数字货币研发和监管体系的完善,练好数字货币治理内功,为全球数字货币治理树立标杆,从而提高中国数字货币的标准制定话语权和国际数字货币治理水平。

一是积极研究央行数字货币发行的基础问题。 在央行发行数字货币之前,加强对央行数字货币流 通的影响效应研究,确保货币金融政策的有效性。 召集领域专家、技术人员以及管理人员对央行数字 货币发行和流通的规则、业务运行架构、对现行货 币体系及金融体系的冲击影响等进行深入的调查研 究,充分征询各方意见,详细制定计划和规则,确 保传统货币体系顺利过渡到数字货币体系。并在理 论和实践层面,深入探究数字货币体系下的货币创 造机制、政策传导机制,试验多种货币政策工具, 确保货币政策对经济宏观调控的有效性。

二是加强数字货币技术创新研发。发展是解决一切问题的关键力量,一方面,要明确数字人民币技术研究方向。加大对区块链安全技术研发力度,从系统的通信安全、数据安全、信息安全、交易安全和终端认证安全等方面着手,不断强化技术安全。同时,积极借鉴稳定币所运用的可信云计算、区块链等技术^[24],充分考虑数字人民币系统的稳定性、扩展性以及实时交易处理能力,推出既有跨境支付便利性,又有高度法偿性和安全性的央行数字货币便利性,又有高度法偿性和安全性的央行数字货币动市场积极性,通过公平市场竞争鼓励各类科技公司积极开展数字货币的研发探索,推动数字货币技术发展。

三是完善央行数字货币推广和监管部门建设。 设立专门的央行数字货币推广部门,对数字人民币 的发行提供强有力的组织支持^[25]。可以考虑由央行 牵头成立多部门联合的数字货币推广工作小组,明 确各部门的分工内容,统筹协调机制,制定相应的 工作细则以保障数字货币的发行推广过程。同时, 为保证数字货币的可持续发展,防止数字货币冲击 导致系统性金融风险发生,央行和银监会还应联合 其他监管机构,及时推出央行数字货币法及相应的 监管规定,扩大专业化的国家监管队伍建设,推动 数字人民币监管体系向全面化、规范化方向发展。

四是控制流通环境风险,加强法币配套机制建设。数字货币流通系统建设是央行建设的重点,要确保流通的各个环节安全可靠。首先,央行发行的

数字人民币需要根据市场的适应和反馈及时进行调 整,循序渐进地推动数字人民币流通。可以采取试 点推广的方法, 稳步扩大试点区域范围, 不断进行 系统改进, 最后实现全国应用。其次, 要高度重视 数字人民币的宣传推广工作。通过多种宣传渠道, 以民众能够接受的方式介绍数字人民币的使用方式 和风险防范技巧。并且,针对部分文化水平较低、 老弱病残等社会弱势群体,要进一步进行宣教和引 导。此外,还需保证消费者保护渠道畅通,相关部 门应受理因系统故障、密码丢失、电信诈骗等导致 消费者资产受损的事件,消除民众对于数字人民币 安全性的担忧[26]。最后,要强化网络环境整治。国 家需动用专业手段对危害网络安全的个人及组织团 体的不法行为进行打击, 定期开展整治网络黑客、 清理网络病毒的专项行动,确保为数字人民币的流 通提供一个安全的网络环境。

五是提高法律制度保障。央行数字货币的发行流通和使用需要在完善的法律和健全的制度环境中进行。国家应首先回应央行数字货币的合法地位^[27],明确央行数字货币的法偿性和所有权转移问题。同时,借鉴英国、美国等国家在金融科技创新、数字货币监管方面的实践经验,进一步完善反假币、反洗钱法等相关法律法规,探索符合我国国情的数字货币法律监管模式。并且国内相关监管机构也应出台一份针对央行数字货币的管理细则,为数字货币的发行和流通提供完善的指导和制度保障^[28]。

六是构筑数字人民币舆论阵地。首先,提高央行数字人民币研发信息透明度。通过央行相关部门定期召开记者会,向社会公开部分数字人民币研发情况,消除国际社会疑虑。其次,要敢于和善于"讲好中国货币发展故事",通过各种媒体渠道,宣传中国人民币为推动世界货币体系改革和促进发展中国家经济发展做出的贡献,打好新闻舆论攻防战。最后,深化发展中国特色经济金融理论体系^[29-30]。将数字货币发展融入到中国经济金融理论体系中,并充分论证中国数字货币理论可以作为西方货币理论体系的合理补充,以驳斥西方国家的"中国数字货币威胁论",在国际上为数字人民币构筑一个与西方国家相对等的舆论阵地。

4.2 引导国家比较优势发力,突破西方发展封锁 在当前西方主导的全球货币体系中,发展中国 家很难享有平等的话语权。并且在打压中国数字货 币发展上,西方国家保持了高度共识,从多个方面 对数字人民币国际化发展形成封锁。对此,中国应 立足自身的比较优势,从国际国内战略、发展中国 家主导平台以及对外产品网络三方面发力,"以柔 克刚",突破西方对于中国数字货币发展封锁。

一是立足中国国际国内战略,参与数字货币国际标准制定。一方面,中国应该立足"一带一路"倡议、RCEP协定以及上海经合组织等中国具备一定话语权的国际平台^[31],加强中国央行数字货币与各成员国央行数字货币的国际战略对接融合,协商推进与成员国的跨境金融基础设施建设,提高人民币跨境支付系统(CIPS)服务的延伸范围,拓宽数字人民币的国际市场。另一方面,加强对外高水平开放,吸引外资使用数字人民币。立足"粤港澳大湾区建设""海南自由贸易港"等国内战略,继续加强国内营商环境建设,进一步提高中国对外开放质量,吸引优质外资来华进行经贸和文化交流活动,并且提高数字人民币在这些活动中的应用水平,以此提高数字人民币的国际化水平^[32]。

二是立足中国参与的多边开发银行,推动建设由中国主导的数字货币国际平台。亚投行和金砖银行都是由新兴国家主导的多边开发银行,中国在其中有较大的话语权。中国应以亚投行和金砖银行为抓手,探索在现有的多边银行框架下建立专门的数字货币管理部门,完善多边开发银行的央行数字货币交易功能,在部门职能、资金流通、融资贷款等方面补充央行数字货币的有关机制和规定。并与成员国定期开展数字货币综合性研究合作,在技术标准、流通标准以及兑换方式方面达成共识,加快推出成员国区域内统一的央行数字货币标准。以此绕过西方国家对中国数字货币的发展封锁,提高中国的全球数字货币治理能力。

三是立足对外产品供给网络,推动数字人民币国际化发展^[33]。首先,可以利用疫情之下,中国为全球提供健康和卫生公共产品的契机,采用折扣兑换等方式,吸引外国采购商使用数字人民币购买医疗物资。还可以用大宗物品结算为切入点,发挥买方优势和规模效应,提高数字人民币的国际话语权。其次,鼓励中国互联网企业积极拓展海外业务。参考Facebook与美联储的做法,研究将数字人民币与微信、支付宝结合,共同拓展零售支付领域数字人

民币应用的可行性^[34-35]。最后,推动数字人民币普惠金融发展。在跨国信用融资贷款、个人储蓄、跨国保险等活动中发展数字人民币普惠金融。随着数字货币普惠金融使用范围的扩大,必将拓宽数字人民币的国际流通空间。

4.3 推动全球数字货币治理,引领实现合作共赢 在短期看来,国际货币主导权的竞争不可避免。 但是长期来看,全球合作共赢是数字货币发展的最 终方向。中国应坚定秉持"共商、共建、共享"以 及"合作共赢"的理念,共享数字经济发展红利, 引领数字货币多方合作,推动建立更公平、稳定的 国际货币体系。

一是以共享数字经济发展红利为抓手,推进数字货币标准协同建设。中国数字经济应用水平领先全球,可以作为"领头羊"引领各国共享数字经济发展红利。深化与世界各国,特别是俄罗斯、巴基斯坦等战略合作伙伴国在数字经济领域的交流合作,对外开展更丰富、更深层次的数字经济交流活动,强化各方在数字经济领域的对接^[36]。将数字货币应用作为数字经济合作的一项重要内容,利用设备和服务的依赖性,提高数字货币在数字经济活动中的应用水平,推动各国数字货币标准协同建设,逐步完善数字货币跨国机制建设,以此提升各国数字货币治理水平。

二是推动建立全球数字货币发行交易平台。参考美国证券法将交易所和票据交换所界定为自律组织(SRO)的作法,在国际货币基金组织的牵头下,由中国联合各国建立一个类似的自律组织。在组织建设中,数字货币的流通须向自律组织登记,数字货币企业进退市的标准须按照自律组织的规则执行,并且实施与证券市场类似的信息强制披露机制,通过这样的方式创造一个更为有效且可信的数字货币发行和交易市场,发挥国家在其中的监督作用,填补全球数字货币企业监管空白[37]。

三是推动建立全球央行数字货币跨境支付平台,加强央行数字货币跨境交易监管合作。积极探索在"20 国集团"(G20)框架下建设全球范围的央行数字货币跨境支付平台,拟定多边监管规则,明确各国(地区)在监管框架中的权利和义务,确定统一的标准和规范体系等框架性工作,明确各自管辖权,加强各国国内对法定数字货币各环节的监

管。在央行数字货币跨境支付平台下,全面建立信息数据共享机制,针对在跨境贸易、支付结算过程中发生的偷逃税款、洗钱、非法融资、恐怖主义融资活动等违法行为,开展联合调查、打击和审判。同时,运用全球集体决策进行治理,补充跨国诉讼合作机制,在统一的规范下协调好国际数字货币领域的纠纷。

5 结语

金融与科技的深度融合与相互渗透, 为数字金 融体系的发展提供了良好的外部环境。在货币数字 化的大潮中,美国的"公私结合"数字货币战略不 仅开发了庞大的互联网用户群体,还完美地避开了 国际焦点,目前看来最为成功。而中国虽然在数字 货币研发方面进展迅速,但在西方国家的联合打压 之下, 丢失了部分数字货币标准制定话语权, 抵消 了数字人民币的先发优势。但独特的金融监管的理 念、宽裕的公共政策选项以及雄厚的数字经济应用 基础,给了中国为世界提供"人类命运共同体"的 货币体系的历史机遇[38-39]。本文对全球数字货币发 展的现状和问题进行了研判,识别了全球数字货币 领域发展内生性和外部性的三个问题。并在此基础 上,提出了提升国内数字货币治理水平、发挥国家 发展比较优势、加强国际多边协作三方面政策建议。 在积极拥抱数字时代的变化、顺应数字时代发展需 求的同时,努力提高人民币在国际货币体系中的地 位,持续推动国际货币体系改革,寻求建立更公平、 稳定的国际货币体系[40]。

参考文献

- [1] Andolfatto D. Assessing the Impact of Central Bank Digital Currency on Private Banks[J]. The Economic Journal, 2021, 131(634): 525-540.
- [2] Juks R. When a Central Bank Digital Currency meets Private Money: The Effects of an e-krona on Banks[J]. SverigesRiksbank Economic Review, 2018, 3: 79-99.
- [3] 封思贤,杨靖.法定数字货币运行的国际实践及启示[J].改革,2020(05):68-79.
- [4] 贾丽平.比特币的理论、实践与影响[J].国际金融研究,2013(12):14-25.
- [5] 姚前.法定数字货币的经济效应分析:理论与实证[J].国际金融研究,2019(01):16-27.

- [6] Piazza F S. Bitcoin and the Blockchain as possible Corporate Governance Tools: Strengths and Weaknesses[J]. Bocconi Legal Papers, 2017, 9: 125.
- [7] Wadsworth A. The Pros and Cons of Issuing a Central Bank Digital Currency[J]. Reserve Bank of New Zealand Bulletin, 2018, 81: 1-21.
- [8] 李允,徐娇.国际金融危机新进展及评述[J].国际金融进展, 2019(01):10-15.
- [9] Kochergin D A ,Yangirova A I . Central Bank Digital Currencies: Key Characteristics and Directions of Influence on Monetary and Credit and Payment Systems[J]. Finance Theory and Practice, 2019, 23(4):80-98.
- [10] 姚前.法定数字货币的经济效应分析:理论与实证[J].国际金融研究,2019(01):16-27.
- [11] Ahmat N, Bashir S. Central Bank Digital Currency: A Monetary Policy Perspective[J]. Bank Negara Malaysia Cenral Bank of Malaysia Staff Indights, 2017, 11: 1-7.
- [12] 许多奇.从监管走向治理——数字货币规制的全球格局与实践共识[J]. 法律科学(西北政法大学学报),2021,39(02):93-106.
- [13] 李礼辉. 数字货币对全球货币体系的挑战[J]. 中国金融,2019(17):61-63.
- [14] 陈雨露.当前全球中央银行研究的若干重点问题[J].金融研究,2020(02):1-14.
- [15] 戚聿东,褚席.数字经济视阈下法定数字货币的经济效益与风险防范[J].改革,2019(11):52-62.
- [16] Brunnermeier M, Niepelt D. Digital Money: Private Versus Public[M]//Digital Currency Economics And Policy. 2021(1): 89-113.
- [17] Bindseil U. Central Bank Digital Currency: Financial System Implications and Control[J]. International Journal of Political Economy, 2019, 48(4): 303-335.
- [18] Fernández-Villaverde J, Sanches D, Schilling L, et al. Central Bank Digital Currency: Central Banking for all?[J]. Review of Economic Dynamics, 2021, 41: 225-242.
- [19] Andolfatto D. Assessing the Impact of Central Bank Digital Currency on Private Banks[J]. The Economic Journal, 2021, 131(634): 525-540.
- [20] Qian Y. Central Bank Digital Currency: Optimization of the Currency System and its Issuance Design[J]. China economic journal, 2019, 12(1): 1-15.

- [21] 韩永辉,韦东明,谭锐."一带一路"沿线国家投资价值评估研究——基于 GPCA 模型的测算分析[J].国际经贸探索,2019,35(12):41-56.
- [22] 谢平,石午光.数字加密货币研究:一个文献综述[J].金融研究,2015(01):1-15.
- [23] 张发林.全球货币治理的中国效应[J].世界经济与政治,2019(08):96-126+158-159.
- [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(07):25-35.
- [25] 池建宇,方英.中国对外直接投资区位选择的制度约束[J]. 国际经贸探索,2014,30(01):81-91.
- [26] 原瑞玲,田志宏.中国-东盟自贸区农产品贸易效应的实证研究[J].国际经贸探索,2014,30(04):65-74.
- [27] 姚前,汤莹玮.关于央行法定数字货币的若干思考[J].金融研究,2017(07):78-85.
- [28] 黎峰.全球价值链下的国际分工地位:内涵及影响因素[J]. 国际经贸探索,2015,31(09):31-42.
- [29] 韩永辉,王贤彬,韦东明,况丽文.双边投资协定与中国企业海外并购——来自准自然实验的证据[J].财经研究,2021,47(04):33-48.
- [30] 李青,韩永辉,韦东明.文化交流与企业海外并购——基于 "一带一路"孔子学院的经验研究[J].国际经贸探索,2020,36(08):81-96.
- [31] 韩永辉,麦靖华,张帆.RCEP 和中国参与全球经济治理体系改革:困境、机遇与路径[J/OL].长安大学学报(社会科学版):1-10.
- [32] 韩永辉,张帆.促进粤港澳大湾区融合发展的思路与对策 [J].中国国情国力,2018(08):56-58.
- [33] 韩永辉,黄亮雄,王贤彬.产业政策推动地方产业结构升级 了吗?——基于发展型地方政府的理论解释与实证检验

- [J].经济研究,2017,52(08):33-48.
- [34] 刘津含,陈建.数字货币对国际货币体系的影响研究[J].经济学家,2018(05):17-22.
- [35] 韩永辉,张帆,李子文.双向 FDI 与雾霾空气污染:理论机制与中国经验[J].国际经贸探索,2021,37(07):100-112.
- [36] 韩永辉,罗晓斐,邹建华.中国与西亚地区贸易合作的竞争性和互补性研究——以"一带一路"战略为背景[J].世界经济研究,2015(03):89-98+129.
- [37] 裴长洪,于燕."一带一路"建设与我国扩大开放[J].国际经 贸探索,2015,31(10):4-17.
- [38] 刘东民,宋爽.法定数字货币与全球跨境支付[J].中国金融,2017(23):75-77.
- [39] 韩永辉,罗晓斐.中国与中亚区域贸易合作治理研究—— 兼论"一带一路"倡议下共建自贸区的可行性[J].国际经 贸探索.2017.33(02):72-84.
- [40] 韩永辉,邹建华.产业空心化与地区债务危机——再探欧 债危机根源[J].国际经贸探索,2016,32(02):91-102.

收稿日期: 2021年7月22日

出刊日期: 2021年8月24日

引用本文: 邓家利,麦炜坤,韩永辉,全球数字货币治理: 现状、问题以及中国对策[J]. 国际金融进展,

2021, 3(1):16-27

DOI: 10.12208/j.aif.20210002

检索信息: RCCSE 权威核心学术期刊数据库、中国知网(CNKI Scholar)、万方数据(WANFANG DATA)、Google Scholar 等数据库收录期刊

版权声明: ©2021 作者与开放获取期刊研究中心 (OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/



OPEN ACCESS