

法偿性存款：论数字人民币 法律地位的再造

柯达

(华东政法大学经济法学院, 上海 200042)

摘要: 新时期的数字人民币作为法律意义上的存款, 满足“账户持有”与“本息待付”的形式要件, 以及“货币创造”的实质要件。数字人民币用户作为存款人, 与商业银行之间构成存款法律关系, 用户的基础财产权利包括转移数字人民币至收款人的结算权, 以及凭相同面额兑为其他货币形态的赎回权, 二者均受存款准备金与存款保险制度的保障。新时期的数字人民币仍属国家发行的法定货币, 具有法偿性, 这一“法偿性存款”地位不仅可维护数字时代货币发行权的统一, 还有助于明晰数字人民币在多层次货币体系中的定位。此外, 该地位对存款保险与法偿效力的同时适用具有可行性。为保障数字人民币的法偿性存款地位, 应在认可钱包限额、交易场景、收款条件等“使用权限”限制的前提下, 重构数字人民币的法偿效力, 并确立存款保险优先、法偿制度补充的危机救助顺序。同时, 应构建以防范道德风险为导向的数字人民币监管职责配置, 包括确立以央行为主、银行业监管机构协同的行政监管机制, 建立由运营管理中心组织的自律管理体系, 并要求参与数字人民币运营的商业银行履行监督义务。

关键词: 数字人民币; 存款货币; 法偿性; 数字钱包; 存款保险

中图分类号: D912.28 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2026)03-0137-16

一、问题的提出

数字人民币是中国版的法定数字货币, 其作为人民币的数字化形态, 已迎来从“数字现金”转型为“数字存款货币”的新时期。^①随着新型数字技术的发展与加密资产对主权货币体系的冲击, 各国近年来相继开展对法定数字货币的探索。^②我国自2019年起在多个省市开展数字人民币的试点应用。在该阶段, 为着重解决实物现金的弊端, 同时避免基础设施的重复建设, 数字人民币被赋予了央行负债属性的“现金”(M₀)定位。^③基于该定位, 中国人民银行参照现金管理制度, 构建了央行中心化管理前提下的双层运营模式, 经央行指定的运营机构不向数字人民币

收稿日期: 2026-01-23

基金项目: 国家社会科学基金项目“人工智能算法应用的金融法规制研究”(22BFX089)。

作者简介: 柯达(1994—), 男, 浙江丽水人, 华东政法大学经济法学院副教授、硕士生导师。

^①中国人民银行数字人民币研发工作组:《中国数字人民币的研发进展白皮书》, 2021年7月, 第4页; 陆磊:《守正创新 稳步发展数字人民币》, 《金融时报》2025年12月29日, 第1版。

^②Anamaria Illes, Anneke Kosse, Peter Wierds, Advancing in Tandem—Results of the 2024 BIS Survey on Central Bank Digital Currencies and Crypto, BIS Papers No. 159, 2025, p. 1.

^③参见曹莉、吕远:《数字货币:概念与选择——周小川的论述与问答》, 中国金融出版社2022年版, 第104页。

持有人计付利息,不收取基本费用。^①“现金”定位对推广数字人民币应用、加强数字时代公众对国家信用的认可发挥了积极作用,但同时面临机构推广与公众使用的激励不足、参与各方的权责利不一致等困境。党的二十届四中全会提出“稳步发展数字人民币”,为提升社会各界对数字人民币的认可度,央行出台《关于进一步加强数字人民币管理服务体系和相关金融基础设施建设的行动方案》(以下简称《行动方案》),宣告自2026年起,将数字人民币的定位转变为非央行负债属性的“存款货币”(M₁、M₂等):一方面,银行类运营机构可在央行设定的存款准备金率基础上按需创造数字人民币;另一方面,银行类运营机构为用户的实名数字人民币钱包计息。以境内零售支付为例,数字人民币将形成以商业银行负债类为主、非银行支付机构负债类并存的格局。

数字人民币经济定位的转变需要相应法律地位的保障,而其最新的存款货币定位对严格区分“(法定)货币”与“(银行)存款”的现行法提出了极大挑战,新时期数字人民币的法律地位亟待再次明确。按照原先的现金定位,数字人民币属于由央行统一发行、体现国家信用的法定货币,这亦在《金融法(草案)》和《中国人民银行法(修订草案征求意见稿)》中得到确认。但在转变为存款定位后,数字人民币究竟是受《中国人民银行法》约束的法定货币,还是受《商业银行法》约束的银行存款,抑或是二者的融合,有待商榷。进一步看,数字人民币的法律地位决定了其应受到何种法律手段的保障,也决定了相关业务活动的主管部门归属。从域外法视角看,将央行数字货币视为存款,超越了权威国际组织、发达经济体将法定数字货币视为“央行”负债,进而称其为“央行”数字货币的普遍认知,^②并在我国与域外的数字货币立法之间造成了核心概念差异。^③在推动数字人民币走向全球、构建自主可控的跨境支付体系的背景下,明确新时期数字人民币的法律地位,不仅能服务于《中国人民银行法》的修订以及数字人民币管理制度的构建,还有助于中国特色数字货币发展道路获得国际社会的广泛认可。

基于此,下文先分析数字人民币在法律上如何成为存款,再论证数字人民币为何同时能兼顾法偿货币的法律地位,最后提出“法偿性存款”法律地位的制度实现建议。需说明的是,由于银行类运营机构在数字人民币业务活动中占据主导地位,下文仅讨论商业银行负债类的数字人民币,但相应的核心结论亦能适用于非银行支付机构负债类的数字人民币。^④

二、数字人民币的“存款”法律地位及存款人保护

数字人民币在新时期的最大变化,是从不计息、全额准备金发行的“现金”定位,转变为可计息、可基于部分准备金发行的“存款”定位。由于对存款人的保护属于《商业银行法》的核心组成部分,如果认定数字人民币属于法律意义上的存款,还需分析现行法对存款人的法律保护措施能否适用于数字人民币。

^①参见中国人民银行网站:《易纲行长在芬兰央行新兴经济体研究院成立30周年纪念活动上的视频演讲》,2021年11月9日, <https://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/2025092212552085568/index.html>, 2026年2月22日访问。

^②Marianne Bechara, Adrian Dumitrescu-Pascenic, Tomoyuki Kubota, Selected Legal Considerations for Central Bank Digital Currencies, IMF Fintech Notes No. 6, 2025, p. 3. 不过,也有少数央行采用的央行数字货币定义较为宽泛,例如英格兰银行更强调央行数字货币由央行发行,而非强调属于央行负债。参见Viktoria Belikoff, Virág Blazsek, A Systematisation of Legal-Regulatory Risks Related to Central Bank Digital Currencies: A Comparative Analysis of the US, the UK and China, Law and Financial Markets Review, 2025, Vol. 18, Issue 2, p. 76.

^③域外有学者认为,从合宪性角度看,由国家发行的可计息产品只能是国债,因此法定货币不能计息。参见Christopher P. Guzelian, Translating a CBDC Dollar into a Constitutional Dollar, St. Mary's Law Journal, 2024, Vol. 55, Issue 1, p. 56.

^④此外,本文讨论的数字人民币仅包括供社会公众使用的“零售型”,不包括仅供金融机构之间使用的“批发型”。

(一)数字人民币的存款法律地位认定

“存款”是公众熟知的常识概念,但数字人民币是否属于法律意义上的存款需进一步界定,以避免其被异化为有存款之名而无存款之实的金融产品。我国《商业银行法》将“吸收公众存款”列为商业银行的法定业务之一,但未明确界定何谓“存款”,而《存款保险条例》亦未对作为被保险存款之一的“人民币存款”进行界定。^①不过,非法集资相关法律制度详细界定了“非法吸收公众存款”的含义,其可从合法性视角为界定“存款”提供参考。由于存款是商业银行提供的基础金融产品,法律上判断数字人民币的存款地位,不仅要基于形式要件,还要基于实质商业逻辑。

就形式地位而言,数字人民币满足“账户持有”和“本息待付”这两大存款认定的基本要件。一方面,账户在存款业务中不可或缺。提供可收支的账户,尤其是活期存款账户,是商业银行的核心业务之一。^②在数字人民币场景下,用户在商业银行开立数字人民币钱包(以下简称“数字钱包”)后,即可使用数字钱包进行资金收付。尽管数字钱包在名称上不同于银行账户,但二者均具有货币资金存储以及财产权转移的功能,存入的资金均属于商业银行负债。另一方面,存款在客户账户上表现为货币资金的“余额”(balance)。在美国、欧盟等经济体的银行法律制度中,存款通常被定义为银行等信贷机构应在将来偿还的信用余额;^③该“余额”不仅包括存款人最初存入账户的本金,还包括商业银行承诺给付的、因本金沉淀而产生的利息,其亦符合我国银行账户的运作表现。与此相似,《储蓄管理条例》将“根据凭证支取本息”作为“储蓄”概念的核心内容,而非法集资司法解释亦将“还本付息”作为认定“非法吸收公众存款”的要件之一。^④落实到数字人民币层面,根据用户服务协议约定,商业银行应当为用户提供数字人民币兑出、兑回等服务;^⑤同时,参与数字人民币运营的商业银行均已宣布对实名数字钱包余额计付利息,因此数字人民币亦满足“本息待付”的形式要件。

就实质地位而言,将数字人民币认定为法律上的存款,意味着商业银行可以通过发放数字人民币贷款等方式,开展“货币创造”以满足社会的货币需求。面向公众吸收的存款,是商业银行开展经营活动的主要资金来源,因此与资产端的贷款业务密不可分。从整个银行体系视角看,商业银行通过发放贷款,为社会创造出更多的存款货币,进而使存款货币占据了全社会货币供应量的绝大部分。^⑥在数字人民币的场景下,商业银行吸收公众资金成为数字人民币存款,据此可向借款人发放数字人民币贷款,为社会创造出多倍于原存款金额的货币总量,服务于实体经济建设。数字人民币存款地位所对应的货币创造功能,也符合其经济定位转变后的目的,即激励更多商业银行主动提供数字人民币业务,特别是在基本支付业务之外提供付费性质的增值业务。^⑦但同时,为避免货币创造的权利被滥用,商业银行提供数字人民币业务需要受

^①参见《商业银行法》第3条、《存款保险条例》第4条。

^②刘志伟:《商业银行业务范围规则的立法缺陷及其弥补》,《政治与法律》2025年第3期;罗斯·克兰斯顿、埃米利奥斯·阿维奇拉斯、克里斯汀·范·兹维坦等:《银行法原理(第三版)》,吕琦译,法律出版社2022年版,第217页。

^③Article 2, Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on Deposit Guarantee Schemes; 12 U.S.C. § 1813 (2012).

^④《储蓄管理条例》第2条、《最高人民法院关于审理非法集资刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第1条。

^⑤参见《中国银行股份有限公司数字人民币钱包用户服务协议》,2026年1月版。

^⑥参见Committee on Payment and Settlement Systems, The Role of Central Bank Money in Payment Systems, CPMI Papers No 55, 2003, p. 1.

^⑦与之不同的是,域外发达经济体主要从货币政策角度讨论法定数字货币计息的可行性以及社会影响,例如通过确立法定数字货币的负利率来刺激经济。参见Ulrich Bindseil, Richard Senner, Macroeconomic Modelling of CBDC: A Critical Review, ECB Working Paper Series No. 2978, 2024, p. 8.

到下文所述的存款准备金率的限制。

综上,不论是从形式要件还是实质商业逻辑的角度,新时期的数字人民币均可被界定为法律上的存款,进而适用现行法中的存款基本制度。虽然目前数字人民币仅是一种可用于支付结算的活期存款,但这并不排除将来商业银行可基于业务拓展需要,提供定期存款等多元化的存款类型。^①

(二) 数字人民币存款人的基础财产权利识别

数字人民币具有法律上的存款地位,意味着注册数字钱包的用户成为存款人,其与商业银行之间形成存款法律关系。据此,数字人民币不是法律意义上的“物”,而是一种债,用户可向商业银行主张债权。^②尽管数字人民币在过去被定位为现金,具有更强的特定性,但现金定位并不意味着持有人享有所有权;这是因为持有人对数字人民币的支配,仍高度依赖于商业银行的支付指令传输、支付系统运营等业务活动。在数字人民币转为存款后,这一法理逻辑仍然成立。^③从基本业务模式和经济功能角度看,数字人民币存款人可主张的债权,主要分为“结算权”与“赎回权”,二者分别对应“同一货币形态转移”与“不同货币形态转换”两类场景。^④

具体而言,在同一货币形态转移的场景下,用户可以向商业银行主张转移数字人民币至收款人的“结算权”。支付结算是《商业银行法》第3条规定的银行法定业务之一。在数字时代,银行存款特别是活期存款依托的账户,早已不是仅供存取现金的储蓄账户,而是具有即时转账功能的结算账户。同时,正是因为银行存款具有支付结算功能,才能发挥高效流通的优势,不断满足社会的货币需求。据此,商业银行应按照存款人发起的支付指令,通过银行卡、票据等支付工具办理支付结算,实现货币资金转移。^⑤与之相似,数字人民币具有“转账”“支付”等与普通存款相似的基础结算功能。虽然数字人民币在计息后更有更强的价值存储与投资属性,但其技术、市场优势主要仍体现在支付结算领域,例如通过加载智能合约提升同一供应链体系下的支付效率,因此数字人民币用户的结算权在财产权体系内更为重要。此外,数字人民币用户享有的结算权对应着商业银行在支付结算过程中的安全保障义务,包括事前的风险告知、事中的支付指令审核与监测以及事后的协助与处置等内容。^⑥在存款定位下,商业银行对用户钱包内的数字人民币拥有了比现金定位更强的支配权限,因此商业银行就数字人民币履行的安全保障义务程度,应不低于普通银行存款。

在不同货币形态转换的场景下,用户可以向商业银行主张返还普通存款或现金的“赎回权”,该权利在普通存款语境下被称为“取款”或“提现”。公众之所以愿意将货币资金存放在银行,不仅是因为银行提供了安全的货币存储环境,更是因为商业银行可以随时满足公众取款,

^①需要注意的是,用户如果开通“随用随充”支付服务,即在数字钱包余额不足时,使用绑定的银行卡中的资金进行支付,用于支付的资金仍然是普通存款,不是数字人民币。

^②这也可以从法律上解决为何“基于账户”的法定数字货币是央行负债,但难以认定同时是用户向商业银行主张的债权的争议。Christina M Lemke, Function Follows Form or Form Follows Function: The Legal Nature of CBDC, *European Property Law Journal*, 2023, Vol. 12, Issue 2-3, p. 262.

^③参见柯达:《论数字人民币的财产权保护——以货币服务债权为核心》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2024年第3期。

^④海牙国际私法协会亦提出,由于法定数字货币与其“传统对应物”应在法律上保持平等,围绕赎回、转换等权利保障极为重要。参见Hague Conference on Private International Law, Exploratory Work: Private International Law Aspects of Central Bank Digital Currencies (CBDCs), Prel. Doc. No 4, 2024, p. 6.

^⑤参见《商业银行法》第44条、《支付结算办法》第3条、《电子支付指引(第一号)》第2条。

^⑥参见袁俊宇:《数字人民币运营机构安全保障义务的廓清与实现》,《当代法学》2023年第2期。

即将存款货币形态转换为现金或其他更安全货币形态的要求。^①根据《商业银行法》第29条的规定,商业银行面向个人办理存款业务应当遵循“存款自愿、取款自由、存款有息、为存款人保密”的原则,其中与赎回权的联系最紧密的是“取款自由”,即商业银行应及时、无条件地保证付款,不得拖延付款或强行收取其他手续费。^②数字人民币赎回权的逻辑与普通存款所展现的“保本保息”特征相一致,商业银行事实上向用户长期“借入”了货币资金形成数字人民币本金,相应的利息是商业银行在货币资金占用期间向用户提供的报酬。当用户计划不再持有特定金额的数字人民币时,商业银行应当按照用户的要求及时将“借入”的数字人民币本金及其利息转换为其他货币形态。赎回权在域外立法中亦有体现,例如欧洲央行发布的《数字欧元创立提案》事实上将赎回权进一步划分为资金兑出(defunding),以及超过钱包限额时自动转移至银行账户等“瀑布式方法”(waterfall approach)。^③不过,在返还的货币类型上,数字人民币赎回权与普通存款存在差异。对于普通存款,法律重点保护的是存款人以相同面额获得现金这一“更安全货币”的能力。但对于数字人民币,法律应重点保护的是存款人能以相同面额获得其他货币形态的“可转换”能力(convertibility)。其原因在于,数字人民币与现金人民币一样受到国家信用的保障,二者不存在根本性的货币安全差异。

(三)数字人民币存款人财产权利的法律保护

数字人民币存款人的结算权与赎回权,对应了商业银行应在同一货币形态转移与不同货币形态转换场景下,依法履行办理结算、提供赎回的义务。为保护这两项权利,要求商业银行履行前述义务仅是第一步,因为在具体业务活动中,商业银行仍有可能面临信用、流动性、声誉等方面风险。此外,随着参与数字人民币运营的商业银行陆续增加,潜在的不正当竞争行为亦会加剧前述风险,并减损商业银行对结算权与赎回权的保护能力。对此,存款准备金、存款保险、央行最后贷款、银行接管等法律制度均提供了“安全网”,而其中与结算权、赎回权直接相关的是存款准备金与存款保险制度。

一方面,存款准备金制度有助于在事前、事中阶段维护数字人民币用户的赎回权与结算权。存款准备金是金融机构为确保存款人提取存款和资金清算需要而准备的货币资金,商业银行应当根据《商业银行法》第32条规定,向央行“交存存款准备金,留足备付金”。《行动方案》规定,商业银行的“数字人民币纳入存款准备金制度框架管理”,其“开立的数字钱包余额统一计入存款准备金交存基数”,即接受央行对存款准备金的考核管理。^④这意味着,参与数字人民币运营的商业银行在交存准备金后,便可按需开展贷款等业务,实现数字人民币的货币创造。这不仅可以提升商业银行为数字人民币用户提供资金赎回的能力,还为发挥数字人民币的特殊结算优势提供了资金基础。不同于普通存款,数字人民币的“支付即结算”意味着收款人可以即时获得行内转账或跨行转账场景下的资金,而这需要额外的支付系统及存款准备金的支持。例如,商业银行须根据预估的业务需求,定期将数字人民币存款准备金调拨至其在央行开立的结算钱包,以便央行开展日内的跨行清算等操作。^⑤进一步看,法定存款准备金率作为央行调控

^①参见Richard Scott Carnell, Jonathan R. Macey, Geoffrey P. Miller, et al., *The Law of Financial Institutions* (7th ed.), New York: Wolters Kluwer, 2021, p. 120.

^②中国人大网:《中华人民共和国商业银行法释义》,2004年10月26日, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/flsyywd/jingji/2004-10/26/content_337715.htm, 2026年2月22日访问。

^③Article 13, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of the Digital Euro.

^④参见《中国人民银行关于实施平均法考核存款准备金的通知》(银发〔2015〕289号)。

^⑤参见《中央银行存款账户管理办法》第7条。

货币供应量的货币政策工具之一,在国家宏观调控中同样发挥着重要作用。^①在未来,结合智能合约等数字技术,数字人民币的存款准备金率、准备金利率还有望成为央行开展金融调控、维护金融稳定的新型工具,^②其亦可维护公众的货币财产权。

另一方面,存款保险制度可为数字人民币用户的结算权与赎回权提供事后救济。与普通存款相同,数字人民币用户同样会直面商业银行的偿付能力风险,即在商业银行因社会恐慌情绪出现挤兑事件,或被接管、清算,或宣告破产时,用户不仅无法顺利开展支付结算,更难以获得存款本息。对此,《商业银行法》第71条明确规定,商业银行破产清算时,个人存款人对存款本息享有优先受偿权,《存款保险条例》第5条亦确认,所有存款人可在法定限额内获得存款保险的偿付。我国央行相关负责人表示,数字人民币已纳入存款保险的保障范畴,由存款保险依法提供与普通存款同等的安全保障。^③需要注意的是,特殊类型钱包中存储的数字人民币,同样应属于存款保险的偿付范围。例如,为实现“可控匿名”功能,商业银行无法直接识别匿名钱包背后的用户真实身份;出于金融调控和税收管理的需要,存储于此类钱包中的数字人民币不计付利息,但这并不意味着相应的数字人民币不受存款保险的保障。只要数字人民币用户与商业银行之间形成存款法律关系,商业银行就有义务向存款保险基金管理机构交纳保费,为用户提供存款财产权保护。^④又如,存储于芯片卡等硬钱包中的数字人民币虽然具有离线支付功能,但其在支付及资金兑入、兑出等环节仍受到商业银行的管理,并承担银行信用风险,因此同样应受到存款保险的保障。

三、存款定位下数字人民币“法偿”法律地位之证成

数字人民币在法律意义上属于存款,数字人民币用户亦可作为存款人获得相应的法律保护。不过,数字人民币虽具有人民币之“名”,其是否同时具有法律上的人民币之“实”仍需进一步分析。《中国人民银行法》第16条规定,人民币是我国的法定货币,任何单位和个人不得拒收,这体现了法偿货币 (legal tender) 的核心效力——强制接受。^⑤存款定位下的数字人民币,能否同时成为法定货币并具有相应的法偿性,需要在正当性、必要性、可行性三方面作进一步论证。

(一) 正当性: 数字时代央行“统一”货币发行权的革新

根据传统学理观点,法定货币 (fiat money) 是国家发行、具有央行负债属性的货币,而银行存款仅是便于法定货币流通的“工具”,因此不是法定货币,也不具有法偿性。这一学理不仅忽视了商业银行等市场机构在参与货币发行中的关键作用,还不利于将各种私人支付手段纳入法治轨道。事实上,存款定性下的数字人民币仍属于国家发行的法定货币,^⑥其体现了数字时代“统一”货币发行权的逻辑革新。

首先,货币发行权由国家统一行使,并不排斥商业银行等市场机构在货币发行过程中的主

^①许安平:《论法定存款准备金的制度功能》,载李昌麒、岳彩申主编:《经济法论坛》第12卷,2014年,第151页。

^②Qiuling Hua, Zepeng Qiu, Tingfeng Jiang, et al., Macroeconomic Effects of CBDC Negative Interest Policy in an Open Economy: A Comparison of Quantity and Price Rules, *International Review of Economics & Finance*, 2025, Vol. 100, p. 104119.

^③参见陆磊:《守正创新 稳步发展数字人民币》,《金融时报》2025年12月29日,第1版。

^④尽管从以往实践操作看,存款保险基金管理机构需要在获取存款人真实信息后才可提供偿付,但实名与否并不能决定存款的性质,未来可通过监管协作等方式解决存款保险偿付的身份识别问题。

^⑤参见柯达:《货币法偿性的法理逻辑与制度反思——兼论我国法定数字货币的法偿性认定》,《上海财经大学学报》2020年第6期。

^⑥数字人民币是法定货币,不等同于“不兑现货币”,后者指可兑换成黄金或其他贵金属的货币。虽然数字人民币用户拥有赎回权,但这一权利是为了保护用户可获得其他同等单位的货币形态,而非旨在兑换作为货币储备的实物。

动参与或依法配合。货币发行权是现代国家的核心公共权力之一,一般由一国立法机关授予中央银行专门行使。《中国人民银行法》第18条规定:“人民币由中国人民银行统一印制、发行。”根据立法者的说明,央行拥有的这一权力具体体现在集中统一发行、有计划地印制发行以及信贷发行三方面。^①其中,人民币由央行集中统一发行,并非意味着货币发行过程中不需要其他任何主体的参与。在现行法中,除银行间市场的国债买卖等交易需要商业银行配合外,在央行投放与回笼现金、开展残损现金兑换的过程中,商业银行事实上亦作为“货币发行中介”深度参与其中。^②对数字人民币而言,无论是现金还是存款定位,无论是否采用区块链技术,均不影响数字人民币在“中央银行—市场机构”双层运营体系下发行流通。在该体系下,央行仍掌握设计货币图案、确定技术标准等具有核心性质的发行权,商业银行等市场机构承担货币投放、货币兑换等具有辅助性质的发行职责,同时面向公众提供数字人民币兑换等服务。从货币供需关系角度看,商业银行与公众直接开展业务往来,更能及时、精准地掌握公众对数字人民币的需求,并为公众提供个性化的创新服务,因此商业银行开展货币创造与央行行使统一货币发行权不存在冲突。如果缺少商业银行这一“中介”角色,央行不仅难以及时、精准地满足公众对数字人民币的需求,更会因直接面向公众提供服务而承受更强的技术与法律风险。此外,商业银行的参与,也可避免央行发行法定数字货币的合法性争议,特别是央行能否直接为普通公众开立账户。^③

其次,在数字时代,货币发行权的核心内容不应限于法定货币本体数量的调控,而应纳入技术标准的制定,以及货币基础设施的运营或监督。根据《中国人民银行法》第4条的规定,“发行人民币,管理人民币流通”是央行的法定职责之一,央行不仅应“发行”人民币,还应“管理”人民币的流通。在现行法中,人民币流通管理针对的是实物现金的物理本体,例如防止人民币本体被伪造、变造、损毁,人民币的图样被非法使用,以及人民币的功能被不当替代等。但对数字人民币而言,由于实物意义上的物理本体已不复存在,央行流通管理的客体已转变为数字人民币支付、清算及结算的基础设施所处理的货币流通数据。根据我国央行相关负责人的说明,数字人民币由“中央银行提供技术支持保障并实施监管”,即“由中央银行负责业务规则、技术标准制定,承担相关基础设施的规划、建设和运营”。^④换言之,数字人民币的底层技术由央行确立、基础设施由央行运营,因此数字人民币仍属于央行发行的法定货币。此外,在各商业银行发布的钱包用户服务协议中,数字人民币的定义已被扩充为“中国人民银行发行的法定数字货币和相关支付体系”,因此基础设施在数字人民币运行机制中的重要性更为凸显。^⑤

最后,数字人民币还从货币单一性角度维护了数字时代的货币发行权。货币单一性是指私人支付手段与央行货币以同等价格、同等面值结算,因此能被公众普遍认可。^⑥以稳定币为代表的私人支付手段虽然对提升特定支付场景下的交易效率具有积极意义,但大多具有独立的计价单位,即使其宣称可兑换等额法定货币,但在实际流通过程中仍会与所挂钩的法定货币资

^①中国人大网:《中华人民共和国中国人民银行法释义》,2004年10月26日, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/flsyywd/jingji/2004-10/26/content_337723.htm, 2026年2月22日访问。

^②参见《中国人民银行代理人民币发行库管理办法》第3条。

^③Wouter Bossu, Masaru Itatani, Catalina Margulis, et al., *Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations*, IMF Working Paper No. 254, 2020, p. 15.

^④陆磊:《守正创新 稳步发展数字人民币》,《金融时报》2025年12月29日,第1版。

^⑤虽然《中国人民银行法》第4条亦规定,“维护支付、清算系统的正常运行”属于央行的法定职责,但结合立法背景,该条规定所涉“支付、清算系统”主要面向的是金融机构之间的资金往来,且不一定将法定货币作为结算工具。

^⑥Bank of International Settlements, *BIS Annual Economic Report*, 2025, p. 85.

产发生价格偏差,因此难以符合单一性标准。而数字人民币与现金人民币共享统一计价单位、代表同一货币价值,能降低稳定币等私人支付手段对维护货币单一性的不利影响。欧洲央行亦表示,发行数字欧元的主要目的是为欧洲公众提供安全的货币,该货币系“欧洲主权的政治声明”,可减少稳定币等私人支付手段带来的不利影响。^①有学者亦认为:“法定数字货币旨在解决的问题,正是缺乏法定数字货币本身带来的不公。”^②

(二)必要性:数字人民币在多层次货币体系中的定位厘清

现代货币支付体系已形成以国家发行的法定货币为主导、由市场机构提供的私人支付手段多样化发展的格局。其中,法定货币与私人支付手段在不同支付场景下发挥了差异化功能。例如,现金人民币在实际生活中主要用于小额零售支付,而稳定币则在跨境支付领域具有前瞻性优势。数字人民币作为法定货币的新形式,若同样具有法偿性,可避免与普通存款混淆而导致货币体系内部定位不清的不利后果。

具体而言,从货币支付体系内部角度看,赋予数字人民币法偿性,可进一步理顺其与普通银行存款、“人民币稳定币”以及“代币化存款”之间的关系。数字人民币具有法偿性,意味着其比普通银行存款享有更高的财产安全保障。在存款定位下,由于商业银行基于部分准备金实施货币创造,数字人民币用户即便受到存款保险的保障或央行紧急贷款的间接救助,仍会因银行破产而面临存款无法获得全额偿付的风险,这一破产风险还会间接损害公众对央行行使货币发行权的信心。为尽最大可能确保数字人民币作为存款的安全性而在法律上赋予其法偿性,可以使用户在面临银行破产或其他重大风险时,获得央行提供的额外保障。正因为数字人民币具有法偿性,且具备不同于普通存款的特殊技术功能,商业银行才会在普通存款之外另行设立一套业务系统,以支持数字人民币的流通。此外,赋予数字人民币法偿性,可使其在法律上与商业银行发行的、以人民币底层资产支持的人民币稳定币产生更明确的差异,后者不仅不是法定货币,也不受存款保险的保障。同时,具有法偿性的数字人民币即便在区块链上发行流通,亦能与纯粹的代币化存款相区分,后者仅是一种在技术形态和使用权限上存在差异的普通银行存款。^③

从货币支付体系外部角度看,具有法偿性的数字人民币可推动其基础设施的互联互通,增强其在境内外的公众认可度。数字人民币在转变为存款定位后,仍然需要在境内与境外进一步获得公众认可。虽然数字人民币试点多年以来增强了法定货币的影响力,但境内外公众仍持有不小的使用疑虑。^④对此,基础设施的互联互通是扩大数字人民币认可范围的突破口。与现金人民币主要用于线下、当面支付不同,数字人民币更多用于线上支付,而线上支付需要依托不同商业、金融或政务基础设施与数字人民币基础设施的互联互通,从而支持数字人民币成为支付手段。存款定位下的数字人民币如果同时具有法偿性,其在法律上的价值安全和认可保障程度将进一步提升,进而激励更多商业或公共基础设施主动与其互联互通。特别是在跨境场景

^①Piero Cipollone, Digital Euro: Protecting Our Freedom, Autonomy and Security, at <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp250929-9a94367d26.en.html>, 2026年2月22日访问。

^②Aaron James, The Credit-Money Hierarchy: A Republican, Egalitarian Appraisal, *Wisconsin International Law Journal*, 2025, Vol. 42, Issue 2, p. 127.

^③参见Andréa M Maechler, How Deposits can Harness Tokenisation, at <https://www.bis.org/speeches/sp251128.htm>, 2026年2月22日访问。

^④Max Parasol, China's Digital Yuan: Reining in Alipay and WeChat Pay, *Banking & Financial Law Review*, 2022, Vol. 37, Issue 2, p. 291.

下,具有法偿性的数字人民币在提供隐私保护的前提下,有望成为跨境数字资产交易中更受认可的货币形式。我国已在上海设立数字人民币国际运营中心,该中心下辖跨境支付平台、区块链服务平台以及数字资产平台,通过法偿性的保障,这三大平台可以充分发挥数字人民币“全局一本账”的技术优势。^①

此外,法偿性地位的确立可使数字人民币满足《金融市场基础设施原则》(PFMI)对金融基础设施的结算货币类型要求。根据PFMI中“原则9”的规定,金融基础设施应在切实可行的情况下使用央行货币进行结算;如果不使用央行货币,金融基础设施应严格控制因使用商业银行货币而产生的信用风险和流动性风险。PFMI之所以要求金融基础设施优先使用央行货币进行结算,是因为央行货币的信用风险在所有货币类型中最低,其本身就是“流动性的源头”。^②尽管作为商业银行负债属性的存款,数字人民币不是传统意义上具有中央银行负债属性的央行货币,但法偿性的确立及相应法律保障,可以发挥与多家商业银行分散结算、指定某家商业银行结算等风险控制方式相似的效果,将金融基础设施的信用风险或流动性风险控制在接近于传统央行货币的水平。同时,具有法偿性的数字人民币在技术上可由任何主体获取使用,这比用于结算的传统央行货币——存款准备金的适用对象范围更广,因此还能增强整个金融基础设施体系的结算安全。

(三)可行性:数字人民币的存款地位与法偿效力之兼容

厘定数字人民币在现代货币支付体系中的定位后,还应结合我国国情,探究其获得法偿性地位的可行性。按照前文分析,数字人民币应是具有法偿性的存款,但这一法律地位暂未获得我国现行法律的直接确认。而在域外发达经济体的法律中,没有任何一种法定货币既具有法偿性,又受到存款保险的保护。对此,应结合存款保险、货币法偿性的各自功能,分析存款地位与法偿效力的兼容表现。

首先,货币法偿性的具体效力可结合特定货币形态加以调整,具有适用于存款的可能。货币法偿性在理论上被界定为“强制接受”,但各国法律规定中的强制效力亦存在明显差异。与我国将“强制接受”作为公共或市场机构应履行的义务,不履行会承担公法责任不同,英国、美国等发达经济体的法律更强调“强制接受”的债务清偿默示效力。其中,出于反洗钱等公共利益因素的考量,满足这种债务清偿默示效力的支付手段不限于现金货币,还包括银行存款或私人银行发行的纸币。^③域外一些国家直接规定,超过特定金额后必须接受非现金支付工具,进而在客观效果上亦赋予了银行存款以强制接受效力。^④又如,中国香港地区正在流通的多数纸币由香港特别行政区政府授权的三家商业银行发行,这些纸币既属于商业银行负债,又具有法偿性。^⑤虽然此类纸币的发行机制采用全额准备金等额缴纳的方式,与存款定位下的数字人民币存在差异,但存款保险等制度的适用,亦能减少部分准备金制度带来的国家信用减损风险。当然,“强制接受”的效力不应扩张至央行直接为持币人提供救济。即便是对于具有央行负债属性和法偿性的现金,“强制接受”的效力亦未表明货币持有人与央行之间存在可直接主张权利的

^①马梅若:《数字人民币三大业务平台同日上新》,《金融时报》2025年9月26日,第2版。

^②Committee on Payment and Settlement Systems, Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions, Principles for Financial Market Infrastructures, 2012, pp. 67-68 (Principle 9).

^③Wouter Bossu, Masaru Itatani, Catalina Margulis, et al., Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. 254, 2020, pp. 8-9, 33.

^④ELTEG, Report of the Euro Legal Tender Expert Group on the Definition, Scope and Effects of Legal Tender of Euro Banknotes and Coins, 2010, pp. 4, 24.

^⑤参见香港《法定货币纸币发行条例》第4条、《外汇基金条例》第4条。

法律关系,^①持有人只能通过商业银行提供的相关现金服务主张自己的民事权利,或通过举报等方式要求央行对商业银行进行执法。

其次,传统的存款保险和货币法偿制度在各自领域维护不同层面的货币信用,但不能否认二者可以同时适用于某一货币类型。在传统法律体系中,存款是由商业银行提供的、以商业营利为导向的非公共性事物,其对应的存款保险制度主要对存款人提供救助,并维持银行的偿付能力;而法定货币是中央银行提供的公共产品,其对应的法偿制度主要对法定货币持有人的支付能力提供保护,即确保法定货币最终可以被“花费”出去。^②但对存款定位下的数字人民币而言,商业银行不仅是在提供存款,更是在提供法定货币这一公共产品;同时,商业银行作为“货币发行中介”在数字人民币发行中不可或缺,且对用户钱包内的财产具有更强的影响力和支配力,致使商业银行提供的数字人民币服务具备了更强的公共性。为进一步保障存款定位下数字人民币的公共性,“安全”地实现数字人民币蕴含的交换价值,货币法偿性的同时适用不可或缺。需要注意的是,《商业银行法》第29条规定的“存款自愿”原则,仍适用于存款定位下的数字人民币,且不与法偿性相冲突。该原则旨在保障公众能够自主选择是否使用某种存款、在哪家商业银行存入资金,适用于存款还未形成的阶段,而货币法偿性重在解决某种货币或支付手段已经投放或被创造后的阶段。此外,受存款保险保障的特定存款(如财政资金)可能有额外的法律保护,以防止其被不当挪用;与之同理,具有法偿性的货币亦能包括已受存款保险保障的存款,因此数字人民币在获得法偿地位后,并不意味着用户不需要存款保险的保护。从权利保障的阶段看,法偿性更侧重于事后救济;而存款保险除通过保险偿付、风险处置进行事后救济外,还通过对商业银行的日常监督检查或风险警示,为用户提供事中保护,^③这使得用户事实上受到存款保险基金管理机构提供的额外监管保障。

再次,货币法偿性是维护国家信用的手段之一,因此不应放大其与存款保险之间的表面“冲突”。货币的背后是信任,特别是对信用货币而言,一种货币有没有价值,与公众对货币发行主体的信任程度密不可分。普通存款背后的“银行信用”是商业银行还本付息或偿还其他债务的能力,而“国家信用”或“央行信用”不仅仅表现为一国政府偿还债务(例如国债)的能力,还表现在为商业银行等市场机构提供债务救助的能力,更表现为一国维护币值稳定或金融稳定,或提升本币支付效率、安全的能力。^④某种货币具有法偿性,意味着政府机构可以通过强制手段扩大该货币流通的数量及范围,但不一定能使公众长期、持续地认可并使用该货币;特别是在社会经济秩序不稳定的时期,将某种原本价值不稳的支付手段作为法偿货币,反而会进一步产生“抵制”使用的负面效果,激励公众使用价值更稳定的其他支付手段。例如,萨尔瓦多于2021年将比特币确立为法偿货币,但之后实际使用比特币支付的人数寥寥无几,且影响了国际援助,后于2025年取消了比特币的法偿地位。

最后,赋予数字人民币法偿性,亦符合商业银行在运营参与成本上的激励考量,不会因扩张资产业务而引发过度的道德风险。对于普通存款,通说认为存款保险给存款人提供了兜底保障,进而会加剧商业银行的道德风险,即商业银行不会像原先一样谨慎开展贷款等资产业务,

^①Bank of Canada, European Central Bank, Bank of Japan, et al., Central Bank Digital Currencies: Legal Aspects of Retail CBDCs, 2024, p. 16.

^②Saule T. Omarova, Public Banking as an Institutional Design Project, Yale Journal on Regulation, 2024, Vol. 41, p. 1142.

^③参见《存款保险条例》第14条至第16条。在美国,存款人在事实上已经获得了存保机构的“兜底保障”。参见Christina Parajon Skinner, Privatizing Deposit Insurance, Harvard Business Law Review, 2024, Vol. 14, p. 458.

^④参见李晓、李黎明:《中西金融大分流的国家信用逻辑》,《吉林大学社会科学学报》2021年第2期。

反而使自身的偿付能力受到威胁。^①法偿性客观上也为数字人民币用户提供了类似存款保险的安全保障,但在适当的成本分担与监督机制下,商业银行如果能够通过谨慎开展数字人民币业务而获取可观的收入,并覆盖相应的运营成本,那么便不会新增道德风险。《行动方案》已明确,由数字人民币运营管理中心(以下简称“运管中心”)与商业银行“共担数字人民币流通支付及其他增值环节的建设和运营等成本”,减轻了商业银行的运营压力,而数字人民币的存款定位也可以激励商业银行主动推广数字人民币,进而减少了其业务扩张等冒险行为给数字人民币流通带来的风险损害。

四、数字人民币“法偿性存款”地位的制度实现

数字人民币不仅是法律上的存款,更是具有法偿性的法定货币,其对用户财产权的保护程度更强。为充分发挥存款保险与货币法偿性对维护货币信用的各自优势,防止商业银行的数字人民币业务活动损害国家信用,有必要在法律制度上对数字人民币的具体法偿效力、危机救助措施以及监管职责配置作出特殊安排。

(一)在认可“使用权限”前提下重构数字人民币的法偿效力

存款定位下,数字人民币法偿性的具体效力有待法律进一步明确。在现行法中,现金人民币法偿性的“强制流通”效力主要体现在行政而非民事债务清偿层面。《中国人民银行法》第16条明确规定,人民币不得被拒收,《人民币现金收付及服务规定》则补充了“因履行法律、法规、规章规定的义务或法定职责而应使用非现金支付工具”这一例外;实践中,拒收现金已被作为“违反人民币管理规定”而被施予行政处罚与信用惩戒的情形。对数字人民币而言,因其具有特殊的表现形态及安全保障措施,法律上应单列法偿性的制度安排,不宜完全按照现金的逻辑确立数字人民币的法偿性。

具体而言,一方面,应先将数字人民币因技术性事项受到的存储媒介限制——“使用权限”(access)排除于法偿效力之外,即法律层面认可在特定技术条件下不使用数字人民币的情形。“使用权限”原指某一主体访问特定数据库的能力;^②从货币视角看,数字人民币必须存储于数字钱包中,公众必须开立数字钱包才可持有、处分数字人民币,这使得数字人民币的收付款天然受到“使用权限”的技术性限制。^③因此,只有在满足特定“使用权限”的前提下,才能讨论数字人民币的具体法偿效力。结合数字人民币的技术特性,法律上应认可以下几种限制数字人民币“使用权限”的情形:其一,钱包限额。目前公众均可开立的数字钱包共有四类,不同类钱包的日交易限额、余额等存在差异,此种划分主要是为了平衡隐私保护与金融安全。欧洲央行对数字欧元钱包设定了持有限额,主要是为了确保数字欧元作为一种支付手段而非价值存储工具,并防止数字欧元的过度“存款替代”对金融稳定带来不利影响。^④其二,交易场景。在离线支付或加载智能合约等特殊支付场景下,为发挥数字人民币的支付优势,用户可使用的钱包类型、收付款主体、支付时间、支付地理与商品范围、支付金额及条件均受到一定限制。其三,收款条件。数字人民币的收款需要通过特定标识或者物理设备进行,例如二维码、销售点终端、手机、

^①参见王娴:《金融监管:理论与实践》,中信出版集团2025年版,第106-107页。

^②关于“数据访问权”,参见孔德明:《数据财产权到访问权:欧盟数据设权立法转型解析》,《比较法研究》2023年第6期。

^③柯达:《数字人民币智能合约的风险规制》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2024年第2期。

^④European Central Bank, Progress on the Preparation Phase of a Digital Euro, 2025, p. 23; Ramón Adalid, Álvaro Álvarez-Blázquez, Katrin Assenmacher, et al., Central Bank Digital Currency and Bank Intermediation: Exploring Different Approaches for Assessing the Effects of a Digital Euro on Euro Area Banks, ECB Occasional Paper Series No. 293, 2022, p. 3.

芯片卡等。不过,为避免收款主体利用前述“使用权限”规避数字人民币法偿效力,商业银行应当为收款主体免费或者以较低的价格提供收款设备;收款主体亦应履行对数字人民币收款设备的日常维护义务,确保付款人通过各类钱包均可成功付款。此外,为保护用户的自主选择权,收款主体应提供数字人民币基本支付服务,不得仅在特殊支付场景下(例如钱包快捷支付)才可接受数字人民币付款。

另一方面,在满足“使用权限”的前提下,数字人民币法偿性应具体表现为行政接受效力、民事清偿效力以及在银行危机中的救助效力。其一,“行政接受效力”与现行法中拒收现金人民币后的法律效果相一致,即拒收主体会受到行政处罚以及信用惩戒。从反面视角看,由于数字人民币具有更强的追踪能力,如果某一主体滥用数字人民币匿名性实施洗钱等违法行为,行政机关可以在“强制接受”之外,将“强制使用”数字人民币作为提升监管效能的手段。^①其二,“民事清偿效力”类似于域外法律中关于法偿性的“默示”效果,即除非收付款人另有约定支付方式,付款人支付数字人民币后,便视为货币债务的清偿。确立该效力,有助于在司法中进一步维护法定货币的权威地位,进而提升数字人民币的公众认可度。^②其三,“救助效力”结合数字人民币的存款定位,赋予央行在商业银行面临破产等危机时更全面的救助权力,使用户仍相信数字人民币能被第三人接受,下一节将予以详述。

与现金人民币不同的是,数字人民币的法偿效力不应包括现行法中的“应使用非现金支付工具”例外以及域外法中的“合比例的成本考量”例外,^③以避免收款人单方拒收数字人民币。针对前一种例外,由于数字人民币自身就是一种非现金支付工具,并通过新型数字技术提升了交易追踪的能力,更有利于维护反洗钱等公共利益。针对后一种例外,现金的实体保管成本与远距离兑换成本,在数字人民币情形下均不存在,因为数字人民币通过数字钱包保管,并可实时转换为其他货币形态或分割为更小的金额。但是,这并不意味着现金人民币的法偿性弱于数字人民币;相反,由于现金人民币在脱离网络及第三方处理数据的情况下仍可被收付款人使用,其仍应作为“兜底”性质的支付工具,公众获取并使用现金的权利应受到优先保障。在线下商业交易场景下,如付款人同时持有现金与数字人民币,并试图择一或组合使用时,收款人应尊重公众使用现金或数字人民币的选择权。^④需要注意的是,由于目前数字人民币尚未在全国范围内推广应用,社会公众未能获得足够的“使用权限”,前述法偿制度只有在数字人民币全面推广、其法定货币地位得到立法确认后,才能予以适用。

(二) 确立存款保险优先、法偿制度补充的银行危机救助顺序

货币法偿性中的行政接受效力与民事清偿效力主要解决的是数字人民币在正常流通过程中的接受问题;而在参与数字人民币运营的商业银行发生危机时,法偿制度可以与存款保险相结合,提升对数字人民币用户的救助能力。在救助顺序方面,由于存款定位下的数字人民币仍遵循市场化的商业运作逻辑,在提供数字人民币存款的商业银行发生偿付危机时,法律应规定先通过存款保险进行救助;如果存款保险无法偿付所有用户的数字人民币,则再通过法偿制度予以补充救助。

具体而言,一方面,参与救助的存款保险基本模式保持不变,但其覆盖范围应适当区别于

^①参见柯达:《数字人民币流通的激励性法律规制》,《地方立法研究》2025年第1期。

^②此种效力在立法上的直接确认,有助于司法裁判中进一步维护人民币的法偿地位,而不是采取回避裁判的态度。参见云南省昆明市五华区人民法院(2021)云0102民初25167号民事判决书。

^③Article 9, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of the Digital Euro.

^④柯达:《现金权的法理确证与规则建构——以数字时代的货币公平为视角》,《交大法学》2025年第2期。

普通存款。数字人民币存款保险的投保机构是经央行指定参与数字人民币运营的商业银行,由于数字人民币的公共属性更强,商业银行更应履行交纳保费的强制性义务。此外,数字人民币的最高偿付限额应与普通存款共享,即对同一存款人在同一商业银行开立的银行账户及数字钱包中的本息总额,不超过现行法规定的限额(即人民币50万元)。^①这是因为,数字人民币在转变为存款定位之后,并没有在社会中创造比普通存款更多的货币供应量,其仅是原先普通存款的货币形态发生转变后的产物。如果另行对数字人民币设立单独的偿付限额,不仅会增加商业银行的经济负担,还会带来更大的道德风险。^②

但是,基于数字人民币的存储媒介——数字钱包与普通银行账户存在一定技术差异,存款保险对数字人民币限额的具体认定方式应具有特殊性,即将智能合约控制的“子钱包”纳入每位用户可被偿付的限额中。“子钱包”是一种资金来源于“母钱包”,但资金用途受智能合约控制的数字钱包。在预付消费场景下,商业银行可能将汇聚大量消费者预付资金的子钱包开立 in 商户名下。与之相似,在传统账户体系下,一些用于预付消费、投资结算等交易的专门存款账户,在商户侧设有“虚拟账户”,即记载不同用户分别“投入”的资金数额。在现行法中,此类虚拟账户并非法律意义上的银行结算账户,因此只有汇聚所有资金的专门存款账户受存款保险的保障,其下设虚拟账户对应的“户主”不能直接请求偿付。但对数字人民币而言,商业银行具备“穿透”商户子钱包并管理每位用户的预付资金数额的技术能力,这一商业模式亦能有助于保护消费者,降低商户“卷款跑路”带来的社会风险,属于数字人民币的独特技术优势,因此子钱包的独立地位应得到法律的认可。从比较法视角看,美国存款保险制度中的“转嫁存款保险”(pass-through deposit insurance)可供借鉴:如果某类存款由委托人(即“实际受益人”)实际持有,并由其他存款人以受托人身份代为保管,那么该存款仍属于受保的存款账户资金,存款保险的全部保障额度将传递至实际受益人。^③需要注意的是,将此类数字钱包中的资金纳入被保险存款范围,不会过分增加商业银行交纳保费的合规成本,因为数字人民币运营机构的数量有限,预付消费的用户往往是已在行内开立母钱包的用户,且每位用户的预付资金上限亦受到约束。由于智能合约仍存在一定技术风险,未来制定监管规则时,应先确认预付消费等小额商业场景下子钱包的独立法律地位,之后再适当扩大适用场景范围。同时,为避免“穿透”后子钱包用户身份不明的风险,存款保险基金管理机构应行使必要的信息收集权,对商业银行是否采用技术手段“穿透”子钱包背后的资金归属进行监督,以便采取早期纠正措施。^④

另一方面,当存款保险的偿付资金无法填补数字人民币用户因银行危机遭受的资金损失时,法偿制度可以为用户提供获得救济的补充选择。建议未来法律规定,用户除通过破产银行债权清偿、市场化收购、央行再贷款等方式获得救济外,还可选择法偿制度的救济路径。具体而言,央行可将未获存款保险偿付的数字人民币资金迅速转换为由特定智能合约控制的“支付凭证”。该支付凭证与普通的数字人民币具有同等支付效力,但不计付利息,且具有一定的使用期限。^⑤在资金来源上,未来可由《金融稳定法》确立的金融稳定保障基金,为前述数字人民币

^①参见《存款保险条例》第5条。

^②对于用手机号便能注册的第四类匿名钱包,如果某用户停用原手机号,但钱包内仍留有余额,之后该用户申请将原手机号注册的钱包内资金纳入存款保险偿付范围的,应履行举证义务。

^③参见12 C.F.R. §§ 330.5 (1999), 330.7 (2022)。

^④这亦符合《有效存款保险制度核心原则》对信息共享的要求。参见International Association of Deposit Insurers, IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, 2025, p. 46。

^⑤该救济路径更注重效率价值,其原因在于,对数字人民币采取类似于现金一样的“绝对兜底”会导致“现金替代”,弱化商业银行提供现金服务的动力,不利于公众以便捷、低成本的方式获取现金,更不利于控制道德风险和逆向选择。

法偿制度的实现提供资金支持,^①运管中心及参与运营的各商业银行的日常收入可依法用于支持该基金运作。在救助方式上,由于实施法偿制度所需的救助资金比存款保险基金具有更强的公共属性,提供救助的主体应受正当程序原则、比例原则等公法原则^②的约束。需要注意的是,法偿制度提供的救助属于“偿付能力”即信用或流动性风险层面的救助,并非侧重于恢复商业银行的技术运营能力,故不涉及系统故障等技术风险层面的救助。

(三) 构建以防范道德风险为导向的数字人民币监管职责配置

存款保险与法偿制度从不同层面为数字人民币用户提供了偿付保障,有利于维护国家信用。但是,救助保障制度的另一面,是道德风险甚至逆向选择的滋生,即商业银行仍会有盲目拓展业务的冲动,用户亦可能在选择钱包开立机构时降低应有的谨慎程度,从而不利于维护数字人民币的法偿地位。虽然目前作为运营机构的商业银行数量仍较为有限,但因事后救助而产生的道德风险仍然存在。由于数字人民币相关业务活动不仅在横向层面涉及货币调控与银行监管,还在纵向层面涉及政府监管与行业自律,因此需要以防范道德风险为导向,构建政府机构与行业自律机制共同参与的数字人民币监管职责配置。

首先,确立以央行为主、银行业监管机构协同的数字人民币行政监管机制。现行《中国人民银行法》与《银行业监督管理法》确立了央行监管货币、银行业监管机构监管银行业,并在涉金融风险时由两家机构协同的行政监管机制。这套监管机制仍适用于数字人民币,即央行负责数字人民币的发行与流通管理,例如防止数字人民币的图样制式被非法使用、基础设施被非法破坏、流通功能被不当替代等,此外还包括对数字人民币存贷款利率的管理、支付业务的监管;银行业监管机构则负责监管开展数字人民币存款、贷款等业务的商业银行及其日常业务活动。不过,由于数字人民币属于新货币形式,且事后救助路径更加多元,其在业务准入与金融消费者保护中可能存在职权划分的重叠。对此,应在法律上明确以央行为主、银行业监管机构协同的监管机制:其一,数字人民币运营机构新设,或原运营机构业务增设,应由央行负责核准;若拟增设业务属于银行业监管机构的监管范围(如智能合约贷款),银行业监管机构可以向央行提出是否给予核准的建议。由于运营机构均为获准开业经营的商业银行,其依法可提供吸收存款、发放贷款等业务,因而此类职权一般不构成新的行政许可;但对于贷款等特定业务,央行核准与否可能影响银行业监管机构对此类业务的日常监管,因此仍需赋予银行业监管机构相应的建议权。其二,银行业监管机构仍应统筹负责数字人民币的金融消费者权益保护工作,但数字人民币的基本钱包服务、特殊支付应用、贷款等业务的具体投诉、信访与举报事项,仍由央行统一处理。这一分工不仅符合现行法的总体规定,^③还确保了数字人民币各类业务统筹监管的效率。此外,由于存款保险基金管理机构由央行出资设立,以央行为主的行政监管机制,在维护数字人民币领域的金融稳定、防范道德风险上更具信息优势。

其次,建立数字人民币行业自律机制(以下简称“自律机制”),以实施对数字人民币业务活动的自律管理。根据《行动方案》的规定,运管中心是经授权负责央行端数字人民币系统及相关系统的建设运行、运营管理和安全防护的机构,该中心与作为运营机构的商业银行、非运营机构性质的其他金融机构或商业机构签订成员协议,据此可构建数字人民币的利率定价、场景构建等业务活动的自律机制。该自律机制与现有的外汇市场自律机制、市场利率定价自律机制

^①参见《中华人民共和国金融稳定法(草案)(二次审议稿)》第28条。

^②袁康:《动用公共资源处置金融风险的法治化路径》,《政治与法律》2025年第9期。

^③参见《国家金融监督管理总局 中国人民银行 中国证券监督管理委员会关于金融消费者权益保护相关工作安排的公告》(2024年第1号)。

具有相似的法律地位,即仅为定期议事的协调性机构,而非能引发公法效果的自律管理组织。在数研所自律管理办公室指导下,为维护数字人民币的流通秩序,防范相应的道德风险,运营中心应实施多层次的自律管理:其一,对作为运营机构的商业银行提供的零售层基本支付服务,以及批发层跨机构清算业务进行自律管理;其二,对运营机构以外的其他金融机构、重要商业机构提供的数字人民币业务实施准入管理,并落实日常业务活动的自律管理;其三,推动其他金融或商业基础设施以及公共政务基础设施接入数字人民币系统,助力实现“全局一本账”,并对相应的互联互通业务实施自律管理。其中,由于存款定位下的数字人民币对非运营机构银行的存款可能会带来不利的“溢出”效应,运营中心对此类银行的自律管理重点应涵盖反不正当竞争,特别是“高息揽储”等不当行为。

最后,要求作为运营机构的商业银行履行监督义务。为了平衡道德风险防控和新货币形态的市场推广利益,商业银行作为运营机构,其市场准入条件应当考虑业务网点规模、业务类型、科技安全水平等多方面因素。在此基础上,获准参与数字人民币运营的商业银行,应重点履行防范道德风险的监督义务,具体包括对用户钱包的管理以及对合作金融机构、商业机构的业务管理两个方面。一方面,商业银行对用户钱包内资金是否涉嫌违法犯罪履行监督义务。这一监督义务事实上是反洗钱义务的延伸,在存款定位下,用户钱包内的资金属于商业银行负债,此时商业银行在处理支付指令、维护支付系统乃至管理钱包权限上具有更充分的法理正当性。另一方面,商业银行对合作金融机构或商业机构开展的资金存管活动履行监督义务。商业银行作为运营机构,与其他金融机构和商业机构开展合作的代表性业务便是资金存管,且受存管资金代表其他众多主体的权益,特别是上文提及的预付资金管理。对此,法律上可参照银行托管业务的监管逻辑,要求商业银行应确保受存管数字人民币底层权益的可穿透性,并依法与开立钱包的金融或商业机构定期对账,防止数字人民币被非法挪用。^①

五、结 论

数字人民币从现金定位转变为存款定位,标志着我国法定数字货币研发应用进入深水区。货币信用需要通过法治手段予以长期维持,为数字人民币的“法偿性存款”地位提供明确的法治保障,更有助于培育“强大的货币”,建设金融强国。为保障数字人民币的法偿性存款地位,首先,应先将数字人民币因技术性事项受到的存储媒介限制,作为“使用权限”因素排除在法偿效力之外。在满足“使用权限”的前提下,明确数字人民币的法偿效力为行政接受效力、民事清偿效力及危机救助效力。其次,确立数字人民币运营机构危机救助的法定手段。当运营机构面临偿付危机时,法律应规定先通过存款保险为用户提供救助;如果存款保险无法偿付用户的数字人民币,则再通过法偿性的配套制度提供补充救助。最后,构建以防范道德风险为导向的数字人民币监管职责配置,确立以央行为主的数字人民币行政监管机制,建立运营中心实施的自律管理机制,并明确经指定参与数字人民币运营的商业银行的监督义务。从现金定位到存款定位的转变,体现了央行对法定数字货币的本质认知在不断深化。如何协调商业银行负债类与非银行支付机构负债类、账户型与将来可能出现的“代币型”、境内零售支付与跨境批发支付的数字人民币法律地位,则是需要深入探索的另一重要命题。

^①参见《商业银行托管业务监督管理办法(试行)》第12条。虽然预售资金监管、资金存管等业务不属于法定的银行托管业务,但银行对货币资金流动的控制支配能力与处理流程基本一致,因此相关监管逻辑仍可参考借鉴。

Deposit as Legal Tender: Re-establishment of the Legal Status of Digital Yuan

Ke Da

(Economic Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

Summary: As a deposit in the legal sense, Digital Yuan (e-CNY) in the new phase meets the formal requirements of “holding by account” and “payment with principal and interest”, as well as the substantive requirements of “monetary creation”, and therefore can be protected by the deposit reserve and deposit insurance system. As depositors, the users of Digital Yuan constitute a deposit legal relationship with commercial banks, and their basic property rights include the “settlement right” to request the transfer of Digital Yuan to the recipient, as well as the “redemption right” to exchange the same denomination for other monetary forms. This status of “deposit as legal tender” can not only maintain the unity of monetary power in the digital era, but also help clarify the positioning of Digital Yuan in the multi-level monetary system, and it is feasible in the compatibility of deposit insurance and the legal tender system. To further protect the legal status of Digital Yuan, firstly, the legal tender effect of Digital Yuan should be reconstructed on the premise of recognizing “access” restrictions, and the crisis relief order of priority for deposit insurance and supplementation by the legal tender system should be established; under the premise of satisfying the “access”, the legal tender effect of Digital Yuan is embodied in the effectiveness of administrative acceptance, civil repayment, and rescue in banking crises. Secondly, the legal means for the crisis relief of Digital Yuan operating institutions should be established. When the operating institutions face a repayment crisis, the law should stipulate that bank customers should be provided with rescue through deposit insurance first; if the deposit insurance cannot repay all the Digital Yuan of customers, bank customers may obtain the supplementary assistance through the legal tender system. Finally, the allocation of Digital Yuan regulatory responsibilities oriented to the prevention of moral hazard should be established. It includes the administrative supervision mechanism dominated by the central bank, the self-discipline management mechanism implemented by the operation management center, and the supervision obligations by commercial banks designated to participate in the operation of Digital Yuan.

Key words: Digital Yuan; bank deposit; legal tender; digital wallet; deposit insurance

(责任编辑: 胡 婧)