

經修訂的《防止清洗黑錢活動指引補充文件》

本文由銀行政策部提供

金管局在2004年6月發出經修訂的《防止清洗黑錢活動指引補充文件》，以及對落實《補充文件》所載規定提供實際指引的《闡釋備註》。編製這兩份文件是為了確保銀行業內有足夠的措施以防止清洗黑錢及恐怖分子籌資活動，而同時又能顧及銀行經營業務的實際需要。本文列載編製這兩份文件的背景資料，並重點指出經修訂的《補充文件》與2003年發出的初版的主要分別，以及扼要介紹金管局將會採取的監管模式。

背景

巴塞爾銀行監管委員會在2001年10月發出《銀行仔細查證客戶身分》的文件，同時打擊清洗黑錢財務行動特別組織(特別組織)亦修訂其40項建議。有見及此，金管局在2002年開始進行制定補充指引的計劃，以修訂其打擊清洗黑錢活動的制度。在諮詢銀行業的意見後，金管局在2003年3月發出《防止清洗黑錢活動指引補充文件》初版。

為了對落實《補充文件》的部分規定提供更詳盡的指引，由金管局擔任主席以及由兩個業內公會的代表組成的業內小組於2003年5月成立。小組的目的是研究這些規定的實際影響、按需要制定詳盡的說明指引，以及在考慮到特別組織於2003年6月落實的40項經修訂建議後，確定《補充文件》需要再行擬訂或修改的地方。此外，小組轄下成立了三個專責小組，負責研究公眾教育、代理銀行業務及私人銀行業務這三個專門範疇。

金管局在進一步諮詢銀行業後，於2004年6月發出經修訂的《補充文件》及隨附的《闡釋備註》。各界人士可以從金管局網站(<http://www.hkma.gov.hk>)的「指引及通告」部分查閱或下載這兩份文件。

補充文件的修訂

經修訂《補充文件》與2003年初版的主要分別是加入了《闡釋備註》，對實施經修訂《補充文件》所載的高層次規定提供實際指引。其他的變動可大致分為六方面：

推出指導原則

由於經修訂《補充文件》及《闡釋備註》沒有可能涵蓋認可機構遇到的每個情況，因此金管局認為應該在這份文件內列出一些指導原則。這些一般原則包括：

- **風險為本方法**：認可機構應加強對高風險客戶的客戶查證程序，但可以對低風險客戶採用簡化的客戶查證程序。一般來說，認可機構在沒有清洗黑錢的疑點，以及清洗黑錢風險被評估為低或有關客戶的公開資料足夠的情況下，可以對一名或一類客戶使用簡化的客戶查證程序。
- **採取合理措施**：認可機構應能充分證明它們已採取合理措施，以信納其客戶(包括實益擁有人)的真正身分。從第三方的角度來看，這些

措施應客觀合理。這即是說，除其他事項外，認可機構需記錄其評估結果。

- **綜合方法**：一般原則是整個銀行集團應在綜合基礎上運用一套共同的客戶查證標準。不過，集團公司可以對業務性質屬於低風險的某類客戶使用簡化的客戶查證程序。若有合理理由未能應用集團標準，例如是因為法律或監管原因，則應記錄有關的偏離集團標準的情況，並運用減低風險措施。
- **按常理作出判斷**：認可機構面對來自不合作國家及地區或不符合特別組織標準的其他地區的客戶或未能提供地址證明的客戶時，應按常理作出判斷。

常用詞彙的定義

為方便認可機構了解經修訂《補充文件》所載規定，《闡釋備註》載有如「客戶」、「直接客戶」、「實益擁有人」、「居住地址」及「永久地址」等常用詞彙的定義。

擴大簡化的客戶查證程序的使用範圍

在特別組織經修訂的40項建議許可的情況下，經修訂《補充文件》擴大簡化的客戶查證程序的使用範圍至包括國有企業以及在認可證券交易所上市的公司的附屬公司。此外，對本地零售客戶的客戶查證程序亦予以簡化，認可機構需要核實有關客戶身分的主要項目僅包括姓名、香港身分證號碼、出生日期及居住地址。換言之，大部分客戶將無需經過繁瑣的客戶查證程序。

處理所遇到的實際問題

就業界對落實《補充文件》初版所載部分規定會遇到的實際問題所提出的意見，《闡釋備註》載有詳盡的指引，包括認可機構可偏離一般標準的具體範圍的詳情。這些範圍包括根據風險分析結果，對以下各項應用實際處理方法：

- 有關客戶的身分查證程序尚未完成；
- 客戶以離岸投資公司為訂約方，與認可機構建立私人銀行業務關係；
- 公司客戶的註冊成立地並沒有公司查冊；
- 公司客戶的戶口簽署人數目眾多；
- 客戶由沒有受到監管的中介人介紹；及
- 信託客戶由屬於一家認可機構的附屬公司或聯營公司的信託公司管理。

監管規定與國際標準一致

由於特別組織在2003年6月才落實經修訂的40項建議，因此《補充文件》初版所載部分規定需要作出修訂，以符合最新的國際標準。有關這些變動的舉例如下：

- 在建立新的代理銀行關係前，先要取得高級管理層的批准；
- 「代理銀行業務」的範圍擴展至包括為證券交易而建立的關係；及

- 一 若認可機構已採取適當措施，確保中介人一旦接到要求，會立即向認可機構提供有關客戶身分的文件副本而不會有任何延誤，則認可機構可決定不立即取得該等文件。

列明有關私人銀行客戶的客戶查證程序

金管局與業內小組轄下的私人銀行業務專責小組合作，制定了有關私人銀行客戶的詳盡客戶查證程序，作為《闡釋備註》的附件。附件列載認可機構與客戶建立私人銀行業務關係前應採取的所有主要客戶查證程序的步驟。附件涵蓋的範圍包括：客戶資料、認識客戶的集團政策、接納客戶、專責關係管理及監察。

監管方法

金管局預期認可機構會檢討及修訂其防止清洗黑錢政策及程序，以盡快(不得遲於2004年12月31日)符合經修訂《補充文件》的規定。未能遵守有關規定屬嚴重事故，金管局可能會就此採取監管行動。

為加深公眾對打擊清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的認識，金管局與兩個業內公會在2004年3月聯合發出「協助打擊罪行及恐怖主義活動：你我做得到」資料單張。單張內容解釋認可機構為何會要求客戶提供身分證明文件，以及此舉對防止清洗黑錢及恐怖分子籌資活動的作用。公眾人士可以從金管局網站(<http://www.hkma.gov.hk>)的「消費者資訊」部分查閱或下載資料單張。

金管局正擬備一套自我評估制度，使認可機構可定期評估其遵守有關監管規定的情況。這項安排亦有助金管局識別風險指標，以及制定長遠的監管指引。認可機構將會在適當時間收到該自我評估制度。

有一點要留意，特別組織經修訂的40項建議提出有關客戶查證程序、保存記錄以及舉報可疑交易的基本責任應定為法律。雖然香港已將舉報可疑交易的責任定為法律，但要將另外兩項責任定為法律，有關的立法程序需要一段時間才能完成。不過，這兩項責任在金管局的指引內已被列為監管規定，認可機構應確保遵守這些規定。認可機構及有關人士若沒有遵守這些規定，不單止有可能面對監管行動，亦有可能在新法例生效後面對刑事起訴。因此認可機構應投入足夠資源，以推行這些監管指引所載的規定。