

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)600/09-10號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2009年12月14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

本文件闡述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背景，並綜述議員在財經事務委員會會議上討論該監管制度時所提出的意見。

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，並須接受特別組織就成員遵行建議的情況所進行的相互評核。

3. 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在打擊清洗黑錢活動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2007年11月進行，而評核報告亦已在2008年7月發表。雖然該相互評核報告強調，香港現行打擊清洗黑錢的制度整體上有效，但報告亦指出香港的制度有若干不足之處，當中包括：缺乏妥善的監管制度以監管匯款代理人 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；適用於金融機構的客戶查證及備存紀

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活動。

錄的規定尚未納入法例；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》等。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年第二季提交首份進度報告。

檢討打擊清洗黑錢監管制度

4. 目前，金融監管機構(即金融管理專員、證券及期貨事務監察委員會，以及保險業監督)分別按照《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)所賦予的法定權力發出指引，以執行金融機構有關客戶查證及備存紀錄的基本規定。雖然現時並無具體條文訂明不合規方面的制裁，但金融監管機構在審核受規管機構是否"適當人選"時，將會考慮它們是否遵守此等指引。

5. 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，以及在例行的合規審查中，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。特別組織建議加強此界別的打擊清洗黑錢監管措施。

6. 為處理在相互評核報告中所指出的不足之處，政府當局全面檢討本港現行的法律和監管制度，並計劃推行具體措施，務求提高有關制度在有效防止、偵破、調查、執法對付及檢控清洗黑錢和恐怖份子融資活動方面的能力。首階段的檢討集中於金融服務業(例如銀行業、證券業、保險業、匯款代理人及貨幣兌換商)的打擊清洗黑錢監管制度。當局亦會進行立法工作，以推行措施，改善有關制度。為了及時跟進相互評核報告的建議，政府當局於2009年2月19日獲財務委員會批准開設一個為期兩年的首長級丙級政務官編外職位，負責推展立法工作。

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

7. 政府當局在2009年6月11日向財經事務委員會簡介政府當局的文件，該文件闡述當局即將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進行諮詢。是次諮詢於2009年7月展開，為期3個月。政府當局計劃在考慮是次諮詢所得的意見後，於2009年年底／2010年年初制訂詳細的立法建議，然後在展開第二輪諮詢時再次向財經事務委員會簡報。該建議旨在：

- (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。該等規定目前載於金融監管機構發出的指引內；
- (b) 賦予金融監管機構更廣泛的監管和執行權力，使其有效地監管金融機構在遵守法例規定方面的情況；
- (c) 就不合規的情況訂定適當的刑事制裁或民事性質的監管制裁；及
- (d) 設立適用於匯款代理人及貨幣兌換商的打擊清洗黑錢監管制度及發牌制度。該發牌制度將由香港海關負責管理。

議員提出的主要意見及關注事項

8. 在2009年6月11日的特別會議上，雖然議員普遍明白加強打擊清洗黑錢監管制度，使之符合國際標準，將帶來裨益，但部分議員對下述事宜表示關注：

- (a) 由於匯款代理人及貨幣兌換商的業務規模相對較小，適用於匯款代理人及貨幣兌換商的擬議發牌規定可能會對他們造成沉重負擔，並縮小他們的生存空間。部分議員詢問，政府當局會否設立過渡期，讓匯款代理人及貨幣兌換商推行各項新訂的監管措施。
- (b) 政府當局應詳細研究就不合規情況所訂的擬議刑事責任和制裁、監管當局的執法安排，以及是否需要在擬議法例中清楚界定在甚麼精神元素下出現不合規情況，才會構成有關金融機構須負上刑事責任。
- (c) 政府當局應考慮不同的監管制裁，例如就金融機構的不合規情況徵收罰款或暫時吊銷牌照，而不是施加刑事制裁。當局應參考國際在這方面的良好做法。
- (d) 政府當局應只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，以期在兩者之間取得適當的平衡。

近期的發展

9. 在2009年7月9日，政府當局就加強適用於金融業的打擊清洗黑錢監管制度的立法建議概念大綱展開為期3個月的公眾諮詢。諮詢期於2009年10月8日結束。經考慮諮詢期間提出的意見後，政府當局與監管機構擬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，以展開另一輪諮詢。

10. 政府當局將在2009年12月14日的特別會議上，向財經事務委員會簡介第二輪諮詢的安排。

參考資料

11. 相關文件載於以下連結：

政府當局就2009年6月11日財經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>

立法會秘書處擬備有關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的背景資料簡介

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa0611cb1-1828-c.pdf>

2009年6月11日財經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>

政府當局就立法建議概念大綱發出的諮詢文件

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

立法會秘書處
議會事務部1
2009年12月10日