

## 立法會保安事務委員會

### 為打擊清洗黑錢活動而對貨幣兌換商和 匯款代理商實施的規管計劃

#### 目的

政府擬修訂《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)，加入條文，規定貨幣兌換商和匯款代理商採取反清洗黑錢措施，例如確定客戶身分和備存交易記錄。本文件旨在徵詢議員對有關修訂的意見。

#### 背景

##### 打擊清洗黑錢財務行動特別組織

2. 一九八九年，七大工業國高峯會議成立打擊清洗黑錢財務行動特別組織(特別組織)，專門研究打擊清洗黑錢活動的措施。這個跨政府組織是國際公認關注清洗黑錢問題的主要組織。任何政府要加入成為成員，必須承諾按個別實際情況，盡量採納特別組織公布的 40 項建議。該 40 項建議曾在一九九六年修訂，以針對最新的清洗黑錢趨勢。自一九九零年至今，香港一直是特別組織的活躍成員，並落實了大部分建議。

3. 特別組織已確定貨幣兌換商和匯款代理商是清洗黑錢連鎖活動的重要一環。此外，特別組織進行的類型學研究(研究提供了機會讓成員討論清洗黑錢趨勢和就調查方法交換意見)也顯示，利用貨幣兌換商和匯款代理商清洗黑錢的情況日趨普遍。特別組織建議 40 項建議中，凡適用於金融機構如銀行者，也應適用於非銀行的金融機構，例如貨幣兌換商和匯款代理商。特別組織的有關建議載於附件 I。

##### 現行規管

4. 目前，香港的銀行、證券公司和保險公司等金融機構受到多條條例所管制，並須分別遵守由香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會和保險業監理處等金融規管當局發出的行政指引。根據《販

毒(追討得益)條例》(第 405 章)第 25 條和《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)第 25 條的規定，上述各類金融機構，以及貨幣兌換商和匯款代理商均須報告可能涉及清洗黑錢罪行的可疑交易。

5. 貨幣兌換商受《貨幣兌換商條例》(第 34 章)所規管。該條例的主要目的，是規定貨幣兌換商必須提供交易單據和展示貨幣兌換交易的匯率，以保障消費者的利益。然而，條例並無包含任何明確的反清洗黑錢規例。從執法機構的角度來看，條例所載的保障客戶規例不足以作為有效的反清洗黑錢規例。

6. 匯款代理商則不受任何特別法例所規管。可是，這類商號不時涉及清洗黑錢活動或被利用作為清洗黑錢渠道，但卻不願承擔自我規管的責任，拒絕備存詳盡的客戶和交易記錄。據警方指出，雖然匯款代理商的交易金額龐大(一九九八年十一月所進行的一項調查顯示，這行業每日每宗交易的平均金額約為 83 萬元)，但他們從沒有向警方報告涉及清洗黑錢的可疑交易。

### 行政指引

7. 一九九七年二月，警方向貨幣兌換商和匯款代理商發出行政指引(附件 II)，建議他們採取反清洗黑錢的措施，例如確定客戶身分、備存記錄和報告可疑交易。其後，警方巡查了部分商號，發現它們雖然大多數備有一些客戶和交易資料，但資料種類和詳細程度都各有不同，而且一般不足以用來調查可疑的清洗黑錢活動。

### **建議**

8. 為了加強本港的反清洗黑錢制度，並確保這制度符合特別組織的建議和國際公認的最佳做法，現建議立法規定經營貨幣兌換或匯款業務的人士，在交易前必須確定客戶身分，以及就交易備存適當記錄。我們擬定有關建議時主要依循下列兩大原則：

- (a) 新規定必須簡單而易於執行，同時能夠有效打擊清洗黑錢活動，例如設立記錄制度，以便追查審計有關業務或交易；以及
- (b) 新規定不應對受影響行業帶來繁重工作或巨大支出。

9. 建議的要點如下：

- (a) 貨幣兌換商或匯款代理商須在交易前登記客戶姓名、身分證號碼(如為旅遊人士，則應登記其旅行證件號碼和簽發地點)、地址和電話號碼，並須備存有關交易編號、日期、時間、貨幣、金額和匯率等資料的交易記錄。此外，匯款代理商還須備存有關委託人和匯款人個人資料、匯交和認收匯款方法，以及收款人姓名和銀行帳戶等資料的記錄；
- (b) 為免造成太多不必要的干擾，我們建議設定最低金額，凡少於該金額的交易均無須確定客戶身分和備存記錄。根據實際運作經驗，建議適用於貨幣兌換商和匯款代理商的最低金額同為港幣二萬元；
- (c) 貨幣兌換商和匯款代理商須備存上文(a)項所述的記錄最少六年。這個年期符合特別組織的建議，同時與現時香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會和保險業監理處向轄下受規管機構發出的反清洗黑錢指引規定一致；
- (d) 為了確保法例得到遵從，我們建議凡被裁定觸犯上文(a)至(c)項的規定者，最高可被處第六級罰款(即十萬元)和監禁一個月，另外又建議賦予執法機構權力，如懷疑貨幣兌換商或匯款代理商觸犯有關規定，可進行實地視察，並查閱他們備存的記錄；以及
- (e) 為了讓政府備存貨幣兌換商和匯款代理商登記冊，登記有關商號的最新資料，我們建議現有的貨幣兌換商和匯款代理商必須在法例生效後的指定期限內，把經營貨幣兌換或匯款業務一事通知由保安局局長委任的公職人員。貨幣兌換商和匯款代理商只須提供最基本的資料，例如商號名稱和地址。

## 諮詢

10. 一九九八年十一月和十二月，政府通過問卷調查和探訪，就擬議規定諮詢了 92 名貨幣兌換商和 87 名匯款代理商，回應率分別為 36% 和 52%。在填交問卷的貨幣兌換商和匯款代理商之中，分別有超

過 72%和 66%贊成有關確定客戶身分和記錄交易詳情的擬議規定。諮詢所得意見的分析，概述於附件 III。

11. 除了諮詢業內人士外，我們還徵詢了禁毒常務委員會的意見。禁毒常務委員會支持有關建議，尤其是設定最低金額，以盡量減少客戶的不便和商號的行政負擔的建議。

12. 我們又就建議諮詢了香港大律師公會、香港律師會和個人資料私隱專員。簡言之，他們原則上不反對我們為打擊清洗黑錢者利用貨幣兌換業和匯款業而提出的總體建議。他們三方都認為應盡量減少對私人交易造成的干擾。我們現正就其他反清洗黑錢措施進一步諮詢兩個法律專業團體，預計在兩星期左右便可能收到詳細的意見。

#### 時間表

13. 修訂建議定於一九九九年四月二十一日提交立法會。

#### 徵詢意見

14. 請議員就上文第 9 段所載的修訂建議提供意見。

保安局

一九九九年二月

## 特別組織有關規管貨幣兌換商和匯款代理商的建議

建議編號	綱要	建議內容
8	財務建議適用範疇	<p>建議 10 至 29 不僅適用於銀行，也適用於銀行以外的金融機構。<u>即使一些在任何國家也無須受正式嚴格監管的非銀行金融機構</u>，例如找換店，政府也應一視同仁，確保這些機構和所有其他金融機構一樣，受相同的反清洗黑錢法例或規例限制，並保證這些法例或規例有效執行。</p>
10	確定客戶身分	<p>金融機構不應設立匿名帳戶或明顯以假名開立的帳戶：應該（通過法律、規例、監管當局與金融機構所訂立的協議或金融機構之間所訂立的自我規管協議）規定金融機構在建立業務關係或進行交易時（特別是開立帳戶或發出存摺、進行受託交易、出租保管箱和進行巨額現金交易的時候），必須根據官方或其他可靠的身分識別文件，確定和記錄其客（戶不論是偶然光顧還是常客）的身分。</p> <p>為符合有關識別法律實體的規定，金融機構在必要時應採取下列措施：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>(i) 查證客戶是否合法存在，並核實其結構。辦法是從政府登記冊或從客戶本身，甚或雙管齊下獲取客戶的註冊證明，有關資料包括客戶名稱、法律形式、地址、董事和有關約束其作為法律實體的權力規管條文；</li><li>(ii) 查證聲稱代表客戶的人士是否獲正式授權，並確定其身分。</li></ul>

建議編號	綱要	建議內容
11	實益擁有人	<p>金融機構如懷疑開立帳戶或進行交易的客戶並非客戶本人，尤其是戶籍公司（即並無在其註冊辦事處所在國家進行任何商業或製造業務或任何其他形式商業運作的機構、公司、基金會、信託基金等），<u>便應採取合理措施，以取得由他人代表開立帳戶或進行交易的人士的真正身分資料。</u></p>
12	保存記錄規則	<p>為求迅速提供主管當局所索取的資料，金融機構應保存一切國內或國際間交易的必要記錄<u>最少五年</u>。該等記錄必須足以把每項交易重組（包括所涉及的款額和貨幣類別），以便在必要時提供有關犯罪行為的證據，供檢控之用。</p> <p>金融機構應<u>在帳戶取消後的最少五年</u>，繼續保存有關確定客戶身分的記錄（例如護照、身分證、駕駛執照等官方識別身分文件或類似文件的副本或記錄）、<u>帳戶檔案和業務來往書信</u>。</p> <p>國內有關主管當局在進行刑事檢控和調查時，應可查閱這些文件。</p>

## 洗黑錢——行政管理指引

### 確認客戶

你應該採取一切合理的步驟，以確定每個客戶的真實及全部身分。這包括如果該客戶是一家公司，你須確定該公司任何實益擁有人、股東及董事的身分。

### 保存紀錄

調查當局需要一個令人信納的審計線索，以協助他們調查懷疑洗黑錢活動。因此，妥當地保存紀錄是需要的。販毒（追討得益）條例（第 405 章）及有組織及嚴重罪行條例（第 455 章）賦予當局有權在出示搜查令及／或提交物料令的情況下，審查所有有關過去交易，以評估有否任何人士從販運毒品或可公訴罪行中得益。

### 保留紀錄

首要原則是公司應在搜查令及／或提交物料令要求的情況下，能夠檢索有關資料，沒有不適當的延誤。

## **識別懷疑交易**

由於洗黑錢的人士採取的交易種類無限，要界定懷疑交易是困難的。但是，懷疑交易通常與客戶的已知合法生意或個人活動不一致的，因此，識別的首要條件是對你的客戶及其生意有足夠認識。

## **報告懷疑交易**

所有人士都有法定責任報告懷疑洗黑錢活動。在香港，警方及海關聯合財富調查情報組是接收以披露形式報告的懷疑交易報告的中央單位，白警方及海關的人員聯合組成的。

## **職員警覺的需要**

職員必須知悉他們因上述兩條例要負的個人責任，他們可能要個人負上未能向當局報告資料的法律責任。公司應鼓勵他們與執法機關全面合作，並就懷疑交易即時提供意見。



## 就擬議的反清洗黑錢措施徵詢 貨幣兌換商和匯款代理商意見的工作

### 收集數據

一九九八年十一月二十四日，當局根據香港警務處（警方）和香港海關（海關）的名單，向 92 名貨幣兌換商和 87 名匯款代理商發出問卷。警方和海關人員其後共訪問了 19 間該等商號。截至一九九八年十二月九日限期屆滿時，貨幣兌換商和匯款代理商分別交回 33 份和 45 份已填妥的問卷，回應率分別為 36% 和 52%。

### 調查的主要結果

#### 貨幣兌換商

2. 統計摘要見下文各段。

#### *現時的行規／職員人數*

3. 在作出回應的 33 名貨幣兌換商中，大部分(45%)聘用二至五名職員。約有 91% 的商號報稱有備存某些交易記錄，而最普遍記錄的資料是客戶姓名(79%)、交易日期(79%)，以及貨幣種類和金額(73%)。

#### *對擬議修訂的意見*

4. 超過 72% 的貨幣兌換商贊成擬議修訂的基本原則，其中超過半數贊成以下各方的詳細建議：確定客戶身分(75%)、保留記錄期限(67%)、記錄每宗交易詳情(58%)。然而，大部分(52%)的貨幣兌換商對有關罰則的建議並無意見。

5. 調查結果又顯示有必要擬備詳細指引，協助貨幣兌換商確定客戶身分和備存記錄。

#### 匯款代理商

6. 統計摘要見下文各段。

### 現時的行規／職員人數

7. 在作出回應的 45 名匯款代理商中，大部分(64%)聘用不超過五名職員。超過 91%的商號有備存某些交易記錄，而最普遍記錄的資料是收款人姓名(87%)、貨幣種類和金額(80%)、收款銀行帳戶號碼(78%)、交易日期(69%)和收款人電話號碼(64%)。

### 對擬議修訂的意見

8. 超過 66%的匯款代理商贊成擬議修訂的主要原則，其中超過半數贊成以下各方面的詳細建議：記錄每宗交易詳情(70%)、保留記錄期限(60%)、確定客戶身分(57%)。然而，大部分(62%)的匯款代理商對有關罰則的建議並無意見。