

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)860/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/BC/22/98

《1999年有組織及嚴重罪行(修訂)條例草案》委員會 會議紀要

日 期：1999年9月8日(星期三)

時 間：上午10時45分

地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：涂謹申議員(主席)
朱幼麟議員
何秀蘭議員
周梁淑怡議員
夏佳理議員
程介南議員

缺席委員：何俊仁議員
單仲偕議員

出席公職人員：保安局

保安局首席助理局長(禁毒)
李美美女士

統計師(保安2)
陳耀明先生

香港警務處

毒品調查科總警司
古樹鴻先生

香港海關

毒品調查局署理監督
陳永建先生

律政司

高級助理法律草擬專員
霍思先生

政府律師
葉蘊玉小姐

列席秘書 : 總主任(2)1
湯李燕屏女士

列席職員 : 助理法律顧問4
林秉文先生

高級主任(2)1
馬淑霞小姐

經辦人／部門

I. 通過會議紀要

(立法會CB(2)2750/98-99號文件)

1999年7月21日會議的紀要獲得確認通過。

II. 與政府當局舉行會議

待議事項

2. 主席告知議員，秘書處已於1999年7月27日在南華早報及香港經濟日報刊登廣告，邀請業內人士就條例草案提出意見，但至今並未接獲任何回應。

3. 保安局首席助理局長(禁毒)應主席所請，向議員簡介政府當局就上次會議席上所提事項作出回覆的文件(立法會CB(2)2748/98-99(01)號文件)的內容。她特別提出下列各項要點——

- (a) 由於政府當局並沒有在本港經營業務的貨幣兌換商及匯款代理人的詳盡名單，因此並無現成的貨幣兌換商及匯款代理人客戶交易款額資料。政府當局分別於1997及1998年進行的兩次調查中，收集有關該兩個行業的交易款額資料。調查結果顯示，各貨幣兌換商及匯款代理人的客戶數目、交易數目及每月營業額均有極大差別。一項“平均交易”所涉及的款額可由數千元至數十萬元不等。在此情況下，政府當局建議實行備存紀錄冊的措施，並規定所有貨幣

兌換商及匯款代理人就所涉款額達港幣20,000元或以上的交易備存有關紀錄；及

- (b) 美國已採用和政府當局建議的做法相似的制度，對貨幣兌換商及匯款代理人作出規管。根據美國最近公布的一項規例，貨幣兌換商、匯款代理人及金融服務行業必須向有關當局註冊，但卻無須申領牌照。按照美國所實施的制度而需要備存的資料，較政府當局建議備存的資料為多。

4. 周梁淑怡議員建議，由於政府當局在1997及1998年進行問卷調查或訪問時，並無告知有關行業人士擬議規定的實施細則，因此，當局應就擬議規定向有關行業人士提供清楚的指示及指引。

5. 保安局首席助理局長(禁毒)回應時表示，在條例草案通過成為法例後，當局會向業內人士發出指引。此外，當局亦會進行跟進訪問，向匯款代理人及貨幣兌換商解釋有關的法定規定。她補充，當局已在有關的兩份問卷，特別是1998年發出的問卷中，概述法例修訂及擬議營運規定的特點。

6. 基於《個人資料(私隱)條例》中的有關規定，周梁淑怡議員對於業內人士在取得客戶身份資料方面所面對的困難表示關注。此外，貨幣兌換商及匯款代理人亦無從核實客戶個人資料的準確性。

7. 保安局首席助理局長(禁毒)回應時表示，政府當局會鼓勵貨幣兌換商及匯款代理人向其僱員發出如何遵守法定規定的清楚指示，尤其是必須提醒僱員，如客戶未能提供所需資料，便不應與之進行交易。保安局首席助理局長(禁毒)表示，建議的規定已顧及有關行業的營業手法。客戶所須提供的資料包括可即場核實的基本個人資料，例如姓名、身份證或旅行證件號碼。有關備存客戶及交易紀錄的規定是更進一步的做法，目的是提供進行業務或交易審查的綫索。至於貨幣兌換商及匯款代理人客戶可否以《個人資料(私隱)條例》的規定為理由，拒絕提供個人的身份資料，保安局首席助理局長(禁毒)表示，當局已就此事諮詢個人資料私隱專員。個人資料私隱專員表示，只要貨幣兌換商及匯款代理人遵守有關條例所訂的處理個人資料的原則，便可要求取得有關的個人資料。此外，所取得的資料必須和有關法例的目的有關。保安局首席助理局長(禁毒)補充，在將會向業內人士發出的指引中，當局會為了《個人資料(私隱)條例》的目的，加入有關妥善處理及備存客戶個人資料的備忘。

8. 主席詢問，倘在貨幣兌換或匯款交易中涉及公司帳戶，根據條例草案的規定，負責進行該項交易的有關公司僱員會否被視為客戶。保安局首席助理局長(禁毒)答稱，假如所涉及的交易款額達到港幣20,000元或以上，所有貨幣兌換商及匯款代理人均須就該宗貨幣兌換及匯款交易，備存所涉及的任何人士的紀錄，而不論他是代表僱主還是代表個人行事。此項規定的目的是盡量獲取更多資料，以便就所進行的業務或交易提供審查綫索。條例草案的附表將訂明有關的規定。

9. 主席質疑是否有需要為進行涉及公司帳戶的交易的僱員，備存有關其個人資料的紀錄，因為有關方面已備有關於帳戶持有人身份的充分資料，可以之作為進行審查的綫索。毒品調查科總警司解釋，根據過往的工作經驗，在涉及公司帳戶的交易中可能會使用私人支票。因此，當局實有運作上的需要，規定就貨幣兌換或匯款交易所涉及各方的個人資料備存紀錄，以便提供進行審查的綫索。

10. 何秀蘭議員就1997及1998年進行的調查的受訪者概況提出查詢。保安局首席助理局長(禁毒)表示，該兩次調查所採用的問卷，均以在切實可行範圍內盡量蒐集更多資料為目的。有關問卷已涵蓋和業內營運模式有關的問題，例如受訪公司的員工數目、受訪公司有否為每宗交易備存紀錄，以及每日處理的每宗交易所涉及的平均款額。1997年調查的受訪者概況，綜述於政府當局作出回應的文件的附件I第18段。毒品調查科總警司補充，在1998年接獲當局所發出問卷的92個貨幣兌換商及87個匯款代理人，是警方在調查嫌疑的清洗黑錢活動期間發現的商戶及代理人。

11. 何秀蘭議員表示，本港不少外籍家庭傭工均會透過在購物商場經營的小型匯款代理人匯款回鄉。她詢問當局有否把此類匯款代理人納入調查範圍內，因為警方在調查清洗黑錢活動期間可能並未發現此類公司的存在。主席指出，此類匯款代理人在進行匯款交易方面，將與市民大眾進行直接而頻密的接觸。保安局首席助理局長(禁毒)表示，儘管政府當局並沒有在本港經營業務的匯款代理人及貨幣兌換商的詳盡名單，但當局有信心在1997及1998年進行調查所得的結果，已能充分反映具代表性的業內意見。

12. 周梁淑怡議員認為，建議的規定並非太過苛刻，迄今亦未有接獲業內人士提出的反對意見，因此並無需要就主要從事外籍家庭傭工所作匯款交易的匯款代理人，進行另一項有關擬議規定的調查。然而，政府當局應加強就建議的規定向此類匯款代理人進行宣傳。保

安局首席助理局長(禁毒)表示，政府當局同意，就建議的規定進行教育宣傳工作，對匯款代理人及客戶而言同樣重要。關於主席認為該兩次諮詢工作有欠全面，保安局首席助理局長(禁毒)回應時表示，在1998年進行的調查中，政府當局曾向政府統計處求助，要求提供一份本港的匯款代理人及貨幣兌換商名單。政府當局已在切實可行範圍內，竭盡所能聯絡業內人士。

逐一審議條例草案的條文

新訂條文第24A條 —— 釋義

(i) “金錢”的定義

13. 主席詢問“金錢”的定義中“形式”一詞的涵義為何，保安局首席助理局長(禁毒)回應時表示，該定義同時涵蓋電子金錢交易。主席進一步詢問，利用有價商品如黃金進行的交易，是否在“金錢”的涵義範圍內。高級助理法律草擬專員解釋，在“金錢”的定義內加入“任何形式”一語，目的是同時處理未必以現金形式，而是以指明款額的付款指令票據進行的交易。舉例而言，在某些匯款交易中，客戶可能會向在收款人所在國家亦設有代理公司的匯款代理人存入一張支票，以便收款人可從海外代理人處收到以有價商品形式支付的該筆款項。

14. 主席詢問上述由高級助理法律草擬專員引述的例子，是否有關清洗黑錢活動的主要調查範圍。毒品調查科總警司回應時表示，在某些國家，收款人可能會在匯款交易中收到有價商品，相反，匯款人亦可利用有價商品進行匯款交易。建議的修訂旨在同時涵蓋此類交易，藉以加強警方的執法工作。

15. 主席表示，倘政府當局的政策目的是同時涵蓋有價商品，當局或有需要考慮檢討“金錢”的定義的草擬方式。高級助理法律草擬專員答允予以考慮。

政府當局

(ii) “匯款代理人”的定義

16. 條例草案建議豁免《銀行業條例》所指的“認可機構”、《保險公司條例》所指的“獲授權保險人”及《證券及期貨事務監察委員會條例》所指的“註冊人”。有見及此，主席詢問就該等機構作出的規管分別為何。保安局首席助理局長(禁毒)回應時表示，當局建議豁免該等機構，使之不受條例草案規限的原因是，該等機構已受到有關法例及所屬規管機構的監管。有關的規管機構分別為香港金融管理局(下稱“金管局”)、證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)和保險業監督。有關的金融規管機

構已就防止清洗黑錢活動發出指引。倘受規管機構違反有關的指引，其牌照可被撤銷。她指出，政府當局知悉該等機構與貨幣兌換商及匯款代理人在處理貨幣兌換及匯款交易時所須遵守的規定有所不同，已惹起人們的關注。經審慎考慮有關問題後，政府當局認為各規管機構所發出的指引，一般而言符合條例草案中有關查核客戶背景、備存客戶身份資料和交易紀錄及舉報可疑交易的擬議規定。而且，此等指引會在條例草案獲得通過後再作檢討。她強調，條例草案的主要目的是對目前不受規管的非銀行金融機構，實施各種防止清洗黑錢活動的措施。

17. 保安局首席助理局長(禁毒)告知議員，財經事務局建議同時豁免受證監會規管並屬《槓桿式外匯買賣條例》所指的槓桿式外匯買賣商，以及受保險業監督規管的保險經紀，使他們不受“匯款代理人”的定義所涵蓋。為了和用以豁免各個機構及註冊人，使他們不受“匯款代理人”的定義所涵蓋的理據保持一致，政府當局建議就條例草案動議修正案，在擬議條文第24A條中“匯款代理人”的定義內所訂的獲豁免人士名單，加入持牌槓桿式外匯買賣商及保險經紀。

18. 主席表示豁免持牌槓桿式外匯買賣商，使之不受法定規定所規限的建議，是可以理解及接受的做法。然而，對於豁免個別保險經紀，使之免受法定規定所規限的建議，他表示有所保留。周梁淑怡議員認同主席的意見。她指出，個別保險經紀只須遵守由其所屬規管機構發出的有關業務守則。然而，該業務守則並非法例。保安局首席助理局長(禁毒)回應時表示，據財經事務局所稱，保險經紀的業務守則是按照《保險公司條例》訂定的。她答允就保險經紀獲發給而和防止清洗黑錢活動措施有關的業務守則或指引，提供更多資料。

政府當局

19. 主席表示據他所知，《證券及期貨事務監察委員會條例》所指的“註冊人”所受到的規管，較銀行機構受到的規管寬鬆。對於豁免此類註冊人，使他們免受法定規定所約束的建議，他表示有所保留，因為此舉可能會令反清洗黑錢活動的法例出現更大漏洞。主席要求政府當局告知“匯款代理人”定義中所述，有關《證券及期貨事務監察委員會條例》所指“註冊人”一詞的含義。保安局首席助理局長(禁毒)答允就此以書面作出回覆。

政府當局

20. 助理法律顧問4指出，郵政署亦有進行匯款交易。他詢問有關的法定規定對郵政署是否適用。保安局首席助理局長(禁毒)向議員保證，郵政署在進行匯款交易時必定會遵照法定規定行事。郵政署將會採取行政措施，確保所作交易符合有關的規定。

(iii) “紀錄”的定義

21. 保安局首席助理局長(禁毒)回應何秀蘭議員時表示，電子紀錄亦在“紀錄”的定義的涵義範圍內。何秀蘭議員進一步詢問，紀錄是否必須以書面形式備存。高級助理法律草擬專員答稱，匯款代理人可酌情決定備存紀錄的形式，無論是以書面或其他形式備存均可。保安局首席助理局長(禁毒)補充，政府當局的用意是在該詞定義內盡量涵蓋更多種形式的紀錄。

22. 何秀蘭議員詢問，倘失去電子資料會有何後果。主席詢問，負責備存客戶及交易紀錄的人會否因失去有關紀錄而須負上法律責任。高級助理法律草擬專員表示，倘由於無法控制或未可預見的因素而導致書面紀錄被毀，備存紀錄的人不會被控違法。上述理據將同樣延展至適用於以電子形式備存的紀錄。

新訂條文第24B條 —— 匯款代理人及貨幣兌換商紀錄冊

23. 保安局首席助理局長(禁毒)回應主席時表示，負責監督聯合財富調查情報組工作的香港警務處毒品調查科總警司，將獲委任為負責備存紀錄冊的指定公職人員。

24. 周梁淑怡議員促請政府當局加強就通知制度進行的宣傳工作，因為部分匯款代理人可能並不知道本身按條例草案的規定被視為匯款代理人。

新訂條文第24C條 —— 匯款代理人及貨幣兌換商備存紀錄的責任

25. 關於參考文件的表一及表二，周梁淑怡議員指出，在已填寫問卷及將之交回的貨幣兌換商中，有超過半數表示每日處理的每宗交易平均款額介乎港幣10,000元至50,000元以下，而每日平均有超過36%交易的所涉款額少於港幣10,000元。她詢問當局會否考慮調低建議的最低款額。保安局首席助理局長(禁毒)回應時表示，採用港幣20,000元作為最低款額，是考慮到一方面有必要把對有關行業造成的干擾減至最低，另一方面亦要顧及執法機關的運作需要。她表示，雖然建議的最低款額定得頗低，但擬議第24C(5)條賦權保安局局長藉憲報公告修訂該最低款額。高級助理法律草擬專員回應主席時表示，保安局局長根據條例草案第24C(5)條訂定的憲報公告，將屬於附屬法例。

26. 條例草案第24C(2)條規定，倘所涉款額超過最低款額，匯款代理人須核實客戶的姓名及身份。有見及此，主席關注到倘客戶從沒有親身到來進行交易，例如

透過電話作出交易指示，他是否可迴避該項核實姓名及身份的規定。保安局首席助理局長(禁毒)表示，從實際運作角度而言，匯款交易一般會親身進行。毒品調查科總警司表示，長期客戶的匯款交易通常透過銀行機構的帳戶進行。

27. 主席詢問銀行機構是否亦須按照條例草案對貨幣兌換商作出的規定，就貨幣兌換交易備存客戶身份紀錄。他表示，倘未有對銀行機構作出上述規定，貨幣兌換商及銀行機構所須遵守的法定規定便有所不同，因而出現不公平競爭的現象。他建議政府當局考慮把貨幣兌換交易中確定客戶身份及備存紀錄的規定，延展至適用於銀行機構。保安局首席助理局長(禁毒)答允稍後就此向法案委員會作出回覆。

政府當局

28. 何秀蘭議員要求政府當局把該等為《銀行業條例》所指的認可機構、《保險公司條例》所指的獲授權保險人、《證券及期貨事務監察委員會條例》所指的註冊人及《槓桿式外匯買賣條例》所指的槓桿式外匯買賣商訂定的防止清洗黑錢活動規例或指引，和條例草案對匯款代理人及貨幣兌換商訂定的法定規定作一比較。保安局首席助理局長(禁毒)答允諮詢財經事務局並提供所需資料。她表示，政府當局將與各有關的金融規管機構經常保持聯絡，以評估是否有需要修訂有關機構所訂定的防止清洗黑錢活動指引，俾能配合各項法定規定。

政府當局

29. 主席詢問，匯款代理人及貨幣兌換商根據條例草案第24C(2)及24C(3)條的規定而需要記錄的詳情有何分別。毒品調查科總警司表示，匯款代理人所須備存的交易紀錄，較貨幣兌換商所須記錄的資料更為詳盡。附表6第1至3部將適用於匯款代理人，而附表6第4部則適用於貨幣兌換商。保安局首席助理局長(禁毒)繼而向議員簡介該附表有關部分的內容。

新訂條文第24D條 —— 刑事法律責任

30. 主席表示，根據條例草案的規定，貨幣兌換商或匯款代理人的僱員如不遵守建議的法定規定，即須承擔刑事法律責任。然而，銀行機構的僱員卻不會因作出相同的作為而須承擔刑事法律責任。他對於兩者所獲待遇有別表示關注。周梁淑怡議員認同主席表達的關注事項。

31. 保安局首席助理局長(禁毒)回應時表示，倘銀行機構未有遵守金管局發出的防止清洗黑錢活動指引，其經營牌照可被撤銷。銀行機構會發出內部指示，以確保遵守金管局發出的指引行事。她指出，在處理貨幣兌換及匯款交易時，有關的金融機構將會按照“認識你的客

戶”原則索取所需的客戶資料，而不論所涉款額為何。此外，有關機構亦會依循指明程序確定客戶身份及備存交易紀錄，並舉報可疑的交易。在採取上述種種措施後，將可達到為所進行的業務提供審查綫索的目的。因此，政府當局認為沒有必要把擬議法定規定的適用範圍擴及金融機構。她重申，政府當局將與銀行界、金融界及保險界保持密切聯絡，以便在有需要時修訂有關的指引，以免對金融機構及非銀行金融機構實施的反清洗黑錢活動政策出現不一致的情況。

32. 主席認為基於公平的理由，原則上每人均須就觸犯相同的罪行負上刑事法律責任。他對此事持保留態度。周梁淑怡議員認為政府當局的解釋可以接受，因為匯款代理人及貨幣兌換商現時並沒有採取一如銀行界的做法，訂定任何規管其業務運作的措施。有關不平等待遇的問題應從較廣闊的角度考慮。現時可能並無實際需要就防止清洗黑錢活動措施，對金融機構及非銀行金融機構採取完全相同的處理方法。然而，她質疑是否需要規定由匯款代理人或其僱用的人，就不遵守法定規定承擔刑事法律責任。

33. 周梁淑怡議員詢問，貨幣兌換商或匯款代理人僱用的人因為不遵守法定規定而被檢控時，可否以疏忽作為免責辯護。高級助理法律草擬專員回應時表示，倘匯款代理人完成一項匯款交易，但卻未有記錄該宗交易或備存任何紀錄，根據擬議條文第24C(2)(a)條，即屬犯罪。保安局首席助理局長(禁毒)指出，根據擬議條文第24D(1)(b)條的規定，除非匯款代理人已採取合理步驟防止有關罪行發生，否則即屬犯罪。

34. 主席詢問倘刪除條例草案第24D(1)(a)條，將帶來何種實際的影響。保安局首席助理局長(禁毒)答稱，倘刪除條例草案第24D(1)(a)條，執法機關在某些情況下將無法就清洗黑錢罪行提出檢控。她指出，條例草案的立法目的是確保每一個涉及匯款交易的人，均須承擔法律責任。高級助理法律草擬專員補充，條例草案第24D條所訂有關刑事法律責任的建議，與《貨幣兌換商條例》第11條所訂相同。

35. 夏佳理議員詢問，政府當局會否考慮為匯款代理人僱用的人，加入類似條例草案第24D(1)(b)條中為匯款代理人所訂的免責辯護條文。保安局首席助理局長(禁毒)答允就此點作出書面回覆。

政府當局

36. 夏佳理議員詢問，倘因未可預見的情況如發生火警而失去客戶紀錄，匯款代理人需否承擔法律責任。

高級助理法律草擬專員表示，被告人須證明本身已作出應盡的努力以避免有關罪行發生。

政府當局

37. 主席認為條例草案第24D(1)(c)條的規定過於苛刻，因為合夥人未必會積極參與法團的日常運作。保安局首席助理局長(禁毒)表示，政府當局在提出檢控時會考慮證據是否充分。主席要求政府當局考慮檢討該條文，訂明只有擔任公司管理職位的人士才須受該條文規限。

政府當局

38. 夏佳理議員指出，根據條例草案第24D(1)條，匯款代理人的僱員如不遵守擬議條文第24C(2)(c)條的規定，便須承擔刑事法律責任。他質疑倘僱主已經停業，由僱員備存不少於6年的匯款紀錄，是否切實可行之舉。高級助理法律草擬專員表示，一般而言，有關公司結業時備存紀錄的安排，將由《公司條例》的有關條文規管。高級助理法律草擬專員答允研究有關條文的草擬方式。

政府當局

39. 夏佳理議員及主席指出，關於舉證責任的處理方法，條例草案第24D(4)條就合夥所訂的規定，與條例草案第24D(1)(c)條就有限公司作出的規定並不相同。主席要求政府當局研究對有限公司和合夥所作出在舉證責任方面的規定，是否應完全相同。

新訂條文第24E條 —— 獲授權人進入處所及查閱簿冊等的權力

政府當局

40. 為方便在下次會議進行討論，夏佳理議員要求政府當局研究擬議條文第24E條所述處所是否包括住宅處所，以及是否需要申領司法手令方可進入住宅處所。夏佳理議員及主席亦要求政府當局解釋檢取紀錄的安排，以及當局會否向貨幣兌換商或匯款代理人提供遭檢取文件的副本。

III. 下次會議的日期

41. 主席表示在接獲政府當局就議員所提事項作出回應的文件後，才訂定下次會議的日期。他亦建議邀請財經事務局的代表出席下次會議。

42. 會議於下午12時50分結束。

立法會秘書處
1999年11月30日