

(出國類別：國際會議)

參加 2013 年「亞太防制洗錢組織」第 16 屆年會 (16th APG Annual Meeting 2013)

出國報告

出國人	法務部	楊檢察長秀美、謝檢察官志遠
	調查局洗錢防制處	馮副處長素華、徐調查官藝珊、陳調查官啟明
	金融監督管理委員會	楊專門委員麗萍、劉科長燕玲、林科長文政
		陳專員建穎、洪專員振哲
	中央銀行	吳一等專員登彰、林二等專員宗慶
	刑事警察局	張研究員永呈

出國地點：中國大陸上海

出國時間：102 年 7 月 13 日至 20 日

報告日期：102 年 8 月 16 日

摘 要

「亞太防制洗錢組織」(APG)第 16 屆年會於 7 月 14 日至 19 日在中國大陸上海 Wyndham Grand 飯店會議廳召開，計有來自 41 個會員國、聯合國毒品犯罪防制署等 20 餘國際組織，逾 400 名代表與會。我國代表團成員為臺中地檢署楊檢察長秀美、法務部調部辦事謝檢察官志遠；調查局洗錢防制處馮副處長素華、徐調查官藝珊、陳調查官啟明；金融監督管理委員會楊專門委員麗萍、劉科長燕玲、林科長文政、陳專員建穎、洪專員振哲；中央銀行吳一等專員登彰、林二等專員宗慶；刑事局張研究員永呈等計 13 員。本次年會之目的在於討論 APG 的架構與運作、APG 會員相互評鑑程序及現地評鑑時程、APG 會員執行國際標準及 FATF 國際合作審議小組、技術協助與訓練；新型態之洗錢、資恐與資助武器擴散、個別及全體會員之特殊議題、APG 第 3 輪相互評鑑及 FATF 新修訂國際標準／評鑑方法論，我國原預定於 2015 年第 4 季接受 APG 進行第三輪相互評鑑，但大會決定延至 2016 年辦理。

關鍵詞：“亞太防制洗錢組織”、“APG”、“防制洗錢金融行動工作組織”、“FATF”、“法務部”、“調查局”、“金管會”、“中央銀行”、“洗錢防制法”、“洗錢”、“金融情報中心”、“FIU”、“目標性金融制裁”、“風險基礎方法”、“RBA”、“擔任重要政治職務人士”、“PEP”、“相互評鑑”、“評鑑方法論”、“技術遵循”、“效能評鑑”

目 次

壹、我國代表團參加 2013 年「亞太防制洗錢組織」第 16 屆年會情形	1
一、前言.....	1
二、與會情形及重要內容.....	2
(一)7 月 14 日(星期日)下午之相關會議.....	2
(二)7 月 15 日(星期一)相關工作組會議、FATF 新修國際標準之技術研討會	3
1. APG 洗錢態樣工作組 (Typologies Working Group)	4
2. 「技術研討會 1—FATF 國際標準新的方面：R7 有關資助大規模毀滅性武器擴散之目標性金融制裁」	6
3. 「技術研討會 2—FATF 國際標準法規方面：R1 風險基礎方法、R10 金融普及性及 R12 擔任重要政治職務人士」	6
4. 「技術研討會 3—FATF 國際標準實務運作方面：R29 金融情報中心、R30 及 R31 執法、調查及檢察機關之責任與職權、R40 國際合作」	6
(三)7 月 16 日(星期二)會員大會第一日	6
1. 大會開幕致詞.....	7
2. 秘書處報告.....	7
3. APG 以 FATF 準會員資格參與相關活動情形	7
4. APG 相互評鑑及其他評估議題(含 7 月 17 日相互評鑑).....	9
(四)7 月 17 日(星期三)會員大會第二日	15
(五)7 月 18 日(星期四)會員大會第三日	16
1. 我國進展報告接受大會審查.....	16
2. 我國對馬紹爾群島進展報告之提問.....	19
(六)7 月 19 日(星期五)會員大會第四日	20
(七)與各國代表互動情形.....	21
貳、專題報告：R7 有關資助大規模毀滅性武器擴散之目標性金融制裁.....	23
一、前言.....	23
二、反武擴目標性金融制裁之制度目的及制裁對象.....	24
三、聯合國對於伊朗及北韓反武擴制裁之簡介.....	24
四、聯合國安理會有關反武擴目標性金融制裁之決議與 FATF 新修訂國際標準之關係.....	27
五、FATF 第 7 項建議對於反武擴目標性金融制裁之要求.....	29
六、FATF 第 7 項建議之評鑑.....	31
七、結論.....	32
參、專題報告：R1 風險基礎方法(RBA, risk-based approach)、R10 金融普及計畫(Financial Inclusion)及 R12 擔任重要政治職務人士(PEPs).....	33
一、R1 風險基礎方法—紐西蘭經驗	33
二、R1 風險基礎方法—馬來西亞經驗	37
三、R1 風險基礎方法—英國經驗	42
四、R10 金融普及計畫—孟加拉經驗	45

五、R10 金融普及計畫—印度經驗.....	49
六、R10 金融普及計畫—斐濟經驗.....	52
七、R12 擔任重要政治職務人士.....	55
肆、專題報告：R30 及R31 執法、調查及檢察機關之責任與職權.....	57
一、前言.....	57
二、FATF 國際標準就實務運作方面之執法、調查建議簡介.....	57
三、澳洲聯邦警政署 2013 年所提專報—精進調查技術.....	59
四、國內執法、調查發展現況觀察.....	60
五、結語.....	61
伍、專題報告：FATF 新修訂國際標準之評鑑方法論簡介.....	62
一、前言.....	62
二、新FATF 標準之評鑑方法論.....	62
三、問題與回應.....	67
陸、心得及建議.....	70
一、瞭解FATF 新修訂國際標準及新評鑑方法論.....	70
二、及早改善技術遵循缺失及強化執行效能以因應第三輪相互評鑑.....	70
三、參考 FATF 新標準於下次年會前就第二輪評鑑缺失採取相關措施，以爭取明年追蹤等級提升至一般後續追蹤等級.....	71

附件一：2013 年 APG 年會議程。

附件二：2013 年我國國家報告。

附件三：2013 年我國相互評鑑進展報告。

附件四：2013~2014 年 APG 各會員國相互評鑑後續追蹤等級審查結果。

壹、我國代表團參加 2013 年「亞太防制洗錢組織」第 16 屆年會情形

一、前言

「亞太防制洗錢組織」(Asia Pacific Group on Money Laundering, 以下簡稱 APG)第 16 屆年會於 7 月 14 日至 19 日在中國大陸上海 Wyndham Grand 飯店會議廳召開，第 1 日為相關會前會議(Pre-plenary Meetings)，我國參加「捐助與技術提供工作組」會議(DAP Group Meeting)；第 2 至 6 日為會員大會(Plenary Meetings)，計有來自 41 個會員國、5 個觀察員國(Observers)及聯合國毒品犯罪防制署(United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC)、世界銀行(World Bank)、國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF)、防制洗錢金融行動工作組織(Financial Action Task Force on Money Laundering, 以下簡稱 FATF)等 24 個準會員組織(Associate Members)，總計逾 400 名代表與會。

本次年會之目的在於討論 APG 的策略方向及工作計畫，涵蓋：

- (一)APG 的架構與運作(the Structure and Operation of the APG)，包括組織章程、未來計畫相關問題及預算等。
- (二)APG 會員相互評鑑程序及現地評鑑之時程 (Mutual Evaluation Procedures and the Scheduling of On-site Visits to APG Members)。
- (三)APG 會員執行國際標準及 FATF 國際合作審議小組等議題 (Implementation Issues and Their Relevance to the FATF's International Cooperation Review Group)。
- (四)技術協助與訓練等議題 (Technical Assistance & Training Issues Both for Specific APG Members and for Wider Policy-related Matters)。
- (五)新型態之洗錢、資恐與資助武器擴散 (Emerging and Evolving Money Laundering, Terrorist Financing and Proliferation Financing Typologies)。
- (六)個別及全體會員之特殊議題 (Special Issues of Significance to Individual APG Members and to the Whole Membership)。

(七)APG 第 3 輪相互評鑑及 FATF 新修訂國際標準／評鑑方法論議題
(the APG’s upcoming third round of mutual evaluations and the new
FATF standards/assessment methodology)。

我國代表團成員為臺中地檢署楊檢察長秀美、法務部調部辦事謝檢察官志遠、金管會楊專門委員麗萍、劉科長燕玲、林科長文政、陳專員建穎、洪專員振哲、中央銀行吳一等專員登彰及林二等專員宗慶、刑事局張研究員永呈、調查局洗錢防制處馮副處長素華、徐調查官藝珊及陳調查官啟明等計 13 員；行前由法務部於 7 月 1 日召集各機關與會代表舉行籌備會議，協調相關與會分工事宜，籌備會決議由臺中地檢署楊檢察長秀美擔任團長、調查局洗錢防制處馮副處長素華擔任副團長、陳調查官啟明擔任執行秘書、刑事局張研究員永呈擔任聯絡官，並就參與本次年會應準備事項、提交報告、相關團務與分工事項取得共識。年會期間，我國代表團成員積極參與各項會議活動，並踴躍發言，團長臺中地檢署楊檢察長秀美及其他團員於會議期間均積極與各國代表互動。

二、與會情形及重要內容

(一)7 月 14 日(星期日)下午之相關會議

1. 「捐助與技術提供工作組」會議

會議主題	我國代表團 與會人員及分工	會議重點
捐助與技術提供工作組會議 (限捐助及技術提供者參加)	副團長。 調查局摘記重點。	會議重點摘錄於後，詳本節。

(1)「捐助與技術提供工作組」會議(DAP Group Meeting)係屬會前會之性質，由副團長法務部調查局洗錢防制處馮副處長素華代表我國出席，徐調查官藝珊及執行秘書陳調查官啟明列席。會中美國、加拿大、英國及世銀等援助方及技術合作機構分別報告經辦之相關研討會、教育訓練及顧問諮詢等能力建構計畫與執行問題等。APG 技術協助與訓練處長 Sisilia 女士報告已進行及計畫中之研討會及輔導團任務，並兩度感謝我國贊助大洋洲會員及觀察員舉辦相關研討會及提供相關技術協助與訓

練，有助於建立及強化大洋洲會員之防制洗錢／打擊資恐機制。

(2)今年年底或明年年初將在美國紐約或華盛頓特區舉辦資恐／武擴目標性金融制裁研討會，邀請與會成員國派員參加該研討會，以增進對該制度之瞭解。

2.金管會代表就我國金融部門洗錢防制工作之推動情形及未來修法事宜與 APG 秘書處進行溝通，內容要以：

(1)依 APG 秘書處規劃，被列為一般追蹤等級(Regular follow-up)之會員在 2015 年(嗣後大會決議提前為 2014 年)後將無須再提交第二輪評鑑之進展報告，因此各會員國明年如未能達到一般追蹤等級，將須同時因應第二輪評鑑之追蹤及準備第三輪評鑑事宜，建議各會員國應審慎對待下次進展報告。

(2)鑒於目前處於新舊標準實施之過渡期，各國因應第二輪相互評鑑缺失之後續追蹤，應亦可參考新標準進行改善。

(3)第二輪評鑑以技術遵循(technical compliance)為主，主要評估會員國是否依 FATF 建議建立相關機制。第三輪評鑑除技術遵循評鑑外，將強化效能評鑑，其重點在評估會員國之執行成效。另 APG 規劃第三輪評鑑結果有下列情形之一即可能被列入強化追蹤等級，各會員國需注意：(1) 40 項建議中有 8 項以上為 NC/PC；(2) 5 項核心建議(第 3、5、10、11 及 20 項建議)有任一項為 NC/PC；(3)效能評鑑之 11 項直接成果中有 5 項為低度或中度有效。

(二)7 月 15 日(星期一)相關工作組會議、FATF 新修國際標準之技術研討會

會議主題	我國代表團 與會人員及分工	會議重點
洗錢態樣工作組會議	自由參加。	調查局摘錄於後，詳本節標題 1。
執行議題工作組會議	自由參加。	自由參加。
指導工作組(限成員及下屆共同主席參加)	不必參加。	不必參加。
技術研討會 1：FATF 國際標準—新的方面(R7 武擴目標性金	法務部與調查局共同負責 撰寫專題報告，餘自由參	法務部與調查局專題報告 詳標題 貳。

會議主題	我國代表團 與會人員及分工	會議重點
融制裁)	加。	
技術研討會2：FATF國際標準—法規方面（R1風險基礎方法、R10照顧弱勢族群金融、R12擔任重要政治職務人士）	金管會負責撰寫專題報告，餘自由參加。	金管會專題報告詳標題參。
技術研討會3：FATF國際標準—實務運作方面（R29金融情報中心、R30及R31執法、調查及檢察機關、R40國際合作）	刑事警察局負責撰寫專題報告，餘自由參加。	刑事警察局專題報告詳標題肆。

1. APG 洗錢態樣工作組（Typologies Working Group）

該工作組會議由印度Mr. Balesh Kumar及斐濟Mr. Razim Buksh擔任共同主席，我國由法務部謝檢察官志遠及調查局陳調查官啟明參加，會議重點如下：

- (1) 歡迎與會之代表團成員及介紹會議內容。
- (2) 報告2012年在越南河內舉行的APG/FATF聯合洗錢態樣研討會之成果。
- (3) 報告在澳洲布里斯本舉行的FATF國際標準及洗錢態樣太平洋地區研討會之成果。
- (4) 審查洗錢態樣工作組的職權範圍（Terms of Reference）。
- (5) 完成目前的工作計畫：2013年APG年度洗錢態樣報告（我國提供12則案例全數列入報告）。
- (6) 目前工作計畫之進展報告：太平洋地區洗錢態樣計畫—詐欺及貪污之不法所得。
- (7) 2013至2016年之洗錢態樣工作組計畫如下：
 - A. 黃金生產、運送、市場及貿易之洗錢與資恐風險之研究計畫（ML and TF Risks Associated with Gold Production, Movement, Markets and Trade）。
 - B. 泛太平洋毒品交易路線之研究計畫（Trans-Pacific Drug Trafficking Routes）。

(8)更新FATF洗錢態樣計畫及APG應協助下列計畫：

- A.非營利組織遭恐怖分子濫用風險之研究計畫（The Risk of Terrorist Abuse in the NPO Sector）。
- B.與洗錢／資恐活動相關之非法產品及阿富汗毒品走私之研究計畫（Financial Flows Linked to the Illicit Production and Trafficking of Afghan Drugs and Associated ML/TF Activities）。

(9)2013年APG／EAG聯合洗錢態樣及能力建構研討會（2013 APG/EAG Joint Typologies and Capacity Building Workshop）將於今年9月23至27日在蒙古Ulaan Baatar舉辦，研討之主題如下：

- A.非營利組織遭恐怖分子濫用：藉由與會者之資訊分享及經驗交流以增加對本議題之瞭解，進而支持APG及EAG對於全球計畫之投入。
- B.黃金生產、運送、市場及貿易之洗錢與資恐風險：藉由交流地區經驗及案例，增加對於非法交易威脅、洗錢及資恐之技術與型態及涉及組織犯罪黃金交易之認知與瞭解。
- C.貪污之資金流向及反洗錢工具之使用：會議中將請與會者分享國際及地區防制應用洗錢／打擊資恐工具及回復貪污不法所得之經驗。
- D.防制洗錢／打擊資恐之調查、起訴與稅務犯罪：檢視稅務犯罪作為洗錢前置犯罪之地區經驗，及在稅務犯罪尚未成為前置犯罪前，金融情報中心、調查機關、檢察機關如何應用反洗錢工具及國內與國際合作等議題。
- E.與私部門建立策略伙伴關係：包括微型金融（Micro-finance）、普及性金融（Financial Inclusion）、信託（Trusts）、集團內部支付（Intra-group Payments）及稅務犯罪（Tax Crimes）。

F.防制洗錢／打擊資恐及新工具：新興科技及價值移轉／支付系統：集團內部支付（Intra-group Payments）、行動錢包（Mobile Wallets）、支付系統（Payment Systems）及保險（Insurance）等。

2.「技術研討會 1—FATF 國際標準新的方面：R7 有關資助大規模毀滅性武器擴散之目標性金融制裁」

該研討會由金管會劉科長燕玲、法務部謝檢察官志遠及調查局陳調查官啟明參加，會中介紹有關 FATF 新修正第 7 項建議關於資助武器擴散目標性金融制裁之要求、與第 6 項建議之異同，及新評鑑方法如何評估其技術遵循及執行成效等。由法務部及調查局共同撰寫專題報告如後(詳標題貳之專題報告)。

3.「技術研討會 2—FATF 國際標準法規方面：R1 風險基礎方法、R10 金融普及性及 R12 擔任重要政治職務人士」

該研討會由金管會楊專門委員麗萍、林科長文政、陳專員建穎、洪專員振哲及及中央銀行吳一等專員登彰、林二等專員宗慶等 6 位參加，會中介紹有關風險評估、金融普及性及擔任重要政治職務人士之相關規定，由金管會代表撰寫專題報告如後(詳標題參之專題報告)。

4.「技術研討會 3—FATF 國際標準實務運作方面：R29 金融情報中心、R30 及 R31 執法、調查及檢察機關之責任與職權、R40 國際合作」

由調查局徐調查官藝珊及刑事局張研究員永呈參加，會中介紹執法權力、責任、金融情報中心、執法機關及相關國際合作案例，由刑事局代表分別針對本議題撰寫專題報告如後(詳標題肆之專題報告)。

(三)7 月 16 日(星期二)會員大會第一日

會議主題	我國代表團 與會人員及分工	會議重點
年會－開幕儀式	團長及副團長就代表團席位，餘自行覓座。	會議重點摘錄於後，詳本節標題 1。

會議主題	我國代表團 與會人員及分工	會議重點
	調查局摘記重點。	
年會－APG主管事項議題	團長及副團長就代表團席位，餘自行覓座。 調查局摘記重點。	會議重點摘錄於後，詳本節標題2。
年會－FATF準會員資格議題	中央銀行及金管會代表一員就代表團席位，餘自行覓座。 中央銀行摘記重點。	會議重點摘錄於後，詳本節標題3。
年會－相互評鑑及其他評鑑	中央銀行及金管會代表一員就代表團席位，餘自行覓座。 中央銀行摘記重點。	會議重點摘錄於後，詳本節標題4。

1.大會開幕致詞

由 APG 澳洲籍永久職共同主席 Mr. Andrew Colvin(聯邦警署副署長兼任)及中國大陸籍共同主席(輪替職)劉爭鳴(中國人民銀行反洗錢局副局長)共同主持，並邀請中國人民銀行副行長李東榮、上海市副市長屠光紹及 FATF 新任俄羅斯籍主席 Mr. Vladimir Nechaev 到場致詞。另主席 Mr. Andrew Colvin 於致歡迎詞時，特別指名感謝我國及相關贊助國之捐款，使受贊助國能順利指派高層代表到場與會，以強化該等國家對於防制洗錢／打擊資恐之認知與政治承諾。

2.秘書處報告

2013 至 2014 年核心預算為澳幣 203 萬 7,270 元，另來自會員主動捐助之 140 萬 8,941 元，將支用於相關優先考量之計畫。另會員分攤會費亦按比例調增，惟我年費分攤額卻由澳幣 5 萬 6,365 元調降-0.6% (僅我國、韓國及紐西蘭受調降年費分擔比例，其餘均增加 2.9%至 13.6%不等，因年費公式以 GDP 及每人平均 GDP 為基礎，我國去年該兩項數值均降)，減為 5 萬 6,009 元。

3.APG 以 FATF 準會員資格參與相關活動情形

(1)APG 參與 FATF 行動之成果

A.最近一年APG參加FATF全體會員大會3次及有關之工作小組會議，我國多透過APG之準會員資格積極參與會議。

B.FATF於2013年2月採用新的評鑑方法論 (methodology)，以因應修正後之40項建議。該方法論經過長時間與APG等區域性防制洗錢組織(FATF-Style Regional Bodies, FSRBs)及私人部門的商議後終於完成，APG會員則透過APG特設工作小組 (Ad hoc working group) 對方法論的草案提出建言。

(2)國際合作審議小組列管名單

國際合作審議小組(International Cooperation Review Group, ICRG)係 FATF 辨識及處理相關會員國不充分遵循 FATF 國際標準的一個重要機制。ICRG 依據 FATF 之建議，檢視高風險之司法管轄區(jurisdiction)及不合作的國家或地區。

ICRG 對 APG 會員國之列管名單中，除汶萊、菲律賓、斯里蘭卡及泰國等 4 個國家在 AML/CFT 方面有充足進展，於 2013 年 6 月 21 日自列管名單被移除外，ICRG 列管的 APG 會員國尚包括：

A.黑名單(Black List)：印尼、緬甸 (Myanmar)、巴基斯坦及越南。

B.灰名單(Grey List)：阿富汗、孟加拉、柬埔寨、寮國 (Lao PDR)、蒙古 (2013年10月前R1、SR II 及SR III若無充足進展，將被轉至黑名單中) 及尼泊爾。

C.初步檢視尚未決定者：巴布新幾內亞(Papua New Guinea)。

(3)參加全球反洗錢／打擊資恐網路(Global AML/CFT Network)

FATF 所轄全球網路合作工作組 (Global Network Coordination Group, GNCG)於 2012 年 6 月設立，主要扮演 FSRBs 及 FATF 的溝通平台。GNCG 於 2012 年共召開 2 次會議，討論之議題包括整合 FATF 及 FSRB 之相互評鑑程序等，可增進 FATF 與相關區域性防制洗錢組織之合作。

APG 係 FATF 之一環，在全球反洗錢／打擊資恐 (AML/CFT)網絡中扮演重要角色，恐怖分子之威脅已陸續在世

界各地相繼出現，因此，FATF 及 APG 等區域性防制洗錢組織建構更嚴密之全球反洗錢／資恐網絡至為重要，並應與國際組織密切合作，諸如國際貨幣基金(IMF)、世界銀行(World Bank)及聯合國(United Nations)等。

各區域性防制洗錢組織均為 APG 的觀察員，彼此相互合作、學習與經驗分享，在 FATF 會議上，APG 秘書處均與其他區域性防制洗錢組織密切互動。近年來，APG 與其他區域性防制洗錢組織互動情形如次：

A. 歐亞防制洗錢組織(Eurasian group on combating money laundering and financing of terrorism, EAG)

(A)2013 年 3 月 EAG 秘書處隨同 APG 的 ICRG 行動計畫訪查蒙古，蒙古係 EAG 觀察員同時亦為 APG 會員，EAG 秘書處與 APG 合作透過技術協助及強化其對 ICRG 審議程序之認知，以支援該國。

(B)EAG 秘書處參加 APG 在 2012 年的年會及洗錢態樣之研討會，APG 與 EAG 計劃於 2013 年 9 月在蒙古首次聯合舉辦洗錢態樣之研討會。

B. 東非及南非防制洗錢組織(Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group, ESAAMLG)

APG 於 2012 年 9 月參加 ESAAMLG 與東非及南非協會(Commonwealth)共同舉辦的金融、經濟犯罪司法論壇，除扮演該研討會推動者外，並在會中簡報防制洗錢等國際準則。

4. APG 相互評鑑及其他評估議題(含 7 月 17 日相互評鑑)

(1) APG 特設工作小組之進展概況

APG 特設工作小組成立於 2010 年 11 月，用以協助秘書處、督導組(Steering Group)及 APG 會員處理 FATF 相關事務，並鼓勵會員就 FATF 政策發展過程，特別是 FATF 評鑑標準提

出建言。基於該工作小組之經驗及第 2 次相互評鑑所衍生之相關議題，會員建議成立相互評鑑工作小組(ME Working Group)，以協助 APG 第 3 次相互評鑑及第 2 次相互評鑑後續追蹤之相關事宜(相互評鑑工作小組之章程詳議題五)。

2013 年 2 月 FATF 年會已就「2012 年 FATF 建議」通過「評估 FATF 建議之技術性遵循與 AML/CFT 系統之有效性」實施方法，換言之，FATF 與 APG 下一次相互評鑑均將基於該實施方法，評估會員之技術性遵循程度與 AML/CFT 系統之有效性。前者就 FATF 共 40 項建議評估會員遵循程度，會員將被評以遵循(Compliant, C)、大部遵循(Largely Compliant, LC)、部分遵循(Partially Compliant, PC)或未遵循(Non-Compliant, NC)等 4 項等級；後者就預先定義之 11 項立即結果(Immediate Outcomes, IOs)評估會員 AML/CFT 機制之有效性，會員將被評以高度有效(High Level of Effectiveness)、顯著有效(Substantial Level of Effectiveness)、一般有效(Moderate Level of Effectiveness)或低度有效(Low Level of Effectiveness)等 4 項等級。

(2)「FATF 審查標準」專題研討會之舉辦情形

APG 於 2012 年至 2013 年共舉辦 4 次關於「FATF 審查標準」之專題研討會，地點分別於韓國首爾、澳洲布里斯本、新加坡及斯里蘭卡可倫坡。2013 年預定再舉行 2 場專題研討會，分別為 2013 年 8 月 12 日至 16 日在新加坡，2013 年 8 月 28 日至 30 日在韓國首爾。

(3)APG 審查機制

- A.相互評鑑後續追蹤報告(Mutual Evaluation Follow-up)主要係於APG年會期間檢視各會員(特別是未具有FATF成員身分之APG會員)針對40項建議的後續改善行動。
- B.所有相互評鑑進展報告(ME progress reports)，依其類型及進展程度，分別由APG審查小組(通常由會員體及觀察員挑選3

至4位專家組成)或由秘書處負責評估,APG政策指導工作組(Steering Group, SG)則對前述評估部門提出的建議提供獨立監督與最後認可機制。

C.自2012年起,所有報告【包括定期追蹤但須加速提出進展報告(Regular Follow-up Process-Expedited)類型】,都必須提交予SG檢視與認可,以提升評鑑的一致性。

D.APG後續追蹤報告之審查過程主要係經由同儕壓力方式,漸進加強反洗錢機制,為相互評鑑(ME)的延伸。

(4)相互評鑑之政策與程序

A.修訂第2次相互評鑑之政策與程序

第2次相互評鑑後續追蹤之程序業於2013年3月獲會員通過施行,惟基於第2次相互評鑑後續追蹤即將完成,且應前述相互評鑑工作小組之成立,秘書處將草擬第2次相互評鑑後續追蹤程序之修正條文,送請會員表決通過。

B.第2次相互評鑑後續追蹤之完成期限

鑒於APG第3次相互評鑑將於2014年至2015年展開,本項議題旨在討論第2次相互評鑑後續追蹤應於何時結束,以避免二者相互重疊,加重會員負擔。

FATF已原則決定於2014年2月結束第3次相互評鑑後續追蹤,之後則針對尚未通過後續追蹤之個別會員實施「同儕壓力機制」(Peer Pressure Mechanisms)。爰此,APG秘書處建議第2次相互評鑑後續追蹤於2015年年會結束,並對尚未通過後續追蹤之個別會員實施「同儕壓力機制」。

結論:經會員討論,第2次相互評鑑後續追蹤提前於2014年年會結束,並對尚未達一般後續追蹤(regular follow-up)之個別會員實施「同儕壓力機制」。

C.第3次相互評鑑程序

FATF雖未如預期於2013年6月通過第4次相互評鑑程

序，但其基本原則已獲會員同意，預計相互評鑑程序可於 2013 年 10 月獲得通過。為使 APG 與 FATF 相互評鑑程序一致，爰請會員先行同意 APG 第 3 次相互評鑑程序之一般原則。

FATF 相互評鑑核心原則包括：必須針對技術性遵循實施書面審查，確保評鑑團隊與會員間之動態與持續性交流，實地查核前應提交受評鑑會員第 1 次技術性遵循評鑑報告草稿、實地查核結束前應提供會員主要評鑑意見，檢視評鑑報告品質與一致性，評鑑報告必須提交會員大會討論、出版評鑑報告及一系列含同儕壓力之後續追蹤程序等。

結論：同意 APG 第 3 次相互評鑑程序之一般原則，相互評鑑程序則俟 FATF 通過第 4 次相互評鑑程序，於會後提交會員表決。另後續追蹤程序待與相互評鑑工作小組(ME Working Group)及督導組(Steering Group)討論後，送請 2014 年 APG 年會通過。

D.第3次相互評鑑時程表

同意 APG 第 3 次相互評鑑時程，其中對我國實地查核 (on-site visit)時間由原定 2015 年下半年延至 2016 年第 4 季，相互評鑑報告將提交 2017 年年會追認。

E.2013年至2014年相互評鑑訓練課程

為因應第 3 次相互評鑑，APG 預定 2013 年 11 月或 12 月共舉辦 2 場關於相互評鑑之訓練課程，其中對評鑑人員 (Assessor)訓練將於澳洲雪梨舉行，相互評鑑前置準備 (Pre-ME)訓練將於馬來西亞吉隆坡舉行。

(5)後續追蹤概況

針對同時為 APG 及 FATF 的 10 個會員(澳洲、加拿大、中國大陸、香港、印度、日本、南韓、紐西蘭、新加坡及美國)，因其主要仰賴 FATF 追蹤，故下列 APG 分析及統計資料並未涵蓋該等會員。

A. APG 第二輪評鑑後續追蹤之三大模式：

(A) 兩年一次追蹤(Biennial follow-up)：會員對於 FATF 之 6 項核心建議均達遵循(C)或大部分遵循(LC)等級。

(B) 定期追蹤(Regular follow-up)：對 FATF 之 6 項核心建議，只要有 1 項為部分遵循(PC)或未遵循(NC)等級，即屬之。

(C) 加強追蹤(Enhanced follow-up)：會員對於 FATF 標準之執行有嚴重缺失。

另外，一般追蹤及加強追蹤又可區分為下列子類別：

會員進展概況	APG 建議
尚可滿意進展	<p><u>定期追蹤(Regular Follow-up Process)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 按正常時程追蹤；亦即，次年 4 月底前提交報告，交由秘書處審查。
有合理進展但仍需關注	<p><u>定期追蹤但須加速提出進展報告(Regular Follow-up Process - Expedited)(如我國)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 秘書長通知改善。 ● 提交進展報告時程縮短至 3 至 12 個月。 ● 通常交由審查小組分析。
有進展但仍需關注	<p><u>加強追蹤(Enhanced Follow-up)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 共同主席通知相關部門表達對缺失之疑慮。 ● 次年 1 月底前提交進展報告。 ● 交由審查小組分析。
嚴重／長期未改善缺失	<p><u>高階層之加強追蹤(Enhanced Follow-up, including High-level Mission)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 除上開強化追蹤事項外，再加上 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 高階層的會員行動。 ➢ 可能轉交至 ICRG。 ➢ 可能取消會籍。

B. 對各會員國相互評鑑後續追蹤類型

會員名稱	相互評鑑年份	評估類型(單位)	2012-13年 進展建議	2013-14年 進展建議
阿富汗	2011	審查小組	Enhanced	Enhanced
孟加拉	2009	審查小組	Regular-Expedited	Regular
汶萊	2010	秘書處	Regular	Biennial
柬埔寨	2007	審查小組	Enhanced	Enhanced
中華台北	2007	審查小組	Regular-Expedited	Regular-Expedited ¹
庫克群島	2009	秘書處	Regular	Regular
斐濟	2006	秘書處	Regular	Regular
印尼	2008	審查小組	Regular-Expedited	Regular
寮國	2011	秘書處	Enhanced	Enhanced(additional Measures) ²
澳門	2007	秘書處	Regular	Regular
馬來西亞	2007	秘書處	Regular	Regular
馬爾地夫	2011	審查小組	Enhanced	Enhanced(additional Measures) ³
馬紹爾群島	2011	秘書處	Regular	Regular
蒙古	2007	審查小組	Enhanced	Enhanced
緬甸	2008	審查小組	Enhanced	Enhanced(additional Measures) ⁴
諾魯	2012	秘書處	Regular	Regular
尼泊爾	2011	秘書處	Regular-Expedited	Regular
紐埃	2012	秘書處	Regular	Regular
巴基斯坦	2009	審查小組	Regular-Expedited	Regular
帛琉	2008	審查小組	Regular-Expedited	Regular-Expedited ⁵
菲律賓	2009	秘書處	Regular	Regular
巴布亞紐幾內亞	2011	審查小組	Enhanced	Enhanced
薩摩亞	2006	審查小組	Enhanced	Enhanced(additional Measures) ⁶
所羅門群島	2010	審查小組	Regular	Regular

¹詳附件四APG各會員國相互評鑑後續追蹤等級審查結果第6頁。

²詳附件四APG各會員國相互評鑑後續追蹤等級審查結果第5頁。

³詳附件四APG各會員國相互評鑑後續追蹤等級審查結果第5頁。

⁴詳附件四APG各會員國相互評鑑後續追蹤等級審查結果第5頁。

⁵詳附件四APG各會員國相互評鑑後續追蹤等級審查結果第6頁。

⁶詳附件四APG各會員國相互評鑑後續追蹤等級審查結果第4頁。

會員名稱	相互評鑑年份	評估類型(單位)	2012-13年進展建議	2013-14年進展建議
斯里蘭卡	2006	審查小組	Regular-Expedited	Regular
泰國	2007	審查小組	Enhanced	Regular
東帝汶	2012	秘書處	Regular-Expedited	Regular-Expedited ⁷
東加	2010	審查小組	Regular	Enhanced
萬那度	2006	審查小組	Enhanced	Enhanced(additional Measures) ⁸
越南	2009	審查小組	Enhanced	Regular

綜上，APG 對 30 個會員追蹤報告建議，共有 1 個列為兩年一次追蹤對象，17 個列為定期追蹤(Regular)對象，3 個列為定期追蹤但須加速提出進展報告(Regular - Expedited)對象，以及 9 個列為須加強後續追蹤(Enhanced)對象。

(四)7 月 17 日(星期三)會員大會第二日

會議主題	我國代表團 與會人員及分工	會議重點
年會－相互評鑑及其他評鑑 (續)	金管會及法務部代表一員就代表團席位，餘自行覓座。 金管會摘記重點。	會議重點摘錄於後，詳本節標題1。
新評鑑方法論之介紹	中央銀行及刑事警察局代表一員就代表團席位，餘自行覓座。 刑事警察局摘記重點，調查局負責撰寫專題報告。	會議重點摘錄於後，詳本節標題2，專題報告詳標題伍。

1.相互評鑑後續追蹤報告(續)，內容併入 7 月 16 日(星期二)會員大會第一日「**4.APG 相互評鑑及其他評估議題**」。

2.FATF 專家介紹新評鑑方法論

FATF 評鑑與執行工作組 (Working Group on Evaluations and Implementation, WGEI)共同主席 Mr. Richard Chalmers 針對 FATF 新修訂國際標準之評鑑方法進行簡報，由調查局徐調查官藝珊針對新評鑑方法撰寫專題報告(詳標題伍之專題報告)，會中由調查局陳調查官啟明及金管會劉科長燕玲針對新評鑑方法之一致性

⁷詳附件四APG各會員國相互評鑑後續追蹤等級審查結果第 7 頁。

⁸詳附件四APG各會員國相互評鑑後續追蹤等級審查結果第 4 頁。

(Consistency) 提出問題，相關提問及回應請參閱該專題報告內容。

(五)7月18日(星期四)會員大會第三日

會議主題	我國代表團 與會人員及分工	會議重點
年會－相互評鑑及其他評鑑 (續)	(1)審查我國進展報告－先由法務部說明我洗錢防制之進展概況，此外，大會安排印尼提問我國，提問涉及法制面，由法務部回答。 法務部摘記重點。 (2)大會安排我國提問馬紹爾群島進展報告，由金管會及中央銀行就金融監理面各提問一題。 金管會摘記重點。	會議重點摘錄於後，詳本節標題2。 會議重點摘錄於後，詳本節標題3。

1.我國進展報告接受大會審查

(1)秘書處審查意見：我提交之進展報告經秘書處審查小組檢視，認為我國於2007年接受第二輪相互評鑑，其中16項「核心與關鍵建議」(Core & Key Recommendations)被評為「部分遵循」(Partially Compliant, PC)或「未遵循」(Non Compliant, NC)之11項建議，歷經5年只有2項進展程度可以達到「完全遵循」(Compliant, C)或「大部分遵循」(Largely Compliant, LC)程度，其餘9項迄今進展有限，我國為改善上述缺失，於今年已召開兩次跨部會洗錢防制法修正會議，並將初版修草案列入本次進展報告，經APG專家組成之審查小組(Review Team)審查後，認為該修正草案已能解決部分缺失，惟仍僅係草案階段，仍無法認為已達到相當於大部分遵循LC之充分進展，審查小組建議將我國維持在「一般後續追蹤」等級(Regular ME Follow-up)，惟須提前於明(2014)年1月底前提交更深入之進展報告(Submit Further ME Report by Jan. 2014)，並另由APG秘書長致函我團團長，請我國重視改善相關防制洗錢／打擊資恐之制度缺失，以符合國際標準之要求。

(2)我國由法務部謝檢察官志遠代表我國針對 APG 審查小組之分析報告提出回應，回應稿內容如下：

我方感謝審查小組對我國所為進展報告為精確的審查。我國於 2007 年接受第二輪相互評鑑審查，且評鑑報告於 2008 年經 APG 年會通過。我國相關機關非常關心仍有九個核心關鍵事項被列入未遵循或部分遵循。因此，在 2012 年 9 月間，我國建立跨部會專案小組進行洗錢防制法之修正，用以確實解決 2007 年評鑑報告所列缺失。令人振奮地，相關分析報告表示，若本次修正草案確實經立法機構通過，大部分缺失將被解決。不過，正如大家所了解，法律修正是相當耗時的程序，但我們仍將全力達成，現在簡略向各位說明修正草案重點：(一)依據維也納公約而重新定義洗錢罪之內涵。(二)增列前置犯罪類型，以符合 FATF 標準。(三)依 APG 相關建議而增列明定洗錢防制法上「財產或財產上利益」之內涵。(四)增列跨境申報之範圍。(五)將資助恐怖主義份子罪予以罪刑化，並與特定恐怖行為脫鉤。最後，我國充分認知到目標性金融制裁的重要性，依此跨部會小組研議草案已經初步引進上開制度。不過，相關分析報告認為草案仍需進一步確認部分程序。為回應上開分析意見，我國計劃增列其內容，並包含除名、解凍程序、對被指定人及善意第三人之相關權益等。同時，我國將依最新通過的 FATF 最新實務操作資料，以充分遵循相關國際標準。依我國立法計畫，上開草案預計於年底前送立法機構。我國承諾將充分遵守相關國際洗錢及反恐標準，並盡力保障金融體系之完善運作。

(3)印尼提問及我國回答：

A.在增列目標性金融制裁過程中，我國遭遇如何的人權議題？

我方回應：至少包含兩個基本權議題：第一個議題是涉及「財產權保障」原則。依據上開原則，財產權需被充分保障，除非相關政府機關有充足的法律上理由限制之。不過，縱使被

指定的人已被列入聯合國決議名單，在我國法域內尚無任何被確認的犯罪行為，此時即相當難找到充分法律上理由說服立法機關。第二個議題是涉及「正當法律程序」，依上開原則，相關機關對某人為不利處分前，必須先賦予其說明機會，且相關機關亦必須提供事後的救濟程序。不過，第六項建議要求各國須毫不遲延地凍結被指定者資產；為了符合此要求，上開草案中研議將賦予相關機關直接凍結權限而無須法院令狀。部分學者認為此類修法措施，可能造成對當事人事前保障不足，而且我國在除名機制上也面臨相當的技術性困難。縱使存在上開人權議題，我方仍將加速立法程序，並儘量符合相關國際標準。

B.在尚未引進目標性金融制裁前，我國有何種替代凍結機制？

我方回應：第一，依據刑法第 38 條及刑事訴訟法第 133 條規定，檢察官只要有充分證據證明被告資產為犯罪所得或用於犯罪工具者，即可依法扣押。第二，依據洗錢防制法第 9 條規定，檢察官若有相當證據證明被告以上開資產作為資助恐怖活動工具者，即可依該條規定聲請法院扣押該資產。

(4)APG 洗錢態樣工作組（Typologies Working Group）報告：

A.去年在越南河內舉辦洗錢態樣及能力建構研討會及今年 APG 太平洋洗錢態樣研討會之成果。

B.通過APG洗錢態樣工作組目前及未來工作重點：

(A)APG 2013年洗錢態樣年度報告（APG Yearly Typology Report for 2013）。

(B)2013至2015年洗錢態樣計畫：重點置於太平洋地區之洗錢及詐欺等，將會邀請FATF及其他地區性防制洗錢組織共同參與。

(C)2013年APG/EAG共同舉辦之洗錢態樣及能力建構研討會，將於9月在蒙古烏蘭巴托（Ulaanbaatar）舉行，並邀請會員積極參與，7月24日至8月28日間開放網路報名。

(D)強化與私部門在洗錢態樣之共同參與。

(5)APG 執行議題工作組 (Implementation Issues Working Group,IIWG) 報告 2012 年至 2013 年之工作情形、金融普及性 (Financial Inclusion) 之指引、洗錢犯罪起訴計畫及 2013 年至 2014 年之工作計畫。

2.我國對馬紹爾群島進展報告之提問

(1)金管會洪專員振哲提問

有關第 5 項建議，貴國已規劃於 2013 年下半年對金融機構及貨幣交易商辦理一場研討會，以提高該等機構對客戶審查之認知。然而，在進展報告中對於研討會之具體內容及預期成效並無足夠說明。此外，分析報告指出貴國反洗錢/資恐規定之受益所有人定義，應修正為與 FATF 建議之「最終擁有或控制某個客戶及/或代表其從事交易之自然人」一致，但在進展報告中並未說明任何已採取或採取中之行動。請您說明貴國對金融機構擬辦理之 CDD 研討會之相關規畫，及修正反洗錢/資恐規定之受益所有人定義之預定時程？

(2)中央銀行吳一等專員登彰提問

MER 建議貴國應儘速執行實地法令遵循之監理，貴國原計劃於 2012 年 8 月辦理兩家銀行之實地檢查，惟因預算不足而延宕，已重新規劃將於 2013 年下半年實施。一般而言，金融監理架構除實地檢查外，場外監理亦是重要一環，請問貴國如何實施場外監理，以督促銀行落實 AML/CFT 之相關規定。

馬紹爾群島回應：

- (1)有關研討會部分因該國目前仍就與會對象應包括那些機構等問題討論中，因此相關細節尚未確定。至於修正反洗錢/打擊資恐規定，以納入實質受益人之定義部分，目前已在進行中。
- (2)該國係透過要求銀行須作「大額通貨交申報」及「疑似洗錢交易申報」，並將反洗錢/打擊資恐列為內部稽核項目或要求額外

提交有關反洗錢/打擊資恐之內部稽核報告等，俾提供場外監理所需資訊，落實反洗錢/打擊資恐相關規定。

(六)7月19日(星期五)會員大會第四日

會議主題	我國代表團 與會人員及分工	會議重點
年會－相互評鑑及其他評鑑 (續)	團長及副團長 就代表團席位，餘自行覓座。 調查局摘記重點。	會議重點摘錄於後，詳本節標題1、3。
年會－技術協助與訓練議題	團長及副團長 就代表團席位，餘自行覓座。 調查局摘記重點。	會議重點摘錄於後，詳本節標題2。
年會－公開大會討論	副團長及金管會 就代表團席位，餘自行覓座。 調查局摘記重點。	會議重點摘錄於後，詳本節標題5。
年會－資訊及通訊	刑事警察局及調查局 就代表團席位，餘自行覓座。 調查局摘記重點。	會議重點摘錄於後，詳本節標題4。

- 1.大會報告本次相互評鑑後續追蹤報告之摘要。
- 2.技術協助與訓練工作組(Technical Assistance and Training, TA&T)
報告：
 - (1)該工作組主席 Ms. Sisilia Eteuati 於大會中再次向全體會員表示感謝我國、澳洲、加拿大、紐西蘭、新加坡及美國等國家提供贊助及技術協助與訓練，使南海島國等洗錢弱點較高及制度較不健全之國家能獲得相關防制洗錢／打擊資恐之知識，以期能遵循國際標準，進而有效建立或強化相關制度或機制。
 - (2)澳洲代表於回應大會報告時，再度感謝我國等會員之贊助／協助，有助於強化被贊助國之防制洗錢／打擊資恐之機制。
- 3.通過2013年至2014年相互評鑑後續追蹤摘要報告。
- 4.秘書處展示APG新的官方網頁：
 - (1)新的官網係採矩陣結構(Matrix Structure)，可以會員名稱及關鍵字搜尋，查詢各會員之歷史資料不需要再像以往逐次點選每個年度的年會資料夾，可節省查詢時間。

(2)有申請帳號密碼、Google 地圖等功能。

(3)問與答：陳調查官啟明提問每個會員國可以申請多少組帳號密碼？是否每個權責機關或承辦人都可以有一組帳號密碼？以及得否在 APG 官網中查詢各會員國聯繫窗口之通訊資料？APG 秘書處 Mr. Lindsay 回答，只要經過網路申請並通過 APG 秘書處審查即可取得一組帳號密碼，基於安全考量請勿分享他人；另目前尚無法查詢各國聯繫窗口之功能，但此建議很好，未來可以考慮增加此一功能。

5.會員資格議題：北韓（DPRK）申請成為觀察員案，因諸多國家於會中公開表示反對，認為北韓目前係FATF第7項反武器擴散之聯合國安理會相關決議制裁對象及FATF國際合作審議小組（ICRG）公布之洗錢高風險國家，尚難認該國有改善相關防制洗錢／打擊資恐及反武擴之決心與誠意，主席宣布本申請觀察員案未達成共識。

(七)與各國代表互動情形

7月14日(星期日)下午之「捐助與技術提供工作組」會議期間，聯合國安理會第1929號決議（2010年）委員會專家Mr. Jonathan Brewer主動接洽調查局馮副處長素華詢問及關切我國有關執行資恐目標性金融制裁之情形及進度，馮副處長回應我國雖非聯合國成員仍不能置身國際社會之外，台灣目前均已將相關黑名單透過金管會轉知所屬金融機構，若在客戶審查及交易時發現與黑名單有關，均會依規定向調查局洗錢防制處申報可疑交易報告，以去（2012）年為例，調查局洗錢防制處即接獲9件與資助恐怖分子有關之可疑交易報告，但經分析後均認為與資恐無關。另詢問我國並非聯合國會員，若我國國民遭聯合國公告為黑名單，如何向聯合國申請除名？該專家回應其對於實際救濟程序並不熟悉，但據其所知，非聯合國成員應仍可利用聯合國監察官（Ombudsperson）制度向聯合國提出救濟。嗣於7月16日官方接待晚宴期間，該專家告知調查局馮副處長及法務部謝檢察官志遠，經上聯合國網站查詢，點入

UNSCR1373（聯合國安理會第1373號決議）有關Delist（除名）程序，被指名之個人或團體可依網站上說明之程序向聯合國秘書處提出除名申請，不論是否係聯合國會員國均可適用該程序。

貳、專題報告：R7 有關資助大規模毀滅性武器擴散之目標性金融制裁

法務部檢察司
法務部調查局洗錢防制處

檢察官謝志遠
調查官陳啟明

一、前言

去(2012)年2月間，防制洗錢金融行動工作組織(Financial Action Task Force, 以下簡稱FATF)在第23屆第2次會員大會整併原40項建議及9項特別建議(亦稱40+9項建議)，修正通過新修訂40項建議(亦稱FATF新修訂國際標準)。該國際標準第7項建議要求各國應執行目標性金融制裁以遵循有關防制、制止和阻絕大規模毀滅性武器擴散及其相關金融活動之聯合國安理會決議案，該等決議案要求各國「毫不遲延」的凍結相關資金和資產，以確保沒有資金或其他資產會直接或間接流向或嘉惠於任何依據聯合國憲章第VII章授權聯合國安理會所提列之特定個人或團體。本建議係一個全新的建議，其體例雖係仿效第6項有關資恐目標性金融性制裁(Targeted Financial Sanctions, TFS)之建議(即修正前之第3項特別建議)，兩者有部分相同之處，但仍有些許差異(詳後述)。我國於2007年接受APG第2輪相互評鑑，有關新修訂之第6項建議之缺失為尚未建立一套凍結恐怖分子資金之目標性金融制裁制度，為改善此一缺失，嗣於96年在國際金融業務條例第5條之2及管理外匯條例第19條之3將上述國際標準之部分要求加以立法明文，惟APG專家分析意見仍認為前述立法，其範圍僅限於外匯，過於狹隘，且無法達到毫不遲疑凍結之要求，因而認為迄今仍無充足之進展。我國預定於2016年下半年(原預定2015年，但因故延後1年)接受APG第3輪相互評鑑，若再不改善此一缺失，恐遭提報FATF國際合作審議小組審查並公告為洗錢高風險國家名單，屆時恐對我國家形象及金融業發展有不利之影響。法務部及調查局洗錢防制處為改進上述缺失，於今洗錢防制法修正草案第8條之1引進此一制度並召開兩次跨部會修法會議，目前各部會間仍未完全達成共識，另第7項建議新增資助大規模毀滅性武器擴散目標性金融制裁之要求，因此有必要加以介紹此一制度，以期國內實務界對此一制

度有更深入之認識並釐清相關之誤解。

二、反武擴目標性金融制裁之制度目的及制裁對象

(一)制度目的：

FATF第7項建議之目的，係在於藉由適用該項建議，使各國建制有關打擊大規模毀滅性武器擴散之目標性制裁制度，進而達到支持相關的聯合國安理會決議。

(二)制裁對象：

- 1.與伊朗有關實體 (Iran-Related Entities)：係依據聯合國安理會第 1737 號、第 1747 號、第 1803 號、第 1874 號及第 1929 號決議與其後續決議 (Successor Resolutions) 加以制裁。
- 2.與北韓有關實體 (DPRK-Related Entities)：係依據聯合國安理會 2006 年第 1718 號決議、第 1874 號(2009)、第 2087 號(2013) 及第 2094 號 (2013) 及其後續決議加以制裁。

惟須注意的是，聯合國之反武擴目標性金融制裁對象，係針對在伊朗及北韓涉及大規模毀滅性武器擴散之特定實體，而非制裁整個國家。亦即其制裁之重點在於預防，目的在於阻礙任何可能被運用於武擴之資金流向被指名的實體 (Designated Entities)，相關被凍結之資金或許未來可能成為刑事犯罪之不法所得，但並非以不法所得為要件或前提，不可不察。

三、聯合國對於伊朗及北韓反武擴制裁之簡介

(一)聯合國對於伊朗之制裁 (UN Sanctions on Iran)：

- 1.制裁依據：對於伊朗之制裁，其依據為聯合國安理會第 1737 號、第 1747 號、第 1803 號及第 1929 號決議。若特定活動之資訊，有合理基礎 (Reasonable Grounds) 相信該活動與被禁止之計畫有關，各國即應對之施以制裁。

2.制裁種類：

- (1)目標性金融制裁 (Targeted Financial Sanctions)：即FATF第7項建議之目標性金融制裁，該項建議僅要求各國執行此一制

裁。

- A. 前述4個聯合國安理會決議均要求凍結被指名個人與團體之資金、其他財產及經濟來源，而第1929號決議更要求凍結與禁止計畫或活動相關之金融或其他財產或資源（Also financial or other assets or resources related to prohibited programmes or activities）。
- B. 目前總計有43個個人及78個團體被指名，被指名的伊朗金融機構則為賽帕銀行（Bank Sepah）／國家賽帕銀行（Bank Sepah International）及第一東部出口銀行（First East Export Bank）。
- C. 在FATF第7項建議的註釋中有說明指名（Designations）之意義。

(2) 以活動為基礎之金融制裁（Activity-Based Financial Sanctions）：在某些條件下，禁止與伊朗進行金融或商業交易，以防止與提供（Supply）、銷售（Sale）、移轉（Transfer）、製造（Manufacture）及使用（Use）禁止物品（Prohibited items）有關之金融資源或服務的轉讓（第1737號決議），及防止可能有助於伊朗敏感核子活動之擴散或發展核子武器發射系統（Nuclear Weapon Delivery Systems）之金融服務（如保險等）與金融資產及資源之轉讓（第1929號決議）。

(3) 警戒措施（Vigilance Measures）：

- A. 聯合國會員國金融機構之金融活動若與設在伊朗的銀行有關，尤其是與伊朗國家銀行（Bank Melli）及伊朗出口銀行（Bank Saderat）及其國外分行或附屬公司有關者，應確保不會有助於敏感性核子活動（第1803號決議）。
- B. 應抑制與非核武器交易有關之金融資源或服務（第1747號決議）。
- C. 會員國有義務要求其國人、國內個人及公司，當與伊朗的實體進行交易時執行警告措施，包括伊朗伊斯蘭革命防衛隊

(IRGC) 及伊朗伊斯蘭共和國航運 (IRISL) 之交易 (第 1929 號決議)。

(4) 其他金融規定 (Other Financial Provisions)：

A. 若發現新的商業活動與伊朗擴散敏感核子活動或發展核子武器發射系統有關者，應禁止伊朗銀行在聯合國會員國內從事該新的商業活動，亦禁止聯合國會員國在伊朗境內從事該新的商業活動 (第 1929 號決議)。

B. 呼籲聯合國會員國及其國際性的金融機構，除基於人道及發展目的外 (Unless for Humanitarian & Developmental Purposes)，勿同意撥款 (Not to Agree Grants)、給予金融協助 (Financial Assistance) 或優惠貸款 (Concessional Loans) 予伊朗 (第 1747 號決議)。

C. 呼籲聯合國會員國在提供與伊朗交易有關之授予出口信用、保證或保險等金融資助時實施警戒 (第 1803 號決議)。

(二) 聯合國對於北韓之制裁 (UN Sanctions on DPRK)

1. 制裁依據：對於北韓之制裁，其依據為聯合國安理會第 1718 號 (2006)、第 1874 號 (2009)、第 2087 號 (2013) 及第 2094 號 (2013) 決議。因諸多 APG 會員國與北韓有貿易關係、各國違反制裁北韓機制經常與非法活動有關，例如洗錢、仿冒及毒品等，以及北韓外交官員可能涉及被禁止之活動，基於上述原因，聯合國相當重視 APG 會員對於制裁北韓機制之執行情形。

2. 制裁種類：

(1) 武器禁運 (Arms Embargo)：禁止聯合國會員國運送與北韓有關之武器。

(2) 奢侈品禁運 (Luxury Goods Embargo)：禁止聯合國會員輸入北韓奢侈品，例如禁止瑞士出口高價手表至北韓。

(3) 旅行禁令 (Travel Ban)：目前已有 12 個個人受到旅行禁令之宣告，無法自由在各國之間旅行或移動。

(4)目標性金融制裁 (Targeted Financial Sanction)：即FATF第7項建議之目標性金融制裁，該項建議僅要求各國執行此一制裁。目前有19個團體及12個個人受凍結資產之指名。

(5)金融措施 (Financial Measures)：

A.呼籲聯合國會員國及其國際性的金融機構，除基於人道及發展目的外 (Unless for Humanitarian and Developmental Purposes)，勿同意撥款 (Not to Agree Grants)、給予金融協助 (Financial Assistance)或優惠貸款 (Concessional Loans)予北韓 (第1874號決議)。

B.下列事項若有助於 (i) 北韓核子相關、彈道飛彈相關或大規模毀滅性武器相關計畫，或 (ii) 聯合國安理會決議所禁止之活動，或 (iii) 規避制裁措施者，應被禁止：

(A)提供金融服務或轉讓金融或其他財產或資源，包括大宗現金 (Bulk Cash)；

(B)北韓銀行在聯合國會員國境內開設分行；

(C)聯合國會員國的國家銀行在北韓境內開設分行；

(D)北韓銀行與聯合國會員國之銀行建立共同經營 (Joint Ventures) 及持有股權或建立或維持跨國通匯往來銀行業務，及

(E)貿易的公共財政支援 (Public Financial Support for Trade) (第1874號及第2094號決議)

(6)警戒措施 (Vigilance Measures)

A.對於公司及個人之警戒：呼籲各國監視所有可能代表或受北韓金融機構指揮的個人及公司 (第2087號決議)。

B.對於外交人員之警戒：呼籲各國對於北韓外交人員實施警戒，以防止其有助於北韓被禁止之計畫、活動或規避制裁 (第2094號決議)。

四、聯合國安理會有關反武擴目標性金融制裁之決議與 FATF 新修訂國際

標準之關係

- (一) FATF 新修定國際標準並未完全將聯合國安理會決議之制裁種類列入規範：例如諸多與大規模毀滅性武器擴散相關之聯合國安理會決議，其制裁手段尚包括以活動為基礎之目標性金融制裁（Activity Based Targeted Financial Sanctions），所有的聯合國會員基於聯合國憲章，均有執行此種制裁之義務，但 FATF 新修訂國際標準並未包括此種制裁類型。不過，FATF 仍提供會員以活動為基礎之金融制裁指引（Guidance on the Activity Based Financial Sanctions）作為參考。
- (二) FATF 新修訂第 6 項建議（即修正前第 3 項特別建議）及第 7 項建議有下列共同及相異之處：
1. 反武擴之目標性金融制裁與聯合國第 1373 號決議類似，並無獨立於聯合國指名之外的國內指名基礎，亦即指名（即俗稱的指定黑名單）係專屬於聯合國安理會之權。
 2. 承前，因此兩者均未要求國家建立一個提報聯合國指名之機制。
- (三) FATF 新修訂 40 項建議並未要求針對資助大規模毀滅性武器擴散予以罪刑化（Not an Obligation to Criminalize FoP），且無進行司法互助及其他正式國際合作之義務。
- (四) 資助大規模毀滅性武器擴散並非洗錢犯罪之前置犯罪（Not a Predicate Offence for ML），須注意的是新修訂 FATF 國際標準，在 2012 年新增之前置犯罪種類僅有稅務犯罪（Tax Offences）一種而已。
- (五) 對疑似與資助大規模毀滅性武器擴散有關之交易，金融機構並無申報可疑交易之義務。
- (六) FATF 第 7 項建議與其他項建議之關聯性
1. 第 2 項建議：資助大規模毀滅性武器擴散政策與執行之協調，係依據聯合國安理會第 1540 號決議之要件。
 2. 對於其他預防措施而言，具有間接適用之效果：如客戶審查

(CDD)、資料保存 (Record Keeping)、法人及法律合意之透明性 (Transparency of Legal Persons/ Arrangements) 及受益人 (Beneficial Ownership) 等國際標準。

3. 亦適用金融監理權及其制裁 (Supervisory Powers and Sanctions)。

五、FATF 第 7 項建議對於反武擴目標性金融制裁之要求

如前所述，反武擴目標性金融制裁對象之指名，與資恐目標性金融制裁對象之指名均係專屬於聯合國安理會之權責，由聯合國公告被指名實體 (含自然人及法人)。但 FATF 新修訂國際標準對於聯合國安理會之要求，並未照單全收，僅作最低限度之規範，茲說明如下：

(一) 一般原則：

1. 資金凍結標的之範圍定義的相當廣泛，且國家領域內的所有個人及團體均有凍結之義務。
2. 禁止交易及防止獲得任何資金，國家領域內的所有個人及團體均有杜絕交易之義務。
3. 重視與私部門 (Private Sector) 之溝通，包括被指名者、有凍結或杜絕交易義務者及申報者。
4. 須保護善意第三人 (Protect Bona Fide 3rd Parties) 之權利或法律上利益。

(二) 國內法律基礎與權利義務關係：

1. 應迅速與金融機構、特定非金融事業體與專業人員 (DNFBPs) 聯繫協調。
2. 權責機關應提供金融機構、特定非金融事業體與專業人員凍結之指引。
3. 金融機構、特定非金融事業體與專業人員有下列義務：
 - (1) 針對帳戶及交易進行比對 (Check for a Match)。
 - (2) 向權責機關申報凍結行動 (Freeze Actions) 及未完成之交易

(Attempted Transactions) 。

4. 國家應監視凍結義務之遵循狀況，權責機關（可能有許多機關）須有權處罰未遵循之金融機構、特定非金融事業體與專業人員。
5. 凍結之義務係適用於國家領域內的任何一個人，但比對資金或交易是否與反武擴名單有關、提供指引及處罰未遵循者，從 FATF 國際標準之文字形式上觀之，似乎僅與金融機構、特定非金融事業體與專業人員有關。

(三) 凍結義務及杜絕交易 (Prohibition on Dealing) ：

1. 被指名之個人及團體包括被他人直接或間接地擁有或控制之實體。
2. 杜絕交易包括移轉 (Transfer) 、變換 (Conversion) 、支配 (Disposition) 或移動 (Movement) 等處分行為。
3. 資金 (Funds) 係指被直接或間接擁有 (Owned) 、控制 (Controlled) 衍生 (Derived) 或產出 (Generated) 之最大範圍的價值 (Widest Range) 。
4. 毫不延遲 (Without Delay) 係指數小時之內而言 (A Matter of Hours) 。
5. 不得事前通知當事人 (Without Prior Notice) 。

(四) 有關人權 (Human Rights) 、正當程序 (Due Process) 及法治主義 (Rule of Law) 之審查 (Checks and Balances) ：

1. 偽陽性 (False Positives) ：如單純同名同姓或特徵類似者，應儘速解凍。
2. 處分資金須獲得聯合國同意 (Access to Funds with UN Approval) ：惟我國並非聯合國會員，事實上無從取得聯合國之同意，因此須有替代機制取代聯合國同意，例如改為取得法院令狀、檢察官同意（因檢察官具有公益色彩）、主管機關核准或相關審查委員會之同意。
3. 提供被指名者申請除名之管道 (Channel for Delisting) ：因我國

並非聯合國會員，並無類似其他國家有 UN Focal Point 之制度，僅能循聯合國提供之 Ombudsperson 機制提出救濟。

4. 解凍係基於聯合國之除名（Unfreezing based on UN Delisting）：被凍結資產者，若對於指名無爭執，則其解凍無法獨立提出救濟，僅能依附於除名，但因除名係屬聯合國權限，因此須依聯合國提供之管道提出救濟。

六、FATF 第 7 項建議之評鑑

FATF 第 7 項建議係依據相關的聯合國安理會決議（Based on Relevant UNSCRs）而制定，適用於目前所有與資助大規模毀滅性武器擴散目標性金融制裁相關的聯合國安理會決議（TFS relating to the FoP of WMD）及任何未來的後續決議（Future Successor UNSCRs）。FATF 新修訂國際標準在第 7 項建議及其註釋中，亦明確地反應在新評鑑方法論（Assessment Methodology），可逕在評鑑方法論中找到相關的聯合國安理會決議。

（一）技術遵循之評鑑（Assessing Technical Compliance）

1. 與第 6 項建議相同，有許多技術性之要求（Technical Requirements）。
2. 有 5 項指標（Criteria），但至少要有 11 項更詳細之次項目（Detailed Sub-items），如 7.1 執行所有的事項均毫不延遲，而 7.2 至 7.5 則均係技術性之要求。

（二）執行效能之評鑑（Assessing Effectiveness）

與防制洗錢／打擊資恐之要求並不相同，資助大規模毀滅性武器之防制在新的評鑑方法論中，被獨立為單獨的執行效能成果。

1. 直接成果 11（Immediate Outcome 11）：涉及大規模毀滅性武器擴散之個人及團體，應依據相關聯合國安理會決議之要求，被有效地防止增加、移動或使用資金。
2. 一個有效系統之特徵：
 - (1) 依據聯合國有關大規模毀滅性武器擴散之安理會決議所指名

之個人及團體被辨識出來、剝奪資金來源及防止增加、移動及使用資金或其他財產資助武器擴散。

- (2)目標性金融制裁被完全及適當且毫不延遲地執行；監督其遵循，及在相關機關之間，有適當的合作及協調機制，俾防止制裁被規避，發展及執行打擊資助大規模毀滅性武器之政策。

3.成果是否已達成，須考量核心議題：

- (1)11.1.國家毫不延遲地執行有關大規模毀滅性武器之目標性金融制裁之情形有多好？

- (2)11.2.被指名個人及團體（及代表其行動或受其指示者）之資金或其他財產被辨識及防止被指名者操作或實施關於武器擴散之金融交易之範圍有多大？

- (3)11.3.金融機構及特定非金融事業體與專業人員遵循及瞭解其關於大規模毀滅性武器目標性金融制裁之義務有多好？

- (4)11.4.相關權責機關監督及確保金融機構及特定非金融事業體與專業人員遵循有關大規模毀滅性武器目標性金融制裁之義務有多好？

七、結論

(一)即便 FATF 新修訂國際標準第 7 項建議係一項全新的建議，但其仍與第 6 項建議關於黑名單義務有部分類似之處，亦即它是一個全新的機制，但並不是一個創新的機制。

(二)FATF 新修訂國際標準並未要求各國須做到與聯合國之要求完全一致的程度，僅要求對被指名之實體施以目標性金融制裁，但並未課予以活動為基礎之制裁義務。

(三)即便僅係最低限度地要求各國履行聯合國所課予之部分制裁義務，遵循 FATF 第 7 項建議仍將有助於遵循聯合國安理會有關反武擴決議所賦與各國之義務，並達到其目的。

(四)技術遵循已係一個相當大的衝擊，但未來如何評估執行效能將會是一個更大的挑戰。

參、專題報告：R1 風險基礎方法(RBA, risk-based approach)、R10 金融普及計畫(Financial Inclusion)及 R12 擔任重要政治職務人士(PEPs)

金融監督管理委員會 保險局專門委員楊麗萍
證期局 科長林文政
檢查局 專員陳建穎
銀行局 科長劉燕玲
銀行局 專員洪振哲

一、R1 風險基礎方法—紐西蘭經驗（金管會專門委員楊麗萍）

紐西蘭2010年防制洗錢國家風險評估—報告人：紐西蘭警察局
(New Zealand Police)偵查總長(Detective Superintendent)Peter Devoy

(一)國家防制洗錢與打擊資助恐怖分子風險評估：

國家防制洗錢與打擊資助恐怖分子風險評估（下稱國家風險評估）能幫助決策者做出最具優先性的選擇、有助於聚焦於資源、提供即時且正確之資訊、提升聲譽及預測問題並控制結果。

(二)國家風險評估與其他風險評估間之關係：

- 1.由下往上而言：企業個體之風險評估報告可總合形成該產業別之風險評估，各產業別之風險評估可總合形成國家風險評估。金融機構和特定非金融事業體與專業人員應採取合宜措施，以辨識及評估業內洗錢與資助恐怖分子風險，並應將評估作成文件紀錄，以便能夠證明業內風險基礎及隨時更新，並提供風險評估資訊予權責機關及自律組織。
- 2.由上往下而言：國家風險評估有助於通告該國防制洗錢與打擊資助恐怖分子體制之潛在改變，協助權責機關有關防制洗錢與打擊資助恐怖分子之資源分配與優先順序，並將資訊做為金融機構及特定非金融事業體與專業人員於進行防制洗錢與打擊資助恐怖分子風險評估時運用。在國家識別出較高風險時，應要求金融機構及特定非金融事業體與專業人員採取強化性措施以管理並降低風險，或確保金融機構及特定非金融事業體與專業人員將此資訊融入其風險評估，俾適當管理並降低風險；若經

辨識屬較低風險，該國家得決定針對部分 FATF 建議允許金融機構及特定非金融事業體與專業人員採取簡化措施。

(三)關鍵考量：

- 1.辨認知識與情報之落差
- 2.客戶及資深經理人在國家風險評估上需要什麼
- 3.認同國家風險評估方法論及其必要範圍
- 4.單一整體評估抑或就資助恐怖份子部分獨立評估？評估結果是否公開？

(四)辨識風險：

- 1.使用 APG 洗錢態樣
- 2.使用Egmont文件⁹
- 3.使用防制洗錢金融行動工作組織(FATF)文件
- 4.使用AUSTRAC¹⁰、FINCEN¹¹、SOCA¹²、FINTRAC¹³網站
- 5.使用 Egmont Group 資訊

(五)分析風險：

- 1.使用適合自己國家的模式
- 2.注意策略性工具並決定何者適合客戶需要
- 3.健全有效率之決策及正確有憑據之量度方法，將可使風險在最佳狀態下被決定。

⁹ Egmont Group成立於 1995 年，係各國金融情資中心之聯繫平台，非官方國際組織，提供資訊交換、訓練及經驗分享等，以促進各國有關防制洗錢及資助恐怖主義之國際合作。有關該組織發布之文件，詳<http://www.egmontgroup.org/library/egmont-documents>

¹⁰ AUSTRAC全名Australian Transaction Reports and Analysis Center，為澳洲防制洗錢與打擊資恐之主管機關及金融情資中心。http://www.austrac.gov.au/advance_fee_fraud.html

¹¹ FINCEN全名Financial Crimes Enforcement Network，設於美國財政部下，任務為防止金融不法、防制洗錢，並經由蒐集、分析與傳輸金融情資，協助提升國家安全，及提供金融主管機關為政策使用。<http://www.fincen.gov/>

¹² SOCA全名United Kingdom's Serious and Organised Crime Agency，負責處理影響英國及其居民之嚴重組織犯罪，包括A級毒品、人口販運、侵害人權、槍械犯罪、詐欺、電腦犯罪及洗錢。<http://www.soca.gov.uk/>

¹³ FINTRAC全名Financial Transaction and Reports Analysis Center of Canada，為加拿大金融情資中心，成立於 2000 年，負責訂定及執行加拿大洗錢防制及打擊資助恐怖主義犯罪法規。<http://www.fintrac-canafe.gc.ca/intro-eng.asp>

4.若缺少正確之量度方法，則可使用統計數據及經認證之分析工具。

5.避免將同一模式套用於所有情況

(六)分析風險—紐西蘭使用之工具：

1.PESTELOM架構¹⁴

2.SWOT 分析

3.Ishikawa魚骨圖¹⁵

4.二階段特爾菲(Delphi)技術¹⁶

5.紅色團隊分析(Red Team Analysis)¹⁷

6.統計數據

(七)評估風險：

風險等級圖像		發生之結果				
		可忽略	微小	中等	重大	嚴重
發 生 可	很少	低度 1	低度 2	中度 3	中度 4	高度 5
	不太可能	低度 2	低度 4	中度 6	中度 8	高度 10
	可能	低度 3	中度 6	高度 9	高度 12	高度 15

¹⁴ PESTELOM係一種資料分析工具，協助辨識可能影響決定及導致實體政策誤用之策略議題，考慮之議題綜合了政治(Political)、環境(Environmental)、社會(Social)、科技(Technological)、經濟(Economic)、法制(Legal)、組織(Organisational)及媒體(Media)等領域，故稱為PESTELOM分析架構。資料來源：[http://www.essexpartnershipportal.org/pages/uploads/JSNA/YP%20drug%20problem%20profile%20\(doc%2004\).pdf](http://www.essexpartnershipportal.org/pages/uploads/JSNA/YP%20drug%20problem%20profile%20(doc%2004).pdf) P.12

¹⁵ Ishikawa Diagram 又稱魚骨圖架構或原因結果架構，使用於洗錢防制國家風險評估中可提供專業知識架構並做為原因問題之分析工具。使用此模式之優點在於，可使金融情資中心(提供正式及非正式輸入者)相關主題專家對於問題考慮更廣泛之原因要素，而非僅考慮最顯著之原因要素。個案之魚骨圖模式可綜合使用傳統魚骨圖模式諸如模型、素材、措施、資產等「概念圖像」之腦力激盪以及法律執行領域例如起訴。資料來源：2010年紐西蘭防制洗錢及資助恐怖份子國家風險評估報告p.43
<http://www.police.govt.nz/sites/default/files/publications/fiu-nra-2010-primary-document.pdf>

¹⁶ Delphi method特爾菲模式以專家團隊組織之預測比非團隊組織或個人之預測較為準確之原則為基礎，並且係動態、互動式之預測模式。金融情報組織國家風險評估成員回答有關洗錢態樣風險與影響之問卷(包括具名及匿名)。完成問卷後，提供前一輪專家預測摘要及其判斷之理由，專家被鼓勵依照其他成員之回應重新考慮其早先之答案。此模式背後之理論為，過程中答案之範圍將減少、收斂且團隊將朝向正確答案趨近。平均或中間分數決定了洗錢態樣之風險等級及現在影響之描述。資料來源：2010年紐西蘭防制洗錢及資助恐怖份子國家風險評估報告p.43
<http://www.police.govt.nz/sites/default/files/publications/fiu-nra-2010-primary-document.pdf>

¹⁷ Red Team Analysis最初應用於美國軍隊模擬戰爭或對手活動之戰略用途，其策略眼光及科學分析，陸續被推廣運用於其他各領域，透過各種不同之工具與方法論，減少基於認知、規範及情緒上之偏見。資料來源：<http://www.redanalysis.org/about-2/>

能	很可能	中度 4	中度 8	高度 12	高度 16	極高 20
性	幾乎確定	中度 5	高度 10	高度 15	極高 20	極高 25

(八)五大洗錢態樣風險等級評估：

態樣	現在的影響	發生可能性	增加的結果	經評估之風險
電匯—匯款服務	嚴重	幾乎確定	重大	極高 25
貴重商品交易	嚴重	很可能	重大	高度 16
重大資產交易	嚴重	很可能	重大	高度 16
空殼公司	重大	很可能	重大	高度 16
利用他人名義、信託、第三人等	重大	很可能	重大	高度 16

(九)政策成果：

- 1.組織犯罪與反貪腐法案：IFTR、大額交易通報(LCTR, Large Cash Transaction Report)、新型態身分證件犯罪、修正洗錢犯罪
- 2.公司與有限責任合夥法案—空殼公司
- 3.防制洗錢及打擊資助恐怖分子之第二階段工作將於今年執行

(十)結論與結論：

- 1.決定客戶需求及初始期望
- 2.良好資料及專業判斷是評估風險之最佳途徑
- 3.預先與持續之溝通對執法及監理機關相當重要
- 4.必須有專責領導者
- 5.評鑑方法論必須符合環境需要
- 6.國家風險評估必須落實執行否則將無效能

(十一)相關網站：

www.police.govt.nz/FIU

www.justice.govt.nz

二、R1 風險基礎方法—馬來西亞¹⁸經驗（金管會科長林文政）

(一)風險基礎方法(RBA, risk-based approach)，係防制洗錢金融工作組織(FATF)之建議中所採行用以評估風險、防制洗錢及降低資助恐怖份子風險之工具措施。近年來，FATF致力於廣泛地與各國及各機構討論RBA之相關議題。於FATF之40項建議當中，要求各國必須適用RBA來評估及瞭解其洗錢與資助恐怖活動之風險，私部門(尤其是金融機構)及特定非金融事業體與專業人員(DNFBPs)亦應援用RBA來貫徹其防制洗錢以及打擊資恐之法定義務。

(二)FATF所提40項建議中之R1即明白表示各國於防制洗錢及打擊資恐之政策，應先評估風險，並應用風險基礎方式來管理風險並作公、私部分之協調。具體操作建議如下：

1.階段一：風險評估。依 FATF 要求之具體執行之作法，於第一階段，各國應辨識、評估及瞭解該國洗錢及資助恐怖分子風險，並應採取行動，包括指定一機關或機制協調評估風險及應用資源等行動，以確保有效降低風險。各國亦應要求金融機構及特定非金融事業體與專業人員辨識、評估，並採取有效行動，以降低其等洗錢及資助恐怖分子風險。

2.階段二：採取風險管理措施。依據階段一風險評估結果，各國應採行風險基礎方法(RBA)確保防制或降低洗錢及資助恐怖分子之措施與辨識出的風險相稱。RBA 對於防制洗錢及打擊資助恐怖分子機制之資源有效分配與於防制洗錢金融行動工作組織全部建議風險基礎方法措施之實施等兩方面，應為必要之基礎。各國若辨識出高風險之處，應確保其防制洗錢/打擊資助恐怖分子機制足以處理該等風險；各國若辨識出低風險之處，則可決定在特定情況下，對於某些防制洗錢金融行動工作組織建議，允許採行簡化措施。

3.階段三：政策制定、執行與協調。各國應有全國性的防制洗錢/打擊資助恐怖分子政策，該等政策應以定期檢視之風險為依據，

¹⁸ 整理自馬來西亞Bank Negara Malaysia報告人Fairuzana Mohd Pilus之簡報內容。

並應指定一機關或有協調或其他機制負責此類政策之制定與執行。各國應確保政策制定者、金融情報中心、執法機關、金融監理機關及其他權責機關，在政策決定及實務作業上，能以有效的機制促使彼此合作，並就國內發展及實施有關防制洗錢、打擊資助恐怖分子及大規模毀滅性武器融資之政策及行動，適當的相互協調合作。

(三)國家層級風險評估：

1.根據 FATF 建議之原則，配合調整其國家層級風險評估之範圍，包括：評估海內外之犯罪結構對於該國所造成之威脅，評估該國於經濟、法制層面等大環境對於洗錢防制/打擊資恐之體系弱點分析，評估該國金融事業、特定非金融事業體與專業人員、法人、非營利組織對於洗錢及資助恐怖份子風險。其具體作法有，辨別風險之來源、趨勢、規模及類型，藉以發現具體之威脅及洗錢防制/打擊資恐體系弱點，包括分析前置犯罪及相關洗錢之嚴重程度與犯罪型態，並須注意相關司法訴追情形及調查中案件之進展等。對國內不同產業部門進行風險評估，以金融機構而言，係針對其產品與服務、客戶類型、營業區域、經營策略等層面，了解其隱含之風險高低。調查產業業者等利害關係人執行洗錢防制/打擊資恐措施之經驗與能力、風險意識、配合意願及實際之執行成效，包括請業者先進行自我評估，及請金融情報中心提供有關業者申報大額現金交易與可疑交易之趨勢與申報品質。國家層級風險評估係做為該國洗錢防制/打擊資恐機制之變革參考並成為實際之政策及策略架構，達到資源之有效分配。

2.國家層級風險評估對目前所生影響：

(1)強化洗錢防制/打擊資恐之政策。

(2)致力於洗錢防制/打擊資恐之監理機制之建構與執行。

(3)人力需求的增加。

(四)RBA之具體應用和操作

1.強化洗錢防制/打擊資恐之政策

- (1)加強 RBA 之要件：針對風險管理之操作以及風險評估、控管、減輕及申報等法定義務制定明確的規範。
- (2)金融機構之申報義務要求：加強金控公司之法定義務，確保其貫徹洗錢防制/打擊資恐之政策，並提供可疑名單予其他金融機構。
- (3)釐清對於高風險國家之處置：針對高風險國家制訂額外的對策。
- (4)提升 CDD 之要求：對於低風險者，得簡化 CDD 審查措施；對於高風險者，強化 CDD、PEPs 之要求，並為因應 CDD 目的而加強各類文件之審查。
- (5)提高洗錢防制/打擊資恐要求之遵循程序：強化董事會、經理人之角色；強化其法規遵循品質並加強其內控制度。

2.針對金融機構(FIs)之風險監理機制

- (1)根據 FATF 之要求，在執行風險基礎方法時，金融機構及特定非金融事業體與專業人員應有程序可以辨識、評估、監控、管理和降低洗錢與資助恐怖分子風險。風險基礎方法的一般性原則，對於較高風險者，各國應要求金融機構及特定非金融事業體與專業人員採取強化性措施，以管理和降低該等風險；相對較低風險者，得允許使用簡化性措施，但有洗錢及資助恐怖分子可疑狀況時除外。相關個別建議已更明確列出如何運用此一般性原則於特別要求之上，各國亦得在嚴格限制條件，且經證實洗錢與資助恐怖分子屬低風險情形下，對特定類別金融機構或某些金融活動或特定非金融事業體與專業人員，得不必適用某些建議之要求。同樣的，若各國透過風險評估，認定某些類型機構、活動、業務或專業服務有被洗錢與資助恐怖分子濫用之風險，即便不屬於現行金融機構及特定非金融事業體與專業人員之定義範圍，應考量納入防制洗錢與打擊資助恐怖分子之規範。
- (2)馬來西亞針對金融機構之風險監理機制有幾項主要的重點，

如：聚焦於高(犯罪)風險之金融活動和法人；大範圍的風險監理機制；對於高風險之族群採取高密度的監理機制；對於其客戶、產品、服務、地理環境等評估其風險之程度；評估其董事會、經理人、內控制度、遵法性之執行力和效能；及時干預可疑交易活動之手段和行動；以及金融機構與監理機關的合作與協調等事項。

(3)以風險基礎方法(RBA)之監理機制，具體操作模式為：監理機構須透過長期的觀察一金融機構之內控制度或內部報告，以持續監管的方式來瞭解一個金融機構。必要時，得對其發動大範圍的檢查以評估其管理階層之執行力和效能，並且應決定對其之監控計畫，決定監理機構是否須對其投入高密度的監控和檢查，或發動外部稽核機制。監理機構並應要求其申報義務，如發現可疑之處，必要時得介入調查。監理機關必須建立對金融機構之現場(On-site)及非現場(Off-site)管道，以取得金融機構之客戶、產品及服務相關之特定國內與國際性風險資訊，包括金融機構之法令遵循品質在內，並且採用風險矩陣(Risk Matrix)概念的風險評估模式，據此釐清個別風險應採取之監理措施內容，以利對金融機構採用 RBA 監理機制。

(4)監理機關對於金融機構之風險評估程序具體作法為：首先針對其顯著的金融活動評估其固有的風險，如產品的性質，客戶資訊，經營模式風險，經濟環境等項目評估其內在的風險。其次，對於其管理階層評估其效能和執行能力，如董事會、高階經理人、企業內部分工、風險管理能力、內控制度、遵法性與溝通協調及資訊取得能力作綜合評估，以風險矩陣之模式，計算其風險值之高低，再進一步的採取相對應的監理措施。

3.針對特定非金融事業體與專業人員(DNFBPs)之風險監理機制

(1)馬來西亞針對特定非金融事業體與專業人員之風險監理機制

採取三階段之監理模式：前階段是監理機關應儘可能蒐集所有內外部可取得之一切資料，針對該資料評估其內控制度和風險高低。第二階段為，依其風險程度之高低，採取相對應的 CMP 監理措施(Compliance Monitoring Program)。後階段為針對其現場之檢查報告和非現場之遵法性報告等，評估其對於洗錢防制和打擊資恐之理解程度和所採取之防禦手段等。原則上，如非有特殊狀況，每 2 年應發動一次全面性的風險評估。

(2)可用來作 RBA 之資料有：一切的現金流交易紀錄、遵法性的問卷調查、監理機構發動的現場檢查報告、曾經有參與犯罪之嫌疑等相關紀錄。風險評估的結果分為 5 個等級：高風險、中高風險、中度風險、中低風險、低風險。

(五)操作RBA之挑戰

- 1.跨部會之溝通協調：公、私部門(監理機關、金融機構、立法者、執法者等)對於 RBA 之理解及執行應如何取得共識等問題。
- 2.資源、資料、專業知識技術之整合和取得等問題。
- 3.新型態的交易方式類型之辨識與因應措施等相關問題。

三、R1 風險基礎方法—英國經驗¹⁹（金管會科長劉燕玲、專員陳建穎、洪振哲）

（一）風險基礎法簡介

1. 洗錢/資恐風險之涵義：由威脅(壞人在做什麼)、弱點(壞人利用什麼)及後果(壞人所帶來的影響)三項元素所組成之函數。
2. 運用風險基礎法之目的
 - (1) 確保相關機關(構)對所面臨之風險已進行評估、瞭解，並採取與風險相稱之因應措施。
 - (2) 使各國得依其所面臨之風險，發展及調整反洗錢/資恐機制。
 - (3) 藉由聚焦於較高風險項目，更有效實施反洗錢/資恐機制。
 - (4) 使運用於反洗錢/資恐之資源能作更有效的配置。
 - (5) 促進金融包容(Financial Inclusion)目標之實施。

（二）國家風險評估

1. 各國應採取下列措施
 - (1) 辨識、評估其洗錢/資恐風險。
 - (2) 設置協調風險評估之主管機關或機制。
 - (3) 保持評估資料之更新。
 - (4) 提供風險資訊予相關權責機關、金融機構及 DNFBPs。
2. 各國可依不同面向進行個別評估，但評估之整體範圍必須具全面性。
3. 評鑑員將就下列事項進行評估：
 - (1) 風險評估是否有適當程序和足夠資訊來源。
 - (2) 所採取之評估程序及與該國環境有關之風險評估結論是否合理。

（三）風險減緩

1. 各國應基於對其風險之瞭解，採取下列措施：

¹⁹整理自 FATF WGEI 工作組共同主席 Richard Chalmers 之簡報內容。

- (1)對較高風險領域分配更多資源及採取更強烈措施。
- (2)對較高風險者要求金融機構採取強化措施，或將資訊整合至其風險評估中。
- (3)確保相關機構適當執行其義務。
- (4)對於被允許豁免或採較簡化措施者，須能證明其係經評估為低風險者。

(四)風險評估之涵義：風險評估結論應可提供下列資訊

- 1.反洗錢/資恐措施涵蓋之範圍及深度：如被課予義務之對象為何及其義務之內容為何。
- 2.監理架構及需求：如應有那些類型之監理機關及其應具何等權力。
- 3.監理技術及程序：如監理機關應採取什麼措施及如何執行該等措施。
- 4.機構風險管理及控制環境：如應有何種程序及控管機制。
- 5.在反洗錢/資恐機制的範圍內分配資源：如需要那些類型之技能及其應被配置於何處。

(五)效能評鑑之直接成果1為有效實施風險基礎法，重點如下：

- 1.監理機關應充分瞭解洗錢/資恐風險，並適當運用風險評估之結論。
- 2.對風險之瞭解應運用於實務，並作為下列項目之基礎：
 - (1)發展全國性反洗錢/打擊資恐政策。
 - (2)決定權責機關之目標及採行措施之重點。
 - (3)提供採取強化或簡化措施之正當性依據。
 - (4)使金融機構及 DNFBPs 認知這些風險。
- 3.在發展及實施反洗錢/打擊資恐政策時，所有相關機關應互相協調。

(六)FATF已發展運用RBA之下列延伸性指引

- 1.國家風險評估(2013年2月)
- 2.金融普及性(2013年2月修正)
- 3.RBA於不同行業之運用(2007年起)
- 4.與風險相關之不同產品或客戶(如新支付方法/服務、擔任重要政治職務人士)

四、R10 金融普及計畫—孟加拉經驗（金管會專門委員楊麗萍）

庶民金融之孟加拉經驗—報告人：孟加拉金融情報中心總經理兼執行長(General Manager and Operational Head)Debaprosad Debnath

(一)孟加拉經濟指標：

- 1.GDP 成長率位居全球十大國家，目前平均 GDP 成長率為 6.2%。
- 2.希望在 2021 年前成為中等收入國家
- 3.已成功控制國家通貨膨脹情況
- 4.庶民金融成長有使貧窮減少之趨勢
- 5.持續豐沛之出口成長，匯兌與存儲金亦持續成長。
- 6.以上因素確保孟加拉面對各種不同衝擊仍有穩定之經濟成長

(二)孟加拉經濟體系：

孟加拉經濟體系依規範強度可分為三大領域—正常、中等正常、非正常。

(三)1972年孟加拉銀行指令（Bangladesh Bank Order,1972）：

依據 1972 年孟加拉銀行指令，孟加拉銀行擁有法定權利成為國家中央銀行，保存並維持對內與對外之價格穩定、持續之成長與發展、高就業率、資源之經濟與有效運用及金融與支付系統之穩定。

(四)庶民金融有何助益：

庶民金融乃庶民社會之關鍵基礎，係促進國家總體成長所必須，使經濟成長之利益可平等分享與分配，並使廣大無法受到銀行服務之人有獲得基礎金融服務之管道。

(五)以窮人為標的：

孟加拉政府與孟加拉銀行實行庶民金融之創制可分為政策及技術兩方面來看。

(六)政策方面之創制：

- 1.農業與鄉村信貸政策：農村信用貸款總額呈現穩定成長趨勢，從 2009 年 928 億塔卡成長到 2012 年 1314 億塔卡。

- 2.農民 No-frill 帳戶：截至 2013 年 5 月 22 日，農民開戶數逾 963 萬戶。
- 3.學校銀行(School Banking, financial literacy initiatives)：截至 2013 年 5 月 31 日，45 家指定銀行已開立約 18 萬 7 千戶，存款總額 11 億 3800 萬塔卡(約合 1423 萬美元)，平均每戶存款 6088 塔卡(約合 76.09 美元)。
- 4.孟加拉銀行重貸機制：為佃農提供 50 億塔卡之重貸資金，在孟加拉為首創且為最大之貨幣基金，確實提升了佃農生活條件。
- 5.信貸利率補貼：各銀行自孟加拉銀行獲得政府 6%之利息補貼
- 6.各種農穫專案：農穫專案地區為國家西北部貧窮區域
- 7.中小企業(SME, Small and Medium Enterprises)領域改革
- 8.SME 領域及重貸機制改革
- 9.女性企業家發展：每一銀行及非金融企業體必須設置獨立之女性企業家專戶
- 10.綠色銀行：引進環境風險評估，截至 2012 年第 3 季銀行已評估約 2926 件專案。
- 11.擴增分支機構

(七)技術方面之創制：自動化金融服務

為將廣大未接受常態金融服務之民眾納入金融服務傘下，孟加拉銀行開始引介連接銀行之自動化金融服務。自動化金融服務即使在最遙遠的村落亦能創造快速、低成本之交易機會，此種機會在國家各地便利了國內與國際匯款支付、貨品與服務之買賣、多用途票據支付、衡平諮詢、稅款繳納及政府補助支付。截至 2013 年 5 月，計 635 萬人開立了自動化金融服務帳戶，且每月以 20%之幅度成長。

(八)庶民金融統計速覽：

- 1.銀行服務地理滲透度：每 1000 平方公里之銀行分支機構家數，2007 年 17.95 家，2008 年 18.56 家，2009 年 19.2 家，2010 年

19.96 家，2011 年 20.76 家，2012 年 22.21 家；每 1000 平方公里之自動提款機數目，2007 年 0.82 台，2008 年 1.66 台，2009 年 2.84 台，2010 年 5 台，2011 年 7.96 台，2012 年 14.43 台。

2.銀行服務人口滲透度：每 10 萬人口之銀行分支機構家數，2007 年 4.67 家，2008 年 4.72 家，2009 年 4.78 家，2010 年 4.86 家，2011 年 5.08 家，2012 年 5.28 家；每 10 萬人口之自動提款機數目，2007 年 0.09 台，2008 年 0.17 台，2009 年 0.29 台，2010 年 0.51 台，2011 年 0.8 台，2012 年 1.43 台。

3.每 1000 人存款帳戶數：城市部分，2007 年 586.72 戶，2008 年 619.91 戶，2009 年 640.51 戶，2010 年 665.66 戶，2011 年 685.22 戶，2012 年 765.25 戶；農村部分，2007 年 126.45 戶，2008 年 125.06 戶，2009 年 127.92 戶，2010 年 131.93 戶，2011 年 189.17 戶，2012 年 205.23 戶。

4.每 1000 人貸款戶數：城市部分，2007 年 87.99 戶，2008 年 89.86 戶，2009 年 89.8 戶，2010 年 90.36 戶，2011 年 92.81 戶，2012 年 100.69 戶；農村部分，2007 年 52.77 戶，2008 年 52.87 戶，2009 年 50.16 戶，2010 年 50.21 戶，2011 年 50.89 戶，2012 年 51.23 戶。

5.自動化金融服務 2013 年 5 月統計數據：85,269 家金融機構，635 萬登記帳戶，交易總金額 1,569 萬美元，平均每日交易量 12 億 4,945 萬塔卡。

6.學校銀行 2013 年 5 月統計數據：

銀行	戶數			餘額(百萬塔卡)		
	2011 年底	2012 年底	2013 年 5 月	2011 年底	2012 年底	2013 年 5 月
NCBs	354	1,961	2,120	116	19	31
SBs	637	1,781	3,187	17	31	60
PCBs	27,830	128,421	181,141	2,904	9,493	11,153
FBs	259	374	489	42	108	136
總計	29,080	132,537	186,938	3,079	9,651	11,380

7.農民帳戶：

	2011-2012(百萬塔卡)	2012-2013(自 2012 年 12 月)
農業信貸	22,354	11,784
存款	11,450	4,942
國際匯款	3,880	2,096
國內匯款	2,225	863

8.FATF 建議之遵循：

客戶審查、監控、報告、紀錄保存、機構法令遵循要求、內部控制機制

9.孟加拉銀行總裁 Dr.Atiur Rahman 曾表示：「庶民金融引導金融穩定，應多給予銀行及金融機構誘因，而在孟加拉已有相當成效。庶民金融可鼓勵多樣化之貸款基礎、抑制地下金融、強化收入平等並增加金融產業政策之合理性。」

孟加拉銀行總裁 Dr.Atiur Rahman，締造全世界最高庶民金融計畫數目，以國家中央銀行總裁身分，獲世界紀錄組織頒發獎證。依據全球庶民金融資料庫統計，孟加拉之庶民金融指標在南亞國家中排名第二，僅次於斯里蘭卡。

五、R10 金融普及計畫—印度經驗²⁰（金管會科長林文政）

(一)金融普及計畫與目標：所謂金融普及計畫，旨在提供並確保一般人民以及弱勢族群，有一個合理、公平、低廉便宜接觸金融服務或金融產品的管道。其目標在於使金融服務業能夠穩定的成長，促使經濟體與金融服務結合，並確保交易安全。主要的計畫有：提供安全、適宜、便利、低廉實惠的金融服務予長久以來被金融體系排擠的弱勢族群(包括低收入、偏鄉地區、無戶口登記等族群)；提供更廣泛、多元的金融服務予一般人民。確保金融服務品質是透明且低廉實惠。

(二)但在印度，金融普及計畫面臨了許多挑戰。由人口結構面觀察，其人口眾多、種族多元、多語文化、宗教文化多元性，以及地幅廣闊、城鄉差距甚大、行政區域劃分複雜(共有35州、644行政區、600,000個鄉鎮市)等因素，均是造成其金融普及化以及金融拓展計畫推行不易之重要挑戰。此外，印度識字率低、人民收入所得低、貧窮指數高、人民沒有使用銀行和金融服務之習慣、銀行普遍率低落等問題，亦是造成金融服務及商品稀少以及金融使用普及率不振之原因。

(三)金融普及率低落：根據數據顯示，有145萬戶的印度居民被金融服務體系所排擠；將近有一半的人口未有銀行戶頭；僅有34%的人口有被金融服務等相關經驗；僅有17%人口有累積金融信用；僅有3萬個鄉鎮有銀行；僅有10%的人有人壽保險；僅有0.6%的人有人壽保險以外之其他保險；僅有16%的人領有金融現金卡；僅有2%的人領有信用卡。

(四)目標與策略

1.目標：近程的目標，希望於3-5年內提供便利的金融服務予未設有銀行之550,000個以上的聚落；中長程的目標在於提供多樣化的金融服務予全國12億人口。

2.策略：

²⁰ 整理自印度Reserve Bank of India 執行長G. Sreekumar之簡報內容。

- (1)國家層級之策略：國家應制訂相對之法律規範來配合金融普及提升政策；銀行使用率之提升以及深入廣泛的佈局；引進多元的金融商品與服務；鼓勵推廣使用高科技商品以及金融服務；利用網路和手機服務來使用金融服務；強化社會的金融認知力以及金融普及率。
- (2)銀行體系之執行策略：銀行應提供穩定的、結構性的金融普及計畫，並且應有足夠的法令規範來執行，且應著重於消費者保護事項，並配合作客戶審查、洗錢防制、打擊資恐之審查。銀行更應對存款人提供一定的保障(一個帳戶須提撥 10 萬元盧比之擔保金)，並且應該提供穩定的利息和保障給存款人。
- (3)強化金融體系與社會之對話：首先，要求體制完善的金融機構必須輔導體制尚未健全之銀行。並且，要求退休的公務員、退休的銀行行員、NGO 或 NPO 等作為民眾與金融機構之間的溝通橋樑。提供並廣設 ATM 服務，或於偏僻鄉鎮設立銀行分行。

3.社會大眾金融認知力之提升：

- (1)國家對於提升金融認知力的目標在於建立一個穩定和高度發展的金融市場。政府應舉辦金融穩定發展高峰會討論國民金融認知力以及金融使用普及率之議題，政府並應該致力於社會大眾的金融教育，例如：於大部分的行政區應設立金融認知教育中心，位於偏鄉之銀行應舉辦金融認知之講習和教育營，將金融教育放入學校的課程中，提供 13 種語言的金融教育網站和宣傳手冊。
- (2)銀行亦必須提出相對應的金融普及提升的計畫。例如，前述之法規制定與執行、提供廣泛的金融服務予偏鄉地區、提供多元的金融商品、提供多樣化的支付工具、應用科技和網路之服務、提交月報和年度計畫予國家銀行進行審查。但仍需克服技術層面不足、網路及高科技普遍性低落、缺乏專業人

員等問題。

(五)未來展望

- 1.強化公、私部門間(國家銀行、金融監督機關、政府、金融機構、社會民間團體、NGO 等)之合作與對話。
- 2.基礎設施之建立，如穩定的網路和電力設備。
- 3.保障銀行帳戶往來之交易安全。
- 4.提升社會大眾之金融認知。

六、R10 金融普及計畫—斐濟經驗²¹（金管會科長劉燕玲、專員陳建穎、洪振哲）

（一）斐濟於反洗錢/打擊資恐所面臨之挑戰

- 1.大多數民眾無獨立可靠之身分文件：該國並無身分證制度，僅能依賴駕照(15%民眾持有)、老年退休卡(44%民眾持有)及出生證明(依規定每人均應持有)。
- 2.其他類似型態或規模之國家能參考之實務經驗有限。
- 3.KYC 採 RBA 所遭遇之困難：
 - (1)那些人為高(或低)風險客戶。
 - (2)若高風險客戶被評估為低風險客戶會有何後果。
 - (3)簡化 KYC 對身分驗證之要求程度。

（二）斐濟實施RBA之作法

- 1.辨識及評估客戶或交易之洗錢/資恐風險。
- 2.依所評估之風險採取適當之反洗錢措施。
- 3.監控客戶風險樣態之改變。
- 4.反洗錢/打擊資恐措施須與洗錢/資恐風險相稱，即對較高風險者採取強化措施或程序，對較低風險者採取簡化措施或程序。

（三）該國依RBA實施KYC之作法

- 1.簡化 KYC 適用對象：
 - (1)低風險自然人：包括 A.小孩、未成年人、學生；B.農村之微型個體交易戶或事業；C.農村之農民或居民；D.臨時工。
 - (2)已受規範之自然人：如警察、教師、醫藥人員、會計師等所從事之行業已受規範者。
 - (3)低風險法人：如政府單位。
 - (4)已受適當檢查、控管之法人：如金融機構、教育機構、公開掛牌公司等。

²¹整理自斐濟Razim Buksh之簡報內容。

2.強化 KYC 適用對象：

- (1)非當地居民之客戶。
- (2)非面對面交易之客戶。
- (3)被金融情報中心列入警示注意之客戶。
- (4)PEPs(含其家庭成員及關係密切之關係人)。
- (5)從事高價值或貴重商品交易之企業。
- (6)有大量現金交易之企業。
- (7)由外國人持有之企業。

3.該國依 RBA 實施 KYC 之情形：

- (1)未強制要求金融機構須取得具相片之身分文件(可接受出生證明等無相片之身分文件)。
- (2)相關規定列出多項可能之身分文件，端視客戶可提供程度及其洗錢/資恐風險而定。

4.該國運用 RBA，支持低收入戶之反洗錢/打擊資恐作法

- (1)對小額帳戶採簡化 KYC。
- (2)對低收入民眾及未具足夠身分文件者採更彈性之文件要求，如出生證明(或投票登記身分證)加上適當鑑定人(suitable referee)之書面確認。

5.適當鑑定人係對客戶瞭解並可賴以確認客戶身分及驗證客戶細節資訊(如職業、住址等)之第三人，依客戶之不同身分，適當鑑定人可能包括：

- (1)村落首領。
- (2)社區宗教領袖。
- (3)地方政府機關(如警察局、社福單位)官員。
- (4)目前或過去之雇主。
- (5)學校教師或校長。

(6)金融機構職員。

(四)該國依RBA實施紀錄保存之作法

- 1.金融機構可依下列因素決定其紀錄保存之方式及型態。
 - (1)須能依金融情報中心或執法機關要求立即提供資訊。
 - (2)須考量客戶或交易之風險程度。
- 2.使用具相片之文件進行身分驗證程序尚非必要。

(五)該國依RBA實施持續監控之作法

- 1.對高風險客戶/交易應採強化監控程序。
- 2.監控型態及程度由金融機構決定，如頻率、警示規則等。

(六)促進金融包容之作法：

- 1.2004年引進適當鑑定人制度，KYC接受由部落首領等提供之書面確認文件。
- 2.2007年對學生之KYC接受出生證明加上學校校長或老師之確認信。
- 3.2010年就行動銀行之KYC接受依電信法作SIM(身分辨識模組)登記之資料。
- 4.2011年增列社福單位主管為適當鑑定人，並接受以社福單位之資料庫作為銀行開立帳戶之KYC資料。

七、R12 擔任重要政治職務人士²²（金管會科長劉燕玲、專員洪振哲）

本次年會由 WGEI 之共同主席 Richard Chalmers 介紹擔任重要政治職務人士(PEPs)之規定，重點如下：

(一)定義：PEPs係指目前或曾經擔任重要公共職務之個人。

(二)2012年FATF四十項新標準對PEPs之規定：

1.有關外國 PEPs(包括實質受益人為外國 PEPs 者)之措施未改變，包括：

(1)應建置辨識外國 PEP 之風險管理系統。

(2)與外國 PEPs 之業務關係須經高階管理人員核准。

(3)需瞭解外國 PEPs 之財富或資金來源。

(4)須採行強化之持續監控機制。

2.新標準將 PEPs 範圍擴大至國內 PEPs 及在國際組織擔任重要職務人士(以下簡稱國內 PEP)，並建議相關機構應實施如下措施：

(1)應採合理措施以決定客戶是否為國內 PEP。

(2)對較高風險之業務關係，應採取與外國 PEP 相同之強化措施，包括：

A.與國內 PEPs 之業務關係須經高階管理人員核准。

B.需瞭解國內 PEPs 之財富或資金來源。

C.須採取強化之持續監控機制。

3.PEPs 的家庭成員及關係密切之關係人亦受與 PEPs 相同之管理措施。

(三)FATF於2013年6月發布PEPs之指引，釐清相關議題，例如：

1.有關對外國 PEPs 之風險管理系統，係指應主動評估客戶是否為外國 PEP。

2.有關對國內 PEPs 應採取合理措施，係指應根據風險因子檢視 CDD 所取得之資訊，確認客戶是否為國內 PEP。

²²整理自FATF WGEI工作組共同主席Richard Chalmers之簡報內容。

3. 相關機構所建置之 PEPs 名單不能作為確認客戶是否為 PEP 之惟一資訊來源。
4. 已自重要公共職務卸任者，仍應依風險基礎方法判定其是否須適用 PEPs 之規定。

金管會劉燕玲科長提問：FATF 對於 PEPs 之家庭成員(Family Members) 或關係密切之關係人(Close Associates)並無明確定義，各國監理機關應如何要求金融機構遵循，是否僅須將 FATF 建議文字納入相關規定即可。

Mr. Richard Chalmers 回應：由於各國之社會、文化背景不同，因此 FATF 難以就「家庭成員」應涵蓋至多大範圍(如配偶、父母、子女或其他親屬)作統一定義，對「關係密切之關係人」亦面臨類似問題。因此，原則上監理機關可採取一合理廣泛的規定，但就評鑑員而言，如其在實地效能評鑑時詢問不同金融機構，所得到的定義均不同，評鑑員可能會認為該國未有效實施 PEP 之相關規定，因此建議主管機關仍應建立相關指引，使各金融機構在遵循上具一致性。

肆、專題報告：R30 及 R31 執法、調查及檢察機關之責任與職權

內政部警政署刑事警察局 研究員張永呈

一、前言

全球經濟持續籠罩在景氣復甦緩慢的氛圍中，但金融產業在電信通訊及網路科技等的快速發展帶動下，呈現出更多元創新的面貌，連帶使資金的流動更為便捷、快速且更具隱匿性，此種發展趨勢對於各國洗錢防制工作無疑是一大挑戰。防制洗錢金融行動工作組織(以下簡稱 FATF)有鑑於此，即經常增修相關國際標準之建議供各區域洗錢防制組織會員國作為因應之準據。

亞太洗錢防制組織(以下簡稱 APG)於今(2013)年在中國上海舉行之第 16 屆年會期間(7 月 15 日至 19 日)，循例針對新標準、法規及實務運作方面，分別舉行 3 場研討會，本專題報告擬針對實務運作方面之執法、調查作簡要說明，另對澳洲聯邦警政署於研討會所提「精進調查技術」摘要介紹，同時觀照國內執法、調查發展現況，提出觀察心得。

二、FATF 國際標準就實務運作方面之執法、調查建議簡介

依據 APG 之洗錢犯罪態樣研析歸納有 20 餘類，有傳統類型如地下通匯、現金挾帶及購買等值資產等；也有新興類型如利用「守門員」這類專業人士犯罪模式及使用網路及新興付款方式洗錢等，類型繁多，實務上除事前依據一定金額以上申報制度查核有無可疑非法資金流動外，事後則有賴執法機關之調查。爰此，FATF 於其第 30 項及第 31 項建議(R30、R31)特別針對執法與調查部分提出具體標準與作法提供各區域洗錢防制組織會員國參酌，茲簡要介紹如下：

(一)執法與調查機關之責任(R30)

1. 執法機關調查洗錢、前置犯罪(我國洗錢防制法稱「重大犯罪」)及資助恐怖主義活動應列為國家防制洗錢與打擊資助恐怖主義政策。

2. 執法機關應積極主動進行金融併行調查洗錢、前置犯罪及資助恐怖主義活動：
 - 包括在管轄區域外的犯罪。
 - FATF 已發出金融調查的指導性原則。
3. 指派主管機關(較執法機關為廣)的責任：
 - 快速辨認、追查和初步凍結、扣押不法所得及起訴犯罪。
4. 本(R30)建議亦適用其他調查機關，如反貪污機關。
5. 整合運用多重嚴密的調查小組。
6. 強化與其他國家的合作調查。

(二) 執法與調查機關之職權(R31)

1. 基本的職權：當進行調查與取得證人陳述時，可獲得所有必要的文件與資訊。
2. 執法與調查機關所擁有的調查技術應被擴展，如：
 - 控制下交付。
 - 秘密調查(臥底偵查)。
 - 監聽等，這些調查技術有利於洗錢、資助恐怖主義活動及前置犯罪等的調查。
 - 有進入電腦系統的權限。
3. 主管部門應有調查機制：
 - 確認帳戶所有人與管理者。
 - 無須事先通報即可達成上揭目的。
4. 主管部門從金融情報中心(FIU)獲取資訊，該中心處理此項請求時保留自由決定權。

三、澳洲聯邦警政署 2013 年所提專報—精進調查技術

澳洲為 APG 的創始會員國之一，APG 的秘書處即設立於澳洲，該國聯邦警政署去(2012)年針對調查策略研提專報，今年則就調查技術部分於研討會發表與各會員國代表共同分享，希望對洗錢、前置犯罪及資助恐怖主義活動之調查有所助益。謹就專報重點摘要如下：

(一)澳洲聯邦警政署(以下稱 AFP)與金融情報中心(FIU)的夥伴關係

- 1.緊密良好關係確保於第一時間即時取得金融情報。
- 2.使 AFP 得於所收到大量雜亂的金融情報迅速過濾篩選。
- 3.使 AFP 處理洗錢事件有顯著的進展。

(二)聚焦於高風險的資金流動

- 1.2011 年 AFP 在墨爾本(Melbourne)與錫尼(Sydney)兩地成立專責從事洗錢調查之短期工作小組。
- 2.積極主動參與調查有組織犯罪的目標匯款和專業的洗錢集團。
- 3.該短期工作小組調查績效如下：
 - 查扣現金大約 2,360 萬澳幣。
 - 以洗錢罪起訴 33 人。
 - 被扣押的現金是從毒品交易活動中所流出。

(三)運用整合式的調查資源(如電話監聽、跟蹤監視與金融情報等)

1.電子證據蒐集

- 電子監控與實際跟蹤監視在洗錢案件調查中扮演極為重要角色。
- 當你從事毒品案調查時進行洗錢調查將不再只能書面追查。

- 2.例如某次大規模行動中，動用包含監聽 26 線電話，記錄數千通電話；使用 5 組監視攝影機及大量的汽車跟監等。

(四)其他澳洲洗錢調查策略

1. 聚焦於全球，不侷限於地區性。
2. 必要的合作夥伴關係。
3. 金融單位與執法部門透過溝通與教育訓練分享經驗。
4. 彌補漏洞：強力打擊使洗錢變得沒有吸引力，不僅在國內，甚至在國際上增加其難度。

(五)基於民事的沒收手段

1. 2012 年 7 月成立犯罪資產沒收特別委員會(Criminal Assets Confiscation Taskforce 簡稱 CACT)，對 AFP 業務而言，代表一重要而明顯的變革。
2. 參與單位有 AFP、澳洲稅務局(Australian Taxation Office)與澳洲犯罪委員會(Australian Crime Commission)等。
3. CACT 的策略
 - 整合運用情報、作業、法律及其他的專家資源。
 - 積極蒐集情資以利於聚焦組織性犯罪潛在沒收案件之辨認。
 - 上揭專責從事洗錢調查之短期工作小組與 CACT 共同致力於打擊洗錢犯罪。

四、國內執法、調查發展現況觀察

(一)APG 對我國執法、調查之評鑑

APG 今(2013)年對我國執法、調查之評鑑等級仍維持在「大部分遵循」，未達「完全遵循」之等級，此表示尚有努力提升進展的空間。

(二)我國執法、調查之現況

1. 防制洗錢與毒品犯罪

防制洗錢，追查重大犯罪為我國洗錢防制法之兩大立法目的，國際間之反洗錢措施，當初即肇因於毒品犯罪，主要目的是欲打擊毒品犯罪的猖獗，故查緝毒品交易之洗錢是最基本工作，但我國自洗錢防制法制訂公布施行以來，查獲毒品涉及洗錢案件數量並不多，與毒品案件數相較實不成比例，許多國內、外專家及研究人員均在這方面產生問號，故洗錢防制工作應設法密切與毒品防制工作結合，以期有所突破。

2. 非法所得的查扣與沒收

近年我國檢警對犯罪非法所得的查扣與沒收已漸轉趨積極，從臺灣臺中地方法院檢察署公開拍賣所查扣詐欺犯罪集團分子名車等作為，可為佐證。惟犯罪非法所得的查扣與沒收涉及人民之財產權，且如何舉證證明與犯罪間之因果關係亦非易事，似可參酌上揭 FATF 第 30 項、第 31 項建議(R30、R31)及澳洲 AFP 所提專報之具體建議與作為，另針對相關之刑法沒收及刑事訴訟法強制處分之扣押等規定，配合修正以完備法制作為執行之依據，同時強化金融機關(構)與執法機關間之橫向聯繫，當能有效並大幅提升我國對犯罪非法所得的查扣與沒收效果，面對 APG 即將對我國進行第 3 輪之評鑑亦有頗大之助益。

五、結語

依據聯合國毒品和犯罪問題辦公室 2012 年 4 月 23 日指出，全球跨國犯罪所得金額每年高達 2.1 兆美元，相當於全球經濟規模近 7%，使犯罪成為「前 20 大經濟體」之一。爰此，如何防制洗錢及資助恐怖主義，以維全球金融秩序、國際社會和平與安全即成世界各國共同關注之議題。就防制洗錢之執法與調查而言，我國雖被評鑑為「大部分遵循」等級，惟仍有提升之空間，尤其是針對組織性、集團性及跨國性重大犯罪之追查不法所得，不僅有效抑制犯罪集團之生存空間，對於國內治安環境的穩定，更提供直接之助益。

伍、專題報告：FATF 新修訂國際標準之評鑑方法論簡介

法務部調查局洗錢防制處 調查官徐藝珊

一、前言

防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force, FATF）於2012年2月修正防制洗錢／打擊資恐之40項建議，為因應亞太防制洗錢組織（Asia Pacific Group on Money Laundering, APG）將於2014年展開之第三輪相互評鑑，FATF於2013年2月出版評鑑方法論，以評估各國就FATF40項建議之技術性遵循程度及執行成效。本次APG年會亦邀請FATF評估及執行工作組共同主席Richard Chalmers就評鑑方法論進行簡報，俾使各國瞭解評鑑方法進而提高遵循度，以符合防制洗錢/打擊資恐之國際標準。

二、新FATF標準之評鑑方法論²³

(一)未來評估之原則

有鑒於舊的FATF標準無法評鑑執行效能，故修正該標準期能使各國在遵循防制洗錢/打擊資恐之國際標準時能技術遵循與執行效能併重，加強各國認識其國家風險及脈絡。評鑑員係以前後連貫之方法評估執行效能，即著重系統要件而非個別的FATF建議，並提出優先建議及行動計畫，使評鑑報告簡短而容易閱讀。評鑑員雖以一致的評鑑方法進行相互評鑑，但因應部分程序會略作修正。

(二)2013年評鑑方法論

新評鑑方法論包含前言、技術遵循評鑑及執行效能評鑑等三個部分，本次主要就前言部分提出簡報，俾使各國瞭解評鑑方法及評估標準。

- 1.前言：說明評估程序之主要部分，包括被評估國家之風險及脈絡、國家脈絡中之重要議題、一般性指引及注釋議題、技術遵循（含評等）及執行效能(包括與技術性遵循之關係、評估之範圍、

²³ 整理自Richard Chalmers簡報內容。

跨界議題、評等及改善執行效能之建議)等。因此不要忽略前言，反而需詳閱該部分。

2. 有關風險所新增之重點：風險係基於對於國家及其脈絡之瞭解而定，在辨識風險時需特別注意其範圍及評鑑之重點，因此於評估國家就第1項建議之遵循程度時需先瞭解該國國家風險之強度及廣度，以決定技術遵循指標及要件之權重，並以該國有多瞭解其風險之直接成果評估執行成效，再就其他成果評估其風險減緩之程度。
3. 技術遵循：看似與2004年評鑑方法論相似，但更著重於法律及制度架構，列舉標準之基準為使用標準的語言以反應技術需求、不合併任何不在標準中之項目、不採用建議中有關執行或效能之要素、不作「應考量」或類似之聲明亦無附加要素。評等系統與2004年之方法論相似，但實際的評等因缺乏執行效能要素及某些技術性的改變故無法被比較。

技術遵循之評等：

遵循之程度	英文縮寫	說明
遵循	C	無缺失
大部份遵循	LC	僅有少部分缺失
部分遵循	PC	有中度缺失
未遵循	NC	有較多缺失
不適用	NA	因國家之結構、法律或制度之特性，而無法適用該要求
當決定任何建議項目之缺失程度時，評鑑員應考量該國背景因素，計算符合或未符合標準之數量及相對重要性。		

4. 執行效能：整體架構並不直接與個別的建議相連接，而是著重於成果達成的程度，需注意「產出(Output)」與「過程(Processes)」之異同，執行效能(Effectiveness)亦不等同於效率(Efficiency)。每個成果包含一個建議群組，某些建議並不止在一個成果中出現。評鑑員被希望於瞭解國家客觀環境後，據此以彈性的方法定

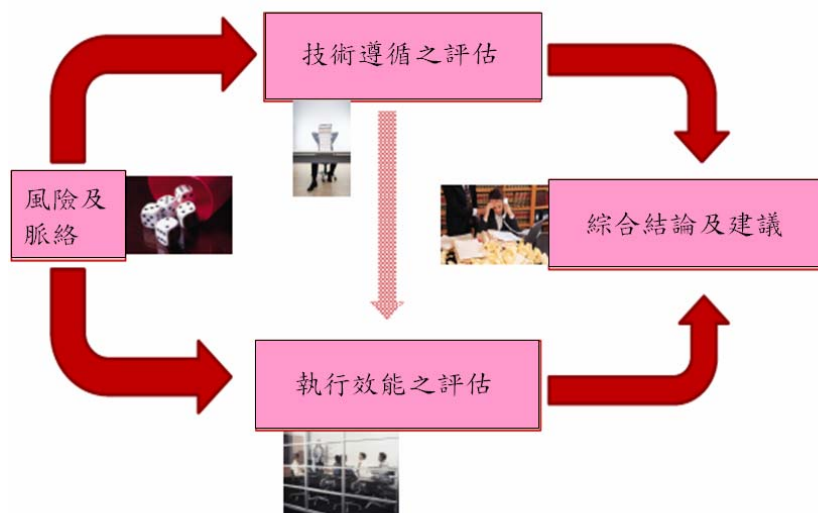
義工作範圍及重點。

執行效能模型：

<p>高階目標</p> <p>金融系統及經濟體系能免於洗錢／資恐及武擴威脅，從而強化金融行業之健全及增進其安全與防護。</p>		
<p>中階成果</p> <p>減緩洗錢／資恐風險之政策、協調及合作</p>	<p>中階成果</p> <p>犯罪所得及資助恐怖主義資金被防止進入金融及其他行業，或被這些行業偵測及申報</p>	<p>中階成果</p> <p>洗錢威脅被偵測及中斷，犯罪者被處罰及剝奪不法所得；資恐威脅被偵測及中斷，阻斷恐怖分子之資源，資恐者被處罰，因此有助於預防恐怖活動。</p>
<p>直接成果</p> <p>1. 風險及國家協調 2. 國際合作</p>	<p>直接成果</p> <p>3. 監理 4. 預防措施 5. 法人及法律合意</p>	<p>直接成果</p> <p>6. 金融情報 7. 洗錢防罪 8. 沒收 9. 資恐犯罪 10. 資恐之目標性金融制裁 11. 武擴之目標性金融制裁</p>

每個直接成果應描述該有效系統之特徵，如該系統將達成什麼，評鑑員被強制於每個個案探究核心議題是否被該成果考量及達成，評鑑員亦需舉例說明能支持核心議題結論之資訊及具體因素，如支持其執行效能之資訊及導出成果之要件。

5. 評估架構：評鑑員於進行評鑑時，就技術遵循方面將依據各項建議以文件審查為主的方式評估遵循程度，但在執行效能方面則依被定義之成果以現地評鑑為主的方式加以評鑑。評鑑員係以技術遵循及執行效能並重之評估方式對受評鑑國家進行評鑑後，提出結論與建議（架構如下圖所示）。



6. 執行效能之評估：評鑑員於評估執行成效時，僅直接評估直接成果，不評估個別的建議或特定機關。每個直接成果均須被評估，但其重點之範圍則依風險概況及脈絡而定，受評鑑國家有義務提供執行效能之證據，若無法提出即成果未達成。評鑑員係採由上而下之方法進行評鑑，若評鑑員仍未確信某成果已被達成，始深入尋找證據。

評鑑員並非以檢查表式的方法進行評鑑，部分涉及評鑑員之判斷力及基於國家風險本質及範圍之價值判斷，因此評鑑員須指出三個首要的問題：已被達成成果之內容、未達成之原因及如何改善執行效能。評鑑員須對每個直接成果給予評等，同時考量其受技術遵循之影響，但並無固定之關聯，有可能低度的技術遵循卻有高度的效能遵循。以下為四種可能的執行效能評等：

高度有效	直接成果達成非常大部分的範圍。 僅需要少部分的改善作為。
相當有效	直接成果達成大部分的範圍。 需要中度的改善作為。
中度有效	直接成果達成部分的範圍。 需要主要的改善作為。
低度有效	直接成果未達成或達成受忽略的範圍。 需要基礎的改善作為。

7.對於國家的建議：整體建議的報告包含技術遵循及執行效能議題，依據風險及影響之程度，列出優先建議事項，因為若有缺失需要時間進行修正，所以需要有優先順序。並於執行摘要（Executive summary）中說明主要發現及高度優先之建議。會員大會應以大部分時間討論主要發現及國家行動計畫，避免大會淪為仲裁法院之角色。

(三)新相互評鑑報告格式

相互評鑑報告大致分為七個主要的章節，此與FATF建議的索引相似，即(1)國家防制洗錢／打擊資恐政策及協調、(2)法律制度及執行議題、(3)資助恐怖分子及武器擴散、(4)防制措施、(5)金融監理、(6)法人及法律合意、(7)國際合作。每一個章節包含關鍵議題摘要、背景及脈絡、技術遵循議題之高度結論（包含評等）及分析相關執行成果（包含評等）。附件則包含技術遵循之小表格分析。報告之篇幅定為執行摘要5頁、主要報告100頁、附件60頁。

(四)評鑑程序

- 1.技術遵循評鑑係依據過往的評鑑結果、後續追蹤報告及國家更新之資訊採書面審查（Desk-based review）的方式評鑑後，界定現地評鑑之關鍵議題及風險範圍，由國家針對執行效能提交相關資訊，現地評鑑則著重於執行效能。嗣後由評鑑員草擬報告，審查品質（Quality）及一致性（Consistency）後完成報告，提交於大會通過報告後公告，再進行後續追蹤。第三輪相互評鑑即會使用本方法及程序。
- 2.國家有義務提供相關資訊：技術遵循部分係以彈性之格式說明(1)法律、規定及指引、(2)洗錢／資訊風險評估及(3)背景脈絡資訊之資訊更新。執行效能方面沒有固定的格式，但須有證據與11個直接成果連結，受評鑑國家需誠實提供證據，若無法完全遵循，可說明原因及未來的計畫。證明執行效能係國家的義務，而非由評鑑員尋找證據證明有無完全遵循。
- 3.品質及一致性：更新重點在於報告之品質及一致性，保持FATF

國際標準之完整性，並採用FATF評鑑專家之架構（FASP framework）。因此，評鑑員的素質係重要關鍵，評鑑員需強制接受APG秘書處辦理之評鑑員訓練，且需採用有經驗之人力（包括實務技能）。如何公正的審查報告目前尚在討論中，僅審查一次草稿或採持續性的程序？以審查團體對每個評鑑團體之報告進行審查？或以全球網路審查者審查所有報告？新的FATF評鑑及遵循工作組的角色亦尚未決定。

- 4.相互評鑑後續追蹤程序：採持續性的一般後續追蹤程序，廢止兩年一次更新（biennial updates）。加強後續追蹤之基礎尚未決定，依據不良評等之數量自動啟動，包括核心建議及／或直接成果之關係？或由大會係依據主要行動項目之本質或其失敗加以判斷？評鑑後第五年需進行後續追蹤評估，包括短期的現地考察，但任一階段均可能重新評等（除第五年之外），後續追蹤報告需常態性地公布。

(五)下一階段

APG秘書處後續將繼續發展評鑑員訓練教材，並於2013年9月間測試新課程，2013年10月開始展示新計畫。相互評鑑程序文件草案目前接受公開評論，FATF大會將於2013年10月通過該文件。首次現地評鑑（西班牙及挪威）將於2014年4月舉行，但書面審查於2013年10月開始。

三、問題與回應

- (一)調查局代表陳啟明調查官提問：依據新的評鑑方法，評鑑員並非以檢查表式的方法進行評鑑，有一部分涉及評鑑員之判斷力及基於國家風險本質及範圍之價值判斷，因此要如何確保不同的評鑑員所作出的評鑑報告具有一致性（Consistency）？另若新舊國際標準之要求都沒改變，依舊評鑑方法所作出之評等，用新的評鑑方法來評估，是否會有不同的結果（含調升及調降評等）？

Mr. Richard Chalmers回應：評鑑員於撰寫報告時需註明價值判斷原因，但為確保評鑑員基於新評鑑方法加以評鑑，評鑑員需先經

過測試，評鑑報告提出前要經過討論。另若FATF的標準沒有改變，依新評鑑方法可能也會作出與舊評鑑方法不同的結論，可能評等會被調升或調降，因為新舊評鑑方法的指標（Criteria）有所不同，因此用不同的指標去衡量同一件事實，自然會有不同的結論。

(二)金管會代表劉燕玲科長提問：依據Mr. Richard Chalmers之簡報，成效（Effectiveness）評鑑並無範本，悉由各國負舉證責任證明其反洗錢與反恐機制之成效，請問其舉證責任之程度為何，係刑事案件之排除合理懷疑（Beyond a Reasonable Doubt）標準，或僅須達到民事案件之優勢證據（A Preponderance of Evidence）標準即可？

Mr. Richard Chalmers回應：各國僅須盡到合理（Reasonable）舉證責任即可，即任何合理之第三人均認為合理的程度。

(三)金管會代表劉燕玲科長提問：為確保具主觀本質之下一輪相互評鑑能以客觀之方式執行，FATF採取如外部查核（External check）機制等相應措施，以確保評鑑報告之品質與一致性（Quality and Consistency），惟在評鑑員之選擇上，建議亦宜將評鑑員之背景與合適性納入考量，如：是否與被評鑑國具相同之文化背景、評鑑員國家之金融部門規模是否與被評鑑國相當，俾對被評鑑國有更全面性之評鑑觀點（Holistic view）。

Mr. Richard Chalmers回應：FATF在挑選評鑑員時，已儘量視被評鑑國之法制為英美法系（Common Law System）或大陸法系（Civil Law System），選擇相當背景之評鑑員，但文化背景並非考量因素，否則評鑑員極易被其國家經驗所影響，而將被評鑑國之作法視為理所當然。但Chalmers先生認同評鑑員國家之金融市場規模與被評鑑國是否相當，宜納入選擇評鑑員之考量，因其符合FATF認為評鑑員應具適當經驗之原則，有助於評鑑之全面性。

(四)加拿大代表詢問如何決定行動計畫的優先順序？行動計畫是否會公開？是否會附上時程表？相互評鑑後國家若需要再進入國際合作審議（ICRG），該國家是否需要再提出行動計畫？

Mr. Richard Chalmers回應：行動計畫是獨立的章節並不需要附上

行程表，若進入國際合作審議，因國際合作審議是公開的討論，主要係討論該國狀態對國際洗錢的風險。

(五)其後有印度、韓國、尼泊爾及澳門就相關議題提問，可見各國均急切的想要瞭解新評鑑方法，檢視各該國目前狀況是否符合新國際標準及評等，進而改善缺失。

陸、心得及建議

一、瞭解 FATF 新修訂國際標準及新評鑑方法論

為因應APG第三輪相互評鑑，FATF於2013年2月出版新修之評鑑方法論，並規劃於2013年第4季進行評鑑員訓練，2014年開始依序對各國進行相互評鑑。依據前述FATF專家Mr. Richard Chalmers於本次APG年會進行評鑑方法論之簡報，使各國瞭解新評鑑方法，俾利於接受相互評鑑時提出相關資料供評鑑員審查。雖有部分審查流程尚未作成最終定案，但並不影響主要審核程序，為順利接受評鑑，應深入瞭解FATF各項建議及評鑑方法論內容，並隨時瞭解APG秘書處對於尚未定案之流程所作之決定。因此，我國相關權責機關應積極派員接受APG或其他相關國際機構提供之訓練或研討會，以瞭解國際標準之要求重點及借鏡其他國家改善缺失之作法。

二、及早改善技術遵循缺失及強化執行效能以因應第三輪相互評鑑

我國於2007年接受APG相互評鑑時，於40項建議及9項特別建議中，有24項為部分遵循或未遵循，經過各相關權責機關近幾年的努力，目前僅餘9項為部分遵循或未遵循，其中大多為相關法令之缺失，尚有待通過洗錢防制法草案及修正相關法規，尤以改善資恐罪刑化範圍不足及建立資恐及反武擴目標性金融制裁制度為首要工作，目前法務部已提出洗錢防制法修正草案，初步認為應可改善諸多缺失，惟僅係草案階段，仍無法達充足之進展，因此有必要加速立法進程，法務部於大會中表示，會盡力在年底前將草案送立法院審議。另依APG秘書處規劃，我國預定於2016年接受第三輪相互評鑑（原預定於2015年，本次年會因故順延1年），與前次相互評鑑不同的是增加執行效能的審查，依評鑑方法論內容，評鑑員將檢視受評鑑國對於11項直接成果之執行成效並予以評等，故我國不僅應及早改善未符合FATF標準之缺失，更應展現執行成效，始能更符合防制洗錢／打擊資恐之國際標準，因此目前已建立之跨部會協調機制，除改善技術遵循之缺失外，亦應致力於各項國際標準執行效能之展現。

三、參考 FATF 新標準於下次年會前就第二輪評鑑缺失採取相關措施，以爭取明年追蹤等級提升至一般後續追蹤等級

依APG秘書處規劃，被列為一般追蹤等級之會員在2014年年會後將無須再提交第二輪評鑑之進展報告，目前我國之追蹤等級為一般(加速)追蹤等級，尚未達上開標準，爰應審慎對待下次進展報告。惟鑒於洗錢防制法之修正於行政部門討論後尚須送立法院審議，恐難於短期內完成，為利爭取我國明年自一般(加速)追蹤等級中除名，建議相關部會除應加速推動洗錢防制法之修正進度外，另亦可依據FATF新標準，檢視有無各權責機關目前得先推動之措施，以利我國爭取明年之追蹤等級提升至一般追蹤等級，俾利未來專注於第三輪相互評鑑事宜。