

# Research on Legal Issues of E-CNY Anti-money Laundering Supervision

Shoumiao Zhu<sup>1,2</sup>

1. Great Wall Bank of West China, Nanchong, Sichuan, 637000, China

2. Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan, 611130, China

## Abstract

At present, the e-CNY issuance model and delivery mechanism have been basically determined, and have been promoted in a number of key cities in China, while the e-CNY supporting regulatory laws and regulations have not been formally introduced, and many legal issues such as its legal status, anti-money laundering supervision, and personal information protection need to be solved in the nationwide promotion of e-CNY. Digital currency as a currency under the implementation of emerging Internet financial technology, different from traditional financial supervision, anti-money laundering work will face unprecedented pressure, and there is an urgent need to improve relevant laws and regulations. With the continuous expansion and deepening of China's e-CNY pilot, it is of great practical significance to actively explore relevant legal risks and problems and improve the e-CNY anti-money laundering regulatory legal system.

## Keywords

e-CNY; anti-money laundering; supervision; legal question

## 数字人民币反洗钱监管法律问题研究

朱守苗<sup>1,2</sup>

1. 长城华西银行, 中国·四川南充 637000

2. 西南财经大学, 中国·四川成都 611130

## 摘要

当前数字人民币发行模式和投放机制基本确定, 已在中国多个重点城市试行推广, 而数字人民币配套监管法律法规尚未正式出台, 在全国范围内推广数字人民币需要解决其法定地位、反洗钱监管、个人信息保护等诸多法律问题。数字货币作为新兴互联网金融技术推行下的货币, 区别于传统金融监管, 反洗钱工作将面临着空前压力, 迫切需要完善相关法律规范。随着中国数字人民币试点不断扩大深入, 积极探讨相关法律风险与问题, 健全数字人民币反洗钱监管法律制度, 具有极为重要的现实意义。

## 关键词

数字人民币; 反洗钱; 监管; 法律问题

## 1 引言

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出“加快建设数字经济”“加快推动数字化产业, 培育壮大区块链技术”等相关内容。2014年央行成立发行数字人民币专题研究小组, 进行初始理论和运行框架构建。2019年数字人民币研发进入了加速阶段, 在成都、苏州、深圳、长沙、雄安新区等多地试点, 持续优化健全各项功能。2022年4月, 央行宣布进一步有序扩大数字人民币试点范围, 包括广东、福建、浙江、天津、重庆等六个省、市进行第三批试点<sup>[1]</sup>。有专家推测,

数字人民币后续将可能全面进入大众生活。2020年1月1日正式施行《密码法》, 为区块链技术作为底层技术支撑数字人民币发行提供了法律依据。但是, 在数字人民币试点期间也出现了一些问题。在2021年, 河南省新密市出现了全国首例利用数字人民币进行洗钱的犯罪事件, 涉及资金高达数千万元; 而在江苏省扬州市, 也发生了通过数字人民币实施诈骗的案件, 金额同样以数十万元计。这些事件暴露了新兴支付手段可能被非法用途所滥用的风险。针对这些问题, 2022年3月5日, 全国人大代表贺恒扬强调了对于使用数字人民币进行赃款转移、洗钱等犯罪行为, 需要刑事法律的明确规范与指导。他提出应进一步加强对数字货币在刑法方面的规制, 以应对和预防此类犯罪的发生。紧随其后, 2022年3月7日, 另一位全国人大代表王景武则提出了对数字人民币中隐私权保护边界的问题, 指出目前这一领域尚缺乏清

【作者简介】朱守苗(1981-), 男, 中国安徽桐城人, 在读硕士, 经济师, 从事数字金融、信贷管理研究。

晰的界定。

## 2 数字人民币监管法律问题分析

中国已在重庆、天津、苏州、深圳等多个重点城市开展了数字人民币试点工作，数字人民币 App 已上线并投入使用。虽然中国数字人民币货币的研究与实践已经取得了较为显著成就，但主要集中在金融与技术领域。数字人民币的推行仍然面临着缺乏法律定位和监管等问题。

### 2.1 监管法律依据不够充分

《中华人民共和国人民币管理条例》第二条：“人民币是指中国人民银行依法发行的货币，包括纸币和硬币。”数字人民币并不在规定的“人民币”范围之内，从而难以有效支撑数字人民币的合法性与稳定性，无法和法定货币具有的强制流通性与国家信用等权能相匹配。数字货币法定化，是开展一切反洗钱工作的基础<sup>[2]</sup>。

### 2.2 监管主体职责不清

《中国人民银行法》在其第五章中确立了央行的监管职责，尽管提供了宏观层面上的指导原则，但在具体操作层面却显得不够明确，条款缺乏详细的实施规则。由于数字货币交易的频繁和广泛性，传统的单一监管机构可能难以有效应对其带来的监管挑战。虽然《人民银行法》《人民币管理条例》等法规为中央银行的职责执行提供了框架，但它们主要针对实体货币，并不完全适用于数据形态的数字人民币。因此，在数字人民币的发行、流通与监管上，现行法律可能无法提供充分的法律支持，存在监管依据不足甚至缺失的问题，尤其在履行反洗钱职责时，现行法律框架与实践需要之间可能存在差距<sup>[3]</sup>。

尽管数字人民币由中国人民银行发行，并负责管理其交易验证和密钥分发机制，从原则上讲，央行应承担起领导反洗钱工作的责任。然而，依照《反洗钱法》第三条的规定，实际的反洗钱责任是由各相关银行和非银行金融机构来承担的，而不是由中央银行直接执行。这种分工表明，对于数字人民币这一新兴领域，可能需要对现行的监管法规进行审视和更新，以确保监管体系能够适应数字货币的特性，并有效地防范金融风险。

### 2.3 传统“反洗钱”法律监管体系难以适应

中国反洗钱法律制度以《反洗钱法》为主导，辅以《金融机构反洗钱规定》等文件。央行负责领导，商业银行执行，反洗钱监测中心监测大额和可疑交易。数字货币与传统货币反洗钱工作差异大，现行法律对数字人民币适用性不足，导致反洗钱实践缺乏法律依据。数字人民币反洗钱面临三大困难：一是监管部门对快速交易的监管难度大；二是离线交易延迟更新增加监管难度；三是传统现场监管方式不适用，应采用非现场监管方式<sup>[4]</sup>。

### 2.4 反洗钱过程中持币人隐私保护界定模糊

在当今数字化时代，个人隐私信息保护显得尤为重要。据《中华人民共和国个人信息保护法》所述，个人信息被定

义为能直接或间接识别特定自然人的各类信息，其中排除了经过匿名化处理的信息。法律的第二十八条特别指出了敏感个人信息泄露所带来的严重后果，并突显出个人隐私信息的重要性。在数字人民币的发展过程中，用户和贸易商家可能因各种原因忽视隐私信息的安全问题，进而造成无法挽回的损失。因此，如何有效保障持币人私人信息的安全性成了一个备受瞩目的话题。

《数字人民币研发进展白皮书》中强调了其“小额匿名、大额依法可溯”的原则，旨在实现可控的匿名性。数字人民币采用了中心化的管理和双层运营模式，使得中央银行可以在从发行至流通的各个环节进行全链条追踪。虽然运营机构在一定范围内也能进行追踪，但用户隐私保护的边界并不明确。技术上而言，绝对的匿名是不存在的，这要求我们在保护公民个人隐私权利和维护货币流通秩序之间找到一个平衡点。在中国，监管与执法部门高度重视个人隐私信息的保护。为应对互联网交易背景下的挑战，中国已经出台了《网络安全法》《个人信息保护法》及《电子商务法》等法规以保障用户的个人隐私。尽管理论上央行有能力在技术层面保护持有者的个人隐私数据，我们也必须警惕其他潜在风险，例如业务人员的失误或不法分子通过黑客技术入侵系统导致的数据泄露。因此，建立健全防范泄密机制，确保数字人民币账户的安全以及用户隐私信息的保护是至关重要的<sup>[5]</sup>。

## 3 域外法定数字货币法律监管及其经验借鉴

从世界范围看，各国央行都逐渐将目光转向法定数字货币领域，以委内瑞拉、厄尔瓜多为首的发展中国家数字货币发行均以失败告终，而以美国、日本、英国等为首的发达国家正加速货币数字化进程，力图依托数字货币抓住支付领域的新机遇，在国际支付体系中占得先机。同时，在各国研究报告中多次提及数字货币发行流通过程中的法律风险。日本、美国、英格兰等发达国家数字货币相关反洗钱领域立法较为完善且已付诸实践，对我国的数字人民币流通具有一定的借鉴意义<sup>[6]</sup>。

日本在数字货币的监管方面领先全球，成为首批为此类新兴资产制定法律框架的国家。通过实施《资金结算法案》，日本政府正式确认了数字货币作为一种合法的支付手段。此外，为了加强行业监督，日本对多项现行法律进行了修订，其中包括《资金结算法案》《银行法》《有关防止犯罪收益转移的法律》以及《支付服务法》。特别值得注意的是对《资金结算法案》的修改，该法律详细规定了加密货币运营商的义务，要求他们在提供服务前向相关监管机构进行登记。这一步骤是在日本金融厅（FSA）于2017年6月对《资金结算法案》进行更新之后采取的，更新的内容中明确了虚拟货币的定义，并要求所有在日本境内提供比特币及其他数字货币服务的公司必须向内阁总理大臣进行登记。未经登记而提供服务的企业将面临法律处罚。这些措施不仅确立了日本作为数字货币监管先锋的地位，而且其细致入微的法规设计

也为国际社会提供了值得借鉴的监管模式。日本通过这一系列法律修订，确保了数字货币市场的透明度和安全性，同时也为加密货币的合法运营提供了一个更清晰的法律环境。

在美国，数字货币的反洗钱监管是通过联邦和州这两个不同的政府层级来实行的。在联邦层面，美国财政部下属机构——美国金融犯罪执法网络局（FinCEN）负责对加密货币进行监管。为了加大对数字货币交易的监控力度，《银行保密法案》（Bank Secrecy Act, BSA）在2021年1月前对外公开征集意见，提出了新的提案。根据这些提议，所谓的“法定货币数字资产”将被归类为“货币工具”，从而受到BSA法律框架的约束。这意味着任何超过10,000美元的交易必须在接下来的24小时内向FinCEN报告。此外，数字货币交易服务提供商有义务进行客户身份核实，以确保符合BSA中的相应要求。尽管联邦政府已经设定了监管的大方向，但具体实施的详细规则则由各州政府制定。各州依据自身的法律体系，出台相应的法规来细化如何在本州内落实数字货币的监管措施。这样的分工保证了联邦监管框架的统一性，同时允许地方层面的灵活性和针对性，以适应不同州的具体需求和情况。

英格兰银行在2020年发布了《中央银行数字货币的机遇、挑战与设计》，数字货币的设计不仅要满足反洗钱监管的需要，还要注重隐私和数据保护。为了最大限度地保护个人隐私，央行不掌握用户个人信息的详尽数据，只负责存储匿名的账本信息。

## 4 完善数字人民币反洗钱监管的法律对策

### 4.1 明确数字人民币法律定位与性质

法定数字货币，作为现代金融技术的产物，主要被设计为现行纸币的补充或者替代物。这种新兴的货币形式保留了传统货币的核心价值，即其固有的购买力，同时改变了货币的存在方式一由实体转变为数字形态。在功能上，法定数字货币与现金等价，可以实现一比一的兑换关系。法律层面，法定数字货币与传统现钞均遵从唯名论原则。这意味着在债务合同中以特定货币金额进行定价时，债务人可以仅以名义价值进行偿还而不必担心由于货币价值波动导致的额外损益，确保了债权和债务关系的清晰结算。换言之，无论是传统的法币还是新出现的法定数字货币，都具备同等的法律清偿效力。从金融属性上来讲，法定数字货币实质上是一种数字化现金，属于货币供应量中的M0类别。除了在物理形态上与现款有所不同之外，它们在金融特性上并没有本质的差异。因此，将法定数字货币纳入现行的法币体系中是合理的，它不仅丰富了货币的表现形式，也为现代支付系统提供了更为高效和安全的补充<sup>[7]</sup>。

### 4.2 明确数字货币法律监管主体及职责划分

在现行的《中国人民银行法》修订草案中，已确立了央行作为数字货币发行机构的法律地位。然而，数字人民币

（Digital Currency Electronic Payment, DCEP）的法律监管体系尚未明确，这可能会对货币的合法流通性和公众信任产生不利影响。为确保数字人民币系统的有效监管和风险控制，亟须采取以下措施完善相关法律框架<sup>[8]</sup>。

首先，应确立由中国人民银行主导的数字人民币法律监管机制。作为发行主体，中国人民银行应在相关立法中明确自身的监管职责，特别是反洗钱（Anti-Money Laundering, AML）义务。具体而言，央行应担负如下责任：

①建立数字人民币监管的审批与许可机制，并确保在监管权限不明确时，下级监管机构能够及时向央行汇报，以便央行调整和规范各相关方的职责。

②制定统一的数字人民币监管标准及操作规程，以降低非规范操作带来的风险。

③设立定期与不定期的反洗钱效果评估制度，通过内部控制体系强化监管效力。

其次，其他金融监管主体也应承担相应职责。构建一个由中央银行领导，司法机关、公安、海关、税务部门、商业银行及其他金融机构共同参与的反洗钱监管网络。这一网络在央行指导下，加强对数字人民币日常交易的监督，同时提升对相关行业风险的评估能力，形成内外联动的监管闭环，提高整体监管效能。

最后，为强化监管协同和数据共享，建议构建基于区块链技术的数据共享平台。通过该平台，监管主体间可以实现实时数据共享，包括数字人民币的身份信息与交易数据。一旦发现异常交易行为，任何监管主体都能立即预警，从而最大限度地发挥监管职能，减少流通环节中的潜在风险。通过确立清晰的数字人民币监管法律框架，不仅有利于维护其合法流通性，也将增强公众对新型支付工具的信心。

### 4.3 加强法定数字货币的个人信息保护力度

鉴于数字人民币流通和监管过程中，可能会造成持币人信息泄露风险，因此央行在正式发行数字人民币之前，必须确保数字人民币运行、监管、个人信息保护之间的平衡，在利用信息和处理数据的同时更要注重对数据隐私的保护，这是中国确保数字人民币安全流通必要的前提。一般来说，传统货币用户在银行等金融机构的背书会登记姓名、身份证号码、性别、年龄、联系方式等个人基本信息，数字人民币账户涉及的信息可能会超越传统账户的范围，在此意义上的数字人民币个人信息会包括账户信息以及能够识别到或关联到特定个人其他信息<sup>[9]</sup>。

数字人民币是以区块链、互联网大数据等信息与信息技术形成的一种实名制分布式记账货币，相关账户信息都会留存在认证中心的后台数据库当中，尽管在流通过程中不能被轻易获取，但不能确保在流通环节被第三方机构留存相应的数据信息，一旦造成信息的泄露，数字人民币持币需求将下降，可能达不到新货币推行效果，因此应当细化相关法律条例来限制个人信息的获取范围，明确侵犯涉及的数字人民



币个人信息法律责任,以完善的法律责任机制为个人信息保护保驾护航。

#### 4.4 把握好数字人民币反洗钱相关立法原则

数字人民币缺乏反洗钱相关法律规范,现有规范性文件约束效力低,监管主体基于现有法律体系开展反洗钱工作,容易导致法律适用性混乱,因此完善数字人民币法律监管必须增加法律规范供给和补充,制定全方位的数字人民币监管法律法规,为监管主体进行监管提供准确的法律依据。构建数字人民币监管法律法规体系,是一个系统性工程,在构建这个法律框架体系时,需要牢牢把握我国现阶段实际情况和立法基本准则。

第一,在构建数字人民币的法律框架时,我们必须从实际出发,认识到其多元法律属性的重要性,并采取辩证的视角。立法工作应针对数字人民币在不同场景下的运用特点进行细致规划,同时考虑到中国当前的监管能力和立法水平。在拟定相关监管法规和政策文件时,需谨慎权衡现有监管资源和能力,确保新规定既切实可行又不至于因监管不力而流于形式。此外,立法的完善性亦不容忽视,防止因立法技术欠缺而导致的规范性文件缺乏操作性。为了打造健全的数字人民币法律体系,我们可考虑借鉴现行部门或地方政府规章的经验。通过总结实施过程中的教训与成效,及时向立法机关提供反馈,从而不断完善立法框架。这一过程可以由地方规章开始,逐渐升级至行政条例,并在条件成熟的重点城市先行开展试点,最终实现全国范围的推广。数字人民币的法律规制应当立足于实践,兼顾多元法律需求,并通过逐步优化和试点测试,以期达到全面且高效的法律效果<sup>[10]</sup>。

第二,为了确保数字人民币(e-CNY)的健康发展和风险控制,立法部门必须对相应的监管法律和规章进行详细的规范。这包括明确监管机构的职责,制定权责清单,规范监管程序,并对监管主体的公权力进行适当的限制或制约,以避免权力滥用的情况。目前,中国的反洗钱监管体系存在多元混合监管的问题,其中各监管机构之间的权力界限并不清晰,这可能导致监管漏洞的出现。因此,对于数字人民币的法律监管体系,需要重塑各监管主体间的权责关系。具体来说,可以根据不同法律属性,对数字人民币在不同应用场景中的适用性进行区分,并将其划分至不同的监管主体下。这样,可以从多元化混合监管转变为板块化专属监管,以适应数字货币的特殊性。此外,可以借鉴美国、日本等发达国家的经验,采用“监管沙盒”模式进行测试。这种模式可以在一个受控环境下,模拟真实的市场环境,从而从源头上构建适合数字人民币的监管体系。数字人民币的监管需要有明确的法律依据和规范,以确保其安全、稳定和可持续发展。同时,也需要借鉴国际经验,创新监管方式,以应对新的挑战和机遇。

第三,为了确保数字人民币的法律框架与新时期中国

特色社会主义法律体系保持协调,当前形势下,立即制定一部独立而系统的数字人民币法典面临不少挑战。因此,数字人民币领域的立法需从“分散式”立法入手,其中反洗钱监管是核心内容之一。在发展数字货币相关立法时,应考虑到数字货币的独特特性,并对现行的法律法规做出相应的补充或修改。在这一过程中,关键是要维护已有的法律法规之间的和谐统一,防止潜在的法律矛盾,避免造成法律适用上的混乱和冲突。为此,需要细致工作,对现有涉及金融监管、货币政策、交易安全等领域的法律条文进行审查,确保新的规定既能有效应对数字人民币特有的风险,又能无缝对接现行法律体系。在反洗钱方面,立法者应结合数字人民币的运行机制和技术特点,设计出切实可行的监管规则。这包括对于交易透明度的要求、对可疑交易的监测与报告制度,以及跨境支付的合规性问题等<sup>[11]</sup>。

## 5 结语

世界各国发现法定数字货币已然成为不可逆转的潮流和趋势,中国人民银行以及相关研究机构正在着力研究数字货币推行过程中需要解决的各项法律问题。完整的法律法规体系是开展数字人民币全部监管工作的基石和保障,在数字人民币运行监管过程中,将会遇到诸多法律风险和问题,亟需全面而系统地解决研究这些问题,反洗钱监管又是数字人民币运行监管的重要环节,扫清数字人民币反洗钱过程中各项障碍,从而使得中国数字货币能全面安全流通,避免或者尽可能减少发生法律和金融风险。

## 参考文献

- [1] 柯达.论我国数字人民币的法律属性[J].科技与法律,2019(4):57-65.
- [2] 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.
- [3] 巫文勇.货币数字化场景下洗钱犯罪形态和刑法重构[J].中国刑事法杂志,2020(3):109-124.
- [4] 袁曾.法定数字货币的法律地位、作用与监管[J].东方法学,2021(3):95-107.
- [5] 程海明.数字货币背景下的反洗钱监管研究[J].时代金融,2020(3).
- [6] 叶威.美国加密货币反洗钱监管路径研究[J].北方金融,2019(12).
- [7] 乔海曙.国外数字货币发行及监管经验借鉴[J].中国防伪报道,2018(7).
- [8] 曾繁荣.中央银行数字货币的机遇、挑战与设计——英格兰银行研究报告[J].金融会计,2020(6):66-74.
- [9] 姜婷.我国法定数字货币法律风险的挑战与防范[J].海南金融,2022(9).
- [10] 林静娴.我国数字货币法律监管体系的反思与重构[D].济南:山东师范大学,2021(6).
- [11] 叶磊.数字货币的反洗钱国际监管法律问题研究[D].西安:西北大学,2021(6).