

粤港澳大湾区数字人民币跨境支付的 制度障碍及对策*

李莉莎 李碧玉

(广东财经大学法治与经济发展研究所, 广东 广州 510320)

[摘要]数字人民币是数字经济发展的产物,其作为人民币的数字化形式,被定位于现金类支付凭证(M0),可以实现“点对点”支付、“支付即结算”和“可控匿名”,在跨境支付中享有独特的技术优势。粤港澳大湾区基于其优越的地理位置、发达的金融业及政策优势,具有深厚的经济基础、跨境金融合作基础和跨境支付实践基础,是发展数字人民币跨境支付的理想试验场,但目前尚存在一系列障碍,比如数字人民币的基本法律规范还未完善、粤港澳三地跨境支付体系存在矛盾、区域流通协调机制尚未健全等。数字人民币是我国信用货币,须从货币理论出发,厘清其跨境支付的制度逻辑,以数字法治为导向、立足于大湾区实际,为实现安全与效率的平衡,在法治层面上破解制度障碍。首先,明确数字人民币的主权货币地位及域外效力,确立其结算最终性原则,为数字人民币跨境支付提供合法性基础。其次,推进大湾区在数字人民币跨境支付领域的立法统一,促进大湾区支付机制的协调互通。最后,逐步建立大湾区数字人民币跨境支付平台,完善数字人民币跨境支付的基础设施;并在此基础上,接入多边央行数字货币桥,加强国际合作,参与跨境支付标准和规则的统一制定,确立无损、合规、互通的原则,进而构建相应的流通规则体系。

[关键词]粤港澳大湾区 数字人民币 跨境支付 结算最终性 人民币国际化

[中图分类号] D912.28 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2024)05-0045-12

一、引言

根据央行2021年发布的《中国数字人民币的研发进展白皮书》(以下简称《白皮书》),数字人民币(e-CNY),即我国法定数字货币,是由央行发行并指定运营机构参与运营,以数字形式实现价值转移。^[1]当前,数字人民币的研发已从理论研究阶段迈入测试应用阶段,形成了

17个省(市)26个地区的试点格局,广东全省成为试点地区。粤港澳大湾区(以下简称“大湾区”)经济增速快、市场活力强、对外开放程度和国际化水平高,是国家重大发展的战略区域,也是数字人民币发展跨境支付的重要试验场。基于中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》),中央及大湾区地方政府顺应国家发展战略,出台了一

收稿日期:2024-03-28;修回日期:2024-07-03

*基金项目:广东省哲学社会科学规划共建项目“数字人民币背景下金融法律制度的因应研究”(GD23XFX05);广东财经大学民商法学创新团队项目(2021WCXTD016)

作者简介:李莉莎,副教授,法学博士,主要从事网络法、金融法研究;李碧玉,硕士研究生,主要从事金融法、民商法研究。

系列优惠性政策以支持大湾区的建设,在投资贸易、金融创新、科技教育、交通运输等领域发展成效显著。

目前,数字人民币定位于零售型的法定数字货币,虽然主要用于国内零售支付,但也具备跨境支付的技术条件。央行意在利用数字人民币改善跨境支付,并进行试点测试。2022年冬奥会首次将数字人民币应用于跨境支付场景。央行还参与香港金管局联合国际清算银行(BIS)开发的“多边央行数字货币桥”项目,该项目为数字人民币在跨境领域的应用创造出新的可行性方案。有鉴于此,本文在分析大湾区数字人民币跨境支付必要性和可行性的基础上,梳理相关的制度障碍,以数字化为导向并立足于大湾区实际,为实现安全与效率的价值平衡,提出对策思路。

二、粤港澳大湾区数字人民币跨境支付的必要性和可行性

(一) 大湾区数字人民币跨境支付的必要性

1. 构建大湾区数字人民币先行示范区的必然要求

“十四五”期间,粤港澳大湾区积极探索建设数字货币先行示范区。2019年8月,中共中央、国务院发布《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》(以下简称《意见》),明确提出要开展数字货币研究与创新应用。^[2]数字人民币试点区域自2019年末以来经过四次扩容,在第四次扩张中,将深圳试点扩展到广东省全省。香港也在2022年末开展数字人民币测试,是数字人民币在内地之外的首个跨境试点。数字人民币试点为建立数字货币先行示范区奠定了基础。构建大湾区数字人民币先行示范区,应当推进数字人民币在大湾区的流通,跨境金融服务是其中的重点,这就要求拓展数字人民币在三地跨境支付应用中的深度和广度。

2. 建立安全高效跨境支付机制的现实需要

当前,我国人民币跨境支付体系主要基于

2013年建立的人民币离岸清算体系和2015年上线的人民币跨境支付系统(CIPS),本质上都是通过代理行进行跨境支付,资金流、信息流都要经过环球同业银行金融电讯协会(SWIFT)的国际报文处理系统,存在成本高、效率低、受制于美元体系等问题。^[3]而数字人民币以国家信用为背书,既具备货币的基本职能,又具有由区块链、分布式账本技术赋能的创新优势,支持“点对点”支付、支付即结算,流通成本低、效率高,有望弥补传统跨境支付体系的不足。同时,数字人民币具有可控匿名的特征,利用数字安全加密存储等技术,可以实现交易的不可篡改、不可非法复制伪造,能够更好地保护交易双方的金融信息及个人隐私,安全性更高。

3. 推进人民币国际化的可行路径

在《规划纲要》中,大湾区被定位为国际金融枢纽,而人民币国际化则是形成国际金融枢纽的核心。大湾区是我国对外开放的前沿阵地,得益于得天独厚的地理位置和政策条件,在推动人民币国际化上享有独特的优势。《意见》中也提出要推进人民币在国际化上的先行先试。数字人民币应用跨境支付领域具备技术可行性,通过央行多边数字货币桥,交易双方“点对点”进行支付结算,效率高且成本低,有望成为跨境流通的优先选择,在国际市场上更受境外主体的青睐。并且,依托“东盟”各国和“一带一路”沿线国家,利用大湾区的区域辐射能力,逐渐将数字人民币的应用范围拓展至周边国家和地区,进一步扩大人民币在跨境贸易、对外投资、数字金融服务等方面的适用区域。^[4]数字人民币国际流通范围的逐步拓宽,可以助推人民币走向国际市场,提高人民币在国际社会上的话语权。

(二) 大湾区数字人民币跨境支付的可行性

1. 宏观层面: 经济基础

一方面,大湾区是经济高质量发展的典范。广东省是我国改革开放的前沿阵地,也是我国经济第一大省,全省GDP连续多年位居全国第一(见图1),对外贸易、金融服务等产业发达。

香港是国际金融中心、国际自由贸易港，也是全球最大的离岸人民币清算中心，国际化水平高、人民币跨境业务量大，在发展数字人民币跨境支付方面具备独特的战略优势。澳门同是国际自由贸易港，服务业高度发达，经济实力雄厚。据此，大湾区经济发展水平高、对外开放程度高，是我国经济高质量发展的典范，为大湾区数字人民币跨境支付提供必要的经济基础。

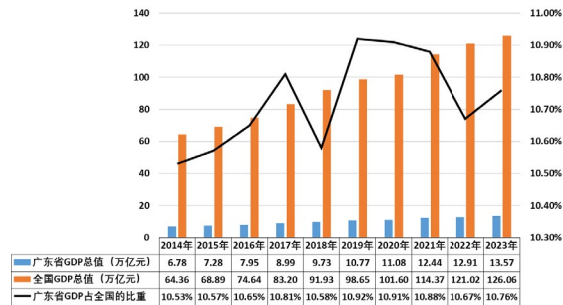


图1 2014—2023年广东省GDP占全国GDP占比情况

另一方面，大湾区是数字经济发展的高地，规模居全国前列。特别是广东省，数字经济规模逐年上涨，在2022年达到6.41万亿元，占GDP比重将近一半（见图2），已经连续6年居全国首位。香港、澳门也在数码港建设、数字金融、智慧城市、数字政府等数字化领域发展迅速。由此可见，大湾区在数字经济发展上占据了先发优势，为数字人民币跨境支付奠定了坚实的基础。

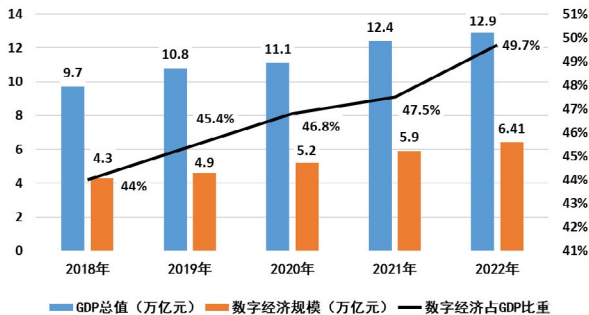


图2 2018—2022年广东省数字经济规模占比情况

2.中观层面：跨境金融合作基础

大湾区已形成多层次全方位的跨境金融合作格局。《规划纲要》自发布以来，广东省金融监管局和有关部门积极响应国家发展战略要求，出台并细化落实各项举措，不断加深大湾区各地的金融合作，金融改革创新成果频出。横琴、前海和南沙三大合作示范区积极发展跨

境金融，跨境金融业务实现多项首创，如前海合作区率先面向港籍居民开放数字人民币跨境支付创新应用。大湾区金融市场也拥有多项互联互通机制，如“跨境理财通”“深港通”等。2021年11月，广州南沙建立大湾区跨境数据互信互认平台，为粤港两地特色金融合作的互联互通、跨境数据流通与共享的先行先试做出积极贡献。综上，粤港澳三地的跨境金融合作，通过各种互联互通机制，以点带面、以小促大，在扩大数字人民币跨境应用规模和范围上，可以发挥积极作用。^[5]

3.微观层面：人民币跨境支付实践基础

“十四五”时期，大湾区在经济、文化、人才流动、金融服务等领域的合作深度和广度不断在加强，特别是自2023年2月6日起，我国全面恢复内地与港澳人员往来。大湾区人员、经济等流动的愈加频繁，对跨境支付结算的需求日益增加。近年来，广东省跨境人民币业务量逐年增长（见图3），在2023年达到7.39万亿元，占同期本外币跨境结算的53.1%，创历史新高，^[6]人民币已经成为大湾区的第一大跨境结算货币。并且“跨境理财通”业务试点也是使用人民币进行跨境结算。

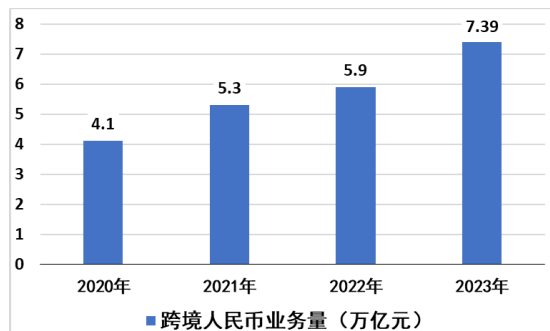


图3 2020—2023年广东省跨境人民币业务量情况

央行积极探索数字人民币在跨境支付领域的应用，率先在前海地区开展试点工作。2021年3月，深圳市罗湖区就香港居民在内地使用数字人民币进行试验，并且顺利通过技术验证；在2023年春节期间，更是成功举办了数字人民币跨境消费嘉年华活动，促进深港居民跨境支付消费。这些大湾区跨境支付试点活动，为数字

人民币跨境支付积累了宝贵的实践经验。

三、粤港澳大湾区数字人民币跨境支付的制度障碍

数字人民币应用于粤港澳大湾区跨境支付领域已经具备相应的技术条件、经济基础和实践经验,但在制度层面上,尚存在一些障碍。基于数字人民币跨境支付涉及货币主权、域外效力、结算最终性和法律监管等多个方面的问题,而且粤港澳三地跨境支付机制不相容、区域流通协调机制未健全,大湾区数字人民币跨境支付面临巨大的制度挑战。

(一) 数字人民币的法律基础有待夯实

1. 数字人民币的货币主权地位未明确

根据货币国家理论,货币主权是主权国家不可剥夺的基本权力。^[7]主权国家有权自主决定发行货币,货币发行权是一国主权的重要体现。现行《中国人民银行法》和《人民币管理条例》明确规定,我国法定货币是人民币,人民币包括纸币和硬币。^①而数字人民币是以数字化为存在形式的,并不囊括在法定货币之内。尽管《白皮书》中表明数字人民币是由央行发行并管理的法定货币,但该文件是由中国人民银行数字人民币研发工作组印发的,不具有法律效力。这就直接影响数字人民币的法定性及其货币主权地位。主权性是国家法定货币的基本特征之一。数字人民币虽被定义为法定数字货币,但缺乏国内法的立法确认,货币主权性未明确,在跨境流通中必然会面临法律障碍。

2. 数字人民币的域外效力存争议

在当代世界货币体系中,法定货币是以国家信用为基础和保障、以发行国法律为权利(力)来源的“主权货币”。^[8]法定货币的国际流通实

质上是承认发行国法律的域外效力及流通国对其货币主权的部分放弃。但是根据属地主义原则,只有本国发行的货币才能在本国领域内流通。为了维护货币主权,大多数国家都禁止外币在本国领域内流通。我国也明确规定,中国境内禁止外币流通。^②鉴此,数字人民币在跨境流通中是否享有域外效力尚存在争议。数字人民币在国际流通中并不当然享有域外效力。一法定货币的域外效力取决于他国对其货币主权的让渡。数字人民币跨境支付的法律地位和域外法律效力,不仅要通过我国国内法予以确认,而且需要域外国家相关法律的承认。从国际法角度来看,数字人民币跨境支付,若无他国国内法律认可,也未与他国签订货币流通协议的,将会产生合法性问题。

3. 数字人民币的结算最终性原则未确立

货币的“结算最终性”是指支付系统对交易双方发起的支付指令一经结算即具有最终性,其效力不受破产法或其他法律的影响和追溯。^[9]在跨境支付领域,结算最终性原则意义重大。我国在《人民币跨境支付系统业务规则》(以下简称《业务规则》)的第35条中规定了CIPS的支付业务不得撤销,即确立了结算最终性原则。^③但是,对于破产时支付有效的具体时间点未作规定,也无“零点规则”的豁免条款。“零点规则”是指企业在被宣告破产之日的零时起,从事的交易均无效。^[10]这一规则表明,即使已经结算的交易都有可能被推定为无效,这就与结算最终性原则相冲突。事实上,若法院作出支付无效的具有法律强制力的裁判,或由于其他法律法规的相关规定,都会影响支付结算的效力。我国《企业破产法》第16条规定,破产申请受理后,债务人的个别清偿行为无效。《企业破产法》属于我国现行法律,而《业务规则》是

①《中国人民银行法》第16条:“中华人民共和国的法定货币是人民币。以人民币支付中华人民共和国境内的一切公共的和私人的债务,任何单位和个人不得拒收。”《人民币管理条例》第2条第1款:“本条例所称人民币,是指中国人民银行依法发行的货币,包括纸币和硬币。”

②《外汇管理条例》第8条:“中华人民共和国境内禁止外币流通,并不得以外币计价结算,但国家另有规定的除外。”

③《人民币跨境支付系统业务规则》(银发[2018]72号)第35条:“CIPS实时全额结算的支付业务,在成功借记发起直接参与者账户并贷记接收直接参与者账户后,该支付业务不得撤销。”

央行出台的规范性文件。因此,在法律位阶上,《企业破产法》的效力是高于《业务规则》的,这就对结算最终性造成严重挑战。

根据支付与市场基础设施委员会(CPMI) 联合国际证监会组织(IOSCO)发布的《金融市场基础设施原则》(PFMI)的第8项原则,支付结算系统接受的支付或转让的指令在到期时都应当具有结算最终性。^[11]如果没有一个明确的结算时间点,支付结算将会产生一系列的问题。数字人民币具备“支付即结算”的属性,一经支付即确定结算,具有不可逆转性,其作为货币的数字化形式,亦适用“占有即所有”的规则。因此,数字人民币的交易一经支付方确认支付完成,即产生结算效力,应当适用结算最终性原则。然而,数字人民币是基于区块链、分布式账本技术等底层技术而构建的,支付结算的具体时间点难以明确,结算最终性也就难以确立,在跨境支付中容易产生经济和法律纠纷。

(二) 粤港澳三地跨境支付的立法缺位及机制不相容

1. 大湾区跨境支付立法的缺失和滞后

一是国内货币法领域。在前所述中,中央及地方政府出台诸多政策文件用以支持发展大湾区数字人民币跨境支付,但均未上升为法律法规,相关立法严重缺位。数字人民币是以数字化的形式发行和流通的,与传统货币在形态上有着本质区别。然而,现行法律法规对于货币的规范都是以传统实物货币为基础,并不完全适用于数字人民币。例如:假币问题,传统的货币造假方式是伪造或变造,但数字人民币不具有实体形态,其造假不可能通过传统的伪造或变造的方式,而且对于收缴假币、加盖“假币”字样戳记的反假币程序也不可能适用于无形无体的数字人民币。^[12]因此,数字人民币与现行货币法难以完全兼容,对于数字人民币的法律规范和法律保护仍无法可依。二是跨境支付流通领域。在跨境流通领域,《人民币管理条例》《货币出入境管理办法》和《个人外汇管理办法》等均未将数字人民币包含在内,亦未规

范其跨境流通行为。在跨境支付领域,《业务规则》《人民币跨境支付系统技术规范》等规范性文件,也未规定数字人民币特殊的支付规则。数字人民币有其技术特殊性,无法完全与现行的跨境支付流通规则相适应。大湾区要适用数字人民币跨境支付,必须要对数字人民币进行专门立法或修改现行货币法。

2. 粤港澳三地支付机制的矛盾和冲突

大湾区基于“一国两制三法域”的制度框架,拥有三个关税区、三种不同的货币(人民币、港币、澳门币)、三套独立的货币体系和金融法律体系。三种不同的流通货币受制于三地不同的银行体系,还未能实现相互间的自由支付和流通;三地通讯体系的差异,也使得其在构建自由移动支付体系时产生一定的障碍。^[13]自2018年9月起,港澳先后推出港澳版云闪付APP、港版微信支付及支付宝、澳门通电子钱包等第三方支付,意在推进大湾区跨境支付的互联互通。但港澳地区使用第三方移动支付的规模较小,直到2023年6月1日,深港交通才能实现支付互认。数字人民币若要顺利实现在大湾区支付的互联互通,必然也需要较长的时间来推进。尽管粤港澳三地在不断加深金融领域的合作,但其经济、社会等制度机制的相对独立及巨大差异,大湾区容易成为一个较松散的经济区域,难以达成机制统一。很多具体的合作只能依靠市场化手段,通过专门的协议或开展专门的协商来推进。在此环境下,粤港澳三地的支付机制存在一定的矛盾和冲突,数字人民币若要在大湾区三地顺利落地并应用到跨境支付领域,必须加强大湾区支付机制的合作协调。

(三) 数字人民币跨境支付的区域流通协调机制未健全

1. 数字人民币跨境支付的基础设施未完善

数字人民币跨境支付离不开支付基础设施的设备支持,但现阶段我国跨境支付的基础设施尚不能满足数字人民币跨境流通的需求。当前,我国跨境支付主要依靠CIPS系统,其支付流通需要通过SWIFT的报文处理系统来完成,

且CIPS的参与者大多为境内银行。首先,数字人民币不宜再依赖SWIFT系统。数字人民币跨境流通的参与者包括境内外机构,我国也急需摆脱美国对国际货币流通体系的垄断,规避美国利用SWIFT进行金融制裁。其次,数字人民币采用的底层技术,即区块链技术和分布式记账技术,难以与现行的CIPS系统进行技术上的兼容。最后,数字人民币的境内外参与者众多,流通规模巨大,若完全由CIPS系统承接数字人民币的跨境支付,将会导致其负荷过大,影响正常的运转工作。^[14]央行开发的数字人民币APP适用于日常消费的小额支付,港澳居民可以通过APP里的数字钱包在内地进行支付消费,但在大额跨境支付上则未进行技术验证。目前的数字人民币试点也大多应用于小额支付场景,不利于数字人民币大额的跨境流通。

2. 粤港澳大湾区的跨境流通机制尚欠缺

粤港澳大湾区分属三个不同的关税区、汇率区和银行体系,各自的跨境流通机制亦不相同。中国内地的跨境支付主要依靠CIPS系统,采用实时全额结算或混合结算方式;而香港地区的支付系统主要分为港元RTGS系统、美元RTGS系统、欧元RTGS系统和人民币RTGS系统,四大支付系统均使用即时支付结算的方式进行银行同业资金划拨。澳门近年来也陆续分别构建了澳门币、人民币和港元的即时支付结算系统。这些跨境支付结算机制呈分散化格局,流通规则 and 标准不统一,在实际使用中易出现矛盾和冲突。而且由于数字人民币特殊的底层技术,其不能直接用于数字人民币的跨境支付,大湾区数字人民币跨境支付尚缺乏一套统一的流通机制。

四、粤港澳大湾区数字人民币跨境支付的制度构建逻辑

粤港澳大湾区数字人民币跨境支付制度障碍的破解,亟需厘清相关制度的逻辑,在此基础上方可进行科学合理的机制设计。首先,数字

人民币是数字经济的产物,相关制度是数字法治版图的重要组成部分,须遵循数字法治的基本规律和原则;其次,数字人民币作为新型法定货币形态,具有特殊的金融敏感性,其制度构建须在金融安全和效率等价值取向中作出适当平衡;最后,大湾区为数字人民币跨境支付提供了理想试验场,但“一国两制”框架以及大湾区的区际法治环境也带来了严峻挑战,应当根据地区实际情况探索制度构建之路。

(一) 以数字法治为导向

数字人民币是数字经济在支付结算领域的体现,须遵循数字经济的基本法治要求,因应数字化特点与风险进行制度调适和补充。

货币是社会经济发展的产物,与社会经济形态密切相关。在早期的物物交换时代,人们直接用实物商品交易,后逐渐出现贝壳等实物货币,再到以金、银、铜为主的金属货币,接着就是纸币的出现。从货币的演进路径来考察,货币产生于交换,是从商品中分离出来的。随着社会经济的发展,商品货币逐渐演变为信用货币,即从本身具有价值的实物货币到本身无价值而以国家信用为担保的纸币。

随着5G、区块链、大数据、云计算、人工智能等数字科技迅速发展,经济模式逐渐转向数字化并成为主流趋势。数字经济可以实现经济活动的数字化、网络化和智能化,是经济增长的新引擎。然而,纸币因其成本高、流通效率低等不足,难以满足数字经济的高速发展需求。为了满足数字经济对数字化支付和高效安全支付的需求,对货币的支付结算方式提出了新要求,非现金支付蓬勃兴起,如电子支付、第三方支付等,甚至倡导实现“无现金社会”,^[15]进一步驱动货币形态从物理形态向数字化、电子化形态演进,数字货币应运而生。

目前,我国积极研发并试行数字人民币,但总体上呈“技术先行,制度在后”的特征。^[16]数字人民币虽已顺利通过技术验证,成功进行了局部的发行流通,但更多是地方或商业银行的业务推广,健全的制度尚付阙如,不仅会影响数

字人民币的跨境流动,对其在国内支付流通也会产生障碍。因此,一方面,应当以数字化为导向进行制度构建,修改现行货币法,或制定专门的数字货币法,对传统货币制度体系进行变革,尤其是数字人民币在跨境支付领域的制度规范,在立法、司法、执法上全面因应数字人民币的发展;另一方面,应当积极推进金融监管的数字化革新。

数字人民币以区块链为核心,是金融科技应用的产物,但现行金融监管滞后。在传统金融监管框架下,监管部门需采用现场或非现场检查等方式来实现监管,缺乏时效性且成本高,不能适应数字金融的监管现状。故亟需科技赋能监管,借助金融科技在制度、技术、跨境协同治理等维度创新金融监管模式。^[17]在制度上,回应货币数字化的现实需要,探索数字监管机制;在技术上,利用时间戳技术,保证金融数据的真实性和实时性;在跨境协同治理上,数字人民币跨境支付涉及多个主权辖区,不局限于一国的监管规制,要与他国加强金融监管治理合作,制定统一的国际金融监管规则。

(二) 平衡安全与效率

根据马克思货币理论,货币可以充当一般支付手段,充作观念的购买手段。^[18]从货币的演进过程来看,货币形态的每一次彻底性变革,都与支付效率有关,即后一货币均比前一货币更便捷,而信用货币是直接从货币充当支付手段的机能发生的。^[18]支付是货币的一大基本职能。数字人民币事实上是可以当作一种支付工具,相较于纸币,数字人民币借助区块链技术和分布式账本技术,直接嵌入智能合约实现点对点支付交易,缩短了结算路径和时间,极大提高了支付流通效率(见表1),同时其数字化的形态也打破了地域壁垒,可以颠覆传统的代理行模式,在跨境支付中具有独特优势。

前期的数字货币仅指私人发行的数字货币,如比特币。如表1所示,私人数字货币也是信用货币,但其信用来源于私人,形成于市场的交易共识,币值并不稳定。私人数字货币的泛

滥,会挤压国家主权货币,引起国家货币体系的混乱,也容易触发系统性金融风险。而第三方支付,虽具有电子支付的特征,但本质是一种支付方式,而非信用货币,只是纸币的一种数字化支付手段,其依托于第三方机构,存在安全风险。正如弗里德曼说的:“货币不是闹着玩的,必须交给国家”。^[19]鉴于此,国家研发央行数字货币,即法定数字货币,是以国家信用作担保的,在稳定币值、维护金融稳定、保护主权货币安全等方面发挥积极作用。

我国数字人民币在研发之初就以“安全普惠、创新易用”为设计理念,并以期在运行过程中实现效率最大化且兼顾安全。但区块链技术的去中心化底层结构,所带来的强匿名性和交易的不可逆转性,也增加了洗钱、涉恐等违法犯罪的风险。基于反洗钱等监管需要,央行实行中心化管理,获取并保存全量的交易数据,每一笔交易均具有唯一性的编码并可溯源,进行穿透式监管。然而,这种透明式的交易数据又存在隐私泄露风险。由此,金融监管与隐私保护存在明显的张力,在建构跨境支付制度中必须要考虑安全与效率的价值平衡。

表1 纸币、第三方支付、私人数字货币与法定数字货币的对比

	纸币	第三方支付	私人数字货币	法定数字货币
存在形态	有形	无形	无形	无形
便捷性	较高	高	很高	很高
安全性	高	较高	较高	很高
匿名性	不可匿名	不可匿名	强匿名	可控匿名
稳定性	币值稳定		币值不稳定	币值稳定
逆转性	可逆转	可逆转	不可逆转	不可逆转
信用担保	国家信用		私人信用	国家信用
发行机制	中心化		去中心化	中心化
典型代表	人民币	支付宝、微信支付	比特币	数字人民币

(三) 切合大湾区实际

大湾区基于“一国两制”的制度现实,既受中央统一管辖,又具跨境特性,既能提供真实的应用场景又可避免繁琐的国际磋商,是开展数字人民币跨境支付的理想试验场。^[20]但受制

于“两制三法域”“三个关税区、三种货币”的复杂性,粤港澳三地的支付机制、流通机制不能实现完全的相容互通,货币体系、法律制度、监管规则等的巨大差异性也影响数字人民币的跨境流通。

由于社会制度、法域的不同,大湾区在法律框架、监管制度、实施机制等上层体系架构方面存在明显的冲突,早在2017年的《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》就提出要加强政策规划的协调对接,坚持政府推动,创新合作机制,实现互利共赢。《规划纲要》也明确应推进大湾区规则衔接和协同立法,实现法治一体化。区际法治,实际上就是求同存异,在平等互信、协商共赢的基础上进行深度合作,在政策目标、规则体系上提取公因数,进行制度机制的协同衔接和监管标准的统一。

综上,数字人民币跨境支付,必须要立足于大湾区实际,继续发挥其跨境金融合作的独特优势,在区际法治的框架下进行制度建设。在中央层面,给予政策和立法的支持,对数字人民币跨境支付制度进行顶层设计;在地方层面,加强大湾区区域内地方政府的合作、沟通与协调,推动制度机制的衔接;在国际层面,积极参与数字货币治理国际合作,加入数字货币多边合作组织,建立统一的国际监管规则 and 标准,拓宽跨境应用场景,畅通跨境支付路径。^[21]

五、粤港澳大湾区数字人民币跨境支付的制度保障

粤港澳大湾区数字人民币跨境流动离不开制度的规范和保护。在跨境支付中,必须要克服现存的制度困境,从宏观、中观、微观三个层面做好制度保障。

(一) 完善数字人民币跨境支付的顶层设计

1. 明确数字人民币的主权货币地位

人民币国际流通首先要解决人民币的法律性质问题。数字人民币只有成为我国的法定货币、信用货币和主权货币,才能自由应用在跨境

支付领域。因此,必须要法律上确认数字人民币的法定货币地位和主权性。央行在2020年10月公布的《中国人民银行法(修订草案征求意见稿)》(以下简称《修订草案》)中,明确规定人民币包括数字形式,即数字人民币也属于我国法定货币;第20条第1款及第22条规定,数字人民币的发行权归属于央行,任何单位和个人不得制作、发售数字人民币。《修订草案》将数字人民币的发行权明示授予央行,意在为数字人民币的发行和流通提供法律依据,但该修订草案一直未能通过并生效。鉴于此,应当推进《修订草案》的通过,并对现行《人民币管理条例》等法规或其他规范性文件有关货币的条款进行相应的修订,将数字人民币归为法定货币,明确数字人民币是我国主权货币,为数字人民币跨境支付提供法律基础。

2. 强化数字人民币的域外效力

一国法定货币的域外效力,可以通过与该国协商签订协议或备忘录,进行货币间的互认,来予以确认。数字人民币跨境应用,须不断扩大与外国进行本外币互通的范围,完善货币互换机制,强化数字人民币的域外效力。自2009年起,我国与多个国家或地区签订货币互换协议,协议国可以直接使用人民币用于外汇结算,即承认人民币在他国的法律效力。根据央行在2023年10月发布的《2023年人民币国际化报告》显示,截至2023年9月末,央行共与40个国家和地区的央行或货币当局签署过双边本币互换协议,互换规模超4万亿元人民币。^[22]虽然这些双边本币互换协议是基于实物人民币,但是可以利用现有的本外币互换机制,与外国或地区签署法定数字货币的流通协议、互换协议等,建立广泛的数字货币互换机制,使得数字人民币在跨境支付中取得相应的域外法律效力。

3. 确立数字人民币的结算最终性原则

我国虽然已经在《业务规则》中规定人民币的结算最终性,但破产法相关规定与结算最终性存在机理上的冲突,数字人民币的底层技术也使得其支付结算的最终时间点难以确定,

可从以下方面破解障碍:首先,要确定数字人民币跨境支付结算的最终性时点,通过时间戳的技术手段使得结算时间点自动生成并不可人为修改。其次,要协调结算最终性与《企业破产法》的相关规定,对《企业破产法》的“零点规则”做出相应的豁免条款。针对《企业破产法》的第16条规定,增加规定“破产企业通过我国支付结算系统发生的支付结算不具有可撤销的溯及力”。^[10]或者提高结算最终性的法律位阶,可以由全国人大常委会制定《支付清算法》,并在其中规定结算最终性原则,使其法律效力高于《企业破产法》。最后,要排除域外破产法对数字人民币跨境结算体系的适用,通过厘清人民币国际化结算的国际私法规则,避免结算参与方绕开我国法律规定,以规避数字人民币国际化结算最终性。

(二) 推进大湾区数字人民币跨境支付的立法及机制统一

1. 加强大湾区在数字人民币跨境支付领域的立法

针对大湾区数字人民币跨境支付法律法规的缺位和滞后,要加强对数字人民币的专门立法或现行货币法律法规的修订完善。因数字人民币的技术属性而出现新型的假币、洗钱、个人信息泄露等法律问题,要及时修改及完善《人民币管理条例》《中国人民银行假币收缴、鉴定管理办法》《反洗钱法》《个人信息保护法》等有关货币制度的内容,以有效解决这些新型法律问题。在数字人民币跨境支付领域,可以借鉴国外的立法经验,进行单独立法。例如,日本在2020年通过了《支付服务法》和《金融工具与交易法》修正案,对加密货币及其运营商的支付交易等业务活动制定严格的监管制度。也可以对现行流通支付领域的法律法规进行修改完善,在《业务规则》《货币出入境管理办法》《个人外汇管理办法》《人民币跨境支付系统参与者服务协议》及《人民币跨境支付系统技术规范》等法律法规和规范性文件中将数字人民币增加在具体条款里,从而更有针对性地对数字

人民币的跨境支付行为进行规制。

2. 促进大湾区在数字人民币跨境支付机制上的内部协调

促进大湾区在数字人民币跨境支付机制上的内部协调,首先要破除制度性的障碍,创新粤港澳三地在货币支付上的合作机制。由广东牵头,协同港澳两地,建立联席会议制度,通过联席会议在合作协商的基础上制定统一的跨境支付规则,并签订相应的框架协议或备忘录,促使三地支付结算规则逐渐趋同。其次,扩大三地法定货币双边或多边的自由流通的互认通道,不断拓宽跨境移动支付的范围,助力数字人民币在大湾区跨境支付机制上达到内部协同。鉴于港澳版云闪付APP、港版微信支付和港版支付宝等第三方支付相继实现了港澳与内地及港澳之间的跨境支付,因而也可以利用第三方支付通道,扩大三地法定货币的互认通道,实现数字人民币支付条码在大湾区的互通。最后,为数字人民币跨境支付提供完备的配套服务,在投资、保险、理财等领域逐步实现互联互通。目前,大湾区正在深入发展跨境贷款、跨境资产转让、私募股权投资基金跨境投资等金融业务。这些跨境金融业务的发展为大湾区跨境支付机制的协调互通提供了便利。

(三) 健全数字人民币跨境支付区域流通的协调机制

1. 建立大湾区数字人民币跨境支付平台

完善跨境支付基础设施建设的一条重要思路,就是建立大湾区数字人民币跨境支付平台。该平台必须要满足以下三个条件。一是具备互操作性,^[23]系统的互操作性可以实现不同国家或地区的法定数字货币系统间与传统金融基础设施间的互联互通,使数字人民币、港币、澳门币等其他不同的法定货币能够相互无障碍地在平台上流动。二是具备兼容性,可以兼容CIPS等现行跨境流通支付系统。三是可以满足大额支付的需求。目前,大湾区数字人民币跨境支付主要用于日常消费的小额支付场景,对于大额支付的应用甚少,其技术条件亦未能完全实现

大额支付的场景应用,但在跨境流通领域,大额支付交易的需求更加庞大。因此,该平台必须能够适用大规模的支付场景。

建立大湾区数字人民币跨境支付平台具备现实可行性,但须循序渐进。首先,从试点现状看,数字人民币在香港的跨境试点不断扩大,香港居民可以香港手机号码开通数字钱包,通过“转数快”(Fast Payment System)在大湾区和内地其他试点地区使用数字人民币进行跨境支付。“转数快”这一快速支付系统已与数字人民币央行端系统实现互通。^[24]其次,逐步实现粤港澳三地关于数字人民币支付平台的对接。大湾区建立多个贸易金融区块链平台,如香港建立的贸易联动平台与央行数字货币研究所在深圳推出的央行贸金平台已经可以通过API(应用程序编程接口)方式实现“跨链对接”。^[25]支付平台可以借鉴这种方式实现系统的互操作性。最后,在技术成熟的基础上,通过DLT搭建统一的数字人民币跨境支付平台,兼容国内跨境支付系统、CIPS系统和离岸支付系统三大跨境支付通道,^[26]从而实现平台的兼容性和大额支付的功能。未来,也可以接入其他国家或地区的法定数字货币支付系统,推动多国法定数字货币在平台的互通。微信支付、支付宝等第三方支付已从内地推向港澳地区,港澳居民已经可以通过第三方支付进行消费结算。类比于第三方支付,大湾区居民在平台实现跨境支付是具备技术可行性的。

2.构建大湾区数字人民币流通规则体系

在大湾区数字人民币跨境支付平台的基础上,接入多边央行数字货币桥体系,以构建数字人民币自由流通体系。由香港金管局联合BIS、中国央行、泰国央行和阿联酋央行运行的多边央行数字货币桥在2022年成功由实验阶段迈向试行阶段,在为期六个星期的试行中,进行了超过160笔跨境支付和外汇兑换同步交收业务,结算金额超1.5亿元人民币。^[27]多边央行数字货币桥可以跨境应用在国际贸易结算、汇款、代币化债券发行等领域,在数字人民币跨境流通中发

挥着重要的桥梁作用。央行通过参与数字货币桥项目,与其他国家或地区进行数字货币间的技术合作,助力消除技术和制度壁垒,推动构建大湾区数字人民币流通规则体系。

同时,加强国际合作,制定统一的跨境流通规则和标准,确立无损、合规及互通的原则。

“无损”原则要求数字人民币的跨境流通不影响港元、澳元在其货币区域内的法定货币地位,不妨碍现行货币政策、金融体制的运行。“合规”原则要求数字人民币的发行流通具备健全的法律基础和监管机制,合法合规。“互通”原则则是要求数字人民币跨境流通可以充分利用粤港澳三地现有的金融基础设施,以节约成本、提高效率。

六、结语

党的二十大报告明确提出要加快建设数字中国。数字金融是数字中国的重要组成部分,而数字货币则是数字金融的关键。数字货币以区块链技术为底层逻辑,具有去中心化、强匿名性、高安全性、低成本和高效率等特有优势。为此,各国积极推进央行数字货币研发,形成以数字为核心的新一轮国际货币竞争态势。我国已经率先完成数字人民币的技术验证和实践试点,在新的国际货币体系中取得先发优势。但目前数字人民币定位于“零售型央行数字货币”,大多应用于小额支付场景,且局限于传统的跨境支付体系,尚不能满足大额跨境支付的需求。因此,借助粤港澳大湾区的国际金融市场地位及政策东风,建设大湾区数字人民币跨境支付平台,强化金融基础设施的互操作性,探索拓宽数字人民币跨境支付的应用场景,并尝试创新传统的跨境支付机制。同时,发挥大湾区的区域辐射能力,加强与“一带一路”国家、金砖国家等周边国家和地区的国际合作,并积极接入多边央行数字货币桥体系,提高境外主体对数字人民币的吸引力和需求,维护数字人民币在国际社会中的主权货币地位,推动人民币国际化。

未来,仍需进一步关注数字人民币的金融风险和法律监管问题,特别是国际监管,促进国内与国际相结合,深度参与数字货币国际治理合作,协同制定统一的规则 and 标准,提升中国在国际货币体系中的话语权。

参考文献:

- [1]中国人民银行. 中国数字人民币的研发进展白皮书[EB/OL]. (2021-07-16) [2023-10-16]. <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4293590/2021071614200022055>.
- [2]中华人民共和国中央人民政府. 关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见[EB/OL]. (2019-08-18) [2023-10-16]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-08/18/content_5422183.htm.
- [3]邹传伟. 对人民银行数字货币/电子支付的初步分析[J]. 新金融, 2019, 371(12): 10-16.
- [4]王旭, 贾媛馨. 数字化背景下的国际货币竞争及其对人民币国际化的启示[J]. 南方金融, 2020(5): 12-21.
- [5]刘庆富, 李振. 粤港澳大湾区建立数字人民币国际示范区的现实基础和发展建议[J]. 中国银行业, 2022(5): 28-30.
- [6]中国金融新闻网. 2023年广东跨境人民币业务量创历史新高[EB/OL]. (2024-02-02) [2024-05-27]. https://www.financialnews.com.cn/qy/dfjr/202402/t20240202_287001.html.
- [7]涂永前, 邱本. 人民币国际化的法律路径及法治建设[J]. 政法论丛, 2015(5): 13-22.
- [8]刘少军. 人民币国际化的基本法律问题研究[J]. 经济法论坛, 2020, 24(1): 67-75.
- [9]强力, 王莹莹. 国际化背景下的人民币结算制度的改革与完善[J]. 中国政法大学学报, 2015, 49(5): 96-108.
- [10]韩龙, 毛术文. 人民币国际化条件下清算最终性与破产法的冲突与协调[J]. 清华法学, 2020, 14(4): 193-207.
- [11]孟子群. 法定数字货币跨境支付的法律问题与规则构建[J]. 政法论丛, 2021(4): 36-47.
- [12]刘向民. 央行发行数字货币的法律问题[J]. 中国金融, 2016(17): 17-19.
- [13]王婧茹. 粤港澳大湾区金融合作发展的现状、问题与对策[J]. 特区经济, 2020, 38(10): 32-35.
- [14]卜学民, 马其家. 数字人民币跨境流动: 动因、挑战与制度因应[J]. 法治研究, 2022(1): 91-101.
- [15]贺传芬. 适应时代潮流迎接货币数字化——中国数字货币之初探[J]. 金融发展研究, 2022(8): 89-92.
- [16]刘建. 数字人民币发行流通法治保障研究[J]. 金融法苑, 2021(1): 139-146.
- [17]吴桐, 李铭. 区块链金融监管与治理新维度[J]. 财经科学, 2019(11): 1-11.
- [18]马克思. 资本论: 第一卷[M]. 郭大力, 王亚南, 译. 上海: 上海三联书店, 2011: 77-80.
- [19]白津夫, 葛红玲. 央行数字货币: 理论、实践与影响[M]. 北京: 中信出版社, 2021: 95.
- [20]李礼, 王鹏程, 任志宏. 构建数字人民币跨境支付体系的前瞻性研究——基于粤港澳大湾区情境推演的视角[J]. 金融经济研究, 2023, 38(4): 124-142.
- [21]贺建清, 舒莉芬. 数字人民币助力人民币国际化: 逻辑、挑战与路径[J]. 金融与经济, 2023(10): 73-83.
- [22]中国人民银行. 2023年人民币国际化报告[R/OL]. (2023-10-27) [2023-10-31]. <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/5114765/2023102720175126516>.
- [23]卜学民. 论法定数字货币跨境流动的挑战与制度构建[J]. 太平洋学报, 2021, 29(6): 25-38.
- [24]香港金融监管局. 扩大数字人民币在香港的跨境试点[EB/OL]. (2024-05-17) [2024-05-28]. https://www.hkma.gov.hk/gb_chi/news-and-media/press-releases/2024/05/20240517-3/.
- [25]夏林峰, 李卢霞, 蒋映泉, 等. 区块链为粤港澳大湾区跨境金融创新开拓更大空间[J]. 现代商业银行, 2022(14): 12-16.
- [26]郎平. 数字人民币跨境适用的支付场景前瞻及法制障碍透视[J]. 现代经济探讨, 2022(10): 124-132.
- [27]张琼斯. 多边央行数字货币桥或成新型跨境支付基础设施[N]. 上海证券报, 2023-07-04(002).

【责任编辑 许鲁光 袁竑源】

The Institutional Barriers and Countermeasures for Cross-Border Payment of Digital RMB in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

LI Lisha & LI Biyu

Abstract: Digital RMB is a product of the development of digital economy. As a digital form of RMB,

it is positioned as a cash payment certificate (M0), which can realize “point-to-point” payment, “payment upon settlement” and “controllable anonymity”. It possesses unique technical advantages in cross-border payment. The Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, based on its superior geographical location, developed financial industry and policy advantages, has a profound economic foundation, cross-border financial cooperation foundation and cross-border payment practice foundation. It is an ideal testing ground to develop cross-border payment of digital RMB, but still has a series of obstacles. For instance, the basic legal norms of digital RMB are incomplete; contradictions exist within the cross-border payment systems among Guangdong, Hong Kong and Macao; and regional circulation coordination mechanism remain underdeveloped. Digital RMB is a credit currency in China, we must clarify the institutional logic of cross-border payment from the perspective of monetary theory. Therefore, it is necessary to be digital-oriented and based on the reality of the Greater Bay Area, in order to achieve a balance between safety and efficiency, and break the institutional barriers from the level of the rule of law. First, clarify the sovereign currency status and extraterritorial effect of digital RMB, establish the principle of finality of settlement. Second, promote the legislative unification for cross-border payment of digital RMB, and facilitate coordination and interconnection among payment mechanisms in the Greater Bay Area. Finally, gradually establish a digital RMB cross-border payment platform in the Greater Bay Area, and improve the infrastructure for digital RMB cross-border payment. On this basis, connect to the multilateral central bank digital currency bridge, strengthen international cooperation, participate in the formulation of cross-border payment standards and rules, establish the principles of non-destructive, compliance and interoperability, and then promote the construction of a corresponding circulation rule system.

Keywords: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; digital RMB; cross-border payment; finality of settlement; RMB internationalization

(上接第35页)

Green Transformation of Private Enterprises in the Construction of Modern Enterprise System

LIU Changxing & DUAN Qi

Abstract: The green transformation of enterprises is a crucial aspect in building the green production and consumption system, with private enterprises as an important entity type possessing their own unique characteristics. More targeted system design is needed for private enterprises, so as to realize the green transformation of private enterprises under the conditions of relatively dispersed subjects, diversified business modes, and multi-faceted business objectives. The imposition of mandatory constraints on private enterprises serves as the fundamental means to drive their green transformation, encompassing the rigorous implementation of licensed management of pollutant discharge, environmental impact assessment, and environmental standards. Meanwhile, we should not ignore the enthusiasm and initiative of enterprises in ecological and environmental protection, and rely on voluntary social actions to push the ecological environmental protection work further. In this process, the government can play a guiding, supervising, and encouraging role, adopting incentive measures to lead the green transformation of private enterprises. Therefore, the institutional construction of the green transformation of private enterprise should be carried out from three levels, including management and control system, incentive system and self-discipline system.

Keywords: environmental protection; private enterprise; environmental regulation; incentive system; green transformation