

2021年7月5日  
討論文件

立法會財經事務委員會  
為香港警務處建立財務數據分析平台

## 目的

本文件闡述有關在香港警務處（警務處）轄下聯合財富情報組建立財務數據分析平台的建議。此平台旨在加強警務處拓展財務情報的能力，以及利用先進技術打擊日趨複雜的金融罪行。

## 理據

### 財務行動特別組織的建議

2. 香港多年來根據財務行動特別組織（特別組織）的建議建立了穩健的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度。特別組織是制訂打擊洗錢及恐怖分子資金籌集國際標準的跨政府組織，藉著通過成員地區進行的「相互評估」程序以監督全球各地合規的情況。在特別組織的最新一輪相互評估中，香港成為亞太區第一個通過審核並被評為整體上合規的司法管轄區。特別組織讚揚香港建立了強而有效的法律框架和制度打擊洗錢和恐怖分子資金籌集活動，同時也提出了多項完善制度的建議<sup>1</sup>，當中包括聯合財富情報組應加強其資訊科技系統，善用先進技術協助其處理可疑交易報告及拓展財務情報以支援調查的工作。

### 可疑交易報告管理系統

3. 聯合財富情報組由警務處和香港海關（海關）人員聯合

---

<sup>1</sup> 特別組織亦建議警務處應成立財富情報及調查專責部門，以加強其在拓展情報和調查洗錢及恐怖分子資金籌集活動方面的能力。立法會財務委員會在2021年5月21日通過開設一個為期五年的總警司編外職位，以督導在警務處轄下新成立的財富情報及調查科。

組成，是本港專責接收及處理可疑交易報告<sup>2</sup>、根據可疑交易報告拓展情報，以及將情報結果發布至本地和海外執法機關以協助其調查的部門。聯合財富情報組制作的情報成果包括個案情報、犯罪類型趨勢和可疑交易報告趨勢，以及專題策略情報報告，以助制訂執法行動、規管及監察方向和政策措施。聯合財富情報組亦會定期發布其情報成果，例如可疑交易報告趨勢及犯罪類型趨勢，以助加強公私營界別偵測和打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動的能力。

4. 目前，聯合財富情報組主要運用可疑交易報告管理系統接收、處理及發布可疑交易報告。根據可疑交易報告管理系統的結果，聯合財富情報組人員會進行進一步分析以及與呈報機構或其他機構作出適當溝通。可疑交易報告管理系統的主要功能如下一

- (a) 保存可疑交易報告的數據：可疑交易報告管理系統是本港可疑交易報告數據庫。呈報機構（包括金融機構<sup>3</sup>和指定非金融企業和行業人士<sup>4</sup>）可透過此系統填寫電子表格向聯合財富情報組提交可疑交易報告，或提交實體報告再由聯合財富情報組人員以人手方式輸入系統。呈報表格載有的資料包括報告來源、懷疑洗錢及恐怖分子資金籌集的交易和財產的詳細信息、涉及的賬戶、涉嫌罪行和可疑跡象的詳情等。可疑交易報告管理系統會將輸入的數據轉換為格式化版本，聯合財富情報組人員會以人手方式作核實及檢視；
- (b) 與過往紀錄及其他數據庫／系統的資料進行自動比對：可疑交易報告管理系統會將接收的可疑交易報告與系統內以及其他警務處及海關的數據庫／系統內備存的紀錄進行自動比對，以識別相關犯罪紀錄、共通和關聯之處，或其他線索。可疑交易報告管理系統亦會識別相關的洗錢及恐怖分子資金籌集案件（例如擁有相同關鍵數

---

<sup>2</sup> 根據《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）及《販毒（追討得益）條例》（第 405 章）第 25A(1)條，以及《聯合國（反恐怖主義措施）條例》（第 575 章）第 12(1)條，任何人如知道或懷疑任何財產是 (i) 全部或部分、直接或間接代表任何人的販毒得益或從可公訴罪行的得益；或 (ii) 曾在與可公訴罪行或販毒有關的情況下使用；或 (iii) 擬在與可公訴罪行或販毒有關的情況下使用；或是恐怖分子財產，必須在合理範圍內盡快向聯合財富情報組提交可疑交易報告。

<sup>3</sup> 包括銀行、證券公司、保險公司、金錢服務經營者、儲值支付工具營運者、放債人和虛擬資產服務提供者。

<sup>4</sup> 包括法律專業人士、會計專業人士、地產代理、信託或公司服務提供者及貴重金屬及寶石交易商。

據如個人資料的洗錢及恐怖分子資金籌集案件），以供聯合財富情報組人員作進一步檢視；

- (c) 評估可疑交易報告的風險級別：可疑交易報告管理系統會根據可疑交易報告的關鍵字進行自動比對，並將可疑交易報告按風險級別分類，有助聯合財富情報組人員評估可疑交易報告的情報價值，以及協助他們決定應否進行進一步的情報收集工作或將可疑交易報告發布至相關調查小組、其他執法機關或監管機構以作跟進；以及
- (d) 向呈報機構提供反饋：聯合財富情報組人員會透過可疑交易報告管理系統向提交可疑交易報告的呈報機構提供反饋，例如建議它們應如何處理涉及在可疑交易報告中的相關財產。

### 可疑交易報告管理系統的限制

5. 可疑交易報告管理系統自 2006 年啟用以來，只進行過小型及技術性的系統提升（針對擴充系統儲存量及提供網上功能），主要為配合聯合財富情報組的運作需要。即使過去科技發展迅速，可疑交易報告管理系統的功能仍局限於保存數據和進行機械式數據比對。由於可疑交易報告管理系統沒有配備任何高端數據探勘或分析工具，有關系統並不能進行有利於財富調查的深入、進階策略性分析。

6. 受限於可疑交易報告管理系統的功能，現時聯合財富情報組人員需要以人手檢視所有由系統產生的可疑交易報告，所有的進一步分析均是以人手根據系統提供的核查結果及由其他來源所得的情報進行。聯合財富情報組人員時常需要於其他數據庫進行廣泛的資料蒐集，方能進行關聯網絡分析及數據配對，從而收窄識別犯罪集團的範圍。由於檢視及分析過程主要以人手進行，並非常倚賴聯合財富情報組個人人員的經驗和專業知識，因此需要相當人手及時間方能妥善處理每一個案件。舉例而言，視乎個別可疑交易報告的數據量和複雜程度，聯合財富情報組人員<sup>5</sup>可能需要六個星期方能就如何進一步處理涉及在可疑交易報告的財產作出決定。

---

<sup>5</sup> 現時共有八個小隊共 40 名紀律人員負責檢視所有可疑交易報告。他們會就可疑交易報告進行深入分析及拓展相關情報，並會與呈報機構及其他執法機關聯絡，以進一步拓展情報和識別洗錢及恐怖分子資金籌集的關聯網絡。以上人員由兩名總督察監督。

7. 可疑交易報告的數量愈趨增加及複雜，更突顯可疑交易報告管理系統的限制。由聯合財富情報組接收的可疑交易報告數目由 2012 年 23 282 份增加至 2017 年 92 115 份的高位，即使聯合財富情報組花了相當努力去改善報告質量，可疑交易報告的數目在 2020 年仍維持在 57 130 份的水平。我們預計可疑交易報告的數量將會隨著呈報機構數量的增加而不斷增長。另外，「專題可疑交易報告」的數目亦一直有上升的趨勢，每宗「專題可疑交易報告」涉及數以百計的疑犯和數以千計的戶口，所涉的交易更不計其數。為了能進一步拓展情報以支援調查，聯合財富情報組需就「專題可疑交易報告」進行大規模的數據配對及跨數據庫分析。可是，現時可疑交易報告管理系統並不支援數據勘探及數據配對，因此並不能有效識別表面上沒有關聯的有組織網絡及犯罪集團。在欠缺先進的分析工具的情況下，聯合財富情報組人員需要投入大量時間透過人手分析可疑交易報告以識別罪犯的組織及關係。冗長的調查過程或會延遲向本地及海外執法機構發布情報結果，影響其調查、執法及沒收犯罪得益的工作，導致受害者有可能蒙受更大的經濟損失，特別是當涉及一些因止付延誤的欺詐騙案。<sup>6</sup>過去數年可疑交易報告數量的增加更加為對聯合財富情報組的現有資源構成巨大的挑戰和壓力。

### 加強資訊科技系統的需要

8. 作為國際金融中心，香港正面對金融環境快速轉變所帶來的各種挑戰。金融罪案亦日趨複雜及多元化，參與洗錢及恐怖分子資金籌集活動的罪犯會利用更精密的手法掩飾從非法活動（例如販毒、貪污、逃稅，以及詐騙等），特別是涉及跨境犯罪組織的高端罪案所獲取的資金。近年虛擬資產的出現、金融科技的發展以及網絡罪行的普及對傳統的執法方式構成額外的挑戰。為防制犯罪分子，警務處必須利用先進科技支援情報拓展工作和協助財富調查。

9. 近年，呈報機構（特別是國際金融機構）開始採用監管科技<sup>7</sup>加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的監察、匯報和合規管理。監管科技可加強呈報機構識別潛在洗錢及恐怖分子資金籌集風險，以及偵測可疑交易的能力，從而向聯合財富情報組作出報告。為追上金融機構科技發展的應用，以及確保聯合財富情報組具備足夠的

---

<sup>6</sup> 欺詐騙案是本港主要調查和檢控的洗錢罪行。2020 年處理 2 594 宗止付要求，扣截 30.67 億元。根據銀行提供的實時情報，當罪犯前往銀行操作洗錢帳戶時成功拘捕 95 人。

<sup>7</sup> 監管科技為金融科技之一，目的是更具效益及更有效率地協助使用者達到規管要求。

能力處理呈報機構所提供的財富情報，聯合財富情報組實有必要建立更精密的資訊科技系統，採用先進科技和數據分析技術，如大數據分析、網絡分析和人工智能。系統的建立可以協助聯合財富情報組加快處理可疑交易報告，更重要的是使聯合財富情報組能進行高層次的情報拓展工作，透過與其他政府部門的數據庫和系統建立更緊密的系統介面以及利用從其他資訊來源所得到的情報，進行具策略性價值的分析。聯合財富情報組有確切需要建立財務數據分析平台，以提高警務處財務數據分析的質素和應付現今執法需要。

## 建議

### 財務數據分析平台

10. 為了配合可疑交易報告管理系統拓展財務情報，我們建議建立一個新的財務數據分析平台，由聯合財富情報組操作和監督。可疑交易報告管理系統會繼續接收可疑交易報告，而擬議的財務數據分析平台將配備數據處理和分析能力，利用數據探勘、機器學習和人工智能等技術，協助聯合財富情報組進行策略性分析，並使之能更有效及適時地將情報結果發布至其他執法機關。

### *打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的分析工具*

11. 擬議的財務數據分析平台將配備精密的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集數據分析工具，就可疑交易報告管理系統接獲的可疑交易報告及聯合財富情報組收集的情報進行風險評估。另外，透過輸入特定的風險指標和參數，例如某些地區的洗錢及恐怖分子資金籌集風險、高風險實體的特徵等，分析平台能夠識別異常活動並向聯合財富情報組人員發出警示。財務數據分析平台亦具有其他功能，例如進行資金流向分析和關聯網絡分析，將由不同渠道收集所得的數據進行大規模數據配對，以更具成本效益和更有效地協助揭露非法資金流向和隱藏網絡。隨著分析平台儲存的數據和趨勢觀察不斷增加，可更進一步完善數據探勘、機器學習和人工智能的分析技術。

12. 擬議的財務數據分析平台亦會與不同政府部門的其他系統建立資料介面，以加快部門之間交換數據。<sup>8</sup>分析平台亦會具備自動搜索資料功能，理順由公開來源搜索所得的數據（例如聯合國制

---

<sup>8</sup> 此計劃亦包括有可能因與新系統的對接介面而需提升其他資料庫或系統所引起的額外費用。

裁名單、有關洗錢及恐怖分子資金籌集新聞等），這能大幅節省瀏覽網站和人手更新的工作。

13. 在數據處理方面，擬議的財務數據分析平台能夠處理結構化和非結構化的數據<sup>9</sup>，此能增加比對數據的準確性，特別是當涉及同步進行調查的案件。擬議的財務數據分析平台能從不同資料來源例如媒體報導和類型學報告等擷取並分析非結構化數據，亦能透過光學字符識別和自然語言處理等技術分析相關資訊。

14. 聯合財富情報組有望在擬議分析工具的協助下加快其決策過程。例如，聯合財富情報組預計能於一星期內就呈報機構如何處理可疑交易報告所涉及的財產提供反饋。

#### *內部用戶網站*

15. 除了上述分析工具，擬議的財務數據分析平台將會為聯合財富情報組人員及其他警務處相關專責單位<sup>10</sup>提供內部用戶網站，以協助調查洗錢及恐怖分子資金籌集的案件，以及提供、更新、分析和發布情報。此平台亦會與警務處的其他內部系統建立系統介面，例如可疑交易報告管理系統及反詐騙協調中心的系統，整合多個內部系統的資料，以支援洗錢及恐怖分子資金籌集案件調查工作。平台也會為用戶提供商業智能及匯報工具，使其能更形象化地呈現情報資訊，有助識別罪案趨勢及其他重要發現，並能自動擬備情報報告及信函。

#### *外部用戶網站*

16. 擬議的財務數據分析平台會設立外部用戶網站，為聯合財富情報組提供安全的渠道，與其他本地和海外執法機關交換犯罪情報、類型和趨勢，並能協助聯合財富情報組加快處理海外執法機關的情報和調查支援要求。

---

<sup>9</sup> 結構化數據是指該些有預定數據模型或根據預定格式而經系統性處理的數據。非結構化數據是指該些以不同形式及非預定格式表達的數據，例如電子郵件訊息、圖像等。

<sup>10</sup> 警務處的其他專責單位包括洗錢及恐怖分子資金籌集風險評估小組、反詐騙協調中心，以及反訛騙及洗黑錢情報工作組。

## 推行計劃

17. 我們計劃採用混合模式開發財務數據分析平台，透過採購現成商用解決方案及發展專用系統以進行計劃。混合模式有兩個主要好處，一方面透過採購現成商用解決方案能讓系統利用由打擊洗錢及恐怖分子資金籌集領域權威所研發、集國際情報來源及全球經驗的專門解決方案，而另一方面開發專用系統則可更靈活地自訂分析模組，以配合本地的調查需要，並避免過度依賴現成商用解決方案而帶來的風險。

18. 視乎立法會的撥款批准，警務處將盡快就擬議的財務數據分析平台進行招標工作，以期在 2022 年第二季批出合約。為了能早日推行系統，計劃將分為數個項目同時推行。預計打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動分析工具和外部用戶網站能於 2022 年第四季推出，而自行開發的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動分析工具及內部用戶網站將於 2024 年至 2027 年分階段推出。預期系統將於 2027 年全面投入服務。暫定推行時間表載於附件 A。

## 對財政的影響

### 非經常開支

19. 此建議在 2021-22 至 2026-27 年度的六年期間所涉及的預計非經常開支總額為 698,113,000 元，有關分項數字載於附件 B。

### 其他非經常開支

20. 此外，推行擬議的財務數據分析平台將需要一隊具打擊洗錢及恐怖分子資金籌集知識和專長的團隊以建立和自行開擬議平台的數據分析模型。有關人員的開支在 2021-22 至 2026-27 年度期間的總額為 45,148,000 元，由警務處現有資源承擔。

### 經常開支

21. 擬議財務數據分析平台的預計經常開支總額在 2025-26 及 2026-27 年度期間為每年 25,770,000 元，並會由 2027-28 年度起增至每年 47,635,000 元。經常開支主要包括與硬件及軟件保養、雲端服務、系統維修保養、委聘合約僱員，以及用戶培訓有關的費

用。有關分項數字載於附件 C。

### 可節省的開支

22. 在財務數據分析平台全面投入運作後，預計由 2027-28 年度起每年可節省的開支為 4,552,000 元，主要由於工作效率因數據輸入及處理過程自動化而有所提高。

### 徵詢意見

23. 請委員支持此項建議，這將大大加強警務處在拓展財富情報及打擊金融罪行方面的能力。視乎委員的意見，我們會在今個立法年度向財務委員會申請批准撥款。

財經事務及庫務局  
香港警務處  
2021 年 6 月

財務數據分析平台的  
暫定推行時間表

主要工作	預計完成日期
(a) 擬備招標文件、招標及批出標書	2022 年第二季
(b) 初步推出打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動分析工具	2022 年第四季
(c) 推出外部用戶網站	2022 年第四季
(d) 推出自行開發的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動分析工具	2024 年第一季
(e) 推出第一階段內部用戶網站	2024 年第二季
(f) 推出最後階段內部用戶網站	2027 年第一季
(g) 系統全面投入服務	2027 年第一季
(h) 系統護理	2027 年第二季

財務數據分析平台的  
非經常開支

項目	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27	總計
	(千元)						
(a) 硬件		73,556					73,556
(b) 軟件		106,635					106,635
(c) 通訊網絡		592					592
(d) 雲端服務		1,137	1,137	1,137	1,137	1,137	5,685
(e) 推行服務		500	96,860	67,900	8,880	6,380	180,520
(f) 合約僱員	11,193	60,084	64,424	64,424	31,067	28,898	260,090
(g) 場地準備			112				112
(h) 培訓		2,486	2,486	2,486			7,458
(i) 應急費用	1,119	24,499	16,502	13,595	4,108	3,642	63,465
<b>總計</b>	<b>12,312</b>	<b>269,489</b>	<b>181,521</b>	<b>149,542</b>	<b>45,192</b>	<b>40,057</b>	<b>698,113</b>

註：

項目(a)：73,556,000 元的預算開支是用以購置財務數據分析平台的電腦硬件，包括伺服器、儲存設備、備份設備等。

項目(b)：106,635,000 元的預算開支是用以購置相關的電腦軟件，包括伺服器、數據庫、系統備份、分析工具等的系統軟件。

項目(c)：592,000 元的預算開支是用以購置通訊網絡設備，包括網絡交換器。

項目(d)：5,685,000 元的預算開支是用以租用政府雲端基礎設施服務，以設立擬議外部用戶網站。

項目(e)：180,520,000 元的預算開支是用以聘用服務供應商提供系統實施和支援服務。主要實施活動包括系統分析和設計、應用程式開發、系統安裝和配置、數據中心的基礎設施、投入運作和護理等。

項目(f)：260,090,000 元的預算開支是用以聘請委聘合約資訊科技專業人員提供項目管理服務，包括項目規劃和監察、開發應用程式、基礎建設、提升其他系統與新系統的對接介面，以及進行

系統驗收測試。

項目(g)： 112,000 元的預算開支是用以支付場地準備工程費用，以在相關辦公室安裝網絡埠、電源插座及光纖管道等。

項目(h)： 7,458,000 元的預算開支是用以支付外部和內部持份者的培訓服務。

項目(i)： 63,465,000 元的預算開支是上述(a)至(h)項所需費用約 10% 的應急費用。

財務數據分析平台的  
每年經常開支

項目	2025-26年度	2026-27年度	2027-28年度 以後
		(千元)	
(a) 硬件及軟件保養	23,073	23,073	23,073
(b) 通訊網絡	70	70	70
(c) 雲端服務	-	-	1,137
(d) 系統維修保養	1,570	1,570	7,450
(e) 合約僱員	-	-	14,848
(f) 培訓	1,057	1,057	1,057
總計	<b>25,770</b>	<b>25,770</b>	<b>47,635</b>