

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)363/16-17(06)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2017 年 1 月 3 日的會議

建議修訂《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》 背景資料簡介

目的

本文件載述有關政府當局擬修訂《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)("《條例》")的建議，要求從事非金融業務的行業及專業人士("指定非金融企業及行業")履行客戶盡職審查及備存紀錄規定的背景資料；並綜述《2015 年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例(修訂附表 2)公告》小組委員會("《2015 年公告》小組委員會")就有關事宜提出的主要意見和關注事項。

背景

《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》的制定

2. 《條例》由 2012 年 4 月 1 日起生效，《條例》訂明金融機構¹必須遵行的客戶盡職審查和備存紀錄規定，以符合財務特別

¹ 根據《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(第 615 章)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)《保險公司條例》(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)；或(e)郵政署署長。

行動組織("特別組織")² (特別組織負責制訂打擊洗錢及恐怖分子資金籌集國際標準)的建議。客戶盡職審查和備存紀錄規定載於《條例》附表 2，³ 目的是為了令罪犯更難以利用金融體系進行洗錢及恐怖分子資金籌集活動；並且保存審計線索和有關交易紀錄及文件，以便執法機關日後有需要時調查洗錢或其他犯罪活動。

指定非金融企業及行業

3. 根據《條例》附表 2 第 18 條，在以下情況下，金融機構可以藉着第(3)款所述的指明中介人執行任何客戶盡職審查措施：

- (a) 該中介人藉書面同意擔任該金融機構的中介人；及
- (b) 該金融機構信納該中介人可應其要求，沒有延誤地向其提供該中介人在執行客戶盡職審查措施時取得的文件複本，或取得的數據或資料的紀錄。

4. 《條例》附表 2 第 18(3)條就相關的"中介人" (即金融機構可賴以完成法定客戶盡職審查措施的中介人)作出指明。第 18(3)(a)條所指明的中介人包括可令金融機構信納其本身有充分程序以防止洗錢及恐怖分子資金籌集的以下人士：

- (a) 在香港執業的律師；
- (b) 在香港執業的會計師；
- (c) 在香港執業的香港特許秘書公會的現行會員；及
- (d) 根據《受託人條例》(第 29 章)第 8 部註冊並在香港經營信託業務的信託公司。

5. 《條例》附表 2 第 18(5)條訂明，第 18(3)(a)條將會在《條例》生效日期起計的 3 年期完結時(即 2015 年 3 月 31 日)失效。據政府當局所述，過渡條文旨在令上文所述的 4 個相關界別(即特別組織所指的"指定非金融企業及行業")提供過渡期，使有關

² 財務特別行動組織("特別組織")在 1989 年成立，該組織的建議獲國際貨幣基金組織及世界銀行確認為打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的國際標準。香港自 1990 年起成為特別組織的成員地區。

³ 根據客戶盡職審查措施，金融機構須識別及核實客戶和法人及法律協議的實益擁有人的身份，了解控制權和擁有權結構，以及取得有關業務的擬定性質的資料等。

界別可過渡至法定的打擊洗錢及反恐融資制度，與金融機構看齊，受到《條例》相若的制度所規管。

6. 為了有更多時間研究和評估相關金融中心的情況，以考慮何時及如何按照特別組織的最新建議，把有關指定非金融企業及行業納入法定的客戶盡職審查及備存紀錄制度之內，財經事務及庫務局局長於 2015 年根據《條例》第 6 條訂立公告以修訂附表 2，把《條例》附表 2 第 18(3)(a)條失效的日期延展 3 年(即截至 2018 年 3 月 31 日為止)。《2015 年公告》於 2015 年 1 月 23 日刊憲並於 2015 年 1 月 28 日提交立法會審議。《2015 年公告》容許金融機構繼續藉着 4 個相關界別，執行《條例》所訂的客戶盡職審查措施。

議員提出的主要意見和關注事項

7. 下文各段綜述《2015 年公告》小組委員會提出的主要意見和關注事項。

對於指明中介人執行客戶盡職審查及備存紀錄規定的規管

8. 議員認為，為相關專業界別制定有效的法定打擊洗錢及反恐融資監管制度，與相關的國際標準接軌，對於維持香港作為國際金融中心的地位甚有助益。他們亦就指定非金融企業及行業過渡至法定打擊洗錢及反恐融資監管制度的時間表，提出查詢，並促請政府當局因應其他司法管轄區的發展情況，制訂實施計劃。

9. 政府當局表示，由於有關實施特別組織適用於指定非金融企業及行業的客戶盡職審查及備存紀錄規管的建議的國際形勢仍在發展中，把過渡安排延展至 2018 年 3 月 31 日為止，以繼續准許金融機構可在指明條件下藉中介人執行客戶盡職審查措施，是審慎的做法。政府當局會諮詢相關界別，並考慮到特別組織預期於 2017 年年底或 2018 年年初對香港進行的第四輪相互評核，以研究未來路向。此外，政府當局亦會密切監察其他司法管轄區的合規情況，並會繼續與相關專業界別合作，通過不同方式，包括由專業團體發布和執行有關的指引文件，以及推行其他形式的專業發展及教育工作，致力改善業界遵從打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定的情況，加強合規。

不遵從客戶盡職審查規定的法律責任

10. 根據《條例》附表 2 第 18(2)條，藉着中介人執行客戶盡職審查措施的金融機構，仍然就未有執行《條例》下的客戶盡職審

查規定負有法律責任。部分委員對於指定非金融企業及行業日後過渡至打擊洗錢及反恐融資的監管制度後，金融機構須就客戶盡職審查規定所負上的責任表示關注。他們認為，在過渡至監管制度後，金融機構仍須就其中介人未有執行客戶盡職審查規定負上責任，並不公平。部分委員認為，若有關的金融機構在根據《條例》物色及委任合資格中介人的過程中，已作出應盡的努力，便應獲免除承擔有關的法律責任。

11. 政府當局解釋，現有條文訂明金融機構須承擔進行客戶盡職審查的義務，以及未有履行相關規定的法律責任，該等條文符合特別組織的規定。有關規定旨在確保金融機構在委任、監督及管控其中介人方面已作出應有的努力。政府當局檢討相關條文時，會考慮委員就金融機構及指明中介人各自的法律責任所表達的意見。

金融機構遵從規定的負擔

12. 委員強調，在訂立監管措施時，必須適當地平衡金融機構遵從規定的負擔，以確保實施客戶盡職審查及備存紀錄的規定不會妨礙金融機構的運作和效率，這點至為重要。部分委員詢問，容許金融機構藉着指明中介人執行客戶盡職審查措施的過渡安排，可能會對本地金融機構的競爭力及合規成本會構成何種影響。

13. 政府當局重申，《條例》訂明的客戶盡職審查措施及備存紀錄的規定，符合特別組織的建議，並與現時國際間的最佳做法接軌。因此，遵從該等措施不會使本地金融界別的競爭力遜於其他司法管轄區的同業，亦不會削弱本地金融機構在國際上的競爭力。延續過渡安排，對相關金融及專業界別的運作所構成的影響至為輕微，並有助金融機構及有關中介人在有需要時繼續攜手合作，以遵從《條例》下適用於金融機構的客戶盡職審查規定。政府當局已諮詢相關的金融行業(包括香港銀行公會)及指明中介人的相關專業團體。他們對延展過渡條文沒有任何異議。

打擊洗錢及反恐融資監管制度的成效

14. 部分委員關注到打擊洗錢及反恐融資監管制度的成效，以及金融機構和中介人在遵從規定方面的表現如何。舉例來說，他們詢問，律師或許不會知道客戶的資金來源和流向，他們如何能夠有效地偵察涉及洗錢和恐怖分子資金籌集活動的可疑交易。

15. 政府當局回應時表示，《條例》所訂的客戶盡職審查及備存紀錄措施除了令罪犯更難以利用金融體系進行洗錢及恐怖分子資

金籌集活動之外，該等措施有助金融機構偵察可疑活動，從而向相關當局匯報以作進一步調查。金融機構備存的審計線索和有關交易紀錄，亦有助執法機關作出跟進，並可在法律訴訟程序中用作證據。相關金融監管機構及相關專業團體已不時更新其監管指引，以協助金融機構及指明中介人加強其內部管控制度和程序，以便遵從有關規定。此外，根據《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)，任何人必須向聯合財富情報組匯報疑似洗錢個案。聯合財富情報組由香港警務處及香港海關的人員組成，專責分析與洗錢及恐怖分子資金籌集活動有關的可疑交易報告，以及在適當情況下，向調查單位發放有關情報資料。政府當局會與各監管當局、專業團體及業界保持緊密聯絡，以期改善監管制度，並檢視金融機構和指明中介人遵從規定的能力。

立法會質詢

16. 在第五屆立法會期間，議員曾於 2012 年 10 月 31 日、2015 年 4 月 9 日及 2016 年 4 月 27 日的立法會會議上提出 3 項關於《條例》的質詢。質詢內容包括房地產界為打擊洗錢活動而採取的措施、打擊銀行協助客戶進行洗錢活動的現行機制及法例的成效，以及加強監管中介人協助客戶進行洗錢活動的措施。委員可透過載於**附錄 I**的超連結閱覽有關質詢的內容及政府當局的答覆。

最新發展

17. 為確保香港的打擊洗錢及反恐融資監管架構符合特別組織所制定的國際標準，政府當局建議修訂《條例》，要求指定非金融企業及行業履行法定的客戶盡職審查及備存紀錄規定。政府當局將於 2017 年 1 月 3 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介有關的修訂建議。

參考資料

18. 相關文件一覽表載於**附錄 I**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2016 年 12 月 28 日

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
2012年10月31日	梁繼昌議員提出"有關'指定非金融企業及行業'的打擊清洗黑錢措施"的書面質詢	議事錄 (第 73 至 75 頁)
2015年2月10日	《2015年打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例(修訂附表 2)公告》 小組委員會	小組委員會報告 (立法會 CB(1)578/14-15 號文件) 立法會參考資料摘要 法律事務部報告 (立法會 LS34/14-15 號文件)
2015年4月29日	馮檢基議員提出有關"打擊洗錢和逃稅活動的管控措施"的書面質詢	議事錄 (第 32 至 33 頁)
2016年4月27日	梁繼昌議員提出有關"可疑交易報告的處理"的口頭質詢	議事錄 (14 至 16 頁)