



虛擬資產防制洗錢現況-從國際到臺灣

行政院洗錢防制辦公室 諮議◎林可凡

國際虛擬資產防制洗錢進展

防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force，下稱FATF）從2014年起，陸續針對虛擬資產進行研究，也發布多份和虛擬資產相關的報告，例如：「虛擬貨幣：重要定義及潛在防制洗錢/打擊資恐風險」（2014年6月，FATF Report Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks）、「虛擬貨幣風險基礎方法指引」（2015年6月，Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies）、「涉及虛擬資產金融調查機密報告」（2019年6月，FATF Report on Financial Investigations Involving Virtual Assets）、「虛擬資產洗錢及資恐紅旗指標」（2020年9月，Red Flag Indicators of Money Laundering and Terrorist Financing）及「虛擬資產與虛擬資產服務提供商風險基礎指引」（2019年出版、2021年更新，Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers）等多份文件，提供各國公私部門做為

防制虛擬資產洗錢的實務參考，顯示近10年來，國際間逐步提升對虛擬資產及對該產業防制洗錢的重視。

FATF於2018年10月新增對「虛擬資產（Virtual Assets，下稱VAs）」的定義，FATF發布的40項建議文件及注釋中，將「虛擬資產」定義為：虛擬資產是指能夠被以電子形式交易或轉移，可用於支付或投資目的

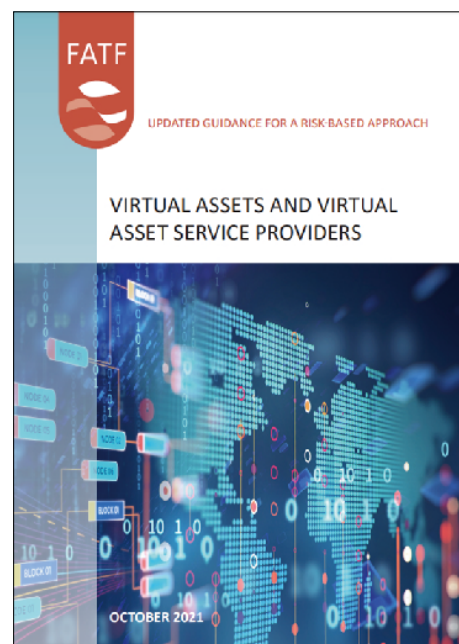


圖1、FATF在2021年10月更新之「虛擬資產與虛擬資產服務提供商風險基礎指引」



的數位價值代表；虛擬資產不包括FATF建議在別處已經涵蓋的法定貨幣、證券和其他金融資產。FATF也建議各國應該要將虛擬資產視為「財產」、「收益」、「資金或其他資產」或其他「相當價值」。自此國際間逐漸以「虛擬資產」的用語描述包含「虛擬貨幣」及其他虛擬資產，以涵蓋更廣泛應用的概念。

近年國際上虛擬資產防制洗錢更重要的發展是，FATF在2018年10月修正建議第15項，新增了有關VAs和虛擬資產服務提供商（Virtual Asset Service Providers，下稱VASPs）的要求與規範，亦修正方法論並新增準則15.3至15.11，主要新增的重點內容包含：(1)辨識、評估及理解VAs活動以及VASPs活動或營運所產生之洗錢及資恐風險，並採取相應措施，降低風險；(2)VAsPs至少應為取得執照制或註冊登記制；(3)各國應對VASPs採用風險基礎方法（RBA）進行防制洗錢/打擊資恐監理（含處罰），該監理應由一個有足夠權力監督或監理的機關進行；(4)應採取與VASPs有關的預防機制及國際合作之措施。

臺灣虛擬資產防制洗錢進展

隨著國際上諸如FATF、與臺灣關係密切的亞太防制洗錢組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering，下稱APG）逐漸對VAs被利用於犯罪及洗錢行為投以高度重視，及世界各國對VAs相關防制洗錢意識逐漸提升，臺灣在近年來也在VAs及VASPs的洗錢

防制上做出許多努力，以下分別從法制面、政策面、監理面及申報面進一步說明。

一、法制面

早在2013年，中央銀行和金融監督管理委員會（下稱金管會）就針對虛擬貨幣發布相關定義及呼籲，針對當時熱潮最盛的虛擬貨幣比特幣之接受、交易或持有公開以下說明，其認定比特幣不是貨幣，因其價值不穩定，難以具有記帳單位及價值儲存之功能，不具真正通貨（real currency）特性，並且將比特幣定義為高度投機之數位「虛擬商品」，呼籲要注意所衍生之相關風險。

2018年11月，洗錢防制法公布修正，正式將VASPs納管，即在第5條第2項中原先的「辦理融資性租賃業務之事業，適用本法關於金融機構之規定。」，增加文字變更為「辦理融資性租賃、虛擬通貨平臺及交易業務之事業，適用本法關於金融機構之規定。」，VASPs正式納入洗錢防制規範對象，需要遵守與金融機構相同的洗錢防制法相關規範及防制洗錢/打擊資恐（下稱AML/CFT）措施，納管後並且指定由金管會為該業洗錢防制業務之主管機關。

2021年4月，金管會依具FATF發布的指引文件，明確規範洗錢防制法第5條第2項「虛擬通貨平臺及交易業務之事業」範圍，指為他人從事下列活動之業者。

- A、虛擬通貨與新臺幣、外國貨幣及大陸地區、香港或澳門發行之貨幣間之交換。
- B、虛擬通貨間之交換。
- C、進行虛擬通貨之移轉。



Feature Report

D、保管、管理虛擬通貨或提供相關管理工具。

E、參與及提供虛擬通貨發行或銷售之相關金融服務。

2021年7月，金管會正式實施「虛擬通貨平臺及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法」，並於2021年9月發布該辦法第17條規定之解釋令，辦法中規定VASPs必須辦理洗錢防制作業聲明（又稱為VASPs法遵聲明）始能營運從事虛擬資產交易服務，包含應建立洗錢防制內部控制與稽核制度、進行確認客戶身分、紀錄保存、對於達一定金額以上通貨交易申報及疑似洗錢或資恐交易申報等事項。



圖2、FATF在2021年10月更新之「虛擬資產與虛擬資產服務提供商風險基礎指引」

二、政策面

行政院洗錢防制辦公室（Anti-Money Laundering Office, Executive Yuan）負責統籌國家防制洗錢/打擊資恐/打擊資武擴政策及風險評估作業；根據FATF第1項建議：各國應以風險基礎方法（RBA）進行風險評估，辨識及評估洗錢/資恐風險之規範，行政院洗錢防制辦公室曾在2018年首次發表「2018國家洗錢及資恐風險評估報告」（2018 National ML and TF Risk Assessment Report），再於2021年更新風險評估，並加入針對資武擴的風險評估內容，發布「2021國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告」（2021 National ML/TF/PP Risk Assessment Report，如圖2），在2021年進行國家層級的行業/部門風險評估後，將虛擬資產業評為風險最高的「非常高風險弱點」行業。「2021國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告」描述臺灣的虛擬資產活動類型及規模，以及VASPs之產業規模及營業狀況等，另外也辨識及評估這些活動及營運所產生的ML/TF風險。

在分析執法機關近年偵辦案件資料後，辨識出5大虛擬資產犯罪態樣，包含詐欺、擄人勒贖、恐嚇取財（含電腦勒贖軟體）、強盜及竊電挖礦等，其中又以詐欺最為常見。據執法機關統計，自2020年1月起至2021年9月止，虛擬資產投資詐騙（包含假借虛擬資產名義之投資詐騙）案件數達5,281件，詐騙金額高達新臺幣28億6,949萬2,365元，顯示虛擬資產已成為犯罪集團詐騙洗錢之工具之一。加上虛擬資產存在場外交易、具高度匿名性、交易經濟價值、去中心化、



圖 3、FATF 第 1 項建議要求各國應進行國家風險評估並將結果公布給相關權責機關、自律團體及業者

跨境移轉及快速交易等特性，因此評估該產業ML/TF風險為非常高。

虛擬資產在我國「2021國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告」中被評估為「非常高風險弱點」行業，具體而言，筆者整理官學界資料後，整理其犯罪型態可以分為交易標的型、交付個人資料/帳戶型、支付工具型、不法所得洗錢型及挖礦竊電型，分別對應的常見手法如下表。

犯罪型態	常見手法
交易標的型	以投資虛擬貨幣名義詐騙或吸金
交付個人資料 / 帳戶型	提供個人資料供註冊交易所帳戶，人頭地址 / 錢包
支付工具型	勒索軟體並要求支付 VA/ 暗網交易毒品以 VA 支付
不法所得洗錢型	利用 VA 及混幣器清洗不法所得
挖礦竊電型	竊取電能進行大規模挖礦

三、監理面

在2018年11月VASPs正式納入洗錢防制法規對象成為洗防義務主體時，甚至到2021年6月30日發布、7月1日正式實施「虛擬通貨平臺及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法」，要求國內業者應執行確認客戶身分、紀錄保存及可疑交易申報等AML/CFT措施，金管會（銀行局）僅擔任該業別的洗錢防制業務主管機關，負責接受VASPs辦理洗錢防制作業聲明，不負責監理或主管該業別其他業務，也強調完成洗錢防制法令遵循聲明之業者，代表其負有執行洗錢防制

法及虛擬通貨平臺及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法所定防制洗錢措施之義務，但不代表該等業者所從事之虛擬通貨活動經金管會給予核准或任何形式之認可。

直到2023年2月23日，行政院依洗錢防制法指定金管會（證期局）擔任VASPs業務主管機關，金管會除了持續以基於洗錢防制目的，督促國內業者落實執行AML/CFT工作，包含對業者辦理面談及實地訪查等監理作為外，另也考量國際監理組織及各國主管機關持續深化對VASPs管理之趨勢，參考各國及相關國際組織對VASPs的監理規範，設



定國內監理重點包括：客戶資產保管、交易公正透明、市場誠信、利益衝突管理及資訊揭露等；金管會並將透過下列方式施行監理。

A、訂定指導原則：金管會將依洗錢防制法之規定，輔以加強業者自律及資訊揭露透明之原則，訂定「管理虛擬資產平臺及交易業務事業指導原則」，就VASPs有關資訊揭露、商品上下架審查程序、客戶與平臺業者資產分離保管、交易之公正與透明度、洗錢防制、客戶（消費者）權益保護、資訊安全、營運系統與冷熱錢包管理及機構查核等面向提出管理架構之指導原則，以利VASPs據以遵循，加強對客戶之保護，提升交易透明度，並持續落實洗錢防制之執行。

B、推動VASPs相關協會等組織訂定自律規範：上述指導原則訂定後，將洽請VASPs業者推動業界自律，由VASPs公（協）會依據指導原則訂定自律規範，期以大型業者帶動小型業者，引導業者強化內部控制，提升客戶權益保障。

C、未來將與其他部會共同協力：虛擬資產涉跨部會業務，須各部會共同協力合作，以強化國內VASPs業者自律成熟度及累積管理經驗，並持續蒐集觀察國際組織及各國主管機關之監理發展方向，以研擬合適之法制規範方向。

四、申報面

自2021年7月1日正式實施「虛擬通貨平

臺及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法」後，即要求VASPs依照洗錢防制法第9條及第10條、資恐防制法第7條第3項、上揭辦法第11條、第12條第2項及第13條，納入大額交易報告（Currency Transaction Report，CTR）、可疑交易報告（Suspicious Transaction Report，STR）及目標性金融制裁通報等申報體系，正式成為洗錢防制申報義務主體的一員。

在可疑交易申報的部分，上揭辦法第12條第2項第2款規定「對於經檢視屬疑似洗錢或資恐交易者，不論交易金額多寡，均應依法務部調查局所定之申報格式簽報，並於專責人員核定後立即向法務部調查局申報，核定後之申報期限不得逾二個營業日。交易未完成者，亦同。」

截至2023年5月9日，金管會（證期局）發布的「已完成洗錢防制法令遵循聲明之虛擬通貨平臺及交易業務事業名單」，共有25家VASPs已完成法遵聲明，然而實務運行上，各家VASPs的營運規模和願意投入的法遵成本存在不小差異，這樣的差異也反映在申報實務層面中，目前並非所有完成法遵聲明之VASPs都有進行可疑交易報告申報，調查局洗錢防制處（我國金融情報中心）主要以媒體（線上）申報方式接受VASPs申報可疑交易報告，VASPs應先向金管會提出法遵聲明並完成程序後，主動向調查局洗錢防制處申請使用媒體申報平臺使用權限，遵循洗錢防制申報義務。



結語

世界各國在VAs及VASPs的防制洗錢作為上，雖然大多都已著手進行管制及施行相關AML/CFT措施，但還是難以達到國際標準要求（這也面臨監理和產業發展的矛盾性及兩難，但此課題非本篇聚焦所在），截至2023年2月，全世界有百分之73的國家在第15項建議中被評為較差的「部分遵循」

（Partially compliant）或「未遵循」（Non-compliant）成績（技術遵循成績依最好到最差分為「遵循」、「大部分遵循」、「部分遵循」及「未遵循」4個等級），相對於全世界國家在所有FATF的40項建議中，平均只有百分之24獲得「部分遵循」或「未遵循」成績，顯見各國在第15項建議的表現普遍不佳。

再以我國為會員的APG為例，截至2023年2月，總共有15個APG會員國被依修正後的第15項建議（即新增有關VAs及VASPs的要求與規範）評鑑及檢視，其中只有7個會員國（含5個FATF/APG聯合會員）達到大部分遵循（Largely compliant）的合格成績，而其他8個會員國僅得到「部分遵循」或「未遵循」成績，代表對世界各國來說，要在VAs及VASPs洗錢防制要求項目上，想得到好成績不容易。

我國在2019年APG第三輪相互評鑑的第15項建議獲得「遵循」（Compliant）的最好成績，然而當時尚未使用納入VAs及VASPs要求與規範的修正後方法論評鑑；我國在第三輪評鑑後已在2021年10月繳交了第1次追蹤報告，當時未對修正後的第15項建議提出

回應，2023年10月即將要繳交第2次追蹤報告，且我國即將面對第四輪相互評鑑，勢必要面臨國際對我們VAs及VASPs的AML/CFT措施之檢視，有必要及早健全化相關機制與體系。

在虛擬資產防制洗錢的議題上，臺灣仍有許多刻正面臨的挑戰，這些挑戰至少包括：(1)金管會證期局預計在2023年第三季提出「管理虛擬資產平臺及交易業務事業指導原則」，甚至是未來可能規畫制定的VAs專法，此些文件、法律規範及相關後續監理措施能否有效達到監理VASPs及虛擬資產業目的，而最終能使臺灣的虛擬資產防制洗錢符合國際要求，此外，監理強度提高對VAs產業帶來的衝擊是否在合理程度；(2)監理觸角是否能有效觸及小規模業者、個人幣商或大規模的場外交易現象；(3)雖行政院已於2023年2月23日指定金管會擔任「具金融投資或支付性質之虛擬資產平臺」的主管機關，然而其他不具支付或投資性質的VAs和VASPs該由誰來管尚未定案；(4)在世界各地都不容易施行的轉帳規則（Travel Rule，與FATF第16項建議具連結性），在臺灣標誌著請業者遵守轉帳規則的「虛擬通貨平臺及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法」第7條何時會正式上路；以上僅是筆者藉此機會拋磚引玉，目前主管機關及相關權責機關在虛擬資產防制洗錢有多層面的積極作為，深信未來也會共同努力更加完善臺灣VAs及VASPs的AML/CFT機制，未來面對國際評鑑時再取佳績，甚至成為國際上虛擬資產防制洗錢的學習與觀摩對象。