



虛擬資產及虛擬資產服務商 實施防制洗錢金融行動工作 組織國際標準之重點更新

2024年6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，免於遭受洗錢、資恐及資助大規模毀滅性武器擴散之威脅。該組織所提出之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）。《虛擬資產及虛擬資產服務商實施防制洗錢金融行動工作組織國際標準之重點更新》。法國巴黎：FATF，2024。

<https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/targeted-update-virtual-assets-vasps-2024.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 電子郵件：contact@fatf-gafi.org

封面照片圖片來源：©Gettyimages

目錄

執行摘要	2
主要發現	2
對公私部門之建議	4
後續步驟	6
前言	7
第一節 各司法管轄區對虛擬資產／虛擬資產服務商實施 FATF 標準（第 15 項建議）之情形	9
第 15 項建議在相互評鑑及後續追蹤報告中的整體實施情形	9
評估虛擬資產及虛擬資產服務商洗錢／資恐風險之挑戰	11
建立並實施及執行虛擬資產服務商（VASP）監理制度之挑戰	12
第二節 防制洗錢金融行動工作組織（FATF）國際轉帳規則（Travel Rule）之實施	18
各司法管轄區實施及執行國際轉帳規則之整體情形	18
公、私部門在實施國際轉帳規則上的挑戰	20
第三節 市場發展與新興風險	26
利用虛擬資產行前置犯罪、洗錢、資恐及資武擴	26
穩定幣	27
去中心化金融（DeFi）	27
非託管錢包，包括點對點（P2P）交易	30
非同質化代幣（NFT）	31
第四節 防制洗錢金融行動工作組織（FATF）與虛擬資產聯絡小組（VACG）之後續步驟	32

執行摘要

防制洗錢金融行動工作組織（下稱 FATF）於 2019 年將其全球防制洗錢及打擊資恐（AML/CFT）之國際標準延伸適用於虛擬資產（VA）及虛擬資產服務商（下稱 VASPs）。為加強實施第 15 項建議（下稱 R.15），FATF 於 2023 年 2 月通過「R.15 落實情形之進度藍圖」，包括一份列表，載明 FATF 成員及其他虛擬資產服務活動具有實質重要性的司法管轄區¹ 實施 R.15 之情形。FATF 及其虛擬資產聯絡小組（下稱 VACG）將持續宣導並提供協助，以支持全球遵循 R.15，並於 2025 年更新該表格。

本報告為第五次針對虛擬資產及 VASPs²（包括國際轉帳規則）實施 FATF 標準的重點檢視，並就新興風險及市場發展進行更新。與 2023 年的調查結果相比，包括部分虛擬資產服務活動具實質重要性³ 的司法管轄區在建立或推動防制洗錢／打擊資恐（AML/CFT）法規方面已有進展，或正著手進行相關作業。然而，全球實施相關 FATF 標準的力度仍然不足，致使虛擬資產與 VASP 易持續受濫用，且整體實施程度仍落後於其他金融機構業。在此背景下，本報告提出若干重點改進領域，並對公部門及私部門提出建議。

主要發現

- 儘管部分司法管轄區在制定法規方面已有進展，但全球實施情形仍然落後。2024 年調查結果顯示，各司法管轄區在落實 R.15 的多項要素上僅微幅改善。然而，結果亦顯示特定領域自 2023 年以來已有較大進展，例如完成登記或核發 VASP 許可的司法管轄區數量增加。
- 截至 2024 年 4 月，自 2019 年 FATF 針對 VA 與 VASP 制定標準以來，已有 130 份 FATF 相互評鑑報告（MER）與後續追蹤報告（FUR）完成並公布於 FATF 官網，包括 2023 年 4 月以來新增的 32 份評估 R.15 之報告。在這些司法管轄區中，有四分之三（75%；130 份報告中的 97 份）僅部分遵循或未遵循 R.15，與 2023 年 4 月的比例完全一致（75% 為部分遵循或未遵循之司法管轄區；即 98 份報告中的 73 份）⁴。

¹ 《FATF 成員及虛擬資產服務活動具實質重要性之司法管轄區實施第 15 項建議之情形》（fatf-gafi.org）

² FATF (2020)。《FATF 針對虛擬資產與虛擬資產服務商修訂標準之 12 個月檢視報告》；FATF (2021)。《FATF 虛擬資產與虛擬資產服務商修訂標準第二次 12 個月檢視報告》；FATF (2022)。《虛擬資產及虛擬資產服務商實施 FATF 國際標準之重點更新》；FATF (2023)。《虛擬資產：實施 FATF 國際標準之重點更新》。

³ FATF (2024)。《FATF 成員及虛擬資產服務活動具實質重要性之司法管轄區實施第 15 項建議之情形》。

⁴ 2023 年重點更新報告反映了 98 份評估各司法管轄區對修訂後 R.15 遵循情形的相互評鑑報告（MERs）及後續報告（FURs）之結果（截至 2023 年 4 月公布於 FATF 官網之統計）。

- 各司法管轄區在實施R.15的基本要求方面仍面臨困難。在 2024 年 R.15 實施情形調查的 147 份回覆中（2023 年調查共有 151 份回覆），有 29%（147 份中的 42 份）完全未執行虛擬資產風險評估；而相互評鑑與後續追蹤報告顯示，75% 之司法管轄區（130 份中的 97 份）未執行充分的風險評估。
- 超過四分之一的調查回覆者（27%；147 份中的 39 份）尚未決定是否及如何監管VASP產業。在已確立監管方式的回覆者當中，60%（147 份中的 88 份）決定允許虛擬資產及VASPs之運作，而 14%（147個司法管轄區中的 20 個）回覆表示選擇部分禁止或明確禁止 VASP。與 2023 年《重點更新報告》的調查結果相似，相互評鑑與後續追蹤報告顯示，有效禁止 VASP 仍具挑戰。在採取部分或明確⁵ 禁止方式的 20 個司法管轄區中，僅有 2 個被評為「大部分遵循」FATF 要求，且超過一半被評為「部分遵循」或「未遵循」。目前仍不清楚禁止 VASPs的決策究竟在多大程度上依循完整的風險評估，20% 禁止之司法管轄區回報表示尚未執行風險評估。
- 各司法管轄區在實施「國際轉帳規則」方面進展不足。在調查回覆中，排除明確禁止 VASP 的司法管轄區後（即包含允許 VASP 與部分禁止 VASP 的司法管轄區），仍有近三分之一（30%；即 94 份中的 29 份）尚未通過立法實施國際轉帳規則。在將虛擬資產／VASP 評為高風險、且未採取明確禁止方式的司法管轄區中，有三分之一（32%；即 34 個中的 11 個）尚未通過立法實施國際轉帳規則。即使是在已立法的司法管轄區，監理與執法的實施程度仍偏低：不到三分之一（26%；即 65 個中的 17 個）曾就國際轉帳規則法令遵循情形向 VASP 發布調查發現、命令，或採取執法或監理行動。
- 虛擬資產持續被利用於支持大規模毀滅性武器擴散，以及被詐騙者、恐怖分子組織與其他非法行為者所濫用。北韓（DPRK）持續竊取或勒索虛擬資產，並日益使用複雜方法清洗犯罪所得。虛擬資產亦日益被恐怖分子組織利用，特別是亞洲的伊斯蘭國（ISIL）以及敘利亞的組織；這些使用虛擬資產的恐怖組織經常使用穩定幣，並嘗試使用強化匿名性的加密貨幣。
- 在虛擬資產聯絡小組（VACG）交流過程中，私部門利害關係人回報了市場發展情形，包括穩定幣在洗錢、資恐及資武擴活動中日益增加，以及對去中心化金融（DeFi）架構持續遭駭的狀況。相關方同時也注意到利用智慧合約進行風

⁵ 此處所稱「明確禁止」，係指全面禁止方式，即不論用途為何，完全禁止使用虛擬資產及虛擬資產服務商（VASPs）。

險抵減已有進展。若干司法管轄區回報其在法規、監理及執法方面有所進展，例如：對穩定幣服務提供商制定防制洗錢／打擊資恐／打擊資武擴規範（包括國際轉帳規則之規範）、對去中心化金融（DeFi）機制採取監管與執法措施，以及針對 DeFi 與非託管錢包，包括點對點（P2P）交易執行風險評估。

對公私部門之建議

在此背景下，所有司法管轄區必須迅速行動，全面實施FATF關於虛擬資產及VASPs的規範，尤其是虛擬資產服務活動具實質重要性之司法管轄區。以下建議係依據本報告之發現，指出所有司法管轄區應緊急採取之行動，以及 FATF 與虛擬資產聯絡小組（VACG）的後續步驟。

對公部門之建議

VASPs之風險評估與政策取向

1. 尚未執行相關作業之司法管轄區，應辨識並評估與虛擬資產及VASPs相關之洗錢與資恐風險，並採取風險抵減措施，包括處理已辨識之執法及監理挑戰的措施。
2. 司法管轄區應制定並實施針對VASPs的相關政策辦法，即允許使用虛擬資產及VASPs，或部分或明確禁止。無論政策取向為何，均應監控或監理其VASP業者，並對未遵循法令者採取執法措施，包括制裁未遵循義務之VASPs。

虛擬資產服務商之許可／登記與監理

3. 各司法管轄區應立即採取行動，以降低與虛擬資產及VASPs相關之洗錢、資恐及資武擴之風險，包括確保全面實施R.15。若未採取禁止方式，則應要求VASPs取得執照或完成登記，並接受監理檢查，必要時對VASP採取執法或其他監理措施⁶。
4. 在制定許可或登記框架時，鼓勵各司法管轄區審慎考量境外VASPs（即未在其司法管轄區設立或實際設址之VASPs）所涉及之風險，並將適當的風險抵減措施納入其政策辦法。

國際轉帳規則之實施

5. 尚未制定立法／規範以實施國際轉帳規則之司法管轄區，應立即宣導相關立法。
6. 已制定國際轉帳規則之司法管轄區，應迅速落實運作，並對未遵循者實施有效監理與執法。
7. 為促進依第 16 項建議（R.16）及第 13 項建議（R.13）執行交易對手盡職調查，強烈建議各司法管轄區維護並公開其境內已登記或取得許可之VASPs名單，以供防制洗錢／打擊資恐（AML/CFT）之用。

⁶ FATF (2021)。《虛擬資產與虛擬資產服務商採風險為本方法之更新指引》，第 31–43 段。

- 各司法管轄區應強化對國際轉帳規則遵循工具之知識基礎，包括透過與其VASP產業的交流，辨識常用之國際轉帳規則遵循工具，並確保其符合所有FATF要求。

因應新興及日益增加之風險，例如穩定幣、去中心化金融、非託管錢包，包括點對點(P2P)交易，及非同質化代幣(NFTs)

- 鑑於穩定幣採用日益增加、且遭非法行為者濫用，並如同其他虛擬資產般能以點對點(P2P)方式轉移，各司法管轄區應監控市場發展、評估不法融資風險，並採取適當的風險抵減措施。
- 各司法管轄區應評估並監測與去中心化金融(DeFi)機制相關之不法融資風險，辨識可能符合VASPs定義之實體，制定涵蓋相關責任實體之法規框架，並在適當情形下採取監理及執法措施，同時與虛擬資產聯絡小組(VACG)成員分享良好實務作法及尚待克服之挑戰。
- 各司法管轄區亦應監控市場發展，並評估與非託管錢包(包括P2P交易)及非同質化代幣(NFTs)相關之洗錢、資恐及資武擴之風險，並分享其經驗，包括在資料收集及風險抵減方面之作法。

對私部門之建議

- VASP及國際轉帳規則遵循工具提供者應：
 - 檢視其國際轉帳規則法令遵循工具，以確保其完全符合FATF規範；以及
 - 改善國際轉帳規則法令遵循工具之間之相容性(例如：透過技術提升而強化工具間之相容性、開發機制以允許交易透過一系列相容的工具完成等)，以促進VASPs有效實施國際轉帳規則，並支持其進行制裁名單篩查與交易監控，以偵測並防範未遵循FATF規範之可疑交易。
- 鑑於洗錢、資恐及資武擴相關的威脅持續且重大，私部門—尤其是VASP，應確保其具備符合R.15之適當風險辨識與抵減措施，並採取以風險基礎方法之其他措施。⁷此項措施應包括考量並抵減與穩定幣、去中心化金融、非同質化代幣、非託管錢包，包括點對點交易相關之風險，並與公部門利害關係人交流，以建立共同風險認知。

⁷ FATF (2021)。《虛擬資產與虛擬資產服務商採風險為本方法之更新指引》，第31–43段。

後續步驟

FATF於2023年2月通過截至 2024 年 6 月的「R.15落實情形之進度藍圖」，以強化 R.15之執行。作為該進度藍圖之一部分，FATF 公布一份表列，載明 FATF 成員及其他虛擬資產服務活動具有實質重要性之司法管轄區實施R.15之情形（例如進行風險評估、制定VASPs法規、實施監理查核等）⁸。此表列之目的在於使 FATF 網路能更有效支持相關司法管轄區就防制洗錢／打擊資恐（AML/CFT）進行監管及監理VASPs，並鼓勵虛擬資產服務活動具有實質重要性的司法管轄區及時全面實施 R.15。FATF 與其虛擬資產聯絡小組（VACG）將持續宣導並提供協助，特別是針對能力較低且虛擬資產服務活動具有實質重要性之司法管轄區，鼓勵並支持其實施 R.15；此舉將與區域性防制洗錢組織（FSRB）秘書處及相關制定全球標準或提供協助與培訓的國際組織合作宣導。此外，FATF 與 VACG 將持續分享有關 R.15 實施之發現、經驗與挑戰，包括與去中心化金融（DeFi）及非託管錢包，（含點對點〔P2P〕交易）相關議題，並監控該領域市場趨勢之重大發展，可能需要 FATF 投入更多協助。FATF 成員及虛擬資產服務活動具有實質重要性之司法管轄區就R.15 之 實施情形，將依2024 年 2 月FATF全體大會之決議更新，並於 2025年公開。

⁸ 《FATF 成員及虛擬資產服務活動具實質重要性之司法管轄區實施第 15 項建議之情形》 (fatf-gafi.org)

前言

1. 2018 年 10 月，FATF 更新 R.15，將防制洗錢／打擊資恐（AML/CFT）要求擴展至虛擬資產及 VASPs。2019 年 6 月，FATF 通過 R.15 之註釋，進一步釐清 FATF 要求如何適用於虛擬資產與 VASPs。自此之後，FATF 投入大量工作，以辨識及解決落實上的缺口，並向各司法管轄區提供指引（見表 1.1），同時監測虛擬資產領域之新興風險。

表 1 – FATF 針對虛擬資產及 VASPs 之工作概覽

2018	• 修訂 第 15 項建議
2019	<ul style="list-style-type: none"> • 通過 第 15 項建議之註釋 • 成立 FATF 虛擬資產聯絡小組（VACG） • 監管機關初步指引：《針對虛擬資產及虛擬資產服務商採取風險基礎方法》（2021 年更新）
2020	<ul style="list-style-type: none"> • FATF 新標準 12 個月檢視報告：《首次 12 個月檢視報告》 • 呈交二十國集團（G20）報告：《FATF 呈交二十國集團之「所謂穩定幣」報告》 • 風險指標：《虛擬資產洗錢／資恐紅旗指標清單》
2021	<ul style="list-style-type: none"> • 監管機關更新指引⁹：《虛擬資產及虛擬資產服務商採風險為本方法之更新指引》 • FATF 標準 24 個月檢視報告：《第二次 12 個月檢視報告》
2022	<ul style="list-style-type: none"> • 第 15 項建議遵循法令情形報告（特別著重於國際轉帳規則及虛擬資產新興風險）：《虛擬資產及虛擬資產服務商實施防制洗錢金融行動工作組織國際標準之重點更新》
2023	<ul style="list-style-type: none"> • 勒索軟體報告（聚焦虛擬資產風險與趨勢）：《打擊勒索軟體融資活動》 • 第 15 項建議實施情形報告（虛擬資產）：《實施 FATF 標準之重點更新報告》
2024	<ul style="list-style-type: none"> • 《FATF 成員及虛擬資產服務活動具實質重要性之司法管轄區實施第 15 項建議之情形》

2. 本報告係 FATF 針對虛擬資產及 VASP 實施 FATF 標準之全球情形所發布的第五份報告。概述全球實施 R.15 之情形，包括國際轉帳規則，並說明在虛擬資產與 VASPs 實施 FATF 標準所面臨之挑戰，同時指出公私部門之進展及良好實務作法。最後，報告提供與虛擬資產相關之新興風險概況，以及各司法管轄區及產業之回應。本報告係根據以下資料：
 - 2024 年 3 月進行之調查，針對司法管轄區在 R.15（包括國際轉帳規則）之實施情形及對新興風險之回應進行問卷蒐集，共收集到 147 個司法管轄區的回覆（其中 35 個為 FATF 成員，112 個為區域性防制洗錢組織〔FSRB〕成員）（見附件 B）。回覆內容為各司法管轄區自行填報，並未經查證。該調查採用條件分支／跳題邏輯，即根據受訪者先前答案引導至各相關問題（例如：若受訪者表示尚未決定是否禁止或監管 VASPs，則不會被詢問國際轉帳規則實施相關問題）。因此，各問題組別之回覆人數有所不同¹⁰。報告推論未回覆調查之司法管轄區（58 個）在 R.15 方面尚未有所進展，包括實施國際轉帳規則¹¹。

⁹ 2021 年《虛擬資產與虛擬資產服務商採風險為本方法之更新指引》之內容聚焦於以下六重點領域：釐清虛擬資產（VA）及虛擬資產服務商（VASP）之定義；闡明 FATF 標準如何適用於所謂之穩定幣；就點對點（P2P）交易之洗錢／資恐風險，以及各國可用於因應此類風險之工具，提供額外指引；更新有關 VASP 許可與登記之指引；向公私部門提供有關轉帳規則實施的額外指引；關於 VASPs 監理機關之間資訊分享與合作的原則。

¹⁰ VASPs 之風險評估與政策取向：147 份回覆；VASP 之許可／登記與監理：94 份回覆；國際轉帳規則之實施：94 份回覆；DeFi、NFT、非託管錢包與 P2P 之處理：133 份回覆；最終意見：147 份回覆。

¹¹ FATF 與其全球網路合計共有 205 個司法管轄區，其中 147 個司法管轄區對 2024 年的調查作出回應。

- FATF 之虛擬資產聯絡小組（VACG）於 2023 年底至 2024 年初舉行之會議，包括與虛擬資產私部門代表於 2023 年 12 月及 2024 年 4 月舉行的諮詢；以及
 - 已完成並公布之 FATF 相互評鑑報告（MER）及後續追蹤報告（FUR），其評估範圍包括R.15（截至 2024 年 4 月）。
3. 本報告包含以下各節：
- 第一節：概述 FATF 全球網路中各司法管轄區實施R.15之情形，並探討洗錢（ML）／資恐（TF）風險評估、VASPs 許可或登記，以及監管境外 VASPs 等主要挑戰。
 - 第二節：提供 FATF 國際轉帳規則全球實施概況，並分享公私部門在實施過程中面臨之挑戰與解決方案。
 - 第三節：探討市場發展與新興風險，尤其別是穩定幣、去中心化金融（DeFi）、點對點（P2P）交易與非託管錢包¹²、以及符合 FATF 虛擬資產定義的非同質化代幣（NFT），以及虛擬資產被利用於資恐及資武擴之情形。
 - 第四節：說明 FATF 與虛擬資產聯絡小組（VACG）之後續步驟。

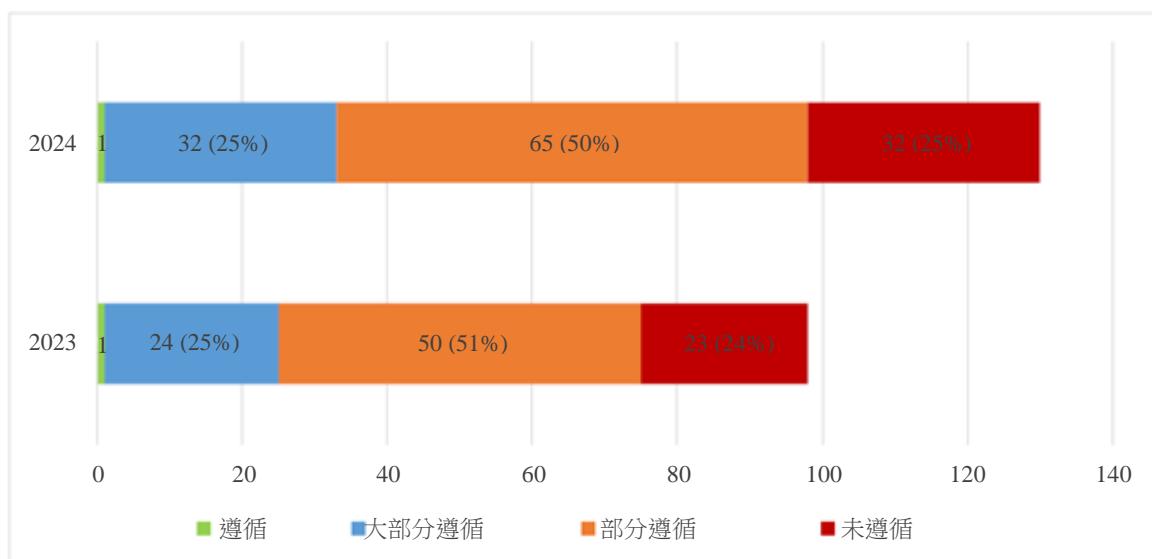
¹² 亦稱為非保管（non-custodial、non-self-custodial、non-self-hosted）錢包。

第一節： 各司法管轄區對虛擬資產／虛擬資產服務商實施 FATF 標準（第 15 項建議）之情形

第 15 項建議在相互評鑑及後續追蹤報告中的整體實施情形

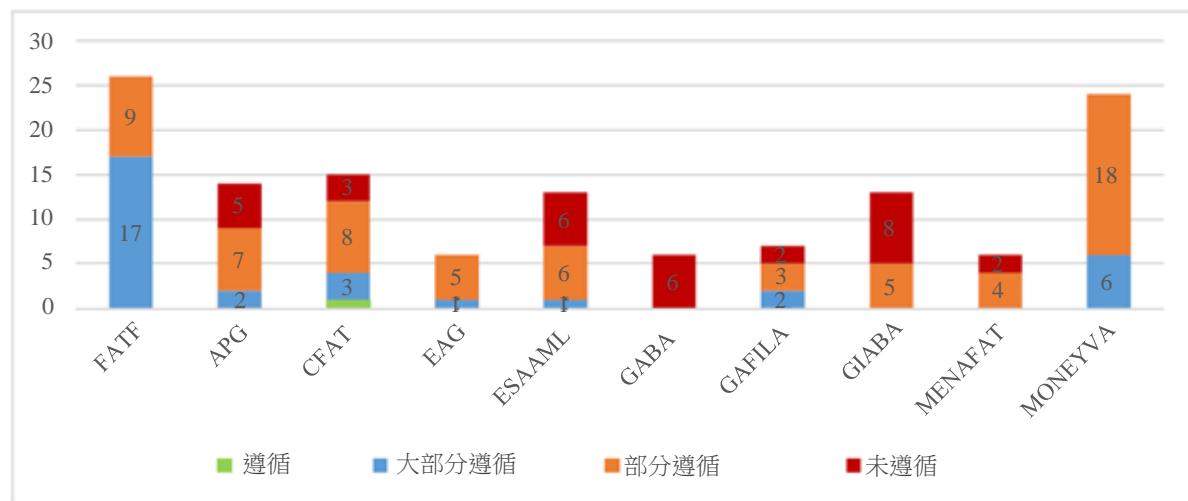
4. 與 2023 年《重點更新報告》結果相比，在虛擬資產（VA）及虛擬資產服務商（VASP），即依據R.15及其註釋（INR.15）方面，經評為「大部分遵循」之司法管轄區數量有所增加（25%；即 98 個司法管轄區中有24個），惟全球整體落實程度仍然不足。截至 2024 年 4 月，FATF 及其全球網路已完成對 130 個司法管轄區就修訂後R.15之法令遵循評估（註：自 2023 年 4 月以來，另有 32 份評估司法管轄區遵循 R.15 之相互評鑑〔MER〕與後續追蹤報告〔FUR〕公布於 FATF 網站）¹³。大多數司法管轄區（75%；即 130 個中的 97 個）僅被評為「部分遵循」或「未遵循」。而僅有 32 個（25%）經評為「大部分遵循」，以及 1 個被評為「遵循」（見圖 1.1）。截至 2024 年 4 月，「部分遵循」或「未遵循」之司法管轄區比例（75%）與 2023 年 4 月完全相同（75%「部分遵循」或「未遵循」；25%「大部分遵循」）。

圖 1.1 評估結果：R15之遵循情形（截至 2024 年 4 月）



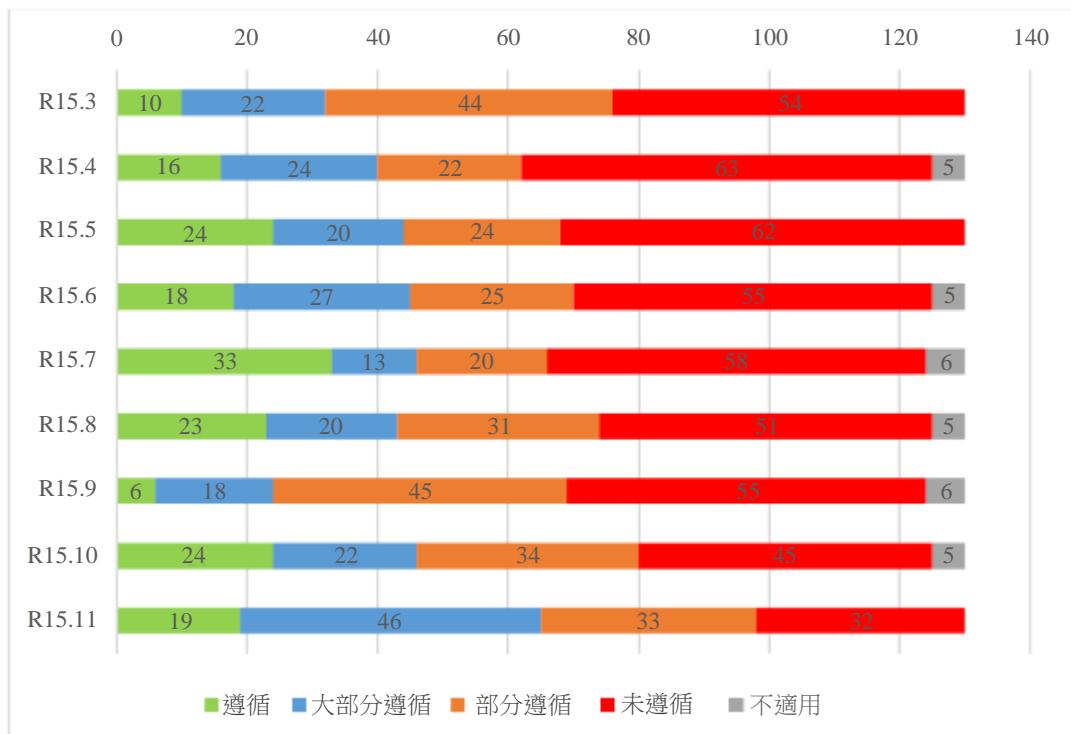
¹³ 此等評未必反映各司法管轄區對於虛擬資產及VASPs實施 FATF 標準之最新進展，部分內容已呈現在 2024 年調查結果之分析中。

圖 1.2 評估結果：防制洗錢金融行動工作組織（FATF）／區域性防制洗錢機構（FSRB）R15法令遵循情形（截至 2024 年 4 月）



5. 與 2023 年相同，評估結果顯示各司法管轄區在若干基本要求方面仍持續面臨困難，包括執行風險評估、建立 VASPs 之監管制度（即 VASPs 之許可／登記或禁止），以及實施國際轉帳規則（見圖 1.3）。

圖 1.3 評估結果：各項R15之法令遵循情形（截至 2023 年 5 月）¹⁴



¹⁴ 關於R.15各項標準之詳細內容，請參見《FATF評鑑方法論》。

表 1.1 FATF 針對虛擬資產／虛擬資產服務商規範之評鑑方法論

R15.3	風險評估與風險為本方法之適用
R15.4	VASPs 之核發許可／登記
R15.5	辨識從事 VASP 活動之自然人或法人
R15.6	對 VASPs 之監理，以確保遵循防制洗錢／打擊資恐 (AML/CFT)
R15.7	制定指引以協助 VASPs 遵循 AML/CFT
R15.8	遵循制裁措施
R15.9	防制洗錢／打擊資恐 (AML/CFT) 措施，包括國際轉帳規則
R15.10	遵循目標性金融制裁
R15.11	國際合作

資料來源：《FATF 評鑑方法論》，取自：www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html

評估虛擬資產及 VASPs 洗錢／資恐風險之挑戰

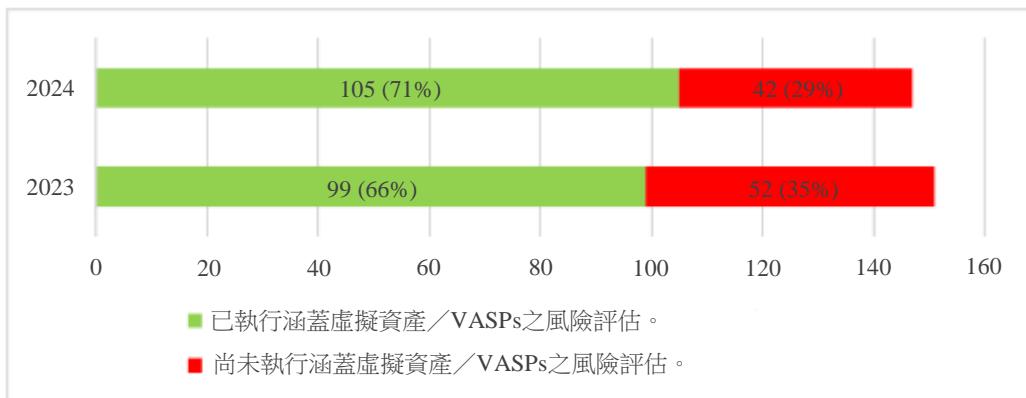
6. 與 2023 年相同，各司法管轄區在評估並抵減源自虛擬資產及 VASPs 之洗錢／資恐風險時，仍面臨挑戰（見圖 1.3）。依據評估結果，75%（130 個司法管轄區中的 98 個）未能充分實施針對虛擬資產與 VASP 執行風險評估之要求（R.15 之子準則 3），與 FATF 於 2024 年 3 月在全球進行之調查結果相符，其中近三分之一的受訪者（29%；147 個司法管轄區中的 42 個）回覆表示尚未執行風險評估。最新評估結果顯示，各司法管轄區在依據國家風險評估所辨識之洗錢／資恐風險採取相應措施方面遭遇困難，亦在要求 VASPs 辨識、評估、管理與抵減洗錢／資恐風險上面臨挑戰。鼓勵各司法管轄區參考 FATF 於 2021 年發布之指引，其中載明在執行虛擬資產風險評估及採取風險為本方法時應考量之要素¹⁵。此外，各司法管轄區亦可參考 FATF 的虛擬資產社群工作平台（Community Workspace）¹⁶，該平台包含虛擬資產風險評估範例，以及 2023 年 12 月虛擬資產聯絡小組（VACG）研討會、2023 年 12 月 VACG 會議及 2024 年 4 月國際證券管理機構組織（IOSCO）／FATF 工作坊之錄影及相關資料¹⁷。

¹⁵ FATF (2021)。《虛擬資產與虛擬資產服務商採風險為本方法之更新指引》，第 31–43 段。

¹⁶ 該工作平台對全球所有成員開放。各權責機關如欲申請存取權限，應聯繫 FATF 秘書處。

¹⁷ 在此場逾 500 名參與者出席之活動中，VACG 成員司法管轄區展示個案研究與最佳實務，聚焦於技術協助需求相關議題，例如虛擬資產部門之風險評估方法。

圖 1.4 調查結果：貴司法管轄區是否已對虛擬資產／VASPs 執行風險評估？

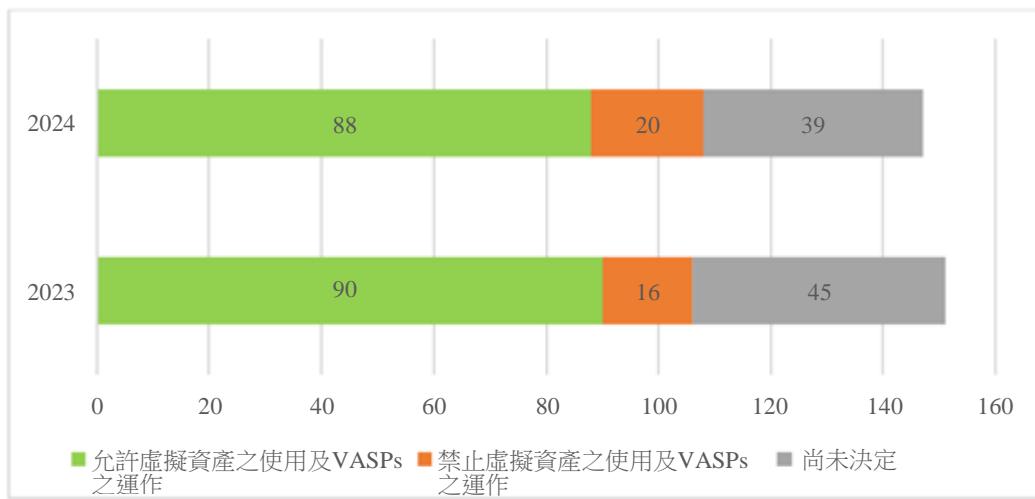


建立、實施及執行VASPs監理制度之挑戰

建立及實施VASPs監管制度

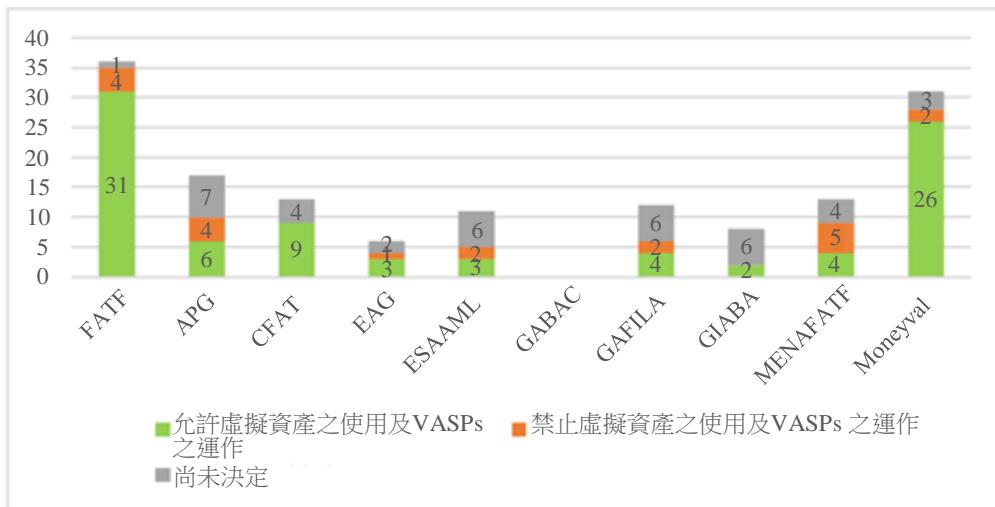
7. 許多司法管轄區仍在研議虛擬資產部門的政策方向（見圖 1.5）。超過四分之一的受訪者（27%；147 個司法管轄區中的 39 個）回覆表示，尚未決定是否及如何監管該產業，顯示較 2023 年（29%；151 個中的 45 個尚未決定）略有改善。大多數司法管轄區（60%；147 個受訪者中的 88 個）已決定允許虛擬資產之使用及 VASPs 之營運。14% 的受訪者表示選擇禁止 VASPs，顯示禁止者在過去幾年間持續上升，由 2022 年的 7%（98 個中的 7 個）上升至 2023 年的 11%（151 個中的 16 個）。

圖 1.5 調查結果：貴司法管轄區對虛擬資產及VASPs之政策取向為何？



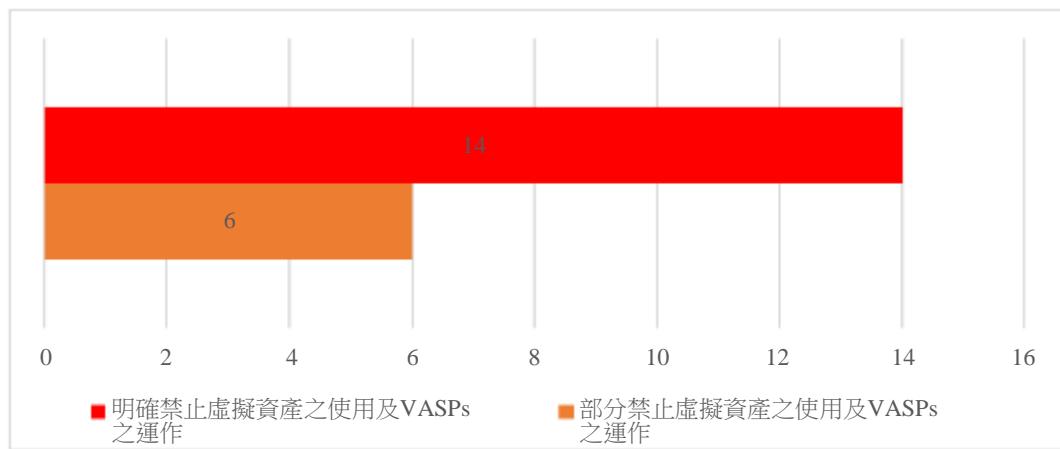
8. 在某些區域中，採取禁止措施的作法似乎更為常見。依據調查回覆，中東及北非防制洗錢金融行動工作組織（MENAFATF）以及亞太防制洗錢組織（APG）之成員，較其他區域性防制洗錢組織（FSRBs）更傾向採取禁止措施（見圖 1.6）。

圖 1.6 調查結果：FATF／區域性防制洗錢組織（FSRB）對虛擬資產及VASPs之政策取向



9. 多數採取禁止措施之司法管轄區回覆表示，其係明確禁止所VASPs之運作，而非僅禁止特定 VASP活動（70%；20 個中的 14 個）（見圖 1.7）。採部分禁止的方式則不盡相同，最常見的作法是禁止虛擬資產作為商品與服務之支付工具，同時仍允許虛擬資產交易及相關服務。其他部分禁止方式包括：禁止虛擬資產用於零售投資用途；禁止虛擬資產轉移至去中心化系統，即去中心化金融（DeFi）、去中心化交易所（DEX）；以及禁止虛擬資產用於結算。由於禁止措施的範圍與深度各異，且執法結果有限，FATF 將持續監控此類監管作法。

圖 1.7 調查結果：對虛擬資產及VASPs之禁止措施

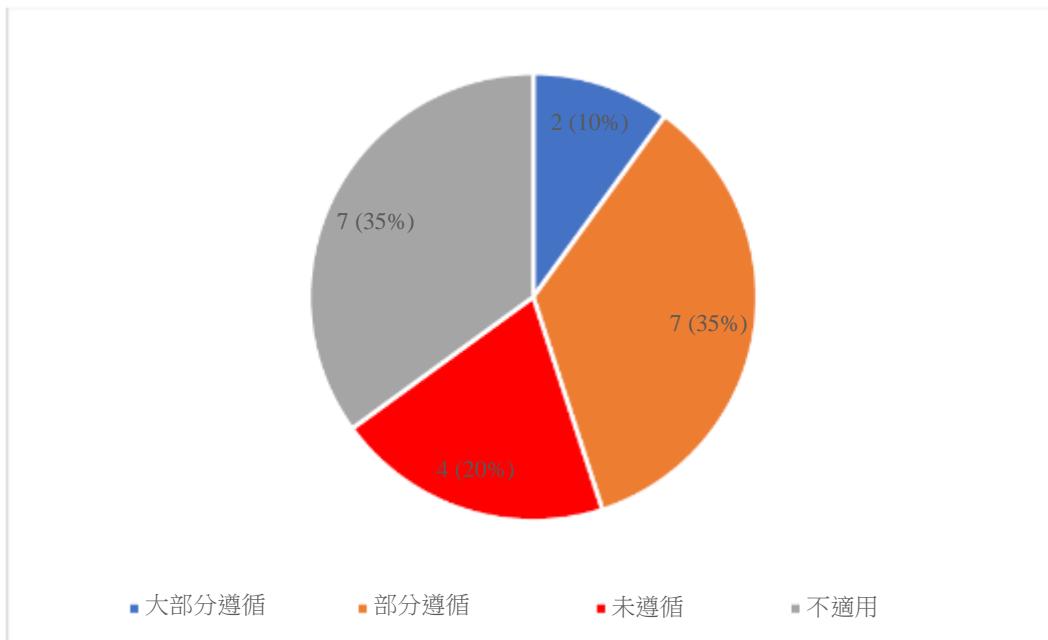


10. 某採取禁止措施之司法管轄區指出，實施禁止須投入大量資源與專業，且為確保禁止措施不被規避，實際執行上亦具挑戰。這與部分司法管轄區的假設相反，後者認為禁止比建立並執行核發許可／登記與監理制度所需資

源較少或更容易管理¹⁸。同樣地，虛擬資產聯絡小組（VACG）分享的其他個案研究，以及區域性防制洗錢組織（FSRBs）的實務經驗和金融穩定委員會（FSB）的研究均顯示，禁止虛擬資產存在相當困難。金融穩定委員會（FSB）於 2023 年的一份報告中指出，一個司法管轄區禁止虛擬資產，可能導致相關活動移轉至其他司法管轄區，進而產生外溢風險¹⁹，並總結認為「全面禁止所有虛擬資產活動（例如交易及挖礦）在執行上既昂貴又具技術挑戰」。

11. 評估結果顯示，成功禁止使用虛擬資產及VASPs運作仍具挑戰（見圖 1.8）。僅有兩個部分禁止或全面禁止之司法管轄區，在FATF標準的法遵上經評定為「大部分遵循」。雖然越來越多採取禁止措施之司法管轄區已執行風險評估，但在全面且有效實施風險評估方面仍存在困難。最新評估結果顯示，僅有兩個採取禁止措施之司法管轄區符合R.15相關要求（子準則 15.3）。然而，司法管轄區在針對境內非法營運之VASPs採取監理或執法行動予以制裁方面，尚未取得進展。在 14 個明確禁止之司法管轄區中，有 9 個回覆表示曾採取此類行動，此結果與 2023 年《專案更新報告》相似（56%；16 個受訪者中的 9 個）。

圖 1.8 評估結果：R.15之法令遵循情形—20 個採取禁止措施之司法管轄區



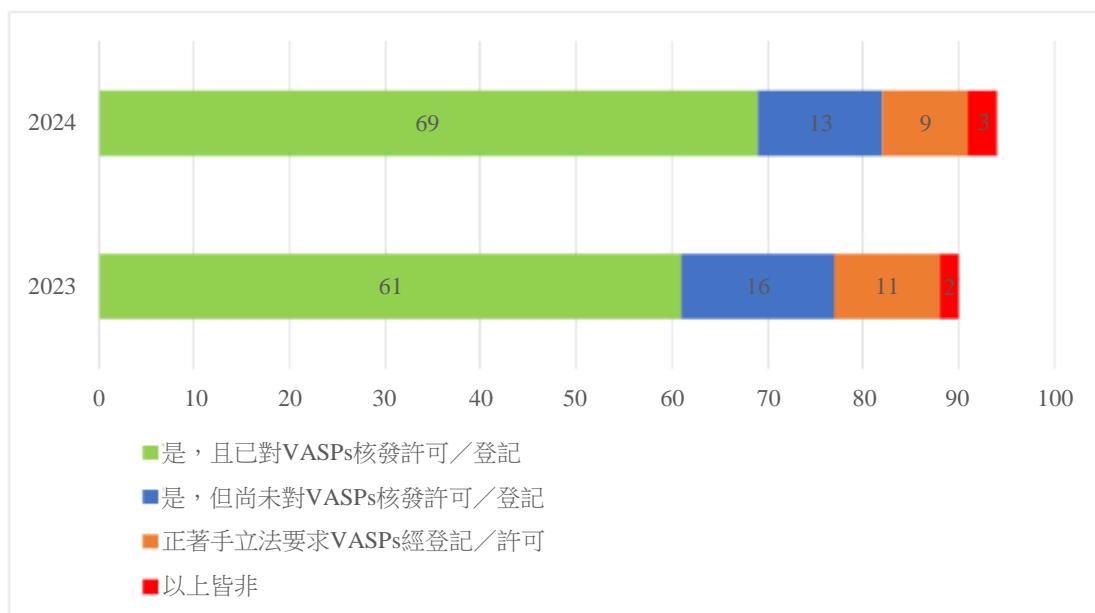
¹⁸ 依據 FATF 標準，採取禁止措施之司法管轄區可免於實施R.15全部要求（例如：VASPs 之許可／登記、VASP 之監理、對 VASPs 採取防制洗錢／打擊資恐防制性措施等）。詳見《FATF 方法論》，註腳 44。

¹⁹ 金融穩定委員會（FSB）（2023 年 9 月）。《IMF-FSB 綜合報告：加密資產政策》，取自：加密資產政策，www.fsb.org/wp-content/uploads/R070923-1.pdf

VASPs之許可／登記及採取執法與監理行動

12. 各司法管轄區在VASPs之許可或登記方面，無論在法律層面或實務上均已有所進展。在排除明確禁止或計畫禁止VASPs的司法管轄區後，87% 的受訪者（94 個中的 82 個）回覆表示其要求VASPs須經許可或登記，其中 82 個中的 69 個回覆已完成對VASPs的許可或登記。此結果顯示與 2023 年相比已有顯著進步，當時僅有 44% 的司法管轄區（135 個中的 60 個）表示已完成對VASPs的許可或登記。然而，調查回覆所呈現的進展尚未完全反映於評估結果，可能係因部分司法管轄區在評估後才有後續改善，或因調查回覆存在調估情形。與 2023 年《重點更新報告》（30%；98 個已評估司法管轄區中的 29 個）相同，目前有 31% 的已評估的司法管轄區（130 個中的 40 個）經認定能有效要求VASPs取得許可或登記（即R15.4標準經評為「遵循」或「大部分遵循」；見圖 1.3）。在此69個司法管轄區中，多數已對VASPs之監理檢查（78%；69 個中的 54 個），並已對 VASPs 採取執法或其他監理措施（77%；69 個中的 53 個）。此結果亦顯示相較 2023 年有所進展，當時僅有 61% 的司法管轄區回報已採取執法或其他監理措施。
13. 將虛擬資產與VASPs評估為高風險、且未明確禁止或計畫禁止VASPs 的司法管轄區中，有 15%（34 個受訪者中的 5 個）尚未立法要求VASPs 應經登記／核發發許可，此情形與 2023 年《重點更新報告》相同。

圖 1.9 調查結果：貴司法管轄區是否已立法要求VASPs辦理登記／許可？



14. 儘管已有前述進展，各司法管轄區在辨識VASPs及辦理許可或登記程序時仍面臨困難，特別是涉及境外VASPs的情形，在能力較低或在一般防制洗錢／打擊資恐的監理方面存在缺失之司法管轄區尤為明顯，且缺失經常與 VASPs相關。此情形凸顯出持續提供資訊、專業分享及技術協助仍有需要，特別是FATF 成員（全球標準制定者之代表）的支持。

境外VASPs

15. 在虛擬資產聯絡小組（VACG）的討論中，各司法管轄區意識到與未取得適當許可／登記即在當地提供服務之VASPs所帶來的挑戰，尤其當該VASP並未在該司法管轄區設立或具備實體營運據點時，通常稱為「境外VASP」。部分司法管轄區表示，即使VASPs並未在境內設立或具備實體營運據點，但若從事特定活動，例如向該司法管轄區內大眾投放廣告或提供服務），仍須取得許可或登記，以有效管理並抵減洗錢／資恐／資武擴風險。各司法管轄區亦指出，在辨識境外VASPs及評估其是否從事需許可或登記之活動時存在挑戰，因VASPs或其用戶可能刻意隱匿所在地或其他識別資料。另於部分情形下，司法管轄區並未對境內未設立或登記之VASPs要求應經許可或登記。各司法管轄區雖無強制義務，但得選擇監管境外的VASPs²⁰，惟此種選擇性規制可能削弱其降低該等VASPs所可能帶來之相關風險的能力。
16. 此外，境外VASP經常更換地點，從一個司法管轄區轉移至另一個司法管轄區，帶來額外監管挑戰。各司法管轄區亦指出，部分境外VASPs持續向禁止使用虛擬資產與禁止經營VASP之司法管轄區內的戶提供服務，並透過多種程序規避相關要求。業界回覆指出，未經許可／登記之境外VASPs在國內市場營運，對已取得許可／登記之VASPs帶來額外法遵挑戰。

FATF 加速全球實施R.15之相關工作

17. 除辨識虛擬資產服務活動具實質重要性之司法管轄區外²¹，FATF於2023年12月舉辦虛擬資產聯絡小組（VACG）研討會，以支持各司法管轄區（包括虛擬資產服務活動具實質重要性者）實施R.15。2024年4月，FATF並與國際證券管理機構組織（IOSCO）共同舉辦工作坊，以透過與其他國際組織合作，強化知識分享及宣導實施R.15。
18. 該等活動的主要目標，在於支持建構與訓練特定能力，促進有關虛擬資產及VASPs相關之防制洗錢／打擊資恐框架的制定與實施之知識分享。兩場活動均吸引大量參與者（2023年12月VACG研討會約550人，2024年IOSCO／FATF工作坊約260人）。虛擬資產聯絡小組（VACG）成員司法管轄區分享了包含多項監管與監理挑戰及經驗之個案研究與最佳實務，並回答與會者提問。

²⁰ FATF建議明確表示：「各司法管轄區可規定，凡向其境內客戶提供產品／服務，或於於該管轄區營運之VASPs，均須在該司法管轄區內取得許可或完成登記。」（R.15之註釋－新科技運用）

²¹ FATF（2024）。《FATF成員及虛擬資產服務活動具實質重要性之司法管轄區實施第15項建議之情形》。

19. FATF 將持續致力於與各司法管轄區合作，以促進R.15之實施，包括有效監理與執法，並減少非法行為人濫用虛擬資產及 VASPs 之情形。

第二節： FATF 國際轉帳規則（Travel Rule）之實施

20. 國際轉帳規則將 FATF 第 16 項建議之付款透明化要求，延伸適用於虛擬資產領域。依據「國際轉帳規則」，VASPs 與金融機構在執行虛擬資產轉帳時，須即時且安全地取得、保存並傳送特定之匯款人與受益人資訊。

各司法管轄區實施及執行國際轉帳規則之整體情形

21. 各司法管轄區在實施國際轉帳規則方面已有進展。根據 2024 年調查，70% 的受訪者（94 個司法管轄區中的 65 個，排除明確禁止或計畫禁止 VASPs 者）已通過立法實施國際轉帳規則（見圖 2.1）。此外，另有 15 個司法管轄區回覆正在制定相關法律（例如提交草案、發布草案規範、進行公眾諮詢等）（見圖 2.1）。此結果反映自 2023 年以來已有顯著改善（當時僅有 35 個司法管轄區通過法律，另有 27 個正在制定中），亦優於 2022 年（當時僅有 30 個通過法律，另有 25 個正在制定中）。
22. 然而，仍有近三分之一的受訪者尚未通過立法實施國際轉帳規則。此外，推測未回覆 FATF 調查的 58 個司法管轄區亦尚未完成此項工作，顯示全球實施的力仍不足，致使虛擬資產與 VASPs 仍易受濫用。

圖 2.1 各司法管轄區對國際轉帳規則之實施與執法情形

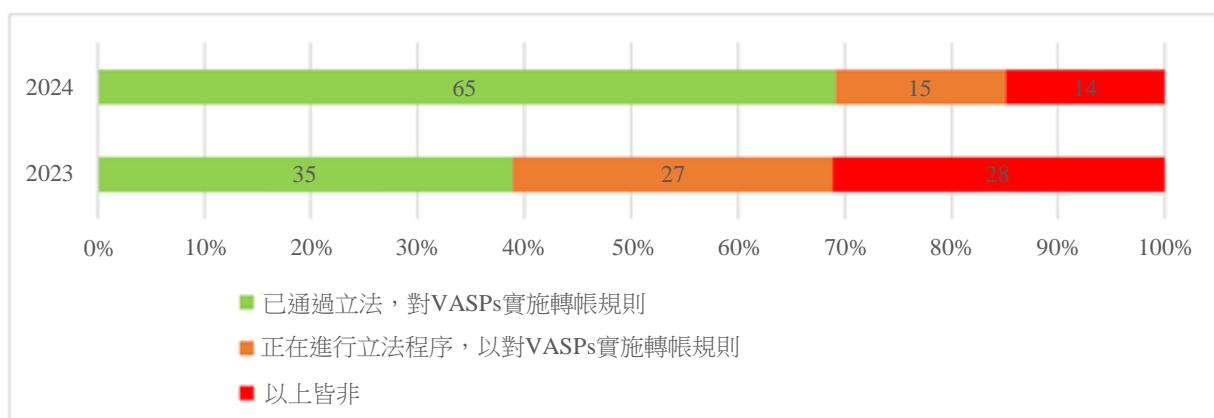
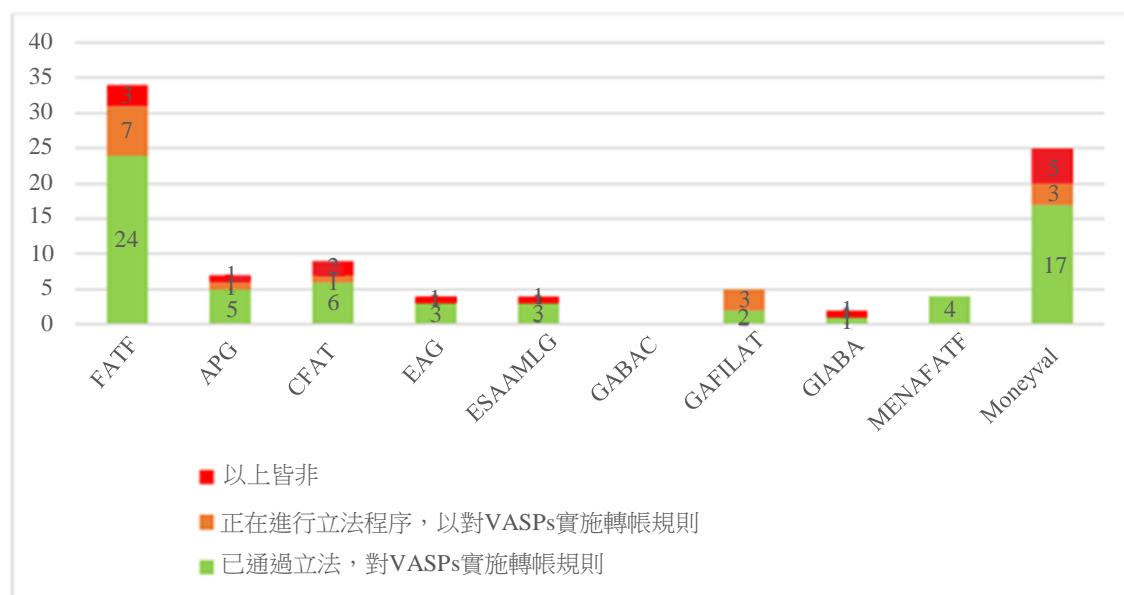


圖 2.2 各司法管轄區依 FATF/FSRB 對國際轉帳規則之實施與執法情形



23. 令人憂心的是，在將虛擬資產／VASP 評估為高風險、且未採取明確禁止措施之司法管轄區中，有三分之一（32%；34 個中的 11 個）尚未立法實施國際轉帳規則。
24. 與 2023 年情形相同，國際轉帳規則之執法仍然不足。即使在 65 個已通過立法實施國際轉帳規則的司法管轄區當中，監理與執法仍然偏低。在這 65 個司法管轄區中，不到三分之一（26%；65 個中的 17 個）曾經對VASPs 發布調查結果或指令，或採取執法或其他監理措施，聚焦於遵循國際轉帳規則的情形。然而，自 2023 年以來已有一定程度的改善，監管機關也透過分享實務經驗與案例，以建立業界的期待基準。例如，有些司法管轄區在多場僅限公部門參與的對話中，分享了有關國際轉帳規則執法的案例。其中一個司法管轄區分享指出：雖然受監管的 VASPs 在國際轉帳規則遵循工具之間缺乏互通性而受影響，但若 VASPs 未遵循，仍會因缺失而受到裁罰。另一個司法管轄區則回覆，因 VASPs 在國際轉帳規則遵循工具上存在缺陷（例如虛擬資產涵蓋範圍未能全面或數據提交延遲），而對其下達監管命令。
25. 部分司法管轄區指出 VASPs 存在若干缺失，致監管機關採取執法行動：
 - 可能因內部指令導致資料蒐集品質低劣，造成篩查及可疑交易報告（STR）機制失效。
 - 資料傳送延遲、
 - 未針對特定類型的虛擬資產交易實施國際轉帳規則
 - 未能於監管機關要求期限內實施國際轉帳規則，包括未能向／自特定境外 VASPs 提交／接收相關資料

26. 國際轉帳規則實施之重大落差引發嚴重關切。其有效性仰賴於一致、有效、且具全球性的實施與執法。因此，FATF敦促各司法管轄區立即宣導立法與執法，確保國際轉帳規則得以實施。

公私部門在實施國際轉帳規則上的挑戰

27. 各司法管轄區與VASPs在實施國際轉帳規則時，仍面臨多重挑戰。
28. 私部門回覆在虛擬資產領域已有正面進展，包括：虛擬資產交易量因運用工具加、VASPs在營運中更廣泛考量納入國際轉帳規則義務，以及利用工具降低交易對手帶來的不法金融風險。然而，私部門也強調，由於各司法管轄區尚未實施國際轉帳規則，或即便有規範卻缺乏執法，導致私部門缺乏進一步加強實施的誘因。
29. 業界利害關係人持續指出，各種國際轉帳規則遵循工具之間的互通性仍存在挑戰。雖然已有部分進展（包括成功案例與持續努力），但架構差異及資料保護規範仍構成障礙。業界並表示，可能存在替代作法以緩減挑戰，但目前尚不可行，或可能增加額外成本與摩擦。例如，部分VASPs能夠內部整合多種遵循工具，以減輕互通性問題，但此舉可能增加技術、營運及財務負擔。
30. 同時業界指出，跨 VASP 訊息標準 (IVMS, interVASP Messaging Standards) 已經普遍作為國際轉帳規則資訊交換之標準，其概念類似於虛擬資產領域的 ISO20022。業界亦認知到未來仍可持續發展業界標準，以改善訊息交換功能（例如：如何拒絕交易、如何進行後續詢問等）。業界注意到虛擬資產轉帳日益複雜，包括專業交易員及場外交易經紀人 (OTC brokers) 之角色；顯示部分國際轉帳規則遵循工具目前主要設計用於個人之間的交易，未完全適用於更廣泛類型之交易。

各司法管轄區規範差異與「日出議題」

日出議題 (Sunrise Issue)

各國在實施國際轉帳規則上的延宕與不一致，導致所謂的「日出議題」。遵循國際轉帳規則需要VASP匯出方與受款方雙方提供資訊。惟各國實施情形不一，並非在所有情形下，雙方 VASPs 都被其權責機關要求必須遵循國際轉帳規則。匯出方機構得要求受款方遵循國際轉帳規則，即使其所屬司法管轄區尚未立法規範。然而，在所有司法管轄區皆要求VASPs落實國際轉帳規則之前（即「太陽在所有司法管轄區升起」之前），於遵循該規則之司法管轄區內營運或來自該等轄區的VASPs，在執行之所有交易皆能完全遵循法規方面，仍將持續面臨挑戰。（2023 年重點更新）

31. 各司法管轄區持續採取各種方式應對日出議題，FATF 已在其 2022 年及 2023 年的專案更新報告中詳加說明。與 2023 年相同，2024 年的調查結果顯示，在 80 個已實施或正實施國際轉帳規則之司法管轄區中，近三分之一（33%；80 個中的 26 個）仍採取分階段實施（例如：僅在特定情形下要求 VASP 實施國際轉帳規則、設置較高的規範門檻、或允許短暫延遲的人工資料處理），或允許在遵循國際轉帳規則的過渡期內給予豁免或彈性。
32. 與 2023 年相同，部分司法管轄區回覆指出，為降低日出議題帶來的風險，限制本國 VASPs 與國外對手的互動方式。在 65 個已通過立法實施國際轉帳規則的司法管轄區中，約一半（55%；65 個中的 36 個）已採取措施，確保本國 VASPs 僅與受監管和／或符合國際轉帳規則的對手進行交易，或以其他方式降低風險。具體措施包括：僅允許本國 VASPs 與已獲許可／登記之國外對手交易（5 個回覆者）；僅允許與已獲許可／登記且符合國際轉帳規則之國外對手交易（15 個回覆者）；僅允許與在特定司法管轄區獲許可／登記，且／或符合國際轉帳規則之國外 VASPs 交易（4 個回覆者）；允許與未獲許可／未登記之國外對手交易，但必須採取風險抵減措施（12 個回覆者）。然而，仍有 15% 的司法管轄區（65 個中的 10 個）雖已立法實施國際轉帳規則，卻仍允許本國 VASPs 與任何國外 VASPs 進行交易，無論其是否具備許可／登記、是否遵循國際轉帳規則，或是否採取風險抵減措施。
33. FATF 將持續宣導加速實施R.15，因日出議題唯有透過全面實施 FATF 有關虛擬資產及 VASPs 的標準（包括國際轉帳規則），方能獲得解決。FATF 呼籲所有司法管轄區加速立法並嚴格執行國際轉帳規則。

VASPs交易對手盡職調查

交易對手盡職調查

交易對手盡職調查可確保VASPs避免與不法或受制裁對象往來，並有助於確認交易對手遵循國際轉帳規則，包括保護共享資訊的機密性。需注意，為遵循第16項建議（R.16）所進行的交易對手盡職調查，與跨境通匯行關係下的義務（R.13）有所不同。

FATF（2021）。《虛擬資產及虛擬資產服務商採風險為本方法之更新指引》

34. 為能傳送國際轉帳規則要求的資訊，VASP須識別並對其VASP交易對手進行盡職調查。2023與2024年間，公私部門討論指出，在落實上仍是一大挑戰，原因包括：僅根據虛擬資產錢包地址難以識別VASP交易對手；以及各司法管轄區對VASP交易對手盡職調查的要求不一。私部門指出，若有國家許可或登記的VASPs公開名單，將有助執行盡職調查。然而，根據一項私部門研究，至少有34個已建立虛擬資產監管制度的司法管轄區，未提供已許可或登記的VASPs公開名單²²。VASPs指出，若缺乏此類資訊，或取得及使用困難，將難以判斷哪些服務提供者在特定司法管轄區內獲允許經營虛擬資產業務，並可能需要針對每筆交易以人工收集VASP資料。
35. 調查結果顯示，許多司法管轄區仍允許本國VASPs與未獲許可／未登記或未遵循國際轉帳規則之國外VASPs交易。若在完成虛擬資產轉帳前，無法正確識別VASP交易對手及受款方所在地，則VASP匯出方將無法妥善管理違反經濟制裁義務的風險（例如：將虛擬資產轉至受限制的經濟區域）。在部分情形下，僅VASP匯出方或受款方因國家規範差異而有國際轉帳規則義務；即使如此，VASPs仍應採取措施，遵循有關目標性金融制裁的義務。一項風險抵減措施為：已有12個司法管轄區所選擇的做法，允許VASPs與未獲許可／未登記之國外業者交易，但前提是VASP匯出方必須採取風險抵減措施（12個回覆）。
36. 私部門指出，允許VASPs與未獲許可／未登記或未遵循國際轉帳規則之國外VASP交易，會對交易對手盡職調查帶來更多挑戰，因為難以評估對手是否、及在何處獲許可或登記、是否負有國際轉帳規則義務，以及其潛在風險。

²²

www.vaspnet.com/articles/the-global-state-of-compliance-with-fatf-recommendation-15

國際轉帳規則遵循工具的問題

37. 2022 年及 2023 年的《重點更新報告》指出，雖然業界已開發多種國際轉帳規則遵循工具以支援 FATF 對虛擬資產與 VASP 的標準，但其中許多工具仍未能完全符合 FATF 標準，且在互通性方面仍存在挑戰。
38. 正如 2023 年《專案更新報告》所列（見表 2.1）²³ 所示，常見的缺失包括：未能即時傳送資訊，這削弱了國際轉帳規則的目的（例如：進行制裁名單篩查），也降低了 VASPs 適當執行交易對手盡職調查的能力。
39. 如先前《重點更新報告》所強調，公私部門均可協助避免大規模採用未遵循法規的工具。監理機關與權責機關應持續與其 VASP 產業互動，確認常用的遵循工具是否完全符合 FATF 的各項要求，並針對違反國際轉帳規則義務的情形採取監理或執法行動，以建立明確先例，並有效防止未遵循情形發生。國際轉帳規則遵循工具的供應商應評估並處理可能存在的缺陷，包括 2023 年《專案更新報告》中已辨識的缺失，並採取適當補救措施。2023 年《專案更新報告》所指出的一些缺失依然存在，且有部分 VASPs 因使用有缺失的國際轉帳規則遵循工具，未能遵循國際轉帳規則義務，而受到執法行動。
40. VASPs 應審慎且以資訊為基礎進行決策，選擇能使其符合 FATF 所有國際轉帳規則要求的遵循工具。以下的方框 2.1 提出了指導性問題，供 VASP 在評估潛在的國際轉帳規則解決方案工具是否符合 FATF 所有要求時應加以考量。監理機關與權責機關在與 VASP 及國際轉帳規則遵循工具供應商互動時，也應參照這些問題，以確保其轄區能夠遵循國際轉帳規則。
41. 雖然 FATF 標準並未要求國際轉帳規則遵循工具必須具備互通性，但缺乏互通性會造成摩擦，並降低 VASPs 識別交易對手以及成功傳送與接收國際轉帳規則資料的能力。這可能進一步影響交易監控或可疑活動偵測。相較於互聯系統，若國際轉帳規則工具是獨立且僅限封閉名單，可能識別更加複雜，甚至誤判 VASP 交易對手為「非託管錢包」（unhosted wallet），僅因其未使用相同工具。FATF 敦促私部門致力於提升國際轉帳規則遵循工具間的相容性，無論是透過技術進步以實現工具間互通，或是透過建立合作關係，使交易能在多種工具間順利完成。
42. 2024 年調查回覆中，有 7 個司法管轄區指出，VASPs 使用自行開發的在地化工具，而非使用第三方工具（2023 年僅有 3 個司法管轄區如此回覆），顯示這種作法的採用有所增加。部分虛擬資產聯絡小組（VACG）成員表示有興趣進一步瞭解這些自行研發的工具如何支援跨境資料交換，另有代表團對其能否有效協助 VASPs 遵循義務表示關切。如前述，監理機關與受監理 VASPs 應及早與該工具供應者協作，最好在導入前，即確保遵循規範。虛擬資產聯絡小組（VACG）已提出相關指導性問題與考量（見方框 2.1）。

²³ FATF (2023)。《實施 FATF 標準之專案更新報告》。

方框 2.1。國際轉帳規則遵循工具供應者之指導性問題與考量

以下問題可供 VASPs 與各司法管轄區在與國際轉帳規則遵循工具供應者互動時參考。除參考 2023 年《重點更新報告》第 25 頁所列之指導性問題外，亦應參酌以下事項。

國際轉帳規則資料提交之時間與範圍

- 該工具是否涵蓋 VASPs 所提供／轉移的所有虛擬資產類型？若否，VASPs 為確保遵循國際轉帳規則，將採取何種替代方案或措施？
- 該工具是否採用嵌入式且結構化的資料格式，以符合國際標準（例如 ISO20022）？請注意：此舉可使 VASPs 更有效率地進行制裁篩查與交易監督。
- 該工具是否允許 VASPs 即時且安全地提交並獲取國際轉帳規則資料，使匯出方、受款方及中介機構能在足夠時間內獲取相關資訊？（亦即：必須在區塊鏈交易執行之前或同時完成，不得有例外？）
- 該工具是否允許 VASP 匯出方僅向特定 VASP 受款方提交國際轉帳規則資訊？或者，該工具是否具備一項功能，使匯出方 VASP（可能為自動或預先設定）在不希望向某 VASP 交易對手傳送資料時，可以選擇不傳送國際轉帳規則資料？可能情境包括：VASP 匯出方必須避免向某些受制裁司法管轄區提供金融服務；涉及高資恐／資武擴風險地區；或資料隱私保障程度較低的司法管轄區。

交易對手 VASP 的識別與盡職調查

- 該工具是否為 VASPs 提供安全的通訊管道，以便與交易對手 VASP 後續聯繫，以：
 - 蒐集 VASP 交易對手的相關資訊，使 VASPs 能直接執行必要的交易對手盡職調查；以及
 - 就特定交易請求額外資訊，以判斷該交易是否涉及高風險或禁止行為
- 請注意，依據 FATF《虛擬資產及虛擬資產服務商採風險為本方法之更新指引》（2021），VASP 必須獨立評估交易對手風險。即使使用相同工具或屬於同一金融集團，亦不得因此免除獨立驗證義務，並仍須確保所有國內義務確實遵循。

與其他國際轉帳規則遵循工具及「自研工具」之互通性問題

- 除上述問題與 2023 年《重點更新報告》²⁴ 第 24 項所列問題外，尚應進一步考量：
- 該工具如何向外部VASP交易對手傳送國際轉帳規則資料，若涉及該工具未涵蓋之交易類型或金額，應如何處理？
- 該工具是否對可以傳送／接收資料的 VASPs 存有限制？
- 該工具的客戶群體為何？是否能充分滿足VASPs 對跨境移轉虛擬資產方面之需求？

第 16 項建議 (R.16) 擬議修訂及其對國際轉帳規則實施之影響

43. 2024 年 2 月，FATF 就第 16 項建議 (R.16) 及其支付透明度注釋 (Interpretive Note) 可能之修訂公開諮詢，內容依據建議修正案文本及注釋²⁵ 而定。此次擬議修訂旨在使標準能夠適應支付系統商業模式與訊息傳遞標準（如 ISO20022）的變化，並確保 R.16 維持技術中立，且遵循「相同行為、相同風險、相同規範」的原則。
44. 由於 R.16 是國際轉帳規則之基礎，其修訂可能對虛擬資產 (VA) 領域產生影響，包括：匯出方與受款人必須傳送哪些資料；在複雜及／或混合型支付鏈中，VASPs 的角色與責任²⁶。一旦 R.16 的修訂定案完成，FATF 將決定是否修改對 VASPs 的國際轉帳規則要求。

²⁴ 虛擬資產：虛擬資產及虛擬資產服務商實施防制洗錢金融行動工作組織國際標準之重點更新 (fatf-gafi.org)

²⁵ 建議修正案文本及注釋，已於大會 (Plenary) 後發布供公開諮詢，內容收錄於附件 C。

²⁶ FATF (2024)。《關於支付透明度之第 16 項建議公開諮詢》

第三節： 市場發展與新興風險

虛擬資產在前置犯罪、洗錢、資恐及資武擴的使用

45. 虛擬資產持續被用於支持大規模毀滅性武器擴散，以及被詐騙者、恐怖組織與其他非法行為人所濫用。業界回報指出，北韓（DPRK）持續以竊取或勒索的方式取得虛擬資產；不過，一家公司表示，由於部分企業加強了網路安全措施以及採用去中心化金融（DeFi）機制，導致年度間被竊取的金額有所下降；亦有區塊鏈分析公司指出，北韓竊取資金的規模已從 2022 年的 170 億美元下降至 2023 年的 100 億美元²⁷。另有司法管轄區亦指出，虛擬資產的價格波動，是導致北韓行為者在 2023 年竊取金額相較 2022 年減少的另一原因。兩家私部門公司描述北韓如何採用日益複雜的方法洗錢非法所得，通常涉及匿名增強型加密貨幣（anonymity-enhancing coins）、混幣器（mixers）、去中心化金融（DeFi）機制，以及跨鏈橋（cross-chain bridges），然後再將穩定幣（stablecoins）轉換為法定貨幣，並透過集中於某些司法管轄區的場外交易商（OTC brokers）完成。
46. 私部門參與者強調虛擬資產在投資詐騙計畫中的角色，特別是所謂的殺豬盤（pig butchering）詐騙，即詐騙者先取得受害者的信任，最後再引誘其投資於欺詐性的 VASP²⁸。另有一位參與者指出，勒索軟體攻擊與支付事件有所增加，且幾乎總是要求以虛擬資產支付，目標主要鎖定大型、高價值組織或高知名度機構，因攻擊者認為其更可能支付贖金。
47. 與會者亦指出，恐怖組織使用虛擬資產呈上升趨勢，特別是在敘利亞以及亞洲的伊斯蘭國（ISIL）團體，惟亦承認大多數資武仍以現金或其他傳統方式進行。他們發現，使用虛擬資產的恐怖組織往往利用穩定幣，並嘗試使用匿名增強型加密貨幣。

²⁷ Chainalysis（2024 年 1 月 24 日），「2023 年從加密平台竊取的資金下降逾 50%，但駭客攻擊事件數增加，威脅仍然重大」。取自：www.chainalysis.com/blog/crypto-hacking-stolen-funds-2024/

²⁸ 參見美國司法部（DOJ），美國加州中區聯邦檢察官辦公室新聞稿，「美國司法部查扣超過 1.12 億美元與加密貨幣投資詐騙相關之資金，其中超過半數於洛杉磯案件中查扣」（2023 年 4 月 3 日）。

穩定幣

48. 公、私部門參與者均認知到，穩定幣在非法活動中的使用日益增加，包括被恐怖分子組織用於籌資活動²⁹。這些發現亦獲得區塊鏈分析公司的報告支持，該報告指出，Tether 發行的穩定幣 USDT 使用量顯著增加³⁰。虛擬資產（VA）的大規模普及，包括穩定幣，可能會降低受 AML/CFT 義務約束機構的使用率，因為存放於非託管錢包（unhosted wallets）的穩定幣，可能可直接用於購買商品，而無需轉換為法定貨幣。正如《更新指引》中所述，某些穩定幣可能更具大規模普及的潛力，而這可能進一步加劇虛擬資產整體的不法金融風險。
49. 於穩定幣機制中，不同的實體（如發行人與中介機構）可能屬於 VASP，或須承擔其他 AML/CFT 義務。此類實體若在其註冊地、成立地或獲許可／登記地以外之境外提供服務，恐衍生特定不法金融風險並需跨境合作。上述觀察結果顯示，在穩定幣大規模採用前，相關 FATF 標準必須有效實施，以管理並降低洗錢／資恐／資武擴風險。若干司法管轄區回報，他們已針對穩定幣發行人與中介機構建立監管框架，其中包括國際轉帳規則。
50. 穩定幣服務提供者表示，他們可以採取風險抵減措施，例如利用區塊鏈分析來監測其穩定幣的使用情形，即使交易本身並非由該提供者直接參與，以評估不法金融風險。此外，某些穩定幣具備程式碼設計的功能，可凍結或銷毀穩定幣。穩定幣服務提供者最常使用此功能，通常是在執法機關要求下，或依據目標性金融制裁義務。

去中心化金融（DeFi）

51. 正如 2022 年與 2023 年《專案更新報告》所指出，識別對去中心化金融（DeFi）進行控制或行使影響力的個人或實體，仍然是一項挑戰。VACG 成員持續認同，許多 DeFi 機制僅在名義上去中心化；但同時也承認，在將 FATF 標準適用於 DeFi 機制時，仍存在監管挑戰，特別是在識別監管錨點以及確定 DeFi 平台的所在地、實際運作地點及／或許可／登記地點方面。FATF 將持續監測相關發展與趨勢。
52. 在 VACG 的外展活動中，若干來自公部門、私部門及學術界的參與者分享了他們近期的討論、報告與成果。數個討論論壇檢視了 DeFi 機制在實務上去中心化的程度，但最終未能達成共識。
53. 根據調查結果，在 80 個在 VASP 監管方面較先進的司法管轄區（即已通過立法實施 VASP 國際轉帳規則或正處於立法進程中），約有一半（49%；80 個中的 39 個）要求某些去中心化金融（DeFi）機制必須取得 VASP 許

²⁹ 所謂的「穩定幣」並非法律或技術上的類別，使用此名詞並不代表認可任何穩定性的主張。依據修訂後的 FATF 標準，穩定幣將依其具體性質被視為虛擬資產或傳統金融資產：防制洗錢金融行動工作組織（FATF）（2020），《致 G20 所謂穩定幣報告》。

³⁰ TRM Labs，《2023 年非法加密貨幣經濟之主要趨勢》。取自：www.trmlabs.com/the-illicit-crypto-economy-report

可或完成註冊（例如：在機制中，創建者、所有人或營運者持續保有控制權或足夠的影響力）（見圖 3.1）。至於另有 51%（80 個中的 41 個）未將其適用於 VASP 的 AML/CFT 架構套用於 DeFi 實體的司法管轄區，其中：44%（41 個中的 18 個）正採取措施，以識別並處理該領域的風險（例如：研究相關風險，或與私部門展開對話）；42%（41 個中的 17 個）則尚未採取任何具體措施，或在 DeFi 方面並無其他相關舉措。

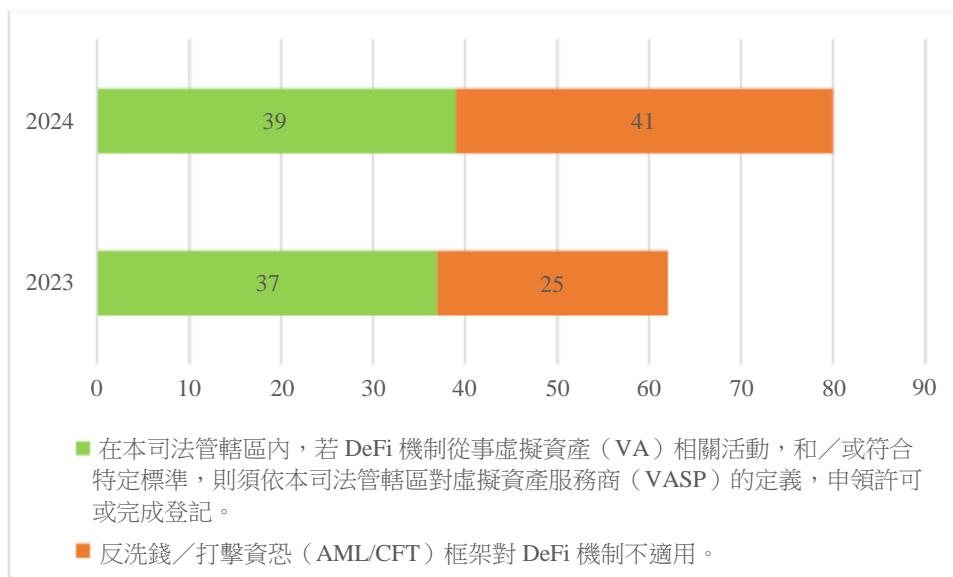
方框 3.1 案例研究：SCA 如何處理某 DeFi 交易所

阿拉伯聯合大公國證券暨商品管理局（Securities and Commodities Authority, SCA）注意到某實體於其網站上宣稱已獲得阿聯酋權責機關的核准。經調查後，SCA 發現該實體實際上是一家 DeFi 交易所，並聲稱其在所有廣告觸及的司法管轄區均已獲得申請許可。根據調查結果，SCA 採取以下行動：

1. 發布投資人警示，通知公眾該公司並未獲得 SCA 或阿聯酋任何其他權責機關之許可，並警告公眾不得與該交易所進行任何交易或往來；
2. 向權責電信機關提出請求，考慮封鎖該交易所的網站，使其無法在阿聯酋境內被存取；以及
3. 將相關調查結果與採取的措施分享給所有相關與權責機關，以便其掌握資訊並及時採取必要行動。

資料來源：阿拉伯聯合大公國證券與商品管理局（UAE Securities and Commodities Authority）

圖 3.1。去中心化金融（DeFi）機制的監理方式



54. 截至 2023 年，大多數司法管轄區（77%；39 個中的 30 個）尚未識別出任何未獲許可／未登記、但符合 VASP 定義的 DeFi 實體。這可能顯示，各司法管轄區仍然難以識別在其監管範圍內屬於 VASP 的 DeFi 機制實體。有 9 個司法管轄區已成功識別符合 VASP 定義的 DeFi 實體，並且／或已對此類實體採取監理或執法行動（見表 3.1）。與 2023 年《重點更新報告》的調查結果相比（當時僅一個司法管轄區），又有一個司法管轄區報告實際上已將 DeFi 實體許可或登記為 VASP（占 5%；39 個中的 2 個）。

表 3.2。去中心化金融（DeFi）機制的監管方式

本司法管轄區已將 DeFi 實體許可／登記為 VASP	2
本司法管轄區已對符合 VASPs 定義的 DeFi 實體採取監管或執法行動（例如：監理檢查、調查結果、制裁）	5
本司法管轄區已識別出未經許可／未經登記、但符合 VASPs 定義的 DeFi 實體，但尚未採取監理或執法行動。	2
本司法管轄區尚未識別出任何未經許可／未經登記、但符合 VASPs 定義的 DeFi 實體。	30

55. 某司法管轄區回報指出，自動化做市商（AMM）所提供的服務被認定為與 VASP 相關的活動。該司法管轄區指出，因協議的編程與維護、對使用 AMM 所需智能合約的控制，以及從 AMM 收取費用，導致將 DeFi 活動歸屬於智慧合約的程式設計者／提供者。另一個司法管轄區回報，在其現有的監理框架下，虛擬資產交易平台的定義涵蓋了集中式與去中心化的數位平台；若無法辨識控制該平台的單一實體或團體，則該平台的營運者將被視為該實體的所有人。目前，在該司法管轄區已有一個實體以「去中心化交易所」名義註冊，但其實際上採行集中化的監管模式。
56. 許多司法管轄區（包括尚未確立對 DeFi 機制監管方式者）均承認 DeFi 機制相關風險，並正在制定或進行風險評估。
57. 另有部分司法管轄區開始探索其他途徑，以因應 DeFi 機制相關的 ML/TF 風險，並反映其技術特性，例如：可組合性（composability），可允許整合法規遵循功能（如針對目標性金融制裁的篩查），此為 DeFi 機制所特有。某司法管轄區啟動了一項試點計畫，以開發、部署並測試一項技術解決方案，特別是探索在 DeFi 協議層面實施監理之可行性。該計畫著重於透過區塊鏈直接自動蒐集監理資料，旨在識別 DeFi 領域中潛在的審慎政策措施。另有司法管轄區則正在研究嵌入式監理概念，以期在未來能降低與 DeFi 機制及點對點（P2P）交易相關的風險；有個司法管轄區強調，任何嵌入式監理措施在實施前應進行審慎評估，因其未必適用於所有司法管轄區。另有司法管轄區於 DeFi 的風險評估中指出，AML/CFT 合規工具與公共區塊鏈分析可在一定程度上抵減 DeFi 機制的風險。

58. 該風險評估認為，許多工具仍需進一步的技術開發與調整，方能符合 AML/CFT 要求；同時，匿名增強型工具與方法的使用，可能限制自公共區塊鏈擷取資料的能力。
59. 根據 2023 年《重點更新報告》，各司法管轄區普遍認為，雖然去中心化金融（DeFi）機制在整體虛擬資產活動中仍僅佔相對較低比例，但仍須監測 DeFi 機制，以防範不法金融風險。
60. 私部門參與者認為，隨著各司法管轄區在實施 R.15 方面取得進展，不法金融活動可能會從集中式 VASP 轉移至 DeFi 機制。調查結果也顯示，即便是在具備成熟 AML/CFT 架構的司法管轄區，DeFi 機制亦可能未被納入監理範圍。私部門參與者指出，DeFi 機制最常被用於洗錢投資詐騙所得，且區塊鏈分析公司估計，DeFi 機制遭駭客入侵所造成的損失，已由 2022 年的 31 億美元下降至 2023 年的 11 億美元，此或部分歸因於網路安全措施之強化。

非託管錢包，包括點對點（P2P）交易

61. 與 2023 年相同，即便是在 VASPs 監管較先進的司法管轄區（即已通過立法實施國際轉帳規則或正處於立法進程中的司法管轄區），多數回覆者（64%；80 個中的 51 個）仍尚未評估，或尚未開始評估，與非託管錢包或點對點（P2P）交易相關的特定風險。正如多個司法管轄區所指出，資料缺口仍是主要挑戰。然而，部分司法管轄區（15%；80 個中的 12 個）回報表示，他們目前正著手收集與評估 P2P 市場指標，以評估非託管錢包帶來的 ML/TF/PF 風險，並將其納入全國風險評估（NRA）、策略或其他政策文件中。其中多數司法管轄區表示，此作業是其更新 NRA 的一部分。
62. 公私部門均同意，透過非託管錢包的交易量在 2023 年有所下降。私部門指出，他們觀察到非託管錢包被用於洗錢的多層化過程。不過，私部門同時強調，VASP 仍然在虛擬資產與法定貨幣之間的進出管道（on-and off-ramps）中扮演關鍵角色。
63. 多個司法管轄區正在評估與非託管錢包及 P2P 相關的風險，另有少數已完成初步評估。某一司法管轄區回報指出，其已分析點對點（P2P）市場的規模，並在其風險評估中將此模式界定為一項弱點，同時發布了詳細說明此類業務風險的指引。另一司法管轄區則回報，其已制定針對 VASP 的指引，說明如何對非託管錢包與未註冊的 VASP 執行加強盡職調查（EDD）。
64. 關於非託管錢包與 VASPs 之間的交易，許多司法管轄區回報，他們要求 VASP 依照 2021 年指引採取風險抵減措施。具體作法包括：要求 VASP 使用區塊鏈分析工具，以識別並評估目標非託管錢包的風險、僅允許轉移至由匯出方控制的非託管錢包、對 VASPs 與非託管錢包之間的交易，施加類似於國際轉帳規則的要求，以及要求加強盡職調查得以執行。
65. 自 2023 年 7 月以來的外展活動中，若干公、私部門參與者分享了針對 P2P 交易風險的抵減措施。他們強調，廣泛實施國際轉帳規則至關重要，因其能提升 VASPs 的風險意識，並有助於識別來自或流向非託管錢包的交易。某司法管轄區分享了一個低風險非託管錢包交易案例，該案例在當地 VASPs 中相對常見：本地用戶透過「邊玩邊賺」（play-to-earn）應用程式

賺取虛擬資產，隨後將獲得的虛擬資產自與該應用程式連結的「非託管錢包」移轉至 VASPs 錢包。由於針對涉及非託管錢包之交易所建立的國內資料收集與盡職調查要求，受監管的 VASPs 有義務聯繫客戶以取得所需資料、評估該筆交易風險，並判斷所取得資料是否可信。

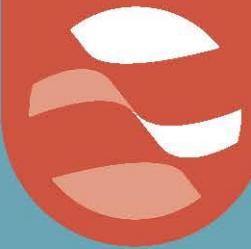
非同質化代幣（NFT）

66. 各司法管轄區持續對 NFT 採取不同的監管方式。根據調查回覆，在 VASP 監管較先進的司法管轄區（即已通過立法實施 VASP 國際轉帳規則或正立法中），大多數司法管轄區主要在適用情境下將 NFT 視為虛擬資產予以監管（例如：NFT 用於支付或投資目的時）（53%；80 個回覆中的 42 個）。45% 的先進司法管轄區（80 個中的 36 個）並未將其 AML/CFT 架構適用於 NFT。另有 2 個司法管轄區回報，NFT 被歸類為藝術品或文化物件加以監理；而在先前的《專案更新報告》中，則無任何司法管轄區採取此做法。
67. 某一司法管轄區發布了一份針對 NFT 的不法金融風險評估。該風險評估指出，截至目前，NFT 與 NFT 平台很少被用於資本擴大或資恐。然而，該評估認為，NFT 高度容易被用於詐騙與騙局，且存在遭竊風險。此外，犯罪分子可以利用 NFT 洗錢前置犯罪所得，並常與其他手法結合，以掩飾資金來源。

第四節： FATF 與虛擬資產聯絡小組（VACG）之後續步驟

- 68. 依照改善R.15，FATF 與虛擬資產聯絡小組（VACG）將持續宣導並向虛擬資產服務活動具實質重要性的司法管轄區，以及能力較弱的司法管轄區提供協助，以鼓勵遵循 R.15。其措施包括：
 - 運用 FATF 內部線上平台分享與 R.15 相關的資料，包括可取得的培訓與簡報、立法／監管、指引與風險評估範例，以及其他司法管轄區之做法資訊。
 - 促進外展與互動，特別聚焦於 R.15 中普遍被認為具有挑戰性的要素（例如：風險評估、許可與註冊、國際轉帳規則的實施），並優先關注虛擬資產服務活動具實質重要性的司法管轄區。
 - 組織論壇、研討會或線上研討會，以促進司法管轄區之間的經驗分享並提升能力。這其中應包括支持更廣泛的努力，並在可能情形下與國際組織合作（包括技術援助提供者與標準制定機構），例如 IMF、世界銀行與 IOSCO，這些機構在虛擬資產領域具有技術援助資源、工具與經驗。
- 69. FATF 將進一步擴大 VACG 的參與，納入 FSRBs，以增進互動並協助加速 FSRB 成員對 R.15 的全球實施。
- 70. FATF 將於 2025 年發布下一份《重點更新報告》，說明各司法管轄區實施 R.15 的進展，以及對新興虛擬資產風險與發展所採取的監管政策與因應措施。發布更新的公開表格，列示虛擬資產服務活動具實質重要性的司法管轄區。
- 71. FATF 將持續監督虛擬資產生態系統的發展，包括國際轉帳規則工具的發展與各司法管轄區的實施情形。
- 72. FATF 將持續監督市場發展，以確保 FATF 標準在快速變化與風險演進的環境中保持相關性，涵蓋去中心化金融（DeFi）、非託管錢包以及點對點（P2P）交易等議題。持續蒐集會員司法管轄區的實務經驗，包括風險評估、監管框架、監理與執法措施，針對新興風險（如穩定幣、DeFi 與 P2P）進行整理，並持續作為一個平台，促進 VACG 成員與 FATF 全球網路分享發現、經驗、挑戰與最佳實務。

FATF



www.fatf-gafi.org