

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1525/16-17 號文件

檔 號：CB2/BC/3/16

2017 年 6 月 2 日內務委員會會議文件

《實體貨幣及不記名可轉讓票據跨境流動條例草案》 委員會報告

目的

本文件旨在匯報《實體貨幣及不記名可轉讓票據跨境流動條例草案》("條例草案")委員會的商議工作。

背景

2. 財務行動特別組織("特別組織")是一個成立於 1989 年的跨政府組織，就打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動訂立國際標準。特別組織訂定了 40 項建議，供各成員司法管轄區¹遵從。當中第 32 項建議要求成員司法管轄區透過立法建立申報制度、披露制度²或兩者並行的制度("R32 制度")，以偵測貨幣及不記名可轉讓票據("現金類物品")³的跨境運送活動。特別組織亦表明，各成員司法管轄區在實施 R32 制度時，"不應限制(i)國家之間商品和服務的貿易付款，或(ii)資金以任何方式的自由流動"。

¹ 香港自 1991 年起成為特別組織的成員。

² 在申報制度下，任何人士如跨境運送超出指定上限的貨幣及不記名可轉讓票據("現金類物品")，須向有關當局申報。在披露制度下，此等人士須在有關當局要求下作出申報。

³ 根據特別組織的定義，"貨幣"是指作為交易媒介的流通紙幣及硬幣，以及可被帶入司法管轄區的外幣。而"不記名可轉讓票據"包括不記名的金融票據(例如旅行支票)，或可轉讓票據(例如現金支票、期票和匯票)，而該等票據屬不記名、具無限制性背書、付予虛構的受款人，或所有權在交付時隨之轉移；或已簽署但沒有填具受款人姓名的不完整票據。貴重金屬及寶石並不包括在內。

3. 根據政府當局的資料，香港是特別組織中唯一尚未設立 R32 制度的成員司法管轄區。特別組織曾在 2008 年對香港進行第三輪相互評核，以評估香港打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動的制度有多大程度符合特別組織的建議。當時，尚未設立 R32 制度是唯一被評為"不合規"之處。

4. 政府當局於 2015 年 7 月 21 日至 10 月 20 日就擬議 R32 制度進行公眾諮詢，並為此發出諮詢文件，載列制度的主要內容。諮詢文件提出的建議，包括香港的 R32 制度將會以現行旅客及貨物的清關安排為基礎，採用申報及披露兩者並行的制度。根據政府當局提供的資料，諮詢文件的主要建議已納入條例草案。

條例草案

5. 條例草案旨在設立申報及披露制度，以偵測大量現金類物品跨境流入或流出香港；訂定權力，對懷疑關乎洗錢及恐怖分子資金籌集的現金類物品，限制其流動；以及就相關事宜，訂定條文。

6. 條例草案如獲通過，將自保安局局長以憲報公告指定的日期起實施。

法案委員會

7. 在 2017 年 3 月 17 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**。法案委員會由葛珮帆議員擔任主席，與政府當局舉行了兩次會議。法案委員會曾在立法會網站登載公告，邀請公眾就條例草案提出意見，其間並無接獲任何意見書。

法案委員會的商議工作

"現金類物品"的釋義

8. 委員察悉，條例草案第 2(1)條中"現金類物品"的定義提供了現金類物品的例子，即不記名支票、承付票、不記名債券、旅行支票、匯票及郵政票。法案委員會法律顧問及委員詢問，

所列的例子是否詳盡無遺、該等例子是否必需，以及是否具立法效力。

9. 政府當局表示，所列的例子並非詳盡無遺。當局進一步解釋，條文中的例子經訂立成為法例的一部分，即屬詮釋該條文時所須考慮的文意的一部分。香港法例有不少使用例子的先例。這些例子是有需要和合適的，旨在解釋法例中一些抽象或技術用語的概念，或複雜條文的實施，使有關條文易於理解。條例草案第 2(1)條"現金類物品"的定義中所載列的例子也是為了相同的目的，亦是基於特別組織所採用的例子。

10. 部分委員(包括涂謹申議員及梁繼昌議員)詢問，既然金條/金幣屬可在公開市場以現貨價進行交易的可轉讓金屬，為何黃金不被定義為現金類物品的一種。政府當局表示，根據特別組織的定義，現金類物品不包括貴重金屬及寶石。然而，根據《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)或《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第 575 章)，使用貴重金屬作清洗黑錢及恐怖分子融資用途，即屬犯罪。

個人管有的現金類物品的輸入或輸出

11. 根據條例草案第 4 條，經指明管制站⁴入境的人如管有大量現金類物品(即條例草案附表 4 指明總價值高於 12 萬港元的現金類物品)⁵，須向獲授權人員⁶作出書面申報，以提供附表 2 列明的資料(例如姓名、香港身份證或旅行證件號碼、國籍、永久地址及所管有現金類物品的種類及其價值)。根據條例草案第 5 及 6 條，在指明管制站以外地方抵達香港的人(例如乘搭郵輪經船隻碇泊處抵港的乘客)及即將離開香港的人(經指明管制站出境或以乘搭郵輪經船隻碇泊處等其他方式出境)，須在獲授權人員的要求下，披露是否管有大量現金類物品；如管有的話，須向獲授權人員提供附表 2 列明的資料。如該人是 16 歲以下並由成人陪同的幼年人，而該成人知悉該幼年人管有大量現金類物品，則該成人須代該幼年人作出上述申報或披露。條例草案第 3 條訂明，擬議的申報或披露規定將不適用於在香港國際機場過境的人。

⁴ 條例草案附表 1 列有 12 個"指明管制站"。

⁵ 有關"大量現金類物品"的詳情，請參閱下文第 24 至 27 段。

⁶ 根據條例草案第 2(1)條所下的定義，"獲授權人員"指擔任《香港海關條例》(第 342 章)附表 1 指明的職位的人，或根據條例草案第 29(1)條獲委任的公職人員。

對抵達香港的人適用的申報規定

12. 根據條例草案，任何人不遵從申報或披露規定，即屬犯罪。有鑒於此，部分委員(包括姚松炎議員)詢問，任何人士可否於同一天內多次入境香港，每次攜帶總值少於 12 萬港元的現金類物品，藉以規避作出申報的規定。這些委員亦詢問，如一名人士與多人同行，而他自己及他代同行的人攜帶了大量現金類物品，該人是否須作出申報。部分委員(包括涂謹申議員及梁繼昌議員)詢問，在何種情況下幼年人須自行作出申報。這些委員尤其有興趣知道，假設一名成人與一名幼年人同行，他們每人各擁有總值少於 12 萬港元的現金類物品，但該成人自己及他代該幼年人攜帶的現金類物品加起來總值超過 12 萬港元，在此情況下該成人須否作出申報；此外，一名管有大量現金類物品的成人，可否將部分現金類物品放在一名幼年人身上，使每人各自攜帶的現金類物品的總值少於 12 萬港元，從而規避作出申報的規定。

13. 政府當局解釋，某人如符合條例草案第 2(2)條所述的任何條件，即屬管有某東西。根據條例草案第 4 至 6 條，某成人如管有大量現金類物品，不論該成人是否該等現金類物品的擁有人，也不論該成人是獨自出行抑或與人同行，均須於每次抵達或離開香港時作出申報或披露。特別組織的很多其他成員司法管轄區亦採用類似的安排。

14. 關於為幼年人作出申報方面，政府當局表示，根據條例草案第 4(3)條，如一名旅客屬幼年人並由成人陪同，而該成人知道該旅客屬幼年人並管有大量現金類物品，則該成人須為該旅客作出申報。根據條例草案第 4(5)(a)(ii)條，如一名幼年人管有大量現金類物品但並無成人陪同，或該幼年人管有大量現金類物品，而陪同該幼年人的成人不知道該幼年人管有大量現金類物品，則該幼年人須就有關的現金類物品作出申報。該幼年人如不作出申報，即可能觸犯罪行。

15. 委員亦詢問，政府當局會否要求有關旅客交代其管有的現金類物品的來源。政府當局表示，在一般情況下，當局不會要求旅客解釋現金類物品的來源，除非有關的現金類物品被懷疑屬犯罪得益或恐怖分子財產。政府當局強調，擬議的申報及披露制度不會影響正當資金的跨境流動。

對經常訪港旅客的安排

16. 部分委員(包括謝偉俊議員及姚思榮議員)指出，經常訪港的旅客(例如導遊)在工作時往往攜帶大量現金，並須照顧其帶領的旅客在辦理清關手續時的各種需要，因而可能出於無心之失而未有遵從申報規定。這些委員詢問，政府當局可否考慮容許經常訪港的旅客在經指明管制站抵達香港前，就其管有的現金類物品的總價值(若超過 12 萬港元)作出申報，或容許時常攜帶總值超過 12 萬港元的現金類物品的經常訪港旅客獲得豁免，無須每次經指明管制站抵達香港時均作出申報。

17. 政府當局表示，條例草案的目的，是根據特別組織的相關建議，偵測大量現金類物品的跨境流動；如現金類物品被合理地懷疑屬犯罪得益或恐怖分子財產，或被虛假地申報或披露，予以阻截及限制；以及對虛假的申報或披露，施以合適的懲處。因此，管有現金類物品的旅客(包括經常訪港的旅客)在實際抵達香港時作出準確的申報或披露十分重要，這樣可讓執法機關對虛假的申報或披露採取適當的執法行動、識別懷疑的犯罪得益或恐怖分子財產，以及進行風險評估。條例草案下的申報規定，與其他先進的司法管轄區(例如澳洲、加拿大、美國、新加坡及歐洲國家)所實施的申報規定相若。

申報內須提供的資料

18. 條例草案附表 2 載列為符合條例草案第 4 及 6 條(即個人管有的現金類物品的輸入或輸出)而作出的申報內須提供的資料。謝偉俊議員指出，附表 2 第 2 部第 7 項要求提供現金類物品的擁有人的姓名或名稱以及地址，而在載列為符合條例草案第 9 及 11 條(即屬貨物的現金類物品的輸入或輸出)而作出的申報內須提供的資料的附表 3 中，則沒有要求提供該等資料，他詢問是否有必要提供該等資料。

19. 政府當局表示，根據特別組織的建議，向作出申報或披露的旅客收集必要的資料(包括現金類物品的擁有人的資料)相當重要。附表 2 第 2 部第 7 項有關提供現金類物品的擁有人的姓名或名稱以及地址的要求，是參考了特別組織的建議。這項要求與其他先進的司法管轄區(例如英國、美國、澳洲、新西蘭及歐洲國家)所實施的要求相若。政府當局進一步解釋，與旅客的情況不同，屬貨物的現金類物品的輸入及輸出通常涉及多方人士，當中包括條例草案第 10 條所界定的客戶、代運人和承運人，而代運人和承運人這類人士未必可以隨時提供有關現金類

物品的擁有人的資料。因此，附表 3 要求提供的是現金類物品的收受人的姓名或名稱，以及地址。

申報或披露載有的不準確資料

20. 條例草案第 4(7)及 6(5)條訂明，如申報載有任何在要項上屬虛假的資料，作出申報的人即屬犯罪。根據條例草案第 5(5)條，如作出虛假的披露，報稱有關人士並無管有大量現金類物品，即屬犯罪。部分委員(包括涂謹申議員及張華峰議員)詢問，若有旅客向獲授權人員作出申報或披露，而其申報或披露的詳細資料被發現為不準確，例如其管有的現金類物品的總值高於其申報所指明的總值，該旅客須負的法律責任為何。

21. 據政府當局表示，在申報內提供的資料是否在要項上屬虛假，須基於個別個案的事實及證據作出考慮。條例草案為作出虛假申報或披露的罪行提供法定免責辯護。關於虛假的申報，條例草案第 4(10)及 6(7)條訂明，被控犯罪的人如能證明在指稱的罪行發生時，自己並不知道，亦無理由懷疑，且即使有作出合理努力亦不能確定，有關資料在要項上屬虛假，即為免責辯護。至於虛假的披露，條例草案第 5(7)條訂明，被控犯罪的人如能證明在指稱的罪行發生時，自己並不知道，亦無理由懷疑，且即使有作出合理努力亦不能確定，有關人士管有大量現金類物品，即為免責辯護。

從申報及披露制度取得的資料的用途

22. 部分委員(包括謝偉俊議員及陳振英議員)詢問，根據條例草案下的申報及披露規定收集所得的個人詳情及資料將如何處理，該等資料會否用作條例草案所訂明的目的以外的其他執法用途，以及該等資料會否及在何情況下會提供予特別組織的其他成員司法管轄區。

23. 政府當局表示，特別組織要求，從現金類物品的申報或披露所取得的資料，應提供予有關的本地執法機關，並容許國際合作和互助，以打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動。就條例草案而言，提供有關資料只會在符合法律規定的情況下進行，並須嚴格遵從《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)的規定。如有海外地方要求協助提供條例草案下收集所得的資料，會適當地按照《刑事事宜相互法律協助條例》(第 525 章)處理。

"大量現金類物品"的申報/披露門檻

24. 條例草案附表 4 指明，就條例草案第 2(3)條而言，有關款額為 12 萬港元(即凡提述"大量現金類物品"，所指的是總價值高於 12 萬港元的現金類物品)。旅客管有或屬貨物的大量現金類物品的輸入或輸出，均須根據條例草案的相關條文作出申報或披露。

25. 委員認為，適用於旅客的擬議申報門檻不應過於嚴苛。部分委員(包括涂謹申議員、謝偉俊議員、張華峰議員及何君堯議員)提出應否把 12 萬港元的款額放寬，因為很多訪港旅客，尤其是內地旅客，較喜歡於旅遊時以現金消費。

26. 據政府當局表示，附表 4 指明有關款額為 12 萬港元，是根據特別組織建議的上限(即 15,000 美元/歐元)而釐定。12 萬港元的上限與特別組織其他成員司法管轄區大致相若，甚至較為寬鬆。舉例而言，內地在外幣申報方面採用 5,000 美元的上限，作為外匯管制的一項措施。澳門特別行政區政府已為設立 R32 制度而引入相關法例，有關上限定為 12 萬澳門幣。政府當局亦請委員留意信用卡市場的擴展，以及大部分受歡迎的旅遊目的地已實施 R32 制度。因此，當局相信條例草案下的擬議申報及披露規定不會對旅客造成不利影響。

27. 委員察悉，根據條例草案第 33(2)條，保安局局長可藉憲報公告修訂附表 4。鑒於對附表 4 提出的任何修訂，將透過須經立法會以先訂立後審議程序處理的附屬法例提出，有委員詢問在何情況下會對附表 4 作出修訂。政府當局預期，日後如有需要修訂附表 4 指明的款額，將會是因應特別組織對有關上限的調整而作出。

屬貨物的現金類物品的輸入或輸出

28. 至於經由跨境運輸工具(包括飛機、車輛或船隻)輸入或輸出香港屬貨物的大量現金類物品，條例草案第 9 至 11 條訂明，須以電子方式作出申報(當中須包含列於附表 3 的資料)，做法是把有關資料傳送至條例草案下香港海關關長指定的資訊系統。

不包括郵件

29. 委員察悉，根據條例草案第 8 條，擬議的申報規定不適用於屬過境貨物、航空轉運貨物或載於郵包內的現金類物品。

陳振英議員詢問為何擬議制度不涵蓋郵件。政府當局解釋，特別組織的成員就是否及應如何規管郵遞現金類物品有不同做法。特別組織亦備悉，各成員司法管轄區對郵遞貨幣實施管制的方式差異甚大，世界各地並未有一套經驗證的最佳模式。此外，以郵件運送不法現款的風險未有清晰結論，有需要再作探討和研究，以了解所涉問題及因素。鑒於進出香港的郵件數量龐大、世界各地採用的規管模式各有不同，以及任何管制形式對香港郵政系統的運作的實際影響，政府當局不建議把郵件納入條例草案，但會密切留意相關國際發展。

在跨境運輸工具上輸入或輸出現金類物品

30. 法案委員會法律顧問詢問政府當局，誰人(客戶、承運人及/或代運人)須根據條例草案第 9(1)條就輸入或輸出現金類物品作出申報。政府當局回應時解釋，條例草案第 9(1)條並無指定必須作出申報的人。就屬貨物的現金類物品的輸入或輸出而言，涉及多方人士(包括條例草案第 10 條所指的客戶、代運人和承運人)的情況並不罕見。條例草案第 9(1)條的條文容許上述任何一方作出申報。

31. 委員亦問及，若乘搭跨境運輸工具抵達香港，或即將乘搭跨境運輸工具離開香港的人管有總值超過 12 萬港元的現金類物品，該人是否須按照條例草案第 11 條，以進口或出口貨物申報有關的現金類物品。政府當局表示，有關人士須按照條例草案第 4 至 6 條針對個人的規定，就該等現金類物品作出申報或披露。

違規罰則

32. 條例草案建議，凡不遵從申報或披露規定及作出虛假申報或披露，即屬犯罪，違規者可被判處最高罰款 50 萬元及監禁兩年。大部分委員認為，對於因無心之失而沒有遵從申報及披露規定的旅客，違規的罰則應維持在較低的水平。部分委員(包括姚思榮議員)認為應先設立寬限期，然後才對違反申報及披露規定者施加罰則。

33. 政府當局表示，按照特別組織的要求，對於不遵從申報或披露規定的人士，應施以適當及具阻嚇力的制裁。海外司法管轄區在施加制裁方面沒有統一的做法。特別組織的其他成員司法管轄區採用的罰則，由行政處分至最高罰款 100 萬美元及監禁 10 年不等。政府當局進一步表示，為處理一些人士因無心之失而沒有遵從申報或披露規定的情況，條例草案第 2 部

第 3 分部訂明，處理該類罪行的程序是要求違規者繳付指明款額(2,000 元)，但前提是該人須是初犯者，不曾干犯任何與清洗黑錢或恐怖分子融資有關的罪行，且有關現金類物品並非懷疑是犯罪得益或恐怖分子財產。

34. 有委員關注到，若重犯者的現金類物品並非懷疑是犯罪得益或恐怖分子財產，有關重犯者須承擔甚麼法律責任。就此，政府當局表示，該類個案會循刑事檢控處理，違規者一經定罪，可被罰款及/或監禁。刑罰水平會由法庭裁定。政府當局進一步表示，在條例草案下的新申報及披露規定正式實施前，會就該制度進行全面而廣泛的宣傳工作。

執法

35. 委員察悉，香港海關將是擬議申報及披露制度的主要執法機關。該制度是以便利經管制站抵港旅客清關的紅綠通道系統⁷，以及現行的清關安排為基礎。其中會明確要求經管制站抵港的旅客如管有大量現金類物品，應使用"紅通道"作出書面申報；而並非管有大量現金類物品的旅客則可使用"綠通道"。

36. 部分委員(包括梁繼昌議員及陳振英議員)詢問當局將如何執行申報規定，尤其是如何確保管有大量現金類物品的旅客抵港時不會使用"綠通道"。委員亦詢問，香港海關依據哪些準則，於指明管制站抽查旅客。

37. 政府當局解釋，根據條例草案第 3 部，香港海關會獲賦予所需的執法權力，當中包括檢查有關人士管有的物品，以確定該等人士有否違反申報或披露規定。獲授權人員亦有權檢取和扣留合理懷疑是犯罪得益或恐怖分子財產的現金類物品，即使該等現金類物品的總值不超過 12 萬港元。政府當局亦表示，使用"綠通道"的旅客並非可獲豁免而無須接受海關檢查。香港海關會依據風險為本的方針，於指明管制站抽查旅客。使用"綠通道"的人士，如被發現管有大量現金類物品而未有就該等現金類物品作出申報，可遭檢控或處罰。

⁷ 根據紅綠通道系統的安排，抵港旅客如管有需要申報的物品(例如超出豁免量的應課稅品)，應使用"紅通道"作出申報；無須申報的旅客則應使用"綠通道"。

全體委員會審議階段修正案

38. 政府當局及法案委員會不會就條例草案動議任何修正案。

恢復二讀辯論

39. 法案委員會不反對在 2017 年 6 月 14 日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

40. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 5 月 31 日

《實體貨幣及不記名可轉讓票據跨境流動條例草案》
委員會

委員名單

主席	葛珮帆議員, JP
委員	涂謹申議員 黃定光議員, SBS, JP 謝偉俊議員, JP 姚思榮議員, BBS 梁繼昌議員(自 2017 年 3 月 28 日起) 郭榮鏗議員 張華峰議員, SBS, JP 何君堯議員, JP 陳振英議員 姚松炎議員
	(總數：11 名委員)

秘書 馬淑霞女士

法律顧問 陳以詩小姐

日期 2017 年 3 月 28 日