



國際洗錢防制法規趨勢 ——以《美國愛國者法案》為例

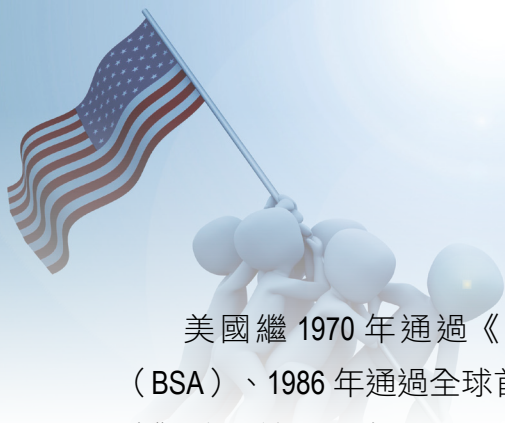
■ 國際公認反洗錢師 魏至潔

我國將於 2018 年第 4 季接受亞太洗錢防制組織（APG）第 3 輪相互評鑑（Mutual Evaluation）的洗禮，隨著《洗錢防制法》的修正與施行，我國金融機構防制洗錢的能量雖已逐步提升，然若欲與國際接軌，仍須深入了解國際洗錢防制法規，參採他國典範與經驗，俾能遵循國際洗錢防制趨勢與脈絡發展。

歷史沿革

911 恐怖攻擊事件後，為遏止恐怖主義之蔓延，美國總統小布希任內通過全名為「透過使用適當手段來阻止或避免恐怖主義以團結並強化美國法律」，取其英文原名的字首縮寫簡稱為「USA PATRIOT Act」，中文翻譯為《美國愛國者法案》。該法案

係多元法案，其中有關美國國安單位可監聽人民以防範孤狼式（lone-wolf）恐怖攻擊等規範，已於 2015 年 6 月參議院通過廢止，並由《美國自由法案》（USA FREEDOM Act）取代，惟〈愛國者法案〉第 3 章有關洗錢防制相關規範仍持續適用。



美國繼 1970 年通過《銀行保密法》（BSA）、1986 年通過全球首部《洗錢防制法》後，於 2001 年 10 月通過〈愛國者法案〉，無疑將全球洗錢防制及打擊資恐標準提升至前所未有的高度，該法案賦予金融機構對於通匯銀行、私人銀行客戶盡職調查（CDD）的責任，成為近年國際間公、私部門在洗錢防制領域合作的先驅及各國師法的對象。

規範內容及制裁

《美國愛國者法案》第 3 章（美國公法 107-56）主旨為「2001 年國際防制洗錢及打擊資助恐怖主義活動法」，涵蓋絕大多數目前國際間施行的洗錢防制標準，即以國家立法授權金融機構，針對任何與美國金融機構（含美國金融機構及非美國在美實體經營之金融機構）相關國際交易業務往來之外國金融機構，均有對客戶盡職調查、記錄保存及獲取相關資訊之權力，主要目的係全面管控金流進入美國的國際

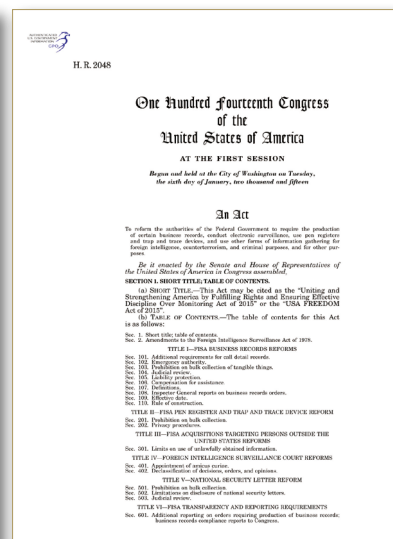
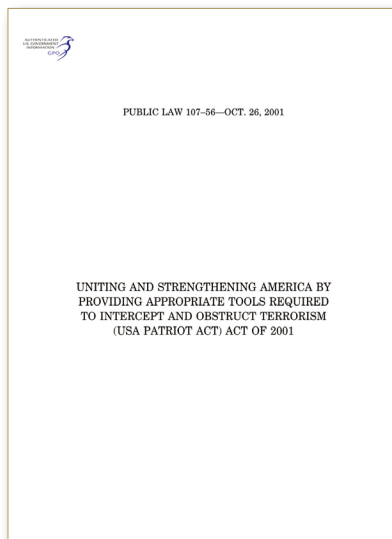
接入點，避免空殼銀行或可疑通匯銀行直接或間接進入美國金融體系。

其中廣為人知的即為第 311 條（美國法典第 31 篇 5318A 條），該法條授權美國財政部長對於其他國家或海外金融機構有「重大洗錢疑慮」時，得採取相關調查及帳戶凍結等措施，若確認其重大洗錢疑慮或列入黑名單，則可禁止美國境內所有金融機構與其進行業務往來。由於美國在全球金融體系中位居龍頭地位，扮演舉足輕重的角色，全球沒有任何一個國家或金融機構，願意承擔無法與美國進行匯兌或貿易往來的經濟損失，因此〈愛國者法案〉第 311 條，名為規範美國本土金融機構，實挾其經濟實力，號令全球金融機構恪遵其相關洗錢防制及打擊資恐法規，從金流層面共同維護美國國土安全。

近日川普政府大刀揮向北韓及中國大陸丹東銀行，即以愛國者法案第 311 條作為依據，嚴格禁止在美金融機構與丹東銀行有直接或間接的往來或提供相關金融服



《美國愛國者法案》由小布希簽署頒布，後為《美國自由法案》取代。（Source: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>; <https://www.congress.gov/114/bills/hr2048/BILLS-114hr2048enr.pdf>）



Subtitle A—International Counter Money Laundering and Related Measures

SEC. 311. SPECIAL MEASURES FOR JURISDICTIONS, FINANCIAL INSTITUTIONS, OR INTERNATIONAL TRANSACTIONS OF PRIMARY MONEY LAUNDERING CONCERN.

(a) IN GENERAL.—Subchapter II of chapter 53 of title 31, United States Code, is amended by inserting after section 5318 the following new section:

“§ 5318A. Special measures for jurisdictions, financial institutions, or international transactions of primary money laundering concern

“(a) INTERNATIONAL COUNTER-MONEY LAUNDERING REQUIREMENTS.—

“(1) IN GENERAL.—The Secretary of the Treasury may require domestic financial institutions and domestic financial

〈愛國者法案〉第 311 條授權美國行政部門對海外金融機構有「重大洗錢疑慮」時，得採取相關調查及帳戶凍結等措施，確認犯法者可列入黑名單，並禁止業務往來。

(Source: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>)

務。至於對國家（如北韓）的制裁或海外資產扣押，係由美國海外資產控制辦公室（OFAC）執行域外管轄權。再配合該法案第 319 條對於沒收美國通匯銀行帳戶內相關資金，可謂極度擴張外國人及外國金融機構資金之權力，客觀上，只要可疑資金存放於外國銀行，而該外國銀行在美國某銀行有跨行帳戶或通匯帳戶，美國政府即可予以扣押或沒收，主觀上，美國法院放寬洗錢罪型化規定中主觀要件的限制，將「有意忽視」（willful blindness）視為「明知」，據此，金融服務提供者故意迴避已知的事實亦屬明知範圍，主觀構成要件的認定界線因而擴張。

公、私部門合作

《美國愛國者法案》第 314 條（A）（B）指出「鼓勵執法機關、監管部門及金融機構加強合作，分享資恐及洗錢可疑活動資訊」，藉以協助執法機關識別、遏阻、防範洗錢及資恐活動，該法條明確指出洗錢防制必須透過公、私部門的合作，方能有效地從金流層面防制洗錢及打擊資恐，該立法模式亦影響 2012 年防制洗錢金融行動

工作組織（FATF）提出的 40 項建議中第 2 項「全國性合作及協調機制」，以及直接成果（Immediate Outcome）第 1 項要求。

〈愛國者法案〉第 314 條（A）明確揭示美國聯邦政府、州政府及各地執法單位可透過金融犯罪稽查局（FinCEN，美國財政部下轄機構，類似臺灣金融監理單位）依法接觸全美超過 2.2 萬個金融機構及聯絡窗口，執法單位可直接與金融機構聯繫，並取得其他更深入之訊息，金融機構亦可加強帳戶交易監控及其他資訊彙整，有效提升可疑交易活動報告（Suspicious Activity Report）的品質及執法效率。

第 314 條（B）則對於提供資訊的金融機構給予安全港的免責保護，且「金融機構」之法律概念，除一般社會普遍認知的銀行、保險、證券等行業外，擴及博彩經營業及貨幣服務業等，允許金融機構自願與執法、金融監理單位進行合作，加速偵查流程、查緝時效，亦能有效將私部門納入防制洗錢及打擊資恐的「保防網絡」中，共同打擊犯罪。

香港經驗

鑑於美、英、星等海洋法制國家，施行公、私部門合作情形良好，香港亦於 2017 年 5 月立法通過並正式實施 FMLIT（即 Fraud & Money Laundering Intelligence Taskforce，中文翻譯為「反詐欺與反洗錢情報工作組」）。主要目的係結合執法單位、金融監理單位及銀行業的合作，共同打擊洗錢犯罪及資助恐怖活動，賦予相關單位法制化的保障，並給予銀行保密及



香港警務處成立「反詐欺與反洗錢情報工作組」，以公私營合作的協作機制，訂定明確的分工小組與行動策略，聯手打擊金融犯罪。（資料來源：香港金融管理局，<http://www.hkma.gov.hk/chi>）

個人資料保護之豁免，由於施行時間尚屬短暫，無法評估該工作組的成效，惟依據其他國家實施成效，公、私部門合作多能加速可疑活動識別、監控、執法速度、不法資產凍結、查扣及資產返還（Asset Recovery）等洗錢防制實務運作。

我國《洗錢防制法》施行現況

為因應評鑑，我國新修正之《洗錢防制法》於 2017 年 6 月 28 日施行，迄今已逾半年，修法精神係以風險基礎法（Risk-Based Approach）為主軸，並將 FATF40 項建議納為修法準則。然而我國係大陸法系成文法國家，相關法律規範不若英美法系國家靈活，且對於公、私部門合作相關規範則付之闕如。目前實務上，執法單位、金融情報中心（FIU，即調查局洗錢防制處）與金融機構間的協調聯繫仍有進步空間，公、私部門跨部門、跨領域合作機制也十分有限，囿於法行為授權的付之闕如，金融情報中心的功能受到相關的限制。而金融監理單位對於金融機構防制洗錢工作監理與檢查，雖係監理機關的權責，參酌外國的實踐經驗，如能結合金融情報中心與受監理機構的參與，或能跨越機關或機構本位

主義的鴻溝，建立積極有效之防制洗錢策略聯盟，為公、私部門常態性合作機制的發展奠定基礎。

結語

洗錢及資恐犯罪日新月異，公部門如能有效結合私部門力量，加速執法速度及監理效能，對於防制洗錢犯罪將有顯著的效果，隨著新《洗錢防制法》的施行，我國在洗錢防制及打擊資恐上，已有顯著的進步，然而與英、美等國家相較，我國仍屬「學步者」（Toddler）階段，許多國際標準的移植與借鏡及機構內部作業計畫、政策程序仍須落實，機構、產業乃至社會的法遵文化有待建立，如何讓金融機構扮演稱職的「柯南」角色，並充分結合公、私部門的力量，將是我國洗錢防制及打擊資恐下一階段努力的目標。

