

行政院所屬各機關因公出國人員報告書
(出國類別：國際會議)

參加亞太防制洗錢組織 (APG)「新評鑑方法論及國家風險評估之經驗分享」會議 出國報告

出國人	金融監督管理委員會銀行局	專門委員	劉萬基
	金融監督管理委員會證券期貨局	稽核	巫春梅
	金融監督管理委員會保險局	稽核	吳韋村
	金融監督管理委員會檢查局	副研究員	許珮婷

出國地點：韓國首爾

出國時間：104年8月25日至29日

報告日期：104年11月 日

摘要

亞太防制洗錢組織 (APG) 自 2014 年開始採用「防制洗錢金融行動」(Financial Action Task Force, 簡稱 FATF) 新修正之 40 項建議及評鑑方法論, 對會員進行第三輪相互評鑑, 為使各會員國掌握上開評鑑重點及妥善準備第三輪評鑑事宜, 特邀請擔任第三輪評鑑之評鑑員及已接受評鑑之國家, 分享其準備相互評鑑之經驗及辦理國家風險評估之方法。

本次會議於本(104)8月26日至28日在南韓首爾舉行, 我國與會人員包括: 金融監督管理委員會銀行局專門委員劉萬基、證券期貨局稽核巫春梅、保險局稽核吳韋村及檢查局副研究員許珮婷等4人。本出國報告除依會議重點提具相關專題報告外, 另並提出如下建議:

- 一、借鏡各國評鑑實務, 強化我國監理措施。
- 二、重視我國在相互評鑑後續進展不足之問題, 進行全面性落差分析, 展開國家風險評估事宜。
- 三、採用問卷調查方式, 建立金融業風險圖像, 俾採取以風險基礎之監理措施。
- 四、提供強而有力之案例說明及統計數據, 展現效能成果。

關鍵詞: “亞太防制洗錢組織”、“APG”、“FATF”、“40項建議”、“國家風險評估”、“NRA”、“RBA”、“相互評鑑”

目 錄

前言.....	1
與會經過.....	2
一、2015年8月26日(星期三).....	2
二、2015年8月27日(星期四).....	3
三、2015年8月28日(星期五).....	4
參、專題報告.....	5
一、專題報告一：已完成評鑑國家之比較分析及啟示.....	6
二、專題報告二：澳大利亞第三輪相互評鑑之國家經驗分享.....	19
三、專題報告三：斯里蘭卡第三輪評鑑之經驗分享-來自評鑑員的觀點.....	25
四、專題報告四：斯里蘭卡之第三輪評鑑經驗分享.....	29
五、專題報告五：馬來西亞第三輪評鑑經驗分享-來自評鑑員的觀點.....	33
六、專題報告六：世界銀行進行評鑑之經驗分享.....	41
七、專題報告七：泰國準備第三輪評鑑之經驗分享.....	47
八、專題報告八：俄羅斯聯邦準備FATF第4輪相互評鑑之經驗分享.....	50
九、專題報告九：國家風險評估(National Risk Assessment)之專業分享..	53
肆、心得與建議.....	58
伍、附件【原文投影片】.....	60

參加亞太防制洗錢組織 (APG) 「新評鑑方法論及國家風險評估之經驗分享」會議出國報告

壹、前言

亞太防制洗錢組織 (APG) 自 2014 年起開始採用 「防制洗錢金融行動」(Financial Action Task Force, 簡稱 FATF) 新修正之 40 項建議及評鑑方法論, 對會員進行第三輪相互評鑑, 為使各會員國掌握上開評鑑重點及妥善準備第三輪評鑑事宜, 特邀請已擔任第三輪評鑑之評鑑員、已接受評鑑之國家及即將接受評鑑之國家, 分享成功之相互評鑑準備方式及國家風險評估之專業經驗。

本次會議於本(104)8月26日至28日在南韓首爾舉行, 我國與會人員包括: 金融監督管理委員會銀行局專門委員劉萬基、證券期貨局稽核巫春梅、保險局稽核吳韋村及檢查局副研究員許珮婷等4人。

本次會議重點包括:

● 簡報者

- 亞太防制洗錢組織(APG)秘書處
- 韓國金融情報中心(KoFIU)
- 世界銀行
- 國際貨幣基金(IMF)
- 已接受第三輪評鑑之國家經驗分享: 澳洲、馬來西亞(加拿大評鑑員)、斯里蘭卡
- 即將接受第三輪評鑑之國家經驗分享: 俄羅斯、泰國、孟加拉

● 與會人員: 將於 2015 年-2018 年進行 APG 第三輪相互評鑑之會員或其他會員及觀察員之

- 負責相互評鑑之國內協調或主要聯絡人員
- 負責立法、金融/監理/金融情報職責人員、AML/CFT 政策、相

互評鑑主要聯絡窗口(包括負責技術遵循更新及回應效能評鑑關鍵議題之人員)。

- 負責國家風險評估之人員
- 其他評鑑員、審查員

● 預期達成之效果：

- 相互評鑑程序：深入瞭解第三輪相互評鑑程序、時間表、實踐/後勤議題，以及國內協調係確保有效且有效率之評鑑過程之重要核心角色。
- 新評鑑方法論：深入瞭解技術遵循問卷及效能評鑑之 11 項直接成果之核心議題。
- 國家風險評估：瞭解開展國家風險評估之要求，以實例闡述各項風險評估，及從已接受評鑑國家中汲取經驗。

貳、 與會過程

一、2015 年 8 月 26 日(星期三)：會議重點為新評鑑方法論之介紹與經驗分享，及 APG 第三輪相互評鑑之準備事宜，議程如下，相關內容請參見專題報告一至四。

時 間	議 程	簡 報 者
09:00-09:30	Session 1: Opening remarks and introduction to the workshop 主題 1:開幕致詞及會議介紹	韓國金融情報中心
09:30-10:45	Session 2:Overview of the APG mutual evaluation(ME) process and FATF assessment methodology ,with question and answer time(Q&A) 主題 2:APG 相互評鑑及 FATF 評鑑方法論概述	APG 秘書處 Jennifer Ford
10:45-11:00	Coffee/tea break 茶敘	

11:00-12:00	Session 3: Assessment methodology-a comparative analysis of completed evaluation ,with Q&A 主題 3: 已完成評鑑國家之比較分析及啟示	韓國金融情報中心 Dr. Lee Yoonsok
12:00-13:00	Lunch 午餐	
13:00-14:00	Session4: Sharing know-how of 3rd round ME(Australia) from the perspective of an assessed member ,with Q&A 主題 4: 澳大利亞第三輪相互評鑑之國家經驗分享	澳大利亞 Alistair Sands
14:00-15:00	Session 5: Sharing know-how of 3rd round ME(Sri Lanka) from the perspective of the assessor ,with Q&A 主題 5: 斯里蘭卡第三輪評鑑之經驗分享－以評鑑員之觀點	APG 秘書處 Jennifer Ford
15:00-15:15	Coffee/tea break 茶敘	
15:15-16:15	Session 6: Sharing know-how of 3rd round ME(Sri Lanka) from the perspective of an assessed member ,with Q&A 主題 6: 斯里蘭卡第三輪評鑑之國家經驗分享	斯里蘭卡 Wangeesha Karunarathna
16:15-16:45	Session 7:General Q&A 主題 7: 綜合座談	

二、2015 年 8 月 27 日(星期四)：會議重點為新評鑑方法論之經驗分享及 APG 第三輪相互評鑑之準備事宜，議程如下，相關內容請參見專題報告五至八。

時 間	議 程	簡 報 者
09:00-10:00	Session8: Sharing know-how of 3rd round	加拿大皇家警察

	ME(Malaysia)) from the perspective of an assessor ,with Q&A 主題 8: 馬來西亞卡第三輪評鑑之經驗分享—以評鑑員之觀點	Mr. Steven Barker
10:00-11:00	Session 9:Lessons learned from evaluations, from the perspective of the World Bank ,with Q&A 主題 9:世界銀行進行評鑑之經驗分享	世界銀行 Mrs Yee Man Yu
11:00-11:15	Coffee/tea break 茶敘	
11:15-12:15	Session10:Expert panel discussion of key issues from evaluations ,with Q&A 主題 10: 專家小組綜合座談-評鑑之關鍵議題	
12:15-13:45	Lunch 午餐	
13:45-14:45	Session 11:Presentations from members to be assessed ,with Q&A(Thailand) 主題 11: 泰國準備第三輪相互評鑑之經驗分享	泰國 Sehanat Prayoonrat, Ph. D.
14:45-15:45	Session 12: Presentations from members to be assessed ,with Q&A(Russia) 主題 12:俄羅斯聯邦準備 FATF 第 4 輪相互評鑑之經驗分享	俄羅斯
15:45-16:00	Coffee/tea break 茶敘	
16:00-17:00	A summary of key points from session 1-12 主題 1-12 之重點摘要	APG 秘書處

三、2015 年 8 月 28 日(星期五):會議重點為國家風險評估(National Risk

Assessment)之專業分享，議程如下，相關內容請參見專題報告九。

時 間	議 程	簡 報 者
09:00-09:30	Session13: Introduction to NRAs, with Q&A 主題 13: 國家風險評估介紹	韓國金融情報中心 Park Jong Sang
09:30-10:15	Session 14: Sharing know-how of conducting and using an NRA(Australia) from the perspective of an assessed member , with Q&A 主題 14: 澳大利亞國家風險評估之經驗分享	世界銀行 Mrs Yee Man Yu
10:15-10:30	Coffee/tea break 茶敘	
10:30-11:15	Session15: Sharing know-how of conducting and using an NRA(Sri Lanka) from the perspective of an assessed member , with Q&A 主題 15: 斯里蘭卡國家風險評估之經驗分享	斯里蘭卡 Wangeesha Karunarathna
11:15-12:00	Session16: Presentations from members to be assessed , with Q&A(Bangladesh) 主題 16: 孟加拉國家風險評估之經驗分享	孟加拉
12:00-13:30	Lunch 午餐	
13:30-14:45	Session 17: Expert panel discussion of key issues from NRA' s , with Q&A 主題 17: 專家小組綜合座談-國家風險評估之關鍵議題	
14:45-15:00	Coffee/tea break 茶敘	俄羅斯
15:00-15:30	Closing 致閉幕詞	APG 韓國金融情報中心

參、 專題報告

專題報告一：已完成評鑑國家之比較分析及啟示

金融監督管理委員會 銀行局 專門委員劉萬基

一、研究對象

自 1997 年起，APG 已完成 2 輪相互評鑑。第 2 輪始於 2005 年，終於 2012 年 7 月，依據是 FATF 在 2004 年發布的評鑑方法論。第 3 輪始於 2014 年，依據是 FATF 在 2012 年發布的 40 項建議及在 2013 年發布的評鑑方法論。2013 年評鑑方法論與之前不同之處，在於包括技術遵循及效能兩部分的分析。

本報告的研究對象，是依 2013 年 FATF 修正後評鑑方法論完成第 3 輪評鑑之國家：FATF 計 5 國（西班牙、挪威、比利時、澳洲、馬來西亞），APG 計 3 國（薩摩亞、斯里蘭卡、萬那度）。

二、研究方法

依 FATF 之 2013 年評鑑方法論，有關技術遵循部分，評鑑員須分別針對 40 項建議，依被評鑑國家遵循之程度給予下列評等：遵循 C、大部分遵循 LC、部分遵循 PC、未遵循 NC、不適用 NA。為進行比較分析，分別賦予權重如下：C=5, LC=4, PC=2, NC=1。

依 FATF 之 2013 年評鑑方法論，有關效能部分，評鑑員須分別針對 11 項直接成果，依被評鑑國家之程度給予下列評等：高度有效 H、相當有效 S、中度有效 M、低度有效 L。為進行比較分析，分別賦予權重如下：H=5, S=4, M=2, L=1。依 7 大範疇，計算出每個國家依評等所得之分數，詳如附件所示。

三、分析結果一概觀

一般言之，FATF 國家平均分數較高，APG 國家則評等低。而不管是 FATF 國家或 APG 國家，技術遵循之評等，都比效能之評等高。茲依總體評等結果之強項及弱項，析述如下。

(一) FATF 國家

1、效能

強項：I02 (國際合作)、I06 (金融情報運用)、I01 (瞭解風險)、I09 (恐怖分子之調查及起訴)。

弱項：I04 (預防措施)、I07 (洗錢之調查及起訴)、I08 (沒收)、I05 (法人及法律協議)、I010 及 11 (恐怖主義及大規模毀滅武器擴散)。

其中 I07 及 I08 舉證困難，不能提供實際行動之數字，部分原因是某些國家之電腦系統。至於 I05 則牽涉到實質受益人之資訊不足。

2、技術遵循

強項：法律系統及運作、國際合作。

弱項：法人及法律安排、資恐、監理。有關監理之弱項，主要是欠缺對金融機構之制裁。

(二) APG 國家

1、效能

幾乎難以找到任何直接成果是強項。大部分 IO 直接成果都是弱項，尤其是 I03 (監理)、I06 (金融情報運用)、I07 (洗錢之調查及起訴)、I011 (大規模毀滅武器擴散)。特別是在 I06、7、11，平均分數都只有 1 分。

2、技術遵循

強項：法律系統及運作、國際合作。

弱項：法人及法律協議、反洗錢資恐政策、資恐、監理。

四、分析結果－各國評等比較

(一) 國家政策及協調

FATF 國家平均分數較高，APG 國家則評等低。值得注意的是挪威之評等甚低。該國雖已發布國家風險評估報告，但欠缺總體國家政策及戰略，也欠缺政策層級之協調機制。

(二) 法制系統及運作

FATF 國家及 APG 國家之 I07 及 I08 評等低，原因是因為制裁及沒收之案件數少，可見制裁案件數目是很重要的。此外，並未將洗錢之調查及起訴列為優先項目，只重視前置犯罪之調查。

有些低評等國家，警察或其他執法機關很少使用金融情報(I06)；縱使分析技術好，但收到的可疑交易報告之質量均少(R29)。

APG 國家之 I06 及 R3 評等低。以斯里蘭卡為例，目標性金融制裁存在弱點，未依 I06 及聯合國決議指定機關凍結資產；收到之可疑交易報告質量均差，且無統一格式；關稅署未依 R32 收到無記名可轉讓工具之可疑交易報告及跨境報告；來自金融主管機關之可疑交易報告少，2009 年至 2014 年只有 4 件，以致影響 R3 評等。

(三) 預防措施

R13 評等低，因為並非所有金融機構都適用通匯銀行之限制。某些國家未建立跨境通匯銀行業務關係之機制，也未禁止與空殼銀行建立業務關係。

R16 評等低之理由，則在受益人資訊蒐集不足，對中介金融機構也欠缺規範。

由於 R13 及 R16 評等低，導致 I04 評等低。在 I04 方面：1. 某些低評等國家，其非銀行金融機構及特定非金融事業體及專業人員(DNFBP)對洗錢之威脅了解不足。2. 有關以現金為基礎之交易，其可疑交易報告之質量不足，其關鍵項目(實質受益人、重要政治人物、電匯、通匯銀行、持續監督)存在明顯弱點。3. 許多部門

尚未自法規基礎 (rule-based) 轉換為風險基礎方法 (risk-based approach)。主要部門對風險理解良莠不齊，報告機關未能充分以風險敏感基礎 (risk-sensitive basis) 執行客戶查核 (CDD)。R17 評等低，原因在不能向第三人索取資料。R22 及 R23 評等低，是因為有些國家之 DNFBP 範圍過小。

(四) 監理

R26 評等低之原因，是對金融機構只進行有限的實地檢查，金融監理機關未依洗錢資恐之風險評估進行監理，也是一項重大缺失。首先，對證券、保險部門只進行有限的實地檢查。金錢或價值移轉服務業務 (MVTs) 之監督有嚴重落差，國家風險報告中雖將金錢或價值移轉服務業務列為高風險，金融監理機關卻未對金錢或價值移轉服務業者實地檢查。其次，對個別金融機構進行洗錢資恐之風險評估，是對金融機構進行分類之基礎，但金融監理機關只有少量書面文件可證明有採取風險評估工作。也因為欠缺風險評估，就不能據以決定實地檢查或書面審查之頻率及強度。因 R26 評等低，從而 I03 也評等低。1. 金融監理機關未了解洗錢資恐風險。2. 雖號稱採用風險基礎方法，但是否實地檢查，仍大部分取決於審慎監理資訊，而不是洗錢資恐風險。監理之頻率、範圍、強度均非基於洗錢風險。而且只注重技術遵循，而不重視效能評估。3. 金融監理機關對金融機構只有書面警告，沒有採取罰鍰等具勸誡性之制裁。4. 提供之樣本有限，某些重要措施如：交易監視系統、電匯，從來未被測試過。5. 金融監理機關之指引及反饋不足，在重要議題方面，並未處理金融機構之認知落差。某些部門（如證券、金錢或價值移轉服務業）或活動（如目標性金融制裁），只適用有限的洗錢監督。6 對數量眾多未經核准的金錢或價值移轉服務業者，並未進行監督。

(五) 法人及法律協議

R24 及 R25 評等低，原因是信託對於資訊維護只負有限之義務。導致 I05 評等低。

(六) 資助恐怖主義及大規模毀滅性武器擴散

R6、7、8 評等低，原因是欠缺有效的執行以致目標性金融制裁不足，導致幾乎所有國家之 I010 及 11 評等都低。

(七) 國際合作

FATF 國家有相對高之評等，均有提供法律協助或其他國際合作。APG 國家則評等低。

五、待研究之課題

(一) 第 3 輪評鑑之目標著重在效能評鑑，而效能評鑑之基礎卻不免受評鑑員之主觀見解影響。不同評鑑員依其各自之哲學與經驗，會形成不同之評鑑標準。為解決此問題，評鑑員應儘量以客觀評鑑為目標，被評鑑國家則應在各個評鑑階段（被評鑑國家提交資料、評鑑員實地訪查、APG 大會討論等）充分說明立場及溝通。

(二) 評鑑須具有可比較性及一致性。國家間之比較須立基於該國之風險及環境，評等時須考量國家特殊條件，並無所謂單一或舉世通用之方法。

(三) 評鑑時應保留更多時間聚焦在基本發現及建議行動上，而非討論應賦予之評等高低。

(四) 相互評鑑過程中，發現下列共通問題（horizontal issues）具有爭議性，有待進一步釐清：

1、額外資訊（additional information）之範圍

R29 規定，金融情報中心為分析需要，除申報機構申報之資訊外，應能從申報機構取得其他額外資訊。I06 亦列為直接成果之評估要素。

以上所謂額外資訊之範圍，尚無明確定義，評鑑時易引發爭議。

2、毫不遲延（without delay）之定義

R6 及 R7 規定：各國應要求國內所有之自然人及法人毫不遲疑地並得未經事前通知，凍結被列名之個人或實體之資金或其他資產。IO10 及 IO11 亦列為直接成果之評估要素。

依 FATF 方法論中詞彙表 GLOSSARY 之定義，毫不遲延一詞意指理想上於聯合國安理會及其相關制裁委員會（諸如 1267 號決議案委員會，1988 委員會，1718 制裁委員會或 1737 制裁委員會）列名名單後數個小時之內稱之。在 2001 年聯合國安理會第 1373 號決議案中，毫不遲延一詞意指有合理理由或基礎，懷疑或相信某人或團體是恐怖分子或是資助恐怖主義或為恐怖分子組織者，在這二種情形下，毫不遲延一詞應被解讀為防制與恐怖分子、恐怖組織、資助恐怖組織及資助大規模毀滅性武器擴散等相關資金或其他資產逃離或揮霍所需，協力採取迅速攔截及阻斷其金流之行動。

上開定義之時間過短，實務上難於配合，爰有些國家要求能有多一點時間。

3、何種程度之制裁，屬於具勸誡性（dissuasiveness）？

IO3、IO7 及 IO9 規定：被判決洗錢有罪之自然人及法人，應予以合乎比例且具勸誡性之刑事制裁。

以上所謂具勸誡性，尚無明確定義，評鑑時易引發爭議。

4、國家風險評估（NRA）中之私部門角色

FATF 發布之「國家洗錢資恐風險評估指引」第 27 段指出：「私部門之參與，在建立國家洗錢資恐風險的全盤樣貌係有價值的，而且對於評估流程有諸多助益—不但係資訊來源，或在國家認為適宜之狀況下讓私部門直接推派代表參與部分之程序，但有時也要考量私部門其於商業利益可能影響對於洗錢資恐風險之公正觀點。」

在評鑑實務中，有些國家私部門參與對國家風險評估有助益，有

些國家則否。這是否屬於各別國家之裁量或應有共通標準？

5、特定非金融事業體及專業人員(DNFBP)之範圍及其客戶審查(CDD)責任？

R22 規定：DNFBP 應遵循 R10 (客戶審查)、R11 (紀錄保存)、R12 (高知名度政治人物) 之要求。

以上 DNFBP 之範圍及其 CDD 責任，也是評鑑時易於引起爭議之處。

【專題報告一附件】

配分權重

IO：H=5, S=4, M=2, L=1

Rec：C=5, LC=4, PC=2, NC=1

一、AML/CFT 國家政策及協調 (FATF)

項目	西班牙	挪威	比利時	澳洲	馬來西亞	平均
IO1 瞭解洗錢/資助恐怖分子風險與協調國內行動以打擊洗錢和資助恐怖主義/大規模毀滅性武器擴散	S4	M2	S4	S4	S4	3.60
R1 評估風險與適用以風險為基礎之方法	C5	PC2	LC4	PC2	LC4	3.40
R2 全國性合作及協調機制	LC4	PC2	LC4	LC4	C5	3.80
R33 統計數據	C5	PC2	PC2	LC4	C5	3.60

一、AML/CFT 國家政策及協調 (APG)

項目	薩摩亞	斯里蘭卡	萬那度	平均
IO1 瞭解洗錢/資助恐怖分子風險與協調國內行動以打擊洗錢和資助恐怖主義/大規模毀滅性武器擴散	M2	M2	L1	1.67
R1 評估風險與適用以風險為基礎之方法	PC2	PC2	NC1	1.67
R2 全國性合作及協調機制	PC2	PC2	NC1	1.67
R33 統計數據	LC4	PC2	NC1	2.33

二、法制系統及運作 (FATF)

項目	西班牙	挪威	比利時	澳洲	馬來西亞	平均
IO6 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	H5	M2	S4	S4	S4	3.80
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、具勸誡性的制裁	S4	M2	M2	M2	M2	2.40
IO8 犯罪收益與犯罪工具的沒收	S4	M2	M2	M2	M2	2.40

R3 洗錢犯罪	LC4	C5	C5	C5	LC4	4.60
R4 沒收及暫時性措施	C5	LC4	C5	C5	LC4	4.60
R29 金融情報中心	C5	LC4	C5	C5	C5	4.80
R30 執法和調查機關之責任	C5	C5	C5	LC4	C5	4.80
R31 執法和調查機關之權利	C5	LC4	C5	LC4	C5	4.60
R32 現金攜帶	C5	C5	C5	LC4	LC4	4.60

二、法制系統及運作 (APG)

項目	薩摩亞	斯里蘭卡	萬那度	平均
IO6 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	L1	L1	L1	1.00
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、具勸誡性的制裁	L1	L1	L1	1.00
IO8 犯罪收益與犯罪工具的沒收	L1	M2	L1	1.33
R3 洗錢犯罪	LC4	PC2	NC1	2.33
R4 沒收及暫時性措施	PC2	LC4	PC2	2.67
R29 金融情報中心	PC2	LC4	LC4	3.33
R30 執法和調查機關之責任	C5	C5	C5	5.00
R31 執法和調查機關之權利	LC4	LC4	PC2	3.33
R32 現金攜帶	PC2	LC4	LC4	3.33

三、預防措施 (FATF)

項目	西班牙	挪威	比利時	澳洲	馬來西亞	平均
IO4 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。	M2	M2	M2	M2	M2	2.00
R9 金融機構保密法律	C5	LC4	C5	C5	LC4	4.60
R10 客戶審查	LC4	PC2	LC4	PC2	C5	3.40
R11 紀錄保存	C5	LC4	C5	LC4	LC4	4.40
R12 擔任重要政治職務人士	C5	PC2	PC2	LC4	LC4	3.40
R13 通匯銀行業務	C5	PC2	PC2	NC1	LC4	2.80
R14 金錢或價值移轉服務	C5	LC4	LC4	LC4	C5	4.40

R15 新科技運用	C5	PC2	LC4	LC4	C5	4.00
R16 電匯	PC2	PC2	PC2	PC2	C5	2.60
R17 依賴第三方之防制措施	LC4	PC2	PC2	PC2	LC4	2.80
R18 內控及國外分支機構和子公司	C5	PC2	PC2	PC2	C5	3.20
R19 較高風險國家	C5	LC4	LC4	PC2	C5	4.00
R20 申報可疑交易	C5	C5	C5	C5	C5	5.00
R21 洩密與保密	C5	LC4	C5	C5	C5	4.80
R22 特定非金融事業體與專業人員：客戶審查	LC4	PC2	LC4	NC1	LC4	3.00
R23 特定非金融事業體與專業人員：其他措施	C5	LC4	LC4	NC1	LC4	3.60

三、預防措施 (APG)

項目	薩摩亞	斯里蘭卡	萬那度	平均
IO4 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。	M2	L1	L1	1.33
R9 金融機構保密法律	C5	LC4	LC4	4.33
R10 客戶審查	PC2	NC1	PC2	1.67
R11 紀錄保存	C5	LC4	LC4	4.33
R12 擔任重要政治職務人士	PC2	NC1	LC4	2.33
R13 通匯銀行業務	PC2	NC1	LC4	2.33
R14 金錢或價值移轉服務	C5	NC1	PC2	2.67
R15 新科技運用	PC2	PC2	NC1	2.67
R16 電匯	PC2	NC1	NC1	1.33
R17 依賴第三方之防制措施	PC2	NC1	NC1	1.33
R18 內控及國外分支機構和子公司	LC4	PC2	NC1	2.33
R19 較高風險國家	NC1	NC1	PC2	1.33
R20 申報可疑交易	LC4	C5	LC4	4.33
R21 洩密與保密	C5	C5	LC4	4.67
R22 特定非金融事業體與專業人員：客戶審查	PC2	NC1	PC2	1.67
R23 特定非金融事業體與專業人員：其他措施	PC2	PC2	PC2	2.00

四、監理（FATF）

項目	西班牙	挪威	比利時	澳洲	馬來西亞	平均
IO3 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/打擊資恐之要求以因應風險	S4	M2	M2	M2	S4	2.80
R26 金融機構之規範與監督	LC4	PC2	PC2	PC2	C5	3.00
R27 監理機關之權力	C5	LC4	LC4	PC2	C5	4.00
R28 特定非金融事業體與專業人員之規範與監理	LC4	PC2	PC2	NC1	LC4	2.60
R34 指引與回饋	C5	LC4	LC4	LC4	LC4	4.20
R35 制裁	C5	PC2	LC4	PC2	LC4	3.40

四、監理（APG）

項目	薩摩亞	斯里蘭卡	萬那度	平均
IO3 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/打擊資恐之要求以因應風險	L1	L1	L1	1.00
R26 金融機構之規範與監督	PC2	PC2	PC2	2.00
R27 監理機關之權力	PC2	C5	PC2	3.00
R28 特定非金融事業體與專業人員之規範與監理	PC2	NC1	PC2	1.67
R34 指引與回饋	PC2	PC2	PC2	2.00
R35 制裁	PC2	PC2	PC2	2.00

五、法人及法律協議（FATF）

項目	西班牙	挪威	比利時	澳洲	馬來西亞	平均
IO5 法人與法律協議要能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。	S4	M2	M2	M2	M2	2.40
R24 法人之透明性與實質受益人	LC4	PC2	LC4	PC2	PC2	2.80
R25 法律協議之透明性與實質受益人	LC4	PC2	LC4	NC1	PC2	2.60

五、法人及法律協議 (APG)

項目	薩摩亞	斯里蘭卡	萬那度	平均
IO5 法人與法律協議要能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。	M2	L1	L1	1.33
R24 法人之透明性與實質受益人	PC2	NC1	NC1	1.33
R25 法律協議之透明性與實質受益人	PC2	NC1	NC1	1.33

六、資恐及武器擴散 (FATF)

項目	西班牙	挪威	比利時	澳洲	馬來西亞	平均
IO9 資助恐怖分子犯罪及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。	S4	S4	S4	S4	M2	3.60
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。	M2	M2	M2	M2	S4	2.40
IO11 參與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，及符合聯合國安理會相關決議案。	M2	M2	M2	S4	M2	2.40
R5 資助恐怖分子犯罪	LC4	LC4	LC4	LC4	C5	4.20
R6 資助恐怖分子及恐怖主義之目標性金融制裁	PC2	PC2	PC2	C5	C5	3.20
R7 武器擴散之目標性金融制裁	PC2	PC2	PC2	C5	PC2	2.60
R8 非營利組織	LC4	LC4	PC2	NC1	LC4	3.00

六、資恐及武器擴散 (APG)

項目	薩摩亞	斯里蘭卡	萬那度	平均
IO9 資助恐怖分子犯罪及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。	M2	S4	L1	1.67
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。	M2	L1	L1	1.33
IO11 參與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，及符合聯合國安理會相關	L1	L1	L1	1.00

決議案。				
R5 資助恐怖分子犯罪	PC2	C5	PC2	3.00
R6 資助恐怖分子及恐怖主義之目標性金融制裁	PC2	LC4	PC2	2.67
R7 武器擴散之目標性金融制裁	NC1	NC1	NC1	1.00
R8 非營利組織	PC2	PC2	NC1	1.67

七、國際合作 (FATF)

項目	西班牙	挪威	比利時	澳洲	馬來西亞	平均
IO2 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。	S4	S4	S4	H5	S4	4.20
R36 國際相關公約與規範	C5	C5	C5	LC4	LC4	4.60
R37 司法互助	C5	LC4	LC4	C5	LC4	4.40
R38 司法互助－凍結和沒收	C5	LC4	LC4	C5	LC4	4.40
R39 引渡	LC4	LC4	LC4	C5	LC4	4.20
R40 其他形式合作	C5	LC4	LC4	C5	LC4	4.40

七、國際合作 (APG)

項目	薩摩亞	斯里蘭卡	萬那度	平均
IO2 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。	S4	L1	L1	2.00
R36 國際相關公約與規範	PC2	LC4	PC2	2.67
R37 司法互助	LC4	PC2	PC2	2.67
R38 司法互助－凍結和沒收	LC4	PC2	NC1	2.33
R39 引渡	LC4	LC4	PC2	3.33
R40 其他形式合作	LC4	PC2	NC1	2.33

專題報告二：澳大利亞第三輪相互評鑑之國家經驗分享

金融監督管理委員會證券期貨局稽核 巫春梅

一、 澳洲進行第 3 輪相互評鑑時間表：

由於 APG(Asia/Pacific Group on Money Laundering，亞太防制洗錢組織)要求會員國間要相互評鑑，當 APG 與受評鑑國家確定評鑑期間後，即分三階段進行評鑑:前段書面審查(由受評國家填寫自我評鑑問卷)、實地評鑑及實地評鑑後之書面審查。澳洲於 2013 年至 2015 年 4 月間接受評鑑，時間表如下：

(一)2013 年中提交自我技術遵循評鑑【self-assessment of technical compliance (TC)】，於 2013 年 12 月隨一般文件提交技術遵循附件，該項提交於 2014 年 4 月生效。

(二)2014 年 7 月底至 8 月中 (12 個工作日) 接受評鑑員實地評鑑；於 2014 年 9 月至聖誕節期間，積極進行了 3 個版本的評鑑報告修正；於 2015 年 1 月在香港進行面對面會議 (中間有部分於巴黎與澳洲間進行)。

(三)於 2015 年 2 月會員大會通過澳洲之相互評鑑報告。

二、 本次澳洲分享該國於第 3 回相互評鑑之經驗及建議實施 5 個步驟：

(一)立即開始準備：

1、最好最直接的準備方式就是立即開始準備，馬來西亞 2 年前就開始準備，後來發現需要更長的準備時間。澳洲認為在正式評鑑開始前，至少應在 1 年前或 18 個月以前就開始準備，永遠不會太早準備相互評鑑，並且在相互評鑑前就應該要擬定主要計畫 (Master plan)，貫徹評鑑前及評鑑後每個擬定步驟，進行資料蒐集 (包含統計資料)、集中登錄以便有足夠準備及練習的時間及範圍

2、立即對於 40 個技術遵循評鑑建議及 11 個效能評鑑進行自我評

估，找出弱點 (vulnerabilities)，對於法律規定、策略及風險評估等進行結構性修正，並檢查執程序及相互合作，以檢視對於防制洗錢及打擊資恐是否運行良好。對於目前尚無法修正部分，提出發展策略並修正計畫。

- 3、FATF (Financial Action Task Force，防制洗錢金融行動工作組織) 第 4 回合工作底稿是有效的檢查表，特別是評鑑方法論是有用的指引，核心議題及案例是 FATF 心中期望有效防制洗錢及打擊資助恐怖主義的方法，到目前為止，FATF 及 APG 相互評鑑報告提供許多線索，及洩漏評鑑員所眼中之缺點，對於將受評鑑國家而言，必需要知道受評鑑後國家及評鑑員的建議及觀點。

(二)全國性地展開行動

- 1、第 1 步驟之主要計畫，需要中央整合單位並給予指導及監督，有高階層中央單位參與(參看馬來西亞的方法)的國家對於準備相互評鑑有較好的名次，並就關鍵議題【例如洗錢檢查、國際合作、實質受益人 (beneficial ownership) 及法人等】另組成工作小組。澳洲有兩個團隊- AUSTRAC (Australian Transaction Reports and Analysis Centre，澳洲交易報告分析中心，包含其它市場高層及私人部門)提供金融情資及 AGD(central policy department 中央政策部門)。
- 2、有部長及較高階層官員參與是重要的，以除去障礙及達成支持 AML/CTF(Anti-Money Laundering & Counter Financing of Terrorism，防制洗錢及打擊資助恐怖主義)。
- 3、相同重要的有對於私人部門儘早採行相關行動，幫助他們瞭解相關程序及瞭解風險及法律義務，並且使用企業諮詢表格，以得到相關資訊。

(三)凝聚共識

- 1、對評鑑團隊呈現國家共同觀點是非常重要的，在主要議題有共同

觀點，特別在主要風險、從事全國性合作及協調機制（例如在效能評鑑第 1 項直接成果：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打擊資助恐怖主義/大規模毀滅性武器擴散），評鑑員對此非常重視。

- 2、建立國家級的 AML/CTF 政策及步驟，以完成第 2 項全國性合作及協調機制之技術遵循建議。以國家級團隊方式完成瞭解主要風險及對洗錢及資恐之檢查、沒收程序及風險基礎的監督等。
- 3、評鑑員詮釋共同瞭解主要風險，顯示出所有局處（及相關私人部門）對於識別及評估可能風險的努力，如有不同觀點將會引起評鑑員質疑，評鑑員看到不協調行動或沒有達成足夠的注意，就看到部門彼此間的歧異，例如澳洲的相互評鑑報告；有相同觀點就立即有效產出成果（風險、政策及協調上），如對跨境非法流入的普世觀點及對洗錢的高度責難就是很好的例子。
- 4、在不同局處有不同觀點，而有不同優先次序，那如何有相同觀點呢？

（四）展現成果

- 1、展現國家整體 AML/CTF 有效運作：
 - （1）例如在政策上如何制訂評估高風險交易及盡責地運作？是否對準高風險目標進行洗錢檢查？對高風險投入較多資源？在國家層級或主要局處間協調出共同意見？在不同區域對第 1 項技術遵循建議（風險）如何進行內部標準運作？
 - （2）展現成果是費力的，使用第 1 項效能評鑑（IO.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及打擊資助恐怖主義/大規模毀滅性武器擴散）當成指引，努力利用核心議題及範例，對於所有成果以檢核表方式呈現，給予評鑑員相關案例，讓他們認為整體有效運作，而非不怎麼好的運作。
- 2、關注在兩個重點，強而有力的案例及統計數據：案例研究證明受

評鑑國關注在對抗主要風險及多數的一般風險上，也別忘了其它犯罪類型。雖然澳洲有許多其它財產犯罪類型，但澳洲案例主要呈現在兩個首要風險上，毒品及稅務犯罪，澳洲相互評鑑報告之不足在於過份強調在這兩個主要風險上，應該試著對於所有洗錢犯罪都提供合理的注意；另其它重要的有以適當人員對每個案例提出相關探討，評鑑員想要從官員中聽到第一手如何運作之相關知識，在檢查上，金融情報機關的角色是引起評鑑員興趣的關鍵，能有受雇人員知道並且討論這些案例問題，有時最好的人員並非最高層的人員。

- 3、在實際評估上，有 3 個 S(Statistics)-統計資料、統計資料、統計資料，非常重要，永遠沒有足夠的統計資料，小心注意 3C-資料要有一致性 (consistent)、可比較性(comparable)及全面性(comprehensive)。IMF (International Monetary Fund，國際貨幣基金會)提供線上蒐集工具，是一個便利的指引(guide)，FATF 企劃組正在拓展提供更細節更豐富諮詢服務，且必需要能完全詮釋，讓評鑑員毫無疑問地依賴受評鑑國提供之確認表。

4、統計資料：洗錢(ML) vs 資恐 (TF)

在洗錢及資恐之犯罪案例及統計資料提供豐富資料。

在洗錢方面提供防制洗錢及相關案例；在資恐方面，因為提供打擊資恐資料是有限的，試著展現出反恐及瓦解恐怖主義的案例，必需要描繪出國家對於打擊對恐怖主義的努力。如果你沒有很好的統計數據，或者對於這些統計數據沒有充分的信心時，就應開始落實執行收集統計數據，證明你正在執行並且落實對 11 個效能評鑑進行自我評估。下列可以作為檢查洗錢(ML)及資恐 (TF) 統計資料類型參考：

- (1)提供最後 4 年洗錢及資恐檢查之數據-因資恐檢查破壞資恐之資金募集、資金移動及資金使用之類型。

- (2)那些局處署做這些檢查？
- (3)有多少次是因為金融情報（financial intelligence）才做這些檢查？
- (4)有多少次係因金融檢查（financial investigation）併行洗錢/資恐的檢查？
- (5)對高風險洗錢領域進行多少次檢查？
- (6)有多少次係對再違洗錢/資恐進行之檢查？
- (7)於執行檢查之局、處、署有多少資源可使用，包括：洗錢/資恐之檢查單位或工作人員有多少位專家？洗錢相對於其他違法檢查其專家人數？洗錢/資恐檢查平均檢查多久？
- (8)提供最後4年因資恐檢查被逮捕及被判刑之數據。

(五)採取主動回應：

提供評鑑員需要的資料，且該洗錢報告已經正確影響國家的防制洗錢環境。

- 1、對評鑑團隊（assessment team）要有多管道溝通，且至少要有秘書長等級人員參與，這對於 FATF 之評鑑遵循小組(Evaluation Compliance Group, ECG) 是有加分的。澳洲發現在視訊會議上，秘書長能幫助雙方團隊瞭解彼此想法，有助於瞭解技術遵循專家所期望看到的有效溝通證明，並限縮澳洲及評鑑團隊間爭議議題的數量，同時幫助澳洲更接近專注於評鑑團隊重視之特定資訊（避免評鑑團隊被文件所淹沒）。
- 2、利用第四步驟來展現國家整體 AML/CTF 有效運作，強有力的案例及統計資料，敘述有關防制洗錢及打擊資恐的故事，並展現出已有效降低洗錢及資助恐怖主義是重要的。投注更多時間做好準備、聚焦在改善現況及討論並找出需要完成的事項。評鑑員實地評鑑時，在每次的會議上準確提出強有力的案例，不要等評鑑員發問問題。

3、試著不要對洗錢評鑑有過多防衛，評鑑給國家重新塑造防制洗錢及打擊資恐的形象，評鑑員可能希望聽到你的國家對於防制洗錢有更好的成果。有可能有些地方法律框架陷入泥沼或困境，或者組織架構不如預期般運行良好。關鍵在於瞭解自己的缺點及弱點，讓評鑑員發現不如自己指出該項弱點，你也可以說你正在做或將要著手改善。

專題報告三：斯里蘭卡第三輪評鑑之經驗分享－來自評鑑員的觀點

金融監督管理委員會 檢查局 副研究員許珮婷

本節由 APG 秘書處 Jennifer Ford 簡報。

一、APG 相互評鑑時間表

時 間	工 作 重 點
6 個月前	受評鑑國提供最新的技術遵循，技術遵循之書面審查；與受評鑑國聯繫並解決問題。
4 個月前	受評鑑國就效能評鑑回應。
3 個月前	提交技術遵循分析初稿，請受評鑑國回應。
2 個月前	受評鑑國就技術遵循分析初稿回應；提供評鑑重點予受評鑑國與審查員。
1 個月前	決定最後關注議題及準備實地評鑑。
當月	修正技術遵循評鑑及效能評鑑初稿。
實 地 評 鑑	
6 周後	提供第一版相互評鑑報告稿本給受評鑑國。
10 周後	受評鑑國就第一版相互評鑑報告稿本予以回應。
12 周後	提供第二版相互評鑑報告稿本給受評鑑國（僅供參考）及審查員。
14 周後	審查員就第二版相互評鑑報告稿本予以回應。

15 周後	準備第三版相互評鑑報告稿本並發送給受評鑑國；在相互評鑑報告最後定稿前，受評鑑國持續提出回應與修訂。
大會前 8 周	利用面對面會議，解決歧異。
大會前 5 周	發送相互評鑑報告最後定稿給會員及觀察員。
大 會 討 論	

二、評鑑前 6 個月:受評鑑國提供技術遵循更新資料並進行書面審查

- (一) 需要提供大量資訊，並採用 APG 第三輪評鑑要求之樣本，提出符合 FATF 評鑑項目(含解釋注意事項)之標準及對評鑑方法論採用準則、提供最新立法法規及敘述性或解釋(含執行情況)。
- (二) 提供全部配套法規和其他法律資料。
- (三) 協調者需有效協調相關機構共同努力完成。
- (四) 當評鑑員對技術遵循或效能評鑑有疑問時，受評鑑國必須提供能有效證明之遵循資料，勿以大量無關資料徒增評鑑員負荷。

三、評鑑前 4 個月前-受評鑑國就效能評鑑回應。

- (一) 提供大量資訊，但證明效能資訊不拘形式，由受評鑑國自行決定如何呈現最佳資訊，並且確保能夠切中效能評鑑之 11 個直接成果之特點與核心議題。
- (二) 提供明確資料讓評鑑員迅速掌握。
- (三) 使用案例輔助說明。
- (四) 提供 AML/CFT 效能之資訊，也可以包括失敗案例，來證明其他部分系統仍然是有效的。
- (五) 評鑑員依官方公布文件，驗證佐證資料之正確性，決定結論。
- (六) 可派員參與 APG 其他評鑑，以吸取經驗。

四、評鑑前 3 個月前-提交技術遵循評鑑初稿，請受評鑑國回應。

(一) 盡可能在實地評鑑前與評鑑員獲取共識。

(二) 評鑑員不受第二輪評鑑結果與後續追蹤之約束，因此受評鑑國需要提供最新資訊供其分析，確保資訊準確性與熟悉度。

(四) 評鑑員與受評鑑國必須適應從技術遵循至效能評鑑之方法論。

五、評鑑前 2 個月前-受評鑑國就技術遵循分析初稿回應；界定風險評鑑重點

(一) 界定主要風險範疇仍存有某些困難與挑戰，尤其是在制式風險/威脅評估未能使用時。

(二) 審查員的評論應具嚴謹性和透明性。

(三) 但當觸及敏感問題，可能造成雙方歧異。

(四) 評估風險不限於犯罪風險，也包括系統性問題。

六、實地評鑑-為期 2 周實地評鑑

(一) 實地評鑑將利用較多時間與受評鑑國溝通會議，以支持其調查結果。

(二) 就受評鑑國而言，應準備下列問題

1、安排適任人員參加，通常為實務操作人員。

2、會議成員包括跨部會，必須提出運用新方法論以評估整個系統的有效性。

3、當場可能質詢執行細節或需要較多資訊，因此受評鑑國應安排適任人員在場，以隨時回應。

4、提供電子檔或掃描檔統計數據資料，俾評鑑員攜回研究。

5、另評鑑員也將訪問私部門、自律規範團體(公會)、非政府組織及相關學術界和媒體。

6、最後一天進行總結會議，由主要被評估公部門負責出席即可。

七、實地評鑑之 6 周後，評鑑員提供第一版相互評鑑報告稿本送受評鑑國。

(一) 這時評鑑員也可能會再提出疑問，相關單位仍予同等重視，因為相

互評鑑不是短跑而是一場馬拉松。

- (二)第一版相互評鑑報告稿本會對效能評鑑與技術遵循作出初步建議與評等，並送交受評鑑國說明，受評鑑國必須詳實核對報告及說明，確認有無不正確結論，並且提供新的證據或更詳盡說明，以助將來調整評級或結論。

八、第二版、三、四版相互評鑑報告稿本

第二版相互評鑑報告稿版送交審查員，審查員將檢視評鑑標準是否一致性及提出審查意見送評鑑小組。面對面會議有助於受評鑑國瞭解審查員之判斷邏輯，雙方討論如何解決歧見，確定相互評鑑報告最後定稿。

九、大會前 5 周-相互評鑑報告最後定稿及關鍵議題

- (一)APG 秘書處於大會前 5 周分送修正後之總結摘要及相互評鑑報告定稿，連同品質及一致性審核機制之結論、評鑑員之回應及受評鑑會員國對相互評鑑報告最後定稿之正式答復，至所有會員國及觀察員進行評論。
- (二)於會員大會討論之關鍵議題，通常限定在 7 個問題：(1)5 個關於“升等”和“降等”之實質性問題。(2) 1 個關鍵項目。(3) 1 個策略性建議。

十、MEWG 與會員大會討論

- (一) APG 相互評鑑工作小組 (Mutual Evaluation Working Group, 簡稱 MEWG) 假日會議，通常利用會員大會前空檔召開，主要討論採認報告機制及程序，而非實質性問題。評鑑團隊及受評鑑國對於主要議題可能仍有歧異，透過此一會議機制將有效讓評鑑團隊與受評鑑國進一步相互討論，儘可能在分送相互評鑑報告最後定稿前(召開會員大會前 5 周)解決問題。
- (二)依據 MEWG 討論結果及之後 APG 提供關鍵議題報告，進行會員大會相互評鑑，FATF 提供全球一致性標準與觀點。

專題報告四：斯里蘭卡之第三輪評鑑經驗分享

金融監督管理委員會檢查局 副研究員許珮婷

本節由斯里蘭卡金融情報中心 Wangeesha Karunarathna 說明該國準備第三輪相互評鑑之經驗分享。

一、斯里蘭卡金融情報中心於 2006 年 3 月依該國金融交易報告法案第 6 條成立，歸屬該國中央銀行轄下部門單位，掌理該國金融機構申報可疑金融交易報告，從事預防洗錢犯罪、偵查、調查和起訴等事項。

二、斯里蘭卡第 3 輪相互評鑑時間表

時 間	重 要 紀 事
2014.3.7	回應技術遵循
2014.5.8	回應效能評鑑
2014.5.27-30	會前召開三天研討會。
2014.7.23	1、技術遵循與效能評鑑之進一步評論。 2、技術遵循第二版草稿及界定主要關注議題。
2014.12.1-12	實地評鑑
2015.5.18-22	1、相互評鑑報告第三版稿本 2、面對面會議
2015.7	大會討論

三、相互評鑑之事前準備工作

- (一) 2006 年修正反洗錢法案第 5 號規定。
- (二) 2005 年修正制止資助恐怖主義法案第 25 號規定。
- (三) 擴大反洗錢/反資恐法案適用之範圍。
- (四) 修正有關聯合國安理會第 1267 和 1373 決議相關規定。
- (五) 強化洗錢調查措施。
- (六) 強化現行對金融機構監理措施，包括：1、申報可疑交易報告義務。
2、申報大額通貨交易報告義務。3、監控洗錢及資助恐怖主義風

險之管理機制。

- (七)配合評鑑建議進行落差分析，包括：1、制定客戶審查統一規則。
- 2、確定其他領域之改善情形，如更新金融情報機構之操作手冊、發布指導原則或公告、修正法令規章。
- 3、實施國家風險評估。

四、國家風險評估

- (一)使用 SIP (Strategic implementation planning)架構，辨識所採行防制洗錢與打擊資助恐怖主義系統所面臨風險與弱點，依風險優先順序原則，將資源有效應用。尤其將第 2 輪相互評鑑報告所提改善建議列為優先執行項目。
- (二)對特定機構作弱點分析。
- (三)使用專家。
- (四)世界銀行提供技術協助，已於 2014 年 10 月完成國家風險評估程序。

五、完成技術遵循及效能評鑑

- (一)成立委員會及就關鍵議題成立相關工作小組，指定統一指導人員，決定協調歧見之方法與途徑、定期討論以評估進展情況。
- (二)收集 ML/ TF 各方面之統計數據，如起訴/定罪/沒收、調查與監理機關之強制性權力、資訊交換或司法互助/引渡。
- (三)提供統計數據前，應確認該資訊已與相關單位交叉檢驗，且與相互評鑑主要指標相關聯，強化資訊可信度。
- (四)書面證明資料，如國家/機構反洗錢/反資恐的政策、執法機關(LEA)重視洗錢調查、權責機關間資訊交換、辨識實質受益人、監理指引及監理資訊分享。
- (五)以案例研究，說明情境，如可疑交易報告之分析，據以說明依該可疑交易報告進而展開調查、與國外對手交換資訊、執法機關調查、辨識實質受益人(BO)、司法互助、權責機關間之交換資訊及金融情報中心/監理機關之強制執行規範。

(六)金融情報中心(FIU)利用現存可用資訊進行實務性分析，追查特定活動及交易之軌跡，並判斷其與洗錢/資恐犯罪之關聯性；並提供辨識洗錢/資恐之趨勢與型態之策略性分析報告。

(七)特定非金融事業體與專業人員(DNFBPs)作為：辨識相關自律團體(SRB，由專業人員如律師、會計師或其他獨立法律/財務專業人士所成立團體)、特定非金融事業體與專業人員規模、組成，及在各類別之許可(註冊)之措施。

(八)提供本身國內風險與背景概念說明。

六、實地評鑑之準備工作

(一)成立實地評鑑小組，成員包括金融情報中心、檢察總署、財政部、法務部、外交部、警察部門、保險/證券監理中心、賭場監管部門、反賄賂/腐敗委員會、金融監理部門。

(二)安排 FATF40 建議所涵蓋之機關與部門(包括私部門)。

(二)推薦每一產業之代表，確保安排適任人員受訪。

(三)預先安排後勤需求，包括聯絡窗口、食宿、交通等等。

(四)確保相關單位提供資料事前已經過檢視及確認。

(五)策劃時間表，確保如期提供相關資料。

(六)安排相關部門進行面對面會議。

(七)安排相關官方人員進行面對面會議。

(八)瞭解大會相互評鑑之程序。

(九)界定關鍵議題。

(十)參加大會，並就關建議題於工作小組會議及大會簡報。

七、斯里蘭卡之大會經驗分享

(一)直接成果 9-有效之阻絕 VS 打擊資恐之低起訴率

斯里蘭卡制定明確且致力於阻絕資助恐怖主義之國家政策，並且在現有法令框架下，能夠有效沒收恐怖組織之資產，雖然該國 TF 起訴率低，但因沒收恐怖組織資產達 6 億多美金，顯示已有實質

上成效，符合直接成果 9.1 與其他標準之要求，最後該項評等於大會中獲得升等。

(二)直接成果 6- 低度水平 VS 已達某種程度

關於直接成果 6 (金融情報或所有相關資訊為權責機關適當地運用於洗錢／資恐調查)，該國被評鑑為低度有效等級，其雖有提供與達到相當有效等級相關程度之主要改進資料佐證，並獲取 7 位會員之支持升等，但大會仍認為其對金融情報運用不夠全面性，且金融情報中心資源不足，對策略性分析功能有限，最後維持低度有效之評級。

八、鑒於部分國家已完成第三輪相互評鑑事宜，建議借鏡這些國家評鑑結果，重視評鑑方法論各項解釋要求，並應留意各國評估風險與背景差異性，將可作為日後辦理相互評鑑之參考。

專題報告五：馬來西亞第三輪評鑑之經驗分享－來自評鑑員的觀點

金融監督管理委員會 銀行局 專門委員劉萬基

一、評鑑過程及評鑑小組

評鑑程序進行約須 1 年。2014 年 5 至 6 月評鑑員開始檢視技術遵循文件。2014 年 11 月 9 日至 27 日實地訪查馬來西亞。2014 年 12 月 18 日評鑑員將第一次草稿提呈 APG 秘書處。2015 年 3 月 27 日至 4 月 2 日在馬來西亞召開面對面會議。2015 年 6 月 22 至 26 日報送並參與澳洲布里斯本 FATF 大會。2015 年 7 月報送並參與紐西蘭 APG 大會。

評鑑小組由 9 個會員國組成，是 APG/FATF 聯合辦理之相互評鑑。成員包括：APG 秘書處 3 人，澳洲總檢察署法律專家 1 人，美國財政部法律專家 1 人，國際金融監督集團財務專家 1 人，巴基斯坦財務專家 1 人，IMF 財務專家 1 人，加拿大皇家警察法律執行及 FIU 專家 1 人。

二、技術遵循－準備工作

首先依 APG 秘書處提供工作文件模型，辦理下列事項：(1) 檢視 2007 年馬來西亞之相互評鑑報告。(2) 檢視 2008 年至 2013 年馬來西亞之追蹤報告。(3) 馬來西亞提供之現行資料。(4) 馬來西亞回答評鑑員提出的問題。

其次是蒐集馬來西亞之相關法令，包括：洗錢防制法、刑事法律、關稅法等。

最後則檢視國家風險評估報告 (NRA) 及相關文件。

三、技術遵循－R2 全國性合作及協調機制

- (一) 馬來西亞 2007 年相互評鑑之評等是大部分遵循 (LC)。主要缺點在僅有限注意防制洗錢及打擊資恐監督行動之跨部門合作，以及對跨國現金申報欠缺跨部門合作。

(二) 由 16 個核心政府部門組成國家防制洗錢協調委員會 (National Co-ordination Committee to Counter Money Laundering, NCC)。NCC 在 2010 年至 2012 年發展並執行防制洗錢及打擊資恐之戰略計畫，以改善 2007 年相互評鑑之缺失，並反映 FATF 新修正發布的標準，建立具效能之機制。每半年辨識風險 1 次，每年檢視防制洗錢機制，以辨識及處理執行落差。每年至少舉行 1 次高階 NCC 會議，並設定戰略指引。國內合作及協調機制包括：備忘錄、聯合委員會、工作小組等。

(三) 2014 年 10 月 NCC 採用國家防制洗錢及打擊資恐之暫定策略計畫 (Interim National AML/CFT Strategic Plan, ISP)，以反映國家風險評估報告 NRA 發現之風險及落差，準備 2014 年相互評鑑。NCC 成員均應依 NRA 之發現採取行動。

(四) 實地訪查馬來西亞結果為滿意。評等為遵循 (compliant)。

四、技術遵循—R29 金融情報中心 (FIU)

(一) 逐一檢視 FATF 在 2013 年發布評鑑方法論之新標準

1、中央銀行 (BNM) 是洗錢防制法之主管機關，以其所轄金融情資及執行部門 Financial Intelligence and Enforcement Department (FIED) 作為 FIU。經檢視馬來西亞之洗錢防制法，FIU 有權要求申報機構或監理機關提供額外資訊。FIU 有權向監理機關提供建議。為分析之目的，可直接、間接自不同來源取得廣泛的金融、法令、行政、執法機關資訊。FIU 是資訊收受中心，包括：可疑交易報告 (STRs)、現金門檻申報報告 (CTRs)。申報機構將此二報告透過 FINS 系統傳送給 FIU。(有遵循 R29.1 至 29.3)

2、FIU 有執行實務性分析 (operational analysis) 及策略性分析 (strategic analysis)。FIU 下設 3 單位：Operational

Analysis Unit、Macro Analysis Unit、Surveillance Unit。(有遵循 R29.4)

3、FIU 得自動或基於請求，分送資訊或分析結果。使用 FINS 系統以分送資訊，以確保資訊之完整性及安全性。(有遵循 R29.5)

4、FIU 可限制資訊之取得。某些執法機關對 FINS 系統只有有限的索取權。(有遵循 R29.6)

5、雖然 FIU 是設立於 BNM 之下，但有獨立性及自主性，得與執法機關或國外對等機關合作，收受、分析、分送資訊。FIU 得控制預算及資源。FIU 與 FIED 之間，處於獨立及自主地位。(有遵循 R29.7)

(二)實地訪查結果，FIU 有取得額外資訊。評等為遵循(compliant)。

五、技術遵循—R30 執法及調查機關之責任

有 9 個執法機關負責調查洗錢及相關前置犯罪。但洗錢及資恐之調查有待加強。(見下述 I07 及 I09)

2008 年設立的 MACC 是獨立委員會，取代先前的反貪污署，是調查貪污的執法機關，具有足夠的權力去辨識、追蹤及啟動資產凍結與扣押。評等為遵循 (compliant)。

六、技術遵循—R31 執法及調查機關之權力

(一)執法機關依法得廣泛運用下列調查技巧：臥底偵查、通訊監察、擷取電腦系統資料、控制下交付，以執行洗錢、相關前置犯罪與資助恐怖分子之犯罪調查。雖證券交易委員會無權執行臥底偵查，但有必要時可商請警察機關執行。實地訪查時，中央銀行告知評鑑員，警察機關曾依請求協助執行法律。(符合 R31.2)

(二)洗錢防制法規定，執法機關得向申報機構索取資訊，以及時辨識自然人或法人是否持有或控制帳戶。並且可在不事先通

知所有人情形下辨識資產來源。任何人在執行職務之過程中取得之資訊，不得洩漏。(有遵循 R31.3)

(三) 評等為遵循 (compliant)。

七、技術遵循—R32 現金攜帶

有關 R32.7 之檢視結果：在海關、中央銀行及其他主管機關間有某種程度的合作。在 2011 年成立 CADS 平台，協調海關、中央銀行之跨境外匯攜帶資料申報。海關及警察機關有協調機制；但對來自現金及無記名可轉讓工具 (BNI) 流動所致之潛在資恐問題，二機關卻沒有足夠的協調，以致海關難以風險基礎及熱點 (hot spot, 指菲律賓南部及泰國南部) 來執行任務。其原因在於，警察機關執法時採取嚴格的必要性標準 (need to know basis)，以致降低效能。當警察機關與海關合作時，只有少量資訊交換，導致重複工作，或海關難於偵測資恐風險。

評等為大部分遵循 (largely compliant)。

八、技術遵循—R40 其他型式之國際合作

(一) 金融情報中心間之資訊交換 (R40.9-40.11)

依洗錢防制法規定，FIU 與國外對等單位，可以進行洗錢、相關前置犯罪及資助恐怖分子之合作。FIU 已基於請求，將該交換資訊之使用情形及依據該資訊分析之結果，提供給國外對等單位作為回饋。FIU 有權交換其直接或間接接觸或取得之所有資訊。

(二) 執法機構間之資訊交換 (R40.17-40.19)

依洗錢防制法規定，執法機關應與國外對等機關基於情報或調查有關洗錢、前置犯罪或資助恐怖分子的目的，交換國內可獲得之資訊。

馬來西亞已基於 3 個國家的請求，傳喚當事人、簽發傳票、搜查。值得注意的是，依相關法律規定，執法機關得為國外

對等機關，使用控制下交付、臥底偵查、約詢、要求提供資料等不同調查技術。自 2013 年 12 月起，馬來西亞與國外執法機關或情治單位合作調查之案件有 15 件。

實地訪查時，馬來西亞並提供 1 個案例，說明該國曾組成聯合查緝小組，以執行合作調查。特別是與國外對等機構合作，使用控制下交付、臥底偵查等不同調查技術。

(三) 國際合作在某種程度上符合其風險狀況，但應更注意跨國犯罪之風險。監理機關及 FIU 合作良好，對請求有回應。但馬來西亞收受之請求大於其提出之請求，因為對外來威脅欠缺重視。在過去 5 年只提出非常少的司法互助 (MLA) 及引渡請求。

(四) 評等為大部分遵循 (largely compliant)。

九、效能分析—IO6 金融情報

(一) FIU 蒐集金融情報

FIU 功能良好，具備充分的分析人力、資源、工具，並能取得廣泛資訊，能產出加值的金融情報。

FIU 透過 FINS 系統向申報機構索取額外資訊。FINS 提供給申報機構一套安全的線上系統，用以收受及回應資訊。

FIU 自申報機構收受大量的可疑交易報告 (STRs) 及現金門檻申報報告 (CTRs)；自海關收受少量的跨境現金報告；自中央銀行收受特定國際交易報告。FIU 定期向國際對等機構索取資料。FIU 回饋給監理機關，以協助其改善可疑交易報告之質量。本項目之弱點在於，資恐報告及特定非金融事業體及專業人員 (DNFBP) 報告之比率過低。

(二) FIU 分送金融情報

9 個執法機關已向 FIU 取得金融情報。執法機關說明 FIU 之揭露具完整性，得據以偵查犯罪。

過去 3 年 FIU 主動揭露資料予國內執法機關及國外 FIU 之數量

顯著增加；執法機關對 FIU 金融情報品質之反饋數量也隨之提高；透過這樣的資料分送，也增加了洗錢及前置犯罪調查之數量及範圍。執法機關使用金融情報以調查犯罪及追蹤資產之情形良好。

(三) 評鑑小組經實地訪查中央銀行之線上入口系統 (Web-portal) 及 FIU 之 FINS 系統，評估其為優良的系統。Web-portal 可加速將目標性金融制裁分送至申報機構、監理機關、自律組織、甚至公眾。這就強化了 FINS 分送至申報機構功能。除了指定對象外，Web-portal 也列明申報機構的義務、程序、執行凍結程序之指引。

(四) 評等為相當有效 (substantial level of effectiveness, SE)。

十、效能分析— I07 洗錢調查及起訴

(一) 具有效能系統之若干特徵，例如在詐欺案件中之洗錢調查及起訴。但有若干系統性弱點，未針對詐欺以外之高風險犯罪或外國來源威脅，進行洗錢起訴，大部分案件是中低價值之犯罪。

在 5 個高風險領域中 (毒品、稅、走私、貪污、詐欺)，有 2 個 (毒品、稅) 欠缺洗錢起訴，有 2 個 (走私、貪污) 低起訴。總體言之，洗錢起訴及制裁率低，高風險領域犯罪未成為調查目標。

(二) 沒有足夠案件顯示司法系統 (包含：調查、起訴、判決、制裁) 具有防制洗錢之協調功能，許多案件只有沒入不法所得，而不是起訴。雖主管機關採用其他替代措施之效果良好，仍會降低洗錢重要性。其結果是，洗錢之偵查、判決、處罰之數量少，對於潛在犯罪之勸誡性有限。

檢察機關及警察機關在洗錢調查、起訴方面有落差。2014 年特別工作小組決定追訴前置犯罪及洗錢相關之逃稅及走私，

是一個正向發展。

(三) 簡言之，品質優良的金融情報已傳達給執法機關（見前述 R29 及 I06），但執法機關使用這些情報之情形則待改善。改善重點：至少在 5 個高風險領域，應確保洗錢調查及起訴；除資產追蹤外，執法機關更應追訴洗錢犯罪；並積極地以涉外犯罪為目標。

(四) 評等為中度有效 (moderate level of effectiveness, ME)。

十一、效能分析－I08 沒收

(一) 具有效能系統之若干特徵，主要是透過行政沒收。在逃稅及走私的沒收方面有良好成果，剝奪犯罪所得，使罪犯無利可圖，從而降低前置犯罪，對馬來西亞來說具有加分作用。

馬來西亞之關鍵力量在於完善的法律機制，得依案件性質，選擇採取一系列不同方法。例如，得採用「非判決確定為基礎之沒收」，具有加分作用。

(二) 毒品、貪污及詐欺之沒收金額少，防制洗錢之沒收金額降低。這些高風險領域之沒收不足，具有減分作用。

(三) 特別須要改善的是，沒收的資產來自直接目標，而不是高利潤犯罪。國稅局並未以所有財產類型為標的（只有銀行帳戶及土地所有權）。外國前置犯罪及財產移轉至海外者，只有少量被沒收；執法機關認為這些是低風險，但評鑑員認為具有重要性。如 I02 所述，為防制跨國犯罪之風險，馬來西亞應更關注追蹤境外資金。

(四) 跨國機制執行成果有限，產出資料不多且呈遞減趨勢，也具有減分作用。在海關、警察機關及中央銀行間，執行機制應更全面、更多協調及資訊分享。

(五) 評等為中度有效 (moderate level of effectiveness, ME)。

十二、效能分析－I09 資恐調查及起訴

- (一) 依馬來西亞被辨識之風險程度，資恐案件調查數量低，且迄無起訴案件，尚不足以防制風險。
- (二) 欠缺資恐起訴之原因：持續調查之複雜性；警察洗錢部門之能力挑戰（包括未請求國際協助）；方法上注重恐怖主義組織及活動之防制，而不是採取司法手段。
- (三) 有待加強之處：與國外對等機關合作；機構間資訊分享。
- (四) 評等為中度有效（moderate level of effectiveness, ME）。

專題報告六：世界銀行進行評鑑之經驗分享

金融監督管理委員會 銀行局 專門委員劉萬基

一、背景說明

- (一) 世界銀行 FATF 之觀察員。在金融部門評鑑計畫 (FSAP, Financial Sector Assessment Program) 下，依 FATF 發布之方法論進行評鑑。FSAP 係 1999 年亞洲金融危機後，由世界銀行及國際貨幣基金共同成立之計畫，以協助國家降低金融危機。該計畫提供一個範圍廣泛的框架，即所謂三叉方法 (three-pronged approach)，包括：1. 金融系統之健全性，引發金融危機之弱點與風險。2. 基礎建設、機構及市場之發展需要。3. 金融部門之合規性遵循。參與該計畫的國家，得據以衡量金融部門遵循國際標準之情形，辨識金融系統之弱點，並作出政策反應。
- (二) 世界銀行依 FSRBs 之請求進行評鑑，其協助標的主要是發展中國家。FSRBs (FATF-Style Regional Bodies) 是 FATF 地區組織，全球共有 8 個。APG 即為其中 1 個地區組織。本次專題報告，世界銀行協助評鑑的 3 個國家，衣索比亞是東南非防制洗錢組織 ESAAMLG (Eastern & Southern Africa Anti-Money Laundering Group) 之會員，突尼西亞是中東及北非金融行動小組 MENAFATF (Middle East and North Africa Financial Action Task Force) 之會員。至於剛果民主共和國，並非 FSRBs 之會員。

二、以世界銀行評鑑 3 個國家為例

(一) 衣索比亞

- 1、該國已在世界銀行協助下，完成第一次評鑑。評鑑小組成員

7 位，包括世界銀行評鑑員 5 人，ESAAMLG 評鑑員 1 人及觀察員 1 人。實地訪查日期為 2014 年 4 月 7 日至 17 日。評鑑報告已提交於 ESAAMLG 大會，於 2015 年 5 月決議通過。

該國尚未作成國家風險評估 (NRA)，所以只能進行初步風險分析。由於該國官方建立之資料不足，評鑑主要依賴實地訪查。

2、風險狀況之重要因素 (materiality)，在於其經濟孤立。該國有嚴格的外匯控制，依法律規定，金融機構之股東限於具有衣索比亞國籍之個人或法人。將現金運送至國外屬違法行為，無住所外國人不得在銀行開立帳戶。只有開立外匯帳戶之人 (限於海外的衣索比亞人或有住所外國人)，可透過銀行辦理跨國匯款。合法的跨國資金流動，僅限於對內資金流入，大部分是海外衣索比亞人將資金匯回國內親屬。金融部門發展處於初步階段，銀行只辦理簡單的存匯款業務；金融普及率低，只占總人口數 28%。存在大量非正式部門 (占總體經濟產值 36%)。大額金融交易 (例如汽車及不動產買賣) 屬於現金交易。由於經濟孤立及嚴格外匯管制，以致不太可能透過金融部門來洗錢，防制措施無著力點。

3、從而導出國家風險：不法所得來自貪污、逃稅、人口販賣、武器等物資走私、非法金融服務等。不法資金之洗錢方法及途徑並不清楚，推測可能是透過不動產買賣。而不動產仲介業者及開發商並不了解其所負之洗錢申報義務，執行業務時不會詢問資金來源等問題。政府部門對不法資金移轉之數量並未進行評估；其引發之洗錢資恐風險範圍為何，仍屬未知之數。

(二) 突尼西亞

1、反洗錢資恐機制已長期存在，第一次相互評鑑發生在 2006

至 2007 年間。本次世界銀行對突尼西亞之評鑑，實地訪查在 2014 年 4 月，評鑑小組包括 7 位評鑑員及 1 位觀察員，將於 2015 年 11 月提報 MENAFATF 大會。

- 2、2011 年初該國爆發所謂茉莉花革命，在阿拉伯世界引起廣泛回響。革命後，該國時常面臨著伊斯蘭激進分子的襲擊，主要發生在偏遠地區。該國公民也是伊斯蘭國（ISIL）最大組成部分之一。為此之故，反洗錢資恐機制開始啟動，有非常積極的沒收。該國之風險主要在於恐怖主義問題。

（三）剛果民主共和國

- 1、該國亦係進行第一次評鑑，實地訪查在 2014 年 3 月，評鑑小組有 4 位評鑑員。該國非 FSRBs 會員，因此沒有討論時程，評鑑報告亦未公開。
- 2、該國屬多民族混合國家，自 1996 至 2003 年連續發生兩次內戰，儘管已簽署和平協定，但戰鬥仍在該國東部地區繼續進行。真正問題出在各方覬覦該國東部貴重的天然資源。該國礦產資源極為豐富，鈷、鈮、鈾儲量居世界第 1 位，鑽石居世界第 2 位，銅居世界第 6 位，其他如石油、天然氣的儲量也相當可觀。政府制度欠缺透明，金融部門運作及法制建設不健全，世界銀行及國際貨幣基金組織已協助制定經濟計劃。
- 3、洗錢資恐風險：該國是一個面積 200 萬平方公里的大國，邊境很長，入出境管理困難。礦物的非法開採及走私極其嚴重，大量經濟活動發生在非正式部門。現金是主要的交易基礎。政府無力管理資金流向。兩大挑戰是貪污嚴重，並且欠缺區域合作。

（四）國家環境（context）之重要性

由以上 3 國案例可知，評鑑員須深度了解國家資訊，國家之特

殊條件會影響評鑑過程及結果，須儘可能考量環境因素如何影響風險之發展，儘量以客觀的評鑑為目標。當決定每一項建議（recommendation）之評等時，評鑑員應考慮每一項準則（criteria）在該國個別狀況下之相對重要性，據以決定整體遵循程度。建議國家設定使其系統更具效能之 3 或 5 個主要問題，以進行政策擬訂及資源配置。

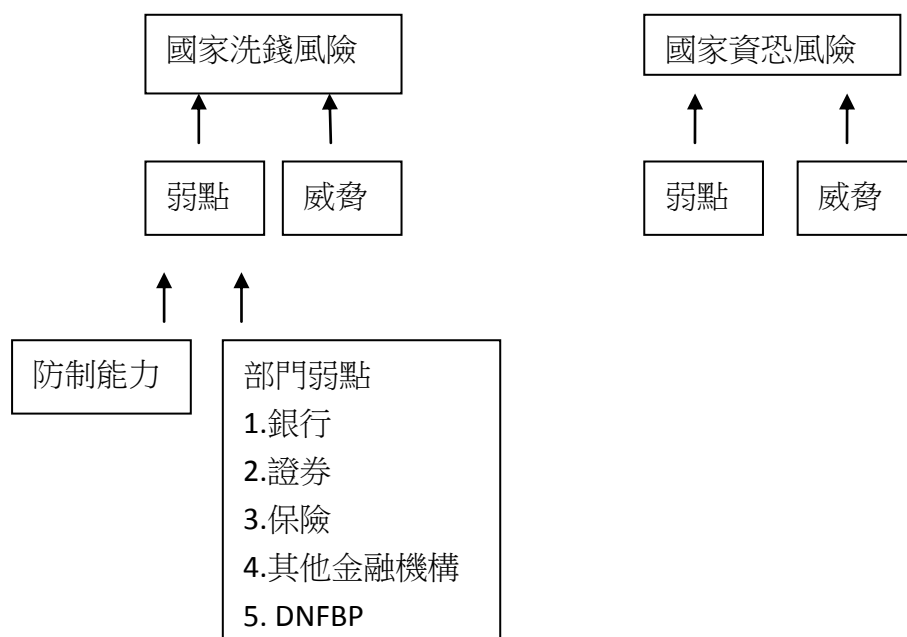
三、國家風險評估在評鑑中之重要性

（一）風險基礎方法

FATF 在 2012 年修正發布之評鑑方法論第 1 項建議，風險基礎方法（RBA）是核心。在高風險領域，要執行更多的認識客戶並監控，其義務性質屬於強制。在低風險領域，可以較少的認識客戶或監控，則屬任意性質。在決定為較高及較低風險時，國家風險評估（NRA）扮演相當重要之角色。

（二）使用國家風險評估以建構風險基礎方法，是一個循環的過程：（1）依評估結果，決定防制措施之優先順序。（2）建立行動計畫。（3）以適當的時間間隔重複辦理國家風險評估。風險評估更新頻率應由國家依據若干因素決定，包括風險變化的速度及強度。在第一次國家層級洗錢資恐風險評估後，應提出下次風險評估之時間，例如 3 或 5 年後。（4）更多資訊及統計資料→模型改善，更了解洗錢資恐環境。→更精確的風險評估→更有效的行動→更有效的防制洗錢及打擊資恐機制→更多可疑交易報告，更多定罪及反饋。→更多資訊及統計資料…

(三) 世界銀行第二代國家風險評估工具之結構



上開模組分為：(1)二個主要模組：國家威脅分析模組及國家弱點分析模組；後者之組成包括各產業弱點及國家防制能力二部分。(2)五個產業模組：銀行、證券、保險、其他金融機構及特定非金融體及專業人員（DNFBP）之弱點分析模組。每個模組均須輸入多項設定之變數，依運算公式產出分數。

透過本項工具，可了解該國風險結構（威脅及弱點），就不同產業之弱點進行比較，據以對防制行動之優先順序進行排序。

(四) 經驗及教訓

1、風險發現

在評鑑實務上，評鑑時間往往為建立被評鑑國家之風險狀況（risk profile）所占滿，因為各國主管機關對於風險所在及其高低，要達成共識非常困難。爰建議：(A) 被評鑑國家對歧異觀點要有實質完整且透明的理由；對於為何某部門或議題是低風險或不具優先順序，須有正當及實質的說明。(B) 被評鑑

國家應聚焦於關鍵議題及部門，有強力的國內協調及政治支持。

2、公私部門之廣泛參與

洗錢資恐風險評估之目的因使用者之需求而異，評估之目的及範圍也決定所要使用之方法。評估需要公私部門（包括評估者及使用者）之廣泛參與，進行開放及誠實的討論。私部門參與之價值在於其係資訊來源，同時也是資訊使用者，對於評估流程有諸多助益。

3、欠缺資訊是主要挑戰

國家風險評估之品質取決於資訊。國家風險評估中之一項重大弱點，就是防制洗錢及打擊資恐機制中存在有待填補之資訊落差。本次世界銀行評鑑的 3 個國家，都面臨資訊不足的問題。

專題報告七：泰國準備第三輪評鑑之經驗分享

金融監督管理委員會 檢查局 副研究員許珮婷

本節由泰國反洗錢辦公室 Seehanat Prayoonrat, Ph. D. 說明該國將於 2016 年下半年接受第三輪相互評鑑之事前準備經驗分享。

一、該國準備相互評鑑之架構，係以國家風險評估為基礎，並從法律架構、金融情報中心/執法機關、預防措施、及國內/外合作之四大面向分別進行，於法律層面，著重於法規修正、指定主政部門、制定 ML/ TF 刑事犯罪標準及沒收措施；金融情報中心/執法機關層面，則是廣泛收集 ML/ FT 調查、強化金融情報中心之實務性分析與策略性分析、統計佐證數據；預防措施層面，則是確保國內金融機構和特定非金融專業人士(DNFBPs)均受到防制洗錢/打擊資恐之法令監管、監理機構提供遵循防制洗錢/打擊資恐之指引與培訓、重視法人/法律合意(如信託)及非營利組織之客戶審查及監理及採取勸誡性制裁；最後國內/外合作層面，由反洗錢辦公室負責政策面規劃，並由法律、監理、執法等相關單位所組成之委員會/工作小組負責執行面事宜，其它正式或非正式合作，包括如引渡，簽屬備忘錄，分享金融情報等。

二、重視國家風險評估

該國政府不但通過反洗錢/打擊資恐之法案修正案，符合 FATF 標準，並且要求所有跨部門全力配合反洗錢辦公室，包括執法機關致力產出具體有效統計數據，以展現該國確實改善佐證資料。積極辦理國家風險評估，由部會代表組成反洗錢委員會(AMLB)、並要求私部門共同參與。國家風險評估方法具有高度學術理論，需仰賴大量且具體量化數據及質化討論，並以調查問卷進行跨領域(司法/公部門/私部門)風險評估，最後產出風險評估分析結果，提供予相關權責機關、自律團體、金融機構及特定非金融機構。

三、法律體系強化措施

(一) 修訂反洗錢法案：

- 1、擴大修正「前置犯罪」、「犯罪所得」、「應遵循 AML/CFT 金融機構」之範圍，符合 FATF 要求。
- 2、修訂非法賭博罪涵蓋線上賭博(online gambling)。
- 3、擴大洗錢犯罪範圍至任何人如明知所獲取、支配或使用之資金或資產係來自犯罪所得者，其即構成犯洗錢犯罪。
- 4、強化可疑交易報告、認識客戶(KYC)及客戶審查(CDD)之措施，客戶審查義務擴大於特定非金融專業人士。
- 5、反洗錢辦公室進行國家風險評估、制定反洗錢/打擊資恐政策及策略。
- 6、海關有義務提供跨國攜帶外幣或有價證券入出境、攜帶本國貨幣入境等相關申報資料予反洗錢辦公室。
- 7、反洗錢辦公室被授權得採用特殊措施於其調查工作。
- 8、違反金融機構予以制裁之規範。
- 9、加強對於有申報義務之機構認識新法規範之教育訓練。
- 10、反洗錢辦公室將發布部門風險手冊，並納入國家風險評估之調查結果。
- 11、研議修正逃漏稅為洗錢犯罪之「前置犯罪」範疇。
- 12、財政政策辦公室刻正修訂部門規章：擴大對跨國攜帶泰銖、可轉讓金融票據入境等均應申報機制、降低申報門檻及賦予海關於足以懷疑洗錢犯罪之情形，得予扣押財產之權限。

(二) 打擊資恐法案主要修訂包括：

- 1、根據聯合國安理會通過第 1267 法案，簡化對恐怖分子資產進行毫不延遲凍結資產程序。
- 2、修訂制裁措施，涵蓋對被指名之個人或擁有指定權或支配資產之個人或實體，其資產凍結失敗之情形下，對該被指名之個

人或實體實施制裁，並告知反洗錢辦公室。

(三)統計數據:提供最近三年(2013年-2015年)所有機構執行統計數據。

(四)成立反洗錢/反資恐小組委員:於反洗錢委員會(AMLB)下成立反洗錢/反資恐小組委員會,負責溝通協調,執行反洗錢委員會各項決策,篩選正確資訊予評鑑員,展現成果。

(五)充實風險評估模型:

反洗錢辦公室負責統計分析各機關資訊,並導入技術遵循與效能分析工具,最後產出風險評估模型結果,並就分析結果弱點決定優先改善順序,確保達成FATF標準。

(六)增進一般民眾、私部門及非營利組織合作關係,提升防制洗錢及打擊資恐之警覺,積極參與國家風險評估及相互評鑑準備。

四、準備2016年11月實地評鑑之工作計畫表

(一)第一步驟(2014年):汲取經驗與了解自己(KYS)

- 1、落差分析。
- 2、自我評估。
- 3、更新國家風險評估方法。
- 4、建立統計資訊之收集系統。

(二)第二步驟(2015年):準備和修正落差

- 1、法律、政策、措施之修訂。
- 2、收集資訊及統計數據,填寫相互評鑑問卷。
- 3、成立反洗錢委員會/工作小組。
- 4、發布國家風險評估報告。
- 5、更新反洗錢/反資恐法令及國家策略。

(三)第三步驟(2015-2016)-提交相互評鑑問卷

- 1、相互評估評鑑之模擬。
- 2、充實相互評鑑模型。
- 3、提升全國對防制洗錢及打擊資恐之警覺。

專題報告八：俄羅斯聯邦準備 FATF 第 4 輪相互評鑑之經驗分享
金融監督管理委員會證券期貨局稽核 巫春梅

一、依據 FATF 的決定，俄國即將在 2018 年進行第 4 回相互評鑑。俄國參加 FSRBs (FATF-STYLE REGIONAL BODIES 各區域性防制洗錢組織)、EAG¹ (The Eurasian group, FATF-style 歐亞區域防制洗錢組織) 及 MONEYVAL (歐洲委員會評價防制洗錢措施的特設專家委員會) 等官方組織。對於第 4 回合的評鑑，俄國由 Rosfinmonitoring (the Federal Service for Financial Monitoring 聯邦金融監測局) 統籌辦理，安排 FATF 相互評鑑程序及準備工作計畫等。

二、第一步驟：有組織的步驟

(一) 由 Rosfinmonitoring 統籌進行跨部門安排，建立國家級風險評估專家團隊，分為技術遵循專家團隊及效能評估專家團隊，分別於各局處挑選相互評估及參與國家風險之專家參加，並請俄國國內第三方及國際獨立專家參與分析評估。

(二) 跨部門委員會 (設有私部門代表之顧問委員會)，由 Rosfinmonitoring 擔任主席，該部門包括：

司法部 (Ministry of Justice)

內政部 (Ministry of Internal Affairs)

金融部 (Ministry of Finance)

中央銀行 (Central Bank of the RF)

安全局 (Federal Security Service)

海關局 (Federal Customs Service)

¹ The Eurasian group on combating money laundering and financing of terrorism (EAG) is a FATF-style regional body uniting Belarus, India, Kazakhstan, China, Kyrgyzstan, Russia, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan. 16 more states and 17 international and regional organizations have observer status within the EAG.

稅務局 (Federal Tax Service)
總檢察院 (General Prosecutor's Office of the RF)
衛生監督局 (Federal Bailiff Service)
外交部 (Ministry of International Affairs)
調查委員會 (Investigative Committee of the RF)
藥物管制局 (Federal Drug Control Service)
電信局 (Ministry of Communications and Mass Communications)、媒體監管機構 (Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications), 另外還邀請俄國杜馬國會 (State Duma of the RF)、聯邦政府 (Government of the RF)、總統執行辦公室 (The Presidential Executive Office) 及聯邦協調委員會 (Security Council of the RF) 等機構參加。

三、第二步驟：對於 FATF 之相互評鑑，事先找出系統上有關防制洗錢及打擊資恐 (AML/CFT) 的缺點，步驟如下：

(一)先做國家風險評估 (National Risk Assessment, NRA)：發展適用 Rosfinmonitoring 內部資訊系統及風險評估中心之國家風險評估軟體；做出國家風險評估及自各部門收集累積資訊，以國家風險模式進行評估，並且提出相關報告。

(二)評估技術遵循-具有法律特色的防制洗錢及打擊資恐 (AML/CFT) 系統:首先收集有關評估技術遵循之法律及行政規則等相關規定後，安排評估及確認俄國法律是已經嚴謹地符合防制洗錢及打擊資恐 (AML/CFT) 標準，做出技術遵循相關報告，並將相關法律及行政規則等規定翻譯成英文，有國際專家參與並做出獨立的分析結果，再由國際專

家及各機構代表參與討論該報告，工作團隊則對該報告指出之缺點作出澄清或改進。

四、第三步驟:有效率地自我評估防制洗錢及打擊資恐(AML/CFT)系統:

(一)有效率地收集防制洗錢及打擊資恐(AML/CFT)系統相關資訊，安排蒐集分析俄國防制洗錢及打擊資恐(AML/CFT)系統之有效性，並提出有效的分析報告，將所有資訊翻譯成英文，由相關部門持有並再次檢視該報告，再由國際專家做出獨立有效之分析結果。由機構代表組成工作團隊持有該報告，Rosfinmonitoring之內部地區部門及私部門共同討論最後報告，確認相關缺失及研議解決缺失之方式。

(二)以步驟二方式彌補或減輕防制洗錢及打擊資恐(AML/CFT)系統風險之不足:

1、以立法或其他方式去除不足或減輕風險:草擬討論及加速修正防制洗錢及打擊資恐(AML/CFT)相關法律及行政規則等規定，發展並執行減輕洗錢及資恐風險行動，並適時考慮國家風險，在有效自我評估基礎上衡量擴大各機構及私部門執行效率。

2、其他方式:提供給FATF評鑑員之資訊內容及樣式(type)必須經過驗證。

五、第四步驟:早在相互評鑑前就已經做到最後評估階段

(一)最後翻譯整套文件及資訊提供給評鑑員，有效的法律規定、國家風險評估及資訊等。

(二)由各機構、私部門及Rosfinmonitoring之內部地區部門準備與評鑑員面談。

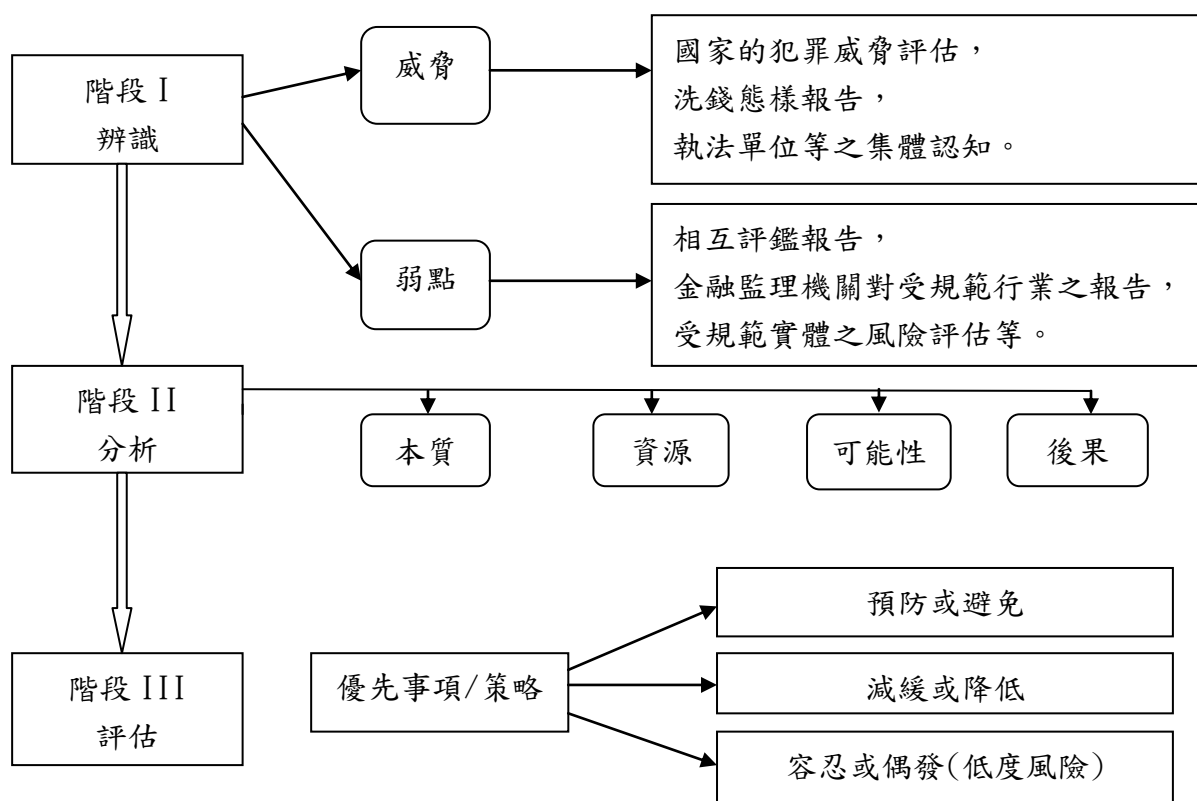
(三)提供文件給FATF，給評鑑員其他問題的答案，並且分析第一次擬定之技術遵循報告。

專題報告九：國家風險評估(National Risk Assessment)之專業分享
金融監督管理委員會 保險局 稽核吳韋村

- 一、簡介：辨識及評估洗錢與資恐(ML/TF)風險為發展國家防制洗錢與打擊資恐(AML/CFT)機制的重要因素，依據防制洗錢金融行動工作組織(FATF)建議，各國應指定機關或建立機制以協調風險評估之相關行動，並採用風險基礎方法，配置資源以執行防制或降低洗錢與資恐險之措施。
- 二、國家風險評估程序之結構：國家風險管理涉及發展適當措施以降低或減緩風險評估等級至可接受之程度，係基於國家層級 ML/TF 風險評估為目的，2013 年「FATF Guidance」所建議之概念如下：
 - (一)風險由威脅、弱點及後果三項元素所構成之因果，在第一階段試圖辨識、分析及瞭解其 ML/TF 風險後予以處置。
 - (二)威脅係指可能造成危害個人、團體、國家之社會、經濟或其他活動。在 AML/CFT 之脈絡中，犯罪或恐怖組織及其推動者將資金作為現在及未來洗錢或資助恐怖主義活動之用，而威脅是風險因子，通常開啟瞭解一個 ML/TF 風險之開端，基於此理由，瞭解前置犯罪及犯罪所得之環境，有助於辨識其本質(包括其規模及數量)，且對於實施 ML/TF 風險評估係相當重要。在某些情況下，某些類型之威脅評估或可作為風險評估之先行指標。
 - (三)弱點存在於一國 AML/CFT 體系、組織內部控制、商品與服務特性之內部缺陷，弱點將導致易於吸引 ML/TF 活動並增加發生機率。
 - (四)後果係指 ML/TF 可能造成之衝擊或損害，並包括潛在犯罪與資恐活動對金融系統、金融機構及對社會經濟廣泛性所造成之影響。ML/TF 之後果本質上有可能為暫時、抑或長期的，且亦可

能影響人口、特定社群、商業環境、或國家或國際利益，以及一國金融界的名譽和吸引力。故可將焦點置於全盤瞭解其威脅及弱點上，採用風險評估相關方法，嘗試分辨不同程度之風險，並協助優先配置減緩風險作為。

圖：AML/CFT 程序



- 三、評估方法：採行風險基礎方法(risk-based approach,RBA)建立 ML/TF 風險評估機制，RBA 係指依據風險評估結果分配適當資源，以採取有效的反制措施，以預防或降低風險，其特性如下：
- (一)RBA 首要為瞭解風險，並建構廣泛性的國家風險評估。
 - (二)不同管轄機關面臨不同類型的風險組合。
 - (三)司法機關也必須瞭解 ML/TF 風險結構。
 - (四)採取與風險等級一致之執行方式。
 - (五)RBA 賦予個別單位或國家 AML/CFT 彈性之處理原則，但相對也意味著需承擔更大的責任。

四、雖然 ML/TF 風險評估之某些方面可能由單一機關執行，但在大多數情況下，僅一個組織不太可能擁有全部必要且足以執行國家級任務之資訊及資料。因此，國家層級的 ML/TF 評估工作，最好應包括所有政府機關，如執法部門、檢察機關、情報機關、金融情報中心、相關主管機關(如：外交部、金融主管機關)等具有 AML/CFT 責任、專業知識，或兩者兼具的組織，包括對犯罪類型及範圍之知識、能辨識 AML/CFT 弱點之專業，以及擁有相關決定性資訊之部門與機關，當然亦包括私部門及其他人員之參與，例如產業公會及自律團體，因其擁有眾多的成員可對於評估部分區域之交易風險及提供重要的彙總性統計資料，特別是針對特定類型之交易量及產業範圍內之相關資訊。

五、刻正進行 FATF 第四輪相互評鑑的國家，如：西班牙、挪威、澳洲、比利時等，其 2015 年相互評鑑的經驗重點：

- (一)挪威：所有與政府利益相關者均需參與建立國家風險評估機制。
- (二)比利時：僅收集可疑交易資訊是不足夠的。
- (三)澳洲：建立即時性國家風險評估機制是必要的，雖然這對很多國家來說是重大挑戰。
- (四)其他：ML 與 TF 風險評估得分開執行(例如澳洲作法)；無論 ML/TF 風險是否正逐漸降低，重點是必須審慎瞭解(例如比利時作法)。

六、可參考已先行開展國家風險評估機制的國家：

- (一)荷蘭：2011 年 National Threat Assessment.
- (二)美國：2005 年 Money Laundering Threat Assessment.
- (三)韓國：2013 年 Pre-assessment on National ML/TF Risks.

七、澳洲國家風險評估機制中關於降低資恐(TF)風險之經驗分享：

- (一)TF 就像是複雜、模糊、不透明的拼圖。
- (二)澳洲投入約 2,000 萬澳元的政府基金予金融情報中心，作為強化

打擊資助恐怖主義的資源。

(三)降低資恐(TF)風險的三個挑戰及解決之道：

- 1、最初進行國家評估時，僅有相對少量且可疑 TF 案例，但卻需面對全國各區域可能的不同案件類型，情報機構認為這很難一概而論或予以合理的類型化。因此，必須藉由所有金融情報機構的訊息（含財務資料及金融監理機構）等各種情報資料，仔細研讀所有已知的業務情況，並以數據化過濾分析。
- 2、第二個挑戰涉及管理資源和時間，由金融情報機構及 TF 研究單位進行研究、分析、研擬對策、研討，再由國安機構執行，故必須謹慎運用時間並妥善地進行各單位協商。
- 3、第三個挑戰是降低 TF 風險的方法。分析 TF 風險水準的函數為：資恐事件發生之「可能性」(likelihood)等於該等事件之「威脅」(threat)乘以「弱點」(vulnerability)，先概略性的制定威脅分級，依不確定、低威脅至中度和高度威脅等程度分析其整體風險程度，然而，該評分方式並非嚴謹的科學方式，僅是促進參與機構間進行專家討論的起點。威脅的分級通常亦用以連結各領域的分析結果，以測試情報判斷之準確性及採取適合的風險降低方法。

(四)澳洲經驗的一項重點原則，任何決定均會涉及眾多合作夥伴或利害關係人，應依據他們可投入評估的資料或情報的價值與專業知識為基礎，相關專業知識與投入的時間、資源多寡是完成風險評估所不可或缺的要害，同時，亦不能低估諮詢與協調眾多利害關係人所耗費的時間和人力隱形成本。

(五)由於澳洲認為 ML 和 TF 屬大規模的，但澳洲境內相關案例卻有限，加上管理高敏感性的情報資料具有一定困難度等，因此過程中會產生無法預料的問題。

(六)應釐清 TF 及 ML 兩種風險評估方式，建議：

- 1、即使運用類似之分析方法，但仍需注意兩者的規模及活動型態會有所不同。
- 2、在缺乏證據的情況下，必須假設可能誤用分析方法。
- 3、不偏重任一方法，彈性使用各分析方法，可進行實驗與測試，以尋找最適合之工具與方法，AML/CFT 處於發展階段時，歷史案例及數據總會與現實有所差距，故無論採用何種方法，均應注意其優點及限制，並謹慎地作結論及判斷。
- 4、採取上述步驟應能針對國家風險得到豐富且均衡之評估結果。

肆、心得與建議

一、借鏡各國評鑑實務，強化我國監理措施。

本次會議分享之經驗交流，對各國評等得分高低之理由有充分說明，頗值參考，其中與金融監理直接相關者為直接成果(IO)3言之，已評鑑國家被評為弱項原因，主要係欠缺對金融機構制裁，且金融監理機關只有少量書面文件可證明有採取風險評估工作所致。爰此，本會應持續強化金融監理，強化違規罰鍰案件之執行。經統計本會 2012 年至 2014 年防制洗錢檢查意見之處理情形（罰鍰 2 件，糾正 0 件，函請改善 4 件，檢查局追蹤改善 94 件，其他 2 件）。符合「勸誡性」制裁（罰鍰）之數量過少，恐不利於評鑑作業，對於涉及法令之缺失事項，至少應核處糾正。另外 IO3 尚涉及其他特定非金融機構專業人員之監理成效，這部分則將端賴跨部會共同溝通協調，以提升該類人員對洗錢風險及防制洗錢義務之瞭解與落實。

二、重視我國在相互評鑑後續進展不足之問題，進行全面性落差分析，展開國家風險評估事宜。

依各國執行國家風險評估經驗觀之，其所牽涉之部門廣泛且需蒐集龐大資料及耗時甚長。我國於 2007 年接受亞太防制洗錢組織第二輪相互評鑑後，其中在 40+9 項的「16 項核心與關鍵建議」（16 core and key recommendations），我國有 11 項被評列為「未遵循」或「部分遵循」。雖我國於 2014 年所提交細部進展報告，已獲得 APG 認同我國於確認客戶身分及紀錄保存二項建議已改善至相當於大部分遵循等級，並將我國升等為一般追蹤等級國家。然而依據 APG 第三輪相互評鑑所要求之文件模型，我國 2018 年必須提出上一輪相互評鑑報告、後續追蹤報告，及現行架構資料，來展現我國致力於防制洗錢及打擊資恐之成果。因此，我國應依據從上一次相互評鑑結果，全面檢視我國現行法規

架構與 FATF 新修正 40 項建議之落差，積極配合法務部「因應亞太防制洗錢組織第三輪相互評鑑實施計畫」參與跨部會協調分工，有效率完成國家風險自評及後續策進改善作為，以利在 2018 年第三輪相互評鑑獲得良好之評價。

三、採用問卷調查方式建立金融業風險圖像，俾採取以風險基礎之監理措施。

本會已訂定銀行、證券期貨業、保險業防制洗錢及打擊資助恐怖主義注意事項，明定金融機構應以風險基礎方法執行 AML/CFT。刻正要求金融機構完成洗錢/資恐評估之規劃、建置與執行事宜。另應再汲取國外經驗，採用問卷調查方式瞭解金融業所面臨洗錢/資恐風險所在，建立金融業風險圖像，瞭解個別金融機構綜合風險等級與其風險特徵，以擬訂優先處理事項，有效分配監理資源。

四、提供強而有力之案例說明及統計數據，展現效能成果。

依據 FATF 評鑑方法論，各國不僅應證明其防制洗錢/打擊資助法規架構，符合 FATF 技術遵循要求外，亦必須就效能評鑑之 11 項直接成果提出量化及質化之統計數據，展現成果。以斯里蘭卡為例，該國打擊資助恐怖主義法案起訴案件雖只有 3 例，但藉由提出已沒收恐怖組織資產達 6 億多美金之案例，展現其於執行直接成果 9.1 與其他標準，仍有實質上成效，以補救其低起訴率之缺陷，最後並獲得升等之成功案例。為此，有效展現 IO3 之監理成效，除提供勸誡性制裁之統計數據外，最好能再提出案例輔助說明。爰此，本會檢查局宜將持續將防制洗錢列為年度檢查重點，以提升金融機構對防制洗錢義務之瞭解。另就辦理專案檢查發現金融機構防制洗錢內控程序之缺失及異常事項，將要求金融機構立即改善，並從制度面提出處理建議，期以降低金融機構洗錢風險，說明本會監理措施已具成效。