

稳步发展数字人民币 夯实强国建设根基

中国宏观经济研究院 徐策 中国经济信息网 张浩然

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称“十五五”规划建议)提出,“稳步发展数字人民币”。当前,我国已在政策顶层设计、技术研发、生态培育等方面奠定了发展数字人民币的坚实基础。然而,随着全球数字金融竞争进入深水区,数字人民币的发展已非单纯的技术推进,而是面临来自外部地缘博弈加剧、内部技术储备、制度适配、风险控制体系尚不完善等多重复杂挑战。面对未来,特别是“十五五”时期,应从强国建设全局高度把握数字人民币作为国家金融基础设施的本质属性,坚定稳步发展数字人民币的战略定力,提升数字人民币的战略定位,从制度标准、生态建设、监管体系三方面全面完善数字人民币发展体系建设。

一、发展数字人民币是新时代强国建设的重要抓手

在新一轮科技革命与全球货币体系深刻变革交织的背景下,数字人民币作为中国人民银行发行的法定数字货币,不仅是现金的数字化延伸,更是国家金融基础设施现代化的重要载体,在应对传统支付体系瓶颈、抵御私营数字货币冲击、参与全球金融规则博弈中具有重要战略价值。发展数字人民币,已超越技术演进范畴,成为统筹金融安全、推动制度创新、赋能实体经济、助力经济高质量发展的关键抓手,是新时代推进金融强国建设的重要战略支点。

(一)顺应数智时代新趋势,构建新时代结算体系

数字人民币是我国构建新时代结算体系的重要载体。当今世界,新一轮科技革命和产业变革加速突破,数字技术依托其高创新性、强渗透性和广覆盖性已成为重塑全球经贸格局与货币体系、驱动产业变革的先导力量,持续催生新产业、新业态、新模式,同时也对传统结算体系提出更高要求。

一方面,传统结算体系多依托线下场景构建,难以全面适配线上化、碎片化、多元化的交易需求。另一方面,传统结算体系在跨境贸易等核心场景结算效率较低,难以满足数智时代对结算体系“高效率、即时性”的迫切需求。因此,在此背景下,我国应将稳步发展数字人民币作为时代战略,主动顺应数字化、智能化发展趋势,加快打造一个与“价值互联网”深度适配、独立自主的国家级金融操作系统,为构建面向未来的现代金融基础设施提供支撑。

(二)应对全球货币体系变革,筑牢国家金融安全防线

一是主要经济体加速布局,数字货币规则制定权关乎金融主权。当前,全球数字支付、跨境清算、数字资产交易等领域的规则体系正处于重构关键期,尚未形成广泛的国际共识。在这一时期,针对规则制定权的博弈已成为各国参与新一轮全球化、维护金融主权、角逐全球金融治理制高点的关键环节。国际清算银行发布的数据显示,截至2024年,全球93家主要央行中已有85家正在进行央行数字货币的研发,45%的经济体已出台针对稳定币与加密资产的监管规则,22%的经济体正在制定或推进监管框架。我国虽在实体经济与数字技术领域具备全球竞争优势,但在货币金融领域仍存在短板。若未能把握好数字人民币发展机遇,不仅可能失去参与全球数字金融规则制定的话语权,还可能被排除在新型跨境贸易结算网络之外,从而对国家货币主权与跨境贸易安全形成直接威胁。因此,稳步发展数字人民币绝非单纯的技术升级,而是我国融入新型全球化、保障国家金融安全的战略选择。

二是稳定币等新兴支付工具无序扩张,对传统货币体系形成系统性冲击。稳定币本质上是由私营部门发行的准货币工具,其发行与流通缺乏国家信用支撑,潜藏挤兑风险、资产端波动风险与监管套利风险。尽管稳定币在一定程度上提升了支付效率,但随着其应用场景的不断拓展,已对全球传统货币体系产生多重负面冲击,包括侵蚀部分国家货币主权、加剧全球金融市场的不稳定性、干扰货币政策传导机制、增加各国的监管盲区。通过稳步发展数字人民币,可利用法定数字货币的权威性与规范性,对冲稳定币等私营数字货币的负面效应,从而保障我国货币体系的稳定性与金融监管的有效性。

(三)以发展数字人民币为抓手,全面推动强国建设

一是发展数字人民币是建设金融强国六

要素的关键突破口。建设金融强国要求我们必须加强货币、中央银行、金融机构、国际金融中心、金融监管、金融人才队伍六大关键核心金融要素建设。数字人民币依托“技术赋能+生态重构”,将成为贯穿六大金融要素的关键突破口:数字人民币通过数字化形态优化货币流通效率,其跨境支付场景的突破有望成为加速人民币国际化、建设强大货币的关键支点;数字人民币的双层运营架构为央行积累海量货币流通数据,其可编程智能合约功能支持央行货币政策“精准滴灌”,有助于提升货币政策效率,助力建设强大的中央银行;数字人民币普及为金融机构创新新的服务业态,推动金融机构向场景化价值服务转型,其更高的技术要求倒逼金融机构升级技术架构、优化风控体系,提升核心竞争力;数字人民币的效率优势、技术优势有望成为打通不同货币体系的结算壁垒、降低跨境交易成本、增加人民币作为国际资产计价的功能,吸引全球金融资源,促进我国国际金融中心建设;数字人民币交易数据具有可追溯、不可篡改特性,为我国强化金融监管提供“穿透式”工具,同时其进一步发展对我国金融监管提出新挑战,倒逼监管体系优化升级;数字人民币境内外体系建设激发复合型人才需求,相关人员需要同时具备金融业务、数字技术以及国际规则运用等综合素质,为金融强国建设提供人才支撑。

二是发展数字人民币是依托金融强国建设,有力支撑多维度强国建设的重要抓手。一方面,数字人民币以其技术特性与功能优势深度赋能实体经济发展全链条,其金融为支点为强国建设增添动能。其低成本、高效率的支付结算特性可缓解企业资金周转压力,可编程特性助力产业链供应链金融的规范化发展。另一方面,数字人民币在金融强国领域的建设成效对其余强国建设具有辐射作用。金融领域深化对外开放与效率提升为贸易强国建设提供支撑,数字金融技术的创新突破为科技强国建设提供应用场景支持,金融基础设施的数字化升级为网络强国建设筑牢数字经济底座。综上所述,数字人民币精准衔接金融强国建设与多维度强国建设,将金融赋能效能转化为强国建设的内生动力,成为支撑国家整体强国建设落地的重要金融支点。

二、我国已具备稳步发展数字人民币的基础条件

在全球数字金融竞争白热化、货币体系加速向数字化深度重构的关键期,我国已构建起顶层设计清晰、技术基础成熟、产业生态完善三重优势,为大力发展数字人民币,参与全球数字金融治理、保障国家金融主权筑牢根基。

(一)顶层设计清晰,监管框架日趋完善

一是国家战略层面共识高度统一。“十五五”规划建议提出,“稳步发展数字人民币”。国务院办公厅印发的《关于做好金融“五篇文章”的指导意见》将数字人民币服务体系作为相关配套设施建设,明确将推进数字人民币研发和应用作为数字金融重要着力点。中国人民银行制定的《关于进一步加强数字人民币管理服务体系和相关金融基础设施建设的行动方案》已于2026年1月1日正式实施,为新一代数字人民币确定计量框架、管理体系、运行机制和生态体系,为数字人民币高质量发展提供制度保障和实施路径。

二是政策支持与监管体系不断完善。在政策支持方面,商务部办公厅、中国人民银行办公厅、金融监管总局办公厅等多部门联合发文,明确鼓励有条件的地方运用数字人民币智能合约红包,提升促消费政策实施质效;央行

加速构建“双中心”体系,在上海设立数字人民币国际运营中心,负责数字人民币跨境合作与使用,在北京设立数字人民币运营管理中心,负责数字人民币系统的建设、运行和维护。在制度与监管能力方面,我国坚持“中心化管理、双层运营”模式,央行负责数字人民币发行和全生命周期管理,指定运营机构负责兑换流通,既保障了央行的宏观审慎管理权,又充分调动了市场机构的积极性。同时,我国正积极探索“离岸试验—在岸管控”的双层治理框架和“监管沙盒”机制,旨在守住风险底线的同时激发创新活力。

(二)系统领先成熟,标准构建具备国际对活能力

一是技术体系先进且成熟。数字人民币具备通用混合、可编程、高效监管等多重能力,兼具账户与区块链模式,支持软件钱包与硬件钱包,支持线上与离线支付,支持智能合约编程,具备较高的管理透明度、标准化和互通性。其系统满足高安全性、高可用性、高非发性要求,其峰值处理能力达每秒数十万笔,远超传统支付系统。此外,依托“一币、两库、三中心”的核心架构,即统一的数字人民币、数字货币发行库与数字货币银行库,以及登记中心、认证中心和大数据分析中心,确保了数字人民币发行、流通、登记的全流程可控与可追溯。

二是积极对接国际标准。我国高度重视数字人民币相关标准建设与国际合作。央行积极参与金融稳定理事会、国际清算银行等国际组织框架下的标准制定,并与中国香港金管局、泰国央行等共同发起多边央行数字货币桥(mBridge)项目,共同探索跨境支付标准。

(三)产业生态基础完善,应用场景广度与深度不断延展

一是应用场景不断拓展。截至2025年11月末,数字人民币试点已扩展至17个省(区、市)的26个地区,累计处理交易34.8亿笔,累计交易金额16.7万亿元。同时,数字人民币App累计开立个人钱包2.3亿个,覆盖批发零售、公共服务、社会治理、乡村振兴等多个领域,逐步形成可复制、可推广的应用模式。

二是产业协同与跨境支付实践突破。在产业链协同领域,有制造企业集团基于数字人民币打造“T+0”结算网络,将供应商账期从60天至90天缩短至0天,资金周转效率提升80%,实现了“订单确认—质量验收—自动付款”的全流程自动化。在跨境领域,多边央行数字货币桥(mBridge)累计处理跨境支付业务4047笔,累计交易金额折合人民币3872亿元,其中数字人民币在各币种交易额中的占比约95.3%。

三、当前和未来一个时期发展数字人民币面临的主要挑战

当前,我国稳步发展数字人民币已经具备坚实基础。但是,随着全球数字金融竞争进入深水区,发展数字人民币已非单纯的技术推进,而是直面多重矛盾交织的系统性挑战。从外部环境看,全球金融治理博弈升级与稳定币扩张给反洗钱、反恐融资监管带来了新挑战,资金流数据的安全保护与隐私权益保障之间的平衡难题亟待破解。此外,在大规模跨境应用场景下,数字人民币可能对现行的跨境资本流动管理、外汇管理及资本项目管制体系产生潜在冲击。同时,还需高度关注金融脱媒、“数字挤兑”,以及因技术依赖可能引发的系统性故障等新型风险,并建立健全针对性、前瞻性的风险防控机制。

(一)全球数字金融竞争进入深水区,挤压数字人民币发展空间

一是全球数字金融治理格局演变与地缘政治博弈提高了数字人民币跨境应用门槛。当前,数字人民币主要通过mBridge等新兴跨境支付网络推广,旨在构建更加高效、自主安全的跨境结算通道。然而,这一战略触动既有国际金融体系主导者的利益,可能引发技术

封锁、规则排斥或地缘政治层面的遏制。此外,跨境应用还存在跨司法辖区法律框架和监管标准不统一的问题,这将导致合规协调与制度设计面临复杂性。这些因素共同构成数字人民币拓展国际场景,融入全球金融基础设施的现实挑战。

二是稳定币规模不断扩张挤压央行数字货币发展空间。今年以来,由私营部门主导的稳定币在各国政策支持下凭借其高适配性及便捷性,规模持续扩张,已在跨境零售支付、跨境贸易融资等领域形成初步应用优势,不断抢占数字支付市场份额。截至2025年12月,全球稳定币市场规模已超3000亿美元,同比增长约70%。与此同时,部分国家基于本国国际化程度、金融体系稳定性及技术成本收益等多重因素考量,已放缓或放弃本国央行数字货币(CBDC)的研发进程,转而聚焦于稳定币的监管框架构建与应用探索。这一趋势进一步强化了稳定币在全球数字支付体系中的优势地位。依托私营部门的市场活力与技术创新能力,稳定币在场景拓展、用户渗透等方面更具灵活性,其规模扩张与应用深化不仅分流了央行数字货币的潜在应用场景,更对央行数字货币的市场定位、功能设计及推广路径构成系统性挑战,加剧了全球数字金融领域的竞争博弈,进一步压缩了数字人民币等央行数字货币的生存与发展空间,亟需通过优化优势、技术协同与生态整合强化自身核心竞争力。

(二)技术支持、机制协同与治理防控三重短板叠加,掣肘数字人民币规模化落地

一是技术储备存在瓶颈,系统适配与安全保障能力亟待加强。当前数字人民币相关技术支撑体系仍有待完善。在核心系统层面,系统并发处理能力、长期运行稳定性及安全防护水平尚未完全满足大规模应用需求;在智能合约领域,安全性审计机制仍需强化,漏洞风险防控难度较大;在场景适配层面,数字人民币系统与现有财务系统、ERP系统等的兼容改造面临技术复杂度高、改造成本高昂等现实问题,制约了应用场景的快速拓展。

二是机制协同存在短板,传统管理模式适配压力凸显。跨部门、跨领域协同机制尚不完善,数字人民币规模化应用对现有资源配置流程、事权划分模式带来适应性挑战。从行政履职场景来看,数字人民币的可编程性可实现财政补贴、专项转移支付的精准落地与全流程追溯,为一特性也可能推动现有事权划分与资源配置流程的优化完善,对跨部门协同配合的高效性、流程衔接的顺畅性提出更高要求。

三是治理体系与风险防控机制尚不健全,潜在挑战需重点应对。在治理机制层面,监管尺度的动态平衡面临较大挑战,过度审慎或简单放开均可能影响数字人民币的应用推进节奏;相关立法进程相对滞后,数字人民币的法律地位、钱包属性、权利义务界定等核心事项缺乏清晰、明确的法律界定,法律监管存在缺口。在风险防控层面,数字人民币的技术特性给反洗钱、反恐融资监管带来了新挑战,资金流数据的安全保护与隐私权益保障之间的平衡难题亟待破解。此外,在大规模跨境应用场景下,数字人民币可能对现行的跨境资本流动管理、外汇管理及资本项目管制体系产生潜在冲击。同时,还需高度关注金融脱媒、“数字挤兑”,以及因技术依赖可能引发的系统性故障等新型风险,并建立健全针对性、前瞻性的风险防控机制。

四、全面完善数字人民币发展体系建设,稳步推动数字人民币发展

“十五五”时期应全面完善数字人民币体

系化建设。在制度标准方面,提高数字人民币战略定位,加快顶层立法,构建适配监管体系,加强国际规则制定话语权。在生态建设方面,加强数字人民币技术底座建设,拓展数字人民币应用场景,优化数字人民币运行生态。在监管体系方面,完善监管体系,提升智慧监管能力,增强政策透明度。

(一)提高数字人民币战略定位,加强标准全球化衔接

一是提高数字人民币战略定位。建议将数字人民币发展上升为国家级战略项目,加快顶层立法建设,加快中国人民银行法的修订,完善数字人民币顶层设计,制定数字人民币专项法律法规,强化管理规范。

二是构建适配监管体系。推动建立数字人民币“负面清单+监管沙盒”模式,加快创新方案审批效率。一定程度上向运营机构开放参数配置权限,推动商业模式与技术可行性市场化验证流程,为试点积累实践经验。智能合约是数字人民币应用的重要环节,建议由央行牵头,联合高校、科研企业、安全企业等主体,共同制定统一的智能合约开发规范和安全标准。

三是加强国际规则制定话语权。目前,全球主要经济体仍处于数字货币、稳定币监管框架探索期,建议把握时间窗口,积极参与国际货币基金组织、国际清算银行等国际组织的技术工作组,主动提出中国方案,引导各国数字货币跨境支付的技术标准、数据格式和清算规则建立;加快mBridge等多边数字货币桥的建设与推广,推动建立更多双边本币互换机制和跨境清算中心。

(二)推动全方位生态建设,培育数字人民币发展沃土

一是加强数字人民币技术底座建设。建议完善央行的数字人民币核心系统,包括加密前置、业务核算、结算钱包、批发实时清算和零售清算等模块,构建高性能、高可用、可扩展的底层架构。推动数字人民币系统与传统金融基础设施互联互通,持续开展技术迭代,为全球范围内的应用提供支撑。开发“分层可控”架构:基础层通过联盟链或混合链实现交易监控与风险预警,应用层开放标准化API接口以激发市场创新。同时,强化智能合约安全治理,防范技术漏洞与操作风险。在此基础上,加快跨境支付能力建设,推动与境外支付体系与央行数字货币系统的标准衔接与互操作,支持多边和双边的跨境零售与批发支付清算。

二是拓展数字人民币应用场景。建议加快普及数字人民币App,推广智能合约功能,优化支付体验。在产业端深化应用,发展基于数字人民币的供应链金融,通过智能合约技术实现应收账款的自动确权、拆分和流转,提升产业链资金效率。推动数字人民币从以零售支付为主,向兼顾批发业务的方向演进,有序探索其在存款、贷款、汇兑、投资等在内的广义金融业务。同时,加快打造国际化的数字人民币计价资产网络,依托“一带一路”倡议等国际合作平台,尝试在大宗商品贸易领域推广数字人民币计价与结算。支持境内金融机构在境外设立数字人民币资金池,实现数据流与资金流的跨境使用便利度。

三是优化数字人民币运行生态。加强数字人民币技术标准统筹,建立涵盖硬件钱包、智能合约、加密算法、系统接口等领域的技术标准体系。引导数字人民币运营机构之间加强协作,鼓励商业银行、科技企业、第三方支付机构等参与数字人民币生态建设,通过“监管沙盒”模式激发创新活力,避免重复研发。

(三)提升监管能力,预防累积金融风险

一是完善数字人民币监管体系。建议建立“数字防火墙”,筑牢“在岸管控”防线,确保央行对数字人民币发行和清算的最终控制权。建立“分账核算系统”,物理隔离离岸与在岸数字人民币资金池,实现数据流与资金流的独立管理。进一步建设和完善多边央行数字货币桥等合规、可监控的跨境清算渠道,提升跨境资金流动的风险监测与管理能力。完善反洗钱、反恐融资和客户身份识别与资金流规则,强化对参与主体的合规管理,营造安全、透明、规范的制度环境。

二是提升智慧监管能力。建立大数据风险监测预警体系,依托数字人民币系统底层数据,利用人工智能和大数据分析等技术构建智慧监管平台,提升反洗钱和宏观审慎风险的动态预警与处置能力。建立“熔断机制”,实现系统对异常交易行为自主检测与暂停执行功能,并适当引入人工干预,有效降低技术风险。

三是增强政策透明度。制定精细统计标准,定期公布交易规模、场景覆盖等数据,提高研发与运行的透明度,增强公众认知与信任。