

Opportunities and Challenges for Legal Digital Currency to Participate in Cross-border Payment

法定数字货币参与跨境支付的机遇与挑战

■ 潘拥军

当前,各国央行与重要国际金融组织纷纷探索法定数字货币发展。有些央行已率先将这种新型货币形式试点应用在人们的日常生活中,如中国、巴哈马、瑞典、乌拉圭等国和东加勒比国家组织。还有些尚未决定发行央行数字货币的国家,如美国、加拿大、澳大利亚也积极试验,以备不时之需。近日,包括美联储在内的七个发达经济体的中央银行发布联合报告,阐述了它们对央行数字货币设计的基本原则和核心特征的看法,迫切表达自身对涉及相关标准和理念的立场与态度。诚然,货币是一个国家(或货币联盟)的官方支付手段,法定货币是货币的一个关键属性。绝大多数国家都通过相关央行立法或货币法确立了货币概念。而央行数字货币是一种由中央银行发行的法定货币数字形式。

法定数字货币跨境支付的类型及应用

数字货币作为一种新型货币形态,不仅应用于国内,还可能跨境使用或成为国际货币。跨境使用的货币通常分为两类,即用于国际交易的货币和在国内使用外国实体发行的货币。在第一类中,国际货币作为交换媒介、价值储存和记账单位,用于国际贸易、国际金融和外汇储备。在第二类中,外币代替本国货币进行

国内交易,也就是所谓的货币替代。一些央行已开始探索法定数字货币的跨境使用,例如:东加勒比中央银行于2021年3月推出法定数字货币DCash的大规模试点,允许该货币在东加勒比货币联盟内各国购买商品和服务,并且从一开始就成为跨境法定数字货币;巴哈马中央银行于2020年10月20日推出了“沙美元”(Sand Dollar),并允许沙美元账户的持有人与传统银行账户整合,然后这些账户可以使用传统渠道进行跨境支付;而在我国,中国人民银行自2014年以来一直在研发电子人民币(e-CNY)项目,目前已处于试点阶段。香港金融管理局也已确认正与中国人民银行就人民币跨境支付进行技术准备等合作。因此,从历史发展来看,法定数字货币参与跨境支付也将是大势所趋。

法定数字货币参与跨境支付应用,其范围越来越广泛,大致可归为三种情况:一是形成用于跨境支付的小众市场,俗称“利基市场”。囿于成本和效率不被受众满意,或受到国际转移和金额设置的法律和监管限制,法定数字货币成为小额跨境交易的首选方式。在这种情况下法定数字货币大多会被兑换成当地货币使用,且不会取代当地记账单位,个别也可能作为价值储存。换言之,它仅作为当地货币市场的极小补充。二是成为一些国家更大的货币替代应用场景。与现有法定货币挂钩

的外国法定数字货币应用越来越广泛,会导致无法实现独立自主的货币政策的国家更多选择使用外币。外国法定数字货币的广泛使用,甚至有可能会显著取代本国货币。这表明,该外国法定数字货币具有价值储存功能,其本身或可以通过该货币获得资产,也在一些区域性跨境贸易中成为许多个人和组织的支付手段,还能够作为一个通用的记账单位。三是形成多极化全球采用的国际货币。一国或一个区域的法定数字货币如果在多个主要法定数字货币以及传统货币之间的竞争中获得认可,则可能跻身为新的国际货币,能够为多个国家乃至全球提供服务,最终成为各国为进行国际和国内交易使用的一个共同的法定数字货币。纵观货币发展史,一国或地区的经济权重和更广泛的地缘政治因素是一种货币国际化的主要驱动力,英镑、美元在历史上的崛起则充分反映了这一点。而货币职能之间的协同作用加强了网络效应或外部性,也对货币的国际使用产生了强烈影响。一旦一种货币在国际上建立起来,那么它被许多实体使用的事实就会增加其他人采用它的可能性。换言之,一种货币在国际社会越得到广泛认可,它就越有机会获得更多受众,也就更易于扮演国际货币的角色。

理论上,如何实现构建用于跨境法定数字货币的支付系统,主要基于三种思

路：一是构建兼容的系统。通过遵守共同国际标准来考虑独立系统的互操作性，这类似于传统的跨境支付安排。通过协调一致的法律法规和监管标准能简化“了解你的客户”（KYC）和事务流程管理等。二是打造共享互联的系统。通过合同协议支持共享技术接口，允许一个系统中的参与者向另一个系统中的参与者付款。三是成为合作程度高的单一系统。这是建立在跨司法管辖区的单一跨境数字货币系统安排，其建立在一组规则、一套技术系统和一组参与者之上，该更深层次集成可能允许实现更多操作功能和效率。

法定数字货币参与跨境支付具有现实必要性与可行性，因此有必要深入剖析其发展机遇以及可能存在的风险，以便制定相应政策，未雨绸缪，谋定而后动。

法定数字货币参与跨境支付面临的机遇

法定数字货币可能会提升跨境支付系统的高效率、低成本、竞争力与稳健性。首先，高效率是数字货币用于跨境支付的核心优势。法定数字货币能在拥有广阔土地或许多分散岛屿的国家中降低实物现金的巨大成本，如果运用在全球不同国家或地区之中，能够体现使用数字化货币的便利。目前跨境支付通常效率缓慢、昂贵且不易获得，在很大程度上依赖于多层代理银行关系，进而产生冗长的支付链。只要最终用户或中间商共享共同的技术标准、数据和合规要求，法定数字货币就可以实施跨境支付，直接进行交易，并形成一使所有主体受益的共同平台。跨境数字货币能够有效实现跨货币和跨境支付，从一开始就能够解决掉当前跨境支付系统和安排中固有的摩擦，并能提供更加安全

的清算、结算。它能在整个支付过程中略去昂贵和冗长的中介链，并通过全天候访问来消除操作时间的不匹配。其次，法定数字货币的跨境可用性可以降低获得、存储和消费外币的成本。该模式对国际货币发展具有重大的网络效应，而降低成本可能会使得已建立的国际货币更具吸引力，从而反向增强法定数字货币有益性的市场实践。再次，法定数字货币是跨境支付的新领域。新领域就意味着各国或地区都有一定的机会去开拓该市场，优化现行跨境支付系统或渠道，对现有美元体系造成冲击，削弱美元霸权。目前发达国家、新兴市场经济体都在积极开展该领域的探索。最后，法定数字货币参与跨境支付，必须具备技术稳定性与安全性、货币信用和政府信用、法治规则与会计准则等全方位立体化的系统性优势。当一个国家或地区的央行数字货币被他国接纳用于跨境支付时，也体现了该跨境支付系统具有超过其他货币的稳定优势。

法定数字货币在跨境支付领域能有效整合各国或地区的支付系统。一是法定数字货币的数字性能便利链接各跨境支付系统。目前各国或地区用于跨境支付的支付系统之间的联系处于割裂状态，且更多是碎片化的存在。而法定数字货币通过可编程性、可调整性，能够积极地疏通各国或地区之间的链接，从而打破单一大国控制的传统僵化的旧国际货币体系。二是法定数字货币在国家或地区的许可下能跨越多个银行等中介机构的复杂链条直接对接基础的客户交易。此举既能从基础交易、数据生态、法律关系上整合跨境支付系统，避免冗长流程，又能够丰富现有跨境支付渠道，在美元支付系统体系之外构建各国或地区营造的公平、健康、安全、高效的

国际性储备跨境支付系统，从而也能削弱美国利用传统跨境货币支付体系优势对各国银行等金融机构实施不合理制裁的威慑力基础。三是法定数字货币在跨境支付中适当融入国际货币基金组织、国际清算银行、世界银行、金融稳定理事会等重要国际组织规则和惯例指导，有助于有效化解各国或地区在法治、习惯、传统等方面的分歧。国际组织规则和惯例能够发挥金融软法作用，最大程度促进各国和地区配合消化法定数字货币新型基础设施系统的新思维、新路径。

法定数字货币能够全球对偏远地区与“无银行账户”人口实现最大范围的金融包容。数字技术能够超越山川、河流、荒漠、草原、沼泽等地理位置上的阻碍，将普惠金融的福利送到数字信号能覆盖到的全球各地。比如，据统计，撒哈拉以南的非洲使用的移动货币已占全球移动货币账户的近一半。原先被金融排斥的群体能够通过支付系统对接到庞大的金融体系，打破银行账户限制，帮助没有银行账户的人进行跨境支付，并降低汇款成本。发展中国家偏远地区、贫困农村地区等也可能因此获得外币，如法定数字外币可以设计为对发行中央银行的直接债权，也可以设计为某种形式的数字现金，而无须通过传统银行就可以进行点对点支付。而这些在之前是无法想象的。重要国际金融组织与大国援助能通过数字货币基础设施将资金直接对接到需要援助的组织和个人，既能避免过多的冗长中间程序，也能从过程中和制度上减少腐败问题。用于跨境支付的法定数字货币的存在，也将促使其他支付提供商改善服务并降低成本，间接促进普惠金融科技革新。而不同的法定数字货币之间的积极竞争也会造成更多福利外溢，

并扩大金融包容的受众。

法定数字货币参与跨境支付面临的挑战

根据国际清算银行、支付和市场基础设施委员会、创新中心、国际货币基金组织和世界银行集团于2021年7月发布的《中央银行数字货币：向20国集团的报告》，2021年第一季度，来自18个发达经济体、32个新兴市场和发展中经济体的共50家央行对法定数字货币跨境使用的初步思考进行了调查。然而，表达观点的央行更倾向于在发行下辖区域内的非居民使用，并不允许在国外使用，只有8家央行反映最初考虑允许在其他司法管辖区使用国内发行的法定数字货币。各国央行谨慎为之的深层原因，是难以有效评估与测算法定数字货币跨境使用的风险。因此有必要对法定数字货币参与跨境支付可能带来的风险挑战予以相应梳理。

中央银行潜在声誉风险面临重大考验

中央银行提供的法定数字货币用于跨境支付，一国或地区除了具有强大的经济政治实力、高口碑的国际影响力、稳健的金融体系，还要对跨境支付价值链关键步骤如与客户交互、构建前端钱包、筛选和维护技术、安全系统、监控交易以及负责反洗钱流程等做到尽可能完善。因为技术故障、网络供给、人为错误、经济不振、政治地位丧失等都会削弱公众对央行运行数字货币参与跨境支付的信心。

跨境使用法定数字货币可能会出现宏观金融风险

货币替代或美元化风险可能会增加，削弱政府对货币政策的控制。在高通胀和汇率波动大的国家，可能会将本国货币替代为他国的法定数字货币，形成货币替代，从而部分丧失独立自主的货币政策。

而当前美元仍在国际货币体系中占据霸主地位，故要警惕一些国家过度美元化。这不利于在新的货币时代重塑更为合理的国际货币体系。外币数字货币替代会损害本国货币政策传导机制，使本国央行或货币当局减少对国内流动性的控制。数字货币的便利性和易获得性也让替代的速度更快、规模更大，这种情况也会使得本国货币政策难以发挥重要作用，如央行最后贷款人角色的担当、央行释放和收紧流动性政策等。例如，一些国家在接收大量美元流动性的外援后，美元的使用充斥国内市场并逐步降低本国货币在国内的可用性，当地居民也将用于支付的美元开始用以储蓄，使得美元从支付工具转变为价值储存手段。当然，为了避免过度货币替代，法定数字货币跨境使用也可以通过加大对大规模货币资金流动监测、限制非公民的大量持有、设置合理的资本流动管理措施、加强各国央行以及国际金融组织的交流合作等一系列方式来减少此类风险。然而，每一个问题的解决都要被纳入跨境综合性利益考量范畴之中，各国或地区更多要从自身经济、政治基本面来考虑，以作出适合自身的最优选择。

数字货币会增加总资本流动，可能提升蔓延风险几率，其连锁反应更难预测。很多国家担心现有的资本流动管理措施会被数字货币模式所回避，一旦脱离了资本流动管理措施，市场就会变得更加一体化。庞大的外国资产总头寸也意味着更高杠杆率和更大估值效应，容易对经常账户余额和潜在国际收支问题产生连锁反应。与此同时，净资本流动影响更难预测，因为这与各国的储蓄和投资行为密切相关。另外，新的支付工具和服务提供商可能会使现有交易验证机制无效，原有的用于资本流动管理措施的法律法规和实施实践习

惯需要与时俱进。

对各国银行业务模式转变形成一定冲击

数字货币提供为接近存款的替代货币，银行不得不为存款支付更高的利率或者看到它们的资金从稳定、低成本的存款转向更昂贵、更可运行的批发融资。银行趋向选择承担更大风险来支持利润，还可能受制于具有强势地位的债权人。进而银行趋向选择提高贷款利率，或者不得不接受利润率下降。信贷中介可能会从银行转向非存款机构和市场，转变过程中不得通过适当设计和监管数字货币来管理或避免潜在银行脱媒现象。同时还可能存在数字货币附加值从传统商业银行向大型科技公司转变的情况。现代商业银行在数字化领域的服务功能在现阶段经营范围多元化、业务转变灵活性方面较之于大型科技公司并未更具优势。大型科技公司通过无处不在的数字平台收集客户数据和信息，并进行对接精准需求的设计与构建服务，会对银行利润造成下行压力。央行数字货币的跨境使用，如果一旦进入他国使用市场，与当地市场环境形成无缝衔接的银行业生态，那么当地银行业务也可能被取代或丧失原先的活力与优势。同时，跨境使用过程中的金融和非金融数据的争夺，也会变得越来越激烈，因为数据要素已经成为未来银行创新业务发展的重要环节。

反洗钱风险、网络安全、跨境隐私权保护、地缘政治博弈等新特点、新挑战被提上议程

新技术下跨境使用数字货币所涉及的反洗钱、网络安全、跨境隐私权保护等体现出新特征、新挑战。

数字化技术成为攻克系统难关的关键突破口，也会在应对背后的各国地缘政治、法律、传统文化等方面面临新挑战。如何在技术手段中合理处理跨地缘、跨文

化、跨学科等的限制与沟通交流,成为跨境数字货币妥善运行的重中之重。

传统的斗争形势将被纳入技术博弈的新战场。反洗钱、网络安全、跨境隐私权保护等贯穿数字货币实际运行的重要环节,将不断面临国与国、区域与区域之间的长期博弈。数字货币使得各国运用低成本建立形成地区性支付安排,而这些安排和技术壁垒可能会限制货币的可兑换性。这会更易形成区域之间享受福利差异、竞争敌对以及制裁工具等的变化,会阶段性强化区域化地缘政治势力,阻碍全球一体化发展。

跨境政府之间公共性监管将进入长期合作。这将促进一些重大的反洗钱、网络安全、跨境隐私权保护等案件的攻克与课题研究形成长效化合作机制。此过程中会产生大量相关人才、资源、资金、技术等缺口,同时还需要国际化、专业化的各国政府团队之间进行长期沟通、深度合作。另外,一国的国家安全、经济社会稳定会在很大程度上被纳入重要衡量因素,故数据安全、技术安全、信息保护也会在此范畴备受各国关注以及法律政策影响。如何以更为信任的方法来建立跨境信息保护机制,需要更广泛、更宽容的国际社会共同携手合作。特别是要对具体领域采取以下针对性的完善。例如,反洗钱方面,在设计程序中必须确保不能妨碍有效的反洗钱和打击恐怖主义融资等行为,同时能够通过更有效的实时数据分析来加强监测,避免跨境数字货币成为罪犯从事非法金融交易的避风港。网络安全方面,央行跨境数字货币必须能抵御网络攻击、中断、技术故障、数字欺诈和错误算法,以及能及时形成有效应急处理机制。跨境隐私权保护方面,央行跨境数字货币必须在各国达成基本隐私权共识或磋商合意基础前提下,

形成对隐私权的强化保护,以便获得各国政府与民众的广泛支持。地缘政治博弈方面,积极倡导国际组织制定全球化央行跨境数字货币标准,塑造合理、公平、有序、和谐的跨境数字货币体系以及警惕强权政治、霸权主义的干扰与挟制。

对我国的政策启示

建立健全法定数字货币制度体系。

在域外方面,要积极参与重要国际金融监管组织的相关国际讨论,特别是各项数字货币技术、数字货币标准、跨境原则等的制定。这些标准的制定在很大程度上影响着未来全球法定数字货币跨境使用的走向。而国际货币基金组织、世界银行、国际清算银行、金融稳定理事会等重要国际金融组织自身的工作职责也与之紧密联系。例如,国际货币基金组织的目的之一,就是为了协助建立一个关于成员之间经常交易的多边支付制度和消除外汇限制。《国际货币基金组织协定》第一条第一款就规定,旨在“通过设置一常设机构就国际货币问题进行商讨与协作,从而促进国际货币领域的合作”,故央行跨境数字货币与之具有高度相关性。国际清算银行也正通过一个与成员央行密切联系的小规模但富有成效和前瞻性的团队来参与数字货币相关的重要政策的制定。支付和市场基础设施委员会(CPMI)是一个活跃在支付和数字货币领域的标准制定机构,其有助于达成监管指导和互操作性标准的协议。金融稳定理事会专注数字货币形式对金融稳定的影响,并发挥了重要作用。世界银行专注于普惠金融、汇款、数据收集和新技术的发展,与国际货币基金组织的工作相辅相成。G20与CPMI、国际货币基金组织、世界银行也存在密切合作,对数字货币跨境支付具有重要影响,如联合制定相

关指导方针等。其联合发布的《中央银行数字货币报告》指出,20国集团将加强跨境支付作为优先事项,并批准了一项解决关键挑战的综合方案,以提供更快、更便宜、更包容的跨境支付服务,为全球公民和经济带来广泛的利益,支持经济增长、国际贸易、全球发展和金融包容。在域内方面,有必要加紧建立健全法定数字货币相关法律制度体系。例如,在《中国人民银行法》修订过程中认可央行数字货币的公法地位,以解决央行授权发行法定数字货币问题和央行数字货币是货币身份的问题。在我国法律制度层面也要考虑人工智能、5G技术等新技术更广泛更密集的使用带来的变革性影响,因为这些新技术的出现会使得终端服务提供方与授权软件提供方之间责任模糊,应用场景、多方彼此责任难以得到进一步区分,本国法与外国法背后的技术对接等都需要获得政府之间彼此交流或东道国、母国共同商讨。换言之,谨慎而精确地设计数字货币要承担更多跨境支付功能,需要更为精密的法律之间的架构与规则标准的匹配,以完成不同国家或地区之间的经济政治文化合作。

构建现代化的数字货币跨境支付系统

一是改进现有支付基础设施的重要起点是打造一个“洁净”的支付系统。在全球视野维度上,支付系统的洁净性能够让各国央行乃至政府更为信任,倘若该系统充斥着后台管控或者暗箱控制,那么也就无法获得国际社会更广泛的拥护。各国基于自身安全与发展的数据、信息保护等考虑,应当被纳入被尊重、被保护的现实考量之中,否则很难推行有重大瑕疵的跨境数字货币支付系统。**二是形成安全、高效的跨境数字货币系统。**一国或某种法定数字货币系统能脱颖而出,其自身运行的安全性与高效性,应当优于传统跨境支付系

统且优于其他类型数字货币。三是提升跨境数字货币服务质量。将现代化的服务思维深入延伸至数字货币系统之中,使得服务与系统之间形成有机结合。四是夯实背后的经济金融实力与政治实力。一国数字货币能够跨境使用,并能被广大其他国家所接受,更主要的是因为其背后有强大的政府实力作为后盾。国际化货币功能的更广泛应用,必须要匹配更多国家的内在需求,以便能实现最深层次地嵌入各国经济金融体系,实践好彼此发展的需要。

建立完善跨境法定数字货币的宏观经济风险监测与应对机制。一是做好跨境数字货币系统相关风险监测以及机制设计,及时应对域内外潜在风险。当数字货币跨境到其他司法管辖区时,就有可能面临多边风险监测与监管合作问题,亟须在系统与机制上做好预案。二是持续关注货币替代引起的潜在政治经济金融风险,做好风险应对工作。三是有必要根据各国的现实情况实施合理的资本流动管理措施,预防相应风险的发生,并不断探索数字货币等新模式下资本流动管理的新策略,从根本上做到既能预先对风险做好预案应对,又能够有效防范传统或新型跨境支付模式出现的风险。换言之,在事前事中就要做好跨境法定数字货币的宏观经济风险应对。

进一步推进数字货币在全球普惠金融应用中发挥作用。数字货币减少了对银行等金融中介机构的依赖,降低了交易成本,扩大了服务覆盖面,并通过移动设备促进了金融包容性,对数字货币跨境使用的规模和范围形成强大的网络效应影响。特别是对于全球贫困地区与贫困人口,数字货币能够做到精准投放,推广覆盖受众群体,尤其是针对无银行业务的人群。同时有必要在全球范围内进一步完善电子普

惠金融生态体系,加强对全球病毒大流行、战乱、管制等紧急情况下向弱势群体提供相应金融服务与财政援助的能力。我国作为最大的发展中国家,无论是从脱贫攻坚到乡村振兴,还是积极对外援助、勇担大国责任,都已充分发挥了自身的光热能量。跨境数字货币模式下,我国可能会将国内普惠金融工作经验与技术手段引向其他国家或地区,造福全球其他国家或地区。

借力跨境数字货币夯筑全球产业链供应链以及现代服务体系。贸易联系是历来货币需求保障的重要经济基础。运用好数字货币电子化流程,有利于对接好具体的各国国际贸易以及产业发展的现实需求、深化全球化的现代服务体系发展。值得关注的是,“一带一路”沿线国家或地区拥有丰富的资源以及产业、服务业体系,然而可能会受限于历史、宗教、地缘、政治、经济、文化等问题,靠自身未能最大程度发挥优势作用。另外,传统美元主导的贸易体系,被大国霸权和长臂管辖权滥用等所利用,影响与某些大国政见不统一的国家的发展。未来,一旦这些国家或地区被纳入跨境数字货币,传统美元体系可能会受到一定冲击,国际货币形态也可能更趋向良性发展。在此基础上削弱霸权主义与地缘政治的跨境数字货币,更易投入到全球产业链供应链以及现代服务体系当中去。

加强应对传统支付系统面临的反洗钱、反恐怖主义、隐私权保护等新旧问题以及呈现出的新特点。有效的用户识别对每个支付系统都至关重要,特别是新类型的数字支付系统。承载跨境法定数字货币的支付系统,有必要加强对用户识别的可靠性、技术性与高效性,以防止欺诈,加强对洗钱和其他非法活动的打击力度。参

与法定跨境数字货币合作的各国央行在“了解你的客户”(KYC)流程、反洗钱/反恐怖主义(AML/CFT)监控方面应当展开深度交流与沟通,并据此加强新型信息监测和隐私保护,与在进行或接收跨境货币支付时授予用户的隐私水平上达成一致。

结语

法定数字货币并未从根本上改变货币国际化背后的经济政治力量。政府公信力,系统的可信度和稳定性,金融开放程度、法治、贸易联系,以及地缘政治力量,仍是货币国际化的重要组成部分。然而,作为新的货币表现形式,法定数字货币在技术上具有独特的创新点以及新型网络适用的匹配性,如果能在各国的研发探索中占据相对领先优势,对实现弯道超车、突破原有货币国际化之路的瓶颈具有重要意义。当今世界处于百年未有之大变局,在这场变局中我国正积极构建国际国内双循环,勇担国际责任,为构建人类命运共同体贡献重要力量。跨境法定数字货币,兼具科技化与全球化的双重革新,将对人类发展以及各国经济发展产生深远影响。我们既要看到跨境法定数字货币作为创新事物发展的前景与机遇,也要关注其对经济金融的变革性影响与潜在风险,借力推动人民币国际化,为“一带一路”沿线国家发展以及全球经济新发展提供新动力。^④

(本文仅代表作者个人观点,与所在单位无关)

(作者单位:中国社会科学院金融研究所,
中国银保监会博士后工作站)

责任编辑:孙爽
976639255@qq.com