

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)57/2025(01)號文件

檔號：CB1/BC/11/24

《穩定幣條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述有關《穩定幣條例草案》（“條例草案”）的背景資料，並概述議員在立法會相關委員會討論此課題時所提出的主要意見和關注事項。

背景

2. 政府於2022年10月發表《有關香港虛擬資產發展的政策宣言》（“《政策宣言》”），闡明有關在香港發展蓬勃的虛擬資產行業和生態圈的政策立場和方針。《政策宣言》開列政府落實適當監管及市場發展措施的計劃，以促進行業可持續及負責任地發展。監管方面，政府及金融監管機構會採取“相同業務、相同風險、相同規則”的原則，並訂出所需規限，以應對虛擬資產的相關風險，包括在金融穩定、洗錢及恐怖分子資金籌集，以及投資者保障方面的實際和潛在風險。

3. 因應《政策宣言》，政府當局於2022年7月向立法會提出《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集（修訂）條例草案》。條例草案於2022年12月獲制定為《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集（修訂）條例》，為虛擬資產服務提供者設立在《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》（第615章）下的發牌制度（“打擊洗錢條例發牌制度”）。在“打擊洗錢條例發牌制度”生效後，任何人如在香港經營虛擬資產交易平台業務或向香港投資者積極推廣有關業務，須獲證券及期貨事務監察委員會（“證監會”）發牌。“打擊洗錢條例發牌制度”已自2023年6月1日起實施。

擬議穩定幣發行人發牌制度

4. 據政府當局所述，當局留意到穩定幣宣稱與某些傳統的金融資產(一般是法定貨幣，就如法幣穩定幣)維持相對穩定價值，並有可能發展成獲廣泛接受的支付媒介，因而融入主流金融體系。當中法幣穩定幣相較其他類型的穩定幣可能帶來更為迫切的風險，因此政府當局認為有需要訂立法幣穩定幣發行人監管制度，以風險為本和靈活的方式監管法幣穩定幣發行人。

5. 此外，金融穩定理事會¹已於2023年敲定就監管穩定幣的最終建議。根據有關建議，成員地區的金融監管機構應落實措施，以監管和監察在其管轄區進行的穩定幣活動，應對潛在的金融穩定風險。²金融穩定理事會亦容許各地區通過禁止穩定幣活動，以管理穩定幣所帶來的風險。在國際上，設立發牌制度的做法更為常見。考慮到《政策宣言》所載政府對虛擬資產的政策，政府當局認為設立發牌制度更適合香港。

6. 政府當局曾於2023年12月至2024年2月就擬議穩定幣發行人發牌制度(“擬議發牌制度”)進行公眾諮詢。據政府當局所述，整體而言，其政策目標和主要建議獲得廣泛支持，相關的諮詢總結亦已於2024年7月發表。擬議發牌制度的主要特點載述於下文各段。

所涵蓋的穩定幣

7. 擬議發牌制度將聚焦於法幣穩定幣，並將須受金融管理專員(“專員”)規管的“指明穩定幣”，界定為宣稱錨定一種或多於一種官方貨幣以維持穩定價值的穩定幣。

受規管穩定幣活動

8. 在擬議發牌制度下，任何人如未獲專員批予牌照，不得在業務過程中於香港進行受規管穩定幣活動，包括發行指明

¹ 金融穩定理事會於2009年成立，負責在國際層面協調不同地區的金融業監管機構及國際標準制訂組織的工作，以及促進國際金融規例的改革。內地與香港均為金融穩定理事會的成員。

² 金融穩定理事會將於2025年就其成員地區(包括香港)的實施進展進行審查。

穩定幣。任何人向香港公眾積極推廣其指明穩定幣的發行，即視作顯示自己進行受規管穩定幣活動而須獲專員發牌。

發牌準則

9. 擬議發牌準則包括以下主要元素：

- (a) **儲備資產的管理及穩定機制**：指明穩定幣的儲備資產市值在任何時候都必須至少相等於其流通面值；
- (b) **贖回**：持牌人必須向提出有效贖回要求的指明穩定幣持有人支付指定穩定幣的面值，而不得附加過於繁瑣的條件和不合理的費用；
- (c) **在香港有實體公司**：為確保專員能進行有效監管與執法，持牌人必須在香港設有實體公司；
- (d) **財政資源**：持牌人必須具備充足財政資源以經營其業務，包括最低繳足股本為2,500萬港元的要求；
- (e) **適當人選**：持牌人的控權人、行政總裁及董事必須為適當人選，負責管理與營運受規管穩定幣活動的人員必須具備所需知識和經驗；及
- (f) **審慎及風險管理**：持牌人必須設有適當的風險管理政策及程序，以管理其業務經營產生的風險，有關的政策及程序須與其經營規模及複雜程度相稱。持牌人亦應設有健全和適當的管控制度，以防止及打擊可能出現的洗錢及恐怖分子資金籌集活動。

對銷售指明穩定幣的限制

10. 在擬議發牌制度下，只有以下受專員或證監會監管的機構才可向公眾銷售指明穩定幣：(a)擬議發牌制度下的持牌人；(b)獲證監會發牌的虛擬資產交易平台；(c)根據《證券及期貨條例》(第571章)第116條獲證監會發牌進行第1類受規管活動的法團；及(d)《銀行業條例》(第155章)所界定的認可機構。

過渡期

11. 對於那些在擬議發牌制度生效前已在香港設有具意義且實質業務的原有指明穩定幣發行人，政府當局建議為這些發行人提供6個月的過渡安排。

《穩定幣條例草案》

12. 條例草案於2024年12月6日在憲報刊登，並在2024年12月18日的立法會會議上進行首讀。條例草案旨在：(a)訂定監管涉及穩定幣的活動；(b)訂定專員的調查及執法權力；及(c)訂定附帶及相關事宜。條例草案的主要條文詳載於2024年12月11日發出的立法會參考資料摘要（[檔案編號：B&M/4/1/44C](#)）第22段，以及有關條例草案的法律事務部報告（[立法會LS80/2024號文件](#)）第4至15段。條例草案如獲通過，將自財經事務及庫務局局長以憲報公告指定的日期起實施。

議員提出的主要意見及關注事項

13. 政府當局分別在2024年4月8日及2024年7月19日，就擬議發牌制度諮詢財經事務委員會和Web3及虛擬資產發展事宜小組委員會。議員普遍支持擬議發牌制度，以應對法幣穩定幣對貨幣和金融穩定帶來的潛在風險，並為法幣穩定幣用戶提供保障。議員提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

發牌準則及條件

14. 議員察悉在擬議發牌制度下對穩定幣發行人施加的財政資源要求，即發行人的**最低繳足股本**應為流通法幣穩定幣總額的1%，而發行人必須確保法幣穩定幣的**儲備資產總值**在任何時候不得少於流通法幣穩定幣的面額。議員建議**適度放寬**有關要求，以容許更多參與者進入市場並促進業界的長遠發展。

15. 政府當局表示，制訂財政資源要求的主要考慮，是在保障投資者和維持市場競爭力之間取得平衡。在訂定擬議最低繳足股本要求時已考慮到公眾的意見，由最初建議的**流通法幣穩定幣面額的2%調整為1%**。就儲備資產，政府當局解釋，鑑於每一個穩定幣均代表某個法定貨幣的價值，要徹底保障穩定幣

的價值可追溯其背後的法定貨幣價值，並吸收任何風險事故的潛在損失，基本的要求是需要有相應的儲備資產。有關的國際標準亦強調儲備資產必須至少是**發行額的百分之百保障**。

16. 議員關注到，業界在應付**贖回要求**方面可能出現技術困難。政府當局回應時表示，根據擬議發牌制度，法幣穩定幣發行人必須及時處理贖回要求，即在**一個工作天內處理**，在香港市場，這是一項切實可行的要求。一般而言，法幣穩定幣用戶可通過運作良好的交易所套現。

17. 議員關注到，對穩定幣發行人建議施加的**披露及匯報要求**中，其中一項規定是有關發行人**必須至少每月聘請一名合資格獨立審計師進行核證**；他們指出，香港會計師公會以至會計及財務匯報局，目前均沒有對匯報和審計虛擬資產作出指引。議員建議政府當局與會計師公會或會計及財務匯報局商討，盡快落實指引，供會計業界參考。政府當局表示，會與香港會計師公會跟進制訂指引的工作。

保障投資者

18. 議員指出，在擬議發牌制度下，只有持牌人發行的法幣穩定幣才可售予零售投資者，由非獲發牌發行人發行的法幣穩定幣則只可售予專業投資者。議員建議加強**對專業投資者的保障**。

19. 政府當局表示，鑑於法幣穩定幣在擬議發牌制度實施前已存在，**擬議發牌制度的目的並不是禁止銷售非獲發牌發行人所發行的法幣穩定幣**。中介機構在向客戶推廣金融投資產品時必須評估產品是否適合客戶，而在銷售非獲發牌發行人所發行的法幣穩定幣時，亦須清楚列明該法幣穩定幣不是持牌法幣穩定幣。政府當局強調，專業投資者應具備相當的資產規模和專業投資知識，他們在投資於非獲發牌發行人所發行的法幣穩定幣時須自行承擔投資風險。

穩定幣發行人“沙盒”

20. 議員詢問香港金融管理局（“金管局”）為測試穩定幣發行人的運作而推出的**穩定幣發行人“沙盒”的推行情況**，並就“沙盒”參與者的數目、相關審批流程的透明度、潛在應用場景會否對申請人構成局限等事宜表示關注。

21. 政府當局表示，推出穩定幣發行人“沙盒”的目的，是讓有實質意願和合理計劃在香港發行穩定幣的機構，在風險可控範圍內測試穩定幣的發行流程、業務模式、對投資者的保障和相關風險管理制度，並就日後擬實施的監管要求與金管局進行雙向溝通。當局並沒有對“沙盒”申請者的數目設定上限，亦認為申請參與沙盒時的應用場景，不會局限有關穩定幣將來應用於其他場景。然而，申請者需要展示詳盡的業務計劃，例如提出具體的穩定幣應用場景，並說明其業務可如何切實可行地解決實體經濟中的痛點，為香港的經濟和金融活動帶來效益和新機遇。申請者的“沙盒”計劃必須具體解釋如何透過“沙盒”，展示穩健而合規的穩定幣發行業務。

人力資源供應

22. 議員關注到，香港是否有足夠**人才**為擬議發牌制度進行相關的**風險管理工作**。政府當局回應時指出，香港有足夠的專業人才進行實施發牌制度所需的資產管理和託管、打擊洗錢及審計等工作。再者，金融服務及創新科技是香港人才清單下所涵蓋的行業領域，獲批來港的金融科技人才包括熟悉穩定幣運作的人才。

立法會質詢

23. 在2024年2月21日、6月5日及12月11日的立法會會議上，議員曾就穩定幣與虛擬資產的規管和發展事宜提出質詢。該等質詢及政府當局答覆的超連結載於[附錄](#)。

相關文件

24. 相關文件一覽表載於[附錄](#)。

立法會秘書處
議會事務部
2025年1月16日

《穩定幣條例草案》委員會

相關文件一覽表

委員會	會議日期	文件
財經事務委員會	2024年4月8日	會議議程 第IV項：香港金融科技發展及擬議穩定幣發行人監管制度 會議紀要
Web3及虛擬資產發展事宜小組委員會	2024年7月19日	會議議程 第I項：擬議穩定幣發行人監管制度 會議紀要

立法會會議	文件
2024年2月21日	第7項質詢 ：規管虛擬資產交易
2024年6月5日	第9項質詢 ：推動穩定幣與虛擬資產的發展
2024年12月11日	第15項質詢 ：數字資產的政策