



# 近期我國洗錢防制及打擊資恐之進展及趨勢

金融監督管理委員會國際業務處科長◎王湘衡

## 前言

2021年我國洗錢防制及打擊資恐最新的進展，應屬金管會開始監理國內虛擬通貨平台業者（為便利閱讀，以下簡稱VASPs）之洗錢防制及打擊資恐。VASPs從事數位貨幣的交易，於2018年之前依法並不需要受到洗錢防制法的規範。早先金管會係於2018年7月27日函請各銀行與虛擬通貨平台業者建立業務關係時，應確認該平台業者已對其使用者採行實名制，且銀行應依「金融機構防制洗錢辦法」等相關規定，對VASPs執行強化確認客戶身分（EDD）程序，並持續監控其帳戶及交易情形，如有疑似洗錢或資恐交易，應向法務部調查局申報可疑交易，金管會亦請銀行公會訂定相關實務參考做法供銀行業參考。總的來說，在洗錢防制法修正前係透過銀行端來控管虛擬通貨平台業者之洗錢風險。

## 虛擬通貨洗錢防制現況說明

行政院依據洗錢防制法之規定，已指定金管會擔任虛擬通貨平台業之防制洗錢主管機關，此僅係為洗錢防制目的，並不涉及其產業治理、業務經營、消費者保護等議題，並於2021年4月7日指定VASPs之範圍。金管

會於2021年6月30日發布「虛擬通貨平台及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法」（以下稱本辦法），並自2021年7月1日施行。符合VASPs範圍之國內虛擬通貨平台業者應依本辦法規定進行確認客戶身分、紀錄保存及大額通貨申報及可疑交易申報，並向金管會提出洗錢防制法令遵循之聲明。

金管會於2021年7月27日發布本辦法第12條規定之解釋令，說明VASPs應參照「疑似洗錢、資恐或武擴交易監控態樣例示」選擇或自行發展契合VASPs本身之監控態樣，以有效辨識可能為洗錢、資恐或武擴之警示交易。又金管會於2021年9月30日發布本辦法第17條規定之解釋令，說明VASPs辦理洗錢防制法令遵循聲明之方式及應檢附之文件，既有業者應於2021年11月30日前向金管會提出洗錢防制法令遵循之聲明。

## 後續對VASPs監理面要推動之措施

虛擬通貨行業風險評估：行政院洗錢防制辦公室（以下稱洗防辦）於近期刻正辦理國家風險評估（NRA）作業，針對國內犯罪威脅及行業弱點進行整體性評估，金管會已配合提供虛擬通貨行業弱點剖析表等資料，將由洗防辦邀集相關部會及執法機關開會討論。



## Cover Story

至截稿日已有16家VASPs向金管會提出法令遵循聲明，這些聲明文件已經在接受主管機關的審查，接下來金管會將於官網「防制洗錢及打擊資恐專區」項下新增「非金融業」專區，專區內容除提供本辦法之法規外，並列出已完成聲明之業者名單，將揭露該等業者之公司名稱、統一編號、平台名稱等資料。

為利外界瞭解金管會係基於洗錢防制目的，督促VASPs執行防制洗錢相關措施，在官網的名單頁面會標誌著一些警語，以提醒虛擬貨幣交易者留意相關的風險。例如VASPs非屬經金管會核准設立之機構，金管會僅基於洗錢防制之目的管理VASPs防制洗錢及打擊資恐事宜，不包括該等事業之產業治理、業務經營、投資人/消費者保護等其他事項。而這些名單只是為業者之自主聲明，請投資人勿將VASPs的聲明解讀成其業務經營都是符合我國防制洗錢及打擊資恐的規定。

若VASPs實際上有承作業務但蓄意不提出法令遵循聲明，依法金管會得限期令其改善。屆期未改善者，可處新臺幣50萬元以上1,000萬元以下罰鍰。但因VASPs畢竟是剛納入洗防法之規範對象，所以在本辦法發布後1年內，仍採輔導方式協助VASPs落實執行防制洗錢相關作業。

### 他山之石 可以攻錯

除了完善金融機構的洗錢防制及打擊資恐的努力外，為了將VASPs納入監理，金管會也蒐集國外VASPs的經營型態，以瞭解VASPs的洗錢/資恐風險以及未來因應檢查需要。目前就本文蒐集到的資訊，約有下列型

態及風險：

虛擬通貨平台業者之經營型態：(1)首次代幣發行（ICO，類似IPO）屬於虛擬通貨之初級發行市場，發行之代幣（Token）會在交易平台（交易所）流通（提供次級市場流動性）。(2)目前虛擬通貨平台業者係提供虛擬通貨承銷、上架交易、客戶交易撮合（部分提供融資融幣、槓桿交易功能）、代購代售及保管虛擬通貨等服務，該交易所亦可自行買賣虛擬通貨，爰平台業者兼具交易所、承銷商、經紀商、自營商及保管結算機構之角色。

虛擬通貨平台業者可能涉及之風險：除洗錢風險外，依國際證券管理機構組織（以下稱IOSCO）於2020年發布之報告，對加密資產（虛擬通貨）交易平台可能涉及之風險有下列監理議題需要考慮：(1)建立業務關係：包括認識客戶（KYC）及投資人適合度評估。(2)投資人資產之保管：包括對平台資本額之要求。(3)利益衝突之辨識與管理。(4)交易平台營運透明度：包括資訊揭露。(5)市場誠信（Market integrity）：防範市場操作、內線交易或詐欺等行為。(6)價格發現（Price discovery）機制：確保交易市場之透明、公平及效率。(7)科技（Technology）：包括復原力（如業務持續營運計畫）及資訊安全。

### 國外依據證券法規監理VASPs之例

法國：法國金融市場管理局（AMF）依108年通過之「企業成長與轉型行動計畫」（PACTE）法案，管理ICO及數位資產服務提供者（DASP）。

泰國：泰國證管會（SEC）於107年5月



發布「數位資產事業法」，ICO須經SEC核准，經營數位資產活動之事業（含交易所、經紀商及自營商）須經SEC推薦後由該國財政部核准，並遵循SEC相關規定（如公平交易、投資人保護等）及防制洗錢規定。

馬來西亞：馬來西亞證管會（SC）依「2019年資本市場及服務法案」將管理ICO及數位資產交易。數位資產ICO及相關活動須經SC核准，並遵循證券相關法規。

開曼群島：在開曼群島或從開曼群島提供虛擬資產服務或託管服務，必須具備以下條件之一：A.依據「2020年虛擬資產（服務提供商）法（以下稱VASPA）」註冊或獲得許可；或B.依據VASPA獲得開曼群島金融管理局（CIMA）豁免之現有受監管實體。

日本：日本金融廳（FSA）於106年以「資金支付法」導入對加密資產交易業者之登錄及管理制度，108年亦修正「金融商品交易法」規定，禁止「加密資產交易業者」之不公正行為，另ICO發行之代幣若符合「電子紀錄移轉權利」之定義（如比特幣亦可視為電子記錄移轉權利），則適用「金融商品交易法」規定。

### 國外依據支付法規監理VASPs之例

日本：日本金融廳（FSA）於106年以「資金支付法」導入對加密資產交易業者之登錄及管理制度，108年亦修正「金融商品交易法」規定，禁止「加密資產交易業者」之不公正行為，另ICO發行之代幣若符合「電子紀錄移轉權利」之定義（如比特幣亦可視為電子記錄移轉權利），則適用「金融商品交易法」規定。

新加坡：新加坡金融管理局（MAS）雖以支付服務法令核發執照給「數位支付代幣服務商」，惟MAS係管理其洗錢資恐風險，不包括投資人保護、業者穩健經營及交易安全等規範。

### 結論

國際間對VASPs之監理方式，有偏重證券法規監理、或依VASPs的類型，個案決定適用證券法規、電子支付法規或不受金融監管，或是偏重以資金支付法規進行監理。因國際間對VASPs之監理權責劃分有不同方式，若參考國際清算銀行2021年4月出具之「加密資產反洗錢監理」報告，其在方法論上約可得出國際間之監理架構有：(1)監管法規：通常係以VASPs所涉及之金融服務來判定其適用之監理法規。(2)對VASPs之監理措施取決於VASPs之類型及業者從事之活動，若VASPs所曝風險型態與現行受監管的產品、服務或中介機構大部分相同時，應適用相近似之受監管業別之監理法規。參考國外的監理經驗，本文認為我國對VASPs的洗錢防制監理似不會超出以上範圍。

依據筆者以往觀察及協助金融機構準備洗錢防制評鑑時之經驗，金管會將會對已經申報法令遵循聲明之業者，持續瞭解VASPs之風險概況（Risk Profile）及建立對VASPs之風險評估方法；而在2022年7月的輔導期結束後，應該原則上將依VASPs之風險等級高低決定洗錢防制專案檢查頻率，並開始逐步進行檢查。因此，建議VASPs業者宜配置一定的人力、教育訓練及資訊系統方面的資源，以妥適準備接受檢查及後續的監理行為。 