

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

諮詢文件

二零一五年七月

保安局

**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**

諮詢文件

目錄

第一章	引言	1 - 5
第二章	「特別組織」所建議的「R32制度」 主要構成部分及海外例子	6 - 10
第三章	建議為香港設立的「R32制度」	11 - 20
第四章	提交意見	21 - 23
附件一	「財務行動特別組織」成員資料	
附件二	「財務行動特別組織」第32項建議	

匯率對換表

第一章：引言

目的

1.1 本諮詢文件就政府擬設立制度，以偵查跨境運送大量貨幣和不記名可轉讓票據¹的建議，徵詢市民意見。此項建議有助香港符合「財務行動特別組織」（「特別組織」）第 32 項建議（下稱「R32」）下國際打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動的標準。

「特別組織」及香港的國際義務

1.2 「特別組織」於 1989 年成立，是一個跨政府的國際組織。該組織制定了 40 項建議，就打擊清洗黑錢、恐怖分子融資活動及大規模毀滅武器的擴散訂立標準。現時，成員包括 34 個司法管轄區和 2 個區域性組織。此外，「特別組織」另有 8 個區域性組織作為非正式成員，它們共覆蓋 154 個國家及地區，亦有責任採用、實施和執行上述 40 項建議和標準。有關名單包括了大部分國際社會成員及主要金融中心，為國際間合作打擊清洗黑錢及反恐融資的工作建立了一個全球網絡。

「特別組織」成員的詳細資料載於**附件一**。香港已於 1991 年成為該組織的成員，有義務落實其標準。

¹ 「不記名可轉讓票據」屬於非現金的貨幣工具，當中包含「支付給持票人」的指示。持票人亦即管有該票據的人士。「不記名可轉讓票據」的例子包括旅行支票、現金支票、期票和匯票。較詳盡的定義載於第二章。

1.3 「特別組織」會對各成員進行相互評核，監察各成員執行其建議的情況，並在評核後進行緊密的跟進工作，確保這些建議在各地得以全面而有效地落實。該組織上一輪（即第三輪）對香港進行的相互評核於 2008 年完成；第四輪評核預計於 2018 年進行。

「R32」及其目標

1.4 「特別組織」提出的 40 項建議中，「R32」要求成員須透過立法建立制度，以偵查貨幣和不記名可轉讓票據的跨境運送（下稱「R32 制度」）。「特別組織」就「R32」的聲明載於**附件二**。「R32」旨在確保各成員設有法律框架和措施，偵查跨境運送貨幣和不記名可轉讓票據，而如果這些物品懷疑涉及清洗黑錢、恐怖分子融資或上游罪行，可對其進行堵截或限制。與此同時，成員應就虛假的申報或披露實施合適及具阻嚇性的制裁。

1.5 「特別組織」認為，實行有效的「R32 制度」十分重要，以阻止恐怖分子及其他犯罪分子於司法管轄區之間跨境運送貨幣和不記名可轉讓票據，為他們的活動提供資金或清洗犯罪得益。「特別組織」最近亦特別強調「R32 制度」的重要性，並在其 2015 年 2 月的全體會議結束前發出公開聲明，強調成員須實施「R32 制度」，以應對日益受關注的恐怖分子融資問題。包括香港在內的各成員，需要加強這方面的工作。

香港尚未設立「R32 制度」

1.6 過去多年，香港按照「特別組織」的建議，逐步發展出一套完整的打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動的機制。這套機制包括把有關活動刑事化、限制及沒收犯罪得益、要求提交可疑交易報告，以及要求金融機構執行客戶盡職審查及備存紀

錄等措施。其中，《販毒（追討得益）條例》（第 405 章）、《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）及《聯合國（反恐怖主義措施）條例》（第 575 章）已列出有關清洗黑錢及恐怖分子融資的罪行。這三條法例亦訂明向聯合財富情報組²提交可疑交易報告的責任。此外，《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集（金融機構）條例》（第 615 章）規定，指定金融機構有法定義務執行客戶盡職審查，以及在一段指定時間內備存相關紀錄，違反有關規定會受到紀律或刑事制裁。

1.7 目前，香港是「特別組織」34 個司法管轄區成員中唯一尚未設立「R32 制度」的成員。事實上，「R32」是香港在第三輪的相互評核中唯一被評為「不合規」³的建議。由此可見，香港應盡快設立「R32 制度」，因為這方面將會成為香港在接受第四輪相互評核時備受關注的地方。根據過往經驗，當成員在實行「特別組織」的建議上有重大不足之處時，「特別組織」會施加更嚴謹的跟進及監察程序，這樣會影響香港作為國際金融中心的聲譽。

² 聯合財富情報組由香港警務處及香港海關組成，負責接收、分析及儲存可疑交易報告，並將可疑交易報告送交有關的調查單位處理。

³ 「特別組織」就其每一項建議，一般會給予以下評級：-

- (a) 「合規」：已完全遵守建議中所有基本準則；
- (b) 「大部分合規」：已完全符合建議中大部分基本準則，只有輕微的不足之處；
- (c) 「部分合規」：已採取具體行動，並且已符合建議中部分基本準則；以及
- (d) 「不合規」：有重大不足之處，未能符合建議中大部分基本準則。

1.8 我們必須強調，「R32 制度」並非打擊清洗黑錢及恐怖分子融資活動的萬應良方。「特別組織」提出了多項遏止有關活動的建議，而「R32 制度」只是其中一項。制度的主要目的，是讓執法機關能夠偵查不法分子透過跨境運送貨幣和不記名可轉讓票據，意圖掩飾不法資金流動的舉動。「R32 制度」需要配合其他相關措施，方可令香港有效打擊清洗黑錢及恐怖分子融資的活動。

香港設立「R32 制度」的範圍

1.9 在考慮本文件的内容時，市民應該留意「R32 制度」並非、亦不應被視為貨幣管制。「R32 制度」只要求相關人士在運送大量貨幣和不記名可轉讓票據進出一個司法管轄區時，向當局作出申報或披露，以協助執法機關防止及偵查不法資金的流動。「特別組織」亦清楚指出，各地實施「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」。

1.10 換言之，「R32 制度」並不禁止公眾人士運送大量貨幣和不記名可轉讓票據進出香港，而只是要求這些人士在有關數目超出指定上限時，向有關當局申報或披露。由於電子支付系統用作結算用途日益普遍，有關要求對一般旅客應該不會造成任何明顯的影響。香港也擁有先進的銀行及金融服務，一般正常的跨境貿易及商業交易亦應不會受到阻礙。

1.11 根據其他已按「特別組織」規定實施「R32 制度」的地方的經驗，該制度對正當的商業和其他活動，影響有限。

諮詢及未來工作

1.12 我們邀請市民考慮本文件所載建議，並於 2015 年 10 月 20 日或之前，就第四章提出的問題提交意見。

1.13 政府會歸納在諮詢期間收集到的意見，並參考諮詢結果，為擬議的制度訂立詳細的立法建議。

第二章：「特別組織」建議的「R32 制度」主要構成部分及海外例子

2.1 根據「R32」，「特別組織」成員應實施最適合當地需要和情況的制度，惟有關制度應具備數項主要元素。本章旨在說明這些元素，並列出數個海外例子，以供參考。

貨幣和不記名可轉讓票據

2.2 根據「特別組織」的建議，在「R32 制度」下須予申報或披露的物品為「貨幣」及「不記名可轉讓票據」。

「貨幣」是指作為交易媒介的流通紙幣及硬幣，以及可帶入司法管轄區的外幣，而「不記名可轉讓票據」則包括不記名的金融或可轉讓票據，例如旅行支票、現金支票、期票和匯票，該等票據的擁有權在交付時隨之轉移；或已簽署但沒有填受款人姓名的不完整票據。

2.3 要注意的是，雖然黃金和其他貴重金屬及寶石易於變現，並在某些情況下可用作交易媒介或傳遞價值，但「特別組織」就貨幣和不記名可轉讓票據所作出的定義，並不包括這些物品。「特別組織」就處理這些物品訂有其他建議。

申報制度、披露制度及兩者並行的制度

2.4 根據「特別組織」的建議，成員應對由進出境旅客及以貨物或郵件形式跨境運送的大量貨幣和不記名可轉讓票據，實施申報制度、披露制度或兩者並行的制度，以履行「R32」下的義務。「R32 制度」是打擊清洗黑錢及反恐融資活動的重要一環，從中收集到的資料有助分析及追蹤不法資金的流向。

2.5 在**申報制度**下，有關人士須向指定的主管當局（一般為海關當局）主動申報。申報形式包括書面申報和口頭申報。就旅客而言，書面申報的方式可以採用以下兩種之一：（a）適用於所有旅客，或（b）只適用於攜帶款額超過上限的旅客。就前者而言，所有旅客均須作出書面申報，一般以填寫表格的方式（例如在表格上的“是”或“否”方格中加上✓號），以表示自己是否攜帶款額超過上限的貨幣或不記名可轉讓票據。就後者而言，旅客只有在攜帶超過指定上限的貨幣或不記名可轉讓票據時，才須作出申報及填寫表格。至於口頭申報方面，如旅客攜帶的貨幣或不記名可轉讓票據超出上限，須向海關人員作口頭報告。

2.6 在**披露制度**下，旅客須在當局要求下提供貨幣和不記名可轉讓票據的資料。旅客無須主動作出書面或口頭申報，但在主管當局的要求下，須如實回答問題。

2.7 「特別組織」並沒有就貨物及郵件的申報及／或披露制度提出詳細建議。不過，各成員應選擇符合其實際情況的制度。

2.8 簡而言之，「特別組織」留有彈性，讓各成員就運送貨幣和不記名可轉讓票據出入境方面，選擇設立申報制度（書面及／或口頭）、披露制度或申報及披露兩者並行的制度。因此，世界各地有各式各樣實行「R32 制度」的方式。成員可使用不同制度，例如純粹使用披露制度、純粹使用申報制度、在入境及出境方向同時使用申報與披露並行的制度、入境須申報而出境須披露的制度等。海外的經驗說明，各地會選擇最能符合其實際情況的制度。就「R32 制度」而言，一些獲「特別組織」評為「合規」或「大部分合規」的已發展海外經濟體的做法，載於下文第 2.11 至 2.15 段，以供參閱。

指定上限

2.9 根據「特別組織」的建議，凡跨境運送的貨幣或不記名可轉讓票據超出 15,000 美元或 15,000 歐元（約為 120,000 港元⁴）的上限，便須向當局申報或披露。「特別組織」是在得到各成員同意後才訂立有關的上限。實施「R32 制度」的海外地區所採用的上限，一般相等於或低於「特別組織」的建議。

其他元素

2.10 為確保「R32 制度」行之有效，「特別組織」要求，各成員應對作出虛假申報或披露、未有按規定作出申報或披露，又或沒有適當地作出申報或披露的人士，實施有效、適度和具阻嚇性的制裁，有關措施可屬刑事、民事或行政性質。此外，各成員應設有措施，使有關當局可截停、在合理時間內限制及/或沒收涉及清洗黑錢、恐怖分子融資或上游罪行的貨幣和不記名可轉讓票據。從申報及披露制度獲得的資料，應提供予當地財富情報組作進一步分析。

海外經驗

2.11 以下數段簡述數個「特別組織」成員的「R32 制度」，它們的制度在過去獲評為「合規」或「大部分合規」。

⁴ 按美元及歐元兌港元的匯率分別為 1 美元兌 7.8 港元及 1 歐元兌 8.6 港元計算，上限分別約為 117,000 港元及 129,000 港元。就這份諮詢文件而言，我們把上限換算為 120,000 港元。

美國

2.12 美國對跨境運送貨幣和不記名可轉讓票據出入境實施申報制度。旅客出入美國國境時，凡貨幣或不記名可轉讓票據的價值達 10,000 美元（即大約 78,000 港元）以上，均須填表申報，並在出入境時將表格交予海關當局。有關制度亦適用於運送貨物及投遞郵件。此外，凡有人從美國以外的地方收到價值超過 10,000 美元的貨幣或不記名可轉讓票據，須於 15 天內申報有關數額、收取日期、金融票據的形式，以及交付有關貨幣或金融票據人士的資料。

英國

2.13 英國對與非歐盟成員之間運送貨幣和不記名可轉讓票據設申報制度，對與歐盟成員之間設披露制度。所有旅客如自非歐盟國家進入英國，或從英國前往非歐盟國家，須就價值 10,000 歐元（即約 86,000 港元）或以上款額的貨幣或不記名可轉讓票據填寫申報表。英國的制度未有要求收到價值超過上限的貨幣或不記名可轉讓票據的人士作出申報。同時，任何旅客自歐盟國家進入英國，或出境至歐盟國家，海關人員可就其行李及內載物品（包括貨幣和不記名可轉讓票據）作出詢問，旅客須回答問題，並按要求出示物品供檢查。

澳洲

2.14 澳洲實施申報（適用於貨幣）與披露（適用於不記名可轉讓票據）兩者並行的制度。就貨幣而言，不論是由旅客或以郵件及貨物形式運送，凡達到上限 10,000 澳元（約 60,000 港元），須以訂明表格作出申報。任何人士如從海外收到款額超過上限的貨幣，均須在收到當日起計的 5 個工作天內呈交申報表。不記名可轉讓票據的披露制度只適用於旅客，在

警務人員或海關人員要求下，旅客必須按指示披露有否攜帶任何不記名可轉讓票據、每張不記名可轉讓票據的應付款額，以及出示有關票據。

新加坡

2.15. 新加坡向出入境旅客實施申報制度。攜帶貨幣或不記名可轉讓票據的人士，如其款額超過20,000新加坡元（即大約116,000港元）的上限，必須以訂明表格向相關人員申報。此項申報責任亦同樣適用於任何以貨櫃裝運的貨物、郵遞系統或送遞公司等方式將貨幣和不記名可轉讓票據運入或運出新加坡的人士。他們必須就此填寫另一款訂明表格。此外，在新加坡境內，任何人士如從海外收到款額超過上限的貨幣或不記名可轉讓票據，均須在收到當日起計的5個工作天內呈交申報表。

第三章：建議為香港設立的「R32 制度」

3.1 我們已在前章說明香港設立「R32 制度」的重要性，有關制度既可配合打擊清洗黑錢和恐怖分子融資的工作，亦能協助香港作為「特別組織」成員履行國際義務。在考慮香港的「R32 制度」時，我們參照了以下幾項主要原則：

- (a) 有關制度一方面需要符合「特別組織」建議的國際打擊洗黑錢及反恐融資的標準，同時亦應兼顧本地的情況；
- (b) 有關制度應能有效偵查跨境運送不法資金，及追蹤這些資金的流向；
- (c) 有關制度不是、亦不該有貨幣管制的效果，更不會影響正當的資金跨境流動；
- (d) 有關制度應便利公眾符合申報和披露要求，並盡量減低因遵從有關要求而對他們引起的不便；及
- (e) 目前管制站順暢和高效的運作，不應因此受到影響。

問題 1：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？

3.2 經考慮載於 3.1 段的原則後，建議香港的「R32 制度」應包括下文所載的內容。

建議在香港採用申報和披露兩者並行的制度

3.3 正如我們在第二章所述，「特別組織」要求成員對由旅客及以貨物或郵件形式跨境運送的大量貨幣及不記名可轉讓票據，實施申報制度、披露制度或兩者並行的制度。「特別組織」留有彈性，讓成員選擇一套最適合當地情況的制度。事實上，從第二章所引述的海外例子可見，世界各地實施「R32 制度」的模式各異。

3.4 目前，香港共有 12 個出入境管制站⁵和多個海關辦事處（例如葵涌海關大樓及內河船碼頭），備有設施處理乘客、貨物或郵包的清關工作。在考慮香港的情況後，**我們建議採用下列申報和披露兩者並行的制度，如下-**

跨境運送的模式		建議採用申報或披露制度
乘客	出境	披露 (被查問時作出披露)
	入境 ⁶	申報 (如攜有超出指定上限的貨幣或不記名可轉讓票據需主動申報)
貨物	出入境	

⁵ 該 12 個管制站為：香港國際機場、中國客運碼頭、港澳客輪碼頭、屯門客運碼頭、深圳灣、落馬洲、落馬洲支線、羅湖、文錦渡、沙頭角、紅磡，以及啟德郵輪碼頭。

⁶ 我們建議入境乘客需要作出申報，但申報要求不適用於經管制站以外地點入境的人士，例如乘搭客輪經海運碼頭或船隻碇泊處抵港的乘客。目前，這些乘客的清關模式，是海關人員按需要在碼頭或登船抽查乘客。被抽查的乘客需要向海關人員展示其攜帶的物品。我們建議「R32 制度」採用類似的安排，乘客需要按有關當局要求，披露攜帶的貨幣及不記名可轉讓票據的數額。為簡單起見，文件其餘部分提及的「入境乘客」，一概指經管制站進入香港的人士。

乘客方面

3.5 2014 年，超過 3.75 億人次進出香港各管制站，其中經陸路佔 76%、乘坐飛機佔 14%、經水路佔 10%。進出香港各管制站的乘客，平均每日超過 100 萬人次。雖然現階段無法估計因推行「R32 制度」而產生的申報／披露數量，為確保制度有效運作，並避免影響各管制站的人流暢順出入，我們務須審慎行事。

3.6 按現時一般的清關安排，香港海關（海關）採取風險為本的方式，在各管制站抽查乘客。這項安排與國際做法一致，着重各管制站的入境方向，以堵截及防止非法物品進入香港。為加快本地清關程序，海關自 2005 年 11 月起在所有管制站進一步引入紅綠通道系統，方便抵港乘客清關。按照紅綠通道系統的安排，抵港乘客若攜有需要申報物品（例如超逾豁免數量的應課稅品），應使用「紅通道」作出申報；無須申報的乘客則應使用「綠通道」。至於出境方向，海關會按風險分析抽查乘客。

3.7 上述的清關程序自實施以來一直運作暢順。我們建議將來香港的「R32 制度」以此程序為本，**對進出香港的乘客實施申報與披露兩者並行的制度**。入境乘客如攜帶超出指定上限的貨幣或不記名可轉讓票據，便需向海關人員申報；出境乘客，則利用披露的安排。

3.8 換言之，入境乘客如攜帶款額超出指定上限的貨幣或不記名可轉讓票據，應使用紅通道過關，並主動填表作出申報。如所攜帶的貨幣或不記名可轉讓票據未有超出上限，便可使用綠通道。這套安排基本上與現時市民所熟悉的紅綠通道運作一致。

3.9 同樣，參照現時的清關安排，離開香港的人士如被獲授權人士查問，便需披露有關貨幣或不記名可轉讓票據的資料。

3.10 我們希望透過盡量沿用紅綠通道及現時清關的安排，簡化有關制度的要求，避免在管制站因實施不同清關安排而引起混淆。採用申報及披露兩者並行的制度，容許我們繼續利用現時行之有效的做法，應付龐大乘客流量。就此，我們希望再次強調，實施申報及披露制度，絕非要阻截正當的資金流動，亦非要就已申報／披露的款項徵稅。

3.11 目前建議的「R32 制度」不包括途經香港的過境乘客（即無須辦理出入境手續及清關的乘客），以減少對客流的干擾。事實上，「特別組織」並沒有明文規定「R32 制度」須包括過境乘客。這套只規管清關乘客的做法相當普遍，為世界上不少地方採用。以澳洲為例，只有向海關當局清關的乘客才需申報。

問題 2：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？

貨物方面

3.12 2014 年，進出香港的貨物超過 3.26 億噸，其中進口佔 2.01 億噸，出口佔 1.25 億噸。與乘客主要經陸路管制站出入境不同，大部分貨物（91.2%）循水路運送、7.5% 經陸路邊境管制站運送，其餘 1.3% 則循航空運送。2014 年，載貨貨櫃總吞吐量（不包括空貨櫃）超過 1 900 萬標準貨櫃單位（輸入量為 950 萬標準貨櫃單位，輸出量為 950 萬標準貨櫃單位），使香港成為世界上最繁忙的貨櫃港之一。

3.13 香港已有電子基建設施，便利用各種運輸工具運送的貨物清關。其中，「道路貨物資料系統」在 2010 年推出，目前經陸路邊境管制站進出香港的貨物，必須透過該系統預先以電子方式向海關提交貨物資料。此外，航空公司及船公司與海關亦已有安排，以電子系統預先遞交貨物資料作清關之用。這些安排讓海關可預先進行風險分析，在貨物抵港或離港前決定是否需要進行抽查，有助貨物及早清關。系統有效率，而且可靠、快捷。

3.14 鑑於現時行之有效的做法，為實行「R32 制度」，**我們建議對進出本港的貨物實施以電子方式預先申報的制度**。換言之，進出本港的貨物如載有超出指定上限的貨幣或不記名可轉讓票據，負責貨物進出口的人士（即貨主或其代理人），須預先透過電子系統向有關當局申報。

3.15 與現時清關安排相似，有關建議的好處在於可讓相關的執法機關預先就貨物進行風險分析，減少對貨運流量的干擾。反之，即場申報或披露的制度（即負責貨物進出口的人士於管制站或被查問時才向當局申報或披露），可能嚴重妨礙貨運流速及篩選效率。

3.16 與出入境乘客的安排類似，「特別組織」未有明文規定要求「R32 制度」處理過境的貨物。因此我們建議香港的「R32 制度」不包括過境貨物。

問題 3：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？

指定上限

3.17 在設計香港的「R32 制度」時，我們需要設定上限；凡被運送的貨幣和不記名可轉讓票據超出上限時，乘客或貨物負責人須向有關當局申報。如第二章所述，「特別組織」建議的上限為 15,000 美元或歐元；成員在設定上限時，應以「特別組織」的建議為限。事實上，一些成員採用的上限，比「特別組織」建議的款額更低（亦即更嚴格）。以下例子由低至高順序排列：澳洲的上限為 10,000 澳元（即約 60,000 港元）；美國的上限為 10,000 美元（即約 78,000 港元）；英國的上限為 10,000 歐元（即約 86,000 港元）；而新加坡的上限為 20,000 新加坡元（即約 116,000 港元）。

3.18 **我們建議香港的「R32 制度」採用「特別組織」建議的上限，即 120,000 港元，相等於約 15,000 美元或 15,000 歐元。**建議的上限只適用於申報制度（適用於入境乘客及所有跨境貨運），只有運送 120,000 港元以上的貨幣或不記名可轉讓票據的人士，才須向有關當局申報。運送不超過此上限的人士，則無須主動申報。我們建議的水平與「特別組織」其他成員相比大致相同或更為寬鬆。此外，世界各地一般亦只要求運送超出上限的貨幣或不記名可轉讓票據，才須申報。

3.19 建議的上限亦參照了香港打擊洗黑錢及反恐融資制度下的類似申報規定。根據《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集（金融機構）條例》，金融機構須就客戶執行客戶盡職審查措施（例如核實客戶的身分）的其中一種情況，是為該客戶執行涉及相等於 120,000 港元或以上款額的非經常交易。在各種涉及打擊清洗黑錢及反恐融資的制度下，採用相同的申報上限，可避免對相關業界及一般公眾做成混淆。

3.20 至於披露制度（適用於出境乘客），乘客不論攜有多少貨幣或不記名可轉讓票據，如被查問時，必須提供相關資料。這種安排亦與國際慣例一致。

3.21 與此同時，為符合「特別組織」就貨幣和不記名可轉讓票據的定義（見第二章），**我們不打算在有關制度下要求運送黃金與其他貴重金屬及寶石時須作申報或披露**。事實上，「特別組織」另有其他建議處理這些物品。至於賭場籌碼或不記名股份證明書等特定物品是否需要作申報或披露，我們歡迎公眾提出意見。

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？

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？

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？

不包括郵件

3.22 在 2014-2015 財政年度，香港寄往海外的郵件數量超過 1.493 億件；從海外寄到香港的郵件則有 2,530 萬件。無論是寄出或寄入香港的國際郵件，如包含貨幣或不記名可轉讓

票據，一律需要以掛號投遞或購買保險⁷。除此之外，寄往海外郵件的寄件人還須遵守目的地國家或地區的個別要求。

3.23 「特別組織」的成員就是否及如何處理郵遞貨幣及不記名可轉讓票據有不同做法。例如在美國，寄件人如郵遞超過指定上限的貨幣及不記名可轉讓票據，須在寄件前先向有關當局遞交申報表；收件人亦須在指定時間內向有關當局遞交申報表。至於法國，則禁止郵寄貨幣，但未有禁止郵寄不記名可轉讓票據。澳洲方面，郵寄貨幣需要申報，但不記名可轉讓票據則無此要求。亦有一些國家就郵寄現金只作簡單的規限。「特別組織」亦留意到各國在這方面的管制並不一致，世界各地也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暫時未有清晰結論，有需要再作探討和研究，以了解有關問題及背後的因素。

3.24 我們需要謹慎考慮香港的「R32 制度」應否包括郵件；而如應包括的話，該如何處理，特別是必須考慮大量進出本港的國際郵件。我們亦需要參考世界各地應用的不同規管模式，及考慮不同管制形式對香港郵政系統的運作所產生的實際影響。經平衡各方面因素後，**我們建議現階段不在擬議的「R32 制度」下規管郵件**。我們會密切注視郵件在打擊清洗黑錢和恐怖分子融資下的情況。

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？

⁷ 所有寄來香港的國際郵件的價值如超過 2,500 港元，則必須購買保險。

制裁

3.25 按「特別組織」要求，對未有按規定就運送貨幣和不記名可轉讓票據作出申報或披露、或提供虛假資料的人士，須實施有效、適度和具阻嚇性的制裁。「特別組織」對於何謂合適的制裁並未有任何建議；各地亦未有一套廣泛共同採用的制裁模式。

3.26 一些海外的司法管轄區（例如澳洲）在「R32 制度」下設有行政處罰，以代替刑事檢控。這些安排的目的，通常是為了處理較輕微的情況，例如有人因無心之失誤計鈔票數量，作出錯誤申報，又或者是初次抵埗的旅客，因不熟悉有關規則而未有申報。

3.27 就香港的情況而言，我們需要平衡實際情況及有效執法兩者需要。因此，我們建議對初次違反要求且從未干犯清洗黑錢及恐怖份子融資罪行的人士，可以定額罰款處理。其他個案應由法院處理，有關人士有機會被判處較嚴厲的刑罰，包括罰款及／或監禁。在擬定執行新制度的條例草案時，我們會參考相關因素，例如新罪行的嚴重性、刑罰的阻嚇性，以及其他本地法例中類近的罪行。

執法機關

3.28 實施「R32 制度」的目的，是偵查本港不法跨境運送貨幣和不記名可轉讓票據的活動。由於相關工作主要涉及在各管制站執行規定，因此**我們建議海關作為執行「R32 制度」的主要機關，而其他本地的執法機關會在情報分析及調查工作方面提供協助**。為能有效地執法，海關會獲授權處理收集到的申報及經披露的資料，以及收到的情報和資訊。

實施和宣傳

3.29 我們會視乎今次諮詢工作所收集到的意見，向立法會提交條例草案，以實施「R32 制度」。此外，我們亦需要進行一連串的準備工作，例如在各管制站進行適當的改善工程，以及推出合適的宣傳，以便公眾及相關業界了解新制度。初步的宣傳計劃包括製作政府宣傳短片及／或聲帶和於管制站張貼提示，及與運輸行業接觸等。

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？

第四章：提交意見

4.1 這項公眾諮詢於 2015 年 7 月 21 日開始，為期 3 個月。總括而言，我們希望持分者和公眾人士就下列具體事宜提交意見：

問題 1： 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？

問題 2： 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？

問題 3： 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？

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？

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？

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？

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？

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？

何時及如何提交意見

4.2 請在諮詢期內（即 2015 年 10 月 20 日或前）以郵寄、傳真或電郵方式提交意見：

郵寄地址： 香港
金鐘道 66 號
金鐘政府合署高座 30 樓
保安局禁毒處

傳真號碼： 2810 1773

電郵地址： r32-consultation@sb.gov.hk

為方便就是次公眾諮詢作出回應和其後的分析工作，我們擬備了標準回應表格，載於本文件內。

4.3 就本諮詢文件提交意見時，公眾人士可選擇是否附上個人資料。收集到的意見書和個人資料，或會轉交政府有關決策局和部門，用於與是次諮詢直接相關的用途。獲取資料的政府決策局和部門，亦只可把該些資料用於同一用途。

4.4 就本諮詢文件提交意見書的個人及團體（「寄件人」），其姓名／名稱及意見，或會被公布供公眾參閱。我們在與其他各方進行討論時（不論是內部或公開進行），或在其後發表的任何報告中，或會引用就本諮詢文件提交的意見。

4.5 為了保障寄件人的個人資料私隱，我們在公布收到的意見時，會將寄件人的有關資料（例如住址／回郵地址、電郵地址、身分證號碼、電話號碼、傳真號碼和簽名等）刪除。

4.6 我們尊重寄件人不欲公開身分及／或將全部或部分意見保密的意願。寄件人如在其意見書中表示不欲公開身分，我們會在公布意見書時把其姓名／名稱刪除。寄件人如要求把意見書保密，我們將不會公布有關意見。

4.7 如寄件人並無要求不公開身分或將意見書保密，我們則視作可予公開。

4.8 任何在意見書中向我們提供個人資料的寄件人，均有權查閱和更正其個人資料。查閱或更正個人資料的要求，應以書面循下述途徑提出：

地址：香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署高座 30 樓
保安局禁毒處

傳真號碼： 2810 1773

電郵地址： r32-consultation@sb.gov.hk

「財務行動特別組織」成員資料

「財務行動特別組織」（「特別組織」）共有 34 個司法管轄區成員、2 個區域性組織成員及 8 個非正式成員。

(a) 34 個司法管轄區成員：

阿根廷	丹麥	印度	荷蘭	西班牙
澳洲	芬蘭	愛爾蘭	新西蘭	瑞典
奧地利	法國	意大利	挪威	瑞士
比利時	德國	日本	葡萄牙	土耳其
巴西	希臘	大韓民國	俄羅斯聯邦	英國
加拿大	中國香港	盧森堡	新加坡	美國
中國	冰島	墨西哥	南非	

(b) 2 個區域性組織成員：

(i) 歐洲聯盟委員會 –

歐洲聯盟委員會是歐洲聯盟的執行機關。歐洲聯盟目前共有 28 個成員國：奧地利*、比利時*、保加利亞、克羅地亞、塞浦路斯、捷克共和國、丹麥*、愛沙尼亞、芬蘭*、法國*、德國*、希臘*、匈牙利、愛爾蘭*、意大利*、拉脫維亞、立陶宛、盧森堡*、馬耳他、荷蘭*、波蘭、葡萄牙*、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛文尼亞、西班牙*、瑞典*和英國*（附有星號*的 15 個國家亦是「特別組織」的司法管轄區成員）。

(ii) 海灣合作委員會 –

海灣合作委員會由六個國家組成：巴林、科威特、阿曼、卡塔爾、沙特阿拉伯和阿拉伯聯合酋長國。

(c) 8 個區域性組織為**非正式成員**：

(i) 亞洲/太平洋反清洗黑錢組織；

(ii) 加勒比金融行動特別工作組；

(iii) 歐洲理事會評價反洗錢措施的特設專家委員會；

(iv) 歐亞集團；

(v) 東非和南非反洗錢小組；

(vi) 拉丁美洲金融行動特別工作組；

(vii) 反洗錢西非政府間行動小組；

(viii) 中東和北非金融行動特別工作組。

「財務行動特別組織」第 32 項建議

32. 現款送遞人

各國應制訂措施，包括通過申報制度及／或披露制度，偵查跨境運送貨幣及不記名可轉讓票據。

各國應確保主管當局具有合法權限，遇有跨境運送的貨幣或不記名可轉讓票據懷疑涉及恐怖分子融資、清洗黑錢或上游犯罪，又或涉及虛假申報或披露，可予以阻截或限制。

各國應確保針對作出虛假申報或披露的人，訂立有效、適度和具阻嚇性的制裁。如果跨境運送的貨幣或不記名可轉讓票據涉及恐怖分子融資、清洗黑錢或上游犯罪，各國亦應採取措施，包括根據第 4 項建議進行立法工作，以沒收該等貨幣或票據。

匯率對換表

本諮詢文件採用了 2015 年 6 月 1 日的匯率換算外幣，如下：

1 澳元 = 6.0 港元

1 歐元 = 8.6 港元

1 新加坡元 = 5.8 港元

1 美元 = 7.8 港元

