



FATF 指引

國家洗錢風險評估指引

2024 年 11 月





防制洗錢金融行動工作組織（FATF）係一獨立之政府間機構，專責制定並宣導政策，以保護全球金融體系免受洗錢、資恐及資助大規模毀滅性武器擴散之威脅。FATF 建議已被公認為全球防制洗錢（AML）及打擊資恐（CFT）的國際標準。

欲瞭解更多有關防制洗錢金融行動工作組織的資訊，請參閱 www.fatf-gafi.org

本文件及／或其所載任何地圖，均不影響任何領土之地位或主權、國際邊界之劃分與界線，以及任何領土、城市或區域之名稱。

參考文獻：

防制洗錢金融行動工作組織（FATF）（2024）《國家洗錢風險評估指引》，FATF，巴黎：

<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Money-Laundering-National-Risk-Assessment-Guidance.html>

© 2024 防制洗錢金融行動工作組織（FATF）／經濟合作暨發展組織（OECD）。版權所有。

本出版品未經事先書面許可，不得重製或翻譯。

如需申請重製或翻譯本出版品（全部或部分內容）之許可，應向下列單位提出申請：防制洗錢金融行動工作組織（FATF）秘書處，地址：2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France
（傳真：+33 1 44 30 61 37 或電子郵件：contact@fatf-gafi.org）

封面照片圖片來源：© Shutterstock/SuPatMaN

目錄

縮寫對照表.....	3
1. 執行摘要	5
前言	6
目的、範疇與目標	6
與國家洗錢風險評估相關之 FATF 核心義務	8
架構	8
方法論	9
與洗錢風險評估及認知相關之主要概念	9
第一部分：國家風險評估之準備與設置	11
進行國家風險評估之政治承諾	11
包容性的國家風險評估機制	12
範疇界定與目標設定	17
資訊與資料之蒐集	20
本部分結論	28
第二部分：洗錢風險之評估與認知	30
環境研判	30
分析程序	32
威脅分析	33
弱點分析	38
風險評估	41
前瞻觀測	42
本部分結論	45
第三部分：國家風險評估之後續行動	46
依風險調整防制洗錢策略與政策	47
對外溝通及利害關係人參與	57
回饋與改進國家風險評估流程	60
本部分結論	62
附錄 A：補充國家風險評估之風險評估類型	63
部門及主題性風險評估	63
跨國與地方層級之風險評估	64
附錄 B：公開諮詢意見高層級回覆摘要	69

縮寫對照表

AI	人工智慧
AML	防制洗錢
ASEAN	東南亞國家協會
CDD	客戶盡職調查
CFATF	加勒比海防制洗錢工作組織
CFT	打擊資恐
CFTP	打擊資助恐怖主義及資助大規模毀滅性武器擴散
DNFBP	指定之非金融事業或人員
EAG	歐亞防制洗錢及打擊資恐組織
EDD	加強盡職調查
EU	歐洲聯盟
FATF	防制洗錢金融行動工作組織
FI	金融機構
FIU	金融情報中心
FSC	金融安全委員會
FSRB	區域性防制洗錢組織
ICRG	國際合作審查小組
IDB	美洲開發銀行
IFI	國際金融機構
IMF	國際貨幣基金組織
INR	建議註釋
IO	直接成果
IOSCO	國際證券管理機構組織
KPI	關鍵績效指標
KYC	認識你的客戶
LEA	執法機關

4 | 國家洗錢風險評估指引

MER	相互評鑑報告
ML	洗錢
MLA	司法互助
MOU	備忘錄
NPO	非營利組織
NRA	國家風險評估
PESTEL	政治、經濟、社會、科技、環境與法律
PF	資武擴
PPP	公私部門合作機制
R	建議
RBA	風險基礎方法
SAR	可疑活動報告
SDD	簡化盡職調查
SNRA	跨國風險評估
SRB	自律團體
STR	可疑交易報告
TBML	貿易洗錢
TF	資恐
UNODC	聯合國毒品犯罪辦公室
VA	虛擬資產
VASP	虛擬資產服務提供商
WBG	世界銀行集團

1. 執行摘要

對洗錢風險之認知，是建構一個國家防制洗錢／打擊資恐體系之基礎要素。此一要求在 FATF 標準建議第 1 項中獲得強化，該建議要求各國「辨識、評估並認識」其洗錢風險，並採取行動以確保此等風險「能有效獲得風險抵減」。

建立準確且與時俱進之風險認知，對一個國家而言，是一項持續進行且具動態性的過程。此一過程需要因應環境因素之變化，不斷評估新資訊，並進行前瞻觀測，以掌握可能出現或已逐漸成形之風險。因此，各國在建立最新風險認知時，採取結構化且具一致性的方法至關重要。各國其中一種常見的作法，即是透過進行國家層級風險評估。

國家層級風險評估是一項完整程序，供各國用以辨識、評估並認識其所面臨之洗錢及／或資恐風險。此程序包括評估威脅與弱點、判定風險程度，並制定與洗錢風險相符之策略。當風險較高時採取加強措施，而風險較低時則可採取簡化或相對較少之措施。此程序的最終結果可能形成或不形成書面文件，惟其所形成之風險認知與後續行動，均具關鍵性地位。

國家層級風險評估為政策制定、資源配置及有效落實防制洗錢／打擊資恐措施提供一個以證據為基礎之根本依據。其可確保國家策略與該國具體之風險態勢相符，並能於相關範圍內，同時因應國內與跨國威脅。

本文件之目的，在於協助各國進行以洗錢風險評估為核心之國家層級風險評估。本文件之制定，係基於過去十年間 FATF 全球網路中的多國經驗（超過 90 個國家曾對本指引提供貢獻），旨在示範各國曾採用之良好實務，並協助其他國家依其本國情境調整應用。本文件共分為三個部分：

- i. **第一部分：國家層級風險評估之準備與設置** - 說明成功進行國家風險評估前之必要條件。包括政治承諾、具包容性的國家風險評估機制、目標設定，以及資訊與資料之蒐集。此等步驟不必然須依序進行，但於開始分析工作前均應考量並具備。
- ii. **第二部分：洗錢風險之評估與認知** - 提供一個線性且結構化的方法，供各國於進行威脅、弱點及風險分析時遵循。雖無強制規定各國須採用單一模式，但其程序應考量國家能力與風險背景，此處所列步驟已被視為良好實務。
- iii. **第三部分：國家風險評估之後續行動** - 說明各國於完成分析程序後應同步宣導之措施，涵蓋如何確保洗錢風險抵減措施與所辨識之風險相稱，以及結果之傳達與程序之持續改進。

前言

目的、範疇與目標

辨識、評估及認知洗錢、資恐及資武擴風險，是建構一個國家防制洗錢／打擊資恐體系之必要環節。此體系涵蓋法律、法規、執法行動及其他措施，以抵減相關風險。國家風險評估之結果，應為金融機構、指定之非金融事業或人員及虛擬資產服務提供商等提供參考資訊，以支持其自行進行風險評估並採取風險抵減措施。對洗錢與資恐風險具備適當之認知，能引導並支持各國依風險程度採取防制洗錢／打擊資恐措施，即 FATF 標準核心之「以風險基礎方法」，此方法並應協助各國在優先順序及資源配置上作出有效決策。

FATF 已於 2012 年透過新增建議第 1 項，強調此一要求之重要性。該建議規定，各國應辨識、評估、認識及抵減洗錢與資恐風險，作為有效落實 FATF 40 項建議之基礎。自修訂標準實施以來，許多國家已進行國家風險評估，以在國家層級上鞏固並統一其對洗錢與資恐風險之認知。此舉亦成為許多國家展現其風險認知並提升其防制洗錢與資恐能力的重要步驟。

為協助各國宣導相關工作，FATF 已於 2013 年¹發布《國家洗錢及資恐風險評估指引》。自此之後，FATF 全球網路內之各國，在發展國家風險評估方面累積了豐富經驗，進而促成相關指引與方法論之精進。FATF 於 2019 年²更新《資恐風險評估指引》，並於 2021 年因應 FATF 標準之修訂，發布《資武擴風險評估及抵減指引》。本文件為 2013 年³指引之更新版本，但僅針對國家洗錢風險評估。

國家洗錢風險評估係由國家主導之完整程序，用以辨識並評估洗錢風險。此程序包括分析多項因素，例如部門、活動、地理區域、客戶類型、產品及管道，以評估洗錢威脅與弱點，並據以制定以證據為基礎之風險抵減措施，以強化防制洗錢體系。國家洗錢風險評估倡導整體性之風險處理方式，旨在使所有參與防制洗錢體系之利害關係人建立共同風險認知。國家風險評估應涵蓋跨境風險，其影響可能超越國界，不僅支持國內洗錢風險之認知與抵減，亦有助於國際層面之理解與因應。

儘管過去十年該領域已取得顯著進展，挑戰仍然存在。FATF 於 2022 年 4 月發布之《FATF 標準⁴效能與遵循狀況報告》指出，雖然於第四輪後續評鑑中，建議第 1 項之遵循度提升了 24%，惟於資料蒐集、利害關係人訓練與意識提升，以及國家風險評估結果之有效溝通等方面，仍有改善空間。應善用全球網路所累積之集體經驗與知識，並納入技術援助提供者及相關學者之見解，以宣導永續且有效之行動，進而強化全球防制洗錢體系。本指引承續 FATF 於 2013 年發布之

¹ FATF (2013) 《國家洗錢及資恐風險評估指引》，[國家洗錢及資恐風險評估 \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/nationalriskassessment/Proliferation-finance-risk-assessment-mitigation.html)

² FATF (2019) 《資恐風險評估指引》，[資恐風險評估指引 \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/nationalriskassessment/Proliferation-finance-risk-assessment-mitigation.html)

³ FATF (2021) 《資武擴風險評估及抵減指引》，取自：www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Financingofproliferation/Proliferation-finance-risk-assessment-mitigation.html

⁴ FATF (2022) 《FATF 標準效能與遵循狀況報告》，取自：<https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfgeneral/Effectiveness-compliance-standards.html>

《國家洗錢及資恐風險評估指引》所揭示之基本原則，並結合全球網路中各國十年間發展國家風險評估之經驗，提供實際案例與最佳實務。

本指引參考多元來源，包括來自 FATF 全球網路內 90 個國家於兩份問卷中所提供之意見、相互評鑑報告、已發布之國家風險評估、世界銀行集團與國際貨幣基金組織等國際機構之研究，以及公開諮詢之結果。其目的在於為各國提供有關進行國家洗錢風險評估之具體指引與最佳實務，強調對不斷演變之洗錢風險態勢之認知重要性，並處理各國常見挑戰。其針對國家風險評估之程序與結構，提出有助於有效風險評估之良好實務，建立在全球網路各國經驗基礎上。本指引提供基礎概念及全球公認原則，以引導各國決策過程，並提出具彈性之架構，以促進國家層級洗錢風險之全面評估。

最終目標在於為各國提供實務性建議，以提升國家洗錢風險評估效能，宣導知情決策及資源配置，並採取「以風險基礎方法」以防制及抵減所辨識之洗錢風險。

本指引並非 FATF 標準，無意規範各國為符合建議第 1 項及其註釋或其他 FATF 標準之義務所應採取之具體措施。有關技術遵循與評估標準，請參見《FATF 評鑑方法論》。本指引所述旨在提供範例，協助各國以符合 FATF 標準之方式落實相關義務。

本指引以滿足各國多元需求為宗旨，並認知此等需求將因各國風險評估機制成熟度之不同而有所差異。因此，本指引旨就各國曾尋求協助之主要概念及活動提供指引，並給予適當支持與實務工具，以回應不同階段之需求，無論國家正籌備首次國家風險評估，或已建立完善且具效能之機制，本指引均可作為參考依據。本指引之目標在於促進各國能有效辨識、評估並認知其風險，同時承認評估之細節與複雜程度將因各國風險和背景而異。本指引採具彈性之設計，確保其在 FATF 全球網路中具有相關性與適用性。

此外，本指引納入來自 FATF 全球網路眾多國家之部分良好實務。風險評估程序尚不成熟之國家，常於發展其國家風險評估時面臨挑戰，例如資源有限、資料不足及缺乏具經驗人員等問題。鑑於此，本指引提出關鍵策略，以確保國家風險評估之有效性，並提供具體建議以因應相關挑戰。各國雖於風險情境、法律制度及防制洗錢措施成熟度上各有差異，仍能成功落實建議第 1 項要求，而多元良好實務正凸顯此一成果。

與國家洗錢風險評估相關之 FATF 核心義務⁵

本部分說明 FATF 就國家層級洗錢風險辨識與評估之要求。FATF 標準之核心要素在於對洗錢風險及以風險基礎方法之認知，該方法要求各國依據所辨識之風險，調整其防制洗錢措施。以下 FATF 建議對國家洗錢風險評估至為關鍵：

- **建議第 1 項 (R.1)**：規定「各國應辨識、評估並認知國家所面臨之洗錢與資恐風險，並應採取行動，包括指定主管機關或設置協調機制，以進行風險評估及資源配置，確保風險能有效獲得抵減。」
- **建議第 1 項 註釋 (INR.1)**：進一步明確指出，各國應「持續」辨識與評估其洗錢風險，以：
(1) 提供修正防制洗錢體系（包括法律與法規修正）之依據；及 (2) 協助權責機關在防制洗錢資源之分配與優先順序上作出決策。各國應建立機制，將風險評估結果提供予所有相關權責機關、自律團體、金融機構及指定之非金融事業或人員。
- **建議第 2 項 (R.2)**：規定「各國應依據所辨識之風險制定國家防制洗錢／打擊資恐／打擊資武擴政策，並應定期檢視，且指定主管機關或設置負責此等政策之協調機制。」

架構

本指引分為三個部分：

第一部分：國家風險評估之準備與設置：說明成功進行國家風險評估前之必要條件，包括政治承諾、具包容性的國家風險評估機制、目標設定及資訊與資料蒐集。上述步驟不一定須線性進行，但應於分析前予以考量並具備。

第二部分：洗錢風險之評估：提供一個結構化方法，供各國進行威脅、弱點及風險分析時遵循。並無強制要求各國採用單一方法，但應考量自身能力、風險與背景。此處所列步驟為公認良好實務。

第三部分：國家風險評估之後續行動：說明各國在完成分析後應宣導之措施，包括確保洗錢風險抵減措施與風險程度相稱、風險評估結果之傳達，以及持續改進之機制。

⁵ FATF 標準中另有許多涉及以風險基礎方法之部分，例如建議第 15 項及其建議註釋、建議第 10 項、建議第 24 項與建議第 25 項及其建議註釋、建議第 26 項及建議第 28 項。本部分所述，係針對與國家洗錢風險評估相關之核心部分。

方法論

本次 FATF 洗錢指引之更新由墨西哥及香港共同主導，並由 33 個 FATF 及類 FATF 區域性防制洗錢組織成員與觀察員⁶組成之專案小組提供意見。

本指引納入 FATF 全球網路內若干代表團之意見，涵蓋其在洗錢風險評估上的經驗、挑戰與良好實務。共有 59 個代表團回覆第一份問卷，另有 70 個代表團回覆第二份後續問卷，針對主要挑戰與經驗教訓提供意見。FATF 秘書處亦檢視了 69 個 FATF 與類 FATF 區域性防制洗錢組織成員的國家風險評估及相互評鑑報告。

專案小組另於 2024 年 4 月透過 FATF 私部門協商平台，及同年 7 月的公開諮詢，徵詢私部門意見。公開諮詢涉及私部門於國家風險評估程序之參與、意見蒐集與溝通最佳實務，以及就國家風險評估結果與私部門利害關係人之交流方式。共收到 501 份回覆，涵蓋金融機構、指定之非金融事業或人員、學術界、非營利組織及顧問等多部門意見。

與洗錢風險評估及認知相關之主要概念

當威脅成功利用弱點而產生後果時，即構成風險。以下定義說明此概念與洗錢風險之關係。

- **威脅**：指具備潛在可能對國家、社會或經濟造成危害之個人、團體或活動。於洗錢情境下，係指犯罪個人、團體或實體及其協助者，試圖透過過去、現在或未來的洗錢活動隱匿非法資金來源（而非前置犯罪本身）。威脅評估為建立洗錢風險認知之重要起點。為此，理解前置犯罪發生及犯罪所產生之環境，並辨識其性質、規模與數量，對進行洗錢風險評估至關重要。在某些情形下，特定類型之威脅評估可作為洗錢風險評估之前置作業。
- **弱點**：指可能被威脅利用或支持其活動的環節。在洗錢風險評估脈絡下，弱點重於特定部門、金融商品或服務之固有特徵，而該等特徵對於洗錢具有誘因與可行性。一國之某些內在特性亦可能增加洗錢風險，例如龐大的金融業、貿易部門或公司設立服務。弱點亦可能與法律、法規、監理或執法之缺陷相關，例如防制洗錢控制措施不足，或國家法律僅部分或未能遵循 FATF 建議之要求。各國在評估弱點時，可同時考量控制措施之充分性，或將弱點視為獨立面向加以分析。
- **後果**：指洗錢可能造成之影響或損害，包括前置犯罪對金融體系、金融機構，以及整體經濟與社會之影響。此等後果可能具國內與國際層面，且影響可為短期或長期，涉

⁶ 巴林、不丹、巴西、加拿大、開曼群島、加勒比海防制洗錢工作組織（CFATF）秘書處、中國、歐亞防制洗錢及打擊資恐組織（EAG）秘書處、歐盟委員會、艾格蒙聯盟、芬蘭、法國、希臘、美洲開發銀行（IDB）、國際貨幣基金組織（IMF）、印度、愛爾蘭、以色列、義大利、吉爾吉斯、盧森堡、葡萄牙、沙烏地阿拉伯、新加坡、南非、西班牙、瑞典、阿拉伯聯合大公國、英國、美國、聯合國毒品犯罪辦公室（UNODC）、烏茲別克、世界銀行。

10 | 國家洗錢風險評估指引

及人口、特定社群、商業環境及國家或國際利益。洗錢亦可能削弱一國金融體系之聲譽與吸引力。各國在全面掌握威脅與弱點時，同時評估潛在後果，並據以確立抵減措施之優先順序，強化體系韌性。

其他重要術語：

- **國家洗錢風險評估**：係一項依共識方法論進行之程序，旨在辨識、分析並認知洗錢風險，作為風險管理之首要步驟。評估應涵蓋威脅（包括前置犯罪、洗錢罪特徵與弱點（包括部門、管道、地理位置、客戶類型、產品與服務，以及法律、與監理缺陷等），並據以形成風險結論。風險評估結果應作為政策與行動計畫制定，以及資源配置與風險抵減優先順序之依據。
- **以風險基礎方法**：指各國、權責機關、金融機構及指定之非金融事業或人員應辨識、評估並認知其所面臨之洗錢風險，並依風險程度採取適當且相稱之抵減措施。包括在風險較高時採取增強措施，以及在風險較低時採取簡化措施。
- **風險抵減措施**：指為管理已辨識之洗錢風險而採取之行動、控制或策略，包括透過立法、監理、執法或其他行政手段，以降低風險。

第一部分：國家風險評估之準備與設置

儘管國家風險評估在本質上是一項分析性程序，但各國在展開成功的國家風險評估之前，須先具備若干關鍵前提條件。本部分所涵蓋之步驟，並未明文規定於 FATF 標準中，然屬依 FATF 標準要求而必須執行之必要準備。該等步驟並非線性程序，然而理想情況下應於展開國家風險評估前事先到位。本部分之關鍵前提包括：

- i. 進行國家風險評估之政治承諾
- ii. 包容性的國家風險評估機制
- iii. 適當的範疇界定與目標設定
- iv. 資訊與資料之蒐集

國家風險評估並無「一體適用」之模式，各國應依其能力、風險與背景採取適切方法。雖然各國應調整國家風險評估以符合其自身情形，但上述步驟仍為成功進行國家風險評估之前提，無論該國之能力、風險和背景為何。

進行國家風險評估之政治承諾

政治承諾對於國家風險評估程序之成功與否至關重要。政治承諾彰顯國家風險評估乃國家優先事項 - 高階政府官員公開支持並強調其重要性，可提升各利害關係人之認知。強而有力的政治承諾指標包括：國家風險評估協調人及／或工作小組獲正式授權，參與專家具足夠自主性與保障，以有效履職。

此等支持有助於召集政策、執法、金融情報中心、監理、監管、制裁及其他權責機關之專家共同參與，即便前述機關過去未在防制洗錢／打擊資恐政策與優先事項上協作。政治承諾可促進並強化政府機關間協調，並改善資訊分享、溝通與合作。

高層級政治承諾可確保跨機關之資源與預算配置，維持國家風險評估時程並減少人員流動對程序之干擾；維持亦可包括投資科技解決方案，以促進程序運作並提升未來更新之一致性。例如投資資料蒐集工具，藉此提升國家風險評估結果之準確性與可靠性，減少對外部來源之依賴。政治承諾亦有助於在進行洗錢風險評估中推進國際協作。

方框 1. 高層級政治承諾之統計資料

依專案問卷回覆，許多國家在協調國家風險評估時面臨挑戰，其中包括：缺乏國家層級協調（35%）、預算／資源／技術解決方案不足（21%），參與者缺乏承諾（9%）。

世界銀行⁷針對參與國家風險評估之專家調查顯示，9%受訪者認為缺乏政治承諾已重大影響評估品質；逾60%的受訪者指出，最主要挑戰與政治承諾不足有關，例如資源取得困難、協調問題與工作小組授權不足。

包容性的國家風險評估機制

FATF 要求各國於國家層級辨識、評估並認知洗錢風險，方式係「指定主管機關或機制，以協調評估風險之行動並配置資源，確保風險能有效獲得抵減」。FATF 容許各國依情境採取不同作法，並不強制設立專責常設機構。惟無論採取何種機制，均應促進各國主管機關間合作、協調與廣泛參與，確保風險評估之全面性。制度健全且運作有效之國家，常重視定期召開相關人員會議，以維持國家風險評估草擬依時程推進；並於各次更新間持續共享風險資訊。

⁷ 圖7：取自世界銀行文件，
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052110042330899/pdf/IDU0c1b39c8c0bfd604cf608ad40de3e4e0e24b8.pdf>

表 1 顯示各國在設立常設或臨時國家風險評估機制時可考量之因素。

表 1. 考量因素：常設與臨時機制

常設機制	臨時機制
促進不同輪次間的一致性與可重複性。	提供更大彈性，俾進行以風險基礎的資源配置，對於能力較低之國家尤適。
有助於培養良好的跨機關協調與長期資訊共享。	即使無常設機制，已具協調基礎之國家亦能維持協作。
使參與者累積程序與方法論之知識。	引入多元觀點，避免程序僵化，利於調整精進。
建立制度性記憶與專業知識，便於跨輪比較。	人員流動率高恐致知識流失、與前次評估脫節。
須持續管理負擔與成本。	

方框 2. 之常設與臨時機制並行模式

義大利

義大利由經濟與財政部領導之金融安全委員會（FSC），匯集各相關公部門，並同時運作常設協調機制與臨時專責團隊。前者負責持續資訊交流與監測，後者於更新期集中進行評估，此雙軌兼具持續監督與短期集中之優點。

各國可採「自上而下」或「自下而上」並行模式：前者自高層視角辨識影響全國洗錢風險之關鍵因素，作為策略與預算依據；後者倚賴產業、部門性及主題評估，結合實務經驗以界定範疇與方向，辨識特定風險發生機率並支持作業層級之控制調整，兩者將隨機制成熟度互為補充。

國家風險評估之主導

各國均應明確由誰主導該程序（單一機關／工作小組或多機關）並指派具 FATF 標準、洗錢風險與風險評估專長且層級足夠之人員擔任領導，可跨機關與私部門協作。

- 單一機關或工作小組：多數國家由國家防制洗錢／打擊資恐委員會（或其分組）統籌；亦有由金融情報中心、財政部門或司法部門主責。
- 多個機關：若干國家則指出，由一個以上的機關共同承擔主導責任。需要強而有力的跨機關協調與明確職責分工及決策程序。

在考量由單一機關／工作小組，或由多個機關構成國家風險評估領導架構時，各國亦應注意實際擔任領導職務之人選。此等人員必須具備跨防制洗錢體系之整體視角，能夠與不同權責機關及私部門人員合作，並應具備足夠的職級，以便向高階政策決策者說明程序及其結果。

國家所有權責機關與相關單位之參與

完整之洗錢風險評估須涵蓋作業、政策及監理功能之主要主管機關參與。各國防制洗錢體系之具體特徵將有所不同，包括主要作業主管機關之任務、目標、權限與名稱。主要權責機關可包括情報與安全機關、警察、邊境安全機關、檢察機關、金融情報中心、緝毒單位、打擊貪腐機關、海關、監理及監管機關，以及外國對等單位（即其他國家的國家級主管機關）。視國家規模與組成，區域性機關亦可能參與。其他具相關資訊之權責機關尚包括稅務機關、國家統計部門，以及貿易與商業監管機關。依國情，亦應納入普惠金融政策制定者之參與。

所有相關權責機關之參與，對國家風險評估程序之成功至關重要，並能促進強而有力之國家層級合作。若干國家已設立跨部門、多機關之國家風險評估委員會，以協調並整合所有相關之國家、部門及產業風險評估。根據 FATF 全球網路對專案問卷之回覆，各國若能設立明確之決策平台，將具實質效益。該平台應具有明確職權範疇，清楚界定主導機關與其他參與單位之角色與職責，可作為集中化機構統籌國家風險評估程序，確保其完整性、即時性，並能反映國家所面臨之多面向威脅。此外，該平台應界定各類議題之決策層級，明確規範哪些決策須上呈，以建立共識或處理歧見。

最後，國家風險評估團隊本身之多元性亦應納入考量，不應僅限於所屬機關或核心成員之專業背景。理想情形下，團隊亦應在年齡、性別及身分上具多元性。以豐富經驗與知識基礎，並引入原本可能被忽略之觀點與構想。

非政府部門利害關係人之參與

雖然洗錢風險評估主要為整體性之政府評估，仍應鼓勵各國在適當情形下，納入具專業知識之非政府部門利害關係人參與。此類利害關係人及其參與形式，可能包括但不限於：金融機構、指定之非金融事業或人員、虛擬資產服務提供商、民間團體與學術界。部分國家並會納入防制洗錢領域以外之風險評估專家以及科學或資料領域專家，以強化其國家風險評估方法。

非政府部門利害關係人之參與，能補充或驗證來自執法機關與監理機關之資訊，並更具體呈現實務情形；亦可提供私部門專業意見，例如金融交易專業知識、產品與服務在合法使用及遭濫用於洗錢上之實際情形、產業慣例與新興威脅。此舉有助避免對風險之過度或不足概化，並可防止因未細緻考量特定產品或部門特性而產生之意外後果。

與非政府部門利害關係人之互動可發生於程序的任何階段，包括初期、中期或末期。在程序早期且持續納入金融機構、指定之非金融事業或人員、虛擬資產服務提供商及民間團體，能使最終成果更具影響力，並對所有利害關係人更為有用。建立穩固之合作關係與信任，可確保意見回饋之真實性，並促進資訊分享意願。

透過相關監理機關，與部門內具代表性之樣本（例如不同服務種類、不同規模之機構）互動亦十分重要。各國可依私部門特性調整對外溝通方式；不同方式對規模與成熟度不同之金融機構與指定之非金融事業或人員，可能更為有效。各國亦可與非專注於防制洗錢之產業團體合作，研議如何最佳接觸部門內不同族群，並運用其聯繫網路，確保各機構提供予國家風險評估團隊之意見，不致於在監理評估中遭不當使用。

各國亦可尋求取得申報義務機構之制度性風險評估或其他資料，或透過問卷與調查蒐集回饋與資料。制定標準化格式，將有助於分析所蒐集之資訊。各國並可透過訪談、圓桌會議或其他會議，以及參與公私部門合作機制或其他私部門平台，取得意見與回饋。

方框 3.英國之私部門參與國家

風險評估

在國家風險評估之間，英國設立公私部門威脅小組，針對優先領域發布公私部門威脅警示。一旦國家風險評估程序正式展開，英國會向受監理部門內的公司發送問卷，以蒐集其對於自上次國家風險評估以來風險變化的看法。這些問卷透過產業團體而非防制洗錢之監理機關傳送，以確保公司能誠實回覆，而無須擔心監理介入風險。

國家風險評估亦透過各部門舉辦的工作坊徵詢私部門意見，各部門的參與公司群體具有多樣性（例如規模大小與子部門類別各異），以便就問卷回覆中的關鍵議題進行更深入討論，亦涵蓋私部門對監理機關或執法部門之觀點差異。問卷與工作坊討論摘要是為國家風險評估結果之重要資料來源之一。

確保國家風險評估能反映當前風險

FATF 標準要求各國維持對風險之最新認知，以因應不斷變動的洗錢態勢。標準允許各國在執行方式與頻率上具備彈性，並認知到各國應依其風險、情境與能力進行更新。各國應以風險基礎方法決定更新之時程與範疇，並可優先針對高風險主題或部門進行重點更新或深入研究。更新內容應與國家風險評估相同方式進行傳達，確保利害關係人能全面且即時掌握風險認知。

國家風險評估不應僅視為靜態文件，而應被視為持續進行之動態程序。雖然分析工作通常會產出一份正式的國家風險評估文件，但該文件僅代表特定時間點之國家風險概況。各國應將國家風險評估視為動態且持續之程序，不斷辨識新興威脅、管理殘餘風險，並評估風險抵減措施之有效性。此舉亦能使先前國家風險評估結果順利延續至新一輪評估中。例如，有些國家將前次評估之檢視與經驗教訓納入，以指引後續的國家風險評估，展現其持續性。

雖然 FATF 並未要求各國使用特定期間之資料，但所採用資料應涵蓋足夠時間區間且時效性，以提供最新、準確且全面之風險觀點。資料涵蓋之時間長度將因各國更新國家風險評估之頻率及是否於更新期間進行重點更新或其他風險評估活動而異。

方框 4. 國家風險評估更新時效性之統計

在回覆專案問卷的國家中，多數（53%）每隔 2 至 3 年更新一次國家風險評估；另有 27% 會在風險態勢出現變化時進行更新。世界銀行發現，在實務上，所分析國家之平均國家風險評估更新間隔為 3.5 年。⁸

部分國家之法律明定須更新風險評估頻率，並附加要求於風險情勢改變時同步更新。關鍵在於，各國應建立具彈性之機制，使其能於風險情勢發生重大變化時快速調整，以強化風險認知，並持續在國家層級進行風險討論，而非僅依賴法律或其他規範所規定之週期。此統計資料強調，各國應將風險評估視為持續性程序，須不斷檢視、修正與更新。

方框 5. 國家風險評估更新時效性之統計

世界銀行⁹的研究指出，若國家風險評估完成時間過於接近相互評鑑之現地評鑑，可能導致無足夠時間導入風險基礎政策。根據該研究，在 26 個樣本國中，國家風險評估完成與實地查核間隔不足三個月者，有 17 國被認定其以風險基礎方法之國家政策與策略存在缺失，顯示其未有足夠時間將風險評估結果反映於政策與策略中。

進行國家風險評估之一項目的與效益，在於制定具體之風險抵減策略或行動計畫，並設定明確之以風險基礎目標與實施時程（細節見第三部分）。國家風險評估之完成時點，以及依其結果所採行之風險抵減措施之執行階段，將實質影響一國防制洗錢體系之有效性。

範疇界定與目標設定

在國家風險評估開始之前，所有參與方均應就其目的與範疇達成共識。自程序一開始，即須明確界定進行國家風險評估之原因、應回答之問題、採用之標準，以及評估結果作為依據之可能決策。各國應在程序早期即確定目標受眾，並於全程加以反映，以確保最終成果對所有利害關係人均具相關性。各國亦應考量，洗錢風險評估應作為國家防制洗錢策略之一環，並納入國內防制洗錢協調程序。

範疇應自始清楚界定，並於整體程序中持續引用；各國亦須確保其涵蓋所有相關部門、地理區域與非法活動，且符合既定目標。範疇界定程序亦涉及辨識主要利害關係人，以及決定將使用之適切方法與資料來源。有效之範疇設定可確保資源與努力集中運用，提升評估效率。

⁸ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052110042330899/pdf/IDU0c1b39c8c0bfd604cf608ad40de3e4e0e24b8.pdf>

⁹ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052110042330899/pdf/IDU0c1b39c8c0bfd604f608ad40de3e4e0e24b8.pdf>

展開國家風險評估之前應採取之行動

對於已有國家風險評估之國家，首要步驟為分析前次國家風險評估及其他風險評估資料（例如主題性或部門性風險評估）。多數國家發現，於國家風險評估發布後立即進行此作業較為有用，因所有利害關係人對資訊仍記憶猶新；亦可將此作業視為移交文件，提供後續接任之國家風險評估協調人參考。此一回饋與方向將確保未來國家風險評估更為完善，並應回答下列問題：

- i. 程序面：方法論與範疇是否適當？是否存在資料蒐集問題可於下次修正？是否已納入所有相關主管機關與其他利害關係人？於私部門培養風險認知是否曾遭遇困難？風險抵減措施的選擇與實施是否遭遇困難？是否有必要進一步與國家防制洗錢策略保持一致？
- ii. 內容與結果面：風險態勢是否改變？是否有新興威脅與弱點須納入？哪些脆弱領域已引入風險抵減措施？哪些資料缺乏，若補充可有助於形成更準確之風險結論？

良好作法包括進行既有資訊盤點與落差分析，以確認資料可能缺乏之處；並繪製利害關係人分布圖，以利持續蒐集國內與國際層級之資料。

許多回覆專案問卷的國家表示，其採取下列步驟並獲得正面成果：

- i. 在展開國家風險評估前，研究鄰近國家的國家風險評估，或跨國層級風險評估（如有）。
- ii. 諮詢其他在其相互評鑑報告中，於直接成果 1 項目獲得高度或實質有效評等之國家專家。
- iii. 參考國際組織、新聞媒體及其他民間團體之報告，特別是為了辨識新興威脅。

為確保國家風險評估程序能保持正軌，各國應制定包含時程表、關鍵里程碑與截止日期之專案計畫。已完成國家風險評估之國家，可運用自身或其他國家經驗所獲得之教訓，調整未來各次評估之時程。時程應以實際經驗為基礎，參考個人與機關在各項國家風險評估活動中所之時間投入，制定更為切實可行之時程與目標。任務應分配予特定人員／部門，並設立持續之專案監督機制，以確保程序保持正軌。

國家風險評估之範疇

在決定國家風險評估範疇時，一項重要考量是應將洗錢與資恐風險分開或合併評估。更多協助決策資訊見下表 2。

表 2. 洗錢／資恐風險合併或分開評估

洗錢／資恐風險合併評估	洗錢／資恐風險分開評估
部分國家之防制體系相似。	涉及不同機關與資料集。
使各國能善用洗錢／資恐之整體知識。	使用方法論工具之不同模組。
當使用相同資料集時更為有效率。	提供更大彈性，便於更新特定章節或深入探討特定議題。

來源：專案問卷回覆 – 2023 年 11 月

方框 6. 國家風險評估範疇之統計

專案問卷詢問各國是否將洗錢與資恐風險分開或合併評估，結果顯示 60% 的回覆國家進行分開評估，而 40% 則選擇合併評估。

不同類型風險評估及其互動

國家風險評估應為各國提供洗錢風險之基準認知，並協助其辨識政策重點領域。許多國家亦會進行其他風險相關工作，以補充並深化國家風險評估之結果：例如部門性與主題性風險評估、金融情報中心之策略分析、執法或情報機關之威脅行為者評估、國際金融機構與獨立研究機構之主題研究及監理機關之研究。此等更新方式通常較省資源、協調負擔較輕，並允許對特定部門、服務或主題進行「深入分析」，以獲取更全面之風險理解；特別適用於資源有限或能力較低之情境。

部分國際機構，例如歐盟與區域性防制洗錢組織，已進行跨國層級風險評估，以辨識跨多國或成員國之洗錢風險；此對各國自我評估時，特別在區域特有風險與跨境威脅方面，具有助益。規模較大的司法管轄區或具海外領土者，亦可能進行次國家風險評估，以提供特定區域之詳細資訊，特別有助於邊境地區或具特定特徵、因而更易受洗錢影響之區域。

各國亦應考量金融機構與指定之非金融事業或人員所進行之制度性風險評估，以及國內主管機關之其他風險相關工作（例如趨勢與態樣報告）。

各種風險評估活動應相互補充，因其主題、目標與成果各自不同，如附錄 A 所述。同時，亦應採取以風險基礎方法，優先針對最高風險領域進行部門性或主題性風險評估。重要的是，這些風險評估應作為更廣泛防制洗錢策略之一環，以增進國家之風險認知；若孤立進行，其效益將大幅下降。

結合國家風險評估，並輔以其他類型風險評估之方式，能協助利害關係人發展更深入之風險認知。將所有風險評估結果納入國家風險評估，能使其更為全面且即時，並支持更有效之風險抵減措施實施。各國可採取下列行動，將相關發現納入國家風險評估：

- **標準化風險評估要素**：將方法論與風險等級標準化，確保所有風險評估具可比性並易於整合。
- **彙整資料**：將各評估蒐集之資料整合至集中化之國家層級資料庫，掌握跨部門、主題、國家及行政層級之洗錢相關資料全貌。
- **交叉參照風險**：透過多類型、含不同利害關係人之評估，相互比對各領域風險之認知並處理不一致處。例如，產業層級評估是否與政府進行之部門性風險評估結果相符？若有差異，政府可探究原因（例如國家風險評估中私部門參與不足，或不同評估間風險態勢已變）。

在整個國家風險評估過程中，確保敏感資訊之保密至關重要。為化解對納入非政府部門利害關係人之保密顧慮，各國可建立法律框架與程序，規範敏感資訊之使用與傳遞，並／或要求所有參與者簽署保密協議。各國亦應建立制度，以防止未經授權存取資料，例如使用加密資料庫與通訊管道。

各國也可能因顧慮非政府部門利害關係人可能傾向淡化風險或弱點，以減少監管程度，而對其參與有所疑慮。為此，重要的是將私部門提供之資訊，與其他來源資料（例如執法機關、監理機關、情報資訊及金融情報中心所提供之資訊）加以脈絡化分析。

資訊與資料之蒐集

資料蒐集在國家風險評估程序的每個階段均能發揮作用，提供辨識洗錢風險因素所需之資訊，並構成後續分析與評估之基礎。資料蒐集方法將取決於一國之規模、其國內協調與資訊共享機制之品質，以及投入於該程序之能力與資源。

資料可分為兩類：量化與質化。

- **量化資料**：指數字化、可測量並可用數量或數額表達之資訊。其重要性在於可使結論建立於客觀之數據證據基礎上。例如：可疑交易報告之收件與移送數量、調查、起訴、定罪、充公之犯罪所得數量、犯罪者統計、監理執法行動之統計等。量化資訊提供良好的證據基礎與監督趨勢的能力，但缺乏解釋其成因與影響所需的脈絡資訊。
- **質化資料**：指非數字化、描述性之資訊。例如：與執法機關、監理機關及受監理機構之訪談主要產出質化資料。個案研究、專家意見及來自各機關（包括執法機關）之觀察，亦經常用於國家風險評估。既有之態樣或趨勢分析亦具重要價值。能提供主要利害關係人之認知、態度與經驗的深入見解，有助於辨識缺口、弱點及改善空間，質化資料亦能解釋量化資料中所觀察之趨勢與模式。

兩類資料均應納入考量，以提供更準確之國家風險全貌。例如：若某部門並無提交可疑交易報告，可能看似低風險。然而，質化資訊可能顯示該部門並不瞭解其申報義務，或僅近期才開始申報，表示實際風險可能高於量化資料所顯示。

在洗錢風險評估中，準確性、一致性以及對資料來源之批判性檢視，對於有效之資料管理與分析至關重要。下列為各國應考量之若干事項：

- 資料可能來自廣泛來源，建議將重疊資訊加以交叉檢查，以建立最準確之全貌。
- 各國應評估對各資料來源可靠性之信心水準，避免僅表面接受資料。此程序可協助各國確認潛在資料缺口。
- 各國應確保所使用之資料於不同時間區間具可比性與一致性，例如固定使用日曆年而非會計年度。
- 在統計資料有限之情形下（特別是涉及少數前置犯罪案件或洗錢類型之國家），各國應保持謹慎。即使統計資料存在，其樣本規模與品質亦可能限制其統計意義。
- 資料不足不一定代表風險不存在；若其顯示國家防制洗錢／打擊資恐體系內存在弱點，反而可能表示風險升高。

各國應持續追蹤資料缺口或程序性問題，並於後續各次國家風險評估中逐步改善。建立健全之資料蒐集程序需要時間，不應急就章，否則可能導致資料品質不佳並產生誤導。

80% 回覆專案問卷之國家指出，在國家風險評估過程中，曾面臨資料蒐集之挑戰。投資於一致且持續之資料蒐集方式十分重要，長遠而言，隨著程序演進並日益簡化，亦可節省資源。各國應努力運用國家風險評估之經驗教訓，改善並標準化其資料蒐集程序。來自全球網路之資料蒐集良好實務，摘錄於方框 7。

方框 7. 資料蒐集之良好實務

希臘

在宣導防制洗錢／打擊資恐國家行動計畫的脈絡下，國家防制洗錢／打擊資恐／打擊資武擴策略委員會設立一個工作小組，負責紀錄防制與打擊洗錢／資恐所需的國家層級統計資料，並評估相關機制。

該工作小組的發現遂成為後續專案的基礎，以促進統計資料的數位化蒐集。希臘建立了一個數位平台，相關公共機關須於平台中登錄其所維護、與防制與打擊洗錢／資恐相關的統計資料。

透過此方式，財政部中央協調機關即可自動蒐集各權責機關所保存之完整且最新統計資料。該專案由數位治理部公共部門資訊系統總秘書處主導並提供技術支援，其資金來自歐盟「復原與韌性基金」。

芬蘭

芬蘭於 2023 年國家風險評估更新中，採取多面向之資料蒐集方法，運用以軟體即服務（SaaS）為基礎之風險管理解決方案。此先進平台促進了來自監理、司法及執法機關（共 17 個組織）的量化數據蒐集，以及針對個別部門風險的風險評估問卷與完整風險矩陣。該軟體進一步支持所蒐集與分析資料的便捷分析與視覺化呈現，提升了國家風險評估更新過程的整體效率與成效。

世界銀行非法資金流動（IFFD）資料蒐集工具

世界銀行的通用國家風險評估工具包含一個簡易 Excel 範本（模組 1.B），以協助各國從洗錢案件中萃取關鍵資訊，例如案件特徵（自洗錢 vs. 專業洗錢、國內 vs. 國際），以及涉案之部門、產品、資產、法人及國家。鑑於持續蒐集此類資料對於理解犯罪所得與洗錢風險的重要性，世界銀行隨後開發了一項簡易資料蒐集工具，以利持續且系統化地蒐集犯罪所得與非法資金流動資料。此工具旨在協助各國建立犯罪所得之資料蒐集機制。其有助於建置全國性犯罪所得資料庫，並產出該司法管轄區內主要洗錢態樣與趨勢之統計數據。IFFD 工具可在提出申請後，免費提供予國家主管機關與研究人員使用¹⁰。

¹⁰ https://thedocs.worldbank.org/en/doc/3ea7ffa49269e60ed6fb1a87507bb-0430012022/related/IFFD-Tool-Brochure.pdf?_gl=1*1wwez4*_gcl_au*MTUyNTQyNzUxNy4xNzI0NjA5OTM0

資料來源

下列可用於支持國家風險評估之資料來源，以及各機關所掌握之資訊。

- **執法機關**透過刑事調查與法律執行，在打擊洗錢中扮演關鍵角色。其提供與前置犯罪與洗錢犯罪相關之資料，包括查扣與充公之件數、已公開之態樣，以及統計數據。雖然前置犯罪通常為評估洗錢威脅之起點，但須注意，威脅亦涵蓋實際從事犯罪之個人。因此，執法機關之資料蒐集亦應納入來自犯罪者觀點的見解，以理解其犯案手法並辨識新興趨勢。
- **司法與檢察機關**提供與前置犯罪與洗錢犯罪相關之判決資料，以及起訴與定罪統計。此類資料對於理解打擊洗錢與資恐所採用之法律框架與風險抵減措施之有效性，以及辨識需要改進之領域，具有關鍵重要性。此外，該等機關亦可提供更詳細之個案，補充質化資訊並提供有用脈絡。其資料亦有助於評估與洗錢風險相關之地理與人口因素。
- **金融情報中心**在防制洗錢生態系統中具有關鍵地位，負責蒐集、分析並移送金融情報。其可提供有價值的量化資料，例如可疑交易報告與可疑活動報告，以及交易報告之質化分析。此外，金融情報中心透過合作備忘錄與其他國家分享關鍵金融情報，並保存正式與非正式之國際資訊交換統計數據。金融情報中心亦經常進行策略分析，包括產出趨勢與態樣報告，此等報告應於國家風險評估過程中加以運用。
- **監理機關**負責監督金融機構與指定之非金融事業或人員是否遵循防制洗錢規範。其可貢獻來自現場與非現場檢查以及其他風險評估之質化資料，並提供監理與執法活動之統計。此外，監理機關亦提供風險評估，蒐集受監理機構之內在風險與控制措施資訊。其並提供審慎性與防制洗錢申報要求之摘要，以及為降低洗錢／資恐風險所採取之措施，協助掌握整體監管環境。監理機關之資料對於評估各部門之相對重要性與實質性亦屬關鍵。
- **國家安全與情報機關**通常掌握敏感資訊與情報，可提供有價值的見解，協助理解新興威脅、跨國犯罪網路與演變中的洗錢態樣。其對地緣政治動態與國安議題的理解，亦有助於辨識可能源自跨境金融流動、規避制裁或利用國際衝突之洗錢風險。
- **國家統計機構**提供量化資料，能為風險評估提供更廣泛的經濟脈絡。該等資料可能包括歸屬於特定部門之經濟占比、國民帳戶、貿易資料、資金流入／流出及其他經濟指標，有助於評估洗錢與資恐活動之潛在規模與影響。
- 其他政府部門包括海關、稅務、移民／邊境管制、漁業、環境保護、公司登記與安全機關等，亦可提供相關資料，例如跨境移動、貿易活動以及其他可能與洗錢相關之活動。
- **私部門**利害關係人亦可提供其「第一線」經驗的詳細資訊。其可分享在工作中觀察到的趨勢，這些趨勢可能導致新興威脅之辨識，並揭露可能遭濫用以從事洗錢的監管漏洞。

- **獨立研究與學術研究**能提供客觀、公正的觀點，揭示可能遭低度揭露之弱點或新興威脅，或辨識僅憑國內資料檢視難以察覺的細微風險。此外，獨立研究者可採跨司法管轄區視角，突顯國際間觀察到的洗錢趨勢與態樣，這些情形可能對國家風險環境產生外溢效應。各國在引用相關研究前，應進行事實查核，以確保研究發現具有可靠性與可信度。
- **國際資料來源包括區域內其他國家的國家風險評估與相互評鑑報告**可提供與跨境洗錢、對應之前置犯罪與犯罪者相關的寶貴資訊。此類資料對於理解洗錢之全球性本質及辨識跨國威脅至關重要。其他可信來源亦包括國際組織之資料，例如防制洗錢金融行動工作組織、國際貨幣基金組織、國際刑警組織、經濟合作暨發展組織、聯合國毒品犯罪辦公室、世界銀行、國際證券監理機構組織，以及區域性機構，例如歐亞經濟委員會、歐盟、東南亞國家協會、歐洲刑警組織，以及類似區域性防制洗錢組織。

資料相關挑戰與最佳實務

在全球網路中，許多國家皆指出，取得即時且準確之國家風險評估資料是一項挑戰。其原因包括：制度能力有限、缺乏對未能反映於犯罪統計領域之專業知識，以及自私部門取得資訊的困難。鑑於這些限制，建議各國採取務實且量身訂製之資料蒐集與分析方法，並納入各國特定情境與制約因素。各國指出，其中特別難以蒐集資料之領域包括：法人與法律協議、新興科技、未受監管與非正式部門，以及低風險領域。本節提供若干一般性指引，以補充資料不足之情形。

當各國面臨能力制約，影響有效資料蒐集與分析時，下列措施可能有所助益：

- **優先排序資料來源**：聚焦於取得最關鍵與相關之資訊，可減輕能力限制對國家風險評估程序之影響。
- **與區域及國際夥伴合作**：善用既有網路與平台，並尋求國際組織及發展夥伴之技術援助與支持，能提供寶貴資源、專業知識與指引，以協助國家風險評估程序，並提升蒐集資料之品質與可靠性。
- **運用科技解決方案**：例如人工智慧程式可快速分析來自不同來源之大量數據，並辨識可能不易立即察覺的相關性與數據異常。此作法可補充傳統方法，但應始終由專業人員解讀。投資科技將有助於各國培養可持續使用之能力，並支持國家風險評估程序的連續性。
- **在國家風險評估過程中，仰賴領域專家之諮詢**，以辨識具體障礙並提出資料蒐集解決方案。

建議各國持續盡最大努力，發展並強化其資料蒐集程序。然而這需要時間。部分犯罪活動與非法資金流動可能逃避執法機關與官方統計之掌握，若缺乏資料，將難以評估並理解相關風險。理解「未知」威脅與弱點之潛在規模與特性，能使各國處理風險盲點，並確保防制洗錢工作的有效性。

當各國於準備國家風險評估期間，發現缺乏國家層級資料時，可採取下列步驟以取得更多資訊，支持其分析：

- 善用國家主管機關之專業，透過訪談或諮詢，以補充已蒐集之資料。使用目標性問卷，亦可成為豐富的資訊蒐集方式。
- 存取公開來源資訊，例如新聞文章、學術論文、其他國家之報告及社群媒體，以辨識洗錢之新興趨勢、態樣與方法論。各國應始終評估此類資訊之可靠性，並注意其中可能存在之偏見與錯誤資訊。此舉有助於提供更多犯罪發生環境之脈絡。

方框 8. 運用質化資料

蒙哲臘

在進行國家風險評估時，蒙哲臘（Montserrat）尚未建立健全之資料蒐集方法，不得不依賴外部資料來源，例如鄰近島嶼及國際組織。然而，與這些對口單位之國際往來有限，降低了資料的實用性。

為補充可取得之資料，蒙哲臘透過問卷向公部門官員及私部門機構蒐集資訊。蒙哲臘致力於透過與所有相關方的透明溝通建立信任，以確保問卷能誠實作答，並減輕在小型社區中關於資料保密與不當使用的潛在疑慮。

此一過程協助蒙哲臘補充其有限的國內資料，以支撐國家風險評估，同時亦鼓勵各部門支持國家風險評估的後續行動與風險抵減措施之實施。

- 與私部門諮詢：私部門與產業協會專家的見解，能提供與特定部門及產品／服務相關之風險與弱點的寶貴資訊，並有助於形成更全面且細緻的風險態勢認知。
- 實地訪查與現場評估可提供與特定部門、產業及區域相關之運作環境、活動與弱點的一手觀察，並協助驗證與佐證來自其他來源之資料，同時亦能提供與部門／區域議題相關之脈絡。此舉在邊境地區或自由港特別有用。
- 區域合作亦有助於在具相似情境與地理環境之國家間共享資訊。跨國層級風險評估、鄰近國家的國家風險評估及相互評鑑報告，可提供區域內觀察到之趨勢與態樣資訊。
- 國際資料與資訊可透過多種方式取得，例如參與 FATF 等國際會議之討論，或檢視國際態樣報告。各國可參與正式或非正式之國際合作，透過合作備忘錄、雙邊／多邊協議，或透過金融情報中心艾格蒙聯盟等平台共享資訊。此舉能為各國提供全球脈絡，並協助辨識新興風險。在進行洗錢風險評估時，與駐外聯絡官之互動亦能提供寶貴見解。

方框 9. 「未知」威脅

新加坡

新加坡金融情報中心向多個國家的國際對口機關發送問卷，包括 FATF 成員國、區域內國家，以及與新加坡經常進行資訊交換之國家。該問卷請求各國提供其觀點，內容涵蓋：

- 新加坡所面臨之洗錢威脅（包括國內與境外前置犯罪）及最具弱點之部門。
- 在新加坡觀察到之態樣或犯案手法。
- 有關執法機關對執法機關（LEA-to-LEA）合作之回饋。

問卷回覆經分析後，相關發現與執法機關及監理機關分享，並於新加坡「風險與態樣跨部會小組」中討論，以評估結果是否支持主管機關依據其他量化與質化資訊來源所形成之對洗錢威脅與風險的理解。

結果大致與新加坡自身觀察相符，並協助驗證新加坡對於其暴露於境外前置犯罪、其薄弱部門，以及外界對新加坡作為非法資金主要來源地或目的地之認知。

有些國家難以自私部門取得可靠或一致之資訊。在此情況下，各國已顯示下列措施有助於鼓勵參與，或協助取得更多資訊：

- 參考可疑交易報告，以概覽私部門所經歷之洗錢趨勢。各國應注意私部門可能存在偏差，例如較熟悉某些犯罪類型及／或其指標，導致對洗錢趨勢之重要性產生錯誤判斷。
- 自監理機關取得法規遵循及相關弱點之意見，而非僅依賴私部門機構本身提供之資訊。
- 設計標準化問卷，應清楚、聚焦且簡明。過長之調查可能導致填答疲勞及回覆品質低落。使用數位問卷，並包含封閉式問題或限制性回覆，有助於促進資料品質與一致性。各國可考慮委託可信之民營調查機構或資料專家，以確保問卷設計與架構良好，便於資料分析與解讀，並最大化回覆之效用。問卷可先於小樣本測試，再發送予目標群體。
- 考慮建立公私部門合作機制，以提供主管機關更多資訊，這些資訊可能並非自動可得。來自第一線人員的意見，可提供不同部門中新興趨勢的洞見，包括交易類型、客戶類型與關鍵弱點。
- 參與活動與工作坊，聚集多個私部門代表，以辨識並蒐集跨部門風險之資訊。

方框 10. 私部門參與以取得資料

德國

德國與其國際學術聯繫人員交流，討論其方法論及可能之改進方式。同時，亦邀請國內學術專家參與，該等專家曾就德國洗錢活動之程度撰寫報告，特別針對資料存在缺口之領域。在設計擬發送予私部門之問卷時，德國並諮詢犯罪學家與社會學家之意見，以確保問卷之架構與問題之措辭，能產生不帶偏差之回覆，並有助於資料分析。

本部分結論

表 3. 第一部分重點整理

本表強調國家風險評估前置階段之關鍵要素，對於正處於建立國家風險評估程序初始階段之國家，尤具參考價值。

	重點
進行國家風險評估之政治承諾	<ul style="list-style-type: none"> ● 爭取高階政府層級對國家風險評估的承諾，以凝聚所有機關之利害關係人，宣導領導人與其他參與者之授權，確保預算與資源投入，並取得承諾盡力落實國家風險評估結果所建議之行動。 ● 關於資金與資源配置： <ul style="list-style-type: none"> ○ 爭取政府預算或外部來源（如國際發展計畫）之支援。 ○ 善用國際援助（多個國際機構，如歐洲委員會、國際貨幣基金、世界銀行、聯合國毒品犯罪辦公室，均提供技術協助與能力建構支援，可供應資源、專業知識與訓練，以支持國家風險評估的發展）。 ○ 投資於某些核心（但資源密集）活動，例如資料蒐集、分析及職權範疇設定，以為未來國家風險評估奠定堅實基礎；並在可行情況下，將部分活動制度化，以促進國家風險評估程序之進行。 ● 以策略性方式配置既有資源，透過優先將國家風險評估納入國家防制洗錢策略。
包容性的風險評估機制	<ul style="list-style-type: none"> ● 建立符合本國情境之機制，無須為常設性質。 ● 明確界定並正式化領導角色與職責，並將國家風險評估程序之部分環節制度化，以確保可重複性與永續性。 ● 事先規劃人力需求與國家風險評估時程，並參考相似國家之工作量估算。將國家風險評估相關工作納入參與評估人員之工作計畫與目標。 ● 建立並維持組織記憶。 ● 納入所有在作業、政策與監理職能上之相關主管機關。其中部分機關將承擔較大角色。 ● 發展跨機關協調機制以促進資訊共享。移除已知障礙。 ● 明確界定並正式化決策流程。 ● 最大化利用訓練／工作坊／其他對外溝通方式，使參與者建立對 FATF 標準、洗錢風險與風險評估之基礎認知。 ● 將風險術語標準化，以促進所有利害關係人之間一致理解。 ● 儘早並持續納入非政府利害關係人。與利害關係人建立信任。 ● 使用保密協議以維護資訊之機密性。 ● 將國家風險評估完成與其成果發布／傳達之間的時間縮至最短。

<p>範疇界定與目標設定</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 確保所有參與者對目的、範疇與目標受眾達成共識。根據本國之風險和背景，決定範疇與格式。 ● 在開始前，檢視前次國家風險評估之結果與程序。從程序與實質內容中汲取相關教訓，即辨識上次應加以調整之處。 ● 對可取得之資訊／資料進行盤點，以確認可能之缺口。參考其他國家之國家風險評估與相互評鑑報告。參考跨國層級風險評估（若有），以及金融機構與指定之非金融事業或人員之機構層級風險評估。 ● 制定具體之專案計畫，訂定明確之期限與交付成果。為各項任務分派責任。 ● 進行部門／主題性風險評估，並依風險高低排序，以補充國家風險評估，並以較不耗費資源之方式更新國家之風險認知。 ● 在選擇方法論時，考量資源限制與技術協助之可用性。 ● 若使用顧問或技術協助提供者，應注意過度外包程序之風險，因其未必能深入理解本國特殊背景。確保國家主管機關仍完全負責並對國家風險評估程序及其結果之落實負有責任。此程序絕不可完全外包予外部顧問。
<p>資訊與資料之蒐集</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 在整個程序中辨識資料缺口，並於國家風險評估之各次迭代間持續蒐集相關資料。 ● 優先採用國家層級蒐集之資料，同時兼顧不同次層級之資料。 ● 善用其他資訊來源（例如國際來源、公開來源資訊、來自國內主管機關及申報義務機構之質化資料）。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 善用參與 FATF 與類區域性防制洗錢組織之成員國資格，借鏡具相似情境國家的良好實務，並充實區域風險相關資訊。 ● 投資科技解決方案，以長期節省資源。 ● 確保所有參與者均能存取必要資訊。 ● 使用跨機關備忘錄，以促進資訊交換。 ● 建立適當機制，以安全方式納入情報機關之意見。 ● 適用合宜之保密規範，以促進坦誠之評估。

第二部分：洗錢風險之評估與認知

FATF 標準已將洗錢風險之評估與認知，視為有效防制洗錢體系之基礎。建議第 1 項（R.1）要求各國「辨識、評估並認知」其所面臨之洗錢風險，包括指定一個主管機關或機制以協調風險評估相關行動；而建議第 1 項註釋（INR.1）則明確指出，各國應持續採取措施以辨識並評估其洗錢風險。

當國家已依據第一部分所述，具備進行成功國家風險評估之關鍵前置要件後，即可展開分析程序。目前並無強制規範或「一體適用」之方法用以分析國家洗錢風險，各國應依據自身能力、風險和背景設計其程序。本節建議各國採取線性方法，但須注意這並非具拘束力的工具。文中所述步驟係彙整 FATF 全球網路之集體意見與良好實務，各國仍應調整方法，以符合其獨特之背景與需求。本節所界定之步驟，旨在協助各國辨識、評估並認知其所面臨之洗錢風險，包括如下：

- i. 環境研判
- ii. 分析程序
- iii. 威脅分析
- iv. 弱點分析
- v. 風險評估
- vi. 前瞻觀測

環境研判

一國應自環境研判開始其洗錢風險評估，納入對該國所處情境、所面臨威脅及可能存在弱點之考量。

考量國家情境

各國所面臨之洗錢風險獨特且差異化。作為起始步驟，先以相對方式評估本國面臨多少洗錢風險，亦即：該國整體而言，係處於低風險環境，抑或高風險環境？

此一判斷可藉由對既有資料進行簡要盤點、結合本國犯罪環境之情境、可信且可靠之非政府資訊來源，以及執行國家風險評估團隊專業人員之直覺加以推斷。

進行此一初步作業之目的，在於當程序結束時，檢驗國家先前所做出的假設。例如，一國之洗錢風險水準應能反映在歸因於各項威脅與弱點之風險等級，正如某部門各成員之整體風險等級，應與該部門本身之弱點等級保持一致。若風險評估過程中出現內部不一致的情況，各國應重新檢視其程序與結論，以辨識並解決不一致之處。

辨識威脅與弱點

為完成環境研判，各國應建立一份初步清單，列出其所面臨之威脅與弱點。此一辨識過程應盡量全面，但同時亦應具備動態性，於國家風險評估分析程序之任一階段，皆可將新出現或先前未偵測之風險納入考量。各國在初步判定所面臨之威脅與弱點時，已歸納出下列良好實務：

- i. **利害關係人定期討論：**這類討論提供一個平台，用以分享知識、專業與觀點，聚焦於洗錢與資恐最新發展。部分國家會召開專門之會議與工作坊，以促進利害關係人之經驗交流與合作。此類會議為專家、實務人員與政策制定者提供機會，討論新興趨勢、挑戰與最佳實務。此形式亦可能採取常設工作小組，或定期召開之跨機關或跨部會會議，以針對特定威脅主題進行討論。
- ii. **與學術界及產業專家互動：**能提供針對新興風險與趨勢之獨特洞見與觀點。學術研究、專家意見與研究成果，可更深入理解宣導洗錢活動演變之潛在因素，並引入創新方法與途徑，以更有效因應此類威脅。
- iii. **參考執法機關與金融情報中心觀察：**其作業經驗與調查，能對新興犯罪趨勢、態樣與犯案手法提供真實世界之觀點。藉由運用執法機關所蒐集之專業知識與情報，各國可對不斷演變之洗錢情勢獲得更全面與正確之認知。歐洲刑警組織（Europol）之區域性報告，則提供更廣泛之區域風險視角，使各國得以辨識共通趨勢、弱點，以及適合合作行動之領域。
- iv. **運用私部門意見：**包含金融機構、指定之非金融事業或人員、虛擬資產服務提供商、產業協會及其他相關組織，能從商業角度提供有價值之洞見，針對新興風險與弱點提出觀點。
- v. **監測國際發展、趨勢與態樣：**包含 FATF 與全球網路之工作，以及其他可信來源。持續性衝突、宏觀經濟趨勢、地緣政治動態，甚至自然／環境變化等可靠資訊，將有助於為內部蒐集之資訊提供框架與脈絡，特別是在前置犯罪與威脅行為人等範疇。

運用這些良好實務後，各國即可形成一份與自身息息相關的關鍵威脅與弱點清單。在辨識威脅與弱點的過程中，參與人員必須保持開放心態，以確保所有相關因素皆能納入考量，避免不慎忽略對國家洗錢風險有重大影響的議題。在國家風險評估之腦力激盪過程中，應避免設立任何禁區。實際上，用以辨識初步風險清單之程序可能各有不同。某些國家可能運用較正式之方法，如問卷調查或對過去事件或情況進行準統計分析，而另一些國家則可能召集相關專家進行腦力激盪，以產出一份清單，或甚至繪製相關事件或情境的樹狀圖。須特別強調的是，在此階段列入清單之事項，並不自動代表其風險較高（或較低），而僅僅表示其具備足夠相關性，可納入待分析之風險組合。

無論採取何種程序，國家環境研判的成果應是一份列示國家所面臨威脅與弱點的清單，一旦初步清單完成，即可進入分析程序。

分析程序

分析程序是國家風險評估中的關鍵環節。透過分析，整個過程才能從單純描述一國所面臨之洗錢／資恐風險，進一步轉化為對已辨識之威脅與弱點在性質、範圍及可能影響上的完整認知。此步驟的目標，即在於分別分析已辨識之威脅與弱點，以瞭解其性質、來源、可能性與後果，並據此賦予每一項相對的價值或重要性（例如，依其關鍵性程度，以 1 至 10 的尺度進行評分）。

分析程序是以國家在環境研判中所建立的威脅與弱點清單為起點，接下來的兩個部分（「威脅分析」與「弱點分析」）將分別詳述在分析威脅與分析弱點時可採用的良好實務。在分析威脅與弱點時，應特別關注這些威脅與弱點所可能導致的洗錢行為之可能性、程度與後果。

後果、可能性與程度

在評估並對威脅與弱點進行評分時，各國應考量分析洗錢行為發生的可能性與程度，以及此類洗錢所產生的後果。若一國未能將可能性、發生程度與後果納入考量，將削弱其判斷各評估因素之相對重要性、嚴重性及緊迫性的能力。這些均是關鍵的評估要素。

目前並無一套放諸四海皆準的方法來評估洗錢的可能性、程度與後果。分析技術可能包括：辨識各項威脅與弱點的後果之性質與程度，並評估該風險實際化的可能性，然後將結果結合以確定風險程度，通常會透過矩陣方式呈現。辨識後果並判定可能性的實際程序亦可能有所不同。有些國家會選擇使用較正式的方法，例如專家問卷調查，或對過去與洗錢風險相關活動的發生頻率進行統計分析；另一些國家則可能透過小組討論或工作坊結論，來發展相關資訊。在進行後果評估時，亦須注意跨境後果。特別是在跨國洗錢情境中，多數負面後果可能發生在前置犯罪的境外司法管轄區；若僅著眼於國內脈絡（如對納稅人的影響），可能無法反映後果的真實規模。市場的不穩定與扭曲、安全衝擊、國內金融與非金融行為人可能被濫用，以及國民可能成為境外犯罪受害者等，均是各國在思考跨境洗錢時須面對的常見後果。

方框 11. 評估後果

義大利

在義大利威脅分析同時涵蓋對後果的估算。後果的估算採用多項參數，包括財務估算（衡量威脅事件在財務上的重要性）、法律處罰（衡量社會對該威脅事件所賦予的負面價值），以及報告數據（衡量該威脅在境內實際發生的情況）。將這些參數結合後，可生成一項指標，協助專家評估威脅。

瑞典

在瑞典「後果」的分析與「威脅」及「弱點」分開進行。瑞典 2020/21 年國家風險評估針對所有受瑞典防制洗錢法律規範的部門，逐一分析相關風險。流程第一階段要求各國家機關提供威脅與弱點的數據。構成威脅與弱點的參數，以及相關風險指標，均用來透過四級矩陣評估各部門的威脅與弱點。

接著，再透過檢視部門規模、其對金融體系的重要性、社會大眾的信任程度等因素，來決定「後果」。「後果」與「部門風險」（即威脅加上弱點的函數）隨後被用來評估社會或系統性風險。此一作法有助政策制定者與監理機關確定優先順序，同時採取以風險基礎方法，幫助金融機構及指定之非金融事業或人員理解其部門內大規模洗錢可能造成的後果。

瑞典發現將「後果評估」與初步的「威脅與弱點分析」分開，能使相同數據在分析中運用於兩個不同層次。其一為部門風險，可引導指定之非金融事業或人員直接採取風險降低措施，例如「認識你的客戶」（KYC）程序或加強盡職調查（EDD）。另一為系統性風險，即引導政策與立法者，透過修法、資源重新分配等方式加以抵減。

威脅分析

從根本上來說，威脅分析的目標在於辨識一國體系所暴露的主要犯罪所得來源（即前置犯罪，包含國內與跨境），以及持續從事這些犯罪的行為人。在進行國家洗錢風險評估的威脅分析時，各國應同時分析前置犯罪與行為人：

前置犯罪

各國應先辨識在其脈絡中最為普遍，並誘使洗錢活動的前置犯罪。這有助於各司法管轄區理解威脅的嚴重性，並將其努力聚焦於處理最重要、最具影響力的前置犯罪。

各國應評估已辨識前置犯罪的規模與影響。這包括透過分析其盛行程度，依據國內刑事、情報及金融情報中心資料，例如：前置犯罪的總件數、其在洗錢調查中的比例、產生之犯罪所得規模、可疑交易報告、起訴、定罪、資產查扣與充公等。

然而，解讀這些資料時必須謹慎，因為存在多種影響因素。例如，已知案件僅反映實際犯罪量的一部分，也必然存在未知的案件。已知案件數可能因舉報行為而有所偏差。具有直接被害人的犯罪（如搶劫）通常報案率較高，而其他犯罪（如人口販賣）則常被低度通報。除了犯罪數量外，亦須考量各犯罪類別的犯罪所得總額及平均額度。舉例來說，在大多數國家，竊盜案件的件數遠高於其他犯罪。但這並不一定表示財產竊盜是該國最重要的洗錢威脅。

除了國內刑事數據外，各國還應依賴其他資訊來源與機制，以建立更全面的觀點，並依各國的脈絡與特徵調整。例如，各國可建立一套辨識主要前置犯罪的機制：透過量化數據，並輔以與執法機關、金融情報中心、部門監理機關的深入討論或研判演練，並諮詢其他相關單位，以驗證並修正對主要前置犯罪的認知。

同時，亦須理解在國內產生的犯罪所得如何在境內或境外進行洗錢，以及非法的境外所得如何在境內進行洗錢。隨著洗錢日益呈現跨國特性，犯罪者正利用各國防制洗錢制度的落差來轉移不法所得。若忽略這些跨境流動，將導致對實際風險的認知存在重大缺漏。對跨境流動的檢視，也有助於降低無法預見的影響。例如，若某國收到大量來自特定國家的非正式資訊請求，涉及特定前置犯罪，則可能顯示該犯罪在國內潛藏著尚未被測得之前置威脅。

方框 12. 威脅分析的其他資料點與機制

- 海關、移民與稅務資料：該等資料可提供有關跨境金融活動、客戶特徵以及可能促進或阻礙跨境交易的寶貴資訊。同樣地，跨部門的跨境收付款資料與國際貿易數據，能揭示與洗錢活動相關的模式、趨勢與態樣。例如，將本國貿易紀錄與貿易夥伴國家的紀錄進行交叉比對，對於理解貿易洗錢（TBML）風險特別有助益。
- 金融情報中心與執法機關的合作機制：其能提供跨境交易分析的資訊，這些分析有助於掌握與跨境可疑資金流入與流出相關的風險。針對該等資訊進行分析，可以辨識不法資金流與金融資金流之間的趨勢與關聯性，此為理解整體跨境風險全貌的關鍵要素。
- 非正式的國際合作請求：善用國際刑警組織（Interpol）、艾格蒙聯盟（Egmont）以及其他國際非正式請求與資料，能提供有關國際調查、情報分享，以及打擊跨國有組織犯罪與非法資金流的合作努力之洞見。某些國家可能設立專責團隊或單位，研究特定議題，或於海外辦事處設立小組，以促進與不同部門的情報交流與合作，例如虛擬資產服務提供商（VASP）與信用卡業務。
- 正式的國際合作請求：善用司法互助（MLA）資訊與其他形式的正式國際合作數據，也能提升各國掌握洗錢活動跨境面向的能力，彌補辨識境外發生前置犯罪時的缺口，並提供寶貴之洞見。

行為人與態樣

建立對於涉及前置犯罪與洗錢活動行為人的全面性認知，有助於風險掌握。行為人的複雜程度可能各有不同，範圍可包括有組織犯罪集團、白領犯罪者、貪腐官員、被雇用為「人頭帳戶」的低收入群體等。

透過與執法機關、金融情報中心及其他相關單位的合作，可整合各種來源的情報，並建立完整的洗錢行為人輪廓。在涉及跨國且具有組織犯罪集團的情況下，與境外夥伴合作更有助於建立一致且穩固的認知。主管機關亦可檢視不同行為人所採用的特定洗錢手法與態樣。

方框 13. 瞭解態樣

巴西

巴西於 2020 年的國家風險評估方法中，納入對洗錢／資恐態樣的研究，其目的在於強化威脅與弱點評估中的分析，並辨識威脅在境內是如何（即透過何種手段、結構、形式與機制）實施操作，以及哪些部門與控制體系可能受到影響。

根據先前已辨識出的 62 種態樣清單，洗錢／打擊資恐制度內的多個機關受邀請提出其他可能存在、具相關性且反覆出現，但尚未被正式確認的操作方式。該過程的最終成果，除作為國家風險評估之用途外，亦與巴西金融活動管制委員會（COAF）合作出版，標題為《案例彙編：洗錢、打擊資恐與資武擴之態樣特刊，國家風險評估 2021》，旨在促進相關知識之傳播，並提升洗錢／打擊資恐及資武擴（CTF）社群之意識。

最終，針對行為人與態樣的該類理解，有助主管機關評估行為人可運用的技術專業、資源與網路。當犯罪能力不斷精進，亦可能暗示需要更深入地探究隱匿的網路，並降低未預見風險，以發展出更為全面的威脅認知。

跨境洗錢威脅與海外前置犯罪

對國內洗錢威脅的評估，也應涵蓋一國作為犯罪所得的發生產生地，並瞭解這些資金如何在國內或境外進行洗錢，以及外國所得如何在該國內進行洗錢。

洗錢方式可能在全球範圍內迅速演變，而一國的弱點可能被其他國罪犯所利用，削弱本國的管制成效。若未將跨境資金流納入考量，對實際風險的理解便存在重大缺漏；若忽略跨境趨勢，更可能導致一國無法偵測新興威脅。低估跨國洗錢的影響，將會嚴重削弱一國、區域甚至全球的防制洗錢架構的有效性。因此，各國應採取平衡的方法，全面檢視國內洗錢態勢以及境內外之間的洗錢途徑，將國際與跨境風險納入全面的國家風險評估。

跨境洗錢涵蓋流入與流出的風險，在蒐集犯罪所得及其相關前置犯罪數據時會帶來挑戰。由於洗錢與金融犯罪愈發跨境化，國際合作在進行國家風險評估時至關重要，使各國能協同努力打擊跨國洗錢網路。

辨識海外前置犯罪（即產生非法所得的基礎犯罪活動）在評估跨境洗錢威脅中格外重要。但因其複雜且跨國性強，往往存在困難。根據全球網路的綜合研究，已識別出若干良好實務，以協助各國應對這些挑戰。

方框 14. 評估跨境洗錢威脅之良好實務

- 諮詢外國政府合作夥伴：與外國政府合作夥伴進行交流，可提供對外國司法管轄區內常見前置犯罪的寶貴見解。透過與這些合作夥伴協作，各國能加倍理解海外前置犯罪的性質、趨勢與特徵，並據此制定更具目標性的策略與干預措施。例如，新加坡、印尼與馬來西亞積極透過問卷調查與國內外夥伴或區域性協商組織互動，以取得額外數據點，作為權責機關在評估與理解跨境犯罪、海外前置犯罪、境外洗錢及相關非法資金流時的補充。透過建立與強化夥伴關係、分享情報與最佳實務，以及共同調查與行動，各國能提升辨識、調查與瓦解洗錢網路並追回非法資產的能力。
- 廣泛涉入多元利害關係人：此類利害關係人包括新聞記者、學者與產業專家，他們能就影響洗錢活動的更廣泛社會、經濟與政治因素提供深入見解。某些國家會舉行焦點團體討論，藉此獲取與非法資金流相關的議題、趨勢與手法之見解，並識別潛在的外國因素及涉及洗錢活動的跨國連結。這類參與有助於建立全面性的洗錢風險認知、制定目標性策略並鞏固合作夥伴關係。
- 區域合作平台：在部分地區，鄰近國家已建立溝通協議，以便分享常見前置犯罪的最新資訊。例如在北歐國家與南美洲三邊邊境地區（Tri-Border Area），這些協議促進了有關前置犯罪新興趨勢、手法與發展的資訊與情報交換。善用這些既有的溝通管道，能加強跨境合作、情報共享與聯合調查行動，進而提升辨識、調查與打擊洗錢網路的能力。

威脅評估總結

在彙整並考量各種量化與質化資料後，各國必須將其置於脈絡中，並對所評估的威脅給予等級評定。各國在分配威脅等級的方法上有所不同，並沒有絕對的規則。威脅等級應以相對方式進行評定，使國家能掌握哪些前置犯罪與行為人構成最大的威脅，從而決定防制洗錢的投入程度，以及抵減措施的優先順序。例如，可採用 1 至 10 分的量表，並以質化描述定義每一等級的威脅評定。各等級的描述應包括該威脅在國內涉入洗錢的可能性與程度，以及相關洗錢活動的後果。這種標準化方法能夠確認威脅的重要性，並產生客觀、可用的結果，有助於宣導後續行動（如本指引第 3 部分所述）。

威脅評估應紀錄「原因」，亦即：為什麼該威脅會被評定為某一重要性或等級。這些紀錄之理由能使決策者與執行機關在事後採取行動時，有清楚的依據（如本指引第 3 部分所述）。

弱點分析

弱點可能被威脅加以利用，或支持並促成其活動。在洗錢風險評估的脈絡下，將弱點與威脅區分來看，應著重於特定部門、金融商品或服務之固有特徵，而該等特徵對於洗錢而言具有誘因與可行性。弱點分析的根本目的，在於識別出威脅最常加以利用以進行洗錢活動的主要部門、商品、服務、管道、客戶群、地理區域，以及其他國家層級因素（包括制度、管制方式或抵減措施上的缺陷）。

各國應考慮同時檢視國家層級與部門層級的弱點。在風險評估過程中整合國家與部門的觀點，能確保各國發展出全面性的策略，以防止洗錢弱點並維護金融體系的完整性。透過評估國家層級的弱點，整體性評估將有助於識別可能被洗錢者利用的系統性缺口或缺陷。另一方面，透過檢視部門特定的弱點，各國可以更深入理解獨特的洗錢風險樣態，並優先宣導專案性的干預措施，以強化高風險領域的韌性。

國家層級弱點

在評估國家層級的洗錢弱點時，主管機關可針對防制洗錢管控措施進行檢視，包括該國法律及監管架構對於防制洗錢／打擊資恐的完整性。國家防制洗錢架構上的缺陷，可能成為犯罪分子可加以利用的關鍵脆弱點。這項評估包含審查相關法律、法規與指引的廣度與深度，以及其與國際標準的一致性。這同時也影響到國家主管機關的協調能力、資源配置、專業能力與實際成效，例如是否具備專業訓練、科技工具與金融情報的取得，以及有效偵測、調查與打擊洗錢活動的能力。

進行國家弱點評估時，保持坦誠且不偏頗的檢視態度至關重要。雖然可參考國外對本國的外部評估，但仍須進行內部、嚴謹且開放的自我檢討，而不應受到政治考量、產業訊息或未來可能的抵減措施影響。制度上的偏見也應納入考量，並正視已知的弱點（例如執法機關中有紀錄的貪腐情況，或司法機關缺乏獨立性），必要時更要在國家風險評估過程中加以調整。即便是被視為「歷史性」的弱點，也應以全新角度重新檢視。

除了與防制洗錢管控相關的弱點外，部分弱點可能源於國家本身的固有因素，例如經濟規模與複雜度、金融服務的規模與地理分布、經濟中非正式或現金基礎的程度，或法人與各類法律安排的多樣性。此外，也應考量金融排除對非正式或現金基礎經濟規模與風險的影響。其他社會因素（如移民狀況、社會凝聚力及境內衝突區域）、金融交易中的科技應用，以及地理因素，也都是必須關注的面向。

部門層級弱點

除了國家層級的評估外，一個全面性的洗錢弱點評估，還應涵蓋對國內不同金融與非金融部門之固有弱點的檢視，包括金融機構、不動產經紀人、會計師、律師及虛擬資產服務提供商等。每個部門都可能呈現出洗錢者試圖加以利用的獨特弱點。因此，針對特定部門進行分析，對於制定有

效的因應措施至關重要。某些部門可能提供具有較高風險特徵的產品或服務。高風險部門的常見特徵包括：大量現金交易、跨境資金移動，或能隱匿實質受益權，這些因素都會使其成為洗錢者偏好的管道。

部門層級的評估可以檢視其是否符合現行防制洗錢義務，例如客戶盡職調查、交易監控與可疑交易申報。該評估也應檢視其與其他受監管部門之間的整合程度。例如，部門內業者可取得的實質受益權資訊之品質與可近性，可能成為一項關鍵因素。對於與遵循義務相關的弱點，其評估應以監理活動的發現為依據，而非僅依賴私人部門的自我揭露。

此外，部門弱點分析還應納入不同產業之防制洗錢監理與執法機制的有效性。若監理制度存在缺陷，例如資源不足、缺乏專業能力，或對於違背法規的制裁不足，都可能形成被洗錢者利用的弱點。

若缺乏關於某些部門的資訊或該部門本身資訊不足，則會增加評估其弱點的難度。於是，在評估流程之初並持續與私人部門互動，可協助各國清楚界定業者的角色與期望提供的投入（例如部門特有的數據、可疑交易的觀察、行為人的操作手法）。

此外，完全未獲許可／未受監管的部門，或是受監管部門中存在的非法片段，也應被納入部門弱點分析的考量範圍。若忽視此類未經許可的金融服務存在或可能性，將削弱整體國家風險評估中的弱點分析。事實上，這類不法服務的受監管競爭者往往最能指出未獲許可經營者的存在，因此，與私人部門保持密切對話尤為重要（尤其包括中小型業者，他們更容易受到非法業者的競爭壓力）。監理機關通常也會注意到這項弱點，但未必會被賦予專門偵查此類問題的職責。未受規範的業務或「帳外」服務，可能出現在本應受監管的行業，例如金錢或價值移轉服務、外匯兌換、信託及公司服務業者、博弈產業及虛擬資產服務提供商等。此外，未獲許可之服務也可能集中於特定社群或群體，或更常見於某些地理區域。國家風險評估團隊亦應對於「某些部門在該國不存在」或「已完全被國內法禁止」等說法保持懷疑，因為即使這些服務在境內法律上禁止，仍可能透過境外架設的線上管道在境外提供。

弱點評估總結

在彙整並考量各種量化與質化資料後，各國必須將其置於脈絡中，並對所評估的弱點給予等級評定。各國在分配弱點等級的方法上有所不同，並沒有絕對的規則。弱點評等應以相對基準為原則，使國家能判斷哪些領域、部門以及產品／服務需要優先納入抵減措施。例如，可以使用 1 至 10 的等級量表，並以質性描述界定每一個弱點評等的層級。各等級的描述應包括該弱點在國內被利用進行洗錢的可能性與程度，以及相關洗錢活動的後果。這種標準化方法能夠確認弱點的關鍵性，並產生客觀、可用的結果，有助於宣導後續行動（如本指引第 3 部分所述）。

方框 15. 世界銀行：部門加權

在完成對各類金融機構及指定之非金融事業或人員的弱點評估後，世界銀行的國家風險評估工具為使用者提供兩種方法，以判定所有部門的整體弱點：

1. 以經濟重要性為基礎的加權：此方法要求國家風險評估工作小組，依各金融機構與指定之非金融事業或人員之類別，以及其在國家經濟中的重要性，給予 1（極低）到 10（極高）的權重。由於不同部門差異甚大，沒有單一指標能普遍適用。例如，銀行業可能以總資產規模作為衡量基準，但對於匯款業者、保險業、不動產業或律師而言，該指標就不那麼適切。因此，世界銀行建議同時使用多種指標，如資產規模、GDP 貢獻度、年營業額、員工數量與客戶基礎，來決定相對權重。接著，再利用各部門弱點評等的加權平均，計算出整體部門弱點。
2. 以弱點程度為基礎的加權：此方法將弱點較大的部門，在整體弱點評等中給予更高的權重。這種加權方式會優先考量弱點評等前百分之 20 的部門，並取其平均值來計算整體部門弱點，結果相對更為保守。此方法也被稱為「門戶敞開法」，比喻房屋雖把所有入口都上鎖，但只要有一處未被保護，就仍存在重大風險。

第一種方法為該工具的預設方式，並被各國廣泛使用。使用者可選擇任一方法來呈現整體弱點，或同時比較兩者之間的區間差異。近年來，這種加權也更常被應用於部門風險（而非弱點），成為國家風險評估工具的偏好做法。

雖然結構化、以數據為導向的方法能提供一個有用的起點，但弱點評估過程最終應納入更全面且具脈絡性的分析，考量司法管轄區內的獨特情境與相互依存關係。各國應善用專業判斷與裁量。最終的弱點評等應反映一個整體性、以證據為基礎的評估，納入司法管轄區內獨特的脈絡、相互依存因素與持續演變的動態。

弱點評估應記錄「為何」，也就是：為什麼該弱點被評定為達到某一程度的重要性或評等等級。這些紀錄之理由能使決策者與執行機關在事後採取行動時，有清楚的依據（如本指引第 3 部分所述）。

「重大性」（materiality）是弱點評估中的一項重要因素，然而確定其相對「權重」可能具有挑戰性。與監理機關及主管機關的合作，以蒐集防制洗錢制度品質與有效性的資料至關重要。這包括現場檢查、主題式檢查、對於洗錢相關弱點與固有風險的評估，以及使用企業規模與交易量等量化指標。

風險評估

「固有風險」是指在未考慮任何風險抵減措施時所存在的風險程度；相對地，「剩餘風險」則會將一個國家已採取抵減措施之影響納入考量。

固有風險

固有風險被定義為在未引入任何抵減措施之前即存在的風險水準。這應作為各國進行風險評估時的起點。

整體風險評估的目標，在於判斷威脅如何與弱點互動，以形成最終的風險理解。各國可運用不同的方法來分析風險並制定風險等級，例如：風險矩陣、熱度圖，或透過數學或統計公式來評定最終的風險水準。雖然沒有單一的、具決定性的模型，但參與風險分析的人員通常會集體對已識別的各項風險進行排名或分類，以反映其程度與相對重要性。

在許多情況下，探討威脅與弱點的交互作用，並不會對威脅或弱點的相對重要性造成任何實質性改變（例如：若某一弱點的重要性被評為 7/10，通常會維持在該等級）。然而，這種交互作用的分析對於風險理解至關重要，因為它能夠提供對於該國風險環境更為細緻的理解。

剩餘風險

剩餘風險被定義為在引入風險抵減措施之後仍然存在的風險水準。

國家風險評估可以納入對既有風險抵減措施的評估。這些措施包括：國家正在採取的現行政策與操作性措施；金融機構、虛擬資產服務提供商及指定之非金融事業或人員的遵循程度；可疑活動報告的有效性，以及相關主管機關所採取監理行動的影響。在評估時，應考量某些抵減措施的成熟度與落實程度，以及以往抵減措施已知的成效挑戰。例如：新設立的實質受益權登記制度或大額現金申報要求，可能需要數年時間才能發揮預期影響。因此，剩餘風險的水準應低於或最多等於固有風險，這取決於所實施控制措施的品質與成效。

這項詳細分析能揭示既有風險抵減機制在實務上落實的程度，以及它們是否達成了預期目標——偵測、威懾並打擊洗錢活動。該項差距分析則構成進一步考慮加強風險抵減措施，或採取簡化措施（如本文件第 3 部分所述）的基礎。各國應鼓勵與相關利害關係人（如監理機關、私部門、民間團體等）進行交流，討論抵減措施對其工作的影響。

方框 16. 風險評等的判定

中國香港

中國香港在每次進行國家風險評估時，會在一開始舉辦利害關係人工作坊，解釋國家風險評估的方法論，以及各項洗錢風險要素的評估標準，以確保所有參與者對方法論與評等標準有一致且共同的認知。各風險要素的初始評等與其理由，會在利害關係人之間進行討論，並透過共識方式達成一致，這也成為後續審查與擬定風險抵減措施的基礎。

在分析了包含洗錢活動之後果與可能性的固有風險概況後，中國香港會進一步考量既有的風險抵減措施。此過程決定了在考量這些抵減因素之後仍然存在的剩餘風險。最後，中國香港會使用熱圖，呈現威脅與弱點水準的交叉情況，以展示最終的風險評等。該風險評等隨後會提交至指導委員會，由所有相關利害關係人共同審視結果、提出回饋，並集體達成對最終風險評估的認同。這種協作模式確保風險評等公平、合理且廣受接受，並為後續發展精準化的風險抵減策略奠定基礎。

驗證結果

在過程的第一步，國家會先考量自身在整體上是否屬於洗錢風險較高或較低的環境。如今，該國已經完成對洗錢風險各組成要素的評估，也就是威脅、弱點與後果，接下來就需要對這些結果進行檢視。如果一個國家起初認為其整體洗錢風險較低，但實際上有許多威脅與弱點被評為高風險，那麼該國就應該重新考慮其整體是否真的屬於低風險。相反地，如果一個國家認為其洗錢風險高於其他國家，但實際上只有少數威脅與弱點被評為高風險，那麼就應檢視其是否適當評估國內的威脅與弱點。

風險評估過程應在不同層級的風險分析之間保持一致性。換言之，國家的整體洗錢風險水準，應反映在對威脅與弱點的風險評等之中；而某一部門各組成要素的整體風險評等，應與該部門本身的弱點評等保持一致。若風險評估過程中出現內部不一致，各國應重新檢視其程序與結論，以辨識並解決不一致之處。

前瞻觀測

最後，各國應努力隨時掌握正在發展或新興的威脅、弱點與風險，以增強其準備度，並適應不斷演變的風險環境。這可以透過兩種方式實現：（1）瞭解威脅、弱點與風險的發展軌跡；以及（2）識別新興的威脅、弱點與風險。

在金融犯罪的動態格局下，理解與預測新的或不斷演變的風險具有相當挑戰性。這需要持續監督、跨部門合作，以及運用多元情報來源，以獲得全面性的威脅與弱點圖像。這其中包括：檢視新興犯罪集團、新的金融產品與服務，以及其他可能改變風險環境的因素（例如抵減措施的效果）。舉例來說，在某一部門推行新的法律或監管措施，可能會使洗錢活動轉移至其他部門。理解這些動態及其潛在影響，對於制定前瞻性與適應性的策略和措施至關重要。許多國家採用前瞻性掃描，以識別潛在的洗錢宣導因素與風險領域。

雖然在前瞻性掃描中觀察到的新興威脅、弱點與風險，可能尚未嚴重到必須納入國家洗錢風險評估的核心分析部分，但各國仍應記錄這些觀察，以及這些因素目前對風險環境的影響。此類紀錄可確保未來的國家風險評估，能將這些新興風險納入考量，或透過其他分析活動加以處理。

各國也應持續掌握前述章節所列活動中威脅、弱點與風險的發展軌跡。這可為國家風險評估帶來前瞻性，並能及早識別在不久將來可能更為普遍的威脅、弱點與風險。若某些風險被預期將達到關鍵水準，這些假設性軌跡應持續接受測試與驗證。

方框 17. 前瞻觀測

澳洲

澳洲運用戰略情報的方法與技術，由執法與情報機關來評估前置犯罪及各部門／管道的發展軌跡，藉此辨識新興威脅並採取前瞻性措施。每一項前置犯罪與部門／管道的短期（三年）發展軌跡，被評估為「增加中」、「新興」、「穩定」或「減少中」。

在澳洲 2024 年國家洗錢風險評估中，其中一個被分析的威脅是詐騙，特別是詐騙手法因犯罪者更熟練地使用科技而不斷演變。澳洲指出，犯罪者利用越來越多的客戶透過數位管道互動的趨勢，更有效率地接觸更多受害者。手法包括假冒合法機構的電話號碼、電子郵件地址或網站，以及製作虛假廣告、社交媒體帳號與評論等。澳洲結論認為，該威脅在未來三年內可能持續上升，且由於犯罪者運用科技與人工智慧，將愈來愈難以打擊。

丹麥

丹麥在 2018 年國家風險評估中設有一個專章，專門分析未來犯罪趨勢。所識別的四種活動全與網路犯罪有關，且都是透過網際網路進行的威脅。其中一項被列為高風險的威脅是駭客攻擊與間諜活動。丹麥指出，最常見的方法為 DDoS 攻擊與勒索軟體攻擊。在進行國家風險評估時，丹麥實際經歷的攻擊僅涉及身分竊取或勒索。丹麥使用了多元資料來源以進行評估，例如來自國家統計局的人口與經濟趨勢數據、國際間關於數位支付解決方案與數位銀行的資料、國際貨幣基金組織對丹麥金融體系的數據，以及歐洲刑警組織提供的加密技術資訊。

根據這些資料，丹麥得出結論：科技不斷精進的複雜性可能危及人身安全，並可能在經濟犯罪中更頻繁出現，對洗錢風險格局造成影響。

本部分結論

表 4. 第二部分重點整理

本表格說明國家風險評估分析階段的核心要素。

子部分	重點
環境研判	<ul style="list-style-type: none"> 在執行國家風險評估時，應考量本國的實際背景，以辨識可能需要特別關注的主題，例如地理、政治、經濟、結構、社會／文化、科技，以及立法等因素，這些都會影響洗錢風險。 形成國家層級洗錢風險水準的初步看法。 確認影響本國最重要的洗錢威脅與弱點清單。在此過程中，應進行嚴謹的自我檢視，摒除成見與偏見。
分析程序	<ul style="list-style-type: none"> 建立一個結構化的程序，分析已識別的威脅與弱點之範圍、性質、可能性與後果。 在過程中，對威脅與弱點的重要性進行相對評估，例如低、中、高等級。
威脅分析	<ul style="list-style-type: none"> 考量在本國引發洗錢的犯罪，以及從事將犯罪所得進行洗錢的行為人。 辨識國內與跨境威脅。
弱點分析	<ul style="list-style-type: none"> 同時檢視國家層級與部門層級的弱點。
風險評估	<ul style="list-style-type: none"> 探討威脅與弱點在本國相互作用的情形。 驗證結果，以確保風險評估與內部一致。亦即，本國的洗錢風險水準應反映在所賦予的威脅與弱點評等之中，或一個部門內各構成要素的整體風險評等，應與該部門弱點的整體評等一致。
前瞻觀測	<ul style="list-style-type: none"> 嘗試瞭解威脅與弱點的發展趨勢，即部分風險是否隨時間愈加嚴重。 與公部門及私部門利害關係人合作，以辨識新興風險。

第三部分：國家風險評估之後續行動

FATF 標準清楚顯示，辨識、評估並理解洗錢風險是以目的為導向。建議第 1 項註釋指出：「各國應持續採取適當措施，以辨識並評估本國所面臨的洗錢與資助恐怖主義風險，藉以：（i）提供可能調整本國防制洗錢／打擊資恐制度（包括法律、規範及其他措施）的依據；（ii）協助權責管機關在資源分配及優先順序上做出決策；（iii）為金融機構與指定之非金融事業或人員進行風險評估提供必要資訊。各國應確保評估結果保持最新，並建立機制，將相關資訊提供給權責機關、自律團體、金融機構及指定之非金融事業或人員。」

此外，建議第 2 項規定：「各國應辨識、評估並認知國家所面臨之洗錢與資恐風險，並應採取行動，包括指定一個主管機關或機制以協調評估風險之行動，並配置資源，確保風險能有效獲得抵減。」

發展縝密的國家洗錢風險認知，其目的在於依據風險量身制定防制洗錢策略。該策略意味著高風險領域應適用加強的風險控管措施。然而，僅僅如此仍不足以完整落實以風險基礎方法。低風險領域亦應適用簡化或較低程度的防制措施。

國家風險評估的一個重要目標是確保所有相關利害關係人能充分理解本國所面臨的洗錢風險，並採取有效措施加以減輕。國家風險評估的發表與傳達，代表著一個重要的里程碑。然而，國家風險評估應被視為一個持續進行的過程，而非靜態文件；文件本身僅為基於本國背景及適當評估方法下的「當前洗錢風險快照」。

同時，風險環境是動態的，控管措施可能會使洗錢活動轉移至經濟的其他部分，或促使威脅的行為改變手法。因此，國家風險評估應被視為一項持續不斷的過程。各國應檢討 NRA 過程中的優點，並採取措施改進未來的評估版本。

本指引最後將提出三項各國在完成國家洗錢風險評估後，應同時宣導的措施：

- i. 依風險調整防制洗錢策略與政策
- ii. 對外溝通及利害關係人參與
- iii. 回饋與改進國家風險評估流程

依風險調整防制洗錢策略與政策

國家風險評估程序及其成果，應能實際用於指引國家防制洗錢體系。國家風險評估的進行，不應淪為缺乏實質成果的官僚作業。國家風險評估應成為決策者的重要基礎，使國家戰略與政策能與實際風險環境相契合。這包括依據建議第 1 項註釋所述：（i）提供資訊以支援對國家防制洗錢與打擊資恐制度的調整，包括法律、法規與其他措施的修正；（ii）協助主管機關分配及優先配置防制洗錢與打擊資恐資源；同時，也符合建議第 2 項的要求，即「國家應建立以風險為依據的防制洗錢、打擊資恐及資武擴政策」。

國家風險評估應對國家產生具體影響。案例顯示，若能妥善定位並有效運用國家風險評估，將能顯著提升國家防制洗錢體系。因此，國家不應將國家風險評估視為流於形式的紙上作業。國家風險評估應被視為一種工具，用於深化對洗錢風險的理解，並在戰略層面與作業層面對防制洗錢體系產生正面效益。

方框 18. 將國家風險評估結果納入防制洗錢策略

盧森堡

盧森堡的國家防制洗錢／打擊資恐策略制定，是以國家風險評估及其定期更新的結果為基礎。國防制洗錢／打擊資恐策略的制定與執行，是由跨部會打擊洗錢與資恐指導委員會（下稱「指導委員會」），連同防制洗錢／資恐委員會（下稱「防制委員會」）負責，並由常設執行秘書處提供支援。

指導委員會由司法部、財政部、內政安全部，以及對外暨歐洲事務部組成。這些部會在防制洗錢／打擊資恐架構中扮演關鍵角色。該委員會負責起草多年期的國家防制洗錢／打擊資恐策略，並提交給政府委員會（Government Council）核准。此策略以防制洗錢／打擊資恐作為主要優先事項，並界定高層級戰略目標，再細化為更具體的操作性目標。指導委員會須定期向政府報告國家防制洗錢／打擊資恐策略的執行情況。

防制委員會則透過其成員（包括司法部、財政部、監理機關與自律團體、金融情報中心、檢察與調查機關、以及專業協會代表）協調國家防制洗錢／打擊資恐策略的執行。根據現行的國家防制洗錢／打擊資恐策略（依不同優先事項分類），防制委員會下設五個工作小組，並由執行秘書處提供常設資源支援：風險與統計（負責進行國家風險評估程序）、監理、預防措施、法人與法律協議的透明度，以及偵查、調查與起訴。

關鍵在於，防制洗錢策略能與風險對應，而非僅在高風險情境下採取加強的抵減措施。將防制洗錢策略與風險對應，同時也表示在低風險領域應適採取簡化或較輕的措施。

行動計畫的制定

依據國家洗錢風險評估的結果制定行動計畫，有助於各國針對已識別的風險，提出具體且以風險基礎方法的抵減措施。各國應依客觀標準來排序優先順序，並將重點放在能強化防制洗錢制度的風險抵減策略。

任何源自國家風險評估的行動計畫，應由適當的政府層級正式採納，並配置必要資源，以涵蓋所有優先的風險抵減措施【見方框 19】。計畫內容應包含具體可執行的措施。這些項目可降低洗錢風險，並兼顧各相關利害關係人的需求與能力，同時考量資源限制。行動項目應依以風險基礎方法加以排序。在整個過程中，納入所有相關利害關係人的參與，並建立持續的溝通與協調機制，可以促進行動建議在早期就獲得認同，鼓勵持續合作，並確保利害關係人對行動計畫具有認同感與責任感。此外，各國也可以訂定關鍵績效指標，以監督和衡量行動措施的執行情況。

方框 19. 基於國家風險評估結果的行動計畫

沙烏地阿拉伯

在採納國家洗錢與資恐風險評估後，沙烏地阿拉伯制定了一項全國性的防制洗錢／打擊資恐國家戰略，以及一份相應的國家行動計畫。該國家戰略訂定了高層級戰略目標，以提升王國在防制洗錢／打擊資恐政策與作業各領域的效能。優先次序的建議行動，係根據國家風險評估所揭示的弱點及其相應的風險評等而定。行動計畫則提出更具體的措施，搭配相關的指標與時程，並反映國家風險評估的具體發現。行動計畫宣導後，沙烏地阿拉伯向監理機關及私部門發布了通告與指引，並依據所識別的風險修訂現行法律。

「防制洗錢常設委員會」（AMLPC）負責國家風險評估的編製，同時也負責監督行動計畫的執行情況。

奈及利亞

奈及利亞的「戰略執行藍圖」（SIR）即為該國防制洗錢／打擊資恐之行動計畫，並與國家防制洗錢、打擊資恐及資武擴的戰略相符。此藍圖涵蓋國家風險評估所提出的所有建議行動，並依風險排序。奈及利亞致力於促進全國協作，並透過季度會議，使行動計畫的執行與該國其他國家戰略（如打擊資助恐怖主義、打擊貪腐與毒品管制）保持一致。這些季度會議由相關單位負責，目的在於共享資訊與數據、共同舉辦活動、促進專業交流，以宣導共同目標。奈及利亞金融情報中心（兼跨部會防制洗錢、打擊資恐及資武擴委員會秘書處）與「治理與打擊貪腐改革技術單位」、以及「國家毒品管制總體規劃」秘書處共同簽署備忘錄，以正式化程序，確保戰略在實務上的協調一致。跨部會委員會（IMC）下設的「技術援助小組」（隸屬金融情報中心）則負責監督戰略執行藍圖的執行情況，並在跨部會委員會的年度檢討會議上提交年度績效報告。

一個國家可以依自身情況，靈活決定如何確保其國家戰略與各項措施符合以風險基礎方法原則。一些選項包括：

- 修訂或制定法律與法規；
- 建立及／或改進國內與國際合作機制；
- 資源投入、預算配置與能力建構；
- 採取以風險基礎方法的監理措施；
- 展開調查、提起訴訟並進行資產追回。

修訂或制定法律與法規

國家風險評估往往會揭示本國防制洗錢框架中的缺口或弱點，這些缺口可能被犯罪分子利用。國家風險評估的一個常見後續結果，就是針對這些缺口進行法律或監管框架的修訂。例如：根據風險評估的結果，可能需要擴大指定之非金融事業或人員的適用範圍。

該過程需要時間，並涉及多方利害關係人，包括政策制定者、法律專家及相關政府機關，以確保擬議法律具有全面性與有效性，並符合國際標準與良好實務。此外，也建議在早期並持續與非政府利害關係人（如私部門與民間團體）進行磋商，以便及早解決相關疑慮，並避免法律生效後出現未預期的後果。最後，應在下一版國家風險評估中納入對這些法律實施成效的分析，以確認法律是否達到預期效果，並在必要時進一步修正。

方框 20. 根據國家風險評估發現所採取的風險抵減措施

法國

在國家風險評估之後，法國引入了若干措施，以限制在敏感領域（如資金轉移與貨幣兌換）中的匿名性。為減輕部分最重要的洗錢態樣，法國限制了現金與預付卡交易的使用。

法國還將防制洗錢／打擊資恐義務擴展至部分超出 FATF 規定範圍的金融與非金融部門，以降低重大風險。例如：司法受託人與公證人在處理資金時，必須與存託暨寄託處（CDC）合作，律師則必須透過律師費管理基金（CARPA）來辦理資金。2020 年，律師費管理基金被納入防制洗錢／打擊資恐框架，這讓法國能夠加強對該專業領域最重要風險予以識別及抵減。

韓國

韓國則根據其國家風險評估的發現，進行了多項立法修訂。在 2018 年國家風險評估中，虛擬資產（VA）因交易匿名性被視為高風險弱點，因此韓國將虛擬資產服務提供商（VASP）納入防制洗錢／打擊資恐框架，並加強消費者保護與限制虛擬資產的使用。

現金因具匿名性，且洗錢案例研究顯示其是最常見的工具，也被國家風險評估列為高風險弱點。為此，韓國降低了大額通貨交易申報（CTR）的門檻。同時，該國並著力改善大額通貨交易申報的申報品質。

建立及／或改進國內與國際合作機制

國家風險評估流程匯集來自作業層級、政策層級及監理層級的各種國家權責機關，並且在許多情況下，也會涉及與鄰近國家、國際組織以及國際金融機構的合作。同時，國家風險評估也涉及各類非政府利害關係人，而這些利害關係人往往會受到評估結果的重大影響。國家風險評估本身的進行過程，往往能揭示出某些協調與資訊共享上的挑戰，並促進國內協調的改善。

在國內層面上，國家風險評估可作為提供意見與資訊交流的平台，應鼓勵這類交流的持續進行，因為它能打破不同機關間的「孤島效應」，宣導對洗錢風險的共同理解，並展現國家風險評估是一個持續進行的過程。一些國家更進一步發展了公私部門合作機制（PPP），並在 NRA 完成後仍持續運作，使第一線的相關人員能就風險保持定期討論。維持這些關係並促進持續的溝通，有助於在利害關係人之間建立信任，宣導更全面的風險管理方式。這也讓後續的風險抵減措施及其成效的追蹤與監測更為有效率。建議各國務必努力，確保在國家風險評估期間所展現的高度協調與合作，能夠在其結束後持續保持。

方框 21. 國家協調機制

挪威

挪威於 2015 年設立一項名為聯絡平台（The Contact Forum）的國家協調機制，用以統籌評估風險的相關行動。該機制涵蓋了防制洗錢／打擊資恐體系中的各類利害關係人。聯絡平台的具體任務包括：識別洗錢／資恐威脅與趨勢、協調制防制洗錢／打擊資恐策略的工作，以及監督挪威國家風險評估的制定。自該平台設立以來，國內各權責機關之間的協調與合作顯著提升，有助於促進資訊交流，並提供國內與國際層面的政策工作更新。

在操作層面，執法機關所使用的全國性 IT 系統 Indicia，進一步促進了金融情報中心與執法機關之間的協調、合作與資訊共享。各警察管轄區等執法機關將其調查資訊輸入該系統，而金融情報中心亦能存取這些資訊，並將自身資訊納入系統。由於金融情報中心的系統與 Indicia 相連，使得調查資訊與金融情報得以共享。

方框 22. 國際合作的良好實務

英國

執法機關的政策，會因應國家風險評估中所識別的洗錢風險而制定。為了增進英國在國際合作上的能力，英國於高風險國家派駐了國際聯絡官。執法機關已經協調宣導多項專案，以強化情報蒐集與提升對高風險領域的理解，這些領域包括：高端洗錢、以現金為基礎的洗錢、透過專業協助者的洗錢，以及有組織犯罪。英國蒐集了各種定性與定量資訊，這些資訊有助於形成風險理解，並用於政策制定。這些資訊還可以藉由一致、全面的全國統計資料來補充，例如：所有洗錢調查、起訴與定罪的數據、沒收措施，以及國際合作的統計。

此外，執法機關也正在制定相關政策，以應對新興風險，例如貨運中的現金流動。

資源投入、預算配置與能力建構

國家風險評估能夠凸顯國家防制洗錢體系在各層級所存在的資源、能力與專業上的缺口，並為優先順序與資源再分配的重要決策提供參考。

根據國家風險評估的發現，決策者與監管機關能更有效地配置資源，以填補既有缺口並強化國家的防制洗錢能力。預算與資源可以重新分配至高風險領域，例如：增加特定執法機關的經費，並強化對最高風險前置犯罪的調查；或提供監管機關更多資源，以提升其在特定部門進行實地查核的能力。以風險基礎方法（RBA）表示應將資源自低風險領域轉向高風險領域，這也有助於國家風險評估程序較不成熟的國家，能夠更有效率地管理其資源。國家風險評估也可能促使國家招募專業人員，例如金融調查員、情報分析師與法律專家，以增強其偵查、調查與起訴金融犯罪的能力。

增加高風險領域的人力是一個良好的起點，但更重要的是，應確保所有在防制洗錢體系中運作的人員，都具備有效履行職務所需的能力與知識。辨識出培訓不足或培訓過時的領域，國家風險評估能夠宣導針對所有參與防制洗錢工作利害關係人的培訓計畫，並依其具體需求進行設計。這些培訓可涵蓋多種主題，包括：風險評估方法論、金融調查技術、監管遵循要求，以及金融犯罪的新興趨勢。藉由投資於能力建構與培訓，國家可提升防制洗錢人員的專業度與勝任程度，進而提升其打擊金融犯罪的效率與能力。

國家風險評估也可能顯示出部分流程具備提升效率的空間。透過將部分手動程序予以自動化或數位化，並導入或調整資訊科技工具，可以在國家與組織層面節省時間與資源，讓專家將精力集中於實質性工作。

方框 23. 培訓與能力建構

巴西

巴西已宣導多項行動與政策，以因應貪腐及其相關洗錢威脅。其中一項重要舉措是創設「國家打擊貪腐與洗錢培訓計畫」（PNLD），該計畫為政府官員提供培訓，並讓他們能夠分享各自於相關議題上的努力與經驗。此外，巴西還建立了「國家防制洗錢技術實驗室網路」，提供一個平台，促進在大規模數據分析下偵測洗錢、貪腐及其他犯罪的專業知識與經驗交流。這些措施結合起來，強化了巴西人員在打擊貪腐以及清洗貪腐所得方面的專業能力。

採取以風險基礎之監理措施

FATF 標準要求監理必須與來自不同金融機構、虛擬資產服務提供商，以及指定之非金融事業或人員的風險成比例。國家風險評估的結果在塑造優先監理措施方面，扮演了根本性的角色，例如依據風險基礎來分配監理資源。FATF 於 2021¹¹ 年發布了以風險基礎之監理的指引，說明監理機關如何依據風險來決定其活動的優先次序。

風險的理解是一個雙向過程，國家風險評估仰賴監理機關對部門風險的認識，而監理機關也會透過參與 NRA 過程，基於前置犯罪、犯罪類型及洗錢／資恐威脅，更新他們對於該部門威脅的認知。監理機關應考慮，國家風險評估就某一部門所做的結論，是否與他們在整體機構層級所發展的風險評等相一致。這類分析應影響監理機關在下列領域的行動，例如：許可管制的型態與強度、現地與非現地評鑑的頻率與強度、對受監理部門提供的指引，以及其他風險抵減策略。

¹¹ www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-supervision.html

方框 24. 以風險基礎之監理

百慕達

百慕達金融管理局（BMA）已建立一個以風險基礎的洗錢／資恐監理架構，用來持續評估其所監理的金融機構、信託及公司服務業者的遵循情形，並減緩部門性風險。該架構持續性地評估金融機構在營運及內部控制各層面的風險影響與發生可能性，以便針對已識別的弱點或可能的缺失，及時提出監理回應。被視為高風險的部門（如銀行/信用合作社、證券業、私人受託人及公司服務業者）是 BMA 監督的優先對象，而所有受監理的機構均須接受現場查核與非現場監督。現場查核計畫會在年初確定，但可在年度中根據機構風險概況的變化（包括風險因子及「更新」風險評估的結果）而進行修訂。

國家風險評估也為監管機關提供了針對高風險部門進行協調性監理回應的良好機會。例如，若一國的不動產業被評定為具有較高洗錢風險，則不動產仲介、律師、提供房貸及抵押服務的金融機構、以及信託及公司服務業者的監理機關，可共同協調監理措施來應對此加劇的風險。此外，監理機關應蒐集關於關鍵績效指標的資料，以展現監理成效。

展開調查、提起訴訟並進行資產追回

對於建立風險基礎方法（RBA）進行洗錢調查、提起訴訟和相關資產追回方面，國家風險評估應能產生影響。如本報告中多次提及，執法機關應積極參與國家風險評估程序，提供資料與質性見解，並對其結果負起責任。根據國家風險評估發現而引入的措施，應使執法機關能夠將精力集中於依照已識別之風險進行調查、起訴與資產追回。鼓勵執法機關將資源聚焦於最具風險的前置犯罪，或國內最常發生的洗錢類型，有助於成功偵破更多具影響力的洗錢案件。

此外，執法機關可以從國家風險評估詳述的洗錢類型與態樣，獲取有用資訊，並調整其情報蒐集與調查技術與策略，以鎖定關鍵風險因素，從而帶來更有效的成果。這可能包括建立專責的工作小組或部門，專門打擊特定犯罪。執法機關亦可針對特定洗錢類型或主題撰寫報告，以進一步精進對風險的理解。

國家風險評估還能強化執法機關、金融情報中心、監管機關及其他利害關係人之間的合作與資訊共享。這不僅可促進聯合調查的展開，也能將監理行動的效果最大化。

方框 25. 依據風險，改善調查與起訴的措施

荷蘭

荷蘭透過在調查前置犯罪的過程中，根據警方偵測到的情報信號，以及荷蘭金融情報中心建構的金融情報，積極主動展開洗錢調查。此外，當局還採取了創新方式：依據國家風險評估所揭示的洗錢風險，啟動「主題性防制洗錢專案」，以提升偵測新型洗錢態樣與類型的能力，並據此發現更多案件。荷蘭當局追查的案件範圍廣泛，自洗錢到複雜案件，包括境外公司、專業洗錢者及虛擬資產等。根據國家風險評估的發現，荷蘭亦配置了專門資源打擊組織性犯罪集團，確保其行動與所識別的高風險保持一致。

對低風險領域的回應與促進普惠金融

在防制洗錢工作的框架下，識別與分類低風險領域，對於有效分配資源、集中注意力於高內在風險部門至關重要。FATF 標準允許各國在確定低風險且無洗錢／資恐可疑活動的情況下，採取簡化盡職調查措施以管理與降低風險。國家風險評估的結果使各國有能力落實這些簡化盡職調查。各國必須確保弱點已被充分識別與妥善管理，以維持整體防制洗錢架構的完整性。低風險領域仍需謹慎監督，以便在風險狀況改變時及時調整。在實務上，低風險領域是根據威脅、弱點與後果評估結果顯示為低分數而加以確定（如果國家採取此類評估）。

要有效宣導簡化盡職調查，必須仰賴各國、金融機構、指定之非金融事業或人員，以及虛擬資產服務提供商對影響本國洗錢／資恐風險的背景因素有全面理解。這可由國家風險評估提供。此類國家風險評估應識別高風險與低風險領域，並讓金融機構能夠辨識出可採取簡化措施的低風險情境。指定某領域為低風險之標準，涵蓋若干關鍵因素。監管架構必須健全且透明，包括清楚且完整的防制洗錢規範。權責機關必須具備有效的監督與執法機制，透過定期檢查、審計與評估，確保遵循防制洗錢規範，並識別現有控制中可能存在的弱點或缺口。歷史數據亦能顯示非法金融活動的低發生率，例如透過對前幾年之可疑交易報告，連同其他相關資料的統計與趨勢分析，針對特定領域洗錢活動盛行程度與性質，提供寶貴洞見。

對於低風險領域的評估與確認，應妥善紀錄並定期更新，以便監理機關能正確判斷風險，並確定金融機構在何種情況下適合採取簡化盡職調查。

提高風險評估的詳細程度，可作為改善風險認知的一種途徑，並支持普惠金融的宣導。在同一部門內，不同實體因其業務性質或客戶群體不同，可能面臨不同程度或類型的風險。若將這些實體或客群一併評估，可能導致風險誤判，進而使監理機關或受監管實體採取不適當的風險抵減措施。因此，應將不同實體與客群加以區分，並釐清其風險輪廓與其業務活動、客戶基礎的關聯，藉此使金融機構與權責機關能採取更精細化的風險管理方式。例如，這可能包括：對同一部門內風險最高與風險最低的實體或客群施加不同強度的控制措施，而非採取簡單的二分法；或允許以較不具阻礙性的措施，取代傳統的風險抵減手段。

各國在進行評估時，必須謹慎區分，是否確實不存在風險加劇因素，或僅僅缺乏相關之統計資料。後者可能導致誤以為某領域屬於低風險。根據 FATF 標準，在某些情況下，對於經證實為低風險的領域可以免除部分建議的適用。因此，各國在將某一領域視為低風險時，必須充分理解此舉的後果，因為這可能對該領域防制洗錢保護的有效性帶來重大影響。

方框 26. 界定低風險領域時的挑戰與解決方案

紐西蘭

紐西蘭在界定與管理低風險領域時面臨挑戰，尤其是在洗錢活動發生頻率較低的情況下。要證明風險不存在，本身就是一項挑戰，因為缺乏證據並不等同於低風險。為應對這些挑戰，紐西蘭強調必須運用嚴謹的風險評估方法論，俾更有把握地識別並管理低風險領域。明確的指引至關重要，且必須能區分「真實」風險、「可能」風險與「理論」風險的全面性方法論。紐西蘭特別強調，應在全國性討論中清楚劃分風險類型，以確保風險管理方法的細緻性。

紐西蘭認知到「確認偏誤」的風險，並主張在風險識別階段應採取更廣闊的視角，參考多種來源，例如：案件數據、截聽紀錄、與罪犯的訪談等。同時，透過利用來自不同來源（包含海外）的情報，紐西蘭更能夠提升對未知威脅的認知。

遵循最佳實務，如 ISO 31000 標準，有助於加強紐西蘭的風險評估方法論。整合國內與國際的見解，確保在洗錢風險管理上採取全面性方法，即使在因國內資料有限而被視為低風險的領域亦然。

對於經證實屬低風險的領域，各國可考慮給予有限度的豁免，這也是一個選項，且不容忽視。在低風險領域採取經過審慎校準且合理正當的豁免措施，能夠使部分資源進行更具策略性的再分配，從而提升防制洗錢整體體系的有效性，並促進普惠金融。

方框 27. 普惠金融

印度

印度為了在維護金融完整性的同時，也宣導普惠金融，設計了內建風險抵減措施的普惠金融產品。部門風險評估結果顯示，這些金融產品在涉及洗錢／資恐方面的整體弱點較低，因此印度已採取簡化措施，以讓更多人能進入正式金融體系。

為確保印度低收入人口能夠享有銀行服務，《防制洗錢法（PMLA）》規定，可依規則在開立「小額帳戶」及其他屬於低風險客戶類別的帳戶時，採取簡化的客戶盡職調查。但規則明確禁止在以下情況適用簡化措施：存在洗錢／資恐嫌疑、屬於特定高風險情境，或所判斷的風險與國家風險評估結果不符。

在印度的非正式經濟中，大量交易仍以現金進行。基於印度對現金風險的評估，該國推行了總理人民財富計畫（Jan Dhan）、印度生物辨識身分系統（Aadhaar）和行動支付（Mobile）政策，以鼓勵人民使用正式金融體系。這些政策透過生物辨識身分系統，擴展了可負擔的銀行帳戶與其他金融服務的普及性，並宣導了數位行動支付系統的發展。

印度將數位支付基礎建設列為優先發展項目，使數位交易量從 2017 至 18 年的 207 億筆快速增長為 2022 至 23 年的 1,346 億筆。

由於這些措施的宣導，能夠使用金融服務的人口比例，已從 2011 年的 35% 提升至 2017 年的 80%。

菲律賓

在菲律賓的第二次國家風險評估中，普惠金融產品被評定為低風險。其原因包括：涉及的資金規模小、產品金額門檻低、功能有限，以及主要目標市場為金融服務不足的本地人口。菲律賓主要依據中央銀行所監理金融機構的數據進行風險分析。這些數據持續被系統化蒐集，以確保能維持即時的風險認知，並用於正在進行之第三次國家風險評估。

第二次國家風險評估的結果，支撐了中央銀行當前積極的普惠金融策略。而自第二次國家風險評估以來，由於政府宣導普惠金融計畫，針對未受銀行服務及金融不足人口的需求，菲律賓經濟的正式化程度，已從中低水準提升至中等水準。

如需更多關於簡化盡職調查措施及其他支持普惠金融的措施資訊，請參閱防制洗錢金融行動工作組織（FATF）另行發布的《防制洗錢與打擊資恐措施與普惠金融指引》¹²。

¹² [《防制洗錢／打擊資恐及普惠金融之修正指引》（fatf-gafi.org）](https://fatf-gafi.org/)

對外溝通及利害關係人參與

各國應主動傳達國家風險評估的發現成果，包括其後續更新內容，即使是在正式發布國家風險評估報告之間的期間也應進行。本章建議採取一種策略性方法加強溝通並克服相關挑戰，依據全球網路的經驗，可以總結如下：

- **持續性**：各國應採取持續性的方式，將國家風險評估發現成果的溝通與對外溝通納入整體計畫，並在整個國家風險評估過程中考慮利害關係人的需求與期望。持續傳達國家風險評估發現成果，可提升利害關係人對風險的認知與理解。同時，亦可建立其在執行風險抵減措施上的責任感。各國也可以利用國家風險評估發現成果的相互溝通，促進利害關係人之間的資訊共享，包括舉辦工作坊與論壇，交流最佳實務及面臨的挑戰。持續性的溝通亦能協助政府取得最新的風險與挑戰資訊，支持政策制定並讓政府更具前瞻性。此外，其他出版品（例如：態樣報告、紅旗指標）亦可作為快速有效傳達風險更新及新興風險的方式。
- **差異化**：公共傳達與非公共傳達之間應有所區分。這可能涉及使用不同的媒介平台，例如社群網路、商業出版品、簡報等，針對不同利害關係人進行溝通。某些國家會發布不同版本的國家風險評估報告，例如：限政府機關使用的版本、公開版本，甚至針對特定部門的專屬版本。這被私人部門視為良好實務，因為它能夠提升其對國家風險評估結論的理解，同時避免洩露敏感資訊。為確保各方理解風險，對外溝通也應採取差異化方式，聚焦於與各利害關係人／部門相關的具體細節。
- **透明化**：各國可公開分享其國家風險評估，以展現透明度，並支持決策制定、公共參與、利害關係人合作，以及促進私部門與公民社會的回饋。僅公布國家風險評估的結論並不足夠，因為這缺乏足夠的背景脈絡，難以協助利害關係人建立完整的風險理解。在這方面，分享部分方法論的見解，能夠幫助監理機關與私部門更深入理解風險，並進行自身的風險評估。不過，國家可能會有一些不希望公開的內容，例如：保密之情報來源、國家安全考量，以及風險實現後可能造成的經濟影響。建議各國透過安全平台（如 GoAML 系統），或由監理機關直接向其管轄部門，傳遞這些限制性資訊。例如，英屬維京群島就製作了一個「淨化版」的國家風險評估，將敏感的執法資訊刪除後公開發布，而完整版本則僅提供相關權責機關使用。
- **風險基礎**：各國在進行對外溝通時，可以考慮採取分階段方式，優先鎖定高風險利害關係人，符合以風險基礎方法的原則。針對高風險部門的溝通與外展應更加詳盡且量身訂做，並可透過面對面的會議、更多的討論、諮詢及後續行動，確保其能全面理解相關風險。對於同時監管多個實體的監理機關，也應在溝通時採取以風險基礎方法的方式。為了提升各方對國家風險評估結論的認知，各國採用了多種方式：
 - **過程納入**：將利害關係人（包括私部門）納入早期討論、規劃及草擬階段，並確保對外溝通活動能對應其需求。

- **發布國家風險評估：**如前所述，各國經常製作公開版的國家風險評估，並針對申報義務主體調整內容，提供更符合其需求的版本。公布文件的方法包括：使用社群媒體、製作資訊影片、在權責機關的網站發布、或透過電子郵件名單發送，與其他重大出版品的發布方式類似。在擁有多種官方語言的國家，可考慮翻譯國家風險評估，以增進不同語言群體的理解。同時，也能讓其他國家更容易取得國家風險評估，並理解相關內容。
- **目標性訓練與工作坊：**若干國家提出的良好做法之一，是舉辦特定部門的工作坊、簡報或線上研討會，以便將內容更有目標性地傳達給各部門。這樣的安排還能透過問答環節，促進更具建設性的回饋。部分國家亦提供線上培訓套件，方便利害關係人隨時取得相關資訊。雖然線上研討會等選項可以觸及更廣泛的受眾，但許多國家仍認為面對面的交流更具效果。在規劃最適合的外展方式時，應在目的、資源及預期成果三者之間取得平衡。
- **將國家風險評估與監理活動連結：**某些國家建議將國家風險評估納入現地評鑑，以促進申報義務主體持續更新對風險的認知，並確保國家風險評估的發現，已被納入產業層級的風險評估中。國家風險評估的主管機關也可以與申報義務主體定期召開會議，以提升其對國家風險評估結果的認知，並蒐集回饋意見。強調國家風險評估結果在實務操作上的影響至關重要，包括監理機關在執行監理活動時，必須以風險基礎方法應用這些結論，同時，私部門在日常業務中，也必須落實以風險基礎方法的方法。

根據國家風險評估對外溝通階段收到的回饋，某些國家進一步推出相關措施，以支持私部門對風險的理解。下文列舉了部分國家分享的做法，說明如何與利害關係人互動，傳達國家風險評估發現，以及更廣泛的風險資訊。

方框 28. 與利害關係人就風險進行互動

加拿大

加拿大政府透過財政部發布一份面向公眾的報告，內容針對加拿大固有的洗錢與資恐風險進行分析。該報告向社會大眾，特別是全國各地依《犯罪所得（洗錢）及資恐法》負有申報義務的受規範實體，提供關鍵的風險資訊。對這些機構而言，理解洗錢與資恐活動的固有與基礎風險，對於有效採取防制措施與內部控制以降低風險至關重要。本報告特別針對主要經濟部門與金融產品進行檢視，評估加拿大的制度特徵在多大程度上可能被威脅行為人（threat actors）利用，用以進行洗錢或資助恐怖活動。該報告旨在提升社會對加拿大風險環境的認知，並釐清使部分部門與產品暴露於洗錢與資恐風險之內在特性。報告同時指出，加拿大受評估的絕大多數企業、專業及部門皆依法營運，並為國家的社會與經濟繁榮作出貢獻；只有極少數行為人涉及如洗錢等非法活動。加拿大政府於 2023 年 3 月發布了該報告的最新版本：www.canada.ca/en/departement-finance/programs/financial-sector-policy/updated-assessment-inherent-risks-money-laundering-terrorist-financing-canada.html。

加拿大金融情報中心，即金融交易與報告分析中心（FINTRAC）透過社群媒體，率領推廣國家風險評估的工作，並於 X（前稱 Twitter）及 LinkedIn 平台上發布相關資訊。加拿大財政部亦積極向有興趣的私部門機構介紹該報告，並透過既有管道與網路進行宣導，包括：洗錢與資恐諮詢委員會（Advisory Committee on Money Laundering and Terrorist Financing）、加拿大稅務局（CRA）轄下的非營利組織諮詢小組（Not-For-Profit Advisory Group），以及卑詩省防制非法金融聯盟（Counter Illicit Finance Alliance of British Columbia, CIFA-BC）。該國財政部正持續宣導與各產業別相關的客製化簡報與座談會，以便向私部門成員說明 2023 年報告之主要發現。此外，國家內在風險評估報告亦被納入多項利害關係人交流活動中，並與其他風險評估文件一併介紹。

剛果民主共和國

剛果民主共和國在其幅員遼闊的國土暨 26 個行政省份內，展開了一項大規模行動，向各利害關係人宣導並推廣其 2023 年國家風險評估的主要發現。在該項評估經部長會議核准並定案後的數月內，其結果已透過正式公文函送至所有權責機關。此外，該國亦為權責機關、金融機構及指定之非金融事業或人員舉辦了 28 場宣導說明會，以確保所有利害關係人能充分理解並掌握國家風險評估的內容與意涵。

回饋與改進國家風險評估流程

國家洗錢風險評估的執行過程本身，可根據每次評估所得的發現與經驗教訓持續調整與改進。各國應定期檢討其國家風險評估流程，並進行必要的修正，以提升評估的有效性。

各國可針對流程治理的特定面向進行改進，例如：調整方法論與運作機制，使之更契合本國情境。許多國家在首次進行國家風險評估時，曾面臨取得完整且準確數據集的困難，因此決定投資於資料蒐集與分析工具，或導入標準化表單以改善品質。同時，部分國家也建立新的資訊共享機制，並著手改變各機關間的資料蒐集與分享文化。各國應檢視國家風險評估流程中的各個階段，尋求簡化與效率化的機會，包括：消除重複程序、提升利害關係人互動的效率，以及改善工作流程。

另一項重要檢視重點，是評估先前國家風險評估所導入的風險抵減措施是否達到預期效果。儘管初衷良好，部分措施可能產生意料之外的副作用。這可能涉及各種面向，例如：過於嚴苛的管制措施可能對普惠金融造成負面影響，使弱勢群體無法取得金融服務。各國也應注意，過度增加法規要求可能導致部分業者採取「勾選式紙上作業」（tick-box approach），僅為滿足形式規範，而非真正落實以風險基礎方法（RBA）。這將削弱風險管理成效，必須防範並加以糾正。此外，針對一個領域採取的風險抵減措施，可能造成風險轉移至其他部門或交易型態。例如：加強傳統金融機構的客戶盡職調查，可能使犯罪者轉向監管較鬆散的領域，如虛擬資產。這再次突顯國家風險評估必須被視為持續性過程的重要性——各國應持續評估其所採行的措施，並在必要時即時調整。

許多受訪國家表示，他們主動蒐集利害關係人（包括私部門）回饋意見，以改進其相關流程。這可透過正式或非正式方式進行，例如：問卷調查、專案訪談、圓桌會議、焦點小組座談等。本次專案的公眾諮詢顯示，私部門普遍認為圓桌討論與問卷調查是最有效的意見回饋方式。此外，亦建議各國運用數位工具（如電子郵件聯絡、專用網站、網路應用程式等）以促進溝通效率。私部門並鼓勵各國透過專家小組、諮詢委員會或公私部門合作機制（PPP），充分運用私部門的專業知識，以提供具體建議。另一項強烈共識是，若私部門能在國家風險評估全過程中持續參與並提供即時回饋，則各階段草案可在最終完成前即時修正並最佳化，整體成果亦將更加完善。

針對國家洗錢風險評估結果所進行的利害關係人的對外溝通，除了能提升各界對風險的理解之外，亦有助於蒐集回饋意見，瞭解如何使國家風險評估流程更貼近實務需求，以及如何更有效地傳達評估結果與其他風險相關資訊。強烈建議各國與所有利害關係人保持持續諮詢機制，以便不斷發展與改進自身的家風險評估流程，提升其整體效能。私部門曾提出多項希望能取得的資訊，以協助其深化風險理解，例如：

- i. 常見前置犯罪的風險指標。
- ii. 與前置犯罪及洗錢相關的統計資料。
- iii. 展示已識別風險的案例研究。
- iv. 如何在實務上落實國家風險評估結果的指引。

各國亦可考慮導入關鍵績效指標（KPI），以衡量國家風險評估的實際影響與成效。根據問卷調查的回覆顯示，目前多數國家尚未建立系統化的 KPI 蒐集與分析機制。部分國家已嘗試在公布國家風險評估的官方網站中導入分析技術，用以追蹤評估報告的被訪問次數或引用頻率。此外，國家當局亦可考慮利用其他客觀數據指標，以評估國家風險評估對整體防制洗錢體系不同面向所產生的實際影響，例如：

- **已實施的風險抵減措施：**各國應持續監測依據國家風險評估所制定之行動計畫的落實情況，並定期回報執行進度及所遇挑戰。各國可追蹤已啟動或完成的行動項目數量、是否按計畫時程執行等。此舉可協助各國在後續的國家風險評估週期中，擬定更精確且可行的行動計畫。
- **合作機制的強化：**國家風險評估應促進國家層級與國際層級的協作與資訊共享。各國可評估其在以下方面的表現：建立跨機關及跨國溝通協調管道的情況、參與程度，以及具體工作成果等。
- **監理活動的成效：**各國可透過評估金融機構指定之非金融事業或人員遵循防制洗錢法規之情形，追蹤監理措施實施後的進展與改善情況。此項評估可包含：監理查察的結果、是否依風險程度調整查察頻率，以及對違規情形採取相稱且具嚇阻作用的制裁措施。
- **可疑交易報告的增加：**應鼓勵高風險部門積極提交可疑交易報告。依各部門成熟度不同，可能需提供額外培訓與宣導，以確保申報品質。
- **調查與起訴案件數的增加：**如本章先前所述，各國應觀察調查與起訴案件是否隨高風險領域的重點而增加。此類資料可用以展示國家風險評估對執法機關實務運作之影響。
- **培訓與能力建構的成效：**許多國家依據國家風險評估結果重新配置資源並宣導專業訓練。部分國家將風險知識測驗納入監理活動，以確認受訓人員對國家風險評估結果之理解程度。其他評估指標可包括：受訓人數與所屬機關、受訓者回饋意見，以及培訓課程中測驗或演練的成果等。

本部分結論

表 5. 第三部分重點整理

本表格說明國家風險評估完成後，應採取步驟之關鍵要素。

子部分	重點
依風險調整防制洗錢策略與政策	<p>確保國家層級之策略與政策，能夠回應國家風險評估的發現結果。</p> <p>制定風險導向行動計畫，並依據風險程度設定優先次序以宣導落實。明確規劃執行時程、指派責任單位，並建立問責與監督機制以確保措施能及時完成。</p> <p>對於低風險領域，應考量採取簡化或較低強度的風險抵減措施。</p> <p>依據國家風險評估結果，將資源自低風險領域重新配置至高風險領域，並透過訓練與能力建構強化主管機關之執行能力。</p>
對外溝通及利害關係人參與	<p>將國家風險評估的發現結果傳達給所有相關利害關係人，包括權責機關與私部門。</p> <p>採取有目標性且以風險基礎方法的後續互動方式。依利害關係人之風險特性與需求，調整互動層級與內容。</p> <p>專責建立利害關係人持續性的風險討論機制，使其成為國家風險評估作為持續性流程的基礎。</p>
回饋與優化國家風險評估流程	<p>定期檢視並評估國家風險評估流程，並進行修正與最佳化，以提升後續週期之成效。</p> <p>向包括私部門在內的各方利害關係人徵詢意見，瞭解其如何運用國家風險評估結果，以及如何使整體流程（包括最終報告文件）更能符合其實際需求。</p>

附錄 A：補充國家風險評估之風險評估類型

本附錄旨在補充第 3.3.3 部分的内容，該部分探討了各類型的風險評估，以及這些評估如何與國家風險評估相互連結，並強化一個國家對其風險的整體理解。

部門及主題性風險評估

實施部門及主題性風險評估，使各國能在無須等待或全面更新國家風險評估的情況下，針對新興部門或風險逐漸升高的領域進行重點分析，這在實務上更具彈性與效率。這類評估亦能協助各國對於特定關注領域（例如重大部門或主要威脅）中存在的威脅、弱點與既有防制措施，建立更為深入與具體的理解。部門性與主題性風險評估的成果，可作為國家風險評估的補充資訊，同樣可用於協調主管機關之間的行動，同時為私部門提供參考依據，以強化其風險辨識與防制作為。另外，可在後續更新國家風險評估時，納入其結果作為重要依據。

優點	潛在缺點
<p>深入探討：將風險評估的範圍聚焦於特定部門，可發展出該部門可能遭濫用於洗錢活動的態樣及行為人類型。此方式能使主管機關對特定產業的弱點與既有抵減措施，有更深入的理解。</p> <p>對於新興或風險上升的部門（例如因新型威脅出現或立法／監管環境改變而產生的部門），此為進行詳細檢視的有效途徑。國家風險評估的方法論，可被調整後應用於此類部門及主題性風險評估。</p> <p>例如：澳洲曾針對澳洲與太平洋島國之間的匯款通道進行風險評估，目的是針對匯款業者從澳洲匯往太平洋島國的洗錢／資恐風險，提供更多相關資訊，並協助匯款業者與銀行識別低風險的交易類型與情境。¹³</p>	<p>範圍受限：單一部門的風險評估可能聚焦過窄，而忽略跨部門的共通性議題，例如現金使用（use of cash）對多個部門產生的影響。即使主題性風險評估的涵蓋範圍較部門性評估更廣，仍可能缺乏對整體系統性議題，以及不同態樣與部門間相互關聯性的分析。此侷限可能導致風險辨識與風險抵減之間，出現落差或缺口。</p>
<p>靈活性：主題及部門性風險評估相較於國家層級的廣泛評估，更具靈活性與適應性，可對新興威脅、法規變動或產業實務轉變做出更迅速的回應。</p>	<p>資料挑戰：各國在評估特定部門或主題時（例如：新興部門、未受監管的部門，或近期才被納入監理架構的部門），可能面臨資料取得與品質方面的挑戰。在此情況下，國家可能需依賴學術研究報告與開放來源情報進行風險評估，但這可能限制評估結果與結論的準確性。</p>
<p>目標性的風險抵減措施：部門性風險評估可針對特定產業特性與需求，進行目標性的風險抵減措施與監管介入，提升政策的有效性與目標性。</p>	<p>片段式方法：僅針對單一部門或主題的風險進行處理，可能導致國家在未考量整體防制洗錢體系廣泛影響的情況下，孤立應對風險，削弱風險管理的全面性與協同性。</p>
<p>產業協作：此方法鼓勵利害關係人之間的協作與溝通。</p> <p>各國應致力於培養持續資訊共享與合作的文化，以提升對風險的整體理解與應對能力。各國應致力於培養持續資訊共享與合作的文化，以提升對風險的整體理解與應對能力。</p>	<p>缺乏整體觀點：此類方法可能無法充分納入宏觀經濟趨勢、地緣政治事件、或跨部門法規變動等因素的影響，而這些因素往往同時牽涉多個部門或主題。此外，若缺乏執法機關與檢察機關的投入，監理機關將難以準確掌握全國犯罪情境與風險環境。</p>

¹³ 參考資料：[remittance-corridors-risk-assessment.pdf \(austrac.gov.au\)](https://www.austrac.gov.au/remittance-corridors-risk-assessment.pdf)】

檢視現有措施：這兩種方法皆使國家能夠檢視現行法律、法規、監理活動及其他風險抵減措施的實際成效。

例如：丹麥已針對貿易洗錢等高風險領域進行多項主題性風險評估。由於該領域的洗錢風險理解不足，丹麥同時也針對犯罪經濟中現金使用進行評估，並在引入新立法以遏止相關活動後，重新評估與之相關的弱點變化。

註：此等潛在缺點特別適用於當部門及主題性風險評估乃獨立進行、未與其他風險評估作整合時。

部門及主題性風險評估的目的在於針對特定部門、次部門或產業的洗錢風險進行精準分析。該評估應檢視該部門的獨特性、弱點與態樣，包括：其提供的各項活動、服務與產品，以及客戶特徵與輪廓、商業模式、金融交易方式，另包括該部門在使用模式上既有與新興的趨勢。部門性風險評估亦應檢視該部門暴露於跨境威脅的程度，此可能取決於部門規模、國家地理位置，以及客戶是否為本國公民。部門性風險評估的結果可作為國家風險評估的參考依據；同時，國家風險評估的發現也可能顯示某些部門對自身風險缺乏瞭解，此時國家可在完成國家風險評估，優先針對該部門進行部門性風險評估。

另一方面，主題性風險評估則聚焦於特定主題或跨部門議題，這些議題本身可能產生或放大洗錢風險。各國可選擇聚焦於既有風險（例如：現金使用、數位支付），此類議題可能影響多個部門；或是針對新興威脅（例如：網路詐欺），這些威脅雖尚未被深入研究，但可能發展為重大風險來源。政府應根據各主題對國家構成威脅的程度，決定優先研究的主題。主題性風險評估的目標在於透過分析弱點、行為模式、態樣與可能的發生機率與影響後果，深入瞭解特定主題所涉及的風險，並識別任何可被濫用的制度缺口。由於主題性議題往往跨越多個部門或產業，主題性風險評估的範圍通常比部門性風險評估更為廣泛。

跨國與地方層級之風險評估

跨國層級風險評估係於區域或國際層級所進行之分析，旨在辨識多個國家或區域性／國際性組織（例如歐盟或類區域性防制洗錢組織）成員國間的洗錢風險。此類評估通常由跨國組織主導，以確保評估內容涵蓋影響該區域或成員體系的跨境威脅與弱點，而非僅為各成員國別風險評估的匯整。

然而，跨國層級風險評估不應取代各成員國自行進行的國家風險評估。個別國家仍最能有效辨識、評估並決定適切之風險抵減措施。不過，跨國層級風險評估之成果，可協助個別國家在進行自身評估時作為參考依據。

跨國層級風險評估的優點包括：

- **區域整體視角：**跨國層級風險評估可提供涵蓋國界之整體分析，對於理解跨境洗錢風險尤為重要。由於此類風險往往無法僅透過單一國家層級的分析予以完全辨識與抵減，因此跨國性的整體視角具關鍵意義。
- **標準化：**此一方式有助於促進風險評估方法論、風險抵減措施、風險等級及監理架構之標準化，進而使各國能以一致且協同的方式處理區域內的高風險議題。例如，各成員國在進行其國家風險評估時，可同時評估跨國層級風險評估所涵蓋的相關產品與服務之風險。
- **資訊共享：**跨國層級風險評估能促進各國、各國內部機關及國際組織間的資訊共享與協作。此能促進交換最佳實務、情報與資源，以更有效率地在區域層級打擊洗錢行為。
- **強化風險評估成效：**由於跨國層級風險評估可運用多國的資源與專業知識，其有助於更全面地辨識與評估在國家層級可能尚未浮現之新興威脅、弱點與跨境風險。
- **共同建議：**跨國層級風險評估可為成員國（包含公部門主管機關及私部門營運者）提出共同建議，以建立更健全且一致的風險抵減策略，應對已辨識出的風險。

方框 A.1. 跨國層級風險評估

歐洲委員會

歐洲委員會已分別於 2017 年、2019 年及 2022 年發布三次跨國層級風險評估 (SNRA)。第四次 SNRA 預計於 2025 年發布。2022 年版 SNRA 對歐盟內的洗錢與資恐風險進行了全面性的概覽，並提出相應的對策建議。根據《防制洗錢指令》(Anti-Money Laundering Directive) 第 6 條第 1 項之規定，歐洲委員會須原則上每兩年更新一次 SNRA，重新評估先前涵蓋的所有部門，並對於風險未變動的部門微調既有資訊。若風險已有變化，則重新計算風險等級。

2022 年版本不僅分析了當前的洗錢與資恐風險，亦評估了各國對先前版本風險抵減建議的執行情形，並衡量其剩餘風險水準。

歐洲委員會廣泛諮詢了各方利害關係人，包括歐盟層級之組織、各國專家與學術界，並納入各成員國的國家風險評估結果加以考量。

許多歐盟成員國表示，在進行自身的國家風險評估過程中會參考該 SNRA。

依據新的歐盟防制洗錢與打擊資恐框架 (EU AML/CFT Framework)，歐盟層級之防制洗錢與資恐風險評估 (Union-level AML/CFT Risk Assessment, Union RA) 將於 2028 年發布 (依《歐盟指令 (EU) 2024/1640》第 7 條)，並每四年更新一次。如有需要，歐洲委員會可更頻繁地更新報告的部分內容。

該報告至少應涵蓋下列範疇：內部市場中暴露於洗錢及資恐風險之領域與部門、各領域及部門所面臨之風險性質與程度、洗錢非法所得最常被利用的方式 (包括在可取得資訊下，特別涉及成員國與第三國間交易的手法)、與法人及法律協議相關之洗錢與資恐風險評估，包括來自外國法人與法律協議之風險，以及未執行或規避「目標性金融制裁」之風險。

根據同一新框架，國家風險評估亦須至少每四年更新一次 (《歐盟指令 (EU) 2024/1640》第 8 條第 1 項)。

歐亞防制洗錢及打擊資恐組織 (EAG)

EAG 於 2020 年至 2022 年間針對歐亞地區進行了洗錢與資恐風險評估，辨識出區域層級的風險、威脅與弱點，以及特定成員國群組或跨國實體的次區域 (sub-regional) 風險。依據評估結果，EAG 制定了一份行動計畫 (Roadmap) 以減輕已辨識之風險，內容包括組織性措施及特定跨國層級措施，旨在：最小化風險、威脅與弱點；透過建立區域性機制與工具，解決國家立法中技術性遵循之缺陷；並提升各國防制洗錢、打擊資恐與大規模毀滅性武器擴散制度之整體效能。

EAG 鼓勵其成員國運用該跨國層級風險評估的成果作為其國家風險評估的參考依據，且多數成員國已回報表示在其國家層級評估過程中確實參考並運用了該 SNRA 結果。

地方層級風險評估係針對特定地理區域的洗錢風險進行分析，此類評估常見於採聯邦制或幅員遼闊（含海外領土）的國家。若一個國家進行多項地方層級風險評估，則應考慮將這些結果整合入其國家風險評估之中。

地方層級風險評估能促進：

- **精細化理解**：地方層級洗錢風險評估能夠對特定地理區域（例如城市、地區或行政區）的洗錢威脅與弱點進行更細緻的分析。此類評估會考量區域間的差異因素，例如：當地人口結構、鄰近國界的地理位置、經濟發展程度及犯罪水準等，藉此對促成洗錢活動的地方因素進行具針對性的分析。
- **目標導向的抵減措施**：透過聚焦於地方情境，地方層級風險評估能促成量身制定的介入行動與風險抵減策略，以回應特定社區、產業或區域部門的具體需求與挑戰。
- **社區參與**：此方法可促進地方政府、執法機關、企業及社區團體之間的協作，強化主要利害關係人之間的合作與參與，使其更積極投入於風險評估過程。
- **早期趨勢偵測**：地方層級風險評估可促進在特定地理區域內及早發現新興的洗錢趨勢與態樣，使主管機關能及時採取行動，在問題擴大至全國層面之前即先行抵減風險。

方框 A.2. 地方層級風險評估

德國

德國的國家風險評估是以其他風險評估與資料來源為基礎進行建構的，其中包括歐盟層級的跨國風險評估（SNRA）、聯邦機關及各邦（Länder）所進行的部門性或議題性評估，以及來自私部門與學術界的意見。

在國家風險評估完成後，德國 16 個邦被指派進行各自獨立的地方層級風險評估。這些評估揭示了地區間的差異，導致部分部門或產品在各邦中的風險水準判定，與國家層級之國家風險評估的結論不同。例如，雖然國家風險評估將商品交易商（包括藝術品與古董商）評定為具「中高」洗錢風險，但巴伐利亞邦的評估則認為該地區此類活動的風險較低，考量的依據包括市場規模、客戶群以及交易型態等因素。部分邦的評估對指定之非金融事業或人員的風險，提供了比國家層級分析更細緻的觀點。德國計畫整合這些地方層級評估的結果，以形成國家層級的整體理解，掌握各部門與各地區間的相對風險概況。

以下列出跨國與地方層級方法的一些考量與挑戰：

- **協調性**：所有類型的風險評估在執行過程中都可能面臨協調上的挑戰，但在跨國與地方層級的風險評估中，這種情況尤為常見。由於參與評估的利害關係人之間，可能原本並無既有的合作關係，因此，領導評估的機構必須在過程中確保適當的支援與協調機制。與國家層級風險評估過程相同，跨部門及跨境的合作亦有助於強化彼此之間的關係。

- **本國特性喪失（跨國層級）或全國性廣度不足（地方層級）：**跨國層級風險評估的重點，通常在於理解並評估影響多國或整個區域的跨境風險，因此對於各國國內層級所發生的特定風險著墨較少。這表示該類評估的結果，可能無法充分反映每個國家特有的背景因素，導致風險分析的細緻度不足。應注意的是，跨國層級風險評估（SNRA）通常不取代各國進行自身國家層級風險評估的要求；而發展對風險的細緻理解所需的「粒度」（granularity），仍須透過各國自行進行的國家層級風險評估達成。
- **對外部風險評估的依賴（跨國層級）：**若過度依賴外部資訊來源與專業知識進行風險評估，可能導致國家被動採用外部制定的方法論、架構與風險指標。而此無法依據自身的風險與背景，與國情進行調整與在地化。
- **程序「歸屬感」：**部分國家可能認為跨國層級風險評估侵入其自主管理自身風險的權限，因而對該過程缺乏歸屬感，特別是當整個評估由跨國層級組織主導時。因此，必須在評估的初期與執行期間保持持續且積極的互動，以促進協作與共識。同樣地，地方層級風險評估也可能面臨在地機關參與度不足的情況，尤其是在資源有限、能力不足或風險意識較低的地區，宣導風險理解與參與會更具挑戰性。

附錄 B：公開諮詢意見高層級回覆摘要

1. **問題 1：**私部門、民間團體及學術界可透過哪些最具成效的方式對國家風險評估作出貢獻？

回覆摘要：私部門、民間團體及學術界對國家風險評估最有助益的貢獻方式包括：定期舉辦論壇與討論會、開放式問卷與諮詢、參與專門工作小組、與學術機構合作進行特定議題的深入研究，以及提供技術專業與專項意見。

此外，其他具體建議還包括：宣導跨部門合作，讓民間團體協會、私人機構及學術界共同參與新興風險的辨識與評估，運用各方不同的視角與經驗，以補足政府機關的觀點。同時，於國家風險評估初期階段即早期納入私部門的參與，可確保風險分類與業界實際運作相符，進而促進更細緻且合理的風險權重設定。

2. **問題 2：**各國可透過哪些最有效的方式讓私部門、民間團體及學術界參與國家風險評估？

回覆摘要：最有效的參與方式包括舉辦教育性研討會與講習，以及為相關部門與產業規劃專門的培訓課程。各方回覆同時強調應建立數位化平台，以便提交意見回饋與進行線上報告。許多意見亦指出，應加強與商會、專業協會的合作，並促使其積極參與政策檢討與評估程序。整體而言，各方均認同需建立一套有架構且持續性的機制，以蒐集並回應相關意見。

3. **問題 3：**私部門、民間團體及學術界如何運用國家風險評估的成果？是否有關鍵績效指標（KPI）或其他方式衡量國家風險評估的影響力？

回覆摘要：國家風險評估的成果有助於強化遵循與風險管理政策、促進培訓及宣導計畫之改善，並使受規範實體能依據所辨識的風險調整其營運策略。

此外，評估成果亦宣導新措施與新倡議的發展，以持續降低風險並促進風險的監督與評估。國家風險評估成果也促成多項培訓措施，例如：依據已識別之風險實施專題學習方案，提升各方的風險意識與防範能力。同時，國家風險評估成果亦構成政策修訂建議的基礎，被用於更新遵循與風險管理政策，使之與建議的最佳實務做法保持一致。

4. **問題 4：**各國應如何設計國家風險評估的流程及成果，以最大化其對私部門、民間團體與學術界的效用？

回覆摘要：私部門建議，各國在設計國家風險評估流程時，應自初期即促進與所有利害關係人的密切合作，藉此使其能獲得明確且具體的遵循指引。

所有受訪利害關係人皆指出，應投入資源於能力建構（capacity-building）措施，並建立實用的風險管理工具與資源，以協助各方有效落實風險辨識與控管。最後，各方也呼籲應提高透明度，並提供 NRA 資料與結果的取得，以促進後續研究並協助更深入理解風險。

5. **問題 5：**請舉出具體案例，說明國家風險評估之結果如何用於改進貴機構自身的風險管理流程？

回覆摘要：針對此題的回覆結果，與問題 3 的回答大致一致。

多數受訪者指出，其機構已運用國家風險評估結果以改進內部風險管理流程，具體方式包括：依據評估結果更新遵循政策，確保內部實務與最新風險管理建議相符，並在內部風險評估中嚴格採用國家風險評估的發現。

此外，國家風險評估的結果，亦促使多家機構加強內控措施與稽核程序。落實評估中建議的最佳實務，以及依據已識別之風險設計並實施培訓課程，也是多數回覆中共同出現的重點。

6. **問題 6：**最適當且最有效讓私部門、民間團體與學術界提供國家風險評估意見回饋的機制為何？

回覆摘要：利害關係人建議建立專用的線上回饋平台，以便提交意見與建議，並定期舉辦諮詢會議，促進雙向交流。此外，受訪者亦鼓勵各國公開相關資訊，並為所有參與國家風險評估過程的人員提供充分的培訓，以確保其理解評估方法、成果及後續應用。



www.fatf-gafi.org

2024 年 11 月

為建立健全的國家防制洗錢架構，各國必須優先致力於深入瞭解洗錢風險。本指引文件旨在協助各國執行洗錢國家風險評估，內容匯集自防制洗錢金融行動工作組織（FATF）全球網路超過 90 個成員國的經驗與見解。

