



Placement
Layering
Integration

洗錢防制

國際評鑑與風險治理

Anti Money Laundering

蔣念祖 著

International Evaluation and Risk Governance

- ・比較分析美星港臺銀行、保險、證券等金融業之國際評鑑報告IO4
- ・最新洗錢防制法實務判決爭議問題之整理

民進黨立法院黨團

柯建銘 總召

從國際評鑑與風險治理角度討論洗錢防制，相較於純法學的論著，更多了立法歷程中的觀察。

金融監督管理委員會

黃天牧 主委

詳盡介紹我國洗錢防制法規體系、國際規範、APG第三輪評鑑結果與國際比較，並提出強化法律基礎及自律機制的建議。

法務部

陳明堂 政務次長

針對我國金融機構國際評鑑報告IO4之檢視與國際報告，提出結論與建議，讓讀者能夠由立法過程一窺來龍去脈。

聯合推薦



元照

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/12618>

洗錢防制

國際評鑑與風險治理

蔣念祖 著



元照出版公司

搶先試閱版

推薦序

洗錢防制是近年來所遭逢的最大挑戰之一，洗錢防制的優劣決定臺灣是否能夠持續參與國際貿易體系，若是法律規範不足，臺灣可能成為洗錢犯罪的溫床，更可能讓世界各國產生資恐疑慮，進而拒絕與我國進行貿易通商行為，對於向來以國際貿易為經濟命脈的臺灣會造成重大傷害，然而，在先前多次亞太洗錢防制組織的評鑑中，我國都被列為加強追蹤對象，重創國際形象，因此，蔡政府上任以來，多次修正洗錢防制相關法令，希望能圍堵洗錢與資恐等相關犯罪，健全我國金融法治體系，保障我國業者在國際貿易上的權利。

洗錢防制是國際貿易的基本要求，更是臺灣維繫經濟命脈的重要依據，然而我國先前在亞太洗錢防制組織的評鑑中，屢屢被評價為「加強追蹤」等級，讓各國對於臺灣洗錢資恐防治缺乏信心，更可能影響我國的貿易發展，幸好在多次修法規範後，我國的評鑑等級提升為「一般追蹤」，臺灣能夠在國際貿易上持續發展，而本書提供各國的洗錢防制規範比較、我國法制修法歷程、以及未來的修法方向與建議，亦能夠提供讀者更為廣泛、全面的理解。

在我擔任立法委員28個年頭中，第九屆立法院對於洗錢防制可謂是空前重視，除了洗錢防制法以及資恐防制法的修正外，同時也三讀通過相關配套法規，例如公司法、國際刑事互助法、財團法人法、銀行法以及農業金融法等金融管理規範，我更是參與所有草案修正的朝野協商，最後終於能夠在洗錢防制評鑑時，讓臺灣脫離「加強追蹤」等級，第九屆國會在洗錢防制上，應可謂不負國人所託！

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/12618>

本書的作者蔣念祖博士，是我長期擔任立法委員的重要幕僚，在洗錢防制的相關修法中，更以其在法學、管理學上的專業，提供重要的政策建議。立法過程中，蔣念祖親自參與多場洗錢防制相關研討會及評鑑會議，充分瞭解國際評鑑重點及我國現行的制度缺陷，修法期間持續與相關政府部門交換意見。很高興看到她努力工作之餘，將心得轉化成博士論文，更進而誕生一本洗錢防制的著作。

本書從國際評鑑與風險監理角度討論洗錢防制的法治建構，相較於純法學的論著，更多了些立法歷程中的觀察，讓讀者不僅能夠理解洗錢防制的相關規定，也能讓人一窺洗錢防制立法原由，因此，本人誠摯向各位推薦閱讀這本洗錢防制的領域的最新著作，期盼讀者能夠從中獲得啟發，共同為我國的經濟發展以及洗錢資恐防制盡一份心力，讓臺灣能夠「日新又新，人人共好」！

立法院民主進步黨黨團總召集人

柯建銘



元照出版

搶先試閱版

推薦序

2019年8月18日亞太防制洗錢組織（Asia-Pacific Group on Money Laundering, APG）於澳洲坎培拉第22次年會通過對我國第三輪相互評鑑結果，列為「一般追蹤」等級，成績斐然。能達成這樣的成果，歸功於公私部門在提升防制洗錢與打擊資恐整體效能的努力與重視。

防制洗錢與打擊資恐的目的，是要保障所有合法經濟及金融活動能夠順利運行，創造民眾、企業、金融機構和政府的共同利益，並善盡我國身為國際社會一份子的責任。其涉及國際與國內規範的調和、國家風險認知、政策統合規劃、法規制定與實務執行等層面，跨機構、跨行業及跨領域折衝磨合的過程是複雜不易的，但也是在這樣的經歷中，各界逐步凝聚共識、形塑文化。

過去幾年間，我國陸續修正洗錢防制法及訂修資恐防制法，相關部會與周邊公（協）會等單位亦衡酌國際規範及國內實務需要，精進法規與作業指引等架構，協助業者及民眾調適因應防制洗錢與打擊資恐的法規制度。法規及制度完備後，更重要的是藉由金融機構的落實，真正達到防制洗錢與打擊資恐的有效性，故金管會積極推動公司治理及法遵文化，期望藉由金融機構董事會及管理階層重視，由上而下將相關法令之執行內化為日常營運的要素。金融機構亦為防制洗錢與打擊資恐投入大量人力和資源，包括設置專責單位、專責人員，由董事長、總經理等高階管理階層親自督導要求落實相關機制，不斷強化行員訓練及與客戶舉辦座談等，支持成就我國在防制洗錢與打擊資恐上的佳績。

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/12618>

為統合防制洗錢及打擊資恐工作，金融監督管理委員會（下稱金管會）於2015年即成立跨局處專案小組，透過此一機制，協調及討論防制洗錢與打擊資恐政策、措施、風險評估及其他相關議題，同時增進對整體金融產業洗錢及資恐風險的了解與溝通，並與國內外各相關單位持續合作。其後金管會為強化推動防制洗錢及打擊資恐政策與制度，根據國際標準、國家風險評估以及參酌過去擬訂策略進行修正，就國家當前面臨的洗錢資恐主要威脅及弱點、新興科技的挑戰，依金融產業特性及發展現況，調整完成防制洗錢及打擊資恐策略藍圖，由完備法制及基礎建設、持續推動以風險為基礎之監理、提升業者及民眾對洗錢資恐風險之認知與強化宣導、監控新型態金融業務洗錢資恐風險並適時採取因應措施、強化國內及國際監理協調合作等五大策略面向，發展相關行動計畫，以提升整體防制洗錢及打擊資恐的效能，讓我國金融體系更透明，並受到國際所信賴。

蔣念祖女士在國會從事財經、司法等領域的立法及修法工作，有二十餘年的豐富經驗。本書就我國洗錢防制法規體系、國際規範、APG對我國第三輪評鑑結果與其他國家的比較等有詳盡介紹，並提出如何強化法律基礎及自律機制的建議；其中有關公司治理、風險基礎方法、法令遵循文化等理念，均切合當今經營管理趨勢，相信讀者亦能獲得啟發。

金融監督管理委員會主任委員

黃天牧



元照出版

搶先試閱版

推薦序

洗錢防制法於1996年10月23日制定公布，6個月後施行，其間經過幾次小幅度修正，多集中在洗錢犯罪之前置犯罪型態，並未因應國際標準要求作完善檢討，影響我國參與國際評鑑及實務運作。2016年12月28日修正公布全文23條，並於2018年11月7日再修正公布部分條文，以因應洗錢防制評鑑。所謂洗錢，簡單而言就是把黑錢變成白錢的過程，使非法收入成為合法收入，我國作為全球化、地球村的一環，自不能自外於國際，應必須重視並加強洗錢防制工作。

我國洗錢防制法係於1997年4月23日正式施行，為亞太地區第一部洗錢防制專法，嗣在法務部調查局成立金融情報中心（Financial Intelligence Unit，簡稱FIU），1998年正式加入亞太防制洗錢組織（Asia-Pacific Group on Money Laundering，簡稱APG）。為落實司法正義及強化我國洗錢防制措施，我國政府近年來，均將「無人能因犯罪而受利益」及「任何人均不得保有犯罪利益」列為政策目標，行政院並於2017年3月16日設立洗錢防制辦公室，以提升我國洗錢防制及打擊資恐效能，督導統籌亞太防制洗錢組織第三輪相互評鑑籌備作業。3年多來行政院洗錢防制辦公室結合公私部門及民間力量，使洗錢防制及打擊資恐成為「全民運動」，民間亦由抗拒進而逐步接納，強化我國金流透明秩序，更引進國際資源擴大國際視野，接軌國際標準，終於在2019年8月獲得APG第三輪相互評鑑亞太地區最佳之「一般追蹤」（regular follow-up）成績。這都是全民的支持與努力的成果，誠如古諺所述：「羅馬不是一天造成的，成功也不是一蹴可幾的。」

APG 相互評鑑的評鑑方法包括技術遵循（Technical Compliance）及效能遵循（Effective Compliance），在技術遵循方面，主要有關國家法規、體制架構、權責機關權力及程序等，以瞭解該國防制洗錢及打擊資恐體系之基礎。近年來我國陸續完成洗錢防制法、資恐防制法、財團法人法、公司法、刑法沒收新制、國際刑事司法互助法、稅捐稽徵法、銀行法、農業金融法等等及相關子法的修（制）定，使洗錢防制法令趨於完備。

本書作者蔣念祖出生於雲林縣北港地區，取得政治系、學士後法律系學位後，先就讀政治大學經營管理碩士學程，畢業後前往澳門持續進修取得澳門科技大學工商管理博士學位，回臺後再回到政治大學，取得該校法律學系博士學位。曾經擔任南華大學企管系助理教授、政治大學法律系助理教授、台北市婦女新知協會理事長，著有《立法其實很專業》一書。念祖由於擔任立法委員柯建銘總召法案助理及主任長達20餘年，深知法律應該與民眾、政府部門結合在一起，才能克盡其功。

個人猶記在上述洗錢防制法令修（制）定過程中，她比不少政府部門的公務員更具熱忱，不但主動、積極協助政府部門向立委們協調溝通，甚至協力向民間團體說明立法之難處與困境，尋求由反對轉而支持，這無非是體認現況及對洗錢防制重要性之體認，無私奉獻，實為APG第三輪相互評鑑能得到最佳之「一般追蹤」成績的幕後功勞者之一。念祖在撰寫博士論文期間，適逢APG辦理對我國第三輪相互評鑑，她不但主動參加多場次的教育訓練研習、旁聽評鑑委員在臺進行面對面會議，更經常向我及法務部、洗防辦同仁請教問題，雖然覺得「很煩」但也可見其治學之嚴謹。

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/12618>

本書係她就鑽研洗錢防制國際規範，比較美國、新加坡、香港法律遵循及效能遵循作為，對我國金融機構國際評鑑報告IO4之檢視與國際報告，並提出結論與建議，讓讀者能夠由立法過程一窺來龍去脈，相信必能加強對於洗錢防制的認知與動力，讓臺灣能更善、更美，金流更透明。

法務部政務次長
兼行政院洗錢防制辦公室主任

陳明堂



元照出版

搶先試閱版

自序

我在雲林北港鎮長大，虔誠信仰媽祖的淳樸民風，影響我堅持正直任事熱心助人的處世態度。就讀東海大學政治系期間，正逢台灣民主政治轉型階段，風起雲湧的野百合學運，開啟我反對威權專政的政治視野。

大學畢業後因緣際會，開始在立法院擔任國會助理，時光荏苒，經過27年分別協助許添財委員與柯建銘委員的經驗萃煉，於1993年2月擔任許添財立委辦公室主任六年期間，先後經手《野生動物保護法》、《遊說法》、《公益彩券法》以及《所得稅法部分條文修正草案》。

1999年3月轉任柯建銘立委辦公室擔任法案助理，進而升任法案主任，有別於過去在野黨立委助理的角色，此時的我必須以執政黨的立場協助推動法案，甚至需要與各行政部門、立法委員以及利益團體進行各項協調。於柯建銘委員辦公室擔任法案主任期間，參與過《促進產業升級條例》、《科學工業園區設置管理條例》、《公司法》、《金融控股公司法》以及《金融六法》等重大法案修正，在法案政黨協商時，我必須充分掌握法案內容，以提供柯建銘總召最完整也最正確的問政資訊，另外，我也必須與各部門間進行溝通，了解各單位在法案修正中的目標以及窒礙難行處，透過柯委員與涉及法案的相關單位協商，取得雙方的信任，提升政黨協商的效率，亦因積極的與各相關利害關係人討論法案，而能全面掌握修法方向、協商進度以及執行狀況。



元照出版

搶先試閱版

2007年起，更因柯建銘立委投身司法、法制委員會而被賦予重任，為了能夠有效輔佐委員，在工作期間，深成知識的重要性，於任職期間更進一步完成政治大學經營管理碩士學程（EMBA）學位和輔仁大學學士後法律系。並從事憲政改革、《刑事妥速審判法》、《法官法》、《家事事件法》、《軍事審判法》、《通訊保障及監察法》、《食品安全及衛生管理法》、《刑事訴訟法》、《國民法官法》等重大法案的審理，當中許多法案事涉司法改革，時常與民間司法改革基金會、台灣陪審團協會、全國律師公會等團體溝通。

近來，除負責司法改革、轉型正義、年金改革及金融監理沙盒方面法案之制定，更為因應2018年11月底亞太防制洗錢組織（APG）第三輪相互評鑑，除協助制定資恐防制法，並大幅修正洗錢防制法，使台灣目前已提出脫離追蹤程序之申請，更將針對相關配套法案——國際刑事司法互助法及財團法人法之立法，以及公司法（實質受益人）修正等進行研究與協調工作。

很榮幸因工作所需，2016年考上國立政治大學法律學系博士班，就讀期間即決定博士論文將以洗錢防制為研究主題，論文寫作期間實獲得許多貴人相助。首先，要感謝我的老闆柯建銘總召對我的信任與支持，在21年的共事中，近16年的學習生涯，讓我可以兼顧工作與學業，這份栽培恩情銘記在心。

另外，亦非常感謝指導教授張冠群老師、法務部陳明堂次長、洗錢防制辦公室許永欽執秘（現為金管會副主委）與蔡佩玲檢察官（現為洗防辦執秘）以及梁鴻烈律師，在公務

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/12618>

繁忙之餘，多次很有耐心解答我的疑問，以及提供許多本論文的相關文獻與參考資料，得以「從洗錢防制風險治理觀點論金融機構最適之監理制度——以銀行、保險、證券產業為基礎」為題，於2019年3月完成博士論文。而這本書即以博士論文為基礎，略有增刪，實稱不上大作，只盼提供社會大眾及有興趣研讀洗錢防制領域之人一點點指引。

蔣念祖

2020年12月



元照出版

搶先試閱版

目 錄

推薦序	柯建銘
推薦序	黃天牧
推薦序	陳明堂
自序	

第一章 前言

第一節 背景	1
第二節 研究主題及範圍	3
壹、法律遵循評鑑	8
貳、效能評鑑	8
第三節 探討架構	9

第二章 洗錢防制基本架構

第一節 洗錢的意義	11
壹、定義	11
貳、動機	12
參、階段	13
第二節 我國金融業洗錢案例	15
壹、兆豐銀行缺失之事實	15
貳、本案合意處分令所提兆豐銀行之缺失	18
參、合意處分令要求	22
肆、小結	25



元照出版

搶先試閱版

第三節 我國洗錢防制現有之法規範體系	28
壹、洗錢防制法修正草案之修正重點	32
貳、資恐防制法立法重點	33
參、小 結	37
肆、洗錢防制新法施行之成效	39
伍、關於「洗錢防制法部分條文修正草案」、「資恐 防制法部分條文修正草案」再修正原因及內容	41
陸、「洗錢防制法」相關授權子法	44
柒、資恐防制法規範與相關授權子法	55
捌、總 結	62
第四節 洗錢防制法實務爭議問題整理	62
壹、詐欺罪與洗錢罪想像競合得否易科罰金之爭議 （含新舊法適用問題）	63
貳、洗錢罪之特定犯罪地爭議	64
參、人頭帳戶提供者——單純提供帳戶	65
肆、人頭帳戶提供者——基於幫助詐欺取財之犯意 提供帳戶	67
伍、將特定犯罪所得直接消費處分是否構成洗錢罪？	70
陸、【車手】詐欺集團車手明知該集團所交付之金融 卡，係以不正方法取得他人向金融機構申請開立 帳戶之金融卡，仍以之提領他人受騙匯入該帳戶 之款項，車手應構成洗錢防制法之一般洗錢罪或 特殊洗錢罪？	72
第三章 洗錢防制之國際規範	
第一節 FATF 40項建議	75
壹、FATF 40項建議	75
貳、FATF 2013年發布新評鑑方法論 ——IO4評鑑注意事項	94

第二節 銀行業風險基礎方法指引	97
壹、風險評估	98
貳、風險降低：業務關係的辨識、確認及目的 和預期性質	99
參、內部控制、治理及監控	102
第三節 壽險業風險基礎方法指引	105
壹、利用跨境業務的不透明性	106
貳、利用不易查知資金來源的方式	106
參、利用繳交大額保險費	106
肆、利用長險短做	107
伍、不合理的保障需求	107
陸、利用保險費繳費及給付過程	108
柒、利用各種方式取得退費	108
捌、運用保險犯罪	108
第四節 證券業FATF洗錢／資恐弱點研究	111
第四章 美國、新加坡與香港法律遵循及效能遵循 比較	
第一節 美國金融機構法律遵循及效能遵循國際評鑑 報告IO4之檢視	113
壹、法律遵循：美國洗錢防制及打擊資恐之規範	113
貳、效能遵循	124
第二節 新加坡法律遵循及效能遵循國際評鑑報告 IO4之檢視	139
壹、法律遵循：新加坡洗錢防制及打擊資恐之規範	139
貳、效能遵循	144



第三節	香港金融機構法律遵循及效能遵循國際評鑑報告IO4之檢視	151
壹、法律遵循：香港洗錢防制及打擊資恐之規範		151
貳、效能遵循		165
第四節	美國、新加坡及香港三國金融機構法律遵循及效能遵循之國際評鑑報告IO4檢視結果比較	175
壹、法律遵循		175
貳、技術遵循		177
第五章	我國金融機構國際評鑑報告IO4之檢視與國際比較	
第一節	2018年我國金融機構APG相互評鑑成果	185
壹、評鑑結構性要素		189
貳、初評結果		189
參、具體建議		192
第二節	2019年我國APG第三次相互評鑑最終發布報告IO4之檢視	194
壹、2019年我國金融機構APG國際評鑑報告IO4重大發現（Key Findings）		195
貳、IO4個別項目部分		200
參、IO4之整體結論		212
第三節	美國、新加坡、香港及我國四國金融機構之國際評鑑報告IO4國際比較	213
第六章	結論與建議	
第一節	我國洗錢防範現制：法規與監理不符國際潮流與不切實際需求	231
壹、法律遵循相關缺失		232



貳、效能遵循相關缺失／IO4適當的採取與其風險 相當之洗錢防制／打擊資恐措施，並申報疑似 洗錢或資恐交易	233
第二節 建構一套完備且符合國際規範之法律體系：	
法律（修法、立法）	235
壹、法律（技術）遵循部分	235
貳、效能遵循相關缺失／IO4適當的採取與其風險 相當之洗錢防制／打擊資恐措施，並申報疑似 洗錢或資恐交易	241
第三節 強化自律與他律之金融監理	254
壹、強化內部控制並實施公司治理	254
貳、風險辨識	258
參、加強對揭弊者之保護	262
肆、他 律	265
第四節 建議：立法機關如何帶領或扮演一個重要 角色	267



第一章

前言

第一節 背景

我國於1996年10月通過及公布洗錢防制法，並於1997年4月正式施行，為亞太區第一部洗錢防制專法，也在同年成立金融情報中心，並正式加入亞太防制洗錢組織（Asia-Pacific Group on Money Laundering, APG）且為該組織之創始會員，遵循防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force, FATF）所頒定之防制洗錢與打擊資恐國際規範，在洗錢防制之架構與規範上，為亞太區之先驅¹。

然而，二十年來犯罪集團洗錢態樣不斷推陳出新，洗錢管道不再囿於金融機構，甚至利用不動產、保險、訴訟管道等，造成近年因國際洗錢與資恐事件如現金走私、組織犯罪、吸金案件、跨境電信詐欺案頻傳，反映執法機關及邊境查緝困難，顯見我國自2007年以來洗錢防制法已落後國際標準甚遠。2007年我國接受APG第二輪相互評鑑時，即因法規制度落後、金融機構執行預防措施不力，執法部門欠缺查緝金流能力等等，落入一般追蹤名單。2011年間再因追蹤結果不佳，落入加強追蹤名單²。持續至2014年間APG第二輪相互評鑑程序結束時，仍

¹ 行政院洗錢防制辦公室，國家洗錢及資恐風險評估報告，2017年4月23日，頁4。

² 法務部，洗錢防制修正案三讀通過洗錢防制嶄新開展，2016年12月9日，<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=454983&ctNode=27518&mp=095>，最後檢索時間：2017年11月22日。

2 洗錢防制——國際評鑑與風險治理

與不丹、馬爾地夫、巴基斯坦、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、阿富汗、寮國、越南、汶萊等國同列過渡追蹤程序之追蹤國家。

直至2014年間第二輪相互評鑑結束，我國追蹤程序暫停。2015年間因應第三輪相互評鑑開始，我國列入過渡追蹤程序名單。特別是每年在APG年會中，列屬被追蹤名單，必須在大會上辯護，對於我國國際聲譽的影響，更係嚴重損害。2016年底，我國更因欠缺資恐法制，一度將被提報全球之重大缺失名單國家，我國緊急提出行動方案尋求緩頰。面對近年來包括國際壓力，及國內金流秩序出現亂象，我國應亟思對策³。有鑑於此，2016年我國制定資恐防制法，並大幅修正洗錢防制法，2017年更正式成立行政院洗錢防制辦公室，拉升洗錢防制整體政策規劃層級，臺灣在洗錢防制與打擊資恐工作具有高層政治決心與各界支持⁴。幸於2017年7月20日我國已脫離APG第二輪評鑑之過渡追蹤程序，繼續爭取第三輪評鑑之佳績⁵。

其中，依據FATF第一項建議規定，各國應根據此評估，應用風險基礎方法（Risk-Based Approach, RBA），來確保相對應措施能適當地預防或降低辨識出的種種洗錢及資恐風險，臺灣亦應遵守該規範⁶。

因此，2019年我國能否通過APG第三次相互評鑑將是關鍵，幸於已於2019年11月順利通過，本論文將針對第三次評鑑

³ 行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，參加2015年「亞太防制洗錢組織」第18屆年會（18th APG Annual Meeting 2015）出國報告，計畫主辦機關：法務部調查局，2015年10月8日。

⁴ 行政院洗錢防制辦公室，同註1，頁4。

⁵ 法務部新聞稿，我國已脫離亞太防制洗錢組織（APG）第二輪評鑑之過渡追蹤程序，繼續爭取第三輪評鑑佳績，發布日期：2016年7月10日，<https://www.moj.gov.tw/cp-21-50387-f9bdf-001.html>，最後檢索時間：2020年12月30日。

⁶ 行政院洗錢防制辦公室，同註1，頁5。

過程及結果將以風險治理的角度加以檢視，找出金融機構最適合之監理制度，尤其是第三次相互評鑑直接成果4（IO4）有關金融機構效能評鑑部分之評等為中度有效（即不及格之意），並相較於美國、新加坡及香港等三大金融中心，均有相當之落差，勢必有加強改進之必要，希望藉由APG國際評鑑報告內容，以風險為本之問題解決方法，將銀行、保險及證券業依據FATF 2013年發布新評鑑方法論——直接成果4（IO4部分）為檢視重點。主要採用FATF四十項建議中第9到23項，以及建議第1、6及29項相關述原則及步驟逐一檢視並進行國際比較。之後，再將比較結果釐清問題，找出最適監理措施和提出對未來修法建議，包括：洗錢防制法、資恐防制法、公司法等需修法之處，尤其是新科技的利用，虛擬通貨的因應和管理、法律協議如何落實等，以促使行政、立法部門能繼續戮力修法，對未來第四次相互評鑑有所助益。

第二節 研究主題及範圍

國際間鑑於毒品犯罪所獲得巨額利潤和財富，使得犯罪集團能夠滲透、腐蝕各級政府機關、合法商業或金融企業，以及社會各階層，因此1988年維也納會議時，訂定「聯合國禁止非法販運麻醉藥品及精神藥物公約」（簡稱維也納公約）即要求締約國立法處罰毒品犯罪的洗錢行為。七大工業國體認到毒品犯罪所涉洗錢行為，對於銀行體系與金融機構產生嚴重威脅，於1989年之高峰會議中決議設置FATA⁷，該組織成立於1989年，總部設於法國巴黎，現有37個會員，旨在打擊國際洗錢犯

⁷ 法務部調查局洗錢防制處，歷史沿革，發布日期：2017年8月3日，<https://www.mjib.gov.tw/EditPage/?PageID=e21658e0-bde6-475f-884d-f2415a446d02>，最後檢索時間：2020年12月30日。

4 洗錢防制——國際評鑑與風險治理

罪，設立相關規範與策略⁸。

FATF制定之國際標準經由其相關區域性防制洗錢組織（FATF-style Reginal Bodies, FSRBs）如亞太洗錢組織之全球網絡，已被超過180個國家及地區採行。該標準自1990年施行以降，業於1996年及2003年進行2次修正⁹。

為遏止罪犯利用全球洗錢防制／打擊資恐（Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorist，簡稱AML/CFT）體系中最弱之環節，各國有必要一致性地落實FATF國際標準。FATF認知各國法制、行政與金融體系均存在其差異性，無法齊頭式地採取一致性措施，爰新修訂FATF40項建議引進風險管理之方法，使各國得考量其所面臨之洗錢風險類型與程度，採取適合該國情況之相對應措施，將有效之反制措施聚焦在洗錢／資恐（Money Laundering/Finance of Terrorism，簡稱ML/FT）等高風險之金融活動上，且操作上更具彈性，可將國家有限之資源作更充分及合理之分配與運用。新修訂國際標準強調，各國必須進行國家風險評估（National Risk Assessment），做為適用新標準之基礎，以改善原標準欠缺變通、無法有彈性地反映各國風險差異之缺陷。依據該組織所提2008至2012年之計畫，FATF大會業於2012年2月16日通過修正有關「防制洗錢、打擊資助恐怖主義與資助大規模毀滅性武器擴散之國際標準——FATF四十項建議」（International Standard on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation—the FATF Recommendations，簡稱FATF 40項

⁸ 外交部，重要國際組織，<https://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=4933DB35000610C4>，最後檢索時間：2020年12月30日。

⁹ 林銘寬，參加「亞太防制洗錢組織（APG）舉辦之『防制洗錢金融行動工作組織』（FATF）新修訂國際標準研討會」出國報告，2012年7月10日，頁2。

建議）及相關註釋文件，將修正前之FATF 40項建議及九項特別建議予以整併。相關修正除大部分維持原FATF國際標準之原則，並採納包括強化資訊透明度、增進國際合作、促進各國共同合作追查、凍結及沒收不法資產，並納入資助大規模毀滅性武器、貪污及重要政治性職務人士（Politically Exposed Persons, PEPs）與重大租稅犯罪等新議題。FATF通過新標準後，於2013年2月前完成評鑑方法論之修正¹⁰。

我國雖非FATF會員，惟自2006年起以APG會員身分參與FATF會議¹¹。依據FATF第1項建議規定，各國應根據此評估，應用RBA來確保相對應措施能適當地預防或降低辨識出的種種洗錢及資恐風險，臺灣亦應遵守該規範¹²。APG並於2013年第四季展開新一輪相互評鑑，評鑑重點除包括各國對新標準之遵循情形（Technical Compliance）外，並將特別著重執行之有效性（Effectiveness）評鑑¹³。

而上述所謂應用風險基礎方法，乃FATF新修訂國際標準，旨在允許金融機構或其他指定機構採取以風險為基礎之方法，俾將資源更有效專注於高風險領域，於低風險領域則可視情況選擇適用簡化措施。基本上分兩階段，第一階段為各國須先進行國家風險評估，私部門（尤其指金融機構）亦須辦理機構層級之風險評估。國家及私部門須根據所面臨之個別情況（Individual Circumstance），辨別（Identify）、評估（Assess）及瞭解（Understand）其所面臨之洗錢／資恐風險。

第二階段為根據風險高低，採取對應之風險管理措施，俾有效分配資源及將反制措施之焦點置於洗錢／資恐高風險之金

¹⁰ 同前註，頁1。

¹¹ 外交部，同註8。

¹² 行政院洗錢防制辦公室，同註1，頁5。

¹³ 林銘寬，同註9，頁2。

6 洗錢防制——國際評鑑與風險治理

融活動上。包括對高風險必須採行必要之強化措施（Required Enhanced Measures），對已證實為低風險（Proven Low Risk）者得採取可行之簡化措施（Possible Simplified Measures），俾防洗錢防制／打擊資恐機制足以因應各類風險性質，且不妨礙各國實施鼓勵金融包容性（Financial Inclusion）之低風險措施。

國家風險評估並不要求各國產出單一之評估文件，各國可由國內負責洗錢防制／打擊資恐機制之不同主管機關分別主導所轄部門之風險評估（Decentralized Approach），以利評估程序足以因應情勢變更及各國國情／機關或部門之特殊性。另各國須將國家風險評估結果提供予金融機構或其他指定機構等私部門，俾利渠等進行「機構層級」風險評估之參考；主管機關並須能即時取得私部門有關洗錢防制／打擊資恐機制之資訊、瞭解其法令遵循品質及監理金融機構辦理RBA機制之情形，例如審核金融機構之風險評估情形，以利採取符合RBA精神之對應監理措施。

機構層級之風險評估旨在確認、評估及瞭解個別機構面臨之風險，並提出對應之洗錢防制／打擊資恐機制。金融機構應參考國家風險評估結果，針對所經營業務之性質及營業規模，提出符合即時性（Updated）與反映真實之風險評估結果。例如對同一類型客戶，個別金融機構依據其個別情況可能會有不同之評估結果，惟主管機關須瞭解個別金融機構不同判斷所依據之情況，俾符合監理需求。然而，RBA並非全然靜止不動之風險評估流程，仍有必要定期及適時檢討，以彈性調整相關與風險相對應之作為¹⁴。

而所有金融機構在防制洗錢及打擊資恐上扮演非常重要的

¹⁴ 林銘寬，同註9，頁3-4。

角色，可謂洗錢防制與打擊資恐重中之重，因為洗錢者必須透過金融機構，才能進入全球金融體系；洗錢者唯有透過金融體系，才可以迅速、大量移轉資金；只有金融機構員工才有機會面對接觸客戶，進行認識客戶及客戶審查，獲取客戶的第一手資料；只有金融機構有機會從自動化交易監控系統的警示功能，發現可疑交易，即時採取適當檢視或調查，並於必要時申報主管機關¹⁵。

金融機構申報給執法單位的可疑交易報告與歷史交易紀錄，不僅可協助重建資金移動的軌跡，更往往可以提供極其價值的調查線索，常常可協助執法單位搜尋出參與恐怖攻擊的嫌犯。更重要的是，斷絕恐怖分子與恐怖組織透過金融體系取得資金，以阻止恐怖攻擊行動¹⁶。

因此，全球各國的金融機構都應瞭解其面對的洗錢及資恐風險，並制定政策及內控程序，以因應各個層面的風險；提供員工足夠的訓練及資源；採行有效的措施以監控、預防與最終防止洗錢及資恐交易，而證券業、銀行與保險業，是個人與實體參與金融系統的一個核心產業，這個參與金融系統的渠道，更讓罪犯有機會濫用金融系統從事洗錢與資恐的活動，故欲此三類金融業為研究範圍。

由於APG根據FATF建議（2012年）以及評鑑FATF建議的技術遵循和洗錢防制／打擊資恐制度效能的方法論進行第三輪相互評鑑的基本程序，共包括三部分：第一部分為介紹評鑑方法論概述、背景及如何應用於評鑑；第二部分列出每一項「FATF建議」之技術遵循評鑑準則；第三部分列出結果、指標、資料及其他因素以評鑑「FATF建議」執行成效。

¹⁵ 財團法人保險事業發展中心，保險業防制洗錢及打擊資恐之實務與案例，2018年2月1日，頁13。

¹⁶ 同前註。

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/12618>

國家圖書館出版品預行編目資料

洗錢防制：國際評鑑與風險治理／蔣念祖著．

-- 初版．-- 臺北市：元照，2021. 02

面：公分

ISBN 978-957-511-455-8（平裝）

1.洗錢防制法

561.2

109018876

洗錢防制

國際評鑑與風險治理

5H145PA

2021 年 2 月 初版第 1 刷

作 者 蔣念祖
出 版 者 元照出版有限公司
臺北市館前路 28 號 7 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新臺幣 450 元
專 線 (02)2375-6688
傳 真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle Publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-957-511-455-8



元照出版

搶先試閱版



洗錢 防制

國際評鑑與風險治理

Anti Money Laundering

International Evaluation and Risk Governance

洗錢防制之目的，是要保障所有合法經濟及金融活動能夠順利運行，創造民眾、企業、金融機構和政府的共同利益，其涉及國際與國內規範的調和、國家風險認知、政策統合規劃、法規制定與實務執行等層面。臺灣先前在亞太洗錢防制組織的評鑑中屢被評為「加強追蹤」等級，讓各國對於臺灣洗錢資恐防制缺乏信心，甚而影響貿易發展，所幸在多次修法規範以及各方跨機構、跨行業及跨領域折衝磨合努力下，臺灣的評鑑等級提升為「一般追蹤」，得以在國際貿易上持續發展。

本書從臺灣法制修法歷程及洗錢防制的法治建構為基礎，進而提供國際評鑑報告比較和風險治理角度，試圖找出未來的修法方向與建議，期盼讀者能夠從中獲得啟發，共同為臺灣的經濟發展及洗錢資恐防制盡一份心力。

ISBN 978-957-511-455-8



5H145PA

定價：450元



元照網路書店



元照讀書館

 元照出版公司

地址：臺北市館前路28號7樓

電話：(02)2375-6688

網址：www.angle.com.tw