

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1456/16-17(08)號文件

檔號：CB1/BC/7/16

《2017 年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)(修訂)條例草案》 及《2017 年公司(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述有關《2017 年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)(修訂)條例草案》("《打擊洗錢(修訂)條例草案》")及《2017 年公司(修訂)條例草案》("《公司(修訂)條例草案》")的背景資料，並概述當局就有關的立法建議諮詢財經事務委員會時，委員所提出的意見和關注事項。

背景

2. 財務行動特別組織("特別組織")在 1989 年成立，是就打擊洗錢及防止恐怖分子資金籌集制訂國際標準的跨政府組織。香港自 1991 年起成為特別組織的成員地區，並已於 2012 年 4 月制定《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)("《打擊洗錢條例》")，規定金融機構¹必須執行客戶盡職審查及備存紀錄規定，該等規定是特別組織倡議能有效打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的監管制度的主要一環。相關的客戶盡職審查及備存紀錄規定載列於《打擊洗錢條例》附表 2。根據客戶盡職審查措施，金融機構須識別及核實客戶的身份，並將有關客戶紀錄備存 6 年。金融機構如違反有關規定，或須接受監管和刑事制裁。

¹ 根據《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)("《打擊洗錢條例》")附表 1 第 2 部，"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。

就建議加強香港的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集監管制度進行諮詢

3. 據政府所述，香港的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集監管制度須在 2018-2019 年度接受特別組織成員司法管轄區之間進行相互評估。政府已識別出香港的監管制度在兩個主要範疇上未能符合特別組織的建議，即沒有法例規定從事指定非金融企業及行業人士("指定非金融業人士")須進行客戶盡職審查及備存紀錄；以及沒有法例規定公司及受託人須備存法律實體及法律安排的實益擁有權資料。² 為確保香港的監管制度符合特別組織所訂的相關標準，以及避免在即將進行的特別組織相互評估中令香港的評級受到負面影響，以致特別組織實施"加緊跟進"程序(包括須經常進行匯報及接受其他成員司法管轄區監察查問)，政府建議透過以下方式填補已識別出的不足之處：

- (a) 修訂《打擊洗錢條例》，訂明 4 類指定非金融業人士(即律師、會計師、地產代理，以及信託或公司服務提供者)³ 從事指明交易⁴ 時須遵守法定的客戶盡職審查及備存紀錄規定，並引入信託或公司服務提供者發牌制度；及
- (b) 修訂《公司條例》(第 622 章)，規定在香港成立為法團的公司須採取合理步驟，確定擁有公司重大控制權的個人(及法律實體)、向他們發出通知，以及取得有關其身份的準確及最新資料。

4. 政府在 2017 年 1 月 6 日發表兩份諮詢文件，邀請公眾就有關《打擊洗錢條例》及《公司條例》的立法建議發表意見。政府其後於 2017 年 4 月 13 日發表諮詢總結。據政府所述，政府有關加強本港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集監管制度的建議，獲得廣泛支持，以期可履行香港作為特別組織成員的國際責任。部分回應者對立法建議的

² 根據《公司條例》(第 622 章)，在香港成立為法團的公司只須披露有關法律上的擁有權的資料，例如有關其成員、董事和公司秘書的資料。目前並無規定公司須提供有關其實益擁有人(即最終擁有或控制公司的人或實體)的資料。雖然《打擊洗錢條例》規定金融機構須核實客戶最終實益擁有人的身份，但金融機構並無義務提供蒐集得來的資料，除非根據法庭命令。

³ 財務行動特別組織所指的指定非金融企業及行業人士，包括賭場、貴重金屬及寶石交易商、地產代理、律師、公證人、會計師，以及信託或公司服務提供者。因應香港現時的情況，政府的立法建議僅涵蓋律師、會計師、地產代理，以及信託或公司服務提供者。

⁴ 指明交易包括地產交易；管理客戶的金錢、證券或其他資產；管理銀行戶口、儲蓄戶口或證券戶口；公司成立及管理，以及購買或出售業務實體。

範疇、涵蓋範圍和內容表達了不同意見。政府已在適當情況下修訂立法建議的部分內容。

《2017年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)(修訂)條例草案》及《2017年公司(修訂)條例草案》的主要條文

5. 政府於2017年6月23日在憲報刊登《打擊洗錢(修訂)條例草案》及《公司(修訂)條例草案》。兩項條例草案已於2017年6月28日的立法會會議上予以首讀。

6. 《打擊洗錢(修訂)條例草案》的主要條文旨在：

- (a) 修訂《打擊洗錢條例》，訂明就客戶作盡職審查及備存紀錄的法例規定，在律師、會計師、地產代理及信託或公司服務提供者進行指明交易時適用(條例草案第5、7、25及26條)；
- (b) 修訂《專業會計師條例》(第50章)、《法律執業者條例》(第159章)及《地產代理條例》(第511章)，使香港會計師公會、香港律師會及地產代理監管局可對不遵從《打擊洗錢條例》下的客戶盡職審查及備存紀錄規定的相關指定非金融業人士採取紀律行動，處理方式可包括譴責、民事罰款、暫時吊銷執業資格或撤銷牌照(條例草案第29至38條)；
- (c) 引入信託或公司服務提供者發牌制度，規定該等服務提供者須向公司註冊處處長申請牌照，並符合適當人選準則，方可在香港經營提供信託或公司服務的業務。在有關的發牌制度下，公司註冊處處長將獲賦權調查信託或公司服務持牌人違規的個案，以及施加紀律制裁(包括公開譴責、勒令作出糾正、罰款，以及暫時吊銷或撤銷牌照)(條例草案第7、11、18、20、22及25至27條)；及
- (d) 對《打擊洗錢條例》作出若干雜項修訂，以確保該條例符合特別組織的最新要求，以及協助受規管的機構遵從有關規定(例如條例草案第14至17、19至22及39至49條)。

7. 立法會參考資料摘要(檔號：B&M/4/1/41C，發出日期為2017年6月23日)第20段，以及有關條例草案的法律事務部報告

(立法會 LS88/16-17 號文件)第 5 至 14 段，詳細闡釋了《打擊洗錢(修訂)條例草案》的各項主要條文。《打擊洗錢(修訂)條例草案》如獲得通過，將自 2018 年 3 月 1 日起實施。

8. 《公司(修訂)條例草案》的主要條文旨在修訂《公司條例》，以規定在香港成立為法團的公司必須：

- (a) 採取合理步驟，確定對公司有重大控制權的個人及法人(下稱"重要控制人")、向他們發出通知，以及取得有關其身份的準確及最新資料；及
- (b) 備存公司重要控制人的登記冊(即"重要控制人登記冊")，載入有關控制人身份的所需詳情，以便應要求供執法人員查閱。

9. 《公司(修訂)條例草案》的各項新規定將適用於所有在香港根據《公司條例》成立為法團的公司(即適用公司)，但不包括上市公司，因為《證券及期貨條例》(第 571 章)已訂有更嚴格的制度，規定每家上市公司須備存股份權益登記冊。新規定亦不適用於根據由財政司司長所訂立的規例而獲得豁免的公司。

10. 《公司(修訂)條例草案》第 4 條在《公司條例》第 12 部加入新的第 2A 分部，主要就適用公司有關備存重要控制人登記冊的責任訂定條文。重要控制人登記冊的擬議規定包括對公司有重大控制權的須登記人士⁵及須登記法律實體。⁶公司須採取合理步驟，通過發出通知("有關通知")，識別和確定須登記人士及須登記法律實體。公司無須把其重要控制人登記冊公開讓市民查閱，但須應執法人員的要求而容許他們查閱有關登記冊。如執法人員提出申請，則原訟法庭可應有關申請，命令公司准許執法人員查閱或複製或複印重要控制人登記冊。

11. 根據《公司(修訂)條例草案》，下列情況均屬犯罪，可處以罰款及/或監禁：

- (a) 適用公司(及其每名責任人)沒有備存重要控制人登記冊；

⁵ 根據新訂第 653C 條，"須登記人士"指對某適用公司有重大控制權的自然人或指明實體(由新訂第 653A 條界定，包括政府及國際組織)。

⁶ 根據新訂第 653D 條，"須登記法律實體"指是某適用公司的成員，及對該公司有重大控制權的法律實體(由新訂第 653A 條界定為符合以下說明的團體：該團體(不論是否法人團體)根據管限該團體的法律，是一名法人，但不包括指明實體)。

- (b) 任何人沒有遵從有關通知；
- (c) 適用公司沒有應執法人員的要求，容許他們查閱重要控制人登記冊；及
- (d) 任何人明知或罔顧實情地作出一項在要項上具誤導性、虛假或具欺騙性的陳述，或提供任何在要項上具誤導性、虛假或具欺騙性的資料，充作遵從有關通知。

12. 《公司(修訂)條例草案》第 6 條在《公司條例》中加入 3 個新訂附表，即附表 5A (載列決定某人是否對適用公司有重大控制權的準則)、附表 5B (訂明須記入適用公司的重要控制人登記冊的詳情)，以及附表 5C (載列須記入適用公司的重要控制人登記冊的額外事項)。

13. 立法會參考資料摘要(檔號：B&M/4/1/43C，發出日期為 2017 年 6 月 23 日)第 19 段，以及有關條例草案的法律事務部報告(立法會 LS89/16-17 號文件)第 4 至 13 段，詳細闡釋了《公司(修訂)條例草案》的各項主要條文。《公司(修訂)條例草案》如獲得通過，將自 2018 年 3 月 1 日起實施。

議員提出的意見及關注事項

14. 政府曾於 2017 年 1 月 3 日的財經事務委員會會議上，向該事務委員會簡介計劃就有關《打擊洗錢條例》及《公司條例》的立法建議進行公眾諮詢一事。事務委員會委員所提出的意見及關注事項綜述於下文各段。

對《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》的擬議修訂

15. 委員察悉，雖然金融機構如沒有遵從《打擊洗錢條例》所訂的法定客戶盡職審查及備存紀錄規定，乃屬刑事罪行，但根據對《打擊洗錢條例》的擬議修訂，如 4 類指定非金融業人士沒有遵從有關規定，當局將不會對他們施加刑事制裁。部分委員質疑金融機構與該 4 類指定非金融業人士待遇有差別，並詢問此一建議與特別組織的建議是否一致。委員亦問及政府有關修訂《法律執業者條例》、《專業會計師條例》及《地產代理條例》的計劃，以具體訂明針對律師、會計師及地產代理沒有遵從《打擊洗錢條例》所訂的客戶盡職審查及備存紀錄規定的制裁。

16. 政府表示，特別組織並無要求成員司法管轄區須對指定非金融業人士的違規個案施加刑事制裁。當局注意到，該 4 個指定非金融行業因關乎處理客戶款項的交易而可能面對的風險，應不及金融機構所面對的風險那麼高。考慮到該 4 個指定非金融行業相對於金融機構的潛在風險，政府不打算就該 4 個行業的違規情況建議刑事制裁。政府表示會借助相關條例下的現行監管制度，以要求律師、會計師及地產代理執行客戶盡職審查及備存紀錄的法例規定。如有違反《打擊洗錢條例》的情況，會按照《法律執業者條例》、《專業會計師條例》及《地產代理條例》所訂的現行調查、紀律及上訴機制處理，而該 3 項法例已訂有一套適當的紀律制裁措施，足以收阻嚇之效。該 3 個行業的紀律機制與特別組織其他成員司法管轄區的相關機制看齊。至於信託或公司服務提供者方面，考慮到此一行業的潛在風險，以及需要與其他 3 個指定非金融行業之間維持若干程度的一致性，政府不打算把信託或公司服務提供者的違規情況列為刑事罪行。

對《公司條例》的擬議修訂

17. 事務委員會委員關注到，對《公司條例》的擬議修訂可如何解決有些人利用公司(尤其是擁有權和控制權結構複雜的公司)掩飾相關實益擁有人或最終控權人的權益的問題。部分委員認為應向公眾披露關於公司最終實益擁有人或受控制法人的資料。

18. 政府解釋，根據對《公司條例》的擬議修訂，在香港成立為法團的公司須取得及備存實益擁有權的最新資料，並須按要求提供該等資料供公眾查閱。對於由實益擁有人通過一連串的鏈狀架構中多層公司而控制的公司，該等公司除了須披露屬個別人士的最終實益擁有人之外，亦須識別其直屬控股公司(不論該公司是在香港或海外成立為法團)，作為擁有該公司重大控制權的相關法律實體，並予以登記。若該法律實體屬離岸公司，有關公司亦須披露控制該離岸公司的最終實益擁有人的資料。

19. 部分事務委員會委員察悉，就沒有遵從備存重要控制人登記冊的規定而言，當局對該違規情況的建議罰則只包括施加罰款，並不包括監禁，他們關注到建議罰則的阻嚇作用不大。政府雖然同意，就有關罪行訂定較重的罰則可收較大的阻嚇作用，但政府指出，有關罪行的建議罰款水平，與《公司條例》現時所訂明公司沒有備存成員、董事及公司秘書登記冊的罰則相若。

立法會質詢

20. 在第五屆立法會期間，議員曾於 2012 年 10 月 31 日、2015 年 4 月 9 日及 2016 年 4 月 27 日的立法會會議上，提出 3 項有關《打擊洗錢條例》的質詢。該等質詢所涵蓋的事宜包括房地產界為打擊清洗黑錢活動而採取的措施、現行機制及法例對於打擊銀行協助客戶進行清洗黑錢活動的成效，以及加強監管中介機構協助客戶進行清洗黑錢活動的措施。有關質詢及政府的回應的超連結載於**附錄**。

最新發展

21. 在 2017 年 7 月 7 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，研究《打擊洗錢(修訂)條例草案》及《公司(修訂)條例草案》。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2017 年 10 月 9 日

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
2012年10月31日	梁繼昌議員就"有關'指定非金融企業及行業'的打擊清洗黑錢措施"提出書面質詢	議事錄 (第 747-749 頁)
2015年4月29日	馮檢基議員就"打擊洗錢和逃稅活動的管控措施"提出書面質詢	議事錄 (第 6728-6729 頁)
2016年4月27日	梁繼昌議員就"可疑交易報告的處理"提出口頭質詢	議事錄 (第 5590-5592 頁)
2017年1月3日	政府向財經事務委員會簡介就有關《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)及《公司條例》(第 622 章)的立法建議進行公眾諮詢的計劃	政府當局的文件 立法會 CB(1)363/16-17(05)號文件 會議紀要 立法會 CB(1)755/16-17 號文件
2017年1月6日	政府就加強香港的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集監管制度的立法建議展開兩項諮詢	新聞公報 諮詢文件 1 及 2
2017年4月13日	政府就於 2017 年 1 月 6 日展開的諮詢發表諮詢總結	新聞公報 諮詢總結

日期	事件	文件/會議紀要
2017年6月28日	《2017年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)(修訂)條例草案》及《2017年公司(修訂)條例草案》提交立法會	<p>《2017年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)(修訂)條例草案》：</p> <p>條例草案</p> <p>立法會參考資料摘要 (檔號：B&M/4/1/41C)</p> <p>法律事務部報告 (立法會 LS88/16-17 號文件)</p> <p>《2017年公司(修訂)條例草案》：</p> <p>條例草案</p> <p>立法會參考資料摘要 (檔號：B&M/4/1/43C)</p> <p>法律事務部報告 (立法會 LS89/16-17 號文件)</p>