

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2850/09-10號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB1/PL/FA/1

財經事務委員會 特別會議紀要

日 期 : 2010年5月24日(星期一)
時 間 : 下午2時30分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 陳鑑林議員, SBS, JP (主席)
何俊仁議員
何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
李國寶議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
石禮謙議員, SBS, JP
方剛議員, SBS, JP
黃定光議員, BBS, JP
詹培忠議員
甘乃威議員, MH
李慧琼議員
林大輝議員, BBS, JP
陳茂波議員, MH, JP
陳健波議員, JP
葉劉淑儀議員, GBS, JP

缺席委員 : 湯家驛議員, SC (副主席)
涂謹申議員
黃宜弘議員, GBS
劉慧卿議員, JP
林健鋒議員, SBS, JP
梁君彥議員, SBS, JP

出席公職人員 : 議程項目I

財經事務及庫務局

首席助理秘書長(財經事務)
關婉儀女士

助理秘書長(財經事務)
文嘉琪小姐

香港金融管理局

主管(銀行操守)
祈能賢先生

保險業監理處

署理助理保險業監理專員
(政策及發展)
許美瑩女士

香港海關

貿易管制處處長
張細恩先生

應邀出席者 : 議程項目I

證券及期貨事務監察委員會

總監(中介國際監察科)
莫張懿芳女士

公民黨

經濟及公共財務政策支部秘書
吳俙樺女士

香港證券學會

會長
李細燕女士

香港證券及期貨業職工會

會長
王國安先生

香港證券協會有限公司

董事
李佐雄先生

香港匯款代理及貨幣兌換商協會

主席
蕭民澤先生

香港保險顧問聯會

常務委員
陳志江先生

香港財務策劃師學會

會長
傅鄺穎婷女士

香港找換匯款代理商會

商會顧問
黃紫媛女士

香港銀行公會

防止清洗黑錢委員會主席
李思平先生

香港人壽保險經理協會

第一副會長
梁家寶先生

香港律師會

Security Law Committee委員
勞天佑先生

香港人壽保險從業員協會

助理總監
莫月瑩女士

列席秘書 : 總議會秘書(1)5
薛鳳鳴女士

列席職員 : 助理法律顧問6
顧建華先生

高級議會秘書(1)4
宋沛賢先生

議會事務助理(1)8
張婉霞女士

經辦人／部門

I 擬議適用於金融機構的打擊清洗黑錢新法例

出席會議的代表團體提交的意見書

(立法會CB(1)1970/09-10(01)號——公民黨提交的意見書
文件

立法會CB(1)1926/09-10(01)號——香港證券學會提交的意見書
文件

立法會CB(1)1926/09-10(02)號——香港證券業協會有限公司提交的意見書
文件

立法會CB(1)1926/09-10(03)號——香港匯款代理人及貨幣兌換商協會提交的意見書
文件

經辦人／部門

立法會CB(1)1926/09-10(04)號——香港保險顧問聯會提交的意見書
文件

立法會CB(1)1926/09-10(05)號——香港財務策劃師學會提交的意見書
文件

立法會CB(1)1926/09-10(06)號——香港找換匯款代理人會提交的意見書
文件

立法會CB(1)1926/09-10(07)號——香港銀行公會提交的意見書
文件

立法會CB(1)1926/09-10(08)號——香港律師會提交的意見書
文件

不出席會議的團體提交的意見書

(立法會CB(1)1926/09-10(09)號——香港大律師公會提交的意見書
文件

立法會CB(1)1926/09-10(10)號——香港投資基金公會提交的意見書
文件

立法會CB(1)1926/09-10(11)號——南區區議會議員楊默博士提交的意見書
文件

立法會CB(1)1970/09-10(02)號——東區區議會議員楊位醒先生，MH提交的意見書
文件

其他有關文件

(立法會CB(1)1926/09-10(12)號——政府當局有關"擬議適用於金融機構的打擊清洗黑錢新法例"的文件

立法會CB(1)601/09-10(11)號——政府當局有關"擬議適用於金融機構的打擊清洗黑錢新法例——詳細立法建議"的文件

立法會CB(1)587/09-10(01)號——政府當局有關"為實施適用於金融機構客戶查證及備存紀錄規定及監管匯款代理人和貨幣兌換商而制訂的新法例——詳細建議"的諮詢文件

立法會CB(1)1932/09-10號文件——立法會秘書處擬備有關"擬議適用於金融機構的打擊清洗黑錢新法例"的背景資料簡介)

主席歡迎政府當局及代表團體出席會議。
他提醒代表團體，他們在會議上發表意見時，不會享有《立法會(權力及特權)條例》(第382章)所提供的保障及豁免。他邀請代表團體就政府當局建議制定適用於金融機構的打擊清洗黑錢新法例發表意見。

代表團體申述意見

公民黨

2. 公民黨經濟及公共財務政策支部秘書吳備樺女士表示，公民黨支持擬議打擊清洗黑錢的法例，但該黨認為有關法例不應只涵蓋傳統的金融機構，亦應伸延至已向地產代理監管局登記的地產代理及公司，以便它們向以現金購買物業的買家進行客戶查證。倘買家以現金支付某個售價(例如400萬元)的物業的首期付款，當局應規定地產代理及公司向此等買家進行客戶查證。鑑於清洗黑錢活動往往涉及使用離岸公司，香港金融管理局(下稱"金管局")和證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")等監管機構應制訂指引，要求金融機構／地產代理監管局備存由離岸公司持有帳戶的帳戶持有人紀錄，並定期向金管局及證監會提交此等帳戶持有人的最新紀錄，而金管局及證監會亦應在打擊清洗黑錢制度中擔當更積極的角色。政府當局應加強打擊清洗黑錢措施，以免香港被標籤為清洗黑錢及逃稅天堂，從而維護香港的國際金融中心地位。

香港證券學會

3. 香港證券學會會長李細燕女士表示，該會認為立法建議未能訂明簡化的客戶查證措施及更嚴格的客戶查證措施所規定的標準或為實施此等措施擬採取的步驟。由於新法例會影響所有金融機構的業務及運作，政府應訂定這方面的詳情，並就此諮詢公眾。該會不同意持續進行客戶查證的建議，因為現行《證券及期貨條例》(第571章)已規定金融機構須設立防止清洗黑錢的制度。證監會亦已在這方面發出詳細指引，要求金融機構遵從。銀行在客戶與證券經紀往來轉帳前，已對客戶進行查

經辦人／部門

證。當局建議所有金融機構必須在法例生效後兩年內覆核和更新顧客身份紀錄，實屬不切實際，亦造成負擔，因為此項建議會加重金融機構的成本，對它們造成行政負擔，特別是成立已久的公司可能有大量客戶，當中不少客戶可能是不活躍、已停止業務及海外的公司。若要金融機構備存證明客戶身份的最新文件，將會增加它們的行政工作，因為金融機構將須更新客戶多項詳細資料，例如商業登記號碼、身份證明文件或旅行證件，以及地址。該會建議金融機構致函客戶，要求他們告知金融機構更改資料的詳情。若在一段時間內沒有收到客戶的回應，金融機構便可假定其客戶的資料並無更改。李女士表示，該會反對把違反客戶查證及備存紀錄規定訂為刑事罪行。

香港證券及期貨業職工會

4. 香港證券及期貨業職工會會長王國安先生表示，金融機構現行防止清洗黑錢活動的制度(名為"認識你的客戶"制度)證實有效，是否有必要制定擬議法例，令人懷疑。王先生認為，防範清洗黑錢的第一道防線應該是銀行，因為銀行負責處理證券交易中的金錢轉帳安排。擬議措施將會加重證券行在行政工作上的負擔，對它們的運作造成影響。

香港證券協會有限公司

5. 香港證券協會有限公司董事李佐雄先生表示，證監會已規定金融機構須設立防止清洗黑錢制度。該會質疑是否適宜制定法例以涵蓋金融服務界別的不同行業。他建議，更適當的做法是在法例中訂明打擊清洗黑錢的原則，並向不同的金融服務營辦商發出個別指引。該會關注在接納電匯資金前須核實客戶身份的規定對金融機構造成的影響。部分金融機構可能難以保存大量客戶的資料。對於保存交易的錄音紀錄6年的建議，該會亦有保留。

香港匯款代理及貨幣兌換商協會

6. 香港匯款代理及貨幣兌換商協會主席蕭民澤先生表示，該會原則上支持立法建議，但當局應清

經辦人／部門

晰界定法例中若干用語(例如"合理懷疑")，亦應向不同金融服務營辦商發出實施立法建議的明確指引。蕭先生表示，鑑於金融機構難以識別顧客背後的人的身份，亦難以對不活躍及已停止業務的顧客進行客戶查證，該會關注須接受客戶查證的"客戶"的定義所涵蓋的範圍，以及持續進行客戶查證的規定。鑑於不少匯款代理人和貨幣兌換商只是小本經營，政府應提供支援，協助它們實施更嚴格的打擊清洗黑錢規定。在發牌制度下，匯款代理人和貨幣兌換商遵守規則的情況將會有所改善，銀行應對它們採取更包容的態度。

香港保險顧問聯會

7. 香港保險顧問聯會常務委員陳志江先生表示，該會已向事務委員會提交意見書。陳先生表示，該會作為自我監管機構，將會繼續與保險業監理處合作。

香港財務策劃師學會

8. 香港財務策劃師學會會長傅鄺穎婷女士表示，該會已就立法建議提交意見書，闡述對以下事項的意見：建議的成本效益、現行制度是否足夠，以及建議對成本的影響和實際困難。鑑於金融機構部分帳戶可能屬不活躍或不動帳戶，而此等帳戶的清洗黑錢風險極低，因此該會關注金融機構在兩年內對所有客戶持續進行查證的建議。該會亦關注到，金融機構難以追查匯入款項的客戶資料，而擬議法例應在這方面給予金融機構一些彈性。

香港找換匯款代理商會

9. 香港找換匯款代理商會顧問黃紫媛女士表示，該會關注對匯款收款人進行客戶查證的規定，因為收款人並非匯款代理人和貨幣兌換商的顧客，他們沒有責任向匯款代理人和貨幣兌換商提供資料。倘若有關匯款代理人和貨幣兌換商因對收款人進行客戶查證而延誤匯款，亦可能須負上責任。匯款代理人和貨幣兌換商須向持有公司10%或以上股份或投票權的公司擁有人進行客戶查證，此項規

經辦人／部門

定既複雜，又費時。當局應放寬客戶查證的規定，使有關規定只涵蓋匯出款項的人。在設立匯款代理人和貨幣兌換商的發牌制度後，銀行不應中止匯款代理人和貨幣兌換商的戶口，並讓它們開立新的戶口。

香港銀行公會

10. 香港銀行公會(下稱"銀行公會")防止清洗黑錢委員會主席李思平先生表示，銀行公會已於2010年2月向政府提交公會對擬議法例的意見。銀行公會支持適用於金融機構的客戶查證及備存紀錄規定及監管匯款代理人和貨幣兌換商的立法建議，但實施法例不應對金融機構的運作造成不適當的干擾。鑑於法例將會涵蓋不同的金融機構(例如銀行、保險公司、證券行及匯款代理人和貨幣兌換商)，當局應發出詳細指引，供不同的金融機構遵從。新法例應在發出此等指引後一年才生效，讓有關金融機構有足夠時間修改運作系統及程序，以符合客戶查證及備存紀錄的規定。銀行公會認為，應根據"風險為本"的準則制訂擬議法例下的客戶查證措施，對於在兩年內覆檢現有帳戶的擬議規定，該會亦甚有保留。由於不同司法管轄區的客戶查證及備存紀錄規定可能各異，本地金融機構的海外分行辦事處可能難以遵從擬議法例。金融機構本身應就違反客戶查證及備存紀錄規定負上刑事或監管責任，而不應由機構內的人員負上責任。

香港人壽保險經理協會

11. 香港人壽保險經理協會第一副會長梁家寶先生表示，鑑於香港奉行自由經濟，金融業的發展不應受到窒礙，該會同意必須制定擬議法例，但政府當局應注意有關法例對香港作為國際金融中心的競爭力所造成的影響。

香港律師會

12. 香港律師會(下稱"律師會")Security Law Committee委員勞天佑先生表示，香港是國際金融中心，必須遵守監管金融機構的國際標準。然而，

經辦人／部門

在防止清洗黑錢與方便商業交易之間，以及在保障個人權利與執法需要之間，必須保持平衡。勞先生表示，律師會尤其關注被告人在調查期間的緘默權，因為政府建議監管機構可強制任何人提供資料，所得的資料亦可在監管處分程序中使用，而監管機構從有關人士的回覆中取得的證據，更可在刑事檢控中作為針對該人的證據。律師會認為，緘默權是一項基本權利，在任何人被證實有罪前假定無罪的原則下，此項權利不可或缺。倘若沒有緘默權，被指稱違反客戶查證及備存紀錄規定的人便須證明自己無罪。無罪的人可以害怕或不知道說甚麼為理由而選擇保持緘默。儘管政府當局聲稱，緘默權可能會對違反清洗黑錢規定的調查造成障礙，但違反監管規定的罪行並非刑事罪行，因此在適用於金融機構的客戶查證及備存紀錄的法例中，不應刪除緘默權。

香港人壽保險從業員協會

13. 香港人壽保險從業員協會助理總監莫月瑩女士表示，該會原則上支持立法建議，但認為當局應向金融機構提供客戶查證及備存紀錄規定的詳細指引。當局亦應為金融機構的經營者及人員安排適當培訓，以便遵守有關規定。

政府當局的回應

14. 財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)(下稱"首席助理秘書長(財經事務)")應主席的邀請，就代表團體陳述的部分意見作初步回應。重點綜述如下：

- (a) 雖然金融監管機構(即金管局、證監會及保險業監督)發出的現行指引已訂明現時適用於金融機構的客戶查證及備存紀錄規定，但負責為打擊清洗黑錢制訂國際標準的打擊清洗黑錢財務行動特別組織(下稱"特別組織")發表了相互評核報告，當中特別指出香港必須改善的主要範疇，包括香港尚未把打擊清洗黑錢的規定納入法例和就此

制訂適當的罰則，亦沒有制訂適用於匯款代理人和貨幣兌換商的打擊清洗黑錢監管制度。因此，香港必須採取跟進行動，在2011年前大幅改善此等範疇。擬議法例旨在加強香港的打擊清洗黑錢制度，使制度更符合國際標準，此舉將有助維持香港的國際金融中心地位。

- (b) 當局先後在2009年7月及12月就立法建議進行兩輪諮詢。當局經考慮業界的意見後制訂詳細立法建議，該等建議載於供第二輪諮詢的諮詢文件。
- (c) 根據建議，新法例所訂的客戶查證措施只適用於金融機構。另一方面，保安局經諮詢有關持份者的意見後，正考慮如何加強適用於非金融界別(包括地產代理)的打擊清洗黑錢監管制度。現時，涉及物業交易的銀行及律師須遵守金管局及律師會發出的指引所訂的客戶查證及備存紀錄規定。
- (d) 持續進行客戶查證與覆檢現有帳戶是兩項不同的規定。就持續進行客戶查證而言，金融機構須監察現有顧客的交易，以便進行風險管理，並確保取得最新的文件，以識別客戶身份。由於立法建議並無追溯效力，政府當局建議金融機構在法例所指明的觸發事件(例如出現不尋常或可疑交易)發生後，對法例生效前訂立的業務關係按照新法例重新進行客戶查證。政府當局知悉業界對覆檢現有帳戶的擬議規定表示關注，特別是更新大量不動帳戶所引致的行政負擔。政府當局會認真檢討有關建議。
- (e) 在有關的打擊清洗黑錢法例制定後，相關的監管當局會發出協助金融機構

遵守法例的指引擬稿，諮詢業界的意見。指引將須在新法例實施前備妥。

- (f) 至於證券界對有關電匯安排的規定提出的關注，應注意的是，該等規定旨在向代顧客電匯的金融機構施行，而不會涵蓋由本身的戶口轉帳金額給顧客進行結算的金融機構。
- (g) 在法例實施與生效之間將有合理的時間，讓金融機構加強內部管控行政及程序，以遵守新的法例。有關的監管當局亦會舉辦工作坊及講座，讓金融機構熟悉新的法例。
- (h) 對實益擁有人(包括公司的主要股東，即持有公司10%或以上股份或投票權者)進行客戶查證的規定是一項重要的防範措施。為符合國際標準，此等措施不能取消。根據立法建議，若金融機構的顧客亦是新法例涵蓋的金融機構，可對該顧客進行簡化的客戶查證。日後，持牌匯款代理人和貨幣兌換商將受監管，以打擊清洗黑錢活動，因與此等公司有業務關係而引致的清洗黑錢風險將獲得妥善管理。相信銀行會更積極地與持牌匯款代理人和貨幣兌換商建立／維持業務關係。持牌匯款代理人和貨幣兌換商之間亦會更積極地建立業務關係。
- (i) 代表團體關注到，根據法例，金融機構須在調查中向監管當局提供資料，就此方面，應注意的是，有關安排以《證券及期貨條例》為藍本，有關當局行使此項調查權力時，除在日後的法例中指明的若干情況外，一般只會局限於有關的受監管實體，即金融機構。與其他執法機關不同，有關當局並無廣泛的刑事調查權力查探打擊清洗黑錢範圍內的違規事項，而此等違

規事項通常涉及隱瞞顧客身份或來源或資金流向。有關當局擁有強制他人提供資料的權力，對確保有效執法至關重要。在法例中，將會就引用自證其罪的資料制訂法定保障，具體訂明禁止在針對有關一方的刑事檢控中引用自證其罪的證據。

15. 首席助理秘書長(財經事務)回應主席的查詢時表示，草擬法例的工作正在進行。政府當局敲定法例擬稿時，會考慮代表團體在是次會議上提出的意見及建議，而有關立法建議將會在切實可行的情況下盡快於2010年內提交立法會。

討論

16. 陳健波議員支持打擊清洗黑錢的立法建議，因為此等建議是為實施適用於金融機構的客戶查證及備存紀錄規定及監管匯款代理人和貨幣兌換商而制訂，但他認為，實施有關法例不應妨礙金融機構的運作及影響它們的效率，亦不應對他們造成不當的額外成本負擔。陳議員表示，在法例生效後兩年內對所有現有帳戶進行客戶查證的規定值得商榷。舉例而言，每年約有100萬張新保單，而現有的人壽保單接近900萬張。保險公司可能難以在兩年內遵守向所有客戶進行客戶查證的規定。

17. 何俊仁議員詢問，相對於國際標準，立法建議是否較為嚴格，還是較為寬鬆。他特別關注到，當局規定在兩年內對所有現有帳戶進行客戶查證，並在界定何謂法團顧客的實益持有人時，以持有公司10%或以上股份或投票權作為查證標準，此等規定是否與國際標準一致。他亦詢問，倘若某顧客按照其顧客的指示行事，是否需要對此顧客的顧客進行客戶查證；在電匯安排方面，匯款代理人和貨幣兌換商及有關銀行是否須對同一顧客進行客戶查證。何議員表示，匯款代理人和貨幣兌換商的發牌制度應在切實可行的情況下盡快成立，以便銀行繼續為持牌匯款代理人和貨幣兌換商提供服務。

18. 首席助理秘書長(財經事務)回應時表示，政府當局清楚知道，必須避免在遵守客戶查證及備存紀錄規定時，對金融機構的運作造成不當干擾。她進而解釋，雖然在兩年內對所有現有顧客進行客戶查證的規定並非其中一項國際標準，但此項建議是因應首輪公眾諮詢中接獲的一些具體建議而擬訂。政府當局會因應會上提出的意見，檢討此項規定。首席助理秘書長(財經事務)表示，國際標準規定，金融機構與其他公司建立業務關係時，必須對該公司的實益擁有人進行查證。國際標準並無訂明如何界定"實益擁有人"的查證標準。把"實益擁有人"的擬議查證標準訂為10%，與金管局、證監會及保險業監督向有關金融機構發出的現行指引所載的相關規定一致。然而，如金融機構有充分理由相信客戶或產品屬於諮詢文件附件A所載的詳細立法建議第8項指明的其中一類，可採取簡化的客戶查證措施。首席助理秘書長(財經事務)補充，政府當局希望在新法例生效後實施匯款代理人和貨幣兌換商發牌制度，以及其他法例規定。

II 其他事項

19. 議事完畢，會議於下午3時50分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2010年9月17日