

FATF



虛擬資產與虛擬資產服務提供者 實施 FATF 國際標準之現況

2022年6月



防制洗錢金融行動工作組織（FATF）是一個獨立跨政府組織，旨在發展與推廣政策，以保護全球性金融體系，防制洗錢、打擊資恐以及資助大規模毀滅性武擴。FATF 建議已成為全球性防制洗錢（AML）與打擊資恐（CFT）的標準。

如欲進一步瞭解 FATF，請造訪網站：www.fatf-gafi.org

本文件及（或）本文所含的任何地域，概不影響任何領土的地位或主權、國際疆界之界定，或任何領土、城市或地區之名稱。

引用文獻：

FATF (2022), *虛擬資產與虛擬資產服務提供者實施 FATF 國際標準之現況*, FATF, 於法國巴黎, www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/targeted-update-virtual-assets-vasps.html

© 2022 FATF / 經濟合作暨發展組織 (OECD) 版權所有。未經事前書面同意不得重製或翻譯本出版品。如欲重製或翻譯本出版品之全部或部分內容，應向 FATF 秘書處申請許可授權，秘書處設址於：法國巴黎市安德烈·帕斯卡街 2 號，16 號信箱，郵遞區號 75775（傳真：+33 1 44 30 61 37，或電郵：contact@fatf-gafi.org）

Photocredits coverphoto：Gettyimages 封面照片取自：蓋蒂圖像

目 錄

重要發現	2
續階計畫	4
簡介	6
第一節：公部門針對虛擬資產與虛擬資產服務提供者執行 FATF 國際標準之現況	8
執行第 15 項建議之整體現況	8
第二節：執行 FATF 之國際轉帳規則之現況	12
執行與實施之整體現況	12
各國因應執行時常見問題之方法	15
私部門因應執行國際轉帳規則之方法	22
第三節：市場發展與新興風險的更新	25
去中心化金融（DeFi）	25
非同質化代幣（NFTs）	27
其餘市場發展（點對點技術、穩定幣等。）	28
新興風險	29
第四節：續階計畫	31
附錄 A. 佐證公開報告之更多資訊	33
市場發展	33
國際轉帳規則解決方案應斟酌因素	34

執行摘要

1. 自防制洗錢金融行動工作組織（FATF）將其針對防制洗錢與打擊資恐（AML/CFT）標準適用範圍擴展至涉及虛擬資產（VA）和虛擬資產服務提供者（VASP）相關金融活動，以應對罪犯和恐怖份子對其濫用所造成之威脅，迄今已有三年¹。至此，FATF 後續發佈兩份涵蓋全球之關於虛擬資產和虛擬資產服務提供者實施 FATF 國際標準之情況的審查報告^{2,3}，並在 2021 年 10 月發佈更新指引以協助各司法管轄區和虛擬資產服務提供者有效實施這些標準⁴。本報告對實施情況進行第三次針對性審查，重點放在 FATF 之國際轉帳規則，該規則要求私部門在進行虛擬資產轉帳時取得或交換受益人與匯款人之資訊⁵。本報告還概述 FATF 第 15 項建議及其注釋（R.15/INR.15）的整體執行情況，以及 FATF 將繼續監控的新興風險和市場發展現況，如去中心化金融（DeFi）、非同質化代幣（NFT）和非託管錢包。

1 FATF 國際標準：FATF 建議（2022 年修訂）。

2 FATF 關於虛擬資產與虛擬資產服務提供者之修訂標準之為期 12 個月審查報告。2020。

3 FATF 第二次針對虛擬資產與虛擬資產服務提供者修訂標準之為期 12 個月審查報告。2021。

4 FATF 虛擬資產與虛擬資產服務提供者之風險基礎指引（2019 年首次發佈，2021 年更新）。

5 國際轉帳規則是防制洗錢與打擊資恐的關鍵措施，規範虛擬資產服務供應商必須取得、持有和交換有關虛擬資產轉移之匯款人及受益者的資訊（根據 FATF 對第 15 項建議的注釋第 7 段）。這使得金融機構和虛擬資產服務提供者能夠進行制裁檢核，並發現可疑交易。

重要發現

2. 本報告得到以下：

- 絕大多數司法管轄區尚未完全落實 FATF 第 15 項建議及其注釋的要求（為 虛擬資產及虛擬資產服務提供者制定全球防制洗錢與打擊資恐標準）。自 2021 年 6 月以來，在接受 FATF 全球網絡⁶ 評估的 53 個司法管轄區中，大多數仍然需要對第 15 項建議作出重大或適度的改進，特別是在評估洗錢與資恐風險與應用防制洗錢與打擊資恐的預防措施。
- 各司法管轄區在過去一年間引入 FATF 的國際轉帳規則方面僅取得有限的進展，然而國際轉帳規則為促使私部門能夠遵循制裁要求並發現可疑交易⁷ 之關鍵規定。截至 2022 年 3 月，98 個回覆的司法管轄區中有 29 個報告已經通過國際轉帳規則相關立法，但僅 11 個司法管轄區已經開始採取執法與監督措施。雖然回覆的司法管轄區中約有四分之一目前正在進行立法，但約有三分之一（98 個中的 36 個司法管轄區）仍未開始引入國際轉帳規則⁸。這一差距使虛擬資產與虛擬資產服務提供者容易被濫用，並顯示這些司法管轄區迫切需要加快實施和執法之進程。
- 私部門在過去一年間對促進國際轉帳規則的實施方面已有進展。儘管有些限制，但目前可透過技術解決方案維護法遵，而

⁶ FATF 之全球網絡由 200 多個承諾執行 FATF 發布之防制洗錢與打擊資恐標準的司法管轄區組成。

⁷ 基於虛擬資產活動與虛擬資產服務提供者業務的跨境性質，FATF 的國際轉帳規則適用於所有虛擬資產之轉讓（詳見 FATF 的最新指引第 180 段）。

⁸ FATF 全球網絡中有超過一半的國家未對調查做出回覆；以此為據，我們認為這些國家在執行國際轉帳規則方面尚未取得進展。

且國際轉帳規則技術解決方案提供商已提早採取措施，確保其方案具有與其他解決方案的互通性。然而，私部門仍需要進一步加強各類解決方案間的互通性，並確保充分遵循 FATF 國際標準，使全球實施國際轉帳規則。

- 隨著各司法管轄區和私部門開始實施國際轉帳規則，他們發現在實施國際轉帳規則方面的挑戰，特別是介於對虛擬資產與其服務提供商進行監管的司法管轄區與未監管的司法管轄區之間的挑戰（日出問題）。此外，FATF 國際標準允許各司法管轄區在某種程度上對部分國際轉帳規則要求的執行程度不一致（即對非託管錢包、資料保護規則和交易門檻之要求），亦為實施國際轉帳規則之挑戰。這凸顯了各司法管轄區需繼續就共同問題進行協調，而私部門應優化全球通用技術工具，以因應各司法管轄區執行國際轉帳規則細微差異。
- 自 2021 年 6 月以來，去中心化金融和非同質化代幣市場持續增長。FATF 最近與業界的聯繫顯示，去中心化非單純技術性描述，目前可作為行銷術語，而且即使在所謂的去中心化安排中，往往個體及中心化部分仍受到防制洗錢與打擊資恐義務之約束。
- 勒索軟體犯罪者濫用虛擬資產以完成付款的巨大威脅仍持續存在，勒索軟體網路犯罪分子持續依仗一小部分未遵守規定之虛擬資產服務提供者和匿名幣來移轉資金。

續階計畫

3. 根據本報告的結論，FATF 發現虛擬資產聯絡小組（VACG）、全球網絡成員和私部門之優先行動事項如下：

遵循第 15 項建議及其注釋

- i. FATF 與區域性防制洗錢組織（FSRB）成員應加快遵循 FATF 的第 15 項建議及其注釋，優先關注評估虛擬資產及虛擬資產服務提供者產生的洗錢與資恐風險，以及運用防制洗錢與打擊資恐措施來降低這些風險。而這都有賴於相關法律的通過和有效執法。

FATF 國際轉帳規則

- ii. 尚未就國際轉帳規則進行立法的國家應加快立法腳步，在 FATF 中各司法管轄區應以身作則，促進該規則實施並分享經驗與優質做法。如上所述，現在有各種技術解決方案可以促進 FATF 國際轉帳規則的實施，儘管技術上仍待進一步的發展，若各司法管轄區能儘速實施 FATF 國際轉帳規則將能激勵更多的進展。
- iii. FATF 及其虛擬資產聯絡小組應繼續推動 FATF 國際轉帳規則的跨境實施，促進各司法管轄區討論共同的實施挑戰和優質做法⁹，並應在 2023 年 6 月前再次審查實施進展¹⁰。

⁹ 討論中包括關於跨境問題，例如：1) 虛擬資產服務提供者和非託管錢包之間交易的監測與風險抵減措施；2) 國際轉帳規則技術解決方案的互通性；3) 最低限度之交易門檻；以及 4) 資料保護規則。

¹⁰ 同時也為公佈主要結論為目的。

- iv. 作為遵循 FATF 國際標準應取得之成果的一部分，私部門應加強努力，促進各國際轉帳規則技術解決方案的互通性，並確保其可彈性適應各國國內要求的細微差異。

市場發展

- v. FATF 及其虛擬資產聯絡小組應持續監測可能需要 FATF 進一步拓展工作的市場趨勢的重大發展，包括 FATF 國際標準如何適用於去中心化金融及非同質化代幣，並與成員和私部門建立密切關係，瞭解風險、抵減措施和各國對此類問題的做法。此外，FATF 將在明年與成員合作，喚醒人們對透過虛擬資產和虛擬資產服務提供者支付勒索軟體贖金和洗錢相關的常見趨勢的認識。

簡介

4. FATF 於 2018 年 10 月更新其標準，將防制洗錢與打擊資恐之要求擴及虛擬資產（VAs）及虛擬資產服務提供者（VASP）。FATF 亦在 2019 年 6 月通過對第 15 項建議注釋（INR.15），以闡明 FATF 之要求如何運用於虛擬資產及虛擬資產服務提供者。自那時起，FATF 已進行過兩次審查，以確認各司法管轄區與私部門針對虛擬資產與虛擬資產服務提供者實施 FATF 修訂標準的執行情形。這些審查發現，公部門及私部門在實施 FATF 修訂標準方面皆有長足進步，但要達到全世界施行，仍有大量工作要做。因此，2021 年 6 月的第二次為期 12 個月審查承諾，FATF 將著重於虛擬資產及虛擬資產服務提供者的 FATF 國際標準的實施，包括將加速私部門實施國際轉帳規則列為優先辦理事項。此後，FATF 已發佈虛擬資產與虛擬資產服務提供者之風險基礎法更新指引（2021 年 10 月），該指引提供相關說明協助司法管轄區和虛擬資產服務提供者如何有效地執行 FATF 的第 15 項建議及其注釋要求¹¹。
5. 本報告是 FATF 第三次針對虛擬資產及虛擬資產服務提供者標準在全球執行情況之更新。特別是，本報告比以前的審查更有針對性，因為它側重於 FATF 的國際轉帳規則的執行情況。本報告著重於 FATF 的國際轉帳規則，因為這是讓虛擬資產服務提供者能

¹¹ 2021 年指引側重於以下六個關鍵領域的更新：（i）闡明虛擬資產及虛擬資產服務提供者之定義；（ii）關於 FATF 國際標準如何適用於穩定幣之指引；（iii）關於各國應對點對點交易的洗錢和資恐風險與適用工具之補充指引；（iv）對虛擬資產服務提供者之許可及註冊更新指引；（v）對公、私部門實施國際轉帳規則之補充指引；（vi）虛擬資產服務提供者監理機構間之資訊共享及合作原則。

夠實施目標性金融制裁和交易監控要求的重大規定，而 FATF 之前的分析顯示，這一要求的實施的進度相當落後。此外，本報告還概述 FATF 最近與行業協商及在持續監控中出現之重要議題，包括去中心化金融（DeFi）、非同質化代幣（NFTs）、非託管錢包、逃避制裁和勒索軟體。

6. 為提出本報告，FATF 參考以下資訊來源：

- 2022 年 3 月關於國際轉帳規則執行情況所作之調查，收集來自 98 個司法管轄區（33 個 FATF 成員與 65 個區域性防制洗錢組織成員）答覆。並非所有司法管轄區對每個問題皆作出答覆。
- 在整個 2021 年底至 2022 年初，FATF 的虛擬資產協商小組會議，包括 2022 年 4 月與虛擬資產行業代表進行之協商。
- 已完成的 FATF 關於第 15 項建議及其注釋之相互評鑑報告（MERs）和追蹤報告（FURs）的最新結果（截至 2022 年 5 月）。

7. 本報告提出此次審查結果如下：

- 第 1 節簡述整個 FATF 全球網絡施行第 15 項建議之最新結果。
- 第 2 節概述 FATF 關於執行 FATF 國際轉帳規則之調查結果。
- 第 3 節根據 FATF 的持續監測，概述市場發展和新出現在虛擬資產相關之洗錢或資恐風險。
- 第 4 節闡述 FATF 依據本報告結論而採取的下一步行動。

第一節：公部門針對虛擬資產與虛擬資產服務提供者 執行 FATF 國際標準之現況

執行第 15 項建議之整體現況

8. 自 2021 年 6 月以來，FATF 在相互評鑑（MER）及追蹤報告（FUR）結果顯示，各司法管轄區在執行 FATF 的第 15 項建議及其注釋（針對虛擬資產及虛擬資產服務提供者制定全世界通用防制洗錢或打擊資恐標準）方面只取得有限進展。例如，從 2021 年 6 月到 2022 年 5 月，FATF 及其網絡發佈 53 份相互評鑑及追蹤報告，其中包括對各國遵循 FATF 關於虛擬資產及虛擬資產服務提供者要求的評估（R15.3-15.11）^{12,13}。總體而言，在此期間受評估的大多數司法管轄區僅獲得部分遵循的評價¹⁴，顯示仍需持續加強對第 15 項建議之技術遵循¹⁵。自 2021 年 6 月以來，無司法管轄區獲得完全遵循第 15 項建議的評價。53 個司法管轄區中只有 12 個司法管轄區（23%）被評定為大部分遵循第 15 項建議，其中 6 個司法管轄區是 FATF 成員，另外 6 個是 FATF 區域機構成員（亞太防制洗錢組織、加勒比防制洗錢金融行動工作組織或歐洲理事會評估防制洗錢措施專家委員會）成員（見下文圖表 1.1 與 1.2）。

12 本分析涵蓋 13 份相互評鑑和 40 份追蹤報告，包括 FATF 與區域性防制洗錢組織在 2021 年 6 月至 2022 年 5 月期間發佈的所有報告。

13 目前的分析不包括相互評鑑報告在 2021 年 6 月之後公佈的 5 個司法管轄區。這 5 個司法管轄區在採用修訂後的方法之前（2019 年 10 月）就開始執行相互評鑑。因此，無法按照修訂後的 R15.3-11 進行評估。

14 值得注意的是，雖然第 15 項建議標準技術遵循評估大多是專門針對虛擬資產及虛擬資產服務提供者的，但它亦包含對虛擬資產服務提供者以外的標準（與新技術有關的 R15.1 及 R15.2）。因此，一個司法管轄區在這些標準上的表現也會影響其 R.15 的總體評價。

15 遵循程度分成 4 個等級：遵循（C）、大部分遵循（LC）、部分遵循（PC）和未遵循（NC）。僅就技術遵循程度進行評估。當一個國家在遵循標準的程度上沒有缺失時，就評定為等級 C、僅輕微缺失時評為 LC、部分缺失時評為 PC，在有重大缺失時評為 NC。

圖 1.1.FATF 全球網絡遵循第 15 項建議情況
(2021 年 6 月至 2022 年 5 月)

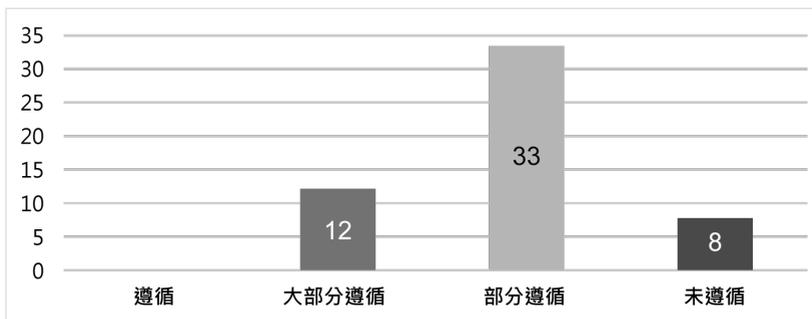
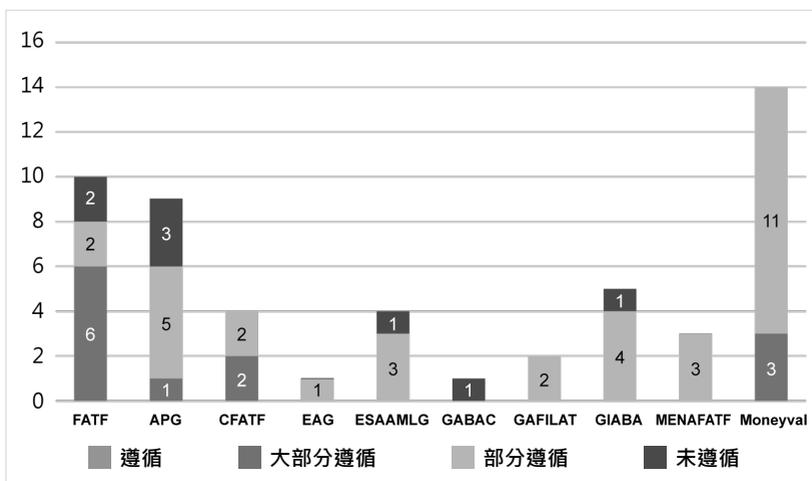
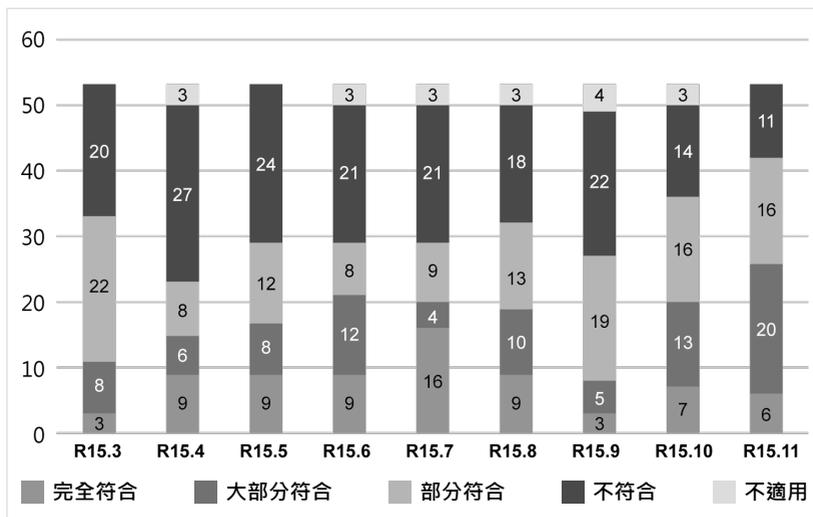


圖 1.2.FATF/FSRB 轄下區域實施第 15 項建議之現況
(2021 年 6 月至 2022 年 5 月)



9. 下文圖 1.3 顯示 53 個司法管轄區分別就 FATF 對於虛擬資產及虛擬資產服務提供者之具體標準或要求的遵循程度。分析顯示，各司法管轄區需要強化評估濫用虛擬資產及虛擬資產服務提供者時產生之洗錢或資恐風險；並採用虛擬資產及虛擬資產服務提供者之風險為本的方式去評估這些風險（FATF 國際標準第 15.3 項建議）。53 個司法管轄區中的 42 個司法管轄區（79%）沒有達到或部分達到這一要求。根據第二次為期 12 個月的審查，各司法管轄區也同樣地繼續面臨子標準 15.9 的挑戰，該標準要求各司法管轄區對虛擬資產服務提供者實施防制洗錢或打擊資恐的預防措施，如客戶盡職審查和國際轉帳規則。53 個司法管轄區中有 41 個（77%）未達到或部分達到上述要求。
10. FATF 關於於 2022 年 3 月對其成員進行調查，請各司法管轄區回覆對虛擬資產與虛擬資產服務提供者核准許可及進行註冊方面進展，值得關注的是，關於第 15 項建議在相互評鑑中描述之遵循現狀與該次調查後所收到之回饋意見一致。2022 年 3 月的調查發現，在回饋意見的 98 個司法管轄區中，有 42 個司法管轄區（或 43% 的司法管轄區）已經引入對虛擬資產與虛擬服務提供者的許可制度或註冊制度，在 2021 年 6 月時，這一比例為 39%（128 個司法管轄區中有 52 個已引入）。這顯示，為防止虛擬資產與虛擬資產服務提供者被濫用於犯罪行為，FATF 及 FSRB 成員仍然需持續加快遵循 FATF 對其所定之標準。

圖 1.3.FATF 及 FSRB 各司法管轄區就第 15 項建議各分項的執行結果
(2021 年 6 月至 2022 年 5 月)



R15.3	風險評估和風險基礎法之應用
R15.4	虛擬資產服務提供者之核准許可及註冊
R15.5	識別從事虛擬資產服務提供者相關活動的自然人或法律實體
R15.6	對虛擬資產服務提供者進行監督及管理，以確保遵循防制洗錢或打擊資恐的規定。
R15.7	制定協助虛擬資產服務提供者遵循防制洗錢或打擊資恐之指引。
R15.8	遵循制裁規定
R15.9	預防性的防制洗錢或打擊資恐措施，包括國際轉帳規則。
R15.10	目標性金融制裁措施
R15.11	國際合作

第二節：執行 FATF 之國際轉帳規則之現況

執行與實施之整體現況

11. 本節介紹 FATF 在 2022 年 3 月針對國際轉帳規則執行情況之調查結果，以及 FATF 與私部門就國際轉帳規則的協商會議結果。總共有 98 個司法管轄區對 FATF 在 2022 年 3 月所進行之調查回饋意見（包含 33 個 FATF 成員及 65 個 FSRB 轄下之司法管轄區¹⁶）。FATF 的國際轉帳規則（或第 16 項建議）要求虛擬資產服務提供者在進行虛擬資產轉帳時，即時且安全地取得、持有並傳送所需的匯款人及受益人資訊。這項防制洗錢及打擊資恐的關鍵措施，使虛擬資產服務提供者與金融機構能夠對制裁名單進行有效的審核，並發現可疑交易。
12. 本報告發現，自 2021 年 6 月以來，各司法管轄區在實施和執行國際轉帳規則方面的進展有限。因此，各司法管轄區急需在這一領域有所進展，而私部門也需要加強國際轉帳規則解決方案的技術開發及其互通性。截至 2022 年 3 月為止，在 98 個回饋意見的司法管轄區中，有 29 個回報已經通過國際轉帳規則立法，但其中只有 11 個司法管轄區開始執行和監督措施（見下文圖 2.1 與圖 2.2）。這反映出自 FATF 在 2021 年第二次 12 個月的審查以來，通過國際轉帳規則立法及開始執行和監督措施的司法管轄區數量只有小幅度增長¹⁷。目前約有四分之一的司法管轄區現在已經陸續通過

16 該問卷是參與的司法管轄區的自我評估，並非 FATF 對各司法管轄區執行現況之正式評估。對遵循 FATF 國際標準的程度是通過相互評鑑程序及追蹤報告來進行評估。

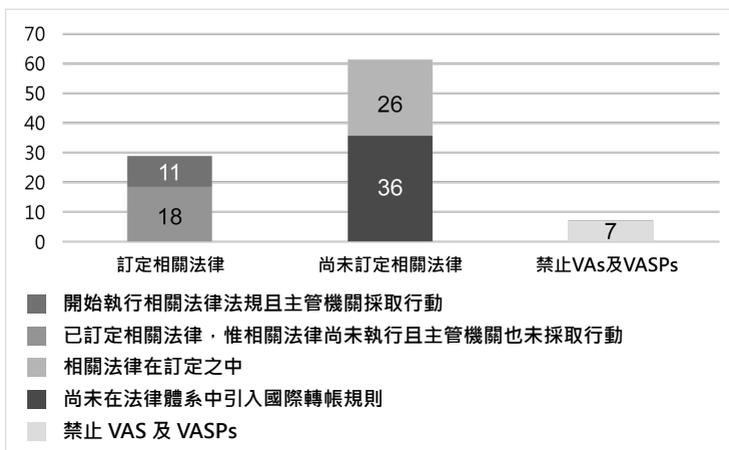
17 FATF 在第二次為期 12 個月審查中（2021 年 6 月公佈），128 個回應問卷的司法管轄區中，有 24 個通過關於國際轉帳規則針對之立法，其中只有 10 個開始執法並進行監督行動。需特別注意的是，直接比較本報告與 FATF 前次審查之間差異時應留意答覆國家和樣本量的差異。

相關法令規章，但大多數預計在 2023 年底前實施，且仍有約三分之一的司法管轄區（98 個司法管轄區中有 36 個，或 37%）尚未引入國際轉帳規則¹⁸。至於尚未提交報告的 FATF 及 FSRB 成員，其進展程度尚不得而知，然相互評鑑結果顯示，未提交報告的司法管轄區其進展可能比提交報告的司法管轄區要緩慢。

13. 許多 FSRB 的司法管轄區指出，其未引入國際轉帳規則的原因為：
 - (i) 該國仍在研擬虛擬資產及虛擬資產服務提供者之核准許可及註冊制度；和（或）
 - (ii) 該國缺乏有效監督和執行國際轉帳規則的專業人才。
14. 在私部門的執行國際轉帳規則方面，FATF 與私部門研議討論顯示，去年在開發與使用技術解決方案以促進執行國際轉帳規則方面取得一些進展，特別是在國內對虛擬資產服務提供者的交易及虛擬資產服務提供者之間的交易方面。不過，業界仍需進一步開發可全世界通用、可與其他技術協同工作、並能適用各國間細微差異需求的解決方案。

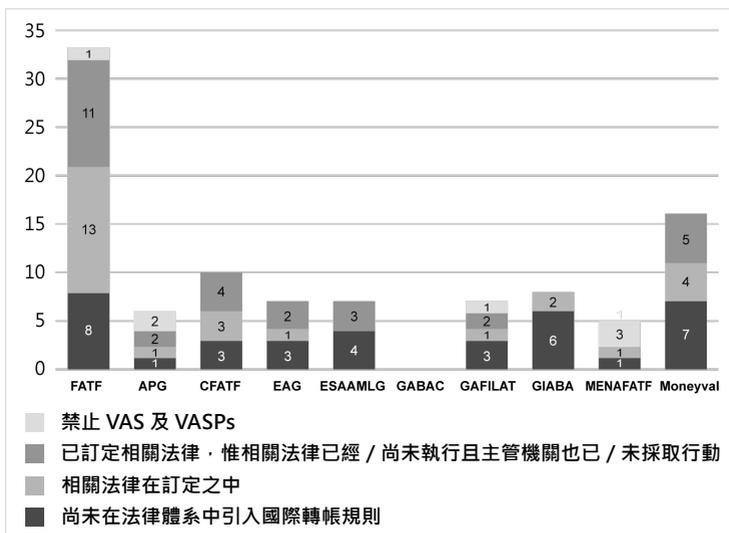
¹⁸ 對於其餘 7 個問卷回收答覆，這些司法管轄區已經禁止虛擬資產或虛擬資產服務提供者，並擴大偵查未核准許可及未註冊虛擬資產或虛擬資產服務提供者的活動。

圖 2.1. 各司法管轄區實施國際轉帳規則與相關法律執行情況



資料來源：FATF 於 2022 年 3 月所作之國際轉帳規則調查

圖 2.2.FATF/FSRB 轄下司法管轄區實施國際轉帳規則與相關法律執行情況



資料來源：FATF 於 2022 年 3 月所作之國際轉帳規則調查

各國因應執行時常見問題之方法

15. 與其他防制洗或打擊資恐的要求類似，FATF 國際標準僅界定 FATF 國際轉帳規則的最低要求，但各司法管轄區在將這些要求轉化為國內立法方面仍保有一定的彈性。此外，正如第一次及第二次為期 12 個月的審查所發現的，國際轉帳規則的延遲實施導致各司法管轄區的過渡期與執行期並不同，導致部分虛擬資產服務提供者會在沒有類似國際轉帳規則要求的情況下與外國交易方互動（也稱之為「日出問題」）。
16. 在此背景下，各司法管轄區的國際轉帳規則要求存在細微差別，包最低限度的門檻、資料隱私問題、與未經核准許可及未註冊和非託管錢包的交易方法。應注意的是，許多司法管轄區對這些問題應採取何種方法未有定論。雖然 FATF 國際標準和指引確實允許差異性存在，各國與私部門只需滿足最低要求，本報告強調各司法管轄區需要繼續就共同的問題進行協調，而私部門需要提升全世界通用技術工具，以適應各國執行國際轉帳規則的細微差異¹⁹。

關於日出問題

17. 如上所述，「日出問題」導致各司法管轄區執行國際轉帳規則要求進度不同的情況。為因應這種情況，FATF 在 2022 年 3 月的調查中強調，一些司法管轄區正在：（i）執行國內要求時暫時增加彈性，以解決全球實施的延遲問題，以及（ii）向國內虛擬資產服務提供者提供諮詢，以處理未經核准許可及未註冊交易方或無法分享國際轉帳規則資料的情況（見下文第 19 段）。

¹⁹ 要解決這個問題，有賴公部門有效地界定國際要求，也需要私部門提升國際轉帳規則解決方案的全世界通用互通性及適用性。

18. 就前項執行方式而言，這包括：(i) 以分階段或寬限期方式實施國內國際轉帳規則要求，提供執行彈性及(或)豁免；或(ii) 當國際轉帳規則資料不能在虛擬資產轉移之前、即時或同時分享時，允許虛擬資產服務提供者實施風險抵減措施(如加強對交易方的客戶盡職審查，或在低風險情況下事後提交)²⁰。在整個協商過程中，私部門歡迎這種過渡時期的彈性。展望未來，廣泛而迅速地引入國際轉帳規則可以減少日出問題的規模，並提供更多的動機促使業界加快遵循國際轉帳規則。

虛擬資產服務提供者與外國未經核准許可及未註冊的虛擬資產服務提供者互動交流時要求

19. 作為日出問題的一部分，一些司法管轄區已經制定規定或指引，以界定其國內的虛擬資產服務提供者如何因應與外國未經核准許可及未註冊的交易方互動²¹。可從以下兩個面向分析這個問題：
- (i) 是否允許國內虛擬資產服務提供者與這些外國未經核准許可及未註冊的虛擬資產服務提供者進行交易；以及(ii) 是否要求國內虛擬資產服務提供者向這些虛擬資產服務提供者發送與國際轉帳規則相關的交易和客戶資訊。這兩個問題將在下文分別討論。

²⁰ 值得注意的是，第15項建議要求各國確保所有虛擬資產服務提供者應受到防制洗錢及打擊資恐監管，並經核准許可或註冊。為識別未經核准許可和(或)未經註冊的人員，FATF更新指引(2021年10月)提出一系列工具和資源，各國應斟酌用於調查是否存在未經許可或未註冊的虛擬資產服務提供者。

²¹ 在回覆此問題的87個司法管轄區中，其中有55個司法管轄區表示尚未作出決定，抑或是禁止虛擬資產或虛擬資產服務提供者；22個司法管轄區決定允許國內虛擬資產服務提供者與任何境外虛擬資產服務提供者進行交易；3個司法管轄區計畫將交易限制在僅獲得經核准許可的境外虛擬資產服務提供者；5個司法管轄區計畫與遵循國際轉帳規則的境外虛擬資產服務提供者進行交易；2個司法管轄區將允許與未經核准許可或未註冊的境外虛擬資產服務提供者進行交易，並制定適當的抵減風險措施。

- a) 各司法管轄區是否允許虛擬資產服務提供者與外國未經核准許可及未註冊的同行進行交易？根據 FATF 於 2022 年 3 月的調查，大多數司法管轄區尚未就這一問題做出決定，但在那些已經做出決定的司法管轄區中，大多數（32 個司法管轄區中的 22 個）已經決定允許國內虛擬資產服務提供者與境外之任意虛擬資產服務提供者進行交易，無論它們是否在該司法管轄區獲得經核准許可或註冊。其他少數司法管轄區決定要求國內虛擬資產服務提供者將交易限制在經核准許可及註冊且（或）遵循 FATF 的國際轉帳規則之境外虛擬資產服務提供者。2 個司法管轄區決定不對此類交易進行強制要求或限制，而是向業界提供指引，說明他們在這種情況下可以採取的額外抵減風險措施。總的來說，業界諮詢及司法管轄區的回覆都強調針對此類案件提供執行彈性的價值。
- b) 虛擬資產服務提供者是否需要向境外未經核准許可及未註冊的同行提交國際轉帳規則資訊？絕大多數司法管轄區尚未就這一問題做出決定。在已經作出決定的司法管轄區中，大多數司法管轄區決定要求國內虛擬資產服務提供者對所有境外虛擬資產服務提供者執行國際轉帳規則，無論這些境外虛擬資產服務提供者是否經核准註冊及取得許可或有遵循類似國際轉帳規則的要求²²。一小部分司法管轄區決定將國際轉帳

22 回覆此問題的 90 個司法管轄區中有 69 個司法管轄區尚未作出決定；10 個司法管轄區決議要求國內虛擬資產服務提供者與所有境外虛擬資產服務提供者適用國際轉帳規則；7 個司法管轄區將不要求或也未計畫豁免虛擬資產服務提供者對境外未經核准許可或未註冊的同行或沒有同等國際轉帳規則要求的同行適用國際轉帳規則；其餘 4 個司法管轄區將要求虛擬資產服務提供者在這種情況下根據交易對應方的洗錢或資恐風險酌情處理。

規則要求的適用限制在有類似要求的經核准許可或註冊的交易對應方。最後，剩下幾個司法管轄區決定，在這種情況下，由虛擬資產服務提供者自行根據交易方的洗錢或資恐風險決定是否分享國際轉帳規則資料。如上所述，這些方法總體上遵循 FATF 更新指引（2021 年 10 月）中提供的彈性，提供虛擬資產服務提供者在存在資料保護問題的情況下，可以考慮的例外情況或改變程序的示例²³。

關於國內虛擬資產服務提供者與非託管錢包互動時之要求

20. 除上述情況外，對非託管錢包的處理方法已成為業界諮詢的一個重要討論話題。2021 年 10 月，FATF 的更新指引對 FATF 的國際轉帳規則如何適用於這種情況進行闡明²⁴。本報告發現，雖然許多司法管轄區仍對於採取何種方法未有定論²⁵，但大多數已經決定的司法管轄區將遵循 FATF《更新指引》中所述方法，要求虛擬資產服務提供者從自己的客戶那裡收集非託管錢包的相關受益

23 FATF 國際標準要求各國確保發出交易請求之虛擬資產服務提供者向交易對應方的虛擬資產服務提供者或金融機構（如有）安全地提交指定資訊。此外，指引提到在虛擬資產服務提供者在合理評估交易對應方虛擬資產服務提供者不能充分保護國際轉帳規則資訊的情況下，例外情況或改變程序是適當的。

24 詳見 FATF 在關於虛擬資產及虛擬資產服務提供者的最新指引（2021 年 10 月）第 18 頁至第 19 頁。正如更新指引所指出的，FATF 第 16 項建議（R.16）資料提交要求適用於受監管實體之間的交易，因此，FATF 並不要求虛擬資產服務提供者向非託管錢包提交其收集之國際轉帳規則資訊。然而，作為此類交易的抵減風險措施，FATF 指引提出，虛擬資產服務提供者應從自己的客戶收集非託管錢包上的交易匯款人和受益人之資訊。

25 在回覆這一問題的 98 個司法管轄區中，64 個司法管轄區表示尚未決定採取何種方法或禁止虛擬資產；11 個司法管轄區計畫要求國內虛擬資產服務提供者向自己的客戶收集相關的受益人及匯款人資訊；4 個司法管轄區闡明他們不會針對非託管錢包，要求其適用國際轉帳規則要求；7 個司法管轄區將要求虛擬資產服務提供者需額外施行抵減措施或限制與非託管錢包的交易，6 個司法管轄區在相關法規中並無區分管錢包和非託管錢包。

人資訊。其他國家將要求虛擬資產服務提供者採取額外的緩解措施，或限制與非託管錢包的交易（如核實非託管錢包所有者的身份，或進行強化盡職審查）。在上述答覆中，有幾個司法管轄區答覆說，他們仍在研究非託管錢包在其管司法管轄區的使用範圍有多廣。

21. 在迄今為止的 FATF 協商中，一些司法管轄區表示，他們正在解決這一問題，要求虛擬資產服務提供者使用區塊鏈分析服務，以減輕非託管錢包的一些洗錢或資恐的風險。然而，這些司法管轄區認識到這種方法具有其局限性²⁶。鑒於能夠使用非託管錢包進行金融活動，包括進行點對點交易，FATF 將繼續監測和討論各國如何處理與非託管錢包的交易，以及其他 FATF 國際標準的關鍵因素²⁷。

關於最低門檻、國際轉帳規則資訊之要求與資料保護之問題

最低門檻

22. 為了與 FATF 國際標準一致，各司法管轄區或可選擇採用 1,000 美元（歐元）的虛擬資產轉帳最低門檻，因此低於該門檻的虛擬資產要求，相較於高於該門檻的轉帳請求相對較少²⁸。即使司法管轄區採用這樣的門檻，他們仍應要求虛擬資產服務提供者在從事低於門檻的轉帳時收集：a) 交易匯款人和受益人的姓名，以及 b) 雙方的虛擬資產錢包地址或虛擬資產轉帳的唯一交易參考

²⁶ 包括在區塊鏈上交易中使用隱私強化匿名幣和（或）區塊鏈分析服務工具所涵蓋的虛擬資產種類有限之情況。

²⁷ 關於這一主題的進一步討論可包括已實施之更新指引（2021 年 10 月）中其他國家分享之對已實施針對非託管錢包抵減風險措施。

²⁸ FATF 第 16 項建議的注釋（INR.16）第 5 段。

號碼²⁹。此外，當未達門檻之虛擬資產轉帳而有洗錢或資恐嫌疑時，應核實與客戶有關的上述資訊³⁰。

23. 本報告在此背景下發現，各司法管轄區在某種程度上對最低門檻採取不同的做法，這是 FATF 國際標準所允許的。例如，在 35 個顯示最低門檻做法的司法管轄區中，大多數（35 個答覆中的 19 個司法管轄區）已經或計畫引入 1,000 美元（歐元）的最低門檻（見下文圖 2.3）。在其餘 15 個司法管轄區中，12 個沒有引入或不打算引入最低門檻；2 個引入高於 1,000 美元（歐元）的門檻，2 個引入較低的門檻³¹。在私部門諮詢期間，一些參與者指出，即使是低於規定門檻的交易，虛擬資產服務提供者也會向交易對應方虛擬資產服務提供者發送或請求提供國際轉帳規則資訊，因為這些資訊對交易監測、持續之客戶盡職審查及對交易對應方虛擬資產服務提供者盡職審查很有幫助³²。

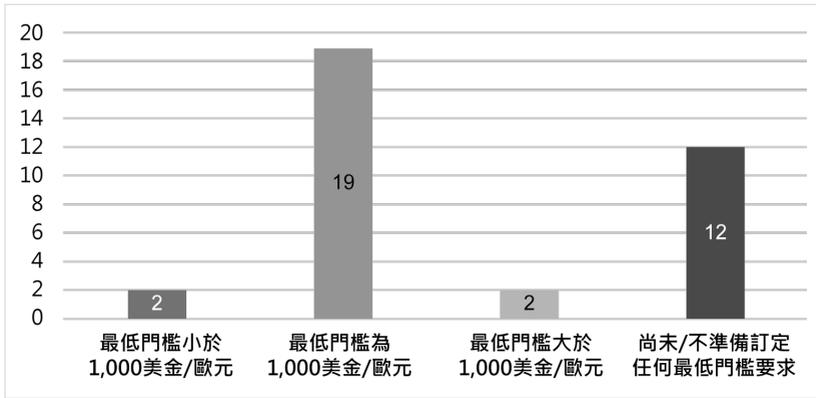
29 FATF 第 16 項建議的注釋第 5 段，以及虛擬資產與虛擬資產服務提供者之風險基礎法更新指引（2021 年 10 月）第 191 段。

30 FATF 第 16 項建議的注釋第 5a) 段，以及前項注釋所提之指引的第 294 段。

31 對於具體門檻之範圍訂定，有一個司法管轄區表示他們將門檻定為 3,000 美元，在較低設定中，另一個司法管轄區表示他們計畫引入低至 1 美元門檻。

32 FATF 國際標準允許各司法管轄區在國內層面決定是否鼓勵這種資訊交流的彈性。

圖 2.3. 各司法管轄區所定之最低門檻



資料來源：FATF 於 2022 年 3 月所作之國際轉帳規則調查

依據必要的國際轉帳規則所需提供資訊

24. FATF 之國際標準概述虛擬資產服務提供者因應國際轉帳規則所需發送（接收）的資料類別³³。除這些要求外，約五分之一的司法管轄區（98 個司法管轄區中約 20 個）表示，他們規劃要求提供國際轉帳規則規定外的資訊，以協助虛擬資產服務提供者檢測相關的洗錢或資恐風險，並符合更進一步的防制洗錢及打擊資恐要求，如目標性金融制裁。最常見的資料類別如下：虛擬資轉移的目的、虛擬資產資金來源和受益人之居住地址。

³³ 《FATF 指引》明確指出：各國應確保金融機構在電匯和相關資訊中蒐集所需之正確匯款人資訊以及所需之受益人資訊，包括：匯款人的姓名、匯款人的錢包位址；匯款人的實體住址；受益人的姓名；以及受益人的錢包位址。

資料保護與隱私之問題

25. 在最近的 FATF 協商中，業界強調所謂資料保護和隱私問題是實施國際轉帳規則時應考慮之關鍵因素。本報告發現，大多數司法管轄區要求經核准許可或已註冊的虛擬資產服務提供者在按照其國際間防制洗錢或打擊資恐的要求處理任何個人資料時，必須遵循當地的資料保護和隱私相關法規。部分司法管轄區在虛擬資產服務提供者註冊或核准許可過程中會對虛擬資產服務提供者提出額外的資料安全要求，如要求取具資訊安全證書。FATF 意識到資料保護和隱私問題的重要性，更新指引（2021 年 10 月）明確指出，虛擬資產服務提供者在決定是否發送國際轉帳規則規定資料和其他類似資料時，也應考慮到交易對應方資料安全控制的健全性³⁴。今後，FATF 將繼續監測這些問題，以確保資料隱私和其他類似問題不會成為實施國際轉帳規則的障礙。

私部門因應執行國際轉帳規則之方法

26. 來自公開資訊報告及私部門與 FATF 進行之協商都顯示，業界在執行 FATF 的國際轉帳規則方面已有相當的進展，在某些情況下，私部門實施國際轉帳規則的時間點早於相關公部門要求遵行國際轉帳規則的時間點³⁵。此外，FATF 在 2022 年 4 月的協商中確認，現在有各種技術解決方案可將國際轉帳規則的施行付諸實踐，而且一些國際轉帳規則服務供應商已經開始採取措施，確保與其他

³⁴ 更新指引第 197c)、第 291 段，如虛擬資產服務提供者需要評估交易對象之虛擬資產服務提供者之防制洗錢或打擊資恐措施，以避免將其客戶資訊提交給罪犯或受制裁實體，還應該斟酌是否有合理證據顯示虛擬資產服務提供者能夠充分保護敏感資訊。更為普遍的是，FATF 之第 2 項建議要求各司法管轄區確保國內負責防制洗錢及打擊資恐與資料保護及隱私之主管機關之間的合作與協調，以確保相關要求和規則的相容性（如資料安全）。

³⁵ 部分業界代表發表他們自己對私部門遵循情況的分析，報告如下：
<https://notabene.id/state-of-crypto-travel-rule-compliance-report>

解決方案的互通能力³⁶。在 FATF 於 2022 年 4 月與業界的協商中，一些虛擬資產服務提供者分享他們採用國際轉帳規則解決方案方面的最新經驗，並指出這些解決方案在推展至全世界的同時須遵循 FATF 要求之重要性。

27. 儘管取得這些進展，但許多國際轉帳規則解決方案目前仍只在特定國家內實施，而非世界通用或跨區域實施。此外，一些解決方案只適用特定虛擬資產，或虛擬資產服務提供者及其交易對應方需經解決方案供應商或協力廠商審核後始可傳輸國際轉帳規則資訊。這凸顯業界配合調整此類解決方案與 FATF 的要求完全一致的重要性，以及解決方案間全世界互通能力之重要性³⁷。
28. 此外在 FATF 協商期間，各司法管轄區和行業都指出，它們在決定適合履行 FATF 及當地的遵循義務的技術解決方案或解決方案的組合時面臨挑戰。許多國家尚未公佈或分享有關其司法管轄區內對 虛擬資產服務提供者應負之國際轉帳規則義務的明確資訊，這使得情況更加複雜。此外，部分私部門的供應商還尚未就當局在擴張國際轉帳規則適用範圍時所導致該解決方案需調整之處進行處理。為協助應對這些局部挑戰，FATF 的兩個司法管轄區制定一份關於國際轉帳規則解決方案的指導性問題清單，以協助闡明該司法管轄區對解決方案供應商的期望（清單的簡略版見附件 B 之附加資訊）³⁸。

36 這包括由虛擬資產服務提供者與協力廠商供應商開發的解決方案。

37 值得注意的是，最大的虛擬資產行業實體之一正在努力為虛擬資產服務提供者開發沃爾夫斯堡型盡職調查問卷，這將使 虛擬資產服務提供者之間與虛擬資產服務提供者與金融機構間的資訊解決方案之標準化。這將於 2022 年第三季度發佈。

38 這些引導式問題的目的是促進司法管轄區與私部門的對話，促進不同司法管轄區之間具有互通能力之工具的發展，並督促虛擬資產服務提供者採用國際轉帳規則解決方案。

29. 最後，雖然私部門執行國際轉帳規則已有進展，但 FATF 在最近的協商中強調，許多 虛擬資產服務提供仍處於執行國際轉帳規則初期階段，因此部分虛擬資產服務提供仍需要加深對 FATF 國際轉帳規則要求範圍的認知，並強調 FATF 必須持續與各司法管轄區與私部門接觸，以支持全球實施該規則。為加快實施國際轉帳規則，特別是跨境實施，**FATF** 呼籲業界加快努力，強化通用且同時能適應各司法管轄區要求的細微差異的解決方案，以符合 FATF 國際標準之期待。

第三節：市場發展與新興風險的更新

30. 自 FATF 於 2021 年 7 月公佈其第二次為期 12 個月審查以來，FATF 繼續監測與討論新發展的虛擬資產趨勢，例如去中心化金融³⁹、非同質化代幣和非託管錢包，並於 2021 年 10 月公佈關於 FATF 國際標準如何適用於這些問題的更新指引。在過去的一年中，各司法管轄區代表團對去中心化金融及非同質化代幣行業之風險表現出越來越多的關注，各代表團和私部門都認為去中心化金融及非同質化代幣的領域是執行 FATF 國際標準的一個挑戰。因此，本節簡要介紹 FATF 將繼續監測的新問題。

去中心化金融（DeFi）

31. 來自 FATF 下之司法管轄區的投入和公開資訊研究顯示，去中心化金融市場在過去一年裡有很大幅度的增長。雖然無法確定去中心化金融的增長是受非法融資影響，但公開資訊顯示，來自犯罪濫用的威脅仍繼續存在⁴⁰。
32. 去中心化金融市場在去年的顯著變化如下：（i）作為促進交易的媒介或去中心化金融協議的抵押品，去中心化金融協議中使用的穩定幣成長，源自於中心化金融市場規模的成長，以及（ii）跨

39 本報告中提到的去中心化金融本質上與比特幣、以太坊與 Tezos 等去中心化的虛擬資產有所區別。正如第二次為期 12 個月審查所說明，去中心化金融一詞用於去中心化應用程式提供如同虛擬資產服務提供者所提供之金融服務。

40 公開資料顯示，與中心化交易相比，去中心化金融越來越頻繁地被用於洗錢，從非法錢包發送到去中心化金融協議中的資金比例正在增加；2021 年，去中心化金融收到來自非法錢包的所有資金的 17%（2020 年為 15%），2022 年加密貨幣犯罪報告。Chainalysis。2022。

鏈橋的增加^{41,42}，這可能會影響中心化金融平臺之重要性（關於市場趨勢的其他資訊見附件 B）。

33. 正如 FATF 之更新指引（2021 年 10 月）所闡明的，軟體不在 FATF 國際標準規定範圍之內。儘管如此，對去中心化金融安排或是等同虛擬資產服務提供者服務的去中心化金融協議保持控制或足夠影響能力的個體仍受 FATF 國際標準所規範。公開資訊及業界意見顯示，即使專案公開打出去中心化金融之名號，往往仍有部分個體及中心化部分可能仍需履行防制洗錢或打擊資恐義務^{43, 44, 45}。因此，各司法管轄區面臨之主要挑戰在於辨識出哪些去中心化金融實體應受監管，以及對這些實體如何持續執行 FATF 之國際轉帳規則和其他 FATF 條例，特別是當他們轉移到未遵循前揭規定的司法管轄區時。
34. 因此，FATF 關於去中心化金融之更新指引（2021 年 10 月）中的資訊仍然有其效力，包括協助各司法管轄區辨識個別特定去中心化金融生態圈中是否存在虛擬資產服務提供者的引導式問題⁴⁶。為確保現行防制洗錢及打擊資恐標準的實用性，**FATF** 將繼續監測去中心化金融的發展，特別是真正去中心化的去中心化金融法人實體的出現，並促進各司法管轄區間關於共同實施防制洗錢及打擊資恐所遇到挑戰、風險評估和優質做法之對話交流。

41 跨鏈橋是能夠在不同區塊鏈網路之間轉移虛擬資產之協議。

42 以太坊跨鏈橋之總鎖倉價值，Dune Analytics。2022。

43 去中心化金融：論基於區塊鏈與智能合約的金融市場。Fabian Schör，聖路易聯邦儲備銀行評論。103（2），第 153-74 頁。2021 年。

44 OR01/2022 國際證券管理機構組織去中心化金融報告。

45 日本金融廳關於去中心化金融的信任鏈的多邊聯合研究報告，日本金融廳，2022。

46 詳見 FATF 更新指引（2021 年 10 月）第 27 頁及第 28 頁。

非同質化代幣 (NFTs)

35. 研究顯示，非同質化代幣市場也同樣地在持續成長⁴⁷。與去中心化金融一樣，雖然現階段無法量化，但來自遵循 FATF 規範之各司法管轄區的答覆及公開資訊顯示，犯罪分子可以恣意用非同質化代幣進行非法金融活動，如洗錢及虛假交易⁴⁸。
36. 非同質化代幣市場值得注意的發展如下：(i) 非同質化代幣市場和應用的擴張，源自於越來越多的看起來是非金融業之企業進入非同質化代幣市場；以及(ii) 儘管最近 2022 年非同質化代幣全球銷售總量正在減少，但用於購買或出售非同質化代幣的活躍錢包數量是增加的（更多資訊見附件 B）。在最近的 FATF 協商中，FATF 成員證實，各司法管轄區對非同質化代幣定義和功能方面的差異對實踐防制洗錢及打擊資恐的法規帶來挑戰。
37. 正如 FATF 更新指引（2021 年 10 月）所闡明的，非同質化代幣是獨一無二的，實際用途為收藏品而非支付或投資工具，就 FATF 國際標準而言，不算是虛擬資產。然而，各司法管轄區應將 FATF 國際標準關於虛擬資產的標準運用於與虛擬資產具有相同功能（用於支付或投資目的）的非金融交易。鑒於非同質化代幣市場及其功能及形式的快速發展，FATF 將持續監測本議題，並詳述任何新的執行問題和國家執行情形。

⁴⁷ 透過藝術品交易協助洗錢及資恐的研究，美國財政部，2022。

⁴⁸ 虛假交易是指執行一項交易時，買方即賣方，以混淆資產的實際價值和流動性。Chainalysis 2022 年加密貨幣犯罪報告。Chainalysis。2022。

其餘市場發展（點對點技術、穩定幣等。）

38. FATF 還將繼續監測與點對點（P2P）支付的相關風險。正如 FATF 在其更新指引（2021 年 10 月）中強調罪犯轉向 FATF 建議範圍之外進行交易之潛在風險的存在，例如完全使用非託管錢包進行交易，或不遵循規定的虛擬資產服務提供者。目前，FATF 尚未確定是否需要立即更新 FATF 國際標準，但 FATF 將繼續監測新出現的風險，包括罪犯不透過虛擬資產服務提供者或傳統法定貨幣的輸入（輸出），完全透過 P2P 交易的可能性。
39. 同樣，FATF 對穩定幣市場發展的轉變保持警惕⁴⁹。穩定幣的流動性隨著去中心化金融市場的成長而增加⁵⁰，FATF 將持續促進各司法管轄區和其他標準制定機構之間關於執行問題的討論。
40. 關於更廣泛的市場發展，FATF 認知到，在一些司法管轄區，傳統金融機構對虛擬資產市場之參與有所成長，並將對這種趨勢保持警惕，以便為 FATF 今後對業界的擴展提供資訊。FATF 還將持續關注虛擬資產市場目前和未來任何可能的波動，以瞭解洗錢及資恐風險的重大變化⁵¹。

49 根據修訂後的 FATF 國際標準，所謂的穩定幣依據它的實質性質可能被視為虛擬資產或傳統金融資產（FATF 向 G20 提交的關於所謂穩定幣的報告，2020 年 6 月）。

50 第 3 章，圖表 3.1，全球金融穩定報告，2022 年 4 月，國際貨幣基金組織
www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2022/04/19/global-financial-stability-report-april-2022

51 www.reuters.com/markets/us/crypto-collapse-intensifies-stablecoin-tether-slides-below-dollar-peg-2022-05-12/

新興風險

制裁規避

41. 此外，FATF 識別出虛擬資產可能被濫用以規避制裁。雖然最近至少有一個成員對虛擬資產服務提供者採取制裁執法行動，但 FATF 最近的談話顯示，由於流動性的限制，利用虛擬資產逃避制裁的情況並沒有大規模發生。然而，鑒於這種威脅有可能發生變化，並考慮到最近全世界對制裁的關注，許多 FATF 司法管轄區最近採取行動，向其私部門確認目標性金融制裁（TFS）之規範擴及虛擬資產和虛擬資產服務提供者。最近 FATF 與業界的協商也強調公部門在這個問題上的宣傳和培訓的價值⁵²，以及運用具體的工具和技術，如使用區塊鏈分析工具的 GeoIP 監測及封鎖以及模式分析，以協助對虛擬資產交易進行制裁審查。展望未來，快速實施 FATF 的國際轉帳規則為支援有效識別交易對應方和有效制裁審查的重要因素。

勒索軟體

42. 同樣地，FATF 正在應對犯罪分子濫用虛擬資產接收和清洗來自勒索軟體攻擊的非法收益之持續且日益嚴重的威脅。2022 年 4 月，FATF 與業界就這一問題進行的對話強調，犯罪分子持續依靠一小群未遵法的、或是非法串通的虛擬資產服務提供者來清洗來自勒索軟體攻擊的收益，儘管他們經常利用中心化的、遵法的虛擬資產服務提供者在洗錢後兌現為法定貨幣。越來越多的勒索軟體

⁵² 各國已經採取進一步的措施，來減少運用虛擬資產規避制裁的可能性，通過培訓與私部門就規避制裁進行接觸，擔任顧問，並發佈紅旗指標和指引，重申所有金融服務公司，包括虛擬資產部門，都需要遵循經濟制裁。

網路犯罪分子使用混幣器或轉向器與匿名幣來接收及清洗他們的非法所得，儘管業界對話顯示，比特幣仍然是最常用於此目的的虛擬資產。

43. 為打擊這些威脅，司法機構及業界在最近的協商中都意識到區塊鏈分析有助於追蹤與勒索軟體有關的洗錢活動之可能。區塊鏈工具已經為成功的執法案件、目標性金融制裁和其他阻止勒索軟體融資的行動提供支援和資訊^{53,54}。然而，業界也承認一些挑戰仍然存在，特別是透過使用匿名幣、通過未遵法的虛擬資產服務提供者以及未託管的錢包進行跳鏈⁵⁵。為應對未來的這些威脅，各司法管轄區與私部門應執行 FATF 關於虛擬資產及虛擬資產服務提供者的標準，包括國際轉帳規則，以利私部門能夠發現非法行為者及可疑交易⁵⁶。

⁵³ www.justice.gov/opa/pr/department-justice-seizes-23-million-cryptocurrency-paid-ransomware-extortionists-darkside

⁵⁴ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0701>

⁵⁵ 跳鏈技術是指一項虛擬資產被移入其他虛擬資產時，往往是快速且接續的，目的是迴避追蹤這些移動之企圖。

⁵⁶ 為減少勒索軟體攻擊的利潤並降低其風險，與會者認為 FATF 還應該：1) 編撰、分享及公佈勒索軟體攻擊的類型與其紅旗指標；2) 在國際層面上加強當局（包括執法單位及主管機關）間的國際合作。3) 繼續並加強對私部門的宣傳，讓他們瞭解相關風險；4) 研究如何利用，包括區塊鏈與可疑交易報告中的各種資訊來源；以及 5) 加強國內相關主管機關之間的合作。

第四節：續階計畫

44. 根據本報告的結論，FATF 訂定虛擬資產聯繫小組、全球網絡成員及私部門的以下優先行動事項：

遵循第 15 項建議及其注釋的規定

- i. FATF 及 FSRB 成員應加快遵循 FATF 建議第 15 項建議及其注釋規定，優先關注評估虛擬資產及虛擬資產服務提供者之洗錢及資恐風險，以及應用防制洗錢及打擊資恐措施來降低這些風險。這將有賴相關立法的通過及有效的執法。

FATF 的國際轉帳規則

- ii. 尚未就國際轉帳規則立法的國家應儘快研擬並制定法案，FATF 轄下的司法管轄區應以身作則，促進國際轉帳規則的實施並分享經驗以及優質做法。如上所述，現在有各種技術解決方案可以協助落實國際轉帳規則，儘管技術上仍待進一步的發展，但各司法管轄區的迅速實行國際轉帳規則，將激勵更多的進展。
- iii. FATF 及其虛擬資產聯繫小組應持續推動 FATF 跨境實施國際轉帳規則，促進各司法管轄區討論共同的實施挑戰和優質做法⁵⁷，並應在 2023 年 6 月前再次審查實施進展⁵⁸。
- iv. 作為致力遵循 FATF 國際標準各種的一部分，私部門應加強促進國際轉帳規則技術解決方案的互通性，並確保技術解決方案具適應各司法管轄區國內要求的細微差別之彈性。

⁵⁷ 這可能包括關於跨境問題的對話，例如：1) 涉及虛擬資產服務提供者與非託管錢包之間交易的監測及風險抵減措施；2) 國際轉帳規則技術解決方案的互通性；3) 最低門檻；以及 4) 資料保護規則。

⁵⁸ 以公佈主要結論目的。

市場發展

- v. 虛擬資產聯繫小組應持續監測市場趨勢，瞭解可能需要 FATF 參與工作的重大發展，包括 FATF 國際標準如何適用於去中心化金融及非同質化代幣，並與其成員及私部門接觸，以理解風險、抵減措施及國家對此類問題的處理方法。此外，FATF 將在明年與成員合作，提升有關經由虛擬資產及虛擬資產服務提供者對於勒索軟體支付贖金及相關洗錢的常見趨勢之認識。

附錄 A. 佐證公開報告之更多資訊

市場發展

去中心化金融

1. FATF 下各司法管轄區的相關公開資訊報告與研究已經證實與去中心化金融有關潛在非法金融風險如下：
 - i. 若去中心化金融協議之設計缺乏適當的客戶盡職審查驗證或其他防制洗錢控制措施，可能會導致非法融資風險，因為這些協議中有許多是匿名和未經許可的⁵⁹。許多此類協議似乎在現有監管框架之外運作，或未遵循現有監管框架。
 - ii. 越來越多的加強隱私技術（如混幣器）的出現與使用，使得追蹤資金的來源與目的地面臨挑戰，儘管這些技術並非針對去中心化金融協議而來⁶⁰。
 - iii. 去中心化金融協議可用於進行跳鏈移轉，這可能使交易更難追蹤。

非同質化代幣

2. 根據 FATF 一些成員國進行的一系列評估與公開資訊報告，突顯下列風險及挑戰：
 - i. 非同質化代幣有不同的形式與應用，從藝術作品到實物資產所有權之表彰。例如，資產甚至可以使用非同質化代幣出售，非同質化代幣能進一步作為虛擬資產融資與貸款之

⁵⁹ 論零知識證明區塊鏈混合器如何改善與惡化用戶隱私。王等，倫敦帝國學院。2022。

⁶⁰ 與去中心化金融、穩定幣與 NFTs 相關之洗錢風險。金融加拿大金融交易和報告分析中心，加拿大政府，2022。

抵押品⁶¹。非同質化代幣的這種多樣性可能會使區分非同質化代幣的性質充滿挑戰性，因為非同質化代幣可能被視為虛擬資產或其他資產或被識別為高風險的非同質化代幣。

- ii. 在許多司法管轄區，對非同質化代幣的監管和監督剛剛起步或根本不存在，因此可能難以確認利用非同質化代幣進行之活動。

國際轉帳規則解決方案應斟酌因素

3. 如上述國際轉帳規則部分所述，兩個 FATF 司法管轄區已制定關於國際轉帳規則解決方案的引導性問題，以幫助闡明其對私部門的期望。

⁶¹ 非同質化代幣及去中心化金融正在改變房地產投資與房屋所有權一步驟如下。Coin Telegraph. 2022。

案例 1. 與國際轉帳規則解決方案供應商會面時之引導性問題

在 2022 年 4 月與 5 月的 FATF 會議上，兩個司法管轄區更新他們正在制定關於國際轉帳規則技術解決方案之引導性問題，以幫助闡明對供應商的期望。這樣做的目的是為促進各司法管轄區之間互通之工具開發，並促進虛擬資產服務提供者使用國際轉帳規則解決方案工具。這並不是一份詳盡的清單，而是就對話中有用的問題之彙總，以促進解決方案的功能改進。

類別	引導問題之案例
與其他國際轉帳規則解決方案工具間互通性	<ul style="list-style-type: none"> • 該工具或解決方案是否可與其他工具協同運作？ 你的工具中嵌入何種互通功能，何時進行協同測試？如：前導測試、功能測試、壓力測試、即時資料測試、測試之資料範圍和接受測試之虛擬資產服務提供者。 • 已經進行什麼樣的協同測試？ 進行哪些互通性測試？如：前導測試、功能測試、壓力測試、即時資料測試、測試之資料範圍和接受測試之 虛擬資產服務提供者。
提交國際轉帳規則資料的時間與範圍	<ul style="list-style-type: none"> • 該工具或解決方案能否使虛擬資產服務提供者提交小額虛擬資產轉移的國際轉帳規則資料（即低於 1,000 美元 / 1,000 歐元），以適應不同管司法管轄區所訂之不同門檻要求？ • 該工具或解決方案是否涵蓋所有的虛擬資產類型？它是否能夠使作為接收方的 VASP 以安全和穩定的方式自多個目的地接收合理且大量的交易？ • 該工具或解決方案是否允許匯款人之虛擬資產服務提供者選擇不向其他交易方 虛擬資產服務提供者發送國際轉帳規則資料的功能？可能的情况包括：交易匯款人之 虛擬資產服務提供者需要避免向某些受制裁的司法管轄區、高資恐 / 資武擴 風險區或較低級別資料保護原則之司法管轄區提供金融服務。
紀錄保存與交易監控	<ul style="list-style-type: none"> • 該工具或解決方案提供那些功能來記錄和監控交易（保留資料 5 年 / 允許使用者虛擬資產服務提供者下載資料）？

資料來源：FATF