

出國報告（出國類別：出席研討會）

參加「防制洗錢及反制資助恐怖主義 高階監理研討會」報告

出國人員：

行政院金融監督管理委員會銀行局薛專員暖璋

出國地點：馬來西亞吉隆坡

出國期間：96年4月14日至4月21日

報告日期：96年7月21日

摘 要

「防制洗錢及反制資助恐怖主義高階監理研討會」(SEACEN - World Bank Regional Advanced Workshop for Banking Supervisors on Anti-Money Laundering and Counter Financing of Terrorism) 係一項訓練計畫，由東南亞中央銀行總裁年會所屬研究訓練中心 (SEACEN) 與世界銀行 (World Bank) 共同規劃，馬來西亞中央銀行負責主辦，於96年4月15日至20日假吉隆坡舉行。本次研討會共有來自柬埔寨、印度、印尼、澳門、馬來西亞、尼泊爾、菲律賓、斯里蘭卡、泰國、東帝汶、越南及台灣等12個國家共33人參與。我國由金融監督管理委員會檢查局黃秘書賢坤及銀行局薛專員暖瑋代表參與。

鑒於洗錢活動可能威脅金融體系之完整性，故各國中央銀行及金融監理機關就執行防制洗錢計畫方面一直扮演積極角色。本次研討會之目的即在促進區域內各國對防制洗錢及反制資助恐怖主義之國際義務之瞭解，以有效推動防制洗錢及反制資助恐怖主義監理機制之落實。研討會內容共包括瞭解銀行落實防制洗錢及反制資助恐怖主義之國際標準等七個主題，課程係由來自世界銀行、國際貨幣基金，英國、加拿大、法國、馬來西亞金融監理機關之資深官員、教授及銀行資深人員主講，並藉由小組討論，相互吸收各國於防制洗錢及反制資助恐怖主義之寶貴經驗。

目 次

| | |
|------------------------|---|
| 1、 目的 (背景說明) | 3 |
|------------------------|---|

| | | |
|----|---------|----|
| 2、 | 研討會內容 | 4 |
| 3、 | 心得暨建議事項 | 25 |
| 4、 | 附錄 | |

附件一：議程

附件二：出席人員名單

附件三：會議資料

壹、前言（背景說明）

「防制洗錢及反制資助恐怖主義高階監理研討會」（SEACEN - World Bank Regional Advanced Workshop for Banking Supervisors on Anti-Money Laundering and Counter Financing of Terrorism）係由東南亞中央銀行總裁年會所屬研究訓練中心（SEACEN）與世界銀行（World Bank）共同規劃，馬來西亞中央銀行負責主辦，於96年4月15日至20日假吉隆坡舉行之一項訓練計畫。

鑒於洗錢活動可能顯著威脅金融體系之完整性，故各國中央銀行及金融監理機關就執行防制洗錢計畫方面一直扮演積極角色，打擊清洗黑錢財務行動特別組織（Financial Action Task Force，以下簡稱FATF）已就防制洗錢及反制資助恐怖主義（Anti-Money Laundering and Counter Financing of Terrorism，以下簡稱AML/CFT）建立一套評估遵循AML/CFT之基準。本次研討會之目的即在促進區域內各國對AML/CFT之國際義務與瞭解，以有效推動AML/CFT監理機制之落實。

本次研討會內容共分七個主題：（1）瞭解銀行落實AML/CFT之國際基準（2）建立具國際基準之AML/CFT金融監理機制（3）AML/CFT之檢查技術（4）以風險為基礎之AML/CFT（5）有效的金融監理之制裁（6）管理匯款（7）小型金融機構AML/CFT。

上揭課程係由來自世界銀行、國際貨幣基金，英國、加拿大、法國、馬來西亞金融監理機關之資深官員、教授及銀行資深人員主講；學員來自柬埔寨、印度、印尼、澳門、馬來西亞、尼泊爾、菲律賓、斯里蘭卡、泰國、東帝汶、越南及台灣等12個國家共33人參與。我國由金融監督管理委員會檢查局黃秘書賢坤及銀行局薛專員暖瑋代表參與。

貳、研討會內容

一、瞭解銀行落實AML/CFT之國際基準

（一）銀行AML/CFT之國際基準係來自於

- 1、2001年10月巴塞爾金融監督委員會發布之「銀行客戶審查（Customer due diligence for banks）」，俟後於2004年10月再發布「整合認識客戶風險管理（Consolidated KYC Risk Management）」。
- 2、巴塞爾銀行監理委員會所發布之指導原則
 - （1）2006年10月5日公布「有效銀行監理之核心原則」（Core Principles for Effective Banking Supervision），有關防制洗錢之關鍵核心原則為第18點：「『金融服務濫用之預防』：監理機關須確認銀行已建立適當之政策、作業規範及程序，包括「認識客戶」原則，以提升

金融體系之職業道德及專業水準，並避免銀行有意或無意地被利用而涉入犯罪活動」。其他相關之核心原則包括第3點「設立標準」、第4點「重大所有權移轉」、第7點「風險管理程序」、第12點「國家風險與移轉風險」、第15點「作業風險」、第17點「內部控制及審計」、第19點「監理方法」、第23點「監理機關糾正之權限」、第24點「合併監理」及第25點「母國及地主國關係」。

(2) 2001年10月發布之「銀行客戶審查」及2004年10月發布之「整合認識客戶風險管理」：強調認識客戶標準之重要性、認識客戶標準之基本原則（包括接受客戶政策、確認客戶之一般認定標準與特別課題）、持續監控帳戶與交易、風險管理、監理者之角色與將上揭標準及原則運用於跨國界之交易。

3、FATF之40項建議及9項特別建議評鑑方法論：是用來評鑑其會員是否遵循AML/CFT之國際標準，這些標準如何有效施行。

(1) 金融機構遵循FATF第5項建議－客戶審查及紀錄保存：

- A. 金融機構不允許匿名帳戶或虛名帳戶。
- B. 金融機構應建立客戶審查措施之時機，包括與客戶建立業務關係時、發生特殊交易（或交易金額超過一定門檻）、發生疑似洗錢或資助恐部分子時、懷疑先前客戶資料之真實性或正確性時。
- C. 金融機構應被要求之客戶審查措施：包括使用可靠獨立之原始文件、資料或技術以辨識客戶、辨識並驗證受益所有權人、以業務關係為目的蒐集相關資訊、持續進行客戶審查等。
- D. 金融機構應以客戶、企業關係或交易之風險高低為基礎，採行客戶審查，且符合主管機關所定之指導原則。例如，對高風險客戶、高風險業務關係或交易，進行更深入之審查，對低風險客戶，除有洗錢或資助恐怖份子疑慮外，各國可自行決定採行縮小或簡化措施。
- E. 對於臨時客戶，金融機構應在與客戶建立業務往來或進行交易時（或之前）確認客戶身分及該帳戶之受益所有權人。如屬瞬間完成之交易、不干擾業務正常營運或防制洗錢風險能有效控制，各國可以允許金融機構在完成業務關係後再進行確認客戶身分及辨識受益所有權人。
- F. 如果金融機構未能依上述程序進行客戶審查，金融機構應不允許該客戶開戶、建立業務關係或執行交易，甚至金融機構應考慮申報異常交易或與該客戶終止往來。
- G. 金融機構基於實務與風險，應被要求在適當時機，對現有客戶及新客戶進行客戶審查。

(2) FATF其他與金融機構相關之建議包括：

- A. 第6項建議－高知名度政治人物。

- B. 第7項建議－代理銀行。
- C. 第8項建議－濫用科技與非面對面之客戶。
- D. 第9項建議－透過仲介或第三者進行部分客戶審查。
- E. 第10項建議－紀錄保存。
- F. 第11項建議－複雜或異常交易。

(二)有關客戶審查重點

- 1、與客戶建立業務關係及發生偶發性交易時，均須進行客戶審查。
- 2、確認客戶資料是可信賴的：包括使用不同的認識客戶技術及原始文件。
- 3、辨識受益所有權人 (Beneficial ownership)。
- 4、持續進行客戶審查。
- 5、區分高風險及低風險客戶群，以採用不同之審查程序。
- 6、高知名度政治人物 (Politically-exposed persons)：須資深經理人採更精進之查核技術。
- 7、對代理銀行 (Correspondent banking) 之審核政策及程序。
- 8、針對特定產業之審核程序。

(三)紀錄保存：

- 1、保存期間為5年：保存紀錄包括開戶檔案、交易紀錄、代理銀行等資料。
- 2、有關電匯紀錄：包括原始交易人資訊、交易過程及資金流向。

(四)可疑交易之申報：

- 1、申報通常係基於可疑或合理懷疑而為之。
- 2、無交易金額之門檻：不論交易金額多寡，只要可疑，一律申報。
- 3、嘗試與客戶對談，如對方應答有問題，即應提出合理之懷疑。
- 4、銀行行員之法律保障：銀行行員只要遵循規定，即可免於刑責。
- 5、銀行須善盡保密義務。
- 6、申報大額現金交易並非強制性：有些國家認為交易金額超過一定門檻甚為重要，須作申報；也有些國家認為現金交易不論金額多寡均不須申報。

(五)系統及控管之重點：

- 1、防制洗錢及反制資助恐怖主義之程序、政策及控制點。
- 2、適當聯繫防制洗錢之法律遵循主管。
- 3、獨立之稽核功能。
- 4、員工教育訓練計畫。
- 5、監督海外分行。

(六)法規及監理重點：

- 1、指定權責主管機關：足夠的組織、預算及員工，以確保其能獨立運作。
- 2、確保金融機構遵循相關法規：主管機關須有足夠之權限予能力，進行日常監理與實地檢查，以檢視相關檔案及交易紀錄，並有制裁權限。
- 3、運用巴塞爾核心原則。

(七)其他重要層面：

- 1、須有效落實AML/CFT之基準。
- 2、不易進行全面客戶審查，但仍須執行。
- 3、可疑交易之申報內容包括資金流入與流出之資訊。
- 4、檢視法規遵循須同時考量監理過程。
- 5、防制洗錢及反制資助恐怖主義係政府機關及私部門共同面臨之挑戰。

(八)實施AML/CFT之挑戰：

- 1、確認客戶身分：金融機構與客戶之關係是長久之關係，在與客戶建立長久之業務關係中，須就辨識受益所有權人、持續監控、處理高風險客戶（包括高知名度政治人物）及以風險為基礎等方面特別留意。
- 2、異常交易範圍：金融機構須建立異常交易之檔案，金融機構系統亦須辨認不尋常交易及可疑交易，惟金融機構經常不會自願申報異常交易，爰AML/CFT之關鍵因素在於金融機構能否即時申報、其申報品質及申報後金融情報中心如何處理所申報之資訊。
- 3、資深經理人之職責：須以由上到下之方式，由董事會建立AML/CFT之政策，資深經理人確保政策之執行，此外，法規遵循主管、遵循測試與查核及員工訓練亦扮演重要角色。
- 4、技巧與資源：金融機構須考量專業知識（影響遵循與查核之功能及員工之認知）、遵循成本（系統之設計、控制、監控程序）及法規環境（政策誘因、監理之專業程度）。
- 5、低所得國家：通常會面臨設備較不進步之限制。
- 6、現金基礎之社會體系：以現金為基礎之經濟體系不必然為低所得國家，但仍須思考其異常交易及合理之大額交易申報為何、若金融情報中心將收受過多申報之風險、現金交易之有限審計軌跡不利查核、現金廣泛地於跨國界移動等問題。

二、建立具國際基準之AML/CFT金融監理

(一)巴賽爾金融監督委員會發布之「銀行客戶審查」、「整合認識客戶風險管理」及指導原則（詳一、瞭解銀行落實AML/CFT之國際基準，第4頁及第5頁）。

(二)FATF有關監理機關之建議

1、第23項建議：

- (1)各國應確保金融機構遵守AML/CFT之規範與監督，並有效執行FATF之建議事項。各國主管機關應建立必要之法律或管理措施，以防止罪犯或犯罪集團控制或成為受益所有權人、擁有顯著之控股權益或握有管理權限。
- (2)金融機構遵循核心原則所規範有明確目的及有關洗錢之監管措施，應同樣運用在AML/CFT之目標上。

2、第29項建議：

監理機關應有適當之權限進行監控並確保金融機構執行AML/CFT之規定，包括實地檢查。監理機關應有權限強迫金融機構保存有關其遵循AML/CFT之資訊，如無法遵守之AML/CFT相關規定，亦應有適當之強制與制裁措施。

3、第31項建議：

政策制定者、金融情報中心、執法者及監理機關應有有效之機制，並在打擊洗錢與資助恐部分子之政策發展與執行能達相互合作與協調。

(三)有關AML/CFT監理之法規

1、有效AML/CFT監理架構之前提為建構完善之法規實施環境：

- (1)只有在法規完善之環境下，AML/CFT之措施才能發揮其功效。例如，貪腐或缺乏監督會使得制裁處於不確定之環境、制裁如不符比例原則會使制裁不具信賴，故制裁亦須有效施行。
- (2)強化法規環境之方式：首先，應將資源集中於落實基本法律之執行上，再進一步就法規及監理之方面發展，並評估其優先性；其次，採用AML/CFT之國際標準，並強化主管機關之權限。

2、法律與行政規則須具一致性以達AML之目標：

- (1)涉及相關機構：為達AML之目的，應允許銀行將客戶資料提供予相關機關或其他機構；此外，銀行有結清不當使用之帳戶之權力，其與任何人均可開戶之權力一致。
- (2)涉及跨國法規：監理者應實施國際合作，在合併AML風險管理中，基於全世界之觀點，外國機構亦應參與。

3、以指導原則來補充AML/CFT法規之不足：

- (1)在一個法規體系，法律及行政規則之位階高於指導原則，故指導原則不能超越或違反法律或行政規則；有關AML之義務或職責可透過相關委員會來宣布。
- (2)指導原則係透過多個管道來提供：例如，AML/CFT委員會之決策須公開且須於年報上揭露，同時，也提供AML之問卷，以瞭解AML/CFT相關訊息之來源。

4、監理機關應能透過日常監督與實地檢查以獲取足夠之訊息：

- (1)監理機關應確保金融機構會計紀錄之完整性：包括確認金融機構能有可信賴之會計制度且留存交易之審計軌跡，信賴外部審計人員之簽證，監理機關、外部審計人員或其他主管機關均能進行實地檢查等。
- (2)日常監理之規定：監理機關應要求金融機構以審慎報告提供量化訊息，包括AML每年問卷、內部控制與遵循報告、稽核報告等；基於AML之目的，監理機關應能取得有關AML之相關訊息，包括客戶檔案資料、遵循報告、異常交易報告等。

(3)有關實地檢查：實施對象包括國外分行、子行及業務委外辦理之機構，另主管機關之檢查不應干擾司法調查。

5、監理權限應有效執行：依據FATF第23項建議，金融機構應遵循「核心原則」所規範有明確目的及有關洗錢之監管措施，並應運用在ALM/CFT之目標上。

(四)涉及監理之國內及國際合作

1、洗錢防制工作須許多行政機關參與，且涉及國內及國際合作：國際間就打擊洗錢防制方面，除須相關行政機關須緊密合作外，主要透過下列三種方式來安排：

(1)法規之落實與執行：犯罪案件之起訴是警政及司法機關之責任，另由於監理者於防制洗錢之主要任務是主導銀行落實相關預防性措施，爰監理機關並非法律執行之主管機關。

(2)預防性措施：預防性措施須金融機構參與，金融監理機關的責任即是確保金融機構致力於洗錢防制工作。

(3)金融情報中心（Financial Intelligence Unit，以下簡稱FIU）：於司法機關及金融監理機關間扮演中介或連結角色，將專業之分析報告傳遞予相關司法機關。

2、以法國為例

(1)法國銀監會與TRACFIN（法國財政部轄下單位）緊密合作

A. 法國銀監會與TRACFIN之合作模式：雙方合作模式係明定於貨幣及財務法(Monetary and Financial Code)中，雙方會持續交換訊息、舉辦教育訓練課程。銀監會召開例行性會議時，TRACFIN會給予相關協助，包括討論有關違反洗錢防制法之制裁措施、相關法規、實地檢查部門規劃每年檢查計畫及每年與監理人員討論相關議題。

B. TRACFIN提供有關基本的評估防制洗錢風險之資訊；金融機構須盡到洗錢防制義務，提供異常交易報告等訊息，並於法國銀監會建檔。

(2)與司法機關日常接觸

A. 對個別任務之諮詢與協調：為強化相關行政機關共同合作以進行打擊洗錢防制之工作，一般諮詢會議於巴黎法院召開，由銀監會之秘書處提供專業諮詢，以供檢調單位取得金融交易上之建議意見。

B. 人員交流與訓練：銀監會人員扮演一個專業角色，協助巴黎法院審理相關案件；參與打擊金融犯罪組織舉辦之常態性訓練與研討會。

(3)與其他國內行政機關進行合作

A. 與其他保險公司之監理者或金融市場之行政機關合作，包括訊息

交換、合作模式、聯合會議及聯合檢查。

- B. 與行他行政機關及專業組織合作，例如海關參與銀監會每年檢查規劃，銀監會的指導原則（AML問卷）也適用於其他專業組織，故需要與其定期召開會議以了解其落實AML法規所遭遇之問題。

(4) 與國外行政機關之合作

- A. 歐盟各國如要求法國銀監會確認其境內金融機構之相關訊息，銀監會須藉由實地檢查或由其他行政機關進行檢查予以確認。如歐盟各國之資料對法國銀監會之任務有所幫助，法國銀監會可與歐盟各國監理機關交換訊息。
- B. 根據規則L, 銀監會可以與非歐盟國家之金融監理機關得進行協議並就下列事項進行合作：
 - (A) 由該國主管機關對設立於其境內之分行或子行實施實地檢查。
 - (B) 經該國主管機關同意，由法國銀監會到該國實施實地檢查。
 - (C) 傳遞、交換或接受對個別任務有用之資訊。
- C. 根據規則L, 如符合互惠原則且保守業務秘密之義務相同，法國銀監會可與國外金融監理機關交換訊息。

D. 主要課議

- (A) 合作對象可能不易確認：由於合作係基於主管機關間實施類似任務，而各國組織或機關之監理範圍並不相同，故合作對象不易確認。
- (B) 與其他主管機關合作須考之條件：互惠性(對等性)、相互保守業務機密、對於其任務是有用的。
- (C) 合作模式須以正式文件表示：包括合作諒解備忘錄(MOU)、信函(Letter of intent)及會議等。

(5) 主動參與國際合作

- A. 參與巴塞爾委員會之工作：為達防制洗錢的目的，巴塞爾委員會的Working Group已經發展一系列的認識客戶原則，法國銀監會在巴塞爾委員會的辦事處就研擬該原則方面扮演一個關鍵性的角色。上揭委員會已發布之原則包括銀行認識客戶原則（2001年10月發布，強調加強監理機關間相互合作之需要），其他值得一提的文件包括銀行監理者間合作之基本要素（2001年5月發布）、開立帳戶之認識客戶原則（2003年2月發布）及合併風險管理（2003年10月發布）。
- B. 參與FATF及IFI之工作：法國銀監會秘書處（SGCB）以財務專家的角色參與FATF會員評鑑工作，同時，也是FATF會員，評估分析非合作國家或地區之財務、法規架構及實施情況，另外，在國際金融組織（IFI）參與防制洗錢之評鑑工作，並在發展評估AML/CFT之國際架構與方式扮演積極角色。

三、AML/CFT之檢查技術－以法國經驗為例

(一) 監理機關每年檢視金融機構AML問卷係日常監理之主要方式。

- 1、法國銀監會所發布第2009-09號指令中有一份問卷，簡稱QLB，是AML問卷，該問卷由執行經理人所簽發，問卷內容共分四個部份。
- 2、為利銀監會評估，問卷的第三個部份（QLB3）有將近100個問題，有系統的瞭解各機構對AML之落實情形，例如：
 - (1) 為落實法規之要求，各機構採行內部AML之程序。
 - (2) 各機構是否有偵查AML/CFT之工具，特別是電腦化偵測系統之有無。
 - (3) 內部控制系統之一致性與否。
 - (4) 稽核人員為確保AML程序能有效執行，所採行之查核方式。
- 3、QLB亦提供指導原則，包括相關法規釋示、最佳實務指引，且第2000號指引之問卷內容經常更新，以因應法規更新並與國際接軌，促使各機構盡速採行新措施。
- 4、檢視AML問卷回復內容，並決定後續採行方式：在QLB上之問卷可決定各機構缺失之重大性，通常係就缺失之嚴重性或答復一致性與否（特別在同一金融集團內）來決定其缺失之嚴重性，並請各該機構提出解釋，各該機構可用信函回答或在會議中答復。

(二) 檢視內部文件並訪談銀行經理人以獲悉有關AML之額外訊息。

- 1、為確認缺失嚴重性，監理機關須蒐集足夠之文件（包括內部控制報告與內部控制程序之瞭解等內部控制文件），有系統分析AML政策及程序，此外，法律遵循報告也是額外取得訊息之方式。
- 2、訪談銀行經理人：
 - (1) 安排例行性會議，就AML法規遵循與否，具體討論，以提升雙方對缺失及實際執行情況暨其缺失之認知，同時，也可就缺失改善或內部稽查及外部審計之建議等事項，進行討論。
 - (2) 就個別案件：當媒體就個別案件報導時，或其他行政機關對個別案件有疑慮時，可就個別案件進行討論。

(三) 實地檢查仍為確保遵循AML之有效工具。

- 1、實地檢查的型態有下列多種型態：
 - (1) 一般檢查：主要檢查個別機構法規遵循程度，包括各機構對AML法規要求之遵循程度。
 - (2) 特定檢查(Specific inspections)：針對某個特定主題所作之檢查，包括信用風險、內部控制、洗錢防制等。
 - (3) Thematic inspections：就一個特定主題對不同機構作一個橫向的瞭解。例如，在2001年9月恐怖主義攻擊事件後，銀監會曾就反金融恐怖主義方面，對66個機構進行檢查。
- 2、檢查人員對各機構就下列各點進行獨立評估：

- (1)內控組織及內控程序，是否足以確保機構持續進行洗錢防制。
 - (2)會計制度是否健全而可信賴。
 - (3)機構之認識客戶之程序。
 - (4)大額與異常交易是否深入瞭解資金來源及流向。
 - (5)交易紀錄之保存情形。
 - (6)異常交易之建檔。
 - (7)員工接受有關洗錢防制方面之訓練。
- 3、就銀行檔案進行抽樣，瞭解銀行對客戶審查及認識客戶之遵循程度，同時，進行交易測試，瞭解銀行對異常交易之處理情形，評估異常交易報告之品質，以確認銀行是否落實執行異常交易或大額交易之申報。
 - 4、確認控制計畫之適切性：是否基於認識客戶及其風險而進行評估。
- (四)實地檢查後之後續處理及缺失改善是連結日常監理與實地檢查之方式。
- 1、檢查報告簽發前，檢查人員及金融機構會進行多次非正式討論，以確認雙方認知程度；之後，檢查報告會送給經理部門，並請金融機構就報告之主要發現提供意見；檢查人員再對金融機構之意見予以回應。
 - 2、當發現金融機構有嚴重的問題時，會將相關訊息移請銀監會採行制裁措施；該金融機構須就檢查人員所發現之問題提出解釋，如果銀監會確認問題不太嚴重，亦會發出信函。
 - 3、該信函同時送給該金融機構之經理部門及外部稽核人員，經理部門需讓董事會獲悉信函內容，並在一定期間內提出缺失改善計畫。
 - 4、缺失改善行為包括：完整的認識客戶計畫、以風險暴露程度評估客戶風險及交易之計畫、完整的AML政策及程序、額外的教育訓練計畫。

四、以風險為基礎之AML/CFT之方式

(一)背景

- 1、在2003年FATF修正版第一次明確地確認了以風險為基礎之AML/CFT之風險管理方式（risk-based approach，以下簡稱RBA）。
- 2、對洗錢及資助恐怖主義之風險及其管理，可就下列方面予以考量：
 - (1)各機構對各種標準之運用。
 - (2)認識客戶之範圍。
 - (3)各機構內部控制之本質。
 - (4)監理之範疇。
- 3、目前並未強制運用採用RBA。

(二)不須採用RBA之領域

- 1、在某些特別的金融活動或機構型態中，例如，交易型態相當受限，進行洗錢之可能性相當低，發生洗錢之風險相當低。
- 2、就某個個體而言：例如，個人或法人偶然地進行一項金融活動，或在

有限之環境下進行金融活動，其發生洗錢之風險極小。

(三) 認識客戶原則

- 1、金融機構應該運用各項認識客戶原則，基於客戶之型態、企業之關係或交易類型等，以決定以風險敏感度為基礎之衡量方式。
- 2、RBA之衡量方式應與主管機關所發布之指導原則一致。
- 3、對風險較高之類別，金融機構須採行更精進的認識客戶方式。
- 4、對風險低之類別，各國可以決定採行較少或簡化之認識客戶方式。

(四) 內部控制

- 1、發展適當的內部控制政策、稽核程序及教育訓練計劃。
- 2、內控之型態及程序取決於AML/CFT之風險、企業規模、地區性、整體環境。

(五) 監督

- 1、對銀行、保險及證券公司之監理係均應運用巴塞爾核心原則第24條、第25條及第29條。
- 2、其他金融機構之監督，原則上以風險敏感度為基礎之方式予以監理，除非從事匯兌或幣別兌換之服務需登記或取得執照，才須作有效檢視其遵循程度。

(六) 面臨的挑戰

- 1、就許多國家而言，此種以風險為基礎之AML/CFT方式是最新發展，且尚未經測試。
- 2、僅少數文件談論如何落實以風險為基礎之AML/CFT之風險管理方式。
- 3、僅非常少數外部評鑑人員就如何建構以風險為基礎之AML/CFT方式有實務經驗。
- 4、金融機構並不清楚主管機關對次類模式之看法。
- 5、因此，各界對此類模式之預期及瞭解是不一致的。

(七) 因應挑戰

- 1、TATF已經建立電子顧問群（Electronic Advisory Group）。
- 2、須公部門與私部門共同合作。
- 3、相關草稿文件在2007年4月已經提供予許多國家。
- 4、相關指導原則預期2007年6月公佈。

(八) RBA之優點

- 1、需要機構深思熟慮地將AML/CFT之風險以風險敏感度為基礎予以衡量。
- 2、使機構更深入了解AML/CFT之實質風險，而非單純地勾選是否遵循洗錢防制之要求，以助於機構採行更好的降低風險方式，並達到較佳的成本利潤平衡點。
- 3、隨時間經過，風險會改變，其衡量風險方式也會改變。
- 4、目前尚無單一藍圖去發掘單一風險衡量方式。
- 5、使機構較易評估其個別交易涉及洗錢與資助恐怖主義之暴險額。

(九) 執行RBA之挑戰

- 1、金融機構須有分析ML/FT風險之專家
 - 2、目前實務上以風險惟衡量基礎之模式呈現多元化發展，表示機構及管理者需要更努力以確認及宣導RBA實務。
 - 3、須將基本法規及義務放進RBA，以避免RBA執行不佳，導致該實務無效。
 - 4、在落實AML/CFT方面，金融機構可能希望維持現況而不願意改變，換言之，金融機構可能抗拒採行RBA。
 - 5、如採行RBA，由於需要投入電子設備及增加訓練，金融機構之資金移轉成本會提高。
 - 6、前臺員工會較偏好以檢查表方式工作，不利RBA之推動。
 - 7、在以現金為基礎之經濟體系，採用RBA將面對更多的挑戰。
- (十)有效採行RBA之因素
- 1、在主管機關管轄權限內，主管機關須確知其洗錢與資助恐怖主義之弱點及風險所在。
 - 2、法律及政策：對具較高洗錢與資助恐怖主義風險之企業活動、客戶、產品、通路及地理區域，須持續努力評估，以降低其風險。
 - 3、公部門及私部門間須不斷持續進行合作。
 - 4、金融機構須所有股東支持。
 - 5、法規及監理政策：
 - (1)評估機構面對AML/CFT風險及其風險管理機制之有效性。
 - (2)留意從事高風險活動之機構。
 - (3)認識客戶程序、交易之監控及員工訓練須與RBA一致。
 - 6、制裁政策及程序：有效之RBA並不能降低所有風險，爰制裁應將重點集中在制度及控制不佳之機構上，如已經實施適當的內控制度與控制，並未能降低所有風險，即應免於受罰。
 - 7、金融機構：
 - (1)風險管理計畫須包括洗錢風險之評估，該評估包括採性適當之認識客戶原則、持續認識客戶及適當的控制環境。
 - (2)當客戶開始從事交易時，風險便存在，持續監控交易是RBA制度之基礎。

五、建立有效的金融監理之懲戒措施

(一)前言

銀行為金融體系之守門員，國家需要銀行日以計夜努力以保護金融體系之完整性。沒有銀行的努力，黑錢會悄悄進入金融體系，犯罪交易、違法、貪腐隨黑錢而來。就可疑活動可能被利用來從事不法活動而言，銀行須正確地認識他們的客戶、篩選交易。而一個有效制裁制度是能確保銀行扮演好守門員角色之關鍵因素，FATF勾勒出建立一個適當的制裁制度之重要性，以遏止洗錢及資助恐怖主義。金融機構如未能建立

適當之AML/CFT遵循程序，即可能須承擔法律責任，對其財務面及其聲譽也會產生負面影響。

- (二)適當制裁之重要性：建立一個適當的制裁制度對遏止洗錢及資助恐怖主義扮演一個關鍵角色。各國政府為配合其不同的法律環境及組織，採用不同的制裁措施，不論是已開發或發展中國家，對於銀行不能盡AML/CFT義務者，均應採用一套制裁措施。
- (三)適當的制裁制度之先決條件：首先，政府應指定一個主管機關（如監理者或金融情報中心），訂定明確的職責及目標，並賦予其足夠制裁權力，以使其於必要時能採用適當的制裁措施；其次，有必要建立適當之法律及監理架構，對金融機構持續監理、督促其遵循相關法令，及對監理人員之法律保障，均應立法明訂；最後，監理者應具備作業獨立性、透明程序，以履行其職責。
- (四)採行可能的制裁措施：參照TAFT第17項及第28項建議如下：

1、TAFT第17項建議：

- (1)各國應確實制定有效、相對稱及懲戒性之刑事、民事或行政制裁，以處理未能遵照TAFT建議之有關反洗錢與打擊恐怖恐怖分子規定之自然人或法人。
- (2)各國應指定特定機構，並賦予權限以執行這些制裁功能。針對未能遵守規定之本質，由不同的權責機關負責執行制裁工作。
- (3)制裁對象將不只限於金融機構或行業之法人，也將擴及到其董事或高階管理人員。
- (4)應依情況的嚴重程度給予明確合宜之制裁，包括採取紀律懲戒、財務懲戒，以及在可能的情況下得以撤銷、限制或暫停金融機構執照。

2、TAFT第28項建議：負責執行洗錢、資助恐部分子及相關箝制犯罪調查之有關機關，應有權執行下列事項：

- (1)強迫取得。
- (2)搜索人或營業處所。
- (3)扣押即取得。

金融機構和其他行業及個人所持有或維護之金融交易紀錄、在客戶審查程序中取得的身份辨識資料、帳戶檔案、業務通信聯繫及其他紀錄、文件或資訊。這些權限應透過法律程序來執行，如傳票、傳喚、搜索令、扣押令或法院命令，並應可用在洗錢、資助恐部分子及前置犯罪偵查予起訴或相關行動，如凍結及沒收犯罪所得。

六、微型金融AML/CFT

(一)定義及特性

1、定義

- (1)微型金融（microfinance）係指提供予低所得者（通常是非薪水階

級) 及其企業 (通常是非正式) 之金融服務 (Richard Rosenberg)。

(2) 微型金融係金融服務係設計予低所得客戶, 使用最近25年最新發展之金融服務, 其廣泛定義為任何提供予貧者之組織, 如信用合作社、小型之商業銀行、金融民間社團等 (CGAP Occasional Paper 8)。

2、特性: CGAP(Consultative Group to Assist the Poor) 認定微型金融存在於下列不同金融機構:

(1) 專業化之微型金融: 1980年代由民間社團或非銀行之金融機構產生。

(2) 商業銀行之微型金融: 某些小型金融服務機構與某些銀行會對非傳統客戶提供微型金融服務。

(3) 金融合作組織 (包括信用合作社): 以小型且由會員以普通股持有之儲貸機構。

(4) 低資本之鄉村銀行或地區性銀行: 由個人、會員或地方政府等持有之銀行。

(5) 由州發展及農業銀行: 州所擁有以促進農業或該州之發展, 但借款業務重於存款業務。

(6) 非郵政儲蓄銀行 (Non-poatal savings banks)

3、微型金融獨特之原因

(1) 微型金融之主要客戶群為貧者: 2002年微型信用高峰會 (Micro-Credit Summit) 資料說明, 微型金融有60% 之借戶是非常貧窮。

(2) 大部分微型金融會將營運重心放在借貸, 將非常小額之金錢借貸予無法提供傳統抵押品之客戶, 就還款及款項催討方面, 使用新的技術 (例如以同儕或社會壓力) 來收回款項, 其回收率相當高。例如, Grameen Bank平均還款率達99%, Compartamos in Mexico無法回收之風險為1%, Banco Los Andes in Bolivia是2%, CERUDEB in Uganda是4.21%。

4、微型金融之重要性

(1) 目前有超過300萬人口未利用授信、儲蓄及保險等基本金融服務, 須仰賴微型金融。

(2) 微型金融對貧者提供一個金融服務之管道, 該服務對貧者造成某種程度之影響。

(3) 聯合國將2005年宣告為微型金融年, 顯示微型金融之重要性。

(二) 法規與監理

1、法規內容

(1) 關鍵問題: 是否應明文規定微型金融機構之管理規範, 應就何種方面予以規定? 何時採行該規定?

(2) 法規審慎與否之考量: 為避免存款人有所損失, 而應有健全之法規

制度應完善以確保金融機構穩健經營，惟微型金融機構如未吸收存款，卻仍須受限於相同之法規監督，將浪費行政資源。

(3)法規之建立且施行，應對新微型金融機構之形成所幫助，且對現存微型金融之發展有所助益。

2、監理：幾乎全球均有低估微型金融監理之情況，例如：

(1)標準監理工具之限制：

A. 檢查銀行之某些標準監理工具對檢查微型金融之授信並無效率。

基本上檢查人員須分析機構之貸放制度及其過去貸放表現；但由於一般金融機構放款之檔案資料通常太過基本，以致於無法作為檢查微型金融機構授信業務之好的指標；故對微型金融機構進行實地檢查需要蒐集更多微型金融之經驗及知識。

B. 資產之出售或併購。微型金融管理階層與客戶之緊密關係，顯示該微型金融機構如出售資產，該資產在新管理階層手中之價值將降低。

(2)監理成本：不論微型金融機構家數多寡，監理者進行監理所需之檢查工具及技術通常會超乎預期，但這並不表示微型金融機構不應被監理，而是相關法規與監理方式須深入研擬及計畫。

(三)微型金融之AML/CFT風險

1、由於微型金融服務由不同的機構提供，故產生的風險不同，惟產生風險之典型類型如下：

(1)客戶：低所得且無資產者(其擁有之資產通常會充當抵押品)、自我雇用或所得不固定、為私人或小公司工作者。

(2)服務：以低成本方式進行交易、服務範圍由儲蓄、通貨兌換到保險，經常引進新技術去並採用無分行之銀行經營(branchless banking)方式。

(3)機構：取決於法規完善與否、是否運用國際支付系統、股東結構屬簡單或複雜及其透明程度而定。

(4)相對於一般金融機構提供類似金融服務，微型金融機構之洗錢與資助恐怖主義之風險應如何評估？

2、微型金融機構之AML/CFT之挑戰：

(1) 微型金融機構對AML/CFT法規是相當敏感的：

A. AML/CFT之法規遵循等成本對微型金融機構高於一般金融機構。

B. 微型金融機構之客戶相當具成本敏感性。

C. AML/CFT法規對微型金融機構實際運用而言，或許不實際，因該法規可能導致微型金融機構倒閉或導致微型金融機構提高服務費而喪失客戶。

(2)微型金融機構之客戶對法規經常具敏感性，對該等客戶要求落實認識客戶原則是有困難的、不切實際且不具吸引力。

(四)制定有關微型金融之AML/CFT規定與之關鍵原則

- 1、確保微型金融機構免於被AML/CFT濫用是重要的。
- 2、法規須實際、有效且維持市場之發展與穩定：應評估微型金融之AML/CFT之風險，且法規之制定須考量對金融市場之發展。
- 3、考量風險高低：瞭解不同型態之機構及服務等產生不同之風險。
- 4、考慮適當之最低門檻，訂定適當之申報門檻。
- 5、以逐漸採行方式較大爆炸改革（Big Bang）方式之成本低。
- 6、法規須與執法者及被執行者之接受度配合。
- 7、AML/CFT法規不應獨立制定，也不應獨立採行。
- 8、檢查人員須瞭解微型金融機構，以正確監理及介入。

參、心得暨建議事項

本次研習主題為有關防制洗錢及反制資助恐怖主義之國際基準、監理機制及相關檢查技術，同時也包括最新發展的以風險敏感度為基礎之風險管理方式，及對微型金融之管理方面之探討，課程涵蓋範圍相當廣泛。此外，各國代表也對其金融監理制度或防制洗錢及反制資助恐怖主義政策作簡要之報告。

我國有關防制洗錢及反制資助恐怖主義之金融法規，係依據洗錢防制法第六條、第七條及第八條之授權，分別訂定「銀行防制洗錢注意事項範本」、洗錢防制法第七條授權規定事項（達一定金額以上之通貨交易）及洗錢防制法第八條授權規定事項（疑似洗錢交易），另尚有依據銀行法第四十五條之二第三項訂定之「銀行對疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理辦法」。上揭規定除就銀行開戶作業、開戶後有關交易注意事項（包括大額現金交易及疑似洗錢交易）、防制洗錢之內部管制程序、在職訓練等有所規範外，我國於金融詐騙防制方面，特別對警示帳戶之管理為特殊規定。爰就有關我國防制洗錢及反制資助恐怖主義之金融法規而言，顯完備而充足。

惟隨社會經濟之變遷與技術之進步，有關洗錢及資助恐怖主義之技術將隨著進步，意味金融體系就防制洗錢之思考與技術也須隨之改變，主管機關更須掌握社會經濟脈動，適時制定有效之管理政策，同時，也須與國際接軌。為能有效防制洗錢，各行政主管機關須督促金融機構落實執行防制洗錢之各項管控機制，換言之，各行政主管機關與金融機構須持續共同合作與努力。

我特別留意以風險敏感度為基礎之風險管理方式及對微型金融之管理等兩項主題前者是國際最新發展的管理方式，尚無制式的管理模式，有待各國主管機關及金融機構持續研究，後者則關切到弱勢族群之金融服務，主管機關對惟型金融之管理方式對其未來發展扮演舉足輕重的地位。上述兩者之未來發展，都值得關注。另值得一提的是研討會安排兩次小組討論，閱讀案例並討論之，同組的有來自菲律賓、馬來西亞及印尼等國的金融主管機關的政府官員，他們閱讀英文速度

之快，對案例重點之掌握及反映，熱烈參與討論之表現，與來自各國學識及經驗豐富之講師在台上的授課，都讓我印象深刻而值得深思與學習。

肆、附錄

附件一：議程

附件二：出席人員名單

附件三：會議資料