

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1070/2024(02)號文件

檔號：CB1/HS/1/23

Web3及虛擬資產發展事宜小組委員會

有關香港虛擬資產發展和規管的背景資料簡介

目的

本文件載述關於香港虛擬資產發展和規管的背景資料，並概述近年在財經事務委員會（“事務委員會”）及《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集（修訂）條例草案》委員會（“法案委員會”）的相關討論過程中，議員所提出的主要意見及關注事項。

背景

2. 政府於2022年10月發表《有關香港虛擬資產發展的政策宣言》（“政策宣言”），闡明政府有關在香港發展蓬勃的虛擬資產行業和生態圈的政策立場和方針。政策宣言開列政府落實適當監管及市場發展措施的計劃，以促進行業得以可持續及負責任地發展。監管方面，政府及金融監管機構會採取“相同業務、相同風險、相同規則”的原則，並訂出所需規限，以應對虛擬資產的相關風險，包括在金融穩定、洗錢及恐怖分子資金籌集，以及投資者保障方面的實際和潛在風險。

《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》下的發牌制度

3. 為應對虛擬資產活動可能產生的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，以及回應財務行動特別組織（“特別組織”）¹自2019年2月提出的要求，即規定成員地區須規管虛擬資產服務

¹ 特別組織為跨政府組織，透過提出建議要求成員地區（包括香港）遵循，就打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制訂標準。

提供者，並監管它們實施打擊洗錢及恐怖分子資金籌集措施的合規情況，政府當局於2022年7月向立法會提出《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例草案》。條例草案於2022年12月獲制定為《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例》(“《2022年修訂條例》”)，為虛擬資產服務提供者設立在《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》(第615章)(“《打擊洗錢條例》”)下的發牌制度(“打擊洗錢條例發牌制度”)。在打擊洗錢條例發牌制度生效後，任何人如在香港經營虛擬資產交易平台業務(“虛擬資產服務”)² 或向香港投資者積極推廣其虛擬資產服務，須獲證券及期貨事務監察委員會(“證監會”)發牌。³ 打擊洗錢條例發牌制度已自2023年6月1日起實施。

4. 《2022年修訂條例》亦就打擊洗錢條例發牌制度訂明過渡安排。於2023年6月1日前已在香港提供虛擬資產服務的虛擬資產交易平台(“原有虛擬資產交易平台”)，可在2023年6月1日至2024年5月31日期間(即由2023年6月1日起計首12個月內)繼續於香港提供虛擬資產服務，而不會被視為違反《打擊洗錢條例》下的相關發牌規定。原有虛擬資產交易平台的營運者如已準備好遵守證監會的標準，須在2023年6月1日後首9個月內(即2023年6月1日至2024年2月29日)向證監會提出申請。原有虛擬資產交易平台如符合若干當作為獲發牌的

² 具體而言，這指經營虛擬資產交易所，即透過電子設施提供符合以下說明的服務——

(a) 藉該項服務——

(i) 買賣虛擬資產的要約，經常以某種方式被提出或接受，而以該種方式提出或接受該等要約，構成具約束力的交易，或導致具約束力的交易產生；或

(ii) 人與人之間經常互相介紹或認識，以期洽商或完成虛擬資產的買賣，或經常在有他們將會以某種方式洽商或完成虛擬資產的買賣的合理期望的情況下互相介紹或認識，而以該種方式洽商或完成該等買賣，構成具約束力的交易，或導致具約束力的交易產生；及

(b) 在該項服務中，客戶款項或客戶虛擬資產由提供該項服務的人直接或間接管有。

³ 根據《打擊洗錢條例》第53ZRD條，任何人如經營提供虛擬資產服務的業務或顯示自己經營有關業務，必須向證監會申領牌照。根據《打擊洗錢條例》第53ZRB條，任何人如向公眾積極推廣其提供的任何服務，而該服務假若在香港提供便會構成虛擬資產服務，則會被視為提供虛擬資產服務。有意提供證券型代幣交易服務的虛擬資產交易平台將須根據《證券及期貨條例》(第571章)領有第1類和第7類受規管活動的牌照。

條件，在其牌照申請有待最終決定期間，可由2024年6月1日起被當作為獲發牌從事提供虛擬資產服務的業務。至於無意申領牌照的虛擬資產交易平台，則應着手以有序方式結束業務。

5. 證監會於2023年5月公布就虛擬資產交易平台的相關監管要求(包括穩妥保管資產、避免利益衝突、網絡保安、會計及審計、風險管理、打擊洗錢及恐怖分子資金籌集等)。證監會亦規定持牌虛擬資產交易平台須為虛擬資產零售投資者提供妥善的投資者保障措施，包括與客戶建立業務關係時須確保客戶的合適性。

虛擬資產場外交易的擬議監管

6. 2023年發生多宗涉及聲稱為虛擬資產交易平台的詐騙個案，令公眾廣泛關注到虛擬資產活動的風險，尤其是涉及虛擬資產場外交易所的個案。據政府當局表示，若干虛擬資產場外交易服務涉嫌作為把零售投資者的資金轉移到有關懷疑詐騙計劃的主要途徑之一，因此政府當局認為有需要在《打擊洗錢條例》下予以規管。當局於2024年2月8日就設立虛擬資產場外交易服務提供者發牌制度的立法建議進行公眾諮詢，諮詢期至2024年4月12日。有關的立法建議重點如下：

- (a) 要求任何人如在香港以業務形式提供任何虛擬資產與金錢現貨交易的服務，須向海關關長申領牌照；
- (b) 涵蓋所有虛擬資產場外交易服務，不論有關服務透過實體店及/或其他平台提供；
- (c) 賦予海關關長權力，監督持牌人在打擊洗錢及恐怖分子資金籌集方面的合規情況，執行擬議制度的法定和規管要求；及
- (d) 提供過渡安排，讓監管制度有效實施。

7. 據政府當局所述，在虛擬資產場外交易服務的擬議發牌制度下，持牌人可以任何虛擬資產轉換任何金錢，或以任何金錢轉換任何虛擬資產的現貨交易，但不得提供虛擬資產之間轉換的服務；如提供此類服務，須申領虛擬資產交易平台牌照。

擬議穩定幣發行人監管制度

8. 財經事務及庫務局和香港金融管理局(“金管局”)於2023年12月27日就落實穩定幣⁴發行人監管制度的立法建議聯合發表[公眾諮詢文件](#)。因應穩定幣在Web3和虛擬資產生態系統中的重要角色，而傳統金融體系與虛擬資產市場之間的聯繫亦越趨緊密，政府當局認為有需要就法幣穩定幣發行人設立監管制度。隨着虛擬資產越趨普及，透過風險為本和靈活的方式監管法幣穩定幣發行人，可適當地管理潛在的貨幣與金融穩定風險，並提供具透明度和合適的規限。

9. 據政府當局所述，立法建議已考慮到金管局在2022年1月發布的[《加密資產和穩定幣的討論文件》](#)(只備英文本)所收集到的市場和公眾意見、與持份者的持續討論、本地的市場情況和需要，以及相關國際標準。其重點如下：

- (a) 透過引入新法例實施發牌制度，要求所有符合若干條件的法幣穩定幣發行人⁵須獲取金融管理專員發出的牌照；
- (b) 規定只有指定持牌機構⁶可以提供購買法幣穩定幣的服務，而只有由持牌發行人所發行的法幣穩定幣可售予零售投資者；
- (c) 禁止推廣：(i)非持牌發行人的法幣穩定幣發行；或(ii)非指定持牌機構所提供的購買法幣穩定幣的服務；
- (d) 賦予當局所需權力，因應虛擬資產市場的快速變化調整受監管穩定幣及活動的範圍；及
- (e) 提供過渡安排，以促進監管制度順利施行。

⁴ 穩定幣是一種旨在與某些資產(通常是貨幣)維持相對穩定價值的虛擬資產。

⁵ 指符合下述情況的法幣穩定幣發行人：(i)在香港發行法幣穩定幣；(ii)發行港元穩定幣；或(iii)向香港公眾人士積極推廣其法幣穩定幣的發行。

⁶ 指獲發牌的法幣穩定幣發行人、認可機構、持牌法團及持牌虛擬資產交易平台。

諮詢期於2024年2月29日結束。政府當局與金管局在研究於諮詢期間收集的意見後，會進一步完善擬議穩定幣發行人監管制度的框架。

議員提出的意見及關注事項

10. 在近年事務委員會會議上及在法案委員會進行討論期間，議員就虛擬資產發展和規管相關事宜所提出的主要意見及關注事項，綜述於下文各段。

對虛擬資產服務提供者的規管

特別為虛擬資產交易所訂立發牌制度的理據

11. 在2022年2月7日的事務委員會會議上，議員討論政府當局提出引入規管制度監管虛擬資產服務提供者的建議，其間，議員對於擬議規管制度只涵蓋從事經營虛擬資產交易所的業務者，而不涵蓋其他形式的虛擬資產業務(例如虛擬資產場外交易、虛擬資產點對點交易、獨立的虛擬資產付款或託管服務)表示關注。

12. 政府當局解釋，虛擬資產服務提供者規管制度是根據目前的國際標準制訂，旨在應對虛擬資產活動可能產生的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，確保市場穩健和保障投資者利益。由於目前虛擬資產交易所業務在香港有較大規模，發展也較成熟，因此當局特別為虛擬資產交易所訂立打擊洗錢條例發牌制度。至於在虛擬資產交易所之外進行的虛擬資產活動，當中有些在香港並不普遍(例如虛擬資產付款系統)，有些則可能涉及已受《打擊洗錢條例》規管的金融機構。從事有關業務的人亦與本港其他公司或人士一樣，須舉報可疑交易，以及實施聯合國安全理事會頒布的針對性金融制裁。然而，政府當局承諾會不時檢視虛擬資產市場的發展、本港的情況，以及規管制度的實施情況，考慮日後是否需要規管其他形式的虛擬資產業務。

規管虛擬資產的宣傳推廣及銷售手法

13. 議員指出，現時非證監會持牌人士(包括部分網上意見領袖)可能會在沒有進行客戶及產品盡職審查的情況下向零售

投資者推廣虛擬資產，他們關注到虛擬資產的宣傳推廣及銷售手法可能存在監管漏洞。就此，議員提出以下建議：

- (a) 加強規管向公眾介紹及銷售虛擬資產服務或產品的人士，包括要求他們接受培訓及持續進修、自負責任、披露報酬、領取牌照、申報是否持有牌照，及/或甚至直接立法禁止他們向零售投資者推廣和銷售有關服務和產品；
- (b) 加強呼籲投資者應只向持牌公司及持牌人士索取投資意見，及注意向非持牌人士索取投資意見的風險；
- (c) 提高訛稱持牌人士的罰則；及
- (d) 監控網上平台內容，主動識別金融詐騙訊息並向公眾作出警告；另有議員認為當局應釐清刊載虛擬資產廣告的平台須承擔的責任。

14. 政府當局回應時表示，證監會一直持續監察香港虛擬資產的活動，調查並規範其監管範圍內的可疑活動。證監會收集資訊的渠道非常廣泛，同時也不時與各相關部門機構密切溝通合作。根據現行發牌制度，任何人若沒有申領牌照而在香港經營虛擬資產交易所，或向香港公眾推廣虛擬資產服務，均屬違法。證監會具有一系列法定權力及工具，打擊涉及虛擬資產交易的欺詐或欺騙行為，及以欺詐或罔顧實情的手段(例如發布失實誤導的資訊或廣告)誘使他人投資虛擬資產的行為。

15. 政府當局進一步解釋，現時任何人在報章、廣播節目、互聯網等平台就某證券向公眾提供意見，若不就此從該證券有關的公司收取收入，一般無須申領牌照。因此，議員要求意見領袖(不論其有否就此從相關公司收取收入)必須持牌才可向公眾推薦虛擬資產服務或產品的建議，未必與現行法規措施一致，當局需要就此作詳細研究。此外，證監會已加強宣傳，鼓勵投資者主動到該會網站核實聲稱持牌的機構或從業員的身份。

保障投資者

16. 議員詢問如何保障投資者以免墮入涉及虛擬資產的詐騙案，包括持牌虛擬資產交易所是否設立分隔安排，以保障其客戶的資產。

17. 證監會表示，持牌人須為其客戶的資產投購保險，並就客戶資產作出妥當的安排。目前適用於受證監會規管的中介人的所有相關保障投資者措施(例如妥善的客戶資產分隔及財務資源規定)，在現行打擊洗錢條例發牌制度下亦會獲採用。

規管虛擬資產場外交易

18. 議員詢問，政府當局是否全面掌握本港虛擬資產場外交易市場的規模和運作模式，包括假借場外交易之名，實質進行欺詐行為的聲稱虛擬資產場外交易營運者的數目。議員建議，香港海關(“海關”)作為擬議發牌制度的監管當局，應與證監會成立專組以保持緊密聯絡，以期能更全面地對虛擬資產場外交易服務提供者進行監管；並認為證監會和警務處的跨部門專責工作小組應每天互相交換有關虛擬資產交易平台或虛擬資產相關可疑活動的投訴及情報，以進一步防止市民被騙。

19. 政府當局表示，海關已成立專責小組進行內部評估，並與業界會面和諮詢立法會議員，以了解現時虛擬資產場外交易市場(包括其中不同子行業)的規模和運作模式。政府當局會研究諮詢期間收集到的資料和意見，以擬訂最有效的規管制度，並在規管制度落實後，加強與證監會及金管局在處理規管事宜方面的溝通與聯繫。

20. 議員詢問政府當局會否考慮只容許專業投資者透過持牌的場外交易服務提供者買賣虛擬資產，或至少在監管制度運作初期實施此限制，以保障未必了解箇中風險的零售投資者。政府當局回應指，擬議發牌制度將只會容許持牌場外交易營運者向零售投資者提供部分已經預先審核的虛擬資產服務。當局並會加強投資者教育，協助他們更深入認識各種虛擬資產的特性及投資風險。

21. 就議員詢問有關來自境外的場外交易服務提供者以數碼形式向本港市民提供服務或進行推廣的跨境合作監管事宜，

政府當局表示，按照擬議發牌制度的設計，任何人如在香港經營虛擬資產場外交易業務，或向香港公眾積極推廣提供虛擬資產場外交易服務，均須取得海關關長發出的牌照。當局在設計規管制度時已考慮眾多因素，包括跨國監管。當局正就境外虛擬資產場外交易服務提供者在線上(例如社交媒體)向本港市民推廣業務的情況進行研究，將考慮在發牌制度中加強有關與客戶建立業務關係、認識其客戶等方面的監管要求，並考慮賦予當局封鎖涉嫌詐騙網站的權力。

擬議穩定幣發行人監管制度

22. 議員察悉擬議的穩定幣發行人監管制度下的贖回要求，包括有關要求必須在不附帶不合理費用或條件以及在合理時間內獲得處理，並詢問“合理費用”和“合理時間”的定義。此外，議員詢問金管局於2024年3月推出穩定幣沙盒安排後，是否有機構申請使用或表達有意願發行穩定幣。

23. 金管局表示，當實施穩定幣發行人監管制度時，會就贖回要求發出具體的指引，訂明何謂“合理費用”和“合理時間”。關於沙盒安排，金管局指出，穩定幣沙盒安排是讓有實質意願和有合理計劃在香港發行穩定幣的機構在風險可控範圍內測試穩定幣的發行流程、業務模式、對投資者的保障和相關風險管理制度，並就日後擬實施的監管要求與金管局進行雙向溝通。現時，已有一些有意在香港發行穩定幣的營辦商正在與金管局進行磋商。

24. 議員察悉在擬議的穩定幣發行人監管制度下，穩定幣發行人必須確保法幣穩定幣的儲備資產總值在任何時候不得少於流通法幣穩定幣的面額。議員建議適度放寬有關要求，以促進穩定幣市場的發展。

25. 金管局解釋，鑒於每一個穩定幣均代表某個法定貨幣的價值，要徹底保障穩定幣的價值可追溯其背後的法定貨幣價值，基本的要求是需要有相應的儲備資產。有關國際的標準亦強調儲備資產必須至少是發行額的百分之百保障。在財政資源要求方面，按現時的建議，是以流通法幣穩定幣面額的2%作基礎計算資本要求的其中一個參照基準，以確保穩定幣發行人有足夠資源保證整體營運健全。金管局剛於2024年2月29日完成的公眾諮詢，也收到市場有關財政資源要求的意見，金管局會

綜合這些意見，並考慮國際上的最佳做法，再敲定最終的財政資源要求。

26. 議員關注香港是否有足夠的人才，為擬議的穩定幣發行人規管制度進行風險管理工作。政府當局回應指，香港有足夠的專業人才進行實施規管制度所需的資產管理和託管、打擊洗錢及審計等工作。再者，金融服務及創新科技是香港人才清單下所涵蓋的行業領域，獲批來港的金融科技人才會包括熟悉穩定幣運作的人才。

在立法會會議上通過的相關議案和提出的相關質詢

27. 在2023年5月10日的立法會會議上，立法會通過一項關於“全面推動產業升級轉型，促進金融、經濟多元發展”的議案。該議案的內容包括促請政府考慮促進金融業多元化發展：積極開拓證券、商品期貨、貴金屬、企業融資、基金、虛擬資產及創新領域等金融服務範疇；以及加強與內地政府合作，促進粵港澳大灣區的金融科技發展，同時推動更多金融開放和創新的先行先試計劃，從而積極拓展金融科技產品和服務的海外市場。

28. 議員亦曾在多次立法會會議上就虛擬資產發展和規管提出質詢。相關超連結載於**附錄**。

相關文件

29. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部
2024年7月16日

Web3及虛擬資產發展事宜小組委員會

相關文件一覽表

| 委員會 | 會議日期 | 文件 |
|---------------------------------|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例草案》委員會 | 2022年11月25日* | 法案委員會向內務委員會提交的報告 |
| 財經事務委員會 | 2019年9月10日* | 政府當局的文件：財務行動特別組織及亞洲/太平洋反清洗黑錢組織就香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度進行相互評估 2019年財務行動特別組織發表的中國香港的相互評估報告(只備英文本) |
| | 2022年2月7日 | 議程第IV項：《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例草案》 會議紀要 |
| | 2022年6月6日 | 議程第V項：香港金融科技發展及應付金融詐騙的措施 會議紀要 |
| | 2023年6月5日 | 議程第IV項：香港金融科技及其他創新金融服務的發展 會議紀要 |

| 委員會 | 會議日期 | 文件 |
|---------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 財經事務委員會 | 2023年10月30日 | 議程 第IV項：虛擬資產交易平台的規管 會議紀要 |
| | 2023年11月6日 | 議程 第III項：財經事務及庫務局局長就行政長官2023年施政報告作出簡報 會議紀要 |
| | 2024年4月8日 | 議程 第IV項：香港金融科技發展及擬議穩定幣發行人監管制度 會議紀要 |

* 文件的發出日期

| 立法會會議 | 文件 |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 2022年11月23日 | 第1項質詢 ：推動香港發展成為國際虛擬資產中心 |
| 2022年11月30日 | 第4項質詢 ：推動虛擬資產市場發展 |
| 2023年2月8日 | 第8項質詢 ：推動金融投資市場的發展 |
| 2023年5月10日 | 議員議案 ：全面推動產業升級轉型，促進金融、經濟多元發展 進度報告 |
| 2024年2月21日 | 第7項質詢 ：規管虛擬資產交易 |
| 2024年6月5日 | 第9項質詢 ：推動穩定幣與虛擬資產的發展 |