

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1828/08-09號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會 2009年6月11日特別會議

有關加強適用於金融業的打擊清洗黑錢監管制度的擬議法例大綱 的背景資料簡介

目的

本文件旨在扼述有關加強適用於金融業的打擊清洗黑錢監管制度的立法建議的背景，並綜述議員在立法會各委員會會議上討論該監管制度時所提出的意見。

背景

2. 打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱"特別組織")是跨政府組織，負責制訂打擊清洗黑錢和反恐怖份子融資活動的國際標準，這些標準一般稱為"特別組織的建議"。特別組織的成員(包括香港)有責任落實特別組織的建議，並須接受特別組織就成員遵行建議的情況所進行的相互評核。

3. 特別組織一直就成員司法管轄區遵行特別組織建議的情況進行相互評核，以確定這些司法管轄區在打擊清洗黑錢／反恐怖份子融資活動方面的制度有多大成效，並就改善措施提出建議。有關香港的相互評核已在2007年11月進行，而評核報告亦已在2008年7月發表。雖然相互評核報告強調，香港打擊清洗黑錢／反恐怖份子融資活動的現行制度整體上有效，但報告亦指出香港的制度有若干不足之處，當中包括：缺乏妥善的監管制度以供監管匯款代理人 and 貨幣兌換商，以及會計師和律師等指定非金融企業及行業；適用於金融機構的客戶查證及備存紀錄的規定尚未納入法例；以及香港的法律條文有不足之處，以致未能完全履行《聯合國制止向恐怖分子提供資助的國際公約》。

4. 鑒於有關香港的相互評核報告結果，政府當局全面檢討本港在這方面的現行法律和監管制度，並計劃提出具體措施，務求提高有關制度在有效防止、偵破、調查、執法對付和檢控清洗黑

錢和恐怖份子融資活動的能力。首階段的檢討集中於金融服務業(例如銀行業、證券業、保險業、匯款代理人及貨幣兌換商)的打擊清洗黑錢／反恐怖份子融資活動監管制度。當局亦會進行立法工作，以落實改善制度的措施。

議員提出的主要意見及關注事項

5. 在2007年5月7日的財經事務委員會會議上，委員與政府當局及團體討論銀行向匯款代理人及貨幣兌換商提供的服務。事務委員會委員察悉，雖然匯款代理人及貨幣兌換商在香港金融體系中扮演重要的中介角色，但國際間日益關注到，匯款代理及貨幣兌換業務為打擊清洗黑錢的工作帶來高風險。因此，銀行對於與匯款代理人及貨幣兌換商的業務往來或會存有某些顧慮，這是因為後者經常處理大量現金，而銀行又難以核實匯款代理人及貨幣兌換商的客戶資料。根據海外司法管轄區(例如美國、英國及新加坡)的經驗，加強監管匯款代理人及貨幣兌換商的措施(例如改善匯款代理人及貨幣兌換商的發牌制度，以及規定匯款代理人及貨幣兌換商須進行審核工作以防止清洗黑錢)均有助加強銀行與匯款代理人及貨幣兌換商建立業務關係的信心。事務委員會委員關注到，匯款代理人及貨幣兌換商須獲得銀行提供服務，才可繼續經營；委員亦察悉，匯款代理人及貨幣兌換商已表示願意遵從更嚴格的監管規定，以消除銀行對於與他們建立業務的疑慮。事務委員會要求政府當局檢討有關匯款代理人及貨幣兌換商的運作和銀行與匯款代理人及貨幣兌換商之間的業務運作的現行監管制度，以確定應否制訂額外的保障措施，藉此增加銀行向匯款代理人及貨幣兌換商提供服務的信心。

6. 在2008年11月21日的財經事務委員會會議上，政府當局徵詢事務委員會對下述建議的意見：開設一個首長級丙級政務官編外職位，負責加強香港的打擊清洗黑錢和反恐怖份子融資活動制度，以及跟進特別組織在相互評核報告內提出的建議。在討論過程中，委員關注法律界引入監管指引一事，因為當中可能涉及有關確定客戶身份及搜集資料的新規定。委員除了關注在搜集資料方面(尤其在涉及海外客戶時)遇到的實際困難外，亦關注到有關規定可能會侵犯個人資料私隱。事務委員會察悉，法律界打擊清洗黑錢／反恐怖份子融資活動的監管工作將不會納入擬議立法工作的範圍內。保安局負責監察指定非金融企業及行業的打擊清洗黑錢／反恐怖份子融資活動的事宜，該局將適當地跟進法律執業者就遵守打擊清洗黑錢／反恐怖份子融資活動指引所提出的關注。事務委員會部分委員不支持這項人員編制建議，因為他們認為所涉及的工作量並不構成開設一個首長級丙級政務官職位的理由。他們建議政府當局作出其他安排，以吸納有關的工作量。

7. 人事編制小組委員會曾於2009年1月14日審議這項人員編制建議。雖然小組委員會的部分委員質疑，跟進相互評核報告所涉及的工作量是否足以構成開設一個專責的首長級職位的理由，但部分委員理解，加強香港打擊清洗黑錢／反恐怖份子融資活動的制度十分重要，因為這是香港的國際義務之一，並對維持香港的國際金融中心地位起關鍵作用。一名小組委員會委員指出，為匯款代理人及貨幣兌換商設立妥善監管制度的建議已提出多年。當局有需要提供人員支援，以便能及時跟進相互評核報告的建議。此外，現代金融制度被罪犯用作清洗黑錢及其他非法用途的威脅越來越大，因此加強金融業的打擊清洗黑錢／反恐怖份子融資活動的監管制度十分重要。該名委員並認為，政府當局在制訂監管制度時，應諮詢匯款代理及貨幣兌換業人士。這項建議於2009年2月13日獲財務委員會批准。

近期的發展

8. 政府當局將於2009年6月11日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介以下建議：把適用於金融機構的客戶查證及備存紀錄的規定納入法例，以及實施匯款代理人及貨幣兌換商的打擊清洗黑錢／反恐怖份子融資活動監管制度。

參考資料

9. 相關文件載於以下連結：

2007年5月7日財經事務委員會會議紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/fa/minutes/fa070507.pdf>

政府當局就2008年11月21日財經事務委員會會議提供的文件

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa1121cb1-179-4-c.pdf>

2008年11月21日財經事務委員會會議紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/minutes/fa20081121.pdf>

2009年1月14日人事編制小組委員會會議紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/fc/esc/minutes/esc20090114.pdf>

立法會秘書處

議會事務部1

2009年6月5日