



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

理由陳述

《凍結資產執行制度》

（法案）

一、制定本法案的必要性

聯合國安全理事會（聯合國安理會）就打擊恐怖主義及大規模殺傷性武器擴散方面先後通過的決議，呼籲各國謹慎和持續地跟進相關事宜，以確保其法律體系具備足夠條件執行由決議所產生的義務。

為此，中華人民共和國中央人民政府命令將多項決議適用於澳門特別行政區，有關決議亦已公佈於《澳門特別行政區公報》（《公報》），其中包括打擊恐怖主義方面的聯合國安理會第 1267（1999）號、第 1373（2001）號、第 1988（2011）號及第 1989（2011）號決議，以及打擊大規模殺傷性武器擴散的聯合國安理會第 1718（2006）號及第 1737（2006）號決議。

因此，有必要確保澳門特別行政區的法律體系作好充分準備，以履行上述決議所載的義務。而在這方面尚有不足之處就是需要具備一個可有效執行聯合國安理會透過決議頒布的凍結資產措施的相關機制。

亞太區打擊清洗黑錢組織（APG）及國際金融中心監管組織（GIFCS）於二零零七年針對澳門特別行政區打擊清洗黑錢及資助恐怖主義方面所製作的《共同評估報告》指出了上述不足之處。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

事實上，上述評估的其中一個標準，是澳門特別行政區履行金融行動特別組織（FATF）特別建議三的情況，當中評估了澳門特別行政區的法律制度是否能夠執行聯合國安理會在打擊恐怖主義方面所訂定的凍結資產措施。由於評估得出的結論是負面的，因此，在亞太區打擊清洗黑錢組織於二零零七年七月二十七日通過的《共同評估報告》中，有關金融行動特別組織的特別建議三的履行情況，澳門特別行政區僅獲得“部分履行”的評語。

亞太區打擊清洗黑錢組織將於二零一六年對澳門特別行政區在打擊清洗黑錢及資助恐怖主義方面的制度進行新一輪評估，而有關評估的其中兩個標準，是澳門特別行政區履行金融行動特別組織的建議六（六、涉及恐怖主義及恐怖分子融資的金融制裁 / 各國應按照聯合國安全理事會有關防止及制止恐怖主義及恐怖分子融資的決議，實施針對性金融制裁制度。這些決議要求各國毫不拖延地凍結 (i) 由聯合國安全理事會或其屬下委員會根據聯合國憲章第七章，包括依據第 1267(1999)號決議及後續決議所指認，或(ii)由各國依據第 1373(2001)號決議所指認的個人或實體的資金或其他資產，並確保不會直接或間接向該等個人或實體提供資金或其他資產，或為其利益動用該等資金或資產。 *Targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing / Countries should implement targeted financial sanctions regimes to comply with United Nations Security Council resolutions relating to the prevention and suppression of terrorism and terrorist financing. The resolutions require countries to freeze without delay the funds or other assets of, and to ensure that no funds or other assets are made available, directly or indirectly, to or for the benefit of, any person or entity either (i)*



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

designated by, or under the authority of, the United Nations Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations, including in accordance with resolution 1267 (1999) and its successor resolutions; or (ii) designated by that country pursuant to resolution 1373 (2001).) 和建議七（七、涉及大規模殺傷性武器擴散的金融制裁 / 各國應按照聯合國安全理事會有關防止、制止和瓦解大殺傷力武器的擴散及其融資的決議，實施針對性金融制裁。這些決議要求各國毫不拖延地凍結由聯合國安全理事會或其屬下委員會根據聯合國憲章第七章所指認的個人或實體的資金或其他資產，並確保不會直接或間接向該等個人或實體提供資金或其他資產，或為其利益動用該等資金或資產。*Targeted financial sanctions related to proliferation / Countries should — implement targeted financial sanctions to comply with United Nations Security Council resolutions relating to the prevention, suppression and disruption of proliferation of weapons of mass destruction and its financing. These resolutions require countries to freeze without delay the funds or other assets of, and to ensure that no funds and other assets are made available, directly or indirectly, to or for the benefit of, any person or entity designated by, or under the authority of, the United Nations Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations.*) 的情況。

此外，根據 FATF 主席於 2015 年 2 月 25 日至 27 日在法國巴黎作出的建議，“對於實施建議 5 及建議 6 或原來的特別建議 II 及特別建議 III 存在明顯不足的國家，他們需要立即制定所要求的法律及監督的框架以滿足這些建議。”（“*those countries with significant deficiencies in*



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

the implementation of Recommendations 5 and 6, or former SR II and SR III, need to immediately put the requisite legal and, as required, regulatory frameworks in place to meet these Recommendations...”)

因此，為執行聯合國安理會就打擊恐怖主義及大規模殺傷性武器擴散方面通過的凍結資產決定，澳門特別行政區政府有必要通過立法制定凍結資產執行制度，以補內部法律體系的不足。

二、法案的內容

1. 法案的編排

要執行聯合國安理會決議所頒布的凍結資產決定，主要取決於有關決議的性質。

根據第 1267 號、第 1718 號、第 1737 號及第 1988 號決議及其後各項有關決議，各國 / 地區須履行的義務是設立機制，以凍結由聯合國安理會或任一制裁委員會作出識別的主體的資產。

關於第 1373 號決議，由於決議並沒有識別凍結措施所針對的人或實體，亦沒有交由有權限的制裁委員會進行識別，因此，各國 / 地區須透過內部機制對符合決議所訂準則的人或實體進行識別。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

因此，本法案分別為凍結聯合國安理會或任一制裁委員會指認的人或實體的資產，以及為履行安理會第 1737 號決議而作出指認及凍結被指認的人或實體的資產訂立一套完善的制度。

為執行安理會第 1267 號、第 1718 號、第 1737 號及第 1988 號決議，澳門特區的義務是設立凍結資產的法律機制。而為執行安理會第 1373 號決議，澳門特區的義務是將符合決議所訂標準的人或實體進行指認，並凍結該等被指認的人或實體的資產。因此，兩者在本質上是有分別的，基於此，本法案在系統編排上，針對適用於所有情況的規定以一般規定的方式作出處理（第四條至第十七條）。然後再分別針對安理會已指認的人或實體的凍結機制（第十八條至第二十二條）及由澳門特區按照安理會決議所訂標準而進行指認及凍結被指認的人或實體的機制作出規範（第二十三條至第三十條）。

2. 法案的主要內容

(1) 公佈（法案第六條）

法案第六條規定若干行為須公佈於《公報》第二組。

首先，規定須公佈有權限的國際機關（聯合國安理會或在有關事宜上有權限的任一制裁委員會）按凍結的特定規範性指令對人或實體作出的指認行為，又或行政長官按聯合國安理會第 1373 號決議所載的凍結的一般規範性指令對人或實體作出的指認行為。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

公佈有關行為的時間相當重要，因為就是自該時刻起開始對被指認的自然人、法人或實體實施法案規定的限制性措施。按照金融行動特別組織有關建議六（第 6/a 段）及建議七（第 6/a 段）的解釋性說明，為免有關措施失去應有的效力，在實施這些措施時無須對被針對者進行預先通知。

其次，有權限的國際機關從名單中除名的行為及行政長官廢止指認的行為，同樣須公佈於《公報》。

公佈上述行為的時間同樣具有相當大的意義，因為是自公佈之時起終止對被指認的人或實體實施法案所規定的限制措施。

現時，由有權限的國際機關對受凍結資產措施約束的自然人、法人或實體作出的指認行為及從名單中除名的行為的公佈，均透過行政長官公告公佈於《公報》。法案保留有關制度的規定。

（2）凍結（法案第七條）

法案第七條訂定在公佈人或實體的指認行為後，須立即對特定的資產進行凍結。這是本法案所訂定的制度當中較為重要的條文之一，為理解本條，須指出兩個重要方面：凍結措施的適用範圍及實施有關措施所引致的後果。

關於凍結措施的適用範圍，法案規定了一般制度（第一款）及特別制度（第二款）。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

指認行為一經公佈便適用一般制度，也就是須立即對被指認的人或實體擁有或直接或間接控制的資產，以及由該等資產衍生或產生的資產進行凍結。這個制度涵蓋所有聯合國安理會有關打擊恐怖主義的第 1267 號（第 4/b 段）、第 1333 號（第 8/c 段）、第 1373 號（第 1/c 段）、第 1390 號（第 2/a 段）、第 1526 號（第 1/a 段）、第 1617 號（第 1/a 段）、第 1988 號（第 1/a 段）、第 1989 號（第 1/a 段）、第 2082 號（第 1/a 段）及第 2083 號（第 1/a 段）決議，以及有關打擊大規模殺傷性武器擴散的第 1718 號（第 8/d 段）及第 1737 號（第 12 段）決議所載的凍結決定。金融行動特別組織有關建議六（第 6/a 段的第一部分）及建議七（第 6/a 段的第一部分）的解釋性說明亦有訂定上述要求。

特別制度只適用於法案涵蓋的聯合國安理會決議中，明確將凍結措施的適用範圍延伸至與被指認的人或實體有具體關聯的且沒有被指認的人或實體的情況。由於聯合國安理會決議的範圍可能較第一款規定的一般制度的範圍大，因此，應由法案的適用者對聯合國安理會的決議範圍作出考量。例如：聯合國安理會就打擊大規模殺傷性武器擴散所通過的第 1737 號（第 12 段）、第 1803 號（第 7 段）、第 1929 號（第 11 段）及第 2094 號（第 8 段）決議，當中明確規定凍結措施的適用範圍須延伸至由被指認的人或實體擁有或操控的法人或實體所擁有或控制的資產。

關於實施凍結措施的後果，應注意法案第二條（二）項對“凍結”所作出的定義。按此，凍結一項資產並不引致移轉或喪失資產的所有權，只會對該權利造成一些限制，而這些限制取決於受影響的資產的性質，視乎所涉及的是資金或經濟資源而有所不同。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

如屬資金，凍結的範圍廣闊，包括禁止足以改變資金體積、數量、存放地點、所有權、佔有權、性質或用途的眾多活動，以及藉着作出任何改變從而得以取用資金的其他活動。而經濟資源（例如：不動產、車輛、船舶等）的凍結是專為阻止有關措施所針對的人或實體取得資金、服務或其他經濟資源而設的，從而避免該等人士或實體企圖透過使用經濟資源來規避凍結資金的效果。因此，法案沒有禁止個人使用被凍結的經濟資源（例如：在某不動產內居住，又或個人使用某車輛或船舶）。凍結經濟資源擬達致的效果僅限於阻止透過使用經濟資源去獲得資金（例如：出租某不動產或出售某船舶）、服務（例如：批給銀行貸款），或其他經濟資源（例如：以車輛兌換船舶）。

（3）禁止提供資產及金融服務（法案第八條）

凍結資產措施的實施不僅包含本義的凍結行為，亦包含另一效果。因為實施有關措施的目的是具預防性質，以阻止措施所針對的對象透過任何途徑實施聯合國安理會決議所禁止的活動（恐怖主義活動或與大規模殺傷性武器擴散有關的活動），所以同樣禁止向有關措施所針對的對象提供資金，而且，在某些情況下，亦禁止向被針對者提供金融服務。這一類禁止是上述凍結措施的補充措施。

關於這一類禁止的適用範圍，法案同樣於第八條中規定了一般制度（第一款）及特別制度（第二款）。

指認行為一經公佈便適用一般制度，並自該公佈日起禁止（但出現第三款規定的任一情況除外）向被指認的人或實體提供資產，或為其利益



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

而動用該等資產。這項禁止適用於法案涵蓋的所有凍結決定，即聯合國安理會有關打擊恐怖主義的第 1267 號（第 4/b 段）、第 1333 號（第 8/c 段）、第 1373 號（第 1/d 段）、第 1390 號（第 2/a 段）、第 1526 號（第 1/a 段）、第 1617 號（第 1/a 段）、第 1988 號（第 1/a 段）及 1989 號（第 1/a 段）決議，以及有關打擊大規模殺傷性武器擴散的第 1718 號（第 8/d 段）及第 1737 號（第 12 段的最後部分）決議。金融行動特別組織有關建議六（第 6/b）及建議七（第 6/b）的解釋性說明亦訂定有關要求。

而特別制度只適用於法案涵蓋的聯合國安理會決議中，明確將禁止動用資產的適用範圍延伸至與被指認的人或實體有具體關聯的非被指認的人或實體，又或同時規定禁止向被指認人或實體提供金融服務的情況。由於聯合國安理會決議規定的禁止範圍可能較本條第一款規定的一般制度的範圍大，故應由法案的適用者對有關禁止作出考量。

有關禁止動用資產的範圍，須指出的是，這個範圍涵蓋該措施所針對的人或實體所擁有的資產，以及為其利益而被禁止動用的第三人的資產。

但這類禁止並非絕對的，第三款便規定了一些不適用該措施的例外情況。

（4）對第三人的保障（第十條、第十五條及第十七條）

4.1 共同權利（第十條）



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

法案第十條針對當資產是凍結決定所針對的對象及非被針對的對象的共有物的情況，訂定有關執行凍結的方式。本條文為兩個對立的利益之間找出適當的平衡點：一方面，這項措施具有預防特性，就是建議凍結應涵蓋全部資產；另一方面，這項措施亦具有保障特性，就是建議對共有人之中非被針對的對象的權利給予保障。

第一款針對在共同財產制度下，資產是凍結決定所針對的對象及非被針對的對象的共有物的情況。針對這些情況而提出的解決方案，是以凍結決定被針對人所屬的份額作為主要區分，視乎設定憑證是否有對有關份額作出指定。

第二款針對當夫妻其中一人為凍結決定所針對的對象，且彼等的婚姻制度是一般共同財產制或取得共同財產制的情況，訂定對夫妻間共有財產進行凍結的方式。

最後，第三款及第四款是規範有關在信用機構或其他實體的現金存款，其債權人多於一名，且其中一名共有人為凍結決定所針對者的情況。

4.2 審查身份（第十五條）

在具體識別凍結資產措施所針對的人或實體時，可能會出現識別錯誤的情況。這種情況特別容易發生在主體的名字與名單內所載的人或實體的名字相似或甚至相同的情況，從而使被錯誤識別的主體成為了這項措



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

施的對象。因此應謹慎處理這個問題，特別是在有權限的國際機關作出指認時所附隨的身份資料不足的情況下。

金融行動特別組織在建議六（第 9 段）及建議七（第 8 段）的解釋性說明中強調設立一個可快速處理這類情況的機制的重要性，因此，為解決這個問題，法案第十五條規定了一個可以快速糾正錯誤的程序。

4.3 排除責任（第十七條）

為使法案訂定的制度有效執行，具權限實施第七條及第八條規定的限制性措施的所有主體，均需迅速實施有關措施。但執行有關措施可能令有關主體擔心要承擔某些責任，因而不利該等措施的實施，基於此，第十七條的規定保障所有善意履行本法案所定義務的人或實體。

第一款是規範自然人或法人以不當方式進行資產的凍結，又或拒絕提供資產而承擔倘有的責任。原則上，當這些自然人或法人是以善意方式進行上述行為，即認為有關行為是符合法案所規定的，便無須承擔任何責任。然而，這一款規定的最後部分規定了不適用有關排除責任的情況：就是當證實有關的自然人或法人是在過失的情況下凍結資產或拒絕提供資產。

第二款則規範一個相反的情況，就是某人或實體不遵守第八條的規定而提供資產或提供金融服務的情況。這個情況下，僅當其知悉或其有合理理由懷疑該等行為違反了有關禁止性規定時，方須承擔責任。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

這一條規定的排除責任制度，是以金融行動特別組織有關建議六（第 6/e 段）及建議七（第 6/e 段）的解釋性說明為基礎的，有關說明提倡實施有效措施以保障以善意方式履行凍結義務的第三人的權利。

（5）提供資料（第十六條）

為促進凍結資產制度的履行、效力及成效，第十六條訂定若干提供資料的義務。

為達到上述目的，提供資料的義務須由特定的實體（第 2/2006 號法律第六條所指者）履行，有關實體在預防及遏止清洗黑錢（第 2/2006 號法律）及資助恐怖主義的犯罪（第 3/2006 號法律）方面，同樣有義務提供其他資料。

就資訊義務方面，第一款（一）項規定須將任何為履行法案所載的義務而作出的行為告知委員會，尤其是關於凍結資產措施的具體執行情況。考慮到在很多情況下，實際是由上述實體實施有關措施，故為評定有關實體有否嚴格履行法案的規定，將履行法案所載義務而作出的行為告知委員會是相當重要的。要注意的是，金融行動特別組織有關建議六（第 6/d 段）及建議七（第 6/d 段）的解釋性說明也訂定同樣的義務。

第一款（二）項訂定的通報義務，就是須在發現相關情況起計兩個工作日內，向委員會通報在合理推定下，顯示出一人或實體正以某被指認的人或實體的名義或按其指示進行的任何交易。有關的通報義務還規定，在合理推定下顯示出一法人或實體由某被指認的人或實體所擁有或



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

操控而進行的任何交易，須在同一期限內向委員會作出通報。有關通報的作用很大，因為所通報的事宜可作為行政長官決定向相關人或實體實施限制性措施（第九條第一款）及行政長官提議指認相關自然人、法人或實體的依據（第十九條第一款），又或甚至在某些情況下作為行政長官作出指認的理據（第二十三條第二款）。

第一款（三）項的通報義務，規定須在發現相關情況起計兩個工作日內，向委員會通報所有顯示出企圖進行違反法案中有關凍結的條文（第七條），以及有關禁止提供資產及金融服務的條文（第八條）規定的交易。制定本法案的目的是使任何（受凍結決定約束的）人或實體不能實施犯罪活動。透過訂定此項通報義務，可確保在實施限制性措施後仍可達成有關目的。

最後，第一款（四）項亦規定配合委員會查核其要求提供的資料的義務。

在提供資料方面，委員會是收集資料的權限實體（第四款及第五款）。就收集到的資料，委員會須適時提出其認為必要採取的措施（向行政長官提供技術協助）。

（6）指認行為的前提（第二十三條）

聯合國安理會在通過第 1373 號決議時，有關決議沒有識別被針對的對象，亦沒有交由相關制裁委員會進行有關識別。對於決議所定的凍結



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

措施所針對的對象，則交由各司法管轄區在證實符合決議所規定的各項前提後進行識別。

按照第 1373 號決議的規定，如要對某主體實施凍結資產措施，則該主體必須是實施、企圖實施、協助或參與恐怖主義活動的主體。有關決議明確將這項措施的適用範圍，延伸至以該主體名義或按其指示行事的人或實體，以及由該主體所擁有或操控的實體。

根據上述的決定，訂定法案第二十三條第一款及第二款有關行政長官進行指認時所依據的前提。公佈指認的行為後，應立即凍結被指認的主體的所有資產，藉此履行第 1373 號決議所訂定的義務。

本條有兩個重點：哪些行為應被視為恐怖主義行為？而行政長官又在哪些情況下可按決議的規定進行指認？

關於第一點，法案援引關於預防及遏止恐怖主義犯罪的第 3/2006 號法律（見該法律第四條第二款及第三款、第六條第一款及第二款、第七條及第八條），以界定可被視為“恐怖主義”的行為有哪些。

至於第二點，只要行政長官有“充分理由”相信某主體曾實施、企圖實施、協助或參與第 3/2006 號法律規定的恐怖主義行為，便可作出指認。“充分理由”這一概念，與金融行動特別組織有關建議六的解釋性說明（第 4/a 段（iii）、第 4/b 段、第 4/d 段及第 5 段）中，關於按第 1373 號決議所作出的指認上經常使用的用語（“*reasonable grounds*”及“*reasonable basis*”）類同。



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

關於行政長官的指認，可以是其主動作出，亦可以是應其他司法管轄區的請求而作出。在後一情況下，第三款規定適用經必要配合後的第3/2002號法律（《司法互助請求的通報程序法》）規定的通知程序。

（7）就法案規定實施的限制性措施提出辯護的機制（第九條及第三十條）

7.1 向非被指認的人或實體實施限制性措施（第九條）

如上所述，法案涵蓋的凍結決定將凍結資產及禁止提供資產（第七條第二款及第八條第二款）的適用範圍，延伸至非被指認但與被指認的人或實體有具體關聯的人或實體。

為履行有關規定，當行政長官有“充分理由”相信某人或實體符合法案規定的前提時，則對該主體實施第七條第二款及第八條第二款規定的限制性措施。

為保障這項措施所針對的人或實體的辯護權，法案第九條第二款明確規定可根據一般規定對行政長官的批示提起上訴。

7.2 司法上訴（第三十條）

在執行聯合國安理會第1373號決議所載的一般規範性指令時，行政長官須作出某些特定的行政行為。考慮到該等行為會產生對外效力，故



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

在法案中明確規定設有上訴的機制，藉此保障被指認的主體享有辯護權。

指認行為就是首個可被提起上訴的行為（第三十條第一款（一）項）。由於這個行為構成實施凍結措施的前提，因此可向法院提起上訴。

同樣，對被指認的人或實體再續指認行為亦可提起上訴（第三十條第一款（二）項），藉此讓被指認的主體可對將指認行為續期的新行政行為提出質疑。

— 最後，基於這類措施的實施範圍（某主體的全部資產），行政長官駁回取得資產申請的決定同樣亦受司法保障（第三十條第一款（三）項）。

考慮到受保護的利益，法案在本條第二款中規定在上訴中聲請中止指認行為的效力時（根據《行政訴訟法典》第一百二十條及續後各條），基於法律推定中止上訴所針對的行為的效力會嚴重侵害公共利益而將舉證責任倒置。

考慮到這項措施的性質，以及對其所針對的主體所帶來的極嚴重影響，亦將上訴定為具有緊急性，藉以促進審查程序的速度。