

FATF



國際最佳實務  
偵測及預防非法現金及無記名  
可轉讓金融工具跨境移轉

2010年2月19日



## 防制洗錢金融行動工作組織（下稱「FATF」）

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，對抗洗錢及資恐。FATF 頒布之建議說明因應該等問題所需之刑事正義及法令措施。該等建議亦包括金融機構及賭場、不動產經紀人、律師及會計師等其他機構應採取之國際合作及預防措施。

FATF 建議已被認定為是全球性防制洗錢 (AML) 與打擊資恐 (CFT) 標準。

關於 FATF 更多資訊，請參閱其網站：[WWW.FATF-GAFI.ORG](http://WWW.FATF-GAFI.ORG)

FATF/OECD 2010 年 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](http://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

## The FATF Recommendations 防制洗錢金融行動工作組織建議

Number 項次	Old Number* 原項次	標題
<b>A – AML/CFT Policies and Coordination 防制洗錢/打擊資恐政策及協調</b>		
1	-	Assessing risks & applying a risk-based approach 評估風險及應用風險基礎方法
2	R.31	National co-operation and co-ordination 全國性合作及協調機制
<b>B – Money Laundering and Confiscation 洗錢及沒收</b>		
3	R.1 & R.2	Money laundering offence 洗錢犯罪
4	R.3	Confiscation and provisional measures 沒收及臨時性措施
<b>C – Terrorist Financing and Financing of Proliferation 資助恐怖分子及資助武器擴散</b>		
5	SRII	Terrorist financing offence 資助恐怖分子犯罪
6	SRIII	Targeted financial sanctions related to terrorism & terrorist financing 資助恐怖主義及恐怖分子之目標性金融制裁
7	SRX	Targeted financial sanctions related to proliferation 武器擴散之目標性金融制裁
8	SRVIII	Non-profit organisations 非營利組織
<b>D – Preventive Measures 預防性措施</b>		
9	R.4	Financial institution secrecy laws 金融機構保密法律
<b>Customer due diligence and record keeping 客戶審查和紀錄保存</b>		
10	R.5	Customer due diligence 客戶審查
11	R.10	Record-keeping 紀錄保存
<b>Additional measures for specific customers and activities 特定客戶及交易的額外措施</b>		
12	R.6	Politically exposed persons 重要政治性職務人士
13	R.7	Correspondent banking 跨國通匯銀行業務
14	SRVI	Money or value transfer services 金錢或價值移轉服務
15	R.8	New technologies 新科技運用
16	SRVII	Wire transfers 電匯
<b>Reliance, controls and financial groups 依賴、內控和金融集團</b>		
17	R.9	Reliance on third parties 依賴第三方之防制措施
18	R.15 & R.22	Internal controls and foreign branches and subsidiaries 內控及國外分支機構和子公司

19	R.21	Higher-risk countries 較高風險國家
		<b>Reporting of suspicious transactions 申報可疑交易</b>
20	R.13	& Reporting of suspicious transactions 申報可疑交易
		SRIV
21	R.14	Tipping-off and confidentiality 揭露與保密
		<b>Designated Non-Financial Businesses and Professions 指定之非金融事業與人員</b>
22	R.12	DNFBPs: Customer due diligence 指定之非金融事業與人員：客戶審查
23	R.16	DNFBPs: Other measures 指定之非金融事業與人員：其他措施

## **E – Transparency and Beneficial Ownership of Legal Persons and Arrangements** **法人及法律協議之透明性及實質受益權**

24	R.33	Transparency and beneficial ownership of legal persons 法人之透明性和實質受益權
25	R.34	Transparency and beneficial ownership of legal arrangements 法律協議之透明性和實質受益權

## **F – Powers and Responsibilities of Competent Authorities and other Institutional measures** **權責機關之權力與責任以及其他制度上之措施**

### **Regulation and supervision 規範與監理**

26	R.23	Regulation and supervision of financial institutions 金融機構之規範與監理
27	R.29	Powers of supervisors 監理機關之權力
28	R.24	Regulation and supervision of DNFBPs 指定之非金融事業與人員之規範與監理

### **Operational and law enforcement 實務與執法措施**

29	R.26	Financial Intelligence Units 金融情報中心
30	R.27	Responsibilities of law enforcement and investigative authorities 執法和調查機關之責任
31	R.28	Powers of law enforcement and investigative authorities 執法和調查機關之權力
32	SRIX	Cash couriers 現金攜帶
		<b>General requirements 一般性要求</b>
33	R.32	Statistics 統計數據
34	R.25	Guidance and feedback 指引與回饋

35 R.17 Sanctions 制裁

**G – International Cooperation 國際合作**

36 R.35 & SRI International instruments 國際相關公約與規範

37 R.36 & SRV Mutual Legal Assistance 司法互助

38 R.38 Mutual Legal Assistance: freezing and confiscation 司法互助 –  
凍結和沒收

39 R.39 Extradition 引渡

40 R.40 Other forms of international co-operation 其他形式合作

\* The ‘old number’ column refers to the corresponding element of the 2003 FATF Recommendations.

# 偵測及預防非法現金及無記名可轉讓金融工具之跨境移轉

## 國際最佳實務

### ▪ I. 緒論

1. FATF 第 9 項特別建議要求各司法管轄區採取偵測及預防貨幣及無記名可轉讓金融工具之實體跨境移轉，該等移轉係用於移轉非法資金、洗錢及資恐主要方法之一。
2. 經驗顯示，對各司法管轄區而言，實施第 9 項特別建議是具有挑戰性的。部分原因為，第 9 項特別建議之規定詳細，必須涵蓋貨幣及無記名可轉讓金融工具（下稱「BNI」）以下列三種移轉方式所為之跨境移轉（包括入境與出境）：i) 現金攜帶者；ii) 透過郵寄者；或 iii) 以貨櫃裝載之貨物。如未實施上述任一要素，將對整個制度造成負面影響。
3. 本最佳實務文件不具拘束力<sup>1</sup>，其應與本議題之 FATF 標準（由第 9 項特別建議及其註釋所構成）一併閱讀之。本最佳實務文件係以實施第 9 項特別建議之各司法管轄區之經驗為基礎所撰寫。其並未涵蓋第 9 項特別建議所有層面，而著重於已被證實對實施第 9 項特別建議之司法管轄區具有挑戰性之領域，並提供可能經過測試之解決方案（最佳實務）。
4. 第 9 項特別建議之目的，係為確保恐怖分子及其他罪犯，無法透過貨幣及 BNI 之實際跨境移轉資助其活動或漂白其犯罪所得。為

---

<sup>1</sup> 本文件取代 FATF 2005 年 2 月 12 日「偵測及預防非法現金及無記名可轉讓金融工具跨境移轉：國際最佳實務」文件。

此目的，第 9 項特別建議之某些要求（揭露 / 申報義務）將適用於符合門檻規定之貨幣及 BNI 之實體跨境移轉。

## ▪ II. 定義

5. 為本最佳實務文件之目的，第 9 項特別建議之註釋所載之定義適用於本文件<sup>2</sup>。此外，下列定義亦適用於本文件。
6. 現金攜帶者一詞<sup>3</sup>係指，親自或以攜帶行李之方式將貨幣及 BNI 從一司法管轄區移轉至另一司法管轄區之自然人。
7. 申報制度一詞係指，人員須主動向指定之權責機關據實申報之制度。
8. 揭露制度一詞係指，人員於被要求時須向指定之權責機關據實揭露之制度。
9. 司法管轄區一詞有時會包括超國家實體之司法管轄區。
10. 超國家實體之司法管轄區一詞係指，一個獨立於其他成員國，擁有自己之主權及法律秩序，對其他成員國及其人民與居民均有拘束力之自主實體，包括就所有有關貨幣或無記名可轉讓金融工具之實際跨境移轉申報或揭露義務，對所有成員國均有拘束力及可執行之立法，而不影響各國立法。
11. 門檻一詞係指，可跨境攜帶或運送而無須申報或揭露之最大金額。此門檻不能高於歐元 / 美元 15,000 元。

---

2 以下名詞之定義係載於第 9 項特別建議之註釋中：無記名可轉讓金融工具、貨幣、實際跨境移轉、虛偽聲明及不實揭露。

3 雖然第 9 項特別建議通常係指針對現金攜帶者之特別建議，其亦適用於大筆現金走私。大筆現金走私一詞係指，為逃避申報要求，隱藏貨幣 / BNI 而進行大量貨幣及 BNI 之實際跨境移轉之行為，其經常以使用車輛或貨櫃或郵件之方式為之。

▪ III. 申報或揭露制度之基本內涵

12. 就實施第 9 項特別建議，司法管轄區有三種選擇：i) 申報制度；ii) 揭露制度；或 iii) 混合型制度。司法管轄區無須在申報或揭露制度擇一；其亦可能結合兩種制度。無論選擇何種制度，基本原則為，應採行可以確保合法活動不會受到不合理阻礙或妨礙之方式。

▪ A. 申報制度

13. 司法管轄區可以選擇下列三種不同類型之申報制度：i) 對所有旅客之書面申報制度；ii) 對攜帶超過門檻貨幣或 BNI 旅客之書面申報制度；iii) 口頭申報制度。以下為有關此三個制度之單一形式之說明。然而，司法管轄區選擇混合型制度之情形並不少見。

i) 對所有旅客之書面申報制度：在此制度，所有旅客必須在進入司法管轄區前填寫書面申報表。包括回答一般或海關申報表上所列的問題。實務上，旅客必須申報他們是否攜帶貨幣或 BNI（例如，勾選「是」或「否」）。

ii) 對攜帶超過門檻金額旅客之書面申報制度：在此制度，如旅客攜帶超過指定門檻金額之貨幣或 BNI，必須填寫書面申報表。實務上，如旅客未攜帶超過指定門檻之貨幣或 BNI，則無須填寫任何表格。

iii) 對所有旅客之口頭申報制度：在此制度，如旅客攜帶超過門檻之貨幣或 BNI，則必須作口頭申報。一般而言，此項手續必須於入境海關前完成，旅客須選擇以「紅色通道」（須要申報之貨物）或「綠色通道」（無須申報）方式為申報。旅客選擇之通道可視為口頭申報。實務上，旅客不以書面形式申報，但必須



主動向海關官員申報。

▪ **B. 揭露制度**

14. 司法管轄區可以選擇一種制度，規定旅客於被要求時向權責機關提供適當之資訊。在此等制度，旅客無須事先以書面或口頭申報。實務上，旅客僅須於被要求時如實回答權責機關。

▪ **C. 各制度類型之最佳實務**

15. 無論各司法管轄區選擇申報、揭露或混合型制度，其最佳實務如下。
16. 確保旅客瞭解其申報 / 揭露之義務。縱然所有公民 / 居民均被推定有義務瞭解並遵守法律，最佳實務為，司法管轄區須明文制定申報 / 揭露規範，讓所有旅客清楚地瞭解，尤其是在入境及過境地點。如此可以提高整體系統之效能，包括在後續階段對不實申報 / 揭露<sup>4</sup> 成功起訴之能力。下列為如何將規範傳達予旅客的一些範例。
- a) 在所有入境及過境地點明顯處張貼充分之標示，告知旅客其申報 / 揭露義務。該等標示為：
- i) 說明須申報 / 揭露之貨幣及 BNI；

---

<sup>4</sup> 第 9 項特別建議之註釋中，虛偽申報 / 揭露之定義包括未申報 / 揭露。參閱第 9 項特別建議之註釋第 6 及第 7 段：「虛偽申報 / 揭露一詞係指，對被運送之貨幣或無記名可轉讓金融工具之價值所為不實陳述，或在申報 / 揭露時，對被要求之其他相關資料所為之不實陳述，或其他經權責機關規定者。此包括，未依規定辦理申報 / 揭露。」管轄地毋須使用完全相同之名詞（例如，管轄地可能將虛偽申報 / 揭露定義為未揭露，但其亦須確保，系統須如第 9 項特別建議所要求者一般，涵蓋未申報 / 揭露）。

- ii) 說明如何申報 / 揭露以及何時應辦理申報 / 揭露（例如，在口頭申報制度之情形，以標示說明旅客選擇特定通道（紅色或綠色），即代表申報）；及
  - iii) 說明不實申報 / 揭露之可能後果（例如，處罰）。
- b) 標示及申報表以所有必要之語文提供各種版本。尤其是確保所有標示及表格均以司法管轄區當地之官方語文，以及以大多數旅客來自司法管轄區之語文翻譯。此將確保將申報 / 揭露義務明確地傳達予大部分旅客。
17. 採行加速申報 / 揭露流程之措施。其目的係為確保制度運作順暢，旅客不會因辦理申報 / 揭露而受到阻礙。
- a) 在書面申報制度，此等措施可能包括：
    - i) 要求商業運輸業者（例如航空公司、客船及公車營運業者）提供所有乘客申報表供其於抵達前完成填寫；
    - ii) 在所有入境及過境點均可看到且隨時可取得申報表及書寫工具；及
    - iii) 確保申報表清楚地說明，旅客必須申報貨幣及 BNI。
  - b) 在口頭申報制度，此等措施可能包括，清楚地標記旅客必須選擇之通道，並說明每種選擇之結果（例如，在紅色通道標示「必須申報之物品」以及在綠色通道標示「無須申報」）。
  - c) 在揭露制度，此等措施可能包括，確保旅客能輕易辨別，其依規定可對之為揭露之官員（例如，要求海關人員穿著制服並在其所在地張貼充分之標示）。
18. 對入境及出境旅客實施類似之制度。統一之方式比較容易實施，此係因相關權責機關之人員僅須在一個制度上接受培訓。然而，司法管轄區通常會為入境旅客設置申報制度並為出境旅客設置揭

露制度。

19. 在與現行法律架構相容之情形下，申報制度可以用揭露要求來補充處理旅客不實申報之情形，以確定不實申報是否係故意為之。
20. 將申報 / 揭露制度與現有程序和機制結合，例如，申報或揭露制度可以依現有之貨幣控制機制及 / 或貨幣 /BNI 以外貨物之海關申報規定為基礎並共存（無論是單獨或在一個共同制度中）。在此情形下，確保負責執行該等工作之機關人員知悉個別制度之特色、差異、目標及理由很重要。對這種認知之提高與培訓，有助於確保申報 / 揭露制度之實施不會被貨幣管制或海關申報制度妨礙。另一個有用之實務做法為，整合共同制度以簡化流程、減輕旅客及權責機關之負擔。例如，在與現行法律架構及工作流程相容之情形下，可以使用涵蓋貨幣 /BNI 申報規定與貨物申報規定之共同申報表。
21. 確保所蒐集之統計資料在適用情況下分為專業貨幣移轉（即在受監管之金融機構間移轉）以及其他貨幣及 BNI 之其他（普通）移轉。

#### ▪ IV. 紀錄保存及資訊分享

22. 第 9 項特別建議要求各司法管轄區蒐集、記錄並分享資訊。申報及揭露制度均要求旅客在適當情況下提供各司法管轄區被要求記錄及分享之資訊。無論如何，各司法管轄區均必須確保，蒐集並分享此類資訊具有適當的法律基礎。

▪ A. 紀錄保存

23. 制度之選擇（申報或揭露）會對所蒐集的資訊數量與類型產生影響。在初期（亦即，在未產生懷疑前，與權責機關的首次接觸），書面申報制度通常會蒐集所有旅客的基本資料。口頭申報制度則傾向少數旅客（申報持有貨幣 /BNI 者）蒐集基本書面資料，而不是向未申報之旅客蒐集。揭露制度最初只向被要求揭露的旅客蒐集資料；但該等揭露通常以口頭方式為之，不會被記錄。在第二階段（亦即，如懷疑或偵測到不實申報 / 揭露），所有制度都傾向蒐集及記錄相同數量的資料（包括扣留紀錄），這些資料通常更詳細、記錄至分鐘資料。無論如何，未蒐集的資料是無法被記錄、保存、維護或分享的。
24. 蒐集資訊有四個目的。在個別旅客之層面上，資料可以作為個案檔案之起頭。在行政或執法 / 檢察層面上，資料可以用來投入其他案件及 / 或金融情報中心（下稱「FIU」）之分析工作。於各司司法管轄區而言，資料可以用來偵測趨勢，有助於瞭解如何以最有效的方式分配有限資源，以及可以用來培訓權責機關的紅旗指標。趨勢及紅旗指標也可供專家證人及證據程序使用。在國際層面上，資料可以用來協助其他司法管轄區。
25. 最佳實務是，實施可以蒐集所有必要資料，而不會使旅客及權責機關承受過重負擔的制度。可依情節之重大程度制定蒐集的資料數量，並著重於已知與現實情形相關之主要資訊，來達成此目的。
26. 例如，至少應包括，在首次接觸時，從每個須申報 / 揭露之旅客蒐集下列資訊：i) 姓名；ii) 出生日期及地點；iii) 身分證明文件（編號）；iv) 貨幣及 BNI 之申報 / 揭露數量及類型（名稱及國家）；及 v) 國籍。此外，適當時，在某些情形下，根據不同階段，

也可包括蒐集 vi) 住家住址及旅宿地址； vii) 職業； viii) 旅行目的； ix) 出發港口 / 出發地； x) 出發及到達之間經過之司法管轄區；及 xi) 交通模式及船隻或車輛識別號碼。

27. 對於申報 / 揭露貨幣或 BNI 之旅客，蒐集下列額外資訊也很重要：
  - i) 貨幣 / BNI 之（最終）所有人；
  - ii) 貨幣 / BNI 之預計收受人；
  - iii) 貨幣 / BNI 之出處（起源 / 出處）及預期用途；
  - iv) 移轉路線；
  - 及 v) 移轉方式。
28. 最後，如旅客已經做出不實申報 / 揭露，或有洗錢（ML）或資恐（FT）嫌疑，則應蒐集調查及起訴所須要之所有資訊。
29. 各司法管轄區的最佳實務為，定期審查所蒐集的資訊，確保僅蒐集與上述原則相符之相關資料。以使用蒐集到的可用資訊（例如，使用先進的乘客資訊系統所蒐集者）來加強實施，而不是要求旅客及 / 或第三人提供兩次相同之資訊。
30. 蒐集的資訊仍須記錄。最佳實務為，將所有資料 / 紀錄輸入安全的電子資料庫 最好是個單一的資料庫。

#### ▪ B. 資訊分享

31. 第 9 項特別建議要求與 FIU、其他國內夥伴及國際對等機關分享資訊，惟須遵守嚴格的保障措施，以確保資料被適當使用。最佳實務為，在法律及合作協議（例如備忘錄）中訂定此等保障措施。另一個建議的安全措施為，確保電子資料庫自動禁用未經授權的存取及資料分享。應注意，FIU 與其他當地夥伴及國際對應方間的資訊分享及反饋可大幅增強辨識非法現金攜帶者的能力。
32. 在國內與 FIU 分享資料有多種不同方式，例如：
  - i) 將資料輸入海關資料庫，並讓 FIU 取得資訊；
  - ii) 將資料輸入海關資料庫，複

製到 FIU，然後輸進 FIU 資料庫；或 iii) 將資料移交給 FIU 並輸入 FIU 資料庫。最有效的方法是只使用一個資料庫，並讓海關權責機關及 FIU 可以直接查閱相關資料。

33. 無論海關權責機關與 FIU 之間如何分享資訊，最佳實務係為確保：所分享之資訊為全面性的，符合 FIU 及執法機關的需要，且包括所有記錄的資料；而且係及時（最好是即時）分享。第 9 項特別建議要求司法管轄區（立即）向 FIU 通報可疑的貨幣 / BNI 跨境移轉事件，或確保 FIU 能夠獲得有關所有貨幣 / BNI 跨境移轉的資訊。在決定使用何種方法時，下列為司法管轄區考量的相關因素：i) 貨幣 / BNI 跨境移轉的整體數量；ii) 提供 FIU 此等移轉完整說明的用處；iii) 以及 FIU 處理通報的相對能力及資源。目的是確保 FIU 能擁有可以有效發揮功能所須的資訊，而不會被未具充分能力與資源管理的資訊所淹沒。
34. 與其他國內夥伴分享資訊亦同樣重要。尤其最佳實務係為確保海關及執法機關密切合作與互相協調，包括可以分享資訊。這種合作可能包括，在海關為執法機關時所做的聯合調查。
35. 第 9 項特別建議要求海關、移民機關及其他相關權責機關在與實施第 9 項特別建議有關的問題上充分協調。移民機關及邊境權責機關通常位於海關附近。最佳實務是，海關及移民機關在一個共同規則的基礎上互相協調與合作。如海關缺乏執法權力，則與移民機關、邊境安全機關或執法機關合作，以移轉可能的洗錢 / 資恐案件資訊，此對確保採取迅速的後續行動，尤為重要。位於邊境的相關權責機關組成工作小組也是國際最佳實務。
36. 國際合作對打擊現金攜帶者至關重要。根據 FATF 建議第 40 項，FIU 及海關必須向其他司法管轄區提供最廣泛的協助。各司法管

轄區必須實施明確有效之通道、機制或管道促進此等合作。在此領域，結構性的合作協議（例如，備忘錄或關務互助協定（下稱「CMAAs」）尤其有用，其係因某些司法管轄區之權責機關在無此等協議之情形下無權分享資訊。確保海關及 FIU 在必要時可以在短時間內依個案與海外對等機關接觸及聯繫，也同樣重要。確保權責機關在其參與組織內對國外對等機關傳播聯絡資訊，可加速此等聯繫。最佳實務亦為，確保海關之人員瞭解可直接與外國對等機關分享的資訊。

37. 國際合作通常是由需求所驅動，且由於入境旅客是從某個地方抵達，因此，目的地司法管轄區及出發地司法管轄區必須自發地且於被要求時，分享有關貨幣 /BNI 跨境移轉的資訊。尤其是，某一個司法管轄區的出境旅客將成為另一個司法管轄區的入境旅客，因此，最佳實務是，權責機關以積極的方式，將旅客攜帶大量貨幣 /BNI 以及旅客正要前往另一個司法管轄區之情事，通知海外的對應方，尤其是在沒有足夠的嫌疑留置貨幣 / BNI 或扣留旅客之情形下。同樣的，當旅客攜帶大量貨幣 /BNI 抵達國外司法管轄區時，由於監控出境貨幣 /BNI 流出有實際的困難，最佳實務是主動通知旅客出發地司法管轄區之國外對應機關。

▪ V. 前置作業：辨識及鎖定目標

38. 偵測不實申報、不實揭露以及潛在洗錢 / 資恐案件之措施，係為阻止現金攜帶者進行洗錢 / 資恐活動之重要一環。此等前置措施的主要內涵為協調及反饋。為此，建議成立專案小組、工作小組及跨機關協議。

▪ A. 偵測不實申報及揭露之方式

39. 為提高偵測不實申報 / 揭露及潛在洗錢 / 資恐之能力，司法管轄區需要：i) 使用風險評估；ii) 瞭解或預測旅客身分；iii) 瞭解目標為何；iv) 與對等機關合作。

▪ i) 風險評估

40. 鼓勵各司法管轄區根據情報與分析，以及風險與威脅評估，鎖定目標。權責機關必須先確定被認為高風險的旅行路線、航班、船隻及隱匿方式。偵測方式應著重在各主要的過境、目的地及出境司法管轄區，該等司法管轄區之權責機關對被鎖定的運送者或個人，應協調相關的活動、情報及資訊。本文件第 IV.A 部分所述之資訊、情資報告、扣押分析及歷史資料，無論是國內或國際資料，對查明現金走私者所使用的趨勢，至關重要。風險評估也應將對司法管轄區金融基礎設施產生直接或間接影響的弱點及其他不利之處納入考量。因此，評估應將司法管轄區金融基礎設施的規模與範圍、法律、政策及財務報告等規定納入考量。

▪ ii) 旅客

41. 為有效規劃少數資源的布署，各司法管轄區需找出旅客的移動路線，以瞭解旅客最可能出發或前往的地點。這個資訊需不斷更新。

42. 在海關區域（涵蓋某一地區）或海關哨所（包括某個入境港口），權責機關需要及時瞭解預期整體旅客的趨勢資訊。應嚴格禁止以種族或宗教為基礎檢查乘客。實務上，可基於商業運輸業者的時間表或跨境相關情事（例如，雙邊或多國體育賽事）之時間表，



預測旅客流。

43. 此外，先進的旅客資訊系統擁有乘客資料，且多由移民機關使用。該等系統的相關資訊也可有效地提高海關從事高品質風險評估及對目標採取行動之能力。這些系統的範例包括：i) 完整（「主」）或有限（「從」）乘客姓名紀錄（下稱「PNR」）；ii) 旅客名單（PAX）；iii) 工業系統，例如，全球經銷系統（下稱「GDS」）或電腦訂位系統（下稱「GDS」）、機票訂票系統（下稱「ARS」）、離境控制系統（下稱「DCS」）、以及航空公司哩程累計酬賓系統（下稱「AFFS」）。最佳實務是，海關能有適當的機會取得相關的先進乘客資訊系統。該等資料是否適當，取決於洗錢 / 資恐風險的水平及資料保護或隱私法律之適用。如海關無法直接進入該等系統，另一種可能的做法為，由可取得該等資料之其他權責機關，適當地將相關資料或被鎖定的警示資訊提供予海關。
44. 使用先進的乘客系統使海關能夠鎖定風險並專注於高風險旅客。此舉應可降低對善意之旅客進行鎖定控制的負擔，也會降低對該等旅客的檢查頻率，惟使用先進的乘客系統絕不得取代或限制其他目標性的檢查，例如，基於紅旗警示或態樣的檢查。

▪ *iii) 貨幣 / BNI*

45. 為確立不實申報 / 揭露，權責機關必須確定旅客攜帶的貨幣 / BNI 金額。
46. 在邊境，下列最佳實務有助於促進各司法管轄區偵測貨幣及 BNI 之能力：i) 使用動物（例如，犬科類）、X 光及其他偵測設備，前述措施均可以依據風險導向鎖定的方式使用；ii) 使用隨機選擇機制挑選旅客進行搜索；iii) 對須要進一步檢查之人採取實際

訪談；iv) 準備及正式完成一份綜合指導方針，該指導方針將提供 BNI 類型（國內且盡可能包括國外）及其定義、使用及特性（亦即安全特性）以及可能的情況。BNI 將必須申報 / 揭露；v) 除先進的乘客資訊系統外，其他嫌疑人資訊（資料庫）的可得性。嫌疑人可能是有相關犯罪（例如，洗錢 / 資恐及其他犯罪所得）紀錄的人及受目標性制裁的人（例如，與聯合國安理會第 1267 和 1373 號決議所連結之政權）。

▪ *iv) 合作*

47. 繁忙的入境口岸及過境點的海關官員與個別旅客互動時間通常很短，決定是否採取進一步行動或允許旅客繼續前行的時間也很短。前置作業可以協助海關官員在真正接近或過境前即鎖定有嫌疑的旅客。前置作業可以有多種形式，且可鎖定個人旅客及犯罪網絡。所有前置作業的一個共同及不可或缺的特點為，在當地、超國家實體及國際層面上的密切合作。
48. 在國內層面上，可發展跨機關間的合作規則。這些規則係基於正常案件流程所制定，使其可以更容易實施。海關在實地使用的規則必須務實且容易遵循（亦即，並非法律文件），並確保其遵守所有適用之法律規定。如有權處理的權責機關超過一個時，應確保該等規則涵蓋解決衝突的措施。這些措施在超國家實體的層面上也是有用的。
49. 在超國家實體的層面上，採行有助於合作與協調，及應用於各超國家實體內各司法管轄區之相關權責機關的措施（例如針對國內情形實施者），是很有助益的。在此情形下，最佳實務為建立一個工作小組，或與超國家實體司法管轄區內所有司法管轄區之成

員舉行會議，以連結、協調及監控程序，交流最佳實務，並確保資訊交流以及共同鎖定目標作業之建置。進一步的最佳實務為，提出共同指導原則、在超國家實體層面分析所蒐集的現金申報 / 揭露以及所達到的控制成果、相互的工作訪問、以及交換鎖定目標及其他現金相關資料的共同資料庫。

50. 在國際層面上，透過組織邊境執法小組、加強兩國邊界權責機關的情報及執法專門知識，來加強日常合作。此外，在現有的國際關務合作架構上，建立目標為貨幣走私的國際間合作機制，例如世界海關組織（下稱「WCO」）及相關（區域）實體。對於司法管轄區而言，參與目標為貨幣走私的全球或區域多邊執法行動也是一種最佳實務。這些在特定期間內所發生的行動，讓司法管轄區可以即時分享現金申報 / 揭露相關情報及資訊。司法管轄區可以透過國際刑警組織等國際執法組織的合作促進這些行動。該等國際事務也提供了分享現金走私偵測、攔截與調查的專門知識與培訓技術的機會。
51. 主動與國外對應方接觸是偵測洗錢 / 資恐的有力工具，特別是在產生懷疑，但證據不足以扣留貨幣 / BNI 或留置旅客的情形時。海關應指派一名國家聯絡人，以便與國際對等機關交流資訊，或利用出發地國或目的地國已存在的執法機制。經由聯繫旅客出發地司法管轄區的權責機關，可交叉檢查旅客所提供的資訊，確定是否存在可疑或不一致的情形（例如，對攜帶大量貨幣 / BNI 提供不同的原因）。如在調查後仍有疑慮，卻仍無法證明限制或拘留是否正當時，則事前警示或僅將懷疑的理由及旅客即將抵達等詳細資訊通知（取決於資訊之性質）旅客目的地的權責機關是很有幫助的。此舉將使目的地權責機關有機會重新評估旅客，確定是否

有充分限制或扣留的理由。

▪ **B. 偵測洗錢 / 資恐之措施**

52. 真實申報 / 揭露或不實申報 / 揭露可能同樣涉及洗錢 / 資恐。在為資恐或洗錢目的之非法跨境移轉現金及無記名可轉讓金融工具發展偵測及預防的措施時，各國進行攔截並中斷該等犯罪活動至關重要。本文前一小節中描述的辨識及鎖定技術同樣適用於此目的。上述所載之風險評估應以與資恐或其他非法資助活動有確定或潛在連結的方法、來源及目的地為基礎。
53. 各司法管轄區的第一步均為，確保海關人員及其他權責機關人員瞭解甚麼是洗錢及資恐。為提高該等人員之認知，最佳實務是，為該等人員提供充分的培訓，並提供簡化的資訊卡，載明：i) 建立申報 / 揭露制度的相關性與原因； ii) 相關法律架構，包括對洗錢 / 資恐刑事案件的定罪； iii) 紅旗警示及態樣之概述； iv) 對疑似洗錢 / 資恐案件後續步驟的指示。所有人員均須認知，即使在真實申報 / 揭露貨幣 / BNI 之情形下，也可能發生洗錢 / 資恐。建立及傳播有關現金走私策略及操作資訊的情資告示、通報或通訊，均有助於提高作業人員及管理人員的認知。此等通報通常有助於辨識現金走私技術，該等走私技術多與權責機關習以為常的毒品走私技術類似。
54. 此外，最佳實務是確保所有相關權責機關、金融機構及指定之非金融事業與人員均認知，申報 / 揭露不構成防制洗錢 / 打擊資恐之免責或政府認可該貨幣 / BNI 為合法。申報 / 揭露的存在不能取代金融機構及其他有義務機構驗證資金來源或進行定期或加強持續客戶審查，也不是金融機構及其他有義務機構簡化或減少客戶審

查的理由。相關監管機關發布的法規指引可有效加強對該等問題的認知。

▪ **C. 扣留 / 沒收貨幣**

55. 發生不實申報或不實揭露，或有合理理由懷疑洗錢或資恐時，鼓勵各國考慮對攜帶貨幣或無記名可轉讓金融工具跨境之人，就貨幣及無記名可轉讓金融工具之合法性負舉證責任。因此，如在此等情況下，特定人士無法證明貨幣或無記名可轉讓金融工具之合法來源及目的地，即可停止或扣留該等資金。各國可考慮在沒有刑事定罪之情況下，以符合 FATF 第 3 項建議之方式，沒收該等貨幣或無記名可轉讓金融工具。

▪ **VI. 後續作業：調查及起訴**

56. 第 9 項特別建議要求各司法管轄區確保不實申報 / 揭露之人，及與洗錢 / 資恐相關之實際跨境貨幣 / BNI 移轉之人，受到有效、相稱且具勸阻性的裁罰，無論是刑事、民事或行政處分。實務上，此意味著司法管轄區需要能夠調查及 / 或起訴並處罰此等行為。

▪ **A. 調查及 / 或起訴及處罰不實申報和揭露之措施**

57. 調查不實申報 / 揭露之原因可能會發現有用的情資，或有助於對旅客調查、起訴及 / 或處罰的資訊。
58. 對不實申報 / 揭露給予適當的處罰至關重要，因為這樣可以達到預防作用，而且可阻止可能的現金攜帶者。
59. 處罰並無公認最低或最高水準。但考慮到犯罪分子 / 犯罪網絡被

發現利用車手（人頭）移轉貨幣 /BNI，最佳實務是，以沒收移轉的金額作為處罰或作為額外措施。但如不實申報 / 揭露係基於有正當理由之錯誤所致者，沒收全部的移轉金額可能不恰當。

60. 禁止隱藏 / 走私貨幣及 BNI 或意圖為之的刑事處罰，對執法調查工作大有助益。犯罪組織非常清楚在執法上，隱藏的貨幣必須與犯罪所得相關連的法律規定。也因此，由於貨幣及 / 或違規者與犯罪活動的連結證據不足，查獲走私未遂的貨幣往往必須返還給違規者。隱藏 / 走私貨幣及 / 或 BNI 以逃避交叉通報規定的行為係被廣泛認可的紅旗警示指標，必須給予單獨的刑事處罰。

▪ **B. 調查及起訴洗錢 / 資恐之措施**

61. 最佳實務是海關確保其對疑似洗錢 / 資恐案件之處理，符合其權能以及司法管轄區的整體執法架構。依據海關之權能，海關可完全或部分處理一個檔案 / 旅客，或立即將之轉知予另一權責機關（例如警察或洗錢 / 資恐專責單位）。在海關有權調查洗錢 / 資恐案件但不具備法定權力（例如扣留貨幣 / BNI 或足以長時間留置旅客）之司法管轄區，最佳實務為，確保此類案件由具有所需能力及充分調查權限之其他權責機關處理。這可能需要實施特定機制、協議或其他安排，使該等權責機關可迅速介入並避免旅客在被釋放時離開司法管轄區的風險。
62. 如海關對其他可以在調查並起訴洗錢 / 資恐案件中扮演角色之權責機關（例如，FIU、執法及檢察機關）的具體需求有所瞭解，將增進該機制的效能。尤其當知悉鎖定目標或同夥先前已經提交跨境申報時，對正在進行的刑事調查將大有幫助。真實申報 / 揭露相關之歷史報告已被執法部門用來對正在進行中的洗錢或其他

刑事調查建立知識與意圖。這種意識的提高及 / 或培訓，佐以為蒐集證據與取得陳述之表格和範本，將有助於海關蒐集可能對調查或起訴有用的資訊，並將警示及提醒海關人員有關其他權責機關之需求。

## ▪ VII. 額外措施及最佳實務

63. 以下為司法管轄區可能選擇實施，且超出第 9 項特別建議及其註釋要求之額外措施的範例。
64. 司法管轄區可能將申報 / 揭露之門檻降低到第 9 項特別建議註釋規定之最低限度以下。在下列任一情形，此舉為謹慎的行為：i) 發現相當數量的旅客攜帶可疑數量，但低於第 9 項特別建議註釋規定之門檻的貨幣 /BNI； ii) 被鎖定目標之現金攜帶者所攜帶之金額符合貨幣管控制度之門檻規定； iii) 確保申報 / 揭露門檻適當且與司法管轄區相關，例如考量司法管轄區內之生活費用特別低。
65. 在某些情況下，司法管轄區可以選擇將攜帶貨幣 /BNI 金額低於規定門檻之旅客作為鎖定目標。基於經驗、情報及 / 或類型（例如，權責機關分享一個共同之檔案或背景，知悉特定旅客可能會運輸犯罪所得），此舉可能是適當的。確保此類案件有適當的立法機關，並制定明確的程序是很重要的。例如，在某些擁有先進電子支付系統之司法管轄區，即使擁有相對較少數量之貨幣已可能是異常甚至可疑的。開發及更新情報基礎之態樣有助於隨時使相關權責機關瞭解洗錢 / 資恐環境的趨勢。將該等類型納入海關、執法及檢察機關及 / 或法官人員之培訓計畫是有益處的。無論如何，確保該等人員認知洗錢 / 資恐可能發生且為刑事犯罪，無論適用於申報 / 揭露制度之門檻為何。



66. 司法管轄區可能採取的另一項措施為，不發行高面額紙幣。此舉限制了現金攜帶的手段，也增加了海關偵測大量現金移轉的能力（即大量現金走私），因為大量的小額紙幣將顯著增加須攜帶的數量與重量。
67. 在發行高面額紙幣的司法管轄區，貨幣權責機關最好在總體的層面上追蹤該等紙幣之流通情形，包括透過與從事跨境貨幣移轉的商業銀行的合作。尤其如偵測到有新的高面額紙幣流動情形，將這些資訊與相關之防制洗錢 / 打擊資恐權責機關分享是有用的。
68. 貨幣權責機關可採取之其他阻止現金攜帶者的措施：使用機器依序列表自動偵測並記錄個別紙幣；開發更多方法偵測並追蹤高面額紙幣，例如使用無線射頻辨識（RFID 標籤）；及鼓勵使用電子支付系統。

#### ▪ VIII. 紅旗警示 / 指標

69. FATF 開發了一系列用於偵測現金攜帶者的警示 / 指標。在許多情況下，出現一個以上之警示 / 指標將成為可疑活動之理由。
  - a) 旅客與風險區域或司法管轄區有連結。高風險司法管轄區包括：具有特定犯罪問題之司法管轄區；司法管轄區之國家機關沒有運作功能；缺乏海關之司法管轄區（即自由港口）；海關簡化之司法管轄區（即自由貿易區）；貪腐程度高之司法管轄區；不採用或不充分採用 FATF 建議之司法管轄區。旅客與風險區域或司法管轄區之連結可能包括下列內容：
    - i) 旅客之（前）國籍；
    - ii) 目的地之司法管轄區；
    - iii) 出發地之司法管轄區；



- iv) (其他)過境司法管轄區；及
  - v) 旅行過的司法管轄區。
- b) 貨物
- i) 持有非法貨物(亦即毒品、瀕臨絕種物種、仿冒品等)。
  - ii) 旅客與高風險貨物有關連；
  - iii) 對持有來自高風險司法管轄區之貨物缺乏解釋；
  - iv) 旅客異常持有少量貴重物品(即貴重金屬及寶石、藝術品及電子產品)；
  - v) 旅客持有(新)(預付費用)之行動電話，其電話簿中存有未知及/或少數號碼；
  - vi) 持有無法在目的地國家兌現之儲值卡。
- c) 旅客：
- i) 對申報/揭露制度及/或程序有所認識及/或有興趣；
  - ii) 積極尋求權責機關製作貨幣/BNI 進出口文件；
  - iii) 有相關犯罪前科；
  - iv) 有遺失或旅行證件或旅行證件被竊之紀錄；
  - v) 旅行目的不明或與旅客之背景不符；
  - vi) 拒絕食用船隻上提供之食物及飲料，顯示貨幣可能隱藏在體內；
  - vii) 由於身體上隱藏著大量現金而導致行動困難或體型異常；
  - viii) 旅客離開司法管轄區時持有的貨幣多於入境時持有的貨幣；
  - ix) 為重要政治性職務人士或嫌疑人；
  - x) 在邊境/空運)港口留下行李；
  - xi) 未攜帶行李或攜帶少量行李旅行；
  - xii) 意圖中止跨境行為；

- xiii) 對查緝動物反應過度及 / 或拒絕在查緝動物及 / 或其他偵測設備（即 X 光機）附近；
  - xiv) 有可疑之旅行歷史；
  - xv) 機票是在最後一刻購買者 / 以現金支付者 / 由第三人購買者。
- d) 文件
- i) 旅行證件頁面有破損以隱藏過去旅行紀錄；
  - ii) （疑似）使用不同旅行證件以隱瞞旅行紀錄；
  - iii) 旅行證件上註明之國籍與旅客不符。
- e) 綠色邊界（亦即非官方過境點）：
- i) 旅客試圖越過綠色邊界；
  - ii) 顯示無證件過境及無證件過境紀錄。
- f) 貨幣
- i) 高風險貨幣；
  - ii) 旅客持有之貨幣數量超過發行國之貨幣 / 金融管制門檻；
  - iii) 攜帶多種貨幣現金；
  - iv) 在邊境附近領取的貨幣；
  - v) 持有與旅客無關之司法管轄區之大量貨幣；
  - vi) 申報 / 揭露之金額與實際攜帶之金額不符；
  - vii) 無法解釋資金來源；
  - viii) 小面額、損壞及 / 或髒污的紙幣；
  - ix) 以隱晦形式攜帶的紙幣（超過預防盜竊所需）；
  - x) 持有偽造的貨幣或 BNI；
  - xi) 旅客在有可能被權責機關扣留貨幣 / BNI 時未表示異議。
- g) 模式
- i) 多名旅客顯然涉及類似的移動或呈現類似的旅行模式；

- ii) 反映非法貨物（即毒品）走私和人口販運路線之旅行模式；
70. 各司法管轄區同意，應將這些紅旗警示 / 指標傳遞給權責機關，包括通過下列管道：FATF 及各區域性防制洗錢組織（下稱「FSRBs」）；WCO 網絡；國際刑警組織；艾格蒙聯盟；聯合國反恐執行局及 1267 號決議委員會；國際貨幣基金組織及世界銀行。

## ▪ IX. 案例

71. 國際合作：在 2009 年 5 月時，A 國海關同意全力協助 B 國海關之起訴。此特定案件涉及 A 國權責機關在海關逮捕兩人及扣留大量貨幣。犯嫌自 B 國島嶼領土出發且直達 A 國。由於雙邊合作，B 國海關成功起訴 A 國權責機關先前逮捕之人。該等人士被依違反大宗現金走私罪起訴，期間展開三次調查，涉及從 B 國領土到 A 國之大量現金走私。這些調查與 A 國權責機關另外三次扣押有關，總金額約為 190 萬美元。
72. 國內合作：A 國海關注意到，不同組織經由「高速」船舶移轉之大筆現金走私數量有所增加。A 國島嶼的海關人員透過進行中的調查，取得從 A 國領土走私大量貨幣之資訊。某次事件中，海關人員與邊境防衛及海空權責機關攔截了兩艘未開啟航行燈之船隻。隨後搜查該船隻時尋獲並扣押了隱藏在行李箱內約 170 萬美元的現金，同時逮捕了兩名人士。在另一次單獨且不相關之事件中，海關權責機關與邊境保衛權責機關及 A 國領土警察協調合作，在該島嶼東南部攔截一艘快速船隻。搜查該船後發現該船內藏匿 210 萬美元。根據調查，該現金將用於在鄰近 B 國及 C 國之免稅區購買約 500 公斤古柯鹼，再將之走私到 A 國之領土。

73. 國內及國際合作：在扣押 15 萬美元後，A 國當地執法機關聯絡海關，並提供了執法行動期間所蒐集的情報。該等資訊轉發至海關專責辦公室，該辦公室開始調查參與大筆現金走私活動的人士。此項調查初期逮捕數人並緝獲總計約 100 萬美元及 200 公斤大麻。在調查後期，海關辦公室與 B 國權責機關進行協調，並針對犯罪同夥及 B 國三個販毒集團展開調查。根據 A 國海關提供的證據以及跨國合作，B 國權責機關採用特殊調查技術協助 B 國內之洗錢調查。在此涉及多個司法管轄區的調查中，B 國內約有 12 人遭到逮捕。在 B 國被逮捕的人隨後大多被引渡到 A 國。
74. 統計資料及工作小組：A 國設立一個國內工作小組（專案小組），其成員來自執法機關、海關、情報部門及 FIU。該小組負責處理使用申報 / 揭露作為洗錢手段的案件。為此，該小組蒐集統計資料，以確定最常被用於申報 / 揭露貨幣 / BNI 的入境港口。其次，該小組確認與申報 / 揭露相關之自然人及法人。該等資訊加上 FIU 之資料便更加完整。基於專案小組之統計分析工作，其權責機關成員可辨識並打擊現金攜帶者。
75. 將申報 / 揭露與可疑交易報告進行比對：旅客向 A 國海關申報 / 揭露 2 萬歐元，海關立即將文件寄送予 FIU，後者將申報 / 揭露與其資料庫中之可疑交易報告進行比對。FIU 可經由另一人士將旅客與幾個與現金有關之疑似洗錢或資恐交易報告連結。進一步比對執法資料庫發現，該旅客與數個性剝削案件有關。
76. 涉嫌人：A 國的海關瞭解涉嫌人涉及產生犯罪所得的犯罪行為，並試圖將資金從 A 國運出，惟該行動因其涉嫌人的身分而被中止。該等人士被搜查時，權責機關查獲近 10 萬澳元（9 萬美元）的現金尚未申報。該等資金遭扣押，涉嫌人被指控未申報貨幣而被定

罪。該貨幣被沒收，其中很大一部分用於賠償被詐欺人士。

77. 協助第三國：在進入 A 國時，1 號嫌疑人未申報 / 揭露 3 萬澳元（2 萬 7 千美元）。在因未申報 / 揭露而被拘留之同時，比對執法資料顯示，1 號嫌疑人及相關人士收取來自 B 國的大額資金，隨後立即將同額資金移轉到 C 國。儘管兩名嫌疑人中有一位是失業學生，但這兩人似乎也擁有許多有價值的財產。進一步調查顯示，該等人士在 C 國有多筆交易涉及不實稅務扣繳。C 國權責機關雖尚未知悉前述犯罪事實，但基於前述未申報 / 揭露之情況即可被告知。
78. 使用商業航空公司：X 光安檢點之機場安全人員查獲大量貨幣隱藏在公事包暗底。安全人員通知海關，海關隨後搜查正在同一國際航班登機之乘客。在乘客登機前，以廣播通知乘客（在出發國家）申報現金之規定。一名嫌疑人隨後以低於申報要求之金額申報現金。在登機時，該嫌疑人在空橋被攔下來並告知申報規定，並被給予修改之前申報的機會。在該嫌疑人選擇不修改後，被查獲攜帶之貨幣遠遠超過申報數量，該等現金並立即遭扣押。
79. 使用私人車輛：經由陸上邊境口岸瞭望，B 國截獲總計 16 萬 5 千美元的犯罪所得。被觀察的對象是從 A 國返回。經檢查卡車後，警察注意到乘客側的安全氣囊蓋鬆動，官員拆下塑膠蓋子後，露出一個假隔間，並經查獲一捆現金。此外，該車輛的乘客也攜帶大量現金。
80. 使用航空包裹：根據在 X 國特定企業的國際快遞貨物中，被查獲的兩次大筆現金流出，C 國的執法機關展開調查。該貨幣運往一個受到關注的國家。位於 X 國的企業及其所有人最終被認定為已知及指定的中東恐怖組織成員。

FATF



[www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)

2010年2月19日