

2022年10月31日，香港特区政府发表了有关虚拟资产在港发展的政策宣言，为订立虚拟资产服务提供者的发牌制度展开工作及落实监管框架，以迎接由全球虚拟资产急速发展所带来的金融创新和科技发展。本文的目的在于帮助业界了解香港特区政府即将实施的新型金融类牌照-虚拟货币服务提供者的发牌制度。

## 背景

香港特区政府财经事务及库务局于2022年2月7日在立法会财经事务委员会会议就《2022年打击洗钱及恐怖分子资金筹集（修订）条例草案》（简称《草案》）进行开场发言，标志了《草案》已经进入了立法的最后冲刺阶段。以目前香港立法会的政治生态，市场普遍认为《草案》应该可以在本年度内获得通过。

《草案》的主要目的是落实打击以清洗黑钱为目的之财务行动特别组织（简称特别组织）（一个具备重要影响力以制定打击洗黑钱及恐怖分子资金筹集国际标准的跨政府组织，成员包括全球39个主要经济体，中国内地和中国香港均为其成员），在2019年对中国香港提出的两项重要建议，要求将虚拟资产服务提供商和贵金属及宝石交易商列入打击洗钱的监管范围。

香港特区政府在2020年11月3日至2021年1月21日之间就《草案》进行了公众咨询，并在2021年5月发表咨询总结。《草案》于2022年6月24日刊登在宪报，并于2022年7月6日提交立法会进行首读。

为促进香港虚拟资产行业的蓬勃发展及与业界领袖交流意见，财经事务及库务局在2022年8月15日举行闭门会议就《草案》向行业领袖讲解背后所考虑的主要因素。立法会目前正在审议草案，希望草案能尽快获得通过，使修订条例能于2023年生效。

2022年10月31日，香港特区政府发表了有关虚拟资产在港发展的政策宣言，为订立虚拟资产服务提供者的发牌制度展开工作及落实监管框架，以迎接由全球虚拟资产急速发展所带来的金融创新和科技发展。在新的监管制度下，虚拟资产交易所将与现时传统金融机构没有分别，都须遵守打击洗钱及恐怖分子资金筹集和保护投资者方面的规定，政府认为此举将有助于提升持牌虚拟资产交易的信力，吸引更多香港投资者。

香港特区政府财政司司长陈茂波指出，香港特区政府已表明与全球虚拟资产业界一同探索金融创新的承担和决心；财经事务及库务局局长许正宇表示，分布式分类账技术（DLT）和Web 3.0有潜力成为金融和商业界的未来，在适当监管下预期可以提升效率和透明度，致力促进在整个虚拟资产价值链上的金融服务可持续发展。

截至2022年11月21日，全球加密货币总市值已经达到5.78万亿人民币，尽管坐拥如此庞大的市值，加密货币可匿名交易和无需通过受监管的交易所进行中央结算，因此全球主要经济体的政府当局均留意到加密货币交易所带来的重大的反洗钱挑战和隐患，以及投资者的权益保护、网络安全、市场操纵、诈骗等衍生监管问题。而各个司法管辖区对加密货币的取态也截然不同，有完全禁止型的，比如中国内地；有列入监管型的，比如北美、欧洲、亚洲的新加坡和中国香港。

## 监管机构

虚拟货币服务提供者将由香港证券及期货事务监察委员会（简称香港证监会）根据《草案》进行发牌和监管。

何谓虚拟资产？

《草案》将虚拟资产界定为以数码形式表达、计算或储存价值的资产单位，其功能（或预定功能）是作为公众接受的交易媒介，可作货物或服务付款、清偿债项或投资用途，以及可透过电子方式转移

、储存或买卖

。由此可见，虚拟资产的定义比较广泛，香港特区政府有意通过广泛的定义尽可能覆盖到所有的虚拟资产，比如比特币等。同时，为避免双重监管，香港特区政府将法定数码货币（包括中央银行发行的数码货币），以及受《证券及期货条例》（第571章）规管的金融资产（例如证券和认可结构性产品）排除在定义之外。由于特别组织无意把不可转移、交易或互换的封闭式、有限用途产品（例如飞行里数、信用卡奖赏和游戏代币）纳入规管，香港特区政府也不会把这些产品纳入虚拟资产的定义内。

《草案》的目标是将虚拟货币的交易所列入监管，以独立业务模式在香港运作的虚拟货币付款系统或托管服务的公司尚未列入《草案》的监管范围。

## 申请牌照的资格要求

与香港证监会现行有效的发牌制度的发牌理念一致，申请人需符合适当人选的申请资格。我们相信届时香港证监会会为此类牌照单独发布适当人选的具体指引。

《草案》明确申请人必须是一间根据香港法律注册成立的并在香港有固定营业地点的公司，或者根据《公司条例》（第622章）注册的在海外注册成立的公司。根据我们的经验，

香港注册成立的

一般比海外注册成立的公司更容易获取监管的牌照批准。而本次《草案》也明确必须在香港拥有固定的营业地点，意味着申请人无法通过挂靠秘书公司、会计师事务所或律师事务所地址的方式申请牌照。

同时，与现行有效的发牌制度一致，申请人必须至少配备两名负责人员，负责确保持牌人日后遵守打击洗钱及恐怖分子

。与《证券及期货条例》对持牌法团所作的规定一样，持牌虚拟资产服务提供者的所有执行董事必须是经香港证监会批准的负责人员。

## 主要的监管要求

持牌虚拟资产服务提供商除需要符合打击洗钱和恐怖分子资金筹集的要求外，持牌人应该拥有充分的能力和知识妥善经营虚拟资产业务，以减低因系统故障、保安漏洞或市场操控对投资者造成的风险。这里面涉及持牌人必须建立一套系统的合规制度和体系，并对其有相对应的资源投入，包括人力和硬件。

同时，持牌人也会受限于以下的发牌条件：

### (a)只限专业投资者

：持牌虚拟资产服务提供商在初期只可向专业投资者提供服务。根据香港《证券及期货条例》的规定，专业投资者包括机构专业投资者、法团专业投资者和个人专业投资者。机构专业投资者是指《证券及期货条例》附表1第1部第1条「专业投资者」定义中的第(a)至(i)所指的人士，如认可交易所、认可结算所、中介人、认可财务机构、获授权的保险人、认可的集体投资计划、注册的强积金计划、职业退休计划、政府等。法团专业投资者是指《证券及期货（专业投资者）规则》第4、6及7条所指的信托法团、法团或合伙。根据规则，信托法团需要持有港币4000万（或等值外币）以上的总资产；法团或合伙需要持有港币800万（或等值外币）以上的投资组合，或港币4000万（或等值外币）以上的总资产。个人专业投资者是指《证券及期货（专业投资者）规则》第5条所指的个人，并持有港币800万（或等值外币）以上的投资组合，如现金、存款及《证券及期货条例》所定义的证券。

(b) 财政能力

：持牌虚拟资产服务提供者应有足够财政能力经营虚拟资产业务，包括合乎视乎业务性质所订立的已缴款股本及流动资产要求。

(c) 知识和经验

：持牌虚拟资产服务提供商及其有联系实体须有良好的企业管治架构，其职员亦须具备所需的知识和经验，以便有效履行职责。

(d) 业务稳健程度

：持牌虚拟资产服务提供商及其有联系实体应以稳健的营运模式经营虚拟资产业务，并确保不会损害客户和公众利益。

(e) 风险管理

：持牌虚拟资产服务提供商须制订适当的风险管理政策和程序，以减低受规管的虚拟资产活动所产生的洗钱及恐怖分子资金筹集风险、网络安全风险和其他风险。有关政策和程序须与业务的规模和复杂程度相称。

(f) 分隔和管理客户资产

：持牌虚拟资产服务提供商须把客户资产存放于有联系实体即与该提供者有权关系的独立企业实体，借此将有关资产分隔。持牌人亦须落实适当的政策和管治程序，妥善管理和保管客户资产（包括虚拟资产）。

(g) 虚拟资产的挂牌和交易政策

：持牌虚拟资产服务提供商须就在其平台上的虚拟资产挂牌和交易安排，落实和执行妥善的政策。持牌人容许虚拟资产在其交易所挂牌交易前，亦须就有关虚拟资产进行一切合理的尽职审查。

(h) 财务汇报及披露

：持牌虚拟资产服务提供商及其有联系实体须遵守指明的审计及披露规定，并公布经审计的账目。

(i) 预防市场操控及违规活动

：持牌虚拟资产服务提供商须制定和实施监控政策及措施，监察在其平台上的交易活动，以识别、预防和报告涉嫌市场操控或违规的交易活动。

(j) 预防利益冲突

：为避免利益冲突，持牌虚拟资产服务提供商及其有联系实体不可从事坐盘交易。此外，持牌人及其有联系实体须在企业架构内不同职能之间建立适当的防火墙，以免产生利益冲突；亦须订立政策，以消除、避免、管理或披露雇员因进行虚拟资产

交易而产生的实质或潜在利益冲突。

以上的牌照条件并非新生事物，全部来源于香港证监会现行的监管政策。

## 投资者保护

为保护零售投资者及保留空间予持牌虚拟资产服务提供商将来扩充服务范围，证监会有可能于发牌制度生效初期，要求持牌虚拟资产服务提供商只可向专业投资者提供服务，或以此要求作为发牌条件。

《草案》更列出证监会可对牌照施加的各项监管，例如风险管理政策、打击洗钱及恐怖分子资金筹集政策、财务汇报及披露、虚拟资产被纳入及交易政策和网络安全等要求，作为考虑牌照申请人的公司及管理架构和业务稳健程度。

## 豁免与限制

目前，有少数的虚拟货币交易所已经获得香港证监会在自愿发牌制度下所发出的第7类牌照，这一类持牌人并不会获得《草案》的豁免免于申请虚拟货币提供者牌照。与此同时，他们会继续受《证券及期货条例》（第571章）的监管。由于《证券及期货条例》（第571章）的监管机构同样是香港证监会。我们也欢迎香港证监会将来就如何处理和监管同时持有这两类牌照的持牌人出台更多的指引。

《草案》提供了一个180天（半年）的过渡期限给虚拟资产交易所在发牌制度正式实施后申请牌照。因此，我们建议在港营运的虚拟资产交易所应该早做准备。

作者：

王礼鹏 广州仲裁委员会仲裁员，爱尔兰、新西兰、澳大利亚以及英格兰与威尔士等多国执业律师；

吴新茹 香港恒生大学管理学系讲师，澳大利亚执业律师

文章仅代表作者观点 不代表百利来立场