

出國報告（出國類別：出席國際會議）

## 參加亞太防制洗錢組織（APG） 評鑑員訓練會議

服務機關：金融監督管理委員會銀行局  
法務部檢察司

姓名職稱：劉科長婉儀  
蔡檢察官佩玲

派赴地區：印度新德里

出國期間：104年12月13日至104年12月19日

報告日期：105年3月18日

## 摘要

亞太防制洗錢組織 (APG) 與印度金融情報中心 (India Financial Intelligence Unit, India-FIU) 於 104 年 12 月 14 日至 18 日在印度新德里舉辦評鑑員訓練會議，計有來自 18 國之 52 名代表與會。會議議程包括講授相互評鑑程序、現地評鑑過程、防制洗錢金融行動工作組織 (FATF) 最新修訂之國際標準與評鑑方法論等；另參照實際現地評鑑團之組成模式將參訓學員分組，各小組分別由法律領域、金融領域及執法/金融情報中心等領域成員組成，進行實地評鑑之模擬演練 (mock interviews)，並由研討會講師分別擔任各小組模擬現地評鑑會議之導師，內容十分緊湊。參訓學員及授課講師就 FATF 發布之國際標準、評鑑方法以及演練案例評鑑結果等，進行廣泛討論與交流。

本次評鑑員訓練研討會，強化我國政府機關辦理防制洗錢及打擊資恐業務人員對 FATF 評鑑方法、程序之瞭解，亦有助於促進金融機構、非金融專業機構人員(DNFBPs)之洗錢防制機制與國際接軌，對因應 APG 第三回合相互評鑑，有正面積極之效應。

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，洗錢，資助恐怖主義，相互評鑑，評鑑員，技術遵循，效能評鑑

# 目錄

壹、前言	1
貳、與會情形及重要內容	3
參、心得與建議	24
肆、附件	29
一出席人員名單	
一議程	
一會議資料	

---

## 壹、前言

### 一、背景說明

「亞太防制洗錢組織」(Asia/Pacific Group on Money Laundering, 簡稱 APG) 係於 1997 年依據聯合國公約及「防制洗錢金融行動工作組織」(Financial Action Task Force on Money Laundering, 簡稱 FATF) 建議所成立之區域型防制洗錢組織。APG 為對其會員國之金融監理、法律制度及執法機關之「防制洗錢與打擊資助恐怖分子」(AML/CFT) 遵循情形進行相互評鑑 (Mutual Evaluation, ME)，指派評鑑團隊赴受評鑑國家進行實地評鑑，為有效執行相互評鑑，APG 積極舉辦評鑑員訓練會議，說明 FATF 之各項建議、評鑑方法及評鑑程序，俾結合各國具立法、金融監理及執法專業之人員，評量各國遵循該國際標準之程度，以促進各國推動防制洗錢及打擊資恐之制度改革。

### 二、訓練會議簡介

(一) 本次會議係由 APG 與印度金融情報中心 (India-FIU) 於 104 年 12 月 14 日至 18 日於印度新德里舉辦，計有亞太地區 18 個國家 52 位代表參加 (名單詳附件 1)，出席人員被分為 5 個小組，每個小組成員約為 10 人，參照實際現地評鑑團之組成模式，分別由法律領域、金融領域及執法／金融情報中心等領域成員組

成，並由研討會講師分別擔任各小組之模擬現地評鑑會議導師，本次研討會之講師計有：

1. Mr. Jose Caraphina (APG 相互評鑑工作組 (MEWG) 共同主席)
2. Mr. Praveen Tiwari (印度金融情報中心)
3. Ms. Lim Hsin Ying (馬來西亞國家銀行)
4. Mr. Lindsay Chan (APG 秘書處)
5. Ms. Michelle Harwood (APG 秘書處)

(二) 議程進行 (議程詳附件 2) 主要依據 FATF 於 2012 年發布之國際標準及 2013 年發布之評鑑方法論進行研討，並安排模擬演練，研討會議程緊湊，討論情形踴躍，顯示本次會議已成功達到其目的：

1. 會議第 1 天至第 3 天由講師授課，分別就評鑑方法論之介紹(技術遵循、效能評鑑)、評鑑團隊運作等共通議題以及資料保密、金融普及、最終受益人辨識與目標性金融制裁等專題進行授課，部分課程並有測驗或小組討論練習。
2. 會議第 4 天分組進行案例現地評鑑模擬演練並繳交評鑑報告。因會議時間所限，演練案例僅就 FATF 特定建議(第 3, 26, 27, 28, 30, 31, 35 項建議)及直接成果(第 3 項及第 7 項直接成果)進行評鑑。受訓人員必須於出席本次會議前，研讀模擬案例

(Kindom of Westero) 及相關會議資料，為期案例評鑑模擬過程切中問題核心且如期繳交報告，各小組並利用每日會議空檔或結束後之時間，共同討論案例、研擬模擬評鑑會議需提出之問題及進行評鑑報告撰擬等事宜。

3. 會議第 5 天則就案例要求之評鑑項目，由個小組分別簡報評鑑之結果，並由講師就各小組之評鑑結果與建議內容進行比較與講評，開放與會人員進行討論，會後並頒發證書予各參訓之學員。

## 貳、與會情形及重要內容

### 一、評鑑程序介紹 (Overview of the APG Evaluation Process)

相互評鑑之主要目的在於評估受評國家對 FATF 標準之技術遵循程度與執行效果，確認該國是否了其國重要風險、是否已因應建立一套明確之監理制度，並藉由其他會員國參與評鑑之過程，產生國際間之同儕壓力。APG 之會員國均須接受相互評鑑，評鑑期程係先由 APG 秘書處與受評國家確認，再邀請其他國家曾接受評鑑員訓練之專家組成評鑑團隊，負責該次評鑑；評鑑可分為三階段：現地評鑑前之書面審查、現地評鑑，及現地評鑑後之討論與報告撰擬。

受評國家在進行實地評鑑前，須先提供相互評鑑問卷 (Mutual Evaluation Questionnaire) 予評鑑團隊，評鑑團隊依據國際標準及問卷

填覆內容，進行技術遵循之書面審查，並整理擬進一步確認之問題，俾於實地評鑑時觀察及提出詢問，同時可要求提出佐證資料說明。實地評鑑結束後，評鑑團隊將撰寫報告草案並交予受評國家檢視，雙方達成共識後提交 APG 會員大會審查，經大會通過成為正式之評鑑報告，後續則由 APG 依評鑑結果追蹤各國之改善情形。

## 二、 風險與背景 (Risk and Context)

風險評估是開始進行評鑑程序之起點，亦貫穿評鑑程序之各個階段。在辨識風險時須特別注意受評鑑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。受評鑑國家必須明瞭其所面臨之洗錢／資恐風險，並向評鑑員清楚展現其已掌握曝險之狀況，及依據風險程度擬訂相關優先處理事項。評鑑員可以從受評鑑國家之國家風險評估報告瞭解該國知風險狀況，但不應照單全收，尚須評估其正確性及合理性。

## 三、 技術遵循評鑑及演練 (Assessing Technical Compliance and Analysis Exercise)

課程內容首先講解技術遵循之重要觀念，包括技術遵循之評鑑流程、分析範例解說及評鑑等級說明等。技術遵循評鑑係依據過去之評鑑結果及其後續追蹤報告，與受評國家更新之資訊等進行評鑑，主要

採書面審查（Desk-based review）方式，評鑑完成將對受評國家於 FATF 之 40 項建議各給予評等結果，評等結果等級分別如下：

- 遵循（C） 建議事項中所有必要準則均已遵循
- 大部份遵循（LC） 僅有部分小缺失
- 部分遵循（PC） 有中度缺失，惟已採行部分重要措施
- 未遵循（NC） 有較多重要缺失，大部分未遵循
- 不適用（NA） 因國家結構、法律或制度等特性，無法適用該建議

講師強調關於法令遵循的檢視，仍舊要回歸到相關的法令本身，至於該制度能否運作，則與效能評鑑相關，不要混淆，有學員提問如果有法律架構，但組織架構（institutional framework）不足，是否達到技術遵循，講師強調，並非每一項建議都要求法律和組織架構兼俱，因此有法律架構原則上就構成技術遵循，只有少部分的建議才會要求組織架構亦須符合。

### 案例演練

以「Magrathea 的金融情報中心（FIU）」之假設案例，由學員依案例內容檢視就 FATF 之 40 項建議中第 29 項建議「金融情報中心」之遵循情形，所使用的案例是 FATF 的訓練案例，再由講師逐項建議引導學員進行法令遵循與否的解說與討論。為了本案例測驗的進行，各小組都在前一晚進行案例的閱讀以及初步檢視，並提出每個小組對於

該案例就遵循與否的結論。其中較有趣的是關於建議項目 29.1 各國應設置金融情報中心及其功能的檢視，各小組的結論差異甚大，對於一個國家的金融情報中心的設置是否要發揮該項建議中的標準，有採取較嚴格的解釋，亦有採取一般性的解釋。講師表示其實標準的案例答案雖然是部分遵循，但因為本案例是設計案例，所有的資訊有限，且在檢視時亦需要只依據法令遵循來檢視，不需將效能遵循的比較納入考量。講師亦表示，評鑑團員中如未能取得共識，通常是透過更多次團隊討論，或與 APG 秘書處進行討論，達成較好的解決方式與共識。

#### 四、 FATF 效能評鑑 11 項直接成果基礎介紹

##### 直接成果 1

（瞭解洗錢/資助恐怖分子風險與協調國內行動以防制洗錢和資助恐怖主義/大規模毀滅性武器擴散）

重點在於受評鑑國家是否了解風險，雖然並非有國家風險評估報告，才表示該國了解風險，但有國家風險評估報告本身，顯示該國注意到風險存在；另一個重點在於該國之風險評估報告是否適當地表達該國所面臨的風險。如國家風險評估報告並未適切地表達該國面臨的風險，本身亦是對於風險的認識不足，而對於風險的認識不足，亦是一個風險。

##### 直接成果 2

（國際合作發送合宜資訊、金融情資及證據，並促進對罪犯及渠等資產之行動作為）

本項評鑑主要要求的重點在於提出了多少國際合作的請求，以及回應每一項請求所需的時間。關於國際合作的請求之回應與提出，最佳的作法在於有法律依據和基礎。另雖然沒有特別指出回應請求的品質，但必須是合適地回應請求本身。

### **直接成果 3**

（監理機關適當的監理、監控和規範金融機構和特定非金融事業體與專業人員遵循防制洗錢/打擊資恐之要求以因應風險）

首先應先確認金融機構及特定非金融機構與專業人員（DNFBPs）的監理機關（supervisors）是誰？這可以是受評鑑國家的任何機關，並沒有特定的要求。講師特別提及，多數的亞太地區國家對於 DNFBPs 的指定（designated）都未達標準（DNFBPs 指定必須要有法律的依據，不能只是行政機關的政策或安排），甚至沒有監理機關，因此要先了解是否有監理機關存在，此時可能需要和相關自律團體面談以求更進一步之瞭解。

### **檢視各核心議題（core issue）時應注意之方向**

**核心議題 3.1：**就監理機關對於防制罪犯及其關係人成為金融機構或特定非金融機構與專業人員之實質受益人，應檢視是否有足夠之控制措施。

**核心議題 3.2：**監理機關不但要瞭解該行業的風險所在，並且要能提出進一步的措施說明風險持續在改善。例如，轄管銀行是否都暴露出一樣的高風險？能否說出高風險和低風險的銀行，其風險

的來源與其金融商品間的關係。有學員詢問為確認監理機關是否了解風險，是否須要求出示其內部控制程序或是相關手冊予以佐證，講師表示沒有必要，重點在於是否了解風險。

**核心議題 3.3：**監理機關之審慎監理（prudential supervision）措施

通常著重在業務面，所以應注意監理機關是否對於防制洗錢與資恐業務有所重視，檢視所提出監理措施數據或資料和防制洗錢與打擊資恐有無關係。例如監理機關說明金融檢查係依 RBA 原則進行，並提出對高風險金融機構之高檢查頻率和次數之數據，但須確認 RBA 原則係就業務面風險之評估或是防制洗錢與打擊資恐風險之評估，高頻率之檢查並不必然和抵減防制洗錢與打擊資恐風險之監理措施有關。

**核心議題 3.4：**監理機關要求之改善作為（remedial action）和監理

機關的投入程度有關，有時候監理機關只是找業者開會，並未進行實質的處理，須在實地評鑑時多予詢問確認。

**核心議題 3.5：**檢視監理機關增進金融機構及 DNFBPs 對 AML/CFT

法令遵循所產生之效果，可藉由監理機關如何宣達其 AML/CFT 政策、是否舉行與業者之定期座談等面向來了解。

**核心議題 3.6：**監理機關必需證明在提升金融機構及 DNFBPs 瞭解

ML/TF 風險及該等機構與人員於 AML/CFT 之義務方面，究竟採

行哪些監理措施。此部分可以參考 FIU 所收到的可疑交易報告 (STR) 的數量來做判斷；另就受評鑑國家如有法律剛制訂通過之情形，可能無相關佐證數據，此時可詢問監理機關為了新法的施行，擬訂哪些措施與計畫，惟在此狀況下，因為可期待數據尚不足，較難主張有高度的效能顯現。

#### **直接成果 4**

(金融機構和特定非金融事業體與專業人員能夠充分運用與風險相當之防制洗錢/打擊資恐預防性作為，並申報可疑交易)

本直接成果之效能評鑑幾乎不可能僅以檢視報告與書面資料方式進行，必須要進行大量的面談才能做出結論，且於兩週之實地評鑑期間，可訪談之金融機構或 DNFBPs 代表有限，受評鑑國並會提出最佳的機構或人員代表來說明，評鑑員須注意受訪者之代表性是否足夠。惟於實地評鑑前充足之準備，及大量的筆記和問題，評鑑員仍有機會正確評估金融機構或 DNFBPs 之 AML/CFT 之實際執行成效。

#### **檢視各核心議題 (core issue) 時之建議範例**

**核心議題 4.2**：可詢問金融機構就特定風險事件之處理方式，如高風險政治人物 (PEPs) 進行交易時，其因應處理程序。

**核心議題 4.3、4.4、4.5**：先檢視有無內部的標準程序手冊，例如確認客戶身分作關於如何辨識實質受益人之作業程序，並詢問實務操作狀況。如涉及需向金融情報中心 (FIU) 申報之情形，金融

機構亦表示皆依規定申報，則可進一步檢視其申報系統以及 FIU 接收之資料。

**核心議題 4.6：**可就受評鑑國家設立之外商銀行的作業程序，檢視該金融集團內部如何分享有關洗錢及資恐的相關資訊。

### **直接成果 5**

(法人及法律合意避免被洗錢或資助恐怖分子誤用，且其實質受益權資訊要讓權責機關無障礙的取得運用)

有關於實質受益人的登記，可以有兩種選擇，其一是由股東自行登記，另一是由公司進行登記。實質受益人依照 FATF 技術遵循評鑑(建議項目第 10.10 項)的定義是自然人 (natural person) 的概念，實質受益人的客戶審查規範雖已訂於 FATF 40 項建議多年，但其執行有相當難度，義大利就此部分曾經提出其執法機關可以接觸各方面得資訊並且交叉比對，且在評鑑成果獲得**大部分有效 (substantial effectiveness) 之等級**。就屬高度政治人物客戶審查措施可能的進行方式，包括瞭解客戶國籍後，請邦交使館協助確認該人有無政治關聯，馬來西亞在此部分做的很好，值得參考，包括確認該開戶者的相關親戚關係，甚至是司機等，也充分運用搜尋引擎之相關資訊。

### **直接成果 6**

(金融情報及所有其他相關資訊能夠為權責機關在洗錢/資助恐怖分子調查上適當運用)

本項是有關 FIU 的效能評鑑。重點在於 FIU 運作效能的會因為各國的狀況不同而異，因此必須將受評鑑國的狀況納入考量。有關於 FIU

的回饋效能的部分，雖然是很多執法機關會提出的疑問，但另一方面從 FIU 的角度也會提出，執法機關亦未回饋相關的案件偵辦情形。

### **直接成果 7**

（洗錢犯罪與其活動受到調查且犯罪者被起訴並受到有效、合乎比例、具勸誡性的制裁）

有關核心議題 7.1 之檢視，與前置犯罪的程度有關，如某前置犯罪起訴件數相當高，但沒有相關的金融調查進行，顯示其效果有限。有關核心議題 7.5 的檢視，例如非以定罪為基礎的沒收屬之。有關核心議題 7.5 部分，效能評鑑要求受評鑑國要有刑事以外的替代手段，確認相關的犯罪所得都已經被沒收，有學員提到此部分和技術遵循第 3.10 項的關係，在該項建議中提到如果受評鑑國的基本法律原則要求不能同時起訴洗錢犯罪時，需要有替代手段。講師表示在歐洲有的國家憲法中規定不能有雙重處罰危險，另外像孟加拉也有相同的規定，在起訴財產來源不明罪的同時，不能起訴洗錢犯罪，因此在此種情形，就可以稱作該國的基本法律原則。

### **直接成果 8**

（犯罪收益與犯罪工具的沒收）

本項評鑑重在犯罪所得與工具可否被沒收。有學員提到在其國家逃稅的案件是處以行政罰，可否認為是符合本項評鑑，講師認為重點在於察覺犯罪所得，而非其所用的制度為何。

### **直接成果 10**

（恐怖分子、恐怖組織及恐怖分子資助者被制止籌募、移動及使用資金，並免於濫用非營利組織）

本項評鑑包括非營利組織（NPR）、實質受益人等規範的適用。至於金融機構與非金融專業人員關於資恐規範的適用，是經由直接成果 4 之核心議題 4.4 來檢視。

## 五、效能評鑑的進行

效能評鑑其實是每一項技術遵循的具體實踐，如果技術遵循均達到 FATF 標準，通常亦可能有好的效能評鑑。較難想像技術遵循成效良好，但直接成果有效性完全未達到。在以前的相互評鑑過程中，許多國家都會直接把 FATF 的 40 項建議一字不漏地轉成內國法令，事實上卻未做到，此亦係 FATF 更改評鑑方法論納入效能評鑑的原因，這過程也曾引發一些爭議，後來是世界銀行建議應加入效能評鑑，認為可以反映出技術遵循的缺失。換句話說，所有技術遵循的缺失，會透過效能結論的方式呈現出來。

評鑑員在進行效能評鑑時，最重要的是了解自己的目標，並且看數據本身。因為受評鑑國會提出厚重的紙本報告，但那些報告並不會說明直接成果實際執行的情形如何。

在評估直接成果有效性時，要重視結果（outcomes），而非產出（outputs）。產出是指客觀的數據本身，例如產出是指 FIU 產出的報告，結果是指如何使用這些報告，或是不能有效率地使用報告。或例

如相關人員有接受洗錢與資恐訓練，該訓練次數、內容本身是產出，但是實際上人員防制洗錢與資恐犯罪的適格性則是結果。

有關於效能遵循，最重要的是注意被評鑑國的制度特徵，以及效能評鑑中的核心議題（core issue）。評鑑員必須針對所有的核心議題一一評估，所有的核心議題必須搭配被評鑑國的風險來觀察。同時可以參考效能評鑑中有關的資訊以及案例說明，在馬來西亞、新加坡等國的評鑑中，都有使用案例的方式，說明其如何進行效能遵循，使用案例的方式，不但可以說明受評鑑國對於評鑑方法論的了解，並可具體說明其遵循情形。

效能評鑑過程中，核心議題是提醒評鑑員可以提問的問題，並要注意每一項核心議題都要描述到才是完整的效能評鑑。另外有關於跨評鑑項目的審查（cross-cutting issues）亦是作成評鑑結論的重要考量。此外，要注意只有核心議題才是效能評鑑的關鍵，至於其法令遵循與否本身並非效能評鑑的主要考量，只是實際上常常會一併考慮。

在效能評鑑過程中，其效能本身的考量不能是以評鑑員自己的國家或是其他受評鑑的國家比較，只能從該國的狀況以及評鑑方法論中來做比較和說明。因為每一個國家的狀況不同，並無比較的公平基礎。效能評鑑中所取得進行評鑑的資訊來源，必須是受評鑑國本身。評鑑的結果必須要提到和受評鑑國意見不同或是和審查員意見不同的地

方。事實上，受評鑑國不適合就案例本身的效能遵循進行爭執，否則會被理解為欠缺投入程度與決心。

## 六、有關評鑑報告之撰寫

首先要了解可能會閱讀報告的人，除了可能 FATF 成員、被評鑑國的防制洗錢與打擊資恐小組的成員、各國行政與立法者、私部門、也可能是媒體記者，為了使報告能發揮影響力，必須要符合閱讀報告者的需求。

報告的內容必須符合：整合性（intergrated）（包含法令遵循與效能遵循）、優先順序(prioritized)（每一國的資源有限，必須把有限的資源花在需要的地方）、務實性(realistic)(要確切的符合該國的需求)。報告內容的優先順序考量基準：風險與重要性、問題的嚴重性、實務影響（考量實務的影響性，可以決定策進作為的優先順序，幫助該國改善狀況）

目前 FATF 的標準並沒有區分適用的國家的情況是能力較高或較低的國家，因此在進行報告時，可以針對就能力較低的國家（low-capacity countries）提出優先考量的因素。所有的報告必須是風險基礎，並且要能實際地反應該國的狀況。通常在 APG 的成員，但不是 FATF 的成員比較是此種能力較低的國家，例如萬那杜、紐埃、菲律賓、印度等國家屬之。

每一個直接成果的撰寫都要符合主題，並且通常是以每個遵循一至兩頁的長度來寫。其中摘要（**executive summary**）是要給看報告者（包括會員大會的成員，該國的執政者與立法者）的重要訊息。

評鑑員必須本身具有法制、金融、執法面的專業，同時要熟悉 **FATF 40** 項建議及評鑑方法論。因為只有評鑑方法論以及建議本身不夠，還要結合評鑑員本身的專業。在評鑑團本身也要有秘書工作人員，雖然不是各種專業，但為了報告的撰寫，可以提供跨專業的想法和意見，並且把報告工作完成。至於評鑑員本身的角色，首先必須是該領域的專業，通常會在評鑑團中安排一兩位具有評鑑經驗的人來協助。

此外，還有報告的審視者（**reviewer**），除了有評鑑員外，還會有之前受訓的評鑑員擔任報告的審視者，審視者的名字也會出現在 **MER** 當中，負責審視第二版的報告（**2nd draft**）。

評鑑團中各團員需要高度合作，有時候雖然會有分工，但各種遵循本身其實是互相連結的，所以各個評鑑員要互相合作。特別是要對於受評鑑國有整體的認識，不能僅單就自己負責的專業領域有所了解。

所有的成員都要注意到在短時間內要互相合作，整份報告的完整作業時間為 34 至 53 天，這會分散在 8 到 12 個月的準備時間。通常 10 個月的投入是均值。由於長時間的投入，有時候評鑑員就會放棄了，因為正常的工作時間，長官不會同意此種工作的額外投入，所以評鑑

員會拖報告的時間，甚至就不保持聯繫。APG 非常感謝像印度、澳門等會員都持續提供評鑑員協助進行評鑑。

最後的運作方式，是在評鑑之前就準備好一份初步的書面報告，和所有的問題，這樣在進行實地評鑑後就可以產出評鑑報告，否則負擔會非常重。

評鑑團成員之間的相互合作和評鑑團進行實地評鑑時的面試和對於遵循與否的共識有關，特別是所有的遵循其實都會牽涉到各個專業領域。例如對於資恐的法制，可能會涉及直接成果 10，而跟執法面相關。

講師也提到翻譯的重要性，如果翻譯不夠好，對於評鑑員來說會是相當重的負擔。特別是有時候評鑑員臨時要的統計資料，拿出來的卻是沒有翻譯的資料，或是翻譯本身沒有把文件本身完整轉述，都會拉長評鑑所需要的時間。

我國代表提問，以本次模擬評鑑的過程為例，有時候評鑑團中個個評鑑員的意見差異甚大，此時是直接使用投票取得多數意見，或是將相關爭議適切地反映在報告上。講師表示此種情形雖可能有，但報告上並不會表現，因為評鑑團的報告會經由秘書處再看過，且也有報告審視員，因此評鑑團對於相關爭議也可以和秘書處再進行討論。

## 七、有關評鑑所需的資料和統計

2013 年發布的評鑑方法論對於資料和統計相當重視，主要是因為加入了效能評鑑的內容。為了要說明效能評鑑的結果，更多的資料和統計數據是重要的。但要注意的是資料和統計數據本身不是全部，數據本身只是數字，例如某國的風險評估顯示該國在貪污犯罪上並沒有強大的風險，但所有的偵查起訴都集中在貪污犯罪，就不是符合效能評鑑的結果。

量化資料及質性資料，主觀和客觀資料等種類，質化、客觀資料，例如全國人民的國籍比例，或是質化、主觀資料，例如民眾對於 FIU 的評價。上面僅是資料的種類，重要的是不要將所有的資料做國家之間的比較。將資料做分類，重點在於該資料的呈現各有優劣，使用時可注意其優劣特質。

資料的品質可從下列六個面向來觀察：關聯性、精準性、比較性、資料的統計區間（即時性）、易了解程度、勾稽關聯性（例如檢方的統計資料和警方的統計資料完全無關，而無勾稽可能性）。FATF 有發布有關於統計數據的指引，極具參考價值。各種統計資料間的觀念必須相同，不能有不同定義。

另需特別強調的是資料的易了解程度。評鑑員應該要注意所有需要的統計資料，不要到實地評鑑時才做要求。評鑑員要很清楚地理自己要找的資料，還有評鑑國可能受限的地方，才不會因為資料影響評

鑑過程。此外，受評鑑國可能也沒有警覺在某個議題上，其已有相關的統計資料，此種情形並不代表該國沒有該評鑑資料，只是沒有想到關聯性，並不影響。

由於受評鑑國不一定都會提供相關的統計數據，在此種情形，評鑑員必須要倚賴質化資料來進行評鑑。有時候資料並不清楚，例如起訴的數據，但該數據連結到洗錢或資恐，或是包括兩者都有並不清楚，評鑑員要進一步詢問。此外，也要注意統計數據的精準性，如所有的數據都是估計，而不夠精準也有問題。

評鑑的過程，對於受評鑑國所提出的統計數據要非常小心謹慎。例如要求對於數據提出相關的案例。不要把所有統計數據視為當然，一定要理解該統計數據所代表的意義。如果統計數據被使用來預測未來的發展趨勢，所使用的數據必須至少是近三年的數據，才具有代表性。

我國代表提問有關數據的品質雖然和效能評鑑相關，但是否會影響技術遵循第 33 項的評鑑，特別是像關聯性等等。講師表示有關第 33 項法令遵循，是要求有效的數據，因此相關的數據品質亦是該項遵循的重要考量。

統計數據一定要整體地理解，特別是統計數據的比例或與其他數據勾稽（例如與 GDP 做比較），還有統計數據的區間，必須是即時的，且具有代表性的（例如近 3 年）。

另外有些數據的解讀也要注意細節，例如職員的數量，但該職員是全職或兼職將會影響執行成效。也要注意統計數字所使用的單位（如億萬、百萬等）。

另需注意，數據的使用一定是要和相關的資訊作連結，單純只有看統計數據本身不具備任何意義。例如起訴的數據如果單純呈現並無意義，但如跟洗錢起訴的數據、定罪的數據、資產查扣沒收之數據、GDP的數據等等相互勾稽，就展現其意義。

有關統計數據的可信度，必須要有可進行統計的相關法規和組織，且和數據的需求面相連結，產出的數據品質亦重要，評鑑員要能意識所取得的數據品質是否足夠使其做成判斷。UNDOC 對於數據有使用可信度的相關程度，可以參考，並且在收到統計數據時，在每一樣數據上進行其可信度的標示。

講師也建議相關可用的資訊，除了受評鑑國本身所提出的數據外，相關的先前相互評鑑報告、或網路翻譯工具、網路資訊（如 Factiva、Reuters）、或是網路百科（如 wikipedia）。另外，網路也有相關資料可供查詢，如經濟相關資料（IMF、World Bank、UN statistical services、BIS）、犯罪數據（UNDOC、Star Database）、恐怖主義（Incident databases）。講師也提到有許多網路上可找到的資料，有時候要注意作者的背景和觀點。講師也提醒，找公開資訊時要注意該國的媒體控

制情形，有的國家政府對於媒體控制強，所找到的資訊是否反應實情亦值注意。

## 八、如何進行實地評鑑

最有效的方式是記大量的筆記，會有助於討論和判斷，否則可能會忘記。評鑑團中也要互相合作，即使是某個評鑑員所問的問題，其他人也要幫忙做筆記，互相支援。也要讓被評鑑國有機會提供資訊，不要讓實體評鑑變成受評鑑國的演說，要能夠提出許多問題呈現評鑑的重點。

去除溝通障礙也很重要，包括年紀、性別、語言、宗教、智識程度、身心狀況、心理狀況（如注意受評鑑人員是否承受過大壓力），較內向、害羞的個性、恐懼評鑑後果等等。要去除障礙的方式，最重要的是尊重，並且評鑑員本身要適任，評鑑的時間和地點也很重要，過程中要誠摯和平等，對待受評鑑國的方式，要將心比心如同自己正在受評鑑一樣，適當的肢體語言以及互動（例如對於幽默感的感受）、詳實的筆記、積極傾聽的技巧：一、要注意，不要假裝傾聽，特別是要傾聽未注意到的資訊。二、自律，例如不要過度插話。三、可以用換句話說的方式提問，或做成結論與對方進行確認。四、可使用鼓勵性的言語。

有關問題的態樣，包括封閉問題（只適合用在較小的爭議或確認某事實）及開放問題（5W1H，何時，哪裏，內容，誰，為什麼，怎麼做等等），如請告訴我，請解釋，請說明等等。開放性的問題會比較適合。比較不適合用誘導性訊問（leading question），因為重點在取得資訊，而非取得某個特定答案。盡量也不要包圍式、多元式的問題，否則答案也會不明確。也建議可以技巧性的重複對方的問題，或在做確認，然後再詢問。另外，在問完問題後發現全場鴉雀無聲，也可以詢問是否有任何問題或是否清楚問題。在實地評鑑時，可以先使用許多鼓勵性的問題，例如：我們發現您們可疑通報數量相當多，則對方會有好感，可有助於後續評鑑問題的進行。

實地評鑑前的準備一定要充分，而且要清楚面談的目的。在不同的面談中，也要記得隨時和所有的資訊勾稽，並且和其他的面談的內容做比對。面談前一定要對於相關問題擬草稿，有時候評鑑員會覺得可能因為面談更改報告，而沒有動機將面談作為重要的評鑑考量，但面談是反應評鑑的正確性，一定要先有草稿。有時候準備的問題不一定會全部被問到，因為在面談過程中可能會因為某個爭點聚焦，千萬不要覺得要問完所有的問題才可以。在有使用通譯的情況，和通譯充分合作很重要，不要挑惕通譯要了解所有的防制洗錢與打擊資恐的專業智識。

問題要簡單清楚，很冗長的問題反而會因為理解的困難，很難得到相關的答案。在面談的過程中，目光接觸非常重要。也要注意面談是很沈重的工作，要讓彼此都有簡單的休息時間。面談過程中，也可以由受評鑑國的人員反問問題，讓彼此的溝通更順暢，且也有可能使受評鑑國可有機會提供先前未掌握到的資訊。雖然要讓過程相當順暢，但因為評鑑員的時間有限，一定要有目的地進行。

另外，在面談中有任何從受評鑑國展現的敵意，不要造成衝突，也不要因此影響心情，禮貌地說面談已經結束，團員和平離開最為重要。面談結束除了感謝，還要做簡單的結論，並且確認還需要哪些資訊。

本課程結束前，講師讓學員進行小測驗，由每個小組隨機選出 3 位人選擔任受評鑑者，其餘小組成員分三組進行評鑑面談。受評鑑者在本次的練習中假裝是非常外向健談的受評鑑者，請評鑑團員要透過 10 分鐘的面談了解受評鑑者的 FIU 和其他政府機關的合作情形。由於受評鑑者的外向健談會造成面談時取得資訊的困難。因為面談過程無法取得較具體的資訊，且會被打斷。整體的練習結束，每個學員都感受到面談計畫會因為受評鑑者的個人特質而受影響。講師表示受評鑑者也有可能是非常內向者。但無論如何，儘量展現專業，專業是唯一最

重要的特質，並且不要產生衝突。如場面已無法控制，直接結束面談會是最好的作法。

## 九、完成相互評鑑報告（MER）

FATF 第三輪相互評鑑報告大約在 230-250 頁之間（目前最長的相互評鑑報告為 650 頁），其中包括有 10 頁是摘要。但第四輪相互評鑑報告則對於報告的長度進行嚴格限制，主要的報告本身最長不能超過 100 頁。

報告的架構包括下列部分：摘要及目錄、主要報告（第一章為風險縱覽、第二章則為各個主題包括國家政策與合作、法律架構及實務、資恐、預防措施、監督、法人及法律合意、國際合作等等）、關於法令遵循的附錄。第一章風險縱覽的部分需要包括：洗錢及資恐風險、重要性、組織架構等。第二章各個主題的部分，則必須有主要發現、背景說明、法令遵循摘要、效能遵循分析，以及建議。

有關於效能遵循的撰寫：

可以參考 MER 範本（MER Template），並且因為已經是第四輪的相互評鑑，所以也有相關的相互評鑑報告可以參考。

大會報告：關鍵議題（Key Issue）會是最主要的討論重點，通常會有 8 個左右的關鍵爭議。因為在 APG 的程序中，不會再經過 MEWG 討論，由評鑑團提出關鍵議題，並由審查員提出問題，如確認關鍵議

題後，就會送由大會討論。因此評鑑團成員在大會開始前要先進行討論。在大會報告前會先由評鑑團成員其中之一進行說明草擬。大會採認報告是採取共識決，所謂的共識決是指沒有 4 個以上的不同意採認的主張，但縱使有 4 個不同意採認的主張，只要有 2 個以上國家或會員表明同意有共識，該決議仍屬於有共識決。

此次在模擬報告時，有其中一個小組在其評鑑報告的封面使用地圖作為封面頁，講師表示通常在 APG 的評鑑報告並不會使用地圖，主要是地圖涉及會員國的邊境，而會員國之間通常對於邊界有許多不同的意見，所以在 APG 的報告不會做此引用，即使真的使用，也會淡化圖案，以看不到國境邊界為原則。

## 參、結論與建議

本次評鑑員訓練的安排，是採取模擬式的課程設計，學員於訓練前均收到相關教材以及模擬案例，訓練課程係針對評鑑方法論、法令遵循、效能遵循、統計數據與資料、評鑑面談之進行、評鑑報告之撰寫、大會報告等流程設計系列課題，並在訓練的第 4 天進行實地評鑑的模擬，由法制、金融、執法等各專業領域的講師扮演為模擬案例之受評鑑國 Westeros 的檢察機關首長、金融情報中心首長、警局首長以及金融監督管理機關首長等角色，由各組學員擔任評鑑團，進行實地面

談，並撰寫評鑑報告。於訓練的最後一天並由評鑑團進行口頭報告，由講師講解。關於參加本次訓練會議，相關結論與建議如下：

- 一、 藉由參加評鑑員訓練會議，使機關辦理防制洗錢及打擊資恐業務之人員，能從評鑑員的角度瞭解於進行實地評鑑時，其所關注之資訊與詢問之重點。就金管會 AML/CFT 監理業務方面，擬規劃以問卷調查之方式瞭解金融機構執行 AML/CFT 規定之情形，參加此次訓練會議，對於問卷問項之設計，更能以評鑑員角度出發。鑑此，法務部與金管會亦將陸續派員參加相關訓練會議，將有助於我國未來接受第三輪相互評鑑之進行。
- 二、 經由參與本次訓練及課程中相關討論，講師及學員對於資恐之重視程度顯有提升，此次的模擬案例 Westeros 國家在其國家風險報告中顯示因該國未曾有恐怖攻擊，且無其他跡象顯示有恐怖活動等，因此自評為資恐低風險，在評鑑的成果報告中，幾乎各小組均提出對於該國資恐低風險提出質疑。我國目前並無打擊資恐相關法律架構，此部分因 104 年 10 月間 FATF 大會已經強調將對於相關欠缺打擊資恐法制的國家採行進一步的制裁措施，經行政院指示儘速完成相關法制建構，未來亦將持續關切立法進度，期能在後續 APG 年會追蹤程序中獲得較正面之評價。

三、 由於 FATF 於 2013 年發布之評鑑方法論加入了效能評鑑，評鑑過程中，強調**相關統計數據及資料**的引用，以及**相關分析資料的勾稽**。就我國目前準備第三輪相互評鑑之過程，經初步風險評估落差分析，尚有許多統計數據以及分析資料未完整建置；此外，相關機關現有之統計數據與資料，或非以洗錢及資恐風險為基礎，該等統計數據及資料如何用以證明或支持我國在防制洗錢與打擊資恐的工作成果，亦係後續籌備工作應該注意之處。

#### 四、 強化我國防制洗錢與打擊資恐業務之跨部會合作及對參與國際活動之重視

本次會議期間我國代表和其他各國代表進行交流，了解各國防制洗錢與打擊資恐架構的建置，防制洗錢與打擊資恐體系的建置與該國金融情報中心（Financial Intelligence Unit，FIU）的制度有關，許多國家除金融情報中心，另成立跨部會或專組的政策推行部門，例如南韓之 FIU 設立於金管會中，並成立跨部會的組織，全職專門處理防制洗錢與打擊資恐問題；大陸由人民銀行負責防制洗錢與打擊資恐業務，成立反洗錢局，有 15 名專責人員負責防制洗錢與打擊資恐工作。我國之金融情報中心（即法務部調查局洗錢防制處）設置於執法機關內，執法機關負責洗錢與資恐案件的偵查、起訴與定罪，鑑於金流的管制在防制洗錢與資恐扮演重要地位，需要金融監理機關人力之投

入，且現行就 DNFBPs 之監理分屬多個主管機關管轄，因此我國就 AML/CFT 業務之跨部會合作更顯重要，爰法務部於 104 年將因應第三輪相互評鑑籌備工作實施計畫報請行政院審議，目前係由行政院授權法務部籌組跨部會之幕僚會議與決策會議進行相關政策之推行與研議。

另就國際情勢觀之，鑑於 FATF 或 APG 等防制洗錢組織之影響力，許多國家有加入該等組織，配合其訂定之相關標準與評鑑活動進行的壓力，茲舉不丹為例，該國犯罪情形相對於其他各國而言屬於輕微，且並非金融活躍的經濟體，惟該國仍加入 APG，並積極參與 APG 相關活動，經詢問該國代表表示，該國政府擔心因為如不加入 APG，會被認為是洗錢與資恐的斷點所在，而遭到 FATF 要求相關會員進行經濟反制制裁。北韓的情形亦同，北韓近幾年積極申請加入 APG，惟由於該國不透明之狀況，其會員資格議題係 APG 各會員國擔憂之重點，目前仍是以觀察員的身份受限度參與 APG 的活動。而 FATF 自去年資恐活動頻繁進行以來，更強化其對於各會員國或是周邊各子組織的掌控能力，對各國產生強大的壓力。

綜上可知，防制洗錢與打擊資恐工作對於各國而言愈顯重要，我國各機關在目前之有限人力下，更應強化彼此之合作，共同因應日趨嚴格之國際趨勢；另我國雖為 APG 之創始會員國，但對於 APG 的參與

積極度較低，隨著國際潮流的發展，我國應予正視，適度強化參與相關活動之程度。