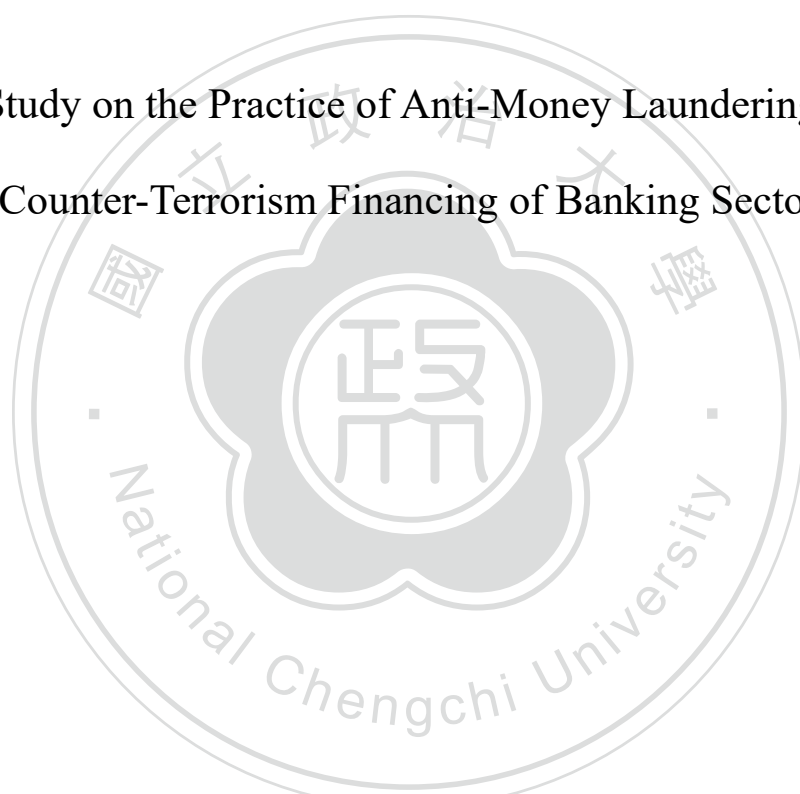


國立政治大學法學院碩士在職專班

碩士學位論文

銀行業防制洗錢及打擊資恐機制之實務探討

A Study on the Practice of Anti-Money Laundering and
Counter-Terrorism Financing of Banking Sector



指導教授：王文杰博士

研究生：謝雪妮撰

中華民國一〇六年七月

謝 辭

感謝恩師 王文杰教授一直以來的指導及鼓勵；以及口試委員
楊雲驊教授、陳彥良教授對本論文之斧正及建言，十分感激。

也特別謝謝我親愛的家人、同事及朋友。



論文摘要

本國為因應 2018 年亞太防制洗錢組織 (APG) 相互評鑑事宜，相關單位陸續參照國際規範，如防制洗錢金融行動工作組織 (FATF) 2012 年發布之「防制洗錢及打擊資恐與武器擴散國際標準 40 項建議」、巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS) 2014 年發布之「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理」文件等，以及他國作法進行有關防制洗錢及打擊資恐法制規約、監管措施及自律規範等之修正，並促請義務機構強化執行，以期順利通過第三輪相互評鑑。

銀行向為洗錢及資恐犯罪喜好之金流管道，基於銀行提供之金融服務具安全性、便利性及多元化、全球化等優點，不僅吸引一般金融消費者與銀行緊密往來，亦同時受到不良分子之青睞，致金融體系資源易遭不當利用。銀行為金融體系之核心主體，負有防制洗錢及打擊資恐之義務與責任，本文爰就銀行業防制洗錢及打擊資恐實務切入，針對本國銀行應採行之因應措施基本架構進行探討。

本文將先介紹 FATF 之評鑑流程及方法論，以立下銀行進行防制洗錢及打擊資恐工作之目標，復就達成前開目標為方向，引述金融機構防制洗錢及打擊資恐機制之國際標準，繼而回歸國內外對銀行實際作為之法規要求，試行建構銀行防制洗錢及打擊資恐基本機制，末則就銀行於執行面可改善空間提出重點觀察建議。

隨著工業 4.0、Bank3.0 及 Fintech (金融科技) 之快速演進，銀行客戶樣貌及交易型態正在改變，健全防制洗錢及打擊資恐機制是所有銀行業共同面臨之進階挑戰，本文謹提出銀行機制基本實務報告，俾作為開展細緻化措施之參考。另本文為一般性原則之探討，並非針對特定機構主體之描述，併此敘明。

關鍵字：防制洗錢金融行動工作組織、亞太防制洗錢組織、相互評鑑、巴塞爾銀

行監理委員會、沃爾夫斯堡集團、銀行業、洗錢、防制洗錢、打擊資恐、

客戶盡職調查、交易監控、可疑交易申報



Abstract

For the Mutual Evaluation which will be conducted by the Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG) in 2018, basing on the following consulting international norms, such as “International Standards on combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (The FATF Recommendations)” published by Financial Action Task Force (FATF) in 2012, “Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism” published by Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) in 2014 and foreign advanced practices, the Taiwan authorities have amended the legal system, laws and regulations, supervision measures and self-disciplines referred to Anti-Money Laundering (AML) and Counter-Terrorism Financing(CTF). Meanwhile, every relevant entity is enhancing the prevent measures and internal control on AML/CFT (Counter-Financing of Terrorism) as well. The satisfactory result of the Third Round Mutual Evaluation will be expected.

As people know, the banks are always the favorite cash flow channel of money laundering and terrorism financing, since the banks provide the financial services with advantages of safety, convenience, diversification and globalization, etc. Both general financial customers and criminals on ML/FT are attracted to make transactions with the banks. Thus, the financial system’s resources could be utilized improperly. Due to the role of the core of financial system, the banks should take the responsibility and bear the liability of Anti-Money Laundering and combating the financing of terrorism. In this paper, the primary framework on AML/CFT of domestic banks will be outlined according to the real practice.

First, this paper has an introduction of mutual evaluation process and methodology in order to set the goal related to AML/CFT of the bank. Next, the model practices of international standards are presenting to achieve the goal for references. Then, this paper will focus on domestic and foreign regulatory requirements on banking, and try

to construct the bank's primary internal system of AML/CFT. Finally, there are some observations of the bank's performance related to this issue.

With the rapid evolution of Industry 4.0, Bank 3.0 and Fintech, the customers' financial behaviors and transaction types are changing. Therefore, to keep sound internal system of AML/CFT is an advanced challenge to all the banks. This paper is trying to set a primary framework on AML/CFT of domestic banks, and to be taken reference for banks to start developing appropriate prevent measures. In addition, the statement of this paper is an approach to general principles, not indicating any specific institution.

Key Words : FATF, APG, Mutual Evaluation, Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), Wolfsburg Group, Banking, Money Laundering, Anti-Money Laundering (AML), Counter-Terrorism Financing(CTF), Counter-Financing of Terrorism (CFT), Customer Due Diligence (CDD), Transaction Monitoring, Suspicious Activity Report (SAR).

目 次

第壹章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第一項 研究動機.....	1
第二項 研究目的.....	2
第二節 研究範圍與限制.....	6
第三節 研究方法.....	7
第貳章 防制洗錢金融行動工作組織(FATF)評鑑流程及方法論.....	9
第一節 防制洗錢金融行動工作組織及相關組織.....	9
第一項 FATF.....	9
第二項 FSRBs.....	9
第二節 相互評鑑.....	10
第三節 評鑑流程.....	11
第四節 評鑑方法論.....	15
第一項 技術遵循評鑑 (Technical Compliance).....	16
第二項 效能評鑑 (Effectiveness).....	17
第五節 APG 對本國之評鑑.....	19
第一項 第一輪相互評鑑.....	19
第二項 第二輪相互評鑑.....	20
第三項 第三輪相互評鑑.....	23
第參章 金融機構防制洗錢及打擊資恐機制國際標準.....	25
第一節 FATF 40 項標準建議.....	25
第一項 修訂沿革.....	25
第二項 新版 40 項標準建議之遵循.....	29
第二節 巴塞爾銀行監理委員會.....	32

第一項 BCBS 之介紹	32
第二項 BCBS 之規範	33
第三節 沃爾夫斯堡集團	38
第一項 組織簡介	38
第二項 規範說明	38
第肆章 銀行業防制洗錢及打擊資恐機制之要求	42
第一節 美國	43
第一項 發展歷程	43
第二項 實務規範	44
第三項 具體機制-紐約州 PART504	53
第二節 中國	54
第一項 發展歷程	55
第二項 行政法規	58
第三項 銀行執行實務	65
第三節 本國	67
第一項 本國現行法規	67
第二項 法規異動重點	72
第三項 銀行業應採行機制重點規範	76
第伍章 本國銀行防制洗錢及打擊資恐之因應作為	83
第一節 風險管理及內部控制	83
第一項 風險評估	84
第二項 內控制度	87
第三項 三道防線	90
第二節 確認客戶身分及客戶盡職調查	93
第一項 客戶接受政策	94
第二項 客戶身分識別	95

第三項 客戶風險分析.....	102
第三節 交易監控及資料留存.....	104
第一項 交易監控措施.....	105
第二項 交易紀錄留存.....	107
第三項 業務資訊管理.....	108
第四節 調查、申報及處置.....	110
第一項 大額交易申報.....	110
第二項 可疑交易申報.....	112
第三項 資恐制裁措施.....	115
第五節 提升認知及建立文化.....	117
第陸章 結論與建議.....	120
參考文獻.....	130
附錄.....	137



第壹章 緒論

第一節 研究動機與目的

第一項 研究動機

參照民國(下同)105年12月28日通過之洗錢防制法修正說明¹述及，本國之洗錢防制法於85年間制定時，為亞洲地區率先通過洗錢防制專法之國家。惟歷經20年來洗錢犯罪態樣不斷推陳出新，洗錢管道趨於多元，除金融機構系統仍為洗錢主要利用通路外，尚包含涉及不動產、保險、地下匯兌、訴訟管道等方式，惟洗錢防制法之歷次修正均著重洗錢犯罪後階段之刑事追訴行為，未能與國際規範接軌，建置完善洗錢防制體制，強化洗錢防制作為，致未達預期成效。甚或遭亞太防制洗錢組織(Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG)於西元(下同)2007年之相互評鑑報告指出，洗錢犯罪行為之認定未涵蓋所有維也納公約(Vienna Convention)²及巴勒莫公約(Palermo Convention)³相關條款之標準，並提出應明訂前置犯罪定罪前提之非必要性及以客觀實際情況推定洗錢犯罪意圖等建議⁴。

再者，由於恐怖主義對於各國人權已構成極大威脅，各國對於恐怖主義所伴生之恐怖活動、組織及其成員之資助行為均施以刑罰，並對於受資助而為恐怖活動之組織及成員或武器擴散者，即時凍結其資產(即「目標性金融制裁」)，始能有效防制恐怖主義之散播。我國於前開2007年APG之相互評鑑報告亦遭指出，現行法制欠缺對於資助恐怖組織或其成員行為之刑罰規定及目標性金融制裁規範，致有未符國際標準之情事⁵。

¹ 法務部，洗錢防制法修正條文對照表(中華民國105年12月28日總統華總一義字第10500161531號令修正公布)，修正條文第一條修正說明。

² 指1988年12月19日通過之「聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」(The United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances)。

³ 指2000年11月15日通過之「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」(The United Nations Convention against Transnational Organized Crime)。

⁴ 亞太防制洗錢組織(Asia/Pacific Group on Money Laundering)，2007年中華臺北接受亞太防制洗錢組織相互評鑑報告(APG Mutual Evaluation Report on Chinese Taipei)-依據防制洗錢金融行動工作組織2003年40項建議及9項特別建議-2007年7月24日通過亞太防制洗錢組織會員大會審查，法務部調查局編譯，2007年12月，頁35-60、頁408-409。

⁵ 資恐防制法草案總說明，院總第310號政府提案第15596號，立法院第9屆第1會期第1次

有鑑於本國在 2007 年接受 APG 第二輪相互評鑑結果不甚理想，致影響本國在國際間推動防制洗錢及打擊資助恐怖主義（以下稱打擊資恐）之聲譽及評價，現今又面臨 2018 年之第三輪相互評鑑即將到來，各公部門及私部門均積極投入相關改善作為之努力，惟隨著非法金流日益國際化且輔以科技發達，洗錢及資恐犯罪規避手段更趨複雜，是以，為有效防制犯罪所得去化及攔截支應犯罪資源，應自阻斷犯罪金流著手，並以建立透明化之金流軌跡與可疑金流通報機制為目標，始能克竟其功。

金融機構提供具安全性、便利性及多元化、全球化之服務，不僅提升一般民眾金融活動之品質，亦成為犯罪及恐怖分子洗錢或金援工具之最佳選擇，而金融機構為金融秩序重要之一環，不能消極受犯罪或恐怖分子所利用，自應承擔防制洗錢及打擊資助恐怖主義之義務與責任，觀諸先進國際標準，例如：防制洗錢金融行動工作組織(FATF)、巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)及沃爾夫斯堡集團(Wolfsberg Group)，均就金融機構應採行防制措施提供最佳實務遵循標準。

依據總統 105 年 12 月 28 日華總一義字第 10500161531 號令修正公布之洗錢防制法，第 5 條第 1 項及第 2 項明訂洗錢防制法所稱「金融機構」及應適用「金融機構」規定之事業，包括：1.銀行；2.信託投資公司；3.信用合作社；4.農會信用部；5.漁會信用部；6.全國農業金庫；7.辦理儲金匯兌之郵政機構；8.票券金融公司；9.信用卡公司；10.保險公司；11.證券商；12.證券投資信託事業；13.證券金融事業；14.證券投資顧問事業；15.證券集中保管事業；16.期貨商；17.信託業；18.其他經目的事業主管機關指定之金融機構；及 19.辦理融資性租賃業務之事業。其中又以具備金融商品多樣性、資金移撥快速性及服務提供覆蓋性三大特性之銀行業，無疑成為洗錢或資恐活動之「高風險」產業，參照法務部調查局歷年洗錢防制工作年報⁶，申報疑似洗錢案件之金融機構厥以銀行為最主要者，本文爰以銀行業應採行防制洗錢及打擊資恐機制，作為研究之切入點。

第二項 研究目的

會議議案關係文書，2016 年 2 月 17 日，立法院法律系統，頁 784，檢自 <http://lis.ly.gov.tw/lg/cgi/lgmeetimage?cfc6cfccecfec8cac5c8c7ccd2c8c6cf>，查訪日期 2017 年 5 月 1 日。

⁶ 法務部調查局洗錢防制處官方網站，檢自 <https://www.mjib.gov.tw/EditPage/?PageID=777f22d7-f22c-4043-abc0-7b3d84b50134>，查訪日期 2017 年 4 月 22 日、2017 年 5 月 25 日。

我國為亞太防制洗錢組織（APG）之會員國，有遵守防制洗錢金融行動工作組織（FATF）於 2012 年發布之防制洗錢及打擊資助恐怖主義與武器擴散國際標準 40 項建議（以下稱「FATF 40 項標準建議」）規範之義務，由於本國 2007 年接受 APG 第二輪相互評鑑時，於 40 項建議及 9 項特別建議中，有 24 項為部分遵循或未遵循⁷，經過各相關權責機關近年來之努力，截至 2013 年仍餘 9 項為部分遵循或未遵循⁸，有關法令缺失部分，業分別於 105 年 7 月 27 日發布資恐防制法及於 105 年 12 月 28 日發布修正洗錢防制法。另金融監督管理委員會（下稱金管會）於 102 年 12 月 31 日訂有「銀行業防制洗錢及打擊資助恐怖主義注意事項」，作為銀行業辦理防制洗錢及打擊資恐以資遵行之規範，並於 105 年 12 月 2 日、106 年 6 月 28 日重新修正，惟在此期間，本國兆豐國際商業銀行（下稱兆豐銀行）發生於 105 年 8 月 19 日遭美國紐約州金融服務署（下稱 DFS）裁罰美金 1.8 億元乙案（下稱兆豐銀行遭美裁罰案），經金管會綜整其缺失摘錄如下⁹：

一、整體面之缺失

兆豐銀行總行對海外分行管理功能不彰，管理人力不足，未督導海外分行建立有效之法令遵循制度；董事會未加強對海外分支機構法令遵循及防制洗錢之督導；內部稽核未能確保查核品質及督促海外分行改善缺失，工作報告流於形式等。

二、個案處理之缺失

（一）法令遵循人員之工作安排有職務衝突，且未充分瞭解防制洗錢法令規範：

該行紐約分行對於防制洗錢無完整之內部作業手冊，各項業務對防制洗

⁷ APG，Mutual Evaluation Report on Chinese Taipei，同前註 4，頁 388-407。

⁸ 楊秀美、謝志遠等 13 人，參加 2013 年「亞太防制洗錢組織」第 16 屆年會（16th APG Annual Meeting 2013）出國報告，2013 年 8 月 16 日，頁 70，檢自 http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jsp?sysId=C10202398，查訪日期 2017 年 5 月 1 日。

⁹ 新聞稿，兆豐國際商業銀行遭美國紐約州金融署（DFS）裁罰美金 1.8 億元一案，金管會對該行及相關人員之行政處分，金融監督管理委員會銀行局，2016 年 9 月 14 日，檢自 http://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=169&parentpath=0,2&mcustomize=multimessage_view.jsp&dataserno=201609140003&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News，查訪日期 2017 年 4 月 22 日。

錢之作業規範不一致，且法遵人員於資金、授信、聯行及同業往來等營業活動上之兼職，產生職務衝突。又該行紐約分行未充分瞭解紐約當地法令，誤以為匯款退匯即無須申報疑似洗錢交易，總行亦接受紐約分行之意見，故該行 105 年 3 月 24 日回復 DFS 之檢查報告改善計畫中，針對退匯仍應申報疑似洗錢交易之檢查意見提出反駁，致 DFS 認為該行對檢查意見之輕蔑回應令人憂心。

(二)負責海外分行管理之企劃處及稽核部門於知悉重大事件及重大缺失時，未充分及時提報董事會，未能落實公司治理：對於有重大缺失之檢查報告，稽核單位未能及時向董事會報告，仍循一般作業程序，納入每半年度之工作報告中。本案 DFS 於 105 年 2 月 9 日即出具檢查報告，該行稽核室於 105 年 8 月 26 日始向董事會提出報告，且未說明重要檢查意見及因應處理現況。而總行業管部門於 104 年 10 月提報董事會更換紐約分行法遵主管時，已知美國主管機關提及該分行對於防制洗錢之法遵嚴重不足，要求檢討相關法遵人員之適任性，惟業管部門未將實際情形及資訊向董事會說明。

(三)總行欠缺與 DFS 聯繫溝通，致未能有效減少 DFS 之疑慮：紐約分行曾於 104 年 11 月及 105 年 2 月建議總行派員赴美與 DFS 溝通，總行均未採納，以致未充分掌握 DFS 關切重點並及時處理。105 年 8 月總行派員拜會 DFS 時，DFS 指出總行多年來未有高階主管前去溝通，且紐約分行對其檢查意見未認同，顯示該行對主管機關之漠視。

(四)回復主管機關信函陳述不實：該行於 105 年 3 月 24 日由董事長與紐約分行經理共同署名回復 DFS 之檢查報告改善計畫信函中表示，董事會、高階主管瞭解所列缺失之嚴重性，惟經查董事會係於 105 年 8 月 26 日方知悉該檢查報告及相關改善措施。故該行回復 DFS 當下，相關檢查報告及改善措施尚未提報董事會，回復 DFS 信函內容陳述不實。

觀諸上開金管會裁處兆豐銀行所指之缺失¹⁰，皆屬內部控制及稽核制度未予有效維持，茲就相關之重要缺失所涉內部控制制度運作之主要機制列表如下：

缺失情形	所涉主要機制
1.總行未督導海外分行建立有效之法令遵循制度。	A.法令遵循制度 B.風險管理機制
2.董事會未加強對海外分支機構法令遵循及防制洗錢之督導。	A.法令遵循制度 B.風險管理機制
3.內部稽核未能確保查核品質及督促海外分行改善缺失。	內部稽核制度
4.法令遵循人員之工作安排有職務衝突，且未充分瞭解防制洗錢法令規範。	法令遵循制度
5.分行對於防制洗錢無完整之內部作業手冊，各項業務對防制洗錢之作業規範不一致。	A.法令遵循制度 B.風險管理機制
6.經理部門及稽核部門於知悉重大事件及重大缺失時，未充分、及時提報董事會。	A.法令遵循制度 B.內部稽核制度

按防制洗錢並非一新名詞，本國更於 85 年即頒訂洗錢防制法，惟 20 年來之實踐情形，無論係法規面或執行面，與國際標準仍存在可觀之差異，似有甚大之改善空間，兆豐銀行遭美裁罰案更曝露出金融業在法令遵循及防制洗錢風險控管之不足，本文著重探討銀行業如何參考國際標準建構有效防制洗錢及打擊資恐機制，以期提供金融業防制洗錢及打擊資恐作業基礎框架，繼而以機構風險為本 (Risk-based Approach) 續行細緻化延伸開展。

隨著工業 4.0、BANK3.0 及 Fintech 之快速演進，銀行業客戶往來樣貌及交

¹⁰ 裁罰案件處分書，金融監督管理委員會民國 105 年 9 月 14 日金管銀控字第 10560003851 號，2016 年 9 月 14 日，檢自 http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201609210002&aplistdn=ou=data,ou=penalty,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=Penalty，查訪日期 2017 年 4 月 22 日。

易型態正在改變，防制洗錢及打擊資恐機制之發展為所有銀行業共同面臨之進階版挑戰，如何採行有效防範機制並無定論，但國際規範可提供本國銀行業指引與方向，甚或越級學習，俾利發揮防制洗錢及打擊資恐效能，並落實法規遵循。

第二節 研究範圍與限制

防制洗錢及打擊資恐之參與者甚廣，包含公部門、私部門及第三部門，公部門部分以第二輪相互評鑑實地評鑑受訪機關¹¹觀之，至少含括法務部、法務部調查局、洗錢防制中心、金管會（銀行局、證期局、保險局、檢查局）、中央銀行、外交部、農委會金融局、經濟部商業司、關政司、海關總署、內政部社會司、內政部民政司、內政部地政司、刑事警察局、台灣高等法院檢察署、台北地方法院檢察署等；私部門部分則包括各金融機構事業體及非金融機構之事業體及個人等¹²；另就第三部門部分則及於社團法人、財團法人、基金會、非政府組織（NGO）或非營利組織（NPO）等單位，各部門單位角色所承擔之義務及責任相異，鑑於洗錢活動及資恐管道仍以金融機構為主，而銀行業又為國家經濟及金融最重要之金融機構，爰以銀行業作為本文研究主體。

本文主要將針對 FATF 40 項標準建議第 9 項至第 22 項，有關金融機構應採行防制措施之建議以及評鑑方法論（Methodology）所指出有效性評鑑直接成果 4（Immediate Outcome 4），透過對於金融業在機制及執行層面今昔差異之分析，試行建構銀行業防制洗錢及打擊資恐之基礎機制，並描述銀行本身在防制洗錢及打擊資恐計劃外，應加強認知及文化部分，惟有確保法令遵循、降低機構風險、推行遵法文化三者併行，才能有助於防制洗錢及打擊資恐之實踐，而不是只有外觀的遵從。

現今本國銀行業除商業銀行業務外，兼營業務繁多，諸如證券商、期貨商、

¹¹ APG, Mutual Evaluation Report on Chinese Taipei 附錄 2，同前註 4，頁 445。

¹² 私部門及第三部門，包括中國信託商銀、國泰世華銀行、花旗銀行、元大京華證券、中國人壽、安泰人壽、資誠會計師事務所、寰瀛法律事務所、巴黎銀行、喜來登飯店外幣收兌處、信義房屋；相關公會則包括銀行、證券、保險、會計師、律師及銀樓公會，以及世界展望會。

投資顧問業、保險代理人業、信託業、票券業及電子支付業等，該等金融相關業別均受適當防制洗錢及打擊資恐規範拘束，對於兼營時應綜合採行各業別之規範機制，為避免研究對象過於龐雜，尚無法一一探求。另本國銀行業隸屬於金融控股公司者所在多有，關於混合金融集團(Mixed financial groups)之機制，巴塞爾銀行監理委員會亦於發布之「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理」文件(III.5 第 82-83 段)¹³給予最佳實務指引，前開文件已將巴塞爾銀行監理委員會 2004 年 10 月之「整合認識客戶風險管理」¹⁴(Consolidate KYC Risk Management)納入，爰本文則不另就金融控股公司應採行之防制洗錢及打擊資恐風險機制加以論述。

第三節 研究方法

本文之研究方法兼採文獻研究法、個案研究法及綜合歸納法。由於本文研究目的係為建構銀行業防制洗錢及打擊資恐之基礎機制，屬於應用性研究，主要係針對實務現存之問題為研究主題，期望得以解決銀行業在從事防制洗錢及打擊資恐之管理問題、決策問題及行動方案。是以，為達前開目的茲就研究方法之說明如下：

- 一、文獻研究法：實務問題必先基於理論研究，繼而從規章演繹、典範學習轉化為具體實踐。準此，首先本文將從蒐集與此議題相關之國內、外書籍、論期刊、研究報告、出版品等書面資料，以及政府部門、民營機構、國際組織之電子資料與網際網路等資訊，加以說明彙整，並提出參採論述及引用價值。
- 二、個案研究法：本文主要在於探討銀行業之法規遵循實務。從法令規章之解構乃至於具體模式之操作，自分析資料開始繼而形成基本制度假設，均以銀行業為研究主體，雖非針對單一組織個體，在限縮研究對象上，已符合個案具體獨特之概念。透過文獻研究，包括國外規範及機制之介紹，將理

¹³ Basel Committee on Banking Supervision(BCBS), Guidelines Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism, Bank for International Settlements, 2016 年 2 月，頁 15-16。(本指導原則於 2017 年 6 月 7 日發布修訂附錄 2 通匯銀行及附錄 4 一般開戶指引)

¹⁴ Basel Committee on Banking Supervision(BCBS), Consolidated KYC Risk Management, Bank for International Settlements, 2004 年 10 月。

論應用至實務面，著重在定性而非定量，藉由探討問題原由及提出解決方案之過程進行研究。

三、綜合歸納法：本文依整理文獻研究結果，從中梳理可行之實踐方向，以客觀情境及現實場景為考量，尋求一般性規則，藉由特定事實結合具理論基礎之建議，歸納出結論。基於本文在應用面之研究，除理論介紹外，復融入相關問題之對照檢視，加之，亦輔以實務經驗綜合推導出可行方向，以期提供銀行業參考。

承前所述，本文係運用上開研究方法，針對防制洗錢及打擊資恐之國際標準進行分析及整理，並引述他國之作法以為借鏡，最終回歸檢視本國銀行業法規遵循及內部控制架構、防制洗錢及打擊資恐計劃、差異分析及文化建立認知等方面，且提出可行建議，作為本文之研究框架。

第貳章 防制洗錢金融行動工作組織(FATF)評鑑流程 及方法論

第一節 防制洗錢金融行動工作組織及相關組織

第一項 FATF

防制洗錢金融行動工作組織(FATF)於1989年7月由在巴黎召開之7國集團(G7)高峰會議成立，最初任務為研究及制定防制洗錢措施。2001年10月，FATF除了防制洗錢之外，擴大組織任務，納入打擊資恐之努力¹⁵。FATF現今為一具有37個會員國及機構之國際組織，全球並有180多個國家參與其分布不同洲際之區域性組織。FATF為防制洗錢及打擊資恐之全球標準制定者，促進有效執行防制洗錢及打擊資恐和對國際金融體系誠信造成其他相關威脅之法規、監管和作業措施。FATF發布「建議」(recommendation)明確規定防制洗錢及打擊資恐應採行之作為，並得到國際貨幣基金組織(IMF)和世界銀行(World Bank)等組織支持。FATF並對各參與國家/地區就此些要求之實施情形進行評鑑，監測其成員在執行必要措施方面取得相當進展，且有嚴格之後續執法機制，對未能實施適當措施國家採取行動，FATF之規則推動了全球對打擊金錢犯罪產生深刻變化¹⁶。FATF與其他國際利益攸關之參與者相互合作，致力於確認國家層面之曝險脆弱性，以保護國際金融體系免受犯罪濫用¹⁷。

第二項 FSRBs

FATF目前有9個區域性組織(FATF-Style Regional Bodies, FSRBs)，包括亞太防制洗錢組織(Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG)、加勒比海地區

¹⁵ FATF, What we do, 檢自 <http://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/>, 查訪日期 2017 年 4 月 29 日。

¹⁶ FATF, FATF Recommendations Media Narrative, 檢自 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Press%20handout%20FATF%20Recommendations%202012.pdf>, 查訪日期 2017 年 4 月 29 日。

¹⁷ FATF, Who we are, 檢自 <http://www.fatf-gafi.org/about/whoware/>, 查訪日期 2017 年 4 月 29 日。

金融行動特別工作組 (Caribbean Financial Action Task Force, CFATF)、歐洲理事會評估反洗錢措施特設專家委員會 (Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism ; MONEYVAL)、歐亞反洗錢與反資助恐怖活動工作組 (Eurasian Group on Combating Money Laundering and Terrorist Financing, EAG)、東南非反洗錢工作組 (Eastern and Southern African Anti-Money Laundering Group, ESAAMLG)、拉丁美洲反洗錢金融行動特別工作組 (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, GAFILAT, 前 GAFISUD)、西非政府間反洗錢行動工作組 (Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa, GIABA)、中東與北非反洗錢金融行動特別工作組 (Middle East and North Africa Financial Action Task Force, MENAFATF) 及 2015 年 10 月最新成立之中非反洗錢行動特別工作組 (Grupo d'Action contre le blanchiment d'Argent en Afrique Centrale, GABAC)¹⁸。

APG 成立於 1997 年 2 月，為亞太地區防制洗錢犯罪之多邊機制，1997 年 2 月在泰國曼谷召開之第 4 次籌備會議，決議以「法律管轄區」(jurisdiction) 為會員單位，本國為 APG 之創始會員國，自 1998 年 APG 第 1 屆年會即加入成為會員，目前有 41 個會員¹⁹。

第二節 相互評鑑

依據 FATF 制定之 FATF 及其區域性組織最高指導原則及目標，即 High-Level Principles and Objectives for FATF and FATF-style regional bodies (FSRBs)²⁰，在 OBJECTIVES (目標) 項下 C. FATF BRAND ISSUES (主要議題)「相互評鑑」(Mutual

¹⁸ FATF, FATF Members and Observers, 檢自 <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>, 查訪日期 2017 年 4 月 8 日。

¹⁹ 中華民國外交部官網，檢自 http://www.mofa.gov.tw/igo/News_Content.aspx?n=163B8937FBE0F186&sms=53182B822F41930C&s=8DA3CF762A30FEA7, 查訪日期 2017 年 4 月 22 日。

²⁰ FATF, High-Level Principles and Objectives for FATF and FATF-style regional bodies (FSRBs), 2012 年 10 月, 頁 4、頁 7, 檢自 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/High-Level%20Principles%20and%20Objectives%20for%20FATF%20and%20FSRBs.pdf>, 查訪日期 2017 年 4 月 8 日。

Evaluation) 乙節第 33 段規定，組織應對其成員進行相互評鑑，以符合防制洗錢金融行動工作組織之要求。另參照 B.GOVERNANCE STRUCTURES FOR FATF AND FSRBS(治理架構)「任務與認同」(Mission and endorsement)乙節第 19 段規定，各組織成員及觀察員應認同 FATF 建議和由 FATF 提出之有關相互評鑑之資料，並支持其他相關規範和政策，如最佳實務文件、守則及政策文件等。本國為 APG 成員之一，具有接受相互評鑑之義務，相互評鑑之結果將決定本國實踐防制洗錢及打擊資恐之成績，並影響本國在國際上之經濟及金融地位。由於相互評鑑之重要性，不僅對金融體系在國際間往來角色具關鍵性定位，亦對本國防範金融犯罪之努力結果核予評價，故引起主管機關極度重視。

第三節 評鑑流程

評鑑期程係由亞太防制洗錢組織(APG)秘書處與受評國家確認，再邀請評鑑員專家組成評鑑團隊，大致上可分為三個階段，分別為實地評鑑前之書面審查、實地評鑑及實地評鑑後之討論與報告撰擬²¹。其中實地評鑑，即是第三次相互評鑑之評鑑團於 2018 年即將至本國進行為期約 2 週左右之實地查核，並與公部門、私部門或第三部門直接訪談及進行會議。APG 訂有第三輪相互評鑑程序 (APG Third Round Mutual Evaluation Procedures for AML/CFT 2016)，該程序亦明訂具體工作時間表(TIMELINES FOR THE THIRD ROUND MUTUAL EVALUATION PROCESS)²²，俾利相關評鑑參與者瞭解。

參照 FATF 之相互評鑑程序²³說明，完成相互評鑑過程約需 18 個月，包括：

(一)開始：選取專家組成評鑑團隊。

²¹ 劉婉儀、蔡佩玲，參加亞太防制洗錢組織(APG)評鑑員訓練會議報告，2016 年 3 月 18 日，頁 3-4，檢自 http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jsp?sysId=C10500288，查訪日期 2017 年 4 月 29 日。

²² APG，APG Third Round Mutual Evaluation Procedures，2016 年 9 月，檢自 <http://www.apgml.org/mutual-evaluations/page.aspx?p=35032228-954b-4d76-82d3-473a9269b4ee>，查訪日期 2017 年 5 月 27 日。

²³ FATF，Mutual Evaluations，檢自 <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/more-about-mutual-evaluations.html>，查訪日期 2017 年 4 月 29 日。

FATF 會進行定期培訓儲備對 FATF 40 項建議及相互評鑑方法論均熟稔且經驗豐富之專家，以利擔任評鑑員。FATF 之會員國或其他區域性會員或觀察員均可提供評鑑專家參與評鑑。評鑑團隊之組成取決於所需之專業知識，包括語言和法律背景等。評鑑員由主席任命，受評國家在評鑑團隊組成時並無參與選取評鑑員之權利。

(二)技術審查：受評國家提供所有防範金融系統遭利用於犯罪之相關法律及規範。(歷時約 4 個月)

此階段將由評鑑員審查法規、預先進行檢視是否符合 FATF 建議標準，評鑑員將針對法規遵循之分析，編制報告草案，對受評國家就 FATF 40 項標準建議進行技術遵循評級。

(三)範圍界定：評鑑員確認對受評國家進行實地評鑑之主要重點範圍。(歷時約 1 個月)

為準備有效性評估和實地評鑑，評鑑員將進行初步範圍界定工作，以確認實地評鑑之重點。考量之主要因素包括威脅、脆弱性和風險類型、經濟及金融等部門規模、政治穩定度和國家承諾、國家法治以及對防制洗錢及打擊資恐制度之成熟程度。此階段受評國家並可對審查範圍提出意見。

(四)實地評鑑：評鑑員至受評國家對公/私部門進行訪查，審核法規實務執行情形及蒐集其有效性之相關證明。(歷時約 2 週)

評鑑員為前往受評國家進行實地訪查，須於訪問前、訪問期間和訪問後，由受評國家依評鑑員之要求提供資料，說明其國家系統在 FATF 有效性遵循 11 項直接成果之有效性。實地評鑑時程約為 12 個工作天安排大致為²⁴：

²⁴ Rick McDonnell, FATF Assessment Process, 第 8 屆國際洗錢防制研討會-強化反洗錢與金融犯罪工具與技術(8th International Conference on Anti-Money Laundering Enhanced Anti-Money Laundering/Financial Crime Tools and Techniques), 台灣金融研訓院、ACAMS, 2017 年 1 月 12 日。

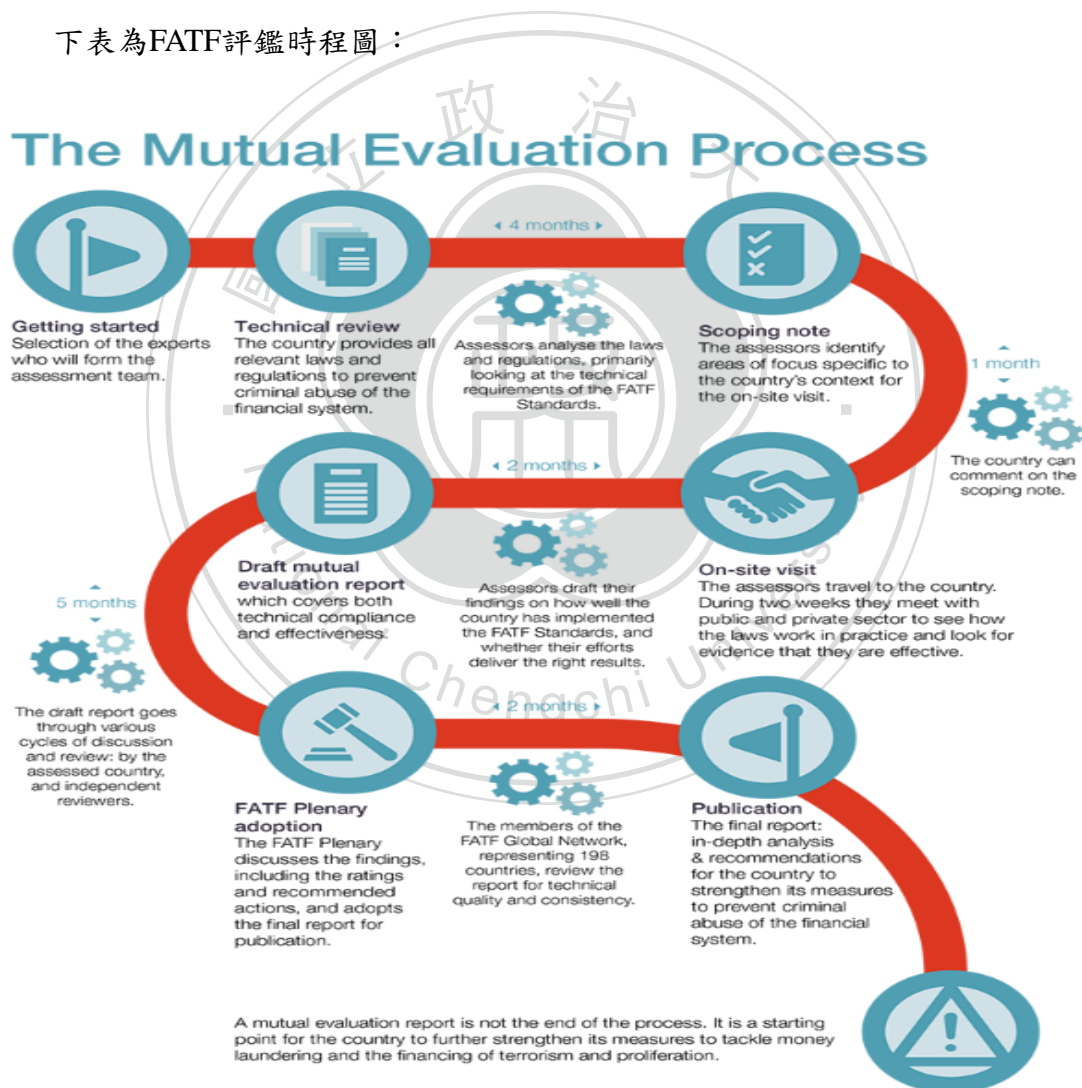
- 1.起始會議(歷時約 1/2 天)：評鑑團隊會議。
 - 2.會議及相關議程(歷時約 7-8 天)：開始與各單位進行個別或群體會議，包括公部門與私部門代表會議(含金融機構及非金融機構特定行業及人員)及其他第三部門之非營利組織和學術/智庫組織、與相關單位進行後續會議。
 - 3.評鑑團隊獨立工作與撰擬報告初稿。(歷時約 1-2 天)
 - 4.結束會議(歷時約 1 天以內)：與受評國家主管機關進行簡要結案會議，並提交初步發現。
- (五)實地評鑑詳細程度及花費在每個問題之時間，取決於範圍界定相關之國家風險程度和重要性。完成實地評鑑後 2 個月，評鑑員將就受評國家符合 FATF 標準建議及因此所為努力之成果作成評鑑發現。
- (六)撰擬相互評鑑報告：分就技術遵從及有效性提出。(歷時約 5 個月)
- 在實地評鑑後，評鑑員將根據有效性和技術遵循評估結果確定相互評鑑報告。受評國家得就報告草稿發表意見，並與評鑑員進行面對面會議。評鑑報告將由獨立審查員審查，但最終仍以評鑑員為唯一決定報告文本及有權提出最終有效性和技術遵循評級者。惟 AGP 另設有相互評鑑工作組(Mutual Evaluation Working Group, MEWG)，於評鑑報告提交會員大會討論前，先經工作組會議討論關鍵議題²⁵。
- (七)FATF 大會通過：FATF 大會將就報告內容(包括評等及建議事項)進行討論並同意最終發布之報告內容。(歷時約 2 個月)
- FATF 大會每年舉行三次會議，評鑑員應向 FATF 大會提交報告草稿。由大會就評鑑員對受評國家之調查結果及建議評級進行討論。倘經成員間協商一致意見(無投票權之受評國家除外)可駁回評鑑員之草案結論和評級。

²⁵ APG，APG Third Round Mutual Evaluation Procedures，同前註 22，頁 15-16。

(八)發布：經 FATF 大會對品質及論理審查通過之最終報告，內容含括對受評國家之深入分析及建議強化防範金融系統遭利用於犯罪之方式，將經由全球網絡發布予 FATF 各會員。

(九)後續改善：評鑑報告通過後，受評國家必須解決報告中確定之缺點。所有受評國家均須接受評估結果之改善監測，監測重點包括大部分遵循及明確承諾解決剩餘缺點之國家應定期提出改進報告，FATF 並會針對具關鍵缺陷且無解決進展之國家發出警告。

下表為FATF評鑑時程圖：



資料來源：[http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/more/more-about-mutual-evaluations.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/more/more-about-mutual-evaluations.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

第四節 評鑑方法論

FATF 於 2012 年 2 月修正防制洗錢及打擊資恐之 40 項標準建議後，為因應將自 2014 年展開之次一輪相互評鑑，FATF 於 2013 年 2 月在法國巴黎召開之第 24 屆第 2 次會員大會決議通過「為評估 FATF 建議之技術遵循及防制洗錢/打擊資恐系統執行效能之評鑑方法論」(METHODOLOGY FOR ASSESSING TECHNICAL COMPLIANCE WITH THE FATF RECOMMENDATIONS AND THE EFFECTIVENESS OF AML/CFT SYSTEMS，下稱評鑑方法論)，本次新增效能評鑑部分，日後之相互評鑑開展，除將深入對既有之技術循遵(Technical Compliance)進行評估外，亦將聚焦在執行效能(Effectiveness)之評估，俾瞭解一國之法律、規範、機構達成防制洗錢及打擊資恐目標之程度²⁶，可全面涵蓋評估各國就 FATF 40 項建議之技術性遵循程度及執行成效。

相互評鑑項目可分為二，即技術遵循評鑑及效能評鑑。相較於技術遵循，效能遵循無疑更為重要。受評國家提供防制洗錢及打擊資恐之法令、規範及其他法律文件資料予評鑑員審查。此部分過去為 FATF 審查主要重點，雖 FATF 現今仍要求受評國家之法律架構及強制作為、權責機關及其權力與作業方式應符合 FATF 之標準，惟僅止於制定書面政策或規範仍有不足，主要關注重點應為該等規範所建構制度之有效性，不具效能之機制或規範，將流於空談而無實益。效能評鑑即為實地訪查受評國家之重點，在訪問期間，評估團隊將要求受評國家針對所暴露之洗錢及資恐風險採行之措施除有效運作外並提供正確成果²⁷。

評鑑後所採行之後續程序(follow-up process)有二，一為一般追蹤等級(Regular follow-up)；另一則為加強追蹤等級(Enhanced follow-up)。後續程序之目

²⁶ 馮素華、陳啟明、洪振哲，參加 2013 年「防制洗錢金融行動工作組織」(FATF)第 24 屆第 2 次會員大會及工作組會議出國報告，2013 年 4 月 30 日，頁 13，檢自 http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jsp?sysId=C10201294，查訪日期 2017 年 4 月 30 日。

²⁷ FATF，Mutual Evaluations，同前註 23。

的在於：(1) 鼓勵成員實施 FATF 標準；(2) 對各國就防制洗錢及打擊資恐機制進行定期監測並獲取最新資料；(3) 給予充分同儕壓力及責任感；和(4)使 FATF 和 FSAP²⁸評估週期更加一致²⁹。

第一項 技術遵循評鑑 (Technical Compliance)

技術遵循評鑑主要係針對 FATF 之建議，舉凡國家法規、體制架構、權責機關權力及程序等逐項進行評鑑，以瞭解該國防制洗錢及打擊資恐體系之基礎。

技術遵循評鑑之評等³⁰說明如下：

等級	表示	說明	應強化改善要件 ³¹
遵循 (compliant)	C	無缺失	在所有 40 項標準建議中，被評鑑為未遵循或部分遵循之建議超過 8 項；或在最重要之 5 項建議 (第 3 項/第 5 項/第 10 項/第 11 項/第 20 項) 中，有任 1 項被評鑑為未遵循或僅部分遵循。
大部分遵循 (largely compliant)	LC	僅有輕微缺失	
部分遵循 (partially compliant)	PC	有中度之缺失	
未遵循 (non-compliant)	NC	有重大缺失	
不適用 (Not applicable)	NA	由於結構上、法律上或制度之因素，無法適用該項要求	

²⁸ 「金融部門評估計畫」(Financial Sector Assessment Program, 簡稱 FSAP) 係國際金融機構 (International Financial Institutions, 簡稱 IFI) 國際貨幣基金與世界銀行針對金融監理體系之評估機制。

²⁹ FATF, Procedures for The FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations, 2013 年 10 月, 頁 19, 檢自 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF-4th-Round-Procedures.pdf>, 查訪日期 2017 年 5 月 1 日。

³⁰ FATF, Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems, 頁 13, 2013 年 2 月, 檢自 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology-March%202017-Final.pdf>, 查訪日期 2017 年 5 月 1 日。

³¹ FATF, Procedures, 同前註 29, 頁 21。

第二項 效能評鑑 (Effectiveness)

由於原先針對 FATF 40 項標準建議技術遵循評鑑方式無法評鑑執行之效能，故 FATF 於 2013 年 2 月修正評鑑方法使各國在遵循防制洗錢及打擊資恐之國際標準時，得就技術遵循與執行效能並重，以利提升各國對其國家風險之認識。評鑑員將以前後連貫之方法評估執行效能，著重系統機制運作而非個別的 FATF 建議³²。主要係為評估 FATF 之建議執行成效呈現情形，並辨識該國達到完善防制洗錢及打擊資恐體系應有成果，重點在於檢視法規及體制架構所能產生預期成果之程度。

效能評鑑之評等³³說明如下：

等級	說明	應強化改善要件 ³⁴
高度有效 (High level of Effectiveness)	直接成果絕大部分內容已達成，僅須作輕微改善	在全部 11 項成果中，被評鑑為低度有效或中度有效者合計超過 7 項以上；或在全部 11 項成果中，被評鑑為低度有效者超過 4 項以上
相當有效 (Substantial level of effectiveness)	直接成果大部分內容已達成，僅須作適度改善	
中度有效 (Moderate level of Effectiveness)	直接成果內容已達成，但仍須作重大改善	
低度有效 (Low level of Effectiveness)	直接成果都未達成或達成之部分無關緊要，須從基本作改善	

效能評鑑之主要目的在於：1、促進 FATF 對效能評鑑直接成果(outcome)之重視。2、辨識各國防制洗錢及打擊資恐系統之程度及其弱點。3、促使各國採取優先措施以改善其防制洗錢及打擊資恐系統。在評鑑方法論中可將「效能」

³² 楊秀美、謝志遠等 13 人，參前註 8，頁 62。

³³ FATF，Methodology，同前註 30，頁 21。

³⁴ FATF，Procedures，同前註 29，頁 21。

定義為「目標成果（defined outcomes）達成之程度」。³⁵

效能評鑑與技術遵循評鑑在方法上具有本質上之差異，技術遵循評鑑主要評估是否已符合 FATF 所列特定要求，例如是否已於法律中明定金融機構應進行客戶盡職審查(CDD)等。效能評鑑則須就 FATF 所定義之目標成果評估達成程度，而非評估各單項「建議」之成效，受評國家並負有證明其防制洗錢及打擊資恐系統具有成效之責任。評鑑員主要將針對評鑑方法論「評鑑效能之架構」中 11 項直接成果（Immediate Outcomes）進行評鑑，評鑑效能架構圖如下所示³⁶：

高階目標（High-Level Objective）	
使金融體系及廣泛經濟均受到保護，並免於洗錢、資恐與武器擴散之威脅，從而強化金融體系之誠信、安全及保障。	
中階成果 (Intermediate Outcomes)	直接成果 (Immediate Outcomes)
政策、協調及合作機制足以降低洗錢及資恐之風險。	1. 瞭解洗錢及資助恐怖分子之風險，且就防制洗錢及資恐擴散之國內行動進行協調。
	2. 藉由國際合作提供適當資訊、金融情報及證據，並對犯罪分子及其資產採取行動。
有效阻止支持恐怖主義之犯罪所得及資金進入金融及其他體系，或經該等體系偵測及申報。	3. 監理機關適當監理、監控及規範金融機構和特定非金融事業體與專業人員遵循與其風險相當之防制洗錢及打擊資恐要求。
	4. 金融機構和特定非金融事業體與專業人員充分有效運用與風險相當之防制洗錢及打擊資恐預防性作為，並申報可疑交易。

³⁵ FATF，Methodology，同前註 30，頁 16。

³⁶ 馮素華、陳啟明、洪振哲，同前註 26，頁 13-14。

	5.法人及法律安排應防止遭不當用於洗錢或資助恐怖分子，且權責機關可無障礙取得其實質受益人相關資訊。
有效偵測、阻絕洗錢之威脅，且對該等犯罪進行制裁及剝奪其不法所得；有效偵測、阻絕資助恐怖分子威脅，且對恐怖分子剝奪資源，並制裁恐怖主義資助者，以防止恐怖行動。	6.金融情報及所有其他相關資訊可受權責機關適當運用於防制洗錢及打擊資恐之調查。
	7.洗錢犯罪與活動受到調查，且犯罪者被起訴並受到有效、相稱及具勸阻性之制裁。
	8.犯罪收益與工具之沒收。
	9.資助恐怖分子犯罪及活動受到調查，且資助恐怖主義者受到有效、相稱及具勸阻性之制裁。
	10.制止恐怖分子、恐怖組織與資助恐怖分子者籌募、移動及使用資金，及濫用非營利組織。
	11.制止參與大規模毀滅性武器擴散之人員及團體籌募、移動及使用資金，以符合聯合國安全理事會相關決議案。

上開效能評鑑 11 項直接成果(Immediate Outcomes)中，與銀行業關聯性最高者為直接成果 4 (Immediate Outcomes 4)，次高者為直接成果 3 (Immediate Outcomes 3)。關於銀行業為達到防制洗錢及打擊資恐效能應採行之作為將於下文中續述之。

第五節 APG 對本國之評鑑

第一項 第一輪相互評鑑

我國係於 2001 年 3 月間接受 APG 第一輪相互評鑑³⁷，該次評鑑結果於同年

³⁷ APG 對本國第一輪相互評鑑實地查訪日期為 2001 年 3 月 26 日至 3 月 29 日。

5 月間在馬來西亞吉隆坡舉行之第 4 屆年會中獲得認可³⁸。鑑於我國於 85 年 10 月 23 日已訂有洗錢防制法³⁹，並設有獨立之金融情報中心(FIU)，即於 86 年 4 月 23 日依行政院核定之「法務部調查局洗錢防制中心設置要點」成立法務部調查局洗錢防制中心，並於洗錢防制法施行日起開始運作，確認我國洗錢防制工作無論在制度面或推動成效，已達國際水準，故評鑑結果良好⁴⁰。

APG 對我國第一輪評鑑報告分別就法律規定、執法作為、金融制度及相關作法等方面進行評估，對我國 4 年來在防制洗錢工作之努力給予正面評價，認為現階段作法多符合維也納公約及 FATF 40 項標準建議。此外，並建議我國：(1)在法律部分，應考慮未來將臥底偵查、控制下交付兩種偵查方式予以立法保障；(2)在金融部分，應將地下通匯管制列為首要課題；(3)在執法部分，認為我國在法務部調查局建置洗錢防制中心作為受理疑似洗錢交易申報及協調聯繫國內相關機關有關洗錢案件之協查，為防制洗錢奠定良好基礎，且對於洗錢防制中心人員之素質及專業性、調查複雜之洗錢案件及洗錢防制策略之研究等均予以肯定⁴¹，評鑑小組列出之相關建議亦陸續改善完成⁴²。

第二項 第二輪相互評鑑

APG 對我國第二輪相互評鑑係於 2007 年展開⁴³，評鑑報告於同年 7 月 24 日澳洲伯斯舉辦之「亞太防制洗錢組織」會員大會中審查通過，針對我國法制、執法、金融監理方面提出報告，其中對洗錢防制中心給予完全遵循(Full Compliant)最高評價。整體評等尚稱平均，其中未能符合評鑑準則及需加強改進項目包括法

³⁸ 林銘寬等 9 人，參加亞太防制洗錢組織(Asia Pacific Group on Money Laundering, APG)第六屆年會，2003 年 12 月，頁 8(自編)，檢自 http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C09203959，查訪日期 2016 年 4 月 29 日。

³⁹ 中華民國 85 年 10 月 23 日總統(85)華總(一)義字第 8500251110 號令制定公布全文 15 條；並自公布後六個月起施行。

⁴⁰ 蔡佩玲，如何因應亞太防制洗錢組織第三輪相互評鑑，相互評鑑模擬訓練研習會，法務部，2017 年 3 月 9 日，頁 3。

⁴¹ 法務部調查局洗錢防制中心，中華民國九十年洗錢防制工作年報，法務部調查局，2002 年 4 月，頁 88、頁 90。

⁴² APG, Mutual Evaluation Report on Chinese Taipei, 同前註 4, 附表 4, 頁 425。

⁴³ APG 對本國第二輪相互評鑑實地查訪日期為 2007 年 1 月 28 日至 2 月 9 日。

律適用、金融法規、客戶審查、交易紀錄保存、重要政治性職務人士、特定非銀行業務金融實體及專門職業人員，以及特別留意高風險國家等。經統計評等結果：

1. C (Compliant 完全遵循) 7 項；
2. LC (Largely Compliant 大部分遵循) 18 項；
3. PC (Partially Compliant 部分遵循) 13 項；
4. NC (Non-Compliant 未遵循) 11 項⁴⁴。

鑑於本國在法制面及金融面之缺失嚴重，故經 APG 大會決議予以列入加強追蹤 (enhanced-follow up) 名單。

前開所指與銀行業相關之法規架構缺失列舉如下⁴⁵：

項目	FATF 建議	評鑑結果	評鑑缺失
一、客戶審查	建議第 5 項	PC	應降低確認現金交易客戶身分之門檻。
二、重要政治性職務人士	建議第 6 項	NC	未要求金融機構對重要政治性職務人士應有適當風險管理程序。
三、交易記錄留存	建議第 10 項	PC	金融機構未被要求留存客戶帳戶檔案及交易紀錄。
四、可疑交易申報	建議第 13 項	PC	缺乏「未完成之交易惟本質上仍屬可疑者應申報疑似洗錢交易」之規定。
五、內部控制與遵循	建議第 15 項	LC	金融機構未被要求「防制洗錢專責人員可以及時取得客戶資料及交易資料」。
六、空殼銀行	建議第 18 項	PC	並未禁止銀行與空殼銀行建立通匯往來業務，或充當國外任何可以被空殼銀行利用之通匯往來

⁴⁴ 林銘寬等 11 人，參加亞太防制洗錢組織(APG)2007 年第十屆澳洲伯斯年會出國報告，2007 年 9 月 1 日，頁 6-7、頁 14-16，檢自 http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jsp?sysId=C09602189，查訪日期 2017 年 5 月 1 日。

⁴⁵ 林銘寬，由 2007 年防制洗錢相互評鑑報告探討我國金融部門應改進項目，同前註，頁 18-24。

			角色。
七、特別留意高風險國家	建議第 21 項	NC	金融機構未被要求對沒有或沒有充分 (insufficiently) 遵守 FATF 建議之國家實施特別注意之義務。主管機關亦無採取適當措施通知金融機構有關防制洗錢及打擊資恐 (AML/CFT) 採取作為較為薄弱之國家，且目前規定應注意之不合作國家名單 FATF 已完全除名。
八、監理權力	建議第 29 項	LC	外匯行業監理架構不明確。
九、電匯規範	特別建議第 7 項	LC	銀行未明確要求有關跨境匯入匯款未跟隨匯款人資料之處理程序。

針對第二輪相互評鑑缺失之加強追蹤過程，我國每年除固定提出國家報告，另需由相關各部會撰擬進展報告(Progress Report)，進展報告須於每年年會時接受各會員國詢問，我國於 2013 年因金融面防制作為有長足之進展，故於 2014 年得以解除加強追蹤程序，提升為一般追蹤(Regular follow up)等級但應加速提出報告(Regular-Expedited)名單⁴⁶。嗣經 AGP 於 2016 年第 19 屆年會，終同意我國得於：(1)2017 年 1 月 31 日前提出結束後續過渡追蹤之申請；及(2)2017 年 3 月 1 日前提交詳盡之年度進展報告(第 2 次過渡追蹤報告)予審查小組決定是否結束過渡後續追蹤程序⁴⁷。

⁴⁶ 張文政、謝志遠、蔡佩玲等 19 人，參加 2014 年「亞太防制洗錢組織」第 17 屆年會 (17th APG Annual Meeting 2014) 出國報告，2014 年 9 月 19 日，頁 16-19、頁 21-22，檢自 http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10304873，查訪日期 2017 年 5 月 1 日。

⁴⁷ 林邦樑、蔡佩玲、洪婉婷等 15 人，參加 2016 年「亞太防制洗錢組織」第 19 屆年會 (19th APG Annual Meeting 2016) 出國報告，2016 年 12 月 1 日，頁 27，檢自 http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10504615，查訪日期 2017 年 5 月 1 日。

第三項 第三輪相互評鑑

依APG秘書處規劃，我國原預定於2016年接受第三輪相互評鑑，惟FATF為解決評鑑資源不足之問題，延後其第四輪評鑑結束時間至2020年後，故而影響APG第三輪評鑑規劃（因APG目前共有10個FATF共同會員），我國因非屬FATF會員，是以於2014年AGP第17屆年會決議，將本國第三輪評鑑時間延後一年至2017年下半年⁴⁸。復受FATF確定評鑑時程之影響，更於2015年APG第18屆年會決議，對本國相互評鑑再延至2018年下半年⁴⁹。

第三輪相互評鑑與前次相互評鑑不同之處在於增加效能評鑑，依評鑑方法論，評鑑員將檢視受評國家對於 11 項直接成果之執行成效並予以評等。自 2007 年 APG 對本國第二輪相互評鑑迄今，本國在法制面具有相當之進展，包括 105 年 7 月 27 日訂定資恐防制法及 105 年 12 月 28 日修訂洗錢防制法等，金管會並就銀行業防制洗錢及打擊資恐機制加強規範，諸如 97 年 12 月 18 日訂定「金融機構對達一定金額以上通貨交易及疑似洗錢交易申報辦法」（業於 106 年 6 月 26 日廢止）、102 年 12 月 31 日訂定且於 105 年 12 月 2 日修訂「銀行業防制洗錢及打擊資恐注意事項」，嗣於 106 年 6 月 28 日發布訂定「金融機構防制洗錢辦法」及修訂「銀行業及電子支付機構電子票證發行機構防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」（原「銀行業防制洗錢及打擊資恐注意事項」），以期符合國際標準。

本國於第二輪相互評鑑所指出與銀行業相關之法規制度上重大缺失，可謂均已修正完妥。經法務部在106年3月3日綜整本國最新進展向APG提出申請脫離過渡追蹤程序（過渡追蹤程序係指第二輪結束後尚未開始第三輪評鑑程序前，而第二輪評鑑程序後續仍處在追蹤名單國家，其缺失未能改善者），嗣於106年7月20日APG第20屆年會大會中正式獲得各會員支持，本國順利脫離過渡追蹤程序⁵⁰。

⁴⁸ 張文政、謝志遠、蔡佩玲等 19 人，同前註 46，頁 19。

⁴⁹ 林邦樑、蔡佩玲、黃正雄等 15 人，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，2015 年 10 月 8 日，頁 23，檢自 http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10403638，查訪日期 2017 年 5 月 1 日。

⁵⁰ 法務部，新聞發布「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」，2017 年 7 月 26 日，檢自

隨著第三輪相互評鑑即將到來，多數國家均認為第三輪相互評鑑因加入效能評鑑致標準提升，而針對銀行業之效能評鑑，亦即直接成果4有關「金融機構和特定非金融事業體與專業人員充分有效運用與風險相當之防制洗錢及打擊資恐預防性作為，並申報可疑交易」乙項，參照評鑑方法論所列舉判定時應考量之核心議題，對於金融機構直接成果之效能評鑑，恐無法僅以審閱文件或書面資料方式進行，需經過直接訪談始能具相當瞭解⁵¹，在短暫之實地評鑑期間，訪談金融機構對象受有相當侷限，受訪金融機構之實際執行成效將可能影響本國整體金融機構之水準，爰此議題受到金融機構監理機關及機構本身高度重視，並反映在監理機構將防制洗錢及打擊資恐之執行列為加強查核重點項目及行政裁罰金額提升等情事。

易言之，一國之防制洗錢及打擊資恐政策，可謂代表該國對於健全金融體系之重視度，況倘本國評鑑結果不佳，恐將造成國際經濟、金融發展及人民財務等各項活動成本增加，限制本國之經貿民生甚鉅⁵²。在監管力道增強之際，各金融機構無不積極應對，致力強化防制洗錢及打擊資恐措施，除為達完善內部控制機制之目的外，並謹慎因應2018年APG對我國之第三輪相互評鑑。

<https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=468595&ctNode=27518&mp=001>，查訪日期 2017 年 8 月 9 日。

⁵¹ 劉婉儀、蔡佩玲，同前註 21，頁 9。

⁵² 蔡佩玲，洗錢防制法新法修正重點解析，新洗錢防制法法令遵循實務分析，元照出版有限公司，2017 年 8 月，頁 6-7。

第參章 金融機構防制洗錢及打擊資恐機制國際標準

第一節 FATF 40 項標準建議

第一項 修訂沿革

由於洗錢、資助恐怖主義及資助大規模毀滅性武器擴散對人類安全和金融體系之完整造成嚴重威脅，FATF 之職志係為達到所有國家均應實現防制洗錢及打擊資恐之目標，FATF 亦呼籲所有國家應建構有效制度以利執行相關措施。FATF 40 項標準建議係於 1990 年 FATF 為防止金融機構遭「毒品黑錢」不當利用為清洗管道而提出，經於 1996 年第一次修正以反映當時洗錢態樣之變更，獲得超過 130 個國家之認同，同時以之作為國際防制洗錢之遵循標準。其後 2001 年，FATF 為增訂有關「資助恐怖主義」(financing of terrorism)之問題，故提出「防制資助恐怖活動八項特別建議」(Eight Special Recommendations on Terrorist Financing)，內容包括一系列打擊資助恐怖分子活動和恐怖組織之相關作為，以及對 40 項建議之補充修正。復於 2003 年修訂 40 項建議並加上「防制資助恐怖活動八項特別建議」(Eight Special Recommendations on Terrorist Financing)，涵蓋防制洗錢及防制資助恐怖活動之反制作為。FATF 亦認知到各國法律架構和金融體系之差異性，對於採取一致步驟以達成目標頗具難度。是以，40 項標準建議僅訂定最精簡之行動標準，讓各國可依據各自特殊環境與法律架構，採取不同之細部作為⁵³。另，FATF 於 2004 年又頒訂了特別建議第九項⁵⁴。

嗣於 2012 年 FATF 標準再次修訂，以加強全球保障措施，進一步保護金融體系完整性，為政府提供更有力的工具，採取行動打擊金融犯罪。同時，此些新修訂標準亦涉及腐敗及稅收等新的領域。新修訂建議旨在實踐衡平原則，一方面，

⁵³ 藍家瑞、吳天雲譯，FATF 二〇〇三年新修正四十項建議，法務部調查局，頁 1，檢自 [https://www.mjib.gov.tw/userfiles/files/35-洗錢防制處/防制洗錢金融行動工作組織\(FATF\)文件/03-02-03c.pdf](https://www.mjib.gov.tw/userfiles/files/35-洗錢防制處/防制洗錢金融行動工作組織(FATF)文件/03-02-03c.pdf)，查訪日期 2017 年 4 月 29 日。

⁵⁴ FATF，History of the FATF / FATF Recommendations，檢自 <http://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>，查訪日期 2017 年 4 月 30 日。

在風險較高或可再加強實施之領域，特別提升標準，並擴大到應對諸如大規模毀滅性武器擴散提供資金等新威脅，且就透明度要求更為明確以及對於腐敗行為更為嚴厲。另一方面，新修訂標準亦更具針對性，基於風險為本之考量，允許金融機構和其他指定事業更加有效地應用其資源於風險較高之領域，而有彈性地使簡化措施適用於低風險領域。⁵⁵

FATF 新修訂之 40 項標準建議涵蓋七大部分，2012 年新修訂建議含括原 2003 年版 40 項建議與 9 項特別建議，仍為 40 項，茲就 40 項標準建議之內容與 2003 年版之建議彙整對照如下表⁵⁶：

建議項次	內容	2003 年版項次
A. 防制洗錢/打擊資助恐怖份子政策及協調 (AML/CFT Policies and Coordination)		
建議第 1 項	評估風險及應用風險基礎方法	無
建議第 2 項	國內合作及協調機制	建議第 31 項
B. 洗錢及沒收 (Money Laundering and Confiscation)		
建議第 3 項	洗錢犯罪	建議第 1 項及第 2 項
建議第 4 項	沒收及臨時性作為	建議第 3 項
C. 資助恐怖分子及武器擴散融資 (Money Laundering and Confiscation)		
建議第 5 項	資助恐怖分子犯罪	特別建議第 2 項
建議第 6 項	資助恐怖分子及恐怖主義之目標性金融制裁	特別建議第 3 項
建議第 7 項	武器擴散之目標性金融制裁	無
建議第 8 項	非營利組織	特別建議第 8 項

⁵⁵ FATF, FATF Recommendations Media Narrative, 同前註 16。

⁵⁶ FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations (Updated June 2017), 2012 年 2 月, 頁 4-5, 檢自 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>, 查訪日期 2017 年 6 月 30 日。

D.防制措施 (Preventive Measures)		
建議第 9 項	金融機構保密法規	建議第 4 項
建議第 10 項	客戶審查	建議第 5 項
建議第 11 項	紀錄保存	建議第 10 項
建議第 12 項	重要政治性職務人士	建議第 6 項
建議第 13 項	跨國通匯往來銀行業務	建議第 7 項
建議第 14 項	金錢或價值移轉服務	特別建議第 6 項
建議第 15 項	新科技運用	建議第 8 項
建議第 16 項	電匯	特別建議第 7 項
建議第 17 項	依賴第三者之防制作為	建議第 9 項
建議第 18 項	內部控制及國外分支機構和子公司	建議第 15 項及第 22 項
建議第 19 項	高風險國家	建議第 21 項
建議第 20 項	申報可疑交易	建議第 13 項及 特別建議第 4 項
建議第 21 項	揭露與保密	建議第 14 項
建議第 22 項	特定非金融事業體與專業人員-客戶審查	建議第 12 項
建議第 23 項	特定非金融事業體與專業人員-其他作為	建議第 16 項
E.透明性和法人及其他法律安排之實質受益人 (Transparency and Beneficial Ownership of Legal Persons and Arrangements)		
建議第 24 項	透明性和法人實質受益人	建議第 33 項
建議第 25 項	透明性和其他法律安排實質受益人	建議第 34 項
F.權責機關之權力與責任以及其他制度上之作為 (Power and Responsibilities of Competent Authorities and other Institutional measures)		
建議第 26 項	金融機構之規範與監理	建議第 23 項

建議第 27 項	監理機關之權力	建議第 29 項
建議第 28 項	特定非金融事業體與專業人員之規範與監理	建議第 24 項
建議第 29 項	金融情報中心	建議第 26 項
建議第 30 項	執法與調查機關之責任	建議第 27 項
建議第 31 項	執法與調查機關之權力	建議第 28 項
建議第 32 項	現金攜帶	特別建議第 9 項
建議第 33 項	統計數據	建議第 32 項
建議第 34 項	指引與回饋	建議第 25 項
建議第 35 項	制裁	建議第 17 項
G.國際合作 (International Cooperation)		
建議第 36 項	國際相關公約與規範	建議第 35 項及 特別建議第 1 項
建議第 37 項	司法互助	建議第 36 項及 特別建議第 5 項
建議第 38 項	司法互助-凍結與沒收	建議第 38 項
建議第 39 項	引渡	建議第 39 項
建議第 40 項	其他形式合作	建議第 40 項

承前，有關 2012 年版之 FATF 40 項標準建議自發布後迄今修訂情形，謹分述如下⁵⁷：

時間	修訂項次	修訂重點
2013 年 12 月	整合建議第 37 項及第 40 項之標準	增訂原則上特定非金融事業體與專業人員(DNFBP)之保密義

⁵⁷ FATF，Information on updates made to the FATF Recommendations，檢自 <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>，查訪日期 2017 年 6 月 30 日。

		務不應影響司法協助之提供。
2015 年 10 月	修訂建議第 5 項之註釋	納入聯合國安全理事會第 2178 號決議相關要素，處理外國恐怖主義戰鬥人員構成之威脅。
2016 年 6 月	修訂建議第 8 項及其註釋	修訂非營利組織 (NPO) 標準，明確指出應當監督非營利組織之次組織(subset)。
2016 年 10 月	修訂建議第 5 項之註釋及「資金或其他資產」(Funds or other assets)之定義	修訂後之用語與建議第 6 項達到一致性。
2017 年 6 月	修訂建議第 7 項之註釋及「特定人或實體」(Designated person or entity)、「特定」(Designation)、「不得延誤」(Without delay)之定義	修訂內容俾符合聯合國安全理事會決議之要求，並釐清針對武器擴散融資目標性金融制裁之執行。

第二項 新版 40 項標準建議之遵循

鑑於日新月異之洗錢及資恐風險挑戰，FATF 與時俱進調整 40 項標準建議之內容，FATF 針對最新修訂版本，並提出下列重點說明：

- 一、採行風險基礎方法(risk-based approach)：各國需要清楚了解所面臨洗錢和資恐風險之影響，俾針對風險性質以相應之防制洗錢及打擊資恐 (AML/CFT) 制度來降低風險。各國倘得妥善執行以風險為基礎之方法，將有利依據 20 國集團(G20)之要求，採取積極之措施，並使各國及金融機構更有效地運用資源，建構確保各權責機關彼此合作之機制。
- 二、透明度：考量法人和其他法律安排(例如基金或信託)之所有權和控制權或電匯之各方當事人缺乏透明，容易被罪犯和恐怖分子濫用。FATF 加

強了此些領域之透明度要求。要求該等法人應出示更具可靠之資訊，並且對電匯資訊要求更加嚴格。採行提高透明度且擴及全球之措施，將使犯罪分子難以掩飾自己之活動。

三、國際合作：隨著洗錢和資恐日益全球化之威脅，FATF 亦加強了國際間合作範圍及適用。新修訂之建議促使更有效地交流調查、監督及檢察目的之資料，並協助各國追查、凍結和沒收非法資產。

四、作業標準：FATF 對於執法及金融情報中心(FIU)作出重要性之建議，明定防制洗錢及打擊資恐機構之作用及職能，並界定其等可採取之調查技巧及權力範圍，例如獲取和分析涉嫌犯罪嫌疑人帳戶及交易之財務資訊。

五、新威脅及新重點：FATF 針對較新且高度之威脅加以處理，並回應國際社會（例如 G20）具共識之重點優先事項。主要關鍵議題為：

(一)擴散融資：大規模毀滅性武器擴散為一重大安全問題，阻絕金援可成為打擊此一威脅之有效手段。FATF 透過新建議之建立，確保在聯合國安全理事會(下稱聯合國安理會)要求情況下，可實施針對性之金融制裁。

(二)腐敗與重要政治性職務人士：FATF 建議加強對金融機構要求，由於重要政治性職務人士(Politically Exposed Persons, PEPs)之職位，可能代表較高腐敗風險，現行對 PEPs 進行加強盡職調查之要求已從國外 PEPs 加以擴大，同時及於國內 PEPs 和國際 PEPs 組織，以及其所有家庭成員和關係密切(close associates)之親友，藉以反映腐敗官員和貪污者通常採行之洗錢方法。

(三)稅務犯罪：洗錢前置犯罪內涵已擴大至包括嚴重稅務罪行，有利於將稅務犯罪之所得列為主管機關調查洗錢之範圍。另海關和消費稅之罪行亦明定涉及走私罪，將有助於加強執法、邊防及稅務機關間

之協調，消除國際合作關於稅收犯罪之潛在障礙。

六、資助恐怖主義：資助恐怖主義仍為國際上嚴重關切領域，屬 FATF 標準之規範重點。FATF 關於資助恐怖主義之 9 項特別建議已全面納入 40 項建議，反映出資助恐怖主義為一受長期關切之事實，防制洗錢及打擊資助恐怖主義二者之間措施緊密相扣。

七、明定義務：FATF 新修訂 40 項建議，充分反映金融機構採行實務（例如為金融集團作出更明確要求），並適用從各國執行建議所獲得之經驗（例如客戶盡職調查）。

依據 FATF 制定之 FATF 及其區域性組織最高指導原則及目標項下 B GOVERNANCE STRUCTURES FOR FATF AND FSRBS (治理架構) 「會員與觀察員」(Membership and observership)乙節第 15 段，會員應同意在合理時程內實踐 FATF 建議。APG 成員和觀察員亦共同致力於有效執行國際公認防制洗錢和資恐標準，尤其是 FATF 40 項標準建議。準此，FATF 40 項標準建議提供各國，包括國家、公部門及私部門(如金融機構及特定非金融事業體與專業人員)等主體，在防制洗錢及打擊資恐作為上一個具體遵循之架構。根據上一節內容所述，可歸納為 7 大部分，相關執行重點如下：

第一、防制洗錢及打擊資恐政策及協調(建議第 1 項至第 2 項)：評估風險及應用資源之機關或機制之指定、風險為基礎之全國性政策之制定、確保各權責機關得以彼此合作之機制。

第二、洗錢及沒收(建議第 3 項至第 4 項)：洗錢行為罪刑化、提供犯罪所得利益凍結、扣押及沒收之法律依據。

第三、資助恐怖分子及武器擴散融資(建議第 5 項至第 8 項)：資助恐怖分子罪刑化、建立資恐及防止武器擴散之目標性金融制裁機制、防止透過非營利組織以合法掩護非法。

第四、防制措施(建議第 9 項至第 23 項)：

(1)金融機構應採行客戶盡職調查及記錄保存、針對特定客戶(例如重要政治性職務人士、來自高風險國家)及活動(例如通匯銀行業務、新服務活動、電匯業務)之相關措施。

(2)信賴第三方之措施及金融集團風險控管。

(3)可疑交易報告及保密機制。

(4)特定非金融事業體與專業人員應採行之措施。

第五、透明性和法人及其他法律安排之實質受益人(建議第 24 項至第 25 項)：法人及其他法律安排之實質受益所有權人之資訊揭露。

第六、權責機關之權力與責任以及其他制度上之作為(建議第 26 項至第 35 項)：規範與監理機關之指定、執法作為及施行處罰之實務要求。

第七、國際合作(建議第 36 項至第 40 項)：簽署與洗錢有關之國際公約、建立司法互助機制，包括凍結、沒收、引渡及其他各種形式之合作。

銀行業為達到直接成果 4 之效能遵循，主要與採行 FATF 之建議第 9 項至第 23 項之防制措施有關，另與建議第 1 項風險評估及應用風險為本之方法，以及建議第 6 項資助恐怖分子及恐怖主義之目標性金融制裁和建議第 29 項金融情報中心等機制之要素相關⁵⁸。

第二節 巴塞爾銀行監理委員會

第一項 BCBS 之介紹

國際清算銀行(Bank For International Settlements，下稱 BIS)為歷史最悠久之國際金融組織，總部設於瑞士巴塞爾(Basel)，BIS 不接受私人或公司實體之存款或提供任何金融服務，其使命為協助中央銀行追求貨幣及金融穩定，並促進國際合作，BIS 透過其下之常設委員會所提供之分析和政策建議來達成，可稱為中央銀行的銀行⁵⁹。巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision,

⁵⁸ FATF，Methodology，同前註 30，頁 101。

⁵⁹ Bank for International Settlements (BIS)，About the BIS-overview，檢自 <https://www.bis.org/about/index.htm?m=1%7C1>，查訪日期 2017 年 5 月 16 日。

BCBS, 又稱巴塞爾委員會)於 1974 年底由 10 國集團(G10)中央銀行行長在國際貨幣及銀行市場極不穩定之情況下成立, 委員會總部設在 BIS, 成立目的為藉由提高全球銀行監管之質量來加強金融穩定⁶⁰。BCBS 為銀行審慎監管全球標準之主要制定者, 其任務係為強化全球銀行之監管提供標準規則, 以加強金融穩定⁶¹。BCBS 期望 BCBS 成員國及轄下國際級銀行全面實施其標準, 且在預定時限內, 將該等標準納入當地法規, 惟 BCBS 標準僅屬最低要求, 各成員可自行決定採行更高標準之作法。

第二項 BCBS 之規範

BCBS 致力於制定各項銀行監理及銀行最佳實務規則, 除了有關公司治理(Corporate Governance)及法令遵循(Compliance)相關文件, 可作為銀行採行堅實法規遵循制度架構之參考外, BCBS 並訂有下列關於防制洗錢及打擊資恐之重要規範⁶²:

日期	名稱	說明
2017 年 6 月 7 日 ⁶³	健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理文件 (Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism)	1.2014 年 1 月 15 日修訂將「銀行客戶盡職調查」(Customer due diligence for banks) 納入。 2.2016 年 2 月 4 日修正發布, 納入附錄 4「開戶一般指引」。 3.2016 年 11 月修訂附錄 2「通匯銀行」。

⁶⁰ Bank for International Settlements (BIS), History of the Basel Committee, 檢自 <https://www.bis.org/bcbs/history.htm>, 查訪日期 2017 年 5 月 16 日。

⁶¹ Bank for International Settlements (BIS), About the Basel Committee, 檢自 <https://www.bis.org/bcbs/about.htm?m=3%7C14%7C573>, 查訪日期 2017 年 5 月 16 日。

⁶² BCBS publications 文件資料查詢頁面, 檢自 <https://www.bis.org/bcbs/publications.htm?m=3%7C14%7C566>, 查訪日期 2017 年 5 月 16 日。

⁶³ 同前註, 文件修訂訊息, 檢自 <https://www.bis.org/bcbs/publ/d405.htm>, 查訪日期 2017 年 6 月 24 日。

		4.2017年6月7日再次修訂附錄2「通匯銀行」及附錄4「開戶一般指引」。
2012年9月14日	有效銀行監理之核心原則 (Core principles for effective banking supervision)	1.1997年制定作為世界各國銀行監理機關評估銀行監理架構及銀行審慎監理之最低標準。 2.1999年另行制定發布「核心原則實施方法」(Core Principles Methodology)，經於2006年10月同時修訂「核心原則」及「實施方法」，於2012年再次修訂將二者合併。
2009年5月12日	跨境電匯直接撥付訊息之盡職調查及透明度 (Due diligence and transparency regarding cover payment messages related to cross-border wire transfers)	發布有關跨境電匯直接撥付訊息之盡職調查及透明度政策之最終文件。
2003年8月20日	整合認識客戶風險管理 (諮詢文件)(Consolidated KYC Risk Management - consultative document)	本文件之最終文件於2004年10月發布，嗣於2016年納入「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理」文件。
2003年2月12日	開戶與客戶辨識一般指導原則(General Guide to	本文件嗣於2016年納入「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風

	Account Opening and Customer Identification)	險管理」文件之附錄 4。
2001 年 10 月 4 日	銀行客戶盡職調查 (Customer due diligence for banks - final document)	本文件嗣於 2014 年由「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理」文件替代。
1998 年 12 月 28 日	防止犯罪分子利用銀行系統洗錢聲明 (Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering)	本文件為 BCBS 早期所發表之防制洗錢基本宣言及規則。

謹就銀行業應主要關注之「有效銀行監理之核心原則與實施方法」及「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理」文件說明如下：

(一)有效銀行監理之核心原則與實施方法：

核心原則係用以作為評估銀行監理體系品質之基準及確認未來為達成穩健監理實務所應進行工作之標準。依相關實施經驗顯示，對核心原則遵循程度進行自行評估，將有助於監理機關提供達成穩健監理實務之最低標準架構。透過修訂並盡可能提高核心原則與證券、保險、防制洗錢及資訊揭露相關準則間之一致性⁶⁴。1999 年考量各國客觀環境之差異及實施之困難，巴塞爾委員會爰訂定核心原則實施方法，針對每一項原則制定評估規範，藉此評估核心原則之遵循程度，包括「必要規範」(essential criteria) 及「額外規範」(additional criteria)。必要規範作為

⁶⁴ 金融研究參考資料，2006 年巴塞爾有效銀行監理之核心原則與實施方法，金融監督管理委員會，檢自 http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=229&websiteslink=download_list.jsp&parentpath=0,9,55，查訪日期 2017 年 5 月 26 日。

用以衡量是否遵循核心原則之依據；對於監管範圍含有大型銀行國家，額外規範另提供其應達成之最佳實務建議。2012 年修正重點為調整各項原則之順序，區分為「監理權責」及「審慎規範」二大部分，並將「核心原則」與「核心實施方法」合併⁶⁵。2012 年新版與 2006 年版之「核心原則」比較表如本文附錄二。核心原則中又以原則 26 及原則 29 與銀行業採行防制洗錢及打擊資恐之作為最為相關：

1.原則 26：內部控制與稽核(Internal control and audit)

監理機關應確認銀行具備適當之內部控制架構，以建立及維持適當控制之經營環境，並考量其風險概況。該架構應包括：訂定明確之授權及分層負責；銀行承諾事項、款項支付及資產負債會計處理等功能之區隔；上述作業程序之協調；資產安全維護；以及適當且具獨立性之內部稽核及法令遵循機制，用以檢測銀行是否遵循內部控制及相關法律規範。

2.原則 29：金融服務之濫用(Abuse of financial services)

監理機關應確認銀行已建立適當之管理政策及作業程序，包括嚴謹之客戶盡職調查(Customer Due Diligence, CDD)，以促進金融部門之高度職業道德及專業水準，並避免銀行有意、無意地被利用而涉入犯罪活動。本原則將原有認識客戶(Know Your Customer, KYC)之文字修訂為客戶盡職調查(CDD)。此原則之實施可另參照 2012 年 2 月 FATF 40 項標準建議、2004 年 10 月整合認識客戶風險管理文件、2003 年 1 月空殼銀行及代辦登記辦公室文件及 2001 年 10 月銀

⁶⁵ 顏佳瑩，瑞士巴塞爾金融穩定學院(FSI)「金融穩定與修正後之有效銀行監理核心原則」研討會，2013 年 3 月，頁 8-9，檢自 http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10200575，查訪日期 2017 年 5 月 26 日。

行客戶盡職調查文件⁶⁶。

(二)健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理文件：

基於針對藉由銀行從事犯罪活動之風險認知，巴塞爾銀行監理委員會發布本指導原則提出銀行應如何在其總體風險中，進行包括洗錢(ML)及資助恐怖主義(FT)之風險管理。本指導原則內容亦將委員會之前發布之「整合認識客戶風險管理文件」、「銀行客戶盡職調查文件」、「開戶一般指引」及「通匯銀行」內容納入，十分完整。另巴塞爾銀行監理委員會也支持 FATF 40 項標準建議，故併予列入參照 FATF 標準規範，以協助銀行在實施基礎上符合此些標準要求。本指導原則涵蓋：

1、健全洗錢及資恐風險管理之基本要素

- (1)評估、理解、管理和抵減風險
- (2)客戶接受政策
- (3)客戶及實質受益人身分識別、驗證和風險分析
- (4)持續監測
- (5)資訊管理
- (6)報告可疑交易和資產凍結

2、集團及跨境防制洗錢及打擊資恐規範

- (1)管理客戶風險之全球程序
- (2)風險評估與管理
- (3)整合防制洗錢及打擊資恐政策和程序
- (4)集團資訊共享
- (5)混合金融集團

3、監理機關之角色

⁶⁶ Basel Committee on Banking Supervision(BCBS)，Core Principles for Effective Banking Supervision，Bank for International Settlements，2012年9月，頁64-67，檢自 <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>，查訪日期2017年5月16日。

第三節 沃爾夫斯堡集團

第一項 組織簡介

沃爾夫斯堡集團(the Wolfsberg Group)於 2000 年由以下具領先地位之金融機構組成：荷蘭銀行 (ABN AMRO)⁶⁷、西班牙國際銀行(Banco Santander Central Hispano S.A.)、東京三菱銀行(Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ)、巴克萊銀行(Barclays)、花旗集團(Citigroup)、瑞士信貸集團(Credit Suisse)、德意志銀行(Deutsche Bank)、高盛(Goldman Sachs)、滙豐(HSBC)、摩根大通(J.P. Morgan Chase)、法國興業銀行(Société Générale)、瑞士銀行(UBS)共 12 家銀行。現則由 13 家全球性銀行為集團成員，扣除荷蘭銀行後，增加美國銀行(Bank of America)及渣打銀行(Standard Chartered Bank)⁶⁸。

沃爾夫斯堡集團之設立宗旨係以管理金融犯罪風險為目的，積極發展各業務管控準則及指引，諸如：了解您的客戶(Know Your Customer)、防制洗錢及打擊資恐政策等。相關文件用以提供立法者或監管機構尚未充分闡明標準之銀行業務領域作為參考，為銀行應負之防制洗錢及打擊資恐責任投入心力⁶⁹。

第二項 規範說明

沃爾夫斯堡集團自成立以來即致力於發布有關各項銀行業務防制洗錢原則及相關聲明，並作為國際採行之沃爾夫斯堡標準(Wolfsberg Standards)。涵蓋範圍包括通匯銀行、國際匯款、信用卡、電子支付、私人銀行、共同基金、貿易融資，並發表反洗錢及反貪腐準則。沃爾夫斯堡集團發布之規範文件相關列表如下⁷⁰：

⁶⁷ 2007 年由蘇格蘭皇家銀行 (Royal Bank of Scotland)、富通銀行 (Fortis Bank)、西班牙國際銀行 (Banco Santander) 三家銀行集團共同收購，2010 年 4 月 1 日，荷蘭銀行公告表示經荷蘭政府收購，脫離蘇格蘭皇家銀行集團，荷蘭銀行現為荷蘭政府全資擁有，並受荷蘭中央銀行監管之獨立銀行。

⁶⁸ Wolfsberg 集團官網，檢自 <http://www.wolfsberg-principles.com/>，查訪日期 2017 年 5 月 18 日。

⁶⁹ The Wolfsberg Group, Global Banks: Global Standards, 檢自 <http://www.wolfsberg-principles.com/index.html>，查訪日期 2017 年 5 月 18 日。

⁷⁰ The Wolfsberg Group, Wolfsberg Standards, 檢自 <http://www.wolfsberg-principles.com/standards.html>，查訪日期 2017 年 5 月 18 日及 2017 年 5 月 28 日。

文件名稱	說明
Guidance on PEPs	2017 年 5 月發布 重要政治性職務人士指引
Trade Finance Principles-Wolfsberg Group, ICC and the BAFT	2017 年 貿易融資準則-沃爾夫斯堡集團、國際商會銀行委員會 (ICC) 和金融貿易銀行家協會(BAFT)共同發布。
SWIFT RMA Due Diligence	2016 年 SWIFT 關係管理申請 (RMA) 指導文件
Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles for Correspondent Banking	2014 年 通匯銀行防制洗錢準則
Wolfsberg Group MIPS Paper	2014 年 行動和網路支付服務(MIPS)洗錢風險及緩解措施文件
Private Banking Principles	2012 年 5 月 私人銀行業全球防制洗錢準則
Guidance on Prepaid & Stored Value Cards	2011 年 10 月 14 日 預付及儲值卡指引
Anti-Corruption Guidance	2011 年 反貪腐指引
Monitoring Screening Searching Paper	2009 年 11 月 9 日 監測、篩選與調查文件
AML Guidance on Credit/Charge Card Issuing and Merchant Acquiring Activities	2009 年 5 月 信用卡/收費卡發行及收單業務指引

Wolfsberg Group, Clearing House Statement on Payment Message Standards	2007 年 4 月 國際電匯訊息標準-沃爾夫斯堡集團和美國清算所協會(The Clearing House Association L.L.C)共同聲明
Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering Risks	2006 年 3 月 風險為本之洗錢風險管理指引
Anti-Money Laundering Guidance for Mutual Funds and Other Pooled Investment Vehicles	2006 年 3 月 互助基金和其他合併投資工具防制洗錢指引
Wolfsberg Statement on The Suppression of the Financing of Terrorism	2002 年 1 月 關於資助恐怖主義之聲明

沃爾夫斯堡集團對於通匯銀行之防制洗錢標準向來為全球銀行所共同遵守之規則，近期沃爾夫斯堡集團並發布有關重要政治性職務人士相關準則，前開二規範分別涉及 FATF 40 項標準建議第 13 項通匯銀行及建議第 12 項重要政治性職務人士，爰再予敘明如下：

(一)通匯銀行防制洗錢準則 (Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles for Correspondent Banking)⁷¹

沃爾夫斯堡集團於 2014 年發布本準則，作為建立及維護外國通匯銀行業務關係之全球性指引，集團認為遵守此些原則將進一步有效管理風險，使銀行能對其客戶進行良好商業判斷，並支持沃爾夫斯堡集團成員防止將其全球業務用於犯罪目的之目標。該集團所制定之「防制洗錢問卷」(The Wolfsberg

⁷¹ The Wolfsberg Group, Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles for Correspondent Banking, 檢自 <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/standards/Wolfsberg-Correspondent-Banking-Principles-2014.pdf>, 查訪日期 2017 年 6 月 28 日。

Group Anti-Money Laundering Questionnaire) 即為銀行間於建立通匯關係前或進行持續盡職調查時，作為確認通匯行洗錢防制及打擊資恐遵循情形之用

⁷²。本準則內容包含：通匯銀行、責任與監督、風險為本之盡職調查指南及注意事項、加強盡職調查、可疑活動監測與報告、整合防制洗錢計畫。

(二)重要政治性職務人士指引【Wolfsberg Guidance on Politically Exposed Persons (PEPs)】⁷³

沃爾夫斯堡集團於 2017 年 5 月更新 2003 年發布之重要政治性職務人士指引及 2008 年發布之常見問題(FAQ)，本指引強調識別 PEPs 及風險管理程序重點應在發現政治之重大腐敗，建議銀行應以風險為本之基礎，透過初始(initial)客戶盡職調查(CDD)及持續監測來篩選 PEPs 並確定其風險。該指引內容包含：PEPs 風險、PEPs 定義、PEPs 家庭成員及密切關係人員定義及識別、國內與國外 PEPs、受 PEPs 控制組織、受 PEPs 控制國有企業及公共部門、PEPs 風險管理架構關鍵因素、PEPs 身分解除、PEPs 名單過濾等。

更新指引說明沃爾夫斯堡集團認為基於風險為基礎之方法(RBA)，將識別及管理金融犯罪風險作為客戶風險評估程序之一部分，為管理 PEPs 風險最有效之方式⁷⁴。

⁷² 張迺佳，我國商業銀行洗錢防制與打擊資助恐怖主義法規範之問題與對策探討，國立政治大學法律學系碩士在職專班碩士學位論文，頁 103-104，2016 年 12 月。

⁷³ The Wolfsberg Group，Wolfsberg Guidance on Politically Exposed Persons (PEPs)，檢自 <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/home/Wolfsberg-Guidance-on-PEPs-May-2017.pdf>，查訪日期 2017 年 6 月 28 日。

⁷⁴ The Wolfsberg Group，Wolfsberg Group Publication Statement Guidance on Politically Exposed Persons (PEPs)，檢自 <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/home/Wolfsberg-Publication-Statement-on-PEPs-May-2017.pdf>，查訪日期 2017 年 6 月 28 日。

第肆章 銀行業防制洗錢及打擊資恐機制之要求

防制洗錢初始係由於 20 世紀中期之後毒品泛濫，各國政府針對毒品犯罪採行法律政策上之作為，1988 年聯合國通過「聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」(the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances)，將涉及毒品犯罪之洗錢行為定為犯罪，為第一個打擊洗錢犯罪之國際公約⁷⁵；1989 年 FATF 成立，1990 年提出防制洗錢 40 項標準建議。聯合國則陸續於 1999 年發布「聯合國模範洗錢防制法」(Model Legislation on Laundering, Confiscation and International Cooperation in Relation to the Proceeds of Crime)、「聯合國制止資助恐怖主義國際公約」(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)、2000 年發布「聯合國打擊跨國組織犯罪公約」(the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime)及 2003 年發布「聯合國反腐敗公約」(the United Nations Convention against Corruption)⁷⁶。

在聯合國發布前揭第一個防制洗錢國際公約後，1990 年歐盟即制定「關於清洗、搜查、扣押和沒收犯罪收益公約」(Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceeds from Crime，另稱「史特拉斯堡公約」)，將洗錢之前置犯罪(predicate offense)定為凡可產生收益之刑事犯罪行為，次(1991)年並發布「關於防止利用金融系統進行洗錢活動指令」第 1 號【Council Directive of 10 June 1991 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (91/308/EEC)】。歐盟為積極參與防制洗錢行動之組織，並為 FATF 之創始人及重要成員，由於歐盟成員均須遵守歐盟制定之公約、指令和法律文件，

⁷⁵ 張成虎、王寶運、孫陵霞，商業銀行反洗錢有效性評價，經濟管理出版社，2015 年 12 月，頁 38-39。

⁷⁶ 陳浩然，反洗錢法律文獻比較與解析，復旦大學出版社，2013 年 10 月，頁 37-54。

並據以制定或變更會員國之國內法規，故其強制力及拘束性甚高⁷⁷，歐盟先後發布 4 號防制洗錢指令⁷⁸，尤其歐盟會員國必須在第 4 號防制洗錢指令⁷⁹通過後二年內，即最晚應於 2017 年 6 月 26 日前，將相關防制洗錢措施列入所屬國法律之中，對於防制洗錢及打擊資恐在歐陸之實施，更加速推進且確立其採行方向與 FATF 趨於一致。

針對國際間防制洗錢及打擊資恐之發展，藉由國際公約及指令得以成為國家具體採行為制定法令規範之依據或政策典範，以下將就美國、中國及本國之防制洗錢及打擊資恐法規制定進程及對於銀行業因應措施之要求，分別說明。

第一節 美國

美國為全球最早進行防制洗錢之國家，歷經法律變革及實務發展，美國已形塑一個以管控銀行及金流為核心之防制洗錢及打擊資恐完整架構，美國對於全球性銀行數度祭以高額裁罰，更展現其執法之決心與針對銀行業警示之態度。本節將分別就防制洗錢法規於美國之發展歷程、金融機構應遵行之實務規範以及美國紐約州近期針對金融機構防制洗錢要求頒訂之法規(PART504)進行探討。

第一項 發展歷程

1970 年美國國會通過「貨幣和外匯交易報告法」(Currency and Foreign Transactions Reporting Act)，即「銀行保密法」(Bank Secrecy Act, BSA)，用以規範對個人、銀行⁸⁰和其他金融機構之記錄保存及報告要求。BSA 旨在確認貨幣及

⁷⁷ 復旦大學中國反洗錢研究中心，歐盟反洗錢公約、指令，2011 年 7 月 6 日，檢自 <http://www.ccaml.org/newslit.php?pid=806&type=3>，查訪日期 2017 年 6 月 4 日。

⁷⁸ 1991 年 6 月 10 日制定發布第一號「關於防止利用金融系統進行洗錢活動指令」，並分別於 2001 年修正發布第二號指令(The Second Money Laundering Directive 2001/97/EC)，2005 年修正發布第三號指令(The Third Money Laundering Directive 2005/60/EC)，及於 2015 年修正發布第四號指令(The Fourth Money Laundering Directive 2015/849)。

⁷⁹ 歐盟第四號指令修正重點包含擴大適用範圍、增列稅務犯罪為洗錢、集團政策之施行、實質受益人之定義及建立登記制度、風險為本之盡職調查程序、重要政治性職務人士範圍及高級管理階層之責任等。

⁸⁰ 依據美國聯邦法規 Title 31 (31 CFR 1010.100) 規定，銀行一詞包括依美國法律成立之商業銀行、信託公司、私人銀行、儲蓄及貸款協會、儲蓄機構、信用合作社及外國銀行等之代理機構、分支機構或辦事處。

其他貨幣工具運輸或轉入美國或進出美國或存入金融機構之來源、數量及金流情形。該法要求個人、銀行和其他金融機構應向美國財政部（U.S. Department of the Treasury）提交貨幣報告，這些記錄得以提供執法機構和監管機構進行刑事、稅務及違規行為之調查，並為追緝洗錢和其他金融犯罪提供有力證據。

1986年制定之「洗錢防制法」，將聯邦存款保險法（FDIA）和聯邦信用合作社（FCUA）相關條款併入，更增加BSA之有效性，同時要求銀行應建立及維護合理程序，以確保遵守BSA就報告及記錄之保存要求。1992年通過「Annunzio及Wylie防制洗錢法」（Annunzio-Wylie Anti-Money Laundering Act），加強了對違反行為之制裁，以及美國財政部在防制洗錢之角色。1994年國會通過「禁止洗錢法令」（Money Laundering Suppression Act, MLSA）。1996年4月，發展可疑活動報告（SAR），供美國所有銀行機構使用。當銀行機構檢測到已知或涉嫌違反聯邦法律或與洗錢活動相關可疑交易或違反BSA之情況，即應提交SAR。

針對2001年9月11日恐怖攻擊事件，美國國會通過「愛國者法案」(Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001, PATRIOT)，成為美國自BSA以來最重要之防制洗錢法規。該法案第三篇(Title III)為「國際消除洗錢與防制資恐法」(the International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act of 2001)，將資助恐怖主義定為刑事犯罪，並要求通過加強客戶識別程序加強現有BSA機制。另明訂禁止金融機構與外國空殼銀行往來；要求金融機構進行盡職調查程序；要求對通匯銀行及私人銀行帳戶實施加強盡職調查程序；提升金融機構與美國政府間信息共享機制等⁸¹。

第二項 實務規範

⁸¹ FFIEC, Introduction, Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Examination Manual, 檢自 https://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/pages_manual/OLM_002.htm, 查訪日期2017年6月4日；梁鴻烈，金融機構防制洗錢之策略分析-以美國法制為中心，東吳大學法律學研究所碩士論文，1997年，頁19-35；王麗芳，洗錢暨防制洗錢相關法律責任之省思-兼論美國九一一事件後防制洗錢之新發展，中國文化大學法律學研究所碩士論文，2002年，頁90-93；葉永正，銀行防制洗錢機制之探討-以A銀行某海外分行為例，國立政治大學EMBA經營管理碩士學程(EMBA)碩士論文，2012年，頁10-15。

BSA 之制定旨在維護美國金融體系及金融機構免遭金融犯罪，包括洗錢、資恐及其他非法金融交易之濫用。洗錢及資恐為具有潛在破壞社會及財政之金融犯罪，犯罪所得與犯罪本身對社會及經濟之穩定影響甚鉅，另一方面，恐怖主義網絡藉由經濟手段介入金融體系將益加促進其活動。犯罪分子利用合法金融體系之漏洞及弱點，掩蓋其實際目的進行洗錢及資恐等活動。BSA 要求銀行機構須制定、實施及維護有效防制洗錢計劃，以解決試圖進入美國金融體系之洗錢者和恐怖分子不斷變化之手段。健全的 BSA / AML 遵守計劃對於阻止及防止利用銀行和其他金融機構洗錢及資恐活動至關重要。美國政府機關參與執行或監督 BSA 規定，並確保 BSA 發揮關鍵作用者，包括美國財政部(U.S. Treasury)、金融犯罪執法網絡(FinCEN)及屬於聯邦系統之聯邦準備銀行理事會(Board of Governors of the Federal Reserve System)、聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation)、國家信用合作社管理局(National Credit Union Administration)及貨幣監理署(Comptroller of the Currency)等。另有關美國財政部海外資產控制辦公室(Office of Foreign Assets Control, OFAC)相關法規雖非屬 BSA 之一部分，按 OFAC 主要係針對目標國家、恐怖分子、國際毒品販運者以及從事與大規模毀滅性武器擴散有關之活動，進行管理及執行經濟和貿易制裁，並對處於美國管轄權下之交易進行管制及凍結資產。基本上 OFAC 與 BSA 之要求相異，惟均追求國家安全之相同目標⁸²。

(一) 聯邦金融機構檢查委員會 (FFIEC)⁸³

參照聯邦金融機構檢查委員會 (FFIEC)「銀行秘密法/防制洗錢(BSA/AML)檢查手冊」⁸⁴內容，為金融機構檢查人員提供查核有關銀行秘密法、防制洗錢及

⁸² FFIEC, Introduction, 同前註, 頁 4-10。

⁸³ FFIEC 成立於 1979 年 3 月，主要任務為制定統一原則、標準及報告格式，促進金融機構監管統一。委員會有六名具投票權成員：聯邦準備銀行理事會(Board of Governors of the Federal Reserve System)、聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation)、國家信用合作社管理局(National Credit Union Administration)、貨幣監理署(Comptroller of the Currency)、消費者金融保護局(Consumer Financial Protection Bureau) 及國家聯絡委員會(State Liaison Committee)。

⁸⁴ FFIEC, Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Examination Manual, Federal Financial Institutions Examination Council, 2014 年, 檢自

OFAC 之指引，內容包括 BSA / AML 遵循計劃要求、BSA / AML 風險及風險管理期待、健全金融機構實務及檢查程序等。該手冊並揭示違反 BSA 之刑事及民事責任，按銀行及個人均可能因違反洗錢及資恐法規而需承擔刑事責任和民事責任，例如，民事罰款、刑事罰款、監禁及沒收。此外，銀行具有喪失特許權之風險，銀行員工亦有被解除及禁止從事銀行業務之風險。

前開手冊係查核人員用以檢查銀行法規遵循之指引，並區分為核心部分及擴增部分，惟並非所有核心和擴增之檢查程序均適用於每個銀行，仍應取決於銀行之 BSA / AML 風險狀況、獨立測試之質量和數量、金融機構 BSA / AML 遵法歷史等相關因素。擴增部分涉及特定業務、產品、客戶或實體，銀行應制定適當相應政策、程序及流程，該部分亦提供有關 BSA / AML 遵法計劃架構及管理之指導。綜上，檢查手冊反映出對銀行監管之規則，可供銀行進行防制洗錢及打擊資恐內部機制之檢視依據，謹就手冊各項次內容架構摘述如下⁸⁵：

項次	說明
Introduction	前言
CORE EXAMINATION OVERVIEW AND PROCEDURES FOR ASSESSING THE BSA/AML COMPLIANCE PROGRAM 1.Scoping and Planning—Overview 2.BSA/AML Risk Assessment—Overview 3.BSA/AML Compliance Program—Overview 4.Developing Conclusions and Finalizing the Examination—Overview	《核心檢查概述及程序》 評估銀行秘密法/防制洗錢遵法計劃 1.範圍與規劃概述 2.BSA/AML 風險評估概述 3.BSA/AML 遵法計劃概述 4.發展結論及完成檢查概述
CORE EXAMINATION OVERVIEW AND PROCEDURES FOR REGULATORY REQUIREMENTS AND RELATED TOPICS 1.Customer Identification Program—Overview 2.Customer Due Diligence—Overview	《核心檢查概述及程序》 法規要求及相關主題 1.客戶識別程序概述 2.客戶盡職調查概述 3.可疑活動報告概述

https://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/pages_manual/OLM_106.htm，查訪日期 2017 年 6 月 4 日。

⁸⁵ 各項次之概述(Overview)後均附有檢查程序(Examination Procedures)。

<p>3.Suspicious Activity Reporting—Overview (2014)</p> <p>4.Currency Transaction Reporting—Overview (2014)</p> <p>5.Currency Transaction Reporting Exemptions—Overview (2014)</p> <p>6.Information Sharing—Overview</p> <p>7.Purchase and Sale of Monetary Instruments Recordkeeping—Overview</p> <p>8.Funds Transfers Recordkeeping—Overview</p> <p>9.Foreign Correspondent Account Recordkeeping, Reporting and Due Diligence—Overview (2014)</p> <p>10.Private Banking Due Diligence Program (Non-U.S. Persons)—Overview</p> <p>11.Special Measures—Overview</p> <p>12.Foreign Bank and Financial Accounts Reporting—Overview (2014)</p> <p>13.International Transportation of Currency or Monetary Instruments Reporting—Overview (2014)</p> <p>14.Office of Foreign Assets Control—Overview (2014)</p>	<p>(2014)</p> <p>4. 現金交易報告概述 (2014)</p> <p>5. 現金交易報告豁免概述 (2014)</p> <p>6. 資訊共享概述</p> <p>7. 買賣貨幣工具記錄概述</p> <p>8. 轉帳記錄概述</p> <p>9. 外國通匯帳戶記錄、報告及盡職調查概述 (2014)</p> <p>10. 私人銀行盡職調查計劃 (非美國人) 概述</p> <p>11. 特殊措施概述</p> <p>12. 外國銀行及金融帳戶報告概述 (2014)</p> <p>13. 貨幣或貨幣工具國際運輸報告概述 (2014)</p> <p>14. 海外資產控制辦公室概述 (2014)</p>
<p>EXPANDED EXAMINATION OVERVIEW AND PROCEDURES FOR CONSOLIDATED AND OTHER TYPES OF BSA/AML COMPLIANCE PROGRAM STRUCTURES</p> <p>1.BSA/AML Compliance Program Structures—Overview</p> <p>2.Foreign Branches and Offices of U.S. Banks—Overview</p> <p>3.Parallel Banking—Overview</p>	<p>《擴增檢查概述及程序》整合及其他類型 BSA / AML 遵法計劃結構</p> <p>1.BSA / AML 遵法計劃結構概述</p> <p>2.美國銀行海外分行及辦事處概況</p> <p>3.平行銀行⁸⁶概況</p>
<p>EXPANDED EXAMINATION OVERVIEW AND PROCEDURES FOR PRODUCTS AND SERVICES</p> <p>1.Correspondent Accounts (Domestic)—Overview</p>	<p>《擴增檢查概述及程序》產品和服務</p> <p>1.國內通匯銀行概述</p> <p>2. 國外通匯銀行概述</p>

⁸⁶ 依聯邦金融機構檢查委員會 (FFIEC) 銀行秘密法/防制洗錢 (BSA/AML) 檢查手冊 (參前註 84) 「平行銀行概述」乙節 (頁 170)，係指當至少有一家美國銀行及一家外國金融機構直接或間接由同一人或緊密合作業務之某群人進行控制，但不受單一國家合併監管時，即成為平行銀行機構。

<p>2. Correspondent Accounts (Foreign)—Overview (2014)</p> <p>3. Bulk Shipments of Currency —Overview (2014)</p> <p>4. U.S. Dollar Drafts—Overview</p> <p>5. Payable Through Accounts—Overview</p> <p>6. Pouch Activities—Overview</p> <p>7. Electronic Banking—Overview</p> <p>8. Funds Transfers—Overview</p> <p>9. Automated Clearing House Transactions—Overview (2014)</p> <p>10. Prepaid Access—Overview (2014)</p> <p>11. Third-Party Payment Processors—Overview (2014)</p> <p>12. Purchase and Sale of Monetary Instruments—Overview</p> <p>13. Brokered Deposits—Overview</p> <p>14. Privately Owned Automated Teller Machines—Overview</p> <p>15. Nondeposit Investment Products—Overview</p> <p>16. Insurance—Overview</p> <p>17. Concentration Accounts—Overview</p> <p>18. Lending Activities —Overview</p> <p>19. Trade Finance Activities—Overview</p> <p>20. Private Banking—Overview</p> <p>21. Trust and Asset Management Services—Overview</p>	<p>(2014)</p> <p>3. 大額貨幣運輸概述 (2014)</p> <p>4. 美元匯票概述</p> <p>5. 過渡帳戶概述</p> <p>6. 郵袋活動⁸⁷概述</p> <p>7. 電子銀行概述</p> <p>8. 轉帳概述</p> <p>9. 自動結算所交易概述 (2014)</p> <p>10. 預付款存款概述 (2014)</p> <p>11. 第三方付款服務者概述 (2014)</p> <p>12. 買賣貨幣工具概述</p> <p>13. 經紀存款概述</p> <p>14. 私人自動櫃員機概述</p> <p>15. 非存款投資產品概述</p> <p>16. 保險概述</p> <p>17. 集中帳戶概述</p> <p>18. 貸款活動概述</p> <p>19. 貿易融資活動概述</p> <p>20. 私人銀行概述</p> <p>21. 信託與資產管理服務概述</p>
<p>EXPANDED EXAMINATION OVERVIEW AND PROCEDURES FOR PERSONS AND ENTITIES</p> <p>1. Nonresident Aliens and Foreign Individuals—Overview</p> <p>2. Politically Exposed Persons—Overview</p> <p>3. Embassy, Foreign Consulate, and Foreign Mission Accounts—Overview (2014)</p> <p>4. Non-Bank Financial Institutions—Overview (2014)</p> <p>5. Professional Service Providers—Overview</p>	<p>《擴增檢查概述及程序》 個人及實體</p> <p>1. 非居民外國人和外國籍人士概述</p> <p>2. 重要政治性職務人士概述</p> <p>3. 大使館、外國領事館及外交使團帳戶概述 (2014)</p> <p>4. 非銀行金融機構概況 (2014)</p>

⁸⁷ 同前註「郵袋活動」乙節(頁 199)，係指將貨幣、貨幣工具和其他文件從美國境外運送到美國當地銀行，郵袋可能由銀行或個人發送。郵袋服務通常與外國通匯銀行服務一起提供。

6.Non-Governmental Organizations and Charities— Overview	5.專業服務提供商概述
7.Business Entities (Domestic and Foreign)— Overview	6.非政府組織及慈善機構 概述
8.Cash-Intensive Businesses—Overview	7.國內、外企業實體概述
APPENDICES A~T	8.現金密集行業概述
	附件 A 至 T

(二)FINCEN 美國金融犯罪執法網絡

美國金融犯罪執法網絡(FinCEN)成立於 1990 年，隸屬於美國財政部可謂 BSA 之授權管理人，並擔任美國之金融情報中心(FIU)。透過分析銀行秘密法 (BSA) 所要求之資訊，強力支援美國聯邦、州、地方及國際對防制洗錢之執法活動，藉由發布規章制度及解釋指導意見、對受監管行業宣導、支援聯邦檢查機構查核銀行，並在需要時採取執法行動。FinCEN 仰賴聯邦檢查機構檢查其管轄範圍內之銀行是否符合 BSA⁸⁸。BSA 針對記錄保存及報告之要求，可供調查人員追蹤犯罪分子，FinCEN 員工以具備之專門知識為 BSA 收集之資訊提升價值，鑑於洗錢最終目標為偽裝金流來源，手法越來越具創造力，FinCEN 憑藉強大數據管理功能，研究並分析相關資訊和其他關鍵情報，建置美國最大執法資料庫之一⁸⁹。FinCEN 並與外國政府合作，提供政策建議和指導、分析培訓、技術諮詢及人力支援，以促進全球防制洗錢及打擊資恐制度之實施。

2011 年 3 月 1 日 FinCEN 將銀行秘密法 (BSA) 與金融機構相關規定移至美國聯邦法規 (Code of Federal Regulations, CFR) 第十章(Chapter X)，以及將部分 31CFR103 規定轉移到 31CFR 第十章，以提高監管之效率及效力⁹⁰。

茲就 31CFR Chapter X - FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK,

⁸⁸ FFIEC, Introduction, 同前註 81, 頁 5。

⁸⁹ FinCEN, Law Enforcement Overview, United States Department of Treasury Financial Crimes Enforcement Network, 檢自 <https://www.fincen.gov/resources/law-enforcement-overview>, 查訪日期 2017 年 6 月 4 日。

⁹⁰ Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network, Transfer and Reorganization of Bank Secrecy Act Regulations 31 CFR Part 103 / 31 CFR Chapter X, Federal Register / Vol. 75, No. 206 / Tuesday, October 26, 2010 / Rules and Regulations, 檢自 <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2010-10-26/pdf/2010-25914.pdf>, 查訪日期 2017 年 6 月 4 日。

DEPARTMENT OF THE TREASURY PART 1010 - GENERAL PROVISIONS (§§

1010.100 - 1010.980)主要章節⁹¹臚列如下：

目錄 ⁹²	項次說明	細項
Subpart A—General Definitions (§1010.100)	子部分 A 定義	§1010.100 定義
Subpart B—Programs (§§1010.200-1010.230)	子部分 B 方案	§1010.200 概述 §1010.205 特定金融機構防制洗錢計劃之豁免 §1010.210 防制洗錢計劃 §1010.220 客戶識別程序要求 §1010.230 法人客戶實質受益人要求
Subpart C—Reports Required to Be Made (§§1010.300-1010.370)	子部分 C 報告要求	§1010.200 概述 §1010.301 財政部長之決定 §1010.305 [保留] §1010.306 提交報告 §1010.310 現金交易申報 §1010.311 提交現金交易報告責任 §1010.312 身分識別要求 §1010.313 整合 §1010.314 結構型交易 §1010.315 非銀行金融機構之豁免 §1010.320 可疑交易報告 §1010.330 收取關於貿易或業務超逾 10,000 美元現金報告 §1010.331 法院書記官員收取超逾 10,000 美元現金保釋金報告 §1010.340 現金或貨幣工具之運送報告 §1010.350 外國帳戶報告 §1010.360 與外國代理機構交易

⁹¹ 杜金富主編，部分國家(地區)反洗錢/反恐融資規定選編，中國金融出版社，2013 年 12 月，頁 75-78。

⁹² 31 CFR Part 1010 - GENERAL PROVISIONS，Legal Information Institute，Cornell Law School，檢自 <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/31/part-1010>，查訪日期 2017 年 6 月 13 日。

目錄 ⁹²	項次說明	細項
		報告 §1010.370 國內特定硬幣及現金交易報告
Subpart D—Records Required To Be Maintained (§§1010.400-1010.440)	子部分 D 紀錄保存要求	§1010.401 財政部長之決定 §1010.405 [保留] §1010.410 金融機構製作及保存之紀錄 §1010.415 購買銀行支票及匯票、銀行本票、匯票和旅行支票 §1010.420 製作及保存持有收取利息之外國帳戶客戶紀錄 §1010.430 記錄性質及保留期限 §1010.440 美國境外之主體
Subpart E—Special Information Sharing Procedures To Deter Money Laundering and Terrorist Activity (§§1010.500-1010.540)	子部分 E 防制洗錢及資恐特殊資訊共享程序	§1010.500 概述 §1010.505 定義 §1010.520 政府機構與金融機構間之資訊共享 §1010.530 [保留] §1010.540 金融機構間自願資訊共享
Subpart F—Special Standards of Diligence; Prohibitions; and Special Measures (§§1010.600-1010.670) Subject Group 3 Special Due Diligence for Correspondent Accounts and Private Banking Accounts (§§1010.605 - 1010.640) Subject Group 4 Special Measures Under Section 311 of the USA Patriot Act and Law Enforcement Access to Foreign Bank Records (§§1010.651 - 1010.670)	子部分 F 盡職調查之特殊標準、禁止事項及特殊措施	次項組 3 通匯帳戶及私人銀行帳戶特別盡職調查 (§§1010.605 - 1010.640) 次項組 4 「美國愛國者法案」第 311 條規定措施及取得外國銀行記錄之執行事項 (§§1010.651-1010.670)
Subpart G—Administrative Rulings	子部分 G 行政裁決	§1010.710 範圍 §1010.711 提交請求

目錄 ⁹²	項次說明	細項
(§§1010.710-1010.717)		§1010.712 不合格要求 §1010.713 口頭溝通 §1010.714 撤銷請求 §1010.715 發布裁決 §1010.716 修改或撤銷裁決 §1010.717 資訊揭露
Subpart H—Enforcement ; Penalties ; and Forfeiture (§§1010.810-1010.850)	子部分 H 執行、處 罰及沒收	§1010.810 執行 §1010.820 民事處罰 §1010.821 罰則調整表 §1010.830 沒收現金或貨幣工具 §1010.840 刑事處罰 §1010.850 關於現金或貨幣工具 運送之執行機關
Subpart I—Summons (§§1010.911-1010.917)	子部分 I 傳喚	§1010.911 概述 §1010.912 掣發傳票者 §1010.913 傳票內容 §1010.914 傳票送達 §1010.915 審查證詞及記錄 §1010.916 傳票執行 §1010.917 支付費用
Subpart J—Miscellaneous (§§1010.920-1010.980)	子部分 J 其他	§1010.920 檢視記錄 §1010.930 舉報人之獎勵 §1010.940 政府債務之攝影或其 他複製 §1010.950 資訊取得 §1010.960 揭露 §1010.970 例外、豁免及報告 §1010.980 美元用語包括等值外 幣

另就 PART 1020 - RULES FOR BANKS (§§ 1020.100 - 1020.670)有關銀行之規範，並明訂防制洗錢計劃 (§§ 1020.200-1020.220)、銀行應提交報告之要求 (§§ 1020.300 - 1020.320)、銀行應維護紀錄之要求 (§§ 1020.400 - 1020.410)、防制洗錢和恐怖活動之特別資訊共享程序 (§§1020.500 - 1020.540) 及盡職調查特別標準；

禁止事項；及特別措施（§§1020.600 - 1020.670）⁹³等銀行應遵循辦理事項。

第三項 具體機制-紐約州 PART504

美國紐約金融服務署(DFS)為美國紐約州金融監理主管機關，負責對於紐約州註冊之受規範機構(含銀行業及非銀行業)為金融服務之監理，2011 年至 2015 年間 DFS 大幅修改法令規章及金檢規範展現改革魄力，包括 2014 年將金融產業網路安全納入改革⁹⁴；另經該署對前開受規範機構就 BSA(營業秘密法)/AML(洗錢防制法規)及 OFAC (美國財政部海外資產控制辦公室)聯邦經濟及貿易制裁措施實施準則等遵守情形進行查核，認為有必要對相關要求事項作進一步釐清，因而訂定 PART504⁹⁵。

PART 504 內容規範甚為具體，為金融機構執行 AML/CFT 提出遵循之要求，該規範已於 2017 年 1 月 1 日起生效，原則上各金融機構依據 BSA/AML 及 PATRIOT(愛國者)法案均有一定程度之落實，惟對於新法之施行就機制有效性驗證將是一大挑戰。PART 504 對受規範機構之要求主要內容如下：

一、PART§504.3

- (1)應設計並建立合理之交易監控程序及系統，以便對所執行之交易保持監控，避免發生違反 BSA/AML 或可疑活動通報規定之情事。
- (2)應設計並建立合理之人工或自動化交易篩檢程序，以便適時阻攔 OFAC(美國財政部海外資產控制辦公室)所禁止之交易。
- (3)若發現有任何方面、系統或流程需要重大改良或更新，應將相關確認問題、規

⁹³ 31 CFR Part 1020 - RULES FOR BANKS，Legal Information Institute，Cornell Law School，檢自 <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/31/part-1020>，查訪日期 2017 年 6 月 23 日。

⁹⁴ NYDFS 為促進金融服務業提升網路安全，決意擴大其對資訊技術 (IT) 之查核程序，更加聚焦於網路安全。NYDFS 鼓勵所有金融機構，應將網路安全視為整體風險管理策略之一環，而非僅作為資訊技術的一部分。為此，NYDFS 自 2014 年 12 月 10 日頒訂 New Cyber Security Examination Process 將網路安全納入新查核項目及程序。檢自 http://www.dfs.ny.gov/banking/bil-2014-10-10_cyber_security.pdf，查訪日期 106 年 6 月 14 日。

⁹⁵ Department of Financial Services Superintendent's Regulations，Part 504 Banking Division Transaction Monitoring and Filtering program and certifications(Statutory authority: Banking Law §§37(3)(4) & 672; Financial Services Law §302)，§504.1Background，檢自 <http://www.dfs.ny.gov/legal/regulations/proposed/rp504t.pdf>，查訪日期 2017 年 6 月 14 日。

劃補正措施及實施補正情形等作成紀錄文件，以備日後提供監理機關審查。

二、PART§504.4

受規範機構應於每年 4 月 15 日前，向 DFS 提交符合要求格式之董事會決議或高階主管所出具法遵查核報告書（Annual Board Resolution or Senior Officer(s) Compliance Finding For Bank Secrecy Act / Anti-Money Laundering and OFAC Transaction Monitoring and Filtering Program），聲明銀行符合前開§504.3 之要求；另相關證明紀錄、表單及資料應保存 5 年，俾供檢查。

本國銀行倘設有紐約分行者，除應以風險為本進行風險評估外，辨識後並須對應風險謹慎確認各系統設定參數及資料源正確性、資料處理程序等。且自 2018 年起，每年 4 月 15 日前應由董事會成員或高階主管向 DFS 出具法遵查核報告書 (certification)，確認銀行已採取所有必要步驟，以確保銀行已遵循前述交易監控及篩檢機制之法規要求，以及據其所知，銀行之交易監控及篩檢制度已符合本法案的監理機關要求。

美國紐約州對防制洗錢及打擊資恐之嚴格規定，再次印證銀行對於人力及系統充分投入資源之必要性。由於美國為防制洗錢及打擊資恐領導國家，極為重視防制洗錢暨資恐規範之落實，對於未確實遵循之金融機構，祭出罰鍰日漸增高，並伴隨繁重之後續改善義務，各受規範機構均應審慎應對，以免受罰。

第二節 中國

中國遵循國際標準逐漸發展出架構完整之反洗錢制度，2012 年 2 月中國並通過 FATF 第三輪防制洗錢及打擊資恐相互評鑑，成為 FATF 成員國（地區）中第 13 個通過評鑑之國家。中國反洗錢法律制度主要分為懲罰性立法(刑事法)及預防性立法(行政規章)⁹⁶，且持續依反洗錢形勢發展加強完善反洗錢法制建設，在反洗錢規範面並可分為刑事立法、行政規章及監管政策⁹⁷進行探討，以下謹分

⁹⁶ 王文杰、楊雲驊，中國大陸地區反洗錢法規與實務，新洗錢防制法法令遵循實務分析，元照出版有限公司，2017 年 8 月，頁 137-155。

⁹⁷ 戴莉珍，兩岸洗錢防制之研究－以金融監理為中心，東吳大學法律學系中國大陸法律碩士在

別說明中國反洗錢法制之發展歷程、行政監管重要法規以及銀行執行實務運作。

第一項 發展歷程

中國反洗錢立法起始於刑事法，1988年12月中國政府簽署並於1989年正式加入「聯合國禁毒公約」，為履行國際法之義務，1990年全國人民代表大會常務委員會(下稱全國人大常委會)頒布「關於禁毒的決定」，其中第4條規定毒品犯罪及所得之刑責，應為最早有關洗錢犯罪之法律條文⁹⁸。而刑法之修訂歷程⁹⁹更反應打擊洗錢刑事立法與時俱進及與國際接軌之實證：

(一)1997年修訂中華人民共和國刑法於第191條明定洗錢罪，明知為黑社會性質組織犯罪、毒品犯罪、走私犯罪等違法所得及其產生的收益，而隱瞞、掩飾其來源及性質，即屬於洗錢罪。另於第349條將包庇與毒品有關之犯罪分子及掩護犯罪所得之行為均依法從重處罰。

(二)2000年及2001年間中國簽署「聯合國打擊跨國組織犯罪公約」及「聯合國制止向恐怖主提供資助國際公約」，爰於2001年12月為打擊恐怖活動犯罪需要，全國人大常委會通過「刑法修正案(三)」，於刑法第191條洗錢罪規定之上游犯罪(即前置犯罪，以下同)中增加恐怖活動犯罪。

(三)2006年8月，基於反洗錢工作需要及加強反洗錢國際合作考量，全國人大常委會又通過「刑法修正案(六)」，對刑法第191條規定之洗錢罪上游犯罪範圍擴大納入貪污賄賂犯罪、破壞金融管理秩序犯罪、金融詐騙犯罪等三類犯罪態樣。且修訂第312條，將涉及處分或隱匿犯罪所得及收益均列為刑事犯罪範疇。

(四)2009年2月「刑法修正案(七)」，將「單位」¹⁰⁰增加為第312條犯罪主體，

職專班碩士論文，2012年，頁98-105；周宜鋒，中共反洗錢犯罪防治法制之探討，中國醫藥大學通識教育中心，通識教育學報第16期，2011年6月，頁117-121。

⁹⁸ 付雄，網絡洗錢現狀分析及對策研究，中國社會科學出版社，2012年5月，頁83-84。

⁹⁹ 王榮珍主編，金融機構反洗錢培訓教程，山西出版集團、山西人民出版社，2010年9月，頁29-30。

¹⁰⁰ 依中華人民共和國刑法第30條：「公司、企業、事業單位、機關、團體實施的危害社會的行為，法律規定為單位犯罪的，應當負刑事責任」。

單位犯掩飾、隱瞞犯罪所得者，對單位判處罰金並對直接負責之主管人員和其他直接責任人員，依照規定予以處罰¹⁰¹。

(五)於 2011 年 5 月 1 日起施行之「刑法修正案(八)」，修訂第 66 條、第 74 條，將恐怖活動犯罪規定為特殊累犯，就危害國家安全犯罪、恐怖活動犯罪、黑社會性質組織犯罪之犯罪分子，於刑罰執行完畢或赦免後，再犯者均以累犯論處。且對於累犯及犯罪集團之首要分子，不適用緩刑，加強對恐怖活動犯罪之懲處力道¹⁰²。

有關中國反洗錢行政立法雖起步較慢但進展快速，且反洗錢工作著重掌握實際洗錢活動之主要媒介管道，即以金融業為重點、以銀行業為核心¹⁰³，2006 年 10 月 31 日第 10 屆全國人大常委會通過「中華人民共和國反洗錢法」(下稱反洗錢法)專法，且自 2007 年 1 月 1 日起施行。反洗錢法之審議通過具有下列重要意義：(1)有利於形成完整反洗錢體系，及時發現和監控洗錢活動、追查並沒收犯罪所得，遏制洗錢犯罪及其上游犯罪，俾維護經濟安全和社會穩定；(2)有利於消除洗錢行為致使金融機構衍生之潛在金融風險及法律風險，維護金融安全；(3)有利於發現及切斷資助犯罪行為之資金來源及管道，防範犯罪行為產生；(4)有利於保護上游犯罪受害人之財產權，維護法律尊嚴和社會正義；(5)有利於參與反洗錢國際合作，維護中國良好國際形象¹⁰⁴。

反洗錢法為中國首部反洗錢專法，並與中國人民銀行法及新修正刑法進行銜接，反洗錢法共分為七章，第一章總則、第二章反洗錢監督管理、第三章金融機

¹⁰¹ 參中華人民共和國刑法第 31 條及第 312 條第 2 項。

¹⁰² 中國人民銀行反洗錢局，中國反洗錢報告 2011，中國人民銀行摘要版，中國金融出版社，2013 年 1 月，頁 3-4，檢自 http://www.pbc.gov.cn/eportal/fileDir/image_public/UserFiles/fanxiqianju/upload/File/2011%E5%8F%8D%E6%B4%97%E9%92%B1%E6%8A%A5%E5%91%8A.pdf，查訪日期 2017 年 6 月 4 日。

¹⁰³ 王榮珍主編，同前註 99，頁 31。

¹⁰⁴ 中國人民銀行反洗錢局，中國反洗錢報告 2006，中國人民銀行金融服務報告 2007 年第 2 期，中國金融出版社，2007 年 10 月，頁 13，檢自 http://www.pbc.gov.cn/eportal/fileDir/image_public/UserFiles/File/AMLREPORT2006.pdf，查訪日期 2017 年 6 月 4 日。

構反洗錢義務、第四章反洗錢調查、第五章反洗錢國際合作、第六章法律責任、第七章附則。反洗錢法對反洗錢監督管理體制、金融機構及非金融機構之反洗錢義務、反洗錢行政調查及反洗錢國際合作等內容明文規定，確立中國洗錢預防制度之基本架構，並將中國原有法規之不足，諸如：洗錢預防制度法律規範之不完整、法律位階層級及法律效力低、適用範圍小及缺少與刑事立法銜接之規定等問題一併解決，且與洗錢犯罪之刑事法律共同建構監測、識別、追蹤、調查、懲處洗錢犯罪及其上游犯罪之完整體系¹⁰⁵。

另關於反恐怖主義之法制發展，中國亦受美國 2001 年 911 恐怖攻擊事件影響，鑑於 FATF 於 2001 年 10 月在美國華盛頓召開關於打擊資助恐怖主義會議，並發布反資恐八項特別建議，中國除前揭述及於 2001 年通過之「刑法修正案(三)」及 2011 年施行之「刑法修正案(八)」外，積極推動反恐怖融資立法，分別於 2011 年 10 月 29 日第 11 屆全國人大常委會第 23 次會議通過「全國人大常委會關於加強反恐怖工作有關問題的決定」，為中國反恐怖活動領域第一部專法，明確規定金融機構及特定非金融機構發現涉及恐怖活動資產應立即凍結，並向相關國家機關進行報告之法定義務。另授權中國人民銀行會同公安部、國家安全部制定凍結涉及恐怖活動資產之具體辦法，作為配套制度，明定金融機構、特定非金融機構對涉及恐怖活動資產之凍結程序¹⁰⁶。復至 2015 年 12 月 27 日，第 12 屆全國人大常委會第 18 次會議通過「中華人民共和國反恐怖主義法」，為中國第一部全面性、系統性規範反恐怖主義工作之法律，貫徹落實中國總體安全觀、構建反恐怖主義法律制度體系、防範和懲治恐怖活動¹⁰⁷。

¹⁰⁵ 同前註，頁 12。

¹⁰⁶ 中國人民銀行，中國反洗錢報告 2013，中國人民銀行金融服務報告 2013 年第 3 期，2014 年 8 月，頁 1-2，檢自 http://www.pbc.gov.cn/eportal/fileDir/image_public/UserFiles/fanxiqianju/upload/File/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%8F%8D%E6%B4%97%E9%92%B1%E6%8A%A5%E5%91%8A2013.pdf，查訪日期 2017 年 6 月 4 日。

¹⁰⁷ 中國人民銀行，中國反洗錢報告 2015，中國人民銀行金融服務報告 2016 年第 2 期，2016 年 9 月，頁 1，檢自 <http://www.pbc.gov.cn/fanxiqianju/resource/cms/2016/09/2016090910480674154.pdf>，查訪日期 2017 年 6 月 4 日。

第二項 行政法規

中國於 2007 年 6 月 28 日成為 FATF 正式成員，爰自 2008 年至 2012 年訂為中國反洗錢發展之戰略時期，2009 年 10 月 23 日國務院批復發布「中國 2008-2012 年反洗錢戰略」，該戰略主要強調針對性、均衡性及有效性三者並重原則，分階段按步驟實施，穩步推進體系構建，重點完善核心制度，全面提升反洗錢制度之有效性。中國並在 2012 年 2 月通過 FATF 大會評估，成為第一個達到反洗錢國際標準之發展中國家¹⁰⁸。

在中國反洗錢法施行(2007 年)前之制度安排方面，2003 年 1 月 3 日中國人民銀行發布「金融機構反洗錢規定」、「人民幣大額和可疑資金支付交易報告管理辦法」及「金融機構大額和可疑外匯資金交易報告管理辦法」(即「一規兩法」)，具體規定金融機構建立、健全反洗錢內控制度及客戶身分識別、大額交易及可疑交易報告、客戶資料保存等義務及違反規定之罰則，另亦授權中國銀行業協會及其他金融業行業自律組織依照規定制定該行業反洗錢工作指引，要求金融機構全面遵守反洗錢規定和履行反洗錢義務，建立以金融機構為主體之反洗錢預防制度¹⁰⁹。加之，2003 年 5 月，國務院決定將反洗錢工作機制之具體辦事機構設立於中國人民銀行¹¹⁰，由中國人民銀行承擔組織協調國家反洗錢工作之職責，負責召集反洗錢工作部際聯席會議¹¹¹，該會議為中國最高階層且最重要之反洗錢協調機制，主要職責為指導全國反洗錢工作，制定國家反洗錢的重要方針、政策，制定國家反洗錢國際合作的政策措施，並協調各部門、動員全社會開展反洗錢工作，反洗錢工作部際聯席會議下設辦公室為中國人民銀行反洗錢局¹¹²，並由反洗錢局

¹⁰⁸ 中國人民銀行反洗錢局，同前註 102，頁 4。

¹⁰⁹ 陳慧玲、安怡芸、呂佳陵，淺析洗錢犯罪-兼論兩岸金融業防制洗錢之法律責任(六)，法務通訊，第 2388 期，2008 年 5 月 1 日(第 3-4 版)。

¹¹⁰ 王榮珍主編，同前註 99，頁 33。

¹¹¹ 反洗錢工作部際聯席會議成員單位包括中國人民銀行、最高人民法院、最高人民檢察院、國務院辦公廳、外交部、公安部、國家安全部、監察部、民政部、司法部、財政部、建設部、商務部、海關總署、稅務總局、工商總局、廣電總局、國務院法制辦、銀監會、證監會、保監會、國家外匯管理局及解放軍總參謀等 23 個部門。

¹¹² 中國人民銀行於 2003 年成立反洗錢局。

局長兼任辦公室主任¹¹³。

以下就中國反洗錢重要法令規章說明如下：

(一)中國人民銀行法

2003年12月第10屆全國人大常委會通過修訂「中國人民銀行法」，依中國人民銀行法第4條規定，關於中國人民銀行職責，增加「指導、部署金融業反洗錢工作，負責反洗錢資金監測」等內容；另於第32條規定，中國人民銀行有權對金融機構以及其他單位和個人執行有關反洗錢規定之情況進行檢查和監督。再者，依據第46條規定中國人民銀行對違反反洗錢規定之執行，有權給予警告、沒收違法所得或罰款。該修訂並於2004年2月1日起施行，中國人民銀行法以國家法律形式，確立中國人民銀行擔任金融業反洗錢工作行政主管部門之地位。復參照2007年8月新修訂之「反洗錢工作部際聯席會議制度」¹¹⁴可知，中國人民銀行之反洗錢相關職掌包括：1.組織、協調全國反洗錢工作；2.負責反洗錢資金監測；3.指導、部署金融業反洗錢工作，制定或者會同國務院金融監督管理部門制定金融機構反洗錢規章，監督、檢查金融機構履行反洗錢義務情況；4.會同國務院有關部門指導、部署非金融高風險行業之反洗錢工作，研究、制定非金融高風險行業反洗錢規章；5.在職責範圍內調查可疑交易活動；6.會同國務院有關部門、機構和司法機關建立反洗錢資訊溝通機制；7.依法加強對現金、銀行帳戶、黃金交易以及支付清算組織之管理，採取有效措施防範洗錢風險；8.根據國務院授權，代表中國政府與外國政府和有關國際組織開展反洗錢國際合作，依法與境外反洗錢機構交換與反洗錢有關資訊和資料，協調、管理金融業反洗錢工作對外合作與交流項目¹¹⁵。

¹¹³ 中國人民銀行反洗錢局，中國反洗錢報告2005，中國人民銀行，中國金融出版社，2006年6月，頁8-9，檢自 http://www.pbc.gov.cn/eportal/fileDir/publish/fanxiqianju/1283235699158/_fileupload/4C53AA.pdf，查訪日期2017年6月4日。

¹¹⁴ 復旦大學中國反洗錢研究中心，我國反洗錢協調機制（2007年8月確立），2007年8月8日，檢自 <http://www.ccaml.org/newslist.php?pid=801&type=3>，查訪日期2017年6月4日。

¹¹⁵ 同前註。

(二)部門規章

為配合反洗錢法之施行，中國人民銀行於 2006 年 11 月 14 日，重新修訂「金融機構反洗錢規定」及「金融機構大額交易和可疑交易報告管理辦法」（即「一規一法」），替代前開「一規兩法」，分別自 2007 年 1 月 1 日及 3 月 1 日生效。另為利反洗錢法之落實，中國人民銀行於 2007 年 6 月 11 日依據中國人民銀行法、反洗錢法等規定，制定「金融機構報告涉嫌恐怖融資的可疑交易管理辦法」及 2007 年 6 月 21 日協同證監會、銀監會、保監會共同發布「金融機構客戶身分別和客戶身分資料及交易紀錄保存管理辦法」。重要內容分述如下：

1、金融機構反洗錢規定¹¹⁶【中國人民銀行令〔2006〕第 1 號】

本規定確立中國人民銀行在反洗錢工作之法律地位，為「國務院反洗錢行政主管部門，依法對金融機構之反洗錢工作進行監督管理」。中國人民銀行監管工作包含下列三方面：(1)非現場監管：金融機構應依中國人民銀行規定報送有關反洗錢之統計報表、信息資料及稽核審計報告。(2)現場檢查：主要為進入金融機構檢查、詢問金融機構工作人員、查閱或複製及必要時封存有關文件資料，及檢查電腦系統等。(3)反洗錢談話：與金融機構董事、高級管理人員進行談話，要求其等就金融機構履行反洗錢義務之重大事項提出說明。

另針對金融機構之反洗錢義務明訂：(1)建立反洗錢內控制度。(2)反洗錢三項核心制度，即客戶身分識別制度、客戶身分資料和交易紀錄保存、大額交易和可疑交易報告。(3)報案義務。(4)反洗錢宣傳及公示義務。

2、金融機構大額交易和可疑交易報告管理辦法¹¹⁷【中國人民銀行令〔2006〕第 2 號】

本管理辦法整合「人民幣大額和可疑資金支付交易報告管理辦法」【中國人民銀行令〔2003〕第 2 號】及「金融機構大額和可疑外匯資金交易報告管理辦法」【中國人民銀行令〔2003〕第 3 號】。為金融機構交易報告建立管理制度，內容

¹¹⁶ 中國人民銀行反洗錢局，同前註 104，頁 17-18。

¹¹⁷ 同前註，頁 18-20。

敘及：(1)適用範圍、(2)管理模式為中國人民銀行負責對金融機構履行大額交易和可疑交易報告情況進行監督檢查；另中國反洗錢監測分析中心負責大額交易和可疑交易報告之接收、(3)金融機構之義務、(4)訂定大額交易標準、(5)訂定可疑交易標準(具體交易或行為特徵、無具體可疑特徵由異常情形進行發現二類)、(6)金融機構主動識別可疑交易之義務、(7)大額交易和可疑交易報告時間方式和路徑。

3、金融機構報告涉嫌恐怖融資的可疑交易管理辦法¹¹⁸【中國人民銀行令〔2007〕第1號】

基於反洗錢法亦對反恐怖融資提出監控要求，為了進一步規範和加強管理，中國人民銀行於2007年6月11日頒布本管理辦法，本管理辦法係為監測恐怖融資行為，防止利用金融機構進行恐怖融資，規範金融機構報告涉嫌恐怖融資可疑交易行為故予訂定，並對反恐融資管理模式、可疑交易標準、報告時間、方式和路徑以及金融機構義務等內容具體規定。依據反洗錢法第36條規定：「對涉嫌恐怖活動資金的監控適用本法；其他法律另有規定的，適用其規定。」參照同法第8條及第10條規定可知，反恐融資管理模式與反洗錢一致。另就可疑交易標準則分為懷疑與恐怖分子組織或資恐人員相關聯者及經主管機關或聯合國發布名單者二類。

4、金融機構客戶身份識別和客戶身份資料及交易紀錄保存管理辦法¹¹⁹【中國人民銀行令〔2007〕第2號】

本管理辦法對金融機構執行確認客戶身分規範具體、明確，主要內容為：(1)識別客戶和資料保存之基本要求，金融機構應對新往來客戶識別客戶身分，瞭解實際控制客戶之自然人及交易實質受益人，核對客戶身分證件、登記客戶身分基

¹¹⁸ 中國人民銀行反洗錢局，中國反洗錢報告2007，中國人民銀行金融服務報告2008年第2期，中國金融出版社，2008年8月，頁5-6，
file:///C:/Users/SaraHsieh/Downloads/%E7%AC%A2%E5%BC%8A%E6%AF%80%E7%82%B4%E3%82%B2%E6%83%86%E8%B1%A2%202007%20(4).PDF，查訪日期2017年6月4日。

¹¹⁹ 同前註，頁7-8。

本資訊，並留存身分證件複印本或影印本。金融機構應妥善保存客戶身分資料和交易記錄，對於客戶身分資料，金融機構應自業務關係結束當年或一次性交易記帳當年起至少保存 5 年；對於交易記錄，自交易記帳當年起至少保存 5 年。(3) 識別境外高級公職人員，對境外高級公職人員本人進行客戶身分識別要求，不要對其親屬、商業合作夥伴等與其存在密切關係的人員進行身分識別。(4) 不同金融機構間之客戶身分識別責任分配。(5) 識別客戶方式，除核對有效身分證件外，另列舉金融機構可依法採取之識別客戶身分措施，包括要求客戶補充其他身分證明文件、回訪客戶、實地查訪、向公安、工商行政管理等部門核實以及其他可依法採取之措施。(6) 重新識別客戶之情況。

5、法規修訂現況¹²⁰

隨著客觀情勢發展變化及反洗錢工作深入進行，中國人民銀行考量防禦性報告過多、有效報告不足等問題，影響反洗錢工作之有效性。為此，先後發布「關於進一步加強金融機構反洗錢工作的通知」(銀發〔2008〕391 號)及「關於明確可疑交易報告制度有關執行問題的通知」(銀發〔2010〕48 號)等規範性文件，對金融機構有效履行可疑交易報告義務、避免逕以系統擷取報送符合可疑交易報告標準之交易等問題加以規定。2012 年，中國人民銀行選擇 37 家法人金融機構開展可疑交易報告綜合試點，要求試點機構結合自身情況自主定義交易監測標準、結合人工分析，改以合理懷疑為基礎報送可疑交易報告。另因大額交易報告標準已無法完全滿足反洗錢以及打擊、遏制相關上游犯罪實際需要，爰進行適當調整。

「金融機構大額交易和可疑交易報告管理辦法」(下稱新管理辦法)經 2016 年 12 月 28 日中國人民銀行令〔2016〕第 3 號發布修正，該辦法分立總則、大額交易報告、可疑交易報告、內部管理措施、法律責任、附則共 6 章 30 條，訂自 2017 年 7 月 1 日起施行。原中國人民銀行「金融機構大額交易和可疑交易報告

¹²⁰ 中國人民銀行，人民銀行就《金融機構大額交易和可疑交易報告管理辦法》答問，2016 年 12 月 30 日，檢自 http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2016-12/30/content_5155055.htm，查訪日期 106 年 6 月 22 日。

管理辦法」【中國人民銀行令〔2006〕第2號】及「金融機構報告涉嫌恐怖融資的可疑交易管理辦法」【中國人民銀行令〔2007〕第1號】同時廢止。

新管理辦法修訂重點如下：(1)明確以「合理懷疑」為基礎之可疑交易報告要求，新增建立和完善交易監測標準、交易分析與識別、涉恐名單監測、監測系統建立和記錄保存等要求，同時刪除原規定中已不符合形勢發展需要之銀行業、證券期貨業、保險業可疑交易報告標準。(2)將大額現金交易人民幣報告標準由「20萬元」調整為「5萬元」，調整金融機構大額轉帳交易統計方式和可疑交易報告時限。(3)新增規定適用範圍、大額跨境交易人民幣報告標準等內容。以人民幣計價大額跨境交易報告標準為人民幣「20萬元」。(4)對交易報告要素內容進行調整，設計精簡之「通用可疑交易報告要素」¹²¹。如中國人民銀行前曾發布之大額交易和可疑交易報告其他相關規定，與新管理辦法不一致時，均以新管理辦法為準。

(三)監管辦法¹²²

為規範反洗錢監管行為，有效指導中國人民銀行分支機構進行反洗錢監管工作，中國人民銀行於2007年制定「反洗錢現場檢查管理辦法（試行）」及「反洗錢非現場監管辦法（試行）」，詳予規定中國人民銀行反洗錢工作人員開展反洗錢現場檢查和非現場監管工作時應遵循程序、可採行步驟及相關管理措施，確立現場檢查與非現場監管相互結合之反洗錢監管思惟。

1、反洗錢現場檢查管理辦法(試行) 【中國人民銀行銀發〔2007〕175號】

中國人民銀行及其分支機構反洗錢部門於各自管轄範圍內負責反洗錢現場檢查工作，上級行可直接對下級行轄區內金融機構進行現場檢查，亦可授權下級行檢查應由上級行負責檢查之金融機構；下級行認為金融機構執行反洗錢規定之行為重大影響社會時，可以請求上級行進行現場檢查。

反洗錢現場檢查工作分現場檢查準備、現場檢查實施、現場檢查處理三個階段，本試行辦法實屬檢查程序手冊之作用，執法人員可嚴格按照程序進行反洗錢

¹²¹ 同前註。

¹²² 中國人民銀行反洗錢局，同前註118，頁8-10。

現場檢查，有利於統一執法。

2、反洗錢非現場監管辦法（試行）【中國人民銀行銀發〔2007〕254號】

反洗錢非現場監管係指中國人民銀行及其分支機構依法收集金融機構報送之反洗錢資訊，經分析評估其執行反洗錢法律制度之狀況，根據評估結果採取相應風險預警、限期整改等監管措施之行為。本試行辦法為中國首次具體明定反洗錢非現場監管內容及程序，增加反洗錢監管手段。

金融機構應按年度向中國人民銀行或其當地分支機構報告，有關反洗錢內部控制制度建置情況、反洗錢工作機構和職務設立情況、反洗錢宣傳和培訓情況、反洗錢年度內部審計情況等反洗錢工作資訊；另應按季度報告有關執行客戶身分識別制度情況、報告可疑交易情況、配合中國人民銀行及其分支機構開展反洗錢調查情況、執行中國人民銀行臨時凍結措施情況、向中國人民銀行及其分支機構報告涉嫌犯罪情況、協助司法機關和行政執法機關打擊洗錢活動情況、向公安機關報案情況等反洗錢工作資訊。倘於評估中發現金融機構於反洗錢工作之問題，中國人民銀行應及時發出「反洗錢非現場監管意見書」，進行風險提示，要求其採取相應防範措施；對違反反洗錢規定者，並應依「中國人民銀行行政處罰程序規定」給予行政處罰；若係涉嫌違反反洗錢規定且需要進一步收集證據，應進行現場檢查。

3、金融機構反洗錢監督管理辦法(試行)¹²³【中國人民銀行銀發〔2014〕344號】

中國人民銀行為貫徹反洗錢風險為本和法人監管原則，總結監管經驗，規範監管行為，提高監管有效性，根據國內反洗錢工作和國際反洗錢標準新要求，於2014年11月15日發布「金融機構反洗錢監督管理辦法(試行)」，同時廢止2007年發布之「反洗錢現場檢查管理辦法（試行）」及「反洗錢非現場監管辦法（試行）」。另為加強落實並於2014年12月17日發布「中國人民銀行辦公廳關於落

¹²³ 中國人民銀行，中國反洗錢報告2014，中國人民銀行金融服務報告2015年第2期，2015年11月，頁5，檢自
<http://www.pbc.gov.cn/fanxiqianju/135153/135282/2982635/2015112714125456174.pdf>，查訪日期2017年6月4日。

實〈金融機構反洗錢監督管理辦法(試行)〉有關事項的通知」(銀辦發[2014]263號),針對金融機構反洗錢監管分工、金融機構反洗錢年度報告、反洗錢考核評級、洗錢風險自評估、執行資訊系統等工作,明定有關操作性規則。

第三項 銀行執行實務

(一)法規遵循義務

參照反洗錢法第3條規定,在中國境內設立的金融機構和按照規定應當履行反洗錢義務的特定非金融機構,應當依法採取預防、監控措施,建立健全客戶身份識別制度、客戶身份資料和交易記錄保存制度、大額交易和可疑交易報告制度,履行反洗錢義務。銀行應採行適當措施以符合監管要求並降低機構面臨之洗錢風險,另依前文所述銀行並應遵循「金融機構反洗錢規定」(中國人民銀行令【2006】第1號)、「金融機構大額交易及可疑交易報告管理辦法」(即新管理辦法)¹²⁴、「金融機構客戶身份識別和客戶身份資料及交易記錄保存管理辦法」(中國人民銀行令【2007】第2號)及「涉及恐怖活動資產凍結管理辦法」(中國人民銀行令【2014】第1號)等規範。

(二)中國人民銀行之監管及評級

依中國人民銀行法第4條及第32條規定,中國人民銀行負責金融機構反洗錢監管工作。參照「金融機構反洗錢監督管理辦法(試行)」第5條規定,金融機構應當按照中國人民銀行的規定,報送反洗錢工作資訊,積極配合中國人民銀行及其分支機構的反洗錢監管工作。銀行依法應撰寫反洗錢年度報告,如期向中國人民銀行或其分支機構報告以下內容:(1)反洗錢工作的整體情況及機構概況;(2)反洗錢工作機制建立情況;(3)反洗錢法定義務履行情況;(4)反洗錢工作配合與成效情況;(5)其他反洗錢工作情況、問題及建議。並就下列事項及時(發生後10個工作日內)提出報告:(1)主要反洗錢內控制度修訂;(2)反洗

¹²⁴ 「金融機構大額交易和可疑交易報告管理辦法」經2016年12月28日【中國人民銀行令〔2016〕第3號】發布修正,訂自2017年7月1日施行,並同時廢止【中國人民銀行令〔2006〕第2號】及【中國人民銀行令〔2007〕第1號】。

錢工作機構和崗位人員調整、聯繫方式變更；(3) 涉及本機構反洗錢工作的重大風險事項；(4) 洗錢風險自評估報告或其他相關風險分析材料；(5) 其他由中國人民銀行明確要求立即報告的涉及反洗錢事項。(同法第 11 條及第 13 條參照)。

中國人民銀行及其分支機構並應按年度對金融機構反洗錢工作之合規性與有效性進行考核評級。對金融機構反洗錢工作年度考核評級，實行分級考核，綜合評級¹²⁵。考核評級期間為每年 1 月 1 日至 12 月 31 日，年度考核評級依行業別排名。另中國人民銀行根據監管需要，制定和調整考核指標內容及權重並根據當地情況對指標內容進行細化，視考核評級結果對金融機構實施分類監管。

(三)洗錢風險自評估

銀行應依「中國人民銀行辦公廳關於落實〈金融機構反洗錢監督管理辦法(試行)〉有關事項的通知」第四點規定進行風險自評估：(1) 法人金融機構應立足本機構實際情況，制定或修改本機構洗錢風險自評估制度，在 2015 年開展一次全系統洗錢風險自評估，按照「金融機構反洗錢監督管理辦法(試行)」要求報告。

(2) 法人金融機構應充分利用風險自評估結果，採取適當風險控制措施，合理配置資源，完善內控制度和操作流程。(3) 法人金融機構應保證風險評估時效性，合理確定評估時間頻率。在產品和業務發生較大變化、內控制度有重大調整，或者反洗錢監管政策發生重大變化等情況下，法人金融機構應主動開展風險評估。

(4) 法人金融機構也可針對特定的產品和業務開展專項風險評估，並按照「金融機構反洗錢監督管理辦法(試行)」要求報告。(5) 法人金融機構之風險評估應包括其境外分支機構。(6) 對非法人金融機構自評估不作硬性要求，鼓勵有條件之機構自主開展自評估。

2016 年時值中國反洗錢法頒布十周年，中國反洗錢工作雖相較其他國家起步晚，但「起點高、標準嚴、力度大、發展快、效果實」，在金融業反洗錢監管

¹²⁵ 中國人民銀行及其分支機構根據「金融機構反洗錢監督管理辦法(試行)」並參照「金融機構反洗錢監管考核指標內容及權重」，對金融機構實行至少 A、B、C 三級考核評級，其中 A 級(80 分至 100 分)為優良，B 級(60 分至 80 分以下)為正常，C 級(60 分以下)為較差。

規則制定方面，中國人民銀行採行「風險為本」監管理念，形成以風險評估為基礎、綜合運用多種監管手段、教育與處罰相結合之監管政策體系，反洗錢監管規則與 FATF 確定之國際反洗錢標準一致，同時符合中國國情及國際反洗錢監管規則制定思維，有利於順應國際反洗錢發展趨勢，俾使金融業對外雙向開放¹²⁶。對於發展中國家，在跟隨國際法制發展上，對照諸多原生立法國家需有一定時間之嘗試與摸索，中國亦具有所謂「後發優勢」¹²⁷，可快速學習及借鏡先進國家之成功經驗及技術，法律制度之繼受亦同，中國以實際經驗，側重監管工作，實質內容則具高度管制特色。防制洗錢及打擊資恐相關法規，除涉及刑責部分，需總體考量國家刑事政策，其餘法規安排及實務操作均屬作業程序面，在國際標準之外，中國基於國家金融體系之發展特性，由中國人民銀行借鑒吸收國際先進經驗，逐步形成一套行之有效的反洗錢監管工作機制，並建立對義務機構洗錢風險防控能力評估指標體系和考核評級制度，對各類義務機構開展定期風險評估，動態跟蹤洗錢風險變動情況，瞭解掌握義務機構反洗錢機制良窳情形，指導督促義務機構加強反洗錢履職能力¹²⁸。

第三節 本國

第一項 本國現行法規

本國於 85 年制定洗錢防制法後，涉及洗錢防制議題之各業別所屬主管機關並開展後續法規制定作業，茲針對銀行業應遵循之防制洗錢及打擊資恐相關法規，彙整如下：

一、洗錢防制相關法規

(一)洗錢防制法：本法為我國洗錢防制專法，因歷次修正均以後階段之刑事追訴

¹²⁶ 金華，中國反洗錢十年磨一劍，《中華人民共和國反洗錢法》頒布十周年宣傳專欄，中國人民銀行，2016 年 10 月 25 日，檢自 <http://www.pbc.gov.cn/redianzhuanti/118742/118675/3168854/3170418/index.html>，查訪日期 2017 年 6 月 22 日。

¹²⁷ 王文杰，嬗變中之中國大陸法制，國立交通大學出版社，2014 年 1 月第 4 版，頁 257-272。

¹²⁸ 同前註 126。

行為為主要核心，致未能與國際規範接軌，建置完善洗錢防制體制，強化洗錢防制作為，建立透明化之金流軌跡與可疑金流通報機制。本次經以重建金流秩序為核心，及著重公、私部門在洗錢防制相關作為之落實，強化我國洗錢防制體質，並增進國際合作之法制建構為主¹²⁹進行修法，自 105 年 12 月 28 日公布¹³⁰後，新修正規定業於 106 年 6 月 28 日正式施行。有關洗錢防制法修正重點將另摘述於後。

(二)金融機構防制洗錢辦法：依洗錢防制法第 7 條至第 10 條規定，中央目的事業主管機關應就確認客戶身分、紀錄保存、一定金額以上通貨交易申報及疑似洗錢或資恐交易申報等事項訂定授權辦法。金管會爰參酌銀行業、證券期貨業及保險業之防制洗錢及打擊資恐注意事項，及「金融機構對達一定金額以上通貨交易及疑似洗錢交易申報辦法」¹³¹等規定，擬具金融機構防制洗錢辦法，並與洗錢防制法同日(106 年 6 月 28 日)¹³²施行。

(三)銀行業及電子支付機構電子票證發行機構防制洗錢及打擊資恐內部控制要點：金管會為強化我國防制洗錢與打擊資恐機制，並健全銀行業及電子支付機構、電子票證發行機構之內部控制及稽核制度，配合金融機構防制洗錢辦法之訂定，修正原「銀行業防制洗錢及打擊資恐注意事項」併同更名為「銀行業及電子支付機構電子票證發行機構防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」¹³³(下稱「銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」)，業經發布自 106 年

¹²⁹ 洗錢防制法異動條文及理由，第 1 條理由，立法院法律系統，2016 年 12 月 9 日，檢自 [http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0049707DDB5200000000000000000014000000004000000^01835105120900^00035001001](http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0049707DDB52000000000000000001400000004000000^01835105120900^00035001001)，查訪日期 2017 年 6 月 22 日；蔡佩玲，洗錢防制法新法修正重點解析，檢察新論第 21 期，臺灣高等法院檢察署，2017 年 1 月，頁 46-59。

¹³⁰ 中華民國 105 年 12 月 28 日總統華總一義字第 10500161531 號令修正公布全文 23 條；並自公布日後六個月施行。

¹³¹ 本辦法業經金融監督管理委員會於民國 106 年 6 月 26 日廢止。

¹³² 最新法令函釋，訂定「金融機構防制洗錢辦法」，金融監督管理委員會，2017 年 6 月 28 日，檢自

http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=128&parentpath=0,3&mcustomize=lawnew_view.jsp&data_serno=201706280002&aplistdn=ou=newlaw,ou=chlaw,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dttable=NewsLaw，查訪日期 2017 年 6 月 28 日。

¹³³ 新聞稿，金管會訂定「金融機構防制洗錢辦法」及修正有關規定，金融監督管理委員會，2017 年 6 月 20 日，檢自

6月28日施行¹³⁴。

- (四)存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法：本辦法係依銀行法第45條之2第3項規定訂定。依本辦法第4條第2款第8目及第5條第2款規定，符合中華民國銀行商業同業公會全國聯合會(下稱中華民國銀行公會)訂定之「銀行防制洗錢及打擊資恐注意事項範本」所列疑似洗錢表徵之交易者，屬於第二類疑似不法或顯屬異常交易存款帳戶，銀行應對該等帳戶進行查證及持續進行監控，並採取洗錢防制法等法令規定之相關措施。
- (五)金融機構辦理國內匯款作業確認客戶身分原則：本原則係為使洗錢防制作業更趨嚴謹及打擊犯罪，並促使匯款客戶留存資料，以利金融機構認識客戶。金融機構辦理本原則第2條規定金額之國內現金匯款或轉帳匯款，應留存並核對客戶身分資料。
- (六)銀行業辦理外匯業務作業規範：本作業規範為中央銀行於92年8月6日頒訂，為配合FATF對電匯之規範，於105年4月28日進行第7次修正，本作業規範第1點及第4點訂有執行確認顧客身分事宜、關於銀行業辦理外匯境內及跨境之一般匯款及匯入匯款業務之應遵循事項。
- (七)國際金融業務分行管理辦法：金管會考量新加坡、香港等鄰近金融中心對確認客戶身分程序之作法日趨嚴格，爰參考該等國家作法，於106年5月22日修正本辦法。並訂定國際金融業務分行辦理確認客戶身分程序，除依風險基礎方法對具較低洗錢或資恐風險客戶採取與該客戶風險相當之簡化措施外，相關應取得或驗證之文件、資料或資訊¹³⁵如本辦法附件所示。

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201706200006&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News，查訪日期2017年6月22日。

¹³⁴ 最新法令函釋，修正「銀行業防制洗錢及打擊資恐注意事項」，並將名稱修正為「銀行業及電子支付機構電子票證發行機構防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」，並自中華民國106年6月28日生效，金融監督管理委員會，2017年6月28日，檢自http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=3&parentpath=0&mcustomize=lawnew_view.jsp&dataserno=201706280001&aplistdn=ou=newlaw,ou=chlaw,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=NewsLaw，查訪日期2017年6月28日。

¹³⁵ 最新法令函釋，「國際金融業務分行管理辦法」修正總說明及修正條文對照表，金融監督管

- (八)中華民國銀行公會「銀行防制洗錢及打擊資恐注意事項範本」¹³⁶：配合 105 年 12 月 28 日修正之洗錢防制法、105 年 7 月 27 日公布施行之資恐防制法，及 106 年 6 月 28 日金管會公布之「金融機構防制洗錢辦法」與修正之「銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」，並參酌巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)2016 年 2 月修訂之「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理」¹³⁷ 文件附錄四(一般開戶指引)、FATF2014 年 10 月公布之「透明度及實質受益人」文件，及美國、新加坡、香港、大陸立法例，增修客戶資訊取得及驗證、重要政治性職務人士、姓名及名稱檢核機制、帳戶及交易之持續監控、防制洗錢及打擊資恐內部控制制度聲明、疑似洗錢或資恐交易態樣等相關條文，並修正本範本名稱。
- (九)中華民國銀行公會「銀行評估洗錢及資恐風險及訂定相關防制計畫指引」：本指引依「銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」訂定，並作為前開範本之附件，以防制洗錢及打擊資助恐怖主義為目的，內容含括本國銀行如何辨識、評估各項業務之洗錢及資恐風險，以及制訂防制洗錢及打擊資恐計畫等面向，作為執行之依據。依前開範本第 2 條第 1 款規定，銀行應依本指引訂定對洗錢及資恐風險進行辨識、評估、管理之相關政策及程序。
- (十)銀行各項兼營業務及其他業別金融機構應遵循之所屬公會自律規範：例如，信託業防制洗錢及打擊資恐注意事項範本、證券商防制洗錢及打擊資恐注意事項範本、票券商防制洗錢及打擊資恐注意事項範本、保險代理人公司防制洗錢及打擊資恐注意事項範本等。

二、資恐防制相關法規

理委員會，2017 年 5 月 22 日，檢自

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=128&parentpath=0,3&mcustomize=lawnew_view.jsp&dataserno=201705220003&aplistdn=ou=newlaw,ou=chlaw,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=NewsLaw，查訪日期 2017 年 6 月 22 日。

¹³⁶ 中華民國銀行商業同業公會全國聯合會民國 106 年 6 月 30 日全一字第 1060003613 號函。本範本經金融監督管理委員會民國 106 年 6 月 28 日金管銀法字第 10610003210 號函准予備查。

¹³⁷ BCBS，同前註 13。

第二項 法規異動重點

一、修正「洗錢防制法」

本國於 2013 年即開始草擬洗錢防制法修正草案，嗣因國際上重大洗錢及資恐案件頻傳，致各國均提升防制作為，加上國內司法實務面臨人頭型態犯罪增生，造成執法機關查緝犯罪困難、檢察機關適用法規疑慮，基於來自國內外之壓力，故加速本國洗錢防制法之修正工作且修正幅度甚大。

以下為有關最新修正(2016 年)之洗錢防制法修正重點¹⁴¹：

(一)提升洗錢犯罪之追訴可能性

- 1.放寬洗錢犯罪之前置犯罪門檻。(第 3 條)
- 2.擴充洗錢行為定義。(第 2 條)
- 3.明定洗錢犯罪不以前置犯罪有罪為必要。(第 4 條)
- 4.增訂特殊洗錢犯罪。(第 15 條)
- 5.增訂洗錢沒收及擴大沒收之規定。(第 18 條)

(二)建立透明化金流軌跡

- 1.全面要求客戶審查、交易紀錄保存、通報義務。(第 7 條至第 10 條)
- 2.客戶審查程序細緻化：納入以風險為本之審查基礎、明確審查範圍及於實質受益人，對高知名度政治人物加強審查。(第 7 條至第 10 條)
- 3.強化邊境金流管制。(第 12 條)

(三)增強我國洗錢防制體質

- 1.強化洗錢防制規範對象之內稽內控與教育訓練。(第 6 條、第 22 條)
- 2.設置洗錢防制基金。(第 20 條)

(四)強化國際合作

- 1.明定洗錢防制與資恐防制之反制措施法源。(第 11 條)

¹⁴¹ 蔡佩玲，同前註 52，頁 5-32。

2.沒收洗錢犯罪所得之分享與返還。(第 19 條)

3.強化我國與陸、港、澳地區之洗錢防制合作。(第 21 條)

二、制定「金融機構防制洗錢辦法」

洗錢防制法於 105 年 12 月 28 日修正公布，並自 106 年 6 月 28 日起施行。依新修訂洗錢防制法第 7 條至第 10 條規定，各目的事業主管機關應就確認客戶身分、紀錄保存、大額通貨交易及可疑交易申報等事項訂定授權辦法，準此，本辦法經金管會發布制定，並自 106 年 6 月 28 日生效。

本辦法重點內容如下：

- (一)本辦法之授權依據。(條文第 1 條)
- (二)本辦法有關金融機構及其他名詞之定義。(條文第 2 條)
- (三)金融機構確認客戶身分之情形、方式及程序等規定。(條文第 3 條)
- (四)金融機構應婉拒建立業務關係或交易之規定。(條文第 4 條)
- (五)金融機構就客戶身分之持續審查規定。(條文第 5 條)
- (六)金融機構依風險基礎方法執行確認客戶身分，及採取加強確認客戶身分之範圍及方式。(條文第 6 條)
- (七)金融機構依賴第三方執行確認客戶身分應符合之規定。(條文第 7 條)
- (八)金融機構對客戶及交易有關對象之姓名及名稱檢核。(條文第 8 條)
- (九)金融機構對客戶帳戶或交易之持續監控。(條文第 9 條)
- (十)金融機構對擔任重要政治性職務人士確認客戶身分之強化規定。(條文第 10 條)
- (十一)保險代理人公司及保險經紀人公司排除適用之確認客戶身分規定。(條文第 11 條)
- (十二)金融機構紀錄保存之範圍、方式及期限。(條文第 12 條)
- (十三)金融機構對達一定金額以上通貨交易申報之範圍、方式及程序。(條文第 13 條)

(十四)金融機構得免向法務部調查局申報達一定金額以上通貨交易之範圍。(條文第 14 條)

(十五)金融機構對疑似洗錢或資恐交易申報之範圍、方式及程序。(條文第 15 條)

(十六)本辦法施行日期。(條文第 16 條)

三、修正「銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」(全稱為「銀行業及電子支付機構電子票證發行機構防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」)

「銀行業防制洗錢及打擊資恐注意事項」自 102 年 12 月 31 日訂定後，於 105 年 12 月 2 日首次修正。配合洗錢防制法於 106 年 6 月 28 日施行，該注意事項有關確認客戶身分及紀錄保存之相關規定，業於洗錢防制法第 7 條第 4 項前段及第 8 條第 3 項規定授權訂定之辦法(即指「金融機構防制洗錢辦法」)中規範，金管會爰刪除該注意事項內有關規定，並參酌該授權辦法，將電子支付機構及電子票證發行機構納入適用對象。

另鑒於洗錢防制法第 6 條規定要求金融機構應訂定防制洗錢注意事項，為利區別，並考量本次修正後之內容主要在規範適用機構之內部控制，且適用對象已擴及電子支付機構及電子票證發行機構，故更名為「銀行業及電子支付機構電子票證發行機構防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」。修正重點內容如下¹⁴²：

(一)適用對象擴及電子支付機構及電子票證發行機構。(修正規定第 1 點至第 3 點、第 5 點及第 7 點至第 11 點)

(二)參酌 FATF 標準建議第 13 項，增訂銀行業辦理通匯往來銀行業務，應對委託機構審核事項。併參考美國立法例，增訂銀行業對於無法配合提供相關審核資訊之委託機構，得對其拒絕開戶、暫停交易、申報疑似洗錢或資恐交易或中止業務關係。(修正規定第 4 點)

(三)參酌 FATF 建議第 1 項評鑑方法論技術遵循評鑑 1.10 段，要求金融機構應於完成或更新洗錢及資恐風險評估報告時，將風險評估報告送金管會備查。另

¹⁴² 金融監督管理委員會，銀行業及電子支付機構電子票證發行機構防制洗錢及打擊資恐內部控制要點修正總說明及修正規定對照表，同前註 134。

參酌「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」第 5 條之 1 規定，增訂董(理)事會應對確保建立及維持適當有效之防制洗錢及打擊資恐內部控制負最終責任。(修正規定第 7 點)

(四)有關防制洗錢及打擊資恐專責主管及專責單位設置之相關規定。(修正規定第 8 點)

(五)考量由總機構法令遵循主管或人員兼任防制洗錢及打擊資恐專責主管或人員時，該等人員已具備法令遵循人員之相關資格條件，有關防制洗錢及打擊資恐訓練之時數應可無須比照未具該等資格條件者，爰增訂已符合法令遵循人員資格條件者，經參加本會認定機構所舉辦 12 小時防制洗錢及打擊資恐之教育訓練後，視為具備相關資格條件。(修正規定第 10 點第 2 款)

(六)為避免防制洗錢及打擊資恐專責主管、專責人員及國內營業單位督導主管受資格條件限制，導致人員異動時相關職務懸缺時間過久，爰增訂該等人員得於充任後 3 個月內符合所需資格條件，以利防制洗錢及打擊資恐相關事務之持續推動，另並明定 106 年 6 月 30 日前充任者之額外緩衝期規定。(修正規定第 10 點第 2 款及第 3 款)

(七)考量現行對防制洗錢及打擊資恐專責主管、專責人員及國內營業單位督導主管之在職訓練，係得由各金融機構自行辦理，為兼顧各金融機構辦理訓練之彈性及品質，爰修正課程認定標準為經專責主管同意之內外部訓練單位所辦課程。(修正規定第 10 點第 4 款)

(八)鑒於金融機構董(理)事應對防制洗錢及打擊資恐負最終責任，另監察人亦負有監督公司業務執行之職責，爰增訂該等人員亦應接受相關訓練。(修正規定第 10 點第 6 款)

四、訂定「重要政治性職務之人與其家庭成員及有密切關係之人範圍認定標準」

洗錢防制法第 7 條第 3 項規定對於重要政治性職務之人(即 PEPs)應以風險為基礎，執行加強客戶審查程序之規定，另參照 FATF 40 項標準建議第 12 項，

該建議亦明定對於「重要政治性職務人士 (PEPs)」，除應採取合理或強化措施執行客戶審查外，並應對後續業務關係有相應之監控作為。為明確規範洗錢防制法第 7 條第 3 項所定之重要政治性職務人士與其家庭成員及有密切關係之人之範圍，法務部爰參考相關國際規範，並依洗錢防制法第 7 條第 4 項之授權，擬具「重要政治性職務之人與其家庭成員及有密切關係之人範圍認定標準」，經以 106 年 6 月 26 日法務部法令字第 10604521360 號令發布全文 9 條，自 106 年 6 月 28 日施行，其內容如下：

- (一)本標準訂定之依據。(標準第 1 條)
- (二)國內、國外與國際組織重要政治性職務之人及曾任該等職務之範圍。(標準第 2 條至第 5 條)
- (三)重要政治性職務之人之家庭成員及有密切關係之人之範圍。(標準第 6 條至第 8 條)
- (四)本標準之施行日期。(標準第 9 條)

五、廢止「金融機構對達一定金額以上通貨交易及疑似洗錢交易申報辦法」

本辦法係依修正前洗錢防制法第 7 條第 2 項及第 8 條第 3 項規定，於 97 年 12 月 18 日訂定且自發布後 3 個月施行，金管會考量本辦法之相關規定已納入金融機構防制洗錢辦法，故有辦理廢止之必要，配合金融機構防制洗錢辦法施行日期為 106 年 6 月 28 日，本辦法爰自 106 年 6 月 26 日廢止¹⁴³。

第三項 銀行業應採行機制重點規範

金管會頒訂之「銀行業防制洗錢及打擊資恐注意事項」¹⁴⁴向為本國銀行辦理防制洗錢及打擊資恐工作所遵循之基本實務機制規範，惟金管會依洗錢防制法之

¹⁴³ 最新法令函釋，廢止「金融機構對達一定金額以上通貨交易及疑似洗錢交易申報辦法」，金融監督管理委員會，2016 年 6 月 26 日，檢自 http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=3&parentpath=0&mcustomize=lawnew_view.jsp&dataserno=201706260004&aplistdn=ou=newlaw,ou=chlaw,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=NewsLaw，查訪日期 2017 年 6 月 27 日。

¹⁴⁴ 金融監督管理委員會於民國 106 年 6 月 28 日發布訂定「金融機構防制洗錢辦法」，已將原「銀行業防制洗錢及打擊資恐注意事項」諸多重要條款納入。

授權，參酌前開注意事項及其他證券期貨業、保險業之注意事項，訂定「金融機構防制洗錢辦法」；另考量前開注意事項主要係就 FATF 40 項建議所要求之「確認客戶身分」及「紀錄保存」等事宜進行規範，為擴增涵蓋範圍納入另於「洗錢防制法」、「金融機構對達一定金額以上通貨交易及疑似洗錢交易申報辦法」及中華民國銀行公會「銀行防制洗錢及打擊資恐注意事項範本」之相關規定，經重新檢視 FATF 40 項標準建議，並參酌 FATF 2014 年 10 月發布之「銀行業風險基礎方法指引」、巴塞爾銀行監理委員會 2014 年 1 月發布之「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理」等文件及美國、紐西蘭、香港等國際立法例予以修正，且更名為「銀行業及電子支付機構電子票證發行機構防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」，以利業者遵循。

為勾勒本國銀行業防制洗錢及打擊資恐基本機制之輪廓，茲就洗錢防制法、資恐防制法、金融機構防制洗錢辦法、銀行業及電子支付機構電子票證發行機構防制洗錢及打擊資恐內部控制要點(於下表稱「內部控制要點」)與國際標準之比較結果整理如下：

規範項目	洗錢防制法/資恐防制法	金融機構防制洗錢辦法/內部控制要點	FATF 建議	BCBS 指導原則 ¹⁴⁵
風險管理及內部控制	(洗錢防制法第六條) 應訂定防制洗錢注意事項，內容應包括下列事項： 1. 防制洗錢及打擊資恐之作業及內部管控制序。 2. 定期舉辦或參加防制	(內部控制要點第七點、第八點、第九點、第十點) 1. 董事會及高階主管對於防制洗錢及打擊資恐之職責。 2. 設置專責單位及專責主管。	第 1 項、第 18 項	II.1(14-31) II.2(32-34) III.1(63-66) III.2(67-68) III.3(69-76) III.4(77-81)

¹⁴⁵ 指前揭註 13 之巴塞爾銀行監理委員會「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理文件」(Guidelines Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism)。

	<p>洗錢之在職訓練。</p> <p>3.指派專責人員負責協調監督本注意事項之執行。</p> <p>4.其他經中央目的事業主管機關指定之事項。</p>	<p>3.內控制度之執行及聲明。</p> <p>4.員工之任用及訓練之規定。</p> <p>(內部控制要點第五點)新產品、新服務洗錢及資恐風險評估。</p>		
<p>確認客戶身分及客戶盡職調查</p>	<p>(洗錢防制法第七條)</p> <p>1.應進行確認客戶身分程序，並留存其確認所得資料；其確認客戶身分程序應以風險為基礎，並應包括實質受益人之審查。</p> <p>2.確認客戶身分程序所得資料，應自業務關係終止時起至少保存五年；臨時性交易者，應自臨時性交易終止時起至少保存五年。</p> <p>3.對現任或曾任國內外政府或國際組織重要政治性職務之客戶或受益人與其家庭成員及有密</p>	<p>(金融機構防制洗錢辦法第三條、第四條、第五條、第六條、第七條、第八條、第十條及內部控制要點第四點、第六點)</p> <p>1.辨識客戶真實身分機制及驗證措施。</p> <p>2.完成確認客戶措施前不得與其建立業務關係或交易。</p> <p>3.強化對法人及非自然人客戶之瞭解。</p> <p>4.婉拒建立業務關係或交易。</p> <p>5.建立客戶及交易帳戶有關對象之姓</p>	<p>第 10 項、第 11 項、第 12 項、第 13 項、第 16 項、第 19 項、第 24 項、第 25 項</p>	<p>II.3(35-50)</p>

	<p>切關係之人，應以風險為基礎，執行加強客戶審查程序。</p> <p>(洗錢防制法第十一條)</p> <p>對洗錢或資恐高風險國家或地區應：</p> <p>1.強化相關交易之確認客戶身分措施。</p> <p>2.採取其他與風險相當且有效之必要防制措施。</p> <p>(資恐防制法第四條、第五條、第六條)</p> <p>不得對主管機關依法務部調查局提報或依職權指定之制裁名單，進行金融交易往來。</p>	<p>名及名稱檢核政策及程序。</p> <p>6.確認客戶身分措施及持續審查機制，應以風險基礎方法決定其執行強度。</p> <p>7.實質受益人、高階管理人員、PEPs 身分檢核。</p> <p>8.依賴第三方執行客戶身分審查事項。</p> <p>9.通匯往來業務之政策及程序。</p> <p>10.匯款相關規定。</p>		
<p>交易監控及資料留存</p>	<p>(洗錢防制法第八條)</p> <p>1.因執行業務而辦理國內外交易，應留存必要交易紀錄。</p> <p>2.交易紀錄之保存，自交易完成時起，應至少保存五年。</p> <p>(洗錢防制法第十一條)</p>	<p>(金融機構防制洗錢辦法第九條、第十二條及內部控制要點第四點、第六點)</p> <p>1.對客戶業務中之交易過程進行詳細審視，以確保交易與客戶及其業務、風險</p>	<p>第 11 項、第 16 項</p>	<p>II.1(28-31)</p> <p>II.5(51-55)</p>

	<p>對洗錢或資恐高風險國家或地區應限制或禁止與洗錢或資恐高風險國家或地區為匯款或其他交易。</p>	<p>相符。</p> <p>2.應以風險為基礎之方法,建立帳戶及交易監控政策及程序,並利用資訊系統輔助發現可疑交易。</p> <p>3.交易記錄保存。</p> <p>4..辦理境內及跨境匯款資訊提供及保存。</p>		
<p>調查、申報及處置</p>	<p>(洗錢防制法第九條、第十條、資恐防制法第七條)</p> <p>1.達一定金額以上之通貨交易或疑似犯洗錢防制法第十四條、第十五條之罪之交易,應向法務部調查局申報;其交易未完成者,亦同。</p> <p>2.因業務知悉資恐防制法受指定制裁名單之財物或財產上利益,應依規辦理通報。</p> <p>3.依規定申報者,免除其業務上應保守秘密之</p>	<p>(金融機構防制洗錢辦法第十三條、第十四條、第十五條)</p> <p>1.大額交易申報。</p> <p>2.申報可疑交易及資恐制裁報告。</p>	<p>第 20 項、第 21 項</p>	<p>II.6(56-62)</p>

	義務。		
--	-----	--	--

由於洗錢防制法舊法第 7 條、第 8 條對於客戶審查及交易紀錄保存限定於符合大額交易申報或可疑交易申報時，始需辦理。修法後則將客戶審查義務(第 7 條)、交易紀錄保存(第 8 條)、大額交易申報(第 9 條)及可疑交易申報(第 10 條)各自獨立規範¹⁴⁶，並要求義務機構應依法規辦理。另參照金管會檢查局發布之 2017 年本國銀行金融檢查重點¹⁴⁷，與防制洗錢相關者有：(1)「防制洗錢及打擊資助恐怖主義、存款帳戶管理等相關規定落實情形」：如確認客戶身分(含對實際受益人之辨識及確認)、帳戶與交易之持續監控(含對高風險客戶之監控)、疑似洗錢或資恐交易申報、洗錢及資恐風險評估及降低風險措施之執行、疑似不法或顯屬異常交易存款帳戶之管理。(2)「海外分支機構管理(含大陸地區分子行)」：如防制洗錢作業等。(3)「國際金融業務分行業務」：OBU 開戶、確認客戶身分審查程序及執行防制洗錢程序，如向客戶徵提充分之資訊及文件，且經適當驗證(含建立有效查證境外法人設立資料真偽之機制)、未勸誘客戶設立境外法人或推介設立境外法人之代辦公司予客戶、妥適辨識高風險客戶並強化確認客戶身分審查程序及持續監控。

綜合前述，106 年 6 月 28 日無異為本國執行洗錢防制及打擊資恐作為立下重要里程碑，對於銀行而言，從防制洗錢母法法源、授權子法之法規命令、行政規則乃至自律規範全面修訂，準此，各銀行需針對原先洗錢防制及打擊資恐機制，進行現況合規盤點，並積極展開相關調整，以符法規，諸如下列重點事項：

- (1) 檢視防制洗錢及打擊資恐計畫各項規範及作業程序，並進行修正。
- (2) 依據銀行集團層次之計畫，提升對海外分(子)機構執行防制洗錢及打擊資恐之管理。

¹⁴⁶ 蔡佩玲，同前註 52，頁 22-24。

¹⁴⁷ 金融監督管理委員會檢查局，本(106)年度各業別金融檢查重點-本國銀行，2016 年 12 月 19 日，檢自 https://www.feb.gov.tw/ch/home.jsp?id=65&parentpath=0,4&mcustomize=onemessages_view.jsp&dataserno=201612190001&aplistdn=ou=data,ou=business,ou=one,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&table=Business，查訪日期 2017 年 8 月 13 日。

- (3) 強化客戶（含個人及非個人）以及實質受益人身分辨識及驗證作業，調整作業流程及相關系統設定。定期辦理客戶盡職調查，並留存相關紀錄。
- (4) 優化管制名單過濾系統，確認高風險國家或地區交易、經濟及資恐制裁名單及重要政治性職務人士姓名檢核之正確性及完整性。
- (5) 修改帳戶及交易持續監控資訊系統，參照中華民國銀行公會「銀行防制洗錢及打擊資恐注意事項範本」附錄「疑似洗錢或資恐交易態樣」，進行表徵參數設定、設計輔助預警報表，並執行測試驗證。另就大額交易申報作業，應檢視作業流程並確保申報之完整性。
- (6) 加強通匯業務管理及定期審查事務；以及資金跨境移動之監管措施。
- (7) 規劃辦理每會計年度終了後3個月應出具「防制洗錢及打擊資恐內部控制制度聲明書」及每年委託會計師專案查核出具報告事宜。
- (8) 持續對銀行各級同仁進行防制洗錢及打擊資恐教育訓練。

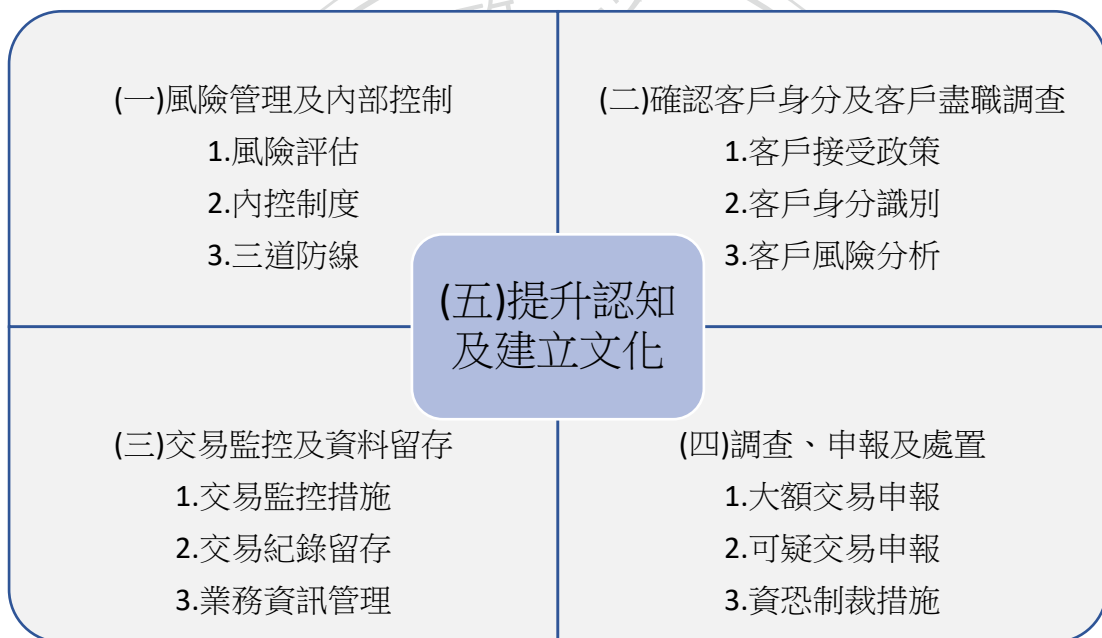
洗錢防制法之修正對本國金融機構執行作業面給予明確法源，並可減輕實務上需請客戶配合相關事項之困擾¹⁴⁸，且銀行亦有責任就防制洗錢及打擊資恐之觀念對客戶加強宣導，以提升民眾之認知，俾增進預防措施之有效性。

¹⁴⁸ 同前註 146。

第五章 本國銀行防制洗錢及打擊資恐之因應作為

觀諸本國現行法規對銀行業防制洗錢及打擊資恐機制之要求，並綜合前開 FATF 40 項標準建議及巴塞爾銀行監理委員會指導原則，以及「金流透明」之執行方式(本國洗錢防制法第 7 條至第 10 條參照)、監理機關對金融機構之要求¹⁴⁹，本文將銀行應採行之因應作為分列五大區塊說明：(一)風險管理及內部控制、(二)確認客戶身分及客戶盡職調查、(三)交易監控及資料留存、(四)調查、申報及處置、(五)提昇認知及建立文化，茲就相關機制架構以下圖表示：

【銀行業防制洗錢及打擊資恐基本機制架構】



第一節 風險管理及內部控制

參照本國「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」第 8 條內部控制條款項下第 1 項第 2 款第 11 目規定銀行應訂定「防制洗錢及打擊資恐機制及相關法令之遵循管理，包括辨識、衡量、監控洗錢及資恐風險之管理機制」。風險識別為管理之始，銀行不僅要對風險進行瞭解更要確認所知客觀狀況已適當反應風險，否則對風險認識不足或錯誤反而是一項難以彌補的風險。惟應如何以

¹⁴⁹ 蔡佩玲，同前註 52，頁 21；謝立功，洗錢防制與經濟法秩序之維護，國立臺灣大學三民主義研究所博士論文，1998 年，頁 51-61。

風險為本開展有效之內部控制？首先要從風險評估開始。

第一項 風險評估

FATF 40項標準建議第1項「風險評估及應用風險基礎方法」(Assessing risks and applying a risk-based approach) 開宗明義指出，各國應採行風險基礎方法確保防制或降低洗錢及資恐之作為與辨識出之風險相稱，該方法為防制洗錢及打擊資恐機制之資源有效分配與FATF建議相關作為實施之基礎。各國並應要求金融機構及特定非金融事業體與專業人員應辨識、評估風險，並採取有效行動，以降低所面對之洗錢及資恐風險¹⁵⁰。

依FATF評鑑方法論技術遵循評鑑建議第1項1.10段，銀行進行風險評估應：

(1) 製作風險評估記錄；(2) 在確定整體風險程度及適當降低風險措施之前，考慮所有相關風險因素（涵蓋客戶、國家或地區；及產品、服務、交易或支付管道）；(3) 評估應保持更新；(4) 建立向主管機關提供風險評估結果之適當機制。

¹⁵¹參照本國「銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」第7點第1款及第2款亦定有明文。是以，銀行在進行洗錢及資恐綜合風險評估時，應考慮所有相關固有及剩餘風險因素，以確定其風險狀況並採行適當降低風險措施。實務上銀行應建立IRA(Institutional Risk Assessment，機構風險評估)模型並確認已將監管要求納入，避免評估面向發生不足，而影響最適作為之安排。依據中華民國銀行公會「銀行評估洗錢及資恐風險及訂定相關防制計畫指引」第3條列舉之風險評估因素、FATF 40項標準建議第1項、第10項及第15項及建議第10項之註釋(第15段)¹⁵²，簡要彙整相關內涵如下：

項目	因素	判斷說明
地域風險	1.司法管轄區域風險	辨識客戶國籍/居住地、營業處所所屬司法管轄權。

¹⁵⁰ FATF，The FATF Recommendations，同前註 56，頁 9。

¹⁵¹ FATF，Methodology，同前註 30，頁 24。

¹⁵² FATF，The FATF Recommendations，同前註 56，頁 62-63。

	2.國家或區域聲譽風險	辨識與客戶具關聯性國家或地區之洗錢/資恐風險程度。
	3.業務活動地區風險	辨識主要業務地區是否禁止商業或交易往來。
客戶風險	1.客戶地域風險	依據銀行自行定義之洗錢及資恐風險程度地域名單，決定客戶國籍與居住國家之風險評分。
	2.客戶職業與行業洗錢風險	依據銀行自行定義之各職業與行業的洗錢風險，決定客戶職業與行業之風險評分。
	3.客戶開戶與建立業務關係管道	依據客戶是否以委託他人方式或以非面對面方式建立業務往來關係，例如以郵件申請信用卡或線上數位存款開戶，決定風險評分。
	4.客戶開戶與建立業務關係金額	客戶是否以大額款項建立業務關係。
	5.申請往來之產品或服務	客戶申請往來產品或服務類型、數量、金額等之適當性。
	6.其他高洗錢及資恐風險之表徵	(1)客戶留存地址與往來銀行之距離關係。 (2)客戶為具隱名股東之公司或可發行無記名股票之公司。 (3)法人客戶之股權複雜度。 (4)客戶身分為重要政治性職務人士。

產品風險	1.與現金之關聯程度	產品或服務是否涉及現金收付。
	2.交易型態	(1)產品或服務提供管道，例如是否為面對面交易。 (2)產品或服務是否屬於新型態商務支付工具等。 (3)產品或服務是否可委由第三人辦理或交由第三人使用。 (4)產品或服務是否屬於跨境業務。 (5)產品或服務是否具複雜性。 (6)是否為匿名交易。
	3.是否為高金額之金錢或價值移轉業務	產品或服務是否可使大額款項快速移轉。
其他風險	1.分(子)公司風險評估結果	銀行分(子)公司(特別是海外)是否涉有洗錢及資恐之潛在風險。
	2.監理處分缺失	銀行採行防制洗錢及打擊資恐措施是否存在缺漏或不足。

前開各風險項目係屬單一基礎風險評估，進行IRA需仰賴基礎風險評估得出之總合結果¹⁵³，惟風險因素並非不可調整或組合，動態管理風險因子即是為了因應不同風險因子發生變化，銀行亦應考慮與前開風險項目相關之風險變項(Risk variables)，此些變項單獨或交叉組合時可能會增加或減少潛在風險¹⁵⁴，銀行亦可採行分配權重方式進行綜合評估，部分風險在解讀上，除了空間、實體交易及具體資料外，尚需考量時間因素，加入時間軸之維度可避免判斷上之誤差。銀行整體風險評估結果即為風險管理地圖，銀行進行IRA需有相關單位參與，協助檢視

¹⁵³ 梁鴻烈、王盈瑾，論全行洗錢暨資恐風險評估(Institutional Risk Assessment, IRA)下的基礎風險分類方法-從美國「銀行秘密法」(Bank Secrecy Act, BSA)的金融檢查權談起，存款保險資訊季刊，第29卷第3期，2016年9月，頁28-29。

¹⁵⁴ FATF，The FATF Recommendations，同前註56，頁64。

評估結果之合理性及確認導入資料之正確性，俾正確辨識風險，使銀行可針對高風險領域提出因應作法，有效投注資源以利控制機構承受之風險。

另為管控未知及不確定之風險，銀行應於新產品或新服務提供前，對該產品或服務固有風險進行評估，並建立相應之風險管理措施以降低所辨識風險¹⁵⁵。針對銀行IRA應訂定更新風險評估機制，確保風險資料之更新¹⁵⁶。

風險為本之概念涵蓋銀行所有防制洗錢及打擊資恐之機制，鑑於立法者不可能在單一時點考量到所有風險，故而風險基礎法相較於法規基礎法(Rule-Based)更能有效評估並降低洗錢及資恐風險¹⁵⁷。而各機構應對應自己所面臨之風險建立專屬模型，充分考量各風險因子權數，始能得到相對正確之評估結果。

第二項 內控制度

依本國「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」第5條之1規定：「金融控股公司及銀行業董(理)事會應認知營運所面臨之風險，監督其營運結果，並對於確保建立及維持適當有效之內部控制制度負有最終責任。」由於董事會對於內部控制制度之有效性應負最終責任，故有關銀行洗錢及資恐風險評估資訊應及時、完整、以適當方式通知董事會，使其對銀行洗錢及資恐風險明確瞭解，並得據以作成決定。董事會亦應在考量銀行治理結構、確保銀行政策和程序有效管理前提下，賦予經理部門明確責任。加之，董事會應核准或授權銀行風險政策、及管理洗錢及資恐風險之相關規章，並監督執行情形¹⁵⁸。

參照本國「銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」第7條第3款並明訂，銀行之防制洗錢及打擊資恐計畫應包括下列政策、程序及控管機制：

1. 確認客戶身分。

¹⁵⁵ 參「銀行業及電子支付機構電子票證發行機構防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」第5點。

¹⁵⁶ 參「銀行業及電子支付機構電子票證發行機構防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」第7點第2款第3目。

¹⁵⁷ 慶啟人修訂，國際公認反洗錢師 CAMS 資格認證教程(第五版)，公認反洗錢師協會，2014年8月，頁183。

¹⁵⁸ BCBS，同前註13，頁4。

2. 客戶及交易有關對象之姓名及名稱檢核。
3. 帳戶及交易之持續監控。
4. 通匯往來銀行業務。
5. 紀錄保存。
6. 一定金額以上通貨交易申報。
7. 疑似洗錢或資恐交易申報。
8. 指定防制洗錢及打擊資恐專責主管負責遵循事宜。
9. 員工遴選及任用程序。
10. 持續性員工訓練計畫。
11. 測試防制洗錢及打擊資恐系統有效性之獨立稽核功能。
12. 其他依防制洗錢及打擊資恐相關法令及金管會規定之事項。

另依該要點第7點第4款並要求具國外分公司(或子公司)之銀行業應訂定集團層次之防制洗錢與打擊資恐計畫，於集團內之分公司(或子公司)施行。前開有關銀行防制洗錢及打擊資恐計畫內涵，亦於中華民國銀行公會「銀行防制洗錢及打擊資恐注意事項範本」第2條第3項明定之，除第1目至第7目及第11目將續於下文分述外，有關涉及治理監控要求部分，說明如次：

一、專責人員之指定

要成事必須先找對人，當責(accountability)比負責更重要。防制洗錢及打擊資恐為全體同仁之共同義務，但各自擔負工作內容不同，銀行應有組織、有層次進行權責劃分，並要求充分即時向上報告。雖然銀行防制洗錢及打擊資恐最終責任在於董事會，董事會成員非執行層級，應透過完善制度，藉由相關人員提出報告進行監督。

董事會應指定總機構防制洗錢及打擊資恐專責主管(即AML/CFT首席合規官)，由專責主管負責持續監測銀行確實履行所有防制洗錢及打擊資恐之責任並負有報告義務，一旦發現經理部門未符合規範或以不適當方式處理相關

議題，應即時報告高級管理層或董事會。銀行並應使各層級指派專責人員協助執行銀行防制洗錢及打擊資恐之責任。任何商業利益考量均不得與防制洗錢及打擊資恐專責主管或人員之職責衝突¹⁵⁹。專責主管或人員應共同建立各層級溝通管道。各銀行對於權責劃分或許有不同規劃及作法，但上下階層在執行上仍應體現出一致性，而非各自站在不同標準執行。為了鼓勵並宣示銀行之要求，應將專責人員履行職責之情形連結績效，除將職責明確列入工作範圍且賦予相應職權外，並應納為業績考核之中¹⁶⁰。

二、員工任用及教育訓練

(一)任用資格審查

員工亦可能為銀行帶來重大威脅，銀行應有適當人力資源政策及程序用以篩選及審查潛在和現有員工¹⁶¹，認識員工與認識客戶同等重要，藉由「瞭解你的員工」(Know Your Employee, KYE)制度，在合法範圍內進行必要之背景調查（包括技能資格、學力認證、犯罪紀錄、工作資歷等），參照本國「銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」第10點第1項，並要求應檢視員工其是否具備廉正品格。對於具敏感職位之員工，應持續審查其資格¹⁶²，以確保道德和專業高標準，促使正確員工到位。

(二)專業教育訓練

銀行應持續實施員工培訓方案，使員工得到充分培訓，充分意識相關法令、規章所訂職責，以實施銀行防制洗錢及打擊資恐規定。培訓需求應視員工職能、工作職責及於銀行服務時間長短而有不同。

員工培訓時間安排可根據銀行業務需要以及銀行風險狀況進行調整。

員工培訓課程內容應使員工有足夠專業知識及即時資訊，新進員工並應儘速完成訓練課程；對於在職訓練之提供範圍和頻率，則視銀行面臨

¹⁵⁹ BCBS，同前註 13，頁 4-5。

¹⁶⁰ 慶啟人修訂，同前註 157，頁 195。

¹⁶¹ BCBS，同前註 13，頁 5。

¹⁶² 慶啟人修訂，同前註 157，頁 219-221。

風險因素及存在風險程度、性質調整，並可分層級舉行，以確保員工瞭解應負義務及銀行政策和程序，持續更新及提升知識和專長¹⁶³。

第三項 三道防線

為使內部控制制度能有效及適當的運作，銀行各相關部門依功能別各司其職，其中銀行各單位就其功能及業務範圍，承擔各自日常事務所生風險為第一道防線，法令遵循與風險管理為第二道防線，內部稽核單位則為第三道防線，由第一道、第二道防線進行風險監控，第三道防線進行獨立監督¹⁶⁴。銀行董（理）事會及高階管理人員應持續確保組織架構符合三道防線原則，並督導該架構之有效運作，俾對其有效性負最終之責任。

在防制洗錢及打擊資恐作業執行上，業務單位（包含業務管理單位，如負責商品行銷管理部門）為辨識、評估和控制業務風險第一道防線，業務單位應充分執行政策及程序，並分配足夠資源有效地達成。而第二道防線則包括法令遵循單位及風險管理單位，銀行應設置防制洗錢及打擊資恐專責主管，等同於首席合規官之角色；另外風險管理單位對於營運風險之控制，亦為防制洗錢及打擊資恐重要一環。第三道防線則應確保內部稽核功能¹⁶⁵。參照中華民國銀行公會「銀行內部控制三道防線實務守則」，分別訂有三道防線之功能¹⁶⁶，說明如下：

(一)第一道防線負責及持續管理營運活動所產生之相關風險，包含下列各款：

- 1.辨識、評估、控制及降低營運活動所產生的風險，確保營運活動與銀行目標及任務一致。
- 2.第一道防線應將風險控制在其單位可承擔之範圍內，依需要向第二道防線報導其曝險狀況。

¹⁶³ BCBS，同前註 13，頁 5。

¹⁶⁴ 參中華民國銀行商業同業公會全國聯合會「銀行內部控制三道防線實務守則」全文說明第 2 條之參考資料來源。

¹⁶⁵ BCBS，同前註 13，頁 4-6。

¹⁶⁶ 中華民國銀行商業同業公會全國聯合會「銀行內部控制三道防線實務守則」，民國 105 年 6 月 30 日第 11 屆第 29 次理監事聯席會議決議通過，金融監督管理委員會民國 105 年 9 月 23 日金管銀國字第 10500206730 號函洽悉。

- 3.建立內部控制程序。
- 4.執行風險管理程序並維持有效之內部控制。
- 5.當流程及控制程序不足時，應立即提出改善計畫。

第一道防線應定期或不定期就前開內容辦理自我評估或自行查核作業，以確保風險已被適當控管。

(二)第二道防線之權責包含協助辨識及衡量風險、定義風險管理角色及責任、提供風險管理架構及定期將風險管理結果呈報高階管理階層。說明如下：

- 1.風險管理單位負責建立獨立有效之風險管理機制，以評估及監督整體風險承擔能力、已承受風險現況、決定風險因應策略及風險管理程序遵循情形。相關政策應包括但不限於風險管理架構、風險管理範疇（包括信用、市場、作業、銀行簿利率、流動性及其他風險）、風險管理三道防線（包括風險承受單位、專責之風險管理單位及獨立內部稽核單位及其職責）、風險管理流程五大構面（辨識、衡量、監控、報告及執执行程序）。
- 2.法令遵循單位負責法令遵循制度之規劃、管理及執行，訂定法令遵循之評估內容與程序，並督導各單位定期辦理法令遵循自行評估及綜理法令遵循事務。爰就法令遵循單位對於銀行防制洗錢及打擊資恐作業之法令遵循風險控管重點列表如下：

項 目	控管重點
(一)法遵制度執行	1.防制洗錢主管人員資格審查 2.法遵自行評估作業 3.法令遵循宣導
(二)防制洗錢及打擊資恐作業	1.全行風險評估 2.客戶盡職調查 3.客戶風險分級 4.管制名單過濾

	5.交易監控措施 6.交易申報作業
(三)海外分行管理	1.專責主管派任及訓練 2.作業規範適足性 3.輔助系統建置 4.溝通陳報機制 5.外部專家驗證

3.其他專職單位，包含但不限於財務控制、人力資源、法律事務等。

(三)第三道防線應以獨立超然之精神，執行稽核業務，協助董（理）事會及高階管理階層查核與評估第一道及第二道防線所設計並執行之風險管理及內部控制制度是否有效運作，並適時提供改進建議。

內部稽核對銀行防制洗錢及打擊資恐機制之監控與評估至為重要。內部稽核直接向董事會報告，具備獨立性及專業能力，應負責定期評估及審查確保銀行防制洗錢及打擊資恐機制之有效性(金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第9條參照)，並發展下列事項之查核範圍及方法：

- 1.風險評估之全面性
- 2.政策方案之適當性
- 3.輔助系統之準確性
- 4.監控作業之覆蓋性
- 5.交易紀錄之充足性
- 6.機制驗證之正確性

前開有效性查核頻率應基於風險為本訂定之。內部稽核執行定期查核範圍及於全行，針對查核結果提出建議，並應積極主動追蹤查核發現。隨著防制洗錢及打擊資恐措施日漸複雜化、精密化及系統化，仰賴驗證與查核進行有效性評估，不僅需達技術性遵從之確認，就效能遵從面來看，為給予建置單位

適當回饋及改正方向，銀行內部稽核發展對相應措施之驗證及查核方法論亦具相當重要性，實際上機制驗證並不容易，並可能涉及特殊專業方法，例如電腦程式(code)檢驗等。近期，針對法令遵循風險之自行評估及監控機制，倘係業務規模大、複雜度或風險程度高者，銀行可考量引進外部稽核或獨立驗證專家，以協助評估防制洗錢及打擊資恐政策和程序之有效性¹⁶⁷，於此情況下，應確保其查核或驗證範圍足以發現並降低銀行之風險，銀行亦應確保參與之外部第三人具有必要之專業知識和經驗。另就委任專家驗證之目的及程序，應由銀行管理單位加以管控，避免衍生不必要之困擾。

雖然各防線功能已得清晰界定，惟應注意的是，各銀行於建立三道防線架構時，應依各銀行業務活動性質、規模大小、作業複雜程度及執行風險狀況進行調整，蓋因各銀行對於內部單位賦予之職能或有不同，無法一概而論各業務(管理)單位所處防線，例如：(1)電子商務單位在研發或行銷商品時，係屬第一道防線；但在監控銀行電子商務交易有無涉及洗錢或資恐風險時，則為第二道防線。(2)產品企劃單位在設計商品時係為第一道防線；但在管理銀行商品風險及訂定作業規範以降低洗錢或資恐風險時，則屬第二道防線之範圍¹⁶⁸。建置架構需能確保三道防線之有效性，且各道防線依其功能在執行風險控管時，並應互相協調彼此分享發現及資訊，以協助所有功能均得有效完成各道防線之角色。

銀行應持續推動內部控制制度三道防線文化，由第一道防線(自行查核機制)、第二道防線(法令遵循與風險管理機制)與第三道防線(內部稽核機制)，共同確保防制洗錢及打擊資恐之內部控制制度有效執行。

第二節 確認客戶身分及客戶盡職調查

巴塞爾銀行監理委員會 2001 年 10 月發布之「銀行客戶盡職調查」(Customer

¹⁶⁷ BCBS，同前註 13，頁 6。

¹⁶⁸ 中華民國銀行商業同業公會全國聯合會「銀行內部控制三道防線實務守則」全文說明第 3 條及第 4 條說明欄，同前註 166。

Due Diligence For Banks)¹⁶⁹文件，就「認識客戶」(KYC)標準及其執行之關鍵要素提供更精確的指引。但過去較為人熟悉之 KYC 一詞，現已由客戶盡職調查，即 CDD 替代，銀行先前辦理 KYC 作業，時有誤解成不外乎是徵提客戶身分或登記文件並進行真偽辨識即屬之，惟實際上認識客戶應有更具體且深入之作為，稱之為「盡職調查」(Due Diligence)，客戶盡職調查範圍亦可能大於客戶本身，例如其委託代辦人、交易往來對象或法人最終實質受益人等。依前開巴塞爾銀行監理委員會「銀行客戶盡職調查」文件，可歸納出客戶盡職調查(CDD)四個關鍵因素，包括：

1. 客戶接受政策(Customer Acceptance Policy)；
2. 客戶身分識別(Customer Identification)；
3. 對帳戶和交易持續監控(On-going Monitoring of Accounts and Transactions)；
4. 風險管理(Risk Management)。

前開文件經於 2014 年納為「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理」之一部分，並酌予修訂相關內容，現則改列為「客戶接受政策」(Customer acceptance policy)、「客戶和受益人身分識別、驗證及風險分析」(Customer and beneficial owner identification, verification and risk profiling)及「持續監控」(On-going Monitoring)等節¹⁷⁰，其中有關持續監控作業因包括客戶帳戶及交易往來部分，將併至下一節「交易監控及資料留存」論述。

第一項 客戶接受政策

銀行為營利事業，並需尋求股東之最大利益，惟銀行為金融體系重要一環，負有協助維持良好金融秩序之社會責任，而金融服務對於民眾之必需，也造成遭惡意濫用之機會。對於接受廣大客戶金融交易往來之銀行，主要營運模式為收受

¹⁶⁹ 本文件已於 2014 年 1 月 15 日併入巴塞爾銀行監理委員會「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理」文件(Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism)。

¹⁷⁰ BCBS，同前註 13，頁 7-10。

存款、貸予信用、外匯交易及提供理財商品等，如何在客戶申請建立業務關係及往來期間，確保伴隨客戶從事洗錢及資恐之風險已採行控制方案，銀行必需發展明確之客戶接受政策，以時間軸來看，應分別涵蓋下列重要事項：

- (1)開戶作業流程：客戶與銀行建立業務關係，應提供之相關身分或登記證明文件，另就銀行辦理開戶相關作業流程亦應明訂，例如留存證明文件影本、身分及登記資料驗證及照會、開戶目的及資金來源訪談、客戶基本訊息登錄作業、客戶資料歸檔規則等，以利第一線人員共同遵循，使作業趨於一致，俾銀行取得正確之資料源，運用於防制洗錢及打擊資恐風險辨識及機構風險評估(IRA)。
- (2)客戶身分識別：對於自然人及非自然人客戶之身分識別作業程序，以及檢核制裁名單、是否為重要政治性職務人士(PEPs)或其家庭成員、有密切關係之人、有無負面新聞(Negative News)、客戶實質受益人及發行股票情形等確認事項。
- (3)客戶風險分析：透過取得之客戶資料，依據風險因子權重對客戶進行風險分級及制定相應管控措施。例如對高風險客戶及符合制裁名單客戶之處理。
- (4)客戶持續盡職調查：針對風險分級之客戶群，採取不同強度及頻率之後續盡職調查及交易監控程序。

第二項 客戶身分識別

依據FATF 40項標準建議第10項「客戶審查及紀錄保存」中，有關客戶審查方式規定銀行應：(1)使用可靠、獨立之原始憑證、資料或資訊以辨別客戶及驗證客戶身分。(2)識別實質受益人及採取合理措施確認實質受益人身分，藉此知悉實質受益人。對於法人及其他法律安排應瞭解客戶之所有權及控制權結構。(3)瞭解並在適當情形下取得有關業務往來關係之目的及業務性質之資訊。(4)對客戶業務往來關係進行持續性審查及對其所從事之全部過程進行詳細審視，以確保所進行之交易符合該機構對客戶、業務往來及風險之認知，必要時包括其資金來源。

基於FATF上開對客戶審查之要求，茲就銀行實務應執行作業說明如下：

一、確認客戶身分

銀行對於客戶不論係固定或臨時性客戶、自然人、法人、非法人團體或其他法律安排等均應進行客戶身分確認，本國「金融機構防制洗錢辦法」第3條第4款亦定有明文。參照巴塞爾銀行監理委員會「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理」文件附錄4「開戶一般指引」¹⁷¹，銀行對於自然人及法人開戶應蒐集客戶資訊如下表所示：

1. 自然人¹⁷²

身分識別資訊	
基本資訊 ¹⁷³	附加資訊(以風險為本考量)
(1)法定名稱	其他使用名稱或舊名
(2)完整地址	公司地址、郵件信箱、電子郵件帳號、室內電話或行動電話號碼
(3)國籍、官方核發身分文件及號碼、其他具識別性證件	居留身分
(4)生日	性別 ¹⁷⁴
風險分析資訊	
主要資訊	附加資訊(以風險為本考量)
(1)職業或職稱	任職公司或僱主姓名
(2)收入	客戶財富來源
(3)預計往來金額、帳戶數、往來業務、目的及交易頻率	帳戶資金來源
(4)客戶所需金融商品或服務	帳戶資金去向

¹⁷¹ 原為巴塞爾銀行監理委員會「一般開戶及客戶識別指引」(General Guide to Account Opening and Customer Identification)，經於2016年修訂後納入「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理文件」。「開戶一般指引」(General guide to account opening)並於2017年6月7日為最新之修訂。

¹⁷² BCBS，同前註13，頁30-31。

¹⁷³ 所列基本資訊不包括銀行為業務往來需要所徵提者，例如簽名或印鑑式樣、存取款密碼等。以下同。

¹⁷⁴ 自然人之居留身分與性別資料之蒐集，應遵循各國所頒定之個人資料保護規範辦理。

2. 法人¹⁷⁵

身分識別資訊	
基本資訊	附加資訊(以風險為本考量)
(1)名稱、法律形式、公司登記及證明文件	
(2)法人主要營業活動及設立地址	
(3)註冊登記號碼	法人機構識別編號(LEI)
(4)郵寄及註冊地址	聯絡電話及傳真號碼
(5)被授權運用帳戶之自然人身分證明或高階管理人員	擔任高階管理職位者身分
(6)實質受益人身分	
(7)法人之法律權源(如公司章程)	
風險分析資訊	
基本資訊	附加資訊(以風險為本考量)
(1)法人性質及營業活動目的	財務狀況
(2)預計往來金額、帳戶數、往來業務、目的及交易頻率	帳戶資金出入來源及目的地

3. 其他法律安排

身分識別資訊	
基本資訊	附加資訊(以風險為本考量)
(1)名稱及存續證明	聯絡電話及傳真號碼
(2)地址及設立國家	

¹⁷⁵ BCBS，同前註 13，頁 34-35。

(3)性質、設立目的及參加對象 (例如是否具自由決定權或遺囑等)	法人機構識別編號(LEI)
(4)委託人名稱、受託人、管理人、 受益人或類受益人及其他最 終控制自然人(包括間接控制 權/所有權)	擔任高級管理職位者名稱或受託 人、受益人之地址
風險分析資訊	
基本資訊	附加資訊(以風險為本考量)
(1)主體性質及活動目的	資金來源
(2)預計往來金額、帳戶數、往來 業務、目的及交易頻率	帳戶資金出入來源及目的地

另鑑於本國詐騙集團盛行，其手段常係取得他人帳戶（即「人頭帳戶」）作為移轉詐騙或其他犯罪所得之用，財政部於90年即函知「金融機構於辦理客戶開戶時應注意防範歹徒以人頭或持偽變造身分證開立存款帳戶情事。」復於93年重申「為防範人頭帳戶及保障金融機構本身聲譽，金融機構應確實落實執行認識自己客戶原則，包括訂定一套認識客戶及審慎評估客戶之內部規範，如對於新開戶者，訂有標準流程來確認客戶身分並瞭解客戶；對於舊客戶，應明定相關措施，以持續注意其交易行為是否與其身分、收入或營業性質相一致。」¹⁷⁶嗣經中華民國銀行公會於95年6月30日(行政院金融監督管理委員會金管銀(一)字第09585013680號函准予備查)制定「金融機構開戶作業審核程序暨異常帳戶風險控管之作業範本」(最新修訂日期105年2月19日)及96年1月11日(行政院金融監督管理委員會銀行局銀局(一)字第09500553460號函

¹⁷⁶ 參財政部民國90年2月8日台財融(一)字第90900581號函、民國90年4月3日台財融(一)字第90733071號函及民國93年3月5日台財融(一)字第0938010347號函。

准予備查)制定「防杜人頭帳戶範本」(最新修訂日期105年2月19日),均要求金融機構應提升辦理開戶作業之嚴謹性及對異常帳戶之風險控管,並加強防杜異常帳戶之開立或進行詐欺、洗錢等不法行為,俾利防止不法分子藉由人頭帳戶與銀行建立業務關係並從事不當交易濫用金融系統。前開中華民國銀行公會「金融機構開戶作業審核程序暨異常帳戶風險控管之作業範本」之法源依據即為「存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法」第12條;另中華民國銀行公會「防杜人頭帳戶範本」內容涵蓋銀行之(1)臨櫃面、(2)資訊面、(3)管理面、(4)交易面以及(5)教育宣傳等作業應注意事項,與現行銀行防制洗錢及打擊資恐工作確認客戶身分相關遵行要點二者同時併行,更可全面達到防制目的。

二、實質受益人

客戶倘為法人及其他法律安排時,均涉及實質受益人之辨識,現今公司、非法人團體及信託、基金等法律安排,設立手續便捷且無遠弗屆,有權控制者及實質受益人常隱身背後操作資金流向。參照FATF 40項標準建議第24項及第25項,有關法人及其他法律安排之透明性及實質受益人規定,銀行應取得該等主體之實質受益人及控制狀況資訊。本國規定則可參看「金融機構防制洗錢辦法」第3條第5款至第7款辦理。

參照FATF 40項標準建議第10項之註釋¹⁷⁷,有關實質受益人之判斷規則如下:

- (一)控制法人所有權最終利益之自然人,該控制所有權權益取決於公司所有權結構。其門檻得訂為任何擁有公司所有權超過一定比例,如25%。
- (二)如對前開具控制權人具有懷疑或未發現持有符合該比例之人員時,應辨識有無透過其他方式對法人或其他法律安排行使控制權之自

¹⁷⁷ FATF, The FATF Recommendations, 同前註 56, 頁 59-60。

然人。

(三)若依前開二情形均未發現者，應確認擔任高階管理人員之身分。

銀行應核實確認任何代表法人行事之被授權人以及實質受益人之身分，並驗證授權及證明文件，例如授權書或資格證照、股東結構或持股證明等，且銀行應採取合理措施，依自然人盡職調查程序，確認被授權人或實質受益人之身分。惟通常情況下亦可能發生未能徵提客戶正式文件以資佐證之情事，尤其是登記於國外之法人或實質受益人為外國人士者，準此，銀行應制定相關政策和程序，衡量客戶風險狀況，在確認資訊提供來源為適當之前提下，要求客戶提交書面聲明作為身分之認定參考資料¹⁷⁸。有鑑於客戶代表人及實質受益人可能發生變化，因此持續進行客戶盡職調查是必需的。

關於實質受益人之辨識，雖洗錢防制法第7條第1項及相關行政法規要求銀行應進行確認客戶身分程序並針對實質受益人進行審查，惟此責任之履行尚涉及法人及其他法律安排之事實揭露。參照FATF 40項標準建議第24項內容「各國應確保有關主管機關具備取得或可適時取得法人實質受益人及控制權之充足、正確與即時資訊之能力。」另2015年6月25日歐盟修正發布之第4號防制洗錢指令(Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council)第30條第1項前段亦明定，會員國需確保可取得在其境內之公司或其他法律實體就實質受益人取得且保持相關細節之充足、正確與即時資訊。該指令同條第3項並規定，各國應就公司之實質受益人資料建置於集中資訊系統，以利主管機關或金融情報中心得以適時查閱相關資訊；參照其他國家(例如：英國、愛爾蘭、德國、新加坡等)亦採行或研議以類此方式辦理。

¹⁷⁸ BCBS，同前註13，頁8、頁36。

承前，本國公司法刻正進行修正，其中亦有提出為配合電子化政府目標之推動及洗錢防制法規範之落實，應研議就有關公司登記等事宜設置電子登記平台，促進公司登載事宜迅速、節約及正確，並課予公司對其登載之資訊真實性及時效性應負最終責任¹⁷⁹等意見者，倘經修法通過，公司將需依法備置及/或登載股東名簿及實質受益人資料，並於未履行義務之情事受有行政處罰，此將增加公司之透明度，除金融機構防制洗錢辦法第3條第1項第7款第3目規定得免除辨識實質受益人之公司外，有利於銀行與客戶建立業務關係或從事交易往來之審查與持續監控。惟就公司以外之其他法人及法律安排，銀行則仍應依相關規則進行實質受益人辨識。

三、客戶名稱檢核

觀諸美國紐約州PART504要求銀行應設置交易篩檢程序，並採用名單過濾系統之技術與工具可知，在認識客戶及判斷客戶風險上，客戶名稱檢核為執行客戶審查程序必要之系統輔助機制。參照本國「金融機構防制洗錢辦法」第8條亦明文規定：「金融機構對客戶及交易有關對象之姓名及名稱檢核，應依下列規定辦理：

一、金融機構應依據風險基礎方法，建立客戶及交易有關對象之姓名及名稱檢核政策及程序，以偵測、比對、篩檢客戶、客戶之高階管理人員、實質受益人或交易有關對象是否為資恐防制法指定制裁之個人、法人或團體，以及外國政府或國際組織認定或追查之恐怖分子或團體。

二、金融機構之客戶及交易有關對象之姓名及名稱檢核政策及程序，至少應包括比對與篩檢邏輯、檢核作業之執行程序，以及檢視標準，

¹⁷⁹ 經濟部商業司全國商工行政入口網，公司法部分條文修正草案條文對照表(1060629版)，修正條文第210條之2修正說明，檢自 <http://gcis.nat.gov.tw/mainNew/subclassNAction.do?method=getFile&pk=819>，查訪日期2017年8月12日。

並將其書面化。

三、金融機構執行姓名及名稱檢核情形應予記錄，並依第12條規定之期限進行保存。」

另於同法第10條並規範銀行業於確認客戶身分時，應利用銀行自行建置之資料庫或外部之資訊來源查詢客戶或其實質受益人、高階管理人員是否為現任或曾任國內外政府或國際組織之重要政治性職務人士。重要政治性職務人士之辨識主要係考量具有重要公眾職務（prominent public function）者，因其地位與影響力（position and influence）可能遭濫用致生洗錢、資恐、貪污或其他特定犯罪，國際規範均要求各國之金融機構或指定之非金融事業及人員應明定以風險為基礎，執行加強對其等客戶之審查程序與相應作為。針對執行上之疑義，法務部並訂有「有關『重要政治性職務之人與其家庭成員及有密切關係之人範圍認定標準』問答集」可供參考。

第三項 客戶風險分析

為落實以風險基礎法(RBA)之考量，客戶之於銀行所存潛在洗錢及資恐風險屬性極為關鍵，為此，銀行基於客戶盡職調查所得知之客戶資訊，應進行風險分析，以利將高風險客戶區分出來，如前開述及之下列類別客戶：

- (1)來自未採取有效防制洗錢或打擊資恐之高風險地區或國家，包括但不限於國際防制洗錢組織所公告防制洗錢與打擊資恐有嚴重缺失之國家或地區，及其他未遵循或未充分遵循國際防制洗錢組織建議之國家或地區。
 - (2)足資懷疑該客戶或交易涉及洗錢或資恐。
 - (3)客戶或其實質受益人為現任國外政府之重要政治性職務人士及其家庭成員或關係密切之親友。至於其他類型之重要政治性職務人士(金融機構防制洗錢辦法第10條第1項第2-5款參照)，則應以風險基礎法進行風險評估。
- 參照2015年6月25日歐盟修正發布之第4號防制洗錢指令第18條(3)之附錄三

(Annex III)¹⁸⁰，亦指出應強化盡職調查之潛在較高風險(potentially higher risk)因素

類型如下：

因素	類型
客戶風險因素	<ol style="list-style-type: none"> 1.業務關係在異常情況下建立； 2.客戶居住於較高風險之區域； 3.法人或法律安排實體歸屬個人資產； 4.具有隱名股東或無記名股東之公司； 5.密集使用現金往來企業； 6.以公司業務性質而言，其所有權結構異常或過於複雜。
產品、服務、交易或交易管道風險因素	<ol style="list-style-type: none"> 1.私人銀行； 2.有利於匿名往來之產品或交易； 3.缺乏保障措施(如電子簽名)之非面對面業務關係或交易； 4.從不知名或不相關第三方收到之款項； 5.新產品、新業務，包括新交付機制、針對新產品及現有產品所採行全新或開發之技術。
地理風險因素	<ol style="list-style-type: none"> 1.依相互評鑑報告或已發表之後續報告等可信來源，確認為不具有效防制洗錢及打擊資恐制度之國家； 2.依可信來源確認為具有重大腐敗或其他犯罪活動嚴重之國家； 3.受到例如歐盟或聯合國制裁、禁運或類似措施之國家； 4.為恐怖活動提供資金或支援之國家，或境內存有恐怖組織活動之國家。

¹⁸⁰ European Union, Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union, 2015年5月20日，檢自 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>，查訪日期2017年6月4日。

銀行應建立客戶風險分級政策及程序，確定銀行高風險客戶，以利採取不同因應處理方式¹⁸¹。針對高風險客戶應強化審查程序，即符合有效性及風險相當性之EDD(強化盡職調查，Enhanced Due Diligence)措施。參照FATF 40項標準建議第10項之註釋第20段¹⁸²，可採行措施包括提升開戶核准層級、增加CDD資訊蒐集、提高帳戶監控強度及頻率等。

依據FATF 40項標準建議第10項，金融機構未能遵循客戶審查程序時，不得同意客戶開設帳戶、開始業務關係或進行交易。故原則上銀行無法完成客戶身分確認措施，不應該協助客戶開立帳戶、或受理交易，惟考量實際情況，業務開展及客戶服務亦具重要性，銀行得採取適當風險管理程序，於一定條件及限制下，銀行得先建立業務關係，再完成驗證，例如以下情況¹⁸³：

- (1)洗錢及資恐風險受到有效管理。包括應針對客戶可能利用交易完成後才驗證身分之情形，採取風險管控措施。
- (2)為避免對客戶業務之正常運作造成干擾所必須。
- (3)於合理可行之情形下得以儘速完成客戶及實質受益人之身分驗證。

銀行如未能在合理可行之時限內完成客戶及實質受益人之身分驗證，在帳戶已經開立之情況下，須終止該業務關係，並應事先告知客戶。加之，應考慮針對客戶申報可疑交易報告¹⁸⁴。

第三節 交易監控及資料留存

實施持續監控制度(Ongoing monitoring)為洗錢及資恐風險有效管理之重要因素，進行持續監控才能真正認識客戶，銀行應長期關注客戶正常、合理之帳戶往來活動，始得辨識其異常或可疑之交易。持續監控對象應涵蓋所有業務往來關係及交易，針對高風險客戶或交易更應增加監控強度。而監控模式並非僅鎖定客

¹⁸¹ BCBS，同前註 13，頁 10。

¹⁸² FATF，The FATF Recommendations，同前註 56，頁 64-65。

¹⁸³ 參本國「金融機構防制洗錢辦法」第 3 條第 9 款及第 10 款規定。

¹⁸⁴ FATF，Methodology，同前註 30，頁 44。

戶及交易，基於風險為本之考量，應跨部門交叉監控商品及服務，以利辨識及抵減新興風險¹⁸⁵。

第一項 交易監控措施

依FATF 40項標準建議第20項：「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恐有關時，應儘速依法律規定，向金融情報中心申報該可疑交易。」故為偵測異常或可疑交易，銀行應建立與風險相應之機制，本國銀行均屬商業銀行¹⁸⁶，營業項目眾多，金融商品及服務多元，加上客戶群廣大、交易數據龐雜，面臨洗錢及資恐風險相對較高。巴塞爾銀行監理委員會早在2001年之「銀行客戶盡職調查」文件中即揭櫫，銀行應確保建置適當管理資訊系統，俾提供及時資訊予管理人員及法遵人員，以識別、分析及有效監控高風險客戶帳戶¹⁸⁷。另於2016年之「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理」文件亦建議銀行應建置系統以檢測異常或可疑交易或模式活動¹⁸⁸。交易監控系統為輔助發現可疑交易之機制，是以，有關資料涵蓋範圍、偵測情境設定、系統有效性驗證均為執行重點。

一、資料涵蓋範圍

交易監控系統之建置亦應基於風險基礎法，承作業務項目、規模、客戶數、商品複雜度等均為考量因素，交易監控系統運作模式係導入資料、進行分析及比對、提出預警。前端之資料導入應確保資料自來源傳送至交易監控系統係完整且正確，始得有正確之分析結果。

二、偵測情境設定

交易監控系統為比對大量交易且提出可疑交易之預警，需具備各項疑似洗錢及資恐之交易情境設定，基此，銀行需提出監控情境之需求，有關疑似可

¹⁸⁵ BCBS，同前註 13，頁 10。

¹⁸⁶ 陳慧菱，王道銀行開業台灣工業銀行正式走入歷史，鉅亨網，2017 年 1 月 3 日，檢自 <http://news.cnyes.com/news/id/3668050>，查訪日期 2017 年 5 月 31 日。

¹⁸⁷ Basel Committee on Banking Supervision，Customer due diligence for banks，Bank for International Settlements，2001 年 10 月，頁 13，檢自 <http://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf>，查訪日期 2017 年 5 月 31 日。

¹⁸⁸ BCBS，同前註 13，頁 10。

疑交易或行為表徵，目前各國作法不一¹⁸⁹，有以法規方式發布者、同業公會自律規範者，例如日本「可疑交易之參考事例」、香港「可疑交易舉例」¹⁹⁰、美國聯邦金融機構檢查委員會(FFIEC)¹⁹¹「銀行秘密法/防制洗錢(BSA/AML)檢查手冊」附件F「洗錢與資恐紅旗警訊」¹⁹²(請參看本文附錄三)、及中華民國銀行公會「銀行防制洗錢及打擊資恐注意事項範本」附錄「疑似洗錢或資恐交易態樣」¹⁹³。銀行原則上均將疑似洗錢表徵解構後轉為控制參數，並以電腦程式寫入系統，以利進行交易篩檢作業。

參照本國「金融機構防制洗錢辦法」第9條第1款至第4款規定觀之，亦涵蓋主管機關對銀行建置交易系統之要求：

- (一)整合銀行全公司資料：銀行應逐步以資訊系統整合全公司客戶之基本資料及交易資料，供總分支機構進行基於防制洗錢及打擊資恐目的之查詢，以強化其帳戶及交易監控能力。對於各單位調取及查詢客戶之資料，應建立內部控制程序，並注意資料之保密性。

¹⁸⁹ 依中國人民銀行 2016 年 12 月 28 日《金融機構大額交易和可疑交易報告管理辦法》中國人民銀行令〔2016〕第 3 號第 11 條修正為「金融機構發現或者有合理理由懷疑客戶、客戶的資金或者其他資產、客戶的交易或者試圖進行的交易與洗錢、恐怖融資等犯罪活動相關的，不論所涉資金金額或者資產價值大小，應當提交可疑交易報告。」並自 2017 年 7 月 1 日起施行。依該管理辦法之問答三，中國人民銀行「明確以合理懷疑為基礎的可疑交易報告要求，新增建立和完善交易監測標準、交易分析與識別、涉恐名單監測、監測系統建立和記錄保存等要求」，故刪除原規章中已不符合形勢發展需要的銀行業、證券期貨業、保險業可疑交易報告標準。

¹⁹⁰ 行政院洗錢防制辦公室官網，檢自 <http://www.amlo.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=45746&CtUnit=18557&BaseDSD=7&mp=8004>，查訪日期 2017 年 5 月 31 日。

¹⁹¹ FFIEC 成立於 1979 年 3 月，主要任務為制定統一原則、標準及報告格式，促進金融機構監管統一。委員會有六名具投票權成員：聯邦準備銀行理事會(Board of Governors of the Federal Reserve System)、聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation)、國家信用合作社管理局(National Credit Union Administration)、貨幣監理署(Comptroller of the Currency)、消費者金融保護局(Consumer Financial Protection Bureau) 及國家聯絡委員會(State Liaison Committee)。

¹⁹² FFIEC, BSA/AML Examination Manual, Appendix F – Money Laundering and Terrorist Financing "Red Flags", 同前註 84。

¹⁹³ 鑑於洗錢防制法之修訂、資恐防制法之訂定、銀行業防制洗錢及打擊資恐注意事項之修訂暨更名，以及金融機構防制洗錢辦法之訂定，中華民國銀行商業同業公會全國聯合會於 2017 年 6 月 30 日發布修訂「銀行防制洗錢及打擊資恐注意事項範本」，並將疑似洗錢或資恐交易態樣分類臚列為範本之附錄，納入較易被利用於洗錢或資恐之業務類別，如 OBU、貿易金融、通匯銀行、保管箱、跨境交易等。

(二)建置監控資訊系統及政策、程序：銀行應依據以風險為基礎之方法，建立帳戶及交易監控書面政策與程序，包括完整之監控型態、參數設定、金額門檻、預警案件與作業執执行程序、案件檢視程序及申報標準等，並利用資訊系統，輔助發現疑似洗錢或資恐交易。

(三)更新帳戶及交易監控程序：銀行應依據防制洗錢與打擊資恐法令規範、其客戶性質、業務規模及複雜度、內部與外部來源取得之洗錢與資恐相關趨勢與資訊、銀行業內部風險評估結果等，檢討其帳戶及交易監控政策及程序，並定期更新之。

三、系統有效性驗證

現行銀行在交易監控系統之建置方案上，有採取外部採購或自行建置者，二者並無優劣之差別，主要在於系統應得有效運作。對於可疑表徵控制點之解構、電腦參數之設定及預警門檻之切分，均將影響監測結果。參照美國紐約州PART504.3(a)第4款及第8款亦規定，交易監控系統應妥善設計偵測洗錢及資恐之情境，並搭配適當門檻數值及金額，以有效偵測任何可能之洗錢活動以及違法可疑活動。且應持續分析及評估系統，確保偵測情境、基礎規則、門檻數值及各項假設及參數之有效性。不同業務別均有不同之洗錢及資恐風險，且基於金融犯罪之隱匿特性，洗錢多層化(離析)階段，可能會以複雜方式進行，因此交易監控系統除應運用於單一業務交易外，跨業務之監控亦應隨風險為本考量採行，此部分在系統建置上富有挑戰性，相對而言在系統有效性驗證上，必要時銀行可能需借重外部專業人員協助。

第二項 交易紀錄留存

依據FATF 40項標準建議第11項，銀行應執行下列事項：(1)國內外交易紀錄應妥予保存至少5年，且該等紀錄應足以重建個別交易；(2)保存客戶審查措施所取得之所有紀錄、帳戶檔案及業務往來資訊，包括任何分析結果，且應保存至往來關係或臨時性交易結束後至少5年；(3)依據法律保存交易紀錄及執行客戶審查

措施中所取得資訊；(4)客戶審查資訊及交易紀錄應使國內權責機關於適當授權下取得。前開建議相關內容並訂於本國「金融機構防制洗錢辦法」第12條。

保持完整、正確之交易相關記錄可使銀行充分了解客戶之業務與金融活動，以利管控其與客戶往來之風險，必要時，倘雙方衍生糾紛時，並可提供查核或行政、司法機關調查之線索。銀行依據前開規範，可採行之措施如下：

(一)制定資料保存規範

銀行應在遵循有關銀行保密義務、營業秘密及個人資料保護等法規前提下，制定資料保存規範，對內及對外確立保存交易文件及客戶資料之規則。並將應列入保存記錄範圍資料類型，以及保存期限、歸檔原則、調閱程序等併予規範。

(二)確實留存記錄

銀行應確保在客戶盡職審查及交易監控程序取得之所有資訊均留存記錄。包括：(1)客戶或實質受益人提供驗證之身分與文件；(2)將執行客戶盡職審查相關資訊登錄至資訊系統；(3)忠實紀錄所有交易監控評估及辨識過程之結論，此將有助於證明銀行執行客戶盡職調查之合規性及反映管理洗錢及資恐風險之能力；(4)即使帳戶關閉或交易結束，正在進行調查或訴訟案件之所有記錄應當保存至案件結束為止¹⁹⁴。

(三)保持資訊之正確性

資訊記錄應保持正確、最新且符合相關規定，現有記錄及更新資訊除可確保銀行正確掌握往來對象之金融活動現況外，並可依法提供予主管機關、司法調查或金融情報中心，以利協同履行防制洗錢及打擊資恐責任，確實達到阻遏犯罪之目的。

第三項 業務資訊管理

銀行為符合法規要求完成洗錢及資恐風險評估、管理及採行風險抵減措施，

¹⁹⁴ BCBS，同前註13，頁11。

投入相關技術資源是必要的，有關客戶身分識別之執行、交易監控作業及申報可疑交易報告等軌跡，包括客戶業務往來及商品交易之所有資料，加上內部控制機制執行查核及為陳報高階主管所進行資料分析及整理之進階資料，均以紙本或電子檔案方式留存，故須仰賴良好之資訊管理。

參照FATF評鑑方法論直接成果4，針對進行相互評鑑須考量金融機構能否有效運用與風險相當之防制洗錢及打擊資恐之預防性作為及申報可疑交易報告之核心議題，依評鑑方法論所列可供評鑑員作為支持核心議題結論之資訊¹⁹⁵，除行業規模及特性¹⁹⁶外，包括：(1)風險有關資訊(包含呈現趨勢)及一般遵循水準(例如防制洗錢及打擊資恐內控政策、程序及計畫、趨勢及態樣報告)。(2)未遵循案例(例如經修飾案例或金融機構不當利用之態樣)。(3)關於金融機構遵循情形之資訊(例如機構內部遵循防制洗錢及打擊資恐檢討頻率、辨識出違反行為之性質及所採取補救行動或制裁措施；防制洗錢及打擊資恐訓練頻率及品質；向主管機關提供正確及完整客戶身分審查資訊時間；因客戶身分審查資訊不完整而導致帳戶/往來關係被拒絕及由於必要資訊不充分所拒絕之電匯交易)。(4)可疑交易申報及其他國家法律要求之資訊(例如可疑交易申報數量及相關交易總值；不同行業申報可疑交易報告之數量與比例；可疑交易報告相對洗錢及資恐風險之態樣、性質與趨勢；可疑交易報告申報前平均分析時間)¹⁹⁷。銀行應思考如何透過有效及完善之方式取得及保存前開相關資訊，不論係紙本形式或輸入系統資料，尤其原始資料(raw data)多數來自客戶基於現存之事實或行為，在導入資料倉儲之前應確保其正確性，避免進行後端分析、彙整時，因前端資料之誤差導致結果失真，將無法正確評估風險及執行現狀，另亦可能在必要時需提供案件調查佐證之用。

銀行經營業務益趨多元，所生鉅量金融交易數據及龐大資金流，顯非依靠人工得以處理，以今日科技之進步，應藉由提昇資訊管理技能以完善相關作業，況

¹⁹⁵ FATF, Methodology, 同前註 30, 頁 102。

¹⁹⁶ 同前註，參 a) Examples of Information that could support the conclusions on Core Issues 項下第 1 點。

¹⁹⁷ 同前註。

銀行面臨需以風險為本進行防制洗錢及打擊資恐作業，適用固定模式管控風險甚為不足¹⁹⁸，舉凡機構風險評估(IRA)、客戶風險分級、管制名單過濾、交易監控分析、大額及可疑交易申報等作業，均需進行資料運算及篩選，凸顯業務資訊管理之於防制洗錢及打擊資恐的重要性。

第四節 調查、申報及處置

依FATF 40項標準建議第29項，各國應設立金融情報中心，以作為統一受理及分析可疑交易報告及其他與洗錢、相關前置犯罪及資恐有關資訊之機關，並提出分析結果。行政院財政部於86年1月21日依據洗錢防制法第8條第3項指定法務部調查局受理申報作業，另於86年4月23日成立「洗錢防制中心」執行本國金融情報中心及防制洗錢所涉相關業務。嗣於96年12月19日於法務部調查局設「洗錢防制處」，經98年洗錢防制法修正第7條、第8條與第10條，明定法務部調查局為依法受理申報、通報之機構¹⁹⁹，法務部調查局洗錢防制處即為本國金融情報中心。按大額交易及可疑交易為金融機構防制洗錢及打擊資恐應履行之核心義務，為銀行執行相關作業總結成果之產出(Output)，爰予說明如後。

第一項 大額交易申報

由於現金不易追查來源及去向甚受犯罪分子青睞，加強現金管理成為防制洗錢重要工作之一環，參照2003年版FATF 40項標準建議第19項第(b)點²⁰⁰，各國應考量：「於得確保適當使用情報之嚴格保護措施下，發展銀行、其他金融機構及其仲介機構得將全部之一定金額以上國內及國際現金交易，以電子資料型態向該國之中央機關提出申報，且權責機關對於洗錢及提供恐怖活動資金案件有利用前

¹⁹⁸ 張成虎、王寶運、孫陵霞，同前註 75，頁 233-234。

¹⁹⁹ 法務部調查局洗錢防制處官網，工作概述，檢自 <http://www.mjib.gov.tw/mlpc>，查訪日期 2017 年 6 月 24 日。

²⁰⁰ FATF-GAFI, The Forty Recommendations, Financial Action Task Force on money laundering, 2003 年 6 月 20 日，頁 7，檢自 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf>，查訪日期 2017 年 6 月 24 日。

述資料之可行性或有效性之制度。」²⁰¹雖新版FATF(2012年版)標準未列出一定金額(現金)交易申報之規定，惟仍於建議第29項「金融情報中心」(FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS)之註釋²⁰²，載有金融情報中心之功能涵蓋接收除了建議第20項、第23項所要求之可疑交易報告外，並應包括國家立法要求之其他資訊(如現金交易報告、電匯報告及其他具門檻限制之報告或揭露事項)。

對於達一定金額之現金交易要求義務機構提出報告，因另有就其耗時費力且對執法效益有限之質疑²⁰³，並非受所有國家採用，參照美國31 CFR Part 1020下§1020.310之規範，主管機關要求銀行應依Part 1010所列規定進行現金交易報告；另中國「金融機構大額交易和可疑交易報告管理辦法」亦有大額交易報告相關規定²⁰⁴。惟英國則採行基於對交易真實性懷疑之可疑交易報告模式²⁰⁵，無須就達一定金額之現金交易逐筆提出申報。

依本國「洗錢防制法」第9條規定，金融機構對於達一定金額以上之通貨交易，除本法另有規定外，應向法務部調查局申報。相關辦法由中央目的事業主管機關會商法務部及相關機關定之。另觀諸新頒訂之「金融機構洗錢防制辦法」第13條規定，金融機構除第14條規定之情形外，對達新臺幣五十萬元(含等值外幣)之通貨交易，即指單筆現金收或付(在會計處理上，凡以現金收支傳票記帳者皆屬之)或換鈔交易(同法第2條第2款及第4款參照)，應依法務部調查局所定之申報格式，於交易完成後五個營業日內以媒體申報方式，向調查局申報。

大額交易報告重點在於達申報門檻之現金交易，部分國家並納入非現金交易(例如中國)，銀行應建置系統進行交易篩檢，除警示第一線人員進行客戶身分及交易確認並留下紀錄外，將符合條件之交易自動提出申報。此外，無論有無達

²⁰¹ 藍家瑞、吳天雲譯，同前註 53，頁 7-8。

²⁰² FATF, The FATF Recommendations, 同前註 56，頁 96。

²⁰³ 謝立功，同前註 149，頁 20。

²⁰⁴ 中國人民銀行令〔2016〕第 3 號新修訂「金融機構大額交易和可疑交易報告管理辦法」，自 2017 年 7 月 1 日起施行。

²⁰⁵ 王榮珍主編，同前註 99，頁 193-194；吳淑惠，銀行執行洗錢防制之探討，國立中山大學高階公共政策碩士班碩士論文，2005 年，頁 75。郭大維、呂靈芝，金融機構洗錢防制之國際比較及對我國之啟示，軍法專刊，第 57 卷第 5 期，2011 年 10 月，頁 84-85。

門檻之現金或非現金交易，倘經銀行認屬可疑，均應申報可疑交易報告。銀行並應建立檢核機制，確認已依規申報，而無錯漏之情事，避免受罰。

第二項 可疑交易申報

可疑交易報告為有效發現洗錢與資恐活動之方式，大多數國家均參照前開所述FATF 40項標準建議第20項及註釋²⁰⁶，建立可疑交易申報制度，並列為金融機構應盡之法定強制性義務，可謂防制洗錢及打擊資恐之主要措施²⁰⁷。可疑交易報告與大額交易報告旨在解決資訊不對稱之問題，意即金融機構與客戶交易往來，為交易資訊之擁有者，主管機關及執法機關則相對缺乏監管訊息及犯罪資訊之來源，若未以法規或制度拘束金融機構，則金融機構在利潤最大化考量下，可能發生道德風險而不予配合申報或協助隱瞞，其結果除縱容洗錢及資恐活動外，並可能因此排擠、驅逐積極防制洗錢之金融機構，間接破壞公眾對金融機構之信任及金融秩序。準此，完善金融機構申報制度可達下列功用：(1)有利主管機關掌握訊息、蒐集證據，打擊相關犯罪；(2)增加洗錢及資恐之難度及成本，抑制不法活動。(3)建立各國互相合作之管道，提供資訊交流平台²⁰⁸。

參照巴塞爾銀行監理委員會之「健全有關防制洗錢及打擊資恐之風險管理」文件指出銀行應制定辨識、調查及向金融情報中心報告可疑交易之政策及程序，並透過定期培訓與所有人員溝通。且應包含對員工清楚描述其在銀行對此類活動所承擔分析、調查及報告之義務及指示，以及如何完成之規範²⁰⁹。準此，金融機構可疑交易報告流程通常含括²¹⁰：

一、異常活動之辨識：前文述及銀行應建置交易監控系統，進行交易監控作業。

惟系統係依據監控交易情境要件以電腦參數設定預警，並不具細緻判斷功能，

大額交易尚可依賴自動化技術，但依該等篩檢標準所過濾出之異常交易在品

²⁰⁶ FATF, The FATF Recommendations, 同前註 56, 頁 79。

²⁰⁷ 陳浩然, 同前註 76, 頁 187-189。

²⁰⁸ 付雄, 同前註 98, 頁 104-106。

²⁰⁹ BCBS, 同前註 13, 頁 11-12。

²¹⁰ 慶啟人修訂, 同前註 157, 頁 223-224。

質或數量上，銀行應基於風險為本之前提定期調校。而有關出現預警之案件，仍應由人工進行辨識，金融機構再根據內部調查結果，決定是否提交可疑交易報告。

二、異常活動之紀錄：對於判定不予申報之交易，均應留存排除為可疑交易之判讀軌跡，而除經排除為可疑交易者外，倘有經通報可疑交易活動，銀行應將相關資料歸檔留存。另就該等報告之格式、內容、描述應包含之相關訊息等及製作時程、提交程序均應有所規範。按銀行系統可紀錄所有客戶往來交易，惟依據評鑑方法論FATF 40項標準建議第20項之評鑑方法論技術遵循評鑑20.2段，述及「金融機構應申報所有可疑交易，包括未遂交易，不論交易金額。」²¹¹（本國「金融機構防制洗錢辦法」第15條第1款參照）此部分亦應留下相關紀錄俾為佐證。

三、向主管機關提交報告：依本國「洗錢防制法」第10條第1項規定，金融機構對疑似犯第14條(第2條各款所列洗錢行為)、第15條(收受、持有或使用之財物或財產上利益無合理來源，且與收入顯不相當之特殊洗錢罪)之罪之交易，應向法務部調查局申報；其交易未完成亦同。同條第2項並明定，依前項規定為申報者，免除其業務上應保守秘密之義務。另，申報範圍、方式及程序之辦法，則由中央目的事業主管機關會商法務部及相關機關定之（同條第3項參照）。是以，銀行應明訂通報部門及其職責，並就申報格式及應記載內容，建立陳報及覆核之流程，並要求保存報告紀錄存查。

四、向高階管理階層或董事會報告：銀行提出可疑交易報告數量及型態反映銀行面臨之洗錢及資恐風險，參照美國聯邦金融機構檢查委員會「銀行秘密法/防制洗錢(BSA/AML)檢查手冊」可疑活動報告(Suspicious Activity Reporting—Overview)乙節，有關申報通知(Notifying Board of Directors of SAR Filings)規定，銀行應針對可疑活動報告依法通知董事會或適當之董事會委員會

²¹¹ FATF, Methodology, 同前註 30, 頁 60。

(appropriate board committee)通知格式不限，銀行可選擇提供摘要、可疑交易態樣違規類型或其他形式。該當單位應於注意可疑活動報告之機密性前提下，向董事會或相關委員會提供充足資訊，以使其履行忠實義務。另查本國「銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」(即原「銀行業防制洗錢及打擊資恐注意事項」)第7點第6款亦訂有「董(理)事會及高階管理人員應瞭解其洗錢及資恐風險，及防制洗錢及打擊資恐計畫之運作，並採取措施以塑造重視防制洗錢及打擊資恐之文化。」爰就可疑交易報告申報情形應以適當方式向高階管理人員或董事會報告，俾利瞭解。

五、偵測異常活動之培訓：對於疑似洗錢或資恐交易通報均有可資遵循之規則，但為避免預防性報告過多，降低可疑交易報告之品質，不利於犯罪案件之調查，銀行應對員工施以充分教育訓練，培訓內容重點略述如下：

(一)紅旗警訊(red flag)之認知：員工為接觸客戶之第一線，應提高防制洗錢之敏銳度，加強其對不同型態交易情境可能涉及洗錢或資恐之認知，有利於發現、辨識不法交易異常活動。

(二)可疑交易之分析：員工透過系統篩檢出之預警案件時，需基於客戶身分識別之基礎上進行人工辨識，對客戶資訊掌握程度將影響判斷結果，必要時應尋求防制洗錢專責部門之協助。

(三)可疑交易之報告：除留存不予申報案件之辨識軌跡外，就完成辨識之案件，應遵循建立報告之程序及權責劃分機制，製作可疑交易報告，並應檢附相關交易紀錄，送請有權人員核定並依報告時限辦理。

(四)保守機密之規定：對於可疑交易報告及案件調查過程、所涉違犯情形等應善盡保密責任，銀行應就保密範圍、措施及罰則充分告知員工，以利員工瞭解防制洗錢及打擊資恐工作之特殊性及重要性。

可疑交易報告為銀行之法定義務，雖經銀行建立機制，透過系統及人工辨識後始提出申報，理論上應係審慎為之，惟實際上該等報告尚存有下列疑慮：(1)

人為判斷具強烈主觀性，容易發生失誤或錯漏。(2)提出報告可能與銀行利益相衝突。(3)銀行為避免受罰恐致生大量預防性報告。但縱使如此，鑑於金融情報中心需仰賴金融機構大額交易申報及可疑交易申報之資料，交叉比對發掘出犯罪金流鏈結，依據FATF 40項標準建議第21項規定，金融機構以及其董事、經理人、員工：(a)倘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。(b)該等人員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。FATF該項規定之精神即係希望各國給予金融機構充分信任，以利消除前開疑慮，提升報告之質量及成效²¹²。

第三項 資恐制裁措施

本國於105年7月27日為有效防制恐怖主義及武器擴散，爰訂定「資恐防制法」，規範對於資助恐怖組織或其成員之刑罰規定及目標性金融制裁措施。按資恐與洗錢活動雖有許多相似之處，惟資恐之資金具有下列特點：(1)資金可能來自犯罪活動或合法來源。(2)資金性質及管道依據恐怖組織類型可能有所不同。(3)與恐怖分子相關交易可能以小額資金進行。銀行應能識別並執行主管機關要求凍結資金之規定，且不得與任何國家及聯合國安理會指定之單位或人員交易（例如恐怖分子或恐怖組織）²¹³。

為符合聯合國安理會決議及相關法令規定對資恐活動進行目標性制裁，銀行針對涉及資恐人員或活動應採行相關監控、申報及處置措施，執行下列作業：

一、資恐名單過濾：銀行應建立自動化系統，在與新客戶建立業務關係或進行臨時性交易前，對受制裁或經公告之恐怖分子或組織名單進行篩檢，且適時更新名單，並確保過濾系統之適合性及有效性。依據金融機構防制洗錢辦法第

²¹² 陳浩然，同前註 76，頁 189。

²¹³ BCBS，同前註 13，頁 12。

4條第8款規定，建立業務關係對象倘為資恐防制法指定制裁之個人、法人或團體，以及外國政府或國際組織認定或追查之恐怖分子或團體，應予以婉拒建立業務關係或交易。

二、資恐交易辨識：依金融機構防制洗錢辦法第9條第2款規定，金融機構應依據風險基礎方法，建立帳戶或交易監控政策與程序。故銀行應依照資恐活動之特性建立交易監控資訊系統，持續監控可疑交易，且可藉由更進一步之客戶盡職調查，發現及識別潛在資恐交易，此部分在實務上與防制洗錢所採行監控工具與流程相同。參照106年6月30日發布之中華民國銀行公會「銀行防制洗錢及打擊資恐注意事項範本」附錄「疑似洗錢或資恐交易態樣」，增、修訂第10類「資恐類」所列表徵如下：

- (一)交易有關對象為金融監督管理委員會函轉外國政府所提供之恐怖分子或團體者；或國際組織認定或追查之恐怖組織；或交易資金疑似或有合理理由懷疑與恐怖活動、恐怖組織或資恐有關聯者。
- (二)在一定期間內，年輕族群客戶提領或轉出累計達特定金額以上，並轉帳或匯款至軍事及恐怖活動頻繁之熱門地區、或至非營利團體累計達特定金額以上，並立即結束往來關係或關戶。
- (三)以非營利團體名義經常進行達特定金額以上之跨國交易，且無合理解釋者。

由於前述特性，即資恐之資金來源通常為合法且金額小，不易發覺，銀行應透過認識客戶及盡職調查留意可疑資恐交易，且依資恐防制法第7條之規定，銀行倘發現疑似資恐帳戶時，不受業務保密限制，可直接通報法務部調查局。

三、資恐交易申報：依金融機構防制洗錢辦法第15條規定，一經認定有疑似資恐交易者，銀行應自交易之日起10個營業日內，或屬明顯重大緊急案件應儘速向法務部調查局申報可疑交易報告，且不論交易金額多寡，均應申報。交易未完成者，亦同。

四、資恐財物通報：依FATF 40項標準建議第6項及第7項，要求各國應「毫不遲

延」地凍結資助恐怖分子及恐怖主義、武器擴散相關資金和其他資產，並確保沒有任何資金或其他資產會被直接或間接利用於經指定之特定對象。為使金融情報中心確實掌握經指定制裁之個人、法人或團體資產情況，以進行情資分析，金融機構負有通報義務²¹⁴。依資恐防制法第7條第2項，銀行因業務關係知悉：(1)其本身持有或管理經指定制裁之個人、法人或團體之財物或財產上利益；(2)經指定制裁之個人、法人或團體之財物或財產上利益所在地，應即依「金融機構對經指定制裁對象之財物或財產上利益及所在地通報辦法」，通報法務部調查局。

五、資金財產凍結：銀行即應凍結前開遭通報之人於金融機構相關資產，不得辦理任何交易或相關行為；並為徹底執行制裁，除金融機構內資產外，任何人亦均不得為足以變動經指定制裁個人、法人或團體其他財物或財產上利益之數量、品質、價值及所在地之行為；以及為避免任何財物或財產上利益為經指定制裁之個人、法人或團體所利用，故任何人均不得為其收集或提供財物或財產上利益²¹⁵。於此目的，銀行應當按照適用之法規配合即時凍結列為制裁名單之個人、法人或團體之資金或資產，且不得通知該等經指定制裁之人員或實體²¹⁶。

為履行資恐防制法明訂之義務，執行上開事務處理，銀行應建立資恐名單過濾、資恐交易辨識、資恐交易申報、資恐財物通報及資金財產凍結等作業規範及程序。有關銀行於執行資恐防制之實務作業，並可參照中華民國銀行公會訂定經金融監督管理委員會106年5月11日金管銀法字第10600090550號函洽悉之「資恐防制法之銀行實務問答集」，俾利遵循。

第五節 提升認知及建立文化

前開所述防制洗錢及打擊資恐之作為、措施及程序等均偏屬技術或技能層面，

²¹⁴ 資恐防制法草案第7條說明，同前註5。

²¹⁵ 同前註。

²¹⁶ BCBS，同前註13，頁12。

為使員工知其然並知其所以然，在瞭解執行防制洗錢及打擊資恐之義務與責任前，應先認識銀行因此可能涉及之基本風險，包括法律風險、作業風險、道德風險及聲譽風險²¹⁷。分述如下：(1)法律風險：由於銀行在推動防制洗錢及打擊資恐上為主要義務主體，除法令賦予之強制義務外，並受有主管機關之監督。違犯相關規定時，可能需承擔民事、刑事及行政責任。(2)作業風險：由銀行內部控制制度向下開展之作業縝密又繁複，任何一個環節出現作業失誤，無論是善意或惡意，均可能引發後續管控失效致無法發揮機制作用，而使銀行違反其義務。(3)道德風險：隨著防制洗錢及打擊資恐意識高漲，各銀行均採行對應措施擬利用銀行實施洗錢犯罪或資恐行為之投機者，倘發現銀行在執行防範作業上出現缺口，將導致其等伺機前來。(4)聲譽風險：銀行聲譽及形象為客戶選擇往來之關鍵，誠信為獲得客戶認同之基礎，銀行倘與任何犯罪行為有關，將損害銀行之聲譽，相關負面新聞均可能衍生民眾信任之崩壞，並危及銀行之經營²¹⁸。此些銀行所承受之風險，銀行及所屬人員應予充分認知及高度理解，並透過銀行之政策將重視程度傳達予全體員工。

對於文化之建立，相較銀行業務之拓展多始於精良團隊提出方案，層層陳報簽核，嗣經有權人員最終核定才能完成由下而上之流程。惟洗錢防制及打擊資恐有賴於上行下效，需由董事會或高階管理人員率先作出堅定承諾，宣達銀行不得為金融犯罪所利用之意志，並在各業務範疇全面執行。銀行董事會及高階管理人員應支持洗錢及資恐風險管理，不僅是為了保護自身遠離風險，更應保護銀行整體運作之合規性，高層之支持將使此議題受到員工重視並付諸行動。

文化影響執行之態度，而認知影響執行之結果，持續教育訓練不可或缺，防制洗錢及打擊資恐並非專責主管或專責單位之專屬職責，唯有各個層級之通力合作始能提高機制之有效性。員工因缺乏正確認知，可能導致面對辨識及調查任務時，出現冷漠、緊張、不知所措或應對失據等情事；未建立法遵文化，則可能使

²¹⁷ 王榮珍主編，同前註 99，頁 44-45。

²¹⁸ 同前註。

員工在追求盈餘目標時，忽視伴隨而生之風險及應盡義務。過去法令遵循常被認為係成本支出之一環，與創造利潤完全無關，惟透過之前各個銀行遭受鉅額罰款案例可知，法規遵循部門不該被視為成本單位，而是增加銀行價值之部門。良好的法規遵循制度，嗣後亦可能成為評價銀行之勝出關鍵²¹⁹。



²¹⁹ Tim Parkman 著、蔡真譯，精通反洗錢和反恐融資合規性實踐指南，人民郵電出版社，2014年2月，頁43-57。

第陸章 結論與建議

參照FATF評鑑方法論直接成果3之規定，「**監理機關適當監理、監控及規範金融機構和特定非金融事業體與專業人員遵循與其風險相當之防制洗錢及打擊資恐要求。**」此評鑑重點即為有效監理，相關內涵如下：

1. 監理機關使罪犯無從控制金融機構所採取措施之妥適情形。
2. 監理機關對所轄行業或機構風險之瞭解情形。
3. 監理機關透過風險基礎監理，要求金融機構遵循制洗錢及打擊資恐之情形。
4. 監理機關實施有效、相稱並具勸阻性裁罰之情形。
5. 監理機關證明監理作為有助金融機構遵循規定之情形。
6. 監理機關提升金融機構清楚瞭解其防制洗錢及打擊資恐義務、洗錢及資恐風險之妥適情形。

蓋按各國就防制洗錢及打擊資恐機制之金融監理，以國外監理機關之實踐為例，各國皆以預防為主，重於監測洗錢犯罪活動及防制洗錢體制之運作，並首要側重透過立法方式確定金融機構防制洗錢及打擊資恐之職責與義務，以防止犯罪分子不當利用金融機構，進而逐步建立「**確認客戶身分**」、「**留存交易紀錄**」及「**申報交易資料**」等金融監理制度²²⁰。

基於上開評鑑重點，本國金融機構監理機關採行之具體監理措施可分為下列四面向：(1)健全防制洗錢及打擊資恐法制；(2)督導金融機構落實執行；(3)提升金融機構防制洗錢及打擊資恐能力；(4)加強訓練與宣傳²²¹。其中就「督導金融機構落實執行」乙項，金管會自2014年起即將「**洗錢防制及存款帳戶管理相關規定落實情形**」列為重點檢查項目，並依金融機構執行上相關缺失予以處分，茲彙整2016年迄今金融機構因防制洗錢及打擊資恐相關缺失而受裁罰之情形²²²，就相關

²²⁰ 戴莉珍，同前註 97，頁 84。

²²¹ 徐萃文，《主題企劃：我國洗錢防制法之檢討與修正》與談意見(二)金融機構之防制洗錢監理，檢察新論第 21 期，臺灣高等法院檢察署，2017 年 1 月，頁 128-129。

²²² 金融監督管理委員會銀行局官方網站，裁罰案件-重大裁罰/非重大裁罰，檢自 <https://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=54&parentpath=0,2>，查訪日期 2017 年 8 月 5 日。

缺失態樣臚列如下，並提出改善方向：

缺失態樣	原因說明	改善方向
1.大額通貨交易及大額換鈔交易，漏未向法務部調查局申報。	a.系統產製之報送媒體檔錯誤。 b.未登錄電腦大額資料庫或誤刪資料。	a.修正系統報送程式，確認涵蓋交易之完整性。 b.調整交易作業流程及操作權限。
2.對發現符合可疑交易表徵之交易未留存查證紀錄。	a.作業缺失，不利嗣後勾稽。 b.未訂定一致性之內部作業程序。	a.對員工進行教育訓練。 b.增訂作業流程。
3.辦理開戶及交易作業，未落實查證客戶身分；相關資料未確實於系統建檔。	a.作業缺失，不利落實認識客戶作業。 b.確認客戶身分之政策、程序及控管機制不完備。	a.訂定相關標準作業程序(SOP)。 b.訂定客戶接受政策及檢核開戶處理流程，以及防制洗錢之盡職客戶調查準則。
4.對疑似洗錢表徵交易研判為非疑似洗錢交易。	a.洗錢防制法相關法規認知錯誤及人員訓練不足。 b.未確實審視監控報表其交易背景及目的，並查核及追蹤作成紀錄等。 c.未落實確認客戶身分、收入與其營業相關性。	a.提升員工對洗錢表徵之認識。 b.加強監控報表填報訓練，並輔以表徵判斷宣導。 c.確實執行盡職客戶調查，以利辨識異常交易。

5.對屬疑似洗錢表徵交易，有未納入資訊系統監控者。	a. 未能檢視該等交易之背景及目的，並加以研判。 b. 未能對疑似洗錢交易進行控管及通報。	a. 建置或優化交易監控系統。 b. 調整並確認監控態樣及程式設定規則。
6.對通匯行帳戶之審查機制及疑似洗錢交易態樣之檢視機制尚待強化。	未確實督導海外分行法令遵循及內部管理。	協助健全海外分支機構之法令遵循、防制洗錢及打擊資恐相關制度，並落實執行。
7.未妥適建立客觀分析標準作為區分客戶風險等級之依據；未落實客戶風險等級之評估。	客戶審查控管措施之缺失，未有效辦理客戶洗錢風險評估。	制定客戶風險分類政策、系統導入風險評估參數及權數，進行客戶風險分類，並對應客戶盡職調查作業。
8.辦理跨行現金匯款交易未依實際交易情形區分現金或轉帳交易。	未落實執行資料勾稽核對作業。	制定匯款作業規範，確認交易類別，並以系統留存交易紀錄。

透過前開主管機關裁罰態樣可知，有關金融機構在防制洗錢及打擊資恐實務作業上之挑戰，分就制度面、管理面、執行面敘述如下：

一、制度面

(一)單位權責資源整合

辦理防制洗錢及打擊資恐所涉缺失，並非可歸責於單一部門，無論專責單

位或專責主管之職責，在於發展防制洗錢及打擊資恐計畫、監控有關風險及確認法令遵循，並負責協調、督導各項事宜之執行（銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點第8點參照），在相關措施推動上，其他部門不能過度倚賴專責單位或因設立專責單位即袖手旁觀，銀行所有業務相關單位均需參與合作並集中資源，始能建立完整機制。

（二）機制有效性驗證

內部稽核為銀行之第三道防線，負責評估防制洗錢及打擊資恐政策及程序遵循之有效性²²³，且監理機關亦定期、不定期進行業務檢查，惟倘俟內部稽核或外部檢查單位發現缺失始行補求，如此似對於風險管控過於被動，或將產生風險缺口而不自知。銀行應對於防制洗錢及打擊資恐之執行發展機制檢驗及遵法測試，此部分人力尚需具備專業知識及方法，銀行應投入相關資源，以健全風險管控能力。

二、管理面

（一）連結績效考核

員工執行職務有不當或不足之處，需責以相關績效要求，避免對於防制洗錢及打擊資恐作業流於輕忽或未能提高注意義務，以致影響機制之正常運作；相對的，對於確實執行並有成效之員工，亦應予以適當獎勵，此效應並可及於其他員工產生相同激勵功用。銀行在採行績效考核措施時，應平衡二者，不宜過於偏向缺失懲處。

（二）海外分(子)行管理

參照金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第8條第10項規定，銀行業倘設有國外分公司(或子公司)者，應建立集團整體性防制洗錢及打擊資恐計畫，包括在符合當地法令下，以防制洗錢及打擊資恐為目的之集團內資訊分享政策及程序。銀行日前均積極發展國外業務，惟法令遵

²²³ BCBS，同前註13，頁5。

循為業務之基礎，且為各國主管機關所關注，銀行應慎重遴選各國外單位法令遵循主管、防制洗錢及打擊資恐主管，並明訂其職責，以利其確實執行總(母)行之政策及建立單位良好法遵及反洗錢制度。

三、執行面

(一)資訊系統功能

在科技進步之今日，各銀行之資訊設備及能力已從輔助角色轉為關鍵角色，但專責單位人員未必具有資訊專業，依前述本國銀行應採行因應作為章節，各機制領域均需資訊系統之協力，機構風險評估、確認客戶身分、客戶風險分額、交易監控措施、大額及可疑交易申報、資恐名單及財物通報與處置等，亟需建置或優化搭載各項功能之系統，利用資訊技術提升管理效能，並運用資訊工具改善作業效率。

(二)全行教育訓練

銀行從經營者董事、高階管理人員、業管單位、內部稽核單位、專責主管、專責單位、各國內外營業單位等，均應對於防制洗錢及打擊資恐有本於自身職掌之瞭解，包括權責劃分、執行重點、法令規章、系統操作、資訊解讀、交易辨識、預警判斷、報表填載、申報時效、檔案保存、通報機制、案件管理等等，藉由縝密、充分之教育訓練始得充分提升員工知能，此點之貫徹將更勝於嗣後缺失之檢討。

在瞭解防制洗錢及打擊資恐之評鑑項目、國際標準及基礎架構後，綜整本國銀行業防制洗錢及打擊資恐之缺失及挑戰，以下將針對本國銀行業尚有提升空間之處提出相關建議，並作為本文結論：

一、風險基礎之方法

依照106年6月28日頒定之金融機構防制洗錢辦法第2條第8款，對於「風險基礎方法」之定義係「指金融機構應確認、評估及瞭解其暴露之洗錢及資恐風險，並採取適當防制洗錢及打擊資恐措施，以有效降低此類風險。依該方法，

金融機構對於較高風險情形應採取加強措施，對於較低風險情形，則可採取相對簡化措施，以有效分配資源，並以最適當且有效之方法，降低經其確認之洗錢及資恐風險。」依前開定義觀之，此實為一完整之風險管理循環，即風險識別、風險評估、對策施行及成效評估。

基於受到高度監理之特性，銀行十分習於遵照規章行事(Rule-based)，惟 FATF 40項標準建議第1項即揭櫫，國家及金融機構均應採行「以風險為本」(Risk-based)之方法，參照本國「銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」(即原銀行業防制洗錢及打擊資恐注意事項)第7點第1款第2目亦規定，金融機構之防制洗錢及打擊資恐內部控制制度應包含「依據洗錢及資恐風險、業務規模，訂定防制洗錢及打擊資恐計畫，以管理及降低已辨識出之風險，並對其中之較高風險，採取強化控管措施。」準此，銀行應採行風險基礎方法確保防制或降低洗錢及資恐作為與辨識出之風險相稱，不再存在鉅細靡遺之法規供遵循，而是由銀行對風險進行動態管理，並非得以單一對策長期適用。

銀行面對防制洗錢及打擊資恐之執行重點，已從依循法規「正面表列」之「結果論」，轉換為重視程序與原則「邏輯分析」之「方法論」，質言之，即應降低通案管理而偏向個案管理之思維性質²²⁴，相較之下銀行風險認知能力更顯重要，並應採取更細緻化之風險管控手段。

二、最適作為之強化

機構風險評估(IRA)為落實風險基礎之關鍵，銀行瞭解自身風險所在及控制機制弱點後，等同於掌握指引方向之地圖，下一步即為有效率分配控制風險之資源²²⁵，強化防制洗錢及打擊資恐最適作為。所稱「最適作為」係為凸顯銀行無需追求市場「最高規格」管制措施之迷思，銀行基於經營策略不同均各自發展不同業務模式，並切入不同客群之市場，故全行風險評估結果

²²⁴ 梁鴻烈、王盈瑾，論金融機構本於 FATF「風險基礎原則」的反洗錢規劃，存款保險資訊季刊，第 28 卷第 4 期，2015 年 12 月，頁 76-77。

²²⁵ 梁鴻烈、王盈瑾，同前註 153，頁 24。

亦會相異，如同前述，面對不同風險即應採行不同應對作為，「對症下藥」始能有效降低風險²²⁶，是以，銀行倘得採行「最適」風險管制作為即是「最佳」實踐。

國際規範雖非國內法令，不具強制力，惟銀行仍可參照其他國家或國際組織研訂之實務規則，作為機制建立及進階執行之參考。再者，本國銀行現均朝向國際化發展，競逐國際金融市場之前提，不可忽視銀行整體防制洗錢及打擊資恐之政策。加之，依據「銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」第7點第5款規定，銀行業「應確保其國外分公司(或子公司)，在符合當地法令情形下，實施與總公司(或母公司)一致之防制洗錢及打擊資恐措施。當總公司(或母公司)與分公司(或子公司)所在國之最低要求不同時，分公司(或子公司)應就兩地選擇較高標準者作為遵循依據」，則在遵循國內法規要求之外，銀行應瞭解國外分(子)公司當地對於防制洗錢及打擊資恐之要求，此亦為經營風險之一環，尤其於2017年1月1日生效之美國紐約州PART504之規範，該規範具體要求銀行應完善姓名管制過濾及交易監控程序，非僅強調防制機制及自動化系統之有效性，並重視資料源之辨識、資料擷取與載入流程，以確保資料之完整及正確性【§504.3(c)參照】，且應由銀行董事會成員或高階主管每年定期出具法遵查核報告書。在監管環境趨嚴之情況下，以風險為本妥善因應調整銀行建置防制洗錢及打擊資恐相關系統或程序等，積極強化相關作為已屬必然。加之，在緊扣風險管理概念下，銀行除應採行最適措施，並需時常進行有效性驗證，必要時可委請公正第三方(會計師或風險管理專家等)進行機制驗證。

三、分層當責之管理

銀行組織複雜而龐大，為提高業務及行政效率，銀行之職務分派原則上

²²⁶ 梁鴻烈(編輯部紀錄)，《主題企劃：我國洗錢防制法之檢討與修正》與談意見(三)我國洗錢防制法之檢討與修正，檢察新論第21期，臺灣高等法院檢察署，2017年1月，頁131-132。

係採分層負責方式進行，惟就有關防制洗錢及打擊資恐之議題，銀行從董事會成員乃至基層員工均負有防制洗錢及打擊資恐之責任與義務。因此組織管理亦成為機制有效性良窳之核心²²⁷，舉凡目標溝通、人員配置、績效要求均重大影響防制洗錢及打擊資恐工作之開展。而過去用人強調「負責」(responsibility)，重視職務是否確實執行，現在則強調「當責」(accountability)，即執行目標之有效達成，防制洗錢及打擊資恐機制之建立亦是如此，確實執行程序之外更要求機制之有效性。

對於組織及人員之當責管理可反應在以下二點：

- (1) 建立良好溝通：各層級及單位依功能別不同各司其職，銀行內部參與部門計有營業單位、業務部門（商品策劃、行銷推展）、風管部門（法令遵循、風險管理）、資訊部門、人事部門、稽核部門等，分工與協調甚為重要²²⁸。參照「銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點」第7點第6款規定，銀行業之董事會對確保建立及維持適當有效之防制洗錢及打擊資恐內部控制負最終責任。觀諸兆豐銀行遭美裁罰案可知，重要缺失尚包括董事會未盡督導之責及未受充足及適時之報告，故董事會負責核定銀行防制洗錢內部控制制度外，應要求相關人員隨時進行報告，並與各層級進行目標溝通與傳達²²⁹。
- (2) 連結績效考核：員工與執行成效最具關聯性，在加重職務責任同時，亦應提供有效激勵措施，員工激勵措施非僅指狹隘之獎金或升遷，包括良好工作環境、高階管理人員支持、提供充分資源、實施專業培訓、適當職務分配、合宜授權制度等均可達到激勵效果，員工不具適當專業或專業未能發揮，均屬人力資源之浪費。加強員工風險意識、提升風控能力、賦予相當職責，最終與其績效考核連結²³⁰，始能提高銀行落實防制洗錢

²²⁷ 張成虎、王寶運、孫陵霞，同前註 75，頁 142-143。

²²⁸ 同前註，頁 141。

²²⁹ 慶啟人修訂，同前註 157，頁 207。

²³⁰ 同前註。

及打擊資恐之品質。

四、長期審慎之因應

防制洗錢及打擊資恐為十分典型「徒法不足以自行」之實例，完善規範、措施及計劃後，尚需擬訂具執行效益之行動方案，防制洗錢及打擊資恐並非銀行訂定內部規定或頒布通函後即可自動到位，銀行應長期挹注法令遵循資本，包括充足人力、系統資源及投入時間等。

依據銀行業防制洗錢及打擊資恐內部控制要點第8點規定，銀行應設立專責單位並配置適當人力且採行合適系統協助防制洗錢及打擊資恐作業，銀行在成本增加同時，為達最佳效率，亦應兼顧系統準確性以降低人力需求，此為一正向循環，良好運行之機制將帶來降低成本之效益。惟防制洗錢及打擊資恐措施執行效果非一蹴可幾，只要金融體系受到風險威脅仍然存在，即為一場應投入時間並且持續修正因應方法之長期任務。

銀行董事會及高階管理人員對於防制洗錢及打擊資恐之任務，應抱持止於至善之精神，機制之建立需要高層承諾支持，且基於對經營風險之深度瞭解，引導全員參與，建構健全防制洗錢及打擊資恐內部控制制度，以創造銀行對於維護金融秩序之價值。

五、遵法文化之扎根

防制洗錢及打擊資恐作業對銀行而言，存有下列主要挑戰：(1)防制洗錢及打擊資恐為專業領域，銀行專精此範疇人才不足，需重新僱用或加強培訓。(2)防制洗錢及打擊資恐之執行墊高銀行營運成本，且面臨可能失去部分客戶之潛在風險。(3)金融環境競爭劇烈，銀行服務及產品益趨多元，內部控制制度需隨衍生之風險與時俱進調整。

銀行如何看待防制洗錢及打擊資恐關係到遵法習慣之養成及文化之扎根，為確實履行防制洗錢及打擊資恐之法定義務，銀行應提升法遵思維，將法遵意識融入整體機構絕對是建立有效機制度之關鍵。若員工認為追求利潤

為銀行最優先順位，萬事均著眼於收益，恐反而使銀行面臨巨大損失風險²³¹，追求利潤思維應與重視風險並行，倘若銀行投入大量資源及成本，卻仍未建立起銀行遵法文化，除曝露出管制機制無效與合法作為不足外，更失去履行企業社會責任及實踐誠信經營之承諾。

觀諸 FinCEN 於 2014 年 8 月 11 日發布之「關於美國金融機構提升法令遵循文化之建議」(Advisory to U.S. Financial Institutions on Promoting a Culture of Compliance) 亦強調 BSA/AML 法令遵循文化之重要性。該文件內容重點含括：(1) 領導者應負起責任並主動支持及瞭解法遵工作；(2) 金融機構應致力降低防制洗錢風險，法令遵循不應為獲利而妥協；(3) 資訊應在組織內完整分享，以促進防制洗錢工作；(4) 領導者應為法遵部門提供適當人力及科技資源；(5) 法令遵循計畫應藉由獨立、適當者進行檢驗，以確保其有效性；(6) 領導者及員工均應了解洗錢防制工作之目的及報告使用情形。以上值得銀行業用以思考合於自身風險及營運模式之執行策略²³²。

綜上所述，在核心價值建立上，銀行應體認未遵法成本遠高於遵法成本，除了有形罰款、法律事務費等，並將使銀行聲譽受到損害，此將導致客戶或民眾對銀行觀感不佳，銀行亦將因而受到業務上損失。只有確保每位員工都意識到自己的義務與責任，並提升防範金融犯罪的敏感度，才能共同保護普惠金融體系。為保障民眾及社會安全及安定，主管機關持續加強監管力道，金融消費者亦在銀行拋出層層防制措施之下，提升對防制洗錢及打擊資恐之認知與瞭解。而銀行確實執行防制洗錢及打擊資恐措施，可避免金融體系被利用成為非法犯罪或資助恐怖分子之工具，銀行應健全防制洗錢及打擊資恐機制、妥善執行相關機制，並透過加強員工訓練及適時對客戶宣導等方式，共同防護金融秩序及整體社會安全。

²³¹ 慶啟人修訂，同前註 157，頁 205-208。

²³² FinCEN, Advisory to U.S. Financial Institutions on Promoting a Culture of Compliance, 2014 年 8 月 11 日，檢自 <https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/FIN-2014-A007.pdf>，查訪日期 2017 年 8 月 12 日。

參考文獻

一、中文部分

(一)專書著作

1. Tim Parkman 著、蔡真譯，精通反洗錢和反恐融資合規性實踐指南 (Mastering Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing A Compliance Guide for Practitioners)，人民郵電出版社，2014年2月第1版。
2. 王文杰，嬗變中之中國大陸法制，國立交通大學出版社，2014年1月第4版。
3. 王文杰、楊雲驊主編，新洗錢防制法法令遵循實務分析，元照出版有限公司，2017年8月。
4. 張成虎、王寶運、孫陵霞，商業銀行反洗錢有效性評價，經濟管理出版社，2015年12月。
5. 付雄，網絡洗錢現狀分析及對策研究，中國社會科學出版社，2012年5月。
6. 王榮珍主編，金融機構反洗錢培訓教程，山西出版集團、山西人民出版社，2010年9月。
7. 杜金富主編，部分國家(地區)反洗錢/反恐融資規定選編，中國金融出版社，2013年12月。
8. 陳浩然，反洗錢法律文獻比較與解析，復旦大學出版社，2013年10月。
9. 慶啟人修訂，國際公認反洗錢師 CAMS 資格認證教程第5版，公認反洗錢師協會(ACAMS)，2014年8月。
10. 亞太防制洗錢組織 (Asia/Pacific Group on Money Laundering)，2007年中

華臺北接受亞太防制洗錢組織相互評鑑報告 (APG Mutual Evaluation Report on Chinese Taipei)，法務部調查局編譯，2007 年 12 月。

(二)期刊年報

1. 周宜鋒，中共反洗錢犯罪防治法制之探討，中國醫藥大學通識教育中心，通識教育學報第 16 期，2011 年 6 月，頁 107-132。
2. 法務部調查局，101 年度金融機構法律遵循人員防制洗錢研討會，2012 年 4 月 18 日，頁 1-36。
3. 徐萃文，《主題企劃：我國洗錢防制法之檢討與修正》與談意見(二)金融機構之防制洗錢監理，檢察新論第 21 期，臺灣高等法院檢察署，2017 年 1 月，頁 124-130。
4. 陳慧玲、安怡芸、呂佳陵，淺析洗錢犯罪-兼論兩岸金融業防制洗錢之法律責任(六)~(八)，法務通訊，第 2388-2390 期，2008 年 5 月 1 日(第 3-6 版)、2008 年 5 月 8 日(第 3-5 版)、2008 年 5 月 15 日(第 3-5 版)。
5. 郭大維、呂靈芝，金融機構洗錢防制之國際比較及對我國之啟示，軍法專刊，第 57 卷第 5 期，2011 年 10 月，頁 84-90。
6. 梁鴻烈、王盈瑾，論金融機構本於 FATF「風險基礎原則」的反洗錢規劃，存款保險資訊季刊，第 28 卷第 4 期，2015 年 12 月，頁 73-82。
7. 梁鴻烈、王盈瑾，論全行洗錢暨資恐風險評估(Institutional Risk Assessment, IRA)下的基礎風險分類方法-從美國「銀行秘密法」(Bank Secrecy Act, BSA)的金融檢查權談起，存款保險資訊季刊，第 29 卷第 3 期，2016 年 9 月，頁 23-44。
8. 梁鴻烈(編輯部紀錄)，《主題企劃：我國洗錢防制法之檢討與修正》與談意見(三)我國洗錢防制法之檢討與修正，檢察新論第 21 期，臺灣高等法院檢察署，2017 年 1 月，頁 131-137。
9. 蔡佩玲，洗錢防制法新法修正重點解析，檢察新論第 21 期，臺灣高等法

院檢察署，2017年1月，頁46-59。

10. 藍家瑞、吳天雲，FATF 二〇〇三年新修正四十項建議，防制洗錢金融行動工作組織(FATF)文件，法務部調查局網站，頁7-8。

11. 公務出國報告

(1) 林銘寬等9人，參加亞太防制洗錢組織(Asia Pacific Group on Money Laundering, APG)第六屆年會出國報告，2003年12月。

(2) 林銘寬等11人，參加亞太防制洗錢組織(APG)2007年第十屆澳洲伯斯年會出國報告，2007年9月1日。

(3) 顏佳瑩，瑞士巴塞爾金融穩定學院(FSI)「金融穩定與修正後之有效銀行監理核心原則」研討會，2013年3月。

(4) 馮素華、陳啟明、洪振哲，參加2013年「防制洗錢金融行動工作組織」(FATF)第24屆第2次會員大會及工作組會議出國報告，2013年4月30日。

(5) 楊秀美、謝志遠等13人，參加2013年「亞太防制洗錢組織」第16屆年會(16th APG Annual Meeting 2013)出國報告，2013年8月。

(6) 張文政、謝志遠、蔡佩玲等19人，參加2014年「亞太防制洗錢組織」第17屆年會(17th APG Annual Meeting 2014)出國報告，2014年9月19日。

(7) 林邦樑、蔡佩玲、黃正雄等15人，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，2015年10月8日。

(8) 林邦樑、蔡佩玲、洪婉婷等15人，參加2016年「亞太防制洗錢組織」第19屆年會(19th APG Annual Meeting 2016)出國報告，2016年12月1日。

(9) 劉婉儀、蔡佩玲，參加亞太防制洗錢組織(APG)評鑑員訓練會議報告，

2016年3月18日。

12. 中國人民銀行/中國人民銀行反洗錢局

- (1) 中國人民銀行反洗錢局，中國反洗錢報告 2005，中國人民銀行，中國金融出版社，2006年6月。
- (2) 中國人民銀行反洗錢局，中國反洗錢報告 2006，中國人民銀行金融服務報告 2007年第2期，中國金融出版社，2007年10月。
- (3) 中國人民銀行反洗錢局，中國反洗錢報告 2007，中國人民銀行金融服務報告 2008年第2期，中國金融出版社，2008年8月。
- (4) 中國人民銀行反洗錢局，中國反洗錢報告 2011，中國人民銀行摘要版，中國金融出版社，2013年1月。
- (5) 中國人民銀行，中國反洗錢報告 2013，中國人民銀行金融服務報告 2013年第3期，2014年8月。
- (6) 中國人民銀行，中國反洗錢報告 2014，中國人民銀行金融服務報告 2015年第2期，2015年11月。
- (7) 中國人民銀行，中國反洗錢報告 2015，中國人民銀行金融服務報告 2016年第2期，2016年9月。

(三) 碩博士論文

1. 王麗芳，洗錢暨防制洗錢相關法律責任之省思-兼論美國九一一事件後防制洗錢之新發展，中國文化大學法律學研究所碩士論文，2002年。
2. 吳淑惠，銀行執行洗錢防制之探討，國立中山大學高階公共政策碩士班碩士論文，2005年。
3. 梁鴻烈，金融機構防制洗錢之策略分析-以美國法制為中心，東吳大學法律學研究所碩士論文，1997年。
4. 張迺佳，我國商業銀行洗錢防制與打擊資助恐怖主義法規範之問題與對策探討，國立政治大學法律學系碩士在職專班碩士學位論文，2016年。

5. 葉永正，銀行防制洗錢機制之探討-以 A 銀行某海外分行為例，國立政治大學 EMBA 經營管理碩士學程(EMBA)碩士論文，2012 年。
6. 戴莉珍，兩岸洗錢防制之研究－以金融監理為中心，東吳大學法律學系中國大陸法律碩士在職專班碩士論文，2012 年。
7. 謝立功，洗錢防制與經濟法秩序之維護，國立臺灣大學三民主義研究所博士論文，1998 年。

(四)網路查詢

1. 中華民國外交部 <http://www.mofa.gov.tw/default.html>
2. 中華民國法務部 <https://www.moj.gov.tw/mp001.html>
3. 公務出國報告資訊網 <http://report.nat.gov.tw/ReportFront/index.jspx>
4. 立法院法律系統 <http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>
5. 行政院洗錢防制辦公室 <http://www.amlo.moj.gov.tw>
6. 法務部調查局洗錢防制處 <http://www.mjib.gov.tw/mlpc>
7. 金融監督管理委員會 <http://www.fsc.gov.tw/ch/index.jsp>
8. 金融監督管理委員會銀行局 <https://www.banking.gov.tw/ch/index.jsp>
9. 中華民國銀行商業同業公會全國聯合會 <http://www.ba.org.tw/>
10. 中國人民銀行反洗錢局
<http://www.pbc.gov.cn/fanxiqianju/135153/index.html>
11. 復旦大學中國反洗錢研究中心 <http://www.ccamls.org/index.php>

二、英文部分

(一)參考資料

1. Basel Committee on Banking Supervision, Guidelines Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism, Bank for International Settlements, 2016.2(Updated 2017.6)。

- 2.FATF , Guidance for A Risk-Based Approach The Banking Sector , Financial Action Task Force , 2014.10 ◦
- 3.FATF , International Standards on Combating Money Laundering and The Financing of Terrorism & Proliferation The FATF Recommendations , Financial Action Task Force , 2012.2(Updated 2016.10) ◦
- 4.FATF , High-Level Principles and Objectives for FATF and FATF-style regional bodies (FSRBs) , Financial Action Task Force , 2012.10(Updated 2016) ◦
- 5.Basel Committee on Banking Supervision , Customer due diligence for banks , Bank for International Settlements , 2001.10 ◦
- 6.Basel Committee on Banking Supervision , Consolidated KYC Risk Management , Bank for International Settlements , 2004.10 ◦
- 7.Basel Committee on Banking Supervision , General Guide to Account Opening and Customer Identification , Bank for International Settlements , 2003.2 ◦
- 8.FFIEC , Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Examination Manual , Federal Financial Institutions Examination Council , 2015.2.27 ◦
- 9.European Union , Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union , 2015.5.20 ◦
- 10.FinCEN , Advisory to U.S. Financial Institutions on Promoting a Culture of Compliance , 2014.8.11 ◦

(二)查詢網站

1. Wolfsberg Group , <http://www.wolfsberg-principles.com/>
2. Bank for International Settlements (BIS) , <https://www.bis.org/bcbis/>
3. Financial Action Task Force (FATF) , <http://www.fatf-gafi.org/>
4. Asia/Pacific Group on Money Laundering(APG) , <http://www.apgml.org/>
- 5.Federal Financial Institutions Examination Council's (FFIEC) ,

<https://www.ffiec.gov/>

6.EU , <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>

7.FINCEN , <https://www.fincen.gov/>

8.Legal Information Institute , Cornell Law School ,
<https://www.law.cornell.edu/>



附錄

附錄一 相互評鑑實地查核一般參與單位 (APG 第三輪相互評鑑程序)²³³

Ministries:

- Ministry of Finance
- Ministry of Justice, including central authorities for international co-operation
- Ministry of Interior
- Ministry of Foreign Affairs
- Ministry responsible for the law relating to legal persons, legal arrangements, and non-profit organisations
- Other bodies or committees to co-ordinate AML/CFT action, including the assessment of the money laundering and terrorist financing risks at the national level

Criminal justice and operational agencies:

- The FIU
- Law enforcement agencies including police and other relevant investigative bodies
- Prosecution authorities including any specialized confiscation agencies
- Customs service, border agencies, and where relevant, trade promotion and investment agencies
- If relevant-specialised drug or anti-corruption agencies, tax authorities, intelligence or security services
- Task forces or commissions on ML, FT or organized crime

Financial sector bodies:

- Ministries/agencies responsible for licensing, registering or otherwise authorizing financial institutions
- Supervisors of financial institutions, including the supervisors for banking and other credit institutions, insurance, and securities and investment
- Supervisors or authorities responsible for monitoring and ensuring AML/CFT compliance by other types of financial institutions, in particular bureau de change and money remittance businesses
- Exchanges for securities, futures and other traded instruments
- If relevant, Central Bank
- The relevant financial sector associations, and a representative sample of Financial institutions (including both senior executives and compliance officers, and

²³³ APG Third Round Mutual Evaluation Procedures , APPENDIX 2–AUTHORITIES AND BUSINESSES TYPICALLY INVOLVED FOR ON-SITE VISIT , 同前註 22 , 頁 37-38 。

where appropriate internal auditors)

- A representative sample of external auditors

DNFBP and other matters:

- Casino supervisory body
- Supervisor or other authority or Self-Regulatory Body(SRB) responsible for monitoring AML/CFT compliance by other DNFBPs
- Registry for companies and other legal persons, and for legal arrangements(if applicable)
- Bodies or mechanisms that have oversight of non-profit organisations, for example tax authorities (where relevant)
- A representative sample of professionals involved in non-financial businesses and professions (managers or persons in charge of AML/CFT matters (e.g., compliance officers) in casinos, real estate agencies, precious metals/stones businesses as well as lawyers, notaries, accountants and any person providing trust and company services)
- Any other agencies or bodies that may be relevant (e.g., reputable academics relating to AML/CFT and civil societies)

Efficient use has to be made of the time available on-site, and it is therefore suggested that the meetings with the financial sector and DNFBP associations also have the representative sample of institutions/DNFBP present.

附錄二 巴塞爾銀行監理委員會 2012 年新版與 2006 年版「核心原則」比較表²³⁴

2012revised	2006 structure
Supervisory Powers, Responsibilities and Functions	
CP 1: Responsibilities, objectives and powers	CP 1: Objectives, independence, powers, transparency and cooperation
CP 2: Independence, accountability, resourcing and legal protection for supervisors	
CP 3: Cooperation and collaboration	
CP 4: Permissible activities	CP 2: Permissible activities
CP 5: Licensing criteria	CP 3: Licensing criteria
CP 6: Transfer of significant ownership	CP 4: Transfer of significant ownership
CP 7: Major acquisitions	CP 5: Major acquisitions
CP 8: Supervisory approach	CP 19: Supervisory approach
CP 9: Supervisory techniques and tools	CP 20: Supervisory techniques
CP 10: Supervisory reporting	CP 21: Supervisory reporting
CP 11: Corrective and sanctioning powers of supervisors	CP 23: Corrective and remedial powers of supervisors
CP 12: Consolidated supervision	CP 24: Consolidated supervision
CP 13: Home-host relationships	CP 25: Home-host relationships
Prudential Regulations and Requirements	
CP 14: Corporate governance	
CP 15: Risk management process	CP 7: Risk management process
CP 16: Capital adequacy	CP 6: Capital adequacy
CP 17: Credit risk	CP 8: Credit risk
CP 18: Problem assets, provisions and reserves	CP 9: Problem assets, provisions and reserves

²³⁴ BCBS, Core Principles for Effective Banking Supervision, Annex 1 Comparison between the revised and 2006 versions of the Core Principles, 同前註 66, 頁 68-69。

2012revised	2006 structure
	reserves
CP 19: Concentration risk and large exposure limits	CP 10: Large exposure limits
CP 20: Transactions with related parties	CP 11: Exposures to related parties
CP 21: Country and transfer risks	CP 12: Country and transfer risks
CP 22: Market risk	CP 13: Market risk
CP 23: Interest rate risk in the banking book	CP 16: Interest rate risk in the banking book
CP 24: Liquidity risk	CP 14: Liquidity risk
CP 25: Operational risk	CP 15: Operational risk
CP 26: Internal control and audit	CP 17: Internal control and audit
CP 27: Financial reporting and external audit	CP 22: Accounting and disclosure
CP 28: Disclosure and transparency	
CP 29: Abuse of financial services	CP 18: Abuse of financial services

附錄三 美國聯邦金融機構檢查委員會「銀行秘密法/防制洗錢(BSA/AML)檢查手冊」附件 F「洗錢與資恐紅旗警訊」

Bank Secrecy Act Anti-Money Laundering Examination Manual

APPENDIX F: MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING "RED FLAGS"

The following are examples of potentially suspicious activities, or "red flags" for both money laundering and terrorist financing. Although these lists are not all-inclusive, they may help banks and examiners recognize possible money laundering and terrorist financing schemes. FinCEN issues advisories containing examples of "red flags" to inform and assist banks in reporting instances of suspected money laundering, terrorist financing, and fraud. In order to assist law enforcement in its efforts to target these activities, FinCEN requests that banks check the appropriate box(es) in the Suspicious Activity Information section and include certain key terms in the narrative section of the SAR. The advisories and guidance can be found on FinCEN's website.³⁰² Management's primary focus should be on reporting suspicious activities, rather than on determining whether the transactions are in fact linked to money laundering, terrorist financing, or a particular crime.

The following examples are red flags that, when encountered, may warrant additional scrutiny. The mere presence of a red flag is not by itself evidence of criminal activity. Closer scrutiny should help to determine whether the activity is suspicious or one for which there does not appear to be a reasonable business or legal purpose.

Potentially Suspicious Activity That May Indicate Money Laundering

Customers Who Provide Insufficient or Suspicious Information

- A customer uses unusual or suspicious identification documents that cannot be readily verified.

- A customer provides an individual taxpayer identification number after having previously used a Social Security number.
- A customer uses different taxpayer identification numbers with variations of his or her name.
- A business is reluctant, when establishing a new account, to provide complete information about the nature and purpose of its business, anticipated account activity, prior banking relationships, the names of its officers and directors, or information on its business location.
- A customer's home or business telephone is disconnected.
- The customer's background differs from that which would be expected on the basis of his or her business activities.
- A customer makes frequent or large transactions and has no record of past or present employment experience.
- A customer is a trust, shell company, or Private Investment Company that is reluctant to provide information on controlling parties and underlying beneficiaries. Beneficial owners may hire nominee incorporation services to establish shell companies and open bank accounts for those shell companies while shielding the owner's identity.

Efforts to Avoid Reporting or Recordkeeping Requirement

- A customer or group tries to persuade a bank employee not to file required reports or maintain required records.
- A customer is reluctant to provide information needed to file a mandatory report, to have the report filed, or to proceed with a transaction after being informed that the report must be filed.
- A customer is reluctant to furnish identification when purchasing negotiable

instruments in recordable amounts.

- A business or customer asks to be exempted from reporting or recordkeeping requirements.
- A person customarily uses the automated teller machine to make several bank deposits below a specified threshold.
- A customer deposits funds into several accounts, usually in amounts of less than \$3,000, which are subsequently consolidated into a master account and transferred outside of the country, particularly to or through a location of specific concern (e.g., countries designated by national authorities and Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) as noncooperative countries and territories).
- A customer accesses a safe deposit box after completing a transaction involving a large withdrawal of currency, or accesses a safe deposit box before making currency deposits structured at or just under \$10,000, to evade CTR filing requirements.

Funds Transfers

- Many funds transfers are sent in large, round dollar, hundred dollar, or thousand dollar amounts.
- Funds transfer activity occurs to or from a financial secrecy haven, or to or from a higher-risk geographic location without an apparent business reason or when the activity is inconsistent with the customer's business or history.
- Funds transfer activity occurs to or from a financial institution located in a higher risk jurisdiction distant from the customer's operations.
- Many small, incoming transfers of funds are received, or deposits are made using checks and money orders. Almost immediately, all or most of the

transfers or deposits are wired to another city or country in a manner inconsistent with the customer's business or history.

- Large, incoming funds transfers are received on behalf of a foreign client, with little or no explicit reason.
- Funds transfer activity is unexplained, repetitive, or shows unusual patterns.
- Payments or receipts with no apparent links to legitimate contracts, goods, or services are received.
- Funds transfers are sent or received from the same person to or from different accounts.
- Funds transfers contain limited content and lack related party information.

Automated Clearing House Transactions

- Large-value, automated clearing house (ACH) transactions are frequently initiated through third-party service providers (TPSP) by originators that are not bank customers and for which the bank has no or insufficient due diligence.
- TPSPs have a history of violating ACH network rules or generating illegal transactions, or processing manipulated or fraudulent transactions on behalf of their customers.
- Multiple layers of TPSPs that appear to be unnecessarily involved in transactions.
- Unusually high level of transactions initiated over the Internet or by telephone.
- NACHA — The Electronic Payments Association (NACHA) information requests indicate potential concerns with the bank's usage of the ACH system.

Activity Inconsistent with the Customer's Business

- The currency transaction patterns of a business show a sudden change inconsistent with normal activities.
- A large volume of cashier's checks, money orders, or funds transfers is deposited into, or purchased through, an account when the nature of the account holder's business would not appear to justify such activity.
- A retail business has dramatically different patterns of currency deposits from similar businesses in the same general location.
- Unusual transfers of funds occur among related accounts or among accounts that involve the same or related principals.
- The owner of both a retail business and a check-cashing service does not ask for currency when depositing checks, possibly indicating the availability of another source of currency.
- Goods or services purchased by the business do not match the customer's stated line of business.
- Payments for goods or services are made by checks, money orders, or bank drafts not drawn from the account of the entity that made the purchase.

Lending Activity

- Loans secured by pledged assets held by third parties unrelated to the borrower.
- Loan secured by deposits or other readily marketable assets, such as securities, particularly when owned by apparently unrelated third parties.
- Borrower defaults on a cash-secured loan or any loan that is secured by assets which are readily convertible into currency.
- Loans are made for, or are paid on behalf of, a third party with no reasonable explanation.

- To secure a loan, the customer purchases a certificate of deposit using an unknown source of funds, particularly when funds are provided via currency or multiple monetary instruments.
- Loans that lack a legitimate business purpose, provide the bank with significant fees for assuming little or no risk, or tend to obscure the movement of funds (e.g., loans made to a borrower and immediately sold to an entity related to the borrower).

Changes in Bank-to-Bank Transactions

- The size and frequency of currency deposits increases rapidly with no corresponding increase in noncurrency deposits.
- A bank is unable to track the true accountholder of correspondent or concentration account transactions.
- The turnover in large-denomination bills is significant and appears uncharacteristic, given the bank's location.
- Changes in currency-shipment patterns between correspondent banks are significant.

Cross-Border Financial Institution Transactions

- U.S. bank increases sales or exchanges of large denomination U.S. bank notes to Mexican financial institution(s).
- Large volumes of small denomination U.S. banknotes being sent from Mexican casas de cambio to their U.S. accounts via armored transport or sold directly to U.S. banks. These sales or exchanges may involve jurisdictions outside of Mexico.
- Casas de cambio direct the remittance of funds via multiple funds transfers to jurisdictions outside of Mexico that bear no apparent business relationship

with the casas de cambio. Funds transfer recipients may include individuals, businesses, and other entities in free trade zones.

- Casas de cambio deposit numerous third-party items, including sequentially numbered monetary instruments, to their accounts at U.S. banks.
- Casas de cambio direct the remittance of funds transfers from their accounts at Mexican financial institutions to accounts at U.S. banks. These funds transfers follow the deposit of currency and third-party items by the casas de cambio into their Mexican financial institution.

Bulk Currency Shipments

- An increase in the sale of large denomination U.S. bank notes to foreign financial institutions by U.S. banks.
- Large volumes of small denomination U.S. bank notes being sent from foreign nonbank financial institutions to their accounts in the United States via armored transport, or sold directly to U.S. banks.
- Multiple wire transfers initiated by foreign nonbank financial institutions that direct U.S. banks to remit funds to other jurisdictions that bear no apparent business relationship with that foreign nonbank financial institution. Recipients may include individuals, businesses, and other entities in free trade zones and other locations.
- The exchange of small denomination U.S. bank notes for large denomination U.S. bank notes that may be sent to foreign countries.
- Deposits by foreign nonbank financial institutions to their accounts at U.S. banks that include third-party items, including sequentially numbered monetary instruments.
- Deposits of currency and third-party items by foreign nonbank financial

institutions to their accounts at foreign financial institutions and thereafter direct wire transfers to the foreign nonbank financial institution's accounts at U.S. banks.

Trade Finance

- Items shipped that are inconsistent with the nature of the customer's business (e.g., a steel company that starts dealing in paper products, or an information technology company that starts dealing in bulk pharmaceuticals).
- Customers conducting business in higher-risk jurisdictions.
- Customers shipping items through higher-risk jurisdictions, including transit through noncooperative countries.
- Customers involved in potentially higher-risk activities, including activities that may be subject to export/import restrictions (e.g., equipment for military or police organizations of foreign governments, weapons, ammunition, chemical mixtures, classified defense articles, sensitive technical data, nuclear materials, precious gems, or certain natural resources such as metals, ore, and crude oil).
- Obvious over- or under-pricing of goods and services.
- Obvious misrepresentation of quantity or type of goods imported or exported.
- Transaction structure appears unnecessarily complex and designed to obscure the true nature of the transaction.
- Customer requests payment of proceeds to an unrelated third party.
- Shipment locations or description of goods not consistent with letter of credit.
- Significantly amended letters of credit without reasonable justification or changes to the beneficiary or location of payment. Any changes in the names of parties should prompt additional OFAC review.

Privately Owned Automated Teller Machines

- Automated teller machine (ATM) activity levels are high in comparison with other privately owned or bank-owned ATMs in comparable geographic and demographic locations.
- Sources of currency for the ATM cannot be identified or confirmed through withdrawals from account, armored car contracts, lending arrangements, or other appropriate documentation.

Insurance

- A customer purchases products with termination features without concern for the product's investment performance.
- A customer purchases insurance products using a single, large premium payment, particularly when payment is made through unusual methods such as currency or currency equivalents.
- A customer purchases a product that appears outside the customer's normal range of financial wealth or estate planning needs.
- A customer borrows against the cash surrender value of permanent life insurance policies, particularly when payments are made to apparently unrelated third parties.
- Policies are purchased that allow for the transfer of beneficial ownership interests without the knowledge and consent of the insurance issuer. This would include secondhand endowment and bearer insurance policies.
- A customer is known to purchase several insurance products and uses the proceeds from an early policy surrender to purchase other financial assets.
- A customer uses multiple currency equivalents (e.g., cashier's checks and money orders) from different banks and money services businesses to make

insurance policy or annuity payments.

Shell Company Activity

- A bank is unable to obtain sufficient information or information is unavailable to positively identify originators or beneficiaries of accounts or other banking activity (using Internet, commercial database searches, or direct inquiries to a respondent bank).
- Payments to or from the company have no stated purpose, do not reference goods or services, or identify only a contract or invoice number.
- Goods or services, if identified, do not match profile of company provided by respondent bank or character of the financial activity; a company references remarkably dissimilar goods and services in related funds transfers; explanation given by foreign respondent bank is inconsistent with observed funds transfer activity.
- Transacting businesses share the same address, provide only a registered agent's address, or have other address inconsistencies.
- Unusually large number and variety of beneficiaries are receiving funds transfers from one company.
- Frequent involvement of multiple jurisdictions or beneficiaries located in higher-risk offshore financial centers.
- A foreign correspondent bank exceeds the expected volume in its client profile for funds transfers, or an individual company exhibits a high volume and pattern of funds transfers that is inconsistent with its normal business activity.
- Multiple high-value payments or transfers between shell companies with no apparent legitimate business purpose.

- Purpose of the shell company is unknown or unclear.

Embassy, Foreign Consulate, and Foreign Mission Accounts

- Official embassy business is conducted through personal accounts.
- Account activity is not consistent with the purpose of the account, such as pouch activity or payable upon proper identification transactions.
- Accounts are funded through substantial currency transactions.
- Accounts directly fund personal expenses of foreign nationals without appropriate controls, including, but not limited to, expenses for college students.

Employees

- Employee exhibits a lavish lifestyle that cannot be supported by his or her salary.
- Employee fails to conform to recognized policies, procedures, and processes, particularly in private banking.
- Employee is reluctant to take a vacation.
- Employee overrides a hold placed on an account identified as suspicious so that transactions can occur in the account.

Other Unusual or Suspicious Customer Activity

- Customer frequently exchanges small-dollar denominations for large-dollar denominations.
- Customer frequently deposits currency wrapped in currency straps or currency wrapped in rubber bands that is disorganized and does not balance when counted.
- Customer purchases a number of cashier's checks, money orders, or traveler's checks for large amounts under a specified threshold.

- Customer purchases a number of open-end prepaid cards for large amounts. Purchases of prepaid cards are not commensurate with normal business activities.
- Customer receives large and frequent deposits from online payments systems yet has no apparent online or auction business.
- Monetary instruments deposited by mail are numbered sequentially or have unusual symbols or stamps on them.
- Suspicious movements of funds occur from one bank to another, and then funds are moved back to the first bank.
- Deposits are structured through multiple branches of the same bank or by groups of people who enter a single branch at the same time.
- Currency is deposited or withdrawn in amounts just below identification or reporting thresholds.
- Customer visits a safe deposit box or uses a safe custody account on an unusually frequent basis.
- Safe deposit boxes or safe custody accounts opened by individuals who do not reside or work in the institution's service area, despite the availability of such services at an institution closer to them.
- Customer repeatedly uses a bank or branch location that is geographically distant from the customer's home or office without sufficient business purpose.
- Customer exhibits unusual traffic patterns in the safe deposit box area or unusual use of safe custody accounts. For example, several individuals arrive together, enter frequently, or carry bags or other containers that could conceal large amounts of currency, monetary instruments, or small valuable items.

- Customer rents multiple safe deposit boxes to store large amounts of currency, monetary instruments, or high-value assets awaiting conversion to currency, for placement into the banking system. Similarly, a customer establishes multiple safe custody accounts to park large amounts of securities awaiting sale and conversion into currency, monetary instruments, outgoing funds transfers, or a combination thereof, for placement into the banking system.
- Unusual use of trust funds in business transactions or other financial activity.
- Customer uses a personal account for business purposes.
- Customer has established multiple accounts in various corporate or individual names that lack sufficient business purpose for the account complexities or appear to be an effort to hide the beneficial ownership from the bank.
- Customer makes multiple and frequent currency deposits to various accounts that are purportedly unrelated.
- Customer conducts large deposits and withdrawals during a short time period after opening and then subsequently closes the account or the account becomes dormant. Conversely, an account with little activity may suddenly experience large deposit and withdrawal activity.
- Customer makes high-value transactions not commensurate with the customer's known incomes.

Potentially Suspicious Activity That May Indicate Terrorist Financing

The following examples of potentially suspicious activity that may indicate terrorist financing are primarily based on guidance "Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing" provided by the FATF. FATF is an intergovernmental body whose purpose is the development and promotion of policies, both at national and international levels, to combat money laundering and terrorist financing.

Activity Inconsistent With the Customer's Business

- Funds are generated by a business owned by persons of the same origin or by a business that involves persons of the same origin from higher-risk countries (e.g., countries designated by national authorities and FATF as noncooperative countries and territories).
- The stated occupation of the customer is not commensurate with the type or level of activity.
- Persons involved in currency transactions share an address or phone number, particularly when the address is also a business location or does not seem to correspond to the stated occupation (e.g., student, unemployed, or self-employed).
- Regarding nonprofit or charitable organizations, financial transactions occur for which there appears to be no logical economic purpose or in which there appears to be no link between the stated activity of the organization and the other parties in the transaction.
- A safe deposit box opened on behalf of a commercial entity when the business activity of the customer is unknown or such activity does not appear to justify the use of a safe deposit box.

Funds Transfers

- A large number of incoming or outgoing funds transfers take place through a business account, and there appears to be no logical business or other economic purpose for the transfers, particularly when this activity involves higher-risk locations.
- Funds transfers are ordered in small amounts in an apparent effort to avoid triggering identification or reporting requirements.

- Funds transfers do not include information on the originator, or the person on whose behalf the transaction is conducted, when the inclusion of such information would be expected.
- Multiple personal and business accounts or the accounts of nonprofit organizations or charities are used to collect and funnel funds to a small number of foreign beneficiaries.
- Foreign exchange transactions are performed on behalf of a customer by a third party, followed by funds transfers to locations having no apparent business connection with the customer or to higher-risk countries.

Other Transactions That Appear Unusual or Suspicious

- Transactions involving foreign currency exchanges are followed within a short time by funds transfers to higher-risk locations.
- Multiple accounts are used to collect and funnel funds to a small number of foreign beneficiaries, both persons and businesses, particularly in higher-risk locations.
- A customer obtains a credit instrument or engages in commercial financial transactions involving the movement of funds to or from higher-risk locations when there appear to be no logical business reasons for dealing with those locations.
- Banks from higher-risk locations open accounts.
- Funds are sent or received via international transfers from or to higher-risk locations.
- Insurance policy loans or policy surrender values that are subject to a substantial surrender charge.