

有關規管虛擬資產交易的立法建議

公眾諮詢

前言

1. 為規管虛擬資產交易，政府擬就虛擬資產交易服務提供者設立發牌制度。財經事務及庫務局(財庫局)及證券及期貨事務監察委員會(證監會)現聯合發出本諮詢文件，就有關的立法建議徵詢意見。
2. 財庫局及證監會歡迎公眾人士在 2025 年 8 月 29 日或之前，以下列任何方式交回意見書：

郵寄： 香港中環添馬添美道政府總部 24 樓
財經事務及庫務局財經事務科第五組

電郵：vadealing-consult@fstb.gov.hk

3. 財庫局及證監會可以透過任何形式及為任何用途，視乎情況複製、引述、撮述和發表所收到的意見書的全部或部分內容，而無須另行尋求提出意見者的許可。
4. 財庫局及證監會在諮詢結束後以不同方式公布或發出的其他文件，或會提述提出意見者的名字及所屬團體。任何提出意見者如不希望其名字或所屬團體的資料被公開，請在意見書內表明。提出意見者提供的個人資料，只會供財庫局及證監會或其他政府部門／機構用於與這次諮詢有關的用途。

第一章

引言

目的

- 1.1 政府曾在 2024 年 2 月至 4 月就虛擬資產場外交易服務提供者設立發牌制度的立法建議進行首次諮詢¹。因應收集到的意見，我們其後修訂了立法建議，並藉本文件載述概念框架和主要內容，以諮詢公眾。在經修訂的立法建議下，被涵蓋的虛擬資產交易服務提供者須獲發牌或獲註冊，並遵守打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規定和其他規管要求。我們歡迎相關持份者就本文件提出意見，以助我們敲定立法建議的細節。

背景

- 1.2 2022 年 10 月，政府發表《有關香港虛擬資產發展的政策宣言》（《政策宣言》），闡明政府對數字資產行業的願景和政策方針。《政策宣言》表示，政府致力根據「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，制訂一套整全的數字資產活動規管框架。在 2025 年 6 月 26 日，政府發表了第二份政策宣言，因應香港在數字資產的發展方面正踏入新階段，闡述最新的政策方向和措施。
- 1.3 政府在 2022 年 12 月制訂《2022 年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例》，就虛擬資產交易平台訂立發牌制度，以符合財務行動特別組織(特別組織)²訂明的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定³，以及提供投資者保障⁴。該發牌制度自

¹ 諮詢文件載於：

https://www.fstb.gov.hk/fsb/tc/publication/consult/doc/VA0TC_consultation_paper_tc.pdf

² 特別組織為跨政府組織，在 1989 年成立，就打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制訂國際標準。該組織有 40 名成員，包括香港(以中國香港身分參與)。

³ 包括客戶盡職審查及備存記錄等規定。

⁴ 包括在 2023 年 6 月訂立有關安全地分隔和保管客戶資產、確保財務穩健和避免利益衝突等規定。

2023年6月起實施，規定任何人在香港經營虛擬資產交易所業務⁵或向香港投資者積極推廣該服務，必須獲證監會發牌，惟法律准許的情況除外。持牌虛擬資產交易平台須符合適當人選的評定準則，以及遵守打擊洗錢及恐怖分子資金籌集和投資者保障等規定。證監會具備監督、調查和干預的權力。違反有關規定者可處以行政及刑事罰則。

- 1.4 截至2025年6月底，共有11家虛擬資產交易平台根據《證券及期貨條例》(第571章)(《證券條例》)⁶獲正式發牌進行第1類受規管活動(證券交易)和第7類受規管活動(提供自動化交易服務)，並同時根據《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》(第615章)(《打擊洗錢條例》)獲正式發牌經營提供虛擬資產交易所的虛擬資產服務，當中有若干平台獲准向零售投資者提供服務。除上述持牌交易平台外，目前有十家虛擬資產交易平台申請者的牌照申請尚未獲證監會批准，當中包括四家被當作獲發牌照的虛擬資產交易平台申請者。

⁵ 具體而言，這是指經營虛擬資產交易所，即透過電子設施方式，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，形成具約束力的交易，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辨識，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辨識，而以該種方式洽商或完成該等買賣，形成具約束力的交易，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。

⁶ 在引入《打擊洗錢條例》下的發牌制度前，證監會於2018年引入自願發牌制度，讓虛擬資產交易平台通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。隨著虛擬資產交易平台發牌制度於2023年6月起實施，提供虛擬資產(不包括任何證券型代幣)交易服務的虛擬資產交易平台須根據《打擊洗錢條例》獲發牌照。鑑於虛擬資產的條款和特點可能隨時間而轉變，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《證券條例》及《打擊洗錢條例》所訂發牌制度的規定，以及確保業務得以持續運作，虛擬資產交易平台宜同時根據該兩條條例申領並獲發牌照。為確保監管一致，《打擊洗錢條例》和《證券條例》的監管要求和標準已經統一。

1.5 政府及金融監管機構一直留意市場環境的轉變、風險及國際上有關規管的討論，以考慮有否需要修訂虛擬資產活動的規管範圍，確保妥善管理行業發展。鑑於有若干虛擬資產場外交易店把資金轉移到懷疑詐騙計劃，引起公眾對其提供的虛擬資產服務的關注，財庫局曾提出立法修訂《打擊洗錢條例》的建議，擴大規管範圍以涵蓋虛擬資產場外交易服務，並在 2024 年 2 月至 4 月諮詢公眾。

1.6 在首次諮詢中，我們擬議的發牌制度的要點概述如下：

- (a) **涵蓋範圍**：任何人如在香港從事有關任何虛擬資產現貨交易服務的業務(包括實體店及／或其他平台)，須獲海關關長發牌。
- (b) **資格**：持牌人須為在本地成立的公司，或在其他地方成立但在香港根據《公司條例》(第 622 章)註冊的公司。如公司以實體店營運，牌照申請人須提供合適的營運處所。
- (c) **獲准進行的活動**：准許涉及虛擬資產與任何金錢之間的轉換的現貨交易。如業務過程牽涉法定貨幣匯款服務，持牌人除須持有虛擬資產場外交易牌照外，亦須持有金錢服務經營者牌照。除上述交易外，持牌人不得提供其他服務。
- (d) **規管要求**：設立一系列的要求，包括持牌人在打擊洗錢及恐怖分子資金籌集方面的操守、須具備的資格、風險管理和備存記錄等。
- (e) **過渡安排**：提供六個月的過渡期，讓原有的虛擬資產場外交易服務提供者繼續營運，前提是有關的服務提供者在首三個月內向發牌當局提交牌照申請。過渡安排的建議亦包括應否設立「被當作已獲發牌」安排的方案⁷。

⁷ 方案 1 不設「被當作已獲發牌」安排，在六個月過渡期完結後，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。方案 2 設有「被當作已獲發牌」安排，符合監管當局指明要求的申請人會被當作已獲發牌，可在過渡期結束後至監管當局就其牌照申請作出最終決定前的期間繼續營運。

諮詢所得的意見

1.7 為期兩個月的諮詢接獲約 70 份來自不同持份者的意見書。這些持份者包括原有的虛擬資產交易商、虛擬資產交易平台、專業團體、商會、學術界和公眾人士。所得的意見普遍支持規管虛擬資產場外交易活動，並認同有需要設立妥善的規管架構，以平衡投資者保障與市場發展的需要。

1.8 從書面回應和與業界會面⁸收到的意見，我們有以下觀察：

- (a) **運作模式：**我們原本的建議主要聚焦實體場景(即找換店和自動櫃員機網絡)進行的虛擬資產交易活動，當中只涉及有限度的網上經營模式。然而，我們在諮詢期間觀察到多種不同的運作模式。除了找換店和自動櫃員機網絡外，還有經紀交易商、以實體和數碼混合模式經營的業務、純數碼平台、付款服務供應商，以及虛擬資產卡網絡。
- (b) **涉及的服務：**除了小規模轉換和同名轉移等較簡單的活動外，業界的回應反映其提供的服務更為複雜多樣，當中包括大宗交易、為交易結算而進行的轉換，以及與資產管理相關的活動等。
- (c) **客戶對象：**業界除了如原先預期般以個人投資者為主要服務對象外，亦有某些虛擬資產交易商主要服務機構投資者(包括家族辦公室)、中小型企業(中小企)、貿易公司、市場莊家等。這些客戶的需要可能有別於個人投資者。
- (d) **託管：**諮詢文件所述的原建議並不涵蓋提供託管／代管客戶虛擬資產服務的服務提供者。然而，我們從諮詢觀察到託管客戶資產似乎是進行複雜程度較高的活動(尤其是各種虛擬資產交易活動)的先決條件。

⁸ 在公眾諮詢期間，財庫局和香港海關與虛擬資產業界代表進行了逾 100 次會面。

最新立法建議

- 1.9 我們以首次公眾諮詢的涵蓋範圍為基礎，在考慮從該諮詢和業界回應觀察到的各種活動後，建議透過立法就虛擬資產交易服務提供者設立新的發牌制度。按照「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，並以虛擬資產交易平台發牌制度和提供虛擬資產交易服務的傳統中介人⁹的發牌制度為藍本，擬議的虛擬資產交易服務提供者發牌制度將規定提供虛擬資產交易服務的持牌人和註冊人須符合載於下文多項發牌／註冊及規管要求，以及打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規定。
- 1.10 在擬議的制度下，任何人如在香港從事有關任何虛擬資產¹⁰交易服務的業務，須獲證監會發牌或註冊，並須符合適當人選的評定準則及其他證監會認為相關的因素。該等服務包括轉換以及較為複雜的服務(例如經紀活動、大宗交易活動，以及顧問或資產管理人從事的其他活動)，詳情載於第二章。持牌或註冊虛擬資產交易服務提供者須遵守《打擊洗錢條例》附表 2 所訂的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規定和其他規管要求。而(i)銀行¹¹及(ii)儲值支付工具¹²如要在香港提供任何虛擬資產的交易服務，須向證監會註冊，而證監會則會徵詢香港金融管理局(金管局)的意見。證監會和金管局就銀行及儲值支付工具在虛擬資產交易方面的規管和監督的分工，會採用現行適用於銀行進行證券業務的規管方式，即由金管局擔當前線監管機構。此外，考慮到穩定幣發行人及其活動受金管局的監管和持續監督，我們建議(i)獲金管局發牌及(ii)在一級市場上要約提供¹³或贖回¹⁴其發行的穩定幣的穩定幣發行人將會被豁免。

⁹ 持牌法團及註冊機構現時獲准與獲證監會發牌的虛擬資產交易平台合作，提供虛擬資產交易服務。

¹⁰ 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。

¹¹ 就本文件而言，「銀行」指《銀行業條例》(第 155 章)所界定的認可機構。

¹² 就本文件而言，「儲值支付工具」指儲值支付工具持牌人，即《支付系統及儲值支付工具條例》(第 584 章)所界定的持牌人。

¹³ 就本文件而言，「要約提供」具有《穩定幣條例》(第 656 章)第 6 條所給予的涵義。

¹⁴ 就本文件而言，「贖回」具有《穩定幣條例》(第 656 章)附表 2 所給予的涵義。

- 1.11 此制度將涵蓋所有虛擬資產交易服務，不論該等服務是經實體店及／或其他平台提供。
- 1.12 證監會和金管局會獲賦權，以根據法定要求實施該制度。

第二章

規管虛擬資產交易服務提供者

- 2.1 隨著虛擬資產的交易活動與日俱增，全球開始凝聚共識，認為有關虛擬資產的規管不但需要應對洗錢及恐怖分子資金籌集的潛在風險，亦需要應對有關投資者保障的關注。具體而言，虛擬資產被認為容易受到洗錢及恐怖分子資金籌集風險的影響，因為它們可以以假名／匿名買賣，具有去中央化（對比中央化的中介和轉讓活動）的性質，而不法分子可利用這些特點進行分層交易，通過傳統金融系統將犯罪收益轉換為法定貨幣。
- 2.2 為應對虛擬資產活動的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，特別組織在 2019 年 2 月修訂其載於第 15 項建議的標準，規定各司法管轄區須就打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的目的而規管虛擬資產服務提供者，並監督其合規情況。扼要而言，特別組織要求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¹⁵的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。成員地區可禁止虛擬資產交易，或透過發牌／註冊機制要求虛擬資產服務提供者遵守同樣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。
- 2.3 此外，許多虛擬資產並無任何內在價值，性質高度投機，價格極為波動，而且在全球及本港時有涉及詐騙、保安漏洞和市場操控，所以對投資者保障帶來重大挑戰。這引起社會的關注，亦有意見要求制訂更有力的投資者保障措施。
- 2.4 香港的虛擬資產交易平台發牌制度在 2023 年 6 月 1 日生效。截至 2025 年 6 月底，已有 11 家虛擬資產交易平台獲發牌照。雖然虛擬資產交易平台的活動在制度下已受證監會監管，但仍有其他虛擬資產活動不受規管，為公眾帶來涉及洗錢及恐怖分子資金籌集和失當行為的風險，尤其是與詐騙和網絡攻擊有關的風險。

¹⁵ 指定非金融企業及行業人士包括地產代理、律師、公證人、會計師、信託或公司服務提供者，以及貴金屬及寶石交易商。

- 2.5 與此同時，多個經濟體繼續積極發展數字資產和其他金融創新產品。香港作為國際金融中心，在 2022 年 10 月發表第一份政策宣言後便一直積極構建促進 Web3 和數字資產在香港持續發展的環境。在 2025 年 6 月 26 日，我們發表了第二份政策宣言，因應香港在數字資產發展方面正踏入新階段，闡述最新的政策方向和措施，當中的策略性措施聚焦提升數字資產交易的流通性、擴展數字資產的產品種類及提升香港作為全球數字資產中心的地位。
- 2.6 為促進虛擬資產市場發展，證監會在 2025 年 2 月公布新的 **ASPIRe** 路線圖¹⁶，當中的措施有助擴展虛擬資產的產品和服務(例如有關質押、借貸和衍生產品交易等)，以期提出平衡的監管方針，在支持市場增長的同時緩解風險，並鞏固香港作為可靠的虛擬資產流通性樞紐的角色。
- 2.7 為加強香港對虛擬資產活動的規管制度，並考慮到平衡監管與促進市場發展的需要，我們有迫切需要將虛擬資產交易服務納入規管，以確保具備適當的措施防範洗錢及恐怖分子資金籌集的風險，並為投資者提供保障。

規管範圍

- 2.8 我們以首次公眾諮詢的涵蓋範圍為基礎，在考慮從該諮詢和業界回應觀察到的各種活動後，建議就虛擬資產交易服務提供者設立新的發牌制度。具體而言，任何人如以業務¹⁷形式就以下情況與另一人訂立或要約與另一人訂立協議，或誘使或企圖誘使另一人訂立或要約訂立協議，均須獲證監會發牌或註冊：
- (a) 目的是或旨在取得、處置、認購或包銷虛擬資產；或
 - (b) 該等協議的目的或伴稱目的是使任何一方從虛擬資產的收益或參照虛擬資產價值的波動獲得利潤。

¹⁶ 路線圖包含五大支柱和 12 項具體措施，着重連接(**Access**)、保障(**Safeguards**)、產品(**Products**)、基建(**Infrastructure**)和聯繫(**Relationships**)。

¹⁷ 見《打擊洗錢條例》第 53ZRD 條有關經營虛擬資產服務業務須領牌照的規定。

2.9 上述範圍涵蓋：

- (a) 簡單的交易服務，包括規模一般較小的虛擬資產之間的轉換服務和以虛擬資產轉換金錢(或以金錢轉換虛擬資產)的服務；
- (b) 較為複雜的交易服務，例如經紀活動、大宗交易活動和顧問¹⁸或資產經理¹⁹從事的其他相關活動；及
- (c) 不論該等服務是擬經實體店及／或其他平台提供。

2.10 上述定義涵蓋涉及虛擬資產現貨交易的業務活動。「以業務形式」的概念將豁除個人與個人(peer-to-peer)之間不牽涉中介人的虛擬資產交易²⁰。此涵蓋範圍符合國際標準(例如特別組織訂定的要求)。

2.11 此外，該定義的範圍廣泛，足以涵蓋虛擬資產交易服務提供者各式各樣的業務模式。在「相同業務、相同風險、相同規則」的原則下，我們認為有需要確保所有形式的虛擬資產交易服務均受擬議制度規管。

2.12 我們預期現有獲證監會發牌或註冊以提供虛擬資產交易服務的中介人和獲證監會發牌的虛擬資產交易平台(不論它們目前有否從事平台以外的交易)，以及現時不受規管的虛擬資產場外交易營運者和虛擬資產基金經理，一律須根據擬議發牌制度領取牌照或註冊，而現有中介人將可採用下文第 2.30 和 2.31 段中所述的加快審批程序。

¹⁸ 顧問可從事的活動包括提供意見，以及接受買賣虛擬資產的指示等。

¹⁹ 資產經理可從事的活動包括為其本身的客戶管理虛擬資產組合時，向交易商發出交易指示等。

²⁰ 在評核利便個人與個人之間交易的交易平台有否從事虛擬資產交易業務時，會按個別情況考慮相關因素(例如報酬模式)。

- 2.13 我們預計擬議涵蓋的虛擬資產交易活動範圍或會涉及一些為客戶託管虛擬資產的服務。我們已就此方面展開另一項公眾諮詢，以收集公眾對擬議的虛擬資產託管服務規管制度的意見。如虛擬資產交易服務提供者在實際業務過程中提供任何虛擬資產服務，而相關提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人是通過第三方實體持有客戶的虛擬資產，我們擬議該等持牌人或註冊人必須把客戶的虛擬資產交予香港的持牌或註冊虛擬資產託管人持有²¹。

**問題 1 你是否同意有關虛擬資產交易服務的擬議定義和涵蓋範圍？
有沒有任何你認為屬恰當的潛在豁免情況？**

資格

- 2.14 為確保申請人與本地有充分連繫，以便當局作出有效監督和監察，我們建議申請人(銀行除外)必須是(i)在香港成立並有固定營業地點的公司，或(ii)在其他地方成立但在香港根據《公司條例》(第 622 章)註冊的公司。所有申請人均須物色合適處所儲存簿冊及記錄。
- 2.15 正如《打擊洗錢條例》下的其他受規管實體，申請人及相關人士(包括大股東和為商業實體進行虛擬資產交易業務的個人)必須符合適當人選的評定準則。證監會在斷定申請人是否適當人選時，會考慮所有相關事宜，包括申請人(或其董事、大股東或最終擁有人)曾否在香港或其他地方被裁定干犯洗錢及恐怖分子資金籌集罪行或其他嚴重罪行²²；曾否在香港或其他地方被裁定干犯與欺詐、舞弊或不誠實作為有關的罪行；曾否是破產或清盤程序的標的；或曾否不遵從或有可能不遵從打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定和其他適用的規定。

²¹ 請參閱另一份於 2025 年 6 月 27 日發出有關擬議虛擬資產託管服務提供者發牌制度的公眾諮詢文件。

²² 在《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)附表 1 或 2 中指明的罪行，或在其他地方的類似罪行。

- 2.16 為了與《證券條例》就中介人及虛擬資產交易平台制度所作的規定保持一致，申請人須委任最少兩名獲證監會核准的負責人員(或兩名獲金管局核准的主管人員，視乎情況而定)，以履行確保申請人遵從打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定和其他規管要求的一般職責，並在申請人違反或不符合要求時負上個人責任。持牌的虛擬資產交易服務提供者的所有執行董事必須是證監會核准的負責人員。

規管要求 - 獲准進行的活動

- 2.17 就獲准進行的活動而言，持牌人或註冊人一般可在業務過程中提供虛擬資產交易服務，當中涉及訂立或要約訂立協議，或誘使或企圖誘使另一人訂立或要約訂立協議，目的是取得、處置、認購或包銷虛擬資產；或協議的目的或伴稱目的是使任何一方從虛擬資產的收益或參照虛擬資產價值的波動獲得利潤。
- 2.18 上述範圍已涵蓋相當廣泛的服務，包括以一種虛擬資產轉換另一種虛擬資產，或以虛擬資產轉換金錢(或以金錢轉換虛擬資產)的簡單交易，以及較為複雜的虛擬資產交易活動(見上文第 2.9(b)段)。
- 2.19 至於客戶可買賣的虛擬資產類別，依照「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，我們預期有關規定大致遵循適用於虛擬資產交易平台的規定²³。具體而言，在為零售投資者提供服務方面，提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人提供代幣的程序，應與虛擬資產交易平台所採用的一致，即提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人在進行盡職審查後，可

²³ 除遵守其他規定外，持牌人或註冊人亦須設立一個代幣納入及檢討委員會，負責訂立、實施和執行有關納入任何虛擬資產以供買賣／撤銷虛擬資產買賣的準則。作為普遍適用的高層次原則，持牌人或註冊人應對所有擬納入供買賣的虛擬資產進行合理的盡職審查。

提供的代幣包括具高流通性的代幣²⁴，以及在穩定幣發行人發牌制度實施後²⁵，獲金管局發牌的發行人所發行的穩定幣。

- 2.20 在諮詢、資產管理、質押、借貸、保證金交易等其他服務方面，我們則會按照「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，另行制訂不同的規管要求，當中或包括須取得證監會或金管局(如適用)額外批准的要求。持牌人或註冊人如要在其錢包地址存入／提取客戶的虛擬資產(包括為結算目的而在第三方存入／提取虛擬資產)，則必須確保完全遵從與打擊洗錢及恐怖分子資金籌集相關的適用標準及其他規定。
- 2.21 現時，獲證監會發牌或註冊的中介人須確保²⁶其虛擬資產交易活動是透過獲證監會發牌的虛擬資產交易平台上開立及維持的綜合帳戶進行，而且只會在該平台為客戶執行交易。另一方面，獲證監會發牌的虛擬資產交易平台則須確保其客戶的虛擬資產是透過信託方式存放於由其有聯繫實體開立的錢包地址。
- 2.22 為了讓提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人將全球的流通量引入香港，其中一個我們正考慮的選項包括准許提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人透過受其他司法管轄區監管但並非獲證監會發牌的虛擬資產交易平台，或其他流通量提供者，為客戶買賣虛擬資產，惟必須實施足夠的投資者保障措施，例如進行與對手方或打擊洗錢有關的額外盡職審查、通過背對背交易降低客戶承受的對手方風險、向投資者作充分的風險披露，以及把客戶在其他地方購買的虛擬資產

²⁴ 持牌人或註冊人在評估供零售客戶買賣的特定虛擬資產的流通性時，至少應確保有關虛擬資產屬於合資格的大型虛擬資產，即此特定大型虛擬資產應已獲納入由至少兩個不同指數提供者所推出最少兩個獲接納的指數中，而該等指數提供者彼此之間及其與虛擬資產發行人(如適用)和持牌人之間，應互不關連和相互獨立。當中至少一個指數提供者應符合國際證券事務監察委員會組織的《財務基準原則》(Principles for Financial Benchmarks)，並具有發布傳統證券市場指數的經驗。

²⁵ 政府在 2024 年 12 月向立法會提交《穩定幣條例草案》，而條例草案在 2025 年 5 月獲立法會通過。經立法會先訂立後審議的程序後，相關制度將會在 2025 年 8 月實施。制度實施後，只有認許提供者可以要約提供穩定幣。至於由未獲金管局發牌的機構所發行的穩定幣，考慮到其帶來的風險，則只可要約提供予專業投資者。

²⁶ 見於 2023 年 12 月 22 日發出有關中介人的虛擬資產相關活動的聯合通函(聯合通函)。

交予在香港獲證監會發牌或註冊的託管人妥善保管。正如下文 2.26 段所述，我們會另行就相關的投資者保障措施再作諮詢。

- 2.23 在打擊洗錢相關的盡職審查方面，我們注意到根據現行規定²⁷，獲證監會發牌的虛擬資產交易平台及現時受證監會規管並正提供虛擬資產交易服務的持牌人，須就其為客戶進行的虛擬資產交易實施有效的風險為本交易監察程序，以偵測轉自或轉至客戶或其他方的虛擬資產的源頭及目的地，並持續監察虛擬資產轉帳對手方的情況(包括採用區塊鏈分析工具等適當的科技方案進行監察)等。在擬議的制度下，提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人亦將須符合同樣以風險為本的交易監察程序。同時，我們將要求提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人把客戶的虛擬資產交予香港的持牌或註冊虛擬資產託管人持有²⁸。

問題 2 你就獲准進行的活動的擬議涵蓋範圍有何意見？

問題 3 如提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人獲准透過並非獲證監會發牌的虛擬資產交易平台或其他流通量提供者為客戶購買或處置虛擬資產，你對應實施的保障措施有何意見？

問題 4 如要求提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人把客戶的虛擬資產交予受規管的虛擬資產託管人持有，你認為怎樣的虛擬資產交易活動操作流程才合乎商業效益而又符合打擊洗錢規定？

²⁷ 見證監會於 2023 年 6 月發出的《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集指引(適用於持牌法團及獲證監會發牌的虛擬資產服務提供者)》。

²⁸ 請參閱另一份於 2025 年 6 月 27 日發出有關擬議虛擬資產託管服務提供者發牌制度的公眾諮詢文件。

其他規管要求

- 2.24 為使適用於提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人的規管要求與適用於其他受規管實體的要求保持一致，我們建議持牌人或註冊人須遵守《打擊洗錢條例》附表 2 所訂明關於就客戶作盡職審查及備存記錄的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。
- 2.25 按照「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，並參考適用於持牌虛擬資產交易平台和現正提供虛擬資產交易服務的傳統中介人的規管要求(包括聯合通函所載的規定)，我們建議在擬議的制度中設立以下的規管要求：
- (a) **財政資源**：持牌人或註冊人(須遵守金管局現行資金規定的銀行除外)應具備足夠財政資源，用以經營其虛擬資產業務。財政資源規定包括 500 萬元的最低繳足股本、高達 300 萬元的最低規定速動資金(視乎業務模式而定)，以及相等於至少 12 個月實際營運開支的額外速動資金；
 - (b) **知識和經驗**：持牌人或註冊人須建立良好的企業管治架構，其職員須具備所需的知識和經驗(例如通過監管架構考試)，以便有效履行職責；
 - (c) **風險管理**：持牌人或註冊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，以處理其活動可產生的洗錢及恐怖分子資金籌集²⁹和其他風險³⁰；
 - (d) **財務匯報和披露**：持牌人或註冊人(銀行除外)應遵守訂明的審計及披露要求，並提交經審計的帳目；

²⁹ 包括持牌人或註冊人須採用適當的科技方案(例如區塊鏈分析工具)，以便能夠追蹤虛擬資產和相關錢包地址，以及識別潛在可疑交易。

³⁰ 現時，傳統中介人須確保其虛擬資產交易活動是透過獲證監會發牌的虛擬資產交易平台上開立及維持的綜合帳戶進行，而且只會在該平台為客戶執行交易。經非受證監會規管的實體為客戶購買虛擬資產可能會產生額外風險，包括與對手方或打擊洗錢相關的風險和保管風險。

- (e) **業務操守**：持牌人或註冊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；
- (f) **資料及通知**：持牌人或註冊人須提交多方面的資料(例如有關其業務過程中所使用的錢包地址、持牌人所經營或將會經營的業務範圍和性質，以及所提供或將會提供的服務類別的詳情)，並確保所提交的為最新資料；
- (g) **備存記錄**：持牌人或註冊人須妥善備存其業務活動的記錄，供證監會或金管局查閱以作持續監察；
- (h) **妥善保障客戶資產**：持牌人或註冊人應妥善保障其客戶資產，並採取額外措施，包括妥善分隔客戶資產，以及將客戶資產交予香港的持牌或註冊虛擬資產託管人保管；以及
- (i) **其他投資者保障措施**：應採取措施確保投資者獲得保障，例如為客戶進行虛擬資產知識評估、向客戶提供足夠培訓、為客戶進行風險評估和釐定風險狀況、設定客戶風險上限、確保客戶適合投資虛擬資產，以及防止、避免和披露實際或潛在的利益衝突。

2.26 此外，參照實施虛擬資產交易平台發牌制度時的做法³¹，證監會將另行就一系列適用於提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人的規管要求作諮詢。這些要求關乎申請者和相關人士是否適當人選，涵蓋有關能力和經驗、打擊洗錢及恐怖分子資金籌集管控措施³²，以及操守和風險管理等規定。

³¹ 虛擬資產交易平台發牌制度實施前，證監會在 2023 年 2 月至 5 月就適用於獲證監會發牌的虛擬資產交易平台的擬議規管要求進行公眾諮詢。

³² 即《打擊洗錢條例》附表 2 所訂明關於就客戶作盡職審查及備存記錄的規定。

2.27 任何人須符合訂明的規定，才會獲證監會發出牌照或批准註冊。提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人如違反打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定和其他法定及規管要求，須接受紀律和調查程序及執法行動。

問題 5 你認為建議的規管要求是否足以應對就虛擬資產交易服務相關的洗錢及恐怖分子資金籌集的潛在風險，並提供足夠的投資者保障？

牌照期限和過渡期

2.28 為了與證監會現行適用於受規管中介人的發牌政策(即開放式牌照和註冊)保持一致，我們建議向成功獲批虛擬資產交易服務牌照或註冊的申請人發出開放式牌照或予以開放式註冊。換言之，只要相關牌照或註冊未被撤銷(例如由於行為失當或停止營運)便持續有效。

2.29 在過渡期方面，我們不打算為原有的虛擬資產交易服務提供者提供「被當作已獲發牌」安排。反之，我們擬在相關法律條文生效當日全面實施發牌制度。我們鼓勵所有已在從事虛擬資產交易活動的業界持份者盡快聯絡證監會或金管局(視乎情況)，例如開展預辦申請程序等³³，而業界反映的意見亦是我們敲定發牌制度的實施日期的重要參考。受擬議的發牌制度規管的業界持份者如未有聯絡證監會或金管局(視乎情況)，或會因在發牌制度實施當日須停止營運而使其業務經營受到不必要的干擾。我們在推展擬議的發牌制度時會確保業界了解最新情況，並會適當進行諮詢。

問題 6 你是否同意擬議的過渡安排？

³³ 如有查詢，請聯絡證監會金融科技組(fintech@sfc.hk)。

加快相關受規管實體的發牌或註冊程序

2.30 根據上文第 2.8 段所述的涵蓋範圍，獲證監會發牌的虛擬資產交易平台，以及現時提供虛擬資產交易服務的持牌法團和註冊機構，均須根據擬議的發牌制度申領牌照或申請註冊（視乎情況）。

2.31 相關受規管實體如已通過證監會或金管局對其虛擬資產交易服務所進行的評估程序，並已正在提供虛擬資產交易服務，我們會加快該等實體的審批程序。

問題 7 你是否同意加快發牌或註冊的安排？

牌照費

2.32 我們預期處理提供虛擬資產交易服務的牌照申請的程序與處理《證券條例》下的一般經紀牌照申請的程序相似。根據「用者自付」原則，我們建議適用於提供虛擬資產交易服務的牌照和註冊的申請費及年費，應參照申請《證券條例》下第 1 類受規管活動牌照的相關費用的水平。現時，持牌法團根據《證券條例》申請牌照以進行第 1 類受規管活動的費用為 4,740 元，而年費亦為 4,740 元。至於註冊機構，其申請註冊以進行第 1 類受規管活動的費用為 23,500 元，而年費則為 35,000 元。

問題 8 基於「用者自付」原則，你對於提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人的牌照申請費及年費，應與《證券條例》下第 1 類受規管活動牌照的費用看齊有何意見？

禁制

2.33 為免一般投資者遭受不受規管的虛擬資產交易活動所帶來的風險，我們建議任何人除非獲證監會發牌或註冊以提供虛擬資產交易服務，否則禁止在香港或香港以外地方，向香港公眾積極推廣虛擬資產交易服務，或顯示自己在香港提供該等服務。

問題 9 你是否同意未獲證監會發牌或註冊的人士不能向香港公眾積極推廣虛擬資產交易服務，藉以保障一般投資者？

監管當局的權力

- 2.34 證監會將擔當標準制訂者，負責制訂適用於持牌或註冊虛擬資產交易服務提供者的規管要求。這與現行《證券條例》就銀行從事證券業務所訂定的安排相若。
- 2.35 證監會作為發牌和註冊當局，亦會獲賦權施加發牌和註冊條件及／或增補、更改或修訂現有條件(證監會如要施加、增補、更改或修訂註冊條件，會先徵詢金管局意見)；進入持牌人的業務處所作例行視察；以及調查持牌人涉嫌違反法定和規管要求的情況。此外，證監會將獲賦權對所有違反法定和規管要求的持牌人或註冊人施加紀律處分(包括民事罰款和暫時吊銷或撤銷牌照)。
- 2.36 另一方面，金管局會擔當銀行及儲值支付工具的前線監管機構，並會獲賦權監督獲註冊提供虛擬資產交易服務的銀行及儲值支付工具所進行的此類服務。具體而言，金管局會獲賦權進入註冊人的業務處所作例行視察，以及調查註冊人涉嫌違反法定和規管要求的情況。
- 2.37 鑑於持牌或註冊的虛擬資產交易服務提供者可能與其他業務(例如虛擬資產交易平台或虛擬資產託管服務提供者、銀行、其他受《打擊洗錢條例》規管的機構)互動，證監會或金管局將能夠向有關當局索取資料，以便偵查持牌人或註冊人涉嫌違規的情況。

問題 10 你是否同意證監會和金管局應獲賦予上述建議的權力？

罰則

- 2.38 為達致所需的阻嚇作用，並確保各個與虛擬資產活動相關的規管制度的規管一致性，我們建議擬議發牌制度下的罰則，將參照現行《打擊洗錢條例》中適用於虛擬資產交易平台的罰則。

2.39 具體而言，我們建議：

- (a) 任何人如未獲發牌或未經註冊而經營、顯示自己經營和積極推廣受規管的虛擬資產交易服務，一經循公訴程序定罪，可處罰款 500 萬元及監禁七年；
- (b) 任何人如明知而發出關於非持牌人或非註冊人提供虛擬資產交易服務的廣告，可處第 5 級罰款(目前為 5 萬元)及監禁六個月；
- (c) 持牌人或註冊人如違反打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的法定規定，一經循公訴程序定罪，可處罰款 100 萬元及監禁兩年；
- (d) 任何人在涉及虛擬資產的交易中作出欺詐或欺騙行為，一經循公訴程序定罪，可處罰款 1,000 萬元及監禁十年；
- (e) 任何人如作出欺詐或罔顧實情的失實陳述，旨在誘使他人進行涉及虛擬資產的交易，一經循公訴程序定罪，可處罰款 100 萬元及監禁七年；及
- (f) 持牌人或註冊人如作出不當行為（例如違反其他規管要求），或在適當人選方面出現問題，可被暫時吊銷或撤銷牌照或註冊、譴責、勒令作出糾正，及／或罰款(不多於 1,000 萬元)。

問題 11 你是否同意與現有虛擬資產交易平台規管制度相若的擬議罰則？

法定上訴

2.40 參照洗錢及恐怖分子資金籌集覆核審裁處，我們建議在擬議的虛擬資產交易服務提供者發牌制度中設立覆核審裁處機制，以處理有關證監會或金管局在實施制度時所作的決定而出現的上訴。

問題 12 你是否同意設立覆核審裁處機制，以處理有關證監會或金管局在實施發牌制度時所作的決定而出現的上訴？

第三章

下一步工作

- 3.1 我們歡迎公眾及有關界別提出意見，以助我們推展立法工作。請回應者在 2025 年 8 月 29 日或之前就本諮詢文件載列的建議提出意見。
- 3.2 我們會考慮所得意見，並視乎預備工作³⁴的進度，在切實可行的範圍內盡快就擬議的虛擬資產交易服務提供者發牌制度向立法會提交條例草案。

諮詢問題總覽

- 問題 1** 你是否同意有關虛擬資產交易服務的擬議定義和涵蓋範圍？有沒有任何你認為屬恰當的潛在豁免情況？
- 問題 2** 你就獲准進行的活動的擬議涵蓋範圍有何意見？
- 問題 3** 如提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人獲准透過並非獲證監會發牌的虛擬資產交易平台或其他流通量提供者為客戶購買或處置虛擬資產，你對應實施的保障措施有何意見？
- 問題 4** 如要求提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人把客戶的虛擬資產交予受規管的虛擬資產託管人持有，你認為怎樣的虛擬資產交易活動操作流程才合乎商業效益而又符合打擊洗錢規定？
- 問題 5** 你認為建議的規管要求是否足以應對就虛擬資產交易服務相關的洗錢及恐怖分子資金籌集的潛在風險，並提供足夠的投資者保障？
- 問題 6** 你是否同意擬議的過渡安排？
- 問題 7** 你是否同意加快發牌或註冊的安排？

³⁴ 包括擬議虛擬資產託管服務提供者發牌制度的諮詢結果和預備工作。

- 問題 8 基於「用者自付」原則，你對於提供虛擬資產交易服務的持牌人或註冊人的牌照申請費及年費，應與《證券條例》下第 1 類受規管活動牌照的費用看齊有何意見？
- 問題 9 你是否同意未獲證監會發牌或註冊的人士不能向香港公眾積極推廣虛擬資產交易服務，藉以保障一般投資者？
- 問題 10 你是否同意證監會和金管局應獲賦予上述建議的權力？
- 問題 11 你是否同意與現有虛擬資產交易平台規管制度相若的擬議罰則？
- 問題 12 你是否同意設立覆核審裁處機制，以處理有關證監會或金管局在實施發牌制度時所作的決定而出現的上訴？

-完-