

香港洗钱及恐怖分子资金筹集 风险评估报告——第九章 恐怖分子资金筹集

来源：香港特别行政区政府公司注册处网站

目录

9.1 概览	3
9.2 恐怖主义活动威胁	3
9.3 恐怖分子资金筹集威胁	4
9.3.1 与恐怖分子资金筹集相关的可疑交易报告、调查和相互法律协助请求	6
9.3.2 恐怖分子资金筹集威胁整体程度	6
9.4 恐怖分子资金筹集方面的脆弱程度	6
9.4.1 安理会制裁措施再香港的实施情况	6
9.4.2 在国际恐怖分子资金筹集趋势下的脆弱程度	8
9.4.3 面对恐怖分子资金筹集的整体脆弱程度	10
9.4 恐怖分子资金筹集风险	10
9.5 下一步工作	10

9.1 概览

本章研究香港的整体恐怖分子资金筹集风险。有关评估已考虑了所有相关因素，包括香港受恐怖主义威胁程度、香港遭利用作进行恐怖分子资金筹集活动的风险，以及香港打击恐怖分子资金筹集工作的力度。

9.2 恐怖主义活动威胁

特区政府致力打击恐怖主义活动，确保香港是个安全的城市。香港采取的反恐政策以预防为主轴，并备有全面的应变计划以应对恐怖事件。反恐是警务处的首要任务，重点元素包括预防、准备、应变和复原。

如第一章所述，香港人口超过 740 万，逾九成是华人。非华裔人士约占总人口 8%，其中过半属菲律宾或印尼裔外籍女佣。香港其字的少数族裔来自世界各地。世界上各大主要宗教并存于香港，并无某一宗教占主导地位。香港社区体现种族和宗教多元化，不排除有人可能与恐怖主义威胁较高的地区有联系。香港在地理上亦与亚洲某些恐怖事件频繁的地区相距不远¹⁹⁸。

香港是国际主要金融贸易中心，地理位置优越，属国际交通枢纽，并向大约 160 个国家的居民提供免签证入境待遇，世界各地人士访港甚为方便，2017 年录得超 1400 万人次的外地旅客¹⁹⁹ 进出。这些优势既吸引旅客访港，也吸引海外公司来港开业。

近年，伊斯兰国和阿尔盖达（又称“基地”）等集团冒起，利用本土恐怖分子或外国恐怖主义战斗人员²⁰⁰，以单独或小组方式行动，在冲突地区和发达经济地方施行

¹⁹⁸ 根据经济与和平研究所发表的 2016 年全球恐怖主义指数，在 20 个最受恐怖主义影响（按恐怖事件数字、伤亡人数和财产损失额等因素计算）的国家当中，有五个在亚洲（中东除外），包括阿富汗、巴基斯坦、印度、菲律宾、泰国。

¹⁹⁹ 未有计及内地旅客。

²⁰⁰ 安理会第 2178 号决议把外国恐怖主义战斗人员界定为“前往其居住国或国籍国之外的另一国家，以实施、划、筹备或参与恐怖行为，或提供或接受恐怖主义训练，包括因此参与武装冲突的个人”。

恐怖袭击。香港与内地的广东省接壤，或会面对东突厥斯坦伊斯兰运动和其他极端分子的恐怖主义活动威胁²⁰¹。鉴于本港的人口、地理和经济状况，没有人能保证香港免受恐怖主义活动的威胁。幸好的是，香港从未发生过恐怖袭击事件，亦没有已知的本土或外国恐怖分子组织活动。此外，没有具体情报或资料显示香港可能成为恐怖袭击目标，也没有情报显示本地有极端份子自我激化的迹象。政府在评估后认为，香港面对的整体恐怖主义威胁属“中等”水平²⁰²（指有受恐怖袭击的可能性，但没有情报显示香港可能成为袭击的目标）。

9.3 恐怖分子资金筹集威胁

恐怖主义蔓延世界各地，促使国际社会把打击恐怖分子资金筹集列为重点工作项目。特别组织已识辨恐怖分子集团或组织主要把资金用于下述五大用途：

- (a) 行动；
- (b) 宣传及招募；
- (c) 培训；
- (d) 薪金和成员补偿；以及
- (e) 社会服务。

根据特别组织的资料，传统的恐怖分子资金筹集方法和技术（即利用捐赠和非牟利机构、从犯罪或合法活动累积资金、运送实体现金、使用银行账户和汇款服务）仍然盛行。为外国恐怖主义战斗人员提供资助已成为突出的问题，而社交媒体平台和新的支付产品和服务亦被利用作恐怖分子资金筹集之用²⁰³。最近就澳洲、印尼、马来西

201 根据经济与和平研究所发表的 2016 年全球恐怖主义指数，中国在 163 个国家中排名第 23 位。

202 在评估恐怖袭击威胁时，政府考虑了多方面的因素，包括国际、邻近区域和本地形势、国际恐怖主义的意识形态及动机、恐怖活动的趋势、近期发生的事故、威胁的来源、恐怖分子的意图及能力等，从而评估针对香港的恐怖威胁的真确性和程度，以及制订香港整体受恐怖袭击威胁的级别。

203 特别组织在 2015 年 10 月就“新出现的恐怖分子资金筹集风险”发表的报告。

亚、菲律宾、新加坡和泰国进行的评估²⁰⁴发现，区内的恐怖分子资金较可能被利用作行动而非组织开支用途。恐怖分子从合法来源自行筹集资金（特别是为了让外国恐怖主义战斗人员前往冲突地区或在冲突地区行动）、利用非牟利组织筹集资金，以及走私现金等活动，都属高风险融资模式。

关于恐怖分子利用科技协助筹集资金，目前并没有资料显示香港的社交媒体平台、虚拟货币、网上支付系统、预付卡、众筹或其他新的支付方式遭利用作此用途。随着这些平台和产品快速发展，有关其被利用进行恐怖份子资金筹集的可能，必须密切留意。

9.3.1 与恐怖分子资金筹集相关的可疑交易报告、调查和相互法律协助请求

《反恐条例》要求，所有人士须向联合财富情报组提交与恐怖分子资金筹集相关的可疑交易报告。2012至2016年间，共有59个与恐怖分子资金筹集相关的可疑交易报告，主要涉及名字或别名与已知的恐怖分子或其联系者²⁰⁵相同而出现误测，或与高风险司法管辖区内的实体有金融交易。联合财富情报组不时接获其他司法管辖区财富情报单位的情报，指涉及与香港有关的资金转移活动可能与恐怖分子的关联人有关。有关的可疑交易报告及其他资料，联合财富情报组会优先发布给指定调查单位即时进行跟进。联合财富情报组将于2018年度进一步增加人手，加强打击恐怖分子资金筹集的工作。

有关恐怖分子资金筹集的怀疑个案中（包括由可疑交易报告引伸的调查），调查显示大部分个案涉及海外公司透过银行或金钱服务经营者把资金转至香港的公司账户，用以结算发票或物流费用。经过深入调查后，警方并没有发现充分证据证明这些资金与任何恐怖组织、恐怖分子或恐怖主义行为有关，也不能证实任何恐怖分子资金筹集活动与香港有关。

204 《2016年恐怖分子资金筹集地区风险评估—东南亚和澳洲》(Terrorist Financing Regional Risk Assessment 2016 - South-East Asia and Australia)。

205 例如联合国的恐怖分子名单或制裁名单，或其他机构/国家（例如美国外国资产监管局、欧洲联盟）备存的类似名单中指定的实体。

香港在 2013 至 2017 年间收到两项有关恐怖分子资金筹集的相互法律协助请求，涉及的事宜包括提交出入境记录、通讯记录和互联网通讯协议地址记录。警务处协助处理这些要求，包括进行初步背景调查，但并未发现恐怖分子资金筹集活动在香港实际进行。

9.3.2 恐怖分子资金筹集威胁整体程度

香港的恐怖分子资金筹集威胁评级属中低。香港没有经证实的恐怖分子资金筹集活动个案，涉及与恐怖分子资金筹集有关的相互法律协助或其他请求数字也非常少。鑑于恐怖主义威胁属中度，全球及区内的恐怖分子资金筹集情况，以及香港的国际金融及物流枢纽特质，当局不能完全排除恐怖分子在香港或通过香港进行资金筹集的威胁。香港必须时刻保持警觉，密切监察情况。

9.4 恐怖分子资金筹集方面的脆弱程度

9.4.1 安理会制裁措施在香港的实施情况

《反恐条例》和《联合国制裁条例》是实施安理会反恐及制裁措施的两条主要法例。《反恐条例》的目的包括实施安理会第 1373 号决议的决定，该决议规定各国冻结恐怖分子的资产，并禁止其国民或在其管辖范围内的人士向恐怖分子提供资金、资源或财务服务。《联合国制裁条例》则通过针对地方的规例，对安理会所指定的地方（包括阿富汗、伊朗和朝鲜），实施针对性的金融制裁及其他制裁措施。

《反恐条例》与特别组织的标准曾经存在一些差异。特别组织的第 6 项建议，要求司法管辖区毫不延迟地冻结被指定为恐怖分子或与恐怖分子有联系者的人或实体的资金或其他资产。在 2012 年有关香港第三轮相互评核的跟进报告中，特别组织发现《反恐条例》第 6 条有所不足，原因是该条文只针对冻结通知所指明的财产，而冻结程序涉及的多个步骤会造成延迟。另一项差异于 2015 年出现：特别组织当时为配合安理会第 2178 号决议，扩大了其第 5 项建议的适用范围，把恐怖分子资金筹集罪行延伸至包括资助外国恐怖主义战斗人员的旅程。

因应安理会第 2178 号决议申明必须打击外国恐怖主义战斗人员所造成的威胁，以及特别组织建议改善冻结恐怖分子财产的机制，政府于 2017 年 6 月向立法会提交《2017 年联合国（反恐怖主义措施）（修订）条例草案》。该条例草案于 2018 年 3 月

获立法会通过，经修订的条例会在 2018 年 5 月 31 日生效，目的是禁止——

(a) 任何香港永久性居民离开或登上运输工具意图离开香港或香港以外地方前往外国，以做出、筹划、筹备或参与恐怖主义行为，或提供或接受恐怖主义培训；

(b) 任何人在意图或知道某财产的全部或部分将会用于资助任何人为做出、筹划、筹备或参与恐怖主义行为（或为提供或接受恐怖主义培训）而进行往来国家之间的旅程的情况下，直接或间接提供或筹集该财产（不论该财产实际上是否作此用途）；

(c) 任何人在意图或知道某往来国家之间的旅程将会为做出、筹划、筹备或参与恐怖主义行为（或为提供或接受恐怖主义培训）而进行的情况下，直接或间接组织或协助任何人进行该旅程；

(d) 任何人（除根据保安局局长批予的特许的授权外）在知道或罔顾以下事宜是否属实的情况下，直接或间接处理任何财产——

(i) 该财产为根据《反恐条例》第 4 或 5 条指明的恐怖分子财产；

(ii) 该财产为根据《反恐条例》第 4 或 5 条指明的恐怖分子或与恐怖分子有联系者所直接或间接地完全或与他人共同拥有或控制；

(iii) 该财产为某人代表根据《反恐条例》第 4 或 5 条指明的恐怖分子或与恐怖分子有联系者所持有；或按根据《反恐条例》第 4 或 5 条指明的恐怖分子或与恐怖分子有联系者指示而持有。

《联合国制裁条例》则订明赋权架构，通过制订规例实施安理会针对不同地方的制裁。现时根据《联合国制裁条例》制订的规例涵盖 15 个被安理会施加制裁或限制的地方，当中包括朝鲜。要把安理会通常精简扼要的决议内容草拟成可实施的本地法律，是《联合国制裁条例》的一大挑战。就朝鲜而言，挑战亦在于紧贴安理会近期针对朝鲜所施加的制裁并予以实施。安理会自 2016 年起通过多项决议，加强针对朝鲜的制裁。该些决议涵盖多项只适用于朝鲜的制裁，把该等制裁措施草拟成本地法例的工作极为复杂，因此，其中五项决议现时未完全在香港实施。商务及经济发展局正与律政司紧密合作，务求在未来数月内通过相关规例。

建基于现存的法律框架，本地执法机关在调查、交换情报及分析工作方面保持密切联系，并与境外相关单位紧密合作。警务处和律政司与其他司法管辖区的相关单位保持密切联络，并在情报、调查和法律事务上提供协助。到目前为止，香港并未收到其他司法管辖区关于冻结恐怖分子财产的请求，但这方面的机制早已妥善设立。警务

处已设定渠道，与其他司法管辖区的相关单位就恐怖分子资金筹集事宜交换信息。

随着政府、监管当局、自我规管机构和专业团体不断加强监管和能力提升方面的工作，近年来金融机构和其他界别的客户尽职审查和备存纪录机制大为改善。这些机制在侦察和阻吓洗钱方面的能力，同样适用于打击恐怖分子资金筹集。世界各地近期出现的恐怖主义行为，令各方对潜在恐怖分子资金筹集活动的警觉普遍提高。受《打击洗钱条例》监管的金融界别，在打击洗钱及恐怖分子资金筹集方面大致上有高度警觉。这些界别透过多种渠道识别可疑交易，例如联合国及其他司法管辖区公布的恐怖分子名单、特定的打击洗钱及恐怖分子资金筹集资料库、公开资料及持续的交

易监察工作。至于指定非金融业人士方面，警觉程度则视乎业务或专业的性质及公司的规模或资源而有所不同。为提高举报机构的警觉，联合财富情报组会按情况需要，把与打击洗钱和恐怖分子资金筹集相关的资料纳入“可疑交易报告季度分析报告”，在加密平台上传阅²¹⁶。此外，联合财富情报组亦会优先分析有关恐怖分子资金筹集活动的可疑交易报告，并将相关资料即时发布予调查单位跟进。联合财富情报组、情报单位和调查单位之间设有妥善机制互通资讯和情报。情报单位和调查单位均认为可疑交易报告的质素大致上合理，能够提供关于资金流向和交易各方的充足资料。在有需要时，举报机构亦能够提供补充资料。

9.4.2 在国际恐怖分子资金筹集趋势下的脆弱程度

各国愈来愈关注恐怖分子透过合法来源为恐怖活动筹集资金，形成财政自给的情况。香港也需留心外籍佣工透过银行和金钱服务经营者汇款到其原居地可能带来的潜在风险。金融监管机构会继续监察银行和金钱服务经营者履行打击洗钱及恐怖分子资金筹集的情况，并致力提高金融机构对恐怖分子资金筹集的警觉性。这些机构现已透过多种渠道识辨可疑交易，例如联合国及其他司法管辖区发出的恐怖分子名单、特定的打击洗钱及恐怖分子资金筹集资料库、公开资料及交易监察工作。

206 其中一个例子是传阅财务行动特别组织于2016年6月所发布一篇题为“侦察恐怖分子资金筹集”的稿件，内容列述各项风险指标，以协助政府机构和一些私人机构实体侦察并切断恐怖分子和恐怖组织的资金流。

特别组织²⁰⁷确认非牟利团体在其他司法管辖区有被利用将资金转移给恐怖组织的情况²⁰⁸。至今，本港并无有关非牟利团体或慈善团体被恐怖分子利用进行资金筹集的报告，亦没有报告显示本港的非牟利团体支持或容忍恐怖主义、或与已知或有嫌疑的恐怖组织有联系。此外，根据可疑交易报告、调查工作或相互法律协助请求，并没有情报或证据显示本港的非牟利团体有被恐怖组织利用进行筹款或资金转移活动。由此可见，香港的非牟利团体界别并无受到明显的恐怖分子资金筹集威胁。

在香港，非牟利团体可以各种不同形式存在，包括获社会福利署资助的组织、公司、信托基金、获豁免缴税或不获豁免缴税的慈善团体、法定组织²⁰⁹、根据《社团条例》²¹⁰注册的社团，以及教育机构。视乎其活动、资金来源和法律架构等，非牟利团体须遵守不同条例所订明的监管和管治规定。这些规管制度互不排斥。对于获公帑资助的团体，当局订有严格措施（例如要求有关非牟利团体提交定期报告或经审计的报表），以确保透明度和妥善问责。有关获豁免缴税的慈善团体，税务局会定期覆查该慈善团体是否仍然合符《税务条例》下获得豁免缴税的资格。政府已对慈善团体发出针对打击恐怖分子资金筹集的指引²¹¹，以及提醒非牟利团体注意指定为恐怖分子或其联系者的名称。因应需要，执法机构有权向有关政府部门索取资料，以作打击恐怖主义或打击恐怖分子资金筹集的用途。

现时，显示本地信托在香港被滥用作洗钱及恐怖分子资金筹集的数据或犯罪手法等资料并不多。但是，外地信托，特别是当有关信托是与香港有联系或经由香港联系的跨司法管辖区复杂架构的其中一部分，则会构成较大的风险。复杂的公司及与信托

207 《财务行动特别组织报告——恐怖分子资金筹集新兴风险》，2015年10月。

208 根据特别组织第8项建议的定义，非牟利团体是指“主要从事筹集或发放资金，供慈善、宗教、文化、教育、社会或博爱等用途，或供进行其他各种“善行”的法人或安排或组织”。

209 即根据特定法例成立的组织。

210 香港法例第151章。见 <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151!zh-Hant-HK>。

211 《防止慈善团体被利用作恐怖分子融资活动指引》。相关网址：
www.nd.gov.hk/pdf/guideline-c.pdf。

有关架构经常被利用作逃税，但亦可被利用作清洗非法得益。因此，外地信托架构对本港金融业和指定非金融业人士构成的洗钱风险被评为中至中高水平，而信托被滥用作恐怖分子资金筹集用途的风险则被评为低水平。

考虑到现行的规管制度和管治措施、恐怖主义活动的情况、香港所面对的恐怖分子资金筹集威胁，以及本港大部分非牟利团体集中提供本地服务等因素，本港非牟利团体的恐怖分子资金筹集脆弱程度被评为低级别。参照国际间就恐怖分子资金筹集进行的个案分析及本地情况，在香港营运和筹款以支援在冲突地区提供人道服务的团体，较有可能被恐怖分子利用作进行资金筹集的风险。不过，这些非牟利团体多数是国际慈善组织网络的其中一员，所得款项会拨归所属组织，而且这些非牟利团体在很大程度上已自行实施内部尽职审查的措施。银行业亦注意到非牟利团体可能有恐怖分子资金筹集风险，并会在运用款项或资金转移的模式可能有较高风险和出现不寻常的情况时，加强监察。为协助银行界适当地运用风险为本的方法处理交易，特别组织出版的更新导引已在 2015 年发布予业界参考。

9.4.3 面对恐怖分子资金筹集的整体脆弱程度

香港具备健全的法律和体制架构，对于打击恐怖分子资金筹集活动，大致上足以应付已确认的威胁。然而，在全面遵循特别组织的建议方面，尚有可改善之处；我们正在积极处理有关事宜。本港面对恐怖分子资金筹集的整体脆弱程度评级属中低。

9.5 恐怖分子资金筹集风险

香港的恐怖分子资金筹集风险评级属中低，威胁和脆弱程度亦同属中低水平。

9.6 下一步工作

虽然香港面对恐怖分子资金筹集的风险较低，我们仍须密切监察情况，并定期审视现行的预防措施。各政策局、金融监管机构、专业团体和协会、联合财富情报组和执法机构会继续致力提高各界对恐怖分子资金筹集活动和新出现问题的警觉。

过去一年政府推行的各项立法工作，将大大加强打击恐怖分子资金筹集的框架，进一步减低恐怖分子资金筹集的风险。立法会在 2018 年 3 月通过修订《反恐条例》的草案，经修订的条例会在 2018 年 5 月 31 日生效。此外，《打击洗钱修订条例》把客户

尽职审查及备存纪录的法定规定扩展至适用于法律专业人士、会计专业人士、信託或公司服务提供者及地产代理、经修订的《公司条例》规定公司须备存实益拥有权资料，以及新订的《R32 条例》订明有关跨境运送现金类物品的申报/披露制度，也有助加强防范恐怖分子筹集资金。

同时，政府现正草拟相关规例，以便在未来数月实施安理会对朝鲜所作的其余决议。在完成立法工作前，政府会继续在现有权限下落实相关制裁措施。政府亦已提醒有关行业留意该等制裁措施，呼吁他们不要参与受禁止活动。

在宪报刊登被安理会指认的受制裁人士和实体名单，以及把安理会决议草拟成本地法律的过程需时。就此，政府已设立机制发布安理会通过关于恐怖分子资金筹集和大规模毁灭武器扩散资金筹集的决议，以及安理会或其制裁委员会新指认的个人和实体，以便尽早发出警示予金融机构和指定非金融业人士。根据该机制，相关决策局在每个工作日都会留意安理会通过与恐怖分子资金筹集和大规模毁灭武器扩散资金筹集有关的决议及所指认的受制裁实体或个人，然后在同日发布消息，以便金融机构和指定非金融业人士随即得悉并立刻采取所需行动。此举有利于根据特别组织的建议，“毫不延迟地”实施针对性金融制裁。

因应有香港的秘书公司及挂名公司被指用作逃避对朝鲜实施的制裁，香港已采取进一步改善措施，防止公司被用作任何恐怖分子资金筹集或扩散融资活动。这些措施包括公司注册处加强辖下巡查小组的工作，实地巡查更多在香港成立为法团的公司。已成立的专责巡查小组会根据相关情报支援及风险分析，实地巡查较有可能被利用的法团公司或秘书公司。执法机构已对违法公司采取跟进行动，并在适当情况下剔除涉事公司的注册。信托或公司服务提供者已循通函、讲座、实地巡查等不同联系方式，获悉安理会对朝鲜实施的制裁和《打击洗钱修订条例》所载的新发牌规定，即牌照申请人必须没有洗钱及恐怖分子资金筹集纪录，方可获发牌照。

上述措施配合第 5 及 6 章所述持续监察和消减金融机构及指定非金融业人士所涉风险的工作，可令香港的制度更有效抵御和应对恐怖分子资金筹集活动。政府会继续因应不断转变的安全环境和风险因素，密切监察香港的恐怖主义威胁和恐怖分子资金筹集风险、各项应对措施的功效，以及调整反恐及打击恐怖分子资金筹集策略。

以上内容均摘录于[香港特别行政区政府公司注册处网站]