

2024年4月8日  
討論文件

## 立法會財經事務委員會

### 香港金融科技發展及 擬議穩定幣發行人監管制度

#### 簡介

本文件向委員會簡介香港金融科技(包括虛擬資產)的最新發展及措施，以及擬議穩定幣發行人監管制度。

#### 背景

2. 香港作為國際金融中心，擁有健全的監管環境及豐富的營商機遇和資金支持，是發展數字金融和金融科技的理想目的地。現時，香港約有 1 000 家金融科技企業，業務涵蓋移動支付、跨境理財、人工智能金融服務顧問、財富及投資管理、合規科技等各個範疇，當中包括八家虛擬銀行、四家虛擬保險公司和兩家持牌虛擬資產交易平台。

3. 根據一項最近的市場調查報告<sup>1</sup>，香港於 2023 年在「金融科技投資」亞洲排名第四及全球排名第九，首次躋身全球十大，投資額約 71 億港元，而平均交易規模達 1.7 億港元。

4. 金融科技的發展吸引了更多企業及人才投身這個極具潛力的行業。根據數碼港及香港科技園的資料，兩個園區社群現時共有約 580 家金融科技公司，聘用約 7 200 名僱員，並預期持續增長，為本地及其他地區的人才提供發展機遇。

---

<sup>1</sup>Innovate Finance 於 2024 年 1 月發表的“Fintech Investment Landscape 2023”報告。

## 政府支持金融科技發展的措施

5. 財經事務及庫務局(財庫局)統籌金融科技發展的支援政策，透過與業界溝通以及與各金融監管機構合作，評估金融科技業界的需求和發展空間，以制定相應的支援措施。相關措施落實情況如下。

### (a) 完善金融基礎建設

6. 政府一直致力推動電子支付的發展，透過完善金融科技基建及實施健全的規管制度，為市民大眾提供安全、高效、便利及多元化的電子支付選擇。現時，市場上主要的二維碼電子錢包已可支援內地和香港兩地用戶的跨境支付需要。內地旅客在港支付方面，兩個較常用的電子錢包營運商(支付寶及微信支付)各有逾 150 000 個香港零售商戶接納其內地版電子錢包，涵蓋位於大型商場及遊客區內的零售和餐飲商戶。至於港人在內地支付方面，香港主要的電子錢包及零售支付營運商，包括八達通、支付寶香港、微信支付香港和銀聯，已向香港用戶提供跨境零售支付服務。

7. 2023 年 12 月，香港金融管理局(金管局)與泰國中央銀行推出「轉數快 x PromptPay」跨境二維碼支付互聯，為旅客提供多一個安全、高效及具成本效益的零售支付選項。「轉數快 x PromptPay」自推出至今備受市場歡迎，主要用作小額零售支付。金管局會總結經驗，繼續探討與其他地區拓展跨境支付服務的可行性。

8. 2022 年 10 月，金管局推出「商業數據通」，有效促進企業(尤其是中小企)與銀行分享其來自不同數據源的商業數據，助其享用更多金融服務。截至 2023 年 12 月，「商業數據通」已吸引 26 家銀行及 13 間數據提供方參與，促成了超過 13 000 宗貸款申請和審查，估計涉及的信貸批核總額達 117 億港元。另外，「商業數據通」已於 2023 年底連接政府構建的「授權數據交換閘」，公司註冊處透過該連接成為「商業數據通」首個政府數據源。金管局會致力推動「商業數據通」的數據源多元化，以發展更多商業用例。

9. 2023 年 10 月，金管局完成「數碼港元」先導計劃的

第一階段試驗，研究多個範疇的本地零售用例，例如可編程支付、離線支付、代幣化存款等。第二階段試驗已於 2024 年 3 月啓動，將進一步研究「數碼港元」的新用例，並更深入研究第一階段的部分試驗結果。

10. 2024 年 3 月，金管局宣布展開全新的批發層面央行數碼貨幣(wCBDC)項目 **Ensemble**，以支持香港代幣化市場發展。**Ensemble** 項目旨在開拓創新的金融市場基建，透過 wCBDC 進行代幣化貨幣的銀行同業結算。金管局將成立 wCBDC 架構工作小組以推動制定業內標準及與時並進的策略，也會推出 wCBDC「沙盒」以進一步研究及測試代幣化用例。

11. 金管局、證券及期貨事務監察委員會(證監會)、保險業監管局(保監局)、強制性公積金計劃管理局(積金局)已向金融機構發出通函，鼓勵他們在其業務流程中積極採用「智方便」一站式個人化數碼服務平台。截至 2024 年 1 月，三家銀行、兩家儲值支付工具持牌人、四家保險公司、及六家金融機構已採用「智方便」作登入服務、進行身份核實或網上開戶。此外，積金局現正構建的「積金易」平台將會採用「智方便」，僱主、僱員和自僱人士日後可利用「智方便」開戶及進行身份核實，並在平台上使用各項功能及服務。

12. 2018 年，金管局推出銀行業開放應用程式介面框架，促進銀行業與第三方服務提供者在安全可控的環境下合作，開發創新銀行產品，改善客戶體驗。28 家參與零售銀行已陸續提供各項開放應用程式介面功能，包括產品資料、產品申請、帳戶資訊和交易。截至 2024 年 1 月，錄得逾 1 500 個第三方服務提供者的登記使用這些開放應用程式介面，並有逾五百萬宗銀行產品申請、帳戶查詢和支付交易經開放應用程式介面完成。

13. 2023 年 9 月，保監局推出保險業開放應用程式介面框架，透過提供指導原則，協助業界有效運用相關科技，並促進保險行業的數據共享，為客戶帶來更多嶄新的金融服務和用戶體驗。此外，保監局與香港科技園合作，開發開放應用程式介面中央紀錄冊，以提升資訊流通。

(b) 構建更活躍金融科技生態圈

14. 繼 2021 年及 2022 年推出「拍住上」金融科技概念驗證測試資助計劃，我們將於 2024 年上半年推出新的「綠色和可持續金融科技概念驗證測試資助計劃」，涉及撥款 1,000 萬元，為具有潛力的綠色金融科技方案提供前期資助，促進其商業化發展，從而推動開發新的綠色金融科技。

(c) 培育金融科技人才

15. 2022 年 9 月，我們推出「金融科技從業員培訓資助先導計劃」，為成功取得金融科技專業資格的從業員提供學費資助。至今已有約 350 名從業員報讀相關培訓課程。

16. 2023 年 10 月，我們推出「灣區專上學生金融科技雙向實習計劃」，資助香港和內地兩地學生在金融科技企業短期實習工作，藉以加強人才交流和壯大金融科技人才庫。整個實習計劃將提供 150 個實習名額，約有 30 家香港和大灣區內地城市的金融科技企業參與。冬季的實習計劃已於 2024 年 1 月展開，而夏季實習計劃的詳情將於 2024 年第二季公布。

(d) 加強與內地及海外的連繫和合作

17. 繼中國人民銀行和金管局於 2022 年推出粵港一站式金融科技測試平台後，中國人民銀行、金管局及澳門金管局於 2023 年 11 月共同簽署合作備忘錄，進一步深化粵港澳大灣區金融科技創新交流合作，提供一站式平台推動三地跨境金融科技項目測試。

18. 中國人民銀行與金管局一直緊密合作，推進數字人民幣作跨境支付的準備工作。2024 年初，4 家數字人民幣運營機構及 18 家香港銀行完成在香港的演練工作，順利透過「轉數快」增值數字人民幣錢包及利用其進行商戶消費。數字人民幣預計將在香港擴大試點範圍，屆時更多市民將可便捷開立和使用數字人民幣錢包，並通過轉數快進行增值，進一步提升跨境支付效率和用戶體驗。

19. 金管局正與三家中央銀行，包括中國人民銀行數字貨幣研究所、泰國中央銀行和阿拉伯聯合酋長國中央銀行，以及國際結算銀行創新樞紐轄下香港中心，進行名為「多種央行數碼貨幣跨境網絡」(mBridge)的項目。mBridge 項目旨在分析分布式分類帳技術在不同地域及全天候的情況下，讓跨境外匯交易得以實時同步交收的功能，並探討商業用例。現時，mBridge 項目已進入「最簡可行產品」開發階段。第一階段服務(即最簡可行產品)預計可在今年推出，並為系統最終正式投入運作作好準備。

20. 2023 年，投資推廣署已協助超過 100 間有意在港成立或擴充業務的海內外金融科技企業，當中 53 間已落戶香港或計劃進一步擴充業務。該等企業的總投資額超過 15 億港元及創造超過 640 個新職位。投資推廣署會繼續全力推進全球 Fast Track 計劃，支持外地金融科技公司将業務擴展至香港。此外，第九屆香港金融科技周將於 2024 年 10 月舉行。

## 虛擬資產

21. 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，致力完善有關虛擬資產的規管框架。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)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。發牌制度已於 2023 年 6 月實施。

### (a) 擬議穩定幣發行人規管制度

22. 金管局分別於 2022 及 2023 年發布加密資產和穩定幣的討論文件及諮詢總結，建議將與穩定幣相關的若干活動納入監管。在充分考慮業界和公眾意見、市場情況以及國際討論後，財庫局和金管局發出聯合公眾諮詢文件，於 2023 年 12 月至 2024 年 2 月 29 日就實施穩定幣發行人規管制度的立法建議收集意見，以進一步完善規管框架。在建

議的監管制度下，有關法幣穩定幣發行人<sup>2</sup>須取得金管局發出的牌照。此外，只有指定持牌機構<sup>3</sup>可以提供購買法幣穩定幣的服務，而只有由持牌發行人所發行的法幣穩定幣可以售予零售投資者。建議的監管制度亦禁止推廣非持牌發行人的法幣穩定幣發行。擬議規管制度詳見**附件**。

23. 與此同時，為促進後續監管制度的落實，金管局於2024年3月12日推出「沙盒」安排，讓有意發行穩定幣的機構在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溝通。

#### **(b) 擬議虛擬資產場外交易服務提供者發牌制度**

24. 財庫局另於2024年2月8日就設立虛擬資產場外交易服務提供者發牌制度的立法建議展開公眾諮詢，諮詢期至4月12日。立法建議詳見另一提交財經事務委員會的文件CB(1)368/2024(05)。

#### **諮詢意見**

25. 請委員察悉本文件的內容，並就文件提出意見和建議。

**財經事務及庫務局**  
**2024年4月**

---

<sup>2</sup>指 (i) 在香港發行法幣穩定幣；(ii) 發行港元穩定幣；或 (iii) 向香港公眾人士積極推廣其法幣穩定幣發行的發行人。

<sup>3</sup>指獲發牌的法幣穩定幣發行人、認可機構、持牌法團及持牌虛擬資產交易平台。

## 擬議穩定幣發行人監管制度

### 背景

1. 我們留意到虛擬資產行業可提高金融體系的便利及效率，以及帶來新商機。在認同金融創新具潛在效益的同時，我們亦適時訂立所需的規範，一方面讓虛擬資產創新能夠在香港可持續地蓬勃發展，另一方面妥善應對其實際及潛在的風險。

2. 從監管角度而言，其中一項主要考慮因素是傳統金融體系與虛擬資產市場的關聯似乎越趨明顯和緊密，以及虛擬資產更為普及因而對貨幣與金融穩定所帶來的潛在風險。就此而言，穩定幣，尤其是法幣穩定幣，可能會成為風險從虛擬資產市場溢出到傳統金融體系的主要渠道（反之亦然），並對貨幣與金融穩定構成潛在風險。有見及此，採取風險為本和靈活的法幣穩定幣發行人監管制度將有助緩減有關風險。

3. 金管局於 2022-2023 年進行了初步諮詢，建議將與穩定幣相關的若干活動納入監管，公眾普遍支持推出有關監管制度。財庫局和金管局於 2023 年 12 月聯合發表公眾諮詢文件，就有關監管穩定幣發行人的立法建議收集意見，而諮詢期於 2024 年 2 月完結。

4. 擬議監管制度的關鍵要素如下：

### 擬議監管制度

#### 政策目標

5. 主要政策目標如下：

- (a) 制定適當防範措施應對法幣穩定幣對貨幣與金融穩定構成的潛在風險；
- (b) 為法幣穩定幣用戶提供足夠保障；
- (c) 制定適切和符合國際監管建議的法幣穩定幣發行人監管制度，以維持香港的國際金融中心地位；以及

- (d) 提供清晰的法律及監管環境，以促進香港虛擬資產生態圈可持續和負責任地發展。

### 涵蓋範圍

6. 我們建議監管法幣穩定幣的發行。參考國際組織和標準制定組織目前採用的定義，以及虛擬資產市場普遍採用的主流辭彙，我們建議將穩定幣定義為宣稱或看來是與單一或多個法定貨幣維持相對穩定價值的加密保護數碼形式價值。

7. 在擬議穩定幣發行人監管制度下，所有 (i) 在香港發行法幣穩定幣；(ii) 發行與港元維持相對穩定價值的穩定幣；或 (iii) 向香港公眾人士積極推廣其法幣穩定幣發行的發行人需要獲取金管局發出的牌照。

### 發牌準則

8. 法幣穩定幣發行人需符合以下發牌準則才有資格申請牌照。

(a) 儲備管理及穩定機制

- **全額儲備支持**：法幣穩定幣發行人必須確保法幣穩定幣的儲備資產總值在任何時候都至少相等於流通法幣穩定幣的面額。
- **投資限制**：儲備資產必須優質、具高流動性，並只涉及極少市場、信用及集中風險。儲備資產的計值貨幣應與法幣穩定幣所參考的貨幣對應，而在個別獲金管局批准的情況下，將被容許有適當彈性。
- **分隔及保管儲備資產**：法幣穩定幣發行人應制定有效的信託安排，以確保儲備資產與其他資產分隔保管。發行人必須於持牌銀行，或在金管局滿意的安排下，於其他託管人設立獨立帳戶以管理儲備資產。
- **風險管理及控制程序**：法幣穩定幣發行人必須制定健全政策、指引及管控措施以妥善管理所有有關儲備資產管理的投資風險，並必須採取全面的流動性風險管理措施。

- **披露及匯報：**流通法幣穩定幣的總額、儲備資產的市值及儲備資產的組成必須定期向公眾披露。發行人必須最少每月由合資格的獨立審計師進行有關核證。

(b) 贖回要求

- 法幣穩定幣用戶應有權向法幣穩定幣發行人按面額贖回法幣穩定幣，並對儲備資產有索償權。贖回要求必須在不附帶不合理費用或條件以及在合理時間內獲得處理。
- 發行人必須制定及維持應變計劃，以備一旦其無法履行贖回要求時（包括當發行人的牌照被暫停或撤銷時），仍能讓用戶以有序方式贖回法幣穩定幣。

(c) 業務活動的限制

- 法幣穩定幣發行人在開始任何新業務前須得到金管局批准。發行人可獲得批准，進行附屬或附帶於發行法幣穩定幣的活動但不應該進行借貸和財務中介的活動或其他受規管活動。

(d) 在香港有實體公司和辦事處

- 法幣穩定幣發行人應該是根據香港法律成立的公司，並在香港設有註冊辦事處。其行政總裁、高級管理團隊及主要人員應常駐香港。

(e) 財政資源要求

- 最低繳足股本為 25,000,000 港元，或流通法幣穩定幣面額的一個固定百分比（建議為 2%），以較高者為準。若金管局認為有需要，亦可對發行人實施較高水平的已繳股本規定。

(f) 披露要求

- 法幣穩定幣發行人必須發布文件，以披露有關該發行人的一般資料、法幣穩定幣用戶的權利與責任、法幣穩定幣穩定機

制、儲備資產管理安排、贖回政策，以及所採用的技術及風險。

(g) 管治、知識及經驗

- 法幣穩定幣發行人的控權人、行政總裁及董事必須為適當人選，而該等人士的委任，以及發行人擁有權或管理層的變動，均須事先獲得金管局批准。另外，發行人須為高級管理層的委任設立周全的管控制度。

(h) 風險管理規定

- 法幣穩定幣發行人必須為其營運制定適當的風險管理程序及措施。發行人亦應時常進行風險評估（至少每年一次），確保內部管控措施、風險管理及管治程序健全及有效。

(i) 審計規定

- 法幣穩定幣發行人須每年向金管局提交經審計的財務報表。若金管局要求，該發行人必須提交由外聘獨立審計師及評估人擬備的報告，確認法幣穩定幣發行業務的有效管理及穩健營運，例如該發行人是否在儲備資產管理、網絡安全，以及「智能合約」<sup>1</sup>穩健性方面有充足的管控制度。

(j) 打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定

- 法幣穩定幣發行人須確保法幣穩定幣發行的設計和實施備有健全和適當的管控制度，以防止及打擊可能涉及洗錢及恐怖分子資金籌集的活動。發行人須設有健全和適當的管控制度，以確保該公司符合客戶盡職審查措施、交易監察及有關電傳轉帳的規定（「轉帳規則」）等方面的要求。

### 法幣穩定幣用戶的保護措施

---

<sup>1</sup> 智能合約為存於區塊鏈上自動執行的電腦程式，並在符合某些預設條件後執行。

9. 我們認為涉及由非獲發牌發行人所發行的法幣穩定幣的風險並不透明。為保障法幣穩定幣用戶，現建議只有以下機構可以在香港提供購買<sup>2</sup>法幣穩定幣的服務，或積極向香港公眾人士積極推廣有關服務：

- (a) 獲發牌的法幣穩定幣發行人
- (b) 認可機構（即銀行）
- (c) 持牌法團
- (d) 持牌虛擬資產交易平台

10. 認可機構、持牌法團及持牌虛擬資產交易平台在提供該服務時，如有關法幣穩定幣是由非獲發牌發行人所發行，則只可售予專業投資者，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。

### **當局修訂制度的權力**

11. 鑑於行業迅速演變，我們建議監管制度應具備適當靈活性，以應對新興穩定幣、活動或實體所產生的新風險。參考虛擬資產服務提供者的監管制度，我們建議賦予當局所需權力，調整受監管穩定幣及活動的範圍。

12. 我們建議當局在顧及 (i) 對香港貨幣與金融穩定構成的風險；(ii) 對香港發揮作為國際金融中心的功能所構成的風險；以及 (iii) 重大公眾利益的事宜等因素後，行使該等權力。

### **觸犯條例及罰則**

13. 相關的罪行包括無牌在香港發行法幣穩定幣、發行港元穩定幣、向香港公眾人士積極推廣其法幣穩定幣的發行，以及推廣非獲發牌發行人的法幣穩定幣發行等。根據我們現時的建議，只有第 9 段所列出的持牌機構才可以在香港提供購買法幣穩定幣的服務，因此除非是第 9 段所列出的持牌機構，否則在香港提供購買法幣穩定幣的服務即屬違法，而推廣並非第 9 段所列出的持牌機構所提供的購買法幣穩定幣的服務亦屬違法。

14. 此外，我們認為應在建議監管制度引入一系列民事及監管罰則。

---

<sup>2</sup> 提供購買服務指不論以主事人或代理人身分，向任何人提供購買法幣穩定幣的渠道，包括但不限於分銷、提供與購買法幣穩定幣相關的交易或經紀服務等。

- (a) 發出告誡、警告、譴責、採取指明行動的命令；監管罰則包括臨時性吊銷牌照、吊銷牌照、撤銷牌照，或以上措施的組合；
- (b) 不多於\$10,000,000港元，或相當於因違規而獲取利潤金額或避免損失金額3倍的罰款，當中以較高者為準；或
- (c) 以上措施的組合。

### **過渡安排**

15. 我們建議制度於條例刊憲 1 個月後生效。條例生效後，法幣穩定幣發行人均須持有由金管局發出的有效牌照。而提供法幣穩定幣購買服務的條文，以及其他條文亦會同時生效。

16. 為使於監管制度生效前正在香港發行法幣穩定幣的發行人可順利過渡到監管制度，於監管制度生效前正在香港發行法幣穩定幣並設有具意義且實質業務的發行人可在 6 個月的不違反期間繼續經營其業務，前提是必須在監管制度生效後的首 3 個月內向金管局提交牌照申請。

17. 至於在監管制度生效前正在香港發行法幣穩定幣，但未有在監管制度生效後的首 3 個月內向金管局提交牌照申請的法幣穩定幣發行人，須在監管制度生效後的第 4 個月底前有序結束其業務。

\*\*\*\*\*