

央行数字货币跨境支付的国际法规制路径研究

黄 菊

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2025年10月3日; 录用日期: 2025年10月29日; 发布日期: 2025年11月5日

摘 要

随着数字技术的飞速发展和全球化的深入, 央行数字货币(CBDC)因其在提升跨境支付效率、降低成本和增加透明度方面的潜力, 而成为国际社会关注的焦点。然而, CBDC的跨境应用也面临着法律监管壁垒、技术标准差异、数据隐私保护以及国家金融管辖权等多重挑战。本文立足于国际法视角, 首先分析了CBDC跨境支付的理论基础与主要应用场景, 继而系统梳理了其跨境流通过程中存在的核心法律风险。在此基础上, 本文提出了相应的国际法规制路径: 坚持无损、合规与互通三项基本原则; 推动建立统一的技术标准和完善的数据治理框架; 并倡导通过创新多边治理机制, 促进国际合作。旨在为构建一个安全、高效、包容的全球CBDC跨境支付生态系统提供理论参考与路径指引。

关键词

央行数字货币, 跨境支付, 国际法规制, 数据治理

Research on the Path of International Law Regulation for Cross-Border Payments of Central Bank Digital Currency

Ju Huang

School of Law, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: October 3, 2025; accepted: October 29, 2025; published: November 5, 2025

Abstract

With the rapid advancement of digital technology and the deepening of globalization, Central Bank Digital Currency (CBDC) has become a focal point for the international community due to its potential to enhance the efficiency, reduce costs, and increase transparency of cross-border payments. However, the cross-border application of CBDC also faces multiple challenges, including legal regulatory

文章引用: 黄菊. 央行数字货币跨境支付的国际法规制路径研究[J]. 争议解决, 2025, 11(11): 79-84.

DOI: 10.12677/ds.2025.1111347

barriers, technical standard disparities, data privacy concerns, and threats to national financial sovereignty. From the perspective of international law, this paper first analyzes the theoretical foundation and main application scenarios of CBDC in cross-border payments, then systematically examines the core legal risks inherent in its cross-border circulation. Building upon this analysis, the paper proposes corresponding paths for international law regulation: adhering to the fundamental principles of Do-No-Harm, compliance, and interoperability; promoting the establishment of unified technical standards and a robust data governance framework; and advocating for innovative multilateral governance mechanisms to foster international cooperation. The aim is to provide theoretical reference and strategic guidance for constructing a secure, efficient, and inclusive global ecosystem for CBDC cross-border payments.

Keywords

Central Bank Digital Currency (CBDC), Cross-Border Payments, International Law Regulation, Data Governance

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来,随着数字技术的飞速发展和全球经济一体化的深入,跨境支付已成为国际贸易与金融活动的重要组成部分。然而,传统的跨境支付体系在支付流程、成本和效率等方面存在诸多问题,难以满足日益增长的跨境支付需求。在此背景下,私人加密货币发展迅速,必然会造成对国家法定货币控制权的威胁。为保障央行的法定货币控制权,英国在2014年率先提出了央行数字货币(Central Bank Digital Currency,下文简称CBDC)。此后,越来越多国家对本国货币进行数字化赋能,顺应数字经济的发展的同时,兼具化解私人数字货币的威胁的功能。

央行数字货币作为一种新型支付媒介,以其快速、低成本、高透明度等潜在特性,被视为解决现有跨境支付体系瓶颈的有力工具。然而,央行数字货币跨境支付涉及复杂的国际法律问题,集中体现在技术标准统一、数据隐私保护、法律框架协调等三个方面,对现有的国际法规制路径提出了严峻挑战。需要国际社会共同努力,构建完善的国际法规制体系,建成安全、高效、包容的全球CBDC生态系统。

2. 央行数字货币跨境支付的国际法理论框架

(一) 央行数字货币的理论基础

央行数字货币的发行主体是中央银行,本质是代表国家信用的数字形式的货币。相较于传统的实体货币,央行数字货币在形态载体、发行管理、支付结算、安全防伪和成本环保方面都存在独特优势,突出表现为强制性偿付效力、中央银行信用担保和应用场景复杂性。国际货币基金组织将数字货币称之为价值的数字表达,归纳总结出“发行者、形式、可得性程度和支付转移机制”为货币的四大关键属性[1]。

货币自主权说是央行数字货币国际法的理论根基,是国家管辖权在货币领域的体现,各国发行央行数字货币是行使相关权利的表现,即自主决定数字货币的技术路线、发行模式等[2]。此外还有国家责任理论和金融监管合作理论,国家责任说认为国家在发行和管理央行数字货币过程中有责任确保数字货币体系安全稳定、保护用户信息和资产安全,若因监管不力等导致他国或他国公民利益受损,需承担国际责任。如一国央行数字货币被用于跨境洗钱等违法活动且该国未尽到合理监管义务,根据国际法的国家

责任规则，该国可能需对由此给其他国家造成的损失承担赔偿责任等责任。金融监管合作理论从经济法角度出发，强调各国可通过签订双边或多边合作协议等加强在央行数字货币监管方面的信息共享、协调行动等，如中国与一些国家在金融科技领域的合作谅解备忘录中涉及数字货币监管合作内容。

(二) 央行数字货币的发行流通模式和跨境支付应用场景

在央行数字货币发行流通模式的理论探讨与实践研究中，学术界与国际金融机构从多元视角提出了各自的分类体系。部分学者依据央行数字货币参与者的结构特性，按照数字货币的流通范围大小依次将其发行流通模式划分为开放模式、有限拓展模式和封闭模式。另有观点从“用户类别和货币用途”维度出发，把央行数字货币的发行流通模式细致区分为：零售型 CBDC，其主要面向个人消费者和小额交易场景，旨在满足社会公众日常生活中的支付需求；批发型 CBDC，则侧重于金融机构间的大额交易与资金结算，重点服务于金融体系内部的资金流转与市场交易；综合型 CBDC 融合了零售型与批发型的特点，兼具面向公众的零售功能以及服务金融机构的批发功能，以应对复杂多样的经济金融交易需求^[3]。从实际运行状况来看，央行数字货币发行流通模式又可分为直接型 CBDC、间接型 CBDC 和混合型 CBDC 三类，既是国际清算银行(BIS)在其官方报告中所阐述的分类方式，也是最具权威性与代表性的分类方式。直接型 CBDC 是指央行直接面向公众发行并负责其全生命周期的运营管理；间接型 CBDC 则是央行通过商业银行等金融中介机构向公众间接发行数字货币；混合型 CBDC 结合了直接型与间接型的优势，在不同环节与场景中灵活运用两种发行方式。

随着零售型央行数字货币(CBDC)与批发型 CBDC 的逐步落地应用，其跨境支付业务范畴广泛覆盖境内、跨境以及离岸三大关键场域。审视支付活动的全流程，其核心构成要素可归纳为参与主体和支付系统两大部分。其中，参与主体作为资金债权债务关系中的权利享有者与义务承担者，在支付活动中扮演着关键角色；而支付系统则构成了支撑各类支付工具运作、实现资金清算流程并保障资金最终完成转移的重要基础设施与通道。聚焦于零售型 CBDC 和批发型 CBDC 在跨境支付领域的实际应用场景，针对二者的跨境支付活动，通过对交易主体以及交易内容的精准界定与分析，能够清晰梳理出各主体之间的债权债务关系架构。然而，鉴于零售型 CBDC 与批发型 CBDC 在跨境支付过程中所依托的资金转移通道存在显著差异，直接导致了二者在具体的支付场景设置与应用模式上呈现出差异化的特点，这种差异在国际法层面的支付结算规则与监管协调方面亦具有重要的研究价值与实践意义，值得深入探讨研究。

3. 央行数字货币跨境支付的法律风险

(一) 法律监管壁垒与技术标准差异

在 CBDC (中央银行数字货币)的跨境流通进程中，面临多重障碍。从发行层面看，各国法律框架尚不明朗，多数央行缺乏必要的法律授权，阻碍了构建服务于跨境支付的完善数字货币体系。跨境流通方面，司法管辖区间监管差异显著，限制了 CBDC 在优化跨境支付效率上的潜力。特别是，跨境支付涉及洗钱、规避监管及恐怖融资等风险，要求遵循双方复杂多变的法律监管，如反洗钱与反恐融资规定，这亟需国际间法律监管的深度协同。此外，数据保护标准的地域差异引发对 CBDC 跨境支付匿名性与隐私性的担忧，而数字身份管理制度的不统一也制约了 CBDC 在跨境支付领域的效用。尽管统一验证机制对跨境支付流程至关重要，但在当前国际环境下，推进大型多边项目面临重重困难，信任缺失问题亦存在。

技术层面，CBDC 作为新兴技术，其跨境支付标准的确立耗时较长。不同区块链、DLT 标准及应用的非兼容性导致效率损失，技术路径依赖与既有跨境支付系统的整合难题进一步加剧了技术差异。加之 CBDC 技术互操作性不足，向新平台迁移需高昂研发成本，且效益显现需广泛用户采纳，易产生技术惰性。因此，若央行在 CBDC 研发初期未纳入跨境支付考量并进行国际政策协调，跨境支付状况的改善将难以实现。缺乏互操作性的跨境支付系统将导致“数据孤岛”现象，增加人工干预需求，严重损害跨境

支付的效率与透明度。设计具备互操作性的 CBDC 跨境支付系统,合理分配国际角色与职能,促进央行、公共及私人部门间的职责平衡共识,是一项复杂且需高度智慧协调的任务。

(二) 央行数字货币跨境支付中的隐私保护挑战

在跨境支付场景下,央行数字货币(CBDC)的数据隐私保护问题凸显其重要性。CBDC 的数字化属性使得交易信息易于追踪,进而引发用户对隐私泄露风险的担忧。因此,构建一个既能保护个人隐私又能满足监管要求的数据治理框架显得尤为迫切。该框架需详细规定数据的收集、存储、使用及共享标准,以确保透明度和有效监管。

然而,不同国家和地区对 CBDC 系统的隐私安全标准存在差异,这增加了跨境数据处理的合规难度。例如,欧盟的《通用数据保护条例》(GDPR)规定了严格的个人数据处理规则,包括数据主体的同意权等,而部分法律较为宽松的地区则无此类严格规定。此外,美国各州之间的数据保护立法亦存在差异,如加利福尼亚州《消费者隐私法》(CCPA)与其他州的规定不尽相同,进一步加剧了数据保护的复杂性[4]。例如,中国居民使用数字人民币(e-CNY)向欧盟居民购买数字商品,在此过程中其个人信息(身份标识、交易记录)需从中国传输至欧盟,可能途经第三方服务商(如云服务提供商)。不同司法管辖区的数据保护法律对该场景的合规要求存在显著差异。中国的《个人信息保护法》要求个人信息出境需通过安全评估、签订标准合同或获得认证。数字人民币遵循“可控匿名”原则,平衡匿名性与反洗钱要求。大额交易需身份验证,小额交易可匿名,但跨境支付需符合出境评估。欧盟 GDPR 对数据跨境传输设严格限制,要求接收国提供“充分保护”或采取适当措施(如标准合同条款)。若中国未被认定为充分保护国家,e-CNY 系统需采用 GDPR 认可的数据传输机制。此外,GDPR 的“数据最小化”原则可能与 e-CNY 的反洗钱数据收集要求冲突。美国虽无联邦统一法,但加州《消费者隐私法》(CCPA)等州法要求企业披露数据收集方式并赋予用户权利。若支付涉及美国服务商,需遵守州法,增加合规复杂度。

在 CBDC 跨境支付过程中,数据跨境传输成为必然,但各国对数据跨境流动的法律要求却各不相同。欧盟 GDPR 对向境外传输数据设置了严格限制,要求接收国提供相当水平的保护;而其他国家则在数据分级、出境评估等方面采取不同策略,以平衡各方利益。金砖五国在推进数据保护立法方面亦各有特色,如巴西要求跨境传输时数据保护水平对等,俄罗斯限制数据出境,印度允许有条件的数据转移,中国通过《个人信息保护法》保障数据跨境安全,南非则要求跨境接收方受法律约束。这些差异不仅阻碍了 CBDC 的跨境支付,还增加了合规成本和技术挑战。一次 CBDC 支付交易的完整生命周期——从身份验证、交易发起到清算结算涉及的数据需要跨越不同司法管辖区的信息系统时,其数据流将被迫嵌入一系列相互竞争甚至直接冲突的法律秩序之中。当 CBDC 支付链条涉及多个司法管辖区时,其数据流动路径将面临截然不同的法律要求。例如,一笔从欧盟发起的支付,其数据若需经由新加坡的服务器处理,并最终服务于俄罗斯境内的收款方,该系统则必须同时满足欧盟 GDPR 的“充分性保护”标准、新加坡相对灵活的数据出境规则,以及俄罗斯严格的数据本地化存储法令。这种因数据旅程穿越不同法律疆域而引发的合规冲突,是 CBDC 系统设计必须解决的首要难题,体现了欧盟“权利本位”模式与部分国家“数据管辖权至上”原则之间的根本性冲突。因此,各国亟需协调数据跨境传输的法律框架,以确保数据传输的合法性和安全性,从而推动 CBDC 跨境支付的健康发展。

(三) CBDC 跨境流通威胁国家金融政策自主权

CBDC 跨境流通在货币政策独立性与数据管辖权方面形成挑战。CBDC 跨境流通的复杂性考验着各国治理能力,货币汇率转换是无法避免的固有障碍阻碍,传统跨境支付协议难以解决 CBDC 带来的新问题[5]。以特定货币计价的 CBDC 跨境支付,会冲击货币和金融政策独立性,阻碍其他货币固有的计价功能,引发相应风险,致使部分国家和地区对其持谨慎甚至是保守态度。从数据管辖权角度看,各国数据产权监管与治理协调缺失,构成 CBDC 跨境流通阻碍。CBDC 系统使跨境支付透明度远超现有体系,不

同地区数据管辖与本地化规则差异显著。一旦规则冲突，部分地区会侧重保护最终用户信息隐私，而非仅着眼于 CBDC 跨境支付效率。总体而言，CBDC 跨境流通需各国在货币与数据管辖权问题上深入协调，以推动其稳健发展，避免潜在冲突与风险。

4. 央行数字货币跨境支付的国际法规制路径

(一) 坚持国际法规制的基本原则

在全球金融一体化进程持续推进的时代背景下，央行数字货币跨境支付的国际法规制原则成为维护国际金融秩序稳定与健康发展的关键基石，主要包括无损原则、合规原则以及互通原则，这对促进国际货币体系的良性发展和金融稳定具有重要意义。

坚持无损原则要求任何一国所发行的数字货币在跨境支付场景下的流通与应用，均不得侵犯他国央行的货币权、不能干扰他国货币政策的独立性。各国在数字货币的设计、发行与跨境流通机制中应当着重建立协调与制衡机制，维持全球货币生态的平衡与和谐，避免因数字货币的跨境流动引发货币主导地位、汇率失衡或金融动荡等负面效应，保障各国自主制定和执行货币政策的能力不受他国侵犯。此外，将合规性原则贯彻于跨境支付法律体系的全方面。通过国内立法的细化与国际法律协作，明确数字货币跨境支付各环节的合规标准与责任义务，建立健全跨境交易监测、信息共享与执法合作机制，确保数字货币的跨境流动处于法律的严密监管之下，维护国际金融体系的透明度与公正性，防范非法资金借道数字货币跨境支付渠道扰乱全球金融秩序。最后，互通原则要求各国构建统一的技术标准、通信协议与操作流程，打破数字货币与传统金融体系之间以及不同数字货币系统之间的壁垒，实现跨境支付信息与资金的高效流转，提升跨境支付的效率与安全性，降低交易成本与结算风险，通过推动不同法定数字货币系统之间以及它们与传统金融市场基础设施之间的互联互通，促进国际经济贸易往来的顺畅进行。

(二) 统一技术标准、完善数据治理

央行数字货币(CBDC)跨境支付的有效实施，关键在于构建统一的技术标准体系与合理的数据治理框架。技术标准化方面，互操作性是央行数字货币系统实现跨境支付协同运作的核心。这需要各司法辖区在法律层面构建统一的技术、数据、合规及法律规范，包括确立通用的支付报文标准和跨境交易规则，并创建促进国内外数字货币信息交换的通信协议。当前，全球支付系统逐渐采纳 ISO 20022 标准，虽非专为数字货币设计，但其在定义金融术语、确保数据一致性和准确性方面为数字货币系统的互操作性提供了基础，增强了全球兼容性。此外，使用标准化的全球标识符，如 LEI，能够验证支付链中实体的身份，强化数据标准化，提升跨境支付的透明度、效率与安全性，同时有助于反洗钱和反恐怖融资的监控[6]。

数据治理方面，隐私保护是制定国际标准的关键。随着数字化进程加速，联合国及其成员国日益重视数据治理，HLCP 工作组已提出相关草案，旨在构建兼顾公平、隐私保护与公共利益的全球数据治理框架，并通过数据契约等机制加速实施。OECD 在隐私保护政策上提出了个人数据保护、最小化使用等原则，要求数据处理需有合法依据，不得过度干扰数据主体权利，确保数据处理量最小化，保障数据使用透明性，并赋予个人访问、纠正和删除数据的权利，以平衡人工智能发展与隐私保护。在跨境支付中，保护用户隐私、防止数据滥用至关重要，尽管数据共享有助于经济统计，但面临机密性和隐私保护的挑战[7]。

综上所述，构建统一的技术标准与合理的数据治理框架是央行数字货币跨境支付稳健发展的重要支撑，需各国在国际法框架下协同推进与优化。

(三) 创新治理机制

在全球金融格局加速演变的当下，跨境央行数字货币(CBDC)支付的兴起引发了一系列错综复杂的治

理难题，对国际社会的金融稳定与秩序构成了新的挑战。因此，需要设计具有前瞻性思维和创新性理念的跨境支付治理机制，应对新的金融形势。将各国法律体系的独特性以及潜在的互补优势纳入机制构建的考量范畴，塑造一个高效且安全可靠的跨境支付生态环境。搭建多边合作的交流平台，以此为依托，推动各国政策制定者、监管当局以及金融机构展开全方位、多层次的沟通对话与协同合作，携手制定跨境 CBDC 支付的统一标准与规范准则，优化各国的国际法治理框架。借助这一平台，强化信息的互联互通与经验的互鉴共享，能够精准识别并有效管控跨境支付流程中潜藏的各类法律风险，同时降低实际操作中的复杂程度，为跨境 CBDC 支付的稳健发展筑牢根基，进而推动全球金融治理体系的优化升级，维护国际金融市场的稳定繁荣，契合国际法框架下金融合作与发展的新趋势。

参考文献

- [1] 范晓波. 央行数字货币跨境支付的法律挑战与监管协调路径研究[J]. 政法论坛, 2024, 42(6): 86-97.
- [2] 章成, 张鑫仪. 比较法视阈下的央行数字货币网络安全风险规制及对我国的启示[J]. 中国软科学, 2023(9): 13-21.
- [3] 郎平. 央行数字货币跨境支付系统: 模式、风险及其治理之探[J]. 金融监管研究, 2024(3): 43-59.
- [4] 朱巧玲, 张昆. 央行数字货币改善跨境支付: 现实挑战与制度弥合[J]. 改革与战略, 2024, 40(2): 75-88.
- [5] 沈伟, 赵尔雅. 国际货币权力论下的数字人民币和人民币国际化——基于可行性和现实性的考察[J]. 江西财经大学学报, 2023(2): 126-137.
- [6] 李智, 黄琳芳. 法定数字货币跨境流通的法律问题研究[J]. 武大国际法评论, 2022, 6(2): 59-78.
- [7] 杨松. 央行数字货币制度演进的国际法关照[J]. 政法论丛, 2023(1): 51-64.