

出國報告（出國類別：其他）

參加「APEC 金融監理人員訓練倡議
-以風險導向之市場中介者監理
研討會」
會議重點與心得報告

服務機關：金融監督管理委員會檢查局

姓名職稱：陳詩筠科員

派赴國家：馬來西亞

出國期間：2016 年 11 月 6 日至 11 日

報告日期：2016 年 11 月 29 日

摘要

「亞太經合會金融監理人員訓練倡議」(Asia-Pacific Economic Cooperation Financial Regulators Training Initiative; APEC FRTI)機制係自 1998 年 5 月為藉由提升銀行業與證券業監理人員之分析與技術能力以強化亞太區域金融業之監理工作而建立，並於亞洲開發銀行(Asian Development Bank, ADB)總行設置秘書單位綜理訓練倡議相關事務；今(2016)年預訂舉辦 11 場研討會，其中專屬證券業監理人員共 4 場、銀行業監理人員共 5 場。

為增進亞太國家金融監理及檢查人員對風險導向之金融監理及風險評估之瞭解，亞洲開發銀行與馬來西亞證券管理委員會(Securities Commission Malaysia; SCM)在 APEC FRTI 機制下，於 2016 年 11 月 7 日至 10 日於馬來西亞吉隆坡共同主辦「以風險導向之市場中介者監理研討會」，本課程由國際證券管理組織機構(International Organization of Securities Commissions; IOSCO)、杜拜金融服務局(Dubai Financial Services Authority; DFSA)及前澳洲證券投資委員會(Australian Securities and Investments Commissions; ASIC)代表擔任主要講師，指導與會人員對市場中介者以風險導向金融監理之基礎概念，藉此強化監理與檢查人員之風險辨識、評估和監督之能力並瞭解檢查關注重點。

本次共有孟加拉、汶萊、柬埔寨、斐濟、迦納、香港、印度、印尼、哈薩克、肯亞、韓國、中國大陸、馬來西亞、尼泊爾、菲律賓、新加坡、斯里蘭卡、坦尚尼亞、泰國及我國等 19 個國家 78 位金融監理檢查人員參與研討會，上課方式主要係由講師說明風險評估架構、比較微觀及宏觀審慎監理評估模型之差異、交易所與櫃買中心對市場中介者之風險監理、風險導向監理架構因應洗錢防制及網路資安風險等，並透過個案研討之方式，各國金融監理檢查人員並於研討會過程中分享各國監理實務經驗或提問討論。

本次奉派出席本研討會，除期望藉由課程瞭解各國現行對證券業以風險導向之監理檢查作業，並能與 APEC 各國之監理檢查人員互動交流相關議題之監理檢查經驗外，在有限之金融監理資源下，就如何持續強化監理檢查效能及推動風險導向之金融監理提出建議。

目次

壹、 前言.....	1
貳、 研討會目的	2
參、 研討會過程.....	3
肆、 研討主題	
一、 風險評估架構—基本概念.....	5
二、 風險評估監理之演進—以澳洲金融監理架構為例.....	11
三、 風險導向之防制洗錢/打擊資助恐怖主義(AML/CFT)監理.....	16
四、 對市場中介者之跨境監理.....	23
伍、 心得及建議.....	26

壹、前言

「APEC FRTI 以風險導向之市場中介者監理研討會」係由亞洲開發銀行(ADB)與馬來西亞證券管理委員會(SCM)在「亞太經合會金融監理人員訓練倡議」機制下共同主辦四天之課程，參訓對象主要為亞太區域會員國家之市場中介機構監理人員。

本篇報告第一部分為「研討會目的」，說明主辦單位舉辦研討會之目的及本會派員出席擬達成之成效。第二部分為「研討會過程」，簡述授課講師、參加學員、授課內容與方式。第三部分為「研討主題」，彙整本次研討會主要講述與討論內容。第四部分為「心得與建議」，說明參加本次研討會之心得與建議。



貳、研討會目的

本次「以風險導向之市場中介者監理研討會」主要由國際證券管理組織機構(International Organization of Securities Commissions ; IOSCO)、杜拜金融服務局(Dubai Financial Services Authority ; DFSA)及前澳洲證券投資委員會(Australian Securities and Investments Commissions ; ASIC)代表擔任主要講師，課程目的旨在透過風險導向概念之授課及案例研究與角色扮演等方式，目標在指導參加學員完訓後具備下列能力：

- 一、 概述風險評估架構並應用該方法論產出風險評估結果。
- 二、 了解評估微觀及宏觀審慎監理評估模型之主要差異。
- 三、 對證券經紀商之監理應用風險導向工具。
- 四、 運用網路安全威脅之警訊辨識並瞭解對金融市場之衝擊。
- 五、 透過發展風險管理系統及策略，在風險評估架構建立對系統性風險衝擊之恢復能力。
- 六、 運用風險導向方法打擊洗錢與資助恐怖主義。
- 七、 備妥與其他監理機關之協調計畫，以有效進行跨進監理。
- 八、 透過參與案例研究與角色扮演撰寫有效之評估報告。

參、研討會過程

一、講師與出席人員

本次課程由 3 位擔任主要講師，分別為前澳洲證券投資委員會 (Australian Securities and Investments Commissions ; ASIC)資深經理 Amanda Mark，目前擔任澳洲一家市場監管諮詢公司(MIntegrity)總經理；自荷蘭金融市場管理局 (Netherlands Authority for the Financial Markets ; AFM)借調至國際證券管理組織機構(International Organization of Securities Commissions ; IOSCO)資深國際專家 AuteKasdorp，過去主要工作經驗在對金融機構反托拉斯及法規監管；以及杜拜金融服務局(Dubai Financial Services Authority, DFSA) 執法部門副總監 Christopher D'Cotta，主要職務為所轄金融機構遵法情形之監管。

參與本次研討會之國家包括來自孟加拉、汶萊、柬埔寨、斐濟、迦納、香港、印度、印尼、哈薩克、肯亞、韓國、中國大陸、馬來西亞、尼泊爾、菲律賓、新加坡、斯里蘭卡、坦尚尼亞、泰國及我國等 19 個國家共 75 位金融監理檢查人員。

二、課程進行流程

- (一)11 月 7 日：上午各國參加研討會學員辦理報到(接續之每日上、下午均應辦理簽到)，首先由主辦單位馬來西亞證券管理委員會(SCM)、亞洲開發銀行(ADB)及國際證券管理組織機構(IOSCO)進行開訓致詞後，進行團體照拍攝，隨即開始研討課程，由講師說明當日主題，包括風險導向監理之演進、風險評估架構之概念性介紹、微觀與宏觀之審慎監理評估模型。
- (二)11 月 8 日：上午進行風險評估模型及證券商風險監理之介紹，下午進行面談調查之技巧介紹，隨後進行分組個案研討。
- (三)11 月 9 日：上午進行全球化衝擊及相對應之風險評估與管理，隨後進行分組個案研討，另介紹風險導向之洗錢防制，下午進行分組個案研討與角色扮演。

(四)11月10日：上午進行跨境監理之介紹，並進行分組個案研討，下午進行執法行動之最佳實務介紹，隨後進行分組個案研討，並由 SCM、ADB 及 IOSCO 進行結訓致詞後即頒發本次研討會結業證書。

肆、研討主題

一、風險評估架構—基本概念

(一)何謂風險？

- 1、風險視對象而定，如：市場、投資人及金融機構，特別是哪些風險對他們而言是最重要的。
- 2、風險監理基本上是門多重學科。
- 3、檢視風險的重點不在於如何定義它，而是判斷哪些風險是關鍵且重要的。

(二)關注風險之三個面向

1、風險目標訂定：

Portfolio risk	Entity risk	Systemic risk
Market risk	Legal and regulatory risk: <ul style="list-style-type: none">• Market misconduct risk• Compliance risk• Reputational risk	Risk of negative spill-over effects from other industries
Interest rate risk	Management risk	Risk of economic downturn
Credit or counterparty risk	Credit or counterparty risk	
Financial risk	Financial risk	
Liquidity risk	Operational risk	
Mismatch risk etc	Strategic risk;	
Leverage risk	Affiliate or group risk. (Contagion and related party risk)	
Large exposure risk		
	Modelling risk	

- (1) 哪些風險是監理機關最為關心且認為是重要的。
- (2) 目標的訂定應避免孤島思維(silo thinking)，即不願分享及整合資訊，致監理效率上的低落；另應避免清單心態(checklist mentality)，因為真實的風險不會恰巧落入一成不變的風險框架下。
- (3) 缺乏全面性的風險目標，如：過去關注於網路犯罪、系統性風險，現在則是強調公司文化、有限度的理性決策等，那未來關注的重點又是什麼？

(4) 應在衡量風險的方法論中加入另類思維，如：挑戰會議(challenge sessions)及事前驗屍(pre-mortems)，前者即對特定風險情境產生一系列挑戰性陳述，透過團隊腦力激盪新的解決方案，此過程可訓練跳脫常規模式，並提供創造性思維；後者即為一種管理策略，事前想像風險可能導致的任何失敗，並確認潛在威脅與失敗之原因，可確保及早發現問題所在，有助於採取審慎監理之態度。

2、評估風險方法：基於上述風險，監理機關如何評估風險程度。

(1) 風險發生機率(probability)與產生衝擊(impact)之二維矩陣，用於某項已辨識之風險，作為後續風險分析與回應之依據。

(2) 量化與質化方法：須透過專業上的判斷、兩者組合運用及或者運用多元方法研究單一問題。

(3) 風險概況：須為客觀性、相互具備共識(intersubjectivity)及透明化。

(4) 正式與非正式的風險評估與抵減方法：重點在於何者有效？

(5) 優先順位：依據風險之發生機率與衝擊排序，重點在於決定不處理的風險為何？

3、風險的觀點

(1) 對於風險監理應避免武斷假設正確答案只有一個。

(2) 觀察公司內部與利益相關者(stakeholder)對於風險觀點是否充分溝通。

(3) 調整當前風險觀點，如：新的監理者可能希望從執法角色開始，在此基礎上發展成為立法機構。

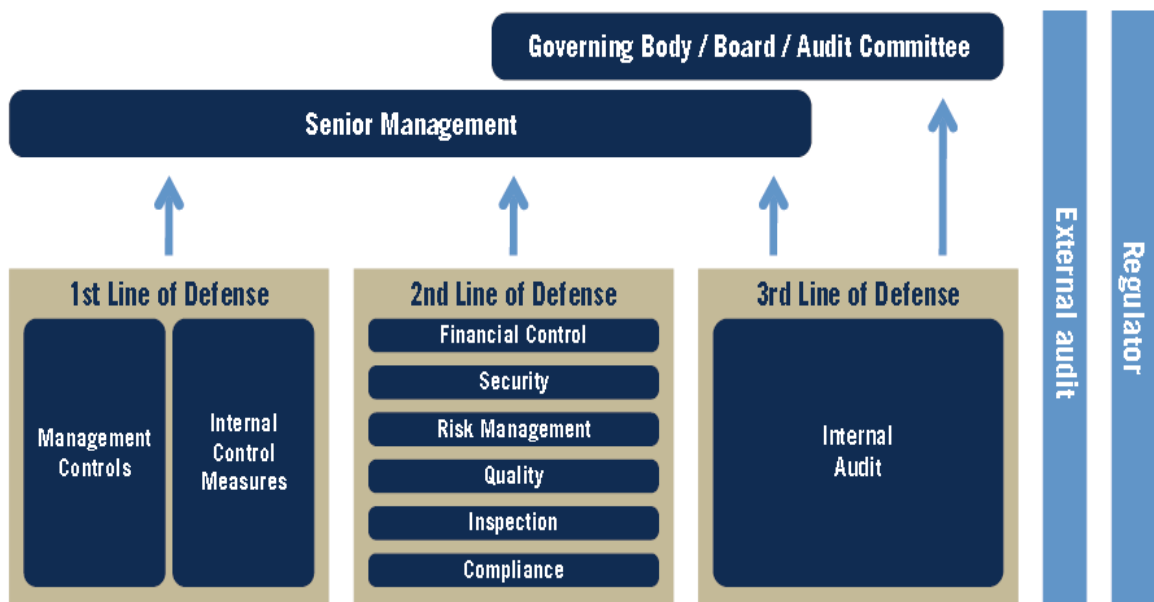
(4) 勇於表達明確、不同的意見，並勇於面對風險。

4、風險管理的 3/4/5 道防線

(1) 第一道防線為風險承擔單位，對於執行業務可能面臨之風險，須加以辨識、分析、控制風險，高階主管對於營運活動須負起流程所有者(Process Owner)之責任，從最可能發生的風險及維持競爭力的角度，規劃相關的

控制作業。

- (2) 第二道防線為風管及法遵等幕僚單位，負責風險管理制度之規劃，並監控第一道防線落實執行情形，並確保控管機制的有效性。
- (3) 第三道防線為稽核單位，負責查核風險管理規章與機制之執行情形，確保各項營運風險均予以掌控。
- (4) 第四/五道防線為外部稽核(如：會計師)及主管機關，會計師在財務報導及控制相關風險，提供重要的觀察和評估，而主管機關聚焦經營風險的查核，對金融機構提出助於健全發展之檢查意見。



(三) 執行風險評估模型：

1、綜合評估下列 3 項因素(以流動性風險為例)，將使得監理干預更為有效及適當。

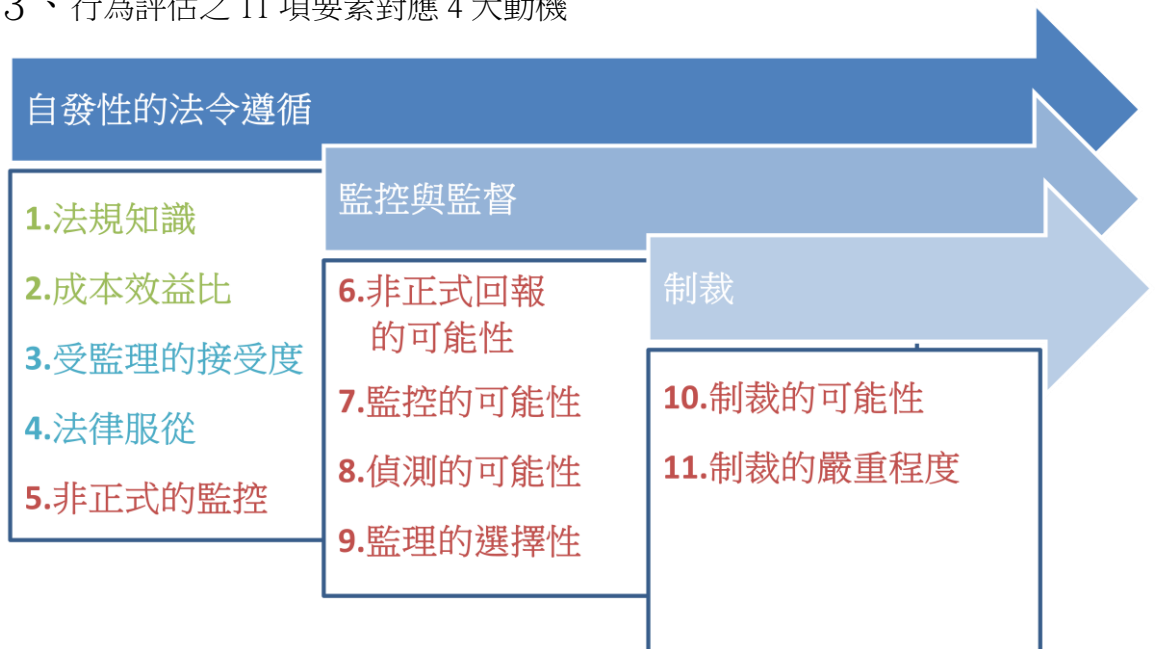
- (1) 監理風險(supervision risk)，如：流動性風險。
- (2) 基本行為(underlying conduct)，如：運用加總流動性風險之方法。
- (3) 潛在動機(underlying motivation)，如：考量流動性風險避免影響其市場競爭力。

2、法令遵循 4 大動機



- (1) 嚇阻(deterrence)—具有明確的行動方針，如：IOSCO 指引，缺點是屬於短期性且具負面之效果。
- (2) 可行性(feasibility)—抗拒與阻力較嚇阻之動機來的小，缺點是如何避免諮詢效益(consultancy effect)，易淪為缺乏約束力。
- (3) 社會性(social)—具有高度有效與效率，缺點是監理機關難以控制社會化的動力。
- (4) 內化(inherent)—屬於最強而有力且持續性之動機，缺點是監理機關難以進行量化之監理。

3、行為評估之 11 項要素對應 4 大動機



4、鑑於嚇阻動機為一重要的監理手段，IOSCO 於 2015 年提出有關證券監理機關有效嚇阻不法之關鍵執行要素：

- (1) 法規之明確性：明確且可預測的法規，使得投資人及機構法人可預見並對其行為後果負責，可防止不法行為之發生。
- (2) 偵測不法行為：偵測作為嚇阻不法行為的一種機制，旨在確保參與或意圖從事不法行為者，瞭解其行為將會被發現、調查及制裁；偵測機制可透過與國際監理機關資訊共享得到更有效之運用。

- (3) 合作與協力：與其他監理單位、國外監理機關合作並分享資訊，強化對不法行為之偵測、調查、起訴及制裁的能力，有助於嚇阻欲從事不法行為者明白其行為無從被隱匿；亦可透過簽訂 IOSCO 多邊監理合作備忘錄 (Multilateral Memorandum of Understanding；MMOU)，與國外監理機關合作及協力打擊不法行為。
- (4) 不法行為之調查與起訴：監理機關如能對不法行為儘速調查並起訴，除了靈活運用執法程序，策略性運用調查工具、處分等執行方案，有助於抑止不法行為之發生。
- (5) 制裁：監理機關應採取有效、適當且具勸阻性之制裁手段，受制裁者所付出的代價應大於其不法行為之利益，以消除不遵守法規之誘因；制裁應反映不法行為之嚴重性，除了加入適當的刑事責任要素，對於屬個人違法行為亦應予以加強究責。
- (6) 公開資訊：監理機關公布監理目標、要求、相關執法結果及對個人或機構法人之制裁，除了有助於嚇阻不法行為發生，可促進社會大眾對監理任務的認知與資訊透明化，甚至可得到意見上的反饋。
- (7) 監管制理：為了跟上金融創新、不法行為演進之步伐，監理機關應定期評估並適時修正監理之優先事項、工具及執法策略等，同時研擬對創新業務之相對應監理做法，以因應國內外監管環境之複雜性與挑戰。

5、集體行為=文化

- (1) 如何評估一公司的企業文化？以荷蘭金融市場管理局 (Netherlands Authority for the Financial Markets；AFM) 與荷蘭中央銀行 (De Nederlandsche Bank；DNB) 共同研究大型金融機構變革能力之模型 (capacity for change model) 為例：
 - A. 研究目的：組織內部變革是具意義深遠的議題，畢竟改變非一蹴可及，需要內部各層面的配合，希望利用此研究作為激勵金融機構批判性地反映他們組織中的變革文化。

- B. 採取方法：透過分析金融機構組織變革的案例，並與其相關部門討論所發現事項，並透過調查、訪談及特定分析模型等工具，甚至組成挑戰會議，由相關部門之主管及員工相互挑戰，並對話有關組織變革所注意到的觀點。
- C. 研究成果：研究所蒐集的資料得出一重要結論，即具有特定自我反省能力及願意持續學習的金融機構，最有可能成功帶來變革；透過與金融機構對話，非僅止於要求他們做到遵守法規之基本要求，金融機構須依據調查結果與建議進行相關改進，而非可選擇性採取研究所提出之措施。

二、風險評估監理之演進—以澳洲金融監理架構為例

(一)何謂風險評估？

- 1、對一活動可能涉及之潛在風險，進行系統性評估的過程。
- 2、由風險的辨識(identification)、分析(analysis)與衡量(evaluation)等3個程序組成。

(二)審慎風險評估(Prudential risk assessment)

- 1、監理對象包括：存款機構、產物保險公司、人壽保險公司及退休金基金。
- 2、澳洲審慎監理署(Australian Prudential Regulation Authority；APRA)於2002年建立「監理與回應系統」(Supervisory Oversight And Response System；SOARS)及「機率與衝擊評等系統」(Probability And Impact Rating System；PAIRS)，作為評估金融機構風險及採取適當監理行動之監理架構。
- 3、「監理與回應系統」與「機率與衝擊評等系統」作為澳洲審慎監理署在風險導向監理上的核心工具：
 - (1)可做出更佳的判斷。
 - (2)在必要時可更加快速且一致地採取監理行動。
 - (3)強化監理機關採取有效性行動之能力。
 - (4)改善對問題金融機構之監督與報告機制。

(三)公司風險評估(Corporate risk assessment)

- 1、澳洲政府於2010年8月將監管作業由澳洲證券交易所(Australian Stock Exchange；ASX)之市場操作者部門，移轉至澳洲證券暨投資委員會(Australian Securities & Investment Commission；ASIC)，ASIC於2010年導入「雷達系統」(Risk assessment detection and response；RADAR)，作為監理金融市場與參與者之工具：
 - (1)辨識市場參與者是否存在潛在影響市場穩定性及投資人信心之可能。
 - (2)偵測對投資人、金融消費者及市場構成最大風險之不當行為。

(3) 可迅速瞭解並分析相關風險。

(4) 回應不當行為及其風險。

2、「雷達系統」(RADAR)目標：

(1) 確保金融服務的提供是有效率、誠實且公平的。

(2) 作為評估風險管理、法遵架構、執程序及文化。

(3) 辨識市場參與者待改善的缺失。

(4) 當市場參與者不合法規要求時，採取適當行動。

(5) 提升瞭解遵法之重要性、功能及價值。

(6) 避免不當行為或違規行為之發生。

3、「雷達系統」(RADAR)之貢獻：

(1) 彙集市場參與者的風險管理、法遵架構、執程序及文化。

(2) 訪視市場參與者。

(3) 基於取得之資訊評估市場參與者。

(4) 確認市場參與者待改善之領域。

(5) 與市場參與者建立更緊密之關係。

(6) 分享實務上之最佳作法(best practices)。

4、「雷達系統」(RADAR)評估結果：

(1) 法令遵循、執行面及企業文化是否適當。

(2) 值得關注之範疇或應注意事項。

(3) 轉介至法令遵循團隊、嚇阻(deterrence)團隊或其他機構。

5、未來監理上之風險評估發展：

(1) 資訊回饋的自動化。

(2) 市場參與者的自我評估。

(3) 定期檢視並適時修正模型之機率及衝擊之假設。

6、監理機關的首要任務：

(1) 促進金融市場投資人及消費者之信心與信任。

(2) 建立公平、有秩序、透明化及有效率之金融市場。

(四) 「雷達系統」(RADAR)評估：是一門藝術而非科學

1、發生可能性/衝擊

(1) <3：無風險或風險非常低。

(2) 4：低度風險。

(3) 5：中度風險。

(4) 6：高度風險。

(5) >7：極度高風險。

2、風險指標換算得分

(1) 0：無風險或風險非常低。

(2) 2：低度風險。

(3) 5：中度風險。

(4) 8：高度風險。

(5) 10：極度高風險。

3、評估步驟：

(1) 盡可能研擬與市場參與者有關之風險問題，RADAR 核心風險指標如下：

A. 公司治理

B. 營運風險管理

C. 法令遵循架構及文化

D. 監督

E. 產品及服務

F. 作業風險、法規要求及內部控制

G. 資本適足性及信用控制

H. ASIC 保有之過往資訊

(2) 對參與者就各分類之子題目逐一提問，並就其回應內容評估風險發生之可能性與衝擊之大小，決定該風險指標對應之得分，再進行該分類之總

體分數之評估。

4、以下表問卷為例—公司「組織結構」之風險評估

- (1) 公司是否仰賴母公司或其他機構之財務支持？
- (2) 請問你認為現在的營運模式或管理架構的主要風險是什麼？
- (3) 未來業務有無任何發展上或預期的改變？
- (4) 記錄任何與該風險評估有關之相關訊息。
- (5) 據上述各項問題之機率與衝擊之評估，總結「組織結構」類別之風險機率及衝擊，分數介於 1(低)-10(高)之間。

Source	Questions	Response	Prob Risk	Impact Risk
	BACKGROUND INFORMATION			
	Name of ASIC Profiler			
	Date of RADAR visit			
ASIC Databse	Entity Name	ABC Securities Pty Ltd		
ASIC Databse	ARBN	123 456 789		
ASIC Databse	AFSL Number	888888		
ASIC Databse	Company Start Date	10/10/2010		
	Registered Office	Level 9 888 Sydney Street Sydney NSW 2000		
	Key Officers (Names, Role)			
	Key Officers (Names, Role)			
	Related Entities	First Securities Corporation PLC (incorporated		
	Licence Authorisations	Refer to AFSL 888888		
ASIC Databse	Auditor	Smith & Jones Accountants appointed 31/08/2012 (Aust)		
	Enter Probability Risk and Impact Risk - Scale 1 (low) - 10 (high)			
	ORGANISATIONAL STRUCTURE			
	Does the business depend on a parent company or related entity for financial support?			
	What would you consider as the key risks associated with the business model or management structure that is currently in place?			
	Are there any other future developments or changes anticipated for the business?			
	Record any other information that may be relevant to the assessment.			
	Enter Probability Risk and Impact Risk - Scale 1 (low) - 10 (high)			

(五) 澳洲證券暨投資委員會(ASIC)透過「雷達系統」(RADAR)之監理機制：

- 1、RADAR 系統是 ASIC 對市場參與者以風險導向監視之最主要工具，ASIC 的市場及參與者監理(Market & Participant Supervision；MPS)團隊負責政策的制定與監理市場參與者活動，MPS 分析師對於規模較大之市場參與者每年定期更新其 RADAR 風險概況，而規模較小者則每 3 年更新一次。
- 2、完成對市場參與者之風險評估，ASIC 會對其發送一封有關評估意見及建

議的信函，包括問題釐清後對其遵法之改進建議，有助於市場參與者作法更符合法規之框架，並提升其法律遵循意識。

- 3、ASIC 透過蒐集市場參與者之 RADAR 評估結果，能夠更即時地獲得與當下及未來市場趨勢有關之資訊，有助於關注關鍵性的風險並確認監理之優先事項，以確保消費者保護及維持金融市場的公平與效率。

三、風險導向之防制洗錢/打擊資助恐怖主義(AML/CFT)監理

(一)風險導向之監理架構—基本概念

1、評估重點：

- (1)市場中介者經營模式、文化及產品之監理：公司文化與經營策略對於消費者與市場之公平性如何因應。
- (2)市場中介者是否採取適當措施因應監理要求。
- (3)在控制相關風險下，市場中介者的業務實際運作情形。
- (4)檢查市場中介者經營上對於監理目標，如何因應相關風險。

2、主管機關如何評估？

- (1)透過專責團隊主動監控。
- (2)監管強度與各市場中介者對系統性影響成正比。
- (3)持續監督市場中介者完整的業務循環週期。

(二)ML/TF 風險評估—以馬來西亞證券委員會(Securities Commission Malaysia；SCM)監理架構為例

1、主要法規：

- (1)反洗錢及反恐金融法(Anti-Money Laundering, Anti-Terrorism Financing and Proceeds of Unlawful Activities Act 2001；AMLA Act)
- (2)防制洗錢及資助恐怖主義之資本市場中介者指引(Guidelines on Prevention of Money Laundering & Terrorism Financing for Capital Market Intermediaries)

2、適用範圍：經營證券、從事衍生性商品交易及基金管理公司

3、AML/CFT 之主要義務：

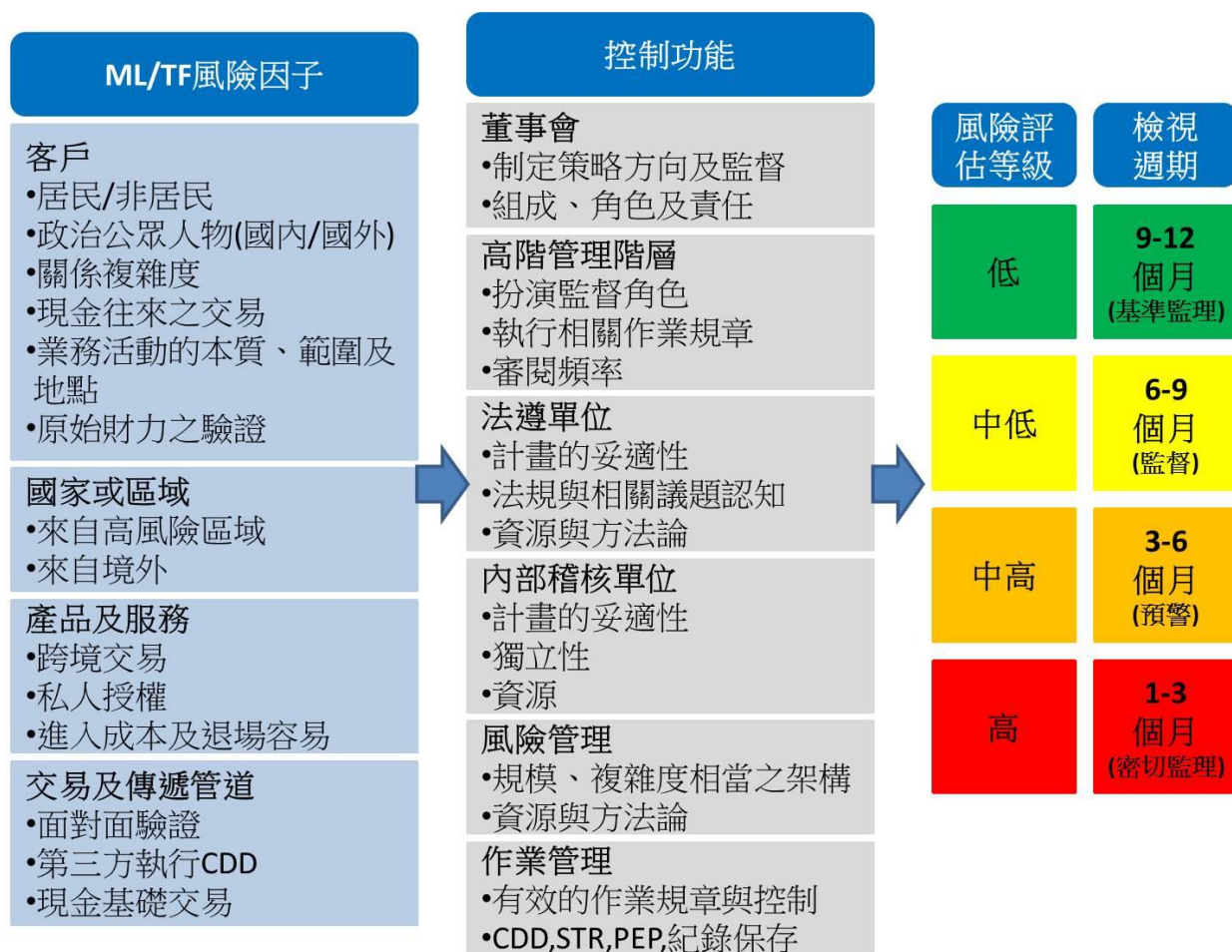
- (1)對客戶及受益人進行客戶盡責調查(Customer Due Diligence；CDD)。
- (2)可疑交易之通報(Suspicious Transaction Report；STR)。
- (3)制定並實施相關內部控制、政策及程序。

4、ML/TF 風險評估架構

防制洗錢金融行動工作小組 (Financial Action Task Force on MoneyLaundering; FATF) 建議以風險導向方法執行 AML/CFT。

- (1) 國家層級：暴露於現行國內、外犯罪及各部分弱點之風險評估。
- (2) 部會層級：在法規規範下，評估全體市場中介者之 ML/TF 風險。
- (3) 公司層級：評估市場中介者之營運活動面臨之 ML/TF 風險。

5、馬來西亞證券管理委員會(SCM)之 AML/CFT 架構如下：



6、產製風險矩陣圖以評估整體風險

控制/風險	低	中低	中高	高
差	中高	高	高	高
尚可	中低	中高	高	高
滿意	低	中低	中高	高
強健	低	低	中低	中高

7、分階段之監理行動及檢視週期

風險評估等級	階段	檢視週期	描述
低	1	9-12個月	基準監理- 定期及例行之監理
中低	2	6-9個月	監督- 定期監理之強度增加
中高	3	3-6個月	預警- 針對已辨識之缺失，進行強度更高且重點性監理
高	4	0-3個月	密切監督- 以更高強度之現場評估及場外監控

8、監理單位產製每一市場中介者之風險地圖，如下表所示：

AML/CFT Risk Map			
風險因子	客戶		中低
	國家或區域		低
	產品及服務		中低
	交易及傳遞管道		中高
風險因子總和			中低
控制品質	監督	董事會	滿意
	控制功能	高階管理階層	滿意
		法遵	尚可
		內部控制	強健
		風險管理	差
作業管理	作業管理	滿意	
控制品質總和			尚可
對應等級			中高
ML/TF-RAR			中低
展望			穩定
監理階段			2
對應檢視頻率			6-9 個月
檢視週期			9 個月

(三)市場中介者 AML/CFT 關注重點

- 1、董事會、審計委員會及高階主管階層應對內部控制的 3 道防線，建立有效的控管機制，其中對風險及控制的功能在跨越不同防線間，必須作到知識與資訊共享，以確保各道防線均能各司其職外，亦能有效且有效率落實 AML/CFT。
- 2、以風險導向方法辨識並減少 ML/TF 風險：
 - (1)確實遵循 AMLA Act。
 - (2)建立明確的政策與程序。
 - (3)指定法令遵循主管。
- 3、遵循 AMLA Act 的控制重點：
 - (1)董事會及高階主管階層的充分支持。
 - (2)客戶盡職調查程序的妥適性—驗證身分、紀錄保存及客戶相關資訊。
 - (3)適當的交易監控系統—監控可疑交易、內部報表、提供主管機關之外部報表。
 - (4)教育訓練—對國內及國際間公布有關 AML/CFT 關注重點。
 - (5)定期且具獨立性的查核 AML/CFT 架構之有效性。

(四)監理上發現 AML/CFT 之缺失類型

- 1、董事會監督
 - (1)董事會或高階主管階層對 ML/TF 風險缺乏主動積極作為。
 - (2)董事會對審議 AML/CFT 議題功能性不佳。
- 2、獨立評估—對 AML/CFT 架構檢測缺乏或延遲或獨立性不足。
- 3、即時監控及可疑交易回報
 - (1)未能採用和實施有效的內部控制制度，作為評估、衡量及提出相關 ML / TF 風險。
 - (2)無效的客戶盡職調查與帳戶審查。
 - (3)未能就異常交易背後的經濟背景及目的說明清楚。

- (4) 前台與後台對辨識及監控可疑交易的功能待加強。
- (5) 未將客戶重分類為高風險並提出可疑交易通報。
- (6) 對於可疑交易未能即時審查且延遲查明。

4、ML/TF 風險評估架構

- (1) 未採取風險導向方法對 ML/TF 風險進行辨識及評估。
- (2) 延遲將 ML/TF 風險評估架構納入作業手冊。
- (3) ML/TF 風險評估架構待加強。

5、訓練計畫—對董事及員工的 AML/CFT 教育訓練不足。

(五) 監理行動

- 1、監理信函(Supervisory letter)：無論有無違反法令，依據馬來西亞證券委員會(SCM)的監理職權發出，包括依據證券委員會法令(Securities Commission Act 1993)第 126 條，不需發出任何事先通知，執行檢查帳冊、帳戶、交易及相關文件。
- 2、警告(Warning)：依據 SCM 作為市場守門員的職能發出，可能發給取得執照者、已註冊人員、其他專業人士或專家等對象。
- 3、申誡(Reprimand)：違規事項具有嚴重性，如：多次違反相關規定、投資人遭受損失、違規人員導致投資人損失等。
- 4、指令(Directives)：為避免違規行為持續發生或導致違規行為，透過要求採取相關措施解決與法規要求之差異或缺失。
- 5、罰金(Fine)：違規事項具有嚴重性，包括涉及詐欺、不誠實等，亦顯示公司治理之功能不彰。

(六) 馬來西亞對打擊洗錢及資助恐怖主義之努力成果

- 1、亞太洗錢防制組織(Asia Pacific Group on Money Laundering ; APG)
 - (1) 2000 年以來即為 APG 會員國。
 - (2) 在 2001 年及 2007 年進行相互評鑑練習(Mutual Evaluation Exercises ; MEE)，在兩次 MEE 均表現出高度遵循國際標準。

2、防制洗錢金融行動小組(Financial Action Task Force on Money Laundering ; FATF)

- (1)於 2014 年 6 月與沙烏地阿拉伯、尼日及以色列被 FATF 列為潛在新成員。
- (2)致力於快速追上會員國的標準，於 2014 年 10 獲得了觀察國的身分。
- (3)2015 年完成了 FATF 與 APG 的聯合相互評鑑，其相互評鑑報告於同年 9 月發布。
- (4)於 2016 年 2 月 19 日正式成為 FATF 會員國。

3、評鑑員對 SCM 監理工作給予的意見

- (1)直接成果 3(Immediate Outcome 3)—監理機關適當的監理、監控和規範金融機構和特定非金融專業人員 AML/CFT 法令遵循，評等等級為相當有效(Substantial Level of Effectiveness)，主要理由如下：
 - I. 馬來西亞央行(Bank Negara Malaysia ; BNM)有充足資源並依風險情形運用其監理工具，其監理重點放在具有 ML/TF 風險之銀行業、匯兌業及賭場，SCM 對證券業亦採取同等健全之監理與抵減 ML/TF 風險之方法。
 - J. 馬來西亞央行之金融情資及執法部門(Financial Intelligence and Enforcement Department ; FIED)與銀行業對 ML 風險有較佳的認知；在 2014 年間，BNM、SCM 與納閩金融服務局(Labuan Financial Services Authority ; LFSA)致力於以風險導向架構之監理 AML/CFT，對於監理機構之風險提供更詳盡的評估，其監理架構已大致與 FATF 要求一致。
 - K. BNM 關注於對非屬嚴重性的違法行為進行糾正措施，如屬較為嚴重的違法行為，將併予處以罰金，SCM 已對違反 AML/CFT 要求處以 RM150 千元至 275 千元之罰金，顯示其致力於符合 AML/CFT 要求及決心。

4、相互評鑑中學得的經驗

- (1) 馬來西亞係以國家協調委員會(National Coordination Committee to Counter Money Laundering ; NCC)為聯繫整合中心，主要作為制定 AML/CFT 政策

與策略，相互評鑑過程強化了主要部會間的合作機制。

- (2) 向評鑑員提交完整的書面答覆是非常重要的，SCM 提交的書面資料與補充文件，已充分說服評鑑員有關 SCM 的監理能力與 ML/TF 風險評估架構之健全性。
- (3) 強化資料的蒐集與管理，確保能及時檢索。
- (4) 在相互評鑑的過程中，SCM 對市場中介者及相關風險的認知，應以誠實且衡平的方式回應評鑑員。

5、AML/CFT 實施風險導向監理學得的經驗

- (1) 必須建立充足有效的監理資源，如：具有專門技術的人員、系統支援及資料取得的可行性。
- (2) 目前監理上仍側重於防制洗錢，有必要加強對資助恐怖主義及武器擴散議題的認知。
- (3) 辨識及提出新趨勢及類型，納入部會層級監理(SRA)。
- (4) 以風險導向評估市場中介者所面臨的挑戰：
 - A. 對不同風險胃納程度之市場中介者作出的主觀性判斷。
 - B. 須透過動態風險模型、靜態評估及技術上的支援。
- (5) 洗錢防制的法規演進不及於技術的進步，如：金融科技(FinTech)。

四、對市場中介者之跨境監理

(一) 跨境監理—基本概念

1、ISOCO 對跨境監理工作的 3 大目標：

- (1) 保護投資人。
- (2) 確保市場的公平、效率及透明。
- (3) 降低系統性風險。

2、達成 3 大目標的管理策略與方法：

- (1) 資產的安全保護—客戶資產的保管、隔離及計算等。
- (2) 與客戶進行有效溝通—書面契約及資訊揭露、開戶文件確認及充分運用 KYC 原則瞭解客戶投資的妥適性等。
- (3) 合格的服務提供者—進入市場的最低標準、資本要求、保證金、專業能力、風險管理、表報申報及退場機制等。
- (4) 市場的穩定性—資本適足性、流動性風險管理、良好的結算交割機制及申報資料等。
- (5) 完整的帳簿紀錄—帳簿及記錄、內部程序與控制及系統支援等。
- (6) 監理措施—要求提供解決爭端的途徑、依客戶使用語言提供文件、客戶款券遭盜用或遺失之賠償、客戶資產保管規定及依主管機關要求辦理等。
- (7) 執法行動—充分的調查與執法權力的行使。

3、跨境監理之挑戰：

- (1) 國際上監理標準的實施不一，跨國合作模式仍有待強化。
- (2) 金融商品與交易模式的複雜化。
- (3) 新興科技的發展，促使非金融業跨足金融服務，對金融監理機構帶來前所未有的挑戰。

4、對市場中介者的監理重點：

- (1) 公司的風險概況。

- (2) 公司的財務狀況。
- (3) 與業務活動有關的法令遵循文化。

市場中介者應對監理機關充分提供上開 3 項資訊，最理想的情況是亦提供其海外營運活動的相關資訊。

5、跨境監理合作機制

- (1) 監理重點聚焦於市場中介者的資本、客戶的資產及大眾信心所處最大風險的領域，鑑於現行企業營運的複雜度提高，不同管轄權的監理者資訊共享，將有助於監理者瞭解市場中介者所面臨的風險程度、財務狀況、法令遵循情形及前述三項因素對投資人之影響。
- (2) 不同管轄權的監理者均已意識到，對全球化的市場中介者存在監理上的落差，問題是監理機關要如何在現行的監理機制上，建立包括更多管轄權、具強而有力、持續性而非臨時性的監管機制。
- (3) 跨境監理合作機制有助於確認市場中介者的活動是否可能構成系統性風險，另市場中介者的法令遵循文化對於消費者保護及系統性風險都扮演重要角色，如：監理機關將境內對市場中介者觀察到的法令遵循文化及其他關注到的問題與其他監理機關分享，有助於與其他監理機關共同確認某一問題屬於個案還是涉及企業整體法令遵循議題。

(二) 澳洲 ASIC 跨境市場監理概況

1、單邊認可(unilateral recognition)：

- (1) 為促進金融業的競爭與創新，使得投資人可獲得更多元化的金融服務與產品，ASIC 採取單邊認可機制，即承認海外母國的監理制度，對於外國市場中介者進入澳洲市場，不會要求該等市場中介者必須適用國內法規，亦不會要求對方主管機關亦採取相對應措施。
- (2) 實務運作方式：ASIC 檢視外國市場中介者之母國主管機關所提供的管理架構，如與澳洲證券相關法令對投資人的保護機制相當，ASIC 就不會要求該市場中介者須先取得執照(Australian Financial Services Licence；

AFSL)，始能在澳洲當地提供特定金融服務，惟將檢視申請機構所提供的文件，如：欲在澳洲當地提供金融服務之意向書、母國主管機關核可註冊之證明文件等，更要求申請機構須覓得一澳洲當地代理人，並同意服從澳洲法院判決的同意書。

2、相互認可(mutual recognition)：

(1) 盡可能的情況下，ASIC 在單邊認可機制下，尋求相互認可的機會，ASIC 除了簽署 IOSCO 多邊監理合作備忘錄(Multilateral Memorandum of Understanding；MMOU)，迄今亦與 56 個管轄權之監理機關簽訂 92 項 MOU 或國際協定。

(2) 簽訂合作協議之例子：

A. 2016 年 6 月與新加坡金融管理局(Monetary Authority of Singapore；MAS) 簽署有關金融服務創新的合作協議，透過合作機制促進彼此的金融創新蓬勃發展，可確保澳洲與新加坡 FinTech 創新公司可在彼此的市場，建立初步討論管道及取得執照的建議，有助於降低監理的不確定性與掛牌上市期程。

B. 2014 年 10 月與美國商品期貨交易委員會(Commodity Futures Trading Commission；CFTC)簽署有關對結算機構之資訊交換與合作備忘錄，鑑於金融市場的全球化與金融機構跨境經營與活動更加活躍，站在履行各自監理職責的效益上，對於結算機構在彼此市場營運的資訊共享，如：法規面及監理發展議題、營運狀況、潛在的金融危機或緊急狀況等。

伍、心得與建議

一、對證券業導入風險導向之洗錢防制監理

- (一) 馬來西亞於 2015 年接受 FATF 評鑑，在 11 項直接成果中，與金融監理有關之直接成果 3(immediate outcome 3)：監理機關適當監理、監控和規範金融機構和特定非金融專業人員遵循 AML/CFT 要求以因應相關風險，得到相當有效(substantial level of effectiveness)之評鑑等級，主要係馬來西亞之金融監理機關對 AML/CFT 監理已從規則基礎(rule-based)轉換成依據完整風險評估之風險導向(risk-based)監理方式，對於我國因應 2018 年之亞太洗錢防制組織 (APG)第三輪評鑑甚具參考價值。
- (二) 馬來西亞證券管理委員會(SCM)對於市場中介者之 ML/TF 風險評估，考量之風險因子包括：客戶(是否為本國居民、政治公眾人物、關係複雜度、現金往來之交易等)、是否來自境外高風險地域、產品及服務(是否為跨境交易、私人要求等)、交易管道(是否為當面交易、仰賴第三方 CDD、現金交易等)；另透過確認公司董事會、高階管理階層、法令遵循、內部稽核及風險管理等單位，其控制及抵減風險之功能是否確實發揮，進行該市場中介者之整體風險評估，並給予低、中低、中高及高等 4 個風險等級，分別對應 9-12 月、6-9 月、3-6 月及 0-3 月之檢視週期，視 ML/TF 風險高低給予不同強度之監理對待，如：書面審查、自我評估問卷及實地檢查等。
- (三) 鑑於今年發生兆豐銀行洗錢案，加上即將面臨 2018 年 APG 之評鑑，使得我國在洗錢防制工作之落實有迫切改善之壓力，本會已要求金融機構作全機構防制洗錢之風險評估，銀行局已發問卷要求銀行業自評防制洗錢相關風險，證期局及保險局亦將參考銀行局作法，要求業者填報風險問卷。建議證期局似可參考 SCM 作法，建立國內證券業 AML/CFT 日常監理架構，導入風險基礎監理措施，從業者之風險因子、內部各單位之控制功能進行 ML/TF 風險評估並給予評等，並定期將評估結果提供本局參考，作為日後實地檢查之抽樣或辦理專案檢查之參考。

二、加強證券業內部控制第二道防線之法令遵循責任

(一)國際內部稽核協會於 2013 年發布之立場聲明書(position paper)指出有效風險管理與控制的三道防線(詳參報告第 6-7 頁),其中第二道防線即為管理階層所設置風險管理及法令遵循等監督機制,檢視國內銀行業、保險業及證券業有關內部控制相關法令,分別於「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」、「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」及「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」有規範內部控制制度應設置法令遵循制度。

(二)對於上開三業別之實施辦法比較證券業與銀行業、保險業有關法令遵循作業規範上之差異,分析如下:

1、設置法令遵循主管之職位不同

(1)銀行業及保險業規範總機構法令遵循主管職位應等同於副總經理,而證券業僅要求指派高階主管一人擔任法令遵循主管,賦予法令遵循主管之職位與責任不同。

(2)綜合評估

為提升業者對法令遵循制度的重視,且考量法令遵循事務日趨繁重及複雜,強化法令遵循主管之角色功能,銀行業及保險業之總機構法令遵循主管職位提升為副總經理,始能有效領導法令遵循事務,相關內部控制及稽核制度實施辦法均於 2014 年 8 月 8 日修訂,建議證券業亦應提升法令遵循主管之位階,以因應企業面臨法律風險、財務損失風險或商譽風險。

2、法令遵循單位應辦理事項不同

(1)法令遵循重大缺失或弊端

銀行業及保險業規範法令遵循單位對各單位就法令遵循重大缺失或弊端,應分析原因及提出改善建議,簽報總經理後,提報董(理)事會,而證券業則未明訂規範。

(2) 推出各項新商品、服務

銀行業及保險業推出各項新商品、服務、向主管機關申請開辦新種業務或進行特定或重大資金運用前，法令遵循主管應出具符合法令及內部規範之意見並簽署負責，而證券業則未明訂於內部控制制度處理準則。

(3) 綜合評估

- A. 為確保法令遵循的有效性，銀行業及保險業法令遵循單位對各單位就法令遵循重大缺失或弊端，應分析原因及提出改善建議，簽報總經理後，提報董(理)事會，相較之下，證券業未賦予法令遵循主管上開相關責任，建議比照修訂「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」強化法令遵循制度，落實證券業內部控制第二道防線，加強內部控制的執行並減輕管理階層的法律責任。
- B. 考量目前現行金融機構面臨之營運及產品複雜度提高，開辦新種業務可能涉及之各種風險及業務層面，爰銀行業及保險業要求法令遵循主管應簽署負責，使各項營運活動符合法令及內部規範，本會雖於 103 年 8 月 29 日以金管證券字第 1030033903 號令，規範證券業推出各項新商品、服務及向本會申請開辦新種業務前，法令遵循主管應出具符合法令及內部規範之意見並簽署負責，惟攸關法令遵循主管之責任與義務，仍建議訂入「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」，完整列示法令遵循單位之應辦理事項，以資證明主管機關對該等事項之重視程度。