

摘要：中国人民银行货币金银局局长王信撰文指出，为维护国家货币发行权，保障市场交易秩序和金融稳定，我国货币当局应结合加密货币领域乱象频发、投机盛行，互联网积分支付手段属性日益显著等实际问题，采取有效措施，切实强化对各类虚拟货币的监测监管。

信息化、数字化革命对经济社会产生深远影响，也对货币发行和流通等环节带来较大冲击。近年来，各类虚拟货币在全世界引发高度关注，它们吸纳民间资本，游离于金融监管之外，投机成风，其中的洗钱、支持非法经济活动等问题不容小觑，蕴藏着较大的金融风险。对此，相关部门应采取有效措施，切实强化社会上各类虚拟货币的监测监管，牢牢把握住人民币发行权，守住不发生系统性风险底线。

一、虚拟货币不是真正意义上的货币

目前，世界上对于虚拟货币的定义并不完全一致。普遍认为，虚拟货币是价值的数字化表现，由私人机构发行，不被中央银行或公共机构背书，可能使用自有的记账单位，主要包括去中心化的加密代币和互联网积分两类。加密代币是以数字化形式存在，采用区块链等特定加密技术发行的虚拟商品，包括比特币等去中心化数字货币、首次代币融资（ICO）形成的中心化数字货币，以及数字货币分叉等行为产生的代币等。互联网积分表现为商家返利积分、折扣券、消费红包等多种形态，随着互联网平台、大型电商的出现而快速发展，已出现与实体经济高度融合、深度渗透的趋势，一部分互联网积分已具有交易跨界、应用隐蔽、普遍接受、集中清算等特征。此外，还存在网络游戏类虚拟货币，其主要在封闭环境中运行，使用范围及属性与互联网积分类似。

从货币职能角度看，虚拟货币在一些特定场景作为交换媒介，但无国家信用支撑，无商品生产和交易作为保证，不具有价值基础，流通范围有限且不稳定，难以履行货币相关职能。目前，虚拟货币受交易速度、交易成本等各方面因素所限，难以成为广泛接受的支付手段。其中，互联网积分通常在互联网社区等线上封闭平台使用，线下使用范围极为有限，尚无大规模兑换和支付业务发生；加密代币具有支付功能，但交易规模、到账时长等都难以超越现有电子支付工具和现金。虚拟货币不具备稀缺性和独特性，也没有法律赋予的排他性、独特性，很容易被替代，很难固定地充当社会普遍接受的一般等价物。现阶段，加密代币币值大幅波动，很难用于衡量商品和服务的价值；互联网积分币值尽管稳定，但容易出现多种积分同时对一种商品标价的问题，标价混乱将导致交易成本上升。加密货币的商品求偿能力和购买力均存在较大不确定性，互联网积分通常具有时效限制，两类虚拟货币均不适宜作为储藏手段。

从货币发展史的角度看，世界各国均经历了从民间分散发行，到国家集中统一发行货币的过程。许多国家在中央银行制度出现以前，多经历了自由银行制度，各家私人银行发行银行券并形成竞争，最后大都导致市场紊乱，交易成本大幅上升，经济活动受到极大制约。为维护金融稳定，正常的货币流通秩序，各国先后建立了中央银行体系。我国自秦朝统一后两千多年间，在官定货币流通的同时，私铸货币、外来货币也不同程度地存在，民间货币发行和使用者的自定钱币重量、成色标准，加大了社会交易成本，容易造成通货膨胀。为此，历朝历代为统一货币、限制非官定货币而强化货币管理、开展币制改革，希望由政府掌控货币发行权。只是由于种种原因，政府意图不总是能够实现。可见，国家集中发行货币是历史发展的必然。在当前信用经济条件下，国家集中发行货币尤为重要，它有利于凭借国家信用，增加法定货币的可信度，降低市场主体的交易成本，提高交易效率；有利于央行发挥最后贷款人作用，维护经济金融的稳定运行；有利于央行开展货币调控，促进经济发展。因此，各类民间虚拟货币在可见的将来很难替代法定货币。

二、虚拟货币带来的风险和危害

某些跨平台运作、在局部范围内被普遍接受的互联网积分，以及比特币等去中心化加密代币，脱离实体经济独立产生，借数字经济、区块链技术等名义，为洗钱、恐怖融资、规避外汇管制提供便利，甚至以“币”之名、行非法集资及金融诈骗之实。如果放任自流，将对国家货币流通秩序、金融消费者合法权益乃至金融稳定造成较大危害。

如果虚拟货币越来越多地发挥货币职能，将冲击人民币流通秩序，损害央行货币发行权。虚拟货币独立于中央银行发放，独立于法定货币自行清算，与互联网平台和技术相结合，在线上社区流通，在一定范围内充当一般等价物。如果形成较大规模，更多用于商品和服务交易，将在法定货币体系之外，形成独立的民间货币系统，将实质性扩大社会货币流通量，不利于国家准确把握和精准调控货币供应量，可能影响宏观政策实施。

虚拟货币被用于非法集资、洗钱等违法犯罪活动，将扰乱社会秩序，影响经济金融稳定。首先，比特币等加密代币模糊的交易链使得不法分子易于掩盖其资金来源和投向，为洗钱、恐怖融资及逃避制裁提供了便利。IMF报告指出，虚拟货币很可能作为逃避资本管控的渠道，非法资金可通过虚拟货币体系实现跨国流动，给反洗钱、反恐怖融资带来挑战。有学者估计，近四分之一到一半的比特币使用与非法活动有关。去年爆发的病毒勒索就要求支付比特币。其次，加密代币和互联网积分成为非法集资、传销和诈骗的工具，已爆发案件的有万福币、克拉币、五行币等，涉案金额从数亿元到数十亿元不等。还有一些社会人员打着虚拟货币、区块链等旗号，故意混淆、以假乱真、招摇撞骗，侵害消费者权益，影响社会稳定。

如果虚拟货币大量用于支付，将可能引发支付风险甚至系统性风险。虚拟货币缺乏发行和使用约束机制。互联网积分由大型零售企业或互联网平台发行，如果发行规模始终遵守企业财务制度的规定，以法定货币为“锚”不超发，并且不跨企业行业进行补贴，商户与发行方进行单向结算，那么作为局部范围内的支付手段仍较为安全。但发行方一旦突破财务制度的限定，或者允许积分商户之间流转结算，其对积分的管控能力将大幅降低，导致虚发、超发的可能性极大。当互联网积分流通存量达到一定规模，对实体经济能够产生重大影响时，一旦出现支付风险事件，积分兑换商很容易遭到挤兑，对金融稳定造成较大冲击。目前，市场上已经出现利用区块链技术、去中心化发行的跨平台互联网积分，发行方调节和财务约束机制进一步弱化，产生风险并向其他平台传染的可能性进一步提高。

虚拟货币投机泡沫破裂，可能引起经济金融动荡。比特币等加密代币的炒作和泡沫的形成过程，可能存在杠杆资金的介入。加密代币如果将其自身风险植入银行等金融机构业务当中，一旦价格大起大落、泡沫破裂，金融机构将被迅速传染，整个金融体系的稳定将受到影响。基于此，已有一些国家严禁金融机构与加密代币发生业务融合和交叉。同理，如果允许互联网积分在客户间大规模转让进而产生二级交易市场，互联网积分也将出现与比特币等加密代币相似的炒作过程，可能出现泡沫并对企业和银行经营产生较大影响，甚至引起金融动荡。加密代币易被用作投机炒作工具，不法分子自建交易场所或自称代理境外交易场所投资、自创发行虚拟货币，通过ICO、IFO（首次分叉发行）以及IMO（以矿机为核心发行代币）、IEO（以交易所为核心发行代币）、BCH（比特币现金）等等缺乏实际应用场景的代币募集，大搞虚拟货币融资和狂热炒作。

三、虚拟货币监管的国际动向

虚拟货币特别是加密代币的使用和投资行为，已引起许多国际组织和各国政府、监管当局的重视，尤其是最近半年来，主要国家和国际组织纷纷表态要强化虚拟货币监管，防范风险，一些国家明令禁止相关行为，或将其纳入正规金融监管体系。

明令禁止。相关国家认为虚拟货币及ICO行为负面作用显著，交易行为涉嫌诈骗，需严格管控。如，我国认定比特币等加密代币不具有与货币等同的法律地位，不能也不应作为货币在市场上流通使用，不允许银行等金融机构为加密货币提供服务，将ICO等行为定性为涉嫌非法发行代币票券、非法发行证券以及非法集资、金融诈骗、传销等违法犯罪活动予以禁止。韩国禁止各种形式的ICO，禁止金融机构持有虚拟货币和进行虚拟货币投资，阻止未成年人和非居民进行加密代币交易。立陶宛、泰国禁止银行等金融机构处理或者参与加密代币。越南和印尼确认比特币和其他加密代币不是合法有效的支付工具。

纳入正规监管。有关国际组织和国家认为加密代币应纳入监管并开展国际协调合作

，监管工作通常从代币发行和交易管控、牌照管理以及反洗钱等领域入手。金融稳定理事会主席卡尼认为加密货币目前对全球金融稳定还不构成风险，但随着市场快速发展，如与金融体系核心发生关联，情况将会变化，此外相关消费者保护、反洗钱、恐怖融资等问题，也需要加强国际协调。上述观点得到国际支付和市场基础委员会、金融行动特别工作组和国际证监会组织等的支持。美国证券交易委员会认定比特币等数字资产属于证券范畴，交易所必须注册或获取牌照；美国商品期货交易委员会认定比特币符合“商品”的定义，已对在美交易的某些加密代币进行监管和执法。欧央行将反洗钱覆盖范围扩大到加密代币交易所和钱包提供商，以防止加密代币匿名转换为法定货币。日本金融厅对加密代币交易所进行牌照管理并已发放多张牌照，对交易所提出较为严格的反洗钱要求，责令交易所调整管理结构，完善内部审计与业务运营机制。

还有少数国家认为，加密代币是一种创新，采取措施完善加密代币发行制度。瑞士金融市场监管局在全球率先发布ICO指引，为ICO提供法律保障。新加坡金管局也发布ICO指引，便于投资者了解其管理政策。

四、强化虚拟货币监管

为维护国家货币发行权，保障市场交易秩序和金融稳定，我国货币当局应结合加密货币领域乱象频发、投机盛行，互联网积分支付手段属性日益显著等实际问题，采取有效措施，切实强化对各类虚拟货币的监测监管。

（一）进一步强化加密代币监督管理

继续按照《关于防范比特币风险的通知》以及《关于防范代币发行融资风险的公告》相关要求，对于以“币”为名进行涉嫌非法发售代币票券、非法发行证券以及非法集资、金融诈骗、传销等违法犯罪活动的，坚决禁止并提交公安等部门依据相关法律对其予以严厉打击；对于以比特币为代表的去中心化加密代币，保持持续高度关注，严防ICO和场内交易行为死灰复燃，深入研判变相发币行为，一旦发现非法集资等违法犯罪活动，及时会同有关部门严厉打击。

目前，市场中出现不法人员在境外发行加密代币，吸引境内人员参与集资和交易的行为。这类行为绕过境内监管开展离岸交易和非法集资，造成了极其恶劣的影响，应采取措施及时予以遏制。一是应在明确加密代币管理相关法律适用性的基础上，尽快制定加密代币管理法律法规，提高处罚标准和惩戒力度，强化震慑作用。二是借助技术手段，加强信息监测，组织大型社交软件提供商开展监测工作，排查、发现、清理和解散加密代币交易群组 and 公众号等，并将相关线索移交公安机关处置。三是加强跨境支付监测，排查、发现可疑商户、可疑交易、可疑虚拟货币交易场所，一旦发现可疑行为，有针对性地进行清退商户、拦截交易、停止转账服务。四是

强化风险提示和公众教育，将正确看待虚拟货币、理性投资、控制风险等观念纳入反假货币宣传中，对投资者进行风险提示，引导社会公众树立正确的货币观念和投资理念。五是推动加强国际政策协调。加密货币的运营主体可以快速地从一個司法管辖区转移到另一个司法管辖区，各国监管政策的较大差异，只会使虚拟货币的运营主体从一国转移到另一国。针对加密代币的跨境使用和ICO等跨境违法行为，应积极推动国际社会加强国际政策协调，评估采取多边应对措施。

（二）抓紧建立互联网积分管理框架

互联网积分有商家增强客户粘性的合理因素，但管理仍存在较大空白，社会上出现了个别跨平台、跨行业、普遍认同、广泛使用的互联网积分产品，如果任其发展，将对人民币流通秩序造成较大影响。鉴于此，应积极研究建立管理框架，开展监测监管工作。

第一，明确互联网积分管理的“三条底线”。一是禁止挂钩人民币，绝不能和人民币进行双向兑换；二是控制使用范围，互联网积分的使用范围须在平台内部，一些平台上参与交易的不同法人主体之间不能通用，消费者之间不能相互转让；三是限制持有收益，虚拟货币自身不可附加任何利息。

第二，建立持续监测框架。对于互联网积分产品，相关部门应以“严密监测、鉴定属性、分类指导、穿透监管”为原则，密切跟踪发展态势，对互联网积分运行进行有效监控。应在摸底调研基础上，合理设计监测指标，制定动态监测方案，建立监测管理体系。

第三，探索制定管理规范。相关部门应结合互联网积分发放企业所属行业特点，建立监管指标，对积分规模和使用范围进行合理限定。应明确互联网积分的价值基础和资金来源，杜绝相关企业和互联网平台不以实有营销费用为锚，虚发、超发互联网积分，杜绝同一集团以跨企业补贴为手段发放互联网积分。应明确互联网积分的交易对象，将其限定在客户、商户与平台的单向交易当中，避免商户以互联网积分结算，限制客户之间的互联网积分转让行为。相关部门应尽快研究建立互联网积分管理制度并严格落实，对存在个别违规行为的，应会同有关部门停止其业务，责成尽快整改；对于突破底线、违规发行的，要坚决禁止。

本文作者中国人民银行货币金银局局长王信，来自一财网，原文标题《切实加强虚拟货币监管 牢牢维护国家货币发行权》。