

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)595/10-11號文件

檔 號：CB1/BC/1/10

### 《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集 (金融機構)條例草案》委員會

#### 背景資料簡介

#### 目的

本文件旨在提供《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例草案》(下稱"條例草案")的背景資料，並綜述在財經事務委員會會議上討論有關事宜時委員提出的意見及關注事項。

#### 背景

##### 財務特別行動組織進行的相互評核

2. 財務特別行動組織(下稱"特別組織")是1989年成立的跨政府組織，現有36個成員司法管轄區。特別組織的建議獲國際貨幣基金組織及世界銀行確認為打擊洗錢的國際標準。香港在1990年加入特別組織，有責任實施特別組織的規定，並須接受特別組織的相互評核程序。相互評核旨在監察各司法管轄區實施特別組織的規定的進展情況。

3. 特別組織在2007-2008年度對香港進行相互評核，以評估香港的打擊洗錢制度在遵從特別組織建議方面的情況，而特別組織的建議是現行打擊洗錢制度的國際標準。雖然特別組織確認香港打擊洗錢制度的優點，但也指出一些問題，當中包括

- (a) 尚未把客戶盡職審查及備存紀錄規定納入法例；
- (b) 尚未就上述規定訂立適當的罰則；
- (c) 監管機構的監管及執法權力有限；及
- (d) 沒有制訂適用於金錢服務經營者(即匯款代理人 and 貨幣

兌換商)的打擊洗錢監管制度。

4. 根據相互評核的結果，特別組織議決把香港加入定期的跟進程序，規定香港須定期向特別組織匯報已採取或計劃推行的改善措施。根據特別組織的程序，香港在相互評核後約3至4年(即最遲在2012年年中前)應已處理上述問題，並尋求免除跟進程序。

#### 現行打擊洗錢的監管制度

5. 目前，適用於金融機構的客戶盡職審查及備存紀錄規定載於金融管理專員、證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")和保險業監督向其轄下金融機構發出的指引內。違反此等規定者無須受罰。匯款代理人 and 貨幣兌換商現時必須按照《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)第24B及24C條的法例規定，向警方登記並備存交易紀錄。法例並無條文賦權當局拒絕登記，亦無條文賦權當局進入匯款代理人 and 貨幣兌換商的處所或查閱有關帳簿／紀錄，以進行例行合規審查。

#### **條例草案**

6. 經考慮特別組織對香港進行相互評核後提出的建議，政府當局建議制定新法例，以加強適用於金融機構的打擊洗錢監管制度。政府當局曾在2009年7月及2009年12月就立法建議進行兩輪公眾諮詢，其後於2010年11月10日向立法會提交條例草案。條例草案的目的是制訂法律架構，以實施特別組織的以下各項規定 ——

- (a) 向指明金融機構施加客戶盡職審查規定及備存紀錄規定，並就有關當局監督該等規定有否獲遵從的權力訂定條文；
- (b) 規管貨幣兌換及匯款服務的經營和金錢服務經營者的發牌事宜，並就此等服務經營者的發牌事宜訂定條文；及
- (c) 設立打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)覆核審裁處(下稱"審裁處")，以覆核有關當局根據條例草案作出的若干決定。

7. 條例草案的主要條文包括以下各項 ——

生效日期

- (a) 條例草案第1條訂明，法例將於2012年4月1日生效。財經事務及庫務局局長可藉憲報公告修訂該生效日期；

適用於政府

- (b) 條例草案第3條訂明，該法例將適用於由郵政署署長經辦的匯款服務，但該法例中有關金錢服務經營者發牌規定及香港海關關長(下稱"海關關長")可就違反打擊洗錢規定的行為施加罰款的特定條文則除外；

關於就客戶作盡職審查及備存紀錄的規定

- (c) 條例草案第5條訂明，附表2就金融機構而具有效力，該附表載有客戶盡職審查及備存紀錄的規定。同一條文亦訂明，違反該附表指明的規定，即屬犯罪；
- (d) 附表2訂明客戶盡職審查及備存紀錄的詳細規定；

監管及調查

- (e) 條例草案第9條就有關當局進行例行視察的權力訂定條文。條例草案第11條訂明，有關當局如有合理理由相信有人可能已犯該法例所訂的罪行，或如有關當局正考慮是否就其監管的機構作出紀律行動，即可展開調查；

有關當局採取的紀律行動

- (f) 條例草案第21條賦權有關當局對違反附表2指明的客戶盡職審查及備存紀錄規定的金融機構施加監管罰則。根據該條條文，有關當局可公開譴責有關金融機構、命令有關金融機構採取糾正行動，以及命令有關金融機構繳付最高限額為1,000萬港元或所獲取利潤或所避免開支的3倍罰款；

對經營金錢服務的規管

- (g) 條例草案第5部(即條例草案第24至52條)就將由海關關長管理的金錢服務經營者發牌制度訂定條文。海關關長獲賦權批給、續批、拒絕批給、吊銷或撤銷金錢服務經

營者牌照，以及施加或更改金錢服務經營者牌照的條件。海關關長在批給或續批金錢服務經營者牌照前須斷定申請人是否"適當人選"，就此須考慮的事項已在條例草案第30條訂明。該條亦訂明，金錢服務經營者牌照有效期一般為兩年。

- (h) 條例草案第50條賦權海關關長訂立規例，以更佳地施行第5部。根據條例草案第42條，若違反這些規例，可致海關關長採取紀律處分(即公開譴責、命令採取糾正行動，以及命令繳付不多於100萬港元的罰款)。如持牌人涉及違反牌照條件及若干發牌事宜的指明條文，海關關長亦可行使採取紀律處分的權力。
- (i) 條例草案第81條訂明適用於根據《有組織及嚴重罪行條例》備存的警方紀錄冊上現有的匯款代理人 and 貨幣兌換商的過渡安排。匯款代理人 and 貨幣兌換商會被當作持牌金錢服務經營者，直至該法例生效後的60天期間屆滿為止。然而，若匯款代理人 and 貨幣兌換商在該段期間申請金錢服務經營者牌照，該匯款代理人 and 貨幣兌換商會被當作持有牌照，直至該申請獲批准、拒絕、或被撤回為止(以最早者為準)；
- (j) 附表3列明與金錢服務經營者發牌事宜有關的費用；

#### 審裁處

- (k) 條例草案第54條就以下事宜訂定條文：設立審裁處，以覆核有關當局根據該法例就施加監管罰則及金錢服務經營者的發牌事宜作出的決定；及
- (l) 附表4就審裁處的委任及程序訂定條文。

## **財經事務委員會委員的主要意見及關注事項**

### 有關法例大綱的討論

8. 政府當局於2009年6月11日向財經事務委員會簡介擬議法例大綱。在事務委員會討論期間，委員普遍支持擬議法例大綱的政策目標及方向。個別委員提出以下關注事項：

- (a) 鑒於匯款代理人 and 貨幣兌換商的業務規模相對較小，當

局制訂的匯款代理人和貨幣兌換商發牌規定不應對他們造成過於沉重的負擔和縮小他們的生存空間；

- (b) 應設立過渡期，讓匯款代理人和貨幣兌換商推行各項新訂的監管措施；
- (c) 在法例中應對監管當局的執法權力訂立所需的制衡；
- (d) 應清楚界定金融機構因違規而可能承擔刑事法律責任的罪行的犯罪意圖；
- (e) 除刑事罰則外，政府當局應考慮不同的監管罰則，例如就金融機構違規徵收罰款或吊銷牌照。當局應參考國際在這方面的良好做法；
- (f) 政府當局應向金融機構施加最少所需的打擊洗錢監管規定，以便在訂立監管措施與對有關機構造成遵從規定的負擔兩者之間取得適當的平衡。

#### 有關詳細立法建議的討論

9. 財經事務委員會在2009年12月14日討論打擊洗錢監管制度的詳細立法建議時，委員表示原則上支持立法建議。一名委員指出，在現行制度下，多間銀行拒絕向匯款代理人和貨幣兌換商提供帳戶服務，他認為擬議的匯款代理人 and 貨幣兌換商發牌制度可釋除銀行界對於匯款代理人 and 貨幣兌換商的匯款和貨幣兌換業務可能涉及洗錢活動的疑慮，從而改善匯款代理人 and 貨幣兌換商的經營環境。另一名委員讚揚政府當局採納金融界的意見，把貨幣兌換交易的客戶盡職審查門檻由現時的8,000元調高至12萬元，並訂定屬單一類別的個人刑事法律責任，並清楚界定有關罪行的犯罪意圖。委員促請政府當局積極邀請持份者參與詳細立法建議的諮詢。

10. 事務委員會曾於2010年5月24日舉行會議，聽取公眾對詳細立法建議的意見，共有12個來自不同金融服務界別的團體出席。此等團體提出的主要關注如下 ——

- (a) 有關法例應延伸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盡職審查；
- (b) 應清晰界定法例中若干用語(例如"客戶"及"合理懷

疑")；

- (c) 立法建議未能訂明簡化盡職審查及更嚴格的盡職審查所規定的標準或為實施此等措施而擬採取的步驟；
- (d) 在法例生效後的兩年內覆檢現有戶口的擬議規定實屬不切實際，亦造成負擔；
- (e) 金融機構可能難以遵守持續進行客戶盡職審查的規定；
- (f) 可能難以追查匯入款項的客戶資料，而法例應在這方面給予金融機構一些彈性；
- (g) 匯款代理人 and 貨幣兌換商將難以遵守對匯款交易的收款人進行客戶盡職審查的規定，因為收款人並非匯款代理人 and 貨幣兌換商的客戶，他們沒有責任向匯款代理人 and 貨幣兌換商提供資料；
- (h) 由於不同司法管轄區的客戶盡職審查及備存紀錄規定可能各異，因此本地金融機構的海外分行辦事處可能難以遵從擬議法例；
- (i) 金融機構本身應就違反客戶盡職審查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；及
- (j) 儘管政府當局聲稱，緘默權可能會對違反洗錢規定的調查造成障礙，但違反監管規定的行為並非刑事罪行，因此在適用於金融機構的客戶盡職審查及備存紀錄的法例中，不應刪除緘默權。

11. 政府當局在事務委員會會議上就團體代表的關注／意見作出的回應概述於**附錄**。事務委員會個別委員得悉團體代表的關注和政府當局的回應後，提出下列要點——

- (a) 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；
- (b) 在法例生效後兩年內對所有現有戶口進行客戶盡職審查的規定值得商榷；
- (c) 相對於國際標準，立法建議是否較為嚴格，還是較為寬鬆，特別是在界定何謂法團客戶的實益擁有人時，以持

有公司10%或以上股份或投票權作為門檻，此等規定是否與國際標準一致；及

- (d) 倘若某客戶按照其客戶的指示行事，是否需要對此客戶的客戶進行客戶盡職審查；在電傳轉帳方面，匯款代理人及貨幣兌換商及有關銀行是否須對同一客戶進行客戶盡職審查。

12. 政府當局回應委員的關注／意見時解釋，雖然在兩年內對所有現有客戶進行客戶盡職審查的規定不屬於國際標準，但此項建議是因應首輪公眾諮詢所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。<sup>1</sup> 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盡職審查。在國際標準中，並無就如何界定"實益擁有人"訂明數字門檻。把界定"實益擁有人"的擬議門檻訂為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其中一類指明類別，可進行簡化盡職審查。

## 參考資料

13. 相關文件載於以下連結：

政府當局就2009年6月11日事務委員會會議提供的文件  
<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa0611cb1-1829-2-c.pdf>

2009年6月11日的事務委員會會議紀要(第15至26段)  
<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/minutes/fa20090611.pdf>

政府當局有關立法建議概念大綱的諮詢文件(2009年7月)  
<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/facb1-2247-c.pdf>

政府當局有關詳細立法建議的諮詢文件(2009年12月)  
<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/papers/fa1214cb1-587-1-c.pdf>

政府當局就2009年12月14日事務委員會會議提供的文件  
<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/papers/fa1214cb1-601-11-c.pdf>

2009年12月14日的事務委員會會議紀要(第32至35段)  
<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/minutes/fa20091214.pdf>

---

<sup>1</sup> 經檢討後，政府當局同意，只有在指明事件發生後，金融機構才須按照法定要求更新現有戶口的客戶資料。有關的指明事件載於條例草案附表2第6條。

政府當局就2010年5月24日事務委員會會議提供的文件  
<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/papers/fa0524cb1-1926-12-c.pdf>

2010年5月24日的事務委員會會議紀要  
<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/minutes/fa20100524.pdf>

條例草案的相關文件  
<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/bc/bc01/general/bc01.htm>

立法會秘書處  
議會事務部1  
2010年11月29日

**政府當局於2010年5月24日的財經事務委員會會議上  
就團體代表提出的關注／意見作出的回應的摘要**

- (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盡職審查及備存紀錄規定，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及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，新法例所訂的客戶盡職審查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盡職審查及備存紀錄規定。
- (d) 持續進行客戶盡職審查與覆檢現有帳戶是兩項不同的規定。就持續進行客戶盡職審查而言，金融機構須監察現有客戶的交易，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盡職審查。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，以諮詢業界的意見。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，該等規定旨在向代客戶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客戶進行結算的證券公司。
- (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制度及程序，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)進行客戶盡職審查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，若金融機構的客戶亦是新法例涵蓋的金融機構，可對該客戶進行簡化客戶盡職審查。日後，持牌匯款代理人 and 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。當局相信，銀行會更積極地與持牌匯款代理人 and 貨幣兌換商建立／維持業務關係。持牌匯款代理人 and 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客戶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。