

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1074/16-17(02)號文件

檔 號：CB2/BC/3/16

《實體貨幣及不記名可轉讓票據跨境流動條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件就政府當局提出設立跨境運送大量貨幣和不記名可轉讓票據("現金類物品")的申報及披露制度的建議提供背景資料，並綜述保安事務委員會("事務委員會")過往就該項建議所作的討論。

背景

2. 財務行動特別組織("特別組織")是一個成立於 1989 年的跨政府組織，訂定了 40 項建議以就打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動訂立國際標準，供各成員司法管轄區¹遵從。當中第 32 項建議("R32")要求成員司法管轄區透過立法建立申報、披露或兩者並行的制度("R32 制度")，以偵測現金類物品²的跨境運送活動。特別組織亦表明，各成員司法管轄區應在"不限制(a) 國家或司法管轄區之間商品和服務的貿易付款，或(b)資金以任何方式的自由流動"的情況下落實推行 R32。

3. 政府當局就擬議 R32 制度於 2015 年 7 月 21 日至 10 月 20 日進行公眾諮詢，並發出諮詢文件，載列了 R32 制度的主要內容。

¹ 香港自 1991 年起成為特別組織的成員。

² 根據特別組織的定義，"貨幣"是指作為交易媒介的流通紙幣及硬幣，以及可被帶入司法管轄區的外幣。而"不記名可轉讓票據"包括不記名的金融票據(例如旅行支票)，或可轉讓票據(例如現金支票、期票和匯票)，而該等票據屬不記名、有無限制性背書、付予虛構的受款人，或所有權在交付時隨之轉移；或已簽署但沒有填具受款人姓名的不完整票據。貴重金屬及寶石並不包括在內。

《實體貨幣及不記名可轉讓票據跨境流動條例草案》

4. 條例草案旨在設立申報及披露制度，以偵測大量現金類物品跨境流入或流出香港；訂定權力，對懷疑關乎清洗黑錢及恐怖分子資金籌集的現金類物品，限制其流動；以及就相關事宜，訂定條文。

事務委員會的商議工作

5. 政府當局於 2015 年 7 月 7 日向事務委員會簡介有關擬議 R32 制度的公眾諮詢大綱。其後，當局於 2016 年 6 月 7 日向事務委員會簡報在公眾諮詢過程中收集到的意見，以及有關設立申報及披露制度的立法建議。委員提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

設立 R32 制度的需要

6. 部分委員關注到，擬議的 R32 制度能否有效打擊清洗黑錢活動，並質疑有否需要設立擬議制度。政府當局解釋，香港作為特別組織的成員，有義務落實推行特別組織的建議。R32 要求成員司法管轄區透過立法建立偵查及防止非法跨境運送現金類物品的制度。香港是特別組織中唯一尚未推行 R32 制度的成員司法管轄區，而很多非特別組織成員，包括越南、菲律賓、印尼及馬來西亞，均已落實推行 R32。

7. 至於擬議的 R32 制度能否有效對付清洗黑錢活動，委員獲告知，擬議制度只是一系列打擊清洗黑錢活動的措施之一，例如《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)("《條例》")訂有金融機構須遵行的打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動相關規定。擬議的 R32 制度旨在確保犯罪分子不可以跨境運送大量現金類物品的方式清洗黑錢，並會與政府當局其他打擊清洗黑錢活動的措施加以配合。

8. 有委員就擬議的 R32 制度對本港競爭力可能造成的影響提出關注。政府當局強調，擬議的 R32 制度並非貨幣管制措施，亦不會對現金類物品的運送活動施加限制。經參考已實施 R32 制度的多個已發展經濟體系的經驗後，當局預計此制度不會對本港競爭力造成負面影響。

申報及披露規定

9. 委員察悉，在擬議的 R32 制度下，入境旅客如攜帶超出指定上限的現金類物品，在抵港時須作出申報；而出境旅客在獲授權人員要求下，須披露有關所攜帶的現金類物品的資料。部分委員詢問，當局為何建議對入境及出境旅客施加不同的申報及披露規定。

10. 政府當局解釋，當局根據現行的清關安排提出上述建議；而按現行清關安排，香港海關以風險為本的方針，對入境及出境旅客採取不同的措施。值得注意的是，旅客經管制站入境時如攜帶超出指定上限的現金類物品，須使用紅色通道，向海關申報；如沒有的話，則可使用綠色通道過關。而出境旅客如被獲授權人員查問時，須披露有關所攜帶的現金類物品的資料。至於途經香港的過境旅客則無需作出任何申報或披露。

有關申報及披露的指定上限

11. 部分委員認為應大幅提高擬議的 120,000 港元指定上限，以盡量減少對旅客造成的不便。政府當局表示，擬議制度只規定旅客申報或披露超出指定上限的現金類物品。委員又獲告知，當局是按照特別組織的建議提出擬議的 120,000 港元指定上限。與許多其他司法官轄區的指定上限比較，香港的擬議指定上限相對較為寬鬆。美國、英國、澳洲及新加坡對現金類物品的指定上限分別約為相等於港幣 78,000 元、86,000 元、62,000 元及 117,000 元的款額。政府當局認為，就合規而言，港幣 120,000 元的擬議上限其實會為相關各方提供更大的方便，因為在《條例》下的其他打擊清洗黑錢及反恐融資措施在本港亦採用相同上限。

12. 部分委員關注到，若香港居民攜帶超出指定上限的現金離港外遊，並把大部分現金帶回香港，該等居民回港時會否可能在證明該等現金的來源方面遇到困難。委員獲告知，除非旅客有需要就其個案解釋所申報或披露的現金類物品的來源，以打擊清洗黑錢或恐怖分子籌資活動，否則旅客一般無須解釋所申報或披露的現金類物品的來源。擬議的 R32 制度不會影響資金合法流入或流出香港。

違反申報及披露規定的罰則

13. 委員普遍認為，違反申報及披露規定的正當旅客，應處以較輕的罰則。部分委員認為，當局就違反申報及披露規定的

行為施加罰則時，應設立寬限期，對首次違反規定的旅客只須給予警告。有委員亦詢問，在特別組織的其他成員司法管轄區，違反 R32 制度者在被定罪後會否被判處監禁。

14. 據政府當局表示，有海外地區的例子顯示，違規者可被判處監禁。政府當局現正考慮對首次違反規定，而又從未干犯有關清洗黑錢或恐怖分子融資活動的罪行的初犯者，處以罰款 2,000 元。至於多次違規者，則由法院裁定罰則。

宣傳工作

15. 部分委員關注到，政府當局會否展開宣傳工作，讓香港居民及旅客注意到有關的申報或披露規定，尤其部分旅客或會誤解，以為就進入其目的地國家而言，同一上限(即 120,000 港元)亦適用。政府當局表示，擬議的 R32 制度不會改變旅客的目的地國家的相關上限，並向委員保證在 R32 制度正式實施前，當局會就該制度進行全面而廣泛的宣傳工作。

有關文件

16. 相關文件一覽表載於**附錄**。該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處

議會事務部 2

2017 年 3 月 27 日

有關設立跨境運送大量貨幣和不記名可轉讓票據
的申報及披露制度的建議

相關文件

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會	2015年7月7日 (第 III 項)	議程 會議紀要
	2016年6月7日 (第 III 項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部 2
2017年3月27日