

財務委員會討論文件

2011 年 1 月 14 日

總目 151－政府總部：保安局

分目 700 一般非經常開支

新項目「與美國政府分攤充公的販毒得益－羅健民案」

請各委員批准開立一筆為數 11,912,000 元的非經常開支新承擔額，用以支付美國政府在分攤從充公一名被定罪毒販及其同黨的資產中所得的部分。香港政府在 1991 年至 2008 年期間充公了該名毒販及其同黨的資產。

問題

香港政府在 1991 年至 2008 年期間充公了一名毒販在香港的資產。我們需要從政府一般收入轉撥 11,912,000 元，用以支付美國政府在分攤該名毒販被充公資產中所佔的份額。此外，美國政府應佔份額為數 61,560,000 元的餘額，將由高等法院管理的存款帳中轉撥予美國政府。

建議

2. 保安局局長建議開立一筆為數 11,912,000 元的非經常開支新承擔額，用以支付予美國政府。

理由

3. 毒販羅健民因偷運海洛英至美國，在 1989 年 12 月在香港被捕，並在 1992 年 12 月根據司法程序移交美國。他其後在美國承認販毒。當局在調查羅健民的財政背景後，發現他在 1982 年至 1989 年期間收到逾 400,000,000 元，但無法查出有關款項的合法來源。羅健民在港的資產，大部分以其親屬、同黨、代名人或虛假名義持有。

美國政府要求分攤充公資產

4. 美國政府在 1992 年 6 月根據香港與美國關於充公和沒收販毒得益和販毒工具的協議(下稱「協議」)，正式要求分攤羅健民在港被充公的販毒得益。該協議在 1991 年 1 月 18 日至 1997 年 6 月 30 日期間實施^註，是兩個司法管轄區為打擊販毒而簽訂的雙邊協議，就凍結及充公或沒收販毒得益和販毒工具的合作作出規定。

5. 香港政府在 1993 年 4 月考慮美國政府的要求後，決定按 50:50 的比率與美國政府分攤充公的販毒得益，但須先行從中扣除 20% 以收回香港政府的開支；換言之，香港政府與美國政府的總分攤比率為 60:40。同樣地，香港政府亦會按相同的基礎分攤美國政府所充公的資產(即在扣除 20% 以支付美國政府的開支後，以 50:50 的比率分攤餘額)。當局已在 1993 年 5 月通知立法局這項安排(請參閱附件 1)。

附件1

變現充公資產

6. 羅健民一案涉及的資產數量龐大，種類繁多(包括超過 300 個帳戶的款項、公司股票及房地產)，牽涉多方人士，且訴訟經年。資產變現過程因此歷時甚長，最終在 2008 年完成。香港政府充公的資產合共 185,706,000 元(扣除接管人費用、法律費用及墊付費用)。據美國政府表示，在美國被沒收的資產總額為 2,025,000 元。

對財政的影響

7. 按照上文第 5 段概述的協定分攤安排，美國政府分得在香港充公的資產應為 74,282,000 元，而香港分得在美國沒收的資產則為 810,000 元。在抵銷香港應分得由美國政府沒收的得益後，美國政府獲香港政府撥付的淨額應為 73,472,000 元。

^註 由於「協議」期限屆滿，香港與美國在 1997 年 4 月 15 日簽訂香港政府與美利堅合眾國政府關於刑事司法協助的協定(在 2000 年 1 月 21 日正式生效)。這份協定規定雙方須在刑事事宜上提供全面的相互司法協助，包括凍結和充公犯罪得益。

8. 在香港充公的販毒得益中，有 61,560,000 元目前存放在高等法院為這宗案件的充公款項而開設的存款帳戶，餘下的得益則已按照 1995 年前處理充公得益的法定機制，撥入政府一般收入，詳情載於下文第 11 段。律政司司長會依據《販毒(追討得益)條例》附表 2 第 13(8)條，指示高等法院司法常務官把存款帳戶的款項轉撥予美國政府。至於餘額 11,912,000 元，我們須從政府一般收入回撥款項，以支付予美國政府。詳細計算方法載於附件 2。

附件2

公眾諮詢

9. 我們已就這項建議在 2010 年 12 月 7 日的立法會保安事務委員會，向委員提交資料文件。委員並不反對我們把有關建議提請財務委員會(下稱「財委會」)批准撥款。

背景

10. 一直以來，我們都跟外地司法管轄區合作，聯手遏止國際販毒和打擊清洗黑錢活動。實施這個相互法律協助安排的主要目標，是打擊跨境罪行。至於充公毒販資產所得的財政收益，只可說是額外得益。與有關的外地司法管轄區分攤充公販毒得益是一項合理安排，有助鼓勵國際合作以打擊販毒和清洗黑錢活動。

11. 在 1995 年前，《販毒(追討得益)條例》規定充公的販毒得益須撥入政府一般收入。為免令政府一般收入和公共開支不適當地膨脹，以及簡化行政程序，當局在 1995 年修訂《販毒(追討得益)條例》，規定變現充公資產所得的得益應存放在由高等法院司法常務官管理的存款帳戶至少 5 年，或於分攤資產過程完成後，才轉撥政府一般收入。這做法容許海外司法管轄區有足夠時間提出分攤資產的要求，亦為當局預留時間作出資產分攤的決定。

12. 當局在 1994 年成立毒販資產分配委員會(下稱「委員會」)，由保安局局長或其代表出任主席。委員會負責就海外司法管轄區依據《販毒(追討得益)條例》提出分攤總值涉及超過 10,000,000 元的販毒得益要求，考慮每宗個案的情況及提出請求的司法管轄區在有關過程中所提供的協助，然後按個別情況作出決定。雖然羅健民一案的決定是在委員會成立之前作出，但其中有關將充公的販毒得益會先行扣除 20% 作為行政費用，再按 50:50 的比率分攤的安排，在委員會審批的所有個案中，一直沿用。

13. 委員會成立以來已審議 6 宗個案。迄今，香港已就這些個案分別向美國政府和澳洲政府支付總值 44,500,000 元和 5,600,000 元的充公得益，並收到美國政府交回 29,600,000 元的充公資產。財委會曾在 1998 年 3 月就一宗類似的撥款申請，批准開立一筆為數 16,900,000 元的非經常開支承擔額，以支付美國政府在陳正維一案中所佔分額。

保安局

2011 年 1 月

檔號：NCR 3/1/8(1) IV

立法局參考資料摘要

販毒（追討得益）條例
（香港法例第405章）

有關分配毒販被充公資產的建議

引言

行政局於一九九三年四月二十七日會議席上建議，而總督命令應實施下列政策和其他建議：

- (a) 接納美國政府的要求，讓其可與香港政府平分羅健民案中被香港政府充公的資產淨值（即按40與60的比率分配在香港充公的資產總值），而減去羅健民案中在美國充公的資產總值的40%；
- (b) 倘法院裁定支持充公羅健民在香港的資產，當局應向立法局財務委員會提交一份撥款文件，以便將有關款項分給美國政府；
- (c) 應設立毒販資產分配委員會，就其他涉及超過1,000萬港元毒販資產的案件中有關分配資產的要求，作出決定。至於涉及毒販資產總值1,000萬港元或以下的分配資產要求，則應不予接納；及
- (d) 應修訂販毒（追討得益）條例，訂定在日後的案件中，根據雙邊禁毒協議充公得來的資產，應存放在存款帳5年，或直至有關方面進行分配後（以時間較短者為準），才轉撥政府一般收入內。

背景及論據

打擊販毒活動的雙邊合作

2. 香港與其他地區曾就調查、充公和追討販毒得益方面的相互協助，訂立11項雙邊協議和安排。有關的雙邊協議規定，充公的資產應歸其所在地的一方所有，並訂定雙方可分配這些資產。香港曾與美國合作偵破9宗販毒案件，導致約值3億港元的毒販資產在香港遭凍結或充公。根據香港與美國簽訂的雙邊協議，其中一項條款訂明，在有關地區法例許可的範圍內並根據協議的條件，任何一方可將充公的資產或變賣資產所得的收益，轉與另一方。

3. 美國政府已正式提出要求，希望能於涉及毒販羅健民的販毒案中，分得香港政府所充公資產的一半。這是至目前為止同類案件中唯一接獲的要求。美國當局提出曾為調查該案和進行訴訟，耗用了大量資源，以證明其要求合理。美國當局並聲稱，他們的努力令到香港政府獲得充分的法律根據，可要求對該毒販在香港的資產發出抑制令。

分配毒販資產的政策

4. 我們的雙邊協議，主要是提供相互協助，以打擊販毒和洗黑錢活動，財政收益只是額外的利益。不過，為了確認國際合作對打擊販毒活動至為重要，我們宜按個別情況考慮分配充公所得資產的要求。

何以香港應與美國分配毒販資產

5. 基於下列幾個理由，香港應考慮接納有關要求：

- (a) 美國紐約檢察官辦事處曾進行沒收程序，以致可以將該名毒販在香港的資產充公和變賣；
- (b) 美國方面可能會較優先瓦解涉及願意與之分配毒販資產的國家的販毒集團；及
- (c) 其他國家已同意在類似情況下，與美國分配所充公的資產。

有關案件的資產分配比率

6. 我們認為，美國當局所提出分配50%充公資產的要求應予接納，但須先行扣除香港曾支付的所有開支。基於控制充公資產一方負責處置有關資產的原則，上述做法可確保我們能收回開支，並保留較大份的資產。截至現階段為止，我們的開支估計約佔該案充公資產的20%。為簡化程序起見，我們建議從充公資產扣除20%，以收回開支，然後將資產淨值與美國平分。換句話說，在符合下段所述條件的情況下，美國政府會分得充公資產總值的40%。

其他方面的毒販資產分配

7. 由於香港在鑑定及充公有關毒販在美國的資產方面，亦曾作出很大努力，我們建議在釐定撥付美國政府的得益額時，應考慮這些因素。正如美國政府分得在香港所充公的資產收益，在相同基礎上，香港政府分得美國政府的收益，是合理公平的做法。因此，我們建議支付的金額，為本港所持有充公資產總值的40%減去美國所持有充公資產總值的40%。

毒販資產分配的機制

與美國分配毒販資產所需撥款

8. 由於變賣案中充公資產所得的款項，已撥入政府一般收入內，因此，如要將該筆款項的恰當部分轉撥美國當局，便須徵求立法局財務委員會的批准。在這方面，律政署指出，凡在充公及變賣資產後的任何分配，均應有條件限制，即有關款項不會再引致任何法律上的糾紛。雖然受理有關該筆充公資產的上訴的時限已經屆滿，但香港法院已接獲一項在近期提出的申請，要求撤銷原先由美國法院頒布的3項命令其中2項。不過，聆訊日期尚未定出。

9. 因此，我們須待法院就該項申請作出裁決，而有關裁決是支持充公案中毒販在本港的資產，才會向財務委員會申請批准，將適當的款額轉撥美國政府。

日後的案件

10. 充公資產的手續一向耗費時間，而在處理法庭命令及其他充公程序方面，亦涉及大量行政工作。在每宗充公案件中，接獲要求的一方均須負責大部分法律和會計工作，及花用較多執法機關職員的時間。因此，適當的做法是訂定最低價值，以及拒絕海外地區有關分配未達最低價值的充公資產的要求。

11. 現建議把最低價值訂為1,000萬港元，並把有關案中充公資產超過這數額的分配資產要求，提交毒販資產分配委員會，按個別情況加以審核。該委員會由保安司或其代表出任主席，成員包括律政司、禁毒專員、庫務司、警務處處長、香港海關總監及廉政專員或他們的代表。

12. 根據至目前為止的運作經驗，似乎尚未有案件可讓香港有理由提出分配毒販資產的要求。倘若出現這類案件，將會交由毒販資產分配委員會考慮。

法例修訂

13. 根據販毒（追討得益）條例第13(7)條的規定，在清付該條所訂明的指定款項後，充公資產得益的餘額，須存入政府一般收入內。若部分資產其後須予以分配，則這項規定將會帶來下列影響：

- (a) 令政府一般收入及公共開支不適當地膨脹；及
- (b) 延長處理分配毒販資產要求所涉及的行政程序。

14. 因此，我們建議，就日後的案件而言，所充公的資產將會存放在存款帳，為期5年，或直至該筆資產被分配為止，兩者以較早者為準。屆時，所充公的資產或經分配後我們所得的餘下部分，將會轉撥政府一般收入。由其他地區充公及分配給我們的資產，則會直接撥入政府一般收入內。販毒（追討得益）條例所需的修訂，將會列入預期於一九九四年年初提交的一項修訂條例草案內。

財政及人手影響

15. 在羅健民案中的分配充公資產建議，將會引致從政府一般收入撥出款項。這須獲得財務委員會的批准，因為所充公的一切資產已轉撥政府一般收入。不過，就日後的案件而言，倘法例已按照上文的建議作出修訂，則只有充公資產中香港獲分配的部分才會撥入政府一般收入內。有關建議對人手並無影響。

諮詢

16. 當局已徵詢禁毒常務委員會的意見。該委員會支持上述建議，認為有助加強國際間在禁毒方面的合作。

宣傳

17. 在財務委員會討論此事之日，當局會發出新聞稿。

布政司署禁毒處

一九九三年五月七日

與美國政府分攤充公的販毒得益
— 羅健民案

從政府一般收入轉撥的金額

	千元	千元 (美國政府所佔份額)	千元 (香港政府所佔份額)
(i) 香港充公的販毒得益	185,706		
(a) 香港政府所佔份額(60%)			111,424
(b) 美國政府所佔份額(40%)		74,282	
(ii) 美國充公的販毒得益	2,025		
(c) 香港政府所佔份額(40%)			810
(d) 美國政府所佔份額(60%)		1,215	
(iii) 香港政府在得益總額中所佔份額[(a)+(c)]			112,234
(iv) 美國政府在得益總額中所佔份額[(b)+(d)]		75,497	
(v) 支付美國政府的款項淨額[(b)-(c)]	73,472		
(vi) 從存款帳戶轉撥的金額	-	61,560	
(vii) 經財務委員會批准後從政府一般收入 轉撥的金額[(v)-(vi)]		11,912	
