

FATF



銀行業  
風險基礎方法指引

2014年10月

防制洗錢金融行動工作組織（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。

關於 FATF 更完整的資訊，請參閱其網站：

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

© 2014 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

縮寫詞彙表 .....	1
前言 .....	3
A.背景及脈絡.....	3
B.本指引目的.....	4
C.本指引目標受眾、位階及內容.....	5
第 I 節——FATF AML/CFT 的風險基礎方法（RBA） .....	6
A.RBA 是什麼？ .....	6
B.新方法的基本理由.....	6
C.風險基礎方法的應用.....	7
D.挑戰.....	8
第 II 節—— 監理機關指引   .....	14
A.監理的風險基礎方法 .....	14
B.風險基礎方法的監管.....	18
第 III 節—— 銀行指引   .....	22
A.風險評估.....	23
B.風險降低.....	25
C.內部控制、治理及監控.....	29
附件 1—各國實施銀行業風險基礎方法監管實務範例 .....	36
附件 2—FATF 指定與 AML/CFT 監理相關的巴塞爾核心原則 (R.26) .....	62
參考書目 .....	66



## 縮寫詞彙表

<b>AML/CFT</b>	Anti-Money Laundering / Countering the Financing of Terrorism 防制洗錢／打擊資恐
<b>BCBS</b>	Basel Committee on Banking Supervision 巴塞爾銀行監理委員會
<b>BCP</b>	Basel Core Principle 巴塞爾核心原則
<b>CDD</b>	Customer Due Diligence 客戶審查
<b>DNFBP</b>	Designated Non-Financial Business and Profession 指定之非金融事業或人員
<b>FIU</b>	Financial Intelligence Unit 金融情報中心
<b>INR []</b>	Interpretive Note to Recommendation [] 建議[*]註釋
<b>ML</b>	Money Laundering 洗錢
<b>PEP</b>	Politically Exposed Person 重要政治性職務人士
<b>RBA</b>	Risk-based approach 風險基礎方法
<b>R. []</b>	Recommendation [] 建議[*]
<b>TF</b>	Terrorist Financing 資恐



## 銀行業風險基礎方法指引

本指引應與下列文件一同閱讀：

- FATF 建議，尤其是建議 1 及建議 26 (R.1、R.26) 及其解釋性說明 (INR) 和詞彙表。
- 其他相關 FATF 文件，例如《FATF 全國洗錢及資恐風險評估指引》、《FATF 重要政治性職務人士指引》或《FATF AML/CFT 及普惠金融指引》。

## 前 言

### A. 背景及脈絡

1. 風險基礎方法 (RBA) 是有效實施 2012 年正式通過之最新 FATF 《防制洗錢及打擊資助恐怖主義與武器擴散國際準則》的核心<sup>1</sup>。FATF 已重新檢討其 2007 年金融業 RBA 指引，以便配合新的 FATF 要求<sup>2</sup>，並反映政府當局及私部門過去多年來應用 RBA 取得的經驗。此修訂版專注於銀行業<sup>3</sup>，並將為證券業另行擬定指引；FATF 亦將根據 2003 年建議重新檢討其他 RBA 指引文件<sup>4</sup>。

---

<sup>1</sup> FATF (2012)。

<sup>2</sup> FATF 準則包括 FATF 建議、其解釋性說明及詞彙表的相關定義。

<sup>3</sup> 銀行活動係指 FATF 詞彙表中「金融機構」下所描述的活動或作業，尤其是第 1、2 及 5 項。本指引即針對提供此類服務之機構編製。

<sup>4</sup> 在 2007 年 6 月至 2009 年 10 月之間，FATF 針對不同行業如何應用 RBA 正式通過了一套指引文件，包括金融業、不動產經紀人、會計師、信託及公司服務提供者 (TCSPs)、貴金屬及寶石交易商、賭場、法律專業人士、貨

2. 銀行業 RBA 指引係由英國及墨西哥共同領導的一群 FATF 成員<sup>5</sup>草擬；私部門代表也參與了這項工作<sup>6</sup>，並對這份草案修訂文件提供意見<sup>7</sup>。
3. FATF 於其 2014 年 10 月全體代表大會中正式通過本最新 RBA 指引。

## B. 本指引目的

4. 本指引目的在於
  - 概述 AML/CFT 風險基礎方法的相關原則。
  - 透過提供一般方針及現行實務範例，協助各國、權責機關及銀行設計並實施 AML/CFT 風險基礎方法。

---

幣服務業 (MSBs) 及壽險業 ([www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/](http://www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/))。

<sup>5</sup> FATF 專案小組成員包括 FATF 會員 (阿根廷、澳洲、奧地利、比利時、巴西、中國、法國、德國、香港、中國、印度、義大利、日本、墨西哥、西班牙、瑞士、荷蘭、英國及美國)、準會員 (亞太洗錢防制小組 (APG)——透過孟加拉共和國及泰國，以及 MONEYVAL——透過波蘭) 以及觀察員 (巴塞爾銀行監管委員會 (BCBS)、歐洲安全與合作組織 (OSCE)、國際證券事務監察委員會組織 (IOSCO)、國際保險監理官協會 (IAIS)、國際金融中心監督小組 (GIFCS)、國際貨幣基金組織 (IMF) 及世界銀行)。

<sup>6</sup> 美國證券交易所、亞太發展資金籌措機構聯合會 (ADFIAP)、歐洲合作銀行協會 (EACB)、歐洲公共銀行協會 (EAPB)、歐洲銀行聯合會 (EBF)、歐洲銀行業委員會 (EBIC)、拉丁美洲銀行聯合會 (FELABAN)、國際銀行聯合會 (IBFed)、SWIFT、南非銀行協會、沃爾夫斯堡集團、阿拉伯銀行聯盟 (UAB)、世界信貸聯合理事會 (WOCCU)，以及世界儲蓄銀行協會／歐洲儲蓄銀行集團 (WSBI/ESBG) 指定專案小組代表人。

<sup>7</sup> 取得下列機構之意見：南非銀行協會、EBF、EBIC、EAPB、EACB、FELABAN、WOCCU、WSBI/ESBG、國際證券協會理事會、國際匯款網路協會、不動產協會國際聯盟及俄羅斯電子貨幣協會。

- 透過專注於風險及風險降低措施，支援有效實施及監督全國 AML/CFT 措施。
- 最重要的是協助凝聚共識，瞭解 AML/CFT 風險基礎方法究竟是什麼。

### C.本指引目標受眾、位階及內容

5. 本指引係針對各國及其權責機關，包括銀行監理機關；本指引亦針對銀行業從業人員。
6. 本指引共有三節，第 I 節詳列風險基礎方法的關鍵元素，且必須與第 II 節和第 III 節一同閱讀；第 II 節及第 III 節則分別對銀行監理機關及銀行提供有效實施 RBA 的具體指引。
7. 本指引承認，有效的 RBA 將建立於並將反映出一個國家的法規方法；其銀行業的性質、多樣性及成熟度；以及其風險概況。本指引將詳列各國在設計及實施 RBA 時應考慮的因素，但並不否定國家權責機關的權限。考慮本指引中所列舉的一般原則時，國家當局必須考慮其國家背景，包括監理方法及法律架構。
8. 本指引文件並無拘束力，而係利用各國及私部門的經驗，並可協助權責機關及金融機構有效實施部分建議。

## 第 I 節 – FATF AML/CFT 的風險基礎方法 (RBA)

### A.RBA 是什麼？

9. AML/CFT 的 RBA 係指各國、權責機關及金融機構<sup>8</sup>應辨識、評估及瞭解其暴露的 ML/TF 風險，並採取適當 AML/CFT 措施，以有效降低此類風險。
10. 評估 ML/TF 風險時<sup>9</sup>，各國、權責機關及金融機構應分析並瞭解所辨識之 ML/TF 風險對其有何影響；因此，風險評估可提供 AML/CFT 措施的風險敏感應用基礎<sup>10</sup>。RBA 並不是「萬無一失」的方法，即使某機構已採取所有合理措施確認及降低 AML/CFT 風險，仍然可能被利用做 ML 或 TF。
11. RBA 並不能讓 ML/TF 風險較低的國家、權責機關及金融機構免除降低 ML/TF 風險的責任<sup>11</sup>。

### B.新方法的基本理由

12. FATF 於 2012 年更新了其建議，透過提供政府更有力的工具以強化全球安全防護，並進一步保障金融體系的完整性，採

---

<sup>8</sup> 包括自然人，請參閱 FATF 詞彙表中「金融機構」之定義。

<sup>9</sup> FATF (2013a) 第 10 條。

<sup>10</sup> FATF (2013a) 第 10 條。辨識及評估 ML/TF 風險詳細內容亦請參閱第 ID 節。

<sup>11</sup> 若 ML/TF 風險經評估為較低，則 INR 1 允許該國家不需應用部分 FATF 建議，而 INR10 則允許應用簡化盡職調查措施，以考慮較低風險的性質——請參考 INR 1 第 6、11 及 12 條及 INR 10 第 16 及 21 條。

取行動打擊金融犯罪。

13. 最重要的改變之一是更加強調 AML/CFT 的 RBA，尤其是關於預防措施及監管。鑒於 2003 年建議係為部分地區應用 RBA 做準備，2012 年建議將 RBA 視為國家 AML/CFT 架構的「必要基礎」。<sup>12</sup>這是一種全面性要求，適用於所有相關 FATF 建議。
14. 根據 40 項建議的前言，RBA「允許各國在 FATF 要求的架構內，正式通過更有彈性的一套措施，以便有效運用資源，並應用符合風險性質的預防措施，以最有效率的方法集中力量」。
15. 因此，應用 RBA 並不是一個選項，而是有效實施 FATF 準則的先決條件<sup>13</sup>。

### C. 風險基礎方法的應用

16. 建議 1 舉出了 RBA 的應用範圍，包括：
  - 國家 AML/CFT 體制規範的對象及事務：除了 FATF 建議範圍內已包括的產業及活動外<sup>14</sup>，各國應將其體制擴

---

<sup>12</sup> R. 1。

<sup>13</sup> 風險基礎預防及降低措施的效能將受到評估，這是國家 AML/CFT 體制相互評鑑的一部分。效能評估將衡量一個國家達成健全 AML/CFT 系統主要既定結果的程度，並將分析一個國家的法律及制度架構產生預期結果的程度。在判斷一個國家的 AML/CFT 措施及其重要性是否有缺失的時候，評鑑員必須考慮風險及 RBA 所允許的彈性——[FATF\(2013b\)](#)。

<sup>14</sup> 請參閱 FATF (2012) 詞彙表，「金融機構」及「指定之非金融事業或人員」之定義。

大到有較高 ML/TF 風險的其他機構、產業或活動。若符合特定條件，例如經評估某些產業或活動的 ML/TF 風險很低，則各國也可考慮免除該機構、產業或活動的 AML/CFT 義務<sup>15</sup>。

- 受 AML/CFT 體制規範之對象應如何監督，以確保其遵守本體制：AML/CFT 監理機關應考慮銀行本身的風險評估及降低措施，並承認全國 RBA 所允許的裁量程度；同時 INR 26 進一步要求監理機關也採用 RBA 在 AML/CFT 的監理。
- 受 AML/CFT 體制規範之對象應如何遵循：若某情況的 ML/TF 風險較高，則權責機關及銀行必須採取強化措施以降低該風險，亦即所進行的控制範圍、程度、頻率或強度將更重；反之，若 ML/TF 風險較低，則可以降低標準 AML/CFT 措施，亦即仍然需要採取各項必要措施，但所進行的控制程度、頻率或強度將較輕。<sup>16</sup>

#### D.挑戰

17. 實施 RBA 可能會有許多挑戰：

分配 RBA 下的職責

18. 有效的風險基礎體制將建立於並可反映出一個國家的法律及

---

<sup>15</sup> INR 1 第 6 條。

<sup>16</sup> R.10；INR 10，註 33。

監理方法、其金融業的性質、多樣性及成熟度，以及其風險概況。銀行自行評估其 ML/TF 風險應考慮符合建議 1 的國家風險評估，以及全國的法律與監理架構，包括指定重大風險的任何方面，以及法律或監理層級定義的任何風險降低措施。若 ML/TF 風險較高則銀行應加強盡職調查，但國家法規可能並不會具體規定如何降低這些較高的風險（例如改變強化持續監控的程度）<sup>17</sup>。

19. 銀行可彈性決定處理其他風險最有效的方法，包括在全國風險評估中發現或由銀行自行發現的風險。銀行降低這些風險的策略必須考慮全國相關法律、監理及監督架構。在決定銀行可以降低風險的程度時，各國尤其應考慮其銀行業有效發現並管理 ML/TF 風險的能力，以及其監理機關的專業能力和資源。監理機關應能有效監督銀行如何管理 ML/TF 風險，並採取適當措施以因應銀行的任何缺失；各國亦可考慮權責機關就銀行業遵循程度及處理 ML/TF 風險之方法所提出的證據。金融服務業正在萌芽的國家，或法律、監理及監督架構正在開發階段的國家，可能會認為銀行尚無能力有效辨識並管理 ML/TF 風險，因此風險基礎下所允許的任何彈性都應該有所限制；在此情況下，可能適合較為強制的 AML/CFT 實施要求，直到銀行業更有共識及經驗為止<sup>18</sup>。
20. 各機構不應豁免於 AML/CFT 監督，雖然它們的能力和遵循

---

<sup>17</sup> R. 1。

<sup>18</sup> 這可根據第 II 節中所描述的綜合元素及客觀的標準，例如相互評鑑報告、追蹤報告或 FSAP。

程度很好，但 RBA 可允許權責機關將更多監督資源集中於較高風險的機構。

#### 辨識 ML/TF 風險

21. 取得正確、及時且客觀的 ML/TF 風險資訊，是有效 RBA 的先決條件。INR 1.3 要求各國必須有適當機制，對相關權責機關、金融機構及其他利害關係單位提供風險評估結果的資訊。若不易取得資訊，例如權責機關無足夠資料評估風險，而無法分享 ML/TF 風險及威脅之重要資訊（例如由於資訊敏感性）；或若由於審查制度或資料保護規定限制取得資訊，則銀行將難以適當辨識（亦即發現並列舉）ML/TF 風險，並可能因此無法適當評估並降低該風險。

#### 評估 ML/TF 風險

22. 評估 ML/TF 風險係指各國、權責機關及銀行必須判斷，所發現的 ML/TF 威脅對其有何影響。應分析所取得之資訊，瞭解這些風險發生的可能性，以及發生時對個別銀行、銀行業、全國經濟大規模系統金融機構可能造成的影響<sup>19</sup>。經過風險評估後，ML/TF 風險通常會歸類為低、中、高，並可能增加不同類別之間的分類（中低、中高等）；這種分類目的是協助瞭解 ML/TF 風險並將其排列優先順序。因此，評估 ML/TF 風險不僅只是收集量性及質性資訊：還將構成有效 ML/TF 風險

---

<sup>19</sup> 銀行不一定要計算發生機率，因為不知道非法交易的數量，故這項機率可能並無意義。

降低措施的基礎，並應隨時更新以維持相關性。

23. 評估及瞭解風險係指權責機關及銀行應有熟練且值得信賴的人員，這些人員應透過適當的測試遴選，也必須具備配合銀行作業複雜性的適當技術才能執行此項工作。

#### 降低 ML/TF 風險

24. FATF 建議要求銀行、國家及權責機關在應用 RBA 時應決定最適當且有效的方法，以降低經其確認的 ML/TF 風險，亦即 ML/TF 風險較高的狀況應採取加強措施；相對的，低風險狀況則可適用免除或簡化措施<sup>20</sup>：
  - 各國如欲免除特定機構、產業或活動的部分 AML/CTF 義務，則應評估這些金融機構、活動或指定之非金融事業或人員（DNFBPs）所伴隨的 ML/TF 風險，並能證明其為低風險，且符合 INR 1.6 的免除條件。風險評估的複雜程度將取決於機構、產業或活動的型態；提供之產品或服務；以及因免除義務而受惠之活動的地理範圍。
  - 各國及銀行如欲應用簡化措施，則應評估目標客戶或產品類別的相關風險，確定所涉及的是低風險，並定義所需之 AML/CFT 措施的程度及強度。具體建議將詳細列出此一般原則如何應用於特定需求<sup>21</sup>。

---

<sup>20</sup> 在全國法律架構下提供簡化盡職調查。

<sup>21</sup> 例如 R. 10 關於客戶審查。

## 發展 RBA 的共識

25. RBA 的成效取決於權責機關及銀行對 RBA 的內容、其應用方法及處理 ML/TF 風險方法的共識。除了詳述自由裁量程度的法律及監理架構外，銀行還必須處理其發現的風險，權責機關及監理機關更應指導銀行如何以風險敏感的方法完成其法律及監理 AML/CFT 義務。支援權責機關與銀行之間持續而有效的溝通，是成功執行 RBA 的重要先決條件。
26. 權責機關應知道在風險基礎體制中，並非所有銀行都會採用相同的 AML/CFT 控制措施，且單一微小的風險不一定就能否定銀行 AML/CFT 控制措施的完整性；另一方面，銀行應瞭解有彈性的 RBA 並不表示就不需應用有效的 AML/CFT 控制措施。
27. 各國及權責機關應考慮有效監督 AML/CFT 要求所涵蓋的所有實體的必要性，這將在所有銀行服務提供者之間支援公平的經營環境，並避免高風險活動移轉到監督不當或不足的機構。

## 普惠金融

28. 受到金融排斥並不自動等於低或較低的 ML/TF 風險，而只是整體評估的一個因素。金融排斥可能影響到個人及企業，且有許多原因。對個人而言，這可能包括不良的信用評級或客戶的犯罪背景，因此，機構不應僅因客戶受到金融排斥而採用簡化盡職調查措施或免除。

29. RBA 有助於促進普惠金融，尤其是對難以進入監管金融體系的低收入者。因此，在適用 RBA 時，各國可建立特殊個案，免除適用 FATF 建議（根據經過證實的低風險）<sup>22</sup>，或允許金融機構在較低 ML/TF 風險的狀況中更彈性的應用 CDD 措施。在這樣的背景中，普惠金融將有助於更大的金流透明度及可追蹤性。

---

<sup>22</sup> 一般而言，所有情況都必須適用 CDD 措施，包括禁止金融機構開設匿名帳戶或明顯虛構姓名的帳戶；但 INR 1 第 2 條及第 6 條規定：「在非常有限且已證實 ML/TF 風險很低的狀況中，各國亦可決定特定建議不適用於特定型態的金融機構、活動或 DNFBP」...且「各國可決定不適用要求金融機構或 DNFBP 採取特定行動的部分 FATF 建議，只要：(a)能證實 ML/TF 風險很低；這發生於非常有限且合理的狀況；且關係到特定型態的金融機構、活動或 DNFBP」(第 6 條)。許多國家已因普惠金融政策而實施此項免除。亦請參考 FATF 防制洗錢及資恐措施以及普惠金融指引 第 56 及 57 條，關於企圖利用經證實低風險免除之國家的主要挑戰。

## 第 II 節——監理機關指引

30. AML/CFT 的 RBA 目的是配合已發現的 ML/TF 風險，擬定預防或降低措施。在監督的狀況中，這適用於監理當局分配資源的方法，也適用於監理機關以有效方法履行其職能，要求銀行適用風險基礎方法。

### A. 監理的風險基礎方法

31. 建議 26 要求各國規定銀行必須接受適當的 AML/CFT 規定及監督。INR 26 要求監理機關將監督資源分配到較高 ML/TF 風險的領域，所根據的是監理機關必須瞭解其國家的 ML/TF 風險，並可在現場及異地取得判斷銀行風險概況的所有相關資訊。

#### 方格 1、額外資訊來源

##### **歐洲監管當局報告**

於 2013 年 10 月，歐洲監管當局（歐洲保險暨職業退休金當局（EIOPA）針對保險及職業退休金、歐洲銀行協會（EBA）針對銀行及歐洲證券暨市場當局（ESMA）針對證券）發表了《防制洗錢暨打擊資恐風險基礎監管初步報告》。本報告建立於 FATF 準則，並指出 AML/CFT 的 RBA 內容，同時也列舉一系列自我評估問題；在檢討所使用方法時，監理機關可以問自己這些問題。

### **BCBS 指導方針**

巴塞爾銀行監管委員會於 2014 年 1 月發表了一套指導方針，說明銀行在其整體風險管理架構中，如何納入洗錢及恐怖主義融資相關風險的管理，「洗錢及恐怖主義融資相關風險的適當管理」。這些指導方針目的在於協助實施 FATF 於 2012 年發布的國際打擊洗錢、恐怖主義融資及武器擴散準則，但不得透過強化或弱化將這些指導方針視為對 FATF 準則的修訂<sup>1</sup>。FATF 現行指引為監理機關及銀行業應用 RBA 提供了一般性的架構。監理機關實施 RBA 更詳細的指導方針請參閱 BCBS 文件。

1. BCBS (2014a)第 3 條。

### 瞭解 ML/TF 風險

32. 監理機關應瞭解銀行業所暴露的 ML/TF 風險<sup>23</sup>，以及與個別銀行及銀行集團相關的 ML/TF 風險；監理機關應利用各種資源辨識及評估 ML/TF 風險。
33. 針對產業風險，可能包括但不限於該管轄地的全國風險評估、國內或國際態樣及監管專門知識，以及金融情報中心（FIU）回饋。
34. 針對個別銀行，監理機關應考慮固有風險的水準，包括銀行產品與服務的性質和複雜性、其規模、業務模式、企業治理安排、財務與會計資訊、交付通路、客戶背景、營運地點及國家；監理機關亦應注意既有的控制措施，包括風險管理政

---

<sup>23</sup> 配合巴塞爾核心原則（BCP）8（BSBC，2011）。

策的品質、內部監督功能的運作等。

35. 部分此類資訊可透過審慎監理取得。與 AML/CFT 背景相關的其他資訊包括管理及遵循功能的適當性<sup>24</sup>。這涉及審慎監理及 AML/CFT 監理機關之間的資訊分享與合作，尤其是權責分屬兩個獨立機構時。
36. 從銀行其他利害關係人（例如其他監理機關、FIU 及執法機關）取得的資訊，也可能有助於判斷銀行有效管理其暴露之 ML/TF 風險的程度。
37. 監理機關應定期並於銀行狀況改變或新的威脅出現時，檢討其對產業及銀行 ML/TF 風險概況的評估。

*銀行監理機關以不同方法評估銀行業及個別銀行 ML/TF 風險範例，可參考附件 1。*

降低 ML/TF 風險

38. FATF 建議<sup>25</sup>要求監理機關將更多監管資源分配到較高 ML/TF 風險的領域。這表示監理機關應根據產業及個別銀行所暴露之 ML/TF 風險水準，判斷定期評估的頻率和強度；亦即如果不可能就 AML/CFT 目的詳細監管所有銀行，則監理機關應優先監管個別銀行較高風險的領域或在特定產業中經營的銀行。

---

<sup>24</sup> 如 BCP 5 中的說明。

<sup>25</sup> 配合 BCP 9。

39. 監理機關調整其方法的範例包括：
- a) 調整執行其授權職能所需檢查的強度：預防罪犯或其同夥持有大量銀行控制利益時，監理機關可調整其要求之資訊的水準。例如，若該產業的 ML/TF 風險很低，則與特定業務活動相關的 ML/TF 機會可能有限，因此監理機關可以決定根據對相關文件的審查做核准決策；若該產業的 ML/TF 風險很高，則監理機關可以要求額外資訊。
  - b) 調整 AML/CFT 監管型態：監理機關應能於現場及異地取得所有相關風險及法規遵循資訊，但在其體制允許範圍內，監理機關可決定銀行現場及異地監管的正確組合；在風險較高的情況中只做異地監管可能不夠。
  - c) 調整持續 AML/CFT 監管的頻率及性質：監理機關應配合經確認之風險，調整 AML/CFT 監管頻率，並於出現問題時結合定期審查和特別 AML/CFT 監管，例如因為告密、執法資訊或其他監管發現（例如一般審慎監理或將銀行納入主題審查範例）而出現的問題。  
銀行監理機關配合經確認之風險，以不同方法調整 ML/TF 監管頻率範例，可參考附件 1。
  - d) 調整 AML/CFT 監管強度：監理機關應配合經確認之風險，決定適當的評估範圍或水準<sup>26</sup>，以便評估銀行避免

---

<sup>26</sup> BCP 11 考慮提前干預以更正問題。

遭濫用而設計之政策與程序的適當性<sup>27</sup>。更密集監管的範例包括：詳細測試系統及檔案，以確認銀行的風險評估、CDD、報告與紀錄保存政策及流程、內部稽核，與作業人員、高階主管及董事會面談及特定業務線 AML/CFT 評估等執行情況及適當性。

銀行監理機關配合經確認之風險，以不同方法調整 ML/TF 監管強度的範例，可參考附件 1。

40. 監理機關應利用其發現檢討並更新其 ML/TF 風險評估，並於必要時考慮其 AML/CFT 監管方法及其 AML/CFT 規則和指引是否仍適當。於適當且符合相關保密要求時應將這些發現與銀行溝通，以便於銀行加強其 RBA。
41. 配合建議 26 及 AML/CFT 相關巴塞爾核心原則的應用<sup>28</sup>，銀行監理機關應考慮其 AML/CFT 監管活動中其他審慎監理或金融監管的結果；同樣的，銀行監理機關應確認，帶動銀行整體監管策略更廣泛的審慎監理發現已將 AML/CFT 監管方案的發現納入，並做適當處理。

## B. 風險基礎方法的監管

### 一般方法

42. 監理機關履行其職能的方法應有助於銀行採納風險基礎方法，亦即監理機關必須採取適當步驟，確保其員工有能力評

---

<sup>27</sup> 配合 BCP 29.

<sup>28</sup> 巴塞爾銀行監管委員會原則 1-3、5-9、11-15、26 及 29 請參閱附件 2。

估銀行的政策、程序及控制措施是否適當，並應考慮到透過風險評估辨識之風險及其風險胃納<sup>29</sup>。監理機關應確保銀行遵守其自己的政策、程序和控制措施，並以良好的判斷做決策；這也表示監理機關應清楚表達並溝通其對銀行遵守法律及監理架構所需之措施的期望。目的是讓監管行動在大部分狀況中可以預測、一致且相稱，而在這一方面，訓練監理人員及有效溝通對銀行的期望就是關鍵。

43. 為協助監理機關瞭解銀行業措施的整體優勢，執行銀行 AML/CFT 方案之間的比較可視為一種方法，瞭解其對個別銀行控制措施品質的判斷；但監理機關應注意，在 RBA 之下，可能有充分的理由說明為什麼各銀行的控制措施不同：監理機關應有能力評估這些差異的價值，尤其是在比較作業複雜程度不同的銀行時。
44. 監理機關應瞭解銀行業及銀行所面臨的 ML/TF 風險，尤其應徹底瞭解較高及較低風險的業務別，才能對 AML/CFT 控制措施的比例性和適當性做出正確判斷。監理機關應與個別銀行進行對話，瞭解他們對該機構設立之 AML/CFT 控制措施的看法。
45. 以上關於國內銀行及國內銀行集團的一般性原則也適用於國際銀行集團，但應用更為複雜，因為涉及一個以上司法管轄區的法律架構和風險，同時也受一個以上的國家監管單位監

---

<sup>29</sup> 亦請參考金融穩定委員會（2014）。

管<sup>30</sup>。BCBS 的「洗錢及資恐相關風險之穩健管理」有更多資訊。<sup>31</sup>

## 訓練

46. INR 26 規定，在實施風險基礎方法時，負責監督銀行的監管人員應瞭解銀行在評估及降低其 ML/TF 風險時擁有的自由裁量程度；尤其監理機關應確認工作人員受過訓練，可評估銀行 ML/TF 風險評估的品質，並根據此風險評估考慮銀行 AML/CFT 政策、程序及內控的適當性、比例性和成效。
47. 訓練應讓監管人員培養出好的判斷能力，足以判斷銀行 AML/CFT 控制措施的適當性和比例性；其目的亦應包括在全國性監管方法上達成一致性，尤其是在多元主管監管機關或全國監管模式的情況下。

## 指引

48. 在考慮與利害關係人進行諮詢流程後，監理機關應溝通其對銀行遵守法律及監理義務的期望<sup>32</sup>。根據希望的結果、風險基礎規則、關於監理機關如何解釋相關法規的資訊，或關於如何有效應用特定 AML/CFT 控制措施的詳細引導，本指引可以是高階要求的形式；監理機關亦應考慮對銀行發行指引，教導銀行如何以培養普惠金融的方法遵守其法律及監理

---

<sup>30</sup> 一般監管準則詳列於 BCPs 12 及 13。

<sup>31</sup> 第 IV 部分。亦請參考 [BCBS \(2010b\)](#) 及 [BCBS \(2014a\)](#) (諮詢文件) 關於母國與地主國監理機關之間的合作和資訊交換。

<sup>32</sup> R. 34。

AML/CFT 義務。

49. 若監理機關的引導維持在高階及原則基礎，則業界針對如何滿足法律及監理義務所撰寫的指引可能有助於說明及操作目的；但銀行應注意其考慮的私部門指引應與全國立法一致，並應根據國際準則及權責機關發布的指導方針。

*不同方法的銀行監管指引範例，請參閱附件 1。*

50. 監理機關應考慮與國內其他相關監理及監管當局聯絡，以取得對法律義務的相同詮釋並降低差異，這對一個以上監理機關負責監管的狀況尤其重要（例如審慎監理的監理機關和 AML/CFT 監理機關在不同的機構，或在同一機構的不同部門）。多元指引不應產生監理套利、漏洞或銀行間不必要的混淆。如果可能，相關監理及監管當局應考慮編製共同指引。

### 第 III 節—銀行指引

51. AML/CFT 的 RBA 目的在於協助擬定能與經確認之 ML/FT 風險相配合的預防與降低措施。在銀行的案例中，這適用於銀行分配其法規遵循資源、組織其內部控制和內部架構，以及實施政策與程序以遏阻並偵測 ML/TF 的方法，包括在相關集團的層級。
52. 銀行業務包括多種金融產品與服務，也伴隨了不同的 ML/FT 風險，包括但不限於：
- 零售銀行：銀行直接對個人及企業客戶提供產品及服務（包括法律協議），例如活期帳戶、貸款（包括抵押貸款）及儲蓄產品。
  - 企業與投資銀行：銀行對企業、政府及機構提供企業融資，以及企業銀行產品與投資服務。
  - 投資服務（或財富管理）：銀行提供產品及服務，以管理其客戶的財富（有時稱為私人銀行）。
  - 通匯服務：由一家銀行（「通匯銀行」）對另一家銀行（「對應銀行」）提供銀行服務<sup>33</sup>。
53. 評估及降低其暴露之 ML/TF 風險時，銀行應注意這些差異。

---

<sup>33</sup> 請參閱 FATF 詞彙表（[FATF, 2012](#)）。

## A. 風險評估

54. 風險評估是銀行 RBA 的基礎，應能讓銀行瞭解其受到 ML/TF 傷害的原因及程度。風險評估通常會產生風險的格式化分類，有助於銀行判斷降低該風險所需的 AML/CFT 資源。風險評估應適當記錄、保存並與銀行內部相關人員溝通。
55. 銀行的風險評估不需要很複雜，但應能配合銀行業務的性質與規模。針對較小或較不複雜的銀行（例如銀行的客戶都屬於類似種類，及／或銀行提供的產品與服務範圍非常有限）則簡單的風險評估可能就足夠；反之，若銀行的產品及服務較為複雜，或有許多子公司或分行提供多樣化的產品及／或其客戶群較為多元，則需要較為精密的風險評估流程。
56. 在辨識及評估其所暴露的 ML/TF 風險時，銀行應考慮多項因素，包括：
- 其業務的性質、規模、多樣性及複雜度。
  - 其目標市場。
  - 經辨識屬高風險的客戶數量。
  - 銀行透過本身活動或客戶之活動所暴露的司法管轄區，尤其是貪汙或組織犯罪程度相對較高及／或 AML/CFT 管控不足，以及 FATF 所列舉的司法管轄區。
  - 經銷通路，包括銀行直接與客戶交易的程度，或依賴（或經允許依賴）第三方執行 CDD 及運用科技的程度。

- 內部稽核及監理發現。
  - 其交易的數量及規模，考慮銀行的例行活動及其客戶的背景。<sup>34</sup>
57. 銀行應利用從內部及外部相關來源取得的資訊補充此資訊，例如業務主管、客戶關係經理、國家風險評估、政府間國際組織和全國政府發布的名單、FATF 或附屬評鑑單位的 AML/CFT 相互評鑑和追蹤報告及態樣。銀行應定期並於狀況改變或出現新威脅時檢討其評估。

方格 2、不同銀行活動的相關 ML/TF 風險範例<sup>1</sup>：

- **零售銀行**：對現金密集企業提供服務、大量交易、高價值交易、多樣化服務。
- **財富管理**：保密文化、難以辨識實質受益人、隱瞞（利用國外信託）、銀行保密、金融服務及產品的複雜性、重要政治性職務人士、大額交易、多重司法管轄區。
- **投資銀行**：分層及整合、雙方移轉資產以交換現金或其他資產、市場的全球性。
- **通匯銀行**：大額交易、匯款人及資金來源的資訊有限（尤其是與位於不遵守或不完全遵守 FATF 建議之司法管轄區的銀行進行交易）、重要政治性職務人士可能涉及銀行的所有權。

1. 銀行活動的建議分類純屬象徵性（請參閱第 52 條），而經確認之風險清單僅供說明之用，內容並不完整。

<sup>34</sup> INR 1 及 10。

58. 風險評估應由高階主管核准，並構成降低 ML/TF 風險之政策與程序的擬定基礎，能反映該機構的風險胃納（risk appetite），並能說明可接受的風險水準。風險評估應定期檢討更新。降低 ML/TF 風險的政策、程序、措施及控制方法皆應配合風險評估。

## B. 風險降低

業務關係的辨識、確認及目的和預期性質

59. 銀行應擬定並實施適當政策與程序，以降低其透過個別風險評估所確認的 ML/TF 風險。應設計客戶審查（CDD），透過要求銀行收集客戶工作及需要銀行服務之原因等資訊，協助銀行瞭解其客戶。應設計 CDD 流程的初期階段，以協助銀行評估預期業務關係的相關 ML/TF 風險，判斷應採用的 CDD 程度，並遏阻利用建立業務關係從事非法活動。
60. 根據應用 CDD 措施所取得之資訊的全面觀察，銀行應能製作客戶風險概況；這將決定持續監控的程度與型態，並協助銀行決定是否簽訂、持續或終止該業務關係。風險概況可適用於個別客戶或有共同特質的客戶群（例如收入水準類似或從事類似銀行交易的客戶），這個方法對零售銀行客戶尤其相關。
61. 初步的 CDD 包括：
- 辨識客戶及其實質受益人。
  - 至少在相關法律及監理架構的要求範圍內，根據可靠且

獨立的資訊、資料或文件確認客戶身分。

- 瞭解業務關係的目的及預期性質，若風險較高則應取得進一步資訊。
62. 除此之外，銀行應採取適當措施遵守全國及國際制裁法規，對照聯合國及其他相關制裁名單，篩檢客戶及實質受益人的姓名。
63. 一般而言，CDD 措施應適用於所有案件。在監理規定允許或要求的範圍內，這些措施的範圍可以調整，以配合風險評估中所討論伴隨於個別業務關係的任何 ML/TF 風險，亦即如果業務關係所伴隨的風險較高，則所取得的資訊數量及型態，以及此類資訊經確認的程度都必須增加；而如果業務關係所伴隨的風險較低，則也可以簡化。因此，銀行必須制定並定期更新客戶風險概況<sup>35</sup>，以協助銀行應用適當程度的 CDD。

**方格 3、強化盡職調查／簡化盡職調查措施範例 (亦請參考 INR 10)**

- 強化盡職調查 (EDD)
  - 從更多元或更可靠的來源取得額外辨識資訊，並利用該資訊告知個別客戶風險評估。
  - 執行額外搜尋 (例如可證實的負面媒體搜尋)，以告知個別客戶風險評估。
  - 委託製作客戶或實質受益人的情資報告，進一步瞭解客戶或實質受益人可能涉及犯罪活動的風險。

<sup>35</sup> 根據銀行本身的風險評估並考慮風險因素，例如 FATF 準則 (例如 INR 10 及建議／INR 12-16) 中所列舉的因素。

- 查證業務關係中資金或財富的來源，確保不是犯罪所得。
- 從客戶取得業務關係之目的及預期性質的額外相關資訊。
- 簡化盡職調查（SDD）
  - 針對客戶身分及業務關係之目的及預期性質，取得較少資訊（例如不需要潛在客戶地址或職業的資訊）及／或尋求較少的確認。
  - 延後確認客戶身分。

#### 方格 4、CDD 及普惠金融考量

RBA 應用於 CDD 可有助於普惠金融目的，對特定種類金融產品或難以符合銀行 CDD 要求的客戶更彈性的應用 CDD 措施；但金融排斥本身並非低 ML/TF 風險的指標，因此銀行必須根據 ML/TF 風險的全面評估決定免除或 SDD 措施是否適當。

64. 若銀行無法應用適當程度的 CDD，則建議 10 要求銀行不得簽訂業務關係，或必須終止該業務關係。
65. BCBS 的《洗錢及資恐相關風險之穩健管理》指引，針對通匯銀行及依賴第三方執行全部或部分初步 CDD 之銀行的洗錢風險管理，提供了詳細指引。

#### 持續 CDD／監控

66. 持續監控係指詳細檢查交易，以判斷這些交易是否符合銀行對客戶的瞭解，以及銀行產品及業務關係的性質與目的；監控亦涉及辨識客戶概況的改變（例如客戶的行為、使用的產

品及所涉及的金額) 並隨時更新, 這樣的改變可能需要應用新的或額外的 CDD 措施。監控交易是辨識可疑交易的重要元素。

67. 監控行動應持續進行或由特定交易觸發, 也可以利用監控行動將客戶的活動與同儕集團的活動做比較。監控行動不一定需要電子系統, 但對某類銀行活動, 例如定期有大量交易者, 自動化系統可能是監控交易唯一的具體方法。在利用自動化系統時銀行應瞭解其作業規則, 定期驗證其完整性, 並檢視其解決經確認的 ML/TF 風險。
68. 銀行應配合其機構風險評估及個別客戶風險概況, 調整監控範圍及深度。較高風險的狀況應需要強化監控, 但若風險較低則銀行可決定降低監控的頻率及強度。監控系統的足夠性及引導銀行調整監控水準的因素都應定期檢討, 以便持續配合銀行的 AML/CFT 風險方案。
69. 銀行應記錄並清楚說明客戶區隔及各客戶群風險水準配置所使用的標準及參數。決定不同客戶區隔之監控頻率及強度所適用的標準亦應透明。

#### 方格 5、高/低風險狀況的監控範例

- 高風險狀況的監控：每日交易監控、人工交易監控、經常性資訊分析、考慮資金的目的地、根據態樣報告建立警告標誌、向高階管理層報告監控結果。
- 低風險狀況的監控：門檻、低頻率、自動化系統。

BCBS 的《洗錢及資恐相關風險之穩健管理》指引在第 II 1 (d) 節中指出，銀行在評估其監控系統是否足夠時應考慮哪些因素。該指引強調銀行應根據其規模、活動、複雜性和風險，設置足夠的監控系統。對大部分的銀行，尤其是在國際上活躍的銀行，有效的監控似乎必須將監控流程自動化。

70. 因此，銀行應適當記錄、保存並與相關人員溝通監控結果，以及所產生和解決的問題。

#### 報告

71. 建議 20 要求各國下令，若銀行懷疑或有合理依據懷疑資金為犯罪所得或與資恐相關，則應立即向相關 FIU 舉報。銀行應有能力標示資金或交易的異常動態並做進一步分析。銀行應有適當個案管理系統，以便適時仔細檢查此類資金或交易，並判斷該資金或交易是否可疑。
72. 可疑資金或交易應立即依權責機關規定之方式向 FIU 舉報。銀行提報可疑狀況並最終向 FIU 舉報的流程應能反應此點。雖然引導銀行形成可疑狀況的政策與流程可適用風險敏感基礎，但銀行應於 ML/TF 可疑狀況形成後立即舉報。

#### C. 內部控制、治理及監控

##### 內部控制

73. 適當的內部控制是有效實施 ML/TF 風險降低政策及流程的先

決條件。內部控制包括適當的治理安排，明確分配 AML/CFT 的職責，根據當地相關立法監控工作人員的誠信，尤其是在跨國的狀況及全國風險評估、法規遵循與控制，以測試銀行辨識、評估及監控風險之政策與流程的整體效果。

74. 對較大的銀行集團應有適當的控制措施，對整個集團進行一致性的 AML/CFT 控制。BCBS 的「洗錢資恐相關風險之穩健管理」文件<sup>36</sup>，針對有效管理集團及跨國 ML/TF 風險，為銀行提供了綜合指引<sup>37</sup>。

#### 治理

75. 要想成功實施並有效運作 AML/CFT 的 RBA，需取決於堅定的高層領導，以及對整個銀行 RBA 發展及實施的監督。
76. 高階管理層應考慮各種方法以支持 AML/CFT 行動：
  - 推廣以法規遵循為銀行的核心價值，明確宣示銀行不得簽訂或維持 ML/TF 風險過高且無法有效降低的業務關係。高階管理層及董事會應配合銀行既定的風險承擔政策，建立健全的風險管理及控制架構。
  - 針對銀行面臨的實際或潛在 ML/TF 風險實施適當的內部溝通機制。此機制應連結董事會、AML/CFT 主管、

---

<sup>36</sup> 請參閱第 III 部分。

<sup>37</sup> 這說明了合併風險管理背後的原因及原則：整個集團的 AML/CFT 政策與程序應如何一致性的在集團中應用及監管，並在反映當地業務考量及地主國管轄地的要求後，仍應符合並支持集團更廣泛的政策與程序；銀行應如何解決母國／地主國要求的差異。重要的是本指引也詳細說明了集團內之銀行應如何與集團其他成員分享資訊，以便通告並強化整個集團的風險評估，以及實施有效的集團 AML/CFT 政策與程序。

銀行內部任何相關或專職委員會（例如風險或倫理／法規遵循委員會）<sup>38</sup>、IT 部門及各業務領域。

- 決定降低已知 ML/TF 風險所需的措施，以及銀行準備接受之剩餘風險的程度。
- 提供銀行 AML/CFT 單位足夠的資源。

**方格 6、銀行高階管理層宣導法規遵循所採取之步驟範例：**

- 實施產品開發及商業活動，嚴格遵守全國 AML/CFT 法規。
- 邀請高階管理層參加員工 AML/CFT 訓練。

77. 這表示高階管理層不僅應該知道銀行所暴露的 ML/TF 風險，還應瞭解 AML/CFT 控制架構如何運作以降低這些風險。這將需要高階管理層：

- 接收足夠、規律且客觀的資訊，確實瞭解銀行透過其活動及個別業務關係所暴露的 ML/TF 風險。
- 接收足夠且客觀的資訊，以便瞭解銀行的 AML/CFT 控制措施是否有效（例如首席法令遵循主管提供的控制成效資訊或稽核報告）。
- 有適當的流程，可提報直接影響銀行處理及控制風險之能力的重要決策。

78. AML/CFT 控制措施的一致性和成效應明確由銀行高層人員負責，以彰顯 ML/TF 風險管理及法規遵循的重要性，並讓高階

---

<sup>38</sup> BCBS(2010a)，第 52 及 53 條。

管理層重視 ML/TF 問題；這包括但不限於資深法令遵循主管之任用<sup>39</sup>。

#### 確保及監控法規遵循

79. 銀行的內部控制環境應有助於確保員工誠信、勝任並遵守相關政策與程序。AML/CFT 控制相關措施應配合更廣的控制措施，以便普遍的處理業務、財務及營運風險。

#### 調查、徵募及報酬

80. 銀行應確保其僱用之員工誠信並擁有足夠技能，且具備履行其職能的必要知識與專業，尤其是負責執行 AML/CFT 控制措施的員工。
81. 員工調查程序的水準應反映個別員工所暴露的 ML/TF 風險，而不能只注重高階管理角色。應採取適當步驟管理有 AML/CFT 職責之員工的潛在利益衝突。他們的報酬應符合 BCBS 法規遵循原則文件中的法規遵循職能獨立原則，以及在銀行中的法規遵循職能<sup>40</sup>。

#### 訓練及體認

82. AML/CFT 政策與程序的有效應用取決於銀行員工，他們不僅應瞭解必須遵循的流程，還應瞭解這些流程企圖降低的風險，以及這些風險可能的後果。因此，銀行員工應接受

---

<sup>39</sup> INR 18.

<sup>40</sup> BCBS (2005)。

AML/CFT 訓練，此訓練應：

- 有高品質，與銀行的 ML/TF 風險、業務活動相關，根據最新的法律及監理義務及內部控制做調整。
  - 為所有相關員工的必修課程。
  - 根據銀行的特定業務別量身訂做，讓員工充分瞭解其可能面對的特殊 ML/TF 風險，以及他們對這些風險的義務。
  - 有效：訓練應有希望的效果，這一方面的確認可透過要求員工通過測驗，或監控遵循銀行 AML/CFT 控制措施的程度，並在員工無法展現預期知識水準時採取適當措施。
  - 持續：根據 INR 18，AML/CFT 訓練應定期舉行、切題，且不能只是員工到職時的一次性活動。
  - 輔以散播給相關員工的 AML/CFT 資訊及最新情況。
83. 整體而言，訓練亦應建立起好的工作行為，將法規遵循觀念深植在銀行全體員工的活動及決策中。

#### *控制措施的評估*

84. 銀行應採取適當步驟，確保其 AML/CFT 政策及控制措施受到遵守且有效。因此，其控制措施應受到銀行法令遵循主管的持續監控；此外銀行 AML/CFT 控制措施的適當性及遵循程度都應接受稽核部門的檢討。
85. 建議 18 要求各國應責令銀行任命管理階層的一位法令遵循主

管。除了諮詢相關人員如何達成其義務外，法令遵循主管的角色應為監控及評估整個銀行的 ML/TF 風險，以及銀行降低此類風險所採取之措施的適當性與效果。因此，法令遵循主管應有必要之獨立性、職權、資格、資源及專業能力，以便有效執行這些職能，包括可以取得所有相關內部資訊（包括所有業務別及外國分公司和子公司）。

#### 方格 7、鼓勵法規遵循之內部控制措施範例

- 協助報告可疑交易：
  - 制定員工訓練機制，以便有效偵測異常交易。
  - 建立適當管道，允許員工向法令遵循主管報告異常交易。
  - 為報告異常交易的員工保密。
- 允許員工報告其認為不清楚／無助益／無效率的政策或控制領域：
  - 為關心 AML/CFT 問題的員工建立持續諮詢管道。
  - 確保對質疑 AML/CFT 問題的員工提供一致的答案。
  - 執行 AML/CFT 活動，並讓所有員工感受到這類活動有助於提供給客戶的銀行服務品質及銀行的誠信。

86. 建議 18 亦要求各國責令銀行應設置獨立稽核功能，對銀行的 AML/CFT 方案進行測試，以建立銀行整體 AML/CFT 政策與流程的成效，以及其國內外作業、部門、分行及子公司的風險管理品質；這些發現應構成高階管理層對銀行 AML/CFT 架構設計及實施的觀點。稽核功能需要檢查所有風險決策的

適當性，且不應僅專注於較高的風險。

87. 法規遵循及稽核職能兩者皆應將其評估建立於所有任務相關資訊，包括透過內部相關機制或告密熱線秘密取得的資訊。其他資訊來源可能包括訓練合格率、未遵循法規及員工提出的問題分析。

## 附件 1—各國實施銀行業風險基礎方法監管實務範例

本附件將分享各國監管實務，用以說明 RBA 的實施，但僅可作為範例。於發行本指引時，第 4 輪相互評鑑尚未就各國作法是否符合 FATF 建議進行評估，因此提出其實務並不表示 FATF 支持其作法。

### 銀行監理機關評估銀行業及個別銀行 ML/TF 風險之不同方法範例

#### 澳洲

澳洲 AML/CFT 監理及專業金融情報中心 AUSTRAC，應用風險基礎方法在企業集團的層級監管銀行業。根據這種方法，AUSTRAC 對企業集團中提供經確認較易暴露 ML/TF 風險之服務與產品的監管實體，應用較大量的監理努力。

在判斷 ML/TF 風險概況時考慮四大因素：

- 報告實體集團（RE 集團）是否在確定為主要或重要洗錢管道（如澳洲國家洗錢威脅評估中所列）的產業型態中經營。這些產業類型中的 RE 集團將受到 AUSTRAC 較高水準的監管。
- RE 集團對 ML/TF 風險的暴露。AUSTRAC 判斷 RE 集團對 ML/TF 活動之暴露所使用的替代標準，是實體的規模及／或向 AUSTRAC 提交之交易報告的數量和價值。較大的 RE 集團通常客戶較多，提供的產品也較複雜，同時也在多個地區

利用多種經銷管道；此外，大型 RE 集團對澳洲金融系統的整體健全性也有較大影響。因此，大型 RE 集團，尤其是向 AUSTRAC 提交大量交易報告的集團，將受到較高程度的監管。

- AUSTRAC 情報作業對特定 RE 集團或產業的具體關注。
- 權責機關（執法、情報、稅務或監理機構）對特定 RE 集團的具體關注。

## 德國

德國聯邦金融監管局的金融機構風險分類，是下列措施的結合：

- 根據 5 大風險元素（地點、業務範圍、產品結構、客戶結構及經銷結構）評估個別理論風險狀況。這 5 大元素將個別評分。在整體評分中客戶結構方面有比較重的加權，因為 ML 是由客戶從事的犯罪活動。若金融機構的整體分數達到低風險機構的上限或高風險機構的下限，則監理機關可根據其過去的 AML/CFT 歷史，自行決定該機構屬於哪一個風險類別。
- 評估該金融機構實施之 AML/CFT 預防措施（AML 法規遵循主管執行的任務、IT 監控、認識你的客戶措施等）的品質，包括整個集團的法規遵循層面。評分將根據年度稽核報告的資訊及外部會計師的額外評估。經確認之瑕疵的重要性和範圍，將影響預防措施的品質水準和評分。

最終結果是 12 欄的矩陣，用以判斷 AML/CFT 監管所需強度：

		AML/CFT 預防措施的品質			
		A (高)	B (中高)	C (中低)	D (低)
ML/TF 的潛在 威脅	3 (高)	3A	3B	3C	3D
	2 (中)	2A	2B	2C	2D
	1 (低)	1A	1B	1C	1D

### 墨西哥

根據從金融機構及其他來源取得之資訊確認的固有風險，國家銀行和證券委員會（CNBV）制定了監控策略；此有效監控策略考慮了金融機構提供的產品或服務、其使用者或客戶型態、金流及營運地點。考慮這些因素後，CNBV 即可判斷哪些金融機構的風險較高，並決定當年度必須視察哪些金融機構（年度計畫），然後針對所視察的各實體進行診斷，檢討主要重大活動（有既存風險的產品）及該金融機構採用的相對風險降低行動。視察後將決定該實體的風險評分，同時將提供必要意見以決定未來 AML/CFT 視察的週期性。

### 荷蘭

荷蘭中央銀行（DNB）負責銀行的 AMP/CFT 監管及執行。DNB 應用風險基礎方法進行 AMP/CFT 監管，將重點放在風險最高的機構，因此必須對風險有充分瞭解。DNB 以不同層面分析誠信風

險，也就是宏觀、中觀和微觀層面。在宏觀層面，DNB 考慮對荷蘭金融業較為重要的國家及全球發展；在中觀層面，DNB 區分不同的產業及可能影響這些產業的不同發展／風險；在微觀層面，DNB 考慮可能增加特定機構風險的因素。

風險基礎方法的第一步驟就是透過不同來源確認 ML/TF 風險，例如類型學、情報、國際和全國委員會，以及參與預防 ML/TF 的其他（外國）監管機構（例如 FATF、BCBS、歐洲監管當局、IAIS）；DNB 亦考慮從監管視察取得的資訊。DNB 對選定的機構寄出問卷，瞭解既有的風險水準及所採取的控制措施。此外，DNB 已設置了趨勢分析職能，負責監控開放資訊來源，以偵測與 AML/CFT 監管相關的新趨勢和信號。

風險經確認後 DNB 即根據不同標準加以分析，例如對社會、機構及金融穩定的潛在影響。某機構的風險概況將根據兩個方面決定，也就是 ML/TF 風險水準及控制水準。關於固有風險分數，DNB 考慮的因素包括地理範圍、該機構的客戶群、產品、服務及經銷管道；關於控制水準，DNB 將調查該機構的治理與控制程序、法規遵循職能的適當性、法規遵循歷史與事件，以及該機構預防措施的品質。

### *新加坡*

新加坡金融管理局（MAS）在其金融機構（FI）監管中採用風險基礎方法。此方法在公開論文《MAS 的金融機構影響及風險評估架構》中有詳細說明。此架構核心是每年以兩大層面評估 FI 所使

用的影響與風險模型：

- 影響（相對系統重要性）：影響評估考慮的是在困難情況下，FI 對新加坡金融系統、廣泛經濟與聲譽的潛在影響。相關機構將分在同一類，以評估其累積影響。一般而言 FI 在關鍵金融市場或經濟中的媒介角色越大，其接觸到的零售客戶範圍也越大，其評估的影響也越高。
- 風險（相對風險概況）：風險評估將調查 FI 之業務活動的既有風險，包括 ML/TF 及武擴融資風險、其管理及控制這些風險的能力、其監督及治理架構的效果，以及吸收損失並維持清償能力之財務資源的足夠性；此評估亦將考慮集團內部 FI 及其相關實體之間的連結，以及集團內部其他實體所加諸的風險（例如就當地組成的銀行集團而言，重要子公司所加諸的風險將與主要銀行實體累積，並以合併基礎監控）。為確保穩健及一致性，個別 FI 的風險評估將進行同儕比較流程，而關鍵 FI 將由其他有經驗的監理機關或資深專業員工小組進行質疑及審查。

根據影響與風險合併評估（影響元素給予較大權重），FI 將被分配到四個監管重要性類別之一，第 1 類 FI 將受到最密集的監管。第 1 及 2 類的 FI 將受到較嚴密的監管，MAS 也會分配較多資源做較頻繁的檢查，並由較高的管理階層核定其風險評估。

MAS 的風險基礎方法包括現場及異地監管。MAS 的異地監管涉及持續監控 FI 的財務穩健性、風險指標、業務及母國發展，以及金融業的趨勢；MAS 亦將審查 FI 的監理及稽核報告，並與 FI 的

管理階層、會計師和母國監理機關進行定期會議。影響 FI 安全及穩健性的問題將很快進行追蹤。

## 南非

### *SARB 監管流程的銀行監管部門—風險基礎方法現場檢查*

由於資源有限，不可能將 AML/CFT 檢查的範圍擴及銀行所有領域，也不可能在一一年內檢查全部的銀行；因此 AML 審查小組在執行其監管義務時採用了風險基礎方法，排定行程對其監管的機構（銀行）進行 AML/CFT 檢查。

風險基礎方法：

- AML 審查小組將要求銀行自行做 AML 風險評估，以便進一步檢查及審查。
- 將要求銀行依各業務單位提供產品及服務清單，作為銀行風險評估審查的元素之一。
- AML 審查小組應評估銀行的 ML 風險評估流程，以判斷該銀行是否已適當確認其所承擔的風險水準。
- 若特定銀行未執行 ML 風險評估，則 AML 審查小組將根據銀行提供的架構，以及該銀行活動的固有風險因素執行其自己的風險評估。
- 若銀行的風險評估不適當，則 AML 審查小組應如前述完成其自己的風險評估。
- 應針對特定檢查測試銀行風險評估的適當性，或完成該小組自己對該銀行的風險評估。

- 準備風險評估所使用的因素應根據 FATF 建議、巴塞爾有效銀行監管核心原則，以及得自信譽良好當局的知名洗錢及資恐態樣做基準測試。
- 銀行機構的活動、產品、地理位置及客戶型態應區隔為高、中、低風險。
- 根據風險評估（高、中、低風險），AML 審查小組應考慮確定的高風險 AML 活動以擬定檢查範圍。
- FATF 要求各國採取適當步驟，持續確認及評估整個國家的洗錢及資恐風險，以便：
- 通報該國 AML/CFT 體制的潛在改變，包括法規及措施的改變。
- 協助權責機關分配及優先處理 AML/CFT 資源。
- 提供銀行執行 ML/TF 風險評估所需資訊。

## *英國*

金融行為監管局（FCA）根據各公司對 FCA 之作業及法定目標造成的風險，將所有公司分類，亦根據其洗錢風險將受英國 AML 法律規範的所有公司分類；這是因為洗錢風險與公司的規模不一定有關。因此，從 AML/CFT 的觀點來看，較低行為風險類的公司也可能受到相對較多的監管注意。

根據洗錢風險為公司分類時，FCA 將考慮許多因素，包括公司業務性質、其提供之產品與服務，以及其所在地或營運地的司法管轄權。

此風險評估及 FCA 用以通知的標準將定期審查，而公司將依適當狀況立即重新歸類。

## 美國

聯邦銀行機構（FBA）的監管流程將評估存款機構是否已根據自己的 BSA/AML 風險制定適當政策、程序及流程，以確認並報告可疑活動，並在報告中向執法機構提供足夠細節，以便該報告可用於調查可疑交易。為確保應用 BSA/AML 的一致性，FBA 遵循聯邦金融機構檢查委員會（FFIEC）《銀行保密法／洗錢防制檢查手冊》中的檢查程序。為能有效應用資源並確保遵循 BSA 要求，該手冊允許檢查人員根據該存款機構的特定風險概況量身訂製 BSA/AML 檢查範圍與程序，也提供私部門清楚的 FBA 監管期望「地圖」，以及檢查人員在評估法規遵循方案成效時將採用之程序的定義。FBA 將與私部門溝通他們的期望，非正式方法是與董事會及高階管理層持續對話，而正式方法則是根據規模、地點、產品型態及其他因素，透過 FFIEC BSA/AML 檢查手冊、指引及為銀行舉辦之座談會及研討會的一般接觸，以及透過貿易及產業協會贊助的演講活動。FFIEC BSA/AML 檢查手冊有幾個章節，包括確認伴隨於產品、服務、人員及實體的風險，合併了來自報告的執法資訊，例如美國國家洗錢防制策略及美國洗錢威脅評估；與全國、州及地方層級執法代表持續對話；以及 FBA 檢查人員根據執法機關提供之資訊確認的風險。此資訊亦被用於準備及發行指引，詳述對在管轄地及範圍和計畫檢查中確認之弱點的風險管

理監管期望。

銀行監理機關配合經確認之風險執行現場及異地 ML/TF 監管的不同方法範例

*澳洲*

AUSTRAC 目前的監管階段包括針對高風險實體進行監管活動，以及測試各實體設置之系統及控制措施的成效。AUSTRAC 開發了資料挖掘技術，可掃描全部受控實體，並浮現妨礙報告實體效率的問題及缺點。透過這些技術，AUSTRAC 可確認行為特質偏離其同儕的個別報告實體。AUSTRAC 利用此資訊確認需要進一步監管行動的實體，尤其是在低風險部門者。

AUSTRAC 確認 ML/TF 風險及重要性後，即根據其法規遵循風險的評估判斷 RE 集團所需的行動水準和型態。(法規遵循風險係指 RE 集團違反其法律義務的風險，不同於實體的 ML/TF 風險。某實體可以有很高的 ML/TF 風險，但也有很健全的方法滿足其監理義務，亦即其法規遵循風險分數很低。)

AUSTRAC 利用多種法規遵循技術評估 RE 集團之政策、實務、系統及控制措施的足夠性，以滿足 AML/CFT 法的要求，包括：

- 低強度或「參與」的活動，例如加入流程、寄出信件、電子通訊、論壇、研討會及指引資料的編製及分發。
- 中強度或「升高」的活動，例如匯款人登記相關流程、行為評估、書面審查、主題審查，以及針對一群報告實體之特定

行為的交易監控。

- 高強度或「提報」的活動，例如現場評估及專門管理辦法。AUSTRAC 為個別報告實體定製此類活動，對改善法規遵循結果有直接影響。

## 德國

現場檢查包括：

- 年度定期檢查，由外部會計師在現場執行。
- 特殊／專案檢查，定期或針對特定狀況，由外部會計師（代表監理機關）執行或由監理機關親自執行。

監管當局員工陪同外部會計師共同執行所有特殊／專案檢查及部分年度定期檢查。

根據銀行法，監管當局在定期現場檢查中可決定主題優先順序，例如確定 AML 法中新規定的實施，或在不同金融機構的許多年度報告中偵測到特定型態缺失時。

異地監管：

- 年度報告含有一個附件，將主要結果以簡單的一兩句話強調出來，並與一個標記連結。根據金融機構的個別風險分類，在低風險的特定狀況中只對這個附件做「快速檢查」，而只有在本附件出現不良標記時才會評估整個年度報告（「密集檢查」）。
- 評估現場檢查報告後，將根據其發現以不同強烈程度進行追蹤程序。

- 可要求應用於特定客戶／產品族群之 AML 措施的詳細書面資訊，或可安排與銀行法規遵循主管諮詢。
- 可要求提出已實施之最新內部預防措施；根據系統的重要性及所分析的缺點，可委託外部專業人員檢查既有系統的可操作性。

## 墨西哥

墨西哥 AML/CFT 監管包括下列階段：

- 利用 RBA 模型為金融機構指定一個風險評分。要求金融機構定期提供資訊以製作監理報告，並根據這些資料執行異地分析。所收集的資訊整合在相同的風險矩陣，用以判斷該實體的風險水準。根據這些結果，CNBV 決定視察金融機構的頻率，以便監管其遵循 AML/CFT 法規的狀況，包括 AML/CFT 風險降低措施的執行狀況。
- 根據特定金融機構的風險評分決定現場監管的監控策略，專注於前一階段確認的較高風險因素；這將以診斷加以強化，以便具體指出設定為高風險的重大活動（產品與服務），以及該金融機構針對此類活動實施之特定降低措施的效果。
- 在現場檢查中監理機關將要求提供資訊及文件，以便確認之前指定的風險水準是否適當，並據以執行其檢查。監理機關提升其對較高風險之層面的審查。
- 根據檢查結果可執行各種監理行動，包括發布觀察意見及建議，以及執行糾正行動及／或制裁。

最後，將根據檢查結果確定受監管之實體的風險水準或指定新的風險水準。這個新的資訊將加入異地監管矩陣，用以協助決定再次監控該實體的最佳時機（監管策略）。

### *中國香港*

香港金融管理局（HKMA）透過現場檢查及異地審查監管銀行的 AML/CFT 系統，這是更廣的銀行監管流程的一部分。AML/CFT 監管將以風險為基礎，且監管活動的頻率、強度和範圍將連結於個別銀行的 ML/TF 風險概況，並考慮對金融系統及風險水準的影響。現場檢查包括專注於風險的檢查及主題檢查，這是整個循環的一部分，最終會在訓練研討會中提供銀行最佳實務並將每年執行。

為說明實務上的作法，HKMA 於 2012 年針對 9 家銀行的可疑交易報告（STR）進行了主題審查。根據觀察結果，2013 年第 1 季和第 2 季又有另外 107 家銀行的 STR 接受高水準書面審查，重點放在報告後的風險降低措施。根據經確認的風險再選出 26 家銀行進行密集的書面審查，包括降低 ML/TF 風險所採取的政策、程序及行動。後續監管行動根據風險決定，包括要求銀行額外行動、外部會計師審查及進一步的 4 次主題現場檢查（包括與關鍵作業人員面談，以及 STR 相關流程審查）。從這次監管行動得到的發現於 2012 年 10 月及 2013 年 4 月舉辦的訓練研討會中與銀行溝通，並作為指引文件的題材；該指引文件係與聯合金融情報中心共同編製，並於 2013 年 12 月 16 日發行。

## 義大利

義大利銀行採用異地及現場監管的組合。異地分析為系統化，定期實施並以銀行向義大利銀行（BI）報告之資料與資訊的分析結果為基礎（AML 法規遵循職能年度報告；控制機構特定異常事件報告、檢查後追蹤報告等）。此外，BI 將於必要時針對 AML 問題與董事會成員或 AML 法規遵循主管開會，以收集相關資訊並討論計畫行動。

根據異地分析結果規劃及執行檢查，可能是：全面性、專案性（業務領域、特定風險、營運概況、糾正行動追蹤）及主題性。繼 2008 年義大利洗錢防制法生效後，義大利銀行檢討了現場控制程序：AML 控制可在一般現場檢查的架構中執行，或透過針對 AML 法規遵循的主題檢查。

義大利銀行於 2008 年針對高風險地區的銀行分行，啟用了專案性的現場 AML 檢查年度循環，以便針對日常作業中 AML 規則的執行狀況進行評估；這項評估包括短期現場視察（3 至 5 天），視察對象為幾個事前選定位於有特定犯罪活動風險（組織型犯罪、逃漏稅、走私菸草、高利貸等）之地區的分行。視察活動將利用 AML 義務問卷（CDD、登記、報告及訓練）以查證銀行員工是否遵循 AML 法規及銀行的內部規定，同時也進行個別客戶身分的抽樣測試；一旦視察結果發現有重大缺失即要求採取糾正行動。

此外，義大利 FIU 主要以 RBA 基礎查證（異地及現場）金融機構對可疑交易報告義務的遵循狀況，以及遺漏申報 STR 的案件。風險區域的認定係根據執法單位、金融業監管當局、專業協會或

其他 FIUs 提供的資訊。若金融機構有違規或重大組織性失序，則義大利銀行及其他監管當局將透過備忘錄密切合作；如果 STR 的調查及評估結果有重大發現，也將對中介機構提出糾正行動回饋。

## 法國

法國金融監理機關（Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution, ACPR）針對 ML-FT 風險的評估，以及金融業的 AML/CFT 監管採取多層次法。

- 年度 AML-CFT 問卷：問卷答案將由異地控制服務進行系統化研究，並決定出幾個優先層級。採取糾正行動的性質及時限則取決於問卷答案顯示之缺失的嚴重性。
- 信用機構、投資公司及壽險機構的問卷可反映經修訂的 FATF 建議，並可突顯關鍵問題，例如 RBA；這個問卷也考慮了主題性 AML-CFT 檢查（例如最近的財富管理）的分析結果，並已為金融集團增列特定問題，以及分別為銀行及保險業增列針對性的產業問題。
- 異地控制採用不同工具：
  - 內部稽核報告。
  - 現場檢查報告。
  - 會議（年度會議及其他相關會議）中收集到的資訊。
  - 年度內部控制報告，包括執行之業務及該機構發生之風險的概況；內部控制系統重大變更；治理；洗錢及資恐

風險。

### *荷蘭*

DNB 以風險基礎執行現場及異地監管。除了持續的監管循環外，DNB 也執行主題性審查，就是針對選定的機構深入審查特定風險（領域）；主題性審查可讓 DNB 調整實務、確認偏差及最佳實務。主題性監管的流程從選定主題開始，根據風險分析、以往年度的審查或從持續監管中得知的事件／法規遵循問題。

視察的實體係根據幾個標準選定，例如業務規模、風險概況、以前的法規遵循缺失經驗等。在現場視察前將要求受查機構提供資訊（例如政策與流程、交易、可疑交易報告、客戶資訊等）。現場視察期間將進行及分析與管理階層的討論、客戶交易檔案抽樣，以及檢查該機構的風險評估與風險管理程序。

### *英國*

金融行為監管局（FCA）根據與企業相關的洗錢風險水平分配專業監管資源，這涉及現場及異地評估公司 AML/CFT 系統及控制措施的適當性。

異地評估包括分析監理申報書（包括特定金融犯罪問題）、政策與程序、稽核報告、會議記錄、以往的監管視察報告及透過外部來源取得的情報。

現場視察包括訪談關鍵員工、測試公司的 AML/CFT 控制措施及檔案審查。

現場及異地審查的重點及細節取決於審查原因，例如計畫性審查是 FCA 持續監管方案的一部分，還是因為風險已經浮現。

### 根據已確認之風險改變 ML/TF 監管頻率的範例

#### 澳洲

AUSTRAC 監管的頻率與伴隨於 RE 集團的法規遵循風險相關。AUSTRAC 的一項關鍵監管執行指標是三年內對每一個高風險 RE 集團進行一次評估，同時 AUSTRAC 採用資料挖掘技術，可掃描全部受規管實體，並浮現妨礙報告實體效率的問題及弱點；透過這些技術 AUSTRAC 可確認行為特質偏離其同儕的個別報告實體。AUSTRAC 利用此資訊確認需要進一步監管行動的實體，尤其是在低風險部門者。

#### 德國

現場檢查的頻率特點其中包括：

- 總資產負債表低於特定門檻的信用機構只需要兩年評估一次，除非特定風險係數顯示有高風險。
- 由於業務複雜性需要更頻繁地為監理機關更新資訊，因此將針對金融市場的「大戶」做更頻繁的特別檢查。
- 可因金融機構的（高）風險分類定期進行特別檢查，而不論其規模。
- 若之前的報告證實有嚴重缺失，則可不定期進行額外或針對性的特別檢查。

- 若透過執法機關調查、報紙、告密、網路搜尋等發現 ML/TF 的相關「壞消息」，則可依例外基礎進行特別檢查。

### *墨西哥*

AML/CFT 監管頻率取決於對金融機構的風險評分及下列因素：

- 金融實體執行之交易的數量及門檻異常增加。
- 相較於其他報告，STR 或 CTRs 增加。
- 金融機構的業務別概況改變。
- 新的金融產品或新的業務別。
- 金融機構遵守其監理義務的程度（對當局提交 AML/CFT 方案及準時提交報告）。

AML/CFT 監管頻率亦將根據糾正措施的追蹤，包括具體計畫及時間表。

### *荷蘭*

根據察覺到的風險，DNB 透過持續監管及主題審查分配其監管資源，這適用於 AML/CFT 監管的頻率及強度。在持續審查中，DNB 將較多資源分配給風險概況較高的機構（根據其規模、活動、法規遵循歷史等）。在主題審查中，將針對選定的機構做特定主題／高風險領域檢查。

### *英國*

英國金融行為監管局（FCA）根據各公司的洗錢風險分類：

- 最高風險的公司適用系統化 AML 方案，此方案每四年循環一次，每次長達幾個月。
- 第二高風險的公司適用定期現場檢查方案，包括每兩年一次為期二或三天的現場視察。
- 低風險的公司將以事件基礎或其為主題式審查的範例時進行視察。

所有公司都適用事件導向監管，並成為主題審查的一部分。

### 美國

聯邦銀行機構（FBAs）依法必須對投保存款機構進行銀行保密法（BSA）檢查，這是其整體審慎監理職能的一部分。根據法律（12 U.S.C. §§ 1820(d)及 1784）要求，此項審查在對存款機構的例行檢查中進行，每 12 至 18 個月循環一次。存款機構遵循 BSA 的監管及規定將透過現場檢查及異地審查進行。FBA BSA 檢查政策及程序訂定於聯邦金融機構檢查委員會（FFIEC）《銀行保密法／洗錢防制檢查手冊》中。FBA 必須執行核心檢查程序，評估是否遵循 BSA/AML 法規遵循方案、監理要求及相關主題。必須根據風險詳細說明產品、服務、人員及實體應遵循的程序。不論機構呈現的風險程度及性質，每次檢查都必須做交易測試。針對較大較複雜的機構，部分 FBA 會在現場派駐檢查人員，持續監管該機構，並至少每季更新該機構的狀況及風險評估。

配合經確認之風險調整 ML/TF 監管強度範例

## 澳洲

如上所述，AUSTRAC 利用多種法規遵循技術評估 RE 集團之政策、實務、系統及控制措施的足夠性，以滿足 AML/CTF 法的要求，包括：

- 低強度或「參與」的活動，例如加入流程、寄出信件、電子通訊、論壇、研討會及指引資料的編製及分發。
- 中強度或「加強」的活動，例如匯款人登記相關流程、行為評估、書面審查、主題審查，以及針對一群報告實體之特定行為的交易監控。
- 高強度或「升級」的活動，例如現場評估及專門管理辦法。AUSTRAC 為個別報告實體定製此類活動，對改善法規遵循結果有直接影響。

若高固有 ML/TF 風險之實體經評估並顯示其既有政策、實務、系統及控制措施不足以解決其法規遵循風險，則此類實體將優先接受補正及／或強制行動。

補正流程將透過對某實體發行法規遵循評估報告執行，要求該實體採取具體行動，於規定時間內補正，之後 AUSTRAC 將根據這些要求監控該實體。

## 德國

德國聯邦金融監管局已針對信用機構設置風險矩陣（請參閱前文），以及各機構風險分類之後的監管強度；這個方法的主要理由是必須集中於最高風險領域，並將資源分配到最需要的地方。

監管強度的差異包括：

- 現場檢查一定會包括樣本測試。若特定領域出現許多缺失（例如客戶身分確認流程），則可能導致所謂的「全面檢查」（亦即過去 6 個月取得之所有新客戶的身分確認流程都必須檢查）。
- 現場檢查的追蹤程序中可採取升級步驟。發生特定事件時將個別處理各機構。

### *墨西哥*

CNBV 應用機構監管手冊中提供的方法，其中包括必須進行之所有程序的詳細說明，以便評估異地監管領域發現之較高風險的重要活動（產品與服務），以及金融機構採取之降低行動的效果。

在檢查過程中，如果負責的監理機關認為原本不在相對監管方案中的部分風險降低行動在執行或成效方面有缺失，因而應重新審查，則可要求工作人員進行更深入且更全面的審查，例如若根據交易報告偵測到銀行的自動化系統中有缺失，則監理機關應立即驗證該系統，以偵測缺失的真正原因。

### *荷蘭*

DNB 將透過持續監管及主題審查分配其監管資源，這適用於 AML/CFT 監管的頻率及強度。DNB 的監管方法明確區分了不同體制，例如低、中、高和緊急。各機構都根據其確定風險可能傷害監管目的之可能性評估分派到特定的監管體制，而機構的風險

概況則是這項措施的基礎。監管體制決定風險降低活動的基調，從無實質干預到採取所有可能措施以降低風險的立即干預。

## 英國

英國金融行為監管局（FCA）根據各公司的洗錢風險將其分類，並據以決定 AML/CFT 監管的強度和頻率。

- 最高風險的公司適用系統化 AML 方案（SAMLP）。這些公司將受到最嚴格的 AML/CFT 監管，包括與關鍵員工（包括英國及其他地區的高階管理層、法規遵循人員及決策人員）的密集訪談，以及對公司的 AML/CFT 系統和控制措施做詳細測試；典型的 SAMLP 時間長達幾個月且每四年重複一次。
- 第二高風險的公司適用定期現場檢查方案，包括每兩年一次為期二或三天的現場視察。
- 低風險公司的監管主要將透過主題審查及事件導向反應式監管。主題審查通常涉及公司政策及程序的異地評估，以及現場視察期間的詳細測試及訪談。根據公司規模及其營運的複雜性，此項審查通常持續二至三天。事件導向監管的強度取決於疑似違規的性質。

### 不同方法的監管指引範例

## 澳洲

澳洲 AML/CTF 報告義務的各種指引資訊，請參考 AUSTRAC 網站（[www.austrac.gov.au](http://www.austrac.gov.au)），包括：

## *指引註解*

AUSTRAC 的指引註解包括法律規定相關資訊，可協助報告實體履行其義務。現行指引註解請參考 AUSTRAC 網站 [www.austrac.gov.au/guidance\\_notes.html](http://www.austrac.gov.au/guidance_notes.html)。

## *指引*

AUSTRAC 已發表下列 AML/CTF 指引，請參考下列網站 [www.austrac.gov.au/guides.html](http://www.austrac.gov.au/guides.html)：

- 《酒吧及俱樂部 AML/CTF 法規遵循指引》可協助獲准經營電子遊戲機的飯店及俱樂部符合其於 AML/CTF 法及 AML/CTF 規則下的要求。
- 《獨立匯款交易商 AML/CTF 法規遵循指引》可協助匯款服務供應商判斷是否必須登記為獨立匯款交易商，以及如何完成此登記流程。
- 《博弈業者 AML/CTF 法規遵循指引》可協助博弈業者瞭解並滿足其於 AML/CTF 法下的義務。
- 《AUSTRAC 業務概況表說明指引》可協助實體使用 AUSTRAC 業務概況表。

## *指導方針*

AUSTRAC 指導方針包括金融交易報告法相關資訊，以及現金交易報告要求，例如《律師重大現金交易報告指導方針》，請參閱網站 [www.austrac.gov.au/files/guideline\\_no6.pdf](http://www.austrac.gov.au/files/guideline_no6.pdf)。

## *法規遵循指引*

《AUSTRAC 法規遵循指引》合併了許多 AUSTRAC 指引資料。本指引列舉並解釋了 AML/CTF 法律、規則及規定下的義務，同時也提供了範例，說明其如何運作並協助報告實體設計、擬定及執行必要系統及控制措施，以降低洗錢及恐怖主義融資風險。

現行指引請參考：[www.austrac.gov.au/businesses/obligations-and-compliance/austrac-compliance-guide](http://www.austrac.gov.au/businesses/obligations-and-compliance/austrac-compliance-guide)

## *加拿大*

FINTRAC 已發表了一系列指導方針，以確保報告實體瞭解並遵守其法定及監理 AML/CFT 義務。FINTRAC 所有指導方針請參考下列連結：[www.fintrac-canafe.gc.ca/publications/guide/guide-eng.asp](http://www.fintrac-canafe.gc.ca/publications/guide/guide-eng.asp)。FINTRAC 最近就如何執行法規遵循體制發表了新的指引（指導方針 4），包括風險基礎方法（請參考 [www.fintrac-canafe.gc.ca/publications/guide/Guide4/4-eng.asp](http://www.fintrac-canafe.gc.ca/publications/guide/Guide4/4-eng.asp)）。

金融機構監督辦公室（OSFI）亦已發行指引，以協助屬於聯邦監管金融機構的報告實體遵循相關 AML/CFT 要求（[www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/fi-if/rg-ro/gdn-ort/gl-ld/Pages/b8.aspx](http://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/fi-if/rg-ro/gdn-ort/gl-ld/Pages/b8.aspx)）。

## *義大利*

針對執行監管任務時遭遇的 AML/CFT 風險控制活動及指引，以及國際建議或要求的 AML/CFT 措施（亦即 FATF 黑名單、聯合國制裁），義大利銀行將定期提供受監管實體一般回饋；此指引亦包

括滿足洗錢防制義務及遵循該規則的適當程序指導。

此外，義大利 FIU 為緩和 STR 的檢測，針對可能與洗錢或資恐相關之經濟或金融行為異常模式提供指引（例如 2011 年發行的高利貸行為模式、2012 年發行的應收帳款承購 ML 風險行為模式、2013 年發行的賭博及博彩行為模式）。在某些案例中，義大利 FIU 發行「警報註記」，讓金融機構瞭解特定金融工具如何受到 ML 或 TF 目的利用（例如 2012 年的預付卡警報註記）；這類指引通常都有與 ML 報告主管的圓桌會議或正式會議，以避免關於 STR 的錯誤詮釋。由於 STR 與整體 AML 及 CFT 政策之間的密切關係，因此報告實體會利用此類接觸執行有效的 RBA 方法，並加強內部程序。

### *荷蘭*

DNB 已發表了幾份指引文件，以協助各機構履行 AML/CFT 要求。在異地及現場活動後，其結果會被當成基準，用以決定偏差及良好的實務。機構會收到個別回饋，繼之可能會有強制行動，產業亦將得到較為一般性的回饋（圓桌會議、座談會、正式會議），以及良好實務／指引的概要。產業將透過年度主題刊物瞭解主題檢查，並透過業務通訊掌握定期更新資料。

### *英國*

#### *監理指引*

金融行為監管局（FCA）針對各種金融犯罪問題發表了監理指

引。該指引列舉了 FCA 對公司金融犯罪防制系統及控制措施的期望，也包括了公司可用以測試其系統及控制措施是否足夠的問題，同時也列舉了現場視察時所觀察到的優良及不良實務範例，以協助各公司瞭解如何履行其金融犯罪防制義務。

此指引並無拘束力，且 FCA 不會認為偏離該指引就是違規行為，但各公司應注意該指引內容，並以適當及風險敏感的方式利用該指引，以建立自己的金融犯罪防制系統及控制措施。

FCA 定期更新其指引，以便將新的發現納入考慮，並重申對許多公司發現缺失之領域的期望。所有變更在確定前都需要經過公眾諮詢。FCA 的指引《金融犯罪：公司指引》請參考網站 [http://media.fshandbook.info/Handbook/FC1\\_FCA\\_20140401.pdf](http://media.fshandbook.info/Handbook/FC1_FCA_20140401.pdf)。

### *產業指引*

評估公司 AML/CFT 系統及控制措施的適當性時，FCA 亦已參考 **聯合洗錢防制指導小組（JMLSG）的指引**。這是由幾個英國金融服務貿易協會撰寫的指引，列舉了各公司可以如何履行其法律及監理 AML/CFT 義務。這份指引業經英國政府正式核准，並在 FCA 的規則手冊及指引中引用。FCA 在修改其指引時與 JMLSG 密切聯繫。

### *美國*

FBA 在其監管職權下並聯合 FIU（FinCEN）對其受規管金融機構發行指引，以溝通並澄清其對管理 ML/TF 風險及遵守

AML/CFT 規定的監管期望。身為聯邦金融機構檢查委員會（FFIEC）一員，FBAs 已發行了《銀行保密法／洗錢防制檢查手冊》，說明了 FBA 檢查人員在執行 BSA 檢查時必須應用的程序。BSA/AML 檢查手冊中的程序係針對遵守 FBA 監管期望及 BSA 監理要求，並確保檢查流程中的透明度，同時也確保檢查程序完整並一致性的應用於受 FBAs 監理的所有機構。FFIEC 定期更新此手冊，以便納入規定及監管期望的改變，並反映新出現的 ML/TF 風險及其任何重大改變。

附件 2 - FATF 指定與 AML/CFT 監理相關的巴塞爾核心原則 (R.26)

巴塞爾核心原則	監理元素
原則 1	職責、目標與權力：有效的銀行監管制度應對參與銀行及銀行集團監管的每一主管機關訂定明確的職責與目標。銀行監管的適當法律架構也為必要，以便提供各負責當局必要的法律職權，可以核准銀行設立、執行持續監管、解決法規遵循問題並採取適時糾正行動，以因應安全及穩健疑慮。
原則 2	監理機關的獨立性、責任制度、資源及法律保障：監理機關擁有作業獨立性、透明的流程、穩健的治理、不會妨礙自主權的預算流程及足夠的資源，也應對其義務的履行和資源的使用負責；銀行監管的法律架構包括對監理機關的法律保障。
原則 3	配合與合作：法律、規定或其他安排可以提供一個架構，便於國內相關當局與外國監理機關的配合與合作；這些安排也反映出了保護機密資訊的必要性。
原則 5	許可標準：許可當局有權制定許可標準，並駁回不符標準的設立申請。許可流程至少應包括評估銀行及其所屬集團的所有權架構及治理架構（包括董事會成員及高階管理層的適任性及適當性），以及其策略與經營計畫、內部控制措施、風險管理及預測財務狀況（包括資本基礎）。若預定之

	所有權人或母公司為外國銀行，則應先取得其母國監理機關同意。
<b>原則 6</b>	重大所有權移轉：現有銀行擬將其直接或間接持有之重大所有權或控制利益移轉其他機構時，監理機關有權審查、駁回及增加審慎監理條件。
<b>原則 7</b>	重要併購：針對銀行根據既定標準的重要併購或投資（包括建立跨國營運），監理機關有權核准或駁回（或建議負責當局核准或駁回），並增加審慎監理條件，以及裁定企業合併或架構是否使銀行暴露於過高的風險或妨礙有效監管。
<b>原則 8</b>	監管方法：有效的銀行監管系統需要監理機關配合其系統重要性，制定並維持具前瞻性的個別銀行及銀行集團風險概況評估；確認、評估並處理從銀行及整個銀行系統產生出來的風險；制定早期干預架構；並與其他相關當局合作制定計畫，於銀行無法繼續存在時採取適當行動，以有序的方式將其解散。
<b>原則 9</b>	監管技術及工具：監理機關應考慮銀行的風險概況及系統重要性，利用適當技術及工具執行監管方法，並以相稱的基礎分配監管資源。
<b>原則 11</b>	監理機關的糾正及制裁職權：監理機關應及早採取行動，解決可能對銀行或銀行系統造成風險的危險及有害實務或活動。監理機關應擁有可以自由支配的足夠監管工具，以便適時提出糾正行動，包括有權撤銷或建議撤銷銀行許可。

<b>原則 12</b>	合併監理：銀行監管的重要元素之一，是監理機關能以統一基礎監管銀行集團，對該銀行集團全球業務的所有層面適當監控，並應用審慎監理標準。
<b>原則 13</b>	母國及地主國之間關係：跨國銀行集團的母國及地主國監理機關應分享資訊並相互配合，以便有效監管該集團和集團實體，並有效處理危機。監理機關應要求外國銀行的當地營運與對本國銀行的要求標準相同。
<b>原則 14</b>	企業治理：監理機關應確認銀行及銀行集團是否擁有健全的企業治理政策及流程，包括策略方向、集團及組織架構、控制環境、銀行董事會及高階管理層的職責與薪資；這些政策與流程應符合銀行的風險概況及系統重要性。
<b>原則 15</b>	風險管理流程：監理機關應確認銀行是否有全面性風險管理流程（包括有效的董事會及高階管理層監督），以便適時辨識、衡量、評估、監控、報告和控制或降低實質風險，並根據其風險概況、市場及宏觀經濟狀況評估其資本適足性和流動性；此措施擴及緊急應變安排的擬定與檢視（包括健全可靠的復原計畫），並考慮銀行的特定狀況。風險管理流程應符合銀行的風險概況及系統重要性。
<b>原則 26</b>	內部控制與稽核：監理機關應確認銀行是否有適當的內部控制架構，以建立並維持受到適當控制的作業環境，在考慮其風險概況後得以推動其業務。這些包括明確的授權和分層負責；涉及提交銀行、支付資金及計算其資產與負債的職能分

	離；這些流程的核對；保護銀行資產；以及適當的獨立內部稽核及法規遵循職能。
<b>原則 29</b>	濫用金融服務：監理機關應確認銀行是否有適當的政策及流程，包括嚴格的客戶審查規則，以促進金融業的高道德及專業標準，並防止銀行故意或無意地遭犯罪活動利用。

## 參考書目

- FATF (2012), 《防制洗錢及打擊資助恐怖主義和武器擴散國際準則——FATF 建議》，FATF，巴黎，[www.fatf-gafi.org/recommendations](http://www.fatf-gafi.org/recommendations)
- FATF (2013a), 《FATF 全國洗錢及資恐風險評估指引I》，FATF，巴黎，[www.fatfgafi.org/topics/methodsandtrends/documents/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html](http://www.fatfgafi.org/topics/methodsandtrends/documents/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html)
- FATF (2013b), 《FATF 評估方法及 FATF 建議和 AML/CFT 系統的有效性》，FATF，巴黎，[www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf)
- FATF (2013c), 《FATF 指引I：重要政治性職務人士（建議 12 及 22）》，FATF，巴黎，[www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/peps-r12-r22.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/peps-r12-r22.html)
- FATF (2013d), 《AML/CFT 及普惠金融修訂指引I》，FATF，巴黎，[www.fatf-gafi.org/topics/financialinclusion/documents/revisedguidanceonamlcftandfinancialinclusion.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/financialinclusion/documents/revisedguidanceonamlcftandfinancialinclusion.html)
- 金融安定委員會 (2014), 《針對風險文化的監理與金融機構互動指引I，評估風險文化之架構》，瑞士巴塞爾，<https://www.financialstabilityboard.org/publications/140407.pdf>
- BCBS (2005), 《法規遵循及銀行的法規遵循職能》，BIS，瑞士巴塞爾，[www.bis.org/publ/bcbs113.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs113.pdf)
- BCBS (2010a), 《企業治理提升原則》，BIS，瑞士巴塞爾，[www.bis.org/publ/bcbs176.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs176.pdf)

- BCBS (2010b), 《監理學院優良實務原則》, BIS, 瑞士巴塞爾, [www.bis.org/publ/bcbs177.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs177.pdf)
- BCBS (2011), 《有效銀行監管核心原則》, 瑞士巴塞爾, [www.bis.org/publ/bcbs213.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs213.pdf)
- BCBS (2014a), 《洗錢及恐怖主義融資相關風險之健全管理》, BIS, 瑞士巴塞爾, [www.bis.org/publ/bcbs275.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs275.pdf)
- BCBS (2014b), 《監理學院修訂良好實務原則 (諮詢文件)》, BIS, 瑞士巴塞爾, <https://www.bis.org/publ/bcbs276.pdf>
- ESMA, EBA, EIOPA 及歐洲監管當局聯合委員會 (2013), 《防制洗錢及打擊資恐風險基礎監管初步報告》, [www.eba.europa.eu/documents/10180/16145/JC-2013-72+%28Report+on+Risk+Based+Supervision%29.pdf](http://www.eba.europa.eu/documents/10180/16145/JC-2013-72+%28Report+on+Risk+Based+Supervision%29.pdf)

