【專題一】

淺談提供虛擬資產服務之事業或人員洗錢防制登記辦法

鄭嘉豪（證期局專員）

隨著數位時代發展趨勢下，虛擬資產服務相關交易迅速發展，然鑒於虛擬資產交易具匿名、跨境及不易追蹤之性質，容易成為詐騙活動的溫床，因此各國已開始加強監管，以防止虛擬資產淪為不法利用工具。

另因虛擬資產之特性，具有較高的洗錢及資恐風險。因此，國際上許多國家對提供虛擬資產服務之事業或人員（以下稱 VASP）及其交易業務之管理，皆由洗錢防制及打擊資恐角度開始納管，並於此基礎上，採漸進方式強化業者管理及消費者保護。

壹、主要國家對 VASP 之監管模式

一、歐盟：專法監管模式

歐盟採取專法監管模式，透過制定「加密資產市場監管法案」

（Markets in Crypto-Assets，下稱 MiCA）統一規範虛擬資產之發行募集、虛擬資產服務提供商之監管及不公正市場行為等議題。其涵蓋面向相對其他國家較為廣泛，包括業者監管、發行人監管及一般市場參與者監管三大部分。

（一）業者監管

MiCA 監管之業務相對其他國家更為廣泛，包括虛擬資產之保管、交易平台、交換、經紀、承銷、顧問、資產管理及移轉業務。

具體而言，MiCA 先以總則形式規範虛擬資產服務提供商之授權、行為準則、審慎要求、治理要求、客戶資產保護、利益衝突、委外及申訴處理等金融消費者保護等規定，並明定允許金融機構兼營之相關規範。

針對個別業者，則依各虛擬資產服務提供商之性質制定相應規範。例如要求保管業者應制定保管政策，符合用戶資產分離要求；要求交易平台須建立營運規則及公開成交價量；要求顧問業者須盡特別的適合度評估義務等。

（二）發行人監管

針對發行人面之監管，MiCA 首先要求發行主體須為法人。其關於發行人之義務主要係以資訊揭露為主，例如公開及申報白皮書要求。值得注意者為，MiCA 並未要求虛擬資產之發行須經主管機關許可。

（三）市場參與者監管

MiCA 之市場參與者監管可分為詐欺、操縱以及內線交易三部分。

詐欺及操縱市場部分，禁止任何人以詐欺等形式傳遞錯誤或誤導信號，或將虛擬資產價格固定於異常或人為水準等不公平情形。內線交易部分，禁止符合條件的內部人從事內線交易或建議他人從事內線交易。

此外，並要求涉及虛擬資產交易之業者建立有效機制，以預防和偵測市場濫用，並及時告知主管機關。

二、韓國：專法監管模式

韓國原先係以洗錢防制為監管主軸，但於 2023 年開始朝向以制訂專法為方向之虛擬資產監管發展，並採取漸進立法模式逐步納入虛擬資產監管法制。其根據虛擬資產市場的階段紀律方針的第一階段立法，先通過「虛擬資產用戶保護法」，該法著重市場參與者面向以及業者的客戶資產保管以及異常交易監控義務，然而其對於業者之納管等許可制要求，目前仍暫時依賴「特定金融交易報告法」（即韓國之洗錢防制法）作為業者監管的基礎。

基於上述漸進立法模式，韓國目前的虛擬資產監管對象僅有針對部分業者以及市場參與者面向進行監管。至於發行人之監管目前尚無具體規範。

(一) 業者監管

韓國目前業者監管之業務範圍，包括交易業務、經紀業務、移轉業務以及保管業務。其於「虛擬資產產業法」中規範未經批准者不得從事虛擬資產交易業務，且有意從事虛擬資產交易業務者，必須獲得金融服務委員會頒發之虛擬資產交易業務許可證，並訂立對於上開許可之初步授權等授權規定；此外並訂立虛擬資產分離存管規定，規範虛擬資產經營者應將客戶之虛擬資產與其自有財產分開存管。

針對業者的用戶保護義務，韓國目前之監管重點包括客戶資產保護、禁止任意阻止客戶提領款、針對不正當交易行為的調查並訂立對策以及異常交易監控等。

（二）市場參與者監管

韓國針對其他市場參與者設有不公正交易行為禁止的規範，其內容包含詐欺、操縱以及內線交易。具體規定為「虛擬資產用戶保護法」第 10 條，其第一項禁止特定內部人的內線交易行為；第二項與第三項禁止特定與一般性操縱行為；第四項禁止詐欺行為。

三、日本：修法監管模式

與歐盟與韓國制訂特別法規範虛擬資產不同，日本係利用修正既有金融法規以導入虛擬資產監管。

日本國會首先於 2017 年 4 月通過「為因應資訊通信技術之發展等環境變化之銀行法等一部修正法律」修正法案後，開始施行規範虛擬資產交換業者之「支付服務法」，明文規定「虛擬通貨」之定義，引入業者之登記制度，並針對其業務與監督加以規範，同時依該法制定細節性、技術性事項之子法「關於虛擬通貨交換業者之內閣府令」。此外，於 2019 年 5 月將「虛擬通貨」之用詞改為「虛擬資產」。

此外，於 2019 年 5 月之同次修法法案中，日本於「金融商品交易法」中增訂涉及虛擬資產之規定，以規範虛擬資產相關衍生性交易之廣告招攬規範，以及虛擬資產相關交易之市場不正行為禁止等。

日本的支付服務法與金融商品交易法規範的對象包括虛擬資產業者以及其他市場參與者，包括對於虛擬資產業者之登記、業務與監督之面向以及禁止市場參與者從事不公正市場行為之面向。然而除穩定幣發行商以外，日本目前尚未針對虛擬資產之一般發行人予以規範。

（一）業者監管

日本支付服務法規範的虛擬資產業務內容包括交易業務、經紀業務以及保管業務，此外於子法規範中尚有關於借貸業務的規定；另外金融商品交易法中亦設有關於期貨業務。

依其規定，從事虛擬資產交換業者應事先向主管機關登記，始得為之。虛擬資產交換業務涵蓋交易業務（即虛擬資產之買賣或與其他虛擬資產之交換）、經紀業務（即前開行為之行紀、居間或代理）以及保管業務（即為前開行為所為之用戶金錢管理，或為他人管理虛擬資產）。除前開支付服務法規定之三種業務外，日本於其子法「關於虛擬資產交換業者之內閣府令」另有少數條文針對借貸業務予以規範。

此外，金融商品交易法及於期貨業務，若金融商品交易業者擬從事虛擬資產相關衍生性商品之業務，應向主管機關登記，並於登記申請書附上記載其業務內容及方式之文件。

從事虛擬資產交換業務之業者應遵循支付服務法及其子法關於虛擬資產交換業者之內閣府令之規定。其監管重點涵蓋資安、委外、審慎要求、金融消費者保護、客戶資產保護、紛爭解決。例如業者應妥適管理其營運系統與資訊安全，若將部分業務委託第三人，並應確保其執行業務之品質。在審慎要求之層面，業者應有一千萬元以上之資本額且淨資產額並非負值，否則主管機關將拒絕其登記，若已登記則得撤銷其登記。針對金融消費者保護，業者應於廣告招攬與契約訂立時揭露虛擬資產相關資訊與透過一定方式從事勸誘，並於交易時揭露交易所生影響以及利益衝突等相關資訊。此外業者應建立申訴處理與紛爭解決之機制，但日本目前尚無指定的紛爭解決機構，故虛擬資產交換業者應自行採取虛擬資產交換業之「申訴

處理措施」與「紛爭解決措施」。最後，針對客戶資產保護，業者應將用戶之法幣或虛擬資產與自身之法幣或虛擬資產分離保管，僅於為確保用戶之便利並使虛擬資產交換業務順利進行所需範圍內，得將最多 5% 之用戶虛擬資產儲存於熱錢包，同時應準備相同數量之履行保證虛擬資產，且與其他虛擬資產分離保管。

此外，從事虛擬資產期貨業務之業者另應遵循金融商品交易法之規定，相關規定主要針對廣告推銷、客戶資產分離保管與運用，以及客戶保護之方面予以要求。

（二）市場參與者監管：包含詐欺以及操縱，但未規範內線交易。

日本針對其他市場參與者亦設有不公正交易行為的規範，但其規範內容主要與詐欺與操縱市場有關，相對並未規範內線交易行為。對於虛擬資產與虛擬資產相關衍生性商品之交易，金融商品交易法禁止任何人對其從事 1. 不正行為、2. 詐欺、暴力或脅迫之行為、3. 操縱行為，若從事者，行為人將面臨刑事處罰。

四、英國：洗錢防制監管模式

英國對於虛擬資產的監管目前仍係以其洗錢防制規則作為監管之主軸，並輔以虛擬資產金融促銷規則等規範對廣告加以監管，此外在交易面上開放虛擬資產 ETN 於倫敦證券交易所當中進行交易。雖然英國已經有上述之立法規定，但其監管的領域和面向仍然十分不足，故英國政府當局目前也積極研擬透過訂立專法的模式來進行監管，立法目標上逐步朝專法模式靠攏。

受到上述以洗錢防制作為監管主軸的影響，英國監理架構中規範的對象係以虛擬資產業者為主，且主要以虛擬資產交易服務供應商及託管錢包為主，而未拓及至發行人及其他的市場參與者等層面。就業者監管而言，

英國於 2023 年另開展虛擬資產促銷監管，利用洗錢防制法引入業者的洗錢防制登記要求延伸開展促銷監管，涵蓋業務包括交易業務、經紀業務以及保管業務。

具體而言，在針對業者的洗錢防制要求當中，主要係要求業者向 FCA 進行登記、取得許可；且對業者及其負責人、董事、高階經理人的資格設有限制，禁止曾犯特定罪行的人士從事該種業務，FCA 亦會對該人是否係從事該虛擬資產業務的適當人選做出審核。此外，規則中也要求業者在內部控制上也須記例洗錢風險之控管機制及其他相關之控制程序（紀錄保存、專責人員之設置等）。

五、香港：洗錢防制監管模式

香港亦係以洗錢防制監管為基礎，惟其監管內容不僅限於洗錢防制，而是透過洗錢防制法（「打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例」，簡稱「打擊洗錢條例」）授權主管機關（包括香港證券及期貨事務監察委員會（證監會）、財經事務及庫務局（財庫局）、金融管理局（金管局）等）制訂各金融監管面向的規範。包括下述之涉及虛擬資產交易、保管等業者，與市場參與者之行為，均係以洗錢防制登記為基礎開展金融監管。

整體而言，香港主要係以虛擬資產交易平台作為其主要的規範對象，並以此展開相關業種之管理。例如香港對於相關中介人之客戶款項、向客戶揭露、處理客戶資產常設授權等雖各有獨立規範，惟其規範之文字與內涵多能於「適用於虛擬資產交易平台營運者的指引」中找到近似之規定。於監管內容上，香港目前的監管內容主要涵蓋業者及市場參與者面向，目前尚不及於發行人面向。

貳、 我國對 VASP 管理之發展進程

金管會奉行政院指定擔任「具金融投資或支付性質」虛擬資產之主管機

關，即開始參考國際趨勢，以洗錢防制為基礎，採漸進強化業者管理及消費者保護策略逐步納管。有關 VASP 相關事項之管理，金管會係依漸進納管方式，共分為四個階段：

一、第一階段－發布「虛擬通貨平台及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法」開始納管 VASP：

（一）金管會於 110 年 6 月 30 日參考國際防制洗錢金融行動工作組織（FATF）指引，依據洗錢防制法規定發布「虛擬通貨平台及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法」，規範為他人從事虛擬資產相關活動為業者屬 VASP（包含個人幣商），應先向金管會完成洗錢防制法令遵循聲明後始得從業。違反者將令其限期改善，屆期未改善者，依 113 年 7 月 31 日修正前之洗錢防制法第 6 條第 4 項規定處罰。

（二）持續督促 VASP 確實執行洗錢防制措施：VASP 洗防辦法規範其執行業務時，應執行確認客戶身分、紀錄保存、大額現金及可疑交易態樣申報等措施，違反者可依法處罰。

（三）對 VASP 執行金融檢查：金管會於 111 年已完成 3 家 VASP 辦理

防制洗錢及打擊資恐作業之訪查，112 年已對 4 家業者辦理專案檢查，113 年起該等事業已新增列入年度檢查實施對象，確保業者遵循規定。

二、第二階段－積極推動設立 VASP 同業公會並制定自律規範管理：

（一）金管會於 112 年 9 月 26 日，為強化 VASP 客戶權益保護，經參考國際證券管理機構組織（IOSCO）、歐盟 MiCA、日、韓、港有關規範，訂定「管理虛擬資產平台及交易業務事業指導原則」。

（二）督導 VASP 同業公會設立並訂定自律規範 :VASP 公會業於 113 年 8 月 30 日獲內政部核准正式成立，金管會已督導該公會訂定「上下架審查」、「客戶保護」、「防制洗錢及打擊資恐」、「打擊詐欺犯罪暨產業聯防機制作業」、「資訊系統及安全管理」及「資產分離保管」等 6 份自律規範，並加入罰則以強化自律，同時加強與公會間合作，促進產業健全發展。

三、第三階段－於洗錢防制法增訂 VASP 洗錢防制登記制及對非法業者課以刑事責任，以加強管理，並於子法中採差異化管理：

（一）鑑於未完成洗錢防制登記之 VASP 恐遭犯罪分子利用，且現行司法偵辦過程經常遭遇不法分子佯稱其為個人幣商以規避其責任，故為強化我國金融秩序及國家安全，爰經金管會與法務部多次研商，參考國際上主要國家對於未取得執照或註冊之 VASP 訂有刑事責任之立法例，於洗錢防制法增訂未依規定登記而從事業務之 VASP 課以刑事責任。

（二）金管會依 113 年 7 月 31 日修正之洗錢防制法新增第 6 條第 2 項之授權，訂定「提供虛擬資產服務之事業或人員洗錢防制登記辦法」，規範 VASP 進行登記之申請條件、程序、撤銷或廢止登記及其他應遵循事項，已於 113 年 11 月 30 日實施。

四、第四階段－推動虛擬資產管理專法立法，以有效納管市場行為：

（一）考量洗錢防制法第 6 條仍屬洗錢防制之條款，金管會所訂之授權子法仍有不得逾越母法授權之限制，應審慎處理有關 VASP 對消費者保護及財務業務等規範之訂定。

（二）另考量國際間亦有 VASP 專法，為與國際接軌並完善我國市場監理及交易人權益保護，金管會於督導公會訂定自律規範及與法務部商討修訂洗錢防制法之同時，已於 113 年 1 月就國際監管制度規範重點進行委外研究，作為後續研訂 VASP 監管專法之參考，預計於 114 年 6 月將 VASP 專法草案提報行政院。

參、提供虛擬資產服務之事業或人員洗錢防制登記辦法

洗錢防制法於 113 年 7 月 31 日修正公布，基於洗錢防制目的之管理，於第 6 條第 1 項增訂提供虛擬資產服務之事業或人員之洗錢防制登記制度，並於第 6 條第 2 項授權中央目的事業主管機關訂定洗錢防制登記之申請條件、程序、撤銷或廢止登記、虛擬資產上下架之審查機制、防止不公正交易機制、自有資產與客戶資產分離保管方式、資訊系統與安全、錢包管理機制及其他應遵行事項之辦法，爰金管會依據洗錢防制法第 6 條第 2 項之授權，訂定提供虛擬資產服務之事業或人員洗錢防制登記辦法（下稱本辦法），重點說明如下：

一、依 FATF 40 項建議中第 15 項建議之註釋，建議各國辦理 VASP 之洗錢防制登記時，應採取必要措施避免罪犯成為 VASP 之實質受益人或擔任管理職位，爰於本辦法規定負責人或實質受益人之消極資格條件，申請者於申請洗錢防制登記時，應出具符合資格條件之聲明書，並建議主動檢附相關證明文件。

二、為使擬申請洗錢防制登記者能瞭解向金管會申請之程序及應檢附之書件，於本辦法規範申請者應檢具本條所定申請文件，送由金管會指定之機構轉送金管會程序，爰申請者應委託符合資格之會計師複核其防制洗錢及打擊

資恐內部控制與稽核制度，並於送件前應確認相關書件之完整性，以利金管會檢視申請者是否已具備提供虛擬資產服務之條件、其防制洗錢打擊資恐作為及內部控制制度是否能有效執行。

三、VASP 依其提供服務之內容，可區分為虛擬資產與法幣間之交換、虛擬資產間之交換、進行虛擬資產之移轉、保管、管理虛擬資產或提供相關管理工具、參與及提供虛擬資產發行或銷售之相關金融服務等 5 種類型，考量各類型之業務複雜程度差異甚大，爰本辦法除明定虛擬資產交換商、交易平台、移轉商、保管商及承銷商等類型之定義外，並以差異化方式進行管理，要求 VASP 除應遵循一般事項之規範外，並應依其業務種類遵循下列事項：

（一）虛擬資產交換商：應公告其交換服務之內容、訂定及公告其交換規則等事項。

（二）虛擬資產交易平台：應建立虛擬資產上下架審查機制、訂定及公告其交易規則、建置防止不公正交易機制等事項。

（三）虛擬資產移轉商：應訂定及公告其虛擬資產移轉規則等事項。

（四）虛擬資產保管商：應將保管之客戶資產與其自有財產分離保管、訂定及公告明確之保管政策及程序、設置對帳措施等事項。

（五）虛擬資產承銷商：應公告其承銷虛擬資產之資訊、訂定及公告其虛擬資產承銷規則等事項。

四、考量本辦法施行前，部分 VASP 已依金管會 110 年 6 月 30 日發布之虛擬通貨平台及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法，向金管會完成虛擬通貨事業洗錢防制法令遵循聲明，為使上開業者有合理時間轉換辦理本辦法規範之洗錢防制登記，爰於本辦法明定已完成法令遵循聲明 VASP 最遲於 114 年 9 月 30 日前完成登記之過渡條款規定。

提供虛擬資產服務之事業或人員洗錢防制登記辦法架構

監理目的

- 落實FATF對於VASP登記制度之要求
- 建立分業登記制度，依業務複雜程度採差異化管理

架構

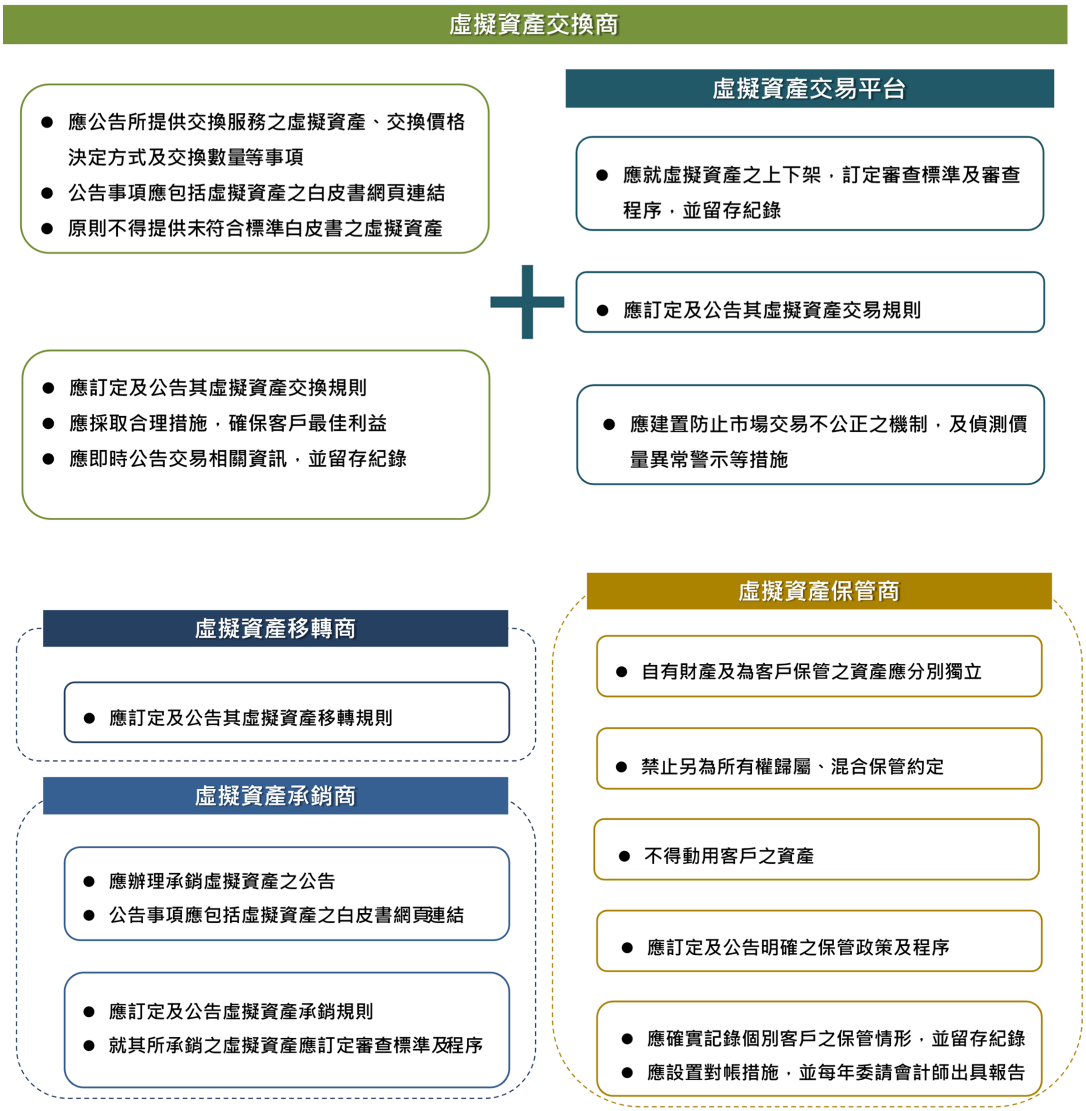
第一章　總則	建立分業登記制度
第二章　申請登記之條件及程序	洗錢防制登記程序
第三章　管理	分業採差異化管理
第四章　附則	過渡條款及施行日期

分業登記制度

虛擬資產服務商

從事之虛擬資產活動	應就業務類別分別辦理洗錢防制登記
1. 虛擬資產與法定貨幣間之交換	虛擬資產交換商 虛擬資產交易平台
2. 虛擬資產間之交換	
3. 進行虛擬資產之移轉	虛擬資產移轉商
4. 保管、管理虛擬資產或提供相關管理工具	虛擬資產保管商
5. 參與及提供虛擬資產發行或銷售之相關金融服務	虛擬資產承銷商

差異化管理



肆、結語

虛擬資產屬新興且高度複雜之商品，社會大眾從事相關交易前，應充分瞭解其運作模式，並注意其風險。金管會將持續蒐集國外最新監理發展、與業者保持良好溝通，逐步完善 VASP 法制並優化監管環境，以促進 VASP 產業發展，

吸引境內外 VASP 主動向本會完成洗錢防制登記，以提供國人合規之虛擬資產服務，並將透過發布新聞稿及周邊單位、VASP 公會辦理相關宣導活動等方式，向民眾傳遞正確之虛擬資產觀念，及提醒民眾應透過已向金管會完成洗錢防制登記之 VASP 買賣虛擬資產，以確保其權益。

金管會再次提醒，擬從事 VASP 業務者，應確實依洗錢防制法第 6 條第 1 項及本辦法規定，向金管會完成洗錢防制登記後，始得在我國境內提供虛擬資產服務，違反規定者，將負有同條第 4 項、第 5 項之刑事責任。

~ 投資股票小提醒 ~

公司治理好，投資少煩惱。公司治理評鑑結果及公司治理指數成分股，可做為您投資股票之參考。
（參考網址 http://cgc.twse.com.tw/）