

2015年7月7日
討論文件

立法會保安事務委員會

有關設立跨境運送大量貨幣 和不記名可轉讓票據的申報及披露制度 的公眾諮詢

目的

政府須就跨境運送大量貨幣及不記名可轉讓票據¹設立申報及披露制度，使香港進一步走向符合反清洗黑錢及反恐融資的國際標準。本文件載列建議制度的大綱。

背景

「特別組織」的第32項建議

2. 「財務行動特別組織」（「特別組織」）是一個跨政府的國際組織²，該組織就打擊清洗黑錢和反恐融資活動制訂國際標準。各成員需要遵從「特別組織」訂立的 40 項建議。當中第 32 項建議（下稱「R32」）要求成員透過立法建立制度，以偵查及防止跨境不法運送貨幣及不記名可轉讓票據（下稱「R32 制度」）。「特別組織」就「R32」的聲明載於附件，其目的是確保制度能阻止恐怖分子及其他犯罪分子，利用跨境運送貨幣及不記名可轉讓票據，為他們的活動提供資金或清洗犯罪得益。在這方面必須留意的是，「R32 制度」並非、亦不應被視為貨幣管制。「特別組織」清楚指出，各地實施「R32 制度」時，「不應

¹ 根據「財務行動特別組織」的定義，「貨幣」是指作為交易媒介的流通紙幣及硬幣，以及可被帶入司法管轄區的外幣。而「不記名可轉讓票據」包括不記名的金融或可轉讓票據，例如旅行支票、現金支票、期票和匯票，該等票據的所有權在交付時隨之轉移；或已簽署但沒有填具受款人姓名的不完整票據。雖然黃金、其他貴重金屬及寶石易於變現，並在某些情況下可用作交易媒介或傳遞價值，但「貨幣及不記名可轉讓票據」的定義並不包括該等物品。

² 「特別組織」的成員有義務落實「特別組織」的建議，並接受「特別組織」的相互評核，以審視各成員遵行有關國際標準的情況。香港於 1991 年成為「特別組織」的成員。

限制（一）地區之間商品和服務的貿易付款；或（二）資金以任何方式自由流動」。

3. 根據「特別組織」的建議，成員應對由旅客及以貨物或郵件形式跨境運送的大量貨幣及不記名可轉讓票據，實施申報制度、披露制度或兩者並行的制度。申報制度要求有關人士主動向指定的主管當局申報。在披露制度下，有關人士則須在當局要求下提供貨幣及不記名可轉讓票據的資料。各成員可靈活運用不同的模式，選擇一套最適合當地情況的制度，例如可選擇把申報制度及披露制度混合使用。

4. 「特別組織」亦建議，凡跨境運送的貨幣或不記名可轉讓票據超出 15,000 美元或 15,000 歐元（約為 120,000 港元³）的上限，便須向當局申報或披露。

香港實施「R32 制度」的建議

5. 過去多年，香港按照「特別組織」的建議，逐步發展出一套完整的打擊清洗黑錢及反恐融資活動的機制。這套機制包括把有關活動刑事化、限制及沒收犯罪得益、要求提交可疑交易報告以及要求金融機構執行客戶盡職審查及備存紀錄措施等。香港至今尚未設立「R32 制度」，是「特別組織」中唯一仍未落實執行「R32」的成員。香港有需要盡快設立有關制度，以完善目前打擊清洗黑錢及反恐融資的措施，令香港的制度與國際標準看齊。

6. 在設計香港的「R32 制度」時，我們參照了以下幾項主要原則 —

- (a) 有關制度一方面需要符合「特別組織」建議的國際標準，同時亦應兼顧本地的情況；
- (b) 有關制度應能有效偵查跨境運送不法資金，及追蹤這些資金的流向；

³ 2015 年 6 月 1 日，港元兌美元及歐元的匯率分別為 1 美元兌 7.8 港元及 1 歐元兌 8.6 港元。按此匯率計算，上限分別約為 117,000 港元及 129,000 港元。就這份文件而言，我們把上限換算為 120,000 港元。

- (c) 有關制度不是、亦不該有貨幣管制的效果，更不會影響正當的資金跨境流動；
- (d) 有關制度應便利公眾符合申報要求的義務，並盡量減低因遵從制度要求而對他們引起的不便；及
- (e) 目前管制站順暢和高效的運作，不應因此受到影響。

7. 經考慮以上的原則，我們建議香港的「R32 制度」應具備以下主要內容 —

跨境運送的模式		建議採用申報或披露制度
乘客	出境	披露 (被查問時作出披露)
	入境 ⁴	申報 (如攜有超出指定上限的貨幣或不記名可轉讓票據需要主動申報)
貨物	出入境	

乘客方面

8. 按現時一貫的清關安排，香港海關（海關）採取風險為本的方式，在各管制站抽查乘客。為加快本地清關程序，海關自2005年11月起引入了紅綠通道系統，方便經各管制站抵港的乘客清關。至於出境方向，海關會按風險分析抽查乘客。

9. 在實施「R32 制度」時，我們希望盡量沿用紅綠通道及現時清關的安排，好處是能令有關制度易於遵從，避免在管制站因實施不同清關安排引起混淆。紅綠通道的安排行之有效，每天均能處理經各管制站進出的龐大乘客流量。

⁴ 我們建議入境乘客需要作出申報，但申報模式不適用於經管制站以外地點入境的乘客，例如乘搭客輪經海運碼頭或船隻碇泊處抵港的乘客。目前，這些乘客的清關模式，是海關人員按需要在碼頭或登船抽查乘客。被抽查的乘客需要向海關人員展示其攜帶的物品。我們建議「R32 制度」採用類似的安排，乘客需要按有關當局要求，披露攜帶的貨幣及不記名可轉讓票據的數額。簡單起見，文件其餘部分提及的「入境乘客」，一概指經管制站進入香港的人士。

10. 因此，我們建議向乘客實施申報與披露兩者並行的制度（即入境乘客採用申報制度、出境乘客採用披露制度）。乘客經管制站入境時如攜帶款額超出指定上限的貨幣或不記名可轉讓票據，應使用紅通道過關申報；如沒有的話，則可使用綠通道過關。而出境乘客如被獲授權人員查問時，需要披露有關貨幣或不記名可轉讓票據的資料。至於途經香港的過境乘客則不用作任何申報或披露⁵。

貨物方面

11. 目前，香港已有電子基建設施，便利使用各種運輸工具運送的貨物清關。其中，「道路貨物資料系統」在 2010 年推出，目前經陸路邊境管制站進出香港的貨物，必須透過該系統預先以電子方式向海關提交貨物資料。此外，航空公司及船公司亦與海關設有安排，以電子系統預先遞交貨物資料作清關之用。

12. 仿效現時的做法，為實行「R32 制度」，我們建議對進出本港的貨物實施以電子方式預先申報的制度。換言之，進出本港的貨物如載有超出指定上限的貨幣或不記名可轉讓票據，負責貨物進出口的人士（指貨物的物主或其代理人），須預先透過電子系統向有關當局申報。此外，與出入境乘客的安排相似，建議的制度不包括過境貨物。

13. 以上的安排可讓相關的執法機關預先就貨物進行風險分析，在貨物抵港或離港前決定是否需要進行抽查。反之，即場申報或披露的制度，可能嚴重妨礙貨運流速及篩選效率。

指定上限

14. 我們建議香港的「R32 制度」採用「特別組織」建議的上限，即 120,000 港元，相等於約 15,000 美元或 15,000 歐元。建議的上限只適用於申報制度（適用於入境乘客及所有跨境貨運）。至於披露制度（適用於離境乘客），不論乘客攜有多少貨幣或不記名可轉讓票據，如被獲授權人員查問時，必須提供相關資料。

⁵ 「特別組織」並沒有明文規定「R32 制度」須包括過境乘客。

不包括郵件

15. 「特別組織」的成員間就是否及如何處理郵遞貨幣及不記名可轉讓票據有不同做法。「特別組織」亦留意到各國在這方面的管制並不一致，世界各地未有一套經驗證的最佳模式。此外，以郵件運送不法現款的風險暫時未有清晰結論，有需要再作探討和研究，以了解有關問題及背後的因素。

16. 我們需要謹慎考慮香港的「R32 制度」應否包括郵件；而如應包括的話，該如何處理，特別是因為每年都有大量的國際郵件進出本港。我們亦需要參考世界各地應用的不同規管模式，及考慮不同的管制形式對香港郵政系統的運作所產生的實際影響。經平衡各方面因素後，我們建議現階段暫不在擬議的「R32 制度」下規管郵件。我們會密切注視郵件在打擊清洗黑錢和恐怖分子融資下的情況。

其他方面

17. 由於「R32 制度」主要涉及在各管制站執行有關的規定，因此我們建議海關作為執行「R32 制度」的主要機關，而其他本地的執法機關會在情報分析及調查工作方面提供協助。為能有效地執法，海關會獲授權處理收集到的申報及經披露的資料。

18. 按「特別組織」要求，對未有按規定作出申報或披露、或提供虛假資料的人士，須實施有效、適度和具阻嚇性的制裁。我們建議對初次違反規定且從未干犯清洗黑錢及恐怖分子融資罪行的人士，可以定額罰款處理。其他個案應由法院處理，有關人士有機會被判處較嚴厲的刑罰，包括罰款及/或監禁。

19. 我們再次強調，「R32制度」不涉及貨幣管制，正當的跨境資金流動將不受影響。香港擁有成熟的銀行體系，能有效支援正當的跨境業務交易，及旅客以非現金的方式消費。我們預期實施「R32制度」，將不會對商界及旅客造成重大影響。反之將有助香港的反洗黑錢及反恐融資制度進一步符合國際標準。

未來路向

20. 根據以上的建議，保安局計劃於 2015 年 7 月就建立「R32 制度」展開為期三個月的公眾諮詢。我們會於諮詢期內安排合適的宣傳及諮詢相關業界。

21. 我們會考慮委員提出的意見及諮詢結果，以落實執行「R32 制度」的條例草案。

徵詢意見

22. 請委員備悉本文件的內容，並提出意見。

保安局
禁毒處
2015 年 6 月

「特別組織」提出的第 32 項建議

32. 現款送遞人

各國應制訂措施，包括通過申報制度及／或披露制度，偵查跨境運送貨幣及不記名可轉讓票據。

各國應確保主管當局具有合法權限，遇有跨境運送的貨幣或不記名可轉讓票據懷疑涉及恐怖分子融資、清洗黑錢或上游犯罪，又或涉及虛假申報或披露，可予以阻截或限制。

各國應確保針對作出虛假申報或披露的人，訂立有效、適度和具阻嚇性的制裁。如果跨境運送的貨幣或不記名可轉讓票據涉及恐怖分子融資、清洗黑錢或上游犯罪，各國亦應採取措施，包括根據第 4 項建議進行立法工作，以沒收該等貨幣或票據。