

有關香港加強打擊洗錢及恐怖分子資金 籌集規管制度的立法建議諮詢工作

諮詢總結

財經事務及庫務局
二零一七年四月

第一章

引言

- 1.1 財經事務及庫務局在二零一七年一月六日至三月五日期間，就加強香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管制度的立法建議，進行兩項諮詢工作，分別是就修訂《公司條例》(第 622 章)，規定在香港成立為法團的公司須備存實益擁有權資料的建議諮詢公眾；以及就修訂《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)條例》(《打擊洗錢條例》)(第 615 章)，要求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建議諮詢持份者。
- 1.2 就修訂《公司條例》以提升香港公司實益擁有權透明度的建議，我們共收到 58 份意見書。回應者名單載於**附件 A**，回應者背景資料分析載於**附件 B**。
- 1.3 至於修訂《打擊洗錢條例》以加強規管指定非金融企業及行業的建議，我們共收到 69 份意見書和 131 封以標準範本填寫、內容相同的信件。回應者名單載於**附件 C**，回應者背景資料分析載於**附件 D**。
- 1.4 諮詢期間，我們也出席了八場諮詢會，聽取主要持份者的意見。出席諮詢會的專業團體和業界組織名單載於**附件 E**。
- 1.5 回應者來自不同背景，包括法定機構(即個人資料私隱專員公署(私隱專員))、業界組織和專業團體、政黨、國際倡議組織和民間團體、個別企業或公司，以及市民大眾。
- 1.6 整體而言，政府為履行香港作為財務行動特別組織(特別組織)成員的國際責任而提出加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管制度的建議，獲得廣泛支持。大部分回應者贊同立法建議的整體方向和原則以至基本綱領。他們也支持政府的觀點，同意立法時應力求平衡，以減低規管對受影響行業造成的負擔和引致的合

規成本。回應者亦對立法建議的具體涵蓋範圍和內容表達了不同意見，大致上反映他們所屬界別的利益或背景。第二章和第三章載述諮詢期間就兩項建議收到的意見摘要及我們的回應。

- 1.7 所有提交意見書和參與諮詢會的人士就立法建議提供了不少的寶貴意見，我們謹此致謝。我們會根據這些意見，修訂立法建議的內容，以回應持份者關注的事項。我們會在第二章和第三章詳細論述，並在第四章提出未來路向。
- 1.8 鑑於回應者大致支持有關立法工作，我們會根據諮詢總結，着手擬備修訂條例草案，期望在二零一六至一七立法年度內把兩項修訂條例草案提交立法會審議。

第二章

提升香港公司實益擁有權透明度的建議

諮詢期間收到的意見及我們的回應

概述

- 2.1 就修訂《公司條例》以提升香港公司實益擁有權透明度的建議，我們共收到 58 份意見書。經仔細分析後，主要意見摘要及我們的回應載於下文。

立法建議的概念大綱

- 2.2 在環球營商活動中，公司擔當不可或缺和合法的角色，但有些人利用公司(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，令國際社會日益關注。特別組織就打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制訂國際規管標準，要求各成員司法管轄區(包括香港在內)設立機制，以確保主管當局可就法人的實益擁有權和控制權，及時獲取充分、準確和最新的資料。
- 2.3 根據特別組織的要求，我們建議凡在香港成立為法團的公司均須提供實益擁有權的資料，藉此提升法團擁有權的透明度。我們認為立法時應取得平衡，一方面按需要設立有效制度，以識別和處理利用法人作洗錢及恐怖分子資金籌集用途的情況，另一方面亦須回應業界訴求，盡量減低規管對業界造成的負擔和引致的合規成本。
- 2.4 大部分回應者同意，要確保香港繼續是開放、可靠兼具競爭力的營商地點，提升公司擁有權的透明度至為重要。他們也贊同立法時應取得平衡，以確保額外的規管負擔和合規成本能降至最低，同時又能履行提高公司擁有權透明度的國際責任。個別回應者認為，立法建議會為香港公司帶來合規負擔，尤以中小型企業

(中小企)為然。一名回應者指出，立法建議或會令公司擁有權的資料不再保密。有回應者亦認為，實益擁有人的敏感資料不應擴散至合規和執法目的以外的用途。部份回應者提出加大執法機關的權力或許是解決有關問題的更有效方法；亦有回應者要求提供寬免期，方便公司過渡至新制度。

- 2.5 我們欣悉回應者大致支持我們的立法目標。我們會依循這些原則，致力確保最終訂立的法例既能提升香港法團擁有權制度的透明度，而又不增加不必要的合規成本。

適用範圍

- 2.6 為訂立披露實益擁有權的法定制度，我們建議規定所有根據《公司條例》在香港成立為法團的公司，必須備存「擁有重大控制權人士登記冊」。上市公司會獲豁免遵守這項規定，原因是《證券及期貨條例》(第571章)對這類公司有更嚴格的披露要求。
- 2.7 大部分回應者贊成建議的適用範圍。部分回應者認為有關規定應擴闊至涵蓋在其他地方成立為法團而在香港登記的公司。個別回應者提議豁免其他類別公司遵守這項規定，例如不活動公司、處於清盤過程的公司、擔保有限公司、在香港以外地方上市的公司、上市公司的附屬公司、金融機構、中小企、由私人信託持有的公司、空殼公司、不涉及公眾利益的私人有限公司、殞殞業，以及非牟利機構。
- 2.8 我們注意到，對於除上市公司外，還有哪類公司應獲豁免遵守實益擁有權制度，回應者並沒有一致意見。他們也沒有就建議的類別提出有力或有實據的理由。基於特別組織的明確目標是要求有關措施涵蓋所有形式的法人，剔除某些類別的公司會削弱披露制度的成效，甚或導致該等公司有被濫用的風險。因此，我們維持原來建議，只豁免受《證券及期貨條例》規管的上市公司，但同時會在條例中預留一般訂立規則權力，讓財經事務及庫務局局長日後可按需要制訂附屬

法例，頒布其他豁免類別。至於在香港登記的海外公司，我們留意到這些公司可能已經需要在其成立為法團的地方遵守相關的披露要求。如要將這些公司納入規管，可能導致它們因擔心受重疊規管而不來香港投資。

實益擁有權的定義

2.9 特別組織把法人的“實益擁有人”界定為最終擁有或控制該法人的自然人。有關定義可根據一些門檻來界定，例如個人以直接或間接持股方式擁有或控制法人25%以上股份；又或取決於個人是否憑藉其他方式對法人的管理行使控制權。此定義獲實施實益擁有權制度的特別組織成員司法管轄區(包括歐洲聯盟成員)廣泛採用。

2.10 我們建議香港的制度採用類似的定義，規定就公司而言，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。

2.11 回應者大致支持採用“25%以上”的建議門檻決定實益擁有權。數名回應者建議採用“10%或以下”或“25%或以上”的更嚴格門檻。另有數名回應者建議把界定實

益擁有權的門檻放寬至“50%以上”或“30%以上”。有幾名回應者提議對正常風險的實益擁有人採用“25%以上”門檻，而對高風險的實益擁有人則採用“10%”門檻。

- 2.12 多名回應者希望當局澄清憑藉其他方式行使重大影響力或控制權的規定(即上文第 2.10 段第(d)及(e)項的指明條件)。有些回應者主張刪除有關規定，理由是這些條件的涵蓋範圍似乎太廣和過於籠統，難作客觀測試，還會衍生法律上的不明確情況或增加合規成本。其他回應者認為有需要制訂指引，更確切地界定有關條件。
- 2.13 我們察悉，回應者普遍支持我們所建議以“25%以上”作為決定實益擁有權的門檻。在擬定決定實益擁有權的門檻水平和指明條件時，我們曾參考特別組織的建議和其他先進經濟體的類似規管制度。由於實益擁有人可能利用複雜架構或隱蔽方式行使公司的擁有權和控制權(持有投票權、股份或董事席位只是其中一種較常用和直接的方式)，因此第(d)及(e)項的指明條件是確保規管制度有效的重要措施。為求更加清晰，除在法例加入條文闡釋該等條件外，公司註冊處亦會發出應用指引，以便相關人士更加了解適用範疇。

「擁有重大控制權人士登記冊」的內容和形式

- 2.14 我們建議，「擁有重大控制權人士登記冊」應以英文或中文編製，記入可登記的個人(即實益擁有人)和可登記的法律實體(即可供實益擁有人對某公司行使控制權的工具)的所需詳情。
- 2.15 個別人士如符合一項或多項實益擁有人的指明條件(載於上文第 2.10 段)，即須登記。至於法律實體，不論是否在香港組成或成立為法團，如符合一項或多項指明條件，並且在該公司擁有權鏈狀架構中處於緊接該公司之上，即須登記。
- 2.16 可登記的個人或可登記的法律實體的所需詳情包括：

- (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(不包括郵政信箱編號)，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。

2.17 為便利公司與主管當局在調查實益擁有權時聯絡，我們也建議規定公司在登記冊內記入一名獲授權人資料；該人會擔任聯絡人，在有需要時向執法機關提供資料及協助。公司在指定獲授權人時，可彈性選擇居於香港的自然人，或受打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管制度適當規管的指定非金融企業及行業人士。

2.18 大部分回應者贊同「擁有重大控制權人士登記冊」的擬議內容，包括登記冊須載有符合特定條件的可登記的個人及可登記的法律實體，並以擬議形式記錄所需詳情。一名回應者建議，除通訊地址外，其他聯絡方法例如電郵地址及聯絡電話號碼，亦應記入登記冊，以提供更簡單和便捷的聯系。小部分回應者認為，如登記冊會公開讓市民查閱，就不應把個人資料記錄或完全記錄在內。一名回應者就記入所需詳情的具體方式提出建議。

2.19 大多數回應者也支持指定一名獲授權人與執法機關合作的建議。部分回應者認為，獲授權人的角色應只限

由指定非金融企業及行業人士(例如會計師、律師、信託或公司服務提供者等)擔當。其他回應者注意到備存「擁有重大控制權人士登記冊」的責任，以及沒有備存登記冊的法律責任，認為應由公司而非獲其授權的指定非金融企業及行業人士承擔，因此希望當局澄清指定非金融企業及行業人士擔任獲授權人時的法律責任。

2.20 我們留意到，回應者普遍贊同「擁有重大控制權人士登記冊」的擬議內容和形式，包括登記冊應載有可登記的個人及可登記的法律實體的所需詳情。記入登記冊的所需詳情是主管當局決定和調查實益擁有權誰屬的重要資料。現時根據《公司條例》，公司須將公司成員的詳情記入合法擁有權登記冊(即成員登記冊)，並向公眾披露。

2.21 關於指定一位獲授權人士與執法機關合作，我們乃按照特別組織的建議，即獲授權人可以是居於該國的自然人士，或是獲適當監管的指定非金融企業及行業人士。我們相信，容許公司彈性指定兩者之一為獲授權人十分重要，可確保公司作出最切合本身情況的選擇。備存「擁有重大控制權人士登記冊」是公司的責任，而獲授權人的角色僅為聯絡人，負責在有需要時向執法機關就登記冊提供資料及其他協助。因此，我們認為不須對獲授權人施加任何法律責任，但在任何情況下，獲授權人不得提供具欺騙性、虛假或具誤導性的資料。

如何取得和核實擁有重大控制權人士的資料

2.22 為確保取得實益擁有權資料，以及其準確性，我們規定公司須採取合理步驟，識別實益擁有人，並取得和確認所需詳情，然後才記入「擁有重大控制權人士登記冊」。該等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、相關契諾或協議，以及向符合以下條件的人士或法律實體發出通知書：(i)該公司知悉或有合理理由相信，該人或法律實體屬公司的可登記個人或法律實體；(ii)該公司知悉或有合理因

由相信，該人或法律實體知道某個屬公司的可登記個人／可登記法律實體的身分；或(iii)該公司有合理理由相信，該人或法律實體知悉某個相當可能會掌握這方面知識的人的身分。

- 2.23 雖然大部分回應者對取得和核實實益擁有人資料的擬議方法沒有異議，但有些回應者認為，通知書收件人涵蓋範圍太廣，擔心會造成合規負擔，而且如公司不加選擇地發出通知書，或會出現濫發情況。個別回應者建議提供指引，訂明公司須採取的“合理步驟”，以識別和核實實益擁有權資料。
- 2.24 關於公司及其可登記的個人或可登記的法律實體就備存「擁有重大控制權人士登記冊」需承擔的責任，部分回應者持不同意見。有些回應者指稱，不應把識別實益擁有人及其可登記法律實體的身分和確認所需詳情的沉重工作全數加諸公司，而應由實益擁有人分擔這項責任，規定他們須主動向公司表明身分。其他回應者認為，只須找出公司擁有權鏈狀架構中在本地成立為法團的公司作為實益擁有人(按照建議，該等公司也須備存「擁有重大控制權人士登記冊」)即可，而無須識別最終實益擁有人。小部分回應者認為，識別可登記的個人便已足夠，無須同時識別可登記的法律實體。然而，另有數名回應者表示，公司擁有權鏈狀架構中所有法律實體均應記入「擁有重大控制權人士登記冊」，而非只有緊接該公司之上的法律實體才須記錄在內。
- 2.25 我們留意到，回應者對於公司及公司實益擁有人的角色和責任，意見紛紜。我們明白，部分回應者憂慮追查最終實益擁有人所涉及的工作量。然而，我們知悉特別組織明確要求公司識別擁有某法人的最終控制擁有權益的自然人，或憑藉其他方式對該法人行使控制權的自然人。倘若在擁有權鏈狀架構中任何層面停止識別實益擁有人的工作，便不符合特別組織的嚴格標準。

- 2.26 此外，識別擁有公司重大控制權的法律實體，並予以登記，有助識別公司的股權架構，從而確定實益擁有人有否通過擁有權鏈狀架構中多層控股公司，間接持有一家公司的權益。規定公司識別鏈狀架構中所有實體，並予以登記，雖有助提高透明度，但難免會加重公司的合規負擔。基於備存「擁有重大控制權人士登記冊」的主要目的，是方便識別最終實益擁有人(而非每個他們可藉以行使控制權的工具)，我們相信，現時建議把追查法律實體的工作只延伸至公司擁有權鏈狀架構中緊接該公司之上的一層，是較為恰當的做法。
- 2.27 對於有些回應者建議立法規定實益擁有人主動向公司表明身分，我們認為此舉會對組成、擁有或控制公司的人造成沉重負擔，若該些人等是居於海外，更會對執法造成影響。經仔細研究所有方案後，我們相信現時建議對可登記的個人及可登記的法律實體作出的定義，已在不同考慮因素之間取得適當平衡。
- 2.28 為釋除有些回應者對通知書收件人造成的合規負擔的憂慮，我們建議把通知書收件人的涵蓋範圍收窄至符合上文第 2.22 段所述首兩項條件的人士或法律實體。我們並建議在有關法例加入法定免責辯護條文，讓沒有對公司通知書作出回應的收件人可以提出該要求屬瑣屑無聊或無理纏擾，作為抗辯理由。

「擁有重大控制權人士登記冊」的備存地點和取覽權

- 2.29 在諮詢文件中，我們建議規定公司須把「擁有重大控制權人士登記冊」存放在本身的註冊辦事處或某訂明地方，以便公眾提出要求時可供查閱。這項建議顧及特別組織對實益擁有權資料須具透明度的要求，以及公司的私隱考慮，並在兩者之間取得平衡。
- 2.30 大部分回應者贊同規定公司須把「擁有重大控制權人士登記冊」存放在本身的註冊辦事處或某訂明地方的建議。有小部分回應者則提議，應容許公司通過周年申報表向公司註冊處提交須予保密的「擁有重大控制

權人士登記冊」，以免卻公司需要應披露資料的要求，讓公眾在註冊辦事處／訂明地方查閱登記冊的麻煩。有兩名回應者建議，實益擁有權資料應由持牌信託或公司服務提供者、會計師或律師備存。

- 2.31 在取覽實益擁有權資料方面，絕大部分回應者(包括私隱專員)認為「擁有重大控制權人士登記冊」應只供主管當局查閱，而非任由公眾人士取覽，理由包括私隱問題、合規負擔和競爭力的考慮。他們也留意到，特別組織在這方面只建議實益擁有權資料須供主管當局取覽，而在要求披露實益擁有權資料的國家中，只有英國容許公眾取覽。有小部分回應者建議，除了主管當局外，也應容許指定非金融企業及行業取覽實益擁有權資料。另有數名回應者認為，主管當局須取得法庭命令，方可取覽登記冊。只有少數回應者(主要來自國際倡議組織)認為，香港應備存擁有重大控制權人士的中央登記冊，不加限制地任由公眾取覽。
- 2.32 我們備悉，大部分回應者認為「擁有重大控制權人士登記冊」應存放在公司的註冊辦事處或某訂明地方，只供主管當局取覽。經考慮私隱理由、國際做法和特別組織的建議後，我們認同「擁有重大控制權人士登記冊」應只限主管當局取覽。我們會據此修訂立法建議。
- 2.33 有些回應者建議通過周年申報表向公司註冊辦事處提交須予保密的「擁有重大控制權人士登記冊」，我們理解建議的好處，既能確保主管當局可更“及時取覽”資料，符合特別組織的規定，同時亦有助我們作好準備，配合特別組織日後可能收緊標準，要求中央備存實益擁有權資料(我們注意到特別組織和歐洲聯盟現正朝這方向作更多討論)。然而，我們明白在此事上目前社會尚未有共識，而且要求公司就登記冊定期提交申報表，在初期或會對部分中小企造成合規負擔。我們會密切留意國際間的發展，日後如有需要會重新研究設立中央登記冊的問題。

- 2.34 為減低公司的合規成本，我們認為不宜強制規定「擁有重大控制權人士登記冊」須備存於持牌信託或公司服務提供者或其他指定非金融企業及行業。為公平起見，若其他公眾人士無權取覽和查閱登記冊，指定非金融企業及行業沒有理由可享特權。

備存紀錄的規定

- 2.35 在參照《公司條例》有關備存成員登記冊的類似規定後，我們在諮詢文件中建議，規定由某人或法律實體不再是該公司可登記個人或可登記的法律實體當日起計，公司須將相關擁有重大控制權人士的資料備存十年。
- 2.36 不少回應者(包括私隱專員)認為，在權衡私隱和打擊洗錢的因素後，有關規定並不相稱。私隱專員認為，《打擊洗錢條例》訂明備存紀錄期限為六年，因此把備存紀錄期限縮短(例如六年)較為合理。其他回應者建議按照特別組織的最低要求，把備存紀錄期限訂為五年。數名回應者建議把期限訂為七年，與《稅務條例》(第 112 章)訂明的備存稅務檔案規定相同。
- 2.37 參考私隱專員的觀點和主流意見，我們會修訂建議，把備存實益擁有權紀錄期限訂為六年，與《打擊洗錢條例》的規定看齊。

不合規的制裁

- 2.38 為確保規管制度有效，我們建議對不遵從備存「擁有重大控制權人士登記冊」規定的公司及其責任人施加刑事制裁。不遵從此項規定，最高可處第 4 級罰款(即 25,000 元)，另處每日罰款 700 元。若通知書收件人不遵從通知書規定，也會受到類似制裁(但不包括每日罰款)。
- 2.39 若任何人在登記冊中，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；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。

- 2.40 大多數回應者贊同擬議的制裁。數名回應者認為制裁過重，其中一名回應者建議以警告信代替刑事制裁。一名回應者則認為擬議的制裁過輕，建議就不遵從規定施加罰款 1,000 萬元及監禁十年。另一名回應者建議，除向公司施加刑事制裁外，也應向實益擁有人施加刑事制裁。
- 2.41 除刑事制裁外，我們也特別就另一項事宜諮詢公眾，就是若通知書收件人沒有對要求披露實益擁有人的通知書作出回應，應否容許公司選擇限制該收件人的參與權(例如投票權)或金錢上的權利(例如股息權)。雖然有些回應者支持施加限制通知書的建議，但有更多人表示反對，認為制裁過於嚴苛，而且侵犯私人財產和權利。
- 2.42 我們備悉大部分回應者支持建議對公司及其責任人以至通知收件人所作的制裁，這些制裁是參考《公司條例》有關備存成員登記冊的現行制裁而擬定。鑑於施加限制通知書的建議涉及爭議，我們在現階段不會跟進。

法院更正登記冊的權力

- 2.43 我們建議設立更正機制，讓因「擁有重大控制權人士登記冊」內的記項感到受屈的人，向法院申請更正該登記冊。法院可拒絕申請，或命令公司作出更正及向任何感到受屈的人支付該人所蒙受的任何損害賠償。回應者一致支持這項建議。

第三章

加強規管指定非金融企業及行業以打擊洗錢的建議

諮詢期間收到的意見及我們的回應

概述

- 3.1 就修訂《打擊洗錢條例》以加強規管指定非金融企業及行業的建議，我們共收到 69 份意見書和 131 封以標準範本填寫、內容相同的信件。經仔細分析後，有關意見摘要及我們的回應載於下文。

立法建議的涵蓋範圍

- 3.2 根據特別組織的要求，我們建議修訂《打擊洗錢條例》，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¹時須遵守的客戶盡職審查及備存紀錄法例規定。《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，以及將交易紀錄保存六年的責任，為把指定非金融企業及行業納入《打擊洗錢條例》的涵蓋範圍提供基礎。
- 3.3 回應者大致上同意我們建議以《打擊洗錢條例》附表 2 為基礎，訂明指定非金融企業及行業須遵守客戶盡職審查及備存紀錄法例規定。不過，有一名回應者認為，《打擊洗錢條例》原本是針對金融機構而設，故宜另行制定較切合指定非金融企業及行業需要的法例，而非擴大《打擊洗錢條例》的涵蓋範圍。數名回應者希望澄清在《打擊洗錢條例》下「律師」的涵蓋範圍是否包括以僱員身分向僱主提供法律意見的公司內部律師。

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。

- 3.4 地產代理監管局與地產業界其他回應者大致贊成香港把指定非金融企業及行業納入法例涵蓋範圍，以加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集。然而，他們認為地產業應獲豁免遵守《打擊洗錢條例》下有關客戶盡職審查及備存紀錄的規定，理由是地產業涉及洗錢及恐怖分子資金籌集的風險較低(論據是藉買賣物業洗錢所牽涉的成本高但交投慢，並不合乎經濟效益)，而且地產代理在物業交易中只擔當有限度的角色。他們進一步表示，地產代理的入職學歷要求較低，相對於律師和會計師等其他指定非金融企業及行業，會較難執行法定的客戶盡職審查(尤其是識別和核實實益擁有權的工作)。
- 3.5 香港律師會對於法律專業需遵守打擊洗錢相關規定並沒有提出異議，但要求律師和外地律師應與其他指定非金融企業及行業分開處理，並且在擬議法例內獲得豁免。香港律師會認為，現時他們發出的專業守則(即 **Practice Direction P**)已強制律師事務所、律師或在香港執業的外地律師遵守客戶盡職審查、備存紀錄及員工培訓規定，是一個有效和可實際執行的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集機制。根據《法律執業者條例》(第 159 章)，香港律師會可將任何違反其發出的專業守則規定的個案提交律師紀律審裁團作出裁決及適當施加紀律處分。鑑於法律界涉及洗錢及恐怖分子資金籌集的風險相當低，將律師和外地律師納入《打擊洗錢條例》的監管制度是不成比例的做法。香港律師會亦援引倫敦和紐約的例子，指其他國際金融中心並沒有要求律師遵守客戶盡職審查及備存紀錄的法定要求。
- 3.6 小部分回應者表示，貴重金屬及寶石交易、麻將館、香港賽馬會和葡萄酒及藝術品貿易也有洗錢及恐怖分子資金籌集的風險，故建議該等行業應同樣受到《打擊洗錢條例》規管。
- 3.7 我們察悉，回應者普遍認同《打擊洗錢條例》的涵蓋範圍應擴大至包括指定非金融企業及行業，規定他們從事指明交易時也須遵守《打擊洗錢條例》附表 2 訂

明的客戶盡職審查及備存紀錄規定。關於公司內部律師的問題，我們會參照特別組織的相關定義，即律師是指獨立執業者、合伙人或專業公司僱用的專業人員。有關定義並不包括其他行業僱用的內部專業人員，也不包括為政府機構工作的專業人員，該等人員可能已經受到打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的相關規管。

3.8 我們完全認同香港地產業的業務性質和風險狀況獨特，從業員就物業交易執行客戶盡職審查措施的能力和專業水平或有參差。然而，根據特別組織的定義，地產業屬於指定非金融企業及行業；因此，我們認為沒有充分理由把地產業豁除在外。特別組織明確規定，凡參與顧客物業買賣交易的地產代理，均須遵守客戶盡職審查及備存紀錄規定。在這方面，我們知悉地產代理監管局已針對打擊洗錢及恐怖分子資金籌集發出多項執業通告，訂明香港地產代理須識別和核實客戶身分(等同《打擊洗錢條例》所指的簡化客戶盡職審查)，在有疑問時須作進一步查詢或徵詢管理層的意見，以及遇有可疑交易時須適當地向執法機構舉報。我們認為，在《打擊洗錢條例》中豁除地產業，偏離現行做法，有欠理據。

3.9 我們也完全理解現時由香港律師會發出的 **Practice Direction P** 下適用於律師和外地律師的監管制度。不過我們注意到這些指引並不具有法律效力；要是我們沒有將特別組織就律師在從事指明交易時應遵守客戶盡職審查及備存紀錄規定的主要原則明文納入法規，這很可能會導致我們不能通過特別組織的要求。我們觀察到就其他可作比較的司法管轄區例如新加坡而言，雖然相關監管機構已發出客戶盡職審查及備存紀錄規定的指引，但有關國家在相互評估中指定非金融企業及行業的範疇依然獲得不利評級。評審員更具體指出，這些客戶盡職審查規定只是在通告中列出，並未按特別組織的建議明文納入法規。美國亦因未為指定非金融企業及行業作出法定客戶盡職審查及備存紀錄規定而不能通過特別組織的測試。英國(另一個可作比較的司法管轄區)已於其 **Money Laundering**

Regulations 2007 下規定獨立法律專業人士在進行指定交易時須執行法定客戶盡職審查及備存紀錄規定。為確保全面公平和一致，我們認為律師應與其他同樣受其監管機構發出打擊洗錢指引約束的指定非金融企業及行業看齊，納入《打擊洗錢條例》的規管是一個合適做法。

- 3.10 小部分回應者建議，貴重金屬及寶石交易商應同樣受到《打擊洗錢條例》規管。我們知悉，根據特別組織的建議，這些交易商如從事現金交易，便須執行客戶盡職審查措施。不過，我們從行業得知，現金交易在香港已不如過往般普遍。根據香港警方的資料，在二零一零至二零一五這五年間，沒有商戶被發現牽涉洗錢罪行或因此而被定罪。警方的評估結果顯示，在香港整體打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規管制度下，該行業沒有構成不可控制的風險而需要即時處理。儘管如此，我們一直通過舉辦能力提升研討會和發布指引來加強教育業界，以提升其打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的意識。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，需要時間讓行業作準備，所以我們建議現階段的條例修訂先涵蓋其他準備較充足的指定非金融企業及行業。按特別組織倡議的風險為本方案，這是較合適和務實可行的做法。我們會繼續注視國際發展，檢討將來是否需要把貴重金屬及寶石交易商納入《打擊洗錢條例》的監管。至於葡萄酒和藝術品交易商，他們並不屬於特別組織所界定的指定非金融企業及行業。特別組織有關“賭場”的定義並沒有明文涵蓋麻將館或香港賽馬會，而我們注意到它們並沒有在香港第三輪相互評估中被特別組織視為“賭場”處理。

採用風險為本方案執行客戶盡職審查措施

- 3.11 按照特別組織就打擊洗錢倡議的風險為本方案，我們認為客戶盡職審查措施²應根據風險為本模式進行，即該等措施的程度應視乎客戶、業務關係或交易和相關風險的類別而定。為鼓勵指定非金融企業及行業引入有效的打擊洗錢風險評估措施，以及減少他們不必要的負擔，我們建議容許他們對指明的低風險客戶或產品彈性採取簡化客戶盡職審查措施。與此同時，在正常情況下，指定非金融企業及行業須執行慣常客戶盡職審查措施；對於可引致洗錢或恐怖分子資金籌集的高風險客戶，則須採取更嚴格的客戶盡職審查措施。
- 3.12 大部分回應者同意採用風險為本模式，規定各指定非金融企業及行業採取與客戶風險狀況和業務性質相稱的客戶盡職審查措施。有些回應者指出，各行業的風險情況不斷轉變，須多加注視；監管機構應為相關行業提供簡明的指引，說明需要採取的適當相應客戶盡職審查措施。數名回應者認為，小規模的指定非金融企業及行業未必有足夠資源和專業知識遵行風險為本方案。
- 3.13 回應者普遍認同指定非金融企業及行業對可引致洗錢或恐怖分子資金籌集的高風險客戶，應採取更嚴格的客戶盡職審查措施，但對於《打擊洗錢條例》列明的低風險客戶和產品，則可彈性採取簡化客戶盡職審查措施。

² 我們建議，除非《打擊洗錢條例》另有規定，否則在正常情況下，指定非金融企業及行業與金融機構一樣，須執行下列慣常客戶盡職審查措施：

- (a) 識別客戶或任何被視為代表客戶行事的人；
- (b) 根據可靠和獨立來源所提供的文件、數據或資料，核實客戶的身分；
- (c) 識別實益擁有人(如有的話)，並採取合理措施，核實該實益擁有人的身分；
- (d) 若客戶屬法人或信託(或其他同類法律安排)，了解其擁有權和控制權結構；以及
- (e) 取得有關建立業務關係的目的和擬具有的性質的資料。

3.14 大部分回應者沒有就《打擊洗錢條例》中有關機構可採取簡化客戶盡職審查措施的指明客戶和產品清單提出新建議。小部分回應者建議加入某些特定情況(例如指定非金融企業及行業以某指定非金融企業及行業顧客的身分行事，或代表受其他認可監管機構的規則和規例所規管的產品／顧客行事)，容許執行簡化客戶盡職審查措施。有些回應者認為，指定非金融企業及行業的業務性質各有不同，一刀切的做法並不合適。因此，指定非金融企業及行業中受影響的界別，應可在其行業指引中彈性加入其他可採取簡化客戶盡職審查措施的情況。

3.15 地產代理監管局和業內其他組織在爭取《打擊洗錢條例》豁除地產代理業的同時，也進一步表示，假如政府最終決定把地產代理納入《打擊洗錢條例》的規管範圍，除了地產代理監管局要另行制訂執行指引外，法例中亦應訂明下列情況和知會備忘：

- (a) 只有在簽訂臨時買賣合約時，才須執行客戶盡職審查；
- (b) 如涉及非現金交易或少於某個金額(例如 12 萬元)的現金交易，或針對物業交易的賣方，應執行簡化客戶盡職審查；
- (c) 資助房屋、一手住宅物業或以拍賣方式進行的物業買賣，均無須強制執行客戶盡職審查；
- (d) 為執行客戶盡職審查而進行的公司查冊，只須查閱公司一層結構，並以聲明方式進行，以盡量減低業界的營運成本；以及
- (e) 地產代理只在有合理懷疑交易涉及洗錢及恐怖分子資金籌集的情況下，才須終止該業務關係。

3.16 我們察悉，回應者普遍同意採用風險為本方案執行客戶盡職審查，即在一般情況下執行慣常客戶盡職審查，就低風險個案執行簡化客戶盡職審查，以及在高

風險的情況下執行更嚴格的客戶盡職審查。我們明白，就採用風險為本方案而言，尤其在建議實施初期，指定非金融企業及行業的能力和專業水平或有參差。為釋除業界疑慮，我們會在《打擊洗錢條例》加入賦權條文，容許監管機構就落實附表 2 的規定發出**適當的行業指引**，因應相關行業的業務性質和風險狀況，協助業界採用風險為本方案。

- 3.17 地產業方面，我們完全理解香港物業交易性質獨特，也明白地產代理在過程中擔當重要的中介角色。我們感謝地產代理監管局就《打擊洗錢條例》日後如涵蓋地產業時應如何反映上述情況，提出多項具建設性的建議。我們就個別建議的回應載於下文各段。
- 3.18 基於上文第 3.8 段所述情況，假如《打擊洗錢條例》把地產業完全豁除，我們勢難通過特別組織的測試。如果我們不理會特別組織的要求，在《打擊洗錢條例》中豁除某類物業交易(例如地產代理監管局提議的資助房屋或以拍賣方式買賣的物業)，同樣會令制度難以發揮作用。我們不應漠視營商環境的不斷轉變而把地產業完全豁除；較適當的做法是由地產代理監管局發出指引，訂明不同性質和風險狀況的物業交易應採取哪種程度的客戶盡職審查。
- 3.19 考慮到特別組織的建議，我們認為**無須**在參觀物業階段執行法定客戶盡職審查措施，待實際交易(即簽訂臨時買賣協議)時才進行較為合理。由於金融機構和律師會參與銷售一手住宅物業，我們認為可考慮根據特別組織倡議的風險為本方案和地產代理監管局進一步發出的指引，執行簡化客戶盡職審查。同樣的考慮也適用於非現金交易。
- 3.20 關於何時終止業務關係的問題，我們認為《打擊洗錢條例》涵蓋多類金融機構和指定非金融企業及行業，**沒有理由**對當中訂明的責任(大致參照特別組織的規定)作另一種詮釋，以致唯獨地產代理可以偏離該條例的規定。

3.21 至於為執行客戶盡職審查而進行公司查冊或核實身分，由於每個界別的做法不盡相同，我們認為在《打擊洗錢條例》中訂明這些細節實在過於繁瑣。以地產代理為例，鑑於其業務性質和風險狀況獨特，我們認為應由地產代理監管局公布指引，訂明相關程序細則。我們會在《打擊洗錢條例》加入**賦權條文**，容許地產代理監管局就執行附表 2 的規定，酌情發出其認為合適的指引。我們會與地產代理監管局和業界保持聯繫，就按照風險為本方案，因應不同情況和理據發出合適指引的問題作出跟進。

備存紀錄規定

3.22 現時，《打擊洗錢條例》規定，金融機構須備存身分識別數據、戶口檔案、業務通訊檔案和交易紀錄，為期六年。為統一起見，我們建議日後當指定非金融企業及行業納入《打擊洗錢條例》的規管範圍時，也須遵守相同規定。

3.23 近半數回應者贊成指定非金融企業及行業須備存紀錄六年，與金融機構看齊。小部分回應者認為，既然特別組織建議備存紀錄至少五年，把備存期限訂為五年已經足夠。此外，也有數名回應者建議跟隨《稅務條例》有關稅務檔案須備存七年的規定。

3.24 我們留意到回應者普遍支持把備存紀錄期限訂為六年，也有個別回應者傾向稍作調整。在平衡各方意見後，我們會**維持**原來建議，規定指定非金融企業及行業備存紀錄六年，與《打擊洗錢條例》規定金融機構備存紀錄的年期相同。

指定監管機構

3.25 目前，律師、會計師和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、香港會計師公會和地產代理監管局

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。

- 3.26 為盡量減輕這些行業在遵守規定方面的負擔，並考慮到專業自主的原則，我們擬借助《法律執業者條例》、《專業會計師條例》(第 50 章)和《地產代理條例》(第 511 章)下現時分別適用於上述三個行業的規管制度，以執行客戶盡職審查及備存紀錄的法例規定。香港律師會、香港會計師公會和地產代理監管局會獲賦予法定權力，分別監管其所屬專業，確保業內人士遵守《打擊洗錢條例》的規定。如有違規，會按照該三項法例就專業失當行為所定的現行調查、紀律和上訴機制處理。
- 3.27 至於信託或公司服務提供者，由於在香港提供信託或成立公司服務的企業或法團現時不受法定制度規管，我們建議引入發牌制度，要求信託或公司服務提供者執行有關客戶盡職審查及備存紀錄的規定，同時建議委託公司註冊處處長擔任發牌當局。
- 3.28 回應者普遍支持指定香港律師會、香港會計師公會和地產代理監管局為監管機構，分別監管律師、會計師和地產代理根據《打擊洗錢條例》執行客戶盡職審查規定的建議。一名回應者表示，新增的合規審查和調查工作均涉及人手和財政資源，因此關注指定專業組織為監管機構或會帶來資源方面的影響。
- 3.29 小部分回應者對指定公司註冊處為信託或公司服務提供者監管機構的建議存疑，理由是公司註冊處並非專業組織。另有小部分回應者提議由香港特許秘書公會負責監管信託或公司服務提供者。
- 3.30 此外，有數名回應者建議香港應設立統一機構，專責打擊洗錢及恐怖分子資金籌集，確保在程序和罪行處理上，就所有指定非金融企業及行業採取的做法一致。

- 3.31 我們備悉，對於建議委託現行監管指定非金融企業及行業的專業機構執行《打擊洗錢條例》的客戶盡職審查及備存紀錄規定，回應者普遍表示支持。我們也尊重部分回應者的意見，希望由香港特許秘書公會擔任信託或公司服務提供者制度的發牌當局。不過，我們留意到信託或公司服務提供者行業不僅包括從事公司秘書專業的人士，同時也涵蓋法律、會計、信託人和其他專業的人士。因此，公司註冊處作為政府機構，具備更合適條件，執行信託或公司服務提供者發牌制度的工作。
- 3.32 我們曾考慮在打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管制度下，一如部分回應者所提議，就指定非金融企業及行業成立一個新的統一監管機構。不過，這樣做會為有關行業帶來行政負擔和合規成本，而且相關法例已為有關行業訂立嚴格的專業規管制度。基於專業自主的原則，並考慮到專業監管機構已為有關行業訂立打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度，我們相信較恰當的做法，是委託香港律師會、香港會計師公會、地產代理監管局和公司註冊處執行法定職能，監察有關行業的遵規情況。我們會繼續與各監管機構溝通，並提供一切所需協助，以利便他們過渡至《打擊洗錢條例》制度。

對不遵從規定施加的制裁

- 3.33 現時，《法律執業者條例》、《專業會計師條例》和《地產代理條例》已訂有一套適當的紀律和制裁措施，包括譴責、勒令作出糾正，以至民事罰款、暫時吊銷或撤銷牌照。考慮到這些指定非金融企業及行業的風險較金融機構為低，我們建議沿用現時的制裁措施，無須就違規情況施加進一步刑事制裁。
- 3.34 半數回應者沒有就此提出意見，而在有提供意見的回應者中，大多贊同我們就不遵從規定的指定非金融企業及行業建議的制裁措施，即上述監管機構可借助現行相關條例下分別適用於相關指定非金融企業及行業的現有紀律機制，執行客戶盡職審查及備存紀錄的法

例規定。部分回應者支持引入新的刑事制裁，懲處沒有按法例執行客戶盡職審查及備存紀錄規定的指定非金融企業及行業，以提高法規的阻嚇力，以及確保《打擊洗錢條例》下的規管制度公平公正。

3.35 現時《打擊洗錢條例》賦權打擊洗錢監管機構視察和搜查金融機構。約有三分之一回應者支持賦予香港律師會、香港會計師公會和地產代理監管局類似的權力。有些回應者則作出提醒，指出這些專業組織並非執法機構，獲賦予的額外權力必須嚴格界定，範圍亦應受到規限。

3.36 我們會採納大部分回應者的意見，由相關監管組織繼續根據相關法例採取合適的紀律和制裁措施，處理不遵從《打擊洗錢條例》的情況。此舉應足以收阻嚇之效，同時亦與指定非金融企業及行業的風險相稱。我們認為無須施加進一步刑事制裁。

3.37 由於不少回應者對賦予香港律師會、香港會計師公會和地產代理監管局視察和搜查的權力表示關注或有所保留，我們會維持原來建議，不賦予上述權力。指定非金融企業及行業的風險較金融機構為低，按照特別組織倡議的風險為本方案，我們相信這是較合適的做法。

信託或公司服務提供者發牌制度

3.38 為執行就信託或公司服務提供者訂立的客戶盡職審查及備存紀錄規定，我們建議設立發牌制度，規定任何人士如經營提供信託或公司服務的業務，須向公司註冊處申領牌照，其董事／合夥人／實益擁有人(視何者適當而定)也須符合“適當人選”準則³。信託或公司服務提供者與其他指定非金融企業及行業一樣，須遵

³ “適當人選”準則包括考慮下述情況：(i)如申請人為自然人，會考慮其犯罪和破產紀錄；如申請人為合夥業務／法人，會考慮其最終擁有人或合夥人／董事的犯罪和破產紀錄；(ii)如申請人為法團，會考慮法團是否已被清盤或接管；以及(iii)有否違反《打擊洗錢條例》和公司註冊處發出的指引。

從《打擊洗錢條例》附表 2 訂明的客戶盡職審查及備存紀錄規定。

- 3.39 我們建議，任何人士或法團無牌經營提供信託或公司服務的業務，即屬刑事罪行⁴。另外，持牌信託或公司服務提供者若不遵從客戶盡職審查及備存紀錄的法例規定，會被懲處，並須接受多項監管制裁，包括公開譴責、勒令作出糾正，以及罰款不超逾 50 萬元。考慮到信託或公司服務業的風險，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。

範圍、豁免和定義

- 3.40 在《打擊洗錢條例》下引入信託或公司服務提供者發牌制度，從而監察服務提供者遵從打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定的情況，這項建議獲得廣泛支持。小部分回應者認為發牌制度令信託或公司服務提供者承擔過多責任，或會造成困擾。
- 3.41 有些回應者(包括專業組織) 希望澄清信託或公司服務提供者的定義。由於不少會計師和律師成立會計師行或律師行以外的獨立法律實體經營信託或公司服務的業務，他們詢問有關人士是否需要申請牌照。
- 3.42 有個別回應者提出向不同類別的業務經營者提供豁免，例如根據《受託人條例》(第 29 章)註冊的信託公司、私人信託／被動信託的受託人、海外註冊基金的受託人、強制性公積金／職業退休計劃產品的管理公司、獲證券及期貨事務監察委員會發牌的單位信託管理公司、銀行附屬信託服務提供者、向客戶提供整體財富管理服務期間同時擔當信託或公司服務提供者角

⁴ 一經定罪，可處第 6 級罰款(最高為 10 萬元)和監禁六個月。擬議罪行和制裁與《打擊洗錢條例》下適用於金錢服務經營者制度的罪行和制裁相若。任何人在與尋求批給或續發牌照的申請有關連的情況下，就任何要項作出虛假或具誤導性的陳述，即屬犯罪；一經定罪，可處第 5 級罰款(5 萬元)和監禁六個月。

色的銀行、經營商務中心或提供營業地址的公司，以及純粹提供文書服務的公司。

- 3.43 有些回應者認為，法例應訂明“顧客／客戶／業務”的定義。他們也希望知道，在涉及多個信託人或受強制性公積金／職業退休計劃不得拒絕規定所約束的情況下，信託或公司服務提供者如無法遵從客戶盡職審查規定，須承擔什麼法律責任。回應者尤其關注後者的情況，因為根據《打擊洗錢條例》，如指定非金融企業及行業在執行客戶盡職審查後懷疑交易與洗錢有關，或須終止該業務關係。
- 3.44 我們察悉，回應者普遍支持設立信託或公司服務提供者發牌制度，同時要求釐清制度的確切涵蓋範圍。我們在界定信託或公司服務提供者的業務時，一直採用特別組織的用語，我們會確保把該定義轉化為清晰的法例條文。
- 3.45 為避免出現監管重疊，我們建議如認可機構和持牌法團在本身主要業務以外附帶提供信託或公司服務(例如在同一機構內向顧客提供的內部服務)，可獲豁免發牌規定，理由是該等認可機構和持牌法團已分別受香港金融管理局和證券及期貨事務監察委員會根據《打擊洗錢條例》有關客戶盡職審查及備存紀錄的規定所規管。
- 3.46 至於經營信託或公司服務業務的律師和會計師，我們建議按同一避免監管重疊的原則處理。根據我們的構思，會計師或律師如提供信託或公司服務業務，只要他們分別受到香港會計師公會和香港律師會規管，便無須申領牌照；只有當這些會計師和律師與其他並非會計師或律師的人士共同經營信託或公司服務業務時，才須向公司註冊處申領信託或公司服務提供者牌照。在該等情況下，提供信託或公司服務的實體中不屬會計師或律師的董事／合夥人／實益擁有人，均須符合公司註冊處訂立的“適當人選”準則，並受其紀律處分程序約束，而該等實體中屬會計師或律師的董事／合夥人／實益擁有人，仍會受香港會計師公會和香

港律師會的操守及紀律處分程序約束。我們會繼續與香港會計師公會和香港律師會商討，確保在監管角色上兩個機構與公司註冊處之間有明確分工，以及沒有從事信託或公司服務業務的個人或實體會被遺留在監管制度之外。

- 3.47 除了以上述方式向會計師和律師提供豁免外，也有個別回應者建議豁免其他類別的信託或公司服務提供者，不過在此事上並無共識。儘管如此，我們會在法例預留一項**訂立規則權力**，讓財經事務及庫務局局長日後可按需要向某類信託或公司服務提供者提供豁免。
- 3.48 “顧客／客戶／業務”屬一般用語，我們認為**無須**在法例中加以界定。關於如何詮釋這些一般用語的普通意義，現時已有確立的案例，考慮時並須顧及相關的案情。此外，公司註冊處會公布**指引**，協助申請人了解發牌規定。

“適當人選”準則

- 3.49 回應者就關於適用於信託或公司服務提供者牌照申請人的“適當人選”準則持有不同意見。有些回應者(尤以較具規模的信託或公司服務提供者為然)提出需要提高“適當人選”準則，包括加入經驗、能力、資歷、培訓和財務穩健程度(例如施加進入市場資本規定)等審慎準則。小部分回應者建議，可參照香港特許秘書公會打擊洗錢及恐怖分子資金籌集約章的現行評審和監察程序。數名回應者進一步建議，應只容許屬於香港特許秘書公會現任成員的專業人士、律師或會計師提供信託或公司服務。另一方面，規模較小的公司則支持諮詢文件建議的發牌準則，並認為“適當人選”準則不應窒礙中小規模公司進入市場。
- 3.50 設立信託或公司服務提供者發牌制度，是為了在信託或公司服務行業執行客戶盡職審查及備存紀錄的規定，而非作為個別執業人士的專業註冊制度。因此，我們認為**無須**提高“適當人選”的準則，或更改其性

質，加入專業註冊規定或其他審慎準則。這樣才可把信託或公司服務提供者因遵從發牌規定而承擔的合規成本減至最低。

過渡期

3.51 許多回應者認為建議的 90 天過渡期太短，不足夠讓他們過渡至發牌制度，因此要求在可行情況下，把過渡期延長至最少 180 天甚或一年。小部分回應者也詢問，若出現積壓信託或公司服務提供者牌照申請的情況，會否設下寬限期。

3.52 為釋除回應者的疑慮，我們會在法例中加入**推定條文**，讓信託或公司服務提供者牌照申請人由向公司註冊處提交申請當天起，即視作持牌經營。根據原先計劃，我們會在 90 天過渡期結束前完成處理所有申請和發出牌照，屆時發牌制度便可全面運作。如加入推定條文，除了需要在過渡期內提交申請外，過渡期的長短不會對現有信託或公司服務經營者有太大影響。儘管如此，我們擬把過渡期由 90 天**延長**至 120 天，進一步利便現有信託或公司服務經營者過渡至發牌制度。

信託或公司服務提供者牌照的有效期

3.53 大部分回應者贊成把信託或公司服務提供者牌照有效期訂為三年並可申請續牌的建議。個別回應者提出反建議，包括訂定較短(一至兩年)或較長(五年)的信託或公司服務提供者牌照有效期，以及為申請續牌的信託或公司服務提供者安排自動續牌或快速續牌。

3.54 我們備悉大部分回應者的意向，因此會**維持**把信託或公司服務提供者牌照有效期訂為三年並可申請續牌的建議。

對信託或公司服務提供者施加的制裁

- 3.55 對於我們建議應對並無有效牌照而經營信託或公司服務的人士施加刑事制裁，而對沒有按法例執行客戶盡職審查及備存紀錄規定的信託或公司服務提供者則只應施加監管制裁(非刑事制裁)，回應者沒有提出異議。有些回應者強調，針對各個指定非金融企業及行業採取的執法措施必須一致和連貫。另有小部分回應者認為，擬議的制裁措施對信託或公司服務提供者來說過於嚴苛，會對市場上規模較小的機構造成不成正比的影響。
- 3.56 由於回應者大致贊成對無牌經營的信託或公司服務提供者施加刑事責任，我們會**維持**建議的制裁水平(即處以第 6 級罰款及／或監禁最多六個月)。有關罰則與《打擊洗錢條例》中適用於金錢服務經營者的發牌制度相若。
- 3.57 考慮到行業涉及的風險相對較低，持牌信託或公司服務提供者若不遵從《打擊洗錢條例》關於客戶盡職審查及備存紀錄的規定，我們**不建議**將之定作刑事罪行。我們現時建議的多項監管制裁(即公開譴責、勒令作出糾正，以及罰款不超逾 50 萬元)，罰則與適用於律師和會計師的民事制裁最高水平一致。

打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(金融機構)覆核審裁處(覆核審裁處)

- 3.58 我們建議修訂《打擊洗錢條例》第 6 部，把覆核審裁處可覆核決定的範圍，擴大至包括就公司註冊處處長日後實施信託或公司服務提供者發牌和紀律制度時所作決定而提出的上訴。
- 3.59 大部分回應者贊成重組覆核審裁處的建議。一名回應者表示，覆核審裁處可覆核決定的範圍不應包括日後根據《打擊洗錢條例》監管指定非金融企業及行業的其他專業組織所作的決定。另一名回應者認為，由於指定非金融企業及行業的業務性質與金融機構截然不

同，覆核審裁處就這些行業作出不同的裁決時須格外審慎。此外，一名回應者提議邀請信託或公司服務行業代表加入覆核審裁處，以便引入行業的觀點和協助審理信託或公司服務提供者日後提出的上訴。

- 3.60 我們察悉大部分回應者贊成重組覆核審裁處的建議。就此，我們會審慎行事，確保覆核審裁處具有均衡代表性，成員亦具備所需才能和專業知識，足以審議日後針對公司註冊處就信託或公司服務提供者發牌和紀律制度所作決定而提出的上訴。

實益擁有權的門檻

- 3.61 《打擊洗錢條例》在二零一二年制定時，界定“實益擁有人”的門檻最初訂為“不少於 10%”。經審視特別組織的最新規定和其他司法管轄區的現行做法後，我們建議採用“25% 以上”的修訂門檻界定“實益擁有權”。這項修訂與《公司條例》日後就在香港成立為法團的公司須識別和備存實益擁有權資料的規定一致。
- 3.62 對於建議把《打擊洗錢條例》中釐定實益擁有權控制權權益的門檻，由現時的“不少於 10%”修訂為“25% 以上”，回應者普遍表示歡迎。小部分回應者建議在一般情況下採用“25% 以上”的門檻，但應同時保留“不少於 10%”的門檻，以適用於高風險的情況。另有小部分回應者同樣認為門檻應維持在“不少於 10%”。一名回應者留意到，現時建議的“25% 以上”門檻，似乎排除了或會有人剛好擁有 25% 控制權權益的情況。
- 3.63 特別組織並沒有規定須把實益擁有權門界定為 10%。雖然我們認為保留這個門檻有其可取之處，足以處理高風險情況，以應對特別組織日後可能把標準再次提高，但我們也認為有需要把規管所造成的負擔減至最輕，尤其是對於風險較金融機構為低的指定非金融企業及行業而言。為求取得平衡，我們建議剔除適用於高風險情況的 10% 門檻，並劃一採用 25% 以上的門檻。

第四章

總結

- 4.1 香港是開放、可靠兼具競爭力的投資和營商地點。我們能夠保持作為國際金融中心的地位，有賴過去多年建立的一套有效打擊洗錢及恐怖分子資金籌集監管制度。這制度有助防止非法活動，加強企業問責，使投資者有信心香港是廉潔安全的營商地點。香港的競爭力因此得以提升，並獲得國際知名機構認同。
- 4.2 作為特別組織成員，香港即將接受相互評估，由特別組織的其他司法管轄區評核我們打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的工作、遵從特別組織建議的情況，以及推行相關制度的成效。我們須盡快提升實益擁有權的透明度和監管指定非金融企業及行業，填補本港在打擊洗錢及恐怖分子資金籌集方面制度的不足處，以免香港在二零一八年進行的相互評估中的整體評級受到不良影響。香港作為國際金融中心，必須遵從相關規定，否則這個得來不易的美譽勢必受損。我們絕不能固步自封。
- 4.3 在擬訂立法建議時，我們根據的原則是，修訂打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管制度，應能讓香港符合特別組織訂立的標準，維持作為國際金融中心的競爭力。同時，在合理可行範圍內，應盡量減低規管對業界造成的額外負擔和引致的合規成本。回應者普遍認同這些指導原則，並提出許多有積極助益的建議，協助我們修訂立法內容，令人鼓舞。
- 4.4 鑑於社會各界廣泛支持加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的規管，我們會着手擬備兩項建議的修訂條例草案。有關修訂條例草案會參照諮詢期間收到的意見，以及我們在第二章和第三章所討論的修訂事項。我們會在二零一七年七月向立法會提交修訂條例草案，期望市民繼續支持我們的工作，維持香港作為安全、廉潔和可靠的營商地點。

就建議提升香港公司實益擁有權的透明度的諮詢

回應者名單

1. ACCA Hong Kong
2. 輝道有限公司
3. Alberta Sie Ki
4. Alice Lau Wai-yung
5. Alpadis Trust (HK) Limited
6. 金瑞豐企業諮詢有限公司
7. AXA 安盛集團
8. 百利亞洲(香港)有限公司
9. Blickle
10. 香港經濟民生聯盟
11. 國泰航空有限公司
12. Centre for Budget and Governance Accountability
13. CJ Champion
14. 香港中央證券信託有限公司及香港中央證券登記有限公司
15. 歐華律師事務所
16. Equiom Corporate Services (Hong Kong) Limited
17. 安永諮詢服務有限公司
18. Eстера Corporate Services (HK) Limited
19. 香港工業總會
20. Financial Transparency Coalition
21. Frances Chan Lai-fun
22. 全球見證
23. 香港飛機工程有限公司
24. 香港總商會
25. 香港信託人公會有限公司
26. 香港會計師公會
27. Jane Moir
28. 自由黨
29. Mandy Mo
30. May Lam
31. 瑪澤企業重整及法證服務有限公司
32. Mazars Corporate Secretarial
33. 樂施會

34. 香港個人資料私隱專員公署
35. Richard Stoneman
36. Society of Trusts & Estates Practitioners
37. Sovereign Trust (Hong Kong) Limited
38. 太古股份有限公司
39. 太古地產有限公司
40. 香港中華總商會
41. 香港中華廠商聯合會
42. 香港銀行公會
43. 香港中華出入口商會
44. 香港中小型企業總商會
45. 香港特許秘書公會
46. The ILS Group Limited
47. 香港律師會
48. 香港華人會計師公會
49. 香港菁英會
50. 卓佳專業商務有限公司
51. 偉通註冊有限公司
52. 瑞致達企業服務(香港)有限公司
53. 蘇黎世保險有限公司
54. 鄭俊鴻
- 55 – 58. 四位要求不披露其名字或所屬團體的回應者

就建議提升香港公司實益擁有權的透明度的諮詢

回應者的背景分析

回應者類別	意見書數目
法定機構	1
業界組織及專業團體	14
政黨	2
國際倡議組織/民間團體	5
個別公司/企業	25
個別公眾人士	11
總計	58

就建議加強規管指定非金融企業及行業以打擊洗錢諮詢

回應者名單

1. ACCA Hong Kong
2. 輝道有限公司
3. Alberta Sie Ki
4. Alice Lau Wai-yung
5. Alpadis Trust (HK) Limited
6. AML Accelerate
7. Ander Consulting (HK) Limited
8. Anthony Chiu Ling-cheong
9. Anthony Rogers
10. Ashurst Hong Kong
11. 金瑞豐企業諮詢有限公司
12. 貝克·麥堅時律師事務所
13. CJ Campion
14. 高偉紳律師行
15. 香港中央證券信託有限公司及香港中央證券登記有限公司
16. Dominik
17. Equiom Corporate Services (Hong Kong) Limited
18. 地產代理監管局
19. 地產代理管理協會
20. Estera Corporate Services (HK) Limited
21. Fiduserve Corporate Services Ltd
22. Frances Chan Lai-fun
23. Group of International Finance Centre Supervisors
24. Hatari Express Limited
25. 香港專業地產顧問商會有限公司
26. 香港總商會
27. 香港會計師公會
28. 香港地產代理學會
29. 香港房地產代理業聯會
30. 香港置業(地產代理)有限公司
31. 香港地產代理商總會
32. 香港信託人公會有限公司
33. 地產代理業界聯席會議

34. 自由黨
35. May Lam
36. 瑪澤企業重整及法證服務有限公司
37. Mazars Corporate Secretarial
38. 美聯物業
39. Mr Kwok, I-Professional
40. Natalia Seng
41. Pacific Jade Corporate Services Ltd
42. 犇華企業服務有限公司
43. R. Miu
44. Society of Trusts & Estates Practitioners
45. Sovereign Trust (Hong Kong) Limited
46. State Street Bank and Trust Company
47. 香港中華總商會
48. 香港律師會
49. 香港銀行公會
50. 香港特許秘書公會
51. The ILS Group Limited
52. 香港華人會計師公會
53. 香港菁英會
54. 湯森路透
55. 卓佳專業商務有限公司
56. 偉通註冊有限公司
57. 瑞致達企業服務(香港)有限公司
58. 蘇黎世保險有限公司
59. 馬少雄
60. 鄭俊鴻
- 61 – 69. 九位要求不披露其名字或所屬團體的回應者
- 70 – 200. 131 封由地產代理提交的標準信函

就建議加強規管指定非金融企業及行業以打擊洗錢的諮詢

回應者的背景分析

回應者類別	意見書數目
業界組織及專業團體	17
政黨	1
國際倡議組織/民間團體	4
個別公司/企業	29
個別公眾人士	149 ⁵
總計	200

⁵ 包括 131 封由地產代理提交的標準信函。

出席兩項立法建議諮詢會的專業團體及業界組織

1. 地產代理監管局及業界團體
2. 香港工業總會
3. 香港總商會
4. 香港會計師公會
5. 香港中小型企業聯合會
6. 香港信託人公會有限公司
7. Society of Trust and Estate Practitioners
8. 香港中華總商會
9. 香港中華廠商聯合會
10. 香港中小型企業總商會
11. 香港特許秘書公會
12. 香港律師會