

## 【專題一】



## 會計師洗錢及資恐相關風險評估

廖健寧（證期局科長）

王佩蘭（證期局科員）

### 壹、前言

因應亞太防制洗錢組織（Asia / Pacific Group on Money Laundering，簡稱 APG）即將進行之第三輪防制洗錢 / 打擊資恐相互評鑑，國內公私部門無不積極推動相關措施並作相關準備，依目前規劃時程，APG 預計於 107 年 8 月底來台辦理評鑑會前會，再於 11 月初進行為期 2 週之現地評鑑。

按防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force，簡稱 FATF）經世界主要工業國組織 G7 決議，1989 年 7 月在法國成立，目前有 37 個會員，其發布 40 項建議、評鑑方法論為各國推動防制洗錢 / 打擊資恐及相互評鑑之標準規範，並公布洗錢及資恐高風險國家供各國執行之參考。至於 APG 為亞太地區防制洗錢犯罪之多邊機制，1997 年 2 月於澳洲雪梨成立，目前有 41 個會員。

### 貳、風險基礎方法（risk-based approach，簡稱 RBA）

FATF 於 2012 年修正 40 項建議，其中有一項很大之變革，即是正式納入風險評估及風險基礎方法的觀念。依 FATF 第 1 項建議「風險評估及風險基礎方法之應用」，各

國應辨識及評估國家層級之洗錢 / 資恐風險，以風險基礎方法配置資源，採取相關防制或降低風險之措施，包括透過嚇阻（例如適當的客戶審查措施）、偵測（例如監控及申報可疑交易）及紀錄保存（例如配合檢調單位之調查）等；對於較高風險之金融機構及非金融事業或人員（Designated Non-Financial business and Profession，簡稱 DNFBP）相關產業，應要求渠等採取強化措施，較低風險之產業則可採取簡化措施或不依 FATF 建議辦理。至於金融機構及 DNFBP 業者，亦應辨識、評估及瞭解本身所面臨之洗錢 / 資恐風險，並採取相關內部控制或措施以降低風險。

綜觀 FATF 40 項建議，就 DNFBP 而言，除 FATF 第 1 項建議外，主要有 3 個領域涉及風險：(1) 客戶審查 (2) 內部控制 (3) 主管機關之監理<sup>1</sup>。採取風險基礎方法，優點是可以更有效率及效益的方式運用相關資源，惟其挑戰是需要充分瞭解風險才能作出正確之判斷，這需要經驗累積或是邊做邊學之過程，高估風險可能造成資源浪費，低估風險可能使弱點暴露。我國近 3 年才開始逐步推動金融機構採取風險基礎方法，對剛入法之 DNFBP 而言，不論是主管機關或業者，風險基礎方法並非一蹴可幾之事。

風險基礎方法也有其限制<sup>2</sup>，例如資恐制裁凍結資產係法定義務，並不受風險基礎流程之影響，另外同樣地，風險基礎方法雖可強化潛在可疑交易之辨識，但申報經辨識之可疑交易，並非以風險為基礎。就客戶審查而言，辨識客戶身分是最基本之要求，至於辨識實質受益人、取得業務關係之目的及性質資訊、對業務關係實施持續性之客戶審查等事項，合理地執行風險基礎方法可判斷所需資訊之範圍與數量。惟基於客戶審查目的所取得文件及各項交易紀錄之保存義務，均與風險程度無關。

## 參、我國推動會計師洗錢防制之重要里程碑

### 一、第一階段：會計師納入洗錢防制法規範（106 年 6 月底）

依 106 年 6 月 28 日修正實施之洗錢防制法，將銀樓、地政士及不動產經紀業、律師、公證人、會計師等 DNFBP 納入規範，賦予 DNFBP 業者辦理客戶審查、紀錄保存及可疑交易申報之義務，金管會並配合訂定會計師防制洗錢辦法及會計師防制洗錢注意事項，發布相關問答集以利業者遵循。

### 二、第二階段：進行國家風險及會計師機構風險評估（106 年 6 月至 107 年 5 月）

1 請參行政院洗錢防制辦公室翻譯 FATF 發布之會計師風險基礎方法指引（以下同），頁 14。另因該指引為 FATF 於 2012 修正 40 項建議前所發布，故其提及之 FATF 建議與現行規定並不相符，併此敘明。

2 同上，頁 18。

行政院洗錢防制辦公室於 106 年 6 月至 107 年 3 月間召開國家風險評估程序會議，就我國所面臨之洗錢 / 資恐犯罪威脅及金融機構 / DNFBP 之產業弱點進行討論，並於 107 年 5 月 2 日正式發布國家風險評估報告，藉由國家風險評估之過程及結果，可瞭解會計師整體產業所面臨之固有風險。行政院洗錢防制辦公室另於 107 年 1 月至 3 月間，召開協助 DNFBP 主管機關建置以風險為基礎之監理機制會議，金管會依會中外籍顧問之建議，於 107 年 2 月底對所有會計師事務所進行問卷調查，藉由填覆問卷之過程及結果，讓主管機關及個別業者對於事務所面臨之固有風險（Inherent risk）及未遵循風險（Non-compliance risk），有初步之瞭解。

### 三、第三階段：發布 DNFBP 風險評估及內部控制指引（107 年 6 月底）

為因應 APG 第三輪防制洗錢相互評鑑，加強 DNFBP 各業之風險評估，行政院洗錢防制辦公室再於 107 年 6 月 29 日依 FATF40 項建議，參酌國內各產業運作實務，發布「指定之非金融事業或人員執行防制洗錢及打擊資恐業務最佳指引」（以下簡稱 DNFBP 指引）及各業風險評估表，會計師得以此作為實務執行之參考。

### 四、第四階段：再次修正洗錢防制法（研議中）

現行洗錢防制法僅規範金融機構及 DNFBP 於客戶審查時應以風險為基礎，為因應 APG 第三輪相互評鑑，法務部研議再次提案修正洗錢防制法，參照 FATF 第 18 項建議，明訂金融機構及 DNFBP 應依洗錢及資恐風險及業務規模建立洗錢防制內部控制與稽核制度，並期立法院於 107 年 11 月相互評鑑前完成修法，而各業務主管機關亦將配合於授權子法妥為規範。

## 肆、國家風險評估結果及分析

由於外交處境之關係，過去接洽國際組織協助我國進行國家風險評估，並不是很順遂。直至行政院洗錢防制辦公室成立後，在外籍顧問之指導下，我國始進行首次洗錢 / 資恐國家風險評估，於 106 年 6 月至 107 年 3 月間邀集公私部門召開 4 次國家風險評估程序會議，其中有關洗錢 / 資恐犯罪威脅之評估會議主要係由監理及執法機關等公部門參與討論，至於金融機構 / DNFBP 之產業弱點評估會議除公部門外，亦邀集各產業公會代表參與討論。

關於洗錢 / 資恐威脅之評估結果詳如附表 1，其中我國恐怖主義及資恐威脅較低，至於毒品販運、詐欺（包括一般詐欺、網路及電信詐欺、龐式騙局等）、走私、稅務犯罪（泛指逃漏稅捐案件）、組織犯罪、證券犯罪（包括內線交易、市場操縱、證券詐欺、

掏空資產等）、貪汙賄賂、第三方洗錢（包括地下匯兌、透過律師及會計師等專業洗錢、個人協助洗錢等）8大犯罪之洗錢威脅則是非常高。

關於金融機構 / DNFBP 之產業弱點評估結果如附表 2，就金融機構而言，國際金融業務分行（OBU）及本國銀行之弱點非常高，國際證券業務分公司（OSU）、外國銀行在臺分行、郵政機構、證券商、國際保險業務分公司（OIU）、農業金融機構、人壽保險公司、證券投信事業之弱點則為高度。就 DNFBP 而言，銀樓業、會計師、律師、不動產經紀業之弱點為高度，地政士、記帳士暨記帳及報稅代理人、公證人之弱點為中度。

關於法人之風險評估結果詳如附表 3，由於透明度不足，國內非公開發行之股份有限公司及有限公司被洗錢利用之風險較高，另設於避稅天堂之境外公司，於個案中發現有透過管顧公司設立並結合 OBU 帳戶之運用，易受濫用。此外，就非營利組織而言，人民團體、全國性宗教財團法人、社會福利慈善類財團法人可能存在資恐風險。

另就信託而言，境外信託被濫用於洗錢之風險較高，國內信託部分，商業信託及公益信託，以及在具有登記資訊之信託標的，資訊較透明，被濫用於洗錢之風險較低。

如上所述，依國家風險評估結果，會計師整體產業被洗錢利用之弱點為高度，謹將相關評估因素列於附表 4。會計師從事本身之風險評估時應參考國家風險評估之發現與結果，惟須注意的是，上述弱點分析僅限於固有風險部分，並未考量已採行之抵減風險之防制或控制措施。

我國國家風險評估從 106 年 6 月開始進行至 107 年 5 月報告正式發布，前後將近 1 年之期間，為使業者及早瞭解與準備，金管會於 107 年 2 月底進行問卷調查時已於函中特別敘明國家風險評估之初步概況，並於 5 月底提供重大犯罪類型或案例、彙整會計師弱點分析結果請會計師公會轉知會員參考。

再者，如國家風險評估結果所述，公司被洗錢濫用之風險較高，依公司法及會計師查核簽證公司登記資本額辦法規定，公司設立或資本額變更登記時均應經會計師查核簽證，另據統計，106 年公司登記由會計師擔任法定代理人之比例為 12%，其餘則以意定代理或自行辦理為主。

附表 1 洗錢 / 資恐威脅評等結果

低	中	高	非常高
人口販運 性剝削（含兒童） 偽造貨幣 殺人、重傷害 搶奪 勒贖 海盜 恐怖主義、資恐	非法販運武器 贓物 竊盜 綁架、拘禁 環保犯罪 偽造文書	仿冒、盜版、侵害營業秘密	毒品販運 詐欺 走私 稅務犯罪 組織犯罪 證券犯罪 貪汙賄賂 第三方洗錢

附表 2 產業弱點評等結果

低	中	高	非常高
期貨經理事業 信用卡公司 非人壽保險公司 外幣收兌處 證券集中保管事業	信用合作社 證券投顧事業 地政士 證券金融事業 融資性租賃事業 期貨商 保險代理人及經紀人 記帳士暨記帳及報稅 代理人 電子支付機構 第三方支付服務業 票券金融公司 公證人	國際證券業務分公司 （OSU） 外國銀行在臺分行 辦理儲金匯兌之郵政機構 證券商 國際保險業務分公司 （OIU） 銀樓業 會計師 律師 不動產經紀業 農業金融機構 人壽保險公司 證券投信事業	國際金融業務 分行（OBU） 本國銀行

附表 3 法人風險評估結果

## 1. 公司被利用洗錢風險

風險	股份有限公司		有限公司	無限及兩合 公司	有限合夥
	公開發行	非公開發行			
風險	低	高	高	低	低

## 2. 非營利組織之資恐風險

人民團體	財團法人				
	全國性宗教	社會福利慈善類	醫療類	教育類	文化類
有風險			無或低風險		

附表 4 會計師之弱點評估結果

風險因子	評比	考量因素
1. 固有特性	高	<ul style="list-style-type: none"> <li>●行業規模較大</li> <li>●業務結構複雜度較大</li> <li>●與其他應申報可疑交易行業之整合度較多</li> </ul>
2. 產品或服務	非常高	<ul style="list-style-type: none"> <li>●容易被洗錢 / 資恐所利用之服務較多</li> <li>●經檢調單位發現之違法樣態較多</li> </ul>
3. 客戶	非常高	<ul style="list-style-type: none"> <li>●業務關係之性質：屬一次性交易或間接關係之比例較高</li> <li>●客戶身分：屬重要政治性職務人士之比例較高</li> <li>●客戶職業 / 業務：屬高淨資產人士、現金密集業務、複雜控股或業務結構之比例較高</li> </ul>
4. 國家 / 地域	高	<ul style="list-style-type: none"> <li>●可能涉及洗錢 / 資恐關切國家交易之比例較高 (例如金融秘密指數名列前茅的國家，包括瑞士、美國等主要經濟國家及免稅天堂地區等)</li> </ul>
5. 產品或服務 管道	中	<ul style="list-style-type: none"> <li>●匿名性：可能涉及非面對面、透過代理人 / 第三方辦理之業務</li> <li>●複雜性：可能涉及多重中介者</li> </ul>

另國家風險評估之威脅評估主要係以洗錢之前置犯罪為評估標的，惟所稱稅務犯罪泛指逃漏稅捐案件。依稅捐稽徵法第 41 條規定，僅限以「詐術」或「其他不正當方法」逃漏稅捐者，應負刑事責任；另依同法第 12 條之 1 規定，基於獲得租稅利益，違背稅法之立法目的，濫用法律形式規避租稅構成要件，以達成與交易常規相當之經濟效果，為租稅規避，關於租稅規避之認定，稅捐稽徵機關就其事實有舉證之責任。

此外，為防止犯罪所得及資恐資金進入 DNFBP 產業，FATF 第 22、23 項建議賦予 DNFBP 客戶審查、紀錄保存及申報可疑交易之義務，主要係避免有心人士利用不知情之會計師從事洗錢 / 資恐交易。另 FATF 第 28 項建議，權責機關應防止犯罪者或關係人取得專業認可，或成為 DNFBP 實質受益人或擁有 DNFBP 管理權，因此會計師如係主動參與或協助犯罪（例如公司股東未實際繳納股款，由會計師事務所員工代為借款作為設立登記股款之用，再由會計師出具不實資本額查核簽證報告），金管會依會計師法

須俟相關判決確定始可廢止會計師證書，惟業務主管機關如發現相關行為同時涉有重大違反行政法令情事時，可先將會計師移付懲戒。

## 伍、會計師風險評估

依106年6月修正實施之洗錢防制法，將會計師從事之非審計業務，如：買賣不動產；管理金錢、證券或其他資產；管理銀行、儲蓄或證券帳戶；提供公司設立、營運或管理服務；法人或法律協議之設立、營運或管理以及買賣事業體等，納為規範之交易型態。

對於潛在洗錢犯罪者而言，會計師提供稅務規劃、設立公司、買賣房地產、執行金融交易及擔任與金融機構之間的中介等非審計服務可能扮演關鍵角色<sup>3</sup>，而易被洗錢所利用。為管理及降低會計師被洗錢及資恐利用之可能性，現行洗錢防制法及會計師防制洗錢辦法等法令，透過客戶審查、監控疑似洗錢或資恐交易等措施達到嚇阻及偵測可疑交易之效果，並透過記錄保存來協助檢調單位進行後續之偵辦作業，避免洗錢或資助恐怖主義活動之發生。然前開法令僅係就會計師防制洗錢之執行給予遵循之基本指示，會計師承接之業務型態有其差異，究竟個別會計師所面臨之洗錢及資恐風險何在，應透過風險評估予以瞭解，進而有效分配資源，確保最大的風險可以得到最多的關注。

按 FATF 第 1 項建議規定，金融機構及 DNFBP 應採取適當作為去辨識、評估及瞭解其洗錢及資恐風險（涵蓋客戶、國家或地區及產品、服務、交易或支付管道），包括：製作風險評估文件；在決定整體風險之等級及降低該風險之適當措施前，應考量所有相關風險因素；時時更新這些評估；有提供風險評估資訊予權責機關及自律團體之適當機制。

依 DNFBP 指引會計師以風險為基礎之方法之內涵，包括評估風險、降低風險及監控風險，將於以下說明。

### 一、評估風險、降低風險及監控風險

#### （一）評估風險

會計師之職能可能涉及複雜的交易活動，在許多狀況下，不尋常或複雜的服務型態，甚而客戶本質、地理位置考量，都可能導致洗錢及資恐風險更高的情況，因此評估風險應以客戶、產品、服務及活動 / 交易、商業慣例 / 交付管道及地理風險等 4 類作為風險評估之要素：

3 同前，頁 6-7。

### 1. 客戶：

會計師業者應考慮客戶之性質及業務，以確定洗錢及資恐風險程度。包括活動或交易模式、如何運作暨客戶資產規模、涉及之活動或交易數量等等，其評估項目可能包括：

- (1) 客戶是否為外國人；
- (2) 客戶是否為重要政治性職務人士；
- (3) 是否難以辨識客戶之實質受益人身分；
- (4) 客戶是否為代理人；
- (5) 客戶是否有犯罪背景；
- (6) 客戶是否購買與職業或收入顯不相當之財物或事業體；
- (7) 客戶從事之活動是否與可疑交易指標一致。

### 2. 產品、服務及交易：

會計師應認知洗錢或資恐風險較高之產品和服務，或其組合。任何利於資產流入及流出金融系統之產品和服務，均可能帶來高風險，並考量其提供服務之背景資訊是否涉及高洗錢 / 資恐風險狀況，評估項目可能包括：

- (1) 是否接受現金交易；
- (2) 是否進行大額交易；
- (3) 是否協助客戶設立不易辨識所有人或控制者之公司、信託等組織結構；
- (4) 是否協助客戶在外國設立公司、信託等組織結構或在國內開設國際金融業務分行（OBU）帳戶。

### 3. 商業慣例及交付管道：

會計師應考慮交付產品及服務之管道是否涉及高洗錢 / 資恐風險狀況，某些遠距離的分銷管道，可能被用來掩蓋客戶或實質受益人之真實身份，因此可能帶來更高風險。其評估項目可能包括：

- (1) 是否進行非面對面交易；
- (2) 是否有來自第三方轉介之客戶。

### 4. 地理風險：

會計師應考慮其經營、進行活動之地理位置或客戶所在地理位置，是否位處洗錢 / 資恐潛在高風險區域，其評估項目可能包括：

- (1) 客戶或資金是否來自於台灣或國際組織（如聯合國）公告制裁、禁運或其他類似措施之國家；
- (2) 客戶或資金是否來自被視為是金融保密天堂之國家或區域；
- (3) 客戶或資金是否有來自金融行動工作組織（FATF）公告為防制洗錢與打擊資恐具有重大缺失之國家或地區；
- (4) 客戶或資金是否來自有被辨識出係與提供資金給恐怖分子或支持恐怖活動有關之國家；
- (5) 客戶或資金是否來自有被辨識出重大貪污或其他犯罪活動有關之國家。
- (6) 客戶或資金是否來自金融保密指數前 20 名之國家。

為協助會計師履行風險評估之義務，DNFBP 指引亦附有「會計師風險評估表」供參，會計師業者可依據其規模和營運情況，採取不同之風險評估方式，惟值得注意的是，風險評估應合乎比例，倘為大型會計事務所之風險評估，應採取更加全面性及複雜性之風險評估方式，而不宜僅援引會計師風險評估參考範本作為履行風險評估義務之佐證。

## （二）降低風險

為確保會計師在洗錢和資恐風險容忍程度範圍內，當會計師業者經由上開風險評估，發現可能存有洗錢或資恐風險較高之客戶或情況，應採取降低風險措施，並以書面紀錄所採取之抵減措施，俾利與管理階層及員工分享相關措施，而管理階層亦應審查降低風險政策並確保每 2 年進行審查更新，以展現高階管理階層對於防制洗錢及打擊資恐之領導及參與，此舉有助於建構會計師事務所內部之遵循文化。

DNFBP 執行防制洗錢及打擊資恐業務最佳指引亦提供各種降低風險措施，例舉如下，可供會計師業者參考：

1. 加強持續監控業務關係
2. 明確區分權限、責任和歸責人員
3. 適當職責分工（例如，與客戶建立關係之員工無權批准業務關係，批准權限歸屬於他人）

4. 適當授權程序（例如，交易金額超過門檻時，員工必須獲得其他階層人員批准）
5. 必要時額外取得資訊，以證實客戶身份或實質受益權
6. 獲取有關客戶資金和財富來源額外文件資料
7. 要求高風險客戶提供額外文件，以瞭解客戶之業務狀況
8. 獨立之資訊驗證（即從客戶以外之可靠來源）
9. 與潛在客戶停止任何交易，直到資訊獲得確認
10. 實施適當的風險控管流程，如提高批准層級，作為對所有高風險客戶驗證流程一部分，或拒絕與潛在客戶進行業務往來，因為這些客戶超過所能承受之風險

（三）監控風險：

會計師應根據風險評估結果，對相關活動及交易進行持續監控，俾確保了解客戶業務、資金來源、業務關係的預期性質及目的、客戶的營運活動或交易。前開持續性監控係立於業務關係存在之基礎上，換言之，倘會計師與客戶間未建立業務關係（即從事臨時性交易）時，則無須進行風險監控。

持續監控之目的係為辨識可疑活動及交易。在監控活動過程中，如會計師發現可疑活動及交易，應向法務部調查局申報，而監控之標準及頻率應根據洗錢及資恐風險評估結果進行調整，具體而言，高風險活動 / 交易之監控頻率應最為頻繁，此外針對複雜、異常、大額活動及交易，以及無明顯經濟或合法目的之活動及交易應特別注意。

二、後續因應

為配合 APG 第三輪相互評鑑，法務部於日前研擬「洗錢防制法」及「資恐防制法」部分條文修正草案，修正內容包括明定金融機構及 DNFBP 應依洗錢及資恐風險及業務規模建立洗錢防制內部控制與稽核制度，並授權主管機關訂定該制度相關事項之辦法；並明定免除業務上應保守秘密義務之行為主體包括金融機構、DNFBP 及該機構或事業之董事、經理人及職員等，上開以風險為基礎之內稽內控制度，包括事項如下：

- （一）防制洗錢及打擊資恐之作業及控制程序。
- （二）定期舉辦或參加防制洗錢之在職訓練。
- （三）指派專責人員負責協調監督上開作業及控制程序之執行。

- (四) 備置並定期更新防制洗錢及打擊資恐風險評估報告。
- (五) 稽核程序。
- (六) 其他經中央目的事業主管機關指定之事項。

金管會嗣後將配合洗錢防制法及資恐防制法之修正及行政院之規劃時程，著手研擬修正授權子法相關規範，俾健全會計師業防制洗錢及打擊資恐之內稽內控制度。

## 陸、結論

依 FATF 防制洗錢 / 打擊資恐之評鑑方法論，相互評鑑之內容包括技術遵循評鑑及效能評鑑兩部分，其中技術遵循評鑑主要係評估各國法令及相關機制是否符合 FATF 40 項建議，效能評鑑主要係評估各國對於 FATF40 項建議之執行成效（包括金融機構及 DNFBP 主管機關之監理措施及業者之防制措施），並依評鑑結果提出具體建議。關於即將來臨之第三輪防制洗錢 / 打擊資恐相互評鑑，洗錢防制法及相關子法如能順利完成修正，對技術遵循之評鑑結果將有所助益，至於效能評鑑部分，期待主管機關和業者共同努力，提升相關執行成果，共同達到有效防制洗錢 / 打擊資恐之目的！

## ~ 證券投資小提醒 ~

投資人參與有價證券之認購前，應先至「公開資訊觀測站」下載並詳閱公開說明書。（網址 <http://mops.twse.com.tw/>）