

立法院法制局專題研究報告

編號：1800

本報告僅供委員參考

央行數位貨幣發行相關法制議題探討

法制局 彭文暉 撰

中華民國 114 年 10 月

央行數位貨幣發行相關法制議題探討

目 次

摘要

壹、前言	1
貳、央行數位貨幣概述	2
一、央行數位貨幣之定義	2
二、央行數位貨幣與其他支付工具	3
三、央行數位貨幣之基本原則與核心特徵	5
四、發行央行數位貨幣之可能影響	8
參、央行數位貨幣之發行類型與發行架構	10
一、發行類型	10
二、發行架構	13
肆、問題檢討與建議	15
一、國際發展趨勢與我國推動思維	15
二、央行數位貨幣定性與發行權限	17
三、央行數位貨幣之法償效力	19
四、央行數位貨幣發行與中介機構管理	21
五、央行數位貨幣之可程式化功能規範	24
六、央行數位貨幣之個人資料及隱私保護機制	25
七、央行數位貨幣之洗錢與資恐防制機制	28
八、央行數位貨幣之偽（變）造刑事規範	31
九、相關行政管制措施	33

伍、結論.....	35
參考文獻.....	37
附錄：「央行數位貨幣發行相關法制議題探討」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形.....	40

摘 要

數位經濟發展帶動支付方式之數位化，各式電子支付業者蓬勃出現，促使支付模式發展更加多元，以提供方便且高效之支付服務。因此，各國紛紛就央行數位貨幣之推動展開研究並進行相關試驗，國際清算銀行並針對其發行原則與核心特徵提出有關報告。

我國中央銀行亦自 108 年啟動數位貨幣研究計畫，且持續進行相關研究及試驗。中央銀行獨具貨幣發行權限，且為支付體系最後資金融通者及清算者，有關央行數位貨幣之發行類型與發行架構，以及採行技術及相關法規制度皆宜審慎規劃。由於央行數位貨幣之推動涉及其發行權限及法償效力、中介機構管理、可程式化功能、個人資料保護及洗錢資恐防制、偽（變）造刑事規範及相關行政管理措施等重要議題，本報告爰參考國際發展趨勢、外國先進法制規劃及研究成果，研提相關法規之因應與調適建議，俾供本院委員問政參考。

央行數位貨幣發行相關法制議題探討

壹、前言

隨著科技進步、金融科技發展及區塊鏈(Block Chain)之廣泛運用，科技業者除跨足金融服務，並加入支付市場搶占商機，民眾之交易與支付需求已漸有數位化趨勢。另比特幣、穩定幣等各式數位貨幣如雨後春筍般不斷推陳出新，不僅改變傳統支付習慣，並挑戰各國中央銀行（下稱央行）獨占之鑄幣權(Coinage Right)。

數位經濟發展亦帶動支付方式的數位化，各式電子支付業者蓬勃出現，促使支付模式之發展更加多元，提供社會大眾方便且高效之零售支付服務，不僅有助於數位經濟之推廣，亦培養民眾使用電子支付之習慣，提升社會對於數位支付之需求。因此，各國紛紛成立有關央行數位貨幣（Central Bank Digital Currency, CBDC）之研究單位，除進行相關分析討論，並積極展開有關實驗。依國際清算銀行(Bank for International Settlements, BIS) 於 2025 年¹所公布 93 家主要國家央行問卷調查顯示，約有 91%國家央行投入數位貨幣相關工作。目前主要國家地區如美國、歐盟、英國及日本，大多處於概念驗證或原型建構階段，俄羅斯及中國大陸則進入試點階段，巴哈馬及奈及利亞等少數國家，因金融基礎設施不足，為促進普惠金融已實際發行 CBDC²。

我國央行於 108 年 6 月啟動數位貨幣研究計畫，並於同年 6 月至 109 年 6 月間與學術單位協作完成第一階段「批發型 CBDC 可行性技術研究」，瞭解分散式帳本技術(Distributed Ledger Technology, DLT)應用在批發型 CBDC 之局限性；109 年 9 月至 111 年 6 月進行第二階

¹ 本報告關於年分之使用，涉及外國法制或立法例部分，採西元紀年表述，其餘以民國紀年表述。

² 楊鑑鴻，《介紹 IMF 中央銀行數位貨幣(CBDC)專案管理方法兼述我國 CBDC 發展情形》，臺北外匯市場發展基金會委託計畫，113 年 9 月，頁 11。

段「通用型 CBDC 試驗計畫」，透過外部技術提供商及 5 家商業銀行合作，建置 CBDC 離型平台，在封閉式環境中模擬各種 CBDC 零售支付場景，包括開立錢包、兌換、轉帳、購物，以及政府發放數位券、外籍移工跨境小額匯款等創新應用功能³。

央行作為支付體系最後資金融通者及清算者，除央行數位貨幣之發行原則與影響、發行類型與發行架構等基本概念外，所涉發行權限與法償效力、中介機構管理、可程式化功能、個人資料與隱私保護、洗錢與資恐防制、偽（變）造刑事規範及相關行政管理措施等議題，亦屬重要而有深入研究之必要。本報告爰就上開概念及議題予以說明，再就我國發行央行數位貨幣所涉法規進行分析探討，並參考國際發展趨勢、外國先進法制規劃及研究成果，研提我國法制之因應與調適建議，俾供本院委員問政參考。

貳、央行數位貨幣概述

一、央行數位貨幣之定義

所謂央行數位貨幣，殆指一國央行所發行之數位形式法定貨幣。國際清算銀行認其本質上係央行所發行，但異於傳統準備金或往來帳戶結餘之數位金錢，得被個人用於零售使用也可以被金融機構用於金融市場之間之清算交易⁴。國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)認其係司法管轄區之央行或其他金融機構以數位化方式發行之主權貨幣，通常以央行之貨幣計價，且為央行或該金融機構之負債。惟亦有認為央行數位貨幣尚無基本定義，部分類型使用 DLT 及數位型態之貨幣創新，未來其可能因技術應用與政策變化而增強其不確定

³ 中央銀行，《中央銀行數位貨幣(CBDC)整備狀況、以及如何因應加密貨幣跨入金融市場》，立法院第 10 屆第 4 會期財政委員會第 8 次全體委員會議專題報告，110 年 11 月 1 日，頁 5。

⁴ 陳肇鴻，〈數位新台幣於貨幣法制上的意義〉，《台灣法律人》，第 18 期，111 年 12 月，頁 52。

性⁵。

如前述說明，凡由國家央行以數位方式直接發行或授權其他金融機構間接發行，具可普遍被接受為交易媒介、普遍被作為計價單位及可作為價值儲存工具等貨幣核心功能特性，並由央行負責且以國家信用為最後擔保之數位貨幣，概念上即可認屬央行數位貨幣。其核心特色為數位化、電子化之金錢（貨幣）及數位支付工具，且屬央行帳目之直接債務，而非僅係將實體金錢（貨幣）轉化或存放於網路銀行帳戶、儲值卡或電子錢包之金錢價值⁶。

二、央行數位貨幣與其他支付工具

貨幣得依不同認定標準予以分類，就發行者言，可分為央行或私人；就形式言，可分為電子形式或實體形式；就普及性言，可分為一般性或限制性；就技術性言，可以分為代幣型或帳戶型⁷。

央行發行之貨幣則可區分為商業銀行存放在央行之準備金與實體現金(貨幣)2大類，皆屬央行之負債。上開準備金係供商業銀行間大額交易最終清算之用，持有者限於以商業銀行為主之金融機構及少數特定機構，係批發性質之記名式存款帳戶，目前多已數位化；實體現金(貨幣)則採匿名方式發行，主要供一般民眾零售消費使用；央行數位貨幣則屬央行發行之第三種貨幣，亦屬央行之負債，應與實體現金具有相同法律地位⁸。

傳統以實體紙幣及硬幣為主之「貨幣」，雖於實際市場上亦可透過電子方式移轉或給付金錢（例如透過電子錢包或網路銀行轉帳），

⁵ 徐珮菱，〈央行數位貨幣之風險與監理〉，《臺灣財經法學論叢》，第6卷，第1期，113年1月，頁220-221。

⁶ 陳肇鴻，同註4，頁52。

⁷ 戴偉恩，〈央行數位貨幣發行之法制與監理〉，東吳大學法律學系碩士論文，113年1月，頁9-10。

⁸ 黃朝熙、吳中書、陳一端、劉孟俊、王國臣，〈央行數位貨幣之內涵與影響因應研究〉，財團法人中技社，110年12月，頁6。

然相較於發行初始即以數位方式存在之數位貨幣而言，二者之數位性質仍有所差異。相較於私部門利用區塊鏈技術發行之加密貨幣（Cryptocurrency）例如比特幣（Bitcoin）或穩定幣（Stablecoin）而言，央行數位貨幣形式上係由一國央行將金錢（貨幣）虛擬地透過代幣化（Tokenization）或其他數位方式予以發行、保存、交易及管理，具有相當程度之中央控管色彩，從而央行數位貨幣實質上應非僅係銀行帳戶或電子錢包所記載之金錢價值而已⁹。

此外，數位時代之支付服務已不限由銀行等傳統金融機構提供，除「支付帳戶」資金可保存於電子支付帳戶，而不僅限銀行帳戶，「支付工具」亦含括現金、支票、金融卡、信用卡及電子貨幣，甚至央行數位貨幣，尤是，支付市場之發展將會因支付科技之創新與貨幣型態之改變而更趨多元及競爭¹⁰。

⁹ 陳肇鴻，同註 4，頁 52-53。

¹⁰ 中央銀行，《數位支付時代的央行角色與貨幣型態》，109 年 9 月 17 日央行理監事會後記者會參考資料，網址：<https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-357-121444-0439d-1.html>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 11 日。

表 1：央行數位貨幣與其他支付方式之比較

比較項目	現金	央行數位貨幣		央行準備金	商業銀行活期性存款	電子支付帳戶
		通用型	批發型			
貨幣性質	中央銀行貨幣				商業銀行貨幣	電子貨幣
發行機構	央行				商業銀行	電子支付機構
存在形式	實體	數位				
支付場景	零售		批發		零售/批發	零售
移轉機制	代幣基礎	代幣或帳戶基礎	代幣基礎	帳戶基礎		
使用者匿名	匿名	記名或不記名	非匿名			
離線支付	離線	連線或離線	連線			
7X24 運作 ¹¹	7X24 運作		可設計成 7X24 運作	有營運時間限制	7X24 運作	
支付利息	不付息	可付息或不付息		可付息		不付息

資料來源：中央銀行(2020)¹²

三、央行數位貨幣之基本原則與核心特徵

各國金融環境不盡相同，對於是否發行 CBDC 及相關配套措施之考量亦有不同。鑒於央行仍以維護貨幣價值、金融穩定為其首要任

¹¹ 按「7x24 運作」係指每周 7 日，每日 24 小時全時運作。

¹² 參中央銀行，《國際間央行數位貨幣之最新發展趨勢》，109 年 6 月 18 日央行理監事會後記者會參考資料，網址：<https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-357-114966-67300-1.html>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 11 日。

務，美國、加拿大、英國、歐盟、日本、瑞士七國之央行及 BIS 於 2020 年 10 月就發行 CBDC 之基本原則與核心特徵提出共同報告如下¹³：

（一）基本原則

為充分發揮 CBDC 之正面效益，降低對於金融穩定之不利影響，各國央行應以「無害」(Do No Harm)、「共存」(Coexistence)及「創新與效率」(Innovation and Efficiency)等 3 項基本原則作為發行基礎：

1. 「無害」：指須確保對公共政策目標之執行「無害」，不致干擾或阻礙央行執行貨幣穩定與金融穩定之職責。按銀行體系之存款貨幣乃信用創造之來源，CBDC 可能影響銀行既有支付業務，使銀行存款流失，尤其在發生金融危機時，可能因數位擠兌 (Digital Runs)，使銀行面臨更為嚴峻之流動性風險。故發行 CBDC 必須考量大眾需求與維持金融中介之衡平，避免影響金融穩定。
2. 「共存」：按支付體系之便捷乃建構在多元支付工具選擇上，發行 CBDC 非為取代其他形式之貨幣或支付工具，而係與既有之現金、商業銀行貨幣、信用卡、金融卡、電子支付等「共存」互補，以應用於多樣之支付場域。
3. 「創新與效率」：按可程式化 (Programmable) 貨幣可能為未來創新重點。現行金融體系之跨境支付涉及中間轉匯，處理程序複雜且費用較高，未來應可藉由 CBDC 改善¹⁴。

（二）核心特徵

¹³ 國際清算銀行(BIS)與 美、加、英、歐、日、瑞士、瑞典等國之中央銀行已共同訂定 3 項「CBDC 基本原則」，” Central bank digital currencies: foundational principles and core features” 9 October 2020，網址：<https://www.bis.org/publ/othp33.pdf>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 7 日。

¹⁴ 中央銀行，同註 3，頁 2-3。

為促進基本原則之達成，另就工具、系統及制度等 3 面向提出 CBDC 之核心特徵¹⁵如下：

1. 工具面向(Instrument Features)—(1)「兌換性」，指應能與其他形式之貨幣如現金、私人貨幣等，進行比例兌換與轉換。(2)「便利性」，指應與現行之現金、卡片、電子支付一樣便利，以提高民眾使用意願並有利於新制度推廣。(3)「接受與可得性」，指應具等同實體現金交易可於所有場景使用之特性，商家間或個人間，並應有離線交易之功能。(4)「低成本」，指不論商家或個人之使用成本應極低，甚或無成本。
2. 系統面向(System Features)—(1)「安全」，指除具抵禦駭客、網路病毒之惡意攻擊能力，亦應能有效防偽。(2)「即時」，指進行交易應即時或幾近即時完成，具備如同實體現金之最終清算特性。(3)「強韌」，指對於天災、停電等問題，應具足夠之韌性與適應性；使用者雖無網路連線，亦能離線支付。(4)「可得」，指應於 1 日 24 小時、1 週 7 日及 1 年 365 日皆能隨時使用與支付。(5)「效能」，指應具短時間內處理大量支付與交易之效能及負荷量。(6)「可擴充」，指應具可擴展性，以因應科技進步及貨幣政策需要，並可於功能層面進行擴充及創新。(7)「互通」，指應具備與其他數位支付系統互通及交流之功能，以降低資金流動成本。(8)「彈性與調適」，指應保有彈性，以因應科技發展與國內外金融環境及國家經濟政策之變化。
3. 制度面向(Institutional Features)—(1)「明確與健全之法律架構」，指應具備明確之發行法源依據，以確保其正當性與合法性。(2)「監管標準」指須有明確監管標準，並應確保系統運作

¹⁵ 戴偉恩，同註 7，頁 7-9。

符合相關法規。

四、發行央行數位貨幣之可能影響¹⁶

(一) 應用機會與效益

1. 提升金融普惠性：CBDC 可提供無銀行帳戶民眾便利之支付工具與金融服務，提升金融普惠性。
2. 提升支付安全性與穩固性、鞏固民眾對貨幣之信任基礎：CBDC 可避免民間數位支付工具之壟斷，且提供數位支付重要備援，提升整體支付安全，並鞏固民眾對本國貨幣之信任基礎。
3. 提升境內與跨境支付效率：CBDC 不僅可提升境內支付之便利性與效率，若各國 CBDC 採用共通架構彼此連結，跨境支付及匯款即無需透過銀行帳戶及跨境支付基礎設施，將大幅降低跨境交易及匯款成本，提升跨境支付效率。
4. 維護貨幣主權、維持金融穩定並鞏固與提升貨幣政策執行效力：CBDC 兼具安全性、便利性及法償地位，且無儲藏成本，民間持有與使用意願高。從而，可防範本國貨幣被他國強勢貨幣或民間超主權通貨替代，有助於維護本國貨幣主權，亦可避免通貨替代對本國金融穩定及貨幣政策執行效力產生不利影響。
5. 增加公共政策工具選項：CBDC 可程式化功能將可提供貨幣、財政與金融監管等各類公共政策新的操作工具。此外，政府亦可透過 CBDC 個人帳戶直接對受災或特定民眾進行紓困性質之移轉性支付，抑或限制紓困餘額使用期間及可購買商品等，成為便利之財政政策工具。
6. 減少實體現金發行數量及成本，進而降低監管花費：發行

¹⁶ 黃朝熙、吳中書、陳一端、劉孟俊、王國臣，同註 8，頁 6-7、18-19、75-77。

CBDC 後，銀行因實體現金收付減少，而可降低整體營運成本、偽鈔與現金給付作業風險，以及臨櫃人員與實體 ATM 數量，減輕代理發庫業務量，使營運更具效率並發揮節能減碳效益。

7. 強化主管機關對於金融犯罪之監管，提升金融監理能量：
CBDC 具可控制之匿名性(錢包、身分及交易軌跡皆可留存紀錄)，除降低不法份子將非法資金存入銀行之可能性，對於數位支付流程亦具事前防止與事後追蹤之功能，可使交易軌跡、金流透明化，有助於執行洗錢、資恐防制及部分認識客戶(KYC)程序，進而降低相關作業成本，並可建立遺失處理機制，解決實體現金不易尋回或無法舉證之問題。

(二) 潛在風險與挑戰

1. 對於不善使用或沒有行動裝置之中高齡及弱勢族群，CBDC 可能會有操作上不便，進而造成數位排擠或數位落差之問題。
2. CBDC 具有便利性、安全性及普及性之優勢，並較民間電子支付交易成本更低，可能會威脅民間電子支付，甚或完全取代。
3. CBDC 持有風險低且流動性高，不僅可能取代實體現金，甚至會大量取代民眾之存款貨幣，造成金融中介資金成本提高及反金融中介(Financial Disintermediation)現象，對個人及中小企業之信用取得，將有不利影響。
4. 商業銀行存款轉換 CBDC 可透過電子錢包 App 完成，將使商業銀行易遭數位擠兌，不利整體金融穩定。
5. CBDC 可能促使跨境資金移動成本降低，而使國際熱錢流動及匯率波動幅度加大。
6. CBDC 之跨境交易具相當便利性，不法分子可能利用偽冒或人

頭之複雜交易方式取得電子錢包進行洗錢，因而增加執行跨境 KYC、洗錢與資恐防制、交易監控、系統建置及資訊安全之投入與維護成本。

7. CBDC 大量依賴資訊系統，除增加支付系統之資安脆弱性，加重央行營運及監管系統之負荷外，因交易紀錄、金流數據皆可能儲存於中央系統或資料庫，恐成為網路駭客及病毒首要攻擊目標，升高個人資料之維護風險，而影響民眾之隱私保護與使用意願。

叁、央行數位貨幣之發行類型與發行架構

一、發行類型

（一）按發行用途區分

依發行用途之不同，央行數位貨幣可區分為「批發型」(Wholesale CBDC)與「通用型」(General Purpose CBDC)2 種類型；而「通用型」亦可稱為「零售型」(Retail CBDC)¹⁷：

1. 「批發型」係指金融機構存放於央行之準備金以數位方式發行，限於躉售市場使用，作為央行與金融機構間轉帳、大額支付及清算之工具¹⁸。傳統大額支付系統多採中心化技術及封閉式運作模式，花費時間及成本較高，一旦遭惡意攻擊或運作失靈，容易導致系統崩潰。而批發型 CBDC 則可結合新科技，使用去中心化、開放式之區塊鏈或 DLT，將有關資訊加載至數位貨幣，可有效改善央行與金融機構之訊息傳遞、支付與清算之效率及安全性，降低交易之信用與流動性風險，有利央行對於金

¹⁷ 戴偉恩，同註 7，頁 24-25。

¹⁸ 徐珮菱，同註 5，頁 226。

融活動之監管¹⁹。

2. 「通用型」係指央行直接對民眾發行數位形式之貨幣，類似實體現金之數位化，供社會大眾日常生活之小額零售交易使用，可廣泛運用於各種支付場合，作為便利、穩健之支付工具²⁰。可在符合洗錢與資恐防制規範下，具一定弱實名交易特性，以維護使用者隱私；亦可結合相關科技，開發符合數位支付潮流之創新功能，並提供 7x24 系統運作、可程式化功能及利用數位軌跡追蹤所在之遺失處理機制，有利於普惠金融。

3. 分析比較

批發型 CBDC 有助於提高跨境支付效率與安全性，降低支付成本，促進國際貿易與金融交易，較通用型 CBDC 更適合用於解決跨境支付之摩擦問題；通用型 CBDC 則具提高央行貨幣供給與可使用度、因應新型貨幣挑戰、推動數位經濟創新、提升支付系統穩健與效率，以及強化貨幣政策傳導效果等潛在效益²¹。惟現行金融機構存放央行之準備金多已數位化，若批發型 CBDC 採行區塊鏈或 DLT 等去中心化技術，雖可避免中心化系統之單點失靈，其重複備份特性對交易安全與效率反有不利²²；另通用型 CBDC 之發行亦可能造成金融脫媒 (Financial Disintermediation) 及數位擠兌之風險。

(二) 按支付移轉類型區分

¹⁹ 戴偉恩，同註 7，頁 24。

²⁰ 徐珮菱，同註 5，頁 223。

²¹ 徐珮菱，同註 5，頁 224、228。

²² 按 DLT 將交易資訊透過多個節點設備進行共用、同步、更新之運作模式，可能因網路遲延而使各節點交易資訊不一致而危及整體系統。另為確保各節點交易資訊相同，以共識演算法確認所有帳本一致、防止雙重支付之資料共享、公開特性，亦有侵害使用者個人資料之虞。若為兼顧隱私而修改機制，則可能連帶影響其效能、安全性、溯源性及強韌性，未必明顯優於現行中心化系統。

依支付移轉設計之不同，央行數位貨幣可區分為「帳戶型」(Account-based)與「代幣型」(Token-based)2 種類型²³：

1. 「帳戶型」係透過帳戶進行交易，付款人需先申請開戶，並經就其身分、權限、餘額等進行實質審核及驗證，始能將款項移轉予受款人。其特色在於建立使用者身分驗證機制及內部清算系統，並以中心化方式處理所有交易流程，具較強實名性，有利監管非法活動，使用者亦因追蹤性而有較周延保護，但隱私保障強度相對較低。惟其身分驗證、零售交易及客戶服務等事項，將使行政成本增加。
2. 「代幣型」又稱價值型(Value-based) CBDC，類似央行發行之數位現金，係直接透過電子錢包進行交易，可採中心化或去中心化之區塊鏈、DLT 進行交易驗證。其特色在於以點對點方式進行移轉，毋需開戶及查驗身分，交易過程僅係透過防偽設計或密碼進行辨識，可縮短交易過程，提高交易效率，具有發展離線交易之潛力，且因不留交易紀錄或僅記錄於用戶載具，具較弱實名性。
3. 分析比較

帳戶型 CBDC 須建立數位身分使用者驗證機制，因此可透過支付認證程式，確保個人交易流程及資料，並對支付行為之非法活動進行監控，但隱私保護強度較低，能否吸引民眾使用以達普惠金融之目的，或有疑慮；代幣型 CBDC 可採行匿名支付，無需識別個人身分，等同實體現金直接支付移轉，隱私保護強度較高，可提高使用誘因。惟若採完全匿名制，恐造成

²³ 戴偉恩，同註 7，頁 25-26。

洗錢、詐騙非法活動盛行，而影響公共利益²⁴。

二、發行架構

央行數位貨幣之發行架構，依是否由中央銀行直接發行提供，抑或透過中介機構間接撥付民眾，可區分為「單層式」架構（One-tiered）與「雙層式」架構（Two-tiered）2 種類型²⁵：

（一）「單層式」架構

單層式架構，於代幣型係指央行直接將 CBDC 發行至用戶電子錢包；於帳戶型則係央行直接向開戶之個人或企業發行 CBDC。即由央行負責處理所有交易過程而不仰賴中介機構，從而透過央行直接參與，可掌握相關交易紀錄、貨幣使用狀況及金流資訊，以強化央行之貨幣決策效率及監管強度，有效防範系統風險。

（二）「雙層式」架構

雙層式架構則係維持現行貨幣體系之央行與中介機構間運作模式，第一層為央行扣除中介機構存放之準備金後，將 CBDC 發行撥付中介機構；第二層由中介機構對社會大眾發放 CBDC，民眾需透過中介機構之開戶或申請電子錢包使用。即由中介機構提撥準備金予央行，央行發行等值 CBDC 予中介機構進行兌換，再由中介機構提供民眾使用。

雙層式發行架構可再區分為以下模式²⁶：

1. 「中介式」架構：由支付服務提供者維護零售交易記錄，央行僅負責支付服務提供者所通報之批發餘額記帳。此模式可降低資料集中度，減輕央行蒐集中心化資料之負擔，並透過去中心

²⁴ 黃朝熙、吳中書、陳一端、劉孟俊、王國臣，同註 8，頁 71。

²⁵ 戴偉恩，同註 7，頁 27-28。

²⁶ 黃朝熙、吳中書、陳一端、劉孟俊、王國臣，同註 8，頁 72。

化強化隱私保護。儘管央行對於支付服務提供者進行監督將增加監理成本，但可藉由查核確保其通報之零售批發持有量準確反映用戶之零售交易持有量。

2. 「混合式」架構：由支付服務提供者負責消費者服務、零售支付及洗錢、資恐防制之監管與調查，央行負責零售餘額記帳及流動性支援。央行容許支付服務提供者存放準備金，並就不同支付服務提供者與支付系統間之轉換進行監管。當支付服務提供者發生營運問題，央行可立即掌握其客戶餘額，替代支付服務提供者並保證支付系統正常運作，兼有單層式與雙層式架構之特色與優點。

（三）分析比較

單層式架構將原屬中介機構之零售業務轉由央行處理，可能會促使民眾將銀行存款轉存央行，造成金融脫媒、反金融中介，不利支付系統之穩定與創新。由央行負責交易流程運作，將使央行承受研發及系統管理風險，負擔較高責任與行政成本。此外，央行同時為貨幣發行者、服務提供者及金融監理者，亦可能衍生利益衝突，而不利其促進金融穩定之經營目標。

雙層式架構除能整合與發揮中介機構既有資源、客戶及商業創新能量，節省重建新系統之成本，並可透過中介機構快速推廣新制。由中介機構負責用戶之身分識別與 KYC、零售支付及推廣、執行新功能開發等事項，除可減輕央行任務負擔，避免責任及風險過於集中，並可提升央行數位貨幣系統與民間支付系統之相容性；中介機構則可藉由協助央行提供零售支付及客戶服務賺取手續費，利用開發創新數位服務獲取利潤，確保其金融中介角色，減輕反金融中介影響，並優化央行數位貨幣之功能與效率。

肆、問題檢討與建議

一、國際發展趨勢與我國推動思維

(一) CBDC 國際發展趨勢

目前美國²⁷、歐盟、英國及日本等國家地區之 CBDC 發展多處於概念驗證或原型建構階段，俄羅斯及中國大陸已進入試點階段，巴哈馬、東加勒比貨幣聯盟中 7 國²⁸及奈及利亞等則已實際發行 CBDC。

巴哈馬因領土多分布於島嶼，部分地區囿於成本效益未設 ATM 或實體銀行，民眾不易獲得金融服務，該國央行爰於 2020 年發行 CBDC(Sand Dollar)，藉以改善支付基礎設施不足問題；奈及利亞央行亦於 2021 年發行 CBDC (eNaira)，開放無銀行帳戶民眾使用並作為海外僑民跨境匯款之收款選項，且分階段擴大應用範圍及推出離線支付創新功能²⁹。經查上開 CBDC 之發行用途皆屬通用型，支付移轉係採帳戶/代幣類型，發行架構則皆採混合式雙層架構³⁰。

2020 年歐洲央行(European Central Bank, ECB)亦提出歐元體系發行數位歐元之可能性初步研究報告，翌年並啟動數位歐元計畫調查，進行廣泛溝通以瞭解數位歐元之設計選項及應用場景，2023 年 11 月根據上述調查結果展開數位歐元準備階段，除進行相關開發與測試技術解決，並訂定包括功能、法規、技術、風險管理及治理之數位歐元規則手冊。歐盟執委會(European Commission) 則於 2023 年 6 月

²⁷ 惟美國川普總統另於 2025 年 1 月發布命令禁止央行數位貨幣相關活動，The White House，STRENGTHENING AMERICAN LEADERSHIP IN DIGITAL FINANCIAL TECHNOLOGY，2025 年 1 月 23 日，網址：<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/strengthening-american-leadership-in-digital-financial-technology/>，最後瀏覽日期：114 年 9 月 15 日

²⁸ 包括安地卡及巴布達、格瑞那達、聖克里斯多福及尼維斯、聖露西亞、多米尼克、蒙特塞拉特、聖文森及格瑞那丁等國；黃麟雅，《央行數位貨幣與金融監理研究》，中心金融管理學院碩士論文，111 年 7 月，頁 29。

²⁹ 查其離線支付可透過手機簡訊傳遞交易訊息，用戶無須使用智慧型手機或行動網路亦可進行交易。

³⁰ 黃麟雅，同註 28，頁 29-30。

提出數位歐元規則草案 (Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the establishment of the digital euro³¹)，送由歐洲議會(European Parliament)及歐盟理事會(Council of the European Union)審議，完成立法程序後再考量是否發行數位歐元³²。

2017 年至 2020 年日本央行(Bank of Japan, BoJ)與歐洲央行合作進行試驗，研究批發型 CBDC 應用於金融市場基礎設施及跨境支付清算之可行性，2021 年 4 月至 2022 年 3 月就通用型 CBDC 進行第一階段基本功能測試，2022 年 4 月至 2023 年 3 月進行第二階段進階功能測試³³；另於 2018 年召集專家學者設置「CBDC 法律問題研究會」，針對發行 CBDC 所涉法律問題進行深入探討。2023 年主管貨幣制度之財務省亦成立 CBDC 專家學者會議，討論相關制度設計架構，2024 年日本政府另設立「CBDC 相關機關及日本銀行連繫會議」，除觀察主要國家發展動向，並就其制度架構及相關法制議題進行研議³⁴。

(二) 我國 CBDC 推動思維

我國央行於 108 年成立「CBDC 研究計畫專案小組」，下設 CBDC 工作小組負責相關議題之規劃與執行，並於 108 年 6 月至 109 年 6 月展開「批發型 CBDC 可行性技術研究」，以瞭解 DLT 之應用潛力與局限；109 年 9 月至 111 年 6 月進行「通用型 CBDC 試驗計畫」，透過與商業銀行合作建構「CBDC 雛型平台」，模擬 CBDC 錢包開立、兌換、轉帳、購物、發放數位券及辦理小額跨境匯款等各種零售支付應

³¹ EUROPEAN UNION，EUR-Lex，<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023PC0369>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 11 日。

³² 楊鑑鴻，同註 2，頁 14-15。

³³ 楊鑑鴻，同註 2，頁 16。

³⁴ 李儀坤，〈日本央行發行數位貨幣相關法制研究〉，《信用合作》，第 164 期，114 年 4 月，頁 18。

用場景³⁵。另於 113 年協同參與商業銀行建置代幣化金流試驗平台，試探批發型 CBDC 支援代幣化資產(包括存款代幣)之技術可行性³⁶。

根據國際貨幣基金 2022 年之報告³⁷，已正式發行、試行或積極試驗 CBDC 國家之共通目標為普惠金融、確保支付系統韌性、降低貨幣非法使用、確保貨幣主權、增加競爭、提升支付便利與效率等；所採雙層架構則包括央行或與中介機構共同執行之發行、交易驗證、帳本更新，以及由中介機構單方執行之洗錢與資恐防制、使用者介面、使用者數據、顧客服務等；功能設計考量包括支付利息與否、持有數量限制、匿名性、離線使用及跨境支付等；發行及交易處理技術包括 DLT 或中心化技術；法制規劃則除承認 CBDC 法定貨幣地位，以及成立專責小組或委外研究釐清法律性質外，試行階段並同步進行相關法規之調適及影響評估，以保持修法彈性。

綜上，除發行 CBDC 之基本原則與核心特徵外，考量其政策目標將影響技術採用、發行流通方式及功能設計，相關法律架構亦須配合調適，爰建議政府宜借鑑其他國家實務經驗，適時建立跨機關協調聯繫機制，審慎評估發行數位貨幣之可能影響，研議適當之發行架構、功能設計與處理技術，並同步進行相關法制之調整研修，以因應 CBDC 之國際發展趨勢。

二、央行數位貨幣定性與發行權限

憲法第 107 條第 9 款明定中央對於幣制及國家銀行享有立法及

³⁵ 楊鎰鴻，同註 2，頁 17。

³⁶ 中央銀行，《資產代幣化世界之數位貨幣體系：存款代幣、穩定幣及央行數位貨幣(CBDC)扮演的角色》，114 年 6 月 19 日央行理監事會後記者會參考資料，網址：<https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-302-182646-a9c3a-1.html>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 11 日。

³⁷ IMF 於 2022 年 2 月 9 日發布「央行數位貨幣的幕後一新趨勢、洞見與政策經驗」報告，針對已正式發行、試行或積極試驗 CBDC 之先發國家如巴哈馬、加拿大、中國大陸、東加勒比、瑞典及烏拉圭等國所見潛在風險及相應措施之實務經驗進行討論；吳依庭，〈國際貨幣基金組織(IMF)針對央行數位貨幣之政策研析及路徑建議〉，《科技法律透析》，第 34 卷，第 10 期，111 年 10 月，頁 26。

執行權。即國家銀行係由憲法保障設立並委託中央立法，且得為貨幣銀行並享有專屬獨占之發行權。依中央銀行法第 1 條規定，央行為國家銀行，隸屬行政院。是央行為國家銀行，具發行貨幣之功能，除透過各種操控工具影響及穩定幣值，執行貨幣、信用與金融政策外，亦代理國庫，辦理政府財政之收入與支出，必要時並給予政府資金融通。另依同法第 2 條規定，央行之經營目標依序為促進金融穩定、健全銀行業務、維護對內及對外幣值之穩定，以及於上述目標範圍內協助經濟發展，按上開維護對內及對外幣值穩定之任務，乃以貨幣之定性為前提³⁸。

中央銀行法第 13 條第 1 項、第 2 項規定，我國貨幣由央行發行；央行發行之貨幣為國幣，對於我國境內之一切支付，具有法償效力。因此，央行負有維護貨幣制度正常運作之責任，除有權發行貨幣（紙幣、硬幣）外，依法³⁹並應將不適流通之污損或破損貨幣予以收兌及銷燬。惟上開規範並未明定「貨幣」之形式，就中央銀行法制定當時之實際狀況言，應僅可能為實體形式，依歷史解釋，立法者殆無授權央行發行數位貨幣之可能。次就該法第 13 條第 3 項及第 15 條第 2 項規定⁴⁰言，依其文義分析，央行發行之貨幣應指傳統印製或鑄造之實體紙鈔或硬幣，故央行依法發行之我國貨幣，形式上應僅限於紙幣及硬幣。或認中央銀行法第 13 條第 1 項規定並未明文規範我國貨幣之形式，同條第 3 項亦未限制僅能以印製或鑄造方式發行，則央行本於我國貨幣發行權限，自得發行數位形式之貨幣。從而，若央行數位

³⁸ 蕭文生，《中央銀行與金融監理—自法律觀點論起》，初版，元照出版公司，89 年 4 月，頁 11、21。

³⁹ 中央銀行法第 18 條規定：「本行對污損或破損而不適流通之紙幣及硬幣，應按所定標準予以收兌，並依法銷燬之。(第 1 項)本行對已發行之貨幣，得公告予以收回。經公告收回之貨幣，依公告規定失其法償效力。但公告收回期間不得少於一年，期內持有人得向本行兌換等值之貨幣。(第 2 項)」

⁴⁰ 中央銀行法第 13 條第 3 項規定：「貨幣之印製及鑄造，由本行設廠專營並管理之。」；第 15 條第 2 項規定：「本行所發行紙幣及硬幣之面額、成分、形式及圖案，由本行擬定，報請行政院核定之。」

貨幣定性為國幣，解釋上應得以中央銀行法第 13 條第 1 項規定作為發行數位貨幣之授權依據，是透過法律解釋即可提供央行發行數位貨幣之法律基礎。不過，央行數位貨幣既定性為由國家擔保其支付效力之法定貨幣，為確保國幣之公信力，避免影響交易秩序，仍以明文規範發行數位貨幣之授權依據為宜，以符合法律保留原則。

另依中央銀行發行新臺幣辦法第 2 條規定，我國貨幣為新臺幣，除適用中央銀行法關於國幣之規定外，依該辦法之規定。由是，央行數位貨幣若僅係形式上以數位方式發行，其他如名稱、幣值及單位實質上均等同實體發行之新臺幣，則現行法令所涉以新臺幣為幣別（值）之規範，文義上似可適用於央行數位貨幣。惟學者認為理論上央行尚非不得發行單位或幣值與實體新臺幣並不完全等同之數位貨幣，是關於央行數位貨幣之基本單位及其與流通新臺幣間之幣值轉換，仍有明文規範之必要，以維護交易秩序⁴¹。

綜上，為因應數位形式國幣之發行，或可研議於中央銀行法或另定專法，將央行數位貨幣定性為我國貨幣，並明文規範其數位形式、發行方式、基本單位及幣值轉換等重要事項，賦予央行發行數位貨幣之權限，以符法律保留原則之要求。

三、央行數位貨幣之法償效力

中央銀行法第 13 條明定，我國貨幣由央行發行；央行發行之貨幣為國幣，對於我國境內之一切支付具有法償效力。學者指出⁴²，一國法定貨幣之所以於在國內或國際上被接受，並非基於其物質價值，乃與該國國庫之擔保有關，各國貨幣之國際上客觀價格，實係該貨幣數量與該國擔保能力之比例。準此，上開規定具有引入國家信用支持

⁴¹ 陳肇鴻，同註 4，頁 58。

⁴² 楊岳平，〈論虛擬通貨之法律定性－以民事法與金融法為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 301 期，109 年 6 月，頁 57-58。

以維持貨幣價值穩定之公共政策目的，尚非壟斷貨幣發行權。此外，穩定之支付用途與市場需求對於維持貨幣價值穩定亦屬重要，是除透過信用支持，國家亦藉由法償效力規定賦予貨幣強制流通效力，以執行金融與經濟穩定之公共政策。

央行運用 DLT 或其他技術發行之數位貨幣，若依法定性為國幣，即具法償效力。按法定貨幣之法償性(Legal Tender)，係指法律明定於特定主權國家範圍內，由國家賦予貨幣強制流通性，除非法令另有規定或契約另有約定，各類債務皆得以具法償性貨幣進行支付，債權人不得以任何理由拒絕接受以該貨幣償付債務，否則即屬受領遲延。由是，除另有規定或契約約定外，當事人以數位貨幣作為交易之支付工具應不得予以拒絕。然學者指出⁴³，央行數位貨幣倘非僅用於銀行（或金融機構）間或與央行間結算，而亦可使用於零售市場時，實務上法償效力恐對個人或各類公司行號之國內交易造成困擾。由於無實體之央行數位貨幣須透過電腦或手機等軟硬體科技設備始能順利運作，從而用以交易或支付，必然衍生相關成本（如銀行或支付服務者之手續費或數位設備器材費用），對傳統商號及營業利潤微薄產業（如偏鄉雜貨店、路邊攤）之獲利及營運勢有影響；對於智慧型手機或數位設備使用技術、知識較不熟悉之年長者、偏鄉居民、低教育（所得）者，以及因生理上難以有效使用各種智慧裝置之弱勢族群（如身心障礙者），亦可能引發數位落差及友善金融等問題⁴⁴。此外，數位貨幣之廣泛使用，尚需仰賴普及、安全及可靠之電信、網路及電力基礎設施。若未考量民眾之交易習慣、年齡、教育水平、生理狀況及產業特性、基礎建設穩定度等差異，逕予央行數位貨幣無限法償效力，可能會產生數位排擠與普惠金融相關問題。

⁴³ 陳肇鴻，同註 4，頁 61。

⁴⁴ 李堃如、林宸聿、錢迺文，《從現金支付發展趨勢探討 CBDC 之設計》，台北外匯市場發展基金會委託計畫，111 年 7 月，頁 12-14。

查歐盟數位歐元規則草案⁴⁵第 7 條規定，數位歐元為法定貨幣，除另有規定外，收款人有收受義務；第 9 條規定，微型企業、從事純粹個人或家庭活動之自然人、當事人事先約定或基於特定無法掌控且符合比例原則之合法性、臨時性事由而出於善意者，得不予收受；第 10 條規定，收款人不得未經協商，以契約條款或商業慣例片面排除付款人使用數位歐元付款之權利；第 11 條規定，歐盟執委會得於不損及數位歐元法幣地位且符合公共利益下，就有限法償性之條件或情況予以補充規範；第 12 條規定，數位歐元得與歐元現金以相同面額兌換。質言之，上開草案雖明定數位歐元為法定貨幣且具法償性，但於特定例外情況仍得就其法償效力加以限制。

綜上，鑒於央行數位貨幣之無實體特性，若經依法定性為國幣而等同實體現金，考量數位排擠與數位落差問題，建議或可參考歐盟數位歐元規則草案有關規範，研議於中央銀行法或另定專法，明文規範央行數位貨幣得於特定情況下例外限制其法償效力，以符法律保留與比例原則，以及友善金融與普惠金融之要求。

四、央行數位貨幣發行與中介機構管理

（一）發行央行數位貨幣所涉法律關係

如前述說明，關於 CBDC 之發行，多數國家似偏採雙層式架構。從而，除發行、交易驗證、帳本更新涉及央行與中介機構之業務分工，其他如使用者資料、洗錢與資恐防制及用戶服務等事項亦須仰賴中介機構提供協助。觀察我國央行之「通用型 CBDC 試驗計畫」，似亦採與民間合作之雙層式發行架構。若係代幣型 CBDC，將由中介機構向民眾開立錢包及提供兌換、支付相關服務，並執行 KYC 等洗錢與資恐防制業務。

⁴⁵ EUROPEAN UNION，同註 31。

根據央行調查⁴⁶，我國學者似多認為關於央行數位貨幣之發行、流通及保管事項，央行應對民眾負金融監督、支付擔保⁴⁷及隱私權保障之義務，並確保因電力等因素所致無法支付之風險，不得移轉消費者或中介機構承擔；中介機構與 CBDC 用戶間，除具定型化契約、消費寄託契約等法律關係，並應負善良管理人、損失賠償及隱私權保障之法律責任。至央行與中介機構間，多數學者認應屬委任關係，然亦有認係監督責任或行政契約關係者。惟依日本央行 2020 年所提 CBDC 法律問題研究會報告之看法，在雙層式發行架構下，不論帳戶型 CBDC 或代幣型 CBDC，央行若將本身事務委託中介機構辦理，對中介機構而言，應視為受託事務。以帳戶型 CBDC 為例，中介機構依用戶之支付指示（轉帳委託）所為帳戶之記帳，應認係代理央行之行為；有關帳戶管理事務所生責任（例如記帳錯誤之損失），宜由央行負擔⁴⁸。

綜上，央行數位貨幣之發行若採雙層式架構，其發行、流通及保管相關事項將涉及央行與民眾、中介機構與用戶及央行與中介機構等不同面向之法律關係。爰建議或可參考學者及先進國家相關研究意見，研議釐清所涉法律關係及相關問題，以利央行數位貨幣之推展。

（二）中介機構管理機制

按電子錢包服務，係指用戶向中介機構提供款項，由中介機構協助兌換央行數位貨幣後存放於電子錢包，供用戶以其錢包中之央行數位貨幣進行交易，性質上類似電子支付。由是，電子錢包服務之提供

⁴⁶ 中央銀行，《本行數位貨幣(CBDC)議題委外問卷調查結果之說明》，113 年 6 月 13 日央行理監事會後記者會參考資料，網址：<https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-302-170834-8653d-1.html>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 11 日。

⁴⁷ 指民眾依法受讓 CBDC（基於合法之 CBDC 交易）時，央行基於 CBDC 發行者與管理者之地位，應對該民眾負擔保取得 CBDC 之義務，例如應於 CBDC 帳本正確記入該民眾取得之 CBDC 數額。

⁴⁸ 李儀坤，同註 34，頁 20-21。

者，似得包括提供支付服務之非銀行機構。惟提供上開服務之中介機構宜否比照商業銀行之設立條件，僅以資本額為標準⁴⁹；中介機構能否由非銀行之金融機構（如電子支付機構），甚或僅屬一般商業交易支付型態⁵⁰而非金融機構之第三方支付業者擔任，似非無研酌空間。

按歐盟數位歐元規則草案第 2 條第 7 項及第 13 條規定⁵¹，依歐盟支付服務指令(The Second Payment Services Directive, PSD2)取得支付服務業執照者，包括信貸機構、電子貨幣機構、支付機構、郵局轉帳機構、歐洲央行及其他成員國央行等，皆可提供數位歐元支付服務。上開機構僅須提出具備業務及風險控管能力之證明資料(如具備提供數位歐元帳戶與支付服務之業務能力、遵守洗錢與資恐防制規範、內控機制、依破產法有償付能力)，並經主管機關許可及授權。另依該草案附件規定，提供數位歐元支付服務之權限包括：開立、持有及關閉數位歐元支付帳戶；數位歐元餘額諮詢及交易；非數位歐元支付帳戶之非自動兌換；現金與數位歐元兌換；透過電子支付工具支付及收受數位歐元交易等。質言之，採雙層發行架構下之數位歐元中介機構並不以金融機構為限，乃以是否具備業務及風險控管能力為其資格條件。

綜上，鑒於央行數位貨幣具有便利、安全之特性，以及國人使用電子支付、第三方支付之交易習慣，建議或可研議將電子支付機構及第三方支付業者納入央行數位貨幣中介機構之可行性，並參考歐盟數位歐元規則草案有關規範，於相關法規或另定專法，明文規範中介機構之資格條件及權限，透過良性競爭提供用戶多元創新之支付服務，

⁴⁹ 商業銀行設立標準第 2 條規定：「申請設立商業銀行（以下簡稱銀行），其最低實收資本額為新臺幣一百億元。發起人及股東之出資以現金為限。」

⁵⁰ 金管會 99 年金管銀票字第 09900373990 號函：「第三方支付服務係基於買賣雙方之實際交易後，透過銀行支付體系所為之代收轉付，並無涉及銀行法第 29 條所定吸收大眾資金之疑慮，故係屬一般商業交易支付形態，尚無制訂金融法規納入金融監理之必要。」

⁵¹ EUROPEAN UNION，同註 31。

提高民眾使用意願，以利央行數位貨幣之推展。

五、央行數位貨幣之可程式化功能規範

央行數位貨幣係由加密數字與程式碼所組成，設計上具有高度彈性與靈活性，為適應數位金融之發展與變化，央行數位貨幣可透過「可程式化」特性，設定使用期限或自動執行之條件，以提升交易及政策執行效率。按上開特性可依其性質區分為「可程式化貨幣」(Programmable Money)與「可程式化支付」(Programmable Payment)2種類型。所謂「可程式化貨幣」，係指該貨幣之使用有一定條件限制，諸如特定使用期限或僅得使用於特定範圍、目的，實務上政府發放政策性補助金時，即可透過程式編碼將其使用條件限制寫入央行數位貨幣，除能避免不當挪用，更可有效達成專款專用之政策目的；所謂「可程式化支付」，則指藉由與智能合約(Smart Contract)結合，於當事人合意訂定之契約條件成就時，即自動執行或終止央行數位貨幣之支付。實務上例如企業同意於符合繳稅規定時，將其央行數位貨幣自動移轉予稅務機關，除可提高稽徵效率，並能防止逃漏稅捐⁵²。

如上述說明，央行數位貨幣之可程式化特性，可透過程式編碼設定使用限制，或利用智能合約自動執行、終止支付，以降低交易成本、簡化作業流程、減少時間花費及提升交易效率。惟該特性可能影響央行數位貨幣之法償性，並有限制人民行使其自由處分財產權利之虞，法制上宜有明確之法律依據。按歐盟數位歐元規則草案第2條明定，可程式化貨幣係指設有內在條件以限制完全互換性之數位貨幣；附條件數位歐元支付交易(Conditional Digital Euro Payment Transaction)係指於付款者與收款者之合意條件成就時，自動發出指令之數位歐元交易；第24條另規定，為確保支付服務提供者及數位歐元使用者能

⁵² 戴偉恩，同註7，頁54。

使用有條件數位歐元支付交易，歐洲央行得依規定採取及訂定相關措施、規則及標準，以確保附條件數位歐元支付交易之互通性；數位歐元不得為可程式化貨幣⁵³。按數位歐元因係用以補充而非取代實體現金或其他電子支付工具，然可程式化貨幣無法保證數位歐元與其他形式之支付工具同等兌換性，故予明文禁止，僅得為性質上類似可程式化支付之附條件數位歐元支付交易⁵⁴。

綜上，央行數位貨幣可藉由程式編碼設定，以及應用區塊鏈技術與智能合約結合，賦予央行數位貨幣可程式化特性，降低交易成本、簡化作業流程及提高行政效率。惟該特性亦可能影響其法償性，並有限制人民財產權行使之虞。考量可程式化貨幣具創新與效率，且能落實專款專用，提高政策執行成效，似可於必要時例外許其使用，爰建議或可參考歐盟數位歐元規則草案有關規定，研議於中央銀行法或另定專法，明文規範央行數位貨幣之可程式化定義及其使用條件、限制、監管責任及法規授權等事項，以符法律保留及比例原則之要求。

六、央行數位貨幣之個人資料及隱私保護機制

依司法院釋字第 585 號解釋意旨，個人資料保障與隱私權雖非憲法明文之權利，仍為憲法第 22 條規定所保障。按央行數位貨幣因其完全數位化，交易紀錄可永久儲存，相較實體現金之隱蔽性，其交易資訊更為透明，學者爰認仍有隱私安全風險及資訊價值歸屬合理性等問題⁵⁵。

以雙層發行架構言，不論央行數位貨幣係帳戶型 CBDC 或代幣型 CBDC，實務上皆可能涉及用戶身分資料與交易資訊數據。其身分資料包括採實名制開戶或申請電子錢包時提供之姓名、出生年月日、

⁵³ EUROPEAN UNION，同註 31。

⁵⁴ 戴偉恩，同註 7，頁 95。

⁵⁵ 徐珮菱，同註 5，頁 235。

國民身分證統一編號、手機號碼、帳號密碼、IP 位置及其他聯絡資料等；交易資訊則包括用戶以央行數位貨幣進行交易所留存之交易時間、金額、對象等數位軌跡。按上開身分資料及交易資訊皆得透過連結其他相關數據而直接或間接識別用戶個人，故應屬個人資料⁵⁶；縱非採實名制，代幣型 CBDC 之假名化帳戶資料及交易資訊，如交易雙方假名化之帳戶地址、交易時間、金額、手續費、區塊位址等，亦具用以間接識別特定用戶之個人資料屬性⁵⁷。此外，民眾亦可能利用指紋、人臉辨識、虹膜辨識等個人生物特徵，作為開立央行數位貨幣帳戶或電子錢包之身分識別資料，並進行相關交易及款項收付。司法院釋字第 603 號解釋並認「指紋」具有人各不同、終身不變之特性，應屬得以監控個人之敏感性個人資料。由是，央行數位貨幣用戶之身分資料、個人生物特徵識別資料及相關交易資訊應皆屬個人資料，而有個人資料保護法（下稱個資法）之適用。

由於央行數位貨幣具有可程式化特性，學者指出技術上得將資料安全與隱私保護機制納入可自動執行之程式碼，並利用如零知識證明（Zero Knowledge Proof, ZKP）⁵⁸之高階加密方法，使隱私資料完全隱匿，抑或應用其他可證明交易正確性，但不揭露交易來源、目的地及移轉金額之隱私保護技術，提供匿名之互通與支付功能，並透過於相關監理法規明定其技術標準，而與個人資料及隱私保護政策結合⁵⁹。

按現行個資法第 8 條、第 9 條規定，公務機關及非公務機關有告知義務；第 15 條、第 16 條規定，公務機關蒐集、處理個人資料應有

⁵⁶ 個資法第 2 條第 1 款規定：「個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」

⁵⁷ 林楷芳，〈論我國發行中央銀行數位貨幣之法律架構與個人資料保護〉，《臺灣銀行季刊》，第 72 卷，第 4 期，110 年 12 月，頁 61。

⁵⁸ ZKP 係指透過數學方法，在不洩漏資訊之情況下，驗證所宣稱事項之真實性。其於金融支付上，可用以證明付款人帳戶餘額足敷支付，且支付款項正確反映在收付雙方之帳戶餘額，但不會洩露任何有關帳戶餘額之訊息。

⁵⁹ 徐珮菱，同註 5，頁 236。

特定目的並符所定情形，且須具特定條件始得為特定目的外之利用；第 19 條、第 20 條規定，非公務機關蒐集、處理個人資料應有特定目的並符所列 8 款情形，利用個人資料則應於特定目的必要範圍內，且須具特定條件始得為特定目的外之利用。惟上開特定目的及個人資料所涉範圍，似未予明文規範。查歐盟數位歐元規則草案第 35 條及其附件明定，歐洲央行及各成員國央行所得處理個人資料之目的及範圍，如基於提供支付服務提供者使用數位歐元結算基礎設施及支援其訊息交換之目的，僅限處理數位歐元帳戶資訊（包括數位歐元帳戶號碼、線上數位歐元交易資訊）；基於結算線上數位歐元支付交易之目的，僅限處理用戶假名、用戶身分驗證及數位歐元持有數量記帳；基於保護數位歐元結算基礎設施及本地儲存設備之安全與完整性，則僅限處理針對離線數位歐元交易進行偽冒分析所需資料及本地儲存設備資訊。另依該草案第 34 條及其附件規定，支付服務提供者所得處理個人資料之目的及範圍，如基於執行限制之目的（包括核實、驗證潛在或現有數位歐元用戶是否於其他支付服務提供者擁有數位歐元帳戶），僅限處理用戶識別碼、用戶身分驗證及有關數位歐元支付帳戶資訊；基於數位歐元與歐元現金之兌換及其超額交易之目的，僅限處理用戶識別碼、用戶身分驗證及數位歐元帳戶資訊（如數位歐元帳戶號碼及歐元現金支付帳戶資訊）；基於提供離線數位歐元交易服務之目的，則僅限處理用戶識別碼（包括本地儲存設備之持有者姓名及儲存設備相關資訊）⁶⁰。

次按個資法第 4 條規定：「受公務機關或非公務機關委託蒐集、處理或利用個人資料者，於本法適用範圍內，視同委託機關。」即受委託蒐集、處理或利用個人資料者，依法視同委託機關。析言之，委

⁶⁰ EUROPEAN UNION，同註 31。

託機關應為權責歸屬機關，而受託機關乃委託機關手足之延伸⁶¹。查央行隸屬於行政院，學者認其行使中央銀行法賦予之權限時係執行公權力，故央行應視同國家行政機關⁶²。因此，在雙層式架構下，央行與中介機構間就央行數位貨幣之發行事務如具委任關係，縱然用戶身分識別、KYC 等程序係由中介機構執行，有關民眾開立帳戶或申請電子錢包所涉蒐集、處理或利用個人資料之行為，依法將以央行為權責歸屬機關。

綜上，央行數位貨幣之發行可能涉及用戶身分資料及交易資訊，而有個資法之適用。考量央行與中介機構間可能具有委任關係，爰建議法制上或可參考歐盟數位歐元規則草案有關規範，研議於個資法或另定專法，明文規範央行與中介機構所得蒐集、處理及利用個人資料之目的、範圍及權責歸屬；技術上則可使用程式編碼加密或相關隱私保護技術隱蔽個人資料，並於相關監理法規明定其技術標準，以強化當事人之個人資料及隱私保護。

七、央行數位貨幣之洗錢與資恐防制機制

（一）現行洗錢及資恐防制規範問題

洗錢防制法(下稱洗防法)第 5 條第 1 項、第 3 項及第 8 條第 1 項前段規定，金融機構及指定之非金融事業或人員應進行確認客戶身分程序，並留存其確認客戶身分程序所得資料；第 12 條第 1 項規定，金融機構及指定之非金融事業或人員對於達一定金額之通貨交易，除本法另有規定外，應向法務部調查局申報。另資恐防制法第 7 條第 1 項規定，對於經主管機關指定制裁之個人、法人或團體，不得對其金融帳戶、通貨或其他支付工具，為提款、匯款、轉帳、付款、交付或

⁶¹ 法務部 106 年 9 月 5 日法律字第 10603510940 號函。

⁶² 蕭文生，同註 38，頁 17。

轉讓之行為。準此，銀行與目的事業主管機關指定之金融機構（如電子支付機構），以及其他指定之非金融事業（如第三方支付服務事業）依法皆應辦理洗錢及資恐防制有關事項。惟依「提供虛擬資產服務之事業或人員防制洗錢及打擊資恐辦法」第2條第1項第2款規定，以數位方式儲存價值之央行數位貨幣雖可能使用密碼學或DLT，因非屬所稱「虛擬資產」，尚無該辦法之適用。

又依「金融機構防制洗錢辦法」第2條第1款及第3條第1款、第2款第2目規定，金融機構不得接受客戶以匿名或使用假名建立或維持業務關係；辦理新臺幣（以下同）50萬元以上之臨時性交易應確認客戶身分。另依「提供第三方支付服務之事業或人員防制洗錢及打擊資恐辦法」第7條第1款第2目及第8條第1款規定，第三方支付服務業者與賣方客戶建立或維持業務關係時應確認其身分，疑似使用匿名、假名、人頭、虛設行號或虛設法人團體名義時應予婉拒；提供買方客戶代理收付服務，每筆金額達5萬元時應確認其身分。查銀行、電子支付機構與第三方支付業者與客戶建立業務關係似皆採實名制，惟進行客戶身分確認之交易金額門檻仍有所差異。按央行數位貨幣若採中心化之雙層式架構發行，並將電子支付機構及第三方支付業者納入中介機構，建議或可通盤檢討現行確認客戶身分之交易金額門檻規範需否調整或統一，以免監理相關規範有所扞格或疏漏。

（二）央行數位貨幣之洗錢及資恐防制機制

央行數位貨幣之可追蹤性，雖有助於打擊不法犯罪及防制洗錢、資恐，然與民眾之個人資料及隱私保護亦難免有所衝突。按央行數位貨幣若比照實體貨幣採完全匿名制，固可保障民眾隱私，但因數位化特性而難以追蹤相關交易與金流，恐成洗錢、資恐之犯罪溫床；若採完全實名制，固可保障交易安全、打擊洗錢及抑制地下經濟活動，但

亦可能使民眾憂慮個人資料遭監控而降低使用意願，導致使用量及信任度不足。

查歐洲央行為解決公共利益與個人隱私保護之衡平難題，已發展結合匿名與實名之折衷機制。例如「匿名憑證」(Anonymity Vouchers)技術，可不記錄用戶之數位歐元使用數量而進行移轉，以保障個人隱私。其係由洗錢防制監管機構免費、定期向所有數位歐元用戶發放，但有時間限制且無法轉讓，用戶因此可於不透露交易資訊下移轉數位歐元。當付款人使用足量之匿名憑證，付款人之中介機構可檢附該憑證向收款人之中介機構證明毋須經洗錢防制監管機構審核即予驗證，而收款人之中介機構亦毋須經洗錢防制監管機構審核即可接受數位歐元移轉。至「選擇性隱私保障」(Selective Privacy)，係指用戶首次使用數位歐元時，固應提供個人身分資料以開立帳戶或電子錢包，由中介機構進行身分查驗及 KYC，並依洗錢及資恐防制規範取得用戶個人資料及交易資訊。惟嗣後則按其支付交易區分，若屬風險、價值較低之小額支付⁶³，中介機構並不存取用戶交易資訊；若屬風險、價值較高之大額支付，中介機構得將用戶之身分資料與交易資訊分離，僅發現可疑交易時始能檢視用戶身分資料，以保障用戶隱私⁶⁴。

另「離線數位歐元支付」因其交易未透過網際網路，且如同實體現金支付受有物理距離之限制，歐盟數位歐元規則草案第 37 條明定，歐洲央行、各成員國央行及支付服務機構均不得存取離線數位歐元支付之交易資訊，原則上僅能保存雙方行動裝置之收付金額、時間、帳號、離線支付之存儲設備識別碼等有關資料⁶⁵。

綜上，央行數位貨幣之洗錢與資恐防制涉及公共利益與個人隱私

⁶³ 現行歐元區國家關於完全匿名現金之交易限額，如義大利為 2,000 歐元、法國及葡萄牙為 1,000 歐元；戴偉恩，同註 7，頁 109。。

⁶⁴ 戴偉恩，同註 7，頁 54。

⁶⁵ EUROPEAN UNION，同註 31。

保護難題，央行雖已規劃 CBDC 之發行將依對象、開立方式及身分驗證程度，區分為不記名與記名錢包⁶⁶，似仍可參考歐洲央行之「匿名憑證」技術與「選擇性隱私保障」機制，以及歐盟數位歐元規則草案有關規範，研議於洗錢防制相關法規或另定專法，明文規範小額及離線支付採弱實名性之監理，以衡平犯罪防制與個人資料保護之兩難。

八、央行數位貨幣之偽（變）造刑事規範

（一）妨害國幣懲治條例（下稱國幣條例）

刑法第 195 條規定：「意圖供行使之用，而偽造、變造通用之貨幣、紙幣、銀行券者，處五年以上有期徒刑，得併科十五萬元以下罰金（第 1 項）。前項之未遂犯罰之（第 2 項）。」是無製造貨幣或發行權限者，意圖供行使之用，製成使一般人誤信為具強制通用效力真幣之行為，即成立上開「偽造貨幣罪」⁶⁷。而國幣條例第 1 條規定，國幣係指我國境內，由中央政府或其授權機構所發行之紙幣或硬幣；第 3 條另規定：「意圖供行使之用，而偽造、變造幣券者，處五年以上有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金（第 1 項）。犯前項之罪，因而擾亂金融，情節重大者，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金（第 2 項）。第一項之未遂犯罰之（第 3 項）。」；又依「中央銀行發行新臺幣辦法」第 5 條第 1 項規定，新臺幣不得偽造、變造、故意毀損，亦不得仿造或販賣、公開陳列其仿造品；違者，依妨害國幣及其他有關規定處罰。由是，國幣條例應屬刑法「偽造貨幣罪」之特別法，依中央法規標準法第 16 條所定特別法優先於普通法適用之原則，有關偽造通用幣券之行為，應依國幣條例有關規定處罰。

⁶⁶ 中央銀行，同註 46。

⁶⁷ 盧映潔，《刑法分則新論》，第 15 版，新學林出版股份有限公司，109 年 2 月，頁 301-302。

按國幣條例立法背景緣於 23 年間美國對外採購大量白銀，致使國際銀價大漲，不肖人士將流通銀幣熔毀，再販售於國外牟取暴利，損害國家幣信並嚴重影響民生經濟活動。翌年政府乃制定國幣條例，以維護國家之正常經濟發展並防堵不法危害國幣之行為⁶⁸。按就國幣條例第 1 條規定言，「國幣」係指由中央政府或其授權機構所發行之紙幣或硬幣，文義上明確限制其為「紙幣或硬幣」，且立法當時應不可能預見數位貨幣之存在，是不論文義解釋或歷史解釋，似難任意擴大適用於非實體之數位形式貨幣⁶⁹。從而，央行數位貨幣若定性為國幣或通用貨幣，該條例有關規定似須配合修正始能適用。又該條例規範客體（實體貨幣）、犯罪類型（偽造、變造及損毀幣券）與刑法偽造貨幣罪章部分重疊，沒收規定並與刑法偽造貨幣罪章相同。論者亦認第 4 條⁷⁰及第 3 條第 2 項⁷¹所定犯罪宜予除罪化，以符罪刑均衡原則⁷²。爰建議國幣條例有關規定或可通盤檢討，並研議併由刑法規範之可行性，以資簡明。

（二）刑法

除刑法第 195 條第 1 項所定偽、變造貨幣罪外，刑法第 196 條、第 200 條另規定：「行使偽造、變造之通用貨幣、紙幣、銀行券，或意圖供行使之用而收集或交付於人者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科五千元以下罰金。收受後方知為偽造、變造之通用貨幣、紙幣、銀行券而仍行使，或意圖供行使之用而交付於人者，處五百元以下罰金（第 1 項）。第一項之未遂犯罰之（第 2 項）。」、「偽造、變造

⁶⁸ 劉振邦，《我國對於偽造貨幣的刑事處罰》，世新大學法律學研究所碩士論文，110 年 1 月，頁 42-43。

⁶⁹ 陳肇鴻，同註 4，頁 59。

⁷⁰ 國幣條例第 4 條規定：「意圖營利，不按法定比率兌換各種幣券者，處所得利益十倍以下罰金。（第 1 項）以兌換幣券為業，所取兌換手續費，超過幣額百分之一者，亦同。（第 2 項）」

⁷¹ 國幣條例第 3 條第 2 項規定：「犯前項之罪，因而擾亂金融，情節重大者，處無期徒刑或十年以上有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。」

⁷² 劉振邦，同註 68，頁 101-102。

之通用貨幣、紙幣、銀行券，減損分量之通用貨幣及前條之器械原料，不問屬於犯人與否，沒收之。」依其文義，性質上為數位形式之央行數位貨幣應非該等規定所稱「紙幣」；就立法史觀察，立法當時亦顯未將數位貨幣納入規範，是上開規範所指「貨幣」似限於央行傳統上發行之實體貨幣，且指「硬幣」而言⁷³。若將央行有權發行之貨幣皆視為刑法上貨幣，則央行數位貨幣似非不可適用上開規範。惟此廣義見解形同隨著時代、科技發展擴張刑法之解釋適用範圍，恐與罪刑法定主義有違⁷⁴。此外，若認無「偽造貨幣罪」章之適用，仍可依刑法第 201 條之 1 第 1 項偽、變造支付工具之電磁紀錄罪，或刑法第 359 條無故取得、刪除或變更他人電腦或其相關設備之電磁紀錄罪加以究責，惟查上開犯罪所定刑度因遠低於偽、變造貨幣罪，刑事政策上恐難有嚇阻效果。

按日本央行 2020 年所提 CBDC 法律問題研究會報告指出⁷⁵，CBDC 為「無體物」，可複製出「完全相同之資料」，致使真偽無法判定；可短期間大量偽造、複製，受害規模遠大於現金；移轉容易，偽造、複製資料可短期間快速廣泛流通；CBDC 偽造、複製技術提升，對支付體系及通貨之信任性影響巨大，與現金犯罪之型態及法益侵害程度有所差別。因此，以 CBDC 為對象之「偽造貨幣罪」應有從重處罰之必要。爰建議或可於刑法或另定專法，明文規範偽、變造央行數位貨幣之刑事責任，並評估加重刑罰之可行性，以資周妥。

九、相關行政管制措施

（一）攜帶或寄送央行數位貨幣出入境之管制

中央銀行法第 18 條之 1 規定：「攜帶或寄送國幣出入境之限額，

⁷³ 最高法院 28 年上字第 896 號刑事判例。

⁷⁴ 陳肇鴻，同註 4，頁 60。

⁷⁵ 李儀坤，同註 34，頁 28。

由本行定之（第 1 項）。攜帶或寄送國幣出入境超過本行依前項規定所定限額者，其超過部分，應予退運（第 2 項）。」依 106 年央行公告「攜帶及寄送新臺幣出入境之限額」規定，除經專案核准，旅客或隨交通工具服務之人員攜帶新臺幣出入境之限額，各為每次 10 萬元；除經專案核准，新臺幣不得以貨物運送、快遞、郵寄或其他相類之方法，寄送出入境。另依洗錢防制法第 14 條第 1 項、第 5 項規定，旅客或隨交通工具服務之人員攜帶新臺幣現金出入境，未依規定申報之超過上開限額部分，以及申報不實之超過申報部分，皆應予沒入。

按前開規定應係以實體貨幣為管制對象，然央行數位貨幣乃數位化、電子化之金錢（貨幣），本質上屬無實體之電磁紀錄，爰建議或可依央行數位貨幣之特性，研議於相關法規或另定專法，明文規範央行數位貨幣出入境之管制方式及程序，俾利執行。

（二）偽（變）造央行數位貨幣之處理

中央銀行法第 18 條之 2 規定：「金融機構及經本行指定辦理外匯業務之其他事業經收之國幣或外國貨幣有偽造或變造者，除有犯罪嫌疑，應報請司法機關偵辦外，應予截留、作廢並銷燬；其處理辦法，由本行定之。」查「金融機構處理偽造變造仿造新臺幣券幣辦法」第 2 條、第 3 條規定，金融機構經收顧客交來之新臺幣券幣發現有偽（變）造、仿造券幣時，除當面向原持有人說明外，如係鈔券應加蓋「偽造券作廢」章，硬幣則送央行剪角作廢；若原持有人情形可疑或不同意金融機構截留致無法處理時，應即報請當地警察機關偵辦。是金融機構發現經收之國幣有偽造或變造時，應依規定予以截留、作廢。

按前開規範應係以偽（變）造之實體貨幣為處理對象，且責由金融機構辦理。惟央行數位貨幣本質上係無實體之電磁紀錄，如有偽（變）造情事，恐難逕予適用。又若採雙層式架構發行央行數位貨幣，

前開事項之辦理機構可能並不限於金融機構。爰建議或可依央行數位貨幣之特性，研議於相關法規或另定專法，明文規範偽（變）造央行數位貨幣之處理方式及程序，俾供遵循。

伍、結論

數位經濟發展帶動支付方式之數位化，各式電子支付業者蓬勃出現，促使支付模式發展更加多元，並提供方便且高效之支付服務，各國因此紛就央行數位貨幣之推動展開研究並積極進行相關試驗，國際清算銀行並針對發行原則與核心特徵提出有關報告，我國央行亦自 108 年啟動數位貨幣研究計畫，持續進行相關研究及試驗。

央行具我國貨幣發行權限，且為支付體系最後資金融通者及清算者，對於 CBDC 之發行類型與發行架構，自宜審慎評估，並就所採技術及相關法規制度妥善規劃，以有效達成政策目標。鑒於央行數位貨幣之法律定位事涉其發行權限及法償效力；中介機構之管理影響普惠金融；可程式化功能之規範有助政策操作；個人資料保護及洗錢資恐防制之機制設計宜衡平隱私保護與公共利益；偽（變）造貨幣相關刑事規範宜併予檢討；其他行政管制措施亦須考量實務執行需要。爰參酌外國先進法制規劃及研究成果，研提有關建議如下，俾供委員問政參考：

一、借鑑他國經驗，建立跨機關協調機制，審慎評估央行數位貨幣之發行架構、功能設計及處理技術，並調適相關法制。

二、研議將央行數位貨幣定性為我國貨幣，並明文規範其數位形式、發行方式、基本單位及幣值轉換等重要事項。

三、研議明定央行數位貨幣得例外限制其法償效力。

四、研議釐清發行央行數位貨幣所涉法律關係及相關問題。

- 五、研議將電子支付機構及第三方支付業納入中介機構之可行性，並明定中介機構之資格條件及權限。
- 六、研議明定央行數位貨幣之可程式化定義及其使用條件、限制、監管責任及法規授權事項。
- 七、研議明定央行與中介機構所得蒐集、處理及利用個人資料之目的、範圍及權責歸屬，以及相關隱私保護技術標準。
- 八、檢討現行洗錢及資恐防制有關確認客戶身分之交易金額門檻規範，並明定小額及離線支付採弱實名性監理機制。
- 九、檢討妨害國幣懲治條例有關規定，並研議由刑法併予規範之可行性。
- 十、研議明定央行數位貨幣出入境管制及偽（變）造處理之方式及程序。

參考文獻

一、書籍

1. 黃朝熙、吳中書、陳一端、劉孟俊、王國臣，《央行數位貨幣之內涵與影響因應研究》，財團法人中技社，110 年 12 月。
2. 盧映潔，《刑法分則新論》，第 15 版，新學林出版股份有限公司，109 年 2 月。
3. 蕭文生，《中央銀行與金融監理——自法律觀點論起》，初版，元照出版公司，89 年 4 月。

二、期刊論文

1. 李儀坤，〈日本央行發行數位貨幣相關法制研究〉，《信用合作》，第 164 期，114 年 4 月，頁 18-31。
2. 吳依庭，〈國際貨幣基金組織(IMF)針對央行數位貨幣之政策研析及路徑建議〉，《科技法律透析》，第 34 卷，第 10 期，111 年 10 月，頁 26-33。王文字，〈論公司股東使用委託書法制兼評新版委託書規則〉，《萬國法律》，第 91 期，1997 年 2 月，頁 13-29。
3. 林楷芳，〈論我國發行中央銀行數位貨幣之法律架構與個人資料保護〉，《臺灣銀行季刊》，第 72 卷，第 4 期，110 年 12 月，頁 49-89。
4. 徐珮菱，〈央行數位貨幣之風險與監理〉，《臺灣財經法學論叢》，第 6 卷，第 1 期，113 年 1 月，頁 112-117。
5. 陳肇鴻，〈數位新台幣於貨幣法制上的意義〉，《台灣法律人》，第 18 期，111 年 12 月，頁 51-64。
6. 黃麟雅，《央行數位貨幣與金融監理研究》，中心金融管理學院碩士論文，111 年 7 月。
7. 楊岳平，〈論虛擬通貨之法律定性——以民事法與金融法為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 301 期，109 年 6 月，頁 43-63。
8. 劉振邦，《我國對於偽造貨幣的刑事處罰》，世新大學法律學研究所碩士論文，110 年 1 月。

9. 戴偉恩，《央行數位貨幣發行之法制與監理》，東吳大學法律學系碩士論文，113 年 1 月。

三、其他

1. 中央銀行，《資產代幣化世界之數位貨幣體系：存款代幣、穩定幣及央行數位貨幣(CBDC)扮演的角色》，114 年 6 月 19 日央行理監事會後記者會參考資料，網址：<https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-302-182646-a9c3a-1.html>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 11 日。
2. 中央銀行，《中央銀行數位貨幣(CBDC)整備狀況、以及如何因應加密貨幣跨入金融市場》，立法院第 10 屆第 4 會期財政委員會第 8 次全體委員會議專題報告，110 年 11 月 1 日。
3. 中央銀行，《數位支付時代的央行角色與貨幣型態》，109 年 9 月 17 日央行理監事會後記者會參考資料，網址：<https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-357-121444-0439d-1.html>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 11 日。
4. 中央銀行，《國際間央行數位貨幣之最新發展趨勢》，109 年 6 月 18 日央行理監事會後記者會參考資料，網址：<https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-357-114966-67300-1.html>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 11 日。
5. 中央銀行，《本行數位貨幣(CBDC)議題委外問卷調查結果之說明》，113 年 6 月 13 日央行理監事會後記者會參考資料，網址：<https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-302-170834-8653d-1.html>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 11 日。
6. 李堃如、林宸聿、錢迺文，《從現金支付發展趨勢探討 CBDC 之設計》，台北外匯市場發展基金會委託計畫，111 年 7 月。
7. 黃朝熙、吳中書、陳一端、劉孟俊、王國臣，《央行數位貨幣之內涵與影響因應研究》，財團法人中技社，110 年 12 月。
8. 楊鎰鴻，《介紹 IMF 中央銀行數位貨幣(CBDC)專案管理方法兼述我

國 CBDC 發展情形》，臺北外匯市場發展基金會委託計畫，113 年 9 月。

- 9.” Central bank digital currencies: foundational principles and core features” 9 October 2020，網址：<https://www.bis.org/publ/othp33.pdf>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 7 日。

附錄：「央行數位貨幣發行相關法制議題探討」專題研究報告（初稿）

座談會紀錄及參採情形

時間：114 年 9 月 15 日（星期一）下午 3 時

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：陳組長世超

紀錄：彭文暉

參加人員：

一、學者專家

國立臺灣大學法律學院 陳副教授肇鴻

二、中央銀行

CBDC 研究專案小組 專員 陳姿先

辦事員 李嘉文

法務室 副科長 鄭靜馨

外匯局 專員 陸春綿

三、法務部

檢察司 主任檢察官 劉怡婷

四、本局出席人員

康研究員世宗

李副研究員振宇

楊助理研究員翔宇

發言要點：

國立臺灣大學法律學院陳副教授肇鴻：

- 一、本報告大多參考歐盟有關規範，惟美國川普總統於 2025 年 1 月發布命令全面禁止央行數位貨幣相關活動，要求聯邦各機關除不得從事任何建立、發行或推廣央行數位貨幣之行為，並應立即終止相關計畫或倡議，可知央行數位貨幣之國際發展趨勢與脈絡未必一致。
- 二、關於應否發行 CBDC 之政策思維，以批發型 CBDC 為例，尚應思考跨國境與跨銀行等不同面向問題。我國財金資訊股份有限公司辦理銀行間匯款結算效率雖高，然現行各國辦理跨境匯款的效率仍很低，BIS 及國際上主要國家已進行相關試驗，考量我國事實上有大量外匯進出與匯兌需求，似應參與相關國際計畫，以免成為 CBDC 境外孤兒。就通用型 CBDC 而言，觀察先進國家如日本、新加坡、香港等，仍以現鈔支付為主流，電子支付尚在推動發展，且理論上信用卡普及率高，數位貨幣之需求可能相對較低。因此，我國有無發行通用型 CBDC 之必要，亦可再作思考。
- 三、央行數位貨幣之發行涉及不同層次法律問題，如同本報告相關論述，首先應思考發行央行數位貨幣的法源基礎為何；若已具法源基礎，其次則應思考發行與監理面向問題，以及可能衍生之外部問題。
- 四、本報告第 5 頁表 1 所擬「央行數位貨幣與其他支付工具之比較」標題，考量央行準備金、銀行存款，甚至電子支付帳戶本身，雖有其相似性，但應非屬支付工具；通用型 CBDC 之使用者，亦可能無法予以完全匿名，是上開標題或可酌予修正文字，以免滋生誤解。

五、本報告第 22 頁述及央行發行 CBDC 可能會與中介機構成立委任關係，惟上開法律關係如何定性，仍須依其發行架構及具體業務規範而定。以雙層式架構言，商業銀行經營範圍包括現鈔及外匯相關金融業務，似難即認係央行之受任人或代理人，且央行為國家行政機關，所涉契約關係應具公法性質而非單純私法上委任。未來央行與中介機構間可能會訂定相關管理辦法，從而可依該管理辦法界定並規範雙方權利義務關係。

六、關於中介機構之涵蓋範圍宜否擴大至提供支付服務之非銀行業者，或可再多加思考。按我國非銀行之金融機構，包括郵局、信用合作社、農漁會信用部、電子支付機構，甚至第三方支付業者，是否皆適合作為中介機構，非無疑慮；若欲擴大中介機構之適用對象，仍應明定適當資格條件，不宜僅以業別作為區分標準。

七、關於央行數位貨幣之可程式化功能，涉及 CBDC 是否作為普惠金融之支付工具問題。若央行數位貨幣具有可編程性，即得就其用途加以限制，惟政策面上雖有其存在價值，然亦可能衍生公平性問題並影響相關市場，或可再深入思考。

八、關於央行數位貨幣之個人資料及隱私保護問題，可從不同層面進行探討。就銀行及中介機構言，本即受中央銀行法、個資法及相關金融法規之規制，所涉個人資料之共享規範需否調整，或可重新檢討；另就央行言，在雙層式發行架構下，央行未必會持有中心化之 CBDC 帳本，並存取民眾個人資料。從而，央行應否承擔個人資料之保護與管理責任，仍應視其與中介機構之法律關係與相關管理規範之架構設計而定。

九、關於央行數位貨幣之出入境管制議題，數位時代下之「跨境」究應如何定義，本屬難題。以洗錢防制法所規範新臺幣出入境限額

為例，如何認定攜帶央行數位貨幣出入境之情事，實務上恐難判斷。另對於跨境使用央行數位貨幣之行為應如何管理，能否以封鎖使用者 IP 之方式加以限制，是否違反洗錢防制或外匯管理有關規範，亦非無疑。從而，面對傳統國境已難據為行政管制有效分界之網路時代，如何界定出入國境之涵義並據以執法，似宜進一步思考。

參採情形：

- 一、第一點意見，已參採並酌予補充。
- 二、第二點意見，有關發行批發型及通用型 CBDC 之政策建議，錄供主管機關參考。
- 三、第三點意見，與本報告論述方向相同，錄供參考。
- 四、第四點意見，已參採並酌予修正。
- 五、第五點意見，根據我國央行調查，多數學者似認央行與中介機構間應屬委任關係，然亦有認係監督責任或行政契約關係者。另依日本央行 2020 年所提 CBDC 法律問題研究會報告之看法，在雙層式發行架構下，不論帳戶型 CBDC 或代幣型 CBDC，央行若將本身事務委託中介機構辦理，對中介機構而言，應視為受託事務。鑒於央行數位貨幣之發行事項涉及不同面向之複雜法律關係，仍宜參考學者及先進國家相關研究意見，研議釐清所涉法律關係及相關問題，以利央行數位貨幣之政策推展，爰維持本報告之論述及建議。
- 六、第六點意見，按歐盟數位歐元規則草案明定，凡依歐盟支付服務指令取得支付服務業執照者如信貸機構、電子貨幣機構、支付機構、郵局轉帳機構等非銀行組織，倘具備業務及風險控管能力，並經主管機關許可及授權，即得提供數位歐元支付服務。鑒於央

行數位貨幣具便利、安全之特性，且國人已有使用電子支付、第三方支付之交易習慣，爰建議參考上開歐盟法制，研議將電子支付機構及第三方支付業納入央行數位貨幣中介機構之可行性，並於相關法規或另定專法，明文規範中介機構之資格條件及權限，尚非僅以業別作為區分標準。因此，所提意見，錄供主管機關參考。

七、第七點意見，按央行數位貨幣之可程式化功能，可能影響其法償性，並有限制人民財產權行使之虞。惟考量在政策執行上仍有其存在價值，爰建議明文規範其使用條件、限制、監管責任及法規授權等事項。至所指可能衍生公平性及影響相關市場等問題，涉及央行數位貨幣之發行政策，錄供主管機關參考。

八、第八點意見，按央行數位貨幣用戶之身分資料、個人生物特徵識別資料及相關交易資訊皆屬個人資料，應有個資法規定之適用。又銀行及中介機構固應受個資法及相關金融法規之規範，若央行與中介機構間就 CBDC 發行事務具有委任關係，依現行個資法亦須承擔一定之個人資料保護與管理責任。由是，未來除依相關管理辦法界定央行與中介機構之法律關係並規範相關權利義務事項，建議仍宜明文規範央行與中介機構所得蒐集、處理及利用個人資料之目的、範圍及權責歸屬，以強化民眾個人資料及隱私之保護。爰所提意見，錄供參考。

九、第九點意見，有關央行數位貨幣之出入國境管制及跨境使用管理建議，涉實務上執法事項，錄供主管機關參考。

中央銀行 CBDC 研究專案小組陳專員姿先：

一、本報告第 1 頁中段所述「依國際清算銀行(Bank for International Settlements, BIS) 於 2024 年所公布 86 家主要國家央行問卷調查

顯示，約有 94%國家央行投入數位貨幣相關工作。……」似可採用 BIS 於 2025 年 8 月 22 日公布之最新統數據酌予修正。

二、本報告第 2 頁中段所述「央行作為支付體系最後提供者，……」建議修正為「最後資金融通者及清算者」，較為貼切；末段所述「所謂央行數位貨幣，殆指一國央行所發行之虛擬數位貨幣。國際清算銀行認其本質上係央行所發行，……得被個人用於零售使用也可以被金融機構用於金融市場之間之結算交易。……」建議修正為「所謂央行數位貨幣，殆指一國央行所發行之數位形式的法定貨幣，屬央行的負債。國際清算銀行認其本質上係央行所發行，……得被個人用於零售使用也可以被金融機構用於金融市場之間之清算交易。……」，以表達交易之最終清算。

三、本報告第 5 頁表 1 關於通用型 CBDC 比較項目之「使用者匿名」一欄，鑒於任何交易只要透過數位處理，即難以達成嚴格定義之「匿名」，即使是離線交易，為確保交易安全與系統穩定，實務上的設計仍會要求持有人在一定期間或交易達一定次數後，強制連線以進行資料更新，建議可將「匿名或非匿名」修改為「記名或不記名」，避免外界誤解。

四、本報告第 9 頁至第 10 頁關於「潛在風險與挑戰」一節，旨在探討央行發行 CBDC 可能之潛在風險與挑戰，事實上依本行對於數位新臺幣的相關設計與規劃，對於上開風險與挑戰均有所考量與因應，建議可就部分項目酌予補充說明。

五、本報告第 10 頁中段所述「『通用型』亦可稱為『零售型』」一節，惟為對應「批發型」之用語，本行近來對外文件皆以「零售型 CBDC」取代「通用型 CBDC」，建議可參酌修改。

六、本報告第 16 頁關於「我國 CBDC 之推動思維」一節，為符合本

行現行 CBDC 之政策方向，建議增補有關內容如：「由於我國目前支付環境多元且便利，尚無發行零售型 CBDC 的急迫性，而是希望在推動過程中，提升我國零售支付系統的互通性與效率。因此，我國央行先以『CBDC 雛型平台』架構為基礎，建立『數位公共建設金流平台』，以支援政府發放數位券之金流作業為先行試作項目，藉此提升政府發放專案的處理效率。」；「114 年則與集中保管結算所合作，以公司債代幣為試作項目，探索由公正第三方機構建置整合性的代幣化金融市場基礎設施之可行性，以避免代幣化市場碎片化發展。」

- 七、本報告第 35 頁所提有關建議，本行將作為參考，進行內部研議。惟第 5 點關於研議將電子支付機構及第三方支付業納入中介機構之意見，考量央行數位貨幣之中介機構負責提供民眾開立錢包服務，然第三方支付業之業務性質為代收代付，經營範疇未包括開立錢包，故可能是支付服務提供商，但應非中介機構之角色。

參採情形：

- 一、第一點至第三點意見，已參採並酌予修正。
- 二、第四點意見，按所指「潛在風險與挑戰」有關論述，乃彙整學者專家針對發行 CBDC 之可能影響所提相關研究意見，以供主管機關決策參考，並非針對我國央行發行 CBDC 之設計、規劃所作研析。爰所提意見，錄供參考。
- 三、第五點意見，按依發行用途之不同，央行數位貨幣可區分為「批發型」與「通用型」2 類，本報告既已清楚敘明「通用型」亦可稱為「零售型」，應不致有所誤解。爰所提意見，錄供參考。
- 四、第六點意見，按本報告之「我國 CBDC 之推動思維」有關內容，

主要係略述我國目前 CBDC 之推動進程，並參酌國際貨幣基金 2022 年報告，綜整敘明已正式發行、試行或積極試驗 CBDC 國家之共通目標、所採雙層架構、功能設計、發行與交易處理技術及法制規劃等重要事項，以供政府研議相關措施，俾因應國際發展趨勢之建議。至於所提意見係我國央行現行 CBDC 之政策方向，與本報告建議我國 CBDC 之推動方向係屬二事。爰所提意見，錄供參考。

五、第七點意見，按央行數位貨幣具有便利、安全之特性，國人亦有使用電子支付、第三方支付之交易習慣，參考歐盟數位歐元規則草案規定，凡依歐盟支付服務指令取得支付服務業執照者皆可提供數位歐元支付服務，僅須提出具備業務及風險控管能力之證明資料，例如具備提供數位歐元帳戶與支付服務之業務能力、遵守洗錢與資恐防制規範、內控機制、依破產法有償付能力，並經主管機關許可及授權即可；上開支付服務權限則包括開立、持有及關閉數位歐元支付帳戶、數位歐元餘額諮詢與交易、非數位歐元支付帳戶之非自動兌換、現金與數位歐元兌換及透過電子支付工具支付與收受數位歐元交易。亦即數位歐元中介機構並不以金融機構為限，乃以是否具備業務及風險控管能力為條件。惟考量第三方支付業之經營範圍與電子支付機構尚有差異，為免疑慮，爰予參採並修正有關建議為「或可研議將電子支付機構及第三方支付業者納入央行數位貨幣中介機構之可行性」。

中央銀行法務室鄭副科長靜馨：

本報告第 22 頁所述中介機構在雙層式發行架構下之定位與角色，似認其與央行間可能存在委任或委託關係，此與本行初步見解尚非一致，然仍會納入參考，並持續進行內部研議。

參採情形：

相關回應詳見國立臺灣大學法律學院陳副教授肇鴻發言要點第五點之參採情形。

法務部檢察司劉主任檢察官怡婷：

一、關於央行數位貨幣之偽（變）造刑事規範部分，本部認同法制局所提建議。由於國幣條例及刑法有關規定在立法時應難想像日後會有數位貨幣之發展，故所定構成要件之適用及司法實務之解釋當係以法定貨幣、紙鈔等實體貨幣為主。未來若規劃發行通用型數位貨幣，是否可能將刑法第 195 條、第 196 條及第 200 等規定擴張解釋適用於央行發行之虛擬法定貨幣，則仍待討論。惟就法律明確性言，似以於刑事特別法或另定條文方式規範較為妥適。另雖或可透過刑法第 359 條妨害電腦使用罪責之解釋適用加以規制，然就立法目的言，其能否完全涵蓋偽（變）造數位貨幣之犯罪類型，亦須進行相關研究，以資周延。

二、關於央行數位貨幣之洗錢與資恐防制部分，就批發型 CBDC 言，其僅存在於央行與銀行間之清算系統，洗錢風險似較通用型 CBDC 小很多，規範實益亦相對較低。目前央行雖考量我國現行支付環境認為通用型 CBDC 尚無發行急迫性，然日後若有發行通用型 CBDC 之情形，當會涉及洗錢與資恐防制，以及個人資料之保護問題。惟相關規範仍待央行確定其 CBDC 發行類型，較能聚焦討論。

參採情形：

一、第一點意見，贊同本報告之論述及建議。

二、第二點意見，係認批發型 CBDC 之洗錢風險及規範實益相對較低

；通用型 CBDC 仍會涉及洗錢與資恐防制，以及個人資料保護機制等問題，惟有待央行確定 CBDC 之發行類型，較能聚焦討論，與本報告論述方向相同，錄供參考。

康研究員世宗：

一、本報告參考外國先進法制規劃探討我國央行數位貨幣發行相關法制議題，提出借鑑他國經驗，建立跨機關協調機制，審慎評估央行數位貨幣之發行架構、功能設計及處理技術，並調適相關法制等多項建議方向，對於擘劃未來我國數位貨幣發行相關法制方向等具有實質助益，原則可資贊同。

二、本報告第 25 頁述及考量數位貨幣可藉由程式編碼設定，以及應用區塊鏈技術與智能合約結合，賦予央行數位貨幣可程式化等特性，爰建議參考歐盟數位歐元規則草案有關規定，研議於中央銀行法或另定專法，明文規範央行數位貨幣之可程式化定義及其使用條件、限制、監管責任及法規授權等事項。惟前瞻未來量子科技可能對數位貨幣應用之區塊鏈技術造成衝擊，強大的量子電腦能以無限多種量子位元疊加型態處理資料，極可能快速破解現有區塊鏈所仰賴公鑰加密演算法中「橢圓曲線密碼學」，進而竊盜、操控數位貨幣或資產。為因應此一衝擊，私部門已積極研發能防禦量子攻擊之「後量子密碼學」以保護區塊鏈系統之安全，確保量子時代數位貨幣或虛擬資產發展之安定性。未來中央銀行等公部門若推動發行數位貨幣或虛擬資產，建議可參考私部門上開作法，前瞻未來量子科技對數位貨幣（區塊鏈）可能之衝擊，超前部署應對方略，以資周延。

三、本報告第 33 頁及第 34 頁述及建議可依央行數位貨幣之特性，研議於相關法規或另定專法，明文規範央行數位貨幣出入境之管制

方式及程序，俾利執行等，固有助於央行發行貨幣出入境之管制，惟考量數位貨幣往往應用區塊鏈技術，以降低交易成本，具「無實體、去中心化」等特性，未來如何於法規具體落實出入境之管制方式及程序？如何管制數位貨幣出入境之額度？有無其他國家立法例可資參考？建請主管機關妥慎評估管制數位貨幣出入境規定之可行性後加以釐明。

參採情形：

- 一、第一點意見，贊同本報告之論述及建議。
- 二、第二點意見，係建議宜前瞻未來量子科技可能對數位貨幣應用之區塊鏈技術造成衝擊，超前部署應對方略，錄供主管機關參考。
- 三、第三點意見，係認央行數位貨幣可能應用區塊鏈技術，未來將如何管制其出入境額度，有無其他國家立法例可參，相關法規如何具體落實其出入境管制方式及程序等問題，宜妥慎評估數位貨幣出入境管制之可行性後加以釐明，錄供主管機關參考。

李副研究員振宇：

- 一、本報告已就央行數位貨幣之法律定位、法償效力、中介架構、可程式化功能與刑事規範等提出多項具體建議，並參考歐盟、日本等立法例，研究成果完整而具前瞻性，值得高度肯定。
- 二、本報告述及中央銀行法第13條所揭示之貨幣發行權限，但在數位貨幣是否涵蓋其中，仍存在疑義。若未經修法，逕以擴張解釋涵蓋CBDC，可能不符合法律保留與明確性原則。主管機關未來推動CBDC，宜研議修正中央銀行法或另立專法，將數位貨幣之發行形式、幣值單位、轉換規則及流通範圍明確化，以確保制度基礎穩固。另CBDC是否享有與實體貨幣相同之「無限法償效力」

亦值得審慎規劃。若全面強制收受，可能導致數位排擠，對偏鄉居民、高齡者或弱勢群體形成不利影響，與普惠金融理念有所牴觸。主管機關可延伸參考歐盟數位歐元規則草案，於有限情境下（如小型商戶、資源不足地區），允許例外拒收，藉此兼顧國幣地位與社會公平性。換言之，CBDC制度設計應同時兼顧法律保留與比例原則，避免因法律基礎不足或數位落差而影響推動正當性。

三、目前國際主流CBDC採雙層式發行架構，央行透過中介機構將數位貨幣發放給民眾。此一模式固有利於利用既有金融體系推動創新，但央行與中介機構間責任分配若未明確，恐導致消費者保護不足。未來若採此模式，建議主管機關宜於法制上明定央行為最終支付效力之擔保者，以確保國幣信任不因中介錯誤受損；中介機構則必須具備風險控管與內部稽核能力，並承擔善良管理人責任，以維護用戶權益。另一方面，CBDC所具備的「可程式化」特性，雖可用於政策執行（如補助款限定用途、稅捐自動繳納），但若過度擴張至「可程式化貨幣」層次，將可能限制人民財產權與契約自由。建議主管機關於法制設計上，應區分「可程式化支付」與「可程式化貨幣」，前者可適度推行以提升行政效率，後者則應限制或例外允許，並透過專法明定授權範圍與監督機制，以避免侵害基本權利。換言之，雙層式責任分配與可程式化功能，應在專法中同步規範，方能兼顧制度創新與憲政秩序。

參採情形：

第一點至第三點意見，均贊同本報告之論述及建議。

楊助理研究員翔宇：

一、本報告對於央行數位貨幣發行相關議題，除介紹國際發展趨勢外

，並分別針對數位貨幣發行方式、法償效力、中介機構、個資及可能衍生之刑事責任等法制層面逐一討論，值得主管機關參採。

二、本報告第 1 頁指出依國際清算銀行 2024 年公布資料顯示包含美國在內有眾多國家央行投入數位貨幣相關工作。然美國川普總統已於 2025 年 1 月簽署行政命令要求全面禁止央行數位貨幣，包括：「除法律另有規定外，聯邦各機關在美國境內或境外均不得從事任何建立、發行或推廣央行數位貨幣之行為。」；「除法律另有規定外，聯邦各機關刻正從事與央行數位貨幣相關之計畫或倡議應立即終止，且不得再從事任何發展或實施之行為。」由是，美國現行政策已不支持推動央行數位貨幣，改為支持以市場導向下之數位資產及區塊鏈技術等金融科技發展，爰建議酌予補充相關背景資料。

三、本報告第 9 頁指出央行數位貨幣將有助於主管機關監管金融犯罪、執行洗錢及資恐防制。美國聯邦準備理事會（Federal Reserve Board, FRB）於 2022 年 1 月發布之央行數位貨幣相關報告亦認央行數位貨幣應該「在無礙犯罪防制範圍內保護隱私」。因此，我國央行若規劃發行數位貨幣，似宜優先探討洗錢與資恐防制機制。爰建議本報告問題檢討之第 6 點與第 7 點交換次序，即先論述洗錢與資恐防制，再論述個人資料及隱私保護機制，並將「防制金融犯罪」作為探討如何建立個人資料保護機制之上位條件或前提，以彰顯政策目標之主次，較為周妥。

參採情形：

一、第一點意見，贊同本報告之論述及建議。

二、第二點意見，相關回應詳見國立臺灣大學法律學院陳副教授肇鴻發言要點第一點之參採情形。

三、第三點意見，按司法院釋字第 585 號解釋指出個人資料保障與隱私權雖非憲法明文之權利，仍為我國憲法第 22 條規定所保障。依憲法第 23 條規定，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。準此，個人資料及隱私權本受憲法之保障，僅得基於公益原則（如防制犯罪）、比例原則例外予以限制。由是，本報告問題檢討中「個人資料及隱私保護機制」之論述次序先於「洗錢與資恐防制機制」，除符我國自由權利之價值體系，並與憲法保護規範架構一致，尚無參考所指美國政策目標調整之必要。爰所提意見，錄供參考。

散會：下午 4 時 15 分