

前言

1. 財經事務及庫務局發出本文件，就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，徵詢公眾意見。
2. 意見書可在**二零零九年十月八日**或之前，以下列任何方式送交財經事務及庫務局：

郵寄：香港夏慤道 18 號海富中心第 1 座 18 樓
財經事務及庫務局財經事務科第 7 組

傳真：(852) 2865 6736

電郵：aml_consultation@fstb.gov.hk

3. 財經事務及庫務局可以任何形式及為任何用途，視乎情況複製、引述、撮述及發表所收到的意見書的全部或部分內容，而毋須尋求提意見者的准許。
4. 我們在諮詢結束後以不同方式發表及發布的其他文件，或會提述提意見者的名字及所屬團體。提意見者如不希望我們透露其名字及／或所屬團體，請在意見書內說明。提意見者所提供的任何個人資料，只會由財經事務及庫務局、其他政府部門／機構用於與這次諮詢直接有關的用途。

目錄

	頁
前言	
第一章 背景簡介	3
第二章 新法例的涵蓋範圍	6
第三章 金融機構的責任	8
第四章 監管當局的權力	12
第五章 罪行及罰則	14
第六章 匯款代理人 and 貨幣兌換商發牌制度	17
諮詢問題摘要	20
附件 擬議打擊清洗黑錢監管制度將仿效證券及期貨條例的主要條款撮要	

第一章

引言

目的

- 1.1 本諮詢文件載列財經事務及庫務局有關加強適用於金融業的打擊清洗黑錢¹監管制度的立法建議概念大綱。歡迎公眾人士(特別是有關持份者)提出意見，協助我們擬訂詳細的立法建議。

背景

- 1.2 “打擊清洗黑錢財務行動特別組織”(以下簡稱“特別組織”)在一九八九年成立，是就打擊清洗黑錢制定國際標準的跨政府組織，其權責在二零零一年十月擴大，以打擊恐怖分子融資活動。為確保其標準在全球全面而有效地實施，特別組織會評核各司法管轄區的合規情況，並在評核後進行嚴格的跟進程序，其中包括識別高危及不合作的司法管轄區。特別組織可能會進一步加強對這些地區的監察，而特別組織的成員及國際社會也可能對這些司法管轄區採取制裁措施。
- 1.3 很多大型經濟體系都已加入特別組織，形成國際合作的全球網絡，促進成員司法管轄區之間的金融交流。特別組織目前有 34 個成員。很多非成員國家都希望加入特別組織，以鞏固與大型經濟體系之間的金融合作。
- 1.4 香港作為特別組織的成員，有責任實施特別組織所訂立有關打擊清洗黑錢的規定。特別組織在二零零三年完成對打擊清洗黑錢的國際標準的檢討，並引入包括要求金融機構進行客戶查證及備存紀錄等規定。其後，特別組織在二零零八年完成對香港的打擊清洗黑錢制度的評核。特別組織在確認香港打擊清洗黑錢制度的優點的同時，也指出在制度上一些包括下列須處理的主要不足之處：
 - (a) 雖然金融監管機構已在其發出的指引中要求金融機構進行全面客戶查證及備存紀錄，但這些要求並非按特別組織的規定在法規中訂明；

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。

- (b) 有些金融監管機構在監管合規情況方面所擁有的監管及執行權力有限；
- (c) 對不合規情況沒有指明的刑事罰則或民事性質的監管罰則；以及
- (d) 沒有為匯款代理人 and 貨幣兌換制訂的打擊清洗黑錢監管制度。

需要新法例

1.5 根據評核結果，香港須按照特別組織的跟進程序，就評核所指出的不足之處向特別組織報告已採取或計劃採取的行動。首份報告最遲須在二零一零年第二季提交。根據特別組織的程序，香港應在評核進行後約三年(即約二零一一年前後)完成處理主要不足之處，並尋求免除跟進程序。如某司法管轄區因未能在合理時間內對其打擊清洗黑錢監管制度的不足之處作出重大改善，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的審查及監察工作，而其他司法管轄區亦可能因此會在處理與地區金融機構的交易時更加小心謹慎。這些加強措施如果加諸香港，將會嚴重妨礙香港金融服務業的發展，並對香港作為國際金融中心的地位有負面影響。

1.6 在與有關的監管機構及有關當局詳細討論特別組織在評核香港時所作的建議後，我們建議訂立新法例，處理上文第 1.4 段所列載的不足之處，以加強金融業在打擊清洗黑錢活動方面的監管制度。

諮詢及下一步的工作

1.7 我們希望在擬訂新法例工作的初期已得到業界的參與。作為第一步的工作，我們已草擬建議法例概念大綱，列出新法例的要點，以進行諮詢。有關的概念大綱及諮詢的具體問題，載於本諮詢文件隨後各章。

1.8 我們已在二零零九年六月十一日立法會財經事務委員會會議席上，向該事務委員會簡介該概念大綱。歡迎公眾人士(特別是有關的金融界別)在**二零零九年十月八日或之前**向我們提出意見。

- 1.9 我們會在考慮所收到的意見後擬訂詳細的立法建議，以展開進一步的諮詢。下一步詳細立法建議的諮詢暫定在二零零九年年底／二零一零年年初進行。視乎籌備工作的進展，我們計劃在二零一零年第二季向立法會提交條例草案。

第二章

新法例的建議涵蓋範圍

背景

2.1 現時，金融管理專員、證券及期貨事務監察委員會(證監會)及保險業監督分別負責監管銀行／接受存款業、證券業及保險業。他們也監督有關業內受規管機構，確保該等機構遵從他們根據相關現行法例就打擊清洗黑錢而發出的指引。

建議

2.2 因應特別組織的規定某些類別的商業活動或業務須受獲授權的指定當局作出打擊清洗黑錢方面的監管，我們建議下列金融界別須接受新法例下的規定管限：

- (a) 《銀行業條例》(第 155 章)所定義的認可機構；
- (b) 《證券及期貨條例》(第 571 章)所定義的持牌法團；
- (c) 《保險公司條例》(第 41 章)所定義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，這包括在《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
- (d) 匯款和貨幣兌換業務的經營者。²

2.3 我們建議新法例指定金融管理專員、證監會、保險業監督及香港海關分別為負責監督銀行／接受存款業、證券業、保險業及匯款和貨幣兌換業的監管當局，以確保有關業界遵從打擊清洗黑錢的規定。

2.4 我們會根據以下原則來擬訂詳細的立法建議：

- (a) 擬議的打擊清洗黑錢監管制度應能讓香港符合特別組織訂立的標準，以維持本港作為國際金融中心的競爭力；

² 我們建議為匯款和貨幣兌換業務設立發牌制度。擬議發牌制度的大綱載於本諮詢文件第六章。

- (b) 應在合理範圍內盡量減低擬議制度對有關金融界別的影響，包括他們為遵從法例規定所須付出的成本；以及
- (c) 有關的監管機構、貿易組織及業界聯會應攜手合作，協助有關金融界別的市場參與者遵從法例規定。

諮詢問題：

問 2.1 你是否同意第 2.2 段的建議，由該些建議的指定機構監管銀行／接受存款業、證券業、保險業及匯款和貨幣兌換業在打擊清洗黑錢方面的合規情況？

問 2.2 政府當局在制定打擊清洗黑錢監管制度下有關客戶查證及備存紀錄規定的詳情時，除第 2.4 段列出的原則外，還有沒有其他重要原則須予採用？如認為有，是哪些原則？

第三章

金融機構的責任

背景

- 3.1 客戶查證及備存紀錄措施是有效打擊清洗黑錢監管制度的主要環節，其作用是遏止清洗黑錢活動及阻礙這類活動進行，從而確保本港金融體系廉潔穩健。根據特別組織的規定，金融機構須採取客戶查證措施以確定和核實客戶的身分，並須備存有關客戶身分和各項交易的紀錄最少五年。此外，特別組織要求有關客戶查證及備存紀錄的規定須於法規中訂明。
- 3.2 目前，金融監管機構，即金管局、證監會及保險業監督，都已分別依據他們在其賦權條例下的法定權力，發出沒有法律效力的指引³，藉此執行適用於金融機構的客戶查證及備存紀錄規定。這些指引列明金融機構在處理有不同風險狀況的客戶時，須採取的具體客戶查證及備存紀錄措施。此外，這些指引也訂明金融機構須備存紀錄的時間。根據指引，銀行、接受存款公司、保險公司及中介人須備存有關紀錄六年，而證券公司則須備存這類紀錄七年。這些指引規定的備存紀錄指定時間，全部都符合特別組織的規定。
- 3.3 另一方面，匯款代理人 and 貨幣兌換商現時須遵從《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)下的客戶查證及備存紀錄規定。對於金額達 8,000 港元⁴或以上的交易或電匯安排，他們必須核實客戶的身分，並備存這類交易的紀錄六年。特別組織要求擴大適用於匯款代理人 and 貨幣兌換商的客戶查證及備存紀錄規定的範圍，以符合國際標準。

³ 金管局在二零零零年根據《銀行業條例》第 7(3)條發出《防止清洗黑錢活動指引》，並在二零零六年發出補充文件，以納入其後特別組織對打擊清洗黑錢要求作出的改動。證監會在二零零六年根據《證券及期貨條例》第 399 條公布《防止清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的指引》，而保監處則在二零零五年根據《保險公司條例》第 4A 條發出《防止洗黑錢及恐怖分子籌資活動指引》。

⁴ 根據特別組織的規定，金錢價值超逾 1,000 美元(約 8,000 港元)這金額的電匯安排(包括匯款)，必須附上關於原匯款人的準確和具意義的資料。政府當局於二零零七年在《有組織及嚴重罪行條例》下訂立適用於匯款代理人 and 貨幣兌換商的有關規定。

建議

3.4 我們建議新法例應列明下列特別組織，有關金融機構須遵行的客戶查證及備存紀錄規定。我們須指出這些規定其實已在金管局、證監會及保險業監督所發出的現行指引內訂明。基本上，金融機構：

- (a) 不得開設或維持匿名帳戶或以虛假名義設立的帳戶，亦不得與空殼銀行建立或維持關係；
- (b) 遇到下列情況時須採取客戶查證措施，包括確定和核實客戶的身分：
 - (i) 建立業務關係；
 - (ii) 進行超過訂明金額的非經常交易特別組織規定交易金額不得超逾 15,000 歐元／美元；
 - (iii) 有清洗黑錢／恐怖分子融資活動的懷疑；或
 - (iv) 對先前獲得的客戶身分資料是否真實或充足有懷疑；
- (c) 須採取的客戶查證措施，包括：
 - (i) 識別客戶或任何聲稱代表客戶行事的人士；
 - (ii) 使用從可靠而獨立的來源取得的文件、數據或資料核實客戶的身分；
 - (iii) 識別實益擁有人⁵及採取合理措施以核實實益擁有人的身分；
 - (iv) 了解屬法人或信託(或其他同類法律協議)的客戶的擁有權和控制權結構；以及
 - (v) 獲取有關業務關係的目的及擬定性質的資料；

⁵ 根據特別組織所下的定義，“實益擁有人”指最終擁有或控制一名客戶的自然人(或多個自然人)及／或由其他人代其進行交易的人士，包括對法人或法律協議享有最終有效控制權的人士。

假如金融機構不能完成上文(i)至(v)項所述的客戶查證措施，他們不應開立帳戶、開展業務關係或進行交易，或應終止業務關係，並應考慮向有關當局舉報可疑交易；

- (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機構對客戶、其業務及風險狀況(如有需要，包括資金來源)的認識一致，以及確保身分證明文件或資料是最新資料；
- (e) 須就較高風險的客戶、業務關係及交易，例如包括政界人士⁶、非直接會面的客戶、跨境代理銀行業務關係及法律協議(例如持有個人資產的信託)進行更嚴格的客戶查證措施，例如向客戶索取更多資料及規定在建立業務關係前須取得高層管理人員的批准等；
- (f) 須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) 須在帳戶或業務關係終止後一段指定時間繼續備存紀錄，包括身分證明資料、帳戶檔案及業務往來通訊資料；以及
- (h) 須確保本地監管當局在提出要求時，適時獲提供所有客戶和交易紀錄及資料。

3.5 第 2.2 段所指明的金融機構須負責確保上述責任獲得遵行。金融機構如違反這些規定，將須受到新法例所訂的刑事及監管制裁。至於這些金融機構的高級人員，只有在第 5.4(b)及(c)段所指的有限的情況下，才須因其機構不遵從有關規定而承擔個人責任。擬議法例所訂明的機構和個人責任，會在本諮詢文件第五章作進一步討論。

3.6 在新法例下，打擊清洗黑錢監管機構會獲授權發出指引，以協助受規管機構遵行有關規定。有關當局在決定是否有違反有關法例規定的情況時，這些指引會被考慮在內。

⁶ 根據特別組織所下的定義，“政界人士”是指目前或以往曾在外國獲授予重要公職的人士，例如國家或政府機關元首、資深政治家、高級政府官員、高級司法人員或高級軍官、國有企業的高級行政人員及政黨的要員，而與政界人士的家人或有密切聯繫者建立業務關係會帶來類似與政界人士本身建立業務關係所招致的信譽風險。

- 3.7 自二零零五年起，政府當局、金融監管機構及警方一直都定期舉辦有關打擊清洗黑錢的免費培訓研討會，讓市場從業員自願參加。為協助有關的金融界別了解及遵行擬議法例所訂的法定責任，監管機構會在法例實施前舉辦更多針對性的培訓研討會，讓有關界別的成員參加。
- 3.8 為了讓所有有關界別在新法例實施前作出充分準備，如個別界別的情況證明有需要，政府會考慮在法例實施前提供過渡期。

諮詢問題：

問 3.1 你是否贊成金融機構所須採取的客戶查證措施須視乎客戶的風險狀況而定，而該等機構須就第 3.4(e)段所述的風險較高客戶採取加強的客戶查證措施？

問 3.2 除了如第 3.7 段所述加強培訓以利便金融機構遵行有關法定責任外，你認為政府當局、監管機構及有關的行業或專業團體應否同時提供其他協助，以利便有關界別遵行責任？如認為應該的話，應提供哪類協助？

問 3.3 如有需要設立過渡期，你認為就個別金融界別而言，該段期間宜有多長，讓有關界別可在新法例實施前作出充分準備？

第四章

監管當局的權力

背景

- 4.1 根據特別組織的規定，監管當局應有足夠權力，以監察和確保金融機構遵從客戶查證及備存紀錄的規定，並應獲授權，強制金融機構提供任何與監察合規情況有關的資料。監管當局也應獲授權，提供本地及對外國際間的合作，包括在接獲要求時與本地及海外的監管／執法當局共用和交換有關打擊清洗黑錢的監管資料。
- 4.2 特別組織在為香港進行評估時特別強調，監管機構必須有足夠權力進行例行審查，以確保有效地監察金融機構打擊清洗黑錢的合規情況。

建議

- 4.3 我們建議，新法例應賦予監管當局適當權力，以便有效地監察金融機構遵從法定規定的情況。法例擬賦予監管當局的權力，一般而言大致會與金融監管機構為進行審慎監管而獲賦予的權力範圍一致，並會按需要作出適當修改，以確保個別監管機構有適當的監管權力範圍符合特別組織的規定。
- 4.4 為了讓打擊清洗黑錢的監管當局可以履行法例訂明的職能，監管當局會獲授權：
- (a) 進入金融機構的商業處所，以進行審視和檢查；
 - (b) 查閱和複製或檢取金融機構所備存的帳簿／紀錄及其他有關資料，以便進行審視和檢查；
 - (c) 規定金融機構、其職員及參與相關交易及記錄的其他人士必須就有關監管當局就懷疑違規情況而進行的調查提供資料和給予答覆；
 - (d) 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；

- (e) 就違反法定規定施加監管罰款及其他監管罰則；
- (f) 循簡易程序提出檢控⁷；以及
- (g) 與本地及海外監管機構共用在規管行動中獲得的資料。

4.5 條例會提供合適的制衡條文以避免濫用。為確保制度訂有適當的制衡措施，我們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款及其他監管罰則是否適當，以及本諮詢文件第六章所述有關匯款代理人及貨幣兌換商發牌事宜的決定提出上訴。擬成立的上訴審裁處會獨立於根據《銀行業條例》、《證券及期貨條例》及《保險公司條例》所訂明的現有上訴機制。法庭根據新法例所施加的刑事罰則，會按照行之已久的司法制度處理。

4.6 由於《證券及期貨條例》在有關金融規管法例中是最近期經立法會審閱獲通過的，我們在草擬擬議新法例的詳細條文時，會參考在該條例下有關證監會審查、監管及執法權力的現行條文及相關的制衡措施。該條例所訂的權力及制衡措施一直行之有效。擬議的打擊清洗黑錢監管制度會參考《證券及期貨條例》中的有關條文。這些條文的摘要載於**附件**。

諮詢問題：

問 4.1 第 4.4 及 4.6 段建議在審查、監察和執法方面賦予監管當局的權力，與證監會監察證券業務的現有權力相若，你認為以這些權力監察金融機構遵從客戶查證及備存紀錄規定的情況是否適當？如否，建議的權力應作哪些修改？

問 4.2 你認為成立獨立的上訴審裁處，以聆訊就監管機構施加監管罰則及有關匯款代理人及貨幣兌換商發牌事宜所作決定而提出的上訴，是否適當的制衡安排(第 4.5 段)？如否，合適的安排為何？

⁷ 律政司會處理循公訴程序提作的檢控。

第五章

罪行及罰則

背景

- 5.1 特別組織要求監管當局須以有效、與罪行相稱而又有阻嚇作用的刑事或監管罰則，以處理違反打擊清洗黑錢規定的行為。在監管罰則方面，特別組織要求監管機構須評定受規管機構是否“適當人選”，並在打擊清洗黑錢制度上提供多項其他監管罰則，以便該制度能夠有效實施。
- 5.2 目前，金融監管機構已發出沒有法律效力的指引，藉此執行銀行／接受存款業、證券業及保險業有關客戶查證及備存紀錄的規定。雖然目前並無就違規方面的罰則作出具體的法定規定，但金融監管機構在考慮有關受規管機構是否“適當人選”時，會考慮受規管機構有否遵從這些指引。
- 5.3 目前，根據《有組織及嚴重罪行條例》的規定，在進行金額達8,000 港元或以上的交易或電匯安排時，匯款代理人 and 貨幣兌換商必須核實客戶的身分，以及備存這類交易的紀錄至少六年。如不遵從這項規定，最高刑罰為罰款 100,000 元及／或監禁三個月。

建議

罪行

5.4 我們建議，在新法例下：

- (a) 金融機構如無合理辯解而違反客戶查證或備存紀錄規定，即屬觸犯有關法例所訂的罪行，可處罰款及／或監禁；
- (b) 假如金融機構觸犯有關法例所訂的罪行，而該罪行可歸咎於金融機構的高級人員或經理⁸罔顧後果，或在該等人員的同意或縱容下干犯的話，有關的個別人士即屬犯罪，可處罰款及／或監禁；以及

⁸ 就保險業而言，第 5.4(b)段所指的經理，不限於根據《保險公司條例》第 35(2)(b)條委任的保險人的經理。

- (c) 任何人蓄意違反法定客戶查證及備存紀錄規定，即屬犯罪，可處罰款及／或監禁。

根據這項建議，任何人都不會純粹因其無心之失違反規定而被視為犯罪。

刑事罰則

5.5 在決定按新法例對有關罪行施加刑事罰則的最高水平時，我們會參考其他法規就類似性質的罪行所訂定的罰則。關於這一點，我們注意到：

- (a) 根據《有組織及嚴重罪行條例》第 24C 條，匯款代理人 and 貨幣兌換商如沒有核實客戶的身分和備存就金額達 8,000 元以上交易的適當紀錄，最高刑罰為第六級罰款(100,000 元)及監禁三個月；
- (b) 根據《證券及期貨條例》第 151(5)條，沒有備存紀錄的刑罰一經循公訴程序定罪，可處罰款 200,000 元及監禁兩年，或一經循簡易程序定罪，可處第六級罰款(100,000 元)及監禁六個月；以及
- (c) 根據《證券及期貨條例》第 151(4)及(6)條，意圖詐騙而沒有備存紀錄的刑罰為經循公訴程序定罪，可處罰款 1,000,000 元及監禁七年，或經循簡易程序定罪，可處罰款 500,000 元及監禁一年。

監管罰則

5.6 根據特別組織的規定，我們建議監管當局應獲授權施加監管罰款及其他監管罰則，包括公開譴責、在考慮到受規管機構是否“適當人選”等因素後把牌照部分／完全暫時吊銷或撤銷，以及就金融機構違反法定責任事宜，向有關機構發出指示，要求其採取補救措施或其他指明行動，例如在有需要時，包括要求進行核數師複檢。我們會參考證監會根據《證券及期貨條例》第 194 條下可施加的紀律罰款級別(即 1,000 萬元或獲取的利潤金額或避免的損失金額的三倍)，以釐定在打擊清洗黑錢制度下，監管當局可就違反法定規定施加的最高監管罰款級別。

- 5.7 目前，受規管機構如違反有關指引，會影響監管機構對它們是否“適當人選”或干犯失當行為的考慮。我們建議在新法例清楚訂明該法例下所施加的任何刑事或監管罰則，都會影響監管當局對有關的受規管機構是否“適當人選”或干犯失當行為的考慮。
- 5.8 在擬議的打擊清洗黑錢監管制度下，監管當局會獲授權調查懷疑違反有關客戶查證及備存紀錄規定的情況。在調查完畢後，監管機構會考慮案情、有否充分證據，以及違規的嚴重程度及性質等因素，決定是否(a)循簡易程序向觸犯有關罪行的受規管機構提出檢控，或把案件轉交刑事檢控專員以公訴程序作檢控；及／或(b)採取行動施加監管罰則。無論如何，由於被施加刑事罰則可能也會影響對有關的受規管機構是否“適當人選”，這不應排除監管機構可施加在上文第 5.6 段提及的任何其他適當監管罰則。有關的受規管機構可就監管機構所施加的監管罰則，向在上文第 4.5 段提及的獨立上訴審裁處提出上訴。監管當局會就如何適當行使其處分權力，提供內部指引及為員工培訓。

諮詢問題：

- 問 5.1 你認為在新法例訂明，只會在第 5.4 段所列載的任何情況(文中劃線部分)出現才屬違法，是否適當的做法？
- 問 5.2 你是否同意除了訂定刑事罰則外，新法例也應賦予監管機構可就違反法定規定施加監管罰款及／或其他監管罰則(即就違反法定規定而施加刑事罰則時，不應禁止有關的監管當局施加監管罰則，反之亦然)基於這些罰則須根據特別組織的規定是有效、與罪行相稱而又有阻嚇作用？
- 問 5.3 你是否認為監管罰則應包括罰款、公開譴責、把牌照部分／完全暫時吊銷或撤銷，以及向被監管機構發出指示以採取補救措施？對於新法例應授權監管當局施加的其他監管罰則方面，你有沒有意見？
- 問 5.4 你是否同意我們應按上文第 5.6 段所述，在釐定新法例訂明監管罰款的最高罰款級別時，應考慮證監會根據《證券及期貨條例》第 194 條可施加的最高罰款級別？

第六章

匯款代理人 and 貨幣兌換商發牌制度

背景

- 6.1 現時，匯款代理人 and 貨幣兌換商須根據《有組織及嚴重罪行條例》的規定，在開業一個月內向警方註冊。若不遵守這項規定，可處的最高刑罰為罰款 50,000 港元。註冊制度沒有對匯款代理人 and 貨幣兌換商經營者施加任何註冊準則或“適當人選”規定，而現時也沒有有關拒絕或撤銷這類註冊的法律條文。根據《有組織及嚴重罪行條例》，警方對在該條例下的罪行(包括未經註冊而經營匯款及貨幣兌換業務等罪行)採取執法行動時，獲賦權作出拘捕和檢取物品。由於未經註冊的匯款代理人 and 貨幣兌換商一般流動性較高，而且很可能沒有固定的經營地點，為了在執法時可以有效地進行跟進和調查的工作，上述權力是必需的。
- 6.2 目前，在警方的紀錄冊上，約有 2 100 個匯款代理人 and 貨幣兌換商。很多註冊商戶同時提供匯款及貨幣兌換服務，而其他有些則專門經營匯款或貨幣兌換業務。有某些商戶(大多為零售店鋪)在與客戶的交易中提供有限度的貨幣兌換服務。
- 6.3 特別組織要求金融機構(包括匯款代理人 and 貨幣兌換商)在打擊清洗黑錢方面須受充分的監管和監督，並須有效執行特別組織的規定。有關當局須執行“適當人選”準則，以防止罪犯或其同黨持有金融機構的主要或控制權益，或成為該等權益的實益擁有人，或掌有機構的管理職能。具體而言，特別組織要求提供匯款或貨幣兌換服務的業務，須受有效的制度監管，以確保有關打擊清洗黑錢的規定獲遵從。
- 6.4 本章主要是說明擬議的匯款代理人 and 貨幣兌換商的發牌制度。日後負責發牌予匯款代理人 and 貨幣兌換商當局所擁有的權力，應與本諮詢文件第四及五章所建議賦予其他金融監管機構，打擊清洗黑錢制度的其他方面的權力相同。

建議

- 6.5 我們建議設立法定的匯款代理人 and 貨幣兌換商發牌制度，由香港海關負責執行。建議制度的主要特點如下：

- (a) 在日後的指定日期(待定)起，所有從事匯款及貨幣兌換業務的營運者將須持有由香港海關發出的有效牌照。
- (b) 發牌制度實施後，任何人在無有效牌照的情況下從事提供有關服務的業務，即屬犯刑事罪行，可處以罰款及／或監禁。
- (c) 為了維持完善的發牌制度，日後負責打擊匯款代理人 and 貨幣兌換商清洗黑錢的監管機構(即香港海關)會與警方在執行現行的匯款代理人 and 貨幣兌換商登記制度方面的權力相同，獲賦權作出拘捕和檢取物品。
- (d) 香港海關會獲授權發給、更新、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應考慮的因素。建議的因素包括：
 - (i) “適當人選”準則，當中會考慮申請人(就自然人而言)或合夥人／董事／股東(就合夥／法人而言)的刑事及破產紀錄，以及考慮申請人有否遵從新法例下的規定及由香港海關發出的打擊清洗黑錢指引；
 - (ii) 持有商業登記證；
 - (iii) 支付牌照／續期費用；以及
 - (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。

特別就牌照續期而言，申請人應從事匯款及貨幣兌換業務，換言之，如已沒有從事匯款及貨幣兌換業務的申請人，其牌照將不會獲得續期。

- (e) 匯款代理人 and 貨幣兌換商申請發牌或續牌都須支付指定費用，一般而言該費用的水平會按收回成本的原則釐定；
- (f) 海關關長會獲授權發出法定規則，以訂明申請牌照的方法。
- (g) 與其他金融監管機構一樣，香港海關會獲授權發出指引，以貫徹其規管目標。香港海關在考慮匯款代理人 and 貨幣兌換商是否“適當人選”時，會考慮他們有否違反有關指引。

- (h) 持牌人須把業務擁有權及／或其合夥人／董事／股東身分的任何變更適時通知香港海關。
- 6.6 上述發牌制度會取代現時由警方聯合財富情報組根據《有組織及嚴重罪行條例》執行的現行登記安排。雖然警方會停止執行匯款代理人及貨幣兌換商登記制度，但他們會繼續負責調查清洗黑錢及《有組織及嚴重罪行條例》下的其他罪行。
- 6.7 警方一直都有為匯款代理人及貨幣兌換商定期舉辦培訓研討會，以提高他們對打擊清洗黑錢的整體認識。財經事務及庫務局和香港海關會緊密合作，在建議的法例生效前，為匯款代理人及貨幣兌換商提供合適及針對性的培訓，以便匯款及貨幣兌換業務的經營者了解適用於他們的新法定責任及發牌規定。我們歡迎業界提供意見，就他們特別在初期是否需要任何具體措施協助他們遵行有關法定責任。我們亦會考慮有關適當過渡安排的建議，以幫助業界過渡至新的監管制度。

諮詢問題：

- 問 6.1 你是否贊成現時根據《有組織及嚴重罪行條例》須作出登記的匯款代理人及貨幣兌換商都必須獲得香港海關發出的牌照及遵從建議法例下的客戶查證及備存紀錄規定？
- 問 6.2 你認為在 6.5(e)(i)段所建議決定“適當人選”的準則是否適當？如否，應包括哪些條件？
- 問 6.3 你是否贊成任何人在無有效牌照的情況從事匯款及貨幣兌換業務可受到刑事制裁(包括處以罰款及／或監禁)？
- 問 6.4 你是否贊成根據收回成本的原則釐定牌照／續牌費用？
- 問 6.5 你認為在匯款代理人及貨幣兌換商發牌制度實施前是否有需要作出過渡安排？如有，應作出哪些安排？

諮詢問題摘要

諮詢問題：

- 問 2.1 你是否同意第 2.2 段的建議，由該些建議的指定機構監管銀行／接受存款業、證券業、保險業及匯款和貨幣兌換業在打擊清洗黑錢方面的合規情況？
- 問 2.2 政府當局在制定打擊清洗黑錢監管制度下有關客戶查證及備存紀錄規定的詳情時，除第 2.4 段列出的原則外，還有沒有其他重要原則須予採用？如認為有，是哪些原則？
- 問 3.1 你是否贊成金融機構所須採取的客戶查證措施須視乎客戶的風險狀況而定，而該等機構須就第 3.4(e)段所述的風險較高客戶採取加強的客戶查證措施？
- 問 3.2 除了如第 3.7 段所述加強培訓以便利金融機構遵行有關法定責任外，你認為政府當局、監管機構及有關的行業或專業團體應否同時提供其他協助，以便利有關界別遵行責任？如認為應該的話，應提供哪類協助？
- 問 3.3 如有需要設立過渡期，你認為就個別金融界別而言，該段期間宜有多長，讓有關界別可在新法例實施前作出充分準備？
- 問 4.1 第 4.4 及 4.6 段建議在審查、監察和執法方面賦予監管當局的權力，與證監會監察證券業務的現有權力相若，你認為以這些權力監察金融機構遵從客戶查證及備存紀錄規定的情況是否適當？如否，建議的權力應作哪些修改？
- 問 4.2 你認為成立獨立的上訴審裁處，以聆訊就監管機構施加監管罰則及有關匯款代理人及貨幣兌換商發牌事宜所作決定而提出的上訴，是否適當的制衡安排(第 4.5 段)？如否，合適的安排為何？
- 問 5.1 你認為在新法例訂明，只會在第 5.4 段所列載的任何情況(文中劃線部分)出現才屬違法，是否適當的做法？
- 問 5.2 你是否同意除了訂定刑事罰則外，新法例也應賦予監管機構可就違反法定規定施加監管罰款及／或其他監管罰則(即

就違反法定規定而施加刑事罰則時，不應禁止有關的監管當局施加監管罰則，反之亦然)基於這些罰則須根據特別組織的規定是有效、與罪行相稱而又有阻嚇作用？

問 5.3 你是否認為監管罰則應包括罰款、公開譴責、把牌照部分／完全暫時吊銷或撤銷，以及向被監管機構發出指示以採取補救措施？對於新法例應授權監管當局施加的其他監管罰則方面，你有沒有意見？

問 5.4 你是否同意我們應按上文第 5.6 段所述，在釐定新法例訂明監管罰款的最高罰款級別時，應考慮證監會根據《證券及期貨條例》第 194 條可施加的最高罰款級別？

問 6.1 你是否贊成現時根據《有組織及嚴重罪行條例》須作出登記的匯款代理人 and 貨幣兌換商都必須獲得香港海關發出的牌照及遵從建議法例下的客戶查證及備存紀錄規定？

問 6.2 你認為在 6.5(e)(i)段所建議決定“適當人選”的準則是否適當？如否，應包括哪些條件？

問 6.3 你是否贊成任何人在無有效牌照的情況從事匯款及貨幣兌換業務可受到刑事制裁(包括處以罰款及／或監禁)？

問 6.4 你是否贊成根據收回成本的原則釐定牌照／續牌費用？

問 6.5 你認為在匯款代理人 and 貨幣兌換商發牌制度實施前是否需要作出過渡安排？如有，應作出哪些安排？

擬議打擊清洗黑錢監管制度將仿效證券及期貨條例的主要條款撮要

權力	條數	條文
審查權力	第 180 條	<ul style="list-style-type: none"> ● 證監會只可進入持牌法團獲准備存紀錄及文件的處所。這項權力僅限於為監察持牌法團或與其有聯繫機構就相關規定的合規情況的目的而行使。 ● 證監會可進入持牌法團及其有聯繫機構的處所，查閱和複印關於所經營業務及所進行交易的紀錄，以及進行查訊等。
調查權力	第 182 條	<ul style="list-style-type: none"> ● 這項權力僅限於證監會有合理因由下，相信有人已觸犯罪行或有失當行為等時行使。 ● 證監會可就懷疑的罪行、虧空、欺詐、不當行為或其他失當行為等作出調查。
	第 183 條	<ul style="list-style-type: none"> ● 這項權力只可在證監會根據第 182 條委任調查員後行使。 ● 證監會可要求受調查人或證監會相信是管有任何資料的人(包括銀行)，交出、解釋有關紀錄，以及面見有關人員回答問題等。
以手令進入處所	第 191 條	<ul style="list-style-type: none"> ● 裁判官須信納證監會宣誓指其有合理理由懷疑可能被要求交出的紀錄或文件是在該處所內。 ● 證監會在獲得裁判官手令後，才可進入懷疑存有可能被要求交出的紀錄的處所，並檢取和移走該等紀錄。
監管罰款及監管罰則	第 194 條	<ul style="list-style-type: none"> ● 假如受規管人士犯失當行為，或不再被視為適當人選，則證監會可施加(於紀律過程後)：

		<ul style="list-style-type: none"> ● 以下監管罰則：撤銷／暫時吊銷牌照、撤銷／暫時撤銷就成爲負責人員所給予的核准、公開／非公開譴責及禁止申請牌照／註冊；及／或 ● 最高爲 10,000,000 元的罰款，或該受規管人士獲取的利潤金額或避免的損失金額的三倍，以金額較大者爲準。 ● 根據《證券及期貨條例》第 198 條證監會須藉書面把擬施加的監管罰款及罰則通知受規管人士，並須給予該受規管人士合理的陳詞機會。
就簡易程序罪行提出檢控	第 388 條	<ul style="list-style-type: none"> ● 證監會可以本身名義循簡易刑事法律程序就任何有關條文所訂的罪行提出檢控。 ● 就任何有關條文所訂的罪行循公訴程序提出檢控則爲律政司的責任。
分享資料	第 378 條	<ul style="list-style-type: none"> ● 證監會須信納有關的海外監管機構執行與本地監管機構相似的職能及受足夠的保密條文所規限，方可與該海外監管機構分享資料。分享有關資料亦必須符合投資大眾的利益，或有關資料分享可使接收資料者執行其職能。 ● 在符合第 378 條的情況下，證監會可與本地和海外監管機構分享其在執行其職能時獲得的資料