

立法會
Legislative Council

立法會CB(1)523/10-11號文件

檔 號 : CB1/PL/FA

財經事務委員會

2010年11月29日的會議

**有關延長一個首長級編外職位以統籌有關打擊洗錢事宜的建議
的背景資料簡介**

目的

政府當局建議延長開設於財經事務及庫務局財經事務科一個首長級編外職位，以統籌有關打擊洗錢¹及恐怖分子資金籌集的事宜，本文件就此項建議提供背景資料，亦綜述議員在財經事務委員會及人事編制小組委員會會議上討論開設該首長級編外職位的建議時提出的關注／意見。

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。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

¹ 就本文件而言，"打擊洗錢"的描述包括打擊洗錢及恐怖分子資金籌集兩者的涵義。

- (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(即匯款代理人和貨幣兌換商)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。特別組織預計香港在2010年6月提交首份進度報告，並預計香港可在相互評核後約3至4年處理上述問題和尋求免除跟進程序。

政府當局內部有關打擊洗錢工作的組織安排

5. 政府當局於2008年4月成立打擊清洗黑錢及反恐融資中央統籌委員會(下稱"中央統籌委員會")，以督導香港打擊洗錢制度的策略方向，以及統籌在跟進特別組織建議方面的內部工作。中央統籌委員會由財政司司長擔任主席，成員包括律政司司長、財經事務及庫務局局長、保安局局長、警務處處長、海關關長及金融監管機構代表。

6. 在2008年10月前，政府當局內部有關打擊洗錢的整體政策統籌工作由保安局轄下的禁毒處負責，有關工作是該處禁毒工作以外的附屬職務。由於洗錢和恐怖分子資金籌集活動的趨勢及手法不斷轉變，現代金融制度面對被罪犯用作洗錢及其他非法用途的威脅越來越大，中央統籌委員會決定把打擊洗錢的整體政策統籌工作從禁毒處移至財經事務科。在財經事務科的統籌下，禁毒處會繼續處理與非金融界別有關的打擊洗錢事宜。

在財經事務科開設一個首長級薪級第2點編外職位以處理打擊洗錢工作

7. 財經事務科自2008年10月接辦打擊洗錢整體政策的統籌工作後，隨即着手籌備新的打擊洗錢立法工作。政府當局當時預計於2010年6月大致完成立法工作，而經改善的監管制度則於2011年1月前投入運作。為盡快展開制訂政策及立法工作，政府當局根據獲授的權力，於2008年11月在財經事務科開設一個首長級丙級政務官編外職位(首長級薪級第2點)。

8. 2008年11月21日，政府當局向財經事務委員會簡報在財經事務科開設一個為期兩年的首長級丙級政務官編外職位(首長級薪級第2點)，以因應特別組織的建議採取跟進行動。有關建議於2009年1月14日獲人事編制小組委員會通過，並於2009年2月13日獲財務委員會批准。

議員提出的主要意見及關注事項

9. 在財經事務委員會及人事編制小組委員會討論該項人員編制建議時，部分議員認為打擊洗錢的事宜所涉及的工作量並不構成開設一個為期兩年的首長級丙級政務官編外職位的理由。議員指出，在禁毒處負責有關打擊洗錢的整體政策統籌工作期間，有關的首席助理秘書長(屬首長級丙級政務官職位)除處理打擊洗錢的工作外，還須兼顧其他職務。他們亦質疑，為何財經事務科的現有首長級人員不能吸納打擊洗錢的工作。

10. 部分其他議員支持該項人員編制建議。他們認為有需要提供足夠的人員支援，以便能及時跟進特別組織的建議，因為加強香港的打擊洗錢制度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。他們亦認為，由於近年洗錢及恐怖分子資金籌集活動的趨勢及手法不斷轉變，當局把打擊洗錢的整體政策統籌工作由禁毒處移至財經事務科，是恰當的做法。

最近的發展

11. 當局先後在2009年7月及12月就加強香港洗錢監管制度的立法建議進行兩輪諮詢，在此之後，政府當局於2010年11月10日向立法會提交《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)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領牌事宜，並就此等服務經營者的領牌事宜訂定條文；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，以覆核有關當局根據條例草案作出的若干決定。

12. 內務委員會於2010年11月12日決定成立法案委員會審議該條例草案。

13. 政府當局將會向財經事務委員會簡介以下建議：延長開設於財經事務科的首長級丙級政務官編外職位，以完成加強適用於金融機構的打擊洗錢監管制度的立法工作。政府當局計劃於2011年1月5日及28日分別向人事編制小組委員會及財務委員會提交人員編制建議。

參考資料

14. 相關文件載於以下連結：

政府當局為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>

政府當局為2009年1月14日人事編制小組委員會會議提供的文件

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/fc/esc/papers/e08-13c.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>

《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)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xx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，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，若金融機構的客戶亦是新法例涵蓋的金融機構，可對該客戶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。當局相信，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。