

美国在数字货币领域的最新进展及其影响^{*}

◎宋爽 苏泽渊 王永中

摘要: 2024年,美国在数字货币领域取得一些新的重要进展,可能对未来国际金融体系产生深远影响。一是特朗普大力支持加密货币发展并考虑建立比特币战略储备;二是美国大型金融机构和平台企业在积极推进美元稳定币和存款代币化项目;三是纽约联邦储备银行及美国大型金融机构参与了基于代币化的“下一代金融市场基础设施”国际合作。这些进展可能进一步巩固美元霸权,阻碍发展中国家促进国际货币体系多元化的努力,并削弱中国在数字货币领域的先发优势。中国需要推动央行数字货币合作,考虑融入加密货币全球体系,并以公私合作方式扩大数字人民币生态圈。

关键词: 加密货币;数字稳定币;下一代金融基础设施;国际金融体系;美元霸权

中图分类号: F831 **文献标识码:** A
DOI:10.16474/j.cnki.1673-8489.2025.02.008

一、美国在数字货币领域的最新进展

新任总统特朗普自竞选期间就频频表达对加密货币的大力支持,上任后立即颁布行政令《加强美国在数字金融技术领域的领导地位》,以促进美国在数字资产和金融科技领域的领导地位。2024年以来,美国在加密货币、美元稳定币和基于代币化(Tokenisation)的“下一代金融市场基础设施”国际合作等方面均取得了重要进展。

(一) 加密货币

在加密货币领域,新任美国总统特朗普提出要将美国打造为“地球上的加密货币之都”,并建立比特币战略储备。特朗普及其团队核心成员都对加密货币持支持态度,有意加强美国在加密货币领域

作者简介:宋爽,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员;苏泽渊,中国社会科学院大学国际政治经济学院博士研究生;王永中,中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员、博士生导师,国际大宗商品研究室主任。

*基金项目:本文获中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划(资助项目编号:DF2023YS42);本文系中国社会科学院研究所创新工程项目“数字化背景下国际秩序重构与中国应对研究”(项目编号:2024SJZS05)的阶段性成果。

的主导权。在2024年7月参加比特币大会时，特朗普就表示要大力发展加密货币，以防中国等其他竞争者主导加密货币行业；其家族还投资了名为“世界自由金融”（World Liberty Financial）的加密项目，宣称将推广美元稳定币，并将加密货币纳入其商业版图。特朗普的副手詹姆斯·万斯（James D. Vance）也是加密货币旗帜鲜明的支持者，其在参议院任职期间就曾起草了多项有利于加密货币行业的立法，广受加密货币投资者欢迎，他本人还持有价值25万美元的比特币。从特朗普近期表态及其最新颁布的行政令来看，新一届美国政府可能从以下方面加强在加密货币领域的主导权。

第一，放松加密货币监管，加强对加密货币行业的支持力度。例如，解雇对加密货币持严监管态度的美国证券交易委员会（SEC）主席格雷·甘斯勒（Gary Gensler）^①，支持加密货币发展的马克·乌耶达（Mark Uyeda）担任SEC代理主席；撤销拜登于2022年7月签署的第14067号行政令以及财政部据此出台的《数字资产国际参与框架》等抑制加密货币创新的政策规定。2025年1月，SEC发布第122号员工会计公报（SAB 122），宣布撤销限制投资银行大规模提供加密货币托管服务的SAB 121。

第二，提升加密货币行业战略高度，将美国打造为加密货币之都。特朗普反复强调，比特币的创新精神和去中心化的自主性与美国核心价值观高度契合，希望通过发展加密货币带动包括能源、芯片制造、区块链技术在内的整个生态系统的发展，使加密货币产业成为未来经济增长和创新的重要组成部分。其上任后，在国家经济委员会内设立总统数字资产市场工作组，人工智能和加密货币特别顾问担任主席，多个政府部门（含安全部门）部长作为成员。

第三，逐步扩大政府持有的加密货币规模，创建加密货币储备。特朗普在竞选期间曾承诺将确保美国政府100%保留其持有的比特币，并将之作为战略储备资产；在其最新颁布的行政令中也提出要

评估建立加密货币储备的可能性。目前美国政府拥有超过21万枚比特币，价值超过200亿美元。特朗普在美国参议院的盟友赛琳娜·卢美思（Cynthia Lummis）还提出《美国比特币战略储备法案》，建议美国政府5年购买100万个比特币作为储备，以维护美国的金融安全并增强其领导地位。

（二）美元稳定币与存款代币化

美国大型金融机构、平台企业推动的美元稳定币项目也取得显著进展。数字稳定币是相对于某特定资产或一篮子资产保持价值稳定的数字货币，由大型跨国公司推出的稳定币可能在全球范围产生广泛影响，如当年Facebook计划发行的天秤币。美元稳定币就是相对美元保持价值稳定的数字货币，通常由私营机构发行、以美元资产作为抵押。全球排名靠前的跨国金融机构和平台企业几乎全部来自美国，它们推出的美元稳定币可能在世界范围内产生广泛影响。鉴于美元稳居国际主导货币地位，美国并不急于在官方层面推出数字美元以扰动国际货币竞争，而是更倾向于将私营部门开发的美元稳定币作为其在数字货币时代扩大美元疆域的重要策略。特朗普在行政令中就表示，“促进和保护美元的主权，包括通过采取行动促进全球范围内合法的美元支持稳定币的发展和增长”。

在金融机构方面，摩根大通于2020年发行了摩根币（JPM Coin），使用区块链技术而非传统支付系统即时结算客户间的支付交易，支持7×24全天候交易，当前日交易规模已达到10亿美元。摩根大通还于2023年率先发起代币化存款创新项目，将客户存款转化为数字代币，可以便捷地将资金转移给其他银行的客户，并结算在区块链上发行的代币化证券的交易。摩根币和存款代币化具备支付及结算能力，支持可编程交易，可激发金融创新，提升市场流动性。此外，花旗银行也在探索以代币化存款和智能合约简化贸易金融领域流程，将交易处理时间从几天缩短至几分钟；资产管理机构贝莱德

^① 美国证券交易委员会（SEC）主席格雷·甘斯勒于特朗普宣誓就职日卸任。

集团则在 2024 年 3 月推出首只代币化基金，为每个基金代币提供 1 美元的稳定价值，并按月向投资者支付利息。

在平台企业方面，贝宝（PayPal）于 2023 年 8 月利用其在全球支付网络广泛布局的优势发行了贝宝稳定币。贝宝稳定币与美元 1:1 兑换，内嵌智能合约，大幅减少了其内部网络中的支付摩擦，可用于支付结算、个人转账和购买其他加密货币。截至 2024 年 7 月，贝宝稳定币供应量已超 5 亿个代币，PayPal 跻身全球十大稳定币发行商之列。此外，苹果公司、Visa 等平台企业也开始在其支付网络中支持使用美元稳定币进行支付。

（三）基于代币化的“下一代金融市场基础设施”国际合作

2024 年 4 月，国际清算银行（BIS）创新中心启动了名为 Agorá 的“下一代金融市场基础设施”国际合作项目，纽约联邦储备银行以及摩根大通、花旗银行等大型金融机构均参与其中。虽然以代币化为主要特征，但定位为“下一代金融市场基础设施”的 Agorá 不同于 BIS 平台上之前所开展的央行数字货币（CBDC）合作项目，呈现出三个显著优势。

第一，该项目获得 BIS 的大力支持，比 BIS 组织的所有 CBDC 合作项目更受重视。2023 年，BIS 在年度经济报告中提出“统一分类账”（Unified Ledger）的概念；2024 年 4 月，BIS 总经理阿古斯丁·卡斯滕斯（Agustin Carstens）在与印度知名 IT 企业家南丹·尼勒卡尼（Nandan Nilekani）合作完成的论文中提出“金融互联网”（Finternet）的构想，并将之视为未来货币体系的蓝图。Agorá 项目正是 BIS 与多家主要经济体央行基于统一分类账和金融互联网概念推出的合作项目，因此自 2024 年推出以来便获得 BIS 的频繁站台和宣传，成为 BIS 投入资源最多的数字货币国际合作项目。

第二，Agorá 项目旨在确立数字时代整个金融体系的原型方案，并不局限于批发 CBDC。该项目希望通过在公私合作的可编程平台上结合代币化批发央行货币、代币化存款和代币化资产来建立统一分类账，以打造一种新型金融市场基础设施。在此基础上，金融互联网将进一步实现多个统一分类账

互联，并将之与支付基础设施等现有所有金融系统互联，从而构建一个具有较强互操作性、可扩展的金融生态系统网络。可见，该项目将在维护现有金融体系二元结构不变的基础上以数字技术促进金融资产和金融基础设施的互联互通。

第三，项目涉及数量庞大且具有全球重要性的官方和私营部门参与者，将对国际金融体系产生广泛影响。该项目是 BIS 首次联合国际金融协会（IIF）开展的数字货币合作项目。BIS 负责协调 7 家央行机构，包括法国央行（代表欧洲中央银行）、日本央行、韩国央行、墨西哥央行、瑞士国家银行、纽约联邦储备银行和英格兰央行，基本上涵盖了与美国经贸关系密切且创新能力名列全球前茅的主要经济体央行。IIF 则组织协调这 7 个经济体管辖的 40 多家大型金融机构参与项目，几乎囊括了国际金融体系中，特别是跨境支付领域，主要的大型跨国金融机构和金融基础设施。

二、美国推动数字货币发展的影响

美国近期在数字货币领域的进展，说明其已经着手加强在数字时代对国际金融体系的控制权。这些做法可能进一步巩固美元霸权，阻碍发展中国家促进国际货币体系多元化的努力，挑战中国在数字货币领域的先发优势。

（一）进一步巩固美元霸权

对美国而言，加强数字货币主导权可能进一步巩固美元霸权。首先，美国扩大加密货币持有量，有助于巩固美元信用基础。比特币又被称为数字黄金，总开采量仅 2100 万枚，且大约每 4 年新产生的比特币数量就会减半，这些特点奠定了比特币的价值基础，意味着持有比特币可能带来财富效应。美国议员卢美思在《美国比特币战略储备法案》中指出，正如黄金储备在历史上一直是国家金融安全的基石，比特币代表了一种能够在 21 世纪全球经济中增强美国金融领导力和安全性的数字时代资产。特朗普在 2024 年 8 月接受福克斯商业频道采访时曾表示，可以用比特币偿还美债。若比特币在美国获得战略储备资产地位，其有望与黄金一起成

为美元信用的底层基础，而以比特币偿还美债之举或许能够一定程度上缓解美国通过美债机制支持美元体系所导致的债务比例过高问题。其次，美国大力发展加密货币市场，可弥补美元体系漏洞。凭借去中心化发行、去中介化交易和匿名性的特征，加密货币自诞生以来一直游离于美元体系之外。美国将自身打造为地球加密货币之都、世界比特币超级大国，有助于其掌握多数加密货币交易信息和对主要服务提供商的监管权，并主导加密货币的交易规则、定价机制等。再次，基于比特币战略储备，美国可能进一步提升对国际储备的控制权。在全球金融危机背景下诞生的比特币一直被视作解决主权货币痼疾的良药，因此美国在获得比特币控制权后，有可能通过在国际上推动比特币成为储备资产来缓解美元体系所受到的国际诟病，名义上是为促进国际储备结构的多元化，而实质上只是换一种方式维持其对国际储备的控制权。最后，依托公私合作模式，美国可能扩大对国际支付体系的影响力。虽然美国并不急于推出数字美元，但是已经在官方层面推动基于代币化的“下一代金融市场基础设施”国际合作，Agorá项目有潜力成为奠定未来国际数字支付体系基础的原型方案。同时，作为传统国际金融体系的有益补充，由大型金融机构和平台企业发行的美元稳定币也可能在未来普通用户的跨境支付活动中发挥重要作用，支持美元的国际影响力向更大范围辐射。

（二）阻碍发展中国家货币多元化的努力

美国在数字货币领域的行动将会阻碍广大发展中国家促进国际货币体系多元化的努力。以美元为核心的国际货币体系会导致全球经济失衡、美国货币政策溢出、全球流动性陷阱等一系列问题，这促使新兴市场国家自2008年全球金融危机后就积极推动国际货币体系多元化。虽然比特币自诞生之后的很长一段时间都未被主流金融体系所接纳，但是基于区块链技术的分散治理模式却始终被一些人奉为圭臬并提出“加密共产主义”的理念，不时有业内人士和学者提出应将比特币纳入国际储备。而且，由于比特币去中心化发行的特性，原则上不受任何发行人的控制，实际上已经被一些弱势货币国

家或受制裁国家用作货币储备，以支持国际交易的正常开展。可见，一旦加密货币落于美国控制之下，以加密货币促进国际货币体系多元化的希望将会落空，处于制裁等极端境况中的发展中国家在未来也很难自由地使用比特币等加密货币开展必要的国际交易活动。此外，Agorá项目的实施也可能意味着广大发展中国家以数字货币推动本币结算、促进国际支付体系多元化的努力付诸东流。对于发展中国家，数字货币的吸引力不仅在于能够改进跨境支付效率、降低成本，还在于可以绕开传统跨境支付系统、促进本币结算，因此数字货币被视为推动国际支付体系多元化、规避美国对国际支付基础设施“武器化”的重要途径。然而，从Agorá项目目前涵盖的7家主要经济体央行以及包括环球银行金融电信协会(SWIFT)、维萨卡(Visa)、万事达卡(Mastercard)等在内的40多家跨国金融机构来看，其维护现有国际支付格局及美国领导力的意图非常明显。因此，一旦美国通过Agorá项目主导未来国际金融基础设施发展方向，广大发展中国家仍将处于权力高度向美国集中的国际支付体系中，面临着美国滥用国际支付权力的风险。

（三）挑战中国数字货币先发优势

对中国而言，美国的行动可能会挑战中国在数字货币领域的先发优势。中国在CBDC领域具有先发优势，由BIS创新中心香港中心、泰国央行、阿联酋央行、中国人民银行数字货币研究所和香港金融管理局联合建设的多边数字货币桥(mBridge)项目已取得一系列重要进展，于2024年6月进入最小可行化产品(MVP)阶段，理论上完成后即可正式投产上线。mBridge项目旨在构建多边平台，支持各经济体的央行和私人机构接入，利用CBDC进行汇兑、跨境支付结算等操作。然而，美国一直对中国在数字货币领域的进展有所忌惮，从2020年起联合部分国家对CBDC的技术标准和治理规则展开研究，并发布了一系列报告以反映他们在透明度、法治和经济治理等方面的长期价值。美国在mBridge项目进入MVP阶段之际主导推出Agorá项目，不能排除有牵制mBridge项目发展的意图。值得一提的是，BIS总经理卡斯滕斯在

2024年10月31日宣布 mBridge 项目的初步探索性工作已完成,达到可移交至各参与方的成熟水平,意味着 mBridge 项目从 BIS “毕业”。Agorá 项目可能会对 mBridge 的未来发展构成一定挑战。一方面, BIS 全力支持 Agorá 项目,可能直接或间接降低 mBridge 项目的影响力。BIS 创新中心资源有限, mBridge 项目所获资源面临 Agorá 项目的“挤出效应”;且当前 BIS 创新中心退出 mBridge 项目,信息不对称下可能增加潜在合作者的顾虑。另一方面,国际标准和规则制定具有“先发优势”和“赢者通吃”的特征,若美国通过 Agorá 项目广泛输出标准和经验,可能对 mBridge 项目未来的发展造成挤压。

三、促进中国数字货币发展的建议

针对美国近期在数字货币领域采取的行动,中国需要加强 CBDC 国际合作,逐步融入加密货币全球体系,并以公私合作方式扩大数字人民币生态圈。

第一,依托已有合作项目,拓展 CBDC 国际合作。一是要继续保持与 BIS 创新中心的良好关系。BIS 是当今国际上开展数字货币官方合作项目的主要平台,中国通过保持与 BIS 创新中心的联系有助于维持 mBridge 项目的资源和关注度,并及时了解其他国家数字货币合作项目的进展,挖掘潜在的合作机会。二是应尽快推动 mBridge 项目扩员。金融互联网的概念新颖且复杂度高, Agorá 项目尚有很多治理、监管和技术问题有待解决。而 mBridge 项目已进入实际应用阶段,具备拓展应用范围、惠及更多国家和地区的条件。中国可考虑立足于周边,率先邀请东盟国家加入 mBridge 项目,促进区域本币结算,再逐渐向其他“一带一路”共建国家和地区推广。三是把握南方国家平台的数字货币合作机遇。主要南方国家基本都在推进 CBDC 项目,其中一些国家还在积极探索数字货币的跨境应用,以“金砖国家”为代表的一些南方国家合作平台已经开始讨论建立基于 CBDC 的跨境支付机制。中国可把握南方国家间的合作机遇,依托前期在 CBDC 领域的技术经验,与更多南方国家建立合作关系。

第二,参与加密货币国际治理工作,推动完善国内加密货币监管机制。一是积极参与加密货币全

球治理工作,保持在加密货币领域的国际话语权。加密货币正日益融入主流金融体系,如加拿大和巴西均于 2021 年批准并推出比特币交易所交易基金(ETF),美国 SEC 也在 2024 年年初批准首批 11 只比特币 ETF 上市。主要国际治理机构已围绕加密货币密集展开工作,如金融稳定理事会(FSB)、反洗钱金融行动特别工作组(FATF)、巴塞尔银行监管委员会(BCBS)等机构都在研究或制定监管加密货币的方法和标准。鉴于加密货币的全球发展已成趋势,中国也应尽量参与加密货币领域的国际治理活动。二是完善国内加密货币监管机制。根据 BIS 在 2024 年 6 月发布的调查报告,在 86 家受访央行中有超过 60% 已经或正在制定加密货币和稳定币监管框架。卡塔尔、沙特、埃及等原先禁止加密货币交易的国家都在调整政策,打造加密货币的国内监管环境。对中国而言,一方面应继续支持香港在加密货币交易、资产代币化等领域的创新实践,保持其在全球加密市场的领先地位;另一方面,未来或可参考前述国家经验,选择一两个城市建立涵盖准入、兑换、交易等加密货币市场监管机制,允许符合条件的市场主体逐步开展加密货币业务。三是规范比特币持有管理。中国对加密货币交易和挖矿采取严厉打击态度,近年来也没收了一定规模的比特币。据外媒报道,中国目前持有约 19 万枚比特币,是比特币的第二大官方持有者。若美国正式建立比特币战略储备,中国也应考虑对所持比特币建立专项储备,进行更加有序、规范的管理。

第三,充分发挥非政府部门作用,以合作方式拓展中国在国际数字货币体系中的影响力。一是支持商业银行开展存款代币化的研究和试点。从 BIS 近期的报告及其对 Agorá 项目的支持来看,代币化存款很可能成为未来金融体系发展的重要趋势之一。因此,中国应推动中资商业银行在此领域积极探索,可率先基于海外业务进行研究和试点,并考虑与 mBridge 项目的衔接,未来或可进一步向国内业务延伸,并与数字人民币机制结合起来,推动国内金融基础设施的数字化升级。二是允许中资平台企业在海外推广人民币稳定币。中国电商企业在海外发展迅速,如 Shein 已经成为全球最大的快时尚电子商务平台之一,拼多多的跨境电商平台 Temu



已进入 50 个国家和地区等。若这些平台推出人民币稳定币作为支付工具，并与国内供应商建立起与数字人民币衔接的结算机制，或可提升跨境资金结算效率并拓展数字人民币应用。三是鼓励非政府部门参与数字货币国际合作和标准制定活动。很多国际平台上推出的数字货币合作和治理活动都需要非政府部门参与，如 BIS 创新中心所支持的一些国际合作项目和国际电信联盟（ITU）关于数字货币技术标准的研究工作组等。中国应鼓励符合条件的私营机构及非政府机构积极参与，以了解国际上数字货币发展的前沿动态，支持和促进国内技术发展，并通过公私合作等方式提出数字货币治理的中国方案。

参考文献：

[1] 邓建鹏、李铨瑜. 加密货币交易平台的风险与监管：美国实践及其启示 [J]. 经济社会体制比较, 2024 (6) : 157-167

[2] 丁昱. 加密资产的风险挑战与监管应对 [J]. 国际金融, 2023 (10) : 39-44

[3] 宋科、孙翼、朱斯迪. 央行数字货币能带来货币国际化吗 [J]. 国际经济评论, 2024 (6) : 103-124+7

[4] 陶卫东等. 全球跨境支付模式多元化发展探索 [J]. 国际金融, 2024 (3) : 22-30

[5] 汪伟. 美国数字货币“长臂管辖”及阻断应对 [J]. 国际经济合作, 2024 (6) : 39-52+89

[6] Alizart M., R. Mackay (Translation). Cryptocommunist [M].

Polity Press, 2020

[7] Bank for International Settlements (BIS). Annual Economic Report 2023[R]. 2023

[8] BIS Innovation Hub (BISIH). Project Agorá: Call for Participation[Z]. 2024

[9] Carstens, A. The Future Monetary System: from Vision to Reality[Z]. Keynote Speech at the CBDC & Future Monetary System Seminar, Seoul, 23 November, 2023

[10] Carstens, A. and Nilekani, N. Finternet: The Financial System for the Future[R]. BIS Working Papers No.1178, 2024

[11] Di Iorio, A. Kosse, A. and Mattei, I. Embracing Diversity, Advancing Together - Results of the 2023 BIS Survey on Central Bank Digital Currencies and Crypto[R]. BIS Papers No.147, 2024

[12] Financial Stability Board (FSB). Regulation, Supervision and Oversight of "Global Stablecoin" Arrangements: Final Report and High-Level Recommendations [R]. 2020.

[13] Garratt, R. and Shin, H S. Stablecoins versus Tokenised Deposits: Implications for the Singleness of Money[R]. BIS Bulletin No.73, 2023

[14] G7. Public Policy Principles for Retail Central Bank Digital Currencies (CBDCs)[Z]. 2021

[15] Lummis C. Boosting Innovation, Technology and Competitiveness through Optimized Investment Nationwide (BITCOIN) Act[Z]. 2024

(责任编辑：冯天真)