申请编号：2025 年第 8 号

打击洗钱及恐怖分子资金筹集
复核审裁处

有关海关关长根据《打擊洗钱及恐怖分子资金筹集条例》(第 615 章)第 30 条所作决定事宜

以及

有关《打擊洗钱及恐怖分子资金筹集条例》(第 615 章)第 59 条事宜

联盛汇款有限公司　　申请人

及

海关关长　　答辩人

审裁处：文本立资深大律师（主席）
黄绮年女士（委员）
黄敏刚教授（委员）

提交陈词日期：二零二六年七月三日（由答辩人提交开案陈词）
二零二六年七月六日（由申请人提交开案陈词）
二零二六年七月八日（由双方分别提交补充陈词）
二零二六年七月十七日（由双方分别提交结案陈词）

聆讯日期：二零二六年七月十日
决定日期：二零二六年十一月十二日

决定

前言及背景

1. 本申请关乎海关关长（「**关长**」）于 2025 年 6 月 12 日拒绝向申请人批出金钱服务经营者牌照的决定（「**决定**」）。

2. 申请人于 2024 年 2 月 2 日于香港成立，是一间有限公司。申请人的股东和董事为郭兆曦先生（「**郭先生**」），骆颖欣女士（「**骆女士**」）和黄秀卿女士（「**黄女士**」）。郭先生亦是申请人的最终拥有人。

3. 2024 年 5 月 10 日，申请人向海关申请有关牌照。郭先生随后于 2024 年 8 月 19 日参加并通过能力评核测试。

4. 2024 年 9 月 16 日，申请人与海关牌照主任（「**牌照主任**」）进行面试。面试时，郭先生向牌照主任提交申请人的《业务计划》和《打击洗钱及恐怖分子资金筹集政策》，并解释了申请人业务计划的内容及打击洗钱政策的实际操作，以及于 2024 年 10 月 24 日确认两份文件为最终版本。

5. 牌照主任于 2025 年 4 月 30 日代表关长向申请人出具一封「拟拒绝批给金钱服务经营者牌照的通知书」（「**拟拒绝通知书**」）。当中提出九个理由，指申请人未能符合海关《有关适当人选准则的补充指引》第 6 段 (c)，(d)，(f)，及 (g) 项的要求。

6. 申请人于 2025 年 5 月 13 日回复拟拒绝通知书，及提供进一步资料（「**申请人书面回应**」）。

7. 关长于 2025 年 6 月 12 日决定拒绝申请人的牌照申请，同日关长向申请人出具一封拒绝批给金钱服务经营者牌照的通知书（「**拒绝通知书**」），通知申请人关长因申请人未能符合海关《有关适当人选准则的补充指引》第 6 段 (c)，(d)，(f)，(g) 及 (k) 项的要求而拒绝发牌。

8. 申请人于 2025 年 6 月 30 日向本复核审裁处递交复核该决定的申请（「**复核申请**」）。

9. 复核聆讯在 2026 年 7 月 10 日进行。申请人传召了一名证人，即郭先生。关长传召了两名证人，分别为邓明慧女士（「**邓女士**」）和何文伟先生（「**何先生**」）。

<u>有关法律原则</u>

10. 关长批出及拒绝批出牌照的权力见香港法例第 615 章《打击洗钱及恐怖分子资金筹集条例》（「**《条例》**」）第 30 条：

10.1 根据条例第 30 条第(3)(a)(iii)款，关长仅可在信纳以下情况下向申请人批给牌照：「该申请人属法团，而该法团的每名董事均属与经营金钱服务有联系的适当人选；及（如就该法团有最终拥有人）该名最终拥有人属与经营金钱服务业务有联系的适当人选。」

10.2 根据第 30 条第 (4) 款，关长在断定某人是否第 (3)(a) 款所指的适当人选时，除须考虑任何其他其认为有关的事宜外，亦须顾及第 30 条第 (4)(a)至(e) 款的一系列事宜。

11. 关长发出的以下指引亦与本案相关：

11.1 2018 年 4 月发出的《有关适当人选准则的指引》。

11.2 2020 年 1 月发出的《有关适当人选准则的补充指引》。

11.3 2020 年 1 月上载的《金钱服务经营者牌照申请人／持牌人递交业务计划的指引》（「**《业务计划指引》**」）。

11.4 2023 年 4 月发出的《牌照指引》。[1]

11.5 《金钱服务经营者牌照申请人／持牌人递交打击洗钱及恐怖分子资金筹集政策的指引》（「**打击洗钱政策指引**」）。

12. 其中《有关适当人选准则的补充指引》的要求包括：

12.1 第 6 段 (c) 项：「该人是否遵从在监管制度下为金钱服务经营者颁布的指引，例如为金钱服务经营者发出的《牌照指引》及《打击洗钱及恐怖分子资金筹集指引》。」

12.2 第 6 段 (d) 项：「该人是否有能力称职地、诚实地及公正地经营金钱服务业务，而且经营方式不得损害或可能损害客户或公众人士的权益。例如违反任何为保障消费者而设的法例、或持牌人经营业务的行为遭投诉，而投诉属合理及真诚地提出。」

12.3 第 6 段 (f) 项：「该人是否具备真正意向并已准备就绪经营申请牌照时拟议的业务。例如持牌人获批给牌照后长时间没有提供金钱服务。」

12.4 第 6 段 (g) 项：「该人是否已建立有效的打击洗钱及恐怖分子资金筹集制度，确保能够遵从金钱服务经营者监管制度下所有适用的规定。例如该人必须使持牌人内有一名具有一定资历及权力的合资格合规主任，负责建立及维持该公司打击洗钱及恐怖分子资金筹集制度的监督工作。」

[1] 我们留意到最新版本的《牌照指引》在 2026 年 5 月发出。不过海关在其案情简述附上的为 2023 年 4 月 发出的版本，而申请人亦没有反对使用该版本。因此我们将会参考 2023 年 4 月版本的《牌照指引》。

12.5 第 6 段 (k) 项：「该人是否未能备妥所需的基础设施及内部监控系统，以便有效管理风险、避免利益冲突及提供适当的审计线索。」

13. 《有关适当人选准则的补充指引》第 7 段指出：「任何人即使不能符合个别项目，亦未必会导致关长不信纳该人属适当人选。关长评估某人是否适当人选时，会因应每宗个案的特点研究所有有关的因素」。

14. 《业务计划指引》项目 7 要求申请人就所提供产品及服务的交付渠道「阐述如其他在香港及香港以外的代理人或金钱服务经营者未能履行承诺，有何措施保障客户的资金，以免承受损失的风险」。

15. 《打击洗钱政策指引》项目 15 订明申请人须「阐述申请人的打击洗钱及恐怖分子资金筹集的审核职能，以确保打击洗钱及恐怖分子资金筹集制度／计划与反映现况的业务风险（状况）及打击洗钱及恐怖分子资金筹集情况相称」。

16. 申请人主张关长在行使《条例》赋予的有关权力时，需遵守一般公共法的原则。不过，在我们查问下，双方律师均同意审裁处在处理关长的决定时应进行重新审讯 (*de novo* hearing)。答辩人的代表律师亦请审裁处参考行政上诉委员会 (Administrative Appeals Board) 如何处理类近的复核申请。

17. 行政上诉委员会的权力由香港法例第 442 章《行政上诉委员会条例》第 21 条赋予。上述条例与《条例》第 60 条相似，并没有用到类似「重新审讯／复核」 (rehearing) 的字眼。不过，正如上诉法庭在 ***Li Wai Hung Cesario v Administrative Board & Anor*** CACV 250/2015 (2016 年 8 月 26 日的判词) 第 6.1 段指出，即使相关法例（即《行政上诉委员会条例》）未有明文使用 “rehearing” 一词，但如果条文赋予审裁

机构广泛权力以处理证据及重作决定，该等权力与重新审理案件的司法管辖权一致。

18. 因此，审裁处将以重新审讯的方式处理本案件。

<u>申请人挑战关长决定的理由</u>

19. 申请人在复核申请提出以下两点复核理据：

19.1 郭先生已经通过能力评核，已经符合适当人选的资格。

19.2 申请人已经完备所有申请要件，符合法定申请要求。

20. 就第一点，《条例》第 30 条第 3 款容许关长行使酌情权向申请人批给牌照，并不是要求关长在申请人符合第 3 款的情况下必须向申请人批出牌照。《条例》的英文版本使用的是“may”一字，正如高等法院原讼庭在 ***Lucien Masset v Secretary for Justice*** [2018] 5 HKLRD 55 第 42 段指出，“may”一字通常等于赋予酌情权。当然，原讼庭亦在后文解释，“may”一字亦有可能代表获赋予酌情权的人士亦有法律责任在合适的情况行使酌情权。

21. 就《条例》而言，第 30 条第 3 款只是赋予关长酌情权向申请人批给牌照。因此，郭先生已通过能力评核一事并不代表他必然符合适当人选的资格。我们在下文会再讨论到，关长有责任考虑一系列的因素决定是否向申请人批给牌照，而不是只考虑申请人的代表是否已通过能力评核。

22. 至于第二点，该复核理据简而言之是指申请人不同意关长的决定，亦指出决定的内容与拟拒绝通知书的内容几乎一致。不过，正如上文提到，审裁处将以重新审讯的方式处理本案件，因此第二点对本案并没有任何实质影响。

23. 另外，我们留意到申请人所要求的救济只限于：（1）撤销决定，及 (2) 指示答辩人按合法、公平、合理及比例原则，通盘重新考虑申请人的牌照申请。申请人的代表律师在审讯时亦确认，申请人不会要求审裁处以其他决定取代关长的决定。

24. 关长的代表律师在其书面开案陈词将申请人不属适当人选的理据归纳成以下 6 点：

24.1 申请人没有遵从在监管制度下为金钱服务经营者颁布的指引；

24.2 申请人未有能力称职地、诚实地及公正地经营金钱服务业务，而且经营方式不得损害或可能损害客户或公众人士的权益；

24.3 申请人不具备真正意向及未准备就绪经营申请牌照时拟议的业务；

24.4 申请人未能建立有效的打击洗钱及恐怖分子资金筹集制度，确保能够遵从金钱服务经营者监管制度下所有适用的规定；

24.5 申请人未能备妥所需的基础设施及内部监控系统，以便有效管理风险、避免利益冲突及提供适当的审计线索；及

24.6 申请人曾有不遵从《条例》或相关规例的纪录，以致关长采取行政制裁行动、检控、发出警告信或作出纪律处分。

25. 既然审裁处是以重新审讯的方式处理案件，我们将会逐一考虑关长上述提出的理据。

理据 1：没有遵从监管制度下为金钱服务经营者颁布的指引

26. 关长在拒绝通知书中指，申请人打算以郭先生名下持有的内地银行户口提供汇款服务，但未能提供该银行帐户可用于金钱服务的相关证明，亦未能就所提供的汇款服务出示任何经本地或其他司法管辖区认可的支付渠道等资料。关长的忧虑是有关银行帐户可能因交易模式与户口用途不符而引致户口被冻结或被追查，引起有关资金流向和风险控制的疑虑。

27. 郭先生作供时指，由于申请人并未获发牌照，因此难以在香港银行开设户口。申请人呈交了一封日期为 2025 年 5 月 13 日由星展银行一位客户关系经理 (relationship manager) Donald Tsang 发出的电邮，内容大致是指由于申请人并没有金钱服务的相关牌照，星展银行未能够处理申请人的开户申请（“unable to proceed with your application”）。

28. 首先，我们并不认为星展银行的电邮可以被解读为申请人必须先获发金钱服务的相关牌照才能够开户。申请人只提交一封电邮，并没有任何来龙去脉，亦没有证据显示其他银行同样不容许未获发牌的金钱服务申请人开户。因此，我们并不接受申请人指关长要求申请人必须先有银行户口才能够开户是不可能做到。

29. 另外，我们留意到邓女士在盘问下提到，根据她的经验，有其他金钱服务牌照申请人成功在发牌前完成开户，或能够提供银行信件确认该银行在公司获发牌后便会完成开户。她亦表示有印象见过其他申请人在星展银行开户，不过电邮通常不是由 Donald Tsang 发出。

30. 因此，我们认同关长的立场，即申请人在不能够提供一个可以用于提供金钱服务的香港银行户口的情况下，并不应获批金钱服务牌照。正如上文提到，关长对于银行户口的要求是要考虑到该户口会否有被冻结等风险，因而影响客户及公众权益。

31. 关长的代表律师在书面开案陈词亦提到，申请人现提供的户口是郭先生的个人内地户口，但未能提供任何能够证明该户口可合法及合规地用作金钱服务用途。另外，申请人亦未有提供任何文件显示该银行户口的具体类别，功能范围，及／或交易限制。因此，关长亦合理地对申请人的内地户口会否被冻结及／或查封有忧虑。

32. 总括而言，我们同意关长以申请人未能提供一个可以提供金钱服务的银行户口为由作出拒绝发牌的决定。我们亦认为没有适当的银行户口本身已经是一个充分的独立理由使关长拒绝向申请人发牌。因此，我们在下文分析关长的决定的其余理据，是鉴于双方律师已经作出相关陈词，亦慎防我们就申请人没有适当的银行户口的分析出错。

理据 2 和 3 ：未有能力、意向和充足准备经营金钱服务

33. 关长在拒绝通知书中指，申请人拟提供货币兑换服务，而在货币短缺时会向其他持牌金钱服务经营者兑换，但未能提供有关合作意向书。申请人则表示已设立二百万港元客户保障资金池，不过并未有设立单笔汇款金额上限。

34. 审讯时，我们向申请人追问如何确保资金池足够保障所有客户，尤其是当申请人似乎没有措施确保其汇款金额的总和不会超过资金池总额。郭先生指申请人会留意并确保不会同时有过多大额客户，不过亦接受申请人没有在业务计划里提及这个做法。

35. 除此以外，申请人亦未能提供任何实质证据解释如何确保不会同时有过多大额客户。郭先生作供时表示申请人有电脑系统可以让他大概知道每一日实时营业报表，因此可以作监控和检视。可是，当我们再追问下，郭先生并未能提供任何详细的计划，例如究竟会有一位员工即时监察然后汇报，还是由其中一位董事监察。因此，我们认为申请人就监察系统的计划过于片面。

36. 至于与其他持牌金钱服务经营者的合作关系，申请人在申请人书面回应中指在未取得相关牌照前，申请人不会与其他持牌机构签订现金兑换协议，因为同行业者的资金保障机制均无法超越申请人现有的存货客户保障资金池。申请人亦表示只有在海关相关指引或关长正式要求时，才会知道有需要取得行家协议以合作进行现金找换。申请人并未有提供任何文件证据支持其他持牌金钱服务经营者在申请人货币短缺时愿意向其提供货币兑换。因此，申请人并不能依赖这些可能会出现的安排证明申请人有足够措施保障客户和公众人士的权益。

37. 另外，关长亦以申请人未能证明其业务收入及财务回报预测为由，认为申请人未有能力经营金钱服务，因而拒绝发出牌照。关长的陈词主要围绕着申请人未有提供足够证据证明实际客源，原因包括申请人只提供一名已签订谅解备忘录的客户，即一间名为青衣街市晨光（国际）蔬菜的公司。[2]而关长的理据 3 亦提到申请人在业务计划提到其目标客户是元朗居民，但未能够提供更多证据支持有足够客户会实际使用申请人的服务。

38. 我们认为就客源的问题，申请人在未获发牌前只能够作出一些预计，难以提供确实客户数据。至于申请人是否需要提交更多已签订谅解备忘录的客户，我们亦认为申请人可以透过其他方式支持自己将会有足够客源的说法。因此，从一个重新审讯的角度而言，我们不认为申请人未能证明其业务收入及财务回报预测一点就足以支持关长拒绝发出牌照的决定。

39. 总括而言，我们同意关长的立场，即申请人并未能提供足够证据证明申请人在业务计划已经提出有效的机制保障客户和公众人士的权益。

[2] 我们注意到该谅解备忘录并未有夹附在审讯文件册。不过双方并没有挑战该谅解备忘录的确存在，以及具体的内容。

理据 4：未能建立有效的打击洗钱及恐怖分子资金筹集制度

40. 关长在拒绝通知书中指，申请人并未有说明有关的汇款所采用的途径或方法，亦未能证明该等途径是否正式，可核证及可合规使用的支付或汇款渠道。海关亦表示申请人没有解释如何针对付款人作尽职审查，以及如何识别及核实相关资金来源。就申请人指将与持牌机构合作（即中港人民币外币找换有限公司（中港）及宝源世纪有限公司（宝源），关长认为申请人不能够只依赖合作的金钱服务经营者本身持牌，而是须要证明申请人自身已建立合适的架构。

41. 我们认为这个理据跟上述的理据 2 和 3 类似，即申请人未能证明自己如何保障客户和公众的权益。因此，我们并不认为关长需要另外依赖理据 4 解释为何拒绝向申请人发出牌照。在重审的角度而言，我们亦认为理据 2 和 3 已经足够使我们基于申请人未能证明自己如何保障客户和公众的利益而拒绝向申请人发出牌照，因此不会独立依赖理据 4 为由拒绝向申请人发出牌照。

理据 5：未能备妥所需的基础设施及内部监控系统

42. 关长在拒绝通知书中指，申请人并未就单笔汇款金额设定上限，若客户银行帐户遭冻结或款项被没收，申请人无法有效保障客户和公众权益。申请人在申请人书面回应里首次提到虽无明文就单笔汇款金额设上限，但超过一百万元的交易须经高级管理层审批。关长认为这安排仅属口头承诺，并不足以证明申请人的制度完善。

43. 我们亦注意到这个说法并没有在申请人的业务计划里提到，而申请人的董事郭先生亦在业务计划的封面写下以下字句：「本人确认全然知悉业务计划的内容及此乃最终版本」，并附有郭先生在 2024 年 10 月 24 日以申请人董事身份作出的签署。一方面，这似乎代表申请人在 10 月 24 日后提出任何更正，关长都有权不予以考虑。另一方面，由于审裁处是以重审的方式处理案件，即便申请人自己表示业务计划是最终版

本，我们有需要决定我们应否考虑最新的情况。我们就此亦有邀请双方律师作出书面陈词。

44. 简而言之，关长的说法是，要求申请人签署确认业务计划是最终版本并不是法律上的要求，而是海关与申请人会面后的一般做法。虽然关长指申请人并没有要求更改业务计划，因此认为这个议题与本案无关，但是我们认为申请人的确在申请人书面回应有提出关于超过一百万元的交易的安排。虽然申请人没有开宗明义要求将其加入业务计划，但由于关长的其中一个论点是该安排只属口头安排，我们认为审裁处仍需考虑是否将申请人书面回应首次提及的安排视为申请人对业务计划的修改。

45. 申请人的回应则主要指关长拒绝考虑申请人补充资料的做法违反不同行政法原则，可是申请人在审讯开始时已经确认审裁处不是如司法复核般处理案件，而是以重审方式处理。综观而言，申请人的投诉似乎是指关长不应以一刀切的方式处理业务计划的内容。

46. 我们并不接受这个论点。容许任何牌照申请人随时修改业务计划并不实际，关长必然需要一份最终版本的文件作出批给牌照的决定。

47. 虽然审裁处的聆讯是以重审形式进行，我们亦可以根据《条例》第 61(1)条收取及考虑以文件提供的材料，但是我们的职能是复核关长的决定。举例说，在民事司法制度改革前，就聆案官的决定的上诉是以重审的方式处理，并且容许各方提交新证据。但正如高等法院原讼庭在 ***Core Resources (Far East) Ltd v Sky Finders Ltd*** [1992] 1 HKLR 193 解释，重审只是聆讯的方式，在考虑是否接纳新证据时需考虑到法庭是在处理上诉案件：见 197 页第 8－11 行。该案涉及的是上诉人整个案件的方向完全改变。

48. 整体而言，我们认为审裁处在考虑是否容许申请人提交新证据时，须考虑到审裁处是在处理复核案件，亦应考虑新证据是否在提交计划书时没有发现到或在提交计划书后才出现。每一个案件均有其不同之处，而上文亦非罗列审裁处须考虑的所有因素。

49. 本案涉及申请人提出一个先前未有提出的更新，郭先生也自愿地在业务计划签署表示该计划书是最终版本。申请人亦不是说自己在提交业务计划后才发现一些新的资料。因此，我们认为审裁处不应考虑申请人在提交业务计划后的补充资料。

50. 即使我们决定考虑申请人在申请人书面回应的补充，我们亦认同关长指申请人就超过一百万元的交易的安排仅属口头承诺，不是明文确立的措施，因此在执行方面有一定的忧虑。另外，我们亦认为即使申请人能够落实超过一百万元的交易须经高级管理层审批的措施，上文在讨论理据 2 和 3 提到有关资金池及监控交易的系统的忧虑仍然存在。

51. 另外，关长在拒绝通知书亦提到申请人的董事同时是联盛财务有限公司（「**联盛财务**」）的董事／批数人。虽然申请人指自己和联盛财务实行物理及管理上的完全隔离，但是关长认为申请人未有具体说明该等措施如何实行。从一个重新审讯的角度，我们不认为只凭申请人和联盛财务的关系足以支持关长拒绝发出牌照的决定。正如上文提到，我们认为关长已经有足够的理据拒绝发出牌照。

<u>理据 6：申请人曾经涉及违反《条例》</u>

52. 关长在拒绝通知书中指，郭先生和黄女士曾经在 2023 年 8 月 7 日出任一间名为国汇集团（中国）有限公司（「**国汇**」）的前金钱服务经营者的董事，而申请人提出作为经营金钱服务之特定处所的地址正是国汇先前经营金钱服务之注册位址，因此关长认为可能使客户误认申请人与国汇有关系。

53. 可是，关长的代表律师在开案陈词采纳了另一个论点，即国汇曾经违反《条例》，最终牌照亦被取消，而关长指郭先生和黄女士虽然在国汇违反《条例》时并未加入，但在加入后亦未有积极跟进违例事件。这个说法从未有在关长的拒绝通知书中出现，因此我们不予以考虑。

54. 关长亦似乎放弃原本在拒绝通知书的论点，即国汇和申请人的地址一样，因此我们亦不予以考虑。无论如何，正如刚刚提到，我们认为关长已经有足够的理据拒绝发出牌照。

<u>海关是否有责任协助申请人做好牌照申请</u>

55. 我们亦留意到申请人的其中一个主要论点是指海关并未有向申请人进一步解释如何能够改善牌照申请，使关长向申请人发牌。因此，我们邀请了双方就这个议题提交书面陈词。

56. 关长表示虽然法律上海关并没有责任协助及／或教育申请人如何作出牌照申请，不过实际上申请人可以透过电邮或电话联络海关人员，而他们亦会尽量在能力范围内解答。申请人则表示申请的过程和需要的文件复杂，希望海关可以提供更多的协助等。不过，申请人并没有反对关长指法律上海关并没有责任协助及／或教育申请人如何作出牌照申请。

57. 我们认为海关并没有法律责任去协助及／或教育牌照申请人如何作出牌照申请。《条例》第 30 条只是要求关长考虑是否向牌照申请人批出牌照，完全没有提及关长需要对该申请人提供任何支援。诚然，如果海关人员有法律责任向牌照申请人提供，海关需要的资源将会大大提升。因此，既然没有法律明文规定关长需要对该申请人提供支援，我们不认为关长需要协助及／或教育牌照申请人如何作出牌照申请。

总结

58. 基于上述原因，我们驳回本复核申请，确认关长的决定。

59. 我们亦作出以下暂准讼费命令：申请人须支付关长就本复核申请的讼费，若双方不能同意金额，金额由主席书面评定。若任何一方不同意此暂准讼费命令，须于本决定颁发后的十四天内，作出书面申请，主席会作出书面裁定。

[签署] [印章：打击洗钱及恐怖分子资金筹集复核审裁处]

打击洗钱及恐怖分子资金筹集复核审裁处主席
文本立资深大律师

[签署]

委员
黄绮年女士

[签署]

委员
黄敏刚教授

沈静雯律师
（代表申请人）

高级政府律师陈嘉恒先生
（按海关关长的指示代表答辩人）