

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
(出國類別：國際會議)

參加「亞太防制洗錢組織 (APG) 第六屆
評鑑員訓練研討會」出國報告
(APG 6th ASSESSOR TRAINING
WORKSHOP)

出國人 金融監管委員會證券期貨局 科 長 王湘衡
法務部調查局洗錢防制處 調查專員 歐陽孟君

出國地點：中國大陸澳門特別行政區
出國時間：105 年 5 月 22 日至 28 日
報告日期：105 年 8 月 23 日

摘 要

「亞太防制洗錢組織」(Asia/Pacific Group on Money Laundering, 下稱: APG) 為協助太平洋區會員國瞭解因應「防制洗錢金融行動工作組織」(Financial Action Task Force, 下稱: FATF) 40 項「防制洗錢/打擊資助恐怖分子建議」修訂而變革之評鑑方法論 (Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and Effectiveness of AML/CFT Systems), 並培訓評鑑員協助進行 2017 至 2018 年庫克群島、印尼、緬甸及帛琉等國第三輪相互評鑑, 於 2016 年 5 月 23 日至 27 日在中國大陸澳門特別行政區舉辦第六屆評鑑員訓練研討會。

本次訓練研討會共有 45 位來自 20 個會員國、1 個觀察員國及 1 個 FATF 會員國之代表參加, 我國與會人員為金融監督管理委員會證券期貨局科長王湘衡及法務部調查局洗錢防制處調查專員歐陽孟君, 重要議程涵蓋 FATF 新修訂之國際標準、評鑑方法論、APG 會員國相互評鑑程序、現地評鑑、時程表、個案研討及模擬演練 (mockinterviews) 等, 各國與會代表與講座們互動熱烈, 就防制洗錢/打擊資助國際標準與評鑑方法論進行全面而深入的研討與經驗交流, 成效良好。

參與評鑑員訓練研討會有助於正確認知國家洗錢風險及弱點、深入了解相互評鑑方法及核心議題、強化防制洗錢機制效能、接軌國際與因應未來相互評鑑等。我國政府各相關單位應持續選派適當人員參加評鑑員訓練, 或積極爭取共同主辦評鑑員訓練的機會擴大參與, 以提升相關單位及機構對於防制洗錢/打擊資助風險及評鑑重要性之認識, 期能將評鑑員訓練內容及他國經驗有效運用於我國因應第三輪相互評鑑之相關準備事宜。

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、相互評鑑、國家風險評估、技術遵循、TC、效能評鑑、直接成果、IO

目 次

壹、前言.....	1
貳、評鑑員訓練研討會議程.....	3
一、2016年5月23日(星期一).....	3
(一)開幕式與問卷測驗.....	3
(二)相互評鑑流程.....	3
(三)技術遵循.....	4
(四)技術遵循評鑑個案演練.....	5
二、2016年5月24日(星期二).....	5
(一)研討問卷測驗.....	5
(二)研討模擬技術評鑑報告.....	5
(三)風險及脈絡.....	5
(四)效能評鑑.....	6
(五)效能分析個案演練.....	7
(六)結論與建議.....	8
(七)資料與統計數據.....	8
三、2016年5月25日(星期三).....	8
(一)討論與面談.....	8
(二)撰寫與簡報.....	9
(三)溝通、回饋與資訊透明度.....	10
(四)進行評鑑遭遇之相關挑戰.....	10
(五)效能評鑑演練.....	10
四、2016年5月26日(星期四).....	11
(一)模擬現地評鑑面談.....	11
(二)撰寫相互評鑑報告.....	12
五、2016年5月27日(星期五).....	12
(一)模擬評鑑—相互評鑑報告綜合研討.....	12
(二)頒發證書及閉幕式.....	12
參、專題報告—APG 第三輪評鑑流程與評鑑重點.....	13
一、APG 第三輪評鑑程序.....	13
二、國家風險評估(National Risk Assessment, NRA).....	18
三、效能評鑑(Effectiveness Assessment).....	21
肆、心得與建議.....	25
一、觀察 FATF 及 APG 最新一輪評鑑結果，借重他國經驗了解我國防制洗錢 ／打擊資助恐怖分子架構及法規政策之研修方向.....	25

二、因應我國第三輪評鑑，依時程完成國家風險評估、加強相關機制之執行效能並進行模擬評鑑演練.....	25
三、持續選派代表參加 APG 舉辦之國家風險評估及相互評鑑之相關訓練與研討會	26
四、積極爭取舉辦研討會之機會提升國際能見度及影響力	27

附錄 1：評鑑員訓練手冊

附錄 2：與會人員分組名單

參加「亞太防制洗錢組織（APG）第六屆評鑑員訓練研討會」出國報告

壹、前言

亞太防制洗錢組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering，下稱：APG）於 1997 年在泰國曼谷成立，秘書處設於澳洲雪梨，係區域性防制洗錢組織（FATF-Style Regional Bodies，下稱：FSRBs），現有 41 個會員國、8 個觀察員國及 28 個國際組織觀察員（如：防制洗錢金融行動工作組織【Financial Action Task Force，下稱：FATF】、國際貨幣基金【International Monetary Fund，IMF】、世界銀行【World Bank】、國際刑事警察組織【International Criminal Police Organization，INTERPOL】等），其宗旨係與 FATF 及其他 FSRBs 共同組成國際防制洗錢網絡以建構防制洗錢／打擊資助恐怖分子之全球性政策、研究及分析洗錢及資恐趨勢；通報各會員國系統性及相關風險及弱點；透過健全的相互評鑑機制（Mutual Evaluation Programme），定期輪派結合法制、金融監理及執法等單位專家組成之評鑑團隊對其會員國進行相互評鑑，以評估會員國在防制洗錢／打擊資助恐怖分子之金融監理、法制、執法等面向遵循國際標準之程度；提供技術支援與訓練機會，協助會員國持續強化該國防制洗錢／打擊資恐之架構與制度改革，俾提高執行成效。

為強化各會員國深入了解新修訂之建議及評鑑方法論內容，並培訓評鑑員協助進行 2017 至 2018 年庫克群島、印尼、緬甸及帛琉等國第三輪相互評鑑，APG 於 2016 年 5 月 23 日至 27 日於中國大陸澳門特別行政區辦理第 6 屆評鑑員訓練研討會，共有 45 位來自 20 個會員國、1 個觀察員國及 1 個 FATF 會員國之代表參加，我國與會人員為金融監督管理委員會證券期貨局科長王湘衡及法務部調查局洗錢防制處調查專員歐陽孟君。本研討會議程涵蓋兩大範疇：評鑑方法論（問卷評量、相互評鑑流程、技術遵循評鑑與演練、效能評鑑與演練、相互評鑑報告）及實務技巧（研討與面

談、溝通反饋與資訊透明、進行評鑑的挑戰)，時程安排相當緊湊，與會人員依法律、金融監理、執法機關專業背景分編為 6 組評鑑團隊，並對虛擬國家 Pseudopolis 實施模擬現地評鑑、撰寫相互評鑑報告。各國代表均積極投入，踴躍參與會議討論，對本次研討會予以高度評價及良好回饋。

貳、評鑑員訓練研討會議程

第一天至第三天為評鑑方法論與運用之課程講授及小組研討，第四天及第五天為模擬現地評鑑訪談、提交模擬相互評鑑報告、小組簡報、綜合研討與講評。謹將重要議程摘述如后：

一、2016年5月23日（星期一）

（一）開幕式與問卷測驗

澳門金融情報辦公室主任伍湘文致歡迎詞後，由相互評鑑工作組共同主席 José Carapinha 說明本次訓練研討會目的及議程大綱，並於正式議程開始前先對各組與會代表進行問卷測驗，了解與會者對於 FATF 於 2012 年修訂之 40 項建議、2013 年評鑑方法論及程序之熟悉程度。

（二）相互評鑑流程

講座：亞太防制洗錢組織秘書處首席執行官 Lindsay Chan

1. 相互評鑑目的：透過國際同儕力量，檢視會員國在防制洗錢／打擊資助恐怖分子之風險評估、機制建立與資源配置的目標與執行是否一致。
2. 評鑑方法論：涵蓋風險與環境背景（Risk and Context）、技術遵循與效能評鑑、綜合結論與建議等 3 大部份。風險評估聚焦於防制洗錢／打擊資助恐怖分子的威脅、弱點及時空環境的影響因素，技術遵循側重特定機制及各項建議要求、準則是否均已設置就緒，效能則檢視直接成果（Immediate Outcomes, IOs）的達成程度，亦即執行成效。相互評鑑最重要的功能為提出重要發現與客製化建議供受評鑑國決策者參考，以協助其調節相關機制與資源配置，強化防制洗錢／打擊資助恐功效，降低風險。

3. 相互評鑑為評鑑團隊與受評鑑國之間存異求同、動態的溝通協調過程，分為前段書面審查、現地評鑑及相互評鑑報告審查 3 階段，前後時程約需 1 年。原則上先由 APG 秘書處與受評鑑國排定評鑑時程後，邀請其他會員國曾接受評鑑員訓練之法制、金融監理及執法等專家組成評鑑團隊，負責該次相互評鑑任務，為任務性編組。受評鑑國家必須於現地評鑑前先完成相互評鑑問卷（Mutual Evaluation Questionnaire），再由評鑑團隊依國際標準、問卷填覆內容及現地評鑑觀察與面談結果等向受評鑑國提問並要求佐證資料。現地評鑑結束後，由評鑑團隊完成相互評鑑報告草案予受評鑑國家檢視，雙方達成共識後，於當屆 APG 會員大會提交審查，經大會通過成為正式之評鑑報告，並由 APG 追蹤後續改善情形。

（三）技術遵循（Technical Compliance，TC）

講座：相互評鑑工作組共同主席 José Carapinha

1. 技術遵循評鑑：會員國在法制、金融監理及強制性措施之架構與機制設立、主管機關權責、相關作業規範等是否符合 FATF40 項建議特定要求。

2. 技術遵循之評等

英文縮寫	遵 循 程 度	備 註
C	遵循	建議事項中所有必要準則均已遵循
LC	大致遵循	僅有部分小缺失
PC	部分遵循	有中度缺失，惟已採行部分重要措施
NC	未遵循	有較多重要缺失
NA	不適用	因國家結構、法律或制度等特性，無法適用

3. 評鑑員的責任係就受評鑑國提交的相互評鑑問卷及附表進行客觀分析，而非批判或改寫其報告內容，應秉持中立，保持彈性。部分特定建議事項可能涉及其他建議，以第 22 項建議為例，該項建議涉及第 10、11、12、15、17 等項建議，評鑑員應綜合考量權值比重給予評等。由於國家風險評估之結果亦決定受評鑑之重點，評鑑員宜因應受評鑑國國情而加以調整。

(四) 技術遵循評鑑個案演練

Lindsay Chan 先進行技術遵循之評鑑步驟、分析範例及評等說明後，即由各小組以虛擬國 Pseudopolis 為模擬評鑑個案，就其提交之資料，分析該國對 FATF 標準中第 3、26、27、28、30、31 及 35 等項建議之技術遵循程度、界定其尚未遵循之領域及可能缺失、註記應於現地評鑑時審視攸關該項建議效能之指標等部分進行分析及評等，並完成技術評鑑附表初稿。

二、2016 年 5 月 24 日 (星期二)

(一) 研討各組前一日問卷測驗之完成情形與結果，強調評鑑團隊默契及有效分工的重要。

(二) 研討各組完成的模擬技術評鑑報告：綜合比較各組對各分項建議的研析意見、評等、進行雙向討論與交流。

(三) 風險及脈絡 (Risk and Context)

講座：亞太防制洗錢組織秘書處首席執行官 Lindsay Chan

1. 風險的定義應包括一個國家所面臨洗錢／資恐之威脅、弱點及可能造成的結果。

2. 界定國家風險範疇宜一併將時空環境納入，如國家條件、物質性因素、政府結構、監理體制的複雜性與成熟度、貪腐程度、金融排他等要素。
3. 風險資訊主要來源為受評鑑國提交之國家風險評估，受評鑑國有義務完整、清楚地敘明所面臨的洗錢／資恐之曝險現況與掌握情形，然而評鑑團隊亦應檢視資料的可信度與相應的實際例證是否合理、一致，評估受評鑑國風險強度及廣度時宜保持彈性，調整技術遵循指標及要件之權重，據以評析受評鑑國資源配置及政策能否有效減緩風險。

(四) 效能評鑑 (Assessing Effectiveness)

講座：馬來西亞 Negara 銀行金融情報執行處副處長 Lim Hsin Ying

1. 效能評鑑旨在確認會員國依 FATF 要求標準設立防制洗錢與打擊資恐機制之目標與執行面的落差，指出系統運作的缺失，提出客製化的建議，促請該國調節政策與資源，採行有效的改善措施。
2. 效能評鑑與技術遵循相互牽動，但未必呈現正相關，例如受評鑑國在某項架構的技術遵循程度很高，但有可能執行效能很低。效能評鑑重在評析 11 項直接成果 (Immediate Outcome) 之達成程度，各項直接成果檢視指標包含效能系統之特徵、核心議題、資訊範例、特定因素範例等。
3. 效能之評等

英文縮寫	遵循程度	備註
HE	高度有效	直接成果極大部份均已達成，僅需微幅改善
SE	相當有效	直接成果大致已達成，僅需適度改善
ME	中度有效	直接成果部分已達成，惟仍需要重大改善

LE	低度有效	直接成果未達成或達成程度微乎其微，需從根基改善
----	------	-------------------------

1. 受評鑑國家有義務誠實提供效能執行的具體實證，若有窒礙難行之處，亦可闡明原因供參；反之，則該直接成果視為未達成。
2. 評鑑團隊採行由上而下之方法 (top-down approach)，搭配檢核表，參照受評國家之條件、環境脈絡，彈性地界定效能評鑑範疇及重點，並明確指出直接成果的達成內容、未達成的原因以及如何改善之建議，此外，亦須具體陳述支持核心議題結論之相關資訊。

(五) 效能分析個案演練

各小組以虛擬國 Pseudopolis 為個案，就直接成果 2 (簡稱 IO2)、直接成果 3 (簡稱 IO3) 及直接成果 7 (簡稱 IO7) 進行評等演練。謹以直接成果 7 (調查與起訴，investigation and prosecution) 簡述評等步驟及重點如下：

1. 技術遵循分析：評估該國在第 30 項及第 31 項建議之技術遵循程度，並參照第 1 項、第 2 項、第 32 項、第 37 項、第 39 項與第 40 項相關要件，評估洗錢罪刑化的界定範疇是否明確清楚。
2. 風險與脈絡：該國國情及主要產業、資源與洗錢前置犯罪、洗錢犯罪之關聯性。
3. 效能分析：各權責機關之間的協調與合作成效、洗錢犯罪的調查與起訴，是否予以適度制裁、追訴跨境洗錢犯罪時的構成要件與關切重點。
4. 效能評等：綜整上開各項達成程度給予該項直接成果總評。

(六) 結論與建議

講座：庫克群島金融情報中心主任 Bob Williams

相互評鑑報告的讀者包括 FATF 會員與觀察員、受評鑑國、私部門及國際觀察員。其結論部分應為評鑑團隊共同商議之結果，非單一評鑑員之研判；提交予受評鑑國家之建議宜具體、實際，並先經評鑑團隊整合，綜合考量風險、資源、問題嚴重性、實質影響等因素，務必列出優先順序，避免唱高調或抄錄 FATA 之標準，流於空泛。

(七) 資料與統計數據

講座：澳門金融管理局資深銀行監理主管 Doreen Vai Kuan Pun

講授防制洗錢／打擊資恐評鑑引用資料數據的類型、品質、取得管道、挑戰、說明／解釋型資料數據、效度及應注意事項，強調無論質化或量化資料都有其限制，也可能涉及相關人之主觀判讀，不管是受評鑑國或評鑑團隊，使用資料分析時應注意相關性、正確性、即時性、可比較性與一致性等。

三、2016 年 5 月 25 日（星期三）

(一) 討論與面談

講座：相互評鑑工作組共同主席 José Carapinha

現地評鑑期間，評鑑小組與被評鑑國間的相關會議與面談至為重要，面對面的溝通有助釐清問題，並獲取事前書面審查尚欠缺的資訊，重點包括：

1. 有效的面談應具備降低溝通障礙及詢問適切的問題等特徵。

2. 面談的 5 大步驟：事前計畫與準備（Planning and Preparation）、建立關係及說明（Engage and Explain）、負責任的問答（Account）、結尾布局（Closure）及整體評估（Evaluation）。
3. 專注傾聽與面談技巧之運用：各小組成員分別就主辦單位設計之模擬情境演練面談流程。

（二）撰寫與簡報

講座：馬來西亞 Negara 銀行金融情報執行處副處長 Lim Hsin Ying

撰寫相互評鑑報告要領與注意事項如下：

1. 界定評鑑報告的讀者，並從協助被評鑑國家的角度出發，給予有意義的訊息，且必須經得起複審考驗。
2. 評鑑報告格式、內容要項：主要發現、(受評國家)背景(含風險情況)及監管架構、對各項技術遵循之評鑑結果、效能評鑑結果及綜合建議，附錄則包含 40 項技術遵循之逐項評鑑說明。摘要(Executive Summary)部分應針對各國部長級以上之決策層級參與大會討論需求，其內容宜言簡意賅，摘述重要發現(最重要之 5 至 7 個，正負面均可)、整體技術遵循及效能評鑑分析結果及重要建議，原則上相互評鑑報告摘要以 20 頁為限、本文部分不宜超過 100 頁，技術遵循之附錄說明不宜超過 60 頁。
3. 草擬與編輯要領、用字遣辭應簡單明確，語意一致，以避免前後矛盾或引發誤解。
4. 相互評鑑報告在 APG 相互評鑑工作組會議及會員大會簡報並提交討論之經驗分享。

(三) 溝通、回饋與資訊透明度

講座：庫克群島金融情報中心主任 Bob Williams

1. 評鑑過程中各方應致力增進和諧工作關係，避免惡言相向或互不信任之情形。
2. 開啟定期溝通管道、充分回應、給予建設性的回饋
3. 資訊來源、報告草案與變更、對審核員評論的回應或意見不同時均應公開透明。

(四) 進行評鑑遭遇之相關挑戰

講座：亞太防制洗錢組織秘書處首席執行官 Lindsay Chan

1. 評鑑流程：相關各方能否於期限內完成資料或準備工作、受評鑑國組織變革衝擊評鑑規劃時的因應之道。
2. 資訊內容：受評鑑國提供的資料雜亂無章、未切中 FATF 建議標準或直接成果相關指標之補救與改善作為。
3. 工作團隊：責任與工作配置及相互支援之適切性與配套。
4. 利害關係人：相互評鑑報告品質、內容可讀性及文義適當性能否符合各方期待、現地評鑑各方的意見衝突與調和。

(五) 效能評鑑演練（模擬評鑑之簡介與準備）

講座：亞太防制洗錢組織秘書處首席執行官 Lindsay Chan

1. 說明 26 日模擬評鑑之主要流程為面談受評鑑國 Pseudopolis 的司法、金融監理、金融情報中心、執法單位之首長或代表。

2. 模擬評鑑內容為檢視該國於 FATF 第 3 項（洗錢犯罪）、第 26 項（金融機構之規範與監理）、第 27 項（監理機關之權力）、第 28 項（特定非金融事業體與專業人員之規範與監理）、第 30 項（執法和調查機關之責任）、第 31 項（執法和調查機關之權力）及第 35 項（制裁）等建議之技術遵循程度，並進行直接成果第 3 項（金融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／打擊資助恐怖分子之要求以因應風險）及直接成果第 7 項（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、具勸阻性制裁）之效能評鑑。
3. 各小組均包含法制、金融監理、執法機關及金融情報中心專家，與實務評鑑團隊編組成員相符，與會人員必須於會前研閱評鑑員訓練手冊中關於 Pseudopolis 提供的資料，討論各項評鑑指標之初步評等，預先研擬面談問題。

四、2016 年 5 月 26 日（星期四）

現地評鑑(On-site)係相互評鑑中最重要的一項流程，一般為期 2 週。現地評鑑期間，透過面對面的溝通，評鑑團隊不僅能要求、取得被評鑑國就事前書面審查資料中不足、尚待釐清或補充的資訊，並可實地觀察受評鑑國之防制洗錢／打擊資助恐怖分子之整體架構或直接向權責機關相關代表提問，獲得即時回應。

（一）模擬現地評鑑面談

以 Pseudopolis 為受評鑑國，Bob Williams 扮演警政署督察長、José Carapinha 扮演該國檢察總署檢察司副司長、Lindsay Chan 扮演金融監理局局長、Lim Hsin Ying 扮演該國金融情報中心／中央研究院主任，

每個評鑑小組配置於不同場地，各進行 4 場模擬現地評鑑面談，每場面談時間約 45 分鐘。

(二) 撰寫相互評鑑報告

面談演練結束後，各組分別依面談取得的訊息綜整相關資料、研討重要發現及建議，重新檢視 Pseudopolis 的技術遵循評等，並就直接成果 3 及直接成果 7 撰寫相互評鑑報告，於晚間 8 時前完成繳交予主辦單位。

五、2016 年 5 月 27 日（星期五）

相互評鑑報告修訂完成後將提交 APG 會議進行討論及認可，評鑑團隊必須對所有會員國代表進行口頭報告，說明受評鑑國各項建議的技術遵循及 11 項直接成果之評等、給予該評等之理由、主要發現及建議，所有會員國代表均可對相互評鑑報告內容提問，並由評鑑團隊答覆，最後認可通過該相互評鑑報告。

(一) 模擬評鑑－相互評鑑報告綜合研討

各小組推派 1~2 位代表就該組模擬相互評鑑報告進行 10 分鐘簡報，內容包括受評鑑國 Pseudopolis 於各項受評鑑指標之評等、評鑑團隊給予該評等之理由、主要發現及優先建議、綜合比較各組評等及討論、講座意見回饋與經驗分享。

(二) 頒發證書及閉幕式

澳門金融情報辦公室主任伍文湘及講座分別頒授評鑑員訓練證書，最後由 APG 秘書處首席執行官 Lindsay Chan 及相互評鑑工作組共同主席 José Carapinha 感謝相關單位用心規劃與安排、每位與會者均全心投入、努力學習，本次研討會圓滿順利、成效良好。

參、專題報告—APG 第三輪評鑑流程與評鑑重點

一、APG 第三輪評鑑程序

APG 依據 FATF 修訂之 40 項建議與評鑑方法論，於 2014 年年會正式通過第三輪相互評鑑程序後即開始實施，會員國接受相互評鑑的期程如下表：

時 間	重 要 里 程 碑 及 工 作 事 項	
	評 鑑 團 隊	受 評 鑑 國
現地評鑑前（書面審查 Desk Review）		
6 個月（-24 週）	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 開始進行技術遵循（TC）書面審查 ➢ APG 從會員國選派評鑑員並提出正式邀請 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 視需要指定聯絡窗口 ➢ 完成並提交技術遵循問卷
4 個月（-16 週）	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 分析受評鑑國之風險、討論現地評鑑應特別關切之議題 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 提交效能評鑑的 11 項直接成果(IO)之相關資訊
3 個月（-12 週）	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 完成技術遵循評鑑初稿送交受評鑑國表示意見 	
2 個月（-8 週）	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 通知受評鑑國現地評鑑重點初稿 ➢ 送交評鑑重點草案予審核員 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 回應對技術遵循評鑑初稿之意見 ➢ 草擬現地評鑑計畫

1 個月		➤ 提交評鑑團隊現地評鑑計畫草案
-3 週	➤ 確認受評鑑國現地評鑑關切之議題考量及擬面談之公、私部門機構；參考受評鑑國意見修正技術遵循評鑑資料。	
-2 週	確認現地評鑑計畫及後勤安排等事項	
	➤ 準備修正後技術遵循附件草案並送交受評鑑國。 ➤ 草擬相互評鑑報告 (MER) 之技術遵循內文草案，概述初步發現與關鍵議題、相互評鑑報告初稿等	➤ 回應評鑑團隊之提問
現地評鑑 (On-Site Visit)		
通常為期 2 週 (可視情況調整)	➤ 與受評鑑國進行首次會議及總結會議，並在總結會議提供書面的主要發現與結論 ➤ 就已辨識的現地評鑑	

	<p>重點領域進行檢視</p> <p>➤ 討論並草擬相互評鑑報告、總結摘要</p>	
現地評鑑後		
+6 週	<p>➤ 完成相互評鑑報告初稿並送交受評鑑國表示意見</p>	
收到 MER 初稿後 4 週(+10 週)	<p>➤ 就受評鑑國之提問進行再檢視，並提出說明</p>	<p>➤ 回應相互評鑑報告初稿</p>
收到會員國意見後 2 週內(+12 週)	<p>➤ 檢視會員國對相互評鑑報告初稿之回應</p> <p>➤ 準備並送交相互評鑑報告及總結摘要二稿予受評鑑國(參考)及審核員(併附會員國意見)。</p>	
年會前至少 10 週(+15 週以後)	<p>➤ 準備並送交相互評鑑報告與總結摘要三稿予受評鑑國</p> <p>➤ 送交對審核員意見之回應及評論予審核員、受評鑑國</p>	
年會前至少 8	<p>➤ 雙方如就技術遵循或</p>	<p>➤ 提供第二次回應意</p>

週 (+17 週以後)	效能議題有重大歧見，不論由哪一方，宜於年會前至少 8 週召開面對面會議或視訊會議進行溝通。	見予評鑑團隊，視需要安排面對面或視訊會議進行溝通。
年會前 5 週 (+20 週以後)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 雙方共同處理優先議題。 ➤ 完成總結摘要及發布相互評鑑報告終稿送交所有會員國表示意見 	
年會	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 所有會員國討論後認可通過相互評鑑報告及總結摘要 	

茲就評鑑前、評鑑時及評鑑後應特別注意之重點說明如下：

(一) 評鑑前：報告資料準備及書面審查

1. 受評鑑國：應及早準備、確認相關資料如國家風險評估、技術遵循 (TC) 問卷各項直接成果的資訊與實證說明已依要求時程完成，並送交 APG 秘書處轉評鑑團隊審查；會員國官方語言與評鑑報告語言不一致時，亦須將翻譯時間納入準備考量；指定聯繫窗口最好為主政單位，確保跨部會協調與評鑑流程之順暢。
2. 評鑑員：各成員確認分工後，依己身專業領域與分配項目對受評鑑國提交之技術遵循內容進行。抱持開放態度與團隊其他成員討論，提供建設性意見，團隊討論界定受評鑑國之風險與其他重要議題範疇至為重要，以確定採用資訊的種類與內容，避免失焦。
3. APG：居間協調整清疑問及檢閱受評鑑國提交之資料是否符合評鑑需求、提醒各方資料送交時限。

(二) 現地評鑑：評鑑團隊與受評鑑國進行為期約 2 週的密集會議與討論，主要目標包括：

1. 評鑑團隊實地觀察受評鑑國的機制執行情形，確認效能評鑑之有效性；受評鑑國則藉此證明該國防制洗錢／打擊資助恐怖分子體制建構及執行效能符合 FATF 建議標準。
2. 雙方透過討論與面談釐清溝通先前 TC 評估的各項議題，取得重要資訊與補充資料。
3. 界定關鍵議題與並討論重大發現與結論、建議，據以草擬相互評鑑報告初稿

實質準備注意事項：

1. 現地評鑑時間表架構：評鑑團隊內部協調會議 1~2 天、與權責機關高層政策會議、現地評鑑會議 7 天（與個別機關、私部門代表、特定機關後續會談）、評鑑團隊撰寫報告 1~2 天，另須保留 1~2 天彈性予追加之面談或會議。
2. 場地及會議安排：會議場所盡量集中於 1~2 處，以節省交通時間及人力，並安排現地視察部分機關如金融情報中心 (FIU)；每場會議人數 8~10 人最佳，受評鑑國應慎選會議及面談代表，如為主管機關，應熟悉反洗錢機制之決策主管或具執行實務經驗之官員，如為私部門則建議由法遵部門主管或第一線執行之職員，另亦須考量有無現場翻譯之需求。
3. 資料文件：在評鑑過程中，所有產出文件及資料，均應被視為機密，包括與會人員的資料、議程、討論要項等均應準備紙本、簡報與電子檔則視需要提供。受評鑑國應就評鑑團隊要求盡速提供完整資料、尤其是各類統計表、實案例證、相關機關資訊處理及協調流程

等；評鑑團隊提問則應聚焦於洗錢／資恐高風險領域、受評鑑國效能優劣之項目與主要理由、具建設性的改善建議、重大之新議題等，並於現地評鑑總結會議時就重要發現提出一份書面摘要報告（約 1~2 頁）闡明高層印象、尚待補充的新資料及受評鑑國須優先處置的重要事項。

（三）完成現地評鑑後：

1. 評鑑團隊持續與受評鑑國溝通歧見，並確認報告品質與分析邏輯之一致性
2. 完成相互評鑑報告，準備提交年會討論、通過與發布。

二、國家風險評估（National Risk Assessment，NRA）

第三輪評鑑最重要的變革即以風險為本的評鑑方法論。國家風險評估為 FATF 標準、技術遵循評鑑及直接成果之首，對於其他各項均具重大影響。

（一）風險之定義：應從一國所面臨的洗錢／資恐犯罪的威脅（Threats）、尚難防堵的弱點（Vulnerabilities）是否助長洗錢／資恐行為或機會、以及引發的一連串後果（Consequences）如損害國內金融秩序、經貿障礙及制裁等三方面綜合定義該國的洗錢／資恐風險。

（二）國家風險與環境脈絡包括下列三大類型：

1. 國家條件及實質環境：主要經濟結構、金融機構與特定非金融專業人員（DNFBPs）之規模與結構、其他具影響力的特定事項，如以現金交易為主的經濟活動、非正規經濟活動、跨境或境外資金移動等。評鑑團隊應掌握相關基礎資訊，但須謹慎選擇資訊來源及資料

可信度，並保持彈性，考量不同行業及議題的重要性與影響，給予如不同的權重。

- 2.防制洗錢／打擊資恐系統之結構要素：包括一國政治穩定度、政府高層的承諾、機關權責是否明確、協調機制、有無獨立具效能的司法體制等。
- 3.其他影響脈絡因素：如法規／監理機制規劃之細緻複雜度、成熟度、該國政治貪腐程度、金融排他（Financial Exclusion，未使用正規金融服務之族群，易導致金融與經濟活動地下化，成為防制洗錢／打擊資恐的管控漏洞）等。

（三）執行國家風險評估目的：

- 1.提升關於國家洗錢／資恐威脅之了解，包括該等犯罪之規模、手法及資源等。
- 2.辨識當前體制的弱點以及特定產業的洗錢／資恐風險。
- 3.經由國家風險評估，決策單位得以調節、有效分配資源，以達致防制洗錢／打擊資恐之目標。
- 4.依已辨識的威脅及弱點檢視國家相關政策的優先順序，執行相應措施，有效減緩風險。

（四）FATF 國家風險評估準則評估程序要項：

- 1.應清楚界定評估的範疇與目標。
- 2.是否獲得政府高層的承諾。
- 3.相關政府權責機關及私部門是否戮力投入。
- 4.採行全面通盤理解之方法。

5.多元管道取得之可靠資訊。

(五) 國家風險評估執行步驟：

- 1.辨識 (Identification)：提列所有潛在的風險與相關因素，歸結出可能的威脅與弱點。
- 2.分析 (Analysis)：就所有已辨識的威脅與弱點，進一步探究其本質、來源、類同的風險與因果，以評估該項風險的規模與嚴重性。
- 3.評估 (Evaluation)：界定風險等級，依其重要性列出順序，據以提出防制或減緩風險之方法。

(六) 評鑑團隊檢視受評鑑國風險評估之立場：

- 1.客觀批判而非蓄意批評或推翻：評鑑團隊係以受評鑑國提交之風險評估為基礎進行檢視，惟每一個國家的條件、資源、時空脈絡均不同，有其獨特性，國家風險評估結果自應不同。事實上，該國的政府與民眾才最了解該轄所有狀況，評鑑團隊應聚焦於 FATF 建議之相關指標與效能特徵、核心議題與實證資訊檢視該國的技术遵循與效能達成情形，不需改寫其風險評估內容，或套用類似國家條件進行比較，而應從協助該國的角度出發，反映該國對己身洗錢／資恐風險的認知、防制洗錢／打擊資恐機制與施政是否一致，資源分配是否適當。
- 2.探究合理性：評鑑團隊不必對受評鑑國的風險評估報告照單全收，然在評鑑時，應審慎引用可靠的資訊及數據，檢視其內部報告與其他來源之一致性，如分析是否精確、過程是否合理、證據資料是否充分與能否支持結論等。

(七) 評鑑團隊與受評鑑國之國家風險評估論點歧異時，應與該國中央主關機關協商，以尋求共識為目標，如仍未能達成共識，評鑑團隊應闡明於相互評鑑報告中。

三、效能評鑑 (Effectiveness Assessment)

新增訂的效能評鑑亦為第三輪相互評鑑之主要焦點項目，其目的、定義與內涵如下：

(一) 效能評鑑之目的：

1. 了解一國防制洗錢／打擊資恐體制與架構是否穩定、一致、合理。
2. 確保防制洗錢／打擊資恐法規能全面執行，並了解實際執行缺失或不足之處。
3. 避免國家流於應付體制、法規的技術遵循標準，強調執行效能以檢視資源配當的優先順序。

(二) 效能評鑑原則：

1. 側重一國如何展現其防制洗錢／打擊資恐系統之效度，並分析相關體制架構、法規產生的預期結果。
2. 分析一國對 FATF 標準的執行與達成相關目標的程度。
3. 重在實踐成果 (Outcomes)，而非資料產出 (Outputs)。
4. 評鑑團隊須結合經驗綜合分析，而非條列式勾選項目。
5. 效能並不同於效率 (Efficiency)。
6. 考量效能與技術遵循的關聯性，但應獨立評鑑，如高度技術遵循未必會出現良好的執行效能。

7.評鑑員對每一項直接成果應的結論應就核心議題，佐以相關資訊及特定因素為主要基礎，考量技術遵循評等與背景因素，具體說明該成果達成程度，此外，並應探究無法達致高度有效之癥結與理由，提出可優先採行改善效能之措施等建議。

(三) 直接成果的檢視指標：

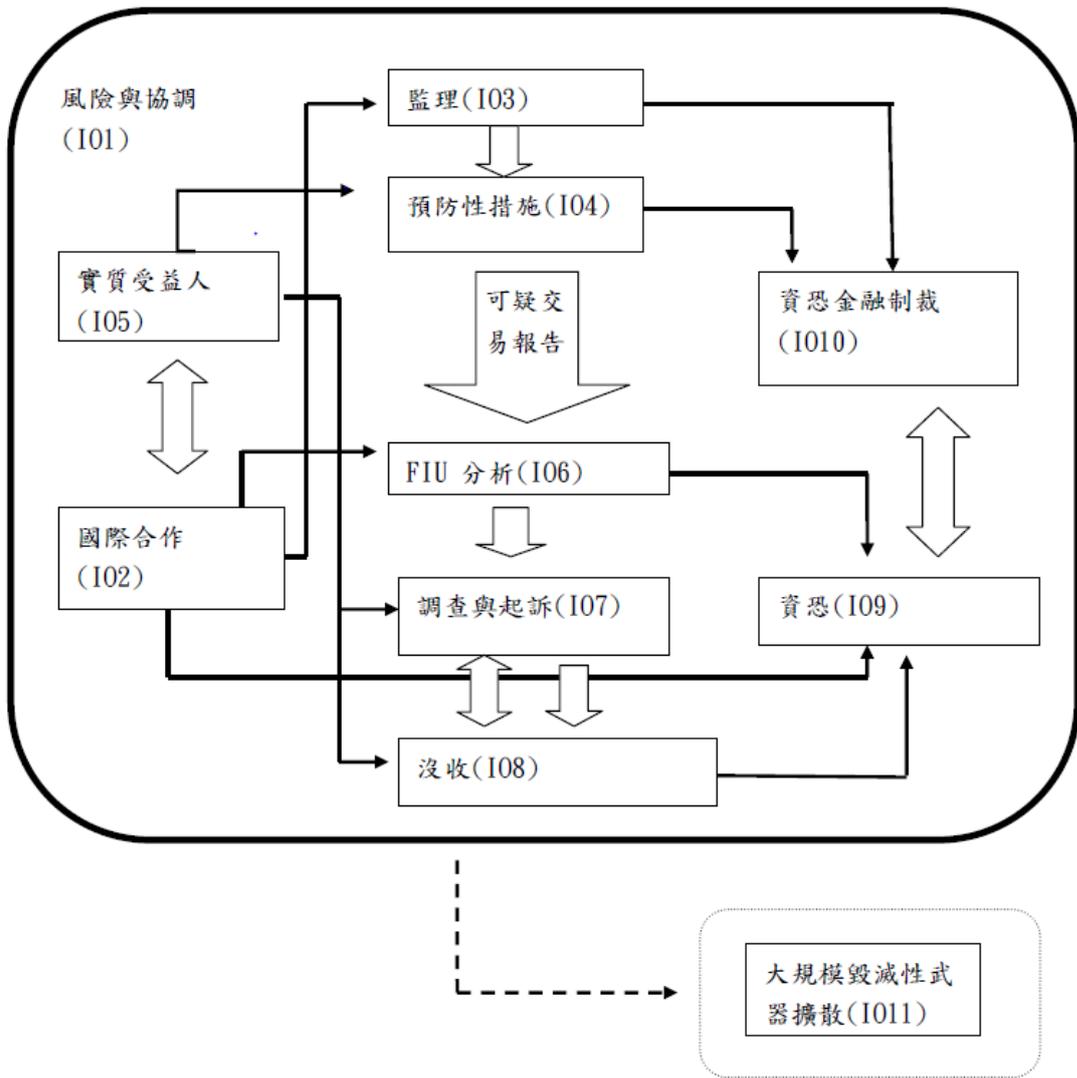
- 1.說明具效能之系統特徵，包含主要特點及成果，所採行的基準與該項直接成果相關的 FATF 建議。
- 2.目標成果是否切中一系列核心議題，惟應對照該國於此議題的相關風險及物質性因素，因此，每項核心議題檢視程度不一。
- 3.輔助核心議題結論的資訊範例，包括量化及質化資訊，如統計數據、公開文件、內部文件等。
- 4.輔助核心議題結論之特定因素範例，如案例或具體事證支持該直接成果達成情形之結論。

(四) 效能評鑑的 11 項直接成果 (Immediate Outcome, IO) 內容簡介與相應的技術遵循建議如下表：

項目	內容簡介	應相互參照之技術遵循建議
IO1	瞭解洗錢與資恐風險，並適當地協調國內行動以打擊洗錢和資恐與資助大模毀滅性武器擴散。	➤ R1、R2 及 R34
IO2	國際合作傳遞適當資訊、金融情資及證據，並促進對抗犯罪及其資產之行動。	➤ R36~R40 ➤ R9、R24、R25 及 R32 之要件
IO3	監理機關適當的監理、監控和規範金融機構和特定非金融專業人員，以因應其遵循與風險相當之防制洗	➤ R14、R26~R28、R34、R35 ➤ R1 及 R40 之要件

	錢／打擊資恐之要求。	
IO4	金融機構和特定非金融專業人員能夠充分運用與風險相當之防制洗錢／打擊資恐防制措施，並申報可疑交易。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ R9~R23 ➤ R1 及 R29 之要件
IO5	法人及法律協議不致被洗錢或資助恐怖分子濫用，且其實質受益權資訊得讓權責機關無礙取得。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ R24 及 R25 ➤ R1、R10、R37 及 R40 之要件
IO6	金融情報及所有其他相關資訊為權責機關適當地用於洗錢／資恐調查。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ R29~R32 ➤ R1、R2、R4、R8、R9、R34 及 R40 之要件
IO7	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、具勸阻性的處罰。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ R3、R30、R31 ➤ R1、R2、R32、R37、R39 及 R40 之要件
IO8	犯罪收益與犯罪工具的沒收。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ R1、R4、R32 ➤ R30、R31、R37 及 R38 之要件
IO9	資恐犯罪及其活動受到調查，且資助恐怖主義者被起訴並受到有效、合乎比例、具勸阻性的處罰。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ R5、R30、R31、R39 ➤ R1、R2、R32、R37 及 R40 之要件
IO10	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。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ R1、R4、R6、R8 ➤ R14、R16、R30~R32、R37、R38 及 R40 之要件
IO11	涉及大規模毀滅性武器擴散之個人及團體被制止籌募、移動及使用資金，以符合聯合國理會相關決議案。	<ul style="list-style-type: none"> ➤ R7 ➤ R2 之要件

上開 11 項直接成果之相互關聯性如下表：



肆、心得與建議

一、觀察 FATF 及 APG 最新一輪評鑑結果，借重他國經驗了解我國防制洗錢／打擊資助恐怖分子架構及法規政策之研修方向

APG 秘書處首席執行官 Lindsay Chan 於訓練研討會期間強調，自 2013 年通過適用新修訂之評鑑方法論以來，亞太地區會員國中，澳洲、馬來西亞、薩摩亞、斯里蘭卡及萬那杜業於 2015 年通過評鑑；新加坡、孟加拉、不丹、斐濟等國已完成現地評鑑，將於 2016 年會提交討論相互評鑑報告，其他國家則多無國家風險評估及效能評鑑經驗，尚未受評鑑之會員國家應特別關注 FATF 會員國第 4 輪及 APG 會員國第 3 輪依據新國際標準及評鑑方法論辦理之相互評鑑報告，瞭解 FATF 及 APG 對新標準及新評鑑方法論之詮釋焦點，包括報告內容及討論情形。我國宜借重該等國家實際評鑑與準備經驗，作為我國調整防制洗錢／打擊資助恐怖分子整體架構及修訂相關法規政策之參考。

二、因應我國第三輪評鑑，依時程完成國家風險評估、加強相關機制之執行效能並進行模擬評鑑演練

我國於 2007 年第二輪相互評鑑主要缺失包括：1.法制面：洗錢防制法關於洗錢犯罪的構成要件門檻過高、無反資恐之相關法制、無獨立的防制洗錢／打擊資恐協調機關、對外司法互助不足；2.金融監理面：金融機構監理制度的落實欠缺相關規範、依洗錢防制法指定之金融機構雖負有申報疑似洗錢交易報告之義務，但實務上並無任何申報案例、特定非金融機構則缺乏相關規範；3.執法面：毒品、詐欺、地下通匯等案件之起訴率雖高，然欠缺相應的洗錢罪起訴、跨國現金搬移成為防制洗錢的漏洞與死角等，迄今仍有多項建議尚待改善。

依據 APG 規劃進程，我國預定於 2018 年進行第三輪評鑑，除須評鑑法制規範的技術遵循程度外，尚須評鑑執行之效能。法令的修訂為相關規範與執行之本，效能更需要相當時間才能顯現執行成果，經過多年努力，資恐防制法終於今（105）年 7 月 12 日經立法院三讀通過，並於 7 月 27 日經總統公布施行。然而，推動防制洗錢相關法令修正及制定資恐防制法相應之細則規範，以及金融監理方面本於風險概念，持續落實執行相關措施與規範實刻不容緩。據本次研討會講座 Lim Hsin Ying 分享馬來西亞執行國家風險評估及評鑑準備之經驗，該國於現地評鑑前 2 年即著手評估相關產業風險，前 1 年進行資料篩選，執行國家風險評估與辨識高風險領域，並於現地評鑑前進行過 3 次模擬評鑑，即使如此，仍感於時間緊迫，並呼籲尚未進行評鑑的會員國務必及早準備。我國目前雖已完成第 1 階段之國家風險評估，並提出改善缺失之行動方案，建議相關權責單位依行動方案之時程改善風險評估所辨識之缺失，並於現地評鑑至少進行 1 次模擬評鑑，以深入檢討相關缺失、調整評鑑準備事宜。

三、持續選派代表參加 APG 舉辦之國家風險評估及相互評鑑之相關訓練與研討會

APG 為協助會員國瞭解 FATF 新修訂之建議與評鑑方法論，持續舉辦評鑑員訓練及國家風險評估等相關之研討會，我國雖陸續選派法務部檢察司、金融監督管理委員會銀行局、證券期貨局及調查局洗錢防制處等人員與會，惟相較於其他會員國的與會人數及位階仍偏低，建議未來可積極爭取參與評鑑員訓練之機會與名額，增進對相互評鑑流程、核心議題的瞭解，提升政府高層及相關權責機關主管對相互評鑑的重視，以有效改善我國在防制洗錢機制上之缺失，並藉由參加訓練與研討會之機會與其他會員國之法制、金融監理、執法機關及金融情報中心相關人員交流經驗，建立聯繫平台。

四、積極爭取舉辦研討會之機會提升國際能見度及影響力

本次研討會於中國大陸澳門特別行政區舉辦，衡諸其規模、場地及後勤安排，我國的資源相對充裕，建議未來可積極爭取在臺灣舉辦類似研討會，不僅有助提升我國際能見度及形象，亦可藉地利之便擴大與會機會，並展現我國對 APG 會務活動及協助會員國遵循國際防制洗錢與打擊資助恐怖分子相關規範之實質支持。