

FATF



通匯銀行服務

2016年10月

FATF 是一個獨立的政府間組織，旨在發展與提升政策，保護全球性金融系統，以對抗洗錢、資恐以及資助武擴。FATF 建議已被認定為全球性防制洗錢與打擊資恐標準。

如需有關 FATF 更完整的資訊，請參閱其網站：

www.fatf-gafi.org

參考資料：

FATF (2016)，通匯銀行服務指引，FATF，巴黎 www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/correspondent-banking-services.html

©2016 FATF/OECD 版權所有。

未經事先書面同意不得再製或翻譯本出版品。

本出版品業經 FATF 秘書處授權，由中華臺北行政院洗錢防制辦公室譯為中文，如有出入以公布於 FATF 官網：www.fatf-gafi.org 之英文版為準。

行政院洗錢防制辦公室 2017 年 10 月印製。

目 錄

縮寫對照表	1
通匯銀行服務指引	3
I. 序言	5
A. 背景—FATF 針對通匯銀行去風險（de-risking）之相關行動	5
B. 指引的目的、適用對象與位階	8
II. 定義	10
III. 辨識風險 – 建議第 10 與 13 項的相互關係	13
A. 審查委託機構	13
B. 瞭解委託機構的業務	17
IV. 驗證委託機構的資訊，評估／記錄較高的風險	18
V. 管理風險	19
A. 持續執行委託機構客戶審查	19
B. 持續監控交易	20
C. 持續監控以及與建議第 6、7 及 16 項的相互關係	21
D. 持續監控與要求交易資訊	21
E. 以文件管理通匯銀行往來關係	23
F. 持續溝通與對話	24
G. 調整降低風險措施以因應風險變化	25
VI. 針對客戶為金錢或價值移轉服務業者之補充指引	26
通匯銀行服務	29

縮寫對照表

AML	防制洗錢
BCBS	巴賽爾銀行監理委員會
CDD	客戶審查
CFT	打擊資恐
CPMI	國際清算銀行支付暨市場基礎設施委員會
DNFBP	指定之非金融事業或人員
EDD	加強客戶審查
MVTS	金錢或價值移轉服務
RBA	風險基礎方法

通匯銀行服務指引

這份指引應與 FATF 建議一起閱讀，特別是建議第 1、6、7、10、11、13、14、16、20 和 26 項，以及各該建議的註釋與詞彙表。

這份指引也應與以下 FATF 指導文件和洗錢態樣報告一起閱讀，這些皆涉及如何在銀行與金錢或價值移轉服務（MVTs）領域正確執行風險基礎方法（RBA）。

- FATF 銀行業風險基礎方法指引，2014
- FATF 金錢或價值移轉服務風險基礎方法指引，2016
- 金融業防制洗錢／打擊資恐監理機關有效監理與執行及有效執法之風險基礎方法指引，2015
- FATF 防制洗錢／打擊資恐及普惠金融指引，2013
- FATF 擔任重要政治性職務人士指引，2013
- FATF 報告：透過金融匯款與貨幣匯兌商洗錢，2010 及
- FATF 報告：Hawala 及其他類似服務機構的防制洗錢及打擊資助恐怖主義角色，2013

以下指引文件與工具也是有關如何管理通匯銀行往來關係風險的重要資訊來源：

- 巴賽爾銀行監理委員會，健全防制洗錢與打擊資助恐怖主義風險管理指引，2014
- 沃爾夫斯堡集團，通匯銀行防制洗錢原則，2014 及

- 沃爾夫斯堡集團，防制洗錢問卷調查表，2014。
- 國際清算銀行支付暨市場基礎設施委員會，通匯銀行 – 諮詢報告，2015
- 巴賽爾銀行監理委員會，外匯交易結算相關風險管理之監理指引，2016

I. 序言

A. 背景—FATF 針對通匯銀行去風險 (de-risking) 之相關行動

1. 全球金融危機以及各國的應變措施導致國際社會越來越關心去風險議題。FATF 瞭解，這個名詞意味著金融機構將終止或限制與整個國家或某客戶階層的業務關係，以遂行 FATF 的風險基礎方法 (RBA)，避開風險，而非管理風險。對 FATF 及區域性防制洗錢組織 (FSRB) 而言，這是非常嚴重的問題，因為去風險可能導致金融交易轉向監管較少或無監管的管道，降低金流的透明度，造成非正規金融管道崛起，從而增加洗錢和資助恐怖分子 (洗錢/資恐) 風險。
2. 不同機構 (包括 FATF¹) 所做的分析指出，去風險是個複雜的議題，須考慮不同的因素，包括獲利性、商譽與責任風險、改變銀行的金融風險接受度、監管機關和執法機關科處的金融罰款金額，以及因執行彼此衝突的監理規範而造成法規遵循成本增加，包括防制洗錢/打擊資恐 (AML/CFT) 以及「瞭解你客戶的客戶」(KYCC) 一詞造成的困惑。最近的調查²也顯示，在某些個案，銀行僅因利潤因素就離開市場 (「去市場」)，並未考量風險環境與市場情勢。
3. KYCC 一詞造成許多困惑。為了明確起見，FATF 建議並未要

¹ FATF 於 2015 年年底對銀行和 MVTS 進行問卷調查，蒐集私部門的資訊，以利製作指引。

² ACAMS/Dow Jones(2016), 2016 年全球防制洗錢調查結果, http://files.acams.org/pdfs/2016/Dow_Jones_and_ACAMS_Global_AntiMoney_Laundry_Survey_Results_2016.pdf。

求金融機構對其客戶的客戶（也就分別針對每一位客戶）執行客戶審查。在通匯銀行往來關係中，通匯機構會監控委託機構的交易，注意委託機構風險組合的任何變動或是否採取風險降低措施（即遵循防制洗錢／打擊資恐措施及採取目標性金融制裁）、委託機構任何不尋常的活動或交易，或可能違反通匯銀行合約條款之情形。實務上，一旦發現有此疑慮，通匯機構會追蹤委託機構，要求針對任何特定交易提供資訊（RFI），而此資訊可能導致要求提供更多涉及委託銀行特定客戶的資訊，但 FATF 並未期待、打算或要求通匯機構對其委託機構的客戶執行客戶審查。

4. FATF 於 2015 年發表公開聲明³，說明在建立通匯銀行往來關係時，要求通匯機構針對其委託機構執行客戶審查（CDD），並蒐集足夠的委託機構資訊，瞭解其業務、商譽與監理品質（包括委託機構是否接受洗錢／資恐之調查或監理），以及評估委託機構的防制洗錢／打擊資恐控管情形。須說明的是，FATF 建議並未要求通匯機構在建立通匯銀行往來關係或在建立此關係的過程中，針對其委託機構的客戶執行客戶審查。
5. 儘管金融業支持 FATF 的這項聲明及其他 FATF 針對去風險之公開聲明⁴，FATF 仍然尋求進一步說明有關通匯機構針對其委託銀行執行客戶審查的監理目標。此外，監理與監管機關

³ 參閱 FATF (2015)，「去風險」程度逾越防制洗錢／打擊資助恐怖主義的背後原因 www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/derisking-goes-beyond-amlcft.html.

⁴ 請參閱 FATF 於 2014 年 10 月、2015 年 3 月和 2015 年 10 月公開發表的去風險聲明。

對於如何評估金融機構是否符合監理目標亦須有明確的認知，為此，FATF 致力於擬定本指引，以進一步說明在 FATF 標準之義務下，對通匯銀行往來關係的監理目標。本指引與 FATF 整體的去風險方法相符，係以有效執行全球防制洗錢／打擊資恐標準為基礎，亦與 FATF 的風險基礎方法一致。FATF 建議要求金融機構辨識、評估及瞭解其洗錢／資恐風險，並根據發現的風險，採取與該風險相當的防制洗錢／打擊資恐措施。事實上，風險基礎方法不僅是確保防制洗錢／打擊資恐體系有效的基石，也是有效管理風險所需的必要元素。

6. 造成去風險的推動因素包括審慎監理及其他監管要求、裁罰體系的複雜度、次數與變更、不同裁罰體系間交互作用的不確定性，以及各種裁罰體系對金融機構的適用性等。防制洗錢／打擊資恐規範只是各種導致結束通匯銀行往來關係的因素之一。這些結果與 FATF 和國際間相關組織的見解相符，這類國際組織包括金融穩定委員會（FSB）、國際清算銀行支付暨市場基礎設施委員會（CMPI）、巴賽爾銀行監理委員會（BCBS）的防制洗錢專家小組（AMLEG）、國際貨幣基金（IMF）和世界銀行。
7. 雖然許多這些去風險相關因素都已逾越防制洗錢／打擊資恐和 FATF 任務，FATF 仍然致力於處理這些議題，希望藉由發行指引說明如何正確有效地執行 FATF 的風險基礎方法。⁵

⁵ 包括防制洗錢／打擊資恐及普惠金融指引修訂版（2013）

8. 在某些地區⁶與行業，去風險為通匯銀行業務帶來負面影響。這是國際社會關注的議題，因為通匯銀行業務是促進跨境資金移動的重要方式，且有助於金融機構以不同的貨幣在不同的外國司法管轄區獲得金融服務，進而支持國際貿易、慈善捐贈，以及商業交易與匯款，而這些都對促進普惠金融提供了助益。

B. 指引的目的、適用對象與位階

9. 本指引的目的在於處理去風險議題，說明 FATF 標準在通匯銀行往來關係，與金錢或價值移轉服務（MVTS）業者提供類似服務（也就是說金錢或價值移轉服務扮演中介角色，透過帳戶處理及／或執行自己客戶的交易，- 參閱以下 II d）的應用，以及：

- a) 支持形成共同認知及瞭解風險基礎方法的影響，範圍包括：從事通匯銀行業務的銀行及提供類似服務的金錢或價值移轉服務業者、以金錢或價值移轉服務業者為客戶的委託機構，以及仰賴第三方金錢或價值移轉服務業者扮演中介角色的金融機構進行支付交易時。
- b) 說明各相關 FATF 標準間之交互作用，包括跨境通匯銀行業務（建議第 13 項）和以金錢或價值移轉服務業者擔任中介機構，其他 FATF 標準如客戶審查（建議第 10

⁶ 參閱：阿拉伯銀行（UAB）與國際貨幣基金（IMF）聯盟聯合調查；世界銀行的去風險調查結果總結與取消通匯銀行業務：何處、為何、該做些什麼。

項)、電匯(建議第 16 項)與目標性金融制裁(建議第 6 與 7 項)。

- c) 強調通匯機構與提供類似服務的金錢或價值移轉服務業者可充分瞭解委託機構的客戶與相關風險,以及
- d) 說明當委託機構客戶包括金錢或價值移轉服務業者時,對該通匯機構的監理期望。

10. 本指引的適用對象為:

- a) 提供通匯銀行或委託銀行服務的銀行和金錢或價值移轉服務業者;
- b) 帳戶持有人為金錢或價值移轉服務業者的金融機構,且該金錢或價值移轉服務業者藉此為其本身客戶提供通匯銀行類型之服務(此與其為自家公司目的而持有和使用帳戶的金錢或價值移轉服務業者不同);及
- c) 主管機關(特別是銀行和金錢或價值移轉服務業者的防制洗錢/打擊資恐監理機關)。

11. 應指出的是,本指引係與 FSB 共同製作。FSB 負責協調工作,以評估和處理銀行取消通匯銀行業務關係的程度與原因,同時透過一項由通匯銀行協調小組協調的 4 點行動計畫(蒐集資料、說明監理期望、能力培養,以及加強客戶審查工具),以辨識處理此議題所需的政策措施⁷。其他在通匯銀行領域從事相關工作的國際組織(例如 CPMI 與 BCBS)亦

⁷ FSB (2015), 銀行通匯往來業務式微之評估與處理行動 - G20 報告。
www.fsb.org/wp-content/uploads/Correspondent-banking-report-to-G20-Summit.pdf

密切參與此一 FATF 指引的擬定。

12. 本指引參酌各國及私部門經驗，協助權責機關和金融機構運用風險基礎方法，有效實施適用的 FATF 建議，避免去風險帶來意料之外的結果。本指引亦利用其他相關標準制定機構的資訊，特別包括 BCBS 及其健全防制洗錢與打擊資助恐怖主義風險管理指引（附錄 II 通匯銀行業務）。本指引不具拘束力，亦不影響各國根據各司法管轄區域的法律、監理和監管架構洗錢／資恐風險、個別機構的風險評估，以及其他因素（例如國家監理和監管體制的周全性和成熟度）、評估和監管通匯銀行活動，與金錢或價值移轉服務業者之權限。

II. 定義

13. 以下定義適用於本指引：
 - a) 通匯銀行業務係指一銀行（通匯銀行）提供銀行服務給另一銀行（委託銀行）。大型國際銀行通常扮演通匯銀行的角色，提供服務給全球數千家銀行。委託銀行可得到各種服務，包括現金管理（例如由多種貨幣構成的計息帳戶）、國際電匯、支票結算、過渡帳戶（Payable-through Account）與外匯服務⁸。
通匯銀行業務不包括一次性交易，或單純於非客戶關係

⁸ FATF 詞彙表。

交換 SWIFT 關係管理程序 (RMA) 金鑰之業務⁹，而是以持續提供重複性業務為其特色。

通匯銀行提供一系列服務，但並非所有服務都有相同程度的洗錢／資恐風險。有些通匯銀行服務中，通匯機構為其客戶的客戶處理和進行交易，因而具有較高的洗錢／資恐風險。

然而，本指引著重於具有較高風險的通匯銀行關係，特別包括涉及第三方付款的跨境通匯銀行往來關係。

本指引亦適用於金錢或價值移轉服務 (MVTS)，此服務在金錢或價值的移轉 (參閱後述) 過程中扮演中介角色，且與建議第 13 項的內容相符。該建議適用於跨境通匯銀行業務和其他類似關係的金融機構。本指引不適用於有價證券交易。

- b) 通匯機構係指為委託機構的客戶處理及／或從事交易的銀行或金錢或價值移轉服務業者，或將帳戶用於處理及／或從事客戶交易的金錢或價值移轉服務業者。通匯機構除提供過渡帳戶服務 (參閱以下第 21 段) 外，與委託機構的客戶通常無直接業務關係。委託機構的客戶可能是個人、法人或金融服務公司。¹⁰除了處理第三方付

⁹ SWIFT RMA 提供訊息傳遞功能，可由 SWIFT 會員透過網路交換訊息，且可在現金管理、代管、貿易融資、支付訊息交換及證券市場基礎設施機構 (例如交易所保管機構) 等特殊個案中建立非客戶關係。

¹⁰ 此定義與巴塞爾銀行監理委員會防制洗錢與打擊資助恐怖主義穩健風險管理指引第 24 頁的定義大致相同，只是為了符合本指引的宗旨而為延伸解釋，納入與通匯銀行同樣扮演中介金融服務角色的 MVTS。

款外，通匯機構還可提供委託機構其他服務，例如貿易金融相關服務、現金結算、流動資金管理、短期借款、外匯交易或投資特定外幣。

- c) 委託機構係指為通匯機構直接客戶的金融機構。
- d) 金錢或價值移轉服務（MVTs）係指涉及收受現金、支票、其他貨幣支付工具或其他儲值工具的金融服務，其服務內容還包括透過通訊、訊息、轉帳或金錢或價值移轉服務業者所在的清算網絡，以現金或其他方式支付相應的金額給收款人。金錢或價值移轉服務業者從事的交易可能涉及一個或多個中間機構，並在最後支付予第三方，也可能涉及新的支付方法。這類服務有些與特定地理區域有著密切的關係，且以不同的名詞描述，包括 hawala、hundi 和 fei-chen。¹¹

MVTs 機構若扮演其他金錢或價值移轉服務業者的中介角色，或透過其他金錢或價值移轉服務客戶在銀行的帳戶取得銀行服務或類似服務，該金錢或價值移轉服務業者即「提供與通匯機構類似的服務」。

- e) 主管機關¹²和金融機構¹³的定義引用自 FATF 建議。

¹¹ 可在 FATF 建議的詞彙表找到此定義。

¹² 主管機關係指所有被指定負責打擊洗錢及／或資恐的公部門機關。主管機關特別包括金融情報中心；對洗錢、相關前置犯罪、資恐及查封／凍結和沒收犯罪資產等擁有調查及／或追訴權的機關；受理跨境運送貨幣與無記名可轉讓金融工具申報的機關；以及為確保金融機構與指定之非金融事業或人員遵守防制洗錢／打擊資恐規範而負有防制洗錢／打擊資恐監理或監控責任的機關。自律團體不視為主管機關。

III. 辨識風險 – 建議第 10 與 13 項的相互關係

A. 審查委託機構

14. 提供跨境通匯銀行服務給委託機構前，務必確定符合建議第 10 與 13 項的要求。除了依 FATF 建議第 10 項對高風險客戶執行客戶審查及加強客戶審查（EDD）措施外，FATF 建議第 13 項還要求對跨境通匯銀行往來關係採取其他措施。¹⁴這些都是適切的額外措施，因為和國內通匯銀行往來關係相比，跨境通匯銀行往來關係本質上具有較高的風險。因此，若進行第 13(a)項描述的活動，簡化的客戶審查措施必定無法適用於跨境通匯銀行。
15. 如上所述，額外的客戶審查措施係用於跨境通匯銀行往來關係。然而，通匯銀行往來關係具有多元性質，其中有些可能具有較高的風險。因此，金融機構應瞭解各種通匯銀行活動類型的風險程度，包括第 13(a)項所描述視為具有較高風險的

¹³ 金融機構係指從經營業務角度為客戶或代表客戶從事以下一項或多項活動或作業的任何自然人或法人：1.接受民眾的存款及其他可償還資金；2.貸款；3.融資租賃；4.金錢移轉服務；5.發行及管理支付工具（例如信用卡、簽帳卡、支票、旅行支票、匯票、銀行本票、電子貨幣）；6.財務擔保與保證；7.從事(a)貨幣市場支付工具（支票、票據、定存單、衍生性金融工具）；(b)外匯；(c)匯率、利率、指數工具；(d)可轉讓有價證券；(e)商品期貨交易買賣。8.參與有價證券發行，以及提供與該發行有關的融資服務；9.個別或集體投資組合管理；10.為他人保管及管理現金或流動性證券；11.為他人從基金投資、保管與管理；12.承銷和配售人壽保險及其他投資型保險；13.金錢與現鈔兌換。

¹⁴ 如需有關須採取 CDD 強化措施的個案資訊，請參閱 FATF 建議第 10 項第 20 段的註釋。

活動。

16. 通匯機構在評估委託機構的風險時，應先確定該評估足以涵蓋所有相關風險因素。通匯機構藉此評估並清楚瞭解固有風險的程度，以及對各風險採取的控制措施，確保有效管理風險。由以上說明可知，額外措施應實施至何種程度須視剩餘風險的程度或類型，並依個案認定，包括委託機構為降低其洗錢／資恐風險而採取的措施。評估通匯銀行風險時，應考量的因素包括委託機構所在之司法領域、該機構提供的產品或服務，以及該機構的客戶群。基於以下理由，無法根據類型編列一份確切的高風險關係清單。首先，沒有一份鉅細靡遺的風險因素清單可用來辨識高風險關係，或同等適用於所有關係。其次，必須同時考慮相關風險因素和可採取的降低風險措施，才能正確瞭解風險的全貌。因此，任何為界定較高風險關係的構成因素所做的努力，都可能因為推動更傾向規則基礎且逐項勾選（tick-the-box）的方法，而出乎意料之外地助長（而非防止）去風險結果。BCBS 健全防制洗錢與打擊資助恐怖主義風險管理指引¹⁵附錄 II 描述的風險因素僅為範例，供通匯機構在評估其通匯銀行關係之風險時參考。
17. 建立業務關係時，通匯機構應做的第一件事是使用取自獨立來源的可靠文件、資料或資訊，辨識和驗證委託機構的身分（建議第 10(a)項）。通匯機構還應辨識並採取合理措施驗證實質受益人的身分，確定知道誰是委託機構的實質受益人。

¹⁵ 第 7 項。

為此，通匯機構應瞭解委託機構的所有權與控制結構。¹⁶所有權與控制結構資訊包括相關驗證，讓通匯機構確定委託機構不是空殼銀行。¹⁷

18. 此外，通匯機構應蒐集足夠資訊，瞭解其與委託機構間的通匯銀行關係具有何種目的與性質。¹⁸瞭解事項包括委託機構打算透過通匯銀行關係服務何種類型的客戶，以及委託銀行提供服務的方式（例如透過第 21 項描述的嵌套關係[Nested Relationship]），包括預期的活動層級、交易量與交易額、各項交易計畫的性質，以及前述各項經委託機構評估為高風險的情形。
19. 通匯機構還應蒐集足夠的資訊，並根據公開資訊判定委託機構的商譽及其監理品質，包括權責機關是否（及何時）曾經對其進行洗錢／資恐調查或採取監理行動。¹⁹
20. 此外，通匯機構應評估委託機構的防制洗錢／打擊資恐控制機制。²⁰實務上，此一評估需要檢視委託機構的防制洗錢／打擊資恐體系與控制架構。評估內容應包括確認委託機構的防

¹⁶ FATF 建議第 10 項，第 4(a)及(b)款。

¹⁷ FATF 建議第 13 項禁止金融機構與空殼銀行建立銀行通匯往來關係。依 FATF 建議詞彙表的定義，空殼銀行係指未在其成立及核准國實體呈現，且未與受到有效合併監理控管的金融集團具有任何關聯的銀行。實體呈現係指在特定國家實施有意義的謀劃與管理。若僅在當地設置代理機構或低階人員，不構成實體呈現。

¹⁸ FATF 建議第 10 項第 4(c)款。

¹⁹ FATF 建議第 13 項第(a)款。

²⁰ FATF 建議第 13 項第(b)款可使用沃爾夫斯堡問卷調查表作為切入調查的工具。

制洗錢／打擊資恐控制是否接受內部或外部獨立稽核。對於風險較高的關係應進行更詳細深入的檢視，包括檢視獨立稽核報告、訪談法令遵循主管、透過第三方檢視，以及現場查訪。

21. 通匯機構亦應瞭解委託機構如何透過通匯銀行關係提供服務給其客戶，同時評估其相關性質與風險程度。可能安排如下：

- 開立通匯帳戶，但委託機構的金融機構客戶不直接使用該帳戶，而是透過下達付款指示給委託機構，再經由該帳戶間接完成交易。
- 建立嵌套關係²¹（即下游銀行業務），此關係要求：
 - ✓ 通匯機構充分瞭解此嵌套關係的存在以及嵌套機構的客戶之運作／交易，各嵌套機構的營業地點對通匯機構皆透明並為通匯機構瞭解，且委託機構付款指示的格式編排透明，故能涵蓋所有相關當事人以利監控與篩選；
 - ✓ 通匯機構具備相關措施，以偵查委託機構未揭露的潛在嵌套關係，並在委託機構不揭露嵌套關係的存在時，採取適合的追蹤行動；
 - ✓ 通匯機構瞭解委託機構就上述嵌套關係設置的控制架構。上述檢視應考慮採取適合的控制措施，以處

²¹ 「嵌套通匯關係指多家委託銀行透過與某家銀行直接委託的關係，而利用該銀行的通匯關係進行交易及獲得其他金融服務」（BCBS 健全防制洗錢與打擊資助恐怖主義風險管理指引附錄 II 註腳 43）；

理嵌套關係引起的潛在風險（例如，交易監控程序是否已充分納入相關因素、監控程序是否以人工檢視和自動檢視的精確度、機構是否擁有執行檢視的資源等等）；

- 開立過渡帳戶²²，若通匯機構在發現涉及通匯銀行關係的風險時，如可採取與該風險相當的加強控制措施，並監控相關交易活動，方能提供過渡帳戶服務。通匯機構應制定準則、程序與流程，以確保能辨識帳戶的最終使用者，以及委託機構確實對其直接使用通匯機構帳戶的客戶執行客戶審查、擬定適切的控制措施，以辨識和監控受審查客戶的交易，且能依通匯機構的要求提供個別客戶之審查資訊。²³

B. 瞭解委託機構的業務

22. 通匯機構應充分蒐集資訊，並根據辨識的風險瞭解委託機構的業務性質。²⁴這表示通匯機構應瞭解委託機構的目標市場與目標客戶群（如第 18 項所述），並以此作為風險評估的一部分。為了通盤瞭解委託機構的業務，通匯機構須考量所有相

²² 過渡帳戶（Pass-by Account）係指第三方為自行交易而直接使用的通匯帳戶（INR 13）。外國金融機構利用過渡帳戶提供其客戶使用國內銀行系統的機會。如此一來，外國銀行的客戶就能和所有其他帳戶持有人一樣開立支票和存款（實際上能讓委託銀行的客戶獲得更多服務）。

²³ FATF 建議第 13 項第(e)款。

²⁴ FATF 建議第 13 項第(a)款。

關風險因素²⁵（例如全面概括瞭解委託機構的產品、服務與客戶群，包括嵌套關係、營運所在國與市場、為其客戶群從事的交易型態，及提供管道）。²⁶考量內容包括通匯機構驗證委託機構是否允許空殼公司使用其帳戶。²⁷

IV. 驗證委託機構的資訊，評估／記錄較高的風險

23. 建立新的通匯銀行關係時，通匯機構可從委託機構取得建議第 10 及 13 項要求的資訊。然而，如前述第 17 項所述，須驗證此資訊以符合建議第 10 及 13 項的要求。
24. 為驗證自然人、法人或法律協議的身分而使用資訊時，該資訊的潛在可靠獨立來源包括公司登記處、主管機關維護關於委託機構設立及許可之登記處、實質受益人登記處，及 BCBS 一般開戶指引提到的範例。²⁸
25. 有關風險程度的資訊可能出自（但不限於）以下來源：委託機構從事商業活動之母國或地主國的防制洗錢／打擊資恐法律與規範（不論其適用範圍為何）、有關法律判決及／或監管或執法行動的公開資料庫、向證券交易所提出的年報、國家評估報告或評量遵循程度與處理洗錢／資恐風險之國際機構（包括 FATF、自律團體、BCBS、IMF 和世界銀行）出版的

²⁵ 在銀行通匯往來關係下，通匯機構的客戶為委託機構。

²⁶ FATF 建議第 10 項，第 15 段註釋。

²⁷ FATF 建議第 13 項，第 2 段。

²⁸ 巴塞爾銀行監理委員會健全防制洗錢與打擊資助恐怖主義穩健風險管理指引第 29 至 39 頁，附錄 4，一般開戶指引（2016 年 2 月）。

其他資訊、FATF 在其國際合作審議小組流程發佈的名單、聲名卓著的報紙、期刊或其他開放來源電子媒體、第三方資料庫、國家或超國家風險評估資訊、委託機構管理階層與遵循主管提供的資訊，以及監管和監理機關的公開資訊。

26. 通匯機構發現具有較高風險的個別通匯銀行關係時，應採取與該關係風險相當的加強措施。例如，在某些情況下，可能需與委託機構的管理階層和法令遵循主管做更密切的互動（電話或面對面互動）。
27. 若通匯機構獲得允許可以信賴其他銀行（可能已經和委託機構建立通匯銀行關係的銀行），應確保在提出要求時能立即獲得可靠的客戶審查資訊、取得佐證文件，以及該銀行已被監管並具備可靠的措施。²⁹防制洗錢／打擊資恐措施的執行最終應由通匯機構負責。
28. 不論在何種情況下，通匯機構在建立新的跨境通匯銀行往來關係前，應依 FATF 建議第 13 項的要求，先取得高階管理階層的核准。³⁰

V. 管理風險

A. 持續執行委託機構之客戶審查

29. 通匯機構應對通匯銀行往來關係持續進行客戶審查，包括定期審查委託機構的客戶審查資訊。此措施可確保該客戶審查

²⁹ FATF 建議第 17 項。

³⁰ 第(c)款。

資訊保持在最新狀態並與其風險一致。³¹通匯機構往來關係的洗錢／資恐風險管理應為持續過程，且應適用於現有和全新的關係。定期審查的實施頻率須視委託機構涉及的風險程度而定。若審查發現委託機構做了某些改變，通匯機構應考慮是否調整其對委託機構的風險評估，以及還需要哪些資訊來支持此調整。潛在阻礙可能與如何適用資料保護法和隱私法有關。³²

B. 持續監控交易

30. 建議第 10 項要求持續監控通匯銀行往來帳戶，確保遵循目標性金融制裁規定，並查明委託機構的交易模式或活動是否改變並顯示有不尋常的活動，或是否可能偏離通匯銀行往來關係。視通匯銀行往來關係相關風險的不同，可採用不同的監控方法與工具。通匯機構應制定並定期審查以風險為基礎之程序，明訂適用的監控方法以及該方法的啟動標準。決定監控方法的類型與範圍時，通匯機構應考量委託機構過去在通匯銀行往來關係過程中的行為，特別包括過去未依要求提供資訊的情形。例如，在風險較高的關係中，可藉即時監控交易偵測出發生在帳戶內的不尋常活動，並經分析後申報可疑交易報告。

³¹ FATF 建議第 10 項，第 23 段註釋。

³² FATF 目前正在研擬最佳資訊共享實務（企業內、隸屬不同集團的金融機構之間，以及公私部門之間）。

C. 持續監控以及與建議第 6、7 及 16 項的相互關係

31. 應持續監控通匯銀行往來關係。也可能因為任何特別的風險因素而對通匯銀行往來關係進行針對性監控，例如提出高度可疑活動報告，或與帳戶預定用途不符的付款流向。監控的程度與性質因風險以及通匯銀行往來服務的性質而有所不同。例如，若通匯銀行往來關係的主要目的在於為委託機構的客戶處理跨境電匯³³，帳戶監控的主要內容可設定為委託機構在制裁名單篩選方面的實施程度，以及 FATF 建議第 6、7 及 16 項對制裁名單篩選的要求。在這些個案中應特別注意以下相關資訊：委託機構以符合直通作業程序，針對缺乏必要匯款人與受款人資訊的交易進行篩選的機制³⁴；委託機構用以決定如何處理此類交易的風險基礎準則與程序；委託機構的制裁名單篩選系統³⁵；及委託機構用來剔除誤報的程序與制度。³⁶

D. 持續監控與要求交易資訊

32. 若通匯機構的監控系統標示一筆可能顯露不尋常活動的交易，通匯機構應透過內部流程詳細審查該活動，而且可能必

³³ 定義於 FATF 建議第 16 項。

³⁴ FATF 建議第 16 項第 17 及 18 段註釋。

³⁵ FATF 建議第 6、7 項要求金融機構依聯合國安全理事會的指定或在其授權下，或依各國按照 1373 號決議文（2001）之指定，凍結個人與組織的資金，並禁止金融機構提供資金給該指定之個人與組織。

³⁶ 但前述建議並不免除通匯機構為辨識缺乏的匯款人與受款人資訊而制定程序的義務。

須要求委託機構提供交易資訊，以便說明狀況，並可能取消警示。必須針對在系統內產生警示的特定交易才能要求提供額外資訊，且視交易風險程度的不同，可能要求取得委託機構客戶的資訊，以釐清交易的合理性。前述情形並不等同於要求對委託機構執行客戶審查。實務上，通匯機構會在交易完成後追蹤委託機構，要求其提供該交易的相關資訊（RFI）。通匯機構接著應檢視其控制系統，以查明其他類似交易。這類問題可能包括以下項目，但不必包括全部：

- 客戶「X」與委託機構關係的持續時間，以及委託機構是否將該客戶歸類為高風險客戶。
- 客戶「X」維持的帳戶用於何種用途（商業、個人、其他）。
- 客戶「X」母公司的詳細資訊及實質受益人的名稱或姓名。
- 客戶「X」的資金來源。
- 客戶「X」帳戶組合的交易歷史與其 KYC 資料或銀行可用的任何資料是否一致。
- 客戶「X」與任一相對方交易的合理性。
- 客戶「X」與任一相對方關係的性質。
- 客戶「X」與任一第三方可能的從屬關係。
- 有關客戶「X」與第三方交易的貨物／服務，除得以說明該筆交易的支付明細外，其他任何未直接涵蓋於該支付明細的詳細資訊。

- 若可能，客戶或身為匯款人／受款人之第三方的所在地點，及／或
 - 客戶「X」的銀行帳戶狀態（開戶／關閉）。
33. 通匯機構要求委託機構提供詳細交易資訊時，即期待委託機構能及時回應，並提供符合要求程度的詳細文件／資訊。若委託機構不符合期望，可能導致通匯機構擔心委託機構無法管理風險，並進而提出可疑交易報告。要求提供資訊後，可能會視需要再次評估委託機構的業務與風險組合。
- E. 以文件管理通匯銀行往來關係
34. 提供通匯銀行往來服務前與委託機構簽訂書面合約，是通匯機構自始有效管理風險的一種方法。此方法與 FATF 建議第 13 項相符。該建議要求清楚瞭解各機構應自行承擔的責任。³⁷合約內容應包括通匯機構如何監控關係，以瞭解委託機構對其客戶執行客戶審查及防制洗錢／打擊資恐控制的有效性。
35. 這類合約也可規定在通匯銀行關係下應提供的產品與服務、委託機構遵循防制洗錢／打擊資恐規範的義務、允許第三方使用通匯帳戶以及針對以上情況採取的內部控制、通匯機構希望對通匯帳戶的使用附加的任何可能限制（例如限制交易類型、交易量等等）、針對特定交易要求提供資訊的條件（特別包括「過渡帳戶」之個案），以及結束或限制業務關係的個案與程序。合約細節視情況而定，包括通匯銀行關係的性質

³⁷ 第(d)款。

與風險程度。

36. 書面合約的另一個好處在於明訂通匯銀行關係的預定目的與用途，通匯機構還可藉此書面合約向監管機關證明已採取部分措施瞭解通匯銀行關係的風險。

F. 持續溝通與對話

37. 通匯銀行關係依其性質係建立在通匯與委託機構的相互信任基礎上，特別包括委託機構持續有效執行防制洗錢／打擊資恐控制。因此，通匯機構與委託機構持續進行坦誠對話便顯得非常重要，包括協助委託機構瞭解通匯機構的防制洗錢／打擊資恐政策與期望，並視需要與委託機構共同改善其防制洗錢／打擊資恐控制與流程。這些溝通有助於辨識新發生的風險和全面瞭解目前風險、及時排除業務關係過程中可能發生的任何事件、強化降低風險的措施，以及解決可能發生的資訊交換問題，進而達到監控要求的目的。此過程亦有助於培養委託機構的能力，還能避免未經對特定客戶（而非特定等級的客戶）進行全面風險評估前，即作出不必要的限制或結束該關係以遵循 RBA 原則（即避免去風險）。³⁸此過程還能避免「連鎖」效應（Cascade Effect），也就是委託機構為了

³⁸ 「監管與監理機關應確保金融機構採取風險基礎方法執行防制洗錢／打擊資恐措施，而無損於強制性規範，例如目標性金融制裁。金融機構的執行應以管理（而非避免）風險為目的。任意解除特定國家全部或某一類客戶之業務關係，而未經全面考量洗錢和資助恐怖分子風險程度，以及適用於各該國家或客戶等級的風險降低措施，則不符合 FATF 的標準」（FATF 採取措施防止去風險，FATF2015 年 10 月公開聲明）。

減少自己公司的風險而關閉（最高風險）客戶的帳戶，以維持與通匯機構的關係。

38. 同樣重要的是，監管和監理機關與通匯機構保持坦誠對話，以釐清外國通匯銀行關係之相關風險管理的監管／監理期望。

G. 調整降低風險措施以因應風險變化

39. 如上所述，通匯銀行往來關係的性質非常多元，而且涵蓋各種不同程度的風險。在整個關係過程中，風險的程度與性質可能發生變化，故通匯機構應調整風險管理策略以反映這些變化。這就是為什麼持續監控（包括定期審查）如此重要的原因。通匯機構可藉由監控瞭解剩餘風險（即金融機構針對特定情況執行防制洗錢／打擊資恐控制架構後剩餘的風險）何時產生程度／性質上的變化。
40. 通匯機構應針對風險較高的各種通匯銀行往來關係制定準則與程序，並須提供適切的降低風險措施，以加強客戶審查維持通匯銀行往來關係。若無法透過加強客戶審查降低較高的風險，通匯機構應使用此流程再加強評估通匯銀行往來關係與帳戶的風險降低情形。目的應在於確定固有風險程度是否可被證明適當控制。若不是，則可決定進一步採取更強化的措施。例如，若委託機構受到有關其實質受益人負面消息的影響，通匯機構可決定限制對該銀行的服務。
41. 若無法透過風險基礎方法管理被辨識的風險，FATF 建議要求

終止客戶關係。³⁹然而，終止前應探究建議第 10 項提供的其他選項（例如拒絕進行交易，及／或提出可疑交易報告）。或者可考慮限制服務或限制個別產品／交易，以便在決定終止活動前，提供委託機構說明或改正的可能性。不論在任何情況下，通匯機構都應由資深管理層級向委託機構明確傳達關注，並告知通匯機構的擔憂，以及作為維持通匯銀行往來關係條件的必要處理措施。視關注內容的不同，通匯機構亦應考慮給予通知期間，好讓委託機構提出替代方案。

VI. 針對客戶為金錢或價值移轉服務業者之補充指引

42. 金融機構計劃建立業務關係時，應瞭解該業務關係的目的與性質，並以此作為一般客戶審查流程的一部分。⁴⁰也就是說，在實務上，若客戶為金錢或價值移轉服務業者，金融機構應瞭解金錢或價值移轉服務業者是否打算將帳戶用於其自己公司或用於結算用途，或是否打算透過帳戶提供其客戶通匯銀行往來服務（也就是金錢或價值移轉服務業者擔任其客戶的通匯機構）。
43. 若金錢或價值移轉服務業者透過其帳戶提供自己客戶通匯銀行往來服務，通匯機構應根據個案考量上述第 III、IV 及 V 節列舉的所有因素，以辨識風險、驗證資訊，以及制定適切的風險降低措施。須特別提出的是，FATF 建議未要求金融機

³⁹ FATF 建議第 10 項第 7 段。

⁴⁰ FATF 建議第 10 項第 4(c)款。

構對其金錢或價值移轉服務業者的客戶採取客戶審查措施。

44. 通匯機構為了便於管理風險，可考慮鼓勵或要求金錢或價值移轉服務業者開立一個用於其公司本身或結算用途的帳戶，然後另外再開一個用來為其自己客戶提供通匯銀行往來服務的帳戶。此程序有利於根據前述兩種活動呈現的不同風險類型，執行與風險相稱之有效監控。對於風險較高的活動或客戶以及嵌套或下游關係，也可考慮分別開立不同的帳戶，以確保適切的透明度和有效監控。
45. 銀行應標示金錢或價值移轉服務業者的不尋常資金流動與交易，確保及時對該資金或交易進行詳細審查，並確定是否為可疑資金或交易。若可疑，銀行應提出疑似洗錢或資恐交易報告。
46. 考量風險和適切的降低風險措施時，應注意金錢或價值移轉服務業者是 FATF 建議定義的金融機構⁴¹，且應適用 FATF 建議第 9 至 23 項要求適用於金錢或價值移轉服務業者的各種 AML/CFT 預防措施。各國應確保金錢或價值移轉服務業者皆依 FATF 建議第 14 至 26 項受到監理與監控。通匯機構應考量這些措施的執行方式，瞭解金錢或價值移轉服務業者的義務，以及如何監理金錢或價值移轉服務業者。各國亦應傳達對金錢或價值移轉服務業者之監理政策與方法，以促進相關機構瞭解，在風險管理與風險降低流程方面對通匯機構和金錢或價值移轉服務業者抱持的期望。基於金錢或價值移轉

⁴¹ 參閱 FATF 建議詞彙表的 MVTS 提供機構定義。

服務業者在促進普惠金融方面扮演的重要角色，銀行應與其金錢或價值移轉服務業者密切合作，確保其瞭解銀行的風險管理目標以及控制措施的建立與維持策略，確保有效監控與辨識洗錢／資恐風險。在這方面應考量以上 V 部分描述的一般流程，特別應注意 G 節。

通匯銀行服務

本指引說明 FATF 有關通匯銀行服務的要求。本指引特別說明 FATF 建議並未要求通匯金融機構對其委託機構的個別客戶執行客戶審查。本指引亦提出，並非所有通匯銀行往來關係都承擔相同程度的洗錢或資恐風險。因此，加強客戶審查措施應與辨識的風險程度相當。

FATF 使用私部門客戶的資訊制定本指引，並與其他關注此議題的國際機構合作，包括金融穩定委員會（FSB）。本指引應與 FATF 先前制定的指引及各指引提及的報告一起閱讀。

www.fatf-gafi.org | 2016 年 10 月

