

# 香港洗钱及恐怖分子资金筹集 风险评估报告——第五章 金融机构

来源：香港特别行政区政府公司注册处网站

## 目录

<b>5.1 概论</b>	<b>4</b>
<b>5.2 银行业</b>	<b>4</b>
5.2.1 银行业面对洗钱的威胁	6
5.2.2 银行产品和服务的脆弱之处	10
5.2.3 银行业在打击洗钱及恐怖分子资金筹集方面的管控环境	13
5.2.4 银行业面对的整体洗钱风险	16
5.2.5 下一步工作	17
<b>5.3 证券业</b>	<b>17</b>
5.3.1 证券业面对洗钱的威胁	18
5.3.2 证券业面对洗钱活动的脆弱程度	20
5.3.3 监管	26
5.3.4 逐渐出现的风险	27
5.3.5 执法	27
5.3.6 洗钱风险评估	28
5.3.7 下一步工作	29
<b>5.4 金钱服务经营者</b>	<b>29</b>
5.4.1 威胁及脆弱程度	30
5.4.2 监管及执法	32
5.4.3 教育外展计划	33
5.4.4 风险	34
5.4.5 下一步工作	34
<b>5.5 保险业</b>	<b>35</b>
5.5.1 威胁	35
5.5.2 脆弱程度	35
5.5.3 保险产品	37
5.5.4 中国内地旅客	38
5.5.5 风险	39
5.5.6 下一步工作	39
<b>5.6 放债人</b>	<b>40</b>
5.6.1 威胁	41

5.6.2 脆弱程度 .....	42
5.6.3 风险 .....	43
5.6.4 下一步工作 .....	44

## 5.1 概覽

本章就银行业、证券业、保险业、金钱服务经营者和放债人行业进行风险评估。首四个为受《打击洗钱条例》规管，并由有关当局监管的主要金融行业。这些行业须遵守《打击洗钱条例》就打击洗钱及恐怖分子资金筹集而订明的规定，并须按照有关监管机构发出的指引行事。除了客户尽职审查和备存纪录规定外，《打击洗钱条例》亦订明受规管金融机构须履行的整体法律责任，包括制订打击洗钱及恐怖分子资金筹集的管控措施、确保有适当的预防措施以免违反客户尽职审查和备存纪录规定，以及概括而言采取所有合理措施以减低洗钱及恐怖分子资金筹集的风险。《打击洗钱条例》于2012年4月生效以来，上述四个行业的打击洗钱及恐怖分子资金筹集制度已显著加强。



## 5.2 银行业

香港拥有庞大和完善的银行体系，是世界上银行机构聚集度最高的地方之一。截至2017年年底，香港共有191家银行，涉及的总资产达22.7万亿港元<sup>89</sup>，相等于香港本地生产总值的853%。

<sup>89</sup> 截至2017年年底，191家银行机构拥有总资产达22.7万亿港元，较2012年的14.9万亿港元上升52%。

香港属高度外向型经济体，因此有很多外资在本地经营银行业务：全球百大银行中，有 75 家在港经营业务，包括 29 家具全球系统重要性银行（全球共有 30 家银行获金融稳定理事会列为此类银行）。香港拥有作为国际金融中心的优势，加上与中国内地有紧密联系，已发展成为全球和区内的离岸人民币业务、资产管理及支付结算枢纽。

本港银行体系实行存款机构三级制：分别为可经营全面银行业务的持牌银行；大多属商人银行或投资银行的有限牌照银行；以及主要从事消费贷款和贸易融资的接受存款公司<sup>90</sup>。截至 2017 年年底，本港共有 155 间持牌银行（包括 133 家采用多元化业务模式的外地银行分行）、19 间有限牌照银行和 17 间接受存款公司。这些机构统称为认可机构<sup>91</sup>，由金管局根据《银行业条例》发牌及监管。本港有多项条例就打击洗钱及恐怖分子资金筹集做出规定<sup>92</sup>。其中《打击洗钱条例》订明有关客户尽职审查及备存纪录规定，并另有详细指引加以说明。中《打击洗钱条例》订明有关客户尽职审查及备存纪录规定，并另有详细指引加以说明。

### 专题5.1 关于金管局

金管局的主要职能之一，是维持香港货币和银行体系稳定，以及促进本地金融制度健全和金融基建发展。金管局根据《银行业条例》、《支付系统及储值支付工具条例》和《打击洗钱条例》所赋予的权力履行上述职责。

金管局以风险为本方式监管银行业和储值支付工具行业，并运用不同规管工具，监管这些机构在打击洗钱及恐怖分子资金筹集方面所实施的管控措施，包括进行非现场审查和现场审查、发出指引，以及与业界保持联系沟通。金管局亦会调查涉嫌违反打击洗钱及恐怖分子资金筹集规定的个案，并视乎情况施加各种有效、相称和具阻吓性的制裁。

金管局积极参与金融稳定理事会、巴塞尔银行监管委员会和特别组织等多个国际论坛，并与本地其他金融监管机构和透过各项谅解备忘录与海外金融监管机构保持紧密合作。

90 有限牌照银行可接受最少为 50 万港元的存款（存款期不限），而接受存款公司则可接受最少为 10 万港元的存款（存款期不少于三个月）。

91 在本报告中，“认可机构”和“银行”两词可互为通用。

92 有关打击洗钱及恐怖分子资金筹集的法定架构，见第三章的说明。

香港在全球金融体系中所担当的角色，以及与中国内地经济的紧密联系，令本港银行业受到洗钱及恐怖分子资金筹集的威胁。下文载述本港银行业所面对的主要威胁及存在的脆弱点，包括：

(a) 跨国犯罪集团透过银行体系来清洗非法得益；

(b) 香港作为全球和区内贸易及金融枢纽，在处理来自其他较高风险司法管辖区的交易时容易衍生的脆弱之处（包括恐怖分子资金筹集、大规模毁灭武器扩散资金筹集及规避金融制裁）；

(c) 香港发展为财富管理中心所可能涉及的洗钱威胁，例如逃税、贪污及其他境外干犯的罪行；

(d) 新兴的网上罪行，加上金融服务科技迅速发展所衍生新的洗钱途径带来的威胁。

## 5.2.1 银行业面对的洗钱威胁

银行业面对的洗钱威胁属高程度：银行账户是最常被利用作洗钱的工具之一，在2011至2015年间，限制令和没收令所涉及与洗钱有关的可变现资产，超过一半是存放于银行<sup>93</sup>。由于香港是国际金融中心，且与中国内地有紧密经济联系，其面对的洗钱威胁除源自本地犯罪活动外，在更大程度上也来自境外活动。

### 诈骗

利用银行账户处理境内和境外犯罪得益的个案尤为普遍。在这些个案中，于多个海外司法管辖区进行诈骗所得资金的流入，对银行业构成重大威胁。

钱骡（money mules）或傀儡（包括不同国籍的人士和在不同司法管辖区注册的企业）往往作为骗徒的同谋负责开立银行账户。骗徒随著遥控操纵这些账户，用来接收诈骗受害人的转账款项，然后提取该笔款项或将之存入香港境内或境外的其他账户。虽然银行已能更有效地识别和举报相关可疑活动（案例载于专题5.2），但犯罪集团也会改变策略（例如减少使用新开立的银行账户），以图更有效地掩饰账户的真实用途。

---

93 见第四章表4.1和4.2。

## 专题5.2 滥用公司银行账户的手法和案例

某些个案中，不法分子聘用非香港居民，以离岸公司代表的身份来港开立公司银行账户。该等客户的风险状况包括：

(i) 公司只有一名股东兼董事；

(ii) 与香港并无任何联系；

(iii) 账户属新开立，而所属公司业务模糊不清（例如经营商品买卖）。

这些银行账户，往往有大额资金在短时间（例如在三天或以内）或以掉头方式出入；此外，虽然经账户出入的资金流量庞大，但账户却只维持低额结余。以专题4.3所载的个案为例，有关账户在九个月内流量达6,293万港元；警务处采取行动，结果有关非居民股东兼董事因洗钱被定罪并判处监禁。

为应付上述威胁，警务处、金管局和银行业界紧密合作，提供与诈骗有关的洗钱手法的最新资讯，协助银行更有效地截查可疑账户。然而，由于账户数目众多，加上交易量和交易额庞大，要减低上述威胁并非易事。

警务处负责分析与诈骗有关的洗钱个案，包括分析这些个案的共通点和可疑特徵，并在每年举办的打击洗钱讲座上向银行业界发放这些资料。警务处也定期向银行发布警示，提供常见的诈骗及洗钱手法的最新资讯，以及账户的运作手法（例如开立账户的公司业务资料失实或模糊不清、公司只有一名股东兼董事、往往开立一年甚至数年才使用的账户数目日益增加）和账户持有人的背景（往往并非香港居民、关连人士的国籍改变，以及透过秘书公司开立的账户所占的比率）等方面的详细分析或趋势。

## 专题5.3 分享与诈骗及其他严重金融罪行有关的资金流动情报

2017年5月，警务处牵头成立反讹骗及洗黑钱情报工作组，采用公私营合作模式，与金管局及银行业界分享情报。成立情报工作组的宗旨，是为侦查、预防和制止诈骗、洗钱及其他金融罪行。情报工作组在现有合作基础上，建立正式的情报分享机制，使各方更清楚了解现有和新兴的诈骗及洗钱威胁。情报工作组的运作涵盖策略和行动两个层面，并透过香港银行公会向业界发布有关威胁的警示。

## 逃税

本港奉行简单低税制，金融行业又发展成熟，加上没有外汇和资本管制，可能吸

引境外公司到来进行逃税活动<sup>94</sup>，对私人财富管理和企业银行业务构成的威胁尤其显著。虽然现有数据显示境外税务罪行占经确定的上游罪行不足 1%，但这类活动确实会对香港等金融中心构成影响。因此，境外逃税活动所带来的威胁被评为中高水平。有关各方须采取措施，更深入掌握相关资讯，包括了解如何透过本港银行体系进行与逃税有关的洗钱活动。

金管局在 2013 至 14 年度进行专题审查，检视了银行为防范逃税而采取的打击洗钱及恐怖分子资金筹集管控措施，并在专题研讨会上向业界发布审查结果。虽然银行已制订管控措施打击逃税活动，但在某些工作范畴，例如评估逃税风险及减低较高的风险，仍有改善空间。金管局在 2015 年发布了有关防范逃税的打击洗钱管控措施指引文件，举例说明哪些工具或组织架构存在漏洞（例如没有明显目的而使用过于复杂的架构），以协助业界一致采用最佳作业方式。

逃税活动所带来的威胁，也因香港积极响应全球行动，致力提升税务透明度，而得以减低。近年来，银行亦已采取多项措施，例如设立制度以识别客户是否属于其他税务管辖区税务居民，以及根据自动交换资料安排的规定履行申报责任，以更有效打击境外逃税活动。

## 贪污

尽管本地贪污情况被评为处于低水平<sup>95</sup>，但境外贪污活动对银行业构成的洗钱威胁则属中高水平。银行业界认为，某些环境因素导致威胁有所提升。一些邻近香港或与香港有紧密经济联系的司法管辖区的贪污情况相对较为严重。虽然与贪污活动有关的威胁一般较常见于私人财富管理业务，但不法之徒也可透过零售银行服务来清洗贪污得益。

## 其他洗钱威胁

来自其他有组织罪行（包括收受外围赌注和高利贷）的得益，仍对银行业构成若

---

94 在本报告第四章中，本地逃税活动所带来的洗钱威胁被评为低。

95 根据“透明国际”编製的“2016 年清廉指数”显示，香港在全球 176 个国家中的排名由 2015 年的第 18 位上升至第 15 位，成为亚洲最廉洁的司法管辖区之一（资料来源：“Transparency International”网站）。

干洗钱威胁，但基于不同原因（例如合法足球博彩活动在香港渐趋普及），这些威胁的规模或影响正在减小。

银行业界对亚太及以外地区的贩运人口和贩运野生动植物等活动带来洗钱威胁的意识不断提高。与许多其他司法管辖区一样，香港都不能幸免受到这些问题影响。进行客户尽职审查（包括蒐集财富/资金来源资料和搜寻负面报导），以及从外界取得更可靠的资料来源，均可有助银行减低相关风险。

科技相关罪行和网上罪行不断变化。有关各方必须继续保持合作打击这些罪行，并互相交流经验。金管局设有专责部门，与警务处紧密合作，为银行业提供指引，并与业界分享有关情报。举例而言，在 2016 年，有人试图规避银行对环球银行金融电信协会（SWIFT）网络所传递的付款信息的管控措施，警务处和金管局遂与银行及 SWIFT 合作，互相分享详尽资料，并提供指引，说明如何侦测和防止同类攻击。在 2016 年年中，金管局联同银行业界推出网络防衛计划<sup>96</sup>，协助银行评估其网络安全风险管理是否足够，以及加强有关管控措施。

## 大规模毁灭武器扩散资金筹集活动

香港作为金融中心和支付结算中心会惹来各种风险，包括有人可能会滥用本港的金融服务，规避联合国制裁，例如针对朝鲜大规模毁灭武器和弹道导弹计划的制裁。这类个案通常涉及利用架构和拥有权结构复杂的挂名或空壳公司。银行业的支付结算活动和代理银行服务等直接或间接业务均会面对上述风险。银行业充分了解安理会对大规模毁灭武器扩散问题极为重视，亦明白他们在法律上有责任遵守安理会就上述问题对朝鲜<sup>97</sup>实施的制裁及对伊朗<sup>98</sup>施加的限制。银行必须取得可靠的实益拥有人及有关人士的资料，才可以就安理会的指定人士 / 机构名单进行有效的审查。金管局

---

96 <http://www.hkma.gov.hk/chi/key-information/press-releases/2016/20160518-5.shtml>。

97 安理会第 1718（2006）、1874（2009）、2087（2013）、2094（2013）、2270（2016）、2321（2016）、2356（2017）、2371（2017）、2375（2017）和 2397（2017）号决议。

98 根据安理会第 2231（2015）号决议，安理会通过联合全面行动计划，在国际原子能机构核实伊朗已采取商定的核相关措施的同时，安理会将会终止以往就伊朗核问题所达成的各项决议，即第 1696（2006）、1737（2006）、1747（2007）、1803（2008）、1835（2008）、1929（2010）和 2224（2015）号决议，并会施加指定限制。

最近聘用独立顾问公司进行专题研究，以评估银行就制裁所实施的管制是否有效。为提高业界对扩散融资的认知，使他们知道需要加强认识各种特定类型的扩散融资活动，金管局推行了多项措施，包括就大规模毁灭武器扩散发出通告<sup>99</sup>、在2017年7月举办业界研讨会，以及将其他机构的相关指引发放予业界。为提升银行业的整体应对能力，金管局在2018年3月开展了一系列圆桌会议，让金管局可以和业界代表及其他持份者就较有可能与扩散融资活动有关的客户和交易种类进行讨论，并就个案和手法互相交流。

## 5.2.2 银行产品和服务的脆弱之处

一般而言，银行业面对洗钱的脆弱程度较其他金融界别高，但不同的银行产品和服务的脆弱点及程度亦有所不同。以下各段载述主要产品和服务的特点及脆弱之处。

### 私人银行业务

香港在亚太区迅速增长的私人财富市场扮演越来越重要的角色。与其他财富管理中心相比，本港的有关业务自2008年至今取得的增长为最高<sup>100</sup>。2017年，约有四分之一的认可机构为本地和国际客户提供私人银行及财富管理服务，所管理的资产总值约4.9万亿港元<sup>101</sup>。

私人银行业务的特点包括所管理的资产规模庞大、产品和服务性质复杂，需将资料保密和提供个人化服务。由于上述特点，这类业务较易被来自贪污或逃税风险较高的司法管辖区的客户利用作洗钱。银行业充分理解政治人物所引致的风险，而业界亦曾在2016年年初举办论坛，以说明了解财富来源的相关规定和最佳作业方式。金管局最近曾基于一间私人银行未能设立及维持有效的程序，以确定其客户或实益拥有人是否政治人物，而对有关银行采取执法行动。

---

99 金管局2013年4月5日的通告，题为《打击大规模毁灭性武器资金筹集活动》。

100 参考资料：《2015年德勤财富管理中心排名（第二版）》（The Deloitte Wealth Management Centre Ranking 2015（2nd Edition））。

101 这个总数是根据2017年银行业界资料收集工作所得的数据计算得出。

银行业充分理解高端洗钱的风险，例如透过挂名及空壳公司洗钱，而这类公司的资金来源不明，企业架构复杂，且常由专业人士组建。挂名公司在业务营运时可能会把非法资金混入合法资金内，增加银行识别及减低风险的难度。

## 贸易金融/与贸易有关的业务

在 2016 年，香港是全球第七大货物贸易经济体，贸易额达 10,640 亿美元。与香港进行贸易的主要市场包括中国内地（占总数的 50.8%）、美国（7%）、日本（4.8%）和台湾（4.8%）<sup>102</sup>。本港银行在处理贸易业务，特别是国际支付结算和信贷安排方面十分高效率，利便本港贸易发展。香港的认可机构约有七成从事与贸易有关的业务<sup>103</sup>，其中不少为外地银行分行，主要为来自银行总部所在地的客户提供服务。

一般而言，与贸易有关的业务和交易较容易出现洗钱漏洞。以下各项因素均会构成脆弱点：贸易往来频繁；交易涉及多方、机构和地点；银行只处理交易文件；以及可以把非法资金混入合法资金内。与贸易有关的银行服务，亦可能被用作规避制裁和进行大规模毁灭武器扩散活动。有关专题审查显示，银行需要从机构<sup>104</sup>及客户的风险评估和制裁审查等方面改善有关打击以贸易进行洗钱及恐怖分子资金筹集活动的管控措施。为协助银行了解有关风险，银行公会于 2016 年年初发出《打击以贸易进行洗钱活动指引》。2017 年 1 月，海关与美国移民及海关执法局国土安全调查署合办有关以贸易进行洗钱活动的研讨会，与银行业界分享打击这类活动的执法经验，并讲解有关活动的手法和个案分析，超过 100 名来自 30 多间银行负责打击洗钱及恐怖分子资金筹集和金融罪行的人员出席。

---

<sup>102</sup> 工业贸易署公布的贸易统计  
([https://www.tid.gov.hk/tc\\_chi/aboutus/publications/tradestat/wmttt.html](https://www.tid.gov.hk/tc_chi/aboutus/publications/tradestat/wmttt.html)) 及 2016 年香港的主要贸易伙伴 ([https://www.tid.gov.hk/tc\\_chi/trade\\_relations/mainland/trade.html](https://www.tid.gov.hk/tc_chi/trade_relations/mainland/trade.html))。

<sup>103</sup> 例如签发信用证、託收票据和保证书等文件或就这些文件提供意见。

<sup>104</sup> 最近一项有关银行机构风险评估的检讨发现，有些银行并无把贸易业务纳入评估范围内。

## 国际资金转账

香港是区内支付结算中心，每日透过庞大的代理银行网络处理数十万宗跨境支付交易。

代理银行服务令银行较容易出现洗钱漏洞，原因是代理银行对交易各方的身分或交易的目的和性质可能所知有限。然而，相对其他产品或服务（例如私人银行业务）而言，本地银行很少与来自较高风险司法管辖区的银行建立业务关系<sup>105</sup>。此外，在香港，使用直接付款户口的比率较低，而且必须经过识别程序和严密监察，因此香港代理银行业务实际上面对洗钱的脆弱程度较低。有关测试显示，银行已加深认识这方面的潜在弱点，并已透过提高付款信息所载资料的质素等措施提升其消减洗钱风险以及制裁风险的能力。

银行业界已采取积极措施，令银行能加强识别和减低无牌金钱服务经营者透过银行体系进行跨境资金转拨的风险（例如透过监察交易并提交可疑交易报告，使海关能采取行动阻截这类活动）。金管局亦已采取一系列措施，加强银行识别和减少无牌金钱服务经营者相关活动的的能力；并向业界公布了可疑活动指标，包括：业务性质模糊不清，例如从事出入口业务；有多个共通点的相连账户（例如转介模式相同）；使用率高的多种货币账户；账户运作模式与所声称的业务性质不符；账户有大量存款存入，其后在同日以其他货币转账/提存至同一关联交易对手的账户，以致账户虽然有大量资金流动，但结余金额偏低；以及账户在使用前曾长时间没有使用等。

洗钱集团透过电传转账迅速跨境转拨资金的情况普遍。为此，银行投放了大量资源加强交易监察和审查系统：大型国际银行已提升和更新现有系统，地区和本地银行亦已转用自动化系统，以便更有效地进行监察和审查。

金管局会针对系统的设计、开发、测试和验证，以及系统如何设定所评估的风险情况、参数和准则进行重点监管。金管局在2013年12月发出《交易监察、交易筛查及可疑交易报告指引》，并于2018年更新上述指引，以及在每年举办的打击洗钱及恐怖分子资金筹集讲座上分享最佳作业方式。进行的实地审查中，金管局发现不同银行实际工作的成效基于对风险的理解、所持有数据的质素，以及监察管控措施成效的能力等因素而各有不同。

---

<sup>105</sup> 在2016年，有少于0.5%的银行维持较高风险的代理银行服务关系。

## 零售与企业银行业务

零售与企业银行业务为个人、中小型企业及其他企业客户提供传统的银行产品和服务，包括储蓄和往来账户、信贷安排及投资账户。在 2017 年年中，零售银行共设有超过 1100 家分行和超过 3300 部自动柜员机，而大多数零售银行都提供网上银行服务。现时约有七成的零售金融交易都是透过分行以外的其他途径进行。

如第四章所述，傀儡账户持有人或空壳公司滥用银行服务时，所显示的风险状况通常与合法客户十分相似，令银行难以分辨。如何采用风险为本方法分辨两者（特别是针对海外中小企和初创企业），对业界带来挑战。

不寻常的交易模式或可疑的活动（例如把交易分拆整合<sup>106</sup>）一般只会在账户运作一段时间后才出现。因此，银行业和金管局会继续根据充分的客户尽职审查资料和客户风险评估，集中进行有效的交易监察和风险缓减工作。所有大型或系统重要性银行已转用自动化交易监察系统<sup>107</sup>，以提升银行侦查不寻常或可疑活动的的能力，并提高可疑交易报告<sup>108</sup>的质素。

现金仍是香港经济的重要一环，而从事现金密集型业务的客户亦继续为银行的零售业务带来洗钱风险。因此，评估和理解客户及机构层面与现金有关的风险至为重要；而在金管局实施监管措施后，情况已见改善。货币及不记名可转让票据跨境流动的披露制度实施后，将有助进一步减少与现金有关的风险。

### 5.2.3 银行业在打击洗钱及恐怖分子资金筹集方面的管控环境

银行业界在打击洗钱及恐怖分子资金筹集方面实施的管控措施，可大幅降低整体风险。分析银行业的整体脆弱程度时，须同时评估有关因素。

---

106 即把一宗金融交易分拆为多宗小额交易，以逃避审查及 / 或特定的管控措施。有关做法是罪犯试图避过交易监察的常用手法。

107 交易监察系统不仅涵盖零售和企业银行业务，也涵盖其他银行业务，例如私人银行业务和与贸易有关的业务等。

108 在 2015 年，联合财富情报组所收到的可疑交易报告中，有 34 959 份（占 82.15%）经由银行提交；在 2016 年，则有 68745 份（占 89.76%）经由银行提交。

## 法律及监管架构

正如第三章所指出，银行业的监管架构发展成熟，而当局亦已就打击洗钱及恐怖分子资金筹集订立了全面的法律及监管规定，包括《打击洗钱条例》下的客户尽职审查和备存纪录的规定，以及《有组织及严重罪行条例》、《贩毒（追讨得益）条例》和《反恐条例》下有关提交可疑交易报告的条文。《打击洗钱条例》亦对违规行为施加各项适度及具阻吓性的行政和刑事制裁。刑事制裁亦适用于银行管理层或僱员。根据《打击洗钱条例》发表的《打击洗钱及恐怖分子资金筹集指引》，特别阐明银行查核公司客户的实益拥有权的相关规定，并提供详细指引。

对意图提供银行业务的机构做出管制，以防止罪犯或其同党操控或影响银行的运作，是打击洗钱及恐怖分子资金筹集监管架构的重要一环。金管局已根据《银行业条例》实施健全的审批制度（包括就银行控权人、董事和行政总裁订立有关适当人选和审批的规定）。

## 银行内部管控措施

银行业界广泛认同，高级管理层的大力支持对管理洗钱及恐怖分子资金筹集风险的工作至为重要。金管局已经通过与银行高级管理层的互动强调这一点，包括 2013 年为所有银行行政总裁举办的讲座<sup>109</sup>、为银行董事提供的培训，以及为促进董事局和高级管理层参与更多为打击洗钱及恐怖分子资金筹集监管工作而举办的活动。金管局在 2017 年 3 月向银行发出通告，就如何建立一个提倡审慎风险管理、正确做法，及商业道德的企业文化提供指引。

认可机构对洗钱及恐怖分子资金筹集的风险评估一直是金管局近年的重点监管工作。金管局在 2014 年就机构层面的洗钱及恐怖分子资金筹集风险评估提供了指引，其后进行了一系列非实地审查。目前，大部分认可机构都参考更广泛的资料来源以增加对风险的认识。不过，认可机构风险评估的质素和采用风险为本方法的成效仍有差异。

---

<sup>109</sup> 讲座结束后，金管局向所有认可机构发出信件和问卷以作跟进，并要求董事局就打击洗钱及恐怖分子资金筹集的资源是否足够、风险文化和打击洗钱及恐怖分子资金筹集管控措施的不足之处做出回应。

银行业近年已投放大量资源，以及外聘大量专家，提升打击洗钱及恐怖分子资金筹集活动的系统和管制措施。不过，由于业界（尤其是大型国际银行）对打击洗钱及恐怖分子资金筹集专才的需求增加，而这类专才的本地供应不足，以致银行在挽留人才，特别是重要岗位，遇上不少困难。为此，银行业已加强在香港以外地方招聘有关人手，而金管局和香港银行学会则合作，在 2016 年 12 月推出“银行专业资历架构—打击洗钱及恐怖分子资金筹集”<sup>120</sup> 培训人才。

## 监管

金管局于 2014 年 4 月将监管资源整合集中于其辖下一个分处，并增加分处的人手及具经验人员<sup>121</sup>。此外，金管局亦在监管工作中加强采用风险为本的方法，包括在 2015 年确立洗钱及恐怖分子资金筹集风险评估框架，以便在考虑每间银行所面对的风险以及管控风险的措施的成效后，能充分评估每间银行的风险水平。金管局会根据这套框架，严定实地视察及非实地审查的密度和深度，并让金管局可在每次视察及审查前界定风险范围，以便集中监察风险较高的范畴。

由于监管资源增加，该分处可进行更多实地视察和非实地视察，以便评估认可机构的管控措施是否足够和有效；于有需要时及早介入；以及举办更多业界参与活动，以应对特定的威胁和风险。金管局的科技和业务操作风险专家亦会一起参与审查工作。

金管局亦针对以下范畴提升监管能力，包括测试日益复杂和以科技为本的系统的能力、在采用风险为本方法时的一致性，以及参考不同的资料来源以加强该局对洗钱及恐怖分子资金筹集风险的了解。金管局已加强和本地及境外监管机构以及执法机关的合作，并且会在这方面继续努力。国际形势瞬息万变，加上科技发展一日千里，令政策制订的工作充满挑战。当局与多个其他国家一样，已投放资源，与业界合作开发创新及科技为本的方法，包括引入“认识你的客户”工具，务求执行个别打击洗钱及恐怖分子资金筹集的环节时能更快捷和有效。

---

120 银行专业资历架构是一项涵盖培训、考试和持续专业发展的资历计划。

121 反洗钱处的专职人员人数由 2011 年的 11 人，增加至 2016 年的 35 人和 2017 年 9 月的 41 人。

## 纠正行动和制裁

金管局采取一系列严厉程度由轻至重的监管和执法措施，以纠正银行管控工作的不足之处，以及制裁违反打击洗钱及恐怖分子资金筹集的法律和监管规定的行为。这些措施包括就须纠正事宜发出劝谕信或警告、限制有关业务或活动或就有关业务或活动施加限制条件；根据《银行业条例》委任银行以外的人为该银行的顾问，以及根据《打击洗钱条例》勒令银行做出纠正、对其施加罚款和公开谴责。近年，金管局加强监管打击洗钱及恐怖分子资金筹集的工作，上述行动和制裁的执行数字随之增加，所发现的问题亦由直接的违规行为逐渐改变为管控措施成效不彰的问题。在决定施加哪些制裁时，金管局会考虑多项因素，包括问题的性质和严重程度、银行内部的整体管控措施、银行高级管理层是否称职，以及是否有任何违规记录。

### 专题5.4 回避风险

香港与其他国际金融中心的情况一样，受银行“回避风险”的做法所影响，令海外中小型企业和初创企业客户在开立银行账户时遇到困难。“回避风险”的做法，除了影响当局推动普及金融和提高服务透明度的工作，亦可能令洗钱及恐怖分子资金筹集风险较高的客户和资金，改经非正式或不受规管的渠道进行交易/流通。

金管局已了解银行采用“回避风险”的做法的某些原因，当中并非全部与打击洗钱及恐怖分子资金筹集有关。局方会尽力澄清监管规定，确保银行采用有效的风险为本方法，集中资源管控风险较高的范畴。金管局于2016年9月发出通告，说明该局对银行“回避风险”情况的监管立场，并就风险区分和与相称性的原则提供指引，并澄清风险为本方法并不代表需要达致“零风险”。

## 5.2.4 银行业面对的整体洗钱风险

香港既是国际金融中心，又属开放型经济体，而且拥有庞大的银行体系。凡此种，再加上有关上游罪行和其他资料的分析结果，都显示本港银行业面对的洗钱威胁达到高水平。上述评估结果与其他大型国际金融中心的情况大致相若。虽然所有银行都面对相类似的洗钱威胁，但基于跨国罪行所带来的威胁，业务遍布全球和交易量庞大的大型国际银行所承受的风险最高。尽管如此，较小型的银行（包括私人银行）亦

有可能被人利用来进行洗钱活动。

虽然银行业（特别是国际银行）、金管局及其他主管当局已尽力确保所采取管控措施充分及有效，但基于国际金融中心内各种银行活动的性质，仍会令银行业界面临风险，脆弱程度达到中高水平。尽管业界已充分了解各类银行产品和服务本身存在的薄弱之处，但基于银行业的规模和效率以及处理交易的速度，罪犯会继续利用有关制度和措施的弱点以进行高端洗钱活动（例如诈骗、逃税和贪污）。

考虑到银行业所受的威胁和脆弱程度，业界所面对的洗钱风险被评为高水平。

### 5.2.5 下一步工作

为应对银行业界的高洗钱风险，金管局会加强以下工作：

(a) 继续监测新的犯罪手法及加强资讯掌握，并提升对洗钱及恐怖分子资金筹集风险的了解，以针对目标范畴实施有效监管。金管局需在这方面继续与执法机关及其他金融监管机构合作；

(b) 加强鼓励银行采用风险为本方法，以便集中应对真实的洗钱及恐怖分子资金筹集风险，同时透过更新指引，肃清有关标准和规定，减轻不必要的合规负担；

(c) 加强与银行业界的伙伴关系，推动业界参与活动，并向他们提供指引，以增加业界对有关风险的认识和了解如何减低风险；

(d) 因应跨境贸易、金融和银行活动日益频繁，加强与其他司法管辖区，特别是内地当局的合作；

(e) 支援银行以创新的方法，并借助科技及分析工具，以实施有效的金融罪行管控措。

## 5.3 证券业

香港的证券和期货市场是全世界最活跃和流通量最高的市场之一。2017年，香港证券和期货市场的股票交易额（2.1万亿美元）和名义成交额（11.3万亿美元）分别名列全球第十和第六位。在2016年，首次公开招股的集资额（1,953亿港元）亦名列全球第六位。香港亦是亚洲区内大型的资产管理中心；在2016年，所管理的资产约值13万亿港元。

截至2017年年底，由证监会注册或发牌并在香港经营证券业务的银行有119间，非银行中介人有2660个。根据《证券及期货条例》，任何公司必须为已获发牌的持牌

法团，或属《银行业条例》下由金管局发牌和监管的银行，并已注册为注册机构<sup>122</sup>，方可藉上述牌照或注册，经营一种或多种《证券及期货条例》所指的受规管活动<sup>123</sup>。证监会负责监管持牌法团，金管局则负责监管作为银行的注册机构<sup>124</sup>。

银行是证券业的重要参与者。银行是香港主要的零售基金分销渠道，亦处理相当大部分在股票市场的证券交易。作为基金管理业务的重要组成部分<sup>125</sup>，私人财富管理业务的市场亦大部份为银行所占有。

银行的证券业务与其他银行业务（例如私人、零售和企业银行业务）是一并进行的。因此，评估银行证券业务的洗钱风险时，须同时考虑上文第 5.2 节所述的主要银行服务和银行产品。

### 5.3.1 证券业面对的洗钱威胁

证券业属国际化业务，而且交投量和流动资金庞大，因此同时面对本地和跨国的洗钱威胁。罪犯可能藉着与证券有关的上游犯罪赚取非法得益，以及透过证券业清洗与证券无关的罪行所赚取的非法得益。一般而言，证券交易不可使用现金进行，因此罪犯难以透过证券业存放不法资金，他们较有可能在分层交易和整合阶段，把得益转换为证券或期货合约等资产。

---

122 简单而言，持牌法团是由证监会发牌的证券公司，而注册机构则是经注册经营证券业务的银行。

123 根据《证券及期货条例》附表 5 所载的定义，受规管活动包括下列各项：证券交易；期货合约交易；槓杆式外汇交易；就证券提供意见；就期货合约提供意见；就机构融资提供意见；提供自动化交易服务；提供证券保证金融资；提供资产管理；以及提供信贷评级服务。

124 根据《证券及期货条例》所载的合作式监管制度，金管局是注册机构的前线监管机构，负责该等机构证券业务的日常监管工作。《打击洗钱条例》和《银行业条例》亦授权金管局就打击洗钱 / 恐怖分子资金筹集活动的规定监管银行业的所有业务（包括其证券业务），以及履行执法职能。金管局的打击洗钱及恐怖分子资金筹集指引所载的一般规定适用于《打击洗钱条例》所涵盖的所有金融机构，除此以外，注册机构亦须按照证监会的打击洗钱 / 恐怖分子资金筹集指引就证券业列举的指标，识别证券、期货合约或槓杆式外汇业务的可疑交易。

125 2016 年，由香港私人财富管理业管理或担任顾问的基金，有 78% 属于银行的私人银行业务。私人财富管理业务占香港基金管理业务的 29%，其余 71% 则是资产管理业务和基金顾问业务。

在警方调查的洗钱案中，利用证券业洗钱的个案比率相对较低，在 2013 和 2015 年间的洗钱调查和定罪个案中，涉及利用证券服务或产品的个案所占比例少于 5%，而在 2011 至 2015 年间，只有 14% 受限制的财产和 0.2% 被充公的财产为实物股票或透过证券公司户口所持有的股票<sup>126</sup>。

在 2011 至 2017 年间，持牌法团举报的可疑交易报告只占联合财富情报组每年收到的可疑交易报告的 2% 至 4%，较银行业为低。

然而，涉及证券业被侦破的洗钱案件和可疑交易报告的数字偏低，未必代表洗钱威胁的程度同样属低水平。事实上，洗钱过程通常在较后阶段才涉及证券业，加上证券交易快速而频繁，再加上证券和期货市场国际化，令洗钱案件更难以侦查。

## 与证券无关的罪行所带来的洗钱威胁

证券市场本身有其脆弱之处，可能被利用进行构成市场失当行为的交易，例如操控市场及内幕交易等，而衍生须予清洗的非法得益。其中一类证券欺诈行为为涉及入侵网上证券户口，以“炒高抛售”<sup>127</sup>的手段操控市场。举例而言，2015 年，有四家证券公司的 24 个证券户口受“炒高抛售”手段所累，被盗取约 2,700 万港元。

## 与证券无关的罪行所带来的洗钱威胁

不法分子如利用证券业清洗来自与证券无关的罪行的不法资金，通常会先将犯罪所得资金由银行存入金融系统，然后转往证券机构。资金注入证券户口后，洗钱者便可进行交易，进一步隐藏资金来源，藉此进行分层交易和整合不法资产。

香港证券业与其他金融业界一样面对洗钱威胁，但程度有所不同。事实上，持牌法团一般不接受现金交易，因此罪犯难以利用证券业存放不法得益。证券投资者的资金通常经由银行处理，而银行须遵守严格的打击洗钱及恐怖分子资金筹集规定，因而降低了证券业面对的洗钱威胁。因此，证券业的洗钱威胁被评定为中等水平。

---

<sup>126</sup> 见第 4 章表 4.1 和 4.2。

<sup>127</sup> “炒高抛售”是操控市场的方法，涉及抬高价格的证券买卖。股票价格被人为方式抬高价格（“炒高”），然后沽出（“抛售”），借此获利。

### 专题5.6 “炒高抛售”的类型及个案研究

骗徒通常会入侵电脑，控制合法投资者的证券买卖户口，然后聘用被称为“傀儡”或“钱骡”的中间人，在银行开立证券买卖户口，再全面控制这些户口，包括转移或提取结余的权利。骗徒会先以傀儡户口低价购入细价股，再于较高价位落盘沽出。骗徒会运用被入侵户口的现金，包括在有需要时抛售被入侵户口所持有的股票以套现，以买入由骗徒全权控制的傀儡户口所沽出的细价股。重复上述步骤，骗徒便可透过股票市场，在未经授权的情况下，将被入侵户口的款项转移至他们全权操控的傀儡户口。

2015年10月，有三家本地经纪行的多个网上证券户口发现被入侵并用以进行未经授权的股票交易。调查发现，黑客首先开立一个海外户口，用作买卖港股，并储存起部分细价股。随后，黑客操控已入侵的户口，购入目标细价股，以抬高其市价。当细价股价格上升，黑客便减持手头上的细价股，从中获利。警务处在证监会的协助下，发现一个在美国经纪行开立的可疑账户减持有关股票，并将有关股票转至被入侵的户口。警方随即把执行上述美国经纪行买卖指令的本港经纪行所持有总值约230万港元的股票及现金冻结。此外，证监会按《证券及期货条例》第204及205条发出限制通知，禁止该香港经纪行及其附属公司（两者均为持牌法团）处理某些涉嫌因操控市场及/或诈骗而获得的资产。同时，警务处透过“紫色通报”将相关手法及其他资料告知国际刑警组织，以提醒所有成员国。

### 专题5.7 利用证券户口清洗跨国贩毒的非法得益

警务处调查一跨国贩毒集团香港成员的财务事宜时，发现其中一人（即被告）在2001至2007年间收取逾6,800万港元。该笔款项主要以现金方式存入其银行账户，小部分则以赌场付款方式收取，当中有360万港元转至被告在一持牌法团开立的证券户口。在2007年，被告多次买入股票，再于数周内沽出，然后沽货所得收益转回其银行账户（即其证券户口的资金来源），藉此进行分层交易和整合，进一步清洗证券户口的款项。被告在其证券户口和银行账户所处理的款项金额巨大，与其财政背景并不相称。被告在2012年3月被裁定洗钱罪名成立，判处监禁五年。

## 5.3.2 证券业面对洗钱活动的脆弱程度

为评估证券业面对洗钱活动的脆弱程度，当局将持牌法团按业务细分为四个类别，即经纪行、资产管理人、投资顾问和机构融资顾问（表5.1）。根据《证券及期货条例》

下的“单一牌照”制度，获发牌的持牌法团，可按有关受规管活动的数目及类别，归入一个或以上的类别<sup>128</sup>。

**表5.1各业务类别容易被利用进行洗钱活动的程度及持牌法团数目**

业务类别	面对洗钱活动的脆弱度	截至2017年年底的持牌法团数目
经济行	中	1,420
资产管理人	中低	1,477
投资顾问	中低	1,349
机构融资顾问	低	315

评估各类业务面对洗钱活动的脆弱程度时，须考虑个别业务类别本身及其客户的特性，以及下文第 5.3.37 至 5.3.48 段论述的监察质素。

经考虑四个类别的评估结果后，证券业整体面对洗钱活动的脆弱度被评定为中等水平。

## 经纪行

经纪行代表投资者或向投资者买卖证券、期货合约及/或槓杆式外汇产品，亦可能提供自动化交易服务及/或证券保证金融资。

在交易所买卖的产品，流通量及成交额大，各经纪行一般都有买卖，吸引意图以较低交易成本来迅速转移大额非法得益的洗钱罪犯。

证券业在本地与海外进行的犯罪手法研究结果显示，洗钱罪犯可能接收来自第三者的资金或向第三者支付资金，藉此隐藏其证券户口的控制权和拥有权，以及资金来源。部分经纪行限制接收来自第三者的款项或向第三者支付款项；容许此等付款安排的经纪

<sup>128</sup> 举例而言，某经纪公司如获发牌进行第 1 类受规管活动（证券交易）和第 9 类受规管活动（提供资产管理），便分属经纪行和资产管理人两个类别。

行则会标示有关运作为潜在可疑交易。根据证监会发出的《打击洗钱及恐怖分子资金筹集指引》，与无关联、未经核实或难以核实的第三者有频繁资金调拨或财产转移活动，有洗钱的嫌疑，属可标示的例子。证监会亦不时发出忠告通函和举办活动联系业界，提醒持牌法团保持警惕，监察第三者付款所带来的洗钱及恐怖分子资金筹集风险。

与其他主要国际金融中心一样，香港的证券市场容易让跨国洗钱活动有机可乘。为减少证券市场的风险，《打击洗钱条例》规定持牌法团必须对本地及境外客户采取严格的客户尽职审查措施。假如境外客户没有直接开立经纪户口，但透过海外金融中介人在经纪行开立的综合户口进行交易，则经纪行必须辨识及核实最终海外客户（即实益拥有人）的身分。不过，若境外金融中介人是对等司法管辖区的公司，并已制定措施，针对有关客户进行与《打击洗钱条例》相类似的客户尽职审查、交易监察及其他相关规定，并受到当地主管当局的监管确保遵行有关规定，则可获得豁免。持牌法团亦必须在监察交易时识别可疑的跨境活动。

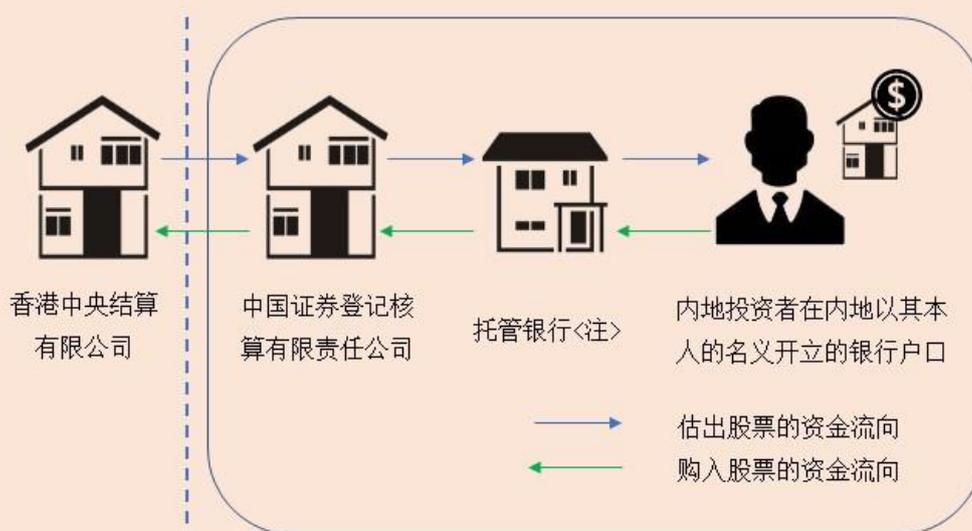
沪港股票市场交易互联互通机制（“沪港通”）和深港股票市场交易互联互通机制（“深港通”）分别于2014年11月及2016年12月开通，促进了香港与内地市场的联系。在这些互联互通机制之下，合格的内地投资者可透过内地经纪户口买卖香港的股票。内地经纪行<sup>129</sup>须遵守类似《打击洗钱条例》所载有关客户尽职审查及其他相关规定。沪港通及深港通所采用的封闭式跨境资金流动安排，加上证监会与中国证券监督管理委员会所签订的谅解备忘录，加强两地在交易互联互通的规管及执法方面的合作，亦进一步减少系统的脆弱之处，令人更难借交易互通安排进行跨境洗钱活动。

---

129 中华人民共和国是特别组织的成员，内地的经纪行均受符合特别组织标准的打击洗钱及恐怖分子资金筹集规例规管。

### 专题5.8 沪港通及深港通的封闭式跨境资金流动安排

根据沪港通及深港通的封闭式跨境资金流动安排，内地投资者如经沪港通或深港通购入香港股票，必须由其内地银行户口支付款项；该内地投资者其后如沽售香港股票，所得的款项亦必须存入其当初付款购入相关股票的内地银行户口，详见下图。上述特点令人更难藉沪港通及深港通进行跨境洗钱活动。



<注>托管银行的角色是确保转拨入/转拨自内地投资者银行户口与中国证券登记结算有限责任公司的款项只可供该内地投资者用于证券交易结算。

为避免身分被盗用问题，很多经纪行都不接受客户非亲身开户。接受客户非亲身开户的经纪行必须采取额外措施，包括安排适当人选（例如律师）核实身分证明文件，以免造成洗钱漏洞。

市场成交量<sup>130</sup>集中于经纪行类别内 39 间最活跃的持牌法团，它们占总市场成交量约 70%。这些大型经纪行容易让洗钱活动有隙可乘，主要因为所处理的产品种类多、交易量大，而且制订适当的交易监察准则并不容易。证监会已在其《打击洗钱及恐怖分子资金筹集指引》提供逾 20 个专为有关类别持牌法团而设的指标，以协助他们辨识可疑交易。业务运作规模较大的大型经纪行，一般有能力调拨更多资源和订立更仔细的打击洗钱 / 恐怖分子资金筹集制度及管控措施，以减低风险。大型经纪行的交易对手亦多数为机构投资者及受规管的金融机构，因此面对的洗钱风险较低。

130 按 2014 年分别在香港证券交易市场和期货交易市场进行交易的股份价值和合约数目计算。

至于经营小型经纪行的持牌法团，提供的产品和服务较少，而且交易量亦不大。其产品、服务及客户以本地为主，面对高风险客户（例如政治人物或与高风险司法管辖区有关联人士）的机会不多。因此，小型经纪行自身的脆弱程度较低。但是，它们的业务规模较小，因此打击洗钱及恐怖分子资金筹集制度一般不及大型经纪行稳健及细致。

整体而言，经纪行面对洗钱活动的脆弱程度被评定为中等水平。

## 资产管理人

资产管理人负责为第三者管理证券或期货合约的投资组合。基金管理公司和基金经理（包括全权委托户口管理服务提供者）均属于这个业务类别。

大部分资产管理人的牌照均附有不得持有客户资产的条款。投资者向资产管理人所管理的基金存入或提取资金须经由银行，基金分销则通常由受规管金融机构处理，两者均设有打击洗钱及恐怖分子资金筹集的措施。此外，非上市基金的认购及赎回交收期限普遍较长，交易成本较高，对洗钱活动的吸引力不及交易所买卖产品。

这个类别可能被利用作跨国洗钱活动。一项调查显示，2016年香港基金管理业务的资金，逾六成来自境外投资者<sup>131</sup>。但是，资产管理人及/或相关服务提供者<sup>132</sup>须对投资者执行严格的客户尽职审查措施及监察有关交易，可减低相关风险。

资产管理人通常直接向其机构客户和託管户口进行销售和市场推广，因此需亲自执行客户尽职审查和交易监察。证监会认可基金则通常透过中介人（如银行或经纪行类别内的持牌法团）分销予散户，并由中介人执行客户尽职审查措施和交易监察。

由2015年7月起，合格并获证监会认可的香港基金的分销途径已通过内地与香港基金互认计划<sup>133</sup>扩展至内地投资者。获认可的香港基金由受到同类打击洗钱规例规管的内地金融机构分销，而且证监会亦已经与中国证券监督管理委员会议定规管和监管的合作安排，可避免有关安排被利用进行跨境洗钱活动。

---

131 见 [http://www.sfc.hk/web/TC/1es/ER/PDF/FMAS%20Report\\_Chinese\\_2016.pdf](http://www.sfc.hk/web/TC/1es/ER/PDF/FMAS%20Report_Chinese_2016.pdf)。

132 例如在对等司法管辖区（即实施与《打击洗钱条例》相类似的客户尽职审查、交易监察及其他相关规定的司法管辖区）受规管的实体。

133 根据内地与香港基金互认计划，符合资格规定的内地和香港基金可通过简化程序取得认可或批准，向另一方市场的散户投资者销售基金。

高资产净值人士利用资产管理人设立复杂产品和多元化产品组合，进行涉及逃税和贪污的洗钱活动的机会不高。最近的基金管理活动调查<sup>134</sup>指出，2016年，香港资产管理及基金顾问业务的资产总值中，持牌法团管理的私人客户基金所占比例甚小（不足10%）。至于全权代客户管理户口方面，资产管理公司一般会亲身会见投资者，执行客户尽职审查；以及监察投资者的存款和提款情况，以辨识可疑活动。

整体而言，资产管理人被利用进行洗钱活动的脆弱程度被评定为中低级水平。

## 投资顾问及企业融资顾问

投资顾问提供有关证券或期货合约的意见或分析报告。企业融资顾问则就证券上市、从公众购买证券和向公众出售证券、业务重组、合并，以及股份回购等事务提供意见。

纯粹经营投资顾问及/或企业融资顾问业务的持牌法团的发牌条件通常包括不得持有客户资产。虽然这些持牌法团在存放得益的阶段牵涉入洗钱活动的风险很低，但仍有机会在分层交易和整合阶段牵涉在内。

投资顾问通常会就非交易所买卖的投资产品提供意见。这些产品流动性较低，交易成本较高，对洗钱者的吸引力较低。尽管如此，投资顾问仍有可能牵涉在与其产品有关的洗钱活动（例如逃税）。

企业融资顾问除了执行打击洗钱及恐怖分子资金筹集程序外，一般亦会对其客户进行尽职审查，以更了解客户的业务性质、财政状况，以及拟议进行的交易的目的。这些顾问通常已清楚了解其客户的背景和业务资料，而其客户大多是已上市或计划上市的公司，须符合高标准的拥有人透明度<sup>135</sup>。因此，企业融资顾问不大容易被利用进行洗钱活动。

整体而言，投资顾问和企业融资顾问被利用进行洗钱活动的脆弱程度，被分别评定为中低水平和低水平<sup>136</sup>。

---

134 见注 141。

135 上市公司一般须遵守（证券交易规则或法例/强制性措施所订的）披露规定，以确保其实益拥有者有足够的透明度。

136 尽管该两个类别不大容易被利用进行洗钱活动，但由于不少持牌法团均经营该两类业务，本报告会讨论其评估结果（见表 5.1）。

### 5.3.3 监管

《证券及期货条例》与《打击洗钱条例》订明证监会监管证券业打击洗钱 / 恐怖分子资金筹集制度的权力和责任。证监会运用一系列监管工具，包括：

(a) 根据《证券及期货条例》，严格检测拟获取牌照进入市场的申请人、其大股东，以及董事是否符合“适当人选”准则；

(b) 以风险为本的方式，进行实地视察及非实地监察，监管持牌法团，并透过通告和讲座，向业内人士发放信息，推动业界遵守有关打击洗钱及恐怖分子资金筹集的规定，并监察业界合规的情况；

(c) 调查怀疑违反《打击洗钱条例》的情况、内部监控出现问题及市场失当行为，并要求采取补救措施和施加具阻吓性的纪律<sup>137</sup>及刑事制裁。

证监会的守则及指引（包括《打击洗钱及恐怖分子资金筹集指引》）载述了持牌法团高级管理层的责任。2017年4月，证监会推出核心职能主管制度，以提高持牌法团高级管理层的问责性，并提升他们对其规管责任的认知。有关制度要求所有持牌法团必须根据证监会所确定的八个核心职能，就每个职能委任至少一名适当人士担任主管。负责打击洗钱及恐怖分子资金筹集核心职能的主管须确保持牌法团符合打击洗钱及恐怖分子资金筹集的规定，并对此问责。

当局对证券中介机构施加规管，推动有关机构遵守打击洗钱及恐怖分子资金筹集的规定，并监察其合规情况及采取执法行动，令证券业的洗钱风险减低。虽然个别公司的打击洗钱/恐怖分子资金筹集制度及监控措施仍有缺失或不足，但整体而言，持牌法团实施的制度及监控措施已见成效，减低了它们的脆弱程度。

在实地视察期间，证监会曾发现部分持牌法团在监察、评估和举报可疑交易方面有不足之处，未有针对高风险客户执行更严谨的客户尽职审查及适当地监察有关交易。证监会多次在其举办的打击洗钱及恐怖分子资金筹集培训研讨会中提出这些问题，与业内人士交流意见。2017年1月，证监会向业界发出忠告通函，说明打击洗钱及恐怖分子资金筹集的合规情况将继续是证监会监管工作的重点，并指出部分持牌法团的打击洗钱及恐怖分子资金筹集制度在某些主要范畴所出现的缺失和不足。证监会向业界说明其监管重点，同时提供指引和严清标准，以改变业界的行为习惯。

137 纪律处分行动可包括罚款、公开谴责、撤销或暂时吊销牌照。

由于愈来愈多持牌法团是内地金融集团的附属公司，证监会在 2016 年 11 月与中国证券监督管理委员会合办培训研讨会，邀请在香港营运的内地证券经纪及基金经理参加。2017 年 6 月，证监会联同一个由与内地有关联的持牌法团所组成的组织合办培训研讨会，并在会上分享有关打击洗钱及恐怖分子资金筹集的制度。以上例子说明证监会如何针对目标群组举办研讨会，以协助他们了解所面对的洗钱风险。

### 5.3.4 逐渐出现的风险

证监会接获愈来愈多来自证券经纪行的举报，指一些客户的互联网交易账户被盗用进行未经授权的证券交易。截至 2017 年 3 月 31 日的过去 18 个月期间，被举报的网络安全事故共有 27 宗，涉及 12 家证券经纪行。大部分个案涉及黑客入侵客户的互联网交易账户，进行总额超过 1.1 亿港元的未经授权交易；另有其他涉案人士针对证券经纪行的网站发动阻断服务攻击以进行勒索。

网络保安管理是证监会在监管持牌法团方面的重要工作之一。自 2013 年以来，证监会已进行多轮互联网交易及网络保安检视，并发出多份通函，提醒业界注意常见的问题和漏洞。证监会于 2016 年年底进行最新一轮网络保安检视，旨在评估特定持牌法团的互联网/流动装置交易系统的网络保安措施，以及业界是否有充分准备及能力抵御网络风险。

业界正研究应用新科技处理非亲身开户。在考虑业界的提议后，证监会在 2016 年发出建议通函，向业界提供指引，说明如何采用电子验证服务等方法，在非亲身开户的过程中有效核实客户身分。

### 5.3.5 执法

打击洗钱及恐怖分子资金筹集和市场失当行为一直是证监会的重要执法工作。

证监会就执法优次、措施、政策和组织架构进行全面策略检讨后，于 2016 年成立专责小组，集中调查涉嫌违反打击洗钱及恐怖分子资金筹集规定和内部监控措施出现问题的个案。证监会亦在 2016 年 9 月发出新闻稿，通知业界证监会在进行实地视察及调查期间发现的关注事项（包括并未对存入客户账户的第三方存款进行审查，以及并未为评估潜在可疑交易而做出足够查询），以及证监会有意对未就打击洗钱及恐怖分子资金筹集规定实施有效措施或未认真履行有关责任的公司展开执法程序。由当时起至 2017 年 11 月底，证监会就这些个案采取了纪律行动，包括对四家经纪行做出公开谴责并罚款合共 1,300 万元，以及对其中三家经纪行的前负责人施加纪律处分。

证监会持续打击市场失当行为，包括透过严谨的市场监察和其他执法工作，侦察证券市场的不寻常活动。证监会目前约有 30 名人员负责市场监察职务，使用 Nasdaq 的 SMARTS 交易监察系统监察市场。当发现不寻常活动，有关人员会迅速分析并适当转介专责单位，以便进一步调查或采取其他执法行动。证监会定期推出新措施，以加强侦察操纵市场和内幕交易活动的的能力，并就市场监察事宜与香港交易及结算所有限公司紧密合作。举例而言，2012 年，证监会于其《操守准则》新增一项规定，要求持牌人或注册人在合理怀疑其客户可能已做出《证券及期货条例》所指的市场失当行为时，向证监会做出汇报。这项另行向证监会做出汇报的规定，加上向联合财富情报组举报与洗钱有关的可疑交易的既有规定，可进一步加强证监会侦察市场失当行为的监管能力。

### 专题5.9 市场失当行为个案

#### 内幕交易个案

证监会就一家投资银行的前董事总经理（被告）展开调查并采取执法行动。被告由于在2007年的一宗收购交易中就一间上市公司的股份进行内幕交易而被检控，最终罪成。

被告掌握内幕资料，以8600万港元买入上述上市公司的股份合共2670万股。透过内幕交易活动，他获利套现3340万港元。

证监会在调查期间取得强制令，冻结被告名下4650万元的流动资产。

被告在证监会完成调查后离开香港。在警务处协助下，证监会在被告从北京抵港时成功将他拘捕。

证监会针对被告取得回复原状命令，着令被告向受其失当行为影响的297名投资者支付2390万港元。

#### 操纵市场个案

证监会对一名在香港期货市场做出操纵市场行为的期货交易者采取执法行动。该名期货交易者经重审后被判五项操控价格罪名成立，处以监禁六个月，缓刑两年，另罚款50万港元，同时被命令向证监会缴付调查费。

证监会亦根据《证券及期货条例》第213条展开法律程序，该名期货交易者最后须向约500名交易对手支付合共约1,400万港元，使他们回复至进行有关交易前的状况。

证监会采取适度及具有劝阻力的执法行动，惩罚和阻吓在香港做出的市场失当行为，并防止来自犯罪和失当行为的非法得益流走。证监会一直致力保障广大投资者免受不法

行为损害，当中一些执法行动成功将非法得益归还受害人，反映证监会在这方面的的工作取得重要进展。

### 5.3.6 洗钱风险评估

如上文所述，证券业的洗钱威胁和脆弱程度评级都属中度水平。因此，证券业的洗钱风险亦被评为中度水平。

在进行是次评估时，当局尽可能分类收集和分析有关资料，包括 2012 至 2017 年间的内部和外部统计数字、证监会于 2015 年进行风险评估调查的结果、监管工作中的发现、与行业从业员会面，以及多项有关透过证券业洗钱的手法研究结果。

### 5.3.7 下一步工作

虽然评估结果显示证券业整体的洗钱风险不高，证监会仍会继续积极留意并减低证券业的洗钱风险。证监会已订定以下工作目标：

(a) 为加强证券业抵御网络保安风险的能力，证监会在完成公众咨询后，于 2017 年 10 月 27 日发出指引，开列 20 项基本规定，以减低证券业进行互联网交易时受到黑客入侵的风险；

(b) 证监会将继续监察及处理非亲身开立账户时采用电子认证服务或其他金融科技以确认身分会否带来新的风险；

(c) 为进一步令持牌法团在遵守有关打击洗钱及恐怖分子资金筹集的规定，并改善已发现的问题和不足，证监会将继续针对某些受特定风险因素影响的持牌法团，举办训练讲座和外展活动。证监会亦会不时更新有关打击洗钱及恐怖分子资金筹集的指引，并发出建议通函，以提供规管指引。

## 5.4 金钱服务经营者

《打击洗钱条例》将金钱服务定义为货币兑换或汇款服务，并订明任何有意经营金钱服务的人必须向海关关长领取牌照。任何人如无牌经营金钱服务，一经定罪，可被判处罚款 10 万港元及监禁六个月。

金钱服务经营者牌照申请人须申报其是否有意经营货币兑换及/或汇款服务。截至 2017 年 12 月底，持牌金钱服务经营者共有 1309 个，包括 596 个独资经营者、674 间有限公司及 39 间规模和架构不同的合伙。大部分持牌金钱服务经营者兼营货币兑换和汇款服务。

《打击洗钱条例》订明金钱服务经营者<sup>138</sup>须遵守打击洗钱及恐怖分子资金筹集的法律规定，包括客户尽职审查、备存纪录、持续监察交易和在高风险情况下（例如政治人物或非亲身进行交易而且身分无法核实的客户）采取更严谨的尽职审查。金钱服务经营者亦须确保所有在香港以外的分行及附属企业订有程序，以执行与《打击洗钱条例》相若的规定；假如金钱服务经营者无法订立有关程序，则须通知有关当局，并采取增补措施，以减低其在香港以外的分行或附属企业因而面对的洗钱及恐怖分子资金筹集风险。

在发牌制度下，金钱服务经营者必须采取所有合理措施，确保有足够的预防措施减低洗钱及恐怖分子资金筹集风险及避免触犯《打击洗钱条例》。有关措施包括订立适当的内部政策、程序和管控措施以打击洗钱及恐怖分子资金筹集，以及委任一名合规主任及一名洗钱报告主任。持牌金钱服务经营者如没有遵从客户尽职审查和备存纪录的规定，一经定罪，最高可被处罚款 100 万港元及监禁七年。除刑事制裁外，当局亦可采取纪律行动，包括公开谴责、发出纠正行动指示，以及罚款（最高数额为 1,000 万港元或该金钱服务经营者获取的利润或避免的开支金额的三倍，以金额较大者为准）。海关关长亦获授权施加发牌条件，以及撤销或暂时吊销不符合“适当人选”准则的金钱服务经营者的牌照。

金钱服务经营者须避免进行已知或怀疑与洗钱及恐怖分子资金筹集有关的交易，并向联合财富情报组提交可疑交易报告及所掌握的资料和分析。根据《贩毒（追讨得益）条例》、《有组织及严重罪行条例》和《反恐条例》，知悉或怀疑有洗钱或恐怖分子资金筹集活动而不举报，最高可被判处监禁三个月及罚款 5 万港元。

#### 5.4.1 威胁及脆弱程度

货币兑换<sup>139</sup>是现金密集的行业，加上跨境交易、街客、以及一次性交易频繁出现，令业界面对中高水平的洗钱及恐怖分子资金筹集风险。此外，业界具有方便快捷地处理多宗交易的能力，亦构成令非法资金流入金融体系的风险。跨境活动为金钱服务业带来种种挑战；据分析，4%的重大洗钱案件涉及金钱服务业<sup>140</sup>。研究洗钱手法的报告亦显示，有金钱服务经营者被利用清洗境外犯罪所得利益。

---

138 经营汇款服务的邮政署署长，亦受海关根据《打击洗钱条例》的监管。

139 海关于 2015 至 16 年度进行的调查显示，在众多付款方式（例如银行转账、支票等）中，金钱服务经营者的交易大部份以现金进行。

140 在 2013 至 14 年度，有九宗涉及金钱服务经营者的重大洗钱案件。

在 2012 至 2017 年间，由金钱服务经营者提交的可疑交易报告占报告总数的 1%至 8%。可疑交易报告数字的上升，反映金钱服务经营者对其举报责任的认知有所改善。但据联合财富情报组的资料显示，金钱服务经营者提交的可疑交易报告质素参差，部分报告的资料不足、不准确、未有提供客户尽职审查的结果，或并未解释有关交易的可疑之处。

金钱服务经营者的规模和经营模式各有不同，因此面对的威胁和本身的脆弱程度亦有所不同。若普遍以现金交易，则风险会较高。在合规方面有不足之处（例如并未有效执行客户尽职审查，或对打击洗钱及恐怖分子资金筹集的知识不足）的金钱服务经营者较容易被罪犯利用作洗钱。海关正通过持续监管、教育和执法行动，以解决这些问题。

### 专题5.10 “哈瓦拉”系统

“哈瓦拉”系统是传统银行体系以外的另类汇款系统。与经由银行电传转账进行的传统跨境汇款方式不同，哈瓦拉系统内的汇款是由建基于信任和通讯的经纪网络所安排。哈瓦拉系统内的交易可以现金、物业或服务结算。

哈瓦拉系统在金钱服务业并不常见，海关较少收到有关这类无牌金钱服务经营者的线报或投诉。一般而言，外佣和少数族裔社羣如需汇款到原居地，会光顾由同种族人士开设并更为稳妥方便的持牌金钱服务经营者。以下一个无牌金钱服务经营者向外佣提供金钱服务的案例，运作上与持牌金钱服务经营者较为相近，而与建基于信任的哈瓦拉网络则有所不同。

香港一间售卖东南亚产品的杂货店，无牌向外佣提供汇款服务，涉及多宗交易，总额达432万港元。杂货店的独资经营者唆使外佣光顾由持牌金钱服务经营者提供的汇款服务，待交易完成后，该持牌经营者会向有关独资经营者提供汇款单的副本，独资经营者会将有关副本交给客户作记录，并按每宗汇款交易收取手续费。最终该独资经营者因在没有牌照的情况下经营金钱服务而遭海关检控及罚款。

海关一直致力加强对金钱服务行业的监管，现正专题研究金钱服务经营者的客户群，以制订更具针对性的措施，减低与个别客户组别有关的洗钱及恐怖分子资金筹集风险。

海关在 2015/16 年度进行的调查发现业界打击洗钱及恐怖分子资金筹集制度有不足之处。金钱服务经营者有需要接受更多有关打击洗钱及恐怖分子资金筹集方面的培训。为此，海关会定期为业界举办讲座及小组会议，以增进他们在打击洗钱及恐怖分子资金筹集方面的知识。此外，部分规模较小的金钱服务经营者缺乏资源和对有关审查和监察

洗钱及恐怖分子资金筹集的知识,因而只依赖人手而非电脑化方式监察客户交易。为此,海关正探讨可否利用其他资源,例如创新科技署的科技券计划,以协助金钱服务经营者(特别是规模较小的)安装或提升电脑系统,使他们能利用自动化操作进行有效的监察。海关的调查结果亦显示,金钱服务经营者有需要加强其合规计划中有关内部审计方面的职能。

## 无牌金钱服务经营者

海关严格规管对于金钱服务牌照的申请,包括对牌照申请人进行全面的背景审查,确保他们符合“适当人选”准则,并会采取有效措施减低拟议提供的金钱服务的洗钱及恐怖分子资金筹集风险,才会发出金钱服务经营者牌照或批准申请人续期。由2012年4月《打击洗钱条例》开始实施至2017年年底,海关以不符合“适当人选”准则为理由,暂时吊销十个金钱服务经营者牌照、撤销两个牌照,并拒绝向90名申请人发出牌照。

海关备存最新的金钱服务经营者持牌人登记册,可供网上查阅。公开登记册有助公众辨识虚假或不准确的金钱服务经营者资料,以及无牌经营的金钱服务。为打击无牌金钱服务经营者,海关会透过市面巡查、网上监察、监视涉嫌无牌金钱服务经营者、分析所接获的转介至海关的可疑交易报告及情报,以及其他资料来源(例如公众投诉),监管高风险的地区及范畴。海关亦会透过电视、电台宣传声带、海报和小册子等,增加公众对发牌制度的认识。在2012至2017年间,海关根据联合财富情报组转介的资料,进行了170宗有关涉嫌无牌金钱服务经营者的调查,并将五宗个案定罪。

### 5.4.2 监管及执法

为了让金钱服务经营者更了解发牌制度和规定,海关在《打击洗钱条例》的发牌制度实施时,推出有关合规要求的宣传活动以教育金钱服务经营者、协助他们制订打击洗钱及恐怖分子资金筹集的内部政策,以及回应他们在适应监管制度方面的关注和困难。

在2013年12月至2017年12月期间,海关以客户尽职审查及备存纪录规定为重点,对622个高风险的金钱服务经营者进行实地视察和非实地审查。金钱服务经营者须提交季度申报表,汇报交易量等资料,以供海关监察。海关亦会以通函形式向金钱服务经营者发出一般及专题导引,让他们知悉联合国安理会制裁名单等最新的相关资料。

海关使用风险为本的方法,向金钱服务经营者进行合规审查,倘若发现经营者未有

遵从法例规定，会提出检控及/或采取纪律处分行动。海关在监管工作中如发现有非法汇款活动，会做出制裁以阻遏有关活动。有关的监察结果、记录和策略，会定期交由内部审查，并经由廉署进行实地审查工作，以确保有效监察金钱服务业打击洗钱及恐怖分子资金筹集的情况。

### 专题5.11 打击“无牌金钱服务经营者”的个案研究

#### 经网上巡逻侦破的无牌金钱服务经营者案件

海关进行网上侦查时，发现一名女子透过网上拍卖网站的竞投连结，提供由香港汇往台湾的汇款服务。经进一步调查后，海关发现该名女子于2015年11月至2016年6月期间，无牌经营汇款业务。该名女子最终因在没有有效牌照的情况下经营金钱服务而被定罪，被罚款25,000港元。

#### 被投诉的无牌金钱服务经营者案件

海关根据情报采取行动，发现一名印尼籍男子和一名印尼籍女子向印尼籍外佣提供汇款服务。调查显示，他们唆使印尼籍外佣使用某个持牌金钱服务经营者提供的汇款服务，并就每项汇款收取手续费。最终，该两名印尼籍男女被控于2016年8月至2017年3月期间无牌经营汇款业务并因此被定罪，各被罚款15,000港元，并被取消持有金钱服务经营者牌照的资格，为期六个月。

在2012至2017年间，共有56宗根据《打击洗钱条例》的定罪案件，涉及罚款共103万港元。此外，有一些被定罪而无牌金钱服务经营者被判处缓刑，并被取消在指明的期间持有金钱服务经营者牌照的资格。

上述56宗定罪案件中，有五宗涉及未有履行客户尽职审查及备存纪录的规定，其中四个金钱服务经营者被罚款，一个被判处社会服务令。另有七宗案件因涉及违反发牌规定及44宗个案涉及无牌经营金钱服务，被判处罚款。除了施加刑事制裁外，海关亦会按律政司的意见，向金钱服务经营者发出书面警告，当中两宗个案涉及未有履行客户尽职审查及备存纪录的规定，另有一个则涉及不遵从其他规定。在2012至2017年间，海关亦对两个不遵从规定的金钱服务经营者采取的纪律处分，其中一个经营者在2015年11月遭海关关长公开谴责，另一个经营者则在2017年11月被命令缴付21,000港元的罚款。

### 5.4.3 教育及外展计划

2016年9月，海关参与了一个金管局为加深银行业界对金钱服务经营者规管制度的认识而举办的研讨会。海关亦在其网站设立“资讯坊”，方便金钱服务经营者阅览有关打击洗钱及恐怖分子资金筹集的资讯，例如特别组织的刊物。除了内部各单位定期分享

资讯外，海关亦向不同社群进行外展计划，在少数族裔经营的商铺和外佣的聚集地点派发单张，宣传使用合法汇款服务，并鼓励他们举报无牌金钱服务经营者的活动；为长者举办讲座，提升他们对金钱服务经营者发牌制度的认知及提醒他们须防范银行户口被骗徒利用作洗钱及恐怖分子资金筹集活动；并与香港青年协会合作，製作短片，上载至该协会的网站和 YouTube 网站，以及在青年中心和每年一度的香港书展和香港动漫电玩节派发宣传单张。

海关发出各种指引，包括适用于金钱服务经营者的《打击洗钱及恐怖分子资金筹集指引》、《纪律处罚罚款指引》及《牌照指引》，并举办各种讲座和会议，包括由联合财富情报组人员讲解可疑交易报告、由廉署人员讲解反贪污事宜，以及由海关辖下其他单位的人员讲解不良营商手法，以提升金钱服务经营者对合规责任的了解。截至 2017 年年底，海关举办了 23 个讲座和 26 次小组会议。海关亦与香港金钱服务业协会联繫，就业界的最佳作业方式交换意见。这些措施提升了金钱服务经营者的意识及警觉，能令部分经营者成功在营业期间发现电话骗案并做出举报。

鉴于近期电话骗案数目大幅上升，骗徒或会利用金钱服务经营者洗钱，海关遂与警务处紧密合作，交换情报和转介案件，举办培训，并对金钱服务经营者采取专题巡逻，以加深他们对洗钱及恐怖分子资金筹集风险的认识，并减低有关风险。

#### 5.4.4 风险

虽然金钱服务业具有一些高风险因素，但考虑到本港的打击洗钱及恐怖分子资金筹集的法律框架完善，海关对金钱服务经营者实施妥善的监管，进入市场的规管严格，打击违规和无牌金钱服务经营者的执法工作积极，以及经常进行各种教育和外展工作，金钱服务业的整体洗钱威胁和脆弱度均被评定为中高水平。综合两者，整体风险亦被评为中高水平。

#### 5.4.5 下一步工作

为改善风险评估所发现的金钱服务经营者的不足之处，海关除继续进行上述工作外，亦会透过以下措施加强对金钱服务业的监管：

(a) 评估金钱服务经营者对打击洗钱及恐怖分子资金筹集的认识，并提供针对金钱服务业的打击洗钱及恐怖分子资金筹集的合规培训计划；

(b) 加强金钱服务经营者使用电脑系统监察交易的意识和改善可疑交易报告的质素，以提升他们的合规水平；

(c) 监督金钱服务经营者妥善推行有关打击洗钱的合规培训计划；

(d) 对金钱服务经营者的客户群的不同组别进行专题研究，以识别相关风险因素，制订更具针对性的措施。

## 5.5 保险业

香港的保险业占本地生产总值中约 4%。在 2016 年，长期保险业务在保险市场中占 90%。长期保险业务的市场有集中的情况，首 15 位保险公司，约占长期保险业务市场总额 93%。

长期业务方面，2016 年新的个人人寿新造保单保费达 1,791 亿港元，较一年前增加 39.8%。新的个人人寿（非投资相连）业务保费达 1,734 亿港元，增加 47.2%，而个人人寿（投资相连）业务新造保单保费则为 57 亿港元，减少 44.6%。

在 2016 年，有效保单总保费达 4,062 亿港元，增加 23.8%。个人人寿仍为主要的业务类别，当中非投资相连和投资相连业务有效保单保费分别为 3,371 亿港元和 475 亿港元。

截至 2017 年 12 月底，有 66 间保险公司获授权在香港进行长期保险业务，另有 62309 名获委任保险代理、418 间保险代理商和 689 间保险经纪获有关长期保险业务的授权。

### 5.5.1 威胁

保险业可衍生犯罪得益，因此有潜在的洗钱威胁。业界内曾有涉及保险代理或公司员工透过盗窃或诈骗产生得益的零星个案。然而，在这些个案中，保险业并非清洗犯罪得益的管道（不论是处置、多层化或整合）。

香港是世界上最开放的保险中心之一，有潜在的洗钱威胁。但是，滥用保险清洗犯罪得益或被限制和没收的可变现财产中有保险产品在内的个案甚少发生。

基于上述理由，保险业界的洗钱威胁被评为中低水平。

### 5.5.2 脆弱程度

保监局对保险公司的授权有全面的规定，包括审核董事及控权人是否符合适当人选准则。保险公司申请人获授权前，须提交打击洗钱内部政策、程序和监控措施，由保监局的专责小组审阅。

保险业界的打击洗钱及恐怖分子资金筹集监管程序和做法行之有效。保监局以风险为本的方法，透过实地视察及非实地审查，监管有关保险机构有否遵守打击洗钱及恐怖

分子资金筹集的规定。若发现任何违规情况，保监局会采取适当的规管行动，向有关保  
险机构发出管理建议书，要求有关保险机构制订具明确时间表的纠正/补救行动计划，  
并会密切监察有关计划的实施进度。

保监局亦致力推广合规文化，包括举办研讨会和简介会为从业员提供培训。联合财  
富情报组亦会向业界讲解最新的洗钱及恐怖分子资金筹集的技巧、方法和趋势，以及分  
享实际案例。此外，保监局亦会邀请业界从业员，就打击洗钱及恐怖分子资金筹集，分  
享合规经验。保监局会透过这些研讨会，向业界解释需重点留意的范畴、在监管过程中  
常见的问题，及最佳做法等。

总括而言，保险界遵守了打击洗钱及恐怖分子资金筹集的相关规定。保险公司均订  
有适当的系统执行打击洗钱及恐怖分子资金筹集的政策和程序，包括客户尽职审查、持  
续监察、备存纪录，以及举报可疑交易；机构内部亦设有独立的专责部门，负责确保机  
构符合打击洗钱及恐怖分子资金筹集的合规工作。

保监局是国际保险监督联合会多边谅解备忘录的签约方。有关备忘录提供一个全球框  
架，以便不同保险监管当局就不同事项（包括打击洗钱及恐怖分子资金筹集）进行合作  
和交流资讯。保监局亦与其他司法管辖区的保险监管当局签署了双边谅解备忘录或订立  
了其他正式安排，以分享打击洗钱及恐怖分子资金筹集等监管资讯。为加强国际合作，  
以有效地监管跨国保险集团，负责监管集团的监管当局会联同其他设有该集团业务的司  
法管辖区的监管当局举办监管联席会议。保监局曾在香港举办集团和区域层面的监管联  
席会议，相关的境外保险监管当局均有参与。保监局亦出席了境外其他负责监管集团的  
监管当局主办的监管联席会议。监管当局在这些平台就打击洗钱及恐怖分子资金筹集的  
监管，交流关注事项，务求找出并纠正集团层面出现的问题。

长期保单一般为期数十年。随着每年签发新保单，有效的保单数目日益庞大并持续  
增长。保单生效期间会出现各种交易或活动，包括预缴保费、保单贷款及还款、整笔付  
款、更改保单持有人或受益人、保单转让等。除要求员工保持警觉之外，保险公司普遍  
会安装资讯科技系统，并根据既定的准则（包括就保费收款/保险赔款所设的指定金  
额、时期长短，以及各类不同性质的保单交等）持续监察交易，定期印製异常情况报告，  
以辨识可疑交易，供负责业务及/或合规的人员审视。业界不断努力优化这些系统，包  
括设定更全面的准则、改良优次编排、分配额外人手，以及提高

记录在案的文件质素和做出及时覆核，以便有效辨识可疑交易。

保险公司少有不合规或违反诚信的情况出现。在 2016 年，新的非投资相连业务新造

保单保费的分销渠道分别为：银行占 43%、（银行以外的）代理人占 30% 及经纪占 27%。投资相连业务新造保单保费的分销渠道则为：经纪占 53% 和（银行以外的）代理人占 47%。与保险公司一样，保险代理人和经纪须受同一个打击洗钱及恐怖分子资金筹集制度的规管。非亲身进行的销售（例如电话传销和互联网销售）的长期保险业务，所占的市场份额极小。

政治人物或来自高风险司法管辖区的人占保单持有人的比例不高，并须符合更严谨的客户尽职审查规定。

保险公司就保费收款和保险赔款设立的监控，可减轻洗钱及恐怖分子资金筹集风险。根据市场常规，保单申请人会直接向保险公司而非透过保险中介人支付长期保单的首期保费。保险公司亦已为以现金方式收取的保费设定上限。保险公司一般以支票形式，向保单持有人或记名的受益人而非第三方支付保险赔款。收款和赔款中涉及国际汇款的比例，不论是汇入或汇出，一直处于低水平。在冷静期取消保单退还保费的情况不多，而且退款通常是经由收款的同一途径发放予保单持有人。此外，在保单发出后 25 个月内因保单失效或退保而发放款项的比例不高。

### 5.5.3 保险产品

保险公司推出的长期保险产品种类繁多，当局已按其保障程度/储蓄成分/投资元素及是否有现金价值将产品分类，分析不同类型产品的洗钱脆弱度分析。由于投资相连寿险计划和万用寿险计划产品涉及较高的潜在洗钱风险，下文会集中分析这些产品。

投资相连寿险计划是一种兼具保险及投资成分的产品。保单持有人须承担相关的投资风险，但同时享有各种形式的保险保障。保单价值是根据“相关或参考基金”的表现而釐定。过往，这类产品是居港外藉人士用作税务规划或遗产规划的工具，后来亦渐受本地客户欢迎。由于银行自 2013 年年中起退出了此等保险产品的分销渠道、资本投资者入境计划<sup>141</sup>（在该计划下投资相连寿险计划产品获确认为合资格的投资）自 2015 年 1 月中起暂停，以及保险业监督所公布的《承保投资相连寿险计划业务指引》在 2015 年 1 月 1 日起实施等因素，投资相连寿险计划的业务近年已走下坡。根据上述指引，提供

141 根据该计划，来自香港以外地方的人士可以投资获许的合资格资产，申请在香港居留。

诱因子保险从业员承担风险和从事非法活动诱因的市场行为都被禁止。当中，预付性佣金、任何形式的超大额预付佣金，再加上短的佣金回补期，可能诱使中介人从事洗钱或做出欺诈行为。为针对这些与投资相连寿险计划有关的风险，预付性佣金已被禁止，保险公司并须为保险中介人制定适当的酬劳结构，以及设立适当的佣金回补机制。

万用寿险是指一种有储蓄成分、能积累现金价值的寿险。现金价值会因派发的利息而增加，也会因保险费用和其他保单费用而减少。派息率会不时更改，如保险产品早年提供保证利率，派息率会以保证利率为下限。万用寿险让保单持有人在缴付保费（容许投入额外保费但设有上限）和提取保单户口款项方面享有弹性，这类产品通常透过银行和经纪销售，主要针对私人银行的高资产值客户分销作为他们财富管理的一部分，客户主要会缴付整付保费。万用寿险业务近年增长显著，投保人会透过银行的保费融资服务获取资金投保，再进行利率套利。市场上一般的保费融资为 70%，降低了洗钱的风险。保险业监督公布的《承保长期保险业务（投资相连保险计划除外）指引》，于 2016 年 4 月 1 日起生效。该指引禁止预付性佣金，并要求保险公司须为保险中介人制定恰当的酬劳结构和适当的佣金回补机制。

#### 5.5.4 中国内地旅客

在 2016 年，离岸客户的新造个人长期业务保单保费总额达 912 亿港元，其中 727 亿港元（80%）是来自中国内地访客。中国内地访客占新造个人长期业务保单保费（包括在岸和离岸）总额 39.3%<sup>142</sup>。

中国内地访客基于不同理由在香港购买保险产品，包括有效的法律和规管机制、保费较低（由于本地死亡率较中国内地低）、产品选择多，及/或产品特点具吸引力，包括投资选项、可选择人民币以外的货币及保单回报高。中国内地访客在香港购买的保险涵盖人寿保障、储蓄、子女教育、危疾、退休保障和投资。

现行制度规定，中国内地访客所买的保险产品须在香港销售和承保。作为客户尽职审查的其中一个部分，保险公司须保存中国内地访客的入境证明文件，证实他们在签署

---

142 向中国内地访客发出保单的新造个人长期业务呈现下降趋势，由 2016 年第四季的 237 亿港元下跌至 2017 年第三季的 101 亿港元，占新造个人长期业务保单保费（包括在岸和离岸）总值 28.4%。

保险申请书时身在香港。被评为高风险的中国内地访客须接受更严谨的客户尽职审查及持续监察，包括核实他们的资金或财富来源。如保险公司知道或怀疑所收到的款项来自犯罪得益或恐怖分子财产，则须向联合财富情报组披露。

就长期业务保险保单的申请，保险中介人被强制规定在销售建议过程中须为客户（包括内地访客）进行财务需要分析。客户须签署表格，述明购买保险产品的目的、心目中的产品类别、及保险或投资计划的年期等资料。

因应内地访客在港购买长期保险产品所占市场比重甚高，保险业监督已加强具针对性的规管措施。由2016年9月1日起，保险业监督推出《重要资料声明书》以提醒投保长期保险的内地访客申请人有关保单的各类因素和风险，并告知他们保险公司有责任核实投保人的资金来源，包括在必要时或高风险的情况下，要求投保人提供资金来源的证明文件和与所申请的保障额相符的入息证明。如遇上可疑个案，或应本地执法部门的要求，保险公司须将相关资料转交执法部门，无需取得保单持有人同意。《重要资料声明书》必须由内地访客签署，并由保险公司存档纪录。保监局亦

已对长期保险业务中内地访客占比重较大的保险公司加强监管，并进行专题实地视察，以查核保险公司有否遵守关于这类客户的打击洗钱/恐怖分子资金筹集规定。此外，保监局和中国保险监督管理委员会签订的保险监管合作协议，就内地访客在香港购买保险产品所引起的打击洗钱事宜，加强信息交换、互相合作和支援。

基于上述理由，保险业的洗钱脆弱度被评为中低水平。

### 5.5.5 风险

虽然经调查及定罪的洗钱个案少有涉及保险业，但香港是世界上最开放的保险业中心之一，仍可能受洗钱威胁。业界的打击洗钱及恐怖分子资金筹集规管制度健全，涵盖保险公司、经纪及代理人，有助减少脆弱程度。当局持续监察某些受欢迎的保险产品会否增加洗钱风险，并已采取相应措施，消减有关风险。因应离岸客户在香港投保的增幅显著的情况，当局采取了针对性的规管措施，亦有助减少可能出现的洗钱活动。

考虑到上文所述的洗钱威胁和脆弱度，保险业的整体洗钱风险被评为中低水平。

### 5.5.6 下一步工作

由于中国内地访客是长期业务增长主因，当局将会继续推行集中在这方面的规管措施，包括中国内地访客在申请长期保单时，须签署《重要资料声明书》、监管偏重中国内地访客长期保单业务的保险机构有否遵守打击洗钱及恐怖分子资金筹集的规定，以及

加强与中国保险监督管理委员会的资讯交换和合作。当局将会继续监察和检讨这些措施的成效。

当局会继续收集产品类别、交易及客户等所需资料，整理长期保单业务统计数字，监察有关趋势和风险缓减措施的成效，以便持续进行风险评估。

保监局会保持警觉，以识别洗钱/恐怖分子资金筹集的新风险，并透过与业界保持紧密聯繫及发出规管指引，积极主动地消滅这些风险。保监局亦会继续与本地的执法部门及金融监管机构合作，以掌握有关打击洗钱及恐怖分子资金筹集的最新趋势及国际发展。

## 5.6 放债人

放债人<sup>143</sup>受《放债人条例》<sup>144</sup>规管。该条例就设立放债人发牌制度<sup>145</sup>、规管借贷条款的透明度和清晰度，以及禁止过高利率等事宜订定条文。任何人无牌经营放债人业务、在其牌照内指明的处所以外的任何地方经营放债人业务，或违反牌照条件，即属犯罪，可判处罚款最高 100,000 港元及监禁两年。截至 2016 年 12 月，领有牌照的放债人共有 1994 名。

根据《放债人条例》，年利率超过 48%，即可推定为属敲诈性的借贷，法庭可重新商议该宗借贷，使交易双方均获公平对待；如年利率超过 60%，即属犯罪，可判处罚款最高 5,000,000 港元及监禁 10 年。

放债人界别不能接受客户的存款。有关行业的主要业务是客户贷款（即向公众提供贷款）。部分放债人提供商业贷款、按揭贷款和汽车贷款，大部分贷款以本地居民为服务对象。根据统计处发表的经济活动按年统计调查，放债人业界在 2016 年的业务收益达 138.4 亿港元，占本地生产总值<sup>146</sup>的 0.56%，或占金融服务市场<sup>147</sup>收益的 1.41%。

---

144 香港法例第 163 章。见 <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap163!zh-Hant-HK>。

145 牌照须每 12 个月续期一次。

146 香港在 2016 年的本地生产总值为 24,891 亿港元。

147 2016 年，金融服务市场总收益达 9,808 亿港元。

香港持牌放债人公会有限公司<sup>148</sup>是个人信贷工作小组<sup>149</sup>的成员之一，已向业界发出有关打击洗钱及恐怖分子资金筹集的指引。

### 5.6.1 威胁

利用放债人业务进行洗钱的手法主要有两种，但两者在香港均属罕见。第一种手法是以贷款或抵押形式把非法资金分割再整合成房地产等高价资产。贷款或抵押主要是用作洗钱以掩饰犯罪得益。罪犯会以一笔过现金或较小额的“结构性”现金金额偿还贷款或抵押，令非法资金与合法资金掺杂混合。

香港以往的洗钱个案显示，上游罪行的罪犯可能以房地产和抵押形式把犯罪得益分割，但由于银行的抵押条件较佳，贷款一般由银行而非放债人行业取得。因此，这种手法在放债人行业并不常见。

另一种手法是“回贷”计划，罪犯将本身的非法资金注入放债人业务之后再透过借贷取回。由罪犯控制的外国离岸公司亦可用以充当表面“独立”放债人经营放债业务。这过程可隐藏资金的非法性质，使偿还贷款变得貌似合法。运作“回贷”计划和假贷款的成本很高，不符合成本效益，目前并无迹象显示有人在香港以这手法洗钱。

《贩毒（追讨得益）条例》、《有组织及严重罪行条例》及《反恐条例》规定业界须向联合财富情报组提交可疑交易报告。2012至2015年间，业界提交了124份可疑交易报告，其中七份因偿还贷款的资金来源可疑或因不寻常的还款模式<sup>150</sup>须做出跟进调查。经调查后发现有关个案一般是在转按或重新筹集资金后提早清还贷款，因此无需提出检控。到目前为止，并无任何放债人因洗钱或恐怖分子资金筹集而被检控。

放债人可能由于罪犯使用虚假文书申请贷款而成为欺诈个案的受害人，因而牵涉在上游罪行中。但是，并无情报或证据显示罪犯藉放债业务清洗犯罪得益。放债人行业面对的洗钱及恐怖分子资金筹集的威胁被认为属中低水平。

---

148 公会会员人数为40多位，大部分为主要行业参与者。

149 小组旨在制定与破产相关问题的策略及技术性解决方案，由四个公会的成员组成，即银行公会、香港有限牌照银行及接受存款公司公会、香港信贷机构联合会，以及香港持牌放债人公会。

150 有关模式包括在极短期内清偿贷款；清偿先前的一笔贷款后即申请新的一笔贷款；以及透过便利店的小额现金交易分开偿还贷款。

## 5.6.2 脆弱程度

根据《放债人条例》，放债人牌照申请及牌照续期申请须获牌照法庭批准。牌照法庭由一名裁判官主持，具有批出牌照及在有需要时施加牌照条件的权力。如警务处或放债人注册处处长就申请提出反对，除非牌照法庭满意申请人符合经营放债业务的适当人选准则及认为批出牌照没有违反公共利益，否则不可批出牌照。由2016年12月1日起，牌照法庭已就放债人牌照施加更严格的牌照条件<sup>151</sup>；放债人注册处处长亦一直进行实地巡查，确保放债人遵守规定。2017年共进行了663次实地巡查。放债人注册处处长就所发现的不合规情况发出了182封劝谕信及21封警告信，要求放债人须严格遵守牌照条件。

放债人注册处处长和警务处在决定应否反对牌照续期申请或续牌申请前会进行调查。放债人注册处处长有权要求申请人出示簿册、纪录或文件供其查阅，或要求申请人提供与牌照申请或申请人经营中或拟经营的业务有关的资料<sup>152</sup>。

在2012至2015年间，警务处否决了155宗申请，其中149宗再经牌照法庭确定。同期警务处因放债人违反牌照条件<sup>153</sup>而发出了43封警告信。牌照法庭又应警务处的申请，吊销了一个放债人牌照。

《放债人条例》赋权放债人注册处处长及其代表、警司级以上的警务人员或获前述警务人员授权的其他警务人员，可在合理怀疑放债人已触犯《放债人条例》所指的罪行时，进入放债人的处所，检视放债人的簿册和纪录。警务处积极调查和检控业界所涉及的犯罪活动。

---

151 额外牌照条件规定如有以下情况，放债人将不能接受经有关中介转介的贷款申请：

- (a) 中介向借款人收取任何费用；
- (b) 中介并未获放债人委任及载列于放债人登记册内；或
- (c) 中介拒绝向借款人提供中介协议的副本。

152 申请人须提供因经营放债人业务而在每间银行开立或拟开立的户口详情。

153 牌照条件涉及广告内容、追收债项、保障个人资料，以及处理有关贷款活动和备存纪录的投诉。

根据《放债人条例》，若持牌放债人的董事和拥有人改变，须呈报放债人注册处处长，而有关改变须经警务处审查，过程与审查新牌照申请相似。《放债人条例》对放债人没有施加审慎资本要求。在招聘员工方面，并非每名放债人均会核实求职者是否有犯罪纪录，或因僱员未有遵守公司的打击洗钱及恐怖分子资金筹集的内部政策而采取纪律处分<sup>154</sup>。虽然并非每名放债人均设有精密系统以减低洗钱/恐怖分子资金筹集的威胁，但为确保贷款得以偿还，业界有充份诱因落实客户尽职审查的规定，包括查核准借款人的身分，并影印其身分证明文件、银行发出的文件，以及物业契据。业界一般会将贷款金额存入借款人的银行户口；以现金批出和偿还贷款并不常见。偿还贷款的管理方面，业界会备存身分证明、贷款申请和交易记录，以符合《税务条例》和《公司条例》有关备存纪录的规定<sup>155</sup>。在经营业务时业界采取了健全的客户尽职审查和备存纪录措施，而放债人注册处处长和警务处会监管和监察有关合规情况。

财经事务及库务局每年均举办打击洗钱及恐怖分子资金筹集的大型教育研讨会，提醒业界有关打击洗钱及恐怖分子资金筹集措施<sup>156</sup>的重要性，而业界参与率一直上升。

鉴于发牌制度和放债业务的性质，加上业界有诱因确立和核实客户身分，某程度上成为打击洗钱及恐怖分子资金筹集的预防措施，业界在洗钱及恐怖分子资金筹集方面的脆弱程度被评为属中低水平。

### 5.6.3 风险

基于威胁和脆弱度评估的结果，业界的整体洗钱风险属中低水平。然而，由于营商环境不断改变，业界须继续监察其打击洗钱及恐怖分子资金筹集的能力。当局会收集更多相关数据作分析和评估<sup>157</sup>。

---

154 在 2015 年年底进行的一项调查显示，47% 的受访者确认在招聘期间他们会要求求职者申报有否犯罪记录，而 32% 的受访者则确认曾因僱员未有遵守打击洗钱及恐怖分子资金筹集规则和规例而采取纪律处分。

155 《税务条例》规定经营业务的人士须备存足够的收支纪录以作税务用途，保留为期不少于七年。《公司条例》则规定公司须保存任何会计纪录，或任何账目和报表，为期七年。

156 有关措施为：(i) 客户尽职审查，(ii) 备存纪录，(iii) 举报可疑交易，以及 (iv) 透过教育或业界参与活动，告知业界各类洗钱手法和趋势。

157 任何人申请放债人牌照，或申请牌照续期，均须提交补充资料表格。有关补充资料表格现已修订，以收集申请人有关打击洗钱及恐怖分子资金筹集措施的资料。

#### 5.6.4 下一步工作

放债人注册处处长会继续与警务处合作，密切监察《放债人条例》的发牌制度，确保只有符合适当人选准则的人士，才可获得发牌，并继续评估放债人在洗钱及恐怖分子资金筹集方面的风险，透过能力提升的措施，提高相关意识。

以上内容均摘录于[香港特别行政区政府公司注册处网站]



香港九龍尖沙咀漆咸道南 45-51 号其士大厦 803 室

深圳市寶安區寶民一路 215 号寶通大厦 24 楼

400-030-1888

扫码关注“恒诚商务”公众号

