

-範例

(封面)

出國報告（出國類別：考察）

2023 年 10 月參加 FATF 大會報告

服務機關：法務部檢察司
姓名職稱：陳孟黎調部辦事檢察官
派赴國家/地區：法國/巴黎
出國期間：112 年 10 月 23 至 27 日
報告日期：113 年 1 月

摘要

FATF (The Financial Action Task Force, 金融行動工作組織) 是一個在 1989 年成立的跨政府國際組織，是一個為對抗洗錢、資恐、和資武擴的全球性標準設定者，每年 2、6、10 月召開全體大會，2023 年 10 月 23 日至 27 日於法國巴黎 OECD 會議中心舉行，其中 23-24 日為各工作小組會議，而 25-27 日則是全體會員大會。每次會議共有超過 200 個國家、實體或國際組織參加，除了照例發表各工作小組之成果及反洗錢、資恐、資武擴進程，本次會議最特別的議程還包括烏克蘭要求將蘇聯除名之「蘇聯會籍討論」，及以色列代表對甫發生的以哈戰爭，對哈瑪斯之公開指控，使參加者在國際合作之外，尚能親自見聞各國影響力實際展現的場域，實為難得。

目次

一、前言：FATF 組織介紹	1
二、目的	4
三、過程	4
四、心得	13
五、建議事項	16
六、附錄	18

(報告內容)

一、前言：FATF 組織介紹

(一) FATF 之定位

FATF (The Financial Action Task Force, 金融行動工作組織) 是一個在 1989 年成立的跨政府國際組織，是一個為對抗洗錢、資恐、和資武擴 (financing of proliferation of weapons of mass destruction (WMD)) 的全球性標準設定者。由於恐怖份子係利用金融體系獲取犯罪不法所得或募資，以此支援恐怖攻擊，危害全球安全。因此，FATF 的目標就是要保護金融系統且提升其透明度，以提升全球安全。FATF 承諾運用所有資源、技術和管道於反洗錢、資恐及資武擴，並要全面、有效率地將 FATF 標準在全球各地執行。因此 FATF 持續針對未達標準的國家，鼓勵其採取行動保護金融體系，以加強這些國家在 FATF 標準執行上之不足。FATF 持續針對國際社會 (包括聯合國安理會和 G20) 已辨識出的風險，加強反應並解決重大威脅。

(二) FATF 之目標摘要如下：

- 1、風險及威脅評估：辨識並分析洗錢、資恐其他對金融體系完整性 (integrity) 的威脅 (包括趨勢及方法)、支持國家、地區和全球的威脅和風險評估。
- 2、發展並改進打擊洗錢、資恐、資武擴之國際標準 (即 FATF 建議, the FATF Recommendations) ，確保標準之即時和有效。
- 3、以「相互評鑑」‘peer reviews’ (‘mutual evaluations’) 之方式評估和監督其成員，以決定各成員在打擊洗錢、資恐及資武擴方面的技術遵循 (technical compliance) 及執行有效性之程度、改進相互評鑑之方法論之標準和一般程序。
- 4、辨識和致力與高風險、不合作法權及在國家領域內有策略缺失者持續協調。
- 5、在各地區性防制洗錢組織 (FATF-style regional bodies (FSRBs)) 和國際組織，全面且有效率執行 FATF (40 項) Recommendations，以確保他們都能充分瞭解，且在相互評鑑中做出一致性運用。

- 6、就所辨識出之對金融體系完整性之新、重大且顯現的威脅，做出必要反應，就相關國際強制力（強制遵循 FATF 標準）準備指導原則（MANDATE OF THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE，下譯為「任務目標」）。
- 7、協助各管轄權執行聯合國安理會為反資恐所頒佈之金融條款，評估遵循程度是否與 FATF 相互評估及 follow-up process 一致，預備強制執行之指導原則。

（三）FATF 的組成：

為持續發展 FATF 的標準、指導原則和其他政策，FATF 必須向其成員、國際金融機構和觀察組織廣泛諮詢，其組成包括：

1、Members

包括管轄權和（國際）組織，見附錄 A。

2、Associates members

區域性防制洗錢組織（FATF-style regional bodies，FSRBs），這是由 FATF 所指定，並參與 FATF 的工作。FATF 會在全體大會決定是否賦予某實體 FSRB 地位。最新名單見附錄 B。例如我國為創始國之 APG，就是 FSRBs 之一。

3、國際金融機構 international financial institution

國際貨幣基金（International Monetary Fund）和世界銀行（the World Bank）擔任對反洗錢、資恐、資武擴之發展、促進和的傳播的特殊角色。

4、觀察員 Observers

和聯合國相關的國際實體或組織、和艾格蒙組織一起工作的 FIU，見附錄 C。

（四）FATF 的運作：

FATF 的組成包括全體大會（plenary）、總裁（the President，由一位副總裁襄助）、the Steering Group 和秘書處（The Secretariat）4 大部分。

FATF 的運作則是經由全體大會的共識決來決定，全體大會決定之事項，包括：指定總裁和 the Steering Group 人選、批准 FATF 工作計畫和預算、決定是否採用 FATF 所發展出來的標準、指導方針和報告、決定 FATF 成員、FSRBs、觀察員會籍之賦予，及其他 FATF 事務。

FATF 全體大會每年召開三次（2、6、10 月），但總裁得依實際狀況，接受會

員諮詢而額外召開。所有 FATF 成員、Associates members 和觀察員都有權參加 FATF 全體大會開放會議，但觀察員無權參加閉門會議。然而總裁有權邀請非會員或觀察員參加閉門會議。

為了全體大會順利進行，FATF 有設立工作小組和其他次級團體是必要的，依據總裁的建議，FATF 全體大會選擇工作小組和次級團體的主席（chair），並開放所有 FATF 成員、Associates members 和 IMF、世界銀行等觀察員自由參加上開工作小組或次集團體，秘書處會支援小組工作。

工作小組共分為：ECG（Evaluations and Compliance Group，評鑑與法遵工作組）、GNCG（Global Network Co-ordination Group，全球網絡與合作工作組）、ICRG（International Co-operation Review Group，國際合作審查工作組）、PDG（Policy Development Group，政策發展工作組）、RTMG（Risk, Trends and Methods Group，風險、趨勢與方法工作組），5 個工作小組。

總裁任期為兩年，不得連任，始於某年 7 月 1 日，並於 2 年後的 6 月 30 日結束，在任期開始當年的全體大會任命。總裁負責召集並擔任全體大會主席，其同時也是 the Steering Group 的主席，並監督秘書處。總裁是 FATF 的對外代表並為主要發言人，負責參與其他相關國際組織和實體，尤其是聯合國，其安理會負責的議題與 FATF 的任務目標（mandate）相關連。在總裁任期之初，必須要設定他的首要事項（priorities）。

the Steering Group 是由總裁擔任主席的顧問團體，該團體的組成由全體大會依據總裁的提案而決定，每兩年會審查一次，該提案是依據區域、經濟體規模和多元性、FATF 成員層級（屬成員或 FSRBs）及對國際事務參與程度來考量。

總裁應每年召開三次 the Steering Group 會議，地點由總裁決定。該團體任務為：監控並領導 FATF 未來工作之進行、促進跨工作團體的合作、確保資訊傳遞至會員、提供其他任何完成 FATF 任務目標之諮詢。

（四）任務目標（mandate）之法律效力與責任

任務目標並不創造任何法律上之權利或義務。任務目標自 2019 年 4 月 12 日開

始修改，且自 2022 年起，Minister（筆者自行判斷認為，這應該是指聯合國安理會）每兩年會檢視一次以檢視 FATF 的策略方向和 priorities（優先事項）。

FATF 必須透過總裁的年度工作報告，向 Minister 負責。

二、目的

我國並非 FATF 會員國，但以身為 FATF 之 Associates members，即 FATF 區域性防制洗錢組織 APG 創始國亦會員之身分，雖無發言權，但仍得前往參與該會議（旁聽）。

為提升我在反洗錢、資恐、資武擴國際合作上之參與度、促進國際合作、即時獲取國際反洗錢最新資訊，爰有派員參加 FATF 大會之必要。

三、過程

本次 FATF 大會及工作組會議係於西元 2023（民國 112）年 10 月 23 至 27 日（巴黎時間）假法國巴黎 OECD 會議中心舉辦，所有會議皆以實體形式舉行。依據大會議程，前兩日為工作小組會議，分別是 10 月 23 日之 RTMG 工作小組、PDG 工作小組、ECG 與 GNCG 聯合工作小組會議，及 10 月 24 日之 ICRG 工作小組、ECG 工作小組會議，即自 10 月 25 日起之會員大會。

本部僅派本人一員參加，且因我國並非 FATF 的成員國，因此並無發言權，在前兩日多數工作小組會議一併召開情況下僅能選擇參加，遂於 10 月 23 日選擇 RTMG 工作小組、10 月 24 日選擇 ICRG 工作小組旁聽，並自 10 月 25 日起在會員大會旁聽。

（一）2023 年 10 月 23 日 RTMG 工作小組

10 月 23 日大會有多數工作小組在同時進行，當初以多年檢察官工作經驗，為瞭解與跨國洗錢犯罪的最新訊息而選擇的風險、趨勢與方法工作小組，該小組乃從 FATF 各會員國或工作組織蒐集有關防止洗錢、資恐、資武擴的各種最新資訊、做成分析報告，各分析報告經工作小組討論後，再提到大會經過認可採用，就會成為 FATF 大會的公開論文，這些論文都是介紹反洗錢、資恐、資武擴之重要趨勢並提出防治方法，也是 FATF 的重要資產。旁聽的結果確實感覺收穫豐碩。

10月23日工作會議於上午9:00準時展開，由RTMG工作小組之Co-President主持，開場致詞中表達了對各位與會代表的感謝，表達對目前國際局勢的關心並重申面對資武擴必須積極採取行動。

接者會中代表先討論編號 FATF/RTMG(2023)16之文件，然上述文件並未出現在議程之中，且由於我國並非FATF會員國，因此本人在會前亦未取得該份文件。在現場代表無人發言之際，以色列代表以視訊方式表達該國今年10月7日被攻擊後國家社會動盪不安，並重申對恐怖分子的譴責。

接下來簡單討論工作小組的預算問題。

短暫休息後討論編號 FATF/RTMG(2023)18之文件，即 ISIL, Al-Qaeda and Affiliates Financing Update-October 2023(伊斯蘭、蓋達和附屬機構的2023年10月最新財務狀況)，文章顯示該地區目前經濟雖屬不振，但伊斯蘭、蓋達和附屬機構仍有辦法取得資金，取得的資金就會用來招募人員或進行恐怖活動，而取得資金管道主要包括：虛擬資產及（或）穩定貨幣（stable coins，也是加密貨幣的一種形式，有的穩定幣可以模擬美元或歐元這些法定貨幣的價值）、經由利比亞境內經（hydrocarbon）和礦產的非法貿易，及其他包括透過（向大眾）募資、搶劫、勒索贖金等非法方式取得之資金。因此必須建立機制加強國內和跨境的沒收和非法資產凍結。

就此文章美國代表表示” it is a very important document”，請與會代表必須密切注意。而土耳其代表則強調 social media platform 可以取得捐款，不要忽視這也是資恐的一個重要管道。

接下來討論編號 FATF/RTMG(2023)19之文件，即 Collaboration with the Asset Recovery Network(ARINs):Recommendation and Final Report（與資產回復網絡ARINs的合作：建議與最終版報告），先由秘書處報告說這是FATF和ARINs的合作計畫，這篇文章已經過RTMG在2022年10月及2023年7、8月之討論。在2022年10月間的第一版討論指出，這種資產回復的國際合作在過程中將遭遇挑戰並產生不良影響，因此FATF大會要求第二版報告針對加強非正式管道的國際合作，必須達成兩項可交付的成果，即產出對ARIN功能和挑戰的綜合評量（標

準)，及一系列建議和工作項目。

秘書處也表示，跨境追贓一直是一個待解決的問題，必須要透過 ARINs 這種非正式管道來達成目標，文章中的重點為，FATF 和 FSRBs 可以從四面向協助 ARINs，即確保 FATF 對 ARINs 及資產回復的協助、加強個案中各資產回復非正式利害關係成員間之合作、持續加強 FATF 和 ARINs 間的合作以產生一致性的程序，及改善 FSRBs 在 ARINs 的參與程度。所謂 ARINs，即 Asset Recovery Inter-Agency Networks (ARINs)，資產回復網絡，指國際或區域執法者對非法資產之追蹤、凍結、沒收的非正式合作網絡，我國亦是其中成員。

FATF 與 ARINs 資產回復網絡持續合作是非常重要的。同時，如何進行下一步？也是必須思考的問題，RTMG 工作小組將在此 2023 年 10 月會之後，持續研究，並將其排入 2024-2026 下一任 President 的雙年計畫中。

與會代表包括美國、澳洲、GAFILAT (指 Financial Action Task Force of Latin America)、日本、墨西哥、荷蘭、馬來西亞、加拿大、新加坡、義大利、南韓、歐盟等代表均發言支持。

接下來討論編號 FATF/RTMG(2023)11/REV1 之文件，即 Illicit Financial Flow from Cyber-Enabled Fraud (從網路犯罪而來的非法金流)，主席盛讚此篇由新加坡、香港、艾格蒙、國際刑警組織等所共同完成的文章，並表示文中有許多對追查非法金流的優良案例。德國、印度、法國、墨西哥、香港、葡萄牙、中國、歐盟、澳洲、義大利、阿根廷、瑞士、英國、以色列 (視訊)、加拿大、荷蘭等代表紛紛發言支持。

主席宣布午餐時間休息一小時

接下來討論編號 FATF/RTMG(2023)12/REV1 之文件，即 Crowdfunding for Terrorism Financing (資恐的群眾募資活動)，這是一篇由西班牙和加拿大共同著作，分析群眾募資，特別是以捐獻為基礎的群眾募資行為，所產生資恐風險的文章。該文對於如何界定「跨境 cross-border」、如何做到資訊分享之文章。會中包括義大利、印度、香港、聯合國、法國、美國、葡萄牙、希臘、巴西、英國、以色列代表都表示該文富含有用的資訊，並在主席宣布無反對意見下，通過

採用。

接下來討論編號 FATF/RTMG(2023)2/REV3 之文件，即 Misuse of Citizenship and Residency by Investment Programmes (濫用取得國籍或居留權投資案之洗錢行為)，個人認為此文可說是 RTMG 風險、趨勢與方法工作組的一項成就，即其成功發掘了新的洗錢、資恐、資武擴趨勢，就是利用取得他國國籍或居留權的投資案，確實能將不法所得成功移轉到他國，而達到洗錢、資恐或資武擴之目的。該文由美國與英國合作完成，會中並獲得 OECD、印度、葡萄牙、南非、希臘、義大利等代表共同發言支持，主席認為這是非常清晰、實用的論文，亦在無異議下通過此文。

接下來是簡短的 FATF/RTMG(2023)23 之文件，即 Updates on FATF Global Network Risk, Trends and Methods Work: October 2023 (FATF RTMG 最新工作報告)，秘書處認為成果非常豐碩。

最後，是針對未來洗錢風險及新興型態的圓桌討論會議。然而。一開始的氣氛似乎並不愉快。美國代表表示：他們希望能產生實質的成果，要「確實地」做點什麼。主席表示：要採取實際的做為並不容易，但至少本會議還是產生了一些出版品可以提供大眾資訊。其中埃及代表呼應主席表示，要往前調查或者追訴，本來就是不容易的任務。最後新加坡代表表示，除了 FATF 以外，尚有其他國際合作的 network，也應該積極合作。世界銀行則認為，RTMG 的研究是很敏捷的辨認出新型態的洗錢活動，足以做為參考。主席所做出結論為：這是一項不容易的工作，相當地複雜，並且已經討過很多次，這就是為什麼 FATF 的工作必須訂出它的優先順序 (priority)，期待未來工作仍可不斷推進。

美國出臨時動議，認為 RTMG 工作小組應該要跟其他組結合，如此將會非常有益。但主席裁示有太多的文件 (document) 必須完成，在 RTMG 必須完成自身小組工作前提下，美國提議恐不易達成。

本日會議在下午 16 時 15 分結束。

(二) 2023 年 10 月 24 日 ICRG 工作小組

FATF 是國際反洗錢、資恐、資武擴的標準設定者 (其標準就是 the FATF

Recommendations)，設定標準後同時要評估世界上 200 多個國家（法權）是否已經達標。FATF 是以相互評鑑（mutual evaluation）做為評估的方法。然而，這是一種耗時的方法，並且須要具有專業的團隊，深入法權去調查。經過四輪的相互評鑑（目前即是第四輪），FATF 也修正了 ICRG 的評鑑程序，10 月 24 日大會仍有多數工作小組在同時進行，當日選擇了 ICRG（International Co-operation Review Group，國際合作審查）工作小組來旁聽。

所有防制洗錢/打擊資恐評鑑機構（包括 FATF 本身、區域性防制洗錢組織 FSRB、世界銀行等）都要按照 FATF 所制定的標準來進行評鑑程序，而評鑑包括兩大部分，即「技術遵循評鑑」和「效能評鑑」，所謂技術遵循評鑑指，審查受評國的法規是否符合國際規範，並依據 FATF 的 40 項建議（the FATF Recommendations）逐一審查，評鑑重點包括受評國之法律架構、權責機關是否存在與其執行方式等，各項建議所佔的權重並不相同，評鑑時應考慮各該 FATF 各項建議在受評國背景下之相對重要性來給予不同的權重分數，評鑑的等級分為遵循、大部分遵循、部分遵循、未遵循或不適用。另為促進 FATF 將重點放在效能評鑑，以辨識受評國防制洗錢/打擊資恐系統符合 FATF 標準之程度，並指出任何系統的弱點，進而促使各國排定優先作為以改善其系統，「效能評鑑」和技術遵循評鑑同樣重要，審查之依據乃 FATF 制定的 11 項直接成果（Immediate Outcomes, 簡稱 IO）來評斷受評國之成果達成程度

當天 ICRG 工作小組依據議程，先進行開場簡單的宣示，內容如編號 FATF/ICRG(2023)67 之文件，接著，即是當日會議之重點，Discussion of Jurisdiction under ICRG Review（對 ICRG 工作小組審查報告的討論），先討論一般性報告，包括 ICRG 工作小組對 the Europe/Eurasia Joint Group、the Africa/Middle East Joint Group、the America Joint Group、the Asia/Pacific Joint Group 等報告，每一份區域報告又包含 ICRG 工作小組對該區域多個政治實體的審查報告，由這些報告內容可瞭解，報告都是經由 ICRG 的各 co-president 帶領團對進行現地評鑑會議後，做成的報告。評鑑團對會前往

受評國實際訪問該國之公私部門、參與討論並撰寫報告。完成報告初稿後，應會與受評國進行攻防討論，在當日 ICRG 工作小組實係由工作小組就各篇報告做最後討論，達成共識後方能在當次會期的 FATF Plenary(FATF 大會)提出並做成決議。由於必須在提出於年會前，對所有區域報告中的個別國家情形都討一遍，當天會議的長度應可想見。

首先，針對 the Europe/Eurasia Joint Group 之 Albania 阿爾巴尼亞部分，該份報告指出阿爾巴尼亞在技術遵循和效能評鑑上均有所進步，但必須持續將其提升反洗錢、資恐、資武擴之措施向 Moneyval 提出報告。根據這項報告，阿爾巴尼亞 deputy prime minister 先報告，強調該國所付出之努力，並承諾該國政府對於 ICRG 報告中所列出之 priority 優先事項都會積極辦理。報告完畢後美國、義大利、英國、土耳其、Moneyval、葡萄牙等代表都發言支持，認為可以將阿爾巴尼亞可被移出 FATF 「灰名單（加強監控）」，並得以提向 FATF 大會報告。最後，阿爾巴尼亞代表再次向工作小組及支持之會員，表達感謝。

接著，針對 the Europe/Eurasia Joint Group 之保加利亞部分，該份報告認為保加利亞在預防經濟犯罪之法規技術遵循上仍有需要改進之處，故仍將該國列在灰名單中加強監控，尤其是必須加強境管部分。與會代表並無反對意見，而主席也認為這將是對保加利亞的一項挑戰。

再來，針對 the Europe/Eurasia Joint Group 之土耳其部分，該報告認為，土耳其政府對於該國反洗錢、資恐、資武擴已經採取正向的改善措施。討論開始由土耳其代表先報告，認為在 2023 年 5 月間，該國已經完成 FATF 全部技術遵循之要求。接著由與會代表發表意見，美國率先表示恭喜，南非、巴西、馬來西亞、英國、以色列（實體）、香港、印度、阿根廷、中國、葡萄牙、加拿大、德國代表都同意土耳其已經有所進步。主席感謝各代表所提供之訊息。

然後進入另一個區域，工作小組開始針對 the Africa/Middle East Joint Group 討論，先討論有關 Jordan 約旦部分。報告認為該國在技術遵循和效能評鑑上均有所進步，討論開始由約旦代表，一位戴頭巾的幹練女性講述該國配合技術遵循、效能評鑑之情形。接著由與會代表發表意見，美國率先表示恭喜，丹麥

認為約旦做得非常好，接下來歐盟、法國（以法文發表）、沙烏地阿拉伯、義大利、英國、葡萄牙、以色列（視訊）、GAFIMOAN（中東和北非特別工作小組）都同意同意並恭喜約旦。

再來是同一區域之有關 Uganda 烏干達部分。報告認為該國在強化對抗洗錢、資恐的手段上有所進步。討論開始由烏干達代表，即該國 FIU 新任首長親自報告，接著由美國、英國、南非表示恭喜，而某個國家團體代表（由大螢幕無法看清名牌），表示烏干達已經向前邁進（Uganda came very far）。最後烏干達代表重申會遵守該國的承諾。

阿拉伯聯合大公國是下一個討論對象，有鑑於該國已加強反洗錢、資恐之措施，在報告中獲得正向評價，其被加強監控列為灰名單之狀況，有望於 2024 年 2 月解除。對此，包括英國、丹麥、南非、德國、巴西、加拿大、中國、美國、法國、盧森堡、義大利、荷蘭、阿根廷、以色列（視訊）等代表，均紛紛表示恭喜與肯定。阿拉伯聯合大公國代表最後表示：這是非常好的消息，再次表達該國之感謝，且會持遵守承諾、發揮該國在反洗錢、反資恐上之功能。

此後，接續就西非之布吉納法索（Burkina Faso）、馬利（Mali）、賽內加爾（Senegal）、南蘇丹（South Sudan）、奈及利亞（Nigeria）、坦尚尼亞（Tanzania）做簡短報告。

再次進入另一個區域，工作小組開始針對 the America Joint Group 討論，首先是對開曼群島（Cayman Island）的討論，開曼群島被移出 FATF 灰名單，美國代表率先對此表示恭喜，並表示該國從 2021 年來就有進步。接下來是對巴拿馬（Panama）的討論，該國也從灰名單中除名，美國代表表示，對該國情況有很多艱困的討論，但仍可看出該國的進步，並對此表示滿意。隨後墨西哥、阿根廷、日本和英國都表示恭賀。巴拿馬代表最後表示：該國將持續努力。至於巴貝多（Barbados）這個加勒比海國家已朝著被移出灰名單向前一步，評鑑結果認為該國已經實際完成其工作計畫，獲准在近期內取得 FATF 工作小組前往該國進行 onsite visit 之資格，而 onsite visit 是被移出灰名單前的最後一個步驟。美國、墨西哥、英國、加拿大等代表對此表示恭賀。（後略）

最後進入我們熟悉的 the Asia/Pacific Joint Group 區域，在菲律賓部分，報告認為該國達成某些行動項目，但其他項目則並未達成，整體而言進步程度低。在 APG、紐西蘭代表相繼發言後，美國代表表示，其鼓勵菲律賓能獲得更大程度的進步。中國代表則認為，這一輪的進步程度有限，希望能給予菲律賓更多的時間去準備。最後，菲律賓代表表示：該國將繼續這個艱難的工作。

本日議程 Discussion of Jurisdiction under ICRG Review 在就各區域內多數國家報告之後，依據議程應該進入 ICRG review of Iran，對伊朗的單國審查報告，但是沒有人對這份報告提出任何討論或意見。

緊接著為當日之精彩片段，即 Nomination of the Russian Federation to ICRG，乃烏克蘭提案要求 FATF 將蘇聯列入黑名單，原來所謂會籍審查並不是對蘇聯加入 FATF 的審查（因為它本來就已經是會員），而是要求將蘇聯除名之意。事實上，烏克蘭早在本次大會前就有此倡議，認為俄軍入侵烏克蘭的行為已經違反 FATF 致力於提升全球金融 security、safety 和 integrity 的核心原則，因此應該被除名。在本次的 FATF ICRG 工作小組會議中，烏克蘭仍舊維持同前的意見，以其國內遭受攻擊之慘境為理由強為理由強力發言。蘇聯代表則在視訊中予以反擊，認為烏克蘭並非 FATF 成員，因此烏克蘭的提案和發言都不合程序，所提案之內容也跟蘇聯本身在反洗錢、資恐、資武擴之工作成效毫無關連。在烏克蘭和蘇聯各自表述之後，與會代表發表評論，加拿大表示：蘇聯侵略烏克蘭，違反 FATF 核心原則，支持將本提案繼續保留；美國、澳洲都支持烏克蘭，並對該國人民之死傷表示遺憾；義大利支持將此議題繼續提報留待下一輪會議；法國、德國採取開放的態度，而中國則是為蘇聯和烏克蘭「雙方」的損失表示遺憾；英國認為可授權 ICRG 工作小組作決定；日本支持美國的發言……最後會議的結論是本議題保留（keep nomination open）。做成此種結論後，蘇聯代表於視訊中表達異議，認為其符合 FATF 所設定之標準，並沒有被除名的理由。而烏克蘭則表示戰爭是由蘇聯所發動，烏克蘭希望所有瞭解的國家都能支持烏克蘭。

在熱烈的蘇聯會籍問題之後，為了對將要進行的第五輪相互評鑑之準備工作，英國撰寫了 Revision of the ICRG prioritization Threshold for the 5th

Round (FATF / ICRG(2023)101)，撰寫者英國先對自己所撰文之困難與複雜致歉。會中加拿大、瑞典、丹麥、Moneyval 都表示支持。最後結論為希望能將該文篇幅縮短，並期能簡化內容。

(三) 2023 年 10 月 25--27 日全體大會

為期三天的 FATF 全體大會要把包括前兩天工作小組會議的討論，即本季各工作小組的成果，做出整體呈現與總結。在全體大會第一天（10 月 25 日）的一開始，先由主席新加坡籍 President 致詞，表示很高興這次會議總共有 200 個管轄權和觀察員參加、要求與會人士先為以哈戰爭中所喪失之生命默哀。大會並討論中東情勢及有關蘇聯的會員資格保留位置 (placeholder)。

接下來是有關各工作小組之成果展現，首先是 ECG/GNCG 對第五輪相互評鑑所提出之共通程序報告，對此，有代表認為應該還要再做更深入的討論，以避免程序的誤用 (misuse)。

下午場一開始之討論重點為，2024 年 6 月即將展開新一任 President 為期兩年之任期，各與會代表紛紛就預算 (budget)、優先事項 (priority) 做討論，屬於非關國際規範，而是 FATF 內部工作一些細節性的討論。

第 2 天一開始為對 PDG 工作小組之結論，由於個人並未參與本次 PDG 小組工作會議，因此對討論內容較不熟悉。印象最為深刻者為，會中有一位馬來西亞代表對於 FATF 第八項建議 (R8) 發言，而他是一位檢察官，使同為檢察官的我，對於這位馬來西亞檢察官流利的英語、對於規範的純熟及表現出的自信大為折服。

在第二天會議接著 PDG 工作小組成果討論之後的，就是對於 RTMG 小組工作成果之討論。由於在 10 月 23 日前已經充分閱讀 RTMG 工作小組的會議資料，又積極參與該小組的旁聽，此部分會議對我而言，就是再複習一次這些 RTMG 論文的內容，感覺輕鬆而愉快。

接下來為對巴西的相互評鑑結果，評鑑團先敘述在 2023 年 3 月，到巴西進行為期六週的實地訪問，評鑑團也到了亞馬遜流域見到一些可怕的動物…。總體而言，評鑑團認為巴西自其前一次的 2010 年評鑑後，已經達成若干具體成效。但

仍應加強國際合作或對犯罪之追訴。同時，雖然巴西已經對金融機構有高度的監管，但對一些非金融機構（例如律師、秘書公司等）仍必須加強監管。另外巴西應該加強對犯罪不法所得之沒收。某些與貪腐相關犯罪之不法所得沒收，其沒收成果並未完全與這個國家所面對的販毒或環境犯罪相關。

終於到最後一天會議，今日會議僅有半天，主要是對整場會議的結論。本次會議重要成果包括：

- 1、修正 R8：闡明可適用於 NPOs 的工具。
- 2、以 R5 來監控各國是否將資助恐怖主義入罪
- 3、更新 R25 FATF Risk-Based Guidance on R25
- 4、宣布印尼為第 40 會員國（其中包括 G20 的 20 個國家）
- 5、發表討論巴西相互評鑑的結果（如前）
- 6、把四個國家從高度度監管名單移除（阿爾巴尼亞、開曼群島、約旦和巴拿馬）。
- 7、同意在下一輪相互評鑑時，使用同一個標準（包括對 FSRBs）
- 8、發表 RTMG 工作小組之文章。
- 9、大會同意修正方法論，以便在下一輪相互評鑑中納入 FATF 最新對實際受益人透明度的要求（FATF Risk-Based Guidance-R25）

會議圓滿結束。

四、心得

什麼是國際合作呢？這次與會可以說是親眼旁觀了國際合作的過程。最基本的合作屬於技術層面，圍繞在 FATF 會議的工作成果，與國際反洗錢、反資恐、反資武擴的進程相關，如在本次會議中所呈現的 RTMG 工作小組論文、ICRG 工作小組相互評鑑，都是跨代表團也就是國際合作的成果；縱使沒有直接參與論文撰寫或特定評鑑，各代表團在會議中提供意見讓成果更為周全、發言支持使整體立場更為堅定，都是國際合作的表現。然而更深層的合作則超越技術層面，甚至更具重要性。例如這次會議中有關蘇聯會籍問題，可說是國際社會運用 FATF 會議的場域，以會籍問題的討論為方式，表達 FATF 會員對烏俄戰爭之立場（縱使並未趨於完全一致），並運用 FATF 可能將

蘇聯列入黑名單及伴隨而來的相關制裁措施，向蘇聯施壓。而從會議中各種意見和立場，我們甚至可以觀察出國際結盟的現狀和態勢。因此，不應該將 FATF 年會理解為單純國際反洗錢、反資恐、反資武擴之技術會議，它同時是各國影響力實際展現的場域。

在國際會議中的影響力展現通常與母國本身實力有關，即力量通常會「由上到下」施展，也就是母國在國際社會中之實力越強，在會議中之意見就會被越重視、越能影響會議結論之走向，例如在會議中似乎可以看見美國代表率先發言，並產生類似意見定槌的效應。然而，影響力是否也有「由下往上」之可能？除了最上位國家的力量，「個人」是否能有若干發揮力量的餘地？所謂參與 FATF 會議的「個人」，至少應該包括 FATF 秘書處全體幕僚工作人員和實際參加會議之各個代表。而這些個人「由下到上」的影響力究竟要如何發揮？

就與會代表部分而言，FATF 大會的代表團並不僅由各會員「國」組成，也包括區域性防制洗錢組織、世界銀行等，本次在會場中也見到在偵辦跨國犯罪時經常聽到的國際刑警組織、艾格蒙組織的代表。以這次親身在會場中旁聽的觀察發現，不同代表團互相熟識的情形很多，這並不令人意外，因為 FATF 強調國際合作，因此在會議中所呈現的全部內容，無論是 RTMG 工作小組的論文、ICRG 工作小組的相互評鑑結果，這些無法在短時間內完成的工作，都是跨代表團多年來相互合作的成果，因此這些看起來互相熟識的代表們並不僅是在開會場合中「偶遇」，更是經過長年實際共同奮鬥過的合作夥伴！會場中光鮮亮麗的「代表」，通常也不僅是出現在會場上的成果發表者，更是長年在 FATF 組織各項工作中實際耕作的人！

就工作人員部分而言，秘書處為 FATF 的幕僚單位，支援各次級小組（ECG、GNCG、ICRG、PDG、RTMG）之工作，因此若進入 FATF 秘書處工作，就能參與 FATF 各小組的實際工作。在本次會議進行時，以筆者所參加的 RTMG 工作小組為例，就是由秘書處先報告各報告內容，並做出簡單結論，而與會代表便以此展開討論。透過本次會議在會議空檔時和與會代表交談後發現，獲悉目前 FATF 秘書處中有包括新加坡、日本籍的秘書，並且都相當年輕，約莫不超過 40 歲。在國家利益、情感、語文一致的情況下，母國可以透過在國際組織中的該國籍工作人員，深刻瞭解國際組織的

規範標準、掌握該組織運作模式或內在規範、獲悉最新訊息，而這些 FATF 的秘書在整個會議，從議題設定之討論或提議、資料蒐集之協助、參與會議的代表在會場中發言或在會場外與其他代表的交流等，對整個會議的走向、結論等應能最先知悉並發揮些微影響，實已無形中強化母國在各該國際組織之參與程度和影響力。再以 FATF 為平台，尚能串連其他組織如 IMF、世界銀行等，或聯絡各該國際組織的母國工作人員，強化母國與其他國際組織之實質合作關係，成為母國參與國際社會的成功要素之一！

我國雖非 FATF 的成員，應難直接進入 FATF 秘書處工作。然而，我國仍為許多例如 APG、Egmont 國際組織之成員，若能派員成為重要國際組織之工作人員，必能增進我國之國際參與度，同樣可以透過在各該組織中之工作人員，掌握各該組織

（APG、Egmont 等）之運作模式、獲悉最新訊息，並以各該組織為平台，再串連其他國際組織。因此，若有心加強國際組織之參與程度，實應該經過綜合評估後，鎖定重要國際組織、培養或尋找足以勝任之年輕公務員，鼓勵其前往赴任。然而，這種派員直接擔任/應聘國際組織工作人員的作法，已經跳脫以往由外交部、本部調查局、警政署等機關外派駐外秘書之思維，亦非存在現行體制中之作法，也就是此類外派人員不再隸屬原服務機關單位，前往海外國際組織工作之公務人員其薪水、年資、晉升、回國服務年限義務等問題必須有突破現行制度的想法、設計與法規，譬如，若派前公務員獲聘成為 APG、Egmont 組織工作人員者，其服務年資能否累計於國內行政院洗錢防制辦公室、刑事警察局等相對應機關之年資、外派工作之津貼設計、外派期間之工作成果要求及返國後之服務年限要求等，均必須有所設計或規範。然而，若為吸引有潛力、有能力之人員在海外做出實際貢獻，上述建議應值得參考。

目前參與 FATF 年會之慣例通常由行政院洗錢防制辦公室、本部或本部調查局洗錢防制處輪流派員參加，通常派員人數不多，例如本次係由本部派本人一人參加，在我國並非 FATF 會員國，係以 FATF 的 FSRB（區域性防制洗錢組織（FATF-style regional bodies，FSRBs），即 APG 創始國身分參加會議，並無發言權，只能旁聽，所派成員當然不需要與當次會議議題相關的利害關係國般的大陣仗，例如印尼，此次就為了爭取成為會員國，派了超過 20 人的代表團，以便隨時因應各種問題。因此以我國的立

場，就維持參與度、將最新訊息帶回國的目標而言，目前的派員方式已可謂充足且經濟。

然而上述派員方式，除了被派者常常是第一次參加所以必須從頭學習外，在我國已經沒有發言權之情況下，若每次都派出新面孔的代表，甚至不要求代表必須進入會場，則台灣在這場會議中給國際社會的印象就會降到最低。以此次與會經驗為例，其他代表常常互相熟識，職在會場當然也會對身旁其他代表進行自我介紹並設法認識對方，然而由於個人並非反洗錢專責人員，在與其他代表在以往沒有合作經驗、也無從承諾或促進未來合作機會的情況下，當然僅能留下非常表面的印象，也無從發揮影響力。然而縱使無法直接參與 FATF 會議及其運作，但在會場中既能遇見其他國際組織，如 APG、Egmont、國際刑警組織等，又可觀察到國際局勢，因此建議不應僅以「參加 FATF 會議」之眼光派員，反而可以放眼國際合作，設定長程（例如加入哪些國際組織）、中程目標（例如在 APG 下一輪評鑑工作達到怎樣的成績），配合中長程目標派遣熟悉反洗錢、跨國犯罪偵查，甚至是瞭解國際局勢之外交人員與會，或亦能藉助參與這些國際會議中「由下到上」的影響力，進一步提升我國在國際社會中之整體影響力。

五、建議事項

（一）對第一次參加會議者快速上手之建議：

這次在巴黎參加的 FATF 會議之官方語文為英文，然而縱使具備英文聽說能力也還不足以應付會議，對於第一次參加 FATF 會議者，除了開會期間所使用的會議資料外，還必須先對 FATF 這個國際組織的組織架構、工作內容有所瞭解，以免在在開會期間如同鴨子聽雷。

欲掌握 FATF 之工作梗概，建議可依序參閱下列資料：

- 1、Mandate，即 FATF 之任務目標，可藉此掌握 FATF 之組織、工作內容及目標
- 2、FATF 發表之「評鑑方法論」，建議至少閱讀「介紹」篇。以此瞭解 FATF 整體架構、評鑑標準及方法。

至於其他如「打擊洗錢及資恐與資武擴之國際標準 防制洗錢金融行動工作組

建議」、「亞太防制洗錢（第三輪）相互評鑑程序」、「資助武器擴散評估及抵減指引」及「虛擬資產及虛擬資產服務提供商」等著作則是更為細部的指引或規範，建議在瞭解 FATF 整體架構、評鑑方法之後再閱讀，才會比較有效率。

（二）可研議改變派員方式

目前派員參與 FATF 年會係以掌握該會最新訊息為目標思維，因此通常由行政院洗錢防制辦公室、本部或本部調查局洗錢防制處輪流派員參加，通常派員人數少（常僅一人），且不具延續性，以致於所派之員常為初次登場，欠缺該領域之知識經驗及人脈。然而若能跳脫技術層面而放眼整體國際合作，甚至設定中長程目標來派員，則必須以符合國家政策、利益的共同目標，超越部會的格局來派員。譬如如果正好碰到像本次有討論蘇聯會籍、面對以哈衝突場景的機會，個人認為連外交部都很值得/應該參加。

（三）是否統合國際（反洗錢）合作窗口：

國際合作可以使各參與國獲得實質利益（譬如能打擊跨國犯罪、跨國追贓等），亦能提升參與國在國際社會之地位。各領域的國際合作都必需要「深耕」才能發揮影響力，亦即應該要以不斷地實際參與來累積經驗與人脈，並發揮在該領域之影響力。目前我國參與反洗錢國際組織的派員方式機動而較無延續性，另我國就參與反洗錢國際組織運作之窗口似乎過於分散，例如對 FATF 的窗口為本部檢察司、對 ARINs（the Asset Recovery Network，資產回復網絡）之窗口為本部國際及兩岸法律事務司，而對 APG 的窗口則為調查局洗錢防制處是否有統合各窗口以實現一致目標（須設定）、累積經驗人脈、整合工作成果之必要，或可再加考量。

（四）雖不瞭解本部以外之例如刑事警察局等機關，是否已有直接派員在國際刑警組織、艾格蒙組織等國際組織直接工作之情形，若為深入瞭解各該組織之運作模式、獲悉最新訊息，甚至以與我友好之國際組織為平台，再串連其他國際組織，加強參與國際合作之程度，以發揮國際影響力，或可研議是否派員前往國際組織如 APG 工作。

六、附錄

附錄 A: FATF 成員，包括管轄權和（國際）組織名單

附錄 B: FATF 區域性防制洗錢組織（FATF-style regional bodies，FSRBs）名單

附錄 C: FATF 觀察員名單