

中華民國一〇一年

洗錢防制工作年報

洗錢防制工作年報

中華民國一〇一年

法務部調查局編印



洗錢防制工作年報
法務部調查局



<http://www.mjib.gov.tw/mlpc/yearbook.htm>

ISBN 978-986-03-7526-8



GPN 2010201149
定價：新臺幣150元



法務部調查局
中華民國一〇二年六月出版



法務部調查局一〇一年洗錢防制工作年報

The Investigation Bureau, Ministry of Justice

Anti-Money Laundering Annual Report, 2012



序言 PREFACE

防制洗錢、追查重大犯罪以實現司法正義，係聯合國維也納及巴勒莫等公約所揭櫫之普世價值，各國應以適當之金融監理、法制及執法等機制，並以正式刑事司法互助及非正式國際合作管道共同打擊洗錢犯罪。本局洗錢防制處目前參與亞太防制洗錢組織 (APG) 及艾格蒙聯盟 (EG)，積極與各國簽署洗錢及資助恐怖活動情資交換協定或合作備忘錄，並透過艾格蒙聯盟安全網路平臺與外國金融情報中心進行情報交換，以提升防制洗錢及打擊資助恐怖活動之成效。

防制洗錢金融行動工作組織 (FATF) 於 101 年 2 月第 23 屆第 2 次會員大會修正通過並頒布新修訂四十項「打擊洗錢及資助恐怖分子與武器擴散之國際標準」，整併原四十項防制洗錢建議及九項打擊資助恐怖活動特別建議，另加入反資助大規模毀滅性武器擴散建議。其在第一項建議即要求各國應用風險基礎方法 (Risk-based Approach, RBA)，亦即權責機關應評估其所面臨之洗錢／資恐風險，並針對風險之程度採取相對應之反制措施，且認為一國的洗錢／資恐風險若能被充分及正確的辨識、評估及瞭解，即能將有限的防制洗錢／打擊資恐資源作最有效之運用。為使我國相關權責機關及金融機構能充分瞭解應用風險基礎方法之實務運作，本年報特收錄 FATF 於 102 年 2 月第 24 屆第 2 次會員大會通過之「國家洗錢／資恐風險評估指引」。

本局為因應金融機構申報可疑交易件數暴增及分析人力不足等問題，業於 100 年 12 月中旬完成媒體申報程式之安裝及測試，並自 101 年 1 月 1 日起正式啓用，除大幅提昇申報效率及減少資料輸入錯誤外，另開發人工智慧篩選系統，以電腦參數先過濾出高風險之案件，集中有限之分析人力及時間過濾有價值之線索，增進分析效能。

另為因應前述 FATF 第一項建議有關應用風險基礎方法之要求，乃委請國立臺南大學行政管理學系許助理教授耿銘撰寫：「洗錢防制之風險評估：全觀型治理之觀點」專題研究報告，俾供國內實務界參考及倡議學術界進行相關後續研究，至盼本項建議之後續理論發展與未來實務運作能更充分結合，並請不吝指正。

法務部調查局 局長

王福林 謹識

中華民國 102 年 6 月

101

洗
錢
防
制
工
作
年
報

編輯說明

一、編輯目的

「防制洗錢金融行動工作組織」(Financial Action Task Force, FATF)於2012年2月修正之四十項建議中第三十三項建議：「各國應維護有關防制洗錢與打擊資助恐怖分子系統之效能與效率的綜合性統計數據，包括可疑交易報告之受理及分送，洗錢及資助恐怖分子案件之偵查、起訴、判決，財產之凍結、扣押、沒收及司法互助或其他國際請求合作案件之統計。」因此，本年報係彙整一年來國內金融機構及各司法機關執行防制洗錢及打擊資助恐怖活動工作之資料加以統計分析。

二、編輯內容

(一) 本年報分下列六個部分：

1. 組織簡介。
2. 工作概況(含統計圖表資料)。
3. 重要案例。
4. 專題研究：「洗錢防制之風險評估：全觀型治理之觀點」。
5. 國外洗錢防制資料：「國家洗錢／資恐風險評估指引」(中譯)。
6. 洗錢防制處重要紀事。

(二) 本年報係依據本局洗錢防制工作有關資料、各地方法院檢察署違反洗錢防制法偵結起訴(含緩起訴及聲請簡易判決)案件，加以統計彙整。

三、凡例

(一) 本年報所用各項單位，年度以國曆為準，惟國外資料以西元紀年

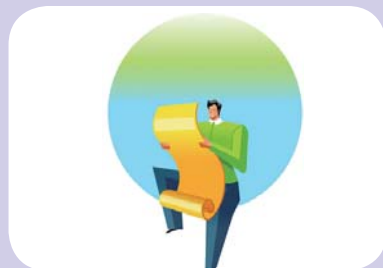
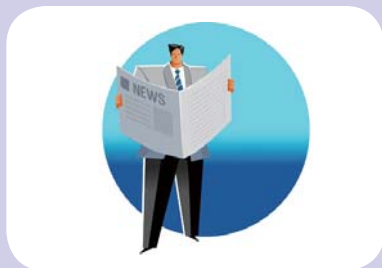
為準。可疑交易與一定金額以上通貨交易（以下簡稱大額通貨交易）報告，以及海關攜帶現金入出境之通報，以件為單位。地方法院檢察署起訴與各級法院審判之洗錢案件以案為單位，金額以新臺幣元為準。情形特殊者分別於各該表（圖）中說明。

（二）各項數字之百分比，採四捨五入方式計算，總數與小數點間或略有差異。

四、本年報倉促付梓，錯誤及未盡周延之處，敬請不吝賜教，俾以訂正。



序言.....	I
編輯說明.....	II
第一部分 組織簡介.....	1
第二部分 工作概況.....	7
壹、策略研究	8
一、召開「因應亞太防制洗錢組織第三輪相互評鑑跨 部會協調會議」	8
二、啓動可疑交易報告媒體申報機制.....	9
三、提昇金融業對新修定防制洗錢／打擊資恐國際標 準之認知.....	9
四、舉辦「兩岸四地刑事法論壇－刑事法制現狀與 展望學術研討會」	10
五、舉辦「大陸銀聯卡在臺使用衍生爲洗錢管道問題 研討會」	11
貳、受理金融機構可疑交易之申報	13
一、可疑交易申報情形	13
二、本局洗錢防制處處理情形	13
三、可疑交易地區分布	14
四、可疑交易月份分布	15
五、可疑交易對象年齡層分布	15
六、可疑交易金額統計	17
參、受理金融機構大額通貨交易之申報.....	18
一、大額通貨交易申報情形	18
二、本局洗錢防制處處理情形	19
三、大額通貨交易金額統計	19
肆、受理旅客攜帶外幣現鈔及有價證券入出境申報資料之通報.....	21



一、攜帶外幣現鈔及有價證券入境與出境申報資料之通報件數...	21
二、攜帶外幣現鈔及有價證券入出境月份分布	22
三、攜帶外幣現鈔及有價證券入出境申報金額統計	22
四、本局洗錢防制處處理情形	23
伍、起訴案件統計	24
一、洗錢案件類型	24
二、洗錢金額統計	24
三、洗錢管道與方法之統計	26
四、案件發生地區之統計	26
五、起訴被告統計	27
陸、訓練與宣導	28
一、防制洗錢宣導	28
二、防制洗錢訓練	28
柒、國際合作	30
第三部分 重要案例	33
壹、徐○○涉嫌詐欺案	34
貳、甲公司非法販售保健食品案	37
參、乙公司涉嫌非法吸金違反銀行法案	40
肆、外國○○銀行協助毒梟和恐怖組織洗錢案	43
第四部分 專題研究	45
洗錢防制之風險評估：全觀型治理之觀點	46
第五部分 國外洗錢防制資料	75
FATF 新修正通過「國家洗錢／資助恐怖份子風險評估的指引」 (中譯)	76
第六部分 洗錢防制處重要紀事	103

表 01：金融機構申報可疑交易報告件數統計表.....	13
表 02：近 4 年可疑交易申報件數統計表.....	13
表 03：可疑交易報告處理情形統計表.....	14
表 04：可疑交易地區分布統計表.....	14
表 05：可疑交易月份分布表.....	15
表 06：可疑交易對象年齡層分布表.....	16
表 07：可疑交易金額統計表.....	17
表 08：大額通貨交易件數統計表.....	18
表 09：近 4 年大額通貨交易件數統計表.....	18
表 10：近 4 年受理查詢大額通貨交易件數統計表.....	19
表 11：大額通貨交易金額統計表.....	19
表 12：攜帶外幣現鈔及有價證券入境與出境件數統計表.....	21
表 13：近 4 年旅客或隨交通工具服務之人員出入國境向海關 申報攜帶外幣現鈔及有價證券件數統計表.....	22
表 14：攜帶外幣現鈔及有價證券申報月份分布表.....	22
表 15：攜帶外幣現鈔及有價證券入出境金額統計表.....	22
表 16：攜帶外幣現鈔及有價證券入出境通報處理情形統計表.....	23
表 17：洗錢案件類型、罪名及移送（偵查）機關統計表.....	24
表 18：洗錢金額統計表.....	25
表 19：洗錢管道統計表.....	26
表 20：洗錢方法統計表.....	26
表 21：洗錢案件發生地區分布統計表.....	26
表 22：起訴被告統計表.....	27
表 23：本局洗錢防制處辦理訓練與宣導統計表.....	29
表 24：近 4 年本局洗錢防制處從事國際合作之情報交換統計表..	31
圖 A：洗錢防制處組織圖.....	5
圖 B：洗錢防制處作業流程圖.....	5
圖 C：可疑交易地區分布圖.....	15
圖 D：可疑交易對象年齡層分析圖.....	16
圖 E：可疑交易金額分析圖.....	17
圖 F：大額通貨交易金額分析圖.....	20
圖 G：攜帶外幣現鈔及有價證券入出境金額分析圖.....	23
圖 H：洗錢金額分析圖.....	25
圖 I：洗錢案件發生地區分布圖.....	27

第一部分

組織簡介



101

洗
錢
防
制
工
作
年
報

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，因此於 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爲。七大工業國體認到毒品犯罪的洗錢行爲對於銀行體系與金融機構之威脅，故於 1989 年之高峰會議中決議設置「防制洗錢金融行動工作組織」（Financial Action Task Force，下稱 FATF），並於 1990 年制訂四十項反洗錢建議，於 1996 年 FATF 修正四十項建議，更要求將處罰洗錢的前置犯罪擴大至毒品犯罪以外其他的重大犯罪行爲。

我國政府爲洞察洗錢犯罪之危害性，順應世界潮流，遂制定「洗錢防制法」草案，於民國（下同）85 年 10 月 23 日經立法院通過，並奉總統明令公布，自 86 年 4 月 23 日施行。歷經 15 年餘的實務運作，已獲國際防制洗錢組織高度肯定，惟針對所遭遇的實際問題，先後於 92 年、95 年、96 年、97 年及 98 年修正相關條文，以期呼應國際防制洗錢組織的要求及兼顧實務上運作之需要。

爲防杜重大犯罪者利用金融機構等管道遂行洗錢，並於交易之際發現前置犯罪與洗錢犯罪行爲，各國防制洗錢法律均課以金融機構申報可疑交易之義務，我國洗錢防制法第 8 條亦同。而負責受理、分析可疑交易報告之機構，即金融情報中心（Financial Intelligence Unit, FIU）。法務部調查局（下稱本局）於 86 年 4 月 23 日奉行政院核定之「法務部調查局洗錢防制中心設置要點」成立「洗錢防制中心」執行防制洗錢相關業務。另於 96 年 11 月 30 日立法院通過，經總統於同年 12 月 19 日命令公布之「法務部調查局組織法」第 2 條第 7 款明定本局掌理「洗錢防制事項」，第 3 條明定本局設「洗錢防制處」，而 98 年洗錢防制法修正第 7 條、第 8 條與第 10 條，明定法務部調查局爲該法受理申報、通報之機構。洗錢防制處現有人員 22 人。組織、分工及作業流程，如圖 A 與 B。101 年業務經費爲 199 萬餘元。

依 97 年 10 月 17 日修正之「法務部調查局處務規程」第 9 條，洗錢防制處掌理下列事項：

1. 洗錢防制相關策略之研究及法規之協商訂定。

2. 金融機構申報疑似洗錢交易（以下簡稱可疑交易）資料之受理、分析、處理及運用。
3. 金融機構申報達一定金額以上通貨交易（以下簡稱大額通貨交易）資料與海關通報旅客或隨交通工具服務之人員攜帶大額外幣現鈔或有價證券入出國境資料之受理、分析、處理及運用。
4. 國內其他機關洗錢案件之協查及有關洗錢防制業務之協調、聯繫。
5. 與國外洗錢防制有關機構之資訊交換、跨國洗錢案件合作調查之聯繫、規劃及執行。
6. 洗錢防制工作年報、工作手冊之編修與資料之建檔及管理。
7. 其他有關洗錢防制事項。



◎ FATF（Financial Action Task Force，防制洗錢金融行動工作組織）

七大工業國於 1989 年巴黎舉行之高峰會議，體認到洗錢行為對於銀行體系與金融機構之威脅，遂決議設置 FATF。FATF 負有了解洗錢態樣與趨勢的責任，並檢查各國對於洗錢行為是否業已採取國際標準及制定措施加以防制。為建立一般性適用之防制洗錢基本架構並致力於防止犯罪行為人利用金融體系，FATF 乃於 1990 年制定四十項建議，並於 1996 年及 2003 年修正，以掌握洗錢威脅的發展，為因應 2001 年美國恐怖攻擊事件，於 2001 年制定打擊資助恐怖活動的九項特別建議，2012 年 2 月 FATF 會員大會通過「打擊洗錢及資助恐怖分子與武器擴散之國際標準」，將原四十項防制洗錢建議及九項打擊資助恐怖活動特別建議整併及修正，另加入反資助大規模毀滅性武器擴散建議。

FATF 會員國及區域性防制洗錢組織（FATF-Style Regional Bodies, FSRBs）會員間均利用自我評鑑（Self-assessment）或相互評鑑（Mutual Evaluation）等方式，以確保上開建議得以有效遂行。

目前 FATF 計有 36 個會員（34 個司法管轄體會員、海灣合作組織及歐洲議會等 2 個組織性會員）、8 個區域性防制洗錢組織為準會員（Associate Member），可全程參與會員大會及工作組會議。

◎金融情報中心（Financial Intelligence Unit, FIU）

依新修訂 FATF 第二十項建議：「金融機構有合理懷疑資金係犯罪收益或與資助恐怖活動有關時，應儘速直接依法令所定之義務向金融情報中心提出申報。」第二十九項建議：「各國應設立金融情報中心作為全國性統一受理、分析可疑交易報告及其他有關洗錢、相關犯罪及資助恐怖活動之資訊，並分送分析結果。」而依據各國金融情報中心所組成的國際組織「艾格蒙聯盟」（Egmont Group）將金融情報中心定義為：「負責受理（或經同意可提出請求）、分析下列揭露之金融資訊，並送交權責機關之全國性中央單位：

- (i) 可疑的犯罪財產，或
- (ii) 國家法令所定之防制洗錢資訊。」

洗錢防制法第 8 條第 1 項規定：「金融機構對疑似犯第 11 條之罪之交易，應確認客戶身分及留存交易紀錄憑證，並應向法務部調查局申報。」同法第 7 條與第 10 條並規定金融機構對於達一定金額（目前為新臺幣 50 萬元）以上之通貨交易、旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶外幣現鈔或有價證券（目前為等值美金 1 萬元）均應向法務部調查局申報或通報，故我國金融情報中心係法務部調查局。

圖 A：洗錢防制處組織圖

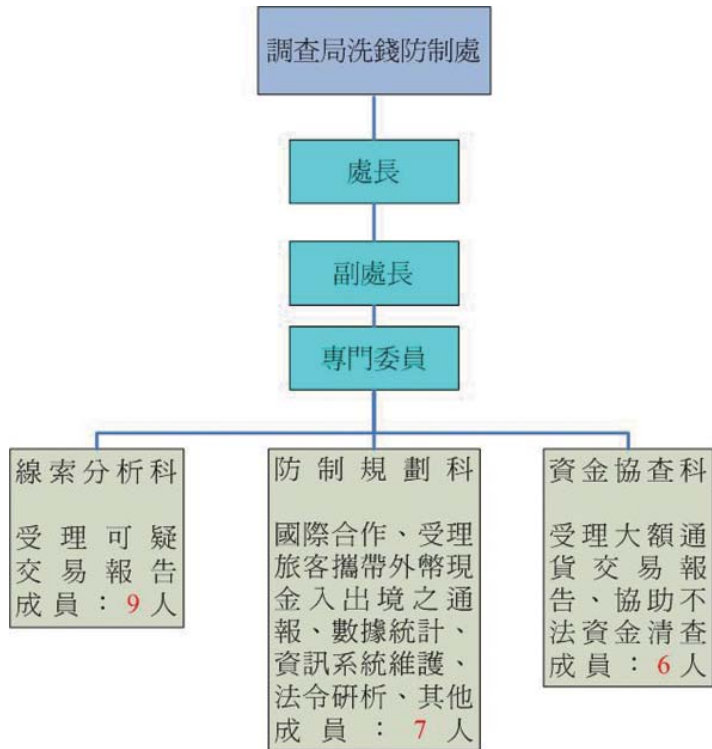
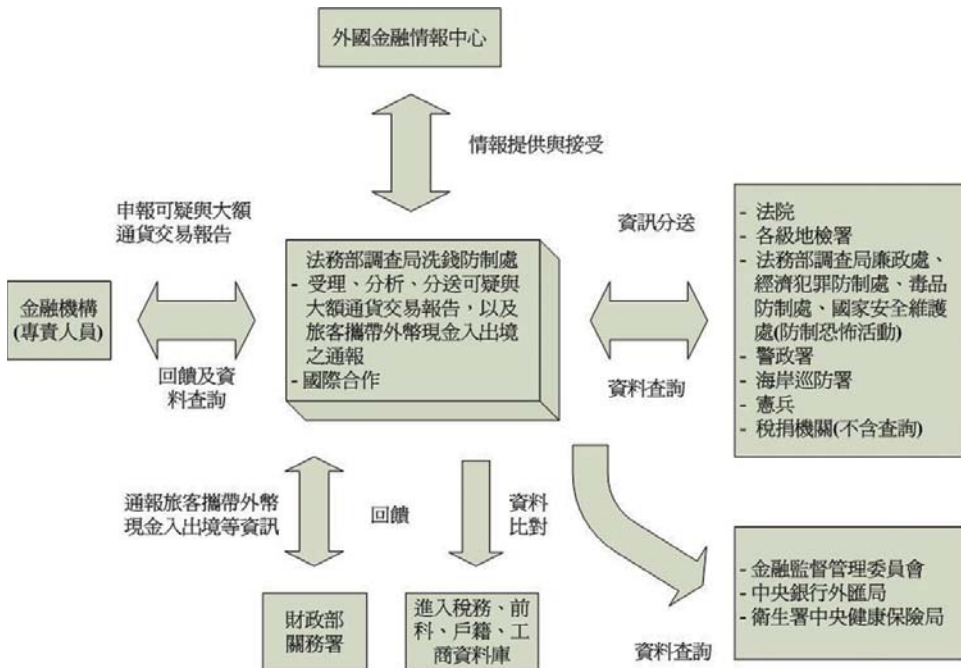


圖 B：洗錢防制處作業流程圖



第二部分

工作概況



- 壹、策略研究
- 貳、受理金融機構可疑交易之申報
- 參、受理金融機構大額通貨交易之申報
- 肆、受理旅客攜帶外幣現鈔及有價證券入出境之通報
- 伍、起訴案件統計
- 陸、訓練與宣導
- 柒、國際合作

101

壹、策略研究

一、召開「因應亞太防制洗錢組織第三輪相互評鑑跨部會協調會議」

我國預定於 2016 年下半年接受亞太防制洗錢組織（Asia/ Pacific Group on Money Laundering, 下稱 APG）第三輪相互評鑑，依據 2007 年上一輪相互評鑑之結果，認為我國對於特定非金融事業體與專業人員（Designated Non-Financial Bodies and Professions, DNFBPs），例如律師、會計師、公證人及不動產經濟人等專業人員，尚未依洗錢防制法第 5 條納入防制洗錢／打擊資恐之規範體系中，另資恐罪刑化之範圍尚有不足，及尚未建置對恐怖組織及恐怖分子資產凍結之目標性金融制裁（Targeted Financial Sanction, TFS）。本局洗錢防制處建議法務部召開跨部會協調會議，並在會議中討論各部會之分工及行動方案，期望在第三輪相互評鑑前，能夠改善前述缺失，俾提昇我國對於防制洗錢／打擊資恐國際標準之遵循程度。



◎ APG（Asia/ Pacific Group on Money Laundering，亞太防制洗錢組織）

APG 於 1997 年設立，其目的在於協助其會員國接受與履行 FATF 所制訂有關防制洗錢、打擊資助恐怖活動及反武器擴散融資之國際標準。

我國曾於 2001 及 2007 年兩度接受 APG 相互評鑑，評鑑報告經 APG 年會通過，對我國之防制洗錢機制給予高度肯度。洗錢防制處作

為我國之金融情報中心獲得最高評等，顯示功能運作良好。另我國將於 2016 年下半年接受 APG 第三輪相互評鑑。

目前 APG 計有 41 個會員，並為 FATF 之準會員，我國係 APG 之創始會員國，名稱係「中華臺北」(Chinese Taipei)。我國得以 APG 會員之身分參與 FATF 之會務活動。

二、啓動可疑交易報告媒體申報機制

本局近年受理金融機構申報可疑交易報告件數逐年成長，100 年受理將近八千件，相較於 98 年的近兩千件約激增了 4 倍，較 99 年的 (4,536 件) 超過 4,500 件增加約 65%，為解決申報件數暴增及人力不足問題，自 100 年起著手規劃開發設計銀行業 (佔申報量 95%) 可疑交易報告媒體申報程式。本局洗錢防制處接續召開 2 次可疑交易報告媒體申報協調會，與金融業之使用者進行意見交流，並逐步修改軟體程式，經安裝及測試後正式於 101 年 1 月 1 日起正式啓動以媒體傳輸申報可疑交易報告，為我國防制洗錢工作進展邁入另一里程碑。未來本局將在媒體申報基礎架構下，賡續開發人工智慧篩選系統，以應用風險基礎法之差異作為，強化交易人透明度，由電腦參數取代第一階段之人工選案，排除人為因素，以增進分析效能，集中人力及時間分析過濾有價值的線索，以提高可疑交易報告的成案數。

三、提昇金融業對新修定防制洗錢／打擊資恐國際標準之認知

101 年 2 月間，FATF 頒布新修訂四十項「打擊洗錢及資助恐怖分子與武器擴散之國際標準」，本局洗錢防制處為因應該新修訂國際標準對執法機關及金融業可能造成之衝擊，遂邀請 APG 秘書處長 Gordon Hook 博士於同年 4 月 15 日至 18 日訪臺。Gordon Hook 博士並在第八屆檢察官

協會舉辦亞太及中東地區會議之「透過財產沒收以打擊經濟犯罪」研討會中，就 FATF 新標準與犯罪資產沒收有關之議題，發表專題演講，與會者包括 200 餘位檢察官。

另陪同訪台之 APG 專員 Dietmar Kahles 在本局為金融行業舉辦之「FATF 新修訂國際標準對金融機構之衝擊與影響」研討會中，進行專題報告，計有逾 250 位來自金融業代表參加，會後與會者熱烈發問並由講者詳細解答，顯示金融業對於新修訂國際標準的重視。



● 局長王先生與 APG 秘書長 Gordon Hook 博士等一行人合影

四、舉辦「兩岸四地刑事法論壇－刑事法制現狀與展望學術研討會」

本局洗錢防制處於 101 年 11 月 19 日至 20 日間與天主教輔仁大學法律學院共同舉辦「兩岸四地刑事法論壇－刑事法制現狀與展望學術研討會」，藉由學術界與實務界從政策面、法制面及執行面研討兩岸四地現

況。本局魏調查官武群及連調查官振宇分別以「金融情報中心之功能與展望」及「臺灣地區對於銀聯卡詐欺案件之防制」為題，發表專題報告。



- 兩岸四地學者於研討會中與來賓進行與談

五、舉辦「大陸銀聯卡在臺使用衍生為洗錢管道問題研討會」

我國於 98 年 8 月間開放中國大陸銀聯卡在臺刷卡消費，99 年 6 月間開放銀聯卡在臺使用 ATM 提領現金（單次提款上限為新臺幣兩萬、每日提款上限為人民幣一萬元），此後隨著大陸來臺觀光業務的逐步開放，銀聯卡刷卡及提現金額陸續攀升，101 年全年銀聯卡在臺刷卡金額即高達 466 億元，ATM 提現逾 450 億元，兩者合計已逼近千億元之規模。本局洗錢防制處分析近幾年受理銀行申報之可疑交易報告，發現隨著銀聯卡之普及性及便利性增加，犯罪集團亦開始利用銀聯卡做為詐欺等犯罪

所得之取款或洗錢工具，不僅犯罪規模急速擴增，甚且發展為跨國性犯罪組織，對民眾財產損害極鉅，而防制以銀聯卡作為犯罪工具洗錢，非憑事後偵辦可以克盡全功，須將防制作為前置化，亦即結合第一線的銀行從業人員共同防制銀聯卡洗錢。因此，本局洗錢防制處分別於 101 年 9 月及 10 月間召開兩場研討會，邀請法務部、金管會、中央銀行、聯合信用卡徵信中心及銀行界代表逾 200 人次，由執法、法制、金融監理及銀行業等與會先進共同集思廣益，期能有效建立合作機制，以遏止銀聯卡所衍生之洗錢犯罪問題。



- 本局洗錢防制處張處長治平主持研討會並與銀行業討論防制銀聯卡洗錢對策

貳、受理金融機構可疑交易之申報

一、可疑交易申報情形

101 年金融機構依據洗錢防制法第 8 條申報之可疑交易報告計 6,137 件，各類型金融機構申報可疑交易及近 4 年可疑交易申報件數統計情形，如表 01 及 02。

表 01：金融機構申報可疑交易報告件數統計表

申報機構	申報件數
本國銀行	5,579
外國銀行	17
信用合作社	78
農、漁會信用部	5
證券商	4
期貨商	1
票券金融公司	1
保險公司	20
辦理儲金匯兌之郵政機構	403
證券投資信託事業	3
證券集中保管事業	21
信用卡公司	5
合計：6,137	

表 02：近 4 年可疑交易申報件數統計表

年度	98 年	99 年	100 年	101 年
件數統計	1,845	4,536	7,514	6,137

二、本局洗錢防制處處理情形

101 年金融機構申報可疑交易報告，本處經過建檔、分析及過濾等處理情形如表 03。

表 03：可疑交易報告處理情形統計表

處理情形	件數
移送本局辦案單位	421
移送警政及其他行政機關	187
結案存參	5,253
分析中	276
合計：6,137	

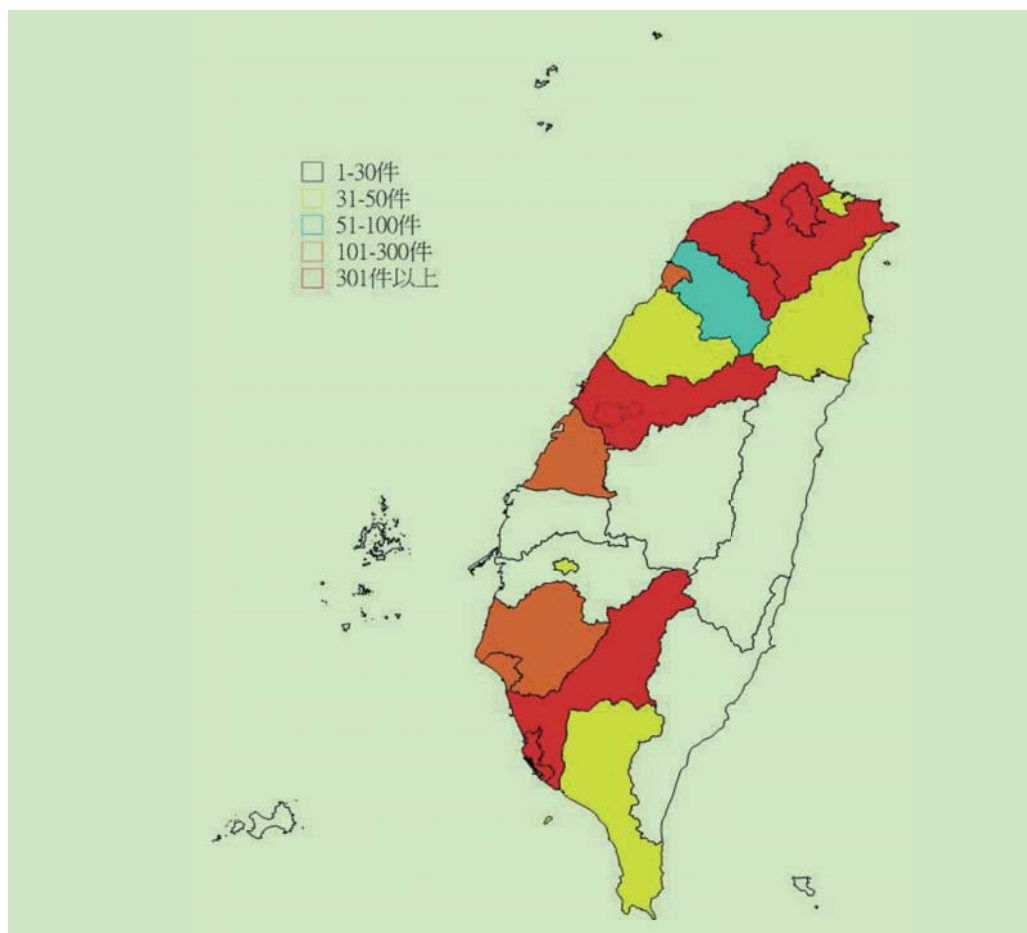
三、可疑交易地區分布

101 年金融機構申報可疑交易地區分布，如表 04 及圖 C。

表 04：可疑交易地區分布統計表

交易地區	件數	交易地區	件數
臺北市	2,884	雲林縣	26
新北市	1,046	嘉義市	46
基隆市	36	嘉義縣	13
宜蘭縣	48	臺南市	217
桃園縣	494	高雄市	441
新竹市	160	屏東縣	42
新竹縣	66	花蓮縣	24
苗栗縣	37	臺東縣	4
臺中市	430	澎湖縣	2
彰化縣	102	金門縣	1
南投縣	18	連江縣	0
合計：6,137			

圖 C：可疑交易地區分布圖



四、可疑交易月份分布

101 年金融機構申報可疑交易報告月份統計如表 05。

表 05：可疑交易月份分布表

月份	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
件數	647	529	691	586	535	460	531	474	401	401	456	426

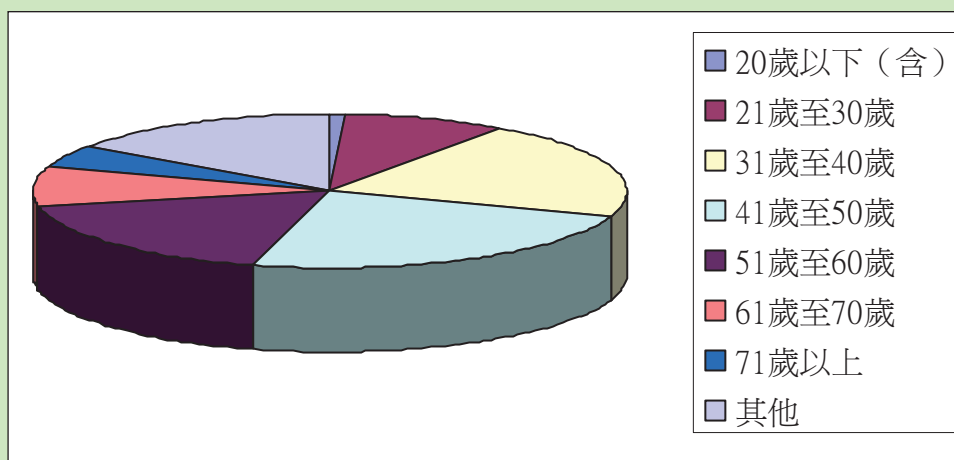
五、可疑交易對象年齡層分布

101 年金融機構申報可疑交易對象年齡層分佈與分析，其中其他係指公司行號或法人團體等，如表 06 與圖 D。

表 06：可疑交易對象年齡層分布表

年齡分類	人 數
20 歲以下（含）	54
21 歲至 30 歲	542
31 歲至 40 歲	1,270
41 歲至 50 歲	1,459
51 歲至 60 歲	1,097
61 歲至 70 歲	511
71 歲以上	281
其他	923
合計：6,137	

圖 D：可疑交易對象年齡層分析圖



- 20 歲以下（含） 1%
- 21 歲至 30 歲 9%
- 31 歲至 40 歲 21%
- 41 歲至 50 歲 24%
- 51 歲至 60 歲 18%
- 61 歲至 70 歲 8%
- 71 歲以上 5%
- 其他 15%

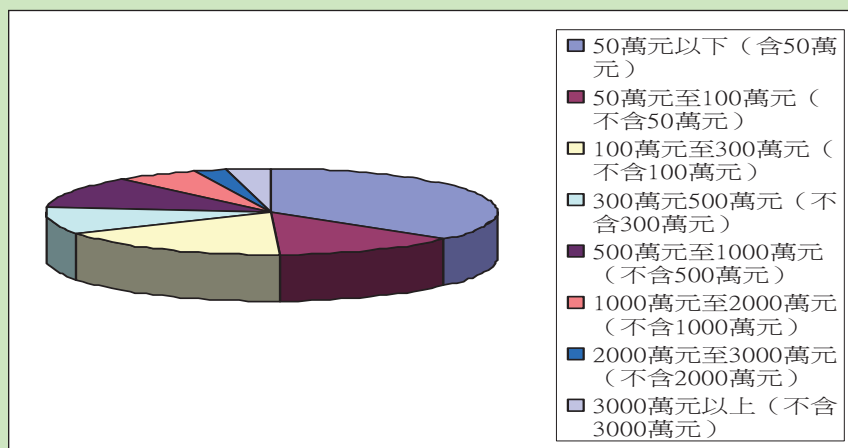
六、可疑交易金額統計

101 年金融機構申報可疑交易之金額統計與分析，如表 07 及圖 E。

表 07：可疑交易金額統計表

金 額	件 數
50 萬元以下 (含 50 萬元)	2,210
50 萬元至 100 萬元 (不含 50 萬元)	817
100 萬元至 300 萬元 (不含 100 萬元)	1,063
300 萬元至 500 萬元 (不含 300 萬元)	593
500 萬元至 1000 萬元 (不含 500 萬元)	734
1000 萬元至 2000 萬元 (不含 1000 萬元)	377
2000 萬元至 3000 萬元 (不含 2000 萬元)	140
3000 萬元以上 (不含 3000 萬元)	203
合計：6,137	

圖 E：可疑交易金額分析圖



- 50 萬元以下 (含) 36%
- 50 萬元至 100 萬元 (不含 50 萬元) 14%
- 100 萬元至 300 萬元 (不含 100 萬元) 17%
- 300 萬元至 500 萬元 (不含 300 萬元) 10%
- 500 萬元至 1,000 萬元 (不含 500 萬元) 12%
- 1,000 萬元至 2,000 萬元 (不含 1,000 萬元) 6%
- 2,000 萬元至 3,000 萬元 (不含 2,000 萬元) 2%
- 3,000 萬元以上 (不含 3,000 萬元) 3%

參、受理金融機構大額通貨交易之申報

一、大額通貨交易申報情形

101 年受理國內金融機構依據洗錢防制法第 7 條申報一定金額以上通貨交易 (即大額通貨交易，申報門檻為新臺幣 50 萬元) 資料，計有 3,726,585 件，各類型金融機構申報及近 4 年大額通貨交易件數統計情形，如表 08 及表 09。

表 08：大額通貨交易件數統計表

申報機構	件數
本國銀行	2,889,956
外國銀行	29,632
信用合作社	160,483
農、漁會信用部	312,915
辦理儲金匯兌之郵政機構	321,623
保險公司	11,972
銀樓業	4
合計：3,726,585	

表 09：近 4 年大額通貨交易件數統計表

年度	98 年	99 年	100 年	101 年
件數統計	2,963,282	3,637,884	3,836,757	3,726,585

二、本局洗錢防制處受理查詢情形

依「法務部調查局洗錢防制處作業要點」規定，101 年本局洗錢防制處受理本局各處站、法院、檢察署及警察機關等查詢大額通貨交易件數計 120,816 件。

表 10：近 4 年受理查詢大額通貨交易件數統計表

年度	98 年	99 年	100 年	101 年
件數統計	33,455	68,776	82,085	120,816

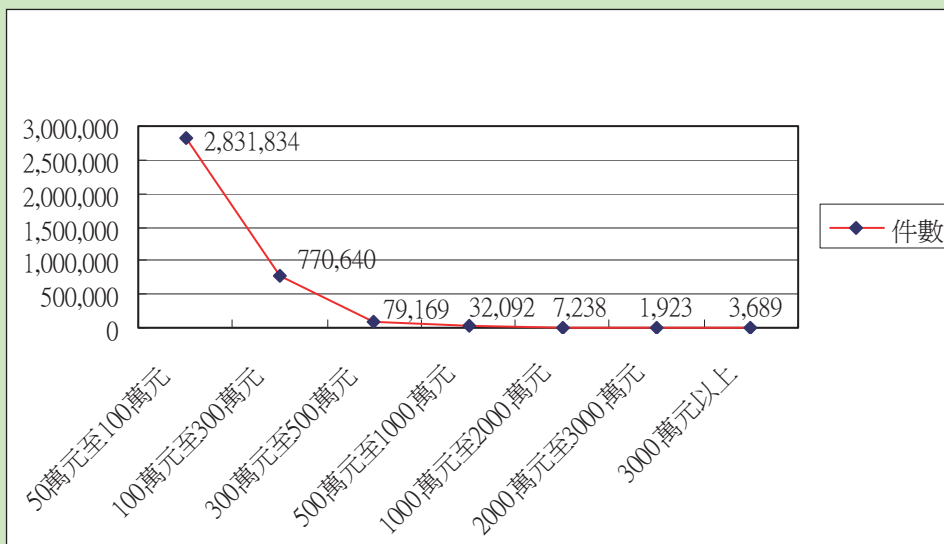
三、大額通貨交易金額統計

101 年金融機構大額通貨交易報告之交易金額統計與分析，如表 11 及圖 F。

表 11：大額通貨交易金額統計表

金額	件數
50 萬元至 100 萬元（含 50 萬元）	2,831,834
100 萬元至 300 萬元（不含 100 萬元）	770,640
300 萬元至 500 萬元（不含 300 萬元）	79,169
500 萬元至 1000 萬元（不含 500 萬元）	32,092
1000 萬元至 2000 萬元（不含 1000 萬元）	7,238
2000 萬元至 3000 萬元（不含 2000 萬元）	1,923
3000 萬元以上（不含 3000 萬元）	3,689
合計：3,726,585	

圖 F：大額通貨交易金額分析圖



- 50 萬元至 100 萬元（含 50 萬元） 76%
- 100 萬元至 300 萬元（不含 100 萬元） 21%
- 300 萬元至 500 萬元（不含 300 萬元） 2%
- 500 萬元至 1,000 萬元（不含 500 萬元） 1%
- 1,000 萬元至 2,000 萬元（不含 1,000 萬元） 0%
- 2,000 萬元至 3,000 萬元（不含 2,000 萬元） 0%
- 3,000 萬元以上（不含 3,000 萬元） 0%

肆、受理旅客攜帶外幣現鈔及有價證券 入出境申報資料之通報

依新修訂 FATF 第三十二項建議 (原 FATF 防制資助恐怖活動第 IX 項特別建議) 規定：「各國應該有相關措施可以偵測現金和無記名可轉讓金融工具之跨國運送，包括憑藉申報制度或其他揭露制度；各國應確保相關機關有法律授權，可以對被懷疑與資助恐怖分子或洗錢有關或未據實申報或揭露之現金或無記名可轉讓金融工具能夠加以攔截或扣留；各國應確保對於不實申報或揭露之當事人予以有效、適當與具勸誠性之制裁。若該筆現金或無記名可轉讓金融工具與資助恐怖分子、洗錢或相關前置犯罪有關時，各國亦應採取適當措施，包括訂定符合建議第四項相關法律，俾對該等現金和金融工具能夠加以沒收」。即要求各國採取措施，針對被懷疑與資助恐怖分子或洗錢有關或未據實申報等有關資料，應加以監測現金和無記名可轉讓金融工具之跨國運送。

洗錢防制法第 10 條第 1 項規定：「旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶下列之物，應向海關申報；海關受理申報後，應向法務部調查局通報：一、總值達一定金額以上外幣現鈔。二、總面額達一定金額以上之有價證券。」依「旅客或隨交通工具服務之人員出入國境攜帶外幣現鈔或有價證券申報及通報辦法」第 4 條規定，所謂一定金額係指 1 萬美元或等值外幣。

一、攜帶外幣現鈔及有價證券入境與出境申報資料之通報件數

101 年旅客或隨交通工具服務之人員出入國境向海關申報，海關再向本局洗錢防制處通報 8,726 件。

表 12：攜帶外幣現鈔及有價證券入境與出境件數統計表

出、入境	件數
入境	6,303
出境	2,423
合計	8,726

表 13：近 4 年旅客或隨交通工具服務之人員出入國境向海關申報攜帶外幣現鈔及有價證券件數統計表

年度	98 年	99 年	100 年	101 年
件數統計	6,709	7,655	8,378	8,726

二、攜帶外幣現鈔及有價證券入出境月份分布

表 14：攜帶外幣現鈔及有價證券申報月份分布表

月份	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月
件數	675	632	660	749	745	707	729	720	829	846	707	727

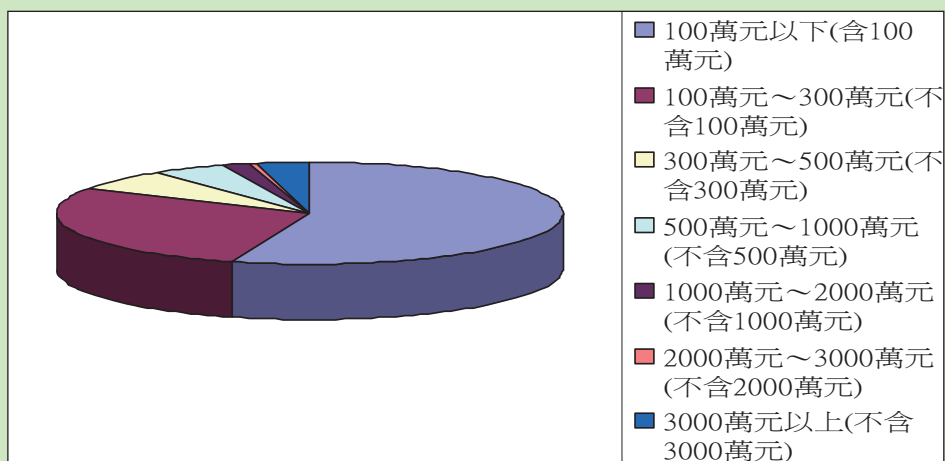
三、攜帶外幣現鈔及有價證券入出境申報金額統計

101 年旅客或隨交通工具服務之人員出入國境向海關申報攜帶外幣現鈔及有價證券申報金額統計與分析，如表 15 及圖 G。

表 15：攜帶外幣現鈔及有價證券入出境金額統計表

金 額	件 數
100 萬元以下（含 100 萬元）	4,801
100 萬元至 300 萬元（不含 100 萬元）	2,452
300 萬元至 500 萬元（不含 300 萬元）	575
500 萬元至 1000 萬元（不含 500 萬元）	410
1000 萬元至 2000 萬元（不含 1000 萬元）	149
2000 萬元至 3000 萬元（不含 2000 萬元）	41
3000 萬元以上（不含 3000 萬元）	298
合計：8,726	

圖 G：攜帶外幣現鈔及有價證券入出境金額分析圖



- 100 萬元以下 55% (含 100 萬元)
- 100 萬元至 300 萬元 (不含 100 萬元) 28%
- 300 萬元至 500 萬元 (不含 300 萬元) 7%
- 500 萬元至 1,000 萬元 (不含 500 萬元) 5%
- 1,000 萬元至 2,000 萬元 (不含 1,000 萬元) 1.6%
- 2,000 萬元至 3,000 萬元 (不含 2,000 萬元) 0.4%
- 3,000 萬元以上 (不含 3,000 萬元) 3%

四、本局洗錢防制處處理情形

表 16：攜帶外幣現鈔及有價證券入出境通報處理情形統計表

處理情形	件數
移送本局辦案單位	1
結案存參	24
分析中	14

伍、起訴案件統計

本局透過法務部檢察書類檢索系統，針對全國各地方法院檢察署援引洗錢防制法第 11 條第 1 項及第 2 項等洗錢罪起訴（含緩起訴及聲請簡易判決）案件之前置犯罪類型、罪名、洗錢金額、洗錢管道、洗錢方法及被告資料等，列入統計並加以分析，俾瞭解 101 年度我國有關洗錢犯罪之概況及趨勢。

一、洗錢案件類型

表 17：洗錢案件類型、罪名及移送（偵查）機關統計表

犯罪類型	罪 名	調查局	檢察署	警政署	總計
一般刑案	強盜	0	0	1	1
一般刑案	合計	0	0	1	1
經濟犯罪	詐欺	1	0	6	7
	操縱股價	3	0	0	3
	非銀行收受存款	2	1	0	3
	特別背信	3	0	0	3
經濟犯罪	合計	9	1	6	16
貪污犯罪	職務上收受賄賂	1	0	2	3
貪污犯罪	合計	1	0	2	3
總計		10	1	9	20

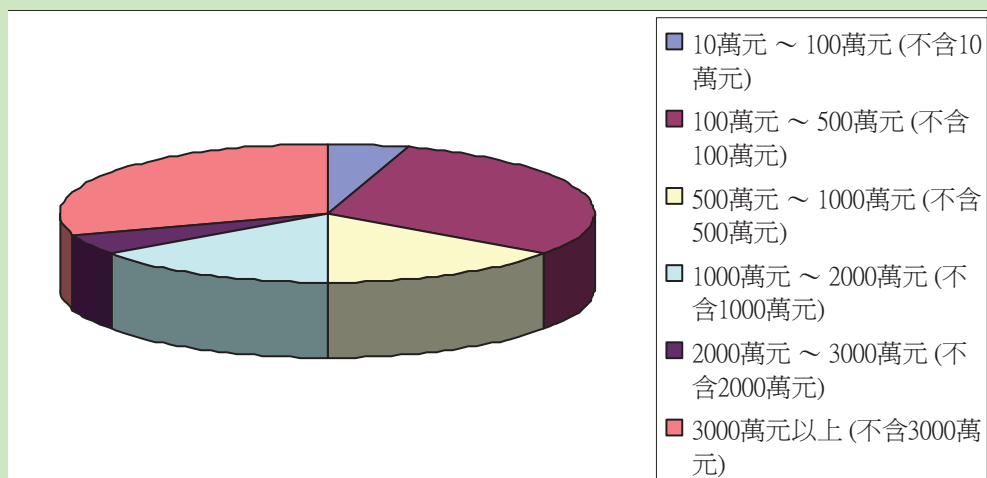
二、洗錢金額統計

101 年各地方法院檢察署依洗錢防制法第 11 條第 1 項及第 2 項等洗錢罪起訴（含緩起訴及聲請簡易判決）之案件，洗錢金額總計為 10 億 6,279 萬 225 元，如表 18 及圖 H。

表 18：洗錢金額統計表

金 額	件數
10 萬元至 100 萬元 (不含 10 萬元)	1
100 萬元至 500 萬元 (不含 100 萬元)	6
500 萬元至 1000 萬元 (不含 500 萬元)	3
1000 萬元至 2000 萬元 (不含 1000 萬元)	3
2000 萬元至 3000 萬元 (不含 3000 萬元)	1
3000 萬元以上 (不含 3000 萬元)	6
合計：20	

圖 H：洗錢金額分析圖



- 10 萬元至 100 萬元 (不含 10 萬元) 5%
- 100 萬元至 500 萬元 (不含 100 萬元) 30%
- 500 萬元至 1000 萬元 (不含 500 萬元) 15%
- 1000 萬元至 2000 萬元 (不含 1000 萬元) 15%
- 2000 萬元至 3000 萬元 (不含 3000 萬元) 5%
- 3000 萬元以上 (不含 3000 萬元) 30%

三、洗錢管道與方法之統計

表 19：洗錢管道統計表

金融機構類型	件數
銀行	20
其他金融機構	0
合計：20	

表 20：洗錢方法統計表

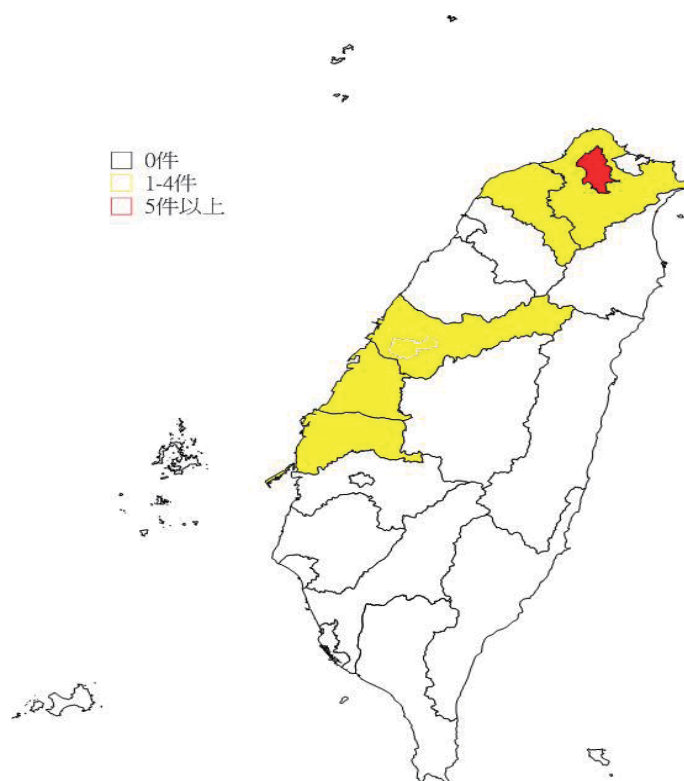
洗錢方法	件數
人頭帳戶	14
國外匯款	1
銀行保管箱	1
親自攜帶	1
親屬帳戶	1
購買不動產	1
購買貴金屬及珠寶	1
合計：20	

四、案件發生地區之統計

表 21：洗錢案件發生地區分布統計表

交易地區	件數	交易地區	件數
臺北市	10	臺中市	4
新北市	3	雲林縣	1
桃園縣	1	彰化縣	1
合計：20			

圖 I：洗錢案件發生地區分布圖



五、起訴被告統計

表 22：起訴被告統計表

罪名	犯罪類別	性別	人數
第 11 條 第 1 項	為自己洗錢	男	24
		女	9
		小計	33
第 11 條 第 2 項	為他人洗錢	男	18
		女	11
		小計	29
第 11 條 第 4 項	法人洗錢	法人	1
		小計	1
合計			63

陸、訓練與宣導

一、防制洗錢宣導

本局各外勤處站平日對外須宣導保防、廉政及洗錢防制工作，係以公益性活動場合為主，對象為機關團體、學校、民間團體等單位，以輕鬆活潑等方式，全面介紹洗錢防制工作的範疇，讓民眾了解洗錢之危害性及目前我國洗錢防制工作之重要性。



- 本局局長王先生與彰化縣調查站同仁於臺灣燈會活動中共同宣導洗錢防制工作

二、防制洗錢訓練

根據新修訂 FATF 第三十四項(原第二十五項建議)建議「權責機關、監理機關及自律團體應建立相關指引並提供回饋，以協助金融機構及特

定非金融事業體及專業人員遵循全國性防制洗錢及打擊資助恐怖分子措施，特別是對於發掘及申報可疑交易。」亦即權責機關應建立或提供相關指引供金融機構參考，並提供適時回饋機制。為協助金融機構人員充分了解防制洗錢所需資訊，提升金融機構人員申報可疑交易報告品質及加強金融機構從業人員了解可疑交易之表徵，並遵守洗錢防制法相關規定，本局洗錢防制處應金融機構之要求，派員前往各金融機構宣導防制洗錢工作，依金融機構申報資料及專業經驗與金融機構人員溝通討論，分享實際案例，闡明可疑交易之模式係屬何種類型交易，如地下通匯、炒作股票、內線交易、企業掏空、詐欺及網路賭博等類型交易，此種分享對於金融機構人員在經驗累積及申報品質上產生極佳的效果，有助於提升金融機構申報可疑交易報告之水準。101 年度訓練場次與參加人數，如表 23。

表 23：本局洗錢防制處辦理訓練與宣導統計表

金融機構名稱		小計	
		場次	人次
銀行	本國銀行	41	6,971
	外國銀行	9	347
農漁會信用部		1	36
證券投資信託		5	289
證券業		39	3,814
期貨業		3	311
辦理儲金匯兌之郵政機構		6	296
保險業		31	2,323
票券金融公司		0	0
合計		135	14,387

柒、國際合作

新修訂 FATF 四十項建議「各國應確保權責機關能夠快速、有建設性且有效的提供有關洗錢、前置犯罪及資助恐怖分子最大範圍之國際合作，並應主動或經請求進行國際合作，且應有法律基礎提供此種合作。各國應授權權責機關得採取最有效率之方式進行合作。若有關機關需要雙邊或多邊協議或安排，如合作備忘錄，應適時與最大範圍的國外對等單位進行協商與簽署」，「權責機關應有明確管道與機制，以有效傳送並執行資訊或其他類型協助之請求。有關機關應有明確與有效率的處理程序，優先且及時地執行請求，並保護所接收之資訊」。



◎艾格蒙聯盟 (Egmont Group)

金融情報中心係提供世界各國執法機關情報交換之重要管道，各國金融情報中心於 1995 年 6 月 9 日在比利時布魯塞爾之艾格蒙宮 (Egmont-Arenberg Palace) 集會決議設立艾格蒙聯盟，藉以共同協商合作方式防制洗錢，特別是情報交換範圍、訓練與技術分享。

我國是在 1998 年 6 月第六屆年會時加入，現行名稱爲 AMLD (Anti-Money Laundering Division，即洗錢防制處)，Taiwan。該組織迄今有 131 個會員國，會員間透過安全網路進行情資交換。本局洗錢防制處定期參加該組織所舉辦之年會、工作組會議，並進行情資交換且推動與各國金融情報中心簽署洗錢防制及打擊資助恐怖主義情報交換合作協定或備忘錄，以符合 FATF 建議與艾格蒙聯盟成立之宗旨，迄今已簽署 25 個。

洗錢犯罪常為跨國性的犯罪，為有效打擊跨國洗錢犯罪、資助恐怖主義及資助大規模毀滅性武器擴散等，有賴各國政府凝聚共識並攜手合作，本局洗錢防制處扮演我國金融情報中心角色，對洗錢防制在國際合作方面當不遺餘力。

表 24：近 4 年本局洗錢防制處從事國際合作之情報交換統計表

事項	年度	98 年	99 年	100 年	101 年
外國請求 我國協查	案	39	20	76	37
	件	N/A	61	171	96
我國請求 外國協查	案	8	12	5	15
	件	N/A	50	14	55
主動提供情資	案	17	12	7	22
	件	N/A	34	48	48
問卷及 其他事項	案	2	5	2	0
	件	N/A	186	155	78
小計	案	66	49	90	74
	件	N/A	331	388	277



● 局長王先生代表我國與多明尼加簽署防制洗錢／打擊資恐情報交換合作協定

101 年間，本局洗錢防制處分別與奈及利亞、日本、斐濟、多明尼加、巴布紐幾內亞及聖文森等 6 國簽訂「洗錢防制及打擊資助恐怖活動情報交換合作備忘錄（或協定）」，奠定日後雙方情報交換之基礎。

第三部分

重要案例



- 壹、徐○○涉嫌詐欺案
- 貳、甲公司非法販售保健食品案
- 參、乙公司涉嫌非法吸金違反銀行法案
- 肆、外國○○銀行協助毒梟和恐怖組織洗錢案

101

壹、徐○○涉嫌詐欺案

一、案情概述

(一) 案件來源

調查局洗錢防制處於 100 年 5 月間受理 A 銀行申報疑似洗錢交易報告：該行甲分行客戶徐○○帳戶經常有多筆略低於必須申報之金額存入帳戶或自帳戶提出，或於不同櫃檯以每筆未逾申報門檻之現金辦理存、提款，疑似洗錢。

(二) 涉案人

徐○○及其配偶。

(三) 涉案情形

徐○○自 92 年 5 月至 100 年 6 月擔任甲股票上市公司董事長林○○秘書，負責處理董事長行程安排、接聽電話等日常事務及辦理董事長出差費、交際費等費用報銷請款業務。依甲公司內部核銷程序規定，徐○○代辦採購贈與客戶禮品等業務，應將支出憑證黏貼於請款報銷單，再由請款人簽名後送交部門主管審核，惟甲公司稽核人員因徐○○所辦理之禮品採購為董事長交辦事項，不便逕向董事長確認而全數認列，徐○○及其夫見有機可乘，竟意圖為自己不法所有之概括犯意，自 96 年起徐○○持所擁有之 A 銀行、B 銀行、C 銀行信用卡及其夫所擁有之 D 銀行、E 銀行、F 銀行、G 銀行信用卡至太平洋 SOGO 百貨、新光三越百貨、臺北 101、BELLAVITA 等各大百貨公司刷卡購買名錶、珠寶、皮件、家電等高單價精品，並要求店家將發票分拆為新臺幣（下同）十萬元以下數筆發票，以規避財會人員對於支出傳票稽核，再由徐○○將憑證黏貼於報銷請款單上，載明科目為「董事長交際費」及英文代碼表明受贈客戶，充當董事長林○○交際費，徐○○並在請款單上之請款人欄位上簽名，復蓋印董事長交付渠保管之圓戳章，同時填註徐○○於甲公司之員工號，表明係渠個人先為董事長代墊採購禮品款項，要求會計人員將款項匯入徐○○設於 A

銀行個人帳戶內，致甲公司會計、出納人員誤信為真而同意撥款，自甲公司 A 銀行甲分行帳戶，將款項以『代撥薪資』名義匯入徐○○前揭 A 銀行帳戶內，徐○○及其夫再以詐得款項，支付渠 2 人信用卡帳單及償還其夫個人債務等。徐○○以前揭手法於 96 年詐取董事長交際費 111 萬元，97 年詐取 546 萬元，因 2 年間甲公司均無人生疑及進行查核，乃食髓知味，自 98 年詐領金額增加 1,326 萬元，99 年至 3,444 萬元，100 年 1 月至 5 月止詐領金額 2,952 萬元。100 年 5 月 5 日甲公司因作業疏失將原應匯入徐○○在 A 銀行帳戶內之 360 萬元，匯至林○○設於 A 銀行甲分行帳戶內，經徐○○發現後，要求甲公司將款項匯回渠個人帳戶，甲公司遂要求徐○○須將傳票交董事長簽名同意匯回款項，並追加確認 5 月支出之 146 萬元之傳票，徐○○擔心以私人單據報銷之事跡敗露，乃親仿林董事長簽名交由會計請款；然該公司財務主管陳○○發覺徐○○請款程序可疑，且截至 100 年 5 月止，徐○○以林○○名義報銷之交際費已高達 2,952 萬元，遂向董事長求證交際費支出事由，經董事長確認並未使用 5 月份 2 筆公關費支出，甲公司乃全面清查徐○○冒領之交際費，確認自 96 年迄 100 年 5 月止總額為 8,380 萬元。另徐○○自 96 年起陸續將董事長林○○實際支出，交付渠代為報銷之發票，亦以自己代墊為由，要求會計部門將原屬董事長實際支出之交際費匯入渠個人帳戶中，金額共計 700 餘萬元，亦均遭徐○○侵占。

二、洗錢手法

徐○○及其夫利用自己所有之多家銀行信用卡假藉為公司董事長採購禮品名義至太平洋 SOGO 百貨、新光三越百貨、臺北 101、BELLAVITA 等各大百貨公司刷卡購買名錶、珠寶、皮件、家電等高單價之精品，再以發票向公司會計部門申辦報銷，並要求會計人員將歸墊款匯至個人帳戶內予以侵占。

三、可疑洗錢表徵

同一客戶於不同櫃檯以每筆未逾（或逾）可疑交易申報門檻之現金辦理存、提款，累計達一定金額以上。

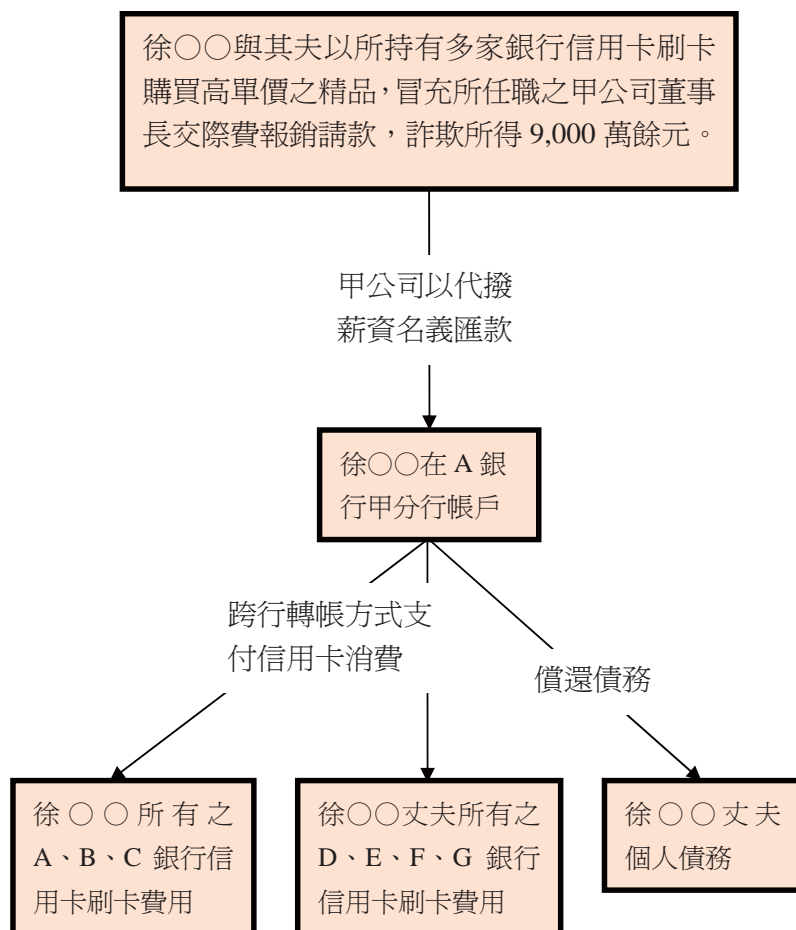
四、起訴情形

臺北地方法院檢察署於 101 年 1 月依刑法偽造文書、業務侵占及詐欺等罪嫌起訴。

五、經驗參考

申報銀行對於客戶經常於不同櫃檯以每筆未逾（或逾）大額通貨交易申報門檻之現金辦理存、提款之交易異常，適時通報調查局洗錢防制處，得以發掘本案並予以偵破，該申報銀行對於異常交易監控機制值得借鏡。

徐○○涉嫌詐欺案資金流程圖



貳、甲公司非法販售保健食品案

一、案情概述

（一）案件來源

法務部調查局臺北市調查處於 100 年 12 月間接獲某律師檢舉甲公司負責人林○○及徐○○夫婦（分別擔任董事長及總經理）委託國內一般食品加工廠以低成本之糖漿及食用色素等食品添加物混充為葡萄糖胺液等保健食品，牟取不法利益。

（二）涉案人

林○○及徐○○夫婦，分別為甲公司及 A 紙上公司之負責人。趙○○，甲公司之員工。

（三）涉案情形

林○○及徐○○夫婦分別擔任甲公司董事長及總經理，自 97 年起，委託國內一般食品加工廠以低成本之糖漿及食用色素等食品添加物混充為葡萄糖胺液等保健食品，並唆使知情之員工趙○○偽、變造臺灣檢驗科技股份有限公司（SGS）等檢驗機構「不含塑化劑、重金屬等有毒物質」之檢驗合格報告或逕竄改葡萄糖濃度等檢驗數據，再以甲公司及其關係企業之名義在網路、電視購物等銷售平臺及各大藥妝店通路向經銷商及消費者行使前述偽造之檢驗報告，並以每瓶逾新臺幣（下同）1,000 元之高單價販售；另利用消費者崇尚國外品牌心理，明知上揭保健食品係在國內生產製造，卻以配偶徐○○個人名義在美國內華達州申請一家 A 紙上公司，並在上揭保健食品之包裝、宣傳單、說明書及其他通路廣告上誣稱係「美國 A 公司知名營養品集團技術授權」並標示「原產地：美國」等語，藉以吸引及販售予不知情民眾，迄 101 年 1 月間遭臺北市調查處會同衛生署食品藥物管理局等機關聯合查緝

爲止，計獲取不法暴利逾 4 億餘元。

調查局臺北市調查處爲有效凍結不法所得，在會同衛生署食品藥物管理局等機關聯合查緝本案進行搜索、扣押前，已報請士林地方法院檢察署承辦檢察官同步發出扣押命令予相關銀行，在執行查緝時同步凍結甲公司、林○○及徐○○夫婦之相關銀行帳戶，計有效凍結逾 6,000 萬元，另在檢方複訊時考量不法所得及犯罪情節後原欲諭知重保，惟徐○○向檢方抗辯所有財產均遭檢調凍結，無資力提出鉅額保釋金，乃改以 10 萬元交保候傳。詎料，隔日上午即至 B 銀行提領外幣定存美金 100 萬元（約新臺幣 3,000 萬元），經轉報承辦之檢調單位及時予以扣押。

二、洗錢手法

以外幣定存解約提現方式企圖隱匿販售黑心保健食品之不法所得。

三、可疑洗錢表徵

電視、報章雜誌或網際網路等媒體報導之特殊重大案件，該涉案人在銀行從事之存款、提款或匯款等交易。

四、查扣金額

查扣逾 9,000 萬元不法所得。

五、起訴、判決情形

檢方以詐欺罪及刑法妨害農工商罪起訴。

六、經驗參考

本案因 B 銀行行員乙平日落實客戶審查（Customer Due Diligence, CDD），故對於甲公司負責人林○○、徐○○及員工趙○○之職業等背

景知之甚詳，在檢調單位聯合查緝之當天，看到媒體大幅報導甲公司販售黑心保健食品事件，隔日發現案關人等提領大額外幣定存，即機警懷疑可能在隱匿不法所得，並機先通報調查局洗錢防制處，間接協助檢調單位有效查扣不法所得，因而全案移送檢方後，調查局洗錢防制處即函請 B 銀行對行員乙予以獎勵。

目前各銀行在實務上並未將定存資料總歸戶於財金公司，檢調單位僅能向各該銀行分別調閱資料，因而偶有發生掛一漏萬情事，如本案之檢調單位漏未發現甲公司案關人員之外匯定存資料，即是一例。為此，調查局洗錢防制處已透過法務部與金融監督管理委員會之聯繫會報機制，建立各銀行之緊急聯絡窗口，期能填補此一漏洞，在第一時間即時查扣定存單等不法所得。

參、乙公司涉嫌非法吸金違反銀行法案

一、案情概述

(一) 案件來源

調查局洗錢防制處於 101 年 1 月底受理 A 銀行申報可疑交易報告：乙公司連續兩日於營業時間結束前，由董事王○○（日籍人士谷○○之臺籍女友）及會計黎○○提領大額現金，經詢問無法確切回答領現用途，交易相當可疑，疑似欲結束營業捲款潛逃。

(二) 涉案人

乙公司負責人董事長兼總經理大○○、日籍董事谷○○、董事王○○及會計黎○○。

(三) 涉案情形

本案係調查局臺北市調查處偵辦案件，但 101 年 2 月間，因乙公司投資人甲君另向警方檢舉其投資於公司之款項並未如期領到本息，警方將乙公司部分帳戶提列為警示帳戶，因而驚擾到大○○等人，大○○於同年 2 月 29 日先行潛逃日本，谷○○、王○○於 3 月 6 日欲出境時，遭臺北市調查處報請臺北地檢署檢察官限制出境，並於桃園中正國際機場拘提到案。經偵辦後發現，大○○等人於 98 年底開始，即共同基於意圖為自己不法所有之犯意，向不特定多數人誣稱乙公司在日本各大賣場及遊樂場設置投幣式按摩椅、獲利可期等語，對外以多層次傳銷方式招攬會員投資，與會員約定以 10 個月為 1 期、每單位新臺幣（下同）9 萬 8,000 元，每月除可獲得 9,000 元至 1 萬元不等與本金顯不相當之紅利外，每介紹 1 名會員加入投資，可再抽佣 1,800 元，並保證期滿還本，使上開投資居於銀行存款之類似地位（銀行法第 29-1 條參照），惟實際上係以「後金養前金」之方法欺騙不特定人投資款項。截至 101 年 3 月 6 日谷○○、王○○在桃園機場遭調查局臺北市調查處調查官拘提到案為止，乙公司計招攬會員 3,000 餘名，非法吸金逾 25 億元，涉嫌違反銀行法、詐欺及洗錢。

二、洗錢手法

乙公司及負責人大○○、董事谷○○、董事王○○及會計黎○○等關係人帳戶於 99 年 8 月至 101 年 2 間，逕由乙公司帳戶匯往日本乙公司帳戶逾 10 億元（約日幣 26 億 8,000 萬元）、並透過王○○帳戶匯款 840 萬元（約美金 28 萬元）至渠設在馬來西亞之私人帳戶。

三、可疑洗錢表徵

- （一）客戶經常於相關帳戶間移轉大額資金，或以現金方式（提現為名、轉帳為實）處理有關交易流程者。
- （二）同一帳戶於同一營業日之現金存、提款交易，分別累計達一定金額以上，且該交易與客戶身分、收入顯不相當或與本身營業性質無關者。

四、查扣金額

101 年 3 月 7 日調查局臺北市調查處在乙公司執行搜索時，在現場查扣現金約 1,100 萬元，及凍結相關銀行帳戶約 6,000 萬元，並由調查局洗錢防制處配合協助資金清查，次（8）日洗錢防制處發現相關款項流向大○○、谷○○及王○○等私人帳戶，協助臺北市調查處再凍結約 9,300 萬元，總計查扣約 1 億 7,000 萬元。

五、起訴、判決情形

臺北地檢署於 101 年 4 月間以違反銀行法、洗錢等罪向臺北地方法院起訴，並對乙公司負責人大○○及董事谷○○具體求刑有期徒刑 18 年、對董事王○○具體求刑有期徒刑 16 年，及對會計黎○○具體求刑有期徒刑 7 年 6 個月。臺北地方法院審理後，於 102 年 1 月間對谷○○、王○○等人分別判決 12 年 4 月徒刑，併科 5,000 萬元罰金。

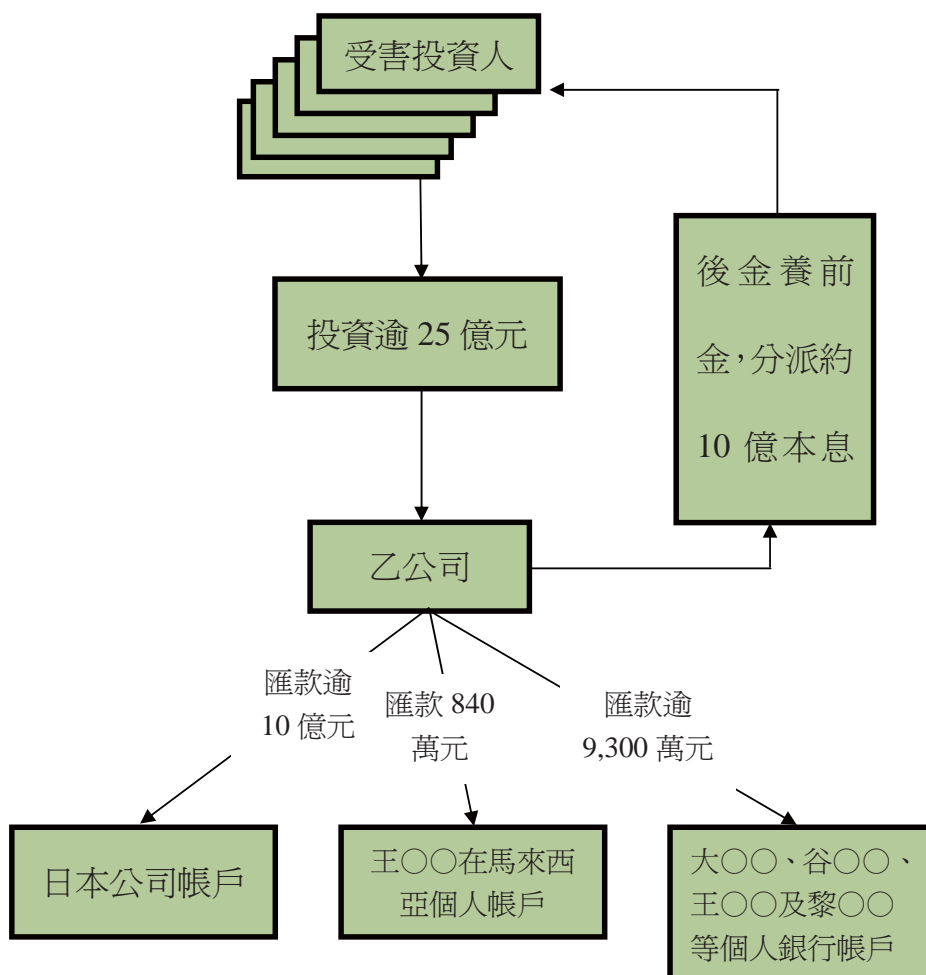
六、經驗參考

本案因 A 銀行落實客戶審查（Customer Due Diligence, CDD），因

而對乙公司之相關職員及業務內容知之甚詳，在董事王○○及會計黎○○提領大額現金時，即意識到乙公司可能正在結束投資事業，準備脫產宣布倒閉，因而及時申報疑似洗錢交易，另在本案偵辦期間，A 銀行指派專人配合洗錢防制處凍結相關帳戶之不法所得，使本案順利執行。爰於本案起訴後，由洗錢防制處行文 A 銀行對申報疑似洗錢交易之行員及協助查扣不法所得之相關人員予以行政獎勵。

另洗錢防制處透過艾格蒙聯盟安全網路，將上開洗錢情資提供日本及馬來西亞金融情報中心參處，日本金融情報中心已通報日本沖繩縣警察局對潛逃日本之大○○展開刑事案件調查。

乙公司涉嫌非法吸金違反銀行法案資金流程圖



肆、外國○○銀行協助毒梟和恐怖組織洗錢案

美國參議院於 2012 年 7 月 16 日公布一份調查報告，指控○○銀行讓其在墨西哥、沙烏地阿拉伯和孟加拉等國的子公司，在無適當管控下轉移 10 億美元可疑資金至美國，使墨西哥毒梟和恐怖組織受益，並讓伊朗逃避美國的制裁。該銀行和其美國公司並隱匿 2001 至 2007 年 6 月間對伊朗的敏感交易，總額超過 160 億美元。該銀行法規遵循部門主管巴格理在 2012 年 7 月 17 日之參議院聽證會上承認該銀行涉嫌為毒販洗錢及為恐怖分子融資，隨即宣布辭職。該銀行違規協助洗錢情形如下：

1. 長期缺乏反洗錢措施	該銀行之反洗錢監測系統未有效運作，期間出現 1.7 萬個相關警示訊號但未被檢視。
2. 向有高風險成員機構提供服務	該銀行評估墨西哥銀行客戶為低風險，但墨西哥毒品買賣盛行。 2007 至 2008 年，墨西哥客戶現金匯款 70 億美元，其中部分係在美國非法販毒所得收入。
3. 繞過美國財政部海外資產控制辦公室（OFAC）之管控	該銀行二所分行於 7 年間進行近 2.5 萬次交易，資金 194 億美元，然未披露與伊朗有關之交易。
4. 忽視與資助恐怖分子之聯結	該銀行對沙烏地阿拉伯、孟加拉之銀行提出美元和銀行服務，其中有與資助恐怖分子之聯結。
5. 為大量可疑旅行支票結算	在不足 4 年時間，該銀行為有明顯可疑成分之可疑旅行支票結算 2.9 億美元。
6. 提供不記名股票帳戶	該銀行提供 2000 餘個帳戶予不記名股票公司，由於帳戶所有權不易被查覺，構成巨大洗錢及資助恐怖分子之風險。
7. 容許洗錢問題惡化	美國聯邦監管機構未正視該銀行的反洗錢系統問題，未及時執行監管行動。

美國司法部已對該銀行協助毒梟和恐怖組織洗錢情事展開調查，該銀行之控股公司於 2012 年 12 月 10 日宣布，將支付 19.2 億美元與美國司法部達成緩起訴的和解。

第四部分

專題研究



101

洗
錢
防
制
工
作
年
報

洗錢防制之風險評估：全觀型治理之觀點

許耿銘*

壹、前言

在全球時代下，吾人對「風險」一詞並不陌生。舉凡國際、政治、經濟、社會、人文中，均隱含著各種潛在意外的可能，事件的突發率可能性，以及其發生後所招致的影響程度，即為對於風險的基本認識；進一步透過在事件爆發前、處理過程中，以及事件結束後的恢復等一系列處理過程，藉由經驗與學習，「風險」的概念，實為現代人所應關注的焦點。

近年來，政府部門漸次引進風險概念於其管理機制中。例如：法國政府在採行重大決策時，將「風險管理」納入考量（張臺麟，1996：79）；而我國於民國84年8月8日推動行政機關風險管理推動方案。依據84年6月8日行政院第2943次院會院長提示：「行政機關推動整合性風險管理在國內係屬首創，希望各機關能重視並積極配合辦理，並內化成為機關文化的一部分。各機關如能重視風險管理及危機處理，將會減少人民的焦慮及不信任感」，其目的係為了形塑風險評估文化，降低風險發生之可能性，並減少或避免風險之危害（王世煌，2002：23）。

我國風險管理應用的相關計畫，以民國84年推動的行政機關風險管理推動方案首開其端，97年12月8日修正施行「行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準」，內容增訂危機管理專章；繼之，行政院研究發展考核委員會亦修訂「風險管理及危機處理作業手冊」，以作為協助各部會推動整合性風險管理及危機處理之參考，引導各部會建立標準作業程序及進行實務操作（行政院研究發展考核委員會，2009）。

在政府風險管理的範疇中，吾人常聽聞經濟犯罪的洗錢行為，而此

* 作者許耿銘，國立政治大學公共行政研究所博士，現職為國立臺南大學行政管理學系助理教授。

乃犯罪後之第二意圖與行動。透過各式手法與管道，將犯後所得之不法黑錢，亦即不法所得（proceeds of crime），以「洗淨」的方式，使其成爲「乾淨」的金錢。爲防杜黑錢漂白，無論國際或各國間，早已成立相關單位、訂立防制規約，以打擊洗錢犯罪。因此，如何從風險評估的立場，有效達成洗錢之防制，已成爲重要課題之一。

本文首將藉由文獻檢閱，探析風險評估、經濟犯罪、洗錢防制等相關議題之研究；其次，說明目前與我國互動較爲頻繁之三大國際防制洗錢組織：防制洗錢金融行動工作組織（FATF）、艾格蒙聯盟（Egmont Group）與亞太防制洗錢組織（APG）之發展現況；再者，連結「風險評估」與「洗錢防制」的觀點，透過「全觀型治理」之理論架構，檢視在洗錢防制的層級整合、功能整合以及部門整合之規範；進而，分析國際與我國目前針對防範洗錢之層級、功能與部門整合的風險評估現況。最後，總結前述的內容並提出建議，以供未來洗錢防制風險評估之實務及後續學術研究參考。

貳、文獻檢閱

本部分將透過文獻檢閱，蒐集對「風險」範疇之相關論述，並試圖結合「經濟犯罪」與「洗錢防制」等概念，以探析遏止金融犯罪之風險評估的目前研究現況。

一、風險內涵

貝克（Ulrich Beck）出版「風險社會」（Risk Society）一書後，提醒人們目前已進入全球風險社會，並將面臨自然災害、傳染疫病、恐怖攻擊及生態破壞，及其可能引發的天災人禍等風險。針對這些風險，貝克教授建議我們應該掌握其特質，俾利充分理解社會中的非傳統安全，方能制訂因應機制（汪浩譯，2004）。故而，吾人必須先行瞭解與風險評估相關之內涵。

（一）「風險」定義

貝克指出風險在人類社會中持續存在，且其在現代社會中的本質，業已迥異於過去。現代風險的表現形式呈現多樣性，如環境風險、經濟風險、社會風險、政治風險等，具有高度的不確定

性和不可預測性。甚且，因為其並非獨立存在，而且會影響到人類生活的各個面向，故可視其為「共受風險（shared risk）」，造成的影響程度與範圍，將遠高於傳統社會的災難（汪浩譯，2004）。

由於現代社會活動甚為複雜，每一個人及組織常需面對不同態樣的風險。然而，國內外學術界迄今對於風險之定義，尚未發展出一個具有共識的內涵。國外學者如：楊格（O. Young）認為：「風險是一種打亂體系或部分體系運作的情境，進言之，風險是對於體系內變數一種急遽與突然變化的狀況」（Young, 1967: 10）；包查特（T. C. Pauchant）與密特羅夫（I. I. Mitroff）（1992）認為風險係指一件實質影響整體系統、威脅基本假定、自我主觀意識、及現存核心目標的分裂事件；聯合國國際減災策略機構（International Strategy of Disaster Reduction, ISDR）指出風險的產生，乃出自於物質、社會、經濟與環境等四大因素以及其互動之中（ISDR, 2004）；漢森（S. O. Hansson）指出「風險」一詞乃具有諸多層次的複雜性，且包含了三個層次的意涵（Hansson, 2007）。國內學者如：詹中原（2004：11）認為：「在無預警的情況下，突然爆發，帶給人民生命、財產嚴重損失，迫使決策者須於短時間內做成決定，採取行動以降低損失的事件」；鄭燦堂（2010）主張：「凡引起損失的任何風險都是一種風險」。張潤書（2009）曾指出：風險本身即代表不確定性，可能對組織帶來不可逆料的傷害，且可供處置的時間又極為短促，所以我們必須對風險的特性有所瞭解。

綜合上述各家之主張，整體而言風險主要可分為兩項元素（鄭燦堂，2010：7-8）：

A、「事故發生的不確定性」（uncertainty）

是一種主觀的看法，著重於個人及心理狀況，此不確定性包含下列數點特性：

- （1）發生與否不確定，
- （2）發生時間不確定，
- （3）發生狀況不確定，

(4) 發生的後果嚴重性程度不確定。

B、「事故發生遭受損失的可能性」(chance of loss)

是一種客觀的看法，著重於整體及數量的狀況，即事件造成損失的可能性。通常伴隨風險事件而來的是某種程度上的損失，大多屬於可衡量的結果。換言之，風險是一個事件潛在影響組織目標達成的可能性及影響程度（施宗英，2005：89）；是一既定成本、預擬進度和現有執行能力的限制下，某項專案達成未來目標的不確定程度。

(二) 風險評估

誠如前述，由於各家學者對於風險有不同的定義，因此對於風險評估的主張，亦存有不同見解。例如：Rosenbloom（1972：18）認為：「風險評估是處理純損風險及決定最佳管理技術的一種方法」；Williams & Heins（1989：27）主張：風險評估係透過對風險之辨識、衡量和控制而以最少的成本使風險所致之損失達到最低程度的管理方法。強調風險評估是可以數字衡量並以追求「損失最小化」為目標。

國內學者彭小惠（2002：30）認為風險評估著重事前預測可能發生的危險，進而根據危險的嚴重性與發生頻率高低，採取不同的策略予以因應，並定期評估其成效，必要時加以改進；又或者是使意外事件損害對組織負面效應最小化的預防管理過程，主要包含的程序有：辨識、評估、處理，以及監控風險管理的成果，以達成減少或避免風險之損害或影響（施宗英，2005：90）；鄭燦堂（2010）則強調風險評估之標的，是以災難性、損失性的純損風險對象，為融合保險、財物、工業安全等管理理論的管理科學。

對於風險評估的定義不勝枚舉，筆者試圖從前述各家說法，歸納出共通性，即為「風險評估」因涉及策劃、彙整、指導及控制的活動，因此需利用科學方法與邏輯觀念，針對未發生或潛在事件進行事前預防、事中應變，以及事後學習回饋的系列，建置相關管理措施，評估風險之不確定性，期能形塑風險的發展與回應風險發生的可能性，以減少或規避風險所造成之損失。

甚且，風險管理為現代科學管理制度之一環。當今社會的風險涉及層面已經非常廣泛（高振山、楊曼君，2006：26），原因亦趨複雜化，影響層面更遍及政治、經濟、社會、人文、自然等領域。故而，風險在全球化日漸風行的當下，已成為政府不可忽視的課題之一。

尤有甚者，臺灣近來之重大社會事件後所伴隨的「洗錢」行為，均震驚我國社會；在現行政府以肅貪、清廉為首要前提下，未來與經濟、金融相關之風險議題，勢必更加受到重視。

二、經濟犯罪¹

「經濟犯罪」於國內外並不罕見（高佩辰、江奕穎，2011：27），若廣義界定，則泛指「牽涉經濟事務的犯罪」。依據「法務部調查局重大經濟犯罪案件認定要點」，其涵蓋各種危害正常經濟活動、干擾金融秩序、破壞經濟結構、圖謀不法利益的犯罪行為皆屬之；犯罪型態包括：詐欺、侵占、重利、走私、偽變造貨幣、偽變造有價證券、電腦（網路）犯罪、掏空公司資產、違法放款、侵害智慧財產權、違反證券交易法、違反稅捐稽徵法、違反銀行法、違反公平交易法、違反期貨交易法以及其他違反經濟管制法令，或使用不正當方法破壞社會經濟秩序等犯罪案件。

「經濟犯罪」主要係利用經濟整體運作中所提供之機會和活動，積極追求個人利潤，侵害經濟賴以維持的制度，破壞公平與信賴等原則，具體對大眾之經濟或財產利益產生危害。而「金融犯罪」乃「經濟犯罪」其中的一種類型，同時亦被認為是一獨特之犯罪類型，以下將予以進一步說明。

（一）金融犯罪

「金融犯罪」，亦稱智慧型犯罪（許春金，2000：517），其精確定義為何，目前尚無共識。從刑法的角度來看，可理解為與金融機構、金融交易工具或金融交易秩序相關的實質犯罪行為；從金融的角度來思考金融犯罪中金融與犯罪的關聯性，可以從「金

¹ 限於篇幅及考量理論單純化，本文暫不討論洗錢與貪瀆或毒品等其他重大犯罪之關聯性。

融機構」、「金融交易」及「金融交易秩序」三個面向來思考及觀察（朱之豪，2006：101）。

我國高等法院檢察署針對重大金融犯罪之定義為（施茂林，2012：5）：（1）被害人係一個或一個以上之金融機構，而侵害法益達新臺幣一億元以上之重大經濟犯罪案件；（2）對金融機構信用有重大危害之重大經濟犯罪案件；（3）重大經濟犯罪案件中之主要或關鍵之犯罪行為（例如：詐欺、偽造文書、洗錢等罪）係在金融機構營業體系內進行之案件；（4）銀行法、保險法、證券交易法、期貨交易法及其他財金主管機關監督業務範圍內之重大經濟犯罪案件；（5）財政部（包括財政部證券暨期貨管理委員會）及中央銀行依其主管機關權責認定之重大經濟犯罪案件；（6）其他嚴重危害金融機構營運或影響社會大眾權益之重大經濟犯罪案件。綜上所述，從我國「罪刑法定主義」角度反推金融犯罪之定義，可更為準確與廣泛說明相關概念。

金融犯罪破壞金融秩序與公義，而重大金融犯罪非但危害社會紀律安全，更腐蝕國家經濟基石（施茂林，2012：4）。此等高智能犯罪，運用推陳出新的手法，將銀行資產或大眾資金，吸納吞併成私產，再利用法律外衣或表面合理化之非常規手段遮掩，將不法利益洗錢至國外，或另利用海外紙上公司犯罪，並將不法所得，匯往境外洗錢，進而形成金融跨境之犯罪計畫。

我們不難發現，無論販毒、貪瀆、金融經濟、組織…等，甚至多數的暴力犯罪，都是以利益為出發點，並在犯罪後取得龐大收益，唯有透過洗錢方式加以隱藏其來源，改變犯罪收益之外在形式，或移轉到司法管轄權難以追查或不會引起注意之地方，坐享其成。

（二）洗錢行為

大多數犯罪行為都是為了取得利益，而洗錢就是將犯罪收益掩飾其不法來源之過程，使其表面合法化，借以逃避司法、執法機關追緝，以便坐享這些犯罪收益（張治平，2008）。所謂「洗錢（Money Laundering, ML）」，就是犯罪後透過金融機構等各種方式與管道，將不法所得轉為形式上合法的過程與手法（蔡佩芬，

2009：53）。因此，洗錢犯罪的主要特點就是跨國性將黑錢變為乾淨的錢。

犯罪者洗錢主要有兩個理由：一是因為金錢流向是犯罪證據之一；另外則是因為金錢容易遭到查扣，必須加以掩飾隱匿，所以不管何種犯罪，包括毒品犯罪、貪瀆犯罪、組織犯罪、重大經濟犯罪等，洗錢者大致都是透過處置、多層化及整合等三個階段過程，將非法收益轉化成表面合法的金錢或物品。洗錢過程會隨著不同階段的進行，更趨複雜甚至跨越國界，致使後續追查更加困難。通常在處置階段是最容易查覺的一環，所以有洗錢者會透過地下經濟活動，如非法匯款業者或如律師、會計師等專業人士進行處理（張治平，2008）。

洗錢活動的步驟，首先必須以某種名義儲存不法所得，然後透過一連串的交易或是轉帳，進到合法的名義之下，其中往來之帳戶雖可能遍及國內外；惟多數犯罪者為逃避追查，多以國外帳戶為主。由於洗錢手法並非少見，致使目前許多政府對洗錢行為採取嚴格管制（汪毓璋等，2012：3）。

國際上對洗錢犯罪之認定，以及常見且顯著之技巧方法，包括（陳松寅，2000：39）：

- A、「犯罪不法所得」係指由毒品走私交易、職業賭博及組織犯罪集團等所從事不法犯罪所得之財物。
- B、洗錢被用來做為掩飾及藏匿暴力及重大犯罪，如綁架、軍火走私、劫機、勒索、賄賂及恐怖活動等犯罪之不法所得。
- C、洗錢被用來做為逃稅工具。
- D、利用與濫用海外金融中心之服務以達成洗錢目的。
- E、網羅律師、會計師等專業人士，以達成洗錢目的。
- F、組合或刻意分散貨幣交易（設計交易），以便規避法定所需報告及偵測。
- G、購買銀行本票以代替貨幣，而後將銀行匯票及本票藉由信差或郵政服務來傳遞。
- H、藉由假申報、利用貨櫃或國際運輸服務走私大量貨幣，將貨幣在不同司法管轄區中移轉。

- I、使用非傳統金融服務，如地下錢莊，地下金融機構、貨幣交易中心及匯款設施等，來移轉貨幣或其他形態之資金。
- J、傳統電子移轉金錢係指經銀行轉帳、金融顧問及金融保險或證券經紀商交易。
- K、利用網際網路電子貨幣交易方式，如網路購物、儲值卡等，有逐漸增加之趨勢。
- L、利用公司形態多處籌組「空殼」公司，來掩飾其真實所有權及不法資金，以便不法資金之移轉。
- M、以購買不動產等投資方式，移轉其在司法管轄區外之不法所得。
- N、利用賭博事業（含賭場在內）以轉移金錢與偽裝其犯罪行徑。
- O、利用流通票據、信用卡等工具以轉移金錢與掩飾其犯罪行爲。

依據我國「洗錢防制法」之規定，洗錢乃係指有下列之行爲者：一、掩飾或隱匿因自己重大犯罪所得財物或財產上利益者；或二、掩飾、收受、搬運、寄藏、故買或牙保他人因重大犯罪所得財物或財產上利益者，即爲洗錢。簡言之，構成洗錢犯罪必須符合三個要件：第一，得有洗錢前置犯罪存在，亦即有重大犯罪發生爲前提；第二，需有犯罪收益，亦即不法所得，也就是因該重大犯罪而取得之財物或財產上利益；第三，必爲「清洗行爲」，不管是犯罪本人或透過他人進行掩飾或隱匿行爲。

綜上可知，無論國際間甚或我國，均對於洗錢行爲立定嚴格之規範，藉以約束其犯罪後行爲，進而抑制其預謀不法行動之意圖。有鑑於此，下一節次將以「風險評估」之概念，審視並預先防堵洗錢行爲的發生，以及檢視目前我國借鏡國際組織的規約條文，據以防範不法黑金漂白之情況。

三、金融犯罪之風險評估

自 84 年起，國內重大經濟案件頻傳，如表 1 所示。這些重大金融犯罪所造成之損害，除了危及當時被害金融機構之存續與斯時之交易秩序外，其無法回復之財產損失，更是由全民來承擔。

表 1、國內重大經濟犯罪案件大事紀

發生年度	重大經濟金融犯罪事件
84 年間	葉○○挪用彰化四信達 28 億元
84 年間	楊○○國票案詐取約 98 億元
86 年間	黃○○從中興銀行處套取 90 億
87 年間	曾○○在臺中商銀套取資金 75 億，及故意不履行交割金額達 85 億
90 年間	張○○涉及景文弊案
92 年間	劉○○利用職務之便盜賣客戶十二萬餘張聯電股票，並轉洗錢出境
93 年起	陳○○之二次金改相關案件
95 年間	辜○○二次金改之紅火案
96 年間	王○○掏空力霸 600 億
101 年間	羅○○涉超貸跟掏空公司等 12 項犯罪事證

資料來源：作者整理

除了上述重大金融犯罪事件鯨吞豪奪社會資源外，利用蠶食方式巧取金融業資金的金融犯罪型態，例如在銀行業中，面對各種冒貸、超貸與詐貸；在證券集中市場裏，違約交割使券商墊付交割股款，證券金融業承受融資擔保標的無量下跌；保險業遭遇到層出不窮的保險詐欺。上述這些犯罪型態，在在誘發各種金融業經營上的風險。

甚且，有鑑於金融犯罪事件所獲得巨額利潤和財富，使得犯罪集團能夠滲透、腐蝕各級政府機構、合法商業或金融企業，以及社會各階層，故 1988 年於維也納訂定之「聯合國禁止非法販運麻醉藥品及精神藥物公約」即要求締約國立法處罰毒品犯罪的洗錢行爲。1996 年，防制洗錢金融行動工作組織 (FATF) 之四十項建議，更要求將處罰洗錢的前置犯罪擴大至毒品犯罪以外其他的重大犯罪行爲（法務部調查局，2012：2）。因此防杜重大犯罪者利用金融機構等管道遂行洗錢，將是國家面臨之挑戰。

(一) 洗錢防制

由過去幾年起訴統計資料顯示，我國重大犯罪對洗錢威脅依序為經濟犯罪、貪瀆犯罪、毒品犯罪、重大刑案及其他。以100年為例，共有28案被起訴之洗錢案件，其中6案為經濟犯罪、7案為貪瀆犯罪，15案為一般刑案，涉案人數為52人，洗錢標的金額約新臺幣60餘億元（法務部調查局，2012：23）。

在我國常見的洗錢手法，包括現金攜帶、分散處置、購買可轉讓金融商品、匯款、地下通匯、境外銀行與境外公司、利用親屬或第三者、使用外國帳戶及利用偽變造身分等；而新興的洗錢威脅，包括利用電子科技、跨國境金融交易、現金攜帶及人頭帳戶等，在最近幾年的洗錢案件中亦經常出現。

洗錢防制的範疇，兼具法制思維對新交易秩序的反動（朱立豪，2004：70）。換言之，對於市場的發展來說，一方面要鼓勵新交易型態促進經濟發展，另一方面又要防止犯罪行為人利用新交易型態藏匿不法收益，收放之間，是防堵洗錢首要決定之課題。

（二）理論應用

隨著全球化、資訊化、科技化等新興社會不斷進步的情況下，金融犯罪手法日益精進，犯罪後不法所得金額趨漸提升，犯罪後黑錢勢必得將其漂白，以致洗錢手法與情況不斷翻新，且有大幅成長之勢，致使國際間、各國政府對於防堵相關不法利益之漂白，出現新的風險與挑戰。

洗錢犯罪已經擴展至全球與多元面向，國際相關防制洗錢組織亦注意此一趨勢，因此需以全球治理觀點檢視。在全球治理的發展趨勢下，傳統國家所扮演的角色正逐步改變，各種跨國性議題驅使著全球互動觀的改變，國家已不再是單一的行為者，各行為者的聯繫與合作與時俱進。國際社會在全球化與全球治理的激盪中，國家和非國家成員之間的互惠效應與相互依賴，已成為普遍盛行的現象（許耿銘，2008：1）。

甚且，從檢閱文獻的過程中，筆者發現「風險評估」之重點，在於對事件前、中、後，可能發生風險損失的程度與可能性予以判斷，因此乃係一項相對廣泛及普遍的概念。承前所述，因風險具有多元的特性與態樣，致使目前國內外學者針對風險評估，缺

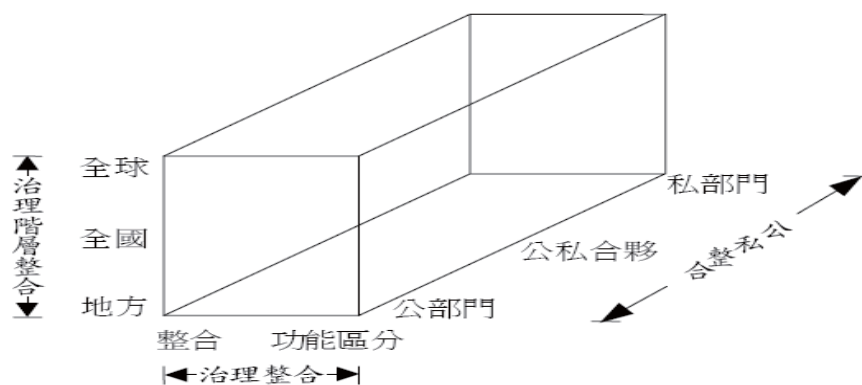
乏共同的基礎理論架構（Hood & Jones, 1996: 2-3）。職此之故，本文擬採全觀型治理的觀點，檢視當前國際與我國防制洗錢的現況。

學者彭錦鵬認為（2005：64），在全球治理的趨勢下，伴隨而來的是與時俱進的治理模式：全觀型治理。其核心關鍵乃有鑑於全球政經情勢已大幅、快速變動，全球化、區域化的風潮日趨滲入政府的治理機制，快速變遷已成為常態，政府的治理理念也必須採用全新的觀點以求適應。全觀型政府是使政府能觀照全體，變成預防性、整合性、改變文化、結果取向的政府，而能跨越政府層級、部會功能分裂的差距，提供人民更好的服務。

就政府組織的架構與型態觀察，全觀型治理所牽涉的整合，包含三種面向（6 Perri et al., 2002: 29）：

1. 治理層級之整合：如全球與國家層級的整合（例如 WTO 規範的制定與執行）、中央與地方機關的整合、全球層級內環保與資訊保護組織的整合。
2. 治理功能之整合：機關內功能之整合，如行政院之各部會，或功能性機關間之整合，如健保與社福功能之整合。
3. 公私部門之整合：公部門業務採取委外、民營化、去任務化、行政法人化等做法，運用更多非營利組織與私部門接軌，而使公私合夥關係產生漸層合作的關係。

圖 1. 全觀型治理架構



資料來源：彭錦鵬，2005：71

現今全球的金融市場、貿易、媒體和各種商業活動互動頻繁，公共政策議題的複雜性亦越來越高。無論是國家間和國際組織的決策者，都必須要應付越來越多跨越官僚和學科領域的議題，而政府治理在管轄疆界方面的整合，不但包括地方、全國事務，更超越跨國領域，而達到全球化的考慮（彭錦鵬，2005：70）。

檢視全觀型治理的基本架構之後，亦可發現洗錢行為之跨國性、複雜，已非單一國家或組織能夠掌控或防制，惟有透過組織層級之整合，將其功能發揮水平與垂直間之綜效，輔以第三單位之協助，以有效預先防堵發生之風險。

故而本文繼之除檢視目前國際三大洗錢防制團體，及其針對全球性不法犯罪後黑錢漂白行為規約之外，亦將分析我國洗錢防制之機制，據以作為後續透過全觀型治理架構，檢視國內外洗錢防制風險評估現況的基礎。

參、洗錢防制之現況分析

洗錢犯罪的主要特點，就是常見將犯罪所得之不法黑錢轉變為乾淨的錢。洗錢者常利用國際金融系統，將犯罪收益由一國轉至另外一國。易言之，國家間如何處理他國犯罪不法收益流向本國，不僅關係到對跨國洗錢的法律控制，也影響到國家之間的關係。然而，國際貿易市場的金融中心幾乎都認為，錢就是錢，不分骯髒或乾淨，必須保護客戶隱私以爭取更多富人存款的想法，導致世界各地創造出銀行秘密與避稅天堂（蔡佩芬，2009：53）。針對前開洗錢犯罪的現況，國際與國內各有不同機制予以因應，以下將分別說明。

一、國際洗錢防制之現況分析

經濟自由化與跨國資金往來便利的結果，會造成組織犯罪利用國際間洗錢的手法，隱藏其不法所得。國際間早已發現此問題之存在，且隨著洗錢活動在全球金融市場的蔓延，更加快其對於反洗錢的步伐。因此，歐美國家開始加強金融監理當局在反洗錢方面的合作，並著手起草相關洗錢防制的共同規則，使其在全球推廣，達到規範各國的做法並加強反洗錢力量之目的。

除國家的作為之外，反洗錢的國際性組織亦相當積極，其中與我國互動較為頻繁者為艾格蒙聯盟（Egmont Group，以下簡稱：EG），與亞太防制洗錢組織（Asia/ Pacific Group on Money Laundering，以下簡稱：APG），及我國得以 APG 準會員身分參與的防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force，以下簡稱：FATF），其現況如下：

- （一）FATF 本身除定期舉辦會議討論相關反洗錢國際標準外，亦定期對會員執行相互評鑑，以確保上開國際標準得以有效遂行。FATF 於 1990 年制定四十項建議，並於 1996 年及 2003 年修正，以掌握洗錢威脅的發展。另因應美國九一一事件，於 2001 年制定（2004 年增訂）打擊資助恐怖活動的九項特別建議。2012 年 2 月 FATF 年度會員大會通過加入反資助大規模毀滅性武器擴散之修正案，加以整併後頒布新修訂四十項建議，並在第一項建議宣示應用以風險為基礎之方法（Risk-based Approach, RBA），成為此次 5 大修正重點之首。
- （二）EG 係各國金融情報中心於 1995 年在比利時布魯塞爾之艾格蒙宮（Egmont-Arenberg Palace）決議設立，由各地的金融情報中心（Financial Intelligence Units, FIU）組成，藉以共同協商合作方式，特別是情報交換範圍、訓練與技術分享。而 FATF 第 26 項建議：當一個國家成立金融情報中心時，應考慮申請成為 EG 會員，亦應重視該組織之成立宗旨，即金融情報中心間之情資交換機制。我國於 1998 年 6 月第六屆年會時加入，現行名稱為 AMLD, Taiwan（Anti-Money Laundering Division，即洗錢防制處）。
- （三）APG 係於 1997 年設立，其目的在於協助其會員國接受與履行前述 FATF 四十項建議，我國曾於 2001 及 2007 年兩度接受 APG 相互評鑑，評鑑報告經 APG 年會通過，對我國之防制洗錢機制給予高度肯定。洗錢防制處作為我國之金融情報中心獲得「完全遵循」（Compliance, C）之最高評等，顯示功能運作良好。另 APG 亦為 FATF 之準會員，我國以「中華臺北」之名義加入 APG 之會員國，並兼以 APG 成員身分參與 FATF 之會務及相關活動。

二、國內洗錢防制之現況分析

由於不法集團利用洗錢以漂白其犯罪資金的行為日益猖獗，世界各主要國家，多數已制定相關反洗錢法律。我國亦體認防堵洗錢之重要，民國 85 年制訂「洗錢防制法」，透過該法規之訂立，俾利彰顯我國參與國際間共同維護健全金融體制及打擊不法犯罪的決心。

民國 86 年，法務部調查局奉行政院核定之「法務部調查局洗錢防制中心設置要點」成立「洗錢防制中心」，受理金融機構對於大額通貨交易及疑似洗錢交易之申報，海關通報跨境旅客攜帶大額外幣申報資料洗錢資訊之分析、蒐集、處理與運用，對國內其他機關就洗錢案件之協查及洗錢防制法有關規定之協調、聯繫，與國外相關機構資訊交換、人員訓練及合作調查洗錢案件之聯繫、規劃、協商、執行，洗錢資料之電腦建檔、彙整、通報之機構（法務部調查局，2012：8）。嗣因調查組織法增修，法務部調查局洗錢防制中心於民國 96 年更名為「洗錢防制處」，並掌理洗錢防制相關策略之研究及法規之協商訂定；受理、分析、處理及運用金融機構申報之可疑交易資料、大額通貨交易資料與海關通報旅客或隨交通工具服務之人員攜帶大額外幣現鈔或有價證券入出國境等資料。

肆、洗錢防制之風險評估

在前述國際三大洗錢防制組織中，以 FATF 之四十項建議為其淵源，乃係就全球性、國際互動性，以及各國之金融機構領域，建構出一個整合的治理概念。基於組織成立目的，主要是提供成員國內國反洗錢的立法方針，最早在 1990 提出四十項建議後於 2001 年增訂反資恐 8 項持名建設，近期則於 2012 年提出修正建議；其增修焦點之一，即為第一項建議所揭示之「評估風險及應用風險基礎方法」，另基於體系解釋的方法，該項建議亦係貫穿所有 FATF 國際標準之指導原則。

在洗錢防制的範疇中，以往文獻鮮少透過「風險評估」的概念來探究。甚且，「洗錢」是一「串連性」之行為，其防制過程涉及層級、功能、部門間的整合，因此，本文參酌「全觀型治理」之架構，說明在國際規約與我國內律法的框架下，如何運用整體性的風險評估，有效事先抑止不法犯罪之行動，以及減少犯罪後黑錢漂白的機會。

一、國際面向

FATF 建議原僅提供會員國選擇是否採取或該在什麼程度上，該採取何種的行動方針，對成員國而言，係屬建議性質，形式上無強制效果；對於非成員國，更僅是指導與建議性質。但透過相關地區性防制洗錢組織（Fatf-style Regional Bodies, FSRBs）之運作及其他國際組織之運作及影響下，多數國家雖非 FATF 成員國，然此四十項建議事實上已產生了實質之影響力，甚至各國會主動配合對於未遵循 FATF 建議之國家或其所公告之黑名單，予以實質上之制裁措施。

就三大洗錢防制之國際組織成立目的而論，上開建議極具全觀型治理之效。藉由此規範之訂立，整合全球與跨國性防制洗錢與資助恐怖分子之層級組織，使各成員國積極建置防堵黑金規範，發揮國際間水平性與國內間垂直性之洗錢防制的綜效性功能。

本文藉由全觀型治理的模式，將 FATF 國際標準部分條文略分為：跨層級整合、功能整合，以及第三單位協助等三個面向，用以說明風險評估之事先管制與預防、事中減緩與控制，以及事後檢討並防範之理念。茲簡述如下。

（一）層級整合

藉由全球性與國家層級（如 FATF 四十項建議之制定與執行）、國內的中央與地方機關（各防制洗錢權責單位）的整合概念，發揮上行下效、引領之作用。摘錄相關條文如下：

1. 國際層級

第 1 項建議：評估風險並應用風險基礎方法

各國應辨識、評估及瞭解該國洗錢及資助恐怖分子風險，並應採取行動，包括指定一機關或機制協調評估風險及應用資源等行動，以確保有效降低風險。依據評估結果，各國應採行風險基礎方法確保防制或降低洗錢及資助恐怖分子之作爲與辨識出的風險相稱。…各國應要求金融機構及特定非金融事業體與專業人員辨識、評估，並採取有效行動，以降低其等洗錢及資助恐怖分子風險…要求各國進行風險評估，並應用風險基礎方法，依風險高低有效分配資源實施。另本項建議係貫穿四十

項建議之指導原則，因此除在國際層級有其適用外，在國家層級及國內各權責機關之層級亦有其適用。

第 13 項建議：跨國通匯往來銀行業務

金融機構對於跨國通匯往來銀行業務及其他類似業務，除執行一般客戶審查措施外，應蒐集通匯往來銀行足夠之資訊，…不得與允許空殼銀行使用其帳戶之金融機構建立通匯往來關係。

第 19 項建議：較高風險國家

金融機構應對於與來自防制洗錢金融行動工作組織列名之洗錢高風險國家自然人、法人及金融機構之業務關係及交易，採行強化客戶審查措施。而所採取之強化客戶審查措施類型應具備有效性與風險相當性。…且前揭防制措施應具備有效性與風險相當性…增訂各國應能夠配合 FATF 要求或個別獨立採取與風險相當、有效之適當反制措施。

第 40 項建議：其他形式合作

各國應確保權責機關能夠快速、有建設性且有效的提供有關洗錢、前置犯罪及資助恐怖分子最大範圍之國際合作，並應主動或經請求進行國際合作，且應有法律基礎提供此種合作。…應適時與最大範圍的國外對等單位進行協商與簽署…增訂本項建議之註釋分別針對所有及特定國際合作形式之原則明定作法。

上述條文以國際位階之觀點，倡議各國在預先防範洗錢風險之管理上，建置一普及性規範。

2. 國內層級

第 2 項建議：國內合作與協調

各國應確保政策制定者、金融情報中心、執法機關、金融監理機關及其他權責機關，依據定期檢視之風險，在政策決定及實務作業上，能以有效的機制可促使彼此合作，建立全國性防制洗錢／打擊資恐與大規模毀滅性武器擴散之政策及行動，適當的相互協調合作。

第 22 至 23 項建議：泛指特定非金融事業體與專業人員

建議第 18 至 21 項所訂之要求，對特定非金融事業體及專業人員 (Designated Non-Financial Bodies and Professions,

DNFBPs) 於符合一定要件時亦適用之，亦即律師、公證人、其他獨立法律專業人員及會計師代理客戶或為客戶進行有關建議第 22 項 (d) 所列活動之金融交易時，應須申報可疑交易報告。

第 36 至 38 項建議：國際合作與司法互助²

各國應立即簽署並完全實施…之聯合國國際公約。…鼓勵簽署、實施其他相關國際公約。

各國應迅速、有建設性且有效性的提供最大可能範圍有關洗錢、前置犯罪及資助恐怖分子之偵查、起訴及相關法律訴訟之司法互助。…提出司法互助請求時，應儘最大努力提供完整事實及法律資訊，俾能夠及時且有效率的執行該請求，…取得司法協助。…應確保有關機關可以採取快速行動回應外國請求，以辨識、凍結、扣押及沒收被清洗之財產、洗錢及前置犯罪以及資助恐怖分子之收益、用於或意圖用於遂行該等犯罪之工具、或相對應等值財產。

此外，增修部分亦說明，各國應增訂應簽署，並實施 2003 年聯合國反貪腐公約…增訂鼓勵簽署…歐洲議會有關清洗、搜索、扣押與沒收犯罪收益及資助恐怖主義公約…增訂應確保具有效率之司法互助機制…增訂司法互助應能回應無需定罪之沒收及相關暫時性作為…等。由此可知，上開條文聚焦於各層級行為者之間，規範與實際合作的可能行動。

(二) 功能整合

全觀型治理之功能性整合意義在於，各專業單位或功能組織間之整合。提供各單位可建置相關管制規約，以發揮實際約束力，防制再犯洗錢行為之風險。以洗錢防制而言，大致上可將相關條文，從司法與技術兩面向予以簡述：

1. 司法性功能

第 3 項建議：洗錢犯罪

各國應依據維也納公約、巴勒莫公約為基礎，將洗錢行為罪刑化，並應擴大洗錢罪及於所有重大犯罪，涵蓋最大範圍之前置犯罪。另亦要求應有洗錢幫助犯之處罰規定。

² 實則，該等建議亦兼有國際層級整合之功能。

第 4 項建議：沒收和臨時性作為

各國應採取維也納公約、巴勒莫公約及打擊資助恐怖分子公約所規範之相關作為，涵蓋立法，以確保權責機關在不損及善意第三人權益下，可以凍結、扣押和沒收下列：(a) 被清洗之財產；(b) 因洗錢或前置犯罪所得收益，或提供或意圖提供洗錢或前置犯罪所用之物…各國在符合國內法律原則情形下，應考慮採取作為，允許沒收前揭犯罪收益或供犯罪所用之物，而不需刑事判決…增訂應參考「打擊資助恐怖分子公約」…建議之註釋要求權責機關可以有效地管理及在必要時處置被凍結、扣押或已經被沒收之財產。…適用於國內訴訟及外國提出之請求。

第 29 至 32 項建議：實務與執法作為

包含設立金融情報中心，同時說明執法責任與調查職權：各國應設立金融情報中心作為全國性統一受理、分析可疑交易報告及其他有關洗錢、相關犯罪及資助恐怖分子之資訊，並送分析結果。…各國應確保有特定執法機關在其全國性防制洗錢與打擊資助恐怖分子政策的框架下，負有偵查洗錢及資助恐怖分子之責任，…權責機關有責任迅速辨識、追查和啟動凍結、扣押已確定是或可能成為沒收標的之財產或可疑的犯罪資產。要求各國應建置金融情報中心，並賦與一定之職能及權力，亦要求權責機關有責任盡力追查犯罪所得及強化執法機關應具備財務調查職能或調查前置犯罪時，併行財務調查。

第 35 項建議：制裁

各國應確保對於建議第 6 項、第 8 至 23 項所涵蓋之自然人或法人，其未遵循有關防制洗錢或打擊資助恐怖分子要求時，採取有效、適當且具勸誡性範圍之刑事、民事或行政上制裁措施。制裁應不僅適用於金融機構及特定非金融事業體與專業人員，亦適用於其等之經理人及資深管理階層。

第 39 項建議：引渡

各國應以具建設性及有效性的執行有關洗錢與資助恐怖分子之引渡請求且不能過度延遲，亦應採取所有可能作為以確保

不會提供庇護予被控資助恐怖主義、參與恐怖活動或恐怖組織之個人。…可依照國內法律基本原則採用簡化引渡機制。明定各國應執行引渡作為所須達成之程度、要求放寬雙邊可罰性之限制、增訂簡化引渡機制、增訂要求執行引渡之權責機關應具備充分專業及足夠資源等。

2. 技術性功能

第 11 項建議：紀錄保存

金融機構對國內外交易所有必要紀錄，應須至少保存 5 年，以確保能夠迅速遵循權責機關對相關資訊之請求。這些紀錄必須足以重建個別交易（包括涉及之貨幣金額及種類），藉此於必要時，作為犯罪行為之起訴證據。…金融機構應依據法律保存交易紀錄及執行客戶審查措施中所取得之資訊並讓國內權責機關於得到適當授權情形下可以取得運用…增修明定金融機構必須依據法律保存交易紀錄…所取得之資訊。

第 15 項建議：新科技運用

各國和金融機構應辨識並評估有關（a）新金融產品和新業務的發展，包括新的傳送機制，以及（b）新的或發展中的技術於全新或既有金融產品之運用，所產生之洗錢或資助恐怖分子風險。金融機構應於開辦新產品…即進行風險評估，並採取適當作為以管理並降低該等風險。

第 16 項建議：電匯

為偵測缺乏必要匯款人及／或收款人資訊，各國應確保金融機構能夠監控電匯，並採取適當措施。…過程中採取凍結行動，並應禁止與特定人／實體進行交易，以遵循聯合國安理會相關決議所定義務。另金錢或價值轉移服務提供者於其所營運之國家亦應直接或透過其代理人適用本項建議；如對於匯款與收款端均有控制權者，並應考量雙邊資訊決定是否於受可疑交易影響之國家，提交可疑交易報告。

第 26 至 28 項建議：規範與監理範疇

各國應確保金融機構受到相當規範與監理，監理機關應有足夠權力可以監管或監控，並能夠有效執行防制洗錢金融行動

工作組織相關建議。權責機關或金融監理人員應為必要之法律上或規範性作為，以防止犯罪者或其親友擔任金融機構重要管理職位或成為足以控制資本持分之所有人或受益人。…應不允許空殼銀行之設立與持續經營。…確保遵循全國性防制洗錢與打擊資助恐怖分子要求。整合金融機構防制洗錢／打擊資恐之監理、負責人與大股東適格管理規範…監理機關應具備課以懲戒及金錢裁罰之權力，包括撤銷、限制或吊銷金融機構執照之權力…等。

(三) 部門整合

公私部門之整合，乃全觀型治理的第三概念，透過民間單位、業務委外或運用更多非營利組織與私部門接軌，致使洗錢防制管理之範疇，產生公私階層互助的關係。藉由第三單位的加入，可將風險評估之範圍更為拓展，發揮事前防堵、事後追查之雙重功效。

第 9 項建議：金融機構保密法律

各國應確保金融機構保密相關法律不得妨礙 FATF 建議之施行。若各金融機構因礙於其金融保密法律，無法向金融情報中心申報可疑交易或進行其他反制措施，勢必無法整合至防制洗錢體系中。

第 10 項建議：客戶審查

金融機構應被禁止保有匿名或明顯利用假名開設之帳戶。…原則上有關金融機構應進行客戶審查之原則應明訂於法律。…對客戶業務往來關係進行持續性審查及對其所從事交易之全部過程進行詳細的審視，這些規定應適用於全部新客戶，…應於適當時機對既存之業務關係執行客戶審查措施。

第 12 項建議：擔任重要政治職務之人

金融機構對於國外擔任重要政治職務之人（不管是客戶或受益人），除執行一般客戶審查措施外，應…採取合理作為，以判定客戶是否為國內擔任重要政治職務之人或目前或曾被國際組織委以重要職務之人，亦適用於該擔任重要政治職務之人的家庭成員或關係密切的親友。將國內擔任重要政治職務之人與國際組織

委以重要職務人員納入規範…如涉及高風險之業務往來關係，則需採取相關強化管理措施（包括：…確認財富與資金來源、強化持續性監控）…適用於其家屬或部屬。

第 17 項建議：依賴第三者之防制作為

各國於符合下列標準時，得允許金融機構委託第三人實施建議第 10 項所定第（a）至（c）項之客戶審查措施或介紹業務。當允許委託第三人時，委託第三人之金融機構應負起客戶審查措施之最終責任。金融集團內部客戶引介得依據集團防制洗錢／打擊資恐計畫排除適用高風險國家限制之規定：當金融機構…均受到權責機關之集團監理，則相關權責機關得考量該集團…排除國家風險要件之適用。

第 20 項建議：申報可疑交易

若金融機構懷疑或有合理理由懷疑相關資金係屬犯罪收益或與資助恐怖分子有關時，應儘速依法律規定，向金融情報中心申報該可疑交易。

第 21 項建議：揭露與保密

金融機構、其董事、經理人及職員：因善意向金融情報中心申報可疑交易時，即便無法明確知悉其中可能涉及之犯罪活動為何，亦不論犯罪是否確實發生，應受法律保障，免於因違反契約、法律、或法令所定揭露資訊限制需負之刑事或民事責任；及應依法律禁止其洩露已向金融情報中心申報可疑交易報告或相關資訊之事實。

根據 FATF 四十項建議之部分條文，透過「全觀型治理」之視野，可簡略將洗錢防制之風險評估的國際現況分為：跨層級單位合作、跨際性功能性防制，以及協力式第三單位輔助等三大面向；我國除加入 EG 與 APG 等國際性組織並重參與 FATF 會務活動外，更訂定相關約束法規、成立組織，以打擊黑金漂白之犯罪。本文後續將進一步以上述之三大面向，探究目前國內規約對於洗錢防制之風險評估的現況。

二、國內面向

「洗錢防制法」（以下簡稱：本法）是我國為打擊與防堵不法黑錢漂白之基礎規範，本文試將現行之部分條文，檢視我國現況與前述「全觀型治理」架構：跨層級合作、功能性整合、部門整合之相應情形。茲簡述如下：

（一）層級整合

本法第 1 條至第 2 條：揭示立法之目的係在於為防制洗錢，追查重大犯罪；而所稱洗錢者，指掩飾或隱匿因自己重大犯罪所得財物或財產上利益，或掩飾、收受、搬運、寄藏、故買或牙保他人因重大犯罪所得財物或財產上利益者。至於第 16 條有關國際合作條約或協定之簽訂，明文為防制國際洗錢活動，政府依互惠原則，得與外國政府、機構或國際組織簽訂防制洗錢之合作條約或其他國際書面協定。對於…請求我國協助之案件，除條約或協定另有規定者外，得基於互惠原則，提供…受理申報或通報之資料及其調查結果。具有層級整合之功能。

（二）功能整合

本法第 3 條規範洗錢之前置犯罪定義，亦即最輕本刑為五年以上有期徒刑以上之刑之罪及特別條列之重大犯罪為洗錢之前置犯罪。第 6 條要求金融機構應訂定防制洗錢注意事項並報請中央目的事業主管機關備查；其內容應包括防制洗錢之作業及內部管制程序、…得由中央目的事業主管機關訂定之。第 9 條授權檢察官於偵查中，有事實足認被告利用帳戶、匯款、通貨或其他支付工具犯第十一條之罪者，得聲請該管法院指定六個月以內之期間，對該筆交易之財產為禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他必要處分之命令。其情況…應即停止執行。…對於外國政府、機構…基於互惠原則請求我國協助之案件…亦得準用。第 14 條及第 15 條並有酌量扣押及沒收財產之相關規範。

（三）部門整合

第 5 條規範適用本法之金融機構及其範圍，第 7 條及第 8 條並規定金融機構對於達一定金額以上之通貨交易及對疑似犯第

十一條之罪之可疑交易，應確認客戶身分及留存交易紀錄憑證，並應向法務部調查局申報。且依前述規定為申報者，免除其業務上應保守秘密之義務。此外，第 10 條亦規定旅客或隨交通工具服務之人員出入國境外幣及有價證券，應向海關申報並應向法務部調查局通報…前項之一定金額、…由財政部會商法務部、中央銀行、行政院金融監督管理委員會定之。外幣未依前項之規定申報者，所攜帶之外幣，沒入之…科以…之罰鍰。

由上開部分條文，可得知目前我國對於洗錢防制之管理訂立相當程度之規範，「洗錢防制法」是我國依據國際觀點、跨域行政金融監理、執法及金融情報中心，足見我國確已對於機先防制不法犯罪、處置可疑洗錢案件，以及降低違法所得漂白之風險的理念，付諸實際行動。

伍、結論與建議

在比較 FATF 四十項建議與我國「洗錢防制法」條文後，吾以為在風險管理與評估方面，尚有部分改善之空間。以下提供淺見，以許未來精進之參考。

一、層級整合

洗錢行為常以國際犯罪型態出現，並將不法所得轉匯至國外，提升查緝之難度，因此成為國際組織的關注焦點。而國際層級的風險評估，可以協助國家辨識洗錢防制的風險所在，故可視為國家層級評估的重要資訊來源，因此極具有參考價值；相對地，國家層級的評估資訊，亦能提供資訊給 FATF 等國際或次國家的組織，以便於進行風險評估工作。

其次，在跨層級合作面向上，FATF 之四十項建議，明確揭櫫不同層級間之合作協力方式。而這些重點提醒，可以協助我國檢視在洗錢防制規範中，針對超國家、國家間、次國家等層次的現行合作機制，是否有需再增修之處。特別是目前洗錢防制風險評估多以國家為主體，但超國家、國家、次國家等不同層級的風險評估，因各有不同目的，仍須同步實施，且應相互交流評估資訊，以達不同層級整合之效。

再者，雖然目前我國已是 EG 及 APG 成員，亦能以 APG 成員身分

參與 FATF 會務，但礙於國情與各國內部之相關法規限制，致使我國在追回不法所得之際常受阻礙。我國應持續推動加入 FATF 成為正式會員，並積極參與相關國際組織會務及活動、簽定互助協議及情資交換協定，以彰顯臺灣在配合國際規範、參與全球防制犯罪不法所得漂白行為之積極態度。甚且，除國家之間的層級整合外，國家內部層級的整合亦需一併關注，特別是需垂直整合中央與地方政府機關之間的合作，因此亦有必要指定一部會或成立一個跨部會會報機制，統籌國家洗錢風險評估事宜。

二、功能整合

全觀型治理之功能性整合意義在於，各權責機關、專業單位或功能組織間之整合。就洗錢防制之業務範疇而言，宜承續前開區分為司法性與功能性兩部分說明：

（一）司法性功能

雖我國之律法明確訂立洗錢犯之懲處規定，惟洗錢罪往往與他罪有裁判上一罪之關係而合併處理，但洗錢往往是另行起意，或違法後之必為行動，多數來說，沒有犯罪人犯罪之目的是為了洗錢，再加上重大犯罪刑度多較洗錢罪為重，洗錢之懲處因此被吸收，無實際作用（陳松寅，2000：159），因此，吾人認為，洗錢之罰應不可視為裁判上一罪的延續，務必單獨定之。

甚且，根據調查局洗錢防制處之資料顯示，多數洗錢犯罪與白領階級有高度關聯性，如政商名流、知識分子等，此結果呼應前述所提之洗錢犯多為智慧型犯罪，此類人士大多未犯洗錢防制法中所謂之「重大犯罪」，即可成功將黑錢漂白或轉移至境外帳戶，更甚是其他手法為之，致使其所定罪刑大為削弱。因此，我國之洗錢防制單位，除應調整「重大犯罪」之定義、強化洗錢犯罪之刑度，期使洗錢防制法之立法目的得以貫徹。

此外，我國相關主管機關，應儘速瞭解新修訂之國際標準內容，特別是如 FATF 於 2012 年以風險評估為重點之修正內容，檢視我國目前法規之現況。若有疏漏之處，主管機關應廣泛蒐集已遵循國家之法規及執行經驗，據以作為我國推動修法及訂定相關措施之參考。

（二）技術性功能

首先，以風險評估之事前預防觀念而言，建議調查局洗錢防制處蒐集歷年來有效打擊不法洗錢，或因積極通報與調查後，成功攔阻清洗犯罪不法所得之所有案例，透過後設分析之方法，建置「洗錢防制風險資料庫」，俾能分析洗錢案件之特點，並據以成爲未來防制之重要依據。

其次，因涉案人士遍及各部會所轄，建議在以司法部門爲主導的洗錢防制範疇中，增列相關專業部門參與協助之機制，例如成立跨部會之洗錢防制工作小組，透過資料和檔案的整理，分享專業知識，整合各單位、協防組織等，對於判斷「預洗錢」的行爲，能有更高的預防敏銳度。

再者，前述之跨部會工作小組，應針對國際洗錢防制組織對於我國在洗錢防制風險評估之缺失，及其未來對於洗錢防制風險評估之重點項目，委由各專業部會予以改進，並於定期報告中督考改善進度與成效。

最後，由於洗錢之手法千變萬化，要建立一個完整的防制體系絕非易事，須從各個層面進行防制與偵查的業務，也因此凸顯洗錢防制風險評估的重要性。未來如何對於風險評估與推動之有效性和持續性（高振山、楊曼君，2006：35），以及如何提供決策階層進行正確的洗錢防制評估分析，並將風險評估概念導入計畫之中，將是相關部會努力之方向。

三、部門整合

前述多集中於公部門之整合，此處之部門整合則強調非政府機關，應一同參與洗錢防制。而金融機構雖屬洗錢防制工作的第一防線（詹德恩，2001：144），且我國洗錢防制法已明定由相關金融機構予以協助，但不法洗錢顯已透過非金融機構之特定行業與地下經濟執業領域來轉換其黑錢，例如：不動產、外幣、高價藝術品等，或隸屬於灰色地帶地下經濟之執業領域，如：走私、地下錢莊等（李傑清，2006：253）。故爲儘可能完善防制洗錢之措施，實需結合公、私與第三部門，制定相關配套措施，以防漏網之「疑」。

因應新修訂 FATF 標準之第 1 項建議要求各國應進行國家風險評估，以協助公私部門於執行洗錢防制機制時，能依風險等級採取差異化預防措施，並可有效率及效用地使用有限資源。

我國在洗錢防制的金融監理上，採行以風險評估為基礎之方法，金管會針對洗錢防制進行專案金融檢查，即基於風險評估的要求。特別是為因應 FATF 新修正標準，需加強金融機構和特定非金融事業體和專門職業人員之教育與訓練，以提高其對判斷不法黑錢之敏銳度，增加其對提報可疑金錢往來之專業度；並於主管機關監控下，針對風險因素實施持續性檢查，對於國家洗錢防制評估風險等級辨識的確認，進一步檢視我國應強化反洗錢之金融監理重點。

此外，FATF 本次修正標準，特別著重金融集團的風險管理，以及對應之集團監理措施。其將相關要求規範於第 17 項建議（對第三人之使用）及其註釋、第 18 項建議（內部控制及國外分支機構）及其註釋、第 26 項建議（金融機構之規範與監理）及其註釋。我國政府雖然業已對於金融集團進行監理工作，並要求集團自行從事內部之風險評估；惟需因應 FATF 本次修正標準，宜再重新檢視我國現有之相關法規。

因此，未來應於制度面進行修繕，將政策制定者、金融機構、執法機關、金融監理單位及其他權責機關，依據定期檢視之風險，在政策制訂及實務作業上，創設有效的機制，並就國內發展及實施有關防制洗錢、打擊資助恐怖分子及大規模毀滅性武器金融之政策及行動，適當的相互協調合作。

整體來說，我國之洗錢防制在現行制度方面，已經著墨甚多。惟洗錢防制處需針對 FATF 標準之此次修正，發揮其關鍵角色，向立法機構提出可修改與建議之處，俾使我國在規範洗錢防制的相關管理機制，祈能更臻完善。

展望未來，除了透過國際合作與經驗交流，共同打擊洗錢不法活動外，同時藉由跨國合作管道（胡忠慈，2002：129），共構有效的洗錢防線，最重要的，還是要建立一個兼具層級、功能、部門整合的洗錢防制體系，唯有防制措施，才能有效執行防範洗錢策略及特別程序，強化與奠定防制洗錢的鞏固基石，讓國內的洗錢防制工作更臻完善。

參考文獻

一、中文部分

1. 王世煌（2002）。工業安全風險評估。臺北：揚智。
2. 朱立豪（2004）。洗錢防制法的趨勢及展望。律師雜誌，第 294 期，頁 59-70。
3. 朱立豪（2006）。金融犯罪與洗錢活動之風險管理－以洗錢防制措施為對策。犯罪學期刊，第 9 卷 2 期，頁 97-128。
4. 行政院研究發展考核委員會（2009）。風險管理與危機處理相關消息。2013 年 04 月 6 日，取自行政院研究發展考核委員會，網址：<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SpAo-OKJcmYJ:www.rdec.gov.tw/ct.asp%3FItem%3D4152290%26ctNode%3D12935%26mp%3D100+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw>。
5. 李傑清（2006）。洗錢防制的課題與展望。臺北：法務部調查局。
6. 汪浩譯（2004）（Ulrich Beck 著）。風險社會：通往另一個現代的路上。臺北：巨流。
7. 汪毓璋、王寬弘、張維平、孫國祥、柯雨瑞、許義寶、蔡裕明等（2012）。跨國（境）組織犯罪理論與執法實踐之研究（分論）。臺北：元照。
8. 法務部調查局（2012）。中華民國一〇〇年洗錢防制工作年報。臺北：法務部調查局。
9. 施宗英（2005）。行政機關風險管理推動構想與作法。研考雙月刊，第 29 卷 3 期，頁 88-94。
10. 施茂林（2012）。我國金融犯罪之具象與刑事司法析論。朝陽商管評論特刊，頁 1-33。
11. 胡忠慈（2002）。維繫經濟穩定－觀測我國與國際防制洗錢之努力。臺灣金融財務季刊，第 3 卷 4 期，頁 119-132。
12. 高佩辰、江奕穎（2011）。經濟犯罪與律師倫理－兼論證券交易法上律師之角色。萬國法律，第 175 期，頁 27-40。
13. 高振山、楊曼君（2006）。風險管理推動實務。研考雙月刊，第 30 卷 2 期，頁 25-36。

14. 張臺麟（1996）。法國政府危機處理之決策與運作。問題與研究，第35卷2期，頁78-90。
15. 張治平（2008）。金融整併與洗錢防制研討會 - 全民如何協助政府防制洗錢。（查詢日期2013年02月24日，取自臺灣競爭力論壇網，網址：http://www.tcf.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=415:390&catid=166&Itemid=768）。
16. 張潤書（2009）。行政學。臺北：三民。
17. 許春金（2000）。犯罪學。臺北：三民。
18. 許耿銘（2008）。全球治理對國家公共政策影響指標之建構。公共行政學報，第29期，頁1-28。
19. 陳松寅（2000）。當前臺灣地區洗錢犯罪之研究。中央警察大學行政警察研究碩士論文。
20. 彭小惠（2002）。風險管理應用於體育的理論與實務。中華體育季刊，第16卷2期，頁29-36。
21. 彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。政治科學論叢，第23期，頁61-100。
22. 詹中原（2004）。危機管理：理論架構。臺北：聯經。
23. 詹德恩（2001）。檢視金融機構防制洗錢缺失及改進芻議。臺灣金融財務季刊，第2卷1期，頁131-145。
24. 蔡佩芬（2009）。反洗錢國際組織與司法互助議題之研究。高大法學論叢，第5期，頁47-131。
25. 鄭燦堂（2010）。風險管理－理論與實務。臺北：五南。

二、英文部分

1. Hansson, S. O. (2007). Risk. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer Edition). Retrieved March 25, 2013, from <http://plato.stanford.edu/archives/sum2007/entries/risk/>.
2. Jones, D. K. C., & C. Hood (1996). Introduction. In C. Hood, & D. K. C. Jones (Eds.), *Accident and Design: Contemporary Debates in Risk Management* (pp.1-9). London: University College London Press.
3. ISDR (International Strategy for Disaster Reduction) (2004). *Living with*

- Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
4. Pauchant, T. C., & I. I. Mitroff (1992). *Transforming the Crisis-Prone Organization: Preventing Individual Organizational and Environmental Tragedies*. San Francisco: Jossey-Bass.
 5. Rosenbloom, J. S. (1972). *A Case Study in Risk Management*. New York: Meredith Corp.
 6. Williams, C. A., & R. M. Heins (1989). *Risk Management and Insurance*, 6th Ed. New York: McGraw-Hill Book Co.
 7. Young, O. (1967). *The Intermediate: Third Parties in International Crisis*. New Jersey: Princeton University Press.
 - 8.6 Perri, D. Leat, K. Seltzer, & G. Stoker. (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.

第五部分

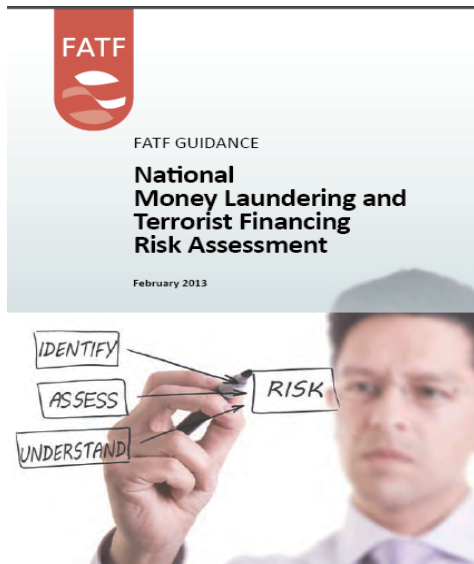
國外洗錢防制資料



101

洗
錢
防
制
工
作
年
報

FATF 新修正通過「國家洗錢／ 資助恐怖份子風險評估的指引」（中譯）*



譯按：

本譯文業經防制洗錢金融行動工作組織（以下稱 FATF）授權刊載於本年報，但限於篇幅，本譯文並未包含附件部分。原文請參閱 http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National_ML_TF_Assessment.pdf，最後查閱日期為 102 年 4 月 9 日。

1. 簡介與術語

1.1 本指引之目的、範圍及狀態

1. 辨識、評估和瞭解洗錢和資恐風險，是建立並發展國家防制洗錢／打擊資恐機制的重要部分，包括用以減少洗錢／資恐風險的法律、規定、執法和其他措施。此過程可以協助權責機關有效分配資源及訂定優先順序。國家的風險評估結果，無論其範圍為何，均能提供金融機構及特定非金融事業體與專業人員（DNFBPs）有用的資訊，有助於渠等進行自身的風險評估。只要洗錢／資恐風險能被正確的理解，國內主管機關便能應用與該風險相稱的防制洗錢／打擊資恐措施－亦即風險評估之方法（RBA）－該方法係 FATF 國際標準的核心，並規範在第 1 項

* 本文係由本局洗錢防制處馮副處長素華及陳調查官啟明共同翻譯。

建議、其註釋 1（INR1），以及其他項建議（例如：第 10、26 及 28 項建議）中。

2. 本文件意旨在於提供進行國家或全國性層級風險評估的指引，且攸關第 1 項建議及其註釋第 3-6 節中所明訂的關鍵要求。尤其本文所列出之一般原則能在國家層級評估洗錢／資恐風險時，提供一個有用的架構。本文件內的指引係參考之前 FATF 的工作成果且迄今仍為有效的參考資料。本文所載的一般原則，亦適用於進行有限範圍之風險評估，例如特定金融業或特定非金融事業體與專業人員的行業（如證券業），或專題性（如與貪污不法所得相關的洗錢）的風險評估。以國家層級進行所有類型（綜合的、以行業或專題區分）的評估，亦可成為決策的基礎，是否要採取強化或特定措施、簡化措施，或逕行免除防制洗錢／打擊資恐的要求。甚至，雖然第 1 項建議並未針對資助大規模毀滅性武器擴散，規範具體的風險評估義務，但本指引所載的一般原則亦可適用於執行此方面的風險評估。
3. 本文件中的指引不欲解釋監理機關應如何在以風險評估之監理脈絡中來評估其風險，既使國家層級的風險評估可能會與它有關。而且，本指引並不提供金融機構及特定非金融事業體與專業人員有關風險基礎方法之義務及決定的進一步解釋。FATF 已針對特定行業及專業人員分別發布執行風險評估之指引，而該等資料將會被重新檢視，必要時依據新修訂 FATF 建議加以修正。

本指引並非一個標準，因此不會指示任何為了符合第 1 項建議及其註釋或其他建議與風險評估有關建議之具體作為。技術遵循及評估執行效能及其他相關 FATF 建議之指標可能參考 FATF 的評鑑方法論，本指引所描述之最佳作為，目的在於作為促進履行 FATF 國際標準義務之例子。

4. 本指引之架構如下：

第 1 節，訂定本指引之目的、範圍和位階，並概述與任何

層級的洗錢／資恐風險評估有關的 FATF 核心義務。

第 2 節敘述進行國家或全國性層級的洗錢／資恐風險評估時，必須要考慮之一般原則。

第 3 節討論如何組織國家層級之洗錢／資恐風險評估、其頻率，及進行評估時可使用之數據與資訊。

第 4 節介紹涉及洗錢／資恐風險評估程序（辨識、分析及評估）三個主要階段的高層次觀點。

第 5 節則為風險評估結果及其分送之考量。

本文件附錄包括有關洗錢／資恐風險評估之額外資訊，包含特定國家層級風險評估之摘要等。

1.2 FATF 核心義務及關於洗錢／資恐風險評估之決策

5. 瞭解第 1 項建議及其註釋所列之義務，對本指引之使用者係相當重要的。本節將概述前述義務，有關更多細節，請參閱第 1 項建議本文及其註釋，以及 FATF 評鑑方法論。
6. 第 1 項建議：第 1 項建議之內容，列舉若干風險評估之基本原則。首先，呼籲各國應「辨識、評估及瞭解」其所面臨之洗錢／資恐風險，並指出各國亦應指定一個權責機關或機制，以聯繫協調風險評估之相關作為。該項建議之目的係為確保各國能有效降低其洗錢／資恐風險，而風險評估顯然係風險為本之基礎，亦即確保相關措施與所辨識之風險相當。該項建議之本文又提及以風險為本方法（即風險評估程序所憑藉之基礎）亦係有效配置防制洗錢／打擊資恐資源之重要基礎。再者，該項建議指出，各國所實施之風險評估，應被使用於判斷風險高低，並據以分別採用強化或簡化之對應措施。該項建議之總論認為金融機構、特定非金融事業體與專業人員亦應有辨識、評估、採取有效行動以降低洗錢／資恐風險之能力。
7. 第 1 項建議註釋：該註釋就各國評估其洗錢／資恐風險之要求，及該評估可被使用之目的，有更詳盡之說明。其特別強調，風險評估之目的在於確保防制洗錢／打擊資恐之措施足以與所辨識之風險相當，並能做出有效配置資源之決策。有關各國擬定具體義務與決策方面，該註釋提及，各國應持續性地採取辨識

及評估國家洗錢／資恐風險之步驟。國家層級之程序其目標為：(1) 提供可能的改善防制洗錢／打擊資恐機制之資訊，包括透過擬定或修正國家防制洗錢／打擊資恐政策；(2) 協助有關機關分配防制洗錢／打擊資恐資源並排列優先順序，包括透過權責機關（如金融監理機關）所為風險評估之資訊來源；及(3) 金融機構及特定非金融事業體與專業人員所為之防制洗錢／打擊資恐風險評估之資訊來源。註釋內容指出，根據第 26 項及第 28 項建議，金融監理機關應審查金融機構及特定非金融事業體與專業人員所為之風險評估，並將審查結果納入監理考量。該註釋內容另提及，國家層級之風險評估應持續性地保持更新，且適當之資訊應與所有相關之權責機關、自律團體、金融機構及特定非金融事業體與專業人員分享。

8. 在決定為較高及較低風險之時，國家層級風險評估扮演相當特定之角色：國家辨識為較高之風險，應確保其防制洗錢／打擊資恐機制能處理這些風險；國家辨識為較低之風險，則允許採用某些 FATF 建議相關之簡化措施。

1.3 洗錢／資恐風險評估之關鍵概念及術語

9. 對於本指引所使用之關鍵概念及術語具有共同之瞭解，有助於洗錢／資恐風險評估之討論，多數係源自於風險管理之領域，而這是公部門及私部門在決策時經常使用之程序。雖然諸多風險管理概念已在其他領域之國際標準被引用，但本指引使用之概念業已針對國家層級之洗錢／資恐風險評估加以調整。然而，廣義而言，風險管理涉及發展適當措施以降低或減緩風險評估等級至可接受之程度。
10. 基於國家層級洗錢／資恐風險評估之目的，本指引使用下列關鍵概念：
 - 風險，係威脅、弱點及後果三項元素所構成之因果。洗錢／資恐風險評估係基於一個參與團體同意之方法論所作成，在第一階段，係試圖辨識、分析及瞭解其洗錢／資恐風險然後處置之。理論上，風險評估涉及判斷後述之威脅、弱點及後果，分述如後。

- 威脅，係指可能造成危害之個人、團體、目標、或活動，例如國家、社會、經濟或其他等。在洗錢／資恐之脈絡中，包括罪犯、恐怖組織，及其推動者與資金，及過去、現在及未來之洗錢或資恐活動。前述威脅係風險因子，通常係開啓瞭解一個洗錢／資恐風險之開端。基於此一理由，瞭解前置犯罪及犯罪所得之環境，有助於辨識他們的本質（可能的話尚包括其規模及數量），且對於實施洗錢／資恐風險評估係相當重要。在某些情況下，某些類型之威脅評估或可作為風險評估之先驅評估。
- 弱點，其概念應用於風險評估時，包括威脅所利用或那些支持或有助於其活動之事物。在洗錢／資恐風險評估脈絡中，弱點與威脅之差異在於聚焦因素不同，例如防制洗錢／打擊資恐系統或控制之缺失、或國家某些特性等。亦可能包括那些吸引洗錢／資恐目的之特定部門特性、金融產品或服務種類等。
- 後果，係指洗錢／資恐可能造成之衝擊或損害，並包括潛在犯罪與資恐活動對金融系統、機構及更廣泛經濟及社會所造成之影響。洗錢／資恐之後果本質上可能係暫時或長期的，且亦可能影響人口、特定社群、商業環境、或國家或國際利益，以及一國金融界的信譽和吸引力。如上述，觀念上一個風險評估涉及威脅、弱點及後果之判斷。因決定或評估洗錢／資恐後果之挑戰，將後果併入風險評估可能不會牽涉特定的複雜方法，國家亦可將焦點置於全盤瞭解其威脅及弱點上。關鍵在於風險評估採用一個方法，嘗試分辨不同程度之風險，並協助優先配置減緩風險作為。

1.4 國家層級風險評估的使用者

11. 洗錢／資恐風險評估之形式、範圍及本質，最終均應符合使用者之需求，無論使用者係政策制定者、金融監理機關、實務執行機關、金融機構、特定非金融事業體與專業人員等。依據所實施風險評估使用者目的不同，其使用者之數量及多樣化亦不同，然而典型之風險評估使用者應包括：

- 政策制定者及其他權責機關，例如爲了擬定國家防制洗錢／打擊資恐政策，在法規架構下做出合理決策，以及根據 FATF 第 2 項建議將資源分配予權責機關。
- 實務執行機關，包括執法部門、其他調查機關、金融情報中心、相關邊防機關等。
- 管理機關、監理機關、自律團體。
- 對於金融機構及特定非金融事業體與專業人員，國家層級洗錢／資恐風險評估對其本身之風險評估及以風險爲基礎之相對義務，係一個很重要的基礎來源。
- 非營利組織。
- 防制洗錢／打擊資恐之評鑑員及評鑑組織及其他相關國際組織。
- 大眾、學術界、特定個體等。

2. 國家洗錢／資恐風險評估之一般原則

12. 當國家欲執行任何類型之洗錢／資恐風險評估時，可考量下列一般原則。包括考量評估目的、範圍及將來進行評估之流程、評估階段、參與者、使用者及其他相關團體、可使用之資訊及評估流程之最終成果。
13. 評估之本質、方法、參與者及所需資訊，須視評估之目的及範圍而定。進行洗錢／資恐風險評估並無所謂單一或舉世通用之方法。因此，本指引並不提倡使用任何特定方法或流程，亦即當各國在執行自身之洗錢／資恐風險評估時，本指引主要提供一個風險評估流程之一般性說明，可用來視察關於洗錢／資恐的風險及考慮採取的手段。

2.1 目標的明確合意

14. 在開始進行任何種類的洗錢／資恐風險評估之前，所有牽涉之團體，包括將進行評估之一方，及在適當狀況下之結果末端使用者，均應對於評估之目標及範圍有所共識，期待能如何瞭解國家層級風險之結果亦應被包括在內。一般而言，一個洗錢／資恐風險評估希望幫助國家辨識、評估及最終地瞭解其所面臨

之風險。一個國家針對一個特定風險評估更可設定多個具體目標，例如通知金融監理機關、執法機關及其他權責機關所作之政策擬訂或資源配置，瞭解已辨識風險之規模與衝擊，亦有助於決定對某特定產品或部門適用防制洗錢／打擊資恐控制之適宜等級與本質。因潛在使用者之多樣化對期望之差異化，有必要在一開始即釐清為何要執行評估、須回答之問題、使用於回答這些問題之指標及評估將導出的可能決策。

15. 洗錢／資恐風險評估可能會與策略規劃綁在一起，並與特定行動或決策相連結；例如，某個國家洗錢／資恐風險評估可成爲國家防制洗錢／打擊資恐策略或政策之資訊來源，並作爲國內防制洗錢／打擊資恐協調合作程序之一部分。評估之目的亦將因使用者之需要而異，評估之目的及範圍也可能決定所要使用之方法。

2.2 決定範圍

洗錢及資助恐怖分子

16. 決定一個洗錢／資恐風險評估範圍之關鍵考量，在於決定是否洗錢及資恐風險應否被分別或共同評估。須考量與資恐有關之因素，或許跟那些與洗錢相關之因素有所不同，例如用於資恐活動之資金可能係來自犯罪活動或合法來源。而且，相對於洗錢係犯罪活動（前置犯罪）已發生而言，打擊資恐之關鍵焦點係在於預防未來的恐怖活動發生。另一個不同點在於，與資恐相關之交易可能係以小額方式進行，如果未以資恐之立場觀之，小額交易可能常被視爲涉及低洗錢風險之交易。因此，各國可能選擇性的分別評估其洗錢及資恐風險。

國家、超國家及次國家風險評估

23. 誠如本指引一再強調，即便評估與瞭解洗錢／資恐風險之基本義務仍仰賴國家本身，風險評估仍得以不同層級實施之，且各有不同之目的及範圍，包括超國家（一群國家）評估、國家（國家層級）評估與次國家的評估（一個國家裡的一個特定部門、區域或執行功能）。爲了使其他層級執行的評估能夠用在評估和瞭解國家層級風險，最好其中彼此關聯的部分採用一致性的

方式，然而咸認不可能所有的狀況都是如此，因為特殊的風險須採用特殊的評估方式。例如，一個國家的洗錢／資恐評估與特定部門風險評估間之相互作用，可作下列思考：

- 權責機關藉由國家的洗錢／資恐評估所辨識之風險高或低狀況，邏輯上會影響金融機構及特定非金融機構事業體與專業人員，使用風險為本之方式擇定較高、較低或低風險狀況，並由監理機關或自律團體監督。
 - 由金融機構及特定非金融事業體與專業人員在監理機關監控下持續性檢查他們的風險（關於客戶、產品類別等等），有助於對國家洗錢／資恐風險評估報告中風險等級辨識之確認。
18. 原則上，一個國家的風險評估可以由不同類型之評估所組成，且該等不同的層級可組合形成一個國家層級的風險瞭解，而每個有限範圍之評估都有助於瞭解全貌。例如，執行國家洗錢／資恐風險之機關，可能依賴各種不同之評估（例如監理機關及自律團體對金融及特定非金融事業體與專業部門所作之洗錢／資恐風險評估、金融公司及特定非金融事業體與專業公司自身所為之洗錢／資恐風險評估、執法單位和金融情報中心針對洗錢／資恐所執行之威脅評估、針對非營利組織、法人及法律協議所做之洗錢／資恐弱點評估，以及在聯邦國家各州所做之評估）去形成一個國家層級的洗錢／資恐風險認知。
19. 每個國家所採用之方法可能依據國家防制洗錢／打擊資恐之協調合作架構而定；例如，在某些情形中，把所有或諸多相關機關聚集在一起共同執行單一的國家洗錢／資恐風險評估或許會更恰當。如此或能簡化彙整及比較不同類型評估之需求，且使相關機關之間更能直接地交換訊息。而其他情形，洗錢／資恐風險各異其趣，不同區域間也互異，或者權責機關必須處理非常特定之風險，或須評估低洗錢／資恐風險給予特定之豁免，則較適於採取針對性的、分部門的、或是主題式的風險評估，以增進國家主管機關具有國家層級的洗錢／資恐風險認知。

20. 一個國家的大小及複雜程度、其洗錢／資恐環境，及防制洗錢／打擊資恐體制之成熟度與精密度，也會影響該國如何決定去評估及瞭解其洗錢／資恐風險。理想上，國家層級的洗錢／資恐評估應試圖把焦點放在會影響整個防制洗錢／打擊資恐體制之宏觀層級風險。例如，該國可聚焦於各界的潛在性弊端，而非個別機構，或聚焦於一組有連結的防制洗錢／打擊資恐權責部門是否有適足資源，而非個別的權責機關。以此類推，聚焦集合部門風險或抽離個別部門評估風險之程度，因應各國狀況而有所不同。

綜合的評估

21. 無論所採取之方法為何，各國應確保其洗錢／資恐風險評估係足夠周延以提供防制洗錢／打擊資恐機制國家風險之全盤樣貌。理想上，此一全般樣貌應包括足夠廣度及深度的潛在威脅及弱點與其後果，以便處理評估的目的及範圍。與任何特殊評估有關聯的威脅和弱點，等級將會依評估的層級（國家、地域、部門等）而有所不同；但是，從各種評估推導出國家層級的洗錢／資恐風險時，國家必須確保所有的相關風險均被列入考量。若資訊存在落差，或難以達成結論，在評估中就能認知此種狀況係有助益的，並將之視為日後須投入更多工作在此領域。此外，缺乏資訊所造成的不確定性，其本身亦能使考慮中之風險問題升高。在尋求全貌當中，負責洗錢／資恐風險評估者在評定風險時，須辨識及承認此等限制。未來的風險評估也因此得以尋求新的或替代的資訊來源，使得先前工作無法適當或充分評估的領域能予以評估。

2.3 洗錢／資恐風險評估程序需要高層之認同

22. 在進行一個洗錢／資恐風險評估之前，必須先有推行此一工作及確保評估目標可以達成之政治意願。此政治意願可以經由政府高層官員對風險評估工作之明確承諾來展現。此等官員須認識、瞭解及承認存在其國家內的洗錢／資恐風險，以及這些風險可能與重大犯罪或恐怖主義相關威脅有所不同。有些情況政府官員（或權責機關）故意不辨識其國家之洗錢／資恐風險

（或故意將某些風險判斷為低等級），因為渠等認為承認較高風險如此可能會損及聲譽，或對國內及金融業之投資有負面影響。因此適當的評價及權衡對於進行國家的洗錢／資恐風險評估程序係相當重要，俾預防屈從或受制於特定的從屬政策方法、立法改革、行政程序、資源投入或特定利害關係人遊說的不當影響。

3. 組織與資訊

3.1 洗錢／資恐風險評估之規劃及組織

23. 在建立一個洗錢／資恐風險評估程序，某些國家可能會選擇建立一個較正式的跨機構工作組或類似組織，以監督其風險評估過程，像圓桌會議、專家工作組及相關機關或組織所組成之工作團隊等，都是該種過程如何安排的例子，因此若程序能盡可能涵括其他權責機關及共同合作是有所助益的。然而，理想上應有一個明確的決策及指定特定機關或組織或工作團隊來負責領導及程序之協調。附件 III 收錄了其他國家安排其國家層級評估之具體方式。
24. 如前一節所述，特定評估之目的及範圍將可能決定風險評估團隊之組成。有關國家層級洗錢／資恐風險之會議、面談、資料蒐集及分析，會是一個冗長的過程，尤其是當權責機關間對於威脅及弱點有所爭議時。因此一個明確計畫說明各種參與者有關辨識、評估及瞭解國家洗錢／資恐風險之流程、角色及責任係有所幫助的，而估計進行洗錢／資恐風險評估所需之資源亦係有所助益的。
25. 國家能瞭解所面臨之特定或全面風險有各種的流程，包括從上到下（來自單一、合作的架構或系統）及由下至上（綜合各個較小範圍之評估所建立的國家評估）之方法。亦包括逐步漸進發展瞭解風險的程序，例如一開始先以一個有限的或特定焦點評估後，再從先前的工作經驗中逐漸擴大之。

3.2 資訊來源

風險評估的參與者

26. 雖然洗錢／資恐風險評估之某些方面可能係由單一個機關執行，但是在大多數情況下，僅一個組織不太可能擁有全部必要且足以執行該國家級任務之資訊及資料。因此，國家層級的洗錢／資恐評估工作，最好建議應包括所有相關部門、機關和政府內（適用聯邦層級和其他各級）具有防制洗錢／打擊資恐責任、專業知識，或兩者兼具的組織，包括對「獲利犯罪類型」「犯罪獲利類型」及範圍之知識，及那些能辨識防制洗錢／打擊資恐機制弱點、及擁有相關決定性資訊之部門與機關。能對國家層級的洗錢／資恐風險評估過程提供必要資料之參與者如下：

- 政策制定機關：相關政策制定機關應被包含於風險評估的執行中－未必作為資訊提供者，而須是風險評估的主要使用者，以確定風險評估足以處理高層級問題，且其指出之任何國家防制洗錢／打擊資恐的政策應加以修正部分也獲得確認。政策制定機關在幫助設定風險評估工作的範圍上扮演一個特殊的角色。
- 執法機關及檢察機關（在適當情況下包括警方、海關／邊防及刑事情報機關）：此等實務作業機關能提供涉及特定評估區域之特殊案件方面之資訊，並在可能情況下，能根據前置犯罪資訊，協助估算犯罪所得之金額。這些機關因此過程中扮演資訊來源之中心角色，亦能提供關於洗錢／資恐調查、起訴和定罪、財產扣押／沒收／遣返／資產分享及其他（國際）合作之請求等統計資料，或握有在調查過程中獲得的犯罪分子作案手法方面之資訊。這些機關或許亦能從調查中提供新的趨勢及風險並協助識別種種弱點。
- 情報及／或安全機關：這些機關可能特別攸關恐怖主義及資助恐怖活動之評估，諸多威脅方面的現有資訊可能源自於情報。此種機關在情報分析上也有專業中心之功能，若用情報分析及評估方法，還能提供風險或威脅評估之外部審查或驗證。此種單位亦能協助識別各種弱點。
- 金融情報中心：根據可疑交易報告（STRs）及其他接收之資訊，及金融情報中心執行之策略分析，金融情報中心適於辨

識威脅、弱點、洗錢／資恐技術、方法及趨勢，包括新興類型。金融情報中心也能從自有資料庫中過濾出特定金融產品或交易類型之資訊，並轉換成彙整的案例及／或綜合起來而顯露某種趨勢。此種資訊可以藉由呈報單位所作交易報告之統計來加以補充。

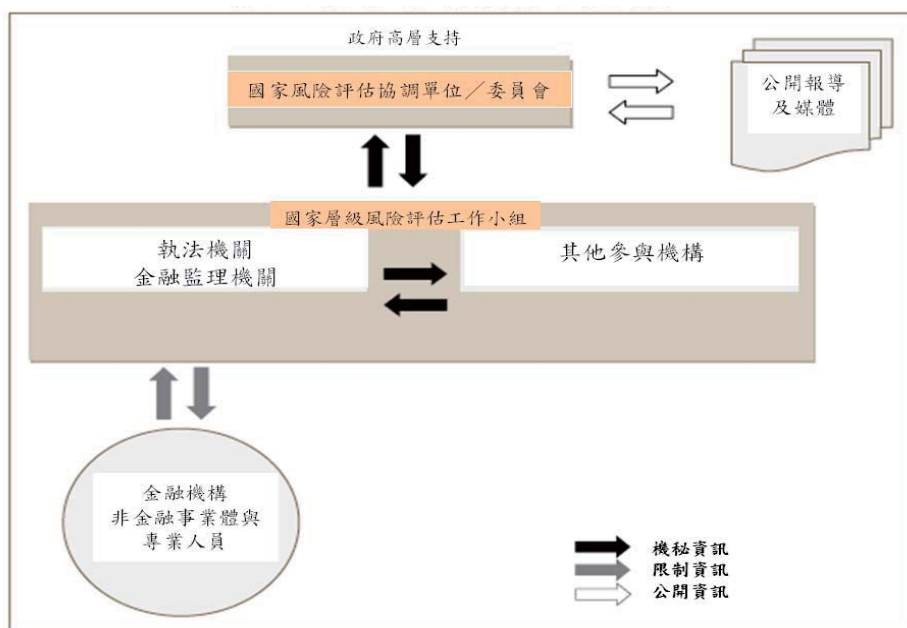
- 管理及監理機關（包括例如自律團體及任何有此義務之金融情報中心）之優點，係熟悉其國家所有防制洗錢／打擊資恐機構。透過防制洗錢／打擊資恐之檢查及監督，無論係現場或異地，均能獨家獲知與洗錢／資恐有關之機構類型、金融產品、交易（包含跨境性質者）及客戶等特定弱點：並能評估部門的政策、程序和控制。因此，管理和監理機關適於就某項特定風險是否已獲妥適辨識及管理方面提供相關意見。
- 其他主管機關，如外交部（例如聯合國辨識之威脅）或統計機關，亦可能持有能提供風險評估工作之資訊，亦可直接或間接地參與工作。同樣地，各個可能擁有特定犯罪活動或前置犯罪方面資訊之單位，亦能有所貢獻（例如與社福欺詐有關的社會福利部門、與稅務犯罪有關的稅務機關、與貪污有關之反貪機構等）。
- 國際及國外伙伴：各國以會員資格參與之地區性防制洗錢金融行動工作組織亦係相當有用之風險資訊來源，尤其有關該地區其他地方有關辨識及瞭解風險之工作成果。同樣地，國外伙伴，例如其他國家之權責機關，亦係潛在之資訊來源。

私部門及其他人員之參與

27. 私部門之參與，在建立國家洗錢／資恐風險的全盤樣貌係有價值的，而且對於評估流程有諸多助益－不但係資訊來源，或在國家認為適宜之狀況下讓私部門直接推派代表參與部分之程序，但有時也要考量私部門其為商業利益可能影響對於洗錢／資恐風險之公正觀點。因此，儘管私部門並非在所有的國家均積極參與國家洗錢／資恐風險評估，其在諸多方面仍係最佳之資訊來源。下列來自私部門之貢獻者，能提供重要的國家層級洗錢／資恐風險評估之資訊：

- 金融機構及特定非金融事業體與專業人員：當應用風險評估方法執行防制洗錢／打擊資恐之預防措施時，金融機構及特定非金融事業體與專業人員自身可能已經採用了洗錢／資恐風險評估，而此種評估對於國家層級之評估亦有相當重要之貢獻。一般而言，金融機構、特定非金融事業體與專業人員及其職員或代表可能持有關於結構、組織、行業規模、客戶及特定產品之性質與特徵等相當有價值之資訊，俾有助於決定風險等級及協助辨識弱點。誠如在前言中所述，私部門亦係國家層級洗錢／資恐風險評估之潛在關鍵使用者。亦須注意者，係第 1 項建議現在要求各國建置機制，基於國家洗錢／資恐風險評估之結果，提供金融機構及特定非金融事業體與專業人員適當之資訊。
- 產業公會及自律團體，擁有廣大之成員，對於評估該部分領域能提供重要的彙總性統計資料，例如特定類型之交易量及產業範圍內之相關資訊。
- 其他參與者：研究人員、犯罪學家、產業公會、私部門專家（例如，從業人員或其他對特定金融活動具深入知識之人員）、風險管理專家、非政府組織及民間學會，以及其他國際專家，均能提供其觀點，例如，何者構成高現金密集事業或經濟、產業報告，及提供有關洗錢／資恐及前置犯罪之分析等。有科學研究方面之專家參與將有助於發展風險評估方法及監督風險評估作業。
- 犯罪者亦係相當有價值之資訊來源，尤其是在給予誘因悔改或以刑事司法系統之優厚待遇交換分享資訊之司法管轄體裡。犯罪者能解釋為何挑選特定部門、金融產品、交易或（更廣泛）作案標的，而不選擇其他的。雖然或許難以直接從他們獲得該種資訊，但或可採間接方法，例如取得對渠等行爲之研究副本，或與監獄、看守所合作，以獲得渠等可能握有之有價值資訊。此外，法院的報告、判決、筆錄影本，對於洗錢者及資恐者之動機及犯罪手法，亦係相當豐富之資訊來源。

圖 1：風險評估過程各種參與者之間相互關係



28. 由於目標性之洗錢／資恐風險評估僅聚焦在特定領域，只有少數私部門代表（例如來自某產業公會或自律團體）可得參與。而另一方面，全面性的國家級風險評估之範圍較為廣泛，足資吸引更多來自更廣泛區塊的私部門參與。在計畫進行涉及多方諮詢的大規模評估時，須考慮所投入之時間及資源，並取得各參與機構之認同。

洗錢／資恐風險評估所需之資訊及工具

29. 風險評估工作品質之良窳，取決於可運用資料與資訊之類型及品質。雖然量化評估（即大部分依據統計數據）似乎更具可靠性及長期重複使用，然而洗錢／資恐範疇卻難以獨賴此類量化資料。再者，並非所有相關因素均能以數字或量化形式來表達或解釋，而且風險評估若太依賴量化資訊，會造成傾向呈現易於統計的風險，而低估無法量化的風險，這是很危險的。
30. 由於此等原因，一份洗錢／資恐風險評估最好除現有之量化資訊外，再補充相關質化資訊，例如適宜的情報資訊、專家判斷、私部門資料、個案研究、專題評估、類型研究及其他（區域或超國家的）風險評估。同理，客觀之資料可輔以民調資料或主

觀性質的資訊，如感覺指數。長遠來看，各國可能希望並符合 FATF 國際標準（例如第 33 項保持統計資料建議）及國際上最佳實施準則，調和並更進一步發展其量化資料蒐集機制用以洗錢／資恐風險評估。所有參與之組織被授權分享潛在的敏感性資訊，此種資訊應依據所同意的程序、政策、適當之法令加以接收、交換及使用。

31. 判斷資料來源、資訊類型、工具、使用何種分析技術，對執行洗錢／資恐風險評估係必要的。為期國家洗錢／資恐風險評估能獲致最精確之發現，建議評估內之分析及結論儘可能基於客觀資訊。洗錢／資恐風險評估所使用之資訊可能源自各種（含質化及量化）資訊。可獲得之資訊及其品質因國情而差異懸殊。刑事調查或金融交易資料有限的國家仍然能夠進行風險評估，但在獲取國內現有資料後，或許更有賴於專家之判斷及源自國際之資料。一般而言，某些官員可能發現邀請風險評估經驗豐富之獨立專家來執行部分風險評估，會比起整個程序都由官員自己進行來得更好。
32. 國家的洗錢／資恐評估可能認為重大弱點之一係防制洗錢／打擊資恐機制中存在著有待填補之資訊落差。因此，風險評估亦能顯示現有資料是否適足，及指引發掘潛在資訊及未來資料蒐集之方向。審查一個國家防制洗錢／打擊資恐機制可獲得之資料是進行洗錢及資恐風險評估程序重要的內容，亦有助於辨識任何資料及資訊缺乏係屬於系統性弱點之嚴重程度。
33. 風險評估程序維持一致性之方法及儘可能使用相同之量化與質化指標，對於比較長期的結果而言，係相當重要的。然而，即便欲比較一個評估，或定期更新之評估，亦不應凌駕視情況改善過程方法或添加新資料來源之需要。事實上，從進行一個洗錢／資恐風險評估所獲得之經驗－若能適當的記錄－或有助於一個國家改善未來之評估，或在隨後之評估中採用全新或更有效之方法。
34. 探討洗錢及資助恐怖活動之發展趨勢時，一個國家的國際金融交易亦可能係一個關鍵因素。跨境金融流動資訊係需要被考量

且非常有價值之資訊。此外，許多國家之間已存在大量的洗錢相關犯罪，如人口販運、組織犯罪之通報程序及某些國際組織對照這些資料所做之統計及其他相關犯罪資料等之通報程序。此等報告對國家的洗錢／資恐風險評估係相當重要的資訊來源。

3.3 其他計畫性考量

風險評估之頻率

35. 第 1 項建議要求各國應持續性評估其風險，且評估應保持更新之狀態。經國家指定評估洗錢／資恐風險之主管機關或機制，或應負責足堪此項義務。不過，第 1 項建議未具體指定一段期間。因此，風險評估更新頻率應由國家依據若干因素決定，包括風險變化可能有多快（及有多顯著）。
36. 依據特定領域之初步評估，整個程序即不需在已評估部分上重複進行。但是建議被指定評估洗錢／資恐風險之主管機關或機制，在第一次國家層級洗錢／資恐風險評估後，應提出下次風險評估之時間，例如 3 或 5 年後。另應強調的是，進行洗錢／資恐評估應被認為係一個演化程序，誠同前述，從初步風險評估所學到的經驗，對於之後的更新或未來風險評估係有所助益的，且亦係決定實施頻率之因素。
37. 某些因素亦會影響更新或進行一個全新的洗錢／資恐風險評估程序，包括：當新的洗錢／資恐活動造成實際損害、獲得新情報或洗錢／資恐態樣，或產品及服務（包括其運作環境）之重大改變時，即可能促使需要重新審查風險評估：
 - 國際標準或指引之修正（例如 FATF 國際標準、國際證券管理機構組織、國際保險監理官協會、巴塞爾銀行監理委員會、聯合國大會及歐盟立法所發布之指引及優良實踐文件）。
 - 國家政治、經濟或法律架構之改變。
 - 其他國家體制之發展（尤其是該國重要經貿合作夥伴或有類似金融業或法律制度之國家）。
 - 私部門提出之議題（例如，公平競爭環境、FATF 尚未確認

之關切國家、新興金融產品、服務及科技)。

- 新型態洗錢／資恐趨勢之公開資源或報告（例如，FATF 洗錢態樣報告）。
- 國內洗錢態樣研究、來自執法部門、金融情報中心及其他相關單位之情報，其中可能包括某產品或服務弱點之更新。
- 有關其他國家趨勢之資訊（利用國際會議、經常性資訊交換等方式）。
- 相互評量或自我評量之循環，對國家決定何時進行或更新風險評估，亦可能是重要之考量因素。

所使用之方法論及程序文件

38. 不論進行洗錢／資恐風險評估之方法或程序為何，建議被指定負責評估國家洗錢／資恐風險之主管機關或機制，記錄其所使用方法及程序之充分資料，以確保各方參與者均瞭解其義務及責任，及協助其他參與者，包括評估者，說明風險評估如何被進行。此一方法同時適用透明及負責之目的。
39. 雖然並非所有的風險評估資訊與分析都會被廣泛地共享，但是很重要是，負責協調評估過程之主管機關，須確保資料、資訊、分析及結論等適當記錄均被安全地保存。該類紀錄可用於機構之經驗傳承及解釋過去風險相關政策決定之理論基礎，亦可用於未來更新及確保未來致力風險評估之一致性。各國在敏感資訊分享限制之下，可使用此套資訊向防制洗錢／打擊資恐評估人員說明其風險評估過程是否妥適。

超國家風險評估

40. 執行超國家層級之評估，對於國家層級之風險評估可能具有相當價值。該等評估在執行國家層級評估，可視為額外的資訊來源，例如能幫助辨識威脅、弱點及其後果。該等評估亦可提供用其後國家層級風險評估之某些判斷基準。另值得一提的是，超國家之評估，其本身可由國家層級風險評估之結果獲得訊息。

連接全球的洗錢 / 資助恐怖活動評估

41. FATF 於 2010 年 6 月間通過「FATF 全球洗錢及資恐活動評估」。

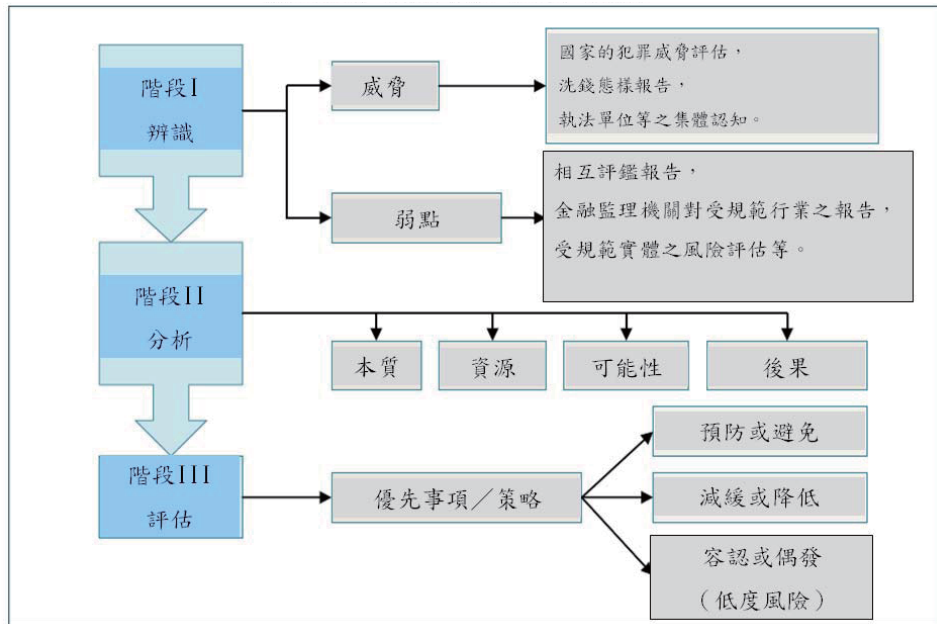
該全球洗錢／資恐評估提供了一個由 FATF 辨識（因此係屬全世界或全球的層級）之洗錢／資恐威脅概觀，以及最終會造成之危害。該評估之目的，係為告知各國政府、私部門及國際政策制定者關於洗錢／資恐威脅，俾能更佳地利用有限資源，並採取集中的行動對抗洗錢／資恐行動。評估中所界定議題，對政府在執行國家的洗錢／資恐評估時能有所助益。因此，全球洗錢／資恐評估能對任何國家層級進行之評估，提供重要之部分背景資料。

42. 之前僅有少數幾個國家執行了國家風險評估，但必須正視國家層級風險評估之產出，將貢獻於全球洗錢／資恐評估工作。因此，全球與國家的洗錢／資恐風險評估兩者係雙向之關係，各自受益於對方的評估結果。

4. 洗錢／資恐風險評估之階段

43. 風險評估可以再細分為一系列的活動或階段：辨識、分析及評估。本節將簡要說明上述 3 個階段，但本指引將主要集中在前 2 個階段，下圖 2 提供一個洗錢／資恐程序之概貌。
 - 總體而言，一個洗錢／資恐評估的風險識別過程，係始於國家在打擊洗錢／資恐時，所面對的一份潛在風險或風險因素初步清單。這係從已知或懷疑之威脅或弱點中被過濾出來。在此一階段，辨識程序理應儘可能作全面、甚至亦應機動辨識全新或以前未曾偵測出之風險。
 - 風險分析係風險評估過程之核心。它涉及考量已辨識出風險或風險因素之本質、來源、可能性及後果。因此，本階段之目標係對每個風險有整體瞭解—亦即威脅、弱點及後果之結合，俾賦予與之有關的價值或其重要性。執行風險分析有各種不同程度的細節，端視風險類型與評估之目的而定，及可獲取之資訊與來源。
 - 評估係在洗錢／資恐風險評估過程中將有前階段所分析出之風險，考量在評估初期所擬定之目的，定出優先處理標的，這些須優先處理者將促成降低風險的策略。如相關關係描述

圖 2. 洗錢／資恐風險評估程序之概貌



之後的第 1 節所述，一個風險評估在觀念的層次，包括獲得一個洗錢／資恐風險 3 元素（威脅、弱點及後果）之綜合瞭解。實務上以一個有作用之方式描述洗錢／資恐後果之衝擊，可能致使各國首先及認為重要把焦點置於辨識洗錢／資恐威脅及弱點上。然而，具體洗錢／資恐威脅及弱點之後果的認知仍係重要，即便此一元素僅在理論層次被瞭解，亦對於認定各種洗錢／資恐風險之相對值或重要性有所助益。

4.1 第 1 階段：辨識

44. 風險評估工作之目的及範圍確立之後，第一個步驟就是辨識有待分析的風險。如同本指引之前所述，因洗錢／資恐風險係威脅、弱點及後果之函數，辨識過程的良好基礎在於一開始就依據所使用之基本方法、付款機制、被利用之關鍵部門，及為何那些實施洗錢／資恐者不被逮捕或未剝奪其財產之主要原因，擬具一份主要的已知或可疑風險及弱點之初始清單。被辨識的洗錢／資恐威脅或弱點當然與評估之目的與範圍有關，且亦將影響其究係微觀或宏觀。

45. 在此初步階段，該清單可能包含甚廣或標定特定領域，端看實際或已知之洗錢態樣研究，或從一個有關洗錢或資恐案例詭計或事件所擬出之綜整資訊而定。對於洗錢／資恐威脅而言，使用國家的犯罪威脅評估、犯罪態樣報告及執法部門累積之知識有助於一份清單之形成。整理一份國家主要洗錢／資恐弱點的清單，常藉由遵循 FATF 建議所作之相互評鑑報告、金融監理機關所做之有關被監理部門之弱點，被規範行業自己所做之風險評估報告，及防制洗錢／打擊資恐權責機關累積之資訊，尤其任何有助於打擊洗錢／資恐（如某些交易限制使用現金等）之一般性減緩措施或控制，以及任何履行其義務之缺失，包括因缺乏資源等。建立首份威脅及弱點清單之過程，應考量整個洗錢或資恐之活動，包括國際／跨境之狀況。因此，討論洗錢或資恐威脅時，可能需要專家參與以協助整編主要或常見的洗錢／資恐威脅及弱點。
46. 當洗錢／資恐的威脅利用防制洗錢／打擊資恐的相關弱點時，即存在著洗錢／資恐風險。因此在彙編一份洗錢／資恐威脅及弱點清單後，參與者下一個重點，係思考這些威脅及弱點在國家打擊洗錢／資恐時如何與所面對之風險產生交互影響及關聯。應強調的是，本階段列名辨識清單上者，並不當然歸類為具有較高（或較低）風險－它僅係經辨識為與將被分析之風險有充分之關聯而已。
47. 在辨識階段可使用不同之方法。其一係基於具體洗錢或資恐案例辨識風險因子－本質上可能係宏觀或微觀。在此方法下，參與者辨識主要之風險情境並加以分析。在本階段被辨識的一些具體洗錢／資恐風險事件案例（衍生自威脅、弱點及後果）可能包括下列：
- 組織性犯罪團體以混入合法商業所得之手法，將不法所得注入金融系統。
 - 毒品走私團體以走私現金方式，跨境攜帶不法所得。
 - X 恐怖組織從國內獲得現金捐助以籌措資金。
 - 國外恐怖組織使用國內非營利組織作為資助恐怖活動之偽

裝。

- 國外犯罪團體藉由投資國內不動產之方式清洗犯罪所得。
 - 罪犯及恐怖分子利用隱藏公司受益人及控制者之資訊不透明，掩飾或隱匿渠等與所擁有或所控制法人之關聯性。
 - 恐怖分子／罪犯透過地下通匯管道移動資金。
 - 金融機構因監視系統之不完備而無法辨識可疑交易。
 - 執法機關因僅重視前置犯罪，而忽略了洗錢犯罪之調查。
 - 洗錢者因洗錢法律不完備而無法被定罪。
 - 執法機關因缺乏洗錢者與資助者所利用公司之控制者及受益人之資訊，而無法調查部分洗錢及資恐案件。
 - 因執法機關在調查期間無法使用暫時性凍結或沒收措施，致無法沒收犯罪所得。
48. 另一個可能使用之方法係基於宏觀層次，且傾向聚焦於整體環境。在此方法下，辨識出風險因素清單（有關威脅、弱點，詳見原文英文稿附錄 I 及 II 之例子）而加以辨識。清單可因洗錢／資恐評估的範圍而擴張或縮減。
49. 不論使用何種辨識方法，參與者均須保持開放心胸以確保所有相關風險或風險因素均被辨識，俾避免疏失而忽略了導致國家洗錢／資恐風險之關鍵議題。辨識初始風險清單的實際過程具多樣性，某些國家可能運用比較正規之技術，例如民意調查及對過去事件或環境進行部分統計分析，其他的國家可能找適當的專家以腦力激盪方式產出一份清單，或者製作相關事件或環境之樹狀圖。一旦辨識出風險之初始清單，評估程序即可進入下一階段。

4.2 第 2 階段：分析

50. 風險分析在風險評估過程中係居於中心地位，透過分析可從純粹描述國家所面臨洗錢／資恐風險之階段－類似現狀報告，推進行到更瞭解這些洗錢／資恐風險之本質、程度及可能之影響。如同前言所提及，風險可視為與威脅、弱點及後果互為因果。因此，本段之目標係分析已辨識之風險，俾瞭解其本質、來源、可能性及後果，以賦予每個風險相對評價或重要性。

51. 理想上，此種分析須儘可能考量相關之環境因素－如何影響風險之發展。這些廣泛的環境因素包括國家的整體環境（如相關政治、經濟、地理及社會方面），及其他能影響防制洗錢／打擊資恐措施執行之具體結構性因素。當決定何種環境因素與洗錢及資恐有關（及因此影響所辨識風險之本質、來源、可能性及後果）時，可協助考量政治、經濟、社會、科技、環境等及立法因素可促成特定風險。實際而言，在國家所面對之某些弱點中，諸多此類因素已經被辨識出來。
52. 實際上，並非所有廣泛的環境因素均可適用於每個洗錢／資恐風險評估。的確，個別因素在國家之間會有所不同，且會隨著時間而發展。爲了確保被檢視之因素具相關性，可能因此需要使用一些前述的方法（民意調查或腦力激盪），俾對於在特定洗錢／資恐評估程序中所考量之因素取得共識。此外，在思考部分這些因素時，顯然某些洗錢／資恐因素在第 1 階段尚未被辨識出來。如同前述，評估過程－縱使在分析階段，仍應有足夠的彈性加以調整、修正（增加、刪除或合併）在第 1 階段所辨識之風險。
53. 經考量每個所辨識之風險所受廣泛環境因素之影響後，分析階段可推進到試行評定每個風險之大小或嚴重性。這通常係指相對於其他風險而言，決定風險之大小或嚴重性。可以使用不同之技術，例如：
 - 若整體地進行這項工作，參與風險分析者可就所辨識之風險，綜合就程度及相對重要性予以分級及分類。
 - 比較正規的分析技術能用以辨識每個風險後果之本質及程度，並結合這些風險實質化之可能性以決定風險等級，該方法經常以距陣之方式呈現。實際用於辨識後果及決定可能性之過程也係多樣化：某些國家可能選擇使用比較多正規之技術，例如專家民調或統計分析以往洗錢或資恐風險相關活動之頻率。其他國家則可能選擇依賴團體討論或專題討論會議之結論，以協助形成此項資訊。

瞭解與洗錢／資恐相關之後果

54. 在分析洗錢／資恐風險之過程中，對於發生洗錢／資恐之原因，有一般性之認識係相當重要。洗錢／資恐行為有助於更廣泛地遂行犯罪及恐怖主義，利益係大部分犯罪之根本，因此罪犯會努力地移動非法獲得之金錢及其他財產，俾改變、掩飾、隱匿這些資產之本質及來源。恐怖分子爲了運作、攻擊或維持其組織設施，須具備蒐集、收受及移動資產之能力，而具備工作所需資金，是罪犯及恐怖分子支撐其網絡之基礎。
55. 瞭解與前述活動相關之後果也同樣地重要，此有助於獲得每個被辨識風險相對重要性之結論。非法金融活動之後果經常出自國家或國際的觀點，但其影響亦及於地區、地方及個人之層次。影響與危害（組成後果）可進一步分類爲數種類型，例如物理的、社會的、環境的、經濟的及結構的。從國家的觀點，洗錢／資恐最主要的後果之一，係對於透明度、良好治理及「公部門」、「私部門」之信賴度有負面之影響。洗錢／資恐活動亦會對國家安全及聲望造成損害，並對於國家之經濟有直接及間接之影響。方框 1 列舉一些洗錢的後果，有助於實施洗錢／資恐風險評估所欲達成每個被辨識風險相對重要性之結論。

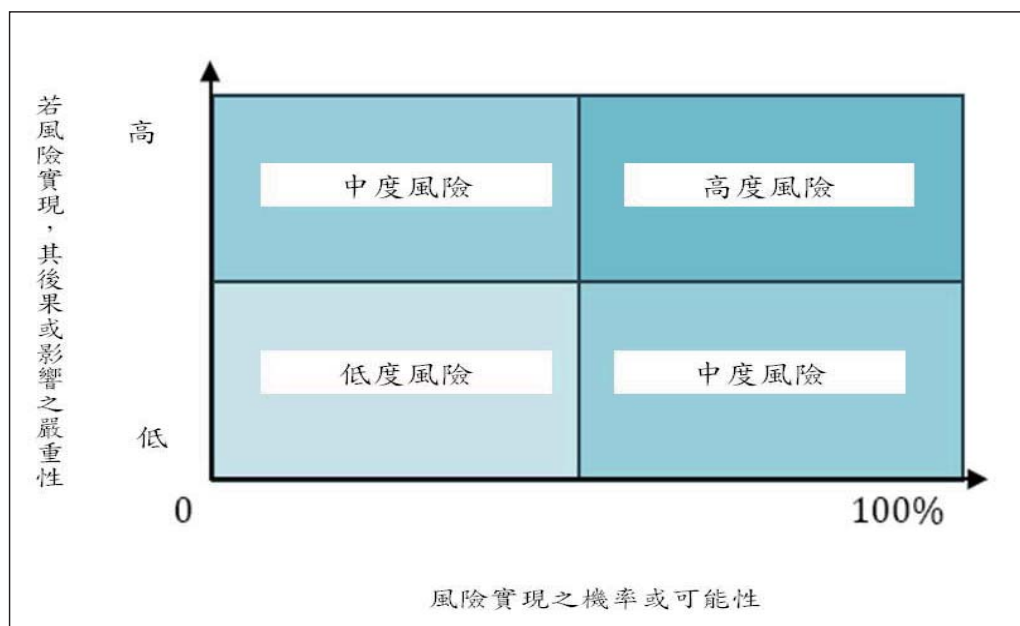
洗錢後果之舉例

<ul style="list-style-type: none"> • 受害者之損失及犯案者之所得 • 過高之資金流動 • 消費之扭曲 • 國外直接投資之改變 • 投資及存款之扭曲 • 金融業之償債能力及流通風險 • 人爲的哄抬價格 • 金融業之利益 • 不公平競爭 • 金融業之業界聲望 • 進、出口之改變 • 非法生意污染合法生意 • 影響成長率 	<ul style="list-style-type: none"> • 扭曲經濟統計數據 • 影響產出、收入及就業 • 貪污及行賄 • 降低的公部門年收入 • 增加犯罪 • 威脅私有化 • 侵蝕政府機構 • 改變金錢需求、匯率及利率 • 侵蝕對外政策目標 • 增加匯率及利率變動性 • 增加恐怖主義 • 須較高的信用
---	---

來源：Unger et al. (2006). 原始資料來源係指「影響」－而本表所使用之「後果」，與本指引所使用之方法一致。

56. 一個特別的衝擊，當使用比較正規的技術時，有一特別的挑戰係洗錢／資恐風險本質上很難以量化或數字描述或評量。因此須謹記，在本指引中所討論之風險係威脅、弱點及後果之函數。若個別風險之風險程度能依據其後果或影響及實現可能性加以衡量，則可獲得一個粗估的風險程度。應用於一個具體風險的簡單矩陣，如圖 3。

圖 3：風險分析矩陣之範例

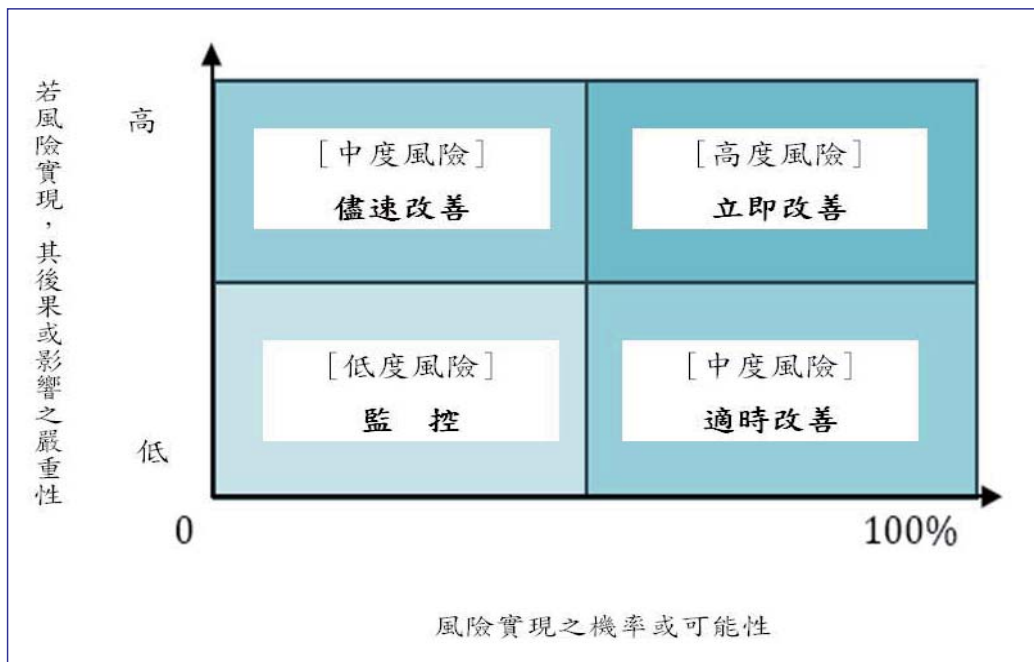


4.3 第 3 階段：評估

57. 風險評估的最後階段係評估，即依據分析過程中所發現之結果，並考量在評估程序開始時所預定之目標，決定改善風險作為之優先順序。這些優先事項有助於發展其減緩風險之策略，如同前言所提及，本指引並不欲提供一個本階段評估過程之詳盡說明，而係為了完整性才提出一些一般性的細節。
58. 依據來源之不同，有多方法可以處理（或控制）風險，包括預防（或避免）、減緩（或降低）、接受或應變之計畫。在洗錢／資恐風險及風險評估之脈絡下，最相關者係預防（亦即禁止

某些金融產品、服務或活動）及減緩（或降低）風險。因此洗錢／資恐風險等級之評估，一般會導致改善風險策略之形成。從上一節的舉例，對於每個所分析的風險，其等級之評估可導致之行動如圖 4，該圖提供一個在本階段如何評估的簡單例子：

圖 4：風險評估矩陣之範例



59. 依據該範例，較高之風險需要比較立即之減緩作為；較低之風險則需要較少之作為或回應（本範例係監控）。換句話說，較高程度之風險可能顯示出系統性或根深蒂固之風險，須隨著時間作出更多的反應。本質上，此種反應一般需要諮詢相關意見（政府內部及政府與業界間等）、政策發展及採取措施，這些都需要花費時間。本範例已刻意簡化，俾清楚顯示決策之等級，以針對不同程度之風險採取適當之減緩作為。在國家層級實施一個綜合性的洗錢／資恐風險評估程序，須使用比較精細的矩陣，俾包含可能性作為的更多等級。另須注意，其他類型的風險矩陣或列舉風險等級清單也可行，但本文所討論的風險基本觀念應被採用。

60. 在評估階段中，洗錢／資恐風險之優先順序，有助於分配稀有的資源去資助防制洗錢／打擊資恐計畫及其他公共政策與公安工作。在預算程序中，確認須被關注之優先議題非常重要。評估程序有助於主管機關決策如何最佳使用資源，以及如何規範機構及刑事法務系統設定優先順序。
61. 在防制洗錢／打擊資恐脈絡下，國家應採取必要之措施（如 FATF 國際標準）及配置適當資源以減緩所辨識出之風險。事實上，風險評估讓國家得以形成一套比較彈性措施使得資源可以更有效的運用，包括彈性地對金融及其他部門採用預防措施。基於所辨識出之風險，所採行之措施應能有效預防犯罪所得及資恐資金進入這些部門，減緩風險之措施亦應能使施作者更有效地偵測及報告這些行動。從實務運作及刑事正義之觀點，應有措施可以有效偵測、中止及處罰涉入這些活動的人。

5. 風險評估的結果

62. 風險評估的實際成果，可以用多樣的方式呈現。對於公部門也就是評估的最終主要使用者而言，往往期望某種形式的書面報告，縱使「第 1 項建議」並未強烈的如此要求。若評估將以報告之形式呈現，則該報告應如何組成及其細部層次，最好在風險評估程序之初期決定，且通常直接與評估之目的與範圍有關。例如，執法機關或其他執行單位為主要使用者的洗錢／資恐評估，可能會在評估的一開始依據威脅（行為人及活動）來討論風險，若評估之讀者係監理者或私部門，則依據弱點（部門或產品等）討論風險則可能較有助益。
63. 無論評估之形式或呈現之方式為何，其最終應能讓公部門對於風險之等級及減緩風險之優先順序做出判斷，故能依據風險之性質及程度作出相對應之政策回應。因此，風險評估宜包含每一種風險之來源、性質及程度之足夠資訊，俾有助於指出適當之減緩風險措施。依此，國家洗錢／資恐風險評估的結果能提供寶貴資訊以擬定或修正國家防制洗錢／打擊資恐政策及行動計劃。該政策決定最終可能影響諸多權責機關及如何踐行其職

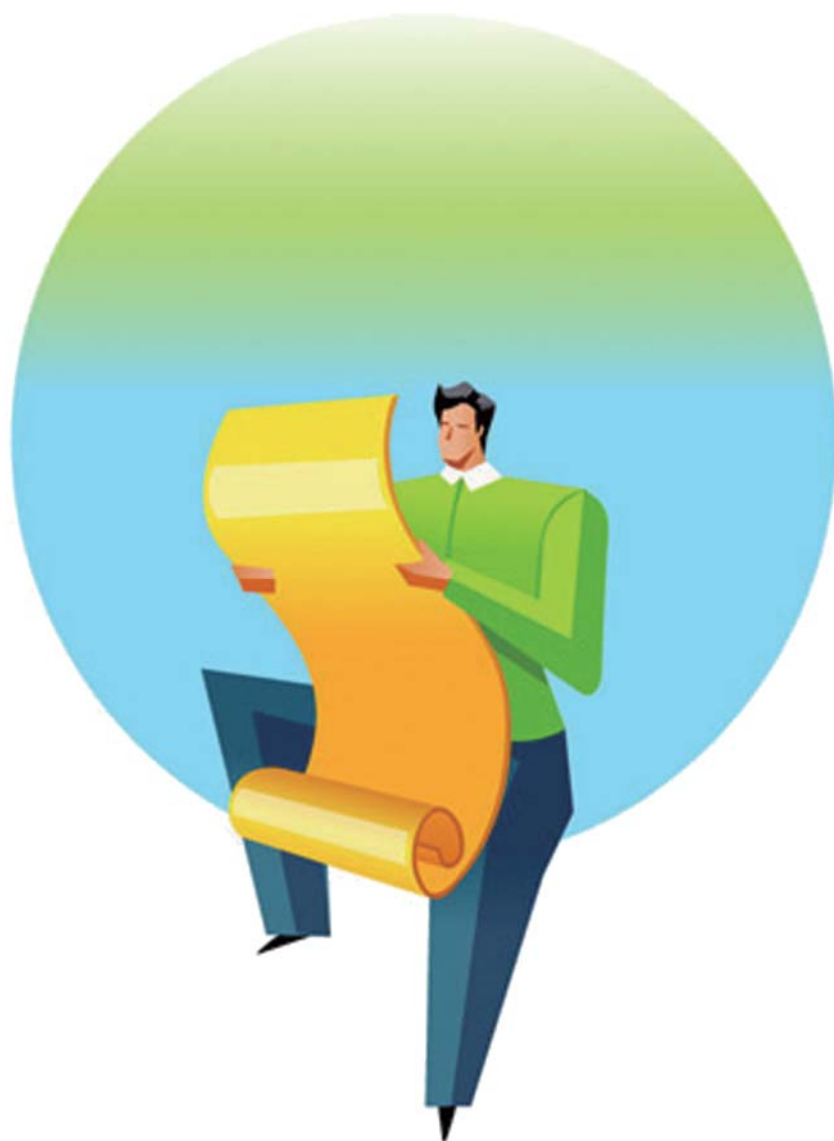
責（例如如何執行金融調查）。洗錢／資恐風險評估之結果亦能協助制定計畫，藉由提供廣泛的資金捐助及技術支援，改善防制洗錢／打擊資恐事務。

評估結果之分送

64. 風險評估一旦完成，主管機關即須考慮如何廣泛分送風險評估結果給相關機關。更明確的說，「第 1 項建議」要求各國須建置機制，以提供風險評估結果之適當資訊給相關權責機關、自律團體、金融機構及非金融事業體與專業人員。
65. 某些風險評估可能會被認為含有太多敏感性資訊不宜對大眾公開，或者可能使國家的防制洗錢／打擊資恐制度之缺失過於引人注目。此外，某些在評估過程中分享之資訊，適用保密要求。儘管如此，來自評估的適當資訊，應能被私部門使用，以協助其著手解決當前洗錢／資恐風險及新興與發展中之威脅。某些國家已成立與私部門代表組成之委員會或工作小組來討論或分享風險評估資訊。簡言之，此有助於與私部門在最小範圍內共同分享風險評估程序所做的結論及其考量的主要因素。縱然敏感資訊之性質使得風險評估報告完整結果不宜廣泛分送，惟可考量分送正面資訊、摘要或至少提供所使用方法論、發現及結論等資訊。舉例而言，在防制洗錢／打擊資恐脈絡中，此方法能適用於提供予評估者之資訊。
66. 洗錢／資恐風險評估有特殊的目的，係向公眾提供資訊，以增進對政府防制洗錢／打擊資恐作為之瞭解。國家洗錢／資恐風險評估的一個典型產出，通常係一份公開文件。要克服的挑戰是，國家評估中某些資訊可能係來自於機密資訊或執法機關之敏感資訊。因此，某些國家會為大眾提出非機密版本。

第六部分

洗錢防制處重要紀事



101

洗
錢
防
制
工
作
年
報

101/1/29-2/1	本處派員赴馬來西亞吉隆坡參加 APEC「非營利組織與打擊資助恐怖主義研討會」。
101/1/29-2/2	本處派員赴菲律賓馬尼拉參加艾格蒙聯盟工作組會議。
101/2/12-19	本處派員赴法國巴黎參加 FATF 第 23 屆第 2 次會員大會。
101/3/6	本處派員拜會亞東關係協會協調與日本簽署防制洗錢與打擊資助恐怖活動合作備忘錄事宜。
101/3/9	本處派員赴外交部參加赴美免簽協調會。
101/3/12-14	日方代表來臺與本處洽談簽署防制洗錢與打擊資助恐怖活動合作備忘錄事宜。
101/3/30	本處接待日本交流協會來訪官員總務部主任中村振一郎。
101/4/15	本處接待 APG 來臺訪問之秘書長 Dr. Gordon Hook 及專員 Mr. Dietmar Kales。
101/4/16	本處派員赴法務部參加相關部會與 Dr. Gordon Hook 及 Mr. Dietmar Kales 之綜合座談，及晉見本局局長王先生。
101/4/17	本處派員偕同外交部國組司徐司長等人與 Dr. Gordon Hook 及 Mr. Dietmar Kales 會談，及晉見法務部曾部長。
101/4/18	本處舉辦金融機構防制洗錢負責人研討會，邀請 Mr. Dietmar Kales 就「新修訂 FATF40 建議對金融機構之衝擊與影響」作專題演講。
101/4/20	本處接待監察院財產申報處林副處長惠美等來訪官員計 51 人。

101/4/30~5/1	本處派員參加法務部舉辦司法互助研習會議。
101/5/17	本處派員赴金管會保險局參加「研商保險經紀人及保險理人公會所訂防制錢注意事項範本內容」研討會議。
101/5/21~5/24	本處於訓練所舉辦「101 年洗錢防制工作專精講習班第一期」課程。
101/5/31	本處派員赴國土安全辦公室參加「研商珠寶洗錢防制議題」會議。
101/6/13	本處接待美國國土安全部移民及海關執法局來訪官員。
101/6/16~24	本處派員參加 FATF 第 23 屆第 3 次會員大會。
101/7/6-15	本處派員赴俄羅斯聖彼得堡參加艾格蒙聯盟年會。
101/7/11	本處接待美國在臺協會安全組盧雅律、沈維禮及經濟組副組長謝元文等官員，並澄清 2012 年美國出版之反毒策略報告書中有關我國之相關疑義。
101/7/13-22	本處派員赴澳洲布里斯本參加亞太防制洗錢組織年會。
101/7/17	本處派員赴經濟部參加「華文電子商務跨境結匯會議」。
101/8/8	本處接洽美國秘情局駐港人員來訪官員。
101/9/5	本處派員赴法務部參加「因應亞太防制洗錢組織第三輪相互評鑑跨部會協調會議」。
101/9/12-15	本處受公認反洗錢師協會（ACAMS）邀請，派員赴大陸北京對交通銀行講授洗錢防制課程。
101/9/18	美國財政部國稅局香港辦事處副處長伍英麟 Edward Ng 及調查官助理石珊 Shan Shi 拜訪本處。

101/9/20	本處派員赴法務部參加「查扣不法所得及國際合作研討會」。
101/9/25	本處舉辦第一場「銀聯卡相關問題教育宣導」。
101/10/13-21	本處派員赴法國巴黎參加 FATF 第 24 屆第 1 次大會。
101/10/29	本處舉辦第二場「銀聯卡相關問題教育宣導」。
101/11/1-3	本處派員赴北京參加公認反洗錢師 (ACAMS) 研討會。
101/11/6	本局與多明尼加簽署防制洗錢與打擊資助恐怖活動合作協定。
101/11/15	本處接待美國在臺協會經濟組副組長謝元文 (Edwin S Saeger) 及 Catherine，洽談編寫 2012 年美國反毒策略報告書有關我國本年度洗錢防制工作進展及現況。
101/11/18-21	本處派員赴新加坡參加 APEC 特定非金融事業體及專業人員風險評估研討會。
101/11/18-22	本處舉辦兩岸四地刑事法制現狀與展望學術研討會。
101/11/18-24	本處派員赴越南河內參加 APG 洗錢態樣研討會，並發表地下通匯案例簡報。
101/11/28	本處接待大陸經濟犯罪偵查局來訪人員。
101/12/2-6	本處派員赴韓國首爾參加 APG「FATF 國際標準北亞研討會」
101/12/5	本處參加國土安全辦公室舉辦「2012 國土安全國際研討會」。
101/12/11	本處接待泰國金融情報中心來訪官員。
101/12/13	本處接待中國大陸浙江省公安廳來訪人員。

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

洗錢防制工作年報 . 中華民國一〇一年 / 法務部調查局編 .

-- 新北市：洗錢防制處，民 102.06

面：公分

ISBN 978-986-03-7526-8 (精裝)

1. 洗錢 2. 犯罪防制 3. 中華民國

548.545

102013822

洗錢防制工作年報

中華民國一〇一年

編印者：法務部調查局

地址：新北市新店區中華路七十四號

電話：(02) 29112241

發行人：王 福 林

發行所：法務部調查局洗錢防制處

地址：新北市新店區中華路七十四號

電話：(02) 29112241

網址：<http://www.mjib.gov.tw>

電子信箱：amld@mjib.gov.tw

承印者：財政部印刷廠

地址：臺中市大里區中興路一段二八八號

電話：(04) 24953126

版權所有，如有引用，請詳載出處

中華民國一〇二年六月出版

定價：新臺幣 150 元整

GPN：2010201149

ISBN：978-986-03-7526-8 (精裝)

