



# 有關我國金融機構面對洗錢防制 評鑑之幾點觀察及建議

金管會國際業務處科長◎王湘衡

### 洗錢防制現地評鑑的應然與實然面

亞太防制洗錢組織（APG）相互評鑑從11月5日至16日已在臺北舉行完畢，評鑑團包含3位APG秘書處人員再加上會員國推派的6位，一共9位評鑑員來臺進行評鑑，這次APG的評鑑團陣仗頗大，甚至於可說是有點過大了。因為即使以美國這種3億人口的大國，評鑑團也是9個人，差別在美國評鑑團查了3週而臺灣是2週，以筆者參加的帛琉評鑑團而言，人數只有7人，其中還包含了APG秘書處2人，友團的印尼評鑑團也是7人，這也難怪金管會及金融機構面對壓力不小。

在準備接受評鑑的過程中，筆者接觸過的金融機構都非常關心會不會被選上所謂的「國家代表隊」。尤其是一直有報載在評鑑前夕，傳出我國家代表隊名單突然被評鑑團陣前換將，最後確定的名單共評鑑我國13家

銀行、2家證券商、2家壽險公司，這的確讓我們有點措手不及，因為怕臨時被抽點到的金融機構完全沒有準備或是準備不足，只好週末假日加班協助他們盤點要準備的項目。

雖然作為金融監理機關的一份子，幫助業者準備評鑑是責無旁貸，但是如果您問我這正不正常，我依據以往經驗只能說：「當然不正常」。因為業者（尤其是美系的外資銀行）在11月份很多已經在準備放假了，如果沒有事先把名單確定，那對於排假會造成影響。更何況，有時外資金融機構需要派亞太區法遵主管親自坐陣，名單如果不能確定，是沒有辦法充分準備評鑑工作的。

還有值得一提的是，在我國的國家風險報告裡面，雖然銀行的DBU及OBU被列為最高風險等級，但本次被評鑑的銀行高達13家，可說是創了世界紀錄，這點是已跟FATF的退休高層確認過的另一項「臺灣第一」。



## 金融機構威脅認知再強化

筆者在協助金融機構準備接受評鑑的過程中，最感到困難的地方是部分業者並沒有真正認知到威脅為何，因此設定的紅旗警示無法有效地反映出威脅，後續的風險抵減措施成果自然讓人懷疑。依據FATF「評鑑方法論」建議第1.10規定，金融機構應被要求採取適當作為去辨識、評估及瞭解其洗錢／資助恐怖分子風險（涵蓋客戶、國家或地區；及產品、服務、交易或支付管道），至於金融機構辨識、評估及瞭解風險的資訊來源，「應利用從內部及外部相關來源取得的資訊補充此資訊，例如業務主管、客戶關係經理、國家風險評估、政府間國際組織及中央政府發布的名單、FATF或附屬評鑑單位的AML/CFT相互評鑑及追蹤報告及態樣」<sup>1</sup>。FATF說的可以列為威脅資訊來源，恐怕多如牛毛難以消化，實務上真的依照上開標準作的業者，恐怕也不多見。

為了讓金融業先進們都能輕易瞭解威脅認知的概念，在這邊先舉個很久以前英格蘭的案子為例。1854年8月在英國倫敦爆發了大規模的霍亂疫情，由於當時對流行病學的研究不夠深入，所以傳染的途徑也眾說紛紜，因此無法有效防治霍亂的傳染，上萬條人命於是喪失。當時傳染途徑的通說是「瘴氣說」，也就是說霍亂是藉由空氣傳染的。彼時倫敦尚未有完整的家戶自來水系統，要用水得要去公共的水泵打水。有位約翰斯

諾（John Snow）醫生為了要弄清楚傳染途徑，於是走訪了霍亂爆發的倫敦街道，抽取臨近街區水泵的水質，最終繪製出一張詳細的散布圖，散布圖詳細地描繪出死亡人數、水泵位置以及它們的地理區位，這樣才找出彼此的相關性，破解的霍亂傳染途徑之迷。

在尋找威脅的途徑上，金融機構需要利用各種資料來設計出紅旗警示，以進一步辨識出可疑交易後向FIU申報。但最有效、最直接的資料，以國際上普遍的實踐經驗來看，莫過於檢警調提供的案件資料及數據。就像約翰斯諾醫生親自調查的霍亂案例一般，實際犯罪資料最能有效反映洗錢犯罪在金融體系內可能觸發的紅旗警示，自然這些資料及數據是金融業者需要納入其電腦系統及教育訓練之中，但較為遺憾的是，我國業者用來估計威脅的基礎資料來源，很多是洗錢防制處的回饋函或獎勵函，真正來自檢警調提供的資料不多，這導致金融業者僅能依靠為數不多的回饋函或獎勵函去設計警示及調整參數，所以難以完整且有憑據地說出面臨的主要威脅為何。這點需要未來由主管機關與執法部門多加溝通聯繫，藉由犯罪資料的相互勾稽並彙整以分享予業者，讓業者能更精準地設計警示及調整參數。

## 我國相互評鑑初評報告概覽

一、APG相互評鑑初評報告（Exit Report）  
於11月16日上午，由評鑑團領隊David

1 請參閱：銀行業風險基礎方法指引，第24項，第57段。



Shannon在華南金控的會場上宣布了該報告重點，行政院洗錢防制辦公室於會後不久就將拿到的初評報告提供給有關部會，各部會拿到之後必然就是開始分析報告中對我國有利及不利的部分，並開始思索接下來要如何向評鑑團釐清爭點以獲得較佳評等。雖然理論上在明年3月份還有一次跟評鑑團面對面會議的機會，但屆時評鑑團的報告草案已大致底定，最好還是在這段期間儘快釐清比較好。

二、初評報告與金管會或金融業者直接相關的部分，是直接成果3及直接成果4（IO3、IO4）。從目前公布的文本來看，IO3對我們的不利評價較少，主要有：①執照許可的要求適用於所有金融機構。金融監督管理委員會已制定控制措施，以防止犯罪分子通過擁有或控制金融機構進入市場。義務的範疇需要一些改進，並且需要更深入的執行。②對銀行、證券和保險業的制裁相對較低，可能不完全有效或合乎比例。

前述IO3的第1項建議主要是針對「Fit and Proper」測試的成效，以文義上來看算是中肯，但另一項針對裁罰是否具有勸阻性及符合比例一節，這句是經常出現在各國的評鑑報告裡，算是亞太區國家普遍會被評鑑團點出的現象。我們可以向評鑑團回復說明的，可以回復說金融監理機關可以運用多元裁罰手段，以達到使裁罰具勸阻性及符合比例之效果，或是就臨近的其他APG會員國的裁

罰金額來比較一下，表示我國在違反洗錢防制的裁罰金額相對其他國家並未較低，且已具成效。當然目前已進行中的修法工作，例如修正保險法第171條之1規定，將未建立或未執行內控內稽（包括洗錢防制部分）之罰鍰額度上限由新臺幣600萬元調高為1,200萬元。銀行法及證券交易法亦均規劃做類似調整，其中銀行之罰鍰上限將由新臺幣1,000萬元提高至新臺幣5,000萬元，並已經行政院通過。證券商之罰鍰上限將由新臺幣240萬元提高至新臺幣480萬元，這些修法的努力，也是可以跟評鑑團補充說明的。

三、有關初評報告IO4第55段載明「辨識外國客戶的實質受益權更加依賴於文件，對於複雜結構和外國信託更顯挑戰。辨識境外公司的控制權尤其成問題。國際金融業務分行在這方面面臨著最大的挑戰，遺留下來的客戶審查有著非常明顯的落差。評鑑團對整個產業最近更新的客戶審查的深度和品質表示關注。OIU和OSU部門的弱點應進行評估並與該部門分享」。這段說明顯示評鑑團對我國的國際金融部門，即OBU、OSU、OIU的基本看法，認為國際金融部門在辨識境外實質受益人的成效不足，客戶審查的效度也不佳。這段論述反映了David Shannon一直以來對我國國際金融部門的看法。不過我國早已辨識出國際金融部門為高風險部門，除了監理面外，該部門也是金融檢查的大重點，我國的努力



及成效是可以再向評鑑團補充敘述的。例如：目前銀行已對OBU全面重新辦理CDD（包括BO資訊），對於複雜股權結構之客戶亦均有成功辨識之案例（各受訪金融機構已提供評鑑團投影片）。且現地評鑑時調查局及財政部亦均肯定OBU帳戶之客戶，可透過向金融機構查調實質受益人資訊，有效協助其辦案追查。

金管會對本國銀行（總機構）實地檢查均將OBU納入查核範圍，其中2018年對本國銀行AML/CFT專案檢查，檢查重點已包含OBU客戶審查及實質受益人辨識。另金管會於IO4文本已有表達，最近2年實地檢查對本國銀行（含OBU）、壽險公司（含OIU）及證券公司（含OSU）之整體CDD執行品質之觀察，其中本國銀行（含OBU）之CDD項目，係呈現逐漸進步趨勢，且給予評級係屬相當有效等級。

2015金管會SRA業將OSU、OIU認定為未來可能潛在弱點部門；2018年NRA亦比照各業別評估方式，詳細就OSU及OIU業務在行業固有特性、產品服務性質、客戶、地理範圍及服務管道性質等辦理綜合評估，綜合評估結果認定OSU及OIU具高度弱點。2018年NRA報告除評估過程業者參與外，亦透過行政院對外發布OSU、OIU之特性、弱點等風險評估結果，相關公會分別於2018年舉辦多次NRA說明會，邀請洗錢防制辦公室及金管會官員向金融機構說明評估報告內

容，包含OSU、OIU威脅及弱點之結論及其形成理由、與金融機構之全面性風險評估之關聯等。

四、有關初評報告IO2第31段載明「金管會需運用國家風險評估之發現與中華臺北之風險指引國際監理合作，例如與湄公河區域國家之監理合作」。這段涉及金管會的境外威脅來源，從文義上分析來看，依照NRA報告所描述我國主要犯罪流出入國家（地區）包括中、港、澳門、越南、馬來西亞、菲律賓、印尼等，但湄公河區域國家包括：緬甸、泰國、柬埔寨、越南及寮國，二者有重疊部分僅有越南，但是金管會與越南已簽訂MOU多年，從平常與越方的互動來看，沒有聽聞有任何涉及前置犯罪的訊息。而且目前IOSCO MMoU簽署對象包含越南、泰國及中國大陸等湄公河區域國家，這個管道亦未聞有交換過涉及毒品罪等資訊，所以這段建議可能需要跟評鑑團再詳加說明。

## 結語

在準備洗錢防制工作的近2年時間，要準備的項目可說是多如牛毛，本文囿於篇幅關係謹擇要就準備過程及未來工作重點介紹。在金管會同仁及金融業者的群策群力下，儘管洗錢防制法修正不久，呈現的成果已相當不錯，但盼仍持續努力，俾於明年APG年會獲得佳績。