



HONG KONG MONETARY AUTHORITY
香港金融管理局

認可機構為協助防範或偵測罪案而交換訊息之
建議

公眾諮詢總結

2024年9月

目錄

1. 引言	3
2. 背景	4
3. 收到的主要意見及金管局的回應.....	5
4. 下一步	11

附件 – 回應者名單

1. 引言

1.1. 本文件概述在香港金融管理局（金管局）就有關認可機構為協助防範或偵測罪案而交換訊息之建議進行的公眾諮詢中收到的意見及金管局的回應，並列載相關建議的下一步行動。

2. 背景

2.1. 金管局於 2024 年 1 月 23 日發出諮詢文件，就促進認可機構¹為防範或偵測罪案而交換客戶帳戶訊息（包括個人客戶）的建議徵詢銀行業及公眾的意見。有關建議旨在協助保障銀行客戶和銀行體系免被利用作詐騙、洗錢及恐怖分子資金籌集活動。諮詢文件載於金管局網站²。

2.2. 諮詢期於 2024 年 3 月 29 日結束，合共收到 18 份回應，分別來自個別認可機構、業界組織、專業團體、公營機構、執法機構、從事數據及分析服務或提供數據共享平台的公司、律師行、科技服務供應商及市民。

2.3. 十一位回應者明確表示支持建議，其他回應者普遍都是表示支持或中立並就實施細節提出意見及建議。十位回應者回答了諮詢文件提出的全部或部分具體問題，其他回應者則針對特定範疇提出意見。回應者名單載於附件。

¹ 根據《銀行業條例》獲認可的機構。

² https://www.hkma.gov.hk/media/chi/regulatory-resources/consultatons/Consultation_on_AI-AI_info_sharing_chi.pdf

3. 收到的主要意見及金管局的回應

3.1. 收到的回應普遍支持建議，不過其中部分回應者（尤其政府機構）主要針對實施細節提出意見，而非直接表示支持建議，沒有回應者明確表示反對建議。所有直接回應諮詢文件第 2 條問題³的回應者都同意，認可機構為防範或偵測金融罪行而交換訊息應獲得法律保障。

涵蓋範圍

3.2. 一位回應者建議除詐騙、洗錢及恐怖分子資金籌集外，也應將武器擴散資金籌集包括在內。金管局並不反對這項建議，不過要指出與其他罪行（尤其詐騙）相比，武器擴散資金籌集的個案相對罕見。相若的海外制度（尤其新加坡）亦有納入武器擴散資金籌集。因此，我們會在擬議的法例修訂草案中納入武器擴散資金籌集。

3.3. 該回應者亦建議涵蓋範圍應包括金融罪行，並定義為構成洗錢活動的上游犯罪的所有罪行，而不應僅限於詐騙與洗錢。金管局同意此意見。儘管詐騙是香港目前最嚴重及常見的金融罪行，金管局的意向是除恐怖分子資金籌集及武器擴散資金籌集外，建議的訊息交換機制亦應涵蓋會產生涉及洗錢活動的犯罪得益的所有罪行類別。我們會在擬議法例修訂中明確反映這點。

自願與強制

3.4. 就此問題提出意見的大部分回應者都同意訊息交換應屬自願性質。然而，一位回應者提出基於「認可機構在金融生態圈中，尤其在支持防範罪案方面有着舉足輕重的作用」，因此贊成強制方式。同時，這位回應者亦認為「認可機構應在向客戶取得任何必要的同意方面攜手合作...」。另一位回應者提出，鑑於交換訊息「純屬自願性質」，因此在識別及追蹤非法資金方面不一定會較強制提交可

³ 諮詢文件第 2 條問題為「是否同意在只為偵測或防範金融罪行的目的而交換訊息的前提下，披露訊息的認可機構應獲得法律保障？」。

疑交易報告有效。其他回應者則建議在初期為自願參與性質，在較後時間再考慮是否轉為強制。

3.5. 一位回應者指出監管機構應「大力鼓勵」認可機構參與，而「最理想的做法是強制參與...」。另一位回應者雖然同意自願參與，但建議應以公開表揚及容許認可機構在宣傳推廣中使用有關其成功制止犯罪活動的資訊等措施，鼓勵認可機構參與。該回應者又表示：「總括而言，自願參與應能令建議的實施更為有效...」，而強制交換訊息將加重認可機構的合規負擔，該回應者又同時指出部分海外制度並未以鼓勵措施配合，而令效果遜於預期。

3.6. 鑑於大部分回應者（包括來自銀行業的回應者）都贊成自願交換訊息的做法，因此金管局並不建議對認可機構施加訊息交換的法定責任。正如諮詢文件第 5.12 段指出，與向執法機構提交可疑交易報告的法律要求不同，我們認為自願參與性質在私營機構之間較為合適。此外，我們亦顧慮強制參與有可能引致認可機構就每宗可能觸發交換訊息責任的個案交換訊息，從而產生大量低質的可疑交易報告，這與提高可疑交易報告及情報質素的整體目標相違背。

3.7. 然而，由於相當數量的少數回應者建議強制交換訊息或以措施鼓勵認可機構參與，我們會考慮對業界發出指引，列載適合交換訊息的情況，並鼓勵認可機構參與。金管局亦會監察用作訊息交換的指定平台的使用情況，並可能在發現認可機構沒有積極參與時在其監管過程中作出干預。

訊息交換範圍

3.8. 一位回應者建議交換的訊息範圍應包括數碼足跡訊息。另一位回應者認為鑑於罪案類型瞬息萬變，因此不應對交換的訊息設有法定限制，但亦有另一位回應者指出所交換的訊息應盡量保持在最低限度（「僅包含被認定為與懷疑犯罪活動有關的類別」）。另一位回應者建議應明確訂明不包括有關金融罪行受害人的訊息。

3.9. 由於訊息交換內容視乎個別個案的具體情況而定，因此我們同意在所交換的訊息類別方面有需要容許一定程度的彈性。諮詢文件第 6.1 段所載清單旨在供舉例說明之用，並非悉數羅列所有訊息交換範圍，同時我們無意對可交換的訊息類別施加任何法定限制。然而，我們認同所交換的訊息應僅限於相關及必要的情況，以達到防範及偵測罪案的目的。我們會在擬議法例修訂及業界指引中明確反映這點。

與可疑交易報告機制的關係

3.10. 回應者普遍同意認可機構之間交換訊息的做法不會構成相關法例下的「通風報訊」（即透露已提交可疑交易報告）。我們會在法例修訂中加入相關條文。

3.11. 一位回應者提出建議的訊息交換安排應被視為可疑交易報告的互補機制，這與我們的意向相符。另一位回應者建議金管局應鼓勵認可機構提交聯合可疑交易報告，我們同意有空間讓認可機構合作提交可疑交易報告，我們會就此與銀行業及香港警務處（警務處）作進一步考慮。

3.12. 一位回應者建議所交換的訊息應包括「同意」回應（即獲授權人員是否已根據相關法律規定，給予認可機構同意處理相信是犯罪得益的財產）。我們已就此諮詢警務處。警務處並不同意此建議，原因是有關「同意」僅適用於提交可疑交易報告的認可機構，而非接收訊息的認可機構。況且「同意」回應有可能隨着新出現的資料而有所改變，假如需要再次交換已更新的「同意」回應，有可能引致混亂及額外的工作量。因此我們不擬採納這項建議。

保障措施

3.13. 回應者普遍認同需要提供保障措施。多位回應者強調需要就可交換訊息的情況制定清晰的規則和指引。警務處建議只有獲授權人

員⁴及認可機構有權查閱指定平台的訊息。一位回應者建議相關訊息在接收或發出訊息的認可機構都應受到同等程度的保障。其他回應者建議就所交換的訊息定出最長保存期限，並就最終發現屬「誤報」的情況制定訊息刪除安排。一位回應者支持設立客戶上訴渠道。

3.14. 法例修訂將清楚列明交換訊息的目的和情況，並以根據《銀行業條例》發出的法定指引予以補充。同時，法例修訂亦會包括對所交換的訊息須履行的保密責任。有關訊息的最長保存期限、「誤報」情況及受害人資料的處理等建議，我們會作進一步考慮並與持份者溝通。

3.15. 一位回應者要求釐清金管局及警務處可否查閱經由銀行間訊息交換平台（Financial Intelligence Evaluation Sharing Tool (FINEST)）⁵ 交換的訊息。現時金管局與警務處均有權使用 FINEST，在法例修訂後亦會繼續如此。在 FINEST 上的訊息都是來自披露訊息的認可機構提交的可疑交易報告。在許多情況下，接收訊息的認可機構亦會發布訊息，並同時提交可疑交易報告。在某些情況下，例如在有迫切需要於 FINEST 發布訊息以協助阻截資金的情況下，認可機構在發布訊息的時間與提交可疑交易報告的時間之間可能存在差距。鑑於有關訊息可能與調查中的個案有關，因此我們計劃加入條文，給予警務處（實務上是聯合財富情報組）使用 FINEST，以填補相關差距。金管局使用 FINEST 的目的是為進行分析及採取任何必要的監管行動。

個人資料私隱

3.16. 個人資料私隱專員公署（私隱專員公署）從《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）（《私隱條例》）下的個人資料私隱保障角度提出幾項意見。

⁴ 即負責接收根據相關法律規定提交的可疑交易報告的獲授權人員。實務上，這是指聯合財富情報組。

⁵ 銀行間訊息交換平台(FINEST)為交換有關懷疑涉及罪案的銀行戶口資訊的平台。試行階段自 2023 年 6 月 20 日展開。目前 FINEST 僅涵蓋懷疑涉及詐騙的企業帳戶訊息。

3.17. 根據《私隱條例》附表 1 之保障資料第 3 原則，私隱專員公署指出個人資料不得用於（包括披露或轉傳）原有收集的目的或直接相關目的以外的用途，除非已獲得有關資料當事人的訂明同意或根據《私隱條例》第 8 部獲得豁免。若《私隱條例》第 58 條所載與防止或偵測罪行的豁免適用，作為資料使用者的認可機構有責任適當地引用豁免條例，並就每宗個案證明若不向其他認可機構披露個人資料或會損害防止或偵測罪行的目的（或其他於第 58 條中所載的豁免情況）。此外，就披露及 / 或轉傳個人資料而言，認可機構須就每宗個案評估及證明所交換的訊息範圍及程度是為合理。

3.18. 私隱專員公署建議金管局就認可機構在擬議交換訊息安排下取得的客戶訊息的最長保存期限向認可機構發出指引，以符合《私隱條例》附表 1 之保障資料第 2 原則第 2 條。

3.19. 為確保透過安全渠道進行擬議的訊息交換，私隱專員公署亦建議金管局及認可機構根據《私隱條例》附表 1 之保障資料第 4 原則，恆常檢視應用的科技，以確保個人資料能安全保存，防止任何未經授權或意外的查閱、處理、刪除、遺失或使用個人資料。

3.20. 金管局歡迎私隱專員公署的意見。金管局的政策意向是在法例修訂中載入具體條文，訂明在何種情況下可交換訊息（包括個人資料），並以根據《銀行業條例》發出的法定指引予以補充。金管局會要求認可機構確保在所有情況下均符合相關規定，並能證明作出有關決定的合理理據。此外，金管局的意向是在法例修訂中載入執法條文，要求認可機構對交換的訊息保密及制定適當的制度和管控措施。我們亦計劃限制資料當事人接觸特定資料，以防範犯罪分子警覺相關活動已受注視的風險。我們將定期檢視訊息交換平台的技術範疇，並考慮制定資料保存最長期限的必要性。

3.21. 金管局會就擬議法例修訂與《私隱條例》條文的相互運作繼續與私隱專員公署保持溝通。

技術問題

3.22. 幾位回應者就擬議訊息交換安排的技術及操作方面提出建議，當中包括利用來自信貸資料服務機構的資料的可行性，以及限制認可機構使用有關資料的人數以減少資料外洩的機會。我們將會聯同相關持份者審視這些建議，並按情況適當納入法例修訂及 / 或法定指引。

4. 下一步

4.1. 擬議修訂屬《銀行業條例》全面檢視工作的一部分，並會載入條例草案內，暫定於 2025 年提交立法會審議。與此同時，金管局正就實施有關建議的實務事項與私隱專員公署、銀行業界及警務處等相關持份者保持溝通。

附件 – 回應者名單

(按英文字母先後排序)

1. 高偉紳律師行
2. 消費者委員會
3. 鄧白氏
4. Financial Crime Intelligence and Insights
5. 香港金融科技協會
6. Global Coalition to Fight Financial Crime
7. 香港警務處
8. 香港專業及資深行政人員協會
9. 律商聯訊
10. 個人資料私隱專員公署
11. 存款公司公會
12. 香港銀行公會
13. Toronto-Dominion Bank
14. 環聯資訊有限公司

三位回應者以個人身份回應。

另一位回應者的名稱已應要求不予披露。