

## 香港将针对虚拟资产服务提供商建立发牌制度

自从今年5月初价值大跌以来，世界各地对虚拟资产及其相关服务提供商的监管进一步加强。今年2月新加坡将旨在规管虚拟资产服务提供商的 Financial Services and Markets Bill 呈交国会审议，日本国会上议院于今年6月通过规管稳定币的法案，美国两位参议员于今年6月联手提出一项针对虚拟资产的负责任金融创新法案，而欧盟理事会亦于今年6月就虚拟资产市场监管 (Regulation on Markets in Crypto-assets (MiCA)) 达成初步共识。我们在早前发布的「[浅谈全球稳定币监管](#)」一文<sup>1</sup>中简单介绍了各国对稳定币的监管情况，并在「[美国 Lummis-Gillibrand 加密资产法案要点解析](#)」一文<sup>2</sup>中探讨了美国加密资产的负责任金融创新法案。

于2022年7月6日，香港法例《打击洗钱及恐怖分子资金筹集条例》(第615章)的修订草案(“[修订草案](#)”)<sup>3</sup>在香港立法会完成首读。修订草案目的之一是针对虚拟资产服务提供商(virtual asset service provider, “VASP”)设立发牌制度，即任何人在香港经营提供虚拟资产服务的业务，或向香港公众积极推广<sup>4</sup>(根据修订草案构成)虚拟资产服务，必须向香港证券及期货事务监察委员会(“[证监会](#)”)事先申请并获得虚拟资产服务提供商牌照(“[VASP 牌照](#)”)，并遵循相关的反洗钱及反恐怖分子资金筹集法例条文。

香港财经事务及库务局曾于2020年11月至2021年1月期间就VASP发牌制度进行公众咨询，

并于2021年5月刊发咨询总结(“[咨询总结](#)”)<sup>5</sup>。修订草案是在咨询总结的基础上，为了遵循金融特别行动工作组(FATF)的建议以及应对不断增加的虚拟资产洗钱及恐怖分子资金筹集风险，针对虚拟资产服务提供商设立发牌及监管制度并纳入成文立法。

本文旨在向读者介绍修订草案下VASP牌照的涵盖范围、发牌要求等方面的内容。

### (A) VASP 牌照的涵盖范围

#### 虚拟资产服务的定义

根据修订草案，“虚拟资产服务”的定义[目前仅限于经营虚拟资产交易所](#)，即透过电子设施方式提供符合以下说明的服务<sup>6</sup>：

#### (1) 藉该项服务：

(a) 经常以某种方式提出或接受买卖虚拟资产的要约，而以该种方式提出或接受的要约将构成或导致具约束力的交易；或

(b) 人与人之间经常互相介绍或辨识，以洽商或完成虚拟资产的买卖或有合理期望他们会洽商或完成虚拟资产的买卖，而以该种方式洽商或完成的买卖将构成或导致具约束力的交易；及

(2) 在提供有关服务时，[客户款项或客户虚拟资产](#)会由服务提供商直接或间接管有。

从以上“虚拟资产服务”的定义可以看出，[VASP 牌照要求将适用于中心化的虚拟资产交易所](#)，包含交易所作为中央对手方提供的交易服务；而去中心化的交易所(即不直接或间接管有客户资产的交易所)暂时不在现有VASP牌照的管辖范围内。

<sup>1</sup> 全文请参见 <http://www.junhe.com/legal-updates/1812>

<sup>2</sup> 全文请参见 <http://www.junhe.com/legal-updates/1844>

<sup>3</sup> 全文请参见

<https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/bills/b202206241.pdf>

<sup>4</sup> 修订法案对于“积极推广”并没有明确定义，但我们预见证监会对于“积极推广”虚拟资产服务很有可能采取与《证券及期货条例》(香港法例第571章)第115条类似的处理方式，具体可参见

<https://sc.sfc.hk/TuniS/www.sfc.hk/TC/faqs/intermediaries/licensing/Active/y-markets-under-section-115-of-the-SFO#9CAC2C2643CF41458CEDA9882E56E25B>

<sup>5</sup> 全文请参见

[https://www.fstb.gov.hk/fsb/tc/publication/consult/doc/consult\\_conclu\\_aml0\\_c.pdf](https://www.fstb.gov.hk/fsb/tc/publication/consult/doc/consult_conclu_aml0_c.pdf)

<sup>6</sup> 见修订草案“附表3B - 虚拟资产服务 - 第1部 - 虚拟资产服务”

另外，修订草案对虚拟资产服务类型仅限于虚拟资产交易所，而暂不包括其他类型的虚拟资产服务，如虚拟资产支付系统、托管服务等均不在目前的“虚拟资产服务”的定义范围内。

尽管如此，修订草案明确授予财经事务及库务局局长（“**财库局局长**”）透过在宪报刊登公告的形式不时修改“虚拟资产服务”之定义的权利<sup>7</sup>，而不须要经过任何修改立法的程序。因此，VASP 牌照有可能在将来扩大范围至其他类型的虚拟资产服务。

尤其值得注意的是，相比咨询总结的内容，修订草案下“虚拟资产服务”的定义更为宽泛。咨询总结中“虚拟资产交易所”被定义为“容许或邀请客户落盘，以货币或虚拟资产买入或卖出任何虚拟资产，并在业务过程中曾保管、操控、控制或管有任何货币或虚拟资产的交易平台”，并明确排除 P2P 交易平台；而修订草案把“虚拟资产交易所”的定义扩展至“互相介绍或辨识买卖双方以洽商虚拟资产买卖“并“间接管有客户款项或虚拟资产”的情况”。修订草案中的“间接管有客户款项或虚拟资产”指何种情况暂不明确，因此暂时不能完全确定提供虚拟资产 P2P 或 OTC 交易服务的平台是否在 VASP 牌照范围内。我们预期业界可能就 P2P/OTC 交易平台是否受 VASP 牌照要求监管向证监会进一步提出咨询，而咨询过程可能在修订草案被立法会通过后（2022 年第 3 季度）、VASP 牌照制度正式生效前开始。

### 虚拟资产的定义

VASP 牌照仅适用于为“虚拟资产”提供服务的服务商，而修订草案将“虚拟资产”定义为符合以下说明的加密保护数码形式价值（cryptographically secured digital representation of value）<sup>8</sup>：

(1) 通过计算单位或所储存经济价值的形式表述；

(2) 符合以下其中一项：

(a) 作为或拟作为公众接受的交易媒介，用于一个或多个以下目的：(i) 为货品或服务付款；(ii) 清偿债务；(iii) 投资；或

(b) 提供权利、资格或途径，对以下事宜进行投票：管理、运作或管治任何加密保护数码形式价值的相关事务，或改变任何适用于加密保护数码形式价值的安排的条款；

(3) 可透过电子方式转移、储存或买卖；及

(4) 具备证监会不时于宪报刊登公告订明的其他特征。

相比咨询总结对“虚拟资产”的定义（主要针对支付/储值功能的代币），修订草案下“虚拟资产”的范围将扩展至平台治理代币（governance token）（即能够对任何加密保护数码形式价值的相关事务的管理、运作或管治进行投票的代币），也将明显包括 BTC、ETH 等主流虚拟货币及稳定币（无论是以法币作为支持的、其他虚拟资产作为支持的、或算法稳定币）。

值得注意的是，修订草案订明以下若干数码形式价值并不包括在“虚拟资产”的定义内<sup>9</sup>，包括 (i) 由中央银行或政府发行的（例如由中央银行或政府发行的与法币挂钩的电子货币）；(ii) 有限用途数码代币（例如信用卡积分、回赠、游戏内资产）；(iii) 构成证券或期货合约的（例如证券代币（security token））；或 (iv) 构成储存于储值支付工具的任何储值金额或工具按金。

就非同质化代币（non-fungible tokens, “NFT”）而言，若其是以数码形式存在的独一无二的收藏品存在，则目前暂不落入“虚拟资产”的定义内。但须要注意证监会在今年 6 月发出的针对 NFT 相关风险的新闻稿<sup>10</sup>中指出，尽管大部分 NFT 都

<sup>7</sup> 见修订草案第 53ZTL 条

<sup>8</sup> 见修订草案第 53ZRA(1)条

<sup>9</sup> 见修订草案第 53ZRA(2)条

<sup>10</sup>证监会提醒投资者注意非同质化代币的相关风险

<https://sc.sfc.hk/TuniS/apps.sfc.hk/edistributionWeb/gateway/TC/news-and->

拟代表其相关资产的一个独一无二的版本而不属于证监会监管范围，有些 NFT 跨越了收藏品与金融资产之间的界线，如某些细化或同质化 NFT 可能构成《证券及期货条例》（香港法例第 571 章）（“SFO”）下的“证券”或“集体投资计划”中的权益。然而，财库局局长可透过在宪报刊登公告的形式不时明确哪些数码形式价值属于或不属于“虚拟资产”之定义<sup>11</sup>，或哪些特征将使得数码形式价值落入或不落入“虚拟资产”之定义<sup>12</sup>，而不须要经过任何修改立法的程序。

### **(B) 证监会对 VASP 牌照的发牌准则及牌照条件**

根据修订草案，证监会只会向以下申请人颁发 VASP 牌照<sup>13</sup>：

(1) 在香港成立并设有固定营业地点的公司，或在香港以外成立并根据《公司条例》（香港法例第 622 章）注册的非香港公司；及

(2) 证监会信纳：

(a) 申请人属就有关虚拟资产服务获发牌的适当人选；

(b) 至少 2 人申请担任申请人的负责人员，而每人均属与提供有关虚拟资产服务的业务有联系的适当人选；

(c) 申请人的每名董事（负责人员除外）均属与提供有关虚拟资产服务的业务有联系的适当人选；

(d) 申请人法团的最终拥有人<sup>14</sup>属与提供有关虚拟资产服务的业务有联系的适当人选；及

(e) 已提出有关寻求证监会批准处所供用作存放纪录或文件的申请。

根据以上发牌要求，自然人或不具备独立法人

地位的商业模式（例如独资经营者、合伙业务、去中心化自治组织（DAO）），或在香港以外成立且不在香港注册的公司，均不符合 VASP 牌照的资格要求。因此，若在香港以外成立法律实体的中心化虚拟资产交易所以拟向香港居民提供虚拟资产交易服务，从合规角度须在香港成立新的公司或注册成为非香港公司并获得 VASP 牌照。

在评估某人是否属于适当人选时，证监会会有权考虑任何相关事宜，包括但不限于其（i）财政状况及偿付能力；（ii）学历及经验；（iii）是否有能力称职地、诚实地及公正地提供虚拟资产服务；（iv）信誉、品格、可靠程度及在财政方面的稳健性；及（v）是否曾犯与洗钱/恐怖分子融资、欺诈、舞弊或不诚实有关的罪行<sup>15</sup>。

证监会在发出 VASP 牌照时可就特定事宜向持牌虚拟资产服务提供商（“持牌提供者”）施加条件<sup>16</sup>，包括但不限于其应具备足够的财政能力、知识和经验，订有风险管理政策和程序、打击洗钱和恐怖分子资金筹集政策及程序、虚拟资产的挂牌和交易政策，妥善管理客户资产，业务稳健，妥善的财务汇报和披露安排，以及预防市场操控及违规活动、避免利益冲突的机制等。值得注意的是，虽然在立法会就修订草案发布的摘要<sup>17</sup>中，立法会提出拟在 VASP 牌照制度生效初期限制持牌提供者只能够向“专业投资人”<sup>18</sup>提供服务，但前述限制仅为证监会可施加的牌照条件，而非法例本身的要求。因此，我们不排除证监会将来有可能会允许 VASP 牌照持有人向“非专业投资人”提供服务的可能性。

### **(C) 持牌代表和负责人员的要求**

根据修订草案，任何个人可以向证监会申请牌照成为提供虚拟资产服务的持牌代表，但必须获证监会信纳为适当人选，证监会亦可就该牌照施加任

announcements/news/doc?refNo=22PR34

<sup>11</sup> 见修订草案第 53ZRA(4)条

<sup>12</sup> 见修订草案第 53ZRA(3)条

<sup>13</sup> 见修订草案第 53ZRK 条

<sup>14</sup> 指直接或间接地拥有或控制该法团已发行股本或投票权的 25% 以上；或行使对该法团的管理的最终控制权的个人，另最终拥有人需得到证监会书面批准才可成为持牌提供者的最终拥有人

<sup>15</sup> 见修订草案第 53ZRJ 条

<sup>16</sup> 见修订草案第 53ZRK(5)条

<sup>17</sup>

[https://www.fstb.gov.hk/fsb/en/legco/docs/AML\(A\)Bill%202022\\_legco%20brief\\_e%20\(Issue\).pdf](https://www.fstb.gov.hk/fsb/en/legco/docs/AML(A)Bill%202022_legco%20brief_e%20(Issue).pdf)

<sup>18</sup> “专业投资人”的要求将由证监会根据修订草案赋予其的权利敲定。根据证监会的一贯做法，其将在修订草案生效后定稿颁布详细的规范要求，并在发布前咨询业界和公众的意见。

何条件<sup>19</sup>。只有获发牌照的持牌代表及获证监会批准隶属于某持牌提供者的个人，方可代表持牌提供者提供虚拟资产服务。

修订草案亦要求持牌提供者必须委任最少两名证监会批准的负责人员（responsible officer）<sup>20</sup>，以履行一般监督持牌提供者运作的职责，并确保持牌提供者遵守打击洗钱及打击恐怖分子资产筹集规定及其他规管要求。而负责人员须就持牌提供者未有遵守有关规定负上个人责任。两名负责人员中，至少一名负责人员可以时刻监督虚拟资产服务的业务，至少一名负责人员通常居于香港，以及至少一名负责人员是持牌提供者的执行董事。此外，只有持牌提供者的持牌代表可以申请成为虚拟资产服务提供商的负责人员，及每名属个人的执行董事必须同时为获证监会批准担任该持牌提供者的负责人员。

#### **(D) 持牌提供者的持续责任**

修订草案订明持牌提供者负有一连串的持续责任<sup>21</sup>，包括在以下情况向证监会作出书面通知：

(i) 最终拥有人的资料变更；(ii) 拟停止营业；(iii) 有联系实体的变更及其数据变更；(iv) 持牌代表停止为持牌提供者行事，缴纳年费、提交周年申报表。此外，持牌提供者及其有联系实体<sup>22</sup>须每年向证监会呈交经审计账目等财务文件，及就更更换核数师通知证监会。

#### **(E) 刑事罪行**

根据修订草案，任何人士未获发 VASP 牌照而从事提供虚拟资产服务的业务，即属犯罪，一经公诉程序定罪最高可被处罚款 5,000,000 港元和监禁七年；如有关罪行是持续的罪行，则可就该罪行持续期间的每一日另处罚款 100,000 港元。此外，**无论在香港或境外“向香港公众积极推销海外虚拟资产交易服务”也属于“从事提供虚拟资产服务的业务”而需要获发 VASP 牌照**，任何法团或个人在

没有证监会牌照的情况下从事该等积极推销也将构成犯罪。前述要求将对在香港无经营实体但向香港公众提供服务的海外虚拟资产交易平台的业务模式造成重大影响。

除上述罪行外，修订草案亦订明以下行为属于犯罪：

(1) 任何法团（或其相关人员）在申请 VASP 牌照时作出虚假或误导性的陈述；

(2) 在涉及任何虚拟资产交易方面使用欺诈或欺骗手段；

(3) 欺诈地或罔顾实情地诱使他人投资任何虚拟资产 – 基于虚拟资产带来诈骗投资者的风险，该等罪行不限于在持牌虚拟资产交易所平台上进行的交易，而是适用于任何人或实体于任何地方采取的欺诈行为（前提是与香港有足够关联）；及

(4) 违反《打击洗钱及恐怖分子资金筹集条例》中对于反洗钱及反恐怖分子资金筹集的相关要求。

#### **(F) 证监会的监管权力**

修订草案赋予证监会广泛的监管权力<sup>23</sup>，包括进入持牌提供者及其有联系实体的业务处所进行例行视察、要求交出文件和其他记录、调查违规情况，以及对违规的持牌提供者及持牌代表施加纪律处分（包括谴责、勒令作出纠正、行政罚款和暂时吊销或撤销牌照）。如有理由相信某持牌提供者或其有联系实体未符合《打击洗钱及恐怖分子资金筹集条例》的任何条文或要求，证监会也可委任核数师，查核该持牌提供者及其有联系实体的业务状况。证监会如认为持牌提供者并非继续持牌的适当人选或任何财产可能会以损害持牌提供者的客户或债权人权益的方式处理，可限制持牌提供者及其有联系实体的业务及处理客户资产。

#### **(G) 生效日期及过渡期**

修订草案如获通过，**有关限制经营提供虚拟资**

<sup>19</sup> 见修订草案第 53ZRL 条

<sup>20</sup> 见修订草案第 53ZRO 条

<sup>21</sup> 见修订草案第 6 及第 7 分部

<sup>22</sup> 指持牌服务提供商的全资附属公司及负责收取或持有该持牌服务提供商的客户资产

<sup>23</sup> 见修订草案第 8 分部

**产服务之业务的条文以及有关就虚拟资产服务提供商发牌的过渡安排的条文将自 2023 年 3 月 1 日起实施。**另外，修订草案中有关过渡期的安排如下：

(1) 就计划在 2023 年 3 月 1 日后在香港提供虚拟资产服务的公司，应在开展业务前事先向证监会申请并获发 VASP 牌照；

(2) 就在 2023 年 3 月 1 日前已经在香港提供虚拟资产服务的公司：

(a) 在 2024 年 3 月 1 日前可继续经营其原有虚拟资产服务的业务；

(b) 在 2023 年 12 月 1 日前应向证监会提交 VASP 牌照申请，若已经按期提交申请则可继续经营其原有虚拟资产服务的业务直至证监会决定批准或拒绝其牌照申请，或其撤回申请为止；

(c) 如果其 VASP 牌照申请被证监会拒绝，则必须在收到拒绝通知后的三个月内或 2024 年 3 月 1 日前（以较晚者为准）终止其虚拟资产服务之业务。

#### **(H) VASP 牌照与现行第 7 类受规管活动牌照的区别**

VASP 牌照制度将扩大证监会对于虚拟资产交易所的监管权力。根据现行《证券及期货条例》（香港法例第 571 章）（“SFO”）的规定，虚拟资产交易所只有在提供“证券”类型虚拟资产<sup>24</sup>交易服务时才需要向证监会事先申请经营第 1 类受规管活动（证券交易）及第 7 类受规管活动（提供自动化交易服务）的牌照。而 VASP 牌照制度将适用于所有符合要求的虚拟资产交易所，而不论其平台上的虚拟资产类型属于“证券”与否。也就是说，即使某中心化虚拟资产交易所上的产品均不构成 SFO 下的证券，根据修订草案其也须获得 VASP 牌照。

香港现时仅有 1 家获得证监会颁发经营第 1 类受规管活动（证券交易）及第 7 类受规管活动（提供自动化交易服务）牌照的虚拟资产交易所（另一家已获得证监会原则上批准）。根据修订草案，这

类已获证监会发牌的交易所是否需要额外申请 VASP 牌照暂不清晰，而我们预期证监会也会就此发布进一步指引。

#### **结语**

截至本文发布之日，修订草案仍在立法会审读过程中。我们建议现时在香港经营及拟在香港经营虚拟资产交易所业务（包括向香港公众积极推广海外虚拟资产交易所服务）的实体应密切留意修订草案的最新发展，提前为申请 VASP 牌照做好准备，例如在香港成立公司或注册非香港公司，并确保其最终拥有人、董事、负责人员等相关人员将符合证监会下适当人选准则。一旦修订草案经立法会通过，证监会按照一贯做法将敲定详细的规管要求，包括可能进一步澄清提供虚拟资产 P2P 或 OTC 交易服务的平台是否受 VASP 牌照要求监管，并在发布前并在发布前咨询业界和公众的意见。我们将持续关注修订草案及证监会在适当时候发布的进一步规则和指引的动态<sup>25</sup>。

在全球范围内，针对虚拟资产服务提供商进行更清晰化的监管，香港并非个例。我们的团队一直密切关注世界各地对区块链及虚拟资产监管的发展动向，并曾为虚拟资产的各类市场参与者提供合规意见，在虚拟资产和区块链相关法律领域具有丰富的知识和经验。若您对 VASP 牌照申请有任何疑问或需求，欢迎随时与我们联系。<sup>26</sup>

<sup>24</sup> 指落入 SFO 附表一对于“证券”的定义的虚拟资产。SFO 下对于“证券”的定义包括股份、股权、债权、债券、集体投资计划中的权益等。

<sup>25</sup> 本文为概括介绍性质仅供参考，不得视为君合律师事务所或其律师出具的正式法律意见、法律建议或任何投资建议。此外，中国法律对虚拟资产的投资另有限制，建议咨询专业律师意见。如需转载或引用该等文章的任何内容，请注明出处。未经我们书面同意，不得转载或使用该等文章中包含的任何图片或影像。如您有意就相关议题进一步交流或讨论，欢迎与我们联系。

<sup>26</sup> 本文为概括介绍性质仅供参考，不得视为君合律师事务所或其律师出具的正式法律意见、法律建议或任何投资建议。此外，中国法律对加密货币的投资另有限制，建议咨询专业律师意见。如需转载或引用该等文章的任何内容，请注明出处。未经我们书面同意，不得转载或使用该等文章中包含的任何图片或影像。如您有意就相关议题进一步交流或讨论，欢迎与我们联系。

乔喆沅 合伙人 电话：852 2167 0020 邮箱地址：zyqiao@junhe.com  
成晓宇 律 师 电话：852 2167 0017 邮箱地址：jcheng@junhe.com  
陈瑜诗 律 师 电话：852 2167 0059 邮箱地址：jennychan@junhe.com

---

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

