有關香港加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管的立法建議公眾諮詢

前言

1. 財經事務及庫務局發出本諮詢文件，就加強香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度的立法建議，徵詢意見。建議包括在《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》(第615章)(《打擊洗錢條例》)下(a)建立虛擬資產服務提供者發牌制度；(b)建立貴重金屬及寶石交易商的兩級註冊制度；以及(c)作出雜項技術修訂。

2. 財經事務及庫務局歡迎公眾人士在二零二一年一月三十一日或之前，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
傳真： (852) – 2527 0790
電郵： aml-consult@fstb.gov.hk

3. 財經事務及庫務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，只會供財經事務及庫務局或其他政府部門／機構用於與這次諮詢有關的用途。

第一章

引言

目的

1.1 政府建議根據財務行動特別組織（特別組織）的建議，加強香港對虛擬資產服務提供者和貴重金屬及寶石交易商在打擊洗錢及恐怖分子資金籌集方面的規管。本文件載述有關立法建議的概念大綱和主要內容，歡迎相關持份者提出意見，以協助我們制訂立法建議的細則。

背景

1.2 特別組織在一九八九年成立，是制訂打擊洗錢及恐怖分子資金籌集國際標準的跨政府組織，成員包括全球 39 個主要經濟體。特別組織通過成員地區進行的相互評估程序，監察各成員地區在實施特別組織所訂標準（包括 40 項建議和 11 項直接成果）的情況。在合規或有效性未能符合特別組織標準的地區，須受國際社會監察，並可能被列入特別組織的黑名單，面對其他成員地區施加的反制措施。

1.3 監管機構及私營機構須遵守特別組織的標準下各項有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的要求。私營機構方面，金融機構及指定非金融企業及行業人士（指定非金融業）[1]須採取預防措施，以免被罪犯利用進行洗錢及恐怖分子資金籌集。相關預防措施包括但不限於進行客戶盡職審查以識別和核實客戶及其實益擁有人的身分、備存識別客戶身分和交易紀錄最少五年、識別和舉報可疑交易，以及實施聯合國安全理事會施加的針對性金融制裁[2]。

---

[1] 特別組織所指的指定非金融業包括賭場、法律專業人士、會計專業人士、地產代理、信託或公司服務提供者及貴重金屬及寶石交易商。

[2] 針對性的金融制裁禁止被聯合國安全理事會制裁的人士和實體使用他們的資金和財產，以及禁止向他們提供與上述資金和財產有關的金融服務。在香港，與恐怖分子資金籌集有關的規定透過《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第 575 章)實施，與核武擴散融資有關的規定則通過《聯合國制裁條例》(第 537 章)

1.4 香港自一九九一年起成為特別組織成員，多年來一直參照特別組織的標準，建立穩健的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度。我們在二零一二年四月實施《打擊洗錢條例》，落實特別組織針對金融機構所提出的建議。根據《打擊洗錢條例》，銀行、證券公司、保險公司、金錢服務經營者及儲值支付工具[3]等指明金融機構，均須遵守客戶盡職審查和備存紀錄的法定責任，違規者可被行政處分或刑事起訴。

1.5 至於指定非金融業，政府於二零一八年修訂《打擊洗錢條例》，將打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的法定責任擴展至適用於法律專業人士、會計專業人士、地產代理及信託或公司服務提供者。根據特別組織的標準，貴重金屬及寶石交易商亦屬指定非金融業之一，但由於當時有關行業未準備就緒，因此二零一八年的修例工作並未涵蓋貴重金屬及寶石交易商。

1.6 特別組織亦會因應新出現的洗錢及恐怖分子資金籌集風險修訂其標準。二零一九年二月，特別組織修訂其標準，要求成員地區將現時適用於金融機構和指定非金融業的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求延伸至虛擬資產服務提供者。特別組織要求包括香港在內的成員地區盡快將打擊洗錢及恐怖分子資金籌集方面的規管延伸至虛擬資產服務提供者，以應付虛擬資產行業對國際金融體系的威脅。

立法的需要

1.7 特別組織在二零一八至二零一九年就香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度的合規及有效性進行相互評估。在相互評估前，政府致力加強香港的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度，包括在二零一八年修訂《打擊洗錢條例》，把指定非金融業納入規管範圍。因此，香港在今次相互評估中取得理想成績。

及其附屬法例實施。

[3] 《2015年結算及交收系統(修訂)條例》為儲值支付工具行業訂立發牌制度，並對《打擊洗錢條例》作出相應修訂，將打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的法定要求適用於有關行業。

1.8 特別組織在二零一九年九月發表有關香港的相互評估報告，肯定香港在打擊洗錢和恐怖分子資金籌集方面建立了強而有效的法律框架和制度。特別組織確認香港的相關制度整體上合規而有效，使香港成為亞太區首個成功在特別組織最新一輪相互評估之中達到整體合規的成員地區，並獲納入特別組織的「定期跟進」程序（未能通過評估的地區須進入「加強跟進」程序)。特別組織亦在相互評估報告中提出建議，要求香港在跟進程序中完善其制度，當中包括對貴重金屬及寶石交易商的規管。

1.9 在定期跟進程序中，特別組織會定期作出評估，審視相關地區是否已改善在相互評估報告中所指出的不足之處，以及有否採取措施實施特別組織在相互評估後修訂的最新標準。特別組織會在二零二三年二月對香港進行技術合規評估，及在二零二四年六月進行成效評估，特別組織預期屆時香港應已對虛擬資產服務提供者和貴重金屬及寶石交易商等行業作出打擊洗錢及恐怖分子資金籌集方面的規管。

1.10 香港是開放、可靠和具競爭力的投資和營商地區。為維護香港作為國際金融中心的地位，政府建立了一套符合國際標準及有效的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度。有關制度有助防止非法活動，增加投資者及國際機構對香港作為廉潔安全的營商地區的信心，從而提升香港的競爭力。為履行我們在特別組織的責任，以及確保香港金融體系廉潔穩健，政府建議修訂《打擊洗錢條例》，將該條例下打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的法定責任延伸至虛擬資產服務提供者和貴重金屬及寶石交易商。我們亦會透過有關修訂一併處理其他技術事項。

指導原則

1.11 在考慮特別組織的要求和香港的情況後，我們建議將《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要求延伸至適用於虛擬資產服務提供者和貴重

金屬及寶石交易商。根據特別組織的要求，我們會在《打擊洗錢條例》下建立虛擬資產服務提供者發牌制度和貴重金屬及寶石交易商兩級註冊制度，並賦權有關監管當局監管相關行業，確保他們遵守打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規定和其他有關規管要求，以及對違規行為施加各項適當和具阻嚇性的處分。

1.12 我們會根據以下原則擬訂立法建議：

(a) 建議應在引入打擊洗錢及恐怖分子資金籌集監管及保持有關行業的競爭力之間取得平衡；

(b) 建議應與有關行業的洗錢及恐怖分子資金籌集風險及其他風險相稱，且不會因監管而對業界造成不合比例的負擔；以及

(c) 建議應與特別組織的標準和國際間的良好做法一致，並因應本地情況作出適應化。

立法建議

1.13 根據上述原則，我們建議修訂《打擊洗錢條例》，以實施下列建議：

(a) 建立虛擬資產服務提供者發牌制度，規定任何人士如有意在香港從事虛擬資產交易平台的受規管業務，須向證券及期貨事務監察委員會（證監會）申請牌照，並符合適當人選準則，而持牌人須遵守《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旨在保障投資者的規管要求；

(b) 建立貴重金屬及寶石交易商兩級註冊制度，規定任何人士如有意在香港從事貴重金屬、寶石、貴重物品或貴重資產工具的受規管業務，須向海關關長註冊，而其中有意在業務過程中進行 12 萬港元或以上現金交易的人士（並只限這些人士），須在相關級別註冊時符合適當人選準則，並遵守《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；

(c) 賦權證監會和海關關長分別監管虛擬資產服務提供者和貴重金屬及寶石交易商在遵守《打擊洗錢條例》規定的情況。

1.14 我們亦建議藉此機會，處理特別組織在相互評估及其他情況提出有關《打擊洗錢條例》的技術事項，包括：

(a) 修訂「政治人物」一詞的定義，並賦權監管機構制訂指引，容許根據風險程度豁免對前政治人物進行更嚴格的客戶盡職審查；

(b) 修訂《打擊洗錢條例》下有關信託「實益擁有人」的定義，使之與《稅務條例》(第 112 章)下「控權人」的定義更為一致；

(c) 加入數碼身分識別系統作為減低客戶沒有親身進行身分識別和核實所引起的風險的認可措施；

(d) 加強無牌經營金錢服務的刑罰，以增加阻嚇作用；以及

(e) 整合不同條例下賦權監管機構交換有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的監管資料的條文，將有關條文合併為《打擊洗錢條例》內的單一條文。

問題 1 你是否同意香港應繼續根據國際標準，致力加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度，以維持香港作為國際金融中心和安全廉潔營商地區的地位？

問題 2 你是否同意在進行這次修例工作時應按照特別組織的標準設立有效制度，減低虛擬資產服務提供者和貴重金屬及寶石交易商的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，並盡量減低業界的合規成本，在兩者中取得平衡？

第二章

規管虛擬資產服務提供者

2.1 近年，虛擬貨幣和其他虛擬資產的交易量大幅增加。雖然虛擬資產具發展潛力，但亦對全球金融系統構成重大的洗錢及恐怖分子資金籌集風險。由於虛擬資產具有匿名買賣及無須經認可中央系統處理等性質，因此比傳統的轉讓、資產保管或託管等方式面對更高的洗錢及恐怖份子資金籌集風險。不法份子可利用這些特點，通過金融系統進行多層或轉換交易，將犯罪收益洗淨。此外，虛擬資產投機性高，而且經常涉及詐騙、保安漏洞和市場操控，對投資者保障帶來重大挑戰。

2.2 為減低虛擬資產活動的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，特別組織在二零一九年二月修訂第 15 項建議，規定成員地區須規管虛擬資產服務提供者，並監管它們實施打擊洗錢及恐怖分子資金籌集措施的合規情況。概括而言，特別組織要求各成員地區須要求虛擬資產服務提供者遵守與金融機構和指定非金融業相同的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。成員地區可全面禁止虛擬資產交易，亦可要求虛擬資產服務提供者領取牌照或註冊，並遵守與金融機構和指定非金融業人士相同的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。在公布經修訂的第 15 項建議後，特別組織成立了專責小組，以監察成員地區實施有關建議的進度。全球主要經濟體已建立或正準備建立虛擬資產服務提供者的監管制度。

2.3 虛擬資產並非法定貨幣，在香港一般不獲接納為付款方式，但香港有不少虛擬資產交易活動。為保障投資者，證監會在二零一八年十一月公布規管虛擬資產交易平台的概念性框架。證監會與市場營運商商討後，在二零一九年十一月發表立場書[4]，將持牌的虛擬資產交易平台納入其監管沙盒（下稱「自願發牌制度」），並列明與

[4] 證監會的《監管虛擬資產交易平台立場書》載於 https://www.sfc.hk/web/files/ER/PDF/20191106%20Position%20Paper%20and%20Appendix%201%20to%20Position%20Paper%20(Chi).pdf。

持牌證券經紀商和自動化交易場所的標準相若的監管標準。自願發牌制度屬自願性質，只適用於提供證券型虛擬資產交易服務的平台。至於只提供非證券型虛擬資產交易服務的平台，則不受該制度監管。

2.4 目前，全球各地正爭相發展金融創新科技；香港作為國際金融中心，需要把握虛擬資產和相關科技帶來的發展機遇。在虛擬資產行業的發展尚在起步階段之時引入規管，既可減低該行業的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，為投資者和客戶提供適當的保障，亦能促進金融創新科技的妥善有序發展及應用。政府會參考證監會的自願發牌制度，在《打擊洗錢條例》下建立虛擬資產服務提供者的法定監管制度，以實施特別組織的最新規定。

2.5 為實施特別組織的規定，我們建議修訂《打擊洗錢條例》，建立虛擬資產服務提供者發牌制度，規定持牌人須符合與其他金融業相若的適當人選準則。持牌虛擬資產服務提供者，須遵守《打擊洗錢條例》附表 2 所載的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，以及其他旨在確保市場穩健和保障投資者利益的規管要求。為確保一致性，在擬訂《打擊洗錢條例》下的虛擬資產服務提供者發牌制度時，政府會參考證監會就虛擬資產交易平台制訂的自願發牌制度。

涵蓋範圍

2.6 根據特別組織的標準，虛擬資產服務提供者是指以業務形式從事與虛擬資產有關的特定活動，包括(i)進行虛擬資產與法定貨幣的交易；(ii)進行一種或多種虛擬資產互相交易；(iii)轉移虛擬資產；(iv)為虛擬資產提供託管或管理服務，或提供控制虛擬資產的工具；以及(v)為發行虛擬資產提供相關的金融服務[5]。特別組織將虛擬資產界定為*「以數碼形式表達價值的資產，而有關資產可以數碼形式買賣或轉讓，或用作支付或投資用途」*。

2.7 參考特別組織的標準及經評估香港虛擬資產活動的風

[5] 統稱首次代幣發行。

險後，我們建議將經營虛擬資產交易所的業務指定為《打擊洗錢條例》下的「受規管虛擬資產活動」，並規定任何有意從事受規管活動的人，向證監會領取虛擬資產服務提供者牌照，並符合適當人選準則和其他規管要求。虛擬資產交易所是指容許或邀請客戶落盤，以貨幣或虛擬資產（不論是否同一種虛擬資產）買入或賣出任何虛擬資產，並在業務過程中曾保管、操控、控制或管有任何貨幣或虛擬資產的交易平台。

2.8 私人交易平台（即只提供平台讓虛擬資產買家和賣家展示買盤和賣盤（不管是否設有自動對盤機制），然後在該平台外進行買賣）若不會在任何時間管有客戶的金錢或虛擬資產，而實際交易在該平台外進行，則不屬規管範圍內。[6]

2.9 根據特別組織的定義，我們建議將虛擬資產具體界定為以數碼形式表達、計算或儲存資產價值的單位；其目的（或擬議目的）是作為公眾接受的交易媒介，以為貨物或服務付款、清償債項或作投資用途；並可以電子方式轉移、儲存或買賣。

2.10 虛擬資產的定義不包括法定數碼貨幣（包括中央銀行發行的數碼貨幣），以及受《證券及期貨條例》（第 571 章）規管的金融資產（例如證券和認可結構性產品）。根據特別組織的定義，不可轉移、交易或互換的封閉式、有限用途產品（如飛行里數、信用卡獎賞、禮品卡、顧客獎賞計劃、遊戲代幣等），亦不屬虛擬資產。特別組織的標準適用於所有虛擬資產（無論其價值是否穩定），因此聲稱有資產作擔保，藉以穩定其價值的虛擬資產（所謂的「穩定幣」），亦屬受規管的虛擬資產。

問題 3　你是否同意將經營虛擬資產交易所納入受規管的虛擬資產活動？

問題 4　你是否同意虛擬資產的擬議定義？除封閉式、有限

[6] 特別組織有關虛擬資產和虛擬資產服務供應商的指引訂明，特別組織標準所界定的虛擬資產服務供應商不包括私人交易平台。

用途產品外，是否需要豁免其他數碼產品？

問題 5　私人虛擬資產交易平台應否被納入規管？

2.11 除了虛擬資產交易所外，特別組織所規管的虛擬資產活動，亦可能以其他營運模式進行（例如獨立的虛擬資產付款或託管服務）。不過，虛擬資產交易所是現時在香港規模較大，發展較成熟的業務。為開拓金融創新和數碼轉型帶來的商機，並減低其風險，政府認為需要為虛擬資產交易所建立發牌制度。

2.12 據了解，虛擬資產交易所以外的其他虛擬資產活動在香港並不普遍。以獨立業務模式在香港運作的虛擬資產付款系統或託管服務的公司，數目有限。過去幾年，證監會再三作出聲明後，首次代幣發行在香港亦未再有出現。香港有少量場外交易活動和加密貨幣櫃員機。但是，有關交易需涉及金融機構（以兌換至法定貨幣），因此可透過金融機構的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集措施掌握有關交易的資金流向。從事有關業務的人亦與其他公司或人士一樣，須舉報可疑交易，以及實施聯合國安全理事會頒布的針對性金融制裁。我們會定期檢視有關行業的發展情況，並在適當時考慮是否將有關業務納入規管。為此，發牌制度會提供一個框架，以便有需要時可將虛擬資產交易所以外的其他虛擬資產活動納入規管。

發牌條件

<u>資格</u>

2.13 任何人士有意經營受規管的虛擬資產交易所，須向證監會申請牌照，方可成為《打擊洗錢條例》下的持牌虛擬資產服務提供者。要建立具規模的虛擬資產交易所，需有合適的架構以確保延續性。因此，我們建議只有在香港成立並有固定營業地點的公司，方可申請虛擬資產服務提供者牌照。不具備法人地位的自然人或商業模式（例如獨資經營或合伙），均不符合資格申請虛擬資產

服務提供者牌照。要求申請人有固定營業地點，可確保證監會以此監管持牌虛擬資產服務提供者的操守和合規情況。

問題 6　你是否同意只容許香港成立的公司申請虛擬資產服務提供者牌照？

適當人選準則

2.14 與其他受《打擊洗錢條例》規管的金融機構一樣，申請人必須符合《打擊洗錢條例》訂明的適當人選準則，才可領取虛擬資產服務提供者牌照。除提出申請的公司外，適當人選準則亦適用於該公司的所有負責人員和最終擁有人。有關人士的變更，須事先獲得證監會批准。在考慮個別人士是否適當人選時，證監會會考慮各種相關因素，包括該人是否曾在任何地方被裁定干犯洗錢或恐怖分子資金籌集罪行或其他嚴重罪行，或曾被裁定與欺詐、舞弊或不誠實行為有關的罪行；該人是否曾經違反或有可能不遵守適用於持牌虛擬資產服務提供者的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定或其他規管要求；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（例如並非正進行破產或清盤法律程序）。

2.15 為確保持牌虛擬資產服務提供者的管理質素，申請人須委任最少兩名負責人員，以確保持牌人日後遵守打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定和其他規管要求，並在持牌人違反規定或不符合要求時負上個人責任。與《證券及期貨條例》下的持牌法團一樣，持牌虛擬資產服務提供者的所有執行董事必須是證監會批准的負責人員。

問題 7　基於虛擬資產服務提供者的性質和風險，是否需要在適當人選準則下加入其他要求？

規管要求

2.16 持牌虛擬資產服務提供者須遵守《打擊洗錢條例》附表2所載的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。

2.17 此外，由於虛擬資產業務屬高科技行業並具有高投機性，持牌虛擬資產服務提供者須遵守一套健全的規管要求，確保持牌人有充分的能力和知識妥善經營虛擬資產業務，以減低因系統故障、保安漏洞或市場操控對投資者造成的風險。

2.18 參考自願發牌制度，我們建議賦權證監會對持牌虛擬資產服務提供者施加發牌條件，執行下列規管要求[7]，並在有需要時作出修訂：

(a) 只限專業投資者：持牌虛擬資產服務提供者在初期只可向專業投資者提供服務。證監會會繼續監察市場狀況，並視乎市場的成熟程度再檢視其要求；

(b) 財政能力：持牌虛擬資產服務提供者應有足夠財政能力經營虛擬資產業務，包括合乎視乎業務性質所訂立的已繳款股本及流動資產要求；

(c) 知識和經驗：持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體（即與該提供者有控權關係的獨立企業實體）須有良好的企業管治架構，其職員亦須具備所需的知識和經驗，以便有效履行職責；

(d) 業務穩健程度：持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體應以穩健的營運模式經營虛擬資產業務，並確保不會損害客戶和公眾利益；

(e) 風險管理：持牌虛擬資產服務提供者須制訂適當的風險管理政策和程序，以減低受規管的虛擬資產活動所產生的洗錢及恐怖分子資金籌集風險、

[7] 在發牌制度實施前，證監會會公布規管要求，包括第 2.18 段所述的守則和指引，徵詢業界意見。

網絡安全風險和其他風險。有關政策和程序須與業務的規模和複雜程度相稱；

(f) 分隔和管理客戶資產：持牌虛擬資產服務提供者須把客戶資產存放於有聯繫實體，藉此將有關資產分隔。持牌人亦須落實適當的政策和管治程序，妥善管理和保管客戶資產（包括虛擬資產）；

(g) 虛擬資產的掛牌和交易政策：持牌虛擬資產服務提供者須就在其平台上的虛擬資產掛牌和交易安排，落實和執行妥善的政策。持牌人容許虛擬資產在其交易所掛牌交易前，亦須就有關虛擬資產進行一切合理的盡職審查；

(h) 財務匯報及披露：持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體須遵守指明的審計及披露規定，並公布經審計的帳目；

(i) 預防市場操控及違規活動：持牌虛擬資產服務提供者須制定和實施監控政策及措施，監察在其平台上的交易活動，以識別、預防和報告涉嫌市場操控或違規的交易活動；以及

(j) 預防利益衝突：為避免利益衝突，持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體不可從事坐盤交易。此外，持牌人及其有聯繫實體須在企業架構內不同職能之間建立適當的防火牆，以免產生利益衝突；亦須訂立政策，以消除、避免、管理或披露僱員因進行虛擬資產交易而產生的實質或潛在利益衝突。

2.19 虛擬資產服務提供者須符合相關規定，才可向證監會領取牌照。持牌虛擬資產服務提供者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，證監會會進行調查及執法行動，並會對違規的持牌人進行行政處分。

問題 8　應否增訂其他規管要求，以減低虛擬資產服務提供者的風險？

開放式牌照

2.20 我們預期持牌虛擬資產服務提供者需大幅投資，建立達相當規模和技術的系統，以營運具競爭力的虛擬資產交易所。為提供具確定性的營商環境予持牌人，以利長期投資，我們建議將有關牌照訂為開放式牌照，只要持牌虛擬資產服務提供者繼續營運，亦未被證監會暫時吊銷或撤銷其牌照（例如由於違規），其牌照即繼續有效。

問題 9　你認為虛擬資產服務提供者的牌照應屬開放式還是需要定期續牌？

豁免和限制

2.21 虛擬資產交易所是不同於其他受《打擊洗錢條例》規管的傳統金融業或指定非金融業的新型業務，因此我們不建議就虛擬資產服務提供者的發牌規定提供豁免。但在自願發牌制度下作為持牌法團的虛擬資產交易所，則會繼續受《證券及期貨條例》的規管，並須遵守同一套打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定和其他規管要求。

2.22 我們建議在發牌制度實施 180 天後（確實日期待定），所有經營受規管活動的虛擬資產交易所均須持有證監會發出的有效牌照。如無牌經營受規管活動，即屬刑事罪行。

問題 10 你是否同意虛擬資產服務提供者的牌照的豁免安排和給予 180 天的過渡期？

2.23 為免本地投資者因無牌虛擬資產交易所而蒙受損失，我們建議，除持牌虛擬資產服務提供者外，禁止本地或境外的任何人士向香港公眾積極推廣[8]受規管的本地虛擬資產活動或境外的類似活動（即與虛擬資產交易所有關

[8] 參照《證券及期貨條例》第 115 條下的相關條文。

的服務）。

問題 11 你是否同意禁止持牌虛擬資產服務提供者外的其他人向香港公眾積極推廣任何虛擬資產交易業務，以保障投資者？

發牌當局的權力

監管權力

2.24 證監會會獲賦權監管持牌虛擬資產服務提供者在執行《打擊洗錢條例》下的法定打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定及其他規管要求的合規情況，包括進入持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體的業務處所進行例行視察、要求提供文件和其他紀錄、調查違規情況、及對違規行為施加行政處分，包括譴責、勒令作出糾正、行政罰款及暫時吊銷或撤銷牌照。

2.25 證監會會獲賦權，在有理由相信持牌虛擬資產服務提供者有違規的情況時，委任核數師查核持牌虛擬資產服務提供者和其有聯繫實體的業務狀況。此外，證監會亦可在必要時向法庭申請禁制令，防止持牌虛擬資產服務提供者繼續違規。

干預權力

2.26 虛擬資產交易所若有違規行為，可能會為投資者帶來重大損失。因此，政府認為需要賦權讓證監會在緊急情況下，保障持牌虛擬資產服務提供者的客戶的資產，並防止持牌虛擬資產服務提供者的不當行為令客戶資產流失。我們建議參考《證券及期貨條例》中類似的賦權條文，賦予證監會干預權力，以便在有需要時，限制或禁止持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體的運作。

2.27 具體而言，我們建議賦予證監會以下權力：

(a) 禁止持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體進

一步參與任何交易，以及／或規定持牌虛擬資產服務提供者和其相關實體只可以指定的方式運作其業務；

(b) 限制持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體處置（或以其他方式處理）其財產（包括客戶資產和其他財產）；以及

(c) 規定持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體以指定方式持有財產，以確保財產可償付債務。

罰則

2.28 虛擬資產業務在虛擬世界運作，無論是在洗錢及恐怖分子資金籌集或詐騙等其他犯罪活動方面，都有較高的潛在風險。因此，針對無牌的虛擬資產活動的刑罰需要有足夠的阻嚇作用。我們建議，任何人士無牌從事受規管的虛擬資產活動[9]，即屬刑事罪行，經公訴程序定罪，可被監禁七年和罰款 500 萬元；如有關罪行是持續的罪行，則可就該罪行持續期間的每一日，另處罰款 10 萬元。

2.29 我們亦建議，任何人士在申請牌照的相關情況下，就任何事項作出虛假、具欺騙性或具誤導性的陳述，即屬犯罪，經公訴程序定罪，可被監禁兩年和罰款 100 萬元。

2.30 如持牌虛擬資產服務提供者及其負責人違反法定打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求，可被刑事起訴，經公訴程序定罪，可被監禁兩年及罰款 100 萬元。他們亦要面對行政處分，包括譴責、勒令作出糾正，罰款（最高金額為 1,000 萬元，或因違反打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定或其他規管要求的不當行為而獲取的利潤或避免的開支金額的三倍，以金額較高者為準），及暫時吊銷或撤銷牌照。上述罰則與適用於受《打擊洗錢條例》規管的金融機構的罰則相若。

[9] 包括在香港或香港以外地方向香港公眾積極推廣受規管的虛擬資產活動，或其他若在香港進行會構成受規管虛擬資產活動的境外服務。

2.31 基於虛擬資產帶來詐騙投資者的風險，我們建議任何人士為誘使他人購入或出售虛擬資產作出虛假或罔顧實情的失實陳述，不論是在持牌虛擬資產交易所內或之外進行（或建議進行）有關交易，均屬犯罪，可被監禁兩年及罰款 100 萬元。

問題 12 你是否同意針對無牌進行虛擬資產活動的刑罰需具有足夠的阻嚇作用？

問題 13 你是否同意擬議的罪行，包括任何人士為誘使他人購入或出售虛擬資產作出虛假或罔顧實情的失實陳述，即屬犯罪？

法定上訴

2.32 我們建議修訂《打擊洗錢條例》第 6 部，賦權打擊洗錢及恐怖分子資金籌集覆核審裁處處理有關人士就證監會在虛擬資產服務提供者發牌制度下所作出的相關決定而提出的上訴。

問題 14 你是否同意賦權覆核審裁處處理持牌虛擬資產服務提供者就證監會所作出的決定而提出的上訴？

第三章

規管貴重金屬及寶石交易商

3.1 由於貴重金屬及寶石業的營運涉及現金交易，特別組織將有關行業列為六個須執行打擊洗錢及恐怖分子資金籌集措施的指定非金融業之一。罪犯有可能利用貴重物品（例如黃金、鑽石或貴價珠寶）的交易清洗和掩飾收益，而恐怖份子及組織亦可能藉此資助海外恐怖主義活動。具體而言，特別組織規定，貴重金屬及寶石交易商在進行超過 15,000 美元／歐元（約 12 萬港元）的現金交易時，須遵守與其他指定非金融業相同的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。主要經濟體已透過發牌或登記制度，就貴重金屬及寶石交易行業實施打擊洗錢及恐怖分子資金籌集措施作出規管。

3.2 在香港，現金交易在貴重金屬及寶石業已不常見，但香港的貴重金屬及寶石業規模龐大[10]，難免會面對洗錢及恐怖分子資金籌集方面的挑戰。二零一八年修訂《打擊洗錢條例》時，由於當時有關行業未準備就緒，因此並未把貴重金屬及寶石交易行業納入有關修訂之內。自此，政府加強提升貴重金屬及寶石業對洗錢及恐怖分子資金籌集風險的認知，以及實施打擊洗錢及恐怖分子資金籌集措施的能力。政府亦在二零一八年發布經修訂的《貴重金屬及寶石交易商打擊洗錢及恐怖分子資金籌集參考指引》，協助行業建立良好作業方式和程序，以免行業遭利用進行洗錢及恐怖分子資金籌集。儘管如此，特別組織認為政府需將貴重金屬及寶石業納入法例規管，以完善香港的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度，並將此建議納入為相互評估報告中的重點建議。

3.3 為落實特別組織的要求，我們建議修訂《打擊洗錢條

[10] 貴重金屬及寶石業在香港進出口業中擔當重要角色。香港是全球主要黃金交易中心之一。二零一九年，香港出口總值 2,040 億元的黃金和 200 億元的銀、鉑及其他鉑類金屬。香港亦出口大量的鑽石、珍珠和其他寶石，二零一九年的出口總值達 2,370 億港元，至於貴重珠寶，二零一九年的出口總值則達 620 億港元。此外，香港的珠寶及貴重金屬首飾零售行業規模龐大，共有 2 060 個零售業機構，僱用超過 12 000 人。全球十大珠寶商之中，有兩間總部設在香港。

例》，建立貴重金屬及寶石交易商的兩級註冊制度，如註冊交易商進行 12 萬港元或以上的現金交易，須履行《打擊洗錢條例》附表 2 所訂的法定打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求。註冊制度會由海關關長監管。海關關長作為註冊主任，會備存貴重金屬及寶石交易商登記冊，供公眾人士查閱。

涵蓋範圍

3.4 為令註冊主任更全面了解貴重金屬及寶石交易行業的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，從而有效按照特別組織的要求採取風險為本的監管，我們建議，任何以業務形式在香港從事以下一項或多項「受規管活動」[11]的人（不論是自然人或公司），均須事先按《打擊洗錢條例》的規定註冊成為貴重金屬及寶石交易商：

(a) 進行貴重金屬、寶石或貴重貨品的交易（即售賣、提供出售、購買或管有以供售賣／轉售）、進口或出口；

(b) 製造或提煉貴重金屬、寶石或貴重貨品，或為貴重金屬、寶石或貴重產品進行加工（例如切割、打磨等）；

(c) 發行、贖回或交易（如上文所定義）貴重資產工具；或

(d) 為以上(a)、(b)或(c)項擔任中介人。

3.5 我們建議對貴重金屬、寶石、貴重貨品和貴重資產工具[12]作出以下定義：

---

[11] 「受規管活動」的涵蓋範圍參考了特別組織的指引，包括從事下列貴重金屬及寶石交易業務的範疇：
(a) 在採礦作業中生產貴重金屬或寶石；
(b) 中介買家和經紀；
(c) 寶石切割、打磨及貴重金屬提煉技工；
(d) 使用貴重金屬和寶石的珠寶製造商；以及
(e) 向公眾售賣的零售商，以及二手和廢料市場的買家和賣家。

[12] 貴重金屬和寶石可以不同形式出現，包括實體珠寶或非實體的紙黃金。因此，

(a) 「貴重金屬」指不論已加工或未加工的金、銀、鉑或其他鉑類金屬[13] (即銥、鋨、鈀、銠、釕)；

(b) 「寶石」指鑽石、藍寶石、紅寶石、綠寶石、翡翠或珍珠；

(c) 「貴重貨品」指任何出自、包含或鑲有貴重金屬及／或寶石的珠寶、手錶、服裝、配件、裝飾或其他製成品，而其價值至少 50%來自其貴重金屬及／或寶石；以及

(d) 「貴重資產工具」指任何與一件或多種貴重金屬、寶石或貴重貨品掛鈎的票據或工具，讓持有人擁有有關資產全部或部分的權利，但不包括《證券及期貨條例》所規管的證券、期貨合約、集體投資計劃或認可結構性產品。

問題 15 你是否大致同意參照特別組織的規定和海外法例所訂立的「受規管活動」的範圍，以及貴重金屬及寶石交易商的相關定義？

問題 16 註冊制度應否納入其他涉及貴重金屬、寶石、貴重貨品和貴重資產工具的商業活動？

兩級註冊制度

3.6 特別組織規定，進行大額現金交易的貴重金屬及寶石交易商，須遵守較嚴謹的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。為此，政府需甄別會進行和不會進行大額現金交易的交易商，以實施風險為本的監管。我們建議在監管制度下實施兩級註冊，以反映特別組織的要求。一方面，會進行 12 萬港元或以上現金交易的貴重金屬及寶石交

我們認為鑲有貴重金屬或寶石的貴重物品，以及與貴重資產掛鈎的工具亦應受到規管，以免出現監管漏洞。

[13] 鉑系金屬指六種與鉑結構、化學及物理特性相近的金屬元素，包括鉑、銥、鋨、鈀、銠、及釕。

易商須履行現時適用於其他指定非金融業的法定打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求。另一方面，不會進行有關現金交易的交易商則只須接受輕度的監管。

3.7 我們建議，任何人士有意在香港經營受規管活動的業務，均須作出下列其中一級註冊：

(a) **第一級**：任何人士如在經營貴重金屬及寶石交易業務的過程中，不會進行任何指明現金交易（即不接受超過指明金額的現金交易），則只須進行第一級註冊，即可進行上文第 3.4 段所述的一種或多種受規管活動。指明現金交易是指在進行任何一種受規管活動時，作出或接受總額不少於 12 萬港元的現金付款交易，不論有關交易是以單次交易或多次但有關連的交易；以及

(b) **第二級**：任何人士如在經營貴重金屬及寶石交易業務的過程中，會進行任何指明現金交易，則在進行上文第 3.4 段所述的一種或多種受規管活動前，須進行第二級註冊。

3.8 在其中一級已註冊人士可申請轉至另一級註冊，但須符合適用的註冊要求。

<u>第一級註冊的要求</u>

3.9 第一級註冊簡單直接。任何人士如有意經營貴重金屬及寶石交易業務，可向註冊主任辦理註冊手續。註冊程序過程簡便，在提交申請時只須提供有效的商業登記[14]、與營業地點有關的香港地址，以及作出聲明進行註冊是為了合法目的（即進行一項或多項受規管活動）。第一級註冊交易商無須履行《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要求，亦不會被施加其他註冊條件，但須在日後就任何資料的變更通知註冊主任。

[14] 由於《小販規例》（第 132AI 章）下的持牌小販獲免商業登記，他們可憑小販牌照作出第一級註冊，而無需提供營業地址。

3.10 貴重金屬及寶石交易商若持續經營，並每年繳交註冊費，其第一級註冊便一直有效。只有在發現註冊交易商停止經營業務、已清盤或破產；從公司登記冊被剔除（就公司而言）；在沒有第二級註冊下進行指明現金交易；在申請中作出具欺詐性、誤導性或欺騙性的聲明；或在註冊期內註冊主任有合理懷疑註冊不再符合合法目的等情況下，註冊主任才會拒絕或取消其第一級註冊。設立第一級註冊的目的，旨在令註冊主任更了解業界的整體經營狀況，同時避免對有關貴重金屬及寶石交易商構成不相稱的合規成本。

第二級註冊的要求

3.11 第二級註冊交易商則須與其他受《打擊洗錢條例》規管的指定非金融業一樣，符合適當人選準則，以及提供有效的商業登記和在香港營業的地址。在決定申請人是否適當人選時，註冊主任會考慮所有相關事宜，包括申請人（或任何實益擁有人）是否曾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嚴重罪行[15]、或曾被裁定與欺詐、舞弊或不誠實行為有關的罪行；是否任何破產或清盤法律程序的對象；以及是否曾違反或可能違反打擊洗錢及恐怖分子資金籌集和其他適用的規定。

3.12 第二級註冊交易商在進行指明現金交易時，須遵守《打擊洗錢條例》的法定打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求，並受註冊主任監管。第二級註冊有效期三年，並可在符合適當人選準則的情況下續牌。如申請人未能成功註冊為第二級註冊交易商，仍可註冊為第一級註冊交易商，但有關交易商不可進行指明現金交易。

問題 17 你是否同意設立兩級註冊制度的建議，以甄別會及不會進行大額現金交易的交易商，而後者只須合乎簡單的註冊要求，前者則須遵守現時適用於其他指定非金融業的法定打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要

[15] 《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)附表 1 及 2 所述的罪行或其他地方同類的罪行。

求？

問題 18 你是否大致同意第一級及第二級註冊的相關要求，包括第二級註冊須每三年續牌？

豁免

3.13 個別金融機構有進行涉及貴重金屬及寶石的交易（例如買賣黃金或發行紙黃金）。為免出現監管重疊，我們建議現時受《打擊洗錢條例》規管的金融機構（包括銀行、持牌法團、保險機構、金錢服務經營者和儲值支付工具），如進行附屬於其主要業務的受規管貴重金屬及寶石交易活動，可獲豁免註冊。

3.14 上述豁免不適用於受《打擊洗錢條例》監管的其他指定非金融業。現時，指定非金融業在進行「指明交易」時，才須遵守附表 2 所訂的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求，而「指明交易」不包括受規管的貴重金屬及寶石交易活動。如指定非金融業進行貴重金屬及寶石交易商的業務時獲豁免註冊，會造成漏洞，令有關交易不受監管。無論如何，指定非金融業主要提供專業服務，一般不會經營所屬專業以外的其他業務。

問題 19 你是否同意受《打擊洗錢條例》規管的金融機構進行附屬於其主要業務的貴重金屬及寶石交易時，可獲豁免註冊？

3.15 香港每年舉辦多個珠寶展銷會，境外交易商亦經常會來港參加。由於境外交易商僅屬短暫留港，其洗錢及恐怖分子資金籌集風險較低，因此我們建議豁免境外交易商註冊。境外交易商在香港沒有固定營業地點，並可能已在其他司法管轄區受到規管，要求註冊主任監管這些境外交易商有否遵守打擊洗錢及恐怖分子集資金籌集的規定亦不可行。我們建議，如境外交易商符合以下所有條件，可獲豁免註冊：

(a) 該人是並非通常居於香港的自然人，或是在香港以外的地方成立的公司，而該公司未有根據《公司條例》（第 622 章）註冊為非香港公司；

(b) 該人在香港沒有固定營業地點；以及

(c) 在任何一年內，該人在香港進行受規管活動合共不超過 90 天。

3.16 為減低境外交易商的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，如他們在香港進行指明現金交易，須在交易完成後一日內（或在離開香港前，以較早者為準），向註冊主任申報有關現金交易。境外交易商不遵守此項規定，即屬犯罪，可被監禁三個月及判處第五級罰款（5 萬元）[16]。申報現金交易的要求有助註冊主任發現可疑交易，並在有需要時跟進調查。

問題 20 你是否同意非經常在港的境外交易商毋須註冊，只須申報現金交易，而違規者會被檢控？

過渡安排

3.17 為協助業界適應註冊制度，註冊制度生效之前已在營運的貴重金屬及寶石交易商，可享有 180 天的過渡期以申請註冊。在過渡期內，貴重金屬及寶石交易商經營受規管活動的業務，會被當作為已就有關目的進行註冊，直至註冊申請獲批為止。

問題 21 你是否同意為現有交易商提供 180 天的過渡期和當作為註冊的安排，以協助他們適應註冊制度？

[16] 建議的罰則水平參考了《有組織及嚴重罪行條例》下未有舉報可疑交易的罰則。

註冊主任的權力

3.18 貴重金屬及寶石交易商註冊主任會獲賦權監管第二級註冊交易商在打擊洗錢及恐怖分子資金籌集方面的合規情況，以及根據《打擊洗錢條例》的規定執行註冊條件。註冊主任有權進入貴重金屬及寶石交易商的營業地點作例行視察；調查違規情況；要求交出紀錄、文件或其他資料；以及施加行政處分，以確保第二級註冊交易商遵守打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。

3.19 至於第一級註冊交易商方面，政府亦建議註冊主任獲賦權進入貴重金屬及寶石交易商的營業地點作例行視察，以及要求交出紀錄或文件，以確保他們沒有違法進行指明現金交易。由於第一級註冊交易商毋須遵守《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，因此，註冊主任就違反附表 2 規定的情況進行調查和施加行政處分的權力，並不適用於第一級註冊交易商。

罰則

3.20 任何人士在下列情況下屬犯罪，一經定罪，可被監禁六個月及判處第六級罰款（10 萬元）：

(a) 在沒有第一級或第二級註冊的情況下，以業務形式進行一項或多項受規管活動；

(b) 在沒有第二級註冊的情況下，在經營受規管活動時進行指明現金交易；或

(c) 在沒有有效的第一級或第二級註冊的情況下，聲稱為註冊貴重金屬及寶石交易商。

3.21 任何人士如在與註冊有關的情況下，就任何要項作出虛假、具欺騙性或具誤導性的陳述，即屬犯罪，可被監禁六個月及判處第五級罰款（5 萬元）。

3.22 第二級註冊交易商如違反《打擊洗錢條例》所訂的打擊

洗錢及恐怖分子資金籌集規定，須面對紀律聆訊及行政處分，包括譴責、勒令作出糾正，以及罰款最高 50 萬元[17]。我們不建議對違規交易商施加刑事制裁。

問題 22 你認為擬議刑罰是否足以阻嚇在沒有註冊的情況下經營貴重金屬及寶石業務？

問題 23 你是否同意第二級註冊交易商如不遵守《打擊洗錢條例》所訂的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，須受到與其他指定非金融業相同的行政處分，但毋須受到刑事制裁？

法定上訴

3.23 我們建議，在《打擊洗錢條例》下設立的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集覆核審裁處，應獲賦權處理有關人士就註冊主任實施貴重金屬及寶石交易商註冊和監管制度時所作決定而提出的上訴。

問題 24 你是否同意賦權審裁處處理有關人士就註冊主任所作決定而提出的上訴？

[17] 有關金額與其他指定非金融業違反《打擊洗錢條例》所訂規定的最高 行政罰款額一致。

第四章

雜項修訂

4.1 我們建議在修訂《打擊洗錢條例》時引入雜項修訂，以處理相互評估報告及其他與特別組織有關的技術性事項。

政治人物

4.2 特別組織的標準規定，基於外地政治人物、其家屬及與他們關係密切的人士有較高的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，金融機構和指定非金融業須對他們進行更嚴格的客戶盡職審查，而外地政治人物是指在外國擔任或曾擔任重要公職的人士。根據上述規定，《打擊洗錢條例》附表 2 第 10 條要求在中華人民共和國以外地方擔任或曾擔任重要公職的人士的政治人物，須接受更嚴格的客戶盡職審查。

4.3 在相互評估期間，特別組織指出，在其標準中凡涉及「另一國家」的陳述，同樣適用於另一屬土或司法管轄區。因此，《打擊洗錢條例》下有關對外地政治人物的更嚴格客戶盡職審查規定，亦適用於在香港以外中國其他地方的政治人物。為實施特別組織的建議，我們建議將《打擊洗錢條例》下對外地政治人物的定義，由在中華人民共和國以外的政治人物，修訂為在香港以外的政治人物。此外，特別組織的指引亦容許對已不再擔任重要公職的前政治人物採取較具彈性的措施。為此，我們建議修訂《打擊洗錢條例》附表 2 第 10 條，容許以風險為本的原則處理對前政治人物需要執行更嚴格客戶盡職審查的規定（即未必需要對較低風險的前政治人物執行更嚴格客戶盡職審查規定）。

信託的實益擁有權

4.4 經濟合作與發展組織（經合組織）在二零一八年審視香

港的自動交換財務帳戶資料法律框架，並提出多項建議，以加強《稅務條例》的有關條文與經合組織頒布的共同匯報標準的一致性。其中一項建議指信託的實益擁有人（《稅務條例》下為「控權人」）應包括該信託的受託人和受益人（包括受益人類別）。政府已透過《2019 年稅務（修訂）（第 2 號）條例》落實有關建議。

4.5 就信託而言，《打擊洗錢條例》「實益擁有人」及《稅務條例》的「控權人」均源於特別組織標準下的實益擁有權概念。因此，政府建議加強兩組法律定義的一致性，以減低須同時執行《打擊洗錢條例》和《稅務條例》的金融機構的合規成本。具體而言，我們建議修訂《打擊洗錢條例》下「實益擁有人」的定義，訂明就信託而言，「實益擁有人」包括受託人和受益人（包括受益人類別）。

非面對面的情況

4.6 根據特別組織的標準，非面對面的業務關係或交易（例如客戶在開戶時沒有現身）屬較高風險情況，須採取更嚴格的客戶盡職審查措施。因應金融科技的最新發展，特別組織放寬了其規管取態，同意在採取適當的風險紓緩措施下，可靠而獨立的數碼身分識別系統或有助減低非面對面客戶識別和交易所帶來的洗錢及恐怖分子資金籌集風險。

4.7 為令金融機構和指定非金融業可更有彈性地運用金融科技，政府建議修訂針對非面對面情況的《打擊洗錢條例》附表 2 第 9 條，容許以可靠和獨立的數碼身分識別系統識別和核實客戶身分，為合乎第 9 條相關規定的其中一種方式。

無牌經營金錢服務業務

4.8 《打擊洗錢條例》在二零一二年實施後，任何人士在香港經營金錢服務業務均須向海關關長申領牌照。無牌經營有關業務，可被監禁六個月及判處第六級罰款（10 萬

元）。過往，裁判法院對初犯者施加的實際刑罰介乎罰款 5 千元至 1 萬元不等；個別個案獲判緩刑。

4.9 過往多年，海關一直有偵破無牌經營金錢服務業務的個案（每年約有 10 宗）。在相互評估中，特別組織認為持續出現無牌經營金錢服務業務的個案，反映現行刑罰水平不足以發揮足夠的阻嚇作用。由於無牌經營金錢服務可能令客戶蒙受損失，我們建議參照特別組織的建議，將無牌經營金錢服務業務訂為可公訴罪行，並把刑罰水平提高至監禁兩年及罰款 100 萬元，以加強阻嚇力。

交換監管資料

4.10 特別組織標準的第 40 項建議要求為監管當局提供法律基礎，以便它們與境外監管機構交換有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的監管資料。雖然現時金融監管機構的賦權條例（包括適用於海關和公司註冊處的《打擊洗錢條例》）均載有相關法律條文，但有關條文的涵蓋範圍、情況和所交換資料的範圍均略有不同。

4.11 政府建議將上述條文整合在《打擊洗錢條例》下的一條適用於所有監管機構的新條文內，以取代《打擊洗錢條例》（分別適用於海關和公司註冊處）的第 49 和 53ZI 條，以劃一為打擊洗錢及恐怖份子資金籌集規定而交換監管資料的程序。我們亦建議在該條文加入保密條款，以防止根據《打擊洗錢條例》被調查的人或公司洩露可能影響調查的資料。

問題 25 你是否同意政府建議的雜項修訂，以處理相互評估報告及其他與特別組織有關的技術性事項？

第五章

下一步工作

5.1 我們期望在展開立法工作時，能夠聆聽有關界別的意見。本諮詢文件闡述立法建議的概念大綱和主要內容，並列出具體問題徵詢持份者。

5.2 我們歡迎持份者在二零二一年一月三十一日或之前向我們提出意見和建議。我們會考慮接獲的意見和建議，並視乎預備工作的進度，期望在二零二一年內向立法會提交條例草案。

諮詢問題總覽

問題 1 你是否同意香港應繼續根據國際標準，致力加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度，以維持香港作為國際金融中心和安全廉潔營商地區的地位？

問題 2 你是否同意在進行這次修例工作時應按照特別組織的標準設立有效制度，減低虛擬資產服務提供者和貴重金屬及寶石交易商的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，並盡量減低業界的合規成本，在兩者中取得平衡？

問題 3 你是否同意將經營虛擬資產交易所納入受規管的虛擬資產活動？

問題 4 你是否同意虛擬資產的擬議定義？除封閉式、有限用途產品外，是否需要豁免其他數碼產品？

問題 5 私人虛擬資產交易平台應否被納入規管？

問題 6 你是否同意只容許香港成立的公司申請虛擬資產服務提供者牌照？

問題 **7**　基於虛擬資產服務提供者的性質和風險，是否需要在適當人選準則下加入其他要求？

問題 **8**　應否增訂其他規管要求，以減低虛擬資產服務提供者的風險？

問題 **9**　你認為虛擬資產服務提供者的牌照應屬開放式還是需要定期續牌？

問題 **10**　你是否同意虛擬資產服務提供者的牌照的豁免安排和給予 **180** 天的過渡期？

問題 **11**　你是否同意禁止持牌虛擬資產服務提供者外的其他人向香港公眾積極推廣任何虛擬資產交易業務，以保障投資者？

問題 **12**　你是否同意針對無牌進行虛擬資產活動的刑罰需具有足夠的阻嚇作用？

問題 **13**　你是否同意擬議的罪行，包括任何人士為誘使他人購入或出售虛擬資產作出虛假或罔顧實情的失實陳述，即屬犯罪？

問題 **14**　你是否同意賦權覆核審裁處處理持牌虛擬資產服務提供者就證監會所作出的決定而提出的上訴？

問題 **15**　你是否大致同意參照特別組織的規定和海外法例所訂立的「受規管活動」的範圍，以及貴重金屬及寶石交易商的相關定義？

問題 **16**　註冊制度應否納入其他涉及貴重金屬、寶石、貴重貨品和貴重資產工具的商業活動？

問題 **17**　你是否同意設立兩級註冊制度的建議，以甄別會及不會進行大額現金交易的交易商，而後者只須合乎簡單的註冊要求，前者則須遵守現時適用於其他指定非金融業的法定打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求？

問題 **18** 你是否大致同意第一級及第二級註冊的相關要求，包括第二級註冊須每三年續牌？

問題 **19** 你是否同意受《打擊洗錢條例》規管的金融機構進行附屬於其主要業務的貴重金屬及寶石交易時，可獲豁免註冊？

問題 **20** 你是否同意非經常在港的境外交易商毋須註冊，只須申報現金交易，而違規者會被檢控？

問題 **21** 你是否同意為現有交易商提供 **180** 天的過渡期和當作為註冊的安排，以協助他們適應註冊制度？

問題 **22** 你認為擬議刑罰是否足以阻嚇在沒有註冊的情況下經營貴重金屬及寶石業務？

問題 **23** 你是否同意第二級註冊交易商如不遵守《打擊洗錢條例》所訂的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，須受到與其他指定非金融業相同的行政處分，但毋須受到刑事制裁？

問題 **24** 你是否同意賦權審裁處處理有關人士就註冊主任所作決定而提出的上訴？

問題 **25** 你是否同意政府建議的雜項修訂，以處理相互評估報告及其他與特別組織有關的技術性事項？