

二零零八年十一月十三日
討論文件

立法會財經事務委員會

就香港打擊清洗黑錢和反恐怖主義活動融資 開設一個首長級丙級政務官編外職位

政府建議由二零零九年一月起，在財經事務及庫務局財經事務科開設一個首長級丙級政務官(首長級第二級)編外職位，負責有關加強香港的打擊清洗黑錢和反恐怖主義活動融資制度的政策工作，為期 24 個月。本文件向各委員簡介這項建議。

背景

2. 打擊清洗黑錢財務行動特別組織(特別組織)是制訂打擊清洗黑錢和反融資活動的標準的政府間組織，這些標準一般稱為“特別組織的建議”。特別組織的成員(包括香港)有責任落實特別組織的建議，並須接受特別組織就遵行建議程度而進行的相互評核。

3. 作為國際金融中心，香港應設有有效的打擊清洗黑錢／反恐融資制度，一方面阻遏罪犯利用香港的制度清洗犯罪得益，另一方面則讓合法的商業和投資活動持續健康發展。行政長官在二零零八年十月十五日發表的施政報告中，也強調本港有需要改善在打擊清洗黑錢和反恐融資方面的制度。

理據

有關香港的相互評核

4. 特別組織一直都就特別組織建議對其成員進行相互評核，以確定他們在打擊清洗黑錢／反恐融資方面的制度有多大成效，並就改善措施提出建議。有關香港的相互評核已在二零零七年十一月進行，而評核報告亦已在二零零八年七月發表。

5. 雖然該相互評核報告強調，香港打擊清洗黑錢／反恐融資的現行制度整體而言都很有效，但亦指出了制度中的一些不足之處，包

括對匯款代理人 and 貨幣兌換商，以及會計師和律師等指定非金融企業及行業缺乏妥善的規管制度；適用金融機構的客戶查證及備存紀錄的規定尚未納入法例中；以及香港的法律條文有不足之處，以致未能完全履行《聯合國制止向恐怖分子提供資助的國際公約》。該評核報告的摘要，載於**附件 A**。香港須於二零一零年六月向特別組織就跟進評核中提出的不足處提交第一份報告。隨後的進度報告則按特別組織訂的時限提交。

6. 根據特別組織就其成員跟進相互評核報告所載建議方面的跟進程序，有關成員須採取積極措施，就相互評核報告所指出的不足之處作出實質的改善，特別是與特別組織的主要建議有關者。特別組織如認為有關成員所採取的改善措施不足，則會考慮加強監察，包括對有關成員展開另一次實地視察。

7. 鑑於香港的相互評核結果，政府當局會依相互評核報告提出的建議，全面檢討本港在這方面的現行法律和規管制度，並提出具體措施，務求提高制度就有效防止、偵破、調查、執法對付和檢控清洗黑錢和反恐融資活動的能力。首階段的檢討會專注在金融服務業方面就打擊清洗黑錢／反恐融資的制度。當局也會進行立法工作，以落實改善制度的措施。

打擊清洗黑錢及反恐融資活動中央統籌委員會

8. 打擊清洗黑錢及反恐融資中央統籌委員會(中央統籌委員會)在二零零八年四月成立，負責統籌和督導有關的策略方向，以加強香港打擊清洗黑錢／反恐融資的制度。中央統籌委員會由財政司司長擔任主席，成員包括律政司司長、財經事務及庫務局局長、保安局局長、警務處處長、海關關長及金融規管機構代表。委員會的職責範圍，載於**附件 B**。中央統籌委員會討論與打擊清洗黑錢／反恐融資政策有關的問題，並就制訂該等政策和法律架構作策略性督導。有關打擊清洗黑錢／反恐融資的政策涵蓋的範圍甚廣，而且涉及很多公營部門和私營機構，因此，委員會必須得到支援的政策局提供秘書處服務和政策上的支援，才能達到所訂的目標。

9. 在二零零八年十月之前，政府內部有關打擊清洗黑錢／反恐融資的整體政策統籌工作，由保安局轄下的禁毒處負責，並由非首長級人員提供支援服務。二零零八年五月至九月，政府開設了一個首長級丙級政務官編外職位，以協助新成立的中央統籌委員會制訂打擊清洗黑錢和反恐融資的優先策略及工作計劃。

10. 由於清洗黑錢和恐怖分子融資活動的趨勢及手法不斷轉變，現代金融制度面對被罪犯用作清洗黑錢及其他非法用途的威脅也越來越大。加強金融機構的預防措施，已成為有效打擊清洗黑錢／反恐融資制度不可缺少的部分。為確保擬推行的打擊清洗黑錢／反恐融資措施能與推廣香港作為國際金融中心的政策相互配合，政府決定把打擊清洗黑錢／反恐融資的政策統籌工作，從禁毒處移轉至財經事務科。禁毒處會在財經事務科的統籌下，繼續處理與非金融界別有關的打擊清洗黑錢／反恐融資事宜。這項政策職務的移交已於二零零八年十月生效。

需要額外的首長級人員提供支援

11. 在禁毒處負責打擊清洗黑錢／反恐融資政策的統籌工作時，該政策和特別組織程序方面的金融行業相關資料，由財經事務科處理銀行政策的首席助理秘書長及其轄下的政策小組整理和提供。財經事務科沒有專責處理打擊清洗黑錢／反恐融資政策的資源。在接手有關政策的整體統籌職責後，財經事務科會在整體政策制訂和立法工作方面擔當領導角色，加強香港打擊清洗黑錢／反恐融資的制度，務求符合特別組織的要求。考慮到下文第 12 段所列職責的範圍、複雜和敏感程度，我們有需要開設一個全職的首長級丙級政務官職位，專責處理打擊清洗黑錢／反恐融資的工作。由於香港須在二零一零年六月向特別組織提交首份進度報告，我們建議在二零零九年一月起在財經事務科開設一個首長級丙級政務官編外職位，為期 24 個月。

就打擊清洗黑錢／反恐融資的新設政策小組

12. 建議的首長級丙級政務官的編外職位將帶領一個新的政策小組，負責執行全面統籌打擊清洗黑錢／反恐融資政策。有關職位的職責說明，載於**附件 C**。新的政策小組亦包括兩名助理秘書長及一名行政主任，並負責以下的職責：

- (a) 為中央統籌委員會提供秘書處服務，包括統籌會議議程及討論文件的事宜。政策小組會聯絡有關政策局／部門，以跟進中央統籌委員會的決定，以及追蹤打擊清洗黑錢和反恐融資政策的推行進展；
- (b) 為香港參與特別組織(每年至少舉行三次會議)的討論及有關打擊清洗黑錢和反恐融資的其他國際論壇，統籌與該些政策及準

則相關資料，並給予政策上的支援。此外，政策小組也會統籌香港出席特別組織會議和其他有關論壇的事宜，以及香港就特別組織和其他論壇的建議和討論的問題所提出的意見，以及就這些事宜(特別是與香港有關的情況)進行有關的政策研究及分析工作。此外，在有需要時，政策小組會統籌向私營機構和有關方面進行諮詢的工作；

- (c) 與各有關政策局、部門和規管當局協調，就打擊清洗黑錢／反恐融資方面為不同業界作風險評估；有關評估提供有用的基礎，以制訂針對特定界別的打擊清洗黑錢／反恐融資指引和規定；
- (d) 在徵詢各有關政策局、部門和業界的意見後，就加強本港的打擊清洗黑錢／反恐融資制度擬訂立法建議；
- (e) 整理與下列事宜有關的統計數字和資料：調查及打擊清洗黑錢／恐怖份子融資活動的規管；受規管界別在打擊清洗黑錢／反恐份子融資活動方面的意識及這些行業對有關政策的回應；
- (f) 就有關規管當局所發出的打擊清洗黑錢／反恐融資規管指引及守則，提出建議及意見；
- (g) 為金融服務界統籌和舉辦外展及訓練計劃；以及
- (h) 統籌有關打擊清洗黑錢／反恐融資的政策的宣傳工作，以加深社會各界對防止和偵查清洗黑錢罪行的一般認識。

13. 政府當局致力加強本港打擊清洗黑錢／反恐融資的制度，以符合國際標準。為確保有關的政策制訂和立法工作能夠在有限的時間內盡快展開，以及着手籌備在二零零九年年初舉行的周年外展計劃，政府當局已根據獲轉授的權力，在二零零八年十一月開設了一個首長級丙級政務官編外職位。在本文件建議的首長級丙級政務官編外職位開設後，上述職位即會撤銷。

14. 一如上文第 7 段所述，為跟進相互評核報告所提出的建議，財經事務科會在首階段專注於統籌有關金融業，例如銀行業、證券及保險業、匯款代理人 and 貨幣兌換商打擊清洗黑錢／反恐融資的規管制度檢討工作，以及擬訂改善建議，並就訂出的具體建議時，於二零零九年諮詢立法會及有關的業界。視乎為相互評核報告所指的不

足之處而推行改善措施的進度，以及特別組織對香港於二零一零年六月提交首份進展報告的意見而定，擔任首長級丙級政務官編外職位人員會繼續統籌落實特別組織建議及制訂提交予特別組織的進一步進度報告。

15. 目前，財經事務科有六名首席助理秘書長，負責管理不同的政策範疇，包括證券及期貨、銀行、保險、強制性公積金，以及與公司有關的事宜。他們現時的職責說明，載於**附件 D**。擬開設職位的職銜會定為首席助理秘書長(財經事務)⁷。顯示建議變動的財經事務科組織圖，載於**附件 E**。

曾考慮的其他方案

16. 財經事務科已仔細研究局內現有的首席助理秘書長可否承擔打擊清洗黑錢／反恐融資的新職責。所有的首席助理秘書長都要全力處理本身的職責，以及在不同層面牽涉在全球金融危機所引致的檢討工作及跟進行動，因此，要財經事務科現有的職員在不對其執行現有職責造成不利影響的情況下兼顧新職務，在運作上並不可行。

對財政的影響

17. 按薪級中點估計，實施建議所需的額外年薪開支是 1,518,000 元。建議所需的每年平均員工開支總額(包括薪金及員工附帶福利開支)是 2,038,000 元。我們已把所需的撥款納入二零零九至一零年度的草擬預算，以應付這項建議的開支。

徵詢意見

18. 請議員備悉這項有關開設首長級丙級政務官編外職位的建議並就建議提出意見。如議員沒有其他意見，我們會把建議提交財務委員會轄下的人事編制小組委員會，以供該小組委員會在二零零八年十二月十七日的會議上考慮。

財經事務及庫務局
二零零八年十一月

香港的相互評估主要結果的概要

- 總括來說，報告肯定了香港的打擊清洗黑錢及反恐融資制度的優點。評核小組歡迎香港成立了由財政司司長領導的「打擊清洗黑錢及反恐融資中央統籌委員會」，認為這是一項方向正確的發展。
- 評核報告稱許香港擁有健全的法律架構以及令人滿意的清洗黑錢入罪率、清晰而廣泛的可疑交易報告規定、以及強而有力的執法工作。
- 報告指出有關銀行、證券及保險業的監管制度完善有效，既有全面的打擊清洗黑錢及反恐融資規定，亦有一系列相當廣泛的制裁措施配合。
- 報告肯定了香港迅速地提供廣泛的國際合作，積極地及有效地向私人機構宣傳，提升他們對打擊清洗黑錢及反恐融資的意識。報告亦稱許香港的聯合財富情報組辦事積極及有效。
- 根據特別組織的一般跟進程序，香港需於 2010 年 6 月向特別組織提交就改善不足之處的第一次進度報告。之後，香港須按特別組織指定的時限提交定期報告。
- 相互評核報告中提出了現時制度的不足之處，主要改善措施的建議如下：
 - (a) 將客戶查證及保存記錄的主要元素納入與金融業界相關的法例及規則；
 - (b) 將特別組織適用於金融機構有關的要求擴大至匯款代理及貨幣找換商；
 - (c) 評估非核心金融機構（即放債人，儲蓄互助社、郵政局及財務租賃公司）在清洗黑錢/恐怖分子融資活動方面的風險，並根據風險評估的結果，將打擊清洗黑錢/反恐融資的要求擴大至適用於這些機構；
 - (d) 考慮如何落實把特別組織的建議適用於指定非金融企業及行業，特別是那些現時只有數個法定或專業團體涵蓋所有相關業界的從業員的行業；
 - (e) 加快制訂法庭規則，讓《聯合國(反恐怖主義措施)條例》的主要條文可以生效，以及擴大反恐怖主義法例的相關條文以全面落實特別組織的建議；
 - (f) 優先處理及完成與內地和澳門的移交逃犯及刑事事宜相互法律協助的正

式安排;

- (g) 盡快設立跨境轉運現金或不記名可轉讓票據的披露或申報制度;
- (h) 加強追查、扣押及沒收犯罪得益以改善該制度的成效。

打擊清洗黑錢及反恐融資中央統籌委員會

職權範圍

1. 督導和統籌香港打擊清洗黑錢及反恐融資制度的策略發展，使該制度與國際認可的標準一致。
2. 確保設有適當的法律、規管和監管制度，以履行香港在打擊清洗黑錢及反恐融資方面的政策和承諾。
3. 監察打擊清洗黑錢及反恐融資政策的推行進展，並在有需要時指示及指導有關機關採取進一步行動。
4. 檢討香港打擊清洗黑錢及反恐融資制度的成效，並確保有關制度可有效應付不斷轉變的風險。

首席助理秘書長(財經事務)7 的職責說明

職級：首長級丙級政務官

職銜：首席助理秘書長(財經事務)7

主要職責

就以下職務向副秘書長(財經事務)1 負責：

1. 擔任由財政司司長出任主席的打擊清洗黑錢及反恐融資中央統籌委員會(中央統籌委員會)的秘書；
2. 協助監督香港在打擊清洗黑錢／反恐融資政策方面的制訂及推行情況；
3. 在設立適當的法律和規管制度以打擊清洗黑錢和恐怖分子融資活動時，參考現行的國際標準，為中央統籌委員會及高級官員統籌和提供政策支援；
4. 統籌法例草擬工作，以處理打擊清洗黑錢財務行動特別組織(特別組織)在二零零七年進行互相評核時所指出的不足之處；以及統籌有關匯款代理人及貨幣兌換商的法定規管架構制訂工作；
5. 就香港參與特別組織及其他有關打擊清洗黑錢／反恐融資的國際論壇，以及就討論事項提出的意見，擔當統籌者的角色和負責聯絡工作；以及
6. 監督在打擊清洗黑錢／恐怖分子融資活動方面的風險評估工作，以及在香港定期為金融服務業界推行外展和教育計劃。

現任首席助理秘書長(財經事務)的職務和職責

首席助理秘書長(財經事務)1 負責上市規管及有關債務市場、金融產品、基金管理業和投資要約市場發展的相關事宜。出任人員亦負責處理與內幕交易審裁處、市場失當行為審裁處和證券及期貨事務上訴審裁處行政有關的政策事務，並為證券及期貨事務監察委員會(下稱「證監會」)屬下程序覆檢委員會提供秘書支援服務。此外，出任人員還處理與香港交易及結算所有限公司有關的事宜，以及在海外和內地推廣香港作為國際金融中心的相關工作。

2. 首席助理秘書長(財經事務)2 負責有關市場基礎建設發展、投資者賠償和證券及期貨市場中介人監管的事宜。出任人員會協調各規管機構在風險管理方面的工作。出任人員會根據市場發展情況，定期更新《證券及期貨條例》；並會處理與證監會有關的行政事務。出任人員亦統籌涉及《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》的金融服務業事宜。

3. 首席助理秘書長(財經事務)3 負責處理保險方面的政策事宜。現正進行的主要項目包括保險業監督的體制架構檢討，設立保單持有人保障基金的可行性研究，以及長期業務保險人資產監管架構的顧問研究。出任人員也負責處理退休計劃的政策事宜，並持續檢討相關法例。出任人員亦負責為金融監管機構議會提供支援服務，以及處理財經事務科的內部行政工作。此外，出任人員還掌管有關金融服務業人力資源發展的事務。

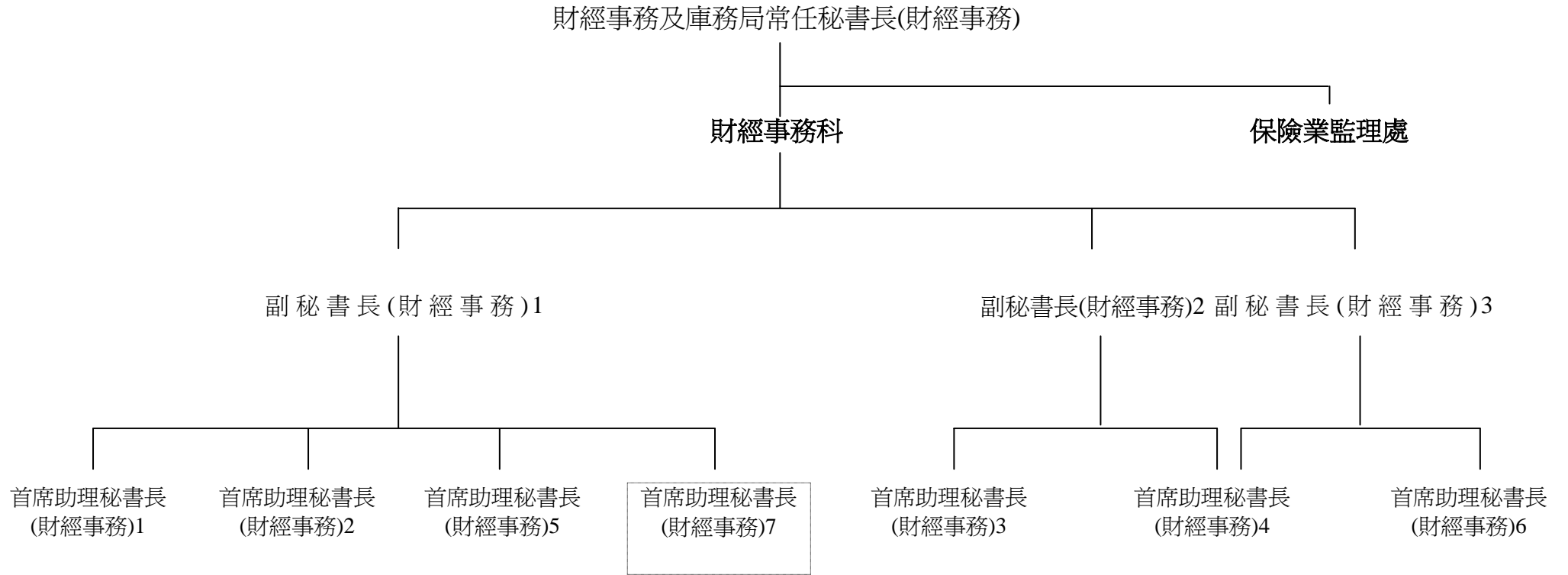
4. 首席助理秘書長(財經事務)4 負責處理與公司有關的政策事宜，其中一項主要工作是實施公司法改革常務委員會就更新《公司條例》和改善企業管治所提出的建議。出任人員亦負責公司註冊成立以至解散所涉及的政策事宜，並負責與破產事宜和會計師自我規管制度有關的政策。出任人員監督破產管理署的工作，並統籌世界貿易組織所涉有關金融服務的貿易事宜。此外，出任人員亦負責落實有關加強監管核數師的公眾利益活動以及與財務匯報局的聯絡。

5. 首席助理秘書長(財經事務)5 負責檢討《銀行業條例》，確保其條文切合時宜，並就銀行和金融事務與香港金融管理局聯絡。出任人員須監督存款保障計劃的制訂和監察工作。此外，出任人員須協調金融服務界就香港參與國際組織(例如國際貨幣基金、亞太區經濟合作組

織、經濟合作及發展組織)的工作所提供的意見和資料。

6. 首席助理秘書長(財經事務)負責處理與公司及信託公司有關的政策及法例。出任人員須統籌重寫《公司條例》及檢討《受託人條例》的工作。此外，出任人員亦須監督與公司註冊處有關的行政事宜。

財經事務及庫務局(財經事務科)組織圖



建議作出的更改

擬開設的首長級編外職位