

刘东民

sunshine_ldm@126.com

宋爽

songshuang@cass.org.cn

法定数字货币、SDR 与全球跨境支付体系的重建

伴随数字货币的快速发展，以国家信用为背书的法定数字货币，在重塑全球跨境支付体系方面显示出极大潜力。基于法定数字货币和 SDR 建设新型全球跨境支付网络，将集中式体系和分布式系统相结合，不仅能够利用数字货币点对点的传输模式有效改善当前跨境支付耗时长、费用高的问题，而且将推动当前完全由发达国家掌控的高度中心化的全球跨境支付体系，转变为更多发展中国家都能平等自由参与、适度中心化的灵活包容的体系。

一、当前全球跨境支付体系存在的问题

当前全球跨境支付体系以 SWIFT 和 CHIPS 为核心系统，均由传统发达国家特别是美国主导建立，发展中国家难有话语权。SWIFT（环球同业银行金融电讯协会）是跨境金融信息传输服务的全球领导者和标准制定者，构建了涵盖 200 多个国家（地区）的金融通讯网络，接入金融机构超过 11000 家。然而，作为一个全球性组织，SWIFT 董事会的 25 名独立董事中仅有 4 人来自新兴经济体，其执行委员会的成员更是清一色来自欧美国家。CHIPS（纽约清算所银行同业支付系统）则是全球最大的私人部门美元资金传输系统，所有私人部门美元跨境交易结算和清算的中枢神经。该机构由纽约

清算所协会建立和经营，自然在美国的控制之下。

由发达国家主导的跨境支付体系竞争效率低下，也难以保障广大发展中国家的权益。由于几乎不存在竞争，现有的服务提供商很难有动力持续提升技术和服务水平，接入这些系统的金融机构也乐于坐享其成、索要高价。当前跨境支付服务不透明、价格高、耗时长的问题已经广受全球使用者的诟病，也引起一些国际组织的关注。2009年，在G8的推动下，世界银行建立了“全球汇款工作组”以推动国际汇款市场提升效率和降低成本。从2010年开始，降低国际汇款费用也成为G20关注的议题，其还发起了“汇款发展行动”（Development Action for Remittances）。更为重要的，当前这种高度中心化的跨境支付体系大大限制了发展中国家的金融主权。由于一旦被排除在跨境支付体系之外，一国将难以开展国际贸易、吸引外资等跨境经济活动，因此以美国为首的西方国家常常将此作为金融制裁手段。例如，乌克兰危机后，西方国家就曾威胁要将俄罗斯排除在SWIFT系统之外。

二、数字货币为跨境支付带来的机遇与挑战

1、数字货币为重塑全球跨境支付体系带来机遇

以比特币为代表的数字货币近年来在跨境支付活动中发挥越来越重要的作用，使全球跨境支付体系的重组成为可能。基于数字货币的跨境支付网络呈现“轮毂-轮轴”（hub-and-spoke）的模式。用户可以在国内通过销售终端、在线接口等方式（即轮轴），将本国的法定货币兑换为数字货币并储存在数字钱包中，然后通过数字货币的安全网络（即轮毂）跨境传输到海外收款人的数字钱包并以相同方式兑换为当地的法定货币。由于数字货币通常是基于分布式账本技术的代币，该技术能够确保交易具有可追溯性且不易被篡改。更为重要的是，其所支持的去中心化的交易模式使跨境支付效率得到极大提升，可从传统的3至5天缩短到1天之内；同时交易费用

也大幅下降，从传统系统的 7.21%*可降至 1%以下。

2、数字货币为国际跨境支付活动的监管带来挑战

不过，游离于传统货币体系之外的数字货币也给跨境支付活动的监管带来挑战，特别是在反洗钱/反恐融资、消费者保护、税收和资本管制等方面。首先，采用加密技术的数字货币具有匿名性特征，难以追踪交易者身份，因此便于隐瞒和掩饰资金的非法来源或受制裁的目的地，从而为洗钱、恐怖主义融资等违法的跨境资金活动创造了便利。其次，作为近年才涌现的新型金融业务，许多相关的中介机构和服务提供商尚未被纳入监管网络，黑客攻击和诈骗活动时有发生，加上交易通常具有不可逆性，导致消费者的利益难以得到有效保护。再次，采取加密技术、点对点交易模式且跨境转移极为便利的数字货币，还成为逃税、漏税活动的重要通道。最后，由于数字货币的跨境流通总是绕过传统的跨境支付体系，因而为外汇管制和资本流动管理带来了困难。

上述挑战很大程度上源于私人部门数字货币的去中心化特征，导致监管对象难以清晰界定。然而，一旦数字货币由央行发行并统一监管，上述许多问题将便于解决。由此可见，法定数字货币会是重建全球跨境支付体系的更优选择。

三、法定数字货币重塑全球跨境支付体系的路径

本文认为，基于法定数字货币重建跨境支付体系可以通过三种路径。第一种由国际货币基金组织（IMF）主导，所有成员国参与。IMF 可以为特别提款权（SDR）加上数字货币的功能，并建立基于数字 SDR 的跨境支付体系。SDR 是 IMF 于 1969 年创建的一种国际储备资产，但是长期以来国际认可度有限。如果将 SDR 设计成数字货币，其将进一步获得交易媒介的职能，从而发挥更广泛的作用。在这一体系下，所有 IMF 成员国都将被包含在基于

* 世界银行数据。

数字 SDR 的多边网络中：一国在跨境支付时先将本币兑换为 SDR，通过数字 SDR 跨境传输后再兑换为外币。这一路径具有完备性和高效性的优点。一方面，由于 IMF 是一个由 189 个成员国组成的多边国际金融组织，而 SDR 的价值又由 5 种货币决定，该路径提供了一种令最多国家信服的方案。另一方面，IMF 也可以选择在其平台上直接为成员国搭建从一国货币到另一国货币的跨境支付通道，不过这种方式将形成包含数以万计货币对的庞大网络，因此以 SDR 为媒介显然更为便捷和高效。不过，需要注意的是，即便上述网络可建成由 IMF 和各国央行共同参与的联盟链，IMF 仍将在体系中占据核心地位。而且，该路径下不存在其它基于法定数字货币的系统与 IMF 主导系统相竞争，跨境支付服务使用者的选择仍然单一。因此，虽然该新体系较当前高度依赖美元的跨境支付体系已是重大进步，但是仍具有比较明显的“中心化”特征。

第二种是由个别国家主导，其他国家自愿参与的路径。一些具有金融实力的国家可基于自己的法定数字货币构建跨境支付体系，而其他国家可以根据自身的成本和收益来决定是否加入这些体系。该路径尤其适合构建区域性的跨境支付系统。例如，国家 A 和国家 B 分别是亚洲和欧洲具备雄厚经济实力和广泛金融联系的国家，他们愿意出资构建基于本国数字货币的跨境支付联盟体系，并邀请区域内的其他国家参与。对于经济联系主要集中在亚洲的国家就可以选择加入由 A 主导的联盟链，而存在大量欧洲业务的亚洲国家则可以同时选择加入由 A 和 B 主导的体系。由此可见，这一路径具有公平性和竞争性的优点。一方面，所有国家都有机会建立基于自身数字货币的跨境支付体系，也都有自由选择加入更多不同的跨境支付网络。另一方面，更多国家参与到构建跨境支付体系的竞争当中，也有助于推动跨境支付领域的技术和服 务持续提升。因此，从某种意义上讲，该路径下形成了一种更贴近“分布式”的跨境支付网络。

第三种是结合了上述两种体系的共存路径。在此路径下，IMF 主导的体系和个别国家主导的体系交互存在，以满足全球、区域和双边等不同层次

的跨境支付需求。由此，全球国家可以被分为三类。第一类是仅加入 IMF 主导体系的国家。这些国家可能经济规模小，对外经济联系少，所以没有必要参与由其他国家主导的跨境支付体系。不过，只要是 IMF 成员国，无论其在全球经济中多么微不足道，都可以通过数字 SDR 同全球任何国家开展跨境资金往来，而不会被排除在跨境支付体系之外。第二类国家既在 IMF 构建的跨境支付体系中，又加入了一个或多个由其他国家主导的体系。这类国家可能对外经济联系比较广泛，参与多个体系能够为其国内用户进行跨境支付提供更多选择，使他们根据自身的需求确定最具效率、成本低廉的系统。第三类则是积极构建基于本国法定数字货币跨境支付体系的国家。这类国家通常经济实力雄厚，对 IMF 主导的跨境支付体系而言既是使用者也是竞争者。他们的存在将直接驱使全球跨境支付体系不断完善，为服务和技术的持续升级做出贡献。可见，该路径下将最终形成一个开放、包容且富有活力的全球跨境支付体系，因此这是最为可行和最具韧性的路径。

四、新型全球跨境支付体系的监管建议

作为一项新兴事物，法定数字货币跨境支付体系在构建过程中的监管问题不容忽视。

首先，多边监管合作应由 G20 主导，IMF 牵头执行。G20 作为发达经济体和新兴经济体就全球议题进行磋商和协调的平台，理应在构建法定数字货币跨境支付体系及其监管框架的过程中发挥主导作用。而且，G20 自 2010 年以来一直致力于降低跨境汇款费用，因此也有动力推动全球跨境支付体系重塑。对于 G20 达成的成果，IMF 应作为牵头机构并组织各国央行积极贯彻，例如：确定多边监管原则，明确各国在监管体系中的权力和义务；梳理基于法定数字货币开展跨境支付活动的各种风险，并出台风险导引；制定统一的标准体系，对一些监管指标提供建议和参考等。

其次，国家间也应积极建立双边和区域的监管合作关系。如果两国或者区域建有基于法定数字货币开展跨境支付的联系，便应明确各自的管辖权。

双方或者区域内各方可定期开展合作研究，以便掌握跨境资金流动的特征。一旦在此过程中发现有疑似逃脱税收义务或资本管制的可疑交易，双方或者区域内应通过信息共享机制及时沟通相关的用户数据和交易详情。针对洗钱、恐怖融资等违法的跨境资金活动，两国或者区域内则应建立联合调查和诉讼的合作机制。

最后，各国也应加强国内对法定数字货币各环节的监管。各国央行应行使对法定数字货币的监管权力，并根据其发展情况制定灵活弹性、适时调整的监管政策。鉴于新型服务提供商涌现所导致的市场结构变化，央行应及时调整市场准入框架和审慎监管措施，并在新的体系中建立类似于存款保险制度的风控机制。由于法定数字货币体系下的服务呈现由依赖中介转为依托网络的趋势，因此监管措施也应更侧重基于活动的监管（activity-based regulation）。为了防止匿名性规避监管的情况，央行应要求用户在开立账户时以实名注册，采取“后台实名、前台自愿”的交易原则。此外，央行还应适度对各类金融科技创新背后的算法和程序进行监管，以免用户信息被不当使用。

（作者单位为中国社会科学院世界经济与政治研究所）

声明：本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际金融研究中心所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。