

出國報告（出國類別：考察）

考察央行數位貨幣相關法制動向
出國報告

服務機關：中央銀行

姓名職稱：鄭靜馨副科長

派赴國家/地區：日本/東京

出國期間：112年11月12日至18日

報告日期：113年2月17日

摘要

近年各國中央銀行紛紛投入中央銀行數位貨幣(Central Bank Digital Currency, CBDC)之研究，我國亦然。其中有關法制面的研究，因我國與日本同屬大陸法系國家，法制相近，其相關規劃及作法對我國應具參考性，爰赴日進行考察。

2019 年日本銀行金融研究所發布「中央銀行數位貨幣相關法律問題研究會報告書」，對於涉及 CBDC 相關法律議題，進行廣泛的盤點及初步分析，該報告書發布於日本銀行開始國內 CBDC 相關實驗之前，係較為先驅、拋磚引玉型之研究，相關議題多無具體結論，仍待進一步深入研究釐清。

財務省因主管貨幣制度，CBDC 法制主要屬其權責。該省於 2023 年成立 CBDC 專家會議，探討 CBDC 制度設計之架構問題。CBDC 之制度設計架構與相關法制規劃高度相關；專家會議的結論並建議由日本銀行及相關政府機關共同研議。2024 年 1 月，成立「CBDC 相關政府機關及日本銀行之聯繫會議」，討論 CBDC 制度設計架構及相關法制議題。

本報告介紹日本發行 CBDC 涉及之主要法律議題及目前之發展，並提出下列建議：

- 一、日本的民情、法制及 CBDC 所涉及之法律問題，與我國均有相似之處；可持續積極蒐集並參考研議該國有關資料，應有助於相關法制規劃。
- 二、關於 CBDC 法制事宜，似可於適當時機，強化相關部會間聯繫及分工。

目次

壹、前言	1
一、考察目的	1
二、經過	1
貳、日本貨幣發行法制簡介	2
一、貨幣制度屬財務省職掌	2
二、「貨幣法」及「日本銀行法」有關規定	2
參、日本發行 CBDC 主要涉及之法律議題及近期動向	4
一、與日本銀行發行業務相關之法律議題	4
二、CBDC 法償效力之法律議題	8
三、CBDC 之民事法律議題	9
四、與 CBDC 使用者資料相關之法律議題	9
五、CBDC 之刑事法律議題	12
肆、心得及建議	14
一、心得	14
二、建議	14
附錄：CBDC 相關政府機關及日本銀行之聯繫會議簡介	17

壹、前言

一、考察目的

近年各國中央銀行紛紛投入中央銀行數位貨幣(Central Bank Digital Currency, CBDC)之研究，我國央行亦於 2020 年 6 月完成第 1 階段「批發型 CBDC 可行性技術研究」，並於 2022 年 6 月完成第 2 階段「通用型 CBDC 試驗計畫」。後續並規劃三大大事項：(1)廣泛溝通，以獲得社會大眾的支持；(2)精進平台設計，採用更穩健成熟的技術；(3)研議堅實的法律架構，擬訂法制規範；以周延推動 CBDC 研究計畫。

有關 CBDC 相關法律議題部分，日本銀行(即日本之中央銀行)所屬金融研究所於 2019 年發布之「中央銀行數位貨幣相關法律問題研究會報告書」(「中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会」報告書，以下簡稱「CBDC 法律研究會報告書」)，係最早關於 CBDC 的法律議題研究報告之一。因我國與日本同屬大陸法系國家，法制相近，其相關規劃及作法對我國應具參考性，有助於研議規劃我國 CBDC 法制及相關法律問題，本次爰前往日本考察 CBDC 相關法制動向。

二、經過

本次考察係於 2023 年 11 月 13 日至 17 日間，前往拜訪日本銀行、早稻田大學法學部小出篤教授(專長為金融法，並曾參與日本銀行上開研究會)、三菱日聯銀行、瑞穗銀行及全國銀行協會，訪談相關人員，瞭解其對 CBDC 相關議題之看法，並交換意見。

貳、日本貨幣發行法制簡介

一、貨幣制度屬財務省職掌

「財務省設置法」第3條規定，維持對貨幣(日本銀行券及硬幣)的信賴，是財務省的任務。同法第4條第1項更具體規範下列事項屬財務省主管：

- (一) 貨幣制度之規劃與擬議。(第30款)
- (二) 硬幣與紙幣之發行、回收、管理，及類似紙幣之證券或浮水印紙張之管理。(第36款)
- (三) 日本銀行券相關事宜。(第37款)
- (四) 維持對貨幣的信賴。(第55款)

此外，依同項第59款，日本銀行之業務及組織之妥善營運(金融廳主管事項除外)，亦屬財務省主管事項。

至前述所稱貨幣制度，係指有關貨幣的單位、種類，及賦與其法律強制通用力等事宜之制度。在日本，主要由「貨幣單位及硬幣發行法」(通貨の単位及び貨幣の発行等に関する法律，以下簡稱「貨幣法」)規範；「日本銀行法」亦有關於日本銀行券(該行發行的鈔券)之部分規定。

二、「貨幣法」及「日本銀行法」有關規定

在日本，政府(財務省)發行硬幣，但不自行發行鈔券，¹而由日本銀行發行日本銀行券。²故「貨幣法」規定日本銀行券及硬幣為日本之

¹ 日本銀行之性質為特殊之認可法人，一般所稱「政府」不包括之。

² 渡部晶(2012)，〈わが国の通貨制度(幣制)の運用状況について〉，頁19，《ファイナン

貨幣。

硬幣由獨立行政法人造幣局鑄造，日本銀行券則由獨立行政法人國立印刷局印製。硬幣雖係由政府發行，鑄造完成後，亦係經由日本銀行使其進入流通。

「貨幣法」是規範日本貨幣制度的基本法律，由財務省主管，其規範重點如下：

- (一) 日本的貨幣單位為「円」。
- (二) 硬幣及依「日本銀行法」第 46 條發行的日本銀行券為日本之貨幣。
- (三) 硬幣的(面額)種類。
- (四) 硬幣的鑄造及發行權屬於政府。硬幣的鑄造相關事務由造幣局辦理；其材質、規格、數量等由行政命令定之。
- (五) 硬幣在於面額 20 倍以下具有法償之效力，得通用之。

另外，關於日本銀行券的部分，「日本銀行法」第 46 條規定日本銀行券之發行及法償效力(得無限制通用)，第 47 條至第 49 條則將鈔券之種類、樣式、收兌、製造及註銷等事宜，分別授權以行政命令(政令、財務省令)規定或財務大臣決定。

因為 CBDC 是一種新的貨幣形式，現有的「貨幣法」及「日本銀行法」有關規定均未能涵蓋之。因此，CBDC 的發行會涉及貨幣制度及該等法律之檢討修正事宜(如後述參、一之(一)及參、二)。

參、日本發行 CBDC 主要涉及之法律議題及近期動向

2019 年日本銀行金融研究所發布「CBDC 法律研究會報告書」，對於涉及 CBDC 相關法律議題，進行廣泛的盤點及初步分析，該報告書發布於日本銀行開始國內 CBDC 相關實驗之前，係較為先驅、拋磚引玉型之研究，相關議題多無具體結論，仍待進一步深入研究釐清。

日本銀行雖有上開研究報告書，惟 CBDC 法制主要屬財務省權責。近期有關 CBDC 法制之重要發展，係財務省於 2023 年成立 CBDC 專家會議(CBDC に関する有識者会議)，討論 CBDC 制度設計架構，並於 2023 年底發布會議總結報告。³

CBDC 之制度設計架構與相關法制規劃高度相關；專家會議的結論認為，CBDC 涉及諸多法律議題，必須由日本銀行及相關政府機關共同研議。2024 年 1 月，相關機關(構)依 CBDC 專家會議建議，成立「CBDC 相關政府機關及日本銀行之聯繫會議」(會議之成立緣由及成員如附錄)⁴，討論 CBDC 制度設計架構及相關法制議題。

以下爰介紹日本發行 CBDC 涉及之主要法律議題及各該議題目目前之發展(以 CBDC 專家會議結論為主)。

一、與日本銀行發行業務相關之法律議題

(一) 發行法源

「日本銀行法」第 1 條第 1 項規定，「日本銀行...以發行鈔券及執行通貨與金融之調節為目的」，另依同法第 46 條規定，日本銀行得

³ CBDCに関する有識者会議(2023)、「CBDC (中央銀行デジタル通貨)に関する有識者会議取りまとめ」，https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/meeting_of_cbdc/20231213torimatome.pdf (最後瀏覽日：2/15/2024)

⁴ 參閱「CBDC (中央銀行デジタル通貨)に関する関係府省庁・日本銀行連絡会議の設置について」，載於 https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/meeting_of_cbdc/20240126jimukyokushiryoul.pdf (最後瀏覽日：2/15/2024)

發行鈔券，並具法償效力，無限制通用之。以上規定係日本銀行發行鈔券之法源，惟依該等規定發行之鈔券，以有形鈔券為前提，故恐無法作為發行 CBDC 的依據，⁵而必須修法明定 CBDC 發行依據。另規定貨幣制度之基本法「貨幣法」亦須為相應之修正。

CBDC 專家會議雖未直接討論日本銀行發行法源之問題，惟因該會議認為，為確保 CBDC 與現金的互換性，並使 CBDC 成為廣被接受的支付工具，應賦予其法償效力，⁶因此，應係認為應修正「日本銀行法」及「貨幣法」有關規定。

(二) 日本銀行與中介機構之分工

目前主要國家的共識是 CBDC 宜採二層架構，亦即由中央銀行向中介機構發行 CBDC，再由中介機構提供給用戶。

在雙層架構下，會涉及日本銀行與中介機構間法律關係及權利義務之問題，而處理該等問題，則須先釐清各自擔任之工作。

1. CBDC 專家會議所提之分工原則⁷

(1) 日本銀行之分工

CBDC 專家會議認為關於日本銀行與中介機構分工之制度設計，因 CBDC 係日本銀行之債務，並由該行專屬發行，故宜由該行管理 CBDC 系統(包括總帳本等)，以確保 CBDC 相關紀錄及交易之正確性並處理相關驗證交易。

(2) 中介機構之分工

中介機構關於 CBDC 服務可以分為兩類。第一類是基本服務，包括與日本銀行間的發行及收回等業務，以及與使用者間關於 CBDC 流

⁵ 中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会(2019)，〈中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会〉報告書〉，頁 25。載於 <https://www.imes.boj.or.jp/research/papers/japanese/kk39-2-1.pdf>。

⁶ 參閱 CBDC に関する有識者会議(2023)，前掲註 3，頁 19。

⁷ 參閱 CBDC に関する有識者会議(2023)，前掲註 3，頁 10-11。

通的業務(例如：使用 CBDC 之註冊及註銷手續、顧客管理、提供手機應用程式(APP)及卡片載具、接受及回應 CBDC 之支付與移轉指令等)。

另一類為增值服務，例如：提供記帳功能、附條件之支付服務等。

2. 法律關係分析

「CBDC 法律研究會報告書」認為在二層架構下，日本銀行與中介機構間可能成立委託契約(日本銀行為委託人)，並認為如定位為受託事務，日本銀行對中介機構的管理監督成本過高，可考慮立法對日本銀行和中介機構之角色劃分訂定特別規定來應對。⁸

如依上開專家會議之分工原則，CBDC 發行之核心業務由日本銀行自行辦理；而中介機構向使用者提供之基本服務內容，似可認為係辦理自己之業務，而非受託辦理；至增值服務部分，則明顯屬中介機構自己之業務。此等分工及其法律關係，未來是否仍須立法明確規範，似可繼續關注後續之處理。

(三) 中介機構之範圍(資格條件)及管理

CBDC 的中介機構業務因涉及金錢之處理，屬於傳統金融管制領域，基於金融及支付系統的安全與穩定性考量，原則上並非所有業者均能辦理。

就此議題，CBDC 專家會議之意見主要如下：⁹

有關中介機構業者之範圍(資格條件)，仍須配合中介機構業務內容研議規劃，可能由目前提供支付服務的銀行業及其他業者擔任中介機構。惟中介機構的類型及規模多樣，並非全部中介機構都須辦理相同的業務範圍，部分中介機構亦可只辦理部分中介業務，故其資格條件可能也會不相同。

⁸ 中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会(2019)，前掲註 5，頁 13-15。

⁹ 參閱 CBDC に関する有識者會議(2023)，前掲註 3，頁 12。

此外，加值服務部分，從鼓勵民間創意的角度來看，只要確保能公平競爭，除了現有的支付業者外，也可以考慮允許其他業者辦理此部分業務。

至於中介機構之管理，則須配合 CBDC 制度設計的具體化，進行討論規劃，建立適當的機制。

(四) 對使用者設定 CBDC 交易、持有金額上限及收取手續費

銀行存款在社會中扮演重要之角色。銀行業向民眾吸收存款，進行放款，提供資金，作為經濟之動能。CBDC 的發行可能會吸納部分的銀行存款，影響銀行業的金融中介功能；在金融體系受到壓力時，銀行存款大量、急遽流向 CBDC 更可能對金融體系有嚴重負面影響。因此，各國在推動 CBDC 時，均會對此採取相關機制。

CBDC 專家會議亦贊同，有必要研議使用何種措施以避免此種負面影響，包括持有金額的限制(關於「量」的措施)，或對持有一定金額以上之 CBDC 收取手續費(關於「價格」的措施)等。但手續費的措施，在金融體系受到壓力時，其效果如何難以確定，因此仍應以「量」的措施為主。這些措施應該具有彈性，可因應經濟社會情勢變更而調整；包括在金融體系受到壓力時採取額外措施。¹⁰

(五) CBDC 成本費用之負擔

過去日本銀行提供支付清算服務時，開發和維護基礎設施之費用，原則上由該行自行負擔。在日本銀行券的部分，日本銀行必須按照財務省令的規定，在不收取費用的情況下收兌因污染、損壞等原因而不適流通的鈔券(「日本銀行法」第 48 條)。

因此，「CBDC 法律研究會報告書」曾提出，從政策的角度，可以將發行和使用 CBDC 的費用訂為免費或遠低於成本。¹¹

¹⁰ 參閱 CBDC に関する有識者会議(2023)，前掲註 3，頁 14-15。

¹¹ 中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会，前掲註 5，頁 30。

就此部分，CBDC 專家會議則認為，關於費用的負擔，就 CBDC 生態系整體觀察，究應由因推動 CBDC 而受益者負擔，或作為公共基礎設施，由公共主體負擔等，後續仍須進一步研究。¹²

二、CBDC 法償效力之法律議題

法償效力係指貨幣之法律上強制通用力，除另有約定外，債權人不得拒絕債務人以具法償效力貨幣所為之給付。

依目前日本法律規定，具有法償效力者僅有日本銀行券及硬幣（「日本銀行法」第 46 條第 2 項及「通貨法」第 7 條）。因此，如果要賦予 CBDC 法償效力，則必須修法或立法。

此外，有學者主張，日本銀行券作為通貨的普遍接受性，其基礎是「經由貨幣政策之物價穩定，與日本銀行券的便利性及穩定性，所維持的對日本銀行券的信賴」，與法償效力未必相關。¹³

不過，主要國家目前多認為 CBDC 應具有法償效力。歐盟 2023 年 6 月提出的數位歐元草案(Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the establishment of the digital euro)，不僅賦予數位歐元法償效力，更限縮當事人另行約定不得使用數位歐元之空間(如不得使用定型化契約約定排除數位歐元，數位歐元草案第 10 條參照)。

CBDC 專家會議亦認為，要使 CBDC 成為廣被接受的支付工具，賦予法償效力是基本的，有必要以法律明定。此外，因為當事人間仍得合意使用其他支付工具，有必要從提高普遍接受度的觀點，研議整備友善 CBDC 的使用環境。

¹² 參閱 CBDC に関する有識者会議(2023)，前掲註 3，頁 15。

¹³ 中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会(2019)，前掲註 5，頁 18。

三、CBDC 之民事法律議題

「CBDC 法律研究會報告書」認為帳戶型之 CBDC 性質為存款，惟對代幣型之 CBDC 並未進行民事法性質之定性。此外，該報告仍討論 CBDC 在民事法上，可能涉及移轉、不法使用、滅失與強制執行等議題。

目前有關 CBDC 法律問題之討論，已較少以帳戶型或代幣型區分其法律性質。依歐洲中央銀行(European Central Bank)對數位歐元草案所提之意見，認為數位歐元係「自成一類的財產權」(sui generis property right)，直接為使用者所有，且為中央銀行負債，並建議再進一步釐清其性質。¹⁴

事實上，上開報告書所提之問題，似均以釐清 CBDC 民事法之定性為前提，始能妥善釐清處理。

有關無體物 CBDC 的所有與移轉等民事法議題，CBDC 專家會議建議由日本銀行及政府相關機關，併其他 CBDC 相關法制議題，組成聯繫會議檢討研議；¹⁵此即 2024 年成立「CBDC 相關政府機關及日本銀行之聯繫會議」之緣由。

四、與 CBDC 使用者資料相關之法律議題

(一) 洗錢與資恐防制

1. 匿名性與洗錢及資恐防制

匿名性是現金的特徵之一，交易資訊不會傳遞給交易雙方以外之第三人；如果將 CBDC 視為是現金的電子化，似乎應賦予相同的匿名

¹⁴ European Central Bank (2023), “OPINION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK of 31 October 2023 on the digital euro (CON/2023/34)”, p5 see:

https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/legal/ecb_leg_con_2023_34.en.pdf

¹⁵ 參閱 CBDC に關する有識者會議(2023)，前揭註 3，頁 19-20。

性。但從洗錢與資恐防制的觀點，亦有反對之看法。

目前以其他支付工具之交易資訊，雖然不會向第三者或政府揭露，但在有洗錢或資恐的疑慮時，政府仍有調查之機制，並非絕對的隱私。

有關隱私權與洗錢及資恐防制等公共政策的考量如何平衡，CBDC 應具有何種程度的匿名性等，係主要國家在推動 CBDC 的重要考量之一。

2. 洗錢及資恐防制規範

日本的「防止犯罪收益轉移法」(犯罪による収益の移転防止に関する法律)之洗錢防制機制，與我國「洗錢防制法」類似，如民間銀行之類的「特定業者」，有確認客戶身份(同法第4條)、製作及留存交易紀錄(同法第6條及第7條)，及通報可疑交易等義務(同法第8條)。¹⁶CBDC 採二層架構發行，須經由如銀行等中介機構流通，中介機構處理時，即須遵守洗錢及資恐防制相關法令之規定。

(二) 個人資料的保護利用相關議題

金融機構等中介機構，目前已受「個人資料保護法」(個人情報の保護に関する法律)相關法令之規範；未來辦理 CBDC 相關業務，有關使用者個人資料部分，自仍須依該等規定處理。

至日本銀行部分，係適用「獨立行政法人等保有之個人資料保護法」(独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律)，¹⁷對個人資料之處理，應依該法規定辦理。

(三) 關於交易資訊之制度設計原則

CBDC 專家會議對於 CBDC 交易資訊之制度設計，提出下列原

¹⁶ 中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会(2019)，前掲註5，頁33-34。

¹⁷ 中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会(2019)，前掲註5，頁18。

則：¹⁸

1. CBDC 匿名性應納入洗錢及資恐防制之考量

鑒於 CBDC 可能會使高金額、高頻率的交易變得更加容易，有關賦予 CBDC 何種程度之匿名性，應考量洗錢及資恐防制之需要，以及現金仍會繼續存在等因素，審慎研議。

2. 相關機關(構)取得或處理交易資訊之原則

(1) 日本銀行

日本銀行接觸的使用者資料範圍應以最小為原則，例如，以日本銀行盡量不取得或保有使用者資料為設計原則；如有取得或保有，也必須採取匿名化措施，並於不需要時刪除。

(2) 政府

政府的部分，與目前有關機制相同，即基於洗錢防制及資恐防制等公共政策目的，始得取得必要之資料。為了消除民眾對隱私的疑慮，這些公共政策目的及對象應事前確定其範圍。

(3) 中介機構

至於中介機構，遵守個人資料保護法令是最基本的要求。

3. 其他

如同現有的支付工具，為防止 CBDC 被不法使用，必須對使用者採取身分驗證之措施，以確認為本人。例如依交易金額的大小，要求使用者提供不同程度、範圍的身分驗證資訊，但仍需要參考國際趨勢進一步深入研議。

另外，CBDC 使用者如果是非居民，可能較難確認其身分。未

¹⁸ 參閱 CBDC に関する有識者会議(2023)，前掲註 3，頁 15-19。

來亦須就 CBDC 使用者宜否包括非居民，進行研究。

五、CBDC 之刑事法律議題

關於 CBDC 刑事法議題，「CBDC 法律研究會報告書」主要討論有關 CBDC 偽造或複製涉及之犯罪，其內容略為：¹⁹

(一) CBDC 的偽造或複製涉及之犯罪

因偽造貨幣罪（日本刑法第 148 條）的客體為「通用之硬幣、紙幣及銀行券」，無法將 CBDC 納入適用。

偽造複製 CBDC 也可能涉及非法製作支付卡電磁紀錄罪（日本刑法第 163 條之 2）。本條之客體限於信用卡等「支付卡」之電磁紀錄，在 CBDC 儲存於卡片之情形，或許可以適用本條，但如果是將 CBDC 儲存在手機，適用上有困難；其結果係因 CBDC 載具不同，而有構成犯罪與否之差異，似非妥適。

偽造複製 CBDC 也可能涉及非法製作及提供公電磁紀錄罪（日本刑法第 161 條之 2 第 2 項）或使用電子計算機詐欺罪（日本刑法第 246 條之 2）。但此二種犯罪與偽造支付卡電磁紀錄罪的法定刑均較偽造貨幣罪輕，且使用電子計算機詐欺罪對於單純的偽造複製行為並不處罰，必須有詐欺行為才處罰。

(二) 修正偽造貨幣罪之必要性

因為 CBDC 之偽造具有下列特徵，偽造 CBDC 和偽造現金的犯罪行為態樣和法益侵害程度可能不同：

1. 可以複製真正的數據資料，作出完全同一的電磁紀錄（無法判斷真假）。
2. 可能在短時間內進行大量的偽造和複製，可能造成比現金更大的損害。

¹⁹ 參閱中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会(2019)，前掲註 5，頁 40-43。

3. CBDC 易於移轉，偽造複製的數據可能會在短時間內廣泛流通。
4. 由於資訊技術發展非常迅速，如何應對 CBDC 偽造複製技術的進化，比應對現金偽造技術的進化更困難。
5. 依 CBDC 被大眾接受的程度，CBDC 的偽造複製對於支付系統的穩定性及公眾對貨幣真正性的信心，可能產生比偽造現金更大的影響。

基於以上特徵，依 CBDC 被民眾接受使用的程度，CBDC 的偽造複製行為，對於支付系統的穩定性、貨幣的公共信用，可能比現金的偽造，產生更大的影響。因此，有必要給予 CBDC 與硬幣、紙幣或銀行券同等級以上的刑法保護；至少也應將 CBDC 納入偽造貨幣罪的客體，予以重罰。

但是，從以上理由來說，民間數位貨幣如廣泛流通，也可能有相同問題。此點亦會涉及偽造貨幣罪的保護法益，除了貨幣的公共信用外，是否亦包括國家貨幣發行權。

雖然 CBDC 的發行勢必會涉及偽造貨幣犯罪之修正問題，以及其他不法行為如何規範等。惟對此等不法行為之規範，原則上應待 CBDC 發行架構較為具體化之後，始能檢視 CBDC 從發行、流通使用到收回的生命週期中，可能產生之不法行為，並研議有關規範。

CBDC 專家會議有關 CBDC 制度設計架構的討論，亦尚未討論至刑事規範事宜，惟建議由日本銀行及政府相關機關，併其他 CBDC 相關法制議題進行研討。²⁰

²⁰ 參閱 CBDC に関する有識者会議(2023)，前掲註3，頁19-20。

肆、心得及建議

一、心得

本次考察最大的心得係日本推動 CBDC 之準備工作積極而又謹慎。

日本銀行最早在 2016 年即開始與歐洲央行(European Central Bank)合作進行批發型 CBDC 實驗(Project Stella)。

2021 年 5 月至 2023 年 3 月間，日本銀行就通用型 CBDC 完成兩階段的概念驗證(Proof of Concept)實驗，測試 CBDC 基本功能(發行、流通及收回)的技術可行性，2023 年 4 月開始進入試點實驗階段；同時與民間業者交換意見。除了日本銀行對 CBDC 的研究及實驗，財政部亦展開制度面之探討，於 2023 年成立 CBDC 專家會議。

筆者於赴日考察前感受日本對於推動 CBDC 似相當積極。惟赴日訪談相關人員，部分受訪人員表示日本金融普及度高，各種電子支付便利，目前對 CBDC 之探索並非來自使用需求面，主要係基於未來及國際競爭力考量；探索日本本身對 CBDC 的需求及具體使用情境仍是相當重要的，相關機關也非常關注發行 CBDC 對整體經濟、社會及國民的影響，以及如果發行，要如何推動、落實。從官方推動 CBDC 的過程中，亦可看到對於 CBDC 重要議題一再徵詢意見、討論、確認，相當審慎。

二、建議

- (一) 日本的民情、法制及 CBDC 所涉及之法律問題，與我國均有相似之處；可持續積極蒐集並參考研議該國有關資

料，應有助於相關法制規劃

日本與我國同屬大陸法系國家，法制較為相近。2019 年日本銀行金融研究所發布「CBDC 法律研究會報告書」，對於 CBDC 相關法律議題，進行廣泛的盤點及初步分析。本行內部進行研議時，即深感該報告提出之議題與分析，於我國有相似及可參考之處。

上開報告書主要係從日本銀行的角度出發，探討如果發行 CBDC，日本銀行是否有法源，以及可能發生的法律問題及如何因應。未來 CBDC 相關法制之研議推動，因財務省主管貨幣制度，原則將由其主政。

日本國內對於 CBDC 制度設計及法制面之進展顯得相當審慎。2023 年財務省 CBDC 專家會議及目前日本「CBDC 相關政府機關及日本銀行聯繫會議」均仍在進行關於 CBDC 制度設計架構之討論，惟相信不論是制度面的大原則或未來更具體的規範，對我國應有相當之參考性，可持續關注研議。

(二) 關於 CBDC 法制事宜，似可於適當時機，強化相關部會間聯繫及分工

日本的貨幣法制主要由財務省主管，貨幣之發行及流通主要由日本銀行負責。在我國，兩項工作均由本行主政。惟中央銀行貨幣之數位化，影響層面廣泛且重大，亦涉及其他部會職掌事項，如對於 CBDC 相關犯罪之刑事規範、洗錢及資恐防制等，涉及法務部主管事項；有關 CBDC 對金融穩定與金融業之影響及規範，則涉及金管會職掌。

日本現階段已成立省廳層級的政府機關聯繫會議，討論 CBDC 制度設計架構，對 CBDC 相關法制議題進行盤點，此等跨機關聯繫機制頗值參考。雖然因國情及相關背景環境不同，各國推動 CBDC 之步調亦不相同，我國關於 CBDC 之推動，似可於適當時機，偕同有關機

關，盤點 CBDC 相關法制議題，劃分各自主責事項與議題，進行研議及交流，使相關法制規劃更具整體性。

附錄：CBDC 相關政府機關及日本銀行之聯繫會議簡介

CBDC 相關政府機關及日本銀行聯繫會議

一、成立緣由

依據內閣府「2023 經濟財政營運及改革之基本方針」(「經濟財政運営と改革の基本方針 2023」)，政府與日本銀行應基於 CBDC 專家會議之結論，參考各國動向，整理 CBDC 制度設計的架構。

CBDC 專家會議結論之一，係建議財務省偕同相關政府機關進行法制面之檢討。故 2024 年 1 月 26 日成立「CBDC 相關政府機關及日本銀行之聯繫會議」，預計在 2024 年春天作成階段性結論，整理各機關主管之相關議題。

二、會議成員

主席	財務省	理財局長
	內閣府	政策統籌官(負責經濟財政營運)
	警察廳	刑事局組織犯罪對策部長
	金融廳	企劃市場局長
	消費者廳	政策立案總括審議官
	數位廳	統籌官(負責戰略組織)
	總務省	大臣官房總括審議官
	總務省	情報流通行政局郵政行政部長
	法務省	民事局長
	法務省	刑事局長
	財務省	國際局長
	厚生勞動省	雇用環境與平等局長
	農林水產省	經營局長
	經濟產業省	商務服務審議官
	日本銀行	理事

觀察員(列席機關)：公平交易委員會、個人情報保護委員會

参考文献

European Central Bank (2023), “OPINION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK of 31 October 2023 on the digital euro (CON/2023/34)”, see at: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/legal/ecb_leg_con_2023_34.en.pdf.

中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会(2019),《中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会」報告書》, 載於:

<https://www.imes.boj.or.jp/research/papers/japanese/kk39-2-1.pdf>。

日本銀行(2020),《中央銀行デジタル通貨に関する日本銀行の取り組み方針》, 載於:<https://www.boj.or.jp/paym/digital/data/rel201009e1.pdf>。

日本銀行(2021),《中央銀行デジタル通貨に関する実証実験の開始について》, 載於:<https://www.boj.or.jp/paym/digital/rel210405b.pdf>。

日本銀行(2022),《中央銀行デジタル通貨に関する連絡協議会中間整理》, 載於:<https://www.boj.or.jp/paym/digital/rel220513b.pdf>。

日本銀行(2023),《デジタル通貨に関する実証実験について》, 載於:<https://www.boj.or.jp/paym/digital/dig230217b.pdf>。

財務省(2023),《C B D C (中央銀行デジタル通貨)に関する有識者会議取りまとめ》, 載於:https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/meeting_of_cbdc/20231213torimatome.pdf。

津曲俊英(2003),《幣制について》, 載於:

https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9597291/www.mof.go.jp/pri/research/discussion_paper/ron066.pdf。

渡部晶(2012)、『わが国の通貨制度（幣制）の運用状況について』、『ファイナンス』、載於：

https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9376078/www.mof.go.jp/public_relations/finance/201208c.pdf。

関係府省庁・日本銀行(2024)、『C B D C（中央銀行デジタル通貨）に関する関係府省庁・日本銀行連絡会議の設置について』、載於：https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/meeting_of_cbdcrc/20240126jimukyokushiryoku1.pdf。