

國立政治大學法學院碩士在職專班

碩士學位論文

資恐防制法凍結資產規定
及其對人壽保險契約之影響



指導教授：楊雲驊、葉啟洲博士

研究生：吳音箴撰

中華民國一百一十年一月



謝辭

從學士到碩士的這一哩漫漫長路，走了十多年我終於即將抵達終點，比完成一場馬拉松還難。我總是個溫柔浪漫的人，在整本生硬的法律論文中，這頁應該可以是最溫柔的部分了吧。

首先一定要深深感謝兩位指導教授，楊雲驊老師與葉啟洲老師，為學生撐起了學術研究的保護傘，給學生足夠的論文發揮空間，對於我這個在職學生給予最大的寬容與支持，不管是(任性?)選擇的論文方向、論文寫作時間或討論時間，從寫作之初、到口試、到口試後修改，來來回回，無論形式或實質內容，總不吝細心指點，為我點起一盞又一盞的明燈，學生銘感五內。謝謝指導教授以外的三位口試委員，王文杰副校長、李志峰老師與潘怡宏老師，耐心的論文審查，在口試時不吝提供很多寶貴的審查建議，使本文能夠更加流暢完整。另要特別感謝詹鎮榮老師，行政法專題研究課程為本文踏出第一步的突破，奠定往後慢慢起步寫作的基礎，甚至在課程結束後仍願意接受學生唐突地行政法諮詢，感佩老師的溫文儒雅。

感謝最最親愛的黑友們，Apollo、Barbara、Cindy & Peter，你們是我踏入政大法碩專班認識的第一群朋友，一直都是我的標竿、進步的動力與學習的榜樣，在遠迢迢的北大荒一起經歷那段感人肺腑的旅程，開啟了我們相互扶持的緣分，也是我在法碩專班最最珍惜的情誼，謝謝你們這些年來，從旅途到課程，從專業到生活，總是溫暖地支持我與陪伴我；其中特別謝謝最最優秀的戰友 Barbara 學姊，配合我在緊迫的時間壓力下，一起完成論文、一起迎戰口試、一起分擔了五名口委的壓力(疑?)，心理層面及作業層面都是我的支柱。謝謝一起「防疫」、一起「斬雞頭」激勵論文與一起留下畢業美照的最高顏值帥哥美女團，舒景、怡如、文宗哥、勇哥、文淵哥、士民哥、喵&俊彰、小傑學長、芝芝、熊，謝謝有你們一起做了好多好多事情，充實了法碩專班的生活，帶給我滿滿美好回憶；謝謝來得剛剛好遇上的 107 級，溫馨又合拍的同班同學緣分是多麼難得；感謝楊門、葉門諸位學長姐們，總是一路上為我加油打氣。

感謝父母從小栽培我，給我遠大的人生期許，讓我具備努力的基礎，我也因此能有慾望在離開學校多年後，仍鼓起勇氣繼續努力提升自己，抱歉，背骨的女兒遲了很久，才拿到這張證書。

謝謝因為半工半讀，在學校與工作以外被我排擠相處時間的其他家人與朋友，總是對我包容、支持與體諒。謝謝在大樹下、在全球願意給我機會、給我磨練的各位長官與同事，這些年來在專責單位的洗禮，幫我順利地尋覓到合適的論文題目，省下很多摸索的時間與精力。

謝謝公公婆婆，包容我這個任性自我做自己的媳婦，生了一個優秀的兒子娶我。感謝一路陪我關關難過關關過的吳先生，我怎麼走這條寫論文的路，你最明瞭，雖然你偶爾中二、偶爾白目，但這也是你疼愛我、支持我的一種方式，即使我把連假、假日都耗在論文上，你不只默默接受，還要分心帶飯回來

餵養常常忘了吃飯，脖子需要掛大餅的妻子，在我準備論文挫折時，激將法、溫馨關懷、陪伴監督都用上，就是為了敦促我堅持下去拿到學位，雖然還是因為我屢屢為了論文熬夜而數次恐嚇要跟我翻臉，但在我疲倦不堪、生病邊緣、只想要任性的時候，依然給我最好的體貼照顧；從進入法碩專班，你不問晝夜、週間週末，只要時間允許都盡力溫馨接送我上下課，在我因學校事務忙錄時，嘴巴靠邀但心理實際上體諒我不能陪伴在你身邊，還自動自發分擔絕大部分，幾乎是所有的家務，也分擔我的心情，給我最最強又實質的支持與照顧，本文能順利完成，你是最大的功臣。

感謝這本論文撰寫過程中，帶給我成長的體會與磨練，讓我看見自己更好的樣子，人生終該有一本碩論的。走筆至此，已泛紅眼眶，在論文反覆煎熬下，現在腦子只剩下糲糊，若有疏漏感謝者，先行抱歉。要謝的人太多了，就，謝天吧。



摘要

我國於2018年間面臨亞太防制洗錢組織(APG)第三輪相互評鑑,有鑒於2016年間我國因防制洗錢及打擊資恐相關法制未與國際接軌,恐被提報為防制洗錢及打擊資恐有嚴重缺失之國家,且兆豐銀行及其紐約分行遭受美國天價罰款等因素,政府機關、執法單位、金融機構等無不嚴陣以待,持續緊鑼密鼓準備第三輪評鑑,投入大量資源,全面性推動防制洗錢及打擊資恐之遵法意識並強化金融機構之各種管控措施及其嚴密度,以整體提升我國法制及執行效能均能符合國際標準。

於2018年1月12日依據資恐防制法第4條,由資恐防制審議會決議通過,法務部公告指定制裁名單,將指定制裁對象名下所有資產,除許可範圍外,均受到目標性金融制裁凍結,不得移轉、轉讓、變更或處分、收受財產等,指定制裁對象於金融機構之資產呈現凍結狀態,銀行帳戶限制存款及提款、信用卡暫停消費使用、保險公司不得收受保費、保單禁止借款、暫停辦理契約變更、暫停理賠等等。此為我國引進目標性金融制裁、凍結資產法制後第一次實施,然而這位天字第一號的指定制裁對象,於公告制裁一年餘後,選擇自殺身亡,其身故後,審議會也隨之將其由制裁名單除名。

筆者身為金融機構之防制洗錢及打擊資恐專責人員,一方面正為提升金融機構效能而努力,另一方面基於業務關係接觸本案例時,也實際操作金融機構執行資產凍結業務,因此對於資恐防制法凍結資產相關規定與適用情況產生莫大興趣與問題意識,擬藉本文研究反資恐、反武擴及反洗錢之論理基礎、國際規範、國際評鑑標準及我國法制規定,試著說明比較現行規範是否已達國際標準、與國際接軌,並探討凍結資產此行政手段與刑事扣押等配合運用之關係,行政處分如何對於金融機構發生法律效果,進而影響了金融機構與指定制裁對象之私法契約關係。私法契約則因筆者業務關係,本文以人壽保險契約為介紹現行實務作法與面臨困境之主軸,再透過人壽保險契約法理推演,對保險契約各種角色分別受指定為制裁名單時,其保單狀況或可有不同之影響;而對於受到凍結之保險契約之效

力，則試著提出人壽保險契約凍結規範之發想與建議。本文期能發揮拋磚引玉之效，為凍結資產法制爭取進步優化調整空間，強化國家執行資產凍結法規，有助於金融機構配合辦理凍結，更能同時兼顧指定制裁對象及第三人之人權保障與人性尊嚴。



關鍵字：

資恐防制法、凍結資產、目標性金融制裁、制裁名單、凍結、人壽保險契約、凍結範圍、私法契約、停效、復效、資恐、武擴、洗錢、國際標準、評鑑、FATF40 項建議、扣押、資恐防制審議會、人道條款、防制洗錢及打擊資恐





目次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景、動機與目的	1
第二節 研究範圍及研究方法	6
第一項 研究範圍	6
第二項 研究方法	7
第三節 論文架構.....	8
第二章 資恐、武器擴散與洗錢之理論架構.....	11
第一節 洗錢	11
第一項 洗錢之由來.....	11
第二項 洗錢之流程.....	12
第二節 資助恐怖主義	14
第一項 恐怖活動及其目的	14
第二項 資助恐怖主義.....	14
第三節 資助大規模毀滅性武器擴散.....	16
第一項 打擊大規模毀滅性武器擴散.....	16
第二項 制裁與目標性金融制裁	19
第四節 臺灣面臨之資恐、武擴與洗錢風險	20
第五節 臺灣反資恐、武擴與洗錢之法制發展	21
第三章 防制洗錢及打擊資恐之國際標準.....	27
第一節 國際組織概述.....	27
第一項 防制洗錢金融行動工作組織(FATF)	28

第二項	亞太防制洗錢組織 APG	30
第二節	FATF40 項建議	31
第一項	背景	31
第二項	簡述	31
第三項	目標性金融制裁、凍結資產相關之建議	34
第四項	打擊資助武器擴散指引	37
第五項	小結	39
第三節	FATF 評鑑程序	39
第一項	評鑑方法論	40
第二項	評鑑流程	46
第四章	資恐防制法制之比較與效力	49
第一節	資恐防制法之介紹	49
第一項	制裁名單之提報、指名、除名與審議	50
第二項	目標性金融制裁措施	54
第三項	人道條款	56
第二節	評鑑成效、報告內容之比較	59
第一項	評鑑成效	59
第二項	與 FATF 第 7 項建議之比較	61
第三項	與 FATF 直接成果 11 之比較	64
第四項	小結	65
第三節	相關法令之探討、比較	66
第一項	與刑事扣押規定之關係	67
第二項	與洗錢防制法擴大沒收制度之比較	71
第三項	合憲性審查	73

第五章	凍結資產規範對於人壽保險契約之影響	81
第一節	資恐防制法第 4 條公告之效力	81
第一項	對指定制裁對象之效力	82
第二項	對金融機構之效力	83
第三項	小結	85
第二節	本案人壽保險契約凍結狀況	86
第一項	凍結範圍與凍結後之契約關係	86
第二項	許可支付範圍	91
第三項	小結	93
第三節	以提供人壽保險契約凍結法制化規範為例	94
第一項	凍結範圍	95
第二項	凍結後之契約關係	99
第四節	小結	103
第六章	結論與建議	105
第一節	結論	106
第一項	公私部門之溝通機制與金融機構之法規依據	106
第二項	凍結資產法制於人壽保險契約之適用	106
第二節	建議	107
第一項	凍結範圍以指定公告為限	107
第二項	修法建議	108
參考文獻		111



表次

表 1-1：陳世憲新聞與相互評鑑之大事紀.....	4
表 2- 1：聯合國安理會打擊大規模毀滅性武器擴散之決議.....	17
表 2- 2：洗錢防制法及資恐防制法及其法規命令重點(不含自律規範)24	
表 3- 1：FATF 40 項建議技術遵循評鑑	32
表 3- 2：技術遵循(TC)評鑑等級	41
表 3- 3：效能遵循(IO)評鑑等級	42
表 3- 4：FATF 11 項直接成果階層式效能評鑑與對應之建議項次	43
表 3- 5：FATF 評鑑國家分級.....	47
表 3- 6：加強追蹤國家分級條件.....	48
表 4- 1：資恐防制法制裁名單之指定、除名與 FATF 標準對照	51
表 4- 2：資恐防制法目標性金融制裁措施與 FATF 標準對照.....	55
表 4- 3：資恐防制法人道條款與 FATF 標準對照.....	58
表 5- 1：人壽保險契約凍結範圍	98



第一章 緒論

第一節 研究背景、動機與目的

本文研究動機源自筆者業務親身體驗之真實案例，未從事防制洗錢或打擊資恐相關工作之閱聽大眾對於以下新聞報導應該印象薄弱，但對於從事業務相關之人而言卻可說是心頭上血淋淋的震撼教育，故藉此篇幅先行梳理事件過程，了解時空背景，以利本文接續探討凍結資產法規、制度之適用並嘗試提出建議。

一、賣油郎的新聞始於美國總統的推特發文

2017年12月28日美國總統川普於推特(Twitter)宣稱中國違背聯合國安理會決議、私自向北韓供油，而且還被「抓個正著」。中國國防部、外交部發言人紛紛否認中國供油的相關報導，環球時報除試圖撇清關係外，加碼點名：「(供油者)可能是韓國人、日本人、台灣人，有可能是東南亞的走私集團，甚至他們有可能來自西方國家！」¹。

縱然總統府第一時間否認臺灣人涉案²，但檢調單位與外交單位透過國際情資交換體系等各種管道取得美國全球鷹無人機所拍下的照片、船舶行跡資料等情報資訊，清楚顯示臺灣人「陳世憲」租用之油輪駛出韓國港口後刻意關掉船舶動態資訊(AIS)系統，在公海以船對船輸送方式將油賣給北韓，透過美國無人機拍下的照片顯示，雙方船名及旗幟都一覽無遺。經高雄地檢署偵辦搜查後，陳世憲坦承曾派船出海賣油，透過仲介接受中國廣東龔姓商人下單，但並不知是賣油給

¹ 國際中心，川普抱怨中國對北韓供油，環時回嗆沒證據：說不定是台灣人幹的啊，風傳媒，檢自：<https://www.storm.mg/article/378901>，最後瀏覽日2019年12月2日。

² 閻紀宇，海上羅生門》台灣公司幫北韓金正恩偷運油品？總統府否認，交通部調查，風傳媒，檢自：<https://www.storm.mg/article/379088>，最後瀏覽日2019年12月2日。

北韓³。其所租賃名為「Lighthouse Winmore」的香港籍船隻，2017年10月11日進入南韓裝載精煉油後，宣稱將前往台灣，卻駛向公海將石油轉運給北韓船隻三鐘2號和其他船隻，檢方認定其申報出口報單不實填載目的地，涉犯偽造文書罪，依涉嫌偽造文書虛偽登載運輸油品出口目的地，將陳世憲以150萬元交保並限制出境⁴。

二、第一號制裁令

法務部緊接著於2018年1月12日依據資恐防制法啟動目標性金融制裁措施，對陳世憲及其海外公司祭出金融制裁。將陳世憲與其相關公司指列為制裁對象，依法「凍結」相關資產，導致陳世憲不能使用信用卡、不能自帳戶提款、不能買賣股票、不能移轉保單等⁵。所有資產受凍結的陳世憲竟於2018年1月19日上午疑似在自宅服用安眠藥過量送醫，經過治療後生命穩定，在家屬陪同離開醫院時仍不斷向社會大眾喊冤⁶。

高雄地檢署2018年7月依業務登載不實罪嫌起訴陳世憲⁷，隨著案件審理進

³ 自由時報，糗！台商在公海偷賣油給北韓 全被美軍拍到了…，檢自：
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2314092>，最後瀏覽日2019年12月2日。

⁴ 新頭殼，涉租船運油到北韓 台灣業者150萬交保，檢自：
<https://tw.news.yahoo.com/%E6%B6%89%E7%A7%9F%E8%88%B9%E9%81%8B%E6%B2%B9%E5%88%B0%E5%8C%97%E9%9F%93-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%A5%AD%E8%80%85150%E8%90%AC%E4%BA%A4%E4%BF%9D-125429888.html>，最後瀏覽日2019年12月2日；林俊宏，【全文】美無人機偵蒐照完整曝光 府院嚴辦偷賣油北韓台商，鏡週刊，檢自：

<https://www.mirrormedia.mg/story/20180117inv003/>，最後瀏覽日2019年12月2日。

⁵ 自由時報，台商涉賣油給北韓 法務部首次「斬金流」祭金融制裁，檢自：
<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2310752>，最後瀏覽日2019年12月2日。

⁶ 黃良傑，怒吼「中國裁賊」 陳世憲曾說賣油給北韓不犯法，自由時報，檢自：
<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2317111>，最後瀏覽日2019年12月2日。

⁷ 金名，涉嫌賣油給北韓 雄檢起訴陳世憲，新頭殼，檢自：<https://newtalk.tw/news/view/2018-07-04/130081>，最後瀏覽日2019年12月2日。

展，高雄地院於 2019 年 4 月 29 日宣判其犯行使業務登載不實文書罪，共肆罪，處拘役 119 天、緩刑 2 年⁸。名下資產持續遭金融機構凍結，而無法自由運用的他並未因此平靜，於 2019 年 5 月，去電法務部揚言要殺光法務部次長陳明堂及洗錢防制辦公室檢察官蔡佩玲全家，此舉恐再涉及恐嚇罪嫌⁹。

三、賣油郎的驟逝與解除制裁公告

然而，陳世憲身繫數案均尚紛擾不休纏訟未結之時，竟於 2019 年 6 月突然選擇於住處跳樓身亡，「涉運油到北韓商人陳世憲墜樓輕生-被聯合國安理會點名賣石油至北韓、決議制裁的高雄油商陳世憲，昨從鹽埕區住處六樓頂墜樓身亡，身上被尋獲一紙遺書，檢警初步排除他殺。…(略)法務部對陳世憲身亡一事表示遺憾，並指示高雄地檢署協助家屬處理相關事宜，但對陳的金融制裁是否解除，則表示還待研議、開會討論。…(略)」¹⁰，法務部則於近半年後公告，將陳世憲從指定制裁對象之列除名，方正式讓故事畫下句點。

四、防制洗錢及打擊資恐獲得國際好評

於 2018 年 11 月間，臺灣當時在接受亞太防制洗錢組織(Asia/Pacific Group on Money Laundering，以下簡稱 APG)對於我國防制洗錢及打擊資恐措施執行現地評鑑，亞太防制洗錢組織年會並於 2019 年 8 月採認我國之相互評鑑報告。因此陳世憲相關新聞發展期間，適逢政府機關緊鑼密鼓地投入大量資源，以推動我國防制洗錢及打擊資恐制度革新之際，公、私部門、金融機構均齊心努力，陸續完成洗錢防制法、資恐防制法修訂，強化對於金融機構之監理強度，政府聘用國際顧問專家輔導，極力提升金融機構對於防制洗錢及打擊資恐遵法意識、強化金

⁸ 臺灣高雄地方法院 107 年簡字第 4289 號刑事判決。

⁹ 自由時報，賣油給北韓被斷金流 油商嗆殺法部次長和女檢全家，檢自：
<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2797919>，最後瀏覽日 2019 年 12 月 2 日。

¹⁰ 聯合新聞網，涉運油到北韓 商人陳世憲墜樓輕生，檢自：
<https://udn.com/news/story/11315/3887449>，最後瀏覽日 2019 年 12 月 2 日。

融機構之各種管制措施及其嚴密度，期我國法制、成效能與國際標準接軌，避免本次評鑑未順利通過，而影響國際金融形象，重創貿易自由發展。

時間	事件
2016.7.27	資恐防制法施行
2016.8.19	NYDFS 裁罰兆豐銀行案
2017.12.28	新聞媒體披露賣油案
2018.1.12	法檢字第 10704500600 號公告指定制裁對象
2018.1.12	發生金融機構凍結指定制裁對象資產之效果
2018.1.19	陳世憲自殺未遂
2018.5.14	院臺訴字第 1070173660 號行政院訴願決定書，陳世憲因指定為制裁對象事件提起訴願遭駁回
2018.10.29	法檢字第 10704533571 號公告指定制裁對象之許可措施
2018.11.5~11.16	臺灣第三輪現地評鑑
2018.11.7	1. 華總一義字第 10700120581 號令修正公布洗錢防制法第 5、6、9~11、16、17、22、23 條；並自公布日施行。 2. 華總一義字第 10700120591 號令修正公布資恐防制法第 4、6、7、10、12、13 條；並增訂第 5-1 條；並自公布日施行。
2019.4.29	高雄地院判決陳世憲業務登載不實文書罪
2019.6.22	陳世憲自殺身亡
2019.6.28	初步發布我國第三輪相互評鑑報告，確定達「一般追蹤等級 (regular follow-up) 」
2019.7.30	陳世憲不服訴願決定提起之行政訴訟，因欠缺起訴合法要件，被駁回。
2019.8.18~8.23	APG 年會確認、公告評鑑結果

時間	事件
2019.10.2	完成審查程序，相互評鑑報告正式公布
2019.11.25	法檢字第 10804538000 號公告除名

表 1-1：陳世憲新聞與相互評鑑之大事紀

(資料來源：筆者自行整理)

所幸，亞太防制洗錢組織肯認臺灣於短時間內投入大量資源所進行防制洗錢及打擊資恐之改革與進展，尤其對於毫不遲延地實施與制裁北韓有關之目標性金融制裁，在對應之效能評鑑給予「相當有效(SE)」的高度評價。

資恐防制法自 2016 年 7 月 27 日公布施行，直到 2018 年 1 月 12 日星期五下午 5 點 25 分法務部方才第一次依據資恐防制法第 4 條，經資恐防制審議會決議通過指定¹¹陳世憲為我國第一位指列之制裁名單 (法裁第 107001 號)，公告並指列與其相關之二間外國公司同為制裁名單，且制裁對象所有資產，除許可範圍外均受金融制裁凍結。時至今日，陳案前開一連串新聞早已被滾滾新聞洪流淹沒，沒有留下過大的社會討論聲量與令人深刻的記憶，臺灣之防制洗錢及打擊資恐法制仍持續推展，然第一位目標性金融制裁案件，竟係以當事人自行結束生命離開人世做為結局，總令人不勝感嘆。

筆者擬藉本文說明反資恐、反武擴與反洗錢之論理基礎，我國配合國際組織引進國際規範標準，實施目標性金融制裁「凍結資產」之立法緣由，與其中所遭遇之國際評鑑壓力；而經過國際評鑑後，探究我國法制規範是否已符合國際評鑑標準？得否有進步優化調整空間，方更可符合人性尊嚴與人權保障？凍結資產並不同於國家扣押、沒收之效果，其與扣押、沒收等剝奪犯罪所得類型的刑事處罰論理並不相同，若試以比例原則與無罪推定原則之合憲性審查觀察，應如何與刑事處罰配合運用較為合宜？再者，實施目標性金融制裁之凍結資產於臺灣係一

¹¹ 法務部法檢字第 10704500600 號函。

全新的限制方法或處罰手段，於刑事程序前，藉由屬於行政部門之資恐防制審議會發動而成之行政處分，需眾多公私部門、金融機構配合方可能完成。筆者嘗試藉由陳案，以現行行政法架構解讀指列制裁名單公告之法律效力，對於非公告提及範圍之金融機構應如何發生拘束力，而須依法辦理目標性金融制裁凍結資產，逕以行政處分凍結介入私法契約關係。進而，申引出私法契約受到凍結後之效力問題，及後續可能發生之法律疑義影響，此相關問題於目前國內學界似乎尚無成熟發展之討論，而實務上指定制裁公告後，與凍結資產措施高度相關且受到高度監理的銀行、保險公司，對於公司與該制裁對象之私法契約關係效力如何、於實際作業應如何因應始符合法令與主管機關期待，對於業者都是一個接著一個的問號，金融業洗錢防制從業人員僅能透過私下討論、於公會共同研商、揣測主管機關態度、參考外國法例等方式，嘗試自行摸石過河。因此，筆者擬藉由陳案受凍結與許可支付範圍、其與人壽保險公司之私法契約關係，省思目標性金融制裁內國法化之後，是否有得調整空間？方可協助制裁對象之家屬及生活密切關係之人繼續正常生活；並依據人壽保險契約法理基礎，思考保險公司如何配合執行凍結範圍較為適法？就目前保險公司配合辦理執行方式，日後恐因違反契約義務而遭遇訴訟之法律風險，在資恐法制與金融相關法制或得建議加以修正，期能解決金融機構因凍結資產範圍及其受到凍結之契約關係所衍生之法律問題。

第二節 研究範圍及研究方法

第一項 研究範圍

本文將由介紹資恐防制法之目標性金融制裁命令凍結資產相關規定，金融機構防制洗錢及打擊資恐所參考之反資恐、反武擴與反洗錢之論理基礎與國際規範標準，及我國目標性金融制裁法制經過國際評鑑後的結論為出發點，比對現行刑事法制規範，嘗試透過法裁第 107001 號目標性金融制裁命令為例，梳理目標性

金融制裁法制於適用上所發現之問題意識，於現行法律架構下金融機構實務落實狀況與業務推動遇到的執行困境與可能之遵法風險，試圖參考國際標準與國內法制，探詢金融機構得採行的適當之法規遵循因應之道，並同時保障當事人與利害關係人之權益。

資恐防制法之目標性金融制裁命令對於全國各種金融機構均有適用，然因筆者業務接觸關係，本文研究範圍將會著重於人壽保險契約關係，探討保險公司受到現行法規侷限性，且受到金管會高度監理之特殊立場下，人壽保險契約適用資產凍結制裁制度之合宜方式。

第二項 研究方法

一、文獻探討法

藉由文獻整理現行國際上金融機構防制洗錢及打擊資恐規範法制之理論，與說明國際用以推行防制洗錢及打擊資恐之規範與實務運行機制，此同為我國建立防制洗錢及打擊資恐體系，制定資恐防制法所參考之立法依據。

二、比較研究法

簡要介紹我國資恐防制法制，再比較國際規範之落差與國際評鑑報告對我國資恐防制法制所提出之問題點，作為研究之參考。

三、法制分析法

經比對國際標準，以我國資恐防制法制為分析對象，探討我國資恐防制法以及刑事訴訟程序相關法令之關係。

四、案例分析法

本文研究範圍所涉案例，於我國僅有一例，故將以陳世憲案例作為分析主軸，輔以自身工作經驗，嘗試探討現行法制及所面臨的問題，最後，擬引申實務可能

運行機制及法制建議。

第三節 論文架構

本文共分為六章。第一章即為本章「緒論」，分為：研究背景、動機與目的、研究範圍、研究方法及架構，概括介紹本文研究背景、欲探討重點及編寫架構。

第二章為「資恐、武器擴散與洗錢之理論架構」，因防範資助恐怖主義、資助大規模毀滅性武器擴散都是源自於洗錢防制概念，然而三者本質上仍有所不同，故本章從洗錢行為、資恐行為開始先行說明與區分，以利後續討論，接著介紹國際間對於反武擴的規範，嘗試梳理對於不同聯合國決議案而有不同反武擴規定之差異，再簡單介紹我國面臨之資恐、武擴與洗錢風險，與資恐、武器擴散與洗錢之法制發展，以利後續章節就資恐防制法內容與適用為細節討論。

第三章為「防制洗錢及打擊資恐之國際標準」，除了介紹與國際評鑑有關之國際組織，也同時接續介紹與反武擴相關的國際規範，與國際組織評價各國是否遵循國際標準所用的評鑑方法論。

第四章為「資恐防制法制之比較與效力」，先概要介紹資恐防制法與本案制裁有關之條文，並比對相關之國際標準；再介紹臺灣的國際評鑑成效，一方面期探求國際評鑑的壓力下，本案對於評鑑之影響，另一方面嘗試對應比較我國承繼國際規範後，所訂定之法令上是否產生落差，法律適用需否補強以臻完善；再參考國內相關之法令制度，探討比較刑事扣押、沒收、洗錢擴大沒收等制度與凍結制度之關係，嘗試透過比例原則與無罪推定原則之合憲性審查，提出適用建議。

第五章為「凍結資產規範對於人壽保險契約之影響」，先說明資恐防制法第4條目標性金融制裁之效力，以案例適用資恐防制法實務狀況，建議法令或可補強之處，透過說明行政處分經適用介入私法契約關係後，以接續探討私法契約凍結後之效力問題。並以本案人壽保險契約凍結範圍，介紹現行實務做法與面臨之困境，透過人壽保險契約法理推演，梳理受制裁對象可能擔任保險關係中何種角

色，分別於保險契約擔負不同之權利義務，就其倘分別受到指名制裁、資產凍結等情，對於該保單狀況有不同影響；而受到凍結之保險契約效力，參酌保險法理、國際規範等，試提出人壽保險契約凍結法制化規範之發想與建議。

第六章為本文結論與建議，整理歸納前述各章節之研究分析結果及本文意見，以使讀者更易理解本文內容，期待透過本文闡述，對於現行制度提出改善建議，發揮拋磚引玉之效，得更強化國家執行制裁對象資產凍結法制依據，也有助於金融機構配合國家政策協助辦理凍結作業之效益，並同時兼顧維持指定制裁對象及第三人之人權保障。





第二章 資恐、武器擴散與洗錢之理論架構

一般國內外規範與實務業務討論多將「防制洗錢及打擊資恐」機制作為同一事件標的之議題，然而細究此機制所規制、防範面向共含：「資助恐怖主義」、「大規模毀滅性武器擴散」及「洗錢」三大主題，探求國際規範與國際上關注初衷係著重於防制犯罪者透過洗錢掩蓋其販毒、走私、貪污、組織犯罪、人口販運等龐大犯罪所得；之後恐怖組織強勢崛起，引發 2001 年美國 911 恐攻事件、2005 年英國倫敦 77 大樓爆炸恐怖襲擊、2016 年比利時布魯塞爾機場爆炸案等國際恐怖攻擊事件接連頻傳，嚴重威脅人權與世界和平，各國決議將金流管制規範擴及於制止任何人向恐怖組織提供資助(資恐)，以藉此抑制恐怖攻擊活動再次發生；另外，聯合國安全理事會等國際組織於 2004 年起也開始注重資助武器擴散之目標性金融制裁，因此於 2012 年起國際組織開始將預防、抑制及阻絕大規模毀滅性武器擴散(武擴)納入相關國際規範標準之中¹²。由於「資助恐怖主義」、「大規模毀滅性武器擴散」及「洗錢」防範機制，均係透過規管「金流秩序」為工具，遏止犯罪發生，所適用的規範與管制手段具相似性，且防制資助恐怖主義及大規模毀滅性武器擴散之國際規範、法規制定，概念均承襲洗錢防制而來，本文最終參酌、研究的規範屬於防止武擴，因此依據三者起源順序分別說明，較能整體性介紹並區別其中性質相異之處。

第一節 洗錢

第一項 洗錢之由來

1930 年代美國實施禁酒令，黑幫犯罪集團乃藉由私釀、販賣私酒獲取暴利，

¹² 公認反洗錢師協會(ACAMS)，國際公認反洗錢師 CAMS 資格認證教程，頁 2，2017 年，第六版。

為了掩飾製售私酒所獲不法利益，遂向稅務單位宣稱大量現金收入來自所經營的連鎖洗衣店(laundry shop)，由於洗衣店業務上確實為現金交易性質，稅務機關著實難以分辨屬於洗衣店收入之數額，因此當不法所得於現金完稅後即取得營業收入之正當來源名目。而「洗錢」(money laundering) 一詞亦由此而來，意指犯罪者透過不停轉換與轉移方式掩蓋犯罪所得之真實來源，進而將犯罪所得漂白之過程。

自聯合國「禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約」(UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST ILLICIT TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES)起國際社會已開始關注毒品犯罪所得之洗錢犯罪活動¹³，且隨著全球化金融交易資訊流通速度增快，科技與通訊發展等技術日新月異，於國際間金融體系流動之犯罪所得總額數量變得愈加難以估計，追查來源更增添許多困難。據聯合國毒品及犯罪辦公室(United Nations Office on Drugs and Crime)估計，全球每年涉及洗錢金額約占全球 GDP 之 2~5%，相當於 800 億至 2 兆美元規模之譜¹⁴，其中約 90%係透過金融機構完成洗錢¹⁵。

第二項 洗錢之流程

洗錢步驟基本理論可概分為三大階段：處置(placement stage)、多層化(layering stage)、整合(integration stage)，然而實際觀察犯罪者洗錢行為，三階段

¹³ UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST ILLICIT TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES : “Aware that illicit traffic generates large financial profits and wealth enabling transnational criminal organizations to penetrate, contaminate and corrupt the structures of government, legitimate commercial and financial business, and society at all its levels,

Determined to deprive persons engaged in illicit traffic of the proceeds of their criminal activities and thereby eliminate their main incentive for so doing, “

¹⁴ 彭靖，亞洲開發銀行(ADB)舉辦之「防制洗錢及打擊資恐監理」區域研討會心得報告，頁 3-4，2018 年 12 月。

¹⁵ 張成虎，反洗錢與反恐融資，頁 4，2016 年 10 月，第一版。

可能交錯或重疊發生，並不一定截然可分或順序發生。

首先，在處置階段，我國實務見解認為係指將特定犯罪所得直接予以移轉或變更¹⁶，犯罪者為了方便控制並避免被懷疑，可能將犯罪所得與合法資金混合，存入金融機構，藉由分成多筆低於限制金額之款項，匯給人頭帳戶或空殼公司第三者，或用以償還合法貸款¹⁷，或於賭場、銀樓、珠寶店、貿易商、股票市場、期貨市場進行交易，或將不法所得走私到洗錢天堂。

接著，在多層化階段，我國實務見解認為係指，以迂迴層轉、化整為零之分層化包裝方式，掩飾或隱匿特定犯罪所得¹⁸，犯罪者主要目的係透過層層複雜之金融交易，以隱匿資金來源、性質，可能快速於多個人頭帳戶間移轉資金、或將現金兌換成旅行支票、債券、股票等，或利用離岸公司在海外開設人頭戶，或轉換成珠寶、古董、名畫等高單價物品後再行轉換變價，藉由複雜、頻繁且快速之金融交易模糊資金來源，以增加監管與查證困難。

最後，整合階段，我國實務見解認為係指，收受、持有或使用他人之特定犯罪所得，使之回流至正常金融體系，而得以合法利用享受¹⁹，犯罪所得於此階段，多已透過前開流程取得表面上合法之名目，準備投入合法之交易，化整為零地將犯罪所得轉化為犯罪者合法所有之財富。犯罪者通常混合資金移轉至合法設立登記之公司，再以投資名義使用資金²⁰，或用以購買房地產、藝術品、珠寶、名車等奢侈品，然而此階段之洗錢步驟常難以察覺，其外觀與一般正常交易幾無二致，執法單位往往已難以追查其源頭²¹。

¹⁶ 最高法院 108 年度台上大字第 3101 號刑事大法庭裁定。

¹⁷ 同註 12，頁 3。

¹⁸ 同註 16。

¹⁹ 同註 16。

²⁰ 同註 14，頁 3-4。

²¹ 同註 12，頁 2-3。

第二節 資助恐怖主義

第一項 恐怖活動及其目的

恐怖活動係一群秘密組織成員，通常帶有濃厚的宗教信仰色彩，運用擄人勒贖、綁架、搶劫、爆炸、劫機、劫船、製造火災等暴力方法，威脅並具政治性動機，來達成政治目的之活動²²，對於全世界人類而言，恐怖組織意圖使社會造成恐懼，為了達成其影響政府之目的，所實行之殺人、引爆炸彈、劫持大眾運輸工具等犯罪行為，影響範圍廣大，嚴重破壞國際和平與安定，是對於人權產生極大威脅之殘忍暴行，而恐怖活動之過程通常無明顯警示且為突發性暴力行為，無明顯戰線且經常跨越國度，無特定戰區且範圍擴及全世界，恐怖組織藉由恐怖暴行作為宣示，以達其製造社會恐慌、脅迫目標國家讓步之政治目的²³。且信仰恐怖主義之恐怖組織通常主要為了下列四類目標，而逕採取極端之恐怖攻擊活動，(1) 表達其憤怒或仇恨目標(Expressive Targets)、(2) 恐怖份子之金錢補給性目標(Logistical Targets)、(3) 重大生活或社會之功能性目標(Functional Targets)、(4) 象徵性目標(Symbolic Targets)²⁴。

第二項 資助恐怖主義

資助恐怖主義的定義可能因各國國際地位、政治情勢、歷史背景及利害關係

²² 駱平沂，當前美台兩國反恐行動法制與對策之探討，國境警察學報，第9期，頁126-127，2008年6月。

²³ 陳雙環，當前中華民國反恐對策之研究，國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班碩士論文，頁21，2004年。

²⁴ 馬躍中，臺灣反恐現狀及因應對策—借鏡歐盟與德國法(The Situation of Anti-terrorism in Taiwan and Its Countermeasures--European and German Law)，世新法學，第10卷第2期，頁316-317，2017年6月。

等主、客觀因素稍有不同²⁵，依據聯合國「制止向恐怖主義提供資助國際公約」(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)第2條²⁶定義，指任何人以任何手段，直接或間接地、非法和故意地，提供或募集資金，意圖將全部或部分資金用於，或者明知全部或部分資金將用於實施非法劫持航空器²⁷、挾持人質²⁸、恐怖攻擊或爆炸攻擊²⁹等犯罪行為或意圖致使平民或在武裝衝突情勢中未積極參與敵對行動的任何其他人死亡或重傷的任何其他行為，而前開行為性質或相關情況旨在恐嚇，或迫使一國政府或一個國際組織採取或不採取任何行動之目的。可知當資金被運用於支援恐怖組織策劃、實施恐怖攻擊、購買武裝設備、吸收信仰者或拉攏、收買政客關護之時，不問資金多寡均可認定該筆資金為資助恐怖主義(以下簡稱資恐)。

筆者觀察以為，由洗錢與資恐之行為態樣不同可知，洗錢與資恐係二種截然不同之犯罪類型，洗錢為將非法犯罪所得透過處置、多層化及整合等手段，轉化為看似合法之資金，行為、手段、目的為了隱匿其資金來源，使之難以追查；而資恐行為則不問資金來源係合法或非法，端看該筆資金是否用來資助恐怖組織，供其生存、發展、壯大或供予其進行恐怖攻擊活動。洗錢犯罪是為了管制前置犯

²⁵ 同註23，頁19-21。

²⁶ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism §2 “Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and willfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out:

(a) An act which constitutes an offence within the scope of and as defined in one of the treaties listed in the annex; or

(b) Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act. “, 1999. 12。

²⁷ Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 1970.12.16。

²⁸ Convention against the Taking of Hostages, 1979.12.17。

²⁹ Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 1997.12.15。

罪後，透過金流控管與沒收，有效保護司法及訴追效果，保障犯罪後的司法訴追功能；資恐犯罪是宣示任何人不得協助恐怖主義或恐怖組織，係為了防範恐怖攻擊活動犯罪³⁰。一言以蔽之，防制洗錢前提存在非法犯罪所得，著重在追查資金來源，打擊資恐則不問資金來源，著眼於追查資金去路與用途³¹。

第三節 資助大規模毀滅性武器擴散

第一項 打擊大規模毀滅性武器擴散

聯合國安全理事會決議案(UNSCR)於2004年1540號決議³²揭示一般性、全球性防止大規模恐怖武器擴散、打擊武擴之規範³³，不以特定國家為基礎，要求各會員國應對於進出口貨物或科技之資金執行管控措施，以防止不法份子，尤其是恐怖份子，取得大規模毀滅性武器，且應建立相關貿易法規，並設有處罰配套措施。依此決議可知，資助大規模武器擴散係國家或行為人意圖製造、取得、擁有、開發、運輸、移轉或使用核子武器、化學武器或生物武器及其運載工具，無

³⁰ 許恆達，國際法規範與刑事立法：兼評近期刑事法修訂動向，台大法學論叢，第46卷特刊，頁1315，2017年11月。

³¹ 同註14，頁8-10。

³² UNSCR 1540(2004)，檢自：<http://unscr.com/en/resolutions/doc/1540>，最後瀏覽日2020年11月28日。

³³ UNSCR 1540號決議第2項「決定所有國家應根據其國家程序，採取及執行適當之有效法律，禁止任何國家行為者製造、取得、擁有、開發、運輸、移轉或使用核子武器、化學武器和生物武器及其運載工具，尤其是用於恐怖主義之目的，以及意圖從事上述活動，作為共犯參與其中、給予其協助獲資助。」；第3(d)項「決定所有國家應採取及執行有效措施以建立國內管制，以防止核武、化學武器或生物武器及其運載工具之擴散，包括對相關材料進行適當控制，並為此目的應：建立、制定、審查及維持對該等物品之適當有效之國家出口及轉運控制，包括控制出口、過境、轉運即在出口之適當法令，以及對提供與此類出口及轉運有關之資金及服務之控制，例如資助及運輸此等有助於武擴之貨物，以及建立終端使用者之控制；對違反此類出口管制法令之行為設立並實施適當之刑事或民事處罰。」(筆者自譯)

論從事前開行為或作為共犯參與或提供協助或資助均屬之。並於 2006 年根據 UNSCR1718 號決議³⁴及 UNSCR 2015 年 2231 號決議³⁵，以特定國家為基礎，分別針對朝鮮民主主義人民共和國(下稱「北韓」)與伊朗伊斯蘭共和國(下稱「伊朗」)決定特定國家之制裁措施³⁶。對於北韓共有三項行為應受制裁：參與核武、毀滅性武器、彈道式導彈活動；提供核武、毀滅性武器、彈道式導彈相關活動之支援；受指定制裁者的指示或代理為相關行為。對於伊朗共有三項行為應受制裁：參與或直接提供協助以利敏感性核子活動或核武發展；幫助受制裁者進行違反伊朗協議之行動；受指定制裁者的指示或代理為相關行為³⁷。

年度	決議	目標對象	限制內容
2004	1540	所有國家	禁止國家製造、取得、擁有、開發、運輸、移轉或使用核武、生化武器等大規模毀滅性武器，尤其用於恐怖主義目的。
2006	1718 及後續 1874(2009)、2087(2013)、2094(2013)、2270(2016)、2321(2016)、2375(2017)等決議。	北韓	1. 與核武等大規模毀滅性武器相關人士及實體之目標性金融制裁，但不包含其基本開支所必要(食物、藥品、醫療、稅款、保險費、

³⁴ UNSCR 1718(2006)，檢自：<http://unscr.com/en/resolutions/doc/1718>，最後瀏覽日 2020 年 11 月 28 日。

³⁵ UNSCR 2231(2015)，檢自：<http://unscr.com/en/resolutions/doc/2231>，最後瀏覽日 2020 年 11 月 28 日。

³⁶ FATF，行政院洗錢防制辦公室譯，防制洗錢金融行動工作組織打擊資助武器擴散指引-執行聯合國安理會決議之金融規定以打擊大規模毀滅性武器擴散，頁 2，2019 年 11 月。

³⁷ 蔡佩玲等五人，「FATF TREIN-防制資助武器擴散訓練(Training Course on Counter-Proliferation Financing)」出國報告，頁 4，2018 年 1 月。

年度	決議	目標對象	限制內容
			公用事業費用、保管凍結資金費用等)、經各國委員會核准之特別開支費用。 2. 禁止透過領土、船隻、飛機、管線、鐵路等供應、出售或移轉原油或精煉石油產品給北韓。
2015	2231	伊朗	與核武等大規模毀滅性武器相關人士及實體，或涉及(如鈾、反應爐相關)違禁物品、貨物、設備、材料及技術採購行為之目標性金融制裁。

表 2- 1：聯合國安理會打擊大規模毀滅性武器擴散之決議

(資料來源：<http://unscr.com/en/resolutions/>、FATF，行政院洗錢防制辦公室譯，防制洗錢金融行動工作組織打擊資助武器擴散指引-執行聯合國安理會決議之金融規定以打擊大規模毀滅性武器擴散，2019 年 11 月、筆者自行整理)

此外，各國得基於政治、外交或其他考量自發性指名制裁，包括美國、歐洲聯盟(European Union，以下簡稱 EU、歐盟)、澳洲、加拿大、日本等，其他國家可自願性配合他國所指名實施之制裁機制。例如：美國制裁林鄭月娥等 11 名中港官員³⁸。

³⁸ BBC NEWS，美國宣佈制裁 11 名中港官員，林鄭月娥首當其衝，檢自：檢自：
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53700444>，最後瀏覽日 2020 年 11 月 28 日。

第二項 制裁與目標性金融制裁

所謂制裁(Sanctions)，依據聯合國憲章第 41 條規定³⁹指不使用武力，但藉由經濟、外交、交通或溝通管道關係進行全部或部分之干擾措施。而現今為了避免對於其他非制裁對象之人造成負面經濟影響，越來越常使用「目標性制裁(targeted sanctions)」，包括對於特定貨物或服務實施貿易禁令、旅行禁令、外交禁令(例如驅返外交使節)、文化或運動禁令(例如杯葛特定的活動賽事)、飛航往來禁令、目標性金融制裁(凍結特定資金或金融資產)，政府須確保金融機構及其人員遵守目標性金融制裁措施，受凍結之資產不受支配且由專業人員管理，然而，凍結資產不等於扣押，制裁目的在於阻止受制裁對象取得資產供使用或發生導致制裁措施禁止之行為⁴⁰。探究目標性金融制裁可發揮的效果，包括：足以對於未被指名制裁者產生嚇阻效用、可以讓資恐金流曝光而足以追溯至尚未被掌握的恐怖組織與資助者，亦可以藉由迫使被指名制裁者與恐怖活動保持距離，而解構恐怖主義網絡⁴¹。

筆者觀察以為，資助武擴與資恐二行為較為相近，與洗錢行為則較不相同，資助武擴之資金，與資恐之資金不必然源自犯罪所得，可能為一般常人工作營業收入；洗錢之金錢，則屬於犯罪所得。然因國際上討論體系發展因素，且三者均須採行金流管制措施，而同於防制洗錢及打擊資恐之規制機制討論，後續章節探究反武擴制度、效力等細節時，將可能考量其根本上不同性質，而為不同處理

³⁹ 聯合國憲章第 41 條：「安全理事會得決定所應採武力以外之辦法，以實施其決議，並得促請聯合國會員國執行此項辦法。此項辦法得包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵電、無線電、及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕。」

⁴⁰ CCSI(Compliance and Capacity Skills International, LLC)與 CRDF Global 共同著作，行政院洗錢防制辦公室譯，聯合國對北韓制裁實施手冊(Implementation Handbook for UN Sanctions on North Korea)，頁 61，2020 年 12 月 3 日，檢自：

<https://www.amlo.moj.gov.tw/1506/1507/31264/post>，最後瀏覽日 2020 年 12 月 18 日。

⁴¹ 同註 37，頁 2-3。

效果為佳。

第四節 臺灣面臨之資恐、武擴與洗錢風險

臺灣社會自由民主，金融體系發達，經濟健全而穩定，與國際金融網絡連結緊密，國內銀行、離岸銀行(OBU)、各金融業及非正式匯款管道均可能成為洗錢管道，且人民習慣大量使用現金交易，亦增添不明非法所得混入一般正常交易之風險，因此對於國內外洗錢犯罪具有吸引力⁴²；可能產生鉅額犯罪所得之犯罪類型共有 8 大類，包括毒品販運、詐欺、組織犯罪、貪污、走私、證券犯罪、第三方洗錢或是稅務犯罪，販毒、詐欺與走私多源自於組織犯罪，並會透過人頭帳戶、地下金融管道、地下通匯、第三方匯款甚至虛擬貨幣等方式進行洗錢，而貪污、證券犯罪或稅務犯罪等多係具備高學歷、高知識份子的白領犯罪，常使用人頭帳戶或透過律師、會計師等專業人士協助進行洗錢⁴³。

依據全球恐怖主義指數(GTI)，臺灣受到恐怖主義影響之風險極低(the impact of terrorism very low)⁴⁴，沒有具體情報顯示我國可能成為恐怖主義攻擊目標，雖曾有零星疑似恐怖活動的個案，事後查證均無疑慮，也未曾查獲支援或供應資金予恐怖活動的情況發生，因此恐怖活動或資恐威脅極低⁴⁵。

然而，因臺灣與中國、香港之地緣關係，地理位置又鄰近北韓⁴⁶，北韓為聯合國安理會特別指定之目標性金融制裁國家，也同係防制洗錢金融行動工作組織(Financial Action Task Force，以下簡稱 FATF)提列防制洗錢與打擊資恐有嚴重缺

⁴² APG，防制洗錢及打擊資恐措施中華台北相互評鑑報告，頁 11，2019 年 10 月。

⁴³ 行政院洗錢防制辦公室，國家洗錢及資恐風險評估報告，頁 15-28，2018 年 4 月。

⁴⁴ GTI 2020 Wall Chart，2020 Global Terrorism Index Measuring The Impact Of Terrorism，檢自：<https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-A3-map-poster.pdf>，最後瀏覽日 2020 年 12 月 12 日。

⁴⁵ 同註 42，頁 11-29；註 43，頁 16。

⁴⁶ 同註 43，頁 5-32。

失國家之一⁴⁷。臺灣薄弱的國際地位，卻同時加上有著綿密之金融體系網絡，有助於產生便利之金流，反而與北韓關係較密切，遂提高我國國人金融交易涉及資助北韓大規模武器擴散，或從事貿易行為涉及目標性經濟制裁之可能性，此與北韓之關係可謂本文討論案例遠因之一。

第五節 臺灣反資恐、武擴與洗錢之法制發展

臺灣建置「防制洗錢及打擊資恐」規範體系機制的立法順序，與國際發展趨勢一致，首先參酌聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約與 FATF40 項建議制定洗錢防制法，於 1996 年 10 月通過、1997 年 4 月開始正式施行⁴⁸，為亞太區第一部洗錢防制專法，以遏止犯罪者透過洗錢，得以享受重大犯罪所得財物或財產上利益，明定洗錢、重大犯罪、因犯罪所得財物或財產上利益的定義，金融機構之範圍及其應訂定防制洗錢注意事項、確認客戶身份及申報之義務，並訂有罰則及國際合作條款⁴⁹。之後數次逐步調整重大犯罪定義並增訂入出境攜帶現鈔之通報義務、國際合作、境外效力等規定。然而，對於洗錢防制重視程度不足，司法實務之洗錢防制成效不彰⁵⁰，歷次修訂多著重於刑事訴追階段行為，仍未能與國際規範接軌，因此為了提升洗錢犯罪之追訴可能性，建立透明化金流軌跡，增強我國洗錢防制體質，強化國際合作⁵¹，洗錢防制法於 2016 年大幅修訂後於 2017 年施行，此次修法放寬洗錢犯罪範圍、犯罪所得認定標準，明定三階段之洗錢行為，將人頭帳戶、不動產洗錢等均認屬洗錢犯罪，使洗錢犯罪成立要件與國

⁴⁷ 全球同時符合這二條件的國家，僅有北韓與伊朗。

⁴⁸ 1996 年 10 月 23 日總統華總一義字第 8500251110 號令。

⁴⁹ 立法院公報，第 85 卷，第 33 期，司法、財政委員會紀錄，審查洗錢防制法草案說明，頁 161-204。

⁵⁰ 蔡佩玲，洗錢防制法新法修正重點解析，檢察新論，第 21 期，頁 49-53，2017 年 1 月。

⁵¹ 同註 50，頁 46-95。

際規範一致⁵²，要求以風險為本之客戶審查義務，高知名度政治人物之審查、實質受益人之審查，交易記錄保存紀錄及通報義務，將融資性租賃、非金融機構之事業及人員納入防制洗錢規範，並強化邊境金流管制及通報義務⁵³。接著，為了APG 相互評鑑，於 2018 年 11 月，又修訂強化金融機構及指定之非金融事業或人員之內部檢核機制與控管程序、教育訓練等，以將法遵文化納入法制，並將虛擬通貨平台和交易事業納入防制洗錢規範，更加完備我國洗錢防制體制⁵⁴。

我國關於資助恐怖活動之處罰規定，原僅於洗錢防制法⁵⁵、管理外匯條例⁵⁶、

⁵² 與國際規範一致之說為立法理由說明，然而，有論者以為洗錢犯罪之擴大處罰是透過國際組織與國際公約串連，不斷擴大洗錢行為之前置犯罪範疇，是否適合仍可檢討。同註 30，頁 1265。

⁵³ 立法院公報，第 105 卷，第 69 期，委員會紀錄，頁 103-138；行政院新聞稿，洗錢防制法修正—健全洗錢防制體系 接軌國際，檢自：<https://www.ey.gov.tw/Index>，最後瀏覽日 2017 年 4 月 14 日。

⁵⁴ 立法院公報，第 107 卷，第 95 期，院會紀錄，頁 55-79；法務部新聞稿，洗錢防制法與資恐防制法完成三讀 深植法遵文化 爭取評鑑佳績，檢自：<https://www.moj.gov.tw/2204/2795/2796/58626/>，最後瀏覽日 2019 年 12 月 2 日。

⁵⁵ 洗錢防制法第 11 條第 3 項：「收集、提供財物或財產上利益，供自己或他人實行下列犯罪之一，而恐嚇公眾或脅迫政府、外國政府、機構或國際組織者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金：

一、刑法第一百七十三條第一項、第三項、第一百七十六條準用第一百七十三條第一項、第三項、第一百七十八條第一項、第三項、第一百八十三條第一項、第四項、第一百八十四條第一項、第二項、第五項、第一百八十五條、第一百八十五條之一第一項至第五項、第一百八十五條之二、第一百八十六條之一第一項、第二項、第四項、第一百八十七條之一、第一百八十七條之二第一項、第二項、第四項、第一百八十七條之三、第一百八十八條、第一百九十條第一項、第二項、第四項、第一百九十條之一第一項至第三項、第一百九十一條之一、第一百九十二條第二項、第二百七十一條第一項、第二項、第二百七十八條、第三百零二條、第三百四十七條第一項至第三項、第三百四十八條、第三百四十八條之一之罪。

二、槍砲彈藥刀械管制條例第七條之罪。

三、民用航空法第一百條之罪。」(2009 年 6 月 10 日修訂)

⁵⁶ 管理外匯條例第 19-3 條第 1 項：「為配合聯合國決議或國際合作有必要時，行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）會同中央銀行報請行政院核定後，得對危害國際安全之國家、

國際金融業務條例⁵⁷中，除此之外，尚欠缺對於間接或部分提供資助恐怖組織或其成員之行為規定及目標性金融制裁規範，為完備打擊資恐防制體系，並因應 APG 相互評鑑，回應國際社會對於遏止資恐行為之訴求，以有效防制恐怖主義及武器擴散，因此，參酌聯合國制止向恐怖主義提供資助國際公約與 FATF40 項建議制定資恐防制法，自 2016 年 7 月 27 日公布施行，明定制裁名單之提報與審議、目標性金融制裁措施、規範資恐罪刑化及域外效力等規定⁵⁸。復於 2018 年 11 月，增訂指定制裁名單前，排除行政程序法陳述意見機會，以即時且有效凍結資產並避免情資外洩，增訂除名公告、放寬人道條款規定、擴大凍結範圍認定、明定自公告時生效等規範，使執行反武擴制裁案件實務所依循法令更臻明確⁵⁹。

依據洗錢防制法與資恐防制法，金管會及法務部分別訂有「金融機構防制洗錢辦法」、「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」、「銀行業及其他經金融監督管理委員會指定之金融機構防制洗錢及打擊資恐內部控制與稽核制度實施辦法」、「保險公司與辦理簡易人壽保險業務之郵政機構及其他經金融監督管理委員會指定之金融機構防制洗錢及打擊資恐內部控制與稽核制度實施辦法」、「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」等法規命令，僅摘要銀行、保險相關規範重點如下表，其他金融機構或私部門應適用之法令則不佔用篇幅贅述。

地區或恐怖組織相關之個人、法人、團體、機關、機構於銀行業之帳戶、匯款、通貨或其他支付工具，為禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他必要處置。」(2009 年 4 月 29 日修訂)

⁵⁷ 國際金融業務條例第 5-2 條第 1 項：「為配合聯合國決議或國際合作有必要時，金管會會同中央銀行報請行政院核定後，得對危害國際安全之國家、地區或恐怖組織相關之個人、法人、團體、機關、機構於國際金融業務分行之帳戶、匯款、通貨或其他支付工具，為禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他必要處置。」(2009 年 4 月 29 日修訂)

⁵⁸ 立法院公報，第 105 卷，第 57 期，院會紀錄，頁 349-373。

⁵⁹ 立法院公報，第 107 卷，第 95 期，院會紀錄，頁 1-55。與本案有關之各條修正細節，將於後續章節說明，不在此贅述。

法令名稱	法源依據	規範重點	主管機關
金融機構防制洗錢辦法	洗錢防制法 第7條第4項 前段、第8條 第3項、第9 條第3項及 第10條第3 項	金融機構 1. 應依風險基礎方法確認客戶身分、客戶身分持續審查程序、採取加強確認客戶身分之程序、應婉拒建立業務關係或交易之規定、應對客戶帳戶或交易之持續監控、對於擔任重要政治性職務人士確認客戶身分之強化規定。 2. 應對客戶及交易有關對象執行姓名及名稱檢核。 3. 紀錄保存之規定。 4. 對達一定金額以上通貨交易申報規定。 5. 對疑似洗錢或資恐交易申報之規定。	金管會 (2018 年 11 月 14 日修訂)
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4項 後段	1. 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。 2. 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。	法務部 (2018 年 10 月 16 日修訂)
銀行業及其他經金融監督管理委員會指定	洗錢防制法 第6條第3項	1. 明定銀行業及其他經金管會指定之金融機構之定義。 2. 銀行業辦理通匯往來銀行業	金管會 (2018 年 11 月 9 日)

法令名稱	法源依據	規範重點	主管機關
之金融機構防制洗錢及打擊資恐內部控制與稽核制度實施辦法		<p>務、外匯境內與跨境匯款及新臺幣境內匯款業務應遵循事項。</p> <p>3. 於推出新產品或辦理新種業務前，應進行風險評估。</p> <p>4. 防制洗錢及打擊資恐內部控制與稽核制度之實施內容、執行、稽核及聲明之規定。</p> <p>5. 應設立防制洗錢及打擊資恐專責主管及專責單位，及員工遴選、任用及教育訓練之規定。</p>	修訂)
保險公司與辦理簡易人壽保險業務之郵政機構及其他經金融監督管理委員會指定之金融機構防制洗錢及打擊資恐內部控制與稽核制度實施辦法	洗錢防制法第6條第3項	<p>1. 明定保險公司及其他經金管會指定之金融機構之定義。</p> <p>2. 於推出具有保單價值準備金或現金價值之新產品或與金錢有關之服務或辦理新種業務前，應進行風險評估。</p> <p>3. 防制洗錢及打擊資恐內部控制與稽核制度之應遵循事項、執行、稽核及聲明之規定。</p> <p>4. 應設立防制洗錢及打擊資恐專責主管及專責單位，及員工遴選、任用及教育訓練之規定。</p>	金管會 (2018 年 11 月 9 日 修訂)
金融機構對經	資恐防制法	1. 金融機構應指派專責主管協調	金管會

法令名稱	法源依據	規範重點	主管機關
指定制裁對象之財物或財產上利益及所在地通報辦法	第7條第4項	監督本辦法之遵循。 2. 明定依本辦法通報之程序、通報紀錄及交易憑證保存年限。	(2018 年 11 月 14 日修訂)

表 2- 2：洗錢防制法及資恐防制法及其法規命令重點(不含自律規範)

(資料來源：筆者自行整理)



第三章 防制洗錢及打擊資恐之國際標準

「防制洗錢及打擊資恐」機制為現今國際社會所共同遵守並努力維護之金流秩序，我國參照國際規範標準，立法訂定內國法制加以落實，與國際接軌，避免因法制度不足而影響全民貿易效益與金融體系之健全。因此本章承接「資恐」、「洗錢」等犯罪行為，開始簡要介紹國際規範標準，進而申引我國須遵守國際規範、接受國際評鑑之壓力，以接續說明近期國際評鑑之成果與檢討。

第一節 國際組織概述

當刑事犯罪偵查單位長時間倡議、宣導打擊犯罪卻都無法有效抑制犯罪時，各國刑事犯罪政策也逐漸轉變，提前為犯罪預防、犯罪防範，轉由從金流防堵角度切入⁶⁰，使犯罪所得流動不易、取得困難，用防堵金流，降低犯罪誘因方式進而降低犯罪率。加上全球化、國際犯罪金流跨國流動頻繁，因此國際間開始討論應建立國際一致性金流秩序，以防堵犯罪所得輕易轉換為合法資金，降低犯罪所得運用之便利性，並避免金融機構淪為罪犯運用工具，加以維持社會秩序與金流秩序。在防制洗錢及打擊資恐的國際浪潮下，防制洗錢及打擊資恐為現今國際社會所共同專注之議題，多個國際組織紛紛成立，如聯合國(United Nations ,UN)、歐盟、國際貨幣基金會(International Monetary Fund ,IMF)、經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development ,OECD)、艾格蒙聯盟(Egmont Group of Financial Intelligence Units ,Egmont Group)等，這些國際組織支持反洗錢、反資恐活動，對此領域投入不同層面之努力與合作，然而近年重要性最高之組織首推防制洗錢金融行動工作組織(FATF)，而亞太防制洗錢組織(APG)與我國國際評鑑關係最為密切，對於探討案例事實關係密切，因此本文僅概略摘

⁶⁰ 同註 50，頁 52-53。

要介紹此二國際組織⁶¹。

第一項 防制洗錢金融行動工作組織(FATF)

1989 年，七大工業國於巴黎舉行年度經濟高峰會議，因體認到洗錢行為對於銀行、金融機構之威脅，而組成臨時性任務編組，原僅有十五國參與，然而隨著防制洗錢及打擊資恐重要性趨增，遂創設防制洗錢金融行動工作組織(FATF)成為政府間國際性組織，並於巴黎常設有秘書處。

FATF 負擔之任務為保持國際金融體系之完整，保護國際金融體系不遭到濫用，制定一般性適用之國際標準，促進各國考量內國法律、行政框架、監理架構、金融體系運作情況，依據具體情況有效執法，以達防制洗錢、資恐、資助大規模武器擴散之效⁶²，並透過會員自我評估(self-assessment)或會員間相互評鑑(mutual evaluation)方式，確保會員國對 FATF 標準有效遵循並識別洗錢和資助恐怖活動的威脅⁶³。

⁶¹ 我國另有加入艾格蒙聯盟，對於檢調單位偵辦跨國案件或協助會員國家之國際情資交換亦有重大幫助及效益，然而該組織之運作、對於我國國內提供協助或我國提供他國協助等細節與凍結資產作用關係較低，故本文於此不加贅述。

⁶² FATF Introduction “The mandate of the FATF is to set standards and to promote effective implementation of legal, regulatory and operational measures for combating money laundering, terrorist financing and the financing of proliferation, and other related threats to the integrity of the international financial system. In collaboration with other international stakeholders, the FATF also works to identify national-level vulnerabilities with the aim of protecting the international financial system from misuse .

The FATF Recommendations set out a comprehensive and consistent framework of measures which countries should implement in order to combat money laundering and terrorist financing, as well as the financing of proliferation of weapons of mass destruction. Countries have diverse legal, administrative and operational frameworks and different financial systems, and so cannot all take identical measures to counter these threats. The FATF Recommendations, therefore, set an international standard, which countries should implement through measures adapted to their particular circumstances.

⁶³ 同註 12，頁 85-99；吳皇譽，金融業防制洗錢及打擊資恐法令遵循制度之研究—以金融集團防制洗錢及打擊資恐資訊分享為核心，國立政治大學法律研究所碩士論文，頁 7-9，2019 年；

FATF 每年舉辦三次會員大會，依據各國相互評鑑所評估對於 FATF 標準遵循成效，於會上提列、更新防制洗錢及打擊資恐有嚴重缺失之國家，以 2020 年 2 月 21 日會議為例，北韓與伊朗均仍為各國需採取加強管制行動之高風險國家地區⁶⁴；另公布加強全球遵循進展文件，提列、更新已提交書面承諾，並與 FATF 合作發展行動計畫，以應對防制洗錢與打擊資恐相關缺失之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，供會員國與 FSRBs(FATF-Style Regional Body，區域性防制洗錢組織，簡稱：FSRB)留意，會員國與 FSRBs 可自發性評估對於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是否應相應採行加強管控措施，也就是執行金融反制措施(financial counter-measure)，透過各國對於公告國家採行強化審查或拒絕交易往來方式，使公布清單上國家之金流通性降低進而達到反制效果。以 2020 年 2 月 21 日會議為例，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包括阿爾巴尼亞、巴哈馬(The Bahamas)、柬埔寨、冰島、蒙古、巴拿馬(Panama)、敘利亞、烏干達、葉門等 18 個國家或地區⁶⁵。此提列機制對於幅員小、高度依賴出口貿易之臺灣⁶⁶，若受到其他國家執行金

林晉億等十七人，從不及格到亞洲第一 我國 2019 年 APG 第三輪相互評鑑紀實，行政院洗錢防制辦公室，頁 1-6，2020 年 12 月。

⁶⁴ FATF， High-risk jurisdictions have significant strategic deficiencies in their regimes to counter money laundering, terrorist financing, and financing of proliferation. For all countries identified as high-risk, the FATF calls on all members and urges all jurisdictions to apply enhanced due diligence, and in the most serious cases, countries are called upon to apply counter-measures to protect the international financial system from the ongoing money laundering, terrorist financing, and proliferation financing (ML/TF/PF) risks emanating from the country. This list is often externally referred to as the “black list”. 檢自：<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html>，最後瀏覽日 2020 年 6 月 12 日。

⁶⁵ FATF， Jurisdictions under Increased Monitoring – 21 February 2020，檢自：<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-february-2020.html>，最後瀏覽日 2020 年 6 月 12 日。

⁶⁶ 參考國家發展委員會編印之重要統計資料手冊(2020 年 6 月 30 日)表 4 國內生產毛額各項支出占 GDP 比率，以 108 年為例，商品及服務輸出占 GDP 比率 64.05%、金額 120,976 億元，商

融反制措施，於進出口貿易過程中，匯入匯出款項遭受他國加強審查而延誤時效或阻礙交易進行時，對於企業發展、整體商業戰略、國家發展佈局著實有莫大影響，此即說明我國於面臨 2018 年相互評鑑時政府所承受之巨大壓力，以及不得不舉國同心協力努力取得好成績之心情。

第二項 亞太防制洗錢組織 APG

亞太防制洗錢組織(APG)係於 1997 年 2 月成立之 FSRB，屬於 FATF 準會員。臺灣並非直接加入 FATF 成為會員國，而於 1997 年以創始會員⁶⁷身分加入 APG⁶⁸。

APG 將 FATF 制定之 40 項建議標準做為會員國應執行之國際洗錢防制措施基準⁶⁹，是以臺灣仍須遵循 FATF 各項規範，並透過 FATF 與 FSRBs、APG 會員國間執行相互評鑑制度，相互評鑑制度包含技術遵循評鑑(Technical Compliance Ratings)與效能評鑑(Effectiveness Ratings)，技術遵循評鑑評估國家法制基礎是否完備、效能評鑑評估整體執行效能程度，整體分析呈現臺灣遵循 FATF 建議之程度，及如何維持健全之防制洗錢及打擊資恐體系。

品及服務輸入占 53.64%、金額 101,302 億元。國家發展委員會，重要統計資料，檢自：
<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8yMjIxL2UxZTNiOGVjLWMyMjgtNGQ2My1hYmUzLTc2ZTU3NTQ3Mzk3My5wZGY%3d&n=MTA55bm05bqmNuaciOS7vemHjeimgee1seiOizh%2baWmeaJi%2bWGii5wZGY%3d&icon=.pdf>，最後瀏覽日 2020 年 7 月 22 日。

⁶⁷ 1997 年 2 月於泰國曼谷召開 APG 第四次籌備會議，決議以法律管轄區(jurisdiction)為會員單位。

⁶⁸ 法務部調查局洗錢防制處網站，檢自：<https://www.mjib.gov.tw/EditPage/?PageID=3d436d3b-b3e0-4374-8834-1f1fc06face7>，最後瀏覽日 2019 年 12 月 2 日。

⁶⁹ 同註 12，頁 113-114。

第二節 FATF40 項建議

第一項 背景

FATF 於 1990 年制定 40 項建議，建立一般性適用之防制洗錢基本架構，以防止犯罪者利用金融體系進行洗錢犯罪，並於 1996 年及 2003 年修正，已掌握洗錢威脅之發展。為因應 2001 年美國 911 恐怖攻擊事件，於 2001 年、2004 年陸續增訂打擊資助恐怖活動之特別建議共 9 項，於 2012 年 2 月會員大會通過「打擊洗錢及資助恐怖分子與武器擴散之國際標準」，整併及修正原本 40 項防制洗錢建議及 9 項打擊資助恐怖活動特別建議，同時新增反資助大規模毀滅性武器擴散建議⁷⁰。然而，縱有陸續新增建議超過 40 項數目，一般來說仍以 FATF40 項建議作為通稱。

第二項 簡述

FATF 40 項建議係獲得 198 個國家認可之國際標準，建議內容涉及政府機關、金融機構和其他機構或人員(如：賭場、不動產經紀人、律師、公證人、會計師等，統稱為指定之非金融事業或人員，Designated Non-Financial Business or Profession，簡稱 DNFBP)為防止洗錢而應採取的措施，FATF 40 項建議透過規範「金流」作為手段，以強化金流審查、保存金流軌跡、申報可疑金流等方式，遏止犯罪及恐怖主義；規範內容涵蓋七大面向：國家風險、政策與協調(第 1、2 項)、法律制度與執法成效(第 3~4 項)、資恐與目標性金融制裁(第 5~8 項)、金融機構與非金融機構採行之防制措施(第 9~23 項)、法人及其他法律協議透明度(第 24~25 項)、主管機關之監理與要求(第 26~35 項)、國際合作(第 36~40 項)⁷¹。

⁷⁰ 同註 14，頁 4-5。

⁷¹ 蔡佩玲，國際洗錢防制發展趨勢與我國洗錢防制新法—兼論刑事政策變革，刑事政策與犯罪

FATF 40 項建議技術遵循評鑑表列如下，每一項建議分別規範有關體制架構、權責機關義務及程序等諸多細節。

FATF 40 項建議技術遵循評鑑	
建議第一項	風險評估及風險基礎方法之應用
建議第二項	全國性合作及協調機制
建議第三項	洗錢犯罪
建議第四項	沒收及暫時性措施
建議第五項	資恐犯罪
建議第六項	資助恐怖份子及恐怖主義之目標性金融制裁
建議第七項	武器擴散之目標性金融制裁
建議第八項	非營利組織
建議第九項	金融機構保密法律
建議第十項	客戶審查
建議第十一項	記錄保存
建議第十二項	重要政治性職務人士
建議第十三項	通匯銀行業務
建議第十四項	金錢或價值移轉服務
建議第十五項	新科技運用
建議第十六項	電匯
建議第十七項	依賴第三方
建議第十八項	內控及國外分支機構和子公司
建議第十九項	高風險國家
建議第二十項	申報疑似洗錢或資恐交易

防治研究專刊，第 14 期，頁 4，2017 年 10 月 1 日；同註 12，頁 90-94；林晉億等十七人，註 63，頁 18-21。

FATF 40 項建議技術遵循評鑑	
建議第二十一項	揭露與保密
建議第二十二項	指定非金融事業或人員：客戶審查
建議第二十三項	指定之非金融事業或人員：其他措施
建議第二十四項	法人之透明性和實質受益權
建議第二十五項	法律協議之透明性及實質受益權
建議第二十六項	金融機構之規範與監理
建議第二十七項	監理機關之權力
建議第二十八項	指定之非金融事業或人員之規範與監理
建議第二十九項	金融情報中心
建議第三十項	執法和調查機關之責任
建議第三十一項	執法和調查機關之權力
建議第三十二項	現金攜帶
建議第三十三項	統計數據
建議第三十四項	指引與回饋
建議第三十五項	處罰
建議第三十六項	國際相關公約與規範
建議第三十七項	司法互助
建議第三十八項	司法互助：凍結核沒收
建議第三十九項	引渡
建議第四十項	其他形式之國際合作

表 3- 1：FATF 40 項建議技術遵循評鑑

(資料來源：FATF，行政院洗錢防制辦公室譯，評鑑方法論「防制洗錢金融行動工作組織建議」之技術遵循及防制洗錢打擊資恐之效能評鑑，2017 年 10 月；筆者自行整理)

第三項 目標性金融制裁、凍結資產相關之建議

接下來本文僅就與涉及目標性金融制裁、凍結資產相關之建議項次詳細介紹。

第2項建議提到，在打擊資助武擴方面，國家應建立機制以促進政策決定者、金融情報中心、執法機關、監理機關及其他相關權責機關間之合作及適當之協調。打擊武擴具國際事務高度，當以國家政策為出發點，決策決定者定調國家政策時則須依循 FATF 建議方向，於金融情報搜集網絡、犯罪偵查網絡與相關監理或主管機關間，就法制面、執行面等範圍共同推動，各有關機關或機構間應盡力分享資源，加以貫徹執行國家政策之共同目標⁷²。

第4項建議為沒收及暫時性措施，其中要求各國立法對於用以資助或使用於資助恐怖主義、恐怖活動或恐怖組織犯罪之財產，應能予以沒收，且應有機制用來管理及在必要時處置被凍結、扣押或沒收之財產。然而，仍須兼顧保護善意第三人之權力之法律及其他措施⁷³。

第5項為資恐犯罪之建議，有論者以為資助恐怖主義應被罪刑化並列為洗錢之前置犯罪，應包含以下要素(1)應以「制止向恐怖主義提供資助國際公約」為本，(2)應及於任何合法或非法來源之資金或其他資產，(3)被判決資恐罪之自然人，應科以合乎比例且具勸阻性之刑事處罰⁷⁴。此外，縱無法證明將資金或資產以直接或間接方式使用於恐怖行動之直接關連性，仍屬資恐罪，且使用該資金或資產不限於已實際著手，倘僅為意圖程度亦可，也不限於與特定恐怖活動事件有關聯。除了資金、資產之認定廣泛，使用範圍也不需要證明有直接關連，具有可能間接聯性即可⁷⁵，資金來源與去向都包山包海，乃著眼於恐怖活

⁷² FATF，行政院洗錢防制辦公室譯，評鑑方法論「防制洗錢金融行動工作組織建議」之技術遵循及防制洗錢打擊資恐之效能評鑑，頁29，2017年10月。

⁷³ 同註72，頁32。

⁷⁴ 同註14，頁8-10。

⁷⁵ 同註72，頁33-34。

動若一但發生，所影響甚巨，可能造成成千上萬家庭支離破碎，無可回復，因此需要廣泛認定。然而筆者以為，廣泛的認定，將可能有較多的疑似資恐人員之資金、資產被囊括在內，則相對應要對於處罰效果有所謹慎地討論限制條件，所謂「具勸阻性」之「刑事處罰」，得否限制在刑事處罰，於我國目前資恐防制法規範下，資恐防制審議會行使之權利屬行政處罰，需否以相同標準看待，或容有討論空間。以免行為認定很廣、處罰認定也很廣，反而容易波及無辜善意第三人。順帶一提，資恐犯罪作為洗錢罪的前置犯罪，也或有可討論之處，前已敘明資助恐怖主義的金錢不一定是犯罪所得，然而，洗錢的原因是將犯罪所得轉變隱匿來源，成為正常合理之收入，二者具有本質上不相同之處。若僅是因為同樣要求給金融機構、偵查機構以相類似的手法防範，應可以將手段準用即可，對於資產本質不相同的兩種犯罪，實不應該成為有前置犯罪的考量，於法條文字解讀亦容易造成誤解。而且 FATF40 項建議對於資恐罪要求限制的金流效果又比洗錢罪更加嚴格，也沒有準用效果的道理。此將於本文接續說明有關重點時，再為討論。

第 6 項及第 7 項建議為各國依據建議標準與程序執行目標性金融制裁 (Targeted Financial Sanctions)，要求各國之權責機關應規範金融機構及指定之非金融事業或人員須「毫不延遲 (without delay)」採取凍結行動，讓資產無法移動 (immobilization)，凍結行動不能延遲，且不以涉及具體犯罪行為為限。其中建議事項 6 係針對資助恐怖分子及恐怖主義，如蓋達，建議事項 7 則係針對武器擴散，如依據聯合國憲章第七章之決議案，二者間具有共通理論與要求，但依其所援引聯合國安理會不同決議案之不同指名對象，而因此內容些微不同⁷⁶。

此二項建議最重要關鍵的要素是「毫不延遲 (without delay)」的要求，也就是要求目標性金融制裁之即時性，而 FATF 認定之「即時性」的標準為「幾個小時

⁷⁶ 同註 72，頁 35-44。

以內」(in a matter of hours)⁷⁷。如此短暫的時間，對於各國都是相當大的挑戰，依據建議，各國應由法律明定制裁對象指名之「正當理由」或「合理基礎」，且須提供金融機構及指定之非金融事業或人員明確指引，俾履行凍結，並應採取保護措施，以保護善意第三人之權利。這些一連串的判断、通知與溝通動作均需在幾個小時內完成，除了搭配內國法轉換機制，牽涉機關如外交部、財金經濟部會、司法相關單位，跨機關間溝通仍著實有很大困難；公私部門間之溝通傳遞，如執行裁罰之單位與金融機構或指定之非金融事業，及其監管機關、目的事業主管機關、執法單位等，均是挑戰。

基於建議要求，許多國家執行目標性金融制裁時，會將國際標準轉換為國內法令，因為於我國已制定「資恐防制法」，至少於形式上已具備。

目標性金融制裁凍結義務所涉範圍相當廣範：被指名者擁有或控制之全部資金資產，不限於涉及具體的恐怖活動、密謀或威脅者；前開資金或資產包括被指名者間接或部分所擁有或所控制，及所衍生之資金或其他資產；由他人代表被指名者執行或受被指名者之資金或資產均屬之⁷⁸(以下簡稱資金或資產)，筆者嘗試轉換為國內較慣常使用之法條文句，應係被指名者直接、間接、全部或部分所有權或佔有之資金或資產，前開之資金或資產之孳息與受被指名者代理或委任之行為標的之資金或資產，簡而言之，即包含指定制裁對象直接與間接可持有、管控之資金或資產。目的有二，可以不用等待確定有資恐情事，如判決確定恐曠日費時，且確定要執行的範圍，可以不需要受到太多的限制，方能透過如此廣泛範圍，事先嚇阻。

而受凍結之資金或資產，需視其所依附之聯合國安理會不同決議案，有不同處理方式：依第 1718 號決議案(有關北韓)或第 1737 號決議案(有關伊朗)凍結之帳戶，所衍生之利息、其他所得或凍結前之合約、協議或義務應支付之款項，予

⁷⁷ 同註 37，頁 5。

⁷⁸ 同註 72，頁 37。

以凍結⁷⁹；惟，有關伊朗凍結範圍內，屬於被制裁前訂定之契約，且經判定無關於決議案明列禁止項目、支付對象非制裁對象、或於 10 天前申請經聯合國批准者，則可例外支付⁸⁰；依第 1452 號決議案(有關恐怖主義)被凍結之資金或資產，經認定為必要的基本費用、規費、服務費部分，得授權特定人為處分⁸¹。

對於不符合制裁標準之人及團體，另有取消指名之程序機制，透過此公開程序解除凍結之資金或資產，並須立即通知金融機構及指定之非金融事業人員，執行除名與解除凍結。

監管機關、主管機關應採取措施監督及確保金融機構及指定之非金融事業人員遵循此建議，未遵循者應科以民事、行政或刑事處罰，此要求對於金融機構及指定之非金融事業擔任洗錢防制及打擊資恐相關人員賦予重大責任，也連帶影響對於執行凍結的動作趨於極度保守態度，以免稍有輕忽將使自己與公司受到懲處。然而，若對於事業與人員加以如此重責大任，所提供人民之法治教育訓練與宣導是否相應足夠使人民理解法規要求，也同樣發人省思。以現下金融服務業客戶與金融業者關係觀察，客戶倘配合度低，金融業者往往難以強求客戶，也往往不能據此而拒絕提供金融服務，對於金融業者與從業人員來說係非常大的負荷，實需仰賴透過法律規範加以保護。

第四項 打擊資助武器擴散指引

FATF 為協助各國落實執行聯合國安會決議之金融規定，以有效打擊大規模毀滅性武器擴散，除了於建議事項要求各國應遵循外，另訂有「打擊資助武器擴散指引」，提供更全面性打擊資助武器擴散觀點，作為促進各國公私部門更加了解建議事項及應履行義務之參考資料，惟，此指引不具拘束力，關於指引所列建議遵

⁷⁹ 同註 72，頁 43。

⁸⁰ 同註 72，頁 43-44。

⁸¹ 同註 72，頁 40。

守情形，將不會列入相互評鑑之評估考量⁸²。雖然不列入相互評鑑之評估考量，然而此份文件有助於說明打擊資助武擴之遵循建議，也提出較 FATF 更詳細之介紹與說明，應能有助於更了解 FATF 建議之內涵，故也簡要介紹之。

打擊資助武器擴散指引提到，目前 FATF 第 7 項建議僅適用於兩個特定國家，即北韓及伊朗，規範範圍涵蓋聯合國安理會對於此二國家，所有過去及未來後續之目標性金融制裁決議，但倘對於北韓及伊朗實施目標性金融制裁外其他限制措施，雖對聯合國會員國仍具有強制性，則仍不屬於 FATF 第 7 項建議之範圍。再者，依據第 7 項建議實施與資助武器擴散相關之目標性金融制裁要求，並非以風險為基礎，而係以法規為基礎，不受到第 1 項建議之限制，申言之，因北韓及伊朗實施目標性金融制裁，而凍結及禁止被指名之人及實體進行資金或其他資產交易係 FATF 標準下之強制性規定，未有風險高低程度之區別，僅有凍結一途。⁸³

本份指引更鼓勵國家之情報、執法機關及 FIU 等權責機關、公部門向私部門分享目標性金融制裁之資訊，並就私部門應如何辨識受凍結措施限制之人、實體及資產、資助武擴之情境提供指引⁸⁴。對於私部門而言，得增強辨識武擴可能性、增強辨識受凍結措施限制之人正確性，對於社會大眾而言，更可強化對於武擴、資恐、目標性金融制裁之認識，就全國防制武擴及資恐、目標性金融制裁具有正向影響力。

在實施目標性金融制裁時，依照 FATF 的要求，應特別注意：由於目標性金融制裁是預防措施，因此在凍結資產時必須毫無遲延，且應確保無資產可被制裁者取得；FATF 要求各權責機關要有既定的程序實施豁免制裁人道措施或除名措施⁸⁵。

⁸² 同註 36，頁 1。

⁸³ 同註 36，頁 2-11。

⁸⁴ 同註 36，頁 10-15。

⁸⁵ 同註 36，頁 11-12。

第五項 小結

FATF40 項建議的規範架構，法規範面由第 2 項建議與第 7 項建議構建，包括第 2 項建議要求國家層級的行動與協調機制，以及第 7 項建議毫不遲延地實施與武擴相關的目標性金融制裁措施。實作面向則由第 1 項直接成果要求各國應在反武擴面向具備國家政策層級之承諾以及實務執行層級的跨部門合作機制，此外第 11 項直接成果要求各國建構成立即時執行有關資助武擴之系統與機制、防止相關人或實體取得或移動或使用資金等⁸⁶。我國現已建置行政院洗錢防制辦公室，然而依據行政院洗錢防制辦公室設置要點第 1 條規定，辦公室成立目標為籌備 APG 第三輪相互評鑑作業之統籌性任務編組單位，業務範圍除了第三輪評鑑相關工作，多為防制洗錢及打擊資恐觀念之宣導⁸⁷，並未包含公私部門間資訊及情資交換及提供資訊協助私部門執行凍結資產作業等，與 FATF40 項建議內容尚有落差，實務上金融機構於執行凍結資產時，也難以透過洗錢防制辦公室取得權責機關或主管機關之指示或說明。因此筆者交錯觀察以為，以我國國情與人民感情，應以政策定調，建立跨部門合作機制與國家層級的協調機制，俾使公部門間有效溝通及資訊交換，方可進而提供正確且足夠之資訊協助私部門即時凍結資產，

此外，須透過制定法律明文規定方式提供私部門行為規範，尚有足夠力量支持私部門之凍結作業，作為私部門之後盾，倘僅以行政指導、行政命令等便捷方式行之，恐仍難達到明確效果。

第三節 FATF 評鑑程序

FATF 40 項建議於國際法地位屬於軟法(soft law)性質，於各國尚未內國法化前，對於各國人民並無實質拘束力，然而，FATF 透過評鑑程序、公告提列或更

⁸⁶ 同註 37，頁 2-4。

⁸⁷ 林晉億等十七人，註 63，頁 75-93。

新防制洗錢及打擊資恐有嚴重缺失之國家，推行 FATF 40 項建議於各國實施，使國際間之金流秩序得有固定遵循標準。

第一項 評鑑方法論

FATF 評鑑方法論分為「技術遵循(Technical Compliance, TC)」及「效能評鑑(Effectiveness compliance, IO)」兩大部分，「技術遵循」要求各國依照 FATF40 項建議事項，建置法律架構、體制架構、強制性規範、權責機關及其權力、作業執行方式等符合 FATF 標準，但各國防制洗錢及打擊資恐之立法、制度及監理架構有所不同，該國得依其防制洗錢及打擊資恐系統不同，而採行不同內國法化方式以執行 FATF 標準；「效能評鑑」係判斷各項直接成果之達成程度，評估各國實際執行 FATF40 項建議事項成效，是否達成防制洗錢及打擊資恐系統之主要目標，產生預期成果且符合 FATF 標準。透過「技術遵循」及「效能評鑑」，評鑑員將整體分析該國對於 FATF40 項建議之遵循程度，及如何依據 FATF40 項建議維持健全之防制洗錢及打擊資恐體系⁸⁸。

「技術遵循」依照 FATF40 項建議逐條評鑑；而「效能評鑑」則是評估該國金融及經濟體系得降低洗錢、資恐及資助武擴風險與威脅之程度，評鑑方法論將「效能」定義為「直接成果達成之程度」，評鑑員判斷各項「直接成果」之達成程度，評價該國整體防制洗錢及打擊資恐系統及其運作狀況⁸⁹。依據方法論，評鑑報告將顯示兩類成績，建議事項對應之技術遵循得到共 40 個技術遵循評等、直接成果對應之效能評鑑得到共 11 個效能評等，且 FATF 認為有效能的防制系統應是植基於健全、完善且足夠的制度，因此，技術遵循循檢視該國是否具備有效的法律及制度基礎系統之遵循程度也應納入效能評鑑範疇⁹⁰，倘技術遵循評等

⁸⁸ 同註 72，頁 3-15。

⁸⁹ 同註 72，頁 15。

⁹⁰ 同註 72，頁 18。

被評為低度遵循，則不可能具備相對應有效能的執行，因此建議事項對應之法律制度若有缺失除造成技術遵循評分影響外，亦會連帶拉低效能評鑑分數，這也凸顯法規制訂這個基礎工程的重要性⁹¹。而各個直接成果間會相互有系統關聯性影響者，當然影響彼此直接成果之執行成效並也同時受相關之建議事項遵循程度相互影響。

每一項建議於技術評鑑遵循程度共分四個等級：遵循(C)、大部分遵循(LC)、部分遵循(PC)、未遵循(NC)，例外情形則評為不適用⁹²。

技術遵循(TC)等級		缺失程度
遵循 (Compliant)	C	無缺失
大部分遵循 (Largely Compliant)	LC	僅有輕微缺失
部分遵循 (Partially Compliant)	PC	有中度缺失
未遵循 (Non-Compliant)	NC	有重大缺失
不適用	NA	由於結構上、法律上或制度的因素，無法適用該項要求。

表 3- 2：技術遵循(TC)評鑑等級

(資料來源：FATF，行政院洗錢防制辦公室譯，評鑑方法論「防制洗錢金融行動工作組織建議」之技術遵循及防制洗錢打擊資恐之效能評鑑，2017年10月；林晉億等十七人，從不及格到亞洲第一 我國2019年APG第三輪相互評鑑紀實，

⁹¹ 許心婷等二人，出席「2019年亞太防制洗錢組織評鑑員訓練研討會」出國報告，頁44，2019年6月。

⁹² 同註72，頁13。

行政院洗錢防制辦公室，2020 年 12 月；筆者自行整理)

每一項直接成果於效能遵循評鑑可分為四級評等：高度有效(HE)、相當有效(SE)、中度有效(ME)、低度有效(LE)⁹³。

效能遵循(IO)等級		達成程度
高度有效 (High level of effectiveness)	HE	直接成果絕大部分內容已達成， 僅須作輕微改善。
相當有效 (Substantial level of effectiveness)	SE	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)	ME	直接成果部分內容已達成，但仍 須作重大改善。
低度有效 (Low level of effectiveness)	LE	直接成果內容都未達成或達成之 部分無關緊要，須從基本做改善。

表 3- 3：效能遵循(IO)評鑑等級

(資料來源：FATF，行政院洗錢防制辦公室譯，評鑑方法論「防制洗錢金融行動工作組織建議」之技術遵循及防制洗錢打擊資恐之效能評鑑，2017 年 10 月；林晉億等十七人，從不及格到亞洲第一 我國 2019 年 APG 第三輪相互評鑑紀實，行政院洗錢防制辦公室，2020 年 12 月；筆者自行整理)

詳言之，直接成果實施之高階目標為：「保護金融系統與經濟體系免受到洗錢、資助恐怖主義與武器擴散之威脅，從而強化金融行業的健全及安全與防備」，並區分三個中階成果為主題標的：「政策、協調及合作機制以降低洗錢及資助恐怖主義風險；防止犯罪所得及支持恐怖主義之資金進入金融及其他行業，或尤其查出並申報可疑交易；查出洗錢威脅並加以阻絕，犯罪者受到處罰並剝奪不法所

⁹³ 同註 72，頁 24。

得。查出資助恐怖份子之威脅並加以阻絕，且剝奪恐怖份子資源，提供資助者受到處罰，因而能夠防制恐怖活動」，三個中階成果共對應 11 項直接成果，採取階層式評鑑方式，且每一項直接成果分別對應相關之諸項建議(TC)項次，以直接成果達成的量與質，決定該項建議的成績⁹⁴。

FATF 11 項直接成果呈現之階層式效能評鑑與其個別對應之建議(TC)項次表列如下，每一項直接成果各有判定該項成果是否達成所考量之核心議題、搜集資訊以支持核心議題結論、支持核心議題結論之特定因素等諸多細節規範。

效能評鑑			對應有關之
高階目標	中階目標	直接成果	建議項次
保護金融系統與經濟體系免受到洗錢、資助恐怖主義與武器擴散之威脅，從而強化金融行業的健全及安全與防備。	政策、協調及合作機制以降低洗錢及資助恐怖主義風險。	1.瞭解洗錢與資恐風險，並在適當情形下，協調國內打擊洗錢、資恐及資助武擴之措施。	建議第一、二、三十三、三十四項
		2.國際合作傳遞適當資訊、金融情資及證據，並促進對抗犯罪者及其資產之行動。	建議第九、二十四、二十五、三十二、三十六至四十項
	防止犯罪所得及支持恐怖主義之資金進入金融及其他行業，或尤其	3.監理機關適當的監理、監控和規範金融機構及指定之非金融事業或人員，以遵循與其風險相當之防制洗錢/打擊資恐要求	建議第一、十四、二十六至二十八、三十四、三十五、四十項
		4.金融機構和指定之非金融事業或人員適當的採取與其風險相當之	建議第一、六、九至二十

⁹⁴ 同註 72，頁 16-17。

效能評鑑			對應有關之 建議項次
高階目標	中階目標	直接成果	
	查出並申報可疑交易。	防制洗錢/打擊資恐措施，並申報疑似洗錢或資恐交易。	三、二十九項
		5.防制法人及法律協議遭洗錢或資恐濫用，且權責機關得無礙取得其實質受益權資訊。	建議第一、十、二十四、二十五、三十七、四十項
	查出洗錢威脅並加以阻絕，犯罪者受到處罰並剝奪不法所得。查出資助恐怖份子之威脅並加以阻絕，且剝奪恐怖份子資源，提供資助者受到處罰，因而能夠防制恐怖活	6.權責機關適當的運用金融情報及所有其他相關資訊進行洗錢/資恐調查。	建議第一、二、四、八、九、二十九至三十二、三十四、四十項
		7.洗錢犯罪與其活動受到調查，且犯罪者被起訴並受到有效、合乎比例且具勸阻性的處罰。	建議第一至三、三十至三十二、三十七、三十九、四十項
		8.犯罪所得與犯罪工具的沒收。	建議第一、四、三十至三十二、三十七、三十八、四十項
		9.資恐犯罪及其活動受到調查，且資恐者被起訴並受到有效、合乎比例	建議第一、二、五、三十

效能評鑑			對應有關之建議項次
高階目標	中階目標	直接成果	
	動。	且具勸阻性的處罰。	至三十二、三十七、三十九、四十項
		10. 防制恐怖分子、恐怖組織及資恐者籌募、搬移及使用資金，並濫用非營利組織。	建議第一、四、六、八、十四、十六、三十至三十二、三十七、三十八、四十項
		11. 防制涉及大規模毀滅性武器擴散之人及團體籌募、搬移及使用資金，以符合聯合國安理會相關決議案。	建議第二、七項

表 3-4：FATF 11 項直接成果階層式效能評鑑與對應之建議項次

(資料來源：FATF，行政院洗錢防制辦公室譯，評鑑方法論「防制洗錢金融行動工作組織建議」之技術遵循及防制洗錢打擊資恐之效能評鑑，2017 年 10 月；林晉億等十七人，從不及格到亞洲第一 我國 2019 年 APG 第三輪相互評鑑紀實，行政院洗錢防制辦公室，2020 年 12 月；筆者自行整理)

基於本文研究範圍，接下來僅介紹與涉及資助目標性金融制裁、凍結資產相關之第 11 項直接成果，其他項次則不佔用篇幅贅述。

直接成果 11 與建議第 2 項及第 7 項有關，第 7 項建議並非以風險為基礎，

然而 FATF 以風險為基礎之措施有助於直接成果 11 之成效⁹⁵。直接成果 11 具有效能之系統特性為，「目標性金融制裁要毫不延遲地充分執行並被監督遵循，且在相關機關間充分合作與協調，以防制逃避制裁，並建置打擊資助武擴之政策和作為。」；評鑑員透過判斷以下四項核心議題評判本項成果達成程度：

1. 毫不延遲地執行目標性金融制裁、
2. 辨識被指定制裁之人財產，防制其進行涉及武擴之相關金融交易之程度、
3. 金融機構人員遵循及了解制裁義務之程度、
4. 權責機關如何監督及確保金融機構人員遵循義務；

受評鑑國家需要搜集得支持與證明執行前開核心議題之資訊以供評鑑，例如：國家採取凍結或扣押行動之案例、國家採取哪些措施確保毫不遲延地執行目標性金融制裁，這些程序及應負擔之義務，如何及時傳遞給相關公私部門、受制裁的帳戶、受凍結財產之價值、國家指名制裁對象需耗費的時間、執行凍結所耗費的時間、國家設立管理受凍結資產和授權制裁對象得動用資產的機制，如何同時兼顧保護人權與防制資金濫用、監督檢討金融機構人員遵循目標性金融制裁規範的頻率、有關目標性金融制裁之指引文件、權責機關對於相關公私部門所提供之指引或特定回饋、權責機關交換情資及其他資訊之程度、權責機關是否有足夠資源對於違反之金融機構及人員之處罰狀況等等⁹⁶。

第二項 評鑑流程

相互評鑑以會員國相互檢視方式評估被評鑑國對 FATA 標準之法令遵循程度，於會員大會依序排程各會員國輪流接受來自其他會員國之評鑑員到該國現地評鑑(Onsite)，FATF 秘書處指派挑選評鑑員時，同樣也依據風險為基礎，考量受評鑑國之經濟、金融規模、於國際上的地位等，多會指派相當且適合之國家擔任

⁹⁵ 同註 36，頁 6。

⁹⁶ 同註 72，頁 140-142。

評鑑員，透過國家間競爭壓力、同儕相互檢視進而促進防制洗錢/打擊資恐體制。

於現地評鑑前，評鑑員執行評鑑範疇演練(Scoping Exercise)初步了解被評鑑國之風險及背景，訂出於現地評鑑時須特別關注之高風險議題，以聚焦該國主要之洗錢或資恐風險；須訂出評鑑議程，包含評鑑每一環節之預估執行時間，並將時間表提供參與評鑑之各方人員，且於現地評鑑時盡量按表進行，避免評鑑進度落後⁹⁷。

「技術遵循」評鑑得於現地評鑑前，先提供書面審核之方式作業，評鑑員與受評鑑國面對面會議討論後，須出具技術遵循評鑑報告⁹⁸；評鑑員評估「效能評鑑」，須以各國提出支持核心議題結論之資訊、案例、量化標準等資料，判斷各項直接成果之達成程度，對應評估各國執行 FATF40 項建議事項成效，是否達成防制洗錢打擊資恐系統之主要目標，產生預期成果且符合 FATF 標準，由評鑑員諮詢、面談受評單位/部門，做出判斷，被評鑑國家或單位/部門有責任以書面搭配說明報告方式，向評鑑員證明其國家或單位/部門之防制洗錢及打擊資恐系統具有成效⁹⁹。

綜合技術遵循評鑑等級與效能遵循評鑑等級，受評鑑國將區分為以下四種追蹤程度的國家，並於 APG 年度會員大會通過評鑑報告與公告受評鑑國家之分級：

評鑑追蹤等級	追蹤頻率及內容
一般追蹤 (Regular follow-up)	每二年一次，簡化報告
加強追蹤 (Enhanced follow-up)	每一年一次，繁式報告

⁹⁷ 同註 91，頁 4。

⁹⁸ 同註 90，頁 45。

⁹⁹ FATF，中華台北金融情報中心譯，評鑑方法論 為評估「防制洗錢金融行動工作組織建議」之技術遵循與防制洗錢/打擊資恐之效能，頁 8-10，2013 年 2 月。

加速加強追蹤 (Enhanced follow-up (Expedited))	強度及內容均由會員大會決定
國際合作工作組控管	送交 FATF 國際合作工作組(International Cooperation Review Group ,ICRG)決定是否列入不合作國家及高風險監控國家名單追蹤程序

表 3- 5：FATF 評鑑國家分級

(資料來源：林晉億等十七人，從不及格到亞洲第一 我國 2019 年 APG 第三輪相互評鑑紀實，行政院洗錢防制辦公室，2020 年 12 月；筆者自行整理)

而，評鑑項目若符合以下任一情況，受評鑑國家均須列入「加強追蹤」¹⁰⁰：

評鑑類型	列入「加強追蹤」條件
效能遵循評鑑 (11 項直接成果)	7 項評為低度有效(LE)或中度有效(ME)
	5 項以上評為低度有效(LE)
技術遵循評鑑 (40 項建議)	8 項建議評為未遵循(NC)或部分遵循(PC)
	第 3、5、10、11、20 項任一項評為未遵循(NC)或部分遵循(PC)

表 3- 6：加強追蹤國家分級條件

(資料來源：筆者自行整理)

¹⁰⁰ 蔣念祖，洗防、資恐立法進程與國際評鑑，萬國法律，222 期，頁 43，2018 年 12 月。

第四章 資恐防制法制之比較與效力

本章先概要介紹資恐防制法有關制裁名單提報與目標性金融制裁之條文，比較對照我國法制與國際規範、國際評鑑標準(我國 2019 年評鑑報告)之落差、參考國內刑事相關法令規定，並以簡易的合憲性審查，說明實施目標性金融制裁，較合適之配合作法。對於我國因應評鑑壓力，將國際標準引進制定資恐防制法目標性金融制裁凍結資金與資產的機制，嘗試提供未來可思考修訂之方向，以利於資恐防制法制之內國法化能更加落地，符合我國法理基礎與法制狀態。

第一節 資恐防制法之介紹

我國資恐防制法於 2016 年 7 月 27 日公布施行，立法理由謂：「有鑑於恐怖主義對於各國人權已產生極大威脅，各國遂對於資助恐怖主義所伴生之恐怖活動、組織及其成員等資恐行為施以刑罰，並對於資恐及武器擴散行為進行目標性金融制裁(Targeted Financial Sanctions)之措施，始能有效防制恐怖主義及武器擴散，參諸聯合國制止向恐怖主義提供資助國際公約之精神及防制洗錢金融行動工作組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所訂四十項建議之第五項至第七項建議內容」¹⁰¹，明確指出因應全球化時代打擊資助恐怖主義與武器擴散壓力下，為符合國際標準而制定資恐防制法，係規範有關預防和防止恐怖主義、大規模毀滅性武器擴散之目標性金融制裁。

資恐防制法將目標性金融制裁、凍結資金或資產概念引進我國之法制，條文規範於第 4、5 條制裁名單之提報、指名、除名與審議、第 7 條目標性金融制裁、第 6 條人道條款，本節分別介紹之。

¹⁰¹ 同註 58。

第一項 制裁名單之提報、指名、除名與審議

資恐防制法指定制裁名單，可分為第 5 條第 1 項¹⁰²「國際名單指名機制」與第 4 條第 1 項¹⁰³「國內名單指名機制」二種，國際名單指名機制係依據聯合國安理會資恐決議¹⁰⁴或防制與阻絕大規模毀滅性武器擴散決議¹⁰⁵所執行之指名機制，由主管機關法務部指定後公告生效；而國內名單指名機制，為我國自行決定指定，由法務部依職權或依調查局提報，須經資恐防制審議會(下稱審議會)決議始得指定為制裁名單，並公告生效。

除名機制也因屬於國際名單或國內名單而有不同，以國際名單指名機制所指定之制裁對象，因為配合聯合國決議而為制裁，則須經聯合國安理會除名程序後方可除名¹⁰⁶；然而，國內指名機制所指定制裁對象，經審議會決議除名後，即可公告¹⁰⁷。

¹⁰² 資恐防制法第 5 條第 1 項：「主管機關依法務部調查局提報或依職權，應即指定下列個人、法人或團體為制裁名單，並公告之：

- 一、經聯合國安全理事會資恐相關決議案及其後續決議所指定者。
- 二、聯合國安全理事會依有關防制與阻絕大規模毀滅性武器擴散決議案所指定者。」

¹⁰³ 資恐防制法第 4 條第 1 項：「主管機關依法務部調查局提報或依職權，認個人、法人或團體有下列情事之一者，經審議會決議後，得指定為制裁名單，並公告之：

- 一、涉嫌犯第八條第一項各款所列之罪，以引起不特定人死亡或重傷，而達恐嚇公眾或脅迫政府、外國政府、機構或國際組織目的之行為或計畫。
- 二、依資恐防制之國際條約或協定要求，或執行國際合作或聯合國相關決議而有必要。」

¹⁰⁴ 例如：UNSCR1267/1989 有關蓋達組織 Al-Qaida 決議案、UNSCR 1988 有關塔利班組織 Taliban 決議案、UNSCR 2253 有關 ISIS 決議案及後續相關決議。

¹⁰⁵ 例如：UNSCR1718 有關北韓決議案及後續相關決議；UNSCR2231 有關伊朗決議案及後續相關決議。

¹⁰⁶ 資恐防制法第 5 條第 2 項：「前項所指定制裁個人、法人或團體之除名，非經聯合國安全理事會除名程序，不得為之。」

¹⁰⁷ 資恐防制法第 4 條第 2 項：「第一項指定制裁個人、法人或團體之除名，應經審議會決議，並公告之。」

資恐防制法		FATF	
條次	規定摘要	條次	規定摘要
第4條第1項 第1款	涉嫌直接或間接為實行恐怖活動者、妨害、攻擊公務機關電腦者，收集或提供財物或財產上利益者 ¹⁰⁸ ，由法務部依職權或依調查局提報，須經審議會決議始得指定為制裁名單，並公告生效。	N/A	N/A
第4條第1項 第2款	因國際要求或執行國際合作或聯合國相關	N/A	N/A

¹⁰⁸ 資恐防制法第8條：「明知他人有實行下列犯罪之一以引起人員死亡或重傷，而達恐嚇公眾或脅迫政府、外國政府、機構或國際組織之目的之具體計畫或活動，直接或間接為其收集或提供財物或財產上利益者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金：

一、刑法第一百七十三條第一項、第三項、第一百七十六條準用第一百七十三條第一項、第三項、第一百七十八條第一項、第三項、第一百八十三條第一項、第四項、第一百八十四條第一項、第二項、第五項、第一百八十五條、第一百八十五條之一第一項至第五項、第一百八十五條之二、第一百八十六條之一第一項、第二項、第四項、第一百八十七條之一、第一百八十七條之二第一項、第二項、第四項、第一百八十七條之三、第一百八十八條、第一百九十條第一項、第二項、第四項、第一百九十條之一第一項至第三項、第一百九十一條之一、第一百九十二條第二項、第二百七十一條第一項、第二項、第二百七十八條、第三百零二條、第三百四十七條第一項至第三項、第三百四十八條、第三百四十八條之一；對於公務機關之電腦或其相關設備犯第三百五十八條至第三百六十條之罪。

二、槍砲彈藥刀械管制條例第七條之罪。

三、民用航空法第一百條之罪。

前項之未遂犯罰之。」

資恐防制法		FATF	
條次	規定摘要	條次	規定摘要
	決議而有必要時，由法務部依職權或依調查局提報，須經審議會決議始得指定為制裁名單，並公告生效。		
第4條第2項	國內名單指名機制指定制裁名單不以在我國領域內者為限。	N/A	N/A
第4條第3項	國內名單之除名，應經審議會決議公告生效。	N/A	N/A
第5條第1項 第1款	經聯合國安理會資恐相關決議指定，由法務部依職權或依調查局提報，並公告生效。	建議第6項	由權責機關或法院，依據聯合國安理會決議辨識及指名，並由權責機關毫不延遲地實施目標性金融制裁。
第5條第1項 第2款	經聯合國安理會防制與阻絕大規模毀滅性武器擴散相關決議指定，由法務部依職權或依調查局提報，並公告生效。	建議第7項	由權責機關依據聯合國憲章第七章授權安理會制定之有關預防、抑制及阻絕大規模毀滅性武器擴散之決議案，毫不延遲地實施目標性金融制裁。
第5條第2項	國際名單須經聯合國	建議第6項	應有公開程序對於不符

資恐防制法		FATF	
條次	規定摘要	條次	規定摘要
	安理會除名程序而除名之。		合指名標準者予以除名，其資金或其他資產予以解凍。

表 4-1：資恐防制法制裁名單之指定、除名與 FATF 標準對照

(資料來源：立法院公報，第 105 卷，第 57 期，院會紀錄；立法院公報，第 107 卷，第 95 期，院會紀錄；FATF，行政院洗錢防制辦公室譯，評鑑方法論「防制洗錢金融行動工作組織建議」之技術遵循及防制洗錢打擊資恐之效能評鑑，2017 年 10 月；筆者自行整理)

第 4 條第 1 項立法理由指出，國內名單指名機制係參考配合聯合國決議採取國家防制措施之國家立法例(如韓國)，依據聯合國安理會決議要求自行建立我國可疑恐怖分子之名單，經由法務部、國家安全局、內政部、外交部、國防部、經濟部、中央銀行、金管會等正副首長組成之資恐防制審議會¹⁰⁹審議，並參考 FATF 之第 6 項及第 7 項建議，對於資助聯合國安理會有關防制與阻絕大規模毀滅性武器擴散之決議案指名相關對象，施行目標性金融制裁而凍結其資金或資產，而給予國內名單指名對象目標性金融制裁之相同效果¹¹⁰。

並為符合 FATF 之第 6 項及第 7 項建議，毫不延遲地實施目標性金融制裁，且毋須事先通知，復於 2018 年 11 月，增訂第 5-1 條，指定制裁名單前，得排除行政程序法規定，不給予陳述意見機會，以達凍結資產之即時性且有效性。

¹⁰⁹ 資恐防制審議會設置、組成及運作規定於資恐防制法第 3 條及資恐防制審議會之運作與制裁例外措施及其限制事項辦法。

¹¹⁰ 蔡佩玲，資恐防制法立法緣由及簡介，檢察新論，第 24 期，頁 92-93，2018 年 8 月；同註 58。

第二項 目標性金融制裁措施

資恐防制法關於如何施行目標性金融制裁凍結資產，原僅規定於第 7 條第 1 項¹¹¹，就條文文字並無「凍結」或「目標性金融制裁」字眼，但自立法理由可明確得知，本條係依據 FATF 第 6 項及第 7 項建議，要求各國「毫不延遲」凍結相關資金和其他資產，確保沒有任何資金或其他資產會被直接或間接利用於經國內指名機制或國際指名機制所指定之制裁對象。凍結範圍包含(1)經指定制裁對象其於金融機構相關資產；(2)任何人不得為足以變動經指定制裁對象其他財物或財產上利益之數量、品質、價值及所在地之行為；(3)任何人均不得為經指定制裁對象收集或提供財物或財產上利益，避免任何財物或財產上利益為經指定制裁之對象所利用，以達成凍結資產之國際標準¹¹²。筆者認為此項著重在制裁對象擁有的資金或資產，制裁對象自己不能移轉、變動或處分、利用等，他人不能為移轉、變動或處分、利用等行為，亦不能為制裁對象收集或提供資金或資產，供制裁對象移轉、變動或處分、利用之用。

資恐防制法復於 2018 年 11 月 2 日緊急修法增訂第 7 條第 2 項¹¹³，立法理由指出，凍結範圍包含被指定制裁對象所直接或間接、全部或共同擁有或控制之資產、自前開資產衍生之其他孳息資產、依受指定制裁對象指示處理之相關資產，

¹¹¹ 資恐防制法第 7 條第 1 項：「對於依第四條第一項或第五條第一項指定制裁之個人、法人或團體，除前條第一項所列措施外，不得為下列行為：

- 一、對其金融帳戶、通貨或其他支付工具，為提款、匯款、轉帳、付款、交付或轉讓。
- 二、對其所有財物或財產上利益，為移轉、變更、處分、利用或其他足以變動其數量、品質、價值及所在地。
- 三、為其收集或提供財物或財產上利益。」(2016 年 7 月 27 日修訂)

¹¹² 同註 58。

¹¹³ 資恐防制法第 7 條第 2 項：「前項規定，於第三人受指定制裁之個人、法人或團體委任、委託、信託或其他原因而為其持有或管理之財物或財產上利益，亦適用之。」

以求更符合 FATF 第 7.2 項建議¹¹⁴。然而，筆者認為此項增訂，擴大適用範圍似僅限於第三人因受委任、委託等原因而持有或管理資金或資產時，是否如同立法理由所述範圍，或有疑義。

資恐防制法		FATF	
條次	規定摘要	條次	規定摘要
第 7 條第 1 項 第 1 款	不得對指定制裁對象之金融帳戶或支付工具為移轉或交付。	建議第 7.2(a)、(b)(i) 項	凍結義務應及於：制裁對象之擁有或控制之全部資金或資產，且不以涉及具體武器擴散行動、密謀或威脅者為限。
第 7 條第 1 項 第 2 款	任何人不得為足以處分、利用或變動指定制裁對象財物或財產上利益之數量、品質、價值及所在地之行為。	建議第 7.2(a)、(b)(i) 項	凍結義務應及於：制裁對象之擁有或控制之全部資金或資產，且不以涉及具體武器擴散行動、密謀或威脅者為限。
第 7 條第 1 項 第 3 款	任何人均不得為指定制裁對象收集或提供財物或財產上利益，避免任何財物或財產上利益為指定制裁之對象所利用。	建議第 7.2(a)、(b)(i) 項	凍結義務應及於：制裁對象之擁有或控制之全部資金或資產，且不以涉及具體武器擴散行動、密謀或威脅者為限。

¹¹⁴ 同註 59。

資恐防制法		FATF	
條次	規定摘要	條次	規定摘要
第 7 條第 2 項	第三人受制裁對象委任、委託等原因而持有或管理之財物或財產上利益，適用第 1 項之限制。	建議第 7.2(a)、(b)(iv) 項	凍結義務應及於：代表制裁對象執行或受制裁對象指示之資金或資產。

表 4-2：資恐防制法目標性金融制裁措施與 FATF 標準對照

(資料來源：立法院公報，第 105 卷，第 57 期，院會紀錄；立法院公報，第 107 卷，第 95 期，院會紀錄；FATF，行政院洗錢防制辦公室譯，評鑑方法論「防制洗錢金融行動工作組織建議」之技術遵循及防制洗錢打擊資恐之效能評鑑，2017 年 10 月；筆者自行整理)

違反第 7 條目標性金融制裁凍結規定時，則係由主管機關依據第 12 條¹¹⁵對金融機構或從業人員處以罰鍰。另就制裁對象受到制裁後的救濟程序，則規定於第 13 條¹¹⁶第 2 項救濟程序¹¹⁷。

第三項 人道條款

制裁對象經目標性金融制裁實施凍結資產後，為維持其個人生活或扶養親屬

¹¹⁵ 資恐防制法第 12 條：「洗錢防制法第五條第一項至第三項所定之機構、事業或人員違反第七條第一項至第三項規定者，由中央目的事業主管機關處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。」

¹¹⁶ 資恐防制法第 13 條：「依第四條、第五條所為之指定或除名，自公告時生效。不服主管機關所為之公告者，得依法提起行政救濟。」

¹¹⁷ 蔡佩玲，註 110，頁 91。

之基本需求，於第 6 條規定酌留利益之人道條款。原立法之初規定¹¹⁸，酌留費用之許可須經審議會決議及公告，而於 2018 年 11 月 7 日修訂時¹¹⁹，改為主管機關許可之權限，立法理由¹²⁰考量目標性金融制裁執行後之許可措施態樣繁多且持續發生，而其內容可能涉及個人生活所需及用度，又審議會之召開慎重，未必能因應持續發生之許可申請；考量許可措施係有利於受指定制裁者之處分，且有持續審視核可其需求之必要，是以，明定由主管機關依職權或申請許可相關措施，酌留受制裁對象個人或其受扶養家庭生活、管理資產所需，或受制裁前對善意第三人產生之債務，且必要時得限制資產使用方式。

人道條款之豁免措施例示規範於子法「資恐防制審議會之運作與制裁例外措施及其限制事項辦法」第 5 條規定：個人或其受扶養親屬家庭生活所必需之財物

¹¹⁸ 2018 年 11 月修訂前，資恐防制法第 6 條第 1、2 項規定：「主管機關依職權或申請，經審議會決議後，得為下列措施，並公告之：(略)

二、酌留經指定制裁之個人或其受扶養親屬家庭生活所必需之財物或財產上利益。

三、酌留經指定制裁之個人、法人或團體管理財物或財產上利益之必要費用。

四、對經指定制裁之個人、法人或團體以外之第三人，許可支付受制裁者於受制裁前對善意第三人負擔之債務。

前項情形，除第一款外，得於必要範圍內，限制經指定制裁之個人、法人或團體之財物或財產上利益之使用方式。」

¹¹⁹ 資恐防制法第 6 條：「主管機關得依職權或申請，許可下列措施：

一、酌留經指定制裁之個人或其受扶養親屬家庭生活所必需之財物或財產上利益。

二、酌留經指定制裁之個人、法人或團體管理財物或財產上利益之必要費用。

三、對經指定制裁之個人、法人或團體以外之第三人，許可支付受制裁者於受制裁前對善意第三人負擔之債務。

前項情形，得於必要範圍內，限制經指定制裁之個人、法人或團體之財物或財產上利益之使用方式。

前二項之許可或限制，主管機關得請各中央目的事業主管機關提供意見。

違反第二項之限制或於限制期間疑似有第四條第一項各款情事之一者，主管機關得廢止第一項許可之措施。

第一項許可措施及第二項限制相關事項之辦法，由主管機關定之。」

¹²⁰ 同註 59。

或財產上利益，包括伙食費用、租金、貸款費用、醫藥費用、稅務費用、保險金及任何與公共目的有關之費用等，管理財物或財產上利益之必要費用，如法律專業費用、保持或維持凍結資產之相關必要專業費用應酌留供使用。於受制裁前對善意第三人負擔之債務，如指定制裁前已依法、依約或執行名義應給付之款項，應許可支付。關於人道條款之限制內容與程序，則依子法第 7、8 條規定：得於必要範圍內，限制使用特定財物或財產上利益、進行特定金融市場交易、與特定人為金融活動往來¹²¹。

資恐防制法		FATF	
條次	規定摘要	條次	規定摘要
第 6 條第 1 項 第 1 款	由主管機關依職權或申請許可，酌留受制裁對象個人或其受扶養家庭生活所需必要費用。	N/A	N/A
第 6 條第 1 項 第 2 款	由主管機關依職權或申請許可，酌留受制裁對象個人管理資產所需必要費用。	N/A	N/A
第 6 條第 1 項 第 3 款	由主管機關依職權或申請許可，受制裁對象支付受制裁前對善意第三人產生之債務。	建議第 6.5(f)、7.2(f) 項	執行目標性金融制裁時，應保護善意第三人之權利。
第 6 條第 2 項	必要時得限制資產使用方式。	N/A	N/A

¹²¹ 蔡佩玲，註 110，頁 96。

表 4-3：資恐防制法人道條款與 FATF 標準對照

(資料來源：立法院公報，第 105 卷，第 57 期，院會紀錄；立法院公報，第 107 卷，第 95 期，院會紀錄；FATF，行政院洗錢防制辦公室譯，評鑑方法論「防制洗錢金融行動工作組織建議」之技術遵循及防制洗錢打擊資恐之效能評鑑，2017 年 10 月；筆者自行整理)

FATF 建議第 6 項及第 7 項關於目標性金融制裁例外開放項目，依被制裁原因不同而有所區分，有關恐怖主義之目標性金融制裁，必要時得開放基本費用、規費、服務費等開支；有關北韓或伊朗之目標性金融制裁，制裁前已生效之債務，所凍結帳戶之孳息或凍結前應支付之義務，均不得開放；惟有關伊朗之目標性金融制裁，制裁前已生效之契約，若經判定無關聯合國安理會決議案禁止項目、支付對象非制裁對象、或於 10 天前申請聯合國批准者，則可例外支付。

我國資恐防制法第 6 條關於人道條款規定，有論者以為係因 FATF 建議第 6 項及第 7 項關於目標性金融制裁特別強調正當程序及人道條款，基於人道或保護善意第三人考量而訂定例外豁免措施¹²²，惟筆者觀察立法理由，無從明確得知所依據之 FATF 標準條款項次，條文並未如同 FATF 建議第 6 項及第 7 項，細緻區分恐怖主義、北韓或伊朗之制裁原因，因而開放項目乃適用於所有依據資恐防制法所指定之制裁對象，且不分國際名單或國內名單均相同。

第二節 評鑑成效、報告內容之比較

第一項 評鑑成效

我國於 1996 年 10 月通過及公布洗錢防制法，並於 1997 年 4 月正式施行，為亞太區第一部洗錢防制專法，並正式加入亞太防制洗錢組織(APG)成為該組織

¹²² 蔡佩玲，註 110，頁 96。

之創始會員，是 APG 會員國中第一個通過施行洗錢防制法的國家，因此於 2007 年第一輪 APG 評鑑獲得「一般追蹤名單」的好成績，但第二輪評鑑時因相關法令遲未隨著國際趨勢與 FATF 標準修訂，於 2011 年則落入「加強追蹤名單」，至 2014 年間更與巴基斯坦、菲律賓、阿富汗、寮國、越南等國同列為「過渡追蹤程序之追蹤國家」，自 2015 年起，每年更須於 APG 年會報告我國之執行情形，我國除了洗錢法制未與時俱進與國際接軌外，因欠缺資恐法制規定，於 2016 年底一度將被提報為 FATF「防制洗錢及打擊資恐有嚴重缺失之國家」¹²³。每況愈下之國際情勢，嚴重損及我國國際金融聲譽及國家形象。

適於 2016 年間，又發生兆豐銀行及其紐約分行因涉及違反美國聯邦與紐約州之銀行保密法及反洗錢法(BSA/AML)相關規定，遭紐約州金融服務署 (New York Department of financial service ,DFS) 處以 1.8 億美元(約新臺幣 57 億元)罰鍰，創下國內金融機構在海外遭罰之金額最高紀錄，更加重創我國國際金融形象；加上聯合國、美國等國際性制裁名單趨增、國際金融監理壓力增加、APG 第三輪相互評鑑時間壓力逼近等等時空背景與國內外因素，2016 年以降，防制洗錢及打擊資恐相關管制規定遂漸成為顯學，政府機關積極投入大量資源，全面性推動宣導防制洗錢與打擊資恐，成立「行政院洗錢防制辦公室」改善跨部門溝通協調與政策推動、召開多次大型國家風險會議、公、私部門模擬評鑑、聘用外籍專家輔導相關單位共同製作「國家風險評估報告」(NRA)、於 2016 年全盤修訂洗錢防制法後於 2017 年施行、於 2016 年增訂資恐防制法，金管會也大幅強化對於金融機構的監管力道，終於在 2017 年底將第二輪評鑑結果提升為「一般追蹤名單」，對於當時仍須努力面對第三輪評鑑的相關人員是很大的鼓舞。

在公、私部門持續緊鑼密鼓的準備下，面對 2018 年 11 月第三輪評鑑考驗時，評鑑團肯定我國政策、國家機關、執法機構、金融機關與指定之非金融事業及人員均致力於大幅改善 2007 年至 2016 年的空窗期，已提升國家社會及產業機

¹²³ 同註 100，頁 34-35。

構良好的遵法觀念達到評鑑標準，也肯認我國對與防止北韓武器擴散有關人士所實施之目標性的金融制裁與凍結大量資產¹²⁴。

於 2019 公布臺灣第三輪相互評鑑之整體成績仍保持在「一般追蹤名單」國家之列，然而本文僅以目標性金融制裁(建議事項第 7 項 R7)及資助武擴金融制裁(直接成果 11 I.O11)之評鑑報告結果為主要介紹，其他與目標性金融制裁關聯較低部分則不佔用篇幅多做說明。

第二項與 FATF 第 7 項建議之比較

查資恐防制法立法理由可知，本法係為符合國際標準而制定，有關預防和防制恐怖主義、大規模毀滅性武器擴散之目標性金融制裁等規範，評鑑員於評鑑報告就建議第 7 項之評鑑標準，逐項比對我國是否於資恐防制法或相關法制中建置。

一、我國建立優於 FATF 第 7 項建議的指名機制

資恐防制法指名機制，除了依據 FATF 第 6 項及第 7 項建立國際名單指名機制外，尚建立國內自行指名名單機制，各又不同指名及除名程序。於 2018 年 11 月接受第三輪評鑑時，以國際名單指名機制所指定之自然人為 2018 年 3 月 30 日公告屬聯合國安理會 1718 號決議指定制裁之張君¹²⁵；然而 2018 年 1 月指定制裁之陳世憲，係因情資顯示，其及所控制公司涉及轉運石油予北韓船隻，與規避聯合國安理會 1718 號決議所列實體目標性金融制裁有關，此種使用國內架構指定某些代表主要被指定之人或依主要指定之人指示行事的自然人和法人之方式，在某程度上彌補了技術遵循的落差。因此，評鑑員就臺灣資恐防制法國內指定機制超過聯合國指定名單範圍，補充建議第 7 項的義務，依據陳世憲及相關法人資助

¹²⁴ 同註 42，頁 7-26。

¹²⁵ 同註 42，頁 127。

武器擴散相關事證，指名為制裁對象，額外給予正面肯定¹²⁶。

二、凍結範圍、義務未臻完足、明確

關於如何施行目標性金融制裁凍結資產規定於資恐防制法第 7 條，查立法理由原意之凍結範圍包含(1)經指定制裁對象其於金融機構相關資產；(2)任何人不得為足以變動經指定制裁對象其他財物或財產上利益之數量、品質、價值及所在地之行為；(3)任何人均不得為經指定制裁對象收集或提供財物或財產上利益，避免任何財物或財產上利益為經指定制裁之對象所利用；(4)經指定制裁對象所直接或間接、全部或共同擁有或控制之資產、自前開資產衍生之其他孳息資產、依受指定制裁對象指示處理之相關資產。

然而，經評鑑員對應法規範後，認為資恐防制法第 7 條，凍結義務適用於直接或間接全部或共同擁有或控制的財產，但並不清楚是否及於由被指定制裁對象之財產所衍生的財產。與 FATF 凍結義務的落差在於，代表被指定之人和實體或依其指示行事之人或實體的資產，如果該等資產是被指定個人或實體的財產或財產上利益，才能凍結¹²⁷。因此，凍結財物範圍是否包含從被指名之人或實體直接或間接擁有、控制之資金或其他資產所衍生之資金或其他資產、凍結義務未擴及代表被指定之人或實體執行或受其指示之所有資金或其他資產等規範未明，均尚存疑慮¹²⁸。

三、權責機關及主管機關缺乏提供指引予私部門

評鑑報告指出，權責機關無提供任何程序或指引可幫助金融機構確認可能誤判指定制裁對象或誤凍結資金、資產之情況，使無端受影響者未能得解凍資金且

¹²⁶ 同註 42，頁 126-134。

¹²⁷ 同註 42，頁 130。

¹²⁸ 同註 42，頁 232-235。

金融機構亦未曾¹²⁹將凍結資金支付予善意債權人¹³⁰。於準備評鑑過程中，主管機關曾提供金融機構 FATF 研究報告和翻譯資源，以協助金融機構了解目標性金融制裁，並由銀行公會、壽險公會等自律團體，協助提供關於資恐/資助武器擴散執行目標性金融制裁的問題集，然而這些文件並未反應方法論支持直接成果核心議題結論需有之特定因素，如私部門「如何執行」凍結、公部門建立之管理、授權動用之機制、人權保護等，未幫助金融機構及人員了解，金融機構執行凍結作業時可明確判斷之處理方式與範圍，倘執行凍結後金融機構應如何配合國家處理此部分資金或資產之義務。在接下來的章節中，筆者將再較深入討論，對於金融從業人員而言，所提供金融機構及人員執行凍結機制之「明確指引」，應如何「明確」、如何提供為佳，此也是目前金融從業人員執行業務上最大痛點。

四、評等為「大部分遵循(LC)」

第 7 項建議下共有 5 個標準，我國於第 7 項建議，取得大部分遵循的評等。然而，評鑑員僅認同毫不延遲地執行目標性金融制裁(標準 7.1)與對於未遵循相關強制規定者科以民事、行政或刑事處罰(標準 7.3)二項為明確無疑慮，並就臺灣指定制裁對象機制超過聯合國指定名單範圍，依據陳世憲及相關法人資助武器擴散相關事證，指名為制裁對象，補充了建議第 7 項的義務，額外給予正面肯定；惟，其他 3 項標準(標準 7.2、7.4 及 7.5)均尚存有無法確認之疑慮，如：凍結財物範圍是否包含從被指名之人或實體直接或間接擁有、控制之資金或其他資產所衍生之資金或其他資產、凍結義務未擴及代表被指定之人或實體執行或受其指示之所有資金或其他資產、金融機構若收到來自指定人員和實體付款時，地位是否屬善意第三人，倘收受是否違反資恐防制法、權責機關無提供任何程序或指引可幫助金融機構確認可能誤判或誤凍結狀況，使無端受影響者無從解凍資金、且我國

¹²⁹ 實務業已發生案件相關人員向金融機構提出類似請求，然而因法無明文規定，沒有金融機構敢接受此類交易案件之申請。

¹³⁰ 同註 42，頁 236-237。

未曾准許將凍結資金支付予善意債權人等¹³¹。

再者，本項建議重要缺失高達 8 項，為 40 項建議之最¹³²，竊自懷疑，2018 年指定陳世憲之案例、強力凍結陳世憲資產乙事，展現我國優於 FATF 標準，以國內指名機制補充建議第 7 項的義務，對於提升我國評鑑成績具有相當重要性，從此觀點來看陳世憲或許真是為國捐軀的賣油郎。

第三項與 FATF 直接成果 11 之比較

直接成果 11 的評鑑報告提到，評鑑員認定台灣與伊朗、北韓之貿易額相當小，且對於有關聯合國安理會就防止大規模毀滅性武器擴散決議及北韓或伊朗之任何後續決議，在聯合國指名後，轉換為具國內約束力之指定過程，可在 24 小時內完成毫不遲延地生效。資恐防制法整體架構包含聯合國安理會決議，並得據以執行國內指名機制和相關目標性金融制裁，此外資恐防制法就目標性金融制裁之法律架構優於 FATF 標準，所建立之國內指名制度，補充建議第 7 項的義務，彌補了技術遵循的落差。惟如前所述，代表被指定之個人和實體或其指示之人所持有的資金凍結範圍、金融機構與指定之非金融事業或人員對義務的瞭解及遵循、未曾准許將凍結資金支付予善意債權人等尚存有技術遵循落差¹³³。

針對直接成果核心議題 11.3，金融機構與指定非金融事業或人員對義務之瞭解及遵循，權責機關及主管機關對金融機構及非金融事業或人員進行大量宣導及意識提升課程、提供研究報告和資源，以協助執行目標性金融制裁。金管會也為銀行、證券、保險業發布關於資恐/資助武器擴散執行目標性金融制裁的常見問題集。此外，金融機構提交予資助武擴相關的可疑交易報告數量逐年提升，有助於執法機關調查、辨識涉及制裁對象之金流網路，且金管會會定期和不定期檢查

¹³¹ 同註 42，頁 232-237。

¹³² 同註 42，頁 334-341。

¹³³ 同註 42，頁 126-134。

金融機構是否遵循國內制裁制度規定，因此，評等為「相當有效(SE)」¹³⁴。

第四項 小結

第三輪相互評鑑報告成果，評鑑員肯認臺灣 2017 年以來之努力，對於彌補洗錢防制與打擊資恐過去長年空缺有所成效，但就執行目標性金融制裁仍有待加強進步空間，評鑑員建議：(1)修正資恐防制法以補正凍結義務明確及於由代表被指定之人或實體行事之人或實體所擁有或控制的所有資金，(2)繼續向金融機構提供協助指引和宣導，協助檢核代表被指定之人或實體行事之人或實體的指示行事者，並幫助監控和檢核可能規避制裁情形¹³⁵。

筆者以為，資恐防制審議會屬行政機關，制裁公告為行政處分，現行資恐防制法無明確界定凍結範圍，而授權由審議會決定，尚須經過比例原則等檢驗其裁量權限妥適性，實不宜以實際個案操作結果，逕認為符合 FATF 規範，應由法律明文為當。

再者，公部門現行對於私部門執行凍結機制所進行的宣導、通知或社群媒體溝通內容，並無法律效力，均未彰顯於行政處分內，公部門應協助將指導賦予法律效力或透過法律制定或轉化為行政處分其中一部分。觀察 IAIS 的規範¹³⁶，也沒有針對凍結(freezing of terrorists' assets)應該如何施行的規範。是故，為符合直接成果核心議題結論需有之特定因素，主管機關應更加明確提供金融機構及人員執行凍結機制之指引，綜觀 FATF 建議第 1、2、7、11 項意涵，或許得由國家政策層級建立跨部門合作機制與協調機制，以利公部門協助私部門即時凍結資產，而協助內容資訊要能夠足以支持私部門作為與不作為，則必然須透過法律制定提供私部門後盾。

¹³⁴ 同註 42，頁 131-134。

¹³⁵ 同註 42，頁 112-113。

¹³⁶ IAIS，檢自：<https://www.iaisweb.org/home>，最後瀏覽日 2020 年 6 月 12 日。

有論者¹³⁷建議洗錢防制基金得整合資源，建立反洗錢平台，提供情報單位、執法單位與金融機構交流，並得結合戶役政、金流、稅務、貿易等相關資料庫綜合分析，讓金融機構安全交換情資、執法單位快速整合資源、打擊犯罪，筆者認為凍結資金、資產對於受制裁對象而言，係非常嚴重影響日常生活的行政處分，而私部門之執行單位往往需針對制裁對象之資金、資產、帳戶等，長期性持續加強監督管控，因此缺乏明確的執行方式，也是目前金融從業人員執行業務上痛點之一，當私部門沒有取得較大的保障空間或明確指示時，往往無從妥適執行。準此，筆者也認同建立溝通平台的概念，或許可將平台溝通事項包括提供給金融機構專責單位查詢之溝通平台，供洗錢、資恐、武擴相關問題、案件或法律疑義的討論分析，再由洗錢防制辦公室為窗口，彙整問題後，跨府會各單位部門協調整合，以訂定規範補充法令。公部門提供諮詢溝通管道，與私部門對話，有助於私部門對於反資助武擴之認識、相關法規遵循與執行，建立私部門彼此間或與公部門間溝通機制，除了可第一時間分享資訊，亦能協助公部門早期發現潛在風險或威脅¹³⁸。

第三節 相關法令之探討、比較

資恐防制法因應國際標準要求而訂定內國法特別犯罪、處罰行為時，規範範圍不完全在我國原有法體系內，目前國內就依資恐防制法凍結資金與資產亦較少細緻討論，因此參酌洗錢防制法、刑事扣押、沒收等相關法令，思量資恐防制法可能也需要注意或得考量搭配之處，嘗試對資恐防制法制凍結資金與資產之規定，提供得更加符合我國法制之參考。

¹³⁷ 李秉錡，設反洗錢整合平台 交流公私情資，蘋果新聞網，檢自：

<https://tw.appledaily.com/forum/20201128/HI343VYHZ5EWPPRUYS4V35PZAI/>，最後瀏覽日 2020 年 11 月 28 日。

¹³⁸ 同註 37，頁 24-25。

第一項 與刑事扣押規定之關係

一、屬於行政處分，區分「導正」效果無實益

FATF 建議與指引並未要求國家應以刑事程序或行政程序實施「目標性金融制裁」、「凍結資金、資產」，各國得自行內國法化，在國際上採刑事發動或行政發動均有之。「目標性金融制裁」及「凍結資金、資產」引進我國法制後作法為，資恐防制審議會依據資恐防制法決議指定制裁對象，並由法務部公告，依據行政程序法第 92 條第 1 項¹³⁹分析其要素¹⁴⁰，具有公權力、單方性、為具體事件、個別性，且對外產生直接的法律效果，屬於行政機關單方面指定制裁對象並發生凍結其資金或資產效果之國家公權力行為，內容具體、確定且對特定相對人發生一定法律關係之行政處分。惟，究其定性，有論者依據「資恐防制審議會之運作與制裁例外措施及其限制事項辦法」第 6 條第 1 款規定「審議會就前條各款指定制裁相關措施之審議，應注意下列事項：一、指定制裁之相關措施，應具體依相關措施審議時之現時狀況為考量基礎」之「回顧審議禁止」原則，目標性金融制裁之審議必須是現時狀況的考量，不得採取回顧式審議，進而認為目標性金融制裁之目的在於使目標對象採取特定作為或是要求其符合特定規範，透過金融制裁強勢引導其為正確作為，並非對於制裁對象行使事後的審視與處罰¹⁴¹。

然，縱使資恐防制審議會之運作與制裁例外措施及其限制事項辦法第 6 條第 1 款係要求審議時之考量基礎限於現時狀況，不得採取回顧式之審議¹⁴²，以現時

¹³⁹ 行政程序法第 92 條第 1 項：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」

¹⁴⁰ 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，頁 265-285，2017 年 9 月，增訂 15 版；陳新民，行政法學總論，頁 285-294，2015 年 9 月，新 9 版；吳志光，行政法，頁 186-209，2019 年 3 月，修訂 9 版。

¹⁴¹ 蔡佩玲，註 110，頁 94。

¹⁴² 行政院公報，第 023 卷第 101 期，外交國防法務篇，2017 年 6 月 3 日，檢自：

行為情狀判斷，不就過往行為情狀為評價，暫且不論以現時狀況決定執行凍結措施對於受制定制裁對象而言，是否發生有效之導正效果，筆者以為，凍結措施均已由國家高權對受指定制裁對象發生極為嚴重的財產權限制，縱名為導正然事實上行為人與受到處罰之後果並無二致。

二、如何接續刑事扣押與刑罰規定之關係

我國於刑事程序前，由屬於行政部門之資恐防制審議會依據資恐防制法第 4 條及第 5 條公告，相關公私部門、金融機構依據公告配合執行，復於，第 8 條及第 9 條¹⁴³規定資助恐怖活動、恐怖組織及恐怖份子等犯罪之刑事處罰¹⁴⁴。因此，當案件進入刑事訴訟程序時，對相關被告得依據規定以刑事訴訟法扣押之規定處理。

論者並指出，目的為恐嚇公眾或脅迫政府，而犯資恐防制法第 8 條所臚列之

https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg023101/ch03/type3/gov22/num6/images/Eg01.pdf，最後瀏覽日 2020 年 11 月 10 日。

¹⁴³ 資恐防制法第 9 條：「明知為下列個人、法人或團體，而仍直接或間接為其收集或提供財物或財產上利益者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金：

- 一、依第四條第一項或第五條第一項指定制裁之個人、法人或團體。
- 二、以犯前條第一項各款之罪，而恐嚇公眾或脅迫政府、外國政府、機構或國際組織為其設立目的之團體。
- 三、以犯前條第一項各款之罪，而達恐嚇公眾或脅迫政府、外國政府、機構或國際組織之目的或計畫之個人、法人或團體。

明知為前項各款所列之個人、法人或團體訓練所需之相關費用，而直接或間接提供財物或財產上利益之資助者，亦同。

前二項所列犯罪之成立，不以證明該財物或財產上利益為供特定恐怖活動為必要。

第一項及第二項之未遂犯罰之。」

¹⁴⁴ 同註 58。

放火、燒毀、炸毀¹⁴⁵或決水浸害¹⁴⁶建築物或公共運輸工具、破壞公共運輸工具或公眾往來設備¹⁴⁷、挾持舟、車、航空器、危害飛航安全¹⁴⁸、非法使用爆裂物爆炸¹⁴⁹、非法製造、販賣、運輸、持有、使用核子原料、放射性物質¹⁵⁰、妨害通訊或

¹⁴⁵ 刑法第 173 條第 1 項放火燒燬現供人使用之住宅或現有人所在之建築物、礦坑、火車、電車或其他供水、陸、空公眾運輸之舟、車、航空機。

刑法第 176 條故意或因過失，以火藥、蒸氣、電氣、煤氣或其他爆裂物，炸燬者，準用放火、失火之規定。

¹⁴⁶ 刑法第 178 條第 1 項決水浸害現供人使用之住宅或現有人所在之建築物、礦坑或火車、電車。

¹⁴⁷ 刑法第 183 條第 1 項傾覆或破壞現有人所在之火車、電車或其他供水、陸、空公眾運輸之舟、車、航空機。(2019 年 5 月 29 日刑法修訂刪除原第 3 項業務過失處罰之規定，將原第 4 項移列至第 3 項，於資恐防制法 2018 年 11 月 7 日修正行時未遂犯處罰規定仍於第 4 項，是以資恐防制法第 8 條條文文字仍為第 4 項，然其意指現行第 3 項未遂犯處罰之規定，故筆者仍依現行法條順序引用之，以下第 184 條第 4 項同理。)

刑法第 184 條第 1 項損壞軌道、燈塔、標識或以他法致生火車、電車或其他供水、陸、空公眾運輸之舟、車、航空機往來之危險。

刑法第 185 條損壞或壅塞陸路、水路、橋樑或其他公眾往來之設備或以他法致生往來之危險。

¹⁴⁸ 刑法第 185-1 條第 1 至 5 項以強暴、脅迫或其他非法方法劫持使用中之航空器或控制其飛航、使用中供公眾運輸之舟、車或控制其行駛者。

刑法第 185-2 條以強暴、脅迫或其他非法方法危害飛航安全或其設施。

民用航空法第 100 條以強暴、脅迫或其他方法劫持航空器。

¹⁴⁹ 刑法第 186-1 條第 1 項無正當理由使用炸藥、棉花藥、雷汞或其他相類之爆裂物爆炸，致生公共危險。

¹⁵⁰ 刑法第 187-1 條不依法令製造、販賣、運輸或持有核子原料、燃料、反應器、放射性物質或其原料。

刑法第 187-2 條第 1 項放逸核能、放射線，致生公共危險。

刑法第 187-3 條無正當理由使用放射線，致傷害人之身體或健康。

公用事業¹⁵¹、投放、投棄、排出毒物¹⁵²、殺人¹⁵³、使人受重傷¹⁵⁴、私行拘禁¹⁵⁵、擄人勒贖¹⁵⁶、妨害公務機關之電腦設備¹⁵⁷、非法製造、販賣、轉讓、販賣、持有運輸槍砲彈藥¹⁵⁸等罪名，為我國導入恐怖活動之定義，而資恐防制法第9條，依資恐防制法指定制裁對象、為了犯下前開臚列罪名而成立之個人或團體，則為我國導入恐怖份子或組織的定義，透過這兩條規定將資恐罪刑化，以符合 FATF 40 項建議第 5 項建議之要求¹⁵⁹。

然而，於資產受金融機構凍結自不同於財物透過刑事程序受到國家扣押、沒收，且依據現行資恐防制法並未規定金融機構執行凍結後進入刑事扣押程序之確

¹⁵¹ 刑法第 188 條妨害鐵路、郵務、電報、電話或供公眾之用水、電氣、煤氣事業。

¹⁵² 刑法第 190 條第 1 項投放毒物或混入妨害衛生物品於供公眾所飲之水源、水道或自來水池、刑法第 190-1 條第 1 至 3 項：「投棄、放流、排出、放逸或以他法使毒物或其他有害健康之物污染空氣、土壤、河川或其他水體。

刑法第 191-1 條對他人公開陳列、販賣之飲食物品或其他物品滲入、添加或塗抹毒物或其他有害人體健康之物質、將已滲入、添加或塗抹毒物或其他有害人體健康之飲食物品或其他物品混雜於公開陳列、販賣之飲食物品或其他物品。

刑法第 192 條第 2 項暴露有傳染病菌之屍體，或以他法散布病菌，致生公共危險。

¹⁵³ 刑法第 271 條第 1、2 項殺人罪。

¹⁵⁴ 刑法第 278 條重傷罪。

¹⁵⁵ 刑法第 302 條私行拘禁或以其他非法方法，剝奪人之行動自由。

¹⁵⁶ 刑法第 347 條第 1 至 3 項擄人勒贖罪。

刑法第 348 條、第 348-1 條擄人勒贖且故意殺人、強制性交、重傷罪。

¹⁵⁷ 刑法第 358 條無故輸入他人帳號密碼、破解使用電腦之保護措施或利用電腦系統之漏洞，而入侵他人之電腦或其相關設備。

刑法第 359 條無故取得、刪除或變更他人電腦或其相關設備之電磁紀錄，致生損害於公眾或他人。

刑法第 360 條無故以電腦程式或其他電磁方式干擾他人電腦或其相關設備，致生損害於公眾或他人。

¹⁵⁸ 槍砲彈藥管制條例第 7 條未經許可，製造、販賣或運輸、轉讓、出租或出借、持有、寄藏或意圖販賣而陳列制式或非制式火砲、肩射武器、槍砲彈藥。

¹⁵⁹ 蔡佩玲，註 110，頁 97。惟，資恐罪是否過度擴張 FATF 規範，於我國內國法化之妥適性，則不佔用篇幅贅述，註 30，頁 1313-1320。

切時間，金融機構縱使於凍結資產後旋即辦理可疑交易申報或資恐通報，調查局也不會在短時間內進行扣押，以陳案為例，經通報一年餘，金融機構仍未接獲任何公部門扣押之指示。

就扣押作為刑事程序強制處分之一種，本質在於對物為保全措施，不論是由搜索而扣押之物、命令應扣押之物、屬於犯罪事實得沒收之物或可得作為證據之物¹⁶⁰，目的為妥善之證據保全措施，於未來審判程序中，以利提出作為認定事實之基礎¹⁶¹。扣押目的既然在於證據保全措施，扣押之物係作為證據之物，或是屬犯罪事實應沒收之物，縱使，因資助武擴而受制裁對象所被凍結之資金、資產，如銀行帳戶、保單等多屬其日常生活所需或工作業務收入，非必然為其資助恐怖活動或武器擴散所援用之資產，然而，筆者以為，扣押屬於得較快速執行之國家強制處分，實應盡量迅速將此部分資金或資產列入國家管領範圍，對於金融機構也較容易依循扣押相關規定，處理凍結資產及其衍生之契約關係。

第二項 與洗錢防制法擴大沒收制度之比較

一、 擴大沒收立法與法理說明

2017年6月28日修定之洗錢防制法係歷次最大幅度修法，除了回應兆豐紐約分行遭美國裁罰案，也反映洗錢防制法多年來與國際規範之落差，於此次修法補正，修訂第一條立法目的，不再限於追查犯罪之目的，而擴大為防制面向，參考國際規範重建金流秩序概念¹⁶²，與國際接軌。同時，考量司法實務吸金案件、跨境詐欺案件俱有集團犯罪特性，分工細膩而偵查追訴不易，為求防制洗錢功效、維持金流秩序、避免耗盡司法資源調查違法來源、降低犯罪誘因，而引進第18條第2項其他不明違法所得之擴大沒收，倘發現被告有其他可能來自其他不明違

¹⁶⁰ 林俊益，刑事訴訟法概論(上)，頁337-339，2006年9月。

¹⁶¹ 柯耀程，扣押問題的定性與思辯，高大法學論叢，第6卷第2期，頁109，2011年3月。

¹⁶² 同註100，頁39。

法行為之所得，雖無法確定來自特定之違法行為，經蓋然權衡(balance of probabilities)相關事實證據(例如行為人所得之配財產價值與其合法收入不成比例時)，仍可個案判斷沒收之¹⁶³。

二、 法理上的比較

論者探究擴大沒收之審查架構與檢驗體系，須存在前提犯罪行為，對於行為人本案或他案之犯罪所得皆採義務沒收，且法條用語明確採取事實上支配為已足，不需考慮行為人能否因犯罪而取得財產標的所有權，再透過蓋然權衡標準，認定有事實足證系爭財物取自其他違法行為所得¹⁶⁴。準此，沒收前提要件需存在犯罪行為與犯罪所得，擴大沒收也要求蓋然權衡後，可能來自其他不明違法行為之所得，就資恐與武擴執行之目標性金融制裁，金融機構實際凍結資金、資產範圍內恐多屬合法工作之所得收入等，得否為沒收標的恐有疑義。雖然資恐防制法與洗錢防制法同屬於防制面向，規管手段也經常一併討論，然而維護法益不同，衍生探討體系架構也應有所不同。

然，另有論者以為，擴大沒收制度，沒收客體與犯罪事實、罪責已完全脫鉤¹⁶⁵。洗錢防制法擴大沒收已超出了刑的概念，不具備刑罰之本質，而更像是社會資源衡平概念，反映刑事手段前置化，以及刑事政策更偏重社會法益保護色彩¹⁶⁶。再者，扣押另有保障刑事訴追之目的，依據資恐防制法第 10 條¹⁶⁷規定資恐、資助武擴之犯罪行為屬於洗錢防制法之特定犯罪，則筆者以為扣押、沒收範圍應可

¹⁶³ 總統華總一義字第 10500161531 號令，洗錢防制法第 18 條第 2 項修正說明，2016 年 12 月 28 日；同註 50，頁 59-60。

¹⁶⁴ 林鈺雄，洗錢擴大利得沒收之審查體系，月旦刑事法評論，第 11 期，頁 60~66，2018 年 12 月。

¹⁶⁵ 許兆慶、彭德仁，洗錢防制之立法宗旨及國際規範本土化過程，財產法暨經濟法，第 50 期，頁 59，2017 年 12 月。

¹⁶⁶ 同註 71，頁 12。

¹⁶⁷ 資恐防制法第 10 條：「前二條之罪，為洗錢防制法所稱之特定犯罪。」

不限於非法所得，倘由此角度切入觀察凍結資金、資產，同也是為保護國家、社會及司法法益，追求人權保障，就凍結標的與受制裁對象實施資助恐怖主義或武器擴散行為之間，縱不具備直接關聯性，仍得為凍結之資金、資產，則似仍可成為沒收之標的。

第三項 合憲性審查

一、 與凍結資產相關之憲法權利及審查基準

資恐防制法第 1 條「為防止並遏止對恐怖活動、組織、分子之資助行為，維護國家安全，保障基本人權，強化資恐防制國際合作，特制定本法。」揭示保護法益為國家、社會法益與人民基本權利，避免受到恐怖活動侵犯，而進行目標性金融制裁，涉及國家、國際間整體利益之保護。有論者以為，對於這類透過國際法要求內國法化所特別訂定之法規，均仍需要檢驗與國內法制相符，尤其資恐、資助武擴等犯罪行為，對於生命、身體具體法益實際受損時間點仍很遙遠，因此需要探討內國法化的處罰、犯罪行為，是否符合法益保護原則與相關之刑事法基本原則¹⁶⁸。參酌司法院大法官解釋往往以比例原則之要旨，審查基本權利之爭議，禁止國家公權力對人民基本權利實施過多限制，節制國家公權力對人民過度干預¹⁶⁹，德國擴大沒收制度也曾存在是否違反無罪推定原則或過度侵害財產權之爭議¹⁷⁰，然而，「目標性金融制裁」、「凍結資金、資產」僅立法理由強調「維護國家安全、保障基本人權」法益，即透過資恐防制法對人民合法取得且所有之財產產生龐大限制，對於憲法第 15 條所明文保障人民財產權之界線恐非無疑，筆者嘗

¹⁶⁸ 同註 30，頁 1266-1270。

¹⁶⁹ 黃舒芃，比例原則及其階層化操作-一個著眼於司法院釋憲實務發展趨勢的反思，中研院法學期刊，第 19 期，頁 10-14，2016 年 9 月。

¹⁷⁰ 潘怡宏，擴大利得沒收之合憲性解釋-德國聯邦最高法院刑事裁判 BGHSt 40, 371 譯介，月旦裁判時報，第 46 期，頁 93，2016 年 4 月。

試參考大法官釋字第 791 號解釋呈現之審查方法順序¹⁷¹，藉由比例原則與無罪推定原則檢驗目標性金融制裁、凍結資金資產等規範，期能支持、強化資恐防制法與「國際接軌」的真實理由，並提出資恐防制法「目標性金融制裁」、「凍結資金、資產」之行政行為，如何接續刑事訴訟程序較完整之規範。

二、 比例原則

比例原則起源於 19 世紀德國警察法學，之後逐步演變為憲法層次法治國原則下的基本原則之一，可分為廣義的比例原則與狹義的比例原則二種，廣義比例原則包括適當性原則、必要性原則、及狹義的比例原則(又有稱為衡量性原則¹⁷²、均衡原則¹⁷³)三個層次。比例原則規定於行政程序法第 7 條¹⁷⁴，拘束公權力侵犯人民權利時，除了依循法律保留原則外，首先行為手段應符合適當性原則，得較寬鬆認定，手段符合憲法原則應適合達成目的，具達成目的之可能性即可；必要性原則又可稱為最小侵害原則，要求行為手段不超過目的實現之必要程度，倘有數種手段可選擇時，需選擇最小侵害之手段；最後以狹義比例原則衡量手段造成之損害與目的所獲得利益，若對於基本權利限制越嚴重，則所維護之公益、所獲之利益須越大越迫切，避免造成人民過重的負擔。換言之，人民不必為了公共利益，而付出任何不必要的犧牲，最嚴厲的手段必須僅限於最後使用之手段¹⁷⁵。準此，任何基本權侵害必須具備適當性，助於公益實踐，有必要性，達成公益保護

¹⁷¹ 何致晴，合憲性解釋於司法院釋字的探究-以刑法規範為中心，國立政治大學法律研究所碩士論文，頁 124-128，2020 年。

¹⁷² 吳庚、盛子龍，註 140，頁 52。

¹⁷³ 陳新民，註 140，頁 113；吳志光，註 140，頁 26-27。

¹⁷⁴ 行政程序法第 7 條：「行政行為，應依下列原則為之：

一、採取之方法應有助於目的之達成。

二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。

三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

¹⁷⁵ 吳庚、盛子龍，註 140，頁 52-54；陳新民，註 140，頁 111-116；吳志光，註 140，頁 26-29。

最溫和效果，並衡平公益保護需求大於受干預之基本權¹⁷⁶，縱使基於國際標準增設行政處罰或是刑罰，均須符合比例原則。

按許宗力大法官於釋字第 578 號協同意見書¹⁷⁷揭示比例原則之審查，目標性

¹⁷⁶ 同註 30，頁 1269-1270。

¹⁷⁷ 「一、比例原則、立法事實之審查、寬嚴不同之審查基準

……根據功能最適觀點，由司法者或政治部門作決定，較能達到儘可能「正確」之境地，系爭法律所涉基本權之種類、對基本權干預之強度，還有憲法本身揭示的價值秩序等等，都會影響寬嚴不同審查基準之選擇。至於本件，本件立法因涉及國家整體資源的配置與運用、社會環境、經濟結構及勞雇關係等複雜政策性問題，基於功能最適之考量，不可能採嚴格審查標準，而應留給政治部門較廣泛之政策形成空間。……

二、適合原則、立法事實預測之審查、檢討改進義務

……依本席所見，適合原則不能要求手段對目的之達成必須非常有效或完全有效，毋寧，只要對目的之達成有部分助益或效果，而不是完全無效，甚至有害，就已滿足適合原則之要求。之所以應對適合原則從寬審查，僅以禁止完全無效或完全不適合之手段為已足，主要理由是，爭執限制基本權之手段適合與否，初衷原本在於要求國家應根本放棄對基本權之限制，而倘若適合原則採高標準，要求系爭手段必須高度或完全有助於目的之達成，有時反會造成要求國家必須採取一個對人民基本權限制更嚴格、更激烈之手段的反效果。適合原則之操作涉及的另一特殊問題是，必須審查立法者對事實的預測。立法者之所以選擇採取系爭手段，當是評估事實未來之發展，判定系爭手段係有助於目的之達成，所以審查手段是否有助於目的之達成，就是審查立法者對事實之預測。既然是預測，就應容認立法者有預測錯誤的「權利」，除非極盡調查之能事，能夠證實系爭立法措施在立法當時就已經明顯是一個完全無效之手段。司法者倘以事後諸葛亮自居，以立法者預測錯誤為由逕指摘違憲，反自陷違反權力分立之境地。惟事後既證實預測錯誤，為了保障人權，避免人民基本權利被基於錯誤預測所採取限制基本權之手段繼續「侵害」下去，司法者自有權，甚至有義務課予立法者配合事實變遷檢討改進之義務。當然，無論是根據立法當時之事實關係判斷系爭手段是否已是一個完全無效之手段，或根據司法審查當時之事實關係，判斷立法預測是否錯誤，司法者均須作事實的調查與判斷，涉及事實判斷之審查，就有寬嚴不同審查標準之選擇。本件宜採中度審查基準，已如前述。……

三、必要原則與狹義比例原則之審查、持續注意觀察義務

至於必要原則之審查，由勞工透過勞動契約或團體協約方式與雇主協商合理之退休制度，相較於強制雇主提撥勞工退休準備金，當然是屬對雇主侵害較小之手段。惟衡諸立法當時之勞資環境，勞工尚難有足夠實力與雇主協商出合理之退休制度，換言之，可能之較小侵害之替代手段並非與系爭手段同等有效之手段，是系爭規定犧牲雇主財產權與契約自由，以強制方式課予雇主履行負擔給付勞工退休金之義務，尚難謂與必要原則有違。而狹義比例原則，則在審查改善

金融制裁係對人民財產權重大限制，以保障國家、社會法益，維持人權，其立法背景牽涉國際評鑑、國際交流往來標準與國家政策規劃決定等複雜性政策問題，依功能最適觀點考量，不可能採嚴格審查標準，而應留給政治部門較廣泛之政策形成空間。目標性金融制裁有助於預防資助恐怖主義或大規模毀滅性武器擴散之目的，且立法者依據國際標準、效法各國立法模式評估判定目標性金融制裁之有效性，吾人倘認為陳世憲不幸自殺身亡為制裁產生之後果，恐也淪為事後諸葛。衡量國際規範，似未存在較目標性金融制裁輕微的較小侵害之替代手段，立法者倘持續就凍結手段之配套措施檢討改進並為相應處理，應能符合比例原則。

三、 無罪推定原則

無罪推定原則乃世界人權宣言第 11 條第 1 項：「凡受刑事控告者，在未經獲得辯護上所需的一切保證的公開審判而依法證實有罪以前，有權被視為無罪。」所揭示之國際公認原則，各國或於憲法明文規定，我國則規定於刑事訴訟法第 154 條第 1 項¹⁷⁸，為刑事訴訟程序保護被告人權之規範基礎。於判刑確定前，被告推定為無罪，由檢察官依據刑事訴訟法第 161 條第 1 項規定，就被告犯罪事實，負實質舉證責任，證明被告有罪，經提出證據並說服法院形成心證，方推翻

勞工退休生活之立法目的，是否足以正當化對雇主所造成之不利益。由於憲法增修條文第十條第三項要求「國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展」，所以應對中小企業主之利益或不利益予以特別斟酌。如果台灣二十年來發生之工廠外移、倒閉現象，都是雇主負擔不起勞工退休準備金之緣故，則系爭規定確有「殺雞取卵」，違反狹義比例原則之嫌。惟企業平均存活率不高之原因有多端，且依勞工退休準備金提撥及管理辦法第二條規定，勞工退休準備金由各事業單位依每月薪資總額百分之二至百分之十五範圍內提撥，已具有相當之彈性，且負擔提撥責任之同時，又享有一定之賦稅優惠（所得稅法第三十三條參照），是立法者依此判斷系爭規定尚不至於對中小企業造成不可期待之不合理負擔，應尚屬言之成理，可以支持。惟即令不違反狹義比例原則，社會經濟情勢如何繼續發展，立法者亦有持續密切觀察之注意義務，如事實繼續發展，已明顯可以看出系爭規定對中小企業的生存發展，可能造成扼殺、窒息性效果，立法者即應檢討改進，作相應處理，以兼顧憲法增修條文第十條第三項規定國家對於人民興辦之中小型經濟事業應扶助並保護其生存與發展之意旨。……」

¹⁷⁸ 刑事訴訟法第 154 條第 1 項：「被告未經審判證明有罪確定前，推定其為無罪。」

無罪推定¹⁷⁹。

申言之，依據釋字 665 號理由書：「無罪推定原則不僅禁止對未經判決有罪確定之被告執行刑罰，亦禁止僅憑犯罪嫌疑就施予被告類似刑罰之措施，倘以重大犯罪之嫌疑作為羈押之唯一要件，作為刑罰之預先執行，亦可能違背無罪推定原則。」認為無罪推定原則禁止對於尚未被有罪判決確定之人，施以刑罰或類似刑罰之處分¹⁸⁰。目標性金融制裁由審議會發動、金融機構實施之行政處分，非刑事處罰手段，目的在訴求發生有效之導正效果，非屬刑罰之一種，受制裁對象經過權責單位搜集具備一定程度資恐或武擴之犯罪懷疑後，被公告指名制裁，到此階段均尚未進入刑事訴訟程序，筆者認為受制定制裁對象應仍受到無罪之推定，然而，凍結措施使受制定制裁對象完全無法支配、運用或移轉處分其既有存在金融機構之資金及資產，對於受制定制裁對象而言，已發生極為嚴重的財產權限制，與事實上受到處罰並無二致，倘參照上揭釋字，縱使保留政治部門決策空間，似仍難以全部通過無罪推定檢驗。

此外，管理外匯條例第 19-3 條¹⁸¹及國際金融業務條例第 5-2 條¹⁸²，當時係

¹⁷⁹ 同註 160，頁 364-365。

¹⁸⁰ 同註 165，頁 59。

¹⁸¹ 管理外匯條例第 19-3 條：「為配合聯合國決議或國際合作有必要時，行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）會同中央銀行報請行政院核定後，得對危害國際安全之國家、地區或恐怖組織相關之個人、法人、團體、機關、機構於銀行業之帳戶、匯款、通貨或其他支付工具，為禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他必要處置。

依前項核定必要處置措施時，金管會應立即公告，並於公告後十日內送請立法院追認，如立法院不同意時，該處置措施應即失效。

採取處置措施之原因消失時，應即解除之。」

¹⁸² 國際金融業務條例第 5-2 條：「為配合聯合國決議或國際合作有必要時，金管會會同中央銀行報請行政院核定後，得對危害國際安全之國家、地區或恐怖組織相關之個人、法人、團體、機關、機構於國際金融業務分行之帳戶、匯款、通貨或其他支付工具，為禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他必要處置。

依前項核定必要處置措施時，金管會應立即公告，並於公告後十日內送請立法院追認，如立法院不同意時，該處置措施應即失效。

根據聯合國憲章第 2 條第 5 款及第 6 款規定而增訂我國資金面之金融制裁措施¹⁸³，經金管會公告後另訂有立法院之追認制度¹⁸⁴，如立法院不同意時，則處置措施失效。反觀資恐防制法同樣透過行政機關發動目標性金融制裁，卻無相類似之規範。再者，洗錢防制法第 13 條¹⁸⁵規定，在洗錢犯罪偵查程序中，尚須由檢察官聲請法院指定 6 個月以內之期間，對於洗錢交易財物為禁止之必要處分，情況急迫時，檢察官縱逕為執行，仍須於 3 日內申請法院補發，否則應停止執行，於刑事訴訟程序尚要求嚴格之法官保留，於資恐防制法行政程序階段卻未設置任何相類似之限制或更有違背無罪推定原則之虞。

採取處置措施之原因消失時，應即解除之。」

¹⁸³ 立法院公報，第 98 卷，第 19 期，院會紀錄，頁 275-285，管理外匯條例第 19-3 條草案及國際金融業務條例第 5-2 條草案審查報告。

¹⁸⁴ 一般法規命令之追認，不適用立法院職權行使法第 15 條關於緊急命令之追認程序，而係適用立法院職權行使法第 10 章有關行政命令之審查條文規定，交委員會審查後再提報院會通過。陳清雲，論立法院對行政命令之審查機制(The Review Mechanism of The Legislative Yuan Concerning to the Administrative Regulation)，法學叢刊，第 194 期，頁 117-118，2004 年 4 月。惟，筆者以為，管理外匯條例第 19-3 條及國際金融業務條例第 5-2 條是否屬於法規命令，或其實為有具體內容之個案決定，仍有疑義，進而，立法院透過兩條法規有無創設新的同意權限，是否可通過憲法第 63 條「國家其他重要事項」判斷，恐需另為討論，本文則不佔用篇幅贅述，因此並未建議參考兩條法規設計出立法院追認制度。

¹⁸⁵ 洗錢防制法第 13 條第 1 至 4 項：「檢察官於偵查中，有事實足認被告利用帳戶、匯款、通貨或其他支付工具犯第十四條及第十五條之罪者，得聲請該管法院指定六個月以內之期間，對該筆交易之財產為禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他必要處分之命令。其情況急迫，有相當理由足認非立即為上開命令，不能保全得沒收之財產或證據者，檢察官得逕命執行之。但應於執行後三日內，聲請法院補發命令。法院如不於三日內補發或檢察官未於執行後三日內聲請法院補發命令者，應即停止執行。

前項禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他必要處分之命令，法官於審判中得依職權為之。

前二項命令，應以書面為之，並準用刑事訴訟法第一百二十八條規定。

第一項之指定期間如有繼續延長之必要者，檢察官應檢附具體理由，至遲於期間屆滿之前五日聲請該管法院裁定。但延長期間不得逾六個月，並以延長一次為限。」

四、 小結

筆者以為，資金或資產依據資恐防制法規定遭受金融機構凍結後，倘得立法明文規定於一定之短暫時間內，即由司法介入刑事審查，再透過扣押、沒收或法官保留之必要處分，轉換為國家強制處分執行標的，迅速將此部分資金或資產列入國家管領範圍，除了縮短行政處分未經審查即對於人民財產權過度侵害之時間影響範圍，也或可補強無罪推定原則之論理，並使金融機構可依循資產扣押規定處理凍結資產及其衍生之契約關係，也為明定的另一優點。





第五章 凍結資產規範對於人壽保險契約之影響

資恐防制法第 4 條目標性金融制裁公告凍結資產屬於行政處分，本章先說明金融機構依據行政執行法配合公告執行協助義務之論理依據，對指定制裁對象於金融機構內之資產進行凍結，凍結行政處分始介入私法契約關係，而行政處分影響金融機構、私法契約發生凍結效果後，方衍生出資產凍結後的法律疑義，對於凍結後金融機構與指定制裁對象間的私法契約，後續將可能引發契約效力問題之影響，再就本案人壽保險契約凍結範圍加以說明，介紹本案現行實務做法，試以人壽保險契約法理推演，擬提出人壽保險契約凍結法制明文化之建議。

第一節 資恐防制法第 4 條公告之效力

資恐防制法第 4 條目標性金融制裁公告為法務部資恐防制審議會之行政處分，本節將說明，現行行政法架構下公告效力範圍除了對於制裁對象發生拘束效力外，如何對於公告未提及之善意第三人金融機構發生效力，說明凍結行政處分如何介入私法契約關係，才會引發私法契約凍結後之效力問題，再於本章接續探討可能發生法律疑義之影響。並將行政執行法對於善意第三人金融機構之效果，以筆者觀察保險公司實務之運用結果，與案件適用資恐防制法狀況，建議法令或可補強之處。

本案法務部資恐防制審議會依據資恐防制法第 4 條目標性金融制裁做出以下兩公告，若著重在討論公告對外發生效力之流程，而非公告後對當事人與第三人之契約關係效力時，將以第一種指定目標性金融制裁公告為例：

一、指定目標性金融制裁公告

法務部 2018 年 1 月 12 日法檢字第 10704500600 號公告(下稱指定公告)，依據資恐防制法第 4 條第 1 項指定制裁對象及相關措施，該公告指定明確之特定相

對人為陳世憲(法裁第 107001 號)及與其之相關公司法人(法裁第 107002 號、法裁第 107003 號)(下稱指定制裁對象)，依據資恐防制法第 7 條限制不得對前開指定制裁對象之金融帳戶、通貨或其他支付工具，為提款、匯款、轉帳、付款、交付或轉讓；不得對前開指定制裁對象所有財物或財產上利益，為移轉、變更、處分、利用或其他足以變動其數量、品質、價值及所在地；不得為前開指定制裁對象收集或提供財物或財產上利益。

二、除名制裁公告

法務部 2019 年 11 月 25 日法檢字第 10804538000 號公告(下稱除名公告)「指定制裁對象陳世憲予以除名」，經金管會保險局以 108 年 12 月 2 日保局(綜)字第 1080438966 號函，透過壽險公會正式通知各保險公司，有關法務部就該部 2018 年 1 月 12 日法檢字第 10704500600 號公告指定制裁對象陳世憲予以除名一案，保險公司依法配合執行解除凍結狀態。

第一項 對指定制裁對象之效力

對指定制裁對象而言，其屬於指定公告之處分相對人，故依據資恐防制法第 13 條規定¹⁸⁶，自公告時起，發生禁止前開指定制裁對象為移轉、轉讓、變更、處分、收受財產等行為之法律效果。因此，前開指定制裁對象於金融機構之資產均成為凍結狀態，於銀行存款帳戶類似圈存靜止戶狀態，再無孳息、限制存款或提款、如有款項匯入，銀行則須依法辦理疑似洗錢案件申報與疑似資恐案件通報予法務部調查局；信用卡暫時停用，不得再新增消費，然而已發生之消費債務仍需

¹⁸⁶ 資恐防制法第 13 條第 1 項規定為 2018 年 11 月 2 日增訂，於舊法時期，依據行政程序法第 100 條第 1 項自公告送達相對人時起發生效力，準此，恐使相對人得先行合法移轉財物(脫產)而規避資恐防制法之制裁與凍結效果。惟，就金融實務運作觀察，金融機構於公告當天均旋即凍結經指定制裁對象之資產，並未受理其任何業務要求，實質上未發生脫產行為，且法條修正後將無此狀況，因此，逕以新法規定為討論方向。

清償，但如有款項匯入銀行繳款，也須依法辦理疑似洗錢案件申報與疑似資恐案件通報予法務部調查局；保單禁止借款、暫停受理任何契約變更、暫停受理理賠、暫停接受繳納保費，如有款項匯入保險公司則須依法辦理疑似洗錢案件申報與疑似資恐案件通報予法務部調查局。

再者，指定公告屬行政機關對指定制裁對象限制權利之行政處分，依據資恐防制法第 13 條「依第四條、第五條所為之指定或除名，自公告時生效。不服主管機關所為之公告者，得依法提起行政救濟。」明文規定公告之時點為行政程序法第 110 條特別規定，自公告時發生法律效果¹⁸⁷。前該指定制裁對象倘不服處分，依訴願法及行政訴訟法尋求救濟¹⁸⁸之時間也同時起算。資恐防制法所為目標性金融制裁，其性質為行政制裁，依資恐防制法第 4 條規定，審議會就指定制裁名單之審議，應採合理審議基準(reasonable grounds)，而非刑事訴訟法之嚴格證明法則¹⁸⁹。

第二項 對金融機構之效力

對金融機構而言，為指定公告行政處分外之第三人，縱於公告當天下午 5 點 25 分法務部、金管會以電子郵件方式寄送公告與新聞稿予全國金融機構，是否即可認為完成通知並當然發生拘束金融機構之法律效果，容有疑義。

從保護規範理論探討，如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷¹⁹⁰，考量資恐防制法第 1 條保護法益為國家社會法益、人權保障，其保護規範指涉拘束對象依據第 4 條係指定為制裁名單者，拘束範圍依據第 7 條指定為制裁

¹⁸⁷ 同註 59。

¹⁸⁸ 同註 58。

¹⁸⁹ 陳世憲等因指定為公告制裁名單事件，行政院訴願決定書院臺訴字第 1070173660 號。

¹⁹⁰ 司法院釋字第 469 理由書。

名單所有之財物或財產，金融機構依指定公告得享受之利益，僅係國家法益、人權保障下金流透明暢通之優良金融秩序狀態，實際上與指定公告無法律上利害關係，尚難謂行政處分效力所及之第三人，準此，指定公告之行政處分不因公告直接發生對於金融機構之拘束效力。

然而，指定公告之執行，殊難由法務部單獨達成禁止指定制裁對象為移轉、轉讓、變更、處分、收受財產等行為，不單仰賴處分機關與處分相對人，也涉及金融機構與指定制裁對象間私法契約關係，需有涉及之金融機構配合公告內容始可完成，依據行政執行法第 6 條第 1 項規定「執行機關遇有下列情形之一者，得於必要時請求其他機關協助之：(略)…五、執行事項涉及其他機關者。」，法務部需透過請求金融機構提供協助執行指定公告之義務，終能發生資金、資產凍結狀況。

指定公告法律效果發生時點自公告時生效，為行政程序法第 110 條特別規定，被請求協助機關為衡平且一致達成協助義務，發生效力的時點似無與處分相對人不同時起算之理，準此，金融機構收到法務部請求後，就其協助範圍內之財物應溯及自公告時發生凍結效力，法雖無明文，但於公告或請求時，法務部應妥為說明協助機關須執行之協助方式。

而，行政執行法並無處分機關請求方式之規定，有論者認為，行政程序法第 19 條第 3 項規定「前項請求，除緊急情形外，應以書面為之。」，請求以書面表示為原則，以行政執行法第 6 條第 2 項後段規定「…不能協助者，應附理由即時通知請求機關」亦以書面為原則，反面觀之，請求時應適用行政程序法規定，以書面為原則¹⁹¹。

公告當天下午法務部、金管會以電子郵件方式寄送指定公告與新聞稿予全國金融機構，當今科技製作技術，電子文件之公告與新聞稿可完整呈現紙本文件之

¹⁹¹ 蔡震榮，行政法概要，頁 648，2012 年 10 月。

內容，聯合國國際貨物銷售合同公約¹⁹²、聯合國國際合同使用電子通信公約¹⁹³及中華人民共和國合同法第 11 條¹⁹⁴均將電子郵件認為書面之一種，將電子郵件當作書面已為國際趨勢，故以電子郵件方式寄送認為符合書面通知並無不妥；退步言之，若未符合電子簽章法規定，指定制裁對象應屬於緊急情況，倘法務部未即時獲得金融機構之協力，恐使指定制裁對象利用時間差而逕為移轉、轉讓、變更、處分、收受財產等脫產行為，參考行政程序法第 19 條法理，應仍肯定先以電子郵件方式緊急通知金融機構協助，嗣後再行書面補正程序瑕疵。金融實務運作亦較符合此種解釋，縱然僅接獲電子郵件通知，並非正式來文，仍旋即進行普查，就前開指定制裁對象名下資金、資產予以凍結。以保險公司為例，金管會保險局 2018 年 1 月 18 日保局(綜)字第 10704903670 號函，方透過壽險公會正式通知各保險公司，有關法務部依資恐防制法第 4 條公告資恐制裁名單一案，要求保險公司對指定制裁對象實施資恐防制法第 7 條第 1 項規定所列措施，惟保險公司於尚未收到正式函文前，縱使前開指定制裁對象執意提出業務申請，保險公司仍拒絕受理。

第三項 小結

陳世憲全案自指定制裁到除名，恰為資恐防制法第 4 條第 1 項國內名單指名機制完整始末流程。法務部指定制裁公告對金融機構之效力，得援引行政執行法第 6 條第 1 項規定，認定金融機構為協助機關，但筆者考量目標性金融制裁有其「毫不延遲地生效」之時效性，應於資恐防制法明文規定金融機構之協助義務、其協助範圍應溯及自公告時發生效力，並得以電子郵件緊急通知寄送公告方式生

¹⁹² United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods – CISG , 1980.4.11 。

¹⁹³ United Nations Convention on the USE of Electronic Communications in International Contracts ,2005.11.23 。

¹⁹⁴ 中華人民共和國合同法第 11 條：「書面形式是指合同書、信件和數據電文（包括電報、電傳、傳真、電子數據交換和電子郵件）等可以有形地表現所載內容的形式。」

效，以臻明確方為正辦。

第二節 本案人壽保險契約凍結狀況

金融機構一方面依據行政執行法，身為配合執行行政處分的單位，另一方面與指定制裁對象間私法契約關係尚還具有契約當事人身份，金融機構依據行政執行法執行凍結資金、資產後產生契約關係改變，係依據資恐防制法及行政執行法而發生行政處分對於私法契約之影響，得否據以成為暫停私法契約關係之法源依據，因此導致行政處分拘束效力範圍擴及保護規範理論以外之善意第三人，恐容有疑義。此外，契約雙方當事人於契約約定之權利義務仍然存續，契約相關人對於金融機構得依據契約請求之權利，使金融機構因配合行政執行進而導致自身於契約上的不利益狀態，則具有相當之爭訟風險，對此，資恐防制法及指定公告函令均未表明。

第一項 凍結範圍與凍結後之契約關係

指定公告函令之公告事項以列舉資恐防制法第 7 條為參考法條之方式，指出凍結範圍，並未明確將法條涵攝本案結果提列金融機構應配合凍結之資金、資產範圍，對於金融機構與指定制裁對象間私法契約關係亦隻字未提。全國金融機構，於公告當天下午 5 點 25 分接獲法務部、金管會以電子郵件方式寄送公告與新聞稿後，縱然僅接獲電子郵件通知，並非正式函文通知，仍旋即進行內部客戶與交易對手(例如財務、採購、付款對象、員工等)之普查作業，確認公司是否有與指定制裁對象交易往來，若有，則將前開對象之資產立即予以凍結，縱使指定制裁對象執意提出業務申請，金融機構均拒絕受理。

一、凍結範圍

指定公告後指定制裁對象於金融機構之資產成為凍結狀態，保險公司將指定制裁對象為要保人、被保險人、受益人之保單，均於內部系統上註記標明，這些

保單禁止借款、暫停受理任何契約變更、暫停受理理賠、暫停接受繳納保費、暫停接受償還保單借款等，且保險公司不得受理任何業務、理賠，發生實際上停止指定制裁對象為移轉、轉讓、變更、處分、收受財產等行為之法律效果，如有業務申請、款項匯入等交易或異動，保險公司除暫停受理之外，另外須依法辦理疑似洗錢案件申報與疑似資恐案件通報予法務部調查局。

誠如前面章節所述，指定公告當時資恐防制法第 7 條條文文字範圍僅指定制裁對象「其」本人金融帳戶、本人所擁有財物或財產上利益與為其本人收集提供財物。透過立法理由方可得知，依據 FATF 建議，要求凍結範圍為指定制裁對象相關資金和其他資產，以得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制裁對象。於 2018 年 11 月 2 日始增訂第 2 項，擴及於第三人受指定制裁之個對象委託指示而持有或管理者，也仍以立法理由說明，範圍包含被指定制裁對象所直接或間接、全部或部分擁有之資產、衍生之孳息等。然而，就此條文規定，評鑑報告也指出對於我國資恐防制法所規範之凍結義務範圍尚存疑慮。

申言之，金融機構所應依循辦理凍結範圍者，係指定公告當時之條文內容，僅指定制裁對象「其」本人之資產、或需依據當時立法理由擴及指定制裁對象得直接或間接利用之資產？而於 2018 年條文修正後，公告內容並無重新調整再為公告，金融機構應遵循者係原公告之舊法或增訂之新法？倘因指定公告以直接援引法條方式產生規範範圍效果，金融機構需否再探究條文修正之立法理由？對於評鑑報告所指出之疑慮，金融機構是否應加以參採為判斷基準？

就行政處分而言，任何行政處分皆須符合行政程序法第 5 條¹⁹⁵行政行為明確性原則，行政處分內容須明確，使受規範者得知具體法效果，明確性乃行政處分實質合法的前提，要求處分機關、當事人、處分內容及其法律效果等各項內容重要之點均應明確，且須達到令相對人理解，正確履行義務及作為可能執行，實現

¹⁹⁵ 行政程序法第 5 條：「行政行為之內容應明確。」

內容之程度¹⁹⁶。內容充分明確的行政處分，方能滿足其具體化及闡明的功能並得為執行名義，使當事人能夠立即知悉，其所被要求者為何，其行為應如何調整；並使執行行政處分內容的機關能夠完成其任務¹⁹⁷。再依據資恐防制法之子法「資恐防制審議會之運作與制裁例外措施及其限制事項辦法」第6條第2款¹⁹⁸規定，揭示目標性金融制裁措施之「必要性原則」，因目標性金融制裁影響效力甚大，屬極例外情形，相關措施與制裁目的間須具有相當之必要性¹⁹⁹。而且指定公告內容、資恐防制法與相關規範未清楚說明時，金融機構若得恣意判斷應實際執行範圍寬窄，以金融機構受到主管機關高度監理之特殊立場，恐朝向極度限縮解釋之執行方向，則將嚴重影響指定制裁對象、利害關係人及善意第三人權益。準此，筆者以為凍結範圍限縮在指定公告明文指出之指定制裁對象「其」本人之資產為宜，金融機構辦理凍結範圍時則不需擴張及於制裁對象以外配偶、未成年子女、家人或善意第三人，避免超越本公告範圍，至於是否有違立法意旨、國際規範意涵恐非金融機構得置喙餘地。

退步言之，倘考量我國民情與生活習慣，將個人資產移轉給未成年子女、配偶等狀況所在多有，處分機關與主管機關若欲透過金融機構實務判斷凍結資產之合理懷疑與關聯性，處分機關與主管機關也需提供法律授權與明確指引，並容許、接納金融機構判斷失準的結論以及損害利害關係人利益之可能。畢竟，處分機關握有較充足、完整之證據與情資，尚無法明確確認金融機構應凍結範圍時，豈能要求金融機構完全精準。以當時即將面臨 APG 第三輪評鑑之時空背景，金融機

¹⁹⁶ 吳庚、盛子龍，註 140，頁 62-63；陳新民，註 140，頁 134-136；吳志光，註 140，頁 34-35。

¹⁹⁷ 蕭文生，行政處分明確性之要求——評最高行政法院 94 年度判字第 2015 號判決及最高行政法院 98 年度判字第 1132 號判決，月旦法學雜誌，第 184 期，頁 212-213，2010 年 8 月。

¹⁹⁸ 「資恐防制審議會之運作與制裁例外措施及其限制事項辦法」第 6 條第 2 款：「審議會就前條各款指定制裁相關措施之審議，應注意下列事項(略)二、指定制裁之相關措施，應以具必要性者為限。」

¹⁹⁹ 蔡佩玲，註 110，頁 95。

構在金管會強力監督氛圍下，金融檢查定時、不定時發動，也將導致金融機構以極度保守態度判斷凍結範圍，以追求強力合規之遵法態度。

此外，依據資恐防制法第7條第3項²⁰⁰，金融機構發現疑似可能持有或管理指定制裁對象之資金或財產時，須通報可疑交易予法務部調查局，就此類資金或財產，金融機構尚不確定(往往也無法確定)是否包括在公告凍結範圍內，是否仍須依公告辦理凍結措施，亦為資恐防制法與相關規範未明之處。

二、凍結後之契約關係

金融機構依本公告辦理凍結資產後，如何處置凍結資產，在各金融產業展現不同運作方式，保險業實務作法為不接受任何業務申請，指定制裁對象發生保險事故申請理賠之案件，保險公司接受案件但不處理後續審查與理賠作業；指定制裁對象之家屬，申請更改其身份證字號與姓名，保險公司接受案件後亦未立即處理，經電話詢問法務部及行政院洗錢防制辦公室後，方才協助家屬處理後續變更作業。

然而，得否依據資恐防制法或指定公告效力，逕以拒絕指定制裁對象行使契約權利與義務，涉及與制裁對象私法契約關係狀態之認定。以當時之即將面臨APG第三輪相互評鑑之時空背景、金管會極度關注凍結案件並採取加強監理手段之氛圍下，處分機關、主管機關與所有金融機構均避之不談私法契約關係及效力，對於金融機構實務做法之適法性從未正式討論，但此狀態是否為資恐防制法與銀行法、保險法等賦予金融機構免於履行契約責任之權利或義務，金融機構如此強硬且全面之不履行，是否符合雙方當事人私法契約關係，法無明文，也沒有任何機關願意提供金融機構討論或指引，實務上尚無人能明確定義，當資產遭受

²⁰⁰ 資恐防制法第7條第3項：「洗錢防制法第五條第一項至第三項所定之機構、事業或人員，因業務關係知悉下列情事，應即通報法務部調查局：

- 一、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。
- 二、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。」

凍結時，金融機構與客戶間契約之關係、金融機構或客戶是否應負擔契約責任、其責任範圍為何。就此，筆者以為，此時金融機構毫無法規依據之下，逕行配合主管機關要求的作法，對於金融機構而言暴露極大的遵法風險，無明確法律授權或實質契約上理由，不配合契約約定之權利義務，相對人依據契約原有之權益，仍可透過司法訴訟向金融機構主張，因此金融機構協助配合主管機關執行凍結措施，使金融機構自身陷於相當不利益之私法關係，存在高度法律風險。

幸而，此狀態並未持續太久，法務部 2019 年 11 月 25 日除名公告將指定制裁對象陳世憲予以除名，因除名公告並未如同指定公告迅速以電子郵件方式通知各金融機構，故保險公司待收到金管會保險局 108 年 12 月 2 日保局(綜)字第 1080438966 號函正式函轉通知後，方配合執行解除凍結狀態。自此，陳世憲及其相關人之保單與一般人無異，恢復正常狀態。保險公司或許基於維護聲譽並保障消費者立場，多以個案方式處理陳世憲及其相關人之保單，因凍結解除時，陳世憲已身故，就其於資產凍結期間發生之保險事故案件，保險公司將所應理賠款項加計利息(依保險法第 34 條²⁰¹計算延滯息方式)，列為遺產而給付予繼承人。

惟，縱使於陳世憲公告除名後，就其受指定制裁日起至除名之日間，與金融機構彼此間的私法契約效力認定、回復原狀方式、這段期間內發生保險事故、契約有關權益事項之處理方式、保險公司因配合行政處分造成之給付遲延等，於除名公告後同樣缺少討論。

筆者以為，金融機構受到主管機關高度監理，殊難想像保險公司可能違反主管機關正式與非正式²⁰²的所有指示，金融機構僅單純配合主管機關請求，倘將保險公司為配合主管機關執行凍結而未能於法定 15 日內給付情事，認定屬可歸責

²⁰¹ 保險法第 34 條：「保險人應於要保人或被保險人交齊證明文件後，於約定期限內給付賠償金額。無約定期限者，應於接到通知後十五日內給付之。」

保險人因可歸責於自己之事由致未在前項規定期限內為給付者，應給付遲延利息年利一分。」

²⁰² 常見的主管機關非正式指示，例如：電話通知、電子郵件通知、邀請金融機構所屬人員面談等。

於保險公司之事由，對於保險公司而言實屬過苛，並將影響整體保險制度及費用計算基準，實有不妥。為保障契約雙方當事人權益與維持社會安定，應立法明訂得準用或可認為得參照行政執行法第 6 條第 3 項法理，由請求機關負擔為佳；至於私法契約效力認定、回復原狀、計息、是否得溯及既往等契約權利義務行使事宜，縱資恐防制法主管機關無法於資恐防制法就各業別之契約關係詳盡規範，至少各業別相關法律應有明文，由資恐防制法轉引適用之。

第二項 許可支付範圍

一、既有債務

指定公告第四點：「許可支付指定制裁日前已依法、依約或執行名義應給付予上開指列名單一、二、三以外之第三人之款項。」對於指定制裁對象於在指定制裁日前已發生應給付的款項，得支付予債權人，為當份公告中唯一許可支付之範圍。如債權人為金融機構，於指定制裁日後收取之債權，應仍須依資恐防制法第 7 條第 3 項辦理疑似洗錢案件申報與疑似資恐案件通報予法務部調查局為妥；或前開指定制裁對象倘透過金融機構辦理對他人之債務清償，金融機構基於協助法務部執行義務，應以善良管理人之注意義務，確認其申辦之業務是否屬於公告許可支付範圍後方可執行，且仍須依資恐防制法第 7 條第 3 項辦理疑似洗錢案件申報與疑似資恐案件通報予法務部調查局，以利主管機關掌握資金流向。實務上，金融機構未曾將凍結資金給付予指定制裁對象之債權人²⁰³，至於未發生的原因，係當時時空背景與氛圍，使金融機構對於給付款項有所顧忌，或相關配套法令未臻明確所致，則需另為探討。

二、人道條款

指定公告附帶決議事項：(一)「上開指列名單一(指陳世憲)或其受扶養親屬

²⁰³ 同註 42，頁 237。

家庭生活所必需之財物或財產上利益，包括伙食費用、租金、貸款費用、醫藥費用、稅務費用、保險金及任何與公共目的有關之費用之酌留，主管機關或申請人得依資恐防制法第 6 條提報本審議會，本審議會授權主管機關決定。」並未同時公告受制裁對象得酌留之財產範圍，僅提供申請提報後授權主管機關之便宜機制。此便宜措施乃因第 6 條原規定酌留費用之許可須經審議會決議及公告，而 2018 年 11 月 7 日資恐防制法也依指定公告決議方向修訂第 6 條，將酌留費用改為主管機關許可之權限。

本案指定制裁對象陳世憲之許可措施，法務部於 2018 年 10 月 29 日始為公告²⁰⁴，法務部依據財政部公告前一年度每人基本生活所需之費用計，酌留陳世憲個人家庭生活所必需之財務或財產上利益為新台幣 16 萬 6000 元；並得由其配偶特定之銀行帳戶，支付清償計畫表列出的保險契約保險費。此時，距離指定公告已經過 9 個多月，陳世憲方獲得許可動用資產，吾人可以想像這段凍結時間對於其日常交易與家庭生活影響不可謂不大，而可動用之額度一年僅准許新台幣 16 萬 6000 元，以其配偶為家庭主婦、子女均未成年的家庭狀況而言，實難想像該如何維持家庭基本生活。

綜上所述，筆者肯定資恐防制法第 6 條之修正，定能加快許可決定作成速度，強化對於指定制裁對象及其配偶、子女、家人之人權維護保障。然，進一步言之，資恐防制法第 6 條未要求審議會於指定制裁對象時，須同時決定有關費用之酌留，或主管機關應先提報有關費用之酌留，供審議會於指定制裁對象時一併決議公告，仍有遺憾，對於人權維護保障則較為不足。畢竟，一般社會生活常態，無論個人日常交易往來、家庭生活照顧、許可支付債務，無不與金錢有關，倘審議會公告指定制裁時，未先行考量個人生活基本所需及用度，同時許可指定制裁對象得酌留之財產範圍，將於公告後全然阻斷其金融往來之可能，恐使其難以維持一般正常生活。再者，許可申請種類態樣繁多且持續發生，於公告後方由申請人

²⁰⁴ 法務部法檢字第 10704533571 號函。

依法申請主管機關許可，恐曠日廢時，對於指定制裁對象及其受扶養親屬家庭生活影響甚大，考量指定制裁對象有個人生活或扶養親屬之基本需求及管理財物需求，為兼顧人權保障及確保目標性金融制裁被凍結資產之保存，資恐防制法或可加以明定，主管機關於指定制裁對象之公告時，須併同依職權許可酌留生活費用；並考量目標性金融制公告屬效果強又未接受司法檢驗之行政處分，應搭配刑事程序，於指定公告時要求主管機關於合理時間內移送司法審查，時間經過若進入刑事司法程序階段，則行政程序之目標性金融制裁將失去效力，應更能衡平基本人權保障。

第三項小結

第三輪相互評鑑報告指出，我國資恐防制法凍結義務範圍尚存之疑慮，筆者觀察指定公告內容，也難以認定金融機構應依循辦理凍結之範圍，如何能同時符合公告內容、資恐防制法條文、立法理由與國際標準。筆者考量行政程序法第5條行政行為明確性原則與子法「資恐防制審議會之運作與制裁例外措施及其限制事項辦法」第6條第2款目標性金融制裁措施之必要性原則，目標性金融制裁對於人民財產權係嚴重限制，避免金融機構恣意決定執行凍結範圍，凍結範圍應以限縮在公告明文指示為宜，不應擴張及於制裁對象以外配偶、未成年子女、家人或善意第三人，且就金融機構發現疑似指定制裁對象之資產時，縱使通報可疑交易予法務部調查局，就此類金融機構無法確定是否包括在公告凍結範圍內之資產，亦無須依公告辦理凍結措施，始無違反金融機構之協助地位，至於凍結範圍是否有違立法意旨、國際規範意涵恐非金融機構得置喙餘地。然而，倘主管機關願意依據國際標準，修法增加提供金融機構判斷之法律授權與明確指引，並容許、接納金融機構判斷結論及損害第三人利益之可能，或可透過金融機構實務作業上判斷凍結資產範圍較為彈性符合實際。

實行目標性金融制裁後，金融機構未與指定制裁對象間交易往來，原存續之

私法契約關係效力、凍結期間之契約效力、經解除凍結狀態後，是否需回復原狀、凍結期間內，遇有契約情事變更、給付遲延等情狀，筆者考量目標性金融制裁有國家政策特殊性質，為妥適保障契約雙方權益兼顧社會安定，建議應於資恐防制法立法明訂，契約存續期間當事人遇有目標性金融制裁，則使契約效力中止為佳，私法契約發生給付遲延情事，因屬於協助執行所支出之費用，應明定由請求機關負擔之。資恐防制法主管機關為法務部，縱使無法於資恐防制法就各業別之契約關係詳盡規範，至少得於各業別相關法律明文規定，再由資恐防制法轉引適用之。

此外，考量目標性金融制公告生效旋即嚴重限制人民財產權，筆者認為資恐防制法人道條款應明定，審議會於指定制裁對象時，須同時公告有關費用酌留之義務。又或考量目標性金融制公告屬行政權發動，執行效果對於人民權益影響強大，又尚未接受司法檢驗，可於公告時搭配要求主管機關移送之合理時間，經過這段時間未進入司法程序，則以行政程序實施之目標性金融制裁將失去效力，較能衡平保障人民權益。

第三節 以提供人壽保險契約凍結法制化規範為例

評鑑報告指出我國資恐防制法制凍結義務與範圍，存在規範未明之疑慮，且權責機關尚有欠缺向金融機構提供協助指引和宣導。現今金融商品，可能包括信用卡、存款帳戶、信用貸款、房屋貸款、企業貸款、融資週轉金、有價證券交易、基金、人身保險、財產保險、團體保險等等各種各樣，各個與制裁對象往來之金融機構均須依據前開討論遵守辦理凍結義務，至於凍結範圍與雙方契約關係應如何妥處，筆者擬以人壽保險契約為例，規劃出保險公司得凍結之資產範圍，倘遭凍結後，於法制上如何安排雙方契約關係，方得兼顧被保險人之保障與維持保險制度，試提出發想與建議作為未來研究或修法之參考。

第一項 凍結範圍

參酌 FATF 第 7.2 項建議，凍結義務應包含指定制裁對象(1)擁有、(2)控制、(3)間接或部分所擁有或控制、(4)從(1)~(3)所衍生之資金或其他資產與(5)代表受指定制裁對象或受其指示之資金或其他資產，符合上開五種情形其中之一者，均應屬於受凍結之範圍。保險契約並非資金，屬於資金轉換為保價金，依據保險契約成為保險保障之資產，而倘該資產係符合前開指定制裁對象(1)~(5)類者，則屬凍結範圍，是故，筆者試以保險關係角色區分出發，梳理制裁對象可能擔任之角色，介紹保險關係角色分別於保險契約擔負之權利義務，分析該保險契約是否屬於前開指定制裁對象(1)~(5)類資產，推論凍結範圍，進而對於保單狀況將有不同影響。然而，其中涉及要保人、被保險人、受益人與保險利益之法理爭議，本文則不深入研究。

一、要保人

依保險法第 1 條及第 3 條²⁰⁵，要保人係指向保險公司訂立保險契約，負有繳納保險費義務之人，於保險契約關係之角色為締約當事人一方，保險公司承擔危險發生後之補償責任，要保人負擔給付保險費之義務，且於人壽保險契約中，事故發生後，要保人並非得請求保險金之人²⁰⁶。

繳付保險費為要保人之義務，保險契約採平準保費制度下，具有儲蓄性質，因此該張保單所具備之保單價值準備金，乃為要保人持續盡其繳費義務所累積而來。若要保人於締約後受到資恐防制法之目標性金融制裁，成為受制裁對象，筆

²⁰⁵ 保險法第 1 條：「本法所稱保險，謂當事人約定，一方交付保險費於他方，他方對於因不可預料，或不可抗力之事故所致之損害，負擔賠償財物之行為。根據前項所訂之契約，稱為保險契約。」

保險法第 3 條：「本法所稱要保人，指對保險標的具有保險利益，向保險人申請訂立保險契約，並負有交付保險費義務之人。」

²⁰⁶ 江朝國，當代案例商事法，頁 496-497，2007 年 9 月。

者認為其為要保人之保單，應屬於制裁對象擁有之資產，此也符合金融保險實務，於認定保險契約歸屬時，以要保人為歸戶之作法。

申言之，要保人屬無行為能力人或限制行為能力人等時，依民法雖須由法定代理人介入方可完成法律行為者，然而基於未成年子女之保護，對於無行為能力人或限制行為能力人之資產，法定代理人僅基於代理人之地位，仍屬於無行為能力人或限制行為能力人所有，筆者以為此時若要保人之法定代理人受到制裁，則該保單仍不應屬於其資產。

二、被保險人

依保險法第 4 條²⁰⁷，被保險人係指保險事故發生時，受有損害之人；要保人訂定保險契約後，保險標的為被保險人之保險利益，被保險人為該保險契約保障主體，非保險契約當事人，而係享受契約保障之人，但要保人得同時自己為被保險人，故享受保險金給付請求權之人亦為被保險人²⁰⁸。是故，筆者以為被保險人基於保險契約而接受保障，被保險人存在為該保險契約存在必要要素，由要保人為被保險人而於該保險契約累積資產，若被保險人於締約後受到資恐防制法之目標性金融制裁，成為受制裁對象，於保險事故發生前，該保險契約尚非得由被保險人擁有或控制，除非要保人受到制裁對象之指示，否則該保險契約不屬於制裁對象之資產，不列入凍結範圍；若於保險事故發生時，被保險人身為保險金給付請求權之人，因權利發生使該保險契約得由被保險人擁有或控制，此時該保險契約方屬於被保險人得擁有或控制之資產範圍，應不允許被保險人取得動用，方符合 FATF 規範。

三、受益人

²⁰⁷ 保險法第 4 條：「本法所稱被保險人，指於保險事故發生時，遭受損害，享有賠償請求權之人；要保人亦得為被保險人。」

²⁰⁸ 同註 206，頁 499-500。

承前所述，被保險人為享受保險契約利益之人，然而人壽保險之死亡保險以被保險人死亡為保險事故發生之要件²⁰⁹，故尚須存在受益人，以利於保險事故發生時，受領保險金。參照保險法第 5 條、第 105 條、第 106 條、第 110 條及第 111 條²¹⁰，受益人係指要保人或被保險人同意指定享有賠償請求權之利益，享有期待利益之人，但在保險事故發生前，除要保人聲明放棄處分權外，受益人之法律地位，僅為事實上期待利益，尚未取得權利，隨時可能因為要保人變更指定而受影響，需至保險事故發生被保險人死亡時，受益人方可確定取得有效之法律上權利²¹¹。是故，筆者以為，除要保人聲明放棄處分權外，被保險人死亡前受益人之法律地位屬於不確定可任意變動狀態，該保險契約累積多少資產與受益人僅有期待性質，若受益人於締約後受到資恐防制法之目標性金融制裁，成為受制裁對象，實不應於保險事故發生前即過度前置凍結該保單，可於保險事故發生時，被

²⁰⁹ 保險法第 101 條：「人壽保險人於被保險人在契約規定年限內死亡，或屆契約規定年限而仍生存時，依照契約負給付保險金額之責。」

²¹⁰ 保險法第 5 條：「本法所稱受益人，指被保險人或要保人約定享有賠償請求權之人，要保人或被保險人均得為受益人。」

保險法第 105 條：「由第三人訂立之死亡保險契約，未經被保險人書面同意，並約定保險金額，其契約無效。

被保險人依前項所為之同意，得隨時撤銷之。

其撤銷之方式應以書面通知保險人及要保人。

被保險人依前項規定行使其撤銷權者，視為要保人終止保險契約。」

保險法第 106 條：「由第三人訂立之人壽保險契約，其權利之移轉或出質，非經被保險人以書面承認者，不生效力。」

保險法第 110 條：「要保人得通知保險人，以保險金額之全部或一部，給付其所指定之受益人一人或數人。

前項指定之受益人，以於請求保險金額時生存者為限。」

保險法第 111 條：「受益人經指定後，要保人對其保險利益，除聲明放棄處分權者外，仍得以契約或遺囑處分之。

要保人行使前項處分權，非經通知，不得對抗保險人。」

²¹¹ 同註 206，頁 500-501。

保險人死亡，受益人確定取得保險金給付請求權地位，因權利發生需給付受益人時，該保險契約之利益得由受益人擁有或控制時，此時該保險契約方屬於受益人得擁有或控制之資產範圍，應不允許受益人取得動用，方符合 FATF 規範；申言之，若要保人於保險事故發生前聲明放棄處分權，此時受益人已確定取得保險金給付請求權地位，然而仍須保險事故發生，該保險契約之利益方得由受益人擁有或控制，倘逕認為與被保險人死亡時相同稍嫌速斷。

如受制裁對象於該保險契約中，同時具有二個以上角色時，筆者以為，或要從最嚴格的角色決定該保險契約是否屬於受凍結範圍，例如：受制裁對象同時為要保人與被保險人時，保險事故發生前其雖可享受契約保障，然而該保單為其要保人身份持續繳費累積之資產，仍應受凍結。

以上所提建議，以現行金融保險實務，可透過金融機構依據金融機構防制洗錢辦法，於交易時、業務關係存續中、客戶申辦理賠業務時，對於客戶辦理姓名/名稱檢核機制，檢查要保人是否屬於受到制裁對象，進而迅速配合指定公告辦理前開目標性金融制裁凍結舉措。

申言之，筆者採取較限制的態度，僅對於要保人於締約後成為受制裁對象之保單，認定屬於制裁對象擁有之資產，應受到目標性金融制裁而凍結，此時保險契約所保障對象，雖受到制裁對象的保護，但並非應接受目標性金融制裁對象，被保險人或受益人可能屬於善意第三人地位，要保人、被保險人、受益人或利害關係人若主張保費不是受指定制裁對象所繳納，因此保單不需要被凍結時，筆者以為，則應由抗辯人負擔舉證責任，向審議會提出申請許可，舉證證明過往歷史所用以繳納該保單之保險費，並非出自於受制裁對象直接、間接或部分控制狀態，由審議會考量個案保險締約時點、繳費時點、家庭費用分攤方式等實際事實狀況因素評估後，再另行公告許可之。

制裁對象	保險契約狀態	舉證責任
要保人	凍結	得由制裁對象或利害關

被保險人	保險事故發生前：正常	係人舉證，向審議會提出申請許可支付。
受益人	保險事故發生後：凍結	

表 5-1：人壽保險契約凍結範圍

(資料來源：筆者自行整理)

反之，依據保險角色未被凍結，仍持續可正常交易之保單，若也未經審議會公告凍結，則於進入司法訴訟程序，檢察官發現時，則應搭配刑事凍結與扣押程序執行為佳。

此外，對於保險公司而言，於交易過程中，依據資恐防制法第 7 條第 3 項，發現疑似可能持有或管理指定制裁對象之資金或財產時，須通報可疑交易予法務部調查局，就此類資產，保險公司依法僅需負擔通報之責，由調查局評決是否開啟司法程序進行偵查。畢竟保險公司基於契約當事人一方之立場，並不公正、又受到主管機關高度監理壓力，倘得恣意判斷，恐有害於保險制度、或損及被保險人、受益人之保障權益。筆者認為本案保險實務運作，將相關人之保單全面執行實際凍結措施，縱得事後以資恐審議會公告許可，支付保險契約保險費，仍已過度擴張保險契約凍結範圍，並有危害保險制度、契約當事人及其權益之虞。採行以上建議，較可保護涉及保險契約之善意第三人，否則全數保單都凍結、扣押、沒收，恐對於保障晚景、保障受制裁者需照顧對象與整體保險制度都將產生莫大衝擊。

退步言之，倘若權責機關對於修訂資恐防制法與保險法有立法時效困難，由權責機關或主管機關解釋資恐防制法規定之說明指引，符合評鑑報告的要求，也不再讓金融從業人員無所適從。

第二項 凍結後之契約關係

人壽保險契約為長期繼續性契約，具有持續保障特性，保險法規範複保險、

收取保險費、交付保險費、保險標的之危險、保險契約條款約定顯失公平、特約條款、年齡不實等都可能涉及保險契約之效力，其中較其他私法契約特殊的法律概念為保險法第 116 條²¹²「停效」與「復效」規定²¹³，所謂「停效」，係保險契約存續期間，因某種原因，而使保險契約效力處於停止狀態。於契約停效期間，暫無需了結雙方當事人之權利義務，僅係暫時中斷，並非完全消滅，契約尚有恢復效力可能。於保險契約效力停止期間，縱發生保險事故，保險人亦不負擔給付之責，就保險公司承擔危險之責任，亦暫時性中斷²¹⁴。「復效」則係要保人申請將保險契約效力恢復，使契約恢復原有之效力，得以延續原保險契約，此為保險

²¹² 保險法第 116 條：「人壽保險之保險費到期未交付者，除契約另有訂定外，經催告到達後屆三十日仍不交付時，保險契約之效力停止。

催告應送達於要保人，或負有交付保險費義務之人之最後住所或居所，保險費經催告後，應於保險人營業所交付之。

第一項停止效力之保險契約，於停止效力之日起六個月內清償保險費、保險契約約定之利息及其他費用後，翌日上午零時起，開始恢復其效力。

要保人於停止效力之日起六個月後申請恢復效力者，保險人得於要保人申請恢復效力之日起五日內要求要保人提供被保險人之可保證明，除被保險人之危險程度有重大變更已達拒絕承保外，保險人不得拒絕其恢復效力。

保險人未於前項規定期限內要求要保人提供可保證明或於收到前項可保證明後十五日內不為拒絕者，視為同意恢復效力。

保險契約所定申請恢復效力之期限，自停止效力之日起不得低於二年，並不得遲於保險期間之屆滿日。

保險人於前項所規定之期限屆滿後，有終止契約之權。

保險契約終止時，保險費已付足二年以上，如有保單價值準備金者，保險人應返還其保單價值準備金。

保險契約約定由保險人墊繳保險費者，於墊繳之本息超過保單價值準備金時，其停止效力及恢復效力之申請準用第一項至第六項規定。」

²¹³ 林大維，人壽保險契約之停效與復效，國立政治大學法律研究所碩士論文，頁 13-24，2009 年；曾韻潔，人壽保險契約停效與復效制度之研究，銘傳大學法律學系碩士班碩士論文，頁 10-17，2015 年。

²¹⁴ 江朝國，論保險法第 116 條之缺失及相關問題之探討，載：保險法論文集(二)，頁 61，1997 年 3 月。

法上特有概念。停效及復效制度之規範目的為保護要保人或被保險人，避免保險契約因短時之續期保費未給付，而導致保險契約關係結束，使被保險人喪失以前累積保費所產生之利益，屬於強制規定²¹⁵。

但保險法討論停效與復效制度，多著眼於要保人因經濟因素等理由而未繼續繳費，沒有討論因國家公權力之行政處分造成保險人不得收受保險費情況，因此筆者試圖探討保險契約倘為目標性金融制裁凍結之標的時，援引停效與復效制度可能之途徑，於凍結之保險契約倘適用停效與復效規定可能發生之狀況，嘗試能為立法建議之參考。然而，其中涉及停效與復效之其他法理爭議，本文則不深入研究。

一、停效

依據保險法第 116 條第 1 項規定，保險契約停效之要件為(1)保險費到期未交付、(2)經催告後屆 30 日仍未交付，保險契約之效力停止。如前所述，效力停止時，因保險公司沒有收取保險費，所以未提供保障，停效期間發生保險事故則不在保險契約保障範圍內，也不會在復效後溯及發生。惟，保險契約受到凍結，未能收取該續期保險費，並非要保人不願意繳納保費，實務上，陳世憲及其利害關係人也一直積極希望能夠持續繳費，以維持其家人保險契約之保障，而是保險公司因為配合協助執行目標性金融制裁之行政處分，不願收取保險費，因此造成保險契約保障功能懸宕。原則上遭指定制裁對象，經權責機關合理審議，筆者認為應肯認其本身對於受到目標性金融制裁處分之可歸責性，需要承擔其為要保人之保險契約無法收費，而產生之契約上不利益，將受到凍結之保險契約準用停效的效果，不能交付保費，但其仍保有未來解除凍結契約復效後，可得行使之保險契約請求權與保險契約上所有權利義務。

然而，筆者認為需特別例外規定，受到目標性金融制裁處分凍結，此種停效

²¹⁵ 同註 206，頁 513-517。

事由不需再經過保險公司催告，也沒有提供寬限期必要，因為受制裁對象已明知從制裁公告時起其資金與資產均不得於金融機構間流動，不能繳交保險費，保險公司也不能收取。也不需提供保費墊繳條款，因為保險公司對於受到凍結之保單不能提供保障，且保費墊繳目的與效果是為了延長保險契約保障，恐有實際上提供管理、增減其財產價值之疑慮。

二、復效

依據保險法第 116 條第 3 項、第 5 項、第 6 項規定，保險契約復效之時間相關限制為(1)停止效力之日起六個月內清償保險費、保險契約約定之利息及其他費用、(2)停止效力之日起六個月後申請恢復效力者，保險人得於要保人申請恢復效力之日起五日內要求要保人提供被保險人之可保證明，除被保險人之危險程度有重大變更已達拒絕承保外，保險人不得拒絕其恢復效力，保險人未於五日內要求要保人提供可保證明或於收到可保證明後十五日內不為拒絕者，視為同意恢復效力、(3)申請恢復效力之期限，自停止效力之日起不得低於二年，保險人於期限屆滿後，有終止契約之權。

保險契約受到目標性金融制裁處分凍結，導致保險契約效力停止，依據 FATF 建議或資恐防制法，此凍結狀態未規定解除期限，僅有兩種可能結果發生，一為進入刑事訴訟程序，則當據刑事訴訟扣押、沒收等程序辦理，此時自無討論復效餘地；另一種情況是當受制裁對象符合條件，經審議會公告除名後，解除目標性金融制裁，凍結保險契約之因素消除，將可能適用復效規定。

因此，筆者認為除名可作為停止條件²¹⁶，除名時為條件成就時，發生要保人可以申請復效的效力，將公告除名後要保人需要恢復保險契約效力之時間限制，準用保險契約復效之時間相關限制，(1)公告除名之日起六個月內清償保險費、保險契約約定之利息及其他費用、(2)公告除名之日起六個月後申請恢復效力者，保

²¹⁶ 民法第 99 條第 1 項：「附停止條件之法律行為，於條件成就時，發生效力。」

險人得於要保人申請恢復效力之日起五日內要求要保人提供被保險人之可保證明，除被保險人之危險程度有重大變更已達拒絕承保外，保險人不得拒絕其恢復效力，保險人未於五日內要求要保人提供可保證明或於收到可保證明後十五日內不為拒絕者，視為同意恢復效力、(3)申請恢復效力之期限，自公告除名之日起不得低於二年，保險人於期限屆滿後，有終止契約之權。此外，基於危險不可分割原則與平準保費原則，人的生命健康係一長期持續影響狀態，於保險契約復效後保險人所負擔保障程度，並不會因保險契約效力曾經暫停而有所減少，因此復效保險費不應扣除停效期間危險保費。

保險契約經前開過程復效後，要保人與保險公司雙方之權利義務須依照契約履行，要保人已給付於凍結期間應給付之保險費、約定利息及其他費用等，倘凍結期間發生保險事故，保險公司也應並加計延滯息或違約金，依照契約履行。實務上保險公司也就陳世憲於凍結期間所發生之理賠案件，將應理賠款項，依保險法加計利息完成給付。惟，如前所述，筆者認為此時給付遲延並不可歸責於保險公司，對於延滯息或違約金應由請求機關負擔之。惟若考量對於受益人之保障，對於延滯息或違約金部分之給付模式，建議得由保險公司先墊付後，將延滯息或違約金請求權轉移到保險公司，再由保險公司向要求保險公司配合凍結之行政機關(如法務部)請求補償。

第四節 小結

基於人壽保險契約兼顧被保險人之保障與維持保險制度考量，要保人依據保險契約負擔繳付保險費之義務，而保險契約具備儲蓄性質，倘要保人成為受制裁對象，筆者認為凍結範圍為其擔任要保人之保單，屬於制裁對象擁有之資產，而其為被保險人與受益人之保險契約，則不屬於受到凍結範圍。除非，受制裁對象於該保險契約中，同時具有二個以上角色時，則要從最嚴格的角色決定該保險契約是否屬於受凍結範圍。此外，考量被保險人單純受到保險契約保障，可能屬於

契約上善意第三人地位，要保人、被保險人、受益人或利害關係人得負擔舉證責主張保單不應凍結，向審議會提出申請許可。如此較為限縮凍結保險契約之範圍，應較可保護涉及保險契約之善意第三人，避免受制裁對象生活家庭關係人之保單全數受到凍結、扣押、沒收，恐對於被保險人、受益人、保障受制裁者需照顧對象與整體保險制度將產生過大衝擊。

受到凍結之保險契約，則可準用保險契約停效效果，要保人不能交付保費，但仍保有未來復效後，可行使權利義務，但因制裁自公告日生效，此種停效事由不須經保險公司催告程序，也不提供寬限期與保費墊繳。當受制裁對象解除目標性金融制裁，凍結保險契約之因素消除，將可準用復效規定。將除名時做為條件成就時，發生要保人可以申請復效的效力，要保人申請恢復保險契約效力之時間限制，則以公告除名時點準用保險契約復效之時間限制。保險契約復效後，要保人已給付於凍結期間應給付費用等，倘凍結期間曾發生保險事故，保險公司須依照契約加計延滯息或違約金履行給付。但，給付遲延並不可歸責於保險公司，對於延滯息或違約金應由請求機關負擔之。以整體保險契約凍結到解凍的過程而言，先限縮認定屬於應凍結之契約範圍，針對較小的凍結範圍，若仍有疑義，方由要保人、被保險人、受益人等利害關係人，透過申請審議會許可方式，排除凍結狀態。因此，指定制裁對象相關人之保單未受凍結的認定範圍較大，均可正常自由處分。而於凍結解除保險契約復效後，保險公司仍可理賠予受益人，且應加計延滯息或違約金，然延滯息或違約金部分，得由保險公司轉請求向行政機關(法務部)給付。

以上的建議，係筆者就現行保險法規定架構衍生之發想，為使保險法條文精簡又不過度影響現行架構，建議得另立一節，以準用方式解釋制裁對象相關保單凍結後之處理方式，並就前開例外規定特別敘明即可。

第六章 結論與建議

我國 2018 年 11 月第三輪相互評鑑，在政府機關與民間私部門協力合作下，獲得「一般追蹤」的最佳成績，為亞太地區表現最好的國家，對於我國金融秩序之健全與穩定，經貿發展與外商投資，帶來正向且深遠的影響。然而，吾人仍需注意，APG 每二年一次的定期追蹤程序與下一輪相互評鑑仍會隨著時間緊接而來，為了持續提升我國金融環境與國際地位，首要重點應就這次評鑑員指出待加強改善之處盡快補正，而評鑑員對於第 7 項建議「武器擴散之目標性金融制裁」列出高達 8 項重要缺失，為 40 項建議中最多的一項，因此，我國關於目標性金融制裁法制，應加緊腳步，持續參酌國際趨勢調整優化。

法檢字第 10704500600 號公告為我國首次實施目標性金融制裁措施，及時向國際展現臺灣支持且實施目標性金融制裁，以打擊恐怖主義和大規模毀滅性武器擴散之國家機制，對於第三輪相互評鑑產生極大助益，也如願獲得評鑑團肯定。法務部、洗錢防制辦公室、金管會等主管機關前未曾實際執行目標型金融制裁經驗，均係透過本次指定公告措施方開始逐步調整與學習，然而，目標性金融制裁執行凍結措施，不問其本質屬於導正或懲罰，對於受指定制裁對象而言，均已發生極為嚴重的財產權限制，對於指定對象生活上發生直接強力衝擊，筆者綜合本文研究發現，認為我國執行目標性金融制裁法制仍有待加強進步，建議應由權責機關及主管機關開始發動調整，得更加細緻資恐防制法制關於目標性金融制裁之法律規定，並參考評鑑員建議，為金融機構提供妥適規範協助指引，設置快速因應之溝通管道平台等，以協助判斷執行制裁對象、範圍和可能規避制裁情形；並建議修正資恐防制法與金融相關法規，以明確凍結義務及凍結範圍，法務部依法指定制裁對象之處分內容，則需通盤考量指定制裁對象生活及其家庭用度，妥為規劃後始為處分，以提升金融機構執行凍結之效益，並同時兼顧人權保障。

第一節 結論

第一項 公私部門之溝通機制與金融機構之法規依據

資恐防制法之主管機關為法務部，其主管法案以普通刑法及特別刑法(如貪汙治罪條例、毒品危害防制條例、組織犯罪條例)為主²¹⁷，並非特定產業之業管部會，筆者認為，主管機關未管理單一產業，或許是個美麗的巧合，透過法務部統籌法制面，搭配有跨部會溝通協調管道之行政院洗錢防制辦公室，可以綜合考量各有關產業需求，而不侷限在特定產業之規範，而建立跨部門合作與協調機制，可訂出合宜不同產業之資恐防制法制度，進而提供正確且足夠之資訊協助金融機構作業執行，並可開設即時溝通平台，提供問題討論與法令上之協助。此外，建立跨部門合作機制與國家層級的協調機制，使公部門間得有效溝通及資訊交換，更進而可提供正確且足夠之規範指引資訊協助金融機構即時凍結資產。

現行主管機關對於執行凍結所進行的宣導、通知或社群媒體溝通內容，並未具法律效力，但金融機構及從業人員尚未遵循辦理凍結，恐遭受民事、行政或刑事處罰之重大責任；然而金融機構為協助主管機關執行行政處分，逕不配合契約約定履行權利義務的作法，也使金融機構暴露極大的遵法風險，因此建議須透過制定法律明文規定方式提供金融機構行為規範，尚堪足夠賦予金融機構協助執行凍結作業之後盾，倘僅以行政指導、行政命令等便捷方式行之，恐仍難達到明確效果。

第二項 凍結資產法制於人壽保險契約之適用

依據保險契約之義務與性質，得列入人壽保險契約凍結範圍限於受制裁對象擔任要保人之保單；若要保人之法定代理人受到制裁，則該保單也屬於凍結範圍。

²¹⁷ 同註 71，頁 8。

而制裁對象為被保險人與受益人之保險契約，則不屬於受到凍結範圍。若受制裁對象於保險契約具有多重角色時，則從最嚴格的角色決定該保險契約是否屬於受凍結範圍。此外，要保人或利害關係人得向審議會舉證主張申請不應凍結保單。依此方向限制凍結範圍，較可保護被保險人之保障、善意第三人與避免對保險制度產生過大衝擊。

保險契約受到凍結後，則可準用保險契約停效效果，但不須經保險公司催告程序，也不提供寬限期與保費墊繳。當受制裁對象解除凍結，可準用復效規定，將除名時作為條件成就時，要保人可申請復效，而申請復效之時間限制，則以公告除名時點準用保險契約復效之時間限制。保險契約復效後，倘凍結期間曾發生保險事故，保險公司須依照契約加計延滯息或違約金履行給付。但，給付遲延並不可歸責於保險公司，對於延滯息或違約金應由請求機關負擔之。

第二節 建議

第一項 凍結範圍以指定公告為限

依據行政程序法第 5 條行政處分明確性原則及資恐防制審議會之運作與制裁例外措施及其限制事項辦法第 6 條第 2 款目標性金融制裁措施之必要性原則，金融機構應依循指定公告辦理凍結範圍，無須再行探究立法意旨或國際規範意涵，依本案指定公告內容，僅指定制裁對象本人得控制之資產，若金融機構凍結及於配偶、未成年子女等第三人，則屬恣意超越擴張公告範圍。倘處分機關與主管機關考量國情與人民習慣，欲透過金融機構實務判斷凍結資產之合理懷疑與關聯性，則需以法律授權裁量權限，並提供明確指引，且接受金融機構判斷失準及損害利害關係人利益之可能。而當金融機構發現疑似指定制裁對象之資產時，雖須通報可疑交易予法務部調查局，然因非屬於指定公告明確指涉範圍，故亦不包括在凍結範圍內。

第二項 修法建議

一、資恐防制法

金融機構現雖得援引行政執行法第 6 條第 1 項規定，認定金融機構為指定制裁公告之協助機關，然而，考量目標性金融制裁須毫不延遲生效之時效性，建議得於資恐防制法明文規定金融機構之協助義務與協助範圍，協助效力應溯及自公告時發生效力，且法務部得以電子郵件方式緊急通知公告。

而審議會於指定制裁對象時，建議立法明定其須考量制裁對象之生活基本所需及用度，同時公告制裁對象許可支付之人道酌留費用，以降低指定制裁公告影響正常生活可能；並得同時要求主管機關應於一定合理時間內將資恐案件移送司法審查，若時間經過後案件未進入刑事程序，則目標性金融制裁之行政處分將失去效力。此外，考量依據資恐防制法凍結之資產，多不屬於犯罪所得之特性，倘於短時間即由司法介入審查，亦可補強無罪推定原則之論理，更能衡平基本人權保障。

若因凍結而發生金融機構給付遲延情事，為保障契約雙方當事人權益與維持社會安定，應於資恐防制法明訂準用行政執行法第 6 條第 3 項法理，由請求機關負擔為佳。

二、保險法等其他法規

以筆者身處金融機構經驗，因為受到主管機關金管會高度監理，對於主管機關正式與非正式的所有指示，金融機構多不問本身法律風險皆照單全收。因此，關於制裁對象與金融機構間私法契約上權利義務行使事宜，資恐防制法主管機關縱無法於資恐防制法就各業別之契約關係詳盡規範，仍亟需透過前開建議建立跨部門溝通協調機制，促使各業別主管機關於相關法律中明文規範，方可為金融機構所得依循之依據。

筆者前開人壽保險契約停效與復效之建議，考量保險法條文精簡又不過度影響現行架構，建議得於保險法另立一節，以準用方式處理制裁對象相關保單之效力，也同時避免凍結制度過於影響整體保險制度及費用計算基準。





參考文獻

一、中文資料(按作者姓氏筆劃排序)

(一)書籍

1. APG，防制洗錢及打擊資恐措施中華台北相互評鑑報告，2019年10月。
2. FATF，中華台北金融情報中心譯，評鑑方法論 為評估「防制洗錢金融行動工作組織建議」之技術遵循及防制洗錢打擊資恐之效能評鑑，2013年2月。
3. FATF，行政院洗錢防制辦公室譯，防制洗錢金融行動工作組織打擊資助武器擴散指引 執行聯合國安全理事會決議之金融規定以打擊大規模毀滅性武器擴散，2019年11月。
4. FATF，行政院洗錢防制辦公室譯，評鑑方法論「防制洗錢金融行動工作組織建議」之技術遵循及防制洗錢打擊資恐之效能評鑑，2017年10月。
5. 公認反洗錢師協會，國際公認反洗錢師 CAMS 資格認證教材，第六版，2017年。
6. 江朝國，保險法論文集(二)，瑞興圖書，1997年3月。
7. 江朝國，當代案例商事法，新學林出版股份有限公司，2007年9月。
8. 行政院洗錢防制辦公室，國家洗錢及資恐風險評估報告，2018年4月。
9. 吳志光，行政法，修訂9版，新學林出版股份有限公司，2019年3月。

月。

10. 吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，增訂 15 版，三民書局股份有限公司，2017 年 9 月。
11. 林俊益，刑事訴訟法概論(上)，新學林出版股份有限公司，2006 年 9 月。
12. 林晉億等十七人，從不及格到亞洲第一 我國 2019 年 APG 第三輪相互評鑑紀實，行政院洗錢防制辦公室，2020 年 12 月。
13. 陳新民，行政法學總論，新 9 版，三民書局股份有限公司，2015 年 9 月。
14. 張成虎，反洗錢與反恐融資，中國金融出版社，2016 年 10 月。
15. 蔡震榮，行政法概要，五南圖書出版股份有限公司，2012 年 10 月。

(二)期刊論文

1. 林鈺雄，洗錢擴大利得沒收之審查體系，月旦刑事法評論，第 11 期，頁 45-66，2018 年 12 月。
2. 柯耀程，扣押問題的定性與思辯，國立高雄大學法學論叢，第 6 卷第 2 期，頁 103-130，2011 年 3 月。
3. 馬躍中，臺灣反恐現況及因應對策-借鏡歐盟與德國法，世新法學，第 10 卷第 2 期，頁 311-347，2017 年 6 月。
4. 許兆慶、彭德仁，洗錢防制之立法宗旨及國際規範本土化過程，財產法暨經濟法，第 50 期，頁 37-82，2017 年 12 月。
5. 許恆達，國際法規範與刑事立法：兼評近期刑事法修訂動向，臺大法學論叢，第 46 卷特刊，頁 1257-1330，2017 年 11 月。
6. 陳清雲，論立法院對行政命令之審查機制，法學叢刊，第 194 期，頁 111-1135，2004 年 4 月。

7. 黃舒芃，比例原則及其階層化操作——一個著眼於司法院釋憲實務發展趨勢的反思，中研院法學期刊，第 19 期，頁 1-52，2016 年 9 月。
8. 潘怡宏，擴大利得沒收之合憲性解釋——德國聯邦最高法院刑事裁判 BGHSt 40, 371 譯介，月旦裁判時報，第 46 期，頁 92-102，2016 年 4 月。
9. 蔡佩玲，洗錢防制法新法修正重點解析，檢察新論，第 21 期，頁 46-95，2017 年 1 月。
10. 蔡佩玲，國際洗錢防制發展趨勢與我國洗錢防制新法——兼論刑事政策變革，刑事政策與犯罪防治研究專刊，14 期，頁 3-12，2017 年 10 月。
11. 蔡佩玲，資恐防制法立法緣由及簡介，檢察新論，第 24 期，頁 87-99，2018 年 8 月。
12. 蔣念祖，洗防、資恐立法進程與國際評鑑，萬國法律，222 期，頁 34-47，2018 年 12 月。
13. 蕭文生，行政處分明確性之要求——評最高行政法院 94 年度判字第 2015 號判決及最高行政法院 98 年度判字第 1132 號判決，月旦法學雜誌，第 184 期，頁 207-219，2010 年 8 月。
14. 駱平沂，當前美台兩國反恐行動法制與對策之探討，國境警察學報，第 9 期，頁 121-152，2008 年 6 月。

(三) 碩博士學位論文

1. 何致晴，合憲性解釋於司法院釋字的探究——以刑法規範為中心，國立政治大學法律研究所碩士論文，2020 年。
2. 吳皇譽，金融業防制洗錢及打擊資恐法令遵循制度之研究——以金融

集團防制洗錢及打擊資恐資訊分享為核心，國立政治大學法律研究所碩士論文，2019年。

3. 林大維，人壽保險契約之停效與復效，國立政治大學法律研究所碩士論文，2009年。
4. 陳雙環，當前中華民國反恐對策之研究，國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班碩士論文，2004年。
5. 曾韻潔，人壽保險契約停效與復效制度之研究，銘傳大學法律學系碩士班碩士論文，2015年。

(四)政府公報、出國報告

1. 立法院公報，第105卷第57期，院會紀錄，頁349-373。
2. 立法院公報，第105卷，第69期，委員會紀錄，頁103-138。
3. 立法院公報，第107卷第95期，院會紀錄，頁1-79。
4. 立法院公報，第85卷，第33期，司法、財政委員會紀錄，頁161-204，審查洗錢防制法草案說明。
5. 立法院公報，第98卷，第19期，院會紀錄，頁275-285，管理外匯條例第19-3條草案及國際金融業務條例第5-2條草案審查報告。
6. 行政院公報，第023卷第101期，2017年6月3日，檢自：
https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg023101/ch03/type3/gov22/num6/images/Eg01.pdf，最後瀏覽日2020年11月10日。
7. 許心婷等二人，出席「2019年亞太防制洗錢組織評鑑員訓練研討會」出國報告，2019年6月。

8. 彭靖，亞洲開發銀行(ADB)舉辦之「防制洗錢及打擊資恐監理」區域研討會心得報告，2018年12月。
9. 蔡佩玲等五人，「FATF TREIN-防制資助武器擴散訓練(Training Course on Counter-Proliferation Financing)」出國報告，2018年1月。

二、英文資料

1. Convention against the Taking of Hostages (1979).
2. Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1997).
3. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (1970).
4. IAIS, Application Paper on Combating Money Laundering and Terrorist Financing (2013).
5. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999).
6. United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988).
7. United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (1980).
8. United Nations Convention on the USE of Electronic Communications in International Contracts (2005).