

我国法定数字货币的金融监管制度构建

赵莹

(西南政法大学经济法学院, 重庆 401120)

摘要:货币的发展由金属货币、纸币、电子货币走向数字货币,不同形式的货币体现了不同的经济发展水平,法定数字货币是数字时代的必然产物。法定数字货币的法定性、数字性和普适性,弥补了传统货币的弊端,但也带来了一系列的变革与挑战。如何在维护金融体系安全、促进金融创新、发展监管科技的原则下实现对法定数字货币的有效监管是当代的重要课题。法定数字货币的监管制度要在平衡金融创新与金融稳定、数据安全与隐私保护、金融公平与金融安全的理念下,采用监管沙盒模式,注重监管科技主体多元化,实行穿透式监管方式,加强国际合作与交流。

关键词:数字货币;法定货币;金融监管;监管科技

基金项目:中国博士后科学基金第62批面上资助项目“‘一带一路’倡议下中国金融安全法制保障研究”(2017M622953);重庆市博士后科研项目特别资助项目“‘一带一路’建设中国金融安全法制保障研究”(Xm2017129);西南政法大学科研项目“人工智能时代金融科技监管研究”(2019XZQN-09)。

[中图分类号] F062.5

[文章编号] 1673-0186(2020)005-0074-010

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2020.005.007

2018年2月,委内瑞拉发行了本国的法定数字货币“石油币(Petro)”,成为世界上首个由政府发行的数字货币。2020年1月21日,日本央行与欧洲央行、英国央行等组建了央行数字货币小组,共同评估央行数字货币的可能性,小组成员包括加拿大央行、瑞士央行、瑞典央行和国际清算央行。日本央行将评估数字货币可以应用的场景、跨境操作等技术设计问题,并且将与金融稳定委员会、支付与市场稳定委员会展开密切的合作。欧洲央行已经设立了央行数字货币专门委员会,加快研究数字货币。2020年2月20日,瑞典央行宣布正在与埃森哲合作开展一项技术测试,目标是开发一种可以作为现金补充形式的电子克朗(e-krona)。瑞典央行表示,电子克朗应该简单易用,能够满足安全性等多方面关键要求。这项测试将以分布式账本技术为基础,模拟用户可以在电子钱包中持有这种电子货币,并通过智能手机、可穿戴智能设备上的移动应用程序进行支付、充值和提款。而中国央行从2014年就开始研究数字货币,目前已经取得了积极进展,人民银行把数字货币与电子支付工具结合起来,目标是替代一部分现金。针对数字货币的研究,中国一直领先于世界很多国家。2014年中国启动数字货币前瞻性研究,2016年11月成立数字货币研究所,2017年成立专项工作组启动数字货币研发试验。目前,数字货币在坚持双层投放、M0替代、可控匿名的前提下,基本完成顶层设计、标准制定、功能研发、联调测试等工作。2020年2月5日随着中国人民银行《金融分布式账本技

作者简介:赵莹(1986—),女,汉族,河南濮阳人,西南政法大学经济法学院讲师、法学博士,研究方向:经济法、金融法。

术安全规范》的出台,金融部门进一步的试点工作也逐步落实,法定数字货币即将破茧而出。法定数字货币对促进经济金融发展具有很大优势,但是仍然离不开相关的监管法律制度。法定数字货币的发展要在维护金融体系安全、促进金融创新、发展监管科技的原则下,完善监管法律制度、提高监管水平,促进法定数字货币的有效管理。虽然我国金融监管制度在不断完善,但面对数字货币,仍然存在监管规范滞后、监管理念与金融市场发展不匹配等问题。因此数字货币的发展于货币制度和监管制度而言既是一种机遇也是一种挑战。凡事预则立,不预则废,在我国法定数字货币即将面世之际,研究其监管制度的构建是数字经济时代的一个重要课题。

一、法定数字货币的本质属性

(一)法定数字货币内涵界定

目前关于数字货币的定义,并没有统一的标准。刘少军将数字货币定义为由中央银行发行的电子货币,而约定货币的数字货币形式称之为虚拟货币^[1]。维基百科中将数字货币定义为依靠校验和密码技术创建、发行和流通的电子货币,为电子货币的替代形式。欧洲央行认为数字货币并不是由国家央行发行,在特殊情况下仅能充当补充货币。本文用法定数字货币区别于上述数字货币的定义,仅指由国家央行发行的有国家信用保障的数字货币。

1.法定数字货币与电子货币的区别。电子货币,对应的是纸币,是指在银行或其他相关金融机构将法定货币电子化和网络化的存储和支付的形式,如卡基支付、移动支付。在满足支付条件的前提下,具有与现金相同的法币职能^[2]。电子货币按照应用场景可以分为储值卡、银行卡和第三方支付(支付宝、微信等)。法定数字货币以区块链或者金融分布式账本技术为底层网络技术支持,存在数据不易被篡改、安全性较高等特点。法定数字货币与电子货币的区别是法定数字货币交易成本低于电子货币,且交易安全性更高。

2.法定数字货币与虚拟货币的区别。虚拟货币是一种使用密码学原理确保交易安全及控制交易单位创造的交易媒介,通常用于购买商品或服务的手段,体现形式为比特币或者以太币^[3]。法定数字货币与虚拟货币的区别主要体现在以下几方面:发行主体不同,法定电子货币的发行主体是央行,虚拟货币的发行主体则是私人;法定数字货币的发行数量不定,而虚拟货币的发行数量是固定的。法定数字货币以国家信用为保障,虚拟货币则因价值不稳,信用低于法定数字货币。

可见,法定数字货币是指由货币当局发行、存储于电子设备、具有现金特性、并能够逐步替代现金和银行账户相关联的记账式货币的价值载体,即“法定电子现金”。法定数字货币是法币的数字化,用以替代实物现金,降低传统纸币的发行和流通成本,从而提高货币使用的便利性。

(二)法定数字货币的本质特征

法定数字货币是以国家信用为基础的数字化货币,与现金、硬币具备相同的法定性质和职能,其货币的本质属性没有发生变化,但也具备自身的特征。

1. 法定性

2016年在数字货币会议上,周小川对法定数字货币的发展提出了四点要求:一是便利性和安全性;二是维护金融秩序,打击犯罪行为;三是有利于货币政策的有效运行和传导;四是保留货币主权的控制力。因此法定数字货币必须由中国人民银行发行,以国家信用为基础。货币的本质首先在于信用,其次是载体的便捷性,因此国家对货币法定信用的绝对掌控既有客观要求也有主观动力。2013年中国人民银行等五部委发布的《关于防范比特币风险的通知》明确提出:比特币由于其非由货币当局发行,不具有法偿性与强制性等货币属性,并不是真正意义的货币。2017年中国人民银行等七部委发布的《关于防范代币发行融资风险的公告》中规定:“代币发行融资是指融资主体通过代币的违规发售、流通,向投资者筹集比特币、以太币等所谓‘虚拟货币’,本质上是一种未经批准非法公开融资的行为,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。”可见,我国对比特币等虚拟货币持否定态度,由此可知法定数字货币必须具备法定性,以国家信用为基础,法定性是法定数字货币区别于其他数字货币的本质特征。

2. 数字性

法定数字货币是以数字化为基础,以代表一定金额的加密数字串为表现形式,本身不以物理实体为载体。数字货币本身的数字化特征,天然适用于互联网金融的应用场景,数字货币需要依托于各类电子产品或者移动设备,实现数字货币与支付工具的衔接。当前,以支付宝、微信支付为代表的第三方支付软件已经在一定程度上促成了电子化支付浪潮,这为法定数字货币的发行提供了实践基础^[4]。货币支付载体的数字化和金融科技的进步提高了货币体系的运行效率和安全程度,降低了货币体系的运行成本。作为货币载体形式的演化,数字化特征成为法定数字货币的另一属性。一方面,法定数字货币通过成熟发达的技术能够继承现金和电子支付的优点,不仅能够实现点对点、及时、便捷、快速支付和结算,而且能够实现数字化记录和追踪,在反洗钱和恐怖组织犯罪中发挥了很大的作用,解决现金存在的缺陷。另一方面,法定数字货币的数字化特征,还有利于解决传统货币的政策性困境,即现代货币体系政策传导不畅、逆周期调控困难、政策预期管理不足等难题,法定数字货币可以选择在设计之初符合国家货币政策导向,实现货币的精准投放和逆周期调控^[5]。

3. 普适性

只有被公众广泛接受和欢迎的货币,才具有生命力,这就要求法定数字货币流通具有普适性。法定数字货币的本质依然是法定货币,其可履行由法律保障的计价工具与价值贮藏功能,并能被域内民众所普遍接受^[6]。数字货币的底层网络技术是金融分布式账本技术,是以密码算法、共识机制、点对点通讯协议、分布式存储等多种核心技术体系高度融合形成的一种分布式基础架构与计算范式,本身就具有普适性的特征。法定数字货币的应用要不断缩小数字鸿沟,解决普惠金融发展面临的成本高、收益不足、效率和安全难以兼顾的问题,帮助金融机构不断降低服务的门槛成本,将金融服务纳入到民生领域,助力中小微企业以及普通民众获得更多金融支持与金融服务。同时法定数字货币的发展要以服务实体经济发展为宗旨,立足于不断满足人民群众的美好生活需要。这些目的要

求法定数字货币的铸币成本要低,应比现有货币的发行和交易成本低,易于流通和存储,且要求技术成熟的金融基础设施作为保障,即成熟可靠的支付技术,要求法定数字货币在多种介质和渠道上能够完成支付功能,保障法定数字货币的普适性和广泛性的要求^[7]。法定数字货币的设计和推广要符合经济发展规律,关注多方主体的利益需求,以用户为中心,市场需求为导向,做到法定数字货币广泛应用和方便应用,夯实市场基础。

二、法定数字货币监管制度的发展动因

1. 货币演进的逻辑必然

货币经过金属货币、纸币向电子货币发展,现在又向数字货币形态演变,不同形式的货币载体体现了不同的经济发展水平,数字货币的产生与发展是数字经济时代的必然产物。货币的本质就是充当一般等价物的商品,为了促进经济快速发展,货币是解决内在矛盾的工具,任务是解决商品“物物交换”的不便。因此货币在发展过程中被各种价值符号代表,这是经济发展和技术进步的必然结果。中国人民银行成立了专门的数字货币研究小组,研究货币的发行框架、流通环境、技术依托、对当前金融体系的影响以及法律监管等问题。为了更好地与经济发展同步,数字货币逐步取代电子货币成为必然趋势,2020年4月16日我国央行首个数字货币在苏州相城区开始正式应用。数字货币代替现金是全球趋势,但大多数中央银行也意识到引入数字货币的风险。引入零售数字货币在许多方面都类似于转向狭窄的银行业务模式,从而导致金融体系发生深刻而冒险的变化。假定现金消失将会进一步引起社会 and 道德问题,即提供匿名支付手段是否应由主权者负责。所以,一种新型货币的出现和发展应该能弥补前一种货币的缺陷和不足,基于人们的信任,产生新的信用基础,因为货币之间并不是完全独立,而是相互弥补、相互补充^[8]。我们已经从对硬币和纸币的内在价值的信任,转变为对发行中央机构的信任,从而信任该技术^[9]。在货币非物质化过程中,信任的内容随时间发生了变化,主要是信任该技术带来的共享规则和程序系统的自动运行^[10]。数字货币的演变是数字时代的必然,货币的载体和信用载体均已向数字化转变。而这种货币演进的发展必然对监管制度产生新的要求,构建与时俱进的监管制度能够保障法定数字货币的顺利流通。

2. 金融科技的发展需要

金融科技的发展为法定数字货币的发展提供了强大的技术支撑。金融科技的发展呈现出数字化、数据化、信息化和网络化,为法定数字货币的产生、运行和发展提供了良好的科技运行环境。同时金融科技的发展对监管科技提出需求,金融分布式账本技术的规范更为法定数字货币的发展做好技术发展的铺垫,使得数字货币的活动能够被记录、追踪,为法定数字货币的监控、金融秩序的稳定运行提供保障,防止洗钱等犯罪行为的发生。法定数字货币的发展必将促进监管科技发展,监管科技发展又会进一步促进金融科技发展,两者相辅相成、相互促进。金融科技的发展促进法定数字货币的问世,但同时也对监管制度提出了诸多挑战。英格兰银行首席经济学家 Andy Haldane 提到随着金融服

务的科技化,监管部门也更容易监测之前无法测量的金融风险,并使金融风险管理全局化、体系化成为可能^[11]。因此随着金融科技的发展,应构建与之相适应的监管科技制度,提高监管有效性。

3. 数字经济发展的必然要求

数字经济迅速发展为数字货币的发展提供了基础和外部环境。数字经济已成为我国经济社会发展的关键动能,而数字资产和数字货币是数字经济的重要内容^[12]。2008年11月中本聪提出了比特币(Bitcoin)的概念,2009年1月比特币正式诞生,从此依据特定算法,不由有权的货币机构发行,以区块链技术为底层技术,使用密码学保障运行安全的虚拟货币逐渐发展起来。随着比特币等虚拟货币的发展,其弊端也逐渐显现,比如价值不稳、公信力不强、可接受范围有限、容易产生极大的负外部性等。但比特币等虚拟货币的发展标志着数字货币时代已经到来,并倒逼法定数字货币的产生和发展。为了进一步克服虚拟货币的弊端,各个国家的央行逐渐开始研究法定数字货币。此外,数字经济的发展为法定数字货币的发展提供了技术基础。区块链技术的发展、金融分布式账本技术的成熟、人工智能的发展等都为法定数字货币的产生和发展提供了有效的技术支撑。数字经济的发展也促进了科技与金融监管的深度融合,要求运用新技术,构建新制度,丰富金融监管手段,达到数字时代的监管要求^[13]。

三、法定数字货币金融监管理念

目前我国法定数字货币的法律监管制度还不完善。央行正在研究的法定数字货币并没有配套的监管制度,尽管在法定数字货币流通条件下,会为货币流通的监管提供许多方便条件,有利于国家提高货币流通监管效率、维护货币流通秩序、预防货币流通领域违法犯罪行为的发生^[1]。但法定数字货币的发展要服务于国家经济增长、通货稳定和国际收支平衡,在构建监管制度时在监管理念上要做到几个平衡。

1. 注重金融稳定与金融创新平衡

在数字货币的监管理念上,维护金融自由还是维护金融安全,如果维护金融安全,是追求绝对安全还是相对安全?在官僚体制下,实践中监管者一般会追求绝对安全,因此就会简单粗暴地对金融创新的发展予以控制,无视市场的真实诉求和产业的发展规律,这样就会错失发展良机^[14]。因此在法定数字货币的研发、运行、监管中要注重平衡金融稳定与金融创新。目前法定数字货币发行采取的是“双层运营体系”,即数字货币发行时,人民银行先把数字货币兑换给银行或者是其他运营机构,再由这些机构兑换给公众。央行做上层,商业银行做第二层,这种双重投放体系既能利用现有资源调动商业银行积极性,也能够顺利提升数字货币的接受程度。另外法定数字货币的支付体系是替代一部分现金,就是M0,风险是现金需求持续下降,金融资产相互转换速度加快,由于法定数字货币存款(M2-M0)向现金M0转换速度过快,极易引发金融脱媒,对金融稳定造成危害。这种方式皆是为了维护金融稳定,维持现有的货币流通体系,减少障碍,另外也可以提高商业银行的积极性,不断促进金融服务创新,促进普惠金融,更好服务于实体经济和民生,避免危害金融稳定。

2. 注重数据安全与隐私权平衡

对法定数字货币的监管既要保障数据安全,也要保障金融消费者的隐私安全。以比特币为主的虚拟货币都有一个公钥和一个私钥。公开密钥对参与网络的每个人都是可见的,网络参与者可以跟踪每一笔交易,而私钥只有比特币的持有者知道。因此,交易链总是可以跟踪的,例如,由调查人员确定犯罪活动,如果在某个阶段与物理世界建立了链接,即使私钥没有公开,也可以链接到物理世界中的某个人。因此,比特币不是一个完全匿名的支付网络^[10]。但这种技术依然是去中心化的,有时会发生私钥被盗的情况,导致数字货币难以追偿,带来安全问题。法定数字货币能够完整地反映资金去向,提高经济活动透明度,方便监控资金用途,确保数据安全,实现特定的政策目的,降低逃税、洗钱、贪污、挪用等经济法犯罪行为。法定数字货币可以使决策者访问数字记录(假设央行管理分类账),将交易数据保存在中央银行内来保证付款的隐私性,但对数据安全性的担忧表明法定数字货币可能无法保证完全的匿名性,损害到人们的隐私^[9]。2020年2月中国人民银行发布的《金融分布式账本技术安全规范》对隐私保护做了专门规定,提高了对金融消费者隐私权的保护。隐私信息是指在金融分布式账本系统中,单独或者与其他信息相结合能识别特定自然人身份或者反映特定自然人活动情况的各种信息,包括但不限于分布式账本系统中各方的账户信息、鉴别信息、交易信息、个人身份信息、财产信息及其他反映特定自然人活动的各种信息。法定数字货币具有较强的私法属性,在保障法定数字货币数据安全的前提下,强化对所有者的隐私权保护,在数字货币的身份信息读取机关、读取内容、读取条件、读取程序等方面进行法律限制性规定。

3. 注重金融公平与金融安全平衡

亚里士多德认为经济学就是追求社会的公平和平等,强调市场经济的公平性。市场经济是法治经济,法治的本质就是公平,所以市场经济就是公平的经济。我国的经济法受我国政治体制和传统经济模式的影响,一方面注重市场的自由调节,另一方面注重政府的宏观调控,调节市场的效率与公平。金融安全是国家安全的重要组成部分,发展金融科技与金融创新都要以金融安全为底线。法定数字货币将严重影响财务稳定。它会争夺私人银行的低成本存款,引发系统性风险。面对低成本可贷资金的供应减少和盈利能力的降低,银行将被迫寻求成本更高的资金来源,不得不进行更高的风险投资,从而导致金融不稳定的风险增加。全面的法定数字货币可能会增加银行挤兑的可能性和严重性。如果金融系统承受压力,那么法定数字货币将被视为最安全、流动性最强的资产,这可能会诱使储户将其储蓄从私人银行转移到中央银行。根据引入法定数字货币的方式,即使没有金融危机,也可能触发“数字化运行”^[9]。法定数字货币在将来能否取代现金和硬币?强制使用法定数字货币不符合金融公平原则,也违反了我国的现行法律规定。《中华人民共和国中央银行法》第十六条规定:“中华人民共和国的法定货币是人民币。以人民币支付中华人民共和国境内的一切公共的和私人的债务,任何单位和个人不得拒收。”将来我国的货币可能会由数字货币、现钞和硬币三者构成,这三者应当具有平等的法律地位,尊重人们的使用习惯和偏好,不能歧视和排斥任何一种货币形式。因此,三者之间是互补关系,而不是替代关系,法定数字货币的监管理念要注重金融公平与金融安全的平衡。

四、法定数字货币监管制度构建

相较于传统的金融创新模式,科技支撑背景下的金融创新速度明显提升,科技的发展缩短了金融创新产品的开发周期,如果监管者不能对监管手段进行同步更新,那么金融科技的监管规避性问题将更为突出^[15]。科学技术的供给和经济发展促进了新型货币载体的产生,需要配套的法律制度为其保驾护航,降低人们的交易费用、提高国家的经济效益,不损害金融秩序,保障金融安全^[16]。

1. 监管沙盒模式

法定数字货币将来可能带来很多金融创新形态,比如网络支付、数字钱包、资产托管等,这些领域有可能会产生新的投机和监管套利机会,如果监管技术跟不上,有可能会使金融监管具有较大难度,对金融稳定造成巨大危害。法定数字货币监管可采用“监管沙盒”模式进行测试。监管沙盒(Regulatory Sandbox)模式是英国在2015年首先提出并运用。英国的金融行为监管局提出,金融科技、金融创新、金融产品可以在监管沙盒内运行,不用受到目前监管规则的约束。这是为了避免金融监管制度滞后性对金融创新造成阻碍的一种方式,旨在提供一个“安全空间”,在不危害金融消费者合法权益的前提下鼓励金融创新,实现金融创新和金融安全的双赢模式。在英国申请“监管沙盒”的业务类型主要是基于区块链技术的跨境支付等金融产品。法定数字货币的面世需要完善配套的金融基础设施,统筹考虑发行、流通、支付、结算、监管等环境。法定数字货币的发行与流通可能会对传统纸币和银行存款产生现金替代、支付替代、储蓄替代等不良影响,但其作为一种创新的货币形式具有长远的发展潜力,不仅会对公众的消费和投资行为产生影响,还会对金融基础设施、货币政策传导、金融监管乃至未来数字经济社会发展产生深远的影响。为此,要全面研判法定数字货币及区块链等金融科技对货币发行、流通、回笼及银行体系信用创造等业务流程、金融风险结构带来的冲击,加强法定数字货币发行、流通的组织协调,确保法定数字货币替代风险可控^[17]。

2019年俄罗斯在首都莫斯科、皮尔姆、卡卢加和加里宁格勒四个地区开展了针对数字货币的“监管沙盒”测试,允许在不违反法律的前提下开展数字货币试点,这体现了俄罗斯对金融创新和数字货币的激励和引导。澳大利亚联邦议会在2020年2月10日审议通过了《2019年财务法修正案》,该法案确定了更为宽松的监管环境,将金融科技监管沙盒的时间延长到24个月,为金融创新提供更为宽松包容的监管空间。针对法定数字货币,我国监管部门亦可以采用“监管沙盒”模式,改变过去强监管模式,采用柔性管理制度,增加监管的科技手段。事实上,我国也已经在深圳前海地区开展了“监管沙盒”试点工作,目前正在进一步细化试点方案。在此模式下,监管部门可以运用大数据、云计算等技术实时监控法定数字货币的产生、流转和运用,监测风险、规范行为,既保障金融创新,又保护金融消费者的合法权益。

2. 监管主体多元化

法定数字货币的发展以区块链或金融分布式账本技术为底层网络依托以及货币内在制度的革新,需要通过监管科技应对^[18]。法定数字货币的监管主要是对数据的监管,需要各监管部门实现数据共享。作为新一代信息技术的前沿与代表,区块链如何能够超越技术层面进而重塑治理机制并最

终实现数据共享的关口?如果区块链技术成为政府跨部门数据共享新机制、追求新目标的钥匙,那势必将连通技术与制度两个层面的同步创新,并最终实现在跨部门数据共享领域的变革潜力^[19]。公共治理理论要求政府与非政府组织、企业、公民等多元主体形成互动性的治理网络,以共同参与、互动合作的方式来应对和处理社会公共事务,以获得社会和谐发展和公共利益的最大化^[20]。因此数字货币的监管制度要发挥社会共治力量,不仅仅是政府一方的管理或者监管。监管科技要求监管主体的多样化,金融监管部门发展科技进行监管,鼓励成立专门的监管科技公司,接受金融机构的委托,对金融机构的合规状况进行评估。如果未来数字货币有更进一步的发展,成为货币改革的主流趋势时,可考虑设立与中国支付清算协会、证券业协会、银行业协会、保险业协会等地位相当的数字货币协会,可接受政府主管部门的委托,承担相应的监管职能。2020年2月,美联储理事莱尔·布雷纳德(Lael Brainard)在一场未来支付的会议上发表了题为“支付与货币数字化相关议题”(The Digitalization of Payments and Currency: Some Issues for Consideration)的专题演讲,提到科技企业进军金融服务行业这个问题。他认为科技企业虽然大力推动了金融服务模式创新,但科技创新金融服务常常与多项服务捆绑,涉及大量数据安全,将带来风险,因此在提供金融服务时,应该具备健全的风险管理和法律监督能力。公共治理理论价值目标是实现经济法追求的最终目的,即社会整体利益最大化。因此在对数字货币监管制度改革时更应该将社会整体利益作为最高价值判断,在监管主体上实现多元化,即实现国家金融监管机构、金融科技监管公司和货币协会等多元化主体共同参与监管,通过“共治”的网络合作监管模式促成社会整体利益实现。

3. 采用穿透式监管方式

法定数字货币以金融分布式账本技术系统为底层网络技术支持,具有架构去中心、数据多副本、交易点对点、记录不可篡改的特点,与中心化系统有很大差异,因此不仅需要法律规则进行监管,也需要技术监管规则,以优化系统设计、保证系统安全、提高监管效率,降低合规成本。穿透式监管是在大数据背景下对功能监管和行为监管统合的监管模式,打破行业监管壁垒,统一监管目标,建立行业监管交叉协同机制,挤压监管套利,隔离金融风险传导机制,防范金融系统性风险的发生^[21]。法定数字货币监管,要重视监管科技能力的提升,完善数据采集运用机制,保证监管信息的真实性和实效性,把数字货币的资金来源、运用、去向穿透链接,透过金融现象,自动分析真实的金融法律关系,精准识别金融风险,提升金融穿透监管能力。对此我国《金融分布式账本技术安全规范》对穿透监管作出了明确的规定,其第15.2“系统监管”一节中要求金融分布式账本系统应支持监管机构的接入,以满足信息审计和披露的要求;应支持监管部门的监管活动,包括但不限于设置监管规则,提取交易记录,按需查询,分析特定业务数据等;应支持监管机构访问底层数据,实现穿透式监管;第15.3“信息管理”一节要求应支持还原匿名标识中的用户真实身份以及相关交易信息,配合交易审查,加强KYC管理。因此,一旦认为交易存在问题,监管机构能够立刻还原用户真实身份;第15.5“交易干预”一节要求应具备限制交易权限、冻结账户等功能,为监管机构提供交易干预的技术手段。金融分布式账本技术的安全规范对法定数字货币的监管提供了方向,在设计法定数字货币监管制度时加强穿透式监管方式。

4. 加强国际监管合作

法定数字货币增加了各国跨境资本流动,影响到货币金融体系安全,一国货币通过购买法定数字货币而转入其他国家,实现资本的非理性大规模跨境转移,游离于法定监管,危害金融安全。“一带一路”沿线国家很多是发展中国家,政治经济不稳定,面临金融安全风险,如果数字货币发展,其采用的算法技术能够保障金融安全,可促进“一带一路”倡议发展,亦可以推进人民币的国际化进程。目前标准制定机构(SSB)和其他国际组织正在开展许多方面的工作,主要关注投资者保护、市场诚信、反洗钱、银行风险敞口和金融稳定性监控。巴塞尔银行监管委员会(BCBS)、支付和市场基础设施委员会(CPMI)、国际证券委员会组织(IOSCO)、金融行动工作组(FATF)、经济合作与发展组织(OECD)和金融稳定委员会(FSB)在各自的职责范围内规定了规避数字货币风险的办法。在可预见的将来,即使世界各国都发行了法定数字货币,只要现行的国家政治实体存在,超越国境的数字货币发行和流通就必然通过主权国家之间的合作来实现。如果国际金融秩序赖以运行的基础货币架构所遵循的价值原则和治理原则不改变,就不可能出现民间企业构建的网络货币治理替代国家治理的局面^[22]。因此数字货币的研发和监管,需要各个国家加强合作交流,制定通行的国际标准,在信息共享、调查和跨境犯罪等问题上建立协调机制,加强国际监管合作。

五、结语

数字时代,比特币等虚拟货币的发展倒逼各个国家央行研发法定数字货币。法定数字货币以国家信用为基础,采用中心化的模式,以金融分布式账本技术为底层技术,克服了虚拟货币币值不稳、信用不足等弊端,但也给货币制度和监管制度带来挑战和改革动力。监管制度作为保障金融安全的最后一道屏障,对于法定数字货币而言至关重要。世界各国的货币通过竞争而形成,其地位又通过法律监管制度进一步得到强化。为了更好地推进数字货币的健康发展,我们应该审时度势、积极稳妥地构建和完善法定数字货币监管制度,保障金融安全。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 宋亚琼.数字货币的发行机制与监管模式[J].学术交流,2016(7):145-149.
- [3] Consumer Advisory on Investment Schemes Involving Digital Tokens (Including Virtual Currencies),10 August 2017, <https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2017/consumer-advisory-on-investment-schemes-involving-digital-tokens>
- [4] 钟伟,魏伟,陈骁,等.数字货币:金融科技与货币重构[M].北京:中信出版集团,2018:108.
- [5] 姚前.数字货币和银行账户[J].清华金融评论,2017(7):63-67.
- [6] 哈里斯.货币理论[M].梁小民,译.北京:商务印书馆,2017:3.
- [7] 姚前.法定数字货币的经济效应分析:理论与实证[J].国际金融研究,2019(1):16-27.
- [8] 赵永强.基于货币发展视角的信用卡风险管理分析[J].征信,2014(10):79-82.
- [9] Fiammetta Corradi, Philipp Höfner. The Disenchantment of Bitcoin: Unveiling the Myth of A Digital Currency[J].

- International Review of Sociology, 2018(1):193-207.
- [10] Thomas A. Frick.Virtual and Cryptocurrencies-regulatory and Anti-money Laundering Approaches in the European Union and in Switzerland[J].Europäische Rechtsakademie (ERA) 2019(5):36.
- [11] 徐忠,孙国峰,姚前.金融科技:发展趋势与监管[M].北京:中国金融出版,2017:352.
- [12] 薛莹,胡坚.金融科技助推经济高质量高潜:理论逻辑、实践基础与路径选择[J].改革,2020(3):53-62.
- [13] 孙国峰.监管科技研究与实践[M].北京:中国金融出版社,2019:5.
- [14] 刑会强.相对安全理念下规范互联网金融的法律模式与路径[J].法学,2017(12):22-28.
- [15] 陈红,郭亮.金融科技风险产生缘由、负面效应及其防范体系构建[J].改革,2020(3):63-73.
- [16] 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.
- [17] 乔海曙,王鹏,谢珊珊.法定数字货币:发行逻辑与替代效应[J].南方金融,2018(3):71-77.
- [18] Philipp Paech.The Governance of Blockchain Financial Networks[J].Modern Law Review, 2017 (6):47-54.
- [19] 张楠,赵雪娇.理解基于区块链的政府跨部门数据共享:从协作共识到智能合约[J].中国行政管理,2020(1):72-82.
- [20] 曹胜亮,段葳.公共治理:经济法治理范式新选择之可行性分析[J].武汉科技大学学报(社会科学版),2013(2):192-195.
- [21] 赵莹.风险社会视阈下物联网金融监管制度构建[J].贵州社会科学,2019(8):131-137.
- [22] 何平.私人数字货币的限度与法定数字货币的未来[J].探索与争鸣,2019(11):14-18.

Construction of China's Legal Digital Currency Financial Supervision System

Zhao Ying

(School of Economics Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120)

Abstract: The development of currency moves from metal currency, paper currency, and electronic currency to digital currency. Different forms of currency reflect different levels of economic development. The generation of legal digital currency is an inevitable product of the digital age. The legality, digitality and universality of legal digital currency make up for the shortcomings of traditional currency, but also bring a series of new changes. How to realize the effective supervision of legal digital currency under the principles of maintaining the security of the financial system, promoting financial innovation, and developing regulatory technology is an important contemporary issue. The legal digital currency supervision system should adopt the sandbox model of supervision under the concept of balancing financial innovation and financial stability, data security and privacy protection, financial fairness and financial security, focusing on the diversified regulatory body, implementing a penetrating supervision method and strengthen international cooperation and exchanges.

Key Words: Digital currency; Legal currency; Financial supervision; Supervision technology

(责任编辑:文丰安)