

國際社會對「反洗錢與打擊資助恐怖分子」要求標準之研究

一、 研究目的：

國際七大工業國組織（G7）於 1989 年間在巴黎舉行高峰會議時，為防制洗錢，特別成立「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」，專責訂定國際「反洗錢與打擊資助恐怖分子」之相關建議及評鑑各國執行情形之標準，2001 年增加遏止恐怖主義蔓延之職權。目前該組織已提出「反洗錢與打擊資助恐怖分子」40+9 項建議，要求各國遵循，並訂定評鑑標準，以檢視各國執行狀況。對於未充分配合執行之國家，可能透過各種方式加以制裁。我國目前為「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」所屬區域性「亞太防制洗錢組織」（APG）之正式會員，自當遵循國際會社對洗錢防制之要求標準，並接受「亞太防制洗錢組織」相互評鑑，如果我國採取作為與國際要求相距太遠，可能被列為未遵循國際規範之洗錢高風險國家，將受到各先進國家在國際金融合作上的抵制，甚至被列為「不合作國家」（NCCT），施以各種金融制裁，使我國金融國際化的目標受到阻礙，影響國家整體發展。因此，我國必須對於國際防制洗錢的相關規範、建議及各先進國家執行情形深入研究，提出改善我國「反洗錢與打擊資助恐怖分子」作為之策略，俾能符合國際要求標準。

行政院多次宣示拚治安決心，在各執、司法機關加強偵辦各類危害社會治安重大犯罪之際，洗錢防制作為可從中扮演相當重要的角色，從強化金融機構遵循洗錢防制法觀念，包括透過客戶審查預防性作為乃至提高發現疑似洗錢交易警覺性並適時申報疑似洗錢交易報告，由受理申報之調查局洗錢防制中心進行分析追查，俾從中發掘犯罪線索，再分送各執法機關進行調查，並透過凍結、扣押及沒收等刑事處分，讓犯罪者在無利可圖，甚至沒有資金投注到下一波犯罪，藉此一連串之作為來遏止犯罪，達到我國洗錢防制法所揭示「為防制洗錢，追查重大犯罪」之立法目的。而我國目前建立的金融交易申報制度、金融機構客戶審查機制、疑似洗錢交易分析追查方式及凍結、扣押及沒收手段是否已臻完善，是否達到國際要求標準及與先進國家採取之作為相較，是否還有值得借鏡之處，應可再深入研究。

調查局洗錢防制中心為受理國內金融機構申報大額通貨交易、疑似洗錢交易申報之指定機構，相當於在國際通稱之金融情報中心（Financial Intelligence Unit），目前洗錢防制中心在國內所被賦予的角色、任務與職權是否完全符合國際對於金融情報中心之要求標準，目前建立分析追查方式與國外相較，以及在推動國際洗錢資訊交換上，是否還有改善空間，亦值得探討。

本專題研究最終目的，是希望能夠對國際要求標準有一充分研究，並和

我國現行作為作比較，期能提出改善我國「反洗錢與打擊資助恐怖分子」之策略作為；對我國金融情報中心（洗錢防制中心）發展方向提出建言，以強化在洗錢防制作為上應扮演角色、定位與權責。藉此提升我國洗錢防制效能，並強化國際防制洗錢合作，俾對國內治安有所助益，建立我國在國際社會正面形象，將有助於推動我國金融業務國際化，促進國家整體發展。

二、 研究過程

整個研究計畫之執行，是從 2007 年 4 月 1 日至 2007 年 9 月 30 日止，為期半年，在美國德拉瓦大學社會及刑事司法學系（Department of Sociology and Criminal Justice, University of Delaware）以獨立研究方式進行，由該系免費提供研究室及館藏相關圖書及網路設備，並指定一位指導教授提供相關諮詢，由筆者自己蒐集相關資料並進行研究。由於今年出國專題研究並未提供參訪經費，所有研究都是以各國際組織及各國出版文獻資料為重心。雖然如此，由於資料非常豐富，即使未參訪相關單位，對整個研究成果並無重大影響。

整個研究大致是以國際貨幣基金會及世界銀行出版之「反洗錢與打擊資助恐怖分子參考指引」(Reference guide to anti-money laundering and combating the financing of terrorism)」及亞洲開發銀行出版之「打擊洗錢訓練手冊 (combating money laundering training manual)」為架構順序及內容所引述之國際標準為藍本，並參考聯合國相關公約、安理會決議案、打擊清洗黑錢財務行動特別組織(FATF)、艾格蒙聯盟、區域性防制洗錢組織、巴賽爾銀行監督管理委員會、國際保險業監理協會、國際證券業監理組織、沃爾夫斯堡銀行組織等相關國際組織所發布之文獻、指引、建議、原則等，以及各主要國家接受相互評鑑報告之結果。內容大致分為洗錢與資助恐怖分子之定義、管道、手法等基本概念；洗錢與資助恐怖分子行為罪刑化之法律架構；金融行業及特定非金融事業體與專門職業人員之預防性作為；金融情報中心功能角色；國際合作；打擊資助恐怖分子作為，佐以我國對相關要求之執行情形做比較回應，再提出改善建議作為。

在此要特別感謝美國德拉瓦大學社會及刑事司法學系提供筆者以訪問學者身分進行此一專題研究，特別是指導教授孫懿賢博士提供諮詢及生活照顧，讓筆者在進修期間可以專心研究而無任何後顧之憂，特別銘記以示感謝。

三、 心得與建議

（由下頁開始）

國際社會對「反洗錢與打擊資助恐怖分子」要求標準之研究

第一章	洗錢與資助恐怖分子的定義與解釋	7
A.	洗錢定義.....	7
B.	資助恐怖分子定義.....	11
C.	洗錢與資助恐怖分子間之關係.....	13
D.	洗錢與資助恐怖分子問題嚴重性探究.....	14
E.	洗錢過程.....	15
F.	洗錢與資助恐怖分子發生之處所.....	16
G.	洗錢與資助恐怖分子之方式與態樣.....	16
H.	我國洗錢和資助恐怖分子狀況分析.....	17
第二章	洗錢衝擊國家經濟發展	18
A.	對國家發展的負面衝擊.....	19
B.	有效能之反洗錢與打擊資助恐怖分子架構之利益.....	22
C.	我國防制洗錢及資助恐怖分子之策略.....	23
第三章	國際標準訂定者	25
A.	聯合國.....	25
B.	打擊清洗黑錢財務行動特別組織(FATF).....	28
C.	巴賽爾銀行監督管理委員會.....	30
D.	國際保險業監理協會.....	32
E.	國際證券業監理組織.....	33
F.	艾格蒙聯盟.....	34
第四章	區域性組織及相關組織	35
A.	與打擊清洗黑錢財務行動特別組織同屬性之區域性組織.....	35
B.	沃爾夫斯堡銀行組織.....	36
C.	大英國協秘書處.....	38
D.	美洲國家組織-CICAD	39
第五章	我國參加國際防制洗錢組織活動情形	40
A.	參加亞太防制洗錢組織概況.....	40
B.	參加艾格蒙聯盟組織概況.....	40
C.	參加打擊清洗黑錢財務行動特別組織活動概況.....	40
D.	目前參加國際防制洗錢組織會務活動遭遇之困難.....	40
第六章	法律系統要求	42
A.	洗錢行為罪刑化.....	42
B.	恐怖主義及資助恐怖主義行為罪刑化.....	49
C.	扣押與沒收.....	50
D.	被涵蓋事業體與「人」之類型.....	52
E.	監督與管理—廉正標準.....	54

F.	法律要符合FATF建議之履行	56
G.	權責機關間之合作.....	56
H.	調查.....	57
第七章	我國對於法律系統要求實際執行情形	58
A.	我國洗錢行為罪刑化情形.....	58
B.	我國對於恐怖主義及資助恐怖主義行為罪刑化情形.....	59
C.	我國對於扣押與沒收標準執行情形.....	60
D.	我國對於被涵蓋之事業體與「人」要求標準執行情形.....	61
E.	我國對於金融機構監督與管理之廉正標準執行情形.....	61
F.	我國法律實踐FATF建議情形	62
G.	我國權責機關間合作情形.....	62
H.	我國對於洗錢案件調查情形.....	62
第八章	預防性作為	65
A.	客戶辨識與審查原則.....	65
B.	紀錄留存要求.....	73
C.	可疑交易申報.....	74
D.	現金交易申報.....	77
E.	平衡保護隱私法律與申報和揭露需要.....	79
F.	金融機構內部控制、遵循與稽核.....	79
G.	管理與監督-廉正標準	79
H.	法人團體與法律合議.....	80
第九章	我國對於預防性作為執行情形	81
A.	我國對於客戶辨識與審查之作為.....	81
B.	我國對於金融交易紀錄留存要求執行情形.....	82
C.	我國對於可疑交易申報要求執行情形.....	82
D.	我國對於現金申報執行情形.....	83
E.	我國對於平衡保護隱私法律之作為.....	84
第十章	融情報中心	85
A.	金融情報中心之定義.....	85
B.	核心功能.....	86
C.	金融情報中心之類型.....	89
D.	其他額外功能.....	91
E.	組織金融情報中心.....	93
F.	隱私保護.....	94
G.	資訊與回饋.....	96
第十一章	我國金融情報中心運作情形	97
A.	洗錢防制中心組織現況.....	97
B.	洗錢防制中心主要任務及執行概況.....	97

C.	洗錢防制中心對於民眾隱私保護.....	98
D.	洗錢防制中心對於金融機構之回饋機制.....	99
E.	洗錢防制中心人員對於保密、操守及適當的職業技能之要求.....	100
F.	洗錢防制中心面臨之問題.....	100
第十二章	國際合作	102
A.	有效能之國際合作必要條件.....	102
B.	國際反洗錢合作之一般性原則.....	103
C.	金融情報中心間之國際合作.....	104
D.	金融監理機關間之國際合作.....	105
E.	執法與司法機關間之國際合作.....	107
F.	財務相關犯罪之考量.....	108
第十三章	我國對國際合作要求標準執行概述	109
A.	洗錢防制中心在反洗錢與打擊資助恐怖分子國際合作執行情形.....	109
B.	我國監理機關間之國際合作情形.....	110
C.	我國執法與司法機關間國際合作情形.....	110
D.	我國對於涉及財務相關犯罪之國際合作考量.....	111
E.	我國對於國際合作資訊交換之保護機制.....	111
第十四章	打擊資助恐怖分子	113
A.	批准並履行聯合國相關要求.....	113
B.	將資助恐怖主義及相關洗錢犯罪罪刑化.....	114
C.	凍結及沒收恐怖分子資產.....	115
D.	申報與資助恐怖主義有關之可疑交易.....	116
E.	國際合作.....	116
F.	替代性匯款系統.....	117
G.	電匯.....	118
H.	非營利組織.....	119
I.	跨國境現金攜帶.....	119
第十五章	我國在打擊資助恐怖分子之作爲	122
A.	我國履行聯合國相關公約及決議案情形.....	122
B.	我國將資助恐怖主義及相關洗錢犯罪罪刑化情形.....	123
C.	我國凍結及沒收恐怖分子資產情形.....	123
D.	我國申報與資助恐怖主義有關可疑交易之實際作爲.....	123
E.	我國在打擊資助恐怖分子層面之國際合作.....	124
F.	我國替代性匯款系統現況.....	124
G.	我國防制透過電匯管道資助恐怖分子情形.....	125
H.	我國防制非營利組織被資助恐怖分子人士利用情形.....	126
I.	我國對於跨國境現金攜帶之作爲.....	127
第十六章	我國執行國際反洗錢與打擊資助恐怖分子要求標準與其他重要國	

家綜合比較 129

A. 國際毒品控制策略報告—洗錢及金融犯罪篇.....	129
B. 國際毒品控制策略報告對我國之評述.....	129
C. 亞太防制洗錢組織所屬會員國家相互評鑑.....	132
D. 我國接受亞太防制洗錢組織相互評鑑情形.....	133
E. 我國與其他重要國家評鑑結果比較分析.....	144
F. 評鑑團對我國提出之改善建議.....	149
第十七章 結論與建議	156
A. 反洗錢與打擊資助恐怖分子是一場無止盡的戰爭.....	156
B. 反洗錢與打擊資助恐怖分子是一場鬥智的戰爭.....	156
C. 反洗錢與打擊資助恐怖分子是一場團體合作的戰爭.....	156
D. 反洗錢與打擊資助恐怖分子是一場跨國性的戰爭.....	156
E. 建議我國在法律層面之改善作為.....	157
F. 建議我國在預防層面之改善作為.....	159
G. 建議我國洗錢執法之改善作為.....	160
H. 建議我國在國際合作層面之改善作為.....	161

第一章 洗錢與資助恐怖分子的定義與解釋

「洗錢」並非我國法律固有名詞，係從英文Money Laundering直譯而來，最早出現在國內時間，應該是媒體大約在民國七十年代末期開始大肆報導台灣洗錢日益猖獗，利之所趨，要追蹤洗錢只怕徒勞無功¹。其實洗錢防制最起源於七十年代美國為打擊毒品犯罪而設計，希望透過洗錢法令沒收毒品收益，讓歹徒無利可圖，甚至沒有資金投注到下一波犯罪，而減少販毒之發生，直到八十年代有關洗錢調查技術逐漸發展成熟而有相當成效，開始在國際間推行，並逐漸將洗錢打擊面，從毒品犯罪擴張至其他重大犯罪。另「資助恐怖分子」亦非我國法律固有名詞，係從英文financing of terrorist or terrorist financing直譯而來，源起於聯合國在1999年通過「制止向恐怖主義提供資助的國際公約(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)」，要求各國將恐怖主義、恐怖分子組織及恐怖分子之行動加以罪刑化，任何提供或募集資金意圖用以或明知資金會被用於遂行任何恐怖主義的行動都屬非法，美國於2001年發生911恐怖攻擊行動之後，國際間相關國際組織更配合大力推動，如「打擊清洗黑錢財務行動特別組織(FATF)」提出針對打擊資助恐怖分子9項特別建議，要求各國遵循，還結合反洗錢40項建議，訂定「反洗錢與打擊資助恐怖分子評鑑方法論(Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations)」，用以評鑑各國執行情形。

洗錢和資助恐怖分子在各國引發有關預防、調查及起訴等諸多問題，而隨著時代不斷演進的洗錢與資助恐怖分子技巧更加深問題複雜性，諸如透過各種金融行業、跨國交易、地下金融業者、虛偽貿易、空殼公司、空殼銀行、非金融行業如不動產業、珠寶古董、賭場、空殼銀行，甚至透過專業人士如會計師、律師及金融顧問等，將不法收益透過複雜的金融交易過程，意圖逃避執法機關之追查，俾便坐享犯罪所得。其實，洗錢基本上是一個簡單概念，係指隱匿犯罪活動收益以掩飾其不法來源過程稱之，而資助恐怖分子亦同樣是簡單概念，係指任何形式金融支援恐怖主義或鼓勵、策劃或參與恐怖主義活動。兩者具有同樣的目的特性就是隱匿資金來源，洗錢者透過各種洗錢管道將不法收益加以隱匿，是想與犯罪源頭切割，而資助恐怖分子亦透過同樣方式進行是想讓他人無法查覺資金之來源，而兩者最大不同是洗錢者之洗錢標的係源自犯罪所得，而資助恐怖分子之洗錢標的可能源自合法或非法。

A. 洗錢定義

大多數犯罪行為都是為了取得利益，而洗錢就是要將犯罪收益掩飾其不法來源之過程，使其表面合法化，借以逃避司法、執法機關追緝，以便

¹ 民國79年4月21日工商時報刊登「國際毒梟洗錢、目標瞄準台灣」為題之報導。

坐享這些犯罪收益。我們不難發現，不管是販毒、貪瀆、經濟犯罪、組織犯罪，甚至大部暴力犯罪都是以利益為出發點，在犯罪之後所取得之龐大收益，只有透過洗錢方式加以隱藏其來源，改變犯罪收益之外在形式或移轉到司法管轄權難以追查或不會引起注意之地方。

有關於洗錢之定義，聯合國 1988 年「禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約(United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances)」(簡稱維也納公約(Vienna Convention))雖然沒有特別對洗錢一詞加以定義，但是第 3 條犯罪與制裁的(b)及(c)項對洗錢罪刑化已下了註解：

- (b)
 - (一) 明知財產得自按本款(a)項確定的任何犯罪或參與此種犯罪的行為，為了隱瞞或掩飾該財產的非法來源，或為了協助任何涉及此種犯罪的人逃避其行為的法律後果而轉換或轉讓該財產；
 - (二) 明知財產得自按本款(a)項確定的犯罪或參與此種犯罪的行為，隱瞞或掩飾該財產的真實性質、來源、所在地、處置、轉移、相關的權利或所有權；
- (c) 在不違背其憲法原則及其法律制度基本概念的前提下，
 - (一) 在收取財產時明知財產得自按本款(a)項確定的犯罪或參與此種犯罪的行為而獲取、佔有或使用該財產；
 - (二) 明知其被用於或將用於非法種植、生產或製造麻醉藥品或精神藥物而佔有設備、材料或表一和表二所列物質；
 - (三) 以任何手段公開鼓動或引誘他人去犯按照本條確定的任何罪行或非法使用麻醉藥品或精神藥物；
 - (四) 參與進行，合夥或共謀進行，進行未遂，以及幫助、教唆、便利和參謀進行按本條確定的任何犯罪。

由於維也納公約係針對毒品犯罪，因此對於洗錢的前置犯罪亦僅止於販毒而已，因此聯合國在 2000 年「打擊跨國有組織犯罪公約(United Nations Convention Against Transnational Organized Crime)」(簡稱巴勒莫公約(Palermo Convention))特別在第 6 條洗錢行為的刑事定罪中對洗錢下了明確定義：

- (a)
 - (一) 明知財產為犯罪所得，為隱瞞或掩飾該財產的非法來源，或為協助任何參與實施前置犯罪者逃避其行為的法律後果而轉換或轉讓財產；
 - (二) 明知財產為犯罪所得而隱瞞或掩飾該財產的真實性質、來源、所在地、處置、轉移、所有權或有關的權利；

- (b) 在符合其本國法律制度基本概念的情況下：
- (一) 在得到財產時，明知其為犯罪所得而仍獲取、佔有或使用；
 - (二) 參與、合夥或共謀實施，實施未遂，以及協助、教唆、便利和參謀實施本條所確立的任何犯罪。

2003 年聯合國反腐敗公約第 6 條對於洗錢行為之刑事定罪規範如下：各締約國均應當根據本國法律的基本原則採取必要的立法和其他措施，將下列故意實施的行為規定為犯罪：

- (一) 1· 明知財產為犯罪所得，為隱瞞或者掩飾該財產的非法來源，或者為協助任何參與實施前置犯罪者逃避其行為的法律後果而轉換或者轉移該財產；
- 2· 明知財產為犯罪所得而隱瞞或者掩飾該財產的真實性質、來源、所在地、處分、轉移、所有權或者有關的權利；
- (二) 在符合本國法律制度基本概念的情況下：
 - 1· 在得到財產時，明知其為犯罪所得而仍獲取、佔有或者使用；
 - 2· 對本條所確立的任何犯罪的參與、協同或者共謀實施、實施未遂以及協助、教唆、便利和參謀實施；

1990 年歐洲議會之「清洗、搜索、扣押及沒收犯罪收益公約」第 6 條 – 洗錢罪規範如下：

- 1· 各締約國應當採取必要的立法和其他措施，在其國內法中將下列故意實施的行為規定為犯罪：
 - a 明知財產為犯罪所得，為隱瞞或者掩飾該財產的非法來源，或者為協助任何參與實施前置犯罪者逃避其行為的法律後果而轉換或者轉移該財產；
 - b 明知財產為犯罪所得而隱瞞或者掩飾該財產的真實性質、來源、所在地、處分、轉移、有關的權利或者所有權；而且，在符合本國憲法原則和法律制度基本概念的情況下；
 - c 在得到財產時，明知其為犯罪所得而仍獲取、佔有或者使用；
 - d 對本條所確立的任何犯罪的參與、協同或者共謀實施、實施未遂以及協助、教唆、便利和參謀實施。

「打擊清洗黑錢財務行動特別組織 (FATF)」對於洗錢之定義為：掩飾犯罪收益不法來源的過程以合法化其源自犯罪不法所得之本質 (Money laundering is the processing of these criminal proceeds to disguise their illegal origin..... to legitimate the ill-gotten gains through money laundering)。

綜合歸納上述之洗錢犯罪定義為：

- 明知財產源自犯罪所得或參與該犯罪行為，為掩飾或隱匿該財產之不法來源或協助任何與該犯罪行為有關之人逃避法律制裁，對於該財產所進

行之轉換或移轉之行爲。

- 掩飾或隱匿明知源自犯罪所得或參與該犯罪行爲之財產的本質、來源、地點、特性、搬移、權利及所有權之行爲。
- 在取得、佔有或使用財產時，已明知該財產係源自犯罪所得或參與該犯罪行爲之財產。

洗錢前置犯罪是指清洗犯罪收益行爲之前置犯罪活動。維也納公約限定前置犯罪爲販毒罪行，巴勒莫公約第二條及反腐敗公約第二十三條第二款都要求所有簽署國家要將洗錢犯罪擴展到最大範圍之前置犯罪。在 FATF 的反洗錢 40 項建議中，亦要求各國應於可能之限度內，以擴大洗錢罪之前置犯罪爲目標，將全部重大犯罪納入適用洗錢罪範圍，並列舉出 20 種特定犯罪行爲應納入洗錢的前置犯罪，包括：

- 參與組織犯罪與恐嚇取財(participation in an organized criminal group and racketeering)。
- 恐怖活動，包括提供恐怖活動資金(terrorism, including terrorist financing)。
- 販賣人口及偷渡(trafficking in human beings and migrant smuggling)。
- 性剝削，包括對兒童進行性剝削(Sexual exploitation, including sexual exploitation of children)
- 非法毒品交易(illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances)。
- 非法武器交易(illicit arms trafficking)。
- 贓物或其他物品之非法交易(illicit trafficking in stolen and other goods)。
- 貪污及行受賄(corruption and bribery)。
- 詐欺(fraud)。
- 偽造貨幣(counterfeiting currency)。
- 商品偽造及侵害著作權(counterfeiting and piracy of products)。
- 環保犯罪(environmental crime)。
- 殺人及重傷害(murder, grievous bodily injury)。
- 綁架、非法監禁和劫持人質(kidnapping, illegal restraint and hostage-taking)。
- 走私(smuggling)
- 強盜或竊盜(robbery or theft)。
- 恐嚇取財(extortion)。
- 偽造文件(forgery)。
- 盜版(piracy)。
- 內線交易及股價操縱(insider trading and market manipulation)。

我國對於洗錢之定義，依據洗錢防制法第二條規定：

- 一. 掩飾或隱匿因自己重大犯罪所得財物或財產上利益者。
- 二. 掩飾、收受、搬運、寄藏、故買或牙保他人因重大犯罪所得財物或財產上利益者。

由此定義可知，在我國構成洗錢犯罪必須符合三個要件，第一要有洗錢前置犯罪存在，亦即要有重大犯罪發生為前提，第二要有犯罪收益，亦即要有因該重大犯罪而取得之財物或財產上利益，第三要有清洗行為，不管是犯罪本人或透過他人進行掩飾或隱匿行為。就國際要求標準看來，我國對洗錢行為處罰之範圍尚未及於「在取得、佔有或使用財產時，已明知該財產係源自犯罪所得或參與該犯罪行為之財產。」

B. 資助恐怖分子定義

聯合國在 1999 年「制止向恐怖主義提供資助的國際公約 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)」對於資助恐怖分子之定義如下：

1. 本公約所稱犯罪，是指任何人以任何手段，直接或間接非法和故意提供或募集資金，其意圖是將全部或部分資金用於，或者明知全部或部分資金將用於實施：
 - (a) 附件所列範圍並經其定義為犯罪之行為；或
 - (b) 意圖致使平民或在武裝衝突情勢中未積極參與敵對行動的任何其他人死亡或重傷的任何其他行為，如這些行為因其性質或相關情況旨在恐嚇人口，或迫使一國政府或一個國際組織採取或不採取任何行動。
2.
 - (a) 非附件所列條約締約國的國家在遞交批准書、接受書或加入書時得聲明，對該締約國適用本公約時，應視該條約為不屬第1款(a)項所述附件所開列的條約之一。一旦該條約對該締約國生效，此一聲明即告無效，而該締約國應就此通知保存人；
 - (b) 如一國不再是附件所列某一條約之締約國；得按本條的規定；就該條約發表一項聲明。
3. 就一項行為構成第1款所述罪行而言，有關資金不需實際用於實施第1款(a)或(b)項所述的罪行。
4. 任何人如試圖實施本條第1 款所述罪行，也構成犯罪。
5. 任何人如有以下行為，也構成犯罪：
 - (a) 以共犯身份參加本條第1 或第4 款所述罪行；或
 - (b) 組織或指使他人實施本條第1 或第4 款所述罪行；或
 - (c) 協助以共同目的行事的一夥人實施本條第1 款或第4 款所列的一種或多種罪行；這種協助應當是故意的，或是：
 - (一) 為了促進該團夥犯罪活動或犯罪目的，而此種活動或目的涉

及實施本條第1 款所述的罪行；或
(二) 明知該團夥意圖實施本條第1 款所述的一項罪行。

聯合國第 1373 號決議第 1 條決定所有國家應：

- (a) 防止和制止資助恐怖主義行爲；
- (b) 將下述行爲定爲犯罪：本國國民或在本國領土內，以任何手段直接間接和故意提供或籌集資金，意圖將這些資金用於恐怖主義行爲或知曉資金將用於此種行爲；
- (c) 毫不拖延地凍結犯下或企圖犯下恐怖主義行爲或參與或協助犯下恐怖主義行爲的個人、這種人擁有或直接間接控制的實體以及代表這種人和實體或按其指示行事的個人和實體的資金和其他金融資產或經濟資源，包括由這種人及有關個人和實體擁有或直接間接控制的財產所衍生或產生的資金；
- (d) 禁止本國國民或本國領土內任何個人和實體直接間接爲犯下或企圖犯下或協助或參與犯下恐怖主義行爲的個人、這種人擁有或直接間接控制的實體以及代表這種人或按其指示行事的個人和實體提供任何資金、金融資產或經濟資源或金融或其他有關服務；

由於各國對於恐怖主義的認知，基於政治、宗教和實際涉及的程度不同，在定義上並非全部認同聯合國公約或決議案對於構成恐怖主義的要素及範圍。而 FATF 被公認是打擊資助恐怖主義的國際標準訂定者，即便在 9 項打擊資助恐怖主義特別建議中，亦未對恐怖主義一詞加以定義，只是敦促各國簽署並執行 1999 年聯合國「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」，因此目前國際上有時使用資助恐怖主義（financing of terrorism or terrorism financing），有時使用資助恐怖分子（financing of terrorist or terrorist financing），兩個名詞在實務上並無區別。

我國對於恐怖行動、恐怖組織、恐怖分子之定義主要是規定在反恐怖行動法（草案，尙在立法院審議中）：

第二條：

本法所稱恐怖行動，指個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定之信念，意圖使公眾心生畏懼，而從事下列計畫性或組織性之行爲：

- 一. 殺人。
- 二. 重傷害。
- 三. 放火。
- 四. 投放或引爆爆裂物。
- 五. 擄人。
- 六. 劫持供公眾或私人運輸之車、船、航空器或控制其行駛。
- 七. 干擾、破壞電子、能源或資訊系統。

八. 放逸核能或放射線。

九. 投放毒物、毒氣、細菌或其他有害人體健康之物質。

本法所稱恐怖組織，指三人以上，有內部管理結構，以從事恐怖行動為宗旨之組織。

本法所稱恐怖份子，指實行恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員。

第十三條

參加恐怖組織者，處五年以上有期徒刑，得併科新臺幣一億元以下罰金。

資助恐怖組織者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。

第十五條

第十二條第三項及第十三條第二項之罪，視為洗錢防制法第三條第一項所定之重大犯罪、通訊保障及監察法第五條第一項所定得發通訊監察書之罪，除本法另有規定外，適用洗錢防制法及通訊保障及監察法之相關規定。

由此可知，我國是將資助恐怖組織之人員視為恐怖分子，並對恐怖行動、參加恐怖組織及資助恐怖組織者加以罪刑化並列為洗錢前置重大犯罪，與國際要求將恐怖主義、恐怖分子活動、恐怖組織及資助恐怖分子的每一項目都應被視為洗錢前置犯罪大體相符。

C. 洗錢與資助恐怖分子間之關係

用於洗錢之技術與為隱匿資助恐怖分子資金來源及用途之方式，在本質上是相同的。支持恐怖主義之資金可能源自合法、犯罪行動或兩者，但掩飾來源卻是非常重要的。如果能夠隱匿其來源，對於後續資助恐怖分子行動具有相當價值。同樣，恐怖分子隱匿其資金用途，可以避免其籌資行動被偵查到。

基於這些理由，FATF 建議各國將資助恐怖主義行為罪刑化，並明定為洗錢之前置犯罪。同樣，FATF 建議各國將資助恐怖主義、恐怖分子行動及恐怖分子組織加以罪刑化，並明定此類犯行為洗錢前置犯罪。最後，該組織將 9 項打擊資助恐怖分子特別建議結合 40 項反洗錢建議，構成預防、偵查和制止洗錢和資助恐怖分子的基本架構。

在打擊資助恐怖分子行動中亦要求各國要考慮將反洗錢架構擴展到非營利組織，特別是慈善事業體，以確保此類組織不會被直接或間接利用於資助或支持恐怖主義，並且要求檢討替代性金錢傳送或匯款系統，並考慮採取行動以杜絕這些事業體被洗錢者及恐怖分子利用。

如同上述，洗錢與資助恐怖分子間一個明顯的差異在於資金可能源自合法或犯罪活動或兩者。合法來源涵蓋捐款或其他資產奉獻給諸如基金

會、慈善事業體等，而該等事業體可能被利用為支持恐怖活動或恐怖組織。結果，此一差異造成必須要有特別法律來處理有關資助恐怖分子問題，然而如果資助恐怖分子資金是源自非法，該非法資金可能已被涵蓋在一個國家的反洗錢架構中，這要視該國的洗錢前置犯罪範圍而定。

D. 洗錢與資助恐怖分子問題嚴重性探究

由於洗錢具有高度隱密特性及大多屬於跨國性行為，各國都難以估計這個在一般正常經濟統計範圍之外的黑數，全球洗錢和資助恐怖分子的金額究竟有多少，目前對於以全球性為基礎的洗錢和資助恐怖分子問題嚴重性預估並不存在。只有國際貨幣基金會曾估算全球洗錢金額總額可能達到全球生產毛額的 2% 至 5%，以 1996 年統計為例，數額大約在美金 5,900 億美元到 1.5 兆美元間。美金 5,900 億美元，大約是一個西班牙經濟的全年產出值，因此可知問題是非常嚴重，值得各國加以重視。

根據美國學者 Ms. Rachel Ehrenfeld 研究指出²，一般常聽見利用慈善組織募集及移轉非法資金或透過地下通匯系統資助恐怖分子，然而這些資金來源尚難以應付恐怖組織訓練營、招募成員分子、供給傳統及非傳統武器、旅行、安排庇護所、宣傳及其他執行國際恐怖活動所需之支出，而非法毒品交易成為恐怖分子獲取龐大而且快速資金來源，因為毒品在任何地方都有市場需求，而且持續穩定的在成長，遂成為恐怖組織與活動最可靠資金來源。根據美國國務院估計，生產一公斤古柯鹼大約成本美金 3,000 元，大盤市場價格約美金 20,000 元，而海洛英一公斤成本約美金 4,000 到 5,000 元間，市場大盤則高達美金 250,000 至 300,000 元間，而且毒品交易習慣，都是在取得全部交易金額後，才會交出毒品，即使後來在運送過程中有所損失，亦不會影響到賣者已取得之貨款。而美國國務院統計，在 2001 年街頭古柯鹼即賣出超過 5,000 公噸，市價至少 500 億美元以上，同一時間海洛英亦賣出超過 500 公噸，市值超過 300 億美金。在 1999 年全世界海洛英產量約 500 公噸，而其中 400 公噸既來自阿富汗的塔里班政權，而毒款用以資助賓拉登及其散布在世界各地之同夥。而賓拉登的開達組織，就像其他恐怖組織一樣，從事各種組織犯罪活動，包括毒品交易、鑽石買賣、製造偽鈔、偽造身分證明文件、盜版光碟、影片、偷竊汽車、人蛇、色情、操作市場以詐取鉅額款項等，這些在英國犯罪情報署 (NCIS) 都有資料記載，在 1998 年更有媒體及幾個情報單位都報導賓拉登用價值 5 億的海洛英從車臣人士手中至少換得 4 箱核武設備。販毒是恐怖分子喜愛之籌資工具，因為它可以提供資金供恐怖分子購買武器和賄賂官員、破壞目標國政治與經濟的穩定以及人民的身體與心理健康、吸引新成員等三種效用。美國馬里蘭大學在 2000 年研究統計，美國當年毒品濫用所耗費的社會成本高達美金

² Funding Terrorism: Sources and Methods – Rachel Ehrenfeld

1,607 億元。顯見資助恐怖分子資金不僅源自合法管道，大部分都是來自與犯罪有關之所得，特別是毒品犯罪，所以需要透過洗錢管道，以掩飾、隱匿資金之不法來源，而其嚴重性由統計數字亦可看出端倪。

E. 洗錢過程

犯罪者洗錢主要有兩個理由，一個是因為金錢流向是犯罪證據之一，另一個是因為金錢非常脆弱，容易遭到查扣，必須加以保護，所以不管何種犯罪，包括毒品犯罪、貪瀆犯罪、組織犯罪、重大經濟犯罪等，洗錢者大致都是透過處置、多層化及整合等三個階段過程，將非法收益轉化成表面合法的金錢或物品，當然這三個階段中間並沒有明顯分界，只是大略區隔而已。洗錢過程會隨著不同階段的進行更趨複雜甚至跨越國界，後續追查亦更加困難，通常在處置階段是最容易查覺的一環，所以有洗錢者會透過地下經濟活動如非法匯款業者或中介或專業人士如律師會計師等進行處理。

1. 處置階段（placement stage）

是將非法所得資金導入金融系統之起始過程，通常是透過金融機構，譬如將犯罪所得，利用分散存入現金到銀行帳戶方式完成，將大額現金拆成不會引起注意的小額存款，並在同一金融機構的不同分行或透過不同金融機構存入或提出，另現鈔兌換亦可能在此一階段發生，諸如將小額鈔券兌換成大額鈔券，甚至非法資金亦可能被轉換成金融商品，如匯票或支票等，此外亦可能混入合法資金以避免引起懷疑，在處置階段亦可能以現鈔購買證券或保險等方式達成。

2. 多層化階段（layering stage）

此一階段是在非法所得導入金融系統之後發生，該存款、證券或保單被轉換或搬移到別的金融機構，進一步讓它們遠離原本之犯罪，然後這些資金可能被用來購買證券、保險或其他容易轉換之投資工具，並在之後透過其他金融機構出售，該資金亦可能被轉換成任何形式之可轉讓金融產品，如支票、匯票、無記名債券或透過電子交易方式移轉到其他國家的不同帳戶。洗錢者亦可能以偽裝成貨款支付或服務費用方式移轉或移轉到空殼公司。

3. 整合階段（integration stage）

第三階段是將不法資金整合到合法經濟運作，通常是透過購買資產，如不動產、證券或其他金融商品或奢侈品或商業投資等方式進行。

此三階段操作在資助恐怖分子作為中亦可以看見，只有第三階段的整合涉及將資金分配給恐怖分子及所支持之組織，而洗錢系反向操作，將犯罪資金整合到合法的經濟運作。

F. 洗錢與資助恐怖分子發生之處所

洗錢是所有以獲取利益為目的之犯罪活動的一個必要後續行為或是資助恐怖分子為隱含資金來源的一種手段，它可能在全世界任何一個國家或地方發生，特別是在金融系統複雜、反洗錢與打擊資助恐怖分子基礎架構鬆弛、無效能或腐敗的國家，更可能成為此類活動的活躍地區。因為洗錢者會利用複雜的國際金融交易，透過不同司法管轄體之間法律落差及合作問題等，讓洗錢過程更加順利進行。因此，洗錢和資助恐怖分子在不同階段的作為可能發生在不同國家，例如處置、多層化及整合階段可能發生在三個不同國家，其中一個或所有階段都有可能將犯罪資金搬移遠離犯罪現場，最後使犯罪收益表面合法化。

洗錢的十大基本定律³：

- 愈偽裝成合法金融交易的模式與行為，就愈不容易曝光。
- 混雜在合法經濟體系內愈深，就愈難被偵查到洗錢。
- 愈降低非法資金透過正規營業體合法金融交易中之比例，就愈難被偵查到洗錢。
- 任何經濟體系內提供非法服務金融商品愈多，就愈容易被利用進行洗錢。
- 非金融商品和服務由小型及獨立商號或自雇個人所把持經營的商業結構愈盛行，該行業要將合法交易從非法交易中分離出來就愈困難。
- 使用支票、信用卡及其他非現金金融商品進行非法金融交易的情形愈多，就愈難偵查到洗錢。
- 對於合法的金融交易放寬管制的程度愈高，就愈難追蹤到犯罪資金。
- 非法混入合法所得中比例愈低，就愈難從中分離出犯罪所得。
- 一個金融機構提供之金融服務愈進步以及多樣化，就愈難偵查到洗錢。
- 國家金融市場規範與全球運作方式矛盾愈多，就愈難偵查到洗錢。

G. 洗錢與資助恐怖分子之方式與態樣

洗錢的方式有很多種，從小額現金存入不顯著的銀行帳戶到購買及轉售高價物品如汽車、古董及珠寶都有，不法資金亦可能透過複雜的國際金融交易進行移轉。洗錢者通常非常具有創造性，當一種洗錢方法被偵查到時，犯罪者很快又會找到其他洗錢管道。

洗錢和資助恐怖分子的不同技巧通常會被稱為「方法」(methods)或「態樣」(typologies)，兩個特別術語間並無特別差異。由於犯罪者所用於洗錢或資助恐怖分子所用方法在不同時間、地點等各種環境因素所營造出來的方法亦都有不同，特別是各國的經濟情勢、金融市場複雜性，反洗錢體制、

³ 亞洲開發銀行反洗錢訓練手冊

執法情形和國際合作成效等都會直接、間接影響到洗錢及資助恐怖分子之態樣。

常見之洗錢方式包括：

- 傳統電匯，將犯罪收益透過不同金融機構或是跨越國境移轉，以逃避執法機關之追查及遭到沒收。
- 地下金融匯款／替代性匯款服務，主要係透過業者自己建立之非正式匯款機制，通常是與傳統銀行業並行，但在有些國家屬於非法（例如我國），由於容易隱藏身分並控制資金，且不會被偵查到，因此常常被洗錢者及資助恐怖分子人士利用。
- 貿易洗錢，透過發票金額、貿易付款與交貨方式之操作，以逃避財務透明法規。
- 利用空殼公司，用以隱藏身分並得以控制資金。
- 利用偽造身分或不實身分，在洗錢或資助恐怖分子過程中得以隱藏身分。
- 購買高價資產，如不動產、高價交通工具等。
- 購買黃金寶石，可以隱藏身分並逃避金融業「反洗錢與打擊資助恐怖分子」預防性措施之偵測。
- 投資資本市場，如購買可轉讓金融商品。
- 利用信託、家人或第三者名義，隱藏身分並得以控制資金。
- 利用國外銀行帳戶，將資金移轉到國外，以逃避國內有關機關之封鎖。
- 利用境外銀行或生意，包括透過信託服務業者等，逃避國內有關機關之封鎖。
- 混入合法企業收益，以隱藏其不法來源。
- 利用非營利組織，以募集資助恐怖分子資金、隱藏資金來源與本質、分配給恐怖分子。
- 利用賭博活動，以掩飾不法資金來源。
- 利用以物易物方式，如以毒品交換黃金，避免使用金融商品，以逃避金融機構預防性措施之偵測。
- 利用分散存提方式，故意逃避申報門檻要求。
- 利用信用卡、支票及本票等，作為提出存在金融機構資金之方式。
- 現金攜帶或運輸，以隱藏現金之移動或逃避現金交易申報要求。
- 現金轉換，諸如購買旅行支票等，將資金移轉到國外。
- 透過專業人士進行洗錢，如律師、會計師或中介人士等。
- 利用新興支付工具，如網路銀行及手機匯款、支付系統等。

H. 我國洗錢和資助恐怖分子狀況分析

由過去幾年起訴統計資料顯示，我國重大犯罪對洗錢威脅依序（由重至輕）為經濟犯罪、貪瀆犯罪、毒品犯罪、重大刑案及其他。以 2005 年為

例，共有 1,173 案被起訴之洗錢案件，其中 1,081 案為經濟犯罪、7 案為貪瀆犯罪、2 案為毒品犯罪，2 案為組織犯罪，另外 78 案為其他類型之犯罪，涉案人數為 1,678 人，洗錢標的金額約新台幣 77 億元(美金 2 億 4000 萬元)，扣押金額新台幣 2 億 1,300 萬元（約美金 660 萬元）⁴。

一般而言，有諸多行業被利用為洗錢管道，而其中銀行業是最常見的洗錢管道，以 2005 年為例，有 871 案洗錢案件係透過銀行進行清洗不法收益、287 件透過郵局、6 案透過信用合作社、2 案透過農漁會信用部、2 案透過證券業，另外 5 件透過非金融行業（地下通匯、不動產業或寶石商）。

在我國常見的洗錢手法包括現金攜帶、分散處置、購買可轉讓金融商品、匯款、地下通匯、境外銀行與境外公司、利用親屬或第三者、使用外國帳戶及利用偽變造身分等，而新興的洗錢威脅包括利用電子科技、跨國境金融交易、現金攜帶及人頭帳戶等，在最近幾年的洗錢案件中亦經常出現。

由調查局洗錢防制中心分析疑似洗錢交易報告、大額通貨交易報告及追查許多犯罪案件不法資金流向的統計資料中發現，許多非營利組織有可能被濫用從事非法活動，包括洗錢、背信、侵占及逃漏稅等。

我國深切體認恐怖行動所帶來之威脅，特別是在美國在 2001 年 9 月 11 日遭到恐怖攻擊行動之後，在當年 10 月 9 日，總統即親臨主持由各有關機關首長參加的專案會議，尋求打擊恐怖行動之對策，之後採取一連串遏止恐怖行動的作為，包括打擊恐怖行動之立法、阻絕資助恐怖主義、加強國際合作、預防恐怖攻擊行動、遵循國際社會有關反恐行動要求，並在行政院設立一個「反恐怖行動管控辦公室」，專責協調、計畫管控。

由於我國在國際地緣政治所處位置及宗教、文化上的開放與包容，一般認為直接遭到恐怖攻擊的可能性不高，但是我國的金融開放及積極推動金融國際化的政策，難保不會讓恐怖分子以我國作為洗錢的中繼站或基地。自從美國 911 恐怖攻擊事件發生之後，國內金融機構即先後申報疑似涉及恐怖分子有關之金融交易報告 11 件，雖然事後查證都與資助恐怖分子無關，但過去沒有發生，並不代表未來不會發生，仍然需要加強警戒與防制。

第二章 洗錢衝擊國家經濟發展

犯罪集團及資助恐怖分子透過國內和國際金融系統移轉犯罪收益，以隱匿其來源，如果一個國家缺乏或僅有鬆弛、腐敗的反洗錢體制，將促使犯罪者及那

⁴ 調查局洗錢防制工作年報 2005

些資助恐怖分子者易於找到操作縫隙，利用犯罪所得之經濟報酬擴展犯罪活動並蘊育其他不法活動，如貪瀆、武器非法交易、走私及恐怖主義等。

洗錢和資助恐怖分子在任何國家都可能發生，對發展中國家尤其產生重大經濟和社會負面效應，因為市場規模較小，更容易受到罪犯或恐怖分子的影響而瓦解。洗錢和資助恐怖分子對於金融系統不健全的國家亦會有重大經濟和社會的負面效應，因為他們太容易受到這種影響而瓦解。最終，國家經濟、社會和安全將會因為洗錢或資助恐怖分子的浮現而全部受到傷害。這種負面效應有多大很難估算，然而由於這種負面衝擊數據，不管是在國際社會或是單一國家，都很難精確量化。

另外，一個有效的反洗錢與打擊資助恐怖分子架構，對一個國家不管是在國際上或國內都是有重大利益的，包括降低犯罪和貪污、強化金融機構和市場的穩定，在國際上經濟發展和聲譽的正面衝擊、提升國內金融機構風險管理技術及增進市場秩序等。

A. 對國家發展的負面衝擊

1. 增加犯罪及貪污

洗錢容易成功將助長犯罪活動成為有利可圖，亦即給予犯罪者獎勵。因此，如果一個國家被視為是洗錢天堂，將會吸引犯罪者並助長腐敗歪風。洗錢和資助恐怖分子天堂大多具有下列特性：

- 軟弱的反洗錢與打擊資助恐怖分子機制。
- 多種型態的金融機構未被涵蓋在反洗錢與打擊資助恐怖分子機制內。
- 對於反洗錢與打擊資助恐怖分子之執法行動有限、衰弱或具有選擇性。
- 處罰程度不足，包括難以執行之沒收法條。
- 洗錢前置犯罪的範圍有限。

如果一個國家洗錢活動盛行，將導致更多的犯罪和腐敗，使得賄賂成為洗錢成功的重要因素，諸如：

- 金融機構的員工和管理部門
- 律師和會計師
- 立法機關
- 執法機關
- 監理機關
- 警察機關
- 檢察官
- 法院

一個專業和有效的反洗錢和打擊資助恐怖分子架構，結合及時的履

行和有效的執法，將顯著地減少犯罪活動的有利可圖，亦即讓犯罪者及恐怖分子怯步於利用此一國家，特別是這個國家在法律架構上會對犯罪活動收益積極尋求沒收。

2. 影響國際形象及外來投資

洗錢和資助恐怖分子的惡名將使一個國家的發展受到重大的負面效應。外國金融機構可能限制與來自洗錢天堂的國家進行金融交易、對這些交易進行特別的審查而導致費用增加、終止代理或借貸關係，甚至合法業者和企業將因洗錢天堂的惡名而在擴展國際市場上遭受到挫折或因需要額外審查自身的所有權架構、組織和控制系統而需要花費較高成本。

任何國家如果在反洗錢與打擊資助恐怖分子執法作為上有所鬆弛，將不太可能吸引國外的私人投資。對發展中國家而言，亦可能因此在取得國外政府協助上受到嚴重受挫。

另外，FATF 保存一份未能遵循反洗錢要求或在打擊洗錢作為上未能充分配合之國家名單，即所謂的「不合作國家及地區 (NCCT)」，並公諸於世，讓大家了解列名國家連最起碼之標準都未能達到，不僅影響國家在國際間之形象，連帶在國際社會的金融及政治活動都會受到影響。除了這些提及的負面衝擊外，各別的 FATF 會員國家亦可能對未採取行動改善「反洗錢與打擊資助恐怖分子」體制之各別國家給予特別反制作為。

3. 弱化金融機構

洗錢和資助恐怖分子會傷害一個國家金融業之聲譽以及各別金融機構之穩定性，下列討論主要針對銀行業，但是相同或相似之結果，亦可作為其他形式金融行業之參考，諸如證券業、保險業及投資管理業，其負面效應大致可以從聲譽上、運作上、法律上及風險上加以討論，將使業者面對下列額外成本支出，包括：

- 企業利潤的流失。
- 存款流失造成流動資產問題。
- 代理銀行業務之中止。
- 調查成本及被罰款。
- 資產扣押。
- 貸款流失。
- 金融機構股票價值下滑。

聲譽上風險是公眾對於銀行企業經營負面衝擊的潛在可能影響，將引發客戶，包括貸款者及存款戶，對該機構誠信之信心流失，以及投資者因為該機構涉及洗錢或資助恐怖分子造成聲譽受損而怯步。由於流失高級客戶導致減損借款利潤，並增加所有貸款風險。存戶亦可能將資金提出導致減損銀行一個廉價的資金來源。此外洗錢者存入之資金並不能視為銀行

資金的穩定來源，大額洗錢資金常會有不可預期透過匯款或其他移轉方式之提款行為，造成銀行潛在流動資金問題。

營業風險是因為內控程序、人員或系統有所不足或出現漏洞所造成之潛在損失。如上所述，這種損失通常發生在銀行與其他銀行間代理業務之減損、終止或成本增加。

法律上風險是潛在的法律訴訟、不利的判決、不能執行之合約、罰款或懲罰造成之損失及費用增加甚至必須結束營業。洗錢在整個過程中可能因為犯罪者的捲入而造成合法客戶成為金融犯罪犧牲者，因而興訟要求銀行返還款項。而由銀行自身或執法機關為此進行之調查會導致成本增加以及罰款與其他懲罰等，另外有些合約可能因為客戶是犯罪者涉及詐欺而無法執行。

集中風險是潛在損失導因於太多信用或貸款集中在一個借款人身上，法規通常限制一個銀行的不可將風險暴露在單一借款人或事業體上，缺乏對特別客戶、客戶事業或客戶關係之認識，將導致銀行面臨之風險。

銀行及帳戶持有者在有效的客戶審查體制下會得到好的保護，識別帳戶最終受益人是一個有效「反洗錢與打擊資助恐怖分子」體制應具備之關鍵要素。此識別程序可以避免和虛擬人頭或公司，諸如空殼公司，以及列名之罪犯或恐怖分子有生意往來，客戶審查程序亦幫助金融機構瞭解客戶生意利潤本質及可能遭致之財務問題。

4. 危及經濟及私部門發展

洗錢者經常利用所謂「前置公司 (front company)」以及表面合法並從事合法生意之企業，但事實上卻是犯罪者在幕後操控。這些前置公司將不法資金混雜到合法資金中以求隱藏不法收益，前置公司對於不法資金之操作，甚至用來貼補前置公司的產品或服務，讓其甚至低於市場價格，結果造成合法企業難以與之競爭，而這些前置公司如此作為之唯一目的就是要保護不法資金，而非創造利潤。

藉由前置公司和其他在合法公司之投資，洗錢的收益可以被用來控制整個國家經濟體系中某些行業，由於資產及產品價格的人為扭曲，造成資源的錯置，導致增加金融及經濟不穩定的可能性，同時亦提供了逃避稅捐的管道，剝奪國家的稅收。

5. 損及私有化的努力

洗錢者甚至威脅到許多國家中在經濟改革上的私有化努力，這些犯罪集團可以在國有企業採購中以價格取勝，非法資金的這種操作模式，會使犯罪者增加犯罪活動及貪瀆的潛在可能性，並剝奪國家合法的、市場機制及合法納稅之企業。

B. 有效能之反洗錢與打擊資助恐怖分子架構之利益

1. 有助於打擊犯罪及貪污

一個堅實的反洗錢與打擊資助恐怖分子的制度架構，包括一個擴大範圍的洗錢前置犯罪，將有助於打擊洗錢和貪瀆。當洗錢本身即構成犯罪時，將提供另一個管道起訴罪犯，包括從事犯罪行為者及協助清洗犯罪所得者。同樣，一個反洗錢與打擊資助恐怖分子的制度架構將賄賂納入洗錢前置犯罪並有效執法，將減少犯罪者行賄政府官員之機會。

一個有效的反洗錢體制是犯罪活動的嚇阻力量，使犯罪者更難從犯罪活動中獲取利潤，因此洗錢資產沒收是反洗錢行動成功的關鍵，沒收洗錢收益會完全消除這些利基所在，降低從事犯罪行為的誘因，亦即洗錢前置犯罪範圍訂的越廣泛，其潛在利益也愈大。

2. 強化金融機構之穩定性

金融機構給予大眾信心及其穩定性，要靠健全的銀行運作以降低營運風險，這些風險包括由於直接犯罪活動行為、鬆散的內控或違反法規所造成之損失。客戶識別及審查程序，亦即所謂「認識客戶」(know your customer) 規定，是一個有效反洗錢與打擊資助恐怖分子體制之一環，這些規定不但能夠確保並強化銀行及其他型態金融機構安全且健全營運，而政策及程序即是一個有效風險管理的工具。例如，在機構內發現一個個人或公司客戶可能擁有許多在表面上似乎是個別事業體之企業，能夠透過認識客戶程序，對該客戶有一個專業而深入的瞭解，將可以對借、貸風險有所管控。巴賽爾銀行監督管理委員會除了反洗錢理由之外，基於認識客戶程序對於風險管理的益處，特別將其納入「銀行業務有效監理核心原則」(Core Principles for Effective Banking Supervision)。

除了增進大眾信心之利益外，一個有效的反洗錢與打擊資助恐怖分子體制會減少金融機構在遭受詐欺行為所造成之損失，適當的客戶識別程序和最終利益擁有者鑑別將使金融機構對較高風險帳戶進行特別的審查程序，並允許對其進行可疑活動之監控。這種謹慎的內控機制可以確保金融機構安全、穩健的經營。

3. 促進經濟發展

洗錢會將資源扭曲到較無生產力之活動，造成對經濟成長的負面效應，被清洗之不法資金相較於合法資金，係透過一個不同的廉價途徑進入經濟體系，且不以投入具生產力管道為目標，通常以不具產能之標的為其投資考量，以便保值或容易轉換，諸如不動產、藝品、珠寶、古董或高價消費資產如豪華汽車等，此種投資不會有額外產能以擴展經濟，更糟的是犯罪組織可能將正常企業轉化成一個不具產能之企業，以遂行其清洗不法資金取代創造利潤之企業目的。這種企業不會對消費者需求或對資金的其

他合法、生產性用途有所回應，將使一個國家的資源浪費在不具產能之投資，最終將減損整個國家經濟之產能。

一個堅實的反洗錢與打擊資助恐怖分子體制會提供一個防制犯罪者滲入經濟體系的防火牆，使得資金能夠投注到具備產能之投資，對消費者需求能夠有所回應並幫助整個經濟產能的提升。

C. 我國防制洗錢及資助恐怖分子之策略

洗錢防制法第一條明訂：「為防制洗錢，追查重大犯罪，特訂定本法」，反恐怖行動法草案第一條明訂：「為防制國內、外恐怖行動，維護國家安全，促進國際反恐合作，共維世界和平，特訂定本法」。已清楚描繪出我國在「反洗錢與打擊資助恐怖分子」之行動目標。

瞭解洗錢與資助恐怖分子對金融活動與經濟成長之威脅，以及為遵循國際社會之要求，政府主要行動策略包括洗錢及資助恐怖分子行為罪刑化，凍結、扣押及沒收有關涉及洗錢與資助恐怖分子收益，金融機構採取行政防制作為及加強國際合作：

1. 洗錢及資助恐怖分子行為罪刑化：我國洗錢防制法第二條、第三條、第四條，分別就構成洗錢罪之洗錢行為、前置犯罪範圍及清洗不法收益標的加以定義，而第九條為洗錢罪之刑責。該法從民國 86 年 4 月 23 日開始施行，為亞太地區第一部洗錢防制專法，其間在民國 92 年修法納入大額通貨交易申報制度及 95 年配合刑法修正取消常業犯包裹立法同時修正部分相關條文，目前正在推動另一波修法行動，主要修正範圍涵蓋：**a.** 重大犯罪及金融機構範圍；**b.** 對國際合作增列相關條文以建立完整機制；**c.** 跨國境現金攜帶申報資料之通報法制化，並將申報範圍擴及可轉讓金融工具；**d.** 延長涉嫌洗錢交易財產之凍結期限。在反恐怖行動法立法方面，我國雖非聯合國會員國，但對於共同維護國際和平之努力不餘遺力，尤不能置身於世界反恐行動之外，自應積極配合建構相關反恐作為及完備法律制度，並與世界各國建立反恐合作關係。為強化對於反恐怖行動之法制、成立統一事權之專責處理小組、統合全國相關情報及執法機構，對外負責與國際間之動態合作，仍訂定此一專法，該法案目前已在立法院審議中，第二條明定所稱恐怖份子，係指實施恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員。亦即在我國境內資助恐怖組織之個人，將被視同恐怖分子，必須受到刑事制裁，此舉將符合國際社會對資助恐怖分子罪刑化之要求標準。
2. 凍結、扣押及沒收有關涉及洗錢與資助恐怖分子收益：有關犯罪收益之凍結、扣押及沒收在洗錢防制法第八之一條及第十二條，反恐怖行動法第十一條、第十二條都有明確規定。
3. 金融機構預防性作為：提升金融從業人員遵循法令、發掘涉及洗錢或資

助恐怖分子有關之異常金融交易、適時向調查局洗錢防制中心申報疑似洗錢交易及大額通貨交易並強化客戶審查之觀念及實際作為。

4. 國際合作: 積極參與相關國際會議及活動，簽署「反洗錢與打擊資助恐怖分子」情資交換與司法互助之合作備忘錄或協定。

第三章 國際標準訂定者

為回應對洗錢與資助恐怖分子關切之增加，國際社會採取了許多前進作為，尤其針對經常被洗錢與資助恐怖分子利用的國際金融快速移轉機制，諸如電匯等，普遍認為一致性的跨國合作與協調確有必要，俾能制止犯罪者及恐怖分子之不法意圖。

國際上的努力始於認知販毒為一國際性問題，必須藉由多邊合作才能有效制止。因此，第一個有關洗錢的國際公約（維也納公約）中唯一的洗錢前置犯罪就是販毒罪（所謂前置犯罪係指所產出之收益為洗錢標的內容之特定犯罪）。因為許多類型之犯罪已成為國際關注對象，大多數國家目前已將廣大的重大犯罪納入洗錢前置犯罪範圍。

本章討論各個被視為國際標準訂定者之國際組織，並進一步探討為反洗錢與打擊資助恐怖分子目的所發展出來之相關文件及作為。

A. 聯合國

聯合國是第一個採取積極行動以推動全球性共同打擊洗錢犯罪的國際組織，並基於下列理由持續扮演重要角色：1)它是一個具有最多會員國家之國際組織，於 1945 年 10 月創立，全球目前共有 191 個會員；2)聯合國積極主持一個反洗錢計畫，即聯合國毒品暨犯罪防制署；3)最重要的是，聯合國具備訂定與推動國際條約與公約之能力，一旦一個國家簽署、批准並執行該公約，即依照該國之憲法及法律架構，產生法律效力。在某些實例上，聯合國安理會有權透過決議案要求所有國家遵循，不理會各別國家所採取之其他行動。

1. 維也納公約

由於對國際販毒增加以及巨額不法資金流入銀行系統的關切，聯合國透過毒品管制署發起一項國際共識以打擊販毒及洗錢，即在 1988 年，此一努力達成了聯合國「禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」（簡稱維也納公約）之訂定，該公約是依據發起簽署時所在城市奧地利維也納為命名，條文內容主要是與打擊非法毒品交易及執法問題相關，計有 169 個國家簽署該公約，雖然當中沒有使用洗錢一詞，該公約已定義了此一洗錢概念並要求各國對洗錢活動加以罪刑化⁵，但維也納公約也只限定販毒為洗錢前置犯罪，亦沒有要求採取洗錢預防性作為，該公約在 1990 年正式施行。

⁵ 維也納公約第 3 條 (b) 及 (c) (一)

2. 巴勒莫公約

為加強國際打擊組織犯罪之努力，聯合國在 2000 年訂定了「打擊跨國有組織犯罪公約」(簡稱巴勒莫公約)，該公約亦是以簽署城市命名。該公約涵蓋了廣泛打擊組織犯罪條文並要求簽署國要將條文融入國內法律條文。對於洗錢，巴勒莫公約特別要求各國：

- 將洗錢行為罪刑化，並納入所有重大犯罪為洗錢前置犯罪，不管是在本國或國外觸犯，並允許根據客觀實際情況推定明知或故意。⁶
- 建立法規體制以消除並偵測所有形式之洗錢，包括強調驗證客戶身份、保持記錄和報告可疑交易等。⁷
- 建立國內外在行政、管理、執法和其他有關部門間之合作與資訊交換機制，並應考慮設立金融情報中心，以收集、分析及分送洗錢有關資訊⁸。
- 加強國際合作⁹。

本公約在 2003 年 9 月生效，有 147 個國家簽署及 82 個國家批准。該公約非常重要，因為它所訂定有關反洗錢之條款為後來為 FATF 40 項反洗錢建議項目所採納。

3. 制止向恐怖主義提供資助的國際公約

早在 911 恐怖攻擊事件發生之前，有關資助恐怖分子之問題已為國際社會所關注，為回應此一關注，聯合國通過了「制止向恐怖主義提供資助的國際公約(1999)」，並在 2002 年 4 月 10 日開始生效，有 132 個國家簽署本公約及 112 個國家批准。

本公約要求批准之國家要將恐怖主義、恐怖分子組織及恐怖分子之行動加以罪刑化。依據本公約，任何人提供或募集資金意圖用以或明知資金會被用於遂行任何本公約附錄之其他公約所定義恐怖主義行動都屬於非法。

4. 安理會第 1373 號決議案

不同於國際公約必須要求聯合國會員國家進行簽署、批准及執行，才能在會員國國內具備法律效力，安理會決議案係依據聯合國憲章第 7 章規定為回應國際和平及安全所訂定，以約束所有會員國家。在 2001 年 9 月 28 日，聯合國安理會通過了第 1373 號決議案，除要求各國將資助恐怖主義行為罪刑化，更進一步要求各國：

- 拒絕以任何形式支持恐怖團體。

⁶ 巴勒莫公約第 6 條

⁷ 巴勒莫公約第 7 條 1.(a)

⁸ 巴勒莫公約第 7 條 1.(b)

⁹ 巴勒莫公約第 7 條 3.4.

- 制止提供庇護或支持恐怖分子，包括凍結涉及恐怖行動之個人、組織或事業體之資、財產。
- 禁止主動或被動協助恐怖分子。
- 與其他國家對計劃性恐怖行動之犯罪調查及資訊分享上進行合作。

5. 安理會第 1267 號決議案及後續

聯合國安理會亦依據聯合國憲章第 7 章授權，要求會員國家凍結依據「制裁委員會(1267 委員會)」列名之塔里班(Taliban)、賓拉登(Osama Bin Laden)、開達組織(Al-Qaeda)及所擁有或控制之事業體的資產。本決議案是在 1999 年 10 月 15 日通過處理塔里班問題，隨後在 2000 年 12 月 19 日通過第 1333 號決議案處理賓拉登、開達組織問題，2001 年 7 月 30 日通過的第 1363 號決議案建立了監督安排，2002 年 1 月 16 日的第 1390 號決議案合併了先前名單，2002 年 12 月 20 日第 1452 號決議案提供了一些除外名單，2003 年 1 月 17 日的第 1455 號決議案提出改善執行作為。

1267 委員會提列一批個人和事業體所屬資產必須被凍結並訂出程序以增刪該名單，最新名單可以在 1267 委員會的網站查詢到。

6. 全球反洗錢計畫

全球反洗錢計畫是隸屬於聯合國毒品暨犯罪防制署(UN Global Programme against Money Laundering)，該計畫是一個研究與協助的專案，目標在於透過提供專業技術、訓練及諮詢予會員國家之方式，增進國際反洗錢行動。主要層面包括：

- 提升聯合國會員國家中重要人士對於洗錢的警覺。
- 透過提供法律模式予會員國家，協助建立法律架構。
- 發展相關制度，特別是有關建立金融情報中心。
- 提供法律、司法、執法及私部門之訓練。
- 提升區域性作為以處理洗錢問題，發展並維持和其他組織間之策略合作關係。
- 維護一個資訊資料庫並進行分析有關資訊。

全球反洗錢計畫是一個國家在建立或改善反洗錢架構的資訊、專業知識及技術協助之資源。

7. 打擊恐怖主義委員會

如前所述，在 2001 年 9 月 28 日，聯合國安理會通過第 1373 號決議案以回應 911 恐怖攻擊行動，該決議案要求所有會員國家採取特別行動以打擊恐怖主義並建立「打擊恐怖主義委員會(CTC)」，由安理會 15 個會員國組織。該委員會不是一個執法機關，不會發動制裁，亦不會告發或譴責個別國家，而是要建立一個安理會與會員國家間之對話管道，以

達成第 1373 號決議案之目標。該決議案要求所有國家遞交一份有關執行決議案所採行作為之報告予打擊恐怖主義委員會，並定期回報進展情形。為此，打擊恐怖主義委員會已要求各國進行自我評估現有法律和機制是否符合第 1373 號決議案對打擊恐怖主義之要求。「打擊恐怖主義委員會」會鑑定各國需要加強法令和架構之處，並協調提供協助進行改善，雖然該委員會並不直接提供協助。

該委員會維護一個諮詢性網站¹⁰，供各國尋求協助以改善打擊恐怖主義架構，其中包含了立法範例及其他有用之資訊。

B. 打擊清洗黑錢財務行動特別組織(FATF)

由 7 大工業國¹¹在 1989 年所創立之打擊清洗黑錢財務行動特別組織，是一個政府與政府間組織，目的在於發展並提升國際對於打擊洗錢之回應，並在 2001 年 10 月擴大任務涵蓋打擊資助恐怖主義。該組織是一個政策訂定之組織，結合立法、金融及執法專家，以達成各國在反洗錢與打擊資助恐怖分子之法規改革，目前有 31 個會員國家與地區以及 2 個區域性組織，並與許多國際區域性組織及其他功能之國際組織共同合作。這些組織在打擊清洗黑錢財務行動特別組織內具備觀察員身分，不能進行投票，但可以全程參與會員大會及工作組會議。FATF 在反洗錢領域的 3 個主要功能為：

- 監督會員在執行反洗錢措施之進展。
- 檢討並報告洗錢趨勢、技巧及反制作為。
- 促進全球反洗錢標準之訂定與執行。

1. 反洗錢 40 項建議

打擊清洗黑錢財務行動特別組織所訂定之反洗錢 40 項建議已建構一個反洗錢的堅實架構，並被指定為全球執行之標準。該 40 項建議列出行動準則，並允許各國依據本身的特殊環境和基本要求，在執行上能夠有所彈性。雖然並非如同一國之法律，40 項建議已經被國際社會及相關組織廣泛的認可背書，成為國際反洗錢標準。

40 項建議是一個國家被國際社會檢視是否符合國際標準的行動指標，對個別建議之內容將在第五、六、七及八章加以討論。40 項建議是在 1990 年所訂定，1996 及 2003 都有修正更新。

2. 監督會員進展

監督會員遵循 40 項建議之要求係透過 2 階段過程：自我評估及相

¹⁰ <http://www.un.org/sc/ctc>

¹¹ 加拿大、法國、德國、義大利、日本、英國及美國

互評鑑。在自我評估階段，每個會員要回答一份以年為基準，有關執行 40 項建議實情的標準問卷；在相互評鑑階段，每個會員國家都要接受來自其他會員國家的專家進行檢視，如果任何一個國家不願採取適當作為以遵循 40 項建議之要求，FATF 會建議全球所有金融機構，對於與來自該未遵循國家之個人、公司及金融機構進行生意往來時要特別留意，並對有問題之交易向權責機關進行申報，例如未符經濟效益或無明顯合法目的之交易。最後，如果會員國家未採取任何作為加以遵循，會員資格可能會被暫停，但在此種制裁之前，會先透過同儕壓力進行勸說。

3. 洗錢趨勢與技巧研究報告

FATF 功能之一是要檢討並報告洗錢趨勢、技術及防制之道，為完成此一任務目標，該組織在洗錢態樣報告中，每年都發布洗錢新發展，該報告對會員國家及各國瞭解洗錢新技術及趨勢都很有幫助。

4. 不合作國家與地區名單

FATF 的目標之一是要促進各國都能夠採行國際反洗錢與打擊資助恐怖分子之標準，因此任務已超越會員國家範圍，即便它僅能對所屬會員進行制裁，為鼓勵所有國家採取作為以預防、偵查並起訴洗錢者，並遵循 40 項建議。該組織採行一套程序以識別在此領域成為國際合作障礙之國家，其中有 25 個符合 40 項建議精神之標準，用於識別不合作國家及地區（NCCT）¹²，並將名單公諸於世。

不合作國家會被鼓勵儘速採取改善作為，一旦不合作國家沒有明顯進步，將會有反制措施，包括透過 FATF 會員國家採取一些特別行動，另外對來自該國之金融交易及生意往來，將會予以特別注意，亦可採取漸進、合宜及彈性的進一步反制作為：

- 強化金融機構對來自這些不合作國家之個人或公司建立業務關係時，要加強辨識作為，以確認最終利益擁有者。
- 擴大金融機構之相關申報機制，對於與這些不合作國家之金融交易應視為容易出現可疑。
- 對於來自不合作國家之銀行要在 FATF 會員國家內建立子公司或分行，要從嚴審核其申請。
- 警告非金融行業與不合作國家之企業事業體進行交易時會冒洗錢風險。

最後，這些反制作為亦可能包括 FATF 會員國家全面終止與來自不合作國家之金融機構進行交易。大多數國家會努力從不合作國家名單上除名，因此會引發該國金融機構及企業進行國際交易時所面臨的巨大問

¹² FATF 網頁 http://www.fatf-gafi.org/NCCT_en.htm

題及在國際間之信譽問題。

5. 打擊資助恐怖分子特別建議

FATF 亦將其專業用在打擊資助恐怖分子議題上，為完成此一拓展之任務，該組織訂定了打擊資助恐怖分子特別建議，並運用自我評估問卷方式，瞭解會員國家遵循特別建議所採取之行動作為。該組織亦持續發展用在打擊資助恐怖分子之技術與機制指引。

6. 反洗錢與打擊資助恐怖分子評鑑方法論

在 2002 年經過冗長的諮詢，FATF、國際貨幣基金會和世界銀行訂定了一個單獨的「評鑑方法論」(Assessment Methodology)，用在 FATF 的相互評鑑及國際貨幣基金會與世界銀行對管轄之金融行業與境外金融中心所進行之評鑑。而在評鑑方法論發展過程中有所參與之區域性防制洗錢組織及其他區域結盟組織，亦先後同意以此作為評鑑標準。該方法論在 2004 有過修正，主要是回應 2003 年 40 項建議的修訂，該評鑑方法論列出超過 200 項評鑑員必須在檢視一個反洗錢與資助恐怖分子體制時加以評估之必要準則，包括一個國家反洗錢與資助恐怖分子在法律與制度上的架構、金融情報中心、聯合國安理會決議案及相關公約之執行情形以及銀行業、保險業及證券業之監理標準，這些必要準則是 40+9 項建議中必須加以完全遵循之要項，另方法論亦涵蓋了依據必要準則之遵循表現給予評等之指引，而附加因素則是強化反洗錢與打擊資助恐怖分子體制的選項，雖然這些項目之表現亦是評鑑之一部分，但不是強制性亦非為遵循目的之評估。此一唯一專業的評鑑方法論已被 FATF、國際貨幣基金會、世界銀行、區域性防制洗錢組織所共同採用，進行評鑑及評等一個國家在反洗錢與打擊資助恐怖分子上之表現。

一個國家進行正式評鑑之前期，將會被要求準備一份符合評鑑方法論之「反洗錢與打擊資助恐怖分子自我評鑑報告」，該報告亦是一個國家在遵循國際標準時必須採取作為的詳細指引。

C. 巴賽爾銀行監督管理委員會

巴賽爾銀行監督管理委員會（簡稱巴賽爾委員會）是在 1974 年由 10 個國家¹³的中央銀行總裁所創立，各個國家都是由中央銀行代表或銀行監理不在中央銀行之權責機關代表，該委員會並無正式的國際監理權或執法權，但其建立許多監理標準及指引，並在銀行監理問題上提出相關實踐作為之建議論述。這些標準和指引都是希望各國的權責機關能夠採取必要行動加以履行，諸如透過嚴謹措施、法令、管理或其他適合該國之作為，巴

¹³ 10 個國家應該有誤，事實上是 13 個國家，包括比利時、加拿大、法國、德國、意大利、日本、盧森堡、荷蘭、西班牙、瑞典、瑞士、美國、英國

賽爾委員會監理標準及指引中有關洗錢問題的有 3 個：

1. 反洗錢的原則聲明

在 1988 年，巴賽爾委員會發布「防止犯罪者利用銀行系統遂行洗錢目的之聲明 (Statement on Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering)」，該聲明列出銀行管理的基本政策和程序，以確保金融機構有合適措施能夠協助制止國內外銀行系統被利用進行洗錢，該聲明亦注意到銀行可能會在不知情情形下被犯罪者利用為洗錢媒介，因此委員會考慮到銀行第一個且最重要防制洗錢作為就是「廉正的管理以及防止成為犯罪者共謀之警覺與決心並避免被利用成為洗錢管道 (the integrity of banks own managements and their vigilant determination to prevent their institutions from becoming associated with criminals or being used as a channel for money laundering)」。在聲明中有 4 個基本原則：

- 適當的客戶識別作為。
- 高道德標準及法律遵循。
- 與執法機關合作。
- 相關政策及程序要契合該聲明。

首先，銀行應該費心判別所有請求提供服務者的真實身分，並有明確政策不提供服務予重大交易却無法提供身分證明之客戶；其次，銀行必須確認生意往來都是遵守高道德標準，並遵守有關金融交易法規。因此，銀行在有足夠理由相信交易與洗錢有關時，一定不能提供服務或積極加以協助；再者銀行應該在當地法律有關客戶資料保密規定允許的情形下，應充分和執法機關合作，對於透過變更、不全或誤導資訊以尋求蒙騙執法機關之客戶，不得提供支持或協助。當銀行有足夠理由假設資金存入是源自犯罪活動或交易係為了犯罪目的，必須採取適當措施，包括拒絕協助、中止與該客戶往來關係並終止或凍結該帳戶；另外，銀行必須採行與反洗錢的原則聲明一致之政策，並確保所有職員都清楚銀行政策，在教育訓練中涵蓋此一銀行政策課程，訂定客戶辨識特定程序；最後，內部稽核要建立一套有效方法以測試行員遵循狀況。

2. 銀行業務核心原則

在 1997 年，巴賽爾委員會發布「有效監理銀行業務核心原則 (Core Principles for Effective Banking Supervision (Core Principles)，簡稱『核心原則』)」，作為有效監理銀行系統的一個藍圖，內容涵蓋 25 個核心原則，其中第 15 項核心原則是為處理洗錢，內容為：

銀行業務監理機關必須判定銀行有採行合宜政策、作為及程序，包括嚴格之「認識客戶」原則，以提升金融行業高道德及專業標準，防制銀行被犯罪者有意或無意的利用。

「認識客戶」的政策與程序是一個有效的反洗錢與打擊資助恐怖分子制度架構的關鍵部分。

除了核心原則之外，巴賽爾委員會在 1999 年發布了「核心原則方法論」(Core Principles Methodology)，內含 11 個特定準則及 5 個額外準則，以協助評估採行「認識客戶」政策與程序之狀況，其中額外準則包括遵循洗錢 40 項建議情形。

3. 客戶審查

在 2001 年 10 月，巴賽爾委員會發布一份有關認識客戶原則之文件，名為「銀行客戶審查原則」(Customer due diligence for banks)，此文件係針對世界性在認識客戶程序上缺失之回應，有關認識客戶標準在「反洗錢的原則聲明」及「銀行業務核心原則」文件中有更詳細資訊，而一些認識客戶標準的必要因素則在本文件中敘明。

值得注意的是這些認識客戶標準訂在客戶審查原則中，除為了幫助銀行打擊洗錢外，尚能夠保護銀行安全與聲譽以及銀行系統的廉正。另巴賽爾委員會在本文件中，強力支持「採納並執行 FATF 有關銀行之建議項目」，並且讓銀行客戶審查原則的標準與 FATF 之建議一致。

D. 國際保險業監理協會

國際保險業監理協會¹⁴ (The International Association of Insurance Supervisors) 在 1994 年創立，是一個保險業監理機關之國際組織，有超過 100 個會員國家及地區，我國亦是會員之一，主要目標是為：

- 促進保險業管理機關之合作。
- 訂定保險監理之國際標準。
- 提供會員訓練。
- 與其他金融行業及國際金融機構之協調工作。

除了會員之外，國際保險業監理協會尚有超過 60 個觀察會員，分別代表業者公會、職業公會、保險及再保險公司、顧問及國際金融機構等。國際保險業監理協會業務範圍非常廣泛，幾乎包括保險監理的所有層面，在其發布之文件中有一份是特別針對處理洗錢問題，亦即在 2002 年 1 月，該協會發布之第 5 號指引報告，名為「保險監理機關及保險業者反洗錢指引」(Anti-Money Laundering Guidance Notes for Insurance Supervisors and Insurance Entities)，對於保險業之洗錢有非常專業之探討。就像其他類似之國際文件，保險監理機關及保險業者反洗錢指引是希望能夠被會員國家所執行，應用在相關保險公司、保險產品以及該國金融系統、經濟、制度及

¹⁴ 會員國家與地區名單網頁：<http://www.iaisweb.org/index.cfm?pageID=31>

法律系統中。

該保險監理機關及保險業者反洗錢之指引有 4 個與保險機構有關之原則：

- 遵循反洗錢法律
- 具備認識客戶程序
- 與執法機關合作
- 具備內部反洗錢政策、程序並提供員工訓練計畫

此 4 個原則與巴賽爾委員會的反洗錢的原則聲明中的 4 個原則並行。該保險監理機關及保險業者反洗錢指引亦完全與 40 項建議一致，包括可疑交易活動之申報及其他要求。事實上，40 項建議已被附錄在國際保險業監理協會的保險監理機關及保險業者反洗錢指引文件中。

E. 國際證券業監理組織

國際證券業監理組織(The International Organization of Securities Commissioners)是一個由各國負責證券業監理及證券法律管理之相關政府部門主管所組織，目前會員有來自 105 個國家之監理機關¹⁵所組成，我國亦為會員之一，並有許多來自相關國際組織的準會員以及來自自我管理組織之附屬會員，惟後面兩種會員並沒有投票資格。

國際證券業監理組織在證券管理上有 3 個核心目標：

- 保護投資者
- 確保市場公平、有效率及透明性
- 降低系統性危機

有關於洗錢，國際證券業監理組織在 1992 年通過一項「洗錢決議案 (Resolution on Money Laundering)」。就像其他類似之國際組織一樣，國際證券業監理組織不是法律訂定機構，如同巴賽爾委員會及國際保險業監理協會，必須有賴會員在自己國內主動執行該決議案，考慮：

1. 強化金融機構在本身管理範圍內對客戶身分辨識資訊加以蒐集並記錄，俾便有關機關能夠辨識並起訴洗錢者。
2. 要從提供重建證券及期貨市場之金融機構工具之觀點，確立適當的交易紀錄保存要求。
3. 為配合權責機關起訴洗錢犯行，應有適當機制處理身分識別及申報疑似洗錢交易。
4. 要從與國外伙伴共同努力分享必要資訊之觀點，訂定適當程序預防犯罪

¹⁵ 會員名單網頁：

http://www.iosco.org/lists/display_members.cfm?memID=1&orderBy=jurSortName

者控制證券及期貨生意。

5. 要有適當方法確保證券及期貨公司保有監控及遵循程序，以嚇阻並偵測洗錢之發生。
6. 對於使用現金或等同現金之證券及期貨交易，要有適當之文件紀錄能夠重建此類交易實情。
7. 要有適當之方式，讓國內有關機關能夠分享資訊以打擊洗錢。

F. 艾格蒙聯盟

為打擊洗錢犯罪，許多政府都已建立機關進行分析由公司或個人依據洗錢申報規定所遞交之資訊，此類機關通稱為金融情報中心（financial intelligent units），為全國反洗錢計畫推行之焦點，因為該機關具備與金融機構及執法機關交換資訊之機制，另基於洗錢在實務上遍及全世界，有必要具備跨境之資訊分享機制。在 1995 年，一群來自不同政府的金融情報中心開始合作，並形成艾格蒙聯盟（Egmont Group），當時取名於成立之會議地點比利時布魯塞爾的艾格蒙艾倫堡皇宮（Egmont-Arenberg Palace in Brussels），該組織之目的是為了所有金融情報中心一個論壇，增進各國反洗錢計畫及協調相關行動，包括支持擴張及系統化有關金融情報資訊交換、改善相關人員之專業及能力、透過科技提升金融情報中心間之溝通以及協助發展世界各地之金融情報中心。

艾格蒙聯盟的任務在 2004 年進行擴張，特別納入有關資助恐怖分子之金融資訊。做為艾格蒙聯盟之一員，各國金融情報中心首先必須符合該聯盟之定義，亦即為一個全國性中央機關，負責受理、分析、分送金融情報資訊予權責機關以及在下列情形下揭露金融資訊：(i)有關可疑犯罪收益及潛在資助恐怖分子資訊；(ii)基於法規要求為打擊洗錢及資助恐怖分子所需¹⁶。各個會員國必須承諾遵循艾格蒙聯盟之金融情報中心情資交換原則，這些原則包括資訊交換之條件、資訊使用限制及保密等。

艾格蒙聯盟目前有 101 個會員國家，會員可以在該聯盟安全網路連線下交換資訊（不對外開放）。該聯盟是一個非正式的組織，沒有秘書處或永久地點，每年召開會員大會一次及工作組會議三次，在該聯盟內，金融情報中心首長共同決定所有政策，包括會員資格審查，設立委員會幫助各個工作組及金融情報中心首長在會員大會以外期間之協調工作。最後，該聯盟編寫了訓練教材讓大眾使用，並彙編各個金融情報中心提供有關打擊洗錢犯罪之實際案例¹⁷，另亦提供影片和相關文件掛在網站供瀏覽下載。

¹⁶ 請參閱艾格蒙聯盟網頁：http://www.egmontgroup.org/info_paper_final_092003.pdf

¹⁷ 請參閱艾格蒙聯盟網頁：<http://www.fincen.gov/fiuinaction.pdf>

第四章 區域性組織及相關組織

除第 3 章討論國際標準訂定組織外，還有其他國際組織在反洗錢與打擊資助恐怖分子領域扮演關鍵角色，這些組織多是依照地理位置或基於特別目的所組成。

A. 與打擊清洗黑錢財務行動特別組織同屬性之區域性組織

與打擊清洗黑錢財務行動特別組織同屬性之區域性組織對於反洗錢與打擊資助恐怖分子標準之推動與執行在區域上扮演非常重要角色。它們都是依照 FATF 架構所成立，並以反洗錢與打擊資助恐怖分子為惟一目標，在區域上推動履行 40 項反洗錢建議及 9 項打擊資助恐怖分子特別建議，並負責對會員國家之相互評鑑，以找出弱點並促使會員國家採取改善行動，以及在洗錢態樣報告中提供會員國家有關洗錢趨勢、技術及新發展，此報告通常是以年度為基礎。

與 FATF 同屬性之區域性組織是一個志願性及合作性組織，會員資格開放給在該地區內願意遵循該組織規則並認同目標之國家參加，有些 FATF 之會員亦同時是區域性組織之會員，除了有投票權之會員外，無投票權之觀察員亦開放給希望參加該組織活動之國家（司法管轄體）或組織參加。

與 FATF 同屬性之區域性組織有：

- A. 亞太防制洗錢組織¹⁸(APG)
- B. 加勒比海地區打擊清洗黑錢財務行動特別組織¹⁹ (CFATF)
- C. 歐洲議會反洗錢組織²⁰(MONEYVAL)
- D. 東南非反洗錢組織²¹ (ESAAMLG)
- E. 南美洲地區打擊清洗黑錢財務行動特別組織²²(GAFISUD)

有些區域性防制洗錢組織會自行訂定反洗錢公約或其他相關報告，例如在 1990 年，加勒比海地區打擊清洗黑錢財務行動特別組織即訂定了「Aruba 建議」，內含 19 項加勒比海地區觀點之防制洗錢建議，作為 40 項建議之補充，還有在 1992 年，在一項部長級會議中發布了「京斯敦宣言（Kingston Declaration）」，申明加勒比海地區打擊清洗黑錢財務行動特別組織所屬會員國家之政府承諾履行國際反洗錢標準。同樣，歐洲議會在 1990 年，訂定了「清洗、搜索、扣押及沒收犯罪收益公約(Convention on Laundering,

¹⁸ 有關正式會員及觀察員請參閱APG網頁：<http://www.apgml.org>

¹⁹ 有關正式會員及觀察員請參閱CFATF網頁：<http://www.cfatf.org>

²⁰ 請參閱MONEYVAL網頁：http://www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/org-pcrev_en.htm

²¹ 有關正式會員及觀察員請參閱ESAAMLG網頁：<http://www.esaamlg.org>

²² 有關正式會員及觀察員請參閱GAFISUD網頁：<http://www.gafisud.org/english/index.html>

Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds of Crime”）」，亦即「史特拉斯堡公約(the Strasbourg Convention)」。²³這些都是區域性履行反洗錢標準之重要依據，另外有 3 個區域性防制洗錢組織正在考慮成立或建置中，包括：

- 中東與北非防制洗錢組織(MENA)
- 中西非防制洗錢組織(GIABA)
- 歐亞防制洗錢組織 (EAG)

這些組織在獲得 FATF 承認之前，尚有一些會員資格、組織問題及相互評鑑程序等需要解決。

B. 沃爾夫斯堡銀行組織

沃爾夫斯堡銀行組織 (The Wolfsberg Group) 是由 12 個主要從事國際私人理財銀行的全球性金融機構²³所組織，係以發起地點-瑞士東北方之沃爾夫斯堡為命名，訂定了私人理財銀行的 4 套原則：

1. 個人理財銀行業務反洗錢原則

這些原則是代表該組織對於金融機構在處理個人高額財富及私人理財時之反洗錢指導方針，用於處理有關客戶辨識，包括建立所有帳戶之利益擁有者，及其他特別的客戶審查，諸如異常或可疑交易。共有 11 個原則，包括：

- (1) 客戶受理之一般性原則
- (2) 客戶受理需要額外審查與注意之情形
- (3) 更新客戶資料檔案
- (4) 辨識異常或可疑交易活動之作法
- (5) 交易監控
- (6) 內控責任
- (7) 申報
- (8) 教育、訓練及資訊
- (9) 交易紀錄留存需求
- (10) 例外情形
- (11) 反洗錢組織

2. 制止資助恐怖主義聲明

沃爾夫斯堡銀行組織之制止資助恐怖主義聲明係主張金融機構在打擊資助恐怖分子作為上應扮演之角色，用以加強金融機構對此一國際

²³ 會員銀行包括沃爾夫斯堡組織的成員包括下列享譽全球金融業的主要銀行：荷蘭銀行、西班牙國家銀行、東京三菱銀行、栢克萊銀行、花旗集團、瑞士信貸集團、德意志銀行、 高盛、滙豐、摩根大通、法國興業銀行、瑞士銀行等。

問題之貢獻。該聲明強調金融機構可以透過預防、偵測及資訊分享作為，協助有關機關打擊資助恐怖分子。此聲明提出應加強「認識客戶」政策及程序以搜尋已知或可疑恐怖分子名單，另銀行亦應透過可疑或異常交易活動施以特別客戶審查作為，在協助政府方面扮演積極角色，尤其在客戶於金融機構之交易活動被主管機關認定與資助恐怖分子時施以特別客戶審查作為顯得格外重要，該聲明亦認同加強全球性合作與履行 FATF 之特別建議。

3. 代理銀行業務反洗錢原則

沃爾夫斯堡銀行組織訂定一套管理全球性代理銀行業務關係之建立與維持原則，該原則禁止國際性銀行與「空殼銀行」建立業務關係，並運用風險管理方法在代理銀行業務上，以確定銀行在代理銀行業務上施行適當之客戶審查。

在評估未來風險上，該沃爾夫斯堡銀行組織之代理銀行業務反洗錢原則必須要考量對方銀行之：

- 登記營業處所；
- 所有權及管理架構；
- 業務狀況；
- 客戶群

這個風險解析係為協助銀行於提供代理銀行業務時運用在「認識客戶」程序，所列原則明確說明了對於異常或可疑之交易或活動的辨識及後續作為。

對於代理銀行業務之原則包括下列主題：

- (1) 前言
- (2) 代理銀行業務
- (3) 責任與監督
- (4) 風險基礎之客戶審查
- (5) 客戶審查標準
- (6) 強化客戶審查
- (7) 空殼銀行
- (8) 中央銀行及超國家組織
- (9) 分行、子公司及附屬公司
- (10) 應用客戶基礎
- (11) 更新客戶檔案
- (12) 可疑活動之監控與申報
- (13) 與反洗錢計畫之整合
- (14) 國際註冊之建議

4. 監控、過濾與搜尋

這套原則係使用以風險為基礎之解析方法，指出金融機構發展合宜的監督、過濾與搜尋程序所應被解決之問題，這套原則瞭解到風險解析對整個金融機構和對內部為業務所特別設立之個別部門（例如臨櫃業務、私人理財銀行業務、代理銀行業務及中介業務）是有所不同，更進一步瞭解到任何的監督、過濾與搜尋程序僅限於偵查客戶及相關具有與合法行為有可識別差異特性之交易。

依據這些原則，金融機構應有適當程序可以作為識別異常交易和異常類型之活動或交易。由於異常交易、類型或活動並不需要必然可疑，金融機構必須有能力分析並決定是否特別的金融活動、類型和交易在本質上會出現可疑的潛在洗錢。

這些原則鼓勵使用以風險為基礎之解析方法去監控金融活動，亦鼓勵在採取實際執行阻擋或制裁作為前之金融交易檢查使用即時隔離或過濾機制，而在金融機構內以風險基礎為方法之可追溯性搜尋亦受到鼓勵。

大多數對於異常及潛在可疑活動之持續性監控應跟隨金融交易之監控，為潛在洗錢而採取以風險為基礎之交易監控，需要識別潛在洗錢風險之模式及識別風險等級之方式，以便將風險和完成之交易做比較對應。一個合適的交易監控程序應將交易資料的已知風險（如交易之地理區域位置、金融產品型式、提供之服務、從事該金融交易之顧客類型）和不同的洗錢態樣及其他非法活動做對照比較，以決定交易是否異常或可疑。

C. 大英國協秘書處

大英國協是一個由 53 個國家所組成的一個志願行動組織²⁴，該組織係為所屬人民共同利益所關切的各種主題進行諮詢與合作，包括提升國際間相互瞭解與世界和平，所有會員國家，除莫三鼻克外，都曾直接或間接受到英國統治或在行政上與另一個大英國協國家有所關聯。

對於反洗錢和打擊資助恐怖分子，大英國協秘書處提供協助予相關國家履行 40 項建議及特別建議，並和相關國家國內組織及國際組織共同努力協助相關國家政府履行 FATF 之建議。它是 FATF, CFATF, APG and ESAAMLG 等國際組織之觀察員。

大英國協秘書處已發布「金融行業打擊洗錢之最佳實踐作為手冊（A

²⁴ 會員國家請參閱<http://www.thecommonwealth.org/>

Manual of Best Practices for Combating Money Laundering in the Financial Sector)」，提供政府決策官員、管理機關及金融機構參考。

D. 美洲國家組織—CICAD

美洲國家組織(OAS)是一個在西半球為安全和外交所成立之區域性組織，所有美洲國家都批准該組織憲章，在 1986 年，該組織建立一個美洲各國間毒品濫用控制委員會（西班牙文縮寫為 CICAD），以對抗該地區日益嚴重之毒品走私問題。在 1994 年，西半球之國家元首及政府簽署 CICAD 涵蓋區域性反洗錢推動角色之文獻。CICAD 已發展出很好的區域性策略和法規模型範例，以打擊販毒、毒品使用、precursor chemicals 擴散、武器販賣以及洗錢。

第五章 我國參加國際防制洗錢組織活動情形

A. 參加亞太防制洗錢組織概況

我國在 1997 年 2 月於泰國參加亞太地區防制洗錢論壇時，當時法務部調查局與會代表參與提議建立亞太防制洗錢組織，成為創始會員國之一，在組織內正式名稱為「中華台北 (Chinese Taipei)」。目前有 31 個國家與地區加入該組織成為正式會員。國內對該組織主要聯絡窗口為法務部調查局洗錢防制中心，並擔任我國參與該組織會務活動之秘書單位，我國每年主要參與年會、洗錢態樣研討會等會議，參與會議機關包括法務部、外交部、金管會、中央銀行、刑事警察局、關稅總局等，另我國一直參加該組織所屬「洗錢態樣研究工作組 (Typology Working Group)」活動，另曾於 2005 年 7 月-2006 年 6 月間擔任該組織「指導工作組 (Steering Group)」北亞地區(成員為日本、韓國、蒙古、香港、澳門及我國)代表。我國積極參與該組織會務活動，每年固定在年會中會提出防制洗錢之「國家報告 (country report)」及「進展報告 (progress report)」，另我國曾於 2001 年 5 月接受該組織第一輪相互評鑑，2007 年 2 月接受第二輪相互評鑑。

B. 參加艾格蒙聯盟組織概況

法務部調查局洗錢防制中心於 1998 年派員前往阿根廷首都布宜諾斯艾利斯參加艾格蒙聯盟邀請之年會時，以台灣金融情報中心 (MLPC, Taiwan) 名義加入，並加入所屬「聯絡工作組 (Outreach Working Group)」，該組織目前有 101 個會員，並每年固定一次會員大會及三次工作組。洗錢防制中心固定派員參加會員大會及工作組會議，並視情況需要邀請外交部派員參加會議。

C. 參加打擊清洗黑錢財務行動特別組織活動概況

因亞太防制洗錢組織於 95 年 7 月成為打擊清洗黑錢財務行動特別組織準會員 (Associate member)，我國得以「亞太防制洗錢組織代表團」名義參加相關活動。目前已先後參加過 95 年 10 月在加拿大溫哥華舉辦之會員大會、95 年 11 月底參加 FATF 與歐亞防制洗錢組織 (EAG) 共同於上海舉辦之聯合會議、96 年 5 月於加拿大渥太華舉行之工作研討會及 96 年 6 月於法國巴黎舉行之大會。

D. 目前參加國際防制洗錢組織會務活動遭遇之困難

- 經費預算不足：目前調查局洗錢防制中心每年僅能編列參加「亞太防制洗錢組織」年會及洗錢態樣研討會各乙次、「艾格蒙聯盟」年會及工作組會議各乙次，其他會議僅能在其他相關政府機關如外交部等支援繳費下始能參加，並無法完全參加該兩組織之會務活動，對我國積極參與國際社會，展現政府打擊洗錢及跨國性犯罪之決心與成效，確有影響。

- 「艾格蒙聯盟」會員資格問題：「艾格蒙聯盟」新修正會員資格條件，必須是會員國具備洗錢防制及打擊資助恐怖分子之立法，我國雖在會員資格條件修正前入會，但該組織刻正重新檢討現存會員之資格問題，並要求未達資格條件之會員國家必須及早改善，我國反恐怖行動法迄今未通過立法，將來恐影響我國在「艾格蒙聯盟」之會員資格，不得不慎²⁵。
- 會籍名稱問題：由於中國已經成為全球一個重要經濟體，「亞太防制洗錢組織」及「艾格蒙聯盟」一直拉攏中國加入成為會員，俾建立一個完整的全球性洗錢防制網，中國卻以要求將我國會籍名稱改成「中國台北」（Taipei, China）為其入會條件。在「亞太防制洗錢組織」方面，多年來經過我國國內各相關機關通力合作努力維護下，目前仍能確保當時入會時所使用之「中華台北」會籍名稱，中國並已於 2005 年加入另一地區性防制洗錢組織--「歐亞防制洗錢組織」（EAG），因此我國在「亞太防制洗錢組織」內之會籍名稱，暫時不會受到威脅，但仍須注意中國隨時想再加入之可能性；在「艾格蒙聯盟」部分，中國無法接受我國入會時所使用之「台灣金融情報中心」（MLPC, Taiwan），一再透過主要會員國家及其他區域性洗錢防制組織，對我國施壓，要求我國更名，即便無法改成「中國台北」，亦應改為「中華台北」，我國一再表示無法接受中國以要求更改我國會籍名稱為其入會條件，目前雖然尚能維護會籍，但未來壓力勢必愈來愈大，加上我國反恐怖行動法尚未通過，造成我國會員資格遭到質疑，對此一趨勢，必須謹慎以對，加速早日完成立法。

²⁵ 目前我國雖在新通過洗錢防制法修正案中加列資助恐怖活動罪刑化條款，但是否符合艾格盟聯盟規定，仍在該組織法律工作組審查中，如不符規定，將被停權。

第六章 法律系統要求

各國需要採取許多作為以確保反洗錢制度架構符合國際標準。國際標準訂定者認知各國有不同的法律系統，因此沒有一個國家所採行之法律和另外一個國家完全相同，本章將討論八個主要有關反洗錢的法律系統要求，其中每一個在國家的反洗錢法律架構中都是必要的。在這些原則之下，各國可以根據國內文化環境、律法誠律、憲法以及國際標準訂定法律，涵蓋範圍為：

- 依據維也納公約及巴勒莫公約，將洗錢罪刑化。
- 將恐怖主義及資助恐怖分子罪刑化。
- 訂定凍結、沒收非法收益之法律。
- 納入反洗錢法律規範之事業體及人。
- 金融機構廉正標準。
- 履行 FATF 建議之法律。
- 機關間之合作。
- 調查。

對於本參考指引中有關反洗錢法律系統之要求和其他國際標準，都是以 FATF 所發布之反洗錢 40 項建議為基礎。各國可能會希望參考「反洗錢與打擊資助恐怖分子評鑑方法論 (Methodology for AML/CFT)」作為這些要求的進一步解釋及有關如何接受評鑑等。40 項建議在用語上雖然是提議或建議，但作用上更為重要，是各個會員國及被視為遵循國際標準之非會員國的行動指令。因此，各項 FATF 的建議在各國訂定相關法律時要仔細考量。

A. 洗錢行為罪刑化

一個國家建立或改善反洗錢架構的起點就是將洗錢罪刑化，罪刑化主要涵蓋 3 個目標：第一是強迫遵循反洗錢預防性作為；第二是將一些表面無辜的行為納入犯罪活動範圍，例如把當事人加工處理非法收益當作犯罪活動；第三是基於洗錢罪的犯罪本質及國際觀點，罪刑化要建立在一個可以更廣泛進行執法功能的國際合作基礎上，各相關機關有賴強力的國際合作工具，特別是司法互助機制，從而可以更有效地追蹤、執法和起訴國際洗錢罪刑。

1. 定義洗錢犯罪

洗錢罪刑化應遵循聯合國 1988 年的「禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」(簡稱維也納公約)、1999 年的「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」及 2000 年的「打擊跨國有組織犯罪公約」(簡稱巴勒莫公約)之規範，包括維也納公約第 3 條第(1)項第(b)和(c)款以及巴勒莫公約第 6 條第(1)項，而 FATF 第 1 項建議對此亦有所規範，各國僅簽署

並批准這些公約並不足夠，而是必須在這些相關條款之要求融入國內相關法律加以履行。

雖然維也納公約內容僅限定在販毒且未使用「洗錢」這個術語，但其中有三種類型之犯罪構成洗錢罪的基礎，這三種類型為：

- i. 明知財產得自販毒，爲了隱匿或掩飾該財產的非法來源，或爲了協助任何涉及此種犯罪的人逃避其行爲的法律後果而轉換或轉讓該財產²⁶。
- ii. 明知財產是源自販毒而以加以隱匿或掩飾該財產的真實性質、來源、所在地、處置、轉移、相關的權利或所有權²⁷。
- iii. 明知財產是源自販毒進而獲取、佔有或使用該財產²⁸。

依照維也納公約之規範，第 i、ii 種類型之犯罪必須併入各國國內法律，而第 iii 並無強制性，可依照各國「在不違背其憲法原則及其法律制度基本概念的前提下」加以執行。

維也納公約對於洗錢罪之定義是被最廣泛接受並用在所有現存國際上與此議題有關的法律文書。依據維也納公約的定義基礎，巴勒莫公約擴增洗錢定義範圍涵蓋：

- a. 當故意觸犯：
 - i 明知財產爲犯罪收益，爲隱瞞或掩飾該財產的非法來源，或爲協助任何參與實施前置犯罪者逃避其行爲的法律後果而轉換或轉讓財產；
 - ii 明知財產爲犯罪收益而隱瞞或掩飾該財產的真實性質、來源、所在地、處置、轉移、所有權或有關的權利。
- b. 在符合其本國法律制度基本概念的情況下：
 - i 在得到財產時，明知其爲犯罪收益而仍獲取、佔有或使用。
 - ii 參與、合夥或共謀實施，實施未遂，以及協助、教唆、促進和謀議實施本條所確立的任何犯罪²⁹。

聯合國已在發布的立法範例中使用這些概念，諸如「聯合國對犯罪資產之洗錢、沒收及國際合作模範立法（the United Nations model legislation on laundering, confiscation and international cooperation in relation to the proceeds of crime）」及「聯合國模範洗錢和犯罪收益法案³⁰

²⁶ 維也納公約第 3 條(1)(b)(一)

²⁷ 維也納公約第 3 條(1)(b)(二)

²⁸ 維也納公約第 3 條(3)(c)(一)

²⁹ 巴勒莫公約第 6 條(1)

³⁰ 附錄 24

(United Nations model Money Laundering and Proceeds of Crime Bill)」，歐洲議會亦將維也納公約相關條文內容納入其起草之「清洗、搜索、扣押及沒收犯罪收益公約 (Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds of Crime)」。

2. 洗錢前置犯罪範圍

a. 將最大可能範圍之犯罪納入洗錢前置犯罪

洗錢前置犯罪是指若犯罪活動所得收益一旦被清洗會導致洗錢罪³¹者稱之，指定某些類型犯罪活動為洗錢前置犯罪是為遵循國際要求標準，而且其範圍隨著國際標準的發展一直在擴增。第一個反洗錢國際標準涵蓋在維也納公約中，但是該公約是一個國際毒品控制工具，其洗錢前置犯罪亦僅有販毒罪而已。巴勒莫公約加諸各國一個義務將公約所訂洗錢罪推廣到「最大範圍之前置犯罪」³²。FATF 40 建議第 4 項在 1996 年版本中具體指定前置犯罪應該「立基於重大犯罪 (based on serious offenses)」，然而兩者都未對構成「最大範圍」前置犯罪或「重大犯罪」範圍有任何詳細定義，因此所謂前置犯罪範圍留給各國自行判斷，但必須遵循維也納公約要求，將販毒列入前置犯罪。

目前FATF 40 項建議板本所用之前置犯罪範圍已有更廣泛之基礎，建議第 1 項相當冗長的重復巴勒莫公約及FATF 40 建議 1996 年版本用語，要求各國應將洗錢置擴及所有重大犯罪，以涵蓋最大範圍之犯罪為洗錢前置犯罪，然後開始各種描述前置犯罪之方法，該建議說明各國至少應納入「一系列在特定犯罪類型中之犯罪」，計提列了 20 種特定犯罪類型³³：

- 參與組織犯罪與恐嚇取財(participation in an organized criminal group and racketeering)。
- 恐怖活動(包括提供恐怖活動資金)(terrorism, including terrorist financing)。
- 人蛇及偷渡(trafficking in human beings and migrant smuggling)。
- 性剝削(包括兒童性剝削)(Sexual exploitation, including sexual exploitation of children)
- 毒品之非法交易(illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances)。
- 武器之非法交易(illicit arms trafficking)。

³¹ 巴勒莫公約第 2 條(h)

³² 巴勒莫公約第 2 條(a)

³³ FATF 40 項建議附錄詞彙表的特定犯罪類型

- 贓物或其他物品之非法交易(illicit trafficking in stolen and other goods)。
- 貪污及行受賄(corruption and bribery)。
- 詐欺(fraud)。
- 偽造貨幣(counterfeiting currency)。
- 商品偽造及侵害著作權(counterfeiting and piracy of products)。
- 環保犯罪(environmental crime)。
- 殺人及重傷害(murder, grievous bodily injury)。
- 綁架、妨害自由及人質勒贖(kidnapping, illegal restraint and hostage-taking)。
- 強盜或竊盜(robbery or theft)。
- 恐嚇取財(extortion)。
- 偽造文書(forgery)。
- 內線交易及股價操縱(insider trading and market manipulation)。

有關前置犯罪有兩個很重要觀點，第一是該要求納入特定犯罪類型中之「一系列犯罪 (a range of offenses)」，例如一個國家僅在「強盜或竊盜(robbery or theft)」犯罪類型中特定「運載工具偷竊 (vehicle theft)」所得資產為洗錢前置犯罪且排除偷竊其他貨物之資產，將被視為未遵循本建議；第二是各國要謹慎考慮如何定義上述列舉之犯罪及這些犯罪構成洗錢前置犯罪之特別要素本質。

本項一個必要要求就是要將上述列舉之犯罪類型所得收益加以罪刑化，然而並不要求在刑法中一定要用上述列舉犯罪類型之相同用語，例如一些國家並沒有名為「詐欺」之特定犯罪用語，但在一些其他如「盜竊」犯行中已將欺騙的行為加以罪刑化，並對清洗犯罪所得資產加以定罪，即表示該國已謹慎考慮到如何描述或歸類該犯罪行為。

FATF特別要求各國要將資助恐怖主義、恐怖分子行動及恐怖組織特定為洗錢前置犯罪³⁴，如僅立法將幫助、教唆、未遂或共謀之行為罪刑化將無法令人接受。

b. 描述前置犯罪之方法

FATF 描述了構成洗錢前置犯罪之類型，但各別國家應謹慎決定有關罪刑化之特別立法方式，這可以參照下列方式來達成：

- 所有犯罪。
- 使用類別或刑期門檻方式。

³⁴ FATF特別建議第II項及聯合國「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」。

- 列舉前置犯罪方式。
- 綜合方式。

當一些國家採用門檻方式來規範前置犯罪範圍時，必須至少涵蓋所有該國特定「重大犯罪（serious offenses）」，或以犯行處罰最高刑期為一年以上有期徒刑之犯罪（有些國家使用最低刑期者，至少要六個月以上）。例如重大犯罪種類包括可起訴犯罪（indictable offenses）、重罪（felonies）及犯罪（crimes）。要注意的是有些國家使用門檻方式來指定前置犯罪，則應遵循兩個額外最低限度要求：

- 門檻必須涵蓋所有上述 20 種犯罪類型。
- 所有重大犯罪或所有犯罪之處罰為最高刑期為一年以上有期徒刑之犯罪（有些國家使用最低刑期者，至少要六個月以上）。

這代表任何犯罪不在特定犯罪類型之列時，但是被定義為重大犯罪或刑期最高為一年以上有期徒刑之犯罪，仍應被該國特定為洗錢前置犯罪。

3. 國際合作的跨國境考量

如上所述，FATF建議只建立一個最低洗錢前置犯罪類型，鼓勵各國超越³⁵，至於超越程度如何及罪刑化之方式，留待各國自行考慮。一個國家對此之作為即隱含該國國際合作及資訊交換之能力。

FATF 建議第 1 項敘及前置犯罪應擴及在其他國家發生構成犯罪而在本國亦屬犯罪之行爲，即所謂「雙邊犯罪（dual criminality）」，是最基本之要求。該建議項目亦提到各國可能會只限定為起訴洗錢之條件下，才會有在國外之犯罪行爲在本國發生於構成前置犯罪之考量，如果是這種情形，應允許在其他國家非前置犯罪所得資產但在本國加以清洗即構成犯罪之行爲加以起訴。

FATF並不必然鼓勵各國採取後半段這種立法方式，但却鼓勵各國在缺乏雙邊犯罪之條件下，透過司法互助予以補足³⁶。

雖然雙邊犯罪是司法互助或引渡的要求條件，但該要求應被視為不管是否該犯行在不同國家屬於不同犯罪類型的處罰，只要雙邊對該行爲都視為犯罪即可。例如 A 國要求 B 國對於一個詐欺所得資產洗錢案件提供司法協助，B 國雖然沒有詐欺的特別處罰規定，但是只要在其他犯罪（例如盜竊）處罰章節中對於詐騙行爲有加以罪刑化，即應提供司法

³⁵ FATF 40 項建議第 1 項

³⁶ FATF 40 項建議第 37 項

互助。

4. 心理狀態--明知和意圖 (Knowledge and Intent)

依據維也納公約，犯罪者的心理狀態 (state of mind) -當事人犯洗錢罪之意圖或目的-意指明知 (knowing) 收益是前置犯罪之產物³⁷。各國可能擴張其責任範圍至「過失洗錢 (negligent money laundering)」，即犯罪者應知悉該財產是犯罪收益或取自犯罪收益。

各國在判定有關洗錢犯罪之心理狀態 (state of mind) 有多種不同選擇，立法機關可能以事實明知財產非法來源或只是懷疑其非法來源，做為構成洗錢定罪的心理或精神要素之必要條件。立法機關亦可能採用「應該已知 (should have known)」為有罪之標準，後者之定義會構成所謂「過失洗錢³⁸ (negligent money laundering)」。除了一般性的意圖要件外，法律可能要求「隱匿或掩飾非法來源 (conceal or disguise the illicit origin)」之特別意圖，或幫助他人「逃避行為人法律後果 (evade the legal consequences of his or her actions)」之意圖。

依據聯合國之模範立法，事實明知 (actual knowledge) 或「有理由相信 (having reason to believe)」財產源自犯罪行為是構成所謂洗錢的精神上要素 (mental element)，該模範法案設想所謂特別意圖可用在某些洗錢犯罪之判定，諸如隱匿或掩飾其財產之來源、本質、地點、處置、搬移或財產所有權等。另外還有些洗錢犯罪可以要求具備個人協助他人「逃避行為人法律後果 (evade the legal consequences of his or her actions)」之特別意圖。

另外一個對於心理狀態 (state of mind) 有較廣義定義者為美洲國家組織模範法規 (the OAS Model Regulations)，指出三種不同之心理狀態：(i) 被告已知財產是源自犯罪活動收益；(ii) 被告應知悉財產是取自犯罪活動收益；(iii) 被告故意忽略該收益之本質。對於第三種心理狀態，被告即不是「不知 (did not know)」亦非「應該已知 (should have known)」該收益來源，而是懷疑它的不法出處却選擇不進一步追查以確定其懷疑。在這種情形下，被告意圖保持忽略其財產本質或在其藉由調查或詢問「可以知悉 (could have known)」該犯罪行為，却「有意裝瞎 (willfully blind)」之情形，這種心理狀態的罪責性是介於過失或特別意圖之間。該美洲國家組織模範法規更進一步引述這三種有罪的心理狀態，可以由客觀和事實環境進行推論。

³⁷ 維也納公約第 3 條(b)(i)

³⁸ 聯合國模範立法第 5.2.1

最後，要證明一個人從事某種活動的心理狀態也許是非常困難，因此維也納公約、巴勒莫公約、FATF40 項建議及許多其他法律約文都提到法律應允許對必要之心理狀態，可以從客觀事實環境進行推定³⁹，如果客觀事實環境吻合當時情境，則心理狀態之要求即可以滿足。

5. 公司法人責任

洗錢常常透過公司法人進行，公司犯罪應負責任之概念在不同國家有很大的差異。在一些主要習慣法為傳統之國家將公司列入犯罪課責對象，而在一些以成文法為傳統之國家，公司可能並未在刑法涵蓋之範圍，因此，在可能的情形下應考慮修改國家法律對公司課以犯罪責任。

FATF建議公司，不僅是所屬員工，在國家法律系統一般性原則之下，應在可能情形下課以犯罪責任⁴⁰，如果在法律或憲法架構下無法課以公司犯罪應負責任，則相當的民事或行政制裁亦可能是一個替代方式。

聯合國模範立法並未敘及有關公司犯罪應負之責任，但已提及運用其他方式對公司進行制裁⁴¹，並運用在公司之代理人或代表人代表公司行使行為而觸犯洗錢罪之情形。聯合國模範立法列出制裁方式包括罰款、褫奪執行某些業務之權利、關閉或提出改善規範並公布，該模範立法未將這些歸類為刑事制裁，並特別強調這些制裁並不減損公司之代理人或所屬員工個人應負之法律責任。

在美洲國家組織的模範法規中亦將公司事業體之犯罪等同自然人應負犯罪責任，事實上，其中一條特別定義「人」之意義為「任何事業體、自然人或司法上的合夥關係，包括公司、信託、上市公司、社團、企業集團、合資企業或其他非公司組織之事業體，具有取得權利及負擔義務之能力⁴²」。在聯合國模範犯罪防制法案中，對「人」之定義包括自然人及法人，此對「人」定義之用語較美洲國家組織窄，但仍可看出對公司犯罪應負責任之原則。

6. 前置犯罪者洗錢之法律責任

有一重要問題為有關洗錢責任是否要擴及觸犯洗錢前置犯罪者以及清洗非法所得收益者。一些國家對於觸犯前置犯罪者，如果未涉及洗錢行為，並未課以清洗得自自己犯罪行為收益之法律責任，採行此論點

³⁹ 維也納公約第 3 條(3);巴勒莫公約第 6 條(2)(f); FATF 40 項建議第 2 項; 清洗、搜索、扣押及沒收犯罪收益公約第 6 條(2)(c).

⁴⁰ FATF 40 項建議第 2 項

⁴¹ 聯合國模範立法第 4.2.3

⁴² 美洲國家組織的模範法規第 1 條(6)

之主要基本理由係懲罰犯罪者逃避犯罪行為所生法律後果之後行為可能會造成雙重懲罰，亦即對犯一罪有多重懲罰之慮。其他一些國家持前置犯罪者對於非法所得收益之清洗應負法律責任，主要論點在於該後逃避行為及造成傷害係源自前置犯罪，另外還有一些實務上理由，因為免除前置犯罪者洗錢法律責任，可能會對第三者為處理該犯罪收益之行為負起嚴重的法律處刑，譬如前置犯罪發生在不受處罰之治外法權之處，却將不法收益放在另一個會對第三者因處理該不法收益之洗錢行為進行起訴之國家。

總之，一般國際標準對此都採較寬之洗錢犯罪認定，課以前置犯罪者即便未積極參與後洗錢活動亦應對該清洗自己犯罪活動收益負擔法律責任⁴³，但是這個標準容許各國在引用時有所變動。

7. 律師費用

律師目前已被涵蓋在應考慮遵循反洗錢與打擊資助恐怖分子體制之特定非金融事業體與專門職業人員名單之列，在草擬洗錢前置犯罪範圍時值得特別留意相關問題。

洗錢前置犯罪可以被廣泛定義在法律中，涵蓋涉及使用源自犯罪活動收益之任何交易。基於這種廣泛註釋架構，這些法律可能會造成如律師僅收取提供犯罪防禦為目的之費用，卻加以罪刑化之效果，這在合法訴訟過程中引發一些獨特問題。

考慮被告在犯罪審判過程中應有足夠之防禦權利，是目前建立公平審判的基本觀點。各國應謹慎草擬洗錢罪範圍，有些國家可能會希望有條款能夠對律師提供被告於審判中防禦之專業服務，免除其潛在洗錢之刑事責任。

儘管被告有權接受公平審判，律師對於金融系統及本身專業之廉正亦負有義務。如果一位律師明知其律師費用源自犯罪活動，該律師應遵守自己的廉正標準，特別是在其提供客戶於審判防禦外之其他服務，不要盲目接受被清洗過之髒錢。

B. 恐怖主義及資助恐怖主義行為罪刑化

資助恐怖分子人士就像其他犯罪者一樣，會利用國內及國際金融系統隱藏活動所需資金，即便這些資金具有合法的來源。對各種形式之恐怖主義及資助資助恐怖分子加以罪刑化是一個藉由防制其資金進入金融體系以減損

⁴³ 巴勒莫公約第 6 條(2)(f)、歐洲議會之清洗、搜索、扣押及沒收犯罪收益公約第 6 條(2)(b)、聯合國模範立法 1.1.1、聯合國模範防制犯罪法案第 17 節、美洲國家組織的模範法規第 2 條

恐怖組織能量的務實作為。另外，一個國家需要立法協助偵查境內恐怖分子資金，俾便能夠進行沒收，有助於阻擋恐怖分子之努力。

在打擊資助恐怖分子的 9 項特別建議中，FATF 力促各國將資助恐怖主義、恐怖分子活動及恐怖組織加以罪刑化，並列入洗錢前置犯罪⁴⁴。

大家所注意到的上述「前置犯罪範圍」，FATF 提及其中一個特定的犯罪類型就是恐怖主義，包括資助恐怖分子⁴⁵。因此，整合 40 項建議及 9 項特別建議，對於恐怖主義、恐怖分子活動、恐怖組織及資助恐怖分子的每一項目都應被視為該國洗錢法律的前置犯罪。

C. 扣押與沒收

目前對於國際犯罪及資助恐怖分子的作為，是要讓犯罪活動無利可圖並使恐怖分子無法碰觸到資金，這些目標沒有透過有效的沒收法律，讓有關機關得永久剝奪犯罪者及恐怖分子非法所得收益，將無法達成。

1. 沒收直接與間接犯罪資產

FATF 鼓勵各國依據維也納公約及巴勒莫公約，在法律上對於沒收犯罪收益採取一個較擴大的註釋⁴⁶。在過去大部分法律系統中，沒收大多僅限於犯罪所用工具，例如謀殺使用之武器，或犯罪標的，例如在販毒案之毒品，而非源自犯罪之收益。維也納公約及巴勒莫公約把「犯罪收益 (proceeds of crime)」定義為「任何直接間接源自或得自犯罪之財產 (any property derived from or obtained, directly or indirectly, through the commission of an offense)」，許多國家目前都已採行此一沒收財產較擴大範圍解釋，以因應某些犯罪活動所產生之利潤，特別對於那些容易轉化之非法利潤及容易進出國際金融系統之非法資金。

FATF 鼓勵各國訂定法律，允許沒收被清洗之財產、洗錢或前置犯罪所得收益、被使用或意圖用於洗錢之金融商品及犯罪等值財產追徵⁴⁷。擴大定義有其用義，因為在確定沒收命令或實際執法前只特別列出得加以沒收之財產而無任何行動，犯罪者很可能轉換財產為其他型式。犯罪者很可能將財產移轉到有關機關無法管轄或將其混入源自合法之財產。為了因應這些造成傳統上認為沒收命令無法執行之不同狀況，各國政府應考慮採用「價值沒收 (value confiscation)」方式，賦予政府有權沒收任何犯罪者等值於非法所得收益之財產⁴⁸。

⁴⁴ FATF 特別建議第 II 項

⁴⁵ FATF 40 項建議附錄術語彙編中之特定洗錢前置犯罪類型及特別建議第 II 項

⁴⁶ FATF 建議第 3 項

⁴⁷ FATF 建議第 3 項

⁴⁸ 維也納公約第 5 條、歐洲議會之清洗、搜索、扣押及沒收犯罪收益公約第 2 條

2. 沒收財產之執法

沒收命令的有效執法需要有關機關擁有對得沒收財產之辨識、追蹤及鑑價權力⁴⁹，同時得要求揭露或扣押有關商業及金融紀錄⁵⁰。FATF尤其建議銀行秘密法或其他隱私保密法令在設計上不應成爲上揭有關揭露或扣押之障礙⁵¹。

今日，資金跨越國家司法管轄區之移轉，只要使用電腦一個按鍵即可達成，因此有關機關應被允許有權力採取預防性作爲，諸如凍結及扣押可能爲沒收標的之資產。這項權力是有效執法預防洗錢應具備之條件⁵²。

3. 第三者之責任

當國際有關沒收法律並未排除對於第三者手上之資產沒收，FATF及各個國際協定都同意允許各國採取此類行動，但需要有措施可以保護善意第三者之權利⁵³。當第三者基於協議且不管是知悉或應知悉該協議會損及國家執行沒收之狀況，即不能視爲善意，一個國家應特別對這種情境下協議之正當性問題有所處理⁵⁴。

依據美洲國家組織模範法規，有關機關被要求在進行這種法律處理時應爲通告⁵⁵，並允許潛在第三者對於沒收財產提出權利要求。法院或其他權責機關應在符合下列條件時，將財產返還該權利主張者：(1) 權利主張者對於財產爲合法之擁有人；(2) 未直接參與、共謀或其他方式參與前置犯罪；(3) 未知該財產被用於非法目的且未同意可以自由加以使用；(4) 不是在設計逃避沒收之法律效果情形下取得權利；(5) 有採取任何被期望可以預防非法使用該財產之作爲。

對於處理善意第三者問題，聯合國模範防制犯罪法案敘及法院可以在下列情形下否決第三者對該財產之權利主張：(1) 發現當事人涉及觸犯該前置犯罪；(2) 取得權利時缺乏謹慎思考該財產是否涉及不法；(3) 取得權利時明知該財產之不法來源⁵⁶。兩相比較，聯合國模範立法採用

⁴⁹ FATF建議第3項

⁵⁰ 維也納公約第5條(3)、歐洲議會之清洗、搜索、扣押及沒收犯罪收益公約第4條(1)

⁵¹ FATF建議第4項、維也納公約第5條(3)、歐洲議會之清洗、搜索、扣押及沒收犯罪收益公約第4條(1)

⁵² FATF建議第3項、維也納公約第5條(2)、歐洲議會之清洗、搜索、扣押及沒收犯罪收益公約第3條

⁵³ FATF建議第3項、維也納公約第5條(8)、歐洲議會之清洗、搜索、扣押及沒收犯罪收益公約第5條、巴勒莫公約第12條(8)

⁵⁴ FATF建議第3項

⁵⁵ 美洲國家組織模範法規第6條(4)

⁵⁶ 聯合國模範防制犯罪法案(爲習慣法國家設計)第36節

較嚴格之標準，不以要求涉及前置犯罪為否決對該財產權利主張之基礎⁵⁷。

4. 沒收之國際觀點

為國境內建立一個有效的沒收體制，是降低這麼多貪圖利益的國際犯罪活動之第一步，而要達到全面成功的第二步在於建立執行跨國境沒收命令之執法合作機制。各國得授權有關機關執行來自其他國家之沒收請求，執行追蹤、辨識、凍結及扣押等作為。

為鼓勵國際合作，各國得考慮建立財產分享安排，對沒收財產進行此種處置之一般性原則，就是要遵守該國國內法規對於執行沒收命令之規範⁵⁸。國際上的法律參考規範鼓勵各國運用相互同意之安排，在調查及沒收過程中合作之國家進行沒收財產分享⁵⁹，並將部分沒收資金分配給專責打擊犯罪之政府與政府間之機關⁶⁰。

D. 被涵蓋事業體與「人」之類型

FATF建議中對於金融機構及非金融事業體與專門職業人員，課以一些預防洗錢及資助恐怖分子之作爲⁶¹，並提出一些執行上的例外情形。因此，一個國家的重要決定是那些事業體和人要納入。就此而言，所有運用在「金融機構」之預防性作為，有部分會在限定基礎上推展到「特定非金融事業體與專門職業人員」。

1. 金融機構

至為明顯的，洗錢者及那些資助恐怖主義人士必一定會接觸到金融機構。金融機構提供這些人士在國內及國際金融機關間移轉資金，以及用在洗錢及資助恐怖分子過程所需之通貨轉換及資產價金支付之管道。有關金融機構類型及其功能在不同國家間有很大不同，依據 FATF 建議，「金融機關」之術語定義為「係指任何人或事業體自行或代理客戶從事下列一項以上之活動為營業項目者」：

- 接受公眾的存款和其他可償還資金。（包括私人理財業務）。
- 貸款。（其中尤其包括：消費信貸；抵押信貸；具有或不具有追索權的代理融通；以及資助商業交易（包括沒收）。）
- 金融租賃（排除消費性金融租賃）。

⁵⁷ 聯合國模範立法(為成文法國家設計)第 4 條(2).9

⁵⁸ 維也納公約第 5 條(a)、歐洲議會之清洗、搜索、扣押及沒收犯罪收益公約第 15 條、巴勒莫公約第 14 條(1)

⁵⁹ 維也納公約第 5 條(b)、巴勒莫公約第 14 條(3) (b)、美國國家組織模範法規第 7 條(d)

⁶⁰ 維也納公約第 5 條(b) (i)、巴勒莫公約第 14 條(3) (a)、美國國家組織模範法規第 7 條(e)

⁶¹ FATF 40 項建議第 5-25 項

- 資金或價值中轉。(包括正式與非正式之行業，如替代性匯款活動)。
- 發行及管理付款工具(例如信用卡、現金卡、支票、旅行支票、郵政匯票、銀行匯票、電子貨幣)。
- 金融保證及承付。
- 下列交易行爲：
 - a. 資金市場相關商品(支票、匯票、可轉讓定存、衍生性金融商品)。
 - b. 外匯。
 - c. 匯兌、利息及指數交易。
 - d. 可轉讓證券。
 - e. 期貨交易。
- 證券發行及其相關金融服務之提供。
- 個別及集合的投資組合管理。
- 爲他人之現金或可轉讓有價證券之集保及管理。
- 其他爲他人之基金或資金之投資、經營或管理。
- 人壽保險和其他與投資相關保險的承保和募集。(適用於保險業務也適用於保險中間人，如代理人和經紀人。)
- 通貨及外幣兌換。

這是一個功能性定義而非一個制度面或指定式定義，針對的是一個事業體或個人爲客戶從事上述活動，而不是該行業之稱呼。例如，任何人或行業提供大眾存款或貸款之服務即應被涵蓋在內，不管該人或行業是否被稱爲銀行。有很多例子是相關法律或規定限制此類活動僅授權有證照之金融機構經營，在這種情形下，對有證照之金融機構實施反洗錢與打擊資助恐怖分子應可符合該標準之要求。另言之，如果此類活動可以由無證照之事業體合法經營，則反洗錢與打擊資助恐怖分子之控制作爲同樣及於這些事業體。

對於這項要求有二個限制條件，第一是如果一個上面所提及之金融活動，只是偶而發生或生意量有限而少有洗錢風險，該國可以決定不全部實施或都不實施防制洗錢要求。諸如旅館提供住宿顧客偶而有限度之外幣兌換服務或旅行社可以在緊急情形下匯款給客戶；第二是在「有嚴格限制且有正當理由環境」下且有「洗錢低風險證明」者，該國可以決定不執行其中一部分或全部的 40 項建議要求於這些特別之金融活動。

FATF 並未提供清楚指引在何種環境下各國被鼓勵採取以風險爲基礎之防制作爲，或在「有嚴格限制且有正當理由環境」下且有「洗錢低風險證明」者採行較少之防制作爲。金融活動只有在有適當研究證明低洗錢風險才能採行有限度控制或被排除在洗錢防制體制外，而前提假設

是所有金融活動都應遵循所有反洗錢要求。

2. 特定非金融事業體與專門職業人員

FATF 在 2003 年第一次修定 40 項建議，納入某些特定非金融事業體與專門職業人員，在較金融機構有限範圍及環境下履行相關要求。有關適用於非金融事業體與專門職業人員之要求細節會在「預防性作為」中說明。各國被要求將下列事業體及人納入反洗錢與打擊資助恐怖分子法令中：

- 賭場(包括網路賭博)。
- 不動產經紀業。
- 貴金屬業者。
- 寶石商。
- 律師、公證人、其他獨立的法律專業人員及會計師等，包括獨立開業、合夥及受雇於專業事務所，但不包括受雇於其他行業及政府部門等已經受到相關防制洗錢規範之內部專業技術人員。
- 「信託和公司服務提供者」係指其他在建議中未涵蓋之人及事業體對第三者提供下列服務者：
 - a. 法人之形式代理。
 - b. 自行擔任或安排他人擔任公司之董事或秘書、出面擔任合夥公司之合夥人或其他法人之類似職位。
 - c. 提供公司或法人合法辦公場所、營業地址或設備、行政上通訊地址等。
 - d. 自行或安排他人為「明示信託(express trust)」之受託管理人。
 - e. 自行或安排他人為股票之名義持有人。

3. 其他潛在被涵蓋之「人」與機構

最後，在一個個別但包羅萬象的建議中⁶²，FATF說明各國應考慮運用該建議規範上述未列名却有洗錢與資助恐怖分子風險之其他相關事業體及專門職業人員。各國應考慮何種事業體或專門職業人員應涵蓋在內及決定適當回應風險之作為，例如將高價及奢侈品（古董、汽車、遊艇）零售業者、當舖、拍賣商及投資顧問等。FATF並沒有要求應涵蓋之事業體或個人之名單，但要求考慮該事業體或個人對洗錢及資助恐怖分子所暴露之風險，並應對風險有所回應。

E. 監督與管理—廉正標準

沒有金融機構、某些非金融行業事業體及專門職業人士的涉入，錢就不

⁶² FATF 40 項建議第 20 項

會被清洗而恐怖主義亦無法被資助。當犯罪者控制金融機構或把持高階管理位置時，各國會發現在防制和偵查洗錢作為推動上將會極為困難。同樣，當某些專門職業人士涉入洗錢活動時，各國會發現在推動防制與偵查會更加困難。廉正與證照要求有助於防止這類事業體和個人參與洗錢和資助恐怖分子。

1. 金融機構

a. 核心原則所規範之金融機構

這些機構，包括銀行、保險公司、證券行業，應遵循巴賽爾銀行監督管理委員會、國際保險業監理協會及國際證券業監理組織所訂定之監理體制，內容涵蓋下列要求：

- 營業證照化及許可化。
- 對於董事及高階管理人應具備有關廉正、專業及經驗之適任資格條件評估。
- 禁止具有犯罪紀錄或違反法規之董事及高階管理人參與事業經營。
- 禁止具有犯罪紀錄者擁有或控制事業體。

這些要求是應運用在事業審慎經營目的及反洗錢與打擊資助恐怖分子控制目的，而監督要涵蓋有權強制有關金融交易紀錄與資訊之提供⁶³。

b. 其他類型金融機構

此類金融機構通常並非如核心原則所規範之金融機構般的受到相同嚴格要求，諸如對於董事及高階管理人適任資格並不需要有關廉正、專業及經驗之條件評估，但為反洗錢與打擊資助恐怖分子之目的，對於這些其他類型金融機構，至少應有下列要求：

- 此類型金融機構應有證照或註冊登記。
- 應依照行業在洗錢及資助恐怖分子所暴露之風險程度，遵循以反洗錢為目的之監理。

雖強制對所有其他類型金融機構要有核發證照或註冊登記要求，但允許各國對於履行反洗錢與打擊資助恐怖分子作為內容可以審慎考慮規範之範圍。在有些例子中，規範僅限定於機構未遵循相關規定之執法行動，並無積極之事前遵循檢查。

然而對於金錢移轉及兌換行業，FATF 不僅要求核發證照或註

⁶³ FATF 40 項建議第 23 項

冊登記，而且要有一個有效的系統進行監督並確保遵循。在實務上如何建構一個有效系統，建議中並無進一步說明，但顯然要求會較上揭其他類型金融機構要嚴格。

2. 特定非金融事業體與專門職業人員

非金融事業體與專門職業人員在 FATF 建議中有二種類型：賭場及其他所有特定非金融事業體與專門職業人員。

對於賭場有一些嚴格要求，包括：

- 證照制。
- 要有措施可以防制賭場被犯罪者擁有、控制或經營。
- 遵循反洗錢與打擊資助恐怖分子要求之監理機制。

對其他所有特定非金融事業體與專門職業人員的要求，就是要有有效的系統能夠監督並確保遵循一個以風險導向為基礎之防制措施。

該監督可以由政府機關或一個自律組織來執行。不像先前所述其他類型金融機構，對於其他所有特定非金融事業體與專門職業人員並無證照或註冊登記系統之要求。

F. 法律要符合 FATF 建議之履行

任何法律系統的一個重要觀點就是所有法規之間要有一致性並且相互協調，一個法律不可和其他法律有所衝突，除非政策上故意造成之例外，而這種情形下之法律應被解讀為互補而非矛盾。

目前有一個潛在衝突的法律就是有關秘密法案，通常各國都有相關法律保護金融資訊隱私避免被揭露，這類法律可能會與特定要求有所衝突，例如要求金融機構申報疑似洗錢交易⁶⁴。

為達到反洗錢與打擊資助恐怖分子之要求，FATF 要求各國應該確定金融機構秘密法不會妨礙 FATF 建議之履行⁶⁵。

G. 權責機關間之合作

各國需要各種有效機制促使決策訂定者、金融情報中心、執法機關（包括海關）、金融機構監理機關及其他有關機關間之相互合作⁶⁶。如果在一個國家法律制度容許情形下，這項要求應擴至協調對打擊洗錢及資助恐怖分子之政策及作為的發展與執行層面。

⁶⁴ FATF40 項建議第 13 項

⁶⁵ FATF 40 項建議第 4 項

⁶⁶ FATF 40 項建議第 31 項

在理想狀況下，一個國家相關法律和機制應有助於不同權責機關在反洗錢及打擊資助恐怖分子作為上之合作，不應造成這類合作作為之阻礙與限制。

H. 調查

各國應確認有特定執法機關負責洗錢及資助恐怖分子調查業務，並運用各種技術對洗錢及資助恐怖分子作最充分之調查，FATF鼓勵各國授權、支持並發展特別調查技術和機制，諸如臥底偵查、特別資產調查及和其他國家合作調查等⁶⁷。

所有涉及打擊洗錢與資助恐怖分子之權責機關所為之調查，都應有足夠財務、人員及技術資源的支持，包括人員要符合高廉正標準要求⁶⁸。

最後，一個國家反洗錢及打擊資助恐怖分子效能之發揮端賴有用資訊。因此，各國應對調查及其他功能方面所顯現之效能及效率保有統計資料⁶⁹。

⁶⁷ FATF 40 項建議第 27 項

⁶⁸ FATF 40 項建議第 30 項

⁶⁹ FATF 40 項建議第 32 項

第七章 我國對於法律系統要求實際執行情形

我國洗錢防制法為亞太地區第一部洗錢防制專法，從民國 86 年 4 月 23 日開始施行以來，迄今整整滿 10 個年頭，其中於民國 92 年第 1 次修正，增加第 8 之 1 條有關凍結金融帳戶等金融工具，在第 7 條增加「大額通貨交易申報制度」，取消第 8 條「得告知當事人」這個違反國際標準之立法缺陷，另外在第 2 條為明確區別洗錢行為態樣分為自己或他人洗錢，將第一款界定為自己重大犯罪所得加以漂白之行為，第二款為他人漂白黑錢之行為，相對第 9 條配合第 2 條修正，將犯第 2 條第 1 款與第 2 款分別規定，增加第 12 之 1 條有關沒收分享之規定。第 2 次修正是民國 95 年配合刑法修正取消常業罪而同步修改相關條文。目前正在進行第 3 次修正，修正範圍相當廣泛，包括延長凍結期限、增加跨國境現金及可轉讓金融商品申報、呼應國際司法互助潮流增訂得基於互惠原則進行相關國際司法互助及資訊交換。

A. 我國洗錢行為罪刑化情形

我國防制法第 2 條將洗錢行為分為：一、掩飾或隱匿因自己重大犯罪所得財物或財產上利益者；二、掩飾、收受、搬運、寄藏、故買或牙保他人因重大犯罪所得財物或財產上利益者。

我國洗錢防制法第 3 條對於洗錢前置犯罪（我國稱重大犯罪）係採綜合制之定義，亦即合併門檻制（最輕本刑為五年以上有期徒刑）及列舉制（特別列舉之重大犯罪）。

我國洗錢防制法第 4 條對於犯罪所得財物或財產上利益定義為：一、因犯罪直接取得之財物或財產上利益；二、因犯罪取得之報酬；三、因前二款所列者變得之物或財產上利益。

我國洗錢防制法第 9 條對於洗錢罪之處罰為：犯第二條第一款之罪者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金；犯第二條第二款之罪者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯前二項之罪者，除處罰行為人外，對該法人或自然人並科以各該項所定之罰金。

我國洗錢防制法構成洗錢罪法條大致符合國際社會對於洗錢罪之定義，包括明知財產為犯罪收益，為隱瞞或掩飾該財產的非法來源，或為協助任何參與實施前置犯罪者逃避其行為的法律後果而轉換或轉讓財產；明知財產為犯罪收益而隱瞞或掩飾該財產的真實性質、來源、所在地、處置、轉移、所有權或有關的權利。另國際社會要求各國將洗錢罪推廣到「最

大範圍之前置犯罪」，我國目前對於 FATF 所列舉至少應納入的 20 類洗錢前置犯罪中，尚有部分未納入，諸如違反著作權法之盜版行為、恐嚇取財、恐怖活動(包括提供恐怖活動資金)、贓物或其他物品之非法交易、偽造文書等罪。對於洗錢前置犯罪應擴及到發生在他國之犯罪行為之要求標準，我國刑法原則上採屬地主義，凡是在中華台北領域內犯罪才適用之，但依照刑法第 4 條，凡是犯罪之行為或結果，有一在領域內者，即應適用我國刑法裁判。對於法律應允許從客觀事實情境去推斷洗錢罪行之意圖因素，我國刑法第 13 條第 2 項明定：「行為人對於構成犯罪之事實，預見其發生而其發生並不違背其本意者，以故意論」，即是從客觀事實情境推斷罪行。對於公司法人責任，我國洗錢防制法第 9 條第 3 項即有對於法人之處罰規定。對於前置犯罪者洗錢之法律責任，國際標準採較寬之洗錢犯罪認定，課以前置犯罪者即便未積極參與後洗錢活動亦應對該清洗自己犯罪活動收益負擔法律責任，我國洗錢防制法第 9 條第 1 項即是對前置犯罪者清洗犯罪收益之處罰。

由上述我國法律對於洗錢行為罪刑化情形，大致符合國際要求標準，只有前置犯罪範圍尚有檢討之必要，至少要涵蓋 FATF 所列舉之 20 類前置犯罪。

B. 我國對於恐怖主義及資助恐怖主義行為罪刑化情形

FATF 在打擊資助恐怖分子的 9 項特別建議中力促各國將資助恐怖主義、恐怖分子活動及恐怖組織加以罪刑化，並列入洗錢前置犯罪。另聯合國在「洗錢與資助恐怖分子立法範例」(Model legislation on money laundering and financing of terrorism) 第 5.2.2 條中將罪刑化範圍包括資助恐怖分子活動、資助恐怖分子及資助恐怖主義。

法務部所草擬反恐怖行動法第 2 條將恐怖份子定義為實行恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員。第 13 條將資助恐怖組織者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。第 16 條將資助恐怖組織罪視為洗錢防制法第 3 條第 1 項所定之重大犯罪。第 14 條規定中華民國人民在中華民國領域外犯前二條之罪者，不問犯罪地之法律有無處罰規定，依本法處罰之。

由上觀之，我國已朝國際標準在努力，但是我國僅將資助恐怖組織罪刑化，遺漏資助資助恐怖分子及資助恐怖主義罪刑化之條文，與國際標準所有不符，另外我國推動反恐怖行動法多年，一直碰到極大立法阻力，造成國際社會對我國打擊資助恐怖分子之努力有所質疑，連帶使我國在參加相關國際組織「艾格蒙聯盟」會員資格(必須具備將洗錢行為及資助恐怖分子行為罪刑化之法律)遭到質疑，要求必須儘速改善，並將擬訂處罰規

定，另就資助恐怖分子之本質，除前端資金募集來源可能源自合法或非法，但後端洗錢管道與方式，與一般犯罪之洗錢態樣並無二至，因此聯合國特別訂定「洗錢與資助恐怖分子立法範例」供各國作為立法參考，我國實在應該考量將反恐怖行動法中有關資助恐怖組織條文抽出，加入將資助恐怖分子併入洗錢防制法中，成為我國「反洗錢與打擊資助恐怖分子」（AML/CFT）一部完整之法律。另對於資助恐怖主義罪刑化，各國對於恐怖主義之定義意見分歧，特別是我國法律不處罰思想犯之情形，是否納入倒是可以再商榷。

C. 我國對於扣押與沒收標準執行情形

我國反恐怖行動法草案第十條第一項規定，有事實疑為恐怖份子所使用作為從事恐怖行動之動產、不動產或其他財產，行政院海岸巡防署署長、法務部調查局局長、內政部警政署署長為防制恐怖行動之發生認有必要時，得為扣留或禁止處分之命令。第十二條第四項規定，犯前三項之罪，其查獲之供犯罪所用或預備犯罪之物，及因犯罪所生或犯罪所得之物或財產上利益，除應發還被害人或第三人者外，不問屬於犯人與否，均沒收之。

我國洗錢防制法第 12 條第 1 項規定，犯第 9 條之罪者，其因犯罪所得財物或財產上利益，除應發還被害人或第三人者外，不問屬於犯人與否，沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額或以其財產抵償之。同法第 4 條規定，本法所稱因犯罪所得財物或財產上利益，係指下列各款之一者：一、因犯罪直接取得之財物或財產上利益；二、因犯罪取得之報酬；三、因前二款所列者變得之物或財產上利益。但第三人善意取得者，不在此限。

由上述法律規定可知我國已符合國際社會要求沒收任何直接間接源自或得自犯罪之財產，以及賦予政府有權沒收任何犯罪者等值於非法所得收益之財產。對於應採取諸如凍結及扣押可能為沒收標的資產之預防性作為要求，在洗錢防制法第 8 之 1 條、反恐怖行動法第 10 條及刑法第 133 條亦有相關規定。對於保護善意第三人，洗錢防制法第 4 條第 3 款規定：「....。但第三人善意取得者，不在此限。」及同法第 8 條之 1 第 5 項規定：「對第 1 項、第 2 項之命令不服者，準用刑事訴訟法第 4 編抗告之規定」。對於有關機關執行來自其他國家之沒收請求，執行追蹤、辨識、凍結及扣押等作為並考慮建立財產分享安排，我國法務部為國際司法互助之窗口，與國外司法互助之具體作為，在另章有詳細討論，而沒收分享，法務部根據洗錢防制法第 12 之 1 條訂有「洗錢犯罪沒收財產管理撥交及使用辦法」。

我國雖然對於洗錢及資助恐怖分子有關犯罪收益之凍結、扣押、沒收、及分享已有良好法令基礎，可惜在執行成效上並不如預期理想，特別是有

關沒收及分享部分，我國對於涉及洗錢財產沒收金額比例一直偏低，迄今亦無任何沒收分享之實際案例，在今年我國接受亞太防制洗錢組織評鑑時，評鑑員對此即曾有所有質疑我國作為之成效，這個中因素很多，主要是執法人員人力不足、追查洗錢資產流向複雜耗時、需要金融專業能力、缺乏績效誘因等，未來如果可以考量成立洗錢及資助恐怖分子犯罪資產追查單位，應該是一個值得思考之方向。

D. 我國對於被涵蓋之事業體與「人」要求標準執行情形

由於國際社會所列舉要求立法規範之金融機構在我國洗錢防制法第 5 條大致都已納入，但是對於特定非金融事業體與專門職業人員，包括賭場、不動產經紀業、貴金屬業者、寶石商、律師、公證人、其他獨立的法律專業人員及會計師等、信託和公司服務提供者，在交易達到一定門檻或從事特定形式之金融交易時，應課以確認客戶身分、留存交易紀錄及申報疑似洗錢之義務，目前我國已將指定銀樓業必須比照金融機構在洗錢防制法中之義務，而不動產經紀業經主管機關內政部地政司以行政命令要求發現可疑交易要向所屬公會申報，其他特定非金融事業體與專門職業人員，除賭場在國內屬於非法外，均未納入規範，而上述未列名却有洗錢與資助恐怖分子風險之其他相關事業體及專門職業人員，例如將高價及奢侈品（古董、汽車、遊艇）零售業者、當舖、拍賣商及投資顧問等，亦未曾考慮該事業體或個人對洗錢及資助恐怖分子所暴露之風險，課以相當防制之義務。事實上，對於特定非金融事業體與專門職業人員，我國洗錢防制法第 5 條似可以再修正，將包括銀樓業在內之特定非金融事業體與專門職業人員，授權由中央目的事業管理機關或監理機關，依行業所暴露洗錢風險威脅程度，課以相對之防制洗錢責任，不必比照金融機構如此沉重之責任，也不會照成如銀樓業如此大反彈。

E. 我國對於金融機構監督與管理之廉正標準執行情形

國際社會要求包括銀行、保險公司、證券行業等金融機構，應遵循巴塞爾銀行監督管理委員會、國際保險業監理協會及國際證券業監理組織所訂定之監理體制，內容涵蓋下列要求：營業證照化及許可化；對於董事及高階管理人應具備有關廉正、專業及經驗之適任資格條件評估；禁止具有犯罪紀錄或違反法規之董事及高階管理人參與事業經營；禁止具有犯罪紀錄者擁有或控制事業體。我國在銀行法及銀行負責人應具備條件資格準則、證券交易法、證券投資信託及顧問法暨相關子法、保險法及保險業負責人應具備條件資格準則之相關法令規定，不管對於銀行、保險公司、證券行業之設立登記都須要證照及營業許可，對於負責人資格條件都有相當限制，大致可以符合要求。

F. 我國法律實踐 FATF 建議情形

為達到反洗錢與打擊資助恐怖分子之要求，FATF 要求各國應該確定金融機構秘密法不會妨礙 FATF 建議之履行。我國銀行法第 48 條第 2 項規定，銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密。另洗錢防制法第 8 條第 1、2 項訂有「金融機構對疑似洗錢之交易，應確認客戶身分及留存交易紀錄憑證，並應向指定之機構申報。依前項規定為申報者，免除其業務上應保守秘密之義務」之規定。因此依法申報者，免除其業務上應保守秘密之義務，符合國際社會要求標準。然在洗錢防制法第 7 條在民國 92 年第一次修法以前，只需確認客戶身分及留存交易紀錄憑證，並無申報之義務，修法之後改為單筆新台幣一百萬元以上通貨交易應申報，結果在該法條中並無免除業務上應保守秘密義務之內容，是否會有與銀行法應保守秘密規定有所抵觸，筆者認為這應該是修法時之疏漏，建議在下次修法時補正。

G. 我國權責機關間合作情形

我國權責機關間之合作，在最高層級上，由行政院「強化治安會報」整合各部會之社會治安政策，其中涵蓋建立「反洗錢與打擊資助恐怖分子」的有效機制，該會報由行政院長主持，有關部會及機關首長參加。另法務部於 2004 年 6 月為因應亞太防制洗錢組織相互評鑑，在調查局洗錢防制中心建議下，特別成立跨部會協調會議，類同「防制洗錢策進作為協調會報」，由司法、執法、金融監理、海關等相關機關組成，就國內防制洗錢與打擊資助恐怖分子之政策層面，包括法律增修、金融監理之檢討與執法之加強等進行協商。此外，法務部調查局經濟犯罪防制中心成立一個定期會議機制，名為「經濟犯罪防制會報」，由來自司法、執法、移民、金融監理、國際貿易與商業管理等部門之相關機關代表參加，主要任務是協調打擊經濟犯罪、追緝外逃及「反洗錢與打擊資助恐怖分子」等之實際作為。

調查局洗錢防制中心鑑於反洗錢與打擊資助恐怖分子之作為橫跨司法、執法、金融監理、海關、非營利組織監理、特定非金融行業監理及特定專門職業人員監理等機關，必須建議良好合作與協調機制，才能發揮防制洗錢與打擊資助恐怖分子之效果，如今我國授受第二輪相互評鑑已經結束，原來法務部幾乎是定期召開之協調會報亦已停頓，未來似乎可以考量成立一個正式協調會議機制，定期集會研討相關作為。

H. 我國對於洗錢案件調查情形

在我國主要有 4 個執法機關，包括調查局、警政署、海岸巡防署及憲兵司令部。因各執法機關對有自己的專精領域與工作重點，主要對洗錢／資

助恐怖分子犯罪案件進行調查之執法機關為調查局及警政署所屬刑事警察局。而國內目前法律規定，犯罪案件偵查主體為法務部所屬各地檢署。

依據刑事訴訟法及洗錢防制法，檢察官已有此權限可以扣押相關資金或聲請法院許可為禁止交易處分之命令。反恐怖行動法規定（草案），行政院海岸巡防署署長、法務部調查局局長、內政部警政署署長為防制恐怖行動之發生認有必要時，得為扣留或禁止處分之命令，有事實疑為恐怖份子利用帳戶、匯款、通貨或其他支付工具從事恐怖行動者，對該筆從事恐怖行動交易之財產為禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他相關處分之命令。

國際社會要求對於進行洗錢或資助恐怖分子犯罪偵查時，得以運用特別調查技術（例如犯罪所得及資金意圖用於恐怖主義之控制下交付及臥底調查等）。法務部已草擬臥底偵查法草案及反恐怖行動法草案，執法機關將被賦予特殊之權限，得以運用特別調查技術如控制下交付及臥底偵查，以調查相關犯罪。另依據「警察職權行使法」第 12 條及第 13 條規定，得遴選第三人秘密蒐集相關資料並經警察局長或警察分局長核准後實施（俗稱「線民運用」手段），該第三人為證人者並適用「證人保護法」之規定。而依據「通訊保障及監察法」第 13 條規定，針對特定之犯罪情形，得以監察通訊之截收、監聽、錄音、錄影、攝影、開拆、檢查、影印或其他類似之必要方法為之。

國際社會要求所有涉及打擊洗錢與資助恐怖分子之權責機關所為之調查，都應有足夠財務、人員及技術資源的支持，包括人員要符合高廉正標準要求。國內各機關機關是否都有足夠財務、人員及技術資源，見仁見智看法不一，在此不個別深入討論，但就筆者任職之洗錢防制立場而言，倒覺得執法人員在洗錢及資助恐怖分子犯罪資產之追查技術可以加強，但因涉及金融專業，如果未來可以考量在各執法機關培訓金融調查員，對於相關案件之調查，應該會有相當助益。另就有關機關職員應被要求維持高專業標準，包括對保密、操守清高及適當的職業技能等。國內檢察機關、調查局及警政署都訂有內部相關倫理規範，要求遵守保密、偵查不公開、利益迴避、不得參與政治活動、廉潔等各項專業準則。

另國際社會要求各國應對調查及其他功能方面所顯現之效能及效率保有統計資料。調查局洗錢防制中心在每年年報中，均將當年有關受理申報、處理情形、洗錢案件調查、起訴、判決、凍結、扣押、沒收等資料進行統計、分析。

第八章 預防性作為

洗錢者及資助恐怖主義人士在犯罪活動中利用各種不同金融機構及某些非金融事業體與專門職業人員從中協助。事實上，利用這些事業體和人員是犯罪者得以成功之關鍵，因為金融機構及非金融事業體與專門職業人員提供各種管道將相關資金移轉到國內外其他金融機構、換鈔及將犯罪收益轉換成不同的金融商品或其他形式資產。

FATF 在反洗錢 40 項建議中，建立了許多各國應納入反洗錢體制之預防性措施。這些預防性措施可以運用到所有金融機構及在一些限制基礎上亦可以運用到特定非金融事業體與專門職業人員。此外這些預防性措施對於打擊資助恐怖主義特別建議之要求亦同樣可以適用。

這些預防性措施，大致在 FATF 建議第 5-25 項，不只是建議，而是一個被視為遵循國際反洗錢與打擊資助恐怖分子標準之國家要採取之行動指令。這些行動指令是具有彈性，允許各國依各自經濟環境、法律系統和憲法之差異有所調整，而「遵循 40+9 項建議之評鑑方法論(the Methodology for Assessing Compliance with The Forty and Special Recommendations)」對於各項要求有進一步解釋。

A. 客戶辨識與審查原則

依據巴賽爾銀行監督管理委員會（簡稱巴賽爾委員會）及FATF訂定之國際標準，各國必須確保金融機構有適當之客戶辨識及審查程序⁷⁰。這些程序運用在金融機構的個人及公司客戶是一樣的，是為確保金融機構對客戶及所從事之金融活動有足夠的認知，客戶辨識要求亦稱為「認識客戶 (know your customer)」，這是巴賽爾委員會所用術語。

認識客戶政策不只幫助金融機構偵查、嚇阻及預防洗錢和資助恐怖分子，並對金融機構、守法客戶及整體金融系統有實質好處⁷¹，尤其可以：

- 提升金融機構從事優質生意、管理及風險控管。
- 幫助維持整體金融系統之廉正及促進新興市場發展。
- 降低詐欺及其他金融犯罪之不良影響。
- 保護金融組織聲譽免於與犯罪者有關聯而遭受不利後果。

1. 客戶辨識與審查原則之範圍

金融機構所採取之客戶辨識和審查程序，必須擴及國內外分支機構

⁷⁰ 巴賽爾委員會「銀行業務有效監理核心原則」與「銀行客戶審查原則」及FATF 40 項建議第 5 項

⁷¹ 巴賽爾委員會「銀行客戶審查原則」第 9 條

及子公司⁷²。如果國外當地法令禁止這種客戶辨識和審查程序之執行，金融機構應通知母國相關機關上述情形，而金融機構所在國家之金融監理機關應努力改變當地法規。

當金融機構所在國及其母國之管理標準有所不同時，應遵循其中較高或較專業之管理標準⁷³。

2. 誰是客戶？

巴賽爾委員會對於客戶之定義為：

- 個人或事業體在金融機構內有擁有帳戶或保有代理帳戶（例如利益擁有人）。
- 由專業中介（例如代理人、會計師、律師）所從事金融交易之利益擁有人。
- 與金融機構有關且可能暴露高度風險之個人或事業體⁷⁴。

客戶辨識關鍵是要建立客戶在金融機構中所保存文件是否足以辨識帳戶之擁有人、代理人或利益擁有人。如果有任何理由懷疑客戶是代理他人或事業體，則應訂定合適之客戶審查措施。

如果有法人事業體或公司涉入交叉式利益所有權 (tiered ownership)，則該交叉式所有權關係可能涉及公司擁有或控制一家或多家其他公司，亦可能有多家公司彼此相互擁有，甚至被母公司所擁有或控制，會發生難以識別利益擁有人情形。當有公司或法人事業體客戶有此類情形時，應採取適當之客戶審查措施以決定該利益所有權真正歸屬之母公司或控制事業體的身分。

3. 客戶接受與辨識程序

金融機構應發展並執行對當事人及其代理人之明確客戶接受與辨識程序⁷⁵，這些程序應包括對高風險客戶之解析，諸如個人背景、母國、擁有處理公眾事務或高位階職務、相關帳戶、營業活動之類型與本質等標準風險指標。在擬訂客戶接受政策時，金融機構必須注意在阻止犯罪活動風險與接受新客戶間取得一個平衡點，一般規則是嚴格客戶接受標準應與潛在客戶暴露風險程度要相稱，對於洗錢活動高風險客戶之接受，應由高階管理人員決定。

金融機構應設計自己的客戶接受政策，不致將社會弱勢排除在外，

⁷² FATF 40 項建議第 22 項

⁷³ 巴賽爾委員會「銀行客戶審查原則」第 66 條

⁷⁴ 巴賽爾委員會「銀行客戶審查原則」第 21 條

⁷⁵ 巴賽爾委員會「銀行客戶審查原則」第 20 條

亦不致使一般民眾無法使用該金融服務。這對一些國家進一步擴張金融商品時更顯得重要，包括使用支票、信用卡或金融卡、電子或其他支付工具以及遠離使用現金之努力等。

只有在客戶身分被充分辨識後才可接受開戶⁷⁶，任何客戶不允許使用匿名或假名進行開戶或持有帳戶⁷⁷，這項禁令同樣適用於未經使用正式文件加以確認客戶身分之數字帳戶。依據這些指引，金融機構必須檢查並確認所屬客戶的官方製發之身分文件，最好的客戶識別文件是那些最難複製之文件⁷⁸，因此各國應要求有關機關製發官方身分識別文件，如護照、駕駛執照、身分證或稅務識別文件。

在一些由代理人代表受益人（例如透過信託、nominees、信託帳號、公司及其他中介等）之例子，金融機構需要採取合理措施以確認代理帳戶被開設或交易被完成之相關人或組織之身分及營業本質⁷⁹。金融機構需要藉由蒐集下列潛在客戶資訊以確認這類事業體之合法性：

- 客戶之名稱及法律形式。
- 地址。
- 董事姓名。
- 主要擁有人或受益人。
- 公司組織章程。
- 代表該組織之代理人。
- 帳戶號碼（如果可以取得）⁸⁰。

如果是資金移轉，諸如匯款，金融應將精確無誤及有意義之原始資訊（包括姓名、地址及帳號）跟隨資金支付管道移轉⁸¹。

當過路客有超過特定門檻或對客戶真實身分有懷疑時，客戶身分應透過審查程序加以確認⁸²，同樣方式亦適用於公司型客戶。

客戶辨識是一項持續性程序，要求金融機構要保持所有客戶相關資訊的最新紀錄，且紀錄要隨交易事件更新，例如當大額交易發生時、變更客戶文件規範時、營運中發現有變更時以及發現目前紀錄有欠缺時⁸³。一個國家的監理機關應協助金融機構發展自己的客戶接受及辨識程序。

⁷⁶ 巴賽爾委員會「銀行客戶審查原則」第 22 條、FATF 40 項建議第 5 項

⁷⁷ 巴賽爾委員會「銀行客戶審查原則」第 30 條、FATF 40 項建議第 5 項

⁷⁸ 巴賽爾委員會「銀行客戶審查原則」第 23 條

⁷⁹ FATF 40 項建議第 5 項

⁸⁰ FATF 40 項建議第 5 項

⁸¹ FATF 特別項建議第 VII 項

⁸² 巴賽爾委員會「銀行客戶審查原則」第 53 條、FATF 40 項建議第 11 項

⁸³ 巴賽爾委員會「銀行客戶審查原則」第 24 條

4. 低風險與高風險帳戶及交易

上述有關客戶審查措施應依客戶及交易種類之風險程度加以應用，一般性原則是**FATF**建議及巴賽爾客戶審查報告為重點，對於高風險帳戶及交易要有加強措施，以下有一些特別例子加以討論。對於低風險帳戶及交易可以減少或簡化客戶審查措施，**FATF**及巴賽爾委員會已提列一些此類之客戶與交易，但並非詳盡且這應由各國自行謹慎考量⁸⁴。此類低風險客戶諸如金融機構、公營公司及政府企業，低風險交易如共用帳戶（pooled accounts）、退休金計畫及小額保險單等⁸⁵。

然而，基本客戶審查及身分確認步驟還是要做，而減少或簡化措施可以依據所要確認程序及／或有關生意往來及交易應蒐集到之資訊程度加以考量⁸⁶。

有一特別問題是有關現存客戶的風險考量，**FATF**及巴賽爾委員會並未要求金融機構訂定一個確認現存客戶身分計畫或客戶審查措施⁸⁷。然而金融機構一般被要求依據風險及生意特性對現存客戶應確認身分並執行進一步客戶審查。

5. 需要加強客戶審查之狀況

在某些情形下，40 項建議要求金融機構採取一般性客戶審查之外尚需要有加強作為，以下就需要加強額外客戶審查情形加以討論：

a. 重要影響力政治人士（Politically Exposed Persons-PEPs）

FATF 對於重要影響力政治人物定義如下：「在外國被委以重要公共事務責任之個人，諸如政府首長、資深政治人物、高階政府、司法或軍事官員、高階國營企業決策人士、重要政黨人物。」與這些重要影響力政治人士之家庭成員或密友從事生意生來所暴露之風險類同於直接與這些人士直接往來。

重要影響力政治人士只涵蓋在外國負責重要公共事務之客戶，因此並不及於國內重要影響力政治人士，**FATF**鼓勵各國將國內重要影響力政治人士納入加強客戶審查範圍，但本項額外客戶審查目前僅及於外國重要影響力政治人士⁸⁸。

額外客戶審查之範圍：

⁸⁴ **FATF** 40 項建議第 5 項註釋第 9、10 段

⁸⁵ 同上第 11、12 段

⁸⁶ **FATF** 40 項建議第 5 項註釋第 9 段

⁸⁷ **FATF** 40 項建議第 5 項註釋第 8 段

⁸⁸ **FATF** 40 項建議第 6 項註釋

- 辨識客戶是否為「重要影響力政治人士」。
- 建立此種客戶業務關係時，應得到上級管理者之同意。
- 確認財產及資金來源的合理措施。
- 對於業務關係實施繼續性的嚴格監控。

事實發現依據 FATF 之術語定義即要求金融機構判別客戶是否屬於重要影響力政治人士通常是最大的挑戰。目前沒有正式組織發布此類名單，但是有不同的商業機構保持此類名單並定期更新。

b. 跨國境代理銀行業務關係

跨國境代理銀行業務關係是另一種對金融機構具潛在高風險帳戶來源，此類關係可能是來自管理鬆散國家之企業體或個人使用金融性金融系統卻不用經過適當客戶審查程序的一個管道。在與一個跨國境金融機構建立代理銀行業務時，銀行應：

- 建立代理銀行業務本質、聲譽及監理品質。
- 評估代理銀行反洗錢及打擊資助恐怖分子之控制措施。
- 建立代理銀行業務關係應得上級管理者之同意。
- 以文書載明金彼此相對責任。
- 如果「通匯帳戶 (payable-through-accounts)」是生意生來之一環，須確認所代理銀行確實執行確認客戶身分和持續性監視措施⁸⁹。

如果對方金融機構是來自FATF 所列名的「不合作國家與地區 (NCCTs)」，應避免與之建立代理銀行業務關係⁹⁰，並且不應與空殼銀行(係指在一個司法管轄區域內成立但無實際營業處所亦不附屬任何一個正規金融集團底下之銀行)有任何交易往來⁹¹。

c. 非面對面客戶

隨著科技的發展，非面對面客戶及其生意往來關係與日俱增，客戶透過電話及網際網路取得金融服務而不需親臨金融機構櫃台辦理。國際標準制訂組織並無意阻礙這種給予客戶更多服務選擇且有利經濟發展之趨勢，金融機構和其他提供這種服務之事業體需要警覺其所暴露反洗錢與打擊資助恐怖分子風險有很大不同，並應採取適當作為加以處理⁹²。

⁸⁹ FATF 40 項建議第 7 項

⁹⁰ FATF 網站公布之不合作國家名單

⁹¹ 巴賽爾委員會「銀行客戶審查原則」第 51 條、FATF 40 項建議第 18 項

⁹² FATF 40 項建議第 8 項

FATF 提出此類帳戶增加風險問題，卻沒有提供任何有關應採取作為以因應此一增加風險之指引，因此有待各國謹慎考慮建立適當之政策與程序。

d. 引介業務

在許多國家的金融行業有客戶是由中介公司或第三者所引介而來，却未對這些客戶執行任何客戶審查程序。在這種情形下，金融機構應做到下列三點⁹³。第一，該金融機構應確認引介者有遵循客戶審查要求且受到監理；第二，該金融機構應確定引介者有收集客戶身分及其他客戶審查相關充分文件資訊；第三，該金融機構應確定引介者可以在必要時毫無遲延地提供客戶相關資訊。

引介可以是國內或是國際的業者，如果是屬於國際之引介者，金融機構需要特別留意上述相關要求都被達到。有些允許引介業務之國家要求引介者必須是遵循反洗錢控制、受到管理機關監督且位在遵循 FATF 標準之國家的個人或機構。

e. 其他高風險業務

FATF亦注意到其他兩種需要特別注意之交易類型，第一是複雜、異常大額交易及無明顯經濟或合法目的之異常類型交易⁹⁴。這類交易之目的及背景應盡可能查核並將發現加以記錄，如果金融機構無法發現此類資訊及／或對該生意不易查明其目的，應考慮拒絕該項生意並／或申報可疑報告。第二是有許多國家被認定是未遵循 FATF建議亦應特別加以留意，與這些國家之交易並未被禁止，但是金融機構應特別留意且當懷疑其目的時，應進一步調查並記錄結果⁹⁵，如果該金融機構無法確認該交易是屬於善意，應考慮拒絕該項生意並／或申報可疑報告。

6. 延伸客戶審查至經銷商(Vendors)及其他

許多行業之供應鏈架構逐漸變得複雜且隨著全球商業向前發展而相互連接。結果，許多金融機構發現有必要延伸客戶審查至經銷商、供應商、代理商及所屬員工和代理銀行。各國金融機構之監理機關得考量在履行客戶審查作為時涵蓋這些趨勢之政策，特別是對有業務往來具高風險之客戶。

7. 保險業之措施

⁹³ FATF 40 項建議第 9 項

⁹⁴ FATF 40 項建議第 11 項

⁹⁵ FATF 40 項建議第 21 項

國際保險業監理協會（IAIS）擁有自己一套客戶辨識與審查之指引，保險事業體除了遵循 40 項建議相關指引外，對這些指引亦必須加以支持。該指引建議保險公司要：

- 對於保險申請要有「合理的滿足（reasonable satisfaction）」確認每一個相關對象確實存在，對於人數眾多之對象（如集體人壽保險及退休金保險），可以針對主要股東或管理者等少數對象加以確認。
- 確認要保對象以及與被保險人間之關係-如果兩者非同一人時應詢問其關係本質。
- 禁止任何匿名或假名帳戶。
- 確認理賠、佣金及其他給付金錢進入非被保險人（合夥或公司）之情形。
- 被保險人財務流動或交易型態有明顯、非預期或無法解釋之情形時要加強客戶審查。
- 對於購買及出售二手人壽保險單及使用 single-unit-linked 保單之客戶要加強客戶審查。
- 監控再保或退保以確認支付給善意再保團體之保險費率符合風險比例原則。

8. 證券業之措施

國際證券業監理組織(IOSCO)尚未為證券有關業者、經紀商及集體投資事業體建立個別客戶辨識或審查要求。但是 FATF 建議事項對於客戶辨識要求及於證券業。

9. 特定非金融事業體與專門職業人員之措施

這些適用特定非金融事業體與專門職業人員之客戶審查及記錄保存要求是在比金融機構有較多限制條件下實施，下列討論勾勒出適用於這些事業體及個人執行客戶審查之環境。

a. 賭場

金融機構之客戶審查程序適用於賭場顧客從事等值達到美金／歐元 3000 元以上之金融交易，例如購買或兌現賭場代幣、開戶、電匯及外幣兌換等，這表示並非所有賭博交易都要加以監控或記錄並保存 5 年⁹⁶。

b. 不動產經紀業

有關為客戶從事買賣不動產需要有客戶審查程序，然而客戶

⁹⁶ FATF 40 項建議第 12 項a)

辨識及審查只有在交易發生且只針對該交易客戶⁹⁷。在許多國家，該客戶也只限定賣方而不是買方。

c. 貴金屬及寶石商

現金交易達到美金／歐元 15,000 元以上者才納入客戶審查要求⁹⁸。

d. 律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師

辨識及審查要求適用於為客戶從事下列特定交易活動之準備或執行：

- 買賣不動產
- 管理客戶金錢、證券或其他資產
- 管理銀行、儲蓄或證券帳戶
- 創立、經營或管理公司⁹⁹。

重點階段在於「準備或執行交易（prepare for or carry out transactions）」，意指只有提供客戶諮詢如何從事此類交易並未納入要求範圍，辨識及客戶審查要求（含紀錄保存）只有在這些專業人員涉入執行（包括草擬該交易及執行之前置工作）交易時才要進行。這些是律師和會計師於提供服務時可能讓客戶有機會從事洗錢或資助恐怖分子交易情形下，應扮演金融系統「守門員（gatekeepers）」角色功能。

e. 信託及公司服務提供者

辨識及審查要求適用於為客戶從事下列特定交易活動之準備或執行：

- 法人之形式代理。
- 自行擔任或安排他人擔任公司之董事或秘書、出面擔任合夥公司之合夥人或其他法人之類似職位。
- 提供公司或法人辦公場所、營業地址或設備、行政上通訊地址等。
- 自行或安排他人為「明示信託(express trust)」之受託管理人。
- 自行或安排他人為股票之名義持有人。¹⁰⁰

有些國家之上述交易是由律師執行，為符合有關律師對辨識及客戶審查要求，所以仍設定在「準備或執行交易（prepare for or

⁹⁷ FATF 40 項建議第 12 項b)

⁹⁸ FATF 40 項建議第 12 項c)

⁹⁹ FATF 40 項建議第 12 項d)

¹⁰⁰ FATF 40 項建議第 12 項e)

carry out transactions)」，意指只有提供客戶諮詢如何從事此類交易並未納入要求範圍，但涵蓋執行交易之前置作業。

B. 紀錄留存要求

1. 金融機構

金融機構應保存客戶身分和交易紀錄至少五年，部分在管理機關要求下保留期限可能超過五年，紀錄內容要在有關機關請求時能夠配合提供，而內容應足夠詳細可以對犯罪行為進行起訴¹⁰¹。

紀錄保存對於洗錢和資助恐怖分子之預防和偵查是非常重要的，如果一個潛在客戶知悉紀錄被保存，有可能不會想要利用該金融機構遂行其不法目的。紀錄保存有助金融機構提供有關機關調查涉案之金融足跡。

下列資訊是記錄一個客戶交易所應涵蓋之內容：

- 客戶及／或受益人姓名
- 地址
- 交易日期及本質內容
- 交易中使用通貨之種類與數量
- 帳戶種類及辨識號碼
- 其他由金融機構特別紀錄之相關資訊

2. 保險業

國際保險業監理協會（IAIS）擁有自己一套紀錄保存要求，保險事業體除了遵循 40 項建議相關要求外，對這些指引亦必須加以支持。保險事業體在記錄客戶交易時應取得下列資訊：

- 完成地點
- 客戶財務評估
- 客戶需求分析
- 付款方式明細
- 利益說明
- 辨識客戶身分證明文件拷貝
- 售後至保險期滿與契約有關之紀錄
- 保險期滿處理明細及理賠情形（包括解約文件）¹⁰²

金融機構監理機關必須確認所有保險公司業務代表都是依照保險法律得到許可從事保險業務。業務代表得代表保險公司保留相關文件，

¹⁰¹ FATF 40 項建議第 10 項

¹⁰² 國際保險業監理協會發布之「反洗錢指引要點」

但保險公司基於該保險產品之提供者地位，對紀錄廉正性具有最終責任。在此種情形下，保險公司與業務代表間義務之明確劃分有其需要。

3. 證券業

國際證券業監理組織(IOSCO)已建立自己一套記錄保存要求，證券公司除了遵循 40 項建議相關要求外，對這些指引亦必須加以支持。國際證券業監理組織要求各國要有中央機關或權責機關確保證券中介業有依照管理規範留存必要紀錄¹⁰³，這些紀錄是清楚、易懂、專業並涵蓋所有共同投資資產及交易內容。

4. 特定非金融事業體與專門職業人員

對於特定非金融事業體與專門職業人員之紀錄保存要求適用有關客戶辨識及審查同一標準¹⁰⁴，請參照前面有關客戶審查與辨識中所提特定非金融事業體與專門職業人員之措施。

C. 可疑交易申報

如果一個金融機構懷疑或有相當理由懷疑資金是犯罪活動收益或與資助恐怖分子有關，應向金融情報中心申報可疑情形¹⁰⁵，此外金融機構應被要求向監理機關報告可疑交易活動及明顯詐欺事件，而監理機關需確保向相關機關通報¹⁰⁶。金融機構申報疑似洗錢報告時，不管在任何情形下，都不可通知客戶有關交易被申報到有關機關情形¹⁰⁷。並從那時候開始，金融機構應充分遵循政府機關之通知指示，包括有關交易記錄之產生與提供¹⁰⁸。

1. 什麼是可疑交易

可疑金融交易具有一些特性，最明顯的如與交易與帳戶正常活動型式有所偏離。任何複雜或異常的大額交易以及任何異常型式交易如缺乏明顯經濟、商業或合法目的的交易即是可疑，值得金融機構或有必要時由有關機關進一步調查¹⁰⁹。金融機構為過濾可疑交易，應建立風險感應界線，以監控特殊等級或類型帳戶。一些特別的可疑交易活動指標，如帳戶進出款項頻繁且與帳戶結餘顯不相當等，對個別金融機構非常有

¹⁰³ 國際證券業監理組織發布之Principles for the Supervision of Operators of Collective Investment Schemes

¹⁰⁴ FATF 40 項建議第 12 項

¹⁰⁵ FATF 40 項建議第 13 項

¹⁰⁶ 巴賽爾核心原則第 15 條

¹⁰⁷ FATF 40 項建議第 14 項

¹⁰⁸ FATF 40 項建議第 10、28 項

¹⁰⁹ FATF 40 項建議第 11 項

用，應由監理機關提供參考¹¹⁰。

金融機構和所屬員工應隨時對可疑交易提高警覺，下列可疑交易表徵雖非詳盡，亦可供參考：

- 一般性可疑表徵
 - 剛轉入帳戶之資產馬上被提領一空。
 - 一個靜止戶突然無緣由的活躍起來。
 - 客戶的高資產價值顯與其身分背景及營業顯不相當。
 - 客戶提供錯誤或竄改之資訊或拒絕提供銀行必要資訊。
 - 交易安排顯現有迂迴式非法目的或在經濟上不合邏輯或無法辨認。
- 有關可疑現金交易之表徵
 - 經常存入與客戶身分背景及營業顯不相當之現金。
 - 在開立支票後馬上存入現金或移轉到位於本國或國外其他銀行之帳戶。
 - 經常現金提領却沒有與客戶之營業有任何明顯關聯。
 - 經常將小額鈔票換成大面額鈔票或外幣行爲。
 - 將支票或旅行支票兌換大筆現金。
 - 經常有低於申報門檻之現金交易。
- 有關儲蓄存款帳戶之可疑交易表徵
 - 以客戶同一姓名或以家人名義開立新帳戶後立即關閉舊帳戶。
 - 在國外移轉進帳戶或以現金存入帳戶後立即購買公債或股票。
 - 不合邏輯的分散處理（擁如有很多帳戶並經常在帳戶間移轉資金）。
 - 無明顯理由的質押、擔保。
 - 移轉到其他銀行却沒有指定受益人。
 - 無預期償還拖欠之借貸且沒有任何解釋。
 - 存入與客戶身分背景或營業顯不相關或無關之大額支票。

2. 申報安全庇護條款

「安全庇護」法律有助鼓勵金融機構申報所有可疑交易，此類法律保護金融機構及所屬員工基於誠信向有關機關申報可疑交易時免除刑事及民事責任，相關條款應提供金融機構及所屬員工或代表人誠信申報可疑洗錢之保護，免除任何有關違反保密或秘密法律之訴訟。¹¹¹

¹¹⁰ FATF 40 項建議第 25 項及巴賽爾核心原則第 53 條

¹¹¹ FATF 40 項建議第 14 項

3. 申報義務範圍

疑似洗錢交易報告是為警示有關機關對可能涉及洗錢或資助恐怖分子之特定金融交易進行調查。在大部分案例中，申報之金融機構並無證據證明該金融交易是犯罪收益且不太可能知道涉及之犯罪內容。金融機構只會單純警覺到交易有異常且與該帳戶平常交易型態不一致，不太可能查覺到資金來源或交易理由，亦不能冒「告知客戶（tipping-off the customer）」風險直接向客戶詢問。在這種情形下，該金融機構應遞交一份疑似洗錢交易報告而讓有關機關作進一步調查。因為申報之金融機構通常不會知道交易背後真象，所以一個可疑交易申報系統必須立基於對交易資金可能涉及犯罪之「懷疑（suspicion）」而進行申報，並不需要要求申報之金融機構調查該交易或有實際證明該資金涉及犯罪活動。

4. 財務犯罪（fiscal crimes）

一些國家並未將財務犯罪，諸如逃稅，列入洗錢前置犯罪，因此逃稅所得資產之洗錢並不構成洗錢罪，然而金融機構對涉及逃稅之可疑金融交易仍應進行申報，再由權責機關判定其中是否有洗錢罪嫌存在，否則客戶可能解釋交易是為清洗逃稅所得資產為理由，迫使金融機構不要申報疑似洗錢交易。

5. 保險業

國際保險業監理協會（IAIS）已建立自己一套申報疑似洗錢交易指引，保險業應遵循這些要求以及前面所提及之 40 項建議。保險公司應申報可疑活動給金融情報中心或全國性之集中機關，下列是保險行業特別之可疑交易，值得進一步調查之表徵：

- 異常或有損失的提早贖回保險契約。
- 一些循常的交易或金融活動却不正常的透過中介處理，例如理賠付款或支付高佣金之異常中介。
- 要求使用異常之支付方式。
- 交易涉及對洗錢與／或資助恐怖分子管制鬆散地區。

6. 證券業

國際證券業監理組織（IOSCO）尚未為證券公司、經紀人或集體投資事業體建立各別的可疑活動申報要求，但是 FATF 建議事項之申報要求及於證券業。

7. 特定非金融事業體與專門職業人員

依照 2003 年 FATF 的 40 項建議版本，特定非金融事業體與專門職業人員目前被要求申報可疑交易報告，但是在較辨識客戶及執行客戶審

查義務更有限制範圍¹¹²。對律師、公證人、其他獨立執業之法律專業人員及會計師，就只有在為客戶或代理客戶從事金融交易時，才有申報疑似洗錢交易之義務，這可以從下列兩方面看出較識別客戶及客戶審查作為之義務更窄：

- 申報義務只涵蓋「金融交易 (financial transactions)」而不是所有交易。
- 只有在為客戶或代理客戶從事金融交易時，才有申報疑似洗錢交易之義務。

在合法的特許環境下沒有義務進行申報，個別國家決定何時需要這種申報義務，但是特許環境通常是指確認客戶在訴訟中法律位置或代表客戶進行法律訴訟所取得資訊，各國也許會要求這類特定行業及專業人員向各所歸屬自律組織申報，而非向金融情報中心申報，再由自律組織與金融情報中心進行合作。

貴金屬業者及寶石商被要求只有在與客戶從事現金交易等值達美金／歐元 15,000 元以上門檻時，

信託及公司服務業者被要求只在代理客戶從事交易情形下才需要申報疑似洗錢交易，任何交易，不只是金融交易，只要有可疑就應被申報。不過，這個申報不管如何僅限定在信託及公司服務業者實際有執行交易者為限，只提供諮詢或預備交易都不在申報之列。

D. 現金交易申報

各國應考慮有關要求現金交易超越某一固定門檻時應行申報之可能利益¹¹³，這並非強制性要求每個國家必須有此一制度。現金交易申報是非常耗費資源並且有隱私考量，各國要將這些問題納入執行考量。各國或地區應依照本身環境為基礎考量申報門檻。以美國為例，要求金融機構對於所有涉及現金或無記名金融商品交易超過 10,000 美金者，必須加以記錄並向指定之機關申報。其他國家要求申報亦大致採相同水準，這個門檻得由法律規定或由合宜的政府監理機關依權責加以規範。依照各國之實際環境，這個要求得擴及到非金融事業體和專門職業人員，諸如賭場、古董商或汽車經銷商、律師、會計師或其他交易是使用大量現金之情形。

有關機關在訂定一個國家的現金交易申報門檻時應特別注意，它必須高到足以過濾掉無足輕重之交易却也要低到還可以偵查到潛在涉及金融犯罪之交易。另外，各國也許希望將一些對系統有很大負擔但却沒有執法目的

¹¹² FATF 40 項建議第 16 項

¹¹³ FATF 40 項建議第 19 項

價值之現金交易，免除其申報要求。

還有一些事業體的洗錢風險相當低之情形亦得以免除申報，諸如政府事業體、某些金融機構或公司有合理假設不會有貪瀆且客戶因事業特性才會有大額現金交易之情形。這些例外情形應定期依照一般性規則及特殊事業體在相關環境進行檢討，以決定該免除申報是否繼續適用。

1. 多筆現金交易

現金交易申報要求亦及於同一日多筆交易之累計，實務上稱為分散處理（smurfing），超過指定之申報門檻，金融機構需申報該一系列之交易¹¹⁴。這種反制分散處理--在同一金融機構內許多相關個別交易均略低於申報門檻--是防制洗錢及資助恐怖分子重要的一環。犯罪者及恐怖分子顯然會利用這種反制方式來逃避軟體系統之偵查，這就是為何有關機關要用積極的分析作為以偵查犯罪及恐怖分子金融活動。當然，對於未達到申報門檻之交易或多筆分散交易情形都有可能被以可疑交易進行申報，例如一筆存入 9,900 元現金之交易，雖然未達到現金 10,000 元之交易申報門檻，但各種跡象顯示有可疑是客戶故意逃避申報門檻，可以申報疑似洗錢交易報告。

2. 跨國境現金搬移

洗錢者從事跨國境現金、無記名可轉讓金融商品及高價物品之移轉，以作為清洗不法資金之手段。很重要的一點是各國要有適當機制能夠偵查此類可能被利用為洗錢或資助恐怖分子為目的之資金移轉方式。有關機關應考慮建立一個跨國境現金、其他可轉讓金融商品和高價商品（如貴金屬或黃金）移轉之最低申報機制。此類物品國際搬移之相關來源地及目的地等資訊應向該國海關或其他適當機關申報。¹¹⁵

3. 現代金錢管理技術

金融機構和政府官員對於金融交易監控會有助於民眾遠離現金和通貨而就支票、付款卡、直接入戶及證券簿記化等現代化交易方式，所留下活動紀錄對有關機關調查有犯罪嫌疑之交易具有相當助益。成功的洗錢案件調查有賴交易記錄正確且完整的紀錄保存，正因如此，現代化金錢管理與支付轉移技術之運用值得鼓勵。¹¹⁶

¹¹⁴ 巴賽爾客戶審查原則第 16 條

¹¹⁵ FATF 40 項建議第 19 項

¹¹⁶ FATF 40 項建議第 20、28 項

E. 平衡保護隱私法律與申報和揭露需要

申報之資訊，如可疑交易及現金交易或其他金融機構揭露給有關機關之紀錄，應依各國的銀行秘密法或其他保護隱私法律以機密方式加以保護。

為反洗錢與打擊資助恐怖分子目的而要求申報或揭露此類資訊，各國需要在其保護隱私法律有適當排除或特別授權得以為此限定目的可以申報或揭露。FATF特別說明金融機構保護隱私法律不應妨礙任何其建議事項之履行¹¹⁷，同時各國亦需要建立保護隱私機制，除了公共政策需要如起訴洗錢等，對金融資訊隱私保護要仔細衡量，並確保機密和隱私在整個機制中有適當之保護而免於被濫用。為此，各國應鼓勵在這種申報和揭露要求下建立與這些申報事業體及個人最大合作關係。

F. 金融機構內部控制、遵循與稽核

各國應要求反洗錢與打擊資助恐怖分子相關法律所涵蓋之金融機構，要建立並維持內部政策與程序以防制被利用為洗錢和資助恐怖分子之目的¹¹⁸。內部政策與程序在不同金融類型及不同金融機構之間都有差異，要考慮其機構大小、範圍及機構營運本質。

內部程序涵蓋持續訓練以保持員工對於反洗錢與打擊資助恐怖分子之發展能夠及時被傳達，員工訓練需要：(1)說明洗錢和資助恐怖分子之本質與程序；(2)解釋反洗錢與打擊資助恐怖分子法律與規定之要求；(3)解釋金融機構對於疑似洗錢申報要求之政策與系統，並強調員工辨識、客戶審查和申報要求。

另外，金融機構應過濾職業申請人有無利用該金融機構進行洗錢及／或資助恐怖分子之可能意圖¹¹⁹，且建議要有反洗錢與打擊資助恐怖分子法律遵循官之設計¹²⁰，以確保機構有合宜之管理力量用在相關遵循作為。

內部政策與程序亦應要求建立稽核功能，此與其他遵循管理功能應有所區隔，主要負責測試並確保所有遵循功能都很適當。

G. 管理與監督-廉正標準

有關反洗錢與打擊資助恐怖分子預防性作為，應由有關機關向金融機構及特定非金融事業體和專門職業人員推動，光有立法要求並不足夠，各國需要採取措施確保實務上能夠履行。就像其他項目之國際標準，管理與監督應

¹¹⁷ FATF 40 項建議第 4、28 項

¹¹⁸ FATF 40 項建議第 15 項

¹¹⁹ FATF 40 項建議第 15 項

¹²⁰ FATF 40 項建議第 15 項註釋

立基於洗錢與資助恐怖分子對該機構之風險為考量點，國際標準訂定組織針對下列不同組織有不同之管理與監督架構：

- 核心原則所涵蓋之金融機構
- 其他類型金融機構
- 特定非金融事業體和專門職業人員

H. 法人團體與法律合議

各國應採取合宜措施預防洗錢者及資助恐怖分子人士非法利用公司或其他形式之法人團體¹²¹，這些措施應包括有關法人團體利益擁有權及控制之詳細資訊，能夠讓有關機關迅速取得。另外，在允許無記名股票存在之國家，應有合宜措施可以確保這類無記名商品不會被濫用為洗錢或資助恐怖分子之目的。

各國亦應採取適當措施以確保信託和類似法律合議不會被誤用為涉及洗錢或資助恐怖分子¹²²，此類預防性措施應涵蓋可以取得有關委託人、受託人及受益人詳細資訊。

¹²¹ FATF 40 項建議第 33 項

¹²² FATF 40 項建議第 34 項

第九章 我國對於預防性作為執行情形

我國反洗錢與打擊資助恐怖分子的主要策略包括將洗錢及資助恐怖分子行為罪刑化、凍結、扣押及沒收相關犯罪收益、金融機構預防性作為及加強國際合作。其中金融機構預防性作為是國內整個洗錢防制網極為重要之一環，亦是面對整個洗錢及資助恐怖分子威脅的最前線，不僅關係整體反洗錢與打擊資助恐怖分子的成敗，亦將影響金融機構個別之聲譽、風險管理、廉正及整個金融市場之秩序與穩定，更深遠的將會影響我國金融國際化之發展。由FATF的40項建議中，可以發現第5-25項都是與預防作為有關，占整體建議三分之一強比例，其中主要包括客戶辨識與審查、交易紀錄留存、疑似洗錢交易申報、現金交易申報、內控機制及管理與監督等。

我國金融監理機關及業者過去已採取很多預防性作為，包括疑似洗錢交易申報、大額現金交易申報、電匯跟隨匯款人資料、實施雙重身分證明文件查核、留存影像以及業者應訂定防制洗錢注意事項等。

A. 我國對於客戶辨識與審查之作為

行政院金融監督管理委員會依照洗錢防制法，分別在「洗錢防制法第七條授權規定事項」及「洗錢防制法第八條授權規定事項」中對於客戶辨識有所規範外，為配合執、司法機關打擊詐欺犯罪風行及遵循國際社會對於反洗錢與打擊資助恐怖分子要求之預防性作為，特別訂定「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」，內容與客戶辨識與審查有關之重點涵蓋：

- 應建立明確之認識客戶政策及作業程序，包括接受客戶開立存款帳戶之標準、對客戶之辨識、存款帳戶及交易之監控及必要教育訓練等重要事項。
- 受理客戶開立存款帳戶，應實施雙重身分證明文件查核。
- 建立資訊系統整合存款客戶基本資料及交易資料，供其總分支機構查詢，對於各單位調取及查詢客戶之資料，應建立內部控制程序，並注意資料之保密性。
- 對專業中介機構代為處理之交易或其他經研判具高風險存款客戶或交易，除為一般性之客戶審查措施外，另應有適當之風險管理措施。
- 建立資訊系統輔助清查存款帳戶異常交易之機制。
- 國外分行及子銀行應遵守本辦法之規定，但所在國法令與本辦法牴觸時，應將相關事實陳報主管機關備查。
- 應依本辦法訂定內部作業準則。
- 辦理內部稽核及自行查核。

由上述可知，我國遵循國際社會對於金融機構預防性作為要求標準之法

令基礎已相當完備，但是金融機構能否具體施行，恐怕才是能否發揮作用最主要關鍵，記得過去筆者曾參加過幾次銀行防制洗錢負責人座談會，會中曾有外商銀行及本國銀行代表就客戶審查政策之見解完全呈現南轅北轍現象，未來如果金融機構能夠具體實現上揭疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法，並由監理機關適時進行業務檢查，對於防制犯罪者透過金融機構洗錢及遂行詐騙行為，必然有相當嚇阻作用。

B. 我國對於金融交易紀錄留存要求執行情形

洗錢防制法第7條及第8條授權規定事項已分別訂定，對於大額通貨交易之確認紀錄與交易憑證應以原本方式保存五年，對於疑似洗錢交易申報之紀錄及交易憑證，亦應以原本方式保存五年。另依據「稅捐稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法」及「商業會計法」規定，營利事業設置之帳簿，除有關未結會計事項者外，應於會計年度決算程序終了後，至少保存10年，至於依照稅法規定應自他人取得之憑證及給予他人憑證之存根或副本等各項會計憑證，除應永久保存或有關未結會計事項者外，應於會計年度決算程序終了後，至少保存5年，而各金融機構訂定之防制洗錢注意事項，亦都有相同規範。所以對於金融交易紀錄留存，我國規定已完全符合國際要求標準。

C. 我國對於可疑交易申報要求執行情形

洗錢防制法第8條規定，金融機構對疑似洗錢之交易，應確認客戶身分及留存交易紀錄憑證，並向法務部調查局申報，違反者處新台幣20萬元以上100萬元以下罰鍰。金融監督管理委員會發布之第8條授權規定事項，涵蓋受理申報之範圍包括：

1. 同一帳戶於同一營業日之現金存、提款交易，分別累計新台幣一百萬元以上（含等值外幣），且該交易與客戶身分、收入顯不相當或與本身營業性質無關者。
2. 同一客戶於同一櫃檯一次辦理多筆現金存、提款交易，分別累計新台幣一百萬元以上（含等值外幣），且該交易與客戶身分、收入顯不相當或與本身營業性質無關者。
3. 交易款項源自「打擊清洗黑錢特別行動工作小組（FATF）」所列舉不合作國家名單等地區匯入，五個營業日內提現或轉帳，且該交易與客戶身分、收入顯不相當或與本身營業性質無關者。
4. 交易最終受益人或交易人為行政院金融監督管理委員會函轉外國政府所提供之恐怖分子或團體者；或交易資金疑似或有合理理由懷疑與恐怖活動、恐怖組織或資助恐怖主義有關聯者。
5. 同一客戶於同一櫃檯一次以現金分多筆匯出、或要求開立票據（如本行支票、存放同業支票、匯票）、申購可轉讓定期存單、旅行支票、受益憑證

及其他有價證券，其合計金額超過新台幣100萬元以上（含等值外幣），而無法敘明合理用途者。

6. 符合防制洗錢注意事項所列疑似洗錢表徵之交易，經金融機構內部程序規定，認定屬異常交易者。

依照國際標準，金融機構只要發現可疑金融交易，諸如與交易與帳戶正常活動型式有所偏離、複雜或異常的大額交易以及任何異常型式交易如缺乏明顯經濟、商業或合法目的的交易即是可疑，值得金融機構或有必要時由有關機關進一步調查者，即應該申報。可惜我國在洗錢防制第8條規定要訂定受理申報範圍，加上授權規定事項第一點第（二）項第1-5款設有金額100萬元之門檻限制，而其他異常者，依照同一項第6款之規定要符合防制洗錢注意事項所列疑似洗錢表徵之交易，經金融機構內部程序規定，認定屬異常交易者才要求申報，造成金融機構將上揭規定全部納入防制洗錢注意事項應申報疑似洗錢交易範圍。然事實上洗錢手法在金融交易千變萬化，豈是19項表徵即能全部涵蓋，今年2月亞太防制洗錢組織評鑑員即對我國此一規定深表不以為然，認為我國申報疑似洗錢交易範圍太過狹隘，值得我國深思未來在修法時，應考慮刪除「受理申報之範圍」，回歸到有可疑即申報之國際標準。

D. 我國對於現金申報執行情形

國際社會雖然建議各國應考慮有關要求現金交易超越某一固定門檻時應行申報之可能利益，但並非強制性要求每個國家必須有此一制度。有關機關在訂定國家的現金交易申報門檻時應特別注意，它必須高到足以過濾掉無足輕重之交易却也要低到還可以偵查到潛在涉及金融犯罪之交易。另外，各國也許希望將一些對系統有很大負擔但却沒有執法目的價值之現金交易，免除其申報要求，還有一些事業體的洗錢風險相當低之情形亦得以免除申報，諸如政府事業體、某些金融機構或公司有合理假設不會有貪瀆且客戶因事業特性才會有大額現金交易之情形。這些例外情形應定期依照一般性規則及特殊事業體在相關環境進行檢討，以決定該免除申報是否繼續適用。

我國依據洗錢防制法第7條授權規定事項所定，金融機構應在大額通貨交易（新台幣一百萬元（含等值外幣）以上之單筆現金收或付（在會計處理上，凡以現金收支傳票記帳者皆屬之）或換鈔交易發生之後5個營業日內向調查局洗錢防制中心申報。目前大約有99%之大額通貨交易係透過電子傳輸方式，直接由金融機構傳遞到調查局洗錢防制中心，所有電子檔案或書面之報告在收到之後，都會轉換或轉入位在調查局園區的電腦資料庫。各有關機關得基於「反洗錢與打擊資助恐怖分子」（調查刑事犯罪）之目的，依照「法務部調查局洗錢防制中心作業要點」相關規定查詢資料庫。

我國是全世界少數能建立此一制度之國家，殊屬難得，在國際上亦獲得

許多讚賞，韓國即曾參考我國建立大額通貨申報制度，可惜以我國國民較其他國家偏好使用現金的習慣而言，目前申報門檻實在訂的太高，無法達到偵查潛在涉及金融犯罪（洗錢）交易之目的，以目前銀行全部用電子檔案傳遞方式申報，調低門檻並配合擴大無洗錢風險之免申報範圍，才能達到設計此一申報之目的。

E. 我國對於平衡保護隱私法律之作爲

洗錢防制法第8條第2項明文規定：「依前項規定爲申報者，免除其業務上應保守秘密之義務」。符合國際社會爲反洗錢與打擊資助恐怖分子目的而要求申報或揭露金融資訊，各國需要在其保護隱私法律有適當排除或特別授權得以爲此限定目的可以申報或揭露。

洗錢防制法第11條第1項規定：公務員洩漏或交付關於申報疑似洗錢交易或洗錢犯罪嫌疑之文書、圖畫、消息或物品者，處三年以下有期徒刑。金融機構不具公務員身分之從業人員洩漏或交付關於申報疑似洗錢交易或洗錢犯罪嫌疑之文書、圖畫、消息或物品者，處二年以下有期徒刑、拘役或新臺幣五十萬元以下罰金。

國內司法、執法、金融監理及洗錢防制中心所屬人員相關保密及職業倫理，各機關都訂有內部規定，確保所屬人員之作業程序謹守法令、廉潔及保密。另外，金管會亦要求金融機構對於具有調查權之機關向銀行查詢客戶存款、放款、匯款、保管箱等有關資料之需要者，得依據各該法律規定，正式備文逕洽相關銀行查詢，銀行提供資料時應以密件處理。而洗錢防制中心對於金融機構申報資料之儲存、運用，亦訂有「法務部調查局洗錢防制中心作業要點」。

由此可知，我國對於平衡隱私保護作爲符合國際社會要求各國建立保護隱私機制，除了公共政策需要如起訴洗錢等，對金融資訊隱私保護要仔細衡量，確保機密和隱私在整個機制中有適當保護而免於被濫用。

第十章 金融情報中心

爲了打擊洗錢及資助恐怖分子進行金融調查而必須取得一些金融相關資訊，就此而言，金融情報中心在整個過程中扮演一個非常重要的角色¹²³。洗錢者極力要將非法所得資產加以掩飾、隱匿其真實本質、來源、地點並進行搬移，最終目標是要不法收益整合導入合法的經濟體系，而資助恐怖主義者亦尋求隱匿資金來源並掩飾其支援恐怖主義之不法用途。一個國家具備良好申報及紀錄保存體制，不但對金融調查有莫大助益，且能促進與國內外有關機關資訊分享。金融調查主要目標是爲辨識、追查及證明資金搬移流向；辨識並確認執法標的資產；以及支援對犯罪活動之起訴。

金融調查是爲發現犯罪者所留下之金融交易蹤跡，調查人員會在整個過程中分析金融機構之帳戶紀錄、不動產交易紀錄、留置權與審判文件、公司註冊資料、中介及共同基金帳戶、保險契約及其他所有金融及業務往來相關紀錄。非法金融交易操作已經愈來愈細緻複雜，調查人員必須能夠獲得更新、更專業之金融操作資訊。

FATF是公認國際反洗錢及打擊資助恐怖分子之標準訂定者，在其所發布的40項建議中提到各國必須建立一個金融情報中心¹²⁴，並力促各國採取強制措施要求金融機構及某些特定非金融行業與專門職業人員留存客戶身分資料及交易紀錄，並申報疑似洗錢交易。這些申報及紀錄留存要求所產生之資訊必須向該國金融情報中心報告，俾用於重建金融交易軌跡、建立個別客戶與該交易之關連、證明該個人之心裡實境(state of mind)並在最後能夠識別該個人在犯罪活動或資助恐怖分子活動所扮演之角色。

資訊申報及紀錄留存要求所產生之金融資料，非經過進一步分析，難以被權責機關運用。如果一個國家之反洗錢與打擊資助恐怖分子制度架構要能夠發揮效用，則該國必須建立一個可靠、有效率之系統，以處理、分析並分送此類資訊。缺乏此一系統，執法機關會在調查罪犯及恐怖分子金融交易上遭遇更大困難。由於有效資料分析對於解析金融犯罪的迫切需要以及國際上對於預防、偵查及起訴洗錢犯罪及資助恐怖分子所做之貢獻，使得金融情報中心角色愈顯重要。

A. 金融情報中心之定義

艾格蒙聯盟是公認有關金融情報中心之國際標準訂定者，其在1996年11月對金融情報中心之定義如下：

金融情報中心係一個全國性之中央機關，負責受理（不管法律授權或是基

¹²³ 請參閱國際貨幣基金會及世界銀行共同出版之金融情報中心概覽(FIUs Overview)

¹²⁴ FATF 40項建議第26項

於請求)、分析及分送有關被懷疑涉及犯罪資產或基於法規要求所揭露之金融資訊予有關機關，以防制洗錢。

聯合國 2000 年的「打擊跨國有組織犯罪公約」(簡稱巴勒莫公約)採納此一定義，敘及「各國應考慮建立金融情報中心，作為國家級收集、分析和分送有關潛在洗錢活動資訊的中心」¹²⁵。

延伸此一定義，FATF 要求各國建立一個金融情報中心，具備 3 個必要之功能，包括蒐集並儲存被申報之資訊、分析並分享金融資訊，以偵查和打擊洗錢與資助恐怖分子犯罪¹²⁶。FATF 更進一步要求所有全國性機關能夠交換相關資訊並與國內外對等單位合作¹²⁷。在 2004 年，艾格蒙聯盟修正有關金融情報中心之定義，納入打擊資助恐怖分子，綜合目前定義如下：金融情報中心係一個全國性之中央機關，負責受理（不管法律授權或是基於請求）、分析及分送有關被懷疑涉及犯罪資產或基於法規要求所揭露之金融資訊予有關機關，以防制洗錢：

- i 有關被懷疑涉及犯罪資產及潛在資助恐怖分子之金融資訊。
- ii 法規要求為打擊洗錢及資助恐怖分子之金融資訊。

艾格蒙聯盟對於金融情報中心之定義完全符合 FATF 的 40 項建議。

B. 核心功能

各國金融情報中心都有所不同，但都有 3 個核心功能，就是受理、分析及分送有關打擊洗錢及資助恐怖分子資訊，分送金融資訊應該國內及國外並行。因為洗錢係一種跨國性之犯罪活動，金融情報中心結合其他國家對等單位就顯得非常重要，而國內相關法規亦應涵蓋一個有效能之國際情報分享機制，才能有效打擊洗錢及資助恐怖分子。

1. 集中儲存申報資訊

金融機構必須申報所有可疑交易活動報告及其他規定之揭露事項（如現金交易申報）予該國金融情報中心集中儲存¹²⁸，為一個有效打擊洗錢犯罪的預防性架構必備之先決條件。

運用集中化儲存申報及被要求揭露之資訊以確保所有相關資訊在同一地點，有助於處理資訊及分析之一致性，集中化亦可以確保資訊蒐集更有效率。

¹²⁵ 巴勒莫公約第 7 條(1)(b)

¹²⁶ FATF 40 項建議第 36、37、40 項

¹²⁷ FATF 40 項建議第 26、31 項

¹²⁸ FATF 40 項建議第 13、19 項

2. 分析

金融情報中心不僅是儲存基於法律或監理機關要求金融機構申報之金融資訊資料庫而已，還要進行資料分析，因為許多可疑交易及其他金融資訊揭露常常出現在表面無異常之交易。一般性之存款、提款及資金移轉或購買證券、保險在偵查及起訴洗錢及資助恐怖分子時可能都是重要資訊，只有透過檢視與分析才能讓金融情報中心偵查到涉及犯罪之金融交易，從這些被申報或揭露資料中分離出真正可疑交易，否則這些全世界最精緻的資料蒐集將變得毫無生產力。

這些分析功能要求各國賦予金融情報中心必要之法律授權、適當之人員配備、足夠的技術能力，特別是分析功能要有足夠權力去取得資訊，這些權力包括：能夠查詢某些商業或政府資料庫；要求申報之金融機構及其他源頭機構提供額外相關資訊；在法律許可範圍內使用先進之情報蒐集技術和設備，諸如監聽及臥底偵查等。

各國必須在隱私關切及金融情報中心有效分析功能需求間取得一個平衡點，讓金融情報中心運用公開的商業資訊、要求提供額外資訊並可以使用監視及其他情報蒐集技術。金融機構之客戶隱私保障法律不得妨礙金融情報中心之功能運作。¹²⁹

金融情報中心有 3 個特別的分析功能：戰術性、操作性及策略性的分析功能。

a. 戰術性分析(Tactical Analysis)

戰術性分析是蒐集已立案件所需必要資訊並提供犯行背後之相關事證。儘管戰術性分析可能在所有進來之報告中去發掘，但是疑似洗錢交易報告可能是提供最直接有用資訊之來源。

戰術性分析包括從受理申報資料進行碰撞篩選及從其他金融情報中心持有或可以取得之資訊進行勾稽，諸如姓名、地址、電話及其他申報報告中提及之資料等。當一些申報機構在申報報告中僅提供最簡單的資訊，金融情報中心會從資料庫中找尋有關被申報客戶資訊或交易加以補充。

在收到疑似洗錢交易報告之後，金融情報中心人員會搜尋有關被申報對象、公司、交易或其他涉案狀況為基礎進一步分析，這些額外資訊之主要來源包括：

- 金融情報中心自身擁有之資料

¹²⁹ FATF 40 項建議第 4 項

- 公開可利用之資料
- 政府持有之資料庫
- 申報之金融機構及其他事業體提供之額外資訊
- 其他金融情報中心提供之資訊

b. 操作性分析(Operational Analysis)

操作性分析是利用戰術性分析所得資訊形成一個可疑犯罪活動的各種假設，並可以進行調查，其運用金融情報中心所有可用資訊以產出可疑犯罪活動類型、目標對象、相互關係、共謀對象、調查對象、犯罪推估及未來可能行動預判。操作性分析的一項技術就是透過金融活動之研究，可以提供分析員方法，發展出發掘隱匿個人、一群人或一個組織所得之表徵。它是一個有效蒐集、建構及陳現目標對象金融交易證據的間接方式，其中關鍵點在於使對象無法對超出收入之現金所顯現之差異使作合理來源解釋，追查一個人的資產亦可能引導發掘對象與前置犯罪間之關聯。

透過操作性分析，金融情報中心將所得資訊轉化成操作性情報，提供執法機關或檢察官採取進一步行動。

c. 策略性分析(Strategic Analysis)

策略性分析是發展出一套知識可以作為未來金融情報中心工作上使用，其特徵在於其不涉及個案而是一個新問題或趨勢，且分析範圍依金融情報中心任務而有很大區別，可能對某類型犯罪或新興犯罪型態進行分析。策略分析要在所有相關資訊蒐集並分析之後再進行，需要比操作性分析更廣泛的資料分析以及有經驗的分析員，包括來自申報事業體之報告、金融情報中心所擁有之操作性情報及戰術性資訊、公開性來源之資訊、執法機關及其他政府機關之資訊。最後策略性分析可能提出對某些行業應負起申報及其他反洗錢與打擊資助恐怖分子義務或加強申報要求之建議。

3. 國內分送資訊

如果金融情報中心發現涉嫌洗錢或資助恐怖分子之資訊，應有權分送給國內有關機關進一步調查或採取行動，並相互協調合作以進行偵查、預防及起訴洗錢與資助恐怖分子犯罪，有效打擊洗錢作為端賴及時有價值的情報資訊，因此與有關機關分享資訊顯得格外重要。對大多數金融情報中心而言，資訊分享通常是在受理申報或揭露資料並分析之後才進行，但有部分金融情報中心，特別是受理大量金融揭露資訊，會立即將資料直接提供執法機關查詢，之後只有在執法有所需求時，才會進行分析所揭露之資訊及其他金融資料，不管屬於何種方式，

重點在於金融情報中心能夠儘速提供金融情報予有關機關，俾有關機關能夠循線偵查犯罪。國內有關機關之協調非常重要，金融情報中心應是其中重要之一員，甚至要扮演協調各機關在打擊洗錢犯罪之領導角色，成員涵蓋金融情報中心、金融業監督與管理機關、警察、司法機關及其他有關之部會或行政機關¹³⁰。

4. 國際資訊分享

基於有許多洗錢及資助恐怖分子都是跨國境之犯罪活動，金融情報中心必須要能夠與全世界其他金融情報中心分享金融情報，成為國際有力伙伴以打擊這些犯罪，其重要核心特質之一就是要有能力以有效率且快速的態度，與全世界其他金融情報中心合作分享金融情報，並透過直接且安全的通訊機制下達成。

C. 金融情報中心之類型

各國通常會選擇下列 4 種類型之 1，作為該國金融情報中心運作建置或改善之範例：

- a. 行政型金融情報中心是一個附屬於管理或監理機關，如中央銀行或財政部，或是一個獨立性之行政機關。
- b. 執法型金融情報中心是一個附屬於一般或特別執法單位之機關。
- c. 司法或檢察體系型金融情報中心是一個附屬於司法機關或檢察官辦公室之機關。
- d. 混合型金融情報中心是一個混合上面三種類型之機關，會因各國環境而有很大不同。當第一批此類型之金融情報中心在 1990 年代早期被建立時，有許多國家認定金融情報中心之功能係一個供執法機關在打擊洗錢及相關犯罪之所需，所以將其附屬在一個調查或起訴之機關內。其他國家則強調金融情報中心是金融機構與執法機關間之緩衝區，所以建置在上揭機關之外。

不過要強調的是這 4 種分類方式在某些程度上是太過武斷，應該還有其他歸類方式。以下要討論的是每一種型態之介紹、優缺點（儘管所列可能不過詳盡）及各國採用之例子。

1. 行政型

行政型金融情報中心通常是設在一個行政機關或在執法、司法機關以外的其他機關之下或接受其監管，有時會單獨另外成立一個機關，由部會或自主性行政機關進行監管，甚至完全獨立，此種設計考量在於建立一個金融行業（以及被課以申報義務之非金融事業體與專門職

¹³⁰ FATF 40 項建議第 31 項

業人員)與負責金融犯罪調查與起訴之執法機關之間的緩衝區。此種類型之金融情報中心具備下列優點：

- 扮演金融及其他有申報義務行業與執法機關間之介面，避免造成申報事業體與執法機關在制度上直接關聯，所揭露資料直接受到執法機關注意之疑慮。
- 金融機構及其他有申報義務行業瞭解資訊分送僅限經過金融情報中心分析後涉及洗錢及資助恐怖分子之資訊，不再是申報機構所提供之原始資訊，將有助於建立資訊揭露之信心。
- 扮演一個中立、技術導向及特別為申報事業體之對話窗口。
- 如果是設立在管理機關之下，自然成為金融機構之對話窗口。
- 資訊容易在所有型態之金融情報中心間進行交換。

缺點包括：

- 因為不屬執法機關管理範圍，有可能延誤基於資訊揭露應及時採取執法行動之時機，例如凍結可疑交易或安排逮捕行動等。
- 因所屬人員通常不具備執法或司法機關可以取證之法律權力。
- 除非事實上完全獨立，通常更要接受有政治屬性之機關監督。

由一個行政機關擔任金融機構及其他有申報義務事業體與執法部門間之緩衝區，有關機關將更容易獲得申報機構之合作，特別是那些對於與執法建立直接關聯有敏感性之機構。行政型金融情報中心通常比較獲得銀行業喜愛，而其他有申報義務之機構及專業人員亦多有相同感受。

2. 執法型

在一些國家強調金融情報中心之執法觀點，因此將其設在執法機關之內，是最容易建立一個具有執法權力之方式，而不需要設計一個新機關以及新法律與管理架構。在實務運作上，這種安排會使金融情報中心與執法單位非常緊密結合，諸如犯罪調查部門，並受益於執法部門之專業及情報來源。反之，金融情報中心所接收之資訊亦較容易讓執法機關取得並進行運用於任何犯罪調查而增加其效益。另資訊交換亦可能透過現有國內及國際犯罪資訊交換網路機制而加速進行。

執法型金融情報中心之優點：

- 建立在現有組織架構，不需要另外設立新的機關。
- 執法機關能夠充分運用金融揭露資訊。
- 對於有洗錢及其他犯罪表徵之金融情報可以迅速採取執法行動。
- 透過現有廣大的國際犯罪資訊交換網路(如國際刑警組織)進行金融情報交換。
- 相對容易從執法機關及情報機關取得相關犯罪情報。

缺點：

- 容易讓金融情報中心將重點放在犯罪調查而非預防性作為。
- 執法機關不是一個金融機構的自然對話窗口，必須花費一些時間建立相互信任，另執法機關可能缺乏此類金融專業來進行這種對話。
- 要取得金融機構申報交易以外之金融資料通常需要發動正式的案件調查始可取得。
- 申報機關如果得悉資訊可能會被運用於任何犯罪案件之調查而非僅用於洗錢及資助恐怖分子調查，可能會不情願揭露資訊給執法機關。
- 申報機構可能不情願對無明顯可疑之交易揭露給執法機關。

一個執法型金融情報中心通常會有執法機關之權力，並不需要各別、特別的立法授權。這些權力包括凍結交易及扣押資產（如同其他執法權力受到相同程度之司法監督）。

3. 司法或檢察體系型

這種類型之金融情報中心通常建立在一個國家的司法分支機關，最常見就是放在檢察官辦公室之下，特別是在大陸法系國家會有這種安排，因為公訴檢察官是司法系統之一部分，且有權指揮調查機關。

司法或檢察體系型金融情報中心在銀行秘密法律非常嚴格之國家能夠運作的很好，因為能夠直接與司法或檢察機關聯繫，可以確保金融機構的合作。

司法或檢察體系型金融情報中心之優點：

- 通常擁有高度的獨立性，可以避免政治干擾。
- 揭露之資訊直接提供給有權調查或起訴犯罪之機關。
- 司法權如扣押資金、凍結帳戶、訊問、拘留及搜索等可以馬上執行。

缺點：

- 與執法型金融情報中心具有相同缺點，除了申報機構可能不情願對無明顯可疑之交易揭露給執法機關外。
- 與非司法或檢察體系型金融情報中心進行資訊交換可能會有困難。

4. 混合型

此種類型之金融情報中心有前述 3 種類型之各種組合安排，主要是為了集合各種不同類型之優點於同一機關，有些結合行政型及執法型之特色，而有些則結合海關及警察之權力。這類型金融情報中心之職員可能來自不同的管理及執法機關，並各自擁有源自原機關之權力。

D. 其他額外功能

除了具備核心功能之外，一個金融情報中心亦可能被賦予其他功能，不

管是屬於那種類型。

1. 監督或管理責任

金融情報中心可能被賦予權力監督金融機構及非金融行業與專門職業人員有關遵循紀錄保存和申報要求。在這種情形下，金融情報中心可能被授權對上述有申報義務之對象進行制裁或處罰，例如罰款及／或暫停執照，甚至發布執行打擊洗錢及資助恐怖分子法律之相關規定。由一些機關負責相關法令遵循之推動，在大多數國家屬於各金融行業及非金融行業與專門職業人員之監理機關。但是因為金融情報中心是惟一受理金融情報之機關，除了進行分析之外，亦很適合監控有關反洗錢與打擊資助恐怖分子之法律遵循義務，因此有一些國家選擇此種處理方式，或是某些有申報義務之事業體及個人，在無合宜監理機關情形下，亦適合由金融情報中心來監理。

此外金融情報中心可能被授權對金融及其他有申報義務之行業發布執行打擊洗錢法律相關規定，然而對此應考量反洗錢與打擊資助恐怖分子需求與其他監理之平衡。為了發揮效能，金融情報中心必須獲得政府支援以達成核心功能及其他額外責任。如果金融情報中心人員配備不足，額外太多監理業務及法規訂定責任反而會減損其應有之核心功能。

2. 調查

各國可能賦予金融情報中心對其他執法機關正在執行洗錢調查案件給予調查作為支援之功能。在此種情形下，金融情報中心應被期待在調查機關提出請求時給予情報分享，而這些需要金融情報中心能夠要求金融機構提供額外資訊或被賦予進行調查權力（包括犯罪潛在資產識別以及凍結、扣押及沒收等）才能達成。

3. 執法及洗錢資產之凍結（Blocking of Assets）

各國可能賦予金融情報中心有權緊急採取暫時性措施以有效處理相關案件，因為金融情報中心是一個可以識別可疑交易之重要政府機關，應該很合理的賦予金融情報中心採取暫時性措施之權力，以保存可能成為沒收標的之資產，包括暫時性凍結資產及限制對這種資產進行任何法律上之處置。

這種採取暫時性措施之權力需要金融情報中心能調查並辨識任何在反洗錢及打擊資助恐怖分子法律下可以進行沒收之資產，在此情形下，必須特別注意確保金融情報中心具備足夠資源可以執行其核心功能，亦即受理、分析可疑交易報告以及與國內、外對等單位進行資訊交換。

被授權中止金融交易及／或凍結資產之暫時性權力，通常有一定之時間限制，真正凍結或扣押資產通常需要司法機關或金融情報中心以外之特定政府機關始能為之。

4. 訓練

基於金融情報中心工作重點及所具備之專業知識，很容易就成為提供金融機構人員在反洗錢及打擊資助恐怖分子方面諮詢及訓練之政府單位。同樣，各國必須考量金融情報中心的資源限制，再決定是否要將此功能加諸在金融情報中心身上，由於這種服務需求可能變得很大，所需能力、經費及專業都是重要考量。

5. 研究

金融情報中心基於本身在受理、分析及分送洗錢及資助恐怖分子之金融情報具有獨一無二的位置，能夠提供相關研究給政府參考。這是本章先前討論賦予金融情報中心策略性研究之任務，可以從中工作中就所發現進行個別研究與報告。

如同其他擔負之功能一樣，這些額外的研究有賴足夠的經費、人力資源及專業知識，缺乏此種資源，將損及金融情報中心肩負之核心功能。

E. 組織金融情報中心

在建立一個金融情報中心或強化現有金融情報中心之運作有很多種選擇。

1. 選擇合適之類型

採用何種類型之金融情報中心取決於一個國家之文化與經濟特質以及法律與執法傳統，雖然沒有一種適用所有國家之單一類型，但有一些必須考量之重點：

- 是否金融情報中心要具備金融操作相關能力與知識，若否，應具備什麼能力與知識？
- 提議中或現有金融情報中心與金融行業間具備何種關係？應如何加強？
- 是否金融機構具有金融資訊保密及減少對個人隱私潛在侵害之文化？
- 提議中之金融情報中心是否具備實質法律授權、技術能力及專業知識以提供適當、及時的國際合作？
- 法律架構是否允許提議中或現有金融情報中心可以進行國際行政型合作以及可以進行快速、有效率、主動及／或基於請求之國際有關可疑金融交易資訊之交換？

2. 量能考量

金融調查之好壞有賴個別調查員及支援金融情報單位之技術基礎，一個國家必須要有政策決定如何讓金融情報中心之人員可以充分發揮金融分析技術，並考量隸屬之機關—中央銀行、財政部、警察機關或司法機關，並形塑金融情報中心成爲一個完全隔離在現有管理、行政或執法機關之外，且擁有充分資源可運用之機關。

3. 人員配備考量

金融情報中心人員招募政策意含機關資源運用、獨立性及效能，金融調查專業的相對稀有性代表人員招募考量，應該以金融調查具備多種專業技能之特質爲出發點，儘可能吸引各種不同專才。

人員背景及雇用方式兩者都非常重要，一方面金融情報中心需要來自財政官員、銀行監理及海關人員各自有關金融專業知識及對申報事業體之金融交易的瞭解，另一方面來自警察或司法官員的執法專業知識亦很重要，特別是金融情報中心屬於執法型更爲明顯。而雇用條件則顯示金融情報中心工作之獨立及機密性程度，分析人員所要求具備高技術／專業的稀有性讓有些國家可能選擇由來自其他機關之專家直接支援，雖然這是一個減少成本的招募人員方式，並且有助於加強機關間之資訊交換，然政府需要權衡機關獨立性及長期所造成之衝擊。

F. 隱私保護

金融情報中心儲存及保護高敏感性金融資訊，因此需要一個具備恆常警覺之法律及制度防護。

1. 隱私與效能制衡的主要政策

當金融情報中心形成之後，有些政策的緊繃會浮現，那些反洗錢與打擊資助恐怖分子法規所要達成的目標與隱私利益會有所競爭或抵觸。反洗錢法律已對銀行秘密法造成監理與執法之障礙所有回應，在一些國家，強大的銀行保密要求經常挫敗爲取得金融資訊以偵查犯罪及處理違反管理規定或爲追查、沒收資產所做的努力。這樣的結果有違金融機構隱私法律不得妨礙任何 FATF 建議執行之架構。冗長繁複的程序亦會阻礙蒐集國外資訊與證據之成效，由於金融全球化趨勢，這種關切已愈爲明顯，反洗錢與打擊資助恐怖分子法律的相關規定可以看出確保有效率執行國內外資訊交換與證據蒐集之企圖，亦是今日全球化經濟有效規範與犯罪執法的先決條件。

金融資訊的敏感性及機密性本質代表金融情報中心需要對重要的金融證據蒐集及資訊交換功能建立一套程序保護機制。有效能的執法依

靠有效率及快速的取得金融資訊，但需要排除金融隱私的阻礙及立法防止潛在濫用。

金融情報中心所扮演儲存、加工及處理有關洗錢及資助恐怖分子犯罪金融資訊的角色，正處在效率與隱私爭論的最前線，而這個緊繃會在國家所選用金融情報中心架構、功能、權力及處理程序中顯現，各國需要對金融情報中心之授權所要付出對隱私權保護之代價進行實際評估。

2. 保密原則

強制金融情報中心實施保密原則是金融資訊隱私免於被濫用最重要的保護作為，並能夠建立金融情報中心成為金融申報義務機構與司法系統間之中介角色。

如果金融情報中心是隸屬亦另外一個機關，諸如警察或公訴檢察系統，則通常已具一般性保密責任，如果無此機制，則在建置金融情報中心時要有特別保密責任明示在法律條款中，並有刑事及／或民事制裁條款。保密義務條款可以訂在一般國內隱私權法律中。

金融情報中心保密責任不應過度限制對申報義務機構提供回饋之可能性，因為回饋對金融情報中心與申報機構兩者間關係及促進申報機構發展有效申報機制都非常重要，而保密亦不應妨礙金融情報中心間之國際合作。

3. 特別原則

為達成保密責任，金融情報中心可以採行特別原則，對於受理金融機構及其他義務事業體申報以及額外要求提供之金融資訊限定使用，如果限制情報中心對於金融資訊使用僅限定於打擊洗錢及資助恐怖分子以及相關犯罪之目的使用，將有助於發展金融情報中心與金融機構及其他義務事業體間之信任關係。

該特別限定有賴對於「打擊洗錢及資助恐怖分子」之定義，可以在建置金融情報中心的法律條文中敘明所管理之金融資訊僅限於執行任務所需，亦可在法令中規定金融情報中心對於分送資訊之條件。

該特別原則之設計應不致阻礙金融情報中心對於打擊洗錢及資助恐怖分子法律及規定之執行，允許金融情報中心資訊用於洗錢前置犯罪之執法，並不致阻礙金融情報中心之國際情報交換合作。

4. 獨立性與課責性

各國應確保金融情報中心的獨立性以避免政治性干擾，並獨立於相關監理機關之外，可以自行決定金融交易之分析及資訊分送。

獨立性引發另外有關保護金融揭露資訊免於被濫用之課題，其並非是一個絕對性觀念，必須要有相當課責性，但終應讓金融情報中心不受來自其他政府機關之過度影響或濫用。

這種獨立意識能夠進一步建立金融情報中心與金融申報事業體間之信賴感，進而提升對洗錢及資助恐怖分子之預防與偵查。

這種獨立性應該可以從多方面獲得保證，例如可以將金融情報中心建立成一個分離的機關，擁有自主性預算及人員編制，不需對想利用該系統之其他機關負責，但是這種獨立性，必須伴隨適當課責機制，諸如要向國會報告、接受國會審查及／或接受司法監督。

G. 資訊與回饋

金融情報中心與申報事業體、個人及相關機關緊密合作以打擊洗錢及資助恐怖分子是非常重要的，在符合保護隱私義務規定下，應提供有關洗錢及資助恐怖分子趨勢與態樣，回饋金融機構及非金融事業體與專門職業人員，以改善反洗錢與打擊資助恐怖分子實際作為、內控及可疑交易申報。過去經常被申報機構批評收到金融情報中心對於申報資訊發揮效益之回饋太少甚至沒有回饋。因此，申報機構無從得知所採取之申報資訊作為是否對於打擊洗錢與資助恐怖分子有助益。

當金融情報中心受限於無法告知金融機構申報之個案（特別是報告涉及進行中之案件）時，應提供有關申報品質及使用統計等一般性回饋給金融機構。

金融情報中心應將蒐集之資訊進行分析，產生有關洗錢發展及趨勢之有用資訊，並分享給申報機構作為設計反洗錢與打擊資助恐怖分子系統之參考。對於個別案件，一旦任何調查及法律程序結束之後，亦應可以作為有用之回饋，FATF目前要求所有關機關，包括金融情報中心，應該建立指引及提供回饋¹³¹，並納入評鑑項目以凸顯其重要性，而金融情報中心需要對受理申報之疑似洗錢交易及分送情形進行統計¹³²。

¹³¹ FATF 40 項建議第 25 項

¹³² FATF 40 項建議第 32 項

第十一章 我國金融情報中心運作情形

A. 洗錢防制中心組織現況

目前調查局洗錢防制中心為我國金融情報中心，負責國內金融情報之彙整、分析與國際洗錢資訊交換，於 1997 年 4 月 23 日創立並開始運作。洗錢防制中心主要任務包括：1) 「反洗錢與打擊資助恐怖分子」策略研究；2) 受理疑似洗錢交易、大額通貨交易及旅客攜帶大額外幣入出境之申報或通報；3) 分析及分送「洗錢與資助恐怖分子」相關資訊；4) 協助有關調查「洗錢與資助恐怖分子」案件；5) 國際合作；6) 建立並維護相關電腦資料庫。金融情報中心在每個國家的「反洗錢與打擊資助恐怖分子」體制上扮演重要角色，由於洗錢防制中心隸屬調查局，依照國際金融情報中心屬性歸類標準，屬於執法型金融情報中心，目前有職員 25 名，包括 1 位主任、1 位副主任、1 位專門委員、3 位科長及 19 位調查員。

B. 洗錢防制中心主要任務及執行概況

1. 「反洗錢與打擊資助恐怖分子」策略研究：
 - (1) 出版「洗錢案例彙編」：在每一輯彙編中蒐集了在本領域內發生的洗錢／資助恐怖分子實際案例，並逐案分析其洗錢方式與技巧、金融交易過程中曾出現的表徵以及經驗教訓等。第一輯於民國 90 年出版，目前出版至第 4 輯。
 - (2) 舉辦「銀行洗錢防制負責人研討會」：研討會邀請所有國內重要之本國銀行及外商銀行負責協調監督洗錢防制業務主管人員共同研討洗錢／資助恐怖分子之新管道、趨勢與技巧、銀行在面對「反洗錢與打擊資助恐怖分子」相關要求所面臨之問題與解決方式、洗錢防制中心與銀行間之回饋機制等。該研討會大約每二年舉辦乙次。
 - (3) 籌辦「洗錢防制法修法研討會」：邀請在此領域具有專業之法官、檢察官、法務部、金融監理機關、調查局、刑事警察局之代表及洗錢防制中心所有職員全部參加，共同研討洗錢防制法在實務操作上面臨之問題及修法建議。該研討會大約一年舉辦乙次或二次。
 - (4) 委託學者研究「反洗錢與打擊資助恐怖分子」特定主題：有關研究成果均刊登在洗錢防制中心所發行的年報中。在民國 95 年 2 月，洗錢防制中心出版「洗錢防制的課題與展望」乙書，係國內在此領域的著名學者之專題研究成果。
 - (5) 建置維護「反洗錢與打擊資助恐怖分子」資訊網站：為提供最新訊息給相關機關及金融機構，洗錢防制中心在調查局網站中開闢一個洗錢防制專區，網頁內容涵蓋洗錢防制法令、金融機構遵循指引、大額通貨交易報告及疑似洗錢交易報告空白表格及相關研究報告等。

2. 受理疑似洗錢交易、大額通貨交易及旅客攜帶大額外幣入出境之申報或通報：
 - (1) 為受理金融機構申報疑似洗錢交易，洗錢防制中心已設計「疑似洗錢交易申報表格」及申報程序。
 - (2) 從 2003 年 8 月 6 日開始，國內開始施行大額通貨交易申報制度，洗錢防制中心設計書面申報表格及電子申報之檔案格式，並提供一套免費電腦傳輸軟體予金融機構，透過該軟體套件，金融機構可以在電腦國際網路上，安全地將申報電腦檔案傳輸到洗錢防制中心。
 - (3) 為方便關稅總局通報跨國境現金攜帶申報資料以電子媒體方式處理，洗錢防制中心已經提供一套特別開發之電腦應用程式予海關，以方便輸入申報資料，並每月定期彙送洗錢防制中心。
3. 分析及分送「洗錢與資助恐怖分子」相關資訊

受理金融機構申報疑似洗錢交易報告後，先進行電腦建檔，並比對現有資料庫，再經過濾分析及清查資金流程，如發現涉及不法，將視案件性質，屬本局業務職掌範圍者，移送本局相關業務單位處理；屬一般刑事案件，則函送刑事警察局處理。
4. 協助有關調查「洗錢與資助恐怖分子」案件

洗錢防制中心同時受理協助本局相關業務單位及其他機關提出之有關洗錢案件之資金流程查察作業。
5. 國際合作

當金融交易新興科技日新月異與運輸工具不斷改善，加速不法資金與犯罪活動跨國性移轉，國境已不再是犯罪者的天然屏障。洗錢防制中心瞭解金融情報中心在有效打擊洗錢、資助恐怖分子及其他跨國性組織犯罪上所扮演的重要角色，正努力與國際對等單位建立洗錢與資助恐怖分子的資訊交換管道。過去幾年已經和 7 個國家簽署「反洗錢與打擊資助恐怖分子」資訊交換與司法互助的協定或備忘錄，亦積極參與「亞太防制洗錢組織」及「艾格蒙聯盟」等相關國際組織所舉辦的論壇與活動。
6. 建立並維護相關電腦資料庫

過去幾年，洗錢防制中心建置了一套整合性電腦運用系統以協助洗錢與資助恐怖分子案件相關金融交易分析，並結合相關機關之犯罪資料庫、行政資料庫及一般公開之資料庫，成功發掘境內洗錢、資助恐怖分子及其他相關重大犯罪之線索，並提供有關機關依規定查詢。

C. 洗錢防制中心對於民眾隱私保護

調查局洗錢防制中心考量受理金融機構申報之疑似洗錢交易及大額通貨交易以及海關通報之跨國境現金攜帶資料均涉及民眾隱私，為在保護民眾與執行金融情報中心核心功能間取得一個平衡點，特別訂定「法務部調

查局洗錢防制中心作業要點」(95年11月1日)，並經法務部核備在案。

該要點對於資料運用之規定摘要如下：

- 檔案資料自受理申報或通報之日起，至少保存十年。
- 下列公務機關得逕函本局查詢檔案資料。但應敘明係因調查、偵查、審判刑事案件之需要，並註明受查詢人或其他得以特定查詢範圍之資料及案由：
 - (一) 各級法院及檢察署。
 - (二) 行政院海岸巡防署。
 - (三) 內政部警政署。
 - (四) 國防部所屬各級軍事法院、軍事檢察署及憲兵司令部。
 - (五) 其他依法令關於特定事項，得行使司法警察(官)職權之公務機關。
- 洗錢防制中心提供檔案資料後之檢查規定如下：
 - (一) 應將查詢紀錄每季彙整列表乙次，函請查詢之公務機關辦理檢查。
 - (三) 法務部得調閱檢查紀錄。
 - (四) 經檢查發現有違反本要點或其他違法情事者，應協調權責機關查明責任；其涉及法律責任者，並應依法處理。
- 洗錢防制中心受理申報或通報後，知有犯罪嫌疑者，應為下列處置：
 - (一) 如屬調查局職掌之調查、保防事項時，移請調查局所屬單位開始調查。
 - (二) 如非調查局組織職掌，移送相關公務機關調查。
 - (三) 如案件已繫屬於法院或檢察署時，移送管轄法院或檢察署。
 - (四) 如屬違反行政法上義務而應受行政罰之處罰時，得通知有管轄權之公務機關。
- 洗錢防制中心分送疑似洗錢之交易檔案資料時，不得提供有關申報金融機構人員之資料。

D. 洗錢防制中心對於金融機構之回饋機制

洗錢防制中心重要任務之一是協助有關機關調查洗錢／資助恐怖分子案件及相關事務之協調，該中心透過下列機制提供金融機構回饋：

- 舉辦銀行洗錢防制業務負責人研討會：邀請國內重要中華台北銀行及外國銀行之洗錢防制業務負責人參加，共同討論洗錢／資助恐怖分子之新手法、趨勢與技巧、銀行面臨之問題與解決之道及洗錢防制中心與銀行間之回饋機制。
- 提供金融機構在遵循「反洗錢與打擊資助恐怖分子」法規上及有關機關在調查洗錢／資助恐怖分子案件上之電話諮詢。
- 申報之疑似洗錢交易經檢察官起訴或因違反行政法上義務而受行政罰之處罰後，函請有管轄權之公務機關予以獎勵。

- 分送洗錢防制中心出版品並提供洗錢案例分析或防制洗錢之指引。
- 建置維護「反洗錢與打擊資助恐怖分子」資訊網站，提供最新訊息給相關機關及金融機構。
- 協助金融機構教育所屬員工遵循「反洗錢與打擊資助恐怖分子」之要求。
- 就受理、分析與分送檔案資料以及國際傳遞情形提出年度報告。

E. 洗錢防制中心人員對於保密、操守及適當的職業技能之要求

洗錢防制中心工作人員必須具備下列資格條件：

- (1) 大學或獨立學院以上學歷。
- (2) 通過國家調查人員資格考試。
- (3) 完成調查局為期一年的執法人員基礎訓練。
- (4) 從事犯罪調查工作至少5年以上經驗。

洗錢防制中心所屬人員必須遵守法務部調查局調查人員之道德規範，在工作上必須嚴守保密規定並保持操守清高，任何違反工作規定者，會依法務部調查局「調查人員獎懲標準表」加以懲處，如有違反法律情事發生，則移送法辦。

洗錢防制中心提供員工在職訓練，以提升工作人員熟悉分析疑似洗錢交易報告分析程序及有關電腦資料庫應用、保密及法規遵循等。此外所有職員不但要對洗錢／資助恐怖分子之洗錢管道、技巧與趨勢進行研究，與同事進行案例分享，並且要參與國際會議及相關訓練活動。

F. 洗錢防制中心面臨之問題

1. 執法型金融情報中心面臨之困境：洗錢防制中心係一執法至金融情報中心，在功能角色上可能會產生下列或多或少之問題：
 - 容易讓金融情報中心將重點放在犯罪調查而非預防性作為。
 - 執法機關不是一個金融機構的自然對話窗口，必須花費一些時間建立相互信任，另執法機關可能缺乏此類金融專業來進行這種對話。
 - 要取得金融機構申報交易以外之金融資料通常需要發動正式的案件調查始可取得。
 - 申報機關如果得悉資訊可能會被運用於任何犯罪案件之調查而非僅用於洗錢及資助恐怖分子調查，可能會不情願揭露資訊給執法機關。
 - 申報機構可能不情願對無明顯可疑之交易揭露給執法機關。

2. 如何維持疑似洗錢交易的質與量

由過去幾年疑似洗錢交易報告數量的增加，值得高興的是在多年努力之後，金融機構終於比較願意申報疑似洗錢交易報告，這其中當然有很多因素促成的結果，諸如金融監理機關的加強監理、違反申報義務規定受到懲罰、加強教育宣導之良性結果等，但是令人擔憂的是分析結果移送各

執法、司法及行政機關作進一步調查的數量，並未隨著提升，是否追求量的增加，反而造成質的下降，或是犯罪者洗錢技術已升級，原有的分析技巧已不足以發現犯罪線索，或是金融機關只是為了應付申報規定，只要稍有疑問之金融交易，未經嚴謹審核即申報，由洗錢防制中心去追查，這些問題都會導致人力、資源的浪費，對於打擊洗錢犯罪及資助恐怖分子都會有負面影響。最近國際貨幣基金會發布了一份報告，名為「狼來了(crying wolf)」，探討疑似洗錢交易申報與執法之間的問題，發現美國政府過去對於銀行未申報即給予重罰或遭起訴，造成銀行濫報疑似洗錢交易，加上政府與業者溝通不良，業者害怕事後處罰，把稍有異常之交易，通通丟給政府機關去處理，結果發生狼來了的效應，造成執法機關無法消化而大量予以存參，反而造成洗錢案件起訴數量下滑。因此報告提議應該降低處罰金額以減少狼來了效應，甚至希望提供銀行申報酬金，透過胡蘿蔔的引誘，讓銀行申報有價值之可疑交易報告。值得國內深思。

3. 金融專業技能之加強

分析可疑金融交易不僅需要有發掘犯罪線索的敏感度，對於金融交易具備專業分析技能更是能否從金融交易中發掘可疑進而追查背後隱藏之犯罪恐怖才是關鍵。洗錢防制中心人員都具備執法人員身分，對於追查犯罪敏感度應該是足夠的，但是對金融交易專業知識，有些都是從實務中慢慢累積，這對金融新興交易的日新月異及洗錢管道及手法不斷創新，恐怕要定時補充專業知識，才能應付洗錢者的挑戰。

第十二章 國際合作

組織犯罪和其他高收益性犯罪活動正在激增且有跨國性趨勢，特別是有關洗錢犯罪活動，犯罪者利用開放性國際金融系統得以全世界自由搬移資金之操作，隱藏犯罪所得不法源頭，助長犯罪活動。從打擊洗錢犯罪全球性觀點，快速資訊交換以及各國不同機關間有效的國際合作將是成功先決條件。

在打擊洗錢及犯罪調查各個階段的國際合作需求愈來愈殷切，例如有關金融資訊蒐集、調查及起訴等。以洗錢犯罪案件金融資訊蒐集階段為例，金融情報中心需要與國際對等單位進行資訊交換，以便能夠適當地分析可疑交易報告及其他金融揭露資料，在調查階段同樣需要國際合作以利執法人員能夠成功調查洗錢犯罪案件。能夠快速而無不當阻礙或延遲的與國際對等單位進行資訊交換能力，已逐漸成為任何一個金融情報中心、執法或檢察機關的關鍵特色。

另外，要注意的是洗錢者總會尋找一些反洗錢與打擊資助恐怖分子體制鬆弛、無效能、有貪瀆跡象或國際合作能力有限之國家地區作為庇護天堂。各國將會發現具備合宜的國際合作架構，有助於本國金融系統中預防、偵查與起訴洗錢犯罪。

A. 有效能之國際合作必要條件

為了各國能夠運用現有國際合作管道，有些先決條件必須達到，包括：

- (1) 在國內建立一個專業且有效率之國際合作能力；
- (2) 認同並履行相關洗錢及資助恐怖主義之國際公約；
- (3) 遵循 FATF 有關洗錢的 40 項建議及資助恐怖分子之 9 項特別建議及其他相關國際組織訂定之標準。

1. 建立一個專業且有效率之國際合作能力

讓所有相關機關擁有必要權力、責任、人員及預算以有效執行任務，是一個國家能夠在國際上與對等單位進行合作的先決條件。¹³³

另外，為了能夠擁有一個有效能的反洗錢與打擊資助恐怖分子系統，各國應建立監理機關以管理各種類別金融機構，亦要建立金融情報中心，作為受理、分析為打擊洗錢與資助恐怖分子而進行申報之可疑交易及其他強制性申報要求（如現金交易申報）之統一機關。

同樣，在刑事司法層面，各國應具備有特殊調查洗錢與資助恐怖分子技術與訓練之警政機關，以及具備功效且無貪瀆之司法／檢察系統。

適當建置這些機關並賦予足夠人力資源，是一個有效與專業打擊國

¹³³ FATF 40 項建議第 36 項

內外洗錢與資助恐怖分子犯罪應具備之基礎。

2. 批准並履行相關國際公約

所有國家都應簽署、批准所有聯合國訂定之相關公約，特別是各國要簽署並批准 1988 年的「禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」(簡稱維也納公約)、1999 年的「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」及 2000 年的「打擊跨國有組織犯罪公約」(簡稱巴勒莫公約)。這些行動都是 FATF 建議項目的一部分¹³⁴。

另外，各國應簽署並批准其他國際組織在各自領域所訂定之反洗錢與打擊資助恐怖分子公約，諸如歐洲議會在 1990 年，訂定了「清洗、搜索、扣押及沒收犯罪收益公約 (Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds of Crime)」，亦即「史特斯堡公約(the Strasbourg Convention)」¹³⁵。各國應在國內法律充分履行所有這些公約之條款，包括洗錢行為罪刑化及國際合作，俾能夠參與這些公約所提供之司法互助安排。¹³⁶

3. 遵循 FATF 相關建議及其他組織之特定國際標準

各國應遵循現有國際打擊組織犯罪、洗錢及資助恐怖分子之標準。這些標準包括 FATF 的相關建議，應納入國家打擊洗錢與資助恐怖分子之相關法律與規定中，另外亦應納入巴賽爾銀行監督管理委員會訂定之「銀行業務有效監理核心原則 (Core Principles for Effective Banking Supervision)」與「銀行客戶審查原則 (Customer Due Diligence for Banks)」及其他國際保險業監理協會 (IAIS)、國際證券業監理組織 (IOSCO)、艾格蒙組織 (the Egmont Group) 等訂定之規範。

這些國際標準訂定者都要求各國建立與國外對等單位合作管道，例如 FATF 建議「各國應努力改善機關間對於主動或基於請求進行有關可疑交易及涉及交易之人和公司的國際資訊交換」¹³⁷。除了反洗錢國際合作的一般性原則之外，亦有特別原則適用於金融情報中心、金融監理機關、執法及司法機關間之國際合作。

B. 國際反洗錢合作之一般性原則

依據國際相關標準，下列一般性原則應該為各國所遵循，以確保資訊交換有效管道以及在洗錢與資助恐怖分子案件調查的任何階段都能夠進行國

¹³⁴ FATF 40 項建議第 1 項及特別建議第 1 項

¹³⁵ FATF 40 項建議第 35 項

¹³⁶ FATF 40 項建議第 36 項

¹³⁷ FATF 40 項建議第 40 項

際合作：

- 當 A 國一個機關被 B 國對口機關提出正式提供資訊請求時，A 國該機關應負責儘速提供資訊給 B 國對口機關。
- 當 A 國一個機關知悉擁有對 B 國對口機關有用之資訊，A 國該機關應主動且儘速提供資訊給 B 國對口機關。
- 當 A 國一個機關被 B 國對口機關提出正式請求去取得資訊或文件或進行調查或訊問或執行特別行動以協助洗錢案件分析、調查或起訴時，A 國該機關應負責執行該被要求之行動(當然這項行動必須是該機關職權範圍內所允許之作爲)。¹³⁸

與國外有關機關進行資訊交換或提供協助與合作時，不應受到過當條件限制。被請求機關在某些條件下才可提供協助的情形一般是可以被接受，例如被請求機關在下列條件下才提供協助以促使請求機關：

- 在被請求機關提出類似請求時要執行相似的作爲(特別原則)。
- 在請求書內敘明目的及資訊使用範圍，一旦該資訊由被請求機關傳送出去，請求機關應在目的範圍內運用(透明原則)。
- 遵守類似被請求國資訊保密之規定(保密原則)。
- 是否與被請求機關是在對等位階進行資訊交換(對等原則)。

C. 金融情報中心間之國際合作

基於洗錢是一種跨國性活動，偵查洗錢作為通常有賴不同國家金融情報中心資訊交換及其與國外對等單位有效率且迅速合作的能力，因此各國在建置金融情報中心時，應注意所選擇的組織架構模式所可能產生之後果。

1. 金融情報中心國際合作的核心特性

一個金融情報中心在國際上合作能力有賴對等單位間執行相同任務時共同認知及互信基礎，因此每個金融情報中心都應具備艾格蒙聯盟所定義的核心特性，並遵循艾格蒙聯盟所定原則執行。這將使該單位符合金融情報中心資格並被其他金融情報中心認同，這些特性在前面金融情報中心專章已經討論。

另外，每個金融情報中心都應有法律授權得與國外對等單位分享金融資訊及其他相關情報，且該合作與資訊分享可以是主動作為或基於請求，並透過平等互惠或正式互助協定來達成，例如合作備忘錄等。最後，被請求之金融情報中心應被授權可以產出或有能力產出及時且有價值之資訊或分析，俾對提出請求之金融情報中心在進行相關案件調查時有所助益。

¹³⁸ FATF 40 項建議第 36 及 40 項

2. 決定金融情報中心在國際合作之表現條件

金融情報中心在國際合作之能力不應受到過度限制，而且要有適當防護措施，包括保密條款，以確保金融情報中心間資訊交換符合國內及國際認同之隱私及資料保護基本原則¹³⁹。各國應保證從國外金融情報中心所接收之資訊要受到等同國內資訊相同的機密保護。¹⁴⁰

3. 不同組織架構和國際合作之關係

金融情報中心應被授權在國際上與國外對等單位進行合作，不論對方內部及組織架構為何，這點在全世界現有金融情報中心組織架構有重大互異的情形下更顯重要。誠然，當大部分金融情報中心，作為金融情報蒐集組織，都是隸屬在行政機關，諸如財政部、國庫部門、監理機關或其他行政型機關等，有些金融情報中心則隸屬在警察機關，甚至隸屬在檢察官辦公室之下，但都同樣具有大致相同職責，即使可能有部分在結構上及法律與作業程序上之差異。因此在規範一個金融情報中心在國際上進行合作時，應該將對等單位可能在組織上會有差異之事實納入考量。換言之，法規必須有足夠彈性讓金融情報中心與所有對等單位進行資訊交換，而不管其特性或組織架構之差異。¹⁴¹

一個國家要考慮的是(1) 在金融資訊分享上是否要有限制；(2) 多少資訊可以用來進行分享；(3) 何種資訊可以用來分享。決定者必須要考慮選擇一個特殊金融情報中心組織架構模式，可能會直接或間接影響其在國際上進行合作之能力表現。例如，建立一個純粹是司法型的金融情報中心可能妨礙與其他國家非司法型金融情報中心間之國際合作，因為一些國家的基本或制度上的法律原則並不允許司法機關與國外行政型或執法型金融情報中心進行國際合作或資訊交換，亦有一些國家的法律原則規定司法機關在國際上進行合作只能依據司法合作程序(如司法互助機制)，而該程序受制於條約、原則等限制條件，會妨礙與其他金融情報中心在情報階段之廣泛、快速的資訊交換。

D. 金融監理機關間之國際合作

眾所認知金融監理機關(銀行、保險及證券)應被授權能夠主動或基於請求與國外對等單位就反洗錢與打擊資助分子之分析與調查進行合作。前已敘明之國際合作基本原則可適用在這些特別的資訊交換管道，在監理層面，這種合作係由各金融行業之監理機關與國外對等單位進行。

¹³⁹ FATF 40 項建議第 40 項

¹⁴⁰ 艾格蒙聯盟有關金融情報中心間資訊交換原則聲明

¹⁴¹ FATF 40 項建議第 40 項

1. 銀行監理機關間之合作

有關資訊分享，巴賽爾委員會已訂定一些額外準則適用於所有銀行監理機關，這些原則亦出現在巴賽爾委員會於 2001 年 10 月發布之「客戶審查原則」文件，特別是銀行業分支機構所在國之監理機關不應被限制分享有關存款、借款人或管理基金通告等報告給母國監理機關。而分支機構所在國應允許來自母國之監理機關或稽核人員執行現地檢查，以確認分支機構遵循母國有關「認識客戶」程序及政策，必要時亦可檢視客戶檔案及隨機抽樣之帳戶。¹⁴²

國外母國之監理機關或稽核人員應可以在必要時，於分支機構所在國內查詢各別客戶帳戶之資訊，亦即允許監理機關可以適宜地評估客戶審查標準被執行情形以及評估風險管理實際執行情形。

最後，監理機關要有適當防護作為，以確保透過合作所取得有關個人帳戶資訊僅被用於法律所允許之監理目的，並受到令人滿意的保護。

2. 證券監理機關間之合作

國際證券業監理組織(IOSCO)已訂定一些額外原則應用在所有證券監理機關¹⁴³。證券監理機關應有權分享公開或非公開資訊給國內外對等單位，並具備國際合作機制，促進跨國境違規行為之偵查與防制，並協助執行有關發照及監理責任。透過合作備忘錄簽署，國際合作可以提供之協助有：(1) 取得公開或非公開資訊，例如有關執照持有人、上市公司資料、股東、利益擁有人或實際擁有控制執照或公司者以及銀行業務、中介或其他紀錄等；(2) 安排擁有查詢所要資訊之機構能夠志願性合作；(3) 強迫性產出所要之資訊—不管是文件製作或是口頭證詞或陳述；(4) 提供在管理過程取得之資訊；(5) 確保法庭命令或其他緊急指令之執行。

對於資訊分享安排，不管是正式或是非正式，應考慮協助取得或提供有關(1) 公開或非公開資訊，例如有關執照持有人、上市公司資料、股東、利益擁有人或實際擁有控制執照或公司者；(2) 銀行業務、中介或其他紀錄；(3) 安排擁有查詢所要資訊之機構能夠志願性合作；(4) 強迫性產出所要之資訊—不管是文件之製作或是口頭證詞或陳述；(5) 在管理過程取得之資訊或法庭命令或其他緊急指令之執行。

3. 保險業監理機關間之合作

¹⁴² 巴賽爾委員會之「銀行業務監理」及「客戶審查原則」

¹⁴³ 國際證券業監理組織核心原則

保險業監理機關之間尚無正式章程以規範彼此基於反洗錢目的之合作，這並不意謂不能就各自國家所允許的範圍內進行資訊分享，前面所提有關國際合作基本原則應適用於保險行業。

E. 執法與司法機關間之國際合作

有關檢察及司法機關所進行之國際合作對任何希望專業且有效打擊洗錢犯罪的組織架構都是非常重要。在洗錢犯罪案件上，幾乎沒有一個不需要外國機關在調查上的協助而能夠成功起訴。

國際合作有賴簽署並批准所有聯合國以及其他區域性國際組織所訂定之國際公約，這些公約確實經常提供必要之法律基礎，以便能夠交換資訊及代表外國政府採取行動作為。

在此領域國際合作一般性原則與前面所說明是一致的，但司法國際合作有一獨特性，就是建立一些額外及／或完全特定的原則，這些原則源自各種不同聯合國公約及 FATF 建議。

要特別強調的是各國司法管轄機關間進行協調相關安排時，各種不同基本要求都應被尊重並達成，另外要注意不應允許嫌犯在反洗錢與打擊資助恐怖分子案件上，特別是一些具有影響力人物涉案時，利用政治犯屬於不得引渡範圍作為庇護。

1. 基本原則

法律應鼓勵並促進反洗錢與打擊資助恐怖分子執法事務上之司法互助，特別是有關使用強行性作為，包括金融機構及其他人對於交易紀錄之提供、人員及處所之搜索、財產追查與資產辨識、資產扣押及證據取得用於反洗錢與打擊資助恐怖分子調查、起訴和在外國司法管轄區採取行動作為等。¹⁴⁴

應有適當法律與程序可以提供有效司法互助在反洗錢與打擊資助恐怖分子之調查、起訴上，當請求國尋求 (1) 從金融機構、其他事業體或自然人處取得或扣押相關資訊、文件或證據，包括金融紀錄；(2) 搜索金融機構、其他事業體及住所；(3) 證人陳述；(4) 追查、識別、凍結、扣押及沒收被清洗或準備清洗之資產、洗錢收益、用於或意圖用於資助恐怖分子之資產、犯罪使用之金融商品及犯罪等值資產等。¹⁴⁵

要有條約或其他正式之安排（以及非正式合作機制）以支持國際合作，例如透過雙邊或多邊司法互助協定，而制度上或其他安排亦應允許

¹⁴⁴ FATF 40 項建議第 40 項

¹⁴⁵ FATF 40 項建議第 38 項

執法機關和國際對等單位就調查事務進行資訊交換。這些安排應立基於雙方有效的同意或其他合作機制，另外國內機關應紀錄此類資訊交換之數量、來源、請求目的以及處理結果等。

各國應提供執法及司法機關足夠之財政、人力和技術資源，以確保能夠執行調查事務及監督，並對來自其他國家請求協助能夠迅速且充分的回應。

2. 額外原則

應儘最大可能讓請求國和被請求國即使對於犯罪之「心裡意圖（mental intent）」在各自國內法律有不同的認定標準亦不致影響提供司法互助之能力¹⁴⁶，協助是針對對象同時觸犯洗錢罪及前置犯罪或單獨觸犯洗錢罪之調查或起訴相關事務。

有關機關應被授權可以與國外權責機關進行合作調查（包括機密資訊之控制下交付），並保證對這些調查有適當的保護機制。

相關合作安排應允許對扣押與沒收之跨國境協調，包括在許可的情形下有權對國外共同執法行動所產生直接或間接沒收之結果，進行沒收資產分享。¹⁴⁷

最後，法律應允許對被控洗錢罪、資助恐怖分子及相關犯罪之個人進行引渡，或在不能引渡的情形下，得在國內對被控對象進行起訴。¹⁴⁸

F. 財務相關犯罪之考量

在一般情形下，各國應確保相關機關能夠對國外對等單位提供最大可能範圍之國際合作。如前所述各國得在提供協助作為時加上限制條件，其中一個條件可能被應用在司法互助或引渡上，就是犯罪雙邊可罰性，即便各國被鼓勵在缺乏犯罪雙邊可罰性情形下仍應提供協助。有些國家對於財務相關犯罪並未予以罪刑化及列入洗錢前置犯罪，諸如逃稅，因此在請求國提出協助內容是涉及清洗財務相關犯罪所得的情形下，可能無法提供協助。可以，如果財務相關犯罪只是請求協助內容的一部分，對於非屬財務相關犯罪部分若涵蓋洗錢前置犯罪，則被請求國亦應提供協助。

¹⁴⁶ FATF 40 項建議第 36 項

¹⁴⁷ FATF 40 項建議第 38 項

¹⁴⁸ FATF 40 項建議第 39 項

第十三章 我國對國際合作要求標準執行概述

受到目前國際政治情勢的限制，我國未能簽署、批准或加入「維也納公約」、「巴勒莫公約」、「1999年聯合國禁止資助恐怖主義公約」及其他相關國際公約。但我國仍然願意配合國際社會共同打擊洗錢及資助恐怖分子犯罪，持續加強國際合作，除具體立法及執法行動以履行相關公約內容與精神外，並積極參與「亞太防制洗錢組織」、「艾格蒙聯盟」會務活動，亟力推動締結雙邊國際協議，目前已經和阿爾巴尼亞、帛琉、巴拉圭、馬紹爾群島、菲律賓、韓國、波蘭等國完成簽署相關雙邊協定或合作備忘錄。

我國在反洗錢與打擊資助恐怖分子國際合作方面，主要執行機關為法務部檢察司、調查局洗錢防制中心，檢察司主要係針對涉及法律層面之司法互助，而洗錢防制中心主要是資訊交換，另調查局其他業務單位及警政單位在案件執法方面，亦多有與國外對等單位直接接觸，而金融監理機關大多限於國內外商金融機構或國內金融機構在國外分支機關之監理問題與國外對等單位有所合作。

A. 洗錢防制中心在反洗錢與打擊資助恐怖分子國際合作執行情形

洗錢防制中心擔任國內金融情報中心角色，與國外對等單位進行資訊交換，主要是透過「艾格蒙聯盟」安全網路進行，另如果對方非艾格蒙聯盟會員，在考量保密及安全無慮情形下，亦透過一般電子郵件、傳真、郵件直接往來，另可透過國內派駐國際執法聯絡官、駐外其他單位人員或外國派駐我國官員進行聯繫協商，只要基於平等互惠與遵循「電腦處理個人資料保護法」相關規定原則下，都可以進行。

依據行政院賦予洗錢防制中心之任務及「法務部調查局洗錢防制中心作業要點」之規定，洗錢防制中心得為國外對等單位查詢相關資訊，包括搜尋本身資料庫有關疑似洗錢交易報告、大額通貨交易報告及旅客攜帶大額外幣入出境等資料，以及其他機關之執法犯罪資料庫、行政管理資料庫、商業資料庫和一般對外公開之資料庫。因此洗錢防制中心依據下列原則，可以自發性或被請求情形下進行資訊交換：”從相關機關取得之資訊或文件，在未取得來源機關事前同意時，不得被分送給第三者，亦不得被用來作為行政管理、起訴或判決之目的使用。該類資訊僅能應用於調查洗錢前置重大犯罪有關之犯罪活動，且必須是在雙方領域內都屬刑事犯罪。”

法務部目前正進行洗錢防制法修訂，擬增訂第8條之3：「外國政府或國際組織為調查、追訴刑事犯罪，而請求中華台北提供司法協助時，除條約或協定另有規定者外，法務部調查局得基於平等互惠之原則，提供本法第7條、第8條、第8條之2所受理申報或通報之資料及其調查結果」。此一增訂條文，即可以明確授權法務部調查局可以與國外對等單位進行情報交換，

並符電腦處理個人資料保護法相關規定。

B. 我國監理機關間之國際合作情形

行政院金融監督管理委員會訂定之「本國銀行設立國外分支機構應注意事項」規定，國外分行配合當地金融法規與商業習慣辦理之各項銀行業務，如有不符中華台北金融法令規定者，應事先報主管機關核准。另據「保險業設立國外分支機構審核及管理要點」規定，保險業於國外之分公司或子公司，為配合國外當地保險法令及商業習慣辦理之各項保險業務，有不符中華台北保險法令規定者，應向主管機關申報。

巴賽爾委員會於 2001 年 10 月發布之「客戶審查原則」文件中特別敘明，銀行業分支機構所在國之監理機關不應被限制分享有關存款、借款人或管理基金通告等報告給母國監理機關。而分支機構所在國應允許來自母國之監理機關或稽核人員執行現地檢查，以確認分支機構遵循母國有關「認識客戶」程序及政策，必要時亦可檢視客戶檔案及隨機抽樣之帳戶。國外母國之監理機關或稽核人員應可以在必要時，於分支機構所在國內查詢各別客戶帳戶之資訊，亦即允許監理機關可以適宜地評估客戶審查標準被執行情形以及評估風險管理實際執行情形。

隨時我國國際金融市場之擴展，未來與國際對等單位間交換資訊之請求或被請求勢必愈來愈多，我國金融監理機關在管理國內外商金融機構及本土金融機構到國外設立子公司或分行，有關疑似洗錢或資助恐怖分子之金融交易活動申報及強制提供交易紀錄之法規，諸如國內外商金融機構向有關機關申報疑似洗錢交易報告，能否同時向母國申報，本土金融機關在國外之分公司或子公司發現可疑交易活動，需否先取得國內母公司審核或向國內有關機關申報，外商金融機構母公司能否向國內所屬之分公司或子公司調閱交易紀錄，國內有關機關能否向本土金融機關在國外之分公司或子公司調閱交易紀錄等，目前似乎各家金融機構處理方式不盡致，似乎應有更明確規範。

C. 我國執法與司法機關間國際合作情形

我國對於促進反洗錢與打擊資助恐怖分子之法源，在司法互助方面包括引渡法、外國法院委託事件協助法及其他與國外簽定之條約或協定（如台美刑事司法互助協定），在資訊交換方面主要是洗錢防制法與反恐怖行動法。

我國目前已與美國簽訂刑事司法互助協定，可以提供包括金融記錄、個人取證、相關文件、促使個人自願出席提供證詞、協助凍結及沒收資產等刑事司法互助。其他未簽訂司法互助協定之國家，可依照「外國法院委託事件協助法」相關規定，委託我國提供送達文件及調查證據等刑事司法協助。另對於缺乏雙方可罰性案件，只要請求國依照外國法院委託事件協助法第 4

條聲明「中華民國法院如遇有相同或類似事件須委託代辦者，亦當為同等之協助」，基於平等互惠原則，仍會提供司法互助。目前我國對外之司法互助主政機關為法務部檢察司。

對於資訊交換方面，主要是由法務部調查局洗錢防制中心透過「艾格蒙聯盟」安全網路與該組織會員國家進行資訊交換，目前合作績效良好，但由於洗錢防制法對於國際合作規範，僅有第 14 條：「為防制國際洗錢活動，政府依互惠原則，得與外國政府、機構或國際組織簽訂防制洗錢之合作條約或其他國際書面協定。」但有關國際金融資訊交換，多有涉及個人隱私資料，為符合電腦處理個人資料保護法之規定，並兼顧國際刑事司法互助之宗旨，法務部在洗錢防制法新修正案中，針對該法條增列「對於外國政府、機構或國際組織請求我國協助之案件，除條約或協定另有規定者外，得基於互惠原則，提供第七條、第八條、第十條受理申報或通報之資料及其調查結果。」可惜反恐行動法第十九條：「為防制國際恐怖行動，政府或其委任或委託之機構依互惠原則，得與外國政府、機構或國際組織簽訂防制國際恐怖行動之合作條約或其他國際協定。」並無相關資訊交換之規定，將來在進行國際打擊資助恐怖分子資訊交換時，是否同樣會有涉及個人隱私，與電腦處理個人資料保護法規定有所衝突，值得深思。

D. 我國對於涉及財務相關犯罪之國際合作考量

調查局洗錢防制中心與國外對等單位進行資訊交換，主要依據合作備忘錄、協定以及洗錢防制法和電腦處理個人資料保護法之相關規定。一般而言，只要資訊交換係以平等互惠及為促進公共安全考量，都可以進行，並沒有不適當或嚴苛條件限制，不會因為案子本身僅涉及財務相關犯罪（在很多國家未將此類犯罪納入洗錢前置犯罪）而加以拒絕。

E. 我國對於國際合作資訊交換之保護機制

依據行政院賦予洗錢防制中心之任務及「法務部調查局洗錢防制中心作業要點」規定，該中心得為國外對等單位查詢相關資訊，包括搜尋本身資料庫有關疑似洗錢交易報告、大額通貨交易報告及旅客攜帶大額外幣入出境等資料，以及其他機關之執法犯罪資料庫、行政管理資料庫、商業資料庫和公開之一般資料庫，並得主動或基於請求提供國外對等單位。另相關公務機關得委託洗錢防制中心為必要之國際相關資訊交換，經國外提供之資訊應列為公務機密，且公務機關如欲提供他人或於請求之目的外使用時，應先委託該中心取得提供者同意，始得為之。該中心在傳遞時，亦會事先敘明該資訊之使用限制。可惜過去曾發生國外提供我國之重要犯罪嫌疑人在某國金融機構內之交易紀錄明細，經傳遞給地檢署，承辦檢察官並未特別保密處理，直接併入案卷供當事人律師翻閱，結果經媒體披露，造成原提供國家對等單位

困擾，並向我國提出嚴重抗議，顯示我國執、司法人員對於國際間傳遞資訊之保護觀念不盡落實，尙有待加強。

第十四章 打擊資助恐怖分子

在 2001 年 9 月 11 日美國發生恐怖攻擊事件之後，有關預防、偵查及制止資助恐怖分子在國際社會更凸顯其重要性。2001 年 10 月，FATF 將任務從反洗錢為重點擴展到打擊資助恐怖主義。為達成此一目標，FATF 在修正任務同時，即訂定了最初的 8 項打擊資助恐怖分子特別建議。在 2004 年 10 月，FATF 又訂定了第 9 項有關跨國境現金攜帶特別建議。就如同先前的 40 項打擊洗錢犯罪建議一樣，FATF 的 9 項特別建議不只是建議，而是被會員國家及其他遵循國際打擊資助恐怖分子標準之國家當作行動命令在執行。

各國會希望瞭解在反洗錢與打擊資助恐怖分子評鑑方法論中如何對特別建議進行評鑑，因此 FATF 邀請所有國家採行特別建議並參與自我評鑑¹⁴⁹。履行特別建議，加上結合 40 項建議，勾勒偵查、預防及制止資助恐怖分子的基本架構。

特別建議迄今仍然相對較新，因此有關定義解釋及如何履行之經驗還是有些受限。最早，FATF 訂定了指引重點¹⁵⁰（Guidance Notes）幫助解釋特別建議，之後又對其中 7 項訂定正式且較有權威性之註釋重點¹⁵¹（Interpretive Notes）及最佳實踐指引¹⁵²（Best Practices guidance），最後訂定了偵查資助恐怖分子指引¹⁵³（Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing）以協助金融機構瞭解資助恐怖主義之機制。

A. 批准並履行聯合國相關要求

第 1 項特別建議由二大部分組成，第一部分提到「各國必須即刻採取行動批准並完全履行聯合國 1999 年的『制止向恐怖主義提供資助的國際公約』」。評鑑員對於這項建議之評估會特別注意一個國家對於履行本公約各種條款內容所採取的特別行動作為。第二部分是要求各國完全履行聯合國安理會有關處理資助恐怖分子決議案，特別是第 1373 號決議案。當特別建議提到 1373 號決議案時，事實上所有此類處理資助恐怖分子決議案都應被各國所執行，此外，這類決議案可能會隨時間而改變。以下所列是目前在「評鑑遵循 FATF40 項建議及 9 項特別建議之方法論（Methodology for Assessing

¹⁴⁹ 請參考 FATF 網頁：http://www.fatf-gafi.org/SAQTF_en.htm

¹⁵⁰ 請參考 FATF 網頁：http://www.fatf-gafi.org/pdf/TF-SAGUIDE20020327_en.pdf.

¹⁵¹ 請參考 FATF 網頁：http://www.fatf-gafi.org/pdf/INSR2_en.PDF 及
http://www.fatf-gafi.org/TFInterpnotes_en.htm

¹⁵² 請參考 FATF 網頁：http://www.fatf-gafi.org/pdf/SR3-BPP_en.pdf
http://www.fatf-gafi.org/pdf/SR6-BPP_en.pdf

http://www.fatf-gafi.org/pdf/SR8-NPO_en.pdf

¹⁵³ 請參考 FATF 網頁：http://www.fatf-gafi.org/pdf/GuidFITF01_en.pdf

Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations) 中所特別重視之安理會決議案。

- 聯合國安理會第 1267 號決議案(1999)¹⁵⁴。
- 聯合國安理會第 1333 號決議案(2000)¹⁵⁵。
- 聯合國安理會第 1363 號決議案(2001)¹⁵⁶。
- 聯合國安理會第 1390 號決議案(2002)¹⁵⁷。
- 聯合國安理會第 1455 號決議案(2003)¹⁵⁸。
- 聯合國安理會第 1526 號決議案(2004)¹⁵⁹。

對所有聯合國公約實踐方式就是各國要採取所有合宜且必要措施，讓聯合國公約及安理會決議案在境內有效實現，包括依據該國制度及法律架構，透過法律、規定、指示、命令或其他立法或行政作為加以執行。

聯合國處理資助恐怖分子第 1373 號決議案，要求所有會員國家做到：

- 將資助恐怖分子罪刑化。
- 拒絕任何形式支持恐怖分子組織。
- 防制提供恐怖分子安全庇護或支援，包括凍結涉及恐怖分子行動之個人、組織或事業體的資金或資產。
- 禁止任何主動或被動協助恐怖分子。
- 與其他國家合作對有計畫之恐怖分子行動進行犯罪調查及資訊分享合作。

B. 將資助恐怖主義及相關洗錢犯罪罪刑化

FATF 第 II 項特別建議包涵 2 個要素，要求各國應：

- 將資助恐怖主義、恐怖分子行動及恐怖組織加以罪刑化。
- 將上揭有關恐怖主義之犯罪列入洗錢前置犯罪。

FATF 已發布一個註釋要點敘明一個國家要如何履行特別建議 II。本特別建議要求各國將資助恐怖主義、恐怖分子行動及恐怖組織加以罪刑化，不管其資金是取自非法(這種情形應構成本建議第二部分要素所敘之洗錢前置犯罪)或合法，在立法上對於資助恐怖主義罪刑化應有其特殊性，如果僅將「幫助及教唆」或「未遂」或「共謀」等相關行為加以罪刑化並不足夠，意即相關立法應將任何人募集或提供資金意圖用於恐怖主義涵蓋在罪刑化範圍，且不需事後證明該資金確實用於恐怖主義。

¹⁵⁴ 請參閱聯合國網頁：<http://www.un.org/chinese/sc/committees/1267/resolutions.shtml>

¹⁵⁵ 請參閱聯合國網頁：<http://www.un.org/chinese/sc/committees/1267/resolutions.shtml>

¹⁵⁶ 請參閱聯合國網頁：<http://www.un.org/chinese/sc/committees/1267/resolutions.shtml>

¹⁵⁷ 請參閱聯合國網頁：<http://www.un.org/chinese/sc/committees/1267/resolutions.shtml>

¹⁵⁸ 請參閱聯合國網頁：<http://www.un.org/chinese/sc/committees/1267/resolutions.shtml>

¹⁵⁹ 請參閱聯合國網頁：<http://www.un.org/chinese/sc/committees/1267/resolutions.shtml>

C. 凍結及沒收恐怖分子資產

FATF 特別建議第 III 項要求各國應採取作為凍結「依據聯合國決議案列名之恐怖分子、資助恐怖分子人士及恐怖組織所擁有之資金或其他資產」，進而各國應採取合宜作為授權有關機關在本國內「扣押及沒收那些被擁有、被用於、被意圖或分配用於資助恐怖主義、恐怖分子行動或恐怖組織之財產」。

FATF 已正式發布一個履行特別建議第 III 項的註釋要點，另外發布一套最佳實踐作為以幫助各國瞭解如何履行本項建議要求。

在本項建議中，有三個基本概念在不同國家可能有不同意義：凍結、扣押及沒收。「凍結」意即在一個國家內的權責機關有權封鎖或阻止特定資金或資產被搬移或用其他方式加以分散。¹⁶⁰「被凍結」資金或資產的財產所有權仍歸屬所有人並繼續在金融機構管理及控制下，凍結資產目標在於排除擁有人對於該資產之控制權，讓該資產不會被用於任何被禁止之用途。「扣押」意即在一個國家內的權責機關有權取得特定資金或資產的控制權，「扣押中」資金或資產的財產所有權仍然歸屬所有人，但該資產之佔有、管理與處理則由權責機關接管¹⁶¹。「沒收」意即權責機關有權將該特定資金或資產之所有權轉移給國家，通常發生在罪犯定罪或司法裁決該源自犯罪活動所得或意圖用於違反法律的資金或資產應加以沒收。¹⁶²

依據聯合國決議案授權凍結恐怖分子資金應該可以行政命令達成而不需進一步立法或司法程序，因為會員國家在履行聯合國決議案時即伴隨相關法律義務，且應立即採取行動。立即凍結行動非常重要，因為任何延誤很可能讓該資金從該國被移轉出去。

聯合國第 1267 號決議案委員會綜合依據各個對塔里班、賓拉登、開達組織制裁決議案發布一份應進行凍結之個人及組織名單，該凍結命令包括列舉之個人及組織以及任何代理人，名單亦隨時更新並公布在聯合國網站。¹⁶³

依據特別建議第 III 項，各國應有合宜機制凍結涉及恐怖主義個人或組織資金，這亦是聯合國安理會第 1373 號決議案的一般性要求。該制裁委員會（CTC）依據第 1373 號決議案，並未發布名單而是授權各國自行提列應加以凍結資金之個人或組織，並應顧及其他國家依據第 1373 號決議案所採取之凍結作為¹⁶⁴，雖然沒有義務一定要配合其他國家，但就所提列名單應加

¹⁶⁰ FATF 特別建議第 III 項註釋要點

¹⁶¹ FATF 特別建議第 III 項註釋要點

¹⁶² FATF 特別建議第 III 項註釋要點

¹⁶³ 請參考聯合國網頁：<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm>

¹⁶⁴ FATF 特別建議第 III 項註釋要點

以檢視參考，另在提列凍結特定涉及恐怖主義之個人或組織名單時要有合理理由。

D. 申報與資助恐怖主義有關之可疑交易

依據 FATF 特別建議第 IV 項要求，金融機構懷疑 (suspect) 或有相當理由去懷疑 (reasonable grounds to suspect) 交易資金涉及或被用於恐怖主義、恐怖分子行動或恐怖組織時，應立即向有關機關申報。

本項要求適用於 40 項建議中所定義金融機構及特定非金融事業體與專門職業人員¹⁶⁵，並應將申報要求明定在各國反洗錢與打擊資助恐怖分子法律中。

本建議提到涉及到下列兩種情形要申報：當懷疑資金涉及資助恐怖分子或當有合理懷疑資金與資助恐怖分子有關時，這二種之區別在於構成申報交易要件標準之確定性¹⁶⁶，「懷疑」的標準是一個主觀標準且與FATF在反洗錢建議中之定義相同¹⁶⁷，而「有相當理由去懷疑」標準是較單純「懷疑」標準更為廣泛，要求在更廣層面下申報可疑交易，各國可以依據「懷疑」或「有相當理由去懷疑」標準作為申報要求。¹⁶⁸

E. 國際合作

FATF 第 V 項特別建議提及各國應提供其他國家，透過司法互助機制或其他機制，就有關涉及資助恐怖主義、恐怖分子行動及恐怖組織之刑事、民事執法以及行政調查、查詢與訴訟等給予最大可能協助作為。各國應採取所有合宜作為確保不會提供安全庇護 (safe havens) 予被控資助恐怖主義、恐怖分子行動及恐怖組織之人，並在可能情形下要有適當法律程序可以進行引渡。

本建議第一部分規範有關資訊交換係透過司法互助機制進行或其他方式安排。「司法互助」意指有關機關提供充分法律協助，包括取證、搜索及扣押文件及其他與訴訟或調查有關物品、執行外國委託有關犯罪事務之限制令、扣押及沒收命令。¹⁶⁹透過司法互助以外的「資訊交換」意指運用其他安排，包括透過金融情報中心或其他政府機關依據合作備忘錄、相互請求函或其他機制進行雙邊資訊交換。¹⁷⁰

¹⁶⁵ FATF特別建議指引重點第 19 段

¹⁶⁶ FATF特別建議指引重點第 21 段

¹⁶⁷ FATF建議第 13 項

¹⁶⁸ FATF特別建議指引重點第 21 段

¹⁶⁹ FATF特別建議指引重點第 24 段

¹⁷⁰ FATF特別建議指引重點第 25 段

本建議第二部分是有關「庇護天堂 (safe haven)」及「引渡 (extradition)」之概念，這些術語與聯合國第 1373 號決議案所用「庇護天堂 (safe haven)」¹⁷¹及聯合國「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」所用「引渡 (extradite)」之術語具有相同意義。對於引渡，各國應確保「政治動機訴求不能被認定為拒絕引渡涉及資助恐怖分子人士之理由」¹⁷²，此一觀念及措辭是由聯合國「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」而來。¹⁷³

F. 替代性匯款系統

FATF 第 VI 項特別建議提及各國應採取行動以確保從事「金錢或有價物品傳送 (the transmission of money or value)」個人及事業體必須有證照或經註冊，並與其他金融機構一樣遵循 FATF 40 項建議等國際標準，另非法從事此行業之事業體應受到行政、民事或刑事制裁。這些要求標準及於「金錢或有價物品傳送」及非正式金錢移轉系統 (informal transfer system) 之業者。

FATF 已發布第 VI 項特別建議之註釋要點 (Interpretive Note) 和一套最佳實踐作為 (Best Practices) 提供各國作為如何履行本項建議之正式指引和一般性協助。

正式的金錢匯寄或轉移服務通常是由一個其他類別之非銀行業金融機構所提供，透過一個專門網路或正規銀行系統以代表個人或法人事業體方式移轉資金。為達到遵循 40 項建議目的，這些被納入「金融機構」定義之金錢傳送業者，應遵守該國反洗錢與打擊資助恐怖分子法律且要有合法證照或正式註冊。¹⁷⁴

「金錢或有價物品傳送系統」中有一種金融服務係將資金或有價物品從一個地方傳送到另一個地方，但係透過非正式及未受監理之金融網路或機制來完成¹⁷⁵。如前所述，在許多國家這些非正式傳送系統傳統上是由正規金融業以外業者經營，這些非正式金錢傳送系統包括 Black Market Peso Exchange, Hundi or Hawala 等。

第VI項特別建議係為確保各國將反洗錢與打擊資助恐怖分子要求，規範到所有形式之「金錢或有價物品傳送系統」業者¹⁷⁶。因此，一個國家最起碼應確保所有「金錢或有價物品傳送系統」業者，包括非正規業者，都要遵循FATF特別建議及其他國際標準¹⁷⁷。此外被指定有權發給此類非正規「金

¹⁷¹ FATF特別建議指引重點第 26 段

¹⁷² FATF特別建議指引重點第 26 段

¹⁷³ 聯合國「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」第 14 條

¹⁷⁴ 請參閱FATF 40 項建議附錄有關「金融機構」之術語解釋

¹⁷⁵ FATF特別建議指引重點第 31 段、註釋第 4 段

¹⁷⁶ FATF特別建議指引重點第 29 段、註釋第 2 段

¹⁷⁷ FATF 40 項建議

錢或有價物品傳送系統」業者證照及接受註冊之權責機關，應要求這些業者要有合宜的防制洗錢及打擊資助恐怖分子計畫，以符合 40 項建議之要求。

國際社會並無意圖透過此建議消滅非正規「金錢或有價物品傳送系統」。在許多案例中，可以發現這些系統提供很有價值服務給那些不容易接觸到正規金融行業之人民，但亦有案例顯示這些系統被利用為洗錢及傳送資金給恐怖分子管道，而這正是本特別建議想要透過反洗錢與打擊資助恐怖分子機制加以管制之目標。本特別建議是要求這類業者遵循相關要求，但不是要求他們像正規金融機構接受巴賽爾銀行監督管理委員會、國際保險業監理協會(IAIS)或國際證券業監理組織 IOSCO 等組織接受規範與監理要求。

G. 電匯

依據 FATF 第 VII 項特別建議，各國應採取合宜行動，要求金融機構，包括匯款業者，從事電匯時應隨同資金移轉，將匯款人(姓名、住所、帳戶號碼)及相關資訊一併傳遞給受款金融機構。其次，各國應採取必要措施，課以包括匯款業者在內之金融機構，對於未提供匯款人資料(姓名、住所、帳戶號碼)之交易，加強過濾與監視可疑資金移轉活動。

本特別建議之履行經證明確實有些複雜，為此 FATF 發布一個相當長的註釋要點 (Interpretive Note) 以釐清相關要求¹⁷⁸，但並未發布最佳實踐作為 (Best Practices)。

本項建議之目標是為取得匯款人資訊，以便發現資金有不法目的時可以追查到相關匯款人，對於跟隨資訊要求依國內外匯款有所不同，跨國境匯款需要跟隨匯款人姓名、帳號 (如果是過路客的一次匯款則需要一個獨一無二可以辨識身分之號碼)、地址，如果怕會暴露當事人地址則可以身分證字號或客戶辨識號碼或出生日期與地點作為替代。電匯跟隨這些資訊，將使調查涉及國際洗錢或資助恐怖分子案件需要匯款人資訊時，比透過冗長的跨國查詢請求要來得更容易且快速。

國內電匯只需要跟隨匯款人帳號，假如匯款機構可以在有關機關或受款金融機構提出請求時，有能力在三天內追查到並回復有關匯款人之其他相關資訊即可。對於未滿美金/歐元 3000 元之匯款，亦可以免除這項要求。¹⁷⁹

受款金融機構應有能力辨識跟隨資訊不足之匯款，當然不是要求檢查每一筆匯款且受款金融機構亦不太可能對跟隨資訊的正確性進行任何調查，但對於原始電匯者非屬該金融機構客戶時，應有系統可以抽樣方式對於電匯進行檢查，如果發現有跟隨資料不全者，應考慮申報疑似洗錢交易，如

¹⁷⁸ 請參考 FATF 網頁：http://www.fatf-gafi.org/pdf/INSR7_en.PDF

¹⁷⁹ 請參考 FATF 網頁：http://www.fatf-gafi.org/pdf/INSR7_en.PDF

發現電匯未跟隨原始匯款人資訊時，應重新考慮與匯款金融機構之業務往來關係。

H. 非營利組織

依據 FATF 第 VIII 項特別建議，各國應重新檢討非營利組織相關法律及規範是否恰當，檢視有無被利用為資助恐怖主義之目的，並確保無下列被不當利用情形：

- 恐怖分子組織偽裝成合法事業體。
- 合法事業體被利用為資助恐怖分子管道，包括用以規避凍結。
- 恐怖組織以合法目的隱匿、掩飾其資金移轉。

本項建議並無註釋要點，但是為努力協助各國保護非營利組織不會被濫用，FATF 發布一套國際最佳實踐作為（international best practices），取名為「打擊濫用非營利組織（Combating the Abuse of Non-Profit Organizations）」。

本項建議之目的在於防止非營利組織（例如為慈善、宗教、教育、社會或友誼為目的之組織）及其他法人事業體等不致被恐怖分子濫用，且建議內容亦屬一般性質，因為對於非營利組織不同類別在法律形式及運作特質各國都有所不同。

本項建議並不要求墨守成規，因為這對一些國家是沒有一點意義，因此只有一般性指引及要達成之目標，無特別的要求。有三個方向是各國應該注意的：

- 確保財務透明：非營利組織應有透明化財務紀錄並對舉辦之活動可以進行稽核及要求資金使用說明。帳戶應公開並對資金支出都在正規金融機構內之帳戶完成。
- 計劃性確認：非營利組織應瞭解收到捐款對象是誰、資金如何花費，並應採取積極行動進行監督。這對於接受捐款對象在其他國家時更顯重要。
- 管理：非營利組織對於活動應有很好的紀錄保存，並應有明確管理架構及內控課責。

I. 跨國境現金攜帶

FATF第IX項特別建議是在2004年10月訂定，目標是為確保恐怖分子及其他犯罪者無法透過現金及相關金融產品跨國境運輸為犯罪活動募集資金，個人或事業體攜帶現金或等同現金之物跨越國境即通稱為「跨國現金攜帶」。¹⁸⁰

¹⁸⁰ 請參閱FATF特別建議第IX項註釋

特別建議第 IX 項對於跨國現金攜帶活動有四項要求，第一是各國應有系統可以偵查現金及無記名可轉讓金融商品之跨國境運輸，第二是各國應有權責機關有權中止或限制下列兩種情形之現金及無記名可轉讓金融商品跨國運輸：(i)被懷疑涉及資助恐怖分子或洗錢；或(ii)在被要求申報或揭露時有不實陳述，第三是各國對於跨國境運輸現金及無記名可轉讓金融商品有不實申報或揭露之人應予以有效、適當且具有勸誠性之制裁，第四是各國要採取措施可以沒收涉及資助恐怖分子或洗錢之現金及無記名可轉讓金融商品。

FATF在訂定本項特別建議時即同時發布註釋要點，該註釋要點對建議中提及之術語有一個合理且透徹的定義，並對一個國家如何履行建議內容之要求有一個完整說明。另外亦發布了「國際最佳實踐作為 (International Best Practices)」報告，取名為「偵查與防制恐怖分子及其他犯罪者利用跨國境現金運輸 (Detecting and Preventing the Cross-Border Transportation of Cash by Terrorists and Other Criminals)」。¹⁸¹

依據該註釋要點，無記名可轉讓金融商品意指：

- 無記名形式之金融商品，例如旅行支票。
- 無記名形式之可轉讓金融商品，包括支票、本票及匯票，可以背書給一個虛構收款人或收款人根本就是空白。
- 不完整之金融商品，包括支票、本票及匯票等，雖經簽署，但是却未填上收款人姓名。

值得注意的是為本特別建議之目的，對於黃金、貴金屬和寶石等要特別排除在「無記名可轉讓金融商品 (bearer negotiable instruments)」術語所定義範圍外。有關這些物品之申報、揭露或其他表示方式可能已涵蓋在國家法律要求範圍，諸如海關法或規定等，因此在遵循本建議要求時並不需涵蓋這些物品。

「實體的跨國境運輸 (Physical cross-border transportation)」意指任何現金或無記名可轉讓金融商品被從一個國家實體運輸到另外一個國家，包括下列實體運輸方式：(i)由自然人攜帶在身上或擺放在個人行李或交通工具；(ii)當成貨物裝入貨櫃方式運送；(iii)由自然人或法人以郵遞方式運送。

根據本註釋要點，一個國家應使用申報系統或揭露系統偵查跨國境現金攜帶以滿足本建議之要求。就申報系統而言，所有實體跨國境運輸現金或無記名可轉讓金融工具之人，於達一特定門檻（最高不應超過歐元／美金 15,000 元）時，應被要求遞交一份據實申報之報告給特定機關，內容為攜帶總值及其他有關資訊。有關預設之門檻應低於本項建議要求。就揭露系統而言，所有實體跨國境運輸現金或無記名可轉讓金融商品之人，在被請求時，

¹⁸¹ 請參閱FATF網頁：http://www.bfsb-bahamas.com/news_photo/FATF.SR%20IX.pdf

要據實揭露攜帶價值及其他有關資訊予特定機關。因此，一個國家應確保有關機關被授權可以基於情報或懷疑或以隨機原則，向旅客提出揭露要求。

要注意的是一個國家需要有進、出的跨國境現金攜帶偵查系統，但不見得進來及出去的偵查系統一定要相同，例如一個國家可能進來使用申報系統而對出去卻是使用揭露系統，反之亦然。

不實申報或揭露之定義為：

- 對所攜帶現金或無記名可轉讓金融商品之價值作不實陳述。
- 對申報或揭露或其他有關機關所要求任何有關資料作不實陳述。
- 漏申報或未依要求進行揭露。

在發現不管是不實申報或不實揭露，該特定權責機關應有法律權力要求並取得當事人提供有關所攜帶現金或無記名可轉讓金融商品來源及其用途。

不管採用何種系統，透過申報及／或揭露程序取得之資訊都應讓金融情報中心可以使用，特別是要依據 40 項建議要求提供最大可能之國際合作與協助，尤其是建議第 35-40 項以及特別建議第 V 項。因此，當申報或揭露有不實情形被發現或有可疑涉及洗錢或資助恐怖分子時，相關資訊應該加以留存，包括所攜帶現金或無記名可轉讓金融商品之申報、揭露或被查獲數額以及當事人身分資料。

對於實體跨國境運輸之現金或無記名可轉讓金融商品經證實涉及資助恐怖分子或洗錢時，應有符合 40 項建議第 3 項及特別建議第 III 項要求之合宜作為，包括立法授權方式，可以進行沒收。在此之前，如果發現有(i)資助恐怖分子或洗錢之懷疑；(ii)不實申報或揭露，權責機關應有法律授權可以中止或留置標的現金或無記名可轉讓金融商品一段合理時間以判定是否有資助恐怖分子之證據。

最後，各國都被鼓勵履行特別建議第 IX 有關適當保護並確保合宜使用所受理申報或揭露之資訊，並且相關作為不能阻礙國際間貨物貿易系統支付以及資本流動自由。

第十五章 我國在打擊資助恐怖分子之作爲

由於國際地緣政治因素及國人對於宗教信仰的開放與包容，加上溫和民族性與文化薰陶，相對遭受恐怖威脅風險亦較低。即便如此，我國身爲國際會社一分子，對全世界的反恐風潮自不能置身度外，特別是在我國目前在國際社會所處艱難環境下，即使目前非聯合國會員，政府積極參與國際社會，努力與國際接軌的政策與決心從未改變，況且目前威脅風險低，並不表示未來不會有，因此政府對於恐怖主義威脅自應未雨綢繆。在深切體認恐怖行動所帶來之威脅，特別是在美國在 2001 年 9 月 11 日遭到恐怖攻擊行動後，在當年 10 月 9 日，我國總統即親臨主持由各有關機關首長參加的專案會議，尋求打擊恐怖行動對策，隨後採取一連串遏止恐怖行動作爲，包括打擊恐怖行動立法、阻絕資助恐怖主義、加強國際合作、預防恐怖攻擊行動、遵循國際社會有關反恐之要求，並在行政院設立「反恐怖行動管控辦公室」，專責協調、計畫管控。以下謹就我國對於打擊資助恐怖分子層面所採取之行動作爲與國際要求標準作一比較：

A. 我國履行聯合國相關公約及決議案情形

聯合國制止向恐怖主義提供資助的國際公約要求將恐怖主義、恐怖分子組織及恐怖分子之行動加以罪刑化。任何人提供或募集資金意圖用以或明知資金會被用於遂行任何本公約附錄之其他公約所定義恐怖主義行動都屬於非法。我國並未簽署該公約，但對於公約內容之履行，在我國草擬之「反恐怖行動法」第十二條、第十三條中，已將恐怖行動、參加恐怖組織及資助恐怖組織加以罪刑化，其中缺乏的是對於恐怖主義及資助恐怖分子並無罪刑化相關條文。當然恐怖主義是一種思想觀念，基於我國法律不處罰思想犯原則，未將恐怖主義加以處罰可以理解，但是我國僅將資助恐怖組織加以罪刑化，却未對資助恐怖分子及恐怖活動加以處罰，恐怕將來會造成法律漏洞，亦會招致國際社會垢病。

聯合國安理會第 1373 號決議案不同於國際公約必須要會員國家進行簽署、批准及執行，才能在會員國國內具備法律效力，安理會決議案可以直接約束所有會員國家。該決議案除要求各國將資助恐怖主義行爲罪刑化，更進一步要求各國：拒絕以任何形式支持恐怖團體；制止提供庇護或支持恐怖分子，包括凍結涉及恐怖行動之個人、組織或事業體之資、財產；禁止主動或被動協助恐怖分子；與其他國家對計劃性恐怖行動之犯罪調查及資訊分享上進行合作。我國配合國際社會反恐怖行動是既定政策，在反恐怖行動法草案中已將參加恐怖組織加以罪刑化，當然不會支持恐怖團體或提供庇護、支持恐怖分子或主動、被動協助恐怖分子，另在該法第十九條已充分宣示我國與其他國家對恐怖行動之犯罪調查及資訊分享上進行合作之作爲。

聯合國安理會要求會員國家凍結依據「制裁委員會（1267 委員會）」列

名之塔里班（Taliban）、賓拉登（Osama Bin Laden）、開達組織（Al-Qaeda）及所擁有或控制之事業體的資產。我國目前作為是由調查局洗錢防制中心在該局電腦網際網路對外網頁中，提供各界直接連結到美國及聯合國列名恐怖分子、組織之網站查詢，另由金融監督管理委員會將美國在台協會提供之恐怖分子名單交予各金融機構，要求申報相關疑似洗錢交易報告。迄目前為止，我國尚無凍結恐怖分子或組織之資產。

B. 我國將資助恐怖主義及相關洗錢犯罪罪刑化情形

FATF 第 II 項特別建議中要求各國應：將資助恐怖主義、恐怖分子行動及恐怖組織加以罪刑化；將上揭有關恐怖主義之犯罪列入洗錢前置犯罪。並在該特別建議註釋要點中要求各國將資助恐怖主義、恐怖分子行動及恐怖組織加以罪刑化，不管其資金是取自非法或合法，在立法上應有其特殊性，將任何人募集或提供資金意圖用於恐怖主義涵蓋在罪刑化範圍，且不需事後證明該資金確實用於恐怖主義。我國在反恐怖行動法草案第十三條第二項中將資助恐怖組織者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金，雖然已經將資助恐怖組織者涵蓋在罪刑化範圍，但對於預備犯、未遂犯是否要加以處罰以及是否擴及資助恐怖分子等，值得加以考慮。

C. 我國凍結及沒收恐怖分子資產情形

FATF 特別建議第 III 項要求各國應採取作為凍結「依據聯合國決議案列名之恐怖分子、資助恐怖分子人士及恐怖組織所擁有之資金或其他資產」，進而各國應採取合宜作為授權有關機關在本國內「扣押及沒收那些被擁有、被用於、被意圖或分配用於資助恐怖主義、恐怖分子行動或恐怖組織之財產」。我國在反恐怖行動法草案第十條、第十一條中已授權行政院海岸巡防署署長、法務部調查局局長、內政部警政署署長為防制恐怖行動之發生認有必要時，得為扣留或禁止處分之命令及禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他相關處分之命令；第十二條對於從事恐怖行動者（含未遂犯及預備犯）犯罪所用或預備犯罪之物，及因犯罪所生或犯罪所得之物或財產上利益，除應發還被害人或第三人者外，不問屬於犯人與否，均沒收之。顯然我國對於沒收恐怖分子資產已有相當完整機制，可惜本法尚未通過立法，有待繼續努力，另沒收僅及於從事恐怖行動者，恐怖組織及恐怖分子所擁有之資產及資助恐怖組織、分子之資產，是否要納入值得考慮，否則恐難達到「扣押及沒收那些被擁有、被用於、被意圖或分配用於資助恐怖主義、恐怖分子行動或恐怖組織之財產」的國際要求。

D. 我國申報與資助恐怖主義有關可疑交易之實際作為

依據FATF特別建議第IV項要求，金融機構懷疑（suspect）或有相當理由去懷疑（reasonable grounds to suspect）交易資金涉及或被用於恐怖主義、

恐怖分子行動或恐怖組織時，應立即向有關機關申報，並在指引重點（Guidance Notes）中建議將申報義務範圍擴及特定非金融事業體與專門職業人員¹⁸²，並應將申報要求明定在各國反洗錢與打擊資助恐怖分子法律中。

我國目前對於申報與資助恐怖主義有關可疑交易之實際作為，主要是由金融監督管理委員會在洗錢防制法第八條授權規定事項中，將「交易最終受益人或交易人為行政院金融監督管理委員會函轉外國政府所提供之恐怖分子或團體者；或交易資金疑似或有合理理由懷疑與恐怖活動、恐怖組織或資助恐怖主義有關聯者。」¹⁸³列為申報範圍，要求金融機構將相關金融交易列為疑似洗錢交易表徵，必須向調查局洗錢防制中心進行申報，並由調查局洗錢防制中心在該局電腦網際網路對外網頁中，提供直接連結到美國及聯合國列名恐怖分子、組織之網站查詢，另金融監督管理委員會將美國在台協會提供之恐怖分子名單交予各金融機構參考。相關作為大致符合國際要求，惟對於申報義務範圍擴及特定非金融事業體與專門職業人員，目前除了信託業原即屬於金融機構範圍，銀樓業由法務部指定適用洗錢防制法有關金融機構之規定外，另不動產業者由主管機關內政部地政司以行政命令要求不動產業者，如果發現疑似洗錢交易，應向所屬公會通報，其他如律師、會計師等都未納入申報義務行業，即使實務上推動有其困難之處，未來仍應朝此方向努力。

E. 我國在打擊資助恐怖分子層面之國際合作

FATF 第 V 項特別建議要求各國要透過司法互助機制或其他機制等，提供其他國家就有關涉及資助恐怖主義、恐怖分子行動及恐怖組織之刑事、民事執法以及行政調查、查詢與訴訟等給予最大可能協助作為。「司法互助」意指有關機關提供充分法律協助，包括取證、搜索及扣押文件及其他與訴訟或調查有關物品、執行外國委託有關犯罪事務之限制令、扣押及沒收命令。司法互助以外的其他機制，包括透過金融情報中心或其他政府機關依據合作備忘錄、相互請求函或其他機制進行雙邊資訊交換。我國在洗錢防制法及反恐怖行動法草案中，對於國際合作都有規定，特別是在洗錢防制法修正草案中，明定與國外金融情報中心資訊交換規範，對未來國際合作有莫大幫助，有關此一部分作為已在國際合作專章中有充分討論。

F. 我國替代性匯款系統現況

我國匯款主管機關金融監督管理委員會及中央銀行一再強調銀行法第 29 條規定：

¹⁸² FATF特別建議指引重點第 19 段

¹⁸³ 洗錢防制法第八條授權規定事項第一點第二項第六款。

除法律另有規定者外，非銀行不得經營收受存款、受託經理信託資金、公眾財產或辦理國內外匯兌業務。

違反前項規定者，由主管機關或目的事業主管機關會同司法警察機關取締，並移送法辦；如屬法人組織，其負責人對有關債務，應負連帶清償責任。執行前項任務時，得依法搜索扣押被取締者之會計帳簿及文件，並得拆除其標誌等設施或為其他必要之處置。

然我國地下通匯存在是不爭事實，特別是海峽兩岸匯款業務受到限制，導致地下通匯業務蓬勃發展，調查局近 5 年即偵辦 43 案地下通匯案件，匯兌金額高達新台幣一千三百六十二億一千餘萬元。業者大多利用在國內多家銀行開設帳戶，再與大陸地下通匯業者合作或在大陸地區自行設立據點，國內民眾將台幣存入業者指定帳戶，即可在大陸地區支付等額人民幣給指定對象；反之大陸民眾將人民幣存入大陸業者指定帳戶，即可在臺灣支付等額之台幣給指定對象，業者則收取約百分之二手續費。這些業者在國內大多數是由銀樓、旅行社、外勞仲介及一般貿易公司兼營。而匯款目的大致分為：(一)大陸台商向國外公司購買貨物原料，款項由台灣匯入台商指定之帳戶支付；(二)台商匯款至大陸支付員工薪資或貨款；(三)旅居大陸國人要求在台親屬匯寄生活費用；(四)台商匯款至大陸償還私人債務；(五)大陸台商向台灣親友調借資金；(六)國人向大陸商人購買房地、原料、貨品之貨款；(七)國內廠商匯款至大陸分公司經費；(八)臺商赴大陸投資資金；(九)臺商將錢匯回國內等。由此可知兩岸地下通匯是人民為逃避政府管制、便利及成本考量等所衍生出來的權宜性作為，大多數匯款往來有其合法用途，但由過去案例亦可發現，有犯罪者將不法收益透過地下通匯業者轉往香港或大陸，亦有國外犯罪者透過地下通匯業者，將不法收益匯到我國進行洗錢，所幸目前尚未發現有資助恐怖分子人士透過地下通匯管道進行洗錢或所以美國過去幾年在國際毒品控制策略報告 (International Narcotics Control Strategy Report) 中，一再對我國提出呼籲，要求國內要立法規範地下通匯業者，為此法務部亦曾多次召開協調會議，希望尋求有效對策，從執法層面及如何透過行政及金融監理作為，將民眾導回使用正規金融管道，從事兩岸甚至跨國地下匯款問題，惟事涉兩岸敏感性政治問題，一時間恐怕亦不容易找到解決方式。

G. 我國防制透過電匯管道資助恐怖分子情形

依據 FATF 第 VII 項特別建議，各國應採取合宜行動，要求金融機構，包括匯款業者，從事電匯時應隨同資金移轉，將匯款人(姓名、住所、帳戶號碼)及相關資訊一併傳遞給受款金融機構。其次，各國應採取必要措施，課以包括匯款業者在內之金融機構，對於未提供匯款人資料(姓名、住所、帳戶號碼)之交易，加強過濾與監視可疑資金移轉活動。

對於跨境電匯，中央銀行已於 94 年 12 月 21 日修正「銀行業辦理外匯業務作業規範」第 4 條規定，銀行業辦理匯出匯款於發送電文時，應將匯款者全名、帳號或身分證號碼、地址顯示於匯款電文中。

對於國內匯款，金融監督管理委員會於去(95)年 7 月 12 日發布「金融機構辦理國內匯款作業確認客戶身分原則」，並自同年 8 月 1 日開始施行。該原則第 4 點規定，金融機構受理臨櫃國內匯款案件，應留存匯款人姓名、身分證號碼（或統一證號）及電話（或地址）等資料。法人、獨資、團體或合夥事業為匯款人時，應填具該法人、獨資、團體或合夥事業之名稱、統一編號及電話（或地址）等資料。如為代理人辦理者，應於匯款申請書上加註代理人姓名及身分證號碼（或統一編號）。第 5 點規定，金融機構應要求匯款人出示身分證明文件，並核對匯款人之身分與匯款申請書填寫之資料相符。

依據財金公司金融資訊系統跨行業務處理規則相關規定，對於國內匯款之處理，匯出款項之金融機構，應將全部匯款人資訊，或匯款人帳號，併附在伴隨電匯訊息或付款指示單據中。

金融機構辦理新臺幣 3 萬以上、低於 100 萬元之國內現金匯款，及新臺幣 3 萬元以上之國內轉帳匯款案件，應依「金融機構辦理國內匯款作業確認客戶身分原則」，確認匯款人身分證明文件，並核對相關匯款資料。

對於違反相關規定業者，除依各該法令處罰外，亦得依銀行法第 61 條之 1 予以糾正、命其限制改善，並得視情節之輕重，為停止銀行部分業務、命令銀行解除經理人或職員職務、解除董監職務或停止其於一定期間內執行職務等必要處置。

由上述國內對於電匯作業程序要求及執行情形，應該都符合國際要求標準。

H. 我國防制非營利組織被資助恐怖分子人士利用情形

國際社會對於防止非營利組織（例如為慈善、宗教、教育、社會或友誼為目的之組織）及其他法人事業體等不被恐怖分子濫用，要求各國要考慮將反洗錢架構擴展到非營利組織，以確保此類組織不會被直接或間接利用於資助或支持恐怖主義。

內政部為國內慈善事業、宗教團體、社會團體等非營利組織之主管機關，全國性財團法人社會福利慈善事業基金會計 148 單位、全國性宗教財團法人計 164 單位、社會團體計 6,905 單位，地方性社會團體已逾 1 萬個單位。

¹⁸⁴由於主管機關對於非營利組織有相當完備之法令規章，不管是組織註冊登記、組織透明化、監控機制（包括業務及會務輔導、財務輔導與查核、組織評鑑、聯繫與宣導及制裁規定）及資料電腦化都有良好機制，因此在理論上國內恐怖組織不易偽裝成合法的非營利組織或將募集之資金或其他資產改變用來支持恐怖活動或恐怖組織。但過去由調查局洗錢防制中心從分析疑似洗錢交易報告、大額通貨交易報告及追查許多犯罪案件不法資金流向的統計資料中發現，許多非營利組織有可能被濫用從事非法活動，包括洗錢、背信、侵占及逃漏稅等情形，顯然其中仍有漏洞存在，另從媒體報導中亦可瞭解有些政治人物、企業集團高階人士紛紛成立基金會，作為私人財庫使用，甚至成為貪瀆、洗錢之管道，如何對基金會加強管理，杜絕成為被利用為不法用途管道，尚有待改善。

I. 我國對於跨國境現金攜帶之作爲

我國管理外匯條例第 11 條規定：「旅客或隨交通工具服務之人員，攜帶外幣出入國境者，應報明海關登記；其有關辦法，由財政部會同中央銀行定之」。另依據第 24 條規定，任何不依規定向海關報明登記或申報不實者，可能面臨全部或超過部分被沒入之處罰。目前申報門檻定為攜帶外幣出、入國境超過等值 1 萬美元（財政部 92.03.21 台財融（五）字第 0925000075 號令規定）。另外「入境旅客攜帶行李物品報驗放辦法」規定，入境旅客有下列情形之一者，應填報海關申報單向海關申報，並經紅線檯查驗通關：1) 攜帶外幣現鈔總值逾等值美幣一萬元者；2) 攜帶新台幣逾六萬元者；3) 攜帶黃金價值逾美幣二萬元者；4) 攜帶人民幣逾二萬元者。

我國海關目前對於隨身攜帶現金跨越國境之人士，係採取申報系統 (Declaration system)，於外幣等值達預設門檻時，即必須據實填報申報表予海關。從 2003 年 9 月開始，關稅總局開始將跨國境現金攜帶申報等值達新台幣 150 萬元（約 4 萬 5 千美元）以上資料，以磁片方式每月彙整通報調查局洗錢防制中心，

依據管理外匯條例第 24 條規定，攜帶外幣出境超過所定限額者，其超過部分沒入之；攜帶外幣出入國境，不依第 11 條規定報明登記者，沒入之；申報不實者，其超過申報部分沒入之。海關目前對查獲入出境旅客攜帶超額未申報或申報不實之外幣、人民幣、新台幣及黃金案件，皆依法予以沒入或退運方式處理，如有相當理由懷疑可能涉及洗錢或資助恐怖分子，會依刑事訴訟法第 241 條規定：「公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發」，通報有關機關為必要處置，包括凍結、扣押等作為。

所有海關通報之跨國境現金攜帶申報資料全部彙入調查局洗錢防制中

¹⁸⁴ 依據內政部於 96 年接受亞太防制洗錢組織評鑑所提供之統計資料

心電腦資料庫，有關機關得基於「反洗錢與打擊資助恐怖分子」目的，可以向調查局洗錢防制中心提出查詢需求。

我國在目前洗錢防制法新修正草案中，已將跨國境現金攜帶申報制度予以明文規定，並將申報範圍擴及無記名可轉讓金融商品，惟對於任何現金或無記名可轉讓金融商品以貨物裝入貨櫃方式運送及郵遞方式運送等，被從一個國家實體運輸到另外一個國家之「實體的跨國境運輸（Physical cross-border transportation）」，將來應考量予以納入，並在執法上能夠確實履行，才能真正符合國際要求標準。

第十六章 我國執行國際反洗錢與打擊資助恐怖分子要求標準與其他重要國家綜合比較

國際間對我國執行反洗錢與打擊資助恐怖分子要求標準成效有何評價，筆者試著從美國國務院今年三月發布之 2006 年「國際毒品控制策略報告—洗錢及金融犯罪篇（International Drugs Control Strategy Report- Money Laundering and Financial Crimes）」及「亞太防制洗錢組織所屬會員國家相互評鑑（APG Mutual Evaluation）」結果等兩大方面做一綜合比較，瞭解各國目前大致遵循情形及國際社會提醒我國可以繼續改善之方向。

A. 國際毒品控制策略報告—洗錢及金融犯罪篇

國際毒品控制策略報告為美國國務院每年三月發布，觀察全球所有國家在毒品控制及洗錢防制之作爲及出現之問題，最新報告為今年三月發布之 2006 報告，其中除以表列方式比較各國在反洗錢與打擊資助恐怖分子主要議題之執行情形，包括毒品洗錢罪刑化（Criminalization Drug Money Laundering）、毒品以外之其他犯罪洗錢罪刑化（Criminalization Beyond Drugs）、大額通貨交易紀錄留存（Record Large Transactions）、紀錄留存一定時限（Maintain Records Over Time）、申報疑似洗錢交易（Report Suspicious Transactions）、建置金融情報中心（Financial Intelligence Unit）、辨識及沒收犯罪資產系統（System for Identifying/Forsfeiting Assets）、沒收資產分享安排（Arrangements for Asset Sharing）、與國際對等單位合作（Cooperates with International Law Enforcements）、跨國境現金移轉申報或揭露系統（International Transportation of Currency）、司法互助（Mutual Legal Assistance）、非銀行業金融機構納入防制洗錢體系（Non-bank Financial Institutions）、善意申報之保護（Disclosure Protection “Safe Harbor”）、簽署 1988 年聯合國反毒公約（States Party to 1988 UN Convention）、資助恐怖主義罪刑化（Criminalized Financing of Terrorism）、簽署國際制止資助恐怖主義公約（International Terrorism Financing Convention）等。其中有關我國部分，除了對於資助恐怖主義罪刑化被列爲未達成，另因我國非聯合國會員，所以無法簽署 1988 年聯合國反毒公約及簽署國際制止資助恐怖主義公約，兩項被列爲不適用外，其餘都達到國際要求。

B. 國際毒品控制策略報告對我國之評述

國際毒品控制策略報告在洗錢及金融犯罪篇中，會針對每個國家分別評述，2006 報告對我國評論重點如下：

- 由於台灣具備現代化金融行業並在國際貿易上扮演樞紐角色，吸引了洗錢活動，加諸位處國際航運要衝，易受到販毒和走私等跨國性犯罪威脅，另有相當龐大數量之非正規金融活動透過未受規範之非銀行管道在

進行。大多數非法或未受規範之金融活動涉及逃稅、詐欺或違反智慧財產權。根據在台灣金融機構申報之「疑似洗錢交易報告」(SARs)顯示，涉及之前置重大犯罪類型依序為金融犯罪、貪污、毒品和其他類型犯罪。

- 在 2003 年立法院通過修正「洗錢防制法」，擴大列舉洗錢前置重大犯罪、增加金融機構向洗錢防制中心申報疑似洗錢交易報告範圍及強制申報超過 100 萬新台幣（大約美金 30,000 元）之現金交易。從 2003 年 8 月新修正洗錢防制法開始施行至 2004 年 5 月 31 日，洗錢防制中心已受理超過 100 萬件大額通貨交易申報，其中 99% 是透過電子方式完成。根據新修正法律，必須遵循申報要求之金融機構擴及包括賭場、汽車經銷商、珠寶商、船舶飛機經銷商、不動產經紀商、信用卡公司、顧問公司、保險公司、證券公司及傳統金融機構。（註：賭場、汽車經銷商、船舶飛機經銷商、不動產經紀商我國尚未列入洗錢防制法所稱之金融機構，原報告有誤）
- 申報現金交易超過新台幣 100 萬元必須在 5 個營業日內完成，銀行亦不得向客戶洩露任何有關疑似洗錢交易報告之資訊。另外，增加二新法條，賦予檢察官和法官凍結疑似洗錢交易帳戶資產權力，以及更大的資產沒收與沒收分享之執法權力。對於申報要求，金融機構必須辨識客戶身分、留存交易紀錄及申報從事大額通貨交易及可疑交易之客戶身分資料，而申報疑似洗錢交易報告並沒有金額門檻限制，並且要在交易發生後 10 個營業日內向洗錢防制中心申報。（註：應該是在金融機構發現疑似洗錢後 10 個營業日內向洗錢防制中心申報之誤）。
- 金融機構亦被要求將交易紀錄保留一定期限。洗錢防制法對金融機構依法所為之申報，免除其業務上應保守秘密之義務，並允許洗錢防制中心調閱相關帳戶資料，另金融未申報疑似洗錢交易會受到處罰。在 2004 年 5 月，財政部要求銀行對新開戶要有雙重身分證件辨識，並留存被委託人身分資料，以證明帳戶持有人真實身分。銀行未遵循洗錢防制法將被處以新台幣 20-100 萬元罰鍰（約美金 6,000-30,000 元）。
- 台灣有關機關對於打擊資助恐怖主義行動非常積極，在 2003 年草擬「反恐怖行動法」，該草案迄 2006 年 6 月仍在立法院審議中，該法案特別將「資助恐怖主義」明訂為重大犯罪。依據「反恐怖行動法」草案內容，即便恐怖分子在台灣未進行恐怖活動，警政署、調查局及海巡署仍得扣押渠等相關資產，且在緊急情況下，執法機關得在沒有法院執行令下，得暫時凍結相關資產 3 天。
- 依據「反恐怖行動法」草案，源自與恐怖分子有關之犯罪所得資產及收入得予沒收，除非經辨識屬於犯罪受害人所有，而依據 1996 年立法通過及 2003 年 2 月新修正之洗錢防制法，亦得對恐怖分子有關之金融活

動資產進行凍結、扣押，且檢察官於偵查刑事案件時可以啟動凍結資產，或依據國際條約或協定所提出之請求，在無刑事控訴下，亦可進行凍結或扣押。

- 財政部金融局已經將聯合國第 1267 號決議中制裁委員會所列名恐怖分子及團體之名單轉發本國及外資金融機構，台灣和美國已經建立有關可疑恐怖分子金融活動資訊交換機制，金融局於接到美國在台協會遞交之恐怖分子名單後，會轉發各有關金融機構。金融機構於發現匯款人或收款人爲恐怖分子金融活動觀察名單時需加以申報。如上所敘，台灣尚無權沒收相關資產，而修正後洗錢防制法允許凍結與恐怖主義有關聯之可疑帳戶。
- 替代性通匯系統（Alternative remittance systems）／或稱地下通匯銀行（underground banks）係違反銀行法第 29 條規定，台灣有關機關將這些業者視爲未受規範之金融機構。外勞仲介公司得透過銀行替外勞在台之收入匯回原居國，而這種匯款未受規範或申報要求，亦即洗錢防制法規不及於外勞仲介公司。然而，如果外勞仲介公司直接接受台幣並以另一種貨幣型式遞送到國外，將違反台灣法律，另外小商店接受台幣再匯出國外亦屬非法。違反者將會被處以最高三年之徒刑，並得／或沒收匯款或處以匯款等值之罰金。
- 台灣有關機關不相信慈善機構和非營利組織會有被利用爲資助恐怖主義管道之情形，目前亦無計畫對這些團體進行調查是否有資助恐怖分子情形，然這些團體已經被要求要向政府註冊。內政部爲這類團體之主管機關，在 2004 年及 2006 年，內政部曾委託會計師稽核全國性基金會財務管理情形。
- 台灣已經建立毒品有關之財產凍結與沒收規定，可以依據條約或協定，法務部將分享沒收資產予提供協助調查或執法之外國機關、私人機構或國際組織。毒販資產，包括犯罪所用資金和其他無形財產，即使透過合法企業清洗都可以沒收，而受害人可獲得優先補償，其餘由法務部分配給檢察署、警察機關及其他防制洗錢機關，該法並不允許民事沒收。在 2006 年 3 月，台灣有關機關宣布破獲台灣最大洗錢案，沒收 6 億 2 千 5 百萬，逮捕 22 人及凍結大約 17 億資產。
- 「美國在台協會」與「台北經濟文化代表處」簽訂之「刑事司法互助協定」，已於 2002 年 3 月生效，提供雙方執法機關在合作調查、起訴有關毒品、洗錢（包括資助恐怖主義）和其他金融犯罪之基石。
- 雖然台灣不是聯合國會員，亦無法成爲 1988 年聯合國反毒公約之簽署國，台灣有關當局已通過並執行相關法律，以遵循該公約所訂目的與目

標。同樣，台灣不是聯合國「抑制資助恐怖主義」公約之締約國，仍單向同意遵循相關條款之規定，另台灣是「亞太防制洗錢組織」（APG）創始會員並積極參與會務活動，在 2005 年被選為該組織「執行工作組（Steering Group）」成員，而洗錢防制中心亦是「艾格蒙聯盟」（Egmont Group）會員。法務部調查局積極國外進行資訊交換，從 2004 年的 17 國家與地區擴展到 2005 年的 20 個國家與地區。

- 過去 5 年來，台灣已建立並執行一個符合國際標準的反洗錢體制，2003 年新修正洗錢防制法針對一些原有弱點作改善，特別是有關財產沒收部分。台灣有關機關未來應持續加強現有反洗錢體制，努力通過從 2003 年即呈停頓狀態之「反恐怖行動法」草案，以有效處理打擊資助恐怖分子問題，並立法規範管理替代性通匯系統（Alternative remittance systems）。

C. 亞太防制洗錢組織所屬會員國家相互評鑑

亞太防制洗錢組織引用國際反洗錢與打擊資助恐怖分子標準訂定者「打擊清洗黑錢財務行動特別組織（FATF）」及發展出來之「相互評鑑方法論（Methodology of Mutual Evaluation）」，要求所屬會員需要進行相互評鑑，以瞭解各國執行防制洗錢作為是否符合國際標準。在 2004 年「亞太防制洗錢組織」年會，大會同意「亞太防制洗錢組織」自 2005 年 1 月開始，現地相互評鑑將使用「2004 年反洗錢與打擊資助恐怖分子評鑑方法論」，並同意在 2005 年年會之後，即開始第二輪相互評鑑。

該評鑑方法論是由「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」（FATF）隸屬之「國際金融機構問題工作組」（WGIFI）所發展出來，並於 2004 年 2 月獲得 FATF 採用。主要是評鑑一個國家遵守國際「反洗錢與打擊資助恐怖分子」（AML/CFT）標準規範情形，內容涵蓋「打擊清洗黑錢財務行動特別組織 40 項建議」（FATF Forty Recommendations）及「打擊資助恐怖分子 9 項特別建議」（FATF Eight Special Recommendations），大致可分為幾個重要方向，包括洗錢與資助恐怖分子之罪刑化、金融機構與特定非金融事業體及專門職業人員之預防性作為、金融情報中心、執法情形、國際合作等。每項建議事項都有四種評鑑等級：完全遵循、大部分遵循、少部分遵循與未遵循，但在某些例外情況下，也有可能被評斷為不適用。這些評等是依據每個建議項目之必要準則（強制必須遵循之要點）加以評定，其定義如下：

- 完全遵循：建議事項之所有必要準則都完全實施。
- 大部分遵循：僅有部分小缺點，大部分必要準則都完全實施。
- 少部分遵循：已採取一些重要行動作為，並遵循部分必要準則。
- 未遵循：有許多重大缺點，大部分必要準則未被遵循。
- 不適用：由於一個國家在結構上、法律上或制度上的因素導致要求項目

或部分要求項目無法配合實施，例如某個特殊型態的金融機構在這個國家並不存在等。

亞太防制洗錢組織於協商會員國家同意接受評鑑之後，會組成評鑑團進行現地評鑑，大小及評鑑期間長短依受評鑑國家大小及經濟發展情形而有所差異，一般評鑑團大約有 5 位，一位法律專家、二位金融專家、一位執法專家，另一位係亞太防制洗錢組織指派負責領隊與協調之代表，另評鑑期間一般為二星期，惟會視情形酌予延長或縮短。在現地評鑑正式開始之前，受評鑑國家必須先行遞交一份相互評鑑問卷（相當於自我評鑑）予亞太防制洗錢組織轉評鑑團成員參閱，現地評鑑時，由評鑑團專家根據國際要求標準及問卷填答內容，向受評鑑國家詢問並要求佐證資料。現地評鑑結束之後，評鑑團會撰寫相互評鑑報告草案，內容包括受評鑑國家對於 40+9 項建議執行情形簡述、評等並提出改善建議，交由受評鑑國家審視並提出評論，雙方就評鑑報告草案達成共識之後，會在當屆亞太防制洗錢組織會員大會中提出審查，由各會員國就內容提問，經大會無異議之後正式通過，成為正式之評鑑報告，之後每年受評鑑國家必須提出進展報告（progress report），並由與會人員提問。

如果一個國家評鑑結果不好，不僅影響國際社會對該國反洗錢與打擊資助恐怖分子之努力與成效質疑，如果情形嚴重，各國可能在與該受評鑑國家金融交易往來時，會經過特別審查程序，將延誤金融交易時效，甚至會將受評鑑國家列入不合作國家名單，呼籲各國發動抵制，所以各國都非常重視相互評鑑。

D. 我國接受亞太防制洗錢組織相互評鑑情形

我國曾在民國 90 年接受亞太防制洗錢組織第一輪相互評鑑，今年二月初接受第二輪相互評鑑。在第一輪相互評鑑時，雖然評鑑團對我國提出多項改善建議，但當時我國已具備洗錢防制法之法律基礎，並已建立洗錢防制中心，在當時和其他大部分國家都還在起始階段比較起來，算是成效相當卓著，但是隨時國際要求標準的不斷演進，加上各國紛紛急起直追，我國這幾年的進展和其他國家比較起來如何，可以從以下比較表大致可以看出：

國 別 評鑑項目	中 華 民 國	美 國	澳 洲	中 國	西 班 牙	瑞 典	瑞 士	比 利 時	丹 麥
第 1 項建議：洗錢行為罪刑化	PC	LC	LC	PC	LC	LC	LC	C	LC
第 2 項建議：考量心	PC	C	LC	PC	LC	LC	C	C	LC

裡推論及法人責任									
第 3 項建議：沒收及暫時性作為	LC	LC	C	LC	LC	LC	C	LC	LC
第 4 項建議：秘密法令與建議要求一致	C	C	C	C	C	LC	LC	C	C
第 5 項建議：客戶審查	NC	PC	NC	PC	PC	PC	PC	LC	PC
第 6 項建議：高知名度政治人物	NC	LC	NC	NC	NC	NC	LC	LC	NC
第 7 項建議：代理銀行	NC	LC	NC	PC	NC	NC	NC	C	NC
第 8 項建議：新技術及非面對面交易	LC	LC	NC	LC	PC	LC	NC	C	NC
第 9 項建議：第三者及中介引介之交易	C	LC	NC	PC	NA	NA	LC	C	NC
第 10 項建議：交易紀錄留存	PC	LC	PC	LC	C	LC	C	C	C
第 11 項建議：不尋常金融交易之監控	PC	LC	PC	PC	C	LC	C	C	NC
第 12 項建議：特定非金融事業體及專門職業人員建議第 5、6、8-11 項	NC	NC	NC	NC	PC	PC	PC	PC	NC
第 13 項建議：可疑交易申報	LC	LC	LC	PC	LC	PC	PC	LC	PC
第 14 項建議：善意申報之保護及不得告知當事人	C	C	C	C	C	C	PC	C	C
第 15 項建議：內控、遵循與稽核	LC	LC	NC	PC	LC	LC	LC	LC	LC
第 16 項建議：特定非金融事業體及專門職業人員建議第 13-15、21 項	NC	NC	NC	NC	PC	PC	PC	LC	PC
第 17 項建議：制裁	LC	LC	PC	PC	LC	LC	PC	LC	PC
第 18 項建議：空殼銀行	PC	C	PC	PC	PC	PC	LC	C	PC
第 19 項建議：跨國現	C	C	C	C	C	PC	C	C	LC

金移動申報									
第 20 項建議：其他類別之特定非金融事業體及專門職業人員	NC	C	C	C	LC	C	LC	C	C
第 21 項建議：特別留意高風險國家	NC	LC	PC	NC	C	PC	LC	C	PC
第 22 項建議：國外分支機構及子公司	LC	LC	NC	NC	PC	PC	PC	LC	LC
第 23 項建議：規定、監理與監控	LC	LC	PC	PC	LC	PC	LC	PC	PC
第 24 項建議：對特定非金融事業體及專門職業人員之規定、監理與監控	NC	PC	PC	NC	NC	NC	LC	PC	NC
第 25 項建議：指引與回饋	PC	C	PC	LC	PC	LC	C	LC	NC
第 26 項建議：金融情報中心	C	LC	C	LC	LC	LC	LC	C	LC
第 27 項建議：執法機關	LC	C	LC	LC	LC	LC	C	C	C
第 28 項建議：相關機關之權力	C	C	C	C	LC	C	C	C	C
第 29 項建議：監理權力	LC	C	PC	LC	PC	LC	PC	LC	LC
第 30 項建議：資源、廉正與訓練	LC	LC	LC	LC	PC	PC	LC	PC	PC
第 31 項建議：國內協調合作機制	LC								
第 32 項建議：統計數據	LC	LC	LC	LC	PC	PC	LC	LC	PC
第 33 項建議：法人-利益擁有人	PC	NC	LC	NC	PC	PC	NC	PC	PC
第 34 項建議：法律合意-利益擁有人	PC	NC	PC	PC	NA	NA	NA	NA	PC
第 35 項建議：簽署並履行國際合作公約	PC	LC	LC	PC	LC	LC	LC	LC	PC
第 36 項建議：司法互助	LC	LC	C	C	C	LC	C	LC	LC

第 37 項建議：雙邊可罰性犯罪	C	C	C	C	C	C	LC	LC	C
第 38 項建議：凍結與沒收之國際合作	LC	LC	C	LC	C	LC	C	LC	LC
第 39 項建議：引渡	LC	LC	C	C	C	C	LC	LC	LC
第 40 項建議：其他形式之國際合作	PC	C	C	LC	LC	C	LC	C	C
第 1 項特別建議：履行聯合國相關公約及決議案	NC	LC	LC	PC	PC	LC	PC	LC	PC
第 2 項特別建議：資助恐怖分子罪刑化	NC	C	LC	PC	LC	LC	LC	C	PC
第 3 項特別建議：凍結、沒收恐怖分子資產	NC	LC	LC	NC	LC	PC	PC	PC	PC
第 4 項特別建議：可疑金融交易申報	NC	LC	LC	NC	LC	LC	PC	C	LC
第 5 項特別建議：國際合作	NC	LC							
第 6 項特別建議：金錢及有價物品移轉服務	NC	LC	PC	LC	LC	PC	C	C	LC
第 7 項特別建議：電匯規範	LC	LC	NC	LC	LC	NC	PC	LC	PC
第 8 項特別建議：非營利組織規範	LC	C	PC	LC	LC	PC	LC	C	LC
第 9 項特別建議：跨國現金攜帶	PC	C	PC	PC	LC	NC	NC	NC	PC

註：C 代表完全遵循；LC 代表大部分遵循；PC 代表部分遵循；NC 代表未遵循；NA 代表不適用。

此次現地評鑑，評鑑團給予我國各項目評等之理由彙整如下：

評鑑項目	評等	評鑑團評等理由說明
第 1 項：洗錢行為罪刑化	PC	<ul style="list-style-type: none"> 洗錢犯罪行為之認定缺乏維也納公約第 3(1)(b)(c) 及巴勒莫公約第 6(1) 有關認定洗錢犯罪之部分標準。 重大犯罪之門檻太高。

		<ul style="list-style-type: none"> 洗錢犯罪需要有前置犯罪定罪作為證明。 恐怖主義及資助分子未列為洗錢前置重大犯罪。
第 2 項：考量心裡推論及法人責任	PC	<ul style="list-style-type: none"> 目前法律並不允許洗錢犯罪要素的明知、故意或目的可根據客觀實際情況推定。 洗錢防制法第 9 條有關「法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯前二項之罪者，除處罰行為人外，對該法人或自然人並科以各該項所定之罰金。法人之代表人或自然人對於犯罪之發生，已盡力監督或為防止行為者，不在此限。」之條文可能成為逃避起訴之避風港。
第 3 項：沒收及暫時性作為	LC	<ul style="list-style-type: none"> 在洗錢防制法中對於財產及財產上利益沒有明確定義以確保洗錢犯罪及於所有類型之財產。 刑法第 38 條對於供犯罪所用或犯罪預備之物之沒收是否及於在第三人名下之物，沒有明確規範。
第 4 項：秘密法令與要求一致	C	無
第 5 項：客戶審查	NC	<ul style="list-style-type: none"> 對於現金交易達一百萬元以上才要進行客戶審查的門檻太高。 並沒有特別要求金融機構採取合理措施核對客戶是否代理他人進行交易以及辨識利益擁有人，作為客戶審查之例行性程序。 金融放款業（financial leasing sector）並未被涵蓋在反洗錢與打擊資助恐怖分子體制內。 只有證券業特別要求要取得生意往來時之有關目的與本質。 只有銀行業防制洗錢注意事項有要求運用可靠資訊確認客戶身分義務，而證券業及保險業都無此特別要求。 對於查核交易人是否為法人授權代表在銀行業及保險業都無明確法規規範。 並無法律或指引特別針對現有客戶之審查。
第 6 項：高知名度政治人物	NC	<ul style="list-style-type: none"> 沒有特別法律或指引要求金融機構對於高知名度政治人物要有適當之風險管理程序。
第 7 項：代理銀	NC	<ul style="list-style-type: none"> 新銀行防制洗錢注意事項對於代理銀行有所規

行		定，但評鑑團現地評鑑時才施行二個月，尚難判定執行成效。
第 8 項：新技術及非面對面交易	LC	<ul style="list-style-type: none"> 銀行缺乏有效措施以監控所有電子化之金融交易。
第 9 項：第三者及中介引介之交易	C	無
第 10 項：交易紀錄留存	PC	<p>洗錢防制法對於留存客戶交易紀錄欠缺下列事項：</p> <ul style="list-style-type: none"> 金融機構沒有被要求對非現金交易留存交易紀錄。 對於一百萬元以下之現金交易沒有被要求留存交易紀錄。 法規沒有特別要求金融機構留存之交易紀錄足以重建證據所需之憑證。 交易紀錄留存期限未包括交易完成後 5 年之要求。 國際交易紀錄並未涵蓋在現有交易紀錄保存規定體制內。 金融機構沒有被要求保存帳戶檔案資料。 金融機構沒有被要求留存生意往來資料。 交易紀錄留存期限未涵蓋帳戶結束或中止生意往來後之 5 年。
第 11 項：不尋常金融交易之監控	PC	<ul style="list-style-type: none"> 銀行業之金融機構並無特別義務監控及留存複雜、異常大額交易及顯無經濟或合法目的之異類型態交易。 對於銀行的一些要求都是最近有提出，目前執行成效尚無法判定。 其他行業採行共用且一般用性疑似洗錢申報架構所需之交易監控作為，與 FATF 的要求尚有不足。
第 12 項：特定非金融事業體及專門職業人員第 5、6、8-11 項	NC	<ul style="list-style-type: none"> 銀樓業是唯一涵蓋在洗錢防制法內之特定非金融事業體及專門職業人員。 沒有特別法令要求律師、公證人、不動產經紀商、會計師、信託及公司服務業者及相關事業體等之防制洗錢義務。 金融機構，包括銀樓業，有關客戶審查及紀錄保存範圍都是以現金交易交易達新台幣一百萬元為門檻，比 FATF 所訂美金或歐元 15000 元為高。

		<ul style="list-style-type: none"> 銀樓業之防制洗錢義務不符建議第 5,6,8-11 及 17 項建議之要求標準，且其他特定非金融事業體及專門職業人員並未被課以相關義務。 相關機關確保及執行 FATF 對於特定非金融事業體及專門職業人員要求標準之能力值得關切，包括銀樓業在內。
第 13 項：可疑交易申報	LC	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏相關法規課以金融機構申報無關交易金額以外之可疑金融活動。 缺乏相關法規課以金融機構申報有可疑但未完成之金融交易。
第 14 項：善意申報之保護及不得告知當事人	C	無
第 15 項：內控、遵循與稽核	LC	<ul style="list-style-type: none"> 證券業相關要求未達到獨立稽核功能之標準。 並無法規、指引或注意事項特別要求金融機構允許洗錢法規遵循官得以及時可以取得客戶及交易紀錄。
第 16 項：特定非金融事業體及專門職業人員第 13-15、21 項	NC	<ul style="list-style-type: none"> 銀樓業是唯一被要求申報疑似洗錢交易之特定非金融事業體及專門職業人員，但其成效值得懷疑，因為迄今無任何申報紀錄。 銀樓業未申報疑似洗錢交易基本原因與較低之客戶審查門檻及其他反洗錢要求有關。 目前對於律師、公證人、不動產經紀商、會計師、信託及公司服務業者及相關事業體並無特別疑似洗錢交易申報義務要求。 一些特定非金融事業體及專門職業人員提出在遵循 FATF 建議作為時，缺乏諮詢、警示及指引之管道。
第 17 項：制裁	LC	<ul style="list-style-type: none"> 金融監督管理委員會對許多未遵循反洗錢與打擊資助恐怖分子之銀行業者的處罰方式與內容有所不足，對於金融機構違反規定之警示並未施以合宜制裁。
第 18 項：空殼銀行	PC	<ul style="list-style-type: none"> 法律並明顯別禁止空殼銀行之建立，但是銀行法對於核發證照要求及政策，間接排除核發證照給空殼銀行之可能性。

		<ul style="list-style-type: none"> 未禁止銀行與空殼銀行建立代理業務關係或充當國外任何可以被空殼銀行利用之機構的代理銀行角色。
第 19 項: 跨國現金移動申報	C	無
第 20 項: 其他類別之特定非金融事業體及專門職業人員	NC	<ul style="list-style-type: none"> 未提供任何資訊足以顯示認真考慮將其他類別之特定非金融事業體及專門職業人員納入反洗錢與打擊資助恐怖分子體制。
第 21 項: 特別留意高風險國家	NC	<ul style="list-style-type: none"> 金融機構沒有任何責任對與未執行或未充分 FATF 建議之國家或地區, 予以特別注意生意往來關係或交易。 有關機關未採取作為提供金融機構有關其他國家在執行反洗錢與打擊資助恐怖分子體制之弱點。 現存法規對於處理與不合作國家之交易規定太過狹隘且缺乏 FATF 所列名單。
第 22 項: 國外分支機構及子公司	LC	<ul style="list-style-type: none"> 在保險及證券業方面, 金融機構並未被特別要求特別注意分行及分公司位在未遵循 FATF 要求標準或遵循上有重大缺失國家時之作為。 金融機構未被課以對分行及分公司所處國家法律允許情形下, 遵行母國或所在國兩者防制洗錢要求較高者之義務。
第 23 項: 規定、監理與監控	LC	<ul style="list-style-type: none"> 保險代理及中介目前被排除在反洗錢與打擊資助恐怖分子體制之外。 提供外國旅客兌換外幣之位處偏遠地區商店及旅館目前並無需要證照或登記之控制要求。 有關機關剛對金錢兌換服務業課以反洗錢與打擊資助恐怖分子要求, 其執行成效尚無法建立。
第 24 項: 對特定非金融事業體及專門職業人員之規定、監理與監控	NC	<ul style="list-style-type: none"> 賭場被禁止, 有關機關或許可以考慮對於犯罪者處以更重之刑罰。 珠寶行業並未完全納入目前反洗錢與打擊資助恐怖分子體制。 監控不動產業者之過渡性作為與必要準則要求尚有不足。 目前反洗錢與打擊資助恐怖分子體制未涵蓋律師

		及會計師，
第 25 項: 指引與回饋	PC	<ul style="list-style-type: none"> 洗錢防制法對於建立指引之方式並未清楚規定，且將建立指引之義務轉嫁金融機構，有關機關僅被要求備查這些指引及程序。 指引內容未詳列符合各行業之特殊需求。 洗錢防制中心提供之回饋未納入有關完成疑似洗錢交易報告及大額通貨交易報告調查結果之資訊。 權責機關尚未諮詢律師、會計師及不動產業者有關訂定遵循指引事宜。
第 26 項: 金融情報中心	C	無
第 27 項: 執法機關	LC	<ul style="list-style-type: none"> 有特定機關負責洗錢案件調查及犯罪資產之查扣保全。 統計資料顯示目前在犯罪資產查扣保全方面只有些許成就。 在調查洗錢可採取之作爲受到限制，例如臥底偵查應該可以積極運用。
第 28 項: 相關機關之權力	C	無
第 29 項: 監理權力	LC	<ul style="list-style-type: none"> 有關外幣兌換行業納入反洗錢與打擊資助恐怖分子規範，在今年一月才開始施行，實際執行情形及成效尚無法建立。 外幣兌換行業監理架構不明。
第 30 項: 資源、廉正與訓練	LC	<ul style="list-style-type: none"> 對於經濟犯罪之外有龐大收益之犯罪，如毒品犯罪，的洗錢起訴有明顯過少，顯示執法機關間對於洗錢犯罪調查缺乏重視。 毒品犯罪調查員需要缺乏調查清洗毒品有關收益作爲整個調查之一部分並且找到並沒收該收益之能力。 缺乏一個專責單位以追查犯罪收益。 有關反洗錢與打擊資助恐怖分子之邊境管制是一個明顯弱點，特別是對於跨國境現金移動及無記名可轉讓金融工具。 金融監督管理委員會檢查局需要有足夠人力資源對金融機構進行例行及特別檢查。

第 31 項：國內協調合作機制	LC	<ul style="list-style-type: none"> 確實存在有全國性協調機制，但執法機關對於打擊資助恐怖分子作為之發展與執行仍存在弱點。
第 32 項：統計數據	LC	<ul style="list-style-type: none"> 有關洗錢起訴之處刑統計資料有不一致情形。 對於特別建議第 III 項無任何凍結行動之資料。 有關機關尚無針對特定非金融事業體及專門職業人員進行有效檢討以確認所面對洗錢及資助恐怖分子之風險。 儘管舉辦多次研討會以檢討反洗錢與打擊資助恐怖分子系統成效。 國際合作統計資料（司法互助及引渡等）未分辨請求與洗錢或與前置犯罪有關，亦未指出收到及回復時間。 統計資料未指出主動要求國外協助之數量，亦無指出收到請求及拒絕之數量統計。
第 33 項：法人-利益擁有人	PC	<ul style="list-style-type: none"> 對於法人之利益擁有人之資訊並無義務加以保存及提供有關機關查詢。
第 34 項：法律合意-利益擁有人	PC	<ul style="list-style-type: none"> 有關機關只有有限權力可以及時取得信託利益所有權擁有及控制之資訊。
第 35 項：簽署並履行國際合作公約	PC	<ul style="list-style-type: none"> 中華台北尚未成為維也納公約、巴勒莫公約及制止資助恐怖分子公約之簽署國。 未充分執行維也納公約及巴勒莫公約。 未執行制止資助恐怖分子公約。
第 36 項：司法互助	LC	<ul style="list-style-type: none"> 和沒有簽署司法互助協定之國家僅能透過外國法院委託事件協助法或請求函方式尋求司法協助。
第 37 項：雙邊可罰性犯罪	C	無
第 38 項：凍結與沒收之國際合作	LC	<ul style="list-style-type: none"> 執法尚不能運用控制下交付之法律條款。
第 39 項：引渡	LC	<ul style="list-style-type: none"> 沒有任何程序可以在起訴國人時可以和其他國家進行合作。
第 40 項：其他形式之國際合作	PC	<ul style="list-style-type: none"> 除了洗錢防制中心以外之其他機關並沒有正式途徑可以促進資訊交換及代表國外對等單位查詢相關資料。
第 1 項特別：履	NC	<ul style="list-style-type: none"> 未完全執行或簽署制止資助恐怖分子公約。

行聯合國相關公約及決議案		<ul style="list-style-type: none"> 缺乏有效法律與程序以執行聯合國安全理事會第 267 號及第 1373 號決議案。
第 2 項特別：資助恐怖分子罪刑化	NC	<ul style="list-style-type: none"> 資助恐怖分子尚未罪刑化。
第 3 項特別：凍結、沒收恐怖分子資產	NC	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏有效法律與程序以凍結恐怖分子資金或其他聯合國 1267 委員會特定對象之資產或聯合國安全理事會第 1373 決議案所特定恐怖分子之資產。
第 4 項特別：可疑金融交易申報	NC	<ul style="list-style-type: none"> 目前洗錢防制法及相關指引對於資助恐怖分子疑似洗錢申報之要求與特別建議第 4 項低要求不符。 由於資助恐怖分子尚未罪刑化，所以未列入洗錢前置犯罪之範圍。 在建議第 13 項所指出之缺陷在本項目中之評鑑亦同。
第 5 項特別：國際合作	NC	<ul style="list-style-type: none"> 資助恐怖分子尚未罪刑化。
第 6 項特別：金錢及有價物品移轉服務	NC	<ul style="list-style-type: none"> 除了銀行法第 29 條限制非銀行不得提供國內或國外匯款服務，沒有任何特別法令規範銀行業以外之金錢及有價物品移轉服務提供者。 銀行業以外無任何匯款業者被核准營業，儘管有未受規範之匯款管道存在，有必要在架構及策略上持續增加對利用正常匯款管道之支持作為。 有關金錢及有價物品移轉服務提供者之證照、管理和監督法令不明，而反洗錢與打擊資助恐怖分子體制對於金錢及有價物品移轉服務提供者之監控和遵循架構亦不明確。
第 7 項特別：電匯規範	LC	<ul style="list-style-type: none"> 對銀行未在任何法律或指引中明確要求有關跨境匯入款項未跟隨匯款人資料之處理程序。
第 8 項特別：非營利組織規範	LC	<ul style="list-style-type: none"> 無特別作為針對非營利組織被恐怖分子利用之威脅與弱點提出警示。
第 9 項特別：跨國現金攜帶	PC	<ul style="list-style-type: none"> 對於跨國境現金攜帶申報系統應進行檢討以瞭解是否海關缺乏人力執行該系統而破壞執行成效。 對於未遵循申報規定之制裁應進行檢討。 對於走私現鈔之特別制裁需要進一步加以履行。

由於相互評鑑項目的評鑑必要準則(Essential Criteria)不等，如建議第 5

項有幾十個評鑑細項，而建議第 20 項却只有二個評鑑細項，因此每個項目不能等量齊觀，而且有些評鑑項目內容迄今仍然太過抽象，就像評鑑第 20 項之評鑑內容僅是詢問「各國應考量對有被濫用進行洗錢或資助恐怖分子風險的非金融事業與其他專業人士（DNFBP 以外者）實施建議事項中的第 5、6、8 至 11、13 至 15、17 及 21 項之要求」，其中「考量」一詞究竟如何評鑑不無疑問，因此許多評鑑員認為 FATF 評鑑項目有些愚蠢。另外，每個項目之評等亦受限於評鑑員主觀認知，因為評鑑團有評鑑項目專業分工，有些評鑑員評鑑較嚴苛，有些則顯然較為厚道，即使對同一項目之評等亦會有不同結果，筆者曾接受 FATF 評鑑員訓練，在評鑑實習中發現即使同一評鑑團對於同一評鑑項目之評等，即有從大部分遵循與未遵循之差距。因此，整個評鑑結果，不應從得了幾個完全遵循、幾個大部分遵循、幾個部分遵循和幾個未遵循等統計數據進行分析，畢竟每個項目之比重有所不同，例如第 1 項或第 5 項的未遵循，顯然要比第 20 項嚴重許多。因此要比較一個家對於 FATF 建議項目遵循程度，應從同一項目不同國家遵循評等及評鑑團評述意見是否中肯有見解著手才有意義，譬如第 1 項目大多數國家都是被遵循或大部分遵循，惟獨我國被評鑑為部分遵循，究竟原因出在那裡，評鑑團所提出之評述是否合理，提出之改善建議是否中肯，從此方向進行分析才有意義。但最終整個評鑑之目的是要發現受評鑑國家在「反洗錢與打擊資助恐怖分子」體制上之缺點，提出改善建議，作為受評鑑國家未來努力方向。

E. 我國與其他重要國家評鑑結果比較分析

法律與規範--洗錢罪刑化--建議第 1、2 項：上節表列國家中都評列完全遵循或大部分遵循，只有我國及中國被評為部分遵循，主要因素包括：洗錢前置犯罪門檻太高、洗錢行為認定方式不同、目前法律並不允許洗錢犯罪要素的明知、故意或目的可根據客觀實際情況推定、洗錢防制法第 9 條有關法人處罰條文可能成為逃避起訴之避風港、第 10 條對於透過近親洗錢得減輕其刑之規定，減損整個洗錢防制法之效能。

法律與規範--資助恐怖分子罪刑化--特別建議第 II 項：只有我國被評定為未遵循主要係資助恐怖分子迄未加以罪刑化，我國目前加入之「艾格蒙聯盟」國際反洗錢組織一百多個國家中，對於資助恐怖分子未加以罪刑化之國家只剩下二十幾個，我國是其中之一，已引起其他主要國家及國際組織關切，且本次評鑑之其他相關項目都因此被評鑑為未遵循，包括特別建議第 1、2、3、4、5 項，值得我國特別注意。

法律與規範--凍結、扣押及沒收犯罪資產--建議第 3 項：我國被評定為大部分遵循，與其他國家大致相當，但是評鑑團還是提出 2 點缺陷，詳如評鑑團對我國提出之改善建議。

法律與規範--凍結被用以資助恐怖分子之資金--特別建議」第 III 項：被評定為未遵循，主要係因資助恐怖分子未予罪刑化。

權責機關--金融情報中心及其功能--建議第 26、30 及 32 項：此一部分都被評定為完全遵循，特別是我國金融情報中心—調查局洗錢防制中心已成立 10 年，不管在組織、運作及成效上都較其他國家為優，是值得引以為傲之處。

權責機關--執法、檢察及其他權責機關--負責調查、起訴相關犯罪及沒收與凍結--建議」第 27、28、30 及 32 項：此一部分都被評定為大部分遵循（第 27、30、32 項）或完全遵循（第 28 項），和其他國家相當，但是評鑑團還是提出一些評論及建議，詳如評鑑團對我國提出之改善建議。

權責機關--跨國境現金攜帶申報或揭露--特別建議」第 9 項：我國被評定為部分遵循，因為有許多國家尚未建立跨國境現金攜帶申報或揭露制度，都被評定為未遵循，我國能夠採行申報制度已屬難得，但是評鑑團發現我國海關人力不足，對未遵循申報規定之制裁應進行檢討及對於走私現鈔之特別制裁需要進一步加以履行等缺點。

預防性作為--金融機構--客戶審查與紀錄保存--客戶審查，包括強化或刪減之措施--建議第 5-8 項：我國第 5 項被評定為未遵循，雖然同樣並列者還有澳洲，但是評鑑團對此亦提出七項評論，包括：對於現金交易達一百萬元以上才要進行客戶審查的門檻太高；並沒有特別要求金融機構採取合理措施核對客戶是否代理他人進行交易以及辨識利益擁有人，作為客戶審查之例行性程序；金融放款業（financial leasing sector）並未被涵蓋在反洗錢與打擊資助恐怖分子體制內；只有證券業特別要求要取得生意往來時之有關目的與本質；只有銀行業防制洗錢注意事項有要求運用可靠資訊確認客戶身分義務，而證券業及保險業都無此特別要求；對於查核交易人是否為法人授權代表在銀行業及保險業都無明確法規規範；並無法律或指引特別針對現有客戶之審查等。客戶審查是整個防制洗錢與打擊資助恐怖分子體制預防性作為中最重要之一環，為各國是否遵循國際要求標準極為重要之指標，我國必須針對評鑑團所提出之缺點，速謀改善之道，否則對我國未來推動金融業務國際化，必定會受到衝擊。第 6 項被評定為未遵循，雖然還有很多國家亦列為未遵循，但也有國家評定為大部遵循和部分遵循，如果從反貪腐角色來看，此一項目值得我國持續努力加強。第 7 項與被評定為未遵循，主要原因是新銀行防制洗錢注意事項對於代理銀行之規定才施行二個月，尚難判定執行成效。第 8 項被評定為大部分遵循，表現亦屬不惡，但是評鑑團還是提出一些建議，值得我國改善。

預防性作為--金融機構--客戶審查與紀錄保存--透過中介或第三者進行一部分客戶審查項目--建議第 9 項：此一項目只有我國及比利時被評定為完全遵

循，較其他先進國家為優。

預防性作為--金融機構--客戶審查與紀錄保存--金融機構秘密法或機密法--建議第 4 項：本項與大部分其他國家一樣，都被評定為完全遵循，這是我國在 92 年修法刪除第 8 條得告知當事人的不合理規定後，從第一輪相互評鑑到此次第二輪相互評鑑最大進步之處。

預防性作為--金融機構--客戶審查與紀錄保存--紀錄保存和電匯規則--建議第 10 項及特別建議第 7 項：建議第 10 項被評定為部分遵循，與其他國家比較，算是表現較差的，此一項目是整個預防性作為包括客戶審查、紀錄留存及可疑申報三大項目中之一項，評鑑團評述之理由有八項，包括：金融機構沒有被要求對非現金交易留存交易紀錄；對於一百萬元以下之現金交易沒有被要求留存交易紀錄；法規沒有特別要求金融機構留存之交易紀錄足以重建證據所需之憑證；交易紀錄留存期限未包括交易完成後 5 年之要求；國際交易紀錄並未涵蓋在現有交易紀錄保存規定體制內；金融機構沒有被要求保存帳戶檔案資料；金融機構沒有被要求留存生意往來資料；交易紀錄留存期限未涵蓋帳戶結束或中止生意往來後之 5 年等。特別建議第 7 項被評定為大部遵循，和其他國家相較，算是表現相當不錯，但是評鑑團還是提出「未在任何法律或指引中明確要求銀行對有關跨境匯入款項未跟隨匯款人資料之處理程序」之評述意見，值得我國改善。

預防性作為--金融機構--異常、可疑和其他交易--金融交易與生意往來之監控（建議第 11 及 21 項）：建議第 11 項被評定為部分遵循，第 21 項被評定為未遵循，和其他國家比較算比較差，最主要是金融監理機關對此並無特別要求金融機構遵循。

預防性作為--金融機構--異常、可疑和其他交易--可疑交易報告和其他報告--建議第 13-14、19、25 項及特別建議第 4 項：其中建議第 13 項被評定為大部分遵循，和其他國家相當，但是評鑑團認為我國不應對於疑似洗錢交易申報設定門檻，有可疑即應申報。第 14 項及第 19 項都被評定為完全遵循，和其他大部國家相當。第 25 項被評定為部分遵循，算是表現比較不如理想項目，評鑑團認為我國相關機關未針對各金融行業之特性訂定指引，又課以金融機構自行負擔訂定之義務，相關機關只負責備查而已，與要求標準不符。特別建議第 4 項被評定為遵循，是所有表列國家中唯一被評定為未遵循者，主要係因為我國未將資助恐怖分子加以罪刑化。

預防性作為--金融機構--內控及其他措施--內控、遵循、稽核與國外分支機構--建議第 15 及 22 項：此部分二項都被評定為大部分遵循，和其他國家相當，但是評鑑團提出除銀行業外之其他金融行業如證券和保險業在相關作為上仍有所不足，有待改善。

預防性作為--金融機構--內控及其他措施--空殼銀行--建議第 18 項：本項目被評定為部分遵循，是表現較不如理想之項目，評鑑團認為我國銀行法對於核發證照要求及政策只是間接排除核發證照給空殼銀行之可能性，並無明文規定，另法令亦未禁止銀行與空殼銀行建立代理業務關係或充當國外任何可以被空殼銀行利用之機構的代理銀行角色。

預防性作為--金融機構--規範、監理、導引、監控和制裁--建議第 23、30、29、17、32 及 25：此一部分第 23、30、29、17、32 項被評鑑為大部分遵循，和其他國家相當，評鑑團亦提出一些評述意見，建議我國改善。而建議第 25 項被評鑑為部分遵循，其評述理由如前面所敘。

預防性作為--金融機構--金錢或價值轉帳服務（MVT 服務業者）--特別建議第 6 項：我國是此項目中唯一被評定為未遵循者，評鑑團認為我國除了銀行法第 29 條限制非銀行不得提供國內或國外匯款服務，沒有任何特別法令規範銀行業以外之金錢及有價物品移轉服務提供者；仍有未受規範之匯款管道存在，有必要在架構及策略上持續增加鼓勵利用正常匯款管道之支持性作為；有關金錢及有價物品移轉服務提供者之證照、管理和監督法令不明，而反洗錢與打擊資助恐怖分子體制對於金錢及有價物品移轉服務提供者之監控和遵循架構亦不明確。由於金錢或價值轉帳服務業是國際社會認定重要洗錢之管道，我國應該予以重視，謀求改善。

預防性措施--特定非金融事業體與專業人士--客戶審查和紀錄保存--建議第 12 項並涵蓋第 5、6、8-11 項及第 17 項（有關制裁部分）之適用：我國在建議第 12 項被評定為未遵循，主要係因為尚無特別法令要求律師、公證人、不動產經紀商、會計師、信託及公司服務業者及相關事業體等防制洗錢義務，唯一納入規範之銀樓業者防制洗錢績效又不彰，雖然此一項目各國普通表現不佳，但亦值得我國警惕改善。

預防性措施--特定非金融事業體與專業人士--金融交易與生意往來之監控--建議第 16 項並涵蓋第 13-15、17 及 21 項之適用：我國在建議第 16 項被評定為未遵循，主要因目前對於律師、公證人、不動產經紀商、會計師、信託及公司服務業者及相關事業體並無特別疑似洗錢交易申報義務要求，而一些特定非金融事業體及專門職業人員提出遵循 FATF 建議作為時，缺乏諮詢、警示及指引之管道。本項目我國應該有些作為可以加強，諸如對特定非金融事業體及專門職業人員所暴露洗錢及資助恐怖分子之風險進行評估，並建議相關諮詢、警示及指引管道。

預防性措施--特定非金融事業體與專業人士--規範、監理和監控--建議第 24-25 項：我國在建議第 24 項被評定為未遵循，主要因素和前面建議第 12 項及第 16 項差不多，而建議第 25 項被評定為部分遵循，評鑑團認為我國相關機關未針對各金融行業之特性訂定指引，又課以金融機構自行負擔訂

定之義務，相關機關只負責備查而已，與要求標準不符，此一部份未來應積極謀求改善。

預防性措施--特定非金融事業體與專業人士--其他特定非金融事業體與專業人士及確保交易安全之技術--建議第 20 項：我國在本項目是唯一被評定為未遵循者，主要係評鑑團認為我國未提供任何認真考量將其他特定非金融事業體與專業人士納入反洗錢與打擊資助恐怖分子之說明，惟事實上我國在洗錢防制法第 5 條第 2 項規定「銀樓業或其他有被利用進行洗錢之虞之機構，經法務部會同目的事業主管機關指定後，適用本法有關金融機構之規定。」事實已預留空間，另本評鑑項目尚包括確保交易安全之技術，相信銀行業必然有相當作為，應向評鑑團說明。

法人、法律合意及非營利組織--法人利益所有權與控制權等資訊之取得--建議第 33 項：在本項目中我國被評定為部分遵循，表列國家中除澳洲評列大部分遵循外，其餘都是部分遵循以下，所以我國在此項目表現還算不差，但是評鑑團認為我國中央登記機關沒有提供有關公司利益擁有人之資訊，未來應進行改善。

法人、法律合意及非營利組織--法律合意利益所有權與控制權等資訊之取得--建議第 34 項：在本項目中我國被評定為部分遵循，表列國家中亦都是被評定為部分遵循以下，所以表現不錯，但是評鑑團認為我國有關機關只有有限權力可以及時取得信託利益所有權擁有及控制之資訊，值得改善。

法人、法律合意及非營利組織--非營利組織--特別建議第 8 項：在本項目中我國被評定為大部分遵循，與各國相較算是不差，顯示我國對於非營利組織有相當良好之管理制度，惟評鑑團認為我國未針對非營利組織被恐怖分子利用之威脅與弱點提出警示，仍然需要改善。

國內與國際合作--國內合作與協調--建議第 31、32 項：我國在建議第 31 項及第 32 項都被評定為大部分遵循，和其他國家相當，評鑑團認為我國在執法作為上還有改善空間，另外主要係因資助恐怖分子未予罪刑化。

國內與國際合作--國際公約與聯合國特別決議案--建議第 35 及特別建議第 1 項：我國在建議第 35 項被評定為部分遵循，特別建議第 1 項被評定為未遵循，該兩項目都算表現較差，評鑑團在建議第 35 項中認為我國未充分執行維也納公約及巴勒莫公約內容，而在特別建議第 1 項認為我國尚未將資助恐怖分子予以罪刑化。

國內與國際合作--司法互助--建議第 32、36-38、特別建議第 5 項：在此部分，建議第 36 項被評定為大部分遵循，第 37 項被評定為完全遵循，第 38 項被評定為大部分遵循，第 32 項被評定為大部分遵循，都與其他國家相當，而特別建議第 5 項被評定為未遵循，主要係因資助恐怖分子未予罪刑化。

國內與國際合作--引渡--建議第 39、37、32 及特別建議第 5 項：在此部分，建議第 37 項被評定為完全遵循、第 39 項被評定為大部遵循，都與其他國家相當，另特別建議第 5 項被評定為未遵循，主要係因資助恐怖分子未予罪刑化。

國內與國際合作--其他形式之國際合作--建議第 40、特別建議第 5 項及建議第 32 項：我國在建議第 40 項被評定為大部分遵循，和其他表列國家相當，但評鑑團認為除洗錢防制中心以外之其他機關並沒有正式途徑可以促進資訊交換及代表國外對等單位查詢相關資料，值得改善。特別建議第 5 項是表列國家中唯一被評定為未遵循者，主要係因我國對於資助恐怖分子未予罪刑化之原因，值得注意。建議第 32 項被評定為大部分遵循，和其他國家相當，評鑑團提出國際合作統計資料未指出主動要求國外協助之數量，亦無指出收到請求及拒絕之數量統計，未來應加以改善。

F. 評鑑團對我國提出之改善建議

法律與規範--洗錢罪刑化--建議第 1、2 項：

- 修正洗錢定義以充分回應維也納公約第 3(1)(b)(c)及巴勒莫公約第 6(1)有關認定之洗錢犯罪標準。(請參考第一章有關洗錢定義)
- 增加對「財物」及「財產上利益」識別之法律條文。
- 修正洗錢防制法讓犯罪資產之舉證不需要有前置犯罪定罪為前題。
- 重大犯罪之門檻應該調降至 6 個月。
- 優先通過對恐怖主義加以罪刑化，包括資助恐怖分子，之法案。
- 修正相關法條以釐清刑法幫助犯適用於洗錢犯罪。
- 修正洗錢防制法以允許洗錢犯罪意圖可根據客觀實際情況推定。
- 刪除洗錢防制法第 9 條有關「……法人之代表人或自然人對於犯罪之發生，已盡力監督或為防止行為者，不在此限。」之條文。
- 刪除洗錢防制法第 10 條而將原條文內容列入「洗錢起訴指引」。
- 改善下列相關統計資料：
 - 重大犯罪判決中有引用洗錢法條判決之案件數。
 - 對於涉及法人因涉及洗錢被處罰金或刑事判決之案件數。
 - 受到洗錢刑罰之自然人或法人另受到民事或行政制裁之統計數。
 - 由一個機關負責彙整所有有關執法與司法機關之洗錢統計資料，以確保一致性。
- 為司法人員舉辦實際案例研討會，增進對於證明構成洗錢法律要件之瞭解，另警察機關要加強洗錢犯罪案件偵查技巧。

法律與規範--資助恐怖分子罪刑化--特別建議第 II 項：

- 建議有關機關於反恐怖行動法草案送請立法院審議前，重新檢討並重擬，以確保符合聯合國制止資助恐怖分子公約及打擊清洗黑錢財務行

動特別組織特別建議第 II 項之要求。

- 希望反恐怖行動法儘速完成草案並送請立法院完成立法。

法律與規範--凍結、扣押及沒收犯罪資產--建議第 3 項：

- 有關機關可以在洗錢防制法中釐清第 2 條、第 4 條及第 12 條所提及之「因重大犯罪所得財物或財產上利益」之明確用語。
- 建議修正洗錢防制法中對於「財物」及「財產上利益」明確定義以確保洗錢犯罪及於直接或間接屬於犯罪資產之所有類型財產。
- 建議有關機關考慮修正有關法律以清楚回應涉案當事人在知悉或應知悉有關機關於採取暫時性作為懷有偏見時之補救作為。

法律與規範--凍結被用以資助恐怖分子之資金--特別建議」第 III 項：

- 應建立清楚之法律條款及程序以凍結恐怖分子資金或其他聯合國安理會第 1267 決議案所提列特定人士之資產。
- 要有足夠的法律與程序可以凍結恐怖分子資金或其他聯合國安理會第 1373 決議案所提列特定人士之資產。
- 所謂依照聯合國安理會第 1267 決議案及第 1373 決議案之凍結應該可以片面而且立即執行。
- 要有足夠法律與程序可以審查並予以承認由其他司法管轄體凍結機制所發起之相關行動。
- 凍結行動應及於特定人士、恐怖分子、資助主義或組織者所全部擁有或共有或直接、間接控制之資金或其他資產，以及源自或衍生於特定人士、恐怖分子、資助主義或組織者所擁有或直接、間接控制之資金或其他資產。
- 應具備有效系統可以將凍結機制下所採取的行動傳遞給金融業者。
- 應提供清楚指引予金融機構及其他可能持有凍結標的資金或其他資產之人或事業體有關在凍結機制所採行動時應負擔之義務。
- 應具備有效且為大眾所熟悉程序俾便解禁之人或團體可以提出解禁或解凍要求。
- 要有法律條款可以讓受到凍結行動影響之人或團體可以取得解除之管道。
- 要有適當程序可以請求法院重新審查凍結行動。

權責機關--金融情報中心及其功能--建議第 26、30 及 32 項：

- 洗錢防制中心年報應檢討確認可以分送到適當人士手中。

權責機關--執法、檢察及其他權責機關-負責調查、起訴相關犯罪及沒收與凍結--建議」第 27、28、30 及 32 項：

- 需要運用更多資源於毒品犯罪有關資產之洗錢犯罪調查。
- 緝毒中心與刑事警察局毒品調查人員要有能力調查毒品犯罪所得及洗

錢，統計資料顯示此一部分相當缺乏。

- 建議主要執法機關要建立洗錢及犯罪資產追查專責單位，增加額外資源及配賦會計鑑識專家，針對犯罪資產進行調查並採取行動。
- 應檢討執法機關在證明資金源自某一特定犯罪所遭遇之困難及問題，可以考量建立民事沒收體制。

權責機關--跨國境現金攜帶申報或揭露--特別建議」第 9 項：

- 海關應儘速檢討人力與資源問題。
- 應檢討旅客攜帶大額現金申報系統在海關資源欠缺以致減損執法效果之情形。
- 應建立研判潛在專門從事現金攜帶者系統並確實執行以及增加隨機抽驗旅客之數量。
- 應檢討海關對於發現跨國境現金攜帶可以立即進行調查及採取制止行動之權力及訓練，預防資金跨國境移動之能力要加強以配合其他已採取之有效作為。
- 應檢討未申報及走私現金之制裁作為以進行強力遏止，併科沒收超過金額以外之其他制裁以鼓勵對於申報系統之遵循。

預防性作為--金融機構--客戶審查與紀錄保存--客戶審查，包括強化或刪減之措施--建議第 5-8 項：

- 降低啟動對偶發性交易之客戶審查義務門檻並考量使用更安全及具透通性交易方式。
- 清楚要求金融機構將辨識利益擁有人作為客戶審查之例行性程序。
- 要求金融機構採取合理措施核對客戶是否代理他人進行交易並辨識最終之利益控制或擁有人。
- 要求金融機構辨識法人或法律合意之最終利益控制或擁有人。
- 要求金融機構對免申報大額通貨交易之大額交易要進行客戶審查及留存交易紀錄。
- 要求金融機構對免申報大額通貨交易之高值交易要進行客戶審查及留存交易紀錄。

預防性作為--金融機構--客戶審查與紀錄保存--紀錄保存和電匯規則--建議第 10 項及特別建議第 7 項：

- 金融機構應依洗錢防制法之要求留存交易及客戶紀錄，包括：
 - 所有交易紀錄（包括國際交易紀錄），而非僅止於超過新台幣一百萬門檻之現金交易。
 - 留存之交易紀錄要足以重建證據所需之憑證。
- 金融機構應被要求保存期限：
 - 交易完成後 5 年。
 - 終止帳戶或生意往來之客戶資料 5 年。

- 金融機構應被要求保存帳戶檔案及生意代理關係。
- 洗錢防制法對於紀錄保存條款應擴及所有交易及客戶紀錄，以符合 FATF 建議。
- 要有明確要求使金融機構有清楚程序可以處理匯入款項未跟隨原始匯款人資訊之交易。

預防性作為--金融機構--異常、可疑和其他交易--金融交易與生意往來之監控（建議第 11 及 21 項）：

- 有關機關應確保洗錢防制法對於持續監控金融交易之要求涵蓋銀行業及其他所有金融機構並充分遵循。
- 洗錢防制法修正時，相關管理、監理機關及自治團體可以考量將這些要求納入相關指引中。
- 課以金融機構對來自遵循 FATF 建議有所不足之國家的交易及生意往來關係要特別注意之義務。
- 建立有效措施以提醒金融機構有關其他國家在執行反洗錢與打擊資助恐怖分子系統所顯現之弱點。
- 提供指引予所有金融行業，監控與來自未遵循 FATF 標準或遵循上顯有不足之國家的客戶。

預防性作為--金融機構--異常、可疑和其他交易--可疑交易報告和其他報告--建議第 13-14、19、25 項及特別建議第 4 項：

- 應確保：
 - 法規上清楚課以金融機構申報與金額多寡無關之可疑交易之義務。
 - 對於本質上有可疑之未遂交易亦要申報。
- 對於特別建議第 IV 項金融機構應負擔之義務要清楚規範在洗錢防制法中。
- 洗錢防制中心應確保完成調查之疑似洗錢交易報告回饋金融機構並確認收到疑似洗錢交易報告。

預防性作為--金融機構--內控及其他措施--內控、遵循、稽核與國外分支機構--建議第 15 及 22 項：

- 證券行業應被明確要求建立獨立稽核功能以達到反洗錢與打擊資助恐怖分子之目的。
- 保險及證券行業應：
 - 明確要求所屬金融機構對於分支機構或分公司位在未遵循或未充分遵循 FATF 建議國家與地區內者應予以特別留意。
 - 課以金融機構對於分行及分公司在所處國家法律允許情形下，遵行母國及所在國兩者中防制洗錢要求較高者之義務。

預防性作為--金融機構--內控及其他措施--空殼銀行--建議第 18 項：

- 確保境內銀行禁止：(1)建立或維持與任何空殼銀行之代理業務關係；及(2)充當國外任何可以被空殼銀行利用之機構的代理銀行角色。

預防性作為--金融機構--規範、監理、導引、監控和制裁--建議第 23、30、29、17、32 及 25：

- 有關機關應：
 - 修正洗錢防制法相關法條以釐清監理機關使用制裁手段之權力。
 - 釐清外匯交易、電匯及金錢與有價物品移轉服務之監理責任。
 - 對於違反反洗錢與打擊資助恐怖分子有更廣泛之制裁方式。
- 洗錢防制法及相關指引對於反洗錢與打擊資助恐怖分子之要求範圍應擴及保險代理人及經紀人。
- 有關機關應依據洗錢防制法考慮更流暢之方式建立指引。
- 金融檢查局之人力，特別是負責例行及特別檢查者，應重新檢討有足夠人力資源可以應付大量之金融機構。
- 有關機關應檢討提供外幣兌換處所暴露之洗錢與資助恐怖分子風險。
- 有關機關對於最近如納入反洗錢與打擊資助恐怖分子規範之外幣兌換處要特別注意其成效。
- 有關機關應重新檢討中央銀行與台灣銀行在同意、取消及稽核外幣兌換處之法律責任分配。

預防性作為--金融機構--金錢或價值轉帳服務（MVT 服務業者）--特別建議第 6 項：

- 有關金錢或價值轉帳服務（MVT 服務業者）之證照、規範及監理應在洗錢防制法及其他相關法律中予以明定。
- 存在大規模未受規範之匯款管道，要有策略將之導引至正常匯款管道。
- 有關機關應進一步研究地下匯款之本質並應考量採取額外作為以鼓勵使用受到規範之正常匯款管道。

預防性措施--特定非金融事業體與專業人士--客戶審查和紀錄保存--建議第 12 項並涵蓋第 5、6、8-11 項及第 17 項（有關制裁部分）之適用：

- 有關機關應：
 - 降低特定非金融事業體與專業人士對於現金交易之客戶審查門檻。
 - 將反洗錢與打擊資助恐怖分子標準與義務擴及尚未被涵蓋之特定非金融事業體與專業人士。
 - 在洗錢防制法中訂定律師、不動產業者、會計師、信託及公司服務業者特別之反洗錢與打擊資助恐怖分子要求。
 - 依據特定非金融事業體與專業人士之業務本質及營業規範，訂定特別規範，詳列相關義務。

- 針對新納入之特定非金融事業體與專業人士訂定特別的指引。
- 透過諮詢相關自律組織及業者方式，指定監理機關以監理特定非金融事業體與專業人士之反洗錢與打擊資助恐怖分子作為。
- 有關機關應優先檢討相關權力與資源，以確保可以要求特定非金融事業體與專業人士充分遵循 FATF 之相關要求。

預防性措施--特定非金融事業體與專業人士--金融交易與生意往來之監控--建議第 16 項並涵蓋第 13-15，17 及 21 項之適用：

- 有關機關應課以所有特定非金融事業體與專業人士申報疑似洗錢交易之義務。
- 有關機關配合對銀樓業者教育訓練外，應加強有關反洗錢與打擊資助恐怖分子之檢查。
- 有關機關應提供特定非金融事業體與專業人士對於發掘異常及可疑交易之教育訓練。
- 有關機關應考慮為特定非金融事業體與專業人士提供有關最新洗錢與資助恐怖分子方式、趨勢及態樣之警示。
- 建議有關機關與會計師研商修正會計師法之同時，應考量將反洗錢與打擊資助恐怖分子義務納入。

預防性措施--特定非金融事業體與專業人士--規範、監理和監控--建議第 24-25 項：

- 建議經濟部對於非公司形態之法人以隨機抽樣方式進行檢查。
- 考量以更強烈制裁手段確保非法賭場無法營業。
- 建議有關機關（特別是法務部及洗錢防制中心）廣泛檢討特定非金融事業體與專業人士暴露洗錢之風險並決定負責規範與監理之機關。
- 確保有關機關具備足夠資源、能力與適當權力可以執行對特定非金融事業體與專業人士之反洗錢與打擊資助恐怖分子要求，包括寶石業者。

預防性措施--特定非金融事業體與專業人士--其他特定非金融事業體與專業人士及確保交易安全之技術--建議第 20 項：

- 應檢討其他特定非金融事業體與專業人士面對洗錢與資助恐怖分子之脆弱性，諸如藝品古董經銷商。

法人、法律合意及非營利組織--法人利益所有權與控制權等資訊之取得--建議第 33 項：

- 應確保法人需要向中央登記機關正確且及時的揭露有關利益擁有人資訊，包括透過法人或法律合意具最終有效控制該利益之人。

法人、法律合意及非營利組織--法律合意利益所有權與控制權等資訊之取得--建議第 34 項：

- 應引進有效程序以確保有關機關可以及時取得有關法律合意利益所有

權與控制權等資訊。

法人、法律合意及非營利組織--非營利組織--特別建議第 8 項：

- 應加強對非營利組織被恐怖分子利用之威脅與弱點提出警示之作爲。

國內與國際合作--國內合作與協調--建議第 31、32 項：

- 有關機關應加強合作以支持執法機關有關反洗錢與打擊資助恐怖分子作爲，諸如對國境管制及緝毒等機關。
- 有關機關應加強合作以支持打擊資助恐怖分子之執行作爲。

國內與國際合作--國際公約與聯合國特別決議案--建議第 35 及特別建議第 1 項：

- 應充分執行並認可或簽署維也納公約、巴勒莫公約及制止資助恐怖分子公約。
- 建議有關機關修正並導入相關法律以充分執行這些公約之相關條文。

國內與國際合作--司法互助--建議第 32、36-38、特別建議第 5 項：

- 修正相關法律以釐清在接受請求國提出司法互助請求時不必以請求國已啓動司法訴訟爲要件。
- 應考慮設計可行機制以決定在多國國家都可起訴案件情形下之最佳起訴地點。
- 應優先通過臥底偵查法。

國內與國際合作--引渡--建議第 39、37、32 及特別建議第 5 項：

- 建立一個可以和請求國合作之程序以處理引渡法第 4 條第 2 項有關國人起訴問題。

國內與國際合作--其他形式之國際合作--建議第 40、特別建議第 5 項及建議第 32 項：

- 建議引進相關法律，讓洗錢防制中心以外之有關機關：
 - 有權可以在平等基礎上與國外對等單位進行資訊交換並可以代表對方進行相關之資料查詢。
 - 確認可以被請求之資訊範圍並具備保護機制確保收到之資訊只用在被授權之範圍內。

第十七章 結論與建議

A. 反洗錢與打擊資助恐怖分子是一場無止盡的戰爭

只要人類貪婪之心無法去除，以獲取利益為目的犯罪即永遠存在，而犯罪者將犯罪收益透過各種管道加以掩飾、隱匿亦不會中斷。隨著科技與交通運輸的持續發展，洗錢手法不斷翻新，過去有人即提過「當我們想出如何阻止犯罪者洗錢管道時，犯罪者也已想到其他洗錢方式」。事實上，如果純粹以執法角度去思考此一問題，我們將會發現努力執法的結果，並非嚇阻洗錢犯罪最佳手段，必須剝奪犯罪者從犯罪中所得收益，讓他們無法從犯罪中取得任何利潤，進而沒有資金投注到下一波犯罪，甚至從犯罪者資金移動回頭去追溯犯罪源頭等多管齊下，才能有效阻絕洗錢及其前置犯罪。

B. 反洗錢與打擊資助恐怖分子是一場鬥智的戰爭

洗錢不同於一般街頭犯罪，犯罪者會想盡各種方式進行洗錢，而不是透過暴力達成目的，它絕對是一場鬥智的戰爭。過去犯罪者多用傳統金融行業進行洗錢，但新興洗錢手法可說五花八門，從不動產、古董藝術、奢侈品、珠寶、貿易、空殼公司、空殼銀行、貿易、信用卡、電子錢包、賭場、網路銀行、甚至網路虛擬貨幣都可以進行洗錢，甚至有些透過特別非金融事業體及專門職業人員如信託、律師、會計師等。如何從犯罪者可能洗錢之管道布置一個防制網，以有效防制洗錢犯罪却不會造成企業及經濟發展太大負擔，又不會對個人隱私有所侵犯，是一個需要集眾人智慧的一場戰爭。

C. 反洗錢與打擊資助恐怖分子是一場團體合作的戰爭

要建置一個反洗錢與打擊資助恐怖分子體制，必須具備完整的法律體系、金融行業的預防性作為、強力執法與金融情報的整合及國際合作等，橫跨國內司法、執法、金融監理機關及私部門的集體努力，才能發揮最大效用。在國際社會的要求標準中，FATF 即將各國國內對於反洗錢與打擊資助恐怖分子協調合作機制列為 40 項建議中之單獨一項（第 31 項），即可顯示其重要性。只有在政府有關機關及私部門相關行業都能重視反洗錢與打擊資助恐怖分子的重要性，拿出具體作為，努力執行，才能真正發揮效用。否則，如果只當這是陪著世界強權國家在玩的遊戲，宣示作為大於實質作用，恐怕很難發揮作用。

D. 反洗錢與打擊資助恐怖分子是一場跨國性的戰爭

目前金融交易型態已經發展到犯罪者只要透過電腦鍵盤，在瞬間即可將犯罪收益移轉跨越國界。從最近國內發生的一些重大洗錢案例，幾乎可以輕易發現犯罪者，大都是將犯罪收益移轉到國外進行洗錢，想借由司法管轄權難以跨越國境的現實，意圖逃避司法制裁。所以未來對於洗錢案件追查，如果沒有國際合作，將難以成功。因此，國際社會一再要求各國必須具備良好的國際合作機制與管道，進行司法互助及資訊交換，由各國接受相互評鑑

之結果觀察，在國際合作議題上大多有良好效果。雖然我國在國際合作上，仍然持續受到中國打壓，無法簽署相關國際公約或與重要國家簽署司法互助條約、協定，目前大多僅能在簽署合作備忘錄的有限範圍內發揮，但如何在這有限空間內發揮到極大效用，可能還需要大家共同努力。

E. 建議我國在法律層面之改善作為

● 洗錢防制法

1. 第 5 條有關金融機構之範圍。目前對於銀樓業或其他有被利用進行洗錢之虞之機構，由法務部會同目的事業主管機關指定，適用有關金融機構之規定。事實上，國際社會對於金融機構以外之特定非金融事業體及專門職業人員，要求各國依照各該行業及人員面對洗錢風險之威脅程度，相對課以合宜防制洗錢責任，並考量專門職業人員之職業保密特權，而非負擔如同金融機構一樣重的責任，否則業者或專門職業人員反對聲浪將使防制洗錢作為更難推展，甚至造成業者根本不理會政府規定。因此，建議未來第 5 條第 2 項可以朝諸如「其他有被利用進行洗錢之虞之非金融機構事業體或專門職業人員，由法務部會同目的事業主管機關指定後，由目的事業主管機關依洗錢風險威脅程度訂定防制洗錢之業務範圍與責任。」之方向修正。
2. 第 6 條有關訂定防制洗錢注意事項。目前的要求金融機構報請中央目的事業主管機關備查，由於國內金融行業類型在面對洗錢與資助恐怖分子之風險威脅各有不同，實在應由主管機關統一訂定遵循指引，再由金融機構依據自身營業性質所顯露之風險，進一步訂定合宜之防制洗錢注意事項，另本法條並無罰則，業者如果違反規定如何處罰，不無疑問，建議未來應該加入罰則。
3. 第 7 條有關大額通貨交易申報事項，建議比照第 8 條規定，加入「依前項規定為申報者，免除其業務上應保守秘密之義務。」條文，以求周全。另建議取消門檻金額及交易種類，以符合國際要求標準。
4. 第 8 條有關疑似洗錢交易申報。依照國際標準，金融機構只要發現可疑金融交易，諸如與交易與帳戶正常活動型式有所偏離、複雜或異常的大額交易以及任何異常型式交易如缺乏明顯經濟、商業或合法目的的交易即是可疑，值得金融機構或有必要時由有關機關進一步調查者，即應該申報。我國却在該條第 3 項規定「第一項受理申報之範圍及程序，由中央目的事業主管機關會商內政部、法務部、中央銀行定之。」而主管機關亦訂定了授權規定事項，明訂受理申報範圍，顯然與「有可疑即申報」之國際標準有違，未來建議取消「範圍」兩字，主管機關不必訂定申報範圍，由金融機構依本身營業性質判定，交易有異常、可疑，即進行申

報。

5. 第 10 條新增跨國境現金及可轉讓金融商品攜帶、運輸之申報與通報規定。其中第 2 項規定「前項之一定金額、有價證券、受理申報與通報之範圍、程序及其他應遵行事項之辦法，由財政部會同法務部、中央銀行、行政院金融監督管理委員會定之。」，因受理申報範圍即是前項所提總值達一定金額以上外幣現鈔及總面額達一定金額以上之有價證券，而海關受理申報即應通報指定之機構亦已在第一項中明定，因此建議條文內容改為「前項之一定金額、有價證券範圍、通報程序，由財政部會同法務部、中央銀行、行政院金融監督管理委員會定之。」另建議是否考量將後送行李及郵寄、快遞等在實務上經常發現之跨國境現金搬移現象納入申報及通報範圍，以符合國際要求標準。
6. 第 11 條有關洗錢罪之刑罰，在 92 年洗錢防制法修正前，並未對為自己犯罪所得之清洗或為他人犯罪所得之清洗加以區分，都是處以 5 年以下徒刑，區分之後可能發生同樣觸犯洗錢罪，為他人洗錢之處罰比犯前置犯罪者更重之刑期，是否符合比例原則，值得考慮。
7. 建議增加授權行政指定之機構得對受理申報之大額通貨交易、疑似洗錢交易及海關通報之跨國境現金攜帶資料，進行分析與分送，並就此部分免除保守秘密之義務。

● 反恐怖行動法

1. 法務部所草擬反恐怖行動法第 2 條將恐怖份子定義為實行恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員。第 13 條將資助恐怖組織者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。僅將資助恐怖組織罪刑化，遺漏資助資助恐怖行動及資助恐怖主義罪刑化之條文，與國際標準所有不符。建議第 13 條第 2 項修正為「資助恐怖組織、恐怖分子或恐怖行動者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。」另對於資助恐怖主義罪刑化，各國對於恐怖主義之定義意見分歧，特別是我國法律不處罰思想犯之情形，是否納入倒是可以再商榷。
2. 儘速推動完成立法。我國推動反恐怖行動法多年，一直碰到極大立法阻力，造成國際社會對我國打擊資助恐怖分子之努力有所質疑，連帶使我國在參加相關國際組織「艾格蒙聯盟」會員資格（必須具備將洗錢行為及資助恐怖分子行為罪刑化之法律）遭到質疑，要求必須儘速改善。
3. 建議參考聯合國「洗錢與資助恐怖分子立法範例」，考量將反恐怖行動法中有關資助恐怖組織相關條文併入洗錢防制法中，成為我國「反洗錢與打擊資助恐怖分子」(AML/CFT) 一部完整之法律。

- 臥底偵查法

國際社會要求對於進行洗錢或資助恐怖分子犯罪偵查時，得以運用特別調查技術（例如犯罪所得及資金意圖用於恐怖主義之控制下交付及臥底調查等）。我國對於控制下交付程序及執法機關權責，已在毒品危害防制條例中增加第 32 之 1 條，並於 2004 年 1 月 7 日另訂偵辦跨國性毒品犯罪入出境協調管制作業辦法作為執行指引。而對於臥底偵查法迄今亦尚未通過立法，有待繼續推動。

F. 建議我國在預防層面之改善作為

- 降低大額通貨交易申報門檻

國際社會要求各國有關機關在訂定現金交易申報門檻時應特別注意，它必須高到足以過濾掉無足輕重之交易却也要低到還可以偵查到潛在涉及金融犯罪之交易，另外得將一些對系統有很大負擔但却沒有執法目的價值之現金交易，免除其申報要求，諸如政府事業體、某些金融機構或公司有合理假設不會有貪瀆且客戶因事業特性才会有大額現金交易之情形。我國目前大額通貨交易申報門檻為單筆現金交易達一百萬新台幣以上者，足足比美國超出三倍，澳洲及加拿大的四倍，以我國國民具有使用現金交易慣而言，此一門檻能否達到原先設計大額通貨交易申報之目的，實在令人懷疑，由過去從此類交易申報資料所發掘之犯罪線索及成案調查起訴案件即可以一窺究竟。我國既然已花費人力及物力建立此一制度，即應讓其發揮效果，降低申報之門檻到美國同一標準，納入同一營業日累計超過門檻亦應進行申報，另擴大無洗錢風險免除申報之範圍，才能真正達到防制洗錢之目的。也許民眾會因此覺得使用現金交易麻煩而改用轉帳交易，亦是培養民眾少用現金交易的另一種方式。

- 取消疑似洗錢交易申報範圍之規定

目前金融監督管理依洗錢防制法授權規定，經會商內政部、法務部、中央銀行之後訂有「洗錢防制法第八條授權規定事項」，對疑似洗錢訂有申報之範圍。事實上，依照國際標準，金融機構只要發現可疑金融交易，諸如與交易與帳戶正常活動型式有所偏離、複雜或異常的大額交易以及任何異常型式交易如缺乏明顯經濟、商業或合法目的的交易即是可疑，值得金融機構或有必要時由有關機關進一步調查者，即應該申報。可見我國目前作為與國際標準有所出入，建議修法取消洗錢防制法第 8 條受理申報範圍後，本法條授權規定事項亦相對取消受理申報之範圍。

- 訂定防制洗錢指引

我國目前有關金融行業防制洗錢之規範，散見於第 7 條、第 8 條之授權規定事項及「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」，這些都是針對銀行業所訂定，其他保險、證券等並未針對行業特性訂定規範，都引用銀行業規範，有時會讓業者覺得窒礙難行。建議未

來各金融行業主管機關，應針對行業特性為業者訂定一套防制洗錢之指引，包括該行業可能面對之洗錢威脅、疑似洗錢交易可能出現之表徵、業者應有之防制策略、作為、相關法令規範及執行情形稽核等，讓業者有一整體之概念及遵循之方向。

- 加強金融機構防制洗錢成效之稽核

目前金融監督管理委員會 95 年 11 月最新準銀行公會備查之「銀行防制洗錢注意事項」範本，內容納入許多國際要求之標準，諸如委託帳戶、由專業中間人代為處理交易及對銀行商譽具有高風險之個人或團體，要特別加強確認客戶身分之作為；應特別留意非居民型之客戶，瞭解這些客戶選擇在國外開設帳戶之原因；應加強審查私人理財金融業務客戶；應加強審查被其他銀行拒絕金融業務往來之客戶；對於非「面對面」之客戶，應該施以具相同效果之確認客戶程序，且必須有特別和足夠之措施，以降低風險；在不違反相關法令情形下，銀行如果得知或必須假定客戶往來資金來源自貪瀆或濫用公共資產時，應不予接受或斷絕業務往來關係；對較高風險帳戶加強監控；銀行應特別注意沒有明顯經濟目的或合法目的之所有複雜、不尋常大額交易或所有不尋常型態交易等要求，究竟銀行有無落實在各個訂定之防制洗錢注意事項及其有無執行等之事後稽核至為重要，否則最後終免還是流於紙上作業。

- 研議地下通匯立法規範之可能性

美國國務院每年發布之「國際毒品控制策略報告」對於我國重要評述之一，即是要求我國有關機關應立法規範地下通匯問題，特別是兩岸通匯問題及外勞仲介成為另一種匯款管道之問題。依據金融監督管理委員會及中央銀行答覆認為，我國銀行法及管理外匯條例已明訂匯款係銀行專屬業務，其他業務經營均屬違法。事實上，地下通匯業者所以能夠生存，必然是有其市場需要，否則民眾不會捨正常金融體系而就資金有被侵吞風險之地下業者，建議未來除了應該加強執法之外，尚需金融監理機關思考如何降低民眾透過非法業者匯款之需求，吸引民眾回歸使用合法業者，才能發揮嚇阻地下通匯猖獗之問題。

G. 建議我國洗錢執法之改善作為

- 鼓勵執法機關追查犯罪者洗錢行為

目前國內執法機關對於追查犯罪之洗錢行為大多興趣缺缺，主要原因是追查犯罪者資金流向非常耗時又耗力，需要相當專業金融知識才能勝任，加上追查洗錢犯罪對工作績效並無太大助益，因此即使洗錢防制法訂有沒收分享之機制，還是無法鼓勵執法機關追查犯罪者之洗錢行為，迄今亦無任何沒收分享之實際案例。所幸目前法務部已開始重視，要求各執法機關必須訂定年度犯罪沒收金額之目標，如果未來能夠配合在沒收分享範圍上擴及現金或有價證券，即使分享亦只能用於執行公務，至少讓執法機關覺得追查洗錢多少有些回饋，否則難以吸引執法人

員追查犯罪者洗錢犯罪行爲。

- 訓練執法人員財務調查專長

對於犯罪者資金洗錢追查，需要具備相當之金融知識，未來應該考量執法人員財務調查專長之設置，配合金融專業機構或學術機構，開設有關金融專業知識、犯罪資金追查技術等課程，通過檢測者頒給財務調查專業證明，在未來與財務調查有關職缺，以具備財務調查專業證明者優先任用或給予加分優待，吸引執法人員吸收財務調查專業技術。

- 設置犯罪收益追查專責單位

前敘犯罪收益調查相當耗費人力與時間，執法機關在人少事多情形下，大多不會著重洗錢犯罪之調查，未來如果在各執法機關內部，能夠設置犯罪收益追查專責單位，施以財務調查專長訓練，以專業方式追查犯罪者洗錢行爲，當可收事半功倍之效果。

- 加強與金融業者之互動

目前金融業者對於防制洗錢大多認爲是一種額外負擔，對企業經營並無助益的觀念，尤其對於執法機關太多的調閱金融資訊要求，常有怨言，部分金融機構已向金融機構要求調閱資料必須收費，雙方對於防制洗錢以及犯罪資金追查之步調，似乎難以一致。未來實應持續加強與金融業者溝通，讓業者明瞭金融機構預防性作爲在整體國家防制洗錢體制中係非常重要之一環，對業者營業之聲譽、風險控管、擴展國際業務及整體金融秩序都有影響，能夠改變觀念積極配合，另外執法機關在調閱金融資訊亦應有節制控管，否則長期耗費金融機構資源，難免會引起反彈。

H. 建議我國在國際合作層面之改善作爲

- 增列國際合作經費

目前洗錢防制中心隸屬在調查局之下，每年編列國際合作出國開會預算，總遇到法務部出國經費總量管制，調查局分配到之少量經費再自行調配結果，洗錢防制中心每年僅能出國參加二次亞太防制洗錢組織會議及二次艾格蒙聯盟會議，事實上該二組織免年會務活動甚多，加上我國積極推動參加相關重要國際組織，諸如 FATF 會務活動及其他臨時性之國際防制洗錢會議、研討會等，所需與實際可運用之經費實在相距太遠，如果我國有意透過此一管道持續擴展國際活動空間，實應依業務需求，編列足夠經費，才能真正發揮效用。

- 加速我國與國外對等單位簽署合作備忘錄之審核時效

我國目前正積極推動與各友好國家簽署防制洗錢與打擊資助恐怖分子之協定或合作備忘錄，目前已完成與帛琉、馬紹爾群島、菲律賓、巴拉圭、韓國、阿爾巴尼亞、波蘭等國簽署，但我國簽署過程必須由洗錢防制中心先與對方協商協定或備忘錄內容，取得雙方共識之後，報法務部轉外交部提供審查意見，再轉回洗錢防制中心重新與對方協商修改

內容，再重新上述過程，待一切確定之後，再報法務部轉呈行政院核准，如果行政院有意見，又得重頭再走一遍，而且各機關對外語譯成中文之看法或用詞不同意見，結果一個協定或備忘錄簽下來，大多要耗費 1 至 2 年，甚至 3 年，還有最後因對方承辦人或主管異動，對原簽署立場看法不同，必須重頭再來或無疾而終者亦有。基於防制洗錢與打擊資助恐怖分子之協定或合作備忘錄大同小異，都是延用「艾格蒙聯盟」制式格式，國內實在應協調出一個加速審核之機制，甚至可以用開會方式一次解決，未來才能捉緊時效，充分擴展我國國際活動空間。

- 洗錢防制中心成立國際合作科

由於國際社會對於防制洗錢與打擊資助分子之議題非常重視，各有關國際組織經常召開各種會議、發布各種公約、決議案、建議、標準、研究報告、指引、範例等，洗錢防制中心實在有必要單獨成立國際合作科，專責參與相關國際組織會務活動、推動簽署協定或合作備忘錄、國際金融情報交換、跨國洗錢案件資金流向協查、國際相關議題之研究等，才能使我國在此領域保持與國際同步，彰顯我國政府防制洗錢與打擊資助恐怖分子之決心與成效。

- 培養國際會議專才

反洗錢與打擊資助恐怖分子不僅需要跨國性合作，且國際社會對此議題訂定諸多要求標準，經常需要透過國際會議進行協調溝通，因此我國參與相關國際會議場合非常多，且在這些場合中經常必須就我國執行情形加以說明或就諸多議題提供建議或表達立場，甚至攸關保衛我國會籍名稱等問題，都需要有嫻熟業務且精通外語（特別是英語）之專才，才能在國際會議場合中為我國爭取最大權益並充分展現專業知識，增加我國在國際社會的能見度並提升正面形象。目前各相關機關似乎普通缺乏此類專才，實在有必要進行計劃性的培養。