

数字货币对国际金融体系的重构

张 明



近期，美国宣布大力支持加密货币与加密资产发展，并宣布将会构筑国家比特币战略储备。这一政策举措极大地激发了全球范围内对数字货币的讨论与想象空间。数字货币是一种以数字形式存在，基于密码学技术和分布式账本等技术，具有去中心化、可追溯、不可篡改等特点，可用于交易和价值存储的新型货币形态，包括法定数字货币和虚拟数字货币等类型。它的快速发展不仅提供了新的货币形态与资产类别，而且可能对国际金融体系重构形成重大影响。

三种数字货币及其特点

目前全球范围内主要有三种数字货币，包括以比特币为代表的加密货币、以USDT和USDC为代表的稳定币和以数字人民币（e-CNY）为代表的央行数字货币（CBDC）。这三种数字货币可谓各有特色。

加密货币的价值既不是由国家主权信用决定，也不是由与该货币挂钩的其他货币或金融资产决定，而是由一套严密的计算机算法决定的。例如，比特币就是根据一套计算机算法决定的，需要由算力强大的高性能计算机通过“挖矿”来产生。比特币的总量是固定的，被算法设定为2100万枚。目前已经在市场上流通的比特币约为1980万枚，这意味着未来等待着被“挖矿”发现的比特币已经仅剩100万枚左右了。比特币的最重要特性是去中心化，其产生没有与任何国家信用挂钩。再加上其总量固定，这与黄金类似，可以克服任何央行的通货膨胀倾向，因此被认为可以用来对冲国际货币风险。比特币的最大问题在于，其价格波动巨大。一枚比特币的价格峰值曾经达10万美元以上，在2025年3月初下降至86000美元左右。

稳定币的价值是由其挂钩的其他货币或金融资产决定的。目前市场上最流行的稳定币是USDT与USDC，两者加起来占到全球稳定币市值的90%左右。顾名思义，USDT与USDC均是按照1比1的汇率盯住美元的，因此也被称为美元稳定币。除此之外，也有盯住欧元、黄金、加密货币、一篮子商品的稳定币。要发行一单位稳定币，就必须要有固定数量的

货币或金融资产作为支撑。因此，与价格波动巨大的加密货币相比，稳定币的价格要平稳得多。

央行数字货币是指特定国家中央银行发行的数字货币，这种数字货币背后以一国主权信用作为支撑，且以1比1比例挂钩该国普通货币。央行数字货币的最大优势在于由一国央行发行，在其价值出现较大波动时可以受到央行最后贷款人功能的支持，因此金融风险很低。不过，央行数字货币的声誉受该国普通货币影响。如果该国普通货币汇率波动较大或购买力贬值较快，那么该国央行数字货币的吸引力自然较弱。

比特币对国际金融体系的影响

比特币虽然是数字货币的一种，但由于其具有如下两个特征，导致其并不能真正履行货币的职能。一方面，比特币价格波动巨大，这就决定了比特币很难作为其他商品的计价尺度以及其他商品之间相互交易的货币媒介；另一方面，由于比特币总量有限，这就决定了比特币难以作为一种货币去调节经济的运行。在正常情况下，随着经济总量的上升，一国央行将会不断发行新的货币去满足相关需求，一国货币总量通常是不断增长的。

因此，比特币的性质并不是一种真正的货币，而是一种风格奇特的金融资产，这种资产本身是具备投资价值的。比特币究竟是一种风险资产还是一种避险资产，市场上存在着较大争议。从比特币本身价格波动巨大而言，它更像是一种风险资产。但从比特币的价格走势在较大程度上与美元汇率走势反相关来看，它又像是一种能够对冲美元汇率波动的避险资产。

稳定币对国际金融体系的影响

在三种数字货币中，真正可能对国际金融体系产生重大冲击的其实是稳定币。如前所述，由于稳定币与主权货币挂钩，其间接具备了主权货币的性质。美元稳定币更是具备了美元的相关

特点，总体上汇率较为稳定，因此更容易被各方投资者所接受。

近年来，全球稳定币市值发展迅速，到2024年底已经接近1800亿美元。当前，稳定币正在以下几个领域“攻城略地”：第一，美元稳定币已经开始成为加密货币市场的交易媒介。换言之，在比特币、以太坊等加密货币与其他货币之间相互交易时，交易双方越来越倾向于用美元稳定币来进行支付。这就意味着在虚拟世界里，美元稳定币已经开始扮演美元的角色。第二，在去中心化金融体系（DeFi）中，一些机构已经开始用美元稳定币来提供流动性支持了。例如，当相关主体需要举借贷款时，可以直接向特定机构申请美元稳定币贷款。第三，在一些本国货币购买力与汇率波动很大的发展中国家，居民与企业已经开始把美元稳定币作为一种可靠的国际货币来储存财富，美元稳定币在一定程度上甚至已经开始替代本国货币了。

美元稳定币既强化了传统货币流通域与虚拟世界货币流通域之间的联系，也填补了一些发展中国家家庭与企业对美元的需求缺口，因此这种数字货币很可能将会强化国际金融体系中美元的国际货币地位。美元稳定币一旦将美元的国际信用与虚拟世界的应用场景更加密切地联系起来，那么就可能极大地巩固美元霸权。

央行数字货币对国际金融体系的影响

央行数字货币其实就是虚拟世界中的主权货币，这种货币的声誉更强、风险更低，但归根结底取决于该国现实货币的竞争力。当然，这种央行数字货币能够在何种层面被使用，也是一个重要问题。例如，人民币在全球范围内被公认是一种价值稳定的主权信用货币。不过，迄今为止，数字人民币仅能用于零售场景，即个人与企业之间的交易，数字人民币目前只能替代现金（M0）。受此限制，企业与企业之间、企业与金融机构之间、金融机构之间的交易，目前还不适用于数字人民币。这就意味着，当前抑制数字人民币发展的主要是使用场景的限制。而中国央行之所以在数

字人民币试验初期仅允许其替代现金（M0），是因为这是对当前商业银行体系冲击较小的方案。

应对策略

当前全球范围内数字货币有加密货币、稳定币与央行数字货币三种发展方向，各自有各自的优劣势、发展前景与应用方向。最好不要只押注一方，而是应该三管齐下，同时下注，以最大程度获得数字货币或数字资产发展的红利。一方面，尽快把数字人民币的替代范围由M0（现金）扩展至M1（现金加上活期存款）甚至M2（现金加上所有存款）。只有把数字人民币的替代范围从M0升级为M1甚至M2，才能全面拓展数字人民币的应用场景，推动数字人民币的国内外使用，助力人民币国际化。另一方面，推进中国的稳定币建设。拓展互联网平台数字代币的使用，将人民币的主权信用与中国平台的全球化应用场景更好地结合起来。只要设计和风险控制得当，拓展这些平台的数字代币使用就能显著拓展人民币的国际货币地位，从而更加从容地应对美元稳定币的挑战。此外，在国际货币基金组织（IMF）层面可以鼓励对数字特别提款权（e-SDR）的试用与推广。特别提款权（SDR）是国际货币基金组织创设的一种超主权货币，盯住由美元、欧元、人民币、日元、英镑组成的货币篮，目前上述五种货币的权重分别为41.73%、30.93%、10.92%、8.33%与8.09%。SDR目前仅能用于IMF与成员国之间，以及成员国彼此之间的交易。多种数字货币百花齐放，自然要比美元独占数字货币发展赛道要好。e-SDR能够拓展超主权储备货币在数字领域与虚拟空间的使用，也有助于推动国际货币体系的多元化。

（作者系中国社会科学院金融研究所副所长、国家金融与发展实验室副主任）



（上接1版）当前，我国发展环境复杂严峻，要更多地为发展想办法、为企业助力，主动塑造有利于发展的安全环境。

更好统筹预防为主和应急救援。应急管理基础在预防，功夫在平时。一些地方和行业领域灾害事故造成重大人员伤亡，说到底还是预防工作出了问题。应急管理改革创新，要通过健全制度更好发挥综合优势，强力推动专业部门加强“防”的工作，同时落实好应急管理部门自身专业监管“防”的责任。应急救援不能简单切割“防”与“救”的责任链条，要坚持预防在先、发现在早、处置在小，合理界定前期处置责任，必要时各部门、有关单位互相补台、形成合力。应对重特大灾害事故和险情，要围绕信息共享、会商研判、监测预警、应急指挥、协调联动、救援救灾等，深入查找制度短板，坚持问题导向，以创新思维完善形成一套科学完整的制度体系，确保应急处置有序高效。

更好统筹制度建设和能力提升。制度和能力相辅相成。应急管理改革创新，必须坚持以制度建设为主线，及时把中央精神和实践经验转化为制度成果，以“应急管理之制”推动“应急管理之治”，以制度优势应对风险挑战的冲击，同时按照统一领导、权责一致、权威高效的要求，持续提升支撑制度运行的国家应急能力，统筹推进应急管理体系和能力现代化。由于各地发展不平衡，面临的主要矛盾不同，必须因地制宜制定符合自身实际的制度措施、优化能力布局，鼓励基础好、条件好的地区率先实行应急管理高质量发展。

更好统筹灾害事故风险和可能引发的社会安全风险防范。应急管理担负保护人民群众生命财产安全和维护社会稳定的重要使命。深化改革创新，要聚焦人民群众关切，围绕隐患排查、转移避险、群众安置、舆情引导、科普宣教、恢复重建等，形成更为有效管用的措施，尤其要把防范化解群众身边的灾害事故风险作为重中之重来抓，严防演化为社会安全风险。注意把握改革的时度效，既要积极主动，更要扎实稳健，以底线思维构建改革安全阀。在灾害事故应对过程中，要用心用情用力帮助群众解决实际问题，注意解决特殊群体的合理诉求，动态掌握网络舆论，周密细致做好矛盾风险化解工作，维护社会稳定。

坚持干字当头，以改革创新推动应急管理事业高质量发展

2025年是“十四五”规划收官之年，也是为“十五五”良好开局打下基础的关键之年。全国应急管理系统要坚持干字当头，系统化创造性地抓好党中央、国务院决策部署落实落地，合力推动改革攻坚，奋力开创应急管理事业高质量发展新局面。

全力以赴防范化解重大安全风险。以制度建设为重点，深化安全生产治本攻坚三年行动，更加注重源头治本解决问题。抓好重大事故隐患判定标准的查漏补缺和提质升级；推进矿山安全“八

条硬措施”硬落实；持续完善危险化学品重大危险源、化工园区、油气储存等重大风险防控机制，深入推进化工落后工艺设施设备、老旧装置淘汰退出和更新改造；扎实开展建筑保温材料、违规动火作业等“一件事”全链条专项整治，巩固深化燃气、电动自行车安全隐患和畅通消防“生命通道”等专项整治成果；持续强化工贸以及建筑施工、道路交通、民航、铁路、民爆、水上交通和渔业船舶、特种设备、文化旅游等领域安全监管，坚决遏制重特大事故发生。加大指导帮扶力度，助力企业安全发展。

统筹应对各类自然灾害。加强自然灾害防治体系建设，完善国家防灾减灾救灾委员会办公室工作机制，进一步加强自然灾害综合监测预警体系，持续推进综合风险普查数据更新和成果应用。完善自然灾害防治综合督查检查工作制度，加强汛期检查督导，深入开展森林草原火灾重大隐患动态清零和查处违规用火行为专项行动，全面推进大兴安岭林区系统治理，指导重点地区做好地震巨灾应对准备。根据灾害形势变化精准预置物资装备和力量队伍，有力有序开展抢险救援，及时调拨救灾资金和物资，指导支持灾区做好群众安置救助。

以钉钉子精神抓好改革落实。根据重要改革举措分工实施方案进一步明确时间表、路线图，扎实有序推进应急管理体系贯彻落实党的二十届三中全会精神。研究制定生产安全事故隐患排查治理条例，健全闭环整改和责任倒查机制。完善大安全大应急框架下应急指挥机制，坚持实战标准强化各级应急指挥部建设，全面推进新一轮预案制定修订工作。

着力推进应急处置能力建设。强化国家综合性消防救援队伍整合改革攻坚，整合组建机动消防救援和航空救援队伍，强化国家区域应急救援中心制度和能力建设，不断健全安全生产、工程抢险等专业应急救援力量体系，全面开展社会应急力量分类分级测评。推动多灾地区乡镇级储备库建设，实施提升“三断”应急指挥通信实战能力专项行动。

持续完善应急管理支撑保障体系。加快推进危险化学品安全法、国家消防救援人员法等重点法律法规制定修订，持续加大关键核心标准供给力度。进一步规范涉企监管执法，积极运用大数据、人工智能等先进技术赋能精准执法。持续加大重点行业领域安全风险监测预警系统建设和推广应用力度，加快推进应急管理业务数字化智能化转型。优化完善应急管理科技创新体系，实施应急管理装备创新发展行动。推动出台支持应急产业发展的政策措施。高标准编制好“十五五”应急体系建设规划。

大力提升基层应急管理能力。围绕贯彻落实中办、国办印发的《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》，加强跟踪指导和经验推广。制定出台基层消防安全“一件事”全链条治理工作意见，健全完善“消防联勤”工作机制。进一步发挥群众举报和企业员工报告的监督作用，抓实安全宣传和应急科普工作，筑牢应急管理人民防线。

透视欧盟绿色转型政策与实践

耿润哲

气候变化不利影响日益显现，全球行动紧迫性持续上升。在全球积极应对气候变化的大背景下，欧盟凭借一系列绿色转型政策，走在了世界前列，为其他国家和地区提供了经验启示。

欧盟绿色转型政策的总体进展。2019年12月，欧盟委员会公布一项新的增长战略《欧洲绿色协议》，这是欧盟绿色转型进程中的关键节点。在全球气候变化形势日益严峻、《巴黎协定》落实面临多重挑战的背景下，欧盟承诺到2050年使欧洲成为首个碳中和大陆。该协议提出了全面的行动路线图，涵盖工业、交通、能源、农业等几乎所有经济领域，旨在实现经济增长与资源消耗脱钩，推动欧盟向公平、繁荣且富有竞争力的资源节约型现代化经济体转型。《欧洲绿色协议》将提高欧盟2030年和2050年的气候雄心列为首要内容，设定到2030年温室气体排放量比1990年减少至少50%、力争达到55%的目标，并计划将2050年碳中和目标载入法律，为后续政策制定奠定了基调。

2021年6月，《欧洲气候法》应运而生，欧盟绿色转型步入法律保障阶段。尽管《欧洲绿色协议》提出了宏伟目标，但缺乏法律约束力。《欧洲气候法》弥补了这一不足，将《欧洲绿色协议》中的目标以法律形式确定下来，明确提出到2050年欧洲的经济和社会要实现气候中和，2050年后实现负排放，到2030年温室气体净排放量比1990年减少至少55%。此外，该法还涉及增强碳汇、设定2040年气候目

标、设立欧洲气候变化科学咨询委员会、气候变化适应、进展和措施评估等多方面内容，从法律层面保障了欧盟绿色转型的推进，对所有成员国均具有强制约束力，促使各成员国积极采取行动应对气候变化。

2021年7月，欧盟委员会发布“减碳55%”一揽子计划（Fit for 55），进一步推动了《欧洲绿色协议》和《欧洲气候法》的细化落实。这一计划是关于修订欧盟立法和新倡议的提案，涉及能源、交通、建筑、碳排放交易等多个领域，旨在推动欧盟所有经济部门协同发力，以公平、具有成本效益和竞争力的方式满足减排目标，确保欧盟在绿色转型道路上稳步前行，为实现气候目标提供了具体的行动指南和政策措施。

欧盟绿色转型实施的关键举措。构建严密政策框架。欧盟围绕《欧洲绿色协议》、《欧洲气候法》以及“减碳55%”一揽子计划，构建起系统的政策体系。《欧洲绿色协议》提出了2050年实现碳中和的宏伟愿景，为各经济领域制定了详细的转型路线，涵盖了能源、工业、交通等多个关键产业。随后，《欧洲气候法》将这一愿景和相关目标以法律形式固定下来，明

确了各阶段的减排目标，使欧盟各国在推进绿色转型时有了法律的约束和保障。“减碳55%”一揽子计划则进一步细化了各领域的具体目标和措施，设定了可再生能源占比、能源效率提升等量化指标，确保政策能够切实落地实施，保障了政策的连贯性与系统性。

聚焦重点领域转型。能源领域，为实现2030年可再生能源占比至少42.5%、争取达45%的目标，大力开发太阳能、风能等清洁能源，以补贴、税收优惠鼓励投资，还制定能效标准助力企业节能改造。建筑领域，设定建筑零排放目标节点，新建建筑绿色标准建设，既有公共建筑限期改造，通过安装光伏等提升能源效率。工业领域，推出新循环经济行动计划、《绿色协议工业计划》及《净零工业法案》《航空原材料法案》《电力市场改革方案》等，提升资源循环利用率，支持绿色产业发展，增强竞争力。交通领域，制定修订《替代燃料基础设施条例》《航空可再生燃料条例》《海运燃料条例》等，加快充电桩布局，普及新能源汽车，严格车辆碳排放标准，推动航空、海运行业低碳变革，各领域协同共进，引领绿色发展潮流。

健全碳排放交易体系。自2005年欧盟碳排放交易体系启动以来，欧盟通过修订相关条例不断对其进行优化升级。持续提高碳市场减排目标，收紧碳排放配额总量，促使企业减少碳排放。调整配额分配方式，从最初的免费分配逐渐向拍卖分配转变，提高减排效率。不断扩大行业覆盖范围，将更多高排放行业纳入交易体系。同时，构建了可靠的监测、报告和核查体系，出台条例为企业碳排放数据的精准监测和分析提供法律依据。严格的履约机制确保企业按时完成减排任务，对违规企业实施严厉的处罚。此外，引入碳边境调节机制，防范碳泄漏风险，使欧盟的碳排放交易体系更加完善，以市场化手段有力地推动了温室气体减排。

建立多元资金投入机制。通过发行“下一代欧盟”绿色债券，涵盖清洁能源、清洁能源、能源效率等领域，吸引了大量社会资本和国际投资者的关注，为绿色项目筹集了大量资金。将气候相关支出融入恢复与韧性基金、凝聚力政策、共同农业政策等主要预算领域，从多个方面为绿色发展提供资金支持。利用碳排放交易体系拍卖配额筹集的巨额资金，为成员

国的能源转型和脱碳项目提供了有力的资金保障。此外，欧盟还计划设立社会气候基金，旨在保障特殊群体在绿色转型中的权益，确保绿色转型的成果能够惠及全体民众，实现社会的公平与包容。

欧盟绿色转型政策的经验。系统性与连贯性的政策构建。欧盟的经验表明，政府在制定绿色转型政策时，须构建一个层次分明、协同配合的政策框架。首先要有明确的宏观战略，如设定长期的碳中和目标，为绿色转型指明方向。其次，要通过立法将这些目标和政策上升到法律层面，赋予其强制力和权威性，确保政策的稳定性和持续性。最后，制定具体的行动计划和实施细则，明确各部门、各行业的责任和任务，使政策能够落地生根。各领域政策相互衔接、协同发力，避免出现政策冲突或空白，为绿色转型提供稳定政策环境。

动态调整减排目标。欧盟不断提高减排目标的做法启示我们，在设定绿色转型目标时，不能一成不变，而应依据经济社会发展、技术进步以及环境状况等因素，适时、适度地提高标准。具有挑战性的目标能够激发企业和社会的创新活力，倒逼产业升

级，促使企业加大绿色技术研发投入，挖掘减排潜力。通过不断提高目标，推动绿色产业持续发展，提升国家或地区在全球的绿色竞争力。

强化监督机制保障政策执行。建立强有力的监督评估体系是确保绿色转型政策有效执行的关键。政府应明确监督主体与对象，制定科学、量化的评估指标，并对政策执行过程和效果进行定期监督和评估，及时发现政策执行中的偏差和问题，总结经验教训，为政策的调整和优化提供依据。同时，对政策执行不力的部门和企业进行问责，确保政策执行不走样，实现绿色转型的预期目标。

科学评估与协同治理。在政策制定和实施过程中，要依托专业科研力量，加强科学评估，为政策优化提供科学依据。拓宽减排视野，不仅关注二氧化碳减排，还要加强对其他非二氧化碳温室气体的管控。推动多领域协同治理，将气候治理与生物多样性保护、生态环境保护等有机结合起来，实现生态与气候效益的双赢。同时，秉持开放合作的理念，积极参与国际绿色合作，在全球绿色转型中汲取经验、贡献智慧，共同应对气候变化这一全球性挑战。

（作者系生态环境部环境与经济政策研究中心自然生态研究部主任）

