

# 《数字人民币区域发展评价指标体系》 团体标准编制说明

## 一、立项的意义

### （一）填补数字人民币区域发展评价空白

当前，数字人民币已迈入规模化应用的关键转型期，其试点范围已覆盖全国17个省市的26个试点地区，应用场景突破200万个，涵盖零售支付、政务服务、跨境电商、交通出行等多元领域。2025年，苏州市数字人民币业务持续高速增长，核心指标均保持全国前列。全年交易金额达6万亿元，累计交易金额突破12.9万亿元，占全国总交易量的比重达70%左右；苏州市开立数字人民币个人钱包3200万个、对公钱包110万个，受理商户总量超74.5万家。然而，与之不相匹配的是，目前行业内缺乏一套统一、系统、科学的综合评价标准。现有评估多局限于单一维度的数据统计，如仅关注交易规模、钱包数量等显性指标，未能全面反映数字人民币在覆盖广度、使用深度、生态优度等核心维度的综合发展状况，也无法精准衡量其对经济社会发展的深层价值与潜在影响。本标准通过构建“一级维度—二级维度—三级指标”的三层评价指标体系，将数字人民币的发展水平进行全面量化评估，清晰呈现其在用户覆盖、场景渗透、交易活跃程度、产业协同、技术创新等方面的真实状况，有效填补了当前数字人民币区域发展评价领域的空白，为数字人民币的规范化、高质

量发展提供了科学的“度量衡”。

## （二）支撑政策优化与精准施策

数字人民币在推广过程中，受区域经济发展水平、数字化基础、消费习惯等因素影响，呈现出显著的区域不均衡特征。以苏州市为例，其下辖各区县在数字人民币使用深度、生态优度等维度存在明显差距，工业园区凭借金融资源禀赋和数字金融高地优势，发展指数长期领先，而部分区县则在场景拓展、用户活跃度等方面存在短板。此外，不同行业、不同人群对数字人民币的接受度和应用频率也存在差异，传统金融服务薄弱的农村地区、老年群体等仍面临使用门槛。

本标准通过指数化、动态化、可对比的评价机制，能够精准捕捉数字人民币推广过程中的薄弱环节、区域差异及发展瓶颈，为中国人民银行、地方政府等相关部门提供精准的数据支撑。基于评价结果，相关部门可制定差异化的推广策略，对金融基础薄弱的中西部地区、农村地区加大政策倾斜和资源投入，优化支付基础设施建设；针对不同人群推出适配性服务，如为老年群体提供简易操作的硬钱包，从而推动政策从“普惠式”向“精准化”转变，提升政策实施效能，确保数字人民币区域发展成果惠及更多群体。

## （三）赋能生态建设与产业协同

数字人民币的健康发展离不开金融机构、科技企业、实体企业等多方市场主体的协同参与。当前，部分市场主体在

参与数字人民币生态建设时，存在发展方向不明确、创新聚焦不足等问题，导致资源配置分散，难以形成合力。

本标准以覆盖广度夯基础、使用深度提实效、生态优度强支撑，引导市场主体聚焦钱包普及、场景拓展、交易活跃、财政应用、普惠金融、跨境支付、产业培育、技术研发八大方向，通过量化产业链企业、社保公积金、实验室、研发人员等生态指标，客观反映生态成熟度，促进上下游协同，构建可持续、高质量数字人民币产业生态，深度服务实体经济与数字经济融合发展。

#### （四）提升国际话语权与影响力

在全球央行数字货币（CBDC）竞争加剧的背景下，我国数字人民币凭借大规模试点实践、先进的技术架构（如双层运营体系、智能合约能力）和丰富的应用场景，成为全球零售型CBDC的领先典范。截至2023年，全球已有超过130个国家参与CBDC的研究或试点，但多数国家仍处于理论研究或小规模测试阶段，而我国数字人民币已在覆盖范围、交易规模、政策支持等方面取得显著领先优势。

本标准系统总结我国数字人民币的发展经验，构建科学规范、可推广的评价体系，不仅是展示我国数字人民币技术优势、应用成效的重要载体，更能为全球CBDC发展提供可借鉴的中国方案。通过输出标准化的评价方法和实践经验，我国能够在国际数字货币规则制定中占据主动地位，强化人

民币的国际竞争力，推动人民币国际化进程，提升我国在全球金融治理中的话语权和影响力。

## 二、本标准适用范围及概要

### （一）适用范围

本标准适用于数字人民币区域发展状况综合评价、区域水平对比、发展趋势动态监测，可为政府部门制定推广政策、运营机构开展业务创新、科研单位开展研究提供统一依据。

空间范围：可用于全国、省级、地市级及区县级等不同层级的区域评价，也可针对特定试点区域、产业园区开展专项评价；

时间范围：支持月度、季度、年度评价与趋势分析；

应用场景：覆盖支付交易、政务服务、工资代发、财政补贴、普惠信贷、供应链金融、跨境支付、产业生态、技术创新等全领域。

### （二）概要

本标准严格按照GB/T 1.1—2020编制，以全面评价、公开透明、数据权威、清晰简明、易于拓展为原则，构建3个一级维度、8个二级维度、25个三级指标和5个辅助指标的完整评价体系，所有指标均为正向指标。

核心维度：一级维度包括覆盖广度、使用深度、生态优越度三个方面，全面涵盖数字人民币区域发展的核心要素。其中，覆盖广度聚焦用户与场景的普及程度，反映数字人民币

的推广范围和基础设施建设水平；使用深度侧重交易活跃程度与应用渗透水平，体现数字人民币融入经济社会活动的实际效果；生态优度关注产业协同与技术创新能力，保障数字人民币区域发展的可持续性。三个一级维度下设8个二级维度，分别为个人钱包、对公钱包、场景覆盖（覆盖广度类），市场交易、社会服务、国际应用（使用深度类），产业发展、科技研发（生态优度类），二级维度下进一步细化为30个具体指标，完整反映钱包规模、用户覆盖、场景渗透、交易活跃、财政支付、普惠金融、跨境应用、产业支撑、科研投入等核心内容；

技术方法：明确采用对数型功效函数对所有指标进行无量纲化处理，有效缓解极端值对评价结果的影响，保障指数的平稳性；运用熵值法进行客观赋权，基于指标数据的离散程度分配权重，离散程度越大的指标权重越高，确保赋权的科学性与客观性；指数合成采用“由下至上”的逐层加权平均法，先计算二级维度分指数，再合成一级维度分指数，最后得到数字人民币区域发展总指数；

核心目标：通过本标准的实施，实现对数字人民币区域发展水平的精准量化，清晰呈现不同区域、不同领域的发展差异；动态追踪数字人民币的发展趋势，及时捕捉发展过程中的新情况、新问题；为政策制定、资源配置、生态建设、风险防控提供全面、科学的数据支撑，推动数字人民币规范

化、高质量发展。

### 三、国内外相关标准情况

#### （一）国际相关标准现状

全球CBDC发展呈现出显著的阶段性和区域差异，多数国家仍处于理论研究或试点测试阶段，尚未形成统一、系统的评价标准体系，现有评估工具多存在针对性强但系统性不足的问题。

发达经济体：美国、欧元区国家对CBDC的研发持谨慎态度，其研究重点集中于CBDC对金融稳定、货币政策传导、隐私保护等方面的潜在影响，尚未出台专门的CBDC评价标准。瑞典央行的e-Krona项目、巴哈马央行的SandDollar项目等早期试点，其评估主要聚焦单一功能指标，如用户接受度、交易成功率、场景适配性等，缺乏对CBDC发展综合水平的系统性评价；

国际组织：国际清算银行（BIS）、国际货币基金组织（IMF）等国际组织在CBDC领域主要发布基础性、指引性文件。BIS提出了CBDC的分类框架，明确了批发型CBDC（用于金融机构间大额支付结算）和零售型CBDC（面向普通公众）的划分标准及核心特征；IMF发布了《央行数字货币的兴起》等报告，分析了CBDC的发展趋势和潜在影响，但均未构建覆盖CBDC全生命周期、多维度的综合评价指标体系；

总体特征：国际上现有CBDC相关标准多集中于技术架

构、安全规范、分类定义等基础层面，评价类标准严重缺失。已有的评估实践多为试点项目的阶段性总结，指标选取较为零散，缺乏统一的定义、计算方法和权重分配规则，难以适配大规模零售型CBDC的发展评价需求，也无法满足不同国家、不同试点项目之间的横向比较需求。

## （二）国内相关标准现状

我国数字人民币相关标准建设聚焦技术规范与应用场景，评价类标准存在空白。

现有标准基础：央行等部门出台《金融标准化“十四五”发展规划》，明确推进法定数字货币基础架构标准研制，涵盖安全可信基础设施、支付交易通信模块等技术层面；部分地方发布试点指引，规范场景落地流程，但未涉及评价指标；

研究层面：北京大学数字金融研究中心等机构提出数字人民币区域发展指数框架，涵盖覆盖广度、使用深度、生态优度等维度，为标准制定提供理论基础，但未形成标准化文件；

现实缺口：缺乏统一的评价指标定义、计算方法、权重分配规则，导致不同地区、不同机构的评估结果缺乏可比性，无法满足全国范围内数字人民币区域发展监测与政策评估的需求。

## 四、标准编制原则和主要技术内容确定的依据

### （一）标准编制原则

1. 全面评价原则：指标体系覆盖数字人民币区域发展核心维度，既包含个人钱包数、交易金额等量化指标，也涵盖产业链协同、技术创新等质性指标，兼顾量的扩张与质的提升，确保评价的系统性与完整性；

2. 公开透明原则：明确指标定义、数据来源、计算方法、权重设置及指数合成逻辑，向所有使用者公开，保障评价过程可监督、可复核，避免信息不对称引发的质疑；

3. 数据权威原则：规定指标数据优先取自中国人民银行、地方金融监管局、官方统计平台等权威渠道，确保数据真实准确、可追溯，减少人为干预与主观偏差；

4. 清晰简明原则：精选核心指标，避免冗余信息，简化计算流程，确保不同受众（政府部门、企业、科研机构）均能快速理解并应用，提升标准的实用性；

5. 易于拓展原则：指标体系可根据数字人民币技术创新、场景拓展、政策调整等变化，在保持核心维度不变的前提下，灵活调整具体指标，适配不同阶段、不同区域的评价需求。

## （二）主要技术内容确定的依据

### 1. 理论依据

本标准的技术内容构建基于扎实的理论基础，充分借鉴相关学科理论成果，确保评价体系的科学性和合理性。

（1）扩散理论：新技术或新产品的普及需要经历从少

数用户到大规模用户的扩散过程，数字人民币作为新型法定货币，目前仍处于试点推广的扩散阶段，因此将“覆盖广度”作为核心评价维度，衡量其在用户、场景、区域中的普及程度；

（2）普惠金融理论：金融服务的可得性和覆盖面是普惠金融的核心属性，数字人民币的重要目标之一是推动普惠金融发展，因此在覆盖广度维度设置个人钱包数、公共服务点覆盖数等指标，在使用深度维度设置工资代发金额、财政补贴发放金额等指标，全面评估其普惠金融成效；

（3）生态系统理论：任何复杂系统的可持续发展都依赖于内部各要素的协同作用，数字人民币的发展需要技术、产业、市场等多方力量的协同支撑，因此构建“生态优度”维度，通过产业链相关企业数、数字金融实验室建设等指标，评估其生态建设的完善程度；

（4）技术接受模型：用户对新技术的接受程度不仅取决于其可获得性，还取决于实际使用中的便利性和效用，因此在使用深度维度设置交易笔数、用户活跃度等指标，反映用户对数字人民币的实际认可和应用情况。

## 2. 实践依据：

本标准的技术内容紧密结合我国数字人民币的试点实践经验，确保指标体系的实用性和可操作性。

（1）技术架构特征：数字人民币采用“双层运营体系”，

由央行负责发行和基础层运营，商业银行和支付机构负责分发和零售层运营，这一架构特征决定了评价体系需要同时涵盖央行政策支持、商业银行推广成效等相关指标；其具备的智能合约能力、广泛兼容性等技术优势，也要求在指标设置中体现智能合约应用场景数量、与现有支付工具的衔接效果等内容；

（2）试点应用经验：参考苏州、深圳、雄安等试点城市的实践成果，提取关键评价要素。例如，2025年，我市数字人民币业务持续高速增长，核心指标均保持全国前列。全年交易金额达6万亿元，累计交易金额突破12.9万亿元，占全国总交易量的比重达70%左右；全市开立数字人民币个人钱包3200万个、对公钱包110万个，受理商户总量超74.5万家，其试点经验表明个人钱包数、对公钱包数、场景覆盖数、交易金额等是衡量数字人民币区域发展的核心指标；同时，苏州试点中出现的区域发展不均衡、生态建设差异等问题，也促使在指标体系中强化区域协调、产业协同等相关指标；

（3）场景应用需求：数字人民币已在零售支付、政务服务、跨境贸易、供应链金融等多个场景落地，因此在指标设置中针对性地涵盖核心商场覆盖数、公共服务点数量（零售与政务场景）、货币桥跨境汇款笔数和金额（跨境场景）、贷款发放金额（金融服务场景）等，确保指标与实际应用场景紧密贴合。

### 3. 数据支撑依据：

本标准的指标选取和计算方法设计充分考虑数据的可获取性和可靠性，确保评价体系能够顺利落地实施。

（1）数据可得性：所选30项具体指标均能从中国人民银行统计数据、地方金融监管局运行监测系统、官方统计年鉴、行业主管部门备案数据等权威渠道获取，如个人钱包数、交易金额等数据可由央行提供，人口数据取自地方政府官网，产业链相关数据可由行业协会或专门研究机构提供，确保指标具有实际可操作性；

（2）计算方法适配性：考虑到数字人民币区域发展速度快，部分指标数据可能存在较大波动（如交易金额、钱包数量），采用对数型功效函数进行无量纲化处理，能够有效缓解极端值的影响，保障指数的平稳性；采用熵值法进行客观赋权，无需主观设定权重，而是基于指标数据的离散程度自动分配权重，既符合数据本身的特征，又避免了人为因素的干扰，确保评价结果的客观性。

### 4. 政策导向依据：

本标准的技术内容严格遵循国家相关政策要求，确保评价体系与国家发展战略保持一致。

（1）国家战略要求：紧扣《“十四五”数字经济发展规划》《推动数字金融高质量发展行动方案》《金融标准化“十四五”发展规划》等政策文件精神，将数字人民币推动

普惠金融、支持实体经济、促进绿色发展、助力人民币国际化等政策目标融入指标体系；

(2) 具体政策落地：针对政策文件中明确的发展方向，设置相应评价指标。例如，《关于开展2023年“便民办税春风行动”的意见》提出推动数字人民币缴纳税费，因此在场景覆盖指标中体现相关应用；《“十四五”数字经济发展规划》强调数字技术创新，因此在生态优度维度设置数字金融实验室个数、研发人员数等指标，确保标准能够有效支撑政策实施效果的评估。

## 五、技术保障及工作进度计划

### (一) 技术保障

1. 研究团队支撑：组建一支结构合理、专业互补的标准编制团队，涵盖金融科技领域专家、标准化研究人员、数字人民币试点实操人员、高校科研学者等。其中，金融科技专家负责核心技术指标的设计与验证；标准化研究人员确保标准文本符合GB/T 1.1—2020《标准化工作导则第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的要求，规范术语定义、格式编排等；数字人民币试点实操人员提供一线实践经验，确保指标贴合实际应用场景；高校科研学者提供理论支撑和实证分析支持，保障评价体系的科学性。团队将建立定期沟通机制，确保标准编制过程中的问题能够及时高效解决；

2. 数据资源保障：依托苏州市地方金融监管局数字人民币运行监测系统、全国试点统计数据平台，建立指标数据采集渠道，确保数据来源权威可控；明确数据采集频率、格式要求，保障数据连续性；

3. 验证机制保障：选取苏州、深圳等不同发展水平的试点城市开展实证验证，测试指标体系的适配性；邀请央行、高校、金融机构等多方专家评审，优化指标定义与计算方法，确保标准的可行性；

4. 技术工具支撑：配套开发指标计算模板、指数合成工具，实现数据录入、无量纲化处理、权重计算、指数生成的自动化，降低标准应用门槛。

## （二）工作进度计划

1. 启动阶段（2026年2月）：完成文献调研、国内外标准梳理，召开编制启动会，明确分工与技术路线；形成指标体系初稿，包含维度划分、指标清单及初步定义；

2. 调研阶段（2026年4月）：赴苏州、深圳等试点地区开展实地调研，收集政府部门、金融机构、企业的意见；针对初步构建的指标体系，向相关主体发放调研问卷，收集对指标选取、定义、数据来源等方面的意见。

3. 立项阶段（2026年5月）：根据调研资料编写标准草案，并发给专家进行函审，并根据意见修改；批准立项，已完成编制工作。

4. 征求意见阶段（2026年7月）：进行征求意见

## 六、其他需要说明的内容

无。

标准编制组

2026年7月