

2016年6月7日
討論文件

立法會保安事務委員會

設立跨境運送大量貨幣和 不記名可轉讓票據的申報及披露制度 諮詢報告

目的

政府就設立跨境運送大量貨幣和不記名可轉讓票據的申報及披露制度（下稱「R32 制度」）的建議進行了公眾諮詢。本文件旨在向委員匯報在諮詢過程中收集到的意見以及未來路向。

背景

「財務行動特別組織」第 32 項建議

2. 「財務行動特別組織」（「特別組織」）是一個跨政府的國際組織，訂定了 40 項建議以就打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動訂立國際標準，供各成員¹遵從。當中第 32 項建議，要求成員須透過立法建立「R32 制度」，實施申報制度、披露制度²或兩者並行的制度，以偵測貨幣和不記名可轉讓票據³的跨境運送活動，目的是確保恐怖分子及其他犯罪分子不能透過這種方式為其活動提供資金或清洗犯罪得益。

¹ 香港自 1991 年起成為「特別組織」的成員。

² 在申報制度下，有關人士如跨境運送超過指定上限的貨幣及不記名可轉讓票據，須向指定的主管當局申報。而在披露制度下，此等人士須在指定當局要求下作出申報。

³ 根據「特別組織」的定義，「貨幣」是指作為交易媒介的流通紙幣及硬幣，以及可被帶入司法管轄區的外幣。而「不記名可轉讓票據」包括不記名的金融票據（例如旅行支票），或可轉讓票據（例如現金支票、期票和匯票），而該等票據屬不記名、有無限制性背書、付予虛構的受款人，或所有權在交付時隨之轉移；或已簽署但沒有填具受款人姓名的不完整票據。貴重金屬及寶石並不包括在內。

擬議「R32 制度」的公眾諮詢

3. 我們於 2015 年 7 月 7 日向保安事務委員會匯報，政府建議在香港設立「R32 制度」，並簡介了擬議制度的大綱。其後我們發出諮詢文件⁴，載列制度的主要內容，於 2015 年 7 月 21 日至 10 月 20 日進行公眾諮詢。有關主要內容如下－

- (a) 就**乘客**而言：採用申報和披露兩者並行的制度。入境乘客如攜帶超出 120,000 港元指定上限的貨幣或不記名可轉讓票據⁵，須使用現有紅綠通道系統下的紅色通道，向海關申報。出境乘客則在海關要求下，須披露所攜帶的貨幣或不記名可轉讓票據的金額。此制度並不包括過境乘客；
- (b) 就**貨物**而言：如貨物載有超出 120,000 港元指定上限的貨幣或不記名可轉讓票據，出入口貨物的人士須預先透過電子系統向海關申報。此制度並不包括郵件和過境貨物；及
- (c) **罰則**：對初次違例者（而從未干犯清洗黑錢及恐怖分子融資罪行），一般會以定額罰款處理；其他較複雜的個案則會由法院處理，違例者可被判處罰款及／或監禁。

4. 在公眾諮詢期間，我們接獲 28 份書面意見。我們並與超過 40 個團體或機構會面，當中包括商會、跨境運輸及物流界、金融界、旅遊界、保安押運界、貴重金屬及寶石交易商等。回應者（包括出席會面及／或提交書見書的團體和人士）列表及所收到的書面意見摘要，分別載於附件一及附件二。

⁴ 諮詢文件載於以下網址：<http://www.nd.gov.hk/tc/R32.htm>。

⁵ 經管制站以外地點入境的乘客（例如乘搭客輪經船隻碇泊處抵港的乘客），目前的清關模式是由海關人員登船或在碼頭抽查乘客，或由乘客主動披露。在建議的「R32 制度」下，將採用類似的安排，即乘客如經管制站以外地點入境，須在海關要求下，披露所攜帶的貨幣及不記名可轉讓票據的金額。

主要意見摘要

設立「R32 制度」的需要

5. 大部分回應者一般都認同香港有需要設立「R32 制度」，以配合其他打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動的工作，並履行香港的國際責任。他們備悉「R32 制度」已在很多司法管轄區實行，而香港是「特別組織」內唯一尚未實施此制度的成員。他們同意此不足之處會影響香港作為國際金融中心的聲譽。

6. 很多回應者支持「R32 制度」不會是任何形式的貨幣管制，並強調有需要確保「R32 制度」不會影響出入境自由、資金自由流動，以及實行自由貿易政策。然而，有些回應者則關注到「R32 制度」或會對商務旅客、遊客、涉及大額現金的珠寶交易或拍賣活動、香港的競爭力和經濟發展產生不利的影響。

7. 事實上，「特別組織」已清楚指出，實施「R32 制度」時，「不應限制（一）地區之間商品和服務的貿易付款；或（二）資金以任何方式自由流動」。實際上，香港的銀行和金融服務發展完善，加上環球信用卡市場迅速擴展，應可顯著而方便地促進跨境商業交易和遊客消費。我們故此強調，「R32 制度」只要求就跨境運送大量貨幣或不記名可轉讓票據作出申報或披露，並不會限制任何資本及貨幣進出香港，亦不會對跨境交易造成重大影響。此外，「R32 制度」會以現行紅綠通道系統及貨運資料系統為基礎，應可易於遵從，並避免對公眾人士、遊客及相關業界造成混亂。

乘客方面採用申報和披露兩者並行的制度

8. 大多數回應者認為就乘客方面，應採用上文第 3(a)段所述的申報及披露兩者並行的制度。

9. 有回應者強調有需要保障作出申報的乘客的安全，以免他們被盜竊或搶劫。為此，我們會提升管制站的設施（例如為紅色通道的使用者設置隔間或房間），以保障乘客的私隱和安全。

貨物方面採用以電子方式預先申報的制度

10. 有回應者雖然沒有提出原則性反對，但就貨物申報制度的運作細節提出意見，包括訂明申報責任誰屬的需要、作出申報的時限、是否有豁免安排、「過境」貨物的定義、匯率浮動的處理，以及與現行貨物資料系統的接合等。因應所接獲的意見，我們會確保申報程序便於業界遵從。我們會在制定詳細的技術安排時與業界及其他有關人士充分溝通。

採用 120,000 港元為指定上限

11. 大多數回應者認同建議的指定上限訂於 120,000 港元（即大約相等於「特別組織」建議的 15,000 美元或 15,000 歐元上限），屬合適的安排。

12. 有個別建議提出應把上限定於較高金額，以顧及有商務旅客及遊客可能攜帶大量現金。在這方面，建議的 120,000 港元上限相比其他司法管轄區所採用的上限，已較為寬鬆⁶。調高上限或會影響「R32 制度」偵測大量貨幣和不記名可轉讓票據跨境流動以打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動的效能，並可能不符合「特別組織」的規定以至損害香港作為國際金融中心的聲譽。我們因此把建議的指定上限維持為 120,000 港元。

⁶ 其他司法管轄區所採用的指定上限例子如下－

- (a) 澳洲：10,000 澳元（約 61,000 港元）；
- (b) 日本：100 萬日元（約 71,000 港元）；
- (c) 新加坡：20,000 新加坡元（約 116,000 港元）；
- (d) 美國：10,000 美元（約 78,000 港元）；以及
- (e) 英國（適用於往返非歐盟國家的旅客）：10,000 歐元（約 88,000 港元）。

不包括賭場籌碼和不記名股份證明書

13. 大多數回應者同意「R32 制度」不應包括賭場籌碼和不記名股份證明書。

14. 世界各地的賭場業務和籌碼種類眾多，在辨識及規管賭場籌碼上有實際困難，而賭場籌碼的流通、可轉移性，以及被用作清洗黑錢和恐怖分子融資的風險，尚未充分確定。至於不記名股份證明書，屬不記名可轉讓票據的一種，通常只顯示股份數目及其面值（例如每股一仙），而該面值只屬名義上的價值，不能反映股份的真正價值。有些不記名股份證明書則沒有標示面值。由於不記名股份證明書在許多司法管轄區不能公開流通，故甚少具備現金的功能。在香港，根據《公司條例》（第 622 章），公司不能發行不記名股份證明書。我們因此同意大多數回應者的意見，即「R32 制度」不應包括賭場籌碼和不記名股份證明書。

不包括郵件

15. 大多數回應者並不反對「R32 制度」現階段不應規管以郵遞方式運送貨幣和不記名可轉讓票據。然而，有回應者關注到不包括郵件會否造成漏洞。

16. 「特別組織」的成員就是否及如何規管郵遞貨幣和不記名可轉讓票據有不同做法。「特別組織」亦備悉各司法管轄區的處理方式差異甚大，世界各地並未有一套經驗證的最佳模式。此外，以郵件運送不法現款的風險未有清晰結論，有需要再作探討和研究，以了解所涉問題及因素。因應進出香港的郵件數量龐大、世界各地採用的規管模式各有不同，以及任何管制形式對香港郵政系統的運作的實際影響，我們認為「R32 制度」現階段不應規管郵件。我們會留意相關國際發展，以考慮所需的進一步工作。

罰則應適度

17. 大多數回應者同意上文第 3(c)段所述的建議罰則制度。他們一般認為因大意而違反「R32 制度」規定的正當乘客，初犯者應處以較輕的罰則。

18. 按照「特別組織」的要求，對違反「R32 制度」者，須實施有效、適度和具阻嚇性的制裁。我們會考慮有關罪行的嚴重性、罰則的阻嚇作用，以及其他本地法例中的類近罪行，以確保「R32 制度」下的罰則適度。

進行宣傳的需要

19. 差不多所有回應者同意廣泛宣傳「R32 制度」的重要性。我們在實施有關制度前，會進行全面廣泛的宣傳。

其他

20. 有回應者詢問「R32 制度」會如何與現行打擊清洗黑錢及恐怖分子融資的制度接合。「R32 制度」確實可進一步完善有關制度，其主要作用為處理貨幣和不記名可轉讓票據的跨境運送。「R32 制度」會有助執法機構打擊清洗黑錢及恐怖分子融資的工作，但不會影響其他法例⁷中現行的法定規定。

21. 有回應者建議在實施「R32 制度」的初期設立寬限期，讓公眾人士和遊客有時間熟習制度。我們會考慮實施「R32 制度」的合適時間。

⁷ 包括《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）、《販毒（追討得益）條例》（第 405 章）、《聯合國（反恐怖主義措施）條例》（第 575 章）及《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集（金融機構）條例》（第 615 章），訂明清洗黑錢及恐怖分子融資活動為刑事罪行、沒收犯罪得益、要求提交可疑交易報告，以及規定執行客戶盡職審查及備存紀錄等措施。

未來路向

22. 考慮到在公眾諮詢所得的意見，我們會擬備新的法例，涵蓋上文第 3 段所載列建議「R32 制度」的主要內容，以及為有效執法所需的權力⁸。我們計劃在下一個立法會會期向立法會提交條例草案。

徵詢意見

23. 請委員備悉本文件，並提出意見。

保安局
禁毒處
2016 年 6 月

⁸ 這些權力包括截停及搜查、要求及獲取更多有關貨幣和不記名可轉讓票據的資料，以及作出逮捕等。這些權力與《香港海關條例》（第 342 章）和《進出口條例》（第 60 章）中所訂明的權力大致相同。

**設立跨境運送大量貨幣和
不記名可轉讓票據的申報及披露制度
公眾諮詢**

回應者名單

團體 / 個人
金融界
存款公司公會
香港人壽保險經理協會
香港銀行公會
香港網上經紀協會有限公司
香港保險業聯會
香港投資基金公會
香港金錢服務業協會
香港專業保險經紀協會
香港財務策劃師學會
運輸及物流界
空運貨物顧客聯絡小組
香港國際機場航空公司委員會
航空公司貨運聯絡小組
中港澳直通巴士聯會
珠江船務高速船有限公司
珠江客運有限公司
敦豪國際速遞（香港）有限公司
粵港船運商會有限公司
香港商用航空中心
香港貨櫃拖運業聯會有限公司
香港貨櫃車主聯會有限公司
港粵直通巴士協會
香港船東會
九龍重型貨車聯合商會有限公司
落馬洲中港貨運聯會
道路貨物資料系統用戶聯絡小組
信德中旅船務有限公司

保安押運界
F&S Express (HK) Ltd.
大眾安全警衛（香港）有限公司
衛安有限公司
私家安全顧問有限公司
旅遊界
嘉年華集團
香港旅遊發展局
皇家加勒比國際遊輪有限公司
商會
香港中華總商會
香港中華廠商聯合會
香港工業總會
香港中小型企業總商會
香港汕頭商會
金銀業貿易場
香港鑽石總會有限公司
香港珠石玉器金銀首飾業商會
香港九龍玉器工商聯會
香港金銀首飾工商總會
香港珠寶玉石廠商會
香港珠寶製造業廠商會
香港珍珠商會
香港大溪地黑珍珠協會
專業團體
香港大律師公會
香港會計師公會
香港特許秘書公會
香港律師會
其他
港城西北扶輪社
香港漳州同鄉總會青委會
天地人生會社
個人
梁繼昌議員
四名公眾人士

**設立跨境運送大量貨幣和
不記名可轉讓票據的申報及披露制度
公眾諮詢**

書面意見摘要

28份書面意見摘要如下－

I. 就公眾諮詢文件提出的問題的意見

問題 1	<i>你對我們在設計香港的「R32 制度」時所參照的原則有什麼意見？你認為還有什麼其他主要因素需要顧及嗎？</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • 15份意見贊成建議的原則。 • 2份意見不贊成建議的原則。其中有意見認為，應以便利旅客為先。
問題 2	<i>你對香港就乘客方面採用申報及披露兩者並行的制度有什麼意見？</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • 12 份意見贊成香港應採取兩者並行的制度。 • 4 份意見不贊成香港應採取兩者並行的制度。其中有意見認為，對出入境的乘客均應採用披露制度，執法方面應基於情報。
問題 3	<i>你對進出口貨物方面採用電子方式預先申報的制度有什麼意見？</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • 13份意見贊成有關建議。 • 3份意見不贊成有關建議。 <p>其他意見 —</p> <ul style="list-style-type: none"> • 有關的電子申報系統應該簡明易用，並每天 24 小時運作。 • 應接受紙本形式申報，以照顧不熟悉電腦操作的人士。 • 「R32 制度」應豁免過境貨物和轉運貨物。

	<ul style="list-style-type: none"> • 應容許事後申報（例如出入口後 14 天內申報）。 • 對貨物的申報責任誰屬有不同意見。
問題 4	你認為香港的「R32 制度」所設定的指定上限應否採用「特別組織」的建議，即 15,000 美元或 15,000 歐元（相等於約 120,000 港元）？還是應訂立一個較低／較高的上限？
	<ul style="list-style-type: none"> • 16 份意見贊成上限應訂於 120,000 港元的水平。 • 3 份意見不贊成上限應訂於 120,000 港元的水平。其中有意見認為應提高上限，例如增至 750,000 港元或 1,000,000 港元。
問題 5	申報安排方面，是否應該跟隨國際慣常做法，即只有運送超出指定上限的貨幣或不記名可轉讓票據的人士，才須向有關當局申報？抑或是不論款額多寡，所有人士一律都須申報？
	<ul style="list-style-type: none"> • 15 份意見同意只有運送超出指定上限的貨幣或不記名可轉讓票據的人士才須申報。 • 2 份意見認為不論款額多寡，所有人士一律需予以申報。
問題 6	你認為香港的「R32 制度」應否包括任何特定項目，例如賭場籌碼或不記名股份證明書等？
	<ul style="list-style-type: none"> • 14 份意見認為無需另加其他申報項目。 • 2 份意見認為賭場籌碼及不記名股份證明書應予以申報；1 份意見認為應考慮規管儲值卡。
問題 7	你認為現階段是否不應規管以郵件方式運送貨幣和不記名可轉讓票據？
	<ul style="list-style-type: none"> • 12 份意見贊成有關建議。其中有意見認為，在落實是否規管郵件前需進行更多研究。 • 4 份意見不贊成有關建議。其中有意見認為，豁免郵件會做成漏洞。

問題 8	你認為我們應如何加強宣傳，令公眾及相關業界更清楚了解實施「R32 制度」的內容？
	<p>有關意見—</p> <ul style="list-style-type: none"> • 當局須通過大眾媒體廣泛宣傳（如電視、電台、報紙、互聯網平台）。 • 應在出入境管制站及入境表上提醒遊客有關「R32 制度」的規定。 • 應針對來港遊客，在內地及海外安排足夠的宣傳。 • 應安排交通工具的營運者協助派發申報表。 • 應安排簡介會，相關行業的從業員必須出席。

II. 其他意見

項目	意見
整體意見	<ul style="list-style-type: none"> • 須確保「R32 制度」不會影響受基本法保障的出入境自由、資金自由流動，以及實行自由貿易政策。 • 「R32 制度」或會對商務旅客、遊客、涉及大額現金的珠寶交易或拍賣活動，以及香港的競爭力和經濟發展產生不利的影響。 • 「R32 制度」應配合其他措施，使香港的打擊清洗黑錢及恐怖分子融資制度更為有效。 • 現行打擊清洗黑錢及恐怖分子融資的制度已經足夠。
乘客的安全	<ul style="list-style-type: none"> • 應保障作出申報的乘客的安全，以免他們被盜竊或搶劫。
寬限期	<ul style="list-style-type: none"> • 在實施制度的初期應設立寬限期，讓公眾人士及遊客有時間熟習制度。
罪行和罰則	<ul style="list-style-type: none"> • 對因大意而違反「R32 制度」規定的正當乘客，應處以較輕的罰則。 • 當局可考慮以類似抽稅形式或多層罰款制度釐定「R32 制度」的罰則。

項目	意見
	<ul style="list-style-type: none"> • 罰則應與海關現時處理未申報貨物的罰則大致相同。 • 應制定相應的罰則和刑期，以防止規避法例要求。 • 有回應者提到，當建議罰則釐定後，會再提出意見。
資料應用	<ul style="list-style-type: none"> • 有回應者詢問「R32制度」下收集的資料會如何應用，以及會否和香港以外的有關當局共享。
與現行打擊清洗黑錢及恐怖分子融資制度的關係	<ul style="list-style-type: none"> • 有回應者詢問「R32制度」會如何與現行打擊清洗黑錢及恐怖分子融資的制度接合。