

สถานะความเป็นเงินตราตามกฎหมายของเงินดิจิทัลที่ออก
โดยธนาคารแห่งประเทศไทย*
LEGAL CURRENCY STATUS OF DIGITAL CURRENCY
BY THE BANK OF THAILAND

จตุรรัตน์ แก้วพันธ์

Jutarat Kaewpan

อภิชาติ บวบชม

Apichart Buabkhom

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม, ประเทศไทย

Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand

E-mail: jutaratkaew1983@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้กล่าวถึงทฤษฎีความเป็นเงินตราของรัฐกับ CBDC ในฐานะเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ในการวิเคราะห์พื้นฐานทางกฎหมายของ CBDC ในกรอบกฎหมายมหาชนภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ.2501 และพ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 การขาดรากฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนในการออก CBDC เป็นปัญหาทางกฎหมาย อันก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการเงิน และความน่าเชื่อถือสำหรับธนาคารแห่งประเทศไทย โดยทำการศึกษาเรื่องเงินในฐานะเงินตราที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย หลังจากวิเคราะห์ทฤษฎีเหล่านี้แล้วสามารถสรุปข้อสรุปทั่วไปบางประการได้ดังนี้ ประการแรก พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทยฯในปัจจุบันไม่อนุญาตให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการออก CBDC แก่ประชาชนทั่วไป ประการที่สอง จากบทบัญญัติของ พ.ร.บ.เงินตราฯ ไม่ได้นิยามสถานะ “สกุลเงิน” ให้สามารถรวมถึง CBDC และไม่ได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการออกใช้ CBDC ซึ่งจะนำเสนอการวิเคราะห์ทางกฎหมายเบื้องต้นของ CBDC โดยเปรียบเทียบกับมุมมองทางกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศบาฮามาส จาเมกา และจีน



เพื่อสรุปว่าแนวคิดของ CBDC ในฐานะเงินและการเป็นสื่อกลางในการชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย รวมทั้งเสนอแนะแนวคิดเรื่องเงินภายใต้ทฤษฎีสถานะของเงิน และสามารถทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการชำระหนี้ตามกฎหมายได้ โดยการนำทฤษฎีนี้ไปใช้กับ CBDC และสมมติว่า CBDC ถูกใช้เป็นสื่อกลางในการชำระหนี้ตามกฎหมาย รัฐควรมีบทบัญญัติทางกฎหมายเพื่อจัดทำ CBDC ให้มีฐานะเป็นเงินตราที่ใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนและการชำระหนี้ตามกฎหมายที่ถูกต้อง เพื่อให้แน่ใจได้ว่าเมื่อมีการออกใช้ CBDC การออก การจัดทำ และการจัดการ CBDC นั้นถูกต้องตามกฎหมาย

คำสำคัญ: เงินตราตามกฎหมาย, เงินดิจิทัล, ธนาคารแห่งประเทศไทย

Abstract

The study mentions about the theory of being the currency of the government and CBDC as a digital currency issued by the Bank of Thailand in the analysis of legal basis of CBDC in the public law framework under the Currency Act B.E. 2501 and Bank of Thailand Act B.E. 2485. The lack of clear legal basis to issue CBDC it's a legal problem causes financial risk and unreliability for the Bank of Thailand. Studying about money as a currency that serves as legal tender for all debts, after the theory analysis, can be summarized as follows. First, the Bank of Thailand Act B.E. 2485 doesn't allow the Bank of Thailand to issue CBDC for general population. Second, based on the provisions of the Currency Act B.E. 2501, the "currency" doesn't include CBDC and the Bank of Thailand is not authorized to issue CBDC. The study will present the CBDC fundamental law analysis by comparing to the foreign law aspect from The Bahamas, Jamaica and People's Republic of China to conclude the idea of using CBDC as a medium of exchange and to propose an idea about money, under the money status theory, can serve as legal tender for all debts. By applying the theory to CBDC and supposing that CBDC is used as a medium for exchange, the government should have the legal provisions to make CBDC a currency that serves as legal tender for all debts to ensure that CBDC issuing and management are legitimate.

Keywords: Legal Currency Status, Digital Currency, Bank of Thailand



บทนำ

การดำเนินการเกี่ยวกับ CBDC ของประเทศไทยนั้นธนาคารแห่งประเทศไทย เล็งเห็นประโยชน์ของ CBDC ที่มีศักยภาพในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินจึงได้ร่วมกับธนาคารพาณิชย์หลายแห่งได้ริเริ่ม “โครงการอินทนนท์” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ทำการศึกษา พัฒนา และทดสอบ CBDC มาอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการพัฒนา CBDC ในระดับสถาบันการเงิน (Wholesale CBDC) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการชำระเงินระหว่างกลุ่มธนาคารพาณิชย์และความเป็นไปได้ของการใช้ CBDC ในภาคสถาบันการเงินโดยนำเทคโนโลยีการประมวลผลแบบกระจายศูนย์ (Distributed Ledger Technology: DLT) มาใช้เพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุน รวมถึงมีการทดลองโครงการ In thanon-Lion Rock ซึ่งเป็นการโอนเงินข้ามประเทศโดยร่วมกับธนาคารกลางฮ่องกงต่อมาได้มีธนาคารกลางสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์และธนาคารกลางจีน เข้าร่วมด้วยเป็นธนาคารกลางทั้งหมด 4 แห่งภายใต้ชื่อโครงการ m Bridge ผลการทดสอบและองค์ความรู้ในการทำโครงการฯ เป็นประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาสกุลเงินดิจิทัลของไทย และในการทดลองใช้ CBDC ระดับ Wholesale CBDC เป็นไปได้ด้วยดีและมีประโยชน์มากในด้านต่างๆในการแก้ปัญหาระบบชำระเงินระหว่างธนาคารทั้งในและต่างประเทศ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตัดสินใจที่จะนำ CBDC มาใช้ เชื่อมโยงเครือข่ายในระดับ Wholesale สำหรับธนาคารที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อเชื่อมต่อระบบชำระเงินให้สามารถทำงานได้แบบ 24/7 คือ การทำงานตลอด 24 ชั่วโมงตลอด 7 วัน โดยจะพยายามผลักดัน Wholesale CBDC ให้มีการใช้งานจริงในปี 2567 หรือ 2568 และล่าสุด ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการทดสอบการใช้งานจริง (Pilot test) ของ CBDC สำหรับรายย่อยแต่เป็นการทดลองใช้ในวงจำกัดภายในขอบเขตที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนดทั้งนี้ในปัจจุบันในบริบทการเงินของไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยยังทำหน้าที่ได้ตามพันธกิจ ประกอบกับความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางยังอยู่ในระดับสูงระบบการเงินในปัจจุบันซึ่งใช้เงินสดและเงินธนาคารพาณิชย์ยังคงให้บริการสังคมได้ดีความก้าวหน้าในบริการดิจิทัลกำลังเพิ่มความคาดหวังเกี่ยวกับสิ่งที่เงินควรทำผู้คนต้องการให้เงินของพวกเขาปลอดภัย การดำเนินการชำระเงินข้ามพรมแดนได้อย่างรวดเร็วและราคาถูกระหว่างประเทศจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการออกใช้ CBDC เมื่อถึงเวลาที่จำเป็น โดยหากมีการออกใช้ Retail CBDC จะทยอยเข้ามาทดแทนเงินสด แต่จะไม่ยกเลิกการใช้เงินสด รวมถึงการลดการผลิตธนบัตรลงเพื่อลดค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการผลิตธนบัตรเป็นการประหยัดงบประมาณของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2564)



ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการเผยแพร่การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการศึกษาและพัฒนา CBDC ทางช่องยูทูปของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นว่าในส่วนของ การจัดทำ CBDC ที่จะเกิดขึ้นนั้น จะจัดทำขึ้นโดยกำหนดให้เป็นเงินตราในรูปแบบที่สาม (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2566) การศึกษาเกี่ยวกับ CBDC ส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่เทคโนโลยี แต่ตั้งที่ ทราบดีว่าเทคโนโลยีเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น กรอบทางกฎหมายจะต้องก้าวหน้าเช่นกันหาก ต้องการให้ CBDC มีศักยภาพเพียงพอเป็นเงินตราตามกฎหมาย ด้วยเงินเป็นโครงสร้างทาง สังคมกรอบทางกฎหมายเป็นรากฐานสำคัญสำหรับสถานะความเป็นเงินตรา และความไว้วางใจ ที่ผู้คนมอบให้กับเงิน หากไม่มีกฎหมาย เงินก็ไม่สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์ เป็นปัญหา ความน่าเชื่อถือสำหรับสกุลเงิน กล่าวคือ ทำให้ค่าเงินผันผวน อ่อนค่า หรือไม่เป็นที่ต้องการ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศสั้นคลอน ฉะนั้นกรอบของกฎหมายต้องตามให้ทัน ซึ่งโดยพื้นฐานแล้ว สถานะความเป็นเงินตราของ CBDC จะมาจากอำนาจทางกฎหมายของ ธนาคารกลางในการออก CBDC อำนาจนั้นจะต้องมีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย โดยธนาคารกลางมีอำนาจที่กำหนดไว้ตามกฎหมายซึ่งกำหนดหน้าที่และภารกิจที่ธนาคารกลาง ต้องปฏิบัติ ในประเทศส่วนใหญ่กฎหมายมีความเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับรูปแบบของเงินที่ ธนาคารกลางสามารถออกได้ ในกรณีนี้นิยามรูปแบบของเงิน ได้แก่ ธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ ตามรายงานของ IMF ที่ตีพิมพ์ในปี 2021 ธนาคารกลางเกือบ 80% ไม่มีอำนาจในการออกสกุล เงินดิจิทัลภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ (Agustin Carstens, 2567)

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีความมุ่งหมายว่าจะออกใช้ CBDC ให้เป็นสกุลเงินบาทอีก รูปแบบหนึ่ง จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาคุณสมบัติของความเป็นเงินตรา ในแง่มุมทาง กฎหมายของสกุลเงินดิจิทัลที่ ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อพิจารณาตาม พระราชบัญญัติเงินตราพ.ศ.2501อันเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์การ จัดทำและการใช้เงินตราของประเทศ ซึ่งปัจจุบันได้กำหนดให้เงินตราที่ได้รับการรับรองว่าเป็น สกุลเงินของประเทศคือ สกุลเงินบาทและสามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายสาระสำคัญของ กฎหมายฉบับนี้ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาสถานะและคุณสมบัติของ CBDC ในการ เป็นเงินตราของประเทศ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องในเรื่องของการรับรองสถานะให้ใช้ชำระหนี้ได้ตาม กฎหมาย การกำหนดอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของหน่วยงานผู้ที่มีหน้าที่จัดทำ จัดการ และนำออกใช้ อีกทั้งอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการดำเนินการในการออกใช้ และจัดการเงินตราตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 ซึ่งปัญหาการ กำหนดรูปแบบของเงินตราพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 ได้กำหนดให้เงินที่สามารถนำมา ชำระหนี้ตามกฎหมายในประเทศไทย มีเพียงสกุลเงินเดียว คือ “เงินบาทไทย” 2) ปัญหา อำนาจการจัดทำและการดำเนินการออกใช้เงินตราของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติ



เงินตรา พ.ศ. 2501 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และหลักเกณฑ์ข้อกำหนดในการออก จัดทำ การใช้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดบทนิยามรูปแบบของเงินตราพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 (พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501, 2501) ในมาตรา 6 ที่มีรูปแบบ เหรียญกษาปณ์และธนบัตร เพียง 2 รูปแบบนั้น ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันรวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการออกใช้ ถอนคืน การออกตามทุนสำรองในบัญชีต่างๆ ตามมาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 34/2 แห่งพระราชบัญญัติเงินตราฯ อีกทั้งมาตรา 8 (1) และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เรื่องอำนาจในการจัดทำ และออกใช้เงินตราที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการจัดทำเงินตราในรูปแบบธนบัตรเท่านั้น เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงนิยามรูปแบบของเงินตราโดยพื้นฐานทางกฎหมายจึงมีอาจตีความให้หมายความรวมถึงการจัดทำ จัดการ ออกใช้เงินตราในรูปแบบเงินดิจิทัลตามแนวนโยบายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ศึกษาทดลองใช้ ทำให้เป็นปัญหาในการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินการออกสกุลเงินในรูปแบบเงินดิจิทัล (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2566)

ดังนั้นการแก้ไขกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 6 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 34/2 (พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501, 2501) และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, 2485) มาตรา 8(1) และมาตรา 30 มีข้อน่าคิดว่าแนวทางดังกล่าวจะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถจัดทำออกใช้ CBDC ให้มีสถานะเป็นเงินตราตามกฎหมายได้หรือไม่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบเงินตรา และสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง
2. เพื่อศึกษาการออกเงินตราอันเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นเงินตราตามกฎหมายในประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ ในปัจจุบันที่มีผลต่อการออกสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง
3. เพื่อวิเคราะห์แนวทางการออกเงินตราตามกฎหมายเงินตราและกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย เปรียบเทียบระบบกฎหมายต่างประเทศ ในการได้มาซึ่งสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง และการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในการออกสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะความเป็นเงินตราของสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย



ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จะทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 และ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 หนังสือตำรากฎหมาย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ วารสารกฎหมาย งานวิจัย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ แนวคำพิพากษา ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการสร้างข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางการออกเงินตราตามกฎหมายเงินตราและกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย เปรียบเทียบระบบกฎหมายต่างประเทศ ในการได้มาซึ่งสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง และการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในการออกสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางต่อไป

ผลการวิจัย

1. การวิเคราะห์คุณสมบัติความเป็นเงินของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง พบว่าสถานะความเป็นเงินตราตามกฎหมายของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง หรือ CBDC อันดับแรกต้องพิจารณาถึงบทบาทและคุณสมบัติความเป็นเงินของ CBDC ก่อนว่าสามารถเป็นเงินตราทางด้านเศรษฐศาสตร์ได้หรือไม่ จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ เกี่ยวกับเงินในความหมายของนักเศรษฐศาสตร์นั้น มีการให้คำนิยามไว้หลากหลายแต่โดยรวมแล้วจะมีสิ่งที่คล้ายกันในทุกความหมาย คือ มีการนิยามเกี่ยวกับอำนาจซื้อสินค้าและบริการของเงิน โดยพิจารณาว่าเงินคือสิ่งใดก็ได้ที่ใช้เป็นสื่อกลางที่ใช้ในการแลกเปลี่ยน นับตั้งแต่ในอดีตที่ยังไม่มีการสร้างเงินรูปแบบชัดเจนอย่างในปัจจุบันที่ใช้สินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับของคนในระบบเศรษฐกิจนั้นๆ เป็นตัวแทนเป็นตัวแทนของเงินเช่น ใบชา เปลือกหอย ัญมณี เกลือ เพื่อใช้เป็นเงินเรื่อยมาจนถึงในยุคที่มีการค้นพบทองคำหรือโลหะมีค่า ก็ใช้โลหะดังกล่าวนำมาทำเป็นเงิน โดยในช่วงต้นจะกำหนดจำนวนเงินเต็มตามมูลค่าของโลหะดังกล่าว แต่ในยุคถัดมาที่การค้าขายในระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวกว้างขวางมากขึ้นมากกว่าการขยายตัวของ การค้นพบโลหะมีค่า ก็เริ่มมีการกำหนดค่าของเงินในมูลค่าที่เกินกว่าโลหะดังกล่าว หรือที่เรียกว่าเงินไม่เต็มมูลค่า มีการใช้เรื่อยมาจนถึงในยุคปัจจุบัน ที่อยู่ในรูปแบบเหรียญกษาปณ์และธนบัตรชนิดต่างๆ ดังนั้นเงินจึงหมายถึงสิ่งที่คนในสังคมยอมรับกันทั่วไปว่าสามารถใช้เป็นสิทธิเรียกร้องหนี้สินค่าและบริการต่างๆ ใช้เป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนได้ทุกขณะจากที่กล่าวมาเห็นได้ว่าเงินที่เกิดขึ้นในแต่ละยุค คือสิ่งที่จะนำมาใช้ที่ใช่เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนและสังคมให้การยอมรับ แต่ก็ไม่ใช่ว่าทุกอย่างที่สมมุติมาให้เป็นเงินจะได้รับการยอมรับโดยเสมอไป การที่จะเป็น



เงินตามนิยามนี้ได้สิ่งเหล่านั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีบทบาทหน้าที่ และมีคุณสมบัติของ สิ่งที่จะเป็นเงินที่ดีด้วย เงินมีความหมายตามหน้าที่สำคัญ 4 ประการ คือ เป็นสื่อกลางในการ แลกเปลี่ยน เป็นสิ่งที่เก็บสะสมมูลค่าเป็นสิ่งที่ใช้วัดราคาสินค้าและสามารถชำระหนี้ในอนาคตได้ เมื่อพิจารณาถึงความเป็นเงินของ CBDC ในความหมายทางเศรษฐศาสตร์และการเงินนั้น หากมี คุณสมบัติตามหน้าที่หลักของเงินอย่างครบถ้วนก็มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเป็นเงินได้ เนื่องจาก แนวคิดการออก CBDC ให้เป็นเงินตราเป็นการออกโดยให้ธนาคารกลางของประเทศเป็นผู้ออก และจะออกโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการออกเงินตราของประเทศเช่นเดียวกับรูปแบบเดิม ฉะนั้น CBDC จึงมีคุณสมบัติการเป็นเงินทางเศรษฐศาสตร์ตามแนวคิดดังกล่าว ที่สามารถเป็น สื่อกลาง ราคาไม่ผันผวน เนื่องจากราคาไม่ผันผวนจึงมีมาตรฐานในการชำระหนี้ในภายหน้าและ รักษามูลค่าของทรัพย์สินได้

2. การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำหนดสถานะความเป็นเงินตราตามกฎหมาย ของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่า จากรายงาน ของ IMF กล่าวไว้ว่า CBDC อาจเป็นเหตุการณ์สำคัญต่อวิวัฒนาการของเงิน ขณะเดียวกันก็ เตือนเจ้าหน้าที่ว่า “ไม่มีกรณีที่เป็นสากล” สำหรับการนำ CBDC มาใช้ผู้นำและพนักงานของ ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (BIS) ยังได้ออกบทวิเคราะห์และความคิดเห็น คณะกรรมการโครงสร้างพื้นฐานด้านการชำระเงินและตลาด (CPMI) ซึ่งจัดโดย BIS และ ประกอบด้วยตัวแทนจากส่วนกลางธนาคารต่างๆ ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า “CBDC ก่อให้เกิด คำถามเกี่ยวกับบทบาทเงินของธนาคารกลางดังที่ธนาคารกลางและผู้กำหนดนโยบายอื่นๆ มัก เน้นย้ำถึงประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญของ CBDC ในด้านความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างเงิน รัฐ และกฎหมาย ธนาคารกลางเป็นผู้มีอำนาจในการออก CBDC ได้หรือไม่ CBDC สามารถเป็น “สกุลเงิน” จริงได้หรือไม่คำถามเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องอย่างมากในการนำไปใช้งานจริง การ วิเคราะห์สถานะความเป็นเงินตราตามกฎหมายของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง หรือ CBDC ในด้านกฎหมายจากแนวคิดเริ่มต้นของ CBDC คือการสร้างเงินตราในรูปแบบดิจิทัลของ ธนาคารกลางในแต่ละประเทศซึ่งจะเป็นรูปแบบของเงินตราที่ออกโดยรัฐและเพื่อให้มีความ เทียบเท่ากับเงินตราที่เป็นเงินสดที่อยู่ในรูปแบบเหรียญกษาปณ์หรือธนบัตร โดยจะถูกตรึงมูลค่า ไว้เท่ากับสกุลเงินของประเทศนั้นๆ ดังนั้น CBDC จะเป็นเงินตราได้หรือไม่ ตามกฎหมายของ ประเทศไทยนั้นเนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ระบุถึง CBDC โดยตรงแต่มีกฎหมายบาง ฉบับที่เกี่ยวข้องกับเงินตราที่อาจนำมาใช้กับ CBDC ได้ เช่น พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับเงินตราของประเทศไทย และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ที่กำหนดอำนาจการดำเนินการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยจะวิเคราะห์กฎหมาย เกี่ยวกับเงินตราของประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายเงินตราของต่างประเทศ ดังนี้



2.1 การกำหนดรูปแบบเงินตรา การจัดทำเงินตราจะต้องมีการกำหนดรูปแบบในการจัดทำ เพื่อกำหนดว่าเงินตราต้องการจัดทำขึ้นด้วยรูปแบบใดในการเป็นสกุลเงินของประเทศ ประเทศส่วนใหญ่ในโลกจะมีการกำหนดรูปแบบเงินตราอยู่ 2 รูปแบบ คือ เหรียญกษาปณ์และธนบัตร รวมถึงประเทศไทยด้วยเช่นกันซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินตราที่กำหนดให้เงินตราของประเทศได้แก่เหรียญกษาปณ์และธนบัตรแต่ในประเทศที่ได้มีการออกใช้ CBDC ให้เป็นเงินตราแล้วนั้น เช่น ประเทศบาฮามาสและจาเมกาทั้งนี้ประเทศบาฮามาสได้กำหนดรูปแบบเงินตราไว้ใน พระราชบัญญัติธนาคารกลางแห่งประเทศบาฮามาส บัญญัติไว้ใน มาตรา 8 เงินตราของประเทศบาฮามาส อนุมาตรา (1) สกุลเงินของบาฮามาสประกอบด้วยธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงินอิเล็กทรอนิกส์ ประเทศจาเมกา กำหนดรูปแบบในการจัดทำเงินตราไว้ในพระราชบัญญัติธนาคารกลางแห่งประเทศจาเมกา บัญญัติไว้ในมาตรา 2 การกำหนดรูปแบบนิยามเงินตราโดยเพิ่มคำจำกัดความคำว่า “central bank digital currency” ให้หมายถึง เงินในรูปแบบดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ประกอบกับ มาตรา 10 สกุลเงินของประเทศจาเมกา กำหนดให้สามารถออกใช้ในรูปแบบธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ประเทศจีนแม้จะยังไม่ได้มีการประกาศใช้ CBDC อย่างเป็นทางการ ขณะนี้อยู่ในขั้นนำร่องของการศึกษาทดลอง แต่ก็ได้ทำการร่างกฎหมายเพื่อรองรับการออก CBDC เพื่อเป็นเงินตราโดยในร่างกฎหมายสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าด้วยธนาคารประชาชนจีน ได้กำหนดรูปแบบเงินตราของประเทศไว้ในมาตรา 19 วรรคสอง ที่ให้เหรินหมินปี้ซึ่งเป็นสกุลเงินของประเทศ ได้แก่ ธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ เงินตราที่เป็นวัตถุจับต้องได้ และให้หมายความรวมถึงเงินดิจิทัลด้วย จะเห็นว่าทั้งสามประเทศที่ยกมาเปรียบเทียบมีการกำหนดบทนิยามรูปแบบของเงิน CBDC ไว้ในบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบเงินตราของประเทศ ถึงแม้ว่าคำจำกัดความนิยามรูปแบบนั้นจะใช้ข้อความที่แตกต่างกัน ก็เป็นไปตามบริบทกฎหมายของแต่ละประเทศจะตีความกำหนดลงเป็นบทบัญญัติ แต่สามารถเข้าใจได้ว่าเงินนั้นจัดทำขึ้นโดยระบบคอมพิวเตอร์ในรูปแบบเงินดิจิทัลเพื่อเป็นเงินตราตั้งแต่แรก มิได้จัดทำในรูปแบบอื่นมาก่อนเลยหรืออาจเป็นการเปลี่ยนกับเงินที่มีอยู่เพื่อเลิกใช้เงินนั้น

2.2 อำนาจการดำเนินการออกเงินตรา โดยส่วนใหญ่กฎหมายแต่ละประเทศจะบัญญัติไว้ให้เป็นหนึ่งในหน้าที่หลักของธนาคารกลาง ฉะนั้นการออก CBDC ให้เป็นเงินตราของทั้ง 3 ประเทศที่ได้ทำการศึกษาก็มีการบัญญัติไว้เช่นกัน ประเทศบาฮามาส อำนาจในการออกบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติธนาคารกลางฯ กำหนดไว้ในมาตรา 5 หน้าที่ของธนาคาร อนุมาตรา (1) การดำเนินการของธนาคาร อนุมาตราย่อย (h) การออกและจัดการสกุลเงินของธนาคาร เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 8 เรื่องสกุลเงินของบาฮามาส จึงทำให้ธนาคารกลางบาฮามาสมีอำนาจออกเงินตราในรูปแบบเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่มีนัยหมายถึง CBDC เป็นเงินตรา



ของประเทศบาฮามาสได้ ประเทศจาเมกา อำนาจในการออกเงินตราถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับแก้ไข) 2022 มาตรา 5 อนุมาตรา (2) กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางของประเทศมีหน้าที่ในการดำเนินการอนุมาตราย่อย (c) การออกใช้และถอนคืนกล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการออกใช้และถอนคืนธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ที่เป็นเงินตราของประเทศได้ทั้ง 3 รูปแบบ ประเทศจีน ร่างแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธนาคารประชาชนจีน ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการออกเงินตราของประเทศไว้ในมาตรา 5 อนุมาตรา 12 การออกใช้ และการจัดการการหมุนเวียนเงิน ประกอบกับ มาตรา 19 วรรคสองที่ให้เงินหยวนหมายความรวมถึงเงินในรูปแบบที่เป็นวัตถุจับต้องได้และเงินรูปแบบดิจิทัลจึงเป็นการให้อำนาจธนาคารประชาชนจีนในการออกเงินดิจิทัลด้วย แต่เมื่อกล่าวถึงธนาคารแห่งประเทศไทย อำนาจการออกเงินตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กระทำได้เพียงการออกเงินตราในรูปแบบธนบัตรเท่านั้น ซึ่งอำนาจการออกใช้เงินตราของธนาคารแห่งประเทศไทยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเงินตราฯ โดยให้อำนาจในการจัดทำจัดการ และนำออกใช้ โดยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยฉะนั้นเมื่อพิจารณาประกอบกับ มาตรา 8 อนุมาตรา (1) และ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ ที่ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินการในการออกใช้เงินตรา แต่อำนาจนั้นก็กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยออกได้ในรูปแบบธนบัตรเท่านั้นเช่นกัน

2.3 หลักเกณฑ์ข้อกำหนดการออกเงินตรา หลักเกณฑ์การจัดทำจัดการออกใช้การใช้การปลอมแปลงเงินตราของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเงินตราของประเทศนั้นๆ ประเทศบาฮามาส ส่วนใหญ่จะใช้หลักเกณฑ์ข้อกำหนดเดียวกันกับเงินตราในรูปแบบเดิม แต่มีบางมาตราที่จำเพาะจะต้องกำหนดรูปแบบของเงินลงในบทบัญญัตินั้น ได้แก่ มาตรา 12 เงินที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย อนุมาตรา (1) กำหนดให้ธนบัตรและเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่ออกโดยธนาคารกลางแห่งบาฮามาสเป็นเงินที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมายโดยไม่จำกัดจำนวน และในอนุมาตรา (7) การออกใช้เงินตราธนาคารอาจจะออกใช้ได้ตามหลักเกณฑ์ดังนี้ อนุมาตราย่อย (a) ธนาคารอาจออกใช้ธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงินอิเล็กทรอนิกส์ไปพร้อมกัน หรือ อนุมาตราย่อย (b) อาจออกใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์แทนธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ก็ได้มาตรา 14 เรื่องการปลอมแปลงเงินตราโดยมีการกำหนดทำให้เป็นความผิดสำหรับบุคคลที่ปลอมแปลงสกุลเงินดิจิทัลหรือทำซ้ำสกุลเงินดิจิทัลโดยไม่ได้รับอนุญาตจากธนาคารกลาง การกระทำภายใต้ข้อห้ามข้อบังคับต่างๆ ภายใต้ต้นอนุมาตราของมาตรา 14 จะเป็นความผิดและมีการกำหนดโทษไว้ในอนุมาตรา (4) และ (5) ด้วยประเทศจาเมกา มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติหลายมาตรา แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ข้อกำหนดข้อบังคับต่างๆ ส่วนใหญ่



เป็นการเพิ่มนิยามรูปแบบเงินดิจิทัลเข้าไปในบทบัญญัติเดิม เพื่อให้หลักเกณฑ์ข้อกำหนดในการจัดทำ จัดการ ออกใช้การใช้ การปลอมแปลงเงินครอบคลุมถึงเงินตราในรูปแบบดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ได้แก่ มาตรา 12 นี้ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการออกใช้ธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง และห้ามบุคคลใดทำเอกสารหรือโทเคน ที่มีลักษณะคล้ายคลึงหรือมีแนวโน้มว่าจะเป็นเงินตราทั้งรูปแบบ ธนบัตร เหรียญกษาปณ์ หรือเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง มาตรา 14 รัฐมนตรีอาจหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดรูปแบบ รูปลักษณ์ ของเงินตราได้ทั้ง ธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง มาตรา 15 ให้เพิ่มรูปแบบของสกุลเงินดิจิทัลของธนาคารกลางเป็นเงินที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมายโดยไม่จำกัดจำนวน โดยจะใช้จำนวนเท่าใดก็ได้ มาตรา 19 เพิ่มอนุมาตรา (d) (e) (f) เพื่อให้ธนาคารกลางมีอำนาจในการจัดทำ จัดการ ออกใช้ ถอนคืนเงินดิจิทัลของธนาคารกลางมาตรา 21 เรื่องทุนสำรองในการจัดทำ ออกใช้เงินตรา ให้ธนาคารถือทรัพย์สินไว้เป็นจำนวนที่มีมูลค่าเพียงพอที่จะครอบคลุมจำนวนเงินทั้งหมดของธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางในขณะที่มีการหมุนเวียนใช้อยู่ในมาตรา 45 เดิม ให้แก้ไขเป็น 45 (1) และ ให้เพิ่มความสามารถในการออกกฎระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทยในอนุมาตรา (2) เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยทางไซเบอร์ของผู้ให้บริการ และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับลูกค้าในการใช้เงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางมาตรา 45B คือการกำหนดกรอบกฎระเบียบข้อบังคับในการใช้งาน การกำหนดความปลอดภัยของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถออกได้โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผ่านการลงมติแล้วมาตรา 55 ให้แก้ไขข้อความอนุมาตรา (b) เงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง บทนิยามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ให้บัญญัติไว้ในมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติรายได้จากอาชญากรรมด้วย การแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นของพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการรับรองสถานะเงินตราของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางแห่งประเทศไทย ให้เป็นเงินตราตามกฎหมายให้สามารถใช้ชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับเงินรูปแบบเดิมประเทศไทยร่างกฎหมายว่าด้วยธนาคารประชาชนจีนเป็นกฎหมายที่ใช้การเขียนบทบัญญัติของกฎหมายแบบครอบคลุม กล่าวคือเงินตราของประเทศ คือ เหยินหมินปี้ หรือที่คนทั่วไปเรียกเงินหยวน ซึ่งเป็นการกำหนดโดยกว้างในบทบัญญัติของกฎหมายในการเป็นเงินตราของประเทศ แต่เมื่อมีความต้องการออก CBDC จึงได้มีการกำหนดบทบัญญัติไว้ในมาตรา 19 วรรคสอง ให้เงินหยวนที่เป็นเงินของประเทศจีนหมายความรวมถึงเงินรูปแบบดิจิทัลด้วยดังนั้นหากมีการประกาศใช้ร่างกฎหมายฉบับนี้เงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารประชาชนจีนจึงถือเป็นเงินหยวน ทำให้หลักเกณฑ์ข้อกำหนดในการจัดทำ จัดการ ออกใช้ถอนคืน การใช้ การปลอมแปลง และบทกำหนดโทษเกี่ยวกับเงินหยวน



ดิจิทัลจึงใช้บัญญัติเดียวกันกับเงินหยวนรูปแบบเดิม สำหรับประเทศไทยหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการจัดทำ จัดการ ออกใช้ ถอนคืน การใช้ การปลอมแปลงเงินตรากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินตราฯ

2.4 หลักประกันในการเป็นเงินตราของ CBDC จะเห็นได้ว่า ทั้งประเทศที่ออกใช้ CBDC แล้วทั้งสองประเทศคือบาฮามาสและจาเมกา และประเทศจีนที่ยังไม่ได้มีการประกาศใช้ CBDC อย่างเป็นทางการ จะให้ความสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดนิยามรูปแบบของเงินตราให้มีความสอดคล้องกับคำว่าเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง เพื่อเข้าใจถึงความหมายของคำจำกัดความนิยามของเงินตรารูปแบบดังกล่าว และในการแก้ไขนิยามรูปแบบเงินตรายังได้เป็นจุดเริ่มต้นการแก้ไขมาตราอื่นๆ ในเรื่องการกำหนดอำนาจหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำ ออกใช้ ถอนคืน และการจัดการเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าใจได้อย่างแน่ชัดว่า เงินตราในรูปแบบเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเป็นเงินตราตามกฎหมายของประเทศ เมื่อธนาคารกลางออกสกุลเงินดิจิทัลที่เป็นสกุลเงินที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมายของประเทศ การจัดทำเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง หรือ CBDC เป็นเงินตราตามกฎหมายของประเทศ การดำเนินการออกจะต้องออกแทนเงินตราที่ใช้อยู่เดิมซึ่งถอนคืนหรือการออกโดยทุนสำรองเป็นหลักประกันสกุลเงินดังกล่าวซึ่งแนวปฏิบัตินี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั่วโลก เพื่อให้มั่นใจในเสถียรภาพเงินตราในรูปแบบเงินดิจิทัลอย่าง CBDC และมีความน่าเชื่อถือในฐานะสกุลเงินประจำชาติซึ่งในประเทศไทยจะต้องมีการกำหนดหลักการนี้อยู่ในกฎหมายเพื่อรักษาความสมบูรณ์ของสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นกัน

อภิปรายผลการวิจัย

การพิจารณาคูณลักษณะเงินตราในด้านเศรษฐศาสตร์ได้ให้นิยาม เงินคือสิ่งใดก็ได้ที่ผู้คนในสังคมได้สมมุติขึ้นเพื่อใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเป็นสิ่งที่ยอมรับกันทั่วไปว่าสามารถใช้เป็นสิทธิเรียกร้องหนี้สินค้าและบริการต่าง ๆ ได้ทุกขณะ เงินมีหน้าที่หลัก 4 ประการ ได้แก่ ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน เป็นมาตรฐานในการใช้วัดมูลค่าเป็นมาตรฐานการชำระหนี้ภายนอกและที่สำคัญคือต้องมีความน่าเชื่อถือได้และสามารถรักษามูลค่าตัวเองได้ หากไม่สามารถทำหน้าที่หลักครบ 4 ประการได้ ก็ไม่อาจมีคุณสมบัติเพียงพอในความเป็นเงิน ดังนั้นแม้ว่าที่ผ่านมาก็มีความพยายามของเอกชนทั่วโลกที่จะทำระบบนี้ อย่างเช่น สกุลเงินดิจิทัลแรกของโลกอย่าง บิทคอยน์ ที่มีบางประเทศกำหนดให้เป็นเงินตราตามกฎหมาย แต่เมื่อมีการใช้งานจริงกลับพบว่ามีมูลผันผวนปัญหาคือตัวกลางเหล่านี้ไม่สามารถตอบโจทย์คุณสมบัติของเงินตราได้อย่างที่ควรจะเป็นโดยเฉพาะการรักษามูลค่าของตัวเอง ไม่สามารถรักษามูลค่าได้ ทำให้



ประชาชนมีความกังวลเกี่ยวกับมูลค่าของเงินนั้น กลายเป็นปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ประเทศส่วนใหญ่ในโลกจึงได้บัญญัติกฎหมายให้คริปโทเคอร์เรนซี เป็นสินทรัพย์ดิจิทัลมีไว้เพื่อการลงทุนมากกว่าจะกำหนดให้เป็นเงินตราปัจจุบันประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายโดยตรงคือ พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและการบริหารจัดการสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital Asset) เป็นการเฉพาะทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล (Cryptocurrency) และในส่วนที่เกี่ยวกับโทเคนดิจิทัล (Digital Token) กล่าวคือ กำหนดให้เป็นสินทรัพย์ดิจิทัลนำมาซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนในศูนย์ซื้อขายคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัลที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

สำหรับ CBDC หรือ สกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางธนาคารกลางหลายแห่งเห็นประโยชน์ของระบบในหลายแง่มุมอยู่และเริ่มสนใจจะพัฒนาระบบขึ้นมาตอบโจทย์บางอย่างของประเทศใช้การผสมผสานเทคโนโลยีของคริปโทเคอร์เรนซี รวมเข้ากับแนวคิดการออกใช้เงินตรา เพื่อให้ได้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ทั้งยังสามารถทำหน้าที่ของเงินครบ 4 ประการได้ จึงทำให้ CBDC มีคุณสมบัติของความเป็นเงิน ฉะนั้นเพื่อให้ CBDC มีความน่าเชื่อถือสมเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนมาตรการทางกฎหมายจึงเป็นส่วนสำคัญยิ่ง โดยทั่วไปแล้วธนาคารกลางมีหน้าที่ดำเนินการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ การรักษาเสถียรภาพระบบการเงินของประเทศ การออกใช้เงินตรา เป็นหน้าที่สำคัญของธนาคารกลาง การออก CBDC บนพื้นฐานทางกฎหมายต้องไม่จำกัดนิยามไว้เฉพาะแค่ ธนบัตรและเหรียญกษาปณ์เท่านั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเงินตราซึ่งเป็นสกุลเงินของประเทศต้องมีความชัดเจนถึงการออกสกุลเงินให้หมายความรวมถึงเงินในรูปแบบเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางด้วย เพื่อให้บทบาทผู้ตีทางกฎหมายมีความชัดเจนสำหรับการออก CBDC การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเงินตรา เพื่อเพิ่มอำนาจให้ธนาคารกลางเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ ออกใช้ จัดทำ จัดการ วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติเพื่อยืนยันว่าการออกเงินตราเป็นเรื่องของรัฐ

ในการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางของต่างประเทศ ในกรณีการกำหนดสถานะความเป็นเงินตราตามกฎหมายของสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง โดยทำการศึกษาซึ่งประกอบด้วย 3 ประเทศ คือ ประเทศบาฮามาส ประเทศจาเมกา ประเทศจีนซึ่งประเทศบาฮามาสและจาเมกามีการเปิดตัวออกใช้เงินดิจิทัลและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสถานะสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางเป็นเงินตราตามกฎหมายเรียบร้อยแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะความเป็นเงินตราของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางโดยสรุปทั้ง 3 ประเทศมีดังนี้ 1) ประเทศบาฮามาส คือ Central Bank of The Bahamas Act, 2020 มาตราสำคัญในการกำหนดนิยามรูปแบบเงินตรา คือ มาตรา 8 (1) กำหนดให้ “เงินตราของประเทศบาฮามาสจะประกอบด้วยธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงิน



อิเล็กทรอนิกส์ที่ออกโดยธนาคารตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” ดังนั้นการกำหนดเงินตราของประเทศให้รวมถึงเงินอิเล็กทรอนิกส์นั้น คือการออกเงินตราที่สร้างด้วยระบบคอมพิวเตอร์ จึงเป็นการกำหนดว่าธนาคารกลางของประเทศสามารถจัดทำเงินในรูปแบบดังกล่าวนี้ขึ้นเพื่อออกใช้ได้ตามกฎหมาย สามารถนำไปชำระหนี้ได้โดยไม่จำกัดจำนวน การออกเพื่อทดแทน หรือใช้ควบคู่ไปกับเงินตรารูปแบบที่มีอยู่เดิม ทั้งมีบทบัญญัติกำหนดความผิดและกำหนดโทษในการปลอมแปลงเงินตรารูปแบบเงินอิเล็กทรอนิกส์รวมอยู่ด้วย 2) ประเทศจาเมกา กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ the Bank of Jamaica (Amendment) Act, 2022 กำหนดนิยามรูปแบบเงินตรา คือ มาตรา 2 เป็นการกำหนดรูปแบบนิยามเงินตราโดยเพิ่มคำจำกัดความคำว่า “central bank digital currency” ให้หมายถึง เงินในรูปแบบดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ตามมาตรา 12(1) คือเงินตราที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมายในรูปแบบเงินอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศ ประกอบกับมาตรา 10 สกूलเงินของประเทศจาเมกา กำหนดให้สามารถออกใช้ในรูปแบบธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง โดยให้ธนาคารกลางมีอำนาจ จัดทำ ออกใช้ ถอนคืน วางหลักเกณฑ์ กฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลาง ทำให้สกूलเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารกลางของจาเมกาเป็นเงินตราที่สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายของจาเมกา มีสถานะเป็นเงินตราตามกฎหมายของประเทศ 3) ประเทศจีนได้มีการพัฒนาและทดลองใช้ CBDC ซึ่งอยู่ในขั้นโครงการนำร่อง มีการทดลองใช้ เป็นไปอย่างกว้างขวางครอบคลุมในหลากหลายกิจกรรม และได้มีทดลองใช้อย่างแพร่หลายในหลายเมืองของประเทศจีน ส่วนทางด้านกฎหมายได้มีการร่างกฎหมายกำหนดสถานะเงินตราในรูปแบบดิจิทัลและหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านเงินตราของจีน คือ ร่างกฎหมายสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าด้วยธนาคารประชาชนจีน (ฉบับปรับปรุง) เพื่อรองรับการประกาศใช้ e-CNY หรือ ดิจิทัลหยวนอย่างเป็นทางการในอนาคต โดยเพิ่มบทนิยามรูปแบบของเงินตราของประเทศ คือ เทรินเหมินปี้ หรือเงินหยวน ในมาตรา 19 วรรคท้ายโดยให้นิยามว่า “เทรินเหมินปี้ ให้ความหมายรวมถึงเงินในรูปแบบกายภาพที่เป็นวัตถุจับต้องได้และรูปแบบดิจิทัล” กล่าวคือเงินในรูปแบบดิจิทัลมีสถานะเป็นเงินตราของประเทศจีน เพื่อให้อำนาจธนาคารประชาชนจีนในการออกเงินตรารูปแบบดังกล่าว รวมถึงอำนาจในการจัดการ การใช้ ถอนคืน การออกกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ต่างๆ สามารถใช้บทบัญญัติเดียวกันกับเงินหยวนในรูปแบบเดิมได้เลย

ปัจจุบันการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสกूलเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทยยังอยู่ระหว่างศึกษาพัฒนา การดำเนินการออกใช้สกूलเงินดิจิทัลดังกล่าวจะมีผลโดยตรงต่อโครงสร้างและเสถียรภาพของระบบการเงินและการชำระเงินของประเทศซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกภาคส่วน หากในอนาคตประเทศไทยมีการออกใช้สกूलเงินดิจิทัลดังกล่าว จึงได้พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะเงินตรา นิยามรูปแบบในการ



จัดทำ ออกใช้และจัดการเงินตรา อันเป็นประโยชน์ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อออกใช้ CBDC ให้มีสถานะเป็นเงินตราตามกฎหมายของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันได้ดังนี้ 1) พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 เป็นกฎหมายแม่บทได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำและการออกใช้เงินตราของประเทศไทย กำหนดให้เงินที่สามารถนำมาชำระหนี้ตามกฎหมายในประเทศไทย มีเพียงสกุลเงินเดียวคือ “เงินบาทไทย” โดยหมวดที่ 1 เงินตราและหน่วยของเงินตรา มาตรา 6 ให้นิยามว่า “เงินตราได้แก่เหรียญกษาปณ์และธนบัตร” โดยกำหนดให้มีเฉพาะ 2 รูปแบบนี้เท่านั้น นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่สามารถจัดทำ นำออกใช้มาตรา 14 ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจจัดทำจัดการ และนำออกใช้ซึ่งธนบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยมาตรา 15 การใช้โดยไม่จำกัดจำนวน มาตรา 16 เพื่อคงไว้ซึ่งมูลค่าเงินตรากำหนดหลักเกณฑ์การออกใช้เพื่อเป็นการทดแทนหรือตามทุนสำรอง มาตรา 34/2 โอนสิทธิพิเศษในบัญชีสำรองพิเศษเข้าเป็นสิทธิพิเศษในบัญชีทุนสำรองเงินตราเพื่อออกใช้เงินตรา มาตราดังกล่าวข้างต้นมีการกำหนดรูปแบบของเงินตราไว้เป็นการเฉพาะไม่สามารถดำเนินการนอกเหนือจากรูปแบบที่บัญญัติไว้ได้ส่วนในมาตราอื่นๆ เป็นการบัญญัติโดยกว้าง โดยนัยสามารถรวมถึงเงินตรารูปแบบใดก็ได้ ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติเงินตราฯ นี้แล้วแต่มีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาสถานะ ความสามารถ และคุณสมบัติในการเป็นเงินตราตามกฎหมายของสกุลเงินดิจิทัลที่จะมีการออกใช้โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีความเกี่ยวข้องในเรื่องของการรับรองสถานะเป็นเงินตราตามกฎหมาย ให้สามารถใช้จ่ายชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย การกำหนดอำนาจหน้าที่และรูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของผู้ที่จะมีหน้าที่จัดทำ นำออกใช้ และถอนคืนซึ่งเงินดิจิทัล การกำหนดค่า กำหนดหน่วยของเงิน การรักษามูลค่าของเงินดิจิทัล และการจัดให้มีทุนสำรองเงินตราที่รองรับการออกใช้เงินในรูปแบบดิจิทัล

2) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มีขึ้นเพื่อจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยให้ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางแห่งประเทศไทยโดยมีหน้าที่หลักในการดูแลกำกับระบบการเงินของประเทศ ดูแลเสถียรภาพทางการเงิน เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และเสถียรภาพระบบการชำระเงินของประเทศ ทั้งออกกฎหมายและควบคุมสถาบันการเงิน จัดทำและนำออกหมุนเวียนซึ่งธนบัตรไทยรวมถึงการควบคุมการถ่ายโอนเงินตราระหว่างประเทศ และเฝ้าระวังอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทเทียบกับสกุลเงินตราอื่นโดยมาตรา 8 เกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยด้านต่างๆ ในส่วนการจัดการเกี่ยวกับเงินตราได้แก่ อนุมาตรา (1) การออกและจัดการธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคาร และในหมวด 6 เกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ธปท. ส่วนที่ 1 การออกธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคาร มาตรา 30 ที่ให้ ธปท. ออกธนบัตรของรัฐบาล ซึ่งทั้ง 2 มาตรานี้คือการให้อำนาจ



ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อให้ดำเนินการออกเงินตราในรูปแบบธนบัตรเท่านั้น โดยหลักพื้นฐานแล้วธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้รับอำนาจจากกฎหมายให้ออกเงินตราในรูปแบบดิจิทัล

องค์ความรู้ใหม่

ประเทศไทยการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะออก CBDC เพื่อให้เป็นเงินตราอีกรูปแบบหนึ่งของเงินตราที่ออกโดยรัฐ ให้มีความเทียบเท่ากับเงินตราที่มีอยู่ในระบบการเงินแบบเดิม เช่นเดียวกับเงินสดการจัดทำและออกใช้ CBDC ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำการศึกษาและพัฒนาอยู่นั้นจากการวิเคราะห์ในด้านการเป็นเงินที่ใช้เป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนตามหลักเศรษฐศาสตร์เห็นว่ามีคามจำเป็นยิ่งในอนาคต ทั้งในเรื่องความสะดวกสบายและการลดค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์ จัดการธนบัตร และยังสามารถลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในภาคธุรกิจการเงิน หากไม่แล้วจะตามกระแสความเปลี่ยนแปลงทางการเงินของโลกไม่ทัน อาจทำให้เสถียรภาพด้านเศรษฐกิจการเงินของประเทศขาดสมดุลเกิดความเสียหายได้ และCBDC อาจใช้เป็นเครื่องมือในการรองรับนโยบายของรัฐบาลในด้านการเงินที่จะใช้เป็นสื่อกลางในการกระตุ้นเศรษฐกิจเชิงนโยบายโดยไม่ต้องมีการจัดสร้างเงินดิจิทัลระบบอื่นให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินในการพิจารณาตามกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับสถานะความเป็นเงินตราตามกฎหมายของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันไม่อาจทำได้ในขณะนี้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการจัดทำ นำออกใช้ CBDC เงินในรูปแบบดิจิทัลให้มีสถานะเป็นเงินตรา ที่สามารถนำไปชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการชำระเงินภายในประเทศหรือการชำระเงินระหว่างประเทศหากมีการออกใช้ CBDC โดยที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาจทำให้เกิดปัญหา เกิดความเสี่ยงในเสถียรภาพด้านการเงิน การขาดความน่าเชื่อถือในสกุลเงินบาท อาจเกิดความผันผวนในมูลค่าของสกุลเงิน ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้าง ฉะนั้นจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะความเป็นเงินตราของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการกำหนดให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจออกใช้จัดทำ จัดการ CBDC ก่อนที่จะมีการออกใช้อย่างเป็นทางการในอนาคต

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป สถานะความเป็นเงินตราตามกฎหมายของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทยโดยศึกษาถึงประวัติ ความหมาย ความเป็นมาของเงินตราที่ใช้เป็นสื่อกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินตราทั้งของประเทศไทย



และต่างประเทศ เพื่อการจัดทำ ออกใช้ จัดการสกุลเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีสถานะเป็นเงินตราตามกฎหมาย การดำเนินการด้านกฎหมายในเรื่องดังกล่าวสามารถกระทำได้ คือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ข้อเสนอแนะได้แก่จากการศึกษาวิจัยผู้วิจัยเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับเงินตราในประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับการออกใช้เงินดิจิทัลในประเทศไทยในภายหน้าโดยซึ่งควรปรับแก้ไขในมาตรา 4, 6, 14-16, 34/2 แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 และ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ทั้งนี้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวข้างต้นเพื่อเป็นการรับรองสถานะความเป็นเงินตราตามกฎหมายของเงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ให้เป็นเงินตราและสามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย เป็นการพัฒนาระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินตรา ให้สอดคล้องความเป็นไปในสังคมการเงินในอนาคต หากมีความต้องการออกใช้ CBDC เพื่อเป็นเงินตราเพื่อเป็นการพัฒนาด้านการเงินของประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้คงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจการเงินของประเทศไทย สุดท้ายนี้ จุดประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่ใช่เพื่อสนับสนุนให้มีการเผยแพร่ CBDC แต่เพียงเพื่อให้แน่ใจว่าเมื่อใดถ้าได้มีการจัดทำ และมีการออกใช้เงินดิจิทัลที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเป็นเงินตรารูปแบบที่สามธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินการออกโดยมีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนและเพื่อเป็นหลักในทางกฎหมายอื่นๆ อันเกี่ยวกับเงินตราต่อไป

บรรณานุกรม

- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2566). รวม 10 คำถามฮิตเกี่ยวกับ ‘สกุลเงินดิจิทัล’. เรียกใช้เมื่อ 31 ตุลาคม 2566 จาก <https://www.youtube.com/watch?v=zclKjEacgDc>
- พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501. (2501). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 75 ตอนที่ 75 หน้า 409-424.
- พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485. (2485). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอนที่ 30 หน้า 971.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2564). แนวนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสกุลเงินดิจิทัล. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน . กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- Agustin Carstens. (2567). Legitimacy, privacy, integrity, choice: towards a legal framework for central bank digital currencies. Retrieved February 20, 2567 from <https://www.bis.org/speeches/sp230927.html>.