



央行数字货币跨境支付的法律挑战与监管协调路径研究

前沿聚焦

□ 范晓波

央行数字货币跨境支付的现状

近年来,多国中央银行和国际组织加速了对央行数字货币(CBDC)的研究与试验。根据国际清算银行(BIS)的调查,过去5年内,94%的受访央行从事某种形式的CBDC工作。2023年支付与市场基础设施委员会(CPMI)的跨境支付调查显示,绝大多数支付系统已经或正在实施至少一项与加强跨境支付相关的行动。在此背景下,CBDC作为一种新型支付媒介,正逐渐成为重塑全球支付体系的关键力量。各国央行在跨境支付领域的试点和研究涵盖了支付系统的各个方面,包括技术架构、数据标准等。然而,由于不同国家的CBDC系统差异较大,跨境支付中的技术和法律挑战日益凸显。

当前央行数字货币跨境支付监管存在的问题

央行数字货币的跨境支付潜力在全球金融体系中逐渐显现,但其跨境应用过程中依然面临监管方面的显著障碍。当前的监管体系多基于传统支付模式,难以完全适应CBDC的特性。在监管协调方面存在的主要问题表现在:

1. 技术标准不统一,系统互操作性不足

技术互操作性是实现CBDC跨境支付的关键,但当前全球各国央行在技术标准、支付系统和数据接口上缺乏统一的规范。不同国家在CBDC的架构选择和平台设计上差异明显,甚至可能采用不同的技术协议,如某些国家倾向于分布式账本技术(DLT),而另一些国家则依赖传统支付网络。此外,不同CBDC系统的数据格式、通信协议不一致,使得系统对接的技术难度和成本增加,导致跨境支付的速度和效率受到影响。这种技术标准的不一致性严重阻碍了CBDC跨境支付的顺畅实现。

2. 数据跨境流动中的隐私保护与安全问题

CBDC的跨境支付涉及用户隐私数据的收集、存储和传输,而各国在数据治理和隐私保护方面的法律标准存在明显差异。例如,欧盟《通用数据保护条例》(GDPR)对数据的跨境传输有严格限制,要求数据接收方达到等同的保护水平,

而美国和其他国家的隐私保护标准较为宽松。这种差异导致CBDC跨境支付在隐私保护上面临重大风险。由于缺乏统一的国际数据保护标准,CBDC在跨境交易中难以平衡数据流动和隐私保护的需求,影响了用户的信任和支付的普及度。

3. 法律框架不统一,监管规则差异显著

当前,全球尚未形成对CBDC跨境支付的法律框架,各国在对CBDC的法律定义、交易规则、金融机构准入等方面存在显著差异。首先,不同国家对CBDC的法律地位认识不一,有一些国家将其视为法定货币,而另一些国家则视其为资产。其次,货币法和支付结算法差异,各国或地区的货币法和支付结算法对央行数字货币的设计、发行、服务商资格和交易行为的界定提出了不同要求。再次,央行数字货币支付规则的差异直接影响争议的解决。在跨境支付过程中,可能发生交易失败或数据泄露等法律纠纷,责任分配和纠纷解决成为关键问题。由于这些纠纷涉及多个司法管辖区,不同国家在法律适用和判决执行方面可能存在分歧,进一步复杂化了跨境支付的法律环境。

4. 缺乏国际监管协调,导致跨境支付监管多样化和复杂化

目前,各国自主研发或少数国家联合研发CBDC导致跨境支付的监管差异较大。尽管有些国家和地区在数字货币和支付系统方面出台了一些相对统一的规定,但这些规则多为地区性规范,缺乏全球性的普遍适用性。这种缺乏协同的监管模式不仅使跨境支付流程复杂化,还可能导致“监管套利”现象的出现,即某些支付行为绕过监管较严的国家,选择在法律较为宽松的国家进行,增加了金融体系的风险。

央行数字货币跨境支付监管的完善建议

为了克服CBDC在跨境支付中面临的监管障碍,各国央行和国际组织应采取一系列具体措施,通过技术标准统一、数据治理协调、法律框架优化以及国际合作机制的加强来推动CBDC的全球化应用。具体政策建议包括:

1. 推动全球统一的技术标准,提高系统互操作性

建立全球统一的技术标准是CBDC跨境支付顺畅运行的前提。各国央行可以通过双边、区域、多边协调,共同制定并推广CBDC的技术标准,包括数据格式、支付接口协议和通信协议等。例如,可以通过采用ISO 20022等支付报文标准来实现

数据的一致性和兼容性。同时,各国央行可以在CBDC系统中优先采用分布式账本技术(DLT),以推动全球支付网络的无缝衔接。统一的技术标准将有效减少系统间的兼容性障碍,降低跨境交易的成本和难度。

2. 建立跨境数据治理框架,统一隐私保护标准

数据跨境流动中涉及的隐私保护问题需在全球范围内得到协调。建议参考欧盟的白名单制度,充分性决定,标准合同条款、约束性公司规则等,促进和规范数据跨境流通。此外,针对CBDC的跨境支付,国际监管机构应建立最低隐私保护标准,并推广先进的数据保护技术,如差分隐私、同态加密和零知识证明等,以在数据合规和隐私保护间取得平衡。通过数据治理框架的统一,各国在保障用户数据安全的同时,能更灵活地促进数据跨境流动。

3. 建立国际共识,统一CBDC的法律和监管框架

CBDC跨境支付的法律框架需要在多个层面上进行协调。一方面,各国需要在法律规范和技术标准之间找到平衡,确保法律规范能够适应技术发展。另一方面,国际社会需要建立统一的国际标准和相互认可机制,以实现跨境互操作性。特别是在支付服务商准入条件和清算结算规则上予以明确。通过明确各方的法律责任,CBDC在跨境支付中可以减少法律不确定性,从而提高合规性和用户信任度。

4. 加强国际监管合作,推动跨境支付的协同监管

多元化的国际监管合作对于构建高效、安全、互操作性的CBDC跨境支付体系至关重要。通过国际共识、统一标准和创新项目的推动,全球金融体系将实现进一步的融合与创新。

区域性合作也是有效途径。例如,中国与东盟国家的合作以及欧洲央行体系和东盟中央银行论坛等,正在推动区域内CBDC跨境支付的监管政策协调。一些国家的央行已签订双边或多边合作协议,增强跨境支付连接,如2022年东南亚五国央行的谅解备忘录。

5. 国际合作可以有效减少各国央行在数据治理、隐私保护和互操作性方面的政策差异,避免“监管套利”现象的发生。



5. 创新治理机制

为应对跨境央行数字货币支付的治理挑战,需要设计创新的治理机制。在传统的单边链接中,各支付系统独立治理,监管机构主要监督各自的系统,缺乏联合治理责任。而共享平台则需要建立独立的治理安排和合作监督机制,由参与的中央银行共同监管。任何多边的央行数字货币安排都应有一个共同商定的治理框架,明确各方的规则、权利和义务。一些先行先试的创新项目如mBridge和Project Nexus等,通过创新治理机制,为各参与方打造了一个高效的国际合作平台,推动了央行数字货币跨境支付的探索。

通过对CBDC跨境支付项目的研发概况、问题及应对的分析,我们可以看到,CBDC在跨境支付领域的应用前景广阔,有潜力解决当前跨境支付系统面临的诸多挑战。然而,要具备这一潜力,需要各国央行、国际组织和私营部门的密切合作。现行的跨境支付法规和监管框架需要进一步调适,提供清晰的法律指导和规则,以便市场参与者能够理解他们的义务和权利,同时确保监管措施的一致性和可预测性。总体而言,CBDC跨境应用的法律框架和监管协调仍处于探索阶段。各国需要在保护本国利益的同时,积极参与国际合作,共同构建一个安全、高效、包容的全球CBDC生态系统。

(原文刊载于《政法论坛》2024年第6期)

法界动态

第五届“未来法治与数字法学”国际论坛举行



本报讯 记者黄洁 近日,由中国人民大学法学院、吉林大学理论法学研究中心等主办的第五届“未来法治与数字法学”国际论坛在京举行。本次论坛分为主旨演讲、院长论坛、数字法学的理论发展、未来法治的前沿探索、数字经济发展与法治保障、数字平台与人工智能治理六个单元。来自中国、美国、英国、丹麦等国家和地区的70余位专家学者参与了各个单元的讨论。

中国人民大学党委副书记郑永泉表示,面对数字技术的飞速发展,中国人民大学法学院积极联合国内外学者,共同开展前沿技术给法律带来的问题研究,深入推进与国内外学者的交流与合作,并加强与数字科技企业联动合作,推动产学研深度融合,共同应对数字技术带来的挑战与机遇,推动全球数字经济的健康、可持续发展。

中国人民大学法学院院长杨东在总结时强调了传承和发扬未来法治论坛的重要性,提出了论坛未来发展的新想法,包括多元化、多层次的举办方式。

反腐败追逃追赃与中国式反腐败法治建设学术研讨会举行



本报讯 记者海海峰 为深入贯彻落实党的二十届三中全会精神,深化党风廉政建设和反腐败斗争,推动反腐败追逃追赃国际合作,促进中国式反腐败法治建设现代化发展,近日,反腐败追逃追赃与中国式反腐败法治建设学术研讨会在西南政法大学举行。

西南政法大学校长林维表示,纵深推进中国式反腐败法治建设,既要深化对反腐败规律的认识,汲取国外反腐败的有益经验,也要讲好中国故事,为健全国际反腐败治理体系贡献中国智慧和方案。他对西南政法大学在反腐败领域的专业建设与发展情况及高水平复合型法治人才培养情况进行了介绍。他希望,西南政法大学与国内外反腐败法学研究机构和法律实务人员能够进一步加强协同联动,充分发挥各自优势,互助互补,携手深度融合。

本次研讨会围绕反腐败追逃追赃与中国式反腐败法治建设这一主题,特别是针对健全追逃追赃机制、打击涉腐跨境洗钱、深化中国式反腐败法治建设等问题,进行了多维度、多视角的充分研讨,取得了丰硕的成果。

第九届中国法社会学年会举行



本报讯 记者黄洁 日前,第九届中国法社会学年会在北京航空航天大学举行,主题为“传承与创新:数字时代的法律社会学”。

北京航空航天大学党委书记程波表示,中国法社会学年会作为法律社会学领域的学术盛宴,已经成为该领域的重要交流平台,有力推动了法律社会学基础理论与实务应用研究相互交融、协调发展。他强调,近年来,北航紧跟时代发展趋势,推动学校向数字化时代不断迈进,本届年会主题鲜明,紧密结合当下数字化时代背景和学院发展需求。期待与会专家学者深入研讨交流,分享真知灼见,加强互动互信,为我国数字化时代法社会学发展提供智慧方案。

北京航空航天大学法学院党委书记周友军表示,承办本届年会是北航法学院紧扣时代命题,学习时代经验的好机会,相信本届年会能够扩展中国法社会学视野,提升中国法社会学研究水平。

中国法社会学年会是具有广泛影响力的全国性学术会议,八年来,年会不断探讨新的议题,契合时代发展背景,有力推动了法律社会学研究。北航将以承办本届年会为契机,进一步优化学科布局,推动相关学科发展,为数字时代法治建设提供智力支持。

上海政法学院建校40周年法学院校(院)长高峰论坛举行



本报讯 记者余东明 11月16日,上海政法学院建校40周年法学院校(院)长高峰论坛在中国-上海合作组织国际司法交流合作培训基地举行,来自全国30余所知名法学院校的校(院)长共同围绕“新时代·新法学·新使命:共创法学教育与理论研究新篇章”的主题展开深入交流与探讨。

上海政法学院院长刘晓红介绍了学校四十年来的发展历程和发展成果,感谢兄弟院校长期以来给予上海政法学院在学科发展、人才培养等方面的大力支持。期待与会嘉宾围绕论坛主题,畅所欲言,各抒己见,共同探讨法学教育的未来发展方向和改革路径,共同为法学教育的繁荣发展贡献力量。

本次论坛不仅加深了各法学院校之间的交流与合作,更为上海政法学院法学教育的未来发展提供了可资借鉴的思路与方向。与会人员表示,将以此次论坛为契机,进一步加强学术交流与合作,共同推动中国法学教育事业的繁荣与发展。

《周易·大象传》中的法律思想简述

法学洞见

□ 郝铁川 (河南大学法学院教授)

《周易》一般包括经、传两个部分。经指卦辞、爻辞,传则包括解释经的《象传》上下、《象传》上下、《系辞传》上下、《文言传》、《序卦传》、《说卦传》、《杂卦传》等十种文献,后世称为“十翼”,其中传为孔子所作的《大象传》以“君子以”的形式,阐释了孔子在治国理政方面所应具有的品质与行为,是“天人合一”观念在治国理政领域的体现。

(一)要树立爱民养民的民本观念

要注意与民休养生息。第七卦师:“地中有水,师。君子以容民畜众。”师卦有水蓄地之象,君子因此要懂得宽容百姓、休养生息的道理。

要注意让百姓安居乐业。第二十三卦剥:“山附于地,剥。上以厚下安宅。”剥卦有山附地上之象,因此,就有上面优待百姓以安居乐业之道。

要注意爱民助民。第四十八卦井:“木上有水,井。君子以劳民劝相。”井卦有水蓄木上之象,君子因此要懂得爱民助民的道理。

(二)要树立“天道”和“政道”合一的执政理念

要注意保持政治运行和天地之道的适应性。第十一卦泰:“天地交,泰。后以财成天地之道,辅相天地之宜,以左右民。”泰卦有天地运行往复之象,因此要懂得这样一个道理:帝君成就在于行天地之道,辅佐与天地相适的举措来管理民众。

要注意自然现象变化对执政者的提醒作用。

第五十一卦震:“洊雷,震。君子以恐惧修省。”震卦有上下雷作之象,君子因此要懂得修身需谨慎戒惧的道理。第六十三卦既济:“水在火上,既济。君子以思患而豫防之。”既济卦有水在火之上,君

子要懂得居安思危及早防备的道理。

要注意重山叠嶂所蕴含的政治意义。第五十二卦艮:“兼山,艮。君子以思不出其位。”艮卦有重山叠嶂之象,君子因此要懂得谋政不僭位的道理。

(三)要树立取多补少的财政理念

要注意通过取多补少实现公正分配。第十五卦谦:“地中有山,谦。君子以裒多益寡,称物平施。”谦卦有山藏地下之象,君子因此要懂得取多补少、公正分配的道理。

(四)要树立顺天行刑的刑事理念

要根据天象执行刑罚。第十四卦大有:“火在天上,大有。君子以遏恶扬善,顺天休命。”大有卦有火冲天之象,君子因此要懂得遏恶扬善、顺天行刑的道理。

要根据自然现象变化制定和修改法令。第二十一卦噬嗑:“雷电,噬嗑。先王以明罚敕法。”噬嗑卦有电闪雷鸣之象,因此,先王有公布刑罪,颁行法令之道。

要借助天象变化严明政令。第二十二卦贲:“山下有火,贲。君子以明庶政,无取折狱。”贲卦有山下生火之象,君子因此要懂得严明政令就无人敢犯案的道理。

要依据天象定罪量刑。第五十五卦丰:“雷电皆至,丰。君子以折狱致刑。”丰卦有雷电大作之象,君子因此要懂得断案量刑的道理。

要依据天象及时审慎断案和结案。第五十六卦旅:“山上有火,旅。君子以明慎用刑,而不留狱。”旅卦有山上有火之象,君子因此要懂得审慎断案且及时结案的道理。第六十一卦中孚:“泽上有风,中孚。君子以议狱缓死。”中孚卦有风起泽上之象,君子因此要懂得缓判死刑,合议定案的道理。

(五)要树立以德治国的德治理念

要依据自然现象提醒百姓加强个人修养。第十八卦蛊:“山下有风,蛊。君子以振民育德。”蛊卦有风起山下之象,君子因此要懂得振奋百姓修养德行的道理。

要根据自然现象体会教化百姓的道理。第十九卦临:“泽上有地,临。君子以教思无疆,容保民无疆。”临卦有泽临地下之象,君子因此要懂得教化、关爱不已才能保民久安的道理。

要根据天象变化采取教化措施。第二十卦观:“风行地上,观。先王以省方观民设教。”观卦有风行大地之象,因此,先王以观察四方百姓来设置教化之道。第二十九卦坎:“水洊至,习坎。君子以常德行,习教事。”坎卦有险中藏险之象,君子因此要懂得常重德行,多行教化的道理。

要根据自然现象体悟先贤所讲的德行道理。第二十六卦大畜:“天在山中,大畜。君子以多识前言往行,以畜其德。”大畜卦有山中见天之象,君子因此要懂得多了解先贤所讲所为来培育德行的道理。

要根据自然现象体会同异的依存关系。第三十八卦睽:“上火下泽,睽。君子以同而异。”睽卦有泽上冒火之象(可释为两女相背之象),君子因此要懂得同中见异,同性相斥的道理。

要依据自然现象认识宽恕之道。第四十卦解:“雷雨作,解。君子以赦过宥罪。”解卦有雷作雨降之象,君子因此要懂得宽以待人,恕人之过的道理。

要依据自然现象理解节制欲望的道理。第四十一卦损:“山下有泽,损。君子以惩忿窒欲。”损卦有泽在山下之象,君子因此要懂得消除怒气、遏制欲望的道理。

要依据自然现象体悟见善思齐的道理。第四十二卦益:“风雷,益。君子以见善则迁,有过则

改。”益卦有风雷交作之象,君子因此要懂得见善则学,闻过则改的道理。

要根据天象变化懂得不要居功自傲的道理。第四十三卦夫:“泽上于天,夫。君子以施禄及下,居德则忌。”夫卦有云聚天上之象,君子因此要懂得造福于人,但居功自傲是大忌的道理。

要根据自然现象变化认识神道设教的道理。第五十九卦涣:“风行水上,涣。先王以享于帝,立庙。”涣卦有风行水上之象,因此,先王有祭祀先帝,建立宗庙推行教化之道。

(六)要培养人们有一定的独立人格

要从自然现象中体会人格独立的道理。第二十八卦大过:“泽灭木,大过。君子以独立不惧,遯世无闷。”大过卦有木穿泽中之象,因此,君子要懂得人格独立而无所畏惧,世俗不识也无烦无怙的道理。

要从自然变化中明白立世稳重的道理。第三十二卦恒:“雷风,恒。君子以立不易方。”恒卦有风助雷霆之象,君子因此要懂得立世稳重、不随风倒的道理。

要从自然变化中懂得洁身自好的道理。第三十三卦遁:“天下有山,遁。君子以远小人,不恶而严。”遁卦有天下有山之象,君子因此要懂得疏远小人、洁身自好的道理。

要从自然现象中认识坚定志向的道理。第四十七卦困:“泽无水,困。君子以致命遂志。”困卦有水在泽下之象,君子因此要懂得不怕牺牲去成就志向的道理。

孔子主张“不语怪、力、乱、神”。《周易·大象传》则把怪力乱神巧妙地与治国理政的道理相融合,描绘了“天人合一”的政治蓝图,对汉儒董仲舒的天人感应学说和宋儒朱熹纲常名教如同“月印万川”观点都有一定影响。