

(翻譯本)

本局檔號：B10/21C

致：所有儲值支付工具持牌人
行政總裁

敬啟者：

有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的政策及監管方法

本人現通知有關香港金融管理局(「金管局」)就儲值支付工具持牌人管理洗錢及恐怖分子資金籌集風險方面所採取的整體政策及監管方法。這是跟進和呼應政府在 2018 年 4 月公布《香港洗錢及恐怖分子資金籌集風險評估報告》中列載有關香港的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的政策聲明。

金管局一直採用風險為本方法，以監管儲值支付工具持牌人在有效應對洗錢及恐怖分子資金籌集風險方面的政策、程序及管控措施。金管局有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的政策及監管方法詳情載於附件，貴機構應連同《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集指引(儲值支付工具持牌人適用)》一併參閱。本通告旨在闡釋金管局的監管方法，以提高政策透明度，而並不擬對儲值支付工具持牌人作出任何新規定。

如對本通告有任何問題，請聯絡負責貴機構監管事務的金管局人員。

助理總裁(法規及打擊清洗黑錢)
朱立翹

2018 年 10 月 19 日

連附件

打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的監管方法

(儲值支付工具持牌人適用)

1. 金管局的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集政策

1.1 打擊洗錢及恐怖分子資金籌集

1.1.1 正如《香港洗錢及恐怖分子資金籌集風險評估報告》¹所載，政府致力維持穩健的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度，以期：

- (a) 符合打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動的國際標準；
- (b) 阻止非法資金透過金融體系或其他途徑進出本港，並偵測有關情況；
- (c) 有效打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動，以及限制和沒收非法得益；
- (d) 減少本港金融業和非金融業在打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動方面的脆弱之處；
- (e) 採用風險為本方法，要求企業和個人履行合規責任；
- (f) 加強對外及國際協作，以制止洗錢及恐怖分子資金籌集活動對全球造成的威脅；以及
- (g) 透過鼓勵私營界別參與打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動的工作，提高他們對減低洗錢及恐怖分子資金籌集風險的意識和能力。

1.1.2 香港金融管理局(「金管局」)的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集政策(見第 1.1.4 段)沿自政府的政策，以風險為本方法為基礎。政策目的是透過適當的預防措施，阻止儲值支付工具體系被利用作為轉移非法資金的

¹ 由香港特別行政區政府不時刊發。

渠道，並在與聯合財富情報組和執法機構建立全面合作關係的基礎上，使儲值支付工具持牌人透過識別及舉報洗錢及恐怖分子資金籌集活動，偵測及制止該等活動，從而應對香港儲值支付工具業面對的洗錢及恐怖分子資金籌集風險。金管局會根據此政策監管及監察儲值支付工具持牌人對其洗錢及恐怖分子資金籌集風險的有效評估和管理，以及對打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規定的合規情況。

- 1.1.3 鑑於公眾對儲值支付工具和創新零售支付產品及服務的接受程度愈來愈高，因此，該政策確認儲值支付工具持牌人在香港的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度中擔當重要角色。同時，該政策亦確認有需要向儲值支付工具持牌人提供指引及協助，使其能以更具成效及效率的方式，將資源及工作集中於真正有洗錢及恐怖分子資金籌集風險的範疇上，並減少儲值支付工具持牌人及正當企業和個人不必要的合規負擔。
- 1.1.4 作為香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度的一部分，金管局力求：
- (a) 符合國際標準，尤其財務行動特別組織(「特別組織」)所定標準；
 - (b) 為實施風險為本方法提供針對性的支援，以加強香港整體的應對能力；
 - (c) 支持政府及執法機構致力打擊洗錢及恐怖分子資金籌集活動，及限制和沒收非法活動的得益；
 - (d) 透過與其他金融監管機構和執法機構合作，以及積極參與特別組織、亞洲 / 太平洋反清洗黑錢組織(「亞太組織」)和其他國際組織，配合其他香港及國際機構的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集行動；以及
 - (e) 向儲值支付工具業提供指引及促進培訓與良好手法，以提高業界對打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的意識及提升相關能力。

1.2 遵守制裁措施

- 1.2.1 雖然逃避制裁，尤其逃避有關恐怖主義及大規模毀滅武器擴散資金籌集的制裁可能與其他形式的洗錢活動有某些共通的特性，但亦有其獨特之處，因此在制定打擊這類威脅的策略時須考慮這項因素。
- 1.2.2 在香港生效的制裁措施大致上都是由聯合國安全理事會施加，並藉《聯合國制裁條例》(第 537 章)或《聯合國(反恐怖主義措施)條例》(第 575 章)在本港實施。
- 1.2.3 不包括在香港法例下的制裁措施在香港不具法律地位或法律效力。然而，該等海外制裁制度可能會與儲值支付工具持牌人的業務相關並構成風險，尤其若有關業務具國際性質，例如有關跨境支付交易。因此，金管局預期儲值支付工具持牌人會留意該等制度及對其業務可能帶來的風險，並採取適當措施以緩減有關風險。

2. 儲值支付工具持牌人及金管局在香港的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度中的角色

- 2.1 香港的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度包含穩健的法律架構、有效的執法、積極的防範措施，並與國際間緊密合作，以及進行公眾教育及宣傳。香港的整體打擊洗錢及恐怖分子資金籌集政策由打擊清洗黑錢及反恐融資中央統籌委員會(「中央統籌委員會」)制定，該委員會由財政司司長擔任主席，成員包括政府相關決策局和部門、執法機構及金融監管機構。除儲值支付工具持牌人外，香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度的主要持份者亦包括其他金融機構、指定非金融業人士，以及相關的監管或自我規管機構。
- 2.2 洗錢及恐怖分子資金籌集均屬罪行，由香港警務處、香港海關及香港廉政公署等執法機構負責調查及檢控。金融機構(包括儲值支付工具持牌人)在支持全港的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集工作方面具有重要作用，它們可實施打擊洗錢及恐怖分子資金籌集政策、程序及管控措施(下文統稱為「打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度」)以防範罪犯及恐怖分子利用金融體系；備存有關業務關係及交易的紀錄，以協助懷

疑洗錢及恐怖分子資金籌集活動的金融調查；以及通過向聯合財富情報組提交可疑交易報告，及為偵測、預防及制止有關罪行分享資訊，加強與執法機構的合作。

- 2.3 金管局的角色就是監管儲值支付工具持牌人作為香港打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度的主要持份者的角色、遵守法律及監管規定，以及有效地針對較高洗錢及恐怖分子資金籌集風險的範疇。

3. 監管方法

3.1 風險為本的監管

3.1.1 金管局採用風險為本的方法監管儲值支付工具持牌人的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度。風險為本監管的一般原則，是因應儲值支付工具業的不同類別及個別儲值支付工具持牌人所呈現的洗錢及恐怖分子資金籌集風險程度來採取監管措施(例如是否進行現場審查、非現場審查或其他)。金管局會特別留意洗錢及恐怖分子資金籌集風險較高的儲值支付工具持牌人，並集中監管資源應對，而對洗錢及恐怖分子資金籌集風險較低的儲值支付工具持牌人只保持足夠及合適的監管。有一點必須明白，就是儲值支付工具持牌人所面對的風險並非靜止不變的，而是會隨着威脅的演變、其業務模式的改變、業務擴展至涵蓋新產品、服務及客戶類別，以及因應科技發展等而出現變化。

3.2 了解儲值支付工具業的洗錢及恐怖分子資金籌集風險

3.2.1 有效的風險為本監管必須先透徹了解儲值支付工具業整體、特定類別及個別儲值支付工具持牌人所呈現的風險。金管局在這個過程中會參考各種資料，包括香港洗錢及恐怖分子資金籌集風險評估、本地和國際的洗錢案例，以及監管經驗。金管局在定期進行的香港洗錢及恐怖分子資金籌集風險評估中對儲值支付工具業作出評估；目前的評估識別出儲值支付工具業屬於中風險。有關評估是根據金管局對儲值支付工具業的監管經驗，以及儲值支付工具持牌人自 2016 年

年底的業務營運統計數據結果，並與世界各地儲值支付工具業的風險水平相若。

3.2.2 在儲值支付工具業中，詐騙被認是最常見的上游洗錢罪行。鑑於儲值支付工具產品作為支付方式越趨普及，儲值支付工具產品被用作洗錢的潛在威脅不應被低估。某些儲值支付工具產品的功能及跨越地域的特性，例如可供提取現金或跨境轉撥資金等，可能增加被用作洗錢的風險。

3.3 了解個別儲值支付工具持牌人的洗錢及恐怖分子資金籌集風險

3.3.1 為了解個別儲值支付工具持牌人所呈現的風險，金管局定期對所有儲值支付工具持牌人進行風險狀況分析²。有關分析結合每間儲值支付工具持牌人的風險評級，與反映其對香港金融體系及支付系統的重要性的影響評級，據此決定對個別儲值支付工具持牌人的監管力度，並釐定整個行業的洗錢及恐怖分子資金籌集風險程度和分佈。每間儲值支付工具持牌人都需要提交資料作風險狀況分析，包括其最近的機構層面的洗錢及恐怖分子資金籌集風險評估。金管局在計劃其監管活動及資源分配時，會使用該分析的結果。該項分析會定期進行，因為洗錢及恐怖分子資金籌集風險並非靜止不變的，而是會隨着洗錢及恐怖分子資金籌集的案例發展，以及儲值支付工具持牌人的業務模式和範疇的變化等因素而改變。

3.3.2 週期性的香港洗錢及恐怖分子資金籌集風險評估及儲值支付工具持牌人的風險狀況分析意味著金管局會不時重新評估風險，以確保其對洗錢及恐怖分子資金籌集風險程度的了解反映現況。金管局亦可能在每個週期分析之間因應特別事件或發展(例如某儲值支付工具持牌人改變或擴充業務、進行合併或收購等企業事件，或就其服務或交付渠道採用新科技)對個別儲值支付工具持牌人的風險狀況進行檢討。

² 金管局一般每兩年對所有儲值支付工具持牌人進行一次風險狀況分析，並在有需要時對個別儲值支付工具持牌人進行中期檢討。

3.4 監管程序

- 3.4.1 金管局運用不同方法履行監管責任，當中包括對所有儲值支付工具持牌人作出風險狀況分析、非現場審查、現場審查、自我評估、與儲值支付工具持牌人高級管理層及董事局舉行會議、及就具體個案舉行檢討會議。
- 3.4.2 現場審查包括風險為本審查與專題審查。在風險狀況分析中被識別為有較高洗錢及恐怖分子資金籌集風險的儲值支付工具持牌人，金管局會對其進行更頻密的風險為本審查，並會在審查過程中對其打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度作全面及深入的審查。至於被識別為有較低洗錢及恐怖分子資金籌集風險的儲值支付工具持牌人，風險為本審查的次數會較少，並會集中於被視為風險較高或資料較難掌握的特定業務範疇，例如在對上一次審查或評估後新開展或大肆擴充的業務範疇。金管局會因應一些特定觸發事件(例如合併或收購，可能影響儲值支付工具持牌人風險狀況的業務模式或範疇的變動)而調整現場審查的周期。
- 3.4.3 專題審查集中於特定業務或營運範疇，而該等範疇可能呈現特定的洗錢及恐怖分子資金籌集風險，例如跨境支付交易及遵守制裁措施。專題審查涵蓋從事有關業務或面對類似風險的儲值支付工具持牌人組別，旨在收集有關個別儲值支付工具持牌人以至業界普遍面對的問題的資料。金管局會藉通告、指引文件及定期舉行的打擊清洗黑錢講座，與業界分享在現場審查中識別的有關風險、洗錢及恐怖分子資金籌集案例、常見問題及最佳做法的資訊。
- 3.4.4 金管局要求合規部主管和洗錢報告主任出席由金管局定期舉辦的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集講座，並會向其發送所有與打擊洗錢及恐怖分子資金籌集有關的通告、《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集指引(儲值支付工具持牌人適用)》(《打擊洗錢指引》)的更新、制裁警報和其他信息，以及政府和金管局相關的諮詢文件。

3.5 監管及執法措施

- 3.5.1 《支付系統及儲值支付工具條例》(「《支付條例》」)(第 584 章)賦與金管局權力，針對未能遵守有關法律及監管規定的儲值支付工具持牌人採取不同的監管及執法措施。金管局可對儲值支付工具持牌人及 / 或其控權人、董事、行政總裁、經理、僱員(視情況而定)施加該等措施。監管及執法措施互不排斥，並可因應特定個案的事實與情況而合併施行。
- 3.5.2 在採取監管措施時，金管局旨在促使有關儲值支付工具持牌人迅速採取補救措施，以應對所識別的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度不足之處，並防止同類事件再次發生。如果在個別儲值支付工具持牌人的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度中發現不足之處，金管局會致函儲值支付工具持牌人的行政總裁和董事局(如適用)，以確保儲值支付工具持牌人了解不足之處、必須採取的補救措施，以及完成這些行動的時間表。金管局會與有關儲值支付工具持牌人跟進有否及時實施補救措施，以及是否有效解決所識別的不足之處。在適當情況下，金管局會要求儲值支付工具持牌人對所採取的補救措施的完整和有效性提供獨立驗證。因應每個個案的具體情況，該驗證可以由儲值支付工具持牌人的內部審核職能提供，也可以根據《支付條例》第 12B 條由獨立外聘顧問提供。
- 3.5.3 對儲值支付工具持牌人採取的監管措施可屬法定或非法定性質。非法定措施可包括以下任何一項或多於一項的措施：
- (a) 向儲值支付工具持牌人管理層發出信件和現場審查報告，列載打擊洗錢及恐怖分子資金籌集管控措施的不足之處，並規定須在一段指定時間內作出糾正；
 - (b) 要求有關儲值支付工具持牌人採取行動如撤換打擊洗錢及恐怖分子資金籌集專門知識不足的管理層或職員；
 - (c) 要求有關儲值支付工具持牌人就懷疑涉及洗錢

及恐怖分子資金籌集活動的特定帳戶、交易或事宜提交詳盡調查報告；

- (d) 就所關注監管範疇與儲值支付工具持牌人董事局、海外總行及 / 或總行所在地監管機構聯繫；以及
- (e) 限制或暫援儲值支付工具持牌人的新業務或增設分行計劃，直至金管局關注的監管事宜得到金管局滿意的處理。

3.5.4 根據《支付條例》對儲值支付工具持牌人採取的法定措施可包括：

- (a) 規定由核數師擬備並向金管局呈交報告；
- (b) 對儲值支付工具持牌人的牌照附加條件；
- (c) 撤回對某人出任儲值支付工具持牌人的董事或行政總裁的同意；以及
- (d) 在極端情況下，臨時性暫時吊銷、暫時吊銷或撤銷儲值支付工具持牌人的牌照。

3.5.5 金管局會因應所發現的問題的嚴重程度而運用與之相稱的執法工具。若金管局有合理理由相信儲值支付工具持牌人可能已觸犯《支付條例》所訂罪行；可能已違反根據《支付條例》施加的規定或要求；或可能已違反金管局根據《支付條例》批給、給予或發出的牌照、同意或其他文書附加的條件，便可以展開調查。若發現違反《支付條例》的情況，金管局會因應所發現的不足之處採取相應的執法行動。執法行動的主要目的是阻止儲值支付工具體系被利用作洗錢及恐怖分子資金籌集活動、促成改變並強化儲值支付工具持牌人必須設立與風險相符的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度此一重要信息。調查結果越嚴重，對有關儲值支付工具持牌人及業界運用阻嚇作用較大的執法工具的需要就越大。

- 3.5.6 根據《支付條例³》第 33Q條，如金管局信納儲值支付工具持牌人或儲值支付工具持牌人的高級人員已違反《支付條例》的條文、該條例施加的規定或要求，或金管局根據該條例所批給、給予或發出的牌照、同意或其他文書附加的條件，則金管局可對儲值支付工具持牌人或儲值支付工具持牌人的高級人員施加制裁，包括罰款、警誡、警告、譴責、禁止令及糾正命令。如屬較輕微的情況，即儲值支付工具持牌人未能全面合規，但風險管理不足之處所造成的影響較輕微，金管局可能向儲值支付工具持牌人發出合規通知書作為執法工具，以引起管理層及 / 或董事局對有問題範疇的注意，並予以妥善處理。未能合規的情況重覆出現及未能遵從合規通知採取行動，很大可能會引起金管局對管理層及管控措施是否足夠的重大關注，並可能導致紀律處分或其他行動。
- 3.5.7 在根據《支付條例》行使施加罰款的權力時，金融管理專員將考慮其根據《支付條例》第 54(1E)條發出的《行使命令繳付罰款權力指引》。合作態度是其中一項考慮因素。金管局亦發出「在調查及執法程序中與香港金融管理局合作的指引」，闡述金管局在合作方面的政策，包括合作的互惠互利、如何合作的例子、評估合作程度所考慮的因素，以及金融管理專員可能認可的合作幅度。雖然合作並不能排除執法行動，但在決定有關執法行動時，金融管理專員會考慮是否合作，及在適當的情況下，考慮減少擬議的制裁。但該指引不適用於刑事案件。

4. 反饋、分享與人才培訓

- 4.1 金管局分享其監管反饋，包括良好手法及關注事項，以促進個別儲值支付工具持牌人及儲值支付工具業整體在打擊洗

³ 如《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》（《打擊洗錢條例》）（第615章）附表2憑藉《打擊洗錢條例》第5(4)條而適用於發行的儲值支付工具，則金管局可採取根據《打擊洗錢條例》的執法工具，包括就《打擊洗錢條例》第5條下的罪行提出檢控。

錢及恐怖分子資金籌集工作方面的學習及人才培訓。有關的監管反饋包括(但並不限於)：

- (a) 分享對個別儲值支付工具持牌人進行的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集現場審查的觀察所得及審查結果，並了解需要改進的地方；
- (b) 與儲值支付工具持牌人定期舉行會議，以搜集資料及就特定事項按需要提供直接支援；
- (c) 整理在打擊洗錢及恐怖分子資金籌集審查與專題評估觀察到的良好手法及常見問題，以及聯合財富情報組的意見，以便在定期舉行的打擊清洗黑錢講座上及以通告與指引文件的形式與業界分享；
- (d) 參考國際標準及國際組織發出的最佳做法與指引，以通告及指引文件的形式，就主要風險及專題範疇發出指示，以及澄清監管要求及對主要管控措施的詮釋；以及
- (e) 與業界定期舉行會議及論壇，以討論有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的最新課題。

4.2 所有指引及外展材料，包括講座資料及金管局根據調查結果採取紀律處分行動的相關新聞稿，均載於金管局網站有關打擊洗錢及恐怖分子資金籌集的專用網頁。

5. 本地及國際合作

5.1 香港的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集政策由中央統籌委員會制定，成員包括金管局、政府相關決策局、金融監管機構及執法機構，並由財政司司長擔任主席。金管局亦與證券及期貨事務監察委員會、保險業監管局及海關關長緊密合作，草擬及修訂適用於金融機構的《打擊洗錢指引》，以及討論共同關注的事宜(包括跨業界的洗錢及恐怖分子資金籌集風險)。金管局及其他有關當局亦定期在財經事務及庫務局主導的論壇會面。

5.2 金管局亦定期與政府相關決策局和部門及執法機構討論在香港實施聯合國制裁措施及儲值支付工具持牌人舉報可疑交易等事項。

- 5.3 金管局致力促進金管局、儲值支付工具持牌人與執法機構之間有效的資訊分享及情報交流。
- 5.4 國際方面，金管局參與特別組織和亞太組織，並與其他司法管轄區(包括內地及澳門)的有關當局合作。

6. 其他相關範疇

6.1 普及金融

6.1.1 儘管金管局要求儲值支付工具持牌人須確保打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度足夠穩健及符合所有相關法律及監管規定，但同時亦期望儲值支付工具持牌人能採用風險為本方法，避免採取會導致金融排拒的處理手法，尤其應顧及正當企業和個人獲得儲值支付工具產品及服務的需要。採用風險為本方法進行客戶盡職審查(「盡職審查」)的原則為：

- (a) 風險區分：風險評估程序應能透過運用一系列風險因素(包括國家風險、業務風險、產品或服務風險，以及交付或分銷渠道風險)區分某特定客戶組別之中個別客戶的風險。儲值支付工具持牌人不應採取「一刀切」的做法。
- (b) 與風險相稱：儲值支付工具持牌人應因應某客戶的風險水平實施相稱的盡職審查及風險緩減措施，從而避免對有關客戶及儲值支付工具持牌人造成過度負擔。
- (c) 非「零風險」：儲值支付工具持牌人固然應採取所有合理措施，於開戶時及持續為現有客戶識別洗錢及恐怖分子資金籌集風險。但若預期洗錢及恐怖分子資金籌集活動在整個儲值支付工具體系內完全絕跡是不切實際的。儲值支付工具持牌人無需實施過嚴的盡職審查程序，試圖事前杜絕所有風險，因為這種做法有可能會令大量正當企業及個人無法開戶或維持原有戶口。盡職審查只是有效打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度的其中一部分；儲值支付工具持牌人亦須實施有關制

度偵測、監察及舉報(如適用)可疑交易，並採取所需的風險緩減措施，例如實施嚴格盡職審查。金管局的監管立場是儲值支付工具持牌人須實施有效的打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度，並確保有關制度不會出現重大缺失，而並非以達致儲值支付工具體系內絕無洗錢及恐怖分子資金籌集活動為目的。

6.2 科技應用

- 6.2.1 金管局支持儲值支付工具持牌人運用創新方法，有效落實打擊洗錢及恐怖分子資金籌集制度，並探討在其監管工作中更多利用科技及分析工具。金管局要求儲值支付工具持牌人在推出任何新產品、服務或引入新科技前會進行充足的風險評估，並確保有效管理或緩減所發現的風險。