全球治理 GLOBAL GOVERNANCE

全球治理 GLOBAL GOVERNANCE 中国社会科学院世界经济与政治研究所 全球治理研究成果发布

Working Paper No. 202402

Feb. 20, 2024

本文已发表于《国际经济合作》

宋爽：songshuang@cass.org.cn 熊爱宗：xiongaizong@163.com 华佳丽

日本数字货币发展策略及启示

【摘要】日本是全球数字货币交易和使用最活跃的国家之一，在私人数字货币、央行数字货币和数字货币国际合作三方面制定了系统的发展策略。从政策目标看， 日本的国内数字货币政策强调发展，国际数字货币政策意在安全，而国际上追求安全也是为国内发展提供保障。从政策内容看，为促进国家经济发展，日本在国内采取了重私人数字货币、慎央行数字货币的策略;为保障国家经济安全，日本在国际上积极推动发达国家之间的央行数字货币合作，以弥补国内央行数字货币发展的制约。在政策协调方面，日本在本国领先的私人数字货币领域采取国内国 际互补性策略，在本国慎重的央行数字货币领域采取国内国际替代性策略。参考日本数字货币发展策略，中国在发展数字货币时可考虑充分调动国内私营部门的创新作用，促进国际央行数字货币治理的公平性和包容性，加强国内国际数字货币之间的政策协调。

【关键词】 加密资产；稳定币；央行数字货币；发展与安全；金融安全

日本是全球数字货币交易和使用最活跃的国家之一。日本政府对加密资产秉承开放包容的态度，支持加密资产的交易所买卖，允许加密资产成为合法支付方式，2017 年一度成为全球比特币第一大交易市场。日本央行较早注意到数字货币 技术在央行批发业务的应用潜力，从 2016 年起与欧洲央行在这一领域合作开展研究，但对开发面向大众的中央银行数字货币 (Central Bank Digital Currencies，CBDC) 态度谨慎。日本私人数字货币和 CBDC 的发展密不可分，日本的数字货币发 展得益于政府对私人数字货币的支持及其推动国 内支付创新的期待，因而零售 CBDC 可能对支付 行业产生的冲击是日本央行对 CBDC 持谨慎态度 的重要原因。从日本私人数字货币和 CBDC 相互联系的发展过程，可以看出日本政府和货币当局 在发展与安全上的权衡取舍。

鉴于数字货币对国际货币体系和一国货币地位可能具有的深远影响，在数字货币发展过程中如何协调发展与安全的关系、合理配置资源具有重要意义。日本与中国同为东亚地区大国，日本作为全球数字货币领域的重要参与者，其发展经验值得借鉴。日本高度警惕数字人民币对现有国 际货币金融秩序和对日本经济安全的潜在影响，将数字人民币作为其是否推出 CBDC 的关键考量 之一，在国际上积极推动发达国家集团的 CBDC 合作共识。了解日本的数字货币发展策略，有助于中国应对未来数字货币领域的国际博弈。

一、文献综述

根据发行方的属性不同，数字货币可分为私人数字货币和 CBDC。私人数字货币分为加密资产和数字稳定币。加密资产指以加密技术和分 布式账本技术作为感知或固有价值的私人资产，可以被用作数字支付手段或具有数字支付手段

的 特征，但是不受任何发行人或其他数字代币背书，如比特币。数字稳定币是一种旨在相对于某 特定资产或一篮子资产保持价值稳定的加密资产。CBDC 是主权货币的数字表示由一国货币当局发行并将其作为负债管理。CBDC 可分为批发和零售两个类别，前者限于国家支付系统成员等预定义用户，后者则可由公众广泛获取。日本学界很早就开始对私人数字货币展开研究，起初主要从货币学的理论角度对虚拟货币的性质进行辨析，后来进一步关注私人数字货币及区块链技术的安全和监管问题。冈田仁志(2015) 认为，分散性虚拟货币的出现动摇了国家发行货 币的大原则，当下的虚拟货币并不满足“货币国 定论”的理论依据，只能以“货币自生论”的性质作为考察的依据。金子邦彦(2018)认为，生态币、电子货币、加密资产等并不具备货币的三大功能属性，否认它们作为货币的存在。权纯珍(2019) 则认为，随着金融制度、技术以及货币 形态的进化，在确保虚拟货币安全性的基础上，法定货币将虚拟化，并取代现行的虚拟货币。随着相关部门监管措施的出台，一些学者开始关 注私人数字货币及区块链技术的安全和监管问题。 久保田隆 (2019、2021) 梳理了自 2018 年以来日 本政府加强加密资产监管以及行业自律的过程，包括从业者监管、保证金监管、投资性首次代币 发行(ICO)监管以及传谣监管等四方面。他还 关注到海外大型加密资产交易平台币安币 (Bi- nance Coin) 在日本无注册营业的情况，呼吁金融厅对违反规定的海外交易平台采取域名阻拦

(DNS Blocking) 措施。田中幸弘、田中秀一郎 (2019)将首次代币发行的四种类型与金融厅的四 大功能一一对应，认为其几乎可以涵盖除保险外的全部功能。面和成(2020)指出，尽管使用加 密技术来实现技术安全，但区块链网络系统仍存 在安全风险，如对区块链网络服务的攻击等，必须要在日后引起足够的重视，以实现真正的加密 资产安全。建部正义(2020)通过分析前日本央 行行长黑田东彦 (Haruhiko kuroda) 针对天秤币的 一系列发言，认为全球稳定币在

G7 或 G20 内部的 发行计划事实上已被推翻。日本学者近年将研究重点转向 CBDC 领域， 不少研究针对日本开发 CBDC 的必要性、可行性 以及相关法律问题进行了探讨。中岛真志(2020) 从化解数字化发展不均衡、对抗私人数字货币、应对技术进步、削减现金流通的成本以及促进普 惠金融五个方面论述了研发 CBDC 的必要性。 小早川周司 (2021) 提出了资金结算框架的构想， 将非银行机构纳入其中，使得民间支付系统与 CBDC 能够共生发展，从而实现数字化社会的愿 景。对于世界主要国家央行对研发 CBDC 踌躇不前的原因，沼波正(2021)指出，限制个人 CBDC 钱包金额上限的做法与 CBDC 的便利性初衷相悖，加之包括日本在内的许多国家民众现金持有率仍然很高，因此从技术和民意建设两方面都还需要时间与成本。堀天子(2020)研究了零售 CBDC 的法理性问题，指出按照现行日本银行法条款以及弹性条款，日本央行的法定发行内容并不包含 CBDC，因此日本央行能否发行 CBDC 仍需探讨。森刚敏(2020)认为，一旦将来流通现金 (M0)、狭义货币 (M1)、广义货币 (M2) 均被 CBDC 替代，就必须从制度上进行发行量的精准 控制，同时为应对反洗钱 (Anti-Money Launder-ing) 与了解客户 (Know Your Customer) 等监管 要求，制定法规对个别交易信息采取措施十分必要。西畑一哉(2022)通过建立“即将破产的电子支付公司 Xpay 与日本央行数字日元挤兑”模型，提出当数字货币与纸币并行时，为避免发生挤兑，应对存款账户的支付额度进行限制。国内已有学者从监管经验、制度设计等方面对 日本数字货币展开研究，但是文献较少，研究还存 在一定的局限性。国内早期相关研究主要探讨日本 对虚拟货币的立法及其启示。邓建鹏(2017)介绍 了日本 2016 年的虚拟货币立法情况，指出中国可 借鉴日本立法实践经验，将交易机构的网络与信息 安全、交易者资金存管、反洗钱机制、风险揭示和交易者权益保护等作为监管重点。段磊 (2018)指出，日本针对虚拟货

币修法的具体手段包括对虚拟货币和虚拟货币交易机构进行定义，划定监管范

随着日本启动零售 CBDC 研发，国内学者对日本零售 CBDC 进展、动机、政策考量等方面进行了研究。 益言 (2020) 认为日本央行对发行 CBDC 态度谨 慎的原因在于，日本国内公众对现金的需求稳中有升，国内支付方式较为多元化，日本央行倾向 于由私营部门推动支付系统的数字化改革。刘瑞(2021) 系统梳理了日本 CBDC 的发展脉络，指出 日本央行短期内不会发行 CBDC，但将试图与欧 美联合推动 CBDC 制度化的研究，以主导数字货币国际规则。高凡(2021)指出，由于目前现金 使用广泛、短期内推出 CBDC 有困难、CBDC 替代银行存款可能挤压银行的信贷中介职能等原因，日本央行短期内不会发行 CBDC。

从既有文献来看，关于日本数字货币的系统性研究还比较少，但仍可看出日本数字货币发展 过程中体现出的统筹发展与安全的考量。从发展 与安全的视角看，日本一方面积极效仿西方国家的自由市场理念，支持私人数字货币的发展;另 一方面，认为其所处区域面临着比西方国家更复杂的安全环境，对于周边国家的动向格外敏感。 这也是为何日本学者对 CBDC 的研究主要集中于中国进行数字人民币试点之后，而中国学者也认 为牵制数字人民币发展、维持以美元为基础的国 际货币体系是日本推动 CBDC 建设的原因之一。

一个国家会在发展与安全两个目标下配置资源，并会倾向于从国际上获得安全资源以实现更高的均衡安全水平。本文从发展与安全视角对日本私人数字货币和 CBDC 展开系统研究认为日本数字货币发展策略为检验上述理论机制提供了现实例证:日本对私人数字货币的支持和对 CBDC 的慎重体现出其在国内配置资源时对发展和安全的权衡，而积极推动发达国家之间的 CBDC 合作则使其从国际上获得安全资源的支持。这是本文的边际贡献。

二、日本私人数字货币发展策略

日本较早看到私营部门对其国内支付创新和经济发展的潜在促进作用，对私人数字货币持支持态度。针对私人数字货币发展过程中出现的风险，日本监管当局及时完善相关法规，带动了日本国内支付产业的创新和发展。

(一)日本加密资产的监管与发展

日本数字货币的早期发展源于政府对加密资产的开放与包容，随着加密市场发展过程中风险 事件的出现，日本监管当局及时修订法规以促进加密市场和支付产业的健康发展。

1. 加密资产监管在风险驱动下逐步完善

日本起初对加密资产并无约束，直到数次大规 模风险事件的出现推动监管当局明确立法。2014 年比特币交易平台 Mt.Gox 破产事件成为推动日本金融厅 (Financial Services Agency，FSA) 出台虚拟货币立法的导火索。2015 年 12 月，日本金融厅发布报告，对虚拟货币的立法提出针对性建议，指出虚拟货币立法有两个直接目标:一是保护虚拟货 币持有者和交易平台用户，二是加强国际协同合作 以应对洗钱和恐怖融资等犯罪行为。基于该报告，日本金融厅向国会提交了《资金结算法》修正案，其中增设“虚拟货币”一章，规定了虚拟货币的定 义及其交易机构的监管规则。该修正案于 2016 年 5 月获得国会通过，并自 2017 年 4 月 1 日起正式生效。自此，日本金融厅在全球率先实行交易业者登 记制度，对虚拟货币的现货交易进行审查，导致现货交易不断减少，作为新型交易模式的保证金交易 迅速增长(参见图 1)。2018 年虚拟货币交易平台 Coincheck 被黑客入侵，再次促使日本金融厅强化监管法规 。《资金结算法》 《金融商品交易法》 等 法 案的修正案于 2019 年 6 月由国会通过、2020 年 5 月 正式

实施，“虚拟货币”正式更名为“加密资产”，保证金交易等也被纳入其中。

在对加密资产投资交易行为加强监管的同时，日本金融厅也明确支持加密资产发挥支付和融资功能。2017 年 4 月 1 日，《虚拟货币交易者内阁府令》 正式生效，承认比特币等虚拟货币作为支付手段的合法性。虽然该法令仅将虚拟货币定义为支付手段，而非法律认可的货币，但无疑有助于促进虚拟货币的使用。2017 年 7 月 1 日，《税务改革法案》生效，取消了比特币等数字货币需缴纳 8% 消费税的规定，相关交易所得与工资所得、股票投资所得等合并计税。2018 年 10 月，日本金融厅在当年召开的第六次“虚拟货币交易 业者研讨会”上首次肯定了虚拟货币的融资功 能。2019 年 9 月，日本金融厅下属的日本加密资 产交易业协会颁布了 《新币发售相关规则》 及配 套的 《关于新币发售相关规则的指导方针》，允 许公开发行和销售代币进行融资。

2. 加密资产市场在监管环境下迅速发展

日本金融厅对加密资产交易法规的完善，带 动了日本加密资产市场的发展。首先，良好的监管推动了加密资产交易量的增长。日本加密市场 的现货交易额在 2014 年 Mt.Gox 破产事件爆发时仅为 24 亿日元，而到 2021 年已达到 28 兆 5098 亿日元。其次，监管规则出台对加密资产交易结构产生影响。在 2017 年 《资金结算法》修正案生效后，日本加密资产的现货交易出现下降，但是 保证金交易额迅速增长;在 2019 年保证金交易被 纳入监管后，现货交易与保证金交易呈现均衡发 展 (参见图 1)。最后，加密资产交易所数量保持 稳步增长。日本金融厅自 2017 年 4 月 1 日起正式 接受加密资产交易所的注册登记，在 Coincheck 事件爆发时日本约有 16 家注册加密资产交易业者，到 2022 年已有 33 家交易所从事 50 余种类型 的加密资产交易业务。

在监管当局的支持下，加密资产也逐渐成为 广泛使用的支付工具，带动日

本支付升级和相关 产业发展。自比特币正式成为合法支付方式后， 不少日本公司都表示接受比特币支付。到 2019 年，日本可以用比特币支付的店铺已达 76985 家，其中网店占 86%。2 一些繁华商业地带设有可进行比特币和日元纸币兑换的自动取款机;在实体店铺结账时，顾客可以选择扫描比特币账单的二维码来 付款。商家使用比特币结账的手续费约为 1%，对于餐饮、娱乐等小商户而言比信用卡更划算，而且结算后能快速到账。加密资产促进日本支付升级的同时，还带动相关产业成长。根据区块链数 据追踪平台 Chainalysis 的报告，日本的加密市场规模近年增长迅速，主要由去中心化金融(DeFi) 驱动，涌现出 Uniswap、1inch 和 TokenIon 等一批 具有代表性的平台企业;区块链技术与日本动漫、视频游戏的优质 IP 结合，还带动了日本非同质化通证 (Non-Fungible Token，NFT) 的发展。

(二)日本稳定币的监管与发展

在 2019 年 6 月脸书公司 (Facebook) 提出天秤币 (Libra) 的设想后，数字稳定币成为一种有潜力在全球范围产生广泛影响的私人数字货币。 日本政府看到数字稳定币的潜力和风险，率先立法以促进行业健康发展。

日本政府从 2019 年就开始讨论稳定币的监管 问题，并于 2022 年 6 月将稳定币纳入现有金融体系，成为全球最早出台稳定币法规的国家。2019 年 10 月，时任日本财务大臣麻生太郎 (ASO Taro) 表示，日本正在推进稳定币和数字税的讨论，需要对稳定币采取一些监管措施。2022 年 5 月，算法稳定币 TerraUSD (UST) 及与之绑定的加密货币 LUNA 崩盘，促使日本政府加速稳定币立法。2022 年 6 月 3 日，新版 《资金结算法》修正案获众议院 通过，并于两周后正式生效。新法案在加密资产领域对稳定币进行了分类，稳定币的发行

方将仅限于 持牌银行、注册过户机构和信托公司等，保证持有方拥有按面值赎回稳定币的权力。该法案还强调同业监管，规定行业需要共同建立外汇交易分析平台，联合监管主要平台的可疑交易和洗钱交易。立法出台为稳定币发展注入新动力。日本金融机构和科技公司已在稳定币领域布局多年，新法案出台前日本国内就有一些稳定币项目，但发展有限。譬如，三菱日联金融集团(MUFG)旗下的三菱东京日联银行早在 2015 年就启动稳定币研究，于 2017 年 10 月推出数字货币 MUFG Coin，将之与 日元的汇率定为 1:1。2017 年 9 月，日本瑞穗金融 集团、邮政银行以及一些地区性银行宣布启动日元 稳定币 J Coin，并于 2019 年 3 月正式发行。2019 年 1 月，日本金融厅批准加密货币交易系统 SETTLENET，其中日元稳定币 JPY-Token 成为首 获日本官方批准的稳定币。2022 年 6 月稳定币立法 出台后，日本大型金融集团把握机遇，积极拓展海 外使用稳定币的项目。例如，三菱日联金融集团与 具备稳定币发行资格的机构展开沟通，计划通过旗 下区块链平台 Progmat 发行稳定币，包括创建与美元等外币挂钩的稳定币以供全球使用。

三、日本央行数字货币发展策略

由于重视私营部门的数字货币创新能力，日本对 CBDC 的关注和资源投入相对有限。日本央行对 CBDC 的早期尝试仅限于批发领域，2020 年 初才启动零售 CBDC 研发，至今尚未明确是否发行数字日元。

(一)早期在批发 CBDC 领域展开有限探索日本央行很早就关注到分布式账本技术 (DLT) 在央行支付结算系统中的应用，于 2016 年底与欧洲央行共同启动了名为“Stella”的批发 CBDC 合作项目，在后续四年时间里先后完成了 四个

阶段的试验，分别探讨:央行的实时全额结算 (RTGS) 系统能否在 DLT 环境下安全有效运行，券款对付 (DvP) 在 DLT 环境中的概念设计和操作，跨境支付能否因新技术得到改善，以及在 DLT 环境中如何平衡保密性和可审计性。这些试验的结果均表明 DLT 在批发 CBDC 领域的应用 具有技术可行性，但由于 DLT 处于早期发展阶段， 尚不能成为像 RTGS 系统一样的大规模应用解决方案，还可能带来新的技术挑战和复杂性，因此仍需对安全性和效率作进一步分析。加上 DLT 在金 融基础设施中的应用涉及众多法律与合规问题， 所以日本央行此后未在这一领域采取更多行动。

(二)近年慎重推进零售 CBDC 研发 由于倾向于以私人数字货币带动国内支付创 新，日本央行对零售 CBDC 持谨慎态度，后在一系列外部事件驱动下才于 2020 年启动国内的零售 CBDC 研发。从支持国内发展的角度，日本央行发 行零售 CBDC 的必要性并不大。前日本央行行长黑田东彦曾表示，数字科技有助于提高跨境支付和结算效率，但应主要依靠私营部门力量推动创新，日本央行需注重提升私营部门的创新效率。 然而， 2019 年 6 月脸书公司发布天秤币白皮书，以及同年底中国开展数字人民币试点，这两件事情促使日本 开始从国家经济安全的角度考虑零售 CBDC 的意义，前者使日本央行意识到私人数字货币可能给央 行货币发行权带来挑战，后者则使日本政界开始担心日元的国际地位受到威胁。2020 年 2 月，日本央行在其结算机构局内组建 CBDC 研究团队，通过 与国内专家、相关机构及其他国家央行的信息交流，就 CBDC 相关问题展开深入研究，当年 7 月该团队经改组成为结算机构局的六大研究团队之一。2020 年 7 月，日本央行发布报告《央行数字货币:与现金具有同等功能的技术课题》，强调 CBDC 需达到两方面要求:一是普及性，即保证所 有人 (包

括不使用智能手机的人) 都能获取 CBDC;二是强韧性即在停电或自然灾害发生时 依然可以线下获取数字日元。 2020 年 10 月，日本央行表示尽管还没有发行 CBDC 的计划，但是考虑 到技术的快速发展，有必要为应对环境变化作好充 分准备，因此决定发布关于零售 CBDC 的方法。自 2021 年，日本央行开始对零售 CBDC 进行 概念验证 (Proof of Concept，PoC)，但仍未明确是否会发行数字日元。2021 年 4 月，日本央行启动零售 CBDC 的第一阶段概念验证，工作重点在 于对 CBDC 的核心功能进行技术可行性的实验分析。日本央行为 CBDC 系统开发测试环境，并针对 CBDC 作为支付工具的核心功能，如发行、支付、汇款、接收和赎回，开展一系列试验。3 2022 年 4 月，第二阶段概念验证启动，基于第一 阶段开发的 CBDC 账本系统构建更复杂的附加功能，探讨其技术可行性及对系统处理性能的可能 影响。2023 年 4 月，日本央行启动零售 CBDC 的试点项目，除了确认日本三大银行 (三菱日联银行、三井住友银行和瑞穗银行) 及地方银行的数 字日元试验是否顺利外，还讨论了引入银行客户参与试验的有关情况，这将成为日本央行决定是否发行 CBDC 的重要判断依据。

四、日本数字货币国际合作的策略

除了在私人数字货币领域响应全球治理，日本在 CBDC 领域积极推动发达国家集团之间的共识合作，与其在国内对 CBDC 的谨慎态度形成鲜明对比，体现出其欲借助外部力量维护国家经济安全的意图。

(一)参与私人数字货币全球治理

日本积极参与私人数字货币的全球治理。在加密资产领域，日本及时修改国

内配套法律法规， 以实现国内、国际规则的一致性。国际上，金融行动特别工作组 (Financial Action Task Force， FATF) 最早提出关于虚拟货币和加密资产的监管 建议。2015 年 6 月，FATF 发布旨在将虚拟货币纳入其已有监管框架的指南，表示各国应对虚拟货币相关的洗钱、恐怖融资行为进行规制。5 日本于 2016 年对《资金结算法》等相关法案进行了修改，开始对虚拟货币进行规制。2019 年 6 月，FATF 通过了针对虚拟资产及其服务提供商的修订版建议，建议将其监管扩展至虚拟资产。几乎同时，日本国会通过了对加密资产进行监管的《资金结算法》《金融商品交易法》等修正案。在稳定币领域，日本也是国际监管规则制定的积极参与者和实践者。 2019 年，日本作为 G20 主席国，将数字经济作为 重点议题，加密资产和稳定币受到特别重视。此 后，FATF、国际证监会组织 (International Organi- zation of Securities Commissions， IOSCO) 等 国 际 标准制定机构开始研究如何将稳定币纳入监管。

（二）推动发达国家间 CBDC 合作

与在国内谨慎推进零售 CBDC 的态度截然不同，日本对零售 CBDC 的国际合作表现积极，有意通过国际合作维护日元国际地位和由发达国家 主导的国际货币金融秩序。日本央行于 2020 年加入国际清算银行 (Bank for International Settlements，BIS) 与主要发达国家央行组建的研究小组，已参与完成一系列有关零售 CBDC 的研究报告。2020 年 1 月，BIS 与英国、欧 盟、日本、加拿大、瑞典、瑞士等发达国家 (经济体) 央行共同成立 CBDC 研究小组，探讨 CBDC 在经济、功能和技术等方面的选择，分享该领域新兴技术。同年 10 月，BIS 与上述六家央行及美联储共同发布报告，明确了西方国家对 CBDC 发行基本原则与核心特征的共识，并表示将就各国系统的跨境互操作性展开合作。

1 2021 年 9 月，该研究小组发布了三份针对零售 CBDC 的报告，涉及系统设计、用户需求和金融稳定等方面。

与此同时，日本积极推动七国集团(G7)框架下的零售 CBDC 合作，以维护由发达国家主导的国际货币金融秩序。2021 年 10 月，G7 财长和央 行行长发表关于 CBDC 和数字支付的联合声明，并通过了零售 CBDC 的 13 条公共政策原则。这些原则阐述了 G7 对于 CBDC 的共同关切，反映了 G7 在全球经济治理方面的价值观。虽然 G7 成员国目前均未正式推出零售 CBDC，但通过发表联合声 明的方式来表达对于 CBDC 原则和标准的共识，体现出以美国为首的发达国家欲积极引领国际央行数字货币研发和体系建设、加固传统国际支付与货币体系的意图。

五、日本数字货币发展的策略体系

日本私人数字货币与 CBDC 的国内发展与国 合作相互联系，虽然未必从一开始就有意设计， 但在发展过程中逐渐形成了一套体系化的数字货币发展策略。

日本在国内的数字货币发展目标重在促进经济发展，采取支持私人数字货币、慎重对待 CBDC 的策略。日本的无现金化程度在全球主要国家中处于落后水平，制约经济增长。国际货币基金组织指出，日本可以通过扩大数字化来促进 生产率增长，从而重振经济。新冠疫情的暴发暴露出日本数字支付落后带来的问题，如补贴无法 及时到位，对疫情下消费和投资的恢复未能起到相应作用等。因此，日本政府将数字化视为经济增长原动力，私营部门的支付创新一直在推动无现金化社会进程中发挥领导作用，以便提升使用者便利程度，提高经济效率。此外，日本投资者在私人数字货币领域的投资还可以产生财富效应，提振日本消费者支出，从而拉动日本经济增长。野村证券的一项分析表明，2017 年比特币价值的

上升通过财富效应使日本 GDP 增长了 0.3 个百分点。日本以监管促发展，自 2014 年确立监管框架以来，日本加密资产的支付应用快速增长，至 2022 年 3 月日本国内可接受加密资产支付的商户已近 10 万家，其中 10%以上为实体店铺。同时，日本对 CBDC 采取比较谨慎的态度，原因之一也是在国内发行零售 CBDC 可能挤出现有的私人支付服务，使私营部门的支付创新受到抑制。从日本财务省公开的文件来看，如果将来决定在国内发行央行数字日元，也将十分重视日本央行与私 营部门的合作。

日本在国际上推动数字货币合作的目标重在保障国家经济安全，维护日元的国际地位以及美元主导的国际货币体系。虽然私人数字货币创新有助于促进国内经济发展，但是由主权国家发行 的 CBDC 将是未来国际货币竞争的主角。CBDC 跨境支付模式的发展将会对以代理行为基础的传统跨境支付系统进行替代，从而危及以美元为核心的国际货币体系。正因如此，日本对中国率先推出数字人民币十分警惕，担心中国可能由此获得先发优势，掌握技术前沿，主导国际货币金融秩序变革，进而危及日本的经济安全。因此，日本政客在数字人民币推出后向日本政府提出一系列动议，以促进发达国家间的 CBDC 合作。2020 年 2 月，日本前经济再生担当大臣甘利明 (Akira Amari)表示，数字人民币可能在新兴经济体广泛传播，对美元主导的国际货币秩序构成挑战，因此日本应与美国就数字货币问题保持密切合作，并呼吁美国将 CBDC 列入 2020 年的 G7 峰会议程。同年 12 月，日本自民党提出，为维护国际货 币体系的稳定和日本的国家利益，日本应同美国合作推进美元和日元数字化，主导 CBDC 相关技 术的国际标准制定。可见，日本在国内谨慎推进 CBDC 的同时，在国际上积极推动与发达国家合作，试图通过发达集团力量来实现本国安全目标。

此外，日本的数字货币发展策略还体现出国内、国际的策略协调，从而更好地统筹发展与安全的关系。在私人数字货币领域日本的国内、国际策略协调更多

体现为互补性。日本的私人数字货币发展迅速，丰富的发展经验支持其参与该领域的国际监管规则制定，使其保持在全球金融治理中的较高参与度;而通过响应多边治理机构的监管规则，也可以保持日本对私人数字货币监管的先进性，进一步支持国内私营部门在数字货 币领域的健康发展，由此形成国内发展与国际合作相互促进的良性循环。在 CBDC 领域，现阶段日本的国内、国际策略协调则更多体现为替代性，在国内发展 CBDC 受限的背景下，日本选择在国际上积极推动发达国家间的合作，借助发达国家集团的力量弥补本国在 CBDC 能力上的欠缺，以应对以数字人民币为代表的新兴国家货币数字化 所带来的潜在威胁，保障国家经济安全。

综上，日本的数字货币发展历程蕴含着协调发展与安全关系的思想，这虽然不是从一开始就有的有意为之，但在发展过程中贯彻始终，其策略可从三方面进行总结。就策略目标而言，日本的国内数字货币策略强调经济发展，国际数字货币策略意在经济安全，而在国际上追求外部安全也是为国内发展提供保障。就策略内容而言，日本在国内采取了重私人数字货币、慎 CBDC 的策略，以促进国家经济发展;在国际上积极推动发达国家之间的 CBDC 合作，以维护国家经济安全。就策略协调而言，日本在其领先的私人数字货币领域，采取国内、国际互补性策略;在本国慎重的 CBDC 领域，采取国内、国际替代性策略。由此，日本建立起一套完整的数字货币发展策略体系。日本现有数字货币发展策略基本实现了其策略目标，为私人数字货币的国内发展营造了较为宽松的环境，支持了私人支付创新发展，且在国际上推动的发达国家间 CBDC 合作也为其获得了 外部安全支持。未来，策略之间的融合程度将会 更高，策略协调可能呈现更强的互补性。在国内，考虑到日本央行强调 CBDC 制度框架中需要明确关于民间从业者和日本央行的角色分配、CBDC 和其他结算手段的角色分配等，预计日本数字货 币生态体系中公共部门和私营部门的合作将会日 趋紧密，共同促进国内支付升级、提高经济效率。在国际上，日本大型金融集团开发的用于跨境支付的

数字稳定币将会融入海外美元、日元体系，为维护由发达国家主导的传统国际货币金融秩序作出贡献;在发达国家主导的 CBDC 原则下，日本也很可能基于数字日元与其他发达国家在 CBDC 领域展开更为实质性的互联合作。从而，日本在 CBDC 领域的国内、国际策略可能由替代性转向互补性，即国内的数字日元发展为其在 CBDC 领域的国际合作提供支持，而国际合作也会影响数字日元在国内的技术选择和运营模式。

六、日本数字货币发展策略对中国的启示

中国市场规模庞大、市场环境复杂，金融监管机制还有待完善，而且私营部门的支付创新已经位于世界前列，因此在私人数字货币风险不断显现的情况下选择逐渐收紧并最终禁止私人数字货币而着 重发展 CBDC 的策略符合中国国情。虽然日本与中 国的数字货币发展方向存在差异，但日本体系化的数字货币发展策略仍有值得借鉴之处。

从促进经济发展的视角来看，私营部门在数 字货币领域的创新作用可以被调动起来。就中国的国情而言，目前尚不适宜对私人数字货币解禁，但是在数字人民币的试点过程中可鼓励私营部门参与。数字人民币采用双层运营架构，这意味着中国人民银行主要负责数字人民币的发行和核心基础设施的运营，而私营部门在数字人民币的流 通和应用层实际上有着巨大的发展空间。除了商业银行继续在流通层发挥重要作用，作为支付创新主力的金融科技企业也应被鼓励参与到数字人民币的场景创新、智能合约设计等领域，以促进数字人民币支付结算效率的提升。此外，目前针对私人数字货币的全球治理正日益引起广泛重视， 中国在未来不排除逐渐放松私人数字货币管制的可能性，因此需要提前考虑针对私人数字货币的 监管框架。一是尽快完成对私人数字货币的风险调研，系统梳理其在反洗钱/反恐怖融资、商业诚信、投资者/消费者保护、网络安全、隐私保护等 方面的潜在风险。二是对国内现有相关法规进行研究，找出哪些规则可以直接适用、

哪些规则需要适当修改，以应对私人数字货币风险。三是对当前监管规则进行查漏补缺，对于存在的监管空白可借鉴日本等国家的经验，制定针对私人数字货币的新规则。

从维护经济安全的视角来看，中国需要通过国 际合作增进 CBDC 全球治理的公平性和包容性。目前，中国在开展数字货币国际合作时努力争取避免 引起外界猜忌，但是此举并未缓解日本等国家对数 字人民币的戒备之心。中国或可考虑进一步拓展 CBDC 国际合作，推动更加公平、包容的 CBDC 全球治理，营造更加有利的国际环境。一方面，中国可积极与发达国家建立 CBDC 沟通合作机制。譬如，中国与欧盟在 2020 年举行的第八次中欧经贸高层对话上表示，同意在数字货币等领域加强信息共享和交流合作。日本作为中国的邻国，具备成为优先合作对象的条件，中国人民银行可考虑与日本央行建立常规的 CBDC 沟通机制。这主要基于两点考量:一是日本对数字人民币的动向格外敏感， 中国需要与其增强交流以避免不必要的误解;二是 地理位置的邻近使中国与日本更容易实现有效沟通、增进了解。实际上，中日两国央行已开展过多次内部交流，未来两国 CBDC 合作或可提升到更高层面，这将作为一个积极信号打消发达国家对数字人民币的猜忌。基于同日本的合作，中国可进一步拓展与其他发达国家的 CBDC 交流与合作，介绍数字人民币的开发经验，同时了解这些国家的 CBDC 设计理念，共同探讨开展跨境支付合作的可行性。另一方面，中国应积极参与多边治理平台和机构开展的 CBDC 规则制定。当前发达国家主导的 CBDC 原则共识不能反映发展中国家的意愿，中国作为全球多边治理的重要成员，应当起到组织、协调的作用，联合其他发展中国家表达符合自身利益的 CBDC 治理诉求，与广大发展中国家一道推动构建 更加公平、包容的 CBDC 国际规则体系。

从国内、国际策略协调的视角来看，中国可促进 CBDC 国内、国际策略的互补性，实现私人数字货币国内、国际策略的替代性，以更好地在数字货 币领

域统筹发展与安全。在目前国内禁止私人数字货币、推动数字人民币的政策方向下，中国参与数字货币的国际合作侧重于 CBDC 领域，参与私人数 字货币的国际合作相对有限，国内、国际策略的协调程度有待提升。日本对数字货币国内、国际策略的协调体现为:在本国较强的领域采取互补性策略，实现数字货币国内发展与国际合作的相互促 进;在本国受限的领域采取替代性策略，以数字货币的国际合作弥补国内发展的局限性。对中国而言，可在具有领先优势的 CBDC 领域采用互补性策略，基于国内的 CBDC 发展经验，提升中国参与 CBDC 国际合作和全球治理的话语权;通过加强在 CBDC 技术、规则等方面的国际合作和全球治理， 完善中国数字人民币系统性能，并增强与其他国家 CBDC 系统的互操作性，这样反过来有助于实现以数字人民币提升支付效率、促进经济发展的目标。 在目前国内禁止的私人数字货币领域，则可考虑采取替代性策略，通过加强国际合作把握该领域技术创新和监管规则的发展趋势，从而不至于因国内市场局限而制约中国在私人数字货币领域的发展潜力。中国可与日本及其他发达国家建立交流合作机制，借鉴发达国家在私人数字货币领域鼓励创新和完善监管的有益经验;同时可通过参与私人数字货币监管规则的多边治理，了解国际上私人数字货币的监管动向并适当加以吸收，从而不断完善中国的私人数字货币监管制度。