

## 伍、專題報告：帛琉等4國相互評鑑報告及相關討論

金管會證券期貨局 科長游翔芸  
行政院洗錢防制辦公室 諮議張佑年  
金管會銀行局 副組長劉燕玲  
行政院洗錢防制辦公室 諮議葉楊銘

### 一、帛琉相互評鑑（金管會證券期貨局科長游翔芸）

#### （一）相互評鑑報告摘要：

帛琉之相互評鑑小組由所羅門群島、新加坡、巴基斯坦、澳洲及我國等會員國（地區）各1名專家、APG秘書處2名人員，合計7人組成，並於2017年11月20日至11月30日赴帛琉進行現地評鑑。

#### 1. 重要發現（Key Findings）

- (1) 儘管私部門對風險的理解非常有限，但帛琉已經採取了合理的行動來確認和評估其洗錢（ML）和資恐（TF）的風險。帛琉確認了兩種高風險的前置犯罪-非法販運麻醉藥品和精神藥物以及販運人口和性剝削。銀行和匯款公司被視為高風險金融機構。特定非金融事業體與專業人員包括房地產經紀業具高度脆弱性，而律師處於中等位階。然而，帛琉並未給予貪污風險足夠的重視。作為一個以現金為基礎的經濟體，現金具有重大風險。
- (2) 帛琉缺乏應對TF風險的國家政策和策略機制，它是否應對其風險等級有所認知。雖然政府機關對TF風險有一定的了解，但私部門了解的程度甚低，這降低了帛琉辨識TF的能力。
- (3) 帛琉尚未制定書面的國家反洗錢/打擊資恐政策。
- (4) 權責機關與部長級反洗錢工作小組（MLWG）在戰略層面上有良好的合作關係，在業務調查層次也建立了執法機關聯合工作小組（FCIU），但在打擊資恐及武擴的議題上仍須有更進一步的協調。
- (5) 金融情報中心向執法機構和檢察官提供品質相當的情報，以打擊ML和前置犯罪，報告主要係基於可疑交易報告（STR）和大額通貨交易報告（CTR）。執法機構（LEA）對金融情報的效益和使用有限，缺乏資源和能力，且沒有採取積極主動的方法對前置和相關的洗錢罪行進行調查。考量到帛琉的背景，金融情報機構傳送的報告數量似乎是適當的。近年來，外國銀行分行向金融情報中心報告的可疑交易報告的質量、數量及範圍有所改善，但是一些重要的申報機構卻未包括在內，限制了金融情報中心可用於分析的數據。毒品和賣淫罪行連結的非法資金很少會藉由正規金融部

門流通，這表明非金融機構目前提交的可疑交易報告與帛琉認知的ML/TF風險並不相稱。

- (6) 在2016年底FCIU成立之前，ML調查一直以來都沒有被視為帛琉的政策優先事項。自2011年以來，帛琉有五次成功起訴洗錢犯罪的案例。鑑於帛琉的情況，這是一個合理的結果，但這些有罪判決與帛琉的高風險前置犯罪並不一致，也沒有任何合乎比例和勸誡性制裁的成果。
- (7) 儘管擁有全面的法律架構，但帛琉並未證明沒收是其刑事司法制度中的重要優先事項，或者被視為主要政策目標。毒品販運此種高風險的犯罪收益，佔據了沒收制度的重要層級。
- (8) 藉由將出入境申報表翻譯成大多數遊客使用的語言，帛琉改善了貨幣和不記名可轉讓票據的進出境運輸申報制度，提高了報告和申報的成果。
- (9) 帛琉就目標性金融制裁（TFS）的實施有一基本法律架構。當局不會一致地分享指定人員或團體的最新名單。通過自動偵測實施的TFS通常在銀行和匯款部門普遍表現有效，雖然當地銀行和特定非金融事業體與專業人員規模極小，且對TFS並不了解。雖然帛琉僅有一個非常小的非營利組織（NPO），但仍然沒有對其進行風險評估，也沒有對其部門的活動進行策略和業務監督。
- (10) 金融機構管理委員會（FIC）正在對銀行業適用合乎風險程度的監管，三家美國銀行佔金融業總活動的98%。帛琉沒有為所有不同部門指定相關的反洗錢/資恐的監理機關，特別是房地產經紀人和律師等特定非金融事業體與專業人員，他們分別具有ML/TF的高風險和中等風險。
- (11) 帛琉於2017年11月發布了針對金融機構（FI）的新AML/CFT法規，其中包含詳細的預防措施要求。雖然其他金融機構實施CDD的程度有限，三家美國銀行和外國匯款服務提供者已採取相關措施，在一定程度上已能遵守CDD、紀錄保存要求及確定最終受益人，包括將EDD應用於高風險客戶。
- (12) 有關特定非金融事業體與專業人員之規定尚未頒布，且未採取相關預防措施。
- (13) 帛琉尚未對所有形式的法人和法律協議進行ML/TF風險評估。預防或阻止濫用法人和法律協議的措施非常有限。由於帛琉沒有要求公司將股份所有權人以外之最終受益人資料留存，當局可能無法獲得所有類型法人充分、準確及最新的最終受益人資料。

(14) 帛琉為司法互助和引渡的國際合作提供了合理的法律架構，雖然沒有關於如何尋求和回應司法互助和引渡的政策和程序，但並未產生不利影響。金融情報中心、FIC、海關、CID、OAG、OSP和NEA已經開展了非正式的國際合作。

(15) 帛琉沒有任何法律架構或程序實施目標性金融制裁以防止資助武擴。

## 2. 40項建議及直接成果之評鑑結果

### (1) 直接成果(效能)評等

項目	內容	評等
IO.1	瞭解洗錢/資助恐怖分子風險與協調國內行動以打擊洗錢和資助恐怖主義/大規模毀滅性武器擴散。	中度有效
IO.2	國際合作發送合宜資訊、金融情資及證據，並促進對罪犯及渠等資產之行動作為。	相當有效
IO.3	金融監理機關適當的監理、監控和規範金融機構和特定非金融事業體與專業人員遵循防制洗錢/打擊資恐之要求以因應風險。	中度有效
IO.4	金融機構和特定非金融事業體與專業人員能夠充分運用與風險相當之防制洗錢/打擊資恐預防性作為，並申報可疑交易。	中度有效
IO.5	法人及法律協議不致被洗錢或資助恐怖分子濫用，且其實質受益權資訊要讓權責機關無障礙的取得運用。	低度有效
IO.6	金融情報及所有其他相關資訊能夠為權責機關在洗錢/資助恐怖分子調查上適當運用。	中度有效
IO.7	洗錢犯罪與其活動受到調查且犯罪者被起訴並受到有效、合乎比例、具勸誡性的制裁。	中度有效
IO.8	犯罪收益與犯罪工具的沒收	中度有效
IO.9	資助恐怖分子犯罪及其活動受到調查，且資助恐怖主義之人被起訴並受到有效、合乎比例、具勸誡性的制裁。	低度有效
IO.10	恐怖分子、恐怖組織及恐怖分子資助者被制止籌募、	中度有效

	移動及使用資金，並免於濫用非營利組織。	
IO.11	參與大規模毀滅性武器擴散之個人及團體被制止籌募、移動及使用資金，以符合聯合國安理會相關決議案。	低度有效

(2) 40項建議(技術遵循)評等

建議內容	評等	建議內容	評等
R.1險評估及風險基礎方法之應用	部分遵循	R.2全國性合作及協調機制	大部分遵循
R.3洗錢犯罪	大部分遵循	R.4沒收及暫時性措施	大部分遵循
R.5資恐犯罪	大部分遵循	R.6資助恐怖分子及恐怖主義之目標性金融制裁	大部分遵循
R.7武器擴散之目標性金融制裁	未遵循	R.8非營利組織	未遵循
R.9金融機構保密法律	完全遵循	R.10客戶審查	部分遵循
R.11紀錄保存	完全遵循	R.12重要政治性職務人士	部分遵循
R.13通匯銀行業務	部分遵循	R.14金錢或價值轉移服務	未遵循
R.15新科技運用	部分遵循	R.16電匯	部分遵循
R.17依賴第三方	部分遵循	R.18內控及國外分支機構和子公司	完全遵循
R.19高風險國家	部分遵循	R.20申報疑似洗錢或資恐交易	大部分遵循
R.21揭露與保密	完全遵循	R.22指定之非金融事業或人員：客戶審查	未遵循
R.23指定之非金融事業或人員：其他措	部分遵循	R.24法人之透明性和實質受益權	未遵循



施			
R.25 法律協議之透明性及實質受益權	部分遵循	R.26 金融機構之規範與監理	部分遵循
R.27 監理機關之權力	完全遵循	R.28 指定之非金融事業或人員之規範與監理	未遵循
R.29 金融情報中心	大部分遵循	R.30 執法和調查機關之責任	大部分遵循
R.31 執法和調查機關之權力	大部分遵循	R.32 現金攜帶	大部分遵循
R.33 統計數據	大部分遵循	R.34 指引與回饋	部分遵循
R.35 處罰	部分遵循	R.36 國際相關公約與規範	未遵循
R.37 司法互助	大部分遵循	R.38 司法互助：凍結和沒收	大部分遵循
R.39 引渡	大部分遵循	R.40 其他形式之國際合作	大部分遵循

### 3. 優先行動方案

- (1) 繼續加強對ML的風險評估，包括對涵蓋貪污在內的高風險前置犯罪進行更深入的分析；特定部門和專題（犯罪類型）評估，包括非營利組織和法人；主管機關和私部門持續發展對ML/TF風險的理解；並在全盤了解ML/TF風險的基礎上發展AML/CFT國家策略。
- (2) 在對ML和相關前置犯罪進行調查時，執法機構需要增加對金融情報更有效及適當的利用。金融情報中心應進行策略性分析，俾利提高金融犯罪機構直接或藉由其傳遞予執法機構和檢察官報告之價值。
- (3) 執法機構和檢察官應更積極地追查沒收犯罪所得，針對那些與被起訴罪行沒有直接關係的犯罪，盡可能地實施各種扣押和沒收權力。
- (4) 制定並實施CFT政策和策略。修正目標金融制裁架構上的差距，特別是與聯合國安理會決議案1267和1373有關的部分。

- (5) 實施宣導並發展特定部門的就ML/TF風險和AML/CFT義務的指導方針，包括應用增強和簡化措施。
- (6) 金融機構和特定非金融事業與專業人員應進行內部風險評估並發展以風險為基礎的法遵計畫。
- (7) 應針對特定非金融事業體與專業人員制定相關規範令其遵循，即使實際上它們最初只適用於房地產經紀業和律師，其他實體不是不存在（賭場，信託及公司服務業者）或是風險很低或者根本未與FATF定義對象（會計師，DPMS）進行交易。
- (8) FIC應啟動針對反洗錢/資恐金融機構以風險為基礎的監督計畫，特別是針對簡化和加強的CDD措施。包括房地產經紀業和律師在內的高風險部門的監督及宣導。
- (9) 帛琉應要求法人留存有關實質受益人最新且正確的資訊，並允許相關機關即時取得而不受法律之限制或障礙。
- (10) 帛琉應制定政策和程序，明確說明如何尋求司法互助和引渡。
- (11) 帛琉主管機關應繼續與鄰近司法機關建立和加強合作機制，以便與國外對等單位交換金融情報、監督、執法及其他資訊。
- (12) 建制執行法律架構以落實R.7，並實施制度性的框架，程序和措施，以落實武擴的目標性金融制裁，包括建立協調與合作機制。

## （二）重要議題（Key Issue）

1. IO.1，R.1：關於IO.1的缺失是中等、重大還是根本性的？（目前的評等為中度有效）。TC附件中分析結果是否支持對R.1評等為LC（大部分遵循），或是目前評等PC（部分遵循）？
  - (1) 帛琉認為，所有IO.1主要的層面大多均已實現，IO.1的適當評等應是相當有效。
  - (2) FATF秘書處認為，鑑於對ML/TF風險缺乏了解，帛琉顯然需要對IO.1進行根本地改進。帛琉沒有記錄反洗錢/打擊資助恐怖主義戰略，並以風險為依據。評鑑員指出帛琉尚未完全採用基於風險的方法，可能是基於低風險的考量，某些類別的DNFBP已被排除在反洗錢/打擊資助恐怖主義框架之外，但RBA之實施並未將低風險實體排除在適當的監督和監督之外。對於反洗錢/打擊恐怖融資與監督管理義務的缺乏，亦與基於風險的免除條件不一致；縱使該國完成首次NRA，但當局沒有明確表明這份報告已經轉化為對風險的真正理解。

- (3) 斐濟要求澄清當前評等，並要求考慮評等為LC。由於規模較小，非銀行機構等部門可以忽略不計，並不是重要的考慮因素。因此，與FIU Reg-01規定不符之處，只是一處小缺失，斐濟建議進一步修正c.1.7、c.1.8、c.1.9、c.1.10和c.1.12等細部評鑑準則之評等，從部分符合提升為大部分符合。
  - (4) FATF秘書處指出，帛琉並未對會計師、公證人、賭場、寶石和黃金交易商、TCSPs等執行反洗錢/打擊恐怖融資要求，RBA並未表示僅因確認活動為較低之風險，即可豁免實施基於風險的措施。
  - (5) 經討論後，仍維持為原評等。
2. IO.6：關於IO.6的缺失是中等還是重大的？IO.6的目前「中度有效」的評等是否妥適，或應是「相當有效」？
- (1) 帛琉認為，其已相當程度滿足IO.6之要求，要求重新考慮提升該IO之評等。
  - (2) 經討論後，仍維持為原評等。
3. IO.7，R.3：關於此IO的缺失是中等、重大還是根本性的？現有的分析是否支持目前「中度有效」的評等？R.3目前的評等LC（大部分遵循）是否妥適或應考量評等為C（完全遵循）？
- (1) 斐濟已要求澄清IO.7目前的評等，並要求評鑑小組進一步明確說明。
  - (2) FATF表示，由於帛琉沒有證券交易所，且未將內線交易和市場操縱定為犯罪，這顯然是一個缺陷，並且會對國際合作產生影響。
  - (3) 帛琉認為，所有IO.7主要的層面大多均已實現，IO.7的適當評等應是相當有效，並要求將R.3的評等從LC升級到C。
  - (4) 經討論後，仍維持為原評等。
4. IO.8：關於本IO的缺失是為中等、重大還是根本性的？（目前評等中度有效）
- (1) 斐濟正在尋求澄清IO.8目前的評等，並表示，建議方案表明，只需要“適度改進”，而不是“重大改進”。
  - (2) FATF秘書處表示IO.8可能被評為低等，因為它處於中間偏下之水準，不應考慮升級。
  - (3) 經討論後，仍維持為原評等。

5. R.6, IO.10: 有關6.1(b)和6.2(b)中確定的缺失是否與此類標準“大部分符合”之評等和R6的總體評等LC具一致性？本IO缺失應為中等、重大還是根本性的？（目前評等中度有效）
- (1) 美國表示，帛琉缺乏任何機制來確認聯合國等規定，似乎更像是一個中等程度的不足。
  - (2) 澳洲表示，關於IO.10，帛琉實施TFS似乎存在重大缺陷，並未對非營利組織構之TF風險進行評估，也未採取基於風險的措施。
  - (3) 報告中無法清楚顯示帛琉當局是否有能力辨識與TF有關個人/組織之資產以進行剝奪，故澳洲要求一根本性地改進（即較低之評等）。
  - (4) 帛琉認為IO.10的主要的層面大多已實現，適當之評等應為相當有效。
  - (5) 經討論後，仍維持為原評等。
6. R.10, IO.4: R.10目前的評等PC是合適的或決定評等為LC？考慮到金融服務的集中程度和金融機構採取的措施，本IO缺失為重大還是根本性的？（目前評等中度有效）
- (1) 斐濟已要求澄清目前R.10的PC評等以及重新考慮LC。斐濟表示，評估小組已將準準c.10.8視為部分符合。須進一步指出的是，信用合作社和合作社的規模可以忽略不計。第296、301和305段指出，沒有人壽保險公司設在帛琉。相關規定要求付款時，核實實質受益人之身分，由於帛琉當地並未為任何支付，故應不適用此類規定。斐濟希望進一步審查R.10，並考慮LC評等。
  - (2) 澳洲認為，由於金融服務集中在三家美國銀行（占98%），以此類機構的AML / CTF之水準（以及帛琉面臨的ML/TF風險），足認其在反洗錢資恐的層面極具影響力。
  - (3) FATF秘書處表示，根據調查結果（即FI、DNFBP部門幾近無法理解ML/TF風險），似乎需要進行根本地改進。
  - (4) 經討論後，仍維持為原評等。
7. IO.9: 鑑於帛琉對TF必要性之理解程度，目前的評等（低度有效）是否合適？
- (1) 斐濟和帛琉尋求重新考量IO.9之評等。
  - (2) 印尼表示，帛琉已經建立了與T/TF有關的工作小組來協調反恐和CFT，足證被視為已理解TF必要性，特別考量帛琉TF的風險很低。



(3) 經討論後，仍維持為原評等。

(三) 相互評鑑結果：

帛琉在效能評鑑方面，11 項 IO 中評等為相當有效( Substantial level of effectiveness ) 1 項、中度有效 ( Moderate level of effectiveness ) 7 項、低度有效 ( Low level of effectiveness ) 3 項；在技術遵循評鑑方面，FATF40 項建議中評等為遵循 ( C ) 5 項、大部分遵循 ( LC ) 15 項、部分遵循 ( PC ) 13 項、未遵循 ( NC ) 7 項。依評鑑結果，帛琉在技術遵循評鑑，40 項建議中 20 項未達標準，至於效能評鑑方面，11 項 IO 有 10 項未達標準，依後續追蹤程序規定，將列入加強(加速)追蹤等級 ( Enhanced Follow-up ( Expedited ) )。

## 二、庫克群島相互評鑑（行政院洗錢防制辦公室諮議張佑年）

### （一）相互評鑑委員會主席報告-key Issues 重點訴求：

1. 2018年度庫克群島MER相互評鑑報告提交APG MEC相互評鑑委員會於年會討論。
2. 各會員國對庫克群島2018年度相互評鑑報告之意見已加密上傳APG網站。

### （二）重點訴求討論

#### 1. Key Issue1:

- (1) IO3目前評等為Moderate，庫克群島尋求上調到Substantial。

受評鑑會員國庫克群島認為已符合IO3大多數Core Issue之要求，卻只評定為Moderate，應該調整，調高到Substantial。

- (2) Criterion標準3.1：執照、註冊、控制罪犯與其同夥進入市場。

庫克群島認為3.1的不足對於IO3整體評等影響應該比重不大，因為不動產經紀業、會計師、珍珠經銷商均為低風險。庫克群島認為評鑑團誤解律師的進入最低門檻，其實必須經過先前核准程序，詳見MER報告第353頁。且庫克群島的評等相對於其他IO3獲評Sustantial的國家如加拿大、愛爾蘭、澳門、馬來西亞並不遜色。

- (3) Criterion標準3.3：延伸金融機構與指定之非金融事業或人員是否以風險為本監理其是否遵循反洗錢/反資恐要求？

庫克群島認為相互評鑑報告中並未考慮2017年7月FTRA通過後，相互評鑑報告反應出庫可群島只著重在高風險部門(如銀行、LTCs-Litecoin虛擬貨幣、MVTS-金錢或價值移轉服務)大規模的監理活動。

- (4) Criterion標準3.4：有效、合乎比例的勸誡制裁及處置。

庫克群島認為評鑑團並未充分給與相當權重考量其所提供在FTRA 2017通過之前之糾正及強制措施證據，且比重太著重在技術缺失上，未考量庫克群島FIU已經有效執法並遵循FTRA規定(包括FTRA 2004年法案及現行規定)。

- (5) 結論：評鑑團主張IO3維持Moderate，獲得印尼、澳門、斐濟支持。

#### 2. Key Issue2:

(1) IO4目前評等為Moderate，庫克群島尋求上調到Substantial。

庫克群島認為相互評鑑報告中只建議Moderate的改進需要有效執行預防措施。庫克群島爭執有充分證據檢是金融機構及指定之非金融事業或人員已合理的瞭解洗錢及資恐風險且更精進於高風險的部門的風險控管。庫克群島在現地評鑑時已提供國內FIU建立之PEP重要政治性職務人士表，提供RI瞭解該項義務。庫克群島提供給評鑑團的資料中對於LTCs虛擬貨幣業別發行的指引、資訊小冊、實施教育訓練及認知，STR(可疑交易報告)義務等，已達Sustantial級別。

(2) 結論，維持原評等。

3. **Key Issue3:**

(1) IO6目前評等Moderate是否調降為Low?

FATF秘書處提議，經分析IO6，建議調降為low。

評鑑團：IO6.1庫克群島的執法部門對洗錢/資恐前置犯罪之執法活動太低，應用金融情報的程度也低，然而這項缺失並未與core issue核心議題6.2、6.3、6.4有顯著的關聯。評鑑團認為庫克群島在IO6報告所提供之證據已經足以證明評為Moderate比較恰當。FATF秘書處評比Low乃是因為著眼於金融機構在洗錢犯罪或其他前置犯罪的調查中，使用FIU(金融情報中心)較低，但該項表現，如6年內有件洗錢案調查及件18件金融犯罪調查，6年內(2012-2017)有304件STR報告，並產生22件洗錢、金融犯罪調查，比例為7.23，已比其他管轄地會員國更好。

(2) 結論：維持原評等Moderate。

4. **Key Issue4:**

(1) IO9現行評等Moderate，目前列等major或fundamental是否適當，是否有改進事項?

美國代表對評鑑團提問，請提出澄清，為何在下列章節(第4章第58-60頁、第226-228段)有不足註記，卻不需要基本的改進。評鑑團提到庫克群島與紐西蘭之關係時，相互評鑑報告指出紐西蘭執法部門將提供調查協助，但並沒有提到紐西蘭執法部門真正參與庫克群島金融犯罪調查案例。

受評鑑國：庫克群島表示評鑑團已經充份、適當的評鑑，並提出證據給評鑑團，庫克群島確認，在現地評鑑前已經提供庫克群島警方及調查單位經由紐西蘭重大詐欺辦公室、紐西蘭警方協助的

案例。檢察事務的協助上，也提供了紐西蘭檢察官協助CLO與庫克群島警方之案例給評鑑團參考。

(2) 結論：維持原評等。

#### 5. Key Issue5:

(1) 建議5評等，目前評等為Largely Compliant，庫克群島尋求R5上調到compliant。

評鑑團意見：欲達到Compliant，受評架構必須完全合乎建議之需求要件。庫克群島有強大的統治政權導致缺失而阻礙了Compliant評等。評鑑團評鑑核心義題5.1有關於reservations保留部分將從權重剷除，理由為庫克群島已有顯著進步，在建立反資恐法制架構上，且CTPA法案中可以對法人、公司課以罪犯的責任，建議R5評等為：Largely Compliant。

(2) 結論：維持原評等。

#### 6. Key Issue6:

(1) 因發現有不足事項，建議8重新評等，目前評等Largely Compliant。

美國代表提問，在配重及結論上有缺失，即應是PC，不是LC。

評鑑團：有關R8的4項缺失，依權重與結論為minor(不足)。理由：依照FATF的定義，庫克群島R8.1(a)辨識出幾種NPO似乎存在資恐風險。評鑑團發現沒有證據顯示CI NPO被用於不受規範的金融管道並擴大服務的範圍。庫克群島規範NPO的缺失在評鑑當時只處於該部門Minor的程度，庫克群島並沒有一套標準來規範所有的NPOs，例法修正草案想確保NPO遵循R8的建議，但尚未有以風險為本的措施執行相關措施。庫克群島主管機關未提供充分的證據顯示有足夠的調查職能可用來調查NPO潛在的資恐風險。

(2) 結論：R8評等維持為Largely Compliant。

#### 7. Key Issue7:

(1) 建議14(c14.5)評等應為not applicable而不是met。R14目前評等為Not applicable。

斐濟代表提問，對c14.5的評等應該是met，而不是not applicable。斐濟發現c14.5被評等為not applicable原因是MVTs(金錢或價值移轉服務)代理商須經主管機關發照，且必須遵循反洗錢反資恐計畫。斐濟指出R14的解讀，對已經擁有執照的MVTs提供者並不需要取照及註冊的程序，斐濟認為c14.5的評等應該是met。



評鑑團：此評等依據是代理商需要個別經FSC(金融監督委員會)發照，且個別符合反洗錢反資恐計畫要求。因此評鑑團決定庫克群島未符合此標準。

庫克群島：c14.5評等應該是not applicable，因為2009年貨幣兌換、匯兌管理辦法第6段禁止任何人無照進行(或廣告)匯兌業務。包含代理商，因此任何匯兌從業人員必須依該法取得執照，並個別依據2017年FTRA規定之反洗錢反資恐義務負責，並受FIU檢查是否遵循反洗錢反資恐義務。在現地檢查時，庫克群島只核准一件匯兌從業人員。經庫克群島檢視上開匯兌從業人員業務，其附屬於一般銀行輔助業務，僅提供島外服務，且於2017年已終止島外匯兌業務。

(2) 結論：維持原評等Not applicable。

## 8. Key Issue8:

(1) 建議34有缺失是否仍可評為Largely Compliant?

FATF秘書處提問已辨識出R34有缺失的部份經考量權重與結論應無法支持Largely Compliant評等。R34結論中並無詳盡說明建立指引、提供回饋機制，雖然實務上FIU已提供指引及回饋給RIs。FIU所提供STR(可疑交易報告)之品質尚待提升，因此R34評等Largely Compliant.

庫克群島：庫克群島支持R34維持Largely compliant，2015年FIU規定，FIU有特定義務，對申報機構發行指引，對結論提供回饋，針對報告所提資訊均有法律授權。FIU有部門負責各業別回饋資料之整理，發行各類型化報告，風險評估報告、公告各機構情報、資恐風險指標。

(2) 結論：維持評等為Largely Compliant。

9. 其他問題：無。

10. 報告是否經大會正式通過認可：是。

11. 後續追蹤事項：無。

### 三、 印尼相互評鑑(金管會銀行局副組長劉燕玲)

#### (一) 印尼之優點：

##### 1. 健全之國家風險評估 (NRA) 與跨部會協調合作機制：

印尼於現地評鑑前2年(2015)即協調全國相關部會分別完成洗錢與資恐2項國家風險評估，2017年更新，印尼金融情報中心(PPATK)更協助金融主管機關與執法機關陸續完成13項產業/部門風險評估，各機關展現健全風險意識。印尼採取政策層次(policy level)與作業層次(operational level)二階層協調機制，前者係由16個部會首長組成之國家協調委員會(NCC)，定期開會共同決定國家策略(national strategy)等重要政策，後者則係由PPATK、執法機關與金融主管機關彼此間透過工作小組會議等形式共同合作，上開二層次協調合作機制非常強而有力。

##### 2. 專業與穩健之金融情報中心：

常設機關PPATK在NRA之規劃辦理、金融情資分析與分享，跨部會協調合作、APG評鑑事務之統籌協調均展現高度專業性與積極協調性，例如：評鑑前即協助各部會共同討論完成13項產業/部門風險評估，評鑑之議程、與APG秘書處討論會議等相關評鑑事務均與相關部會先討論取得共識，為此次印尼評鑑優異之關鍵因素。

##### 3. 重要金融機構表現優異：

印尼銀行業佔金融業總資產77%，對印尼整體成效展現具重大性(materiality)影響。現地評鑑時受訪銀行展現高度風險認知與健全防制措施成效，其優異表現不僅有助於金融部門評鑑項目(IO3、IO4)之評等，甚至對於法人/法律協議透明度(IO5)、資恐目標性金融制裁(IO10)等均有提升評等作用。

##### 4. 金融主管機關積極協助金融機構深化風險認知：

印尼金管會(OJK)2016年初成立單一跨業AML/CFT專責單位，就金融機構成效之最重要基礎與協助需求最大之風險辨識與認知，不僅發布指引與辦理說明會，並自行發展教育訓練模組(module)，採取分階段全面性之深入工作研討會(workshop)方式。初期針對風險較高之金融機構專責單位法遵人員全面調訓，預計全體金融機構均應完成訓練，工作研討會為期二天，課程內容兼具理論與實務，由PPATK深入說明NRA內容，OJK講授其modules，針對高洗錢風險犯罪(如稅務犯罪)亦請相關執法機關說明犯罪手法與案，並由同業進行最佳實務經驗分享，以及機

構風險評估與NRA結合之實作演練。

(二) 缺點：

1. 執法機關成效相對不佳：NRA 所指出之三大高風險犯罪，除了貪污犯罪，其餘高風險犯罪之洗錢案件數及犯罪所得沒收（IO7、IO8），均與 NRA 結論不相符，執法機關偵辦洗錢犯罪之專業能力均待提升，以利較複雜洗錢案件之偵辦。
2. 武擴目標性金融制裁機制評鑑前才剛引進。
3. 指定非金融事業及人員(DNFBP)甫納入 AML/CFT 機制，RBA 監理成效與 DNFBP 防制措施成效均尚無法展現。

(三) 印尼 11 項直接成果及 40 項建議之評鑑結果

1. 直接成果(效能)評等

項目	內容	評等
IO.1	瞭解洗錢/資助恐怖分子風險與協調國內行動以打擊洗錢和資助恐怖主義/大規模毀滅性武器擴散。	相當有效
IO.2	國際合作發送合宜資訊、金融情資及證據，並促進對罪犯及渠等資產之行動作為。	相當有效 (註 1)
IO.3	金融監理機關適當的監理、監控和規範金融機構和特定非金融事業體與專業人員遵循防制洗錢/打擊資恐之要求以因應風險。	中度有效
IO.4	金融機構和特定非金融事業體與專業人員能夠充分運用與風險相當之防制洗錢/打擊資恐預防性作為，並申報可疑交易。	中度有效
IO.5	法人及法律協議不致被洗錢或資助恐怖分子濫用，且其實質受益權資訊要讓權責機關無障礙的取得運用。	中度有效
IO.6	金融情報及所有其他相關資訊能夠為權責機關在洗錢/資助恐怖分子調查上適當運用。	相當有效
IO.7	洗錢犯罪與其活動受到調查且犯罪者被起訴並受到有效、合乎比例、具勸誡性的制裁。	中度有效
IO.8	犯罪收益與犯罪工具的沒收	相當有效 (註 2)

IO.9	資助恐怖分子犯罪及其活動受到調查，且資助恐怖主義之人被起訴並受到有效、合乎比例、具勸誡性的制裁。	相當有效
IO.10	恐怖分子、恐怖組織及恐怖分子資助者被制止籌募、移動及使用資金，並免於濫用非營利組織。	中度有效
IO.11	參與大規模毀滅性武器擴散之個人及團體被制止籌募、移動及使用資金，以符合聯合國安理會相關決議案。	低度有效

註 1：IO.2 原評等為中度有效，經 APG 年會討論通過調升為相當有效。

註 2：IO.8 原評等為中度有效，經 APG 年會討論通過調升為相當有效。惟於會後 FATF 進行一致性審核時有其他國家反對該評等，因此目前該評等尚未能確定。

## 2. 40 項建議(技術遵循)評等

建議內容	評等	建議內容	評等
R.1 險評估及風險基礎方法之應用	大部分遵循	R.2 全國性合作及協調機制	大部分遵循
R.3 洗錢犯罪	大部分遵循	R.4 沒收及暫時性措施	大部分遵循 (註 1)
R.5 資恐犯罪	大部分遵循	R.6 資助恐怖分子及恐怖主義之目標性金融制裁	部分遵循
R.7 武器擴散之目標性金融制裁	未遵循	R.8 非營利組織	大部分遵循 (註 2)
R.9 金融機構保密法律	遵循	R.10 客戶審查	大部分遵循
R.11 紀錄保存	大部分遵循	R.12 重要政治性職務人士	大部分遵循
R.13 通匯銀行業務	完全遵循	R.14 金錢或價值移轉服務	完全遵循
R.15 新科技運用	大部分遵循	R.16 電匯	大部分遵循
R.17 依賴第三方	大部分遵循	R.18 內控及國外分支機構和子公司	完全遵循



R.19高風險國家	大部分遵循	R.20申報疑似洗錢或資恐交易	完全遵循
R.21揭露與保密	大部分遵循	R.22指定之非金融事業或人員：客戶審查	大部分遵循
R.23指定之非金融事業或人員：其他措施	大部分遵循	R.24法人之透明性和實質受益權	部分遵循
R.25法律協議之透明性及實質受益權	部分遵循	R.26金融機構之規範與監理	大部分遵循
R.27監理機關之權力	大部分遵循	R.28指定之非金融事業或人員之規範與監理	部分遵循
R.29金融情報中心	完全遵循	R.30執法和調查機關之責任	大部分遵循
R.31執法和調查機關之權力	大部分遵循	R.32現金攜帶	大部分遵循
R.33統計數據	大部分遵循	R.34指引與回饋	大部分遵循
R.35處罰	大部分遵循	R.36國際相關公約與規範	大部分遵循
R.37司法互助	大部分遵循	R.38司法互助：凍結和沒收	大部分遵循
R.39引渡	大部分遵循	R.40其他形式之國際合作	大部分遵循

註 1：建議第 4 項原評等為部分遵循，經 APG 年會討論通過調升為大部分遵循。

註 2：建議第 8 項原評等為部分遵循，經 APG 年會討論通過調升為大部分遵循。

#### 四、緬甸相互評鑑(行政院洗錢防制辦公室諮議葉楊銘)

##### (一) 相互評鑑報告摘要

緬甸之相互評鑑小組由加拿大、巴布亞紐幾內亞、馬來西亞、美國、澳大利亞與泰國等會員國(地區)各1名專家及APG秘書處2名人員合計8人組成，並於2017年11月20日至12月1日赴緬甸進行現地評鑑。

##### 1. 重要發現 (Key Findings)

- (1) 緬甸面臨為數眾多之洗錢高度威脅。高風險之前置犯罪為毒品製造及販運、環保犯罪(包括資源如玉石等非法採採、野生動物走私及非法伐木)、人口販運、貪污及賄賂。緬甸所處環境複雜，如非政府控制之區域活動及謀利性之跨國犯罪集團所生之嚴重威脅，致其承受風險更高。
- (2) 多數主管機關對於資恐風險一定程度認知，但缺乏對於緬甸嚴重洗錢風險之認知。完成國家風險報告是一個好的開始，但對於洗錢/資恐風險，缺乏適當的辨識及評估方法。政策及相關防制洗錢策略並未對應國家風險報告結果。
- (3) 整體而言，緬甸防制洗錢/打擊資恐制度，係透過執法機關以跨機關之政策及作業程序方式進行，存在缺失。
- (4) 緬甸金融情報中心 (MFIU) 隸屬警察單位(AFCD)，所能提供金融情報之範圍及品質有限，主因為分析能力不佳、可疑交易報告貧瘠及整體資源不足。除毒品執行組(DED)及特別偵查組(BSI)運用少數金融情報於前置犯罪外，MFIU分送情資，運用於洗錢犯罪調查情形不多。MFIU分送情資並非以風險為基礎，為一般前置或洗錢犯罪調查所運用。
- (5) 洗錢調查未依據前置犯罪及風險高低，區分優先順序。洗錢調查幾乎僅限本人洗錢，通常發生於成功起訴相關前置犯罪之後，主係追查及沒收資產所致。
- (6) 緬甸對於追查犯罪收益或犯罪工具缺乏政策或作業重心。沒收成效極小且未反映洗錢/資恐風險。相當多之犯罪收益並未追查至境外。
- (7) 緬甸近來對於資恐議題投入關注，多數與風險高低相關，惟迄未起訴任何案件。
- (8) 緬甸試圖運用目標性金融制裁打擊國內資恐，然而整體執行成效緩慢且資源有限。非營利組織之控制措施，與風險尚稱相當。

- (9) 緬甸尚未建立針對打擊大規模毀滅性武器擴散之目標性金融制裁等法令或制度架構。
- (10) 金融機構及指定之非金融事業或人員缺乏對於較高風險之意識，少部分銀行採用以風險為基礎之方法。大多數指定之非金融事業或人員對於所負防制洗錢/打擊資恐義務尚未具備基本認識，亦未進行任何防制措施。僅銀行申報可疑交易報告，但通常品質不佳。
- (11) 金融監理人員進行之合宜之檢查尚有進步空間。指定之非金融事業或人員，就風險及所處環境而言，避免犯罪者控制或經營需要全面性的改進。
- (12) 對於指定之非金融事業或人員，儘管風險極高，無任何監理措施。對於多數指定之非金融事業或人員之監理單位之能力問題令人憂心。
- (13) 中央銀行(CBM) 闡述以風險為基礎監理之顯著進展，且對於能力及銀行監理範圍有所精進。中央銀行刻正進行之強制措施，因為重覆性高之遵循議題及缺乏有架構的執行機制而無效。
- (14) 雖然緬甸的法人或法律協議遭濫用之風險相對較低，對於可取得之基本資訊，仍有弱點。自金融機構客戶審查所持有之實質受益權資訊之取得管道不充足或不熟悉，整體客戶審查之措施闕如或執行成效不佳。
- (15) 緬甸未將國際合作列為優先重點，或採取與其風險一致之方式進行。無明顯企圖或舉動推行國際司法互助。緬甸雖然透過中國及泰國之相鄰邊境，進行非正式合作，但考量緬甸整體性風險，此舉僅顯示緬甸完全缺乏國際合作。

## 2. 40項建議及直接成果之評鑑結果

### (1) 效能評鑑結果

IO.1	IO.2	IO.3	IO.4	IO.5	IO.6
低度有效	低度有效	低度有效	低度有效	低度有效	中度有效
IO.7	IO.8	IO.9	IO.10	IO.11	
低度有效	低度有效	低度有效	低度有效	低度有效	

### (2) 技術評鑑結果

R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6
部分遵循	大部分遵循	遵循	大部分遵循	大部分遵循	大部分遵循
R.7	R.8	R.9	R.10	R.11	R.12

未遵循	部分遵循	遵循	部分遵循	遵循	部分遵循
R.13	R.14	R.15	R.16	R.17	R.18
部分遵循	未遵循	大部分遵循	大部分遵循	遵循	遵循
R.19	R.20	R.21	R.22	R.23	R.24
未遵循	遵循	大部分遵循	部分遵循	部分遵循	未遵循
R.25	R.26	R.27	R.28	R.29	R.30
未遵循	部分遵循	遵循	未遵循	部分遵循	大部分遵循
R.31	R.32	R.33	R.34	R.35	R.36
大部分遵循	部分遵循	部分遵循	部分遵循	部分遵循	部分遵循
R.37	R.38	R.39	R.40		
部分遵循	部分遵循	部分遵循	大部分遵循		

### 3. 優先行動方案

- (1) 完成國家風險報告，政府及相關民間單位採取與評估風險相關之行動，以支持相關風險之瞭解。
- (2) 採取以風險為基礎之防制洗錢/打擊資恐(政策及政府機關層級)策略，包括報告所辨識之風險所在。
- (3) 建立執法單位、反貪腐委員會(ACC)及海關相關政策及政府機關層級，運用金融情報進行洗錢及資恐前置犯罪調查之計畫。
- (4) 提升緬甸金融情報中心 (MFIU)進行分析(包含系統及人員)之能力，並確保重心放在主動聚焦優先風險之情報建立。
- (5) 公布確定生效之指導原則並加強所有執法單位之意識，以利執法單位決定及執行洗錢(前置犯罪)調查之優先順序，特別是高風險犯罪型態及第三方洗錢。
- (6) 所有機關應將目標性及資產追查之調查列出優先順序，與MFIU合作進行管制或沒收資產。
- (7) 同時實施1373 號決議之指定及凍結命令，以確保凍結義務無任何遲延。考慮修改有關提供單一指定/凍結程序之資恐法律。
- (8) 考慮強化法律制度，以執行目標性金融制裁及其他聯合國安理會之武擴義務。
- (9) 發布全面性義務或指導文件，涵蓋指定之非金融事業或人員以風險為基礎之防制措施。
- (10) 針對如何進行客戶審查及其他防制措施，發布詳盡且針對產業特性之指引。



- (11) 針對所有產業，就辨識受益所有或實際控制等情事，即時發布合宜且適當之法規，並採取目標性之執行方法。
- (12) 針對金融機構及最高風險之指定之非金融事業或人員，採取更精進之以風險為基礎之監理，以及更強有力之策略，提升業者以風險為基礎之範圍、深度，並包括全面性的替代措施，及/或針對不遵守防制洗錢/打擊資恐義務採取具勸誡性之制裁。
- (13) 即刻重新考慮指定之非金融事業或人員監理安排，並確保未來監理單位具有完善能力及防制洗錢/打擊資恐風險抵減之重心。
- (14) 考慮針對公司保有即時且正確之實質受益權資訊，進行立法，並將此類資訊及時申報予投資及公司治理委員會(DICA)。
- (15) 即刻考慮針對統合及執行國際司法互助，建立程序及機制，並提供執法機關相關國際司法互助及引渡之作業手冊及指引。
- (16) 將正式之國際司法互助列為優先順序，以支援國內洗錢、資恐及前置犯罪調查及起訴，以及資產追查。

## (二) 重要議題 (Key Issue)

1. IO.6：相關缺失屬於重大缺失抑或全面性之缺失？IO.6之中度有效評等是否適當？
  - (1) FATF認為依據評鑑方法論之標準，以及參考其他相互評鑑報告內容，緬甸金融情報系統是否屬於中度有效，尚待證明。
  - (2) 澳洲表示需要數據說明；國際貨幣基金(IMF)指出報告內容前後缺乏一致性。評鑑團表示已考量緬甸情資系統具備相當之進步程度。
  - (3) 印度、泰國、印尼、日本、寮國不同意FATF之意見；孟加拉及加拿大則表示同意。
  - (4) 主席認為無共識，仍維持為原評等為中度有效。
2. R.19：相關缺失是否屬於重大缺失？評等是否適當？
  - (1) 緬甸認現行法令規定已可滿足R19.1及R19.3的規定，是否具備成效並非技術遵循問題(如同斐濟所提)。
  - (2) 斐濟認為緬甸法令規定符合R19.1(除來自FATF呼籲等文字未列入)建議事項，R19.2及R19.3則無法認定是否符合。因此，建議本項改為部分遵循。

(3) 柬埔寨、泰國、印度同意調整為部分遵循；英國、FATF、香港不同意調整評等。

(4) 主席認為無共識，仍維持為原評等為未遵循。

3. R.32：相關缺失是否屬一般缺失或輕微缺失？評等是否適當？

(1) 斐濟認為本項應可提升為大部分遵循或完全遵循，因為就R32.1~R32.11，未有任何項目不符合建議事項規定，且R32.7顯示協調機制相當良好。

(2) 評鑑團認為，緬甸目前仍有部分區域未受政府控制，R32.1顯然無法完全符合規定，屬於部分遵循。FATF表示，依據評鑑方法論內容，R32.1顯然達成無法完全遵循。

(3) 紐西蘭、美國及加拿大均贊成FATF意見。

(4) 主席認為無共識，仍維持為原評等為部分遵循。

(三) 相互評鑑結果

依 APG 第三輪相互評鑑程序規定之後續追蹤門檻，緬甸 10 項效能評鑑屬於低度有效，已逾 9 項低度有效之門檻，爰相互評鑑結果列為加速強化後續追蹤 (Enhanced Follow-up (Expedited))。