

出國報告（出國類別：其他）

參加防制洗錢金融行動工作組織（FATF）
舉辦之「虛擬資產服務提供者（VASP）
監理論壇」等會議出國報告

服務機關：金融監督管理委員會銀行局

姓名職稱：劉副組長燕玲

派赴國家：法國

出國期間：民國 109 年 1 月 7 日至 1 月 12 日

報告日期：民國 109 年 3 月 23 日

摘要

為落實 FATF 年度優先政策，提升各國洗錢防制與打擊資恐(AML/CFT)之有效監理，FATF 於今年 1 月 9 日舉辦 VASP 監理論壇。會議聚焦於 VA 監理架構之建立、VASP 法令架構之研擬、及 VASP 監理工具、技術與科技等三大主題，由各國 VASP 監理機關代表簡報監理經驗與挑戰，就 VASP 之規範架構與監理實務，進行廣泛資訊分享與經驗交流。

又為強化 FATF 有關 VASP 標準之遵循，並加強與 VA 產業界之互動，FATF 於 108 年 6 月年會設立 VA Contact Group (VACG)，由日本與美國擔任共同主席。VACG 於今年 1 月 10 日召開會議討論各國最近 VASP 監理進展與產業界發展(特別是 Travel Rule)，同日就 FATF 將於今年 2 月年會決議通過之「VA/VASP 標準之第 12 個月檢討」計畫、將提交本年 2 月 FATF 年會討論之穩定幣(Stablecoins)報告草案及提交本年 7 月 G20 會議之 Stablecoins 報告方向等進行意見交換。

本次 FATF VASP 監理論壇等三場會議，為研議未來 VASP 監理國際標準發展之重要會議，出席人員僅限 FATF 會員，亞太防制洗錢組織(APG)秘書處特別主動將 APG 唯一名額提供予本會，由本會代表 APG 出席會議，直接參與 VASP 監理相關國際標準與倡議之討論過程，並增進與各國 VASP 監理機關及 IMF、世界銀行等國際組織之交流合作，顯見本會對國際合作之努力，已獲得國際肯定。最後本報告提出以下心得與建議：持續強化 VASP 監理之國際合作與雙邊交流、參考國際經驗規劃與完備我國 VASP 之 RBA 監理機制、強化公私部門之夥伴關係、以及持續提升我國金融監理機關對 APG 之實質參與及貢獻度。

目 錄

壹、 目的與過程.....	3
貳、 會議內容.....	3
一、1月9日虛擬資產服務提供者(VASP)監理論壇.....	4
二、1月10日虛擬資產聯繫小組(VACG)會議.....	7
三、1月10日穩定幣(Stablecoins)專家會議.....	9
參、心得與建議.....	9

壹、目的與過程

- 一、為落實FATF年度優先政策之一——提升各國洗錢防制與打擊資恐(AML/CFT)之有效監理，FATF於今年1月9日舉辦VASP監理論壇，以瞭解目前VASP之監理現況，就VASP之規範架構與監理實務，促進各國VASP監理機關之資訊分享與經驗交流。
- 二、又為強化FATF有關VASP標準之遵循，FATF前於去(108)年6月年會決定設立VA Contact Group (VACG)，由日本金融廳(FSA)官員HABUCHI Takahide與美國財政部官員Sandra GARCIA擔任共同主席，以加強與VA產業界之互動，並監督產業所主導遵循FATF標準相關努力之進展。VACG於今年1月10日召開會議，討論各國最近VASP監理進展與產業界發展(特別是Travel Rule)，同日就FATF將於今年2月年會決議通過之「VA/VASP標準之第12個月檢討」計畫、將提交本年2月FATF年會穩定幣(Stablecoins)報告草案及提交本年7月G20會議之Stablecoins報告方向等進行意見交換。
- 三、本次FATF VASP監理論壇等相關會議，計有來自43個國家和國際組織之98名代表出席，出席人員僅限FATF會員與VACG成員，為研議未來VASP監理國際標準發展之重要會議，亞太防制洗錢組織(APG)僅有一出席名額。本會因前獲APG秘書處主動邀請在去年8月澳洲坎培拉APG年會，就金融監理國際合作與虛擬資產監理等議題進行簡報，獲得APG秘書處與各會員國之肯定與好評，爰APG秘書處特別主動將本次出席FATF VASP監理論壇等相關會議之APG唯一名額提供予本會。本會銀行局劉副組長燕玲奉派代表本會出席本次FATF VASP監理論壇等三場會議，直接參與FATF就VASP監理相關標準與倡議之討論過程，並增進與各國VASP監理機關及IMF、世界銀行等國際組織之交流合作。

貳、會議內容

一、1月9日VASP監理論壇之會議重點

VASP監理論壇由FATF本屆主席中國大陸人行官員劉尚民開幕致詞，會議由FATF政策與發展工作組(PDG)共同主席新加坡MAS官員Valerie TAY主持。會議聚焦於VA監理架構之建立、VASP法令架構之研擬、及VASP監理工具、技術與科技等三大主題，由美國、日本、澳洲、瑞士、法國、加拿大、新加坡與英國等各國VASP監理機關代表簡報監理經驗與挑戰，出席人員並進行廣泛討論。

(一) 監理架構與發展：

1. 各國均採取科技中立之政策立場，視VASP從事之活動類型及實務演進(如：支付或投資)，直接適用現行或修正後之現行相關監理法令，如：日本於2016年修正Payment Services Act將VASP納管，2019年再度修正該法將VA錢包業者納管，ICO業者將依2019年修正之Financial Instruments Exchange Act納管；新加坡修正Payment Services Act 將VASP納管，並將於本年1月28日施行。除了美國、澳洲與加拿大係採取VASP向金融情報中心(FIU)登記之監理架構，其他各國大都係由現行支付或投資金融服務之監理機關監理。此外，為了避免監理套利，FATF要求各國應對在其境內VASP納管，目前只有美國與加拿大對目標客戶為其境內人士之境外VASP亦一併納管。
2. 各國經驗顯示強化公私部門夥伴關係，藉由與VA產業界相關團體與公會之持續互動與溝通，有助於監理機關瞭解產業風險現況、發現違法未登記之VASP、研議指引與客製化交易監控指標、研議國際標準之技術解決方案(如：Travel Rule)、甚至協助檢查〔如：日本虛擬貨幣交換協會(JVCEA)為Payment Services Act所認可得協助日本FSA金檢之協會〕等，對提升VASP之AML/CFT監理效能亟具重要性。

(二) VASP監管之挑戰與新監理工具：

1. 如何識別需納管之VASP確為首先要面對之監理難題，依據日本、澳洲、加拿大、新加坡等國經驗，可採行之做法包括：產業公會或自律團體提供之訊息、公開資訊蒐集(包括：VASP服務使用者提供之資訊、外界檢舉、人工智慧數據採集、社群媒體爬文等)、區塊鏈資訊、公司登記資料、跨行交易資訊、可疑交易報告資訊、執法機關提供資訊。
2. 為強化監管法令效力，各國亦有採取一些強化措施，如：日本會公開未合法登記之VASP名單；加拿大會公布經裁罰之VASP名單，並禁止加拿大金融機構對未合法登記之境外VASP開戶或維持帳戶。
3. 各國經驗亦顯示，VASP確增加不少監理負擔，宜妥為規劃監理資源。如：澳洲2018年開放VASP登記時，初估僅20至30多家申請，結果目前AUSTRAC合法登記之VASP達305家；日本2017年開放VASP申請登記時，曾經一個月內湧進100件申請諮詢案件，FSA僅有1.5個處理人力，FSA要求申請人填寫詳盡問卷以利審查，很多申請人未完成問卷，因此目前FSA登記VASP計22家，預期未來還有約60多家新申請案，FSA目前已成立40人專責單位，其中有5人為檢查人員。
4. 此外，VASP之監理亦帶來監理專業上重大挑戰，為落實VASP有效監理，除了AML/CFT或內控專業人力與傳統機構法定申報資料外，美國、日本、新加坡、英國等均指出需增加具資訊專業之監理檢查人力，強化監理檢查人員對區塊鏈與VA瞭解之專業訓練，並可善用區塊鏈分析工具(Blockchain analysis tools)、人工智慧與機器人學習等新科技，以取得及時VA交易資訊，並及時瞭解具高ML/TF風險之VA錢包帳號，提升監理人員對巨量資訊處理能力，優化監理檢查能力，聚焦對高風險VASP、帳戶與交易之抽樣與檢查，俾落實以風險為基礎(RBA)之監理。

5. 目前國際間主要區塊鏈分析工具業者包括：CipherTrace, Chainalysis, Elliptics, 有些分析工具並可提供VASP之風險評等，美國、英國、新加坡已採用此類客製化分析工具，日本則正在討論中。

(三) 重要監理發現：

1. 目前只有美國、日本等少數國家已有完整監理與實地檢查經驗，大多數國家都是去年才修正法令，今年要開始實施。已實施實地檢查之美國、日本均發現內控與治理為VASP的主要缺失，日本FSA 2018年檢查報告指出VASP業務擴張迅速(平均總資產年增率達553%)，但管理階層並未隨之增加監控系統之能量與人力，第二道防線尚未發揮協助第一道防線法令遵循之專業與能力，管理階層對金融商品服務與相關風險管理之知識仍不足。
2. 據加拿大、瑞士、日本等國經驗顯示，法令之分階段實施，有助於協助VASP落實法令遵循，同時可與產業界共同研議法令遵循之技術解決方案。在未有技術解決方案前(如：Travel Rule)，監理機關亦採取要求VASP改善、警告等較寬容之監理措施，而未直接予以罰鍰，以提升VASP與監理機關合作之意願。

(四) 共通未來監理工作重點：

1. 持續與VASP產業界之溝通，強化公私部門夥伴關係。
2. 加強監理機關與執法機關、FIU之跨部門合作。
3. 強化國際合作。
4. 善用新監理科技分析工具與資訊，強化VASP監理檢查專業與能量，以提升RBA監理效能。

(五) 主席作成本次論壇結論如下：

1. 未來改以電話會議方式持續本論壇，並聚焦於共同關注議題進行二至三小時討論。

2. 對FATF「VA/VASP標準之第12個月檢討」計畫，提出強化國際合作之具體建議(另IMF代表當場提議，建立全球VASP之全球登記制度應納入國際合作具體建議內容)。

三、1月10日VACG會議之會議重點

(一)Travel Rule：

VASP亦需適用FATF第16項建議電匯規則，即VASP必須取得受款人與匯款人之必要資訊，但P2P交易不在此限。目前VA交易並無法類似匯款直接於交易同時伴隨資訊傳遞，業界與各國主管機關刻正共同研議解決方案。日本FSA代表於本次會議中報告，說明目前VASP產業界有關遵循Travel Rule之相關討論，並提出建議方案。

1. VASP產業界咸認為FATF要求之必要資訊必須於區塊鏈下交換，但仍有：(1)如何識別VA受款人為VASP(VA匯款方之VASP僅知道受款人VA錢包地址，無法區分是為私人錢包或者為VASP)；(2)是否應建立全球VASP登記名單，以利確認交易對手VASP為合法VASP；(3)訊息格式為何等三大主要待克服問題。
2. 有關訊息交換與治理之架構，目前由IDAXA(成員包括來自日本、澳洲、新加坡、香港、瑞士等8個自律組織)與GDF二大全球組織及美國CDC共同成立聯合工作小組(JWG)，小組成員尚包括來自銀行業界組織(Wolfsberg Group、SWIFT)，共同討論VASP訊息交換標準協定(Protocol)，預計於今年4月向FATF提交協定草案，並建議FATF可考慮將JWG作為與VASP業界溝通Travel Rule之管道。
3. 至具體標準化協定內容，目前已有GDF、CipherTrace (TRISA)及Bitcoin Suisse (OpenVASP)發布三份白皮書，雖然在訊息傳送技術、全球登記方式及訊息傳遞時間點等略有不同，主要共通點為：
(1)鏈下交換資訊；(2)配發獨特VASP識別碼(類似匯款之SWIFT

code及IBAN)以利訊息溝通；(3)建立識別交易對手VASP之機制(即全球VASP註冊名單)。

4. VASP業界不確定目前有關Travel Rule的建議解決方案是否與FATF標準合致，建議FATF與VACG可將有關訊息交換協定與資安等議題，一併於FATF本年5月舉辦之私部門諮詢論壇(PSCF)會議中討論。

(二) 「VA/VASP標準之第12個月檢討」計畫草案：

1. 目的：為瞭解FATF 2019年6月發布VA新標準後之12個月內，各國執行新標準之情況、VASP業界遵循新標準之進展、以及對於VASP業界是否有造成任何潛在改變或影響(犯罪態樣、風險、市場結構等)，爰進行本次檢討計畫，所蒐集之資訊將作為FATF建議是否再檢討修正之考量或再發布進一步指引。FATF預期12個月內可能不會有充分資訊，預期在第24個月時會再續行檢討。FATF秘書處並表示本次檢討計畫目的，並非為評鑑各國於VA新標準之執行成效，各國之實際執行成效係由正式評鑑之後續追蹤程序或下一輪評鑑程序中評估。
2. 調查方式：本次檢討計畫是由VACG負責蒐集，並擔任私部門之主要窗口，相關蒐集之資訊來源包括：公開資訊、VA產業界、媒體、國際組織、學術界、各國政府等公私部門，並將透過問卷方式請各國於3月前回覆。問卷調查內容除了VASP相關監理資訊外，亦包括VA風險資訊、涉及VA之可疑交易申報、犯罪偵查方法、犯罪所得扣押與沒收等執法資訊，問卷內容填寫者包括：FIU、執法機關與監理機關等權責機關。
3. 本次計畫草案將提報FATF 2月年會討論通過後即開始進行，主席請各國如對計畫(草案)有任何修正意見請於1月17日前提出，以利秘書處彙辦。

四、1月10日穩定幣(Stablecoins)專家會議之會議重點

- (一) G20是引領全球對Stablecoins回應之組織，G20於去年10月即要求FATF、金融穩定委員會(FSB)與IMF於本年7月提交Stablecoins相關議題的報告。FATF於去年10月年會針對Stablecoins有初步討論，並發布聲明表示Stablecoins須適用FATF標準有關金融資產或VA的規定，並責成PDG持續研議FATF標準如何適用於Stablecoins及是否須進一步採取必要行動以抵減其風險。PDG擬具Stablecoins報告草案，經本次專家會議討論後，將於今年2月FATF年會期間再進一步討論後，提交今年6月FATF年會，並作為FATF今年7月提交G20報告之基礎。
- (二)本次專家會議就Stablecoins報告草案，達成應涵蓋以下三大重點之共識：(1)FATF標準已將Stablecoins納入規範；(2)現行FATF標準已足以適當抵減Stablecoins風險(較具廣泛採用可能性、P2P交易較盛行等)；(3)報告分析內容應依據現行風險評估內容，包括Stablecoins之整體生態系統，俾就FATF標準之適足性進行充分論述。另針對各國中央銀行發行之數位貨幣(CBDC)，與會者亦認同CBDC已適用FATF標準，並要求應於本報告中作出釐清說明。主席裁示請PDG參考本次會議共識，再檢視本報告草案內容妥適性。

參、心得與建議

(一)持續強化VASP監理之國際合作與雙邊交流

- 1.本次論壇經驗分享與討論情形顯示，各國目前對VA之AML/CFT監理進展不一，僅美國、日本、英國等少數國家已有完整監理與實地檢查，然各國均面臨如何識別須納管之VASP、Travel Rule、VASP內控與法令遵循不足、跨境監理合作等許多共通挑戰。VASP監理國際合作亟具重要性，FATF、FSB、IMF等各國國際組織均已持續積極進行相關研議中，討論面向已不侷限於AML/CFT，亦涵蓋金融穩定等審慎監理考量。建議本會應持續派員參與APG

相關活動或透過APG參與FATF等國際場域之討論，以直接參與國際標準的研議過程。

- 2.建議加強與已有實際VA監理經驗之美、日、英等國之雙邊交流，透過既有之監理合作平台會議或本會駐外辦事處，就具體監理議題進行較深入討論或資訊交換。例如：本次FATF監理論壇前，本會與日本FSA已舉行過臺日雙邊會議，並討論過VASP監理議題，故擔任FATF VACG共同主席之FSA官員及FSA出席代表對本會代表相當友善，並提供許多具體VASP實務監理經驗。

(二)參考國際經驗規劃與完備我國VASP之RBA監理機制

- 1.建議本會可參考他國實務經驗與具體做法，完備我國VASP監理架構與措施，特別是如何識別須納管之VASP，可參考日本與加拿大等國經驗，採用公開資訊、自律組織資訊、執法機關與FIU訊息等多重管道。
- 2.在監理人力、專業與監理工具上可參考美國、新加坡與英國等做法，預為研議規劃相關妥適資源與訓練，強化VASP監理檢查專業與能量。同時應持續加強與FIU、執法部門之合作協調，以深化對VA之風險認知，俾完備科技監理與RBA監理。

(三)強化公私部門之夥伴關係

- 1.FATF與各國皆認同強化公私部門之夥伴關係對有效VASP監理具重要性，尤其私部門之產業或自律組織(如日本JVCEA)，對發現未經合法註冊之VASP、研議如何遵循FATF標準(如Travel Rule)之解決方案等，均扮演關鍵角色。
- 2.建議我國應強化公私部門夥伴關係，與國內VA產業界組織持續進行雙向溝通，除共同研議國內法規外，亦可將Travel Rule執行國際標準解決方案之進展(包括全球交換標準協定、全球VASP登記名單等倡議)、FATF今年5月舉辦之私部門諮詢論壇等訊息提供予

國內VASP組織，以利私部門參與VASP國際產業標準之研議與討論，協助私部門共同因應國際標準遵循。

(四)持續提升我國金融監理機關對APG之實質參與及貢獻度

1. 本次FATF VASP監理論壇等三場會議，APG秘書處特別主動將APG唯一出席名額提供予本會，主要係因APG秘書處肯定本會去年APG年會就金融監理國際合作、虛擬資產監理之簡報，使本會得首次直接參與FATF有關VASP監理國際標準發展之重要會議，直接與FATF會員國、IMF等VASP相關監理機關與國際組織直接互動，並建立聯繫溝通管道，有助於強化我國對VASP之國際監理合作。
2. 建議未來本會應持續提升對APG之實質參與，派員擔任金融評鑑員、APG年會或研討會簡報人等，積極提升我國金融監理機關之國際能見度與貢獻度，進而藉由APG參與FATF等其他國際場域或論壇之活動，推展我國金融監理國際合作之深度與廣度。