(翻譯本)

本局檔號： B1/15C
B10/1C

致：所有認可機構
行政總裁

敬啟者：

就認可機構與虛擬資產及虛擬資產服務提供者業務關連的監管方法

因應最近認可機構就擬從事若干與虛擬資產相關活動的查詢，現向認可機構提供有關的監管指引，包括載明認可機構在處理虛擬資產及虛擬資產服務提供者相關事項時須注意的指導原則。

國際發展

在肯定科技創新將可帶來潛在益處的同時，鑑於虛擬資產及虛擬資產服務提供者所涉及的風險，多個國際論壇及標準制定組織，包括金融穩定理事會、巴塞爾銀行監管委員會(巴塞爾委員會)、國際證監會組織及財務行動特別組織(特別組織)等正密切關注最新發展，並發表以不同風險視角作為焦點的報告及指引。例如，巴塞爾委員會最近就銀行如何審慎處理加密資產風險承擔的初步建議[1]進行公眾諮詢；特別組織亦於 2021 年 10 月發出更新的《虛擬資產及虛擬資產服務提供者的風險為本方法指引》[2]。認可機構(尤其有意從事虛擬資產相關活動者) 須密切留意國際最新發展。

認可機構須注意，不同地區對虛擬資產活動及虛擬資產服務提供者的監管及執法方法會視乎其個別情況而有所不同，亦可能有別於香港的情況。認可機構從事任何虛擬資產活動前，須確保此等活動不會違反任何適用的法規，並按需要尋求法律意見，包括向熟知香港以外相關地區的法律顧問尋求有關意見。

---

1 建議將加密資產分為兩大類：一類是只需若干修改現有的巴塞爾框架，即可符合其處理方法；另一類是比特幣等須按照新訂立的保守審慎方法處理。詳情載於 https://www.bis.org/press/p210610.htm。

2 特別組織經更新的指引載明，特別組織的建議適用於成員地區及主管當局，另亦適用於虛擬資產服務提供者及其他有意從事虛擬資產活動的被規定的實體(包括銀行)，使其更清楚了解其打擊洗錢及恐佈分子資金籌集的責任。該指引載於 https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/guidance-rba-virtual-assets-2021.html。

本地發展

證券及期貨事務監察委員會(證監會)於 2020 年 12 月根據提供證券型虛擬資產或代幣交易服務平台的自願發牌制度發出首個牌照。政府於 2021 年 5 月完成有關建立虛擬資產服務提供者發牌制度的公眾諮詢[3]，以準備在 2022 年向立法會提交條例草案。隨着香港以至全球其他地區陸續建立虛擬資產及虛擬資產服務提供者的監管制度，預計在香港的虛擬資產相關活動及虛擬資產服務提供者行業將繼續增長。金管局亦於 2022 年 1 月 12 日發布了一份關於加密資產和穩定幣的討論文件，闡述我們對加密資產(特別是穩定幣)的監管制度的構思，並徵求持份者的意見。

金管局的監管方法

國際及本地的發展指出認可機構或會透過自身投資、或向客戶提供銀行及投資服務時，與虛擬資產及虛擬資產服務提供者有聯繫，從而或會對認可機構構成一系列的風險。我們觀察到機構和零售客戶通過海外虛擬資產交易所進行虛擬資產交易的投資增加。與此同時，與虛擬資產相關的犯罪也呈上升趨勢，當中客戶成為騙案、投資欺詐和虛擬資產被盜竊的受害者。與法定貨幣和金融機構一樣，虛擬資產及虛擬資產服務提供者亦可能被利用作洗錢及恐怖分子資金籌集。國際經驗亦指出虛擬資產已逐漸吸引犯罪分子用作接收及轉移犯罪所得收益的方式，勒索軟件攻擊即為其中一例。鑑於以上原因，認可機構須特別關注金融犯罪風險和投資者保障。

金管局採用風險為本方法，按「相同風險、相同監管」的原則和相關國際標準，監管認可機構的虛擬資產活動。與推出新產品或服務的慣常做法一樣，認可機構須在從事任何虛擬資產活動前進行風險評估，以識別及了解相關風險。認可機構須時刻採取適當措施來管理及緩減已識別的風險，當中並顧及適用的本地及海外法律與監管規定。鑑於認可機構進行虛擬資產相關活動所涉及的風險，金管局將重點關注三個方面，即審慎監管、打擊洗錢及恐怖分子資金籌集和金融犯罪風險，以及投資者保障。

審慎監管

從審慎監管的角度來看，金管局現時無意禁止認可機構承擔有關虛擬資產的金融風險，例如透過投資虛擬資產、以虛擬資產作為抵押品進行放貸，或准許客戶利用信用卡或其他支付服務來獲取虛擬資產；惟前提是認可機構已制定充足的風險管控措施，並由高級管理層對此類活動進行充分監督。具體而言，認可機構須因應對其將會承擔風險的虛擬資產進行適當的盡職審查。認可機構須了解虛擬資產的法律及財務結構、其創立背後的支援技術，以及參與虛擬資產計

[3] 諮詢總結載於 https://www.fstb.gov.hk/fsb/tc/publication/consult/doc/consult_conclu_amlo_c.pdf。

劃運作的各方背景及其風險管理安排，和認可機構所購入作投資的虛擬資產的來源。根據所得資料，認可機構須審慎評估本身對不同類別風險承擔的數額，並採取適當的風險緩減措施，例如設定該機構對虛擬資產風險承擔總額的審慎上限，並對可接受作為抵押品的虛擬資產擬定保守的貸款與價值比率。如存在剩餘風險，認可機構須參考適用於虛擬資產的現行資本規定，預留足夠的資本。

打擊洗錢及恐怖分子資金籌集與金融犯罪風險[4]

認可機構須建立及實施有效的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集政策、程序及管控措施，以管理及緩減洗錢及恐怖分子資金籌集風險，並須參考特別組織及金管局發出的相關指引，如上述提及特別組織所發指引。

(a) 客戶透過其銀行戶口參與虛擬資產相關活動

鑑於虛擬資產被利用作犯罪活動有其脆弱之處，認可機構在其持續監察工作的過程中須特別注意其客戶參與虛擬資產相關的活動（例如與虛擬資產平台頻繁的資金往來）。 在此等情況下，認可機構須設法了解有關虛擬資產交易的性質，若發現有任何可疑之處，須根據相關法律及監管責任，向聯合財富情報組提交可疑交易報告[5]。

(b) 與虛擬資產服務提供者的銀行服務關係

認可機構若與虛擬資產服務提供者建立及維持業務關係（如為虛擬資產服務提供者開立銀行戶口），須根據風險為本的原則進行適當的洗錢及恐怖分子資金籌集風險評估[6]，以區分各個虛擬資產服務提供者的風險。由於不同的虛擬資產服務提供者的業務模式可能存在極大差異，不能作「一刀切」的做法。視乎有關業務關係的性質，認可機構可能需要採取額外的客戶盡職審查措施，正如當要提供代理銀行或其他類似關係服務予金融機構以便後者能向其本身客戶提供服務及產品的情況[7]。這些措施包括但不限於：

(i) 收集足夠的資料以充分了解虛擬資產服務提供者的業務性質(例如虛擬資產服務提供者是否為虛擬資產交易平台、虛擬資產錢包提供者、或虛擬資產發行者等) ，並就該虛擬資產服務提供者進

---

4 這部分的指引是跟隨 2019 年 12 月「關於虛擬資產及虛擬資產服務供應商所涉及的洗錢及恐怖分子資金籌集風險管理」通告所提供的指引；並因應特別組織於 2021 年 10 月發出的最新指引作出更新。

5 見《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集指引(認可機構適用)》第 7 章。

6 特別組織指引載有就虛擬資產情況而可具體考慮的風險指標舉例。

7 請參閱《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集指引(認可機構適用)》第 11 章「代理銀行服務及其他類似關係」，尤其第 11.23 至 11.25 段。

行全面的風險狀況評估以決定對其業務關係的持續監察程度；

(ii) 根據公開可得資料確定虛擬資產服務提供者是否在香港或其他地區獲得發牌或註冊，以及受到的監管框架 (例如，除了打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的監管外，海外虛擬資產服務提供者是否受到與香港虛擬資產服務提供者監管制度相若的監管標準[8])；及

(iii) 評估虛擬資產服務提供者的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集管控措施，包括採取何種的額外措施以緩減虛擬資產特定風險 (如涉及有疑似犯罪元素的錢包地址的交易)。

進行客戶盡職審查工作及持續監察措施的程度應與虛擬資產服務提供者被評估的洗錢及恐怖分子資金籌集風險相稱。

認可機構在與虛擬資產服務提供者建立業務關係時，須與有關虛擬資產服務提供者確認其運作沒有違反任何適用於香港及其他相關司法管轄區的法規。

投資者保障

就提供虛擬資產及相關投資產品的投資服務而言，客戶投資或持有虛擬資產涉及一系列風險，而這些風險在合理情況下不大可能會被零售投資者理解。因此，虛擬資產相關產品相當可能會被視為複雜產品。某些虛擬資產相關產品或會在香港或其他司法管轄區受到各種銷售限制。無論如何，就分銷虛擬資產相關產品實施額外的投資者保障措施及促進投資者教育是必要的。就此而言，認可機構須遵守金管局及證監會不時發出的指引[9]。認可機構尤其須參考金管局及證監會於 2022 年 1 月 28 日發出的《有關中介人的虛擬資產相關活動的聯合通函》。

<u>認可機構的虛擬資產相關建議</u>

由於虛擬資產及虛擬資產服務提供者的市場發展迅速，有意從事虛擬資產活動的認可機構須盡早與金管局（和相關監管機構）溝通，並在推出有關新產品或服務前獲取金管局對其風險管控措施是否足夠的反饋。金管局會繼續與其他本

---

8 例如， 就虛擬資產服務提供者的實益擁有人及為虛擬資產服務提供者擔任管理職能的個人而言，適當人選的測試。

9 為免引起疑問，就打擊洗錢及恐怖分子資金籌集而言， 提供虛擬資產相關投資服務的認可機構除了須遵守《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》、《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集指引(認可機構適用) 》及金管局不時發出的相關指引的規定外，亦要遵守金管局及證監會發出與虛擬資產相關的指引(如「適用於提供虛擬資產交易服務及就虛擬資產提供意見的持牌法團或註冊機構的發牌或註冊條件和條款及條件」第十節)。

地及國際監管機構合作並留意不斷演變的監管環境，以及虛擬資產相關的產品、服務及活動的發展，適時向認可機構提供與國際標準接軌的進一步指引。

副總裁
阮國恒

2022年1月28日