



濫用投資公民及投資居留計畫

2023 年 11 月





防制洗錢金融行動工作組織

濫用投資公民及投資居留計畫 – 防制洗錢金融行動工作 組織/經濟合作暨發展組織聯合報告





FATF (防制洗錢金融行動工作組織) 是一個獨立的政府間組織，旨在發展與催生政策以保護全球金融系統遠離洗錢、資恐以及資武擴。FATF 建議書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，請參見：www.fatf-gafi.org。

本文件及本文所含的任何資料及地圖，概不影響任何領土之狀態或主權、國境與國界之界定以及任何領土、城市或地區之名稱。

本聯合出版品中使用的國家及地區名稱，遵循經濟合作暨發展組織 (OECD) 及 FATF 慣例。

對 OECD 而言，這份報告由 OECD 秘書長負責出版。對 FATF 而言，這份報告已在 2023 年 10 月 25 日至 27 日舉行的 FATF 全體會議上獲得核准。本文所表達的觀點及採用的論點，不一定代表 OECD 所有會員國的官方觀點。

引用文獻：

FATF/OECD (2023 年)，*濫用投資公民及投資居留計畫*，FATF，法國巴黎，www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Methodsandtrends/misuse-CBI-RBI-programmes.html；
<https://doi.org/10.1787/ae7ce5fb-en>

© 2023 FATF/OECD。保留一切權利。

國際標準書號 (ISBN)：9789264853775 (pdf)

適用於 OECD 之特定地域免責聲明：土耳其共和國的說明：本文件中有關「賽普勒斯」的資訊，涉及該島的南部。島上沒有任何代表土耳其裔賽普勒斯人及希臘裔賽普勒斯人的單一機構。土耳其承認北賽普勒斯土耳其共和國 (TRNC)。直到在聯合國範圍內找到永久且公平的解決方案之前，土耳其將保留其關於「賽普勒斯問題」的立場。

OECD 及歐盟所有會員國的說明：除土耳其外，賽普勒斯共和國得到聯合國所有會員國的承認。本文件中的資訊涉及賽普勒斯共和國政府有效控制下的地區。

未經事前書面許可，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，應向下列單位提出許可申請：

FATF 秘書處，設址於法國 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16 (傳真：+33 1 44 30 61 37 或電子郵件：contact@fatf-gafi.org)

封面圖片出自 © Getty Images

目錄

縮寫對照表.....	4
執行摘要	5
1. 簡介	7
1.1. 概述	7
1.2. 目的	8
1.3. 方法與範圍	8
1.4. 什麼是投資移民？	9
2. 洗錢威脅及弱點.....	13
2.1. CBI/RBI 部門的威脅行為者	13
2.2. CBI/RBI 計畫產生的弱點	13
2.3. 申請流程中的弱點	14
2.4. CBI/RBI 計畫的挑戰及後果	20
3. 與 CBI/RBI 部門相關的其他金融犯罪	27
3.1. 透過濫用 CBI/RBI 計畫產生非法資金	27
3.2. 未受監管的貨幣移轉	31
3.3. 虛擬資產及投資移民	32
4. 與 CBI/RBI 計畫相關的貪腐、廉政及稅務風險.....	35
4.1. CBI/RBI 計畫中的貪腐	35
4.2. 核發司法管轄區的廉政及聲譽風險	38
4.3. 稅務透明度	39
5. 潛在的緩解措施及良好實務範例	41
5.1. 打擊洗錢及金融犯罪的緩解措施	41
5.2. 與貪腐、廉政、稅務及移民相關的緩解措施	50
6. 結論	58

縮寫對照表

	定義
AML/CFT	防制洗錢/打擊資恐 (Anti-money laundering/Countering the financing of terrorism)
RBI	投資居留 (Residency by Investment)
CARICOM	加勒比海共同體 (Caribbean Community)
CBI	投資公民 (Citizenship by Investment)
CDD	客戶盡職調查 (Customer due diligence)
CRS	共同申報準則 (Common Reporting Standard)
DDT	盡職調查團隊 (Due diligence team)
DNFBP	指定之非金融事業或人員 (Designated Non-Financial Business or Profession)
FATF	防制洗錢金融行動工作組織 (Financial Action Task Force)
FI	金融機構 (Financial institution)
FIU	金融情報中心 (Financial intelligence unit)
GDP	國內生產毛額 (Gross domestic product)
IMF	國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund)
JRCC	聯合區域通訊中心 (Joint Regional Communications Centre)
LEA	執法機關 (Law enforcement agency)
ML	洗錢 (Money laundering)
MVTS	金錢與價值移轉服務 (Money and value transfer services)
NCBC	非定罪為基礎之沒收 (Non-conviction based confiscation)
OECD	經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OECD Bribery Convention	關於打擊國際商業交易中賄賂外國公職人員行為之公約 (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)
PEP	重要政治性職務人士 (Politically exposed person)
SIS	申根資訊系統 (Schengen Information System)
SPIO	經濟合作暨發展組織高級公共廉政官員工作小組 (OECD Working Party of Senior Public Integrity Officials)
STR	可疑交易報告 (Suspicious transaction reports)
TCSPs	信託及公司服務業者 (Trust and company service providers)
UN	聯合國 (United Nations)
UNCAC	聯合國反貪腐公約 (United Nations Convention Against Corruption)
VASP	虛擬資產服務提供商 (Virtual asset service providers)

執行摘要

1. 每年，全球各地都有數以萬計的人透過在非出生國投資，成為這些國家的新公民或永久居民。投資公民及投資居留 (CBI/RBI) 計畫是由政府管理的計畫，對於地主國（刺激經濟成長，例如透過擴大外國投資管道）及富裕的個人（透過加快或繞過更漫長的一般移民程序，給予他們公民或居留權或相關的額外權利）都有好處。此類計畫吸引了眾多客戶，其中許多人是合法獲得資產且意圖良好。然而，此類計畫也可能遭試圖漂白與隱匿犯罪所得或實施新犯罪（包括金融犯罪）的犯罪份子濫用，進而破壞計畫的預期目的。
2. 防制洗錢金融行動工作組織 (FATF) 及經濟合作暨發展組織 (OECD) 的這份聯合報告，全面審查了與投資移民計畫相關的洗錢及金融犯罪風險，包括與外國賄賂、詐欺及貪腐相關的風險，以及與公共廉政、稅收及移民相關的其他政策考量。
3. 犯罪份子利用 CBI/RBI 計畫的一系列弱點，進行大規模詐欺與漂白犯罪及貪腐所得，金額高達數十億美元，同時將資產藏匿在法令遵循度較低或法律成效不彰的司法管轄區，藉此推動組織犯罪及逃避執法。CBI 計畫特別容易遭到濫用，因為此類計畫使得非法行為者具有更大的全球流動性，能夠在其他司法管轄區開設銀行帳戶與建立空殼公司，並透過使用新的身分證件來隱藏自己的身分，或隱藏可能積欠金融機構的稅金或其他負債。
4. CBI 和 RBI 計畫都可能為富裕的犯罪份子提供機會，例如將資產及家庭成員安置在海外的能力，以防止或阻礙資產返還工作、為可疑的高價值交易找到辯解理由，以及促進大量的跨境非法資金轉移。此類計畫可以作為門戶，讓他們進入各國（無論大國小國）及區域市場的金融系統。此類計畫為新公民或居民提供了他們可能因原始公民身分或原籍國而無法享受的權限；作為新金融系統中的國內（而非外國）行為者，他們可能會受到較少的審查。
5. 投資移民計畫複雜且國際化，由中介機構高度參與其制定及開發過程，同時政府多個機構也必須涉入其中，可能為協調、實施及監管帶來挑戰。此類計畫也很容易遭專業推動者及詐欺者濫用，他們的目標是服務或剝削計畫使用者。犯罪、疏忽或共謀的不動產代理人、財富管理人、移民代理人、行銷代理人及禮賓秘書服務業者 (concierge firm)，可能會協助濫用此類計畫。他們通常透過不正確履行盡職調查及金融犯罪報告職能，或是為客戶在提交主管機關的申請中提供詐欺/誤導性證據等手法，來達到目的。
6. 當政府難以有效管理計畫時，特別容易找到濫用的機會。當所涉及的公共及私人行為者角色不明確、利益衝突未受到妥善管理，以及缺乏確保適當監督的資源時，惡意利益就可能會滲透到計畫中。由於缺乏內部控制及稽核措施可確保計畫按預期進行，加上政府機構在公共主管機關及邊境協調管理風險時的困難，這些挑戰變得更加複雜。容易受到犯罪濫用的計畫，可能會導致中止前往第三國的免簽待遇，並損害商業及國際關係。

6 | 濫用投資公民及投資居留計畫

7. 為協助政策制定者及計畫營運者加強計畫治理，應對洗錢及金融犯罪風險，本報告提出一系列緩解措施。對洗錢及貪腐風險進行合理分析、設定明確目的，並將廉政措施納入制定及實施中，可以協助計畫奠定堅實的基礎。採用的措施包括確保公私部門行為者在申請流程中進行多層次盡職調查，並特別留意辨識申請人的資金來源及更廣泛的財富、資金轉移方式，以及隨行家庭成員的財務狀況等。
8. 非法行為者可能透過投資計畫獲得簽證或公民身分，作為犯罪前（或這些犯罪行為曝光前）的保險或作為未來犯罪的工具。因此，務必對接收者持續監控，以防止濫用、逃避執法及破壞資產返還工作。執法主管機關、移民主管機關及金融情報中心之間的國內協調，對於有效監控與緩解持續風險非常重要。由於風險超出實施該計畫的司法管轄範圍，因此還需要進行多邊合作，確保資訊迅速交換且執法機制相互支持。
9. 開放私部門投資於計畫的司法管轄區，越來越常應對詐欺風險，不僅需要釐清資金來源，還需要瞭解資金隨後流向何處。例如，鼓勵不動產開發活動的計畫陸續開始要求在國內設立代管帳戶，以阻止不實的開發商欺騙計畫及投資人。其他計畫也遇到透過多個申請人回收相同資金與投資的詐欺手法，甚至計畫申請人本身也成為受害者，資金遭不動產開發商、移民代理人、商人或財富管理人挪用。
10. 最終，政策制定者、計畫營運者、金融機構及執法部門，不僅應特別警惕與申請人有關之洗錢及金融犯罪風險，也需留意與從事投資移民相關交易的專業推動者及中介機構相關者。確保公私部門行為者明確劃分角色與職責，是防止私人利益在執行投資公民及投資居留計畫的過程中不當滲透的關鍵步驟。
11. 就理論而言，管理得當的 CBI 或 RBI 計畫可以使地主國及個人受益。然而，在實務中，此類計畫會帶來洗錢、詐欺及其他形式濫用的重大風險，應以風險敏感方法制定與管理，包括實施本文所述的保護措施。

1. 簡介

1.1. 概述

12. 投資移民是一項針對特定群體的活動，透過在地主國司法管轄區的投資，在司法管轄區與新公民或居民之間訂定社會契約。¹ 這些做法合稱為投資公民及投資居留計畫 (CBI 或 RBI)。

13. 根據特定投資授予公民身分或居留權，有別於現代移民管制的傳統特徵；現代移民管制通常關注對個人不可轉移的特質的審查，例如，他們與司法管轄區的關係 (即家庭/祖先傳承) 或技能 (即語言)、資格及能力。投資移民為外國人提供獲得簽證、居留證或護照的可能性，其資格是根據某種短暫且可轉移的特質：財富，這項特質可以透過合法及非法方式獲得。此類計畫以現行法規作為藍本，為個人提供移民及旅行身分，以某種形式吸引投資。

14. 這項活動為執法部門及政策制定者創造了獨特且具挑戰性的環境。要掌握整個 CBI 和 RBI 生態系統及其洗錢和金融犯罪風險，從業人員就必須瞭解與金融及移民相關的細微差異，以及兩者之間的交織。

15. 隨著 1984 年聖克里斯多福及尼維斯投資移民計畫啟動，現代投資移民生態系統誕生，投資移民計畫迅速擴展，成為價值高達數十億美元的部門。RBI 計畫在北美啟動，在加拿大及美國分別前後於 1986 年及 1990 年上路。2007 至 2009 年金融危機之後，歐盟多個國家尋求建立、擴大或修改一系列 RBI 及 CBI 計畫。² 大量人員及資金透過此類計畫移動：根據歐洲議會研究服務處預估，2011 年至 2019 年間，超過 132,000 人透過 CBI 或 RBI 計畫在歐盟會員國獲得居留權或公民身分，相關投資流入總額預估至少達 214 億歐元。³

16. 隨著投資移民計畫越來越受歡迎，非法行為者利用此類計畫謀取利益的風險也隨之增加。本報告探討與 CBI 及 RBI 計畫相關的洗錢 (ML) 和金融犯罪風險，以及相關政策議題。就 CBI 而言，相對迅速授予公民身分及護照，使此類計畫成為非法行為者獲得新身分有吸引力的工具。此類計畫可以提供改變身分、非法進入金融系統、逃往無引渡條約之司法管轄區及逃稅的手段。RBI 計畫在授予居留權方面通常比較不及時，但對於尋求將自己、家庭成員及非法獲得資產安置於核發司法管轄區的非法行為者來說，也是可取的選擇。

¹ 舉例而言：直接捐贈、風險投資或可收回存款。

² 歐盟執委會認為，歐盟會員國實施的 CBI 計畫 (透過計畫授予歐盟公民身分，以換取與相關會員國無任何真正關聯的預定付款或投資) 違反了歐盟法律，特別是真誠合作 (《歐盟條約》第 4 (3) 條) 及歐盟公民概念 (《歐盟運作條約》第 20 條) 原則。執委會已對所有正在實施或擬實施投資人公民計畫的會員國採取行動。目前，歐盟法院正在審理一個相關的法院案件。

³ 歐洲增值中心 (European Added Value Unit) (2021 年)，「歐盟對投資公民及投資居留計畫採取行動的途徑」，歐洲議會研究服務處，
[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694217/EPRS_STU\(2021\)694217_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694217/EPRS_STU(2021)694217_EN.pdf)

17. 本報告採用全面方法探討非法行為者如何濫用此類計畫，包括洗錢、公共廉政、稅收及貪腐風險。在考慮不同風險的同時，還應考慮申請人的詐欺範圍，以及針對司法管轄區及提供犯罪金融便利化服務（例如未受監管的金錢與價值移轉服務（MVTs））之市場的詐欺範圍。

18. 本報告提供理解與管理風險的分析及指導，特別針對與 FATF 建議中的預防措施以及客戶、風險識別及盡職調查要求相關的風險，尤其是以下建議所含的要求：R.1、R.10、R.11、R.12、R.15、R.17、R.19、R.20、R.22 及 R.23。本報告中所含的各個指導層面亦旨在促進國際合作，尤其是 FATF 建議 37 至 40 中的要求。FATF 認識到，鑑於不同的法律、行政及運作架構，並非所有司法管轄區都能採取相同的措施，因此在實施此類措施時應考慮自身情況。

19. 此外，分析也以 OECD 在反貪腐及廉政領域的重要標準為基礎，包括《關於打擊國際商業交易中賄賂外國公職人員行為之公約》（《OECD 賄賂公約》）（[OECD/LEGAL/0293](#)）、《關於進一步打擊國際商業交易中賄賂外國公職人員行為之建議》（[OECD/LEGAL/0378](#)）、《公共廉政建議》（[OECD/LEGAL/0435](#)），以及其他相關國際標準，例如《聯合國反貪腐公約》（UNCAC）。

1.2. 目的

20. 本研究主要目的是：

- 瞭解與 CBI 及 RBI 相關的金融犯罪威脅；
- 瞭解遭非法行為者利用的計畫中的弱點；
- 瞭解此類計畫帶來的金融犯罪挑戰；
- 評估與反貪腐、公共廉政、稅收及移民等政策議題相關的 CBI 及 RBI 風險；以及
- 考慮可以透過哪些工具減緩此類風險，並確定此類工具的範圍及限制。

1.3. 方法與範圍

21. 本報告的範圍遵循第 1.2 節所述的五個目的。本報告無意探討與公民身分或移民相關，但與投資移民無具體關聯的任何議題。⁴

⁴ 可能包括但不限於濫用其他移民途徑、涉及偽造護照的洗錢或資恐，以及與 CBI 或 RBI 無關的跨境旅行。

22. 來自美國及英國的專家與來自 OECD 的專家共同領導本專案團隊⁵，並獲得 FATF 秘書處的支援。本專案團隊由來自 FATF 全球網絡 19 名會員及 3 名 FATF 觀察員的專家組成。⁶

23. 本專案依賴 FATF 全球網絡內 36 個司法管轄區回傳的問卷答覆資訊、案例研究及國家範例，以及 FATF 聯合專家會議於 2023 年 4 月舉行的討論。意見來源還包括針對 OECD 高級公共廉政官員工作小組代表的問卷答覆，以及私部門投資移民從業人員及金融部門透過 2023 年 5 月 FATF 私部門諮詢論壇會議提供的見解。本專案團隊也與學者接觸，並注意到此領域已發表的學術文獻、政府報告及非營利組織的研究論文。

1.4. 什麼是投資移民？

24. 投資移民是一種可以透過投資地主國司法管轄區的經濟，有效購買司法管轄區公民身分或居留權的移民類型。投資移民生態系統正在不斷發展，在過去五年中已成為全球價值數十億美元的企業，涵蓋政府機構及私部門行為者。對簽證、居留證及護照的需求，加上司法管轄區提供此類服務以吸引外國直接投資，推動了其規模的擴張。潛在申請人的動機可能是安全或人道擔憂、在國外庇護財富的機會、旅行的便利性或其他因素。提供此類計畫的政府則尋求產生資本流入，在特定情況下，已成為公共支出的重要資金來源。例如，2016 年 CBI 護照銷售額佔多明尼加國內生產毛額 (GDP) 三分之一。

1.4.1. 投資公民

25. 投資公民 (CBI) 是主要或僅以金融投資交換公民身分的做法，不要求事先在核發司法管轄區實際居留很長一段時間。CBI 的一個獨特之處在於，此類計畫通常允許申請人比透過其他更傳統的移民管道更快獲得公民身分。

26. CBI 計畫通常為申請人提供各種好處，例如：

- **增強行動自由：**獲得可提供更大行動自由的護照，包括擴大免簽證旅行範圍、更容易獲得簽證，以及可能減少移民官的審查，尤其是在未實施電子申報系統的地方。
- **進入國際金融部門：**護照提供的旅行機會使投資人能夠進入國際金融系統，其在母國司法管轄區或憑藉以前的身分無法獲得這些機會。

⁵ 來自 OECD 的專家領導編寫了第 2.4.4 節、第 4 章及第 5.2 章。審查團隊包括公共治理委員會及其高級公共廉政官員工作小組、國際商業交易賄賂工作小組及移民工作小組。

⁶ 安地卡及巴布達、巴哈馬、加拿大、中國、多明尼加、歐盟執委會、希臘、格瑞那達、印度、愛爾蘭、馬爾他、墨西哥、奈及利亞、葡萄牙、聖露西亞、千里達及托巴哥、土耳其、英國、美國、加勒比海防制洗錢金融行動工作組織秘書處、國際貨幣基金組織 (IMF) 及 OECD。

- **身分漂白：**⁷ 有機會獲得不同國籍或姓名的旅行及身分證明文件，可用於以新的方式代表持有人身分，或以其他方式混淆該人的原始身分。

27. 對於擁有活躍的計畫的司法管轄區，CBI 計畫是重要的收入來源，在部分情況下佔 GDP 近三分之一。⁸ 申請人可選擇的主要投資方式包括：將資金直接轉移到司法管轄區的國庫、購買或租賃當地不動產、投資國內企業的股份或貸款資本、購買政府債券/投資或捐贈或其他慈善捐獻。CBI 計畫可能會引起爭議，因為申請獲得核准後，個人可以立即獲得公民身分及護照的資格。此類計畫的一個特點是，不同於 RBI 計畫，申請人通常不需要實際搬遷，甚至不需要到訪新的公民身分國家。反之，申請人經常使用護照進入該國以外的司法管轄區。

1.4.2. 投資居留

28. 在投資居留 (RBI) 流程，申請人透過某種類型的金融投資，換取簽證或居留證，以允許在核發司法管轄區居留。部分計畫要求，簽證持有人符合資格可在核發司法管轄區永久居留之前，需要實際居住相當長的一段時間（例如三年以上），而有的 RBI 計畫對實際居留的時間要求較低。

29. 實施 RBI 計畫的司法管轄區引述了一系列經濟目的，包括投資的價值，以及在核發司法管轄區鼓勵高價值消費者自由支配支出與創造就業機會的潛力。然而，此類計畫所實現的經濟價值不一定明確，特別是在較大的經濟體中。許多國家發現，經濟效益的假設並不一定會實現。例如，英國已終止 RBI 計畫，部分原因是金融犯罪風險及濫用/詐欺性投資計畫，但經濟價值不佳也是原因之一。⁹ 愛爾蘭及加拿大也終止或暫停了 RBI 計畫，部分原因是出於對經濟價值的擔憂。澳洲生產力委員會得出同樣結論：「此類移民產生的有利影響，可能不如其他移民。」¹⁰ 澳洲生產力委員會發現，「與其他簽證流程相比，投資人簽證容易出現詐欺」；RBI 部門廣泛得出同樣的發現，顯示此類計畫在傳統制定過程中存在系統性問題，下文將對此進行更詳細的討論。

1.4.3. CBI 與 RBI 計畫之間的區別

30. CBI 與 RBI 計畫之間的根本區別在於，CBI 計畫立即提供公民權及護照。相對地，RBI 計畫不會立即提供新護照，因此與新護照提供的關聯度較低。然而，此類計畫仍然可為非法行為者提供機會，將自己、家人及非法資產安置於核發司法管轄區，並可能在其犯罪所在司法管轄區主管機關的管轄範圍外。如果 RBI 計畫由參與免簽證地區的司法管轄區實施，則可能有機會進入其居留司法管轄區以外的其他司法管轄區及其金融系統。

⁷ 有關如何識別洗錢，詳細資訊請參閱第 2.4.1 節。

⁸ 國際貨幣基金組織 (2023 年)，「多明尼克：2023 年第 4 條款磋商代表團工作人員總結聲明」，國際貨幣基金組織，www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/03/cs04032023-dominica-staff-concluding-statement-of-the-2023-article-iv-mission。

⁹ 英國 (2022 年)，「2022 年 2 月 17 日提交議會之移民規則變更聲明的解釋性備忘錄 (CP 632)」，https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1055813/E02722027_-_CP_632_-_EXPLANATORY_MEMORANDUM_Web_Accessible.pdf。

¹⁰ 生產力委員會，2016 年澳洲移民接收情況，第 77 號調查報告，坎培拉，www.pc.gov.au/inquiries/completed/migrant-intake/report/migrant-intake-report.pdf。

31. 相較於 CBI，獲得司法管轄區居留權的要求，改變了申請人與核發司法管轄區之間的關係，因為申請人通常必須在核發司法管轄區建立相對長期的財務足跡。例如，根據計畫的要求，RBI 申請人可能需要在核發司法管轄區內購買或租賃房產居住、開立銀行帳戶、支付水電費以及購買服務。實際居住於核發司法管轄區內，並在該地發展財務足跡，使地方主管機關對申請人有更多的瞭解。時間拉長後，司法管轄區能夠識別潛在的可疑活動，並在投資人日後申請歸化之前採取行動。申請人通常必須經過單獨的程序，才能在核發司法管轄區獲得公民身分。然而，對於核發司法管轄區而言，有效調查與打擊複雜的非法行為者伴隨著資源及能力上的挑戰。

2. 洗錢威脅及弱點

2.1. CBI/RBI 部門的威脅行為者

32. 非法行為者可能利用 CBI/RBI 計畫從事一系列非法活動，包括洗錢、貪腐、詐欺及逃稅等金融犯罪。本報告後續章節進一步討論貪腐及稅務透明度問題。金融犯罪威脅大致分為三種：

1. **犯罪者：**非法行為者可能會透過 CBI/RBI 計畫來漂白非法資金，以此作為獲得公民身分或居留權的手段。這些犯罪份子也可能濫用授予他們的公民身分或居留權，從事進一步的犯罪活動或逃避執法機關。
2. **投資移民生態系統參與者：**財富管理人、會計師、移民代理人、行銷代理人及不動產開發商等服務業者，可能會濫用 CBI/RBI 計畫進行詐欺、試圖賄賂計畫官員以挪用資金、實施不當投資計畫或漂白非法所得。
3. **貪腐公職人員：**公職人員如在提供 CBI/RBI 計畫，但計畫廉潔度或治理規定不足的司法管轄區工作，可能會從此類計畫中非法獲利（例如，透過要求賄賂或從金錢或其他任何不當好處中獲利，以換取 CBI/RBI 相關服務）。

33. 不同類型的投資選擇呈現不同的威脅狀況。以下將更詳細探討與特定投資類型相關的主題風險。

2.2. CBI/RBI 計畫產生的弱點

34. CBI 及 RBI 計畫可能存在許多弱點，會遭犯罪份子利用來漂白犯罪所得或產生額外的非法收益。這些弱點源自於每個計畫的特定因素及特性，但不同司法管轄區的整體結構及資金流動大致相同。本節指出 CBI 及 RBI 計畫可能成為漂白犯罪所得的有效工具的一些特性，下一節則探討犯罪份子利用計畫弱點從事前置犯罪並產生額外非法收益的方式。

35. CBI 計畫對非法行為者極具吸引力，因為可以增強行動自由，在更多司法管轄區設立企業，並獲得在多個司法管轄區享有銀行服務的途徑，特別是防制洗錢/打擊資恐 (AML/CFT) 制度薄弱，且財務透明度較低的司法管轄區。非法行為者可能透過以下方式濫用 CBI 計畫，幫助他們漂白犯罪所得：

- 改變身分，包括出生地和國籍，使得金融機構或其他企業的法令遵循專業人員，難以在導入流程中進行準確的盡職調查。
- 獲得更大的行動自由，包括可能前往實施免簽證計畫或免簽證旅行的區域。

14 | 濫用投資公民及投資居留計畫

- 在財務透明度及治理薄弱的司法管轄區設立法人。

36. 另一方面，RBI 的計畫雖然不授予直接獲得護照的權利，但對非法行為者極具吸引力，因為可以為非法行為者提供以下機會：

- 幫助自己、家人及關係人士搬遷至核發司法管轄區，可能會導致逃避逮捕並使調查複雜化。
- 證明大規模跨國資本流動及資金流入該國的合理性，為可能引發紅旗警訊的交易提供正當理由。
- 購買與取得需要實際居住於該國才能獲得的高價值商品及服務，例如送孩子去私立學校或使用不動產。
- 使個人能夠在核發司法管轄區設立企業，或從該司法管轄區進行交易，例如為詐欺者及洗錢者提供與在其母國司法管轄區不同的地址及公司風險狀況。
- 最終獲得新的公民身分及護照。RBI 計畫通常會帶來定居身分，經過一段時間後，可以透過歸化方式獲得公民身分。換言之，RBI 申請人可以獲得新護照，雖然獲得的速度較慢，但也會帶來許多 CBI 計畫所伴隨的相同風險。

37. 以下情況也不罕見：非法行為者根據利益考量在 CBI 及 RBI 計畫之間挑選，以利用計畫之間不同等級的盡職調查標準及投資成本，並結合不同計畫賦予的相關優勢，為非法活動創造機會。

38. 當有以下情況時，非法行為者能夠利用 CBI/RBI 計畫：(1) 政府或第三方服務業者僅進行最低限度的審查，或審查效果不彰；(2) 對取得有利公民身分、可開設新銀行帳戶及成立公司的個人，監控或盡職調查效果不彰；(3) 不存在或未有適足的護照吊銷或撤銷程序，以因應護照持有人風險狀況發生變化的情形；(4) 計畫治理的透明度、問責、監督及控管不足；(5) 逃避追捕及防止資產返還的機會；(6) 公私部門之間缺乏資訊共享。

2.3. 申請流程中的弱點

39. 雖然全球 CBI 及 RBI 計畫的制定和運作有多種方法，但主要遵循三階段流程：(1) 預申請提交流程；(2) 申請處理；以及 (3) 決策後保證。各個階段都存在弱點，讓非法行為者有機可趁，透過漂白非法所得或從事犯罪活動獲取收益。例如，三階段流程中所需的金融投資，可能根據計畫的設計而在不同的時間點發生。

40. 由於速度及重要性，基本上 CBI 流程在授予公民身分前，就必須在初始申請階段做好保護措施及檢查。相較之下，RBI 計畫的預申請流程通常較為寬鬆，但有機會在整個流程中，更深入審查與瞭解申請人。

2.3.1. 預申請提交流程

41. 在正式申請 CBI 或 RBI 計畫之前，申請人可與以下專業利害關係人互動：行銷代理人、移民代理人、禮賓秘書服務業者及金融機構或財富管理人。在申請之前，潛在申請人會與此類實體接洽，以評估 CBI 及 RBI 計畫，確定其參與此類計畫的資格，而在某些情況下，也會進行投資盡職調查及財務規劃。

行銷代理人

42. 行銷代理人招募潛在投資人參與計畫，通常會鎖定可能擁有大量申請人來源的司法管轄區。有些行銷代理人是直接由特定的投資移民計畫指定主管機關核准，或透過更廣泛的法律專業人士及金融中介機構專業服務監管機構核准。然而，由於許多提供投資移民服務的公司，營運所在地位於地主國司法管轄區之外，因此許多行銷代理人的工作缺乏監督與問責。

43. 此外，許多行銷代理人可能獲得地主國司法管轄區一個或多個計畫的正式授權，但隨後也會為與其無正式關聯的其他司法管轄區的計畫做宣傳。在客源市場營運的非政府授權行銷代理人，是宣傳與向潛在客戶介紹虛假投資選項及詐欺性產品的重要推手，此類產品通常作為「折扣」投資產品來行銷。

移民代理人

44. 移民代理人通常是受監管的律師事務所或移民援助公司，協助申請人整理申請 CBI 或 RBI 計畫所需的文件。雖然與行銷代理人的合作通常不是申請的必要步驟，但許多計畫要求申請人透過授權名單上的移民代理人提交申請。這些當地移民代理人可以執行預先審查的職能，確保只有適當的合格候選人才能提交政府進行正式審查。

45. 在部分司法管轄區，特別是移民代理人必須是受監管法律專業人士的情況下，他們可能還需要在接待客戶之前進行盡職調查。在某些案例中，當地代理人可能會根據成功申請的數量獲得佣金，這會激勵他們將合約分包給全球各地能夠進入當地市場的第三方代理人。在其他案例中，代理人也可能必須達到最低年度配額，才能保留其授權代理人地位。這可能會激勵代理人盡可能尋找更多申請人，並處理更多案件，而不考慮申請人的資格。在這過程中，要同時維持對證據及適格性的高標準，以及盡可能提高申請量，可能會造成資源分配的壓力。

金融機構及會計師

46. 申請人可能在預申請階段與金融機構及會計師接觸，尋求有關投資選擇和計畫的財務要素的建議。金融機構及會計師也可能參與提供強制性證據，例如申請人的資金證明。部分 RBI 計畫在核發簽證或居留證之前，還可能要求申請人在當地金融機構成功開設銀行帳戶，並且該司法管轄區可能會要求申請人在提出計畫申請之前就這麼做。這可以多增加一層篩選，因為金融機構會對申請人進行客戶盡職調查。然而，當地銀行業的能力及當地法律架構和監管系統的強度，可能會影響結果。此外，還存在一種風險，即是其他審查層可能過度信賴金融機構識別犯罪、詐欺或其他高風險申請人的能力，因此忽略自己的審查責任，這會抵消應用多層防禦的價值。

禮賓秘書服務業者

47. 禮賓秘書服務業者扮演的是申請人及更廣泛服務業者生態系統之間的中介。其角色是安排來自供應商網絡的套裝服務，並提供更廣泛的相關服務，例如幫助客戶的子女尋找私立學校、購買房產、登記成立企業，且一般扮演潛在申請人的「協調人」。作為值得信賴的中介機構，禮賓秘書服務業者可以很好地協助非法行為者，高效且謹慎地尋找協助他們洗錢或避免不必要審查的服務業者（無論供應商知情或不知情）。

48. 計畫營運者在識別高風險禮賓秘書服務業者方面可能面臨挑戰，因為這些業者通常與計畫有一定距離，透過經核准的移民代理人及財富管理人網絡展開業務。雪上加霜的是，部分禮賓秘書服務業者可能是某個司法管轄區政府授權的移民代理人，但在其他司法管轄區則負責禮賓秘書服務與協助協調。在某些案例中，當無法持續維持獲得授權及/或監管地位時，政府授權的移民代理人就會轉為該司法管轄區的禮賓秘書服務業者及協調人。移民代理人或財富管理人可能會主動放棄獲授權地位，藉由解除主管機關或調查機構的武裝來避免監管審查，阻止進一步調查。透過充當禮賓秘書服務業者，這些人可以推銷不合規的計畫，或隱藏自己的參與，透過代理人來支持犯罪客戶。這種方法也可能掩蓋他們活動的全部範圍，以及所帶來的風險。

49. 行銷代理人、移民代理人、財富管理人，以及禮賓秘書服務業者之間的界線通常很模糊，常見到公司在內部提供這些服務的某些要素，或針對不同國家的計畫提供不同版本的服務。

盡職調查公司

50. 部分 CBI 和 RBI 計畫與盡職調查公司簽訂合約，製作關於每位申請人及其家人的報告，以蒐集申請人未提供的資訊。在評估階段，盡職調查公司較常與 CBI 計畫簽訂合約。然而，部分 RBI 計畫嘗試要求申請人在預申請階段獲得盡職調查報告。某個已經廢止的 RBI 計畫製有一份名單，申請人可以透過經核准的公司獲取合適的盡職調查報告。作為對比，另一個投資移民計畫只要求申請人從「信譽良好的國際風險管理及安全審查組織」取得盡職調查報告。

2.3.2. 申請處理

投資部門

51. 與 CBI/RBI 計畫相關的投資部門是專門的政府單位，可能是移民系統中的獨特職能，或在某些情況下，是由政府所任命執行長領導的準商業機構。投資部門主要可能負責司法管轄區投資移民計畫的治理職能，包括監督授權代理人、推廣行銷計畫、任命盡職調查提供者，以及驗證所需投資活動。投資部門可以充當專業知識的中心，倡導資源及能力需求，並確保 CBI/RBI 計畫擁有單一負責的指揮鏈。

移民主管機關

52. 移民主管機關可以在投資部門下運作，或進行傳統的個案工作。許多 RBI 計畫，特別是較大經濟體的計畫，會透過移民個案工作指揮鏈處理申請。這可能是因為部分投資計畫缺乏經濟影響力，無法吸引同等程度的政府關注，以及設立單獨投資移民單位或機構所需的資源。然而，部分移民業務可能會增加額外的技術人員，負責履行其個案工作職能，或為分配到此領域的工作人員進行專業培訓。此外，移民主管機關經常與執法部門、金融情報中心 (FIU)、稅務機關及國家安全機構建立資訊共享與協作機制。然而，在部分案例中，法律禁止這些機構共享 CBI/RBI 計畫的資訊，這會阻礙政府充分審查的能力。移民主管機關的主要職能之一是對投資移民申請進行檢查，包括以下查核作業：

- 身分證明文件及申請用的強制性證明文件；
- 個人移民歷史記錄；
- 所需投資資金的最低要求；
- 資金來源；¹¹ 以及
- 犯罪記錄及/或執法資料庫檢查。

金融機構

53. 金融機構在 CBI/RBI 計畫中扮演的確切角色，取決於特定計畫的結構與意圖，但金融機構最關鍵的職能是擔任司法管轄區最初接收資金的把關者，以及任何進一步合格投資交易的促進者與調查者。申請人要在計畫核發國受監管的金融機構開設帳戶，除了該國所進行的檢查外，還多了一套額外的獨立導入流程盡職調查及金融犯罪義務，包括該機構在該司法管轄區防制洗錢監管制度架構中與 FATF 建議 10 相關的事項。

54. 雖然經營政府帳戶的金融機構不得參與客戶導入流程相關的更深入盡職調查活動，但其仍然可以取得與申請相關的可信賴資金的重要資訊。

55. 因此，金融機構是 CBI/RBI 計畫運作的重要合作夥伴。在某些情況下，金融機構在履行監管義務時，可以透過拒絕接受資金或拒絕申請人開戶，來拒絕參與計畫。金融機構擔任金融情報中心的重要金融情報提供者，提供有關受益人在申請計畫前後可能發生的洗錢、詐欺及非法活動的資訊。鑑於金融機構的重要性，如果整個機構（或機構的一部分）故意（例如，內部共謀）或因疏忽（例如，故意視而不見）而未能有效且負責任地履行義務，金融機構可能成為 CBI/RBI 計畫安全運作的重大弱點。金融機構的角色極其重要，以至於其他負責識別 CBI/RBI 計畫潛在濫用情況的把關者可能會過度依賴金融機構的盡職調查，而忽視自己的責任，這又是另一種風險。主管機關應確保多重防線在實務上不會全部依賴單點失效。

¹¹ 如本文與金融機構相關的章節所述，在部份情況下，移民官可能會認為金融機構的參與表示該金融機構將進行資金來源或財富來源檢查，而忽略進行其他額外調查。

盡職調查公司

56. 盡職調查公司已成為申請處理職能的共同點，特別是在 CBI 生態系統中。盡職調查公司通常是 CBI 計畫用來驗證申請人身分背景的主要手段，執行方法是對公私部門記錄進行廣泛的調查。就 CBI 計畫而言，盡職調查報告通常是在個人向主管機關提交申請時委託製作。不同公司之間的申請調查類型及品質可能有很大差異，但通常涉及一系列針對媒體報導、公開企業與專業登記冊、個人訪談、客戶盡職調查驗證方式檢查，以及資產驗證、財富和資金來源檢查等的自動化及手動檢查。

57. 盡職調查公司還可以利用針對投資移民生態系統開發的技術能力，透過公開來源檢查以及跨多種語言的自動審查及研究工具，進行大規模的盡職調查。這對於某些擁有個案工作系統的國家特別有幫助，因為這些國家可能沒有足夠的資源，可獨立針對申請人所有相關語言及司法管轄區的負面報導進行更深入的手動檢查。

58. 實施 CBI/RBI 計畫的多個司法管轄區指出，盡職調查公司的主要角色是向請求的主管機關提供檢查結果，並對於是否應該核准案件保持中立。因此，值得注意的是，盡職調查公司提供資訊協助各國減緩風險，但由司法管轄區對是否核准或拒絕案件做出最終決策，因為這是固有的政府職能，必須由政府授予推行 CBI/RBI 計畫的主管機關。例如，盡職調查公司無權取得執法機關、金融情報中心或其他封閉資訊集所收錄的資訊，其中可能包含申請人的負面資訊。

國家執法機關、金融情報中心及情報機構

59. 國家執法機關、金融情報中心及情報機構，在識別洗錢及其他金融犯罪風險方面扮演重要角色。鑑於與投資移民計畫相關的洗錢及非法金融風險，部分國家在申請審查流程中依賴執法及情報部門以及金融情報中心。在這些案例中，金融情報中心的角色是利用司法管轄區更廣泛的執法及國家安全部門的調查及情報資料庫，對申請人進行驗證及審查，以及根據可用的國際資訊共享資料庫（尤其是國際刑警組織）進行查核。

60. 此外，部分金融情報中心可以在其檔案庫中找到有關申請人的任何調查結果（是否存在可疑交易報告（STR）；其他可存取資料庫所檢索到的資訊中，以及與執法機關、國內主管機關、國際合作所獲得的資訊中，是否有可能相符的結果），這些資訊可能有助排除 CBI/RBI 計畫的授予，並根據適用 STR 及其他金融情報機構所持有資訊的保密規則，將結果通知相關主管機關。部分維持 CBI/RBI 計畫的司法管轄區指出，成功申請的共同先決條件，是金融情報中心對申請人的核准。

多邊執法合作

61. 多邊執法合作可能是大多數國家的 CBI/RBI 計畫的關鍵要素。處理此類合作的單位，負責在國際資料庫（例如國際刑警組織的資料庫）中篩選姓名。部分國家也參與更廣泛的區域倡議，尤其是在自由貿易及流動協定生效的地區。例如，在加勒比海地區，加勒比海共同體 (CARICOM) 國家集團聯合區域通訊中心 (JRCC) 由 CARICOM 犯罪與安全執行機構管理，在 CBI 計畫申請的審查流程中扮演重要角色。JRCC 展示了小國如何匯集資源來共享資訊，尤其是在計畫核發國具有共同利益的情況下。同樣，在歐盟內部實施投資移民計畫的歐盟會員國，通常會利用共享情報資源以及申根資訊系統 (SIS) 和歐洲刑警組織等合作實體進行查核。¹²

62. 雖然多邊實體及系統對於保護具有共同利益的國家至關重要，但在整個流程中的作用仍受到實際限制。如果犯罪份子與系統內另一司法管轄區沒有關係，或不存在犯罪前科，則多邊系統較不可能為 CBI/RBI 背景調查提供有用的背景資訊。

2.3.3. 決策後保證

金融情報中心

63. 除了可能在申請階段進行檢查之外，部分金融情報中心還對計畫使用者進行持續評估。部分司法管轄區制定了主動與金融情報中心共享投資人姓名的規定，以便酌情向投資部門/移民主管機關報告任何不利資訊。某個司法管轄區向其金融情報中心提供所有投資人姓名，金融情報中心會保留這些資料，以便根據可疑交易報告進行進一步分析並回應資訊請求。

RBI 移民主管機關

64. RBI 移民主管機關通常會在個人移民旅程的關鍵時刻，監控與重新評估已獲得核准的申請人。使用者延長簽證或居留證、申請不同類別的移民身分（即「定居身分」）或申請歸化/公民身分時，即為關鍵時刻。在每個時刻，都可以根據情報及執法資料庫對個人重新審查，包括審查投資活動，以及調查任何相關風險及問題，例如潛在的犯罪行為。

CBI 移民主管機關

65. CBI 移民主管機關通常缺乏審查與重新考慮受益人移民身分是否適合的機會。然而，CBI 計畫營運者可以保留特定法律規定，在某些條件下撤銷個人的公民身分：例如，發現受益人透過欺騙手段（使用偽造文件、作出不實申報等）獲得公民身分、未真正進行所需的最低投資活動，或從事犯罪活動或威脅司法管轄區的國家安全。採取此行動的具體門檻，會根據計畫核發國公民權利的法律架構而有很大差異。一個司法管轄區指出，如果經過適當調查後確信投資人符合以下條件，則其 CBI 部門法律權力得吊銷或撤銷向投資人核發的護照：i) 以不道德或不專業的方式行事，並嚴重損害法規；ii) 投資人嚴重違反機構針對代理人不時頒布的指導方針、行為準則或道德準則。

¹² 此外，一旦修訂後的簽證資訊系統正式上線，所有長期居留簽證及居留證的申請人，都將受到所有歐盟及國際安全資料庫的強制交叉檢查。請參閱公民、司法與內政委員會（2021 年），「關於投資公民及投資居留計畫立法性自行提案報告的工作文件（2021/2026 (INL)）」，歐洲議會，www.europarl.europa.eu/cmsdata/242263/WD3%20Yoncheva%20_%20final_en.pdf。

盡職調查公司

66. 盡職調查公司也在一些國家提供持續的監控服務。這項服務比盡職調查公司最初進行的原始審查更加有限，通常僅限於對可機器搜尋（即，可在網路上獲得）公開來源媒體及可用的開放政府資源（例如，制裁資料庫、法院記錄）的自動監控及專業的監管資料庫。

2.4. CBI/RBI 計畫的挑戰及後果

2.4.1. 身分漂白

67. 身分漂白是個人獲取第二或多重身分的一種方法。就 CBI 來說，可能表示申請人獲得不同姓名的護照，或顯示資訊與其他身分證件略有不同，這可能阻止透過資料庫搜尋識別有關該個人的已知負面資訊。雖然有些人可能會提供偽造的身分證件，但這絕非必要。事實上，對於存在犯罪或國家安全隱憂的當事人來說，無需從事詐欺活動，只需透過特定 CBI 計畫變更身分，就能達到自由旅行和逃避偵查的目的。

68. 許多非法行為者利用投資移民計畫的主要目標，是為了迴避可能阻擋他們進入金融系統的措施。因此，獲得新身分的能力，對於尋求洗錢與隱匿資金的犯罪份子來說具有優勢。受到負面報導影響的個人，在開設銀行帳戶時可能會使用替代身分，來規避傳統的客戶盡職調查措施，或持續確立資金/財富來源的加強措施。如此一來，犯罪份子可以進入金融系統，而不會與相關負面資訊產生連結。若 CBI 計畫提供申請人在申請流程中變更姓名的選項，應特別留意。某個實施計畫的司法管轄區注意到這個風險，並在 2014 年將這種做法定為非法。非法行為者採用一系列方法，例如，透過管理不善的 CBI 計畫獲得新身分，並使用新的合法文件申請更有信譽的 RBI 計畫。

說明欄 2.1. 使用替代護照規避 CDD 措施

葡萄牙 RBI 計畫的申請人提供與原籍國不相符的替代護照（來自更「方便」的司法管轄區），藉此規避限制性措施，使得審查其投資來源及連結變得更加困難。在某些情況下，申請人姓名在不同文件中的拼字可能不同，可能對安全審查程序造成障礙。

資料來源：葡萄牙

說明欄 2.2. 使用替代護照規避 CDD 措施

一名嫌犯在外國司法管轄區因詐騙案逃亡，為了隱瞞真實姓名並逃避逮捕，他從另一個司法管轄區獲得新的虛假身分（護照、出生證明等），最終更利用此虛假身分，透過投資手段取得賽普勒斯公民身分（賽普勒斯公民身分已遭撤銷）。

資料來源：賽普勒斯

69. 非法行為者在犯罪前透過 CBI 計畫獲得新身分，就可能保持原始身分不與犯罪扯上關係。即使個人詳細資料（例如姓名、出生日期）保持不變，未公開的新公民身分也會使個人的身分變得模糊，進而為執法部門帶來挑戰。CBI 計畫不保留申請人及其先前的身分資訊記錄，使得金融機構及執法部門難以將犯罪份子與其新身分連結，尤其是該人擁有多國公民身分及居留權時。非法行為者確認自己為複雜公司結構的最終實質受益人時，可能使用變造的身分尋求進一步匿名，這可能為執法部門追查資產及資金流向帶來相當大的困難。

說明欄 2.3. 變更原姓名的欺騙行為

一名嫌犯以真名獲得賽普勒斯公民身分後，在法院宣誓並改名。賽普勒斯護照及其他身分證件是以他的新名字核發。嫌犯在獲得塞普勒斯護照及身分證件後，利用這些證件開設銀行帳戶、註冊公司與購置房產。

嫌犯的中間人或代表扮演重要角色，促成各類犯罪及違法行為。這些中間人及代表包括賽普勒斯律師、會計師及其他服務業者。

資料來源：賽普勒斯

70. 持有多國護照及簽證/居留證，是 CBI 和 RBI 計畫的常見做法。這是部分 CBI 及 RBI 移民顧問及禮賓秘書服務業者在財富管理產業提供的一項服務，通常會結合多項計畫，為客戶提供最大的優勢。此類計畫的使用者通常會先獲得 CBI，然後在其選擇的目的地獲得 RBI。據觀察，使用 CBI 文件獲得 RBI 簽證的趨勢，與所報告的個人詳細資料不一致情況相符。藉由獲得多國護照及簽證/居留證，非法行為者能夠利用不同計畫的特質。

2.4.2. 對申請人審查不充分

71. 對申請人進行充分的審查及篩選，是穩健的 CBI/RBI 計畫的關鍵。然而，這些活動通常不輕鬆且需要時間，因為確認申請人所提供資訊的真實性涉及許多複雜的步驟。一般來說，政府或其指定代理人會根據犯罪或國家安全資料庫檢查申請人提供的資訊、蒐集生物識別資訊（例如指紋），並檢查申請人的就業歷史及/或財富來源。

72. 政府或其代理人處理 CBI/RBI 申請的時間長短各不相同；有的計畫可以在 48 小時內做出決策，有的可能需要數月或數年的時間。針對部分計畫，投資人獲得公民身分或居留權的速度引發一個問題：需要多長時間進行充分的背景調查？第三方服務業者之間商業競爭，可能成為加快處理申請的誘因，而為了讓處理變得更順利，可能導致僅進行最低限度的審查，或審查效果不彰的結果。此外，若計畫要求申請人自行提供盡職調查報告，該計畫很容易收到經變更或偽造、遺漏相關資訊的報告，或者申請人可能會委託進行多份報告，並從中尋求最有利的結果。一層審查機制過度依賴另一層審查機制（例如，律師對金融機構識別非法活動的能力過於信賴），可能會破壞多層審查責任的有效性。

73. 高風險個人通常會將財富贈予配偶或其他家庭成員，由他們擔任主申請人，接著再由高風險個人以家庭被扶養人身分提出申請。這種犯罪態樣在貪腐行為者身上特別常見。¹³ 如果與申請人相關的財富或資金來源來自特定的第三方人士或大家庭成員，他們亦須接受審查，這一點很重要。

說明欄 2.4. 重要政治性職務人士的配偶擔任主申請人

葡萄牙注意到，其計畫有一個趨勢，即利用重要政治性職務人士 (PEP) 的家庭成員 (通常是配偶) 作為主申請人來獲得 RBI 身分。採取這種手段的原因，是因為一般認為重要政治性職務人士受到較少審查，其家庭更有可能通過計畫申請。

一旦配偶成功通過申請，該 PEP 就會申請「家庭團聚」許可證，而這是基於 RBI 計畫相關審查標準較低的假設。葡萄牙指出，這種方法與洗錢作案手法密切相關，即以關係密切人士、家庭成員或幌子等中間人的名義，安置來自非法活動的資產。

資料來源：葡萄牙

2.4.3. 逃避追捕與隱匿資產

74. CBI/RBI 計畫涉及一項重大隱憂：此類計畫可能為犯罪份子提供逃避追捕及引渡，以及保護犯罪資產免遭沒收的機會。

75. 對於犯罪者而言，所屬的司法管轄區與其犯罪或接受調查/起訴的司法管轄區之間沒有引渡條約，也是有吸引力的一個特點。犯罪者可能會利用實施 CBI/RBI 計畫，且不引渡本國國民的國家。一旦授予個人新的公民身分或居留權，該國即使有此意願，也很難將該人驅逐出境，包括起訴。最終，申請人也可能藉此機會在新國家獲得官方或外交職位，並獲得特定權限或豁免權，使其更遠離執法部門的管轄範圍。

76. 此外，如果相關司法管轄區與國外對等單位的執法合作有限，或沒有合作，對犯罪者而言會更具吸引力。犯罪份子選擇取得特定司法管轄區的公民身分/居留權，也可能是因為該國不具備司法管轄基礎、實際機會或相關利益，所以不會對個人及其資產進行調查。如果司法管轄區調查複雜金融犯罪的能力或資源有限，對於犯罪者而言會更具吸引力。在這種情況下，申請人不僅可以防止其母國司法管轄區或第三司法管轄區對其進行起訴，還可以確保在缺乏提起控訴的能力或適當資訊的司法管轄區合法存在。

¹³ 這種態樣反映在 FATF 的 R.12 中，其中指出，應要求有義務的實體加強盡職調查，並且除了重要政治性職務人士之外，還要針對他們的家庭成員及關係密切人士採取額外措施。

77. 另一個潛在的弱點，則涉及與可能阻礙非定罪為基礎之沒收 (NCBC) 相關的財務調查。通常，尤其是涉及外國貪腐的案件，發起 NCBC 行動的國家可能既非潛在犯罪的發生地，也非擬沒收之所有資產的所在地（追究此類案件的法律管轄權，可能是基於洗錢，包括透過該國發生的金融交易，或透過犯罪所得進行的特定國內投資）。CBI/RBI 的犯罪使用者可能會利用許多國家缺乏司法互助條約或對 NCBC 缺乏認可，以及不願提供 NCBC 案件相關國際援助的情況作為弱點。這可能會阻礙在第三國追回犯罪所得的行動。

78. 新公民身分或居留文件的後續使用情形，類似於前述討論的身分漂白，也是一項重要考量。即使不採用「新身分」，申請人也可以擺脫其先前公民身分的外衣，以及可能的額外審查或聲譽影響。這為洗錢中的「分層活動」以及透過多個國家及複雜結構進一步隱匿犯罪資產提供機會，其他司法管轄區的調查人員也因此更難以偵破這些資產。此外，一旦確定公民身分或居留權，就可以成立完全屬於國內的公司、信託或其他安排；此類安排對於外國人而言較難取得，且透明度可能較低，因此能為資產提供額外保護。

79. CBI/RBI 計畫的犯罪使用者，會出於多種原因尋求使用簽證和公民身分組合，包括漂白身分、透過獲得額外條約權利或特權避免自己遭驅逐出境、獲得新的犯罪機會，或向任何一方隱匿完整旅遊史。此外，還可以幫助逃避第三國實施的旅行禁令和警示，或者遭列入制裁名單。

2.4.4. 利益衝突

80. 在許多計畫中，未能充分保護公共利益免受私人利益滲透。其中一大問題在於，公私部門在制定與實施 CBI/RBI 計畫時，缺乏明確性及角色區分。當私人公司參與制定 CBI/RBI 計畫並實施此類計畫時，可能會產生嚴重的利益衝突。

81. 部分私部門行為者在根據 CBI/RBI 計畫要求驗證申請人身分時，會向申請人收取費用。私人實體作為營利企業，有動機透過額外費用，最大化每項申請的收入。如果沒有充分的監督，實體也可能以更高的非帳面價格提供有利的報告。由於公司不僅代表政府利害關係人，同時也代表從此類計畫中受益的個人客戶，因此可能在促進公共及私人利益之間出現重大利益衝突。重要的是，務必避免此類計畫的制定賦予參與 CBI/RBI 流程的私部門行為者不受限制的權利，並確保所感受到或實際存在的利益衝突獲得有效解決及控管。

82. 第三方的參與，特別是顧問公司等中介機構，也增加了計畫的金融犯罪及貪腐風險，包括外國賄賂。若提供此類服務的私人實體擁有不透明且複雜的所有權結構，風險就會增加。貪腐風險可能波及所有私部門參與者，包括擔任計畫廉政要職的參與者。計畫營運者應意識到，許多盡職調查提供者也經常為高淨值及超高淨值人士、其公司及其家族辦公室，提供收購及公司糾紛等領域的調查服務。若未適當控管，私人客戶申請的 CBI/RBI 計畫如果恰好也是盡職調查公司的客戶，則可能產生衝突。

2.4.5. 取得公民身分或居留權後所犯的罪行

83. 申請人可能尋求加入某個計畫，並取得相關的計畫文件，作為犯罪之前的準備步驟，這也是需要審慎考量的風險。初步盡職調查並無法識別尚未發生的犯罪。

84. 授予公民身分或居留權後，司法管轄區應建立適當的制度，確保參與者不濫用新的公民身分。其中包括定期審查申請人的風險狀況變化，例如逮捕令、制裁名單、破產等。針對本專案進行的調查答覆及研究發現，許多提供 CBI/RBI 的國家並未將監控新公民/居民的活動列入計畫考量，因此提供了濫用的機會。正如前述案例所強調，一旦獲得新的公民身分，個人就可以使用新的銀行帳戶或產品，並在新的司法管轄區設立法律實體，進一步掩蓋其真實身分，以及與犯罪活動的潛在連結。提供 CBI/RBI 計畫的政府，應考慮建立跨部會的結構，以提供資源與協調相關措施，藉此落實機構間合作，對 CBI/RBI 計畫進行持續的盡職調查及監控。其中應包括與負責金融及經濟犯罪（例如洗錢、稅務犯罪及國內外賄賂）的國內執法機關，以及適用的國際執法機關合作。

2.4.6. 糾正措施不充分

85. 針對 CBI/RBI 受益人謊報真實身分、資金/財富來源及犯罪關聯或活動，核發司法管轄區可以吊扣或吊銷簽證、居留證及護照的程序相當有限。針對 CBI/RBI 證件持有人在獲得新身分後涉入犯罪活動，情況也是如此。

86. 當投資人濫用其公民身分或犯下無關聯的罪時，法規限制會成為撤銷公民身分的障礙。專案參與者指出另一個挑戰，在於無法實際取回護照，尤其若申請人從未居住在核發司法管轄區。這是一個令人擔憂的問題，因為 CBI 司法管轄範圍外的金融機構以及信託及公司服務業者 (TCSP)，可能無法像國際機場的旅遊主管機關一樣識別遭吊銷的護照。例如，某個實施 CBI 計畫的司法管轄區指出，在大多數情況下，它們無法取回遭吊銷的護照，因此無法確保護照持有人不再把護照當作有效的身分證件使用。

3. 與 CBI/RBI 部門相關的其他金融犯罪

3.1. 透過濫用 CBI/RBI 計畫產生非法資金

3.1.1. 投資詐欺及相關計畫

87. 財務管理人及不動產代理人，特別是參與預申請提交流程的人，已制定詐欺性的投資計畫。透過虛假的投資計畫及詐騙，能夠大幅減少個人在核發司法管轄區獲得簽證、居留證或護照所需要的資金，這對於某些潛在申請人特別具吸引力，因為他們可能在轉移大筆現金至其他司法管轄區時面臨障礙。

不動產投資詐騙

88. 不動產投資為 CBI/RBI 計畫帶來多種風險。接受不動產作為合格投資要求的計畫，存在容易估價過高/過低的弱點。長期以來，不動產一直是儲存犯罪所得財富的理想工具，因此，這種投資類別對於想要洗錢與持有漂白後財富的人士而言，都特別具吸引力。觀察到的主要威脅方式包括兩大類：估價過高及詐欺。

估價過高

89. 申請人購置估價過高的房產，再從賣方收回實際價值的差額。如果計畫允許租賃活動作為合格的投資行為，則可能採取類似方法來高估租賃價值。

說明欄 3.1. 案例研究：使用 CBI 購置外國不動產

外國投資人為獲得賽普勒斯國籍而購置不動產所支付的價格，遠高於其市場估值。支付的較高價格符合投資公民計畫規定，資金從外國銀行帳戶轉入當地開發商的帳戶。隨後，據觀察，開發商（賣方）會將部分資金退回外國銀行帳戶，最後回到外國投資人手中。因此，外國投資人實際上投資的金額比 CBI 計畫的要求來得低。

資料來源：賽普勒斯

90. 有司法管轄區指出，其在分析完 CBI 計畫後，制定了指導意見，規定 CBI 申請人只能購置不動產一次，並且持有或註冊人不得是由申請人或其直系親屬擁有或控制的法人。

說明欄 3.2. 案例研究：計畫允許租賃活動作為合格投資之情況下，對租賃價值的高估

希臘不動產公司以低價（低於 10 萬歐元）購置幾處房產，然後專門轉售給尋求居留證的外國買家。投資居留證的最低資金門檻為 25 萬歐元。隨後，買方以多年租約的形式將房產出租給賣方公司，其價格（租金）遠高於當時的租賃市場狀況，甚至在租金價格較高的地區也是一樣。這種做法存在不動產公司將款項退還給投資人的嫌疑。

資料來源：希臘

說明欄 3.3. 案例研究：不動產詐欺

希臘主管機關發現到，有一個計畫利用兩名相關不動產代理人，主要針對中國投資人。在該計畫中，投資資金實際上不曾從投資人流向不動產公司。反之，不動產投資交易是由不動產公司所冒充，過程中沒有任何實際的資金轉移。其中，一名不動產代理人開立銀行支票，支票是從出售的不動產公司帳戶，或由相同專業推動者控制的另一家不動產公司帳戶中扣款。然後，支票用於擬訂銷售合約。接著，如果是由賣方公司本身開立，則會註銷支票；或者透過記入賣方帳戶，並從第一家公司控制的另一家公司帳戶扣款的方式執行。

希臘主管機關還發現另一個類似案例：伊拉克國民購置不動產換取居留權。獲得居留證後，投資人將房產轉售給其他伊拉克申請人。每次購置時，都有相同的法律代表在場，希臘金融情報中心觀察到背後是由有組織的團體策劃此類濫用活動。

資料來源：希臘

說明欄 3.4. 案例研究：投資非法專案

投資人購買不動產開發項目，但資金遭挪用，甚至一開始就未曾投資。例如，在聖克里斯多福及尼維斯，不動產開發商向投資人籌集資金，但最後專案未完成，或者根本未動工。為因應此情況，聖克里斯多福及尼維斯實施了一項代管帳戶政策，要求隨時間支取投資資金。聖克里斯多福及尼維斯因此確保所有所需資金都受到監控，並且從專案中支取的資金與專案開發保持一致。

資料來源：聖克里斯多福及尼維斯

商業投資詐欺

91. 部分 CBI/RBI 計畫要求申請人在當地投資或創辦企業。若計畫過度著重於投資金額，而非投資成果，則投入於私人企業的資金投資軌跡，就容易成為詐欺目標，可能鎖定計畫本身或申請人。計畫使用者可能不熟悉計畫核發司法管轄區的商業環境，不瞭解商業規範，或不瞭解該國經濟的實際報酬率，導致情況更嚴重。
92. 詐欺方式包括對計畫設下騙局，透過人為高估購入的公司股票/資產，或透過金錢旋轉木馬手法，讓不同投資人重複投資於同一筆資金，將投資金額減少到低於該計畫的預期金額。(詳見後文)。
93. 或者，詐欺也可能單純利用不熟悉當地商業環境的富裕人士的專屬市場，藉此竊取申請人的錢，而此類詐騙手法很多元，包括龐氏騙局或直接挪用投資人資金。有時，商業投資詐欺可能同時針對計畫及申請人。

透過「金錢旋轉木馬」進行詐欺/假投資

94. 專案參與者發現的另一種詐欺性投資活動形式，是法律從業人士在金錢旋轉木馬設局中所扮演的角色。財富管理人可能設計一些騙局，創造虛假的投資機會，給人滿足計畫要求的印象，但實際上並沒有任何投資活動發生。此類活動也為此類投資騙局的操縱者提供巨大潛力，可促進更廣泛的洗錢活動。
95. 「金錢旋轉木馬」手法是指財富管理人制定虛假的投資計畫，並收取一定費用，讓不同的申請人重複利用同一筆資金獲取 CBI 或 RBI。此類計畫名義上將財富管理人提供的資金存入申請人名下（但實際上，申請人永遠不會對任何資金或投資目的地擁有任何控制權），再透過一系列複雜且不透明的公司安排及交易，利用公司集團快速回收這筆資金，這些公司最終也是由財富管理人或其關係人士所控制。一般而言，此類計畫最終會將資金轉移到海外。一旦資金有效轉移到計畫實施國家的監督範圍外，同一筆資金就可以借給下一個簽證申請人。若 CBI/RBI 計畫禁止透過貸款方式符合投資資格，騙局操縱者可能會採取一些方法，隱瞞向申請人借出資金的事實，例如，名義上借出資金給家庭成員及/或公司實體，再由家庭成員及/或法人工具將資金轉至申請人手中。

96. 數十年來，非法行為者一直透過這種方法濫用計畫，目前仍對私部門投資重點計畫構成持續威脅。早在 2001 年，美國就觀察到此類威脅的早期例子。在這個案例中，兩名個人因移民詐欺、電匯詐欺、稅務詐欺及洗錢罪遭起訴，他們透過隱藏的詐欺性貸款安排反覆回收資金。犯罪者利用美國及巴哈馬的空殼公司，假裝他們的客戶向美國公司投資了 50 萬美元，而事實上並沒有真正投資。反之，該計畫營運者向每個申請人收取數十萬美元，並挪用這些資金維持詐欺，以及供其個人使用，申請人最終損失幾乎所有投入資金，相當於挪用近 2,100 萬美元的資金。

說明欄 3.5. 案例研究：金錢旋轉木馬手法

英國發現了多個濫用的投資計畫，透過收取費用進行假投資。在一個案例中，一對夫妻團隊假裝幫助客戶向英國投資 100 萬英鎊資金。騙局操縱者透過丈夫控制的英國貸款公司獲得貸款，條件是將資金轉移到另一家由妻子控制的英國公司。接受投資的英國公司，隨後將資金進一步投資於英國境外的公司。申請人從未真正控制過資金。這項服務向每位申請人收取 20 萬英鎊。

在後來的一個類似騙局中，透過收取 40 萬英鎊的費用，進行了 200 萬英鎊的假投資。財富管理人利用離岸及境內公司之間的一系列複雜交易，創造申請人投資於英國公司的印象，而這些公司均是由財富管理公司的管理人及其代理人控制。實際上，財富管理人只是在境內及離岸公司之間循環利用資金，而申請人並未投入 40 萬英鎊服務費以外的費用。主管機關調查了推行該計畫的財富管理人，同時發現到，在洗錢控制方面存在更廣泛的嚴重缺陷。

資料來源：英國

說明欄 3.6. 案例研究：涉及受騙投資人的洗錢活動

2017 年 11 月，一名律師承認聯邦詐欺及洗錢指控：藉由一項多面向的計畫，向透過 EB-5 簽證計畫尋求「綠卡」的外國投資人收取了超過 5,000 萬美元的資金。該律師承認，她利用了 EB-5 簽證計畫，提供合法永久居留權（一般稱為「綠卡」）給在國內企業投資了至少 50 萬美元、為美國創造 10 個新就業機會的外國人。

該律師承認，投資公司向投資人（主要是中國人）收取的大部分資金，都遭共謀者竊取，或者退還給外國人。這破壞了 EB-5 計畫的基本原則之一，因為這筆資金並未實際投資於美國，也沒有按照該計畫的要求，為美國創造 10 個新的全職工作。

律師進一步承認，她詐取數十萬美元的 EB-5 投資人資金，以她的名義購置房屋，其中包括每棟價值近 100 萬美元的住宅房產。

資料來源：美國

97. 也有案例顯示，移民代理人及/或財富管理人會故意鼓勵申請人根據貸款計畫，向他們借用部分信賴資金，這違反了計畫的規則。一旦申請人的投資遭遇詐騙，由於面臨失去簽證的風險，他們不太可能通報主管機關，但若簽證遭拒，他們可能會訴諸法院。

3.2. 未受監管的貨幣移轉

98. 部分申請人在財務管理人及不動產公司的協助下，使用跨境現金流動方法，這表示他們使用了未受監管的銀行、詐騙及非正式價值轉移網絡。

99. 雖然大多數參與者選擇使用未受監管及非法的跨境現金轉移方式，主要可能是為了逃避國家的貨幣外逃管制，但在更廣泛的含義上，可能是為了隱瞞其他更嚴重的金融犯罪行為。

100. 使用非法/非正式跨境現金轉移方式表示，在正式且受監管的金融系統內，從起始地到目的地不存在連續的交易軌跡。換言之，如果貨幣是使用未受監管的方法轉移，當貨幣回到受監管的金融系統時，機構就很難準確辨識貨幣的真正來源，進而確定其合法性。

101. 相關的投資移民計畫可能為非法行為者提供廣泛的跨境交易掩護。許多計畫積極鼓勵申請人投資於犯罪份子理想的財富儲備資產，例如財產及公司股權。因此，滿足政府要求的明確義務，可能成為犯罪者在其客戶類別預期的正常活動之外進行大規模跨境交易的絕佳理由，而這麼做原本會引起懷疑及紅旗警訊。

說明欄 3.7. 案例研究：非正式/未受監管的國際現金轉移

孟加拉金融情報中心發現，大量孟加拉國民在亞洲、歐洲、北美及加勒比海地區廣泛利用 RBI 及 CBI 計畫，但未依孟加拉法律規定，向孟加拉金融情報中心登記相關必要資金轉出孟加拉的記錄。孟加拉主管機關評估稱，為申請相關計畫，資金透過非法且非正式/未受監管之現金走私方法轉出孟加拉。孟加拉指出，無論資金來源是否合法，根據孟加拉防制洗錢法規，這種現金轉移方式本身就構成犯罪。

孟加拉主管機關亦報告指出，有案例利用跨境現金走私來資助投資移民申請，這與將該國大規模詐欺犯罪所得跨境轉移到其他司法管轄區推行的 RBI 計畫有關。

資料來源：孟加拉

說明欄 3.8. 使用不動產公司及國外匯款

在多個案例中，投資人使用資金購置財產，這些資金來自透過與買方無明顯關係的第三方自然人或法人匯入的國外匯款。因此，要辨識匯款的實際來源極為困難。在其中部分案例中，一家香港離岸公司向彼此之間無關聯的居留證投資人匯款。調查發現，在這些案例中，所有房產購置都是透過同一家不動產公司進行。

資料來源：希臘

3.3. 虛擬資產及投資移民

102. 本專案發現，有資訊顯示，CBI/RBI 計畫對於尋求規避有關虛擬資產活動的國家要求，或使用合法但經過變更的別名取得虛擬資產服務提供商 (VASP) 服務的人來說，極具吸引力。多家行銷機構公開宣傳使用 CBI/RBI 計畫及相關文件，作為規避母國司法管轄區有關虛擬資產活動之法規的一種手段。在某些案例中，宣傳活動可能包括提供線上憑證，而非傳統 CBI/RBI 計畫中的其他權利，這些憑證可用於虛擬資產服務提供商的導入流程。此外，能夠使用合法但經過變更的別名，完成 VASP 導入程序並在虛擬資產生態系統中使用（與使用者的居住司法管轄區、公民身分或姓名相關，或在上述身分漂白情況下，與其他識別符相關）。這種做法，再加上許多虛擬資產服務提供商的防制洗錢/打擊資恐要求薄弱或根本不存在，可能為包括洗錢者在內的網路犯罪份子提供更大的匿名性，以及逃避偵查的特別優勢。

說明欄 3.8. 虛擬資產及 CBI

暗網犯罪市場的一名創始人經識別，為自己及其配偶取得安地卡及巴布達 CBI 護照。

雖然獲得了安地卡及巴布達的 CBI 文件，並在該國獲得財產，但該非法行為者並不住在安地卡及巴布達，實際上住在泰國及加拿大。據瞭解，申請人透過收購虛擬資產及暗網市場相關交易產生財富，並將之轉移，用於在國際購置房產。

資料來源：安地卡及巴布達

4. 與 CBI/RBI 計畫相關的貪腐、廉政及稅務風險

4.1. CBI/RBI 計畫中的貪腐

4.1.1. 與計畫制定相關的弱點

103. 透明度、問責及監督不足的 CBI/RBI 計畫，面臨賄賂及詐欺等跨境貪腐風險。其中包括與濫用計畫藏匿來自貪腐活動的資金，以及避免在母國司法管轄區遭沒收資金與起訴之相關風險。例如，雖然馬爾他的 CBI 計畫需要經過四個層級的盡職調查流程，但三名在本國具有強大政治連結的富人，被發現於 2016 年獲得馬爾他公民身分，這引發了對於該制度的嚴格性，以及政府官員在特定情況下可享有之自由裁量權的質疑。¹⁴ 馬爾他主管機關隨後更新了其制度，從申請流程中取消了這項自由裁量權。

104. 不透明的治理架構也可能增加貪腐及賄賂風險，例如，提供賄賂及其他不當好處，以換取公職人員給予通融與便利，加快 CBI/RBI 申請流程。此類風險適用於整個 CBI/RBI 生命週期，包括：制定、實施、促進、申請此類計畫的人員及實體。中介機構的參與，增加了 CBI/RBI 計畫的貪腐風險。由於只有少數所有權結構不透明的公司在此生態系統中營運，貪腐風險進一步升高，政府應對此風險的能力也變得更加複雜。

105. 若無明確且透明的 CBI 計畫及收入管理問責及治理架構，CBI/RBI 計畫所投資與募集的資金就很可能遭盜用或濫用。第五章根據 OECD 2017 年《公共廉政建議》概述了加強 CBI/RBI 計畫治理的潛在緩解措施及良好實務範例，建議中強調了有效的問責制對於預防貪腐與促進公共廉政的重要性，包括透過健全的內部制度風險管控以及外部監督。¹⁵ 此外，亦考慮了《聯合國反貪腐公約》，並借鑒自 1999 年 OECD《反賄賂公約》及 2021 年《反賄賂建議》生效以來，在打擊外國賄賂方面吸取的經驗教訓，這些經驗教訓強調了跨機構及國際合作對於打擊外國賄賂的重要性。¹⁶

4.1.2. 與計畫實施相關的弱點

106. CBI/RBI 計畫的無效運作或實施，可能產生多種風險。如上一節所述，計畫的制定可能會產生固有的弱點，但即使是設計完善的計畫，也可能面臨實施挑戰。

¹⁴ 國際透明組織及全球見證 (2018)，歐洲逃逸：黃金簽證黑暗世界祕辛，
https://images.transparencycdn.org/images/2018_report_GoldenVisas_English.pdf。

¹⁵ 請參閱：www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/

¹⁶ 請參閱：www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm

107. 正如本報告前面所指出，即使公部門主管機關參與審查流程，它們在充分驗證申請人的身分及其財富來源方面也面臨困難。若計畫缺乏資源，挑戰就會加劇。此外，由於計畫爭奪業務，主管機關可能承受減少申請處理時間或對申請人提出「繁重」要求的壓力。

108. 由於缺乏內部控制及內部稽核措施確保 CBI/RBI 計畫如預期運作，這些挑戰往往變得更加複雜。一方面，管理問責及內部控制系統薄弱；另一方面，缺乏一個獨立於營運職能的單位執行以風險為基礎的系統性審查。確保 CBI/RBI 計畫在有效的內部控制下運作，需要許多行為者的配合。在政府層級，中央協調職能確保整個政府的內部控制與風險管理政策一致。在機構層級，內部控制政策及流程為管理階層提供了合理的保證，確保組織正在實現其目的，並且有效管理風險。雖然這些保證職能對於預防詐欺至關重要，但對於加強問責制、實現更好的管理及成本效益也是必要的。¹⁷

109. 此外，制定與實施 CBI/RBI 計畫的政府，必須確保執行此類計畫的政府機構與負責監督的機構有效合作，並擁有足夠的資源防止不當行為。2021 年 OECD《反賄賂建議》提出了對政府的期望，要求政府落實執行海外反貪腐法及國際合作的制度架構，並備有履行相關職責的資源。同樣，2021 年《反賄賂建議》為公司防止業務中的外國賄賂行為提供相關指引。其呼籲政府鼓勵公司定期監控與重新評估風險，以確定法令遵循資源的分配，並確保公司內部控制、道德及法令遵循計畫或措施持續維持有效。¹⁸

110. 公共與私人行為者之間若缺乏明確性及角色區分，會產生私人利益滲透到 CBI/RBI 計畫的制定與實施的風險。例如，有一家公司負責重新設計加勒比海地區投資移民計畫。作為唯一的推動者，該公司聲稱是因為其在遊說方面扮演的重要角色，使得計畫受益人能夠免簽證進入歐盟。無論這個說法的真實性如何，考慮到該公司不僅代表政府利害關係人，還代表從該計畫中受益的個人客戶，這個範例說明了在實施 CBI/RBI 計畫的過程中，公共利益與私人利益之間可能存在重大衝突。因此，重要的是，務必避免計畫的制定賦予參與 CBI/RBI 流程的私部門行為者不受限制的權利，並確保在實施過程中有效評估、解決、管理與潛在、所感受到或實際存在的利益衝突相關的風險（另請參閱第 2.2.7 章）。

111. 在 CBI/RBI 產生大量收入來源的司法管轄區，可能會有私人利益試圖影響或資助重要政治性職務人士，以推動 CBI/RBI 計畫。例如，參與推廣 CBI/RBI 計畫的私人公司，可能會尋求影響選舉活動的結果，包括利用潛在受益人的捐款。雖然遊說是政治及決策流程中的合法行為，但落實有關遊說及政治資金透明度的一般措施，有助偵查/調查使此類案件。遊說及政治資金監管，有助確保私人利益不過度影響 CBI/RBI 計畫的政策決策，進而提高公民對政府決策的信任。¹⁹

¹⁷ 請參閱：www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html

¹⁸ 2021 年《反賄賂建議》中亦包含其他值得考慮的 CBI/RBI 相關議題，例如：加強對檢舉人的保護、調查與起訴跨司法管轄區案件、非審判決議，以及激勵私部門的法令遵循行為。

¹⁹ OECD (2021 年)，21 世紀的遊說：透明度、廉政及可近性，OECD 出版社，巴黎，<https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>

說明欄 4.1. 案例研究：貪腐份子尋求 CBI 護照

馬爾他金融情報中心收到一份報告，涉及一家在馬爾他註冊的公司 (A 公司) 擔任石油鑽井平台銷售仲介人。其中，該鑽井平台由不具石油及天然氣產業經驗的個人經營。該交易涉及一組位於不同司法管轄區的已知外國能源公司，其中兩名 PEP 為交易方，並以 A 公司作為中介。該金融情報中心發現，參與交易的一名 PEP 也透過該國的 CBI 計畫申請公民身分。進一步調查顯示，該當事人正在接受原籍國的貪腐調查，並在第三國遭到資產凍結。隨後，該個人的 CBI 計畫申請遭拒絕，而參與可疑石油鑽井平台交易的人員因洗錢及貪腐罪，遭馬爾他主管機關起訴。

資料來源：馬爾他

說明欄 4.2. 案例研究：貪腐與不對稱現金轉移方法

一名個人受到一名貪腐的名義人士 (其丈夫) 資助，以申請 RBI 簽證。代表原始資金來源的貪腐名義人士，因為財富與收入不一致，涉入與職務犯罪相關的賄賂調查。據瞭解，用於簽證申請的資金在跨境轉移之前，最初是透過購買境內財富管理產品漂白 (約 275 萬元人民幣，約等值於 30 萬美元)，這是透過一種「哈瓦拉」式的未受監管銀行業方法進行。

資料來源：中國

4.2. 核發司法管轄區的廉政及聲譽風險

4.2.1. 經濟效益未獲得實現

112. CBI 收入變得龐大，並且受到很大的不確定性及波動性的影響。²⁰ 2000 年代末的經濟衰退，以及多個國家的不動產危機，導致許多司法管轄區為了支撐房市，選擇實施以不動產為導向的 CBI 和 RBI 計畫。由於不動產購置門檻較高，CBI 影響了房市的某些部門，並引發對房市扭曲的擔憂，以及對居民租賃與購置房產能力的負面影響。此後許多國家陸續提高門檻，或逐步取消不動產投資。對於實際居住於該國的最低要求，降低了消費的潛在好處。同樣，有些國家由於信貸機會減少、公共及私人借貸成本上升，也針對金融資產推出 RBI，儘管這些國家的使用率有限。與 CBI 計畫相關的聲譽風險也會對通匯銀行業務關係產生負面影響。²¹ 整體而言，人們擔心投資的好處會集中在少數行為者及部門，而不是分散開來，這促使人們更仔細評估相對於這些好處的成本。人們擔心與 CBI 受益人居留相關的財政成本，這些受益人以及其家屬和後代可利用完整的社會保障及教育系統。近年來，COVID-19 對旅遊業造成破壞性影響，導致一些依賴旅遊業的國家透過 CBI/RBI 計畫尋求替代收入來源；涉及不動產投資及其他投資形式影響的部分相同議題，也可能適用於此類較新的計畫。依賴不穩定且不確定的 CBI/RBI 計畫資助目前支出，可能成為弱點的主要來源。²²

113. 提供 CBI/RBI 計畫的國家，由於審查程序不嚴、政治干預或問責失當，而被視為或認為更容易遭到濫用，可能對其在國際舞台上的聲譽及信譽產生負面影響。此外，還可能危及公民及居民免簽證前往許多國家的能力。

4.2.2. 與免簽證旅行及行動自由區相關的風險

114. 使用 CBI/RBI 作為進入第三國的手段，可能中止免簽待遇，甚至破壞國際關係。在部分情況下，由於對盡職調查的擔憂，可能中止免簽證旅行待遇（甚至可能對自然出生的公民產生更廣泛的總體經濟及社會影響，而不僅是對透過投資移民計畫獲得公民身分者）。即使完全遵守廉政措施，行動自由區的其他會員仍然可能會有所反應。若 CBI 的接受者獲得在第三司法管轄區建立住所的權利，並與第三司法管轄區的國民享有平等進入勞動力市場與接受社會福利的機會，可能會破壞超國家協議。例如，在歐盟境內，CBI 受益人可以在任何歐盟國家定居，但須遵守相關歐盟法律的居留條件。在符合資格期間，可享有優惠的學費及社會安全保障。

²⁰ 請參閱：國際貨幣基金組織，東加勒比海貨幣聯盟，「共同政策討論」（2019 年），第 14 段，第 12 頁，網址：www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2020/English/1ECCEA2020001.ashx。

²¹ 請參閱國際貨幣基金組織，「萬那杜：2023 年第 4 條款磋商新聞稿、員工報告及萬那杜執行董事聲明」，www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/03/20/Vanuatu-2023-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-531181。

²² 請參閱國際貨幣基金組織，聖克里斯多福及尼維斯，第 4 條款磋商（2023 年），www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1KNAEA2023002.ashx。

4.3. 稅務透明度

4.3.1. 自動交換稅務資訊

115. OECD 於 2014 年制定了用於自動交換稅務資訊的共同申報準則 (CRS)，以回應 G20 解決跨境逃稅問題與加強國際稅務法令遵循的要求。CRS 呼籲各司法管轄區向其金融機構蒐集金融帳戶資訊，並每年自動與帳戶持有人的稅務居住地司法管轄區交換該資訊。為此，CRS 包含若干客戶盡職調查要求，特別是與辨識實質受益人有關的要求，這些要求是根據 FATF 建議 10、24 及 25 訂立。自開始實施以來，CRS 在推動全球稅務透明度方面取得驚人的成功，目前每年有 110 多個司法管轄區交換資訊。

4.3.2. 稅務透明度的潛在風險

116. 雖然 CBI/RBI 計畫允許個人透過當地投資或支付固定費用，獲得公民身分或居留權，但此類計畫也可能遭濫用來隱藏海外資產與逃避 CRS 報告。透過 CBI/RBI 計畫獲得的國民身分證及其他證件，可能會遭濫用來掩蓋個人真正的稅務居住司法管轄區。如果個人未能向金融機構揭露其擁有稅務居住地的所有司法管轄區，並謊稱居住在低稅收或無稅收的司法管轄區，可能會導致 CRS 報告不準確或不完整。舉例而言，個人聲稱自己是 CBI/RBI 司法管轄區的稅務居民，但實際上並不僅居住於 CBI/RBI 司法管轄區，並向其金融機構提供 CBI/RBI 計畫核發的證明文件，例如居留證、身分證或護照，就可能發生前述情況。

117. 鑑於這種潛在風險，OECD 分析了 100 多個 CBI/RBI 計畫，其中 22 個目前已確定為可能對 CRS 的廉潔度構成高風險。OECD 將 CBI/RBI 計畫定義為具有高逃稅風險；透過這些計畫，納稅人可能對離岸金融資產享有較低的個人所得稅率，同時又不需要在司法管轄區實際居留很長一段時間，如果情況如此，就會有風險。這個結論的前提是：大多數使用 CBI/RBI 計畫規避稅務申報的個人，都希望避免針對其在 CBI/RBI 司法管轄區持有的離岸金融資產繳納所得稅，卻不願意徹底改變生活方式，離開原本的居住地，搬遷到 CBI/RBI 司法管轄區。

118. 所有 CBI/RBI 計畫都存在被利用來規避 CRS 國際稅務資訊交換的高風險。OECD 致力在其網站上更新有關潛在高風險 CBI/RBI 計畫的最新資訊，供金融機構參考，以判斷有關客戶身分或居住司法管轄區的陳述是否正確可靠。²³

²³ 請參閱：www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/。

5. 潛在的緩解措施及良好實務範例

119. 本報告重點關注全球 CBI 及 RBI 計畫中的洗錢及相關金融犯罪風險。雖然目前似乎對此類風險有了普遍的瞭解，但風險緩解技術執行不力或不穩定，會影響此類計畫的整體風險狀況。因此，有必要向司法管轄區提供更實用的建議及有效措施的範例，以確保 CBI 及 RBI 計畫獲得有效監管、實施、監督，進而阻止與發現將此類計畫用於犯罪目的（包括洗錢）的非法行為者。

120. FATF 建議為各司法管轄區制定了全面的防制洗錢/打擊資恐措施架構，以有效打擊洗錢和資恐。本節中包含的良好實務，是基於各司法管轄區提供的國家範例、2023 年 FATF 聯合專家會議、FATF 私部門諮詢論壇上與公部門的討論，以及公眾領域中有關濫用 CBI/RBI 計畫的資訊。FATF 及 OECD 識別了有效實施至關重要的具體領域，包括：

- 責任與監督；
- 充分的審查；
- 持續監控；以及
- 糾正措施。

121. 並不存在單一的解決方案或措施可以消除這些產業的風險，FATF 的相互評估顯示，結合一種或多種方法的系統通常比依賴單一方法的系統更為有效。列舉的實務做法是特定於 CBI/RBI 計畫及其相關運作，但非詳盡無遺。因此，各司法管轄區可能會考慮單一計畫面臨的獨特風險，並在適當的情況下應用這些實務做法，但最終還是需要根據具體情況考量。下列良好實務可以進一步發展或相互結合，也可以透過公私合作夥伴關係，在循環且漸進的過程中進一步發展，並考慮到司法管轄區、客戶類型或申報實體的獨特風險及具體情況。採取其中一項或全部措施，不一定能防止風險，但可以發現問題並加以阻止。

5.1. 打擊洗錢及金融犯罪的緩解措施

122. 這些努力需要政府採取整體措施，以打擊貪腐，並促進 CBI/RBI 計畫制定、實施及監督的廉潔度。例如，管理 CBI 資金流入的國家基金需要明確的問責架構，並能夠獲取有關 CBI/RBI 計畫的關鍵資訊，例如核准的申請數量及賺取的收入金額。有關 CBI 資金使用情況的資訊，也應定期向社會公開，並接受財務稽核。此外，藉由探索如何公開有關透過此類計畫獲得公民身分或居留權者的資訊，可以協助金融機構及其他實體進行客戶盡職調查。²⁴

²⁴ 本專案團隊注意到，透過投資移民計畫獲得居留權或公民身分者的公開名單，可能存在隱私問題。專案團隊提出相關緩解措施，可供司法管轄區在制定策略時參考借鏡，以根據任何計畫的具體品質及因素，協助減緩與此類計畫相關的風險。

123. 此外，制定 CBI/RBI 計畫的政府，應考慮確保 CBI 計畫的財政收入是以公共資金的形式透過國家預算，而非預算外工具流動，並確保投資類型及形式（例如，政府債券、不動產、企業）的透明度及問責，以及其用於監控目的之準確報告。投資類型及形式的透明度和問責制，以及準確的收入報告，有助於減緩金融犯罪風險。

5.1.1. 責任及監督措施

124. 建議計畫核發政府將核發護照的最終責任，委託予特定部門或機構。可以授權監督機構監督參與申請流程的所有相關方，包括第三方代理人安排。建議獲指定的機構保持足夠的權威及獨立性，以防止申請及審核流程受到政治干擾。取得申請與授予護照的相關記錄，可以進一步支持權責機關，並落實《聯合國反貪腐公約》第 12 條規定的公眾監督原則。下列是與監管監督相關的良好實務。

125. CBI/RBI 司法管轄區應考慮指定特定的專業政府機構、國有企業或專業營運單位，對投資移民計畫的安全日常營運負起端到端的責任，並確保受到有效監督。建議各司法管轄區避免此等主管機關受到政治干預，並在明確的授權及法律架構下運作。此等實體還應有權監管與監督參與計畫的任何第三方盡職調查供應商，並監管所有申請人代表，以及提供計畫相關投資移民服務的專業服務業者。其中可能包括但不限於確保：

- 員工須符合必要資格條件，例如，接受過客戶盡職調查、稽核及風險或法令遵循方面的培訓或具有相關經驗。
- 員工須妥善執行反檢查、同儕審查及相互支持，確保每項申請都經過多雙眼睛確認，以減少貪腐風險，並確保在風險評估中針對人為錯誤採取保障措施，特別是在新員工/經驗不足員工的入職培訓期間。
- 限制與監控機構案件人員及代理人之間的互動，以確保透明度。
- 各機構有權永久禁止個人及代理人參與 CBI/RBI 計畫。
- 機構與代理人之間的薪酬協議，應以薪資為基礎，或者，若以佣金為基礎，則可以對申請量加以限制，以鼓勵負責任的交易行為，並阻止不正當的激勵措施，例如為了實現銷售目標而與高風險客戶合作。
- 護照、簽證及/或居留證的核發，須根據適用的執法、情報及移民系統進行交叉檢查，以確認是否有負面資訊。

- 核發的任何文件均基於原始真實姓名及出生地，以減少身分漂白的風險。
- 合格申請人的數量受到限制，以確保有足夠的資源能力進行審查，並透過營造注重申請人品質而非數量的文化，達到緩解風險目的。
- 各機構應確保申請處理時間足夠進行徹底的背景調查，且應考慮到案件特別複雜，可能需要減慢查詢時間的情形，為此建立將案件移出一般服務標準的機制。

126. 監管權力可能包括永久取消行為不當的不良行銷/移民代理人參與 RBI/CBI 計畫的資格。排除被發現從事不當行為的人員，可確保將不良行為者從系統中清除。

127. 各司法管轄區也不應提供限時折扣投資優惠。這麼做可以防止申請人數突然激增，並確保重點關注於申請的品質而非數量。折扣銷售也促進了所有國家在價值及標準方面的「逐底競爭」。從長遠來看，這種行為可能損害所有產業參與者，包括推行折扣銷售的參與者。

128. 可以禁止激進/不當的行銷（例如，財務保密、避稅及規避其他國家的簽證制度）。強調財務保密好處、無需任何居留要求或與司法管轄區真正關聯即可獲得護照的能力、有限的檢查/快速處理時間的行銷廣告，本質上可能會吸引更多惡意參與計畫的客戶。

129. 可以利用多個獨立的盡職調查提供者，為同一個人產生報告，達到品質控管目的。目前尚無針對第三方盡職調查提供者的監管制度，因此透過定期重複檢查測試提供者的績效，以測試盡職調查服務業者的品質，並管理利益衝突風險，是一種具效益的做法。

130. 合理的目標時間非常重要，可以確保進行徹底的背景調查，並建立彈性機制，將複雜/高風險案件移出服務標準，進到開放式考慮流程，以利個案工作人員可以做出謹慎且合理的決策，而不用被迫快速決策。進行盡職調查的過程可能非常耗時，因此充分的處理時間可以實現更嚴謹的盡職調查，並適應更複雜案件的延伸流程，協助業者做出明智且基於風險的決策。

131. 建議代理人獲得執照或完成註冊，接受 CBI/RBI 計畫監督實體監管，並落實有效的監控系統，同時確保符合 AML/CFT 要求。如此一來，即可篩選出有不當行為記錄者，確保代理人受到許可條件約束，迫使他們以一定程度的廉政及專業精神提供服務。這些措施亦有助主管機關審查活動，並將貪腐/詐欺的業者從系統中移除。

132. 要求代理人必須符合資格且為受監管專業服務業者（例如，律師或受監管的不動產代理人），也是一種良好的做法。這項措施可以為更廣泛的專業服務主管機關，增添多一層的監管，並敦促服務業者遵守其職業的道德及法律期望，否則可能面臨遭「除名」的風險。

133. 透過 CBI 計畫，或在成功加入 RBI 計畫後的歸化流程，申請司法管轄區的公民身分時，可以考慮資格要求。雖然 CBI 計畫透過移民系統讓投資人做出長期經濟承諾的範圍可能有限，但由於其即時性，注重技能、業績記錄及立即可用的資本，可以提供經濟及安全效益。

134. RBI 計畫也特別受益於投資軌跡的發展，注重是否創造就業機會，或達到其他基於實質「成果」的成功標準，有助於確保計畫更明確的最低經濟價值並減少詐欺風險。

135. 若要計畫的檢查及保障措施長期有效運作，就必須適當考慮為計畫提供充足且永續的資源。因此，計畫營運者需要確保有適足的費用回收/募集資金模式。計畫營運者還需要考慮計畫持續成本負債的可能性，包括未來監控、調查/強制執行及訴訟成本風險，並確保募集資金模式配備足夠的緊急資金，可滿足潛在負債。

136. 為了提高透明度，司法管轄區可以考慮發布年度報告，其中包含有關計畫的統計資訊，例如，申請人數、核發的護照數量、申請人的人口統計資訊（百分比），以及遭拒絕的申請數量。

137. 各司法管轄區可以考慮設立年度上限，以限制申請量。申請上限可以避免個案工作團隊在申請激增時，應付不暇或承受壓力。然而，鑑於申請數量有限，也應評估參與計畫的公職人員尋租風險。

5.1.2. 確保充分審查的措施

138. 審查系統及流程旨在防止詐欺及濫用，並阻止犯罪/非法行為者獲得 CBI 或 RBI。建議各司法管轄區考慮下列良好實務，進一步加強審查程序。

139. 建立多層級審查流程，由持照代理人、機構及相關資金的任何第三方接收者（即金融機構、不動產開發商等）相互獨立地進行客戶盡職調查，有助於使用可靠、獨立的原始文件驗證客戶身分、資料或資訊。應明確要求每一層獨立審查申請人，而不應依賴其他層已完成的審查。例如，客戶盡職調查措施的類型可能包括：確保出生地及所有目前公民身分等個人詳細資訊經過驗證，以識別高風險司法管轄區。負面媒體搜尋有助於識別負面新聞報導，應考慮確保搜尋工具及通訊協定允許以原屬司法管轄區以及與申請人密切相關的其他任何國家的（一種或多種）語言進行檢查。專業背景調查有助於確認與 CBI 投資相關的財富及資金來源。識別負面消息/新聞報導的公開來源審查很有價值，若具備適當工具及能力，能夠以原屬司法管轄區的語言對媒體進行搜尋，會帶來更大價值。當個人可能有免予起訴的保障，或無法從執法機關取得必要資訊時，透過媒體識別潛在犯罪活動的跡象會很有幫助。

140. 各機構應考慮進行面對面或虛擬訪談，以驗證資訊、測試所提交文件的可信度，並取得負面的媒體報導。這也能提供契機，幫助更充分理解為什麼當事人想要公民身分及護照，以及打算利用這些身分做什麼。有效的訪談是一項專業技能，應考慮針對移民及金融犯罪偵查目的，進行半結構化及動態訪談的適當培訓。

141. 各司法管轄區應考慮要求揭露與驗證額外的有效公民身分狀態。各計畫應設法獲取申請人的真實身分及其他任何別名或真正獲得的身分，特別是透過 CBI/RBI 獲得的身分。各計畫應考慮要求揭露申請人過去與目前的所有身分及國籍，如此一來，若申請人故意隱瞞其他身分，則可能成為撤銷任何已核發護照或簽證的理由，並在必要時促進機構間及國際合作。

142. 執法檢查是審查流程的重要組成部分。申請人的身分證明文件可能會發送給當地、區域及國際執法機關，進行背景和犯罪調查，包括是否有可疑的金融活動。對於有犯罪記錄或其他負面執法資訊的申請人，應考慮二次審查協議及/或自動取消資格。另外，也建議政府計畫業者識別、考慮並視情況拒絕曾涉入執法或主管機關所提起之重大民事訴訟的申請人。其中應包括與貪腐/不明原因財富或監管審查行為（例如，因瀆職而遭罷免董事，或禁止提供金融服務）相關的民事返還及資產凍結程序。在這方面，申請人目前公民身分或居住地之執法機關所提供的證明或許可，可以提供額外的資訊和背景。更廣泛而言，應維持機構間及國際合作管道，以減緩濫用 CBI/RBI 計畫的風險，並在必要時進行合作，以偵查、調查與起訴洗錢及相關經濟犯罪。

143. 申請人的身分證明文件可能發送給營運主管機關（包括金融情報中心），以檢查是否有負面資訊，包括犯罪記錄檢查以及可疑交易報告²⁵。比起移民足跡，申請人更有可能擁有預先建立的財務足跡，特別是在國際金融中心。營運主管機關可能比移民主管機關掌握更多相關情報。此外，營運主管機關通常可以利用區域及國際資訊共享的選項，進一步調查任何已識別的風險點。

²⁵ 請參閱 FATF INR 29 – 營運主管機關應遵守其司法管轄範圍內禁止之所有相關資訊安全及保密要求，如 FATF 建議 29 的註釋所述。

說明欄 5.1. 處理 CBI 申請的國內協調

2023 年，A 先生向一家金融機構提出申請，想要使用他自 2017 年以來一直處於閒置狀態的帳戶，在土耳其購置房產。他還聲稱自己來土耳其是為了旅遊。在 A 先生嘗試透過他所使用的帳戶進行一筆交易，並備註為「移民主管機關預約費」後，金融機構向 MASAK 提交可疑交易報告。

經過財務分析及公開來源研究後發現，A 先生在另一個司法管轄區涉嫌前置犯罪及洗錢活動。隨後，MASAK 準備的報告轉發至移民管理總局及 TNP 情報部門，以阻止 A 先生透過投資獲得公民身分。透過預防措施、財務分析以及國家層級的協調與協作，最終成功阻止 A 先生申請 CBI 計畫。

資料來源：土耳其

144. 針對 PEP 申請人，必須識別其身分，並充分瞭解風險，在必要時加以減緩。各司法管轄區應設有適當的風險管理系統，以確定客戶是否為符合 FATF 建議 12 的 PEP。在審議具有 PEP 身分的申請人時，需要獲得金融機構高層主管的核准，而在授予公民身分或居留權後，須加強對申請人的持續監控。

145. 此外，還必須進行制裁篩選，涵蓋受到聯合國目標性金融制裁的個人，並考慮篩選受到國內或跨國政權制裁的個人。

146. 針對高風險案件，包括有犯罪歷史或其他負面執法資訊的案件，應考慮制訂明確的升級呈報協議。由資深或經驗豐富的工作人員協助初級一線工作人員處理複雜的案件，可以提供更明智且有效的決策，並有助於確保正確撰寫具法律效力的拒絕及不利決策。由於富有的非法行為者可能會主動對此類不利決策提出廣泛的法律挑戰，這一點尤其重要。

147. 在相關主管機關內成立盡職調查團隊 (DDT)，可提供與內部審查及盡職調查相關的案件決策能力。此團隊可以審查法定表格及證明文件的正確性、真實性及認證 (如適用)，以及評估更廣泛的盡職調查產品，例如外部盡職調查提供者提供的任何報告，以及彙整任何「內部」情報產品及主管機關或相關執法/情報機關所執行的公開來源檢查。建議 DDT 對每份申請進行同儕審查。如適當 (即，如為高風險申請人)，可以將申請提交委員會進行最終審查，然後再向審核主管機關提出建議。DDT 也可以幫助監督代理人所進行的審查 (透過識別與過多高風險案件相關的代理人)。

148. DDT 的其他任務可能包括利用風險矩陣彙整與處理申請文件，並產生風險評估報告。風險矩陣應包括關鍵的風險評估資訊，例如，申請人的出身、專業背景、識別該人是否為 PEP 或與高風險個人接觸的人以及財富來源，也可能包括確認該人是否遭起訴或判罪。除了資金來源之外，對財富來源的評估也提供了實用的方法，有助辨識犯罪者使用合法資金取得證件，再利用此身分將更廣泛的犯罪所得財富轉移至核發司法管轄區或第三國的情形。

149. 強烈建議移民主管機關為其個案工作員提供培訓，以協助他們落實盡職調查、稽核、風險評估、法令遵循。雖然計畫營運者可能委託私部門提供者製作盡職調查報告，但是否核准案件的最終決策權始終在於移民主管機關。因此，負責決策的個案工作員必須瞭解如何解釋金融犯罪資料，以做出基於風險的有效決策，並證明其合理性。

150. 反檢查、同儕審查及相互支持，通常是良好的做法。嚴謹的審查流程可以降低個案工作職能內的貪腐風險，減少個案工作員的錯誤，並有助於支持一致的風險基礎決策方法。

151. 在案件決策者、移民代表及行銷代理人之間設置防火牆，是一種有用的工具。這種防火牆有助防止「營利性」私部門參與者與公部門決策者之間發生貪腐及利益衝突。

152. 建議對國際及當地執法資料庫使用生物識別檢查。這些獨特的物理特徵（例如指紋）可以被蒐集、以電子方式儲存，並用於識別。資料儲存在可供國際監督及夥伴國家存取的共享安全資料庫中，這是另一種良好的措施。在對執法資料庫進行檢查時使用指紋，對於個人隱匿身分實施犯罪（包括透過其他先前投資移民獲得的身分）的情況，是非常重要的防範措施。

5.1.3. 加強持續監控之措施

153. 建議司法管轄區監控 CBI 護照，以防止貪腐官員、逃避制裁者、恐怖份子資助者、洗錢者、逃稅者及其他犯罪份子濫用。此類監控可能包括盡職調查。例如，建議機構對中風險及高風險申請人定期進行審查（至少每三年一次）。權責機關也應透過審查現有記錄，特別是針對高風險類別的客戶，確保在 CDD 流程所蒐集的文件、資料或資訊具相關性且為最新狀態。各司法管轄區還可以考慮建立相關機制，規定金融機構在客戶盡職調查流程中，要求客戶揭露先前的公民身分或姓名。

154. 盡職調查應以風險為基礎，並瞭解到防止濫用的措施，不一定能成功識別為了犯罪活動取得證件的人。透過持續監控，計畫營運者能夠識別將證件濫用於犯罪目的之個人，並酌情召回及/或撤銷證件，以防止進一步的犯罪活動。

155. 使用 CBI 標籤提交的 STR（關於標籤之說明詳見下文）可以有指定的審查流程，並監控 CBI 特定趨勢。無論最終進行何種調查，這都有助計畫營運者更充分瞭解與計畫相關的風險態樣。

156. 建議各司法管轄區每年根據國際刑警組織及國際制裁名單等可用的國際執法合作系統，審查核准的申請人姓名，以確保無進行中的調查或制裁。其中也可能包括根據全球制裁登記冊，定期更新檢查所有投資簽證或護照的有效受益人。由於存在逃避制裁的風險，主動識別哪些個人不適合繼續持有護照或居留簽證非常重要。

157. 一旦授予已識別的 PEP 公民身分或居留權，就必須對其加強持續監控。這種加強的監控可能包括在金融情報中心系統上標記警示旗幟，以提醒核發主管機構及增強的公開來源監控。目的在於確保主管機關瞭解情況，並管控該個人的相關風險，以避免在犯罪指標開始出現及/或其風險狀況惡化時不知所措。

158. 透過盡職調查公司進行公開來源持續監控，可以從授予後監控服務中獲益。例如，部分盡職調查公司提供持續的風險標記服務，無需相關的設置成本，即可透過有效的方式從複雜的自動化系統中獲得情報。

5.1.4. 糾正措施

159. 建議各司法管轄區制訂法律或監管措施，以便權責機關在非法行為者透過 CBI/RBI 計畫獲得公民身分或居留權時採取必要的糾正行動。其中可能包括實施各項程序，立即有效停用、撤銷與召回隨後受到制裁或受到嚴重刑事調查之個人的護照、居留證或簽證，不另行通知。司法管轄區還應考慮及時向遺失/失竊/撤回護照國際資料庫提交有關遭撤回護照的資訊，以防止其在第三國使用。

160. 風險監控流程之最終目的是移除犯罪者的證件。針對經發現濫用證件於犯罪目的之個人，必須透過強而有力的法律工具撤銷其護照、居留證或簽證，以便計畫營運者所建立之更廣泛風險識別與管理系統發揮作用。司法管轄區應考慮對不實或誤導性陳述或承認陳述實施一系列處罰，包括停用、撤銷及召回。

161. 司法管轄區應保存記錄，並確保根據 FATF 建議 37 及 40 以及國際反貪腐標準，包括《聯合國反貪腐公約》(第四章) 及《OECD 反賄賂公約》(第 9 條) 及其 2021 年《反賄賂建議》(第 19 條) 提供這些記錄，以滿足與洗錢有關的司法互助或其他國際合作請求。與國際社會合作調查犯罪行為，有助於防止計畫被視為犯罪者的「保密工具」。這種合作可以降低計畫對非法行為者的吸引力，也可以幫助計畫營運者確保非法行為者即使已通過計畫核准，也可以在隨後受到調查、起訴並從計畫中除名。

162. 司法管轄區應考慮對不實或誤導性陳述實施明確的處罰，包括停用、撤銷及召回。一旦確定為不實陳述，就會對先前提供之所有資訊的真實性產生質疑。因此，擁有明確理由撤銷透過任何不實或誤導性陳述獲得的公民身分或居留權，對於防止計畫內欺騙及濫用非常重要。

163. 可以考慮在撤銷護照、居留證或簽證後，進行核發後審查流程。這可確保組織學習，協助識別弱點及弱點，並開發解決方案。

5.1.5. 其他潛在的良好實務

164. 核發司法管轄區應考慮如何呈現資訊，確保資訊一目了然，並有效防範身分漂白或文件篡改。可以在 CBI 護照上標記為透過投資獲得，例如註明於封面，或是個人詳細資料頁或備註頁上，好讓所有受監管實體能夠辨識證件是由 CBI 核發。如此一來，金融機構能夠對購置 CBI 的個人進行適當的盡職調查，而無須對核發司法管轄區的所有公民進行不必要或無根據的增強調查。然而，金融機構仍然必須適當考慮到，舊有的 CBI 計畫證件將在沒有識別標記的情況下繼續流通。這可能會長久限制金融機構實際減少審查的能力，除非計畫營運司法管轄區能夠往前回溯，重新核發所有舊有證件，讓所有證件都符合新的識別方法。

165. CBI 核發的護照可能包含個人過去使用的所有姓名或別名。使用核發司法管轄區的語言及其他常用語言，將所有已知的過去的別名及婚前姓名，填入正面的個人詳細資料頁或官方意見中，可防止 CBI 證件遭用於變更與隱藏替代身分。

166. 各司法管轄區可以考慮禁止在申請流程中，或核發證件後變更 CBI 證件中使用的姓名。這將確保非法行為者無法利用計畫創造新身分，以隱藏犯罪行為或逃避逮捕。若姓氏因婚姻/民事結合而改變，除了新姓氏之外，還應在個人詳細資料頁上明確提及任何先前的婚前姓氏。會公佈歸化或居留權（例如在官方公報上）的司法管轄區，應識別國籍或居留權是否透過投資取得。一般不公佈這些資訊的司法管轄區應考慮這麼做，以提高透明度，並減緩私部門的客戶盡職調查負擔。

167. 向大眾公開政策結果，在任何政策領域都是良好實務，CBI/RBI 也不例外。如同其他移民計畫，可以考慮公佈核發的護照、居留證或簽證數量。提供有關計畫所核發的證件數量的統計數據，也可幫助公眾及公民社會瞭解一年當中有多少資金流入該計畫。也可以考慮公佈申請通過核准的原籍國。這將有助於向公民社會提供有關計畫的地理風險資訊，並可能識別相關的洗錢風險。

168. 可以考慮公佈按申請司法管轄區細分的申請量及結果（例如，核准、拒絕、撤回）。這些資訊有助公民社會瞭解審查控制措施的實際健全程度。

169. 公佈顯示營收、存款現金及支出流向的帳目，也會很有幫助。這提供了募得資金金額及支出方式的透明度，確保公民社會能夠審查資金的使用方式。

170. 根據建議 10 所規定的客戶盡職調查義務，金融機構應考慮加強政策，確保在導入客戶開戶時揭露所有國籍及護照。為履行這些義務，金融機構可以確保在使用 CBI 證件作為身分證明的情況下，例行要求客戶提供原始國籍證據，包括出生國的出生證明原件，以及以該原始身分持有之任何護照。

171. 各國可以採取類似方法，在公司註冊期間進行身分檢查，並評估外國人是否適合從事受監管的活動。

172. 金融機構如接受以 CBI 司法管轄區核發的護照，或以其他合法 RBI 身分證件作為主要的客戶身分識別手段，則應在整個關係生命週期中考慮 CBI/RBI 風險。金融機構還可以審慎考量犯罪者如何結合利用多國國籍及居留權，特別是透過投資移民獲得的身分，以促進新的犯罪機會，包括詐欺、洗錢及逃稅風險。金融機構可以考慮透過不同選項促進持續監控，包括標記使用 CBI 護照開設的個人帳戶，以及標記實質受益人使用 CBI 護照註冊實體的企業帳戶。此外，也可以定期審查與 CBI 核發的護照（個人及公司帳戶）相關的活動。最後，如上所述，金融機構可以標記針對 CBI 帳戶提交的任何 STR，為金融情報中心提供更多背景資訊。

5.2. 與貪腐、廉政、稅務及移民相關的緩解措施

173. OECD 開發了一套工具及實務，各國在進行 CBI/RBI 計畫的風險管理時應予以考慮。這些措施僅為第 5.1 節之措施的補充，不應視為具約束力之義務，本報告納入這些措施，目的在於為管理報告中所識別之風險提供指導。這些措施僅作為選項供各司法管轄區參考，不應假定在所有情況下均有助減緩風險。

174. 每個司法管轄區在計畫管理上，都有不同的法律、行政及營運架構，因此不可能全部採取相同的威脅因應措施。然而，若採取風險基礎方法，政府在設計減緩 CBI/RBI 計畫濫用的系統時，將能更充分瞭解有哪些可用的工具，以及工具的影響及侷限性。透過瞭解此類工具及原則，計畫營運者可以提高嚇阻與破壞非法行為者逃避刑事調查及進入國際金融系統的能力。

5.2.1. 金融機構為解決稅務透明度問題應採取的措施

175. 有鑑於 CBI/RBI 計畫對稅務透明度造成的潛在風險，OECD 已向金融機構提供額外指引，並再次重申，若金融機構知道或有理由懷疑客戶的聲明或文件不正確或不可靠，則不應依賴此類資訊執行盡職調查。此外，針對聲稱居住在提供潛在高風險 CBI/RBI 計畫的司法管轄區的帳戶持有人，也提供了金融機構進行額外審查的指引。

5.2.2. 因應貪腐及廉政風險之措施

評估貪腐風險並納入廉政措施

176. 在制訂或審查 CBI/RBI 計畫時，政府應考慮貪腐或廉政風險如何影響其司法管轄權，並考慮進行相關風險評估。政府可藉由以下措施評估貪腐風險，並將廉潔措施納入計畫制定中，進而防止濫用：

- 為計畫（投資、居留、盡職調查等）及決策流程設定明確目的及標準，包括釐清涉及的關鍵行為者的角色，建立決策所需的證據門檻，以及確保在決策要求中區分業務及政治參與者。記錄留存要求不僅適用於所提出的申請，也適用於決策流程。應盡可能限制決策者自由裁量權的使用，並應採用清楚明確的規範。
- 在計畫制定中，納入足夠的內部控制及稽核。考慮到本文提出的潛在風險，應建立明確的機制，定期持續審查計畫的流程及結果。記錄留存及跨政府共享決策的計畫，有助於充分落實計畫監督。

說明欄 5.2. 公部門稽核權

葡萄牙最高稽核機構「葡萄牙稽核院」(Tribunal de Contas) 及部門性的內部稽核機構「內部行政管理監察總局」(General Inspection of Internal Administration) 均有權對「黃金簽證計畫」進行稽核。後者於 2014 年對計畫進行了稽核，並提出提高計畫透明度及簡單性的建議，包括核准了附有程序指引的手冊。

資料來源：葡萄牙

說明欄 5.3. 監管者監督及對 CBI 授予之監督

《馬爾他公民法》規定任命一名監管者，其應根據個人判斷行事，不受其他任何人或機構指示或控制，並應確保充分遵循透過投資歸化授予馬爾他公民身分之程序。監管者有權存取相關流程之所有相關文件及資訊，每年應就職責的履行情況向議會提交年度報告。馬爾他法律規定設立一個監督委員會，以監督透過投資授予馬爾他公民身分的流程運作情況，並要求主管機關在委員會會議上提出報告。

資料來源：馬爾他

- 促進計畫的高透明度（例如，申請人、狀態、資金使用、計畫有效性，以及稽核及盡職調查結果），外部利害關係人也能夠參與審查，且其他機構及司法管轄區也能存取相關資訊。
- 針對直接向政府或政府相關機構進行的捐贈及其他投資建立嚴格控制措施，因為此類捐贈或投資特別容易遭濫用。同時，應建立明確的問責制及所有權架構（透過國家預算而非不透明的結構），以防止與管理利益衝突及政治干預、提高資金使用的透明度，並定期接受獨立的財務稽核。
- 向權責機關提供並實施易於使用且多樣化的檢舉管道，以及在 CBI/RBI 計畫授予過程中保護檢舉不當行為之人員的措施。

說明欄 5.4. 申請評估

在愛爾蘭，由相關主管機關官員組成的獨立評估委員會評估了 RBI 計畫「Immigrant Investor Programme (IIP)」下的所有專案申請。²⁶ 所有 IIP 申請人必須提供來自知名國際風險管理及安全審查組織的盡職調查報告。申請人必須接受司法部嚴格篩選，以確定是否適合進入該州並成為居民。在這要求下，IIP 負責單位對潛在申請人進行詳細的盡職調查、重要政治性職務人士 (PEP) 及制裁檢查，並在需要時查閱信譽良好的國際資料庫，以確保只有信譽良好的個人才有資格獲得許可。Vision-Net 及 GBG ID3 Global 是用於執行「認識你的客戶」、PEP 及制裁檢查的資料庫類型範例。

愛爾蘭的風險管理及盡職調查程序概述如下：

- 根據 IIP 核准的個人詳細資料將與愛爾蘭賦稅及海關總署 (Irish Tax and Customs Revenue) 共享，以確保愛爾蘭滿足 OECD 共同申報準則之要求 (請參閱第 5.2.1 節)。
- IIP 評估委員會中評估 IIP 專案的任何人員，都必須針對任何討論中的專案提出有關任何利益衝突的聲明。
- 雖然愛爾蘭中央銀行的「防制洗錢及打擊資恐指導方針」並未直接涉及 CBI/RBI 計畫，但確實在第 4 章中為企業提供了有關更廣泛的風險管理及 PEP 措施的深入指導。²⁷
- 經授權代表潛在 IIP 申請人的服務業者，是在愛爾蘭執業的律師及會計機構，或是在受中央銀行監管的金融服務公司工作的人員。這確保了所有為 IIP 申請人提供服務的服務業者，在所提供的服務方面均受到相關主管機關一定程度的監督。
- IIP 計畫下獲得核准的投資人，並未得到任何公民資格的優惠待遇。

司法部長也就該計畫的運作向愛爾蘭議會負責，計畫持續受到部門高層主管及評估委員會的審查。

資料來源：愛爾蘭

²⁶ 該投資移民計畫於 2023 年 2 月結束。請參閱司法部 (2023)，「哈里斯部長宣布關閉投資移民計畫」，網址：www.gov.ie/en/press-release/a4170-minister-harris-announces-closure-of-the-immigrant-investor-programme/。

²⁷ 請參閱「愛爾蘭中央銀行金融部門 AML/CFT 指導方針」，網址：www.centralbank.ie/docs/default-source/regulation/amld-/guidance/anti-money-laundering-and-counteracting-the-financing-of-terrorism-guidelines-for-the-financial-sector.pdf?sfvrsn=9

- 確保政府資源得到適當分配，以便在 CBI/RBI 計畫的整個生命週期中有效與私部門合作，同時努力對 CBI/RBI 計畫申請人進行適當的盡職調查。
- 建議私部門在處理 CBI/RBI 計畫時考慮到相關風險，並推動健全的道德及反貪腐法令遵循計畫，以預防與偵測各種規模公司的不當行為，並對參與 CBI/RBI 計畫的私部門實體提出明確期望。除了在制定 CBI/RBI 時，針對法令遵循要求設定明確期望，也要訂定激勵與獎勵良好企業行為的措施。其中包括考慮減緩因素，例如：向執法主管機關自願揭露不當行為，包括外國賄賂；與執法部門合作，包括揭露與所涉不當行為相關的所有事實；承擔責任；以及採取及時、適當的補救措施，包括實施或加強有效的道德與法令遵循計畫及檢舉機制。

評估與解決實施過程中的廉政及貪腐風險

177. 為了有效防止 CBI/RBI 計畫遭濫用，必須在計畫的整個生命週期中評估與解決廉政及貪腐風險。

178. 為防止與充分管理利益衝突，並避免私人利益在 CBI/RBI 計畫的執行過程中不當滲透，應為公私部門行為者分配**明確的角色及責任**。為此，可以考慮採取以下措施：

- 政府若外包 CBI/RBI 計畫的各個環節，則應評估外包的合理程度，以及需要採取哪些額外措施/監督保護公共利益。
- 確保公共職能任何環節的外包，都有開放的流程，以防止不當影響。
- 若由私部門公司承包履行特定公共職能，則應清楚明確規定條件，以避免利益衝突，並應進行定期且隨機的稽核等。
- 確保合約義務防止利益衝突（例如，禁止承包商向潛在申請人或其代表提供服務、參與潛在投資，或從潛在投資中受益）。

179. 一般或機構層級的**利益衝突政策**有助預防與管理公職人員因 CBI/RBI 計畫而出現利益衝突。為實現管理及預防利益衝突的有效問責，公共組織可以實施明確的程序，以識別利益衝突犯罪，並對未遵守利益衝突政策之行為承擔相應的後果。行為準則可以解釋預期行為及禁止情況，協助識別與管理利益衝突，並確保透明度及問責。²⁸

180. 此外，定期進行培訓有助提高對 CBI/RBI 計畫相關貪腐及廉政風險的認識，並提升負責推行計畫之政府機構發現與應對不當行為（包括貪腐及外國賄賂）事件的能力。

說明欄 5.5. 移民官的安全審查

在英國，簽證及移民個案工作人員，以及與計畫營運相關的其他所有內政部員工（例如政策官員），均須接受英國安全審查，並且必須就任何相關利益衝突提出聲明。未申報利益衝突屬於嚴重的紀律問題，可能導致解僱。如果因外部影響而做出不當決策，可能導致因公職不當行為而遭解僱或起訴。個案工作人員負責的案件是隨機分配，申請人不知道誰會處理他們的案件。內政部的營運政策持續要求個案工作人員檢舉任何有利益衝突的案件，否則將構成重大不當行為。

內政部定期對其系統及決策進行稽核，包括個案工作人員定期進行的品質保證審查活動。內政部還擁有獨立的專業標準調查員，在英國簽證及移民業務指揮鏈之外展開工作，負責處理個案工作人員的任何不當活動。英國尚未發生英國簽證及移民個案工作人員或其他相關內政部員工，在一級投資人簽證計畫的決策上有任何貪腐/衝突。

資料來源：英國

²⁸ OECD (2020)，「OECD 公共廉政手冊」，OECD 出版社，巴黎，<https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>。

說明欄 5.6. 移民官行為準則

紐西蘭移民局 (INZ) 是商業、創新及就業部 (MBIE) 的分支機構。所有 INZ 員工均遵守 MBIE 行為準則及利益聲明政策，其中說明預期行為，以及如何識別與管理利益衝突，並確保所有組織決策實際符合（且視為符合）合法、合理、獨立且公平之原則。該部門的利益申報政策及程序目的在協助工作人員，對實際存在或感受到的利益衝突進行高標準的判斷，並避免或減緩因衝突產生之任何風險。MBIE 認為妥善管理利益衝突非常重要，以免影響公眾對其監管及其他職責能力的信任和信心。本政策適用於該部門僱用或聘請之所有工作人員（包括員工、借調人員、承包商、實習生）及顧問，無論其為自願性、臨時性、暫時性或永久性，全職或兼職，亦無論其位於紐西蘭或其他任何司法管轄區。任何違反本政策之行為都可能因涉嫌詐欺、貪腐、不誠實及/或違反行為準則而受到調查，如證明屬實，可能被視為不當行為或嚴重不當行為，並採取紀律懲處。若懷疑利益衝突涉及犯罪活動，專業 MBIE 廉政團隊將進行調查，並可能向紐西蘭警方或嚴重詐欺辦公室報告。

資料來源：紐西蘭

改善機構間及國際合作，以及主管機關之間的資訊共享及司法互助

181. 為減緩與 CBI/RBI 計畫相關的貪腐及廉政風險，還需要採取積極行動，改善機構間及國際合作，以及國內及跨司法管轄區政府主管機關之間的資訊共享。監督、協調及合作機制，相關實體與機構之間既定的資訊交換（包括跨執法機構及執法機構內），對於確保資訊迅速交換且執法機制相互支持至關重要。²⁹

182. OECD《反賄賂公約》及 2021 年《反賄賂建議》為各國政府加強機構間及國際合作提供了重要的標準和技術指導，在本報告中有必要特別強調。《反賄賂公約》要求締約方互相合作，提供及時有效的法律援助。此外，2021 年《反賄賂建議》加強了海外反貪腐法的執行標準，包括主動偵查與調查海外賄賂行為、執法機關之間更有效的國際合作，以及跨司法管轄區案件的合作。³⁰

²⁹ OECD (2020)，「OECD 公共廉政手冊」，OECD 出版社，巴黎，
<https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>。

³⁰ OECD《反賄賂公約》及 2021 年《反賄賂建議》的全文，請參閱：
www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm。

183. 這對於 CBI/RBI 資金流入佔 GDP 很大一部分的司法管轄區尤其重要。有鑑於高淨值人士及其代表可能具有很大的影響力，並且 CBI/RBI 諮詢服務的國際產業非常集中，針對遊說及政治金融落實監管，可讓這種影響力透明化，並向公民展示此類計畫都有顧及公共利益。此外，RBI/CBI 計畫管理的國際標準有助於防止選購法院及逐底競爭（例如，在申請人未通過其他司法管轄區的審查計畫時，交換相關資訊）。

5.2.3. 因應移民風險之措施

184. 除了解決貪腐及廉政風險外，還可以採取其他行動，降低移民法律的風險。這有助確保根據不同的成本衡量計畫效益。

185. 在制訂或審查 CBI/RBI 計畫時，各國應考慮短期經濟效益（包括波動性）是否具有足夠的分散性及顯著性，足以超越法令遵循成本及長期影響。舉例而言，投資僅使少數行為者受益，尤其是房市的中介機構或有限部門，而對住房成本產生負面影響，就是一種可能的風險。就公共支出而言，CBI/RBI 的接受者存在長期的金融負債風險，並且貪腐所得透過此類計畫流動，可能會增加外國賄賂或國內貪腐及濫用資金的機會。由於此類計畫帶來的聲譽風險，也可能對金融穩定性產生長期影響。以下措施可協助各國保護此類計畫免於濫用：

186. 評估計畫的效益及成本。資金用途的細節很重要，特別是投資的類型、地點以及消費相關支出。另外也很重要，務必評估 CBI/RBI 計畫帶來的額外投資，以及由於利潤的波動性/不確定性及此類計畫的負面聲譽影響，而可能產生的經濟及金融穩定性風險。應從終生角度考慮財政風險的預測，以及公共服務的預期使用情況。

187. 加強接收者與制定該計畫的司法管轄區之間的真正聯繫。雖然許多計畫中沒有居留要求，以及其他授予居留權及公民身分的傳統措施（例如，語言及公民知識），但這些都可以根據受益人的預期參與進行評估。對於受行動自由條約限制的國家，當公民身分賦予在其他司法管轄區的實質權利時，對於「真實連結」的標準可能會更高，以向其他國家保證，公民身分是授予與該司法管轄區有連結的人士。因此，居留要求，以及確保遵守這些要求的明確機制，是可以採取的一種解決方案。

188. 應向國內公眾及國際合作夥伴溝通計畫相關事宜。正如其他風險所指出，共享統計資料（例如，申請人、授予的身分、投資規模及類型，以及計畫的有效性、稽核結果）非常重要。透明度可以幫助國家利害關係人瞭解該計畫，並確保外部利害關係人能夠就免簽證旅行規定等問題做出明智決策。

6. 結論

189. CBI/RBI 計畫具有不同的目標，並以不同的方式建構，但反映了各國斟酌提供居留權給外國人及准許歸化的主權權利。在進行這項研究時，FATF 及 OECD 發現，大量證據顯示全球 RBI 及 CBI 計畫中存在濫用風險。在沒有採取全面緩解措施的司法管轄區，風險尤其更高。CBI/RBI 市場是一個針對特定群體的生態系統，通常缺乏足夠的保障措施及強而有力的機構，可防止洗錢及其他犯罪的濫用。在更廣泛的生態系統內，本專案還發現到投資詐欺的普遍性，以及計畫內的貪腐風險，這些風險破壞了計畫的預期經濟目的，進而損害營運國作為可靠投資目的地的聲譽。

190. 本專案提出一系列工具，可供實施投資移民計畫的國家利用。計畫營運者若能正確瞭解推行 CBI/RBI 計畫時可能存在的風險，以及可用的潛在風險緩解措施，將能使國際社會都受惠。如同因應任何類型的金融犯罪，要有效實施法律及監管，必須要有足夠的資源、系統及能力支持，這對於本報告中所探討方法的有效性至關重要。本報告報告顯示，投資移民計畫會受到外部影響，降低風險不僅符合推行該計畫的司法管轄區及其公民的利益，也符合其國際合作夥伴及私部門行為者的利益。

2023 年 11 月

濫用投資公民及投資居留計畫

本報告重點介紹了投資公民及投資居留 (CBI/RBI) 計畫如何讓犯罪份子獲得更大的全球流動性，並協助他們在其他司法管轄區的空殼公司背後隱藏自己的身分及犯罪活動。本報告提出了良好實務的措施及範例，可以協助政策制定者及負責管理投資移民計畫的人員應對這些風險。



9 789264 853775

