

研究报告

(2026 年第 4 期 总第 6 期)

2026 年 8 月 18 日

全球经贸与金融规则变迁背景下的中国 制度型开放路径研究

清华大学五道口金融学院全球经济治理研究中心

陆毅 张航 李茜 卢维子 毛健 陈枫

【摘要】当前，全球经贸与金融规则体系正经历深刻的重构，旧规则调整与新规则扩展同步推进，区域化、集团化与碎片化趋势相互交织。其中，跨境支付与数字货币因其枢纽性的制度功能，成为全球规则调整的重要前沿，相关国际规则尚处于竞争性塑造的窗口期。本报告立足这一背景，聚焦跨境支付与数字货币领域，系统研判国际规则的演进逻辑与主要经济体的制度模式：美国采取“稳定币优先、抑制零售央行数字货币”策略，欧盟采取“防御性监管先行、双轨并行”策略，中国则形成“数字人民币+人民币跨境支付系统（CIPS）+多边央行数字货币桥（mBridge）”三位一体的制度架构。

在此基础上，报告评估了中国推进重点领域制度型开放的现实基础、与国际高标准规则的差距及主要约束，提出中国宜以跨境支付与数字货币为重点牵引，遵循规则对接与自主制度建设协同推进、开放提效与安全可控统筹兼顾的逻辑，稳步推进制度型开放，并逐步由规则适应迈向规则参与和规则塑造，以提升在全球经济治理中的制度性话语权。

【关键词】 制度型开放；全球经贸与金融规则；跨境支付；数字货币；规则塑造

Research Report

August 18, 2026

China's Institutional Opening-up Path amid the Transformation of Global Economic, Trade and Financial Rules

Center for Global Economic Governance, PBC School of Finance,
Tsinghua University

Lu Yi, Zhang Hang, Li Qian, Lu Weizi, Mao Jian, Chen Feng

Abstract: The global system of economic, trade and financial rules is undergoing, with the adjustment of existing rules and the expansion of new ones advancing in parallel, and with regionalization, bloc formation and fragmentation intertwined. Within this shift, cross-border payment and digital currency, owing to their pivotal institutional functions, have become a key frontier of rule-making, and the relevant international rules remain in a contested, still-forming window period. Focusing on cross-border payment and digital currency, this report examines the evolutionary logic of international rules and the institutional models of major economies: the United States pursues a stablecoin-first, retail-CBDC-restraining strategy; the European Union adopts a defensive-regulation-first, dual-track approach; and China has formed a three-in-one architecture of the digital renminbi (e-CNY), the Cross-border Interbank Payment System (CIPS)

and the multi-CBDC bridge (mBridge). On this basis, the report assesses China's practical foundations, its gaps against high-standard international rules, and the main constraints it faces in advancing institutional opening-up in key areas. It argues that China should take cross-border payment and digital currency as the priority lever, coordinate rule alignment with autonomous institution-building, balance efficiency gains with security and controllability, and move progressively from rule-taking toward rule-participation and rule-shaping, so as to strengthen its institutional voice in global economic governance.

Keywords: institutional opening-up; global economic and financial rules; cross-border payment; digital currency; rule-shaping

目录

第一章 研究背景	1
(一) 全球经贸与金融规则体系的基本格局	1
1. 全球经贸规则体系的基本构成	1
2. 全球金融规则体系的基本构成	5
3. 全球经贸与金融规则体系运行的主要特征	7
(二) 全球经贸与金融规则演进的总体趋势	9
1. 旧规则调整与新规则扩展同步推进，区域化、集团化与碎片化趋势 交织	10
2. 国际货币金融体系持续调整，跨境支付与数字货币成为重要切入点	12
3. 技术变革正加快重塑金融运行和规则体系	14
(三) 跨境支付与数字货币成为全球规则调整重要前沿的现实动因 ...	16
1. 跨境支付的枢纽性制度功能与多维制度联动	17
2. 地缘政治与制裁冲击叠加技术扩散的刚性驱动	20
3. 全球规则尚处于未完全定型的战略窗口期	21
(四) 全球规则变迁对中国制度型开放提出新的更高要求	25
1. 制度型开放的内涵需要从“被动适应”向“主动构建”拓展	25
2. 制度型开放的重点领域需要向新兴交叉领域延伸	27
3. 制度型开放需要强调效率提升与安全可控的统筹协调	30
4. 制度型开放的治理角色需要向规则参与与规则塑造转变	32
第二章 跨境支付与数字货币领域的国际规则演进、制度模式与竞争焦点	35
(一) 传统跨境支付体系的制度基础及调整压力	35

1.传统跨境支付体系的运行机制、核心参与者与制度基础	35
2.现行体系在成本、效率、透明度和可及性方面的主要约束	39
3.地缘政治、金融制裁与技术变革对既有体系冲击的具体表现	41
(二) 数字货币与跨境支付创新推动的规则变革与重组	43
1.央行数字货币 (CBDC)、稳定币等相关支付创新的主要模式及差异	43
2.新技术对跨境支付链条、清算结算安排与流动性管理的重塑	46
3.规则议题由支付便利化拓展至系统互联互通、法律监管与监督框架、跨境数据交换与报文标准	49
(三) 主要经济体与国际机制的制度模式比较	52
1.主要发达经济体在支付体系和数字货币规则上的制度布局	52
2.新兴经济体和区域机制的探索路径及制度特征	56
3.国际组织和多边机制在相关规则协调中的作用	58
4.不同制度模式的归纳与比较	59
(四) 国际规则竞争的焦点领域与演进方向	61
1.支付清算规则和新型金融基础设施主导权竞争	61
2.技术标准、接口互通与平台治理规则	62
3.数据跨境流动、隐私保护与合规监管规则	63
4.货币主权、金融安全与国际治理话语权竞争	65
第三章 中国推进制度型开放的现实基础、差距比较与主要约束	67
(一) 中国制度型开放的现实基础	67
1.跨境支付体系建设持续推进	67
2.数字人民币及相关制度探索	70
3.跨境支付与数字货币试点平台和应用场景不断拓展	73

4.制度创新和规则衔接取得初步进展	76
(二) 与主要经济体及国际高标准规则的差距比较	79
1.支付系统互联互通与延伸能力	79
2.法律监管、监督框架与合规体系	81
3.标准体系、平台能力与数据治理规则对接水平	85
4.国际规则参与、议题设置与规则塑造能力	87
(三) 推进重点领域制度型开放面临的主要约束	88
1.外部规则博弈和制度竞争压力持续上升	88
2.国内制度供给和法律支撑仍存在短板	91
3.部门协同、政策衔接与试点转化机制仍需加强	93
4.效率与安全、开放与监管之间的平衡压力加大	96
第四章 制度型开放的路径设计与政策建议	100
(一) 明确推进制度型开放的总体思路	101
1.以跨境支付和数字货币为重点牵引，带动相关领域制度型开放深化	101
2.规则对接与自主制度建设协同推进	102
3.统筹兼顾开放提效与安全可控	103
4.坚持试点探索、场景牵引与制度转化有机衔接	103
(二) 基于国际规则对标完善制度供给	104
1.明确支付清算、数据治理、金融监管等领域的制度对接重点	104
2.健全重点领域法律规则、监管框架和标准体系	105
3.确保制度体系的系统性、协同性与可预期性	106
(三) 依托重点平台和应用场景推进制度创新	106
1.持续支持重点区域和开放平台先行先试	106

2.围绕重点机构和重点场景深化应用探索	107
3.强化案例验证、经验总结与制度转化	108
(四) 加强国际合作,提升国际规则参与和塑造能力	109
1.深化跨境支付和数字货币领域的双边、区域与多边合作	109
2.加强与主要经济体和国际机制的规则协调	110
3.提升在相关领域国际标准制定和议题设置中的参与度	110
4.推动由规则对接向规则参与、规则塑造和制度性引领延伸	111
(五) 统筹效率与安全、开放与监管的保障体系	112
1.完善重点领域风险识别与监测预警机制	112
2.健全反洗钱、数据治理等合规监管体系	113
3.提升支付清算和数字金融基础设施的安全性与韧性	114

第一章 研究背景

（一）全球经贸与金融规则体系的基本格局

当今世界正处于百年未有之大变局，全球经济治理体系正在深刻重构。作为全球经济治理的重要载体，经贸与金融规则体系不仅决定了资源在全球范围内的配置效率，更深刻影响着大国博弈的战略均衡与各国的经济发展策略。当前，全球化进程的动力机制与制度环境发生了根本性变化，以规则为基础的全球经济秩序面临多重冲击与挑战，全球经贸与金融规则体系已经演变为一个多层次并存、多领域融合、多主体互动的复杂网络。准确刻画这一体系的基本格局，是探究全球规则变迁逻辑与中国制度型开放路径的逻辑起点。

1.全球经贸规则体系的基本构成

全球经贸规则体系，是规范跨国商品与要素流动、协调成员经贸政策、维护全球贸易秩序的一整套制度安排。考察其基本构成，可从结构体系与规则内容两个层面入手：前者关乎规则的层次与载体，后者关乎规则的覆盖范围，二者相互支撑，共同塑造了当前全球经贸治理的制度形态。

从结构体系来看，全球经贸规则体系已突破第二次世界大战后以多边规则为主导的单一格局，呈现出多边、区域和诸边、双边以及国内规制外溢等多个层次并存的复杂架构。多边规则仍是这一体

系的基础。以世界贸易组织（WTO）为核心的多边贸易体制，在约束单边主义、提供争端解决机制、保障最惠国待遇与国民待遇等方面，仍具有不可替代的地位和作用。但自多哈回合谈判陷入僵局以来，WTO 的运行效能与权威性持续下降：尽管各方近年在 WTO 改革框架下推进了投资便利化、电子商务等联合声明倡议（JSI）诸边谈判，试图以“关键多数”（critical mass）模式重启规则谈判，但上诉机构长期停摆，农业、非农产品市场准入、服务贸易等议题上的分歧仍难弥合，多边规则在适配全球化重构与新兴领域治理需求方面已明显不足。

区域和诸边规则已成为全球经贸规则供给的主要载体。多边机制停滞之际，主要经济体纷纷转向区域和诸边协定，谋求标准更高、安排更灵活的规则。据 WTO 统计，截至 2026 年 4 月 20 日，全球已生效的区域贸易协定（RTAs）达 382 个，区域规则已成为多边规则之外最重要的规则载体。《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《美墨加协定》（USMCA）、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）、《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）等，构成了当前区域和诸边规则的骨架。这些协定已不再局限于传统的关税减让，而是在服务贸易、投资准入、数字贸易、国有企业、劳工与环境等纵深领域确立了新标准。尤其是美国主导的“印太经济框架”（IPEF），虽未在市场准入上作出实质承诺，却借助供应链、清洁经济、公平经济、税收与反腐等模块的诸边安排，试图在关键领域

确立具有排他性的规则安排，客观上加剧了区域规则制定的集团化倾向。

双边安排在全球经贸规则网络中的节点作用日益凸显，是整个体系灵活补充与精准适配的工具。双边安排以双边自由贸易协定（FTAs）和双边投资协定（BITs）为主要形式，针对性化解双边经贸合作中的制度障碍，契合不同经济体的发展阶段与利益诉求。据 UNCTAD 统计，目前全球生效的双边投资协定逾 2200 个，双边自贸协定覆盖了绝大多数经济体，成为衔接多边规则与区域规则的重要纽带。其中，中国已与 31 个国家和地区签署 24 个自贸协定，126 个双边投资协定仍然有效。欧盟与全球 70 多个经济体和组织订有双边自贸协定与投资协定。美国则通过双边经贸安排强化供应链合作与规则对接，重点锁定关键领域的市场准入与合规要求。近年来，双边安排的内涵不断延展，已从传统的关税互减扩展到产业链合作、关键技术出口管制、供应链安全承诺等非传统经贸领域。各国借助量身定制的双边协议，力图在关键资源与核心技术领域维系稳定的贸易联系，增强供应链韧性。

国内规制外溢成为全球经贸规则体系中不容忽视的结构性力量。随着大国竞争加剧，主要经济体的国内立法日益带有域外效力，通过长臂管辖、次级制裁、市场准入挂钩等方式，把本国的监管标准与合规要求转化为国际经贸活动的通行规则。欧盟的《数字市场法案》（DMA）、《数字服务法案》（DSA）、《外国补贴条例》（FSR）和碳边境调节机制（CBAM），美国的《出口管制条例》、

实体清单、《芯片与科学法案》等，实质上都属于单边性的全球经贸规则。这种国内规制的国际化外溢，实质上是大国以国内法为载体推进特定规则取向的制度工具。它使全球经贸规则体系在不同程度上受到主要经济体国内法域外效力的影响，也增加了全球经济治理的复杂性与不确定性。

从规则内容看，全球经贸规则正经历从边境措施向边境后规则、从传统贸易向新兴议题的深刻转型。关税减让与市场准入规则曾是关贸总协定（GATT）及 WTO 早期回合的核心，主要针对商品跨境流动的显性壁垒。然而，随着全球价值链深化与数字经济兴起，贸易增值的来源已从最终货物贸易转向中间品贸易、服务贸易以及知识产权、数据相关的数字贸易，规则内容的重心也随之转移。其一，投资规则转向准入前国民待遇加负面清单模式，并在投资保护、投资者—国家争端解决机制（ISDS）改革等方面着力，政策敏感性明显增强。其二，服务贸易规则覆盖金融、电信、物流、专业服务等领域，更强调监管一致性，以压减国内规制差异带来的隐性成本。其三，数字规则跃居经贸规则博弈前沿，数字贸易协定的核心条款集中于数据跨境流动、数据本地化、数字产品非歧视待遇、源代码保护、消费者隐私、电子签名与认证等议题，而各司法管辖区在数据治理理念上存在明显分歧，规则碎片化特征突出。其四，绿色贸易规则快速崛起，气候与贸易挂钩、碳减排、可持续发展、环保标准等已成为贸易协定的常备条款，并日益演化为新型贸易壁垒与产业竞争工具。其五，竞争规则聚焦反垄断、国有企业公平竞争、补

贴纪律与技术垄断规制，针对国有企业和产业补贴的约束日趋严格，成为发达经济体推动制度对接的核心议题。其六，供应链韧性与安全的制度性安排成为经贸规则的新焦点。传统规则与新兴规则同步拓展，使全球经贸规则逐步演进为覆盖跨国经济活动各环节的综合性制度体系。

2.全球金融规则体系的基本构成

全球金融规则体系，是规范跨境资金流动、金融市场运行、支付清算与金融监管的一整套制度安排，它与经贸规则体系深度联动，共同构成全球经济治理的核心框架。当前，**全球金融规则体系已不再局限于资本流动管理与审慎监管**，而是演变为跨境支付清算体系、金融监管协调机制、新兴数字金融规则相互融合的复合制度网络，兼具资金融通、风险防控、主权维护与技术标准制定等多重功能。

跨境支付清算体系是全球金融规则体系的基础设施，既是连接贸易、投资与金融的基础通道，也是当前规则博弈的焦点。长期以来，全球跨境支付清算高度依赖以美元为核心的环球银行金融电信协会（SWIFT）和纽约清算所银行同业支付系统（CHIPS），这一中心化架构使核心货币所在国在国际支付清算中占据非对称优势。美元体系在国际支付中虽仍占主导地位，但其主导程度已呈现一定调整迹象。一方面，地缘政治冲突使金融制裁频繁启用，SWIFT被当作制裁工具，中立性与公共产品属性受损，促使众多新兴市场与发展中经济体另寻替代性清算渠道。另一方面，传统代理行模式成本高、效率低、透明度差，难以适应数字经济时代高频、小额、实

时跨境交易的需求。由此，区域性支付清算网络、双边本币结算安排以及基于分布式账本技术的新型清算基础设施加速涌现，欧洲 TARGET 即时支付结算系统（TIPS）、人民币跨境支付系统（CIPS）、多边央行数字货币桥（mBridge）等共同构成了多元的新兴跨境支付清算体系。跨境支付清算规则涵盖清算路径、结算货币、交易标准、合规要求与风险防控，是全球金融规则体系最基础的组成部分，直接牵动货币主权、金融安全与全球货币格局。

金融监管协调机制是全球金融规则体系稳定运行的制度核心，旨在防范系统性金融风险、维护全球金融稳定并统一监管标准。2008 年国际金融危机后，以巴塞尔委员会（BCBS）、金融稳定理事会（FSB）为代表的国际标准制定机构，推动了以宏观审慎监管为核心的国际金融监管改革。巴塞尔协议 III 的落地，在资本充足率、流动性覆盖率、杠杆率等方面确立了全球统一的底线标准，意在破解跨国金融机构“大而不能倒”的难题并防范监管套利。但这一机制如今面临双重挑战。其一，主要经济体在监管标准的落地力度与节奏上出现分化，部分国家为提升本国金融业竞争力而倾向于放松执行，监管竞赛的风险重新抬头。其二，非传统金融风险的涌现对既有协调机制构成考验——气候相关金融风险被全面纳入监管框架，国际可持续准则理事会（ISSB）披露标准的推广使环境风险转化为具体的金融合规要求，非银行金融机构（NBFI）的系统性风险以及加密资产市场的高波动性，又要求监管协调从传统银行体系向更广

泛的金融活动延伸。这种协调不仅意味着监管指标的趋同，更涉及各国监管管辖权的协调衔接与数据信息的共享。

新兴数字金融规则是全球金融规则体系的新兴组成部分与前沿领域，正在重塑金融运行的基本逻辑。随着央行数字货币（CBDC）、全球稳定币、去中心化金融与代币化资产快速发展，传统基于账户体系的金融规则已难以覆盖新型金融形态。CBDC发行的治理规则、双层运营体系的设计、跨境互操作性标准，以及稳定币的储备资产监管、赎回机制与发行主体准入，均成为各经济体监管机构关注的重心。欧盟以《加密资产市场条例》（MiCA）尝试搭建较为统一的数字资产监管框架，借助“规则输出”拓展其在数字金融治理中的规则影响力。美国推进《数字资产市场清晰法案》（CLARITY Act）等立法，意在化解加密行业长期存在的监管冲突，并在鼓励创新、防范风险与维护美元国际主导地位之间寻求平衡。

概而言之，全球金融规则体系是资本流动管理、金融审慎监管、跨境支付清算、信息传输、技术标准与合规监管交织而成的综合制度集合，单一维度的监管规则已无法应对全球金融运行的现实需求。任何一项金融规则的调整，都不再是单纯的技术或经济问题，而是牵动全球财富分配、权力格局与国家安全的战略问题。

3.全球经贸与金融规则体系运行的主要特征

全球经贸与金融规则体系已突破传统上多边主导、领域单一、规则各自独立的运行模式，转而呈现两大核心特征：一是多层次规

则并存交织，二是规则与机制、市场基础设施深度融合，规则、标准、平台与网络之间的联动持续增强。

规则体系呈现多边、区域和诸边、双边、国内规制外溢并存的格局，规则之间的竞争性与碎片化日益加剧。这是当前全球经贸与金融规则运行最核心的特征：四个层次各司其职、相互嵌套，又彼此冲突或兼容，共同塑造了规则运行的基本逻辑——多边规则守住全球共识的底线，约束力却持续弱化。区域和诸边规则引领高标准创新，并形成亚太、欧洲、北美三大集群。双边安排灵活补位，填补多层次规则的空白。国内规制外溢则借国内法的跨境适用塑造隐性规则，使规则运行从“国际协商主导”转向“国际规则与国内规制并行”。四个层次并存，使全球规则体系作为普惠性公共产品的属性减弱，排他性与封闭性特征上升。与此同时，跨国企业不得不同时适应多套规则，合规成本与运营复杂度大幅上升，规则碎片化已成为全球经贸与金融运行的重要约束。在金融领域，这种碎片化表现为清算网络沿货币阵营与地缘亲疏重新切分，全球金融市场的割裂风险明显上升。规则碎片化不仅拉低了全球资源配置效率，更在关键技术与关键资源的流通链条上形成制度梗阻，加剧了全球供应链的脆弱性。

各机制与市场基础设施相互交织，规则、标准、平台与网络的联动不断增强，经贸与金融规则呈现深度耦合的运行态势。传统上，经贸金融规则与市场基础设施彼此分离——规则以法律条款为载体，基础设施以物理平台为载体，二者联动有限。如今二者已深度融合：

规则成为基础设施的运行准则，基础设施成为规则落地的执行载体，标准充当规则转化的媒介，网络承担规则传导的渠道。具体而言，跨境支付规则依托 SWIFT、CIPS、mBridge 等清算平台，数字贸易规则依托跨境电商与数据中心，金融监管规则依托全球合规系统与风险监测网络，而基础设施的升级又反过来推动规则迭代。技术标准、绿色标准、数字标准与金融合规标准日益取代条款式规则，如 ISO 绿色标准、数字金融技术标准、跨境支付 ISO 20022 报文标准，直接决定市场准入与合规要求，标准竞争因而成为规则博弈的核心。大型科技平台与金融基础设施网络则成为规则执行的载体，平台的治理规则间接转化为通行规则，网络的覆盖范围决定规则的传导效率。这种联动还表现为跨领域的传导效应：跨境支付规则的变动直接影响贸易结算效率，数字贸易规则的调整牵动金融数据流动，绿色贸易规则的升级改变金融融资导向，单一领域的规则变迁往往引发全体系的连锁反应。由此，全球经贸与金融规则的运行已不只是制度博弈，更是技术、标准与基础设施的综合较量。

（二）全球经贸与金融规则演进的总体趋势

全球经贸与金融规则体系正经历系统性重构，集中体现为三大演进趋势。其一，传统规则调整与新兴规则扩展同步推进，区域化、集团化与碎片化彼此交织。其二，国际货币金融体系持续调整，跨境支付与数字货币成为金融规则变革的重要切入点。其三，技术变革加快重塑金融运行方式与规则体系。三者交互作用，勾勒出当前

全球经贸与金融规则变迁的制度逻辑，也构成中国推进制度型开放必须面对的外部环境与战略机遇。

1.旧规则调整与新规则扩展同步推进，区域化、集团化与碎片化趋势交织

当前全球经贸规则体系的演进，并不是新规则对旧规则的简单替代，而是传统规则的深度调整与新兴规则的加速扩展双向并行，并在空间形态上呈现出区域化、集团化与碎片化交织并存的复杂格局。

传统规则的调整，主要集中在关税、市场准入、补贴纪律以及国有企业规则等长期构成多边贸易体制基石的领域。在关税领域，全球整体最惠国关税水平虽在过去数十年间显著下降，规则调整却呈现“选择性保护”与“惩罚性制裁”的双重特征：一方面，钢铁、铝、光伏、新能源汽车等关键产业的关税壁垒重新高筑，各国频繁动用反倾销、反补贴等贸易救济措施，并将其泛化为打压竞争对手产业政策的工具。另一方面，关税越来越被赋予地缘政治与价值观色彩，以“国家安全”为名的惩罚性关税屡见不鲜，关税减让作为多边贸易互惠基石的传统逻辑由此被打破。在补贴纪律与国有企业规则方面，多边框架下的《补贴与反补贴措施协定》（SCM）面临重构压力——随着主要经济体普遍重拾产业政策，大规模的绿色补贴与半导体等战略产业补贴（如美国《通胀削减法案》《芯片与科学法案》、欧盟《绿色协议工业计划》）令原有的补贴禁止性规则约束力明显弱化，规则调整的焦点也从“禁止补贴”转向“规制定向补贴”与“反制

他国补贴”，并试图借新的国有企业规则加强对他国国有企业对外经营活动的约束。归根结底，这类传统规则的调整，反映出发达国家在重新启用产业政策的同时，以规则为手段限制新兴经济体制度优势的战略博弈。

新兴规则向数字、绿色、供应链等前沿领域扩展。这一扩展既大幅拓宽了全球经贸治理的边界，也在重塑国际贸易投资架构。在数字贸易方面，围绕数据跨境流动、数据本地化、计算设施位置、源代码保护与算法透明度等核心议题的规则制定，已成为区域贸易协定中最重要的新增内容。但美国主张数据自由流动，欧盟强调隐私保护与数字主权，发展中国家则看重数字产业发展与国家安全，理念上的根本分歧使数字经贸规则迟迟未能走向统一。在绿色贸易方面，欧盟 CBAM、环境产品与服务关税减免、化石燃料补贴淘汰、生态产品贸易许可等规则，将气候目标硬性嵌入贸易条件，客观上筑起新的绿色贸易壁垒，给发展中国家的出口竞争力与工业化进程带来严峻挑战。供应链安全规则则是近年才兴起的领域，议题重心已从传统的供应链物流与贸易便利化转向供应链韧性与安全，改变了过去由跨国公司基于效率原则主导的全球供应链布局逻辑。

在传统规则调整与新兴规则扩展同步推进的同时，规则演进的空间形态呈现区域化、集团化与碎片化交织并行的趋势。区域化是其中的主导形态：WTO 多边谈判功能受阻之际，CPTPP、RCEP、DEPA 等大型区域协定成为制定新规则的主要平台，各经济体借区域整合谋求市场开放与规则认同。然而，以美国主导的 IPEF、美欧贸

易与技术委员会（TTC）以及七国集团（G7）的基础设施投资与规制协调倡议为代表，规则制定日益局限于价值观与战略利益相近的集团内部。这种集团化不仅表现为成员构成上的排他性，更表现为规则内容上的针对性，如专门针对特定国家的出口管制“小多边机制”。集团化倾向若进一步深化，会加剧全球规则体系的碎片化——当不同集团各自制定互不相容的技术标准、数据法规、碳核算体系与供应链合规要求时，统一的全球大市场便被割裂为若干制度与标准互不连通的阵营，跨阵营贸易使跨国企业承担高昂的制度性交易成本，治理协调的难度也随之显著上升。

2. 国际货币金融体系持续调整，跨境支付与数字货币成为重要切入点

自布雷顿森林体系解体以来，国际货币金融体系步入持续的系统性调整，呈现出美元主导地位弱化、多元货币地位上升、规则焦点前移三重特征，国际货币金融体系正由单一货币主导格局向多元货币并存格局演进。

国际货币金融体系之所以持续调整，根源在于全球经济力量对比的深刻变化与地缘政治格局的重塑。长期以来，美元主导的国际货币体系既让美国得以通过发行本币为巨额经常账户逆差融资，也使美国在全球金融体系运行中拥有特殊影响力。但随着金融制裁的频繁使用，这一体系的公共产品属性受到明显侵蚀，全球范围的“去美元化”趋势由此加快。据 IMF 统计，截至 2025 年 12 月，美元外汇储备占比已降至 56.77%，欧元、人民币等占比稳步上行，新兴经济

体主动优化储备结构、增持黄金与非美元资产。SWIFT 数据亦显示，2026 年 3 月人民币国际支付占比升至 3.1%，全球支付排名回升至第五位。从中东产油国逐步接受非美元货币结算能源贸易，到金砖国家扩员后推动的本币结算合作，再到各国央行外汇储备中美元占比的持续下降，国际货币金融体系的多元化趋势日益明显。

货币多元化战略要落地，前提是构建独立、安全、高效的多元化支付结算通道，跨境支付因而成为全球金融规则调整的首要攻坚领域。以 SWIFT 和 CHIPS 为核心的传统跨境支付架构高度集中，不仅存在代理行链条冗长、费用高、透明度差、到账慢等效率缺陷，更使其他经济体在金融安全上形成对单一外部体系的较强依赖。当地缘政治冲突加剧、金融制裁趋于常态，安全可控便上升为核心诉求，改革跨境支付规则、建立多元并行的新型清算网络遂成为维护货币主权与金融安全的必然选择。这集中表现为三条路径：其一，区域性支付系统崛起，如中国的 CIPS、欧洲的 TIPS 以及俄罗斯的金融信息传输系统（SPFS）。其二，双边本币结算走向制度化，各经济体央行通过签署本币互换协议、建立双边清算机制，降低对第三方货币的依赖。其三，新型支付网络架构加快探索，尤以基于分布式账本技术（DLT）的 mBridge 为代表。围绕这些新型支付体系的准入标准、报文格式、合规审查、数据共享与隐私保护等规则制定，正在重塑全球金融规则的基本面。

数字货币规则的博弈进入定型关键期，成为金融规则调整的前沿焦点。作为法定数字货币，CBDC 为跨境支付提供了全新的价值

传输媒介，其点对点支付、即期结算、可编程等特性大幅降低了跨境交易的复杂度与成本，也为优化现行支付体系格局提供了技术可能。各国央行借助 mBridge 等多边合作框架，直接在分布式账本上完成本币的跨境兑换与结算，无需经由 SWIFT 报文与美元清算系统，在技术层面实现了“去中心化”的支付闭环。全球稳定币则凭借庞大的用户网络与跨平台互通性，在零售型跨境支付中展现出强劲渗透力。稳定币发行虽对货币主权构成潜在挑战，但它带来的支付效率提升，推动各经济体监管机构加快制定针对加密资产与稳定币的国际监管规则。无论是 CBDC 的跨境互操作性标准，还是稳定币的储备资产监管与赎回规则，数字货币都已超越单纯的支付工具范畴，成为重塑全球货币竞争格局、重构国际资本流动规则的核心因素之一。

3. 技术变革正加快重塑金融运行和规则体系

大数据、人工智能、区块链、云计算等数字技术全面渗透金融各环节，已成为驱动金融运行与规则重塑的核心动力。**技术变革重塑了金融运行的底层架构与业务逻辑。**传统金融的运行高度依赖中心化的信任机制与多层级账户体系，银行充当信用与支付中介，依靠繁复的账务处理完成价值转移。而分布式账本技术（DLT）凭借共识算法与密码学机制，构建出去信任化的点对点价值传输网络，智能合约的引入更使金融合约的执行转化为代码层面的自动触发与不可篡改，催生了“去中心化”金融的成长。与此同时，大数据与人工智能的深度融合显著改写了信息不对称格局：风险定价从基于历

史财务报表的静态评估转向基于多维行为数据的实时测算，资产配置则从主观判断转向算法驱动的量化高频交易。现实世界资产（RWA）的代币化又打通了传统实体资产与加密数字资产之间的壁垒，令金融市场的广度与深度发生质变。上述变化表明，传统规则已难以适配技术驱动下的金融变革，规则的同步调整成为现实需要。

技术变革对金融规则体系的重塑，集中体现在规则存在形式的代码化、监管逻辑的算法化、规则边界的模糊化以及规则制定主体的多元化。其一是规则存在形式从法律条文向规则代码化演进。传统金融规则是须经法律程序解释与执行的文本，技术变革却使规则得以直接写入底层协议与智能合约。例如，反洗钱与了解你的客户（AML/KYC）规则，正从依赖人工审核、事后检查，转向借助零知识证明等隐私计算技术的链上实时验证。资本流动管理与跨境资金流向要求，也可凭稳定币的可编程性实现精准的定向流通控制。规则代码化提升了执行的确定性，却也带来透明度逆转与代码审查的难题——一旦规则被封装进黑箱，传统的法律解释机制便面临失效风险。

其二是监管逻辑与工具从被动响应转向主动干预的算法化监管。面对技术驱动下金融创新的复杂性与高频特征，传统基于报表的穿透式监管与事后惩戒存在明显的时滞。技术变革推动监管体系自我升级，监管科技因而迅速发展：监管机构借助大数据汇聚与关联分析，对系统性风险作早期预警、对宏观审慎指标作实时监测；运用自然语言处理与模式识别技术，智能识别市场操纵、内幕交易等违

规行为；甚至尝试在区块链网络上部署监管节点，实现穿透式监管的自动化。

其三是规则边界趋于模糊、规则制定主体走向多元。传统金融规则体系严格区分金融业务与非金融业务，金融机构是规则约束的主要对象。然而，科技巨头凭借数据优势与平台生态，通过嵌入式金融服务深度介入支付、信贷等领域，使金融活动与非金融活动彼此交织。技术提供商、云服务商等非传统机构实际上承担着关键金融基础设施的功能，却往往游离于审慎监管框架之外。边界模糊使基于机构准入的传统监管规则陷入“监管套利”与“监管真空”的双重困境。与此同时，技术标准的制定权在规则体系中的分量空前上升——底层技术架构的协议标准、数据交互的接口标准，直接划定市场准入门槛与竞争格局，掌握核心技术专利与标准制定权的科技企业、握有技术主导权的大国，实质上获得了部分规则制定权。金融规则的制定主体，已由单一的公共监管机构，扩展为监管者、科技巨头与开源社区共同参与的复杂网络。

（三）跨境支付与数字货币成为全球规则调整重要前沿的现实动因

在全球经贸与金融规则体系深度重塑的关键阶段，跨境支付与数字货币跃升为全球规则调整的重要前沿。这背后有三重原因：跨境支付本身具有枢纽性的制度功能，并与多重制度安排相互联动；地缘政治与制裁冲击叠加技术扩散，形成了刚性的外部驱动；全球相关规则又恰处于尚未完全定型的战略窗口期。

1. 跨境支付的枢纽性制度功能与多维制度联动

跨境支付是连接全球贸易、跨境投资与国际金融的基础通道，也是全球化经济得以运行的必要前提。跨境支付规则的变革，并非单一领域的技术调整，而是涉及货币主权、金融监管、数据治理与技术标准等多重制度安排的系统性变革。这一属性使其在全球规则重构中处于突出重要位置。跨境支付贯穿货物贸易结算、服务贸易支付、跨境直接投资、证券投资资金划转、跨境融资与外汇交易等全流程，覆盖每一笔跨国经济交易的资金清算与价值转移。据 FXC Intelligence 估算，2024 年全球批发和零售跨境支付交易规模约为 194.6 万亿美元，预计到 2032 年将达到 320.2 万亿美元。跨境支付的效率、成本、安全性与规则兼容性，直接关系全球资源配置效率、贸易投资便利化水平与金融市场的平稳运行，构成维系全球经济一体化的核心制度基础设施。与传统的边境贸易规则、资本流动监管规则不同，跨境支付规则兼具实体经贸与金融运行的双重属性，其制度变革会产生跨领域、跨层级的传导效应，进而带动全球经贸与金融规则体系的整体联动。

跨境支付规则变革直接牵动国家货币主权的实现与拓展。货币主权的核心在于货币的发行权、流通权、结算权与储备权，而跨境支付规则直接决定主权货币在全球交易中的使用场景、清算路径与网络覆盖，是货币主权由国内向国际延伸的关键通道。在全球货币体系多元化加速推进的当下，跨境支付规则已成为货币主权博弈的核心载体。截至 2026 年 3 月底，CIPS 已有 194 家直接参与者和 1597

家间接参与者，业务覆盖全球 191 个国家和地区。2026 年 4 月，CIPS 单日交易额突破 1.22 万亿元，人民币跨境交易经由 CIPS 渠道的比重持续上升。跨境支付规则的制定权，本质上是货币发行权与流通主导权在国际层面的延伸，其变革直接影响全球储备货币格局、货币国际化进程与国家金融主权安全，是全球金融规则调整无法回避的核心议题。

跨境支付规则变革全面重塑全球金融监管协调的框架与重点，推动跨境监管从传统审慎监管转向全链条合规监管。跨境支付牵涉多国金融机构与跨市场资金流动，其规则变革直接关系反洗钱、反恐融资、反逃税、跨境风险防控、消费者保护等核心监管议题，是全球金融监管协调的关键抓手。传统代理行模式中间环节繁多，资金来源与去向难以追踪，洗钱、恐怖融资与逃避税问题屡禁不绝。随着分布式账本与可编程货币的引入，交易追踪的颗粒度与实时性大幅提升，为规则升级提供了技术前提。但这同时带来监管套利与监管冲突的新问题——不同司法管辖区在合规审查标准、去中心化支付认定上的分歧，常使跨境支付沦为监管盲区与风险传导通道。如何在提升支付效率的同时构建跨境监管协调与信息共享的新规则，已成为全球金融稳定架构面临的核心挑战。

跨境支付规则变革与数据治理规则深度融合，处于全球数据主权与数据流动博弈的核心。跨境支付全程伴随资金信息、交易主体信息、商品服务信息与资金流向信息的跨境传输，支付数据兼具金融数据、交易数据与个人信息的多重属性，属于国家关键数据资源，

其治理规则直接牵动数据主权、数据安全和跨境流动三大议题。在全球数据治理规则进入定型关键期之际，跨境支付数据成为规则博弈的核心载体：《中华人民共和国数据安全法》（以下简称《数据安全法》）、《中华人民共和国个人信息保护法》（以下简称《个人信息保护法》）明确了跨境支付数据的分类分级保护、安全审查与出境管理制度，欧盟《通用数据保护条例》将其纳入严格保护范畴，美国则借长臂管辖要求全球支付机构提供交易数据。跨境支付规则的变革，实质上是数据规则在金融基础设施领域的投射——谁主导了跨境支付中的数据标准与合规规则，谁就能在全球数据要素分配中占得先机。

跨境支付规则变革还引领着全球金融技术标准的制定。跨境支付的高效运行依赖统一的报文标准、清算技术、安全协议与接口规范，技术标准能否兼容，直接决定支付体系的互联互通水平。传统SWIFT体系凭借闭源的报文标准形成了技术锁定效应。如今，伴随ISO 20022报文标准升级、分布式节点寻址协议创新以及数字货币钱包地址规则的制定，技术标准的取舍已不再只是工程问题，而是关乎架构开放性与进入壁垒的制度问题。可见，正是这种枢纽性的制度功能，赋予跨境支付规则变革跨领域、多维度的传导效应，也内在决定了它必然成为全球规则调整的重要前沿。

2. 地缘政治与制裁冲击叠加技术扩散的刚性驱动

地缘政治博弈加剧、金融制裁工具常态化与新技术加速扩散，共同构成了全球跨境支付体系重构的外部驱动力，也进一步凸显出跨境支付与数字货币在全球规则调整中的重要地位。

地缘政治博弈的加剧，推动跨境支付体系由全球统一走向区域多元，是支付体系重构的关键因素。近年来全球化遭遇逆流，大国战略竞争从传统的贸易与科技领域向金融基础设施领域蔓延。地缘政治的阵营化，迫使各经济体重新审视自身对单一支付网络的依赖，跨境支付体系随之走向区域化与多元化：东盟积极推进本币结算（LCS）安排，依托区域支付系统互联减少对美元与传统清算体系的依赖。金砖国家着手探讨建立独立跨境支付与结算基础设施的必要性。欧盟则加快推进数字欧元，以降低对非欧盟支付基础设施的依赖。

金融制裁常态化与支付基础设施武器化，严重侵蚀了传统支付体系的中立性与公共产品属性，催生出对自主可控支付体系的迫切需求。传统跨境支付体系以 SWIFT 为信息传输核心、以美元清算系统为资金清算核心，长期被视为全球公共产品。但近年来它屡被用作金融制裁工具，多国金融机构被剔除出 SWIFT、美元资产被冻结，支付体系的中立性、安全性与普惠性受到明显冲击。如今单边金融制裁已成为部分主要经济体常用的对外经济政策工具，支付基础设施的武器化让各经济体——尤其是新兴经济体与发展中经济

体——深刻意识到依赖单一支付体系的高风险，加快构建自主可控、多元并行的跨境支付体系遂成为广泛共识。

新技术的加速扩散，为跨境支付体系重构提供了技术可行性与成本支撑。在传统技术条件下，构建独立于美元体系的跨境支付网络须付出极高的沉没成本，并面临强大的网络外部性壁垒，这正是以往替代性支付安排难以推广的原因。然而，以区块链、DLT、人工智能、加密技术为代表的数字技术，从根本上改变了跨境支付的中介依赖、流程设计与风险管控模式，为摆脱传统中心化清算、构建点对点实时支付提供了技术方案。DLT使去中心化、无需中介的信任网络成为可能，mBridge则证明：基于分布式架构的实时跨境结算不仅技术可行，效率上还远超代理行模式。智能合约的引入更让条件支付与自动清算变得透明高效。新技术的扩散不仅显著降低了新建支付系统的固定成本，更重要的是削弱了原有网络的锁定效应，为新兴经济体在国际支付体系中提升竞争地位提供了技术条件。

3.全球规则尚处于未完全定型的战略窗口期

在跨境支付与数字货币领域，相关国际规则尚未凝固为定型的制度框架，全球治理仍处于规则竞争、标准博弈、试点探索与框架构建并行的关键窗口期。国际组织的框架尚未固化，区域规则尚未形成垄断，技术标准也尚未完全统一——这种规则空白与规则竞争共生的状态，恰为中国依托制度型开放的实践参与全球规则制定提供了历史性机遇。

跨境支付与数字货币规则体系尚未定型，为规则重塑留出了试验空间。就多边规则而言，国际清算银行（BIS）、金融稳定理事会（FSB）、国际货币基金组织（IMF）、反洗钱金融行动特别工作组（FATF）等机构迄今仅出台原则性指引与框架性建议，尚无具有强制约束力的全球统一规则，FSB的加密资产监管框架、巴塞尔委员会的支付风险监管标准均属最低合规要求，缺少统一执行细则。就区域规则而言，欧盟MiCA、美国数字资产监管规则、中国跨境支付与数字人民币规则形成三大差异化模板——MiCA侧重稳定币与加密资产的统一监管，美国侧重市场结构与投资者保护，中国侧重主权货币数字化与安全可控，三者各有侧重，均未上升为全球主导标准。就技术规则而言，CBDC底层技术、跨境数字货币清算协议、支付数据治理标准、区块链安全规范等仍处于试点探索阶段，国际标准化组织（ISO）、国际电工委员会（IEC）等尚未完成全球统一技术标准的制定。规则体系尚未定型，意味着全球治理还没有形成固化的利益格局与制度壁垒，各经济体都可以通过实践创新、标准输出与多边合作参与规则塑造，从而打破传统规则由少数发达经济体垄断的格局。

规则竞争与重塑并行，为中国发挥实践优势、贡献制度方案创造了现实条件。中国在跨境支付与数字货币领域已具备全球领先的实践基础和参与规则塑造的核心能力：在跨境支付基础设施上，CIPS已跻身全球重要的主权货币跨境支付系统之列，建成覆盖全球、自主可控的清算网络，并积累了丰富的监管、风险防控与机构合作

经验。在数字货币实践上，数字人民币（e-CNY）已从零售支付拓展至跨境贸易与投融资场景，并与 mBridge 平台深度协同，成为 CBDC 跨境应用的重要参照。在制度实践上，中国依托自贸试验区、自贸港对接国际高标准，先行试点跨境资金流动便利化、数字人民币跨境应用、支付数据安全治理等规则创新，形成了一批可复制、可推广的制度成果。中国在跨境支付与数字货币领域的实践经验，兼顾金融创新、安全可控、主权维护与普惠发展等多重目标，与新兴经济体和发展中经济体的关切相契合，与发达经济体主导的规则形成互补，为全球规则形成提供了一种制度参考。

实践优势并不会自动转化为规则塑造能力，从实践成果到国际规则共识，需要满足若干关键条件并依托特定机制方能实现。其一，实践方案须具备可扩展性与互操作性：中国的制度安排不仅要在国内有效运行，更要能与不同司法管辖区、不同技术架构的支付体系对接兼容。mBridge 之所以吸引多国央行参与，正在于其分布式架构能够支持多币种、多节点的平等接入，而非要求他国迁就单一标准。其二，实践成果须回应广泛共享的制度需求：中国方案若要被纳入国际规则形成进程，需要在论证自身可推广性的同时兼顾各方利益关切，为其他经济体特别是广大新兴市场与发展中经济体提供切实可用的公共产品，CIPS 网络对间接参与者的开放设计、e-CNY 以可控匿名兼顾隐私保护与合规审查，都是契合这一条件的安排。其三，转化过程须依托有效的多边制度平台：规则塑造不是单边宣示，而是借助 BIS、IMF、FATF 等多边框架的议程设置与条款磋商、金砖

国家与上海合作组织（上合组织）等区域机制的规则协同、ISO 等标准组织的技术标准提案，把中国实践嵌入全球制度网络，使之成为各方共同参与的制度选择，而非单边输出的安排。与此同时，也须清醒看到转化中的制约：既有支付体系的网络外部性依然强大，SWIFT 与美元清算体系的路径依赖短期内难以根本改变。部分发达经济体对中国参与的规则倡议仍存疑虑。中国制度方案在国际传播中的话语建构与信任积累仍需持续加强。唯有正视这些制约，以开放包容的制度设计、务实推进的多边合作和持之以恒的国际话语建设为依托，实践优势才能切实转化为规则塑造能力。

全球规则窗口期与中国制度型开放的战略目标高度契合，为中国由规则适应迈向规则塑造提供了关键路径。党的二十大以来，中国明确提出推进高水平对外开放，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，加快构建新发展格局、提升全球经济治理话语权。跨境支付与数字货币串联起金融开放、贸易投资便利化、数据治理与金融安全，是中国推进制度型开放的重要突破口。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》（以下简称“十五五”规划纲要）也对推进人民币国际化、建设自主可控的人民币跨境支付体系等作出了重要部署。全球规则窗口期为中国提供了将国内制度创新与全球规则对接的机遇——通过自贸试验区试点、多边央行数字货币合作以及金砖国家与上合组织的规则协同，把制度优势、实践优势转化为规则优势，是中国推进制度型开放、深度参与全球治理的必然选择。

（四）全球规则变迁对中国制度型开放提出新的更高要求

随着全球经济治理逻辑由效率优先转向安全与效率并重、由边境上措施转向边境后规则、由实体空间延伸至数字与金融基础设施，传统的开放模式已难以适应大国博弈与高质量发展的战略需求。党的二十大报告明确提出“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”。全球规则体系的变迁，从内涵、领域、价值导向与治理角色四个维度，对中国制度型开放提出了新的更高要求。这既是应对外部制度竞争的现实需要，也是提升全球经济治理话语权的战略选择。

1. 制度型开放的内涵需要从“被动适应”向“主动构建”拓展

全球经贸与金融规则变迁的系统性特征，要求重新审视中国制度型开放的内涵，推动它从浅层的规则对标走向深层的制度创新与体系建设。在早期阶段，中国的制度型开放主要表现为“规则适应”，即修改国内法律法规以符合 WTO 等既有多边规则，核心逻辑是单向与国际接轨。而当前的全球规则体系已呈现多边、区域和诸边、双边、国内规制外溢并存的复杂格局，规则内涵也从传统的关税与非关税壁垒，深入到竞争政策、知识产权保护、数据治理、补贴纪律、劳工标准、环境保护等触及国家治理核心的边境后措施。在此背景下，制度型开放的内涵需要实现从“被动适应”向“主动构建”的拓展。

制度型开放的内涵，从单纯的“边境开放”拓展为全面的“境内体制与规制改革”。这意味着开放不再止于降低准入门槛，而要求在市场机制、竞争政策、知识产权保护、金融监管等深层制度安排上，

实现国内体制与国际高标准经贸规则的相容。所谓相容，并非简单照搬，而是立足中国国情，通过深层次改革破除制约要素高效配置的体制性障碍，使国内制度环境足以支撑更高水平的全球资源集聚与辐射。

制度型开放的内涵，从“规则的接受者”拓展为“规则的供给者”。在规则碎片化与集团化交织的当下，单纯满足于对接既有规则已不足以保障国家核心利益，甚至可能陷入被排他性规则体系边缘化的困境。这就要求统筹中国的发展阶段、制度优势与国际通行规则，形成具有中国特色的制度型开放模式：一方面主动对接全球高标准规则，吸纳契合中国发展利益的制度成果，破除国内的体制机制障碍。另一方面立足超大规模市场优势与制度实践，把成熟的制度创新成果转化为国际规则共识。如此拓展，使制度型开放成为统筹国内国际两个大局、以开放促改革促发展的核心抓手，超越了传统开放的边界与逻辑。

制度型开放的内涵还延伸为全领域覆盖的系统性开放，从传统的货物贸易、制造业开放，拓展到服务贸易、数字经济、绿色低碳、金融服务、数据治理等各个领域。全球规则体系的变迁，使单一领域的开放难以适配跨领域规则联动的需求，制度型开放必须实现全领域、系统性的制度对接。可以说，全球规则变迁推动了中国制度型开放内涵的深度拓展，这既是中国对外开放进入新阶段的核心标志，也为制度型开放的纵深推进指明了方向。

制度型开放内涵从“被动适应”向“主动构建”的拓展，要求国内制度创新能力的系统性提升。主动构建以扎实的国内制度创新为基础，把实践中验证有效的制度成果上升为可推广的规则安排。党的二十大以来，中国在自贸试验区、海南自由贸易港等开放平台系统推进制度型开放的“压力测试”，在竞争政策、知识产权保护、数字贸易等领域形成一批制度创新成果，为由规则接受转向规则供给积累了实践经验。这种以国内改革支撑对外开放、以开放倒逼改革的良性循环，正是“主动构建”的内在逻辑，也是制度型开放内涵拓展的实践根基。

2.制度型开放的重点领域需要向新兴交叉领域延伸

全球经贸与金融规则的博弈焦点正向数字、绿色、金融基础设施等新兴领域转移，这要求中国制度型开放的重点领域加快从传统的货物贸易与服务投资，延伸至跨境支付、数字货币、数据治理、金融基础设施规则、绿色贸易与金融规则等新兴交叉领域。这一延伸，既是适配全球规则变迁的现实需要，也是维护国家金融安全、数据主权、提升核心竞争力的必然选择。

跨境支付规则是连接贸易投资与金融循环的核心节点，其制度开放直接牵动开放效率与金融安全。全球跨境支付体系多元化重构的趋势，要求中国通过制度型开放完善跨境支付规则体系——既提升支付便利化水平，又保障支付体系自主可控。2026年2月，修订后的《人民币跨境支付系统业务规则》（以下简称新规）正式施行：新规优化了境外机构的接入条件，降低了合规与运营成本，也为

CIPS 突破单一币种清算、拓展更综合的金融服务功能预留了清晰的制度接口与发展预期。跨境支付规则开放的核心，在于统筹支付效率与安全——既以制度对接融入全球多元支付体系，又维护人民币跨境使用的主权属性，这是制度型开放的基础支撑领域。

数字货币规则是全球货币金融规则博弈的核心领域，其制度开放直接关系货币数字化转型与国际货币格局调整。在 CBDC 规则尚未定型的窗口期，中国需要通过制度型开放搭建数字货币跨境使用的规则体系，一方面对接国际监管标准，另一方面把中国实践经验对外分享。2026 年，e-CNY 的国际化探索更加倚重多边合作框架，尤其借助 mBridge 项目推进跨境应用。依托数字人民币跨境数字支付平台、区块链服务平台与数字资产平台，e-CNY 的应用场景与使用范围持续扩展，跨境应用的制度创新稳步推进。在这一领域，中国的制度型开放须着力破解 e-CNY 跨境使用的法律管辖、数据传输规范等难题，并在保障金融主权的前提下探索建立包容性的清算治理规则，避免被排他性的货币集团排斥在外。

在数据治理领域，制度型开放的延伸，体现为在安全底线之上探索数据跨境流动的高效规制模式。数据作为新型生产要素，其跨境流动是数字贸易与全球价值链运转的血脉。当前，欧盟以《通用数据保护条例》确立了强隐私保护标准，美国推行数据自由流动，部分经济体则采取严格的数据本地化策略。中国面对的数据治理开放挑战格外复杂：既要维护国家安全与公民隐私，又要满足对外数据交互的现实需求。制度型开放要求中国创新数据分类分级制度，

探索数据出境安全评估的绿色通道、标准合同与认证机制，并在双边与区域框架下推动数据流动规则互认，尤其在自由贸易试验区与海南自由贸易港先行测试，最终形成既守住安全底线又具备国际竞争力的数据治理规则体系。

支付清算、征信、交易、监管等金融基础设施规则，是全球金融规则体系的核心载体，其制度开放直接关系国家金融安全与开放的稳定性。全球金融基础设施地缘化、多元化的趋势，要求中国通过制度型开放完善自主可控的金融基础设施规则体系，并实现与国际基础设施的互联互通。近年来中国高度重视金融基础设施建设：2024年1月，习近平总书记在省部级主要领导干部推动金融高质量发展专题研讨班开班式上强调，必须加快构建中国特色现代金融体系，建立健全“自主可控安全高效的金融基础设施体系”。“十五五”规划纲要也明确提出“建设安全高效的金融基础设施”。建设自主可控、安全高效的金融基础设施，就是要在统一监管标准、健全准入管理、优化设施布局、健全治理结构等方面发力，推动形成布局合理、治理有效、先进可靠、富有弹性的金融基础设施体系，并进一步加强金融基础设施的统筹监管与建设规划。

绿色贸易与绿色金融规则同样是制度型开放必须延伸的新兴交叉领域。全球绿色规则体系正加速成型：欧盟 CBAM 正式运行，将碳排放成本嵌入贸易规则，主要经济体围绕绿色补贴纪律、碳核算标准、绿色金融分类法等议题的博弈日趋激烈。作为全球新能源产业的领先国家，中国面临绿色规则竞争的双重压力：一方面，外部

绿色贸易壁垒可能对中国出口产业形成实质性制约。另一方面，中国在新能源、绿色金融等领域已积累产业优势与制度实践，具备参与绿色规则制定的条件。制度型开放要求中国在绿色贸易领域主动对接国际高标准规则，推动碳核算与绿色金融标准的国际互认，同时在绿色补贴、碳市场机制等议题上贡献中国方案，避免在绿色规则制定中被边缘化。

3.制度型开放需要强调效率提升与安全可控的统筹协调

全球规则体系运行的安全化倾向与地缘政治工具化趋势，要求中国在推进制度型开放时摒弃单纯的效率优先，更加注重效率提升与安全可控的统筹。在经济全球化时期，开放的首要目标是融入国际分工以提升资源配置效率，安全往往被当作外生变量，或被视为可由发展自然化解的问题。然而，随着地缘政治博弈加剧、金融工具武器化以及供应链断裂风险频发，安全已成为全球规则体系运行的内生变量与核心考量。作为深度融入全球化的超大规模经济体，中国在推进制度型开放时，面临着比以往任何时候都更为严峻的效率与安全平衡难题。

统筹效率与安全，首先要求在制度设计的顶层逻辑上实现从单纯强调效率的开放向统筹开放和安全的开放转变，即在开放制度中同步嵌入风险缓冲、熔断与反制机制，使开放本身具备自我保护能力。例如，在推进金融基础设施互联互通规则对接时，须同步建立跨境资本异常流动的宏观审慎管理与极端情况下的阻断机制。在制定数据跨境流动规则时，须把核心数据的境内存储与一般商业数据

的便捷流动区分开来，配套数据流动的 sandbox 测试与熔断机制。这意味着制度型开放要在扩大开放的同时筑牢风险防线，构建兼具高度韧性与反制能力的制度保障体系。近年来，中国已逐步搭起这一保障体系的关键支柱：2020 年，中国公布实施《不可靠实体清单规定》，为应对外国实体危害中国国家利益或者严重损害中国主体合法权益的行为建立了制度化机制。2021 年公布实施《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》，为阻断外国法律与措施不当域外适用对中国的影响提供了制度依据。外商投资安全审查制度不断完善，将金融、能源、通信等关键领域纳入审查范围。这些安排在开放格局中嵌入了安全阀门，使中国得以在深度融入全球经济的同时有效维护国家经济安全，正体现了统筹开放和安全的实践逻辑。

统筹效率与安全，还要求在制度型开放的路径选择上更加注重差异化与精准化。面对全球规则的集团化与碎片化，中国难以对所有领域、所有国家实施无差别的制度对接，而须基于安全风险评估推行精准开放。对于监管能力较强、风险可控的领域，如一般商业服务与贸易便利化规则，应对标高标准国际规则，以效率提升为导向全面深化对接。对于涉及国家经济命脉与核心安全的金融基础设施、前沿技术研发与关键数据要素领域，则应在确保安全可控的前提下，以区域协定与双边合作为突破口稳步探索制度安排。中国近年来在海南自贸港推行的贸易自由化“压力测试”，正是这种统筹效率与安全的典型实践——在有限空间内试行更高标准的开放规则，评估其对产业安全与金融稳定的冲击，为参与更高水平的国际经贸

规则谈判积累经验。这一制度演进逻辑，是中国在动荡变革期稳步扩大制度型开放的必然选择。

统筹效率与安全，还推动制度型开放的监管模式转型，由传统的事前审批转向事中事后穿透式监管，构建与开放水平相适应的现代监管体系。全球规则体系的数字化、复杂化趋势，要求监管模式兼顾效率与安全，借助科技手段提升监管精准度，既不束缚开放活力，也不放松风险防控。中国正全面推进监管科技应用，运用大数据、人工智能对跨境资金、数据、贸易实施实时监测，完善跨境监管合作机制、对接国际监管标准，逐步形成既“放得活”又“管得住”的监管制度体系。监管模式的这一转型，是效率与安全统筹协调的制度体现，也是制度型开放价值导向重塑的重要保障。

4.制度型开放的治理角色需要向规则参与与规则塑造转变

在跨境支付与数字货币等新兴领域国际规则尚未完全定型的窗口期，中国必须加快由规则适应向规则参与、规则塑造延伸——这是全球规则变迁对中国制度型开放提出的根本要求。长期以来，中国在全球经济治理中的话语权与自身经济体量不相匹配，制度型开放的重心主要放在学习和接受既有国际规则上。然而，在规则体系重构的当前阶段，单纯被动适应可能意味着压缩未来发展的制度空间，甚至可能在规则博弈中处于不利地位。中国应依托超大规模市场、相对完整的产业链以及在数字金融领域的实践基础，完成由国际规则“接受者”向“规则的主动参与者与塑造者”的角色转变。

向规则参与转变，要求中国全面融入全球规则制定进程，在多边、区域、诸边、双边等多层治理框架中发声献策，参与规则条款讨论、标准制定与机制设计，维护自身与发展中经济体的共同利益。在多边层面，深度参与 WTO 改革、IMF 治理结构调整与 BIS 金融标准制定，推动多边机制回归公平公正，维护发展中成员的特殊与差别待遇。在区域层面，推动 RCEP 规则深化实施，参与金砖国家、上合组织的金融与贸易规则协同，推进区域本币结算与投资便利化规则对接。在诸边层面，积极推进加入 CPTPP、DEPA 的进程，对照高标准规则推进国内改革，参与数字贸易、绿色贸易与投资规则谈判。在双边层面，扩大高标准自贸协定网络，与更多国家商签投资与贸易协定、推动规则互认。参与规则制定，不仅是捍卫国家利益的需要，更是以外部规则压力倒逼国内深水区改革、实现制度型开放与内部治理良性互动的战略路径。

向规则塑造转变，则要求中国依托制度型开放的实践，把中国方案、中国标准转化为全球规则共识，引领部分新兴领域的规则演进方向，推动全球规则体系更趋公平、包容、普惠。与规则参与不同，规则塑造意味着从跟随参与转向主动引领，依托中国的超大规模市场、基础设施与实践优势，提供契合全球共同利益的制度成果：在跨境支付领域，中国建设运营的 CIPS 与深度参与的 mBridge 技术标准实践，已成为全球多元支付体系的重要参考，为发展中经济体提供自主可控的支付方案。在数字货币领域，e-CNY 双层运营、可控匿名的制度模式，为全球 CBDC 研发提供实践借鉴，推动数字货

币规则兼顾主权与创新。在数据治理领域，中国“安全有序流动”的制度理念有助于平衡数据主权与要素流动。在绿色贸易领域，碳核算与绿色供应链标准则推动全球绿色规则兼顾发展权与减排目标。规则塑造的核心，是推动全球规则体系朝多元包容、公平合理、安全高效的方向演进，促进规则制定主体的多元化，推动构建更为公正合理的全球经济治理格局。

从规则适应走向规则参与与规则塑造，既顺应全球规则变迁的现实趋势，也服务于中国高质量发展与全球治理体系变革的双重目标，为制度型开放路径提供了重要的战略指引。这一转变有赖于若干条件的逐步成熟：国内制度创新能力的持续提升，实践方案可扩展性与互操作性的不断增强，多边制度平台的有效嵌入，以及国际话语建构的长期积累。上述条件逐步具备后，中国方能在全球规则变迁中实现由规则适应到规则塑造的角色转变，使制度型开放成为提升全球经济治理话语权的重要路径。

第二章 跨境支付与数字货币领域的国际规则演进、制度模式与竞争

焦点

跨境支付与数字货币是当前全球经贸与金融规则变迁中具备动态性和竞争性的前沿领域。传统跨境支付体系在半个多世纪的运行中积累了深厚的制度基础和网络惯性，但也日益暴露出效率、成本、透明度和可及性方面的结构性约束。与此同时，央行数字货币（CBDC）和稳定币等数字货币创新正从技术实验加速走向制度化应用，推动跨境支付领域的规则体系经历深刻重组。主要经济体围绕支付清算规则、技术标准、数据治理和货币主权等核心议题展开制度竞争，形成了差异化的制度模式和战略路径。

本章从传统跨境支付体系的制度基础出发，分析数字货币和支付技术创新如何推动规则议题重组，并在此基础上比较美国、欧盟、中国以及新兴经济体和多边机制的制度模式，进而归纳当前国际规则竞争的主要焦点。

（一）传统跨境支付体系的制度基础及调整压力

1. 传统跨境支付体系的运行机制、核心参与者与制度基础

跨境支付的核心功能，在于实现不同司法管辖区之间的资金划转、债权债务清偿与货币兑换。与建立在单一主权货币和统一清算体系之上的国内支付不同，跨境支付涉及多种货币、多个法律管辖

区和多层中介机构，其运行机制的复杂性根植于国际货币体系的基本结构。

当前全球跨境支付体系的制度基础，是与国际货币体系同步演进的历史产物。在布雷顿森林体系时期，美元与黄金挂钩、各国货币与美元挂钩的固定汇率安排，为跨境支付提供了相对稳定的货币锚定环境，跨境结算主要通过各国中央银行间的官方渠道以及少数大型商业银行的代理行网络完成。

20 世纪 70 年代初布雷顿森林体系瓦解、1976 年《牙买加协议》确立浮动汇率制度后，跨境支付体系面临汇率波动风险管理、多币种清算协调等新挑战，对标准化报文通信和高效多边清算机制的需求愈发迫切。正是在这一制度转型背景下，全球跨境支付的核心基础设施相继建立并走向成熟。1973 年，来自 15 个国家的 239 家银行联合创立环球银行金融电信协会（SWIFT），以标准化报文格式取代此前依赖电报和信函的低效通信。历经半个世纪的发展，SWIFT 已覆盖全球 200 余个国家和地区的 1.1 万余家金融机构，在全球跨境金融报文传输中占据主导性的基础设施地位。

在大额支付结算层面，纽约清算所于 1970 年启用银行同业支付系统（CHIPS），以电子支付指令取代用于外汇和证券交易结算的高额支票，并逐步发展为采用支付匹配和多边轧差等机制的美元清算结算重要枢纽。欧洲于 1999 年随欧元启用建立 TARGET 系统，后经 TARGET2 升级为现行 T2 系统，为欧元支付提供实时全额结算服务。英国 CHAPS 和日本 BOJ-NET 则分别承担英镑、日元的大额支

付结算。这些系统共同构成主要国际货币的大额支付结算基础设施，为全球跨境支付提供核心支撑。

从运行架构看，传统跨境支付体系可概括为三个相互衔接的层次。第一层是以 SWIFT 为代表的金融报文通信层，负责支付指令的标准化表达、安全传输与路由，但不直接划转资金。第二层是代理行网络及主要货币的大额支付结算层，通过往来账户和 CHIPS、T2、CHAPS 等系统完成清算与最终结算。按 2025 年数据，CHIPS 日均处理约 63.2 万笔、2.01 万亿美元；T2 日均处理约 1.93 万亿欧元；CHAPS 日均处理约 21 万笔、3713 亿英镑。日元跨境支付则主要经外国汇兑日元清算系统处理，并通过 BOJ-NET 完成实时结算。第三层是各国国内零售支付与账户处理层，负责境内段资金划转和客户账户记账，并与代理行及批发结算系统相衔接。这一“报文传输—跨境清算—国内结算”的三层架构，构成了传统跨境支付运行的基本技术框架。

从核心参与者看，传统跨境支付体系以商业银行为主要运营主体，以代理行网络为基本组织形态。在代理行模式下，缺乏直接清算渠道的银行通过在境外代理行开立往账与来账，借助层层代理关系实现跨境资金划转。该模式的运行依赖参与银行间的双边信用安排与合规审查，涉及发起行、中间行、收款行等多个环节。

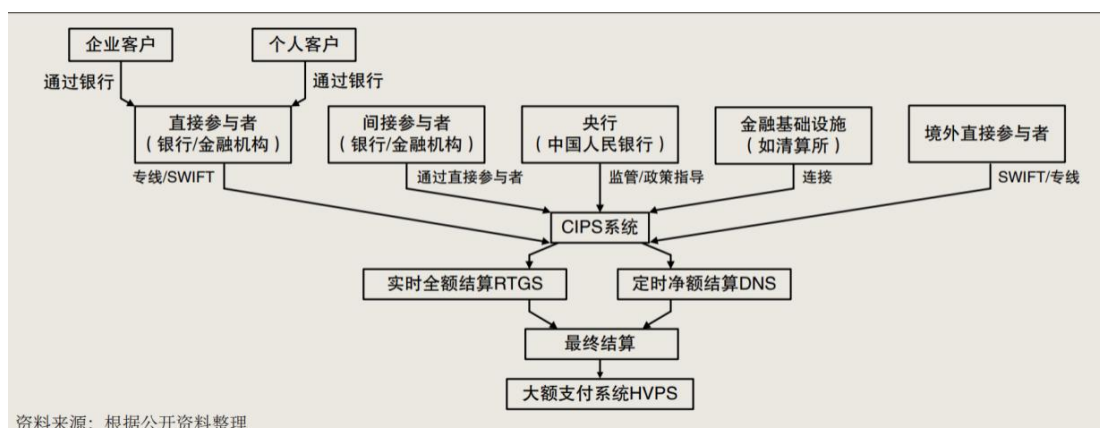
各国中央银行作为国内大额支付系统的运营者与最终结算方，为跨境清算提供流动性保障与制度支撑。随着巴塞尔协议框架历次修订，国际监管标准对代理行业务的资本充足率、客户尽职调查与

反洗钱合规要求不断收紧，尤其是巴塞尔 III 框架下流动性覆盖比率（LCR）与净稳定资金比率（NSFR）等指标的引入，进一步抬高了银行维持代理行网络的合规成本与资本占用，客观上促成代理行关系的结构性重组。与此同时，国际卡组织、第三方支付机构等非银行支付服务商在零售跨境支付领域的参与度逐步上升，但在大额批发支付领域，银行间清算体系仍占主导。

从制度逻辑看，传统跨境支付体系建立在以美元为核心的国际货币体系之上。在《牙买加协议》确立的法币信用体系下，美元凭借其在全球贸易计价、大宗商品定价、外汇交易与储备资产中的主导地位，成为事实上的国际支付“锚货币”。SWIFT 报文网络与美元清算系统紧密衔接——银行通过 SWIFT 发送支付指令、通过 CHIPS 完成资金清算——共同构成全球跨境支付的核心运行链条。

据统计，目前近 90% 的跨境支付信息仍依赖 SWIFT 传送。这种高度集中的结构，在带来网络效率与流动性深度的同时，也使跨境支付体系形成了对单一货币和单一基础设施的系统性依赖。

图 1 CIPS 系统架构



2. 现行体系在成本、效率、透明度和可及性方面的主要约束

传统跨境支付体系在长期运行中积累了相对成熟的制度经验与网络基础，但其以代理行模式为核心的运行机制也带来一系列结构性约束，集中体现在成本、效率、透明度与可及性四个维度。

在成本方面，跨境支付的综合费用长期居高不下。世界银行持续追踪的数据显示，全球跨境汇款平均成本虽有所下降，但仍维持在汇款金额的 6% 左右，远高于联合国可持续发展目标设定的 3% 以下基准。高成本的形成有多重制度根源：一是代理行链条的层级叠加，一笔跨境支付从发起行经一家或多家中间行最终到达收款行，每一环节都会产生手续费、电报费与汇差成本，链条越长、费用累积越多。二是合规审查的重复支出，各环节银行须各自执行反洗钱筛查、制裁名单比对与客户尽职调查，合规成本在多个节点重复发生且难以共享。三是流动性占用成本，银行需在多个代理行预置往账资金以保障清算顺畅，这部分预置流动性构成隐性资金成本，对中小银行的资源约束尤为明显。此外，外汇兑换环节的价差与不透明定价，也是推高终端用户成本的重要因素。

在效率方面，传统跨境支付的处理时效与国内即时支付存在显著落差。一笔常规跨境汇款通常需 2 至 5 个工作日才能完成最终结算，涉及多币种、多时区或合规审查复杂的交易则可能更久。效率瓶颈主要来自三方面：一是串行处理机制，支付指令需在代理行链条中逐层传递、逐层处理，任一中间环节的延迟都会拉长整体时效。二是各国支付系统运行时间不重叠，不同时区清算系统的营业时间

存在差异，跨境指令在非工作时段往往排队等待。三是合规审查仍需人工介入，尽管部分环节已实现自动筛查，被异常标记的交易仍须人工复核，进一步延长处理时间。对时间敏感的贸易结算与金融交易而言，这种效率约束既抬高了交易对手方的资金占用与风险敞口，也制约着跨境经济活动的整体运行效率。

在透明度方面，现行体系的信息传递存在明显的不对称与不完整。在代理行模式下，汇款人发起支付后往往难以获知资金的实时位置、中间环节的扣费明细与预计到账时间，形成“黑箱式”的支付体验。这种不透明，既源于代理行链条中各环节信息系统的异构与报文标准的不统一，也与参与银行出于商业利益不愿充分披露费用结构和处理流程有关。SWIFT 近年虽推出全球支付创新（gpi）服务以增强交易追踪能力，但其覆盖范围仍受制于参与机构的系统升级进度与数据共享意愿。透明度不足不仅影响终端用户体验，也加大了监管机构有效监测跨境资金流向的难度。

在可及性方面，传统跨境支付体系的覆盖存在显著的结构失衡。代理行网络的维护需要较高的合规投入与业务规模支撑，近年来全球范围出现明显的“去风险化”（de-risking）趋势——大型国际银行出于合规成本与风险收益考量，主动收缩或终止与部分中小国家、高风险地区银行的代理行关系。这导致发展中国家、小岛屿国家与低收入经济体在全球支付网络中的接入通道持续收窄，个别地区甚至面临被排斥于正规跨境支付体系之外的风险。与此同时，中小微企业和个人用户因交易规模小、议价能力弱，在现行体系中承

担的单位交易成本往往明显高于大型企业与金融机构，跨境支付服务的可获得性与可负担性问题尤为突出。这种可及性缺陷不仅制约普惠金融目标的实现，客观上也为非正规跨境资金转移渠道的存续留下空间。

上述四重约束相互强化，使传统跨境支付体系面临内生性的改革压力。二十国集团（G20）早在 2020 年即将“提升跨境支付”列为优先议题，金融稳定理事会（FSB）随后发布路线图，明确把降低成本、提高速度、增强透明度与扩大可及性确立为全球跨境支付改革的四大目标。这一国际共识的形成，既反映出现行体系约束的普遍性与深层性，也为后续的技术创新与制度变革提供了方向性框架。

3. 地缘政治、金融制裁与技术变革对既有体系冲击的具体表现

传统跨境支付体系的内生性约束，长期主要表现为效率与成本层面的渐进压力，尚未动摇体系根基。但近年来，地缘政治博弈加剧、金融工具武器化与数字技术代际变革三重力量相互叠加，对既有体系的运行基础、治理逻辑与网络结构形成深层冲击，推动全球跨境支付体系进入结构性调整期。

在大国战略竞争加剧的背景下，本应保持中立、普遍可及的跨境支付基础设施，日益成为地缘政治博弈的工具：美元在全球支付与储备体系中的主导地位，叠加美国对 SWIFT 的实际影响力，使跨境支付网络在事实上具备了实施对外政策的功能。2022 年乌克兰危机升级后，美国及其盟友对特定国家实施大规模金融制裁，将其部

分主要银行排除出 SWIFT、冻结其在西方国家的外汇储备资产，标志跨境支付基础设施的武器化进入新阶段。这一事件产生了深远的示范效应——许多经济体由此意识到，过度依赖单一外部支付系统的风险并非理论假设，而是现实威胁。

金融制裁的常态化与扩大化，其溢出效应远不止于受制裁方本身，更从根本上动摇了各方对现行支付体系中立性与可靠性的信任，促使越来越多经济体加速布局替代性或平行性支付安排：俄罗斯在被部分切断 SWIFT 后加快推广金融信息传输系统（SPFS），欧盟推进即时支付结算系统（TIPS）建设，印度的统一支付接口（UPI）拓展跨境应用，中东、东南亚等区域的本币结算安排亦加速落地。与此同时，全球“去美元化”出现结构性加速迹象，美元在全球外汇储备中的占比已降至近三十年低位。尽管其主导地位短期内难以根本动摇，但各国对储备资产多元化、支付渠道分散化的战略需求明显上升，跨境支付体系呈现多元化发展趋势。

技术变革则从底层架构重塑跨境支付的运行范式。其驱动力主要有三：分布式账本技术（DLT）渐趋成熟，使点对点价值传输成为可能，有望突破代理行链条的串行处理瓶颈；央行数字货币（CBDC）兴起，其“可编程、交易即结算”特性为支付的实时化与去中介化打开空间；人工智能与大数据在合规审查、风险监测和流动性管理中的深度应用，重塑着各环节的运行效率。其中，CBDC 的潜在冲击最为深远——若主要经济体建立起基于 CBDC 的跨境支付网络，传统模式下银行作为资金中介、SWIFT 作为信息中介的核心

地位都将面临根本挑战。多边央行数字货币桥（mBridge）即是这一趋势的标志性实践：该项目由多国央行共同参与、国际清算银行（BIS）创新中心孵化支持，探索以 CBDC 实现跨境直接结算，已完成多轮技术验证并进入商业化准备阶段。SWIFT 亦意识到范式转换带来的严峻挑战，正推动自身转型，包括开发区块链互联方案、推进 ISO 20022 报文标准迁移、拓展合规数据分析服务。但转型能否成功，取决于它能否在保持既有网络效应的同时，真正适应由集中式中介向分布式基础设施演进的技术趋势。

三重冲击叠加，使传统跨境支付体系承受的压力远超单一维度的边际调整：地缘政治博弈冲击着体系所依赖的制度中立性预期与多边信任基础，金融工具武器化加速了替代性支付安排的实际部署，技术变革则从底层架构提供了重构支付范式的技术可能。三者相互叠加、相互强化，共同把全球跨境支付体系推入规则重塑与结构重组并行的窗口期，也为后续数字货币与跨境支付创新推动的规则变革提供了直接的现实动因。

（二）数字货币与跨境支付创新推动的规则变革与重组

1. 央行数字货币（CBDC）、稳定币等相关支付创新的主要模式及差异

数字货币与跨境支付创新正从技术实验走向制度实践，其中央行数字货币（CBDC）与稳定币是两条最具代表性的发展路径。二

者在发行主体、价值锚定机制、治理结构与监管逻辑上存在本质差异，并由此衍生出截然不同的制度模式与规则需求。

CBDC 是中央银行直接发行的法定数字货币，具有国家信用背书与法偿性，本质上是主权货币在数字形态上的延伸。从全球实践看，CBDC 的设计模式高度多样。运营架构上，多数经济体采用“双层运营”模式——央行负责货币发行与中心化管理，商业银行和支付机构作为中介提供兑换与支付服务，中国数字人民币（e-CNY）即采用这一架构。应用定位上，CBDC 分为零售型与批发型：零售型面向公众日常支付，意在提供现金的数字替代并增强普惠金融可及性。批发型面向金融机构间大额结算，重在提升清算效率、降低系统性风险。就跨境应用而言，批发型 CBDC 被普遍视为最具变革潜力的方向，其“交易即结算”特性有望从根本上压缩传统代理行模式下的清算链条。据大西洋理事会（Atlantic Council）追踪，截至 2026 年 5 月，全球已有 146 个国家和地区在 CBDC 领域取得不同程度进展，其中尼日利亚、牙买加、巴哈马三国已正式发行零售型 CBDC，41 家央行正在开展零售试点，中国、印度等国则在大规模推进试点。

稳定币则是私营部门发行、通过特定机制锚定参考资产以维持价格稳定的加密数字资产。与 CBDC 的主权信用背书不同，稳定币的价值稳定依赖底层锚定机制的设计，由此分化出法币抵押型、加密资产抵押型、算法型、商品抵押型与混合型等多种类型（见表 1），各类型在去中心化程度、资本效率与价格稳定性之间呈现明显的结

构性差异。学界研究指出，稳定币设计面临“价值稳定、去中心化与市场效率”之间的“三角悖论”，任何机制都须在三者间权衡取舍，这也构成不同类型各自的脆弱性根源——2022年算法稳定币 Terra/UST 崩盘即是这一矛盾的极端表现，其脱锚过程呈现自我强化的不可逆特征，促使各国监管机构重新审视稳定币的系统性风险。从市场格局看，全球稳定币总市值已从 2020 年的约 50 亿美元激增至 2025 年的近 3110 亿美元，其中 USDT、USDC 两大美元稳定币的份额分别超过 60%和 24%，呈现明显的“双寡头垄断”。稳定币在零售支付、跨境汇款等实体经济交易中的应用仍较有限，却已成为数字资产交易的关键结算环节，全球约 80%的中心化交易所交易经由稳定币完成。美元稳定币事实上主导着当前稳定币生态，其与美国短期国债的深度绑定，使稳定币事实上成为美元体系在数字领域的延伸载体。

表 1 主要稳定币类型比较

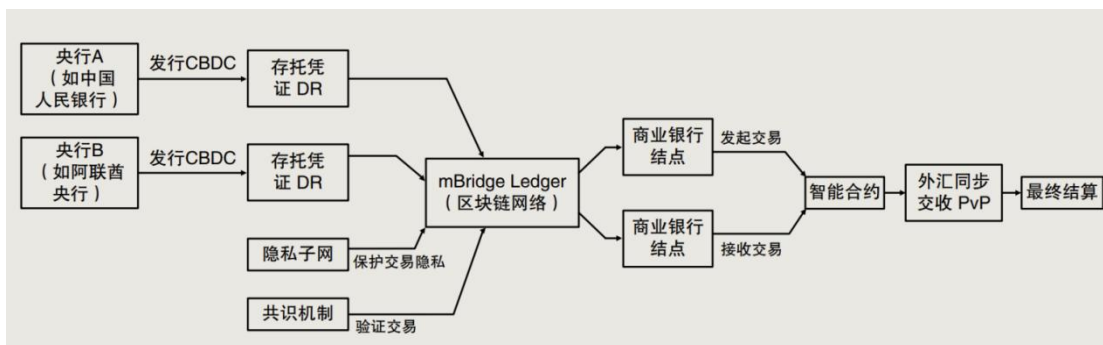
类型	代表	锚定机制	核心特征	应用场景	风险约束
法币抵押型	USDT、USDC	持有等值法币或高流动性资产（美元现金、短期国债等），1:1 兑付	中心化托管，价格稳定性较强，市场份额最大	加密资产交易结算（占中心化交易所交易量约 80%）、跨境汇款、商户支付	托管风险、信用风险、储备透明度不足，挤兑风险
加密抵押型	DAI	超额抵押加密资产，智能合约自动清算	去中心化程度较高，链上透明	DeFi 借贷与流动性提供、去中心化交易所交易对	资本效率低，抵押品价格剧烈波动时面临连环清算风险
算法型	UST	纯算法调节供需与套利机制，无实物资产支撑	高度去中心化，资本效率高	DeFi 生态内支付与收益协议（该模式已因 2022 年 Terra 崩盘而基本退出主流市场）	稳定性依赖市场信心，脱锚过程具有自我强化的不可逆特征
商品抵押型	PAXG	实物黄金	兼具数字流通性与实物资产支撑	数字化黄金投资与避险资产配置、链上黄金交易	流动性受限于底层实物资产，赎回机制复杂

2. 新技术对跨境支付链条、清算结算安排与流动性管理的重塑

分布式账本技术（DLT）、央行数字货币（CBDC）与智能合约等技术的发展，正从交易链条、清算结算机制与流动性管理三个核心环节，对传统跨境支付体系的运行逻辑形成结构性重塑。

在交易链条层面，新技术的核心变革在于推动交易处理由多层级、逐级传递的中介模式转向点对点直接传输模式。传统代理行模式下，一笔跨境支付须经发起行、一家或多家中间行、收款行逐层传递与处理，每一环节各自执行报文解析、合规审查与账务记录，链条的长度与复杂度直接决定交易的时效与成本。DLT的引入，使交易各方得以在共享的分布式账本上同步记录和验证交易信息，从技术上获得了绕过中间行层级、在发起方与接收方之间直接传输价值的可能：稳定币作为链上原生资产，已在部分场景中实现无需银行体系即可完成的跨境价值转移。CBDC则把这种点对点传输能力嵌入主权货币框架，借央行级别的信用背书赋予其制度合法性与系统稳定性。以多边央行数字货币桥（mBridge）为例，其技术架构分为三层——核心层基于获许可的区块链与分布式账本技术，后端应用层提供身份识别、权限管理、外汇报价等功能，前端层为终端用户提供接入接口。这一设计使参与国央行与商业银行能够在统一平台上直接完成跨境交易的发起、验证与确认，大幅压缩了传统支付链条的中介层级。

图 2 mBridge 架构



在清算结算安排层面，最具变革意义的是由“延迟净额结算”向“交易即结算”范式的转换。在传统跨境清算体系中，CHIPS 等系统采用多边净额结算机制，于营业日内对参与银行的支付指令轧差处理、日终完成净额划转，存在时间差与对手方风险。TARGET2 虽采用实时全额结算，却仅覆盖欧元区且受系统营业时间限制。CBDC 的“原子结算”（atomic settlement）特性——即交易的支付端与交收端在同一技术操作中同步完成、不可拆分——从根本上消除了结算延迟与对手方信用风险。在 mBridge 试运行中，跨境汇款与外汇交易可在数秒内完成最终结算，相较传统模式 2 至 5 个工作日的处理周期大幅缩短。据大西洋理事会追踪统计，截至 2025 年末，mBridge 平台已累计处理约 554.9 亿美元跨境支付交易。智能合约的引入进一步提升了结算自动化水平，通过预设条件触发的可编程执行逻辑，外汇兑换、合规验证与资金划转可在单一交易流程中自动完成，减少了人工介入的需求与操作风险。

在流动性管理层面，新技术正在重构跨境支付的流动性配置逻辑。传统代理行模式下，参与银行须在全球多个代理行维持往账（Nostro Account）预置资金以保障清算顺畅。据行业估算，全球银

行体系用于跨境支付的预置流动性高达数万亿美元，构成巨大的隐性资金占用，且分布碎片化、难以全局优化。DLT 与 CBDC 从两个层面改善了这一状况：其一，交易即结算机制减少了对预置流动性的依赖——当交易可在发起的同时完成最终结算，银行便无需为覆盖结算时滞而在各代理行锁定大量闲置资金。其二，共享平台上的流动性池化安排，使参与机构得以更灵活地调配跨币种流动性。mBridge 在设计中引入外汇询价（RFQ）与现行汇率（board rate）机制，支持交易双方在平台上实时报价与成交，避免了传统模式下因汇率信息不对称、多层中介加价造成的流动性损耗。数字货币的可编程特性还可将流动性管理嵌入智能合约逻辑，按预设规则自动触发跨币种兑换与流动性调拨，提升流动性配置的精准度与响应速度。

不过，上述技术重塑目前仍处于由概念验证向规模化应用过渡的阶段，要全面替代传统体系尚面临多重现实约束。技术上，不同 CBDC 系统与 DLT 平台之间的互操作性尚未解决，跨链通信标准与接口协议的统一仍是全球性难题。制度上，原子结算模式对参与国的法律认定框架、央行间治理安排与跨境监管协调提出全新要求，远超传统清算体系的制度供给。规模上，现有试点项目的交易量与参与方范围，与全球跨境支付体系的实际体量仍有巨大差距。但无论如何，新技术展现的效率跃升与范式创新潜力，已开始从根本上改变国际社会对跨境支付体系未来演进方向的预期，并推动相关规则议题加速拓展。

3.规则议题由支付便利化拓展至系统互联互通、法律监管与监督框架、跨境数据交换与报文标准

数字货币与跨境支付技术创新的深入推进，使相关国际规则议题的边界发生实质性拓展。早期的跨境支付规则讨论主要围绕降低成本、提高速度等“支付便利化”目标，规则供给重在优化既有体系的运行效率。而随着 CBDC、稳定币与 DLT 等新技术由实验阶段进入制度实践，规则议题正向系统互联互通、法律监管与监督框架、跨境数据交换与报文标准等深层制度领域延伸，规则供给的性质也由技术参数的调整演变为制度架构的重构。

系统互联互通正在成为跨境支付规则建设的首要议题。当前全球数字货币与支付创新呈现多系统并行发展的态势：各国 CBDC 系统设计各异，私营稳定币网络各自独立，传统支付系统仍在运行。能否实现不同系统之间的有效连接与协同运作，已成为决定新型跨境支付能否真正替代或补充传统体系的关键制度瓶颈。

互操作性的实现涉及多个层次：技术层面，不同 DLT 平台之间的跨链通信协议、共识机制兼容与数据格式标准化尚无统一方案。制度层面，各国 CBDC 的发行架构、账户体系与监管规则差异显著，系统对接须在技术协议之上建立央行间的治理安排与规则互认机制。市场层面，新型支付平台与既有银行体系、传统清算基础设施之间的衔接同样有赖制度性安排。mBridge 项目即把互操作性列为核心原则之一，要求平台兼具非排他性、非竞争性与合规性，允许他国设计意图相当的跨境零售平台与之联通。中国已申请加入的《数字经

济伙伴关系协定》（DEPA）也在商业与贸易便利化模块中明确要求成员国采用国际公认准则发展跨境电子支付、促进支付基础设施互操作。究其实质，互操作性标准之争是一场规则主导权竞争——采用何种技术标准、遵循何种治理框架、由哪些主体参与标准制定，直接关系各国在未来全球支付体系中的制度地位与话语权。

法律监管与监督框架的跨境协调需求急剧上升。传统跨境支付的法律监管主要依托各国国内法律体系与双边监管合作，以反洗钱（AML）、了解你的客户（KYC）与反恐融资（CFT）为核心合规要求。而数字货币与新型支付技术的引入，使监管框架面临多重新挑战。

其一是法律定性问题：CBDC作为法定货币的数字形态，其跨境流通涉及境外法偿效力认定、外汇管理适用与司法管辖权划定等基础性法律问题，现行法律体系普遍缺乏针对性安排。稳定币的法律性质更为模糊，在不同司法管辖区可能分别被认定为电子货币、证券、支付工具或加密资产，定性的不一致直接造成跨境监管碎片化。其二是监管穿透能力问题：稳定币作为链上资产天然具备跨境流通属性，其交易可绕开传统银行体系与外汇监管网络，形成“隐性资本流动”，对资本账户管理与货币政策独立性构成潜在冲击——土耳其、阿根廷等经济体的经验已经表明，在高通胀或外汇管制压力下，居民倾向于持有境外美元稳定币以替代本币的支付与储值功能，形成传统美元化在数字环境下的延伸。其三是监督框架的跨境协调问题：当跨境支付通过去中心化网络或多国参与的CBDC平台完成时，传

统以属地管辖为基础的监管模式难以有效覆盖，亟须建立跨境监督信息共享、联合执法与危机处置的多边机制。

跨境数据交换与报文标准成为规则竞争的技术性前沿。跨境支付的本质不仅是资金的跨境流动，也是数据与信息的跨境传输。在传统体系中，SWIFT 报文标准（MT 系列）事实上承担了全球跨境支付数据交换的通用语言功能。当前全球正推进向 ISO 20022 报文标准迁移，新标准采用更丰富的结构化数据格式，可承载更完整的交易信息，为合规审查自动化、交易数据分析与跨系统互联提供更好的技术基础。

然而，报文标准的迁移远非纯粹的技术升级。在 ISO 20022 标准委员会中，标准条目的设定、数据字段的定义、扩展规则的制定，直接影响各国支付系统与全球网络的对接成本和兼容程度，具有显著的制度分配效应。与此同时，CBDC 与稳定币系统运行所产生的交易数据、用户身份信息和资金流向数据的跨境交换，正把数据治理规则引入跨境支付的规则议程。数据跨境流动的规则安排须在多重目标之间求得平衡：支付效率要求数据充分流通与共享，隐私保护要求约束个人数据的跨境传输，国家安全要求管控金融数据的境外存储与访问，反洗钱合规则要求交易信息可追溯、透明。数字人民币（e-CNY）“小额匿名、大额依法可溯”的技术设计，正是在隐私保护与监管合规之间探索平衡的制度尝试。各国在数据本地化要求、跨境数据传输规则与隐私保护标准上的差异，已成为跨境支付

系统互联互通的深层制度障碍，也是国际规则协调中分歧最突出的领域之一。

上述议题的拓展表明，数字货币与跨境支付创新已把国际规则竞争从传统的关税、市场准入等贸易规则领域，延伸至支付基础设施、数据治理与金融监管等新型制度领域。相关规则尚未完全定型，仍处于各方竞争与协商并行的窗口期——这既是制度建设的挑战，也为各经济体参与规则塑造留出了战略空间。

（三）主要经济体与国际机制的制度模式比较

1. 主要发达经济体在支付体系和数字货币规则上的制度布局

主要发达经济体在跨境支付体系建设与数字货币规则制定上已形成差异化的制度布局，其战略选择既反映各自的经济利益与制度传统，也折射出对全球数字货币规则主导权的竞争。

美国的制度布局以维护并延伸美元在国际货币体系中的主导地位为核心目标，形成了“稳定币优先、抑制零售 CBDC”的差异化路径。在战略逻辑上，美国把美元稳定币视为美元体系在数字领域的延伸载体，通过将稳定币储备与美国短期国债挂钩，把全球私营部门的数字资产需求转化为对美债的需求，以缓解美债供给过剩压力、巩固其安全资产地位。在制度建设上，美国于 2025 年加速搭建联邦层面的稳定币监管框架：7 月，美国正式颁布《引导和建立稳定币国家创新法案》（GENIUS 法案），首次在联邦层面为支付型稳定币确立统一合规标准，对发行人资质、储备要求、反洗钱义务与消费者

保护作出严格规定，并禁止发行商向用户支付利息以减轻对银行体系的冲击。同月由众议院通过的《反 CBDC 监控国家法案》则试图以立法形式明确禁止美联储发行零售型 CBDC。这一“扶稳定币、禁 CBDC”的制度组合，实质上是以私营部门驱动的市场创新为前台、以政府规则保障为后盾，搭建基于区块链的美元跨境支付清算网络，把美元的传统优势从银行间清算体系延伸至数字资产领域。在这一政策推动下，2025 年美国多家传统金融机构进入稳定币领域，推出基于区块链的美元计价金融产品，加快了美元在数字货币领域的布局。

欧盟的制度布局以防御性监管先行、双轨并行推进为特征，核心目标是防止欧洲支付生态“美元化”，构建自主可控的数字支付基础设施。在监管层面，欧盟于 2023 年正式通过《加密资产市场条例》（MiCA）并于 2024 年底全面实施，这是全球首部涵盖加密资产及相关服务的综合性法律框架：MiCA 对稳定币精准分类，划分为资产参考代币（ARTs）与电子货币代币（EMTs），为发行人资质设定严格准入门槛。对于 ARTs 以及以非欧盟成员国官方货币计价的 EMTs，若其在单一货币区域内作为交换媒介使用的季度日均交易笔数和金额同时超过 100 万笔和 2 亿欧元，发行人须停止新增发行并提交整改方案。在市场行动层面，欧盟采取稳定币与央行数字货币“双管齐下”的策略：2025 年末，来自不同成员国的 12 家银行组建 Qivalis 财团，计划于 2026 年下半年推出符合 MiCA 标准的欧元稳定币，直接与美元稳定币竞争。欧洲央行则继续推进数字欧元的技术

准备，拟于 2027 年下半年启动试点，并以 2029 年具备潜在发行条件为目标，在零售端形成对私人稳定币的有效挤出。这种“监管防御+主权数字货币+本币稳定币”的三层架构，体现了欧盟在规则竞争中以制度安排维护货币主权的政策取向。

其他发达经济体中，英国在脱欧后积极探索独立的数字资产监管框架，试图借伦敦国际金融中心的位置在全球数字金融规则竞争中保持影响力。日本则较早建立加密资产监管体系，对稳定币采取纳入现行支付服务法框架的审慎路径。

中国的制度布局以国家主导的央行数字货币为核心工具，形成“数字人民币+CIPS 跨境清算+mBridge 多边平台”三位一体的战略架构，其基本思路是借助主权数字货币与自主可控的支付基础设施，系统性提升人民币在跨境支付与国际结算中的制度供给能力。在数字人民币层面，中国是全球主要经济体中 CBDC 推进力度最大、试点范围最广的国家：数字人民币采用“央行—商业银行”双层运营架构，由中国人民银行负责发行与全生命周期管理，指定运营机构承担兑换与流通服务。技术设计上，e-CNY 兼容账户模式与价值模式，支持“双离线支付”和基于智能合约的可编程功能，并以“小额匿名、大额依法可溯”的分级隐私机制，在用户隐私保护与反洗钱监管之间寻求平衡。截至 2024 年 6 月末，数字人民币试点已覆盖全国 17 个省份的 26 个地区，累计交易金额突破 7 万亿元人民币，应用场景由零售消费逐步拓展至公共交通、税费缴纳、跨境贸易结算等领域。2025 年以来，数字人民币在跨境场景中的试点力度明显加大，依托

mBridge 平台与泰国、阿联酋等国开展的批发型跨境结算实验，已验证 CBDC 直接清算的技术可行性与效率优势。

在跨境清算基础设施层面，人民币跨境支付系统（CIPS）是中国自主建设的人民币跨境清算核心枢纽。CIPS 于 2015 年正式上线，采用实时全额结算与定时净额结算相结合的混合模式，为全球人民币跨境交易提供资金清算与结算服务。经过近十年发展，CIPS 的网络覆盖与业务规模持续扩展：截至 2026 年 3 月底，CIPS 系统共有 194 家直接参与者和 1597 家间接参与者，业务覆盖全球 191 个国家和地区。2024 年，CIPS 处理支付业务 821.69 万笔、金额 175.49 万亿元，同比分别增长 24.25% 和 42.60%。在功能定位上，CIPS 与 SWIFT-CHIPS 体系形成差异化补充：SWIFT 是跨境支付的信息报文通道，CHIPS 是美元的资金清算系统，而 CIPS 兼具报文传输与资金清算双重功能，可为参与机构提供一站式的人民币跨境清算服务，在一定程度上降低了对 SWIFT 报文网络的单一依赖。

“数字人民币+CIPS+mBridge”的协同效应构成了中国模式的制度特色：CIPS 为人民币跨境清算提供既有的网络覆盖与流动性基础，数字人民币的“交易即结算”特性为清算效率的跃升提供技术可能，mBridge 多边平台则为数字人民币参与多边跨境结算提供国际化的制度接口与治理框架。三者协同，意在构建一条从国内支付到跨境清算、再到多边互联的完整制度链条，为人民币国际使用提供有别于传统代理行模式的多元化基础设施路径。

但中国模式同样面临现实约束。人民币资本账户尚未完全开放，跨境资本流动的管理安排在保障金融安全的同时，客观上也限制了数字人民币与 CIPS 在跨境场景中的使用深度与广度。数字人民币的跨境应用目前仍以批发型试点为主，零售端的跨境使用场景尚处探索阶段。CIPS 网络覆盖虽持续扩展，但在日均处理规模与流动性深度上与 CHIPS 仍有量级差距，全球金融机构接入的主动意愿，在很大程度上取决于人民币计价贸易与投资的实际增长。这些约束表明，中国模式的制度效能并不只取决于技术与基础设施的建设进度，更深层地受制于人民币国际化的整体进程与资本账户开放的制度节奏。中国香港特别行政区已于 2025 年 8 月正式实施《稳定币条例》，通过发牌制度、储备资产管理与反洗钱规定审慎推进稳定币应用，依托“一国两制”制度优势把稳定币纳入中国货币主权的监管框架，为探索人民币国际化的离岸枢纽路径提供了制度空间。

2. 新兴经济体和区域机制的探索路径及制度特征

新兴经济体在跨境支付体系建设与数字货币探索中，呈现出有别于发达经济体的路径特征，其制度选择更多受降低对美元体系依赖、提升支付可及性、维护金融主权等现实需求的驱动。

在 CBDC 领域，新兴经济体整体上推进姿态更为积极。尼日利亚于 2021 年推出的 eNaira，是全球最早正式发行的零售型 CBDC 之一，意在提升国内支付效率与金融普惠水平。巴哈马的 Sand Dollar、牙买加的 JAM-DEX 也已正式发行并投入使用。印度则在大规模推进数字卢比试点，把 CBDC 作为补充现有统一支付接口（UPI）的制度

工具。这些实践表明，对于金融基础设施相对薄弱、银行覆盖率较低的经济体而言，CBDC 提供了一条绕过传统银行体系限制、直接构建数字支付基础设施的可行路径。

在区域合作机制层面，新兴经济体正加速推进本币结算与区域性支付互联互通。双边货币互换协议已成为推进本币结算的重要制度工具——截至 2024 年 8 月末，中国人民银行已与 40 余个国家和地区的中央银行或货币当局签署双边货币互换协议，总金额超过 4 万亿元人民币。东盟国家之间的跨境二维码支付互联已取得实质进展，泰国、新加坡、马来西亚、印度尼西亚与菲律宾之间的实时零售支付系统链接正逐步落地。海湾合作委员会国家在探索区域性数字货币合作与本币交易安排。金砖国家框架下的支付体系合作议题近年持续升温，多国表达了建立独立于 SWIFT 的替代性跨境支付通道的意愿。俄罗斯在被部分切断 SWIFT 接入后，也加速推广金融信息传输系统（SPFS），并积极寻求与友好国家支付系统的双边对接。这些区域性探索在规模与成熟度上虽与全球性基础设施仍有差距，其制度意义却在于：正逐步构建一个去中心化、多节点的全球支付网络替代架构，从边际上削弱传统体系的网络锁定效应。

新兴经济体的制度探索同样面临特有挑战：技术能力与人才储备不足，制约着自主支付系统的开发与运维；国内金融监管框架不完善，放大了数字货币应用的风险敞口；部分经济体在推进 CBDC 的同时，还要应对境外美元稳定币“数字美元化”渗透的竞争压力。土耳其、阿根廷等新兴经济体的实践已显现出这一压力：在本币币

值持续波动或外汇管制收紧的环境下，居民出于保值需求转向境外美元稳定币作为替代性支付与价值存储手段，客观上压缩了本币在境内外支付场景中的使用份额，进而制约央行货币政策的传导效力与汇率管理的自主空间。

3. 国际组织和多边机制在相关规则协调中的作用

在各国制度模式差异化发展的同时，国际组织与多边机制在跨境支付和数字货币的规则协调中作用日益重要，却也面临局限。

国际清算银行（BIS）及其创新中心是当前多边 CBDC 合作最活跃的平台。由 BIS 香港创新中心孵化、中国人民银行与泰国央行、阿联酋央行、香港金管局等共同推进的 mBridge 项目，是全球最具代表性的多边 CBDC 跨境支付实验，据大西洋理事会追踪统计，截至 2025 年末已累计处理约 555 亿美元交易。BIS 还主导多个平行项目，探索 CBDC 在不同技术架构与制度环境下的互操作性方案。金融稳定理事会（FSB）在 G20 授权下牵头制定全球跨境支付改革路线图，把降低成本、提高速度、增强透明度与扩大可及性列为四大目标，并持续发布全球稳定币监管建议，推动各国监管框架趋同。国际货币基金组织（IMF）则从宏观金融稳定角度评估 CBDC 与稳定币的跨境影响，关注数字货币对资本流动、货币政策传导与国际货币体系的潜在冲击。

在标准制定层面，ISO 20022 报文标准的全球迁移是当前最具影响力的多边技术标准协调进程，SWIFT 作为该标准的主要推动者，

正引导全球支付系统完成报文格式的统一升级。然而，在 ISO 20022 标准委员会中，标准条目的制定权与话语权分配仍不均衡，中国等新兴经济体机构仅占少数席位，难以充分主导标准的演进方向。

多边机制的局限同样不容忽视。当前国际金融治理框架仍主要沿袭第二次世界大战后确立的美元本位逻辑，IMF、世界银行等机构的投票权与决策权高度集中于少数发达国家，规则设计更多顾及美元体系的稳定性，未能充分预见多货币并存与数字货币快速发展的情形。在地缘政治博弈加剧的背景下，多边机制的中立性与有效性受到考验：金融工具武器化，令部分国家依托现有多边框架推进规则合作的意愿下降，转而寻求双边或小多边的替代安排。这种治理体系的滞后与碎片化倾向，构成全球跨境支付规则统一协调的深层制度障碍。

4.不同制度模式的归纳与比较

由上述分析可见，当前全球主要经济体在跨境支付与数字货币领域的制度布局已形成三种代表性模式，其核心差异集中于工具选择、治理逻辑、战略目标与规则输出方式等维度（见表 2）。

表 2 主要经济体数字货币与跨境支付制度模式比较

比较维度	美国模式	中国模式	欧盟模式
核心工具	美元稳定币（私营部门驱动）	数字人民币 e-CNY（CBDC 主导）	数字欧元（CBDC）+ 欧元稳定币（双轨并行）
对 CBDC 立场	立法禁止零售型 CBDC	全球最大规模试点，累计交易额突破 7 万亿元	积极推进，进入实质准备阶段

对稳定币立场	立法授权，纳入联邦支付清算体系	境内禁止发行流通，香港探索发牌监管	以 MiCA 严格监管，限制非欧元稳定币规模
治理逻辑	市场驱动、政府规则保障	国家主导、自上而下系统推进	监管先行、制度防御优先
核心战略目标	延伸美元在数字领域的主导地位，将稳定币需求转化为美债需求	加强主权控制，推动人民币国际使用	防止支付生态"美元化"，维护货币主权
跨境支付基础设施	依托现有 SWIFT-CHIPS 体系+基于区块链的美元支付网络	CIPS 系统+mBridge 多边平台+数字人民币协同	TIPS 即时结算系统+数字欧元基础设施
规则输出方式	通过《GENIUS 法案》设置域外准入条件	通过 mBridge 等多边平台参与规则实践	通过 MiCA 建立全球首个综合监管框架

三种模式的差异，根植于各经济体在全球货币体系中的结构性地位。美国作为现行国际货币体系的主导者，其制度选择的核心逻辑是把既有优势从传统金融领域延伸至数字领域，稳定币正是实现这一目标的最优工具——它既能借助私营部门的创新活力与市场扩张能力，又能通过储备资产与美债的绑定强化对美元的结构需求。欧盟作为全球第二大货币区，首要威胁是美元稳定币对欧元支付生态的侵蚀，故其制度选择呈现监管防御与自主建设双线并进的特征：先以 MiCA 构筑监管壁垒，再以数字欧元和欧元稳定币填补本币数字支付的制度空间。中国作为全球最大的贸易国与第二大经济体，人民币在国际支付与储备中的份额同其经济体量之间仍有显著差距，数字人民币因此被赋予双重使命：对内提升货币政策传导效率，对外借 mBridge 等多边本币结算平台参与新型数字金融基础设施建设，推动货币体系多元化。三种模式之间的竞争并非零和博弈，而是在

基础设施韧性、终端应用生态与规则输出能力等多个维度展开的长期结构性竞争。

（四）国际规则竞争的焦点领域与演进方向

跨境支付与数字货币领域的国际规则仍处于竞争性塑造的窗口期，尚未形成类似传统贸易规则中以 **WTO** 为核心的统一多边框架。结合前文对传统体系调整压力、技术驱动的规则变革以及主要经济体制度模式的分析，当前国际规则竞争的焦点可归纳为四个相互关联的领域。

1. 支付清算规则和新型金融基础设施主导权竞争

支付清算基础设施是跨境资金流动的物理载体，当前这一领域的竞争呈现“存量博弈”与“增量争夺”并行的格局。

在存量层面，以 **SWIFT-CHIPS** 为轴心的传统清算架构仍占主导，美国通过维护这一架构的网络效应与制度惯性，巩固美元清算体系的全球中心地位。**SWIFT** 覆盖全球 200 余个国家和地区金融机构的报文网络，构成强大的路径依赖，任何替代方案在起步阶段都面临网络外部性不足的难题。与此同时，美国正通过稳定币立法把基于区块链的美元支付网络纳入联邦清算体系，试图在传统基础设施之上叠加一层数字化的美元清算网络，实现新旧体系的衔接与互补。

在增量层面，围绕新型金融基础设施的建设竞争日趋激烈：欧盟以 **TIPS** 即时结算系统与数字欧元基础设施为依托，构建独立于美

元体系的欧元区支付清算能力。中国通过 CIPS 系统与 mBridge 多边平台的协同部署，探索以人民币为核心的跨境清算多元化渠道。新兴经济体的区域性支付互联安排也在不断拓展。这些新兴基础设施的建设，正从边际上改变全球支付清算的网络拓扑——由以美元为中心的辐射式架构，逐步转向多节点、多通道的网状结构。然而，基础设施建设本身并不自动带来规则主导权，关键在于其所承载的规则体系能否获得广泛的国际认可与制度跟随。各方不仅在建设基础设施，更在借基础设施的运营实践输出规则模板，争取后续国际规则制定的主动权。

2.技术标准、接口互通与平台治理规则

与基础设施层面围绕清算网络建设权、运营主导权的竞争不同，技术标准与接口互通规则层面的竞争，指向的是多元系统实现互联互通的制度条件与技术规范的主导权。在多系统并行发展的格局下，标准与接口规则直接决定不同支付网络之间能否互联互通，以及互联互通的条件与成本由谁设定。

报文标准是当前技术标准竞争中最具全局影响的议题。全球正在推进的 ISO 20022 报文标准迁移，表面上是技术格式的统一升级，实质上涉及数据字段定义、扩展规则制定与合规信息嵌入等具有显著制度分配效应的核心问题——标准条目的设定决定了哪些交易信息被纳入强制传输范围，进而影响各国支付系统的合规成本及与全球网络的对接难度。而在 ISO 20022 标准委员会中，席位与话语权的

分配仍以发达经济体为主导，新兴经济体参与度有限，在标准制定中处于结构性劣势。

接口互通规则是技术标准竞争的延伸。各国 CBDC 系统、稳定币网络与传统支付系统之间的技术对接，须在应用程序编程接口（API）规范、跨链通信协议与身份认证标准等层面达成一致。而当前各主要平台的接口设计相对封闭、互通性不足——mBridge 虽预留了与其他平台联通的前端接口，真正实现跨平台互操作仍需在技术协议之上建立多边治理安排。平台治理规则涵盖准入标准、参与方权责、争议解决机制与退出安排等制度要素，其设计直接关系到平台的开放性与国际公共产品属性。值得关注的是，围绕平台治理已出现两种规则理念：一种强调平台应具备非排他性与非竞争性，作为国际公共产品服务于各参与方。另一种则倾向于把平台治理权集中于少数主导方，通过准入条件实现战略筛选。两种理念的博弈，将深刻影响未来全球支付平台的治理格局。

3.数据跨境流动、隐私保护与合规监管规则

跨境支付的数字化转型，使数据治理规则由一般性的互联网治理议题，上升为跨境支付规则体系的核心组成部分。数字化支付所生成的交易数据、用户身份信息与资金流向数据高度敏感，其跨境流动规则的制定，涉及多重目标之间的深层矛盾。

在数据跨境流动层面，各国规则立场显著分化：美国倾向推动数据自由流动，以便利其科技企业与金融机构的全球业务布局。欧

盟以《通用数据保护条例》（GDPR）为基础构建严格的数据保护体系，为个人数据的跨境传输设定充分性认定等前置条件。部分新兴经济体则出于数据主权与国家安全考量，推行不同程度的数据本地化要求。这些差异在跨境支付领域直接造成制度摩擦——当一笔跨境支付需要在多个司法管辖区之间传输交易数据与合规信息时，数据治理规则的冲突会抬高交易成本、延长处理时效，甚至阻断特定支付通道。

在隐私保护层面，如何在反洗钱合规要求与用户隐私权之间取得平衡，是各方规则设计的共同难题。在传统跨境支付体系中，合规信息主要于银行间封闭传递，隐私风险相对可控。而在链上支付环境中，交易信息的透明度与可追溯性显著提高，既为合规监管提供了技术便利，也引发了对大规模金融监控的担忧。各经济体的应对差异明显：美国以《反 CBDC 监控国家法案》明确以隐私保护为由排斥零售型 CBDC。数字人民币采取“小额匿名、大额依法可溯”的分级设计，在隐私保护与监管需求之间寻求技术性平衡。欧盟在数字欧元的设计讨论中同样把隐私保护列为核心关切。隐私保护标准的差异不只是技术设计问题，更将成为数字货币跨境互认与系统互联的重要制度门槛。

在合规监管层面，反洗钱、反恐融资与制裁合规要求在数字支付环境下面临执行机制的重构。传统合规体系依托银行充当“看门人”逐层审查，而稳定币的链上流通可绕开银行体系，对合规监管的有效性构成挑战。金融行动特别工作组（FATF）已把虚拟资产服务提

供应商（VASP）纳入反洗钱监管框架，但各国在执行标准与监管能力上的差异依然显著。更深层的问题在于，合规监管规则的运用也带有地缘政治含义。美国通过 GENIUS 法案对外国稳定币发行人设置准入条件，要求其所在国监管制度与美国“具有可比性”，这在客观上推动了美国监管规则的域外延伸。

4. 货币主权、金融安全与国际治理话语权竞争

支付清算、技术标准与数据治理三个维度的规则竞争，其制度效应最终传导至货币主权、金融安全与国际治理话语权的分配格局——在数字货币与跨境支付技术变革的背景下，全球货币体系的权力结构如何重塑、各经济体的货币主权与金融安全如何得到保障、国际金融治理的话语权如何重新分配，正是这一竞争所要回答的核心问题。

货币主权的维护，是各经济体数字货币战略的基本逻辑。美元稳定币的全球扩张，使“数字美元化”成为非美元经济体面临的现实威胁——当境外发行的美元稳定币在一国支付生态中被广泛使用时，该国央行的货币发行权、货币政策传导效力与外汇管理能力都会受到不同程度的制约。正因如此，欧盟以 MiCA 对非欧元稳定币设置规模上限，中国在境内禁止稳定币发行流通，各方制度选择本质上都可归结为对货币主权边界的维护。CBDC 作为主权货币的数字形态，被视为抵御私人数字货币冲击、维护货币主权的制度工具，这也是全球多数央行推进 CBDC 研发的核心动因之一。

金融安全的保障，要求在开放与风险防控之间实现动态均衡。跨境支付体系的数字化在提升效率的同时，也带来新的系统性风险来源：稳定币的跨境流动具有顺周期特征，在全球金融市场动荡时可能放大美元流动性冲击，加剧新兴经济体的资本外流与本币贬值压力。CBDC 跨境网络的运行高度依赖技术基础设施的安全性与韧性，网络攻击、系统故障的跨境传染风险不容忽视。数字支付渠道还为洗钱、恐怖融资与制裁规避提供了新的技术路径，对各国金融安全防线构成挑战。如何在推进跨境支付开放的同时，建立有效的风险识别、监测预警与应急处置机制，是规则建设必须回应的核心关切。

国际治理话语权的重新分配，是上述竞争的最终制度指向。当前国际金融治理框架仍沿袭第二次世界大战后确立的基本架构，IMF、世界银行等多边机构的决策权高度集中于少数发达国家，规则设计的基本逻辑更多服务于美元体系的稳定性维护。然而，全球经济力量格局已深刻变化：以中国为代表的新兴经济体在全球 GDP、贸易与产业链中的份额持续上升，其国际金融规则制定中的话语权却同经济体量之间仍有显著差距。数字货币与跨境支付领域的规则重塑，为弥合这一落差提供了历史性机遇——相关规则尚处形成阶段，制度路径尚未锁定，各方都有参与塑造的空间。在规则尚未定型的窗口期，基础设施实践、技术标准参与和监管框架设计，将共同决定各经济体在未来跨境支付治理中的制度位置。

第三章 中国推进制度型开放的现实基础、差距比较与主要约束

（一）中国制度型开放的现实基础

中国在跨境支付与数字金融领域的制度型开放，已形成多重实践载体：以人民币跨境支付系统为核心的金融基础设施、以数字人民币为代表的央行数字货币试点、以自贸试验区与自贸港为依托的多层级试点平台，以及与 RCEP、CPTPP、DEPA 等多边规则的衔接进展——构成观察中国制度型开放的四个方面。

1. 跨境支付体系建设持续推进

人民币跨境支付系统（CIPS）是中国在金融基础设施层面构建独立支付清算能力的核心载体。2015 年 10 月 8 日，经中国人民银行授权，CIPS 由跨境银行间支付清算（上海）有限责任公司启动一期上线运营，为境内外金融机构提供人民币跨境支付清算、资金结算、报文传输、流动性管理等服务。2018 年 5 月，CIPS 二期全面投产，新增定时净额结算与混合结算模式，运营时段延长至 5×24+4 小时，覆盖全球各主要时区的金融市场营业时间。CIPS 自上线之日起即采用 ISO 20022 国际通用报文标准，在报文格式与数据元素层面与现行国际报文体系保持兼容，又在清算路径上独立运行，形成与既有国

际报文系统并行的“双轨制”安排——既保留自主通道，又维持国际可接入性。

CIPS 的扩展始终伴随政策框架的同步演进，三份文件勾勒出从结算便利化、到以风险识别替代逐笔审单、再到明确基础设施定位的政策脉络。2018 年，中国人民银行《关于进一步完善人民币跨境业务政策促进贸易投资便利化的通知》鼓励境内外金融机构通过 **CIPS** 办理跨境人民币业务，并放宽人民币购售业务范围与跨境融资便利化安排。2020 年，中国人民银行、国家发展改革委等四部门联合印发《关于进一步优化跨境人民币政策支持稳外贸稳外资的通知》，将经常项目下跨境人民币结算的真实性审核由逐笔审单转向风险识别，并对优质企业实施单证简化。中国人民银行《2023 年人民币国际化报告》进一步将 **CIPS** 定位为支撑人民币跨境使用的核心金融基础设施，并对其多币种清算服务的拓展方向作出原则性表述（中国人民银行，2018，2020，2023）。

CIPS 已从早期的清算通道，演进为兼具报文传输与结算能力的独立基础设施。以下从规模与功能两个维度加以考察。规模上，截至 2024 年底，**CIPS** 直接参与机构由 2015 年的 19 家增至 168 家，间接参与机构达 1,461 余家，覆盖 185 个国家和地区，全年处理金额预计超过 175 万亿元人民币。2021 至 2023 年的同比增速分别为 75.8%、21.5% 与 27.3%，高于同期人民币国际化指数的提升幅度（丁昱，2026）。功能上，**CIPS** 已实现 **PACS**（清算）、**CAMT**（账户管理）、

PAIN（客户与行接口）等报文类型的覆盖，标准化报文模板与数据元素与现行国际报文体系保持对应。

在境外网络维度，**CIPS** 通过对接多种区域支付基础设施，逐步构建起人民币清算网络。**CIPS** 已与香港金融管理局港元/人民币即时支付结算系统（CHATS）、欧洲清算银行、明讯银行等机构建立对接机制，并依托在新加坡、伦敦、法兰克福、首尔、东京、约翰内斯堡等主要金融中心设立的人民币清算行，将清算服务延伸至发达经济体与共建“一带一路”国家两大网络板块。截至 2024 年，中国人民银行已在 32 个国家和地区授权建立 34 家人民币清算行，覆盖东南亚、中东、非洲、拉美、中东欧等区域，与 **CIPS** 协同运转，构成境外清算节点。人民币清算行经由 **CIPS** 接入，对跨境贸易人民币结算具有明显的带动作用，其机制在于离岸人民币融资可得性的提升与双边汇率风险的下降。

CIPS 与新型基础设施的协同正沿多个方向展开。在数字货币方向，**CIPS** 与多边央行数字货币桥项目的接口设计已进入研究阶段，可为人民币与其他央行数字货币的双向兑换提供报文层支持。在贸易融资方向，**CIPS** 与跨境金融区块链服务平台对接，支持出口应收账款融资业务的实时核验，促成银行、企业与外汇管理部门之间的可信信息共享。在快速支付方向，**CIPS** 与境内网联清算的协同机制把大额跨境支付与境内零售支付的清算路径衔接起来，并为后续接入区域快速支付互联机制预留了接口。

2. 数字人民币及相关制度探索

数字人民币是中国在央行数字货币领域的代表性实践，也是制度型开放在数字金融维度的重要载体。数字人民币由中国人民银行发行，定位为流通中现金（M0）的数字化形式，采取“双层运营、可控匿名”的制度安排。中国人民银行数字货币研究所 2021 年 7 月发布的《中国数字人民币的研发进展白皮书》，对其发行机制与功能边界作了系统阐述：发行上，数字人民币由人民银行向指定运营机构发行，运营机构涵盖工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行、邮储银行等大型商业银行以及微众银行、网商银行等互联网银行，招商银行同期也已获批纳入运营机构体系，再由运营机构向公众投放。功能上，数字人民币与现金平行流通，不计付利息、不取代银行存款，对小额支付匿名以保护隐私、对大额支付可溯以满足反洗钱与反恐融资监管要求（中国人民银行数字货币研究所，2021）。这一框架既不同于私人支付平台的封闭账户体系，也与稳定币、商业银行存款货币在法律地位上存在本质差异。

数字人民币的演进遵循“内部研究—局部试点—全面深化”的三阶段渐进路径，每一阶段都对应特定的技术准备与制度积累。基础研究阶段始于 2014 年中国人民银行设立法定数字货币专项研究小组，2016 年成立数字货币研究所并完成第一代原型系统；2017 年末开始组织商业机构共同研发。2019 年末，数字人民币在深圳、苏州、雄安新区、成都及北京冬奥会场景开展内部封闭试点；2020 年 11 月，试点增加上海、海南、长沙、西安、青岛和大连。2021 年 7 月，央

行发布白皮书，首次系统披露数字人民币的设计框架，并将英文缩写定为 e-CNY。2022 年北京冬奥会完成重要场景验证，试点进一步扩展至天津、重庆及广东、福建、浙江等地；同年末，广东、江苏、河北、四川扩大至全省试点，并新增山东、广西、云南部分地区。此后，数字人民币进入应用场景和制度体系持续深化阶段，但尚不能称为全国全面推广。

数字人民币的功能形态在两个维度上同步演化。在零售支付维度，数字人民币已覆盖公共交通、商超零售、医疗、教育、税费缴纳、政府补贴发放等高频场景，并借助红包预约、消费补贴等形式培育支付习惯。在可编程货币维度，深圳、苏州、上海等地试验了预付资金管理、专项资金定向支付、政府补贴精准发放等应用，智能合约的可追溯性与条件触发机制，为公共财政支付与供应链金融提供了新的工具选择。可见，央行数字货币的国际竞争已不限于支付便利化本身，而延伸至可编程性、跨境互操作性与隐私保护设计等更深层次的议题。

在跨境维度，多边央行数字货币桥（mBridge）项目是数字人民币最具代表性的探索。项目由中国人民银行、泰国央行、阿联酋央行、香港金融管理局共同发起，依托国际清算银行创新中心搭建分布式账本基础设施，沙特阿拉伯央行已于 2024 年作为正式成员加入，另有多家观察成员央行参与技术验证。2022 年 8 月，项目首次开展试点，参与方在六周内完成等值约 2,200 万美元的多币种央行数字货币跨境结算试验，覆盖 164 笔交易、20 家商业银行参与机构（BIS，

2022)。项目治理结构分为指导委员会、技术指导委员会与法律工作组，分别负责战略决策、技术架构与法律框架的协调，并在分布式账本共识机制、跨币种汇率询价、合规筛查、争议解决等核心议题上形成了基础性的制度安排。

在多边项目之外，数字人民币的双边跨境试点开辟了另一条国际化推进路径。中国人民银行与香港金融管理局开展的数字人民币跨境支付测试，覆盖粤港澳大湾区的跨境消费、跨境缴费等场景，为内地居民赴港、香港居民在内地使用数字人民币的双向流通提供了实测基础。博鳌亚洲论坛、进博会、广交会等国际性展会中设立的专项受理场景，则扩大了对外人员的接触面。零售场景之外，数字人民币与跨境贸易融资、跨境电商结算、外贸综合服务平台的协同试验也在推进，为后续将数字人民币嵌入更复杂的跨境业务链条留出了制度空间。

主要经济体的央行数字货币研发呈现明显的层次差异。中国处于全面试点阶段，已成为全球最大的零售型央行数字货币试验场。欧元区数字欧元于2023年10月进入两年期准备阶段，重点设计分层匿名保护、批发与零售两层架构以及公私合作的发行模式。美国数字美元仍处于研究阶段，国会内部在隐私保护、与商业银行的关系、技术路线选择等问题上分歧较大。新加坡金融管理局的 Project Orchid 聚焦零售型可编程货币与目的绑定支付，英格兰银行则同步推进零售型数字英镑与批发型央行数字货币。多国央行数字货币的

并行推进表明，跨境清算合作的制度空间正在打开，规则塑造的窗口期亦尚未关闭。

数字人民币的应用场景正从国内进一步向跨境与机构间维度延伸。在跨境支付方面，多边央行数字货币桥项目已搭建起人民币与其他国央行数字货币的双向兑换接口。王孝松和石微巍（2023）的测算显示，若主要新兴经济体广泛采用央行数字货币跨境结算，美元在国际支付中的份额可能在未来 10 年内下降 3 至 5 个百分点。在数字平台方面，周科杰等（2025）观察到，数字人民币若在中国主导的数字平台中持续扩大使用范围，有可能借助平台经济与应用场景的网络效应，形成新的人民币使用网络（Brunnermeier et al., 2019）。跨境与平台两类场景的拓展，为人民币国际化提供了与传统清算网络互补的渠道（张发林和陈科睿，2026）。

3.跨境支付与数字货币试点平台和应用场景不断拓展

试点平台是中国制度型开放中颇具特色的制度安排，承担着规则试验、风险隔离与经验复制的多重功能。上海自贸区临港新片区在金融领域先行先试。依据国务院《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案》，临港新片区聚焦跨境贸易投资高水平开放、自由贸易账户体系扩容、跨境人民币结算便利化、跨境金融服务对外开放等核心政策，已推广“准入前国民待遇+负面清单”管理模式，并在跨境数据流动、跨境金融监管协调、跨境投融资便利化等方面开展系统性试点。韩钰等（2020）以上海自贸区负面清单落地实施为准自然实验研究发现，负面清单管理模式拉动了服务业资本流动，

金融服务、专业服务等高端服务业领域获得显著的制度溢出。其阶段性评估还指出，临港新片区在金融科技创新监管框架与跨境金融业务流程优化方面的早期探索已积累一定实践经验。在此基础上，临港新片区近年进一步将试点延伸至数字人民币推广、跨境金融区块链平台等领域，成为其他自贸区可资参照的样本（中国人民银行《2023 年人民币国际化报告》）。

与临港新片区的金融试验功能不同，海南自由贸易港定位于更高水平制度型开放的全域探索。国务院《海南自由贸易港建设总体方案》围绕零关税、低税率、简税制构建独立税收体系，并在贸易、投资、金融、人员、运输、数据六大领域推进跨境流动的自由便利。金融领域，海南自贸港陆续推出合格境外有限合伙人（QFLP）跨境投资便利化、跨境数据自由流动安全有序试点、自由贸易账户体系建设等举措，并在数字人民币推广与跨境支付创新上有所布局。其中，QFLP 试点企业累计认缴金额已达千亿元规模，跨境数据自由流动安全有序试点已形成可复制的制度框架。零关税制度对国内消费市场亦产生辐射效应，在免税购物、消费回流等方面已有体现。

粤港澳大湾区则在跨境金融互联互通上形成了多层次的制度试验组合。跨境理财通自 2021 年 9 月正式启动，是粤港澳金融制度对接的核心载体。2024 年实施的优化措施进一步放宽投资者准入条件、扩大合格投资产品范围、提升单户投资额度，参与机构与资金跨境汇划规模随之扩大。横琴粤澳深度合作区围绕跨境贸易投资便利化、人民币与澳门元双轨清算、跨境数据流动等议题展开制度探索，在

金融牌照互认、跨境资金池、跨境法律服务等领域形成了对接澳门制度的具体安排。前海作为粤港现代服务业合作区，在跨境金融服务、跨境法律服务、跨境数据流动等领域深度对接，并在合格境内有限合伙人（QDLP）境外投资、跨境融资便利化、外资资管机构展业便利化等方面先行试点。表3列示了中国主要跨境支付与数字货币试点平台的对比情况。

表3 中国主要跨境支付与数字货币试点平台综合比较

平台名称	主管部门	核心政策	数字货币应用	对接国际规则
上海自贸区临港新片区	人民银行上海市分行、上海市	跨境贸易投资高水平开放	数字人民币试点	RCEP 规则试用、CPTPP 对接
海南自贸港	国家发改委、商务部	数据跨境自由流动	数字人民币推广	探索 CPTPP 高标准、DEPA 衔接
粤港澳大湾区（前海）	人民银行深圳市分行	跨境理财通、跨境数据	数字人民币跨境	与香港监管深度接轨
粤港澳大湾区（横琴）	横琴粤澳深度合作区管理委员会	澳门元与人民币双轨	数字人民币试点扩展	澳门制度借鉴
北京（全球数字经济标杆城市建设）	人民银行总行	数字人民币应用场景	最大试点城市	数字贸易规则探索
长三角生态绿色一体化发展示范区	多省联合	跨区域数据流通	联通试验	区域结算互通

数据来源：根据国家发展改革委自由贸易试验区建设报告、商务部自贸试验区评估材料、各试点平台官方公告整理。相关公开来源：国务院《关于支持深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案的批复》（2021）；国务院《海南自由贸易港建设总体方案》

（2020）；中国人民银行《粤港澳大湾区跨境理财通业务试点实施细则》（2021）。

区域试点之外，跨境金融区块链服务平台是制度型开放在金融科技领域的代表性载体。该平台由国家外汇管理局主导建设，2019年3月在7个省（直辖市）、14家法人银行启动试点，后逐步扩展至全国，依托区块链技术实现银行、企业与海关、税务等监管部门之间的多方信息共享与可信交互。其应用场景已覆盖出口应收账款融资、跨境信用证业务真实性核验、企业跨境信用信息查询等领域，截至2024年底累计支持出口应收账款融资业务规模超过3,600亿美元。这一平台的扩展表明，制度型开放的载体不限于地理意义上的试点区域，也包括跨部门协同的功能性基础设施。

4. 制度创新和规则衔接取得初步进展

制度型开放的内涵覆盖硬规则与软规则两个层面：前者涉及法律法规修订与谈判承诺落实，后者涉及标准、惯例与最佳实践的引入及本土化（裴长洪和赵静，2025）。在硬规则对接上，中国通过修订《中华人民共和国外商投资法》、推行负面清单管理与服务业准入承诺等举措，逐步将制度承诺转化为常态化运行机制。在软规则对接上，则通过引入国际标准、最佳实践与跨境合规体系，进一步降低制度交易成本（李瑞琴等，2024）。就多边规则而言，中国已形成由RCEP全面落实、CPTPP加入申请、DEPA模块化对接，以及货币互换网络、跨境服务贸易负面清单等具体载体共同构成的制度网络。

区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）的落实，是现阶段推进最为深入的对接实践。自 2022 年 1 月 1 日对中国生效以来，中国已落实金融服务、电子商务、知识产权、政府采购等章节的承诺。金融服务领域，中国按照 RCEP 金融服务附件落实了银行、保险、证券的市场准入承诺，并就设立新型金融服务、信息跨境传输等议题作出与 RCEP 一致的安排。电子商务领域，中国依据 RCEP 第十二章电子商务规则，推进无纸贸易、电子认证与电子签名、个人信息保护、网络安全等议题的国内立法对接。

与 RCEP 的渐进对接相比，全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）的加入申请对应着更高水平的规则承诺。中国于 2021 年 9 月 16 日正式提交加入申请，是继英国之后第二个递交加入申请的非创始成员经济体。提出申请，意味着中国愿意对照 CPTPP 在国有企业竞争中立、跨境数据流动、源代码不强制披露、政府采购透明度、劳工标准、环境保护等边境后议题上的高标准规则推进谈判磋商与国内改革。其中，CPTPP 第 14 章电子商务条款在跨境数据自由流动、禁止数据本地化要求、不强制披露源代码与算法、电子认证与电子签名、个人信息保护等方面设定了较高门槛，其取向与中国《数据安全法》《个人信息保护法》《数据出境安全评估办法》所构成的本地化框架之间存在较大差异（具体合规评估见第二节之三）。

数字经济伙伴关系协定（DEPA）则将规则议题进一步延伸至数字经济领域。中国于 2021 年 11 月 1 日正式申请加入，是继韩国之后

第二个申请加入该协定的非创始方 **WTO** 成员经济体。**DEPA** 采用模块化结构组织规则议题，由 16 个模块构成，覆盖商业与贸易便利化、数字产品待遇及相关议题、数据议题、数字身份、新兴趋势与新技术（含金融科技、人工智能、政府采购等）、创新与数字经济、中小微企业合作、数字包容、联合委员会与联系点等。李佳倩等（2022）通过对 **RCEP**、**CPTPP** 与 **DEPA** 的横向比较指出，三者在数字贸易规则上呈现规则深度递进的关系，**DEPA** 在数据治理、数字身份、人工智能伦理等议题上的塑造能力更强。中国 **DEPA** 加入申请工作组已于 2022 年 8 月成立，谈判按模块逐项推进。

上述多边对接也带动了双边货币互换协议网络的扩展。截至 2024 年底，中国人民银行已与 40 余个国家和地区的央行签署双边本币互换协议，总规模超过 4 万亿元人民币，覆盖东亚、东南亚、中东、欧洲、拉美、非洲等区域。互换协议在贸易融资、投资便利化以及危机时期的流动性支持等场景中发挥作用，并通过提供人民币流动性，支撑了部分外国央行将人民币纳入外汇储备的制度选择。

在服务领域，跨境服务贸易负面清单的推出与迭代，是制度型开放的又一重要载体。2024 年版全国跨境服务贸易负面清单进一步缩减限制措施数量，与海南自贸港跨境服务贸易负面清单一道，形成“全国版+自贸港版”相互衔接的双轨结构（胡玫等，2022）。这一负面清单管理模式，既是中国对接国际服务贸易规则的具体安排，也是中国向国际社会提供的制度型公共产品。

（二）与主要经济体及国际高标准规则的差距比较

中国在跨境支付与数字金融领域的现实基础，与主要经济体之间存在明显差距。这一差距既体现于支付系统的规模与层级、监管框架与合规体系，也体现于标准对接、数据治理与国际规则参与能力等维度。Kostova（1999）提出的制度距离框架，将此类差异归纳为规制性、规范性与认知性三个层次，为下文的分维度比较提供了依据。

1. 支付系统互联互通与延伸能力

支付系统的规模、层级、互操作性与网络外部性，共同决定着一国货币的国际使用程度，也是观察中国与主要经济体差距的起点。在规模维度上，CIPS 与 SWIFT、Fedwire、TARGET2 之间的差距相当直观：SWIFT 覆盖 200 余个国家和地区、连接 11,000 余家金融机构，2024 年日均传输报文约 5,330 万条。美联储 Fedwire 日均结算量约 4.5 万亿美元，欧元区 TARGET2 约 1.8 万亿欧元。美国大额美元清算系统 CHIPS 日均结算量约 1.9 万亿美元，经汇率折算后，其日均清算体量约为 CIPS 的 20 倍。相比之下，CIPS 的直接与间接参与机构合计约 1,600 家，日均处理量按 2024 年数据测算约 6,524 亿元人民币。这一总量差距并非孤立存在，而是与下文将讨论的层级、互操作性与网络效应相互叠加，共同构成人民币国际使用程度的总体约束。

层级与分工维度的差距更为显著。美元跨境清算体系已形成报文、清算与终端结算三层分工的架构：**SWIFT** 承担报文传输，**CHIPS** 承担大额净额清算，**Fedwire** 承担央行货币的终端结算，专业化深度与风险隔离能力突出。欧元跨境清算体系则采取报文与清算的双层架构，由**SWIFT**承担报文传输、**TARGET2**承担清算与结算。祝远缓（2017）在**CIPS**二期投产前的早期评估中即指出，**CIPS**在系统分工与专业化深度上与上述成熟体系存在差距。尽管二期投产后**CIPS**已实现报文层与清算层的部分功能分离，但与**SWIFT-CHIPS-Fedwire**体系相比，在国际网络覆盖、报文路径独立性等维度仍存在结构性差距。

互操作性维度同样存在结构性约束。**CIPS**自上线之日起即采用**ISO 20022**国际通用报文标准，与**SWIFT GPI**（全球支付创新）等主流支付创新保持了较好的技术兼容性。然而，当前**CIPS**与**SWIFT**之间的互联仍主要依托**SWIFT**通信网络，在通信层面尚未形成完全独立的报文传输能力，“双轨”的独立性更多停留在清算路径，而非通信基础设施。通信网络的不完全独立意味着，在极端情境下，**CIPS**的备份功能仍可能受到外部约束。

网络外部性维度的差距，源于使用者数量的非线性正反馈，**CIPS**短期内难以打破**SWIFT**长期形成的锁定效应。网络效应理论表明，支付系统的价值随使用者数量增加而呈非线性增长。**SWIFT**之所以能长期主导全球金融报文网络，根源在于先发优势、技术成熟度与庞大网络规模共同形成的锁定效应——金融机构一旦加入

SWIFT 即可获得最广泛对手方网络，这又反过来强化了 SWIFT 自身的网络价值。CIPS 的跨境清算行网络目前主要集中于中资银行与共建“一带一路”国家，外资金融机构的参与积极性仍然有限，外部网络扩展不足，制约了 CIPS 在国际市场上的可替代性（丁昱，2026）。

经济因素之外，地缘政治联系也在塑造支付系统的实际使用。Eichengreen et al.（2019）发现，国际货币的兴衰不仅受 GDP 规模、贸易份额、金融市场深度等经济基本面驱动，也与安全联盟、外交关系等地缘政治变量直接相关：在经济条件相当的情况下，与美国结成安全联盟的国家更倾向于以美元作为外汇储备和贸易计价货币。这意味着，CIPS 与人民币的国际推广不只是经济过程，也是地缘政治过程。经济基本面的改善，需要与对外伙伴关系网络的拓展相互配合，方能转化为支付体系的实际使用份额。

2. 法律监管、监督框架与合规体系

金融监管能力的国际认证水平，往往以 FATF 互评估结果为标尺。在金融行动特别工作组 2019 年第四轮互评估中，中国的技术合规评分较 2012 年评估明显提升，但在 40 项核心建议中获评“高度合规”的项数仍低于主要发达经济体，部分领域被列为“部分合规”或“大部分合规”。互评估结果直接影响一国金融机构在国际业务中的合规成本与市场准入便利度，具有实质性的制度含义：评级偏低，意味着中资金融机构在跨境业务中往往须承担更高的尽职调查与合

规审查成本，而这一隐性成本会沿跨境支付与跨境投资链条层层传导。

在数字资产监管领域，主要经济体已形成三类典型路径，监管哲学与制度成熟度各有不同。欧盟于 2024 年实施《加密资产市场条例》，对资产参考型代币、电子货币代币与其他加密资产分别设定差异化的发行人许可与运营要求，对加密资产服务商实施统一的发牌、资本充足率、运营韧性与消费者保护标准，是迄今首个具有跨境约束力的综合性数字资产法律框架。美国采取分类监管，由证券交易委员会与商品期货交易委员会分别负责证券型代币与商品型代币，联邦层面尚未形成统一立法，州级层面则已出现纽约州 BitLicense、怀俄明州特许银行等差异化制度。新加坡与中国香港选择持牌制度，新加坡《支付服务法》将数字支付代币服务纳入持牌范围，香港证监会自 2023 年 6 月起对虚拟资产交易平台实施持牌运营要求，并对零售投资者参与设置较高门槛。与上述三类路径不同，中国采取的是全面禁止策略——2021 年起全面禁止虚拟货币交易炒作与“挖矿”活动，同时大力推进央行数字货币建设。包宏等（2025）指出，这种“全面禁止+央行主导”的安排在风险防范上表现突出，中国数字货币创新主要依托央行主导的路径推进，与主要经济体形成了不同的发展路径。表 4 呈现了 2024 年主要经济体在数字金融监管六个维度上的差异。

表 4 主要经济体数字金融监管框架比较（2024 年）

监管维度	中国	欧盟	美国	新加坡	中国香港
------	----	----	----	-----	------

数字资产法律地位	加密交易禁止；e-CNY法定货币	法定货币加受监管资产（MiCA）	分类监管（证券与商品）	发牌制度	持牌制度
CBDC 监管	双层运营、央行主导	数字欧元立法准备中	研究阶段、国会分歧	批发 CBDC 探索	数字港元研究
AML 与 CFT 合规	FATF 第四轮：部分领域待改进	FATF 高度合规	FATF 高度合规	FATF 高度合规	FATF 高度合规
数据跨境流动	分类管理、原则上限制	GDPR 加充分性决定	行业自律为主	较开放、PDPA 框架	PDPO 框架（较宽松）
监管沙盒	北京、上海试点	欧洲监管创新中心	无统一框架	MAS 沙盒（成熟）	SFC 与 HKMA 沙盒
开放银行	试点阶段	PSD2 强制开放	自愿为主	MAS 监管指引	HKMA 开放 API 框架

数据来源：欧盟 Official Journal（<https://eur-lex.europa.eu/>）：MiCA 法规 Regulation (EU) 2023/1114；FATF 互评估报告（<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations.html>）；新加坡金融管理局监管沙盒指引（<https://www.mas.gov.sg/development/fintech/regulatory-sandbox>）；香港金融管理局开放 API 框架（<https://www.hkma.gov.hk/>）；IMF 国别金融体系评估报告 FSAP（<https://www.imf.org/en/Publications/fssa>）。

在数据保护合规领域，欧盟《通用数据保护条例》（GDPR）所确立的基线，已通过“布鲁塞尔效应”重塑了全球规则。GDPR 的域外效力机制将适用范围延伸至所有处理欧盟居民数据的实体。欧盟则通过充分性决定机制对第三国的数据保护水平加以认证，获得充分

性决定的国家方可与欧盟自由开展数据跨境传输。截至 2024 年底，欧盟已对 15 个国家和地区作出充分性决定，包括安道尔、阿根廷、加拿大（商业组织）、法罗群岛、根西、马恩岛、以色列、泽西、新西兰、瑞士、乌拉圭、英国、日本、韩国与美国，中国并未列入。中国的缺位不止是名单上的差异，更折射出中欧在数据保护理念、监管哲学与立法框架上的差异。

第三国等效认定本身是一个高度政治化的过程，它不仅涉及技术性的监管标准比较，也牵动欧盟内部的利益博弈、与第三国的双边关系以及全球金融治理的整体格局等多重因素。与国际贸易领域以世界贸易组织为代表的硬法治理不同，国际金融监管主要依托巴塞尔协议、国际证监会组织原则、国际保险监督官协会核心原则等“软法”安排，借助监管机构间的同行压力、市场认可度与合规成本压力等机制发挥实际约束。由此可见，中国与高标准规则的对接，不仅要应对显性的法律差距，更要应对隐性的“软法”差距——监管理念、监管哲学与监管实践上的差异，往往比法律条文距离更难弥合。

监管协调能力的差距，集中体现在新兴跨境议题的部门联动效率上。“一行一局一会”格局下的部门协调机制虽在维护金融稳定方面发挥了作用，但在跨境金融、数字金融、绿色金融等新兴领域，其协调能力仍有提升空间，数据跨境流动等具体议题上的部门职责划分也尚待进一步厘清。

3.标准体系、平台能力与数据治理规则对接水平

技术标准是金融基础设施开放的隐性维度，其对接水平决定着系统之间的互通深度。CIPS 已于 2023 年完成与 SWIFT 全球迁移的对接，标志着中国金融基础设施的技术标准与国际主流接轨。就国际标准制定的参与度而言，中国在国际标准化组织金融服务技术委员会（ISO/TC68）等关键标准化机构的参与度有所提升，参与了多项金融报文与支付安全标准的修订。然而与发达经济体相比，中国在标准草案起草、工作组主席承担、议题动议等核心环节的参与度仍有差距，标准制定的主导权依然主要掌握在欧美主要经济体手中。

新兴平台互联从另一维度反映出标准对接的差距。国际清算银行主导的 Project Nexus 是连接多国快速支付系统的代表性平台，其核心制度安排是统一的报文转换、对账与争议处理协议，使各成员经济体的快速支付系统能够通过单一连接点实现彼此间的实时跨境零售支付。截至 2024 年，Nexus 已连接新加坡 PayNow、马来西亚 DuitNow、泰国 PromptPay、菲律宾 InstaPay、印度 UPI（统一支付接口）等亚洲经济体的快速支付系统，并计划进一步扩展至欧元区即时支付系统 TIPS 与英国 Faster Payments，但中国尚未加入。中国的快速支付系统虽已通过网联清算等基础设施实现内部互联，却尚未实质参与跨境快速支付互联的国际机制。双边层面，中国人民银行已与香港金融管理局、澳门金融管理局、马来西亚央行等分别建立

快速支付系统的双边接口安排，但与多边 Nexus 框架的对接仍待推进。

数据治理领域的差距尤为突出，其中中欧之间的制度距离最大。徐程锦（2023）指出，CPTPP 第 14 章电子商务条款要求成员国允许商业目的的跨境数据自由流动、禁止数据本地化要求、保护源代码不被强制披露，这一规则取向与中国《数据安全法》《个人信息保护法》《数据出境安全评估办法》所构成的数据本地化框架之间存在较大差异。在国际数字贸易实践中，已形成三种典型路径：欧盟基于充分性决定的 GDPR 模式、美国基于企业自律认证的 APEC CBPR（跨境隐私规则）模式，以及中国基于安全评估的数据安全法模式。中国模式在保障国家数据安全方面具有优势，但在便利化跨境数据流动方面承担了更高的制度成本。

上述差距的背后，是“布鲁塞尔效应”的全球辐射。金晶（2023）观察到，GDPR 确立的高水平数据保护标准经由布鲁塞尔效应成为全球数据保护的事实标准，非欧盟国家在数据贸易压力下倾向于将国内数据保护立法向 GDPR 对标，由此引发全球数据保护规则的“逐顶竞争”。值得注意的是，欧美日跨境数据流动规则之间既有共同利益、也有持续摩擦：三方在推动跨境数据流动便利化上立场相近，但在数据保护标准与监管管辖权上分歧明显。这种博弈与合作交织的格局，为中国在数据治理领域的规则对接留出了空间。

4. 国际规则参与、议题设置与规则塑造能力

中国在多边金融治理机构中的参与，呈现“外延广、核心参与有限”的特征。从份额看，中国在国际货币基金组织的份额占比为 6.4%（2023 年数据），略低于日本的 6.5%。按投票权口径，中国为 6.08%、日本为 6.13%、美国为 16.50%。在二十国集团、金融稳定理事会、国际清算银行、巴塞尔委员会、国际证监会组织等机构中，中国均为正式成员并担任相应职务。然而，在规则草案起草、工作组主席承担、议题动议、标准制定流程主导等核心环节，中国的参与度仍明显低于美国、欧盟主要成员国与英国——规则制定者与规则接受者之间的角色差异，在这些机构内部依然清晰可辨。

在议题设置能力方面，中国在与自身比较优势相匹配的若干议题上已具备较强的塑造能力。共建“一带一路”金融合作议题上，中国围绕基础设施融资、政策性金融机构合作、人民币国际化等方向推进议程，亚洲基础设施投资银行与丝路基金的运营为相关议题提供了制度载体。央行数字货币与多边央行数字货币桥等新兴议题上，中国凭借 mBridge 项目与多国央行的合作积累了较强的议程设置能力。发展中国家债务重组议题上，中国作为主要债权方在 G20 共同框架下推动债务处置安排，话语权稳步上升。与之形成对照的是，在气候金融与可持续金融准则、加密资产监管框架、跨境数据流动规则、人工智能治理与算法监管等议题上，中国仍主要处于规则跟进位置，议题设置的主动性受制于知识储备、监管经验与国际合作积累等多重因素。

中国参与多边治理与人民币国际化进程相互支撑。范小云等（2014）指出，人民币作为国际货币体系“第三极”货币的崛起，有助于降低对美元的过度依赖，但这一进程需要中国在资本账户可兑换、汇率市场化、金融市场深度等基础性制度上取得突破。楚国乐和吴文生（2015）的模式比较研究则表明，人民币作为国际计价货币的模式选择，需要在贸易与金融双轮驱动的美国模式与区域整合驱动的欧元模式之间，寻找一条差异化路径。

（三）推进重点领域制度型开放面临的主要约束

制度型开放面临的约束，同时来自外部与内部：外部约束源于规则博弈的强化与金融工具武器化的扩展，内部约束体现为制度供给的不足与部门协同的滞后，二者交汇之处，又集中表现为效率与安全、开放与监管之间的平衡压力。下文借助制度变迁理论、不可能三角与全球化三难等多重视角，对这些约束加以剖析。

1. 外部规则博弈和制度竞争压力持续上升

美国近年来的制裁政策呈现明显的扩张态势，制裁已从外交政策的辅助工具，演变为对外战略的核心手段。Drezner（2021）指出，奥巴马首任期美国平均每年新增约 500 个制裁指定，特朗普任内这一速度接近翻倍。另据美国财政部《2021 年制裁评估》，OFAC 有效制裁指定由 2000 年的 912 项增至 2021 年的 9,421 项，增长 933%。Felbermayr 等（2020）构建的全球制裁数据库也表明，1950 年以来全球制裁使用总体增加，制裁类型日益多样，金融制裁与旅行限制

的重要性明显上升。宏观趋势之外，金融工具武器化的具体形态，在对华制裁与对俄制裁两个案例中得到集中体现。

对华制裁的工具化，在美国商务部实体清单（Entity List）与OFAC SDN（特别指定国民和被封锁人员）名单上的轨迹直观可见。名单上的中国相关实体数量从2015年的203家增至2024年7月的1,412家，所涉行业由传统的军工、能源扩展至金融、科技、教育等更广领域。代表性案例链条清晰可辨：2018年，美国商务部对中兴通讯发出拒绝令（Denial Order）并收取约14亿美元罚款。2019年，华为及68家关联公司被列入实体清单。2020年，中芯国际被列入实体清单。2022年，长江存储等存储芯片企业被列入实体清单。2023年，多家大数据与人工智能企业被列入未经核实清单。制裁经由美元清算渠道对中国相关实体的国际业务形成约束——任何涉及美元的跨境支付都须经美国境内的代理银行清算，从而落入美国相关机构的管辖范围。案例链条的延展显示，美国对华制裁已从局部的产业点状管控，演变为覆盖产业链关键环节的系统性压力。

对俄制裁则提供了金融工具武器化的一次“压力测试”。乌克兰危机升级后，美国及其盟友对俄罗斯的金融制裁突破了三项传统底线：将SWIFT断网作为常规制裁工具、冻结一国央行外汇储备、对私人部门资产实施大规模冻结。这一案例对全球主要经济体形成系统性冲击，建设独立金融基础设施与应急机制由此成为多国央行的共同关切。不过，金融工具武器化也存在内生限制——过度使用制

裁会促使被制裁国加快寻求替代体系，反过来削弱美元体系的主导地位。这也从一个侧面凸显了金融基础设施多元化的必要性。

外部约束的理论诠释，可置于“武器化的相互依赖”框架中加以理解。Farrell and Newman（2019）观察到，全球经济网络中存在两类关键节点：全景式信息节点（如 SWIFT）能够监控全球经济活动，控制式节点（如美元清算系统）能够切断他国与全球经济的联系。掌握这两类节点的国家，便可将经济联系武器化，对他国实施有效胁迫。由此可见，中国推进 CIPS、数字人民币等独立金融基础设施的核心战略动因，正在于通过构建备份网络降低对单一节点的依赖。区域跨境支付合作的去美元化机制，则为金融基础设施的多元化重构提供了制度路径（张发林和陈科睿，2026）。

在制裁体系之外，长臂管辖构成另一项外部约束。从法理上看，长臂管辖通过管辖权扩张与域外执行的双重机制对域外实体形成约束。在实务层面，它对中国企业国际化经营的影响，具体表现为投资审查、出口管制、二级制裁等多重压力。长臂管辖现象并非美国独有，欧盟 GDPR 的域外效力即具有类似性质，中国的制度型开放需要同时应对来自多个司法管辖区的长臂管辖挑战。从近年来美国对华制裁政策的走向看，相关打压措施已从传统的实体清单，扩展为“小院高墙”式的多维度制度博弈。

外部约束最终落脚于中国国际规则参与中的双重博弈：规则参与本质上是国际谈判与国内改革联动的两层博弈——国际层面，中国需要与主要经济体展开规则博弈，争取符合自身利益的规则安排。

国内层面，中国需要协调各部门、各利益相关方的立场，确保国际承诺获得国内政治支持与实施能力。朱民等（2026）据此提出，在多元货币竞争格局下，中国的制度型开放应采取差异化竞争策略：在数字货币、共建“一带一路”基础设施融资、新兴市场金融合作等比较优势领域着力形成规则塑造能力，在成熟资本市场监管、传统金融衍生品规则等相对劣势的领域则采取规则跟进策略。

2.国内制度供给和法律支撑仍存在短板

国内约束首先表现为金融立法的存量制约。制度变迁通常具有路径依赖特征，既有制度的锁定效应使其演进多呈渐进、局部之态。在金融领域，《中华人民共和国中国人民银行法》（以下简称《中国人民银行法》）、《中华人民共和国外汇管理条例》（以下简称《外汇管理条例》）、《中华人民共和国商业银行法》（以下简称《商业银行法》）等基础性法律虽经多次修订，但部分条款与高水平开放的要求并不完全匹配。这种立法的历史惯性，进一步在各子领域层层叠加，构成下文将逐一讨论的多重约束。

从货币职能的视角看，人民币国际化推进面临多项具体的法律障碍。《中国人民银行法》关于人民币的条款主要针对国内流通，缺乏对人民币跨境使用的明确法律授权。《外汇管理条例》部分内容基于既有管理框架设计，与稳步推进资本项目开放的方向尚需进一步衔接。数字人民币尚未出台专项立法，其跨境使用中的法律地位、与外国央行数字货币的互操作性、与稳定币及加密资产的法律边界等议题，均尚待立法回应。立法供给的滞后意味着，制度型开

放的推进往往只能借助规章制度与试点文件层面的安排加以补足，而缺少更高层级的法律支撑。

立法滞后在跨境数据治理领域表现尤为明显。廖丽和武子微（2024）的研究显示，《数据安全法》第36条所规定的“重要数据”概念缺乏清晰边界，易在实际操作中引发不确定性，从而成为制约跨境数据流动便利化的隐性壁垒。这一约束可通过明确重要数据清单、建立分级分类管理、完善评估程序等机制加以缓解。总体看，中国数据治理体系仍处于动态完善阶段，在数据主权与数据流动、安全保障与商业便利、政府监管与市场自律之间，尚需建立更为精细的平衡机制。更深层的压力则来自“布鲁塞尔效应”的全球辐射——它在国内立法层面投射为双重压力：既要使数据立法对标 GDPR 水平，又要保留对国家安全相关数据的管辖权。同时也需要把握好安全与发展的平衡，避免安全例外条款在实践中被外方解读为隐性的数据贸易壁垒。

法律体系的短板还延伸至跨境资本流动管理领域。中国资本账户尚未完全开放：合格境外机构投资者（QFII 与 RQFII）、沪深港通、债券通、跨境理财通等跨境投资渠道仍存在额度管理、投资范围限制、汇出限制等约束，与 CPTPP 等高标准规则所要求的资本自由流动尚有距离。2015—2016 年外汇市场波动的经验，使有关部门在资本账户开放上更趋审慎。审慎固然必要，但客观上也使相关领域的推进速度受到约束。

金融监管框架的整合在提升协调能力的同时，碎片化问题在新兴领域依然存在。2018年完成了“一行三会”向“一行两会”的整合，2023年进一步将银保监会改组为国家金融监督管理总局，并组建中央金融委员会加强对金融工作的统筹协调。然而改革之后，相关问题仍未完全化解：新型金融监管体系在跨境金融、数字金融、绿色金融等领域的协调能力仍有提升空间，不同部门在监管标准、执法尺度、信息共享等方面尚不完全统一，地方金融监管与中央金融监管之间的权责划分也有待进一步明确。

涉外司法保障有待进一步加强，这一约束延伸至境外维度。中国仲裁体系与国际主流商事仲裁机构（如国际商会国际仲裁院、新加坡国际仲裁中心等）的互认衔接仍需深化，中国法院判决的域外承认与执行也面临现实障碍。这在一定程度上影响外资在华经营的制度预期与中国企业“走出去”的权益保障。加快涉外法治体系建设，是以高水平对外开放促进深层次改革的重要基础。

3.部门协同、政策衔接与试点转化机制仍需加强

部门协同的不足同时体现在三个层面：纵向的中央与地方协调、横向的部门间协调，以及试点政策向全国推广的转化。在纵向协调上，中央层面的政策设计与地方层面的执行落实之间存在落差。以各自贸区的金融开放政策为例，中央批准的跨境贸易投资便利化、跨境人民币结算、跨境数据流动等试点政策，在地方层面的实际执行进度不尽一致——部分地区因监管资源相对有限、风险防控顾虑、

利益协调难度较大等原因，实际推进速度低于政策预期。完善中央政策协调机制，是确保政策有效传导的关键。

横向部门间协调的难度，集中体现在新兴跨境议题的职责划分与执法尺度上。制度型开放涉及人民银行、国家金融监督管理总局、证监会、国家外汇管理局、国家网信办、商务部、海关总署等多个部门，部门间职责交叉、协调机制有待健全的情况，在新兴议题上尤为突出。以数据跨境流动为例，其监管涉及国家网信办、人民银行、商务部、海关总署等多个部门，而在数据出境安全评估、个人信息出境标准合同、跨境数据流动便利化等具体事项上，职责划分有待进一步明晰，政策推进效率仍有提升空间。

试点向全国的转化同样面临制度瓶颈。“先行先试—经验总结—复制推广”的渐进式制度创新模式，在新时期遭遇转化机制不畅的问题：一些试点政策因复制条件限制、部门协调难度、风险防控顾虑等原因，难以由试点地区推向全国。另一些试点政策虽在试点地区运行良好，推广效果却不及预期。韩钰等（2020）的评估即指出，临港新片区的部分制度创新（如跨境贸易投资高水平开放试点、自由贸易账户体系扩容等）尚未实现向全国其他地区的有效复制，这提示在试点设计阶段就应对可复制性作出前瞻安排。

金融科技领域的监管沙盒，其成熟度差距集中折射出上述协同问题。中国自 2020 年起已在北京、上海、深圳等地启动金融科技创新监管试点，但与英国金融行为监管局 2016 年率先建立的沙盒机制相比，在准入标准、测试周期、毕业机制、跨境合作等方面仍有较

大差距。英国金融行为监管局沙盒自 2016 年起按批次开放申请，已累计完成多批次项目测试，申请企业涵盖支付科技、保险科技、监管科技、加密资产、人工智能合规等多个细分领域。其毕业机制要求项目具备清晰的消费者保护安排、明确的运营韧性测试结果与可验证的合规改进效果，已有多项创新由沙盒走向商业化运行。新加坡金融管理局沙盒进一步采取分级安排——基础沙盒覆盖一般创新业务，快速通道则针对低风险标准化创新业务实行简化流程。相比之下，中国监管沙盒在分级机制、毕业评估、跨境互认等方面的探索尚处起步阶段，项目数量、测试深度与转化效果都有待提升。

协同问题的根源，在于部门间的激励安排与职责衔接尚不健全：不同部门基于各自职能定位，对跨领域事项的统筹协调存在客观边界，试点政策制定中也容易出现路径依赖。此类机制性因素难以仅靠行政命令化解，而需在制度设计层面建立更深层的激励兼容机制。

国际经验为中国完善金融监管协调机制提供了参照。欧盟通过欧洲银行管理局、欧洲证券和市场管理局、欧洲保险和职业养老金管理局三大机构的横向协调，与欧洲系统性风险委员会的纵向协调，构建起双层监管与宏观审慎相结合的协调框架。美国则通过金融稳定监督委员会统筹多个金融监管机构，共同应对跨部门金融风险。这些经验的共同启示在于：新兴金融议题的有效治理，需要在部门协调机制上作出超越传统职能划分的制度安排。

4.效率与安全、开放与监管之间的平衡压力加大

效率与安全、开放与监管之间的平衡压力，是制度型开放面临的根本约束。本部分即从不可能三角与全球化三难的视角，剖析效率与安全平衡方面的突出矛盾。

平衡压力首先体现于跨境资本流动管理。余永定（2010）指出，中国在国际收支双顺差格局下面临“美元陷阱”问题，资本账户的渐进开放须充分考虑中国特殊的国际收支结构与外汇储备管理需求。由于金融发展水平的提升能够减弱资本账户开放对货币国际化的约束效应，资本账户开放须与国内金融市场的深化建设同步推进。

实证研究刻画了中国所处的“中间路线”。Aizenman et al.（2010）基于三难指数的研究显示，新兴经济体普遍采取中等汇率灵活性、部分资本流动与部分货币政策独立性的中间路线，而非选择典型的角点解。资本账户开放度指数（KAOPEN）也表明，中国的开放度过去 20 年虽有所提升，但与主要发达经济体相比仍处于较低水平。中间路线既为中国保留了必要的政策灵活性，也对人民币国际化的推进速度构成实质约束。表 5 基于 Aizenman-Chinn-Ito 三难指数报告了主要经济体的金融三难配置。

表 5 主要经济体金融三难配置比较（基于 Aizenman-Chinn-Ito 指数）

经济体	汇率稳定性	货币政策独立性	金融开放度	组合特征
美国	低	高	高	完全开放加独立政策
欧元区	区内高	中	高	区内固定加对外浮动
日本	中	高	高	管理浮动加完全开放

英国	低	高	高	完全浮动加完全开放
新加坡	高	低	高	汇率为锚加开放金融
中国	中	中	中（约 0.16）	中间路线（双轨制）
印度	中	中	中（约 0.34）	中间路线

数据来源：Chinn-Ito KAOPEN 资本账户开放度指数 2021 年更新数据（http://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm）；Aizenman-Chinn-Ito 三难指数数据库（http://web.pdx.edu/~ito/trilemma_indexes.htm）。中国 KAOPEN 指数为参考数值，反映 2021 年管理框架。

进一步从具体管理工具看，跨境资本流动管理在过去十余年间经历了多轮调整。2008 年以来，中国跨境资本流动先后经历顺差为主、双向波动、流出压力主导、双向均衡等多个阶段，并在不同阶段采取差异化的管理工具，包括宏观审慎管理、外汇风险准备金、跨境融资风险加权余额上限等。这类管理政策的有效性，易受国际市场预期与情绪波动的影响，从而增加政策制定的复杂性。而中国的资本流动管理在防范外部冲击的同时，对国际资本市场也产生了一定的外溢效应。全球金融周期对新兴市场跨境债券资本流动的影响不容忽视——美联储货币政策收紧往往引发新兴市场的资本流出压力。加之资本流动审慎管理工具的有效性具有时变特征，其工具组合与强度需根据国际国内形势的变化动态调整。

数字货币领域的平衡压力则呈现另一种形态。数字人民币的“可控匿名”设计，在小额匿名与大额可溯之间作出了具体的平衡安排：

对小额日常支付，通过钱包分级、限额匿名等机制保护隐私。对超过限额的大额支付，则要求实名核验，并向监管机构提供必要的信息可追溯路径。然而，这一平衡机制在不同情境下面临不同的挑战：跨境推广中，可控匿名的中国标准可能与欧盟 GDPR 的严格隐私保护标准存在衔接难题。境内使用中，可控匿名的实际匿名程度需要在用户接受度与监管需求之间持续调适。多边央行数字货币桥项目中，参与各方还需就匿名层级、信息共享范围、争议处理机制等议题达成共识。包宏等（2025）由此指出，私人数字货币（如美元稳定币）的发展为央行数字货币带来了竞争压力，而构建央行、监管与行业自律协同的多层次治理框架，正是应对此类平衡压力的方向。

央行数字货币的跨境推广还涉及货币政策的溢出效应。基于新货币主义理论的分析表明，一国央行数字货币若在他国广泛流通，可能削弱该国货币政策的有效性，引发“数字版货币替代”风险。这一约束意味着，数字人民币的国际化推广在制度设计上需要同时兼顾相关国家的货币主权与本国跨境清算的便利。

金融监管开放领域的核心矛盾，在于自由化与监管能力的同步性。开放金融监管，意味着外资金融机构可获得与中资机构同等的市场准入与经营权利，有助于提升中国金融体系的整体效率与国际化水平。但与此同时，金融监管能力也面临新的考验——如何对外资金融机构实施有效监管、防范跨境监管套利、应对外资机构集中撤离的潜在风险等。金融自由化与金融监管之间存在辩证关系：自由化必须以监管能力的同步提升为前提，否则容易引发系统性风险。

应对这一根本约束，需在技术、制度、治理三个层面同步发力：技术层面，借助监管科技手段提升监管效率。制度层面，以分类施策框架对不同领域、不同主体、不同业务实施差异化的开放与监管组合。治理层面，则以更有效的部门协调机制与风险预警机制应对复杂情境。

第四章 制度型开放的路径设计与政策建议

前三章已分别梳理全球经贸与金融规则变迁的总体态势、跨境支付与数字货币领域的国际规则演进与制度竞争，以及中国推进制度型开放的现实基础、差距比较与主要约束，由此形成三组基本判断：其一，全球规则体系正经历由多边主导向多边、区域和诸边、双边、国内规制外溢多层并存的复杂转型，跨境支付与数字货币因其枢纽性制度功能而跃居规则博弈的前沿。其二，主要经济体在数字货币与跨境支付领域已形成三类差异化的制度模式，相关国际规则尚处于竞争性塑造的窗口期。其三，中国已具备参与规则塑造的实践基础，但在支付系统层级与互通能力、法律监管与合规体系、标准对接与数据治理、国际规则参与度等维度，仍与主要经济体存在结构性差距，并受到外部规则博弈与内部制度供给的双重约束。基于上述判断，本章聚焦跨境支付与数字货币这一核心领域，并兼顾数据治理、绿色金融等相关领域，提出中国以制度型开放对接高标准国际规则、并逐步向规则参与和规则塑造延伸的路径设计与政策建议。本章的总体逻辑是：以总体思路明确价值取向与战略主线，以制度供给夯实国内制度基础，以平台和场景推进制度创新落地，以国际合作提升规则塑造能力，以保障体系统筹效率与安全，五者互为支撑、协同推进。

（一）明确推进制度型开放的总体思路

1.以跨境支付和数字货币为重点牵引，带动相关领域制度型开放深化

跨境支付与数字货币处于贸易、投资、金融与数据治理的交汇点，其规则变革具有跨领域、跨层级的传导效应。跨境支付规则的调整会牵动货币主权、金融监管、数据治理与技术标准等多维制度安排，数字货币规则的演进又会反向重塑全球货币竞争格局与资本流动秩序。从前文分析看，恰恰在这一领域，相关国际规则尚未完全定型，主要经济体的制度路径仍存在显著分歧，这为后发经济体留下了从实践介入到规则塑造的战略空间。

推进制度型开放，宜以跨境支付与数字货币为重点牵引，在基础设施、规则与治理三个层面协同推进。基础设施层面，应依托人民币跨境支付系统（CIPS）建设、数字人民币跨境应用、多边央行数字货币桥（mBridge）等抓手，把支付清算从单一币种向多币种、从代理行模式向“交易即结算”模式延伸。规则层面，应以本领域的对接与创新为切入口，带动数据跨境流动、金融基础设施互联互通、绿色金融与可持续披露等相关领域的制度型开放协同推进。治理层面，应以多边、区域、双边规则的同步参与为路径，避免单一领域孤立推进、难以适配规则联动需求的问题。重点领域牵引的核心，在于把握规则尚未定型的窗口期，在规则形成的早期阶段提高中国实践经验的可见度与参与渠道。

2.规则对接与自主制度建设协同推进

制度型开放既要主动对接高标准国际经贸规则、吸纳符合中国发展利益的制度成果，也要立足国情推进自主制度建设。从制度距离的视角看，中国与主要经济体之间在规制性、规范性、认知性三个层次上的差距并不均衡，对接与自主建设的侧重也应有所区分。

支付清算的报文标准与技术规范方面，中国与主要经济体的制度距离较近，宜以对接为主、加快兼容。数据治理方面，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）第14章所要求的数据自由流动与不强制本地化规则与中国数据治理框架差异较大，宜以自主建设为主、循序探索。反洗钱与合规标准方面，则需对接与自主建设同步推进。

对接为自主建设提供参照与外部压力，自主建设为对接提供制度基础与议价能力，二者并非彼此替代，而是一组互为条件的演进关系。CPTPP、《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）的加入申请，本身就在以外部规则压力倒逼国内深水区改革。CIPS、数字人民币、mBridge等自主基础设施的建设，则为参与国际规则磋商积累了重要的实践依据。具体推进路径上，应在支付清算、数据治理、金融监管等领域分别厘清以对接为主、以自主建设为主的环节，明确各环节的时序与衔接。

3.统筹兼顾开放提效与安全可控

在地缘政治博弈加剧、金融工具武器化的背景下，安全已从外生变量内化为制度型开放的核心考量。总体思路上应摒弃单纯的效率优先，将开放提效与安全可控同步纳入制度设计，推动开放模式向统筹开放和安全转型，其核心特征是在开放制度中同步嵌入风险缓冲、熔断与反制机制，使开放本身具备自我保护能力。具体而言，对于监管能力较强、风险可控的一般商业服务与贸易便利化领域，应以效率提升为导向深化对接。对于涉及金融基础设施、关键数据、核心技术等关乎国家安全的领域，则应在确保安全可控的前提下稳步推进、分类施策。

4.坚持试点探索、场景牵引与制度转化有机衔接

自由贸易试验区、自由贸易港等开放平台，是中国制度型开放中颇具特色的制度安排，承担着规则试验、风险隔离与经验复制的多重功能。然而，试点向全国推广的转化通道仍存在堵点，部分制度创新难以从试点地区有效复制。复制条件不足、部门协调难度大、风险防控顾虑等因素，均会构成转化障碍。

因此，应坚持“先行先试—场景验证—经验总结—制度转化”的渐进路径。一方面，要以跨境贸易结算、跨境电商、贸易融资、跨境投融资、数字人民币应用等真实业务场景牵引制度创新。另一方面，要在试点设计阶段即同步设计可复制性方案，明确推广条件与时序。在此基础上，应建立试点经验的常态化评估与转化机制，疏

通由试点办法到部委规章、再到法律法规的制度转化路径，避免制度创新止步于局部试点。

（二）基于国际规则对标完善制度供给

1.明确支付清算、数据治理、金融监管等领域的制度对接重点

应对照高标准国际规则，分领域厘清制度对接的重点与时序。支付清算领域的对接重点，是推进与 ISO 20022 国际通用报文标准、SWIFT 全球支付创新（gpi）等清算技术规范的兼容。在此基础上，应依托修订后的《人民币跨境支付系统业务规则》，优化境外机构接入条件，降低合规与运营成本，并为 CIPS 超越单一币种清算、向多币种与综合金融服务延伸预留接口。

数据治理领域的对接重点，是完善数据分类分级与出境管理制度。一是要细化《数据安全法》中“重要数据”清单的边界，提高规则的可预期性。二是要依托标准合同与认证机制建立分类分级的跨境数据流动制度。三是要在自由贸易试验区和海南自由贸易港探索更高水平的数据流动制度安排。同时，可审慎研究与欧盟《通用数据保护条例》（GDPR）充分性决定相衔接的可能路径。

金融监管领域的对接重点，是对接巴塞尔协议III最终方案、反洗钱金融行动特别工作组（FATF）建议、国际可持续准则理事会（ISSB）披露标准等通行规则，缩小“软法”层面与高标准规则的隐性差距，提升中资金融机构在国际业务中的合规便利度。各领域对

接需明确以对标为主与以自主建设为主的环节差异，既避免“一刀切”式照搬，也避免选择性回避。

2.健全重点领域法律规则、监管框架和标准体系

制度型开放的纵深推进，受制于法律供给的滞后与碎片化。

《中国人民银行法》《外汇管理条例》《商业银行法》等基础性法律与高水平开放的要求并不完全相适配。数字人民币的跨境法律地位、与稳定币和加密资产的法律边界、跨境快速支付互联的管辖与争议解决等关键议题，目前主要依靠规章制度与试点文件加以回应，缺乏更高层级的法律支撑。

推动法律供给改革，可从三个方向着力。一是推动《中国人民银行法》《外汇管理条例》等基础性法律的修订与制度型开放的目标相衔接，以专项立法明确人民币跨境使用、数字人民币的法律性质与跨境互操作性、稳定币与加密资产的发行流通边界等议题。二是健全跨境支付、数据治理、金融监管等领域的监管框架，理顺人民银行、国家金融监督管理总局、证监会、国家外汇管理局、国家网信办等部门的职责划分。三是大力提升标准体系与国际主流标准的对接水平，推动国内技术标准、合规标准与国际标准化组织（ISO）、国际电工委员会（IEC）、ISO 金融服务技术委员会（ISO/TC68）等关键标准组织的标准接轨。

3. 确保制度体系的系统性、协同性与可预期性

制度供给的完善，不仅在于单项规则的补充，更要求制度体系的内在协调与对外清晰。新兴交叉领域尤其需要警惕规则之间的冲突与空白。数据跨境流动同时涉及国家网信办、人民银行、商务部、海关总署等多个部门，数字金融监管同时涉及人民银行、国家金融监督管理总局与证监会，跨境支付与反洗钱、反恐融资、制裁合规又涉及外汇管理与公安、司法系统的协同。部门职责的细分与衔接如不清晰，将直接影响政策落地与市场预期。

应在国家层面加强跨部门规则的统筹设计，建立常态化的规则会商与冲突协调机制，厘清职责边界与协同接口，减少规则之间的冲突、空白与重复执法。同时，应大幅提升规则的透明度与稳定性，对重要规则建立草案公开征求意见、对外解读说明、过渡期安排等标准做法，保持政策的连续性稳定性，稳定市场预期。对内而言，可预期的制度环境是市场主体配置资源的基础前提。对外而言，规则的清晰、稳定与可解释，是吸引高质量外资、推动中国规则获得国际认可的关键软实力。

（三）依托重点平台和应用场景推进制度创新

1. 持续支持重点区域和开放平台先行先试

开放平台是中国制度型开放的“试验田”与“加速器”，下一阶段应在赋能与差异化定位上做实功，避免功能同质化。

上海自贸试验区临港新片区已在跨境贸易投资高水平开放、自由贸易账户体系扩容、跨境金融监管协调、金融科技创新监管框架等方面积累实践经验。建议进一步拓展其作为金融领域规则试验中枢的功能，在数字人民币推广、跨境金融区块链服务平台运营、外资资管机构展业便利化等领域承担更高强度的压力测试。

海南自由贸易港应充分用好六大领域跨境流动自由便利的制度空间，在跨境数据自由流动安全有序、QFLP跨境投资便利化、跨境支付创新等议题上形成可复制的高水平开放模板。

粤港澳大湾区依托跨境理财通、横琴粤澳深度合作区、前海合作区，应深化金融牌照互认、跨境资金池、数字人民币双向流通等议题的制度探索，把“一国两制”的制度优势转化为规则对接的独特通道。

中国香港作为全球离岸人民币枢纽，依托《稳定币条例》、人民币离岸债券市场与数字人民币双边试点，可承担稳定币审慎监管、人民币国际化路径探索与中国跨境金融制度对外展示的多重功能。

2. 围绕重点机构和重点场景深化应用探索

制度创新只有与真实业务场景紧密结合，才能在实际运行中得到检验、迭代和扩展。下一阶段应围绕跨境贸易结算、跨境电商、贸易融资、跨境投融资、大宗商品计价等重点场景，深化人民币跨境支付系统、数字人民币、跨境金融区块链服务平台等基础设施的应用探索。

在跨境贸易结算场景，应扩大人民币计价与 CIPS 清算的覆盖面，特别是在共建“一带一路”国家与新兴市场之间。在跨境电商场景，可依托人民币国际化与数字支付的协同，把中小微企业的跨境收付便利化作为重要切入口。在贸易融资场景，可依托跨境金融区块链服务平台，实现银行、企业与海关、税务、外汇管理部门之间的可信信息共享，提升出口应收账款融资与跨境信用证业务的真实性核验能力。在跨境投融资场景，应扩大 QFLP、合格境内有限合伙人（QDLP）的试点空间，并将经验适度向全国推广。与此同时，应在已具备条件的场景中，把数字人民币的可编程性、mBridge 的多币种实时结算等技术优势与具体业务流程深度结合，使制度安排在场景中得到检验和完善，并以场景应用推动规则创新与立法跟进。

3. 强化案例验证、经验总结与制度转化

试点经验的常态化评估与制度转化，是开放平台制度红利得以释放的关键环节。当前，部分制度创新虽在试点地区运行良好，但因复制条件不足、部门协调难度、风险防控顾虑等原因，向全国推广的转化通道仍不通畅，制度创新存在“止步于试点”的风险。

应建立由权威部门牵头的常态化评估机制。对运行成熟、风险可控的制度创新成果，按可复制性、可推广性、风险可控性进行系统论证，形成可复制清单并向全国分批分类推广。对暴露出问题或难以规模化的安排，及时调整或终止，避免低效安排长期占用试点资源。

在制度转化路径上，应畅通“试点办法—部委规章—国务院条例—法律修订”的逐级完善路径，使局部经验通过规范化、文本化、立法化的过程上升为稳定的制度供给。同时，应建立试点之间的经验共享与互鉴机制，避免重复试错和路径分化，使临港、海南、大湾区、香港等平台的探索能够互为参照、协同演进。

（四）加强国际合作，提升国际规则参与和塑造能力

1. 深化跨境支付和数字货币领域的双边、区域与多边合作

应在双边、区域与多边三个层面同步推进合作，构建多层次、可叠加的合作网络。双边层面的重点，是扩大本币结算与货币互换网络。中国人民银行已与 40 余个国家和地区央行签署双边本币互换协议，总规模逾 4 万亿元人民币。下一阶段应在已有基础上深化双边清算行机制安排，加强与东盟、海合会、金砖国家、上合组织成员等合作伙伴的清算与结算便利化。区域层面的重点，是充分利用《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）金融服务章节的落实空间，推进区域支付系统互联与规则协同。同时，应研究中国快速支付系统与国际清算银行（BIS）主导的 Project Nexus 等区域互联平台对接的可行路径。多边层面的重点，是继续深化 mBridge 等合作，以开放、非排他的方式拓展参与方与应用场景，使其在准入标准、报文格式、合规审查、数据治理等方面提供具有国际公共产品属性的制度模板。

2.加强与主要经济体和国际机制的规则协调

国际规则协调本质上是国际谈判与国内改革联动的两层博弈。既需在国际层面争取符合中国利益与发展中经济体共同利益的规则安排，也需在国内层面通过制度改革支撑国际承诺的可信落实。

一方面，应积极参与国际清算银行、金融稳定理事会（FSB）、国际货币基金组织（IMF）、反洗钱金融行动特别工作组（FATF）等多边机制的议程设置与规则磋商，提升中国机构在工作组主席承担、议题动议、标准草案起草等核心环节的实质参与度。同时，应加强与美国、欧盟、英国、日本、新加坡等主要经济体在跨境支付、数字货币、稳定币监管、数据治理、绿色金融与可持续披露等领域的规则对话，推动建立兼顾效率与安全、开放与监管的国际规则安排。

另一方面，应在二十国集团（G20）、金砖国家、上合组织等机制中积极反映发展中经济体在跨境支付可及性、数据主权、债务可持续等议题上的关切，维护发展中经济体的共同利益。这有助于避免规则制定演变为少数发达经济体主导的封闭进程，推动全球规则体系朝公平、包容、普惠方向演进。

3.提升在相关领域国际标准制定和议题设置中的参与度

技术标准的主导权，日益成为国际规则竞争的核心维度。掌握核心技术标准与协议规则的经济体，往往能够实质性影响市场准入条件与系统互操作成本。在 ISO 20022 报文标准全球迁移、跨境数字

货币清算协议形成、支付数据治理标准制定等关键节点上，标准条目的设定、数据字段的定义、扩展规则的范围，将长期影响各国支付系统与全球网络的对接难度。

应提升中国机构在 ISO、IEC，特别是 ISO/TC68 等关键标准机构中的实质参与度，从被动跟进转向主动议程设置。可争取在报文标准、跨境数字货币清算协议、支付数据治理标准、监管科技与隐私计算等议题上承担更多标准草案起草与工作组主席职责。同时，应把中国在跨境支付与数字货币领域的实践经验系统整理为可向国际标准组织提出的标准议题。CIPS 的清算路径设计、数字人民币的双层运营与可控匿名、mBridge 的分布式架构与多币种实时结算等，均可作为标准输出的重要素材。把实践成果转化为标准话语，再借助标准话语影响规则制定，是中国从规则跟进迈向规则塑造的现实路径。

4.推动由规则对接向规则参与、规则塑造和制度性引领延伸

实践优势并不会自动转化为规则塑造能力。从实践优势到国际规则共识，需要在制度方案、平台依托与话语建构三个方面持续发力。

首先，应在持续提升国内制度创新能力的基础上，增强制度方案的可扩展性与互操作性，使中国实践能够与不同司法管辖区、不同技术架构的支付体系对接兼容。其次，应依托 BIS、IMF、FATF、ISO 等多边制度平台，把中国实践嵌入全球制度网络，使之成为各方

共同参与的制度选择，而非单边输出的安排。再次，应加强国际话语建构与制度互信积累，在跨境支付基础设施、数字货币、共建“一带一路”金融合作、发展中国家债务重组等中国具有比较优势的领域形成规则塑造能力，在气候金融、加密资产监管、人工智能治理等正在形成的议题上稳步从规则跟进转向规则参与。

（五）统筹效率与安全、开放与监管的保障体系

1.完善重点领域风险识别与监测预警机制

开放条件下的安全保障，关键在于风险识别、监测预警与应急处置能力的同步提升。应针对跨境资本异常流动以及跨境支付与数字货币领域的系统性风险，结合全球金融周期、地缘政治冲击与技术性故障三类风险源，构建覆盖事前、事中、事后的全链条风险识别与监测预警机制。

在监测能力建设上，应运用大数据、人工智能、关联分析、隐私计算等监管科技手段，提升对跨境资金流向、跨境数据传输、跨境交易合规等环节的实时监测与异常识别能力，建设面向跨境支付与数字货币的统一监测平台。在宏观审慎工具组合上，应完善外汇风险准备金、跨境融资风险加权余额上限、逆周期调节因子、跨境资本流动宏观审慎管理等工具，并根据国际国内形势变化动态调整工具组合的强度与节奏。在应急处置安排上，应在金融基础设施互联互通的制度安排中同步建立极端情况下的风险缓冲与阻断机制，

明确触发条件、响应主体、处置流程与对外沟通方式，把统筹开放和安全的要求落到具体可执行的预案中。

2.健全反洗钱、数据治理等合规监管体系

跨境支付的数字化在提升效率的同时，也使反洗钱、反恐融资、制裁合规与数据治理面临新的挑战。稳定币与加密资产可能绕开传统银行体系，形成“隐性资本流动”。链上支付的可追溯性提高了合规验证能力，但也使大规模金融监控的边界与隐私保护成为新议题。跨境数据流动规则的差异，又会直接影响合规信息能否在司法管辖区之间有效流转。

应从四个方面健全合规监管体系。第一，健全反洗钱、反恐融资与制裁合规体系，对照 FATF 最新建议完善对虚拟资产服务提供商（VASP）的监管，提升中资金融机构在第四轮互评估及后续评估中的合规水平。第二，完善数据分类分级与跨境流动的合规监管，处理好支付效率、隐私保护、国家安全与反洗钱合规四个目标之间的平衡。第三，推动监管模式由事前审批向事中事后穿透式监管转型，运用监管科技实现合规验证与异常识别的实时化与精准化。第四，加强跨境监管协调与信息共享，通过双边监管合作备忘录与多边监管互认安排，扩大与主要经济体、共建“一带一路”国家之间的合规信息互联。

3.提升支付清算和数字金融基础设施的安全性与韧性

金融基础设施是开放条件下国家金融安全的核心载体，其安全性与韧性直接决定开放战略的承压能力。当前全球范围内 SWIFT 被作为制裁工具使用、外汇储备资产被冻结等事件已表明，单一节点依赖下的风险并非理论假设，而是现实威胁。与此同时，技术驱动下的金融基础设施也面临网络攻击、系统故障、关键技术供应中断等新型技术风险。

因此，应推进自主可控、安全高效的支付清算与数字金融基础设施建设，把 CIPS、数字人民币、跨境金融区块链服务平台等核心基础设施的安全设计、容灾备份、应急切换能力提升到与开放规模相匹配的水平。此外，要加强对网络攻击、系统故障、供应链中断等技术风险的预防、检测与处置能力，开展常态化的网络安全演练与压力测试。同时，应通过备份网络、多通道清算、双轨制安排与多元化境外清算节点布局，降低对单一节点、单一基础设施、单一技术供应商的系统性依赖。最后，应积极推动 mBridge 等多边合作平台朝具备国际公共产品属性的方向演进，使中国在金融基础设施层面既自主可控又开放互联，为高水平制度型开放筑牢安全根基。

参考文献

[1] 包宏,张明,王瑶.私人数字货币与金融风险:关联、分类与监管[J].国际贸易,2025(8).

[2] 楚国乐, 吴文生. 人民币作为国际计价货币的模式借鉴: 美元模式与欧元模式的比较分析[J]. 财经研究, 2015, 41(8): 79-89.

[3] 丁昱. 全球跨境支付系统的演进、挑战与未来趋势[J]. 国际金融, 2026(3): 51-58.

[4] 范小云, 陈雷, 王道平. 人民币国际化与国际货币体系的稳定[J]. 世界经济, 2014.

[5] 韩钰, 苏庆义, 白洁. 上海自贸区金融改革与开放的规则研究——阶段性评估与政策建议[J]. 国际金融研究, 2020(8): 46-55.

[6] 胡玫, 张娟, 李计广. 中国跨境服务贸易负面清单推进路径分析[J]. 国际经济评论, 2022(6): 102-126.

[7] 金晶. 欧盟的规则, 全球的标准? ——数据跨境流动监管的"逐顶竞争"[J]. 中外法学, 2023, 35(1): 46-65.

[8] 李佳倩, 叶前林, 刘雨辰, 陈伟. DEPA 关键数字贸易规则对中国的挑战与应对——基于 RCEP、CPTPP 的差异比较[J]. 国际贸易, 2022(12).

[9] 李瑞琴, 王超群, 陈丽莉. 以制度型开放助推新质生产力发展: 理论机制与政策建议[J]. 国际贸易, 2024(3).

[10] 廖丽, 武子微. 国家安全例外条款在数据跨境流动中的适用研究[J]. 国际贸易, 2024(8).

[11] 裴长洪, 赵静. 在扩大制度型开放中建设更高水平开放型经济新体制[J]. 国际贸易问题, 2025(1).

[12] 王孝松, 石微巍. 多国央行数字货币跨境支付对美元本位的冲击及对中国的启示[J]. 国际贸易, 2023(2).

[13] 徐程锦. 中国跨境数据流动规制体系的 CPTPP 合规性研究[J]. 国际经济评论, 2023(2): 69-87.

[14] 余永定. 见证失衡: 双顺差、人民币汇率和美元陷阱[J]. 国际经济评论, 2010(3): 7-44.

[15] 张发林, 陈科睿. 小多边合作"去美元化": 区域跨境支付缘何削弱美元霸权[J]. 外交评论(外交学院学报), 2026(2).

[16] 周科杰, 寇宗来, 刘凌琛. 全球央行数字货币发展态势及数字人民币的战略意义[J]. 经济学家, 2025(2): 65-75.

[17] 朱民, 巩冰, 杨斯尧. 世界进入多元货币竞争时代[J]. 国际金融研究, 2026(2).

[18] 祝远缓. 美元跨境清算系统与人民币跨境支付系统研究与启示[J]. 吉林金融研究, 2017(3): 69-71.

[19] Aizenman, J., Chinn, M. D., and Ito, H. (2010). The emerging global financial architecture: Tracing and evaluating the new patterns of the trilemma configuration. *Journal of International Money and Finance*, 29(4), 615-641.

[20] Brunnermeier, M. K., James, H., and Landau, J.-P. (2019). The digitalization of money. NBER Working Paper No. 26300.

[21] Drezner, D. W. (2021). The United States of Sanctions: The use and abuse of economic coercion. *Foreign Affairs*, 100(5), 142-154.

[22] Eichengreen, B., Mehl, A., and Chițu, L. (2019). Mars or Mercury? The geopolitics of international currency choice. *Economic Policy*, 34(98), 315-363.

[23] Farrell, H., and Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42-79.

[24] Felbermayr, G., Kirilakha, A., Syropoulos, C., Yalcin, E., and Yotov, Y. V. (2020). The global sanctions data base. *European Economic Review*, 129, 103561.

[25] Kostova, T. (1999). Transnational transfer of strategic organizational practices: A contextual perspective. *Academy of Management Review*, 24(2), 308-324.

[26] 国务院. 中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案[Z]. 2019.

[27] 国务院. 海南自由贸易港建设总体方案[Z]. 2020.

[28] 中国人民银行. 关于进一步完善人民币跨境业务政策促进贸易投资便利化的通知（银发〔2018〕3号）[Z]. 2018.

[29] 中国人民银行等. 关于进一步优化跨境人民币政策支持稳外贸稳外资的通知[Z]. 2020.

[30] 中国人民银行. 粤港澳大湾区跨境理财通业务试点实施细则[Z]. 2021.

[31] 中国人民银行. 2023 年人民币国际化报告[R]. 北京: 中国人民银行, 2023.

[32] 中国人民银行数字货币研究所. 中国数字人民币的研发进展白皮书[R]. 北京: 中国人民银行, 2021.

[33] Bank for International Settlements (2021). Central bank digital currencies for cross-border payments. Basel: BIS.

[34] Bank for International Settlements (2022). Project mBridge: Connecting economies through CBDC. Basel: BIS Innovation Hub.

[35] Financial Action Task Force (2019). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: People's Republic of China — Mutual Evaluation Report. Paris: FATF.

[36] 胡丹枫, 张明, 陈永强. 人民币国际化趋势下跨境支付结算方式创新研究——以 Pingpong 跨境电商收款平台为例[J]. 全国流通经济, 2025(22): 29-32.

[37] 刘丹阳. 依托数字支付平台重塑跨境零售支付: 人民币国际化的新路径[J]. 人文杂志, 2022(3): 132-140.

[38] 陈四清. 加快建设自主可控的人民币跨境支付体系[J]. 中国金融, 2026(4): 8-10.

[39] 李全, 赵奇. 聚焦数字人民币建设自主可控跨境支付体系——央行数字货币赋能人民币国际化的路径探索[J]. 清华金融评论, 2026(1): 22-23.

[40] 米晋宏, 陈雨晨, 罗佳, 等. 稳定币的全球扩张动态、中国监管调适与战略前瞻[J/OL]. 金融经济研究, 2026: 1-21.

[41] 宋科, 朱斯迪, 张津硕. 跨境电商、央行合作与人民币国际化[J]. 管理世界, 2025, 41(9): 44-64.

[42] 沈伟, 王是琦. 布雷顿森林体系演进中的全球稳定币监管博弈和中国应对[J/OL]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2026: 1-17.

作者：陆毅，清华大学五道口金融学院讲席教授；张航，清华大学五道口金融学院研究专员；李茜，清华大学经济管理学院博士后；卢维子，清华大学五道口金融学院研究专员；毛健，清华大学五道口金融学院博士后；陈枫，清华大学五道口金融学院博士后。