

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)855/2022號文件

檔號：CB1/BC/5/22

### 《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例草案》 委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例草案》委員會(“法案委員會”)的商議工作。

#### 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。成員司法管轄區輪流互相評核打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的制度，從遵守技術規定及實施成效兩方面，評估有關制度是否符合特別組織的相關建議。

3. 《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》(第615章)(“《打擊洗錢條例》”)於2011年獲制定成為法例，並於2012年4月開始全面實施。根據《打擊洗錢條例》，金融機構<sup>1</sup>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規管制度的主要一環。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》

---

<sup>1</sup> 根據《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)《保險業條例》(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)；(e)郵政署署長；或(f)儲值支付工具持牌人。

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若干時間。金融機構如違反有關規定，或須接受監管和刑事制裁。《打擊洗錢條例》於2018年獲修訂，將條例下的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規管擴展至4類指定非金融企業及行業(“指定非金融業”)(即律師、會計師、地產代理，以及信託或公司服務提供者)。<sup>2</sup>

4. 特別組織在2019年9月發表有關香港的相互評估報告，當中載述特別組織就香港完善其打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管制度所提出的建議，包括為貴金屬及寶石交易商適當引入打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規定。另一方面，近年虛擬資產交易活動迅速發展，構成相當的洗錢及恐怖分子資金籌集風險。為應對這些風險，特別組織在2019年年初規定成員地區須規管虛擬資產服務提供者，並將適用於金融機構和指定非金融業的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的要求，延伸至虛擬資產服務提供者。

5. 鑒於特別組織對規管貴金屬及寶石交易商的建議和虛擬資產服務提供者的最新標準，政府當局於2020年11月就修訂《打擊洗錢條例》的立法建議，進行為期3個月的公眾諮詢，以加強香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規管制度。政府當局於2021年5月發表諮詢總結。據政府當局所述，回應者普遍贊同立法建議的整體方向、原則和主要框架。規管虛擬資產服務提供者方面，政府當局建議設立發牌制度，規定有意在香港經營虛擬資產交易所的人士須申請牌照。持牌虛擬資產服務提供者須遵守《打擊洗錢條例》所載的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，以及其他投資者保障的規管要求。至於規管貴金屬及寶石交易商方面，政府當局建議引入註冊制度，如註冊交易商進行120,000港元或以上的現金交易，須履行《打擊洗錢條例》附表2所訂的法定打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求。

---

<sup>2</sup> 特別組織所指的指定非金融企業，包括賭場、貴金屬及寶石交易商、地產代理、律師、會計師，以及信託或公司服務提供者。由於香港沒有賭場，特別組織的相關建議在香港只適用於另外五個行業。因應香港當時的情況，政府當局當時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。指定非金融業當從事指明交易時須遵守法定的客戶盡職審查及備存紀錄要求。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。

## 條例草案

6. 《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例草案》(“條例草案”)於2022年6月24日在憲報刊登，並於2022年7月6日的立法會會議上首讀。

7. 條例草案旨在：

- (a) 修訂《打擊洗錢條例》，以就虛擬資產服務提供者設立一個發牌制度(新訂第5B部及新訂附表3B至3G)，並就貴金屬及寶石交易商設立一個註冊制度(新訂第5C部及新訂附表3H至3J)；
- (b) 使《打擊洗錢條例》附表2之下就客戶作盡職審查及備存紀錄的規定，適用於虛擬資產服務提供者，並在貴金屬及寶石交易商進行某些交易時，適用於該等交易商(擬議新訂第5A(5A)條)；及
- (c) 作出相關及雜項修訂(例如條例草案第24、26、27、29及34條)。

8. 條例草案的主要條文的詳情載於**附錄1**。條例草案如獲通過，將自2023年1月1日起實施；惟有關經營提供虛擬資產服務業務的罪行的條文(即擬議第53ZRD至53ZRG條)，以及有關就虛擬資產服務提供者發牌規定訂明過渡安排的條文(即擬議第53ZTX條及附表3G)除外，該等條文將自2023年3月1日起實施(政府當局對條例草案有關實施日期的條文的擬議修正案見下文第41段)。

## 法案委員會

9. 在2022年7月8日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄2**。法案委員會由陳振英議員擔任主席，曾與政府當局和證券及期貨事務監察委員會(“證監會”)舉行3次會議，以研究條例草案。法案委員會亦曾邀請公眾提交書面意見。曾向法案委員會提出意見的團體名單載於**附錄3**。

## 法案委員會的商議工作

10. 法案委員會委員普遍支持《條例草案》。法案委員會曾經討論的主要事項如下：

### 虛擬資產服務提供者發牌制度

- (a) “虛擬資產”及“虛擬資產服務”的定義(第11-17段)；
- (b) 香港虛擬資產市場的發展(第18-22段)；
- (c) 虛擬資產服務提供者的發牌準則(第23-25段)；
- (d) 擬議的“只可服務專業投資者”規定(第26-27段)；

### 貴金屬及寶石交易商註冊制度

- (e) 兩級註冊制度(第28-34段)；
- (f) “貴金屬”、“寶石”及“貴重產品”的定義(第35-36段)；及

### 雜項修訂

- (g) 雜項修訂(第37-40段)。

### 虛擬資產服務提供者發牌制度

#### *“虛擬資產”及“虛擬資產服務”的定義*

11. 條例草案中“虛擬資產”一般指以計算單位或經濟價值的儲存形式表述，可透過電子方式轉移、儲存或買賣並可(i)用於為貨品或服務付款、清償債務及/或投資等目的，或(ii)可提供權利、資格或途徑，對任何加密保護數碼形式價值的相關事務進行投票，的加密保護數碼形式價值，例如加密數碼貨幣及在虛擬世界的其他資產類別(擬議新訂第53ZRA(1)條)，但若干數碼形式價值，包括“有限用途數碼代幣”並不包括在定義之內

(擬議新訂第53ZRA(2)條)。<sup>3</sup>“有限用途數碼代幣”的定義包括任何類似客戶酬報或獎賞積分或遊戲用資產，及按其發行人的用意，該數碼形式價值不可轉換成金錢或獲得公眾接受的另一種交易媒介(擬議新訂第53ZR條)。根據擬議的虛擬資產服務提供者發牌制度，任何人如有意經營提供虛擬資產服務的業務，均須向證監會領取虛擬資產服務提供者牌照(擬議新訂第53ZRD條)。根據擬議新訂附表3B，“虛擬資產服務”按定義是指經營虛擬資產交易所，即透過電子設施方式提供服務，而服務使用者藉該項服務導致具約束力的買賣虛擬資產交易產生(例如藉該項服務要約買賣任何虛擬資產以換取任何金錢或任何虛擬資產)，而在提供有關服務時，客戶款項或客戶虛擬資產會由服務提供者直接或間接管有。

12. 法案委員會察悉，一般而言，“非同質化代幣”(俗稱“NFTs”)是存在於區塊鏈上的獨特加密代幣，無法複製，並且有NFTs會“按其發行人的用意，……不可轉換為金錢或獲得公眾接受的另一交易媒介”。因此，這類型的NFTs可能屬於“有限用途數碼代幣”的擬議涵義而會被剔除於條例草案的範圍之外。即便如此，有NFTs也可能在交易平台上買賣或拍賣，並符合以下說明的加密保護數碼形式價值：是“經濟價值的儲存”(即可用作儲蓄及分配資本)，可“透過電子方式轉移、儲存或買賣”，並“作為或擬作為公眾接受的交易媒介”，因此符合以上說明的NFTs亦可能是一種“虛擬資產”。法案委員會要求政府當局澄清NFTs是否涵蓋於“虛擬資產”定義下。由於市場上“虛擬資產”的概念及涵蓋範圍發展迅速，法案委員會關注條例草案中“虛擬資產”的定義可如何配合虛擬資產市場的最新發展。

13. 就“虛擬資產”的定義，政府當局解釋曾參考特別組織的相關界定，即“以數碼形式表達價值的資產，而有關資產可以數碼形式買賣或轉移，且可用作支付或投資用途”。關於NFTs是否涵蓋於“虛擬資產”的定義，按證監會的觀察，市場上自稱為NFTs的代幣可能具有不同條款及特點。在大多數情況下，如果NFTs純粹屬於以數碼形式存在的收藏品，則它不太可能符合擬議第53ZRA(1)條中所訂“虛擬資產”的定義，因為它

---

<sup>3</sup> 其他不包括在“虛擬資產”定義之內的數碼形式價值包括符合以下情況的數碼形式價值：由中央銀行發行或政府發行，或構成證券或期貨或儲存於儲值支付工具的儲值金額或工具按金。該等數碼形式價值已受或將會受各項條例規管。

相當不可能符合以下各項條件：被用作計算單位或經濟價值的儲存(擬議定義的(a)(i)款)、作為公眾接受的交易媒介(擬議定義的(a)(ii)(A)款)，或作為數碼形式價值而向持有人提供權利、資格或途徑進行投票(擬議定義的(a)(ii)(B)款)。重要的是當局會考慮NFTs的實際性質及功能，而非市場推廣用語。假如某項NFT的特徵超出了收藏品的範圍，例如具有同質化的特徵或允許持有人對其安排進行投票，它則可能符合擬議定義的(a)(ii)(A)款或(a)(ii)(B)款。如果它亦符合擬議定義的(a)(i)、(iii)和(iv)款，則有關NFT很可能會構成“虛擬資產”。另一方面，若某項NFT演變為某些形式的集體投資計劃，它將屬《證券及期貨條例》(第571章)的規管範圍。若經檢視《打擊洗錢條例》和《證券及期貨條例》的有關條文而有需要就個別代幣的規管方式發出指引，證監會會考慮發出指引。業界亦熟悉此處理方式，舉例來說，證監會最近亦曾就NFTs的規管方式發出聲明。

14. 政府當局進一步解釋，假如有某項NFT符合“虛擬資產”的定義，有關人士也只有在進行涉及這項NFT的活動，而該活動符合“虛擬資產服務”的定義時，方須申領牌照。“虛擬資產服務”的定義(擬議新訂附表3B)旨在涵蓋由中央虛擬資產交易所提供的自動交易服務。假如進行NFTs交易的人士是以點對點方式進行(例如在OpenSea買賣的交易)，則有關人士不會被視作經營交易所，而他們的活動亦不會屬於“虛擬資產服務”的範圍。因此，進行NFTs買賣的人士如不是經營交易所，並不會受到條例草案中牌照規定所規管。

15. 至於“虛擬資產”定義的改變如何配合虛擬資產市場的迅速發展，政府當局指出，條例草案已賦權證監會訂明構成虛擬資產定義的特徵(擬議新訂第53ZRA(3)條)，以及賦權財經事務及庫務局局長，可一般地或就個別個案訂明某種數碼形式價值會否被視作《打擊洗錢條例》下的虛擬資產(擬議新訂第53ZRA(4)條)。證監會及財經事務及庫務局局長可藉於憲報刊登公告以行使上述權力；而該等公告是附屬法例，須經立法會的先訂立後審議程序處理。

16. 由於擬議虛擬資產服務提供者規管制度只涵蓋從事經營虛擬資產交易所的業務者，法案委員會詢問不規管其他形式的虛擬資產業務的原因，如虛擬資產場外交易、虛擬資產點對點交易、獨立的虛擬資產付款或託管服務等。

17. 政府當局解釋虛擬資產交易所的業務模式是在香港所見最普遍和發展最成熟的虛擬資產業務。在香港虛擬資產交易所以外的其他虛擬資產活動<sup>4</sup>並不及虛擬資產交易所活動普遍，而其資金流向亦可透過金融機構的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集措施得以掌握。從事有關業務的人亦與其他公司或人士一樣，須舉報可疑交易，以及實施聯合國安全理事會頒布的針對性金融制裁。政府當局承諾會不時檢視虛擬資產市場的發展、本港的情況，以及規管制度的實施情況，考慮日後是否需要規管其他形式虛擬資產業務。擬議的規管制度已具有足夠彈性，財經事務及庫務局局長獲賦權(擬議新訂第53ZTL(1)條)，可藉於憲報刊登公告修訂擬議附表3B下“虛擬資產服務”的定義，在將來有需要時擴闊規管範圍以涵蓋其他形式的虛擬資產活動。該等公告是附屬法例，須經立法會的先訂立後審議程序處理。

### 香港虛擬資產市場的發展

18. 法案委員會指出雖然虛擬資產活動涉及較高風險，但該等活動有不少嶄新的投資產品，可為香港金融服務業帶來大量商機。一些法案委員會委員關注擬議的規管制度可如何在規管及發展虛擬資產市場之間取得平衡，尤其是擬議制度如何保持香港的競爭力，因為其他地區一般對虛擬資產活動進行有限度的監管，甚至只要求虛擬資產服務提供者進行簡單的註冊，而香港則建議推行較嚴格的制度，以發牌方式在反洗錢以外亦從投資者保障角度監管虛擬資產服務提供者。亦有委員關注香港的擬議制度可如何防止未獲證監會發牌的海外虛擬資產交易所向香港的投資者推廣他們的服務。此外，委員亦詢問政府當局及證監會有何措施促進香港虛擬資產市場的發展。

19. 就虛擬資產規管在國際方面的發展，政府當局表示香港在推行虛擬資產服務提供者規管制度方面在全球佔有領導地位。雖然已設有規管制度的海外司法管轄區很多現時只是對虛擬資產行業進行有限度的規管，但不少主要司法管轄區包括歐洲聯盟(“歐盟”)和美國最近已開始研究類似條例草案所提出較嚴謹的規管制度。舉例而言，歐盟委員會已制訂《加密資產市場監管》方案，用以規管加密資產/虛擬資產及其服務提供者，該方案與香港的規管原則一致，規定所有歐盟成員國

---

<sup>4</sup> 就虛擬資產點對點交易，特別組織並沒有建議進行規管。

均會實行劃一的發牌制度，從投資者保障角度監管虛擬資產服務提供者。另一方面，美國證券交易委員會已把若干虛擬資產歸類為證券，並採取與香港一致的規管方法，計劃加強對虛擬資產交易所的規管，以更妥善保障投資者。由於國際組織一直積極推動虛擬資產服務提供者的規管制度，在香港設立這類制度，將會成為日後國際規管合作的基礎。

20. 關於促進香港虛擬資產市場的發展，政府當局重申，條例草案的主要目的是打擊與虛擬資產有關的洗錢及恐怖分子資金籌集活動並保障投資者，以提供清晰的規管框架。政府當局一直留意需要在規管虛擬資產活動及市場發展之間取得適當平衡。政府當局與香港金融管理局(“金管局”)及證監會等規管機構一直保持合作，以積極推動金融界的整體發展，包括金融科技及金融創新。例如金管局正研究虛擬資產的不同範疇，包括穩定幣的規管及中央銀行數碼貨幣在香港的發展。證監會和金管局亦於2022年1月共同發出通函予有興趣從事虛擬資產相關活動的中介人，詳述有關規管要求，該通函受銀行及證券業歡迎，能就提供虛擬資產服務方面給予實用的指引。證監會十分支持虛擬資產業界，最近財經事務及庫務局和證監會亦就證券型代幣發行與業界積極溝通，包括證監會就證券型代幣發行的監管原則及這領域的最新監管方向，證監會歡迎業界共同討論有關計劃。另外，政府當局相信設立虛擬資產服務提供者規管制度，能為這些服務提供者釐清規管原則，進一步促進虛擬資產業界在香港的穩健有序發展。

21. 至於如何規管海外的虛擬資產交易所，政府當局指出，條例草案訂有條文禁止沒有有效虛擬資產服務提供者牌照而在香港提供虛擬資產服務(包括海外虛擬資產交易所向香港市民積極推廣虛擬資產服務)，違反相關條文者會受到懲處(擬議新訂第53ZRD(5)條)。《證券及期貨條例》亦訂有類似條文，禁止在香港沒有牌照的海外公司向香港市民積極推廣證券或期貨的活動。根據該等條文，證監會一直有密切留意由海外網上投資平台在香港推廣的非證監會認可的集體投資計劃，並會對違例者採取行動。舉例而言，證監會在2017至2018年期間成功針對非認可的首次代幣發行採取監管行動。證監會會對未持有證監會牌照向香港積極推廣其服務的海外虛擬資產服務提供者採取類似的執法行動。

22. 證監會補充，“積極推廣”的概念已經自《證券及期貨條例》於2003年起實施現行證券監管框架應用至今(《證券及期貨條例》第115條)，由於證監會詮釋條例草案中“積極推廣”概念時所採用的方式，相當可能會採用類似詮釋《證券及期貨條例》中該詞時所採用的方式，因此可參考證監會關於《證券及期貨條例》第115條所指“積極推廣”的常見問題。<sup>5</sup>就有關禁止宣傳的罪行，擬議新訂第53ZRE條所訂的罪行是相應於《證券及期貨條例》第109條。第109條的範圍旨在涵蓋發出或管有廣告，無論該廣告是否針對香港公眾(或僅限專業投資者)。擬議新訂第53ZRE條和《證券及期貨條例》第109條的目的是保護所有類型的投資者，以免他們成為無牌法團的推廣對象。此外，為特別回應對欺詐的關注，條例草案中有兩項刑事罪行的建議，特地就涉及虛擬資產的欺詐而作出。首先，任何人在涉及任何虛擬資產的交易中，直接或間接地(a)出於欺詐或欺騙意圖，而使用任何手段、計劃或計謀；或(b)從事任何具欺詐或欺騙性質(或會產生欺詐或欺騙效果)的作為、做法或業務，即屬犯罪(擬議新訂第53ZRF條)。再者，任何人為誘使另一人訂立(或要約訂立)旨在取得、處置、認購或包銷任何虛擬資產的協議，而作出任何欺詐的失實陳述或罔顧實情的失實陳述，即屬犯罪(擬議新訂第53ZRG條)。這些條文適用於任何人士，不論其有否提供虛擬資產服務(即經營虛擬資產交易所)，故此亦適用於未獲證監會發牌的海外虛擬資產交易所。

### *虛擬資產服務提供者的發牌準則*

23. 在擬議的虛擬資產服務提供者發牌制度下，證監會只會向屬香港成立並設有固定營業地點的公司，或於海外成立但在香港註冊的公司，批給虛擬資產服務提供者牌照(擬議新訂第53ZRK條)。每名申請人須有負責人員(最少兩名)履行一般監督持牌虛擬資產服務提供者運作的職責，而為申請人提供虛擬資產服務的業務過程中執行受規管職能的人士必須申請為持牌代表。證監會須信納申請人，其負責人員和持牌代表是適當人選方會考慮發出虛擬資產服務提供者牌照。持牌虛擬資產服務提供者本身及其負責人員和持牌代表須遵守嚴格規管要求。就持牌虛擬資產服務提供者而言，該等要求涵蓋多項事宜，包

---

<sup>5</sup> 這可以包括多種情況，例如：指經常聯絡香港投資者及推廣其服務的人士、進行以香港公眾投資者為對象的大眾傳媒計劃，及進行以香港投資者為對象的互聯網活動。

括持牌虛擬資產服務提供者應具備足夠的財政資源、知識和經驗，且訂有風險管理政策和程序、穩妥保存客戶資產、將虛擬資產納入交易所交易的政策、妥善的財務匯報和披露安排，以及防止市場操控、違規活動和利益衝突的機制。

24. 法案委員會曾研究證監會會考慮哪些因素，以決定虛擬資產服務提供者牌照申請人及其負責人員和持牌代表是否屬適當人選，委員亦詢問證監會會以何方式把相關詳情告知申請人。

25. 政府當局回應指，證監會於決定虛擬資產服務提供者及其負責人員和持牌代表是否為適當人選時所考慮的因素，已詳列於條例草案(擬議新訂第53ZRJ條)。該等因素包括有關人士的財政狀況或償付能力；該些人士的學歷或其他資產或經驗及該人的信譽、品格、可靠程度及財政穩健性；該些人士曾否被判定觸犯《打擊洗錢條例》的罪行或干犯類似罪行。證監會會根據擬議新訂第53ZTJ條發布指引，其中包括證監會在考慮個別人士申請牌照及繼續持牌，以及成為負責人員或持牌代表是否符合適當人選準則時的考慮事項。有關指引所列明的標準預計會與證監會根據《證券及期貨條例》第399條發布的“適當人選的指引”大致上一致。

#### *擬議的“只可服務專業投資者”規定*

26. 法案委員會察悉虛擬資產界別對擬議在制度推行初期“只可服務專業投資者”的規定表示關注，認為會窒礙持牌人的業務及不利虛擬資產界別的未來發展；有關要求亦不利吸引有質素的服務提供者和相關人才及專業人士來港。由於香港的非專業投資者將未能取得持牌人的服務，他們可能會轉移使用海外虛擬資產交易所或平台的服務，因而增加他們投資虛擬資產的風險。法案委員會詢問在制度推行初期訂立“只可服務專業投資者”的規定的理據。有委員建議，證監會應要求持牌虛擬資產服務提供者對其客戶進行適合性測試，以了解客戶對投資虛擬資產具有的知識和經驗，從而確定他們是否適合接受服務，並強調政府當局及證監會有需要加強投資者教育，而非一刀切把非專業投資者剔除於服務範圍以外。亦有委員建議，證監會可要求持牌交易所在審批某些虛擬資產掛牌時，實施更嚴謹的產品盡職審查，讓非專業投資者某程度上能接觸這類產品。

27. 就有關規定，政府當局表示於公眾諮詢期間曾收到不同的意見，有部分的意見認為應容許非專業投資者參與虛擬資產交易所的交易活動。考慮到虛擬資產業務相對傳統金融行業涉及嶄新科技並具有高投機性，政府當局須小心衡量相關投資風險，因此當局最初考慮於制度推行初期以發牌條件施加“專業投資者要求”是謹慎的做法。在條例草案獲立法會通過後，證監會會就新的虛擬資產服務提供者制度的詳細規管要求進行諮詢，並會於進行諮詢時，因應業界及公眾的回應，以及投資者保障和市場發展的角度，考慮是否可在施加額外的投資者保障措施下容許非專業投資者在持牌虛擬資產交易所進行交易。<sup>6</sup> 政府當局及證監會亦會推行更多投資者教育及宣傳活動，以提升投資者對投資虛擬資產的了解及明白相關風險。

## 貴金屬及寶石交易商註冊制度

### *兩級註冊制度*

28. 條例草案建議就貴金屬及寶石交易商訂立一個註冊制度。任何人如有意在香港經營貴金屬及寶石業務，均須向海關關長註冊(擬議新訂第53ZUD(1)條)。根據擬議新訂第53ZTZ條，“經營貴金屬及寶石業務”其中包括以業務形式買賣、進口、出口、生產或提煉貴金屬、寶石或貴重產品，或對其進行增值加工，或發行、贖回或買賣貴重資產支持工具，以及就該等活動擔任中介人等。“貴金屬”、“寶石”及“貴重產品”的定義載列於擬議新訂第53ZTY條。“貴重產品”包括任何包含貴金屬和/或寶石的珠寶、錶、服裝、配飾、飾物或其他製成品，而其交易價的至少50%可歸因於貴金屬或寶石或兼備上述兩者(“50%價值門檻”)。條例草案為貴金屬及寶石交易商引入一個兩類註冊制度，任何人如有意在香港經營貴金屬及寶石業務，而在業務過程中進行涉及不少於120,000港元的現金交易款額(“指明現金交易”)，均須向海關關長註冊為“B類註冊人”(擬議新訂第53ZUD(2)條)，而海關關長如信納若干情況，包括申請人屬適當人選等，可批予該項註冊(擬議新訂第53ZUN條)。沒有意圖及不會在業務過程中進行指明現金交易的貴金屬及寶石交易商，須註冊為“A類註冊人”(擬議新訂第53ZUE條)。海關

<sup>6</sup> “只可服務專業投資者”規定會以發牌條件施加於持牌人(擬議新訂的第53ZRK(4)條)，此做法會提供彈性，讓證監會可在有需要作出調整時，簡單地落實有關改動，無需修訂條例。

關長須備存註冊紀錄冊供公眾查閱兩類註冊人的資料(擬議新訂第53ZUB條)。根據擬議新訂第53ZU條，若干實體會獲豁免於註冊規定。該等實體包括已受《打擊洗錢條例》規管的金融機構(而貴金屬及寶石業務附屬於其主要業務)(例如銀行)、已受《當舖條例》(第166章)規管的當舖，以及非香港貴金屬及寶石交易商(即並非通常居於香港的個人或在香港以外地方成立或設立的法人及不屬《公司條例》(第622章)第2(1)條所界定的註冊非香港公司，並在香港沒有營業地點，以及在香港經營貴金屬及寶石業務的總日數，在任何公曆年中不超過60日。)

29. 法案委員會認同貴金屬及寶石交易業界的關注，認為擬議的註冊制度會加重交易商的運作成本。儘管一些委員認為政府有理據要求會進行指明現金交易的貴金屬及寶石交易商註冊為B類註冊人，他們質疑有否必要在擬議制度下引入A類註冊人。由於進行指明現金交易門檻以下金額交易的交易商絕大部分為中小型企業，要求他們註冊為A類註冊人會對他們造成合規負擔。法案委員會詢問引入兩類註冊制度的理據為何，以及特別組織其他成員地區有否類似的註冊制度。部分委員亦要求政府當局考慮只引入B類註冊人，以減輕貴金屬及寶石業界的合規成本，同時亦可減少香港海關(“海關”)管理兩類註冊制度和監管兩類註冊人的成本。

30. 政府當局回應指，特別組織要求進行大額現金交易的貴金屬及寶石交易商，須遵守較嚴謹的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，故此，政府需要甄別會進行和不會進行大額現金交易的交易商，以採取風險為本的監管。海關亦可按特別組織的要求，全面了解貴金屬及寶石行業的洗錢及恐怖分子資金籌集的風險，以及掌握行業整體的最新情況。擬議的兩類註冊制度與特別組織就實施風險為本監管的要求一致，在規管需要及減低行業合規成本之間取得適當平衡。至於指明現金交易的門檻，因應特別組織規定，貴金屬及寶石交易商在進行超過15,000美元/歐元(約120,000港元)的現金交易時，須遵守與其他指定非金融業相同的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，政府因此把有關門檻訂定為120,000港元。

31. 就其他司法管轄區對貴金屬及寶石交易商的規管措施，政府當局表示，其他地區按其個別情況採取不同的規管措施。舉例來說，意大利禁止貴金屬及寶石交易商進行10,000歐元或以上的現金交易；新加坡則規定所有貴金屬及

寶石交易商(不論進行任何金額的交易)須註冊，並須符合較嚴謹的註冊要求(例如符合有關適當人選的準則)；英國規管的對象為“高價值交易商”，即不論其產品是否貴金屬或寶石，亦不論產品的貴金屬或寶石含量，凡進行高於10,000英鎊以上的現金交易，均屬於“高價值物品”交易，有關交易商均須註冊。

32. 政府當局解釋，A類註冊簡單直接，申請人只須提供有效的商業登記證副本<sup>7</sup>、香港營業地點的地址和通訊地址，以及作出聲明確認該申請人的貴金屬及寶石業務為合法目的而經營。A類註冊人無須履行《打擊洗錢條例》附表2所訂的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求。A類註冊人若持續經營，每年只須繳交註冊費，其註冊便一直有效。至於B類註冊人，申請人須符合適當人選準則，與現時受《打擊洗錢條例》規管的其他指定非金融業所適用的準則相若。B類註冊人須遵守《打擊洗錢條例》附表2所載的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。B類註冊的有效期為3年，註冊費為1,970港元，期滿後可續期，每次續期費為1,060港元。

33. 就註冊費方面，政府當局指出A類及B類註冊人的收費水平是以收回成本原則釐定。考慮到香港現時的經濟情況和營商環境，當局建議在註冊制度生效前已營運的貴金屬及寶石交易商，若他們在9個月的過渡期內申請註冊，可獲豁免首次註冊費和相關費用。<sup>8</sup> 條例草案亦已賦權海關關長，在適合的情況下寬免某人或某類別的人繳付有關費用(擬議新訂第53ZVQ條)。為管理註冊制度及監管註冊人，海關會開設72個非首長級常額公務員職位，涉及4,080萬港元全年經常開支，並會設立由19名退休後服務合約人員組成的小組，為期7個月，以應付過渡期內收到的大量申請，相關的員工開支總額為700萬港元。同時，海關亦會設置一套全新的電腦系統，以處理申請和執法工作，估計涉及1,590萬港元非經常開支。系統其後的每年經常開支估計為630萬港元，會由海關以現有資源支付。由於A類註冊安排簡單直接，需用的資源較少。絕大部分的資源(例如人手

---

<sup>7</sup> 由於《小販規例》(第123AI章)下的持牌小販獲豁免商業登記，他們可憑小販牌照來註冊。

<sup>8</sup> 包括A類註冊人的註冊費(涵蓋1年)和B類註冊人的註冊費(涵蓋3年註冊期或海關關長指明的年期)，另加為B類註冊人進行適當人選測試的相關費用。

和電腦系統)將用於處理B類註冊。海關會按風險為本的規管模式對A類及B類註冊人進行例行視察。

34. 考慮到法案委員會及業界對A類註冊制度的關注，政府當局同意作出調整，當局會提出修正案訂明進行120,000港元或以上非現金交易的貴金屬及寶石交易商，方須進行A類註冊，即如交易商只進行120,000港元以下現金或非現金交易，則無須註冊。目的是減低對只進行小額交易的中小型商戶的負擔。法案委員會歡迎政府當局提出的修正案。

#### *“貴金屬”、“寶石”及“貴重產品”的定義*

35. 法案委員會對“貴重產品”定義的涵蓋範圍及當中涉及的“50%價值門檻”表示關注。委員尤其關注交易商未必清楚他們所售賣產品的貴金屬及寶石成分，因而不知道需要向海關關長申請註冊而誤墮法網。此外，一些小商戶例如文具店和眼鏡店並非專門從事貴金屬及寶石交易業務，而他們所售賣的產品也可能會涵蓋於“貴重產品”的定義內。

36. 考慮到法案委員會及業界的意見，政府當局同意提出修正案，採納業界的建議，在擬議第53ZTY條下有關“貴重產品”的定義中，刪除有關“貴重產品”的交易價的至少50%可歸因於貴金屬及/或寶石的要求，以回應業界關注此“50%價值門檻”會帶來執行方面的困難。因應上述修訂，並考慮到“服裝”、“配飾”、“飾物”及“其他製成品”等一般只包含或附有很少量的貴金屬及/或寶石，所涉的洗錢及恐怖分子資金籌集風險較低，當局會提出另一修正案，刪除“貴重產品”的定義中有關“服裝”、“配飾”、“飾物”及“其他製成品”的提述，因此亦會刪除該定義中有關“不包括構成任何醫療器具或工業設備的部分的製成品”的條文。換言之，“貴重產品”的定義將不涵蓋上述物品，以進一步減輕業界的合規負擔。法案委員會歡迎政府當局提出的修正案。

#### 雜項修訂

37. 條例草案建議多項雜項修訂，包括修訂“政治人物”一詞的定義、加入“前政治人物”的定義，以及修訂對“前政治人物”的客戶盡職審查要求。法案委員會詢問修訂“政治人物”

定義的目的，及修訂後金融機構對被界定為“前政治人物”的人士進行的客戶盡職審查有何改變。

38. 政府當局解釋，根據《打擊洗錢條例》附表2的現時定義，“政治人物”指包括在中華人民共和國以外地方擔任或曾擔任重要公職的個人(附表2第1條“政治人物”定義(a)段)。特別組織的標準規定，基於外地政治人物、其家屬及與他們關係密切的人士有較高的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，金融機構和指定非金融業須對他們進行更嚴格的客戶盡職審查，因此，現行《打擊洗錢條例》附表2第10條要求在中華人民共和國以外地方擔任或曾擔任重要公職的人士的政治人物，須接受更嚴格的客戶盡職審查。為實施特別組織的建議，條例草案建議將政治人物的定義，由在中華人民共和國以外的政治人物，修訂為在香港以外的政治人物。此外，由於特別組織的指引容許對已不再擔任重要公職的前政治人物採取較具彈性的措施，條例草案亦建議修訂附表2第10條，容許以風險為本的原則處理對前政治人物需要執行更嚴格客戶盡職審查的規定(即未必需要對較低風險的前政治人物執行更嚴格客戶盡職審查規定)。

39. 法案委員會委員普遍贊同應給予金融機構更多彈性處理前政治人物需接受的盡職審查。有委員詢問金融機構如何界定前政治人物是否已不再擔任重要公職，以及規管機構如何協助金融機構執行以風險為本的客戶盡職審查。

40. 政府當局回應指在釐定前政治人物是否已不再擔任重要公職時，金融機構考慮的因素可包括：該人仍具有多少影響力和仍在擔任甚麼職位，以及該人先前擔任的職位與現時擔任的職位之間的連繫。為便利金融機構，金管局將與香港銀行公會合作更新或制訂三項有關政治人物的指引：(a)配合《打擊洗錢條例》的修訂，更新金管局的《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集指引》；(b)更新有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的常見問題；及(c)在外聘顧問的協助下，制訂一份有關政治人物的新指引文件，該文件會參考相關國際慣例，就不同類型的政治人物提供整體導引。

## 就條例草案提出修正案

41. 除上文第34及36段提述的修正案，政府當局會對條例草案提出其他修正案，主要包括：

- (a) 修訂條例草案的生效日期 -  
將上文第8段所述條例草案的生效日期延至2023年4月1日。而有關限制經營提供虛擬資產服務的業務的條文、有關就虛擬資產服務提供者發牌規定訂明過渡安排的條文，以及有關“政治人物”、“前政治人物”和“與信託有關的實益擁有人”等條文，則延至2023年6月1日生效。押後生效日期的目的是讓政府當局及證監會有更多時間制訂新規管制度的實施細節，包括讓證監會就虛擬資產服務提供者的規管要求諮詢市場及公眾。虛擬資產服務提供者及貴金屬及寶石業界亦有更充裕時間作準備。至於有關“政治人物”、“前政治人物”和“與信託有關的實益擁有人”等條文的修訂，則考慮了銀行業界提交的書面意見；
- (b) 修訂擬議第53ZVI(4)條有關B類註冊人的董事的條文 -  
刪除條文中有關“董事(director)不包括屬會計專業人士或法律專業人士的人”的提述，以回應法案委員會對將上述背景的人士排除於有關條文之外的關注；及
- (c) 其他屬文本、技術或相應性質的修正案。

42. 法案委員會委員已察悉修正案擬稿，並且沒有就該擬稿提出疑問。法案委員會法律顧問並無發現修正案擬稿在法律及草擬方面有任何問題。法案委員會不會就條例草案提出任何修正案。

## 恢復條例草案的二讀辯論

43. 法案委員會對於在2022年12月7日的立法會會議上恢復條例草案二讀辯論並無異議。

## 徵詢內務委員會意見

44. 法案委員會已於2022年11月25日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處  
議會事務部1暨公共申訴辦事處  
2022年11月29日

## 《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例草案》 主要條文

《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例草案》  
 (“條例草案”)的主要條文如下：

1. 第1部載有導言條文(例如簡稱)，並訂明條例草案的生效日期；
2. 第2部載有對《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》 (“《打擊洗錢條例》”)的修訂，包括：
  - (a) 第1分部，其中條例草案第4和5條藉加入新訂第5B和5C部及附表3B至3J，為虛擬資產服務提供者和貴金屬及寶石交易商設立兩個新的規管制度；以及
  - (b) 第2分部(包括條例草案第6至34條)，處理客戶盡職審查的規定和其他雜項事宜；
3. 新訂第5B部和附表3B至3G訂明虛擬資產服務提供者發牌制度，當中：
  - (a) 新訂第53ZR至53ZRC條(須與新訂附表3B一併理解)界定虛擬資產、虛擬資產服務、受規管職能、有聯繫實體等詞彙；
  - (b) 第53ZRD至53ZRG條就從事提供虛擬資產服務業務的牌照施加規定，並就涉及虛擬資產的活動施加其他限制；
  - (c) 第53ZRH至53ZRS條訂明向法團發出虛擬資產服務牌照(持牌服務提供者)事宜、向持牌服務提供者的代表發出牌照事宜、適當人選準則，以及發出批准事宜(包括批准某人出任

持牌服務提供者的負責人員)，而附表3C則訂明申請所須支付費用；

- (d) 第53ZRT至53ZRX條(須與附表3D和3E一併理解)載列持牌服務提供者、其有聯繫實體和持牌代表就具報、年費及周年申報表的責任；
- (e) 第53ZRY至53ZSM條(須與附表3F一併理解)載列適用於持牌服務提供者和其任何有聯繫實體的審計規定；
- (f) 第53ZSN至53ZTG條訂明證監會的權力，即可向持牌人採取紀律處分，就特定情況撤銷或暫時吊銷牌照，並可干預持牌服務提供者或其任何有聯繫實體的業務；
- (g) 第53ZTX條在主體條例中加入新訂附表3G，訂明過渡安排；

4. 新訂第5C部和附表3H至3J訂明貴金屬及寶石交易商註冊制度，當中：

- (a) 第53ZTY條載列以下詞彙的定義：貴金屬、寶石、貴金屬及寶石交易、貴金屬及寶石業務、A類註冊人、B類註冊人、註冊人、分行，以及非香港貴金屬及寶石交易商；
- (b) 第53ZTY條亦對指明現金交易作出界定，即這實質上是指某人在從事貴金屬及寶石交易業務的過程中進行的交易，而就該宗交易在香港作出或接受的現金付款總額最少達附表3H所指明的金額(即120,000港元)；
- (c) 第53ZUD條訂明，如某人未經註冊而在香港從事貴金屬及寶石交易業務，或某人(B類註冊人除外)以業務形式在香港進行指明現金交易，即屬犯罪；
- (d) 第53ZUE至53ZUY條訂明A類註冊人或B類註冊人的註冊事宜；適用於B類註冊人註冊的

適當人選準則；獲准成為B類註冊人的董事、  
合夥人或最終擁有人的事宜；

- (e) 第53ZUZ至53ZVB條訂明註冊人須展示證明書和作出具報的責任；
- (f) 第53ZVC至53ZVI條訂明海關關長採取紀律行動的權力；
- (g) 第53ZVJ條規定進行指明現金交易的非香港貴金屬及寶石交易商須在指明時間內就有關交易向海關關長提交報告，載述附表3I所訂明的資料；
- (h) 第53ZVK至53ZW條訂明執法、過渡安排和其他雜項事宜；

5. 第2部第2分部載有多項修訂，使客戶盡職審查和備存記錄規定(即打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定)及《打擊洗錢條例》的其他條文適用於第5B部所指的持牌人士和第5C部所指的註冊交易商—

- (a) 在《打擊洗錢條例》附表1，金融機構的定義會予以修訂，涵蓋持牌虛擬資產服務提供者；指定非金融業的定義會予以修訂，涵蓋B類註冊人；
- (b) 在《打擊洗錢條例》附表2加入新訂第13A條，訂明金融機構有責任取得和傳遞有關轉移不少於指明金額(即8,000港元)的虛擬資產的資料；
- (c) 根據按條例草案第7條修訂的《打擊洗錢條例》第5A條，打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定僅在B類註冊人以業務形式在香港與客戶進行指明現金交易的情況下，方適用於該註冊交易商；至於純粹在兩個B類註冊人之間進行的指明現金交易，打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定不適用於屬付款方的註冊交易商；

- (d) 條例草案第8至17條把有關進行例行視察和調查懷疑未有遵從《打擊洗錢條例》者的權力的條文，擴展至適用於持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體和貴金屬及寶石註冊交易商；
  - (e) 條例草案第18條加入第13A至13E條，訂明向香港以外司法管轄區的規管機構提供的協助，當中內容參考了《證券及期貨條例》(第571章)就提供類似協助而訂定的條文；
  - (f) 條例草案第24、26和29條廢除《打擊洗錢條例》內有關保密規定的現行條文，並加入新訂第6A部(即第76A至76G條)，以訂明適用於《打擊洗錢條例》不同部分的保密規定；
  - (g) 條例草案第27條修訂第54條，把《打擊洗錢條例》下的覆核機制擴展至適用於新訂第5B和5C部所載由證監會和海關關長作出的決定；
6. 條例草案第22條及第33(4), (8), (16), (18) 和 (19) 條修訂《打擊洗錢條例》的第29條及附表2的現行條文，以實施有關下列各項的建議：提高無牌經營金錢服務的罰則、政治人物、在非面對面情況下進行客戶盡職審查的規定，以及信託實益擁有人的定義；及
7. 一如上文第5(f)段所指的條文般，條例草案第34條作出相關修訂，准許向根據《打擊洗錢條例》執法的某些人士披露在根據《證券及期貨條例》執行職能時取得的資料。

(資料來源：立法會參考資料摘要(檔案編號：B&M/4/1/41C)  
(財經事務及庫務局於2022年6月22日發出))

《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例草案》  
委員會

委員名單

主席 陳振英議員, JP

副主席 李惟宏議員

委員 周浩鼎議員  
邵家輝議員, JP  
容海恩議員, JP  
邱達根議員  
陳仲尼議員, SBS, JP  
陳家珮議員, MH  
陳穎欣議員  
張欣宇議員  
陸瀚民議員  
黃俊碩議員  
鄧家彪議員, BBS, JP  
黎棟國議員, GBS, IDSM, JP  
譚岳衡議員, JP

(總數：15位委員)

秘書 司徒少華女士

法律顧問 林敬炘先生

《2022年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(修訂)條例草案》  
委員會

曾向法案委員會提交意見的團體名單

1. 前焯顧問有限公司
2. OSL and BC Technology Group
3. 香港銀行公會