

有關香港加強打擊洗錢及
恐怖分子資金籌集規管的立法建議公眾諮詢

諮詢總結

財經事務及庫務局

二零二一年五月

第一章

簡介

- 1.1 財經事務及庫務局在二零二零年十一月三日至二零二一年一月三十一日期間就有關香港加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管的立法建議進行公眾諮詢。有關建議包括在《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》（第 615 章）（《打擊洗錢條例》）下 (a) 建立虛擬資產服務提供者發牌制度；(b) 建立貴重金屬及寶石交易商兩級註冊制度；以及 (c) 作出雜項技術修訂。
- 1.2 在諮詢期結束時我們就建議收到 79 份意見書，其中 47 份集中就虛擬資產服務提供者的規管發表意見，另有 13 份集中就貴重金屬及寶石交易商的規管發表意見，其餘的意見書則就所有建議以及香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的制度作出整體回應。回應者來自不同背景，包括業界組織和專業團體、政黨、個別企業或公司，以及個別公眾人士。回應者名單載於**附件一**，而回應者的背景分析載於**附件二**。在諮詢期內我們共出席了 15 場諮詢會聽取主要持份者的意見。出席諮詢會的業界組織名單載於**附件三**。
- 1.3 整體而言，各界普遍支持政府根據國際標準，致力加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度，以維持香港作為國際金融中心的地位。大部分回應者贊同立法建議的整體方向、原則和主要框架。他們理解規管虛擬資產服務提供者和貴重金屬及寶石交易商的需要，以履行香港作為財務行動特別組織（特別組織）成員須肩負的責任，亦同意在進行這次修例工作時，應設立有效制度以減低有關行業的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，並盡量減低對業界造成的負擔和合規成本，在兩者中取得平衡。回應者亦就立法建議的詳細涵蓋範圍和細節發表了意見，大致上反映其行業利益或業界背景。我們會於第二至四章概述接獲的意見和我們的回應。

- 1.4 在此我們希望向所有提交意見書和參加諮詢會的人士就立法建議提供了寶貴意見表達謝意。考慮到這些意見，我們會適度調整立法建議的相應內容，以回應持份者的關注。我們會在第二至四章詳細論述，並在第五章提出未來路向。
- 1.5 受回應者普遍支持立法工作的鼓舞，我們會根據諮詢總結，着手擬備《打擊洗錢條例》修訂條例草案，目標是在2021-22立法年度把修訂條例草案提交立法會審議。

第二章

有關建立虛擬資產服務提供者發牌制度的建議

收到的意見和我們的回應

概論

- 2.1 就在《打擊洗錢條例》下為虛擬資產服務提供者制定發牌制度的建議，我們共收到 60 份意見書。我們仔細分析了意見書的內容，下文綜合意見書內提出的主要看法和我們的回應。

立法的需要

- 2.2 近年，虛擬貨幣和其他虛擬世界資產類別的交易顯著增加。雖然虛擬資產具發展潛力，但亦對全球金融系統構成重大的洗錢及恐怖分子資金籌集風險和對投資者保障帶來相當的挑戰。為應對虛擬資產活動的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，特別組織在 2019 年 2 月修訂其標準，規定成員地區須規管虛擬資產服務提供者，並監管它們實施打擊洗錢及恐怖分子資金籌集措施的合規情況。特別組織要求各成員地區須要求虛擬資產服務提供者遵守與金融機構¹和指定非金融業²相同的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。
- 2.3 虛擬資產在香港並非法定貨幣，一般不獲接納為付款方式，但我們留意到市面上有不少虛擬資產交易活動。為把握金融創新帶來的機遇，同時確保市場健康有序地發展，我們建議參考特別組織的標準在《打擊洗錢條例》下為香港的虛擬資產服務提供者設立發牌制度。任何人士如有意進行經營虛擬資產交易所的受規管活動，須向證券及期貨事務監察

¹ 特別組織要求規管的金融行業包括銀行、證券公司、保險公司、金錢服務經營者、儲值支付工具營運者、放債人和虛擬資產服務提供者。

² 特別組織要求規管的指定非金融業包括賭場、法律專業人士、會計專業人士、地產代理、信託或公司服務提供者和貴重金屬及寶石交易商。

委員會（證監會）申請虛擬資產服務提供者牌照，並符合適當人選準則和其他規管要求。持牌虛擬資產服務提供者須遵守《打擊洗錢條例》下有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規定，以及其他為確保市場誠信及投資者利益而訂的規管要求。

- 2.4 鑑於虛擬資產行業是新興行業，對金融體系構成重大洗錢及恐怖分子資金籌集風險，大多數回應者支持為本港的虛擬資產服務提供者制定法定發牌制度。回應者普遍支持規管制度的擬議方向和框架，以及由證監會作為制度的監管機構。

涵蓋範圍

- 2.5 我們建議將經營虛擬資產交易所的業務指定為《打擊洗錢條例》下的「受規管虛擬資產活動」，並規定有意在香港經營虛擬資產交易所的人，須根據《打擊洗錢條例》向證監會申請牌照，以成為持牌虛擬資產服務提供者。虛擬資產交易所是指容許或邀請客戶落盤，以貨幣或虛擬資產買入或賣出任何虛擬資產，並在業務過程中曾保管、操控、控制或管有任何貨幣或虛擬資產的交易平台。私人交易平台³若不會在任何時間管有客戶的金錢或虛擬資產，而實際交易在該平台外進行，則不屬規管範圍內。

- 2.6 根據特別組織的標準，虛擬資產將被界定為(i)以數碼形式表達、計算或儲存價值的資產單位；(ii)其功能（或擬議功能）是作為公眾接受的交易媒介，可作貨物或服務付款、清償債項或投資用途；和(iii)可透過電子方式轉移、儲存或買賣。該定義並不涵蓋法定數碼貨幣（包括中央銀行發行的數碼貨幣）、受《證券及期貨條例》（第 571 章）規管的金融資產和某些封閉式、有限用途產品。

³ 私人交易平台是指那些只提供空間讓虛擬資產買家和賣家展示買盤和賣盤（不管是否設有自動對盤機制），而有關買賣在空間以外進行的平台。

2.7 大部分的回應者同意虛擬資產的擬議定義，以及經營虛擬資產交易所受規管活動的擬議涵蓋範圍。數位回應者認為規管範圍應進一步包括其他虛擬資產活動，例如場外交易活動和私人交易平台。有些回應者則希望釐清虛擬資產的定義，包括建議從定義中剔除的封閉式、有限用途產品範圍、擬議定義是否涵蓋所謂「穩定幣」，以及擬議定義會否與儲值支付工具⁴的定義重疊。

2.8 現時的擬議涵蓋範圍是參考特別組織的標準和評估虛擬資產活動對香港帶來的風險後所擬定的，我們注意到大多數回應者支持有關建議。為免產生混淆，這裡要說明的是虛擬資產的擬議定義並不涵蓋現時受《支付系統及儲值支付工具條例》(第 584 章)規管的儲值支付工具。封閉式、有限用途產品是指那些性質上不可轉移、交易或互換的產品，例如飛行里數、信用卡獎賞、禮品卡、顧客獎賞計劃、遊戲代幣等，這些產品不擬被納入虛擬資產的定義。虛擬資產的定義適用於各種形式的虛擬貨幣，不論其價值穩定(即所謂的「穩定幣」)與否，亦不論其擔保資產的類別。因應虛擬資產市場不斷發展，為確保法例具有彈性，我們會賦權證監會訂明構成虛擬資產定義的特質，以及賦權財經事務及庫務局局長可就一般情況或指定情況決定以數碼形式表達的價值可否被視為虛擬資產。

⁴ 根據《支付系統及儲值支付工具條例》(第 584 章)，如有以下情況，某工具即屬儲值支付工具：

- (a) 該工具可用作儲存款額的價值，而該款額指符合以下說明的款額：
 - (i) 不時存入該工具的；及
 - (ii) 是可根據該工具的規則儲存於該工具的；及
- (b) 該工具可作以下兩項或其中一項用途：
 - (i) 根據發行人作出的承諾(不論是明訂或隱含的)，用作就貨品或服務付款的方法；
 - (ii) 根據發行人作出的承諾(不論是明訂或隱含的)，用作向另一人付款的方法。

2.9 就一些回應者認為應將更多虛擬資產活動類別納入規管，我們留意到特別組織擬議規管的活動類型⁵中，虛擬資產交易所的業務模式是現時在香港所見最普遍和發展最成熟的。雖然特別組織所規管的虛擬資產活動亦可能以虛擬資產交易所以外的其他營運模式進行，但在香港虛擬資產交易所以外的其他虛擬資產活動並不普遍，而其資金流向亦可透過金融機構的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集措施得以掌握。從事有關業務的人亦與其他公司或人士一樣，須舉報可疑交易，以及實施聯合國安全理事會頒布的針對性金融制裁。我們會不時檢視本港的發展情況，並按市場發展考慮是否將有關業務納入規管。目前而言我們會確保發牌制度具有足夠彈性，以便在有需要時可將虛擬資產交易所以外的其他虛擬資產活動納入規管。

發牌條件

資格

2.10 考慮到虛擬資產交易所的有效運作有賴於一個具妥善規模和架構的常設機構，以確保其管治和延續性，我們建議只有在香港成立並有固定營業地點的公司，方會被考慮獲發虛擬資產服務提供者牌照。不具備法人地位的自然人或商業模式並不符合資格申請牌照。一些回應者同意只有在本地成立的公司方可申請牌照，另有十多名回應者認為非本地成立的公司亦應被容許參與發牌制度。一名回應者要求釐清虛擬資產交易所在香港擁有固定營業地點的要求。

2.11 作為國際金融中心，只要海外市場營運者能符合規管要求，我們歡迎來自世界各地的企業來港開設業務。有關在本地成立及在港有固定營業地點的要求乃考慮到業務需有一定的本地連繫方可確保證監會可有效監管持牌虛擬資產服務提

⁵ 特別組織指明以下五類活動須受打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管，包括(i)進行虛擬資產與法定貨幣的交易；(ii)進行一種或多種虛擬資產互相交易；(iii)轉移虛擬資產；(iv)為虛擬資產提供託管或管理服務，或提供控制虛擬資產的工具；以及(v)為發行虛擬資產提供相關的金融服務。

供者的操守和合規情況。鑑於有一定市場意見傾向容許非本地成立的公司參與規管制度，同時考慮到有必要確保持牌虛擬資產服務提供者與香港有足夠的連繫使證監會能有效作出監督及執法，平衡相關考慮後我們會**調整建議**，容許在其他地方成立但在香港根據《公司條例》(第 622 章)註冊的公司申請虛擬資產交易所牌照。

適當人選準則

- 2.12 為確保持牌虛擬資產服務提供者的健全管理，我們建議申請人須符合適當人選準則，才可被考慮獲發虛擬資產服務提供者牌照。在考慮個別人士是否適當人選時，證監會會考慮各種相關因素，包括該人士是否曾在任何地方被裁定干犯洗錢或恐怖分子資金籌集罪行或其他嚴重罪行，或曾被裁定與欺詐、舞弊或不誠實行為有關的罪行；該人士是否曾經違反或有可能不遵守適用於持牌虛擬資產服務提供者的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定或其他規管要求；該人士的經驗和相關資歷；以及該人士是否信譽良好和財政穩健。我們亦建議申請人須委任最少兩名負責人員，對持牌人日後遵守打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定和其他規管要求負上責任。
- 2.13 考慮到虛擬資產業務的性質及風險，大多數回應者支持申請人須符合適當人選準則，以及決定申請人是否符合適當人選準則的條件。這些規定也與受《打擊洗錢條例》規管的金融機構和指定非金融業現時做法一致。基於問責的考慮，他們亦認同有必要要求持牌人委任最少兩名負責人員在其違反規定或不符合要求時負上個人責任。一名回應者關注有關要求會造成的成本影響。

規管要求

- 2.14 持牌虛擬資產服務提供者須遵守《打擊洗錢條例》附表 2 所載的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定(主要為客戶盡職審查和備存紀錄方面的規定)，以及其他旨在保障投資者的規管要求。在規管要求下，持牌虛擬資產服務提供者只可向專

業投資者提供服務（下稱「只限專業投資者要求」），並須實施嚴格準則，以決定哪些虛擬資產可在其平台上進行買賣。持牌虛擬資產服務提供者亦需要符合指明的規管要求，包括財政能力、知識和經驗、業務穩健程度、風險管理、分隔和管理客戶資產、財務匯報和披露、防止市場操控和違規活動，以及防止利益衝突。

- 2.15 回應者普遍支持擬議的規管要求，以減低虛擬資產的風險。個別回應者希望釐清某些規管要求的監管期望，例如申請者的知識和經驗、財政能力、在虛擬資產在其交易所掛牌交易前所須進行的盡職審查，以及禁止持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體從事坐盤交易的考慮。就要求虛擬資產交易所只可向專業投資者提供服務的建議，回應者的意見不一，有超過 40%意見書認為當局應容許散戶投資者參與虛擬資產交易所的交易活動。
- 2.16 我們注意到回應者普遍支持我們因應虛擬資產的特定風險而提出的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定和其他規管要求。持牌虛擬資產服務提供者必須遵守一套健全的規管要求，以確保它們具備妥善經營虛擬資產業務所需的能力和知識，以減低因系統故障、保安漏洞或市場操控等而對投資者造成的風險。證監會會在發牌制度實施前準備一套詳細的規管要求以作諮詢，為業界就監管期望方面提供更多指引。
- 2.17 雖然有不少市場參與者認為應容許散戶投資者參與虛擬資產交易所的交易活動，我們關注此舉會帶來的風險，特別是考慮到虛擬資產業務屬高科技行業並具有高度的投機性。鑑於虛擬資產行業屬新興行業，其所牽涉的風險較傳統金融市場為高，在確保市場妥善有序發展的政策目標下，規定虛擬資產交易所只可向專業投資者提供服務可確保投資者獲得適度保障。我們認為至少在發牌制度的初期，實行有關規定做法恰當。證監會會繼續留意市場情況，待日後市場更趨成熟時再檢討相關要求。

開放式牌照

- 2.18 我們建議把虛擬資產服務提供者的牌照訂為開放式牌照，即只要持牌虛擬資產服務提供者未被證監會撤銷牌照（例如由於違規或停止營運），其牌照則繼續有效。大多數回應者支持開放式牌照的建議，有部分回應者則認為牌照應要定期檢討，以確保虛擬資產服務提供者能妥當地進行受規管的活動。
- 2.19 鑑於持牌虛擬資產服務提供者須作出相當大的投資，以建立具所需規模和技術的系統來營運具競爭力的虛擬資產交易所，我們認為須在營運環境中提供一定程度的確定性，因此我們認為開放式牌照的安排合適。無論如何，持牌虛擬資產服務提供者須持續受到證監會在操守及運作方面的嚴格監管，而證監會亦會獲賦權檢視持牌人的運作並在有需要時撤銷其牌照。證監會亦有權採取處分行動，例如在虛擬資產服務提供者行為不當或不符合適當人選準則時暫時吊銷或撤銷其牌照。

豁免和限制

- 2.20 鑑於虛擬資產交易所的服務有別於金融市場現存的較傳統服務，除了在自願發牌制度下受到證監會根據《證券及期貨條例》（第 571 章）作為持牌法團監管的虛擬資產交易所外，我們不建議就虛擬資產服務提供者發牌規定另外提供豁免。考慮到虛擬資產活動的特定風險，以及有必要就虛擬資產服務提供者訂立一套特定的規定和責任，回應者一致認同擬議的安排。
- 2.21 我們建議自發牌制度實施後起計提供 180 日過渡期，以協助有興趣的人士提交申請。有關建議得到大多數支持。一名回應者認為不應設立過渡期，因為虛擬資產的風險較高，容易構成監管漏洞。另有十多名回應者要求提供更長的過渡期，由 270 日至兩年不等。有少數回應者建議申請者在提交牌照申請後即可被視作為持牌經營業務。我們欣悉建議獲大多數

回應者的支持，亦認為 180 日的過渡期足以讓申請人提交申請。

- 2.22 為保障投資者，我們建議禁止非持牌虛擬資產服務提供者在香港或境外向香港公眾積極推廣受規管的虛擬資產活動或其他地方的類似活動。回應者普遍贊同此建議，認為這可讓本地投資者避免因無牌虛擬資產交易所而蒙受風險。

發牌當局的權力

- 2.23 我們建議賦權證監會，監管持牌虛擬資產服務提供者執行《打擊洗錢條例》下的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集法定規定及其他規管要求的合規情況，包括進入持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體的業務處所進行例行視察、要求提供文件和其他紀錄、調查違規情況及對違規行為施加行政處分（包括譴責、勒令作出糾正、行政罰款及暫時吊銷或撤銷牌照）。
- 2.24 我們亦建議參考《證券及期貨條例》中類似的賦權條文，賦予證監會干預權力，在有需要時限制或禁止持牌虛擬資產服務提供者及其有聯繫實體的運作（例如在持牌虛擬資產服務提供者違約時禁止進一步參與任何交易以及限制其處置財產）。這可確保證監會在緊急情況下保障持牌虛擬資產服務提供者的客戶的資產，並防止持牌虛擬資產服務提供者的不當行為令客戶資產流失。
- 2.25 回應者大致支持適當賦權證監會，使證監會能在資產服務提供者制度下有效執行其規管職能。由於虛擬資產服務提供者的運作與傳統金融機構並不相同，個別回應者希望闡明證監會進入持牌虛擬資產服務提供者業務處所的需要。鑑於持牌虛擬資產服務提供者與金融機構一樣，須在港有固定營業地點以及遵守發牌條件和監管要求，我們認為證監會實有必要進入其業務處所進行例行視察，以確保持牌虛擬資產服務提供者有履行有關法定要求。在《打擊洗錢條例》下，負責監

管其他金融機構和指定非金融業的監管機構亦獲賦予相似的權力，以執行法定要求。

罰則

2.26 虛擬資產業務在虛擬世界運作，無論是在洗錢及恐怖分子資金籌集或詐騙等其他犯罪活動方面，都有較高的潛在風險。為達到足夠的阻嚇作用，我們建議針對無牌虛擬資產活動和不遵守規管要求的情況訂立有效和相稱的罰則。具體來說，除了各項行政處分⁶外，我們也建議針對循公訴程序定罪的罪行訂立以下最高刑事罰則：

- (a) 無牌進行受規管的虛擬資產活動，可處罰款 500 萬元和監禁七年；以及如屬持續的罪行，則可就該罪行持續期間的每一日，另處罰款 10 萬元；
- (b) 在與申請牌照相關的情況下，就任何要項作出虛假、具欺騙性或具誤導性的陳述，可處罰款 100 萬元和監禁兩年；
- (c) 違反打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的法定要求，可處罰款 100 萬元和監禁兩年；以及
- (d) 為誘使他人購入或出售虛擬資產而作出有欺詐成分或罔顧實情的失實陳述，可處罰款 100 萬元和監禁兩年。

2.27 回應者普遍贊同擬議的刑事和行政罰則，有關罰則與適用於受《打擊洗錢條例》規管的金融機構的罰則相若。一名回應者建議無牌活動和失實陳述所處的最高監禁年期應與《盜竊罪條例》(第 210 章)針對欺詐罪行所訂的最高監禁年期(即 14 年)看齊。大多數回應者認同就上述活動所訂的擬議罰則足以發揮必要的阻嚇作用。此外，基於虛擬資產所涉的詐騙投資者風險，他們也贊成把為誘使他人購入或出售虛擬資產

⁶ 因違反打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定或其他規管要求等失當行為的處分，包括暫時吊銷或撤銷牌照、譴責、勒令作出糾正和罰款(最高金額為 1,000 萬元，或獲取的利潤或避免的損失所涉金額的三倍，以金額較高者為準)。

而作出有欺詐成分或罔顧實情的失實陳述的行為定為刑事罪行。

法定上訴

2.28 我們建議將打擊洗錢及恐怖分子資金籌集覆核審裁處可以處理的覆核決定範圍進一步擴展，涵蓋就證監會在實施虛擬資產服務提供者發牌和監管制度下所作出的相關決定而提出的上訴。大多數回應者支持擬議安排，另有兩名回應者建議由證券及期貨事務上訴審裁處處理有關虛擬資產的上訴較為適合。

2.29 打擊洗錢及恐怖分子資金籌集覆核審裁處是按照《打擊洗錢條例》成立的專責機關，負責檢視監管機構就金融機構的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集合規情況所作出的相關決定。由於我們建議在《打擊洗錢條例》下訂立虛擬資產服務提供者的發牌制度，而虛擬資產服務提供者必須遵守條例下打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的要求，因此我們認為由打擊洗錢及恐怖分子資金籌集覆核審裁處處理有關虛擬資產服務提供者監管制度的上訴做法恰當。

第三章

有關建立貴重金屬及寶石交易商兩級註冊制度的建議

收到的意見和我們的回應

概論

- 3.1 就在《打擊洗錢條例》下為貴重金屬及寶石交易商制定註冊制度的建議，我們共收到 26 份意見書。我們仔細分析了意見書的內容，下文綜合意見書內提出的主要看法和我們的回應。

立法的需要

- 3.2 由於貴重金屬及寶石業的營運涉及現金交易，罪犯有可能利用貴重物品的交易清洗和掩飾收益，而恐怖份子及組織亦可能藉此資助恐怖主義活動，特別組織因此將貴重金屬及寶石業列為六個須執行打擊洗錢及恐怖分子資金籌集措施的指定非金融業之一。具體而言，特別組織規定，貴重金屬及寶石交易商在進行超過 15,000 美元或歐元（約 12 萬港元）的現金交易時，須遵守與其他指定非金融業相同的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。特別組織在最新一輪的相互評估中指出香港沒有為貴重金屬及寶石業的監管進行立法，並視之為香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度的缺口，建議香港應優先為貴重金屬及寶石業適當引入打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規定。
- 3.3 為落實特別組織的要求，我們建議修訂《打擊洗錢條例》，為貴重金屬及寶石交易商制定兩級註冊制度，如註冊交易商進行 12 萬港元或以上的現金交易，須履行《打擊洗錢條例》附表 2 所訂的法定打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求。註冊制度會由香港海關（海關）關長運作。海關關長作為註冊主任，會備存貴重金屬及寶石交易商登記冊，供公眾人士查閱。

3.4 考慮到貴重金屬及寶石交易業對香港整體貿易中擔當重要角色，以及特別組織對貴重金屬及寶石交易業進行打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管的要求，回應者理解香港有需要規管貴重金屬及寶石交易業，以履行香港作為特別組織成員的責任。回應者大致上支持規管制度的擬議方向和框架，以及由海關關長監管有關制度。回應者特別指出規管應以風險為本的重要性，即進行大額現金交易（即 12 萬港元或以上）的貴重金屬及寶石交易商須遵守較嚴格的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，而不會進行有關現金交易的交易商只須接受較輕度的監管。回應者希望透過一個簡單直接的註冊制度，可提升貴重金屬及寶石交易業在本港以至海外的認受性。

涵蓋範圍

3.5 為令註冊主任更全面了解貴重金屬及寶石交易行業的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，以掌握行業整體的最新狀況，從而按照特別組織的要求採取風險為本的監管，我們建議，任何人士以業務形式在香港從事以下一項或多項「受規管活動」，均須事先按《打擊洗錢條例》的規定註冊成為貴重金屬及寶石交易商：(i)進行貴重金屬、寶石或貴重貨品的交易、進口或出口；(ii)製造或提煉貴重金屬、寶石或貴重貨品，或為貴重金屬、寶石或貴重產品進行加工；(iii)發行、贖回或交易貴重資產工具；或(iv)為以上(i)、(ii)或(iii)項擔任中介人。

3.6 我們建議作出以下定義：(i)「貴重金屬」指不論已加工或未加工的金、銀、鉑或其他鉑類金屬（即銥、鐵、鈮、銻、鈦）；(ii)「寶石」指鑽石、藍寶石、紅寶石、綠寶石、翡翠或珍珠；(iii)「貴重貨品」指任何出自、包含或鑲有貴重金屬和／或寶石的珠寶、手錶、服裝、配件、裝飾或其他製成品，而其價值至少有 50%來自貴重金屬和／或寶石（下稱「50%價值門檻」）；以及(iv)「貴重資產工具」包括任何由一種或多於一種貴重金屬、寶石或貴重貨品支持的票據或工具，讓持有

人擁有有關資產的權利，但不包括《證券及期貨條例》所規管的證券、期貨合約、集體投資計劃或認可結構性產品。

- 3.7 回應者大致贊成擬議受規管活動的涵蓋範圍和貴重金屬及寶石交易的相關定義。一名代表鐘錶行業的回應者希望釐清 50% 價值門檻，以決定鑲有貴重金屬或寶石的物品是否受「貴重貨品」的定義所涵蓋。為清晰起見，回應者提出有關 50% 價值門檻應按貨品的零售價格所決定，我們亦同意相關建議。
- 3.8 我們認同釐清「貴重貨品」擬議定義的需要，亦會仔細在法例中反映，在以 50% 價值門檻決定一件鑲有貴重金屬或寶石元素的物品應否被視為「貴重貨品」時，應參考該貨品的零售價格。
- 3.9 如一些回應者所留意到，貴重金屬及寶石交易行業以外的企業（例如醫療儀器或工業用具製造商）均有可能基於功能上或裝飾上的需要在其產品設計中使用貴重金屬及寶石。不過此次立法工作的原意並非規管一些在商業運作中偶爾附帶接觸或使用貴重金屬或寶石的企業。因此，我們會小心確保只有其業務是通常進行受規管活動的人士，方須註冊成為貴重金屬及寶石交易商，而那些屬於偶發性的業務則不被包括在內。此安排能確保我們在符合特別組織要求的同時，不會對其他行業造成不必要的影響。

兩級註冊制度

- 3.10 由於特別組織規定進行大額現金交易的貴重金屬及寶石交易商須遵守較嚴謹的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，為此我們有需要甄別會進行和不會進行大額現金交易的交易商以實施風險為本的監管。有見及此，我們建議在《打擊洗錢條例》下制定兩級註冊制度，以反映特別組織的要求，即是會進行 12 萬港元或以上現金交易的貴重金屬及寶石交易商須履行現時適用於其他指定非金融業的法定打擊洗錢及

恐怖分子資金籌集要求，而不會進行有關現金交易的交易商則只須接受輕度的監管。

- 3.11 具體而言，第一級註冊適用於無意且不會從事涉及 12 萬港元或以上的現金交易的貴重金屬及寶石交易商，而第二級註冊則適用於有意或會進行涉及 12 萬港元或以上的現金交易的貴重金屬及寶石交易商。海關關長會擔任註冊主任，負責備存貴重金屬及寶石交易商登記冊以供公眾人士查閱，並以風險為本的原則監管兩個級別的註冊商。
- 3.12 第一級註冊簡單直接，申請人只須提供有效的商業登記證⁷、所有與營業地點有關的香港地址，以及作出聲明確認基於合法目的而註冊。第一級註冊交易商無須履行《打擊洗錢條例》附表 2 所訂的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集要求，亦不會被施加其他註冊條件，但須在日後就任何資料的變更通知註冊主任。註冊交易商若持續經營，並每年繳交註冊費，其第一級註冊便一直有效。至於第二級註冊，申請人須符合適當人選準則，與現時受《打擊洗錢條例》規管的其他指定非金融業所適用的準則相若。第二級註冊交易商須遵守《打擊洗錢條例》附表 2 所載的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。第二級註冊的有效期為三年，期滿後可續期，惟須符合適當人選準則。在其中一級已註冊人士可申請轉至另一級註冊，但須符合適用的註冊要求。
- 3.13 大多數回應者同意擬議註冊制度的設計，包括為第一級和第二級註冊所訂的註冊要求及規管要求。一名回應者建議所有貴重金屬及寶石交易商須受到同等規模的監管。一些回應者表示只為進行 12 萬港元或以上現金交易的貴重金屬及寶石交易商設立單一級別的註冊制度其實經已足夠。少數其他回應者則建議除了第二級註冊商外，第一級註冊商亦可在特定的規限下進行大額現金交易，例如就每年可容許進行大額現金交易的數目設定上限，或規定註冊商須在進行交易後向海關關長提交大額金額報告。數名回應者希望釐清以 12 萬港

⁷ 由於《小販規例》(第 132AI 章)下的持牌小販獲免商業登記，他們可憑小販牌照作出第一級註冊，而無需提供營業地址。

元作為區分第一級註冊商及第二個註冊商門檻的考量。有個別回應者希望釐清監管要求，以協助貴重金屬及寶石交易商過渡至註冊制度，以及認為應盡量減低註冊費用，減少業界需要承擔的合規成本。

3.14 我們備悉註冊制度的建議得到大多數支持，以及貴重金屬及寶石交易業希望將合規成本減至最低以確保業界的競爭力。這與我們提出分級註冊制度的目的一致，就是讓海關關長能按照特別組織的要求將較高風險的貴重金屬及寶石交易商（即進行大額現金交易）與較低風險的區分以進行打擊洗錢及恐怖分子資金籌集監管，同時讓海關關長全面了解行業的風險以及掌握行業整體的最新狀況。至於 12 萬港元的門檻，我們是參照特別組織所訂有關監管大額現金交易的定義（即 15,000 美元或歐元）。

3.15 我們備悉一些回應者提出的其他監管建議。我們注意到若實行單一級別的註冊制度，所有貴重金屬及寶石交易商，無論其是否進行大額現金交易均須符合適當人選準則以及遵守《打擊洗錢條例》所載的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，這樣不作出分別的安排只會加重業界的合規負擔。另一方面，如果在一個有差別的制度下容許兩個級別的註冊商進行不同程度的大額現金交易，但須遵守同樣的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，這樣的安排也會增加制度的複雜性和不利於公平競爭。鑑於上述，我們相信現時的建議能在規管的需要及按照風險為本的原則減低合規成本之間取得平衡。

豁免

金融機構

3.16 我們留意到有一些金融機構在貴重金屬及寶石交易方面有一定程度的運作。為免出現監管重疊，我們建議現時受《打擊洗錢條例》規管的金融機構，如進行附屬於其主要業務的受規管貴重金屬及寶石交易活動，可獲豁免註冊。絕大部分

回應者支持豁免金融機構註冊的建議，只有一名回應者不贊成。

- 3.17 當押商除了對貴重金屬及寶石交易行業的擬議註冊制度表示支持外，亦在其提交的意見書建議應為《當押商條例》(第166章)下的持牌當押商提供豁免。這是因為現時當押商已須遵守《當押商條例》下更為嚴格的發牌要求，並受香港警務處防止罪案方面(包括打擊洗錢及恐怖分子資金籌集)的監管。例如，當押商須就每項抵押品的交易進行紀錄，而每項交易不得超過100,000元(低於現時特別組織對大額交易的門檻)。當押商在申領牌照及續領牌照時，亦須通過香港警務處有關適當人選準則。鑑於當押商現時已受到《當押商條例》的嚴格監管，我們會**調整建議**，明文豁免持牌當押商受貴重金屬及寶石交易商註冊制度的監管，以免出現監管重疊。

境外貴重金屬及寶石交易商

- 3.18 香港每年舉辦多個珠寶展銷會，境外交易商亦經常會來港參加。由於境外交易商僅屬短暫留港，其洗錢及恐怖分子資金籌集風險較低，因此我們建議豁免境外交易商註冊。不過，他們如在香港進行涉及12萬港元或以上的現金交易，便須在交易完成後起計一日內(或在離開香港前，以較早者為準)，向海關關長申報該項交易。如境外交易商為(i)並非通常居於香港的自然人(或是在香港以外的地方成立的公司，而該公司未有根據《公司條例》註冊為非香港公司)，(ii)在香港沒有固定營業地點；以及(iii)在任何一年內在港進行受規管活動合共不超過90天(下稱「90天門檻」)，則可獲豁免註冊。
- 3.19 大部分回應者贊成在註冊制度下適度地規管境外交易商，縱使他們對規管的程度意見紛紜。有部分回應者表示為確保公平競爭，境外交易商應與本地註冊商一樣受到相同的規管。一些回應者則建議其他規管方式，例如縮短作為決定境外交易商獲得豁免的90天門檻、要求境外交易商須進行臨時註冊，或規管主辦珠寶展或貿易展的處所。考慮到境外交易商

對本港經濟的貢獻和過度嚴苛的註冊要求會打擊他們來港的意欲，其他回應者認為應為境外交易商在參與香港的貿易展時盡量提供協助。

3.20 我們留意到回應者對在監管制度下如何處理境外交易商的安排意見不一。就將境外交易商與本地註冊商接受相同規管的建議，由於境外交易商留港僅屬偶然和短暫的性質，其洗錢及恐怖分子資金籌集風險較低，我們認為有關規定與風險為本的原則並不相稱。在運作角度而言，這些交易商在香港沒有固定營業地點，他們也可能已受到其他司法管轄區規管，要求註冊主任監管這些交易商是否遵守打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定並不切實可行。如要求境外交易商遵守過份嚴格的註冊規定，會影響本港展覽市場相對區內競爭對手的影響力。事實上，有些地區（例如新加坡）亦就境外交易商提供豁免。平衡所有考慮後，我們建議把原先提議的 90 天豁免門檻**調整**為 60 天，而境外交易商如在香港進行涉及 12 萬港元或以上的現金交易，仍要繼續向海關關長提交現金交易報告。

3.21 我們建議，境外交易商如不遵守現金交易申報規定，即屬犯罪，可處第五級罰款（5 萬元）和監禁三個月。兩名回應者詢問釐定擬議罰則的理據，建議境外交易商應與本地交易商面對類同水平的罰則。參考了現時《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）、《販毒(追討得益)條例》（第 405 章）和《聯合國（反恐怖主義措施）條例》（第 575 章）就未有舉報可疑交易所訂的懲罰，我們認為擬議的罰則水平恰當。

過渡安排

3.22 我們建議在註冊制度生效之前已在營運的貴重金屬及寶石交易商，可享有 180 天的過渡期以申請註冊。在過渡期內，貴重金屬及寶石交易商如經營受規管活動的業務，會被視作已妥為註冊進行相關業務，直至註冊申請獲批為止。貴重金

屬及寶石交易商業界熱烈支持有關 180 天過渡期及被當作已註冊的建議，以協助業界過渡至註冊制度。

註冊主任的權力

3.23 為確保海關關長能有效地履行其監管註冊貴重金屬及寶石交易商的職能，我們建議賦權海關關長根據《打擊洗錢條例》的規定執行註冊要求以及監管第二級註冊交易商在遵守打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定方面的操守，包括註冊主任有權進入貴重金屬及寶石交易商的營業地點作例行視察；調查違規情況；以及施加行政處分，以確保第二級註冊交易商遵守《打擊洗錢條例》附表 2 有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定。兩名回應者希望釐清賦權海關關長進入貴重金屬及寶石交易商的營業地點作例行視察的需要。與現時其他受《打擊洗錢條例》監管的企業和專業一樣（例如金錢服務經營者、信託或公司服務提供者），我們認為註冊主任有切實需要具備權力進行例行視察，以確保註冊交易商遵守《打擊洗錢條例》的規定。

罰則

3.24 我們建議訂立以下罰則，以阻嚇非法活動或違反打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定：

- (a) 第六級罰款（10 萬元）和監禁六個月：在沒有有效的第一級或第二級註冊的情況下以業務形式進行一項或多項受規管活動或聲稱為註冊貴重金屬及寶石交易商；或在沒有獲得第二級註冊的情況下進行受規管活動時涉及 12 萬港元或以上的現金交易；
- (b) 第五級罰款（5 萬元）和監禁六個月：在與註冊有關的情況下，就任何要項作出虛假、具欺騙性或具誤導性的陳述，即屬犯罪；以及
- (c) 第二級註冊交易商如違反《打擊洗錢條例》所訂的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定，須接受紀律聆訊和各項

行政處分，包括譴責、勒令作出糾正和罰款（最高金額為 50 萬元）。

- 3.25 回應者普遍支持擬議的罰則。有數名回應者詢問為何虛擬資產服務提供者相較貴重金屬及寶石交易商須接受更嚴厲的罰則。我們留意到虛擬資產服務提供者與貴重金屬及寶石交易商的業務性質和所涉及的洗錢及恐怖分子資金籌集風險十分不同。在考慮貴重金屬及寶石交易商的罰則時，我們根據特別組織的分類，參考了適用於現時受《打擊洗錢條例》規管的指定非金融業的罰則。就虛擬資產服務提供者而言，我們考慮到其業務性質與受《證券及期貨條例》監管的持牌法團類似，因此將罰則訂於大致相同的水平。這項安排能確保有關罰則與虛擬資產服務提供者和貴重金屬及寶石交易商的風險相稱，與現時立法工作以風險為本作為原則一致。

法定上訴

- 3.26 我們建議賦權《打擊洗錢條例》下設立的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集覆核審裁處，處理日後就註冊主任實施貴重金屬及寶石交易商註冊和監管制度時所作決定而提出的上訴。回應者普遍支持將覆核審裁處的管轄範圍更進一步擴展至檢視日後註冊主任在有關制度下的決定。

第四章

雜項修訂

概論

- 4.1 藉著修訂《打擊洗錢條例》的機會，我們建議一併作出若干雜項修訂，以處理相互評估報告和特別組織在其他場合所提出的技術性事宜，包括：
- (a) 根據特別組織的要求，修訂「政治人物」一詞的定義，並賦權監管機構制訂指引，容許根據風險程度考慮豁免對前政治人物進行更嚴格的客戶盡職審查；
 - (b) 修訂《打擊洗錢條例》下有關信託中「實益擁有人」的定義，使之與《稅務條例》(第 112 章)下「控權人」的定義更為一致，訂明就信託而言「實益擁有人」包括受託人、受益人和受益人類別；
 - (c) 容許在客戶沒有親身進行身分識別和核實的情況（即「非面對面情況」）下使用數碼身分識別系統以協助執行客戶盡職審查；
 - (d) 提高針對無牌經營金錢服務的刑罰，把刑罰水平提高至罰款 100 萬元及監禁兩年，以加強阻嚇力；以及
 - (e) 就賦權規管機構交換打擊洗錢及恐怖分子資金籌集監管資料方面，把相關條例就此訂立的各項不同條文整合成為《打擊洗錢條例》下的單一條文。
- 4.2 大部分回應者歡迎擬議修訂，以配合國際標準、規管要求和科技發展的需要。個別回應者就《打擊洗錢條例》中政治人物和實益擁有人的定義，以及非面對面情況的修訂提出建議。
- 4.3 就政治人物的建議，大多數回應者認同有需要根據特別組織的標準修訂政治人物的定義，並特別贊同應以風險為本原則豁免前政治人物。兩名回應者認為應繼續沿用政治人物的定

義。一名回應者認為前政治人物即使不再擔任重要公職，仍能維持其影響力，因此對以風險為本原則豁免前政治人物的建議有所保留。四名回應者建議可就如何應用修訂定義和落實風險為本的原則提供更多指引，協助受規管的行業推行修訂。

- 4.4 就「實益擁有人」的定義，大部分回應者支持整合《打擊洗錢條例》與《稅務條例》的有關定義使其更趨一致。一名回應者表示有困難辨識信託的實益擁有人，另有一名回應者認為授予人、保護人和執行人未必一定是信託的實益擁有人。
- 4.5 就非面對面情況可使用數碼身分識別系統的建議，回應者大力支持有關建議。他們留意到有關放寬能讓金融機構和指定非金融業有更大的彈性運用金融科技，以達到《打擊洗錢條例》下進行客戶盡職審查的要求。一名回應者建議全面廢除有關在非面對面情況時須進行更嚴格客戶盡職審查的規定。
- 4.6 回應者普遍同意加強對無牌經營金錢服務的阻嚇力，以及就打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的監管工作劃一交換資料的安排。回應者表示該兩項建議可加強本港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度的運作及效率。

第五章

總結

- 5.1 香港是開放、可靠和具競爭力的投資和營商地區，享譽國際。在特別組織評審各打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動制度效率的最新一輪相互評估中，香港成為亞太區第一個通過審核並被評為整體上合規的司法管轄區。特別組織讚揚香港建立了強而有效的法律框架和制度打擊洗錢和恐怖分子資金籌集活動，在風險評估、執法、沒收犯罪得益、反恐融資，以及國際合作等方面所取得的成效尤為顯著。
- 5.2 儘管香港在特別組織的相互評估中取得理想成績，但我們不能因此而自滿。我們需要不時檢視打擊洗錢和恐怖分子資金籌集活動的制度，以確保維持穩健。
- 5.3 我們會按照以下指導原則擬訂立法建議，包括確保香港在修訂打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度後能符合特別組織的標準，並維持本港作為國際金融中心的競爭力。與此同時，我們會在切實可行的情況下盡量減低建議對業界帶來的額外規管負擔和合規成本。我們對這些指導原則獲回應者廣泛認同感到十分鼓舞，亦感謝回應者提出不少具建設性的意見，讓我們能適度調整立法建議的內容。
- 5.4 欣見社會普遍支持加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管，我們會着手就文件中所提的建議擬備修訂條例草案。條例草案會考慮諮詢期間蒐集所得的意見，以及上文第二至第四章所述的各項修訂。我們的目標是在 2021-22 年立法年度內向立法會提交修訂條例草案。我們期望社會各界能繼續支持政府的工作，以確保香港可繼續提供開放和值得信賴的營商環境。

有關香港加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管的
立法建議諮詢工作

回應者名單

1. 安邁法證會計顧問有限公司
2. 貝克·麥堅時律師事務所
3. 香港比特幣協會
4. Bitquant Digital Services
5. 香港英商會
6. Cherry
7. 香港中華總商會
8. 金銀業貿易場
9. David Gunson
10. 香港鑽石總會有限公司
11. Diginex Limited
12. 地產代理監管局
13. Esther
14. Evan W.
15. 安睿順德倫國際律師事務所
16. 香港工業總會
17. 香港鐘表業總會有限公司
18. 香港金融科技協會
19. Gareth H. Hayes
20. Global Digital Finance
21. Hashkey Group
22. 香港比特幣櫃員機
23. 香港銀行公會
24. 港九押業商會
25. 香港中華出入口商會
26. 香港數字資產交易所有限公司
27. 香港總商會

28. 香港印度鑽石協會
29. 香港會計師公會
30. 香港特許秘書公會
31. 香港玉器商會
32. 香港珠石玉器金銀首飾業商會有限公司
33. 香港珠寶玉石廠商會
34. 香港珠寶製造業廠商會
35. 香港專業及資深行政人員協會
36. 香港證券及期貨專業總會
37. 香港虛擬資產交易所有限公司
38. 註冊合規師公會
39. 亞洲金融科技師學會
40. **Ken Yiu**
41. 金杜律師事務所
42. 香港律師會
43. **Leonhard A. Weese**
44. 自由黨
45. **Matrixport**
46. **Mavis**
47. **Michael Peter Walczak**
48. **Mikael More**
49. **MyEthShop**
50. 柯伍陳律師事務所
51. **Peter Chan**
52. **Pierre-Maxime Aime**
53. 私人財富管理公會
54. 滙智諮詢有限公司
55. 羅兵咸永道有限公司
56. 張明德
57. 奇點財經有限公司
58. 國際信託及資產規劃學會有限公司
59. **Stewart Mackenzie**
60. **Swartz, Binnersley & Associates**

- 61. 方圓企業服務集團(香港)有限公司
- 62. 東豐珠寶有限公司
- 63. **Winston Chan**
- 64. 孫偉康
- 65. 鍾小姐
- 66-74. 九名未能識別其名稱的回應者
- 75-79. 五名要求不披露身份的回應者

有關香港加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管的
立法建議諮詢

回應者的背景分析

回應者類別	意見書數目
業界組織和專業團體	27
政黨	1
個別公司／企業	22
個別公眾人士	29
總計	79

出席立法建議諮詢會的業界組織

1. 金銀業貿易場
2. 香港鑽石總會
3. 香港鐘表業總會
4. 香港總商會
5. 香港印度鑽石協會
6. 香港玉器商會
7. 香港珠石玉器金銀首飾業商會
8. 香港珠寶玉石廠商會
9. 香港珠寶製造業廠商會
10. 香港貿易發展局
11. 香港九龍玉器工商聯會
12. 港九押業商會
13. 九龍珠石玉器金銀首飾業商會
- 14-15. 兩場與虛擬資產業界進行的諮詢會，包括香港金融科技協會的會員