

討論文件

二零零九年六月十一日

立法會財經事務委員會

加強適用於金融業的打擊清洗黑錢監管制度的擬議法例大綱

目的

本文件載列加強適用於金融業的打擊清洗黑錢¹監管制度的擬議法例大綱，我們會根據該大綱諮詢業界。

背景

2. 一如當局在本年三月二十三日的財務委員會特別會議上表示，我們現已制訂建議，把適用於金融機構²的客戶查證及備存紀錄的規定納入法例中並提供適當的罰則，以及設立適用於匯款代理人 and 貨幣兌換商的打擊清洗黑錢監管制度。這項建議旨在回應「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」(特別組織)³在去年完成對香港的評核後所指出的有關不足之處。

有待處理的問題

3. 根據評核結果，特別組織確認香港打擊清洗黑錢制度的優點，但也指出制度中一些應予處理的主要不足之處，包括適用於金融機構的

¹ 就本文件而言，“打擊清洗黑錢”涵蓋打擊清洗黑錢及反恐融資的範疇。

² 本建議所指的有關金融機構，請參照本文件第八段(A)(a)。

³ 特別組織是制訂打擊清洗黑錢和反恐融資活動的國際標準的政府間組織。特別組織的成員(包括香港)須接受「特別組織」就遵行有關國際標準的程度而進行的評核。

客戶查證及備存紀錄規定尚未納入法例中，也沒有訂出合適罰則，以及沒有制定適用於匯款代理人 and 貨幣兌換商的打擊清洗黑錢監管制度。

4. 目前，金融監管機構，包括金融管理專員、證券及期貨事務監察委員會(證監會)及保險業監督，會分別按照其在銀行條例(第 155 章)、證券及期貨條例(第 571 章)及保險公司條例(第 41 章)下的法定權力發出指引，藉此執行金融機構有關客戶查證及備存紀錄的基本規定。雖然目前並無就違規方面的罰則作出具體規定，但金融監管機構在考慮受規管機構是否“適當人選”時，會考慮受規管機構有否遵從這些指引。

5. 匯款代理人 and 貨幣兌換商目前必須按在《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)第 24B 及 24C 條的規定，向警方的聯合財富情報組登記，對於金額達 8,000 港元或以上的交易或電匯安排，有關商戶必須核實客戶的身分，並備存這類交易的紀錄一段指定時間。不過，法例沒有就拒絕登記，以及為進行例行的合規審查而進入金融機構處所或查閱有關帳簿／紀錄作出規定。特別組織建議加強這個界別的打擊清洗黑錢監管制度。

6. 香港須就為跟進評核所指出的不足之處而已採取或計劃採取的行動向特別組織作出定期報告，並須在二零一零年第二季首次作出進度報告。根據特別組織的程序，須向特別組織作出評核後跟進報告的地區應在其作出首份報告時已取得顯著進展，並在進行評核後約三年(就香港而言則為二零一一年)尋求免除跟進程序。如有關地區在合理時間內因未有作出重大改善而未能免除跟進程序，特別組織可能會進一步加強對該地區在審查及監察方面的工作。

立法建議的大綱

7. 經過與有關的監管機構及有關當局的詳細討論，我們建議應擬訂法例，以加強金融業在打擊清洗黑錢活動方面的監管制度，內容包括：

- (a) 訂明金融機構在客戶查證及備存紀錄方面的規定；以及
- (b) 推行適用於匯款代理人和貨幣兌換商的發牌制度，以進行打擊清洗黑錢的規管。

為確保有效監督金融機構遵從有關規定，法例會就監管機構所需的權力及對違反規定的適當罰則訂定條文。

8. 擬議的法例大綱載述如下：

(A) 範圍

- (a) 法例的規定會適用於以下的金融機構：
 - (i) 銀行條例所定義的認可機構；
 - (ii) 證券及期貨條例所定義的持牌法團；
 - (iii) 保險公司條例所定義的在或從香港經營長期業務或就長期業務提供意見的保險機構；而按特別組織所規定，會包括在保險公司條例下有關的保險公司、保險代理人及保險經紀；以及
 - (iv) 現時根據《有組織及嚴重罪行條例》需要作出登記的匯款代理人 and 貨幣兌換商。
- (b) 金融管理專員、證監會及保險業監督會分別獲指定為監督銀行、證券及保險界是否遵從規定的有關當局，而香港海關將會獲指定為匯款代理人 and 貨幣兌換商的發牌及監管當局，以監督他們的合規情況。

(B) 責任

法例主要會列明特別組織所訂明的基本客戶查證及備存紀錄規定。基本上，金融機構：

- (a) 不得開立或維持匿名帳戶或以虛假名義設立的帳戶；
- (b) 須在建立業務關係、進行超過訂明金額的非經常交易或懷疑有清洗黑錢／恐怖分子融資活動，或對先前獲得的客戶身分資料是否真實或充足有懷疑時，進行客戶查證；
- (c) 須推行客戶查證措施，以：
 - (i) 識別客戶或任何聲稱代表客戶行事的人士；
 - (ii) 使用可靠及從獨立來源所取得的文件核實客戶的身分；
 - (iii) 識別實益擁有人及採取合理措施以核實實益擁有人的身分；以及
 - (iv) 了解屬法人及法律協議的客戶的擁有權和控制權結構及；
- (d) 須持續進行查證措施，例如審查交易以確保這些交易與該構對客戶、其業務及風險狀況的認識一致，以及確保身分證明文件或資料為最新資料；
- (e) 須就較高風險的客戶、業務關係及交易進行加強的客戶查證措施；
- (f) 備存所有有關本地及國際交易的紀錄一段指定時間，不論有關帳戶或業務關係是持續存在或已經終止；

- (g) 在帳戶或業務關係終止後一段指定時間備存紀錄，包括身分證明資料、帳戶檔案及業務往來通訊資料；以及
- (h) 確保本地監管當局在有需要時適時獲提供所有客戶和交易紀錄及資料。

這些規定全部都已在金融管理專員、證監會及保險業監督所分別發出的現行指引中涵蓋。而匯款代理人及貨幣兌換商現時亦須遵守《有組織及嚴重罪行條例》第 24C 條下有關客戶查證及備存紀錄的要求。在此條例下，監管機構會被授權發出指引以協助受監管機構遵行有關要求。

(C) 權力

監管當局會獲授權監督有關機構遵從規定的情況。除匯款代理人及貨幣兌換商的監管機構有待指定外(參見第 8 段(G))，一般而言，這些權力與監管機構(即金融管理專員、證監會及保險業監督)已擁有的相約。法例會賦予有關當局所需權力，其中包括為例行審查而進入金融機構的商業處所及查閱帳簿／紀錄及其他有關資料；規定金融機構、其職員及其他相關人士提供資料，以調查不合規的情況；及在出示手令時進入和搜查其他處所並檢取文件／紀錄及相關物品。監管當局亦會獲授權與海外監管機構共用在其規管行動中獲得的資料，以便按照特別組織的規定在打擊清洗黑錢活動方面促進國際合作。條例將會提供合適的制衡條文。

(D) 法律責任與罪行

金融機構如無合理辯解而違反客戶查證及備存紀錄規定，即屬觸犯有關法例所訂的罪行，並處以罰款及/或監禁。假如有關罪行可歸咎於金融機構的董事、行政總裁及經理罔顧後果，並在該等人員的同意或縱容下干犯的話，有關的個別人士亦須負上法律責任。任何人蓄意違反法例所訂的法定客戶查證及備存紀錄規定，

亦會受到刑事處罰。法例指明的監管當局可循簡易程序提出檢控。同樣地，條例會提供合適的制衡條文。

(E) 罰則

- (a) 我們會參考其他法規就類似性質的罪行所訂定的罰則⁴，以決定按新法例對有關罪行施加刑事罰則的合適水平。
- (b) 為了因應特別組織的建議加強打擊清洗黑錢監管制度的成效，我們建議監管當局應獲授權施加監管懲罰，包括就違反法定責任的情況作出公開譴責及罰款，或向金融機構發出指示，以推行補救措施或其他指明行動。因《證券及期貨條例》屬最近期被立法機關審閱而獲通過的有關法例，我們會參考證監會在該條例下有關紀律權力的現有條文。
- (c) 監管當局在考慮受規管機構是否符合現行相關法例所規定的適當人選準則時，會考慮受規管機構以往有否因違規而受到監管及刑事處罰。

(F) 上訴機制

為確保制度設有適當的制衡措施，會成立一個獨立的法定上訴審裁處，讓感到受屈的金融機構就監管當局根據新法例作出的決定，包括就所施加的監管罰則是否適當提出上訴。

⁴ 作為參考，根據《有組織及嚴重罪行條例》第 24C 條，匯款代理人及貨幣兌換商如沒有就超過 8,000 元的交易核實客戶身分和備存適當紀錄，可處第六級罰款及監禁三個月；根據《證券及期貨條例》第 151(5)條，凡沒有備存紀錄者，一經循公訴程序定罪，可處罰款 20 萬元及監禁兩年，或一經循簡易程序定罪，可處第六級罰款及監禁六個月；根據《證券及期貨條例》第 151(4)及(6)條，凡意圖詐騙而沒有備存紀錄者，一經循公訴程序定罪，可處罰款 100 萬元及監禁七年，或一經循簡易程序定罪，可處罰款 50 萬元及監禁一年。

(G) 適用於匯款代理人 and 貨幣兌換商的打擊清洗黑錢監管制度

- (a) 在日後的指定日期，所有從事匯款及貨幣兌換業務的人士將須持有由香港海關發出的有效牌照。任何人在無有效牌照的情況下提供有關服務，即屬犯刑事罪行，可處以罰款及／或監禁。參照警方在執行匯款代理人 and 貨幣兌換商登記制度方面的現有權力，香港海關的貿易管制主任會獲授權拘捕被發現經營無牌匯款和貨幣兌換活動的人士，以及在非持牌匯款代理人 and 貨幣兌換商經營的處所檢取文件、紀錄和物品⁵。
- (b) 獲發匯款代理人 and 貨幣兌換商牌照或牌照續期須支付指明費用。
- (c) 香港海關會獲授權發給、拒絕批給、暫時吊銷或撤銷牌照，或就牌照施加或更改條件。新法例會列明香港海關在考慮上述事項時擬考慮的因素。建議的因素包括：
- (i) “適當人選”準則(方法是考慮申請人(自然人)或合夥人／董事／股東(合夥／法人的情況)的刑事及破產紀錄，以及考慮申請人有否遵從法例下的規定以及由監管機構發出的指引)；
 - (ii) 持有商業登記證；
 - (iii) 支付牌照／續期費用；及

⁵ 現時在香港海關條例(第 342 章)附表 1 列出的香港海關人員為在第 342 章下的“海關人員”，有權逮捕任何他合理懷疑觸犯有組織及嚴重罪行條例下的罪行的人士，並可在該條例下以“獲授權人”的身份檢取任何他合理懷疑與觸犯該條例下第 IVA 章的罪行有關匯款或找換交易的紀錄。不過，香港海關的貿易管制主任職系並不屬在第 342 章附表 1 中列出的“海關人員”，因此我們建議為將會成為新設發牌制度監管機構的貿易管制主任職系提供類似的權力。

- (iv) 其他與匯款代理人 and 貨幣兌換商清洗黑錢或恐怖分子融資風險有關的相關因素。

香港海關可發出規則訂明申請牌照的方法。

- (d) 如同其他金融監管機構，香港海關將獲授權發出指引以達至其規管目標。違反有關指引會在監管機構考慮匯款代理人 and 貨幣兌換商是否“適當人選”時列入考慮之列。
- (e) 持牌人將須把適時業務擁有權及／或其合夥人／董事／股東身分的任何變更通知香港海關。
- (f) 上述發牌制度會取代之由警方聯合財富情報組執行的現行登記安排。

下一步行動

9. 我們會諮詢業界，邀請有關行業直接參與諮詢，以收集其對建議的意見。我們計劃在七月初去信商會和有關行業的成員，邀請他們在九月三十日或之前就擬議法例大綱提供意見。我們也會在七月初把擬議法例大綱上載至財經事務科的網頁。此外，我們會聯同有關監管當局安排會議諮詢有關行業的成員。

10. 我們會考慮議員在這次會議上發表的意見，以及從金融業界收到的意見，然後擬訂詳細的立法建議，以進行第二輪業界諮詢（暫定於二零零九年年底／二零一零年年初展開）。我們計劃在二零一零年第二季向立法會提交條例草案。

財經事務及庫務局

財經事務科

二零零九年六月