

有關規管虛擬資產託管服務的立法建議

公眾諮詢

前言

1. 政府擬就規管虛擬資產託管服務設立發牌制度。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： vacustody-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 政府建議為虛擬資產託管服務設立發牌制度，規定服務提供者須獲發牌或註冊，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。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。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》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向正踏入新階段，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)¹訂明的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定²，以及提供投資者保障³。該發牌制度自 2023 年 6 月起實施，規定任何人在香港經營虛擬資產交易所

¹ 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)。

² 包括客戶盡職審查及備存記錄等規定。

³ 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。

業務⁴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規定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》)⁵獲證監會正式發牌進行第 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》(《打擊洗錢條例》)獲正式發牌經營提供虛擬資產服務的虛擬資產交易所。除上述持牌虛擬資產交易平台外，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。

⁴ 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。

⁵ 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。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》下的發牌制度，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請並獲發牌照。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 香港起初設立虛擬資產交易平台制度時，證監會意識到一般市民(特別是不諳科技的人)在保管虛擬資產方面會遇到的技術障礙。為解決這些問題，證監會規定虛擬資產交易平台須透過其全資擁有的附屬公司(即其有聯繫實體)提供託管服務，藉此為香港投資者提供一個可將其虛擬資產存放在香港受規管實體的安全方案。
- 1.6 證監會和金管局亦規定獲證監會發牌並向客戶提供虛擬資產相關服務的中介人(包括向證監會註冊以進行受規管活動的銀行⁶)，須將客戶虛擬資產交予獲證監會發牌的虛擬資產交易平台、銀行或本地註冊銀行的附屬公司保管⁷。此外，對於投資於虛擬資產的證監會認可基金，其信託人或託管人只能將虛擬資產託管職能委派予證監會持牌的虛擬資產交易平台或符合金管局要求的銀行或本地註冊銀行的附屬公司⁸。上述現行安排確保香港投資者的虛擬資產由受規管實體保管，使證監會和金管局具備足夠的規管權力，以及可藉施加規管要求，為該等虛擬資產提供充分保障。
- 1.7 財庫局在 2024 年 2 月至 4 月就擴大規管範圍以涵蓋虛擬資產場外交易的建議諮詢公眾⁹。在收到的意見中，我們留意到市場上普遍存在多種虛擬資產場外活動(統稱「虛擬資產交易」活動)，而保管客戶資產似乎是進行這些活動(例如虛擬資產經紀交易商活動)期間的關鍵元素。
- 1.8 隨著擬議在香港引入虛擬資產交易服務提供者發牌制度¹⁰，以及各類虛擬資產相關服務及產品(尤其證監會認可的現貨虛擬資產交易所買賣基金)的增長，我們預期市場對虛擬資產託管服務的需求將顯著增加。

⁶ 就本文件而言，「銀行」指《銀行業條例》所界定的認可機構。

⁷ 見證監會和金管局在 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，載於：

<https://apps.sfc.hk/edistributionWeb/gateway/TC/circular/doc?refNo=23EC67>。

⁸ 見證監會在 2025 年 4 月 7 日發出有關證監會認可基金投資虛擬資產的通函。

⁹ 見公眾諮詢文件，載於：

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

¹⁰ 請參閱在 2025 年 6 月 27 發出的《虛擬資產交易服務提供者諮詢文件》。

- 1.9 因此，我們認為有需要將虛擬資產託管服務納入法定規管範圍，以完善虛擬資產生態圈，同時確保有關規管制度貫徹「相同業務、相同風險、相同規則」的原則，並為投資者提供充分保障。

立法建議

- 1.10 我們建議透過立法，就虛擬資產託管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為藍本，擬議的虛擬資產託管服務提供者發牌制度將規定獲發牌或註冊的虛擬資產託管服務提供者，須符合載於下文多項發牌及規管要求，以及打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規定。

第二章

規管虛擬資產託管服務提供者

- 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／匿名買賣及具有去中央化(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¹¹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。此外，我們在 2024 年年初就設立虛擬資產場外交易服務提供者發牌制度的立法建議展開公眾諮詢。經考慮所收到的意見後，我們將進行第二次諮詢以優化立法建議。

¹¹ 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 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。
- 2.6 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 和虛擬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。
- 2.7 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¹²，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動性樞紐的角色。

虛擬資產託管活動的現行規管

- 2.8 現時，受證監會規管的虛擬資產交易平台須透過其全資擁有的附屬公司(即其有關聯實體)提供客戶虛擬資產託管服務，並遵守有關妥善保障客戶資產的某些關鍵要求¹³，包括分隔客戶虛擬資產、穩健的風險管控(包括與密鑰管理相關的管控)和備存記錄等。
- 2.9 證監會與金管局亦要求向客戶提供虛擬資產相關服務的受證監會規管或註冊的中介機構(包括銀行)須將客戶的虛擬資產保管於證監會持牌的虛擬資產交易平台、銀行或本地註冊銀

¹² 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)。

¹³ 見《適用於虛擬資產交易平台營運者的指引》第 X 部，載於：
https://www.sfc.hk/-/media/TC/assets/components/codes/files-current/zh-hant/guidelines/Guidelines-for-Virtual-Asset-Trading-Platform-Operators/Guidelines-for-Virtual-Asset-Trading-Platform-Operators_Chi.pdf?rev=

行的附屬公司¹⁴。此外，對於投資虛擬資產的證監會認可基金，其受託人或保管人僅可將虛擬資產保管職能委派予獲證監會發牌的虛擬資產交易平台或符合金管局要求¹⁵的銀行或本地註冊銀行的附屬公司。

2.10 另一方面，銀行亦可提供託管服務。就此，金管局在2024年2月發出有關銀行及本地註冊銀行的附屬公司提供數字資產(包括虛擬資產)託管服務的指引¹⁶，當中載列在管治及風險管理、分隔客戶虛擬資產和備存記錄等方面的預期標準。

2.11 然而，現時仍有一些不在證監會或金管局監管範圍內的營運者在香港提供虛擬資產託管服務¹⁷，其中包括一些在香港提供獨立託管服務的本地和國際公司。鑑於這些公司對於確保虛擬資產得以妥善保管發揮重要作用，同時為使投資者得到更佳保障，我們認為有迫切需要將虛擬資產託管服務提供者納入規管。

規管範圍

2.12 我們在制訂擬議規管制度時，主要考慮以下因素：

- (a) **監管當局：**證監會將成為虛擬資產託管服務提供者的發牌及註冊監管機構，並負責制定相關標準；而金管局作為銀行及儲值支付工具¹⁸的前線監管機構，將監督其虛擬資產託管活動。與適用於銀行及本地註冊銀行附屬公司進行證券業務的監管方式相似，屬本地註冊銀行附屬公司

¹⁴ 見證監會和金管局在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，載於：

<https://apps.sfc.hk/edistributionWeb/gateway/TC/circular/doc?refNo=23EC67>。

¹⁵ 見證監會在2025年4月7日發出有關證監會認可基金投資虛擬資產的通函，載於：

<https://apps.sfc.hk/edistributionWeb/gateway/TC/circular/doc?refNo=25EC21>。

¹⁶ 見以下網址：

<https://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/key-information/guidelines-and-circular/2024/20240220c4.pdf>。

¹⁷ 我們觀察到一些現有託管服務提供者選擇申請信託或公司服務提供者牌照。

¹⁸ 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》所界定的持牌人。

的虛擬資產託管服務提供者將由證監會監管。若獲金管局發牌的穩定幣發行人託管其所發行的穩定幣，則將受到金管局持續監督。

- (b) **投資者保障**：通過資產分隔、充分審計、記錄保存和採取其他保障措施，妥善保管客戶虛擬資產。
- (c) **風險管理**：所有打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定及適當人選規定都應適用，並應具備充分的操守及風險管理措施。
- (d) **市場發展**：考慮讓獲發牌或註冊的虛擬資產託管服務提供者從事其他活動(例如質押)。

定義和涵蓋範圍

- 2.13 我們建議規定任何人在香港經營虛擬資產託管業務必須獲證監會發牌或註冊¹⁹。我們建議將以業務形式提供虛擬資產託管服務界定為：

以業務形式代客戶保管(i)虛擬資產²⁰；或(ii)能轉移客戶虛擬資產的工具，包括但不限於私人密鑰。

「能轉移客戶虛擬資產的工具」的涵義

- 2.14 上文第(ii)部分所提述的「能轉移虛擬資產的工具」，旨在涵蓋對私人密鑰(或類似工具，例如智能卡和用於存取私人密鑰的認證身分憑證)的保管，這些工具將有能力把客戶的虛擬資產轉移。

¹⁹ 如屬銀行及儲值支付工具，則須向證監會註冊，證監會會就註冊申請徵詢金管局的意見。就獲註冊為虛擬資產託管服務提供者的銀行及儲值支付工具，金管局將負責對其虛擬資產託管服務進行日常監督和監察。這做法與現行在《證券條例》下銀行須向證監會註冊以從事證券業務的安排一致。

²⁰ 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。

使用第三方保管客戶虛擬資產

- 2.15 我們理解虛擬資產託管服務提供者在提供服務的過程中可能會使用第三方，無論是透過其企業集團內的獨立實體，還是其他技術基礎設施公司來保管客戶的虛擬資產。例如，虛擬資產託管服務提供者可能會將私人密鑰分片²¹存儲於其關聯公司，或使用多方計算(“MPC”)²²技術來轉移客戶的虛擬資產。我們邀請公眾分享對市場上各種業務模式、第三方參與，以及技術基礎設施設置的觀察和意見。這將有助於我們更準確地制訂定義，並確定哪些實體和／或個人應納入或排除於新制度下的發牌要求及適用的監管要求。

「以業務形式」的涵義

- 2.16 定義中加入「以業務形式」的部分，旨在涵蓋代客戶保管虛擬資產或保管有能力轉移客戶虛擬資產的私人密鑰(或類似工具)的業務活動，而不包括自行保管本身虛擬資產(即只有客戶本人管有私人密鑰(或類似工具)的情況)。

附帶豁免

- 2.17 現時，受證監會或金管局規管的實體(例如提供虛擬資產交易服務的持牌法團或註冊機構)代客戶持有的虛擬資產，最終是由獲證監會發牌的虛擬資產交易平台、銀行或本地註冊銀行的附屬公司持有。

²¹ 一般來說，「密鑰分片」是指使用稱為密鑰分片的方法拆分的私人加密密鑰。該過程將私人密鑰分為多個不同的分片，每個分片單獨來說都是無效的，但可以將其結合為特定組合(例如 5 個碎片中的 3 個)，以重建原始密鑰並獲得對虛擬資產的權限。

²² MPC 是一種加密協議，用於將私人密鑰拆分為多個份額並分散至不同的各方。各方合作生成交易簽名，而無需在一個地方暴露完整的私有密鑰。

- 2.18 根據本次諮詢結果得出的「虛擬資產託管服務」的範圍和涵蓋內容，如果受監管的中介機構提供虛擬資產交易服務，而該等活動屬於虛擬資產託管服務的定義，則可能需要申領相關牌照。同樣地，若託管人為持有虛擬資產的證監會認可基金進行相關託管活動，也可能需要申領牌照。然而，如此為客戶持有虛擬資產完全屬於其提供虛擬資產服務或進行受監管活動的附帶性活動。
- 2.19 鑑於上述情況，根據「虛擬資產託管服務」的最終範圍和涵蓋內容，我們建議為證監會或金管局監管的實體提供附帶性的豁免，前提是相關實體為其客戶保管虛擬資產完全屬於其主要業務(即提供虛擬資產服務或進行受監管活動)的附帶性活動，而該等受監管實體並沒有代表客戶保管私鑰(或類似工具)。我們亦建議，若獲金管局發牌的穩定幣發行人僅為其客戶託管其所發行的穩定幣，即使該穩定幣發行人代為保管私人密鑰，亦可獲得豁免。此項豁免是基於相關穩定幣發行人及其活動已受到金管局的監管及持續監督。
- 2.20 我們建議透過監管規定的方式要求持牌或註冊實體(包括持牌或註冊基金經理)須使用香港獲證監會發牌或註冊的虛擬資產託管服務提供者來保管客戶虛擬資產。
- 2.21 基於以上所述，須在擬議的新制度下領取牌照或註冊的實體的例子(非盡列)如下：
- (a) 現時根據虛擬資產交易平台制度提供虛擬資產託管服務並獲證監會發牌的虛擬資產交易平台的有聯繫實體。這意味著，目前通過保管有能力把客戶虛擬資產轉移的私人密鑰(或類似工具)而提供託管服務(並有意繼續這樣做)並獲證監會發牌的虛擬資產交易平台的有聯繫實體須在新制度下另行獲得虛擬資產託管服務牌照；
 - (b) 銀行、本地註冊銀行的附屬公司及儲值支付工具如自行提供虛擬資產託管服務，並以保管私人密鑰(或類似工具)得以使其有能力把該等資產轉移給其客戶，則即使該保管是為提供虛擬資產交易服務，或是以證監會認可基金(當中的投資組合包含虛擬資產)的存管人身分行事，亦須獲得牌照；

- (c) 持牌或註冊基金經理如自行保管其所管理並投資於虛擬資產的基金的資產，並以保管私人密鑰(或類似工具)使其有能力轉移基金的虛擬資產，須獲得牌照。

2.22 另一方面，無須獲得牌照的實體舉例如下：

- (a) 儲存已加密／停用的私人密鑰備份(或其部分)的銀行保管庫；
- (b) 儲存已加密／停用的私人密鑰備份(或其部分)的保安企業；
- (c) 為虛擬資產託管服務提供支援但其本身並不保管私人密鑰(或類似工具)的技術服務提供者(例如提供通訊或資訊科技網絡服務)。

問題 1 你對擬議中「虛擬資產託管服務」的定義和範圍(例如，是否過於狹窄或過於廣泛)有任何意見嗎？

問題 2 對於非親自保管私鑰但安排第三方託管客戶虛擬資產或以其他方式保管私人密鑰的實體(例如將私人密鑰託管委託予次級託管人的虛擬資產基金的私人基金受託人)，應否被要求申領虛擬資產託管服務提供者牌照？請說明你的意見。

問題 3 是否有任何實體理應就其提供的虛擬資產託管服務而被要求申領牌照或註冊，但未被納入擬議定義的範圍內？請說明你的意見。

問題 4 對於一個企業集團內的實體(「實體 A」)，該實體負責保管私人密鑰，而集團內的不同實體(「集團實體」)的員工或涉及保管私人密鑰及／或簽署虛擬資產交易：

- (i) 集團實體應否被要求申領虛擬資產託管服務提供者牌照？請說明你的意見。
- (ii) 如果第 (i) 題的答案屬「是」，請說明應取得個人牌照的集團實體內的相關人員(「相關人員」)的類別。交易的哪些步驟應觸發此牌照要求？

- (iii) 如果第 (i) 題的答案屬「否」，請說明集團實體的相關人員應否被視為實體 A 的附屬人員(假設實體 A 將申領虛擬資產託管服務提供者牌照)，並同時需取得個人牌照。請說明你的意見。

問題 5 你對擬議中的豁免有何意見？是否還有其他必要的豁免？

資格

- 2.23 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(銀行和儲值支付工具除外)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。此要求可確保其與本地有充分連繫，以便證監會和／或金管局對其進行監督，以及讓證監會執行規管要求。所有申請人均須物色合適處所儲存簿冊及記錄。
- 2.24 與《打擊洗錢條例》下監管的虛擬資產交易平台相同，申請人必須是適當人選才可獲發牌或註冊。適當人選規定將適用於提供虛擬資產託管服務的企業實體的所有大股東，以及為該等實體執行虛擬資產託管職能的個人。
- 2.25 證監會在考量某人是否適當人選時，會考慮所有相關因素，包括該人曾否在任何地方被裁定干犯洗錢及恐怖分子資金籌集罪行，或被裁定干犯與欺詐、舞弊或不誠實作為有關的其他罪行；該人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或其他適用於持牌虛擬資產託管服務提供者的規管要求；該人的經驗和相關資歷；以及該人是否信譽良好和財政穩健(例如該人並非破產或清盤程序的標的)。
- 2.26 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。持牌的虛擬資產託管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。

獲准進行的活動

- 2.27 關於擬議中的虛擬資產託管服務，持牌或註冊的服務提供者可以在其業務過程中提供虛擬資產的託管服務。根據「虛擬資產託管服務」的最終範圍和涵蓋內容，這將涉及代客戶保管虛擬資產，包括通過保管使其有能力把客戶虛擬資產轉移的工具(如私人密鑰或類似工具)。這還包括虛擬資產服務中不可或缺的功能，例如客戶的虛擬資產的存入和提取，以及根據持牌中介機構的指示執行與虛擬資產交易活動相關的結算。

受保管虛擬資產的類別

- 2.28 就持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者可託管的虛擬資產類別而言，我們建議不施加任何限制，前提是虛擬資產託管服務提供者必須對有關代幣進行穩妥的盡職審查，確保能妥善管理洗錢及恐怖分子資金籌集風險。至於保管私人密鑰(或類似工具)的虛擬資產託管人，則須確保其託管基礎設施有力支援有關代幣的託管。

其他活動

- 2.29 就以某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)，或任何虛擬資產的現貨交易而言，我們建議，持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者如有意提供虛擬資產交易服務，須按擬議虛擬資產交易制度申請牌照或註冊，除非根據該制度另獲豁免，或需成立一個獨立實體以提供此類服務。
- 2.30 我們建議與虛擬資產託管服務相關的其他輔助性服務(例如質押服務)可能被允許，但需經證監會或金管局(視情況而定)按個別情況批准，並由證監會對此類活動施加適當的監管要求。

問題 6 你對擬議的獲准進行的活動涵蓋範圍有何意見？

問題 7 你對虛擬資產託管服務提供者不應提供託管服務的虛擬資產類型有何意見？

個人牌照和有關人士

- 2.31 與《證券條例》下就第 13 類受規管活動(即為相關集體投資計劃提供存管服務)的牌照規定一致，我們建議，負責提供虛擬資產託管服務的個人須為隸屬某虛擬資產託管服務提供者的持牌代表或有關人士。具體來說，若某虛擬資產託管服務提供者的職員在該提供者履行與《打擊洗錢條例》所列規管責任直接有關的業務職能期間，而執行不止於文書職務²³的工作，則該職員應尋求獲得牌照或獲聘為有關人士。負責監察託管和保管職能執行情況的職員應獲得牌照或獲聘為有關人士，即負責直接監督上述業務職能執行情況、批准指示或交易、批准資產轉移等的職員應向證監會取得負責人員身分，或向金管局取得同意參與虛擬資產託管服務主管人員身分。
- 2.32 據我們了解，某些虛擬資產託管服務相對來說屬操作性質，而虛擬資產託管服務提供者將這些操作職務指派予文員負責也屬普遍。我們認為，執行操作職務的文員一般無須根據本制度獲得牌照或獲聘為有關人士。然而，為加強問責，我們預期獲授權簽署或批准交易以執行客戶虛擬資產轉移的員工需持有牌照或被認為有關人士。
- 2.33 在虛擬資產託管服務提供者內負責機構內務職能(例如人力資源、財務及會計和法律及合規)的職員，將無須獲得牌照或獲聘為有關人士。
- 2.34 在擬議發牌框架下，申請牌照或註冊以提供虛擬資產託管服務的人士，必須使證監會信納其為獲得發牌或註冊的適當人選。銀行應確保將獲聘用的有關人士是適當人選。
- 2.35 現行在《打擊洗錢條例》下適用於虛擬資產交易平台的發牌準則將同樣適用於尋求獲發牌或獲註冊為虛擬資產託管服務提供者的公司及個人。

問題 8 你對提供虛擬資產託管服務的個人牌照範圍及作為有關人士參與工作的範圍有何意見？

²³ 文書職務泛指依循既定程序履行的例行工作(例如文件存檔和輸入資料)，一般無須職員作出商業決定。

問題 9 擁有批准或簽署虛擬資產交易權限的個人是否應被要求取得牌照或作為有關人士參與工作？如果是，交易的哪些步驟應觸發此要求？

其他規管要求

- 2.36 對虛擬資產託管服務至為重要的是，持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者是否有能力確保其託管服務安全穩健，以保障客戶的虛擬資產。
- 2.37 虛擬資產託管服務提供者如不保管或持有私人密鑰(或類似工具)，但委任其他獲證監會發牌或註冊的虛擬資產託管服務提供者或在香港以外地方受規管的虛擬資產託管人持有私人密鑰(或類似工具)，如果得出的結論是它們需要根據新制度獲得牌照或註冊，則須遵守與《證券條例》下就獲發牌進行第 13 類受規管活動的證監會認可基金存管人所施加的規定(也就是存管人在保管和監察方面須擔當的角色和責任)相若的要求。尤其是必須制定健全的內部監控措施以監察獲轉授職能者或第三方。
- 2.38 就保管私人密鑰(或類似工具)的虛擬資產託管服務提供者而言，持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者除應分開保管客戶虛擬資產和任用稱職人員外，還須在私人密鑰管理、網絡安全和業務持續運作方案方面遵守嚴格的規管要求。證監會將把該等規管要求與現時對獲該會發牌的虛擬資產交易平台的保管要求保持一致，並按照實施虛擬資產交易平台發牌制度時的做法²⁴，將另行就該等規管要求諮詢公眾。就這方面而言，正如證監會於 2025 年 2 月在 **ASPIRe** 路線圖中所公布，證監會將研究針對保管技術和儲存比率的動態監管方針，以推動建設一個既安全又具競爭力的虛擬資產生態圈，在確保投資者獲得穩妥保障的同時，也促進市場可持續發展。

²⁴ 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 月就獲該會發牌的虛擬資產交易平台擬議規管要求進行公眾諮詢。

2.39 與所有金融機構相同，持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者須遵守《打擊洗錢條例》附表 2 所訂明有關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。此外，我們建議訂立以下規管要求：

- (a) **財政資源**：除須遵守金管局現行資金規定的銀行外，持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者須具備足夠財政資源，用以經營其虛擬資產業務。有關財政資源包括 1,000 萬港元的最低繳足股本和高達 300 萬港元的最低規定速動資金(視乎業務模式而定)。上述擬議財政資源規定以《證券條例》就獲發牌進行第 13 類受規管活動(即為相關集體投資計劃提供存管服務)的持牌人所作的財政資源規定為參考依據；
- (b) 此外，我們正在考慮是否需要額外的財務資源要求，例如與經營開支和／或業務活動規模相關的要求，以適用於持牌託管服務提供者。這將與目前適用於虛擬資產交易平台的監管要求整體考量，這些要求旨在減輕客戶虛擬資產損失的風險並規範對客戶虛擬資產損失的賠償。我們將會另行就現有要求的檢討作諮詢，涵蓋例如賠償和保險安排、託管基礎設施以及內部控制要求等內容；
- (c) **知識和經驗**：持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者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；
- (d) **業務操守**：持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者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**：持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者應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²⁵、網絡安全和其他風險(例如系統故障)；

²⁵ 包括持牌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。

- (f) **資料及通知：**持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者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、其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)，並確保提交最新的資料；
- (g) **備存記錄：**持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者須妥善備存其交易和資金流向記錄，供證監會／金管局查閱，以作為對持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者進行持續監察工作的一部分；及
- (h) **財務匯報和披露：**持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者(銀行除外)應遵守訂明的審計及披露要求，並公布經審計的帳目。

問題 10 你是否同意持牌虛擬資產託管服務提供者須遵守適用於獲發牌進行第 13 類受規管活動(即為相關集體投資計劃提供存管服務)的持牌法團的類似財務要求？你是否認為需要增加與業務規模或營運相關的資源要求？

問題 11 應否增設其他規管要求，以緩減虛擬資產託管服務的風險？

發牌程序和過渡期

2.40 我們預期持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者需作出重大投資，以建立具相當規模和技術水平的系統來營運業務。一定程度的營商環境確定性有助鼓勵他們對業務作長遠投資。因此，為了與虛擬資產交易平台制度和《證券條例》下就獲證監會發牌的中介人所訂的制度保持一致，我們建議向持牌或註冊虛擬資產託管服務提供者發出開放式牌照或予以開放式註冊。換言之，只要該虛擬資產託管服務提供者未被證監會撤銷牌照或註冊(例如因行為失當或停止營運)，其牌照或註冊便持續有效。

2.41 我們會協助在香港經營業務的現有合法虛擬資產託管服務提供者過渡至新發牌和註冊制度，尤其是考慮到香港現有虛擬資產託管人對其業務作出了重大投資。然而，我們不打算為原有的虛擬資產託管服務提供者提供「被當作已獲發牌」安

排，並擬在法例的相關條文生效當日全面實施上述發牌制度。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²⁶，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。

- 2.42 我們建議依照虛擬資產交易平台新申請者的迅速發牌程序²⁷，規定保管私人密鑰(或類似工具)的虛擬資產託管服務提供者在設置所有相關系統和監控措施後，須委聘外部評估專家進行外部評估，而證監會將成為由虛擬資產託管服務提供者所進行的外部評估的協定參與方。外部評估着重確保虛擬資產託管服務提供者的政策、程序、系統和監控措施設計合適和實施得當，並須按照相關標準和框架以直接鑑證的方式進行。

問題 12 對於適用於虛擬資產託管服務發牌制度的過渡安排，你有何意見？

加快相關受規管實體的發牌程序

- 2.43 如上文所述，獲證監會發牌的虛擬資產交易平台的有聯繫實體、銀行或本地註冊銀行的附屬公司現時如提供虛擬資產託管服務，均須根據新制度取得牌照或註冊。相關受規管實體如已通過證監會或金管局對其虛擬資產託管服務所進行的評估程序，並已在提供虛擬資產託管服務，我們會加快該等實體的審批程序。

²⁶ 如有查詢，請聯絡證監會金融科技組(fintech@sfc.hk)。

²⁷ <https://apps.sfc.hk/edistributionWeb/gateway/TC/circular/intermediaries/licensing/doc?refNo=25EC2>

牌照費

- 2.44 虛擬資產託管服務牌照涉及額外的技術元素，比《證券條例》下一般牌照複雜，並且需要證監會更多資源來考慮和處理此類申請。根據「用者自付」原則，我們建議提高獲證監會發牌或註冊的虛擬資產託管服務提供者的牌照費用，以反映牌照申請的複雜性。作為參考，持牌法團就《證券條例》下第 3 類受規管活動的申請費用為 129,730 元，年費為 129,730 元。我們建議牌照申請費用及年費應至少與目前第 3 類受規管活動的牌照申請費用和年費的金額相若。

問題 13 基於「用者自付」原則，你對要求獲證監會發牌或註冊的虛擬資產託管服務提供者支付更高的牌照申請費用和年費有何意見？例如，要求支付與《證券條例》下第 3 類受規管活動牌照相同或更高的費用？

禁制

- 2.45 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託管服務，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託管服務，或顯示自己在香港提供該等服務。

問題 14 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託管服務，籍以保障一般投資者？

監管當局的權力

- 2.46 證監會將擔當標準制訂者，負責制訂適用於持牌和註冊虛擬資產託管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。
- 2.47 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；以及調查持牌虛擬資產託管服務提供者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或註冊虛擬資產託管服務提供者施加紀律處分(包括民事罰款和暫時吊銷或撤銷牌照或註冊)。

2.48 另一方面，金管局會擔當銀行及儲值支付工具的虛擬資產託管業務的前線監管機構，並會獲賦權監督獲註冊提供虛擬資產託管服務的銀行及儲值支付工具所進行的此類服務。具體而言，金管局有權進入註冊實體的業務處所作例行視察，以及調查涉嫌違反法定和規管要求的情況。

2.49 鑑於持牌或註冊虛擬資產託管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交易營運者、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，以便偵查持牌或註冊實體涉嫌違規的情況。

問題 15 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

2.50 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。

2.51 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託管服務，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託管服務的廣告，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 16 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

2.52 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託管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 17 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和建議，並視乎預備工作的進度，在切實可行的範圍內盡快就擬議的虛擬資產託管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** 你對擬議中「虛擬資產託管服務」的定義和範圍(例如，是否過於狹窄或過於廣泛)有任何意見嗎？
- 問題 2** 對於非親自保管私鑰但安排第三方託管客戶虛擬資產或以其他方式保管私人密鑰的實體(例如將私人密鑰託管委託予次級託管人的虛擬資產基金的私人基金受託人)，應否被要求申領虛擬資產託管服務提供者牌照？請說明你的意見。
- 問題 3** 是否有任何實體理應就其提供的虛擬資產託管服務而被要求申領牌照或註冊，但未被納入擬議定義的範圍內？請說明你的意見。
- 問題 4** 對於一個企業集團內的實體(「實體 A」)，該實體負責保管私人密鑰，而集團內的不同實體(「集團實體」)的員工或涉及保管私人密鑰及／或簽署虛擬資產交易：
- (i) 集團實體應否被要求申領虛擬資產託管服務提供者牌照？請說明你的意見。
 - (ii) 如果第 (i) 題的答案屬「是」，請說明應取得個人牌照的集團實體內的相關人員(「相關人員」)的類別。交易的哪些步驟應觸發此牌照要求？

- (iii) 如果第 (i) 題的答案屬「否」，請說明集團實體的相關人員應否被視為實體 A 的附屬人員(假設實體 A 將申領虛擬資產託管服務提供者牌照)，並同時需取得個人牌照。請說明你的意見。

- 問題 5 你對擬議中的豁免有何意見？是否還有其他必要的豁免？
- 問題 6 你對擬議的獲准進行的活動涵蓋範圍有何意見？
- 問題 7 你對虛擬資產託管服務提供者不應提供託管服務的虛擬資產類型有何意見？
- 問題 8 你對提供虛擬資產託管服務的個人牌照範圍及作為有關人士參與工作的範圍有何意見？
- 問題 9 擁有批准或簽署虛擬資產交易權限的個人是否應被要求取得牌照或作為有關人士參與工作？如果是，交易的哪些步驟應觸發此要求？
- 問題 10 你是否同意持牌虛擬資產託管服務提供者須遵守適用於獲發牌進行第 13 類受規管活動(即為相關集體投資計劃提供存管服務)的持牌法團的類似財務要求？你是否認為需要增加與業務規模或營運相關的資源要求？
- 問題 11 應否增設其他規管要求，以緩減虛擬資產託管服務的風險？
- 問題 12 對於適用於虛擬資產託管服務發牌制度的過渡安排，你有何意見？
- 問題 13 基於「用者自付」原則，你對要求獲證監會發牌或註冊的虛擬資產託管服務提供者支付更高的牌照申請費用和年費有何意見？例如，要求支付與《證券條例》下第 3 類受規管活動牌照相同或更高的費用？
- 問題 14 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託管服務，籍以保障一般投資者？
- 問題 15 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 16 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 17 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？