

FATF



## 最佳實務文件

使用 FATF 建議打擊貪污

2013 年 10 月



FATF



## 最佳實務文件

使用 FATF 建議打擊貪污

2013 年 10 月



## 防制洗錢金融行動工作組織

FATF（防制洗錢金融行動工作組織）是一個獨立的政府間組織，旨在發展與提升政策，保護全球性金融體系，以對抗洗錢、資恐以及資助絕大規模毀滅性武器擴散。FATF 建議已成為全球防制洗錢（AML）與打擊資恐（CFT）的公認標準。

如欲進一步瞭解 FATF，請造訪網站：

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

© 2013 FATF/OECD。保留一切權利。

未經事前書面同意不得再製或翻譯本出版品。

如欲再製或翻譯本出版品之全部或部分內容，應向 FATF 秘書處申請授權，

秘書處設址於：法國 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16

（傳真：+33 1 44 30 61 37，或發送電子郵件至：[contact@fatf-gafi.org](mailto:contact@fatf-gafi.org)）

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 2021 年 12 月印製

# 目 錄

I. 簡介 .....	3
II. 與反貪污專家最相關的 AML/CFT 措施.....	8
瞭解國家風險和協調.....	9
預防措施和紀錄留存 – 保護私部門機構並提高透明度.....	10
偵查、調查、起訴和沒收.....	18
國際合作.....	22
III. 貪污相關的風險因素.....	23
IV. AML/CFT 專家與反貪污專家合作的最佳實務 .....	32
主管機關之間的協調以及職務介紹.....	32
執法機關.....	35
主管機關.....	36
金融情報中心.....	37
與私部門合作.....	39
國際合作.....	40
資產返還.....	41
V. AML/CFT 與反貪污機構間成功協調合作之實例.....	44
參考文獻.....	51

## 縮寫對照表

<b>AC</b>	反貪污 (Anti-Corruption)
<b>AML/CFT</b>	防制洗錢 / 打擊資恐 (Anti-money laundering/ Countering the financing of terrorism)
<b>ACWG</b>	廉政工作小組 (Anti-Corruption Working Group)
<b>DNFBP</b>	指定之非金融事業或人員 (Designated non- financial businesses and professions)
<b>FIUs</b>	金融情報中心 (Financial intelligence unit)
<b>ML/TF</b>	洗錢和資恐 (Money laundering and terrorist financing)
<b>PEP</b>	重要政治性職務人士 (Politically exposed person)
<b>STR</b>	可疑交易報告 (Suspicious transaction report)
<b>UNCAC</b>	聯合國反貪污公約 (United Nations Convention against Corruption)
<b>UNODC</b>	聯合國毒品暨犯罪辦公室 (United Nations Office on Drugs and Crime)

# 使用 FATF 建議打擊貪污的最佳實務文件

## 1. 簡介

1. 各國為打擊洗錢和資恐（ML/TF）而採取的措施可說是強而有力的工具，足以用於打擊貪污。大量犯罪所得都是由貪污罪產生的，除貪污罪外，此類所得的來源還包括行賄、挪用公款、影響力交易、濫用職權，以及公部門和私部門內透過各種非法手段的其他違法行為。貪污罪的動機通常是為了獲得私利<sup>1</sup>。貪污所得通常經過漂白，因此不畏懼受到偵查或沒收，有鑑於此，貪官和貪污人士竭盡全力掩飾其身分和原始資金來源，以便將貪污產生的資金以不被發現的方式併入金融體系，再用以購買資產。同樣地，貪污案件常見到行賄者往往試圖藉由洗錢計畫掩蓋其與貪官間的財務關係（包括資

---

<sup>1</sup> 本文提及的貪污和其他相關罪行，涵蓋了《聯合國反貪污公約》（UNCAC）所定義的罪行範圍，包括公職人員收賄和挪用公款、私取、影響力交易、濫用職權，以及公職人員財產來源不明罪（第 15 至 20 條）和私部門收賄和挪用公款（第 21 至 22 條）。此罪行亦應適用賄賂提供方，即個人和實體行賄的犯罪行為。《關於打擊國際商業交易中賄賂外國公職人員行為之公約》（The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions，OECD 反賄賂公約）要求締約國將賄賂外國公職人員的行為定為刑事犯罪。

金目的地)。《聯合國反貪污公約》(United Nations Convention against Corruption, UNCAC)<sup>2</sup>是唯一公認具有法律約束力的反貪污公約，其中強調了在反貪污背景下打擊洗錢的重要性，要求締約國將洗錢定為犯罪，採取有效的洗錢防範措施，並敦促追回貪污所得和建立金融情報中心。

3. 2013年9月聖彼得堡峰會上，G20領袖宣言強調，善加利用防制洗錢和打擊資恐(AML/CFT)措施來打擊貪污，持續是G20和防制洗錢金融行動工作組織(FATF)之間的反貪污專家，應不斷加強合作的重要領域。G20支援FATF打擊貪污的工作，也願意持續投入此類議題。此外，G20廉政工作小組(ACWG)持續與FATF聯手處理這方面的問題。FATF非常感謝G20 ACWG成員對本文的支援和投入，FATF和G20 ACWG成員之間的協作討論特別有價值，有助於鞏固AML/CFT和反貪污工作的協同作用。
4. FATF的目標是制定標準並促進有效執行法律、法規和執行措施，藉以打擊洗錢和資恐以及對國際金融體系完整性的其他相關威脅。FATF制定一系列建議(FATF建

---

<sup>2</sup> 在墨西哥城舉辦高層簽署會議之後，《聯合國反貪污公約》又可稱為《梅里達公約》(Mérida Convention)。聯合國大會於2003年10月通過反貪污公約，隨後於2005年12月生效。截至2013年7月30日，聯合國反貪污公約共有167個締約國。



議），此類建議旨在對抗洗錢、資恐以及資助大規模毀滅性武器擴散的國際標準。*FATF* 建議最近一次修訂是在 2012 年，確保建議的內容為最新且貼近現況，並期望可供各國通用<sup>3</sup>。

5. *FATF* 建議制定的 AML/CFT 標準是打擊貪污的重要工具，因為其支援發現、追蹤、沒收和返還貪污所得的工作（如適當），並促進國際合作。*FATF* 建議的重點是打擊洗錢和資恐，但其中涵蓋識別貪污風險的具體措施，例如要求各國將貪污和行賄定為洗錢行為，要求金融機構採取行動以抵減重要政治性職務人士（PEP）所帶來的風險，要求各國設立適當機制，足以透過沒收來追回犯罪所得，並要求各國執行《聯合國反貪污公約》。
6. 儘管 *FATF* 建議中的特定措施已常用於打擊貪污，而反貪污公約也用來因應 ML/TF 問題，但即便如此，部分反貪污（AC）專家<sup>4</sup>和 AML/CFT 專家可能仍不完全瞭解可用的多元 AML/CFT 和反貪污措施，以及其各自收集的資訊和展開的工作。這些工具、資訊和專業知識可同時用以支援反貪污和 AML/CFT 專家預防和偵查貪污和 ML/TF，亦可支援相關調查、起訴作業或國內 / 國際

---

<sup>3</sup> FATF (2012a)。

<sup>4</sup> 本文中「反貪污專家」一詞係指所有相關 AC 從業人員及其所屬機構，類似於 FATF 使用的「AML/CFT 專家」一詞。反貪污專家的另一個雷同術語為「反貪污社群」。

合作，同時有助於追回貪污所得。

7. FATF 召集 AML/CFT 和反貪污社群舉辦了一場聯合會議，在會議中，FATF 瞭解到，雖然 AML/CFT 和反貪污工作相輔相成，但兩方並非總是能夠有效地齊聚共事<sup>5</sup>。根據各國的經驗，AML/CFT 和反貪污專家一致認為，若能有進一步的工具，幫助提升兩方對 AML/CFT 措施的理解以及在反貪污工作的應用，這將有助於大大促進打擊洗錢和貪污工作。
8. 本文以既有工作為基礎，針對如何使用 AML/CFT 措施打擊貪污，為決策者和從業者提供指引和最佳實務。
9. 除了一系列 *FATF* 建議的態樣研究和指引與反貪污工作相關外，以下文件也特別聚焦於打擊貪污<sup>6</sup>：
  - 有關使用 *FATF* 建議支援打擊貪污的作業要點與資訊說明（貪污資訊說明）：貪污資訊說明最初於 2010 年發佈，後於 2012 年更新，旨在向一般大眾說明如何運用 AML/CFT 措施打擊貪污。
  - 重要政治性職務人士指引（第 12 和 22 項建議）（2013 年）：本指引文件旨在協助各國和私部門

---

<sup>5</sup> FATF 分別於 2011 年 2 月、2012 年 10 月和 2013 年 10 月舉辦了 3 次貪污專家會議（與 G20ACWG 聯合舉辦），為 AML 和 AC 專家提供了一個意見交流的國際平台。主席對前述會議的摘要結果請參見 [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)。

<sup>6</sup> 相關報告請參見 [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)。

制定和實施措施，以落實有關 PEP 的第 12 和 22 項建議。

- *貪污所得洗錢的具體風險因素：對申報實體的協助*（2012 年）：本報告旨在為金融機構和指定之非金融事業或人員（DNFBPs）提供協助，輔助其進一步分析和理解與貪污所得洗錢相關的特定風險因素。
- *貪污所得洗錢*（2011 年）：本報告透過從業者的角度分析個案，進一步分析用於洗錢的態樣，以協助理解所使用的洗錢技術。

10. 本文中，貪污所得係指因貪污罪所衍生或產生的相關資金（即犯罪工具）以及所得。貪污所得的來源可以是公部門和私部門的貪污和其他相關罪行，包括行賄、挪用公款、影響力交易、以及公私部門濫用職權。就行賄案件而言，應體認涉及交易的雙方認識都構成涉及貪污所得，資金來自行賄的個人或實體，然後由貪官收賄。貪污所得包括行賄以換取不正當的商業優勢，其中所涉資金通常十分可觀<sup>7</sup>。
11. 本文第二節聚焦於對反貪污專家特別實用的 *FATF* 建議，並針對其為反貪污工作增加的價值提供相關指引。第三節說明反貪污和 AML/CFT 從業人員可能遇到貪污指標的風險領域。識別並鎖定貪污行為，如可行，

---

<sup>7</sup> 貪污所得及其洗錢方式的詳細資訊請參見 FATF（2011）。

應將貪污案件移交相關主管機關，這是 AML/CFT 社群向反貪污社群提供協助的一種重要方式。第四節為 AML/CFT 社群和反貪污社群聯合打擊洗錢和貪污提供指引，其中包括概述 AML/CFT 和反貪污相關的關鍵機構，這些機構間可共享和交換資訊。最後，第五節就 AML/CFT 與反貪污機構間成功協調合作提供多個實例。

## II. 與反貪污專家最相關的 AML/CFT 措施

12. *FATF 建議*中的 AML/CFT 要求為反貪污專家提供了實用的工具包括可支援防貪與嚇阻工作、貪污偵查、調查和起訴，國內外合作以及追回貪污所得。但反貪污專家並非總是掌握 AML/CFT 專家負責的工作範圍，也不一定瞭解 AML/CFT 工具提供哪些強大功能或所收集資訊的用處。對於尚未將 *FATF 建議*充分納入本國法規並有效實施的國家，這些措施對反貪污工作的助益，可能有助於反過來促進這些國家願意充分實施 *FATF 建議*。
13. 本節資訊的分享對象的主要鎖定反貪污專家，但也有助於 AML/CFT 專家瞭解哪些 AML/CFT 措施對其反貪污同仁有幫助。本節目的不是為了總結或重複 *FATF 建議*，而是強調對預防和打擊貪污特別實用的建議。

以下重點介紹的幾項 *FATF* 建議是其他指引文件的主題，其並非為了重複文件內容，而是提供一概覽，並指出可獲得更多資訊的來源。

14. 雖然 *FATF* 建議提出的所有 AML/CFT 措施或部分措施的組合，皆有助於輔助反貪污工作，但最實用的方面包括：（i）瞭解國家風險和協調；（ii）預防措施和紀錄留存，包括客戶盡職調查；（iii）偵查、調查、起訴和沒收；（iv）國際間協調。

### **瞭解國家風險和協調**

15. 根據 *FATF* 建議，各國應識別、評估和理解本國的洗錢風險，並採取與這些風險比例相符的行動（第 1 項建議）。全面風險評估應納入考量貪污所得洗錢所造成的風險，並應諮詢反貪污專家對風險評估提供意見。此外，全面洗錢和資恐風險評估為反貪污專家提供實用的資訊，可供其進一步瞭解貪官和貪污人士洗錢的方式。
16. 根據 *FATF* 建議，各國應就 AML/CFT 目的，設立國家協調與合作的機制（第 2 項建議），為此，許多國家設立常設委員會或多機構組織。這些機制應納入反貪污機構為多機構組織的一環，邀請其對 AML/CFT 政策問題提供意見，特別是負責調查和起訴貪污及其他相關洗錢前置犯罪的機構。

## 預防措施和紀錄留存 – 保護私部門機構並提高透明度

17. 貪官和貪污人士需要能夠使用金融體系，才能取得並使用其經由貪污獲得的收益購買資產，作日常花費。貪官和貪污人士可透過幾種機制漂白非法所得，包括使用金融產品和服務、把關者，以及購買高價值資產。在不透明的情況下，貪污行為很容易逃過法律制裁，因為這類情況下，犯罪所得會成功漂白以至於無法追溯到潛在的貪污活動，例如資產所有權遭到掩蓋，交易和轉讓未有完整（或完全沒有）稽核追蹤。
18. FATF 瞭解金融機構（例如銀行、證券公司、保險公司、外匯交易商和匯款人）和 DNFBPs（例如賭場、律師、會計師、不動產經紀人、貴金屬和寶石交易商以及信託及公司服務業者）的弱點，因此 *FATF* 建議的措施，應有助於防範濫用前述實體及其所提供的產品和服務。為提高金融體系的透明度，*FATF* 建議要求業務關係和交易均留存可靠的書面紀錄，並揭露資產的真實所有權和移轉紀錄。以下概述與反貪污最相關的預防措施。

### **防貪並保護金融機構和 DNFBPs 免遭濫用**

19. 從過去的貪污案件可看出，一旦金融機構由貪官擁有或遭滲透，通常會成為貪污所得的洗錢場所。有效實施 *FATF* 建議，例如金融機構和 DNFBPs 的所有權人、

控制人和員工接受適當審查，設立適當系統以確實遵守 AML/CFT 要求，這些措施都有助於保護指定的金融機構和 DNFBPs，使其免於遭受犯罪影響，在管理和所有權方面而言更尤其如此。金融機構的此類審查作業應採用「適用與適當」（fit and proper）標準，以防範貪污人士和其他罪犯獲得銀行或賭場等機構的控制權，因為此類機構可用於助長非法活動（第 26 和 28 項建議）。有效實施 FATF 建議中的通匯銀行業務要求，亦有助於抵減國家金融機構與貪官控制的實體往來時的部分風險。對於跨境通匯銀行業務，金融機構必須進行盡職調查，評估洗錢和資恐風險，而後才能建立通匯銀行業務關係，但應禁止金融機構與空殼銀行建立通匯銀行業務關係（第 13 項建議）。

20. 金融機構和 DNFBPs 亦須審慎篩選員工以確保高標準，各國應要求金融機構和 DNFBPs 將此項措施納入機構的 AML/CFT 計畫。這有助於防範貪污人士滲透或以其他方式濫用金融服務業者（第 18 和 23 項建議，以及第 18 項建議注釋）。

### **客戶盡職調查**

21. 客戶盡職調查（CDD）是明確瞭解客戶關係（包括所有相關方）的過程，目的是有效掌握和管理由該關係引發的風險。CDD 可有效抵減貪污罪相關的洗錢

風險，亦可有效支援貪污行為的調查和起訴作業。建立業務關係或代表客戶進行交易時，金融機構和 DNFBPs 必須驗證客戶和代表客戶行事之人的身分，以及最終擁有或控制法人客戶（例如公司）或法律協議客戶（例如信託）之人的身分（第 10 項建議）。

22. 對於識別和驗證客戶身分以及必要客戶和交易資訊，金融機構和 DNFBPs 必須採取哪些程度的措施，取決於洗錢或資恐風險的等級，這應遵照 *FATF 建議* 和適用的國家法律。對於客戶風險、國家或地域風險等因素，經過貪污的普遍性、產品服務、交易或交付等風險評估後，如果判定客戶或交易具有較高的洗錢風險，必須採取其他預防措施。這些預防措施有助於預防並提升透明度，進一步使貪污人士難以匿名展開業務，或藉他人之名義、公司結構或複雜的法律協議掩蓋自身業務關係和交易。
23. CDD 措施中必要的資訊收集有助於金融機構和 DNFBPs 遏止貪官濫用金融機構和 DNFBPs 提供的服務來漂白貪污所得。執行 CDD 另可讓金融機構和 DNFBPs 識別可疑行為，進而提出可疑交易報告。對於貪官的情況而言，這尤有價值，因為如果貪官沒有明確合法目的，卻擁有超出公職正常收入的款項，即可合理懷疑這些額外款項的性質。此外，金融機構和 DNFBPs 收集的 CDD 資訊提供了寶貴的書面線索，可



用於調查和起訴貪污行為。若能夠結合有效的交易監控程序，CDD 還可透過識別異常或可疑行為，協助發現私部門的貪污情事。有效實施和監督 CDD 要求確保可提供必要資訊，進而支援反貪污工作，實際案件已證明，這方面的資訊對於貪污調查和起訴可說是相當寶貴的資源<sup>8</sup>。

### **重要政治性職務人士**

24. 政治人物（PEP）是目前（或曾經）受託擔任重要公共職能的個人，鑑於 PEP 的職位，一般認為許多 PEP 會濫用職權進行洗錢和相關前置犯罪，包括貪污。為因應此類風險，*FATF* 建議要求各國確保金融機構和 DNFBPs 採取適當措施，除防範 PEP 濫用金融體系外，要能夠在實際發生濫用行為時及時發現（第 12 和 22 項建議）。對於貪污政治人物及其家庭成員和密切相關人士，CDD 和其他預防措施可說是有效抵減洗錢風險的措施，並可支援相關調查和起訴作業。
25. 各國應要求金融機構和 DNFBPs 設立適當的風險管理系統，足以判定客戶或實質受益人為外國 PEP 或其家庭成員或密切相關人士。除執行一般 CDD 措施外，應規範金融機構在建立或維持此等業務關係前，必須

---

<sup>8</sup> 詳細資訊請參見 FATF（2011）。

獲得高層主管核准，並應採取合理措施以判定該外國 PEP 的財富來源和資金來源，同時應對業務關係執行加強客戶盡職調查措施（包括加強監控）。

26. 根據 *FATF* 建議，各國應要求金融機構採取合理措施，判定客戶或實質受益人為國內 PEP 或受託於國際組織擔任重要職務之人，接著再評估其業務關係的風險。金融機構和國家應透過風險評估作業判定國內 PEP 相關的風險等級。對於與國內 / 國際組織 PEP 的更高風險的業務關係，應規範金融機構在建立或維持此等業務關係前，必須獲得高層主管核准，並應採取合理措施以判定該 PEP 的財富來源和資金來源，同時應對業務關係持續加強監控。
27. 針對 PEP 採取適當措施，有助於偵查公職人員和目前（曾經）位居重要公共職能<sup>9</sup>之他人，是否可能濫用職權或影響力藉以牟取私利。
28. 事實證明，有效實施 PEP 要求對權責機關、金融機構和 DNFBPs 來說，相當具有挑戰，為輔助實施作業，*FATF* 特別提供 *重要政治性職務人士指引*<sup>10</sup>。本指引彙整各國家、國際組織、私部門和非政府組織的經驗，

---

<sup>9</sup> 例如國家元首、資深政治人物、政府行政司法或軍事高階官員、國營企業管理高層、重要政黨高層或國際組織的管理高層，如 *FATF* 建議的術語表之定義。

<sup>10</sup> *FATF* (2013a)。

旨在協助主管機關和金融機構有效實施此要求。若有意尋求有關 PEP 要求的進一步指引，建議閱讀該指引文件。

### **紀錄保存**

29. 交易紀錄和 CDD 紀錄可有效支援執法單位進行調查和起訴貪污罪，包括追回資產。根據 FATF 建議，各國應規範金融機構和 DNFBPs 保存和維護所有客戶身分識別紀錄、交易和帳戶紀錄以及業務往來書函，以便及時向主管機關提供相關資訊（第 11 和 22 項建議）。此類紀錄保存措施旨在保存可靠的書面足跡，相關主管機關可用於追蹤貪污所得，並作為貪污和其他罪行的證據以提起訴訟，最終追回該等罪行的犯罪資產。所留存的紀錄應足以利用重建交易來追蹤資金。

### **資金透明流動 - 電匯和現金攜帶**

30. 貪官通常會設法將犯罪所得儘速轉移到另一個司法管轄區，以免在本國遭到查獲。電匯可用於快速轉移貪污所得並掩蓋資金來源，為抵減此一風險，電匯必須隨附所有必要資訊，藉以識別匯款人和收款人，金融機構還須確保，與客戶有關的此類資訊均已經過驗證並確認準確性。此外，應規範金融機構監控電匯情形，並在電匯未附帶必要資訊時，立刻採取適當措施（第

16 項建議），這些措施要能夠確保有充分資訊可用於追蹤電匯，並識別資金的來源和去向。

31. 根據 *FATF* 建議，各國還應採取措施偵查貨幣和無記名可轉讓金融工具的實體跨境運輸，包括使用申報制度及 / 或揭露制度，藉此抵減貪污所得未能遭查獲的風險（第 32 項建議）。此類措施旨在確保跨境運輸的現金或無記名可轉讓金融工具，無論是個別人士直接攜帶、以郵件寄送或以貨櫃貨物運送，均應留下可追蹤的書面足跡。各國於本國法律落實此類措施時，應確保國內各相關主管機關間經過充分協調，且該法律制度應盡可能考慮到潛在的國際合作行動。

### **金融集團內的資訊共享**

32. 根據 *FATF* 建議，金融集團應在整個集團範圍內實施防制洗錢和資恐的計畫，包括基於 AML/CFT 目的於集團內共享資訊的政策和程序（第 18 項建議）。反貪污專家應瞭解與金融集團共享資訊的要求，因為 CDD 和交易資訊可能成為調查人員追蹤國際貪污所得流向的寶貴資源。

### **法人及法律協議的透明度**

33. 法人實體成為貪官和貪污人士最具吸引力的洗錢工具。案例顯示，貪官通常透過成立公司或其他法人或

法律協議進行洗錢，藉此規避偵查並掩蓋資金來源。各國應採取措施，確保其主管機關及時獲得充分且準確的資訊，準確識別擁有或控制法人（如公司）及法律協議（例如信託）之個人，並加以防範濫用法人洗錢（第 24 和 25 項建議）。

34. 根據 *FATF* 建議，國家內成立的所有公司都應妥善註冊，並至少在註冊管理機構中留存一份基本資訊。應要求所有公司取得並紀錄有關公司及其董事的基本資訊。另應要求各國建立適當機制，確保其主管機關可及時從不同管道取得實質受益人資訊，包括要求公司積極取得受益所有權資訊以供留存的公司註冊處，或利用既有資訊（例如，金融機構或政府機關持有）於必要時判別實質受益人的身分<sup>11</sup>。
35. 各國應要求意定信託的受託人，根據其受管轄之法律，對委託人、受託人、保護者（如有）、受益人或受益人類別之身分，以及對信託進行有效控制的其他自然人之身分，獲取並持有充分、準確且最新的資訊。所有國家應規範，受託人以受託身分行事時，務必對金融機構和指定之非金融事業揭露身分，執法單位應具備所有必要權限，足以取得有關信託及受益人所持有受益所有權之及時資訊，金融機構和 DNFBPs

---

<sup>11</sup> 詳細資訊請參見第 24 項建議注釋。

亦同<sup>12</sup>。

36. 此外，金融保密法不得阻撓實施 AML/CFT 措施，包括旨在提高金融體系透明度，進而促進預防、偵查和起訴貪污的措施（第 9 項建議）。
37. 儘管事實證明，要能夠有效執行此要求，對主管機關、金融機構和 DNFBPs 皆頗具挑戰性，但這些措施有效提升所有權的透明度，使貪污所得藉助公司或信託公司藏匿行跡更加困難。反貪污專家應掌握，在法人和法律協議營運據點所在的國家，有哪些機制可用於獲取法人和法律協議的資訊（包括受益所有權的資訊）。

### **偵查、調查、起訴和沒收**

38. 根據 *FATF* 建議，各國應落實國內的 AML/CFT 措施，因為這些措施是寶貴的工具，有助於追查資產、進行金融調查以及協助沒收貪污和相關犯罪所得。這些工具對貪污案件而言可帶來附加價值，對於幾乎難以提出相關洗錢指控的案例也是如此。
39. 根據 *FATF* 建議，應擬定適當法律架構和機制，除為了警示主管機關注意金融體系中的可疑活動外，也要那個賦予主管機關充分權力對此類活動展開調查和起訴，以及扣押、凍結和沒收犯罪所得資產。此類要

---

<sup>12</sup> 詳細資訊請參見第 25 項建議注釋。

求包括將洗錢定為刑事犯罪，並將貪污和行賄列為前置犯罪、擬定沒收犯罪所得的法律架構，以及設立機構和法律架構以獲取資訊和收集並分析可疑金融活動申報。

### **凍結、扣押和沒收貪污所得**

40. AML/CFT 措施是相當寶貴的工具，使凍結、扣押和沒收貪污相關的資產成為可行的選項。各國必須推行有效的法律和程序以凍結、扣押和沒收遭竊資產、貪污所得和洗錢財產，包括要能夠回應外國機關提出的要求，同時也要保護善意第三方的權利（第 4 項建議）。沒收貪污所得是反貪污專家剝奪貪官和貪污人士不義之財的重要機制。各國可透過剝奪犯罪者和其他人從此類犯罪所獲得的利益，藉此消除從事貪污活動的動機。
41. 許多國家目前已針對沒收行動擬定充分的法律架構，包括非定罪為基礎之沒收。然而，實際上，行動往往不夠迅速，資產通常很快遭到隱匿或轉移到國外，有鑑於此，必須有強大的國內外合作關係，確保主管機關經由 AML/CFT 措施收集而來的金融情報，能夠為主管機關有效運用在貪污和相關洗錢案件中，協助最終頒布強制沒收的命令並實際沒收所凍結 / 扣押的外國資產。

42. 各國應設立有效的機制以採取協調一致的執法行動，將沒收資產轉移給外國政府（如果適當），或若替代機制可行，應根據國內法將該等資產歸還給污罪受害者的個人 / 實體。各國另應針對存放扣押和沒收的資產考慮設立適當機制，確保適當保留此類資產，直至獲得最終沒收裁定為止，該機制另應規範能夠如何基於合法目的使用沒收資金，包括賠償受害者、適當執法用途和其他適當目的。此要求促進保護和賠償貪污罪受害者，亦有助於針對資產已藏匿到國外的情況下追回相關資產（第 4 和 38 項建議）。
43. FATF 針對其在 *FATF 建議* 下所規範沒收措施進一步提供指引原則，以利反貪污專家理解凍結、扣押和沒收犯罪所得之機制的範圍和性質<sup>13</sup>。

### **法律架構**

44. 根據 *FATF 建議*，各國必須將適用於所有嚴重犯罪的洗錢行為定為刑事犯罪，而洗錢的前置犯罪必須包括貪污和行賄罪（第 3 項建議）。洗錢罪行為反貪污專家提供了一個重要工具，可用於鎖定處理貪污所得資產之人，並允許主管機關追溯除洗錢犯罪外，還涉及貪污犯罪之人。

---

<sup>13</sup> 詳細資訊請參見 FATF（2012d）。



## **金融情報中心 (FIU) 和可疑交易報告 (STR)**

45. 有效 AML/CFT 制度的基本要件是，金融機構和 DNFBPs 務必向金融情報中心 (FIU) 申報可疑交易 (第 20 項建議)，而金融情報中心在一國家的 AML/CFT 情報網絡中發揮著核心作用。儘管金融情報中心的運作模式各不相同，但該中心必須為一中央機構，主要接收和分析可疑交易報告 (STR) 以及根據依法必須接收的資訊 (例如現金交易報告或電匯報告)，隨後並宣告分析結果。重要的是，金融情報中心應不受不當的政治、政府或產業影響或干擾，因為此類干擾可能會損害其運作的獨立性 (第 29 項建議)。
46. 實際上，經由可疑交易報告和金融情報中心分析，已成功發現貪污活動、觸發貪污調查，目前也用於支援貪污活動的金融調查。可疑交易報告和金融情報中心分析是機具價值的金融情報，可幫助識別並追蹤貪污所得<sup>14</sup>。反貪污專家也應掌握其所在的司法管轄區內，其他類型的報告，因為此類報告可能帶來附加價值，包括用以追查貪污所得，如門檻交易報告、跨境流動或電匯報告。此外，許多金融情報中心已建立起國際網絡，可為反貪污專家提供交流反貪污事宜的機會。
47. 務必有效落實 FATF 建議，如此才能盡可能支援反貪

---

<sup>14</sup> 詳細資訊請參見艾格蒙聯盟 (2011)。

污工作，為充分實施，各國須向監理機關提供足夠資源和權力，確保金融機構和 DNFBPs 遵守各 AML/CFT 義務（第 26、27 和 28 項建議）。

## 國際合作

48. 為了打擊貪污，各國需要實施有效的法律和機制，俾使其能夠提供廣泛的司法互助（MLA）、執行引渡請求或經由其他方式促進國際合作。此方法同時適用於跨國貪污和大宗貪污案件，兩者通常都涉及國際層面，因為貪官往往會將犯罪所得轉移至國外以避免遭查獲。有效且及時的國際合作，對於追回貪污相關資產可說是至關重要，因此應根據現有雙邊協定（包括聯合國反貪污公約等國際公約）以及 *FATF* 建議，建立必要的國際合作法律架構。
49. 根據 *FATF* 建議，各國應設立有助於促進各方機構進行國際合作與協調的機制，包括決策者、金融情報中心、執法單位、監理機關和其他主管機關；根據 *FATF* 建議，各國應實施一強而有力的資訊共享架構；根據第 37 項建議，各國應在調查和起訴洗錢及其相關前置犯罪方面，提供最廣泛的司法互助；根據第 38 項建議，各國應有權根據外國機關之要求，迅速識別、凍結、扣押和沒收犯罪所得。若司法互助的門檻是必須有雙重犯罪，此時關鍵即在於各國應將廣義的貪污和相關

犯罪和洗錢行為一律定為刑事犯罪。此外，各國應設立適當的法律架構，俾使主管機關得以迅速、有建設性且有效地提供最廣泛的國際合作，包括透過金融情報中心進行資訊交流（第 40 項建議）。鑑於主管機關之間共享資訊的潛在速度，在正式提出司法互助請求之前，透過非正式管道進行的此類國際合作，對於貪污調查尤有價值。

### III. 貪污相關的風險因素

50. 有效 AML/CFT 制度需針對 ML/TF 風險進行評估，以利金融機構和主管機關研擬和實施適當措施，有效防範犯罪所得的洗錢行為。業務關係或交易相關的洗錢風險等級高低，背後取決於眾多影響因素，包括客戶風險、國家或地域風險以及產品和金融工具風險。本節內容一一說明與 AML/CFT 和反貪污專家最切身相關的風險因素，這些因素有助於發現和追蹤貪污相關的資金和資產。

#### **重要政治性職務人士 (PEP) 和隱匿所有權和貪污資金來源**

51. 對貪官和行賄者而言隱匿所有權和資金來源相當重要，因為如此一來才能夠將非法所得併入金融體系

並坐享其收益。在特定司法管轄區內，PEP 必須遵守諸如資產揭露要求、外部交易相關的防範自我交易（self-dealing）和利益衝突規則以及一系列行為守則和道德禁止行為等規定，這些措施使得貪官更需要掩飾其經由貪污所獲得不法資金的所有權，或使用此類資金購買的資產，或在貪污計畫中使用的公司所有權。詳細資訊可參見有關 PEP 的 FATF 指引，包含可用以偵查 PEP 濫用金融體系的紅旗警訊和指標<sup>15</sup>。

### **法人及法律協議**

52. FATF 貪污相關洗錢態樣研究發現，此類貪污案件的共同要件就是使用法人、信託或非營利組織<sup>16</sup>。部分司法管轄區中，成立和解散法人或法律協議的程序可能相當簡易，如此就提高接觸此類結構的機率，而當法人或法律協議的複雜度過高或層級過於複雜，此時濫用此類實體漂白貪污所得的風險，相對也變得較高；如果毫無基本法律或經濟理由，卻成立層級更多且跨多轄區的結構（例如在一轄區成立的公司，其所有權人是位於其他轄區的一或多個其他公司），此情況下前述風險又會進一步提升。

---

<sup>15</sup> FATF（2013a）。

<sup>16</sup> 詳細資訊請參見 FATF（2011）。

53. 在公部門和私部門的貪污案件中，控制法人之單一人士或多人團體，甚至會意圖隱匿收賄資金的來源、去向或目的。資金支付方式相當多樣，而複雜的法律結構可用於掩飾資金來源或目的，根據外國收受賄賂的實際案例，這可能相當難察覺。根據此類案例，公司總部在據點的司法管轄區內擁有良好聲譽，但這不一定代表，該公司在其他通常為高風險的轄區中營運的子公司或關係企業（即使擁有相同誠信等級），必定也享有良好聲譽。有鑑於此，除了公司在其營運據點的聲譽外，從業人員另應詳加考量國際金融機構或媒體報導等所公佈的公共停權名單等資訊。

### **指定之非金融事業或人員 (DNFBPs)**

54. 另一風險因素為未能實施有效 AML/CFT 實務或來自未受監管或高風險司法管轄區的 DNFBPs，把關者可能有意或無意遭用於計畫中，藉此漂白從貪污獲得的收益，因為把關者有能力成立複雜的法律結構，也能夠有效執行交易而不被發現。經過 FATF 審查多件案例後，發現把關者（特別是律師）有多種方式會涉及漂白從貪污所得<sup>17</sup>。DNFBPs 會遭利用於成立法人或法律協議、開立銀行帳戶、轉移所得、購買財產、攜帶

---

<sup>17</sup> 詳細資訊請參見 FATF (2013b)。

現金，或採取其他手段規避 AML/CFT 管制<sup>18</sup>。

## 使用現金

55. 雖然使用現金大多出現在規模較小的地方性貪污案件中，但根據 FATF 的案件審查，發現現金使用也會出現在涉及大量不明現金的大型貪污案件中<sup>19</sup>。貪官和貪污人士為了從受害國將非法資金轉出，其中一項手段就是採取直接攜帶現金出境，這類情況常利用家庭成員和密切相關人士（例如律師）進行，他們負責攜帶現金前往另一司法管轄區後，再於當地金融機構存入大量現金。儘管貪污 PEP 可憑藉現金交易打破銀行紀錄鏈，但此做法仍需規避一連串為打擊將非法來源的現金存入金融體系而定下的 AML/CFT 規定，這包括要求金融機構將 PEP 及其家庭成員和密切相關人士列為較高風險的客戶，這會使他們受到更嚴格的盡職調查。FATF 目前已發表相關最佳實務指引文件，說明偵查和預防現金實體跨境運輸以及無記名可轉讓金融工具的實施措施<sup>20</sup>。

---

<sup>18</sup> 詳細資訊請參見 FATF（2011）。

<sup>19</sup> 詳細資訊請參見 FATF（2011）。

<sup>20</sup> 詳細資訊請參見 FATF（2005）。

## **對金融機構和公共實體的控制權**

56. 貪污 PEP 可能會憑藉其人脈和地位運用特定手段和資源，以在本國或國外挾持和控制金融機構。這一點尤其令人擔憂，因為能夠控制銀行，就使得貪官能夠自由動用和掩飾資金，而不必擔心被發現。主管機關應警惕金融機構遭受不當控制的風險，特別應注意位於貪污風險較高或 AML/CFT 措施較薄弱之司法管轄區的金融機構時。有效監督金融機構有助於確認落實對應銀行業務關係的要求，這對於抵減前述風險亦可謂至關重要。
57. 重要政府機關必須具有充分運作獨立性和自主權，以免受不當影響或干擾，這能夠減少支付受貪污人士影響或控制的可能性。同樣地，必須向重要政府機關提供充足的預算資源，俾利其充分有效地履行職責，如果無法提供適當報酬給公職人員，便會增加其從事貪污活動的動機。

## **經濟產業**

58. 客戶所在或所涉交易的經濟產業，往往會影響風險等級。雖然任一個產業都有可能發生貪污案件，但根據 FATF 的案件審查<sup>21</sup>，發現部分產業特別容易出現貪污

---

<sup>21</sup> 詳細資訊請參見 FATF (2011)。

行為<sup>22</sup>。

59. 雖然本文並未分析貪污與經濟產業之間的關聯，但 FATF 發現自然資源開採，與高貪污風險和實際發生大型貪污案件之間有一定的相關性，在採礦業的大量收益和治理體系不足的組合下，前述情況尤其嚴重。政府採購活動（包括國際金融機構資助的活動）也相當容易發生貪污事件，這是因為政府專案範圍廣泛，所涉合約通常又具有專門性質，此外，在許多國家，政府採購活動相當不透明且競爭激烈，這可能導致官商勾結事件。根據貪污所得的相關洗錢案件分析，許多因素皆有可能導致國防承包領域中的貪污風險增加，一方面這是因為國家安全原因，使得透明度嚴重不足，而商品和服務的高度專業化性質，又表示通常不會採用一般採購流程，加上國防工業通常會啟用中介機構。
60. 醫療保健產業的規模和專業性質，使其成為貪污事件的誘人目標，從研發到藥品配銷和促銷，製藥和醫材產業業務鏈的各個階段，皆可能發生貪污。生產和分配醫療產品所涉及的大量步驟，再在為貪污提供了許多機會。
61. 如同國防採購的特定方面，基礎設施承包的特性，也可能使其容易發生貪污，包括工作性質專業、持續維

---

<sup>22</sup> 產業風險的詳細資訊請參見 FATF (2012c)。



護的必要性、供應鏈複雜、為國營企業掌控以及所涉專案的規模可能很大。

62. 對於其他需獲得政府核准後授予政府合約的產業，也會因為政府機關參與其中，使得貪污風險大幅提升。
63. 在外國行賄的案件中，貪污風險較高的部分經濟產業中，出現一特別問題，就是最備受關注的公職人員通常是中層採購公職人員和中層公職人員，這類公職人員通常受聘於國營企業，負責就其轄區範圍內的業務執照或許可作出決策，這大大增加了貪污風險。此情況下，由於相關跨境交易表面上看起來合法，因此很難察覺賄賂情況，例如國外支付公共採購合約的費用。
64. 同樣重要的是，AML/CFT 專家和反貪污專家必須對這類經濟產業的風險有所認知，而反貪污與 AML/CFT 社群之間的公開交流至關重要，部分情況下，AML/CFT 專家可經由分析金融情報來支援反貪污調查，對此，前述交流尤其重要。

### **各國之間缺乏資訊共享**

65. 由於洗錢是全球問題，因此國家之間的交流，可說是加強 AML/CFT 措施有效性的關鍵因素；而各國之間如果缺乏有效的資訊共享，便可能阻礙調查（包括貪污方面的調查）。貪官會意圖儘速將非法所得轉移出貪污罪行的發生國，以免遭查獲。另外，在擁有強大

經濟結構和機構的穩定轄區中保留貪污所得和購買資產的想法，對貪官也頗具吸引力。

66. 舉例而言，貪官和貪污人士可能會在國外大量採購（例如財產），藉此避免引起公眾注意，這類採購若在本國發生，通常會招惹高度關注。如果所涉司法管轄區之間能有良好的溝通交流，就更能夠提高追回非法來源資產的機率。
67. 案例顯示，轉移犯罪所得的方法繁多，例如透過電匯或大量現金走私，多半會涉及註冊於轄區的公司實體在其他多個轄區所持有的帳戶。涉及另一轄區的層層計畫，每一層都會增加監管者和執法單位察覺和偵查洗錢計畫的難度，有鑑於此，國家之間共享資訊更有其必要性。

### **司法管轄區的風險**

68. 評估貪污相關的洗錢風險時，有另一因素應納入考量，也就是地域風險，例如貪污風險等級較高的司法管轄區有所涉入<sup>23</sup>。金融機構和 DNFBPs 應考慮，參與客戶交易的司法管轄區，是否為可靠來源評定為貪污風險等級嚴重。考量某轄區的風險等級時應納入眾多因

---

<sup>23</sup> 根據第 10 項建議，各國評估洗錢 / 資恐風險等級時，應考慮國家或地域風險因素。

素，其中一項就是相關國際公認 AML/CFT 標準的實施等級，包括 *FATF 建議* 以及反貪污文書和倡議，例如《聯合國反貪污公約》、OECD《關於打擊國際商業交易中賄賂外國公職人員行為之公約》以及歐洲理事會的以及歐洲反貪污國家組織（GRECO）。這些文書和倡議（包括上列）皆包含同儕評估機制，可用以評斷國家實施該等機制的進展<sup>24</sup>，這些報告大部分對外公開，對於判定某司法管轄區的貪污風險相當實用。除此之外，也可以善加利用可靠來源的多種貪污措施，以判定與貪污所得洗錢相關的司法管轄區風險。雖然評估報告和指標只是眾多實用指標中的其中一種，但在各種情況下都應審慎嚴謹地應用，不應構成排除一國貪污相關風險評估的基礎。

69. 對於貪污風險較高的轄區，AML/CFT 和反貪污機構調查應密切注意風險較高的金融機構的交易和客戶，另應搭配金融機構依規定對 PEP 採取增強措施，如此將有助於提供強大的機制偵查出貪污所得。

---

<sup>24</sup> 各國實施《聯合國反貪污公約》審查機制的成果可參見：[www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html)

## IV. AML/CFT 專家與反貪污專家合作的最佳實務

70. 本文概述的 AML/CFT 措施可用以支援反貪污的工作，而貪污相關的洗錢活動，其所涉及的風險因素一再說明了 AML/CFT 專家與反貪污專家合作的重要性。本節介紹打擊洗錢和貪污的重要機構，並概述了各機構間合作的最佳實務。為強調關鍵資訊，本節中會以文字框總結最佳實務。

### 主管機關之間的協調以及職務介紹

71. 如本文所述，打擊洗錢和貪污之間相互關聯，也可能相輔相成，但各個利害關係方之間必須相互承諾、持續合作，包括立法機構、監理機關、執法單位、金融情報中心和私部門。
72. 各國設立負責 AML/CFT 和反貪污工作的機構時，各自採取不同方法，負責 AML/CFT 或反貪污工作的機構可能同時有多個主管機關、金融情報中心以及執法機關下轄的專門團隊。而就 AC 機構，部分國家設立專門的反貪污機構，部分國家則採用多機構的方法，這包括獨立的決策機構和立法機構，以及負責貪污案件的調查單位和起訴單位。為提供進一步指導，FATF 於 2012 年 6 月發佈有關營運問題和金融調查的指引原

則，其中強調多領域團隊在大型且複雜的金融調查中的重要性<sup>25</sup>。

73. 儘管 AML/CFT 和反貪污機構因國家而異，但很明顯的，無論採用哪種方法，機構間合作必不可少，負責 AML/CFT 和反貪污的機構必須彼此清楚交流各自職務、職能和責任，藉此強化其在國內和國際對等單位的協調作業。AML/CFT 和反貪污機構需要建立牢固的關係，保持清晰的溝通管道，以確保資訊能夠雙向流動，這些主管機關應共享相關資訊並採取適當保護措施，藉此保護該等資訊。各機構之間需彼此建立信任、信心和互惠關係，設立專門小組調查洗錢和貪污行為的執法機關和金融情報中心之間尤其如此。
74. 負責反貪污工作的機構（包括多機構轄區的機構），應協同 AML/CFT 機構保持聯繫或建立機構間交流，確保在制定 AML/CFT 的風險基礎方法時考慮貪污風險，並確實共享資訊。為促進 AML/CFT 機構之間的溝通和協調作業，部分國家建立多機構常務委員會、技術層級團隊或其他機制，目標是確保機構均致力朝向同一國家策略。負責反貪污工作的機構應積極參與前述組織，例如擔任常務委員會的成員或透過定期參與機制，這類參與機制相當重要，可確保一國家在發

---

<sup>25</sup> 詳細資訊請參見 FATF（2012e）。

展 AML/CFT 的風險基礎方法時，確實納入考量貪污風險，並確保 AML/CFT 機構接收來自反貪污機構的金融情報以及有效 AML/CFT 機制所產生的資訊。

75. 採用多機構方法打擊貪污的國家中，也有類似的協調機構或機制。AML/CFT 機構（包括主管機關和 FIU）都應積極參與此類機制，藉此將 AML/CFT 措施對於打擊貪污的有效性最大發揮。反貪污專家也能夠透過此舉，更加掌握自身所在國家的國內法律體系下，有關紀錄留存的相關要求，包括金融機構和 DNFBPs 所留存的紀錄類型，以及獲得此類紀錄的權限和程序。此類紀錄可為反貪污調查提供有價值的資訊，俾使主管機關順利追蹤和查貪污罪所得，此一範疇中，與 AML/CFT 機構交流別具重要意義，尤其當 AML/CFT 機構是唯一具有權限的機構，可從金融機構和 DNFBPs 獲資訊時，雙方交流更是重要。

反貪污機構應積極參與為協調國家 AML/CFT 策略而建立的多機構委員會或其他機制或程序，同樣地，AML/CFT 機構應充分投入交流協調機制，因為這有助於在研擬 AML/CFT 的風險基礎方法時，確實將貪污風險納入考量，且實際落實資訊共享。

反貪污機構應瞭解其所在的司法管轄區內 AML/CFT

機構的職務，包括後者可從金融機構和 DNFBPs 獲取資訊的能力和程序，此舉能夠讓反貪污機構善加利用 AML/CFT 措施來有效打擊貪污。

## 執法機關

76. 許多國家目前已建立專業專門機構，部分為獨立機構，部分則隸屬於既有執法機關，職責都是調查洗錢或貪污罪。這些單位應不受不當政治影響，且如果確實已設立這些單位，應能有效輔助反貪污工作。
77. 各國可考慮對貪污展開聯合金融調查，例如在必要時建立多機構工作小組。除反貪污專家外，聯合調查應同時涵蓋執法機關或金融情報中心的調查<sup>26</sup>。
78. 聯合調查和多機構工作小組還為各機構開啟一項契機，也就是盡可能汲取「經驗教訓」，並視需求變更政策或立法。例如，其中一個機會即是判定 AML/CFT 機構與反貪污機構之間，是否礙於機構或立法限制，導致資訊共享受阻。主管機關、決策者和立法者的適當參與至關重要，如此一來才能詳加考慮如何因應已發現的阻礙。

---

<sup>26</sup> 詳細資訊請參見 FATF (2012e)。

透過聯合調查，AML/CFT 專家和反貪污專家也得以齊聚調查貪污行為，追蹤和鎖定犯罪所得目標。

執法機關應協同決策者和立法者，確保在貪污調查中運用 AML/CFT 措施，不致造成不必要的法律或制度障礙。

## 主管機關

79. AML/CFT 監理機關的作用至關重要，其必須監督法規遵循情況，以及確認私部門有效落實 AML/CFT 法規要求（包括 PEP 要求）。主管機關應確保自身員工掌握所載轄區內的貪污風險，並充分瞭解 PEP 的要求。對於貪污相關洗錢風險較高的司法管轄區，主管機關應充分培訓自身人員，如此一來，人員面對貪污相關風險較高的銀行、其他金融機構和 DNFBPs，對其進行現場或書面審查時，將更能確實著重於評估高度洗錢風險的情況（包括 PEP 要求）。
80. 主管機關針對 PEP 和其他貪污風險進行主題式審查，有助於進一步瞭解該轄區中有關 PEP 的環境<sup>27</sup>。主題式審查還可協助確保主管機關找出金融機構的薄弱環節或共同挑戰（可能會增加漂白貪污所得的風險），並適時制定指引原則。

---

<sup>27</sup> PEP 主題式審查的詳細資訊請參見世界銀行（2010 年）。



AML/CFT 機構應確保自身員工掌握所在司法管轄區內貪污所得洗錢的風險。

主管機關另應確保監理活動期間，充分審視對於 PEP 要求的法遵情形，尤其是針對貪污相關風險較高的司法管轄區以及有更大的風險的金融機構更要如此。

## 金融情報中心

81. 金融機構和 DNFBPs 的可疑交易報告 (STR) 對於打擊貪污和洗錢方面，發揮著關鍵作用。STR 可能是客戶進行可疑活動的第一個跡象，也是可提供給調查人員的重要資訊來源。經由 STR，可成功發現貪污活動、觸發貪污調查，目前也用於支援貪污活動的金融調查。
82. 有鑑於此，金融情報中心接收和分析 STR 的職責，對於打擊貪污可謂關鍵<sup>28</sup>。金融情報中心已設立相關程序，規範如何向法規、執法、調查及 / 或檢察機關分發資訊。就反貪污方面的投入，也應明確訂定程序，以適時向反貪污機構分發資訊。此外，投入 STR 分析的金融情報中心人員必須接受充分培訓，能夠瞭解貪污的指標，並判定 STR 何時應導向貪污調查。反貪污機構和金融情報中心可考慮依轄區具體情況，合作制

---

<sup>28</sup> 詳細資訊請參見艾格蒙聯盟 (2011)。

定一系列參數或「紅旗警訊」，以供金融情報中心人員參考，用以判別何時應將金融情報中心分析轉交給反貪污機構。一開始，主管機關可考慮本文所列的風險因素，藉此深入理解貪污相關的態樣；此外，反貪污機構（如適用）應協同金融情報中心，確保在貪污調查中盡可能運用所收集而來的其他報告，例如現金交易報告、電匯或貨幣或無記名可轉讓金融工具的跨境流動。

83. 擁有重要公共職能的國家中，大多數都具有某種形式的收入或資產揭露系統，如可行，金融情報中心可考慮將透徹此類系統所獲得的資訊作為工具，用以分析 PEP 或潛在貪污活動相關的 STR。此外，金融情報中心另應考慮採取主動方法，適時使用開放來源資訊，例如透過分析交易資料庫。

金融情報中心的工作人員應接受適當培訓，以根據該轄區的特定風險識別貪污相關的可疑交易報告。

金融情報中心可考慮協同反貪污機構制定參數，用以決定合適分發貪污相關的 STR，或與貪污所得洗錢相關的其他資訊，以及相關分析的結果。

金融情報中心如有分析貪污相關的 STR 時，也可考慮使用資產揭露資訊。

## 與私部門合作

84. 主管機關和金融情報中心應與私部門合作，加強落實 AML/CFT 措施（包括 PEP 要求），以有效打擊貪污。主管機關與金融機構之間應保持一開放且具有建設性的溝通管道，這對於確保充分理解和有效實施 PEP 要求非常重要。在這方面，主管機關應就法律和監管要求發佈明確指引原則或詳細指令，以為金融機構和 DNFBPs 提供有關 PEP 適用措施的支援。
85. 金融情報中心與私部門間的合作，也有著相當重要的作用，金融情報中心應盡可能宣導貪污活動的態樣及／他資訊或分析，例如對洗錢風險進行全國風險評估之結果。特定貪污態樣是金融機構和 DNFBPs 的重要資訊來源，可供其察覺表面看似合法的貪污所得，此資訊對於金融機構和 DNFBPs 非常重要，因為兩者通常採取風險基礎方法履行 AML/CFT 義務。儘管 STR 在識別和追蹤貪污所得方面提供寶貴的情報來源，但這樣的價值貢獻並非每一次都能順利反饋給申報實體。與私部門合作時，主管機關和金融情報中心應考慮根據適用的國家法律提供此類反饋，藉此提高為貪污調查提供可疑交易報告的價值。結合指引原則和態樣資訊，加上對申報實體提供反饋，可確保經由 STR 向金融情報中心提供有價值的資訊。

主管機關和金融情報中心應根據第 34 項建議，聯合金融機構和 DNFBPs 共同預防和打擊貪污，前者應提供：

- 有關 PEP 要求的指引原則或詳細指示
- 貪污相關洗錢的態樣和指標
- 盡可能提供貪污相關的 STR 反饋。

## 國際合作

86. 有效且及時的國際合作，對於偵查、凍結和扣押貪污相關資產可說是至關重要。鑑於涉及跨境問題的貪污案件非常複雜，反貪污和 AML/CFT 機構應共同努力探索國際合作的所有機會，包括與國際金融機構調查處協作的潛在契機（如相關）。這包括反貪污機構考慮使用各自金融情報中心建立的國際網絡，從國際對等單位獲取財務資訊。主動方法特別實用，包括根據國家法律架構，在主管機關之間展開自發性資訊交流，以及有效利用金融情報中心的資訊傳遞管道和交流機制。
87. 反貪污的專家另應與 AML/CFT 機構聯手設立法律架構和相關程序，以利根據國際文書（如聯合國反貪污公約）和其他標準（如 FATF 建議）執行外國凍結 / 扣押令，並沒收貪污所得和資產。

反貪污和 AML/CFT 機構應共同努力確保按《聯合國反貪污公約》和 FATF 建議等國際文書之要求，設立法律架構和程序。

反貪污機構應協同金融情報中心，適當使用金融情報中心的國際網絡和機制，藉此促進資訊共享。

## 資產返還

88. 本文中，資產返還（asset recovery）一詞是指境外犯罪所得的返還、遣返或分攤。《聯合國反貪污公約》可作為貪污案件中資產返還的法律依據，這在貪污案件中尤其重要，因為貪污所得通常會從犯罪發生國，轉移並保存在外國金融機構中，或用於在國外購買資產。

89. 《聯合國反貪污公約》是資產返還的法律依據，其中有一整章（第五章）的篇幅就是專門討論此問題。承辦此類案件時，最佳實務是考慮各種法律途徑來取得（即凍結、限制、扣押）並追回遭竊資產，可考慮以下幾種沒收資產的法律途徑：

- 刑事沒收及 / 或復原（restitution）、罰款或賠償（reparation）：根據此要求，必須對一人提起刑事訴訟，證明其確實犯下刑事犯罪，此類案件可以在受害國和漂白犯罪所得之國家進行。

- 非定罪為基礎之沒收<sup>29</sup>：此類訴訟是針對財產而非刑事被告，因此無須定罪，這種沒收方法在無法定罪的情況下特別實用，例如財產持有為逃犯，或已去世或無法起訴之罪犯。
- 私人民事訴訟：國家可在貪污所得所在之國家提起私人民事訴訟，使受害國可以原告的身分追回犯罪所得。
- 行政沒收：主管機關可能會由於行政程序或程序追蹤行動而沒收遭竊資產，此類訴訟程序通常應受國內法規定的司法審查。
- 目標性金融制裁：部分特定情況下，國際法律文書可能會要求凍結涉嫌遭挪用的資產，例如相關聯合國安全理事會決議規定之目標性金融制裁<sup>30</sup>。
- 各國政府採取的行動：如適用，國家政府可能採取凍結行動，目的是避免資產耗散<sup>31</sup>。
- 自發性揭露：一旦察覺本國資產遭竊之國家，可

---

<sup>29</sup> 也可稱為針對財產、財產為基礎沒收或對物訴訟沒收之民事訴訟。

<sup>30</sup> 範例請參見有關利比亞的聯合國安理會決議（UNSCR）。聯合國安理會第 1970（2011）號決議中，OP17 要求凍結資產，而 OP18 要求在稍後階段返還此類資產。聯合國安理會第 1973（2011）號決議（OP19 和 OP20）中亦可找到類似規定。

<sup>31</sup> 《聯合國反貪污公約》第 54 條。

不經事先請求，逕行將此資訊揭露給另一國家。

90. 最佳實務是，根據《聯合國反貪污公約》和其他相關條約文書規定之義務，犯罪所得流向的目的地國，應協助尋求返還沒收資產之國家，這可以是一般司法互助常規司法互助或其他形式的國際合作。另應包括確保是否已設立適當機制，可藉以執行外國凍結和沒收令（源自定罪和非定罪基礎之法律程序），但若與其國內法基本原則不符，則不適用此規定。凍結、扣押和沒收財產的管理也是提高沒收財產返還效率的重要條件，縱使發生貪污的國家尚未提出尋求法律援助的請求，各國仍可考慮針對自身轄區內的貪污所得採取行動。
91. 與資產返還特別相關的法規或法律義務，都超出 FATF 建議的範圍，但值得注意的是，如上一節所述，若能根據《聯合國反貪污公約》和 *FATF* 建議之要求有效實施的國際合作與沒收架構，便可以成功落實資產返還制度，尤其是落實：i) 資產追查，ii) 資產取得（即凍結、限制、扣押），iii) 法院程序和獲得法院命令。資產返還即是該程序的次一階段。同樣重要的是，應掌握有助於支援各國追回資產以及國際合作議題的既有舉措，例如世界銀行與聯合國毒品暨犯罪辦公室（UNODC）聯手推行的「盜賊資產返還計畫」（Stolen Asset Recovery Initiative, StAR）。

各國應考慮所有法律途徑，確保其資產沒收架構對於有效追回資產，皆符合《聯合國反貪污公約》和其他國際反貪污文書。

## V. AML/CFT 與反貪污機構間成功協調合作之實例

### 實例 1

A 國的金融情報中心與負責國家和省層級反貪污工作的機構簽訂合約，在相關機構間建立起聯繫，目的是協調 AML/CFT 與反貪污政策和活動。

### 實例 2

B 國的金融情報中心與負責國家層級貪污調查的執法機關建立起正式關係，此關係架構有助於雙方協調與合作，為反貪污機構帶來許多利益，更持續締造成功成果。反貪污機構享有的利益包括：

- 直接線上存取向金融情報中心申報的交易；
- 反貪污主管和金融情報中心主管之間能夠直接合作，包括金融情報中心向反貪污機構提供複雜資料的詳細分析報告；
- 建立自動化規則，剖析新進的 STR，以識別反貪



污機構調查可能感興趣的事項；

- 可透過金融情報中心的國際網絡促進資訊交流的架構。

### 實例 3

在 C 國，金融情報中心為一執法金融情報中心，隸屬於國家警察部隊，專責處理組織型和國際犯罪，反貪污專家和資產返還職能都與金融情報中心屬於同一（情報）工作機構，此工作機構另負責聯繫稅務暨執行主管機關的窗口，此安排使得合作交流成為日常事務中不可或缺的一環，不僅加快流程，也減輕行政負擔。

### 實例 4

一國的金融情報中心向國家執法機關通報，其截獲 10 萬歐元現金，並發現其銀行說明這些資金是「合約尾款」，實際上，這筆資金已移交給外國公職人員，不久之後該合約即告完結。隨後，該戶因賄賂外國公職人員以期在國際業務中不當獲利，因而遭定罪。此一實例說明了銀行和金融情報中心如何透過監控交易說明，從中截獲可能為貪污付款的情形。

資料來源：艾格蒙聯盟貪污白皮書（2011 年）。

## 實例 5

組織犯罪調查小組（OCG）接獲線人密告，表示該司法管轄區內賭場為非法經營，據報導，該賭場並未遵守在該司法管轄區內合法經營的所有要求。經媒體報導指出，該賭場其實尚未向政府繳交強制性的 300 萬美元保證金，以獲得經營許可證，但負責主管機關的部長卻公開宣佈賭場為合法營運，且已繳納 300 萬美元的保證金。

OCG 挖掘出充分資訊，足以拿到賭場的搜索令，搜查過程中，OCG 發現賭場用的是「兩套」帳冊紀錄，一套是給主管機關看的（帳冊 #1），而另一套（帳冊 #2）才是賭場的實際資金流。同一時間，OCG 要求當地金融情報中心提供援助，協助確定該賭場司法確實如該部長所述，已支付 300 萬美元的保證金。該地方金融情報中心為「混合式」金融情報中心，相較於傳統的行政金融情報中心，其權力更強大，也採用跨領域工作小組的概念，這表示該中心的人員多半派自其他機構或主管機關（稅務、海關、警察、中央銀行、反貪污機構等）。金融情報中心判定，該 300 萬美元的保證金應向主管機關支付後，應存放在中央銀行並留存紀錄。透過採取工作小組的概念，該金融情報中心得以迅速確定 300 萬美元的保證金實際尚未支付，這表

示該部長的公開聲明不準確，此資訊已傳達給反貪污機構的主任，隨後反貪污機構和 OCG 就在金融情報中心的支援下展開聯合調查。

在賭場進行搜查時，發現一筆可疑付款（200,000 美元）的日誌條目，從賭場（帳冊 #2）流向該轄區內一重要政黨的一名高階成員，這筆金額透過電匯，從賭場的帳戶撥付至與該名政客關聯、但由他人控制之的帳戶。OCG 和反貪污機構取得傳票，得以在調查過程中調閱所有帳戶的銀行紀錄，OCG 和反貪污機構要求金融情報中心在檢查財務紀錄方面給予協助，因為金融情報中心的任務是打擊洗錢和資恐，因而通曉專業金融分析。經分析財務紀錄後，發現當地銀行有數百筆可疑現金交易，皆未向金融情報中心申報。這些現金存款的存款人，據稱是與上述政客的政黨有關聯之人士，但證據顯示，在銀行操作現金存款的人士（即中間人），實際上是同一個政黨的成員，也是當地富商的近親。金融情報中心和 OCG 根據持有的情報，將此富商與可疑犯罪活動聯繫起來。

OCG 和反貪污機構繼續對賭場、前述部長和政黨及其部分成員進行調查；金融情報中心和中央銀行對未申報可疑活動的當地銀行進行法規遵循查核。所有相關機構相互密切合作，協調努力以及共享資訊。

OCG 有能力讓賭場關閉，反貪污機構有能力提供充分支援迫使部長辭職，銀行遭裁定罰款，部分銀行經理、員工以及該名「中間人」，皆遭控犯下刑事罪行。反貪污機構與金融情報中心和 OCG 建立了更緊密的聯繫，金融情報中心和中央銀行進一步鞏固密切的工作關係，更藉由支援反貪污機構和 OCG，展現其重要性和有效性。

資料來源：艾格蒙聯盟貪污白皮書（2011 年）。

#### 實例 6

兩張銀行匯票分別從國家 A 一個私人銀行帳戶提取了 37.3 萬歐元和 222 萬歐元，該匯票是當地政府財產公職人員開立該其妻的，銀行對於該筆交易可能涉及逃稅行為有所疑慮，因而提出 STR，金融情報中心於是展開初步分析，迅速將資訊發送給當地警察局。對相關資料進一步分析後，發現該名財產公職人員的收入與其可觀資產不成比例，更發現一間明顯為虛構的公司遭用作個人牟取私利的管道。金融機構和稅務機關提供的資訊對於調查至關重要，成功的調查，很大程度仰賴各機構之間的合作努力，包括數度搜查和緝獲作業。除其他罪行外，該公職人員更遭判犯下貪污罪，另外五名被告也同樣遭判犯下相關罪行。

## 實例 7

在 A 國，執法機關注意到金融情報中心對調查前置犯罪（含貪污）所做出的貢獻，金融情報中心向執法機關揭露案件，協助識別遭到受調者利用的金融機構和銀行帳戶，還協助取得司法授權。案件揭露憑藉的是金融情報中心收到的所有報告，包括可疑交易報告、大量現金交易報告和電子資金轉移報告。在貪污調查的背景下，經由分析這些報告，總結出更深入的見解，亦即發現境外銀行中心持有的帳戶及 / 或交易，都導向在外國司法管轄區購買財產的情形。有鑑於此，金融情報中心的戰術揭露，針對在國外具有商業利益的公職人員為調查人員提供相關資訊。金融情報中心提供的情報不僅大力支援正在進行的調查，也在採取調查行動之前，其財務角度的見解也有助於指導調查和策略。以下案例說明金融情報中心如何協助執法機關調查個人或實體對外國公職人員的潛在貪污行為。

A 國的媒體報導顯示，一般認為 *Oil and Gas Limited* 為當地公職人員 Smith 先生購買商品和服務，藉此影響其對涉及該公司之事的決策。*Oil and Gas Limited* 位於 A 國，是 B 國 *Oil and Gas Group* 的子公司。

B 國的警察部門向其金融情報中心提供有關 *Oil and Gas Limited* 和 *Oil and Gas Group* 的資訊，這屬於調查

外國公職人員貪污洗錢行為的一環。

有了這些資訊，金融情報中心就可以搜尋既有資料庫，從而發現 *Oil and Gas Limited* 由其母公司提供資金，而資金來源從 B 國流向加勒比海國家的一個銀行帳戶，再從位於 B 國的中介銀行最終存入 A 國的銀行帳戶。根據判定，共有 21 次情況是，來自 *Oil and Gas Group* 帳戶的資金匯入後，同一天即會從 *Oil and Gas Limited* 的加勒比帳戶轉移相同金額到其在 A 國的銀行帳戶。金融情報中心還發現，*Oil and Gas Limited* 從其在 A 國的帳戶轉出資金後的目的地，是 *Oil and Gas Limited* 合資企業在 B 國銀行所持有的帳戶；由於該加勒比海帳戶所在的地區出了名的會利用洗錢手段掩飾資金來源，加上資金在短時間內進出國外轄區的帳戶是非典型且不划算的行為，因此金融情報中心懷疑整體模式一再指向洗錢行為。

金融情報中心因此向提交資訊的警察部門進行揭露，如果少了金融情報中心提供的財務情報資訊將受調者的財務與 B 國聯繫起來，相關調查將難有進展。

## 參考文獻

Egmont Group (2011), The Role of Financial Intelligence Units in Fighting Corruption and Recovering Stolen Assets, Egmont Group, available at [www.egmontgroup.org](http://www.egmontgroup.org)

FATF (2005), International Best Practices: Detecting and Preventing the Cross-Border Transportation of Cash by Terrorists and Other Criminals, FATF, Paris, France, [www.fatf-gafi.org/documents/guidance/internationalbestpracticesdetectingandpreventingtheillicitcross-bordertransportationofcashandbearernegotiableinstrumentsrx.html](http://www.fatf-gafi.org/documents/guidance/internationalbestpracticesdetectingandpreventingtheillicitcross-bordertransportationofcashandbearernegotiableinstrumentsrx.html)

FATF (2011), Laundering the Proceeds of Corruption, FATF, Paris, France, [www.fatf-gafi.org/documents/documents/laudingtheproceedsofcorruption.html](http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/laudingtheproceedsofcorruption.html)

FATF (2012a), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation - the FATF Recommendations, FATF, Paris, France, [www.fatf-gafi.org/recommendations](http://www.fatf-gafi.org/recommendations)

FATF (2012b), A Reference Guide and Information Note on the

use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption (the Corruption Information Note), Originally published in 2010 and updated in 2012, FATF, Paris, France, [www.fatf-gafi.org/topics/corruption/documents/useofthefatfrecommendationstosupportthefightagain stcorruption.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/corruption/documents/useofthefatfrecommendationstosupportthefightagain stcorruption.html)

FATF (2012c), Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption: Assistance to Reporting Entities, FATF, Paris, France, [www.fatf-gafi.org/topics/corruption/documents/specifickfactorsinthelaundryingofproceedsofcorruption-assistancecoreporting institutions.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/corruption/documents/specifickfactorsinthelaundryingofproceedsofcorruption-assistancecoreporting institutions.html)

FATF (2012d) , Best Practices on Confiscation (Recommendations 4 and 38) and a Framework for Ongoing Work on Asset Recovery, FATF, Paris, France, [www.fatf-gafi.org/documents/guidance/bestpracticesonconfiscationrecommendations4and38andaframeworkforongoingworkonassetrecovery.html](http://www.fatf-gafi.org/documents/guidance/bestpracticesonconfiscationrecommendations4and38andaframeworkforongoingworkonassetrecovery.html)

FATF (2012e), Operational issues – Financial Investigations Guidance, [fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/operationalissues-financialinvestigationsguidance.html](http://fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/operationalissues-financialinvestigationsguidance.html)

FATF (2013a), Guidance on Politically Exposed Persons



(Recommendations 12 and 22), FATF, Paris, [www.fatf-gafi.org/documents/guidance/peps-r12-r22.html](http://www.fatf-gafi.org/documents/guidance/peps-r12-r22.html)

FATF (2013b), Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, FATF, Paris, France, [www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/mltf-vulnerabilities-legal-professionals.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/mltf-vulnerabilities-legal-professionals.html)

World Bank (2010), Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector, World Bank, Washington, United States, [http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Politically%20Exposed%20Persons\\_0.pdf](http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Politically%20Exposed%20Persons_0.pdf)

FATF



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

2013 年 10 月