

FATF



防制洗錢金融行動工作組織之
防制洗錢及打擊資恐措施及普惠
金融暨客戶審查指引

2017年11月

防制洗錢金融行動工作組織(下稱「FATF」)係一獨立的跨政府組織，旨在發展與推廣政策，以保護全球金融制度，對抗洗錢、資恐以及資助大規模毀滅性武器擴散。FATF 建議已被認定為是全球性防制洗錢(下稱「洗錢防制」)與打擊資恐(下稱「打擊資恐」)標準。

關於 FATF 更多資訊，請參閱其網站：www.fatf-gafi.org

本文件及 / 或其所包括的任何地圖不影響任何領土的地位或主權、國際邊界及邊界的劃界及領土、城市或地區的名稱

2013 年防制洗錢及打擊資恐措施及普惠金融指引係與亞太防制洗錢組織及世界銀行合作。此 2017 年版本結合了 FATF 補充文件及原 2013 年指引。

引用文獻：

FATF (2013-2017), 防制洗錢金融行動工作組織之防制洗錢及打擊資恐措施及普惠金融暨客戶審查, FATF, 巴黎

www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusion/documents/financial-inclusion-cdd-2017.html

©2013-2017 FATF/OECD 版權所有

未經事先書面同意不得再製或翻譯本出版品

本出版品業經 FATF 秘書處授權，由中華臺北行政院洗錢防制辦公室譯為中文，如有出入以公布於 FATF 官網：www.fatf-gafi.org 之英文版為準。

行政院洗錢防制辦公室 2019 年 11 月印製

目 錄

2017 年對客戶審查及普惠金融之增補

評估在普惠金融情況下之風險及風險抵減	5
支持普惠金融之客戶審查流程	15
客戶審查流程及數位普惠金融	32
附錄	36
世界銀行支持普惠金融商品風險評估之經驗	36

2013 年 FATF 對於防制洗錢與打擊資恐措施及普惠金融之指引

摘要	44
介紹 - 背景及內容	47
前言	47
2013 年 2 月版指引文件之範圍	50
本指引之目標	50
目標對象	52
本指引的位階與內容	53
第一章－闡述問題	54
何謂普惠金融？	54
普惠金融之現況	54
多元化之金融排除與弱勢族群	56
金融排除的挑戰	56
衡平洗錢防制 / 打擊資恐要求及普惠金融	60
第二章－促進普惠金融行動方案指引	62
I. 前言	62
II. FATF 風險基礎方法概述	64
III. 由 FATF 建議提供對證實之低風險情形之彈性：豁免	71
IV. 考量到普惠金融目標之 FATF 建議	76
結論	109
附錄	110
縮寫表	159
參考資料	160

2013 年 FATF 防制洗錢 / 打擊資恐措施及普惠金融指引之增補

客戶審查及普惠金融

FATF 及普惠金融

FATF 致力於普惠金融。該等措施之適用使更多個人及企業，尤其是低收入、被忽視或弱勢的族群，得以接觸及使用受監理之金融服務，因而增加防制洗錢及打擊資恐（下稱「洗錢防制 / 打擊資恐」）制度之範圍及效力。被忽視或弱勢者仍須從事財務活動，而當其缺乏獲得正式金融服務管道時，可能被迫透過未受監理之管道進行交易¹。使該等族群得使用受監理及監督之管道，有助於提升消費者保護，進而防止詐欺、金融濫用及剝削等情形，亦可擴展可追蹤交易之範圍，促進可疑交易之偵測、報告及調查，從而減少整體洗錢（下稱「洗錢」）及資恐（下稱「資恐」）的風險。普惠金融及金融誠信因而是相輔相成的。

FATF 標準要求金融機構採用適當的客戶審查（下稱「客戶審查」）措施。然而，FATF 也意識到於提供金融服務時（無論是在建立關係階段或就持續關係之情況而言），採用過分謹慎、非基於風險基礎方法之洗錢防制 / 打擊資恐保護措施，會有將合法客戶及企業排除於受監理金融體系外之意外結果。為解決此疑慮，於 2013 年 2 月，FATF 採行了洗錢防制 / 打擊資恐措施及普惠金融暨客戶審查指引，以更新其於

¹ Collins, Morduch, Rutherford, Ruthven, 窮人的投資組合，2009，Financial diaries。

2011 年初次提供的指引²。2013 年指引的主要目的是提供既可達成普惠金融目標，又不向其打擊犯罪之效能妥協的情形下，協助設計洗錢防制 / 打擊資恐措施。2013 年指引亦反應 2012 年 FATF 建議之修正³，特別是強化了風險基礎方法（下稱「風險基礎方法」）。發展並採用風險敏感及合乎比例的洗錢防制 / 打擊資恐架構，是建立更普惠的金融監理體系之關鍵步驟，且得使更高比例之人口，特別是最弱勢及被忽略的族群，得以獲得適當的金融服務。

普惠金融在金融誠信上的主要挑戰之一，係對於潛在客戶缺乏可靠的身分文件及資料驗證。該等限制對進行必要程度之審查造成阻礙。於 2014 年世界銀行報告稱，有 18% 沒有帳戶的成年人表示，身分證明文件的要求是擁有帳戶的重要障礙⁴。該等要求主要影響生活在鄉村地區或受僱於非正式行業的人們（例如：接受現金之個人、非法移民），其較不可能擁有正式之身分或地址證明，以及完成其他通常由銀行於驗證個人身分程序中之檢查事項。此於某些低度開發國家更顯而易見，部分該等國家並無任何有關身分證明之基礎建構。然而，這些挑戰可能亦影響在已開發國家之特定群體，例如：來自高風險國家的尋求庇護者及難民。金融機構對於身分文件之可信度及健全性的疑慮會造成挑戰，但提供這些人獲得金融服務及商品，對於其充分參與經濟及社會生活至關重要，且為他們開啟獲得其他服務例如基礎公共設施、房屋契約、教育或小型企業貸款的可能。

2 www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusion/documents/revisedguidanceonmlcftandfinancialinclusion.htm

3 www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfrecommendations.html

4 世界銀行，2014 年全球金融指數，圖 4.3。世界銀行報告基於來自全球 143 個經濟體之數據。其他原因包含：不需要帳戶；家庭成員已有帳戶；帳戶昂貴；金融機構距離遙遠；缺乏信任；宗教因素。

於各國實行之措施顯示，可以找出被忽視或弱勢的族群獲得受監理之金融服務，同時亦可遵循客戶審查要求的解決方法。該等措施顯示影響普惠金融之金融誠信的挑戰必須在更廣泛的層面被理解，其中包括 (1) 了解洗錢 / 資恐風險；(2) 普惠金融策略，包含金融教育，以擴展獲取受監理金融服務者，特別是低收入、被忽視或弱勢族群；(3) 提供可靠的身分證明機制，包含支援發展數位身分系統，及 (4) 支援發展數位金融服務，包含透過相關科技基礎設施以促進行動裝置及其他以科技為基礎管道之使用，以及提供獲取金融服務之創新方法。

本 FATF 客戶審查 (下稱「客戶審查」) 及普惠金融之文件係補充 2013 年 FATF 洗錢防制 / 打擊資恐措施及普惠金融指引，並更新適用於普惠金融情況下之客戶審查方法的國家範例。該等範例欲更新在 2013 年 FATF 指引附件 7 提及的案例。各國的經驗僅供參考，其與 FATF 要求之一致性取決於有健全的風險評估，以及其是否基於國家之洗錢 / 資恐風險並以風險為基礎或合乎比例的。大多數範例尚未由 FATF 及各區域性防制洗錢組織 (下稱「FSRB」) 的相互評鑑進行審查。其包含於本文件中並不同於獲得 FATF 之認可。其僅用於說明之目的，在風險基礎方法下，實施於該國普惠金融之洗錢防制 / 打擊資恐要求應逐案評估，並依於特定時間下特定國家之風險背景為之。相同地，評估者應不受本補充文件中範例之拘束而應可以得出自己的結論，以符合其自身對國家風險的評估。技術協助提供者亦應謹慎適用其他國家之類似普惠金融模型。

文件中提及的國家範例反映 FATF 及 FSRB 之代表於普惠金融情況下適用 FATF 架構之經驗。其或非詳盡列舉由 FATF 建議所提供的彈性，且可能須要根據以國家層面發展的措施的進一步更新和步驟。

本文件之目的係為鼓勵各國實施 FATF 建議及風險基礎方法，以滿足將原本金融上被排外者納入受監理金融產業之需求，同時並維持對洗錢 / 資恐風險之有效保障及控制。其著重支持低收入、被忽視或弱勢之人士 / 個人獲取並使用基本金融服務及商品之措施，這些通常是有限之目的或限制使用之商品或服務。該等商品及服務可能 (1) 基於證實之低風險而不受洗錢防制 / 打擊資恐規定規範；(2) 基於低風險之佐證而受益於簡化之審查 (「下稱簡化客戶審查」) 制度；(3) 使用新的或替代的身分證明文件形式而受標準客戶審查程序，包括數位下的解決方案。

本文件提供由 FATF 代表、FSRBs 及觀察員所提交之範例：澳洲、比利時、巴西、加拿大、中國大陸、歐盟執行委員會、法國、德國、盧森堡、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、美國、亞太防制洗錢組織 (斐濟、馬爾地夫、馬紹爾群島、諾魯、薩摩亞、菲律賓、東帝汶)、加勒比海防制洗錢金融行動工作組織 (土克斯及開科斯群島)、中東及北非防制洗錢金融行動工作組織 (埃及、約旦)、非洲政府間反洗錢行動組織 (布吉納法索、維得角、加納)、拉丁美洲金融行動特別工作組 (宏都拉斯、智利、瓜地馬拉)、國際貨幣基金組織及世界銀行 (巴基斯坦、奈及利亞、秘魯、印度) 及以色列。某些提到的範例部分是自來自於參與普惠金融的夥伴組織 (CGAP/ 約旦、秘魯、巴基斯坦、印度和哥倫比亞) 的貢獻。

本文件首先探討評估與普惠金融商品及服務相關之洗錢 / 資恐風險，包括關於金融排除 (financial exclusion) 之風險及合理豁免或適當層級的審查措施所需之風險評估 (II.A)。本文件亦強調風險抵減措施，應與所辨識出之風險水平及本質相當，金融機構應用以降低風險 (II.B)。本文件亦介紹可實施之不同客戶審查方法，以促進普惠金融及消除有關客戶身分驗證之障礙，無論廣泛了解可靠及獨立資訊來源，抑或是簡化客戶審查措施。其特別審視近期數個國家採用之措施，以因應對無文件之移民及難民的特殊需求 (III)。最後，本文件關注數位普惠金融及強調一些為解決客戶身分辨識的難題而實施之特別解決方法 (IV)。

評估在普惠金融情況下之風險及風險抵減

針對支持普惠金融之商品或服務，可以依據其洗錢 / 資恐風險之本質及程度，採行合乎比例的、以風險為基礎的洗錢防制 / 打擊資恐控制措施。提供予新開戶者之商品及服務通常為限制功能或限制使用之入門商品及服務。該等商品及服務類型，依照其本質，洗錢 / 資恐風險可能較一般商品及服務為低，並且依據其風險較低之程度，使其有資格作為免除某些洗錢防制 / 打擊資恐控制措施或簡化客戶審查。

FATF 建議要求各國進行風險評估，特別是考慮到與各種目標客戶群體之特徵有關的洗錢 / 資恐風險、交付管道、具體特色、商品功能、國情及整體風險環境。這可以在範圍廣泛的國家洗錢 / 資恐風險評估、於產業風險評估、或透過針對普惠金融之風險評估中完成。

A. 低風險情況及免除洗錢防制 / 打擊資恐之條件

在下列情形下，各國可決定不採用某些 FATF 要求金融機構採取特定行動之建議：(a) 有經證實之洗錢 / 資恐低風險，且在嚴格限制及合理的情況下，才得對特定類型之金融機構或活動予以免除；(b) 金融活動（金錢或價值之移轉除外）在偶爾或在非常有限之情況下（考量到數量及絕對標準），經由自然人或法人進行，使得洗錢 / 資恐風險為低。

各國應釐清免除的條件及其潛在受益人為何。各國並未於其實務報告中提供經證實為低風險，而免除防制洗錢 / 打擊資恐的普惠金融商品或服務之範例⁵。

⁵ 國家給予之免除通常基於建議 1 第 6 b) 段註釋之「微量」原則（例如飯店之外幣兌換）。

B. 較低風險及應用合乎比例的抵減措施

1. 評估或經證實為低風險

FATF 舉例說明有關特定類型的客戶、國家或地理區域，或商品服務、交易或交付管道，洗錢 / 資恐風險可能被認為較低之情況 (建議 10 第 17 段之註釋)。這些舉例並非規定性的也不等同於詳盡列舉之清單。FATF 明確地舉出一個較低風險的例子，即「提供適當定義且具限制性的金融商品及服務予特定類型客戶，以增加普惠金融之目的」。因此，若根據國家、產業或金融機構等級之風險評估，低風險情況已被確認，對滿足該等條件之商品採取簡化之客戶審查措施是合理的 (建議 10 第 16 段之註釋)⁶。

風險評估需要採取整體方法及考慮幾個要素，主要包括商品之固有風險，以及目標之低收入者、被忽視或弱勢族群概況。重要的是認識到目標團體具有非常高的差異性，即在不同司法管轄區有非常不同的洗錢 / 資恐風險概況。他們無法僅因其屬即將或最近被納入受監理金融體系之低收入個人，或者被排除在外者⁷，即被歸類為低風險。

6 建議 10 第 16 段之註釋說明：「在某些情況下，洗錢或資恐之風險可能較低。在該等情況下且若國家或金融機構已有充分之風險分析，一國允許其金融機構適用簡化的客戶審查措施是合理的。」

7 普惠金融之 FATF 指引，2013 年，第 44 段。

當有相關時，各國亦應考慮有關與特定商品或服務之數位本質，包括涉及新科技商品或通路使用之風險。關於透過新科技及服務提供之商品及服務，包括網路銀行，風險評估將必須考慮例如非面對面關係（所適用之保護措施）、地理範圍、籌措資金之方法、獲取現金以及各方為執行付款服務之界線劃分⁸。

辨識較低風險情形應符合國家對其整體洗錢 / 資恐風險之評估（建議 1 第 5 段之註釋）。當有關連時，各國應納入有關其普惠金融難題之洗錢 / 資恐風險至國家風險評估中。這可能涉及例如金融排除對經濟上現金使用程度之影響、未受監理服務之存在、未受監理經濟體對非法交易之吸引力，抑或被排除者成為金融犯罪或濫用之弱點。當存在此類風險，普惠金融與擴大取得正式金融服務使用的機會將成為國家抵減洗錢 / 資恐風險策略之一部分。

⁸ 風險基礎方法之 FATF 指引 - 預付卡、行動支付及以網路為基礎之付款服務，2013 年，第 39 段及 s., and Lauer and Lyman 「數位普惠金融 - 對客戶、監理機構、監督機構及標準制定機構可能之影響」，CGAP 摘要，2015 年。

各國及各機構應持續審查該等評估，並應考量進行相關措施後的評估，以決定在實務上風險是否確實降低，及簡化客戶審查措施是否妥適。該評估亦得分析簡化之客戶審查是否有效地符合目標及增進普惠金融。該評估特別重要，因為風險往往隨著時間改變。與客戶類型相關之風險發生會變化、犯罪濫用模式會改變且商品風險等級經評估為低風險可能隨時間推移而升高，特別是當犯罪者開始濫用簡化的控制措施⁹。

專欄 1. 世界銀行 - 普惠金融商品風險評估模組（下稱「FIRM」）

世界銀行 FIRM 工具評估用以支持普惠金融之特定商品 / 服務相關的洗錢 / 資恐風險，並判斷是否得將低度 / 較低程度之洗錢 / 資恐風險與該等商品 / 服務連結。該評估是基於下列之淨風險等級：

- 商品特色，其盡可能實際地反應商品之特徵；
- 已備置或計劃中之商品專屬抵減措施；
- 及整體風險環境，其包括國家內洗錢 / 資恐威脅及一般的洗錢防制 / 打擊資恐控制措施。

使用世界銀行工具之各國（或金融機構）會被要求在一份 excel 的表格中提供此三項參數之資訊。根據所蒐集的資料，該模組將得出該商品之洗錢 / 資恐風險評估。

⁹ De Koker 「南非構成低風險金融商品之洗錢風險」，2009 年，調查結果及指南第 323、334 頁。

若評估顯示為較低等級之洗錢 / 資恐風險，則允許簡化其洗錢防制 / 打擊資恐的要求。評估也可能是中或高風險，指出其不適合採用簡化客戶審查及其他簡化的洗錢防制 / 打擊資恐措施。在該等情況下，上述工具可藉由修正其特徵、功能及改善風險抵減機制，以引導該國降低特定普惠金融商品之風險等級。該等工具不僅有評估 / 診斷功能，亦具有指導 / 設計要素¹⁰。

¹⁰ 附件中提供更多關於世界銀行 FIRM 工具之細節及運用範例。

2. 適當的風險抵減措施

本方法要求先納入適當的風險抵減措施，始得接受普惠金融這項誘因。許多國家已開發入門級的金融商品，並且藉由對商品功能或可用性之限制或基於進步的客戶審查方法，在其設計中融入適當的抵減措施。當在建立關係階段採用簡化客戶審查措施時，可以調整監控過程的強度以減輕金融商品的固有風險，以彌補一開始寬鬆的客戶審查措施。

a) 分級客戶審查方法

普惠金融之目標促使許多國家設計名為「進步的」或「分級的」客戶審查方法。客戶得根據金融機構進行辨識 / 驗證之程度使用不同的帳戶功能。各種帳戶級別界定嚴格的預設門檻。在辨識程度最低時提供基本的第一級服務。只有當客戶提供所要求的額外辨識 / 驗證資訊時，才允許使用後續帳戶等級和額外的服務（例如：更高的交易限制或帳戶餘額、使用多樣化通路）。在此同時，帳戶之服務有限（例如每日 / 每月提款上限、根據客戶審查等級的存款限額及客戶的風險狀況）。

專欄 2. 中國大陸 - 基於風險之銀行帳戶管理

根據 2015 年 12 月人民銀行通函，為幫助銀行降低其洗錢防制 / 打擊資恐風險，銀行個人帳戶被劃分為三種類別。第一類帳戶具有全部功能，包括現金存款及提款、轉帳、購買金融商品、支付商品及服務等。第二類帳戶可用於購買金融商品，但限制在特定門檻下始可轉帳或付款。第三類帳戶限制在特定金額上限內始可付款。第二及第三類帳戶無法現金存款或提款，且沒有該等帳戶的實體卡片。

第一類帳戶僅得透過面對面開戶，第二及第三類帳戶亦得透過遠

端視訊櫃檯、智慧櫃檯、線上或智慧手機。當使用該等遠端事前作為開設帳戶之通路，銀行被要求採用額外的客戶審查措施，以有效降低風險：即客戶之身分須由銀行員工於現場認證。

各國應向金融機構告知國家洗錢 / 資恐風險評估之結果，使其得開發符合國家風險並與國家普惠金融優先事項一致之普惠金融商品及服務。部分國家可能選擇界定適當的參數及其他適用於分級客戶審查方法的限制與要求，而其他國家可能有彈性的法律 / 法規允許分級客戶審查。分級客戶審查標準高度取決於國情，即被金融排除群體之概況、其財務需求、國內的洗錢 / 資恐風險、已實施之洗錢防制 / 打擊資恐措施、國家身分辨識登記、可用於監控交易的技術等。客戶審查制度中的分級數量應取決於金融商品的特色以及低收入、被忽視或弱勢族群之需求。

專欄 3. 瓜地馬拉 - 基於平均收入分析之小型帳戶門檻

2011 年，瓜地馬拉進行該國每月最低工資（約為美金 273,44 元）之收入分析，而其每月平均收受匯款（根據國際移民組織）為美金 283,74 元（月收入總額為美金 584,4 元）。瓜地馬拉假設一個家庭每月收受匯款加薪資，或者每個月收受兩份最低工資。在這個基礎下，平均月收入低於美金 625 元的家庭得採取簡化的客戶審查措施而受益。

依據金融機構本身的標準及帳戶設計，且依據國家洗錢 / 資恐風險，並基於金融機構本身辨識風險之評估，某些國家法律及法規給予其提供分級帳戶之彈性。採用該等方法並允許分級客戶審查時，監理機關必須密切追蹤金融機構及服務提供者，並評估其遵循法規及流程，以確認其將具備實施該計畫的資源和能力。監理機構亦須檢查適當之帳戶參數和抵減措施是否到位，並與國家層級之風險相稱。

專欄 4. 秘魯 - 基於監理機構特別授權之簡化的客戶審查措施

2015 年，秘魯金融監理機構 (SBS) 發布修訂之一般洗錢防制 / 打擊資恐規則，使金融機構得依據 SBS 給予之授權，對特定商品或服務採用簡化之客戶審查措施。當 SBS 給予授權時，金融機構僅需蒐集客戶之全名、ID 文件之種類及號碼，即可透過國家 ID 或國際 ID（針對外國人）完成驗證。在標準制度中，客戶亦被要求提供其國籍及住所、電話號碼及 / 或 e-mail、職業及雇主姓名之資訊。

b) 商品功能及服務之限制

普惠金融商品及服務若受限制，或經解決某些風險評估時發現的洗錢 / 資恐風險特徵後，可能會呈現較低風險¹¹。該等限制限縮了相關商品及服務對犯罪濫用的吸引力，以及可能發生濫用之後果。抵減風險之限制可能適用於建立業務關係或進行交易之方式（例如：僅限於面對面，或在採取適當之保護措施下進行非面對面）；商品之持有人 / 受益人（例如：僅限於國民之自然人）或交易的地理範圍（例如：僅限於國內交易或未與洗錢 / 資恐風險較高的國家所為之跨國交易）。其

¹¹ 巴塞爾銀行監督委員會關於將有效銀行監理核心原則應用於與普惠金融相關之監理及監督機構之指引 (2016) 第 29 頁。

他限制之範例包括限制例如每週 / 每月之交易數量或總值、每筆交易的金額、每月全部餘額及 / 或帳戶總值等功能。限制要求之類型以及是否需要實施一種以上類型的限制，將取決於風險評估期間內所確定之風險¹²。

專欄 5. 歐盟 - 給來自高風險第三國家或地區之尋求庇護者的受限制商品及服務

在歐盟，歐洲銀行業管理局（下稱「EBA」）於 2016 年 4 月發表意見，闡明如何調整客戶審查措施以促進來自高風險第三國家或地區尋求庇護者之普惠金融，並同時維持穩健之洗錢防制 / 打擊資恐控制。該意見認為，由於各種因素，包括申請人身份證明文件的完整性或是否具備可信度，以及較高風險之原本第三方（非歐盟）國家或地區，來自第三方（非歐盟）國家之尋求庇護者的洗錢 / 資恐風險不太可能降低。因此，簡化之客戶審查制度尚未在歐盟的層面制定。然而，歐洲銀行業管理局已闡明如何調整客戶審查措施以促進普惠金融，同時維持合乎比例且可靠之洗錢防制 / 打擊資恐控制措施（見專欄 16）。

歐洲銀行業管理局提到金融機構得設下以風險敏感度為基準的限制範例：

- 不提供信用或透支額度；
- 每月週轉限制（除非更大額或沒有限制的週轉可以解釋並合理化）；

¹² 巴塞爾銀行監督委員會與普惠金融相關之機構監理實踐範圍（2015 年）第 41 頁。

- 個人對個人轉帳金額之限制 (可根據具體情況進行額外或更大額的轉帳)；
- 限制進出 (非歐盟) 第三國之交易金額 (同時考慮到在一段期間內頻繁小額價值交易所累積的影響)，特別是當這些相關(非歐盟) 第三國涉及較高洗錢 / 資恐風險時；
- 限制來自身分不明第三人之存款及轉帳規模，特別是無預期的情況；
- 限制自 (非歐盟) 第三國之現金提領。

支持普惠金融之客戶審查流程

1. 客戶身分之辨識及驗證

實務上辨識及驗證潛在客戶之身分，是金融機構在與先前無銀行帳戶、被忽視或弱勢的族群建立關係時所面臨的重要挑戰。因此大部分支持普惠金融之洗錢防制 / 打擊資恐措施關注此一部份的客戶審查流程。

建議 10 要求各國辨識其客戶並使用「可靠且獨立來源之文件、資料或資訊 (下稱「辨識資料」)」以驗證身分。必須區分辨識客戶和驗證身分。客戶辨識將使金融機構知悉 (未來) 客戶是誰。在此階段，不會蒐集任何身分證明文件或資料。相反的，驗證客戶身分需要檢查可靠、獨立來源之文件、資料或資訊，以確認在辨識過程中所獲得辨識資訊之準確性。

FATF 建議並無針對辨識資料之蒐集或如何驗證身分提出任何具體要求。許多國家和金融機構對於何者構成適當之身分要素或辨識資訊 (例如：出生日期、性別、收入來源和地址) 及辨識資料持保守觀點，即

通常使用根據大部分社會成員可取得的身分證明文件（例如：政府核發之身分證明文件或護照）。這種方法亦受銀行監督和監理機關在國家和國際層級所定指引的影響¹³。

某些國家沒有規定具體之辨識來源，或包括廣泛有效之文件及資訊清單，以提供身分及 / 或替代或新的身分驗證方式。這種方法係用於促進使用受監理之金融服務，包括對外國居民 / 人民。

專欄 6. 美國 - 客戶辨識計畫之風險敏感應用

美國針對銀行保密法（下稱「BSA」）下實施風險基礎方法之客戶辨識計畫（下稱「CIP」）規定，不要求銀行確定其所獲得之每項辨識資訊均正確無誤。銀行必須驗證足夠的資訊以形成合理之確信，即其知悉客戶的真實身分。重要的是，客戶辨識計畫規定允許辨識資訊之類型具有彈性，以促進普惠金融。例如，若個人沒有居住或公司地址、或官方郵政信箱號碼，則近親或其他聯絡人之居住或公司地址，或客戶之具體地點描述等，可能得為配合無家可歸者而使用之。相同地，若銀行選擇使用以文件來驗證客戶身分，聯邦銀行監理機關的期望是銀行審查由政府機關核發予客戶未到期之身分文件以證明國籍或居住地，並附有照片或相類似保護措施，例如：駕照或護照。客戶辨識計畫規定既不會認可亦不禁止銀行接受特定類型之政府身分證。客戶辨識計畫規則亦允許使用非文件之辨識 /

¹³ 該等銀行業務通常受監理機構指引之影響，或在國際上受例如巴塞爾銀行監理委員會對開戶及客戶身分識別一般指引（2016）之影響及其與有關洗錢及資恐風險之健全管理的附件（2017）。相反的，本指引應在特別為解決普惠金融之巴塞爾委員會出版物以外之情況下閱讀。詳見普惠金融相關監理機構及監督機構之實踐範圍（2015）；及核心原則應用於與普惠金融相關之監理及監督機構有效銀行監理之指引（2016）。

驗證方法，例如獨立地透過第三人驗證身分，如信用報告局（消費者信用報告）、公開資料或其他來源、查詢詐欺偵測系統、及更傳統之非文件方法，例如透過消費者提供之電話聯繫、向其他金融機構為背景調查以及取得財務報表。

a) 適用於所有客戶之替代及新的辨識方式

在某些國家，國家機關（中央銀行、金融情報中心）已採取措施闡明並提供當個人無法提供「傳統」形式之身分證明時，如何進行辨識及驗證客戶身分之指引。該等指引說明在國家 / 地區範圍內，構成「可靠且獨立」之身分證明文件及資料。通常包含一份非詳盡列舉的合格文件清單，並提供可被視為符合法律要求之情況，包括例如選民證、卡、就業卡等。可被接受之文件亦得擴展至「合適之來源」的推薦信，即來自瞭解客戶並可確認客戶之身分者。

專欄 7. 瑞士 - 在特殊情況下以風險基礎方法驗證客戶身分

在多數情況下，所有的瑞士銀行必須遵守有關開立銀行帳戶之規則及考慮因素，包括「瑞士銀行法律有關進行審查行為之協議 (CDB 16)」，其要求銀行使用政府核發之身分證明文件以證明其客戶之身分。何種文件可被接受仍保留由各銀行自行決定，使銀行可以自由地以風險基礎方法依個別情況處理。在客戶身分無法以規定方式被驗證的特別例外情況，銀行得藉由檢查其他資格證明或取得相對應的公家機關證明以驗證身分。證明及替代文件之副本必須保存在檔案中，且須製作文件備忘錄解釋例外情況之原因。

專欄 8. 加拿大 - 當規定方法無法使用時之客戶身分證明彈性方式

當銀行無法以規定之洗錢防制 / 打擊資恐措施確定客戶身分時，可為低風險客戶開立銀行存款帳戶以實現普惠金融。2016 年 6 月生效之洗錢防制 / 打擊資恐之法規修正允許客戶使用更彈性之方法開立零售存款銀行帳戶 (例如政府核發之無照片 ID、或特定非政府核發之有照片 ID)。

專欄 9. 紐西蘭 - 修正之身分驗證實務守則

2013 年修訂之身分驗證實務守則 (下稱「守則」) 允許用於中低風險客戶身分驗證的新措施：國際證明要求 (釐清可信任的「推薦人」不得為參與需要認證之金融交易或事業)；電子 (線上) 身分驗證；當來源具備高度信賴時，依賴單一獨立之電子來源驗證；生物辨識方法。透過本守則中提及之任一方式驗證客戶身分，可對所有申報實體提供「避風港」。

專欄 10. 斐濟 - 來自合適推薦人的一封信

2007 年，斐濟金融情報中心允許金融機構對欠缺政府核發身分證件之客戶進行身分驗證時，可依出生證明 (所有公民皆可獲得) 及合適「推薦人」的確認函的規定。其亦提供關於被定義為合適「推薦人」指引：知悉客戶之人以及金融機構可以信賴以確認客戶是他 / 她所聲稱之人，並且可以驗證其他客戶個人詳細資料 (職業、居住地址) 者。對於未成年人或學生客戶，合適的「推薦人」為：學校資深老師、校長、房東 (租賃之大專學生)、家長或監護人。對於其他客戶，例如居住在農村地區或村莊者，合適的「推薦人」可為村長、首席行政官、省政府之省級官員、宗教人員、斐濟糖業公

司各區辦公室之官員（針對甘蔗農民，勞動者）、地區政府機構之官員例如社會福利辦公室、警察局、衛生中心等。金融情報中心指引亦定義合適「推薦人」的信件內容。

專欄 11. 智利 - 將連結稅務識別碼之帳戶分配予全體國民及居民

CuentaRUT（下稱「RUT 帳戶」）係一活期存款帳戶，專供因資源較少及 / 或非正式工作條件而無法獲得傳統金融商品之低收入個人使用。RUT 帳戶連結至分配予每個智利國民和外國居民之稅務識別碼。該帳戶允許存款、轉帳或提款，並可連結到簽帳卡（RedCompra），以在不同的商店付款，而毋庸支付每個月的維護費。為降低風險，該帳戶具有與最高限額相關的特定交易條件及限制（例如：最大餘額 4,576 美元；取決於轉帳管道的每日轉帳限額）。

專欄 12. 菲律賓 - 天災後暫時放寬身分辨識要求

2013 年海燕颱風，世界紀錄上最強大的颱風之一，肆虐東南亞地區，尤其是菲律賓。它摧毀基礎設施，嚴重削弱了政府和國際組織開展救援行動的能力。為了支援復原工作，菲律賓中央銀行（BSP）向受海燕颱風影響之所有銀行提供監理救濟方案，其中包括放寬身分辨識要求。銀行可接受因海燕颱風而遺失身分證件之客戶，以書寫證明作為身分辨識的文件。該措施伴隨著一系列的控制措施，包括客戶每日交易門檻及帳戶監控要求。

各國應持續留意，作為替代之身分辨識形式可能更容易受到詐欺及濫用，應採取適當的抵減措施，包括加強對業務關係之監控。舉例而言，村長的信件是否可以適當地信賴以驗證客戶的身分，取決於村長的誠信和其對客戶的認識¹⁴。在某些國家，某些著名的金融機構在處理缺乏標準身分證件的客戶時，最初不願意在客戶審查使用該等替代之辨識資料。他們的不願意主要是因為擔心這些替代方法會在客戶不合格時被客戶和分支機構員工濫用。國家機關應與金融機構合作，透過教育計畫、持續對話，以及定期回饋和經驗交流，以推廣這種彈性的方法。

越來越多的國家正在採用創新、以技術為基礎的方法來驗證客戶身分。某些國家建立的全國性國家人口登記系統可供金融機構驗證其客戶身分。某些登記系統儲存生物辨識資料，例如指紋和虹膜掃描檔案。該等以技術為導向之解決方案面臨的主要挑戰之一，是使各國和金融機構建立必要的基礎設施 – 合格之識讀器及足夠的網路連接能力，俾使擷取的生物辨識資料與中央資料庫進行即時或同樣可靠之認證¹⁵，以確保網絡上的機構在具備技術並能夠進行身分驗證，並保證對身分欺詐風險是否充分管理得到令人滿意的確定程度。使用即時驗證系統的成本對金融機構而言亦是一項挑戰。此外，必須在整個系統中實施嚴格的資料保護及隱私措施，以確保資料完整性、防止資料外洩以致身分詐欺，包括洗錢者和資恐者，並保護個人隱私並打擊濫用行為。

¹⁴ FATF 普惠金融指引，2013，第 82 段。

¹⁵ 更多印度 Aadhaar 經驗之詳情，請瀏覽：www.slideshare.net/CGAP/operational-innovations-in-amlcft-compliance-processes-and-financialinclusion-emerging-case-studies (第 56-60 張投影片)

專欄 13. 印度 - 電子 KYC 流程

銀行可使用印度唯一身分辨識管理局 (UIDAI, 亦稱為 Aadhaar) 作為電子身分驗證流程。¹⁶ Aadhaar 號碼與儲存於 UIDAI 中央資料庫中之生物特徵資訊相聯結, 該資料庫包括指紋和虹膜掃描以及該個人之照片。該資料庫亦包括人口統計詳細資料, 例如個人姓名、地址、出生日期和性別。客戶可以在設有生物辨識指紋讀取器的任何銀行位置 (任何類型銀行之分支機構或代理機構 / 往來銀行) 提供他 / 她的 Aadhaar 號碼。客戶必須向銀行提供自 UIDAI 資料庫獲取 e-KYC 詳細資訊並擷取其指紋之許可。銀行隨後將客戶之 Aadhaar 號碼及指紋傳送到 UIDAI 伺服器。如果資料相符, 銀行得立即為客戶開立帳戶。

專欄 14. 哥倫比亞 - 銀行進入國家人口登記處之生物性 ID 資料庫

國家公民身分登記處是核發國民身分證 (成人和兒童) 的政府機關。2016 年 6 月, 哥倫比亞銀行公會與登記處簽署一項協議, 允許銀行得即時進入登記處之生物性 ID 資料庫, 該資料庫包含超過 4,700 萬哥倫比亞人的指紋。

¹⁶ e-KYC 係指用於進行客戶身分識別過程的電子方式, 並允許對客戶身分進行數位或線上驗證 <https://www.rbi.org.in/scripts/FAQView.aspx?Id=82>

專欄 15. 巴基斯坦 - 整合國家生物辨識身分資訊以供開立帳戶及 SIM 卡註冊

國家生物辨識身分系統已整合至開立帳戶及 SIM 卡註冊的客戶審查流程中，可供利用 SIM 卡註冊資料開立行動存款帳戶。2016 年修訂無分行銀行規定，允許所有金融機構遠距開立連結於生物驗證 SIM 卡之入門等級（「0 級」）帳戶。開立 0 級帳戶之客戶是來自低收入戶的個人，其僅需擁有較低交易限額之非常基本的金融服務（適用於此類帳戶之法規交易限額低於 250 美元 / 天，400 美元 / 月和 2000 美元 / 年。客戶亦不得在此類帳戶中維持超過 2000 美元的餘額。客戶現在可以透過撥打簡單的 USSD 短代碼，在幾秒鐘內開啟其帳戶。這項發展係利用巴基斯坦電信管理局 2014 年之命令，即所有新的和現有之 SIM 卡皆需經過生物驗證，並與國家資料庫和註冊機構（下稱「NADRA」）資料庫中的客戶身分連結。NADRA 提供線上驗證系統，使金融機構可以為客戶審查目的驗證客戶身分。

b) 目標客戶族群之具體辨識方法 - 以尋求庇護者及難民為例

在許多國家，現行法規以可靠和以風險基礎之方式，提供以不同方式驗證身分的彈性。這種彈性可適用於低收入、被忽視或弱勢的特殊目標族群。難民和尋求庇護者是需要獲得基本金融服務但無證件的客戶類別之一，可以藉此滿足其立即支付的需求，並維持其生計¹⁷。

¹⁷ www.afi-global.org/sites/default/files/publications/201707/AFI_displaced%20persons_AW_digital.pdf

專欄 16. 歐盟 - 使用尋求庇護者的正式文件作為開立銀行帳戶之驗證方法

在歐盟，歐洲銀行業管理局（下稱「歐洲銀行業管理局」）於 2016 年 4 月發表意見書，說明如何調整客戶審查措施以促進來自高風險第三國家或地區尋求庇護者之普惠金融，同時維持穩健之洗錢防制 / 打擊資恐控制¹⁸。例如：該意見建議由歐盟成員國所核發，以確認尋求庇護者身分及他 / 她居住在該歐盟成員國權利之官方身分文件，可能足以達到獲取銀行服務的身分辨識及驗證之要求。重要的是，歐洲銀行業管理局建議金融機構應留意，如何選擇接受身分證明之型式，除影響該業務關係之洗錢 / 資恐風險，並決定最適合之方式以有效抵減該風險，例如透過強化的監控或僅提供某些較低風險的商品或服務等。

多數成員國，包括比利時、法國、德國、盧森堡及瑞典，按照風險基礎方法意見，已採取措施以確保尋求庇護者得使用基本金融服務。挪威正考慮採取類似措施。

在瑞典，機關與銀行產業之協議允許銀行得聯繫移民局，透過專線進行特定查核（例如：卡片的有效性、尋求庇護者之狀態、基本的身分文件）。

在德國，內政部頒布一項特別規定難民之客戶辨識規則。對於必須在沒有身分證件之情況下登記的難民，可以使用初步的文件（「抵

¹⁸ EBA 針對客戶審查適用於來自於較高風險國家或領域之尋求庇護者客戶的意見

[https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1359456/EBA-Op-2016-+\(Opinion+on+Customer+Due+Diligence+on+Asylum+Seekers\).pdf](https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1359456/EBA-Op-2016-+(Opinion+on+Customer+Due+Diligence+on+Asylum+Seekers).pdf)

達證明」)。在比利時，2016年7月之中央銀行通函說明，由比利時政府核發予申請居留許可或難民身分者之文件，得用於驗證客戶身分。在法國，金融監理機構（ACPR）於2016年12月發布指引，明確指出附有照片和有效期限之「尋求庇護者證明」之官方身分證明文件，銀行可作為有效身分證明文件。

在荷蘭，在某些條件下，經登記的尋求庇護者可以透過「金錢卡」獲得有限之食品及衣物津貼，這是一張由荷蘭的銀行核發，有個人密碼之預付金融卡。金錢卡之目的係使尋求庇護者得於客戶審查流程進行中，滿足其基本需求。最初之客戶辨識及驗證過程（包括制裁名單過濾）係由銀行委由國家移民局進行。尋求庇護者得立即使用該卡。該卡具有價值上限，僅能在商店使用，並由負責處理尋求庇護之政府機構儲值。銀行最終完成客戶審查流程的時間安排會有較大之彈性，而尋求庇護者則可以立即使用該卡。當尋求庇護者之身分發生變化時，該卡將被鎖卡。

在整個歐盟區內，關於提供基本銀行服務之歐盟規定亦將適用於尋求庇護者¹⁹：尋求庇護者有權獲得和使用由設立並位於歐盟成員國的信用機構所提供，具有基本功能的支付帳戶。

專欄 17. 西班牙 - 廣泛的有效證件以驗證客戶之身分 (包含居留證)

根據西班牙的洗錢防制法規，外國人得使用外國身分證或居留證作為有效證件以開立帳戶。居留證（稱為 NIE），是西班牙警方於很短的時間內，特別是難民或尋求庇護者之情況下，所核發之官方文件。其提供外國人一種快速取得必要文件之方式，以獲得金融服務。

¹⁹ 2014年7月3日 2014/92/EU 指引；

http://ec.europa.eu/consumers/financial_services/bank_accounts/index_en.htm

專欄 18. 澳洲 - 原住民及 / 或托雷斯海峽島民之客戶審查流程

在澳洲，2016 年 6 月，金融情報中心發布關於原住民及 / 或托雷斯海峽島民之客戶審查指引¹。其目的係透過舉例說明情境，申報實體得利用由原住民客戶所提供替代之參考文件，完成客戶身分認證之要求，以支持原住民及 / 或托雷斯海峽島民之普惠金融。例如，社區中有地位者（例如部落長者，醫生或學校校長）的推薦聲明，或由例如原住民土地公司等實體提供的照片參考。該指引亦適用於更廣泛之弱勢族群，例如在澳洲重新定居之難民。

1. www.austrac.gov.au/aboriginal-and-or-torres-strait-islander-people

專欄 19. 約旦 - 為客戶審查目的使用聯合國難民署（下稱「UNHCR」）身分證明卡

為促進使用約旦之金融服務，2014 年約旦中央銀行（下稱「CBJ」）允許更多人透過國家行動支付交換系統（JoMoPay 系統）使用行動貨幣。CBJ 近期修訂規則，允許在收受國際匯款方面發揮重要作用之支付服務提供商，包括 e-money 發行人及其他支付服務提供商以及貨幣兌換公司，以客戶審查目的接受由 UNHCR 核發之難民身分證。

專欄 20. 土耳其 - 透過外國識別碼驗證身分

金融情報中心已通知土耳其銀行，難民、移民或尋求庇護者若無洗錢防制 / 打擊資恐規定中所要求的客戶審查文件，得有效地出示由內政部核發之外國身分識別碼。銀行可使用此號碼於政府資料庫中進行查詢，並驗證有關該人身分之資訊。

專欄 21. 美國 / 墨西哥 - 使用領事身分卡及個人納稅識別碼

Matrícula Consular de Alta Seguridad (下稱「MCAS」) (領事身分卡) 係墨西哥政府透過其領事館向居住在墨西哥境外的墨西哥國民核發之身分證。申請 MCAS 必須向領事館親自提交。申請人必須出示墨西哥出生證明，並附有墨西哥政府核發附有照片之身分證，例如選民登記卡、護照、軍人服務卡或舊 / 過期之 MCAS。美國之金融機構可接受此卡作為身分證明文件。透過向在美國之移民提供資訊和諮詢之計畫 (Ventanilla de Acesoria Financiera)，移民被告知該區接受 MCAS 作為身分證之金融機構。

專欄 22. 以色列 - 尋求庇護者之替代安排

在以色列，沒有護照之尋求庇護者可以使用國家核發之臨時證明，作為開立銀行帳戶的替代身分證明文件。申請人必須以書面聲明此帳戶為他 / 她在該國之唯一帳戶。用限制服務來降低風險，例如由銀行根據客戶的風險狀況設定之帳戶內餘額上限。

2. 簡化之審查制度

簡化之客戶審查絕不表示免除客戶審查措施。一套簡化之客戶審查措施可能是基本且最低度的，但仍必須呼應建議 10 中適用於「標準」客戶關係及交易的四個客戶審查要件中之每個要件（客戶之辨識 / 驗證、實質受益人之辨識 / 驗證、瞭解關係之目的和性質、持續監控）。根據風險基礎方法，得根據風險等級而有所變化的是，所需客戶資訊之時機，強度和範圍，以及用於滿足這些最低標準的機制。簡化之措施得應用於全部四個客戶審查要件，而非僅係對客戶辨識 / 驗證之部分。

在風險較低的情況下，履行建議 10 之客戶辨識、驗證及監控要求，可能涉及例如採用較不密集且較不正式之資訊蒐集和監控手段，以及仰賴預期使用基本產品的適當假設，或者較不詳細及較不頻繁的資訊。建議 10 之註釋第 21 段提供關於客戶身分之時機、驗證以及交易監控強度之可能簡化措施的數個範例。這些範例僅供參考，不應視為是規定性或是詳盡列舉的。

減少所需辨識資訊之範圍 - 簡化辨識措施可能脫離關「正常」客戶審查要求客戶必須提供資訊之範圍或驗證時機。

專欄 23. 哥倫比亞 - 基本身分資訊要求

在哥倫比亞，電子存款之簡化客戶審查措施要求，與個人傳統儲蓄帳戶、小額保險產品和小額消費信貸相同。金融機構必須要求並驗證客戶身分證（提供給所有哥倫比亞人）中所包含之資訊：全名、身分證號碼及身分證核發日期，並驗證該資訊（見專欄 14）。金融機構無需保留簽名或指紋記錄。標準客戶審查措施額外要求法定代表人或代理人之全名、身分證號碼、地址及電話號碼、出生日期及地點、居住郵寄地址及電話、職業或專業、就業和經濟活動類型、雇主或總公司及分公司或代理機構之名稱、地址、傳真、電話。

專欄 24. 埃及 - 用於行動支付服務之簡化審查措施

金融情報中心為行動支付服務制定簡化客戶審查措施，該服務必須滿足一系列預定之門檻和服務限制（例如：每日交易不超過 286 歐元；自然人每月交易不超過 2400 歐元，法人每月交易不超過 4800 歐元；單一帳戶的任何時點，最高餘額不超過 476 歐元；在任何時間點，單一客戶銀行所有帳戶之最高餘額不超過 476 歐元）。簡化客戶審查制度包括：以較少的文件驗證客戶身分；在進行國內轉帳時僅需較少的資料；更新客戶的資料和文件之可能性；使用電子方式；允許某些類別之服務提供者根據一套先決方式進行客戶審查程序；當明顯且可從客戶的活動及需求中輕易推斷時，允許銀行無需要求業務關係之目的和預期性質；以及在客戶處所進行客戶審查程序之可能性。

專欄 25. 宏都拉斯 - 開立基本帳戶及電子錢包之簡化措施

國家銀行及保險委員會（下稱「CNBS」）為滿足若干條件之基本帳戶和電子錢包制定簡化的審查制度。例如，基本儲蓄存款帳戶必須僅限有宏都拉斯國籍之自然人開設；其僅提供國家貨幣；最高餘額為每月 363 歐元（該金額可由 CNBS 調整）；基本帳戶中每月累積存款或提款最高金額為 726 歐元；該等帳戶並未透支；未經持有人明確授權情況下不得提款等。在此制度下，僅需要客戶身分證所示之全名、地址、固定電話及手機號碼（如果有）。在開立基本帳戶或電子錢包後最多 30 日內，應根據國家登記系統（RNP）中的資訊核對此資料。相較之下，標準客戶審查程序需要來自潛在客戶共 21 項資訊。

延遲辨識資訊之驗證 - 在概念上，建議 10 將辨識和驗證（認證）分離，允許在業務關係開始時（符合某些條件下），於辨識客戶後之合理時間內進行身分驗證。在適當的、風險基礎之情況下，透過徹底的風險評估證明，在達到特定門檻前，可以帳戶分級方法（見上文）允許之後再驗證客戶身分，例如基於全體帳戶價值、交易值或交易速度。建議 10 之註釋中簡化審查措施之範例，包括在業務關係建立後驗證客戶及實質受益人之身分。

專欄 26. 印度 - 「微型帳戶」

沒有任何身分和地址證明之個人可以開立「微型帳戶」。該等帳戶僅能在銀行由客戶親自開立，並在銀行行員在場證明該潛在客戶簽名之情況下，依據自我證明之照片及附上簽名或指印開立。該等帳戶有效期間為十二個月。此後，若帳戶持有人提供文件證明她 / 他已在開立微型帳戶十二個月內，申請任何官方有效的文件 / Aadhaar 號碼 /

永久帳號（簡稱「PAN」），則允許此類帳戶再延長 12 個月。有關 e-KYC 流程的應用，另請參見專欄 13。

依賴更廣泛之可被接受的身分驗證方式 - 較不正式或替代方法來驗證潛在客戶的身分（例如政府 ID 核發之無照片 ID、過期 ID、醫療文件），得視為簡化客戶審查措施之一部分²⁰。

專欄 27. 巴西 - 電子帳戶之簡化驗證

自 2016 年 4 月國家貨幣委員會之決議以來，自然人可使用電子方式（用於溝通和交換資訊之遠端管道和工具，客戶和機構間無面對面接觸）開立帳戶。客戶的簽名可透過電子方式蒐集或以數位簽名代替。金融機構必須採用程序及控制措施，以確保客戶辨識和驗證以及資訊的真實性，並調整有關洗錢防制 / 打擊資恐之程序，包括將提供之資訊與公共或私人資料庫之資訊進行比對，其亦須確保使用電子方式之完整性和安全性。

根據客戶資料之資訊辨識和驗證實質受益人 - 關於實質受益權之要求，在普惠金融之情況下，實質受益人在大多數情況下是該個人客戶本身，或密切相關的家庭成員。當有疑慮之情況時，即帳戶持有人被當作人頭或掛名者而非真正的所有人，則不應將其視為較低風險，應採用正常甚至加強的客戶審查措施（建議 10 之註釋第 15 a 段，最後一項）。

簡化客戶審查措施之其他範例 - 建議 10 之註釋提及其他範例，例如減少客戶身分更新之頻率，不蒐集特定資訊，從交易類型或建立業務關

²⁰ 見第 3 部分 1. a)

係中推斷業務關係之目的和預期性質，而非蒐集特定資訊或為此目的採取特定措施（見埃及專欄 24）。

關係之持續監控 - 各國亦應注意，為辨識和驗證目的之洗錢 / 資恐風險較低，並不代表同一客戶對所有類型客戶審查措施之風險均屬較低，特別是持續之交易監控（建議 10 之註釋第 18 段）。在多數情況下，簡化客戶審查措施之實施取決於可以執行交易的類型或價值之特定門檻或限制。因此，持續監控應保持「標準」水準，以驗證交易是否在風險基礎的門檻內並符合客戶之風險概況。

為管理與客戶辨識和驗證資料可信度相關之洗錢 / 資恐風險，金融機構得選擇對交易或關係加強監控。這可能涉及定期且頻繁之交易模式審查（特別是當交易與客戶之個人資料不一致時）以及對可疑交易之關注。確保開戶時簡化之客戶審查措施提供足夠之資訊，以支持有效的客戶監控是非常重要的。當機構對客戶及其預期使用之相關金融商品之資訊過少時，監控將無法作為有效之控制。

專欄 28. 瓜地馬拉 - 微型帳戶之特定監控措施

開立微型帳戶之申報實體必須制定特定之監控措施，以核實一個月內的交易金額不超過最高 663,5 美元。在一個月內達到該上限及 / 或當客戶在一年中累積超過 2 654,1 美元時，該實體應從客戶取得「一般」客戶所需之辨識資訊。申報實體之持續監控系統亦應防止濫用微型帳戶，特別是透過分拆交易。

專欄 29. 斐濟 - 以「推薦」證明開立帳戶之具體監控

2007 年，斐濟同意金融機構得以出生證明（所有公民皆可獲得）及合適「推薦人」之確認函，驗證沒有正式身分證件的客戶之條款（見專欄 10）。斐濟認為，由於可輕易獲得推薦證明，可能會有民眾濫用之風險。為降低此風險，金融情報中心建議金融機構在開戶採用「推薦」證明時，針對任何異常之交易或交易模式，應特別監控客戶之帳戶和交易。

客戶審查流程及數位普惠金融

數位普惠金融泛指使用數位金融商品及服務以推動普惠金融。其涉及數位方式之發展，為經濟上被排斥和弱勢之人口，提供適合其需求之一系列受監理金融服務，以客戶負擔得起的成本且供應商得持續發展之方式提供。「數位金融服務」涵蓋金融商品及服務，包括支付、轉帳、儲蓄、信貸、保險、證券、財務規劃和帳戶報表。其透過數位 / 電子技術提供，如電子貨幣（線上或手機產生），支付卡和一般銀行帳戶²¹。數位解決方案之使用和應用要求必要的基礎設施，以使偏遠地區之客戶可獲得資金。

越來越多數位普惠金融亦涵蓋使用數位身分商品及服務，為個人提供客戶審查目的之身分證明（儘管亦可使用傳統和其他辨識客戶及驗證身分的替代方法）。其亦越來越涉及金融機構用於履行其法令遵循義務之技術解決方案，例如透過使用由手機蒐集之大數據，以有成本效益的方式監控客戶的交易。這是關於金融機構接觸低收入、被忽視或

²¹ GPFI/G20 數位普惠金融之上位原則，2016 年。

弱勢的族群，所發展具持續性商業模式的一個重要因素。

數位金融商品及服務，以及數位身分辨識解決方案，在過去幾年中有顯著發展，並且具有促進被忽視或弱勢者和企業獲得基本服務的重要潛力，特別是在新興國家和開發中國家。透過非銀行代理機構（例如加油站、投注站、雜貨店等）開發無分行之銀行管道，並結合手機解決方案和電子貨幣帳戶，已協助接觸被忽視或弱勢的族群，為他們提供基本但受監理之金融服務。世界各地許多監理機構都在尋求為數位金融服務創造有利環境，包括有關洗錢防制 / 打擊資恐之要求。

就此而言，本文件中第 II 部分關於風險評估及風險抵減以及第 III 部分關於客戶審查過程涵蓋涉及數位技術或工具的若干發展和措施。因此，本部分重點將介紹為解決客戶辨識 / 驗證挑戰所實施之特定數位金融商品及服務。對於所有該等措施，洗錢防制 / 打擊資恐制度的一般原則應根據洗錢 / 資恐風險之性質和等級，以及所使用之商品 / 管道進行界定，並在相關時機進行調整。

許多國家藉著實施客戶審查分級方法來支持數位金融服務之擴展。推廣行動貨幣或無分行銀行計畫的具體之法律 / 監理體系，則涉及使用數位工具和技術支援，例如已設計使用支付卡之銷售終端。適用措施的範圍是有限的，且簡化客戶審查僅適用於在特定情況下使用商品或服務，例如透過非銀行代理人進行面對面交易，或透過手機或電子貨幣發行者交易。在某些國家，這種方法獲得規範發行和運作手機（註冊及辨識要求）和行動貨幣（簡化客戶審查 / 客戶審查要求）措施之支持。

專欄 30. 迦納 - 行動貨幣服務之分級客戶審查方法

迦納中央銀行於 2015 年發布指引，以規範電子貨幣的發行及運作。非銀行電子貨幣發行人已獲准進入該市場。已開立之消費者帳戶分為三個等級，每個等級都有不同的客戶審查要求，作為風險基礎方法的一部分。等級 1 是最低客戶審查帳戶，僅具有非常低的交易限額和文件要求。

在這種以數位金融服務為重點之措施中，各國必須使規範標準化，以確保數位商品及服務具有可持續性，並提供滿足被忽視和弱勢客戶需求的金融服務。促進使用受監理之基本支付服務，是向人們提供可負擔且安全之匯款方式或支付商品及服務的關鍵步驟。為實現更廣泛的普惠金融目標，各國亦應採取相關措施，鼓勵相關服務業者將未開立手機錢包帳戶即進行轉帳或獲得其他數位金融帳戶類似服務之「場外」客戶，轉移至以帳戶為基礎之數位金融商品及服務。客戶亦應逐步或同時獲得除 e-money 支付和價值儲蓄之外，更大範圍之金融服務，包括客製化之儲蓄、信貸、保險和投資商品²²。

在某些國家，無分行銀行方法是透過涵蓋全國領土的大型非銀行代理機構網絡（例如零售商店、加油站、投注站）發展，包括農村和偏遠地區，以接觸未受服務之人羣，並且包含簡化客戶審查。在此情況下，各國需要確認滿足主要條件，以確保當金融機構依賴第三人進行客戶審查或將其銷售商品委由其他非金融服務提供者時，客戶審查程序仍

²² Lauer and Lyman 「數位普惠金融：對客戶、監理者、監督者及標準機構可能之影響」CGAP 簡介，2015 年 <http://www.cgap.org/sites/default/files/Brief-DigitalFinancial-Inclusion-Feb-2015.pdf>

由代理機構有效執行，金融機構仍然最終有責任履行其洗錢防制 / 打擊資恐義務。國家之規定應：

- 建立受監督的金融機構對系統健全及安全功能之明確責任。此包括對代理機構網絡的有效培訓和監督，以確保所有代理機構都充分了解其洗錢防制 / 打擊資恐之職責；
- 使受監督的機構對其代理機構的行為負責，包括在洗錢防制 / 打擊資恐領域，透過代理協議和代理之管理人，並且對代理機構之欺詐、不當行為或違反洗錢防制 / 打擊資恐責任之結果負責。

此外，各國亦可允許金融機構在建議 17 規定的條件下依賴非金融機構代理機構之第三方所進行之客戶審查。

附錄

世界銀行支持普惠金融商品風險評估之經驗

世界銀行普惠金融商品風險評估模組 (FIRM²³):

世界銀行已開發一獨立的洗錢 / 資恐風險評估模組，專門用於以有系統及以證據為基礎之方式評估與普惠金融商品相關的洗錢資恐（洗錢 / 資恐）風險。該模組係基於以下四步驟：

步驟 1- 分析商品特色及其風險可能產生之影響

在評估的第一步，評估者確定商品特色及其對洗錢 / 資恐風險可能之影響。例如，具有如「國際交易之可得性」、「非面對面開戶」、「匿名性」、「透過代理機構交付」、「非居民 / 非公民資訊可得性」或「法人資訊可得性」而增加商品之固有風險，因此需要更強之抵減措施。相反地，對交易規模及 / 或數量設上限或限制商品某些功能會降低風險等級。

步驟 2- 風險抵減措施之評估

評估的第二步著重於與每個商品功能相關之風險抵減措施之充分性和品質。例如，若商品有交易金額或數量之上限，則模組會詢問有關決定此上限之分析工作的存在和品質問題。如果商品允許國際交易，該模組會詢問有關機構相關監控機制品質的問題。此外，如果商品是透過代理機構提供的，則需評估代理機構之事前、培訓及監控程序。

²³ 原名為 FIRAT。

步驟 3- 評估國家風險環境對商品之影響

國家的風險環境很重要，因為在某國背景下可能為低風險的普惠金融商品在另一個國家可能不一定是低風險。考量該國洗錢 / 資恐威脅和弱點情況，評估之第 3 步允許使用者重新評估抵減措施。在此步驟中亦評估監督者及機構檢測和降低風險能力之品質。來自國家洗錢 / 資恐風險評估之投入對於此步驟至關重要。

步驟 4- 整體評估

最後一步促使最終淨風險等級之評估，該風險等級是商品特色、風險抵減措施和國家風險背景之結果。僅有在評估結果為「較低」或「低」風險時，國家或機構才可考慮（或證明）簡化的客戶審查制度。如果評估結果是「中等」或「高」，國家可以使用該模組作為商品重新設計之基礎，進而重新評估風險等級。限制商品的功能、降低上限或改善控制及抵減措施可能會降低商品之風險等級。

該模組已被不同國家使用於評估其現在或計劃之普惠金融商品。這些國家包括波札那、烏干達、亞美尼亞、蓋亞那、印度、塔吉克、坦尚尼亞、牙買加、孟加拉、剛果民主共和國、多明尼加共和國、薩爾瓦多、迦納、瓜地馬拉、馬拉威、納米比亞、奈及利亞、尼泊爾、菲律賓、巴基斯坦、獅子山共和國、斯里蘭卡及尚比亞。對普惠金融商品之評估是大多數國家之國家風險評估的一部分，而在其他部分國家是獨立的評估。

在用於評估及測試普惠金融商品洗錢 / 資恐風險時，FIRM 主要作為這些國家之診斷工具，迄今尚未被用於重新設計客戶審查監理體系。因此，在任何相互評鑑中，其尚未受到任何直接審查或評估²⁴。

診斷普惠金融之阻礙係屬必要，以確定最合適簡化客戶審查之政策：

普惠金融風險評估模組介紹予參加研習會的各國。通常，該研習會匯集金融情報部門、金融監理部門、普惠金融部門或小組（通常是中央銀行的一部分）、電信機關（負責行動貨幣之監理職責）以及私部門代表之專家。本次研習會之主要目的係評估一個國家現階段洗錢防制 / 打擊資恐制度對普惠金融之影響，並分析簡化客戶審查要求之方式和程度如何有助於減少金融排除。

本研習會通常提供關於目前客戶審查要求及該國普惠金融間相互作用之明確概念。在部分國家（如尚比亞、坦尚尼亞、孟加拉），該分析顯示部分客戶審查要求對國家條件過於嚴格，並阻礙某些低風險類別之客戶獲得融資。另一方面，在印度等其他國家，分析得出的結論是該國的客戶審查制度夠彈性得以提供普惠金融，且 e-KYC 之發展又進一步減少依賴簡化客戶審查實務之需求。

²⁴ 在前段所列國家中，剛果民主共和國、斯里蘭卡和瓜地馬拉最近進行相互評鑑。剛果民主共和國和瓜地馬拉的報告對 FIRM 提及有限。在斯里蘭卡的報告中，評鑑者建議採用更彈性之客戶審查制度，允許簡化客戶審查並支持普惠金融。這與國家基於 FIRM 的普惠金融商品風險評估結果一致。

研習會首先進行全盤檢討，試圖分析該國現行的客戶審查監理體系，以及金融排除的狀態和原因。接下來，向該國內部評鑑者介紹普惠金融風險評估模組。按照上一頁解釋的四個步驟，評鑑者使用該模組評估該國目前或計劃之普惠金融商品 / 服務之風險等級。

較低或低洗錢 / 資恐風險之普惠金融商品之範例：

下表顯示部分使用該模組之國家評估並發現為「較低」或「低風險」的普惠金融商品範例。如範例所示，大多數國家認為其監理體系需要進行修訂，以更佳認識簡化的客戶審查並納入到普惠金融。

表 1 評估並發現為「較低」或「低風險」普惠金融商品之範例

國家	低或較低洗錢 / 資恐風險之普惠金融商品 *	對客戶審查監理體系之評估結論
孟加拉	農民帳戶 學校銀行帳戶 流浪兒童帳戶	國家之監理體系需修訂以促進簡化之客戶審查。
印度	基本銀行帳戶	國家之監理體系促進簡化之客戶審查。
馬拉威	基本儲蓄帳戶 基本信用帳戶 一般農民銀行帳戶 小額信貸	國家之監理體系需修訂以促進簡化之客戶審查。
奈及利亞	小額儲蓄帳戶 微型保險商品 小額信貸商品 行動貨幣商品	國家之監理體系促進簡化之客戶審查。

國家	低或較低洗錢 / 資恐風險之普惠金融商品 *	對客戶審查監理體系之評估結論
斯里蘭卡	小額信貸商品 社區貸款商品 微型保險商品	國家之監理體系需修訂以促進簡化之客戶審查。
坦尚尼亞	基本儲蓄帳戶 (Chap-Chap 及類似帳戶) 團體微型借貸商品 特定行動貨幣商品 (某些營運商)	國家之監理體系需修訂以促進簡化之客戶審查。
尚比亞	Zampost 薪資支付服務 Zampost 轉帳 特定行動貨幣商品 特定電子錢包商品 Zanaco Xapid 帳戶	國家之監理體系需修訂以促進簡化之客戶審查。

* 各國評估更廣泛範圍之商品。未發現低風險而不符合簡化客戶審查的要求之商品並不列於此表中。

有關與普惠金融商品洗錢防制 / 打擊資恐規範之常見問題：

在二十多個國家進行普惠金融商品洗錢 / 資恐風險評估，顯示某些亦可能與其他國家尋求在金融誠信和普惠金融之間取得平衡之解決方案相關之問題：

- 在某些國家，金融情報部門與專門促進普惠金融之政府部門間沒有或僅有非常有限的對話。其可能完全隔離，甚至不知道彼此。這兩個關鍵利益關係人之間需要持續對話與合作。此對話亦應根據需求擴展到其他利害關係人，包括金融產業主管、電信監理機構和國家身分證件機關。

- 許多國家之洗錢防制 / 打擊資恐監理體系仍然不承認風險基礎方法，並提供簡化客戶審查的可能性。在這種情況下，雖然該國有通常可獲得簡化客戶審查之低風險普惠金融商品，但金融機構仍有義務進行全面的客戶審查。
- 一般而言，監理機構不願意發展創新的簡化客戶審查措施，因為擔憂任何洗錢防制 / 打擊資恐的國家評鑑者都不會容忍其風險基礎方法。不意外的，此不情願在豁免的情況更顯而易見。即使對於風險極低的普惠金融商品，國家也不會將「豁免」視為一種選擇。同樣的問題也適用於私部門，特別是在監理機關沒有充分指引之情況下。在一個國家，我們已經看到即使在洗錢 / 資恐國家風險評估及 FIRM 實施後，金融機構的高階人員仍然非常風險趨避，並清楚地表明某些商品和客戶的低等級風險。
- 在某些情況下，對評鑑者之擔憂導致該國甚至比 FATF 建議更加繁重。此類要求的範例包括洗錢防制 / 打擊資恐制度中的一般保險商品之涵蓋範圍、驗證地址的要求、記錄目的，或提供稅號或第二 ID 文件，無論交易的金額和風險等級為何。
- 對於客戶審查要求的嚴格性仍是部分國家普惠金融最重要之阻礙。對於低收入個人而言，特別是「地址證明」之要求可能比身分證明更困難。有時這些嚴格性是直接來自該國洗錢防制 / 打擊資恐法律，這種規定過於規範性，並且不會給予採用風險基礎方法之彈性。
- 缺乏公私部門間的對話以在普惠金融和客戶審查要求間取得平衡是一個常見問題，尤其是在能力較低的國家中。在一個國家，雖然金融業對以簡化的客戶審查提供普惠金融商品非常有興趣，但機關駁回重新考慮該國嚴格的客戶審查體系的要求。即使法律體系允許風險基礎方法，與私部門進行對話並由監督機構提供洗錢

防制 / 打擊資恐持續指導和培訓是必要的，因為過渡到新方法並非一蹴可及。對如何解釋定義風險基礎方法之法令以及其實際實施選擇需要指引。

- 國家身分辨識系統數位化和 e-KYC 可得性之發展可以促進順利、低成本和可靠的身分辨識和驗證。儘管部分國家在此領域已有所舉措，但尚未產生重大影響。相關利害關係人間缺乏持續對話導致幾乎是透過數位身分證（包括窮人和弱勢族群）完全涵蓋的情況，但金融機構仍要求更大範圍的文件來進行客戶身分辨識和身分驗證（例如雇主信函）。此外，在某些情況下，機構間不僅需要在使用國家身分證的法律體系，亦需要在金融機構可執行 e-KYC 的技術和財務條件方面進行對話。在許多國家，我們也看到傳統金融機構和行動網絡營運商（下稱「MNOs」）之普惠金融商品之客戶審查實行是不同的。這是由於影響兩類機構的條款不一致，或是針對 MNOs 之洗錢防制 / 打擊資恐監督安排的遲延實行所致。在普惠金融商品的交付方面，將產生不平衡之競爭環境，最終可能會限制窮人和弱勢族群可以獲得之服務品質和種類。

2013 年 FATF 對於防制洗錢與打擊資恐措施及普惠金融之 指引

摘要

推廣正式金融系統和服務是有效和全面洗錢防制 / 打擊資恐制度的核心，然而，如採用過於嚴謹的洗錢防制 / 打擊資恐保障措施可能導致合法企業和消費者從正式金融體系中被排除之意想不到後果。FATF 因此制定此指引，來協助設計洗錢防制 / 打擊資恐措施以達成國家普惠金融之目標，而不向既有打擊犯罪的目的妥協。此文件之主要目的係對 FATF 的標準²⁵ 有一致的認知，這關係著促進普惠金融及明確該標準提供之運用彈性，特別是風險基礎方法，使各司法管轄區得制定有效且適當的控制。

本指引文件最初於 2011 年發表，其後依據 2012 年 FATF 新公布的建議進行修訂。本指引無約束力，亦不會超越國家機關的職權範圍。其強調評鑑者與受評鑑國家有必要更加了解洗錢防制 / 打擊資恐國家體系下的普惠金融範疇。

本指引著重於促進提供正式服務予金融排除和弱勢族群，包括低收入、農村地區和無證件之族群。它廣泛地探討挑戰度最大的開發中國家所採取的措施。該分析係基於許多國家在洗錢防制 / 打擊資恐情況下處理普惠金融議題之經驗和措施。

²⁵ FATF 標準包括 FATF 建議及其註釋。

本指引基於一重要假設：在已開發國家或開發中國家，金融排除及弱勢之族群，包括低收入、農村地區和無證件族群，不應自動被歸類為洗錢 / 資恐較低風險族群。

本指引提供 2012 年標準中一項核心要素 - 風險基礎方法之概述。對風險敏感方法之廣泛認可以實施洗錢防制 / 打擊資恐的措施 - 特別是包括考慮金融排除的風險及使人們進入正式金融體系的好處 - 此將是國家建立更周延的金融體系之關鍵步驟。風險基礎方法的應用係基於風險評估，有助於國家和金融機構了解、辨識和評估風險，並針對風險敏感者採取改善和管理措施。這可能包括可以被豁免之低風險或可以適用簡化洗錢防制 / 打擊資恐措施之較低風險。

本指引檢視洗錢防制 / 打擊資恐過程中之不同步驟 (客戶審查 (CDD))、文件保存規定、可疑交易之報告、代理機構之使用、內部控制)，及如何解讀各標準以達到普惠金融。其中：

- 對於客戶審查須區別單純的辨識及驗證步驟。可依據風險基礎方法而建立執行客戶審查之要求。茲臚列較低風險情況和簡化之客戶審查範例。
- 各國通常定義可用於驗證客戶身之「可靠、獨立來源的文件」，金融機構亦可定義一個符合洗錢 / 資恐風險比例的驗證流程之風險基礎方法。
- 在較低洗錢 / 資恐風險之情形下，FATF 允許簡化 - 並非不存在或豁免 - 之客戶審查措施。基於風險程度，依國家等級或金融機構等級決定簡化的客戶審查標準，原則上各金融機構必須認識其客戶、

客戶之職業背景，以及他們是否有可能從事犯罪活動或成為犯罪所得的管道。

- 風險基礎方法允許從交易種類或建立業務關係的方式來推斷業務關係之目的和本質。
- 持續的審查和監控業務關係必須透過人工或電子化掃描進行。風險基礎方法允許依據客戶、帳戶或商品或服務的風險程度進行不同等級的監控。監理機關對於金融機構作出的決定（定期檢核金額或其他門檻）應注意並重視。
- 監控須能檢測異常、潛在的可疑交易，有實際嫌疑時會導致任何門檻或例外被移除。透過嚴密的交易監控可降低簡化客戶審查的風險，然而不夠充分資訊導致過少客戶審查可能會影響監控的成效。
- 金融機構就身分辨識文件須至少保存五年，保存形式可以是掃描、電子副本，或是僅予以記錄詳細內容。
- 風險基礎方法通常並不適用於可疑活動報告，但風險基礎方法可能得辨識出可疑活動。與弱勢族群之交易通常不會受個別或特定的監控，但部分金融機構已經制定具體的指標以辨識可疑活動。
- 實務上允許代理機構履行辨識和驗證之義務，普遍規則是金融機構是業務關係所有人，並應對此負責，並負有要求代理機構遵守洗錢防制 / 打擊資恐之最終責任。建議權衡有關代理機構的監理問題與普惠金融的目標。最後，交易監控系統必須涵蓋由代理機構執行的部分。

FATF 將繼續努力以確保普惠金融和洗錢防制 / 打擊資恐的目標相輔相成。

介紹 - 背景及內容

前言

1. 本指引文件是 2010 年由 FATF 墨西哥主席提出，進而由荷蘭主席附議。2010 年 6 月，FATF 將普惠金融列入議題，並研究為實現普惠金融的目標²⁶，而對洗錢防制 / 打擊資恐規定所構成的潛在挑戰。FATF 推行普惠金融係為達成其捍衛全球金融體系完整性的目標，其需涵蓋在司法管轄區採行 FATF 建議最大範圍構成之洗錢 / 資恐風險之交易。在 2012 年 FATF 授權更新之際，FATF 成員國之部長們指出，金融排除將有礙於有效實施 FATF 建議²⁷。
2. 除提倡正式金融服務之目標以減少使用不受機關監理的金融機制，FATF 積極表達支持普惠金融之指引。許多 FATF 網絡之國家，特別是可被視為新興市場國家、開發中國家或低度開發國家（下稱「LCC」）²⁸之司法管轄區，必須面對使普惠金融和金融完整性目標一致的挑戰。對於已開發市場和成熟的經濟體，確保社會弱

²⁶ 於 2010 年 6 月 FATF 建議 20 週年之際，FATF 在其全體會議的第一天討論普惠金融的主題。參照 FATF 網頁 (www.fatfgafi.org/pages/aboutus/outcomesofmeetings/)

²⁷ www.fatfgafi.org/documents/documents/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html 雖然在部長級宣言中並未定義，金融排除與其風險係源自人們無法有效地獲得適當且可負擔之正式金融服務，從而其必須向非正式金融提供者尋求現金經濟活動。此風險包括非正式金融犯罪活動、對正式金融服務完整性之威脅（因為資金移轉的軌跡消失而無法執行客戶審查）、社會排斥和持續性之極度貧困和消費者保護之風險，因為非正式金融提供者通常不適用消費者保護規則，以致當交易失敗其客戶幾乎無法追索。除非另有說明，本文中「金融排除風險」係指其對洗錢 / 資恐目標所構成之風險。

²⁸ 見 FATF(2008) 第 5 頁及第 6 頁有關定義低度開發國家的標準。

勢族群能納入主流金融服務也是一個重要的政策問題。FATF 意識到洗錢防制 / 打擊資恐措施可能會破壞普惠金融目標。提供明確的指引和使用 FATF 建議中彈性實施洗錢防制 / 打擊資恐規定之範例將有益於監理機構和金融服務提供者遵行。

3. 為回應國際間要求在普惠金融中納入洗錢防制 / 打擊資恐規定，FATF 與亞太防制洗錢組織（下稱「APG」）和世界銀行密切合作，建立這份指引文件。透過 FATF 私部門諮詢論壇及其他²⁹，除 FATF 成員和觀察員以外，非 FATF 和 APG 參與者（各別司法管轄區及 FSRBs）及私部門亦已取得共識。依據 2003 年 FATF 建議，此指引的第一個版本已於 2011 年 6 月通過。
4. FATF 認為本指引有助於 G20 國家推動普惠金融工作之共同目標，包括 2010 年在南韓舉行的 G20 高峰會所通過普惠金融行動方案³⁰之實施。2010 年高峰會決議以普惠金融全球合作計畫（下稱「GPII」）為主要實施機制。GPII 是一個為了透過各種管道促進「普惠金融原則³¹」，包括鼓勵標準制定機構充分考量這些原則³²，而提供予 G20 國家、非 G20 國家及相關利害關係人之包容性平台。2011 年 9 月 GPII 所採用之「全球性標準制定機構與貧窮者之普惠金融－邁向合乎比例的標準與指引」白皮書中，指出 5 個職務與普惠金融相關³³之標準制定機構所採行將普惠金融

29 見附錄 1 專案團體的成員名單。

30 www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html#inclusion

31 見附錄 2。

32 既有的三個 GPII 小組（「G20 之原則和標準制定機構小組」）之一，致力於促進參與標準制定機構和實施該等原則。

33 除 FATF 外，另有巴塞爾銀行監理委員會、支付及結算系統委員會、存款保險國際協會及保險監理國際協會。

整合於其標準與指引之方法。白皮書亦強調採取合乎比例方法對規範之重要性³⁴，其反映 (i) 金融排除風險，(ii) 提高普惠金融而產生之風險及 (iii) 國家背景，特別是具有高度金融排除和低監理能力之國家。白皮書對採納 2011 年 FATF 指引表示歡迎，並強調 FATF 以領先地位促進其建議之實行時已考量普惠金融。

5. 目前的指引利用由不同族群完成之現有相關研究，處理廣泛的普惠金融、專家意見、向有興趣者及利害關係人諮詢之層面，並透過問卷調查的方式收集各司法管轄區之經驗。
6. 經向公部門及私部門全面諮詢後，本更新之指引文件於 2013 年 2 月 FATF 全體會議中³⁵ 通過。

³⁴ 部分白皮書中所提及之標準制定機構已經採取包含合乎比例方法之步驟，包括修訂標準及銜接促進普惠金融之指引。

³⁵ 預計於 2013 年 7 月在 APG 之年度會議上通過該指引。

2013 年 2 月版指引文件之範圍

7. 2011 年 6 月版的指引文件係依據 2003 年 FATF 建議的架構所制定。此第 2 版指引主要是反映 2012 年 2 月 16 日修訂建議後之改變³⁶。
8. 新的建議所帶來一項主要改變，是風險基礎方法 (RBA) 強化為所有洗錢防制 / 打擊資恐制度的基本及相關原則。此意謂國家及金融機構皆應理解、辨識並評估其風險，採取適當行動以降低風險並將資源有效地分配於較高風險地區。對於以風險敏感方法實施洗錢防制 / 打擊資恐措施之強烈認知－特別是包括考量到金融排除之風險及使一般人納入正式金融體系受惠之方法－將是各國欲建立更普惠之金融體系的關鍵步驟。
9. 本指引文件檢視與洗錢防制 / 打擊資恐政策和普惠金融目標最相關之現有規定，亦同時引用其他 FATF 已經推出與普惠金融有重要連結之措施³⁷。

本指引之目標

10. 本指引文件提供一個基本架構以協助司法管轄區實施與普惠金融目標一致之洗錢防制 / 打擊資恐體系。其目的是協助權責機關制定一套以其金融系統運作之洗錢 / 資恐風險環境為基礎的全面、平衡之洗錢防制 / 打擊資恐措施，亦旨在促進對與推廣金融普惠及說明其彈性之 FATF 建議形成共識，特別是透過風險基礎方法。最後，本指引分享各國家在洗錢防制 / 打擊資恐背景下處理普惠金融之新措施。但必須注意的是，這些國家的經驗僅供參考，

³⁶ FATF (2012)

³⁷ FATF 繼續致力於新型態支付方式之問題。FATF(2013b)

其大多數尚未依 FATF 的建議接受評估，因此其報告並非等同 FATF 之認可。

11. 本指引文件並無探討應如何將普惠金融納入相互評鑑的方法和過程。然而，其強調基於金融排除可能破壞洗錢防制 / 打擊資恐制度的效率之原則，其中包括在非正式行業³⁸中發現 (及施行適用之法律) 之困難性，通知評鑑者及受評鑑國家有必要性。一個國家的金融排除程度，是評估該國家洗錢防制 / 打擊資恐制度有效性之其中一個因素或須考慮之問題，尤其是評估其防制措施時。
12. 本指引著重於金融排除和弱勢族群，包括低收入、農村和無證件之人。本指引考量已開發和開發中國家之經驗，雖然其更著重於面臨最大挑戰之開發中國家所採取的措施。由於開發中國家和已開發國家的金融排除的成因及程度不同，以及解決相關難題的可能途徑不同，本指引旨在提供解決各種狀況之方法，使各司法管轄區得依據其經濟發展程度作為參考³⁹。

38 金融排除風險之確切性質和影響因不同國家而異。相關風險之識別及評估需進一步依據所受威脅之政策和監理目標而定。普惠金融會影響有關金融誠信和消費者保護的目標 (見註 2)。例如，當洗錢防制 / 打擊資恐監理機構及 FATF 可能關注金融誠信風險，銀行業監理機構可能關注於金融排除所造成之金融穩定風險。參見 CGAP (2012)。

39 參見附錄 3 有關國家推行普惠金融方案的實例。

目標對象

13. 本指引適用於：

- 公部門，特別是：

- 負責實行 FATF 建議的洗錢防制 / 打擊資恐政策制定者、
監理及監督機關；

- 參與促進普惠金融之政策制定者、金融監理及監督機關。

- 私部門，特別是企業，尤指在已開發及開發中之司法管轄區為弱勢族群及其他弱勢族群，包括低收入及無證件之族群提供金融服務及商品的金融機構。

14. 本文件許多方面亦對更廣泛之對象有幫助，包括提供支援予金融排除和弱勢族群之組織⁴⁰、技術援助提供者、以及其他處理旨揭普惠金融議題之國際利害關係人。

⁴⁰ 包括領導金融知識計畫和活動者。

本指引的位階與內容

15. 本指引不具有約束力。其未審核 FATF 建議要求之本質和等級，但與風險基礎方法以及由風險基礎方法所提供之 FATF 建議的彈性一致。其目的並非提供單一模式以促進在洗錢防制 / 打擊資恐情況下之普惠金融，而是旨在分享各司法管轄區或各企業可參考之經驗。各國家經驗之存在係解決各種不同情形和經濟情況。不同因素導致部分人口被排除在某些金融產業外。因此，必須採用不同的方案以解決針對特定人就特定金融服務 / 商品形成阻礙之特定因素。
16. 除本文件中之指引及更具體層面外，各司法管轄區亦應參考此議題現有之文件⁴¹。

⁴¹ 詳見參考書目及來源。

第一章－闡述問題

何謂普惠金融？

17. 雖然關於普惠金融之重要性已達成共識，其定義仍依據國情和所涉及之利害關係人者而有所不同。從「提供無銀行帳戶者銀行業務」到「無分行銀行業務」，各式各樣的宣傳標語有時被用來作為普惠金融的近似詞，而事實上，其描述一個更廣泛的概念。總體而言，普惠金融包含為弱勢或被排除於正式金融產業之弱勢族群及其他弱勢族群，包括低收入、農村和無證件之人，提供足夠安全、便利、可負擔之金融服務。普惠金融亦涉及為目前僅能獲得基本金融商品之個人，提供更廣泛之金融商品及服務。普惠金融亦可以被定義為確保在公平、透明之方式下，以可負擔之成本獲得適當的金融商品及服務。為洗錢防制 / 打擊資恐之目的，該等金融商品及服務係透過依據 FATF 建議受適當監理之金融機構⁴²所提供是至關重要的。

普惠金融之現況

18. 全世界大約 25 億成年人無正式的銀行帳戶，約為全球成年人人口⁴³的 50%。這些人大多都集中在開發中經濟體，其 2011 年正

42 本指引中使用之「金融機構」一詞係依據 FATF 術語表之定義。金融機構須經監督機關許可或註冊，並受檢查或監督，以符合國內洗錢防制 / 打擊資恐法律。

43 根據世界銀行之世界發展指標資料庫中最新數據顯示，全球 15 歲及以上的成年人有 50.8 億人。世界銀行 (n.d.)。

式金融機構⁴⁴帳戶之平均普及率為 41%，但各地區差異甚大，從中東和北非為 18%，到拉丁美洲和加勒比海⁴⁵為 39%。此外，依據 2011 年之報告，全球成年人在正式金融機構擁有存款之比例為 22%，而 9% 則開始新型式的貸款⁴⁶。

19. 如果關注每日以低於 2 美元過活的貧困人口，金融排除的問題更大，因為他們的收入不僅低，而且不規律。因此，他們的現金流更容易受到外部衝擊和不確定性之影響。在每日以低於 2 美元過活者中，僅有 23% 的人有正式的帳戶⁴⁷。然而，研究顯示許多在開發中國家的貧困人口已經發展出成熟的金融生態，透過正式銀行產業以外之匯款系統進行交易、著眼於未來的儲蓄與借款，以及主要利用非正式之工具建立複雜的「金融投資組合」⁴⁸。
20. 就匯款而言，匯往開發中國家之申報交易，預計於 2011 年達到 3,720 億美金，較 2010 年增加 12.1%。預計將繼續以每年 7-8% 的速度增加，於 2014 年達到 4,670 億美元⁴⁹。然而，部分專家建議，如果將非正式和未申報的交易列入，移民匯款總額將相當高一可能高達二至三倍⁵⁰。

44 世界銀行 (n.d.)，全球 Findex，註 1。依據世界銀行的全球 Findex 定義，正式之金融機構為銀行、信用社、合作社、郵局，或微型金融機構。

45 世界銀行 (n.d.)。全球 Findex 資料庫係依據 2011 年蓋洛普世界民意調查。使用蓋洛普之資料蒐集方法是有價值的，因其比較各國之間的資料。然而，在接受調查之 148 個國家中被歸類為「正式金融機構」之公司有所不同，這或許可解釋部分全球 Findex 資料及其他資料來源間不一致之情形。

46 世界銀行 (n.d.)。

47 世界銀行 (n.d.)。

48 Collins, D., et al (2009)

49 世界銀行 (2012a)。

50 IFAD (2006)

多元化之金融排除與弱勢族群

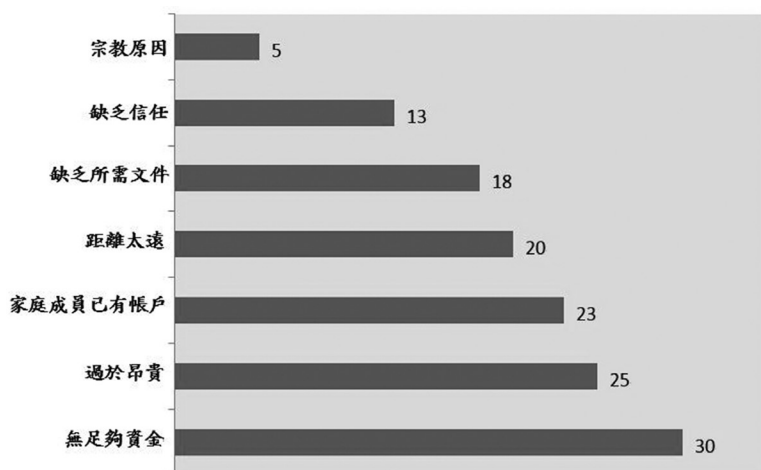
21. 弱勢族群和其他弱勢族群，包括在已開發和開發中國家之低收入戶、殘疾人士、偏遠地區居民及非法移民，較可能被排除在正式金融產業之外。「弱勢者」係指目前獲得部分金融服務，但係以非常有限之方式。例如，某些人可能有機會獲得貨幣或價值移轉服務提供者之服務，但非銀行。「弱勢者」亦可能指個人或團體在技術上可以使用金融服務，但因其他障礙而未使用，例如無法提出合格文件或符合要求、不知悉、不正確觀念、有限的理解及高成本等問題。弱勢者之客戶代表一個非常龐雜的群體，在不同司法管轄區有不同之風險概況。因此，其不能僅因為被排除於金融服務之外即被歸類為低風險的客戶，需要適當之風險管理以處理多樣性情況。

金融排除的挑戰

22. 個人或團體無法充分利用主流之金融服務提供者之原因有很多，世界銀行最近公佈的一項研究⁵¹顯示，全球最常見不使用銀行帳戶的理由是因為缺乏足夠資金，其次是銀行或帳戶過於昂貴，以及其他家庭成員已有帳戶（反映出間接使用帳戶者）。報告中其他原因包括銀行過於遙遠、缺乏適當的文件、缺乏對銀行的信任，以及宗教之原因。

⁵¹ 世界銀行（n.d.）。

圖表 1 使用正式銀行帳戶的自行申報障礙
無帳戶者表示不開立銀行帳戶之原因 (%)



註：受訪者得選擇一個以上的原因。「無足夠資金」之數據係指僅選擇此原因的成年人百分比。

來源：Demircuc-Kunt, A., and Klapper, L. (2012)

23. 至於缺乏適當的文件，報告中提到開立帳戶時嚴格之文件要求可能排除偏遠地區或地下經濟之工作者，該等人員較不可能有工資單或戶籍之正式證明。在非洲撒哈拉郊區，因文件要求可能使有帳戶成年人之比例降低多達 23%。
24. 該報告之結論是很多正式金融服務帳戶之障礙可以透過公共政策解決，其得為改善金融使用鋪路。FATF 認為，目前之指引有助於消除現有與可預見之障礙，並說明如何在普惠金融情況下實施洗錢防制 / 打擊資恐規定，包括文件之要求。
25. 世界銀行亦指出，在大多數司法管轄區，開立銀行帳戶、取得貸款、提款或付款仍需至銀行分行、自動櫃員機或銷售點終端機辦理。然而在開發中國家，這些據點通常有限並且缺乏實體據點（距離太遠）被認為是一個重要的障礙。關鍵是需要找到替代管道，這將因不同目標客群而有所不同。普惠金融亦需要改變理財習慣。在這方面，一個成功之方式是把重點放在改變其政府付款方式，例如已開發國家和開發中國家如何支付工資、退休金，以及社會與醫療福利。近年來政府對個人（G2P）之支付方式已經採取許多新措施，特別是透過銀行帳戶支付社會保障福利⁵²。
26. 亦有部分新的族群被排除於金融服務外，是因為採用了未考慮潛在負面影響的不當洗錢防制 / 打擊資恐規定。在某些情況下，新的洗錢防制 / 打擊資恐規定使那些不能提供必要文件之既有客戶必須被終止服務⁵³。在其他情況下，這可能指潛在之客戶無法進入正式金融體系。

52 見附錄 5 各國的經驗以及最近推出之「優於現金」聯盟 (<http://betterthancash.org/>) 與世界銀行 (2012b)。

53 這是在南非與尋求庇護者有關的例子，金融情報中心發布之公開遵循的溝通文件指出政府為尋求庇護者所核發之文件不適用於開戶。

27. 因此，普惠金融是一個多面向的挑戰，洗錢防制 / 打擊資恐要求是其眾多重要課題之一。解決洗錢防制 / 打擊資恐問題雖不能解決金融排除的問題，但卻是有利架構之重要一環。同時，不容忽視之事實是金融排除有洗錢 / 資恐風險，而普惠金融有助於建立一個更有效之洗錢防制 / 打擊資恐制度。

衡平洗錢防制 / 打擊資恐要求及普惠金融

28. 洗錢防制 / 打擊資恐對社會與經濟弱勢族群獲得金融服務能力之影響已經討論多年。於 2005 年，世界銀行支持一項在選定之開發中國家考量洗錢防制 / 打擊資恐影響之研究，該報告於 2008 年發表，其結論為「確保更多客戶得運用正式金融服務之措施，可提高洗錢防制 / 打擊資恐管控之達成及其有效性」⁵⁴。其他研究，如 CGAP 於 2009 年⁵⁵所進行者，其結論為未經仔細設計之洗錢防制 / 打擊資恐措施可能對金融服務之獲取及使用產生負面影響。
29. 推廣正式金融體系和服務是有效和全面的防制洗錢 / 打擊資恐制度的核心，普惠金融和有效的防制洗錢 / 打擊資恐制度可以且應該是相互支持及互補的國家政策目標。因此，FATF 的建議有彈性，使各司法管轄區在考慮擴大金融服務取得之關連性以及由不同商品及服務管道所產生不同程度及種類之風險情況下，設計出有效且合宜的監理措施。所面臨的挑戰是針對特定金融環境提供適當程度的保護。
30. 此外，過去幾年發展之新金融商品及服務拓展新的市場及客群⁵⁶。迄今為止，如何在這些新商品及服務有效地運用洗錢防制 / 打擊資恐機制，已然是新的挑戰，尤其在無分行及行動金融服務方面⁵⁷更為明顯。
31. 洗錢防制 / 打擊資恐義務將增加由金融機構負擔之營運成本，減少可能之利潤，亦降低私部門開發無銀行帳戶客戶並提供其必要

⁵⁴ Bester, H., et al (2008).

⁵⁵ Isern, J., and De Koker, L. (2009); De Koker, L. (2006).

⁵⁶ 見附錄 5 有更詳細說明。

⁵⁷ 見 FATF (2013b)。

之金融商品及服務的吸引力。此成本亦可能轉嫁給客戶，可能阻礙使用正式金融體系之客戶，尤其是如果非正式之選擇更便宜且同樣可靠時。例如，當客戶沒有政府所核發之身分證明文件，金融機構可能需要使用其他更昂貴之方法來驗證身分，此將可能是服務某些客戶之限制。對於部分類別之潛在客戶，尤其是弱勢族群及低收入族群，這對普惠金融產生額外之障礙⁵⁸。

32. 繁榮之地下經濟會吸引合法的資金亦有可能被用於非法交易。其他管道或地下金融之提供者可以因此成為非法交易的現成管道，使政府機關難以察覺，亦損害洗錢防制 / 打擊資恐之成效。然而，透過與國家機關和金融業的會談，及基於 FATF 建議所提供之彈性基礎上，可以找到可能之解決方案以滿足符合 FATF 要求之金融排除。監理機構、金融服務提供者及最終消費者在這方面所面臨的挑戰，會在第二章進一步分析。

⁵⁸ 不成比例的洗錢防制 / 打擊資恐義務亦對在受監理金融服務業範圍內所運用之創新產生負面影響。藉由影響評估及產業諮詢可以協助減輕此非預期之負面影響。

第二章－促進普惠金融行動方案指引

I. 前言

33. FATF 已確立一系列的必要措施，要求金融機構或其他受洗錢防制 / 打擊資恐要求之行業，必須以國家法律之基礎，採取防制洗錢及打擊資恐活動。這些由 FATF 所設計之措施，稱為「預防措施」，可保護金融機構免於濫用，並協助其採取適當之控制及程序。雖然該等措施有其挑戰性，但仍闡述某程度之彈性，以使各國建立符合其國內情況洗錢防制 / 打擊資恐制度。2012 年 FATF 建議主要之變動為加強和強調適用於所有 FATF 建議，並為其執行提供總體框架之風險基礎方法（RBA）的全面、一階原則。因此，各國得建立洗錢防制 / 打擊資恐制度，其從洗錢防制 / 打擊資恐角度及從社會政策之觀點，專門解決辨識較高洗錢 / 資恐風險，同時考量到普惠金融之重要性。
34. 2003 年 FATF 建議欲鼓勵各國採用風險基礎方法，並要求風險基礎方法之相關責任，然而，於 2005 年至 2011 年間進行之各國（在 FATF 和 FSRBs 中）評估結果顯示，極少國家充分利用彈性的優勢。相反地，大多數國家都僅推行適用於所有金融機構、客戶、商品及服務之相同洗錢防制 / 打擊資恐要求的統一方法，這可能會阻礙金融提供者就普惠金融之努力。在客戶層面，辦理有限及小額（潛在風險較低）金融交易之客戶，常被要求符合與進行大額交易之較高風險客戶相同之客戶審查要求。
35. 在發展中國家，除大量資源需求及協調方面之挑戰外，風險基礎

方法尚未被廣泛採納的原因之一係其可能不易理解。對 FATF 建議及風險基礎方法之核心要素有更清楚的解釋和理解可以協助各國量身打造其國內洗錢防制 / 打擊資恐制度，並發展促進普惠金融之洗錢防制 / 打擊資恐架構。本章內容 (i) 說明與 FATF 建議及風險基礎方法最相關之要素，(ii) 提供可能之創新立法模式，以及 (iii) 提供企業實踐之案例，有助於促進更好的普惠金融。

II. FATF 風險基礎方法概述⁵⁹

36. 修訂之建議使風險基礎方法成為實施 FATF 要求的核心，首先是了解、辨識及評估風險需求，並透過風險基礎方法對風險敏感者採取抵減及管理措施之專門建議（建議 1）。
37. 風險基礎方法之一般原則是，針對較高之風險，各國必須要求金融機構採取加強之措施以管理及降低該等風險；相對地，風險較低（無洗錢或資恐活動之疑慮）時始可允許簡化之措施。這表示各國可以並且應該（部分是為解決金融排除之間接風險）擺脫「一體適用」的解決方案，依該國具體風險情況制定其洗錢防制 / 打擊資恐制度。根據風險基礎方法，洗錢防制 / 打擊資恐措施之強度取決於其辨識風險之程度和性質。風險基礎方法要求各國於較高風險範圍中，採取更強化及聚焦之方法（各國之義務），允許其當風險較低時採取簡化之方法（各國可選擇），如可證實為低風險且符合其他條件時則可免除某些要件⁶⁰。這使各國在 FATF 要求之架構內，採取更有彈性之措施，為更有效地分配資源及採用相當於風險性質之預防措施，以最有效之方式集中其努力。

59 更多關於 FATF 制定之風險基礎方法（RBA）的相關資訊，請參閱自 2007 年由 FATF 及金融部門及所有指定之非金融事業及專業人員所合作出版的風險基礎方法指引。該報告可於 FATF 網站取得（www.fatf-gafi.org）。該文件會持續更新，以反映新建議之變更。

60 《低風險》情況係指符合 FATF 建議可以取得豁免，而一個簡化的洗錢防制 / 打擊資恐制度可適用於「較低風險」之情況。

38. 運用風險基礎方法之洗錢防制 / 打擊資恐保障措施，得幫助各國在允許金融機構對可表現出較低洗錢 / 資恐風險者適用某些簡化之洗錢防制 / 打擊資恐措施下，建立更普惠之金融體系。此將避免過度的、違反比例原則及不必要之要求，包括如第 1 章所述可能會妨礙弱勢族群獲得適當服務之要求。藉由增進普惠金融，以合乎比例之方式可以減少透過非正式金融系統、規避監理而進行之交易範圍。
39. 如果把適用於一般和較高風險之控管措施應用到較低風險⁶¹的情況，將有潛在之負面結果。監理機關及金融機構「過度遵循」之做法可能會加劇金融排除之風險，進而提高整體洗錢 / 資恐風險。當機構高估洗錢 / 資恐風險或採取過於保守之控管措施，監理 / 監督機關應提供進一步的指導⁶²。

⁶¹ De Koker, L. and Symington, J. (2011)

⁶² Chatain, P.L. et al (2009); De Koker, L. and Symington, J. (2011)

發展風險評估－辨識低風險及較低風險情形之重要步驟

40. 風險基礎方法之應用，如建議 1 所述，要求各國持續針對不同的市場區塊、中介機構及商品採取適當步驟以了解、辨識及評估洗錢 / 資恐風險⁶³。此包括監督機關或其他機關評估有關其職責之特定風險。同樣地，根據建議 1，金融機構須了解、辨識及評估有關其活動之洗錢 / 資恐風險。
41. 各國可以使用不同的方法進行風險評估，目前沒有單一或通用的方法進行洗錢 / 資恐風險評估。部分國家可能會使用單一之方法評估洗錢和資恐，其他國家可能對兩種風險分別制定不同的評估方式，或針對不同產業及活動制定特定的評估，或按主題（例如與洗錢有關之貪腐所得）而制定。採取何種形式之評估是有彈性的。資源密集程度較低之產業、跨產業或主題式風險評估可能是開發中國家之起點。重要的是，評估的範圍要廣泛、反映對風險有足夠的理解，並且由國家協調之。
42. FATF 國家洗錢 / 資恐風險評估指引⁶⁴ 界定關鍵概念，並概述進行國家風險評估所需之連續階段：

⁶³ 本指引並未詳細檢視一個國家進行風險和威脅評估所可能面臨之挑戰 - 見 FATF(2013 年)。本指引係提出各國在識別及評估其部分金融機構或金融活動之洗錢 / 資恐風險所面臨的挑戰。

⁶⁴ FATF (2013)

專欄 31. 關於風險之定義

風險可以被視為三個因素的結果：威脅、弱點及後果。理想情況下，風險評估包括對三因素及其後果作出判斷。

- **威脅**，係指可能對例如國家、社會、經濟等造成危害之個人、團體、目標或活動。在洗錢 / 資恐之情況中，包括罪犯、恐怖組織及其推動者與資金，以及過去、現在及未來之洗錢或資恐活動。前述威脅係與風險有關的因素之一，通常作為瞭解洗錢 / 資恐風險之重要開端。基於此理由，瞭解前置犯罪及犯罪所得產生之環境，以辨識其本質 (可能的話尚包括其規模及數量) 對於實施洗錢 / 資恐風險評估相當重要。在某些情況下，某些類型之威脅評估或可作為洗錢 / 資恐風險評估之先驅¹。
- 風險評估中所使用**弱點**之概念，包括被威脅利用或可能支持或促進其活動之事物。在洗錢 / 資恐風險評估情況下，將弱點視為與威脅不同係指其聚焦於例如洗錢防制 / 打擊資恐系統或控制之缺失、或國家某些特性等。其亦可能包括吸引洗錢或資恐目的之特定產業特性、金融商品或服務種類等。
- **後果**，係指洗錢或資恐可能造成之衝擊或傷害，並包括潛在犯罪與恐怖活動對金融系統、機構及經濟及社會所造成之影響。洗錢或資恐之後果本質上可能係短期或長期，且亦涉及人口、特定群體、商業環境、國家或國際利益，以及一國金融產業之聲望和吸引力。

註

1. 聯合國毒品和犯罪問題辦公室(下稱「UNODC」)發布嚴重和組織犯罪評估指引(下稱「SOCTA 手冊」),提供國家進行特定國家威脅評估之資訊。

專欄 2. 有關風險評估過程

風險評估過程可分為一系列的活動或階段：

- 一般而言，洗錢 / 資恐風險評估之辨識過程，首先需制定各國打擊洗錢 / 資恐時面臨之潛在風險或風險因素 1 初步清單。理論上在此階段，辨識過程應盡量全面，然而其亦應機動辨識全新或未曾偵測出之風險，亦可能在過程中任何階段納入考量。
- 分析是洗錢 / 資恐風險評估過程之核心。其涉及考量已辨識風險或風險因素之本質、來源、可能性及後果。本階段之目標終究係對每項風險有全面之瞭解 - 作為威脅、弱點及後果之組合，以賦予與之有關的價值或重要性。風險分析可根據風險類型及風險評估之目的，以及基於可得之資訊、資料及資源，以不同程度之細節執行。
- 於洗錢 / 資恐風險評估過程中之評價，考量到評估過程初期所確立之目的，在前階段採取風險分析，以決定處理之優先順序。優先事項將促成降低風險策略之發展。

註

1. 風險因素一詞係指導致或引發洗錢或資恐風險之特定威脅或弱點。

43. 國家風險評估將提供有用的背景資訊，以辨識可受益於豁免之低風險情況，或可適用於簡化洗錢防制 / 打擊資恐措施之較低風險情況。於 2012 年 FATF 建議中，FATF 提供與特定類別之客戶、國家或地理區域、或商品、服務、交易或交付管道相關，洗錢及資恐風險可能被視為較低之案例 (建議 10 之註釋第 17 段)⁶⁵。較低風險等級多取決於國家或地方情況和客戶之具體環境。在大多數情況下，須結合多種因素 (例如客戶收入等級、客戶所經營之業務領域、該地區所面臨之洗錢 / 資恐威脅等)，而非單一因素。因此，風險評估應確定在特定市場下可被視為低風險的通用標準。
44. 在普惠金融方面，新開戶及弱勢族群通常僅進行有限的基本及小額交易，因此，透過風險評估可能會呈現且被歸類為較低之洗錢 / 資恐風險。然而，必須留意的是，弱勢之客戶代表一個非常龐雜的類別，在不同司法管轄區有非常不同的風險狀況。因此，他們不能僅因為是剛與正式金融體系往來的低收入者，而被歸類為低風險客戶。因此，各國需要釐清低價值之客戶，在何種條件、何種商品及交易中可適用於簡化之洗錢防制 / 打擊資恐制度。
45. 建議 1 之註釋要求各國交流對金融機構洗錢 / 資恐風險評估之結果，使其能夠使用國家風險評估，確定其所處之風險環境等級與性質，將該資料整合至自身之風險評估。該分析將幫助金融機構辨識與其業務相關之洗錢及資恐風險。個別金融機構亦應計入其他風險指標 (例如：其具體操作、業務的規模，與客戶類型、國家或地理區域、特定商品、服務、交易或交付管道有關之風險)，以確定其自身之整體風險。

⁶⁵ 參見第 69 段。

46. 要強調的是，並未被要求或期待機構之風險基礎方法有一系列的複雜程序。公司業務之特殊情況，特別是其洗錢 / 資恐風險，將決定其應該如何運用風險基礎方法：其應設計並實施管控以管理及降低風險、監督及在適當情況下改善控管的有效運作，並需記錄已實施之措施及其原因。適當的做法最終仍是金融機構、專業員工及高階主管的判斷問題。雖然沒有一套措施可偵測並預防所有的洗錢或資恐活動，但風險基礎方法可以讓個別企業就其所面臨之洗錢及資恐威脅之實際評估，平衡和關注所運用之資源。
47. 這種風險對映和評級將使金融機構得以決定特定客群或普惠金融商品之較低風險情況⁶⁶。在此基礎下，依據 FATF 建議所規定之條件以及該金融機構所在國是否允許採用簡化制度，可採用簡化且合乎比例之洗錢防制 / 打擊資恐制度。簡化之客戶審查規定可促使無銀行帳戶及弱勢者在具成本效益之方式下使用金融機構，同時降低國家在洗錢防制 / 打擊資恐目標下金融排除之風險。
48. APG 和世界銀行已制定國家洗錢防制 / 打擊資恐風險評估範本作為策略性實施計畫 (下稱「SIP」) 架構的一部分，以協助司法管轄區實施相互評鑑報告中建議之措施⁶⁷。其亦正在修訂 SIP 架構以反映 2012 年 FATF 建議。世界銀行及 IMF 亦分別發展其他的風險評估工具及方法，世界銀行工具包括為促進普惠金融而設計之金融商品的風險評估具體模組⁶⁸。

66 應對濫用低風險金融商品之犯罪數據進行蒐集和分析，以確定評估是否妥適地反應其風險。見 De Koker, L.(2009)

67 見附錄 6 I。

68 見附錄 6 I 及 II。

49. 大多數國家尚未進行國家風險評估⁶⁹。對於許多司法管轄區，尤其是大部分人口為沒有銀行帳戶之低度開發國家，鑑於其能力及結構上之限制以及缺乏有意義之資料來進行風險評估過程，這將是重大的挑戰。FATF 承認國家之規模及複雜性，其洗錢 / 資恐環境、成熟度及洗錢防制 / 打擊資恐制度之複雜性、其整體能力和結構上之限制將影響可能影響國家對洗錢 / 資恐風險理解。此外當個別金融機構之能力，尤其是小型服務提供者，其自我風險評估的能力有限時，該國得考慮允許該等機構採取並仰賴聯合或跨產業之風險評估。
50. FATF 承認，就資恐方面之風險基礎方法應用，與洗錢相比，有其相似性但亦有差異性，兩者皆需要辨識、了解並評估風險。然而，資恐之特徵為風險可能較難評估且策略較難實行，其原因在於資恐交易之金額相對較低，或者事實上為合法之資金來源。在 FATF 國家洗錢 / 資恐風險評估指引中，涵蓋有關資恐之特定風險指標，例如未說明之資恐交易活動、或對於金錢或價值移轉系統有限之規範⁷⁰。

III. 由 FATF 建議提供對證實之低風險情形之彈性：豁免

51. 如 FATF 建議 (建議 1 之註釋第 2 段) 所允許者，國家可在已考量風險下，並可決定在滿足某些條件下，針對某些特定類型之金融機構或活動、或指定之非金融事業與人員 (下稱「DNFBP」)，不適用特定之洗錢防制 / 打擊資恐措施。

⁶⁹ 見 FATF(2013)，附錄 III 澳洲、荷蘭、瑞士及美國之案例。

⁷⁰ 見 FATF(2013)，附錄 I 及 II。

52. FATF 並未規範各國應以何種具體之法律途徑規範豁免之情形。無論採取何種形式，國家所實施之規範中應明確並清楚地說明豁免之適用條件及潛在受益者。
53. 受規範之金融機構及活動 - 為定義金融機構⁷¹，FATF 提供為洗錢防制 / 打擊資恐目的所受規範之金融活動或營運之清單。

專欄 32.FATF 定義之「金融機構」

金融機構係指任何自然人或法人職務上為客戶進行下列一項或多項交易或業務者：

1. 接受公眾之存款及其他應償付資金¹。
2. 借貸²。
3. 融資性租賃³。
4. 金錢或價值移轉服務⁴。
5. 發行及管理支付工具 (例如：信用卡及簽帳卡、支票、旅行支票、匯票和銀行匯票、電子貨幣) 。
6. 財務擔保及承諾。
7. 下列交易：
 - (a) 貨幣市場工具 (支票、票據、定存單、衍生性商品等) ；
 - (b) 外匯；
 - (c) 外匯、利率及指數工具；
 - (d) 可轉讓證券；
 - (e) 商品期貨交易。
8. 參與證券發行及提供相關金融服務。
9. 個別和集體投資組合管理。

⁷¹ 見 FATF 建議之詞彙，FATF(2012)。

10. 為他人保管與管理現金或流通性證券。
11. 為他人投資、管理或經營資金或金錢。
12. 承保與安排人壽保險及其他與保險相關之投資⁵。
13. 金錢和貨幣兌換。

註

1. 涵蓋私人銀行業務。
2. 這包括(尤其是): 消費信貸、抵押貸款、具有或不具追索權之應收帳款承購、商業交易(包括票據買斷)之融資。
3. 此無法延伸至消費性商品相關之融資性租賃。
4. 這並不適用於任何僅提供金融機構訊息或其它傳遞資金所需系統之自然人或法人。見建議 16 之註釋。
5. 此適用於保險事業及保險仲介機構(代理及經紀)。

54. 豁免條件 - 建議 1 之註釋中第 6 段指出, 下述兩種情況下, 各國得決定不採用部分要求金融機構採取特定行動之 FATF 建議:
- 經證實屬低度洗錢與資恐風險, 此發生在非常嚴格限制且有正當理由之情況, 並與特殊類型金融機構、金融活動或 DNFBP 相關;
 - 或
 - 自然人或法人進行臨時性或非常有限(考量到定量及絕對標準)之金融活動(金錢或價值之移轉除外), 以致其洗錢與資恐之風險為低。

3.1. 「證實為低風險」之豁免

55. FATF 建議(建議 1 之註釋第 6a 段) 允許各國在下列條件下同意金融機構不採用部分 FATF 建議:
- 經證實屬洗錢及資恐低風險;

- 其發生在非常嚴格限制且有正當理由之情況；及
 - 其涉及到特定類型之金融機構、金融活動或 DNFBP。
56. 對於尋求運用證實為低風險之豁免之國家，面臨主要挑戰係證明有關特定類型之金融機構、DNFBP、或活動是在有嚴格限制及有正當理由情形下，及提供其為低洗錢及資恐風險之正當理由。此正當理由應根據適當之風險評估⁷²且詳細程度將視豁免之範圍及可能產生的影響而定。
57. 在大多數司法管轄區，對特定金融活動適用洗錢防制 / 打擊資恐規定之豁免或限制，因活動之規模或性質（如租賃、應收帳款、壽險），很少或並無證據證實其風險等級，基本上僅係基於其為低風險之「認知」。僅有少數司法管轄區在豁免一產業前已進行風險評估。世界銀行開發評估普惠金融商品洗錢風險之工具，以協助各國進行所需之風險評估⁷³。

⁷² 詳見第 40 段及 s。

⁷³ 更多細節詳見附錄 6II。

3.2. 「最低限度」之豁免

58. FATF 建議允許各國在自然人或法人進行臨時性且非常有限之金融活動 (考量到定量及絕對標準)，相對於其他主要業務活動且為低洗錢和資恐風險時，可不適用洗錢防制 / 打擊資恐義務。金錢或價值移轉服務不能被豁免。(建議 1 之註釋第 6b 段)
59. 金融活動必須是在「臨時性且非常有限之基礎」之標準存有解釋空間，即選擇適用最低限度豁免之國家必須能證明具臨時性非常有限之金融活動，與經評估為低度洗錢及資恐風險間之因果關係。因某些自然人或法人從事臨時性且非常有限金融活動，國家決定豁免其洗錢防制 / 打擊資恐要求時，該國須確認已符合 FATF 建議之條件。
60. 歐盟委員會試圖在 2005/60/EC 指令第 2(2) 條中，以系統性方法定義關於「在臨時性與非常有限之基礎上進行之金融活動」概念，防止利用金融系統達成洗錢和資恐活動之目的⁷⁴。其提供類似於 FATF 定義中金融機構之彈性⁷⁵。2006/70/EC 指令⁷⁶第 4 條，其中包含 2005/60/EC 指令之執行措施，規定簡化客戶審查程序以及豁免臨時性與非常有限金融活動之技術標準。運用該法律架構及其保障措施，部分歐盟成員國已選擇該等豁免。

⁷⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:EN:PDF>

⁷⁵ 成員國可以決定法人或自然人在從事屬低洗錢或資恐風險之臨時性與非常有限之金融活動，不屬於第 3(1) 條或第 (2) 條指令之範圍，即非屬該指令所定義之信用或金融機構。

⁷⁶ 歐盟委員會 2006 年 8 月 1 日之 2006/70/EC 指令為歐洲議會和理事會 2005/60/EC 指令訂定有關「重要政治性職務人士」定義、簡化客戶審查程序以及臨時性與非常有限金融活動之豁免的技術標準。http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_214/l_21420060804en00290034.pdf.

例如，英國 2007 年之防制洗錢條例預見該情況 (附表 2):

1. 為條例第 4 條 (1)(e) 條及第 (2) 條之目的，如符合以下所有條件，將被視為從事臨時性與非常有限之金融活動：
 - (a) 該個人金融活動總年度週轉率不超過 64,000 英鎊；
 - (b) 該金融活動限於任一客戶單筆交易不超過 1,000 歐元，不論該交易是單次或一系列相關聯的活動；
 - (c) 該金融活動不超過該個人年度總週轉率 5%；
 - (d) 該金融活動是輔助且與個人主要業務活動直接相關；
 - (e) 該金融活動非以任何方式傳送或匯款 (或任何具貨幣價值項目) ；
 - (f) 個人主要業務不屬於條例第 3 條 (1)(a) 至 (f) 或 (h) 條⁷⁷；
 - (g) 該金融活動僅提供該人士主要業務活動之客戶，而非提供予大眾。

IV. 考量到普惠金融目標之 FATF 建議

4.1. 客戶審查 (建議 10)

61. 根據 FATF 建議，金融機構必須執行客戶審查 (下稱「客戶審查」) 以辨識其客戶，並確認有關與其進行金融活動相關之資訊。客戶審查規定旨在確保金融機構得有效地辨識⁷⁸、驗證並監控其客戶及從事之金融交易，有關其所構成之洗錢及資恐風險。

⁷⁷ 即下列人士：(a) 信貸機構；(b) 金融機構；(c) 會計師、破產管理人、外部會計師及稅務顧問；(d) 獨立法律專業人員；(e) 信託或公司服務提供者；(f) 房地產仲介；及 (h) 賭場。

⁷⁸ FATF 建議 10 不允許金融機構保有匿名或明顯利用假名開設之帳戶。

62. 三大核心因素「辨識」、「驗證」及「監控」是相互關聯的，並與 FATF 建議密切相關。三者強化彼此，使金融機構建立對客戶的認知，這從洗錢防制 / 打擊資恐角度而言至關重要。
63. 修訂之 FATF 建議並未修改基本客戶審查規定，但闡明如何將廣泛風險基礎方法原則落實於客戶審查措施。特別是對普惠金融之具體相關性，修訂之 FATF 建議提供之指標以辨識潛在之較低風險因素（建議 10 之註釋第 16-18 段），以及風險基礎方法允許之簡化客戶審查措施之案例（建議 10 之註釋第 21 段）。該等案例僅作為例證，而不應被視為詳盡列舉的或強制的。

須採行客戶審查之情況

64. 根據 FATF 建議，所有負有洗錢防制 / 打擊資恐義務之金融機構都必須執行客戶審查措施，包括辨識及驗證其客戶之身分，當：
 - 建立業務關係⁷⁹；
 - 進行超過 15,000 美元 / 歐元之臨時性交易，或是建議 16 之註釋所包含之電匯；
 - 發現疑似洗錢或資恐；或
 - 金融機構對於其過去取得客戶身分資料之真實性或妥適性有所懷疑。

⁷⁹ FATF 的建議並不定義這個概念，而是留給各國決定業務關係是否成立。

客戶審查措施－通則

65. 根據該等交易門檻及其他標準，遵守洗錢防制 / 打擊資恐義務之各機構、專業人員及企業必須：
- a) 使用可靠、獨立來源之文件、資料或資訊以辨識客戶及驗證客戶身分。
 - b) 金融機構辨識實質受益人並採取合理措施確認實質受益人身分，藉此知悉誰是實質受益人。對於法人及法律協議，應涵蓋金融機構採取合理措施瞭解該客戶之所有權及控制權結構。
 - c) 瞭解並在適當情形下取得有關業務關係之目的及性質之資訊。
 - d) 對業務往來關係進行持續性審查及對其所從事交易之全部過程進行詳細之審視，以確保所進行之交易符合該機構對客戶、業務往來及風險概況之認知，必要時包括其資金來源。
66. 採用該等客戶審查措施對金融服務提供者是具有挑戰性的，特別是處理「小」客戶及身處低度開發國家者之金融機構。必須區分辨識客戶及驗證客戶身分程序。客戶辨識涉及蒐集（未來）客戶之資訊，於此階段，無需收取身分證明文件。相反的，驗證客戶身分需要檢驗可靠、獨立來源之文件、資料或資訊以確認在辨識過程中所得資料之真實性。
67. 業界反應有關辨識及驗證要求實務操作上之困難，其中大部分是與國家法律或監理規定相關，而非 FATF 建議。例如，在普通客戶審查情況下，FATF 建議並不要求需蒐集如職業、收入或地址等資料，而某些國家洗錢防制 / 打擊資恐制度則要求之，儘管在多數情況下要求該資訊是合理的，以有效監理異常交易之發生。同樣地，雖然大多數國家都規定可用護照或政府所核發之身分證明文件作為驗證客戶身分方法之一，而 FATF 建議允許各國可使

用其他可靠的、獨立來源之文件、資料或訊息。這種彈性特別與普惠金融相關，因為例如低收入之移民工作者往往缺乏標準之身分證明文件。部分國家或金融機構採行需取得政府所核發的身分證明文件之僵化客戶審查規定，已成為這些弱勢群體進入正式金融體系之障礙。

客戶審查措施－較低風險情形

68. 修訂之 FATF 建議允許較低洗錢及資恐風險之簡化客戶審查措施（建議 1 之註釋第 5 段，及建議 10 之註釋第 16-18 段及第 21 段）。這是開放給所有國家之選擇，各司法管轄區得考慮為特別定義為低風險之客戶及商品建立簡化之客戶審查機制。各國亦得允許金融機構根據本身之風險分析決定是否於較低風險情況下採用簡化之客戶審查措施。不論如何，如有洗錢或資恐活動之疑慮，或適用特定高風險之情形，不得採用簡化客戶審查措施。
69. 較低風險情況之案例。FATF 提供就特定類型之客戶、國家或地理區域、商品、服務、交易或支付管道中，可能被視為潛在較低洗錢或資恐風險之案例（建議 10 之註釋第 17 段）。該等案例不具規範性，也非詳盡列舉的狀況。FATF 明確指出一個較低風險案例「為達到普惠金融之目的，將具備適當明確定義且有限之金融商品或服務提供予特定類型客戶」。這表示當商品之客戶滿足該等條件時，其可以合理的適用簡化客戶審查措施。例如，為那些缺乏可被接受身分證明文件之無銀行帳戶個人提供的「小型銀行帳戶」⁸⁰，該等帳戶設有全部價值、使用頻率、交易規模之上限，以減輕潛在濫用之風險，同時仍得提供足夠之功能性。這對依靠離鄉背井之家庭成員匯款的人們特別相關。金融機構仍需監控較低風險帳戶，但與一般風險帳戶相較，其可適當地降低頻率和強度，這可使資源更有效地分配，讓金融機構將法遵資源放在更高

⁸⁰ 該帳戶亦可以稱為低金額、簡單或基本帳戶。

風險之威脅上。所有要簡化客戶審查之情況下，較低風險必須經過仔細且有記錄之風險評估確認，以國家、產業或金融機構層面進行評估（建議 10 之註釋第 16 段）⁸¹。

70. 正如上述例子清楚說明，FATF 建議支持入門級銀行或其他金融商品之發展，這將促使受金融排除者納入正式金融產業，並減低有關金融排除所造成洗錢 / 資恐之風險。各國需明確規定受益於簡化客戶審查制度之不同標準，或要求金融機構依自身風險管理體系設定標準。一般而言，目標商品可能包括幾個特定條件，例如客戶是自然人、受限制之交易量（如每天或每月提款不超過若干歐元 / 美元）、有限的帳戶餘額等。
71. 簡化措施之應用。簡化之客戶審查絕非指完全豁免或沒有客戶審查措施。簡化客戶審查措施可能是基本和最少的，但仍符合適用於「標準」客戶關係及交易中四個客戶審查要件⁸²。依據風險基礎方法⁸³，客戶及交易資料所需之強度與程度，以及符合該等最低標準所使用之機制，將取決於不同風險級別。在風險較低之情況下，執行建議 10 之客戶審查客戶身分辨識、驗證及監控之要求，得以較寬鬆及較不正式之方法蒐集資訊並監測，且依賴對基本商品預計用途之適當假設，抑或較不詳細及頻繁之資料。

⁸¹ 見第 40 段及 s。

⁸² 見第 65 段。

⁸³ 見第 37 段及 s。

72. 建議 10 之註釋第 21 段提供許多有關客戶身分辨識之時點及驗證、以及交易監測強度之可能簡化措施的範例。同樣的，該等範例僅提出做為指引，而不應被視為有規範性或為詳盡列舉。該等案例包括於建立業務關係後確認客戶及實質受益人身分之可能性、降低客戶身分資訊更新之頻率、或在合理金額門檻下降低交易持續性監控之程度⁸⁴。
73. 有關實質受益權之規定，在普惠金融下實質受益人大多數情況是客戶本身，或密切相關之家庭成員。當帳戶持有人疑似為人頭或掛名負責人，而非真正的所有權人時，則不應被視為較低風險，此時應採取正常或強化之措施（建議 10 之註釋第 15 段）。
74. 各國得考慮實施所謂「漸進式」或「分級」KYC/客戶審查方法，藉由低交易/支付/餘額之限制可以減少洗錢和資恐的弱點。針對特定類型商品之限制越嚴格，整體洗錢/資恐風險越有可能降低，而該等商品/服務將可被視為較低風險，因此，可能適合簡化客戶審查措施。這種方法可以提供無文件（金融排除）之個人使用有限功能之帳戶或其他金融服務，如需使用其他附加服務（例如，更高的交易限額或帳戶餘額、使用多元化交易管道）應有客戶提供之身分及地址之證明文件始可。以印度為例，政府修正洗錢防制/打擊資恐法規，允許銀行使用簡化客戶審查規範，為欠缺可受理身分證明文件之低收入客戶，開立「小型」或「基本」的儲蓄帳戶。此類帳戶針對每年存入總額、每月提款及轉帳總額，以及任何時點之帳戶餘額皆有嚴格的限制，只能在可以監控此類帳

⁸⁴ 各國可預見之簡化措施客戶審查程序的每一步驟，以符合較低風險普惠金融商品或情況特殊性的具體案例，詳見下文。

戶，並確保交易和餘額限制之機構開立。該帳戶效期為 12 個月，如帳戶持有人提供證據證明其已經在帳戶開立一年內⁸⁵申請到有效身分證件，可再延長 12 個月。

客戶審查措施－客戶身分辨識

75. FATF 建議並未明確指出企業在洗錢防制 / 打擊資恐責任下，於建立標準業務關係或超過 15,000 美元 / 歐元之臨時性交易時，所應蒐集用以執行身分辨識程序之確切客戶資訊（某些國家稱為「識別碼」）。各國國內立法各不相同，但共同之客戶資料通常包括姓名、出生日期、地址及識別號碼。其他類型的資料（如客戶職業、收入、電話及電子郵件地址等）一般都是商業及 / 或反詐欺需求，並非是一般客戶審查時所要求之核心客戶審查資訊 - 雖然該等資訊可以在較高風險情況下作為增強客戶審查之部分。
76. FATF 建議允許各國之法律或規範將風險基礎方法運用於建立業務關係時必須蒐集之客戶資料，但必須採取平衡之方法，因為如果辨識過程過於精簡，監控對減輕風險而言較為有限，且人工或電子過濾交易可能無法有效地辨識個別可疑之活動⁸⁶。在部分國家，關於某些金融商品類型已引入區別之客戶審查規範。例如，在哥倫比亞，2009 年修訂之哥倫比亞金融監督委員會（下稱「SFC」）基本銀行通告，簡化透過代理機構（負責接受及轉交申請文件者）開立低額度電子帳戶及行動帳戶之洗錢防制 / 打擊資恐程序。

⁸⁵ 亦參見附錄 7 墨西哥、馬拉威、巴西、巴基斯坦之經驗。

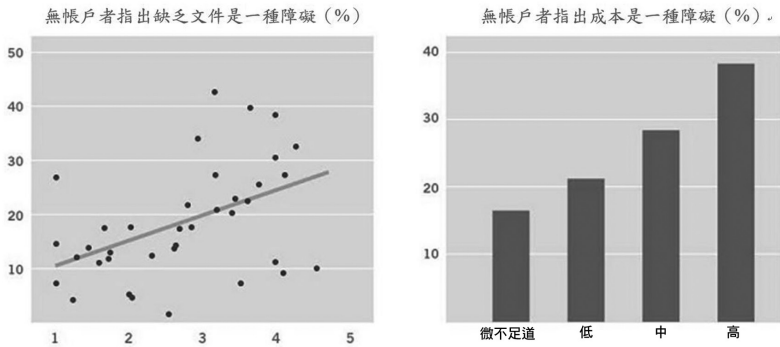
⁸⁶ 亦參見第 102 段。

客戶審查措施－驗證客戶身分

77. FATF 建議要求金融機構使用可靠、獨立來源之文件、資料或資訊驗證客戶身分。在決定該等文件之可靠及獨立程度時，各國應考慮到在特定國家詐欺和偽造之潛在風險，確認何者可構成洗錢防制 / 打擊資恐制度下「可靠、獨立來源之文件、資料或資訊」是每個國家的責任。運用風險基礎方法可為身分驗證方式及時點帶來一定程度之彈性。
78. 根據業界所稱，在所有情況下客戶身分驗證階段是過程中最困難及繁重的一部分。嚴峻的驗證要求會成為普惠金融之限制因素。
79. 世界銀行指出，最近調查顯示欠缺身分文件是受訪者對未開立銀行帳戶最常提到主要原因之一，尤其是在需要大量或正式政府核發文件的國家⁸⁷：

⁸⁷ 世界銀行 (n.d.)。

圖表 2 佐證文件要求及成本係使用正式帳戶障礙之客觀數據



註：對所需文件數量之數據為 2005 年數據。關於年費之數據是 2010 年數據，並反映國家中央銀行的評分。左側圖表中樣本包含 38 個經濟體，右側圖表樣本包含 100 個經濟體。

來源：Demirguc-Kunt, A. 及 Klapper, L. (2012)；世界銀行，銀行管理與監理資料庫；世界銀行支付系統資料庫。

80. 依賴更廣泛可被接受之辨識方式。為解決該等挑戰⁸⁸，各國已經擴大可接受用於身分驗證程序之證件範圍，該等文件包括過期的外國證件、領事文件或其他無文件者通常可於居住國取得的紀錄（帳單、稅務證明、醫療文件等）。使用風險基礎方法，當地機關通常對於事先定義的業務關係類型，以及具有低餘額限制之特定（普惠金融）商品及帳⁸⁹，允許更廣泛之文件。各國應利用風險基礎方法，以促進關於可接受文件之合乎比例的要求，以支持提供相關服務予被忽視的族群⁹⁰。

88 此可解決兒童身分識別之問題，因為孩子們普遍欠缺證明文件，且通常沒有監護人。

89 參附錄 5 各國的經驗。

90 然而，可靠的識別個人身分之能力不僅是金融服務之基礎，亦可作為分配社會福利和保衛國家安全之基礎，因此在缺乏時，機關應優先考量發展識別公民之國家制度。

81. 例如以社區為基礎、僅提供其成員特定金融服務之金融合作社的團體，可以有一個記錄成員性質之客戶審查制度。金融服務提供者可以於申請成為合作社成員時，藉由入社審查流程以達到客戶審查要求，這可被視為客戶審查另一種形式，達到與消費金融機構一般身分辨識及驗證程序相同之目標。
82. 有關替代身分證明文件之欺詐風險。各國應留意接受其他形式之身分文件較易受欺詐和濫用。例如，是否信賴村長所出具客戶身分證明文件，取決於該村長之誠信及對客戶的認識。在某些匯報案例，村長開始要求為其「認證服務」收費。雖然這樣的濫權可能不是很普遍，然如同每個驗證客戶身分之方法，重要的是替代性之辨識過程需要某些基本的審查和監控，以確保其真實性和可靠性。而適當風險分析對採用與符合洗錢 / 資恐風險等級之驗證過程至關重要。
83. 2010 年 5 月，南非的金融情報中心建議銀行不要接受南非政府核發予尋求庇護者證明其庇護申請之身分證件作為開立銀行帳戶之文件。然而，於質疑該立場之訴訟後達成妥協，允許銀行接受庇護文件以驗證身分，惟僅得於向內政部確認該等文件之真實性後始得為之。
84. 暫緩身分驗證 - 建議 10 之註釋第 21 段關於簡化客戶審查措施案例中，有在建立業務關係後始驗證客戶 (及實質受益人) 之身分，即帳戶交易高於規定之金額門檻時。作為分級客戶審查⁹¹之一部分，可以僅提供客戶有限及基本之服務，但只有在進行完整身分驗證後，始得獲取完整或擴大的服務範圍或更高之交易限額。

⁹¹ 參第 74 段。

85. 對於限制用途帳戶之彈性方式，即暫緩但非免除驗證要求，使客戶得使用有限功能及小額交易之基本商品。此有益於普惠金融，因為這使無銀行帳戶者可以使用其所需之基本正式金融服務，同時為金融機構降低小額帳戶成本，並提高金融之普及性。附錄 8 中列出各國在處理辨識及 / 或身分驗證難題之經驗。

客戶審查措施－非面對面進行之身分辨識⁹²

86. 越來越多科技創新之使用是對擴展提供金融服務予被忽略及偏遠地區人口之應許管道⁹³。在這方面，行動銀行及行動支付在過去幾年已有顯著地發展，尤其是在開發中國家，具有重大潛力以促進無銀行帳戶者獲取基本服務。根據世界銀行統計，全球有四分之三的居民使用手機，而大部分行動電話用戶（50 億）在開發中國家⁹⁴。蓋洛普全球民調的調查表示，在非洲撒哈拉以南地區，16% 的成年人在過去 12 個月中曾使用手機支付帳單或收付款⁹⁵。雖然行動銀行對普惠金融具有潛力，現階段其主要提供支付及轉帳服務。此功能雖已提供邁向正式金融服務的第一步，但其本身仍不能提供全面的銀行或其他金融服務。
87. 透過非銀行機構（如加油站、投注站、雜貨店等）發展無分行銀行管道，無論是否結合行動電話解決方案，亦提供仍無銀行帳戶者或被忽略族群金融服務之顯著潛力⁹⁶。
88. 在此情況下，理解 FATF 對非面對面關係之要求是很重要的。新 FATF 建議 10 之註釋第 15 段中提出非面對面業務關係或交易潛藏較高風險的案例。新建議亦說明案例僅供指引，而列出之風險因素可能不適用於所有情況（建議 10 之註釋第 14 段）。就普惠金融的角度，應權衡身分詐欺風險與新銀行用戶之洗錢 / 資恐風險，以逐案判斷是否應採取強化之審查措施。

⁹² 參 FATF（2013b）。

⁹³ 參 G20 普惠金融專家組（2010）、附錄 3 及 FATF（2013b）。

⁹⁴ 世界銀行（2012c）。

⁹⁵ 世界銀行（n.d.）。

⁹⁶ 參見第 116 段及 s。

89. 就開戶階段辨識較低風險客戶而言，金融機構被要求對其客戶同樣採用有效的程序。在許多情況下，縱使沒有直接與金融機構面對面溝通，第三人或代理機構仍參與開戶程序。該情況下，與代理機構及第三人有關之原則仍適用之⁹⁷。多數其他情況下，金融機構要求客戶寄回身分證明文件之電子檔副本，一旦驗證完成，該帳戶才會被啟動⁹⁸。
90. 新商品及新科技。新 FATF 建議 15 要求各國及金融機構辨識和評估有關新商品及新商業慣例時，包括發展新交付機制，以及既有及新商品使用新的或發展中科技時，可能產生之特定風險。就金融機構而言，該風險評估應該在推出新商品、商業慣例或使用新的或發展中科技之前進行，並應採取適當的措施以管理並降低該等風險。推出前的初步風險評估，將依經驗進一步微調，作為要求金融機構定期檢討及調整其風險基礎方法措施的一部分（建議 1.8 之註釋）。
91. 建議 15 是新建議中針對特定客戶及活動要求更多客戶審查措施之部分。然而，這並不表示所有運用新科技來開發創新銷售管道或商品的情況下都需要額外之客戶審查措施。雖然新商品商業慣例需進行額外、具體之風險評估，所涉商業關係及交易之特定類型、目標客群、中介機構之參與、所使用科技之複雜性皆為評估風險必須考慮的因素，並用以決定應採用的適當客戶審查程度⁹⁹。

97 參第 93 段第三人關係及第 116 段與 s. 之代理機構。

98 參附錄 7 各國經驗。

99 參附錄 7 之各國經驗。

92. 在新科技/商業慣例/普惠金融方面，值得一提的是FATF建議（建議 10 之註釋第 11 段）允許金融機構在非面對面情形，於業務關係成立後（而不是在建立業務關係前或其過程中）再驗證客戶身分，前提是此對於不中斷業務的正常運作係屬必要，且洗錢風險已被有效管理¹⁰⁰。
93. 信賴第三人－在符合一定要件的前提下，FATF 建議允許信賴不屬於金融機構之代理機構，以及不屬於委外協議範圍之第三人進行客戶審查（建議 17）。由第三人進行之客戶審查在某些國家是不允許的，但如允許時，對客戶身分辨識及驗證之最終責任仍是委任之金融機構。在信賴之情況下，金融機構客戶信賴第三人執行部分或全部以下客戶審查程序：(a) 辨識客戶（及任何實質受益人），(b) 驗證客戶身分，以及 (c) 蒐集業務關係之目的與性質，該等資料必須立即提供予金融機構。金融機構必須確認該第三人遵守洗錢防制/打擊資恐規定並受權責機關監理，且已制定符合客戶審查要求之措施。新建議 17 對第三人之信賴明確限制僅得為其他金融機構（建議 17 之註釋第 3 段）。當其同屬於同一金融集團時，因集團內洗錢防制/打擊資恐計畫，金融機構及該第三人可被視為符合某些必要條件。實務上，公司應制定措施以確認第三人之可靠性（尤其是跨國之情況），例如國內洗錢防制/打擊資恐規範及監理之程度。

¹⁰⁰ 參 FATF (2013b)。

客戶審查措施－取得業務關係目的及性質資訊

94. 風險基礎方法允許金融機構在適當情況下（即有關特定類型之客戶或服務 / 商品），從建立之帳戶類型及進行之交易推斷業務關係之目的和性質，而非蒐集特定資料或實施特定措施，以符合其義務（建議 10 之註釋第 21 段第 4 點）。這代表如果開立帳戶很明顯地是為使貧窮之移民透過安全、實惠且正式之管道與其母國匯出 / 匯入小額轉帳，可視為已滿足客戶審查之要求。

客戶審查措施－疑似洗錢或資恐之強化措施

95. 根據建議 10 之註釋第 21 段，如有疑似洗錢或資恐時，不適用簡化客戶審查措施。特定高風險情況下亦不適用。因此，金融機構在設計較低風險商品客戶審查措施時，應確認其制度及系統要求員工及代理機構當發覺有疑慮或遇到較高風險情況時，必須採用一般或強化之客戶審查措施。

客戶審查措施－進行持續審查及監控業務關係

96. 監控係是指人工或電子方式檢核交易。檢核使用如交易起始國或目的國、交易金額及性質之參數。應以客戶名稱及受益人名稱在國家和國際制裁名單中進行檢核。檢核過程可能會標記部分交易進行內部調查，例如超過該類型交易正常值之大額交易。監督及內部調查需要能力，且取決於監測方法之不同，其可能是費時且昂貴的。當辨識為特殊交易時，其須內部調查，且必須蒐集並考量額外之事實。調查人員通常需要更多對客戶和交易之詳細資料，以得出該交易是無異常或有合理理由懷疑該交易涉及洗錢 / 資恐

之合理結論。

97. 金融機構監控之程度和性質取決於該機構面臨之洗錢 / 資恐風險。運用風險基礎方法進行監測，金融機構及其監理及監督機關應知悉，並非所有交易、帳戶或客戶將以相同之方式進行監控。監控之程度將依據與客戶、客戶使用之商品或服務、客戶位置及交易相關之已辨識風險。金融機構就其服務之客戶或其提供之服務願意接受之風險，須與金融機構之資源及其有效監控及管理其風險之能力一致。科技化服務模式往往提供更方便之監控，有普惠金融需求之國家應該要特別考慮之。
98. 風險基礎系統下監測之主要目的，係根據各金融機構分析其主要風險回應企業之問題。監理機構應注意並對金融機構作出之決定給予重視，只要該等決定與任何法律或監理規定係一致的，並透過可靠之風險評估得出，且其抵減措施是合理且有完整記錄的。
99. 以風險基礎方法監控，使金融機構可就低於一定金額或其他門檻之活動進行降低或有限度之監測。於此目的之界定情況或門檻應定期審查，以確定是否符合既定之風險。金融機構亦應定期評估系統及流程之適足性，且監測結果皆應記錄下來¹⁰¹。
100. 某些形式的監控是必要的，無論是自動或人工、審查異常報告、或篩選標準組合，以偵測異常及因此可能之可疑交易。即使在較低風險客戶案件下，監控仍是必要的，以驗證交易與最初低風險概況相符；如果不符，應啟動適當修改客戶風險等級之流程。某些客戶必須於已開始透過帳戶或與金融機構有業務關係而進行交易時，其風險始較為明顯。這使適當且合理之客戶交易監控成為

¹⁰¹ Wolfsberg (2009)

適當設計之風險基礎方法的重要部分。此外，當疑似有洗錢或資恐時，此應被視為風險較高之情況，不論任何門檻或豁免，都應採用強化之審查。

101. 也很重要的是要注意較低風險情況可僅限於於特定關係下之特定部分（建議 10 之註釋第 18 段）。在該情況下，簡化之機制不能全盤運用到所有客戶審查步驟，且可依據各關係階段辨識出的風險因素區別客戶審查措施之範圍。例如，適用於簡化辨識措施之新開戶客戶，仍需適用正常之持續交易監控，以確保該帳戶在適當且約定使用範圍內運用之。
102. 如上所述，在某些國家選擇藉由密切監控與相關商品及帳戶連結之交易，以降低簡化客戶審查帶來之風險。然而，如因採用極少之客戶審查以致於金融機構缺乏足夠之可用訊息，人工或電子方式檢核交易也未必有顯著幫助。

客戶審查措施－重要政治性職務人士（下稱「PEPs」）的具體個案

103. 普惠金融之商品及服務，其客戶或實質受益人通常不會涉及 PEPs，雖然在許多情況下，金融機構必須應付 PEPs 之家庭成員。然而，金融機構必須有適當的風險管理系統，以確定客戶或實質受益人是否是外國 PEPs，並於涉及國內及國際 PEPs 時有合理的措施決定該判斷是否必須（建議 12）。何者構成辨識外國 PEPs 之適當風險管理系統或合理措施，取決於客戶基礎呈現之風險。
104. 當外國 PEPs 被確定為（潛在）客戶或實質受益人時，金融機構必須採行強化之客戶審查，包括取得高階管理者之核准建立（或對現有客戶繼續）該等業務關係；採取合理措施查核其財富及資金來源，以及對業務關係進行加強之持續監測。

105. 此外，金融機構應採取合理措施以確認客戶或實質受益人是否為國內 PEP 或（曾）被國際組織賦予重要職務者，以敏感之風險基礎，亦即在與該人士有較高風險業務關係之情況¹⁰²，採用上述之強化審查措施。

客戶審查措施－電匯之具體案例

106. 電匯通常用於與普惠金融有關原因之匯款。除客戶審查規定以外，其須遵守與客戶 / 匯款人及受益人有關之具體規定，以確保在整個支付過程完全透明（建議 16）。各國可能採取最低門檻（不超過 1,000 美元 / 歐元），低於此門檻者可適用簡化資料之要求（建議 16 之註釋）。

107. 客戶審查規定適用於建議 16 之註釋（建議 10 第 (ii) 條）所涵蓋之臨時性電匯情況。此表示，在已採用最低門檻之國家：

- 臨時性跨境電匯低於 1000 美元 / 歐元者，適用建議 16 之註釋之簡化要求，僅需提供匯款人和受益人之名稱，以及個別之帳戶號碼或專屬交易編號。該等資訊將毋須進行驗證（建議 16 之註釋 5.a）。
- 臨時性跨境電匯超過 1000 美元 / 歐元者，轉帳所附資訊應包括建議 16.6 之註釋所列項目：匯款人名稱、匯款人帳號、匯款人地址或身分證件號碼或出生日期及地點；受益人名稱、受益人帳號。該等資訊需進行驗證。

¹⁰² 參 Wolfsberg(2008) 及 FATF(2013a)。

4.2 紀錄保存之規定（建議 11）

108. 根據建議 11，金融機構應保存所有國內及跨境交易（包括臨時交易）之紀錄至少五年，以迅速遵循權責機關之資料要求。此係為促進個別交易之重建及必要時提供起訴犯罪活動之證據。
109. 建議 11 亦說明，金融機構應保存所有客戶審查過程中獲得之辨識資料（例如正式身分證明文件紀錄或影本，如護照、身分證、駕照及類似文件，會計檔案及商務往來紀錄，包括確定複雜且異常大額交易之背景及目的之分析結果），至業務關係終了後或臨時交易日後至少五年。紀錄保存之要求並非依據風險等級，且亦完全適用於客戶審查、交易及其他資訊之蒐集，不論該等資訊之範圍如何（建議 16 之註釋）。
110. 在 FATF 建議下，紀錄保存之規定並沒有要求保留為驗證目的提交之身分證明文件影本，其僅要求儲存該文件中之資訊並保存五年。許多國家如美國、澳洲和加拿大考慮對被監理的機構賦加提供影本之義務，惟遭多項原因否決：例如，影本可能被用於身分詐欺、可能違反隱私法律、可能揭示造成歧視之客戶資訊，如拒絕貸款等¹⁰³。
111. 因此，建議 11 允許不同形式之文件保存方式，包括電子儲存。例如，下述紀錄保存技術是可被接受的：
- 掃描驗證資料並以電子形式保存；
 - 對任何電子驗證之檢視結果以電子副本保存；

¹⁰³ 參附錄 8 其他國家之經驗。

▪ 僅於身分或交易文件上記錄（手寫）參考資料，這點在行動銀行特別有用，因行動貨幣代理機構通常是街角小商店。建議記錄之詳細資料類型包括：

- 文件或信件之參考編號，
- 相關日期，例如發行日、到期日或紀錄日，
- 發行人或紀錄人之詳細資料，
- 所有記錄於文件中之詳細身分資料。

4.3. 申報可疑交易（建議 20）

112. 可疑交易或活動之申報，是一個國家運用金融資訊打擊洗錢、資恐和其他金融犯罪能力之關鍵。所有國家皆應設有強制申報可疑活動之法律或監理規定。一旦產生懷疑即須申報，因此風險基礎方法不適用於可疑活動之申報。

113. 然而，風險基礎方法可用於辨識潛在之可疑活動，例如透過在金融機構已辨識為高風險之層面（客戶、服務、商品、地點等）引導額外的資源。作為風險基礎方法之部分，亦可能是金融機構利用由權責機關所提供之資訊（分類、警示、指引）告知辨識可疑活動之方法。金融機構亦應定期評估其系統是否足夠辨識及申報可疑交易。

114. FATF 建議 20 規定，如果金融機構懷疑或有合理理由懷疑資金是犯罪活動所得或與資恐有關，應立即向該國金融情報中心（下稱「金融情報中心」）報告。此義務適用於所有須遵守洗錢防制 / 打擊資恐義務之金融機構，包括服務弱勢族群及低收入族群者。該項規定之實施需要金融機構設立適當之內部監控系統，以辨識任何不正常之行為。
115. 多數國家，與弱勢族群客戶之交易無須受辨識可疑交易之獨立或特定監控系統拘束。然而，部分企業可能制定指標，例如，除其它標準例如系統監控外，匯款業者¹⁰⁴ 重視下列事項：
- 當進一步詢問問題或檢測到可疑行為時，在櫃台不願意合作。
 - 辨識出與金融排除個人地位不一致之交易模式：例如，收受大額金錢之消費者通常不太可能僅有有限管道取得身分證件（從居住國或原籍國）。這種不一致是潛在洗錢 / 資恐風險之來源。
 - 客戶有參與資恐之徵兆，無論金額高低。
 - 有試圖賄賂 / 客戶試圖賄賂 / 影響代理機構或櫃台職員，或有製造錯誤資訊並認可之徵兆。

4.4 運用代理機構執行洗錢防制 / 打擊資恐職責

116. *通則*。利用非銀行代理機構提供金融服務是多數國家普惠金融中日益增多之運作模式。對此指引文件有貢獻之多數國家發展某種形式之銀行代理，某些被稱為無分行銀行，或分行外之銀行。在這些國家中，透過如郵局、手機及小型零售店，如通訊行、雜貨店、麵包店等管道提供銀行及支付服務，旨在提供較傳統分行模

¹⁰⁴ 依據西聯匯款之經驗。

式更廣泛且更便宜使用金融服務之管道。該等非銀行代理網絡之發展亦提供填補普惠金融之主要障礙，亦即實體上的距離差距之相當潛力¹⁰⁵。巴西已發展該種網絡，使全國 5564 個自治市皆有銀行據點，其中 25%自治市僅以該種機制提供服務¹⁰⁶。

定義與範圍

117. *通則*。客戶身分辨識及驗證之責任，通常被認為職責係由金融機構之職員或員工執行。然而，依據各司法管轄區之不同，並考量金融行業之多樣性，在某些情況下允許或實務上由代理機構執行¹⁰⁷。
118. *代理機構之概念*¹⁰⁸。雖然商業模式及術語可能因國家而不同，一般之認知是代理機構在所有無分行銀行及多數行動支付業務模式中，代表金融機構（建議 17.1 之註釋）¹⁰⁹。後者擁有與客戶之業務關係，並為其負責。金融機構可授權他人，亦即代理機構，在其控管下代表其與客戶 / 潛在客戶交易。例如，在行動支付業務，代理機構可代表經許可之行動網絡營運商發行電子貨幣，因此，客戶大多將零售商 / 代理商視為營運商之據點及代表人。建立該關係之協議可以是明示或暗示的，且代理機構及金融機構可以是個人或實體，例如公司或合夥人。

¹⁰⁵ 參第 22 段。

¹⁰⁶ www.ifmr.co.in/blog/2010/07/28/correspondent-banking-in-brazil/

¹⁰⁷ 參見第 93 段由第三人進行客戶審查程序之具體案例。

¹⁰⁸ 建議 14 所涵蓋之金錢與價值移轉服務代理之具體案例參見第 134 段及 s。

¹⁰⁹ 此可包括其他帳戶提供者，例如行動網絡營運商或支付服務提供者，參見世界銀行 (2011)。

119. 在無分行銀行及行動支付之商業模式，FATF 將代理機構視為是金融服務提供者的延伸，因此，由該等代理機構執行之客戶審查如同由委託金融機構執行。客戶通常將此零售商視為委託金融機構之據點及代表人。
120. 誰可以成為代理機構？許多國家允許各種個人、法人或者其他實體成為金融機構之代理機構，其他國家則限制法律上合法之代理機構名單¹¹⁰。舉例而言，印度允許各式各樣合格之代理機構，例如某些非營利機構、郵局、退休教師，以及最近開放之營利企業，包括行動網路營運商。肯亞則要求代理機構必須以營利為目的，不允許非營利實體擔任。巴西允許任何法律實體擔任代理機構，惟禁止個人為之。該等要求反映出各國有不同之監理考量，自洗錢防制 / 打擊資恐觀點平衡代理機構資格要求及普惠金融目標。在部分國家，合格代理機構之名單可能很廣泛，但金融機構未能充分利用，在這種情況下，各國可能希望探究不願僱用代理機構背後之原因¹¹¹。
121. FATF 建議要求由金融機構承擔遵守洗錢防制 / 打擊資恐規定之最終責任，並在各司法管轄區普遍一致，雖然責任之程度可能因地而異。

¹¹⁰ 參 CGAP 報告 (2011)。

¹¹¹ CGAP 報告提及，部分國家亦可能會限制代理機構之位置。例如，印度監理機關最初要求代理機構必須位於委託銀行之「基礎分行 (base branch)」15 公里內的農村地區，及市區 5 公里範圍內。該政策旨在確保銀行妥適監理其代理機構，而對僅有少數分行之銀行造成使用代理機構上之限制。因此，監理機關已擴大距離為 30 公里，而銀行可針對弱勢族群所在、無分行設置之區域，申請豁免此項要求。

122. 最後，各國就代理機構及服務提供者之許可或註冊採取不同的做法。在肯亞，行動電話業者由通訊部門監理機關依其提供之傳統通訊服務給予許可，但其在中央銀行監督下提供行動金融服務。

代理機構之洗錢防制 / 打擊資恐功能及相關挑戰

123. 代理機構作為委託金融機構之延伸係表示為洗錢防制 / 打擊資恐目的而言，該等流程及文件仍屬於委託金融機構。由委託金融機構決定代理機構之主要功能及職責，以及如何履行該等職責。在這方面，重要的是在代理協議中明定該等職責，即零售商被指定為委託金融機構之代理機構。實務上，委託金融機構及其代理機構間之合約因不同國家及市場而有異，但共同條款通常包括執行特定洗錢防制 / 打擊資恐檢測、紀錄保存及報告義務之職責。
124. 在決定代理機構之洗錢防制 / 打擊資恐功能和職責時，重要的是金融機構和監理機構考量到零售商擔任代理機構（通常是小商店）所面臨之潛在實施限制。零售商通常僅具由客戶進行交易（即在其商店內進行之交易）的部分知識。委託金融機構及其代理機構的洗錢防制 / 打擊資恐功能應被視為具互補性與包容性，應謹記委託金融機構負有遵守所有適用之洗錢防制 / 打擊資恐規定之最終責任。
125. 雖然零售商代理機構之確切職責可能因業務模式而有所不同，其通常包含提供現金存、提款服務，其亦可能延伸到其他使用者介面之功能，如開立帳戶及客戶服務。大多數法規允許代理機構處理現金存、提款交易。
126. 許多國家允許代理機構進行客戶審查，且代理機構經常核實客戶身分。在其他國家，代理機構進行客戶審查措施僅限於特定之較

低風險金融商品。因此，有關客戶身分辨識及驗證（如第 4.1 節所述）之挑戰將因國家而有異。

127. 如上所述，FATF 要求金融機構具備適當之制度和控管以監控交易，並向金融情報中心申報任何可疑或與涉及洗錢或資恐相關之交易或活動。此監控要求，雖然 FATF 各司法管轄區發展之模式似乎非常類似，惟可能需要針對委託 - 代理職責上進行部分調整。
128. 例如在墨西哥洗錢防制 / 打擊資恐法律架構下，金融機構必須建立制度及機制，使其得以相同於在銀行處進行之方式，線上取得透過代理機構進行之所有交易。金融機構必須監控由代理機構執行的作業，並向金融情報中心申報所有疑似洗錢或資恐之案件。此外，金融機構必須有自動化系統，可監控客戶交易及檢測客戶端異常之交易模式，使該機構之通信及控管委員會（由高階員工組成）分析並向金融情報中心申報（如適當）。在馬來西亞和南非亦有類似的安排。在菲律賓，委託機構及代理機構皆為受監理機構，因此須遵守監控並申報可疑交易之洗錢防制 / 打擊資恐法令。委託機構與代理機構各自提交報告（包括可疑交易報告）予金融情報中心。

適用於代理機構之內部控管

129. 作為洗錢防制 / 打擊資恐義務之一環，金融機構必須制定防制洗錢及資恐之內部控制計畫（建議 18）。建議 18 中每項要求應採取措施之類型及程度，應依據其洗錢及資恐之風險及業務規模而定。
130. 該等計畫一般應包括：(1) 制定內部政策、程序及控制，包含適當法令遵循管理安排，及訂定適合之審查程序以確保僱用高標準員工；(2) 持續之員工培訓計畫；(3) 稽核功能以測試系統。該內部控制適用於代理機構，亦可適用於代理機構審查及代理機構訓練至關重要之無分行銀行情況¹¹²。

代理機構之監督

131. 由於代理機構被 FATF 視為委託金融機構之延伸¹¹³，因此將監理及監督聚焦於委託金融機構是合適的。或許不是全部國家，但對多數國家而言，監控及監督上千個代理機構極具挑戰性¹¹⁴。代理機構之監督主要係由委託金融機構進行，類似其監理員工之方式（參見建議 18）。同樣重要的是，監理機關對金融機構監督職能之檢視，包括審查委託金融機構之政策、程序、培訓及其對代理機關之監控。
132. 代理機關監控是一有效洗錢防制 / 打擊資恐計畫中非常重要之要

¹¹² 參第 140 段及 s。

¹¹³ 或者數間委託金融機構，在代理機構與其中幾間合作之情況（在少數市場中，不允許專屬單一行動網絡營運商之代理機構）。

¹¹⁴ CGAP (2011a).

件。儘管各金融機構應就代理機關進行最基本之監控，以評估並解決系統性風險，例如培訓不足、新的或變更服務或商品，以及拙劣的個人判斷或表現，如有跡象顯示代理機構明知或刻意無視之行為，可能自該機構平時交易監督中隱匿其客戶行為時，適用風險基礎方法時將需要更高等級之監控。對代理機關監控之程度和性質將取決於各種因素，如由代理機構處理之交易量及總額、所運用之監測方法（人工、自動或綜合），以及受審查之活動類型。在採用風險基礎方法進行代理機關監控時，監控之程度將依據內部及外部與代理機構相關之已辨識風險，例如由代理機構提供之商品或服務，以及代理機構之位置。

133. 在某些國家，代理機構得代表多個委託金融機構。特定之行業，如便利商店得代理一個以上之金融機構，如一個或數個匯款人、一個或數個零售銀行、微型貸款人或微型保險人。如果不同之委託金融機構不實行同一級別之代理機關監控（或就其代理機關監控而言，未受到同一等級之監督），其可能導致透過代理機構於不同委託金融機構之商品及服務間之套利。因此，重要的是不同金融機構為低收入客戶提供服務時應適用類似之要求。

提供金錢與價值移轉服務之代理機構的特別規範¹¹⁵ (建議 14)

134. 對金錢或價值移轉服務（下稱「MVTS」）提供者之規範對普惠金融具有顯著影響，例如，貧窮的移民者往往依靠 MVTS 提供者匯款回家。依據建議 14，各國應採取措施以確保提供 MVTS 的自然人或法人已獲得許可或註冊，並接受有效的系統監控及確保遵守有關洗錢 / 打擊資恐之義務。各國應採取行動，辨識未經許可或註冊而進行 MVTS 之自然人或法人，並採取適當的制裁。
135. FATF 在建議 14 中明確提及「代理機構」的概念¹¹⁶。就此建議，詞彙對照表中將代理機構定義為「透過簽署合約或依據 MVTS 提供者之指示，代表 MVTS 提供者提供金錢或價值移轉服務之任何自然人或法人」。如前所述，FATF 認為代理機構是金融機構之延伸，該機構可立即使用代理機構所持有之資訊及文件，且代理機構依其合約受該機構之控制。
136. 建議 14 要求任何自然人或法人擔任 MVTS 提供者之代理機構，必須經由權責機關許可或註冊，或 MVTS 提供者（委託機構）必須保存最新代理機構名冊，其須在 MVTS 提供者及其代理機構營運所在國指定之權責機關要求時即可取得。這項對於代理機構之要求僅在金錢與價值移轉服務之情況－不及於 FATF 建議所涵蓋之其他類型金融服務。

¹¹⁵ 如 FATF 建議詞彙對照表中所定義，「MVTS... 係指接受現金、支票、其他貨幣工具或其他儲值工具，透過通訊、訊息、移轉或經由 MVTS 業者所屬之結算網路，給付相對應之現金或其他形式價值予受益人之金融服務。」

¹¹⁶ 建議 16 中的電匯亦有間接提及。

137. 有關許可、登記、或表列 MVTS 代理機構¹¹⁷，各國採用不同的做法。例如，南非、烏干達及蒙古要求代理機構取得執照。墨西哥、瓜地馬拉及馬來西亞則要求代理機構必須向指定權責機關登記。至於規定 MVTS 提供者須保存代理機構名冊的國家，則有兩種方式：
- 1) 列表核准：MVTS 提供者必須匯編代理機構名冊，並為其取得指定權責機關之核准。這種方法類似於註冊或許可之規定，已被英國、牙買加、尼泊爾、印尼，馬拉威及阿富汗所採用。
 - 2) 列表參考：MVTS 提供者僅需保存代理機構的最新名冊，於指定權責機關要求時提供。宏都拉斯及美國皆採用這種方法。
138. 建議 14 未要求委託機構與代理機構位於同一司法管轄區。其允許 A 國之代理機構可列於 B 國委託機構名下—前提是 A 國和 B 國之機關能夠取得該名單，且代理機構遵循委託機構所適用之洗錢防制 / 打擊資恐規範。然而，在許多國家，如果 MVTS 代理機構在與其委託機構登記或許可處不同司法管轄區營運時，代理機構很可能會被其所在之司法管轄區認為是 MVTS 提供者¹¹⁸，而必須登記或註冊。
139. 最後，建議 16 之註釋第 22 段要求 MVTS 提供者遵守有關電匯的要求，無論是否直接或透過其代理機構進行交易。

¹¹⁷ 見 Todoroki,E.,et.al. (下文)。

¹¹⁸ 如 FATF 建議詞彙對照表中所定義，「MVTS... 係指接受現金、支票、其他貨幣工具或其他儲值工具，透過通訊、訊息、移轉或經由 MVTS 業者所屬之結算網路，給付相對應之現金或其他形式價值予受益人之金融服務。」

4.5. 內部控制

140. FATF 建議要求金融機構制定防制洗錢及打擊資恐計畫，其中考量洗錢 / 資恐風險及企業規模大小給予一定程度之彈性（建議 18 註釋）。利用這種彈性是極為重要的，特別是對擬提供服務予金融排除或弱勢族群之企業。洗錢防制 / 打擊資恐計畫必須包括：(1) 制定內部政策、程序及控制，包含適當法令遵循管理安排，及訂定適合之審查程序以確保僱用高標準員工；(2) 持續之員工培訓計畫；(3) 稽核功能以測試系統。因此，金融機構必須制定有效的內部控制架構，包括可疑活動監測及申報，並建立法令遵循文化，確保員工遵守限制及控制風險之政策、程序及流程。除遵守營運所在國之規定，金融機構亦應確保其海外分行及子公司遵守母國洗錢防制 / 打擊資恐要求。新建議 18 引進金融集團應具備包含集團內資訊分享政策之集團內之洗錢防制 / 打擊資恐計畫的要求。

141. FATF 承認洗錢防制 / 打擊資恐之性質和控管程度取決於許多因素，包括：

- 金融機構業務之性質，規模及複雜性。
- 金融機構營運之多樣性，包括地域多樣性。
- 金融機構之客戶，商品及活動態樣。
- 使用之銷售通路。
- 交易之數量與規模。
- 金融機構營運各方面相關之風險程度。
- 金融機構直接接待客戶或透過中介機構、第三人、往來銀行，或非面對面處理之程度。

142. FATF 認為內部控制架構應包括（以下非詳盡列舉）：

- 更加強於金融機構較易受洗錢和其他犯罪分子濫用之業務（商品、服務、客戶及地理位置）。
- 提供風險評估及管理過程之定期審查，同時考慮金融機構營運所處環境與該市場上之活動。
- 於管理階層指定負責管理洗錢防制 / 打擊資恐法令遵循之人員。
- 提供洗錢防制 / 打擊資恐法令遵循職能及審查計畫。
- 確保新商品推出之前有足夠之控制措施。
- 實施以風險為基礎之客戶審查政策、程序及流程。
- 必要時，對較高風險客戶、交易及商品提供足夠之控制，例如交易限制或取得管理層級之核准。
- 及時發現應申報之交易，且確保確實提交所需之報告。
- 於相關人員的職掌內容及績效評估中納入洗錢防制 / 打擊資恐法令遵循。
- 提供所有相關人員適當之培訓。

4.6. 其他相關問題

143. 依據國內情況建立合理且周全之洗錢防制 / 打擊資恐制度必須各權責機關、公共機構及私部門間廣泛合作。公私部門間有效之資訊交流將形成國家防制洗錢及打擊資恐策略不可或缺之一部分，同時促進普惠金融。為富成效，公私部門間的資訊交流應伴隨著公共機構間適當之交流。金融情報中心、金融監督機關及執法機關應得分享資訊與回饋成果及辨識之弱點，以提供私部門一致且有意義之資訊。

144. 在這方面，FATF 建議促進國內合作機制（建議 2），並鼓勵公共機構協助私部門採取適當且有效之洗錢防制 / 打擊資恐措施（建議 34）。該等原則應指引各國實施有效之洗錢防制 / 打擊資恐制度，同時努力實現更廣泛的普惠金融¹¹⁹。
145. 最後，FATF 支持私部門間加強合作，特別是在不同服務提供者間建立合作關係，旨在提供促進普惠金融之創新金融商品。手機支付服務以及取代銀行帳戶現金支付之匯款相關商品、支付帳戶或儲值商品等創新商品，是有效促進普惠金融之案例。FATF 承認促進國際間經驗交流之重要性，以協助確定各 FATF 國家間及此範圍外之最佳可移轉實務。

¹¹⁹ 附錄 9 提供各國經驗之範例。

結論

146. FATF 承認普惠金融之重要性及其與 FATF 工作相關。本指引認為普惠金融及洗錢防制 / 打擊資恐是相輔相成的目標。其提供欲將普惠金融目標轉化為實際進展之國家、監理機關及監督機關改善指引之重要工具，並深信強化風險基礎方法作為洗錢防制 / 打擊資恐制度的核心，將是支持量身打造的風險基礎方法運用在洗錢防制 / 打擊資恐標準的發展的關鍵工具。
147. FATF 將繼續努力，確保普惠金融及洗錢防制 / 打擊資恐目標相互支持。在這方面，該措施不應該僅是一次性的努力。FATF 將持續考量普惠金融的問題，因為其處理了例如以潛在較低風險的商品或服務增加了使用金融服務的管道；或當審視新的金融交付管道或新的商務模式時，其有助於金融排除或弱勢群體之問題。
148. FATF 鼓勵其成員，FSRBs 及其他 FATF 觀察員推廣本文件中提供之指引，以確保在整個 FATF 網絡下發展了衡平的洗錢防制 / 打擊資恐制度，一方面保障金融體系的誠信，同時亦支持並促進普惠金融。

附錄

附錄 1：專案團體的成員	111
附錄 2：G20 有關創新普惠金融的原則及與 FATF 實際的關聯	113
附錄 3：各國支持普惠金融行動的案例	115
附錄 4：政府對人民之支付方案用以支持普惠金融的案例	117
附錄 5：以金融被排除者及弱勢族群為目標的商品與服務	118
附錄 6：風險評估工具的範例	132
附錄 7：各國面對客戶辨識與身分驗證挑戰的措施	143
附錄 8：各國面對紀錄保存規範挑戰的措施	155
附錄 9：各國國內合作以提倡普惠金融的案例	156
參考資料	160

各國經驗僅供參考。其中多數尚未依 FATF 建議評估，因此其內容並非表示 FATF 已認可。

附錄 1：專案團體的成員

FATF 成員 / 觀察員

Australia, India, Italy, Mexico, New-Zealand, South Africa, Switzerland, the United States, the World Bank, ESAAMLG (Kenya), GAFISUD (Peru), GIABA.

APG 會員

The Philippines, Malaysia, Pakistan.

其他組織

Alliance for Financial Inclusion (AFI), Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), G20/GPFI.

私部門參與者

World Savings Banks Institute/European Savings Banks Group (WSBI/ESBG), World Council of Credit Unions, GSM Association (GSMA), International association of Money transfer networks, International Banking Federation (IBFed), The Money Services Round Table, The Western Union Company, Vodafone Group Services Limited, Russian E-Money association, Lotus Group Ent. Sdn. Bhd, Money Express, Globe Telecom, Banco de Credito BCP (Peru). Barclays Bank (Kenya), Co-op Bank (Kenya), Equity Bank (Kenya), KCB (Kenya), SMJ Teratai Sdn Bhd.

私部門觀察員

International Cooperative Banking Association, Orange France Telecom Group, American Express Company, European Microfinance Platform (e-MFP), Placid Express Sdn. Bhd, Prabhu Money Transfer Sdn. Bhd, Mobile money, Arias, Wizzit Bank.

其他

Professor Louis De Koker, School of Law, Faculty of Business and Law, Deakin University, Australia; Universal Postal Union; Bill & Melinda Gates Foundation; UN Secretary General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development.

附錄 2：G20 有關創新普惠金融的原則及與 FATF 實際的關聯

1.G20 創新普惠金融的原則說明¹²⁰

創新普惠金融意味著透過健全和廣泛的新方式提升貧窮人口取得的金融服務。下列原則旨在協助創新普惠金融建立有利的政策和監理環境。有利的環境將關鍵性地決定全球 20 億被排除於金融服務外的人享受到金融服務的速度。這些對創新普惠金融的原則係來自世界各地決策者的經驗和學習，特別是來自發展中國家的領導者。

1. 領導力：培養一個對普惠金融有廣泛基礎的政府承諾以幫助減輕貧困。
2. 多樣性：實施促進競爭，並提供市場性誘因以推行永續性的金融取得和使用廣泛且經濟實惠的服務（儲蓄、信貸、支付和轉帳、保險），以及服務提供者的多元化的政策辦法。
3. 創新：促進技術創新和制度創新，以拓展金融系統的取得和使用，包括解決基礎設施的薄弱。
4. 保護：鼓勵採用全面的消費者保護方法，認知政府、供應商和消費者的作用。
5. 賦權：發展金融知識和金融能力。
6. 合作：創建政府內具有明確的責任劃分和協調的機構體制環境；並鼓勵合作夥伴關係，及與政府、企業及其他利益相關者的直接諮商。

¹²⁰ www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html

7. 知識：運用改善的數據來制定實證基礎的政策，衡量進展狀況，並考慮監理機構和服務提供者雙方都能接受的額外「測試和學習」的做法。
8. 比例：建立一個與此類創新商品和服務的風險與利益相稱的政策和監理架構，並基於對既有監理差距和障礙的理解。
9. 架構：於監理架構內考慮以下的因素，體現國際標準、國家環境和對具競爭力環境的支持：一個適當的、靈活的、以風險為基礎的防制洗錢和打擊資恐（洗錢防制 / 打擊資恐）體系；運用代理機構作為客戶媒介的情況；明確的電子儲值監理制度；以及市場基礎的誘因，以實現廣泛的可交互運作性和互聯性的長期目標。

這些原則反映了有利於促進普惠金融創新的條件，同時保護金融穩定和消費者。他們不是一套僵化的規範，而是設計用於決策過程中協助指導決策者。他們足夠靈活以適應不同國家的具體情況。

2. 與 FATF 的相關性

有兩個原則與 FATF 直接相關：(1) 架構的原則及 (2) 比例原則。除了這些原則，其他的原則也對 FATF 的工作具有影響。例如，創新的原則，要求促進技術和制度創新，以擴大金融系統的取得和使用。此一原則與 FATF 框架應用於新的支付方法有關，這些方法是實現更大的普惠金融的工具。

附錄 3：各國支持普惠金融行動的案例

各國可制定策略以加強金融產業的使用、包容性、穩定性和效率。以下提供支持普惠金融所採取的行動案例：

利益相關者	支持普惠金融行動的例子
政府	<ul style="list-style-type: none">▪ 成為 2012 年 6 月 G20 洛斯卡沃斯 (Los Cabos) 有關普惠金融宣言的簽署國，並致力於 G20 普惠金融同儕學習計畫¹²¹▪ 將普惠金融納為更廣泛的金融產業策略的一部分▪ 開發一個以市場為基礎的方法來發展金融產業▪ 各種監理改革和措施，反映了合乎比例的方法，包括制定監理微型金融、信用合作社和電子貨幣和支付的立法▪ 提供監理機構更大的營運獨立性▪ 提供空間給創新和利益相關者反饋▪ 支持金融教育措施和消費者保護工作▪ 發展相關的及高效率的銀行與市場基礎設施▪ 推廣措施以收集更多有關普惠金融現況和提供金融服務障礙的資訊▪ 實施政府補貼發放方式的變更，以促進電子轉帳和普惠金融

¹²¹ 2012 年 6 月「洛斯卡沃斯有關普惠金融宣言」提出了 G20 普惠金融同儕學習計畫，透過各國致力於建立國家協作平台，並制定普惠金融的策略。已有 17 個國家致力於參與此倡議。見 <http://www.g20mexico.org/index.php/en/press-releases/459-evento-deinclusion-financiera-en-los-cabos>。

<p>監理機構</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 對銀行與非金融機構進行以風險為基礎之合乎比例規範及監督，以確保系統的穩定性和公眾存款的安全，同時促進發展適合弱勢族群的商品和服務 ▪ 持續發展監理微型金融活動的能力 ▪ 創造利益相關者諮詢和反饋的空間，並在這些領域提供監理指引 ▪ 支持市場參與者之創新努力，以擴大他們的觸角－這包括與傳統金融服務業以外的實體直接的接觸
<p>銀行、信用合作社、微型金融及其他金融機構</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 迅速擴展交付管道 ▪ 商品、管道及流程的創新，與其他諸如行動電話營運商等發展夥伴關係 ▪ 積極參與法規變更的討論，特別是針對微型金融和信用合作社

附錄 4：政府對人民之支付方案用以支持普惠金融的案列

-2011 年，斐濟將其社會福利的付款方式，從人工的福利券制度轉換為每月將福利金直接存入受益人銀行帳戶的電子支付系統¹²²。在舊券制度下，受益者必須在最近的郵局兌現其每月的現金券，有時，到最近郵局的差旅費用要耗費受益人 30-50% 的福利金。由於改變福利金付款方式的結果，過去約 22,000 未獲得正規銀行服務的福利金受益人，能夠開設銀行帳戶，並方便地透過鄰近的 ATM 取得他們的福利金，並透過超過 800 個 EFTPOS（於銷售點轉帳電子福利金）使用他們的福利金。

- 在美國，聯邦政府正採取額外措施，鼓勵福利受領人接受直接將福利金存入有聯邦保險的存款帳戶。沒有標準銀行帳戶者已中止使用支票，並被轉而使用預付卡，以達到簡化和精簡寄送系統，同時，為受領人提供更大的保障和安全。

這些變化提供公家機關向受領人介紹更多傳統金融商品和服務益處的機會。

- 墨西哥聯邦政府一直致力於實現透過電子轉帳以支付社會補助的機制。例如，截至 2010 年 12 月止，反貧窮「機會方案」計畫的覆蓋率為 35%（230 萬用戶）。已有兩種機制用以支付補貼：(1) 有銀行基礎設施的地區，政府將金額轉至銀行帳戶；(2) 對於沒有銀行基礎設施的地區，政府將金額轉至預付卡，並在該區的國營便利商店設置銷售點¹²³。其結果是，有 420 萬個家庭受益於該計畫。

¹²² http://www.uncdf.org/sites/default/files/Download/PFIP_G2P.pdf

¹²³ http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1628874

附錄 5：以金融被排除者及弱勢族群為目標的商品與服務

I. 依金融機構與傳遞方式列舉提供給金融被排除者及弱勢族群的服務類型

服務	金融機構	傳遞方式
存款	銀行 郵局 合作社 儲蓄機構	分行 代理機構 電子傳輸
融資	銀行 微型金融機構 合作社	分行 代理機構
支付服務	銀行 合作社 行動網絡營運商和其他電子貨幣發行人（和分銷商）和支付服務提供商	電子傳輸
匯款	銀行 匯款公司 合作社 行動網絡營運商和其他電子貨幣發行人（和分銷商）和支付服務提供商	分行 代理機構 電子傳輸
貨幣兌換	銀行 貨幣兌換業 匯款公司	分行 代理機構
支票兌付	銀行 貨幣服務業 合作社	分行 代理機構

服務	金融機構	傳遞方式
發行和 / 或兌現旅行支票和匯票	銀行 郵局 貨幣服務業 貨幣兌換業 合作社	分行 代理機構
發行儲值商品	銀行 行動網絡營運商和其他有執照的電子貨幣發行人	分行 代理機構 電子傳輸
微型保險	微型金融機構 合作社	分行 代理機構 電子傳輸

II. 提供給金融被排除者及弱勢族群的商品案例

各國的經驗僅供參考。他們絕大多數並未依據 FATF 建議經過評估，因此以下案例並非經 FATF 認可。

案例 1 – 於印度推出給金融被排除者及弱勢族群的商品

商品與金融服務說明	金額 / 門檻限制	客戶身分認證之要求
儲蓄銀行的「小額帳戶」商品，只能在銀行開立，以達普惠金融。	i) 一年度內的所 有額度總和不超 過 100,000 印度 盧比（相當於 2,000 美元）	個人擬開立「小額帳戶」時，必須使用他 / 她的簽名或拇指印，並提供自我證明的照片，銀行指定人員必須簽名，以表明開立銀行帳戶的人與照片上是同一個人，且證明其親眼目睹客戶蓋上他 / 她的簽名或拇指印。

	<p>+ ii) 每月所有提款和轉帳的總和不超過 10,000 印度盧比 (相當於 200 美元)</p> <p>+ iii) 在任何時點的餘額不超過 50,000 印度盧比 (相當於 1,000 美元)</p> <p>這樣的帳戶只能開設在 CBS 分行 (即電子化的銀行服務)，以確保不違反規定的限額。</p> <p>沒有國外匯款可以存入這些帳戶，且當有洗錢 / 資恐嫌疑時須進行全面的客戶審查。</p>	<p>開戶後 12 個月內，帳戶持有人須出示文件，表明他 / 她已經申請了正式有效的證件 (護照、選民身分證、駕駛執照或所得稅 PAN 卡)。</p> <p>只有提供這樣的文件，銀行才會讓他 / 她再繼續使用該帳戶 12 個月。因此，開立小額帳戶的 24 個月內，帳戶持有人必須持有一個正式有效證件 (護照、選民的身分證、駕駛執照或所得稅 PAN 卡)，這是在印度開設任何銀行帳戶的要求。因此，在開設銀行帳戶的初始階段，個人的身分是由銀行指定人員確定，然後在指定的時間內必須提供正式文件。</p>
--	---	--

保險商品

印度政府於 2003 年成立了一個諮詢小組，負責審查農村和城市貧民的保險計畫，具體劃定範圍、定價、商品、服務和促銷，以促進微型保險組織、提供資源以支持微型金融組織等角度審查現有的法規。

由保險公司和已經朝此目標工作的社會團體，如 NGO 之間建立夥伴關係，推動微型保險被認為將更為恰當。

保險監理和發展局（下稱「IRDA」）於 2005 年 11 月 10 日公告微型保險條例，其功能在於促進和規範微型保險商品。該條例著重於商品的方向、設計和交付方式。

為了能符合普惠金融和洗錢防制 / 打擊資恐的要求，並考慮針對小額保單持有人執行 KYC 要求的困難，以及保險延伸至農村和低收入階層的可能性，尤其是微型保險，IRDA 針對每年總保費未達 10,000 印度盧比（200 美元）的單一個人壽險保單豁免提供近照和戶籍證明。

除上述外，中央和州政府擴大各項社會保障計畫，以全面的保險保障農村和城市地區的經濟弱勢 / 貧窮線以下的失業青年。這種計畫一般由公營保險公司管理。通常情況下，多數的保費資金來源是由中央 / 國家政府提供的。

案例 2 – 墨西哥推出金融被排除者及弱勢族群的商品 – 低風險銀行帳戶

關於設計和實施低風險金融商品以提高普惠金融的程度，權責機關根據商品特點的評估並考慮其潛在弱點已進行風險辨識。基於前述評估，再加上墨西哥特殊經濟和市場相關因素的影響，包括對低收入族群提供的政府補貼，以及毒梟之平均工資，確定了低風險帳戶存款上限的適當門檻。由此產生的門檻使低收入家庭能夠滿足其基本的交易需求。與此同時，還考慮了這些商品是否可能被濫用於非法活動，並實施了一些額外的控制措施以減輕洗錢 / 資恐風險。在這方面，墨西哥金融機關發現很多在墨西哥買預付卡、然後送往國外的使用，以規避海關跨境現金管理。此外，機關還辨識出與販毒集團帳戶相關的電匯。作為評估的一部分，機關考慮到 FATF 所提供的新支付方式的態樣¹²⁴。

綜上所述，根據風險評估，決定對漸增之低風險商品建立更新控制和更嚴格的門檻限制。

參與風險評估之權責機關（金融權責 / 監督機關），包括財政部金融情報單位和公共信貸和墨西哥中央銀行。

2011 年，財政部推動洗錢防制 / 打擊資恐法律改革，針對性質和特點屬低風險且洗錢作業風險較低之特定銀行服務，簡化其 KYC 和客戶審查的要求。

基於上述方法，墨西哥實施將銀行帳戶劃分為四級的系統。

¹²⁴ FATF (2010).

第一級是非常受限的。根據墨西哥的分析，經驗證為洗錢和資恐之低風險。依據建議 1 之註釋第 6,a 段，已適用建議 10 的豁免（客戶審查）。

以下兩級（二、三級）基於風險基礎方法原則依據帳戶和客戶特徵（自然人或法人、交易金額、交易的限制）已經設計了簡化的客戶審查要求，此乃依照建議 1 和建議 10 之註釋第 16、17、18 及 21 段。

所有帳戶都被監控且銀行必須保存紀錄至少 10 年。如果客戶的交易超過門檻層級，銀行必須設置更高級別並滿足適用的辨識要求。

商品及金融服務說明 (包含是否有銀行安排)	金額 / 門檻 限制	客戶身分認 證之要求
<p>第一級</p> <p>低風險帳戶可以非面對面方式開立，然需由金融機構監控且由金融權責機關加強監理。</p> <p>主要特點：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 支付服務和/或商品的使用限制。 • 金融機構建立每筆交易最高金額。 • 每人僅能有一帳戶。 • 未連結至手機帳戶(用於轉帳)。 • 僅在墨西哥有效。 • 在銀行分行、銀行代理機構、透過電話或在銀行機構網站簽約。 • 不能轉帳到其他帳戶或商品。 • 能夠獲得國際資金匯入(非來自高風險、不合作的國家和受聯合國制裁的國家)。 • 策略性監控。 • 如果發覺可疑行為(例如短期內在相同的 ATM 有數筆交易)金融機構必須陳報金融情報中心。此外，金融機構可取消帳戶或凍結可疑交易。 • 保存電子交易紀錄，且執法機關要求時可取得。 • 僅限由銀行管理。 	<p>每月最高存款限額為 750 UDIS¹²⁵ (約 250 美元)。低額度交易。</p> <p>限定非累積餘額上限為 1,000 UDIS (約 350 美元)。</p>	<p>免除客戶身分的認證及身分證件的確認－銀行得依其政策、措施及內部作業決定是否採行。</p>

¹²⁵ 墨西哥投資單位(下稱「UDI」)係墨西哥中央銀行計算的單位，考慮到通膨指數依據每日的貨幣購買力調整，(墨西哥消費者物價指數)。因此使用 UDIS 進行的金融或商業交易將自動更新。

商品及金融服務說明 (包含是否有銀行安排)	金額 / 門檻 限制	客戶身分認證之 要求
<p>第二級</p> <ul style="list-style-type: none"> • 低風險帳戶。 • 僅適用於自然人。(非重要政治性職務人士) • 金融機構建立了每筆交易的最高金額。 • 只能由銀行管理。 • 能夠獲得國際資金匯入(非來自高風險、不合作的國家和受聯合國制裁的國家)。 • 申報所需資料可由客戶基本資料取得，且開立帳戶可以外包者。 • 兩種方案： <ul style="list-style-type: none"> a) 直接在銀行分行及銀行代理機構簽約。 b) 透過電話或在金融機構網站，非面對面的方式，然需由金融機構進一步進行身分驗證和監督。權責機關，依財政部之意見，可授權驗證資料之程序。 • 可連結到行動電話帳戶。 • 金融機構應驗證由客戶提供的資料符合全國人口登記處使用的官方唯一 ID 碼 (CURP)。該 CURP 是一個全國性註冊，包括墨西哥的所有居民(外國人和國民)以及旅外墨西哥人。 	<p>每月最高存款限額 3,000 UDIS (約 1,050 美元)。</p> <p>當有政府提供資金，前述最高存款限額將提高至 6,000 UDIS (約 2,100 美元)。</p>	<p>要求要有客戶基本資料(姓名、出生地、生日、性別及地址)的電子檔，無需紙本。</p> <p>在 a) 方案，銀行須由正式的客戶身分文件取得完整的資料如姓名、生日及地址。</p>

<ul style="list-style-type: none"> • 透過電話非面對面方式，金融機構應驗證 CURP 與手機號碼。 • 保存電子交易紀錄，且執法機關要求時可取得。 • 可用於匯款。 		
第三級 <ul style="list-style-type: none"> • 自然人及法人。 • 可允許匯款。 • 須於銀行分行或透過銀行代理機構辦理開戶。 	上限 10,000UDIS （約每月 3,500美元）。	需要完整資料（不用留存影本）。

案例 3 – 南非推出金融被排除者及弱勢族群的商品 - 基本銀行帳戶

商品及金融服務說明 (包含是否有銀行安排)	金額 / 門檻 限制	客戶身分認證之 要求
<p>於相關的防制洗錢立法中，有條件地豁免一些辨識和驗證項目以提供簡化的審查（第 17 條豁免）。該豁免僅適用於：銀行、互助銀行、郵政銀行、Ithala 發展財務公司和匯款業者（就其交易的傳送和接收方皆在南非）。</p> <p>這項豁免下推出許多不同形式的商品，最常見的例子是 Mzansi 帳戶。這是由許多不同參與銀行提供並認可的可相互操作帳戶。</p>	<p>持有這樣帳戶的人每天不能提款或轉帳或付款金額超過 5,000 南非幣（約 500 歐元，650 美元），或每月超過 25,000 南非幣（約 2,500 歐元，3,270 美元）。</p>	<p>此商品僅限自然人，客戶必須是南非公民或居民。</p> <p>需要驗證客戶的身分資料，也就是客戶的全名、生日及身分證號碼，並與國民身分證核對驗證。</p>

<p>另一個例子是由南非銀行提供的行動銀行商品，允許以手機開設帳戶。必須由銀行代理機構拜訪客戶，透過面對面完成客戶辨識和驗證過程始完成開戶程序。銀行本身不經營分行，要使用帳戶及進行交易須透過行動電話完成。</p>	<p>此類帳戶不允許客戶將資金轉移到南非以外的任何地區，除非是銷售點付款或在蘭特共同貨幣區（南非、賴索托、納米比亞和史瓦濟蘭）國家提取現金。</p> <p>同一人不得在同一機構同時持有兩個或兩個以上符合第 17 條豁免標準的帳戶。</p>	<p>無需核對住宅地址，許多沒有銀行帳戶的人居住在非正式居住處，而該處無法確認實際地址。</p>
--	---	--

案例 4 - 南非推出服務金融被排除者及弱勢族群的商品 - 銀行推出小額預付的支付商品

商品及金融設施說明	金額 / 門檻限制	客戶身分認證之要求
<p>有條件地豁免相關立法中的辨識和驗證要素，以提供由銀行、郵政銀行和互助銀行發行的的小額預付支付商品。</p> <p>這種性質的商品只能作為南非共和國境內對貨物和服務支付之手段。</p> <p>它不能被用作為資金提領及匯款予第三方。</p>	<p>每月儲值至此預付工具的週轉金額上限為 3,000 南非幣（約 300 歐元，390 美元）。</p> <p>任何時點，此商品餘額上限為 1,500 南非幣（約 150 歐元，195 美元）。</p> <p>每筆交易的商品支出限額為 200 南非幣（20 歐元，26 美元）。</p>	<p>無。</p> <p>相反的，銀行所代理透過代理機構將商品發行予客戶者，必須依防制洗錢的法令建立並驗證這些代理機構的身分，如同其他客戶一般。此外，其商品是銀行所代理透過代理機構發行予客戶者，銀行必須就其正常程序增強措施，審視有關預付工具的發行代理機構的交易活動並持續審查、辨識和報告可疑和異常交易。</p>

案例 5 - 巴基斯坦推出金融排除和弱勢族群的商品 - 基礎 / 初級的無據點銀行帳戶

帳戶分級	第 0 級	第 1 級
說明	基本無據點銀行帳戶具備較低的 KYC 要求和較低的交易限額。	初級帳戶具備與交易限制相應之 KYC 要求。

帳戶分級	第 0 級	第 1 級
KYC/ 開戶要求 / 條件	<ol style="list-style-type: none"> 1. 客戶的電腦化國民身分證 (下稱「CNIC」) 正本 2. 客戶 CNIC 正本清晰圖像。 3. 客戶的數位照片。 4. 以電子方式傳輸客戶資料給 FI。 5. 給客戶約定服務條款的副本。 6. 與 NADRA (國家數據庫和註冊管理局) 驗證客戶的資料。 7. 開戶時允許 1 筆存款和 1 筆提款的交易。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 客戶的電腦化國民身分證 (下稱「CNIC」) 正本。 2. 客戶 CNIC 正本清晰圖像。 3. 客戶的數位照片。 4. 實質的開戶文件。 5. 確認客戶的手機號碼。 6. 驗證客戶照片與簽章, 並透過 NADRA 紀錄驗證至少 2 項客戶特殊資訊的其中 1 項, 並與客戶追蹤後續。 7. 開戶 / 啟用帳戶時允許 3 筆存款和 1 筆提款交易。
開戶流程	<p>A) 代理機構的責任：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 填寫含有客戶基本資料的數位帳戶開戶文件。 2. 檢查 CNIC 正本並透過掃描或數位相機拍攝清晰圖像 (至少正面)。 3. 擷取客戶開戶時的現場數位照片。 	<p>A) 代理機構的責任：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 客戶在代理機構處填寫及簽署包含服務條款的實體帳戶開戶文件。 2. 提供包含條款 (以烏爾都語標示顯著特點) 的開戶文件簽名副本給客戶。 3. 檢查客戶 CNIC 正

	<p>4. 蒐集開戶的首次存款及提供交易證明給客戶。</p> <p>5. 提供簽署的條款表給客戶（以烏爾都語標示顯著特點），並於開戶後取得客戶簽名的確認回執。</p> <p>6. 以電子方式傳輸客戶資料給 FI。</p> <p>7. 金融機構可允許第 0 級客戶開戶時有 1 筆存款和 1 筆提款交易。</p> <p>B)FI 的職責：</p> <p>1. 從 NADRA 驗證客戶的 CNIC 資料及他 / 她的照片。</p> <p>2. 如發現客戶的任何資料不正確，得採取適當行動，包括凍結帳戶。</p> <p>3. 自 NADRA 驗證後及由客戶處透過電話或取得開戶的簽名確認後，方允許進行進一步的交易。</p>	<p>本，取得 CNIC 的副本，或拍攝客戶 CNIC 正本的清晰圖像（至少正面），並註記與正本相符。</p> <p>4. 擷取客戶開戶時的現場數位照片。</p> <p>5. 蒐集開戶的首次存款及提供交易證明給客戶。</p> <p>6. 透過一般郵遞或電子方式（掃描副本），將所有資料傳送給 FI。</p> <p>7. FI 可允許第 1 級客戶開戶時有 1 筆存款和 1 筆提款交易。</p> <p>8. 完全啟用帳戶前允許兩筆額外的存款交易。</p> <p>B)FI 的職責：</p> <p>1. 從 NADRA 驗證客戶的 CNIC 資料，包括照片、簽名及以下兩項未在 CNIC 及開戶表格上揭露的特殊資訊之一：i. 母親的原</p>
--	---	--

	<p>4. 保存開戶資料的數位紀錄、客戶的照片和證明文件，且當要求時得印出。</p>	<p>姓氏 或 ii. 出生地點等。</p> <p>2. FI 應從 PTA 或該客戶處確認手機號碼是登記在他 / 她的名下。</p> <p>3. 如發現客戶的任何資料不正確，得採取適當行動，包括凍結帳戶。</p> <p>4. 自 NADRA 及客戶處妥適驗證後，方允許進行進一步的交易。</p> <p>5. 保存客戶的開戶文件和驗證的紙本紀錄。</p>
交易限額	<p>每日 15,000 巴基斯坦幣 (約 158 美元)</p> <p>每月 25,000 巴基斯坦幣 (約 254 美元)</p> <p>每年 120,000 巴基斯坦幣 (約 1,269 美元)</p>	<p>每日 25,000 巴基斯坦幣 (約 254 美元)</p> <p>每月 60,000 巴基斯坦幣 (約 634 美元)</p> <p>每年 500,000 巴基斯坦幣 (約 5,286 美元)</p>

附錄 6：風險評估工具的範例

I. 策略性實施計畫（SIP）架構中的風險評估模組報告

1. 策略性實施計畫（下稱「SIP」）架構旨在提供相互評鑑後實施的協助。
2. SIP 架構的目的是運用相互評鑑報告（下稱「MER」）的結果制定國家實施計畫（下稱「NIP」），並專注於並未被完全遵循的關鍵領域。這涉及到在已確認的風險 / 弱點的基礎以及 16 個核心 / 關鍵的 FATF 建議上，優先和排序落實 MER 建議¹²⁶ 並考慮資源和能力限制的問題。
3. 此工具理想上是在採行一個 MER 後立即使用，然而，它也可以在任何時間使用。在風險評估的情況下，如果可能的話，它應該在相互評鑑前使用。
4. 下圖說明了 SIP 的架構。該架構基本上是建立在 MER 的建議，但除了 MER 的建議外，亦旨在解決模組 1、即作為自我風險評估工具之電子表格所確認出的風險。

圖表 3.SIP 架構



¹²⁶ 當 FATF 討論至此點時將再更新。

第一部分：運用模組 1 的國家風險評估（下稱「NRA」）

背景

- 各國需要優先分配有限資源的基礎，以確保其行動能被有效及有效率地集中。
- 為優先排序與資源更有效分配之目的，各司法管轄區可考慮進行風險和弱點分析，以確認當執行所要求的洗錢防制 / 打擊資恐實施時需要被著重之相關區域。
- 國家風險評估應協助該司法管轄區了解洗錢 / 資恐威脅的來源和方法；確定各行業的弱點和風險，以及評估他們的法律、司法和機構體制的弱點。
- 模組 1 提供一些該司法管轄區可能需要蒐集的資料，以評估他們的洗錢風險，雖然模組 1 可為 TL 之目的被修改。（註：已開發其他獨立的模組以評估資恐風險。）
- SIP 架構的流程圖說明如下，細節請見網址 www.apgml.org 下的執行問題 / SIP 架構。

方法論

- 模組 1 採用了矩陣方法評估洗錢及資恐風險。它著重於評估洗錢 / 資恐風險主要的威脅和弱點。模組 1 是一個 excel 文件，其中有 5 個評估領域及發現之摘要。每個評估區中都包含精心挑選的指標來評估威脅和弱點。洗錢風險和資恐風險是兩個獨立的風險評估並分別進行，使用對稱的風險評估結構。為洗錢 / 資恐評估設計的工作表包括以下幾個部分：

國家洗錢風險評估模組	國家資恐風險評估模組
威脅分析	威脅分析
1. 主要的犯罪類型	1. 威脅分析
弱點分析	弱點分析
2. 法律 / 司法 / 制度架構	2. 法律 / 司法 / 制度架構
3. 經濟與地理環境	3. 經濟與地理環境
4. 金融機構	4. 金融機構
5. DNFBPs	5. DNFBPs

- 洗錢和資恐風險評估模組間的主要區別是在威脅分析。洗錢的威脅分析目的是要了解在司法上哪些類型的犯罪構成洗錢威脅，並查明洗錢方法的來源（國內和國外）。此威脅分析的結果將對執法機關（下稱「LEAs」）優先排序其行動非常有用，並有助於金融情報中心及受規範機構了解產生收益之犯罪類型和洗錢方法。關於資恐風險評估方面，資恐威脅分析試圖擷取資恐案件的統計數據和其他資料，並評估資恐威脅的程度和來源。弱點分析部分包括四個評估矩陣，每個側重不同領域所產生的弱點。「法律 / 司法 / 機構架構」和「經濟與地理環境」評估從國家層面產生的弱點因素，而「金融機構」和「DNFBPs」側重於所評估之司法管轄區內之金融機構和 DNFBP 類別中存在的弱點。金融機構和 DNFBP 架構與其他不同，它們的設計係為評估與來自不同行業、機構或專業所產生的固有弱點及剩餘弱點（經考慮控管措施後）。在洗錢和資恐風險評估模組中弱點評估是非常相似，僅

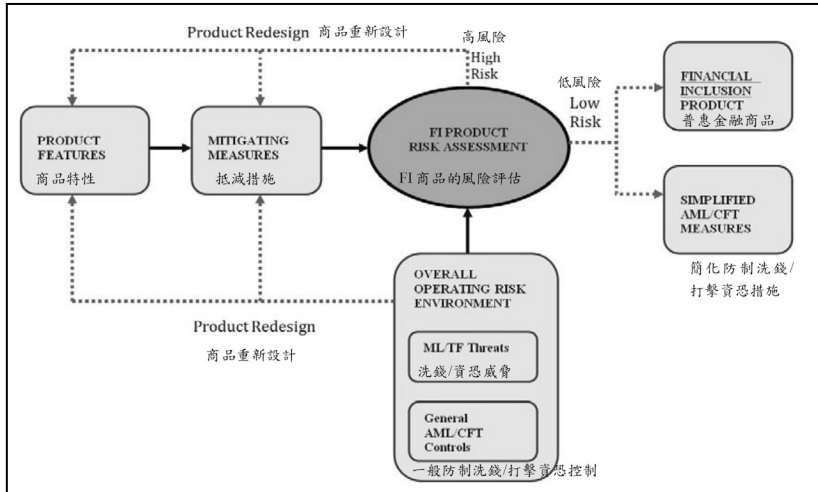
在有限的指標上不同。

- 對於每個矩陣內的指標、威脅、弱點和風險水平是根據所提供的訊息和統計數據評估，將可用的訊息和統計數據填到模組內指定方格。大多數方格被設計來擷取訊息 / 評斷的摘要，每次評估闡述的背景和理由要詳細寫下，以確保評估的質量和信譽。
- 模組包括預先辨識和精心挑選的指標來評估洗錢 / 資恐的風險，但是，此模組可以透過添加新的指標或修改現有指標，以反映每個國家的獨特環境。

II. 普惠金融商品的風險評估範例

世界銀行制定了風險評估模型，特別注重普惠金融的商品。此普惠金融商品風險評估工具的目的是協助國家機關以邏輯性和易使用的架構來評估來自現有和新出現 / 新的普惠金融商品的洗錢及資恐風險，以有效地促進普惠金融，同時減輕潛在洗錢 / 資恐風險。它可被監理機構用來設計金融商品或功能的監理架構，或者評估既有金融商品是否可以被歸類為低或較低風險。雖然此工具主要是為監理機構開發的，它也可由私部門機構使用。

風險評估的一般方法如下。



步驟 1，涉及普惠金融商品的特定商品特性的主要問題將被提出。步驟 2，關於特定國家整體洗錢和資恐風險的環境中的關鍵問題將被提出。這包括洗錢 / 資恐在該國的潛在威脅和相關已經建置的控制措施。步驟 3 是根據步驟 1 和 2 中蒐集和分析的資訊，評估每種特定商品特徵的初始洗錢 / 資恐風險等級。如果風險水平是高或高於期望，該工具提供了有關如何減低從商品的功能所產生的風險的指引。

此過程是動態的過程，讓商品功能和抵減措施依所期望的風險水平被重新設計。

這種普惠金融的風險評估工具是世界銀行制定的國家洗錢 / 資恐風險評估工具的一部分，它可以作為一個獨立的工具或作為執行 NRA 的一部分。

III. 業界發展出的風險評估方法範例

西聯匯款的風險方法論

西聯匯款在全球各地提供匯款及其他零售支付服務，範圍廣泛，其顧客包含有銀行帳戶、無銀行帳戶、弱勢族群和流動人口等。消費者看中該公司深入全球、可靠的服務和便利性。該公司的業務廣度也產生消費者服務的效用和減輕服務被濫用間如何平衡之獨特挑戰。為此努力，西聯匯款採用了傳統 FATF 的代理機構、消費者、地理和服務等風險類別來評估其風險。該公司以這些類別為出發點，辨識問題並安排其風險評估工作。在具相關性之情況下，類別可以各種組合被使用，以進一步量身評估西聯匯款的特定風險。

- 消費者風險 – 西聯匯款透過快速、有效率且廣泛的金融服務贏得消費者的青睞。許多消費群體在世界各地使用其服務，包括已獲得各項金融服務的族群，以及通常沒有其他可靠方式可轉移資金、支付帳單和使用其它金融活動機會的弱勢族群和流動人口。西聯匯款服務被廣泛運用，使得該公司必須勤於辨識和抵減消費者風險。抵減風險工作包括交易分析、監理報告、即時和後台控管和其他該等技術。該公司致力於找出有問題的行為、潛在的交易模式和其他有問題的消費行為指標，並採取行動對付它。
- 代理機構風險 – 西聯匯款擁有遍布世界各地提供服務的代理機構，該公司進行研究以便在有西聯匯款消費者的地方設立代理據點，這些客戶包含有銀行帳戶、弱勢族群和流動人口。代理機構的風險指的是無法或不願遵守法律和西聯匯款政策的代理機

構、代理機構協助有問題的行為、及代理機構本身有問題行為的發生。為了抵減這些風險，該公司在允許代理業務前進行盡職調查、職前與後續的業務培訓、交易審查、訪視代理機構及提供代理機構其他各項必要的技能，以符合法律和西聯匯款的政策，並辨識哪些代理機構未遵循。

- **地理風險**－鑑於該公司的全球涵蓋範圍，有必要辨識並專注於風險較高的地區。這是透過使用相關公開取得的訊息完成的，排序各國家因素，如穩定性、財務透明度和其他相關指標。這些統計數據都融合了西聯匯款內部數據到第三方數據以調整該公司的特定風險。這個排名提高在高風險國家的交易監控力度，協助項目優先順序及其他諸多流程。
- **服務風險**－該公司已建立了一個服務風險模型來辨識該項服務固有的風險、可用的控管以及潛在落差。這有助於該公司在調度和優先項目的改進。經常減輕一項服務的風險是透過辨識其消費者或代理機構的風險模式，由消費者或代理機構集中控制的一項服務或一組服務以了解之。有問題的行為可能發生在數項服務，而該公司將以可以適用於所有受影響服務的方案減輕風險，而不是提出解決單一服務的方案。

- 風險類別組合 – 在有相關之情況下，該公司使用來自各風險類別的資料組合以達到更有意義的風險評估。誠如地理風險一節，一個國家的風險評級可能會影響該國的消費者和代理機構的努力。該公司致力於辨識這些機會，以專注於抵減那些最高風險情況的努力。

來源：2011 年西聯匯款

菲律賓環球電信發展以風險為基礎的 KYC

環球電信以風險為基礎的 KYC 有一部分是風險評級矩陣的開發，它由風險驅動組成，如顧客的類型和被交易的 GCASH 價值。這些風險驅動因素的組合是三種風險評級的基礎：低、中、高。風險評級 KYC（5,000 披索相當 100 美元）：

		金額	
		低於 5,000 披索	大於 / 等於 5,000 披索
客 戶	於社區內為人所熟知	低	中
	於社區內無人熟識	中	高

全面 KYC¹²⁷ 相較於風險基礎 KYC

KYC 流程	全面 KYC	風險基礎 KYC
使用表格	是	是
提供一個合格身分證件	是	是
記錄身分證件詳細資料	是	是
身分證件影本：	是	否
於社區內為人所熟知	是	否
於社區內無人熟識	是	否，如金額低於 5,000 披索
		是，如金額大於 / 等於 5,000 披索

GSMA 協會評估洗錢及資恐風險的方法

關於行動支付服務，GSMA 協會已制定一套評估洗錢及資恐風險的方法¹²⁸，它以系統性的方式評估行動支付的洗錢 / 資恐風險。GSMA 協會的方法是基於了解洗錢者和恐怖分子如何利用該行業的弱點，並討論適當和有效的工具，包括各種風險抵減流程，以解決已辨識的風險。由消費者減少洗錢 / 資恐風險的措施，例如建立帳戶規模的限制、交易的頻率和數量，以及系統性地監控交易流程。藉由評估實施這些抵減控管前、後的風險，服務提供者和監理機構可以評估這些機制的有效性。控管後持續進行風險評估，以為需要調整客戶審查（下稱「客戶審查」）要求時的依據。

¹²⁷ 「全面的 KYC」就環球電信而言係指遵守菲律賓相關法令的要求。

¹²⁸ Solin, M. and Zerzan, A. (2010).

在 2010 年底，菲律賓智慧通訊採用 GSMA 協會方法來準備風險評估和制定適當的風險抵減機制，以尋求菲律賓央行（Bangko Sentral ng Pilipinas，或簡稱 BSP）的核准，簡化適用於某些登記使用智慧帳戶客戶 KYC 的規範。在 2011 年初，BSP 發布 706 號通知指示機構要「制定以風險為基礎和分級客戶身分辨識的過程，包含簡化潛在低風險客戶的客戶審查，加強高風險帳戶的客戶審查」，並說明簡化及加強客戶審查¹²⁹的規範。

GSMA 協會亦辨識出在行動支付交易各階段風險類別之潛在弱點：

一般風險因素	各階段弱點被利用的範例		
	開戶	轉帳	提款
匿名	犯罪分子可開立多個帳戶以隱藏存款的真實價值	可疑的名稱不能被系統發現，使其成為已知的犯罪分子和恐怖分子的保護網	允許非法或與恐怖分子相關的資金被提領。
難以捉摸	犯罪分子可將犯罪活動的收益混淆至多個帳戶中	犯罪分子可執行多個交易以混淆資金的去向和資金的真實來源。	在多個帳戶中混淆的資金可以在同一時間被提領。
迅速	非法款項可以快速地存入並轉移到另一個帳戶。	交易即時發生，使得當有資恐或洗錢嫌疑時僅有很短的時間可以阻止。	犯罪資金可以透過系統迅速地移動並從另一個帳戶提領。
缺乏監理	無適當監理，此項服務將有系統性的風險。		

來源：GSMA 風險評估方法論

¹²⁹ 見菲律賓央行 2011。

其他利害關係人可能會告知某國某一行業對洗錢 / 資恐的曝險。例如，在 2011 年世界銀行的研究「保護行動支付免於金融犯罪、全球政策的挑戰和解決方案」中提供行動支付服務¹³⁰所面臨的主要洗錢 / 資恐風險的詳細分析。各國可能會發現這個風險分類有助於其國內的風險分析和制定適當的風險管理對策。

風險種類	觀察到的風險
匿名	於非銀行分行內或以非面對面的方式開發客戶。使用假身分證。透過手機竊盜、電話或無線網路盜用而未經授權的使用行動支付服務。
難以捉摸	有些做法可能掩蓋了交易真正的發起人或收受人。
迅速	使用手機進行洗錢過程中的分級化（將資金在多個行動帳戶中移動）。
監理不足	行動支付計畫可能會落於任何形式的法規之外。

來源：Chatain, P-L., et al (2011)。

¹³⁰ Chatain, P-L., et al (2011)。亦見 Chatain, P-L. et al (2008)。

附錄 7：各國面對客戶辨識與身分驗證挑戰的措施

使用其他辨識方式或文件

斐濟	<ul style="list-style-type: none">▪ 「合適的推薦人」是指一個熟識客戶且為金融機構所信賴者，能夠確認該客戶身分，也可以驗證客戶其他個人資料（職業、住址）。合適的推薦人的例子包括村長、宗教領袖、現任或前任雇主，和斐濟糖業公司部門辦公室人員（對甘蔗的農民和工人而言）。▪ 從合適的推薦人發出的認證書 / 信件 / 確認函應包括： (i) 客戶的姓名、地址、職業，(ii) 推薦人的姓名、地址、職業及聯絡資料（如電話號碼），(iii) 說明推薦人認識客戶多久時間，(iv) 推薦人聲明以客戶自稱的名字認識該客戶，(v) 推薦人聲明表示確認客戶所寫地址及職業或自僱性質的真實性，(vi) 客戶和推薦人的簽名與簽署日期。▪ 簽名的聲明（自合適的推薦人）必須附上出生證明（所有人都須檢附）。金融機構在驗證過程中不得僅依靠簽署的聲明。這是為了減少僅依靠簽署的聲明所產生的詐欺風險。▪ 不需要求客戶的照片（即使有簽署的聲明）。
賴索托	<ul style="list-style-type: none">▪ 在賴索托，降低客戶審查程序適用的低風險客戶門檻，是指在國家層面定義：個人每月總營業額低於賴索托幣 4,999.99（約 736 美元）屬低風險客戶。幾乎 80% 的賴索托郵政銀行的客戶落於此低風險類別。▪ 中央銀行已批准賴索托郵政銀行採行以下簡化的客戶審查：▪ 所有巴索托族或每月存款低於賴索托幣 4,999.99 者，開戶時只需一個 ID（或其他正式的身分證明文件）。無需提供地址或收入證明的文件（客戶只要寫在相

	<p>關銀行表格上即可－除非有疑慮，否則無需進一步驗證）。</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 社會補助金受益人的ID卡（與國家正式身分證不同）因社會補助金的目的亦被視為合格的KYC文件。 ▪ 交易和文件的紀錄保存可以電子格式（掃描文件）完成。 ▪ 監控是為了辨識帳戶的異常活動。
馬拉威	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 銀行接受低收入客戶下述替代的身分證明文件：傳統管理局的信件、馬拉威選舉委員會選民登記證書、及雇主的推薦信、 ▪ 照片、經驗證該文件的生物特徵辨識。
馬來西亞	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 銀行接受出生證明、護照作為馬來西亞公民的身分文件；難民證、學生證、工作許可證、及學院 / 大學信件作為非公民的身分文件。 ▪ 員工地址或其他地址得被接受而視為居住地址。至於偏遠地區無確切門牌地址，須提供銀行一個郵寄地址，可以是郵政信箱或鄰居地址。
墨西哥	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 非面對面透過電話或銀行機構網站開戶的資料驗證實施計畫正在進行中。金融機構應驗證客戶提供的資料與全國人口登記處使用的官方唯一身分證號碼（CURP）的資料一致。該CURP是一個全國性的註冊資料，包括墨西哥所有居民（外國人和該國國民），以及旅外的墨西哥人。 ▪ 在非面對面的電話開戶部分，金融機構應驗證該CURP的手機號碼。
菲律賓	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Barangay 認證，是由村主頒發的證書，可成為身分和居留的證明。 ▪ 銀行接受其他形式的身分文件：護照、駕照、學生證、員工證，如果這些文件是由菲律賓共和國官方機構、其分支機構和辦事處、政府擁有和控制的機構，和經中央銀行（BSP）、證券交易委員會及保險委員會註冊及監理的私營機構所核發的。

瑞士	<ul style="list-style-type: none"> 權責機關與私部門合作研究如何確認非法進入或居留、無有效簽證 / 許可或授權的外國非法移民使用金融服務。根據瑞士防制洗錢法律，包含姓名、出生日期、國籍、地址和照片之任何形式的官方文件皆足以提供客戶審查措施目的之用。
美國	<ul style="list-style-type: none"> 發給移民工或其他非美國人士的 Matricula 領事身分證，特別是由墨西哥來的移民工的領事身分證可被視為身分辨識文件。

利用創新的科技解決方案

一些國家正在利用創新的 IT 解決方案提供協助，如生物辨識或聲紋。這種以市場為基礎的解決方案已經在馬拉威（見上表）和紐西蘭特別發展。Digicel Pacific 有限公司，一個橫跨太平洋之 MNO 且隸屬於 Digicel 集團（在加勒比地區、中美洲和太平洋地區營運），在最近甫於紐西蘭推出了生物辨識系統¹³¹，在盧安達和肯亞，儲存電子指紋是允許的，且這兩個國家的信用合作社已為農村貧困客戶試行指紋辨識技術。

一些國家也正在開發多功能形式的電子身分辨識。例如，在未來幾年內，印尼，以及其他亞洲國家，如印度、中國大陸、菲律賓和越南，將實施電子護照（e-passport），並使用非接觸式智慧卡的技術。自 2013 年 1 月提出申請的自然人，俄羅斯將發給「通用電子卡」，且其後將普及到每一個公民。

¹³¹ PR Newswire (2012)

印度正著手一項計畫，為每一位印度居民建立一個 12 碼的生物特徵辨識號碼，正式名稱為唯一識別號（下稱「UID」），現被稱為 Aadhaar 碼，共計有三項生物特徵數據（指紋、虹膜掃描和臉部圖像）及有限的人口統計資料。目前，許多印度最貧窮的公民沒有任何用以獲得社會服務的身分證、銀行帳戶甚至地址。此 Aadhaar 碼的目的是在全國任何地方透過從中央數據庫的連線身分驗證，隨時進行個體辨識。如果順利實施，這將是第一個全國性實施的生物特徵驗證的唯一 ID，並會提供普惠金融「身分辨識基礎設施」，以及加強洗錢防制 / 打擊資恐的實施，提供社會服務、補貼和其他方案，以及國家安全和反貪腐工作。

適用於較低風險情況之特殊程序

在印度，低收入消費者缺乏標準的證明文件已在洗錢防制 / 打擊資恐規定中有特殊規範，以允許他們開立「小型」或「簡約」帳戶¹³²。小型帳戶可不經客戶提供正常辨識文件而開立，但需有客戶的簽名或拇指印和自我證明照片，且帳戶是在指定的銀行工作人員見證客戶簽名或拇指印下開立的。該帳戶有效期間為十二個月，但如帳戶持有人提供的證據表明他 / 她已經於開戶一年內申請有效的身分證件，則帳戶得額外延長十二個月。如果有洗錢或資恐或其他高風險情況的疑慮，客戶的身分必須及時透過官方有效證件驗證。

在巴西，針對低收入戶市場的簡化帳戶，每月交易限額 492 美元（巴西里拉 1,000），開戶可以無客戶審查文件，然所有相關文件都需在開戶六個月內提出。

¹³² 詳見附錄 5。

在墨西哥，銀行機構現行的洗錢防制 / 打擊資恐法律規定建立四個等級的帳戶專門為低收入群體和洗錢防制保障措施而設計，以對應其各自暴露的洗錢 / 資恐風險。第 1 級帳戶－低交易帳戶¹³³，乃根據一個平衡的風險基礎方法實施，透過適當的洗錢防制 / 打擊資恐的控制以增加普惠金融。

當南非政府機關為服務金融被排除者或弱勢族群¹³⁴開發商品時，他們體認到，完整的客戶審查，特別是取得和驗證居住地址（根據南非法律要求）是不可行的，因為大多數人通常沒有可以參照正式文件確認的住址。這樣的要求將會阻礙預定目標市場中的大多數人獲得基本的金融商品。政府機關修訂現有的豁免條件，第 17 條豁免減輕金融機構在現行洗錢和資恐法規下的驗證要求。當商品滿足特定要求時，第 17 條豁免提供一種簡化的審查形式。此豁免適用於銀行、互助銀行、郵政銀行、Ithala 發展財務有限公司和匯款業者（但僅限於國內資金轉移），免除其客戶審查過程中要求驗證住址資訊的部分（許多金融排除者居住在非正式區域，沒有正式地址）。然該機構仍須取得並驗證其他身分資訊，即客戶的全名、出生日期和身分證號碼。當符合下列條件時可適用豁免：

- 客戶必須是自然人，且為南非公民或居民。
- 客戶不能提款、轉帳或付款金額超過每日 5,000 南非幣（約 564 美元），或每月超過 25,000 南非幣（約 2,824 美元）；
- 客戶不能將資金轉移到南非以外的任何地區，除非是銷售點付款的轉移或在蘭特共同貨幣區（南非、賴索托、納米比亞和史瓦濟

¹³³ 詳見附錄 5。

¹³⁴ 詳見附錄 5。

蘭) 國家提取現金；

- 帳戶餘額在任何時間不得超過 25,000 南非幣 (約 2,824 美元)；同一人不得在同一機構同時持有兩個或兩個以上符合第 17 條豁免標準的帳戶。如客戶超過帳戶限制，則根據豁免條款的要求，當責金融機構¹³⁵ 必須在該客戶帳戶完成任何額外的交易前進行全面客戶審查。

第 17 條豁免促進了幾款基本銀行服務的推出，包括 Mzansi 帳戶和 WIZZIT 支付。

- 該 Mzansi 帳戶是由南非銀行業所發展，由四大商業銀行 (ABSA、FNB、萊利銀行和標準銀行) 以及國營郵政銀行於 2004 年 10 月合作推出。截至 2008 年 12 月，已開立超過 600 萬 Mzansi 帳戶¹³⁶，且幾乎三分之二的南非成年人都有銀行帳戶，不到四年就有顯著增長。目前，至少有十分之一的南非成年人擁有一個 Mzansi 帳戶，且有六分之一的銀行存戶都是活躍的 Mzansi 客戶。
- WIZZIT 支付 (Pty) 有限公司是為沒有或僅有有限的金融服務的無銀行帳戶和缺乏銀行服務的個人或企業提供基本銀行服務的供應商。於 2004 年推出，WIZZIT 之前是南非雅典銀行的一個部門。其服務基礎是使用手機開立和使用銀行帳戶並進行交易，另

¹³⁵ 於 2001 年發布的金融情報中心法案 (下稱「FIC Act」) 中涵蓋的金融機構，在南非稱為「當責」的金融機構。

¹³⁶ 這是衡量所有已開立的帳戶，並不能反映帳戶的當前狀態 (例如，它包括活躍、靜止、關閉，及開立但卻從未進帳 / 啟用)。

外註冊時亦發給所有客戶一張 Maesro 簽帳卡。以此方法開立的帳戶係符合第 17 條豁免的參數範圍。在 2010 年 1 月，WIZZIT 於南非擁有大約 30 萬名客戶。

2004 年，南非金融情報中心發表的有關客戶身分的指引，協助當責機構和監督機構針對 2001 年金融情報中心法案（2001 年第 38 法案）（下稱「FIC Act」）中客戶身分辨識要求的實際應用。它描述了一個用以建立和驗證身分的風險基礎方法。

在 FIC 法案和洗錢及資恐管制條例規定，除適用於特定情況下的豁免者外，當責機構須辨識所有與其業務往來的客戶身分。然而，並不要求機構於其使用的方法和適用於客戶的驗證級別上遵循一樣的方法。

該條例指出，當責機構必須驗證某些可以合理預期被驗證「及」可合理及務實可行的方式取得的資料。這意味著，一個機構必須確定哪些資訊可能需要獲得驗證的問題，及透過什麼方式可以取得此等驗證資料。如此，該機構必須權衡要求驗證的準確性和取得這樣的驗證投入努力的程度，以便其驗證過程與特定的業務關係或交易相關的風險本質相稱。

- 採用風險基礎方法驗證相關的資料意味著當責機構能準確地評估所涉及的風險。這也意味著，當責機構可以在風險評估的基礎上作出知情決策，以在特定情況下應用適當的方法和驗證等級。因此，當責機構在特定情況下被質疑時一定要有充分理由說明，其是基於何因素而為上述適當的權衡其決定。
- 準確評估相關風險是指，首先確定在類似的機構中一個合理的經理人會如何評定某特定客戶、特定商品和特定的交易涉及的風險；其次，依客戶背景、商品類型或可疑交易發生洗錢之可能性、危險性或可預見的可能性。當務之急的是，在任何情況下決定的洗錢風險必須是在全面的基礎上確定。換言之，賦予特定業務關係或交易的最終風險等級必須是考量與特定的客戶背景、商品類型和交易組合的所有相關因素的函數。
- 這些風險因素的評估，最好由系統性的方法確定不同的風險類別和辨識標準以定性客戶和商品。為實現此一目標，當責機構需建檔並使用風險架構。
- 一旦完成適當的風險評估，機構必須採取措施以隔離不同的風險級別，並確保只適合低風險類別的程序就不會應用到風險較高的類別。區分不同風險類別的實務需要格外注意。如同所有的風險管理，機構的風險框架需要定期更新，並以書面文件佐證，以確保各機構確實遵守。

(來源：南非 2004 年 4 月有關客戶身分辨識的通用指引)

適用於非面對面情況之程序

2011 年，巴基斯坦國家銀行（SBP）修訂於 2008 年引入並適用於所有金融機構（商業、伊斯蘭教和微型金融銀行）¹³⁷ 的無據點銀行法規。為拓展該國的無據點銀行業務，SBP 引進第 0 級無據點銀行帳戶，使社會的低收入族群進入正規金融產業。根據修訂規例，允許無據點銀行代理機構以電子化方式傳送數位開戶表格、客戶的數位照片和客戶的電子國民身分證（CNIC）的圖像給金融機構做進一步處理，而不用傳送實體開戶表格和客戶 CNIC 的副本。第 0 級無據點銀行帳戶的新類別將提供代理機構和金融機構開立基本無據點銀行帳戶的靈活性，同時根據帳戶交易的限制合理化 KYC 的要求，目前限額為：每日最高 165 美元（巴基斯坦幣 15,000 元），每月限額 275 美元（巴基斯坦幣 25,000 元），年度限額 1,316 美元（巴基斯坦幣 120,000 元）和最高餘額上限 1,097 美元（巴基斯坦幣 100,000 元）。

在南非，銀行提供行動支付服務，需要從客戶處取得姓名和身分證號碼，並和可接受的第三方資料庫進行資料交叉比對，然後進行額外的電子客戶審查措施，其中包括與第三方資料庫交叉比對客戶資料，此資料追溯至負責人口登記和控制的民政事務總署處，防止用戶擁不止一個這樣的帳戶¹³⁸。然而，由於監理機構已確定此種服務模式引入較高的洗錢風險，客戶使用非面對面的註冊程序，其帳戶每日的交易總金額不得超過約 120 美元（南非幣 10,000 元）。監理者選擇限制該帳戶的功能，而不是禁止此商業模式。控管措施也允許彈性：客戶如

¹³⁷ 2011 年巴基斯坦國家銀行。

¹³⁸ 2008 年銀行登記指引註釋 6。

要辦理較高數額的交易，可以在提交常規的面對面客戶審查程序後解除交易限制¹³⁹。

在馬拉威，引進一種稱為「快速通道」帳戶，它只要最低限度的 KYC 措施。該帳戶的特點如下：

- 這個儲蓄帳戶由直銷代理機構（下稱「DSA」）銷售而非銀行員工；
- DSA 報告會給負責日常監督 DSA 的分行或代理機構的組長；
- 當開立帳戶，客戶會拿到新手資料袋，其中含一張 ATM 卡（非個人化的）、PIN 郵件、快速帳戶及行動設備手冊；
- 客戶支付馬拉威幣 900 元（3.2 美元）- 馬拉威幣 500 元（1.84 美元）的 ATM 卡片費用及馬拉威幣 400 元（1.48 美元）的首筆存款；
- 首筆存款由 DSA 於分行在交易當日業務結束前與其餘的客戶詳細資訊一起存入；
- 該帳戶在區域處理中心確認所有表格已經完成並附有相關證明文件後啟用；
- 客戶唯一需要去分行登錄的時候是當他 / 她希望擁有行動設備的時候；
- 此商品的目標客戶為低收入者，其每月提款的最高限額為馬拉威幣 50,000 元（184.50 美元）¹⁴⁰。

¹³⁹ 2009 年 Isern, J. and De Koker, L. 第 8 頁。

¹⁴⁰ 然而，在貨幣貶值前約為 285 美元。權責機關尚未更改此簡化措施的限額。

風險因素及可能的驗證客戶身分方式

在英國，由防制洗錢聯合督導團體¹⁴¹發出的指引確定了風險因素，並設計了一些可能的組合方法來驗證客戶身分：

身分證明可以採取多種形式。對於個人，很大部分是放在所謂的「身分證明文件」，如護照和有照片的駕駛執照，而這些往往是合理採信一個人的身分最簡單的方式。然而，在適當的情況下，根據其他形式的確認也可以合理地採信，包括來自已接觸客戶一段時間的人士或機構的書面保證。

需要多少身分資訊或證據，以及驗證何者才能合理採信客戶的身分，是公司必須在基於風險基礎方法上行使判斷的問題，同時考慮到的因素例如：

- 客戶所尋求的商品或服務（以及他們可以遷移到的任何其他商品或服務，而無需進一步的身分驗證）的性質；
- 客戶和公司之間的任何現有或之前的關係的性質和期間；
- 得依賴於其他受監理公司的任何保證的性質和程度；及
- 客戶是否實際存在。

身分的證明可以是書面或電子形式。有關辨識客戶所採取的步驟、副本、參考、及取得的證據的適當紀錄都必須保存。

¹⁴¹ 此 JMLSG 是由在金融服務行業中領導的英國貿易協會組成，其目的是頒布打擊洗錢的優良做法，並提供實務的協助以解釋英國防制洗錢條例。

提供身分證明的文件可能來自多種來源，這些文件的完整性、可靠性和獨立性各異。有些是在個人的身分已經進行審查後提出；有些則是在提出請求後、無進行任何檢查即提供。文件的層級很廣泛：

- 透過政府部門和機構，或由法院出具的文件；及
- 其他公部門或地方機關出具的文件；及
- 由金融服務產業中受監理機構出具的文件；及
- 由受到洗錢規範的其他企業，或其他等效力的法律機關出具的文件；及
- 由其他組織出具的文件。

企業應體認到，某些文件較其他文件易於偽造。如果就提供的任何文件有所懷疑，企業應採取一切可行及適當的步驟來確認此提供的文件是否被申報遺失或遭竊。因此，企業在其程序中的很多情況下，必須準備接受一定範圍的文件，他們可能還希望使用電子化確認，無論是單獨還是與文件證據相結合。

(來源：JMLSG)

附錄 8：各國面對紀錄保存規範挑戰的措施

在南非，法規允許電子擷取和儲存的紀錄資訊，包含副本必須保留之相關文件。

在墨西哥，致力於擴大生活在農村及邊緣化地區人民效能及安全的金融服務，世界儲蓄互助社理事會（WOCCU）已與 CajaMorelia Valladolid，墨西哥最大的信用合作社之一，合作試行在實地拜訪他們的會員時利用個人數位助理（下稱「PDA」）進行金融交易。之前，外勤人員在 Caja Morelia Valladolid 的會計帳簿和會員的存摺內以手工紀錄交易，再將紀錄拿回信用合作社進行處理。透過 PDA，手持印表機可立即列印收據，且會員帳戶可及時地更新。PDA 應用縮短了交易時間，減少了會員等待時間，使信用合作社的代表在實地拜訪時可為更多的人服務。這項新技術提供了交易資訊另一種保留技術。

附錄 9：各國國內合作以提倡普惠金融的案例

巴西的國內合作

整合 G20 集團的創新普惠金融原則，巴西各相關機關將涉及到普惠金融的議題以綜合協調的方式進行。就此而言，中央銀行已與不同的政府機構達成幾個技術合作協議。

在金融教育領域，2007 年在聯邦層級，由中央銀行、巴西證券委員會（下稱「CVM」）、國家退休基金監理局（下稱「Previc」）及私人保險監督局（下稱「Susep」）代表組成工作小組，主要目標係發展國家金融教育策略的建議（下稱「ENEF」），以推廣該國的金融教育行動與項目的計畫清單，並進行目標為展現人民金融教育程度的研究。

至於直接關聯到人民普惠金融相關的行動，中央銀行已設立機構性的合作關係。一個與政府代表的夥伴關係例子是與農業發展部（下稱「MDA」）的合作夥伴關係，成立於 2004 年，以促進信用合作社針對農民家庭和土地改革者，尋求巴西金融服務的民主化，特別是在農村地區，仍是巴西最貧困集中之處。2009 年，與工作和就業部（下稱「MTE」）成立合夥關係，以進行系統化監控巴西社會貨幣發展的研究。

2010 年，中央簽署了三項重要協議：

- 第一個是與司法部簽署（透過經濟秘書處與消費者保護與防衛部 DPCD），旨在「改善對客戶和金融機構、財團管理及由 BCB

授權營運機構的消費用戶交付商品及提供服務」；

- 第二個是與環境部（MMA）簽署，透過技術協議，旨在結合加強監測行動，以促進金融機構在國內從事社會環境責任的議程；
- 第三個是與社會發展和對抗飢餓部（MDS）簽署普惠金融的行動和改善家庭津貼方案的成員生活品質的施行計畫。

與私人實體的其他合作關係亦延伸及拓展了普惠金融的網絡。2004 年中央銀行與巴西支持微型和小型企業服務（SEBRAE）簽署一項協議，針對微型金融的發展，特別是信用合作社。2010 年，中央銀行和巴西信用合作社組織（OCB）達成協議，旨在發展、加強和促進社會經濟效率和巴西信用合作社的有效性。

最終目標是形成一個可以協調工作 / 應用工作的網絡，從而促進結果。

此外，值得一提的是，2010 年中央銀行在其金融體系監理部門內成立一個特定單位，以達成連接內部和外部措施的目的。例如，中央銀行內 15 個不同部門都同時參與了「普惠金融報告」的編寫工作。

菲律賓的國內合作

相關的政府機構，包括監理機構日益增加諮詢和相互協作，從而促進普惠金融目標 / 措施的綜效。目前，一些政府機構正在其管轄範圍內，於法律授權下執行其普惠金融的措施。例如，財務部率先改革信貸政策和建立國家微型金融策略和監理架構，再加上保險委員會正在研究制定微型保險的有利環境，以解決低收入族群享有充足風險保障的需求。另一個例子是菲律賓外交事務部（外交部），於國際論壇（如

APEC) 提倡微型金融和普惠金融。為確保目標和措施的互補兼容，BSP 倡議建立一個普惠金融的國家策略。

縮寫表

AML/CFT	Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism 防制洗錢及打擊資恐
APG	Asia-Pacific Group on Money Laundering 亞太防制洗錢組織
CDD	Customer Due Diligence 客戶審查
DNFBP	Designated Non-Financial Business or Profession 指定之非金融事業與人員
FATF	Financial Action Task Force 防制洗錢金融行動工作組織
FSRB	FATF-Style Regional Body 各區域性防制洗錢組織
GPII	Global Partnership for Financial Inclusion 普惠金融全球合作計畫
IN	Interpretive Note 註釋
INR. X	Interpretive Note to Recommendation X 建議 X 之註釋
KYC	Know Your Customer 認識您的客戶
PEP	Politically Exposed Person 重要政治性職務人士
RBA	Risk-Based Approach 風險基礎方法
SIP	Strategic Implementation Planning 策略性實施計畫
STR	Suspicious Transaction Report 疑似洗錢或資恐交易報告
LCC	Low Capacity Country 低度開發國家

參考資料

BIBLIOGRAPHY

- Bangko Sentral Ng Philipinas (2011), Updated Anti-money laundering rules and regulations, Office of the Governor, circular No 706,
www.bsp.gov.ph/downloads/regulations/attachments/2011/c706.pdf
- Bester, H., *et al* (2008), Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines. The FIRST Initiative. The World Bank, Washington, DC
www.cenfri.org/documents/AML/AML_CFT%20and%20Financial%20Inclusion.pdf.
- CGAP (2011), “Regulating Banking Agents” , Focus Note 68
www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Regulating-Banking-Agents-Mar-2011.pdf
- CGAP (2011a), “Bank Agents: Risk Management, Mitigation and Supervision” , Focus Note 75
www.cgap.org/sites/default/files/Focus-Note-Bank-Agents-Risk-Management-Mitigation-andSupervision-Dec-2011.pdf
- Chatain, P-L., *et al* (2009), Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors, The World Bank, Washington, DC
<http://lnweb90.worldbank.org/ext/epic.nsf/ImportDocs/823A21EF2A4AA930752575DD00351A9B?opendocument&query=PH>

- Chatain, P-L., *et al* (2011), Protecting Mobile Money Against Financial Crime: Global Policy Challenges and Solutions. The World Bank, Washington, DC http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/03/10/000333037_20110310000727/Rendered/PDF/600600PUB01D181Mobile09780821386699.pdf
- Chatain, P-L., *et al* (2008), “Integrity in Mobile Phone Financial Services: Measures for Mitigating Risks from Money Laundering and Terrorist Financing” , Working Paper 146. The World Bank, Washington, DC http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/WP146_Web.pdf.
- Collins, D., *et al* (2009), Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day, www.portfoliosofthepoor.com/index.asp
- Consultative Group to Assist the Poor (CGAP). 2009. Financial Access 2009: Measuring Access to Financial Services around the World. CGAP, Washington, DC, www.cgap.org/gm/document-1.9.38735/FA2009.pdf
- De Koker, L. (2006), “Money laundering control and suppression of financing of terrorism: some thoughts on the impact of customer due diligence measures on financial exclusion” , *Journal of Financial Crime*, vol 13(1). Emerald. pp. 26-50.
- De Koker , L. (2009) “Identifying and Managing Low Money Laundering Risk: Perspectives on FATF's Risk-Based Guidance” , *Journal of Financial Crime*, vol 16(4), pp. 334-352, www.

emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1816893

- De Koker, L. (2009a) “The Money Laundering Risk Posed by Low-Risk Financial Products in South Africa: Findings and Guidelines” , *2009 Journal of Money Laundering Control*, vol 12(4), pp. 323-339, www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1817094
- De Koker, L. and Symington, J. (2011), Conservative compliance behaviour: drivers of conservative compliance responses in the South African financial services industry, Centre for Financial Regulation and Inclusion (CENFRI), www.gpfi.org/knowledge-bank/case-studies/global-standardsetting-bodies-and-financial-inclusion
- Demirguc-Kunt A. and Klapper, L.(2012), “Measuring Financial Inclusion: the Global Findex” , World Bank Policy Research, WP 6025
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTFINRES/EXTGLOBALFIN/0,,contentMDK:23147627~pagePK:64168176~piPK:64168140~theSitePK:8519639,00.html>
- G20 Financial Inclusion Experts Group (2010), Principles for Innovative Financial Inclusion, www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html
- IFAD (2006), Remittances strategic and operational considerations, www.ifad.org/ruralfinance/pub/remittances.pdf

- Isern, J., and L. de Koker. (2009). “AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity.” Focus Note 56. CGAP, Washington, DC
<http://www.cgap.org/publications/amlcft-strengthening-financial-inclusion-and-integrity>

- PR Newswire (2012), “Digicel Launches World's First Biometric Identification System For International Money Transfers”
<http://betanews.com/newswire/2012/06/19/digicel-launches-worlds-first-biometric-identification-system-for-international-money-transfers/>

- Solin, M., and Zerzan, A. (2010) “Mobile Money: Methodology for Assessing Money Laundering and Terrorist Financing Risks” , GSMA *Discussion Paper*, GSMA, London

- State Bank of Pakistan (2011), “Branchless Banking Regulations for Financial Institutions” , *Banking Policy and Regulation Department (BPRD) circulars*, No 09 of 2011, www.sbp.org.pk/bprd/2011/C9.htm

- Todoroki, E., Vaccani, M. and Noor, W. (2009), “The Canada-Caribbean Remittance Corridor: Fostering Formal Remittances to Haiti and Jamaica through Effective Regulation” , *World Bank Working Paper*, No 163, The World Bank, Washington, DC
http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_

info&products_id=23110

- Todoroki, E., *et al* (forthcoming), *Evolving Remittance Markets: Lessons Learned from Regulating and Supervising Remittance Service Providers*, World Bank, Washington, DC
- Wolfsberg (2008), *Wolfsberg Frequently Asked Questions (“FAQs”) on Politically Exposed Persons (“PEPs”)*, [www.wolfsberg-principles.com/pdf/Wolfsberg_PEP_FAQs_\(2008\).pdf](http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/Wolfsberg_PEP_FAQs_(2008).pdf)
- Wolfsberg (2009), *Statement on AML Screening, Monitoring and Searching*, [www.wolfsbergprinciples.com/pdf/Wolfsberg_Monitoring_Screening_Searching_Paper_\(2009\).pdf](http://www.wolfsbergprinciples.com/pdf/Wolfsberg_Monitoring_Screening_Searching_Paper_(2009).pdf)
- World Bank, *Outlook for Remittance Flows 2012-14, Migration and **Development** Brief 17*, December 2011, <http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/MigrationandDevelopmentBrief17.pdf>
- World Bank (2012), *World Development Indicators database*, World Bank Washington.
- World Bank (2012a), *Migration and Development Brief*, Nr. 18, World Bank, Washington
- World Bank (2012b), *General guidelines for the development of Government Payment Programs*, World Bank Washington, http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/282044-132380522895/WB_2012_Guidelines_10_11_12.pdf

- World Bank (2012c), 2012 Information and Communications for Development, Maximizing Mobile, World Bank, Washington, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSDNET/0,,contentMDK:23241724~menuPK:64885113~pagePK:7278667~piPK:64911824~theSitePK:5929282,00.html>
- World Bank (*n.d.*), Global Financial Inclusion (Global Findex) Database, World Bank Washington, <http://go.worldbank.org/1F2V9ZK8C0>, accessed December 2012.
- World Savings Banks Institute (2009), Anti Money Laundering and Combat Financing Terrorism Rules and the Challenge of Financial Inclusion: WSBI Experience and Proposals to FATF, WSBI, Brussels www.wsbi.org/uploadedFiles/Position_papers/0565%20updated.pdf

RELEVANT FATF DOCUMENTATION:

- FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combat Money Laundering and Terrorist Financing High Level Principles and Procedures (series of Guidance published between June 2007 and October 2009 by the FATF in collaboration with the professions that are subject to AML/CFT obligations under the international Standards, see www.fatf-gafi.org); www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/
- FATF (2008), Guidance on Capacity Building for Mutual Evaluations and Implementation of the FATF Standards within Low Capacity Countries, FATF, Paris. www.fatf-

gafi.org/documents/documents/guidanceoncapacitybuildingformutualevaluationsandimplementationofthefatfstandardswithinlowcapacitycountries.html

- FATF (2010), FATF Report on Money Laundering Using New Payment Methods, FATF, Paris, www.fatf-gafi.org/documents/documents/moneylaunderingusingnewpaymentmethods.html
- FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, www.fatf-gafi.org/recommendations.
- FATF (2013), National Money Laundering/Terrorist Financing Risk Assessment, FATF, Paris.
- FATF (2013a), Guidance on PEPs, FATF, Paris, forthcoming.
- FATF (2013b), Guidance on New Payment Products and Services, FATF, Paris, forthcoming.

OTHER USEFUL SOURCES:

- Boston University (n.d.), Financial inclusion Guide, www.bu.edu/bucflp/initiatives/financialinclusion-guide/, accessed November 2012.
- CGAP (2010), Notes on Regulation of Branchless Banking in the Philippines, CGAP, Washington, DC, www.cgap.org/gm/document-9.42402/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Philippines.pdf
- CGAP (2012), Financial inclusion and the linkages to stability,

integrity and protection: insights from the South African experience, CGAP, Washington, DC www.cgap.org/sites/default/files/I-SIP%20Report_1.pdf

- Basel Committee on Banking Supervision (2001), Customer Due Diligence for Banks. Basel Committee on Banking Supervision, BCBS, Basel www.bis.org/publ/bcbs85.htm
- Basel Committee on Banking Supervision (2010), Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision, Bank for International Settlements, BCBS, Basel www.bis.org/publ/bcbs175.pdf