

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)532/14-15(02)號文件

檔號：CB1/SS/4/14

《2015年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例 (修訂附表2)公告》 小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述《2015年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例(修訂附表2)公告》(下稱"《公告》")的背景資料，並綜述相關的立法會委員會在2008年至2011年討論有關事項時議員提出的意見和關注事項。

背景

《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第615章)有關客戶盡職審查的規定

2. 《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第615章)(下稱"《打擊洗錢條例》")由2012年4月1日起生效，該條例訂明金融機構¹必須遵行的客戶盡職審查規定和備存紀錄規定，以符合財務特別行動組織(下稱"特別組織")²(特別組織負責制訂打擊洗錢及恐怖分子資金籌集國際標準)的建議。有關規定載於《打擊洗錢條例》附表2³。據政府當局所述，客戶盡職審查及備存紀錄措施是為了令罪犯更難以利用金融體系進行

¹ 就《打擊洗錢條例》而言，"金融機構"指：(a)《銀行業條例》(第155章)所訂明的認可機構；(b)《證券及期貨條例》(第571章)所訂明的持牌法團；(c)《保險公司條例》(第41章)所訂明的獲授權保險人、獲委任保險代理人及獲授權保險經紀；(d)持牌金錢服務經營者(即貨幣兌換商和匯款代理人)；或(e)郵政署署長。

² 特別組織在1989年成立，該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及恐怖分子資金籌集的國際標準。香港自1990年起加入特別組織成為成員地區。

³ 根據客戶盡職審查措施，金融機構須識別及核實客戶和法人及法律協議的實益擁有人的身份，了解控制權和擁有權結構，以及取得有關業務的擬定性質的資料等。《打擊洗錢條例》第6條訂明，財經事務及庫務局局長可藉刊登憲報的公告修訂附表2。

洗錢及恐怖分子資金籌集活動；及保存審計線索和有關交易紀錄及文件，以便執法機關日後有需要時調查洗錢或其他犯罪活動。

3. 根據《打擊洗錢條例》附表2第18條，在以下情況下，金融機構可以藉着第(3)款所述的指明中介人執行任何客戶盡職審查措施 ——

- (a) 該中介人藉書面同意擔任該金融機構的中介人；及
- (b) 該金融機構信納該中介人可應其要求，沒有延誤地向其提供該中介人在執行客戶盡職審查措施時取得的文件複本，或取得的數據或資料的紀錄。

4. 附表2第18(3)條就相關的"中介人"(即金融機構可賴以完成法定客戶盡職審查措施的中介人)作出指明。第18(3)(a)條所指明的中介人包括可令金融機構信納其本身有充分程序以防止洗錢及恐怖分子資金籌集的以下人士 ——

- (a) 在香港執業的律師；
- (b) 在香港執業的會計師；
- (c) 在香港執業的香港特許秘書公會的現行會員；及
- (d) 根據《受託人條例》(第29章)第8部註冊並在香港經營信託業務的信託公司。

5. 憑藉附表2第18(5)條，附表2第18(3)(a)條將會在2015年3月31日後(即《打擊洗錢條例》生效日期起計的3年期完結時)失效。據政府當局所述，第18(5)條旨在令上文第4段所述的4個界別提供過渡期，使有關界別可過渡至法定的打擊洗錢及反恐融資制度，與金融機構看齊，受到《打擊洗錢條例》相若的制度所規管⁴。附錄I載列附表2第18條的各項條文。

⁴ 財經事務及庫務局於2015年1月21日發出有關《2015年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例(修訂附表2)公告》的立法會參考資料摘要第5段。

《2015年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例(修訂附表2)公告》

6. 《公告》於2015年1月23日在憲報刊登，政府當局並在2015年1月28日的立法會會議上把《公告》提交立法會進行先訂立後審議的程序。《公告》旨在訂定條文，把《打擊洗錢條例》附表2第18(3)(a)條失效的日期額外延展3年(即截至2018年3月31日為止)，使相關的金融機構可繼續藉附表2第18(3)(a)條指明的有關中介人執行相關的客戶盡職審查措施。據政府當局表示，特別組織針對如何規管指定非金融企業及行業的客戶盡職審查及紀錄備存規定提出了若干建議，而各地的金融中心仍在摸索如何落實該等建議，故此當局有必要繼續研究和評估類似市場的發展情況，以考慮何時及如何按照特別組織的最新建議，把有關指定非金融企業及行業界別納入法定的客戶盡職審查及紀錄備存制度之內。《公告》的相關條文將於2015年4月1日生效。

議員提出的關注事項及意見

7. 財經事務委員會於2008年11月21日、2009年6月11日、2009年12月14日及2010年5月24日的會議上審議有關加強適用於金融業的打擊洗錢監管制度的立法建議及相關的人員編制建議，以及相關法案委員會在審議《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例草案》⁵時，議員就有關金融機構倚賴第三者進行客戶盡職審查措施的事宜提出意見及關注。下文各段綜述議員的主要意見和關注事項。

金融機構倚賴第三者進行客戶盡職審查

8. 議員察悉，在2009年7月就加強適用於金融業的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度的立法建議概念大綱展開的公眾諮詢中，回應者提出有需要准許金融機構經由第三者作為中介人進行客戶盡職審查，以及要求當局訂明准許依賴的合資格第三者的清晰準則。考慮到金融監管機構發出的指引當時准許依賴第三者的做法⁶，政府當局建議，打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度應保留這個安排，以免對金融機構造成太大的不便及干擾

⁵ 該條例草案於2011年6月29日的立法會會議上獲立法會通過，並制定成為《打擊洗錢條例》。

⁶ 在《打擊洗錢條例》於2012年4月1日生效前，適用於金融機構的客戶盡職審查及備存紀錄規定載於由香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會及保險業監督分別向有關業界發出的指引中。

其業務。政府當局強調，雖然金融機構可經第三者進行客戶盡職審查，但進行客戶盡職審查的義務，以及未有履行進行客戶盡職審查的規定的最終責任，仍須由金融機構自行承擔。

9. 在香港，律師、會計師及信託和公司服務提供者都是金融機構通常賴以進行客戶盡職審查的第三者，但在打擊洗錢方面，他們所受到的規管並未達到特別組織所規定的程度。由於特別組織規定，在業務介紹方面，金融機構只能經由受打擊洗錢規定監管的第三者進行客戶盡職審查，2010年在《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例草案》中，政府當局建議在《打擊洗錢條例》附表2第18(3)(a)訂定過渡安排，准許金融機構可以在指明條件下藉中介人執行任何客戶盡職審查措施。據政府當局所述，如果將來繼續容許金融機構對第三者的依賴，則此項安排可提供時間按特別組織的規定，將指定非金融企業及行業納入監管，並有助金融機構及其中介人繼續合作，以遵從《打擊洗錢條例》所訂立適用於金融機構的客戶盡職審查規定。政府當局當時表示，這個特別安排有時間限制，並將於指定時間失效，即在《打擊洗錢條例》實施後3年失效。

針對非金融企業及行業在客戶盡職審查方面的規管及紀錄備存方面的規定

10. 議員察悉，特別組織於2007年進行有關香港的相互評核披露了香港現行打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度缺乏妥善的客戶盡職審查監管制度，以及其他若干不足之處。部分議員就指定非金融企業及行業對本身客戶進行客戶盡職審查的責任作出提問，並就針對指定非金融企業及行業引入監管指引一事表示關注，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。

11. 政府當局表示，首階段加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度的工作集中於金融界打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規管工作，而不會涵蓋指定非金融企業及行業打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規管工作。財經事務及庫務局負責統籌香港整體打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的政策；保安局則負責落實特別組織針對非金融企業及行業在客戶盡職審查方面及紀錄備存方面的規定所提出的建議，有關工作將涉及透過立法程序訂立相關規例，以期進一步令香港的制度與特別組織的要求接軌建議。待特別組織於2017年年底或之後對香港進行下一輪相互評核後，保安局將會考慮未來路向。與此同時，政府當局會繼續與相關專業界別合作，通過不同方式，包括由專業團體發布和

執行有關的指引文件，以及推行其他形式的專業發展及教育工作，致力改善業界在打擊洗錢及恐怖分子資金籌集方面遵循有關的規定。

合規成本

12. 部分議員強調必須確保實施客戶盡職審查及紀錄備存規定不會妨礙金融機構的運作和效率，以免為金融機構帶來不必要的額外開支。他們促請政府當局就制訂相關規例指引的事宜諮詢業界，並且在過渡期內盡量協助業界，以便《打擊洗錢條例》暢順推行。政府當局向議員保證，當局會注意必須避免金融機構在遵守客戶盡職審查及備存紀錄的規定時對該等金融機構的運作造成不必要的干擾。

最新發展

13. 在2015年1月30日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究《公告》。

相關文件

14. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年2月9日

《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》附表2第18條

藉著中介人執行客戶盡職審查措施

- (1) 在不抵觸第(2)款的條文下，在以下情況下，金融機構可藉著第(3)款指明中介人執行客戶盡職審查措施 ——
 - (a) 該中介人藉書面同意擔任該機構的中介人；及
 - (b) 該機構信納該中介人可應它的要求，沒有延誤地向它提供該中介人在執行客戶盡職審查措施時取得的文件複本，或取得的數據或資料的紀錄。
- (2) 藉著中介人執行客戶盡職審查措施的金融機構，仍然根據本條例就未有執行客戶盡職審查措施負有法律責任。
- (3) 指明中介人是 ——
 - (a) 任何可令金融機構信納其本身有充分程序以防止洗錢及恐怖分子資金籌集的任何以下人士 ——
 - (i) 在香港執業的律師；
 - (ii) 在香港執業的會計師；
 - (iii) 在香港執業的香港特許秘書公會的現行會員；
 - (iv) 根據《受託人條例》(第29章)第8部註冊並在香港經營信託業務的信託公司；
 - (b) 屬認可機構、持牌法團、獲授權保險人、獲委任保險代理人或獲授權保險經紀的金融機構；或
 - (c) 符合以下說明的在對等司法管轄區執業的律師、公證人、核數師、專業會計師、信託或公司服務提供者或稅務顧問，或在對等司法管轄區經營信託業務的信託公司，或在對等司法管轄區經營與(b)段所述的金融機構所經營的業務相類似的業務的機構 ——
 - (i) 按該司法管轄區的法律規定，須根據該法律註冊或領牌或受規管；

- (ii) 已有措施確保遵從與根據本附表施加的規定相類似的規定；及
 - (iii) 在遵從該等規定方面，受到該司法管轄區主管當局監管，而該主管當局所執行的職能，與有關當局的職能相類似。
- (4) 藉著中介人執行客戶盡職審查措施的金融機構須 ——
- (a) 在該中介人執行該措施之後，立刻從該中介人取得該中介人在執行該措施時取得的數據或資料，但本段並不規定該機構同時從該中介人取得該中介人在執行該措施時取得的任何文件的複本，或如此取得的任何數據或資料的紀錄；及
 - (b) 確保該中介人在該機構於本附表第20(2)或(3)條提述的期間(視乎情況所需而定)作出要求時，會在接獲該要求後，在合理地切實可行的範圍內，盡快向該機構提供該中介人在執行該措施時取得的任何文件的複本，或如此取得的任何數據或資料的紀錄。
- (5) 第(3)(a)款在自本條例的生效日期起計的3年期完結時失效。
- (6) 本條並不阻止金融機構藉著其代理人執行客戶盡職審查措施，但該機構仍然根據本條例就未有執行該客戶盡職審查措施負有法律責任。
- (7) 在本條中 ——
- 會計師**(certified public accountant)具有《專業會計師條例》(第50章)第2(1)條給予該詞的涵義。

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2008年11月21日	財經事務委員會審議開設編外職位負責有關加強香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度的工作的建議	會議紀要 (第36至44段) (立法會CB(1)497/08-09號文件)
2009年6月11日	財經事務委員會審議加強適用於金融業的打擊洗錢監管制度的立法建議大綱	背景資料簡介 (立法會CB(1)1828/08-09號文件) 會議紀要 (第15至26段) (立法會CB(1)2740/08-09號文件)
2009年12月14日	財經事務委員會審議適用於金融機構的打擊洗錢新法例的詳細立法建議	政府當局的文件 (第7(e)段) (立法會CB(1)601/09-10(11)號文件) 政府當局就適用於金融機構客戶盡職審查及備存紀錄規定及監管匯款代理人 and 貨幣兌換商的擬議新法例 —— 詳細建議的諮詢文件 (第3.12至3.15段) (立法會CB(1)587/09-10(01)號文件)
2010年5月24日	財經事務委員會審議擬議適用於金融機構的打擊洗錢新法例	政府當局的文件 (第4(e)段及附件A第10段) (立法會CB(1)1926/09-10(12)號文件) 會議紀要 (第16至18段) (立法會CB(1)2850/09-10號文件)

日期	事件	文件／會議紀要
2010年11月至 2011年6月	相關法案委員會 審議《打擊洗錢 及恐怖分子資金 籌集(金融機構) 條例草案》	立法會參考資料摘要 (檔號：FSB G13/21C)
2011年6月29日	立法會通過 《打擊洗錢及 恐怖分子資金 籌集(金融機構) 條例草案》	議事錄 (第107至136頁) 已獲通過的條例草案 相關法案委員會報告 (立法會CB(1)2586/10-11號文件)
2015年1月28日	《2015年打擊 洗錢及恐怖分子 資金籌集(金融 機構)條例(修訂 附表2)公告》提交 立法會會議席上 省覽	立法會參考資料摘要 (檔案編號：G13/21C) 法律事務部報告 (立法會LS34/14-15號文件)