

立法會保安事務委員會

香港打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的工作

目的

本文件闡述香港現時為打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動而在本地及國際層面所做的工作，並概述未來的主要任務。

背景

2. 各類罪犯，由毒販、走私犯、不法軍火商以至貪污官員，都要清洗和隱藏犯罪所得的金錢，使這些得益不會成為調查和扣押的對象。他們會調動這些不義之財，在世界各地的金融體系加以清洗，令人以為這些是合法取得的錢財。罪犯覬覦財富，如能攻其要害——使他們作奸犯科後無利可圖，便可以發揮有效的阻嚇作用。因此，打擊清洗黑錢活動對遏止嚴重及有組織罪行，至為重要。

3. 以本質而論，清洗黑錢活動有別於正常的經濟活動。一如其他地下活動，要估計清洗黑錢問題的嚴重程度，極之困難。打擊清洗黑錢財務行動特別組織(特別組織)曾在一九九九年嘗試估計每年在全球清洗的販毒黑錢數額，但由於吸食毒品數字及毒品價格統計數字等相關資料並不齊全，該組織只得在二零零零年中終止研究工作。國際貨幣基金組織在一九九八年粗略估計，全球清洗黑錢的總額，約為全球國內生產總值的二至五個百分點。

4. 《1988年聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約》是第一份規定締約國必須在本國的法律中，把清洗販毒黑錢定為刑事罪行的國際公約。《2000年聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》進一步規定，締約國必須把清洗犯罪得益定為刑事罪行，並推行公約所載的措施以打擊清洗黑錢活動。至於制訂反清洗黑錢政策及措施方面，則由特別組織訂定標準。該組織是在一九八九年七大工業國高峯會議後成立的獨立國際組織，負責在國家及國際層面制訂和推廣政策，以打擊清洗黑錢活動(特別組織成員名單載於附件 A)。

5. 一如其他國際金融中心，香港也受到被罪犯利用來清洗不法得益的威脅，而本港的開放型經濟令偵查不法資金的調動情況更為困難。儘管如此，當局仍時刻保持警覺，使本港的金融體系保持穩健，不會

受到這些威脅。當局更在本地及國際層面採取積極措施，打擊清洗黑錢活動。

香港的工作

6. 多年來，香港建立了穩健周全的反清洗黑錢制度，而且不斷在立法、執法及規管方面採取多項措施，使這個制度更加鞏固。

立法

7. 《販毒(追討得益)條例》(第 405 章)和《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)是追索、限制和充公販毒及其他嚴重罪行得益的主要法律手段。近年，當局已改進該兩條條例的反清洗黑錢條文。經修訂的《有組織及嚴重罪行條例》規定，自二零零零年六月起，貨幣兌換商及匯款代理人必須就其業務向警方登記，並遵行確定客戶身分及備存交易記錄等反清洗黑錢措施。

8. 《2002 年販毒及有組織罪行(修訂)條例》在二零零三年一月一日開始實施，進一步加強了該兩條條例針對干犯清洗黑錢罪人士的財產而發出限制令／抵押令及沒收令的相關條文。

9. 在二零零二年七月制定的《聯合國(反恐怖主義)措施條例》，目的是落實有關恐怖分子籌資活動的 8 項特別建議中較迫切的部分，以及聯合國安全理事會《第 1373 號決議》有關防止恐怖主義行為措施的強制執行部分。

執法

10. 香港警務處和香港海關一向致力執行打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的法例，並共同組成聯合財富情報組，負責收集和分析可疑交易報告，以及向警方及海關發放財富情報，以便作跟進調查，就清洗黑錢及恐怖分子籌資活動等罪行提出檢控。聯合財富情報組自一九九八年以來收到的可疑交易報告統計數字載於附件 B；調查的清洗黑錢個案數目及當中提出的檢控和定罪個案數目載於附件 C。

11. 自《販毒(追討得益)條例》和《有組織及嚴重罪行條例》分別在一九八九及一九九四年實施以來，被充公並交付政府的資產總值共 3.83 億港元。截至二零零三年四月三十日，被限制的犯罪得益總值 11.72 億港元。此外，當局下令充公並等候向被告追討的資產總值 1.01 億港元，詳細的分項數字載於附件 D。為加強與國際合作，香港

曾四度與海外司法管轄區攤分與販毒活動有關的被充公資產。與香港分攤資產的司法管轄區及所涉款額詳載於附件 E。

12. 香港可以就清洗黑錢及恐怖分子籌資活動等罪行，根據《刑事事宜相互法律協助條例》(第 525 章)向其他司法管轄區提供相互法律協助，並根據《逃犯條例》(第 503 章)移交逃犯。目前，香港已根據《刑事事宜相互法律協助條例》簽署了 14 份協定，並根據《逃犯條例》簽署了 13 份協定。與香港簽署協定的司法管轄區名單分別載於附件 F和附件 G。

監管機構

13. 本港的法律架構與金融機構監管當局(包括香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會和保險業監理處)發出的行政指引相輔相成，這些指引規定並提醒上述三個界別的金融機構必須落實反清洗黑錢措施，包括確定客戶身分、備存記錄、舉報可疑交易及向職員提供反清洗黑錢方面的培訓。此外，當局定期檢討這些指引，以配合有關法例的修改和最新的國際標準。舉例來說，當局在過去兩年均發出補充指引和通告，以實施有關恐怖分子籌資活動的 8 項特別建議。

金融體系評估計劃

14. 香港在二零零二年參加了由國際貨幣基金組織／世界銀行舉辦的金融體系評估計劃，該計劃的目的在於確定檢討中司法管轄區金融體制的優勢和弱點，並評核該司法管轄區有否遵守主要的國際守則和標準，從而令該司法管轄區的金融體制更加穩定。本年一月，由金融和法律界專家組成的隊伍曾到訪香港，以執行金融體系評估計劃的部分工作。他們採用聯同特別組織制訂的統一方法，並依據特別組織 40 項建議及 8 項特別建議，評核本港打擊清洗黑錢／恐怖分子籌資活動的制度是否具成效。國際貨幣基金組織會在短期內公布對香港的評核結果。

15. 總括來說，國際貨幣基金組織對香港大致上依據特別組織的建議訂定打擊清洗黑錢／恐怖分子籌資活動的綱領，表示讚揚。他們指出，香港已向相關的銀行、保險及證券業人士發出指引並予以更新，以符合國際標準。不過，該組織察覺到本港打擊清洗黑錢／恐怖分子籌資活動的制度有數個不足之處，涉及的問題包括對匯款代理人及貨幣兌換商的監管、聯合財富情報組的資源、確定空殼公司客戶身分、可疑交易報告的質素，以及確立清洗黑錢罪行所需的犯罪意念等。

國際層面的工作

16. 清洗黑錢大多涉及跨國活動，因此國際合作對打擊清洗黑錢活動，至關重要。在這方面，香港自一九九零年成為特別組織成員以來，一直積極參與該組織的各項活動。除了出席特別組織的全體會議外，香港還積極參與特別組織的自我評估、互相評核、類型學研究，以及有關反清洗黑錢方面不合作國家及地區¹(不合作國家及地區)的工作。這些工作的目的，是要提高打擊清洗黑錢活動的國際標準及改良工作方法。此外，香港曾參加的其他重要活動還包括：在二零零一年參與對卡塔爾的互相評核工作；自二零零零年開始，在檢討印尼作為不合作國家及地區這一事宜上擔任主要聯絡工作(即依據 25 項界定不合作國家及地區的準則評核印尼的反清洗黑錢制度)；以及最近在二零零三年三月加入特別組織代表團，協助說服菲律賓議會通過對該國反清洗黑錢法例作出修訂，使特別組織無須對其採取對付措施。現時被列入不合作國家及地區名單的司法管轄區載於附件 H。

17. 在二零零零年十月至二零零三年六月期間，香港擔任特別組織督導小組的成員，該小組是諮詢組織，負責訂定特別組織的工作目標及優先次序(成員名單載於附件 I)。香港獲選在二零零一年七月一日至二零零二年六月三十日期間擔任特別組織的主席，反映出香港打擊清洗黑錢的工作得到該組織認同。禁毒專員身為本港打擊清洗黑錢工作的統籌人，代表香港擔任特別組織主席一職。

香港擔任主席期間推行的主要措施

18. 在香港擔任主席期間，特別組織在打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動方面取得長足進展，當中打擊恐怖分子籌資活動的職責，更是在二零零一年九一一事件後才開始履行的。特別組織的主要工作成績包括：全面檢討特別組織打擊清洗黑錢的 40 項建議、就恐怖分子籌資活動制訂 8 項特別建議並游說世界各國加以遵行，以及加強與國際貨幣基金組織和世界銀行合作。

¹ 特別組織在二零零零年開始對不合作國家及地區採取行動，定出 25 項界定不合作國家及地區的準則，符合準則的會列為不合作國家及地區，特別組織會為改善這些司法管轄區的反清洗黑錢制度擬訂建議，並提供培訓及技術支援。特別組織可能會採取措施對付有關的司法管轄區，因而促使有關司法管轄區遵行建議。

檢討 40 項建議

19. 特別組織的 40 項建議最初在一九九零年制訂，其後在一九九六年予以修訂。這些建議為打擊清洗黑錢的標準定出綱領，供全球採用。有關建議提供了一套全面的打擊清洗黑錢措施，涉及的範疇包括司法制度和執法行動、金融體系及其規例，以及國際合作等。這些建議已成為全球採納的基準。不過，清洗黑錢的方法及趨勢不斷轉變，而新的付款技術也為罪犯提供了更多意想不到的清洗黑錢方法。以往的經驗顯示，特別組織的 40 項建議仍有可予加強和改善的地方。有見及此，在香港擔任主席期間，特別組織致力深入檢討 40 項建議。在二零零二年五月發表諮詢文件闡述改善建議後²，特別組織及其成員國政府展開了全球性的公眾諮詢工作。

20. 香港是檢討 40 項建議工作小組的成員，積極參與該項檢討工作。在本港，當局就各項建議通知所有有關方面，並鼓勵他們向特別組織提出意見和參與特別組織為私營機構舉辦的研討會。特別組織廣泛徵詢多個國際組織及國家機構／專業團體的意見後，擬備了一份載列修訂建議的最後草擬本，並計劃在二零零三年六月完成檢討工作。

打擊恐怖分子籌資活動的措施

21. 美國發生九一一事件後，特別組織在香港擔任主席期間把其工作範圍擴展至包括打擊恐怖分子籌資活動。在二零零一年十月於華盛頓舉行的特別全體會議上，特別組織針對恐怖分子及恐怖組織構成的威脅，採納了有關恐怖分子籌資活動的 8 項特別建議。

22. 該 8 項特別建議是原有 40 項建議以外的附加建議，訂明特別組織的成員須在多個範疇即時採取行動，包括把恐怖分子籌資活動定為刑事罪行、凍結恐怖分子的資產、加強作出披露、爭取國際合作，以及採取措施防止有人利用電匯、其他匯款制度及非牟利機構資助恐怖主義活動。

23. 要打擊恐怖分子籌資活動，世界各國，包括特別組織的成員國及非成員國，必須攜手合作。因此，當二零零二年二月在香港舉行的特

² 主要的建議包括：(a)金融機構對客戶盡應盡努力、舉報可疑交易、規管和監督金融機構；(b)防止罪犯不法使用商業工具；以及(c)把 40 項建議的適用範圍擴及七種指定的非金融企業及行業，包括賭場及其他賭博公司、房地產商、提供公司及信託服務的機構、律師、會計師、貴重貨品販賣商及投資顧問。

別組織全體會議結束後，香港舉辦首個有關恐怖分子籌資活動的國際論壇，出席者包括來自亞洲、東非和南非、南美、加勒比地區及歐洲，隸屬特別組織及與特別組織性質相若的區域組織近 60 個司法管轄區的代表，以及離岸銀行監管機構組織的代表。此外，聯合國、國際貨幣基金組織、世界銀行等九個國際組織也有派代表出席。出席者一致認為全球必須採納和落實 8 項特別建議，並且與特別組織合力在國際及區域層面打擊恐怖分子籌資活動。出席論壇的所有司法管轄區均同意填寫由特別組織擬備的自我評核問卷，以評估他們有否遵行 8 項特別建議。至於沒有參與論壇的司法管轄區，特別組織主席已逐一發信呼籲他們合作，遵循新的標準。

24. 為實施必要的措施以打擊恐怖分子籌資活動，特別組織在二零零二年六月成立了一個打擊恐怖分子籌資活動的工作小組。該工作小組(香港是成員之一)的目標是為實施 8 項特別建議擬訂指引和註釋。該工作小組已就第 VI 及 VII 項特別建議(分別是其他匯款制度及電匯)擬備註釋，並就關於非牟利機構的第 VIII 項特別建議擬備最佳措施守則。至於其他各項特別建議的註釋，現時仍在草擬階段。香港主辦的特別論壇結束後，有超過 130 個司法管轄區交回自我評核問卷，工作小組現正審議這些問卷，以確定是否須要跟進某些司法管轄區的情況，提供技術支援。

與國際貨幣基金組織及世界銀行合作

25. 香港在擔任主席期間推行的另一項主要措施，是與國際貨幣基金組織和世界銀行這兩個主要國際金融機構合作。這兩個組織都已把 40 項建議和 8 項特別建議確認為打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的國際標準。他們在二零零一年同意與特別組織合力制訂一套統一的方法，以評核各司法管轄區為打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動所採取的措施。二零零二年十月，該兩個組織合力制訂了一套統一方法，用以評核打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的成效，並已獲國際貨幣基金組織／世界銀行的金融體系評估計劃(上文第 14 及 15 段)及特別組織的互相評核計劃採納為評核工具。二零零二年十二月，香港在金融體系評估計劃下參與國際貨幣基金組織／世界銀行對毛里求斯的打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資制度所進行的評核，進一步加強了特別組織與國際貨幣基金組織／世界銀行之間的合作。

亞洲／太平洋反清洗黑錢組織

26. 香港是亞洲／太平洋反清洗黑錢組織(亞太反清洗黑錢組織)的創辦成員之一，該組織是其中一個與特別組織性質相若的區域組織(與

特別組織性質相若的區域組織名單載於附件 J)。該組織在一九九七年成立，目的是利便區內各司法管轄區採納、實施和執行國際間接納的反清洗黑錢標準。香港一直積極參與該組織的工作，除了曾出任亞太反清洗黑錢組織其他匯款制度及地下銀行制度工作小組的聯合主席之外，還分別在二零零一及二零零二年，與其他亞太反清洗黑錢組織成員一同對庫克羣島及泰國進行互相評核工作。

未來路向

27. 香港打擊清洗黑錢的工作已獲得國際社會認同。舉例來說，歐洲共同體委員會在二零零二年發表的報告中，讚揚香港建立了健全的反清洗黑錢制度並一直着力改善該制度³。此外，英國外交及聯邦事務部在二零零二年七月向英國議會提交的報告中，對香港在全球打擊恐怖主義活動的工作中繼續發揮具建設性的作用⁴，表示稱許。較近期來說，二零零三年四月發表的《美國—香港政策法案報告》(“US-Hong Kong Policy Act Report”)，重點闡述香港在擔任特別組織主席及其後擔任特別組織督導小組成員期間，在打擊恐怖主義籌資活動方面擔當重要的領導角色。為使本港的金融制度保持穩健，以及維持香港的領導地位，我們必須繼續致力確保本港打擊清洗黑錢／恐怖分子籌資活動的制度符合國際標準。

28. 至於反清洗黑錢工作方面，特別組織全體大會即將在二零零三年六月十八至二十日在柏林舉行，屆時會就經修訂的特別組織 40 項建議進行討論。這些修訂建議獲通過後，特別組織成員(包括香港在內)便須各自予以實施，有關工作包括：就落實新建議徵詢業內人士及專業人士的意見、就實施新建議的法律架構擬訂所需的法例草案，以及推行公眾教育運動，提高市民對新建議的認識及提醒他們遵守新建議的規定。此外，當局也要因應國際貨幣基金組織近日就本港現時打擊清洗黑錢／恐怖分子籌資活動的制度發表的報告內指出的不足之處，進行檢討，研究如何作出改善。為進一步加強這個制度的成效，我們也會考慮針對嚴重罪行的得益在香港實施一套新的民事沒收制度，以及檢討現行的分攤資產政策。我們注意到，香港目前沒有任何民事沒

³ 歐洲共同體委員會在二零零二年八月向歐洲理事會及歐洲議會發表的《香港特別行政區—二零零一年第四次年報》(“Hong Kong Special Administrative Region: Fourth Annual Report - 2001”)。

⁴ 英國外交及聯邦事務部在二零零二年七月向英國議會提交的《關於香港的六個月報告—二零零二年一月至六月》(“Six-monthly Report on Hong Kong, January-June 2002”)。

收制度，我們只能與海外司法管轄區分攤執行外地沒收令所得的被充公資產。新訂的特別組織建議鼓勵成員國考慮採納民事沒收制度，以及在分攤資產方面擴大與國際間的合作。

29. 在打擊恐怖分子籌資活動方面，香港會繼續參考特別組織制訂和發出的最佳措施和註釋，實行 8 項特別建議的餘下部分。此外，我們也會採取措施，在《1999 年聯合國制止向恐怖主義提供資助的國際公約》適用於香港時，落實相關條文。

30. 我們也會繼續舉辦研討會和工作坊，並在有需要及可能的情況下邀請國際專家一同參與，從而為私營機構提供培訓，並提高市民對打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的意識。

31. 為推行第 28 及 29 段所述的部分工作，我們或須修訂現行法例。我們會在適當時候向立法會保安事務委員會提交有關建議。

保安局禁毒處

二零零三年五月

特別組織成員名單

成員國／司法管轄區

1. 阿根廷
2. 澳洲
3. 奧地利
4. 比利時
5. 巴西
6. 加拿大
7. 丹麥
8. 芬蘭
9. 法國
10. 德國
11. 希臘
12. 中國香港
13. 冰島
14. 愛爾蘭
15. 意大利
16. 日本
17. 盧森堡
18. 墨西哥
19. 荷蘭
20. 新西蘭
21. 挪威
22. 葡萄牙
23. 新加坡
24. 西班牙
25. 瑞典
26. 瑞士
27. 土耳其
28. 英國
29. 美國

地區組織

30. 歐洲委員會
31. 海灣合作委員會

* 有多個國際組織以觀察員名義參與特別組織的工作，包括：非洲開發銀行、亞洲開發銀行、英聯邦秘書處、艾格蒙聯盟國際防制洗錢組織、歐洲中央銀行、Europol、國際貨幣基金組織、泛美開發銀行、美國協會轄下泛美藥物濫用管制委員會、國際刑警組織、國際證券事務監察委員會組織、離岸銀行監理機構組織、聯合國藥物管制及防止罪案辦事處、世界銀行及世界海關組織。

自一九九八年以來接獲的可疑交易報告數目

	銀行	非銀行機構	總和
1998	5531	39	5570
1999	5757	47	5804
2000	5995	109	6104
2001	6296	188	6484
2002	10587	284	10871
2003 (1 月至 4 月)	4057	78	4135
總數	38223	745	38968

調查、檢控及定罪的個案數目

年份	調查個案數目	檢控個案數目	定罪個案數目
1998	621	12	5
1999	866	15	10
2000	625	16	14
2001	607	26	6
2002	687	23	13
2003 (1 月至 4 月)	255	11	5
總數	3661	103	53

被限制、扣押及充公的財產
(截至二零零三年四月三十日)

	《販毒(追討得益)條例》	《有組織及嚴重罪行條例》	總額
被限制的資產數額	\$ 24,633,579	\$ 1,147,111,320	\$ 1,171,744,899
下令充公的資產數額	\$ 89,009,419	\$ 12,188,300	\$ 101,197,719
被充公並交付政府的資產數額	\$ 368,609,812	\$ 14,285,661	\$ 382,895,473

分攤資產個案的詳情

與香港分攤 資產的 司法管轄區	分攤資產的 個案數目	香港分攤的被 充公資產款額	香港接受的 被充公資產款額
美國	3	\$44,690,407	\$7,020,000
澳洲	1	\$5,636,706	—
總數	4	\$50,327,113	\$7,020,000

與香港簽訂刑事事宜
相互法律協助協定的國家名單

1. 澳洲
2. 加拿大
3. 法國
4. 愛爾蘭
5. 意大利
6. 荷蘭
7. 新西蘭
8. 菲律賓
9. 葡萄牙
10. 南韓
11. 瑞士
12. 烏克蘭
13. 英國
14. 美國

與香港簽訂移交逃犯協定的國家名單

1. 澳洲
2. 加拿大
3. 印度
4. 印尼
5. 馬來西亞
6. 荷蘭
7. 新西蘭
8. 菲律賓
9. 葡萄牙
10. 新加坡
11. 斯里蘭卡
12. 英國
13. 美國

不合作國家及地區名單

1. 庫克羣島
2. 埃及
3. 危地馬拉
4. 印尼
5. 緬甸
6. 瑙魯
7. 尼日利亞
8. 菲律賓
9. 聖文森特和格林納丁斯
10. 烏克蘭

特別組織督導小組成員

1. 法國
2. 德國
3. 中國香港
4. 新西蘭
5. 葡萄牙
6. 瑞典
7. 美國

與特別組織性質相若的地區組織

1. 亞洲／太平洋反清洗黑錢組織
2. 加勒比財務行動特別組織
3. 東非及南非反清洗黑錢組織
4. 歐洲議會委員會(負責評核反清洗黑錢措施的專家委員會)
5. 南美洲財務行動特別組織