



美国总统签发关于数字资产监管的行政命令

2022年3月9日，美国总统小约瑟夫·罗宾内特·拜登签发了一份《关于确保负责任地发展数字资产的行政命令》¹（**数字资产行政命令**），启动了一套加密货币监管及监督的综合性方法，旨在在加密货币带来的机遇及风险之间取得适当的平衡。随着数字资产创新的不断增长以及市场对该等新资产类别兴趣及所有权的增加，该行政命令标志着美国加密货币领域的一个分水岭时刻，要求美国各联邦机构采用统一的方法进行数字资产监管，并与其国际同行协商，以实现数字资产适当开发及监管的国际合作。

该行政命令还下令紧急研究数字美元(即美国中央银行数字货币)的好处和风险，以及其潜在的设计和部署选项。除此之外，该行政命令还寻求通过关注对安全、可负担的金融服务的平等获取、降低资金转移和支付成本、消费者保护及气候变化问题以及打击在金融犯罪中加密货币的使用，来促进负责任的金融创新。该行政命令在以下六个主要领域内属涉及面广泛的命令行动：消费者和投资者保护；金融稳定；金融犯罪；美国的金融领导地位和竞争优势；负责任的创新；以及金融效率和包容性。

当前美国政府的加密货币政策目标

当前的美国政府已表示其认为需要开发一个框架监管数字资产用途，以保护美国消费者，投资者及企业，保障美国及全球的金融稳定性以及降低因滥用数字资产导致的系统风险，非法融资及国家安全风险。该行政命令还强调需要加强美国的金融领导地位，并在加密货币发展方面给予美国相对于其他国家的竞争优势。

然而，虽然该数字资产行政命令代表了美国努力解决不均衡的数字资产监管、监督及合规现象的一项重要步骤，但它本身并没有为数字资产引入新的监管框架。相反，它列出了一系列政策声明，并呼吁美国联邦机构在协调的基础上制作一系列报告。

数字资产监管的理据

¹ 白宫《关于确保负责任地发展数字资产的行政命令》（2022年3月）载列于 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/03/09/executive-order-on-ensuring-responsible-development-of-digital-assets/>

该数字资产行政命令中确认了关于数字资产的6项主要风险：

- i. 金融风险－如果没有充分的监督及标准，可能存在对敏感金融数据、托管和与客户资产和资金相关的其他安排保护不足，以及对投资于数字资产的风险披露不足的风险。
- ii. 系统风险－数字资产交易平台和服务提供商可能不属于现有法规和监管的范围。数字资产新颖独特的用途和功能可能会带来需要应对的额外经济及金融风险。
- iii. 非法融资及国家安全风险－滥用数字资产可能带来非法融资风险，包括洗钱、网络犯罪和勒索软件、毒品和人口贩运、恐怖主义和资助武器扩散。数字资产也可能被用作逃避美国和外国的金融制裁制度的工具以及其他工具和当局。未能执行金融行动特别工作组制定的打击洗钱和恐怖分子资金筹集数字资产监管的国际标准或未充分执行该等标准的司法权区，会给美国及全球金融体系带来重大的非法融资风险。勒索软件事件和其他网络犯罪的肇事者经常利用竞争司法权区之间的差异来洗钱和变现其非法收益。如果没有打击非法融资的控制措施，分散融资应用和点对点支付的增长也可能在未来构成额外的市场及国家安全风险。
- iv. 对安全及可负担的金融服务的平等获取－许多美国人银行存款不足，国际资金转移及支付的成本很高。

联邦机构之间的协调

该数字资产行政命令引入了一个跨机构流程，旨在开发一种加密监管的协调方法。相关的联邦机构包括联邦储备系统、消费者金融保护局、联邦贸易委员会、证券交易委员会、商品期货交易委员会、联邦存款保险公司和货币监理署。

白宫政府对美国中央银行数字货币的提议

该数字资产行政命令呼吁对数字美元的潜在设计及部署方案进行紧急研究，其中包括对消费者、投资者和企业的利益和风险进行评估；金融稳定及系统性风险；支付系统；国家安全；行使人权的能力；金融包容性及公平；以及在被认为符合国家利益的情况下，发行美国中央银行数字货币所需采取的行动。

该数字资产行政命令要求财政部长与国务卿，检察总长，商务部长，国土安全部部长，管理和预算办公室的主任，国家情报总监，和其他相关机构负责人协商，提交一份关于货币和支付系统前景的报告，其中包括有利于采用数字资产的条件，技术进步可能影响数字资产的采用的程度，以及它们对美国金融体系、支付系统、经济增长、金融包容性及国家安全的影响。

该数字资产行政命令还鼓励美联储理事会主席继续研究和报告美国中央银行数字货币是否可以提高融资效率以及降低支付系统的成本，以审查美国中央银行数字货币的最佳协议，并为美联储(Fed)和更广泛的美国政府行动制定战略计划，从而评估拟议发行美国中央银行数字货币的基本步骤和要求。我们鼓励美联储主席研究美国中央银行数字货币是否会增强或抑制货币政策作为关键宏观经济稳定工具有效发挥作用的能力。

该数字资产行政命令进一步要求检察总长在与财政部长及美联储主席磋商后，考虑是否有必要对发行美国中央银行数字货币进行立法修订，并根据财政部长提交的报告及美联储主席发布的任何材料提供立法建议。

数字资产:美国研发时间表

该总统数字资产行政命令列出了一系列要制作的报告及交付报告的时间表，总结如下表。

牵头机构	任务	时间表
美国中央银行数字货币		
财政部长	研究货币及支付系统的前景	于180日内（2022年9月5日或之前）提交报告
美联储主席	研究及制定美国中央银行数字货币及其发行的战略计划	不适用
检察总长	评估是否须对发行美国中央银行数字货币进行立法修订	于180日内（2022年9月5日或之前）提交报告
检察总长	根据财政部长提交的报告及美联储主席发布的任何材料提供立法建议	于210日内（2022年10月5日或之前）提交报告
客户，投资者及企业保护		
财政部长	审查数字资产及金融市场以及支付系统基础设施对美国消费者，投资者，企业以及对同等经济增长的影响	于180日内（2022年9月5日或之前）提交报告
科学和技术政策办公室主任	评估促进和支援建议的中央银行数字货币系统所需的技术基础设施、能力和专业知识	于180日内（2022年9月5日或之前）提交报告
检察总长	研究执法机构在发现，调查及控告与数字资产相关的犯罪活动中的承担的角色	于180日内（2022年9月5日或之前）提交报告
检察总长，联邦贸易委员会主席及消费者金融保护局局长	确定数字资产增长可能对竞争政策产生的影响	不适用
联邦贸易委员会主席及消费者金融保护局局长	考虑利用现有的私隐或消费者保障措施来保护数字资产持有人，以及是否需要实施额外措施	不适用
证券交易委员会主席，商品期货交易委员会主席，美联储主席，联邦存款保险公司董事会主席和货币监理长	考虑利用现有的投资者保护措施来降低数字资产风险，以及是否需要实施额外措施	不适用
科学和技术政策办公室主任	研究分布式分类账技术与经济及能源转型之间的关系，这些技术影响应对气候变化努力的潜力，以及这些技术对环境的影响	于180日内（2022年9月5日或之前）提交报告，并于该首次提交之后1年内（2023年9月5日或之前）提交更新版报告
促进金融稳定，风险降低及市场稳健		
财政部长	召集金融稳定监督委员会，识别数字资产带来的特定金融稳定风险和监管缺口，并提供缓解此类风险的建议	于210日内（2022年10月5日或之前）提交报告
降低非法融资及相关的国家安全风险		
财政部长，国务卿，检察总长，商务部长，国土安全部部长，管理和预算办公室的主任，国家情报总监，和其他相关机构负责人	评估数字资产(包括加密货币、稳定币、中央银行数字货币)带来的非法融资风险，以及透过非法行为者使用数字资产的趋势	于提交《打击恐怖分子及其他非法融资国家战略》之后90日内提交报告

财政部长	基于上述结论，制定协调行动计划，以减少新战略中处理的与数字资产相关的非法融资及国家安全风险	于提交《打击恐怖分子及其他非法融资国家战略》之后120日内提交报告
财政部长	将任何未决、拟议或未来的规则制定通知相关机构，以减轻数字资产非法融资风险	于完成《国家洗钱风险评估》、《国家恐怖分子融资风险评估》、《国家扩散融资风险评估》以及最新的《打击恐怖分子及其他非法融资国家战略》之后120日内提交报告
国际合作与美国竞争力		
财政部长	建立一个与外国同行进行跨部门国际合作的框架，以适应、更新和促进采用有关数字资产如何使用和交易的全球原则和标准，并开发符合美国价值观和法律要求的数字资产及中央银行数字货币技术	于120日内（2022年7月7日或之前）提交报告并于框架建立后一年内（2023年7月7日或之前）提交关于已采取的优先行动和有效性的报告
商务部长	建立一个框架，提高美国在数字资产技术方面的经济竞争力以及运用数字资产技术	于180日内（2022年9月5日或之前）提交报告
检察总长	研究应采取哪些措施加强国际执法合作，以发现、调查和起诉与数字资产有关的犯罪活动	于90日内（2022年6月7日或之前）提交报告

此通讯仅为提供相关资料信息之用

其内容并不构成法律建议及个案的法律分析。

此通讯的发送并不是为了在易周律师行与用户或浏览者之间建立一种律师与客户之关系。

易周律师行并不对可从互联网获得的任何第三方内容负责。

如果您不希望收到该法讯，请电邮unsubscribe@charltonslaw.com告知我们。

CHARLTONS
易周律师行

香港办事处

香港皇后大道东43-59号
东美中心12楼

enquiries@charltonslaw.com

www.charltonslaw.com.cn
电话: + (852) 2905 7888
传真: + (852) 2854 9596