



HONG KONG PROFESSIONALS AND SENIOR EXECUTIVES ASSOCIATION

香港專業及資深行政人員協會

# 「有關規管虛擬資產場外交易的立法建議」

## 意見書

2024 年 4 月

香港銅鑼灣渣甸街 54 號富盛商業大廈 9C 室

Unit C, 9/F, Prosperous Commercial Building, 54 Jardine's Bazaar, Causeway Bay, Hong Kong  
Tel: 3620 2918 Fax: 3620 3106 Email: [office@hkpasea.org](mailto:office@hkpasea.org) Website: [www.hkpasea.org](http://www.hkpasea.org)



HONG KONG PROFESSIONALS AND SENIOR EXECUTIVES ASSOCIATION

香港專業及資深行政人員協會

2024/2025 年度(第十八屆)理事會成員名單

會 長	:	鄭正煒工程師, JP	
創 會 會 長	:	容永祺先生, SBS, MH, JP	*理事會當然成員
前 會 會 長	:	胡曉明教授工程師, GBS, JP	*理事會當然成員
	:	謝偉銓測量師, BBS, JP	*理事會當然成員
	:	盧偉國議員, GBS, MH, JP	*理事會當然成員
	:	陳紹雄議員工程師, JP	*理事會當然成員
	:	李鏡波先生	*理事會當然成員
	:	黃偉雄先生, MH, JP	*理事會當然成員
上 屆 會 長	:	潘焯昌博士, SBS	*理事會當然成員
常 務 副 會 長	:	吳長勝工程師	
副 會 會 長	:	李惠光工程師, BBS, JP	伍翠瑤博士, JP
	:	林義揚先生	史泰祖醫生, JP
	:	陳鎮仁博士, GBS, JP	周伯展醫生, BBS, JP
	:	黃錦輝議員教授, MH	梁廣灝工程師, SBS, OBE, JP
	:	施家殷先生, MH	何建宗博士
	:	吳宏偉講座教授	余秀珠女士, BBS, MH, JP
	:	蔡淑蓮女士	杜珠聯律師
	:	廖錦興博士, MH	
財 務 會 長	:	吳德龍先生	
秘 書 會 長	:	彭一邦博士工程師, JP	
副 秘 書 會 長	:	鍾志斌先生	
理 事 會 事	:	楊位醒先生, BBS, MH	楊素珊女士
	:	林力山博士測量師	龐朝輝醫生博士, MH
	:	黃家和先生, BBS, JP	龐寶林先生
	:	李文輝博士	賴旭輝博士測量師, JP
	:	龔永德先生	李漢祥先生
	:	陳健平先生, BBS, JP	馮星航先生
	:	梁偉強大律師, JP	范凱傑大律師, MH
	:	丘培煥女士	林新強議員, JP
	:	洪文正教授, MH	凌嘉勤教授, SBS
	:	孫耀達博士工程師, MH	陸瀚民議員
	:	陸耀宗律師	黃嗣輝先生
	:	譚雪欣律師	呂家豪先生
	:	黃建邦先生	黃進達先生, JP
	:	楊松坤先生	管浩律師
	:	劉鶴年先生	蔣東強先生

註：依職位資歷及筆劃排序



# 香港專業及資深行政人員協會

## 經濟事務委員會

聯席主席：梁廣灝工程師, SBS, OBE, JP

聯席主席：施家殷先生, MH

## 金融及財經專責小組

聯席召集人：李鏡波先生

聯席召集人：龐寶林先生

聯席召集人：丘培煥女士

## 討論：「有關規管虛擬資產場外交易的立法建議」

成員： 洪文正教授, MH                      張世文律師  
         管浩律師

註：依本會職位資歷、姓氏筆劃排列



## 香港專業及資深行政人員協會

### 「有關規管虛擬資產場外交易的立法建議」意見書

2024年4月

#### 前言：

虛擬資產的發展瞬息萬變，有需要為行業景況的轉變加強監管。本港去年爆出虛擬資產交易平台 JPEX 涉嫌詐騙案惹起公眾關注，並憂慮虛擬資產活動構成迫切風險，對投資者的資產帶來潛在威脅。財庫局今次建議修訂《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，把虛擬資產場外交易服務納入規管，相信可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。

香港專業及資深行政人員協會經深入討論後，支持在擬議制度下，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，須向海關關長申領牌照，並需符合規管要求。惟不應讓虛擬資產場外交易服務營運者提供資產臨時保管 / 暫存服務作為其交易過程的一部分，因為暫存期間沒有任何保障，令投資者面臨很大風險。建議要求場外交易服務營運者為客戶即時交易，或是申請另一個臨時保管 / 暫存服務的牌照。

#### 香港專業及資深行政人員協會的意見：

##### 1 立法建議

###### 1.1 同意修訂法例規管場外交易服務

本會同意修訂《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，有關虛擬資產活動的規管應擴及虛擬資產場外交易。即在擬議制度下，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，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。



本會亦認同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。同時，本會支持海關關長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。

### 1.2 支持遵循「相同業務、相同風險、相同規則」原則

本會亦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，原因是很多境外政府機構在有關方面都關注香港是否遵從國際標準，如發現不遵從，可能會被列入國際黑名單。

### 1.3 建議教育投資者提高保護意識

對於確保投資者獲充分保障方面，本會認為當局有需要向投資者提供教育培訓，提升他們自我保障意識，避免遇詐騙。

## 2 規管範圍

### 2.1 個人與個人之間買賣需考慮交易頻率和意圖

本會同意受規管的虛擬資產場外交易服務的涵蓋範圍和形式。即定義的(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。但在有關現貨交易業務活動方面，本會建議個人與個人(peer-to-peer)之間的虛擬資產買賣，除了考慮買賣雙方的交易頻率會否構成其中一方的業務之外，也需考慮虛擬資產場外交易的意圖，期望海關有酌情權，考慮不同因素來判斷是否有人乘機提供不合規的虛擬資產場外交易服務。

### 2.2 不應提供臨時保管 / 暫存服務



不過，本會不同意虛擬資產場外交易服務營運者提供資產臨時保管 / 暫存服務作為其交易過程的一部分。原因是臨時保管 / 暫存服務的風險很大，暫存期間沒有任何保障，一旦被黑客入侵亦難以追討損失。建議要求場外交易服務提供者為客戶進行即時交易，並將虛擬資產轉入客戶已登記的錢包內，如要提供臨時保管 / 暫存服務，便要申請另一個牌照，確保相關服務提供足夠安全。

### 3 資格

#### 3.1 牌照申請人須有固定營業處所

對於牌照申請人必須有本地連繫、並在香港成立公司經營並沒有固定營業地點，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，以便海關關長作出有效監管和監察，本會予以認同。建議要求牌照申請人的公司不只要有註冊地址，亦須提供本地的固定營業地址，才可在香港經營及申領牌照。

#### 3.2 徹查牌照申請人有否詐騙紀錄

本會認為，牌照申請人的資格不應僅限於上述要點，海關亦要徹查申請人有沒有詐騙紀錄，而作為負責監管的海關關長也應擁有酌情權，若申請人正處於訴訟階段，若海關關長有足夠理由懷疑，有權暫時不批准申請人申領牌照，並決定是否需待申請人的審訊完結後再作考慮。

### 4 規管要求—獲准進行的活動

#### 4.1 應准許虛擬資產之間轉換

本會並不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。由於獲證監會發牌的虛擬資產交易平台已可向零售投資者提供比特幣和以太幣交易服務，加上以外匯兌換為例，投資者可自由



以美元轉換成澳元，不需先把美元兌換為港元後，才轉換為澳元。建議允許進行以一種虛擬資產轉換另一種虛擬資產的交易，甚或以香港準備發行的穩定幣進行交易。

若然，當局若有足夠理由認為以虛擬資產轉換金錢，是較容易追蹤資金流向、防止洗錢罪行，本會將予以支持。

對於只可在符合指定條件下匯兌交易收益，本會認為建議可行，並同意基於「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。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。本會認同有關做法，因為不把虛擬資產放入已登記的錢包，便難以追蹤相關交易動向。

至於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，本會認為有關做法合理。

## 5 其他規管要求

### 5.1 海關關長應擁酌情權衡量負責人是否合適人選

對於委任一名合資格的合規主任和一名洗錢報告主任方面，有必要確保持牌人委任相關合適的人員，就遵守發牌的相關要求負責，本會建議給予海關關長酌情權，以判斷相關人員是否屬合適人選，例如該人必須要具備相關範疇的牌照等。

而規定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方面，建議海關需要提供清晰指引，否則不了解其具體要求。

## 5.2 徹查牌照申請人有否犯罪紀錄

為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，建議持牌人的資歷需要有香港認證的金融服務資格，海關亦需審查持牌人是否有刑事犯罪紀錄。

## 6 牌照期限和過渡期

### 6.1 支持牌照每兩年續期一次

本會同意虛擬資產場外交易牌照應每兩年續期一次，亦認同在緊接發牌制度生效前為場外交易業務的營運者提供六個月的過渡期，建議要求營運者在這段過渡期間，提供足夠資料予海關審查。

### 6.2 不設「被當作已獲發牌」安排較合理

在過渡期安排方面，本會認為方案 1—不設「被當作已獲發牌」安排比較可取，原因是相比之下，方案 2—設有「被當作已獲發牌」的安排很危險。對於能符合海關關長指明要求的申請人獲發「被當作的牌照」，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，這種「被當作已獲發牌」的情況存在不確定性，不像方案 1 般給予明確的營運結束期，而在「被當作已獲發牌」的情況下，虛擬資產場外交易服務提供者或會隨時不符合營運資格，但又獲准繼續營運直至海關關長另行通知。

不過，方案 1 中提及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。本會認為規管虛擬資產場外交易的立法諮詢已持續一段時間，建議修訂過渡期時間，



改為只給予過渡期生效首兩個月內必須向海關關長申領牌照，否則須在過渡期生效後第三個月底前有序結束其業務。

## 7 豁免

### 7.1 部門執法標準不同

有關虛擬資產交易平台、持牌法團和認可機構如提供虛擬資產場外交易服務，可免受新發牌制度規管，或是在穩定幣發行人發牌制度實施後，考慮給予持牌穩定幣發行人類似的豁免。本會並不同意相關做法，主因證監會和金管局會有不同的執法標準，因此建議需視乎個別情況而定。

## 8 限制

### 8.1 同意禁止未獲發牌人士推廣服務

本會同意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受規管的本地虛擬資產場外交易服務。此舉可防止某些人違法透過社交網站或視頻網站推廣場外交易服務。

## 9 發牌機關的權力

### 9.1 同意海關關長獲賦執法權力

海關關長作為發牌機關，本會同意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處分（包括民事罰款和暫時吊銷或撤銷牌照）。亦應新增關長的權力，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。

對於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，以及獲賦權向相關當局（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，本會支持有關做法。

## 10 罰則

### 10.1 建議提高罰款金額增阻嚇性

本會認為，針對無牌虛擬資產場外交易服務的建議刑罰，並不具備足夠的阻嚇作用，亦不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。

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，一經循公訴程序定罪，可處罰款由 100 萬元提高至 1000 萬元及監禁兩年，這樣才具備警嚇性作用。

至於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，可處罰款由原本建議的第 5 級、即 5 萬元、提高至 50 萬元罰款及監禁六個月。

建議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，可處罰款由 100 萬元提高至 1000 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 / 或罰款由不多於 50 萬元，提高至 500 萬元。

本會同意現行《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 萬元及監禁十年。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，建議可處罰款由 100 萬元提高至 1000 萬元及監禁七年。



## 11 法定上訴

### 11.1 審理上訴案件可交予其他法院處理

對於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，本會建議毋須擴大覆核審裁處的覆核範圍，可把審理打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的上訴案件改為由其他法院處理，因為相關案件數量不多，不需交由覆核審裁處負責。

#### 結語：

現時一些聲稱為虛擬資產交易平台詐騙個案，場外交易所亦牽涉其中，突顯監管存在漏洞。鑑於 JPEX 事件對虛擬資產行業及社會的影響重大，因此有必要立法監管場外交易服務提供者，提升他們的合規情況。此舉不但有助香港虛擬資產行業更好發展，亦能為投資者提供足夠保障。

財庫局應考慮提高罰金規模以提高阻嚇性，亦建議禁止虛擬資產場外交易服務營運者提供資產臨時保管 / 暫存服務作為其交易過程的一部分，改為要求他們為客戶提供即時交易服務，或是或是申請另一個相關牌照，避免投資者資產蒙受損失。