

出國報告（出國類別：其他－國際會議）

## 出席「2018年亞太防制洗錢組織評鑑 員訓練研討會」報告

服務機關：金融監督管理委員會  
法務部調查局

姓名職稱：檢查局專門委員周鳴皋  
證期局專門委員廖雅詠  
銀行局科長李盈欣  
洗錢防制處調查官蔡百凌

派赴國家：香港

出國期間：民國 107 年 1 月 7 日至 1 月 12 日

報告日期：民國 107 年 2 月

## 摘要

亞太防制洗錢組織 (APG) 與中國大陸香港特別行政區於 107 年 1 月 8 日至 12 日在香港警察總部舉辦評鑑員訓練會議，計有來自 17 國之 42 名代表與會。會議議程包括講授相互評鑑程序、實地評鑑過程、防制洗錢金融行動工作組織 (FATF) 國際標準與評鑑方法論等。會議並參照實際實地評鑑之組成模式，將參訓學員分成 4 組，各小組成員分別由法律領域、金融領域、執法及金融情報中心等領域所組成，以模擬案例方式，由學員擔任之評鑑員的角色，研討會中各講師則分別擔任受評鑑國之人員，進行 4 小時模擬演練 (mock interviews)，讓學員瞭解實地評鑑會議實際進行情形，各組學員並需於第 4 天晚上完成 MER 評鑑報告中有關技術遵循 (TC) 之建議事項 3 (洗錢罪刑)、建議事項 26 (金融機構監理與法規)、建議事項 27 (監理機關職權)、建議事項 28 (DNFBPs 的法規與監理)、建議事項 30 (執法及調查機關職責)、建議事項 31 (執法及調查機關職權)、建議事項第 34 (指引及回饋) 及建議事項第 35 (處罰)，直接成果部分則涵蓋直接成果 3 (Immediate Outcome 3 監理 Supervision) 及直接成果 7 (Immediate Outcome 7 洗錢之調查及起訴 ML Investigation and Prosecution)。此外，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，課程內容非常廣泛且精實。

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，對我國因應今年度 APG 相互評鑑，有相當正面積極之效應。

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，評鑑員，技術遵循評鑑，效能評鑑

## 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, 係規模最大的區域性防制洗錢組織 (FATF-Style Regional Bodies, 下稱 FSRBs), 我國係 13 個創始會員國之一, 目前 APG 有 41 個會員國、8 個觀察員國及 28 個國際組織觀察員, 其主要任務包括: 1. 透過相互評鑑 (Mutual Evaluation/Peer Review Programmer) 機制評估會員國是否遵循全球防制洗錢及打擊資恐標準; 2. 協調捐助機構或國家在亞太地區提供技術協助及訓練, 以使會員國改善國內法制及執法成效, 俾遵循全球標準; 3. 研究並分析洗錢與資恐最新趨勢及方法, 並通知會員國可能之弱點及風險; 4. 積極參與防制洗錢金融行動工作組織 (Financial Action Task Force, 下稱 FATF) 及 FSRBs 等組織之活動並提出全球防制洗錢/打擊資恐政策發展; 5. 提供私部門國際防制洗錢/打擊資恐之發展及參與 APG 之平台。

APG 為儲備評鑑員協助 FATF 及 APG 於 2018 年至 2019 年及 2019 年至 2020 年辦理我國、菲律賓、巴基斯坦、索羅門群島、越南與東加等國之相互評鑑, 於 2018 年 1 月 8 日至 12 日與中國大陸香港特別行政區 (下稱香港) 財經事務及庫務局 (Financial Services and the Treasure Bureau) 及香港警務處 (Police Force) 共同

舉辦評鑑員訓練研討會(FATF/APG Assessor Training)，研討會地點安排在香港警務處，總計有來自 APG 10 個會員國、5 個觀察員國以及 FATF 2 個會員國之 42 名代表參加。適逢我國將於本(2018)年 11 月接受 APG 第 3 輪相互評鑑，為妥適準備相關事宜，我國指派金融監督管理委員會(下稱金管會)證券期貨局專門委員廖雅詠、檢查局專門委員周鳴皋、銀行局科長李盈欣以及法務部調查局洗錢防制處調查官蔡百凌等 4 人代表與會。本次研討會議程涵蓋評鑑方法論介紹以及實務演練，與會人員以虛擬國家實施模擬實地評鑑及撰寫評鑑報告，經課程中熱烈討論，各國代表對於相互評鑑理論與實務作業均有更為具體之認識。

## 貳、議程

本次訓練安排之講座及角色扮演人員包括：APG 秘書處 Mr. Eliot Kennedy 及相互評鑑工作組共同主席 Mr. José Carapinha、FATF 秘書處 Mr. John Carlson、香港律政司 Mr. Wayne Walsh、香港金融管理局 Mr. Stewart McGlynn 及澳洲聯邦警察署 Mr. Shaun Mark 等 6 人。第 1 天至第 3 天進行評鑑方法論與運用之課程講授及分組討論，第 4 天及第 5 天模擬實地評鑑訪談、提出相互評鑑報告、分組簡報及講座評述。謹摘記議程重要內容如下：

## 一、2018年1月8日（第一天）

### （一）開幕式與問卷測驗

由香港財經事務副秘書長孫玉菡(Mr. Chris Sun)、APG 秘書處 Mr. Eliot Kennedy 及相互評鑑工作組共同主席 Mr. José Carapinha、FATF 秘書處 Mr. John Carlson 等分別致開幕詞，Mr. Eliot Kennedy 特別感謝中華臺北、中國大陸及加拿大所提供之贊助。Mr. José Carapinha 說明本次訓練目的在使與會代表清楚認識 FATF 2012 年修訂之 40 項建議、取得依照 FATF 標準進行評鑑之能力、獲得有效的面談技巧、具備撰寫客觀及正確評鑑報告、檢視報告品質與一致性(Quality and Consistency Review) 及評鑑後追蹤之能力，並強調評鑑員仔細檢視相關文件以及精確地(Precisely)撰寫 1 份結構優良報告的重要性。

與會代表於議程正式開始前先接受問卷測驗，俾講座事先掌握參與者對於 FATF 40 項建議及 2013 年評鑑方法論之熟悉程度，之後分為 4 小組進行課程，每組成員含括來自各國法制(Legal)、金融監理(Supervisory)、執法機關(Law Enforcement)及金融情報中心(Financial Intelligence Unit，下稱 FIU)4 類專業背景成員。

### （二）相互評鑑流程簡介

1.相互評鑑之目的：透過同儕力量，檢視會員國在防制洗錢／打

擊資恐之機制與執行是否符合 FATF 標準以及後續改善情形。

2.相互評鑑之參與者包括受評鑑國、評鑑員、檢視員(Reviewer)以及 FATF/APG 秘書處。3.評鑑方法論之內容包括風險與環境背景(Risk and Context)、技術遵循(Technical Compliance)及效能(Effectiveness)評鑑、綜合結論與建議 3 部分。4.相互評鑑之成果係出具評鑑報告，內容須指出評鑑過程中之重要發現(Key Findings)及建議事項，供受評鑑國參考是否調整相關機制與資源配置以強化該國防制洗錢／打擊資恐能量；另須提出評等(Ratings)結果，惟相較於評等結果，評鑑團隊所提之建議應更受關注。5.評鑑過程包括評鑑團隊於實地評鑑至少 6 個月前開始進行書面審查(Desk-based Review)、實地評鑑及評鑑後之報告提出與審查 3 個階段，前後時程約 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、執法機關及 FIU 等專家組成評鑑團隊，為任務性編組。受評鑑國須於實地評鑑前提出報告，再由評鑑團隊根據報告內容、自行蒐集之公開資料、實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。實地評鑑結束後，由評鑑團隊提出報告初稿予受評鑑國家檢視，雙方討論並達成共識後，提交 APG 會員大會審查，經大會通過成為正

式報告，並由 APG 追蹤後續改善情形。

### (三) 技術遵循之評鑑

1. 技術遵循係指即會員國是否符合 FATF40 項建議對於法制、金融監理、強制性措施、主管機關權責及相關作業規範等特定要求(Specific Requirements)。

#### 2. 技術遵循之評等

評鑑等級	英文縮寫	備註
遵循 Compliant	C	建議事項中所有必要準則均已遵循，無缺失
大部分遵循 Largely Compliant	LC	僅有輕微缺失
部分遵循 Partially Compliant	PC	有中度缺失
未遵循 Non-Compliant	NC	有重大缺失
不適用 Not Applicable	N/A	由於結構上、法律上或制度上因素而無法適用該項要求

3. 評鑑員應就受評鑑國提交之報告及所附文件進行公正客觀之分析，考量受評鑑國之風險、結構等因素，關注受評鑑國現行有效的機制，並依國情及文化差異保持彈性地進行評等，避免

與評鑑員自己本國之制度作比較。另外，FATF 之建議並非相互獨立，特定建議可能涉及其他建議，例如第 22 項建議即與第 10、11、12、15、17 項等建議相關，評鑑員應綜合考量。第 6、7 項建議所列各國應毫不遲疑(Without Delay)地實施目標性金融制裁，所謂”毫不遲疑”實務上不容易清楚定義，有的時候甚至只是幾小時之間的事(a matter of hours)，重要的是受評鑑國是否存在一套可立即運作的機制。

第 10、24 及 25 項建議與實質受益人(Beneficial Owner)相關，第 10 項是對於金融機構及指定非金融事業或人員之要求，第 24 及 25 項則是對國家(Jurisdiction)之要求，該等要求並不容易執行。

最後，有關個人資料之保護(Data Protection)雖然並未與特定建議連結，但在多數國家是一項重要的基本權利，個人資料保護相關規定與防制洗錢／打擊資恐法制有時會互相衝突，若運用不當反而會對防制洗錢／打擊資恐制度產生負面效果。

#### (四) 技術遵循評鑑個案演練

由 Mr. José Carapinha 說明模擬評鑑虛擬國家 Kingdom of Pseudopolis 之範例，之後由各小組依該虛擬國家提出之問卷及國家風險評估報告等資料分析該國對 FATF 第 3、26、27、28、30、31 及 35 項建議之遵循程度、列出問題並進行各項及綜合

評等，記載於報告中並於當日晚間 6 時 30 分前提交講座。

## 二、2018 年 1 月 9 日(第二天)

本日議程除檢討前一日各分組完成之模擬演練技術評鑑報告之外，主要由講師授課，內容包括風險和背景(Risk and Context)、效能評鑑 (assessing effectiveness)、直接成果 (immediate outcome)。

### (一) 風險和背景

1. 評鑑員必須從瞭解受評鑑國之風險與背景環境開始。風險係指洗錢及資恐之風險。風險包括 3 個因素：(1)威脅(threats)：指潛在可能造成傷害之個人或團體；(2)弱點(vulnerabilities)：指可能被利用之管道，例如監管制度之落差、可能被利用之金融商品或服務；(3)後果(consequences)：洗錢及資恐可能造成之傷害或影響。評鑑員必須瞭解受評鑑國之洗錢及資恐風險之本質與程度，包括犯罪態樣及嚴重程度、非法資產跨境流動之程度等。

2. 背景因素則有 3 種型態：

➤ 國家情況及重大性因素(country circumstances/materiality)：國家之情況，包括地理因素及人口數等；重大性因素，例如：不同之金融機構或「特定非金融專業人員(DNFBPs)」之規模與差異性、不同金融產品之相對重要性、經濟體對現金之依

賴程度、國內或跨境業務之總額、地下經濟之預估規模等。

➤ 支持防制洗錢及打擊資恐 (AML/CFT) 之結構性要素 (structural elements)：國家整體之結構性要素，如果缺少會妨礙 AML/CFT 機制之執行，例如，政治穩定、對 AML/CFT 議題之高層承諾、機構之誠信廉潔及透明程度、有效率之司法體系等。

➤ 其他影響執行及效能之背景因素 (other contextual factors)：法規與監理機制的成熟度與熟練度、貪腐程度及打擊貪腐措施之效果、金融排除程度 (financial exclusion)、去風險化 (de-risking) 等。

3. 於實地評鑑 (on-site visit) 前，評鑑員必須界定範疇 (scoping)，區分高風險及較低風險之議題，就高風險議題予以詳細檢視。評鑑員須以受評鑑國之風險評估報告為起點，與受評鑑國商討並納入風險等相關因素，並將評鑑員自己對該國之風險與背景之瞭解納入考量。

4. 評鑑技術遵循「建議」第 1 項有關國家風險評估及其他風險評估、風險抵減、金融機構及 DNFBPs 如何執行以風險為基礎之方法，亦須考量與其建議事項間之影響。至於評鑑直接成果第 1 項，應瞭解洗錢與資恐風險，並協調國內行動以打擊洗錢和

資恐與資助武器擴散。評鑑員必須檢視受評鑑國依其對風險之瞭解，運用政策及行動以降低風險之程度，而且於評鑑直接成果之其他項目時，亦應將評鑑第 1 項之發現，亦納入考量。

## (二) 效能評鑑

1. 評鑑之組成，包含風險與背景、技術遵循評鑑、效能評鑑、重要發現及建議行動。技術遵循程度對效能評估有重要影響，而兩者對於結論及如何提出改善建議相同重要，評鑑之最終目標，係為提升受評鑑國改善其 AML/CFT 體系，故評鑑報告必須提出重要發現及建議行動。
2. 風險和背景因素、文件和數據資料、技術遵循程度均可納入效能評鑑之初步分析，於實地評鑑後，再提出結論與建議。FATF 評鑑方法論中，每一直接成果包括具效能體系之特性、核心議題、訊息範例、特定因素範例。
3. 評鑑員必須了解每一直接成果下，具效能體系之特點，於評鑑時作為衡量指標。各項直接成果可能彼此互相關聯，而且直接成果與技術遵循程度也有關。評鑑員藉由受評鑑國對於核心議題之答覆，判斷是否達到直接成果效能。資訊範例之資訊態樣與來源，有助瞭解核心議題，量化及質化資訊，可供評鑑員判斷直接成果之達成程度。特定因素範例中列出導致具效能系統

之相關活動、程序及資源，評鑑員也許無須巨細靡遺的檢視，但必須瞭解可能有其他因素可達成相同之直接成果。

4. 各項直接成果並非彼此獨立，部分可能涉及跨領域議題 (Cross-cutting issues)。直接成果第 1 項與第 2 項，有關受評鑑國對風險之瞭解及國際合作之參與，評鑑之發現可能對其他直接成果之效能程度有正面或負面之影響。
5. 評斷效能係以核心議題為基礎，評鑑員就評等結論須以描述性加以說明，並由評鑑團隊達成結論。效能評鑑之評等如下：
  - 高度有效：直接成果絕大部分內容已達成，僅須作輕微改善。
  - 相當有效：直接成果大部分內容已達成，僅須作適度改善。
  - 中度有效：直接成果部分內容已達成，但仍須作重大改善。
  - 低度有效：直接成果內容都未達成或達成之部分無關緊要，須從基本作改善。
6. 評鑑報告各章以主題方式呈現，章節開端應提出重要發現，評鑑員應指出受評鑑國之優勢及良好的範例、問題與弱點、各效能之差異性、重要之技術遵循之優勢與弱點。緊接者重要發現，應對受評鑑國提出如何改善之建議，須整合技術遵循評鑑之發現，提出具優先性且務實之建議。

**(三) 11 項直接成果之內容及核心議題簡介如下：**

項目	內容	核心議題重點
IO1	(風險與協調) 瞭解洗錢和資恐風險，並適當協調國內行動以打擊洗錢和資恐與資助武擴	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 該國對洗錢與資恐風險之瞭解程度為何?</li> <li>➤ 該國對洗錢與資恐風險之解決程度為何?</li> <li>➤ 對於免除實行 FATF 建議、採取簡化措施與強化措施之基礎為何?</li> <li>➤ 權責機關之目標是否反映洗錢與資恐風險?</li> <li>➤ 權責機關之合作協調情況如何?</li> <li>➤ 金融機構及 DNFBPs 對洗錢與資恐風險之瞭解程度為何?</li> </ul>
IO2	(國際合作) 國際合作傳遞適當資訊，金融情資及證據，並促進對抗罪犯及其資產之行動	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 該國提供國際司法互助之程度為何?</li> <li>➤ 該國尋求國際司法互助之程度為何?</li> <li>➤ 該國尋求其他形式之國際合作之程度為何?</li> <li>➤ 該國提供其他形式之國際合作之程度為何?</li> <li>➤ 該國提供實質受益人資訊之效果如何?</li> </ul>
IO3	(監理) 監理機關適當的監理、監控和規範金融機構和 DNFBPs，以因應其遵循與風險相當之	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 該國如何預防罪犯及其關係人把持或掌控金融機構或 DNFBPs?</li> <li>➤ 監理機關對風險之瞭解為何?</li> <li>➤ 監理機關就金融機構及 DNFBPs 遵循 AML/CFT 要求之監理及監控程度為何?</li> <li>➤ 改善措施及具勸阻性處罰之運用程度為何?</li> </ul>

項目	內容	核心議題重點
	AML/CFT 之要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 監理機關是否能證明其所採取之行動能有效增進金融機構及 DNFBPs 遵循 AML/CFT 要求?</li> <li>➤ 監理機關是否促進金融機構及 DNFBPs 對風險之瞭解?</li> </ul>
IO4	(防制措施) 金融機構與 DNFBPs 能夠充分運用與風險相當之 AML/CFT 防制措施，並申報可疑交易	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 金融機構與 DNFBPs 如何瞭解其風險與義務?</li> <li>➤ 金融機構與 DNFBPs 如何運用降低風險措施?</li> <li>➤ 金融機構與 DNFBPs 如何運用客戶審查及紀錄保存措施?因客戶審查未完成而被拒絕業務往來之程度為何?</li> <li>➤ 金融機構與 DNFBPs 如何對下列對象採取特別措施，例如，任重要政治職務人士、通匯銀行、新科技、匯款規則、目標性金融制裁?</li> <li>➤ 金融機構與 DNFBPs 執行申報義務之程度為何?</li> <li>➤ 金融機構與 DNFBPs 是否善於運用內控與程序?</li> </ul>
IO5	(實質受益權) 法人及法律協議不致被洗錢或資助恐怖分子濫	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 該國取得法人及法律協議資訊之程度?</li> <li>➤ 權責機關對於法人可能被誤用於洗錢與資恐之瞭解程度?</li> <li>➤ 該國如何防制法人及法律協議被誤用於</li> </ul>

項目	內容	核心議題重點
	用，且其實質受益權資訊得讓權責機關無礙取得	<p>洗錢與資恐?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 權責機關是否可及時取得法人及法律協議適當、正確及最新之資訊?</li> <li>➤ 對於未遵循有關資訊之要求者，課以有效、合乎比例且具勸阻性之處罰之程度為何?</li> </ul>
IO6	(金融情報) 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與資恐調查	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 金融情報運用於調查之程度?</li> <li>➤ 權責機關受理或要求之報告協助執行任務之程度為何?</li> <li>➤ 金融情報中心之分析支援權責機關之需求程度為何?</li> <li>➤ 金融情報中心與其他權責機關相互合作之程度為何?</li> </ul>
IO7	(洗錢犯罪調查與起訴) 洗錢犯罪與活動受到調查且犯罪者被起訴並受到有效、合乎比例、勸阻性的處罰	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 如何辨識與調查潛在洗錢案件?</li> <li>➤ 被調查之洗錢活動類型是否符合國家風險概況?</li> <li>➤ 不同類型之洗錢案件被起訴及犯罪者被定罪之程度為何?</li> <li>➤ 是否施以有效、合乎比例且具勸阻性之處罰?</li> <li>➤ 當無法確保洗錢罪之判決時，是否施以其他刑事司法措施?</li> </ul>

項目	內容	核心議題重點
IO8	(沒收) 犯罪收益與犯罪 工具的沒收	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 是否將犯罪收益之沒收作為政策目標?</li> <li>➤ 權責機關沒收犯罪所得之情形?</li> <li>➤ 沒收運用於不實申報之程度為何?</li> <li>➤ 沒收成果反映於該國 AML/CFT 風險之程度?</li> </ul>
IO9	(資恐犯罪調查 與起訴) 資恐犯罪與其活 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"> <li>➤ 不同型態的資恐活動被起訴及犯罪者被定罪之程度為何?是否與該國資恐風險一致?</li> <li>➤ 如何辨識與調查資恐案件?</li> <li>➤ 整合資恐調查並用以支援國家反恐策略與調查之程度?</li> <li>➤ 是否施以有效、合乎比例且具勸阻性之處罰?</li> <li>➤ 當法確保資恐定罪時，藉由其他措施阻斷資恐活動之程度為何?</li> </ul>
IO10	(資恐防制) 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"> <li>➤ 該國如何善於執行目標性金融制裁?</li> <li>➤ 該國運用目標性及風險為基礎之措施，處理有資恐濫用風險之非營利組織之程度為何?</li> <li>➤ 恐怖分子、恐怖組織及恐怖分子資助者被剝奪資產之程度為何?</li> <li>➤ 以上措施是否與整體資恐風險概況一致?</li> </ul>

項目	內容	核心議題重點
IO11	(資助武器擴散) 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，以符合聯合國安理會相關決議案	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 該國執行有關打擊資助武器擴散之目標性金融制裁程度為何?</li> <li>➤ 對被指名之人及實體之資金及其他資產進行辨識，防制相關金融交易之程度為何?</li> <li>➤ 金融機構及 DNFBPs 瞭解及遵循義務之程度為何?</li> <li>➤ 權責機關如何監督與確保金融機構及 DNFBPs 遵循義務?</li> </ul>

### 三、2018 年 1 月 10 日(第三天)

本日議程包括瞭解評鑑所需資料及統計數據、實地評鑑之討論與面談、及相互評鑑報告之擬稿與呈現方式，說明如下：

#### (一)評鑑所需之資料及統計數據-

FATF 於 2013 年發布的評鑑方法論，對於資料和統計數據之價值相當重視，R33 即規定各國應保留其 AML/CFT 效能及效率相關事項之綜合統計資料，尤其量性數據及統計資料若能充分應用及詮釋，即可成為質性數據之有效補充資料。除了受評鑑國本身所提出的數據外，相關可用的資訊包括先前相互評鑑報告、或以網路資訊（如 Factiva、Reuters）、或是網路百科（如 wikipedia）。另外，也可查詢經濟相關資料（IMF、World Bank、UN statistical

services、BIS)、犯罪數據 (UNDOC、Star Database)、恐怖主義 (Incident databases)。以下謹就資料和統計數據之挑戰、不誠實的數據及評鑑時使用數據之方法予以敘明：

## 1. 挑戰：

### (1) 無法取得資訊

評鑑員於實地評鑑中宜取得五年資料，以利分析該國模式及趨勢，針對資料亦需交叉獲得，以了解受評鑑國家整體情形。但受評鑑國家可能缺乏完整的資訊系統，權責機關也不願討論相關資訊，因資訊搜集非具優先性，評鑑員便無法從受評鑑國家獲得完整且需求的資訊，僅能取得質性資訊。

### (2) 資訊不完整

包括資料受限於期間 (例如沒有保存 4-5 年前的資料)、未包含所有涉入單位、跨區域問題、缺少某些階段的資料等。

### (3) 資訊不一致

例如定義、時間、評估標準、形式、整合方式的不同，均可能造成資訊的不一致。

## 2. 不誠實的數據

每個國家數據有不同的歸類方式，評鑑員不能要求各國數據統計需一致，在評鑑前一定要對該國前一輪評鑑之數據予以了解，

並就大幅改變的數據提出詢問，因為數據可能因為有整合、區間、定義的改變、造成誤導的基準點等問題，而造成數據的不誠實。

### 3.評鑑時使用數據之方式

#### (1)澄清：

不要假定數據呈現方式跟你想像一樣，對數據需保持批判的態度並弄清楚數據需注意的點，包括出處、內容、定義（有意義數據為何）、範圍（涉及機構及區域）、總數、時間及適當性等。

#### (2)分析：

①需注重平均值和趨勢，即使內容不夠充足仍可進行評估。針對突然攀升或下降的趨勢，也必須予以詢問。

②產生比重或指標：要注意是否與其他重要指標有所出入（如：GDP）

③注意與資訊間的關聯性和一致性。

④ 調查鏈：要知悉可疑交易申報到調查、起訴、定罪及沒收過程層層間的關聯性。例如有 50 個可疑交易申報，但只有 1 案起訴，就須瞭解問題可能在哪。如果執法機關很少用到 FIU 產出之金融情報，會影響到直接成果 6 的效能。

3.解讀數據及瞭解資訊的有效性：數據須與資料分開解讀，從指

標及比較因素來解讀，最後要讓質性資料和量性資料指向同一方向。但不管是質性資料和量性資料，不能僅依賴數字，一定要瞭解背後原因。

4.呈現：數據對於直接成果效能非常重要（特別是直接成果 4、6、7 及 8），將數據清楚及中性的呈現，並利用成果內資料(故事)來解釋數據，也應避免與特定的國家作比較。

## **(二)實地評鑑之討論與面談**

1.一般而言，有 10%有用資料都由實地評鑑中取得，在實地評鑑前，須完成技術遵循的分析，如此面談內容才能以事實作為基礎。實地評鑑僅有兩周，應依據所獲得資訊，安排面談機構之優先性，在面談前就準備好擬詢問問題，由主要評鑑員詢問，對於問題要有彈性，毋須執著。如果可以，以英文問答以節省時間。此外，評鑑員要建立和諧且主動傾聽的技巧，使受評鑑人員感受到評鑑員係來協助，也讓其願意回應，評鑑員應尊重受評鑑人員之回答及內容，面試以輕鬆氣氛進行，評鑑員要練習自制且避免製造干擾，不要提供意見或作出評論，也不要提到自己的國家之情形，並在表定時間作出準確的提問。評鑑員不宜一直說明，須將問題進行建構並詢問，包括從開放式問題開始問起，同時深入詢問的技巧。

## 2.面談注意事項：

- ①面談開始前，可先介紹參與人員，解釋面談目的、資訊如何被使用及面談進行之程序等。
  - ②面談結束前，可總結所獲得的資訊，詢問是否有其他可以提供的資訊，有無相關建議，確認未來持續提供協助，並提出其他未及詢問但必須之問題，告知面試者下一個進行步驟，及感謝被評鑑人員在面試之協助。
  - ③面談後評量程序，包括複習所獲得的資訊、瞭解還需要問什麼資訊、目標是否有達成、每個問題是否有達到其目的、在每個階段的表現及後續如何改善成果等。
- 3.在課程最後，講師讓學員進行小測驗，由每個小組隨機選出 2 位人選擔任受評鑑人員，1 位為非常外向健談的，1 位則為不願意提供任何資訊者，由小組其餘成員擔任評鑑員並分別對其進行面談。練習結束後，都深刻感受到面談進行順暢與否，會因為受評鑑人員的個人特質而受到相當影響。

### (三)相互評鑑報告(MER)擬稿與呈現方式

- 1.MER 的整體結構包括執行摘要及目錄(Executive Summary and Tables)，摘要為提供給該國決策者或媒體等之重要文件。至報告主體包括八個主要章節：第一章為 ML/TF 的風險和背景，

- 第二章到第八章為評鑑內容，包含政策與協調、法律制度和運作問題、資助恐怖分子及武擴、預防措施、金融監理、法人與法律安排及國際合作，附錄則為技術遵循情形(R1 到 R40)。
- 2.MER 報告第一章對國家整體進行說明，包括 ML/TF 風險、高風險問題之範圍、實質性、結構、背景和其他情境因素，MER 報告第二章至第八章標準結構，含重要發現、建議行動(如何整合、優先性、實務、宜避免太過刻板及僅強調 FATF 標準)及效能性分析。
  - 3.有關如何列出優先性之建議一節，建議可就風險和重要性、問題嚴重性、實際影響性，且要忽略一些不重要的事。
  - 4.附錄技術遵循情形須詳細分析符合技術標準的程度，開頭為內文，含之前的評級，後續追蹤之結論，對相關法律法規的建議及修改。指出具體標準的相對重要性，含在評估標準時並將風險和背景考慮在內，TC 的結論係 MER 之重要基礎。
  - 5.MER 擬稿，要注意簡潔描述，最具優先性要列在前面等，要以倒金字塔方式來寫，最上層為最重要的信息和基礎事實，接下來為重要資訊及細節。撰寫過程要與被評鑑的國家進行溝通和協調，溝通是關鍵，資訊透明度也不可少的，如有需要另行安排電話會議和其他溝通方式，會由秘書處統一處理。

6.FATF 對每個 MER 會花費半天時間討論，討論內容包括評鑑小組針對關鍵調查結果進行簡短摘要、國家的回應，並針對問題逐一討論，採認 MER 內容及討論後續追蹤措施。

#### 四、2018 年 1 月 11 日及 12 日（第四天及第五天）

##### （一）模擬評鑑訪談(Mock Interviews)

為增進學員對實地模擬評鑑時，如何透過與受評鑑國家(地區)之受訪人員進行訪談，以確認該國直接成果實際辦理情形，並熟悉實地評鑑進行方式與過程中可能發生情境，本次受訓的重要課程即是第四天所安排的相關訪談演練，在進行實地評鑑演練前，在第三天的課程中即安排兩場實地評鑑應注意事項之演練，在該課程中學員嘗試分別扮演訪問者及被訪者的角色，並藉由被訪者刻意所扮演不同干擾訪談的方式，學習如何防範可能干擾的情境，將訪談導引回可產出具體成效的軌道。

本次演練係以直接成果 3 及直接成果 7 為標的，案例則以假設之受評鑑島國 Pseudopolis 為例，學員除須了解各直接成果之相關核心議題(Core Issues)內容，亦須熟悉相關之建議項目(Recommendations)之內容，實際訪談演練課程共有四場，分別由 4 位講師扮演 Pseudopolis 的金融情報中心(FIU)首長、警察總署署長、檢察總長以及金融監理機關首長，每堂課由 4 個小組的學

員分別訪問一位機關首長，各小組於前一日依據案例資料分別擬定訪問問題，並指派相關學員於各場次中擔任主要詢問者、次要詢問者、紀錄者等角色。謹將實地評鑑中所學習重要事項說明如下：

1. 評鑑人員辦理實地評鑑前須有完善準備工作：

(1). 評鑑人員辦理實地評鑑前，應先熟讀 FATF 40 項建議、各項建議之 Interpretive Note、評鑑方法論、所負責評鑑之技術遵循 (TC) 與直接成果 (IO) 相關 FATF 指引、以往受評鑑國家之評鑑報告等文件，以熟悉且能有效掌握評鑑流程與重點，避免評鑑時無法聚焦於應確認之事項，以致影響後續評鑑及報告撰寫之完整性與有效性。

(2). 評鑑人員應先熟讀受評鑑國家事前所提供之資料，包括該國整體政治、經濟、司法、金融與非金融市場概況，實地評鑑前評鑑人員應該已完成初步技術遵循之評估，並透過技術遵循瞭解該國在防制洗錢、防制資恐及武擴之相關法律規範、司法調查架構與功能、金融與 DNFBP 產業監理架構與監理模式，此外透過受訪國所填報之直接成果資料，掌握該國司法、金融及 DNFBP 監理機關實際運作情形，另透過公開資訊蒐集，取得被評鑑國家所未主動提供之其他重要資訊，透過這些資訊對該

國之防制洗錢監理及司法調查與執行方式、執行品質及潛在弱點有完整且深入的瞭解，並於實地評鑑前預先完成初步評估，對無法確認事項或受評鑑國家所提供資料有疑慮部分，再擬定相關問題及擬收集之資料清單(先前雖已請該國提供，惟可能仍未完整取得者)，於實地評鑑訪談時進行確認與資料蒐集，以避免訪談期間無法對受訪者所回覆內容有效進行反應，而錯失發現重要弱點及問題之機會，並作下與事實不符或偏差之評鑑結果。

- (3). 本次模擬評鑑項目為 IO3 與 IO7，其中 IO3 之評鑑人員應對金融監理與檢查之理念、方法、流程及實務，以及各類金融機構之業務概況與防制洗錢運作方式具備相關專業知能與經驗，藉此可有效掌握監理機關在執行洗錢防制監理與檢查時，應落實之重點，避免評估時受被評鑑國家所提供資料內容或面談時受訪人員回覆說明之引導，未能有效聚焦於監理機關監理有效性。

## 2. 實地評鑑進行方式:

- (1). 實地評鑑時為利受訪者瞭解受訪目的，評鑑人員應先簡單介紹相互評鑑及進行方式，接著請受訪者簡介其所屬機關於 AML/CFT 所扮演角色與功能，藉此瞭解該機關整體概況，並

利受訪者主動進行說明。

(2). 所詢問事項應以整體性及制度性事項進行詢問，再就個別細項進行詢問，以避免資訊過於破碎，當受訪者願意主動詳細說明相關運作情形，應讓其盡量進行說明，除非內容已偏離主題，對個別事項最後可以要求提供相關統計數據作為佐證，並可進行對比檢視。

(3). 詢問進行時應專注受詢者之回答內容，如顯示出監理運作之弱點或問題，應立即詢問相關細節，以確認實際情況及利作成評估結論，不宜僅按照預擬之問題逐項進行詢問，否則將遺漏重要資訊。

(4). 評鑑員間應該注意詢答進行情形，如主要詢問人尚未完成詢問或正進行重要事項之詢問，其他評鑑員不宜進行插話或將問題導引至其他事項，以避免影響受詢者之回覆及資訊蒐集。

(5). 評鑑員宜詢問受詢者是否願意主動提出相關建議事項，以利補足評鑑員未能主動發現之問題及深入發現受評國家實際的問題。

### 3. 評鑑員實地評鑑時不宜表達之事項：

(1). 就評鑑事項作出主觀判斷或表現負面看法，造成受訪者或受評鑑國之形象受損。

- (2). 就評鑑事項說明相關評鑑結果，如事後實際評鑑結果與現場反應不一致，恐衍生糾紛。
- (3). 將本身所屬國家之實務運作經驗作為評鑑之判斷依據或主動提供作為改善建議，恐衍生過於主觀且未能衡平考量國情差異之誤解。
- (4). 對受詢者情緒化反應作出回應，造成訪談衝突或影響訪談進行，惟受詢者如有過度負面反應，宜考慮是否停止訪談，以避免進一步衝突。

## (二)相互評鑑報告之撰寫(Mutual Evaluation Report Writing)

本次評鑑報告撰寫包括技術遵循(TC)之建議事項 3(洗錢罪刑 Money Laundering Offences)、建議事項 26(金融機構監理與法規 Regulation and Supervision of Financial Institutions)、建議事項 27(監理機關職權 Powers of Supervisors)、建議事項 28(DNFBPs 的法規與監理 Regulation and Supervision of DNFBPs)、建議事項 30(執法及調查機關職責 Responsibilities of Law Enforcement and Investigative Authorities)、建議事項 31(執法及調查機關職權 Powers of Law Enforcement and Investigative Authorities)等，直接成果部分則涵蓋直接成果 3 (Immediate Outcome 3 監理 Supervision)及直接成果 7 (Immediate Outcome 7 洗錢之調查及起

訴 ML Investigation and Prosecution)。報告撰寫應注意事項包括：

1. 所發現缺失(findings)應該以不同風險進行彙整，以利閱讀者清楚辨識；另應就所發現缺失進行審視，確認是否涵蓋所有核心議題，避免因評鑑之疏漏而未完整涵蓋所有事項；另所發現缺失應該清楚敘明詳細的問題所在，避免過於簡要，以免閱讀者無法確認實際弱點所在及評鑑人員判斷依據合理性。
2. 直接成果 3 之評估重點在於監理機關是否「有效地(effectively)」執行監理工作，因此缺失事項及核心事項(Core Issues)的說明應該著重反映監理的有效性，避免僅在說明背景事項或辦理情形，此外如果在報告中使用圖表，應該摘要說明該等圖表所反映的重點，避免僅揭露圖表而無相關說明，將使閱讀者無法理解評鑑員之觀點，另外應避免僅揭露單一個案相關統計數據，以避免因個案而影響對整體運作品質的衡平合理評估。
3. Core Issues 的說明除揭露監理作業的問題外，應平衡地描述監理或執法機關實際有辦理事項及有效運作部分，以衡平且充分反映直接成果之執行品質，避免因僅說明缺失事項，使閱讀者及評鑑員感覺整體評估結果有偏向有效性欠佳情形。
4. Core Issues 所揭露的問題需要完整在缺失中反映，避免兩者間有不一致情形；另所發現缺失與建議事項間須建立關聯性，建議事

項避免給予過度明確的改善措施，應給予受評鑑國家改善的彈性；另建議事項應該具可行性以利受評鑑國家可以依此訂定出明確的改善計畫(Roadmap)。

5. 評估有效性時應衡平考量相關受檢國家經濟及資源規模、金融產業及 DNFBP 產業規模及複雜度、所面臨洗錢與資恐風險高低，以衡平反映各項發所限缺失之重要性及對評估結果之影響權重，避免僅以所發現缺失之多寡來決定整體評估的結果，然而如果在評估時發現在各評估項目均有缺失，雖然缺失並非屬嚴重缺失，但應考量實際執行落實度是否欠佳，可考慮將整體評估等級予以降等。
6. 評估執行等級時，如果技術遵循(TC)之遵循程度欠佳，一般而言即顯示相關的直接成果事項會缺乏有效的執行依據，除非受評鑑國家能夠強有力的展現在缺乏技術遵循的支援下，仍然能夠採行有效的實際運作，否則無法有效技術遵循常常會導致相關直接成果未能有很好的表現，雖然這並非是絕對的判斷依據。

## 參、心得與建議

### 一、執法部門宜善用 FIU 功能以輔助犯罪偵查

本次研討會模擬評鑑之國家其執法機關與 FIU 之間存在對立及不信任關係，導致 FIU 分送之金融情報經常無助於執法機關之案件偵查，執法機關起訴之洗錢犯罪源自 FIU 之情報數量亦偏少等問題。在我國實務上，FIU 與執法部門之合作亦非全然順暢，長期以來，執法部門於案件偵查階段未全面併行金流調查，導致犯罪所得查扣數額偏低，難以透過阻斷金流方式遏止犯罪發生。究其原因，可能係執法部門對於 FIU 之定位及功能缺乏清楚認知，致未能妥善運用 FIU 所持有之金融情報。為建構國家策略性防制洗錢及打擊資恐機制，我國於 2017 年 6 月 28 日施行新修正之洗錢防制法，新法已將相關交易之申報義務人由原有之金融機構及銀樓業等擴及至辦理融資性租賃業務之事業及指定之非金融事業或人員，範圍甚廣。工欲善其事，必先利其器，在國家公、私部門投入大量資源申報及分析相關資金交易情況下，執法部門於調查洗錢防制法之特定犯罪與洗錢犯罪時，實宜主動請求 FIU 分送相關金融情報以輔助偵查，並增進沒收犯罪不法所得或洗錢標的效能；FIU 則應依法律規定分送金融情報予相關權責機關。另為提升執法部門對於國際防制洗錢／打擊資恐機制與趨勢之認識，建議執法部門應常態性編列預算並積極爭取派員共同參與

FATF 及 APG 相關訓練。

## 二、建立相關權責機關間協調溝通機制，以加強跨部會溝通

依 FATF 之第二項建議，各國應確保相關權責機關在政策決定及實務作業上，能以有效機制促進彼此合作，並適當協調國內實施有關防制洗錢及打擊資恐之政策及行動。而上述建議是否有效落實，則影響評鑑方法論第 1、3、7、9、11 等五項直接成果之評鑑。

行政院洗錢防制辦公室於 106 年 12 月 4 日至 7 日舉辦之「洗錢防制及打擊資恐國際模擬評鑑會議」，會中模擬評鑑員即非常強調跨部會協調之重要性。民國 94 年「法務部駐金管會檢察官辦公室」成立，金融犯罪之早期偵辦將直接由檢察官指揮辦案，達到金融犯罪預防早期偵辦之效果。另法務部與金管會已成立跨部會聯繫協調會報，定期開會，針對各項防制洗錢及打擊資恐項推動措施提案討論，以強化部會間之合作及協調。此外，金管會與中央銀行已於 106 年 11 月開會討論決議，成立外匯及 OBU 業務 AML/CFT 工作聯繫會報，定期召開會議共同因應相互評鑑事宜，未來亦將持續加強與各部會之合作，並藉由前揭溝通平臺，進行意見之協調及整合，俾利我國防制洗錢政策之推動及相關措施之執行。

### 三、持續選派代表參加 APG 舉辦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，我國已陸續選派法務部及金管會同仁與會，建議持續積極派員參與評鑑員訓練及相關研討會，增進對相互評鑑程序及核心議題的瞭解，以因應 APG 對我國進行之第三輪相互評鑑，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、我國各監理與執法機關可考慮自行辦理模擬評鑑

本次模擬評鑑訓練主要在透過案例提供學員瞭解實地評鑑訪談進行方式，並透過小組運作熟悉與不同評鑑員如何共同進行合作以有效完成評鑑工作，惟實際評鑑所需專業知能仍仰賴學員自行查讀 FATF 相關文件，故我國各監理與執法機關可考慮自行辦理模擬評鑑方式，自行評估各直接成果相關核心議題之執行品質並發現可能遭檢視事項，及早進行改善及預備回覆資料與應答方式。

## 附錄：會議議程