

【專題三】



國外防制洗錢相互評鑑報告之研析

金旻姍（證期局專員）

壹、前言

我國於 1996 年制訂《防制洗錢法》，是亞洲國家第一部防制洗錢的專法，隨著國際上對法遵、防制洗錢及打擊資恐等監理標準越來越高，法令遵循及風險控管日趨重要，鑑於會計師具有資金管理及財務稅務等專業知識，若能善用專業領域智識於提供公司設立、營運管理及財務稅務顧問等服務，對防制洗錢及打擊資恐之成效也相對顯著；我國會計師事務所近 2 千家，執業會計師有 3 千餘人，2017 年 6 月將其納入洗錢防制規範，會計師如何增進風險評估能力及強化資訊系統功能、運用專業知識及判斷、檢視法令變動及執行客戶審查等工作，同時降低人工作業成本降低管控疏漏，並在推展業務與遵循法令客戶審查等方面取得平衡，以落實洗錢防制與打擊資恐，對會計師產業將是嶄新挑戰。

亞太防制洗錢組織（APG）將於 2018 年 11 月對台灣進行實地評鑑，金管會作為我國會計師主管機關，已積極準備因應措施，修正相關法令規章，而會計師公會全國聯合會亦成立防制洗錢及打擊資恐專案小組帶動地方公會全體動員，帶領國內會計師業者儘早投入準備，期能藉由良好的評鑑結果，提高台灣在國際之聲譽及地位。

所謂「他山之石，可以攻玉」，APG 近 2 年來對其他國家之相互評鑑報告，尤

其效能評鑑及技術遵循評鑑中針對指定之非金融事業及人員（包括會計師產業，下稱 DNFBP）評估結果及建議，有助於我國改善報告呈現內容方向之借鏡及依歸，本篇研究分析泰國、澳門、新加坡、美國、加拿大、馬來西亞等國之相互評鑑報告，藉由觀摩各國優缺點，達本國評鑑最佳成效。

貳、各國之防制洗錢相互評鑑報告

一、泰國相互評鑑報告（Thailand, December 2017）：

泰國洗錢防制與打擊資恐監管結構有改善趨勢，但政府監理機關對產業相對應的控制措施仍存有差距，關於直接成果 3- 主管機關之監理（下稱 IO 3）及直接成果 4- 金融機構與 DNFBP 之防治措施（下稱 IO 4）之效能評鑑為中度有效及低度有效，泰國洗錢防制辦公室作為監管機構，與各主管機關進行溝通合作，而該監管應全面了解產業風險，包括更一致地應用國家風險評估結果進行監督。雖泰國洗錢防制辦公室優先對銀行業進行監管，且對銀行和金融機構完成首輪現場檢查，但仍必需強化風險導向觀念，與產業公會合作、或跨政府部門合作、以及加強各監管機構間與各產業或公會間之聯繫，以進行更全面性輔導及控管。

泰國主管機關洗錢防制規定之制裁懲罰措施不足，例如刑事起訴等制裁，僅限於非常嚴重違反洗錢防制或打擊資恐狀況才執行，監理機構應考量更廣泛的行政裁量，包括罰款，或其他行政處分等，該報告建議泰國監管機構應審查或修改現行之懲罰條款，例如違反洗錢等規定予以撤銷證照許可等措施，以及落實政策法令，以確保行政管理之有效性。

關於 FATF 第 22、23 項建議 DNFBP 客戶審查及其他方法措施（下稱 R22 及 R23）之技術遵循評鑑為未遵循及部分遵循、而 FATF 第 28 項建議主管機關對 DNFBP 監管（下稱 R28）之技術遵循評鑑則為部分遵循，泰國近年來加強洗錢防制相關監理，但 2016 年末才將客戶審查納入強制規定，各主管機關對於蒐集產業風險資訊及風險評估都應加強，且律師及會計師業存在較大洗錢及資恐風險，卻未被泰國洗錢防制法納入涵蓋範圍，是本次評鑑主要缺失，該報告建議將律師及會計師業（包括審計業務）納入範圍。

該報告建議監管機關應強化監管及檢查數據資訊之可用性、即時性及一致性，而洗錢防制辦公室應強化風險方法和檢查程序，各監管機構應增加資訊分享平台或進行聯合監理，進一步有效交流產業知識及案例分享。

二、中國澳門相互評鑑報告（Macao, China, December 2017）：

澳門對於洗錢防制及打擊資恐等控制尚屬健全，目前金融機構都受到洗錢防制或打擊資恐監督管理，IO 3 及 IO 4 之效能評鑑為相當有效及中度有效，主管機關在 2016 年訂定防制洗錢指引，加強各項防制洗錢及打擊資恐控管措施；澳門之博奕業很容易受到洗錢之犯罪行為滲入，賭場業主管機關和金融機構主管機關均執行以風險為導向之監管；而現階段對金融機構和 DNFBP 之董事或高階管理人員已實施裁罰數量仍很少，相互評鑑報告建議加強裁罰措施，特別是應規範若涉犯洗錢或資恐情事，應吊銷許可證，或拒絕嗣後執照之申請。

關於 R22 及 R23 之技術遵循評鑑為部分遵循，澳門對於賭場產業之交易金額若不屬於可疑或非常大額交易時，未強制規定應進行客戶審查、且未加以定義重要政治性職務人士；另部分產業指引未規定應保留客戶審查記錄或交易記錄，且對於律師、房地產經紀人、貴重金屬寶石交易商，沒有指引規範以利遵循。

另 R28 之技術遵循評鑑為部分遵循，監管機關應推行貴金屬和石材經銷商證照許可制度，並加強客戶審查要求，賭場產業應提高進入門檻或資本要求、嚴格審核該產業發起人資格、增加客戶審查程序、加強審查相關可疑交易申報，以抑止洗錢等犯罪行為滲入，且政府應建立中央信貸數據庫，另建議主管機關應就違規行為做出撤銷許可證之處分。

三、美國相互評鑑報告（United States, December 2016）：

美國主管機關包含聯邦政府和州政府一級主管機關，監管非常複雜且多面，IO 3 及 IO 4 之效能評鑑為中度有效，金融業及賭場等業進入門檻高，聯邦政府及州政府均進行審查；惟人壽保險業防制洗錢及打擊資恐規範較少，主管機關監督較缺乏書面檢查結果，然而除貴金屬和寶石交易商及賭場外，大部分 DNFBP 不在防制洗錢及打擊資恐之監督範圍，雖律師協會及房地產經紀人協會有自發性宣導，但缺乏法令規範及指引遵循，對整體效果較為不利。

關於 R22 及 R23 之技術遵循評鑑為未遵循，DNFBP 雖受有客戶審查義務，但對於紀錄保存及年限並無規範、且未規定重要政治性職務人士查核、辨識客戶或實質受益人是否為重要政治性人物、或採取合理措施持續監督等，此外，賭博娛樂場及貴金屬和寶石交易商尚無新科技運用等規範，例如該產業推出新產品或發展新種業務，應如何評估風險及相對應之風險抵減措施。

另 R28 之技術遵循評鑑為未遵循，大部分 DNFBP 不在防制洗錢及打擊資恐監督範圍，若犯罪分子進行複雜洗錢或較大資恐計畫、或利用複雜交易作為隱瞞犯罪收益途

徑，律師及會計師專業審查應可減輕風險，渠等專門技術行業在防制洗錢活動方面可發揮事前預防或事後追蹤等積極作用，故渠等產業等不納入範圍是評鑑主要缺失。

四、新加坡相互評鑑報告（Singapore, September 2016）：

新加坡金融部門監管機制大致健全，主管機關在金融機構核准申請及持續監督上進行各種管控措施，IO 3 及 IO 4 之效能評鑑為中度有效，主管機關根據國家風險評估進行風險分類，對於金融機構來說，主管機關具有強大約束力，監督法令遵循及執行書面審查和實地檢查等，新加坡金融機構在客戶審查、記錄保存、可疑交易報告、內部控制政策和程序尚符合標準。

關於 R22 及 R23 之技術遵循評鑑為部分遵循，律師及會計師受有客戶審查之規定，惟金屬和寶石交易商、會計師事務所與會計師未規範執行加強客戶審查義務，房地產經紀人未規定應紀錄保存等；律師和會計師納入防制洗錢及打擊資恐規範，該等產業在聘用新客戶與維持舊有客戶時須執行客戶審查，實務上當客戶為外國公司須收集完整實質受益人資訊存在某程度困難，然渠等產業認為不構成承接新客戶障礙，因其根據事實及風險判斷，並規範應拒絕新客戶委任之情況。

另 R28 之技術遵循評鑑為部分遵循，各監管機構規範仍存在差異，例如娛樂場和信託服務提供業等受良好監督，惟貴金屬和寶石交易商未納入監管範圍；DNFBP 各業別處罰標準及規定不一致，進行輔導勸告和執行裁罰也因產業不同存有較大差異；主管機關應審查修訂現行執法政策，特別是針對違法洗錢處罰、對高級管理階層採取直接行政處分等。

五、加拿大相互評鑑報告（Canada, September 2016）：

加拿大主管機關包括聯邦金融監督管理機關及與省級監管機關，IO 3 及 IO 4 之效能評鑑為相當有效及中度有效，該國金融情報部門和金融機構監管辦公室同時進行評估監管、且對金融機構進行檢查及控制，渠等監理單位似有重工之情況，而對於違反洗錢防制法之行政處罰尚未完全推動，未達充分遏阻違法行為效用。

關於 R22 及 R23 之技術遵循評鑑為未遵循，該國洗錢防制法並未將於法律顧問、律師及律師事務所、以及部分地區之公證人納入監管範圍，加拿大對於賭場客戶涉及等值金融交易需進行客戶審查之門檻不符合防制洗錢金融行動特別工作小組規定限額，且未要求會計師遵守申報可疑交易規定。

而 R28 之技術遵循評鑑為部分遵循，該國政府對於房地產和貴金屬和寶石交易商

監督較為不足，建議政府應審慎考量儘速將法律專業行業納入監管、並制訂違規行為制裁制度，佐以輔導等配套措施，明確區別單次、少量、或嚴重違規以及重犯之不同裁量方式，建議政府應提供具行業性指導原則，加拿大金融情報部門和金融機構監管辦公室之間應有效協調監督工作、避免重工無效率情況，以善用行政資源。

六、馬來西亞相互評鑑報告（Malaysia, September 2015）：

馬來西亞目前防制洗錢監管架構尚屬完善，該國監管已從原則導向轉化為風險導向判斷，並投入全面性風險評估，IO 3 及 IO 4 之效能評鑑為相當有效及中度有效；而該國銀行業和貨幣服務業（如貨幣兌換）屬於洗錢及資恐主要風險，主管機關在監管和降低風險方面採取相當程序，金融服務管理局與中央銀行聯合監管部分離島之金融機構，對於 DNFBP 也採取風險為導向進行監管，而違反洗錢與資恐之違規行為也採取了加強輔導以及後續裁處措施，其中包括吊銷執照等較強力制裁。

本次 R22、R23 及 R28 之技術遵循評鑑為大部分遵循，部分珠寶商未納入監管範圍，另紀錄保存及依賴第三方之遵循也因各業不同存有差距，故建議馬可加強上述 DNFBP 管控，使該國之相關規範更臻完整。

綜上，馬來西亞大部分 DNFBP 受到政府監管和適當控制，各產業善用風險控制經驗，馬來西亞律師委員會在風險導向管控有長久紀錄，鑑價師及房地產經紀人也須遵循法令規範進行適當風險控制，而 1967 年「會計師法」也規範馬來西亞會計師查核簽證公開發行公司必須執行風險評估，該國認為這是提升審計品質之基礎。

參、結語 - 掌握國外防制洗錢相互評鑑報告趨勢，爭取良好評鑑結果

經參泰國、澳門、新加坡、美國、加拿大、馬來西亞等國之相互評鑑報告，IO 3 效能評鑑多為中度或相當有效、IO 4 效能評鑑多為中度或低度有效，而關於 DNFBP 之技術遵循評鑑，除馬來西亞表現較佳、為大部分遵循外，其餘各國多為部分遵循甚或未遵循，其中部分國家未將會計師或律師納入洗錢防制法之規範範圍，屬較嚴重缺失，其餘國家法令或指引未臻完整，包括未有客戶審查、加強客戶審查、重要政治性職務人士、紀錄保存、新科技運用、依賴第三方、可疑交易申報等規定。金管會為我國會計師主管機關，除參與行政院洗錢防制辦公室會議討論外，亦對事務所進行問卷調查、安排面談及進行書面審查與實地檢查；金管會發布參考指引及會計師業風險評估表，包括風險評估、內部控制、客戶審查、持續性監控及可疑交易報告、資料及記錄保存、洗錢、資恐及武擴監控等面向，均有詳細說明及規定；值得注意的是，泰國相互評鑑報告建議將會

計師（包括審計業務）納入防制洗錢規範，雖我國目前未將審計業務納入防制洗錢範圍，惟我國已於審計準則公報第 46 號「會計師事務所之品質管制」規範會計師對財務報告查核案件之承接與續任，應考量客戶誠信，包括可能有從事洗錢或其他犯罪行為跡象，該審計準則公報自 98 年起實施，已行之有年。

另其他國家評鑑報告較常出現缺失，包括未針對違法洗錢行為訂定罰則或配套措施不足、建議修訂現行執法政策、應建置中央資料庫系統等，經參我國洗錢防制法，針對涉犯洗錢行為未明訂刑期或罰金，且對金融機構或 DNFBP 未進行以風險為基礎確認客戶身分程序、或未留存確認客戶身份資料、或未進行實質受益人審查、或執行業務辦理國內外交易未留存必要交易紀錄、或未依規定進行可疑交易申報等，均訂有罰鍰規定；至部分評鑑報告建議違反洗錢等規定應予撤銷證照乙節，我國會計師若涉犯違反會計師洗錢防制辦法，情節重大足以影響會計師信譽者，依會計師法相關懲戒程序，已訂有罰鍰、警告、申誡、停業或除名等執法規範。

此外，前揭評鑑報告建議主管機關應與產業公會合作並加強聯繫、以及強化跨政府部門合作，以進行更全面性輔導及控管乙節，台灣會計師公會全國聯合會已成立防制洗錢及打擊資恐專案小組，除舉辦宣導訓練及輔導建置與改善事務所防制洗錢制度與程序外，亦蒐集會計師業者意見適時回饋主管機關，另金管會與財政部、經濟部等主管機關不定期舉行會議交流討論，而我國會計師可透過台灣集中保管結算所公司建置之防制洗錢及打擊資恐查詢系統進行名單比對查詢，整體而言，我國會計師產業之遵循結果及主管機關對會計師產業之監理尚稱妥適；鑒於洗錢防制已為國際趨勢，台灣主管機關及會計師產業全面動員，加以會計師運用專業知識及盡專業應有之注意，盡力杜絕不法情事，期能健全洗錢防制體系，並與國際間共同遵循相關標準，達到與國際接軌且落實執行，展現我國政府及民間共同防制洗錢及打擊資恐之成效及決心。

~ 當日沖銷交易小提醒 ~

投資人從事當日沖銷交易前，應評估自身財務狀況、投資經驗，並衡量股價波動及無法完成反方向沖銷恐面臨違約等投資風險。