

2024年4月8日

討論文件

## 立法會財經事務委員會

### 擬議虛擬資產場外交易監管制度

#### 目的

本文件旨在就擬議虛擬資產場外交易服務提供者發牌制度諮詢委員意見。該制度旨在緩解包括洗錢和恐怖分子融資在內的潛在風險，以及保障投資者。

#### 虛擬資產交易平台的規管

2. 2022年10月，政府發表《有關香港虛擬資產發展的政策宣言》聲明(政策宣言)<sup>1</sup>，闡明政府對虛擬資產行業的願景和政策方針，並表明我們致力根據「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，發展一套全面的框架以規管虛擬資產活動。

---

<sup>1</sup> 該政策宣言可於

[https://gia.info.gov.hk/general/202210/31/P2022103000455\\_404825\\_1\\_1667173459238.pdf](https://gia.info.gov.hk/general/202210/31/P2022103000455_404825_1_1667173459238.pdf) 下載。

3. 就虛擬資產交易平台而言，立法會於 2022 年 12 月通過《2022 年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集（修訂）條例》，以提供一套全面的規管制度，並於 2023 年 6 月起生效。任何人如經營虛擬資產交易平台業務<sup>2</sup>，須向作為監管機構的證券及期貨事務監察委員會（“證監會”）申請牌照。申請人及有關人士須符合適當人選準則並符合在《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》（第 615 章）（“《打擊洗錢條例》”）下的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的要求<sup>3</sup>，以及一系列有關投資者保障的規管要求<sup>4</sup>。證監會具備監督、調查和干預權力，不遵守相關要求的人士可處行政和刑事罰則。除滿足財務行動特別組織訂立的國際打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求外，該制度是首批提供全面投資者保障的制度之一。

---

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 例如有關客戶盡職審查和備存資料的要求。

<sup>4</sup> 例如有關穩妥及分隔地保管客戶資產、財務穩健性及避免利益衝突的要求。

4. 截至 2024 年 3 月，共有兩所虛擬資產交易平台在《證券及期貨條例》(第 571 章)(《證券條例》)下持有第 1 類受規管活動(證券交易)及第 7 類受規管活動(提供自動化交易服務)牌照。此兩所平台均獲得批准可向零售投資者提供服務<sup>5</sup>。證監會共接獲 24 份《打擊洗錢條例》牌照申請。

### 與聲稱虛擬資產交易平台及虛擬資產場外交易相關活動的風險

5. 在 2023 年，一些與聲稱虛擬資產交易平台相關的詐騙案件令公眾對虛擬資產活動的風險更為關注。就此，證監會加強了信息發布安排，並公布了有關虛擬資產交易平台的各種詳情，包括「可疑虛擬資產交易平台名單」以便向公眾提供清晰、透明和及時的信息。針對可疑的虛擬資產交易平台，證監會亦採取了其他積極行動，包括發布公開聲明以協助公眾盡早採取預防措施，以及調查相關虛擬資產交易平台有否違反法律等。

---

<sup>5</sup> 在引入《打擊洗錢條例》下的發牌制度前，證監會於 2018 年引入了一個自願發牌制度，讓虛擬資產交易平台透過交易至少一種證券型代幣，自願納入證監會在《證券條例》下的監管範圍。在新的發牌制度下，提供虛擬資產服務的虛擬資產交易平台(不包括任何證券型代幣)須透過《打擊洗錢條例》獲得發牌。鑑於虛擬資產的條款和特點可能隨時間而演變，某一虛擬資產的分類或會由非證券型代幣變為證券型代幣(反之亦然)。為免違反發牌制度的規定及確保業務得以持續運作，虛擬資產交易平台宜同時根據《打擊洗錢條例》及《證券條例》下的制度申領牌照。為確保監管平等，《打擊洗錢條例》和《證券條例》的監管要求和標準已經統一。

6. 為加強對與虛擬資產交易平台相關的非法活動的監察和調查，證監會和香港警務處（警務處）建立了虛擬資產交易平台跨部門專責工作小組，以促進與虛擬資產交易平台可疑活動和違規行為有關的資訊分享；執行可疑虛擬資產交易平台的風險評估機制；及加強在相關調查中的協調和合作。自 2023 年 12 月起，證監會和警務處進一步實施一項資訊分共享機制，每周兩次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。

7. 投資者教育方面，透過其專責的投資者及理財教育委員會（“投委會”），證監會已採取積極的虛擬資產投資者教育措施，傳播有關虛擬資產交易平台的信息，並提醒公眾注意在無牌的平台交易的風險。投委會透過短片、社區外展活動、社交媒體平台、傳媒訪問等以加深公眾對不同投資工具的基本概念、相關風險及潛在詐騙行為的認知和警覺性，包括提防無牌或涉及詐騙的虛擬資產交易平台。證監會並與警務處緊密合作，積極走進社區宣揚反詐騙信息，並在社交媒體和搜尋器發布防騙和與虛擬資產相關的警示帖文和廣告。

8. 雖然虛擬資產交易平台已受有關制度規管，但該些詐騙案件揭示了虛擬資產場外交易店就某些虛擬資產的持牌地位作出虛假或具誤導性陳述的參與，並被作為把零售投資者的資金轉移至懷疑詐騙

計劃的主要途徑之一。因此，政府認為有必要透過修訂法例把虛擬資產場外交易服務納入法定規管範圍。

### **擬議虛擬資產場外交易發牌制度的諮詢**

9. 政府於 2024 年 2 月 8 日發表諮詢文件，就修訂《打擊洗錢條例》引入虛擬資產場外交易服務提供者發牌制度的建議<sup>6</sup>邀請意見/建議。簡而言之，參考虛擬資產交易平台和金錢服務經營者的規管，擬議制度將規定虛擬資產場外交易服務持牌人須符合多項發牌及規管要求以及打擊洗錢及恐怖分子資金籌集責任<sup>7</sup>。下文概述主要建議。

### **範圍和覆蓋範圍**

10. 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。

虛擬資產場外交易業務將定義為：

---

<sup>6</sup> 諮詢文件已上載至

[https://www.fstb.gov.hk/fsb/tc/publication/consult/doc/VAOTC\\_consultation\\_paper\\_tc.pdf](https://www.fstb.gov.hk/fsb/tc/publication/consult/doc/VAOTC_consultation_paper_tc.pdf)

<sup>7</sup> 根據特別組織的第 15 項建議，各成員地區須向虛擬資產服務提供者施加現時所有適用於金融機構和指定非金融企業及行業人士的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。當中，客戶盡職審查和備存資料的要求，以及「轉帳規則」（即匯款人及收款人的資料隨交易分享）同樣適用。

- 以業務形式提供任何虛擬資產的現貨交易服務<sup>8</sup>；
- 不論是透過實體店(即包括自動櫃員機)或其他平台(例如數碼平台)提供服務；以及
- 明確豁除已為虛擬資產交易平台發牌制度所涵蓋的虛擬資產交易平台的營運。

## 資格

11. 為確保牌照申請人與本地有充分連繫，以便當局作出有效監管和監察，牌照申請人必須是(i)在香港成立並有固定營業地點的公司，或(ii)在其他地方成立而在香港根據《公司條例》(第 622 章)註冊的公司。

12. 由於本港的虛擬資產場外交易服務現時普遍採用實體店的形式營運，申請人須提供合適的營運處所。至於以數碼形式營運的虛擬資產場外交易店，則須提供本地管理人員的辦事處地址、通訊地址，以及在本地儲存帳簿及記錄的地點等資料。

---

<sup>8</sup> 採用《打擊洗錢條例》第 53ZRA 條對虛擬資產交易平台發牌制度下的虛擬資產所作的定義，即指具有一系列特點(包括以計算單位或經濟價值的儲存形式表述、用於為貨品或服務付款、清償債務等)的加密保護數碼形式價值。

## 規管要求 – 獲准進行的活動

13. 受規管活動方面，持牌人可在其業務進行以任何虛擬資產轉換任何金錢<sup>9</sup>，或以任何金錢轉換任何虛擬資產的現貨交易。至於以一種虛擬資產轉換另一種虛擬資產的交易，現建議持牌人不得進行此類交易<sup>10</sup>。

14. 持牌人只有在符合指定條件下才可將匯兌後的款項匯出。基於「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，持牌人如提供法定貨幣匯款服務，須申請金錢服務經營者牌照<sup>11</sup>。至於向客戶出售虛擬資產後把該等資產轉移，為緩減洗錢及恐怖分子資金籌集的風險，持牌人只會獲准把該等虛擬資產從其已登記的錢包轉至客戶能提供擁有及／或管控證明的錢包<sup>12</sup>。持牌人須向海關關長申請及登記所有用於其營運的錢包，並確保該錢包名單不斷更新。持牌營運者不得提供其他服務，包括任何形式的虛擬資產顧問或轉介服務、提供虛擬資產衍生工具或其他金融產品(包括但不限於質押、借貸及保證金交易)。至

---

<sup>9</sup> 按金錢服務經營者制度下「金錢(money)」的定義，即《打擊洗錢條例》附表 1 所界定者，指「屬任何形式或貨幣的金錢」。

<sup>10</sup> 市場人士表示，經場外交易店進行的交易，大多涉及使用法定貨幣買賣虛擬資產。經場外交易店以一種虛擬資產轉換另一種虛擬資產的交易並不普遍。

<sup>11</sup> 當局會考慮在合適情況下精簡申請程序，以減省合規成本。

<sup>12</sup> 不屬於有關虛擬資產場外交易客戶的錢包，不可使用。

於由持牌營運者提供的直接或間接顧客虛擬資產的保管／暫存服務，除非這些為顧客保管／暫存虛擬資產的服務屬於臨時性質及為交易過程中不可或缺的一部分，我們初步想法是不得提供該等服務。

15. 至於虛擬資產場外交易營運者可供客戶買賣的虛擬資產種類，考慮到該等營運者向一般投資者提供服務，因而須受更嚴謹的監管以確保充分保障投資者，我們建議虛擬資產場外交易持牌人提供的服務，只可涵蓋在至少一所獲證監會發牌的虛擬資產交易平台上供零售投資者交易的代幣<sup>13</sup>，以及在擬議穩定幣發行人發牌制度落實後，獲香港金融管理局(金管局)發牌的發行人所發行的穩定幣<sup>14</sup>。

### **其他規管要求**

16. 持牌人須遵守《打擊洗錢條例》附表 2 所訂明的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求。經參考虛擬資產交易平台和金錢服務經營者的規管制度，以下規管要求亦將適用：

(a) 委任一名合資格的合規主任和一名洗錢報告主任 — 我們認

---

<sup>13</sup> 截至 2024 年 3 月底，獲證監會發牌的虛擬資產交易平台可向零售投資者提供比特幣和以太幣交易服務。

<sup>14</sup> 見另一份於 2024 年 4 月 8 日向財經事務委員會提交的文件。

為有必要確保持牌人委任合適的人員，就遵守發牌的相關要求負責；

- (b) 資格／知識和經驗 — 持牌人須建立良好的企業管治架構，其職員須具備就虛擬資產所需的知識和經驗，以便有效履行職責；
- (c) 業務穩健程度 — 持牌人須以審慎和穩健的營運模式經營業務，並確保不會損害客戶和公眾利益<sup>15</sup>；
- (d) 操守 — 持牌人須以誠實及公平態度，並以適當技能、審慎及勤勉盡責，以及維護客戶利益及市場穩健的方式行事，並遵從適用於其業務活動經營的所有法定及規管要求；
- (e) 風險管理 — 持牌人須制定適當並與其業務規模和複雜程度相稱的風險管理政策和程序，以緩減其活動可產生的洗錢及恐怖分子資金籌集<sup>16</sup>、網絡安全和其他風險；以及
- (f) 備存記錄 — 持牌人須妥為備存交易和資金流向記錄，供海關關長在其認為有需要時查閱。

## 豁免

---

<sup>15</sup> 包括持牌人須向海關關長提交準確的最新員工名單，供海關關長保存。

<sup>16</sup> 包括持牌人須裝置反洗錢軟件或工具，提供追蹤資金的功能。

17. 根據《打擊洗錢條例》、《證券及期貨條例》和《銀行業條例》(第 155 章)下的現行規管制度，虛擬資產交易平台、持牌法團和認可機構<sup>17</sup>已受到證監會或金管局(視何者適用而定)妥善規管。因此，我們建議該等實體如提供虛擬資產場外交易服務，可免受新發牌制度規管。在穩定幣發行人發牌制度實施後，我們將考慮給予持牌穩定幣發行人類似的豁免。

### 發牌機關的權力和罰則

18. 海關關長將獲賦權，在新制度下監督虛擬資產場外交易持牌人在打擊洗錢及恐怖分子資金籌集方面的合規情況，以及執行其他法定和規管要求，包括：

- (a) 進入持牌人的業務處所作例行視察；
- (b) 調查涉嫌違規情況和移走犯罪證據；
- (c) 作出拘捕和搜查；
- (d) 對違規行為施加紀律處分；
- (e) 施加發牌條件，及／或增補、更改或修訂現有條件；及
- (f) 向相關當局索取資料。

---

<sup>17</sup> 根據《銀行業條例》第 2 條所載定義。

因應虛擬資產交易平台監管制度的執法經驗，我們正考慮新增權力，防止登入涉及無牌或欺詐的虛擬資產場外交易營運者(在香港境內或境外)的網站或數碼平台。

19. 罰則方面，有關罰則須提供足夠的阻嚇作用和防止各項制度之間的監管套戩：

- 任何人如未持有牌照而從事受規管的虛擬資產場外交易服務或積極推廣該等服務，一經循公訴程序定罪，可處罰款 100 萬元及監禁兩年<sup>18</sup>；
- 任何人如明知而發出關於非持牌人提供虛擬資產場外交易服務的廣告，可處第 5 級罰款(目前為 5 萬元)及監禁六個月<sup>19</sup>；
- 違反法定的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，可處罰款 100 萬元及監禁兩年。

20. 現行與欺詐和誤導性活動相關的罪行將繼續適用，包括但不限於：

---

<sup>18</sup> 參照《打擊洗錢條例》第 29(2)條。該條訂明，任何人在沒有牌照的情況下經營金錢服務，一經循公訴程序定罪，可處罰款 100 萬元及監禁兩年。

<sup>19</sup> 參照《打擊洗錢條例》第 53ZRE 條。該條訂明，任何人明知而發出關於非持牌人提供虛擬資產服務的廣告，可處第 5 級罰款及監禁六個月。

- 涉及虛擬資產的交易中作出欺詐或欺騙行為，即屬犯罪，可處罰款 1,000 萬元及監禁十年<sup>20</sup>；
- 任何人如作出欺詐或罔顧實情的失實陳述，藉以誘使他人進行涉及虛擬資產的交易，亦屬犯罪，可處罰款 100 萬元及監禁七年<sup>21</sup>。

### **牌照期限和過渡期**

21. 成功的申請人可獲發為期兩年的牌照，並可申請在海關關長信納下續牌兩年。

22. 為協助現時在香港經營虛擬資產場外交易業務的合法營運者過渡至新發牌制度，我們將為該等營運者在緊接發牌制度生效前提供一段過渡期。考慮到有關保障投資者的目的，以及實施發牌制度所需的籌備時間(例如審批申請)，目前的構思為提供六個月的過渡期。

23. 參考虛擬資產交易平台制度和貴金屬及寶石交易商的註冊制度，我們正考慮在以下過渡安排方案中二擇其一：

---

<sup>20</sup> 《打擊洗錢條例》第 53ZRF 條。

<sup>21</sup> 《打擊洗錢條例》第 53ZRG 條。

**方案1—不設「被當作已獲發牌」安排：**設有六個月過渡期。在過渡期間，在緊接規管制度生效前已在營運的原有虛擬資產場外交易服務提供者，如在首三個月內向海關關長提交牌照申請，會獲准繼續營運至六個月過渡期完結。過渡期完結後，所有虛擬資產場外交易服務提供者均須領有牌照，才可從事受規管活動。如原有虛擬資產場外交易服務提供者在過渡期生效首三個月內並未向海關關長申領牌照，須在過渡期生效後第四個月底前有序結束其業務。

**方案2—設有「被當作已獲發牌」安排：**與方案1相若，在緊接規管制度生效前已在營運的原有虛擬資產場外交易服務提供者，如在首三個月內向海關關長提交牌照申請，會獲准繼續營運至六個月過渡期完結。能符合海關關長指明要求的申請人，會獲發「被當作的牌照」以在過渡期結束後的期間繼續營運，直至海關關長就有關牌照申請作出最終決定。海關關長將獲賦權按其認為合適撤回或修改「被當作的牌照」。

## 上訴

24. 我們將擴大打擊洗錢及恐怖分子資金籌集覆核審裁處的覆核範圍，以涵蓋針對海關關長日後在實施虛擬資產場外交易發牌制度時

所作決定而提出的上訴。

### 下一步工作

25. 公眾諮詢期將於 2024 年 4 月 12 日結束，我們樂意聽取各方意見。視乎就上述建議於公眾諮詢收到的意見/建議，以及準備工作的進展，政府目標盡快就擬虛擬資產場外交易發牌制度向立法會提交條例草案。

### 諮詢意見

26. 請委員察悉本文件的內容，並就文件提出意見和建議。

財經事務及庫務局

2024 年 3 月