

# 香港洗钱及恐怖分子资金筹集 风险评估报告——第七章 其他付款方式

来源：香港特别行政区政府公司注册处网站

## 目录

7.1 概览 .....	3
7.2 储值支付工具 .....	3
7.2.1 威胁及脆弱程度 .....	4
7.3 虚拟货币 .....	6
7.3.1 脆弱程度 .....	6
7.4 下一步工作 .....	8

## 7.1 概覽

除金融机构外，不同商业机构提供的付款方法，亦可用作转移犯罪得益。本章评  
估多用途储值支付工具<sup>179</sup>和虚拟货币等付款方法的洗钱风险。这两种付款方法的评  
估结果摘要如下。



## 7.2 储值支付工具

随着科技发展及社会接受程度提高，新的零售付款产品，如储值支付工具、网上  
及流动支付服务相继出现，改变了全球零售支付产业的面貌。政府致力发展香港成为  
知识型经济及科技应用创新中心。鉴于公众对储值支付工具和创新零售支付产品及服  
务的接受程度愈来愈高，使用次数亦愈来愈多，同时考虑到保障消费者和防止滥用新  
技术的国际监管趋势，政府于2015年11月根据《支付系统及储值支付工具条例》<sup>180</sup>  
推行多项措施，包括储值支付工具监管制度。

<sup>179</sup> 多用途储值支付工具可用于在指定地方及销售点支付由该储值支付工具发行人或参与商户提供的货品及服务，或用于人对人的支付。单用途储值支付工具只用于支付由发行人提供的货品及服务（例如饼店或咖啡店的预付券）。

<sup>180</sup> 《支付系统及储值支付工具条例》于2016年11月全面实施。见香港法例第584章 ([https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap584!zh-Hant-HK?INDEX\\_CS=N](https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap584!zh-Hant-HK?INDEX_CS=N))。

如第二章所述，由于储值支付工具监管制度在 2015 年才推出，并于 2016 年 11 月全面实施，在撰写本风险评估报告时，部分储值支付工具持牌人的业务营运数据有限，监管经验相对较少。虽然储值支付工具的发牌程序包括要求由独立第三方审视持牌人的打击洗钱及恐怖分子资金筹集管控制度，以下评估仍属初步性质。监管当局会在 2018 年及以后按需要再作进一步评估，以核实威胁程度、脆弱程度和风险级别。

### 7.3.1 威胁及脆弱程度

储值支付工具一般包括预付卡和可以储值的流动支付及网上支付服务。部分储值支付工具产品（例如：八达通卡、支付宝和 PayPal）已在市场存在多年，而近期有更多新产品面世（例如：拍住赏、TNG Wallet 和微信支付）。

八达通卡<sup>181</sup>是最普及的多用途储值卡，于上世纪九十年代初推出时主要用于乘搭公共交通工具，其后拓展至用作香港、深圳和澳门零售商户的小额支付。购买八达通卡时须支付 50 港元按金，而最高储值额为 1,000 港元。由于使用八达通卡的款额和地点均有记录，所以每宗交易均可追查。八达通卡的最高储值款额偏低，又有纪录可供追查，减低它作为洗钱和其他不法活动工具的吸引力。

利用社交媒体及网上平台诈骗和勒索的个案持续增多，而犯罪得益一般以现金和银行转账收取。但是，利用多用途储值支付工具收取犯罪得益的情况也有所增加。网上储值支付工具最受影响，通常牵涉受害人把金钱转帐至骗徒的网上储值支付工具账户，或从零售市场购买增值卡为骗徒的储值支付工具户口增值。虽然涉及的平均款额偏低，由数百至数万港元不等，但在 2015 和 2016 年涉及储值支付工具的网上诈骗案件<sup>182</sup>累计损失金额数达 640 万港元。

鉴于使用多用途储值支付工具付款日渐普及，利用这些工具洗钱的潜在威胁不容低估。某些储值支付工具产品功能较多，适用范围较广，例如可以提取现金或跨境转移款项，令有关工具被利用作洗钱用途的机会较大。因此，储值支付工具的威胁程度被评估为中级。

---

181 发行八达通卡的八达通卡有限公司，在储值支付工具监管制度设立前已按《银行条例》获发认可机构牌照和受到规管。

182 2015 和 2016 年涉及储值支付工具的网上诈骗案件分别有 788 宗和 113 宗。

金管局根据《支付系统及储值支付工具条例》对多用途储值支付工具实施强制性的发牌制度，并履行监管及执法职能。《支付系统及储值支付工具条例》附表 3 第 2 部订明，储值支付工具业务的最低发牌准则包括：储值支付工具牌照申请人的每名行政总裁、董事及控权人均须为适当人选，以及申请人必须已订立审慎管理及风险管理制度。申请人亦必须有健全和适当的管控制度打击洗钱及恐怖分子资金筹集。在申请过程中，申请人须呈交由独立，胜任及合资格的专家撰写的独立评估报告，内容涵盖各主要范畴，其中包括打击洗钱及恐怖分子资金筹集的管控制度。截至 2017 年年底，金管局共发出 13 个储值支付工具牌照。

储值支付工具持牌人必须持续地符合最低发牌准则。金管局透过多种监管方法监察储值支付工具持牌人，包括评估洗钱/恐怖分子资金筹集方面的风险状况、实地视察（视察的次数和深入程度视乎个别持牌人的风险状况）、非实地审查、独立评估、检阅核数师报告，以及与持牌人的管理层会面。金管局亦可随时撤销或暂时吊销持牌人的储值支付工具牌照或对其牌照附加条件。

根据《支付系统及储值支付工具条例》，持牌人若无能力履行义务或其情况有重要改变而不向金管局报告，即属犯罪。如金管局认为持牌人无法履行责任、无力偿债或即将中止付款，有权要求持牌人立即采取与其事务有关的行动、发出指示要求持牌人就其事务的管理寻求意见，或发出指示由金管局委任的人士管理持牌人的事务。持牌人如不遵从金管局的指示，即属犯罪。

储值支付工具持牌人如违反《支付系统及储值支付工具条例》的条文、规定或牌照条件，金管局可对持牌人做出制裁，包括罚款、警诫、警告、谴责及 / 或发出纠正命令。在某些情况下，包括当持牌人未能符合持牌条件或违反牌照条件时，金管局亦可暂时吊销或撤销牌照。

为协助储值支付工具持牌人履行其法律及规管责任，金管局已发出《打击洗钱及恐怖份子资金筹集指引（储值支付工具持牌人适用）》，就监控打击洗钱及恐怖分子资金筹集的要求提供以风险为本的指引，当中包括客户尽职审查、持续监察、金融制裁及恐怖份子资金筹集、可疑交易报告，以及备存纪录等，与对银行的要求大致相若。金管局所施行的措施和监控与洗钱及恐怖份子资金筹集的风险及储值支付工具持牌人业务的规模相称。举例而言，持牌人需采取的客户尽职审查措施应视乎储值支付工具的最高储值额、年度交易额及产品的特性（例如可否重複储值、作人对人资金转拨，或及可否提取现金提取等）。

储值支付工具的发牌及监管制度既全面又严谨，可防止及阻遏洗钱及恐怖份子资金筹集活动。储值支付工具所须实施的打击洗钱及恐怖份子资金筹集预防措施及金管局对持牌人的监管权力，与《打击洗钱条例》所赋予的权力相同。2015年所制定的法律及监管制度，足以处理上文识别的脆弱之处。

考虑到上述的威胁及脆弱点，储值支付工具界别的洗钱风险被评为中级。在撰写本报告时，新机制全面运作的时间仍属较短，有关储值支付工具界别的运作数据及规管经验有限。因此，今次的评估只属初步，当局会因应发展情况及累积的规管经验不时做出检讨。

## 7.4 虚拟货币

香港视虚拟货币（例如比特币）为虚拟商品，而不是法定货币，因而如大部分司法管辖区一样，没有特设法例将其纳入规管。使用虚拟货币交易，实质上是服务出售者和使用者双方的合约安排，就特定的商品或服务做出交易。部分虚拟货币容易被利用作投机，价格可能因此大幅波动。虚拟货币未必有任何实物、发行人或实体经济支持，投资者或消费者可能因为价格波动而蒙受重大损失。

《打击洗钱条例》规定，任何经营金钱服务业务（即货币兑换及汇款交易）的人士必须向海关关长申领金钱服务经营者牌照。这项规定亦适用于经营金钱服务业务的虚拟货币营运者。根据《支付系统及储值支付工具条例》，如某物件可用作储值支付工具，金融管理专员有权宣布该物件为兑换媒介并实施监管。发售或销售的数码代币，若符合《证券及期货条例》中“证券”的定义，则可能属于证监会的监管范围。现行多条法例已就洗钱、恐怖分子资金筹集、欺诈、网络罪行等做出制裁和为一般客户资产保障做出规定，不论当中是否涉及虚拟货币。

### 7.3.1 脆弱程度

香港是世界上最自由的经济体之一，外汇市场活跃，不设资本管制。因此，与有人可能试图透过虚拟货币规避货币管制或高通胀率蚕食的其他经济体相比，虚拟货币在香港的吸引力不大。

虚拟货币并非法定货币，香港并不接受以虚拟货币付款，亲身进行比特币交易也并不普遍。虚拟货币市场，尤其是比特币市场，经历了投机行为引发的大幅波动，日本亦已引入了比特币的监管制度。比特币在本地的使用维持在微不足道的程度。

警务处的监察显示，没有明显迹象显示有组织罪案或洗钱及恐怖份子资金筹集涉及虚拟货币买卖，但发现虚拟货币曾被用作庞氏骗局<sup>183</sup>的藉口，或用于涉及网络犯罪的付款途径。在 2013 至 2017 年间，警务处接获与比特币有关的举报数字有 167 宗，其中大部分涉及被勒索软件（例如最近的 WannaCry 攻击事件）勒索，但与其他司法管辖区相比，个案数字仍相对较少。调查工作和情报显示，虚拟货币并未用于或拟用于其他一般的上游罪行（如毒品，走私应税品）或恐怖分子资金筹集，威胁程度别为低级。

部分虚拟货币匿名买卖而且不经认可系统中央处理，本质上构成潜在洗钱及恐怖份子资金筹集的风险。香港现有七部电子比特币<sup>184</sup>自动柜员机，分别位于五个地点。买方或卖方的身分均不作记录，亦无法追查。另外，网上有四个据称基地设于香港的比特币交换平台，但在香港使用的人不多。警务处和海关会密切监察它们的运作，作为打击洗钱及恐怖分子资金筹集和防止罪行工作的一部份。

为提高公众对虚拟货币潜在风险的认识，政府及金融监管机构已就与虚拟货币相关的消费者、洗钱及恐怖份子资金筹集和网上罪行风险发出警告。金融监管机构及海关已发出通告，提醒受监管机构留意新客户或现有客户可能透过其提供的服务进行涉及虚拟货币活动所带来的风险，并敦促受监管机构在考虑是否与虚拟货币计划营运商建立或维持业务关系时，必须提高警觉。

现时有关洗钱、恐怖份子资金筹集、诈骗及其他罪行的法律及规管条文涵盖与所有财产（包括虚拟货币）有关的罪行。至于防止洗钱及恐怖份子资金筹集方面，所有自然人和法人均有法定责任就任何财产提交可疑交易报告。

虽然虚拟货币本身易被利用作洗钱及恐怖分子资金筹集，但至今未见对香港的整体风险造成任何影响。虚拟货币的风险被评估为中低级。

---

183 2015 年，警务处调查一宗以比特币为藉口的投资诈骗案。约有 192 名受害人声称投资了比特币挖矿，损失 2.85 亿港元。受害人是由于银行转账和向诈骗者支付现金，而并非实质的比特币转账或买卖，而招致金钱损失。

184 把钞票放入自动柜员机后，确认兑换率，然后向自动柜员机扫描器展示比特币位址二维码，比特币电子钱包便会显示最新的比特币结余。

## 7.5 下一步工作

香港会继续检视储值支付工具和虚拟货币在洗钱/恐怖分子资金筹集的风险，并参照规管经验和所得的业内运作数据，就储值支付工具的风险再作评估。政府及金融监管机构会监察相关发展，包括虚拟货币在香港的使用情况、国际规管共识的变化，以及可供比较的司法管辖区的规管和执法工作。当局将会检视虚拟货币市场的现况，以评估洗钱及恐怖分子资金筹集的风险，并就所需行动提出建议，以防止罪行发生及确保公众受到保障。

以上内容均摘录于[香港特别行政区政府公司注册处网站]