

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1932/09-10號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2010年5月24日特別會議

有關擬議適用於金融機構的打擊清洗黑錢新法例 的背景資料簡介

目的

本文件旨在闡述有關擬議適用於金融機構的打擊清洗黑錢新法例¹的背景資料，並綜述議員在財經事務委員會(下稱"事務委員會")會議上討論有關議題時提出的意見及關注事宜。

背景

打擊清洗黑錢財務行動特別組織進行的相互評核

2. 打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱"特別組織")是一個跨政府組織，負責制訂打擊清洗黑錢的國際標準，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。特別組織一直就成員司法管轄區遵行特別組織建議的情況進行相互評核，以確定這些司法管轄區的打擊清洗黑錢制度是否有效，並就改善措施提出建議。

3. 特別組織於2007年11月對香港進行相互評核，而評核報告已在2008年7月發表。在報告中，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，包括尚未把適用於金融機構的客戶查證及備存紀錄規定納入法例和就此訂出合適的罰則，以及沒有制訂適用於匯款代理人 and 貨幣兌換商的打擊清洗黑錢監管制度。

4. 香港須定期向特別組織匯報已採取或計劃採取甚麼行動，以處理在相互評核中所指出的不足之處，並須在2010年第二

¹ 就此項立法建議而言，打擊清洗黑錢的涵義包括打擊清洗黑錢及反恐怖份子融資。

季提交首份進度報告。根據特別組織的程序，須向特別組織提交評核後跟進報告的司法管轄區在作出首份報告時，應已取得顯著進展，並應在評核後約3年(就香港而言，則為2011年)提出免除跟進程序。

現行打擊清洗黑錢的監管制度

5. 目前，金融監管機構(即香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會，以及保險業監督)按照《銀行業條例》(第155章)、《證券及期貨條例》(第571章)及《保險公司條例》(第41章)分別賦予的法定權力發出指引，以執行適用於金融機構的客戶查證及備存紀錄的基本規定。現時並無具體條文訂明不遵從此等指引的罰則，但金融監管機構在審核受規管機構是否"適當人選"時，將會把此等不遵從事項列入考慮。

6. 匯款代理人 and 貨幣兌換商現時必須按照《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)第24B及24C條的法例規定，向警方的聯合財富情報組登記。對於金額達港幣8,000元或以上的交易或電匯安排，有關商戶必須核實客戶的身份，並備存此等交易的紀錄一段指定時間。然而，法例並無條文賦權當局拒絕登記，以及在合規審查中，進入匯款代理人 and 貨幣兌換商的處所或查閱有關帳簿／紀錄。特別組織已建議加強此界別的打擊清洗黑錢監管措施。

擬議法例大綱

7. 2009年6月11日，政府當局向事務委員會簡介擬議法例大綱，有關法例旨在：

- (a) 把適用於金融機構的客戶查證及備存紀錄規定納入法例；
- (b) 在金融機構遵從法定的客戶查證及備存紀錄的規定方面，賦予監管當局監察和執法權力；
- (c) 就違規的情況訂定刑事罰則及監管罰則；及
- (d) 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。在該制度下，匯款代理人 and 貨幣兌換商須向香港海關(下稱"海關")領取牌照。

8. 在事務委員會討論此項議題時，委員普遍支持打擊清洗黑錢監管制度的擬議法例大綱的政策目標及方向。個別委員提出以下關注事項：

- (a) 鑒於匯款代理人和貨幣兌換商的經營規模相對較小，適用於匯款代理人和貨幣兌換商的擬議發牌規定可能會對它們造成沉重的負擔，並縮小它們的生存空間。政府當局應考慮設立過渡期，讓匯款代理人和貨幣兌換商推行各項新訂的監管措施。
- (b) 政府當局應在法例中對監管當局的執法權力訂立所需的制衡，對於金融機構因違規而可能承擔的刑事法律責任，亦應制訂定義清晰的犯罪意圖門檻；
- (c) 除刑事罰則外，政府當局應考慮不同的監管罰則，例如就金融機構的違規情況徵收罰款或暫時吊銷牌照。當局應參考國際在這方面的良好做法；及
- (d) 政府當局應向金融機構實施最少所需的打擊清洗黑錢監管規定，以便在訂立監管措施之餘，亦不會對有關機構造成遵守規定的負擔，務求能在兩者之間取得適當的平衡。

9. 2009年7月9日，政府當局就擬議新法例的概念大綱展開為期3個月的公眾諮詢。根據政府當局的資料，在諮詢期間共接獲39份意見書，而政府當局亦聯同各監管當局舉辦了7場為不同金融業界別而設的諮詢會，共有超過800名參加者出席。大部分回應者認同香港遵守打擊清洗黑錢國際標準的重要性，而政府提出的建議亦獲得廣泛支持，此等建議包括引入新法例以加強適用於金融機構的打擊清洗黑錢監管措施，以及訂立發牌制度以監管匯款代理人 and 貨幣兌換商。

有關打擊清洗黑錢監管制度的詳細建議

10. 政府當局考慮了諮詢所得的意見，經諮詢監管機構後，制訂了一套詳細的立法建議，並於2009年12月7日發出諮詢文件，進行另一輪公眾諮詢。該諮詢已於2010年2月6日結束。

11. 2009年12月14日，政府當局向事務委員會簡介詳細的立法建議，當中包括以下主要部分 ——

- (a) 擬議法例將詳細訂明金融機構須履行的客戶查證及備存紀錄責任；
- (b) 把貨幣兌換交易的客戶查證門檻由現時根據《有組織及嚴重罪行條例》所訂的8,000元調高至12萬元；

- (c) 就匯款交易而言，須取得和核實客戶資料的門檻將維持在現時根據《有組織及嚴重罪行條例》所訂的8,000元；
- (d) 在一段時間內(例如3年)，准許金融機構繼續依賴本地的第三者(例如律師、會計師和信託服務及公司服務提供者)進行客戶查證；
- (e) 在擬議法例中同時訂立刑事罰則及監管罰則，而後者須受法例中的保障措施規限；
- (f) 擬議法例將訂定屬單一類別的個人刑事法律責任和為此制訂定義清晰的犯罪意圖門檻，藉此訂明只有在明知或具有欺詐意圖的情況下違反法定責任的人才屬犯罪，而犯罪者一經循簡易或公訴程序定罪，可處刑事罰款及／或監禁；
- (g) 成立獨立的審裁處，覆檢有關當局所作的決定，包括施加監管罰則，以及向匯款代理人 and 貨幣兌換商發牌的事宜；
- (h) 擬議法例將於法例獲通過的一年後生效；及
- (i) 擬議法例將訂明在發牌制度實施後提供為期60天的過渡期，以便已登記的匯款代理人 and 貨幣兌換商申請匯款代理人 and 貨幣兌換商牌照。

12. 事務委員會進行討論時，委員表示原則上支持有關的立法建議。一名委員指出，在現行制度下，多間銀行拒絕向匯款代理人 and 貨幣兌換商提供開戶服務，他認為擬議的匯款代理人 and 貨幣兌換商發牌制度可釋除銀行界對於匯款代理人 and 貨幣兌換商的匯款和貨幣兌換業務可能涉及清洗黑錢活動的疑慮，從而改善匯款代理人 and 貨幣兌換商的經營環境。另一名委員讚揚政府當局採納金融界的意見，把貨幣兌換交易的客戶查證門檻由現時的8,000元調高至12萬元，並訂定屬單一類別的個人刑事法律責任和為此制訂定義清晰的犯罪意圖門檻。委員促請政府當局積極邀請持份者參與有關詳細立法建議的諮詢。

最近的發展

13. 根據政府當局於2010年3月底向事務委員會提供的資料，在有關詳細立法建議的公眾諮詢中，政府當局曾舉辦8場為不同金融業界別而設的諮詢會，共有超過800名參加者出席。此外，政府

當局共收到45份由個人、金融機構、專業團體及行業公會提交的意見書。政府當局計劃在2010年第二季向立法會提交有關的條例草案時，同步發表諮詢總結報告。

14. 事務委員會將於2010年5月24日舉行特別會議，聽取有關人士／團體及公眾人士對詳細立法建議的意見。

參考資料

15. 相關文件可透過以下連結瀏覽：

政府當局就2009年6月11日事務委員會會議提供的文件

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa0611cb1-1829-2-c.pdf>

2009年6月11日的事務委員會會議紀要(第15至26段)

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/minutes/fa20090611.pdf>

政府當局有關立法建議概念大綱的諮詢文件

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/facb1-2247-c.pdf>

政府當局有關詳細立法建議的諮詢文件

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/papers/fa1214cb1-587-1-c.pdf>

政府當局就2009年12月14日事務委員會特別會議提供的文件

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/papers/fa1214cb1-601-11-c.pdf>

2009年12月14日的事務委員會特別會議紀要(第32至35段)

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/minutes/fa20091214.pdf>

政府當局於2010年3月24日發出的函件

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/papers/facb1-1465-1-c.pdf>

立法會秘書處

議會事務部1

2010年5月17日