

香港特別行政區政府
財經事務及庫務局
財經事務科

香港添馬添美道二號
政府總部二十四樓
2810 2067

電話 TEL.: 2527 0790
圖文傳真 FAX.: B&M/4/1/41C
本函檔號 OUR REF.: CB1/PL/FA
來函檔號 YOUR REF.:



FINANCIAL SERVICES BRANCH
FINANCIAL SERVICES AND
THE TREASURY BUREAU
GOVERNMENT OF THE HONG KONG
SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION
24TH FLOOR
CENTRAL GOVERNMENT OFFICES
2 TIM MEI AVENUE
TAMAR
HONG KONG

香港中區
立法會道 1 號
立法會秘書處
法律事務部
(經辦人：趙汝棠先生)

趙先生：

《2017 年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)(修訂)條例草案》
及《2017 年公司(修訂)條例草案》委員會

二零一七年十一月二十八日會議上所提事項的跟進行動

十一月二十九日來函收悉。現把當局的回應載於附件，以供參閱。

財經事務及庫務局局長

(張誼



代行)

副本分送：

法案委員會主席
公司註冊處處長
律政司司長

(經辦人：黃定光議員，GBS，JP)
(經辦人：鍾麗玲女士)
(經辦人：狄靳詩雅女士
蔡之慧女士)

二零一七年十二月八日

香港在實施財務行動特別組織規定方面的情況

1. 打擊洗錢及恐怖分子資金籌集監管制度必須訂立客戶盡職審查及備存紀錄規定，才能有效遏止洗錢活動，確保金融體系穩健。財務行動特別組織(“特別組織”)建議金融機構採取客戶盡職審查措施，以識別和核實客戶身分，並備存識別客戶身分和各項交易的紀錄最少五年。同時，客戶盡職審查及備存紀錄規定應明文納入法規。特別組織認為，除了金融機構，指定非金融業人士如從事指明交易，也須遵守類似的法定客戶盡職審查及備存紀錄規定。特別組織也要求成員指派主管當局或有足夠權力的自我規管機構，負責監察相關指定非金融業，確保業內人士遵守打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。對於違規行為，成員也應採取有效、適度及具阻嚇作用的制裁。

我們根據特別組織的標準，草擬《2017年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)(修訂)條例草案》(“《打擊洗錢條例草案》”)。該條例草案旨在作為總體的賦權法例，訂明指定非金融業人士須遵守的一般客戶盡職審查及備存紀錄規定。我們採用風險為本的方案，並因應金融機構及指定非金融業人士面對的不同風險程度，在《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(“《打擊洗錢條例》”)(第615章)及《打擊洗錢條例草案》訂明不同的相應制裁措施，分別處理金融機構及指定非金融業人士違反附表2規定的個案。概括而言，金融機構受制於《打擊洗錢條例》所訂的刑事制裁，而《打擊洗錢條例草案》就指定非金融業人士並沒有施加刑事制裁。

現時，金融機構如違反《打擊洗錢條例》附表2的規定，最高的刑事制裁為罰款100萬元及監禁七年。如不施加刑事制裁，規管金融機構的有關當局也可運用《打擊洗錢條例》賦予的權力，採取多項紀律行動，包括公開譴責、勒令作出糾正，以及民事罰款(最高金額為1,000萬元或因違規而獲取的利潤或避免的開支金額的三倍，以金額較大者為準)。

至於擬納入《打擊洗錢條例草案》規管範圍的指定非金融業人士(即法律和會計專業人士、地產代理及信託或公司服務提供者)，考慮到該等行業的風險較金融機構為低，我們不建議就他們違反附表2的規定，施加刑事制裁。現時，《法律執業者條例》、《專業會計師條例》和《地產代理條例》已訂有一套處理專業失當行為的制裁方案，包括譴責、勒令作出糾正，以至民事罰款、暫時吊銷執業資格或撤銷牌照(視情況而定)。基於

專業自我規管原則，我們從最初便建議借助現時分別適用於法律和會計專業人士及地產代理的規管制度，以執行《打擊洗錢條例草案》附表 2 的規定。香港律師會、香港會計師公會和地產代理監管局會繼續採取合適的紀律和制裁措施，處理不遵從《打擊洗錢條例》的情況，並會考慮每宗違規個案的性質和嚴重性、擬達到的阻嚇程度和其他有關情況，決定實際的制裁行動。我們認為此舉可在法律、會計和地產代理界別起足夠及相稱的阻嚇作用。至於信託或公司服務提供者，公司註冊處處長會獲賦權調查持牌人違反附表 2 規定的情況，以及施加紀律制裁(包括公開譴責、勒令作出糾正、罰款不超過 50 萬元，以及暫時吊銷或撤銷牌照)，罰則與適用於法律和會計專業人士的民事制裁最高水平一致。

2. 《打擊洗錢條例》目前適用於金融機構的客戶盡職審查及備存紀錄規定，是經考慮特別組織的要求和公眾諮詢期間收到的意見後制定的。我們在建議把《打擊洗錢條例》有關規定的涵蓋範圍擴大至包括指定非金融業人士時，留意到該等行業的風險較金融機構為低，故有需要減輕規管對他們造成的負擔。這解釋了為何我們決定如金融機構不遵守客戶盡職審查及備存紀錄規定，須接受《打擊洗錢條例》所訂的刑事制裁，但指定非金融業人士則不然。現時建議在《打擊洗錢條例草案》訂明的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，與特別組織的標準相若。
3. 我們已在二零一七年十一月十三日的答覆[檔號：立法會 CB(1)205/17-18(02)號文件]中，就香港律師會發出的《專業守則》與附表 2 所載的規定作比較。雖然《專業守則》與附表 2 在具體程度和深度方面有所不同，但兩者皆有一項共通原則，就是法律專業人士應遵守客戶盡職審查及備存紀錄規定。香港會計師公會和地產代理監管局亦認同指定非金融業人士須遵守客戶盡職審查及備存紀錄的原則，據悉他們現正擬備打擊洗錢及恐怖分子資金籌集指引，為業界就執行《打擊洗錢條例》的規定提供導引。因此，我們現階段不適宜作出有關比較。

其他司法管轄區在實施特別組織規定方面的情況

4. 新加坡在二零一五至一六年度接受相互評估時，當地律師須遵守客戶盡職審查及備存紀錄的法例規定，地產代理和會計師則只須遵從所屬自我規管機構發出的行政指引。在該項評估中，新加坡在指定非金融業人士監管制度方面獲得不利評級。評審員具體指出，地產代理和會計師須執行的客戶盡職審查規定只在通告或專業道德守則中列出，並未按特別組織的建議明文納

入法規。我們得悉，新加坡接受相互評估後，現正採取補救措施改善規管制度。另一可作比較的司法管轄區英國將會在二零一八年接受特別組織的相互評估。該國已在 Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017 中訂明，獨立法律專業人士(及其他指定非金融業人士和金融機構)在進行指明交易時須遵守的客戶盡職審查法例規定。

5. 特別組織就新加坡發表的相互評估報告相關段落摘錄如下(只備英文本)：

“*Criterion 22.1 [CDD]*

...

(b) Real estate agents: CDD obligations are promulgated through the CEA (Council for Estate Agencies)’s Practice Circular. The CEA is the self-regulatory body for real estate agents with a role of regulating and supervising its members, and the Practice Circular meets the FATF requirements for other enforceable means (OEM). However, the principle to conduct CDD is only set out in the Circular but not in law, as required by the FATF Recommendations. CEA has, on 17 September 2015, updated the revised Practice Circular to require CDD to be performed where (i) a customer in a property purchase transaction is a foreigner; and (ii) the estate agent is aware that physical cash is used for the purchase or sale of the property. However, the CEA’s Practice Circular only contains a general description of CDD measures and does not specify the detailed requirements such as verification of any person purporting to act on behalf of a customer (c.10.4), understanding of intended nature of the business relationship (c.10.6) and of ownership/control structure (c. 10.8).

...

(d) Lawyers and accountants: For lawyers, the principle to conduct CDD is set out in s.70C of Part VA of the Legal Profession Act, while other CDD requirements are contained in the Legal Profession (Prevention of Money Laundering and Financing of Terrorism) Rules 2015. The beneficial ownership requirements contain the same exemptions as identified above in relation to c.10.10. As explained in relation to c.10.10, these exemptions are wider than the example in footnote 31 to c.10.10. For accountants, CDD measures are set out in the ethics standards (ISCA EP-200) issued by the Institute of Singapore Chartered Accountants (ISCA), the SRB [self-regulatory body] for accountants, but the ISCA EP-200 does not qualify as law or other enforceable means.

...”

實施《打擊洗錢條例草案》規定的事宜

6. 一如我們在二零一七年十一月二十八日會議上所述，我們相信，指定非金融業人士依賴其他指定非金融業人士擔任中介人，代為執行客戶盡職審查措施的情況並不普遍。我們會繼續留意指定非金融業過渡至《打擊洗錢條例》所訂制度的情況，日後會檢視是否有需要讓指定非金融業人士依賴中介人。
7. 特別組織規定，金融機構及指定非金融業人士執行客戶盡職審查的原則，以及備存交易紀錄和藉客戶盡職審查措施所得資料的原則，應明文納入法規，具體規定則可藉強制性措施訂明。在特別組織的用語中，“強制性措施”指由主管當局發出或批准的規則、指引、指示或其他文件或機制，旨在以強制性語言列明強制執行的打擊洗錢／恐怖分子資金籌集規定，當中並載有對不合規情況的制裁。至於主管當局，特別組織是指所有專責打擊洗錢及／或恐怖分子資金籌集的公共主管當局。自我規管機構是代表某專業並由業內人士組成的團體，負責規管合資格加入該機構及合資格執業的人士，同時履行若干監管或監察職能。根據特別組織的界定，自我規管機構不能視作主管當局。

我們明白香港律師會訂有《專業守則》，規定律師和外地律師須遵守客戶盡職審查及備存紀錄規定，但我們也留意到，一如《專業守則》第 11 段所指，“這些指引守則並不具有法律效力，也不應這樣詮釋”。《專業守則》所訂的客戶盡職審查及備存紀錄規定不等同法例規定，其公布及修訂也無須經立法會審議。考慮到上文所述特別組織的規定及海外經驗，我們擔心如沒有把法律專業人士須遵守的客戶盡職審查及備存紀錄規定明文納入法規，很可能會導致香港不能通過特別組織的評核。

8. 根據《打擊洗錢條例草案》第 25(3)條，“信託或公司服務”指任何人以業務形式在香港提供的服務，包括擔任明示信託或相類似法律安排的受託人。遺囑內可訂明信託安排。根據《打擊洗錢條例草案》新增的第 53F(1)條，只有在香港經營信託或公司服務業務的人，才須申領牌照。至於某人是否經營信託業務，則視乎每宗個案的事實和情況而定，考慮因素包括經營規模、交易次數和牟利動機。假如信託純為一次性的家庭安排，不涉及商業利益，應無須申領牌照。無論如何，信託只會在立遺囑人去世後成立，受託人開始提供信託服務時，才須申領牌照。

財經事務及庫務局

二零一七年十二月八日