

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)843/2025號文件

檔 號：CB1/BC/11/24

《穩定幣條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《穩定幣條例草案》委員會(“法案委員會”)的商議工作。

背景

2. 隨著區塊鏈及分布式分類帳技術的普及，虛擬資產近年的發展十分迅速。政府於2022年10月發表《有關虛擬資產在港發展的政策宣言》，表明會在“相同業務、相同風險、相同規則”的原則下，完善有關虛擬資產的監管框架。就此，政府已透過修訂《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》(第615章)(“《打擊洗錢條例》”)引入虛擬資產服務提供者發牌制度，確保虛擬資產交易平台符合有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的國際標準，以及保障投資者。虛擬資產交易平台發牌制度已於2023年6月實施。

3. 政府當局表示，傳統金融體系與虛擬資產之間的聯繫越趨緊密。當中，穩定幣——尤其與法定貨幣維持相對穩定價值的穩定幣(“法幣穩定幣”)——在Web3和虛擬資產生態系統中的角色越趨明顯，法幣穩定幣有可能發展為獲普遍接受的支付媒介，從而有機會對貨幣與金融穩定構成較迫切的風險。因此，政府認為有需要就法幣穩定幣發行人設立穩健和適切的監管制度以緩減相關風險，並為法幣穩定幣用戶提供保障。這亦有助締造更便利的環境，促進穩定幣生態系統及相關行業的可持續和負責任發展。當局向立法會提出《穩定幣條例草案》(“《條例草案》”)，以於香港訂立法幣穩定幣發行人的發牌制度。

《穩定幣條例草案》

4. 《條例草案》在2024年12月6日刊登憲報，並於2024年12月18日的立法會會議上首讀，其目的包括：

- (a) 訂定監管涉及穩定幣的活動；
- (b) 訂定金融管理專員的調查及執法權力；及
- (c) 訂定附帶及相關事宜。

5. 擬議的穩定幣規管框架的主要特點，載述於下文第6至13段。

有關進行穩定幣活動的擬議發牌規定

6. 根據《條例草案》，任何人除非根據《條例草案》第13(1)(a)條獲豁免，否則必須領有金融管理專員根據《條例草案》第15條批給的牌照，才可進行或顯示自己進行“受規管穩定幣活動”(《條例草案》第8條)。

7. 就《條例草案》而言：

- (a) 如有以下情況，某人即視為進行“受規管穩定幣活動”：該人(i)在業務過程中，在香港發行“指明穩定幣”；(ii)在業務過程中，在香港以外的地方發行指明穩定幣，而該指明穩定幣看來是參照港元(不論是完全或局部參照)，以維持穩定價值；或(iii)進行金融管理專員根據《條例草案》第5(4)條在諮詢財政司司長後，藉於憲報刊登的公告而指明的活動(《條例草案》第5條)；
- (b) “指明穩定幣”擬指(i)看來是完全參照以下其中一項，以維持穩定價值的穩定幣：(aa)一種或多於一種官方貨幣(例如由某司法管轄區的中央銀行發行的貨幣)；(bb)金融管理專員根據《條例草案》第4(2)(a)條藉於憲報刊登的公告而指明的一種或多於一種計算單位或經濟價值的儲存形式；或(cc)上文(aa)及(bb)項所述的項目的組合；或(ii)金融管理專員根據《條例草案》第4(2)(b)條藉

於憲報刊登的公告而指明的某數碼形式價值或某類數碼形式價值(《條例草案》第4條)；及

(c) “穩定幣”擬指在符合其他條件的情況下，符合以下說明的加密保護數碼形式價值：以計算單位或經濟價值的儲存形式表述；作為(或擬作為)公眾接受的交易媒介，用於為貨品或服務付款等指明目的；可透過電子方式轉移、儲存或買賣；在分布式分類帳或類似資訊儲存庫上操作；以及看來是參照單一資產(或一組或一籃子資產)以維持穩定價值，但不包括某些數碼形式價值(例如由中央銀行發行的數碼形式價值)(《條例草案》第3條)。

發牌準則及條件，以及其他發牌事宜

8. 《條例草案》第2部載有與擬議發牌制度有關的詳細準則、條件及其他事宜。舉例而言，《公司條例》(第622章)第2(1)條所界定的公司(例如根據《公司條例》成立及註冊的公司)或在香港以外成立為法團的認可機構(例如銀行)均有資格申請牌照，以進行某項受規管穩定幣活動(《條例草案》第14條)。牌照如獲批出，便持續有效，直至在《條例草案》第28或29條所述的指明事件下遭撤銷為止(例如倘金融管理專員信納，有《條例草案》擬議附表4指明的撤銷牌照的某項理由存在)。

9. 《條例草案》建議對持牌人施加多項責任。舉例而言，持牌人須確保符合有關的最低準則(即《條例草案》擬議附表2第2部所指明者，例如有關贖回、儲備資產管理及審計的規定)(《條例草案》第24條)。另外，持牌人須獲金融管理專員事先同意，方可委任其控權人、行政總裁、董事及穩定幣經理(《條例草案》第37、53、58及66條)。

要約提供指明穩定幣

10. 《條例草案》建議，任何人不得要約提供或顯示自己要約提供指明穩定幣，除非該人(若非獲金融管理專員豁免)在符合相關條件下屬持牌人或另一認許提供者(例如根據《證券及期貨條例》(第571章)就第1類受規管活動(即證券交易)獲發牌的持牌法團，以及認可機構)。該等相關條件包括有關指明穩定幣的發行是獲某牌照授權的，或獲要約提供該指明穩定幣

的人是財政司司長根據《條例草案》第9(3)條藉於憲報刊登的公告指明的人或指明的類別的人(《條例草案》第9條)。

穩定幣實體的指定

11. 金融管理專員將獲賦權藉於憲報刊登的公告，指定在香港以外經營發行指明穩定幣的業務的實體，或(不論在香港或其他地方)向穩定幣支付系統提供服務的實體，但須受《條例草案》施加的有關規定所規限(《條例草案》第3部)。

刑事罪行及民事制裁

12. 任何人無合理辯解而違反任何關乎(a)進行受規管穩定幣活動或(b)要約提供指明穩定幣的規定，即屬犯罪。該等罪行(a)一經循簡易程序定罪，可處罰款50萬港元及監禁兩年，如屬持續的罪行，則可就罪行持續期間的每一日，另處罰款1萬港元；或(b)一經循公訴程序定罪，可處罰款500萬港元及監禁7年，如屬持續的罪行，則可就罪行持續期間的每一日，另處罰款10萬港元(《條例草案》第8(3)及9(4)條)。

金融管理專員的調查及執法權力

13. 《條例草案》旨在賦予金融管理專員調查及執法權力。舉例而言，金融管理專員可在指明情況下(例如有人可能已犯《條例草案》所訂罪行)對某人展開調查(例如委任調查員進行調查)。至於執法權力，金融管理專員可(在諮詢財政司司長後)要求持牌人在指明情況下(例如該持牌人相當可能會變為無能力履行其義務)採取某些行動(例如指示該持牌人的事務、業務或財產須由金融管理專員所委任的法定管理人管理，而該法定管理人將擁有若干權力，包括《條例草案》擬議附表5所載的權力)(《條例草案》第77、80及86條)。

14. 《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。

法案委員會

15. 內務委員會在2025年1月3日的會議上同意成立法案委員會審議《條例草案》。邱達根議員及何敬康議員分別獲選為法案委員會的主席及副主席。法案委員會的委員名單載於附錄。

16. 法案委員會曾與政府當局舉行6次會議。法案委員會曾邀請公眾人士就《條例草案》提交意見書。法案委員會接獲一份意見書([立法會CB\(1\)161/2025\(01\)號文件](#))。政府當局已就意見書所提事項作出書面回覆([立法會CB\(1\)195/2025\(01\)號文件](#))。

法案委員會的商議工作

17. 法案委員會委員普遍支持《條例草案》內的建議，以規管涉及指明穩定幣的活動，應對潛在的金融穩定風險，並為用戶提供足夠保障。法案委員會的商議工作綜述於下文各段。

受涵蓋的穩定幣

18. 有委員詢問《條例草案》界定的指明穩定幣可否包括錨定貴金屬例如黃金或其他商品的穩定幣；若否，原因為何。另外，根據《條例草案》第3(1)條，“穩定幣”擬指包括在分布式分類帳或類似資訊儲存庫上操作的加密保護數碼形式價值。根據《條例草案》第3(3)條，“分布式分類帳”擬指使用某科技的資訊儲存庫，而透過該科技，交易紀錄(a)在分類帳內保有；(b)在網絡中共享；(c)在網絡參與者間使用共識機制核證；及(d)在網絡節點間同步。法案委員會法律顧問請當局澄清“共識機制”及“網絡節點”的涵義為何，並考慮應否在《條例草案》中訂明兩者的定義，以求清晰明確。

19. 政府當局解釋，擬議的發牌制度應聚焦於法幣穩定幣，界定須受金融管理專員規管的“指明穩定幣”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。這是由於法幣穩定幣宣稱錨定單一或多個法定貨幣，它們有較大機會發展成為獲普遍接受的支付方式，因而有較大可能融入主流金融體系。儘管監管制度聚焦法幣穩定幣，當局明白參考其他資產(例如商品)價值的穩定幣日後亦有機會變得普及，帶來與法幣穩定幣相若的風險。為了能夠因應市場發展作出適時回應，

《條例草案》賦予金融管理專員權力，可藉憲報刊登的公告指明某數碼形式價值為指明穩定幣。

20. 至於《條例草案》第3(3)條中“共識機制”和“網路節點”這兩個詞彙，政府當局表示，考慮到密碼學以及利用加密技術的科技(例如分布式分類帳)不斷演變，而該兩個詞彙在適用情況下可被普遍理解，當局認為相比於在《條例草案》中明確界定該兩個詞彙，按最新的科技發展和市場共識詮釋該等詞彙，是較合適的做法。金融管理專員將就此按需要向業界提供進一步的指引。

斷定指明穩定幣是否在香港發行

21. 《條例草案》第5(1)(a)(i)及(ii)條訂明，如某人在業務過程中，在香港發行指明穩定幣，或某人在業務過程中，在香港以外的地方發行指明穩定幣，而該指明穩定幣看來是參照港元(不論是完全或局部參照)以維持穩定價值，則該人會視為進行“受規管穩定幣活動”。法案委員會委員及法律顧問請當局澄清，斷定指明穩定幣是否在業務過程中在香港或香港以外地方發行所考慮的因素為何。

22. 當局表示，金融管理專員在斷定某指明穩定幣是否在業務過程中在香港發行時，會全面考慮所有相關因素，包括但不限於：(a)發行人的日常管理和營運在何處進行；(b)發行人在何處註冊為法團；(c)指明穩定幣的鑄造和銷毀在何處進行；(d)儲備資產在何處管理；以及(e)處理鑄幣或贖回要求的現金流動銀行帳戶在何處開立。金融管理專員將按照每宗個案的事實和情況而作出判斷。當局補充，金融管理專員將根據《條例草案》第170條發出並於憲報刊登指引，就金融管理專員在斷定某指明穩定幣是否在香港發行時將考慮的因素提供指引。

“積極推廣”的涵義

23. 根據《條例草案》第5(2)及6(3)條，如有以下情況，某人會視為顯示自己進行受規管穩定幣活動或要約提供指明穩定幣：不論在香港或其他地方，該人向公眾(即香港的公眾人士，包括香港的公眾人士中的一類人士(請參閱《條例草案》第2條))積極推廣該人進行或看似進行受規管穩定幣活動或要約提供指明穩定幣。法案委員會委員及法律顧問請當局

澄清，以何因素斷定某人會否視為向公眾“積極推廣”該人進行或看似進行受規管穩定幣活動或要約提供指明穩定幣。

24. 政府當局表示，金融管理專員在斷定某人是否被視為向公眾積極推廣該人進行或看似進行受規管的穩定幣活動或要約提供指明穩定幣時，會全面考慮所有相關因素，包括但不限於：(a)市場推廣信息所使用的語言；(b)推廣信息是否針對居住在香港的群體；(c)宣傳網站是否使用香港域名；以及(d)是否具備詳細的市場推廣計劃來宣傳該活動。金融管理專員將按照每宗個案的事實和情況作出判斷。當局補充，金融管理專員將根據《條例草案》第170條發出並於憲報刊登指引，就在斷定某人是否向公眾積極推廣時將考慮的因素提供指引。

指明穩定幣資料的披露

25. 法案委員會察悉，《條例草案》擬議附表2列明持牌人須符合的最低準則。其中第13(1)條訂明，持牌人須就其發行的每類指明穩定幣發表白皮書，以就該類指明穩定幣提供全面及透明的資料。就此，法案委員會委員及法律顧問詢問當局為何不在《條例草案》中明文規定白皮書有關指明穩定幣的發行、分銷及贖回機制及程序等內容，以求清晰明確。

26. 政府當局表示，就白皮書須作出的披露而言，由於白皮書的內容可能會隨着行業不斷發展和持牌人的業務模式而變化，金融管理專員將根據《條例草案》第170條發出並於憲報刊登指引，就白皮書應該包含的資訊，例如發行、分銷和贖回指明穩定幣的機制和程序、指明穩定幣持有人的權利，以及其所使用的底層技術等提供指引。

指明穩定幣的提供者和銷售對象

27. 法案委員會察悉，為確保對潛在持有人的保障，《條例草案》建議只有4類認許提供者才可向公眾銷售指明穩定幣，即(a)擬議法幣穩定幣發行人制度下的持牌人；(b)根據《打擊洗錢條例》第53ZRK條獲證券及期貨事務監察委員會（“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。委員察悉，業界有意見認為政府當局應擴大認許提供者的涵蓋範圍至包括儲值支付工具持牌人。當局最初表示，鑑於儲值支付工具

持牌人的業務比較單一，容許這些持牌人提供銷售法幣穩定幣服務可能對其支付業務所帶來的額外風險尚需評估，而當局會與市場參與者持續溝通，仔細評估形勢變化，並適時制訂相關政策。有委員認為，容許儲值支付工具持牌人銷售法幣穩定幣或有助推動法幣穩定幣的廣泛應用，並詢問當局對此事的研究有何結果。

28. 政府當局回覆時表示，經考慮穩定幣的應用場景和發展趨勢，以及委員的意見，決定容許《支付系統及儲值支付工具條例》(第584章)(“《支付條例》”)下的儲值支付工具持牌人加入為認許提供者之一。為此，當局會提出修正案，在第9(5)條“認許提供者”的擬議定義中，加入包括根據《條例草案》與《支付條例》第8F條獲批給牌照的人士。政府當局亦表示會修改根據《支付條例》訂定關乎儲值支付工具持牌人的摘要說明、監管指引和發牌條件，要求這些持牌人必須得到金融管理專員事先及明確的批准，才可開展銷售法幣穩定幣的業務。

29. 法案委員會察悉，財經事務及庫務局曾就立法會財經事務委員會2024年4月8日的會議，發出一份題為“香港金融科技發展及擬議穩定幣發行人監管制度”的文件([立法會CB\(1\)368/2024\(03\)號文件](#))。根據該文件附件第10段，認可機構(例如銀行)、持牌法團及持牌虛擬資產交易平台在要約提供法幣穩定幣時，如有關法幣穩定幣是由非獲金融管理專員發牌的實體所發行，則只可要約提供予專業投資者(《證券及期貨條例》附表1第1部所界定者)，並須清楚列明該法幣穩定幣不是由獲發牌法幣穩定幣發行人發行。法案委員會法律顧問請當局澄清《條例草案》有否及如何反映此立法原意。

30. 政府當局表示，當局的立法原意是透過限制由非持牌實體所發行的指明穩定幣，只能銷售予專業投資者。當局會根據《條例草案》第9(2)(b)(iii)條訂定由非持牌實體所發行的指明穩定幣的可供銷售對象範圍，並會根據《條例草案》第9(3)條，由財政司司長通過憲報刊登公告，指明該對象範圍。

31. 至於須標示這些指明穩定幣並非由持牌人發行的要求，金融管理專員，以及作為虛擬資產交易平台和持牌法團監管當局的證監會，將進一步協調落實此項要求的具體做法。金融管理專員和證監會會發出通函，要求認許提供者(根據

《條例草案》第9(5)條所界定，並受金融管理專員或證監會監管者)在銷售指明穩定幣的過程中如此標示。

指明穩定幣的儲備資產

32. 《條例草案》建議對持牌人施加多項責任，其中之一是持牌人要確保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。指明穩定幣的儲備資產，須由優質和具高流動性的資產組成，以便容易將其變現，滿足贖回需求。委員詢問哪些資產可獲接受作為儲備資產，以及貴金屬例如黃金會否獲接受作為儲備資產。

33. 政府當局表示，一般而言，優質及具高流動性的儲備資產可包括現金、銀行存款、政府債券、回購協議、逆回購協議和投資於上述資產的貨幣市場基金。

34. 委員關注到，《條例草案》對持牌人在指明穩定幣的儲備資產要求是否恰當和足夠，並要求當局說明，《條例草案》與《支付條例》下對持牌人在儲備資產的要求及違反要求時施加的罰則方面有何相似之處。

35. 政府當局表示，《條例草案》附表2第5(4)條訂明，就儲備資產而言，持牌人必須遵守最低準則(《條例草案》第24條)，即儲備資產必須獲足夠保障，免受持牌人的其他債權人的申索影響，及與支付予持牌人或由持牌人保存或收取的其他資金分開保管。這與《支付條例》附表3第7(c)條中的最低準則相似。該準則要求儲值支付工具持牌人必須確保在任何時間，儲值支付工具的儲值金額或工具按金與支付予或由該持牌人維持或收到的任何其他資金分開，並受該持牌人為保障該金額或按金而採取的措施的足夠保障。

36. 政府當局進一步表示，《條例草案》附表2第5(6)(a)條訂明，持牌人亦必須遵守最低準則中，必須設有並實施健全及適當的風險管理政策及程序，以管理其儲備資產，確保該等資產獲妥善管理，致使能夠在沒有不當延遲的情況下，兌現有效贖回要求。這與《支付條例》附表3第7(a)條中的最低準則相似。該準則要求儲值支付工具持牌人必須就管理儲值支付工具的儲值金額或工具按金，設有足夠的風險管理政策及程序，以確保其經常有充足資金贖回該工具的剩餘儲值。在兩種情況

下，違反這些最低準則(或任何其他最低準則)都是撤銷牌照的理由。

對境外實體的規管

37. 根據擬議的發牌制度，如果有境外實體發行錨定港元的穩定幣，香港金融管理局同樣會要求其申請牌照。即使發行實體不在香港，並且不向香港市民積極推廣，但其錨定的貨幣是港元，亦須申領牌照。為方便監管及增加對投資者的保障，有委員建議當局考慮要求根據《條例草案》第3部指明為“指定穩定幣實體”的境外實體，須根據《公司條例》第16部在香港註冊和領取商業登記證，以及在香港設立營業地點，藉此增加對投資者的保障。

38. 政府當局表示，《條例草案》第171條訂明金融管理專員可在諮詢財政司司長後，為更有效地施行本《條例草案》的目的而訂立與指定穩定幣實體相關的規例。舉例而言，這些規例可包括：(a)訂明有需要或可取的事宜，以令指明穩定幣的持有人或潛在持有人的利益得到更好保障；(b)可一般地適用或適用於特別情況，並可只於指明的情況下適用，以及(c)可就不同情況訂定不同條文，並可就不同個案或不同類別的個案作出規定，以更好地監察和及時應對不斷演變的風險。當局補充，視乎情況及尚在萌芽的穩定幣行業如何演變，金融管理專員可考慮訂明適用於在香港以外的地方成立的指定穩定幣實體的要求(包括在香港設立營業地點的要求)。

對持牌人的規管與在其他監管制度下類似規管的比較

39. 法案委員會察悉，政府當局於制定《條例草案》時，遵循“相同業務、相同風險、相同監管”的原則，審視穩定幣活動所涉及對香港的貨幣及金融穩定的潛在風險。委員關注到，《條例草案》與現有可比的監管制度下對持牌人的規管，在受規管活動的性質和涉及的風險方面是否一致。就此，委員請當局解釋，就在《條例草案》下進行受規管穩定幣活動與在《支付條例》下發行儲值支付工具，兩者於業務和涉及的風險有何相似之處，以及授予金融管理專員相若權力的做法是否恰當。

40. 政府當局表示，當局參考了《支付條例》和《銀行業條例》(第155章)的相關條文。其中，在制定《條例草案》第2部第4分部“對持牌人的控制”時，當局參考了《支付條例》第2A部

第6分部所訂明有關金融管理專員對持牌人控制的權力，以及《銀行業條例》第X部所訂明有關金融管理專員管制認可機構的權力。

41. 政府當局指出，從風險的角度來看，發行穩定幣與發行儲值支付工具之間有很多共同元素，例如支付工具的發行和贖回，以及支持資產的持有。這兩項活動都可能對貨幣和金融穩定、用戶保障和支付服務的穩健構成相似的風險。

42. 政府當局進一步指出，上述觀點與國際討論和做法相符。在國際討論上，金融穩定理事會¹強調穩定幣與支付系統(例如發行、贖回和穩定幣價值的穩定)在功能上或有相似之處，因此面臨相同風險。其他司法管轄區也有參考與儲值支付工具相關條例的做法。在歐盟，穩定幣發行人需要取得電子貨幣機構牌照²，該牌照與香港的儲值支付工具牌照類似。在新加坡，穩定幣發行服務擬議在現有的《支付服務法》下進行規管。因此，在新加坡的穩定幣發行人將會與其他受該條例規管的實體，例如電子貨幣發行人(與香港的儲值支付工具發行人類似)，受到類似的法定權力監管。

43. 考慮到上述活動的性質和涉及的風險相似，以及國際間的普遍做法，政府當局認為《條例草案》授予金融管理專員對持牌人的管理權力，與《支付條例》和《銀行業條例》授予金融管理專員的權力相若的做法恰當。

擔任持牌人職位須符合的準則

44. 在擬議發牌制度下，持牌人須確保符合《條例草案》擬議附表2第2部指明的相關最低準則。其中包括每名擔任持牌人的行政總裁、董事、穩定幣經理或控權人的職位的人，均須是擔任有關職位的適當人選(《條例草案》擬議附表2第7(2)條)。法案委員會法律顧問請政府當局澄清，金融管理專員在斷定某人是否適當人選時會考慮哪些事宜，以及為何不在《條例草案》中訂明該等事宜，以求清晰明確。

¹ 見“Regulation, Supervision and Oversight of ‘Global Stablecoin’ Arrangements Final Report and High-Level Recommendations”(金融穩定理事會於2020年10月13日發出)。

² 《2023年5月31日歐洲議會及歐盟理事會規例第(EU)2023/1114號》第48(1)(a)條。

45. 政府當局表示，一般而言，就某人符合適當人選的要求而言，一個人所需符合的標準，會因該人在持牌人中所擔任或將要擔任的職位而異。在斷定某人是否擔任持牌人的行政總裁、董事、穩定幣經理或控權人的適當人選時，金融管理專員將考慮多項因素，包括但不限於：(a) 該人有否違反監管要求的紀錄，或曾否被監管機構譴責、紀律懲處、公開批評或調查；(b)該人有否承諾和能力對持牌人的業務投入足夠的時間和關注；(c)該人曾否被判干犯刑事罪行；以及(d)該人有否可妨礙持牌人經營的不利財務狀況。當局補充，金融管理專員將根據《條例草案》第170條發出並於憲報刊登指引，為金融管理專員就每個職位斷定某人是否適當人選時所考慮的因素提供指引。這做法與實施認可機構和儲值支付工具發行人的監管制度的做法一致。

對持牌人聘用僱員的限制

46. 《條例草案》第64(1)條訂明，某些人員(例如破產或曾經被裁定犯涉及欺詐或不誠實罪行的人)除非獲得金融管理專員的同意，否則不得成為任何持牌人的僱員。有委員質疑是否有必要對持牌人聘用完全不涉及發行指明穩定幣業務的人員施加如此嚴格的限制，並建議修訂第64條，局限其適用範圍於涉及發行指明穩定幣業務的人員，而非任何僱員。

47. 政府當局解釋，持牌人聘用某些人員(例如曾經被裁定犯涉及欺詐或不誠實罪行的人)可能會對持牌人的聲譽(以及有機會對持牌人的信心)和指明穩定幣的持有人和潛在持有人構成風險。《條例草案》第64條的政策目標是為金融管理專員提供考慮這些風險的機會，並在考慮特定情況下，包括該聘用的性質和職能，以決定是否同意該聘用。此做法與《支付條例》第8ZZZ條及《銀行業條例》第73條一致。當局認為局限《條例草案》第64條的適用範圍可能會限制金融管理專員考慮這些風險和拒絕給予同意(如情況適用)的能力。當局預期，實際上，需要根據《條例草案》第64條提交申請以取得金融管理專員的同意的情況並不常見。考慮以上所述，當局認為沒有必要修訂第64條。

持牌人報告無能力履行義務等的責任

48. 《條例草案》第25條規定，持牌人如覺得其相當可能會變為無能力履行其義務、無力償債或即將中止付款，須在其如此覺得後，盡快向金融管理專員報告。委員指出，第25(1)條“如此覺得”等相關文字，令觸發報告責任的條件純屬持牌人主觀決定，亦可能造成規管漏洞，讓持牌人刻意規避第25條要求其須負上的責任。委員建議政府當局考慮加入符合第25(2)條中“合理辯解”規定的客觀考量因素，以避免持牌人純粹主觀地決定須否採取第25(1)條要求的行動。

49. 因應委員的上述關注，並參考了《支付條例》第8R(2)條及《銀行業條例》第67(1)條中的相似條文，政府當局將提出修正案，修訂第25(1)條以刪減“如此覺得”等相關文字，以令一旦出現任何相關情況(即持牌人相當可能會變為無能力履行其義務、無力償債或即將中止付款)，便觸發第25(1)條中的報告責任。

兩種暫時吊銷牌照的情況

50. 《條例草案》第32及33條賦權金融管理專員分別在緊急情況下臨時性暫時吊銷某牌照，為期不超逾14日，及可基於附表4指明的理由而暫時吊銷牌照。委員請當局解釋上述兩項條文的政策原意及說明其各自的適用範圍有何分別。委員亦詢問，金融管理專員在暫時吊銷指明穩定幣發行人的牌照後，將如何處理相關穩定幣持有人所持有的穩定幣。

51. 政府當局表示，《條例草案》第32條的立法原意是，如果撤銷牌照的理由存在，且金融管理專員認為採取緊急行動以保障與該牌照相關的任何指明穩定幣持有人或潛在持有人的利益屬必要之舉，金融管理專員可以臨時性暫時吊銷牌照。該吊銷的持續期間最長為14日。《條例草案》第33條賦權金融管理專員，如果撤銷牌照的理由存在，在給予持牌人作出陳述的機會後，暫時吊銷牌照一段較長的時間，即最長6個月(並可在期滿時續期不超過6個月)。此條文的政策原意是，讓金融管理專員可行使第33條下的權力，作為根據第28條撤銷牌照前的預兆或另一選項。

52. 政府當局進一步表示，在決定是否行使《條例草案》第32條下臨時性暫時吊銷的權力或第33條下暫時吊銷牌照的

權力時，金融管理專員會全面考慮個案的特定事實和情況，包括但不限於該事態的嚴重程度、為保障與牌照相關的任何指明穩定幣的持有人或潛在持有人的利益而須採取行動的緊急性、落實補救措施所需的時間，以及所作出的陳述(如適用)。

53. 就發行人牌照遭暫時吊銷時對持有人穩定幣的處理，政府當局表示，在行使《條例草案》第33條的權力暫時吊銷牌照後，金融管理專員將會就處理有關指明穩定幣所涉的儲備資產發出指示(見《條例草案》第33(3)(d)條)。根據《條例草案》第34(4)條，沒有遵從有關指示即屬犯罪。此外，於持牌人的牌照根據《條例草案》第33條被暫時吊銷或根據《條例草案》第32條被臨時性暫時吊銷期間，所有有關儲備資產管理和贖回的規定(載於《條例草案》附表2第2部的最低準則中)仍然適用於該持牌人(見《條例草案》第34(2)條)。如持牌人沒有遵從任何上述規定，而金融管理專員認為屬必要的話，可根據《條例草案》第78條，指示持牌人就其事務、業務或財產立即採取行動。若持牌人沒有遵從根據《條例草案》第78條施加的要求，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處罰款200萬港元及監禁5年。

金融管理專員行使控制持牌人的權力

54. 法案委員會察悉，金融管理專員可根據《條例草案》第78、79及80條分別要求某持牌人立即就其事務、業務或財產採取行動；指示某持牌人向金融管理專員委任的顧問尋求意見；以及指示某持牌人的事務、業務或財產，須由金融管理專員委任的法定管理人管理。委員要求政府當局解釋上述條文的政策原意，以及說明該等條文各自在何等具體情況下適用。

55. 政府當局解釋，《條例草案》第78、79及80條所賦予的權力，旨在讓金融管理專員可在任何一種嚴重情況下採取某些屬必要的行動(例如第77條所述的情況：持牌人變為無能力履行其義務、即將無力償債或以損害與牌照相關的任何指明穩定幣持有人或潛在持有人利益的方式經營業務)，而該情況可能會對指明穩定幣持有人和潛在持有人，以及香港的貨幣和金融穩定構成風險。金融管理專員行使這些權力前，必須諮詢財政司司長。

56. 政府當局進一步說明，《條例草案》第78條關於立即採取行動的要求，可用來防止問題惡化，同時給予相關持牌人

時間，在金融管理專員的指示下採取適當步驟，以糾正所發現的問題。當金融管理專員認為持牌人的管理層仍然有效運作且真誠地行事，但需要從獲委任的顧問獲得額外知識、經驗和支持時，金融管理專員可根據《條例草案》第79條賦予的權力，指示持牌人就其事務的管理向金融管理專員委任的顧問尋求意見。至於《條例草案》第80條所述關於賦權金融管理專員指示持牌人的事務由法定管理人管理的適用情況，是當金融管理專員認為不能倚賴持牌人的管理層採取適當步驟糾正問題。

57. 當局補充，在決定是否行使這些權力中的一項或多於一項時，金融管理專員將全面考慮特定個案的事實和情況，包括但不限於持牌人的管理層的能力、情況的緊急性和嚴重程度，以及採取糾正措施的所需時間。

58. 委員亦關注到，金融管理專員在引用《條例草案》第78、79及80條行使權力時，會否訂明持牌人須採取措施的期限，以及有否撤銷其要求或指示的機制。

59. 政府當局表示，就《條例草案》第78條下的權力而言，其時間性已在該授權條文中說明。根據《條例草案》第78條，金融管理專員可通過書面通知，要求持牌人立即採取與其事務、業務或財產有關，而金融管理專員認為屬必要的行動。至於《條例草案》第79和80條下的權力，持牌人在相關指示有效期間將受指示所限(即向獲委任的顧問尋求意見，或因應有關指示由獲委任的法定管理人管理其事務、業務或財產)。根據《條例草案》第79或80條發出的指示，如金融管理專員認為該指示不再需要繼續有效，並在諮詢財政司司長後，可根據《條例草案》第82(1)條撤銷。

擬議新訂罪行的法律責任

60. 《條例草案》建議引入多項新訂罪行。法案委員會察悉，除了《條例草案》第11(1)、12(1)、49(4)、91(1)及(2)、112(7)、120(2)、(3)及(4)、148(1)、149(2)及152(1)條的擬議新訂罪行明文規定須具備明知、故意及/或罔顧實情地犯罪此等元素，《條例草案》所訂的其他罪行(部分並無法定免責辯護)(“其他罪行”)並無明文規定須具備類似意念元素。法案委員會法律顧問請政府當局澄清：(a)根據政府當局的立法原意，其他罪行中哪些屬嚴格法律責任罪行，哪些屬絕對

法律責任罪行(即控方無須證明有犯該罪行的犯罪意圖(即意念元素));以及(b)就每項擬定為嚴格法律責任罪行的其他罪行而言，按政府當局的立法原意，被控犯該罪行的人是否可援引“誠實和合理的錯誤信念”此普通法隱含的免責辯護；若是，就被告的信念而言，被告是否只須負起證供責任(即*Kulemesin Yuriy* 及另一人訴香港特別行政區(2013)16 HKCFAR 195 (“*Kulemesin*”)一案中提及的第二種可能情況)，還是須履行說服責任(即*Kulemesin*一案中提及的第三種可能情況)。

61. 就《條例草案》沒有訂明犯罪意圖的罪行，政府當局表示，當局的立法原意是這些罪行屬嚴格法律責任罪行，而非絕對法律責任罪行。普通法的“誠實和合理的錯誤信念”辯護，將適用於《條例草案》中的嚴格法律責任罪行，但《條例草案》已提供法定免責辯護的罪行除外(即《條例草案》第 10(6)、37(3)、110(5)、114(6) 及 115(4) 條所述的辯護所適用的罪行，以及“合理辯解”辯護適用的罪行)。就《條例草案》已提供法定免責辯護的罪行，由於普通法的“誠實和合理的錯誤信念”辯護與上述法定免責辯護不一致，當局的立法原意是 *Kulemesin* 一案所述的第四種可能情況適用於這些罪行，而被告將被局限於援引《條例草案》所提供的法定免責辯護。當《條例草案》提供法定免責辯護時，則《條例草案》第 165 條訂明的提證責任適用。同樣地，當普通法辯護可被援引時，當局的立法原意是 *Kulemesin* 一案所述的第二種可能情況適用，而被告須負起提證責任。

穩定幣覆核審裁處小組的組成

62. 《條例草案》建議設立穩定幣覆核審裁處(“審裁處”)以審視金融管理專員於《條例草案》下作出的相關決定。根據《條例草案》第 139(4) 條，“行政長官須委任一小組其認為適合獲委任為審裁處成員的人士”。委員注意到，《條例草案》並沒有就可被委任為小組成員的人數設定上下限。委員建議政府當局考慮參考《保護關鍵基礎設施(電腦系統)條例草案》中就上訴委員團的組成、成員資格和人數的規定，訂明出任小組成員資格和人數，以確保有足夠適合及具相關知識和經驗的人擔任審裁處成員，從而加強審裁處的公信力。

63. 政府當局表示，當局的立法原意是不訂明小組成員的最少人數或所需資歷。這與《銀行業條例》、《支付條例》、《打擊

洗錢條例》及《證券及期貨條例》的相應條文一致。小組將由行政長官認為適當數量的成員組成。這“適當性”要求確保在委任小組成員時，相關的技能、資格和經驗會被納入考慮當中。因此，當局認為沒有必要修訂《條例草案》第139條。

64. 另外，《條例草案》第139(5)條規定行政長官不得委任公職人員為該小組成員，除非該公職人員是因擔任由或根據某條例設立的委員會或審裁處的主席或成員，而屬公職人員。委員詢問政府當局擬排除哪類“公職人員”成為小組的一員。鑑於“公職人員”一詞的涵義可引致不同的理解，委員建議當局考慮在《條例草案》中更明確地就“公職人員”作出釋義，使當局擬包括或排除作為審裁處小組成員的“公職人員”的類別更為清晰。

65. 政府當局表示，根據《釋義及通則條例》(第1章)第3條，“公職人員”指任何在政府擔任受薪職位的人(不論該職位屬長設或臨時性質)。因此，若某人擔任由或根據某條例設立的委員會或審裁處主席或成員的人，該職位屬於政府下的有酬職位，一般而言該人應被視為“公職人員”。換言之，《條例草案》第139(5)條旨在排除公職人員(即擔任政府下有酬職位的人，主要為公務員)獲委任為該小組成員，但並不排除僅因擔任由或根據某條例設立的委員會或審裁處的主席或成員而屬公職人員的人獲委任為該小組成員。

66. 政府當局亦表示，在制定《條例草案》第139(5)條時，當局參考了其他相關金融監管制度中有關審裁處任命的相應條文，即《支付條例》、《打擊洗錢條例》、《證券及期貨條例》和《金融機構(處置機制)條例》(第628章)。當局認為目前的草擬條文已充分反映當局的立法原意，即從市場、學界或其他機構委任非公職人員出任審裁處的小組成員。

穩定幣覆核審裁處的覆核

67. 根據《條例草案》第140條，任何人(“申請人”)如因某指明決定而感到受屈，可將該決定轉介審裁處覆核。根據《條例草案》第141(4)條，審裁處就覆核指明決定所作的決定是最終決定，不可上訴，但以法律論點上訴則除外。就此，委員請當局說明可否就審裁處所作決定作出司法覆核。

68. 政府當局表示，《條例草案》第146條訂明，申請人可針對審裁處根據《條例草案》第141條作出的覆核決定，就法律論點向上訴法庭提出上訴。一般情況下在訴諸於司法覆核前，申請人應用盡所有上訴程序或其他補救方法。如尚未用盡其他補救方法，法院可能會拒絕批予申請司法覆核的許可。

69. 就《條例草案》第141條而言，申請人可援引《條例草案》第146條的機制，向上訴法庭就法律論點提出上訴。根據《條例草案》第146(4)條，上訴法庭可在上訴中裁定確認、更改或推翻上訴所針對的決定，或將有關事項連同上訴法庭認為適當的指示發還審裁處或金融管理專員處理。因此，若申請人針對審裁處根據《條例草案》第141條作出的覆核決定提出有關法律觀點的上訴，該上訴必須以《條例草案》第146條的上訴機制而非司法覆核方式提出。

70. 另一方面，如申請人並非擬就法律論點提出上訴，則不可援引《條例草案》第146條的上訴機制。在這情況下，《條例草案》第141條並無禁止申請人基於其他理由(如相關決定越權(*ultra vires*)、不合理(*irrationality*)或程序不當(*procedural impropriety*)等)就覆核決定提出司法覆核。

防止藉牌照申請人身份作出誤導

71. 《條例草案》第150條“禁止持牌人或指定穩定幣實體作出某些表述”。為防止存心不良的人藉“牌照申請人”的身份作出某些表述誤導投資者，委員建議當局考慮把“牌照申請人”亦納入該條中，以防止他們作出某些表述誤導投資者。亦有委員建議當局考慮在《條例草案》清楚列明牌照申請人不得進行的活動。

72. 政府當局表示，《條例草案》第150條的政策原意是處理金融管理專員在《條例草案》下發出牌照或作出指定，或可能被有關持牌人或指定穩定幣實體失實表述為金融管理專員對其能力和資格的認可或保證。當局認為第150條的現行草擬方式已能充分反映上述政策原意，因此沒有需要作出修訂。政府當局表示，與其他由金融管理專員實行的監管制度相若，一旦金融管理專員接獲填妥的申請，而該申請附有所有所需證明文件及資料，申請人將獲書面通知其申請將被視為“正式申請”處理，而提交申請的人士將被視為“牌照申請人”。考慮到《條例草案》已指明，除非有關人士獲發牌照或有其他適用

的情況，否則會被禁止的活動(例如第8條及第9條)，當局認為沒有必要就牌照申請人可進行的活動訂明限制。同樣，除非及直至牌照申請人獲發牌照，否則不得進行任何該等活動。當局補充，金融管理專員將按需要向牌照申請人就發牌事宜提供進一步指引及提醒。

罪行的罰則

73. 《條例草案》第8條訂明，任何人無牌或未獲豁免進行或顯示自己進行受規管穩定幣活動，可處罰款500萬港元及監禁7年。《條例草案》第9條訂明，非認許提供者要約提供或顯示自己要約提供指明穩定幣，可處罰款500萬港元及監禁7年。委員要求當局解釋建議相關罰則的理據及準則，包括相關建議罰則與《證券及期貨條例》第114及115條下施加的罰則有否不同。

74. 政府當局表示，《條例草案》第8及9條訂定的罪行的罰則程度與《打擊洗錢條例》第53ZRD(5)條一致。該條訂明違法(一)經營提供虛擬資產服務(《打擊洗錢條例》第53ZR條所界定者)的業務；或(二)顯示自己經營提供虛擬資產服務的業務，一經循公訴程序定罪，可處罰款500萬港元及監禁7年。違反這些罪行的罰則程度亦與《證券及期貨條例》第114(1)條一致。該條訂明，除某些例外情況外，任何人不得(一)經營受規管活動(《證券及期貨條例》附表1第1部第1條所界定者)的業務；或(二)顯示自己經營受規管活動的業務。憑藉《證券及期貨條例》第115(1)條，此限制亦包括從香港以外地方提供和向香港的公眾推廣相關服務(若該等服務在香港提供會構成受規管活動)。第114(8)條訂明，任何人若違反第114(1)條即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處罰款500萬港元及監禁7年。

新監管制度的推展

75. 委員促請政府當局在《條例草案》通過成為法例後至生效期間，為實施穩定幣發行人監管制度做好準備，包括制訂規則和指引及從速處理牌照申請。委員亦建議當局製作“懶人包”向公眾介紹新監管制度，加強公眾對受規管穩定幣的認識。此外，委員認為，當局在保障穩定幣持有人的同時，亦應促進香港相關行業的發展。就此，委員詢問當局如何吸引國際大型穩定幣發行人在香港申領發行指明穩定幣的牌照。

76. 政府當局表示，當局在制訂香港的穩定幣發行人監管制度時，一直積極與市場人士接觸。當局歡迎現有及潛在的穩定幣發行人提交牌照申請，亦會在《條例草案》獲通過後與市場人士保持溝通並加強公眾宣傳。然而，是否申請擬議監管制度下的牌照是一家公司自身的商業決定。

《條例草案》的擬議修正案

77. 除上文第28及49段所述的修正案外，政府當局亦會對《條例草案》提出若干行文及技術修訂。

78. 法案委員會已審議修正案擬稿，對該等修正案並無異議。法律顧問亦無發現修正案擬稿在法律及草擬方面有任何問題。法案委員會不會就《條例草案》提出任何修正案。

恢復二讀辯論

79. 法案委員會已完成《條例草案》的審議工作。政府當局擬於2025年5月21日的立法會會議上恢復《條例草案》的二讀辯論。法案委員會對此並無異議。

徵詢內務委員會意見

80. 法案委員會已於2025年4月25日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部
2025年5月15日

《穩定幣條例草案》委員會

委員名單

主席 邱達根議員

副主席 何敬康議員

委員 謝偉俊議員, JP
何君堯議員, BBS, JP
陳振英議員, BBS, JP
李惟宏議員
吳傑莊議員, MH, JP
林新強議員, JP
陳仲尼議員, SBS, JP
陸瀚民議員
黃俊碩議員
鄧飛議員, MH
鄧家彪議員, BBS, JP
譚岳衡議員, JP
蘇長榮議員, SBS, JP

(總數：15位委員)

秘書 羅英偉先生

法律顧問 林敬忻先生