

稳定币反洗钱规则的国际立法比较研究

徐江辉

杭州师范大学, 中国·浙江 杭州 311121

摘要: 随着数字经济发展, 稳定币因价值稳定、跨境流转高效等特性应用场景不断拓展, 市场规模与影响力显著增长, 但也因兼具数字资产与类货币属性, 给反洗钱、反恐融资等带来监管挑战, 全球多地利用稳定币洗钱案件频发, 各国及地区加快监管立法。文章从比较法视角, 剖析了美国、欧盟、中国香港三地稳定币反洗钱监管法案的核心内容与制度逻辑: 美国依托《天才法案》构建“多部委联动”监管框架, 在监管主体、AML/KYC 义务方面形成全链路监管; 欧盟以《加密资产市场监管条例》(MiCA) 为核心采用“双层监管”模式, 明确监管主体职责、细化 AML/KYC 与旅行规则; 中国香港通过相关配套文件实施“发牌 + 监管”模式, 规范监管主体、AML/KYC 与旅行规则。同时, 文章指出三地在监管结构统一程度、受益所有人披露门槛、旅行规则适用范围等方面存在差异。最后, 结合我国金融监管实际, 文章提出构建以“国家数字资产监管局”为核心的多层次监管结构、实行统一牌照制度与分层准入门槛、明确 AML/KYC 与旅行规则的稳定币监管框架, 以期为我国数字金融风险防控等贡献力量。

关键词: 稳定币; 反洗钱 (AML); 监管体系; 比较法视角; 美国《天才法案》; 欧盟 MiCA; 中国香港监管指引; AML/KYC 义务; 旅行规则

Comparative Study of International Legislation on Anti-Money Laundering Rules for Stablecoins

Xu Jianghui

Hangzhou Normal University, China Zhejiang Hangzhou 311121

Abstract: With the development of the digital economy, stablecoins have increasingly expanded their application scenarios due to their value stability and efficient cross-border circulation. The market size and influence of stablecoins have grown significantly. However, as they possess characteristics of both digital assets and currency-like attributes, they pose regulatory challenges for anti-money laundering (AML) and counter-terrorism financing (CTF). Cases of money laundering involving stablecoins have frequently occurred worldwide, prompting countries and regions to accelerate regulatory legislation. From a comparative law perspective, this article analyzes the core content and institutional logic of AML regulatory laws on stablecoins in the United States, the European Union, and Hong Kong, China. The United States relies on the "TALENT Act" to establish a "multi-agency coordinated" regulatory framework, achieving full-chain regulation in terms of regulatory bodies and AML/KYC obligations. The European Union centers on the "Markets in Crypto-Assets Regulation" (MiCA) and adopts a "dual-layer regulation" model, clarifying regulatory responsibilities and detailing AML/KYC and travel rules. Hong Kong, China, implements a "license-based regulation" model through relevant supporting documents, standardizing regulatory bodies, AML/KYC obligations, and travel rules. The article also notes differences among the three regions in terms of regulatory structure uniformity, beneficial ownership disclosure thresholds, and the scope of application of travel rules. Finally, combining the actual situation of financial regulation in China, the article proposes constructing a multi-level regulatory structure centered on the "National Digital Asset Regulatory Bureau," implementing a unified licensing system and tiered access thresholds, and clarifying AML/KYC obligations and travel rules for stablecoin regulation, aiming to contribute to risk prevention in China's digital finance.

Keywords: Stablecoin; Anti-money laundering (AML); Regulatory system; Comparative law perspective; United states TALENT act; EU MiCA; Hong Kong, China regulatory guidelines; AML/KYC obligations; Travel rules

0 引言

随着数字经济的深度演进, 稳定币凭借其锚定法币的价值稳定性、高效的跨境流转能力以及与传统金融体系的

衔接潜力, 逐渐成为连接数字资产市场与实体经济的关键纽带。从早期依托私人机构发行的 USDT、USDC, 到近年来各国探索的央行数字货币 (CBDC) 相关衍生形态,

稳定币的应用场景已从加密货币交易媒介，逐步拓展至跨境贸易结算、供应链金融、消费支付等多元领域，其市场规模与金融影响力呈指数级增长。据行业数据统计，全球稳定币流通市值已突破千亿美元，单日交易量峰值超数百亿美元，成为数字金融生态中不可或缺的重要组成部分^[1]。

然而，稳定币的快速发展也伴随着显著的金融风险与监管挑战。由于其兼具“数字资产”的技术属性与“类货币”的金融属性，传统分业监管框架难以完全覆盖其业务全链条，尤其在反洗钱（AML）、反恐融资（CFT）领域，稳定币的匿名性、跨境流动性以及链上链下资金转换的复杂性，为非法资金转移、制裁规避、洗钱犯罪等活动提供了潜在空间。近年来，全球范围内多起利用稳定币进行跨境洗钱的案件频发，凸显了构建针对性监管体系的紧迫性。在此背景下，各国及地区纷纷加快稳定币监管立法进程，试图在保障金融安全、防范非法活动与促进技术创新、提升支付效率之间寻求平衡，形成了各具特色的监管模式。

1 比较法视角下的美国、欧盟、中国香港稳定币反洗钱监管法案分析

1.1 美国的监管框架

1.1.1 监管主体与监管模式

美国的监管主体呈现出多部委联动，层层审查的特点，《天才法案》中明确指出将稳定币发行方视为“受监管的金融机构”其监管模式为“FinCEN + OCC + 联储多部委联动监管。”此举将稳定币的监管进行了全方面的覆盖。意在维护美国银行金融体系的稳定，维持其在世界上的领跑地位。

首先是 FinCEN（金融犯罪执法网络）主要负责美国的反洗钱（AML）与反恐融资（CFT）监管，收集并分析可疑交易报告（SAR）和大额现金交易报告（CTR）。因为发行支付型稳定币的实体视为受监管的金融机构，因此 FinCEN 有权要求其执行 KYC、旅行规则、可疑交易报告，并对违规行为处以每日最高 10 万美元的民事罚金^[2]。

此外《天才法案》也规定了只有受监管的银行子公司或经 OCC 认可的非银行实体（PPSI）才能发行稳定币，确保发行人具备足够的资本、风险管理和内部控制。因此稳定币发行方不可避免的要接受 OCC 机构的监管。

而 Fed（联邦储蓄系统）对稳定币发行方的监管则体现在储备资产托管与流动性管理方面，他对稳定币的要求储备必须是美元现金、短期国债或合规货币市场基金，且禁止再抵押。

1.1.2 AML / KYC 义务

美国将支付型稳定币发行人视为《银行保密法》（BSA）下的货币服务业务（MSB），因此必须在 FinCEN 注册并全面遵守 AML/KYC 义务，包括建立风险为本的客户识别计划（CIP），对所有用户进行身份验证、文件核实和受益所有权披露，实施持续的尽职调查（CDD）和强化尽职调查（EDD）以评估高风险客户或大额交易的潜在洗钱风险；对每笔 $\geq 10,000$ 美元（或等值）交易保存完整记录并提交大额交易报告（CTR），对可疑活动在 30 天内向 FinCEN 报送可疑活动报告（SAR），并保持交易监控系统能够实时检测异常模式；[3] 在跨境或链上转账时，必须遵循“旅行规则”，即收集并传输发起人和受益人的姓名、地址、账户号码及交易金额等信息，并通过合规的链上或离线渠道共享给对方，以满足 FinCEN 自 2019 年起对虚拟资产服务提供商（VASP）强制执行的旅行规则要求。

FinCEN 及其他监管机构（如 OFAC、SEC、CFTC）还要求发行人使用区块链分析工具进行链上监控、对受益人信息进行持续更新、在发现与制裁名单匹配的交易时立即冻结或拒绝，并在必要时配合执法部门扣押、冻结或销毁相关稳定币。总体而言，美国对稳定币的 AML/KYC 与旅行规则构成了一个完整的合规框架，旨在防止洗钱、恐怖融资及其他非法活动，同时确保跨境支付的透明度和可追溯性。

1.2 欧盟（MiCA）框架

1.2.1 欧盟稳定币的监管主体与监管模式

欧盟在《加密资产市场监管条例》（MiCA）框架下，采用“双层监管”模式。欧盟层面由欧洲证券与市场管理局（ESMA）负责统一登记、技术标准制定和跨境监管协调；欧洲银行管理局（EBA）对重要（Significant）稳定币发行人进行审慎监管，重点检查储备资产的合规性和流动性。成员国则通过各自的国家主管当局（NCA）（如德国 BaFin、法国 ACPR 等）负责本地授权、日常检查和执法。两层之间通过信息交换机制实现协同，确保全欧范围内的监管一致性。这一模式不仅提升了市场透明度，也为防范洗钱、系统性风险提供了坚实的制度保障^[4]。

1.2.2 欧盟稳定币发行方监管下的 AML/KYC 与旅行规则

《数字金融服务法案》进一步细化了欧盟对稳定币的反洗钱与客户尽职调查要求。发行人必须持续进行客户尽职调查（CDD）和强化尽职调查（EDD），对每笔 $\geq 10,000$ 欧元的交易进行完整记录并在规定期限内向 FIU

报送可疑活动报告（SAR）。在跨境或链上转账时，必须遵循欧盟版的旅行规则（Travel Rule），即在转账信息中共享发起人和受益人的姓名、地址、账户标识以及交易金额等关键数据，并通过欧盟金融情报单位网络（FIU-Net）进行信息交换。为降低重复验证成本，欧盟鼓励成员国使用统一的 KYC 平台或共享身份验证服务，实现跨境支付的可追溯性和合规一致性。

1.3 香港的监管实践

1.3.1 香港对稳定币的监管主体与监管模式

香港金融管理局（HKMA）于 2025 年 7 月 29 日发布《持牌稳定币发行人监管指引》《打击洗钱及恐怖分子资金筹集指引》《稳定币发行人发牌制度摘要说明》等四份配套文件，2025 年 8 月 1 日起正式生效^[5]。监管核心在于对发行人实行“发牌 + 监管”模式，要求发行人具备最低股本（2500 万港元或等值流通面值的 1%）并实现 100% 储备资产全额托管、独立信托或分隔账户管理；发行、赎回必须在 1 个工作日内完成，且不得向用户支付利息。

发行人必须在香港设立实体公司、配备合规与反洗钱负责人、定期披露储备资产构成与流通规模，并接受独立审计每月核证。

整体制度强调稳健的储备管理、透明披露以及对非法用途的零容忍，为香港打造法币稳定币的合规基石。

1.3.2 AML/KYC 与旅行规则要求

《打击洗钱及恐怖分子资金筹集指引》把稳定币发行人的反洗钱（AML）要求对标传统金融机构，必须建立完整的客户尽职调查（CDD）流程，包括开户前审查、身份识别、定期复审以及对虚拟资产地址的风险分类与监控。发行人需设立专职的合规主任与洗钱报告主任，委任或同一人兼任均可；对大额或跨境转账实行交易监控并在 30 天内向香港金融管理局提交可疑交易报告（STR）^[7]。旅行规则（Travel Rule）亦被纳入指引，要求在跨境或链上转账时共享发起人和受益人的姓名、地址、账户标识及交易金额等信息，并通过金融情报单位网络（FIU-Net）实现信息交换。普通用户在使用持牌稳定币或相关平台时，必须完成实名认证并接受资金来源审查，跨境大额交易可能触发额外的 AML 审查^[8]。

2 借鉴美欧港经验，构建我国的稳定币监管框架

2.1 监管主体与多层次监管结构

我国未来的稳定币监管将以“国家数字资产监管局”为核心，统一负责发行牌照审批、全额备付金监管、

AML/KYC 统一规则制定等职能，局直属中国人民银行并协同银保监会、证监会、国家外汇管理局、国家金融监督管理总局等部门形成跨部门工作组，实现信息共享与统一执法；在此统一框架下，依据发行规模和业务范围实行分层监管：对年发行量超过 100 亿元人民币或面向全国支付结算的重大稳定币，由国家数字资产监管局直接进行审慎监管并接受央行宏观审慎监测；对年发行量在 5 亿元至 100 亿元之间或仅在单一省市提供服务的中小规模发行人，则交由省级金融监管局进行备案或发放省级数字资产业务许可，省级监管机构负责本地合规检查、储备金托管监督以及对本地区 AML/KYC 报告的受理与初步审查；与此同时，借鉴美国《GENIUS 法案》对大型发行人实行联邦层面监管、对规模较小的发行人采用州（省）监管的双轨模式，以及欧盟《MiCA》对资产参考代币的储备要求和跨境信息共享规定，我国将在跨境支付场景中通过建设“国家金融情报共享平台”，对标欧盟 FIU-Net，实现国内外金融情报单位之间的实时 AML 数据交换，确保跨境转账必须传递付款人、收款人姓名、地址、账户标识及交易金额等信息，并对接美国 FinCEN、欧盟各成员国 FIU，实现旅行规则的统一执行。

2.2 牌照制度与准入门槛

在中国境内，所有面向公众发行或提供法币锚定稳定币的机构必须先取得由国家数字资产监管局统一颁发的“稳定币发行牌照”，这一制度借鉴了香港要求发行人具备 2500 万港元实缴资本并在当地设立实体公司的做法，进一步规定发行人须拥有不低于 2500 万人民币的实缴资本或等值的稳定币面值 1% 以上的资本金，并在境内设立独立的法人实体。持牌机构的治理结构必须符合严格的风险控制要求：董事会须设有不少于三分之一的独立董事，配备专职合规官和反洗钱（AML）负责人，且高管层必须具备金融监管或风险管理经验，以确保内部控制体系的有效运行。针对不同规模的发行人实行分层监管：对市值或年发行量超过 100 亿元人民币或在全国范围内提供服务的重大稳定币项目，实行央行或国家数字资产监管局直接的审慎监管，包括储备金托管的统一审查、宏观审慎监测以及年度专项审计；而对年发行量在 5 亿元至 100 亿元之间或仅在单一省市开展业务的中小规模发行人，则交由省级金融监管局进行备案或发放省级数字资产业务许可，省级监管机构负责本地合规检查、储备金托管账户的本地监管以及对本地区 AML/KYC 报告的受理与初步审查，所有备案 / 许可信息实时上报国家数字资产监管局，形成统一的监管数据库。

2.3 AML/KYC 与旅行规则 (Travel Rule)

发行人必须建立统一的客户身份识别 (KYC) 体系, 严格执行实名制并保存客户的身份证件、联系方式、地址等信息不少于五年, 确保数据完整、可追溯, 参照香港《持牌稳定币发行人监管指引》中对 KYC 的强制性要求; 在交易监控方面, 对每笔等值 10 000 美元 (或相应的欧元、港元、人民币) 以上的大额交易实行实时监测, 系统自动生成可疑交易报告 (SAR) 和大额交易报告 (CTR), 并在 24 小时内向国家金融情报单位 (FIU) 上报, 保持与美国 FinCEN 对大额交易报告的同步标准; 跨境转账时, 发行人必须在链上或链下系统中完整传递付款人和收款人的姓名、地址、账户标识及交易金额等信息, 符合欧盟《MiCA》对价值超过 1 000 欧元的冷钱包转账适用旅行规则的要求、美国对超过 3 000 美元转账的旅行规则以及香港监管指引对跨境信息共享的规定。通过上述统一的 KYC、交易监控、跨境信息共享措施, 构建全链路、全流程的合规防线, 为我国法币锚定稳定币的安全发行提供了与国际监管经验相衔接的本土化制度保障。

参考文献:

[1] 杨松, 张祖鸣, 刘俞亭等. 稳定币的兴起对反洗钱工作的影响及建议[J]. 当代金融家, 2025,(09):81-83.

[2] See The GENIUS Act: A New Era of Stablecoin Regulation. <https://www.gibsondunn.com/the-genius-act-a-new-era-of-stablecoin-regulation/> last visit on October 15, 2025.

[3] 宋爽. 美国加速推进稳定币立法, 意巩固美元主导地位[J]. 世界知识, 2025,(12):64-66.

[4] 熊爱宗, 邢珂璠. 美国稳定币法案推进内容、意图和竞争格局[J]. 中国外汇, 2025,(11):37-39.

[5] 张阳. 论稳定币本土发展的规范逻辑[J]. 交大法学, 2025,(05):121-135.

[6] 徐飞彪, 林梦婷, 蒋丽. “稳定币冲击”及国际金融博弈走向前瞻[J]. 战略决策研究, 2025,16(05):3-20+135.

[7] 黄辉, 李曦元. 香港稳定币立法: 背景、框架及展望[J]. 投资者, 2025,(03):3-22.

[8] 杜肖锦. 香港稳定币发行人监管制度正式实施[N]. 中国银行保险报, 2025-08-06(003).

作者简介: 徐江辉 (2000.09.17), 男, 汉族, 浙江永康人, 杭州师范大学在读硕士研究生, 研究方向: 经济法。