

# 论法定数字货币对金融法的挑战及应对

杨静文

天津工业大学法学院, 天津

收稿日期: 2023年4月3日; 录用日期: 2023年7月7日; 发布日期: 2023年7月20日

## 摘要

随着数字经济逐渐成为驱动世界经济增长的新引擎, 整个金融环境都发生了变动, 经济活动也随之变化。世界各个国家和地区都在探索法定货币的数字化形态, 我国央行也在积极实现法定货币数字化转型。本文旨在讨论中央人民银行在正式发行法定数字货币时可能对现行金融法律制度产生的新挑战, 并探寻相应的解决方法。对于法定数字货币的法律地位不稳定、各主体权利义务关系不明确、个人信息易泄露等挑战, 应当采取稳固法定数字货币的法律地位、界定各方权利义务关系、加强个人信息保护机制等方式, 以规避货币数字风险、完成数字化转型, 构建数字经济与货币机制协同发展制度, 使法定数字货币的优势得以最大程度发挥。

## 关键词

数字经济, 法定数字货币, 金融法

# On the Challenges and Countermeasures of Legal Digital Currency to Financial Law

Jingwen Yang

School of Law, Tiangong University, Tianjin

Received: Apr. 3<sup>rd</sup>, 2023; accepted: Jul. 7<sup>th</sup>, 2023; published: Jul. 20<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

As the digital economy gradually becomes the new engine of world economic growth, the entire financial environment has changed, and economic activity has changed with it. All countries and regions in the world are exploring the digital form of fiat money, and China's central bank is also actively realizing the digital transformation of fiat money. The purpose of this article is to discuss the new challenges that the Central People's Bank of China may pose to the current financial legal system when it officially issues fiat digital currency, and to explore corresponding solutions. For

challenges such as the unstable legal status of legal digital currency, the unclear relationship between the rights and interests of various subjects, and the easy leakage of personal information, methods such as consolidating the legal status of legal digital currency, defining the relationship between the rights and obligations of all parties, and strengthening the personal information protection mechanism should be adopted to avoid the digital risks of currency, complete digital transformation, and build a system for the coordinated development of the digital economy and monetary mechanism, so that the advantages of legal digital currency can be maximized.

## Keywords

Digital Economy, Central Bank Digital Currencies, Financial Law

Copyright © 2023 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

21 世纪以来，大数据、云计算、区块链等新兴技术不断成熟，数字技术的快速发展和广泛应用衍生出数字经济。全球交易模式从线下数字支付模式迅速转变为在线数字支付模式，各国对开发中央银行数字货币(CBDC)的兴趣日益浓厚。为满足人们的无接触交易需求，数字货币应运而生，如比特币、以太坊等私人数字货币，但由于私人数字货币无主权国家信用背书、无统一的监管制度，导致其币值不稳定，且私人数字货币去中心化、隐蔽性的特点使得利用其从事不法活动的行为频发，因此需要由央行推出法定数字货币以应对数字化挑战，积极实现法定货币数字化转型。

自 2014 年起，我国央行成立的法定数字货币研究小组便开始了对数字货币的研究，此后我国一直积极推进法定数字货币研发及实验。2020 年 4 月，我国正式在深圳等地率先开启了数字人民币试点，我国法定数字货币已经开始试验性流通。在此背景下，未来我国发行法定数字货币可能使现行金融法律制度面临新的挑战，需要完善相应的法律制度。本文的意义在于探寻我国央行在正式发行法定数字货币时可能面对的问题，并提出相应的法律对策，满足社会公众对支付的便捷性、安全性、隐私性等方面的需求。

## 2. 法定数字货币概述

### 2.1. 法定数字货币的概念

对于法定数字货币的定义，目前学界尚未有统一观点。国际清算银行于 2018 年 3 月发布了央行数字货币的相关报告，报告将中央数字货币的定义为“中央数字货币是中央银行货币的数字形式，基于分布式账本技术、采用去中心化支付机制的虚拟货币”。2021 年 7 月，中国人民银行数字人民币研发工作组发布了《中国数字人民币的研发进展白皮书》，其中关于数字人民币的定义为“数字人民币是人民银行发行的数字形式的法定货币，由指定运营机构参与运营，以广义账户体系为基础，支持银行账户松耦合功能，与实物人民币等价，具有价值特征和法偿性”。

本文认为，法定数字货币是由中央银行发行，由指定运营机构参与运营并面向公众发行，与纸钞和硬币等价的支付工具，是中央银行货币的电子形式。结合我国的法定数字货币的性质，对于该定义可以从以下三个方面理解：首先，法定数字货币是由中央银行发行的法定货币，与传统货币如纸币、硬币一样是法定货币，具备与传统货币完全相同的价值尺度等基本功能，其发行、流通也与传统货币相同。其

次，法定数字货币可以按照发行对象区分为批发型央行数字货币和零售型央行数字两种类型，我国发行的数字人民币属于第二种，其推出目的主要是解决公民对日常交易便捷化的需求[1]。最后，在未来的数字化支付体系中，商业银行等机构在央行批准并遵守相关监管要求的前提下，可以参与数字货币运营，为公众提供数字化零售支付服务。

## 2.2. 法定数字货币与其他货币的对比

### 2.2.1. 法定数字货币与法定实体货币

根据货币具体表现形态的不同，可以将法定货币区分为法定数字货币和法定实体货币，法定数字货币与纸钞、硬币这些法定实体货币的共同点在于二者皆由央行的信用进行直接担保，法定数字货币与法定实体货币的区别在于以下两个方面：形态上，相比法定实体货币，法定数字货币没有具体的实物形态，而是呈现为终端上的数字形态；流通方式上，法定实体货币可以在持有人之间自由流动，但无法突破时空的限制，法定数字货币需要开设账户，有中央银行支付结算系统的管理系统参与并通过终端设备完成账户间的货币交换，其交易更加方便。

### 2.2.2. 法定数字货币与电子货币、虚拟货币

电子货币是法定货币的电子形式，在流通和结算的整个过程中都与实体法定货币的流通和结算一一对应，无法脱离法定货币及其价值单位，本质上不是货币。虚拟货币比如 QQ 币、游戏中的金币等则是由特定的网络平台发行，消费者使用法定货币购买后可以在特定网络平台上实现交易的媒介[2]。二者具有法律上的合法地位，其与法定货币的可兑换性是其获得社会认同的前提。不同于电子货币和虚拟货币，法定数字货币作为法定货币本身就具有价值，可以不依赖银行账户进行转移，“支付即结算”。

### 2.2.3. 法定数字货币与私人数字货币

法定数字货币和私人数字货币最大的区别在于发行机构不同，私人数字货币如比特币通过预设算法发行，不存在中央货币发行系统，与商品货币如金银的特点类似，私人数字货币不是任何机构的负债，仅是持有者的资产，其币值极易波动，且因其去中心化的性质而较为隐蔽，利用其从事不法活动的行为频发[3]。而法定数字货币由中央银行发行，央行为主导能够有效防范其被用于违法犯罪行为，具有法偿性。

## 2.3. 法定数字货币的特征

### 2.3.1. 效率性

目前流通的实体货币主要包括纸币和金属硬币，实体货币在制作、流通和运输中都需要耗费大量人力物力。相比之下，法定数字货币的流通可以解决实体货币携带不便，银行业务办理手续繁琐，实体货币真伪检验等问题，也不再需要像电子货币必须借助第三方实现资金往来活动，只需要数字账户与电子终端设备即可，能够有效提高交易的效率性和便捷性。

### 2.3.2. 安全性

法定数字货币由国家机构发行，相较于实体货币和私人数字货币，其安全性主要表现在以下两个方面。一方面，法定数字货币造假难度更大，在区块链适用下综合数字证书体系、数字签名、安全加密存储等技术来保障其安全性，实现不可重复花费、不可非法复制伪造、交易不可篡改及抗抵赖等特性，能够有效防止其被篡改、窃取[4]。另一方面，我国央行发行的法定数字货币设计为可控的匿名性，遵循“小额匿名、大额依法可溯”的原则，具体表现为用户可自愿决定前台是否实名，但后台必须实名，这样可

以及时追踪发现电信诈骗、网络赌博、洗钱、逃税等犯罪行为的发生。

### 2.3.3. 币值稳定性

法定数字货币不同于私人数字货币，由于比特币、以太币等私人发行的数字货币数量有限且受众面小，从本质上来讲属于数字投资资产而非严格意义上的货币，其价格受供给数量和市场所影响而币值波动大。而法定数字货币是由中央银行发行的法定货币，其代表的是国家信用，具有和主权货币一样的法偿性和强制性，因此币值相对更稳定，受众面更广，社会接受程度更高，币值也趋于稳定。

## 3. 法定数字货币对金融法的挑战

### 3.1. 法定数字货币的法律地位不稳定

我国目前现行法律体系主要针对传统纸币，其理论框架并不能很好地适用于法定数字货币，缺少法律支撑，尽管我国目前在《中国人民银行法(征求意见稿)》第 19 条第 2 款规定，人民币包括实物形式和数字形式。以及第 18 条规定，任何单位和个人不得拒收人民币。然而，法定数字货币仍可能会出现法偿不能的情况，法定数字货币由于其数字性的特点，在流通过程中必然会依赖于数字账户和智能终端，目前我国对于专业技术人员以及终端设备的支持仍相对匮乏，法律可以强制规定法定数字货币的法偿效力，但无法解决交易用户缺少智能结算终端的事实情况[5]。

### 3.2. 各主体间权益关系不明确

法定数字货币体系涉及多元主体，需要重新合理分配各方主体的权利义务，并对有关货币关系的法律法规进行完善。在法定数字货币的发行和流通中，主要应当明确的是中央银行的职权以及商业银行权利义务内容，中央银行作为管理国家或区域货币事务的核心机构，不仅应享有必要的法定数字货币权力还必须承担相应的货币义务。商业银行作为法定数字货币的发行与流通机构，也需要对其权利与义务进行界定[6]。

### 3.3. 非法活动监管与个人信息保护的边界不清晰

法定数字货币在流通过程中也会遇到传统实体货币不存在的新问题，如保密权与监管权的关系问题。传统货币监管包括对伪造假币、洗钱行为、偷税行为的监管，这些具体的监管工作主要由金融机构负责，再由银保监会、证监会进行监管，信息泄露的可能性较低，基本上不存在个人隐私权和单位商业秘密保护问题。但是法定数字货币依托于数字技术，其交易过程中信息共享的程度较高，有些交易过程本身就属于受法律严格保护的信息。根据 2020 年发布的《中华人民共和国中国人民银行法》征求意见稿，央行将负责建立全国金融数据库，收集和管理全国金融业统计数据和相关信息，与国务院金融稳定发展委员会建立监督管理信息共享机制。也就是说，未来央行和金融稳定发展委员会都可能具备访问数字货币用户信息的权力。在某些情况下中央银行需要处理用户信息是合理的，毕竟法定数字货币的特点之一是安全性，其在打击非法金融活动例如电话欺诈、在线赌博、洗钱、逃税等行为上具有优势。然而，随着法定数字货币在我国的兴起，其个人信息保护和货币秩序维护的边界也需要明确。

## 4. 法定数字货币的法律规制路径

### 4.1. 稳固法定数字货币法律地位

要稳固法定数字货币的法律地位，最主要的是在法律中明确规定法定数字货币是人民币的表现形式，另一方面是要解决上文中提到的法偿性问题。根据《中国人民银行法(征求意见稿)》，数字货币形式已被

规定为人民币的表现形式之一，那么侧重点应当在于巩固数字人民币的法偿性。如果在法律中直接规定法定数字货币具有法偿性并对违反规定的公民予以处罚并不能解决上述法偿不能的事实情况。对此可以设立发行缓冲期，在一定期间内豁免部分地区不具备相应技术手段的个人或私人机构，对其拒收法定数字货币的行为免于处罚。

## 4.2. 明确各主体的权利和义务关系

### 4.2.1. 中央银行的权力和义务

中央银行位于货币关系的核心，享有最重要的货币权力，包括发行权、收益权和监管权。货币发行涉及与货币流通体系的协调性，只有中央银行掌握发行权才能统一协调，中央银行是政府管理国家金融的专门机构，货币的收益权应当由中央银行代为执行，管理货币是维护货币秩序的要求，货币的管理和监督权应属于央行[7]。此外，中央银行还须承担相应的义务，包括平台维护义务、信息保护义务和稳定币值义务。首先，央行应保证法定数字货币运行平台能够顺利搭建及运转，法定数字货币运行系统的日常维护也应由其负责。其次，央行应保障持币人个人的信息安全，用户在使用法定数字货币平台时，因技术漏洞、黑客入侵等原因遭受损失的，央行应承担相应责任[8]。最后，中央银行作为货币政策制定者和执行者，有维持币值稳定、强化货币信用的责任。

### 4.2.2. 商业银行的权利和义务

法定数字货币的运营一般由指定商业银行代理，其需要承担相应的货币权利和义务。商业银行的权利包括代理权、审核权。受央行委托，商业银行可以代理运营法定数字货币，确保法定数字货币有效流通。此外，为防止冒用、盗用用户账户的行为，商业银行需核实账户操作人身份。相应的商业银行应承担货币兑换义务、安全审查义务和信息保护义务。作为运营主体，商业银行应当保证法定数字货币与存款货币之间的无障碍兑换，在发现洗钱、逃税等违法行为时应当及时制止并上报公权力机关，此外，在使用用户信息时必须遵守相关法律规范，保护用户的个人信息安全。

## 4.3. 均衡个人信息保护与货币秩序维护

### 4.3.1. 个人信息分类分级管理

对个人信息的非法使用主要表现在对个人信息的无限制无差别使用，对此可以以个人信息的重要程度为标准实行分类分级保护，根据信息风险的高低，将信息分为多种位阶，对于一旦泄露个人将遭受严重损失的位阶较高的信息。在管理过程中应当对其采取加密算法、进行特殊处理，保证第三方运营机构对个人账户信息的安全使用。此外还可以针对不同位阶信息风险提供差异化风险管理产品，转移信息风险、减少用户损失。

### 4.3.2. 强化金融机构监管

目前我国尚没有明确规定法定数字货币的监管机构，理论上，多个监管机构可以为商业银行提供更全面的监管。然而，在实践中，多重监管也可能导致各监管机构之间的职责划分不明确，从而导致协调成本、监管空白或监管重叠[9]。因此需要明确对指定运营机构监管要求，落实反洗钱、反恐怖融资等法律法规。目前以下几个部门可能需承担相应的监管职能：首先，国家网信部门是总体监管机构，主要负责统筹协调国家层面的个人信息保护工作；其次，地方政府部门应当在本行政区域内承担各自职责范围内的监管责任；再次，国家安全部门有责任监督个人信息保护；最后对于商业银行的行为，包括对指定运营商业银行的合规性严格审查，应当由中国人民银行和银保监会对其监督。所有提供数字货币服务的金融机构都应建立数字货币用户个人信息保护合规体系，并接受监管机构的定期审查和监督[10]。此外，

金融机构应当明确告知用户其信息处理的具体目的，除法律、行政法规规定的情况外，需另行通知并获得用户同意。由于有资质的商业银行负责与大量用户对接并为其提供重要的金融服务，因此除上述机构外，可以建立独立的监管机构，负责对用户个人信息的保护进行监督，定期发布其个人信息社会责任报告，供公众监督。

## 5. 结语

法定数字货币的出现可以有效解决传统货币所存在的缺点，并维护我国货币主权。当前，数字人民币研发试点工作逐步深化，法定数字货币作为一种新型货币难免涉及货币法规和法律概念的冲突，夯实其法治和监管基础成为需要着眼的新问题。因此，随着法定数字货币时代的到来，相关法律研究也应及时跟进。本文通过比较实物货币、私人数字货币和第三方支付工具，初步研究了其对现行金融法律制度产生的新挑战并提出建议。未来数字人民币发行、兑换、流通、管理等相关的法律问题必将更多浮现，数字人民币的正式落地，还需要并对现有法律制度进行相应的调整、修改，为数字中国建设保驾护航。

## 参考文献

- [1] 柯达. 论我国法定数字货币的法律属性[J]. 科技与法律, 2019(4): 57-65.
- [2] 杨东, 陈哲立. 法定数字货币的定位与性质研究[J]. 中国人民大学学报, 2020, 34(3): 108-121.
- [3] Cheng, P.Y. (2023) Decoding the Rise of Central Bank Digital Currency in China: Designs, Problems, and Prospects. *Journal of Banking Regulation*, **24**, 156-170. <https://doi.org/10.1057/s41261-022-00193-5>
- [4] 姚前, 汤莹玮. 关于央行法定数字货币的若干思考[J]. 金融研究, 2017(7): 78-85.
- [5] 范一飞. 中国法定数字货币的理论依据和架构选择[J]. 中国金融, 2016(17): 10-12.
- [6] 刘少军. 法定数字货币的法理与权义分配研究[J]. 中国政法大学学报, 2018(3): 165-179+209.
- [7] 张正鑫, 赵岳. 央行探索法定数字货币的国际经验[J]. 中国金融, 2016(17): 28-30.
- [8] Fonseca, G. (2019) An Analysis of the Legal Impact of Central Bank Digital Currency on the European Payments Landscape. *Journal of Payments Strategy & Systems*, **13**, 288-299.
- [9] Nabilou, H. (2020) Testing the Waters of the Rubicon: The European Central Bank and Central Bank Digital Currencies. *Journal of Banking Regulation*, **21**, 299-314. <https://doi.org/10.1057/s41261-019-00112-1>
- [10] 刘向民. 央行发行数字货币的法律问题[J]. 中国金融, 2016(17): 17-19.