

二零一七年一月三日
討論文件

立法會財經事務委員會

加強香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的監管制度

目的

政府建議加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集，以履行香港作為財務行動特別組織(特別組織)成員的責任，從而確保香港營商環境穩健，維護香港作為國際金融中心的聲譽。政府擬就此進行諮詢，本文件向委員闡述有關計劃。

背景

2. 特別組織在一九八九年成立，是就打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制訂國際標準的跨政府組織。多年來，特別組織訂立了 40 項詳細建議，國際社會一直以此為基礎，加強監管工作，打擊洗錢及恐怖分子資金籌集。同時，成員司法管轄區輪流互相評核各自打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的制度，並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. 香港自一九九一年開始成為特別組織成員，在二零一八至一九年度須接受相互評估。為作好準備，我們進行了差距分析，結果顯示香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的制度在以下範疇未能符合特別組織的建議：

- (a) 沒有法例規定特別組織所指從事指定非金融企業及行業人士須進行客戶盡職審查及備存紀錄；以及

- (b) 沒有法例規定公司及受託人須備存法律實體及法律安排的實益擁有權資料。

4. 由於香港經濟開放，預料下次相互評估時，特別組織其他成員會加倍關注香港的情況，審查工作亦會更加嚴格。假如我們在二零一八年之前不採取行動糾正上述不足之處，香港的評級勢必受到負面影響，並會納入“加緊跟進”程序，屆時不但須就表現欠佳的範疇經常進行匯報，還須在周年全體會議上接受成員司法管轄區仔細查問。更甚的是，香港作為國際金融中心及安全廉潔的營商地點的聲譽也會受損。因此，我們必須認真地履行在打擊洗錢及恐怖分子資金籌集方面的國際責任。

5. 雖然經過多年發展，香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的框架已大致成熟、穩健有效，但隨着金融市場及安全環境不斷轉變，相關的國際標準也持續發展。我們無法追求完美，在二零一八年前在遵守技術規定和實施層面填補所有的不足之處。我們建議集中處理上文第 3 段所述的方面，實施下列立法建議：

- (a) 修訂《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)(《打擊洗錢條例》)：
- (i) 訂明某些專業人士(即律師、會計師、地產代理，以及信託或公司服務提供者)從事指明交易時須遵守的客戶盡職審查及備存紀錄規定；以及
 - (ii) 引入信託或公司服務提供者發牌制度，規定該等服務提供者須向公司註冊處處長申請牌照，並須符合“適當人選”準則，方可經營向公眾提供信託或公司服務的業務；以及
- (b) 修訂《公司條例》(第 622 章)，規定在香港成立為法團的公司：

- (i) 採取合理步驟，確定擁有公司重大控制權的個人(及法律實體)、向他們發出通知，以及取得有關其身分的準確及最新資料；以及
- (ii) 備存擁有公司重大控制權人士登記冊，記入所需的身分詳情，按要求予以查閱。

立法建議

(A) 就特別組織所指從事指定非金融企業及行業人士訂立打擊洗錢規例

特別組織的要求

6. 打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的監管制度，必須訂立客戶盡職審查及備存紀錄規定，才能有效遏止和干擾洗錢活動，確保金融體系穩健。特別組織建議金融機構採取客戶盡職審查措施，以識別和核實客戶身分，並備存識別客戶身分及各項交易的紀錄最少五年。同時，客戶盡職審查及備存紀錄規定應明文納入法規。

7. 特別組織認為，除了金融機構，指定非金融企業及行業人士如從事指明交易¹，也須遵守類似的法定客戶盡職審查及備存紀錄規定。特別組織所指的指定非金融企業及行業人士，包括賭場、貴重金屬及寶石交易商、

¹ 指明交易包括地產交易，管理客戶款項、證券或其他資產，銀行、儲蓄或證券戶口管理，公司成立及管理，以及商業實體買賣。

地產代理、律師、公證人、會計師，以及信託或公司服務提供者。²

8. 特別組織也要求成員指派主管當局或有足夠權力的自我監管機構，負責監察相關指定非金融企業及行業人士，確保他們遵守打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，並對違規行為施加各項適度及具阻嚇作用的刑事、民事或行政制裁。

香港現行制度

9. 香港在二零一二年四月實施《打擊洗錢條例》，藉以落實特別組織針對金融機構所提出的建議。³ 然而，就指定非金融企業及行業人士而言，則在規管制度上有不足之處。考慮到特別組織就指定非金融企業及行業人士所界定的範圍，以及該等行業及專業人士在香港從事的業務性質，我們打算把《打擊洗錢條例》⁴ 的涵蓋範

² 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。至於香港的大律師和公證人，由於他們並無從事特別組織指明的交易，因此有關規定對他們亦不適用。至於貴重金屬及寶石交易商，他們被納入特別組織建議中的指定非金融企業及行業是由於在營運中涉及現金交易，罪犯有可能利用這些貴重物品例如黃金、珠寶或鑽石的交易來掩藏收益。不過，我們從行業得知現金交易相比往日已不再普遍。根據香港警方資料顯示，過去五年並沒有商戶被發現牽涉洗錢罪行或被定罪。我們評估有關行業在香港整體打擊洗錢及恐怖分子資金籌集監管制度下並沒有構成不可控制的風險而需要即時處理。儘管如此，政府一直透過一些能力提升研討會及發佈指引來加強教育業界以提升其對打擊洗錢的意識。由於該行業沒有指定監管機構，若要行業履行打擊洗錢的法定責任，必須要耗費時間讓行業作出事前準備，所以我們建議現階段的條例修訂先涵蓋其他準備較充分的非金融企業及行業界別。按特別組織倡議的風險為本方案，這是一個比較合適及務實可行的做法。我們會繼續注視國際發展，檢討將來是否有需要將有關交易商納入《打擊洗錢條例》的監管。

³ 《打擊洗錢條例》於二零一一年六月獲立法會通過，二零一二年四月一日起生效。該條例旨在加強針對金融機構的打擊洗錢監管措施，當中訂明金融機構，包括銀行、證券公司、保險公司及中介人，匯款代理人，以及貨幣兌換商有法定責任對客戶進行盡職審查，並在指明期間備存相關紀錄。違規者須接受監管及刑事制裁。

⁴ 《打擊洗錢條例》附表 2 訂明金融機構必須執行客戶盡職審查措施的情況、完成盡職審查所需的步驟(包括核實客戶身分、識別客戶的實益擁有人、持續監察業務關係、查詢高風險客戶(例如政治人物)的資金來源等)、批准由合資格第三者進行盡職審查所需的程序，以及備存相關交易紀錄六年的責任。目前的建議以該附表為基礎，把客戶盡職審查規定的涵蓋範圍擴大至包括指定非金融企業及行業人士。

圍擴大至包括律師、會計師、地產代理，以及信託或公司服務提供者。

律師、會計師及地產代理

10. 目前，律師、會計師及地產代理由各自的監管機構進行專業自我規管。這些監管機構已就客戶盡職審查及備存紀錄程序公布指引，供業內人士自願或強制採用。香港律師會、香港會計師公會及地產代理監管局各自獲相關條例賦予大致相若的權力，處理註冊專業人士的專業失當行為。

11. 為盡量減輕這些行業在遵守規定方面的負擔，我們擬借助《法律執業者條例》(第 159 章)、《專業會計師條例》(第 50 章)及《地產代理條例》(第 511 章)下現時分別適用於上述三個行業的監管制度，以執行客戶盡職審查及備存紀錄的法例規定。香港律師會、香港會計師公會及地產代理監管局會獲賦予法定權力，分別監管其所屬專業，確保業內人員遵守《打擊洗錢條例》的規定。如有違規，會按照三項法例就專業失當行為所定的現行調查、紀律及上訴機制處理。

12. 現時《法律執業者條例》、《專業會計師條例》及《地產代理條例》已訂有一套適當的紀律及制裁措施，包括譴責、勒令作出糾正，以至民事罰款、暫時吊銷執業資格或撤銷牌照(視情況而定)。從適當程度及警戒性而言，這些施加於三個行業的制裁措施，應足以收阻嚇之效。考慮到這些指定非金融企業及行業相對於金融機構的潛在風險，我們不打算就違規情況建議進一步刑事制裁。⁵

⁵ 金融機構及其僱員如違反《打擊洗錢條例》附表 2 的規定，最高的刑事制裁為罰款 100 萬元及監禁七年。如不施加刑事制裁，有關當局也可運用《打擊洗錢條例》賦予的權力，採取多項紀律行動，包括公開譴責、勒令作出糾正，以及民事罰款(最高金額為 1,000 萬元或因違規而獲取的利潤或避免的開支金額的三倍，以金額較大者為準)。

信託或公司服務提供者

13. 對於提供信託或成立公司服務的企業或法團，香港目前並無具有法定權力的監管機構，可監管該等企業或法團有否遵守打擊洗錢相關規定。我們建議引入發牌制度，執行法例中適用於信託或公司服務提供者的客戶盡職審查及備存紀錄規定。

14. 信託或公司服務提供者日後須向公司註冊處處長申請牌照，方可經營向公眾提供信託或公司服務的業務；無牌經營即屬刑事罪行。發牌規定會參照《打擊洗錢條例》就金錢服務經營者訂立的相類制度⁶，重點是檢測申請人是否符合“適當人選”準則。為免出現監管重疊，金融機構、合資格會計師和律師或會獲豁免遵守新的發牌規定。

15. 執法方面，法例會賦權公司註冊處處長調查註冊信託或公司服務提供者違規的個案，以及施加紀律制裁(包括公開譴責、勒令作出糾正、罰款不超逾 50 萬元，以及暫時吊銷或撤銷牌照)，罰則與適用於律師和會計師的民事制裁最高水平一致。若違規者不滿公司註冊處處長日後實施發牌和紀律制度時所作的決定，可向覆核審裁處提出上訴。

16. 考慮到與上文第 12 段所述相類似的因素，即信託或公司服務業的潛在風險，以及需要在指定非金融企業及行業之間維持若干程度的一致性，我們不打算把信託或公司服務提供者違反客戶盡職審查及備存紀錄規定列為刑事罪行。

⁶ 香港海關(海關)負責執行有關制度。在斷定某人是否適當人選時，海關須顧及多項因素，包括該人是否曾在香港被定罪，或是否屢次不遵從根據《打擊洗錢條例》或其他相關法例施加的要求。

(B) 提升香港公司實益擁有權的透明度

特別組織的要求

17. 在環球營商活動中，公司擔當不可或缺和合法的角色，但國際社會日益關注有些人利用公司(尤其是擁有權和控制權結構複雜的公司)掩飾和收藏犯罪收益、清洗黑錢，或作避稅、貪污、恐怖分子資金籌集等不法用途。這些公司的最終擁有權往往十分隱晦，以致不法分子可藉此與其真正控制的資產保持距離。當執法機關要調查罪犯或疑犯的身分，而他們利用在不同地點／司法管轄區的多家公司或多重公司的複雜架構，掩飾其所持帳戶或財產的真正用途，以及某些資金的來源或用途，這對執法機關帶來相當大挑戰。

18. 特別組織要求成員司法管轄區採取措施，防止有人利用法人作清洗黑錢和恐怖分子資金籌集用途，確保主管當局(包括執法機關)可就法人的實益擁有人和控制權，及時獲取充分和準確的資料。特別組織把“實益擁有人”定義為擁有某公司的最終控制擁有權權益或以其他方式對該公司行使控制權的自然人。

香港現行制度

19. 目前《公司條例》規定在香港成立為法團的公司須披露其成員(包括每名成員所持有的股份和已繳款股本)、董事和公司秘書的資料；公司須把有關資料備存於相關的登記冊內，並把登記冊存放於公司的註冊辦事處(或某訂明地方)，以及利用周年申報表或更改詳情申報表(如適用)向公司註冊處提交有關資料，以供公眾查閱。現行法例針對合法擁有權的披露，並無訂明公司須確定、備存或提交最終實益擁有人(即法團各層架構背後的最終擁有或控制公司的自然人)的資料，但上市法團則屬例外。根據《證券及期貨條例》(第 571 章)的規定，上市法團須備存登記冊，記入在某類別有投票權股份中

擁有 5%或以上權益的個人或實體(包括該等權益的實益擁有人)的資料。⁷

20. 另外，《打擊洗錢條例》目前規定金融機構須採取合理措施(作為客戶盡職審查程序的一部分)，核實客戶最終實益擁有人的身分；該等措施包括可使該機構了解法團客戶的擁有權及控制權結構的措施。不過，執法機構通常不能取覽根據上述規定蒐集所得的資料，除非取得法庭命令，強制某特定金融機構交出相關紀錄。此舉相當費時，而且調查人員必須知悉可疑公司與哪家金融機構有業務關係。因此，現行制度對於阻止資金非法流動，成效不彰。

建議重點

21. 因應特別組織有關提升法團實益擁有權透明度的建議，我們建議修訂《公司條例》，規定在香港成立為法團的公司須取得及持有實益擁有權的最新資料，按求予以查閱。有關規定適用於所有根據《公司條例》在香港成立為法團的公司，包括股份有限公司、擔保有限公司和無限公司，目前共有約 130 萬家。⁸

22. 上市公司會獲豁免遵守建議的規定，原因是《證券及期貨條例》就每家上市公司備存股份權益登記冊方面，有更為嚴格的要求。除上市公司外，我們無意豁免

⁷ 概括而言，根據《證券及期貨條例》，任何人在以下情況下均有披露責任：(i)該人取得某上市法團 5%或以上的有投票權股份權益；(ii)該等股份權益的百分率水平或性質有任何改變；或(iii)該人不再擁有該等股份的 5%或以上權益。該人須就他擁有或不再擁有該上市法團的有投票權股份權益，向該上市法團及香港聯合交易所作出具報。如上文扼述，有披露責任的上市法團實益擁有人必須根據《證券及期貨條例》作出具報。根據《證券及期貨條例》第 336(1)條的規定，每一上市法團均須備存股份權益及淡倉登記冊。每當上市法團接獲任何人因履行任何相關條文委予該人的責任而提供的資料(包括上述具報)時，該上市法團有責任在登記冊內記錄該等資料。為了令公眾人士能夠確定該上市法團有投票權股份的真正擁有人的身分及詳情，登記冊須供人查閱。法團的任何成員或任何其他人均可在支付費用後，要求取得該登記冊的副本。

⁸ 截至二零一六年十月底，在香港成立為法團的公司有 1332452 家，計有 663 家公眾公司(包括 212 家上市公司)、1318744 家私人股份有限公司、13033 家擔保有限公司和 12 家無限公司。預計在香港新成立為法團的公司，約八成屬單一持股權結構。

其他類別的公司，除非日後得悉該類公司在香港或其他地方受披露及透明度規則約束，而該等規則與建議的實益擁有權規定大致相若，則可獲豁免。

23. 為了準確和適時備存實益擁有權資料，公司日後須備存擁有公司重大控制權人士登記冊。該登記冊須載有可登記的個人的資料；可登記的個人指擁有公司最終控制擁有權權益(例如持有 25%以上投票權或股份)的個人(即自然人)，或以其他方式對公司行使控制權(例如有權委任或免任過半數董事)的個人。⁹

24. 我們相信，實益擁有人或會通過一連串的擁有權鏈狀架構中多層公司，間接擁有一家公司的權益。為易於識別這類股權結構，我們建議同時規定公司識別擁有公司重大控制權的法律實體，並予以登記。任何法律實體，不論是否在香港組成或成立為法團，都必須符合與控制擁有權權益有關的指明條件，並且在該公司擁有權鏈狀架構中處於緊接該公司之上，才屬可登記的法律實體。

25. 由於公司未必可以隨時提供明確的實益擁有權資料，為確保可以取得有關資料，以及確保資料準確，我們建議規定公司採取合理步驟¹⁰，識別和確定可登記的個人或可登記的法律實體。公司須向相信為可登記的個人或可登記的法律實體發出通知書，該個人或法律實體收到通知書後，須按通知書的規定，對公司送達的相關

⁹ 根據現有建議，就公司而言，可登記的個人或實益擁有人是符合下列一項或多項指明條件的個人：

- (a) 直接或間接地持有 25%以上股份；
- (b) 直接或間接地持有 25%以上投票權；
- (c) 直接或間接地有權委任或免任過半數董事；
- (d) 或憑藉其他方式，有權行使或實際上正在行使重大影響力或控制權；或
- (e) 就非法人的信託或公司的活動，有權行使或實際上正在行使重大影響力或控制權。有關的信託或公司雖非法人，但其受託人或公司成員(以其作為受託人或公司成員身分)符合首四項條件的其中一項；或假如他們是個人，也符合首四項條件的其中一項。

¹⁰ “採取合理步驟”包括覆核公司的成員登記冊、組織章程細則、股本說明、相關契諾和協議，以及把通知書送達(i)知悉或可能有合理因由知悉擁有該公司重大控制權人士或法律實體的身分的任何人士或任何法律實體；以及(ii)該公司知悉或有合理因由相信可登記的任何人士或任何法律實體。

所需詳情¹¹ 或相關更改進行確定和確認。可登記的個人的所需詳情必須由該個人提供或經其確認，方可記入擁有重大控制權人士登記冊內。

26. 我們會規定公司備存擁有重大控制權人士登記冊，記入可登記的個人和可登記的法律實體的資料(或聲明公司沒有可登記的個人或可登記的法律實體)，並把登記冊存放於其香港註冊辦事處或訂明地方。擁有重大控制權人士登記冊須按要求予以查閱。公司須提名一名獲授權人士在有需要時與執法機關合作。

27. 公司不遵從規定備存擁有重大控制權人士登記冊，屬刑事罪行，公司及其負責人可被處罰款，金額與《公司條例》現時所訂明公司沒有備存會員、董事及公司秘書登記冊相若，即最高可處第 4 級罰款(即 25,000 元)，另處每日罰款 700 元。對於不遵從通知書規定的人士或法律實體，我們建議施加相若的罰則(即最高罰款 25,000 元)。

28. 我們建議，若任何人在擁有重大控制權人士登記冊或回覆公司通知書的文件中，明知或罔顧實情地作出一項在任何要項上具誤導性、虛假或具欺騙性的陳述，即屬犯罪；嚴重程度等同《公司條例》現有條文中所述的虛假陳述罪，經循公訴程序定罪，可處罰款 30 萬元及監禁兩年；或經循簡易程序定罪，可處第 6 級罰款(即最高罰款 10 萬元)及監禁六個月。

¹¹ 公司識別可登記的個人或可登記的法律實體後，應取得以下有關該個人或法律實體的所需詳情，並確定詳情準確，以便記入擁有重大控制權人士登記冊內：

- (a) 可登記的個人的姓名或可登記的法律實體的名稱；
- (b) 可登記的個人的身分證號碼，或其任何護照的號碼及簽發國家；
- (c) 可登記的法律實體的法律形式(包括規管該法律實體的法例)，以及該法律實體在其成立為法團或組成的地方註冊的編號或等同註冊編號的資料；
- (d) 可登記的個人的通訊地址(不包括郵政信箱號碼)，以及可登記的法律實體的註冊辦事處或主要辦事處地址；
- (e) 有關人士成為可登記的個人的日期，以及有關法律實體成為可登記的法律實體的日期；以及
- (f) 可登記的個人或可登記的法律實體根據指明條件對該公司所擁有的控制權的性質。

29. 根據某些海外制度(例如英國及瑞士)，可登記的個人或可登記的法律實體如沒有遵從通知書的規定，公司有權發出限制通知書，限制他們行使投票權或收取股息等若干權力。這項措施對於香港公司擁有人而言可能較為嚴厲，但對於不遵從擬議規定的可登記的個人或可登記的法律實體，此舉有助加強執法。對此，我們持開放態度，並會就應否賦予公司此權力諮詢公眾。

公眾諮詢

30. 上述建議對於我們履行特別組織訂明的相關責任非常重要，同時可減少指定非金融企業及行業人士以至其他企業出現洗錢及恐怖分子資金籌集的風險。實施建議有助保持香港金融市場和營商環境穩健，並提升香港作為透明、可靠兼具競爭力的投資及營商地方的公信力。

31. 我們計劃在二零一七年一月就上述建議展開兩項諮詢工作。我們會就修訂《打擊洗錢條例》中就規定指定非金融企業及行業人士進行客戶盡職審查及備存紀錄徵詢受影響界別。我們亦會就提升法團實益擁有權透明度的建議徵詢公眾的意見。相關諮詢工作為期兩個月。

32. 視乎諮詢結果，我們會對有關立法建議作出所需調整，期望在二零一七年七月或之前向立法會提交相關的修訂條例草案。

徵詢意見

33. 請委員備悉上述建議並就建議提供意見。

財經事務及庫務局
二零一六年十二月