

文 | 中国信息通信研究院 张郁安 杨佳茵

当前，全球多家央行试水央行数字货币，据有关机构统计，截至 2021 年 7 月，全球已有 29 国进入央行数字货币实际发展阶段，38 国正处于研究阶段。美中欧三大经济体在数字货币战略上都有所进展，相关的国际金融机构和标准制定组织在央行数字货币的规则和标准制定方面取得了阶段性成果。数字人民币试点稳步推进，目前已在全国 10 个城市和 1 个应用场景（冬奥会）开展应用。尽管数字货币在短期内不会改变现有全球货币体系格局，但叠加全球经济衰退、数字治理等影响因素，该领域的主导权之争已经徐徐拉开序幕。

## 一、主要国家加入央行数字货币主导权之争

全球规则标准主导权。

当前数字货币的国际标准主要由三部分组成：跨境支付、全球稳定币和央行数字货币。二十国集团（G20）、七国集团（G7）及下属机构，国际金融机构、国际标准制定组织正积极投入相关标准的研究制定。其中，金融业通用报文方案 ISO20022（SWIFT（2020a））将于 2022

年底完成修订并出台新标，成为数字货币跨境支付全球标准。此外，G20 金融委员会将于 2021 年底之前完成全球稳定币国际标准，并指导成员国建立符合国际标准的国内监管框架。G20、G7 的下属专业委员会围绕央行数字货币的跨境支付、跨境监管、反洗钱开展影响评估，研究制定相关标准。早在 2019 年，发达国家之间就开始了实践方面的合作：欧洲央行与日本银行开展了央行数字货币系统连接试验，新加坡金融监管机构与加拿大央行、英格兰银行也联合进行了跨境支付解决方案试验。

监管政策主导权。近期，G7

在多边场合反复重申对央行数字货币的监管政策目标。2020 年 10 月，G7 发布关于数字支付的会议宣言，强调数字支付存在威胁金融稳定、消费者权益、隐私、税收、洗钱等风险，必须由公共机构加以严格监管。2020 年 1 月，六家央行（包括欧洲央行、英格兰银行、日本央行、加拿大央行、瑞士央行、瑞典央行）与 BIS 设立联合工作组，并于 2020 年 10 月发布报告，提出央行数字货币应遵循的三项原则：①中央银行不应通过发行央行数字货币来损害法定货币或金融稳定；②央行数字货币必须与现有货币形式共存并互补；③央行数字货币应促进创新和效率。2021 年 5 月，G7 财政部长和央行行长会议再次讨论了包括央行数字货币在内的一系列全球重要金融议题，会议宣言称央行数字货币及支付带来了公共政策和监管问题，G7 的目标是确保央行数字货币由政策透明的常设公共机构管辖，受制于法律和健全的经济治理，并在个人隐私保护框架下运行。监管方案主导权。G7 与

G20联合开展央行数字货币及支付的研究和监管协调。G7 要求金融稳定委员会（FSB）制定稳定币监管规则，该委员会已制定了跨境支付路线图，并发布报告预测了数字货币对监管的影响和挑战。国际清算银行（BIS）下的支付和市场基础设施委员会（CPMI）在全球支付和清算基础设施的标准制定方面发挥核心作用，G20 授权其研究制定涉及央行数字货币的跨境支付漏洞的替代措施。金融行动任务工作组（FATF）侧重于监管虚拟货币服务提供者，制定反洗钱和反资助恐怖主义活动融资（AML/CFT）规则。巴塞尔银行监管委员会（BCBS）提出了对数字货币跨境监管的合作标准。国际货币基金组织（IMF）负责评估稳定币对成员国货币主权的影响，国际证券委员会组织（OICU-IOSCO）开展了稳定币对全球证券市场监管的影响评估，并制定监管合作与信息交换规则。

产品/服务与基础设施主导权。

稳定币是与美元或价值稳定资产挂钩的数字货币，尽管 G7 对其威胁金融稳定的风险报有警惕，一再重申“任何稳定币在得到充分监管之前不应启动”，但美国其实一直为稳定币留有政策空间，留待其成为美元及盟友国家数字货币发行的重要支撑，为数字货币竞争做好储备。2020 年 9 月，美国货币监理署同意银行持有区块链，2021 年 1 月，该机构明确银行可以参与运营稳定币网络。Facebook 于 2021 年推出与美元挂钩的稳定币 Diem（前身为 Libra），Diem 总裁称其已完全符合美国监管要求，并于近期将其总部从瑞士转移至美国。JP 摩根的“摩根币”（JPM）更是银行稳定币中的先行者，目前已在新加坡投入正式商用，建设支持多货币支付的基础设施。该项目得到新加坡金融管理局、星展银行，淡马锡国家基金的支持。稳定币一旦广泛使用，将巩固并延伸美元主导权，成为数字美元竞争力的核心依托。

批评和打压竞争对手。BIS 批评中国推动数字人民币的过程透明度不足，缺乏国际协调。西方国家有观点认为，一旦数字人民币投入使用，政府将有能力掌控数字人民币交易数据，对个人隐私信息构成威胁。从更深远的影响来看，中国积极推动数字人民币，意在利用“一带一路”基础设施项目建成以中国为核心的新经济带，而这一体系必将削弱当前的美元体系。如果数字人民币经济区成为现实，禁止以美元及主要货币为媒介的交易活动等当前西方国家最常用的制裁手段将失去作用。

## 二、我国在全球数字货币发展中面临的挑战

在复  
杂的全球

经济社会背景下，  
数字人民币的发展面临来自多方的挑  
战。一是

规则标准之争会部分抵消数字人民币先发优势，主要国际金融机构和国际标准制定机构积极制定央行数字货币、稳定币、跨境支付等基本规则、标准，在一定程度上抵消了数字人

人民币的先发优势和国际影响力。二是

尽管数字人民币在短期内不会改变当前以美元为核心的国际货币体系基本格局，但竞争压力下的西方国家会加大人民币被国际社会采纳的门槛和难度，削弱人民币国际实力。三是

面临来自稳定币等其他数字货币的竞争。美元稳定币将成为全球数字货币竞争中的强劲对手，也会加速央行数字货币发展步伐。多国主流货币还可能利用稳定币平台形成“合成货币霸权”，对他国货币主权构成威胁。

### 三、对中国参与全球数字货币竞争的建议

持续推动人民币国际化。

人民币在全球外汇储备占比不断上升，仍然有较大的进步空间。推动人民币全球货币互换网络进一步扩大，提升互换协议数量与规模。推动其他国家对数字人民币的采纳，通过贸易和实体经济活动丰富货币生态体系，推动在更多商业应用场景中使用数字人民币。

积极参与数字货币国际规则标准制定。

坚持多边主义，积极寻求在国际标准组织中发挥影响力，参与 G20 框架下的跨境支付路线图及央行数字货币监管政策框架制定。加强与国际电信联盟、国际清算银行、国际货币基金组织的交流合作，提升金融国际标准化参与水平。

善用软性机制施加积极影响。探索利用 G20 下的案例分享，OECD 的政策研究、评估评议等软性机制，分享中国善用金融科技助力数字经济发展，改善公共治理，服务民生的实践案例，适度公开数字人民币的技术方案、应用场景、个人信息保护等情况，增进外界对我国政策和实践的了解和信任。

（本文刊登于《中国信息安全》杂志2022年第4期）