

摘 錄

立法會
Legislative Council

立法會CB(2)1887/98-99號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/SE/1

立法會保安事務委員會會議紀要

日 期：1999年3月4日(星期四)

時 間：下午2時30分

地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：涂謹申議員(主席)
周梁淑怡議員(副主席)
何俊仁議員
李卓人議員
張文光議員
程介南議員
楊孝華議員
鄭家富議員

缺席委員：朱幼麟議員
呂明華議員

出席公職人員：參與議程第III項的討論

禁毒專員
盧古嘉利女士

保安局首席助理局長(禁毒)
李美美女士

警務處毒品調查科總警司
古樹鴻先生

警務處毒品調查科警司
韋能善先生

香港海關毒品調查局高級監督
陳漢傑先生

參與議程第IV項的討論

保安局首席助理局長E
陳鈞儀先生

警務處水警總區指揮官
傅俊康先生

參與議程第V項的討論

保安局首席助理局長D
蘇錦成先生

入境事務處助理處長(行政及策劃)
卓觀暫先生

入境事務處助理處長(聯絡及支援)
麥桂焯先生

建築署副署長
關柏林先生

建築署總建築師
袁家達先生

建築署高級工程策劃經理
高嘉禮先生

列席秘書 : 總主任(2)1
湯李燕屏女士

列席職員 : 高級主任(2)1
馬淑霞小姐

經辦人／部門

X X X X X X

III. 《販毒(追討得益)條例》及《有組織及嚴重罪行條例》的修訂建議

(立法會CB(2)1374/98-99(02)號文件)

政府當局作出匯報

6. 禁毒專員向議員闡述參考文件的內容。建議作出的法例修訂，旨在規定貨幣兌換商及匯款代理人採取反清洗黑錢的措施。

7. 禁毒專員表示，打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱“特別組織”)已確定貨幣兌換商及匯款代理人是清洗黑錢連鎖活動的重要環節。根據現行法例，所有人士包括金融機構及貨幣兌換商和匯款代理人，均須報告可能涉及清洗黑錢罪行的可疑交易。雖然本港的金融機構須受到多條條例的法定管制規限，並須遵守各金融規管當局發出的行政指引，但匯款代理人卻不受任何法例規管。貨幣兌換商雖受到《貨幣兌換商條例》規管，但該條例的主要目的是保障消費者，而並未訂有任何反清洗黑錢的具體規例。政府當局已向貨幣兌換商及匯款代理人發出行政指引，建議他們採取反清洗黑錢的措施。當局發現大部分商戶雖有保存某些客戶及交易資料，但此等資料通常不足以用作調查可疑的清洗黑錢活動。在此情況下，政府當局遂建議修訂有關法例。是項建議的要點載於參考文件第9段。

8. 禁毒專員補充，政府當局已就上述建議徵詢業內人士、禁毒常務委員會及法律專業團體的意見。他們均原則上支持有關建議。

討論過程

和觸犯法定規定有關的刑罰

9. 張文光議員認為，建議對不遵守第9(a)至(c)段所載法定規定的貨幣兌換商及匯款代理人施加的刑罰過輕，根本不能發揮阻嚇作用。鑑於業內欠缺規管組織，張議員對各項建議的成效表示懷疑。禁毒專員回應時表示，當局已採取行政措施，對付利用貨幣兌換商及匯款代理人進行清洗黑錢活動的問題。然而，因應向業內人士發出行政指引後所得的經驗，當局認為有必要修訂有關法例。根據當局的建議，估計有關方面將可獲得足夠資料，用以調查懷疑的清洗黑錢活動。政府當局對於所施加罰款的級別及監禁期的長短持開放的態度。建議的罰則與其他和販毒或買賣危險藥物有關的罪行的罰則相若。她補充，根據現行法例，倘貨幣兌換商及匯款代理人未就清洗黑錢活動作出報告，一經定罪，可被判處罰

款及監禁。

10. 周梁淑怡議員從參考文件第6段得知，匯款代理人處理的平均款額，約為每日每宗交易83萬元。她表示利用匯款代理人進行清洗黑錢活動的情況日趨猖獗，可能由於當局未有對匯款代理人作出規管所致。她認為應對該行業施加更嚴格的規管。主席對周梁淑怡議員表達的意見亦有同感，並認為建議中的刑罰過輕。

11. 警務處毒品調查科總警司表示，根據對匯款代理業進行的實務調查顯示，匯款代理人每月處理的交易數目由兩宗至約100宗不等，所涉及的金額則由每月10萬元至超過3億6,000萬元不等。由此推算，匯款代理人每日處理的每宗交易所涉及的平均金額約為83萬元。

政府當局

12. 禁毒專員察悉議員的意見，並答應進一步研究和觸犯法定規定有關的刑罰。

訂定最低金額所採用的準則

13. 楊孝華議員詢問當局採用何種準則，為貨幣兌換商及匯款代理人訂定20,000元的最低金額。禁毒專員回應時表示，政府當局是在參考海外國家有關法例及本地營運經驗後，建議將最低金額訂為20,000元。另一主要考慮因素是避免對業內人士造成太多不必要的干擾。楊孝華議員認為，為免對遊客造成過多不便，政府當局應顧及遊客所進行每宗交易的平均金額，將最低金額設定在合理的水平。主席指出，倘任何人蓄意利用匯款代理人進行清洗黑錢活動，即使訂定20,000元的最低金額，他們仍可進行此類活動。禁毒專員回應時表示，政府當局或會進一步對最低金額作出研究。

政府當局

執行對匯款代理人進行規管的機制

14. 周梁淑怡議員表示，鑑於目前並無用以規管匯款代理人的法例及發牌制度，她質疑政府當局如何能確保匯款代理人遵守參考文件第9(e)段所訂的通知規定。鄭家富議員對執行規管機制一事亦表關注。

15. 禁毒專員回應時表示，特別組織並未訂定具體的規定，以供因應各地情況對貨幣兌換商及匯款代理人的運作進行規管。特別組織各成員皆自行訂定不同方式的規管機制。鑑於匯款代理人目前不受任何法例規管，規定匯款代理人把經營匯款業務一事通知一名公職人員的建議，已是向前邁進了重要的一步。在建議的法例中

，當局會界定匯款代理人的定義。匯款代理人如不把經營匯款業務一事通知由保安局局長委任的指定公職人員，即屬犯罪。由警方及海關人員聯合組成的聯合財富調查情報組，是本港接收以披露形式舉報的可疑交易報告的中央單位。建議的法例獲得通過後，聯合財富調查情報組將負責備存法例所規定的紀錄冊。警務處毒品調查科總警司補充，警方可在進行例行調查的過程中，發現未經舉報的懷疑清洗黑錢交易。

16. 關於執法工作的成效，保安局首席助理局長(禁毒)表示，有關的通知規定使政府當局可備存一份綜合及包含最新資料的貨幣兌換商及匯款代理人紀錄冊。新規定將會配合當局現正積極考慮的若干相應行政安排一起實施。目前，警方向貨幣兌換商及匯款代理人發出的行政指引，只在有限程度上被認為有效。在發出該等行政指引前，此類機構中只有約25%備存客戶及交易資料。雖然有備存此類紀錄的機構的比例已上升至80%，但各機構所備存的資料種類及數量相差甚遠。她補充，當局會透過發出隨附的行政指引、由執法機關進行的探訪，以及為業內人士提供的教育，加強日後的執法工作。

17. 周梁淑怡議員認為參考文件第9(e)段並未清楚述明未有遵守有關規定是否屬於犯罪，以及會被判處何種刑罰。她要求政府當局檢討對匯款代理人作出的擬議規管是否足夠。何俊仁議員贊同周梁淑怡議員的意見。

實施特別組織的建議

18. 鄭家富議員注意到，特別組織就規管貨幣兌換商及匯款代理人而提出的第11及12號建議，與政府當局的立法建議出現分歧，他詢問當局未有嚴格遵從特別組織所作建議的原因何在。關於實施特別組織第12號建議一事，禁毒專員表示，為與本港金融機構的做法一致，貨幣兌換商及匯款代理人必須把客戶及交易紀錄備存一段時期。當局已就有關建議徵詢業內人士的意見，他們對此並無提出反對。

匯款代理人的業務運作

19. 何俊仁議員就匯款代理人的業務運作情況提出查詢，警務處毒品調查科總警司回應時表示，匯款代理人通常會要求客戶購買一張抬頭人為該代理人的銀行匯票。因此，即使銀行嚴格遵從香港銀行公會發出的指引行事，當局仍不能獲得有關該宗交易受益人身份的更多資料。這是對可疑交易進行調查時所欠缺的一環。儘管

如此，政府當局可透過此等交易得知有不同匯款代理商從事匯款業務。

20. 禁毒專員補充，本港的金融機構包括銀行、證券及保險公司等，均有嚴格遵守其所屬行業的金融規管當局所發出的行政指引。特別組織在1998年詳細審查本港對付清洗黑錢活動的措施後，對該等行政指引表示滿意。特別組織只認為，欠缺用以規管貨幣兌換商及匯款代理人的具體反清洗黑錢措施，將不足以協助執法機關進行執法行動。因此，當局便擬訂各項反清洗黑錢的建議。然而，這並不一定表示貨幣兌換商及匯款代理人參與清洗黑錢活動的情況已非常嚴重。

匯款代理人的定義

21. 何俊仁議員詢問，偶爾進行匯款交易的人士，是否亦屬有關立法建議中所指的匯款代理人；若然，他認為除非設立發牌制度，否則當局不可能知道其存在。主席進一步詢問，根據當局的立法建議，並非在進行業務的過程中作出的匯款交易，是否亦須受到規管。禁毒專員表示，當局目前的建議是，所有從事匯款代理業務的人士，不論其作出此類交易的次數若干，均被視為有關法例所指的匯款代理人。她補充，政府當局現時並無計劃為匯款代理人訂立發牌制度。有關的立法建議的目的，是向不屬銀行但有進行貨幣兌換或匯款業務的金融機構施加若干法定規定。新規定提供追查及審計有關業務或交易的渠道，因而被認為是簡單、易於執行，而又足以打擊清洗黑錢活動的措施。

22. 周梁淑怡議員認為，鑑於匯款代理業所處理的金錢涉及龐大數額，當局須在法例內就匯款代理人訂定清晰的定義。

23. 何俊仁議員對於香港與內地居民的業務交易日趨頻繁，因而造成的某些最新貨幣兌換趨勢表示關注。以下是一種相當常見的現象：欲以港幣兌換人民幣的香港居民，會先在本港把港幣支付予某人，然後在內地收取兌換所得的人民幣，反之亦然。整個過程完全不經貨幣兌換商或匯款代理人處理，顧客身份及交易詳情亦因而無從確定。保安局首席助理局長(禁毒)表示，鑑於當局發現貨幣兌換商及匯款代理人曾經參與清洗黑錢的活動，或被利用作為清洗黑錢的渠道，當局遂制訂有關建議。此等建議的主要目的是規定貨幣兌換商及匯款代理人採取反清洗黑錢的措施，而並非旨在規管其運作。當局目前的構思，是向所有進行貨幣兌換或匯款代理業務

的人士施加有關的法定規定，但當局可因應議員提出的意見改善有關的建議。

為匯款代理人訂立發牌制度

24. 張文光議員表示，政府當局如不同時為匯款代理人訂立發牌制度，便無法執行有關的建議。犯罪份子極有可能不會把經營有關業務一事通知有關當局。他認為執法機關將難以確知其是否存在。他表示，政府當局應在法例內清楚訂明在何種情況下，例如在達到哪一交易金額及次數後，匯款代理人即須向有關當局進行登記。保安局首席助理局長(禁毒)重申，根據建議的法例，任何人從事貨幣兌換或匯款代理業務而不將此事通知有關當局，即屬犯罪。考慮到議員提出的關注事項，政府當局會檢討建議中的罰則。

25. 張文光議員強調，能否有效執行新訂規定，在很大程度上視乎當局有否訂定相應的發牌制度。他詢問為貨幣兌換或匯款代理業訂立發牌制度的困難何在。

26. 主席表示議員對於缺乏發牌制度，以便有效實施新訂法定規定一事深表關注。他要求政府當局進一步考慮議員提出的意見。主席亦促請政府當局注意，由於香港與內地日趨頻繁的業務交易，因而出現未經報告的貨幣兌換交易。他請當局研究此類交易是否屬於立法建議所指，須向有關當局報告其交易的貨幣兌換商或匯款代理人的業務。政府當局在擬訂有關建議時，亦可考慮徵詢內地企業的意見。

政府當局

27. 禁毒專員回應時答應提供更多有關不訂立發牌制度的背景資料。她指出，政府當局在擬訂有關建議時已參考海外國家的經驗。舉例而言，英國的貨幣兌換商及匯款代理人無需為經營業務而領取牌照，他們亦是藉著備存類似的紀錄冊而受到法例規管。禁毒專員表示，如實施發牌制度，便須動用額外人手採取執法行動。當局必須同時考慮其他因素，例如有關制度應包括哪些類別的活動、匯款代理人或貨幣兌換商在何時及何種情況下須申領牌照等等。

X X X X X X

立法會秘書處
1999年4月20日