

2022年2月7日

討論文件

## 立法會財經事務委員會

### 《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例草案》

#### 目的

政府建議加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的監管制度，以履行香港作為財務行動特別組織(特別組織)成員的責任，從而確保香港營商環境穩健，維護香港的國際金融中心聲譽。本文件旨在向委員簡介有關立法建議。

#### 背景

2. 特別組織在 1989 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。任何在合規或成效方面未能符合特別組織標準的地區，均須受國際社會監察，且或會被列入特別組織的黑名單，可能要面對其他成員地區採取的反制措施。

3. 香港於 1991 年成為特別組織成員。在 2018 至 2019 年間，特別組織就本港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度進行相互評估，並於 2019 年 9 月發表有關該相互評估的報告，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，並把香港納入特別組織的「定期跟進」程序<sup>1</sup>。特別組織也在相互評估報告中提出建議，指出香港在跟進

---

<sup>1</sup> 相對而言，納入「加強跟進」程序的成員地區在跟進程序中須受較嚴密的監察。

程序中可改善之處，包括對貴重金屬及寶石交易商的規管。根據「定期跟進」程序，特別組織預定在 2023 年 2 月對香港進行技術合規評估，其後在 2024 年 6 月進行成效評估。

4. 特別組織也會因應新出現的洗錢及恐怖分子資金籌集風險而不時修訂其標準。鑑於「虛擬資產」的應用日增，特別組織於 2019 年在其標準中新訂一項規定，要求成員地區確保「虛擬資產」服務提供者須如現時的金錢機構和指定非金融企業和行業(指定非金融業)般，履行打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的責任。因此，香港也應訂立一套為「虛擬資產」服務提供者而設的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管制度，以配合「定期跟進」程序中的技術合規評估。

## 立法建議

5. 因應特別組織的建議和其新訂標準(載於上文第 3 和 4 段)，我們建議修訂《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》(第 615 章)(《打擊洗錢條例》)，目的是訂立(a)「虛擬資產」服務提供者發牌制度；以及(b)貴重金屬及寶石交易商註冊制度，規定這兩個行業須履行打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的法定責任。此外，我們會藉此機會處理特別組織在相互評估報告和其他場合就《打擊洗錢條例》提出的雜項事宜。

### (A) 「虛擬資產」服務提供者發牌制度

#### 特別組織的要求

6. 近年，「虛擬資產」交易大幅增加。雖然「虛擬資產」具發展潛力，但由於這類資產可匿名買賣和無須經認可中央系統處理，因此這類交易對國際金融系統構成重大的洗錢及恐怖分子資金籌集風險。不法分子可輕易利用這些特點，通過金融系統進行多層或轉換交易，把犯罪得益洗淨，使之轉成法定貨幣。此外，「虛擬資產」的投機成分甚高，而且經常涉及詐騙、保安漏洞和市場操控，在保障投資者方面帶來重大挑戰。

7. 為應對「虛擬資產」活動所構成的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，特別組織已修訂其標準，要求成員地區規管「虛擬資產」服務提供者，規定該等服務提供者須全面履行打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的責任。特別組織轄下已成立專責小組，監察成員地區落實該項建議的進度。因此，香港也應訂立「虛擬資產」服務提供者規管制度，以配合相互評估跟進程序中的技術合規評估。為符合特別組織的要求，我們建議修訂《打擊洗錢條例》，以訂立「虛擬資產」服務提供者發牌制度。擬議發牌制度會參照證券及期貨事務監察委員會(證監會)的自願發牌制度<sup>2</sup>訂立，其主要特點載於下文各段，詳情則載於附件 A。

### 發牌制度的主要特點

8. 因應特別組織所訂立的標準<sup>3</sup>和香港「虛擬資產」活動所構成的風險，我們建議把經營「虛擬資產」交易所<sup>4</sup>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這類受規管活動的人士須向證監會申領「虛擬資產」服務提供者牌照。雖然「虛擬資產」活動(尤其是特別組織特別訂明的活動)也可能以「虛擬資產」交易所以外的營運模式進行，但由於目前「虛擬資產」交易所業務在香港有較大規模，發展也較成熟，我們認為有理由特別為「虛擬資產」交易所訂立發牌制度。至於其

---

<sup>2</sup> 鑑於本地已出現「虛擬資產」交易活動，加上這類活動在投資者保障方面引起的關注，證監會在2018年11月公布規管香港「虛擬資產」交易平台的概念框架。證監會與各營運商商討後，在2019年11月發表立場書，把「虛擬資產」交易平台的發牌事宜納入監管沙盒(自願發牌制度)，並訂明一套監管標準。該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。

<sup>3</sup> 特別組織所指的「虛擬資產」服務提供者，是那些以業務形式從事與「虛擬資產」有關的特定活動的人。特定活動包括(i)進行「虛擬資產」與法定貨幣的交易；(ii)進行涉及一種或多種「虛擬資產」的交易；(iii)轉移「虛擬資產」；(iv)為「虛擬資產」或控制「虛擬資產」的工具提供託管和/或管理服務；以及(v)為發行和/或發售「虛擬資產」(即首次代幣發行)提供相關的金融服務。「虛擬資產」被界定為「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移，且可用作支付或投資用途」。

<sup>4</sup> 我們的用意是包括容許或邀請客戶落盤，透過買入或賣出任何「虛擬資產」以換取任何貨幣或「虛擬資產」(不論是否同一種「虛擬資產」)，並在業務過程中保管、操控、控制或管有任何貨幣或「虛擬資產」的交易平台。

他「虛擬資產」活動，我們留意到當中有些在香港並不普遍(例如「虛擬資產」付款系統)，有些則因為可能與金融機構的接觸，而可透過金融機構的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集措施追查交易的資金流向(例如加密貨幣櫃員機)。

9. 我們會根據特別組織的定義，把「虛擬資產」界定為以數碼形式表達、計算或儲存價值的資產單位；其功能(或預定功能)是作為公眾接受的交易媒介，可作貨物或服務付款、清償債項或投資用途；以及可透過電子方式轉移、儲存或買賣。「虛擬資產」的擬議定義明確豁除法定數碼貨幣(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)。由於特別組織無意把不可轉移、交易或互換的封閉式、有限用途產品(例如飛行里數、信用卡獎賞和遊戲代幣)納入規管，我們不會把這些產品納入「虛擬資產」的定義。

10. 在資格方面，證監會只會向能符合適當人選準則的申請人發出「虛擬資產」服務提供者牌照。此外，只有在香港成立並設有固定營業地點的公司，或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，方會獲考慮發給「虛擬資產」服務提供者牌照<sup>5</sup>。

11. 基於問責的考慮，申請人須委任最少兩名人員，負責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，並就持牌人違反或未有遵守規定事宜負上個人責任。與《證券及期貨條例》對持牌法團所作的規定一樣，持牌「虛擬資產」服務提供者的所有執行董事必須是經證監會批准的負責人員。此外，為加強保障，證監會會對持牌「虛擬資產」服務提供者施加一系列嚴格的規管要求，包括規定持牌「虛擬資產」服務提供者只可向專業投資者提供服務，並應具備足夠的財力、知識和經驗，且訂有風險管理政策和程序、「虛擬資產」的掛牌和交易政策、妥善的財務匯報和披露安排，以及防止市場操控、違規活動和利益衝突的機制。

---

<sup>5</sup> 換言之，自然人或不具備法人地位的商業模式(例如獨資經營者或合伙業務)並不符合資格。

12. 為要有效實施發牌制度，證監會會獲賦予監管權力，以執行有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規定和其他規管要求。我們也建議參考《證券及期貨條例》，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」服務提供者的運作。此舉可讓證監會在出現緊急或涉及不當行為的情況下保障客戶資產。法例修訂建議包括制訂罰則，以起阻嚇作用，遏止不法和違規行為，例如違反打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，以及無牌從事受規管的「虛擬資產」活動或向公眾積極推廣受規管的「虛擬資產」活動。

13. 「虛擬資產」交易所屬新型業務，有別於受《打擊洗錢條例》規管的實體所提供的傳統服務。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(已在自願發牌制度下成為受規管持牌法團的「虛擬資產」交易所除外)。在發牌制度實施後180天內，所有現正經營受規管活動的「虛擬資產」交易所，均須向證監會提出牌照申請。

## **(B) 貴重金屬及寶石交易商兩級註冊制度**

### 特別組織的要求

14. 特別組織把貴重金屬及寶石業列為六個須受打擊洗錢及恐怖分子資金籌集措施規管的指定非金融業<sup>6</sup>之一，主要原因是這個行業的營運涉及現金交易，而不法分子有可能利用這些交易作洗錢及恐怖分子資金籌集用途。具體而言，根據特別組織的要求，貴重金屬及寶石交易商如進行涉及超過15,000美元 / 歐元(約12萬港元)的現金交易，須履行打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的責任。特別組織在上一輪的相互評估中指出，香港沒有把貴重金屬及寶石業納入規管範圍，以致打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度出現缺口。因此，特別組織建議我們需制訂適當措施，規定業界人士

---

<sup>6</sup> 根據特別組織所下的定義，指定非金融業涵蓋賭場、會計專業人士、貴重金屬及寶石交易商、地產代理、法律專業人士和信託或公司服務提供者。香港沒有賭場，至於其餘行業，除了貴重金屬及寶石交易商除外，其餘均已受《打擊洗錢條例》規管。

須履行打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的責任，並將此建議納入為相互評估報告中的重點建議。

15. 因應特別組織對貴重金屬及寶石商的要求，我們建議修訂《打擊洗錢條例》，訂立貴重金屬及寶石交易商兩級註冊制度。在註冊制度下，任何人如因客戶需要而在香港從事涉及貴重金屬、寶石、貴重貨品或貴重資產工具的受規管業務<sup>7</sup>，均須向海關關長(即貴重金屬及寶石交易商註冊主任)註冊，只有那些有意在業務過程中進行涉及12萬港元或以上現金交易的人，才須在註冊時符合適當人選準則，並須遵守《打擊洗錢條例》附表2訂明的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。海關關長可透過分級註冊制度來識別風險較高的貴重金屬及寶石交易商，以進行打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定監管，同時按照特別組織的要求了解整體行業的最新情況。擬議註冊制度的主要特點載於下文各段，詳情則載於附件B。

#### 註冊制度的主要特點

16. 根據特別組織的要求，貴重金屬及寶石交易商如進行大額現金交易，須遵守較嚴格的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。為此，政府須區分哪些是進行大額現金交易的交易商，以實施風險為本規管。我們建議在規管制度下實施兩級註冊的安排，規定只有進行涉及12萬港元或以上現金交易的貴重金屬及寶石交易商，才須如現時其他指定非金融業般，履行打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的責任；至於其他交易商，則只須接受輕度規管。具體而言，第一級註冊<sup>8</sup>註冊簡單直接，適用於無意進行涉及12萬

---

<sup>7</sup> 具體而言，這包括(a)買賣(即售賣、提供出售、購買或管有以供售賣/轉售)、輸入或輸出貴重金屬、寶石或貴重貨品；(b)製造或提煉貴重金屬、寶石或貴重貨品，或為貴重金屬、寶石或貴重貨品加工(例如切割和打磨)；(c)發行、贖回或買賣(如上述定義)貴重資產工具；或(d)擔任以上(a)、(b)或(c)項的中介人。

<sup>8</sup> 第一級註冊申請人只須提供有效的商業登記證和所有在香港與營業地點有關的處所地址，並聲明是為合法目的而申請註冊。獲得第一級註冊的交易商無須履行《打擊洗錢條例》附表2訂明的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集責任，也不會受其他註冊條件規管，但如日後有任何資料變更，則必須通知註冊主任。只要貴重金屬及寶石交易商持續經營，並每年繳交註冊費，其第一級註冊便會一直有效。

港元或以上現金交易的貴重金屬及寶石交易商。第二級註冊<sup>9</sup>則適用於有意或可能會進行涉及12萬港元或以上現金交易的交易商。

17. 為免出現規管重疊的情況，我們建議，現時已受《打擊洗錢條例》規管的金融機構<sup>10</sup>，以及受《當押商條例》(第166章)規管的當押商，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。此項豁免不適用於其他受《打擊洗錢條例》規管的指定非金融業。當中的考慮是因為這些指定非金融業現時只有在進行其所屬行業的指明交易時，才須遵守《打擊洗錢條例》附表2訂明的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，而這些行業的指明交易都不包括受規管的貴重金屬及寶石交易活動。

18. 考慮到其他地區的交易商或會不時來港參加珠寶展銷會，我們也建議豁免這類「境外交易商」<sup>11</sup>註冊，理由是他們只會短暫留港，所構成的洗錢及恐怖分子資金籌集風險較低。為減低境外交易商的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，我們會訂明規定，要求他們如在香港進行涉及12萬港元或以上的現金交易，便須在交易完成後起計一天內(或在離開香港前，兩者以較早者為準)向註冊主任申報該項現金交易。申報現金交易的規定有助註冊主任發現可疑交易，並在有需要時展開跟進調查。

19. 我們建議賦權海關關長(即貴重金屬及寶石交易商註冊主任)，使其能有效實施制度。該等權力包括執行註冊規定，以及監管註冊交易商在打擊洗錢及恐怖分子資金籌集方面的操守。法例修訂建議也會制訂罰則，以起阻嚇作用，遏止不法和違規行為，包括在沒有註冊的情況下以業務形式進行一項或多項受規管活動、在沒有獲得第二級註冊的情況下進行指明現

---

<sup>9</sup> 第二級註冊申請人須如其他受《打擊洗錢條例》規管的指定非金融業般，符合適當人選準則。第二級註冊交易商進行指明現金交易時，也須履行《打擊洗錢條例》附表2訂明的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集責任，並須接受註冊主任監察。第二級註冊的有效期為三年；有效期屆滿後，只要交易商符合適當人選準則，便可獲得續牌。

<sup>10</sup> 即銀行、持牌法團、保險機構、金錢服務經營者和儲值支付工具。

<sup>11</sup> 境外交易商如(i)是並非通常居於香港的人；(ii)在香港沒有固定營業地點；以及(iii)在任何一年內在香港進行受規管活動合共不超過60天，便可獲豁免註冊。

金交易(即涉及12萬港元或以上的現金交易),以及違反《打擊洗錢條例》訂明的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。

20. 為了協助業界適應註冊制度,修訂條例草案會訂明過渡安排。具體而言,在註冊制度生效前已營運的貴重金屬及寶石交易商,可享有270天<sup>12</sup>的過渡期以申請註冊。在過渡期內,貴重金屬及寶石交易商如經營涉及受規管活動的業務,會視為已為此目的註冊,直至其註冊申請獲批為止。

### (C) 雜項修訂

21. 除了為「虛擬資產」服務提供者和貴重金屬及寶石交易商設立規管制度外,我們還會在法例修訂建議中,處理特別組織在有關香港的相互評估報告和其他場合就《打擊洗錢條例》提出的技術事項,包括:

- (a) 按照特別組織的要求,修訂「政治人物」一詞的技術定義,並賦權規管機構制訂指引,容許根據風險程度釐定相關人士須接受客戶盡職審查的程度;
- (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,並訂明就信託而言,「實益擁有人」包括受託人和受益人(包括受益人類別);
- (c) 在客戶沒有親身進行身分識別和核實的情況下(即非面對面的情況),容許以數碼身分識別系統協助進行客戶盡職審查;
- (d) 針對無牌經營金錢服務的刑罰,把罰則提高至罰款100萬元和監禁兩年,以加強阻嚇作用;以及

---

<sup>12</sup> 考慮到可能會出現大量的註冊申請,為使業界能順利過渡到註冊制度,過渡期由公眾諮詢提出的180天(見下文第22段)調整為270天。



- (e) 就賦權規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方面，把所有相關條例就此訂立的各項不同條文整合成為《打擊洗錢條例》下的單一條文。

## 公眾諮詢

22. 我們在2020年11月3日至2021年1月21日期間就法例修訂建議諮詢公眾，並在2021年5月發表諮詢總結<sup>13</sup>。整體而言，公眾普遍支持政府根據國際標準，加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度，以維持香港的國際金融中心地位。對於立法建議的整體方向、原則和主要框架，回應者大多表示贊同。

23. 我們因應公眾提出的意見，對立法建議作出多項修訂，包括容許在其他地方成立但在香港根據《公司條例》註冊的公司申請「虛擬資產」服務提供者牌照、豁免持牌當押商受貴重金屬及寶石交易商註冊制度的監管，以及把申請豁免註冊的境外交易商須符合的門檻由90天縮短為60天。我們會根據從公眾諮詢收集到的意見，繼續擬備法例修訂內容。

## 立法時間表

24. 視乎委員的意見，我們的目標是在2022年第二季向立法會提交修訂條例草案。

## 徵詢意見

25. 請委員就上文第5至21段所載的法例修訂建議提出意見。

財經事務及庫務局

2022年1月

---

<sup>13</sup> [https://www.fstb.gov.hk/fsb/tc/publication/consult/doc/consult\\_conclu\\_amlo\\_c.pdf](https://www.fstb.gov.hk/fsb/tc/publication/consult/doc/consult_conclu_amlo_c.pdf)

## 有關規管虛擬資產服務提供者的建議

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. 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修訂其標準中的第 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。
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，證券及期貨事務監察委員會（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<sup>1</sup>，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。自願發牌制度只適用於提供至少一種屬證券型「虛擬資產」交易服務的中央系統處理平台。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。

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《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》（第615章）（《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。
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

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

---

<sup>1</sup> 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](https://www.sfc.hk/web/files/ER/PDF/20191106%20Position%20Paper%20and%20Appendix%201%20to%20Position%20Paper%20(Chi).pdf)。

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<sup>2</sup>。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」。

7. 參考特別組織的標準及經評估香港「虛擬資產」活動的風險後，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。
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。<sup>3</sup>
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。
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

---

<sup>2</sup> 統稱首次代幣發行。

<sup>3</sup> 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。

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」。

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。
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，如有關交易涉及金融機構，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

### 資格

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或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，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。

#### 適當人選準則

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，包括例如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)。
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。

#### 規管要求

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。
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。

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<sup>4</sup>，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。證監會密切留意市場的最新發展，以保障投資者利益為原則，再檢視有關要求；
- (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、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（即與該提供者有

---

<sup>4</sup> 在發牌制度實施前，證監會會公布規管要求，包括第 18 段所述的守則和指引，徵詢業界意見。

控權關係的獨立企業實體)，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。

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。

#### 開放式牌照

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。

## 豁免和限制

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。
22. 我們建議在發牌制度實施 180 天後，所有現正經營受規管活動的「虛擬資產」交易所均須向證監會提出牌照申請。如無牌經營受規管活動，即屬刑事罪行。
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<sup>5</sup>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」交易所有關的服務）。

## 發牌當局的權力

### 監管權力

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

---

<sup>5</sup> 參照《證券及期貨條例》第 115 條下的相關條文。

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。

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

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。

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

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<sup>6</sup>，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。
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。
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。
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。

---

<sup>6</sup> 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。

## 法定上訴

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。

### 有關規管貴重金屬及寶石交易商的建議

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<sup>1</sup>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。
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<sup>2</sup>，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《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》（第 615 章）（《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

---

<sup>1</sup> 特別組織要求規管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和貴重金屬及寶石交易商。

<sup>2</sup> 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。二零二零年，香港出口總值 3,520 億元的黃金和 440 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，二零二零年的出口總值達 970 億港元，至於貴重珠寶，二零二零年的出口總值則達 550 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 1 980 個零售業機構，僱用超過 10 000 人。全球十大珠寶商之中，有兩間總部設在香港。

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. 為落實特別組織的要求，我們建議修訂《打擊洗錢條例》，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（“指明現金交易”），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

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」<sup>3</sup>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

---

<sup>3</sup> 「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。

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。

5. 我們建議對貴重金屬、寶石、貴重貨品和貴重資產工具<sup>4</sup>作出以下定義：

- (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<sup>5</sup>（即銥、鐵、鈮、銻、釷）；
- (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，而其結算價至少 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》（第 571 章）所規管的證券、期貨合約、集體投資計劃或認可結構性產品。

---

<sup>4</sup> 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，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。

<sup>5</sup> 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、鐵、鈮、銻、及釷。

## 兩級註冊制度

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。
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 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 4 段所述的一種或多種受規管活動前，須進行第二級註冊。
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。

### 第一級註冊的要求

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<sup>6</sup>、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。

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。如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

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<sup>7</sup>、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。

---

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 《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。

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。

## 豁免

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）及根據《當押商條例》（第 166 章）獲發牌照的當押商，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。
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《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，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。
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；
  - (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 60 天。
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）<sup>8</sup>。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。

### 過渡安排

17. 為協助業界適應註冊制度，修訂條例草案會訂明過渡安排。具體而言，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 270 天的過渡期以申請註冊<sup>9</sup>。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。

### 註冊主任的權力

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

---

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> 根據在 2020 年 11 月至 2021 年 1 月所進行的公眾諮詢的文件中所載，過渡期建議為 180 天。考慮到可能會出現大量的註冊申請，為使業界能順利過渡到註冊制度，我們建議將過渡期調整至 270 天。

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。

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

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。
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）。
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（即客戶盡職審查及備存紀錄），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<sup>10</sup>。與其他已受《打擊洗錢條例》監管的指定非金融業一樣，我們不建議對違規交易商施加刑事制裁。

## 法定上訴

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。

---

<sup>10</sup> 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。