

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)759/99-00號文件

檔號：CB2/BC/22/98

2000年1月7日內務委員會會議文件

《1999年有組織及嚴重罪行(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《1999年有組織及嚴重罪行(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

條例草案

2. 條例草案旨在修訂《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)，為偵查及遏止清洗黑錢活動對貨幣兌換商及匯款代理人作出多項規定，包括將其姓名或名稱及經營業務的地址通知指定公職人員，以及就所涉款額為港幣20,000元(或等值的其他貨幣款額)或以上的交易備存有關紀錄，包括客戶身份的資料。條例草案亦對未能備存該等紀錄的匯款代理人、貨幣兌換商或其僱員施加刑事制裁。

法案委員會

3. 在1999年4月23日內務委員會會議上，議員決定成立法案委員會研究上述條例草案。法案委員會由涂謹申議員擔任主席，與政府當局先後舉行了3次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

法案委員會的商議過程

4. 法案委員會的商議要點綜述於下文各段。

訂定最低款額

5. 根據條例草案的規定，所有貨幣兌換商及匯款代理人須就所涉款額為港幣20,000元或以上的交易備存有關紀錄。

6. 議員詢問上述最低款額可否予以調低，政府當局回應時表示，採用港幣20,000元作為最低款額，是考慮到一方面有必要把對有關行業造成的干擾減至最低，另一方面亦要顧及執法機關的運作需要。雖然建議的最低款額定得頗低，但擬議第24C(5)條賦權保安局局長藉憲報公告修訂該最低款額。對該最低款額作出的任何修訂，均須經立法會審議。

匯款代理人的定義

7. 議員認為“匯款代理人”一詞的定義有欠清晰，他們詢問如某人只是偶然提供匯款服務，該人是否亦在匯款代理人的涵義範圍內。

8. 政府當局解釋，匯款代理人指作為一項業務而向他人提供匯款服務的人。關鍵問題在於所提供的匯款服務必須是一項收費服務，而不管在某段時間內進行的交易數目為何。政府當局會在發給業內人士的行政指引中清楚說明該詞的定義。

9. 議員指出某人可就提供匯款服務收取其他形式的報酬。在與內地中國企業進行業務交往時，某人為了促進雙方關係而向他人提供服務，但不要求對方給予利益，是相當常見的情況。他們要求當局澄清在此情況下提供匯款服務，是否亦在匯款代理人的涵義範圍內。

10. 政府當局解釋，倘因進行交易而帶來利益，則不論有關利益的形式及性質為何，該項交易均會被視為一項業務。倘某人向另一人提供匯款服務而不要求取得任何利益，根據條例草案的規定，該人並非提供匯款服務。

根據“匯款代理人”的定義建議作出的豁免

11. 條例草案建議豁免受香港金融管理局(下稱“金管局”)規管的認可機構、受保險業監督規管的獲授權保險人，以及受證券及期貨事務監察委員會(下稱“證監會”)規管的註冊人，使他們不受“匯款代理人”的定義所涵蓋。政府當局亦建議動議委員會審議階段修正案，在獲豁免人士的名單中加入分別受保險業監督及證監會規管的獲授權保險經紀及持牌櫃檯式外匯買賣商。議員質疑建議作出該等豁免的理由何在。

12. 政府當局解釋，條例草案的主要目的，是對目前不受規管的非銀行金融機構即貨幣兌換商及匯款代理人，實施各種防止清洗黑錢活動的措施。金管局、證監會及保險業監督已為所轄範圍內的機構制訂了健全而全面的規管措施。有關措施包括制定法例、訂定防止清洗黑錢活動的指引、發出有關清洗黑錢活動最新發展的通告、進行定期審查及檢討，以及為僱員提供特別訓練課程等。政府當局認為，此等措施足以防止有關機構被用作進行清洗黑錢活動。況且，本港金融規管機構及受規管金融界別的反清洗黑錢工作，亦備受打擊清洗黑錢財務行動特別組織推許。建議作出的豁免與國際做法一致。

13. 政府當局指出，金融機構如不遵守防止清洗黑錢活動的指引行事，會令人懷疑此等機構是否適宜繼續經營業務。在此情況下，規管機構會要求有關機構採取補救行動。有關機構若不照辦，其牌照最終可能會被撤銷。政府當局認為，此種最終的制裁方法應足以發揮有效的阻嚇作用，確保各金融機構遵守其所屬規管機構發出的指引行事。

銀行機構

14. 關於規定銀行機構在業務交易中確定客戶身份及備存紀錄一事，政府當局表示，金管局發出的防止清洗黑錢活動指引規定，銀行須將“認識你的客戶”原則應用於所有客戶，而不論有關交易所涉及的款額為何。銀行機構須發出內部指示手冊，內容包括銀行與戶口持有人及非戶口持有人進行匯款及貨幣兌換業務時備存紀錄的事宜。各主要銀行均訂有明確指引，以確定涉及大額交易的主動光顧客戶的身份。此外，法例亦規定受規管機構須舉報可疑交易。

15. 議員雖認為金融規管機構制訂的措施可為受規管機構提供指引，以便遵守與防止清洗黑錢活動有關的規定，但他們關注到如銀行機構可獲豁免受條例草案規管，有關貨幣兌換商及匯款代理人與銀行機構在業務交易中備存客戶身份紀錄的法定規定，便會有所不同，因而導致不公平競爭的情況。他們亦關注到，銀行機構在貨幣兌換交易，特別是涉及主動光顧客戶的交易中所須遵守的法定規定有所不同，可能會令防止清洗黑錢活動的措施產生漏洞。

16. 政府當局回應時表示，不宜純粹從確定客戶身份及備存紀錄兩方面，對貨幣兌換商及匯款代理人與銀行機構所須遵守的規定作出比較。由於受規管銀行機構與貨幣兌換商及匯款代理人的經營模式有所不同，在作出比較時應參考有關界別的整體規管理制度。為銀行機構設立的規管理制度，旨在防止該等機構被用作進行清洗黑錢活動，並確保在有需要時可就所進行的業務提供審查線索。此外，銀行機構為遵守全面的規管規定而採取防止清洗黑錢活動措施的成本，不會低於為遵守條例草案所訂法定規定而須承擔的成本。銀行機構與匯款代理人及貨幣兌換商之間出現不公平競爭的問題，應該不會產生。

17. 對於銀行機構就涉及貨幣兌換交易的主動光顧客戶所須實施的確定客戶身份及備存紀錄規定，議員感到關注。政府當局就此解釋，大部分銀行機構已根據金管局發出的防止清洗黑錢活動指引，訂定確定涉及大額交易的主動光顧客戶身份的內部指引。至於用以決定確定客戶身份及備存紀錄規定將告適用的最低交易款額，不同銀行有不同的規定。政府當局向議員保證，個別銀行要求取得的客戶資料，均符合金管局發出的指引所載規定。銀行會舉報可疑的交易，而不論其所涉款額為何。當局認為銀行機構採取的防止清洗黑錢活動措施已屬足夠。為釋除議員的疑慮，政府當局會聯同金管局，檢討銀行機構就涉及貨幣兌換交易的主動光顧客戶而訂定的具體指引。

註冊人

18. 政府當局表示，在金融中介機構進行業務的過程中，註冊人或須處理客戶的海外證券交易，以及為海外客戶作出匯款安排。根據現行法例及防止清洗黑錢活動指引，所有註冊人均須認識其客戶，並就所有與客戶或代客戶進行的金錢交易備存充分紀錄。此外，該等交易一般會透過銀行機構處理。上述規定能有效提供進行審查的線索，以供調查嫌疑的清洗黑錢罪行。

保險經紀

19. 議員對豁免保險經紀的建議表示關注，政府當局就此解釋，本港的保險經紀必須遵守《保險公司條例》(第41章)的規定，並須受保險業監督的審慎監管。他們須遵守全面的規管規定，包括本身必須是擔任保險經紀的適當人選、備存妥善的帳簿、投保專業彌償保險及進行周年審計。根據第41章，保險業監督有權撤回對保險經紀的授權或對保險經紀團體的認可。保險經紀倘不遵守任何防止清洗黑錢活動的規定，他本人及有關的董事或控權人可能會被視為並非擔任有關工作的適當人選，而可被禁止再從事有關的行業或專業。

20. 政府當局進一步解釋，保險業的性質規定受保人必須就保險合約的標的事項，具有獲法律承認的可保權益。為符合此原則，保單受保人或實益擁有人的身份因而至為重要，必須由保險經紀清楚確立，以確保有關的保險合約在法律上可強制執行。因此，保險經紀必須確定客戶的身份，並就保險交易備存妥善紀錄。

21. 議員同意政府當局的建議，按照擬議條文第24A條的規定豁免認可機構及註冊人，使他們不受“匯款代理人”的定義所涵蓋。議員亦同意當局提出委員會審議階段修正案，在獲豁免人士的名單中加入持牌櫃檯式外匯買賣商及保險經紀。政府當局向議員保證，當局會聯同金融規管機構即金管局、證監會及保險業監督，因應條例草案所載建議檢討向金融機構發出的防止清洗黑錢活動指引。

匯款代理人及貨幣兌換商紀錄冊

22. 條例草案規定須備存一份紀錄冊，使當局能掌握一份詳盡及最新的貨幣兌換商及匯款代理人名單，以便用作執行各項規定。所有貨幣兌換商及匯款代理人均須將其姓名或名稱及業務地址通知一名指定公職人員。政府當局表示，負責監督聯合財富調查情報組工作的香港警務處毒品調查科總警司，將獲委任為負責備存紀錄冊的指定公職人員。

23. 鑑於現時並無一套為貨幣兌換商及匯款代理人而設的發牌制度，議員對當局如何實施擬議的法定規定表示關注。

24. 政府當局回應時表示，當局會在發給業內人士的行政指引中加入盡量詳盡的執行細則。政府當局認為沒有必要為打擊清洗黑錢活動而制訂發牌制度，此舉可能會令經營者的運作成本不必要地增加。當局認為目前建議實施的通知制度已屬足夠和恰當，而且易於為有關行業人士所接受。政府當局亦表示，法國及美國亦有採用類似的通知制度，藉以規管貨幣兌換商及匯款代理人，防止此等業務被用作進行非法活動，包括清洗黑錢活動。

刑事法律責任

25. 議員指出，根據條例草案的規定，貨幣兌換商及匯款代理人的僱員如未有遵守擬議的法定規定，須承擔刑事法律責任。然而，銀行機構的僱員卻不會因作出相同的作為而須承擔刑事法律責任。議員對於兩者所獲待遇有別表示關注。

26. 政府當局解釋，銀行機構倘未有遵守金管局發出的防止清洗黑錢活動指引，可被撤銷其經營牌照。銀行機構會發出內部指示，以確保遵守金管局發出的指引行事。政府當局認為沒有必要把擬議法定規定的適用範圍擴及銀行機構。

27. 儘管政府當局有此解釋，一位議員對於上述兩者的待遇有別仍有所保留。他認為基於公平的理由，原則上每人均須就觸犯相同的罪行負上刑事法律責任。

28. 根據擬議條文第24D(1)(b)條，匯款代理人如不遵守有關確定客戶身份或備存交易紀錄的法定規定，即屬犯罪，除非他已採取合理步驟防止該罪行發生。議員認為應為貨幣兌換商或匯款代理人所僱用的人訂定類似的免責辯護。政府當局同意提出委員會審議階段修正案，訂明此等人士如證明本身已作出合理的努力避免該罪行發生，則不屬犯該罪行。

29. 根據擬議條文第24D(1)(c)條，如有關的僱主是一個法團，則該法團的每名董事、經理、秘書及其他相類的人員，均須就未有遵守法定規定的行為承擔刑事法律責任。擬議條文第24D(4)條規定，如匯款代理人合夥的任何合夥人觸犯不遵守法定規定的罪行，且證明該罪行是在該合夥的任何其他合夥人的同意或縱容下而犯的，或是可歸因於該名其他合夥人的疏忽的，則該名其他合夥人即屬犯同一罪行。由於不活躍的董事或合夥人未必會參與法團或合夥業務的日常運作，議員建議只有擔任管理職位的人士才須受該條文規限。

30. 政府當局回應時表示，略去擬議條文第24D(1)(c)條所述的任何法團人員將造成漏洞，讓罪犯有機會利用法團作案。建議中須由法團人員承擔的法律責任，與受到類似規管性質法例影響的其他類別行業的法團人員所須承擔的法律責任一致。此外，在擬議條文中已訂有“除非 he 已採取合理步驟防止該罪行發生”的保障措施。類似的考慮因素亦適用於擬議條文第24D(4)條，因為任何合夥人，不論他是如何的不活躍，亦須對其合夥業務負責。政府當局指出，此條文僅規定，其

他合夥人在直接犯罪的合夥人所犯罪行“是在其他合夥人的同意或縱容下而犯的，或是可歸因於該名其他合夥人的疏忽的”情況下，才須就有關罪行承擔法律責任，而舉證責任則在控方。政府當局認為，為使有關法例可發揮效力，實有必要維持原來建議，讓此等條文所訂法律責任的涵蓋範圍保持不變。

獲授權人進入處所的權力

31. 議員詢問擬議條文第24E條所述處所是否包括住宅處所，以及是否須要申領司法手令方可進入住宅處所。

32. 政府當局解釋，根據實際經驗，某些匯款代理人的確在住宅用途的處所經營業務，因此，“處所”一詞亦包括住宅處所。為釋除議員的疑慮，政府當局同意加入有關“住宅處所”的定義，並以《進出口條例》所用的釋義為該詞定義的藍本。此外，當局亦同意在條例草案內加入一項規定，訂明在進入住宅處所前必須先獲有關方面發出司法手令。政府當局會提出有關的委員會審議階段修正案。

33. 關於就嫌疑的清洗黑錢活動進入綜合住宅／商用處所一事，政府當局表示，如有關處所的住用部分與作商業用途的範圍清楚分開，警方不會進入該處所作住宅用途的範圍。根據香港海關根據《進出口條例》進行執法行動的經驗，當局如對有關處所是否屬住宅處所的涵義範圍存有懷疑，便會在進入該處所之前申領司法手令。政府當局向議員保證，執法當局為嫌疑的清洗黑錢活動而行使具進入處所的權力時，將會謹慎行事。

向有關行業進行諮詢

34. 議員對當局就擬議的法定規定諮詢有關行業一事表示關注。政府當局解釋，由於現時貨幣兌換商及匯款代理人沒有任何行業協會，當局只有透過問卷方式，按照警方在調查嫌疑清洗黑錢活動的過程中所取得的貨幣兌換商及匯款代理人姓名或名稱及業務地址資料，諮詢個別的貨幣兌換商及匯款代理人。當局於1997及1998年先後進行了兩次有關擬議法定規定的問卷調查。在1997年的調查中，當局諮詢了94個貨幣兌換商及78個匯款代理人，而在1998年的調查中則諮詢了92個貨幣兌換商及87個匯款代理人。儘管政府當局並無在港經營業務的貨幣兌換商及匯款代理人的詳盡名單，但當局有信心在1997及1998年進行調查所得的結果，已能充分反映具代表性的業內意見。

35. 由於在上述兩次調查的過程中，當局並無告知有關行業人士擬議規定的實施細則，議員建議當局應向他們提供清楚的指示及指引。議員亦促請政府當局加強進行有關擬議規定的宣傳工作。

36. 政府當局表示，在條例草案通過成為法例後，當局會向業內人士發出指引。當局會針對該等主要從事貨幣兌換及匯款交易業務的貨幣兌換商及匯款代理人，進行有關的宣傳工作。當局亦會進行跟進訪問，向匯款代理人及貨幣兌換商解釋有關的法定規定。

委員會審議階段修正案

37. 由政府當局動議的委員會審議階段修正案擬本載於**附錄II**。該等修正案獲得法案委員會支持。

建議

38. 法案委員會建議於2000年1月19日立法會會議席上恢復條例草案的二讀辯論，但政府當局須動議有關的委員會審議階段修正案。

徵詢意見

39. 謹請議員察悉上文第38段所載法案委員會的建議。

立法會秘書處

2000年1月5日

**附錄I
Appendix I**

《1999年有組織及嚴重罪行(修訂)條例草案》委員會

**Bills Committee on
Organized and Serious Crimes (Amendment) Bill 1999**

Membership List

涂謹申議員(主席)	Hon James TO Kun-sun (Chairman)
朱幼麟議員	Hon David CHU Yu-lin
何秀蘭議員	Hon Cyd HO Sau-lan
何俊仁議員	Hon Albert HO Chun-yan
周梁淑怡議員	Hon Mrs Selina CHOW LIANG Shuk-yee, JP
夏佳理議員	Hon Ronald ARCULLI, JP
程介南議員	Hon Gary CHENG Kai-nam, JP
單仲偕議員	Hon SIN Chung-kai

合共 : 8位議員
Total : 8 Members

日期 : 1999年7月21日
Date : 21 July 1999