

# 有關規管虛擬資產場外交易的立法建議

## 公眾諮詢

### 前言

1. 為規管虛擬資產場外交易，政府擬根據《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》(第 615 章)(《打擊洗錢條例》)設立虛擬資產場外交易服務提供者發牌制度。財經事務及庫務局(財庫局)現發出本諮詢文件，就有關的立法建議徵詢意見。
2. 財庫局歡迎公眾人士在 2024 年 4 月 12 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：[vaotc-consult@fstb.gov.hk](mailto:vaotc-consult@fstb.gov.hk)

3. 財庫局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. 我們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 政府建議為虛擬資產場外交易服務設立發牌制度，營運者須獲發牌及須遵守有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規定及其他規管要求。本文件載述有關立法建議的概念框架和主要內容以諮詢公眾，歡迎相關持份者提出意見，協助我們制訂立法建議的細則。

### 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》，闡明政府對虛擬資產行業的願景和政策方針。《政策宣言》特別訂明，政府致力根據「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，制訂一套整全的虛擬資產活動規管框架。
- 1.3 就虛擬資產交易平台而言，《2022 年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例》在 2022 年 12 月制定，訂立全面的規管制度，符合財務行動特別組織(特別組織)<sup>1</sup>訂明的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定<sup>2</sup>，以及提供投資者保障<sup>3</sup>。自該制度於 2023 年 6 月起實施，任何人經營虛擬資產交易平台業務，須向作為規管機構的證券及期貨事務監察委員會(證監會)申請牌照，並須符合適當人選準則，包括有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規定，以及投資者保障規定。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。

---

<sup>1</sup> 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。組織共有 40 名成員，包括香港(以中國香港身分參與)。

<sup>2</sup> 包括客戶盡職審查及備存記錄等規定。

<sup>3</sup> 包括安全地分隔及保管客戶資產、確保財務穩健和避免利益衝突等規定。

- 1.4 截至 2024 年 1 月底，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》)<sup>4</sup>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。此兩所平台均獲得證監會批准向零售投資者提供服務。除了上述平台外，截至 2024 年 1 月底，證監會正處理 14 宗根據《打擊洗錢條例》提出的牌照申請。
- 1.5 虛擬資產的發展瞬息萬變，因此政府及金融監管機構一直留意行業景況的轉變、市場發展、風險及國際上有關規管的討論，並不時檢討虛擬資產服務規管制度的範圍，以確保與行業發展相關的風險得以妥善管理。
- 1.6 在 2023 年，一些涉及聲稱為虛擬資產交易平台的詐騙個案令公眾對虛擬資產活動的風險更為關注。雖然虛擬資產交易平台的活動已受有關制度監管，該些案件揭示虛擬資產場外交易店牽涉其中，特別是一些場外交易店涉嫌作為主要途徑之一，把零售投資者的資金轉移到有關懷疑詐騙計劃(例如就某虛擬資產交易平台的持牌地位作出虛假或具誤導性的陳述)。因此，政府認為有需要透過修訂法例把虛擬資產場外交易服務納入規管，以確保虛擬資產規管制度貫徹「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，以及充分保障投資者。

## 立法建議

- 1.7 我們建議修訂《打擊洗錢條例》，以設立新的虛擬資產場外交易服務提供者發牌制度。參考虛擬資產交易平台的發牌制度，以及金錢服務經營者的發牌制度，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，以及載於下文有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規定。

---

<sup>4</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(不包括任何證券型代幣)交易服務的虛擬資產交易平台須透過《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。

- 1.8 在擬議制度下，任何人如在香港從事有關任何虛擬資產<sup>5</sup>現貨交易服務的業務，須向海關關長申領牌照，並須符合適當人選準則及其他海關關長認為相關的因素。而持牌虛擬資產場外交易營運者須遵守《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規定和其他規管要求。
- 1.9 此制度將涵蓋所有虛擬資產場外交易服務，不論該等服務經實體店或其他平台提供。至於虛擬資產交易平台，由於已為現行虛擬資產交易平台發牌制度所涵蓋，擬議新制度將明確豁除該等交易平台。
- 1.10 海關關長會獲賦權根據法定要求執行制度，並監管持牌虛擬資產場外交易服務提供者的合規情況。

**問題 1 你是否同意有關虛擬資產活動的規管應擴及虛擬資產場外交易？**

**問題 2 你是否同意在制訂新的虛擬資產場外交易服務規管框架時，應遵循「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，並符合有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的國際標準，同時確保投資者獲充分保障？**

---

<sup>5</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。

## 第二章

### 規管虛擬資產場外交易服務提供者

- 2.1 由於虛擬貨幣及其他虛擬資產的交易日漸盛行，全球開始凝聚共識，認為須應對虛擬資產對國際金融系統構成的潛在洗錢及恐怖分子資金籌集風險。具體而言，由於虛擬資產可以假名或匿名買賣，無須經認可中央系統處理，因此相比傳統的轉讓、資產保管或託管等方式面對更高的洗錢及恐怖分子資金籌集風險。不法分子可濫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規管虛擬資產服務提供者，並監管其合規情況。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<sup>6</sup>的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。成員地區可透過禁止虛擬資產交易，或發牌／登記機制，要求虛擬資產服務提供者遵守與適用於金融機構和指定非金融企業及行業人士一致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。
- 2.4 就此，虛擬資產交易平台發牌制度在 2023 年 6 月 1 日生效。雖然虛擬資產交易平台的活動在制度下受證監會監管，但一些不受規管虛擬資產活動仍然令一般投資者面對與洗錢及恐怖分子資金籌集和失當行為有關的風險，尤其是由詐騙而起的風險。其中，一些懷疑詐騙計劃更透過有關聯的虛擬資產場外交易店吸引零售投資者的資金，而這些場外交易店則利用實體店和社交平台以詐騙手段招徠顧客。
- 2.5 根據執法機關初步實地觀察的粗略估計，全港約有 200 間實體虛擬資產場外交易店(包括以自動櫃員機操作的場外交易

---

<sup>6</sup> 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。

店)正在運作，以及約有 250 個數碼平台或活躍網上貼文在提供虛擬資產買賣服務。考慮到該些虛擬資產場外交易店在轉移一般投資者資金方面的角色，而且在本港市場營運相當規模的業務，實有迫切需要將其營運納入規管，以確保實施有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的措施，並保障投資者。

## 規管範圍

2.6 我們建議規定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，並符合適當人選準則及其他規管要求。虛擬資產場外交易業務將定義為：

- (a) 以業務形式提供任何虛擬資產的現貨交易服務；
- (b) 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
- (c) 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<sup>7</sup>的營運。

2.7 定義的(a)部旨在指明虛擬資產場外現貨交易活動的涵蓋範圍，即包括任何虛擬資產現貨交易業務活動<sup>8</sup>。定義中設有「以業務形式」的部分，旨在豁除個人與個人(peer-to-peer)之間的虛擬資產買賣，除非該買賣構成其中一方的業務。此安排符合國際標準(例如特別組織釐定的要求)。

2.8 同理，定義的(b)部考慮到虛擬資產場外交易營運者的廣泛業務形式。按「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，我們認為有需要確保所有形式的虛擬資產場外交易服務均為擬議制度所規管。

2.9 雖然上述擬議定義訂明須申領牌照的虛擬資產場外交易服務提供者的範圍，但我們觀察到虛擬資產交易服務的營運

---

<sup>7</sup> 《打擊洗錢條例》附表 3B 所界定者。

<sup>8</sup> 此安排不會涵蓋任何並不屬於合約其中一方或具約束力的交易其中一方的人士，例如網上平台／網上應用程式／即時通訊系統營運者，其只營運平台供展示／利便個人與個人(peer-to-peer)之間的交易。

者或會就顧客的虛擬資產提供臨時保管／暫存服務，作為其交易過程的一部分。考慮到該等臨時保管／暫存服務可涉及運作方面的風險和投資者保障的關注，就交易過程期間提供臨時保管／暫存服務的虛擬資產場外交易服務營運者應否為擬議規管制度所涵蓋，以及應否就該等臨時保管／暫存服務訂立特定的規管要求，歡迎提出意見。

**問題 3 你是否同意受規管的虛擬資產場外交易服務的涵蓋範圍和形式，以及是否同意有提供資產臨時保管／暫存服務作為其交易過程的一部分的虛擬資產場外交易服務營運者應被納入規管？**

### 資格

2.10 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，我們建議牌照申請人必須是(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。

2.11 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。在決定申請人是否適當人選時，海關關長會考慮所有相關事宜，包括申請人(或其任何董事或最終擁有人)曾否在香港或其他地方因洗錢及恐怖分子資金籌集的罪行或其他嚴重罪行<sup>9</sup>被定罪；在香港或其他地方因其詐騙、貪污或不誠實行為被定罪；牽涉於任何破產或清盤程序；或未能遵守打擊洗錢及恐怖分子資金籌集和其他適用規定。

**問題 4 你是否同意牌照申請人必須有本地連繫及合適處所／相關本地地址，以便海關關長作出有效監管和監察？**

---

<sup>9</sup> 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。

## 規管要求—獲准進行的活動

- 2.12 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>10</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>11</sup>。換言之，有意提供虛擬資產之間轉換的服務提供者應考慮申請虛擬資產交易平台牌照。
- 2.13 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>12</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(見 2.14 段)轉至客戶能提供擁有及／或管控證明的錢包<sup>13</sup>。
- 2.14 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。
- 2.15 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

---

<sup>10</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>11</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>12</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>13</sup> 不屬於有關虛擬資產場外交易客戶的錢包，不可使用。確認擁有權方法的例子包括要求客戶完成微支付測試(即確認該商號能把極少量虛擬資產轉入客戶指定的錢包地址，然後要求客戶轉回)。



的虛擬資產交易平台上供零售投資者交易的代幣<sup>14</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。換言之，持牌虛擬資產場外交易營運者提供的服務，如涵蓋任何不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，或任何由未獲金管局發牌的發行人所發行的穩定幣，即屬違反虛擬資產場外交易規管制度。此做法確保零售投資者接觸到的代幣均經過合適的審核程序，並防止規管套戥。

**問題 5** 你是否同意虛擬資產場外交易持牌人只可進行以虛擬資產轉換金錢(或以金錢轉換虛擬資產)的現貨交易服務，並只可在符合指定條件下匯兌交易收益？

**問題 6** 你是否同意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供零售交易的虛擬資產，以及獲金管局發牌的發行人所發行的穩定幣？

## 其他規管要求

2.16 為保持對虛擬資產場外交易營運者與其他受規管實體的要求一致，我們建議持牌人須遵守《打擊洗錢條例》附表 2 所訂明，有關客戶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。

2.17 此外，由於虛擬資產屬高科技性質且高度投機，加上虛擬資產場外交易服務容易為一般大眾接觸，我們認為有必要規定虛擬資產場外交易持牌人遵守一套健全的規管要求，確保其有充分的能力和知識妥善經營虛擬資產場外交易業務，以緩減因系統故障或保安漏洞對投資者的潛在風險。

2.18 考慮到虛擬資產場外交易服務的運作模式涉及虛擬資產界別和金錢服務界別，我們在制訂規管要求時，參考了虛擬資產交易平台和金錢服務經營者的規管制度，其中包括：

---

<sup>14</sup> 截至 2024 年 1 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。

- (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。

2.19 虛擬資產場外交易營運者須符合訂明的規定，才會獲海關關長發出牌照。虛擬資產場外交易持牌人如違反打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定和其他規管要求，須接受紀律及調查程序，並面對執法行動。

**問題 7 應否增訂其他規管要求，以緩減虛擬資產場外交易服務涉及的洗錢及恐怖分子資金籌集、詐騙的潛在風險？**

### **牌照期限和過渡期**

2.20 虛擬資產市場的情況變化迅速，因此海關關長有需要定期審視虛擬資產場外交易營運者是否仍然具備所需的資格和能

---

<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。

力，以妥善經營業務。為此，我們建議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。

2.21 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，我們建議在緊接發牌制度生效前為該等營運者提供一段過渡期。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。

2.22 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：

**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請牌照，須在過渡期生效後第四個月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」。

**問題 8 你是否同意虛擬資產場外交易牌照應每兩年續期一次？**

**問題 9 在過渡期安排方面，你認為方案 1 還是方案 2 較可取？原因為何？**

**豁免**

2.23 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。我們亦建議在穩定幣發行人發牌制度<sup>18</sup>實施後，考慮給予持牌穩定幣發行人類似的豁免。

## 問題 10 你是否同意上述豁免安排？

### 限制

2.24 為免一般投資者遭受無牌虛擬資產場外交易活動帶來的風險，我們建議，除非獲海關關長發牌並受其規管以從事受規管的虛擬資產場外交易服務，否則任何人不得在香港或在香港以外地方向香港公眾積極推廣<sup>19</sup>受規管的本地虛擬資產場外交易服務。

## 問題 11 你是否同意禁止未持有虛擬資產場外交易牌照的人向香港公眾積極推廣受規管的虛擬資產場外交易服務，以保障投資者？

### 發牌機關的權力

2.25 作為發牌機關，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。具體而言，海關關長有權進入持牌人的業務處所作例行視察、調查涉嫌違規情況和移走犯罪證據、作出拘捕和搜查，以及對違規行為施加紀律處分(包括民事罰款和暫時吊銷或撤銷牌照)。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。

2.26 海關關長亦會獲賦權施加發牌條件，及／或增補、更改或修訂現有條件。鑑於虛擬資產場外交易持牌人可能與其他相關

---

<sup>17</sup> 根據《銀行業條例》第 2 條所載定義。

<sup>18</sup> 見財庫局與金管局於 2023 年 12 月發出的《[在香港實施穩定幣發行人監管制度的立法建議——諮詢文件](#)》。

<sup>19</sup> 參照《打擊洗錢條例》第 53ZRB 條。

業務(例如虛擬資產交易平台或金錢服務經營者)互有協作，海關關長會獲賦權向相關當局(例如證監會及金管局)索取資料，以便偵查持牌人可能的違規情況。

## 問題 12 你是否同意海關關長應獲賦予建議的權力？

### 罰則

- 2.27 以往的個案顯示虛擬資產場外交易服務的營運不論在洗錢及恐怖分子資金籌集，或是詐騙等其他犯罪活動，均具固有風險。有見該些潛在非法行為的嚴重程度，針對無牌虛擬資產場外交易服務的刑罰需具有足夠的阻嚇作用。就此，我們建議，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<sup>20</sup>，一經循公訴程序定罪，可處罰款 100 萬元及監禁兩年<sup>21</sup>。
- 2.28 我們亦建議，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，即屬犯罪，可處第 5 級罰款(目前為 5 萬元)及監禁六個月<sup>22</sup>。
- 2.29 如持牌人違反法定的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，一經循公訴程序定罪，可處罰款 100 萬元及監禁兩年。此外，持牌人如作出不當行為(例如違反其他規管要求)，可處以行政罰則，包括暫時吊銷或撤銷牌照、譴責、勒令作出糾正，以及／或罰款(不多於 50 萬元)<sup>23</sup>。
- 2.30 現行《打擊洗錢條例》下與欺詐和誤導性活動相關的罪行將適用於虛擬資產場外交易持牌人。任何人在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

---

<sup>20</sup> 包括在香港或在香港以外地方向香港公眾積極推廣受規管的虛擬資產場外交易服務，或其他若在香港進行會構成受規管虛擬資產場外交易服務的服務。

<sup>21</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>22</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。

<sup>23</sup> 參照適用於受《打擊洗錢條例》規管的虛擬資產交易平台和金錢服務經營者的罰則。

元及監禁十年<sup>24</sup>。此外，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>25</sup>。

**問題 13 你是否同意針對無牌虛擬資產場外交易服務的建議刑罰具有足夠的阻嚇作用？**

**問題 14 你是否同意與現有虛擬資產交易平台和金錢服務營運者規管制度下相若的建議罰則？**

## 法定上訴

2.31 我們建議修訂《打擊洗錢條例》第 6 部，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。

**問題 15 你是否同意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，以審理虛擬資產場外交易持牌人就海關關長日後所作決定提出的上訴？**

---

<sup>24</sup> 《打擊洗錢條例》第 53ZRF 條。

<sup>25</sup> 《打擊洗錢條例》第 53ZRG 條。

## 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和建議，以推展立法工作。請回應者在 2024 年 4 月 12 日或之前就本諮詢文件載列的建議提出意見和建議。
- 3.2 我們會考慮接獲的意見和建議，並視乎預備工作的進度，在切實可行下盡快就擬議虛擬資產場外交易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活動的規管應擴及虛擬資產場外交易？
- 問題 2** 你是否同意在制訂新的虛擬資產場外交易服務規管框架時，應遵循「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，並符合有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的國際標準，同時確保投資者獲充分保障？
- 問題 3** 你是否同意受規管的虛擬資產場外交易服務的涵蓋範圍和形式，以及是否同意有提供資產臨時保管／暫存服務作為其交易過程一部分的虛擬資產場外交易服務營運者應被納入規管？
- 問題 4** 你是否同意牌照申請人必須有本地連繫及合適處所／相關本地地址，以便海關關長作出有效監管和監察？
- 問題 5** 你是否同意虛擬資產場外交易持牌人只可進行以虛擬資產轉換金錢(或以金錢轉換虛擬資產)的現貨交易服務，並只可在符合指定條件下匯兌交易收益？
- 問題 6** 你是否同意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供零售交易的虛擬資產，以及獲金管局發牌的發行人所發行的穩定幣？
- 問題 7** 應否增訂其他規管要求，以緩減虛擬資產場外交易服務涉及的洗錢及恐怖分子資金籌集、詐騙的潛在風險？

- 問題 8 你是否同意虛擬資產場外交易牌照應每兩年續期一次？
- 問題 9 在過渡期安排方面，你認為方案 1 還是方案 2 較可取？原因為何？
- 問題 10 你是否同意上述豁免安排？
- 問題 11 你是否同意禁止未持有虛擬資產場外交易牌照的人向香港公眾積極推廣受規管的虛擬資產場外交易服務，以保障投資者？
- 問題 12 你是否同意海關關長應獲賦予建議的權力？
- 問題 13 你是否同意針對無牌虛擬資產場外交易服務的建議刑罰具有足夠的阻嚇作用？
- 問題 14 你是否同意與現有虛擬資產交易平台和金錢服務營運者規管制度下相若的建議罰則？
- 問題 15 你是否同意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，以審理虛擬資產場外交易持牌人就海關關長日後所作決定提出的上訴？