出國報告（出國類別：其他）

參加「東南亞國家中央銀行研究及訓練中心(SEACEN Centre)」防制洗錢及打擊資恐課程心得報告

服務機關：金融監督管理委員會檢查局

姓名職稱：楊專員清閔

派赴國家：馬來西亞吉隆坡

出國期間：2018 年 2 月 26 日至 3 月 2 日

報告日期：2018 年 5 月

摘要

東南亞國家中央銀行研究及訓練中心(SEACEN Centre) 於 107 年 2 月 26 日至 3 月 2 日假馬來西亞首都吉隆坡舉辦防制洗錢及打擊資恐課程，計有來自 13 個國家 38 位學員，參加之學員為具備 2 年以上檢查經驗(包括防制洗錢及打擊資恐檢查)之金融機構監理官員、各國金融情報中心官員等。

本次課程由亞太防制洗錢組織的執行秘書深入淺出地解釋防制洗錢金融行動工作組織標準，包括 40 項建議、國家風險評估及相互評鑑方法論等，除了讓學員更進一步了解各項建議及國家風險評估的重要性，也對於評鑑方式及常見缺失予以闡明。與金融機構密切相關的客戶審查執行方式，經驗豐富的 Deloitte 顧問建議，透過金融機構整體風險的評估方式，徹底瞭解各機構自身業務之風險高低，並列舉評估時可能遇到的挑戰。馬來西亞國家銀行的官員介紹該國如何實施防制洗錢及打擊資恐-以風險為基礎之監理及金融情報中心，並就該國洗錢威脅偏高之非法跨境匯款，探討洗錢手法及監理弱點。在國際合作與數位證據交換實務上，來自美國司法部之官員建議多加利用科技犯罪執法情資聯絡窗口全天候聯防組織，並強調非正式與正式溝通管道都很重要。最後，以快速支付及比特幣的現況總結金融的創新與破壞以及對洗錢與資恐風險的意義。

目 次

壹、 課程目的 ……1
貳、 課程過程 ……2
參、 課程內容 ……4
一、防制洗錢金融行動工作組織的防制洗錢與打擊資恐標準……4
二、國家風險評估……15
三、評鑑方法論……22
四、客戶審查、認識你的客戶與客戶辨識計畫……28
五、防制洗錢及打擊資恐─以風險為基礎之監理方式……33
六、金融情報中心與洗錢案例調查……39
七、國際合作與數位證據交換……42
八、金融的創新與破壞，以及對洗錢與資恐風險的意義……43
肆、 心得與建議 ……48

壹、 課程目的

本次課程主要係介紹防制洗錢金融行動工作組織 40 項建議，與各國應盡防制洗錢及打擊資恐義務之間的關係、國家風險評估和相互評鑑之重要性、客戶審查、防制洗錢及打擊資恐─以風險為基礎之監理方式介紹，以及金融創新和新興科技對洗錢和資恐風險的影響等。

本次奉派參與訓練課程，係考量防制洗錢及打擊資恐為本會所關注議題，除增進防制洗錢及打擊資恐相關專業知能，並希冀與其他國家金融機構監理官員或金融情報中心官員進行經驗交流，了解各國對於防制洗錢與打擊資恐國際標準之遵循方式，期能透過比較不同國家所建置之各類型法律、規範及金融架構，對本局未來更臻完善的檢查措施提出建議。

貳、 課程內容

一、講師與出席人員

本次課程共 11 位講師，延攬在防制洗錢與打擊資恐、金融監理、法規遵循等各領域專精的專家學者，提供紮實的專業知識及豐富的實務經驗。講師包括 Mr. Glenn Tasky 及 Mark McKenzie 主要專長在於金融產業監督和管理的專業領域、Dr. Gordon Hook 係現任亞太防制洗錢組織(Asia/Pacific Group on Money Laundering)的執行秘書，專精於防制洗錢與打擊資恐及其他相關法律議題，也曾參與過相互評鑑的工作、Ms. Radish Singh 及 Mr. Suresh Soundarrajan 來自 Deloitte South East Asia，長期提供有關金融服務監理、法律遵循、反賄賂及反貪污，防制洗錢及金融制裁、公司治理準則，證券交易所監管等議題之相關諮詢，並協助金融機構建立相關制度及政策、Ms. Intan Zainura Ahmad 及 Ms. Suhanna Omar 分別任職於馬來西亞國家銀行(Bank Negara Malaysia)金融監理部門及金融情報中心，擁有豐富監理及執法經驗、Mr. Thomas S. Dougherty 任職於美國司法部，擁有國際合作及協助網路犯罪調查的實務經驗、Mr. Kirk Png 對於人工智慧及機器學習學有專精、Mr. Robin Newnham 及 Dr. Jose De Luna Martinez 在協助推動普惠金融、區域金融整合及增強金融穩定上擁有豐富經驗。我們此次講師陣容在防制洗錢與打擊資恐領域的理論基礎豐富，在執行防制洗錢與打擊資恐實務經驗亦均具備。

參與本次課程之國家包括來自孟加拉、不丹、汶萊、柬埔寨、香港、印尼、馬來西亞、尼泊爾、巴布亞新幾內亞、菲律賓、斯里蘭卡、泰國及我國等 13 個國家 38 位金融機構監理官員或金融情報中心(Financial Intelligence Unit)官員。

二、課程進行流程

(一)2 月 26 日：上午各國參加課程學員辦理報到(每日上午辦理簽到)，之後依照排定之組別進入會場，本次參加之學員共 38 位，分成 7 組，每組 5～6 位，原則上每個國家均會安排至不同組別，就坐後由課程主持人致詞，隨即開始本次課程。本日主題包括：防制洗錢金融行動工作組織 40 項建議之基本概念和定義、各國的問題和挑戰、國家風險評估、各國實施建議之經驗分享等。

(二)2 月 27 日：先由學員依序報告前日上課內容大綱及論述重點後，開始當日課

程，本日課程重點包括：相互評鑑方法論、認識客戶及客戶審查、高風險客戶及加強客戶審查，各國實施國家風險評估或接受相互評鑑經驗分享等。課後學員需對於當日課程填寫評估問卷，以電子郵件回傳課程後勤負責人(每日課後均須填寫)。

(三)2 月 28 日：由學員分享對前日上課內容之心得後，本日介紹防制洗錢及打擊資恐─以風險為基礎之監理方式、國際合作與資訊交換等。

(四)3 月 1 日：由指定學員對於前幾日課程主題進行心得分享，隨後進入本日主題：金融創新與新興科技對洗錢和資恐風險的影響，如利用機器學習和人工智能打擊金融犯罪、比特幣及其他加密電子貨幣(cryptocurrency)可能增加洗錢和資恐風險等，最後對於通匯銀行的去風險(De-risking)行動所造成的影響進行討論。

(五)3 月 2 日：本日由受訓學員依序對本次課程所有內容進行心得分享並提出個人建議。

參、 課程內容

一、防制洗錢金融行動工作組織的防制洗錢與打擊資恐標準

(一)防制洗錢金融行動工作組織(Financial Action Task Force，以下簡稱：FATF)簡介：

FATF 是一個獨立的政府間組織，旨在發展與提升政策，保護全球性金融系統，以對抗洗錢、資恐以及資助武器擴散。FATF 成立於 1989 年間，相關防制洗錢與打擊資恐之建議於 1990 年首次發布，隨後於 1996 年、2001 年、2003 年以及 2012 年進行數次修訂。FATF 最新修訂的 40 項建議及相關指引已被認定為全球性防制洗錢與打擊資恐之標準。FATF 的工作除制定前開各項建議、督促會員國執行相關建議外，並希望能推廣至全世界實施 FATF 所制定之標準。

(二)現行 FATF 防制洗錢與打擊資恐標準包含下列文件：

1.FATF 的 40 項建議、解釋性說明(Interpretive Notes)及詞彙表(Glossary) (2012 年版)。

2.評鑑方法論─FATF 建議之技術遵循及防制洗錢與打擊資恐之效能評鑑(2013 年版)。

3.各式指引文件。

上開標準詳列各國執行防制洗錢與打擊資恐機制時，所應採行的最低要求。透過確實執行 FATF 標準，將提供各國擬定防制洗錢與打擊資恐政策之基礎架構。因為恐怖分子和其他罪犯利用相對薄弱的環節，所有國家一致性採用相同標準有其必要性。每個國家應評估自身可能遭受的洗錢及資恐風險，並確保所採行的措施能夠充分解決這些風險。

(三)FATF 的 40 項建議為防制洗錢與打擊資恐標準之核心，主要可區分為以下 7 個範疇：

1.防制洗錢與打擊資恐之政策與協調(第 1、2 項建議)：

風險評估是任何防制洗錢與打擊資恐制度的基礎，各國應辨識、評估及瞭解自身的洗錢與資恐風險，並依據所辨識之風險，制定國家防制洗錢與打

擊資恐政策，並指定權責機關，負責定期檢討國家防制洗錢與打擊資恐政策。各國應基於對風險的瞭解，應用以風險為基礎之方法，配置資源並採取預防或降低洗錢與資恐風險之措施。各國亦應建立機制促進政策決定者、金融情報中心(financial intelligence unit)、執法機關、監理機關及其他相關權責機關之合作，並就有關防制洗錢與打擊資恐政策與措施之發展及執行相互協調。權責機關之間在打擊資助武器擴張(financing of proliferation of weapons of mass destruction)方面，亦應有類似之合作及適當的協調機制。

監理機關應要求金融機構及指定之非金融事業或人員(designated non-financial businesses and professions)辨識、評估其洗錢與資恐風險（涵蓋客戶、國家或地區；及產品、服務、交易或支付管道），並採取有效措施以減少洗錢及資恐風險。

在進行相互評鑑時，評鑑員發現部分國家所提供國家風險評估報告，有未知會私部門或未與私部門溝通之情形，如國家風險評估報告中將銀行業列為高風險行業，但在與銀行業高層管理人員面談時，卻得到「不知道有國家風險評估報告」、「幾天前才能到風險評估報告，對內容不甚了解」或「不認同銀行業為高風險行業」等回覆，這種不一致情形常發生於國家風險評估報告之編撰係由外部顧問協助完成的場合。由於第 1 項建議所指的「國家」包含公、私部門，進行國家風險評估時，應邀請私部門一起進行。

另外，評鑑員認為部分國家風險評估報告雖然將威脅(threat)及弱點(vulnerability)依據高、中、低等級予以區分，卻未能解釋各等級之定義方式，形同國家無法真正地瞭解風險高低。若國家決定將所辨識之風險採用不同等級予以區分，應給予明確定義。

2.洗錢和沒收(第 3、4 項建議)：

(1)洗錢應依據國際公約予以罪刑化。洗錢前置犯罪(predicate offences)應包括所有的重大犯罪，至少應包括特定犯罪類型的犯罪行為，例如紐西蘭的前置犯罪包括非法捕魚及非法挖礦，另外嚴重的稅務犯罪(包含直接稅及間接稅)亦應被列為前置犯罪，惟何謂嚴重的稅務犯罪，留給各個國家自行定

義，因為這會影響到疑似洗錢交易申報、主管機關權限及國際合作。

(2)各國應有立法措施，對於下列不論係刑事被告或第三人持有之財產，能夠予以沒收：

①已漂白之財產；

②因洗錢或前置犯罪所得（包括收入或其他從該所得衍生之利益）、用於或意圖用於洗錢或前置犯罪之工具；

③用以資助或意圖分配使用於資助恐怖主義、恐怖活動或恐怖組織犯罪之財產；

(3)各國應有立法措施，足以使權責機關能夠：

①辨識、追蹤及評估應沒收之財產；

②執行暫時性措施，如凍結或扣押，以防止任何應沒收財產之交易、移轉或處分；

③採取防止或避免妨害國家凍結、扣押或保全應沒收財產之作為；

3.資恐和資助武器擴散(第 5～8 項建議)：

(1)各國應根據國際公約內容，將資助恐怖分子（資恐）罪刑化，資恐罪亦應列為洗錢之前置犯罪。資恐罪不限於資助恐怖主義行為，也包括資助恐怖主義組織和個別恐怖主義分子，即使無法確定與特定恐怖主義行為涉有關連。

(2)各國應依據聯合國安理會之決議案，辨識及指名(designating)涉及資恐罪之自然人或實體(entity)，並毫不遲延地實施目標性金融制裁(targeted financial sanctions)。目標性金融制裁包括凍結資金或其他資產，並限制任何資金或資產不得直接或間接被受指名者利用。

(3)各國應依據聯合國安理會有關預防、抑制及阻絕大規模毀滅性武器擴散之決議案，毫不遲延地執行目標性金融制裁。本項與前項所謂「毫不延遲」，理想中應於決議發布後數小時內執行，但實際執行時指依據合理基礎辨識及指名涉罪之自然人或法人後，為了避免相關資金或資產的轉移，應儘速執行目標性金融制裁。

4.預防性措施(第 9～23 項建議)：

(1)執行客戶審查(customer due diligence)，亦即執行「認識你的客戶(Know your customer)」與持續監控。有下列情形之一者，金融機構應實施客戶審查：

①建立業務關係時；

②進行臨時性交易，金額逾指定門檻(15,000 美金／歐元)，包括單筆及拆分為顯有關聯之多筆交易、或進行臨時性電匯交易時；

③有洗錢與資恐可疑時；

④金融機構對先前取得之客戶資料真實性及適足性有所懷疑時。

(2)客戶審查的執行程序如下：

①金融機構應辨識客戶身分，均應運用可靠、獨立之原始文件、資料或資訊確認客戶身分；

②金融機構應辨識實質受益人(beneficial owner)身分，及採取適當措施加以確認：在客戶是法人或法律協議情況下，金融機構應了解客戶之所有權及控制結構，若為法人客戶，應辨識及確認最終控制法人所有權權益之自然人身分、如為法律協議之客戶，則應辨識及確認其受益人，例如信託契約之委託人、受益人，或保險契約之受益人等；

③金融機構應瞭解及取得業務關係之目的及業務性質等資訊；

④金融機構應對於業務關係實施持續性的客戶審查，詳細審視在業務過程進行之交易，以確保所進行之交易係與金融機構所知之客戶、業務及風險概況相符，包括必要時，瞭解其資金來源。

(3)金融機構經過以風險為基礎之分析方法，對於洗錢與資恐風險較高者，進行強化客戶審查、辨識屬較低風險者，得採取簡化客戶審查措施。

(4)金融機構應留存執行客戶審查措施時所取得之所有紀錄、帳戶檔案及業務往來文件與查證後之分析結果，自業務關係或臨時性交易結束後至少保存 5 年。金融機構亦應留存所有國內、外交易之必要紀錄，自交易完成時起應至少保存 5 年。

5.法人與法律協議的透明度和實質受益人(第 24、25 項建議)：

(1)各國應評估國內所有類型法人相關之洗錢與資恐風險。在進行相互評鑑時，評鑑員發現部分國家在執行國家風險評估時，未能將所有類型的法人(例如有限合夥、基金會、協會等)列入評估，這項缺失將影響第 1 項建議及直接成果 1(Immediate Outcome 1)之得分。

(2)各國所有的公司應在公司註冊機關登記，記錄公司名稱、設立證明、法定形式及法律地位、註冊地址、基本規範權力及董事名單等。公司應保存前開規範之資訊，並應保存股東或成員登記名冊，涵蓋持有股數及股份類別（含表決權）。

(3)各國應使用下列一個或一個以上之機制，確保可於國內特定地點取得公司所獲取之實質受益權資訊，或者可由權責機關及時判定：

①要求公司或註冊登記機關取得並保持公司實質受益權之最新資訊；

②要求公司採取合理措施以取得並保持公司實質受益權之最新資訊；

③運用現有資訊，包括金融機構指定之非金融事業或人員依據客戶審查所取得之資訊、或其他主管機關持有之公司法律所有權及實質受益權資訊、或公司依據本項建議要求所持有之資訊、或上市公司揭露之資訊等。

(4)各國應要求受任何法律規範意定信託之受託人，取得並持有適當、正確及最新有關信託之委託人、受託人、保護人、受益人或受益人類別及任何其他最終有效控制該信託之自然人的身分資訊。各國並應採取措施，以確保受託人與金融機構及指定之非金融事業或人員建立業務關係時，或進行達一定門檻之臨時性之交易時，會主動揭露其在信託中之地位。在評鑑時，常見許多國家對外國信託(foreign trusts，或稱境外信託 Offshore Trust) 的涵蓋範圍及外國信託的意義存在一些混淆，外國信託是在一個司法管轄區內形成的信託，但受另一個司法管轄區的法律管轄，即使該管轄區是沒有信託法，也需要各國採取措施來處理這種情況， 例如：澳門，中國等民事法域。

(4)各國應依據建議第 37 及 40 項之規範，快速提供相關資訊之國際合作。此處之「快速」並無明確定義，但各國應建立機制確保儘速提供國際合作。

6.主管機關的權力和責任：第 26～35 項建議。

(1)各國應指定主管機關負責規範及監理金融機構遵循防制洗錢及打擊資恐的要求，主管機關應有權可強制金融機構提供有關遵循防制洗錢與打擊資恐要求之任何資訊；

(2)各國須指定權責機關或自律團體負責監督，並確保指定之非金融事業或人員遵循防制洗錢與打擊資恐要求；

(3)各國應設立金融情報中心，作為統一受理及分析疑似洗錢或資恐交易報告及其他與洗錢、相關前置犯罪及資恐有關資訊之國家機關，並分送分析結果；

(4)在全國性防制洗錢與打擊資恐政策之框架下，應設置特定執法機關負責適切調查洗錢、相關前置犯罪及資恐；

(5)主管機關及自律團體應建立準則及提供回饋，以協助金融機構或指定之非金融事業或人員遵循全國性防制洗錢與打擊資恐措施。

(6)各國應留存有關防制洗錢與打擊資恐系統效能及效率之綜合性統計數據，包括：

①受理及分送疑似洗錢或資恐交易報告；

②洗錢與資恐案件之調查、起訴及判決；

③財產之凍結、扣押及沒收；

④司法互助及其他國際合作之請求及受理。

FATF 將應留存的統計數據限制在以上四項，因此，缺乏綜合性監理情形的統計數據將不會影響第 33 號建議的評鑑結果。

7.國際間合作：第 36～40 項建議。

(1)各國應簽署並充分執行聯合國反貪腐公約及其他公約。

(2)各國應有法律依據，允許快速提供與洗錢、相關前置犯罪及資恐之調查、起訴及法律訴訟相關，最大可能範圍之司法互助，並應指定一個中央機關或其他官方機制，俾進行司法互助請求之遞送與執行，並有清楚程序及時優先安排執行司法互助請求。

(3)各國在犯罪者生死不明、逃亡、下落不明、身分不明的情況下，應有機關對於無須定罪之沒收及相關暫時性作為之請求予以回應；各國應與其他國家分享沒收之資產。

(4)各國應確保權責機關可以快速提供最廣泛有關洗錢、相關前置犯罪和資恐之國際合作：

①金融情報中心應有適當的法律基礎，可以進行洗錢、相關前置犯罪及資恐之合作；

②金融監理機關應有法律根據，可以與國外對等單位合作，以符合國際對於金融監理之標準，特別是有關防制洗錢／打擊資恐目的監理之資訊交換；

③執法機關應能夠與國外對等機關基於情報或調查有關洗錢、前置犯罪或資恐的目的，交換國內可獲得之資訊，包括犯罪所得與工具之辨識與追查。

(四)執行 FATF 標準的課題與挑戰

正如評鑑方法論所示，評鑑的範圍將牽涉兩個彼此相關的部份：技術遵循和效能。技術遵循部份將評鑑必要的法律、規範，或其他規定的措施是否已經執行且生效，及是否已經制定機構內支援防制洗錢與打擊資恐的框架。效能部份將評鑑防制洗錢與打擊資恐系統是否有效運作及會員是否達到所定義結果之程度。部分國家執行 FATF 標準時所面臨的課題與挑戰可歸納為下列數項：

1.部分國家對 FATF 的 40 項建議具有相當良好的技術遵循水準，相較來說效能則不盡理想：

效能評鑑結果不理想的原因不外乎是國家對關鍵風險缺乏充分了解、或未能優先處理被列為風險程度最高的威脅及弱點。

2.防制洗錢與打擊資恐法規未能獲得充分支持：

金融機構對洗錢與資恐風險的理解，以及對於防制洗錢與打擊資恐義務的執行情形是一項嚴苛挑戰。除了使用以風險為基礎之分析方法，對於不同

風險程度的客戶採取不同的客戶審查模式、必須對於法人客戶之實質受益人進行了解外，缺乏監理機關和金融情報中心對金融機構的指導和反饋(如：未能及時告知業者國家風險評估結果)，也將使得金融機構在執行法規時倍感艱辛。

3.部分國家的防制洗錢與打擊資恐監理成效不彰：

若監理機關未能採行以風險為基礎之監理模式，亦即未考量金融機構或指定之非金融事業或人員之類型或規模，均使用相同的監理強度、或以相同標準要求不同業者(如：每年執行客戶審查一次)，可能會錯失對於特定洗錢與資恐風險的掌控，導致監理效果不彰。

4.部分國家忽略跨境之犯罪行為：

進行相互評鑑時，評鑑員必須廣泛地瞭解被評鑑國的風險、背景，以及相關因素，作為評鑑的啟始，除了運用各國所提供的風險評估報告，也會將國際組織所編撰的各種報告納入考量。國家在考量所面臨的洗錢與資恐風險時，往往著眼於國內的政經環境，忽略來自國家的跨境犯罪行為或複雜洗錢模式。以不丹為例，該國國內或許鮮少發生貪污的犯罪行為，但該國鄰近中國及印度(清廉指數表現欠佳)，進行風險評估時若僅依國內情勢判斷沒有此類風險，顯然有欠周全。

(五)近年因防制洗錢與打擊資恐執行不力遭重罰的金融機構：

1.巴基斯坦的最大銀行 Habib Bank 因未能遵守有關洗錢的法律和規定，遭美國紐約州金融監管機構(New York Department of Financial Services，NYDFS)處以 2.25 億美元罰款。

2.英國 Sonali Bank 及其洗錢交易申報主管(Money Laundering Reporting Officer)，因其防制洗錢體系存在重大缺失，遭英國金融市場行為監管局(Financial Conduct Authority，FCA) 分別處以罰款 320 萬英鎊及 1.7 萬英鎊。

3.澳洲最大的聯邦銀行 Commonwealth Bank of Australia，由於違反防制洗錢與打擊資恐法律達 5 萬次以上，遭澳洲交易報告與分析中心（AUSTRAC）以「嚴重系統性未遵循法規」為由，對澳洲聯邦銀行提起民事訴訟及求償高額

罰金：

(1)該行於 2012 年 5 月推出智能存款機（Intelligent Deposit Machines），允許客戶每次現金存款可達 2 萬澳元，每日無上限。客戶可以使用任何銀行所發行之金融卡，若使用其他行庫之金融卡則無法進行客戶審查。存款後，資金立即可以轉移。該行未評估智能存款機可能存在洗錢及資恐風險，亦未對於相關交易行為進行監控。

(2)在 2012 年 11 月至 2015 年 9 月期間，未依法及時向澳洲交易報告與分析中心回報涉及 1 萬澳元以上之自動存款機大額交易達 53,506 次，這些交易金額合計達 6 億 2470 萬澳元，其中部分交易涉及高風險客戶、洗錢集團或恐怖分子，該行未能強化客戶審查，亦未採取即時交易監控措施。

(六)各國實施 FATF 標準的經驗分享：

1.馬來西亞：

(1) 相關執行內容：2001 年防制洗錢及打擊資恐及非法活動所得法(Anti-Money Laundering, Anti-Terrorism Financing and Proceeds of Unlawful Activities Act)、2002 年促進國際合作的刑事事項互助法(Mutual Assistance in Criminal Matters Act)、2009 年執行聯合國安理會決議的馬來西亞中央銀行法(Central Bank of Malaysia Act)、預防腐敗的馬來西亞反腐委員會法(Malaysian Anti-corruption Commission Act)、2010 年防止大規模殺傷性武器擴散的策略貿易法(Strategic Trade Act)、2015 年阻止恐怖主義的防止恐怖主義法(Prevention of Terrorism Act)等。

(2)防制洗錢及打擊資恐之挑戰：尚未建立全面性資料庫以識別和驗證客戶的身份、主管機管權責重疊、尚未完全理解防制洗錢及打擊資恐的要求、欠缺資源等。

(3)可能對防制洗錢及打擊資恐造成影響的未來趨勢：金融科技(Fintech)、加密貨幣及分散式帳本(Crypto-currency on distributed ledger)、金融詐騙案件等。

2.柬埔寨：

(1)相關執行內容：2007 年頒布防制洗錢及打擊資恐並於 2013 年修訂、2014 年公布凍結指定恐怖分子和組織財產的次級法令。對於反賄賂及反貪污則訂有專法。另外，除了是艾格蒙聯盟（Egmont Group）的成員之一，也與外國金融情報中心簽訂互助備忘錄、

(2)防制洗錢及打擊資恐之挑戰：金融情報中心人力不足、接受相互評鑑及後續改正措施負荷較大。

(3)可能對防制洗錢及打擊資恐造成影響的未來趨勢：金融情報中心持續提升有關防制洗錢的知識及案件調查、加強國內和國際合作。

3.香港：

自 1991 年起成為 FATF 的成員之一，並承諾執行所有建議，為了確實執行相關建議，於 2009 年成立了防制洗錢及打擊資恐中央統籌委員會(Central Coordinating Committee on AML/CFT)，委員會的主席由財政司司長擔任，下設財經事務及庫務局(Financial Services and the Treasury Bureau)及保安局(Security Bureau)，前者負責統籌及推行防制洗錢及打擊資恐的政策、策略和立法建議，並與金融監管機構(包括金融管理局、證券及期貨事務監察委員會、保險業監管局等)保持聯繫，後者則規範指定之非金融事業或人員須採取的客戶審查和交易紀錄措施、現金類物品的申報及披露制度等，與執法機構(包括香港警務處、香港海關以及廉政公署) 、律政司等相互合作。

4.尼泊爾

(1)相關執行內容：2008 年資產（金錢）防制洗錢法(Assets (Money) Laundering Prevention Act)、2014 年凍結，扣押和沒收所得和刑事犯罪手段法(Freezing, Seizing and Confiscation of Proceeds and Instrumentalities of Criminal Offences Act)、2014 年沒收犯罪所得法(Confiscation of Criminal Proceeds Act)、2014 年相互法律援助法(Mutual Legal Assistance Act)、2014 年引渡法(Extradition Act)、2014 年組織犯罪控制法(Organized Crime Control Act)。另外，尼泊爾訂有反腐敗法律，由獨立的組織機構（濫用權力委員會

Commission on the Abuse of Authority）調查和起訴賄賂和腐敗案件。金融情報中心自 2015 年起成為艾格蒙聯盟（Egmont Group）的成員之一，並與 14 個國家簽訂互助備忘錄。

(2)防制洗錢及打擊資恐之挑戰：對於政治人物、高階官員的利害關係人認知低落、為數眾多的的銀行與金融機構、不受央行管轄的合作社數量高達 2 萬家以上、指定之非金融事業或人員尚未接受規範或未能有效規範、

(3)可能對防制洗錢及打擊資恐造成影響的未來趨勢：金融情報中心目前仍以人工作業分析情報，刻正引進聯合國毒品和犯罪問題辦公室(United Nations Office on Drugs and Crime)所開發的 goAML 系統。

5.汶萊：

(1)相關執行內容：2011 年反恐怖主義令(Anti-Terrorism Order)、2012 年犯罪資產追討令(Criminal Asset Recovery Order) 、2013 年反恐怖主義(資恐)條例(Anti-Terrorism (Terrorist Financing) Regulations)。2012 年犯罪資產追討令為防制洗錢之母法，規範調查權、檢察官、金融機構及指定之非金融事業或人員之作業及申報義務(如客戶審查、加強客戶審查、交易紀錄、疑似交易申報)。

(2)為了監控 FATF 建議之遵循情況、建立和實施防制洗錢和打擊資恐國家政策及協調成員之間的合作，國家防制洗錢和打擊資恐委員會(National anti-money laundering and combating the financing of terrorism committee)於 2008 年成立，由 11 個權責機關組成，由金融情報中心負責居中協調。

二、國家風險評估

(一)國家風險評估源自於 FATF 的第 1 項建議

各國應辨識、評估及瞭解自身的洗錢與資恐風險，並依據所辨識之風險，制定國家防制洗錢與打擊資恐政策，並指定權責機關，負責定期檢討國家防制洗錢與打擊資恐政策，並協調風險評估之相關行動。各國應基於對風險的瞭解，應用以風險為基礎之方法，配置資源並採取預防或降低洗錢與資恐風險之措施。各國

監理機關應要求金融機構及指定之非金融事業或人員辨識、評估其洗錢與資恐風險，並採取有效措施以減少洗錢及資恐風險。經過風險評估，若判定為較高之風險，各國應確保其防制洗錢與打擊資恐機制能充分處理此類風險，若認定該類風險較低，得在某些條件下採行簡化措施。簡言之，各國除了對自身洗錢與資恐風險進行評估、確保所採用的防制洗錢與打擊資恐措施與所評估之風險相當，並且能對資源進行有效配置與運用。

國家風險評估程序的目標為：

1.提供防制洗錢與打擊資恐機制之改善資訊，包括制定與修訂國家防制洗錢與打擊資恐政策：國家風險評估應持續性地保持更新，且適當之資訊應與所有相關之權責機關、自律團體、金融機構及指定之非金融事業或人員分享。

2.協助主管機關分配防制洗錢與打擊資恐資源，並依優先順序進行運用；

3.納入金融機構及指定之非金融事業或人員所做的之防制洗錢與打擊資恐風險評估結果：另根據 FATF 第 26 項及第 28 項建議規定，金融監理機關應審查金融機構及指定之非金融事業或人員所為之風險評估，並將審查結果納入監理考量。

(二)什麼是風險？

風險係由威脅、弱點及後果三項元素構成。其中：

1.威脅(threats)：係指對國家、社會、經濟或其他等可能造成危害之個人、團體、物體或活動。在洗錢與資恐之脈絡中，包括罪犯、恐怖組織、推動者與資金，以及過去、現在及未來之洗錢及資恐活動。

2.弱點(vulnerabilities)：其概念應用於風險評估時，包括「威脅」所利用或支持的事物、或有助於「威脅」之事物，例如特定行業、金融產品或服務。在 FATF 中的一些文獻（特別是相互評鑑報告）中，「風險」與「弱點」可替換使用。

3.後果(consequences)：係指洗錢與資恐可能造成之影響或損害，並包括潛在犯罪與資恐活動對於金融系統、機構，甚至對整個經濟及社會所造成之影響。後果可能係暫時或長期的，亦可能影響人口、特定社群、商業環境、或國家或國際利益，以及一國金融界的名譽和吸引力。

圖：風險由威脅、弱點及後果構成

(三)風險評估的層次及其交互影響

風險評估包括超國家(一群國家)之評估、國家層級之評估與次國家的評估(一個國家裡的一個特定行業、區域或特定業務功能)。為了使其他層級執行的評估結果能夠被使用在評估和瞭解國家層級風險，彼此關聯的部分應採用一致性的方式。權責機關藉由國家層級的風險評估所認定之風險高低，影響金融機構及指定之非金融事業或人員執行以風險為基礎之方式時所擇定之高、低風險狀況，另一方面由金融機構及指定之非金融事業或人員在權責機關之監理下持續性檢視自身風險，將有助於國家層級確認相關風險等級是否適當。

(四)風險評估程序可以細分為辨識、分析及評量等 3 個階段：

圖：風險評估程序

1.辨識：鑒於洗錢與資恐風險係由威脅、弱點及後果之組成，辨識的基礎在於了解洗錢與資恐者所使用之方法、資金流向、被利用之關鍵行業，及為何實施洗錢與資恐者不被逮捕或未被剝奪其財產之主要原因，匯集成一份已知或

可疑之威脅及弱點的清單。洗錢與資恐的威脅清單的主要來源為國家的犯罪威脅評估、洗錢態樣報告及執法部門所累積之知識，至於洗錢與資恐的弱點清單，資訊來源通常包括遵循 FATF 建議所作之相互評鑑報告、金融監理機關對於被監理部門評估之弱點、受監理公司所做之風險評估報告，及防制洗錢與打擊資恐權責機關累積之資訊等。建立首份威脅及弱點清單之過程，應考量整體洗錢與資恐之過程，包括國際或跨境之範疇。之後根據前開清單，發展出潛在風險或風險因素列表。風險因素係指為洗錢或資恐風險之原因、來源或助力之特定威脅或弱點。

在辨識風險階段可使用不同之方法，方法之一係以風險事件辨識，例如：

(1)組織性犯罪團體以混入合法商業所得之手法，將不法所得注入金融系統；

(2)國外犯罪團體藉由投資國內不動產之方式清洗犯罪所得；

(3)罪犯及恐怖分子利用公司實質受益人及控制者之資訊不透明，掩飾或隱匿渠等與所擁有或所控制法人之關聯性；

2.分析：風險分析係風險評估過程之核心，考量已辨識出之風險或風險因素之本質、來源、可能性及後果，並判定風險的大小和嚴重性。進行風險評估時應將國家環境概況(政治、經濟、地理、社會等方面)、及影響防制洗錢與打擊資恐措施執行之結構性因素納入考量，儘可能考量相關因素如何影響風險之演變，並嘗試評定每個風險之規模或嚴重性。進行相互評鑑時，評鑑員也會從公眾媒體、國際組織等了解各國的背景。主要的情境因素臚列如下：

(1)金融產業和指定之非金融事業或人員的規模和結構；

(2)特定領域(如以現金往來為主的經濟活動規模、國際金融產業、國內或跨境商業總值、未受規範行業及／或地下經濟規模的估計等)

(3)政治穩定程度；

(4)政府高階官員承諾處理防制洗錢與打擊資恐議題；

(5)具有可靠、廉潔及透明之穩定權責機關；

(6)有能力、獨立且有效率的司法系統；

(7)規範及監理機制之成熟度及細緻度；

(8)清廉程度和打擊貪污作為之效果

3.評量：經過上開辨識及分析，可依據分析的相關結果，決定處理風險作為的優先順序，對於需優先處理者配置適當資源、制定降低風險策略及預防性措施。

(五)風險評估的成果與相關討論

1.國家風險評估的結果應能讓政府權責機關對於風險之等級及處理風險之優先順序做出判斷，並能依據所辨識風險之本質及程度作出相對應之政策，因此，風險評估應包含每一種風險之來源、本質及程度之足夠資訊，俾有助於指出適當之降低風險措施。評估結果能提供寶貴資訊以擬定或修正國家防制洗錢與打擊資恐政策及行動計劃，該政策決定最終可能影響諸多權責機關及如何踐行其職責（例如執行金融檢查之方式）。

2.風險評估一旦完成，FATF 的第 1 項建議要求各國須建置機制，以提供風險評估結果之適當資訊給所有相關權責機關、自律團體、金融機構及 DFNBPs。此項措施將有助於公部門與私部門在適當範圍內共同分享風險評估程序所做的結論及其考量的主要因素

3.一個國家「評估」了風險並不意味著「理解」了它們。在某些情況下，辦理國家風險評估之主管機關未在政府內部廣泛諮詢或未諮詢適當機關、或未邀請及諮詢私部門。如果私部門不了解這些風險，國家就不能真正理解其風險所在。因此為了提升風險評估之有效性，評估程序除了必須包括所有相關機構，亦須納入私部門的意見，最後應將結果提供給所有相關者。

(六)各國執行國家風險評估的經驗分享

1.馬來西亞

(1)每 4 年進行一次國家風險評估，2013 年之國家評估報告已於 2014 年公布，2017 年之國家評估報告則尚未完成。國家風險評估係由防制洗錢國家協調委員會(National Coordination Committee to Counter Money Laundering)負責，該委員會來自政府機構，監管機構，執法機構和政策制定機構等 16 名成員組成（包括馬來西亞國家銀行、財政部、皇家警察局，馬來西亞反

腐敗委員會等）。

(2)國家風險評估係由定量評估(如：統計數據報告)及定性評估(如：專家觀點)構成，藉以辨識及確認洗錢及資恐趨勢和模式、決定洗錢及資恐風險之威脅與弱點。

2.柬埔寨：於 2016 年公布第一次國家風險評估報告，在世界銀行技術支援及指導下進行。國家風險評估共區分為 9 個區塊(包括洗錢及資恐威脅、弱點、銀行業、證券業、保險業、其他金融機構、指定之非金融事業或人員、金融包容性)由相關主管機關負責收集資料、將數據輸入國家風險評估工具並產出結果。

3.香港：於 2018 年 4 月公布「香港的洗錢及恐怖分子資金籌集風險評估報告」。本次係首次進行全港性的洗錢及恐怖分子資金籌集風險評估，係採用世界銀行所建議的風險評估模式進行評估，並進行廣泛諮詢及定量和定性數據研究，並得到各監管機構、執法機構、政府部門和私人機構直接參與。香港既是國際金融、貿易和交通樞紐，亦與中國內地有緊密聯繫，故此同時面對本地和外來上游罪行所引致的洗錢威脅，總體來說，詐騙相關的罪行帶來屬高水平的洗錢威脅，而毒品、貪污和避稅罪行構成的洗錢威脅則屬中高水平。本地和跨境洗錢分子會利用香港高度自由的貿易和具效率的金融及銀行體系犯案。洗錢集團通常利用公司銀行戶口和金錢服務經營者作為洗錢途徑，因此銀行業面對的洗錢風險屬高水平，而金錢服務經營者所面對的洗錢風險則屬中高水平。

4.尼泊爾：

(1)2013 年獲得世界銀行的幫助並利用該行所提供的工具進行第一次國家風險評估，將評估工作區分為政策所犯罪所得、金融產業及非金融產業等 3 個領域，共計有 23 個權責機關參與、金融情報中心負責整合工作，並在國家銀行副行長的督導下完成。國家風險評估報告已於 2016 年公布，弱點程度相對較高者包括銀行業、證券業及保險業。

(2)在本次國家風險評估中，發現有下列不足之處，如：金融犯罪調查缺乏獨

立性和完整性、缺乏國際與國內合作經驗、尚未訂定資產沒收的法律及規範、尚未明訂相關犯罪之處罰等。

(3)進行國家風險評估時，面臨下列挑戰，如：傳統的資訊管理系統(人工處理)、部分機構提供數據和訊息意願不足、工作小組成員對評估過程知識匱乏、未能妥適分配時間及預算等。

5.汶萊：

(1)由金融情報中心負責，在世界銀行的協助下、使用該行的國家風險評估工具進行，國家風險評估報告於 2016 年完成。

(2)洗錢風險中等：主要威脅包括香菸走私、詐欺、貪污與賄賂，主要弱點則有金融調查品質低落、不易取得交易紀錄及實質受益人資訊，銀行業務及匯款業務則因以現金交易為主、普遍欠缺防制洗錢觀念，被列為較高風險。

(3)資恐風險中等：主要威脅為被利用為資助恐怖主義之募資地點或金流管道，主要弱點則有未曾執行凍結或扣押資產、私部門交易監控不足，銀行業務、匯款業務及非營利組織則因欠缺交易監控被列為較高風險。

三、評鑑方法論

(一)FATF 於 2013 年 2 月通過「評鑑方法論(Methodology)」

FATF 的評鑑方法論是提供評鑑基礎，以評估各國對於 FATF 的 40 項建議之技術遵循程度，並檢視該國防制洗錢及打擊資恐體系之效能水準。其中：

1.技術遵循評鑑(Technical Compliance Assessment)：本項評鑑是 FATF 建議之特別規範，主要係評估有關國家法規、體制架構、權責機關權力及程序等，以瞭解該國防制洗錢與打擊資恐體系之基礎。在某些情形下，技術評鑑不僅限於書面文字或機械性操作，也包括解釋如何執行。

2.效能評鑑(Effectiveness Assessment)：本項評鑑係評估 FATF 建議之執行成效，並辨識該國達到完善防制洗錢與打擊資恐體系應有成果的程度。因此，效能評鑑的重點，在於檢視法規及體制架構所能產生預期成果的程度，意即「直接成果達成的程度」。被評鑑國家有責任證明其防制洗錢與打擊資恐系

統具有成效，若無法證明，評鑑員僅能作出該系統不具成效之結論。另外，效能並未要求偵測犯罪行為或降低犯罪率。

簡言之，技術遵循及效能評鑑，將呈現對該國遵循 FATF 建議程度之整體分析，及如何依據 FATF 建議維持健全的防制洗錢與打擊資恐體系。評鑑員將廣泛地瞭解被評鑑國的風險、背景、以及結構性因素等，作為評鑑的啟始。這些因素包括：

1.各國洗錢及資恐風險之本質及程度：如犯罪類型及嚴重程度、非法資產跨境流動曝險程度等；

2.國家環境：該國人口數、國家發展程度、地理因素及貿易或文化的關連等；

3.經濟與金融產業之規模：金融行業及指定之非金融事業或人員間差異性、金融產業的規模及結構、不同金融產品或金融機構的相對重要性、國內或跨境商業總值、以現金往來為主的經濟活動規模、以及未受規範行業及或地下經濟規模的估計等；

4.建構防制洗錢與打擊資恐體系的結構性因素：有效能之防制洗錢與打擊資恐機制通常需具備特定之結構性因素，例如：政治穩定、高階官員承諾處理防制洗錢與打擊資恐議題、具有可靠廉潔及透明之穩定機構、法律規範及有能力、獨立且具效率之司法體系等。如缺乏上述結構性要件、在整體架構下有明顯弱點及缺陷者，顯然將妨礙具有效能的防制洗錢與打擊資恐機制的運作；

5.其他影響防制洗錢與打擊資恐效能之背景因素：包括規範及監理機制之成熟度及細緻度、清廉程度和打擊貪污作為之效果、金融歧視（窮人無法利用金融系統）程度。

(二)技術遵循評鑑：

評鑑方法論技術遵循內容，係參照「FATF 建議」特定要求執行情形，包括法律架構及強制性規範、權責機關及其權力與作業方式。評鑑員對該國遵循標準的程度做出結論，遵循程度可分為 4 個等級：遵循(Compliant)、大部分遵循

(Largely compliant)、部分遵循(Partially compliant)及未遵循(Non-compliant)。評鑑員較關心的建議及相關重點臚列如下：

1.第 10 項-客戶審查：

(1)金融機構應辨識客戶及確認客戶身分：

(2)金融機構應辨識實質受益人，並採取適當措施加以確認：

①對於法人客戶，金融機構應辨識及確認最終控制法人所有權權益之自然人身分。金融機構應確認最終控制法人所有權權益之自然人身分。若對於前者身分有所懷疑，或沒有自然人透過所有權權益進行控制時，則透過其他方式對法人或法律協議行使控制權之自然人身分。若依上述方式仍無自然人可以被辨識時，應確認擔任高階層管理職位之相關自然人身分。

②對於法律協議之客戶，金融機構應辨識及確認其受益人、對人壽保險或其他投資型保單之客戶，金融機構應對被指定之受益人，執行客戶審查措施；

(3)金融機構應瞭解及取得業務關係之目的；

(4)金融機構應對於業務關係實施持續性的客戶審查；

(5)金融機構經過以風險為基礎之分析方法，對於洗錢與資恐風險較高者，進行強化客戶審查、辨識屬較低風險者，得採取簡化客戶審查措施：於評鑑時應提供判定風險高低的因素、強化或簡化之審查措施。

2.第 11 項-紀錄保存：

(1)金融機構亦應留存所有國內、外交易之必要紀錄，自交易完成時起應至少保存 5 年；

(2)金融機構應留存執行客戶審查措施時所取得之所有紀錄、帳戶檔案及業務往來文件與查證後之分析結果，自業務關係或臨時性交易結束後至少保存 5 年；

(3)金融機構應確保國內權責機關經適當授權後，能迅速取得客戶審查資訊及交易紀錄：若金融機構需時一周以上方能提供，評鑑員將認定無法迅速取

得相關資訊。

3.第 12 項-重要政治性職務人士

(1)對國內之重要政治性職務人士或國外政府(國際組織)之重要政治性職務人士(Politically exposed persons)，不論是客戶或客戶之實質受益人，除執行客戶審查外，金融機構應：

①採取合理措施以瞭解客戶或實質受益人是否屬於重要政治性職務人士；

②建立新業務往來關係、或維持現有業務往來關係前，應取得高階主管同意；

③應採取合理措施以確認其財富及資金來源；

④加強對於業務關係的持續監督。

(2)金融機構應將上開相關要求，運用於重要政治性職務人士之家庭成員或有親密切關係之人。

4.第 26 項-金融機構之規範與監理

(1)各國應指定權責機關負責規範及監理金融機構遵循防制洗錢與打擊資恐的要求；

(2)依核心原則所涵蓋之金融機構應採許可制。其他金融機構，包括金錢或價值移轉服務業或現鈔兌換服務業，應取得執照或登記。各國不應准許空殼銀行之設置或繼續營運。權責機關或金融監理機關應採取必要的法律性或規範性措施以防止犯罪者或其關係人持有金融機構重要或控制權益（或成為實質受益人）、或擁有管理權；

(3)對金融機構施防制洗錢與打擊資恐實地檢查或場外監控之頻率與強度，應以下列事項為基礎制訂：

①監理機關於評估金融機構或金融集團所面臨之風險概況中，所辨識出與洗錢與資恐相關之風險、政策、內控及程序；

②該國存在之洗錢與資恐風險；

③金融機構之特性，特別指金融機構之差異性與數量。

(4)監理機關應定期或當金融機構或金融集團有重大事件或在管理及營運上

有重大發展時，檢視其對金融機構或金融集團之洗錢與資恐風險評估報告。

5.第 27 項-監理機關之權力

(1)監理機關應有權力進行監理，以確保金融機構遵循防制洗錢與打擊資恐之要求；

(2)監理機關應有權力對金融機構進行檢查。

(3)監理機關應有權可強制金融機構提供有關監控遵循防制洗錢與打擊資恐要求之任何資訊；

(4)監理機關應有權力對金融機構未遵循防制洗錢與打擊資恐要求時給予處罰。包括給予紀律懲戒及金融處罰，諸如撤銷、限制或中止金融機構許可證等。

6.第 28 項-指定之非金融事業或人員之規範與監理

(1)賭場：各國應確保賭場受到防制洗錢與打擊資恐之規範及監理。至少涵蓋

①各國應要求賭場取得執照；

②賭場應受監理，以遵循防制洗錢與打擊資恐要求。

部分國家將設立賭場視為非法行為，但賭場卻隨處可見。各國若以特定行為已列為非法為由，未對賭場進行規範及監理，顯未能滿足本項建議之規範。

(2)其他非賭場之指定之非金融事業或人員

①須指定權責機關或自律團體負責監督，並確保指定之非金融事業或人員遵循防制洗錢與打擊資恐要求。指定權責機關與自律團體應具有充分的權力執行其功能，包括監督遵循權力；

②對指定之非金融事業或人員之監理應以風險考量，就已知的洗錢與資恐風險為基礎，考量指定之非金融事業或人員之特性，特別是多樣性及數量，決定監理的頻率與強度。

7.所謂「強制性規範」係指由主管機關發布或核准之法規、準則、指引或其他文件或機制，強制性的防制洗錢與打擊資恐規定，並對違規行為實施合乎比

例原則及具勸阻性之處分。例如私部門發布的自律規範，或監理機關頒布的無約束性指引均不能被列為強制性規範。在相互評鑑時，有關違反強制性規範是否受到處分，也是評鑑員關心的重點之一。

8.對於修正中的特定提案或法案，評鑑將於評鑑報告中列出供參，但於評鑑結論或評等時則不予考量。

(三)效能評鑑：

評鑑員將以評等的形式，依據處理核心議題及特性的程度，對於每一項直接成果進行評分。效能評鑑可區分為 4 個的評等：高度有效(High level)、相當有效(Substantial level)、中度有效(Moderate level)、低度有效(Low level)。

1.直接成果 3(Immediate Outcome 3)：監理機關適當的監理、監控和規範金融機構及指定之非金融事業或人員，以遵循與其風險相當之防制洗錢與打擊資恐要求。一個有效能之監理系統包括以下特性：

(1)對金融及其他相關行業監理以處理並降低洗錢與資恐風險，藉由：

①阻止犯罪者及其關係人在金融機構或在指定之非金融事業或人員把持重大權益，或成為實質受益人，或具有管理功能；

②快速識別、修正並適當地處罰違反防制洗錢與打擊資恐之要求，或未能對洗錢與資恐進行風險管理者。

(2)監理機關提供金融機構及指定之非金融事業或人員在防制洗錢與打擊資恐要求遵循上足夠的回饋與指引，並改善防制洗錢與打擊資恐之遵循程度，打消犯罪者濫用金融機構及指定之非金融事業或人員之意圖，特別是那些容易曝露於洗錢與資恐風險之行業。

2.對於金融機構客戶審查之監理的可能評鑑問題：

(1)監理機關是否評估金融機構如何有效執行其防制洗錢與打擊資恐客戶審查義務？

(2)監理機關是否對個別客戶文件進行抽查？如果是，進行抽查的頻率為何？

(3)監理機關是否使用神秘顧客來檢查金融機構是否正在執行適當的防制洗錢與打擊資恐作為？

(4)提供針對金融機構未能履行防制洗錢與打擊資恐義務而採取的措施的具體實例。監理機關可以採取哪些糾正措施？這些糾正措施是否公開？是否有個人因此受到處罰？

(5)監理機關是否可以使用處罰嗎？如果是，那麼監理機關是否公佈了處罰的發布並提供相應的解釋？

(6)監管者是否能夠對金融機構施加足夠的勸阻性懲罰嗎？

(7)如果不執行客戶審查是一種違法行為，那麼監理機關在調查和起訴這種違反行為時是否遇到困難？

(四)各國接受相互評鑑的經驗分享

1.馬來西亞

(1)優點：優秀的防制洗錢與打擊資恐政策框架和最新的防制洗錢與打擊資恐法定文件、良好的體制和執行機制、對風險有一般良好的理解、為執法機關開發及傳遞優質的金融資訊、針對恐怖主義執行目標性金融制裁是符合規定且取得顯著成功。

(2)弱點：資恐風險評估以及源自國外的洗錢風險評估需要改進、執法機關對金融資訊的理解程度不一、打擊資恐的法律框架在防止大規模殺傷性武器擴散方面存在重大差距。

2.柬埔寨：已於 2016 年 12 月 6 至 15 日接受 APG 實地評鑑。為了準備評鑑，成立了相互評鑑工作小組，由涉及各項建議和直接成果的 22 個政府機關及私部門組成，並由金融情報中心秘書長主持。工作小組於 2015 年 12 月 1 日舉行第一次會議，並於 2016 年 1 月與世界銀行舉行評鑑前研討會，對於相互評鑑流程、評鑑員關心重點、實地評鑑準備進行了解。為了完成技術評鑑遵循結果和直接成果，工作小組除制定明確的時間表、針對每項建議分配成員，金融情報中心與法律專家一起檢視執行情形。金融情報中心資源及時間限制、權責機關對於洗錢及資恐風險知識不足及第一次接受相互評鑑經驗不足，是本次接受評鑑的主要挑戰，除此之外，指定適當窗口人員、提前準備翻譯文件俾利評鑑工作進行。

3.香港：將於 2018 年 10、11 間接受第 4 次相互評鑑之實地評鑑。

4.尼泊爾：預計將於 2019、2020 年間接受第 3 次相互評鑑。

5.汶萊：預計將於 2020 年接受相互評鑑。

四、客戶審查、認識你的客戶與客戶辨識計畫

(一)金融犯罪及法規遵循(Financial Crime Compliance)的概念方興未艾

在過去 30 年間，金融犯罪已成為各國監理機關的監理重點，因為金融犯罪涉及詐欺、洗錢、資恐、賄賂與貪污、內線交易等違法行為，與金融犯罪相關的法規遵循程度更是為各國政府所重視，不完備或執行不力的客戶審查(Customer Due Diligence)、認識你的客戶(Know Your Customer) 以及客戶辨識計畫(Customer Identification Program)已導致許多金融機構被監理機關處以高額罰鍰。為了使這些措施發揮效力，Deloitte 建議以金融機構整體為範圍進行風險評估(Enterprise-Wide Risk Assessment)。一般而言，金融機構整體風險由「固有風險」、「內控有效性」及「剩餘風險」構成，其中：

1.固有風險(Inherent Risk)：根據金融機構的各項業務活動衡量該項風險，必須從每個業務部門或評估單元中收集訊息，以求全面了解金融機構的風險狀況。衡量因素包括客戶及交易對手、產品、服務及交易、國家及地區、支付管道等，根據對各因素的重要性分配適當權重。相關計算範例如下表所示：

風險因素	權重	部門 1	部門 2
客戶及交易對手	xx%	高	中
產品、服務及交易	xx%	中	高
國家及地區	xx%	高	中
支付管道	xx%	低	中
固有風險	100%	高	中

2.內部控制有效性(Control Effectiveness)：主要係衡量金融機構為執行防制洗錢與打擊資恐所採取措施的有效性，將金融機構的措施與監理機關之規範、相

關產業之最優政策進行比對，並透過樣本抽查以評估執行效率。衡量因素包括客戶審查措施、交易持續監控、姓名檢核方式、交易紀錄保存、可疑交易申報、教育訓練等。相關評估範例如下表所示：

內控因素	權重	評分
客戶審查措施	xx%	需要改進
交易持續監控	xx%	令人滿意
姓名檢核方式	xx%	明顯不足
交易紀錄保存	xx%	需要改進
可疑交易申報	xx%	表現優異
教育訓練	xx%	令人滿意
內控有效性	100%	令人滿意

3.剩餘風險(Residual Risk)：由固有風險減去內控有效性，可得出金融機構剩餘風險。透過剩餘風險的計算，也可用來評估金融機構是否適當地管理自身風險。

剩餘風險		固有風險		
		高	中	低
內控有效性	明顯不足	高	中	低
	需要改進	高	中	低
	令人滿意	中	中	低
	表現優異	低	低	低

在金融機構整體風險評估及剩餘風險衡量完成之後，金融機構應針對內控的缺陷，擬定改進計劃並依照優先順序執行，法遵及內稽部門則應監督相關計畫的執行進度。改進計畫一旦完成可能對剩餘風險產生重大影響，因此相關計畫必須得到高階主管和相關部門的支持。

(二)進行風險評估時所面對的挑戰，與常見疏忽之處

1.可能遭遇的挑戰：

(1)面對多個國家的監理機關、不同的法規體制，如何進行風險評估？

(2)如何讓風險評估具動態性而不只是年度計畫？

(3)如何將風險評估整合多個金融犯罪領域，如：洗錢、制裁、欺詐等？

(4)在進行風險評估時，如何處理資料不足、不一致或不完整？

(5)應該由那個部門進行內控有效性評估？

(6)風險評估結果（包括改進計劃）應於何時、以何種方式向董事會、高階管理者及業務部門報告？

(7)如何使用模型來驗證風險評估所使用的權重、參數設定和金額門檻？

2.常見盲點：

(1)未處理重要的風險或內部控制；

(2)誤將內控的評估項目列為固有風險的評估項目（例如作業風險）；

(3)缺乏量化數據或資料；

(4)業務部門或評估單元評估缺乏一致性；

(5)缺少風險評估的微調，導致所有評估結果都是「中等」；

(6)風險評估未能整合多個金融犯罪領域。

(三)監理機關對於客戶審查、認識你的客戶及客戶辨識計畫的關注焦點

1.客戶的資金與財產來源：相關文件不足以證明客戶財產來源、客戶資料表單上的問題是制式的、未對啟動資金進行了解等

2.客戶為法人、團體或契約關係：金融機構現行規範中對客戶的所有權及控制權結構欠缺明確定義、未請客戶提供相關詳細訊息、所有權及控制權結構過於複雜性增加了辨識實質受益人的難度、對該等客戶誤用簡化的客戶審查方式；

3.客戶審查資料文件：未能確保文件維持最新且高度相關；

4.客戶與稅賦：客戶為高稅率國家人民、有多個國籍、或有不尋常的財產（如藝術品、名貴車輛）等，可能增加客戶逃漏稅的風險。

(四)客戶風險評等

客戶的風險評等決定了金融機構後續進行客戶審查的性質和頻率。客戶型態可分為個人、獨資、合夥、公司、政府機構、信託等。對客戶進行風險

評等前，需要取得以下資料：

1.客戶身分：如客戶為個人，至少須取得聯絡方式、所得、職業、雇主、受雇型態等，如客戶為非自然人，則須取得公司地址、事業型態、營收、所有權及控制權結構等。為了驗證以上資料，應請客戶提供相關佐證文件，如：身分證(護照)、公司設立登記文件、章程或類似之權力文件、信託契約、統一編號(稅籍編號)、財務報告，並利用付費資料庫(如：World Check)、可信賴之公開資訊、聯合國制裁名單、負面新聞等進行交叉比對。

2.使用帳戶之目的及預期交易行為；

3.財產及資金來源。

金融機構利用上開資料對客戶進行風險評等，依風險高低可區分為高、中、及低風險客戶。對低風險客戶，至少每 5 年、或於得知客戶風險可能發生變化之事件發生時，重新辦理客戶審查；對於中(高)風險客戶，除了每 2～3 年(每年) 重新辦理客戶審查，須進行強化客戶審查。

(五)政治人物

金融機構能否識別政治人物並執行強化客戶審查，一直是全球監理機關注目的焦點。為了降低風險，現行大多數金融機構會將姓名檢核作為開戶流程的一部分，而既有客戶則採取定期客戶審查。但政治人物識別是一個耗時的過程，因為需要從多達百萬個以上個人檔案資料庫中進行比對。但是，即使在一家或多家專門收集和整理政治人物資訊的公司之協助下，金融機構企圖將客戶資料比對到可用的資料庫也並非易事。除此之外，政治人物的定義在國際間缺乏明確性和一致性，增加金融機構的識別難度，另外，部分政治人物，特別是從事犯罪活動的政治人物，常以公司的名義開立帳戶，而不是以個人的名義開立帳戶。以下是政治人物將貪污或收受賄賂所取得之財產洗白的常見類型：

1.利用在境內或境外設立的空殼公司、信託關係或複雜的公司結構清洗非法資金；

2.利用家庭成員或關係人與金融機構建立業務關係並進行洗錢；

3.收到現金賄賂後，將現金轉給其法律執業者，後者將現金存入信託帳戶，隨後再轉入以法律執業者為名義所持有的帳戶；

4.利用國際資金轉移方式或貿易行為將非法資金轉移到本國管轄範圍之外；

5.將賄賂款項偽裝成合法的服務費用，如：諮詢費。

(六)強化客戶審查與制裁

多數國家之監理機關要求金融機構必須對高風險客戶進行強化客戶審查。依據 FATF 的規範，強化客戶審查包括：從更多種類或更可靠的來源獲取客戶識別資料、向客戶瞭解商業活動及業務往來狀況，驗證資金或財產來源與其營運狀況或職業之關係、執行其他搜索（如：可信賴的負面新聞檢索）等。

貿易和金融制裁是金融機構所面臨的最複雜的法令遵循挑戰之一。金融機構常見問題包括：對哪些國家實施制裁，制裁的目標與形式缺乏洞察力、制裁可以在數日內生效或撤銷、全球有數千個與金融機構相關的制裁條件等。

五、防制洗錢及打擊資恐—以風險為基礎之監理方式

(一)認識「以風險為基礎之方法(Risk-Based Approach)」與以風險為基礎之監理方式

什麼是以風險為基礎之方法？這是一個識別風險存在的過程，對風險進行評估，並制訂管理和減少已辨識風險的策略。其優點在於容易識別高風險之處、能適應風險的變化並支持前瞻性風險評估、確保所制訂的措施與所辨識風險相稱、確保監督者能及時的干預、及增加資源分配的有效性等。

將這個方法運用在監理制度上，即風險為基礎之監理方式。主管機關不僅可以依據金融機構的風險狀況進行適當的實地檢查或場外監控，並根據已辨識的風險調整監督頻率、範圍及強度，及依照需要辦理定期審查和專案監理。

(二)簡介主要國家以風險為基礎之監理方式

1.主要國家之比較

	澳洲	美國	英國	新加坡
風險識別因子	設定產業類型、規模和法遵程度等參數，並使用資料探勘技術(data-mining techniques)評估金融機構的風險程度	係依據洗錢風險和內控有效性評估金融機構的風險程度	係依據其業務性質、產品和服務、地域及營運情況，對金融機構的風險等級進行分類	係基於金融機構的影響或風險進行風險評估
以風險為基礎之監理方式	主管機關依據各金融機構之風險等級，決定監理的強度、頻率與類型。對於高風險之金融機構將每 3 年進行評估。	風險評估將於間隔12～18個月之一般業務檢查時一併進行。較大型且複雜的金融機構派遣實地檢查員常駐，以提供持續性監督。	主管機關依據各金融機構之風險等級，決定資源的分配、監理的強度、頻率和持續時間。	對於影響或風險較高的金融機構，主管機關將分配更多資源，並增加監理強度和頻率。

2.馬來西亞以風險為基礎之監理方式

馬來西亞採用以風險為基礎之監理方式，主要係將以風險為基礎之方法，廣泛運用於一般業務監理中，核心流程係「規劃監理工作」、「執行監理工作及更新風險評估」及「報告及行政處分」等三個階段循環進行：

圖：馬來西亞監理模式

(1)規劃監理工作：

①主管機關的監理部門係依據金融機構之業務特性，可區分為四類：

a.金融集團監理：包括金控公司、商業銀行、投資銀行、伊斯蘭銀行、與金控公司有關的子公司等。

b.銀行監理：包括外資銀行、獨立的伊斯蘭銀行、國際伊斯蘭銀行或分行、獨立投資銀行等。

c.保險監理等：包括複合(含產、壽險)保險公司、產險公司、人壽保險公司、回教保險公司、再保險公司、精算師等。

d.專家風險支援部門：主要係對信用、市場、操作、技術及回教律法(Sharia) 遵循等提供評估和建議、制訂監理架構及確保監理的一致性。

②業務知識評估(Knowledge of Business Assessment Process)

監理部門透過金融機構、產業特性、環境背景等，進行業務知識評估。對於個別金融機構，可以通過分析機構年度報告、前次審計報告/法規遵循/監督函、金融情報中心所進行的洗錢或資恐風險分析、FATF 的建議和指引、外部獨立報告(如：清廉指數)進行分析。經過上開分析，合理判斷金融機構業務活動的重要性，如該項活動可能存在重大洗錢或資恐風險或對機構產生重大影響，將規劃監理工作並排定優先順序，將監理重心放在重要業務或高風險區域。

③對於防制洗錢與打擊資恐工作，設有防制洗錢事務團隊，負責統理相關工作。防制洗錢事務團隊與監理部門、金融情報中心之間的合作關

係如下：

圖:馬來西亞洗錢事務及業務監理、FIU 關係圖

(2)執行監理工作及更新風險評估：評估金融機構之固有風險，及其風險管理之品質與成效。

①固有風險評估可區分為定量和定性評估：

a.定量評估的風險因素：包括客戶個人資料、地域性、產品及服務、交易或支付管道等。

b.定性評估：適用於無法準確評估金融機構固有風險之情況，如資料品質不佳、IT 技術限制等。

風險評估結果可分為四類：高風險、高於平均風險、中風險、低風險。

②根據上開風險評估結果，決定實地檢查頻率。其中對於高風險及高於平均風險之金融機構採年度檢查，中風險者兩年檢查一次，至於低風險者則三年檢查一次。

③評估風險管理之品質與成效

a.董事會監督：董事會負責管理和監督防制洗錢與打擊資恐措施。主要職責包括批准政策、界定洗錢與資恐風險管理的權限和職責範

圍、設定並審議洗錢與資恐風險事項。評估項目為：

(a)建立風險控制框架和基礎設施並定期審查；

(b)批准風險管理政策和程序，以防範洗錢與資恐風險；

(c)審閱洗錢與資恐風險現況、防制洗錢與打擊資恐措施進展和最新監管動態的定期評估報告；

(d)就防制洗錢與打擊資恐事宜向高級管理層提出意見和挑戰。

b.高階主管：負責規劃、指導和控制防制洗錢與打擊資恐行動的實施。主要職責包括確保遵守防制洗錢與打擊資恐行動政策、建立風險管理和監測系統。評估項目為：

(a)制定戰略和計劃，以防範洗錢與資恐風險；

(b)定期監督批准的政策及計劃實施的執行情況；

(c)確保充分有效的作業程序、內部控制和系統，以識別、評估，監測和控制洗錢與資恐風險；

(d)確保有足夠的資源和專業人員來管理和控制洗錢與資恐風險。

(e)及時向理事會提供洗錢與資恐風險現況、內控職能的有效性，實施防制洗錢與打擊資恐行動的進展情況、最新法規以及任何可能對機構產生重大影響的問題。

c.作業管理：作業管理負責規劃、指導和控制業務活動的日常運作。同時負責實施有效的認識你的客戶、進行客戶的分析和篩選、執行風險監控及全面和充分的報告和培訓。評估項目為：

(a)確保實施嚴格的客戶審查流程：包括客戶審查及強化客戶審查；

(b)定期進行持續客戶審查並更新客戶資料；

(c)實施能識別高風險交易的交易監控系統；

(d)向高階主管和董事會充分報告 ；

(e)制定防制洗錢與打擊資恐培訓和人員進修。

d.法規遵循：係一獨立的職能部門(第二道防線)，負責促進遵守法規並協助建立防制洗錢與打擊資恐的框架和政策。主要職責包括分析及

可疑交易申報、防制洗錢與打擊資恐發展的溝通、執行法規遵循審查並定期辦理人員培訓。評估項目為：

(a)積極監督遵守適用的法律、法規、函令和指引，確保及時發現和解決違規行為；

(b)積極協助高階主管將重要的立法或法規遵循事項納入該機構的框架、政策和程序；

(c)分析及可疑交易申報情況、法規遵循審查結果；

(d)定期辦理人員培訓。

e.內部稽核：係評估作業和組織內部控制的遵守情況及有效性的獨立單位。主要職責包括對關鍵領域進行以風險為基礎的稽核、辦理缺失事項追蹤並向董事會報告。評估項目為：

(a)查核可能對機構產生重大影響的目標、策略、營業範圍、查核週期和計劃；

(b)根據機構的風險狀況辦理查核，以便為董事會和高階主管提供組織和作業內部控制的遵守情況和有效性；

(c)主動追踪缺失改善情形；

圖：金融機構風險管理架構

(3)報告及行政處分：除持續向主管機關的高階主管回報監理進度、保持與金融機構董事會及高階主管之溝通外，並依據風險評估結果，以適時、適當的方式執行行政處分。當違規程度較低，發函要求改善或處理罰鍰，當違規程度較為嚴重，除上述處理外，將予以協議處分或起訴。

(三)各國實施以風險為基礎之監理的經驗分享

1.柬埔寨：首次由國際貨幣基金組織(IMF)提供技術指導，透過權責機關與金融機構完成防制洗錢及打擊資恐之相關資料蒐集，並於 13 家金融機構進行測試，發現法遵部門認知不同、金融機構產品或服務名稱不同、或某些資訊無法使用等問題，待國際貨幣基金組織回應後進行第二次測試。

2.香港：建立風險分析(Risk profiling)，以確定實地檢查和場外監督的頻率和強度，並增加對效能的關注。實地檢查可分為專注風險的檢查(Risk-focused Examinations)及專案檢查(Thematic Examinations)，場外監督則主要係對於以前查核的缺失與改進情形進行追蹤，如遇偶發事件則另行處理。

3.尼泊爾：場外監督部門彙整並分析來自銀行資訊(如：防制洗錢及打擊資恐問卷、相關監控數據報表、在實地檢查期間所收集的資訊等)，每半年出具分析報告。出具報告後會就分析內容與相關金融機構討論，並要求金融機構採取一定行動或要求自我調整。目前防制洗錢及打擊資恐的風險分析結果並未提供實地檢查使用，另防制洗錢及打擊資恐執行情形尚未單獨檢查，僅定期併入實地檢查一併進行。

六、金融情報中心與洗錢案例調查

(一)馬來西亞的金融情報和執法部門(Financial Intelligence and Enforcement Department)的成立宗旨：

1.負責調查與執法：對於國家銀行主管法規(如：2013 年之金融服務法、伊斯蘭金融法、2011 年之貨幣服務業法、2001 防制洗錢與打擊資恐法等)、進行調查，如遇受監督機構之從業人員違反銀行法及相關法規時，將採取迅速且適當的執法，使民眾對馬來西亞的金融體系及監理機關產生信心。如有需

要，亦將協助檢察官進行調查。

2.預防洗錢、資恐及資助武擴：

(1)建立及保持一個有效的系統，以迅速查明洗錢與資恐的的威脅及弱點，並協調國家政策的制訂以減少已確定的風險。

(2)根據國際標準制訂防制洗錢及打擊資恐體系。

(3)擔任金融情報中心，偵測、分析金融資訊並向執法或監理機關傳遞有用訊息。

(4)擔任指定之非金融事業或人員、未受監理之其他金融機構的防制洗錢與打擊資恐之監理機關。

(5)參與 FATF、APG 和 Egmont 之相關活動，以提高馬來西亞在保護金融體系的競爭力和聲譽。

(二)洗錢案例介紹：非法匯款服務商(Illegal Remittance Service Provider)

1.匯款服務商係指依據 2011 年之貨幣服務業法取得執照，辦理匯款業務，截至 2016 年底總計有 87 家。透過合法的匯款服務商辦理匯出及匯入的金額，從 2011 年之 157 億馬幣(或稱令吉)及 52 億馬幣，至 2016 年增加為 342 億馬幣及 91 億馬幣，增加幅度為 117%及 75%。

2.未取得執照卻逕行提供跨境匯款服務即非法匯款服務商，這類非法服務商在實務上可分為三類

(1)傳統”Hawala”經紀商：Hawala 係從阿拉伯文而來，是一種非正式的價值傳遞體系，透過經紀商在龐大的非傳統銀行交易網絡中傳遞金錢。任何人皆可以帶著現金，透過 Hawala 交易商將這筆金額送給另一個國家的指定人。假設 A 國的某甲想將錢匯給 B 國的某乙，某甲會將錢交給 A 國的經紀商，並在交付時拿到一組密碼(或條碼)。某乙只要提示此組密碼(條碼)，即可向 B 國的經紀商領到該筆金額。上述的交易行為可以透過電話和傳真完成，特色是寄送人不需要提供姓名或辨認收據，相關的紀錄會在交易完成後銷毀。

圖：Hawala 交易示意圖

(2)零售代理商：這類非法匯款服務商包括手機賣家、預付卡賣家、貨幣兌換商等小型企業經營者，他們接受非法匯款公司的招募，並透過該公司在各國所開立的銀行帳戶，協助客戶進行資金移轉。非法匯款公司所開立的銀行帳戶均擁有網路銀行轉帳的功能，而代理商辦理匯款時，受款者均以該公司之名義進行。

(3)跨境交易類型：這類型的非法匯款行為極為複雜，涉及非法匯款集團(Illegal Remittance Syndicate)及其關係企業、現金走私、貨幣兌換商等。客戶向外國公司購入產品或由外國公司提供服務後，將貨款或相對應價金存入非法匯款集團所指定的銀行帳戶，再由非法集團派人提領款項，交由關係企業透過現金走私的方式，將資金移轉至境外，並透過非法集團在當地所經營的貨幣兌換商或匯款商，將原始款項支付外國公司。

這類非法匯款常見態樣為：。

①現金、支票或銀行間轉帳使特定銀行賬戶存款顯著增加；

②來自不同地方的數名存款人對於特定帳戶的異常存款交易；

③於當天或隔日，客戶提領大額現金且缺乏合理解釋，特定帳戶只留最小餘額；

④在數個分行進行異常的大額通貨存款交易或大額轉帳交易；

⑤客戶資料與帳戶交易量顯不相當、或欠缺真正的商業活動。

3.非法匯款服務商的影響：

(1)加速非法資金流動：5 年內（2010 年至 2015 年）非法匯出金額粗估超過 130 億馬幣。這些非法匯款匯往中國，台灣，泰國，香港，新加坡，緬甸和印尼等 7 個國家。

(2)促進各種非法活動，例如走私、詐欺、賄賂執法人員、洗錢等。

4.洗錢與資恐風險之威脅分析─非法匯款服務商：

(1)罪犯側寫：96%是公司董事或企業主、85%是年齡在 26 至 60 歲之間的男性、93%是馬來西亞人。

(2)非法匯款集團設立公司並在各銀行開立公司帳戶，集團成員將大額現金從各個不同州存入這些公司賬戶，隨後這些錢從集團賬戶以現金方式提領，並交付受款人。

(3)非法匯款集團成員招募親友或失業者擔任上開公司的負責人或帳戶代理人，並按月支付傭金，負責開立帳戶、移轉資金。

5.洗錢與資恐風險之弱點分析─匯款服務商：

(1)交易方式主要以現金為大宗；

(2)客戶審查程序較為不嚴謹；

(3)匯款服務業之從業人員通常對防治洗錢及打擊資恐的認知較為不足，從而降低了檢測洗錢及資恐風險的可能性；

(4)由於缺乏交易紀錄及資金流向，日益蓬勃的非法的匯款服務業者遂成為洗錢者與恐怖分子最常利用的管道。

七、國際合作與數位證據交換

(一)數位證據(Digital Evidence)的類型及擁有者：

1.人為證據：由人為操作所創建的紀錄或數據，並以數位化形式儲存，如電子郵件、數位影像、交談內容等；

2.計算機證據：計算機依照既定程式所產出的資料，人的參與僅限於制訂程式，如 IP 日誌紀錄、FTP 移轉紀錄、GPS 紀錄等；

3.混合證據：多數電子證據(electronic evidence)同時包含計算機證據和人為證

據，例如帶有計算機產生標頭的電子郵件內容。

4.數位證據的擁有者除了原創建者外，尚包括網路服務供應商、雲端服務供應商等。

(二)美國網路服務供應商及數位證據保存：

1.包括 AOL、GOOGLE、YAHOO 等，這些供應商握有重要的電子證據，包括電子溝通內容、各式儲存檔案、客戶資訊等。美國政府可要求前開供應商保存被指定客戶的數位證據，最長可達 180 天。

2.外國政府亦可透過聯邦調查局法律專員或其他執法專員(FBI Legal Attaché or other law enforcement attaché)、電腦犯罪及智慧財產組(Computer Crime and Intellectual Property Section)或國際事務辦公室(Office of International Affairs) ，要求該等供應商保存數位證據。惟供應商不見得願意主動提供相關證據，特別是涉及隱私權程度越高的資訊(如通訊內容)，非依法申請不得提供。

(三)高科技犯罪執法情資聯絡窗口全天候聯防組織(G8 24/7 High Tech Crime Network)

1.該組織提供超過 70 個會員國間，以單一窗口、每週七天、每天二十四小時各類網路犯罪之緊急援助事宜，主要係保存數位證據，俾利通過司法互助管道進行後續移轉。會員國包括香港、泰國、越南、 馬來西亞、新加坡等，台灣業於 2003 年加入該網路。

2.美國的窗口為司法部電腦犯罪暨智財保護處，該處可接聽電話或接收電子郵件，各國可提出之請求包括：保存紀錄（Gmail、Yahoo、Paypal）、回報在美國所發生的線上犯罪活動已影響請求國、或關閉指定網站。該處將檢核相關資料，並確認相關請求是否違反美國法律。如合乎規定，該處將執行請求並回報執行結果、如有違法之虞，該處將與適當的執法部門聯繫，以其他方式提供協助。

(四)國際間正式與非正式合作管道

1.正式合作管道：即司法互助協定，係根據國際法律協議，正式要求其他國家

提供協助的機制。透過正式管道能提出的請求包括：取得證言或陳述、提供證據、送達文件、搜索和扣押、解送在押人員、協助凍結活沒收資產等。

2.非正式管道：透過各國警察或檢察官等所建構的非正式管道，盡可能避免繁瑣的申請程序，並迅速地獲得相關訊息或證據。這樣的管道不但能加速調查的過程，亦為未來兩國間建立有效合作的基石。一般而言，在循正式合作管道提出請求以前，雙方會先透過非正式管道進行交流，以確認是否需要依據司法互助協定請求對方協助、以及正式請求的相關內容。

八、金融的創新與破壞，以及對洗錢與資恐風險的意義

(一)快速支付(Fast payment)

1.有別於傳統支付方式受限於速度較慢、服務可及性較差，快速支付提供客戶近乎即時且幾乎不間斷的(一天 24 小時、一周 7 天)服務方式，將資金交付受款人，不但可能改變傳統銀行營運型態，對立法者及監理者來說也是新的挑戰。快速支付的接受程度，端視各種支付方式功能強弱、民眾使用習慣、不同部門的支付需求以及其他經濟因素影響。目前已建立快速支付系統的國家包括：

國家	系統名稱	新建/更新	建立時間	速度	主管機關
南韓	Electronic banking system	更新	2001	1-2 秒	Bank of Korea
英國	Faster payment service	新建	2008	0-120 秒	Bank of England and payment system regulator
中國	Internet banking payment system	新建	2010	0-20 秒	中國人民銀行
印度	Immediate payment system	新建	2010	0-30 秒	Reserve Bank of India

新加坡	Fast and secure Transfer	新建	2014	15 秒	Monetary Authority of Singapore
香港	快速支付系統		2018/9 (預估)		

2.快速支付標榜其快速及可及性，由於交易流程中任何干預都將降低客戶滿意度，為了維持快速、不間斷的特性，勢必會犧牲部分監理措施，對於想要迅速移轉不法所得的罪犯而言相當具有吸引力。因此主管機關需要考量現有交易監控和篩選功能是否繼續適用於快速支付、是否需要適度增加控管措施(如：限制交易金額)，當然控管措施越多，不可避免地將造成交易速度降低或相關功能限縮的後果。

3.在 IBM 商業價值研究院(IBM Institute of Business Value)對 500 家金融機構高階主管所進行的一項調查中，81%的高階主管表示，發現一套新的犯罪模式至少需要 4 周，然後再經過至少 4 周調整警示功能，經過 8 周的努力仍未能使金融機構完全擺脫洗錢及資恐風險，因此對交易的持續監控十分關鍵。

4.為了減少對快速支付的限制，同時保持一定的監理強度，人工智能和機器學習是一條可行之路。透過了解所有客戶行為、蒐集不同付款類型和交易管道間數百萬筆原始數據、與相關統計數據、態樣、模型進行分析比對，最後向監理者提出最佳結果，並迅速地評估可能的潛在風險。使用人工智能和機器學習不但能維持快速支付速度與可及性，並保持更多的控制和透明度，將是預防及減少威脅的最佳途徑之一。

(二)比特幣(數位貨幣 digital currency、虛擬貨幣 virtual currency、加密貨幣 cryptocurrency)

1.比特幣是一種基於區塊鍊資料結構發行的電子貨幣(數位資產)，在開放原始碼(open source)的軟體裡有規範約每十分鐘發行一定數量的比特幣，一直到公元 2140 年為止就不再發行新幣加入市場，總發行量屆時將到兩千一百萬的程式上限。持有人在網路上透過比特幣錢包軟體 (bitcoin wallet) 存、取、收、付，每一筆轉手收付記錄都以無記名記載，並公開在互聯網上供人查閱

檢視，這些記錄也就是帳本(ledger，又被稱為分散式帳簿系統)。帳本的更新是透過點對點的軟體技術(peer-to-peer technology)，這類點對點的軟體沒有一個中心的伺服器，帳目資料下載是由點對點之間的資料傳送來完成，不必倚賴某一個電腦一定要在線上。比特幣的支付是透過軟體傳送，傳送時沒有時間和傳輸距離上的限制，一般在一天之內即可確認到款，為不可逆的支付行為。另外，帳本裡只記載的比特幣從一個錢包位址位轉手到另一個錢包位址，帳本中不會記載錢包位址是屬於那一個人。

2.綜上所述，虛擬貨幣的特性為無記名性、去中心化(無提供集中清算功能) 、無法追蹤，因此，自比特幣自發行以來，幾乎有一半的比特幣交易涉及線上毒品銷售、洗錢、性交易、勒索軟件攻擊等非法行為，甚至有部分比特幣交易所遭駭客攻擊而導致比特幣被盜。另外，根據歐洲刑警組織(Europol)的統計，整個歐洲非法的現金流量估計約為 1000 億英鎊，其中約有 4%(即 40 億英鎊)是透過比特幣類型的加密貨幣流動。

3.綜合專家學者對於執法機構所緝獲的比特幣、活躍的暗網(darknet)市場以及暗網論壇上比特幣交易的了解，再藉由分析整個公開區塊鏈，檢測可能涉及非法活動的用戶所涉及各種指標，如：交易次數、規模、頻率、交易對手的數量、用戶隱瞞他們的活動的程度、谷歌搜索對比特幣的關注程度等，可歸納出參與非法活動的比特幣用戶傾向於多次進行交易而每次交易金額較小、頻繁地與特定的交易對手進行交易、儘管需要多次進行交易，非法用戶往往僅持有少量比特幣。

4.利用數位貨幣洗錢的案例：

(1)Liberty Reserve：2006 年於哥斯達黎加成立，提供數位貨幣服務。它允許客戶通過將實體貨幣(歐元或美元)轉換該公司所提供的數位貨幣(Liberty Reserve Euros 或 Liberty Reserve Dollars)。該公司透過僱用之仲介商或貨幣兌換商，提供客戶購買和兌換數位貨幣，該公司不會直接從處理客戶之實體貨幣款項。一旦買入數位貨幣，客戶可自由轉移給其他用戶。客戶僅須提供姓名、電子郵件地址和生日等個人資料。 Liberty Reserve 對

每筆交易收取一定費用。調查報告指出，該公司的運作模式和高度的不可追踪性為網路犯罪分子提供了儲存和轉移非法活動的收益的工具。直到 2013 年該公司被迫關閉之前，全球客戶總計超過了百萬，並通過其系統進行了超過 5500 萬次交易，這些交易包括信用卡詐騙，身份盜竊，投資欺詐，電腦黑客，毒品交易等收益的移轉。美國公民 Vladimir Kats2013 年 10 月 31 日在紐約南區聯邦法院承認犯罪、另一位共同創始人，哥斯達黎加公民 Arthur Budovsky 則於 2013 年 5 月在西班牙被捕，並於 2014 年 10 月被引渡至美國受審。

(2)Silk Road(Dark Web)：Silk Road 是一個暗網黑市，以販賣非法藥物的平台聞名，其他商品例如駭客程式、暗殺承諾等，以比特幣進行交易。該網站以 Tor 隱藏服務運行(Tor hidden service)，使線上用戶能夠匿名瀏覽且無需擔心被人監控。該網站於 2011 年 1 月開始運作，直到 2013 年 10 月，聯邦調查局關閉了該網站，並以該網站的匿名創始人”Dread Pirate Roberts”的罪名逮捕了 Ross William Ulbricht。根據聯邦調查局的指控，他至少獲得了 70 萬比特幣(約 9000 萬美元，依 2013 年 10 月比特幣兌美元匯率 1:129)的利潤，而 Silk Road 總交易額為 950 萬比特幣(約 12 億美元)。Ulbricht 在曼哈頓的美國聯邦法院因涉及 Silk Road 的八項指控而被定罪，並被判處無期徒刑的監禁。

5.主管機關與金融機構如何預防虛擬貨幣所帶來的風險：

(1)主管機關應要求交易所及交易商於進行虛擬貨幣交易時，應執行防制洗錢及打擊資恐規範。

(2)對於金融機構而言，比特幣和區塊鏈技術帶來了機會和風險，因此金融機構可以從下列方式避免或減少風險：

①對於比特幣或其他虛擬貨幣執行防制洗錢及打擊資恐風險模型，以了解相關曝險情形；

②對客戶及交易對手之資金流動進行持續監控，這樣的監控對象應該包括接受比特幣之交易對手或企業客戶；確定這些交易對手是否執行比

特幣帳本的風險評估（即對存款人持有的比特幣的來源[歷史]或目的地進行風險評估）；

③確認獲得執照的比特幣交易所名單，將有助於識別未取得執照的交易所。

肆、 心得與建議

本次參加東南亞國家中央銀行研究及訓練中心舉辦之「防制洗錢及打擊資恐課程」，過程緊湊且內容充實。除瞭解 FATF 的防制洗錢與打擊資恐標準、國家風險評估和相互評鑑之重要性、客戶審查與防制洗錢及打擊資恐-以風險為基礎之監理之執行情形，以及金融創新和新興科技對洗錢和資恐風險的影響，並透過東南亞鄰近國家實施FATF 標準與接受相互評鑑之經驗分享，深感獲益良多。本會檢查局受行政院農業委員會委託辦理農業金庫、農漁會信用部及其電腦共用中心之檢查相關事項，本人工作職掌亦為辦理農業金融機構之檢查業務，鑑於國家洗錢及資恐風險評估報告將農業金融機構列為高風險弱點之產業，謹就本次課程探討之相關重要議題，結合本人農業金融機構檢查實務經驗，研提心得與建議如下：

一、心得

(一)風險評估是防制洗錢與打擊資恐制度的基礎

FATF 第 1 項建議要求各國應辨識、評估及瞭解洗錢與資恐風險，並採用以風險為基礎之方法，配置資源及執行風險預防與抵減措施。由此可知，風險評估實為防制洗錢與打擊資恐制度之基礎，在執行防制洗錢與打擊資恐之相關措施前，若未能進行風險評估，除可能浪費資源外，最重要的是可能無法及時識別並有效處理真正的風險。另一方面，除了國家應對於自身所面臨的風險進行評估，私部門(包括產業公會及個別機構)亦應正視洗錢與資恐風險，並配合國家風險的評估結果，採取有效措施以減少相關風險。

(二)客戶審查及交易持續監控是確保制度有效的不二法門

洗錢操作程序通常可區分為現金處置階段(Placement)、多層化階段(Layering)及整合階段(Integration)，其中現金處置階段是洗錢作業最初始的階段，目標是在不引起金融機構或執法機關注意的情況下，進行例如分拆存入金融機構之現金以避開申報門檻，將非法獲得的現金引入金融體系等。一般而言，這個階段是最容易發現洗錢徵兆的階段，確實執行客戶審查變成極為重要的預防性措施。除了應辨識自然人客戶身分，對於法人與法律協議的最

終實質受益人亦應採取適當措施加以確認，除辨識客戶身分真偽，是否為聯合國制裁名單、是否為國內外政治人物、是否有負面新聞亦為關切重點，接著以風險為基礎對客戶身分進行分析，洗錢與風險較高者追加進行強化客戶審查。客戶審查並非終點，持續進行客戶身分確認及交易監控，方能在疑似洗錢態樣發生時，第一時間發覺，並透過即時申報金融情報中心進行比對，將洗錢扼殺於搖籃之中。

(三)透過法令規範及專責機構建立完整防制洗錢與打擊資恐架構

「工欲善其事，必先利其器」，為了使防制洗錢及打擊資恐體制符合國際規範，亦為了在評鑑中獲得最佳成績，透過修正相關法律及強制性規範、設立專責機構負責制定政策及協調合作、主管機關監督金融機構及指定之非金融事業或人員等，打造以風險為基礎的防制洗錢及打擊資恐架構。

二、建議

徒法不足以自行，監理機關與金融機構之間的溝通管道是否暢通、監理機關與金融機構對於法規熟稔度是否一致，將影響防制洗錢與打擊資恐體制能發揮的效果。FATF 第 34 項建議要求權責機關、監理機關及自律團體應建立準則及提供回饋，以協助金融機構或指定之非金融事業或人員遵循全國性防制洗錢及打擊資恐措施，另依據評鑑方法論中效能評鑑之直接成果 3，一個具有效能之系統特性，係監理機關能提供金融機構及指定之非金融事業或人員在防制洗錢與打擊資恐要求遵循上足夠的回饋與指引，足以改善防制洗錢與打擊資恐之遵循程度。為滿足 FATF 第 34 項建議及效能評鑑直接成果之要求，並為提升我國農業金融機構防制洗錢與打擊資恐體制能之效能，謹提出下列建議：

(一)輔導農業金融機構完成風險評估

現行農業金融機構與行政院農業委員會農業金融局(以下簡稱：農金局)之溝通管道，係委由農業金庫駐點輔導員或縣市政府輔導員與農會信用部進行溝通，如有法令遵循疑義或業務執行問題由輔導員彙整後陳報農金局一併處理，建議可由農金局安排人力協助農漁會信用部儘速完成洗錢與資恐風險評估作業，或考量單獨對於風險評估作業辦理教育訓練。

(二)分享國家風險有關農業金融機構之評估方式

關於國家風險評估結果，農金局似可將適當資訊與農業金融機構分享，包括國家風險評估之風險因子、風險高低及權重設定標準等，俾利農漁會信用部於辦理自身風險評估時參考之用，本局亦可利用每月訓練時間，請農金局將國家風險有關農業金融機構評估方式及結果向檢查人員擇要說明，以加強檢查人員對於國家風險與農業金融機構風險關聯性之瞭解。

(三)督促農業金融機構儘速完成既有客戶之洗錢及資恐風險評估

農業金融機構防制洗錢辦法於 2017 年 6 月 28 日施行，農會信用部對於該辦法施行以前之既有客戶尚未完成自然人客戶職業或法人客戶行業別及交易目的等資料收集、建檔，建議農金局督促農會信用部儘速完成相關資料建檔，以利完成個別客戶洗錢及資恐風險評估。

(四)建置防制洗錢及打擊資恐資訊系統協助農業金融機構進行客戶審查及交易持續監控

由於農漁會信用部員工人數較少，以人工方式進行確認客戶身分、持續監控帳戶及交易顯然力有未逮，且多數信用部未聘請專職資訊人員，自行開發監控程式緩不濟急，建議可由農金局督促農業金庫儘速建置防制洗錢及打擊資恐資訊系統，包括黑名單(制裁名單、重要國內外政治人物、媒體重大事件等)掃描、客戶審核、交易監控等相關監控模組，配合信用部所建置客戶基本資料與風險因子項目，採取線上及定期掃描，協助農漁會信用部辦理客戶身分審查及針對不同風險等級之客戶進行交易監控，並採取適當防制洗錢及打擊資恐措施，以降低風險。

參考資料

1、東南亞中央銀行研究及訓練中心(SEACEN Centre) 防制洗錢及打擊資恐課程主辦單位提供學員講義資料。

2、行政院洗錢防制辦公室(2017年10月)，「評鑑方法論-防制洗錢金融行動工作組織建議之技術遵循及防制洗錢/打擊資恐之效能評鑑」中譯本。

3、行政院洗錢防制辦公室(2017年10月)，「國家洗錢/資恐風險評估指引」中譯本。

4、防制洗錢金融行動工作組織(2017年6月)，「THE FATF RECOMMENDATIONS」。

5、防制洗錢金融行動工作組織網站 (http://www.fatf-gafi.org/)

6、朱應翔、孫治遠參加第二屆網路犯罪聯盟會議(2007年10月)，「參加第二屆網路犯罪聯盟會議Second G8 Training Confere for 24/7Points of Contact 出國報告」。

7、駐美國臺北經濟文化代表處與美國在台協會間之刑事司法互助協定(2002年3月)。

8、香港特別行政區「打擊洗錢及恐怖分子資金融集活動的網頁」(https://www.fstb.gov.hk/fsb/aml/tc/overview.htm)。

9、「香港的洗錢及恐怖分子資金籌集風險評估報告」(2018年4月)(https://www.fstb.gov.hk/fsb/aml/tc/risk-assessment.htm)。

10、洪可容「哈瓦拉：體制外屹立不搖的交易體制」(https://technews.tw/2016/04/03/hawala-money-transfer/)。

11、比特台灣網站(http://www.bitcoin-tw.com/know-bitcoin.html)。

12、United Nations Office on Drugs and Crime網頁「US v Liberty Reserve et al.」(https://www.unodc.org/cld/case-law-doc/cybercrimecrimetype/usa/2014/us_v_liberty_reserve_et_al..html)

13、行政院網頁「洗錢防制法修正一健全洗錢防制體系 接軌國際」(2017年1月)(https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/fbba33a8-7e36-493b-bea6-ffa8ea98220f)

14、行政院洗錢防制辦公室網頁「金流透明 世界好評+ 國家洗錢及資恐風險評估報告首部發表會」(2018年5月)(http://www.amlo.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=511902&ctNode=47448&mp=8004)