

FATF



金融監理機關與執法當局的  
防制洗錢/打擊資恐監理與執法  
－風險基礎方法指引

2015年10月

FATF 是一個獨立的政府間組織，旨在發展與提升政策，保護全球性金融系統，以對抗洗錢、資恐以及資助武擴。FATF 建議已被認定為全球性防制洗錢與打擊資恐標準。

如需有關 FATF 更完整的資訊，請參閱其網站：

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

參考資料：

FATF (2015), 新興資助恐怖份子活動風險, FATF, 巴黎,  
[www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/emerging-terrorist-financing-risks.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/emerging-terrorist-financing-risks.html)

© 2015 FATF/OECD 版權所有。

未經事先書面同意不得再製或翻譯本出版品。

本出版品業經 FATF 秘書處授權，由中華臺北行政院洗錢防制辦公室譯為中文，如有出入以公布於 FATF 官網：[www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org) 之英文版為準。

行政院洗錢防制辦公室 2017 年 10 月印製。

## 目 錄

縮寫對照表 .....	1
I. 目標與範圍 .....	3
II. 金融監理之模式 .....	6
III. 有效的監理系統基礎 .....	10
A. 進入市場 .....	11
B. 瞭解洗錢／資恐風險 .....	17
C. 監理並監控以降低洗錢／資恐風險 .....	19
D. 補救行動與處罰 .....	29
E. 監理行動對法遵的影響 .....	48
F. 宣導並且讓各界清楚瞭解什麼是防制洗錢／打擊 資恐義務和洗錢／資恐風險 .....	50
IV. 執法時其他可用具有補充性的行動及流程 .....	58
A. 執法機制 .....	59
B. 合作與協調 .....	66
C. 執法當局制裁行動 .....	72
V. 以上所列各項元素的圖示要覽 .....	72
參考書目 .....	74
語詞定義 .....	76



## 縮寫對照表

ACPR	法國央行金融監理局
AML/CFT	防制洗錢/打擊資恐
CDD	客戶審查
CNBV	墨西哥全國金融及證券管理委員會
DNFBP	指定之非金融事業或人員
FCA	英國金融行為監理總署
FINTRAC	加拿大金融交易與報告分析中心
FIU	金融情報中心
FRFI	聯邦管轄金融機構
FSA	英國金融服務局
HMRC	英國稅務海關總署
IAIS	國際保險監理協會
IOSCO	國際證券管理機構組織
ML	洗錢
MSB	金錢服務事業
OFAC	美國外國資產管制辦公室
OSFI	加拿大金融機構監理辦公室
RBA	風險基礎方法
SAR	可疑活動報告

STR	疑似洗錢或資恐交易報告
TF	資恐
TFS	目標性金融制裁

## I. 目標與範圍

1. 本指引不具有法律羈束力，其目的是在說明有效監理機制所需具備的條件，目標則是希望藉由解說及舉例說明何為良好實例的方法，將以下所述防制洗錢金融行動工作組織要求事項傳達至各國<sup>1</sup>有關當局，並加深其瞭解。欲有效打擊洗錢及資助恐怖份子活動（防制洗錢／打擊資恐），有效的監理及執法系統將是最重要的先決條件。本文件以下凡稱有效監理及執法系統之處，一定是指整合完備的金融監理措施，其中包括預防措施及相關裁罰措施<sup>2</sup>、防制洗錢／打擊資恐監理機關<sup>3</sup>（包括主管機關）有權執行的各項補救行動<sup>4</sup>、和執法機關及／或有關權責機關單獨執行的其他補充措施及行動。無論任何國家，想要讓防制洗錢／打擊資恐體系的功能整個有效發

---

<sup>1</sup> 本文件指稱之國家涵蓋其領土與管轄地。

<sup>2</sup> 裁罰措施例如有以下幾種：書面警告；下令按照某些指示行事（有時會規定，不依指示行事時，每逾 1 日罰多少錢）；下令該機構執行某些措施，並定期報告執行情形；違規罰款；禁止某人從事某種行業；解除、取代或限制經理人、董事或控制權人之權力；接管、吊銷或撤銷執照；移送法辦並予起訴。

<sup>3</sup> 本文件所稱監理機關及防制洗錢／打擊資恐監理機關，係指需依法負責確保金融機構遵守規定，以有效打擊洗錢及恐怖份子金融活動的指定權責機關及非公部門組織。這當中包括：

核心原則：凡負責執行相關監理功能以期有效落實防制洗錢金融行動工作組織建議事項之監理機關，及

有權就相關防制洗錢／打擊資恐要求事項對金融機構執行監理並給予裁罰之非公部門組織（如防制洗錢金融行動工作組織建議書語詞定義所定義的自律組織），均應由法律授與執行此等功能之權力，並應接受此類功能所屬上級主管機關之督導。

<sup>4</sup> 例如糾正就是補救行動的一種，包括書面協議、董事會決議/書函、監理書函、行動計劃、限期補正、警告、罰款等。

揮出來，最重要的莫過於確保防制洗錢／打擊資恐監理機制、審慎監理機制，和監理機關與司法／執法當局間的良好合作及協調關係。唯有確認這種互補關係，同時能夠且願意有效落實這種關係，才能讓所有努力都開花結果，有效打擊國內的洗錢及資恐（TF）行為。

2. 本文件雖提供並說明各種作法，但目的只是在針對如何落實防制洗錢金融行動工作組織建議中有關於監理之要求事項，舉例介紹某些值得各國監理機關採用的措施及方法。本指引無法預判或認定哪些國家只要採用哪些措施及方法就能夠有效作好以風險為基礎之監理及執法工作；因為每個國家金融服務業的規模大小及複雜狀況皆不同，所需面對的洗錢／資恐風險程度高低也不一（包括弱點及威脅來源），無法統一論定<sup>5</sup>。第 1 項建議認為，由於全體金融機構所面臨的洗錢／資恐風險不盡相同，所以就算是同屬金融產業，但不同產業（如金錢或價值移轉服務、證券商、存款機構等）仍應適用不同的監理模式。實際評量防制洗錢／打擊資恐監理機制的效能為防制洗錢金融行動工作組織相互評鑑流程的一部份<sup>6</sup>，包括評估任何國家實施某些措施、行動或管控後，是否有產生預期中的效果。

---

<sup>5</sup> 本指引尚不構成任何標準，亦無意指定任何特定行動或安排，並以之為符合第 26、27、35 項建議及其註釋所必要者，更無意以令自身優先於上該建議之技術遵循評估或直接結果 3 之效能評估而適用。關於技術遵循評估或效能評估之標準，請參見「防制洗錢金融行動工作組織評鑑方法論」。

<sup>6</sup> 本指引文件全篇稱應或必須時均不得解釋為，本文件認定所述該措施或行動係唯一可賴以實現有效監理或執法之途徑。

3. 本指引文件之目的係在說明，如何對防制洗錢金融行動工作組織所界定的金融機構<sup>7</sup>實施防制洗錢／打擊資恐監理及執行預防措施，應配合防制洗錢金融行動工作組織其他的風險基礎方法（RBA）指引一併理解，如 2014 年銀行業風險基礎方法指引<sup>8</sup>。下列文件或可為各國提供些許協助：
- 健全的洗錢與資恐風險管理（巴塞爾委員會，2014 年 1 月）
  - 有效銀行監理之核心原則（巴塞爾委員會，2012 年 9 月）
  - 證券管理之核心原則（IOSCO, 2015a）
  - 達成有效防制證券不當行為之規範指引（IOSCO, 2015b）；及
  - 保險業之核心原則（IAIS, nd）
4. **第二節**舉例說明幾種可用監理模式；**第三節**說明有效之監理系統所需具備的條件；**第四節**說明執法機關還有其他流程及行動可供採用，以補不足；**第五節**以圖示方式說明，如何才能做到有效監理及執法。
5. 本指引所使用之核心原則、金融集團、金融機構、金錢或價值移轉服務（MVTs）、目標性金融制裁之含意，均應適用防制洗錢金融行動工作組織建議「詞彙表」對各該語詞所下定

---

<sup>7</sup> 指定之非金融事業或人員（DNFBP）不在本文件的討論範圍。

<sup>8</sup> 銀行業風險基礎方法指引（FATF, 2014）。防制洗錢金融行動工作組織預定在 2016 年底之前推出金錢或價值移轉服務（MVTs）風險基礎方法指引，以更新 2009 年的金錢服務事業（MSB）風險基礎方法指引。

義。

## II. 金融監理之模式

6. 監理模式有許多種，防制洗錢金融行動工作組織不會特別指定採用特定監理模式，各國可自行斟酌選定適合本國的監理制度，但前提是所選用的制度必須要能有效降低乃至解決本國金融業的所面對洗錢及資恐活動風險。各國所需遵行的基本要求項目如下：
  - 第 1 項建議（風險評估與風險基礎方法之應用）
  - 第 26 項建議（金融機構的監督與管理）
  - 第 27 項建議（監理機關之權限）
  - 第 34 項建議（指引與反饋）
  - 第 35 項建議（裁罰）
  - 第 40 項建議（其他國際合作之方式），及
  - 第 2 項建議（全國性的合作與協調）。
7. 國家無論決定選用何種模式的金融監理，都必須全力確保防制洗錢／打擊資恐監理機關與其他監理機關、中央銀行、財政部及相關執法當局有良好溝通與協調關係。防制洗錢／打擊資恐監理機關既可做為更大範圍監理機制（例如安全與健全或商業行為監理）整體的一部份，也可全然獨立建制，自行運作。總而言之，國家無論決定選用何種模式，都必須包括防制洗錢／打擊資恐監理機制，更不能低估其重要性。
8. 防制洗錢／打擊資恐監理模式應定位為國家層次的重要決

策，所以一定要先仔細考量本國金融產業的結構型態與風險問題，然後才作成決策。防制洗錢金融行動工作組織認為，能夠符合防制洗錢金融行動工作組織建議的制度安排絕非只有一種。可以說，任何制度安排只要能滿足第 6 段的技術要求，又能行之有效，皆屬可行。在此將幾種主要監理模式整理於表 1，每種模式都有許多國家採用，而且可供選用的模式絕非僅只這幾種。

9. 若是將防制洗錢／打擊資恐監理機制與審慎監理架構共同整合在一起，其好處是可提高機制間的協調一致性和資源的使用效率，並充分發揮專長，進而讓防制洗錢／打擊資恐監理或整體金融機構監理，都變得更為有效。同樣地，若將防制洗錢／打擊資恐監理機制與金融情報中心整合在一起，也會有提高二者綜效的好處，並有助於辨識洗錢／資恐風險，和針對風險狀況作應有的監理處置。
10. 在防制洗錢／打擊資恐架構之內，監理機關所擔綱的角色是監理及監控金融機構，確保其對洗錢／資恐風險能真正做到有效評估及妥慎管理，對防制洗錢／打擊資恐預防措施則是要予以有效落實。這些措施在某些情況下必須要求一切照規定辦理，例如對國外重要政治性職務人士；而在某些情況下則准許視風險程度高低保持處理彈性，例如對其他類型客戶的客戶審查。防制洗錢／打擊資恐監理機關應評估受監理機構的政策、程序及管控機制，瞭解其如何進行辨識及管理洗錢／資恐風險，而後給予應有之糾正。當局不能用那種“逐項

核對’的方式作處理，而是得確實瞭解受監理金融機構的特質及狀況，然後作出綜合判斷。防制洗錢／打擊資恐監理機關對所發現的風險管理缺失或違法違規情事，應斟酌比例原則適時對缺失之處進行糾正，包括給予應有的裁罰，如對嚴重違反防制洗錢／打擊資恐法律規章之行為，給予罰款處分。

11. 此外防制洗錢金融行動工作組織從 2014 年迄今的部份相互評鑑報告顯示，監理機關應更加關注在金融產業內實施第 6 及 7 項建議所列之目標性金融制裁（TFS）。一般而言，監理機關對於 TFS 是否落實遵守較不在意。防制洗錢金融行動工作組織建議要求各國將 TFS 的落實遵守列入監理範圍，至於該如何執行相關要求事項，則留給各國當局自行決定。可供選擇的方式所在多有，端視各國的制度安排方式：例如將有關職權劃歸相關金融產業主管機關、防制洗錢／打擊資恐監理機關、執法單位或法律執行機關等。部分國家如將 TFS 業務劃歸外交部或財政部掌理，可將執法權也一併劃入該部會職權。

表 1 有關金融監理模式的例子

<p><b>整合模式</b></p>	<p>一個監理機關同時監理金融服務業的所有產業，對金融機構進行監理以確保安全與健全體質，並規範業務行為。</p>
<p><b>雙峰模式</b></p>	<p>將法定監理職權一分為二，或一分為三等，例如令其中之一負責監理金融機構的安全與健全體質，另一則負責監理金融機構業務行為。</p>

<p><b>機能模式</b></p>	<p>金融機構所實際經營的業務項目，決定它必須接受何種監理監督，至於機構的法律地位如何，則在所不問。以業務種類為準，決定機能性監理機關。</p>
<p><b>制度模式</b></p>	<p>金融機構的法律地位，決定監督其活動之監理機關。</p>

資料來源：改編自金融監理之結構：全球市場中的模式與挑戰（30 國集團，2008 年）

12. 如果防制洗錢／打擊資恐監理為某個更廣泛的監理流程之一部份時，那麼防制洗錢／打擊資恐監理機關就可更直接、更廣泛接觸各家金融機構的有關訊息（例如經營管理水準、內控系統水準、風險管理系統水準、企業法遵程度等），未來執行防制洗錢／打擊資恐監理工作時，無論在資源取得、專業支援和成本效率等條件上，都居於很有利的地位。但即使採用整合模式，當局還是可在該機關之下分出個別獨立團隊或單位，專司防制洗錢／打擊資恐監理。如此安排就能既維持審慎監理與防制洗錢／打擊資恐監理之間的持續互動，又能讓防制洗錢／打擊資恐監理更為專業化，和更有機會累積經驗及能力。
- 13 若某些國家將防制洗錢／打擊資恐與商業行為分別交予不同機關負責監理，像這類國家就應該要確保防制洗錢／打擊資恐監理機制在符合第 26 項建議所列核心原則之條件下，依然能照常適用而有效。只要防制洗錢／打擊資恐監理機關與審

慎監理機關<sup>9</sup>間維持良好合作關係，就能讓核心原則監理機制應用到防制洗錢／打擊資恐領域，避免防制洗錢／打擊資恐監理機關將審慎監理機關做過的事，再重複做一遍。

14. 同樣的，審慎監理機關雖然不是防制洗錢／打擊資恐事務的指定權責機關，但仍須瞭解若所轄受監理機關無法妥當辨識並管理洗錢／資恐風險，其所可能造成的後果和引發的效應。反之，防制洗錢／打擊資恐監理機關也需瞭解金融機構在防制洗錢／打擊資恐方面若有缺失，對審慎監理所可能造成的衝擊（影響金融機構的安全度與健全度）。若上述受監理機構是全球性或具系統重要性之大型金融機構則更顯重要，因為審慎監理機關可就任何非預期之金融機構及全球金融系統信心與穩定議題提供意見。

### III. 有效的監理系統基礎

15. 一個國家的監理系統能否有效發揮功能，須取決於多項因素，如防制洗錢金融行動工作組織「評鑑方法論」直接成果3所述，這些因素包括（但不以此為限）：
  - a. 監理機關或其他機關如何許可、註冊或採取其他監管措施，以防制罪犯及其關係人控制金融機構或指定之非金融事業或人員、或成為具重大或控制權益之實質受益

---

<sup>9</sup> 本文件所稱審慎監理機關，指的都是核心原則的監理機關，這些機關有些未必有責任執行那些與防制洗錢金融行動工作組織建議事項有關的監理功能，或與防制洗錢/打擊資恐要求有關者。

人，或握有管理職權？如何查出違反此項許可或註冊規定？

- b. 監理機關如何辨識並持續瞭解整體金融及其他行業、不同行業及機構類型間及個別機構間之洗錢／資恐風險？
- c. 以降低風險之觀點，監理機關如何以風險為基礎，對金融機構及指定之非金融事業或人員遵循其防制洗錢／打擊資恐規定之程度進行監理或監管？
- d. 實務上運用改善措施及／或有效、合乎比例且具勸阻性處罰之程度為何？
- e. 監理機關能證明其採取之措施有效增進金融機構及指定之非金融事業或人員遵循的程度為何？
- f. 監理機關如何促使金融機關及指定之非金融事業或人員清楚瞭解其防制洗錢／打擊資恐之義務及洗錢／資恐之風險？

16. 以上將於稍後進行更詳細之討論。

#### A. 進入市場

17. 進入市場管控（例如要求取得執照、辦理登記等）目的是為了防止犯罪份子或集團取得金融機構的所有權或經營權，或取得其重大或具有控制力的股份，或取得該機構的經營職位<sup>10</sup>。這項管控機制的作用時點包括，金融機構初次辦理登記或

---

<sup>10</sup> 參見防制洗錢金融行動工作組織第 26 項建議所述標準：“26.2 核心原則金融機構均應採許可制。其他金融機構，包括提供金錢或價值移轉服務或金

申請執照時，和任何人首次擔任金融機構的董事或高階經理人職位時。

18. 儘管每個國家監理制度與其他國家未必相同，但是金融機構須符合法律或強制性方式（包括防制洗錢／打擊資恐法律規章）、政策、程序及各項規範，才可核准其組織設立及／或辦理登記／申請執照。某些做法行之多年後，證明確實有效，例如適格與適任檢定、背景資料調查、乃至實質受益人之確認等，當局只有在認定一切都沒問題時，才會准許其進入市場。例如監理機關向執法當局尋求資料，或監理機關將本身或委託第三方執行適格與適任檢定及／或背景資料調查所獲得資料分享其他有關當局的情況，就是如此<sup>11</sup>。當局經過這些步驟後，有可能會以刑事犯罪、不適任或素行不佳為由，將申請案駁回；或在申請人利用不實聲明僥倖取得執照或特許後，採取適當之處置。

---

錢或貨幣服務業者，應取得執照或登記。國家不得核准空殼銀行之設立或繼續經營。”

<sup>11</sup> 監理機關亦可要求受規範機構自行收集有關資料，然後憑資料向監理機關證明自身合法合規。

## 各種進入市場方式之範例說明

### 例 1. “適格與適任檢定”（美國）

所有銀行機構的申請者都必須通過“適格與適任檢定”，其中包括背景資料調查。申請人若有刑事記錄，那麼一則是被否決不得加入，不然就是得接受嚴密審查，看看過去的刑事記錄對未來經營該金融機構的能力，是否會造成任何負面衝擊。若申請人漏而不填任何可能暴露其刑事記錄的資料，那麼他日被查獲時，將需面對聯邦或州的民事或刑事法律規章追訴。以財政部金融管理局（OCC）證照手冊裡的背景資料調查（2009）<sup>12</sup>小冊為例，裡面就有說明 OCC 是根據哪些政策及程序，對想要進入全國性銀行機構任職、取得全國性銀行經營權或影響這類銀行經營的個人及特定公司（申請人），進行其背景資料審查；而董事及高階經理人員異動（2009）小冊則有說明，OCC 是根據哪些政策及程序對董事或高階經理人員的人事異動進行評估及審查。

### 例 2. MSB 之登記（加拿大）

加拿大金融交易及報告分析中心（FINTRAC）是該國犯罪所得（洗錢）及資助恐怖份子法（PCMLTFA）指定負責受理 MSB 登記的機關。MSB 向 FINTRAC 辦理登記申請時，必須填寫登記申請書表，同時附上身份資料及其他營業資料。但 FINTRAC 依據其 MSB 登記規章規定，亦為有需要辦理 MSB 登記的人提供

---

<sup>12</sup> 財政部金融管理局（2009a）。

電話協助，而且無論是登記前、實際登記、換發登記、終止登記、登記到期或拒絕登記處理，都在協助之範圍。

FINTRAC 的 MSB 登記流程包含對刑事記錄之調查。有下列犯罪記錄的人不得擔任 MSB 的所有人及經營者：

- 從事洗錢或資助恐怖份子活動
- 違反 PCMLTFA 某些條文之規定；
- 違反毒品及藥物管制法條文之規定；
- 違反加拿大刑法某些條文之規定；

若在登記申請的審查過程中，申請機構被發現其所有人或控制人當中有人資格不符，則該申請案將會被拒絕。FINTRAC 執行刑事記錄審查時，若發現當中有人已進入刑事案件之司法程序，但所涉案件尚未判決定讞，則 FINTRAC 將會對該 MSB 之登記保持經常性後續追蹤，並在判刑確定時撤銷該 MSB 之登記。此外 FINTRAC 也會持續追蹤各種公開來源之訊息，注意是否有原先符合資格的 MSB 所有人被判刑確定的情形。

此外，FINTRAC 將會持續關注每家 MSB 及可能設立 MSB 之機構。FINTRAC 要求 MSB，只要公司所有人或控制人（無論自然人或機構）發生異動，就必須申報其最新資料，此外 MSB 登記證需每 2 年換發一次，換發時也需提交其最新資料。該局對這些資料都會再作確認。FINTRAC 對那些未辦登記的 MSB 設有一套搜尋流程，有些訊息來自公開來源，有些則來自實地查訪。

FINTRAC 對那些登記申請遭拒絕或撤銷、登記已過期或待決的 MSB，會執行一道“申報機構確認”程序，確認公司是否仍在運

作，其中有些案子只需作書面確認，有些則需依最後所知之地址前往查訪。以上目的在確保，無人在從事非法經營。FINTRAC 對那些該登記而不登記、不依規定方式或格式提交申請書表、或發生異動卻不通報的 MSB，有權裁處行政罰款（AMP）之處罰。

### 例 3. 聯邦特別規範金融機構（FRFI）的審慎監理（加拿大）

加拿大銀行法規定，金融機構監理辦公室（OSFI）對金融機構計畫擁有者及經營者，必須負責安排其刑事及其他背景資料調查。其次 OSFI 本身則是制訂審慎監理之指引，規定銀行或其他金融機構凡屬聯邦特別規範之機構者，於所屬董事或高階經理人發生人事異動時，必須對有關人員執行背景資料調查。OSFI 對這些人員統稱“負責人員”。OSFI 執行防制洗錢／打擊資恐現地檢查時，將查核 FRFI 有否遵守上述指引之規定。OSFI 會檢閱背景資料調查的經過及結果，以確定業者有否依規定行事。這項審查對那些非以加拿大為居所的自然人可說非常有用，因為當局很容易就能明瞭該人背景資料的取得過程。

OSFI 對新申請銀行或其他金融機構執照的申請者會要求提交防制洗錢／打擊資恐風險評估及法規遵循計劃書以供審查，這部份申請審查流程將重點放在申請者的業務經營計劃及模式；若一切都合格，則該局會呈報財政部發給特許證書。若準金融機構被認定為對風險不甚瞭解，或對防制洗錢／打擊資恐相關規定的遵守情形無法令人滿意，那麼申請案將會被暫時擱置，直到所有問題

都解決之後，才會送部批核。

申請者若已經在從事業務經營，現在申請變更為金融機構之地位，那麼該局同樣要作評估，其中包括專為瞭解業者是否已作好經營準備的開業前現場查核。

#### 例 4. 申請登記時需提交技術報告書（墨西哥）

隨著金融改革的正式完成，尤其是組織暨附隨信貸活動總法（LGOAAC）的完成修法，貨幣兌換商（MSB）與資金匯款機構從此開始有義務提供關於如何預防洗錢及資助恐怖份子（ML／TF）活動的技術報告書。

技術報告書的用意是在協助鞏固社會大眾對金融機構和貨幣兌換商及資金匯款機構使用者的信心。但技術報告並無法取代國家銀行暨證券管理委員會（CNBV）的監理職能，因為該報告純粹只供人評估及確定措施的落實狀況，和提供一些建議採用的最佳法則。報告書從發行之日起算，有效期限 3 年。

貨幣兌換商與資金匯款機構必須在 2014 年 9 月 8 日之前，完成換發 CNBV 登記證，而當中最重要項目就是提供有關如何防制發生洗錢／資恐活動的技術報告書。

CNBV 希望透過取得技術報告書的規定來督促業者切實遵守金融改革所屬法規之規定，進而在那些接受 CNBV 監理的產業部門間，建立起公信力。但要注意的是，技術報告書只是貨幣兌換商及資金匯款機構向 CNBV 新辦理登記和申請換發登記的一個要求項目而已。所以就算技術報告書已取得，也不表示相關新登記

或換發登記申請案就一定能順利過關；它頂多只能證明當事人大致上有遵守防制洗錢／打擊資恐規定。

### 例 5. 查訪新獲核准之金融機構（墨西哥）

監理機關對新獲核准之金融機構會在其正式開業之前，先作查訪。查訪時需全面檢視新機構對防制洗錢／打擊資恐法規的符合情況：法人結構之適格及適任檢定（法人股東之背景）、客戶身份資料確認計劃之有效性、瞭解你的客戶政策、AML 手冊（一份載有根據相關法律架構所制訂完成之 AML 政策、程序及內部結構安排（公司治理）的文件）、AML 風險矩陣、報告義務、一套可偵測並確保及時製作疑似洗錢或資恐交易報告及 CTR 的自動化系統。

## B. 瞭解洗錢／資恐風險

19. 正如第 1 項建議所述，各國都應該辨識、評估及瞭解本國的洗錢及資恐風險，並且採行必要之措施和投入所需之資源（包括指定主管機關或機制負責作好協調及風險評估工作），以有效降低這方面風險。此外各國亦應根據評估結果<sup>13</sup>妥善應用風險基礎方法（RBA），確保用來防止或減少洗錢及資恐風險的措施與所實際存在的風險相稱。而此風險基礎方法正是

<sup>13</sup> 監理機關為風險評估工作建構基礎時，至少可從以下幾方面廣泛收集資料：全國性風險評估之資料、透過異地監控及現地檢查從各家金融機構所收集而得的資料、金融檢查及監理查察所得結果之資料、金融情報中心所提供之資料（包含洗錢態樣及疑似洗錢或資恐交易報告之反饋資料）。

確保防制洗錢／打擊資恐資源之有效配置及防制洗錢金融行動工作組織建議事項之有效推行，所至關重要的基礎。各國對於所發現程度明顯偏高的風險項目，必須確保所建立的防制洗錢／打擊資恐體系足可適當應對該項風險。

20. 2014 年的銀行業風險基礎方法指引，尤其當中第二章 – 給監理機關的指引，也提供了許多有用指引，包括說明監理機關應如何確切掌握風險，並且根據所掌握資料擬定檢查計劃及方法。但應注意，該指引所提供的原則雖然廣泛，但是主管機關監理及監控其他產業部門時，同樣可直接拿來運用。正如所述：“無論是國家、權責機關或金融機構，執行洗錢／資恐風險評估時<sup>14</sup>都必須努力分析並且全力瞭解，未來這項風險將如何影響自身；日後從事涉及風險敏感之防制洗錢／打擊資恐應用措施時，就可以此處的評估結果做基礎<sup>15</sup>，往下推演；但風險基礎方法並不保證一定“零失敗”；在某些情況下，金融機構就算採取一切合理措施辨識洗錢／資恐風險並予以有效降低，但仍有可能為洗錢和資恐活動所利用。”<sup>16</sup>此外，當有金融機構因對風險未瞭解以致無法將風險作有效降低，未適當實施風險基礎方法，或風險基礎計劃由於設計不周全以致實施失敗時，權責機關務必採取行動以確保該金融機構改正風險管理缺失，進而符合防制洗錢／打擊資恐法規

---

<sup>14</sup> FATF 國家洗錢及資恐風險評估指引第 10 段 (FATF, 2010)。

<sup>15</sup> 如前所述。亦參見第三章 B 節，有關如何辨識及評估 ML/TF 風險之詳細說明。

<sup>16</sup> FATF(2014)第 10 段。

之要求<sup>17</sup>。

### C. 監理並監控以降低洗錢／資恐風險

21. 持續性防制洗錢／打擊資恐監理是指評估洗錢及資恐風險，而後以評估所得知的風險為基礎，偵測及阻卻該風險之控制機制（包括依法規要求所建立的控制機制）的品質。此種監理方式無論對異地監控及現地檢查（包含問卷作答及專案會議在內），皆適用。全球三大監理標準設立機構已為此建立了核心原則：即主管機關有效監理及管理之標準。依第 26 項建議所要求，防制洗錢／打擊資恐之監理亦應同樣適用此等標準。若以上述核心原則為基準，則監理欲求有效必須：

- 1) 以風險為基礎，且無論健全業務風險及業務行為風險，乃至法遵風險、信譽風險、法律風險、洗錢／資恐風險等風險項目，皆不可偏廢；
- 2) 綜合運用異地監控及現地檢查；
- 3) 適當取得受監理金融機構的所有帳冊及記錄，以便在監理業務所需之範圍內，足以作最大程度的資料收集；及
- 4) 藉由國際合作，將從事跨國經營之金融機構及金融集團之國外因素或資料涵蓋在內，（包括與國外對等單位建立機密資料分享之安排）<sup>18</sup>。

22. 在以風險為基礎之體系下，金融機構究竟應如何建構其控制

---

<sup>17</sup> 參見前揭 FATF 打擊洗錢及恐怖金融活動之風險基礎方法指引－高層級之原則與程序，（防制洗錢金融行動工作組織, 2007）第 1.13 段；

<sup>18</sup> 此處之核心原則係出自防制洗錢金融行動工作組織第 26 項建議。

機制，一切要以本身的業務經營模式及所面臨的風險為依據，故對金融機構的防制洗錢／打擊資恐管控機制，無需講求同業的一致性。其次，無須以不涉及系統性風險，僅屬個別單一事件性質的防制洗錢／打擊資恐缺失，否定相關金融機構防制洗錢／打擊資恐管控機制的完善性。但金融機構仍必須瞭解，風險基礎方法雖可提供某種程度的彈性空間，但不代表它對防制洗錢／打擊資恐管控機制有效性的要求也有例外餘地。

#### *管控／監控流程發揮功效的必要條件*

23. 監理機關應採行適當之措施，確實辨識並且瞭解本國乃至國際間各金融機構及金融產業所面對的洗錢／資恐風險。這些風險至少包含金融機構在客戶、產品、銷售管道、及經營所在地等層面上的洗錢／資恐風險。應定期檢視受監理機構的風險概況，尤其是環境條件有變化時，例如經營管理或營業活動發生變動。此外依風險基礎方法所要求，監理機關在為個別產業部門決定監理之方式時，必須將該產業部門的防制洗錢／打擊資恐經驗及防範風險能力納入考量；監理機關對那些處理防制洗錢／打擊資恐風險能力強，有能力配合監理機關處事法則的產業部門，可訂定較高的期望標準<sup>19</sup>。也就是說，對銀行業有效的監理法則，對其他類金融機構未必有效（尤其是那些不適用核心原則和不屬於審慎監理機構管理範

---

<sup>19</sup> 第 1 項建議註釋第 1 段。

圍者)。

#### 例 6. 持續監控工具 (法國)

依 ACPR 之防制洗錢／打擊資恐監理機制所要求，金融機構須每年重新填寫防制洗錢／打擊資恐法遵問卷。

問卷內容共分為 10 個部份，主要問題種類涵蓋：

- 防制洗錢／打擊資恐系統之組織與治理；
- 客戶審查措施之執行和對金融情報中心報告義務之履行，包括統計資料之收集等；
- 金融機構對於恐怖活動及資助恐怖份子相關之目標性金融制裁，其內部作業流程和可用工具；

金融機構將所要求之問題回答完成後，需同時隨卷附上有關內部控制之年度報告書一份；

24. 監理機關經評量後，若認定某金融機構之洗錢／資恐風險明顯偏高（例如有跡象顯示其洗錢／資恐風險正逐漸轉化為現實），應對其實施更緊密之監理，例如提高其防制洗錢／打擊資恐金檢／檢查之次數，及／或擴大金檢／檢查之範圍；亦須有相關後續分析及決策流程，以強化此一以風險為基礎之防制洗錢／打擊資恐監理效果；防制洗錢金融行動工作組織的銀行業風險基礎方法指引對此有更詳盡說明。<sup>20</sup>
25. 監理機關從事金檢業務應注意以下幾點：

---

<sup>20</sup> 參見附註 3。

- a. 監理機關必須要有明確而允當之方法及程序執行異地監控及現場檢查工作；可將有關於金融機構當前政策、程序及管控機制之（自我評量）問卷，納為異地監控的追蹤工具之一；可將評估管控機制（含監督、管理及報告）之妥善性，納為現地檢查時的評估工具之一；在「核心原則」之部份，在正常情況下，應將審查金融機構內部及外部稽核報告資料列為必須評估之項目；監理人員可斟酌狀況需要，要求董事會成員、各級經理人員或特定職務人員（如高階經理人、法遵、內部稽核、內部控制、業務人員等）接受面談；評估業者既有之政策及程序；及執行測試（如檢閱客戶檔案、測試交易監控系統之有效性、可疑活動報告、人員操守及訓練）以評估該金融機構的各項政策及管控機制是否有效落實。從事法遵金檢時，不論是對風險基礎或法規基礎的要求事項（例如瞭解目標性金融制裁的執行成效），抽樣測試都是十分重要的工具，不可不用。
- b. 監理機關必須確保負責執行防制洗錢／打擊資恐檢查工作的人員都有受過適當訓練，對防制洗錢／打擊資恐問題的知識也都能跟上時代變化。
- c. 監理工作除了對個別金融機構執行外，監理機關在適當範圍內還可考慮對某個別金融產業的全部或部份業者執行風險評估，只要監理機關認定就這些業者的風險概況有必要進行此項工作即可；比方說，有某一群金融機構

面對情況十分相似的威脅或弱點。

- d. 監理機關在適當範圍內可考慮對某些總公司設在國內，但子公司及分支機構遍佈海內外的金融機構，執行防制洗錢／打擊資恐事務的合併監理；監理之方式可透過異地監控及現地檢查。
- e. 有些金融機構會把防制洗錢／打擊資恐業務外包給第三方服務業者代為處理，對於這種作法，監理機關應考慮採用風險敏感措施，仔細檢查及審閱金融機構對這些業者的治理及管控品質，以瞭解受檢機構這方面安排是否違反其防制洗錢／打擊資恐義務。

#### *監理協調與合作*

26. 如同時有多個**權責機關**對同一家金融機構負責其防制洗錢／打擊資恐遵循之監理時，各權責機關均應確保彼此間的有效協調。對那些在國內需同時受兩個或多個權責機關所監理的金融機構（例如防制洗錢／打擊資恐監理機關、審慎監理機關等），這些國內相關監理機關應切實作好彼此間的協調與合作工作。對那些在全球多處地區設有營業單位，以致需受多個國家權責機關監理的金融機構，應在跨國之基礎上做好協調及合作工作。這點對那些具有系統性重要地位，及／或業務經營超越國界的金融機構，更有其切要性。需作協調之項目有：協調監理之處理原則、協調監理之要求事項、協調監理之處置作為（事前管控、事後補正、裁罰處分）及協調訊

息交流。與其他監理機關、中央銀行、財政部及相關執法當局建立良好的協調關係，亦屬重要之事。

### *監理合作及協調發揮功效的必要條件*

27. 欲有效處理有關防制洗錢／打擊資恐之問題及落實對金融機構之裁罰，就必須確保與其他國內機關及國外當局的良好協調、合作及訊息交流關係，而欲確保關係良好，則建立有效之機制（無論全盤建立或針對防制洗錢／打擊資恐而建立）將有其必要性，例如制訂授權對外分享監理及／或法遵訊息之法律，簽訂有關訊息交流之協議（如協議備忘錄），成立委員會或工作小組，或舉辦雙邊或多邊機關級會議。相關之保密條款應獲得尊重，且得適用至此等機制；所作安排要能確保所交流訊息之時效性，以利雙方當局善盡自身責任。
28. 防制洗錢／打擊資恐監理機關需與之保持合作及協調關係的國內機關，包括：
  - a. 金融情報中心（如訊息交流，包括關於報告品質及個別機構之資訊、個人或其所作交易 – 以准許之範圍為限、共同政策行動）；
  - b. 財政部及其他有關部會（財政部需與之會同處理政策問題或起草法律、規定及指引者，不限於為金融機構而與之合作者）；
  - c. 情報機關；
  - d. 其他與防制洗錢／打擊資恐及金融機構裁罰情事有關之

監理機關（如其他審慎監理機關、商業行為或金融市場監理機關、有關之自律機構／組織、資料保護法律之指定主管機關等）；

- e. 檢察官辦公室；和
- f. 執法機關。

29. 國際協調及合作的範圍包括：

- a. 於接獲其他國家監理機關之具體請求後，以符合時效之方式為其提供一般或專案合作及／或訊息交流；
- b. 對設有國外分支機構之金融機構執行金融檢查，地主國之監理機關則為其提供所需之協助；
- c. 依第 40 項建議所述方式，為非對等單位之當局提供間接合作；
- d. 設有國外分支機構之金融機構所屬本國監理機關與地主國監理機關，相互簽署協議備忘錄、合併監理協定書、或其他形式之議定書，以解決不同國家有關當局間的相互合作及訊息交流問題；及
- e. 一同參加與自身有關的國際會議（如巴塞爾委員會、防制洗錢金融行動工作組織、金融安定理事會、國際證券管理機構組織（IOSCO）、國際保險監理協會（IAIS）、歐盟會議、其他國際論壇等）。

## 各有關當局相互協調／合作的例子

### 例 7. 特別協調機構（瑞典）

瑞典為金融監理之需要而成立了一個特別協調機構，以利防制洗錢及打擊資恐工作的推動。該機構是由監理機關（含 FI 及指定之非金融事業或人員（DNFBP's）之監理機關）和金融情報中心（FIU）分別派出代表所組成。該機構的主要責任是透過整體協調確保監理機關的順利運作，內容涵蓋監理方式、法規發佈和監理工作的事後評估及追蹤。此外該機構也為監理機關提供所需支援，範圍包括人員訓練和提升監理機關與金融情報中心之間協同合作的效率。

依瑞典洗錢防制法之規定，監理機關因對自然人或法人執行檢查或因其他緣故，發現疑似涉及或顯然構成洗錢活動或資助恐怖份子活動之狀況時，應立即通報國家警察局（金融情報中心），不得遲延。

### 例 8. 定期會議（荷蘭）

荷蘭央行及金融市場管理局透過不同的合作機制與刑事司法機關及其他有關當局保持著緊密的合作，這類合作機制包括由金融監理機關、金融情報及調查局（FIOD）和公訴檢察官辦公室（OM）所組成，每月開會一次的三方會議（TPO），或由監理機關、執法機關和調查機關所組成的金融專業中心（FEC），FEC 這個合作單位所涵蓋的合作層面包含政策及事務兩大層級。此

外，與其他監理機關及刑事司法機關的雙邊訊息交流及合作機制也在陸續建立中。

所有可能執行涉及金融產業之任務的組織，都需加入 FEC：如監理機關、管控、情報及調查機關和檢察機關等。FEC 的成立目的是要鞏固金融產業的誠信操守。在具體作法上則是要從預防的角度，辨識並打擊任何有害於金融產業誠信操守的威脅來源。此外 FEC 在消息提供及傳播工作上，也擔綱著重要角色。

其次說到 TPO，它每個月集會一次，凡是與監理機關和司法機關有關的案子，都可能被提案討論。執法的基本原則是對於同一個人，一罪不二罰（*ne bis in idem*）。換句話說，行政罰的裁定書一經發出，各機關對同一件犯行就不能再採取刑事行動（*una via*）。若監理查察行動辨識出刑事行為附帶經濟犯罪（反之亦然）的案件，那麼 TPO 與會者將會研究，究竟該如何執法才最為有效。當局審酌犯行嚴重度、犯罪動機、是否為累犯、案情複雜度、損害層面等因素後，若認為有必要，會將案件移送刑事司法機關處理；若非如此，那麼當局可能改以行政罰的方式作處理，那麼裁罰目的就主要是在矯正而非懲罰。

#### 例 9. 防制洗錢／打擊資恐指導委員會（新加坡）

新加坡設置此一高層級之防制洗錢／打擊資恐指導委員會，負責領導全國發展及落實防制洗錢／打擊資恐制度。該委員會是由內政部（MHA）部長、財政部（MOF）部長和金融管理局（MAS）董事會主席三位部會級首長所組成。

委員會的主要任務是協調整個政府的步伐，藉由監督各機關確切落實及執行防制洗錢／打擊資恐措施和全力辨識及減少洗錢／資恐風險（例如經由全國風險評估會議的運作）的途徑，對洗錢／資恐活動施以有效之防制及打擊。委員會之集會次數為每年 3-4 次，必要時得增加開會次數。機關間委員會（IAC）是防制洗錢／打擊資恐指導委員會的支援單位，由新加坡防制洗錢／打擊資恐體系內的各機關指派代表組成。

#### 例 10. 各有關當局間的協調與合作（英國）

英國的金融犯罪網絡（FIN-NET）是由各主管機關、執法當局和政府部門指派代表所組成，目的在使各成員單位相互分享有關金融犯罪的資料。該網絡是 1992 年為因應商業及信貸國際銀行（BCCI）倒閉事件之衝擊所成立，針對一連串金融犯罪問題（包括洗錢及恐怖金融活動在內），協助對的人在對的時間上與對的人進行對話。

FIN-NET 的參加成員約有 110 位，他們全都是來自英國及其他外國的公部門當局及組織。每位成員都派出一位嫻熟金融犯罪事務的人擔任代表，作為該成員與網絡的聯繫窗口。每當國際間出現各成員有共同興趣的案子時，網絡成員就會集會討論該案，如此就可確保每個人都能瞭解案子的來龍去脈，避免所有人都花精神瞭解同一個案子（重複浪費），和協助大家一同努力將事情調查清楚。成員每年向該網絡提出的資訊請求申請數約 180 件左右，幾乎都能獲得圓滿答覆。

FIN-NET 是個獨立機構體 – 直接向由英國內政部擔任主席之指導小組負責。英國金融行為監理總署不僅是網絡會員，同時還為 FIN-NET 擔任總幹事職務。

#### D. 補救行動與處罰

##### *監理補救行動*

30. 正如防制洗錢金融行動工作組織建議所要求，必須讓監理機關有足夠的裁罰措施，可對違反監理規定的行為，根據情節輕重，在符合比例原則的前提下，作出適當之處置。這個範圍要從非正式的糾正措施，到正式的監理行動。裁罰措施要能夠做到，一旦祭出就能有效糾正缺失、確保受裁罰機構往後不再犯、和嚇阻其他人的不法意圖。
31. 補救行動不只要能矯正金融機構內部的流程、程序、系統及管控缺失，還要能影響進而培養其有利於增進風險管理效能和切實遵守國家法令的企業文化。
32. 監理機關所祭出的糾正措施不可過寬或過嚴，以免相對於所發現缺失的嚴重程度，不符合比例原則之要求。糾正措施仍可附加行動計劃、時程及後續監理追蹤之條件，以確保相關措施的有效貫徹。上述計劃、時程及後續追蹤之說明必須夠詳實，包括必須採取的措施、期限及後續監理追蹤之性質等。

### *補救行動發揮功效的必要條件*

33. **與金融機構溝通**：當問題發生時，監理機關必須與金融機構保持很清楚溝通，好讓金融機構正確瞭解自己哪些地方沒做好和哪些地方有缺失，監理機關的期望是什麼（包括要求作哪些改正），和糾正工作及行動的要求完成期限為何。監理機關若發現所要求的補救行動事關重大或衝擊性過大，或先前所作的監理介入全無功效，則應將相關問題責付該機構的董事會或高層管理人員妥善處理。監理機關必須判斷所發現的問題是屬於個別因素或個別事件所造成的個案，抑或是金融機構或產業部門系統性風險所產生的通案，而後就所獲得的看法與相關金融機構溝通並交換意見。

### *可用工具的範圍、完整性、向上反應流程*

34. 監理機關必須要有一系列監理措施可供應用，例如警告函、行動函、限制約束、或對金融機構之活動設定條件等。措施的嚴重度必須是由下往上逐漸加重，而且要能令金融機構有效補正防制洗錢／打擊資恐控制機制之缺失、任何有違所應盡防制洗錢／打擊資恐義務之處、和已逾期限仍未能有效降低的洗錢／資恐風險。本國監理機關收到類似警告或警示信號後，應即著手解決問題，並斟酌需要動用必要之監理工具，以免金融機構營業所在國家的防制洗錢水準遭到拉低。監理機關得要求金融機構為所建立之政策、程序及管控機制，提出獨立之稽核／測試報告，以供確認符合其所適用之

規章、規則及指引。

35. 對於須接受外國主管機關（母國監理機關）合併監理之金融機構，地主國監理機關得將金檢缺失報告送交該金融機構之母國監理機關及總公司或母公司，以便彼等亦能得知該金融機構有何缺失並提供所需之配合，俾確保金檢過程中所發現缺失得有效改正。
36. 監理機關得透過與金融機構內部及外部稽核人員保持聯繫，以追蹤該機構的缺失改正情形，和所採用糾正措施的適切與否。

#### 一致性

37. 監理機關應與金融機構保持緊密互動，確保該金融機構瞭解相關補救行動的目標所在及完成期限，而後拿出有效辦法，在可接受之時間範圍內完成有關問題之改正。應井然有序的進行補救行動執行情形之後續追蹤；當發現金融機構對所發現的問題恐無法如期補正時，須祭出適當之對應措施加以回應。後續追蹤行動包括，利用一般檢查／金融檢查所得資料，隨時追蹤查察受監理機構之進度。
38. 監理機關處理補救行動時應注意政策的一貫性，並兼顧金融機構的個別體質條件。監理機關對相似的問題及案件應適用相似且兼顧比例原則的解決辦法。
39. 同一家金融機構同時有多個負責其監理事務的權責機關存在時，這些主管機關應相互協調，以確保各機關都是用彼此一

致且協調良好之方式處理該金融機構的防制洗錢／打擊資恐法遵及監理問題。

40. 同一機關底下有多個互不隸屬的專業單位或團隊都在負責處理防制洗錢／打擊資恐監理及審慎監理事務時，這些單位應相互協調，以確保各單位都是用彼此一致且協調良好之方式處理防制洗錢／打擊資恐法遵及監理問題。
41. **成果：**監理措施必須要能為金融機構帶來適切的行為改變（例如強化防制洗錢／打擊資恐管控機制、進用更富經驗的防制洗錢／打擊資恐法遵人員、提升金融機構各級人員的防制洗錢／打擊資恐訓練水準等）。

### 各國裁罰和糾正措施的例子

#### 例 11. 一系列措施範圍（荷蘭）

該局在有需要對受監理機構實施糾正措施時，通常有三種介入策略可供選擇，即：教育（解釋說明及／或支援輔導）、道德勸說（說服及／或指導）、阻卻（處罰及／或獎勵）。有些案件只需解釋某些道德或標準的形成背景即可，有些案件則非處罰不足以除惡。實際處置時，有些案件只需動用一項處置措施，有些則需對多項措施作組合搭配；正式措施永遠只針對個別機構。至於該如何介入則得看實際狀況、緣故根由和嚴重程度而定。情況嚴重時，有時甚至得當天就把問題解決。但若情況不嚴重，當局對問題也可能只點到為止，未必一定要動用正式執法工具。負責人員

作好選擇後，還須將所作選擇交給其他同仁複核一遍，其中有關於執法工具的選擇則必須符合荷蘭央行及荷蘭金融市場管理局執法政策之規定。

#### 例 12. 從告知到移送法辦的一系列措施（英國）

稅務海關總署（HMRC）對防制洗錢／打擊資恐違法行為，係根據其嚴重程度和潛在衝擊力，以及從相關業務所收集而得的違法事證，實施一系列處置方式。

- 告知 – 對於想要遵守法律卻不知該如何做的企業，該局會斟酌情況告訴該企業，該怎麼做以及該做些什麼，同時協助它瞭解自身義務和如何確保法規的遵循。
- 警告函 – 主要適用於那些沒有前科記錄，違法情況也還不算嚴重業者。但該局仍會在函中列出要糾正的事項和改正期限，否則將加重處罰；然後等過一段期間，再度前往查核，確認所有該糾正的事項都已改正。
- 罰款 – 適用於 HMRC 認定違法事證明確，而違法企業又遲不採行合理措施以恪盡防制洗錢義務之情況，但該局裁罰時仍會注意相關處罰的有效性、符合比例原則和嚇阻力問題。
- 解除適格適任人員之地位 – 是對自然人所作的處置，也就是該人一旦擔任金錢服務業者（MSB）的經理人或直接或間接控制該 MSB 之經營權，那麼將會有帶來洗錢活動或恐怖金融活動的風險。
- 撤銷登記 – 對於有重要人員被解除適格適任人員之地位的企

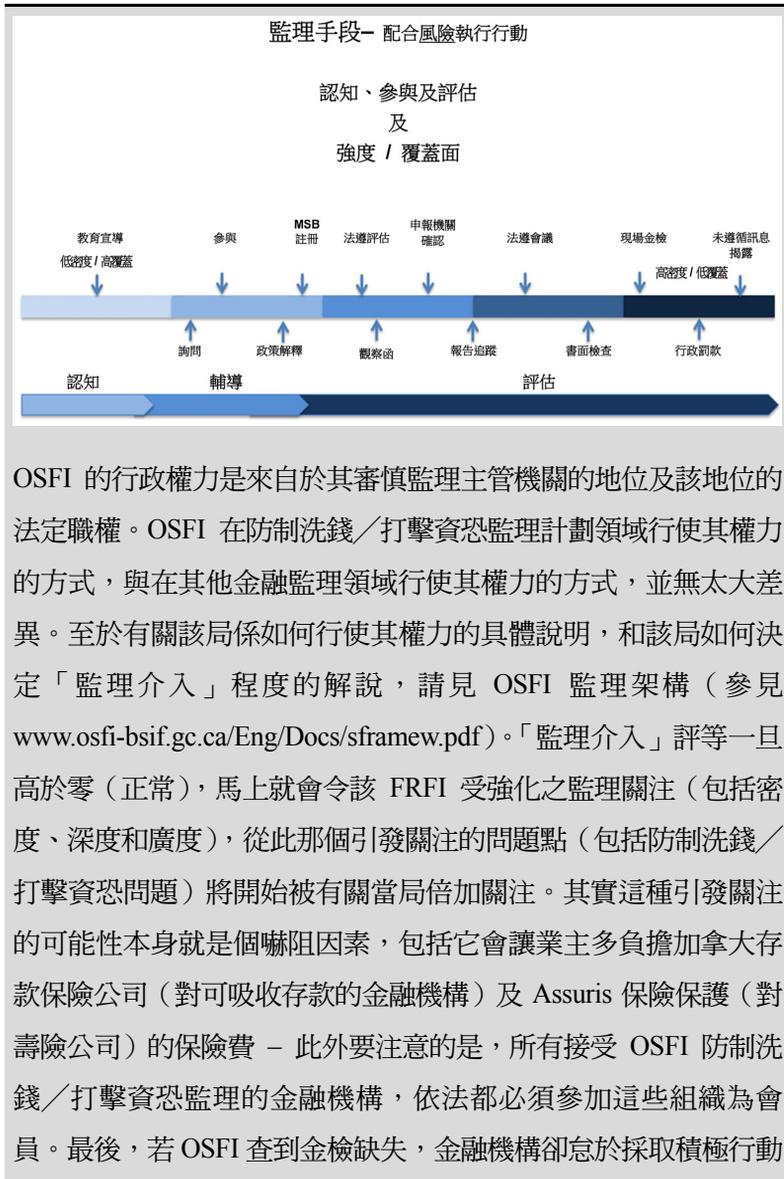
業，和遲遲不將 HMRC 所通知提交之資料呈報該局的企業，該局有權裁定撤銷其登記。

- 移送法辦 – 該局對高度嚴重違反防制洗錢法規者，有權將其移送執法當局進行刑事調查及起訴，再由法院給予應有的處罰，包括有期徒刑，或科，或併科罰金。

### 例 13. 監理手段（加拿大）

FINTRAC 憑著一整套監理要求，無論面對任何風險和任何產業部門，都有適合的工具可供使用。這些活動從「低強度、高覆蓋」到「高強度、低覆蓋」，可謂無所不包。

「監理手段」的初始階段大致上是指「認知及輔導」，也就是 FINTRAC 透過下列活動，向申報機構收集或向申報機構提供以下資訊：法遵評估報告（是一份要求申報機構回答，使 FINTRAC 對申報機構瞭解更多，更能準確評估風險的問卷）、教育宣導、法遵支援、和參與。第二階段是指，找出潛在的法遵問題點（運用監控之報告功能以評定報告缺失），和將所找到的法遵缺失告知申報機構（例如寄發一份向申報機構列明其現有缺失的觀察函）。第三階段則包含金檢策略，也就是根據風險基礎方法以決定申報機構應接受現地檢查或是異地監控。此外，則是作出行政處置，包括行政罰款（AMP）和向執法當局作未遵循之訊息揭露（NCD），看看是否需要作進一步調查。茲將“監理手段”以圖示方式說明如下：



以消除 OSFI 所查到的問題，當情況嚴重到足以動搖金融機構 FRFI 安全及健全的程度時，那麼業者有可能被撤銷在加拿大的營業執照。

#### 例 14. 銀行業：對有關防制洗錢／打擊資恐之問題執行矯正（加拿大）

2010 年 3 月，金融機構監理局（OSCI）對某家銀行執行防制洗錢／打擊資恐問題查核。該銀行在鄰近國家及其他外國所經營的零售銀行業務，規模頗為可觀。OSFI 查核後發現，該銀行的防制洗錢／打擊資恐機制僅止於基本或初步階段。OSFI 根據查核結果列出 27 項金檢缺失，範圍從未遵循法令到風險管理政策及流程軟弱無力，在所多有。OSFI 於是向該銀行董事會及高級管理階層送出嚴峻信息。

2011 年 11 月 OSFI 前往該銀行執行後續追蹤金檢，以瞭解該銀行對 2010 年金檢缺失改正計劃的執行情形。檢查發現該銀行在相關問題的處理上毫無進展可言，僅對公司治理結構作些調整，和稍微加強管理高層之參與程度。

OSFI 在對該銀行執行 2011 年度工作的過程中發現，鄰近國家銀行主管機關對該銀行於該國經營之子公司，早已表達過類似之疑慮。監理機關於 2012 與鄰國主管機關進行防制洗錢事務討論，共同協調二者對該銀行的談話方向。

2012 年夏季，OSFI 找來該銀行管理高層開會，其他與會者還包括該銀行執行長及鄰國主管機關，討論主題為該銀行的業務執行風

險。為回應會議結論，該銀行董事會及高級管理階層下達指示，儘速設立臨時管控機制以改善短期的風險管理流程。此外該銀行並設置高級管理委員會，由執行長擔任主任委員，負責督導上述管控機制的建制及有效運作。

OSFI 則對該銀行執行加強監控：該局與其他主要銀行的進度追蹤會議都是每季舉行一次，而與該銀行的此項會議則加密到每月舉行一次。

2013 年 OSFI 前往該銀行執行第二次後續追蹤金檢，確認先前的 28 項金檢缺失，有 24 項缺失獲得改正。

OSFI 對該銀行所實施的提升策略終於使得該銀行的防制洗錢／打擊資恐機制獲得大幅提升；該銀行除了擁有一套適合其組織規模、業務複雜度及風險項目的管控機制外，還明確知道自身應有的管控重點。

#### 例 15. 目標性金融制裁：從不作處置到移送法辦（美國）

國外資產管制辦公室（OFAC）所實施及管理之經濟制裁計劃，主要管控對象是某些特定國家及團體，如恐怖份子、販毒集團等。

OFAC 於 2009 年 11 月 9 日就美國各項特別法所制裁之人，公佈執法指引如下：

對明顯違法違規行為所作行政處置之種類：OFAC 經調查後，將審酌所調查個案之環境條件及事實發現給予應有之行政處置：

A. 不作處置：OFAC 認定該行為尚未達到須對其作行政處置之程度時，得裁定不予處置。

- B. 要求提供額外資料：OFAC 認為現有資料不足以確定違法違規行為是否發生時，得要求（包括簽發行政傳票）涉案當事人或其他第三方提供補充資料。
- C. 警告函：OFAC 認定相關事證不足，難以證明違法違規行為確已發生，且就環境條件而言，無論簽發違法違規裁定書或裁定民事罰款，俱非為允當之處置。惟 OFAC 確信他日只要環境條件能有所配合，該行為未必不會滋生違法，及／或涉案當事人顯然無意秉持謹慎態度，確保對相關特別法、行政命令或 OFAC 施行細則之遵行，則 OFAC 得簽發警告函，表明 OFAC 對系爭行為之疑慮，及／或對涉案當事人是否會如 OFAC 所要求，遵守政策、法則及程序之疑慮。
- D. 違法違規裁定書：OFAC 認定違法違規行為確已發生，且將此違法違規發生之事載入文件有其重要性時，如依本指引第三章所列一般因素分析後確認，以涉案當事人之行為而言，給予行政處置實屬應當，惟給予民事罰款之處罰尚非允當時，則可簽發違法違規裁定書，並述明其違法違規情況。
- E. 民事罰款：OFAC 認定違法違規行為確已發生，經分析本指引第三章所列一般因素後，確認就涉案當事人之行為而言，應給予罰款之處罰時，OFAC 得對其裁定民事罰款。
- F. 移送法辦：OFAC 在適當狀況下得將案件移送適當之執法機關進行刑事調查及／或提起告訴。明顯違反制裁規定之行為縱然已由 OFAC 移送檢調單位進行刑事調查及／或提起告訴，OFAC 仍得對其另外裁處民事罰及行政罰。

G. 其他行政處分：除上述行政處置外，OFAC 對明顯違法違規之行為還有下述行政處分可資運用：

1. 撤銷、吊銷、變更、拒發執照：對於明顯違法違規之行為，OFAC 有權將原先依普通執照或專用執照所核准的交易授權，給予留置、拒絕、吊銷、變更或撤銷之處分。
2. 禁止命令：OFAC 合理確信涉案當事人意圖從事、正在從事或已經從事任何為 OFAC 制裁計劃所禁止的行為，得命令該涉案當事人停止該行為，且不得再犯。

行政處分過程中的一般裁量因素：對於涉案當事人明顯違反美國制裁政策之行為，OFAC 在審酌應當給予何種行政處分或宜處以多少金額之民事罰款時，通常還會增加考慮下列一項或多項一般因素，而後方才確立案：

A. 故意違反法律或過失違反法律	G. 面對 OFAC，態度是否合作
B. 針對缺失行為，事前是否知道	H. 從已然違法到裁定處罰，時間相差多久
C. 對處罰制度的目的，其傷害程度高低	I. 其他執法行動
D. 個人特質	J. 對未來的法遵／嚇阻效果
E. 法遵機制	K. 其他個案性的有關因素
F. 事後改正錯誤的態度	

未遵守提供訊息及資料保存之規定時的民事處罰：對那些應裁定

給予民事罰款的案件，將由 OFAC 負責認定，就罰款金額之計算而言，該案是否已達於“重大”之程度。OFAC 將觀察上列一般因素哪些跟案件有關，而後進行分析，最後依分析結果作出認定。參見 [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr74\\_57593.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr74_57593.pdf)。

#### 例 16. 同時面對多個管轄當局糾正的例子（英國）

尋求最佳監理效果以改善缺失（英國金融行為監理總署（FCA））  
英國金融行為監理總署除了正式執法權外，還有多種監理措施可供督促業者有效改善法遵品質。例如該局會策略性的將資源對準存在最嚴重問題的領域，藉此發揮‘有效嚇阻’的效果。FCA 就是透過這種方式找出最佳手段，藉此對那些該受處分的業者進行行為矯正，同時警告其他人，切勿胡亂效尤。

對於防制洗錢系統及內控機制缺失過多的業者，該局則會和它們一起努力，擬具補救改正計劃。去年一整年，FCA 運用它專門用來發掘弱點的‘早期介入工具箱’，讓不少公司的高級管理階層都開始正視和關注防制洗錢問題，成果堪稱豐碩。該局有不少措施隨時都可動用，例如限制業者經營某些高風險業務，直到所發現的缺失全部改正為止。在某些情況下，FCA 甚至會要求公司高層出面作證，確認該公司所有缺失皆已改正完畢。例如 FCA 不久前就讓一家防制洗錢缺失嚴重的小型銀行主動作出承諾，表示該行除非將 FCA 所列出的缺失全都改正完畢，否則決不新建立任何高風險或重要政治性職務人士業務往來。後來該銀行執行長還前往該

局作證，確認相關補救行動皆已執行完畢。

FCA 有權指派顧問機構（稱為‘專業人士’）前往業者處所，測試業者的系統及控制機制，找出弱點，然後（在某些狀況下）將所找到的弱點改正完善。有時該局還會和銀行業者共同從事定期追蹤檢討，確定那些有引誘金融犯罪之虞的弱點都已改正完善，且整體法遵水準也獲得提升。但若業者的改善成效不彰，那麼 FCA 有可能考慮採取更進一步的執法行動。

#### 例 17. 措施之範圍（法國）

ACPR 是法國的獨立行政當局，首長由法國中央銀行總裁兼任，主要職責是對銀行業和保險業執行金融監理，其中包括防制洗錢／打擊資恐相關事務。該局通常使用的矯正措施有以下幾種，視違法行為而定：

- 後續追蹤函：主要用在場外監控的場合，金融機構必須在期限之內提出來函所要求的解釋或文件。
- 處置行動函：發生在現場檢查結束後，用有系統的方式傳送到金融機構手中，詳述金檢缺失及當局的改善建議，並且明定答覆期限。

ACPR 擁有行政執法權，行使這項權力的目的不在於裁罰，而是當金融機構發生嚴重缺失，有能力自行改正缺失卻不好好作改正時，該局可動用該項權力以加重執法。

以防制洗錢／打擊資恐法遵問題而言，ACPR 所下達「禁止」命令就是屬於這種權力。ACPR 下達這項命令時，同時還會提出期

限改正之要求。期限一到，馬上進行新一輪的現地金融檢查，目的在確認補正措施都有按照要求執行，並無失誤；若非如此，ACPR 將祭出強力裁罰以儆效尤。

行政執法措施展開時，該局會一併知會該事業機構所屬的母公司。

ACPR 對明顯怠惰而不肯積極改正，和內部控制組織缺失嚴重者，有權實施裁罰，裁罰種類包括公開警告、(以違法為由) 撤銷執照、罰款 (10 萬歐元以下)、和將案件移送檢調機關，準備進入刑事起訴程序。

#### *監理機關之執法行動 (裁罰)*

42. 經由金融檢查或其他途徑察知業者有不遵照防制洗錢／打擊資恐規定行為且情節重大，或不依監理機關要求改正以遵循防制洗錢／打擊資恐規定之情形，將受到更嚴厲之處分，稱為監理機關之執法行動 (即裁罰)。防制洗錢金融行動工作組織建議要求，監理機關之裁罰須講求有效性、有嚇阻力且符合比例原則，懲處之對象得涵蓋法人及自然人 (包括金融機構的負責人及經理人)。裁罰之目的係在矯正受監理處罰之人的行為處事，阻卻非法，和剝奪犯罪者的非法所得及利益。監理機關可有各種應對方式，此不過是其中工具之一。監理機關可斟酌法律及制度架構，請司法或執法當局出面協助進行缺失矯正。
43. 金檢機關之執法行動可公開進行，亦可不公開執行，或就公

開及不公開為適當之搭配進行，只要符合需求即可。權責機關在決定究竟採用公開或隱密之執法方式和採用何種形式之執法時應思考，如何在不同方式及形式之間取得平衡，以兼顧各方需求。原則上來講，隱密進行的監理執法行動，效率往往較高。而公開進行的監理執法行動則可透過引發社會大眾關注的途徑，讓大家知道哪些行為涉及違法，會被移送法辦；但若關注得太過頭，則其他方面風險反而有可能遭到忽略。

44. 所以行動是否公開，確實值得監理機關多費思量，何況當中還牽涉比例原則；需要監理機關考慮的因素有：該不合法規情事的性質與嚴重程度、金融機構的承諾、以往監理行動對相關缺失的矯正效果、是否會衝擊市場信心以致引發金融動盪。公開進行的監理執法行動只要處理得當，不僅有助於提高當局執法的透明度，也能讓金融機構知所警惕，避免日後發生類似行為，或令其他原本同樣有心試法的金融機構因而不敢輕舉妄動。雖然說公開進行監理執法行動可對其他金融機構發揮嚇阻效果，但是公開行動未必合宜、或符合比例、或能達成預期效果。
45. 總之對監理機關而言，應交叉運用及搭配使用公開及非公開之執法方式以達成監理目標。有些國家當局刻意將公開執法方式棄置不用，或高密度的使用隱密執法方式，那絕不代表該國的監理系統效率高。監理機關交叉運用及搭配使用公開及隱密執法方式的作法應是屬於執法策略的範疇，無所謂好

壞，重要的是必須要能保障國家金融體系的健全。

### *監理執法行動發揮功效的必要條件*

46. 必須讓監理機關有寬廣的執法措施可供應用。裁罰必須講求功效、有嚇阻力、符合比例原則、不可有監理機關不同，裁罰也不同的現象、必須在受監理機構心裡建立執法的確定性。監理機關發現補救措施執行不當，或與金融機構所約定的期限尚有餘裕時，可斟酌需要提高行動層級。
47. 監理機關的執法行動：
  - a. 包括行政罰、撤銷適格適任經理人之資格、對企業營業活動項目給予吊銷處分、就企業重大不當行為給予限制或撤銷營業執照之處分、將違反防制洗錢／打擊資恐防制規定且涉嫌違法者（包括 TFS）移送執法當局或司法當局處理。
  - b. 涵蓋懲罰、救濟及預防三大方向，例如對已發生之行為給予處罰，強制金融機構採取措施以防未來發生違反法規之情事和加強法遵守紀觀念；
  - c. 得懲處之對象涵蓋法人及自然人（也就是金融機構的負責人或經理人）；及
  - d. 斟酌情況為適當之公告（對個案作個別裁定及公告，或與其他案件作通案裁定及公告），以發揮指引效果或提高訊息透明度。
48. **措施要符合比例原則**：監理機關如需對違反防制洗錢／打擊

資恐規定的金融機構實施裁罰，應注意裁罰的公允和一致性和符合比例原則。處罰應依個案狀況，於斟酌各方面因素後分別作裁定，這些因素包括違法違規的嚴重程度、違法行為是出於蓄意或過失等。監理機關應讓各產業部門的有關業者知曉整體執法及裁罰架構。

49. **移送其他機關處理：**監理機關如發現業者防制洗錢／打擊資恐體質疲弱、管理監督品質不佳或違反防制洗錢／打擊資恐法律規章，且情節極為重大，或發現自身在相關情事上無權對金融機構採取應有的執法行動時，均應將案件移交適當之權責機關處理。監理機關若發現或認定金融機構之行為已涉及犯罪，應通知執法機關及／或檢調機關接手辦案。第三章已對監理機關與執法機關間的關係，以及二者如何有效保持協調及配合提供更詳盡之說明。

### 各國的裁罰例子（監理機關執法行動）

#### 例 18. 銀行業：處罰管理階層（義大利）

2008 年檢調當局對好幾名涉及組織犯罪的個人進行司法調查，義大利央行則趁此機會對外國銀行集團的本地子公司執行現地檢查。這次現場查訪的結果顯示，許多家銀行都存在重大違反防制洗錢法規及內部控制系統嚴重缺失的問題；這些外國子公司為了方便客戶與境外機構從事交易，全都明知而故意，而且是有系統的不遵守該國客戶審查（CDD）法律規定。

央行於是決定啟動特別行政工具（SA），將相關銀行的決策治理單位作暫時性解散（原則上 1 年為限），改由央行指派的特別行政管理人主持銀行事務，並對原經營階層裁定處罰。央行將各家銀行的金檢缺失送交司法機關及金融情報中心處理。同時將訊息傳送各銀行母公司所屬國家的主管機關，由各該國主管機關對相關集團的整體業務活動進行審查。2010 年 SA 程序結束，各銀行重新回到股東的手中。這是中央銀行第一次基於防制洗錢之目的而動用 SA。兼對本國當局與外國當局的合作品質作了番測試。

#### 例 19. 外匯交易業務面對面查訪揭發了非合格人員操持公司經營權的不法行徑（英國）

金錢服務事業的上級監理機關稅務海關總署從 2012 年 10 月開始，加強對適格及適任人員的檢查工作；2013 年 2 月，初步檢查結果正式出爐。接著監理機關開始對貨幣兌換業者進行法遵訪查。某家業者由於前面那位老闆被判決詐欺定讞，適格及適任地位遭到主管機關撤銷，連帶公司還被註銷登記；公司不得已重新換了老闆，同時重新申請登記。新老闆不僅通過適格及適任檢定，還請會計師出具證明，確認公司所有權已轉讓無誤。

訪查官員對該公司的防制洗錢程序大致上還算滿意，但卻發現先前那位老闆現在改以受雇者的身份重回公司擔任職務，尤其是有跡象顯示，他還繼續操控著公司經營權。這位官員於是展開深入調查，以瞭解公司當初的買賣交易到底是怎麼進行。最後發現整個買賣過程涉及十分複雜且不實的貸放安排和股份買賣及移轉，

新老闆名義上買下了這家公司，實際上卻什麼錢都沒付。這位官員的最後結論是，新老闆其實不過是名‘傀儡’董事，舊老闆依然是公司的實質受益人，而且仍然有效掌控著公司經營權。監理機關以新老闆明知而故意讓非合格人員操持公司經營權為由，撤銷新老闆的適格及適任資格，同時立即註銷該公司的營業登記。不法行徑之所以能揭發，全是由於官員親臨現場查訪公司狀態；這證明面對風險偏高的公司，當局執行面對面查訪才是真正有效的作法。

#### 例 20. 信用卡問題：限制融資業務（義大利）

2009 年隨著理事會發出報告，指出登記程序缺失過多的問題後，中央銀行開始對信用卡發卡銀行執行深度的異地監控。接著又執行現地檢查，結果確認發卡機構的防制洗錢機制能力太弱，而且已經累積了很長一段時間。中央銀行一方面要求業者就如何消除金檢缺失提出行動計劃，同時禁止業者對外再發新卡；央行規定業者只要營運風險往上升，就必須增加特定資本，直到行動計劃完成為止。中央銀行回頭將所下令的措施照會司法機關及金融情報中心。

2011 年鑑於後續現地檢查確認所有缺失皆已獲得改正或消除，央行於是取消了前述限制新增業務和提高資本率的命令。

#### 例 21. 對某人壽保險業者進行裁罰（法國）

ACPR 所屬現場調查團隊前往某家人壽保險公司執行防制洗錢／

打擊資恐現場管控；這次現場管控結果顯示，這家壽險公司的防制洗錢／打擊資恐政策及系統出現重大漏洞，尤其例如：

- 該公司所建立的全體風險評估機制，在設計上未將所可能面臨的洗錢-資恐風險考慮在內，尤其是與客戶和與所從事活動相關的風險（意即，疏於執行對外業務往來關係之警戒）；
- 該公司的持續監控系統不足以有效偵測所有異常及可疑的交易；
- 該公司的客戶審查制度有問題，包括未查明實質受益人的真正身份，和對與客戶的業務往來情形所知有限；
- 對重要政治性職務人士所作的追蹤監視，程度明顯不足；
- 可疑交易報告問題，如好幾件金額相當大的可疑交易雖然被辨識出來，但卻沒有提出疑似洗錢或資恐交易報告。

當局對這家法國壽險公司施以懲罰程序，包括公開譴責和施以500萬歐元罰款。

#### E. 監理行動對法遵的影響

50. 洗錢／資恐風險確實會隨著時間而演進及變化；因此，監理機關務必要能確切掌握，自己的監理行動究竟是如何影響著受監理機構的法遵品質，進而確保監理機制功用的發揮，有效降低洗錢／資恐風險的產生。而想要達到這種境地，就要有以下幾項條件配合：後續追蹤行動的所得結果、個別產業部門乃至個別機構風險狀況的後續演變乃至後續監理行動（例如觀察金融機構的防制洗錢／打擊資恐措施，因為監理

行動發生後，它應該是要有所改正)、和事業體轉入正常金融體系和繼續留在非正常(地下)金融體系的程度變化。

51. 在 TFS 法遵問題方面，最近幾件刑事案件的起訴資料顯示，甚至連大型跨國銀行都會發生欺騙行為，包括協助當事人掩去匯款人及受益人資料進行匯款(所謂的“stripping”)，以圖藉此逃避法律制裁。鑑於近年來恐怖份子活動愈發猖獗，協助不法的行為也愈加蔓延，為切實貫徹風險基礎方法，監理機關除了繼續加強實施目標性金融制裁外，同時也須密切注意，動用刑事起訴不法業者的作法，對銀行行為之導正到底發揮了多少正面功效。

#### *監理機關引導法遵發揮功效的必要條件*

52. 若一切情況盡如理想，那麼後續追蹤行動之所得結果將會顯示，監理行動已對受監理機構的法遵品質產生正面影響。換句話說，後續追蹤行動之所得結果要能證明，受監理機構對監理問題點都能及時作出應有之回應(如改正缺失、更切實執行防制洗錢/打擊資恐管控)，故洗錢/資恐風險已較先前減低不少。
53. 後續追蹤行動包括有效使用金檢/檢查資訊，和審閱受監理機構的稽核報告，以瞭解其這段時間以來的進步情形。
  - a. **對金檢缺失作最適之利用**：監理機關應將金融檢查所查到有關於防制洗錢/打擊資恐方面的缺失，讓所屬各級主管都知道，以確保監理行動及措施的一致性。當負責

防制洗錢／打擊資恐監理業務的機關不止一個時，這些機關應隨時討論及分享相關之防制洗錢／打擊資恐資訊，相互交流有關防制洗錢／打擊資恐監理的專業指引及意見，和確保彼此對於防制洗錢／打擊資恐標準適用的一致性。

- b. **定期檢視：**監理機關審查個別產業部門乃至個別機構的風險狀況時，應將後續追蹤行動所察知的結果一併納入考量，而後利用所取得的訊息對檢查計劃和監理方式作必要的微調和重新校準，進而減少目前已知的洗錢／資恐風險。

54. 將那些從事地下金融活動的業者（即未取得合法授權者）都找出來，協助他們將業務返回正常金融體系（例如要求依規定辦理登記和取得執照）及／或給予應有之處罰。

F. **宣導並且讓各界清楚瞭解什麼是防制洗錢／打擊資恐義務和洗錢／資恐風險**

55. 訊息流程必須要能讓防制洗錢／打擊資恐有關之訊息，清晰、中肯、即時而有意義的傳達到各家金融機構，並且讓其可隨時取用，才可算是有效。監理機關應該利用各種不同方式並透過各種不同途徑向外傳達訊息，這類訊息例如防制洗錢／打擊資恐相關法律架構有何變動、某項防制洗錢／打擊資恐法規要求應作如何解釋、與切身有關的風險徵兆、有關洗錢／資恐弱點、威脅點、風險點之最新訊息、法令期望事

項等。例如當察知某種過去所未見過的風險，監理機關經評估後認定應將有關訊息傳達到各家金融機構時，還必須考慮，是否有必要搭配提供某些額外指引或其他額外處置。任何對防制洗錢／打擊資恐義務的解釋都要保持其間的一致性，否則將有損於監理效能的發揮。訊息傳達必須要有明確的特定對象，可包含相關之指引（本國及國際）及更新，和正式及非正式會議。

### *訊息處理發揮功效的必要條件*

56. 向金融機構所揭露的訊息應該：

- a. 要以自己對本國及國際間洗錢／資恐風險的清楚瞭解做為基礎（包括哪些地方易受攻擊，哪些地方威脅最大等），尤其是整體金融業和業內各部門所面臨的風險；
- b. 要具體、實在、最新、易懂和易於採用；
- c. 要清楚告知監理機關所期望的是什麼，和解釋規則是如何制訂的：基於哪些監理工作的觀察所得（好的作法、不好的作法、高風險地區），或根據哪些標準制訂機構所發佈的相關文件等；
- d. 要能有助於金融機構辨識客戶、產品、服務、經營所在地及代銷渠道所可能存在的任何洗錢／資恐風險，包括各種可用於監控及確認風險的風險指標和風險徵兆；
- e. 要明確告知，金融機構對那些很難對其執行（防制洗錢金融行動工作組織建議所提供）客戶審查措施的客戶，

應該不受理其開戶、不與其建立業務關係和不與其從事交易，或應終止與其業務往來；及

- f. 要特別標明新增要求事項和新出現的洗錢／資恐風險，必要時可拿出近期所發生過的監理行動舉例說明。
57. 訊息一旦揭露，就必須令其易於接收：
- a. 監理機關應在適當範圍內盡量動員各種管道（如網路、與個別金融機構的書信往來、雙邊會談、研習會、大型會議、具代表性的公會、年度報告書、研究報告等）將訊息傳達予金融機構，和想辦法讓更多人知道該訊息。
  - b. 監理機關應確保所屬網站易於瀏覽，並且為防制洗錢／打擊資恐防範措施（含 TFS 相關問題）設置專用網頁或網站。
58. 監理機關與所監理之金融機構務必維持經常性對話。監理機關應為所監理之金融機構建構可公開溝通之平台。監理機關應與所監理之金融機構保持明確而有效的溝通管道。監理機關對業者的意見表達如欲作出反饋，需注意答覆時間的及時性，和答覆內容的明確而有用。如有任何預期方向或指引須傳達予業者，可利用書面文件對全產業進行傳達，此類書面文件，例如個案研究、產業訓練／研討活動、優／劣案例宣導等；總之，只要是好的處理方式，就一定要讓每家金融機構都知道。
59. 監理機關對於所發出的訊息及指示，應確保其間之一致性。監理機關對所發佈有關防制洗錢／打擊資恐的各項管理規章

及指引應隨時檢討，以確保所作規定的適切與即時。

60. 監理機關發佈任何新訂或新修訂管理規章前，均應事先徵詢產業界意見，並答覆及釐清業者所提出的任何問題及疑慮。

### 與產業界對話的例子

#### 例 22. 主題式檢討有利於分析問題根源（荷蘭）

現在主管機關多已利用主題式金融檢查來有效影響金融機構的法遵水準。事實上金融檢查已為銀行、保險公司和信託機構所必須面對的重要審查課題。金檢時的調查重點主要有以下幾項定期性活動，包括客戶檢討、交易監控、疑似洗錢或資恐交易報告、和對制裁名單的過濾及篩檢。這次共有 30 家金融機構中選，每個產業部門各 10 家，挑選標準包括公司規模、客群和上次防制洗錢／打擊資恐金檢結果。這些被選中的金融機構各收到一份問卷，問卷題目有的要求回答量化問題，有的要求回答質化問題。金檢團隊對收回的問卷使用 4 分制評分法分析業者對每個問題的回答，1 分代表完全遵循，4 分代表全未遵循。幾家金融機構由於分數不理想，被告知必須接受更深度的現場金融檢查。更深度現場防制洗錢／打擊資恐金融檢查報告出爐後，受檢金融機構分別收到自己報告，其中幾家受到加強執法之處分。當局透過通訊方式通知年度主題及時事更新，讓這三個產業部門的業者都能隨時知道主題式金檢的最新動態。

此外金檢團隊又分別對三個產業部門執行問題根由分析，例如：

為什麼這個產業部門的疑似洗錢或資恐交易報告報告量偏少，造成業者未遵循的原因是什麼，是不瞭解還是做不到？問題分析結果確定後，當局跟著祭出加強監理之方略，例如召集金融情報中心和各家金融機構代表開會，會議有時是討論會，有時是研討會，都採用圓桌會議的型態進行；但有時也會找個別金融機構前來對話，以徹底弄清楚哪裡有做好，哪裡做得不夠好等等。圓桌會議式的討論和對話最能帶給人們明確的方向感。

**例 23. 主題式檢討有助於舉例說明如何瞭解自身弱點，以免因違反規定而受到目標性金融制裁（澤西島）**

監理機關現在正在進行有關於防制洗錢／打擊資恐法遵問題的主題式檢討工作，範圍涵蓋客戶篩選系統及管控機制，以及相關罰則。目前所有存款收受機構都已將一份自我評量問卷填寫完成後交回，接下來就開始要進行一連串金融檢查。所有存款收受機構都收到一份名單，同時被要求利用本身的篩選程式將這些名字好好過濾一遍。但其實名單的用意是在測試業者系統的配對能力，操演結果證明，它在舉例說明如何瞭解自身弱點上，起到非常好的示範作用，但卻也將金融機構管理階層對自身篩選機制的明瞭範圍和校準能力暴露無遺。

**例 24. 主題式檢討有助於掌握現有風險及新興風險（英國）**

監理機關 – 金融行為監理總署（FCA）以主題式檢討為工具，

對金融產業和金融市場上各家業者及各種產品所可能存在的問題，完成了一次現有及新興風險評估。該局於 2014 年公佈了一份報告書：小型銀行如何管理洗錢及裁罰風險，這份報告書其實是針對 FSA（FCA 前身）2011 年檢討報告所作的後續追蹤報告，主要目的是在討論當面對高洗錢風險之狀況時，小型銀行管理問題的方法。經過這番檢討並與業者商討後，FCA 更新指引名為金融犯罪：給業者的指引。這份指引用很實際的方式告訴業者，只要做好哪些步驟，就可以有效降低金融犯罪的風險。對於這份指引，業界普遍感覺很實用，因為它提供的不是一堆條文，而是訴說面對高風險狀況，這麼做才能管理好風險，如果那麼做，那肯定很難管理好風險等等，廠商因此知道只需照著做，就能在符合風險基礎及成果為導向的原則下，有效避開金融犯罪風險。為了進一步擴大與金融業者的對話，FCA 特別利用 2014 報告書對外廣為宣傳它有史以來第一份防制洗錢主題式檢討，報告出刊後引發一連串廣泛迴響，甚至別的產業都來響應。FCA 目前還在繼續探討，面對繁雜的防制洗錢事務，如何用創新的方式，也能與其他產業的業者建立有效溝通管道。

#### 例 25. 主題式檢討有助於充分掌握產業狀況（墨西哥）

為了對所監理的金融機構作充分瞭解，全國銀行及證券管理委員會（CNBV）特別在 2014 年 5 月進行了一項“瞭解你的機構”的措施，涵蓋項目包括金融機構的業務經營模式、往來客群之型態、產品及服務內容、貨幣工具種類、經營地區分佈、和其他幾

個重要主題。

主管機關從各家參與機構的防制洗錢／打擊資恐分析資料當中整理出具體建議，分別告知各家機構應如何著手改善作業流程和強化有關措施，以有效管理及降低洗錢／資恐風險<sup>21</sup>。這項活動所代表的意義不僅是主管機關與受監理業者之間的直接溝通，也代表著相互分享經驗和瞭解彼此觀點的有效論壇。

#### 例 26. 公告共同缺失（澤西島）

定期將現地金融檢查所發現的共同金檢缺失作成彙整報告，公告予外界，以便那些未被金檢的證照持有人也能夠知道所屬產業部門存在哪些問題。此外亦不定期發佈指引，將金檢缺失所透露的訊息公告周知。此外當局也不斷利用指引的方式告誡業者，法遵追蹤安排要如何做才有效，反之則恐將效果不彰。

#### 例 27. 定期與業界開會討論（南非）

每季定期與國內儲蓄及投資業公會開會，所有與產業有關的議題都可提出來討論，這項定期會議為業者與監理機關建立起良好互動關係，也確保了業者對法規架構（包括防制洗錢／打擊資恐政策）的遵循。任何未遵循問題一旦被發現，就會被移送執法單位，執法單位並且會將所作的決定公告至外界。

金融機構須依規定製作年度法遵報告書，呈送監理機關。金融機

---

<sup>21</sup> 依據"銀行業風險基礎方法指引"第 22 條。

構製作法遵報告書時，可參考問卷進行製作。監理機關除了親赴金融機構現場執行法遵金檢，還經常舉辦各種有關於防制洗錢／打擊資恐法律規章的研習會及研討會，為金融機構提供所需的訓練及執導。實證結果顯示，上述監理行動對提升金融機構遵循防制洗錢／打擊資恐法規及管理防制洗錢／打擊資恐風險，成效堪稱卓著。

#### 例 28. 跨產業部門工作小組（曼恩島）

曼恩島發現處理防制洗錢／打擊資恐立法問題時，有必要找來產業界人士一同商量，而不是光由立法會成員自己關起門來討論。其次，處理相關問題時若需要進一步收集資料，那麼 FSC 還會向證照持有人發送電子郵件調查表，請業者就相關事務提供資料或表達看法。曼恩島目前還邀請產業界、監理機關和執業機構派出代表，成立名為洗錢防制聯合顧問團（“JAMLAG”）的工作小組，好讓各界有一平台可共同會面討論問題或研擬對策。

這裡有個研究個案頗值得一提，FSC 不久前蒞臨一家以曼恩島為總部所在地的全球性跨國金融服務集團進行監理訪問；結果這趟訪問暴露該機構存在不少防制洗錢／打擊資恐法遵問題，訪問團首先要求該集團所屬的地方機構處理問題，接著將問題提交該集團母公司處理，同時通報母公司所在國家之監理機關知曉。最後所查明的真相是，該事業體打算在全機構內實施某套程序及流程，但對該機構而言，這套程序及流程應不得適用。

## 例 29. 法國的 CCLCB (法國)

ACPR 在本身理事會之內部設立了個屬於顧問委員會性質的單位 – 洗錢防制諮詢委員會，而且每次下達任何與防制洗錢／打擊資恐 (AML-CFT) 有關的指示、指令或意見前，都一定會先聽取委員會意見，而後才加以採用及對外公告。CCLCB 平均每 2 個月集會一次。委員會主任委員由 ACPR 所屬兩位理事共同擔任。

其成員組成如下：

- 法國所有銀行業和保險業的專業公會代表 (保險業 6 位，銀行業 4 位)
- ACPR 所指定金融機構的代表數名；

法國財政部和法國金融情報中心 TRACFIN 也都各自選派代表參加 CCLCB。根據當次會議討論主題所需要，邀請其他有關單位派遣代表蒞會 (例如金融市場局、負責個人資料保護事務的 CNIL 等)。

諮詢工作 (包括擬定指引) 可在開會過程中進行，亦可在會後透過書面程序進行。

## IV. 執法時其他可用具有補充性的行動及流程

61. 想要建立有效的監理及執法機制，光靠制訂法律或簽署國際公約來禁止乃至動刑制裁某些活動是不夠的，所謂徒法不足以自行，國家得有執法機關及機制，負責調查洗錢、資助恐

怖份子等活動及犯行並繩之以法才行。執法應尋求防止、威嚇及打擊洗錢、相關前置犯罪、大規模毀滅性武器擴散資助與資恐活動。此外執法當局還要能夠剝奪犯罪者的犯罪所得和恐怖份子賴以遂行其恐怖活動的金融資源<sup>22</sup>。監理機關宜將施政重心放在對金融業的監督及預防措施上，至於對違法行為進行調查、起訴及懲處，從而阻卻產業犯罪心理的蔓延，則還是交由執法機關處理較為妥當。執法當局的行動只要妥當而不過度，都能有效補足法遵及監理的力有未逮之處 – 將監理機關能力之盡頭做為起頭。

62. 執法行動應該要有民法或刑法法源做為基礎，但有些國家則利用金融監理相關法律為此提供法源依據。執法之行動及流程參見防制洗錢金融行動工作組織第 30 項建議（執法當局與調查當局之責任）及第 31 項建議（執法當局與調查當局之權力），但此外也透過第 35 項建議（裁罰）以及第 2 項建議（全國性之合作與協調）的刑事裁罰條款，與有效監理與執法之問題建立連結。

#### A. 執法機制

63. 有多種執法機制可供選擇，端視每個國家的國情需要。有些國家是在警政單位、金融情報中心、檢察機關、甚至法院體系內設立這方面的專責或專業單位，以便檢調單位能針對違反防制洗錢／打擊資恐防制措施之不法行為進行調查及起

---

<sup>22</sup> FATF (2012) 第 4 段。

訴。有些國家則只讓一般執法機關在掌握相關前置犯罪的確切事證後，才可提起洗錢／資恐的相關刑事告訴。其他有關調查制度的進一步說明，請參見防制洗錢金融行動工作組織財務調查指引<sup>23</sup>。

64. 金融機構若未能有效管理好本身內部的洗錢／資恐風險，則監理機關得對其施以行政罰。但金融機構若因風險管理機制失靈以致引發違法或違規情事，則可能需面臨刑事處罰之處分。

### 第 2 欄 執法機制的例子

監理機關同時擁有行政及刑事權力	監理機關不僅有權採取一系列監理行動，還有權採取刑事作為。
監理機構發出執法照會	執法機關收到監理機關所移送的案件後，著手展開調查。
平行行動／調查	或者讓監理機關移交案件，或者由監理機關及／或執法當局各自進行獨立調查，而後於發現問題時，監理機關與執法當局各自發動適當的執法行動。
由執法機關直接行動	非由監理機關發動之作為，或獨立於日常監理權限之外的作為。

65. 執法當局可以有數種不同的參與方式，各國當局可斟酌本身制度，決定哪一項機制最適合本國採用。

<sup>23</sup> FATF (2010)。

## 監理機關同時擁有行政及刑事權力

66. 在有些情況下，監理機關不僅有權從事各項監理行動，甚至還有權動用刑事作為或作其他安排。

### 監理機關同時擁有行政及刑事權力的例子

#### 例 30. 監理機關同時擁有行政及刑事權力（英國）

英國金融行為監理總署（FCA）發現有防制洗錢系統及管控機制失靈之情事時，可針對機構或個人採取行政處分，或課以高額罰金。但 FCA 並沒有法定調查權，允許調查實質洗錢的獨立罪行（非系統失靈）但是可在前置犯罪的刑事起訴（如內線交易等）中進行實質洗錢的指控，以貫徹推動其法定目標。FCA 平常都會與其他執法機關保持緊密聯繫，以便發現實質洗錢行為時可發出照會，為該案件發動單獨調查。

## 監理機構發出執法照會

67. 若採用其他安排方式，則防制洗錢／打擊資恐監理機關將因缺乏法律授權而無法對金融機構有涉及刑事犯罪之虞的行為或活動進行調查，而只能依據法律或按照普通方式向執法機關提出或發送正式照會。執法當局根據照會進行調查，而後根據本身的政策及程序，決定是否應採取執法行動。

## 監理機構發出執法照會例子

### 例 31. 監理機構發出執法照會（英屬維京群島）

通常的作法是，防制洗錢／打擊資恐的行政違規行為由金融服務委員會（FSC）或金融情報局（FIA）負責處理。而後若在處理過程中發現事情不僅涉及違規，還摻雜刑事犯罪因素在內，則會將案件移交警察單位處理。另一方面，警察單位受理案件後，如發現有涉及防制洗錢／打擊資恐行政違規情事，則會先將案子轉交警政金融情報中心進行深入調查。而後由警政金融情報中心根據事先建立的協議備忘錄，將案子分案予 BVI FIA 及 BVI FSC。

### 例 32. 監理機構發出執法照會（丹麥）

Finanstilsynets（FSA）執行檢查或金融檢查工作時若發現違規情事，應將相關金檢缺失提交國家重大及跨國犯罪總檢察署處理；檢察署受理案件後，首先照章執行調查程序，而後斟酌調查所得資料，決定是否有必要發動刑事程序。但 FSA 仍需簽發行政命令和持續進行調查工作，直到所有行政命令皆獲得遵循為止。

## 平行行動／調查

68. 在某些情況下，監理機關可將問題移交執法當局處理，或由監理機關或執法當局執行獨立調查，以確認是否有違規違法

情事。平行行動／調查有以下幾項特點：監理機關和執法當局各自動員本身資源進行問題處理和採取適當行動。當同時有多個機關都在同一個時間上對同一家金融機構執行調查時，確保各機關之間的有效協調（包括宣佈執法之結果）將是相當重要之事。

### 平行行動／調查的例子

#### 例 33. 平行調查（美國）

對於不遵守美國防制洗錢法律的金融機構，美國金融情報中心與檢察機關分別擁有可互相補充的調查與裁罰授權。其實不止金融監理機關與執法機關所各自擁有的行政處罰與執法權利，美國司法部（DOJ）依 31 U.S.C. § 5322 之規定，對那些明知而故意違反防制洗錢法律（BSA 第 31 卷）及其施行細則所訂法規義務的金融機構，同樣有權以刑事罪將其移送法辦。例如假若有某家金融機構明知而故意不遵照法律規章要求，建立防制洗錢或客戶身份識別機制，或通報可疑活動，或遵循防制洗錢其他有關之規定，那麼 DOJ 依據法律授權，將可自行對該金融機構追究刑事責任。DOJ 在 BSA 之下所擁有的並非監理之授權。

DOJ 所擁有的是處理洗錢違法行為的刑事授權，以及將無照經營資金匯兌業務之行為移送法辦的權力。

此外 FinCEN 還依法有權對金融機構、非金融商號或事業體、或金融機構或非金融商號或事業體所屬合夥人、董事、經理人或一般員工的防制洗錢法律之違法行為，其符合明知而故意或重大疏

忽之要件者，裁定民事處罰金額。這類違法行為所牽涉的問題通常包括記錄之建立、通報、怠於建立適當之防制洗錢機制。

- 此外 FinCEN 對未依規定向 FinCEN 辦理登記，就自行開業經營金錢服務事業的人，亦有權裁定罰款。
- 違反防制洗錢法律結構性條款之人若是一般人，FinCEN 通常是以交易所屬的貨幣或硬幣數額為準，裁定一筆金額不超過該數額的民事罰款。
- FinCEN 對違反防制洗錢關於通匯銀行及私人銀行客戶審查之要求，或違反禁止與空殼銀行建立通匯關係之禁令的金融機構，得處以最少不低於交易金額之兩倍，最高不超過 100 萬美元的民事罰款。
- 除了裁罰上述民事罰款，FinCEN 亦有權尋求禁制性處分、動用 311 條款之特別措施、和簽發適用於特定地區的處置命令。FinCEN 對已經違反、正在違反和預備違反防制洗錢法律規定的人，有權透過民事程序制止其相關作為。

311 特別措施條款是針對下述情況而訂立：相關行為發生在美國以外的國家、在美國以外之他國從事業務經營的金融機構、相關交易都是發生在美國以外之他國，或涉及美國以外之他國、或所提供的某種帳戶經常被人用來從事洗錢活動。

### *執法當局直接行動*

69. 所謂單獨直接行動是指該行動非由監理機關所發動，且係獨立於監理機關之持續性行動外。在此機制下，執法當局只要

發現某金融機構有可能涉入某件犯罪活動，就有權自行展開犯罪偵察，以確定該金融機構是否係明知而故意涉入該件活動；若該金融機構均有遵循防制洗錢／打擊資恐法律及各項預防犯罪性不當行為之規章行事，則該執法行動之偵辦方向自可及時轉往其他不當使用該金融機構服務之人。有必要鼓勵執法當局與監理機關作更有效協調，終究任何如此型態之行動對任何具有全球重要性的大型跨國銀行，都會造成震撼性衝擊。

### 執法機關直接行動的例子

#### 例 34. 由執法機關直接行動（丹麥）

依丹麥防制洗錢／打擊資恐法律所規定，FSA 需負責將所有防制洗錢／打擊資恐相關的調查報告都彙整起來，尤其是當中的行政命令。彙整完成後的資料一方面由 FSA 公告在本身網站上，另一方面則要求出問題的金融機構也將該份資料公開在其網站上。最後國家重大及跨國犯罪總檢察署以此處所述有關規定為基礎作出決定，看是否有必要不待 FSA 提出正式聲請而逕將案件移送法院。

#### 例 35. 斯洛伐克（金融情報中心隸屬國家警政當局）

金融情報中心是屬於全國性的中央單位，主要職責是犯罪偵防和打擊資助恐怖份子活動。金融情報中心一旦依防制洗錢／打擊資

恐法律確知刑事犯罪事實，就會立刻按規定收集相關事證，並移送執法當局（LEA）處理。為確保依防制洗錢／打擊資恐法律第 18 條規定所移送案件不致因異常交易之執行而遭到耽誤，金融情報中心需緊密配合 LEA 行動。根相關法律規定，LEA 得有適當之時間（72 小時）作決定，為往下處置措施進行定調（例如對客戶銀行帳戶資金實施扣押）。若案情重大，則金融情報中心還需負責前往金融機查扣資料及文件，轉送 LEA 進行研判處理。金融情報中心亦有權及逕行聯繫 LEA 和出事金融機構的法遵單位。

金融情報中心在組織編制上是隸屬於斯洛伐克警政署，但在任務編組上卻是歸全國刑事犯罪防制局指揮調度。不過全國刑事犯罪防制局所屬其他單位接獲重大刑案或其他特別重要的訊息時，卻是送交該局內部編制的執法單位處理。全國刑事犯罪防制局對專業刑事法院管轄權範圍內的刑事案件，擁有犯罪事件處理管轄權。依斯洛伐克內政部第 175／2010 號行政命令對警政署轄下各級警察單位的管轄權，和斯洛伐克內政部其他單位的刑事犯罪偵查、歹徒身份確認、案件處理程序等權責，已有明確劃分，依據該命令，金融情報中心對於其他案件應一律移送 LEA 辦理。

執法機關在整個流程中都處於獨立超然地位，隨時有權要求金融情報中心、警察機關和其他政府部門配合協助。

## B. 合作與協調

70. 無論監理架構多麼周全和完備，仍會有金融機構違反防制洗錢／打擊資恐法律規章之虞的風險。這類違規情事根據嚴重

程度和情節的不同，有些由監理機關出面處理即可，有些則可能需動員執法機關移送法辦，乃至送交司法機關依法辦理。例如某家金融機構遭到金融監理機關裁罰，理由是對於洗錢／資恐風險管控的品質太差，甚至差到違反法律規章的程度。在此情況下只要條件符合且合乎比例原則，則將該機構移送法辦以使其接受刑事處罰也並非不可，只要如此處置有助於有效改善整體金融機構的法遵品質即可。

71. 有些國家的法律對機關間協調及合作之問題並未明定，儘管如此，執法當局還是主動邀請監理機關提供協助，對違規金融機構執行調查。監理機關是否肯提供有用資訊，對執法機關執法行動的成敗可說至關重要。例如監理機關可提供相關監理資料（例如金檢缺失改正計畫或該金融機構在整體金融市場上的系統性重要性等資訊），供執法當局進行調查。這項要求對其他多種審慎監理機關同樣適用，因為他們的注意層面不止於防制洗錢／打擊資恐問題，還擴及各金融機構的體質良窳和財務健全度。
72. 其次也可由執法當局和監理機關齊頭並進的展開調查，然後由任一當局直接採取行動或照會後採取行動亦可，總之只要執法當局與監理機關合作無間，自然能讓有效資源發揮最大功效。雙方只要協調得好，就算是各自向整體金融界發送有關防制洗錢／打擊資恐注意事項的訊息，也可取得互補效果。
73. 反過來說，要是執法當局與監理機關不能好好相互協調合

作，創造合宜的執法環境，那就有可能產生極不為人所樂見的不良後果，情況嚴重時甚至會讓刑事調查工作中途失敗（例如不小心洩露嫌疑人身份）。

74. 現在不少金融機構都是從事跨國經營，以致需同時遵守多個國家的法律規章。這時另一個需要注意的重點是，本國執法當局與監理機關必須有能力與其他有關國家的中央及省級機關從事良好的合作及溝通互動。案子若牽涉到具有高度系統性重要地位的大型跨國金融機構，那麼協調的功夫就更是至關重要，否則執法行動稍有差錯，不僅將大幅動搖市場信心和影響本國乃至全球金融市場安定，亦會導致為人所不樂見的後果。

#### *有效執法協調（本國及跨國）發揮功效的必要條件*

75. 主事執法當局必須知道如何爭取其他執法當局及監理機關給予所需之配合，以利有效執法。協調做得好，主事當局自然就能從其他機關取得更多有用訊息，再根據職權展開執法行動。
76. 但協調層級高低有一部份仍需取決於日常的訊息分享慣例（例如，執法當局或監理機關平日經常收集疑似洗錢或資恐交易報告資訊，以觀察有關疑似洗錢或資恐交易報告之要求是否貫徹、疑似洗錢或資恐交易報告品質如何、法人及相關安排的訊息透明度、風險評估之品質等），以及所處理個案的實際狀態（例如，是刑事案件或是民事案件、是否有其他監

理或調查當局也在同時調查)。正式公開執法之前，務必先確定機關之間的對話通暢無阻礙。當金融機構違反防制洗錢／打擊資恐規定而需由執法機關展開調查和予以起訴時，監理機關與執法當局間的協調是否良好，對於日後能否將犯罪者繩之以法，可說至關重要。

77. 由於事涉金融市場穩定和確保廣大消費者權益不受影響，監理機關須處處謹慎行事，包括慎重選擇適宜的處理手段，和隨時考慮可否允許消息曝光。監理機關與執法當局雖是各自行動，但雙方須維持良好的互補關係，終歸兩者所面對的是影響層面及於全國金融市場，同時牽涉全國金融機構整體管理的案件，所以雖然兩者各司其職，各處理不同領域的弱點及缺失，但仍需保持合作無間以收截長補短之效。

### 合作與協調的例子

#### 例 36. 協調與照會（美國）

**協調概況：**執法機關、金融情報中心及監理機關透過相互協調及諮詢管道：(i) 根據協議備忘錄（MOU），相互分享與 BSA／防制洗錢有關的例行性資訊；(ii) 對牽涉三方利益的案件，共同強化執法成果，(iii) 協調處理有關於 BSA／防制洗錢的政策性事務。關於上述第 (i) 點，三個機關大致都已和 FinCEN 及 OFAC 簽署協議備忘錄，讓大家有個依據可彼此分享例行金檢之資料及重大問題之訊息。關於上述第 (ii) 點，三個機關大致都和

FinCEN 及 OFAC 保持著例行性事務方面的緊密關係，彼此協調執法問題並無困難。至於執法協調的層級高低，則基本上是取決於案件性質及環境條件（包括所涉及的是刑事案件或民事案件、是否有其他監理機關也在調查相同案子）。為有效查明及適時通報可疑活動而有必要時，三機關將會與 FinCEN 及執法當局持續維持緊密互動。對於案情複雜的案件，三個機關將視需要動員本身專業人力以支援執法當局辦案。例如最近某家大型銀行所發生案件時，各機關就是如此處理，這件案子引發高層級機關間的聯合執法行動，好幾個美國政府機關都被動員幫忙辦案（其中包括 OCC、FRB、FinCEN、DOJ、OFAC 和 DANY（紐約州地方檢察官））。不過談到高層機關的 BSA／防制洗錢聯合執法行動，那麼相互間的良好協調將是非常必要的，否則就很難確保符合 BSA／防制洗錢要求。

關於上述第 (iii) 點，包括制訂規則和發布指引在內，三個機關會與 FinCEN 及 DOJ 早已為 BSA／防制洗錢政策事務建立了緊密協調關係。機關間工作小組，如銀行保密法顧問小組（BSAAG）、FFIEC BSA／防制洗錢工作小組等，需定期負責召集各機關人員，就威脅點、弱點、和風險等事項進行訊息交換，和對近期所將要制訂的規則規範、指引、加強 BSA 遵循及執法等問題，作相互討論及意見交換。

**照會概況：**多數機關經常收到來自其他機關的專案或個案照會，當然機關本身也經常會向其他機關作這類照會。通常有關刑事案件的照會，手續及程序都要麻煩得多，尤其手續更是要進行得非

常正式，以免衍生其他法律問題；這類案件多半是屬於刑事訴訟附帶民事執行的性質。證管會對於需要向法務部或刑事調查機關進行照會的案件，都制訂有非常正式的照會程序。FDIC 轄下負責處理刑事案件照會的單位是總檢察辦公室所屬調查室，它同時也擔任其他刑事案件承辦機關的聯繫窗口。OCC 所屬法務部門則不僅擔任執法當局的聯繫窗口，還得幫忙協調及安排大陪審團程序，和掌理其他資訊分享流程。同樣的，FRB 則是由所屬法務單位擔任有關執法事務的主要聯繫窗口。

### 例 37. 開曼群島

2005 年開曼群島個人被判處 3 年有期徒刑定讞，理由是他在某件國際洗錢案中，參與犯案。這個人的判刑罪名是協助兩位美國人 A 先生和 B 先生從事犯罪行為並且從中獲利，他們為這場“龐氏”詐騙行為起了個 Cash4Titles 的美名。

有兩家受開曼群島貨幣局（CIMA）規範的公司被依據公司管理法認定為涉及詐欺活動。CIMA 所屬金融報告局透過與美國證管會的資訊交流機制取得訊息，對各有關業者執行現場檢查，以進一步收集資料。調查結果出爐後，當局向開曼群島法院提出聲請狀，基於維護投資人、債權人及社會大眾權益之必要性，建請對兩家公司指定接管人。最後兩家公司被交付清算。

基於本案之教訓，CIMA 正式開始對對信託及公司服務提供者啟動現場檢查機制。

### C. 執法當局制裁行動

78. 儘管制裁方向皆一致，但執法當局的角色主要側重刑事犯罪範疇，而監理機關的角色則側重法規管理範疇。

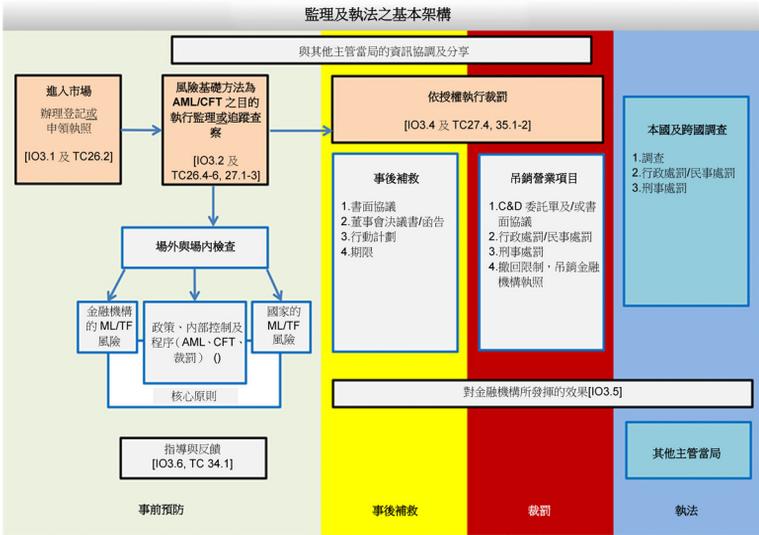
#### *執法制裁發揮功效的必要條件*

79. 刑事制裁的執行對象是以重大犯罪為主，例如明知而故意或精心策劃以違犯制裁禁令，或故意作出足以構成洗錢或資助恐怖份子活動的行為。
80. 執法當局所能給予的制裁項目包括有期徒刑、犯罪罰金、刑事沒收等。
81. 刑事制裁對自然人及法人皆適用，但在依國內法律基本原則對後者無適用性之情形時，應除外。

### V. 以上所列各項元素的圖示要覽

82. 為利防制洗錢金融行動工作組織建議事項的有效貫徹及遵循，國家當局可利用以下有效監理及執法之綜合圖示要覽做為指引，進行妥善規劃。

監理及執法之基本架構圖示要覽



## 參考書目

- 巴塞爾委員會(2012)的「有效銀行監理之核心原則」；瑞士巴塞爾市巴塞爾委員會 2012 年 9 月發行：  
[www.bis.org/publ/bcbs230.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf)
- 防制洗錢金融行動工作組織(2014)，銀行業的風險基礎方法，法國巴黎防制洗錢金融行動工作組織發行：  
[www.fatf-gafi.org/documents/documents/risk-based-approach-banking-sector.html](http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/risk-based-approach-banking-sector.html)
- 防制洗錢金融行動工作組織(2012)，作業問題 – 金融調查指南，法國巴黎防制洗錢金融行動工作組織發行：  
[www.fatf-gafi.org/documents/documents/operationalissues-financialinvestigationguidance.html](http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/operationalissues-financialinvestigationguidance.html)
- 防制洗錢金融行動工作組織(2010)，國家洗錢活動及資助恐怖份子風險評估，法國巴黎防制洗錢金融行動工作組織，防制洗錢金融行動工作組織指南  
[www.fatf-gafi.org/documents/documents/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html](http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html)
- 防制洗錢金融行動工作組織(2007)，防制洗錢金融行動工作組織打擊洗錢活動及資助恐怖份子活動之風險基礎方法指南 – 高層級原理及程序，法國巴黎防制洗錢金融行動工作組織：  
[www.fatf-gafi.org/publications/documents/documents/fatfguidanceontherisk-basedapproachtocombatingmoneylaunderingandterroris](http://www.fatf-gafi.org/publications/documents/documents/fatfguidanceontherisk-basedapproachtocombatingmoneylaunderingandterroris)

tfinancing-highlevelprinciplesandprocedures.html

- 30 國集團(2008)，金融監理之結構：應對全球市場的處事法則與挑戰特別報告書，30 國集團金融監理工作組，美國華府：[www.group30.org/rpt\\_06.shtml](http://www.group30.org/rpt_06.shtml)
- IAIS(2013)，IAIS 保險事業核心原則，瑞士巴塞爾市：  
<http://iaisweb.org/index.cfm?event=getPage&nodeId=25224>
- IOSCO(2015a)，IOSCO 證券管理之核心原則，西班牙馬德里
- IOSCO(2015b)，IOSCO 對證券管理當局暫緩強制執行之信任度問題，2015 年 6 月於西班牙馬德里：  
[www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD490.pdf](http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD490.pdf)
- 美國財政部金融局(2009a)，OCC，金融局授權之說明手冊  
美國華府：[www.occ.gov/publications/publications-by-type/  
licensing-manuals/charters.pdf](http://www.occ.gov/publications/publications-by-type/licensing-manuals/charters.pdf)
- 美國財政部金融局(2009b)，董事會與高級執行專員之人事異動，美國華府 OCC：  
[www.occ.treas.gov/publications/publications-by-type/licensing-  
manuals/ChangesinDirectorSEO.pdf](http://www.occ.treas.gov/publications/publications-by-type/licensing-manuals/ChangesinDirectorSEO.pdf)

## 語詞定義

以下語詞定義係採自 2012 年 2 月號防制洗錢金融行動工作組織建議

---

<b>核心原則</b>	核心原則係包含：巴塞爾金融監理委員會所發佈的「有效銀行監理之核心原則」、國際證券管理機構組織所發佈的證券管理之目標與原則、和國際保險監理協會所發佈的保險監理原則。
<b>金融集團</b>	金融集團是指某種企業集團，它的最上層是母公司或可對集團其餘成員發揮控制及協調能力的其他型態法人機構，目的在按照核心原則對全集團執行監督管理；此外再加上須在集團層級上接受其防制洗錢／打擊資恐政策及程序規範的子公司及分公司。
<b>金融機構</b>	金融機構係指從業務角度為客戶或代表客戶從事以下一項或多項活動或作業的任何自然人或法人： <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="370 1070 826 1102">1. 接受大眾存款及其他可提領之資金<sup>24</sup></li><li data-bbox="370 1121 477 1153">2. 貸放<sup>25</sup></li><li data-bbox="370 1173 530 1204">3. 融資租賃<sup>26</sup></li></ol>

---

<sup>24</sup> 私人銀行業務亦屬此類。

<sup>25</sup> 尤其是指：消費貸款、抵押貸款、應收帳款買賣斷（無論是否有追索權）和商業交易融資（含票據買斷業務）。

- 
4. 金錢或價值移轉服務<sup>27</sup>
  5. 發行及管理支付工具（例如信用卡、簽帳卡、支票、旅行支票、匯票、銀行本票、電子貨幣）。
  6. 財務擔保與保證。
  7. 交易：
    - (a) 貨幣市場工具（支票、匯票、存單、衍生性金融工具等）
    - (b) 外匯；
    - (c) 交換、利率與指數工具；
    - (d) 可轉讓證券；
    - (e) 商品期貨交易。
  8. 參與證券發行以及提供與此等發行有關之金融服務；
  9. 個別與集合投資組合管理；
  10. 為他人保管及管理現金或流動性證券；
  11. 為他人從資金或基金投資、保管與管理；
  12. 人壽保險及其他投資型保險之承保與募集<sup>28</sup>
  13. 金錢與貨幣兌換。
- 

<sup>26</sup> 此處的融資租賃與消費性產品租賃安排無關。

<sup>27</sup> 不適用於單為金融機構提供傳輸資金之相關資訊或系統的自然人或法人。參見第 16 項建議註釋。

<sup>28</sup> 這點對保險事業機構和保險中介機構（保險經紀人和代理人）同樣適用。

---

**金錢或  
價值移轉服務**

金錢或價值移轉服務（MVTs）是指藉由傳訊、信息、匯兌或金錢或價值移轉服務提供者所屬資金清算網，收受他人所交來現金、支票、金錢工具或其他價值儲存工具，並將相對金額之現金或其他支付工具交予受款人的金融服務；這類服務之下所發生的交易，有時需通過一家或多家中介機構，最後才能將款項交到第三方手中，有些交易甚至會使用更新型的付款方式進行。這項服務有時會摻雜一些其他地方特色，而且叫法也不同，例如稱它 hawala、hundi、飛錢等。

---

**目標性  
金融制裁**

所謂目標性金融制裁包括資產凍結和禁止資金和其他資產直接或間接提供給被指定之人或團體。

---