



## 參、風險評估程序與方法論

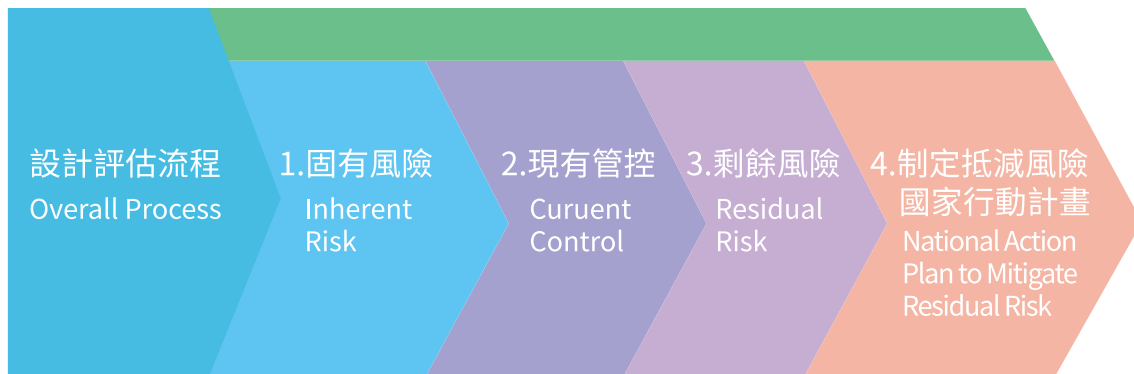
### 一、風險評估程序

臺灣防制洗錢與打擊資恐政策與架構，係以 FATF 40 項建議標準為依循，向來法律架構調整或政策推動，係以與國際規範間之落差為主要考量，並無以風險為基礎之觀念。FATF 在 2012 年新頒布 40 項建議，明確在第 1 項建議中要求，國家應辨識並評估風險，依據風險評估結果採行強化或簡化措施，並應採取降低風險之抵減措施等要求。臺灣為 APG 之會員，應遵循相關建議要求。

臺灣未曾進行過國家層級洗錢及資恐風險評估，對於風險評估方法論與程序之進行較為陌生，亦因囿限於有限的國際資源，缺乏相關技術支援，且

臺灣之洗錢防制工作係由法務部主責，在統合工作上則須由跨部會小組推動，並非例行常態機制，是以程序進行初期較為困難。2017年臺灣在政府高層及各界支持下，正式成立行政院洗錢防制辦公室，主責臺灣洗錢與資恐風險評估作業，國內政治決心與資源到位，也有國內各界共識與支持，適亦引進外籍顧問之協助，程序進行始較順利

2017年臺灣在顧問之協助下，召開首次工作會議討論國家風險評估程序與方法論，經分析臺灣是首次進行風險評估，且希望風險評估之過程能以適合國內各部門之需求為要，因此獨立設計發展一套適合我國國情的風險評估程序與方法論。於前述之風險評估程序擬訂後，後續工作計畫隨即由國家風險評估的統籌機關「行政院洗錢防制辦公室」制定，呈請行政院正式核定並施行。其程序主要分為以下部分，分別是：設計評估流程、進行固有風險評估、瞭解現有管控措施並評估剩餘風險、及制訂抵減風險之國家行動計畫等，詳如下圖。



設計評估流程之目的，在於確保風險評估的資訊包含每一種風險的來源、本質及程度，而成果足以提供各相關機關，用以協助制定適當的風險抵減措施。風險評估程序之考量原則包括：評估目的、範圍、評估流程、評估階段、參與評估者、評估資訊使用者及其他相關團體、可使用之資訊、評估最終成果、推廣宣傳方式及策略，甚至是未來的風險更新機制等。透過上述流程，辨識並評估「洗錢與資恐威脅」及「洗錢與資恐弱點」，瞭解我國之洗錢與資恐「固有風險」所在。其次再進行現有管控措施與 FATF 建議之落差分析，

評估剩餘風險，並依據「固有風險」及「剩餘風險」之評估結果，決定後續國家行動計畫中各項抵減措施之優先性。應特別說明的是，本風險評估報告僅揭露固有風險評估之結果。對於管控措施的檢視，以及依據剩餘風險制定之國家行動計畫，非本報告涵蓋內容。

計畫風險評估程序後，為辨識並評估固有風險與剩餘風險，陸續在 2017 年 6 月至 2018 年 3 月間，進行共達 4 次的大型國家風險評估會議，與無數次由各不同部門機關參與之小型會議，期間參與之公部門機關部會高達 37 個<sup>1</sup>，私部門公會及機構高達 31 個<sup>2</sup>。4 次大型國家風險評估會議進行情形如下：

- 一、2017 年 6 月召開第一次國家洗錢及資恐風險評估程序會議，由各公、私部門共同參與。本次會議目的包括兩部分，一部分在協助相關公、私部門對於 FATF 評鑑方法論、評鑑程序及國家風險評估方法之了解；第二部分則在辨識並評估「洗錢威脅」。在「洗錢威脅」之辨識評估上，包括質性與量化研究，在進行會議前，由各執法部門填復威脅剖析列表，列表資訊來源包括執法部門執法經驗、金融情報中心申報分析資料，以及相關權責機關統計等資料。會中由各與會人員以共識方式對於威脅結果進行評級。
- 二、2017 年 9 月召開第二次國家洗錢及資恐風險評估程序會議，本次會議目的在辨識並評估產業及部門之「洗錢及資恐弱點」，由各公、私部門共同參與。在「洗錢與資恐弱點」之辨識評估上，包括質性與量化研究，於會議進行前，由各主管機關與私部門共同提出弱點剖析列表，剖析列表資訊來源包括主管機關與私部門之認知與執業經驗、主管機關之統計數據等。會中由各與會人員共同對於弱點以共識方式進行評級。
- 三、2018 年 1 月召開第三次國家洗錢及資恐風險評估程序會議，本次會議目的在確認「洗錢威脅」、「洗錢與資恐弱點」，辨識評估「資恐威脅」，以及分析「剩餘風險」。在確認「洗錢威脅」、「洗錢與資恐弱點」部分，由各公、私部門共同檢視並調整第一、二次會議，有關洗錢威脅及洗錢與資恐弱點之內容與評級。就辨識出之固有風險，分析我國現行法規或監理等防制措施，與 FATF 標準之落差，以評估剩餘風險。同時，就資恐威脅部分，由權責機關於國家風險評估程序會議前填復資恐風險剖析列表，同時考量其機敏性，獨立邀請相關權責機關於 2017 年 9

月 25 日、2017 年 12 月 27 日進行閉門會議，並提供相關國際文獻，如加拿大 2015 年洗錢及資恐固有風險評估、澳洲於 2016 年發布之東南亞區域性風險評估報告及，澳洲「經濟與和平研究所」(IEP)2016 及 2017 年公布之「全球恐怖主義指數」等內容，於正式會議提供各領域專家參考，由全體與會專家達成共識決定評等。

四、2018 年 3 月召開第四次國家洗錢及資恐風險評估程序會議，本次會議目的係檢視及確認第三次會議所討論的「資恐威脅」，辨識並評估「法人」、「信託」、「非營利組織」等之弱點；另就已辨識評估之剩餘風險，研議抵減措施及國家行動計畫。

我國風險評估程序具有之特點係具有可調適性、持續性、可重複性並能與時俱進。在我國程序下，（一）可全面性及有效檢討風險的關鍵因素，包括威脅、弱點及後果，以評估固有風險和剩餘風險。（二）具包容性，過程中使所有防制洗錢 / 打擊資恐相關的政府機關和私部門均能共同參與並分享結果。（三）方便運用且易於理解。（四）可對應國家現有的分析情況，及資料和數據可能的侷限性。（五）程序透明且嚴謹。（六）可促進包括瞭解固有風險、建制以風險為基礎的降低風險策略、制定防制洗錢 / 打擊資恐政策和全國性跨部會協調行動的優先順序，以與 FATF 建議之預期目標相符。

臺灣洗錢與資恐風險評估完成後，為便於公部門能在風險評估程序後，重行檢視內部之政策、規範與資源配置之合理性，並協助私部門落實洗錢與資恐工作，且各政府部門機關之產業風險評估與私部門之機構風險評估上，都能充分納入國家風險評估結果，本風險評估結果在 2018 年 3 月正式確認並完成相關作業後，於 2018 年 5 月 2 日由行政部門最高首長，行政院院長正式邀集各公、私部門人員發布週知。

臺灣完成首次國家層級風險評估後，為維持風險評估之最新狀況以切合所需，且因應國際標準之變異、國際與國內洗錢與資恐等態樣變化，將由行政院洗錢防制辦公室以每 3 年度為期之方式，持續進行更新評估，下次之風險評估更新期程為 2021 年。

## 二、風險評估方法論

臺灣採用之風險評估方法論，係以洗錢威脅與弱點之評估為主軸，而考量資恐風險之特殊性，將資恐威脅獨立進行評估。在洗錢威脅與弱點評估過程中，鑒於非屬特定部門之法人、信託以及常見為資恐管道之非營利組織等，性質特別且具特殊性，又相關資訊有限，因此獨立進行評估。

在洗錢威脅上，由於是首次進行風險評估，考量進行之時間以及資訊蒐集之可能性，係以 22 項 FATF 40 項建議詞彙表所規範之所有前置犯罪為評估標的，另因在先前的相互評鑑過程以及相關資訊回饋過程中，凸顯臺灣地下匯兌及專業人士洗錢的問題，為瞭解此部分之威脅，另將第三方洗錢併列為「洗錢威脅」之評估標的，故共有 23 項「洗錢威脅」之評估標的。評估過程中使用包括犯罪者能力、洗錢的規模和估算不法所得等 3 項風險因子；針對各種犯罪資訊蒐集，主要分析內容包括如金融情報中心揭露的案件數、執法單位處理件數及預估前置犯罪之犯罪所得金額等。辨識結果評級分為四等分級，各分級定義詳如附件三。

在產業及部門之洗錢與資恐弱點部分，評估之風險因子包括固有特徵、產品和服務的本質、業務關係的本質、產業活動的地理範圍及產品和服務提供的管道等 5 項。資料來源則包括如相關產業的數量與規模、產品和服務的資訊、客戶及服務活動的地理位置。評等結果分為四等分級，各分級定義詳如附件四。

在資恐威脅部分，臺灣採行之恐怖主義（含資恐）威脅剖析列表，包括行為者能力、恐怖分子及恐怖組織的全球活動範疇、資恐資金估算等 3 項風險因子，並參照國際文獻、態樣研究及其他（區域或超國家的）風險評估等資料，詳細分析（一）「資恐者直接 / 間接接觸恐怖組織程度」、（二）「資恐者實施資恐之知識、技巧、專業」、（三）「資恐者之網路、資源及實施資恐能力」、（四）「資恐操作可及範圍及區域」、（五）「我國每年概估之資恐金額」、（六）「資恐者蒐集處理資金多元性」及（七）「募得資金用於損害我國或國際利益程度」等 7 項指標。

在法人、信託、非營利組織等獨立章節，主要評估的方式則從資訊透明度之角度作說明，部分並採用較簡單之二分式風險結果分級，即較高 / 有風險或較低 / 無風險之分級方式。針對法人與信託，考慮原有資訊未曾整合，以致於風險所在不清楚，爰透過包括權責機關與執法機關提出補充資訊，並召開周邊會議討論後，在國家風險評估會議中以確認之方式辨識風險。其中在法人部分，為深入瞭解不同型態的法人之弱點所在，更特別針對不同類型法人進行風險評級。在信託的部分，優先就國內執法機關個案進行檢視，並分析風險。非營利組織部分，亦採用「洗錢與資恐弱點」剖析列表，使用包括本質特色、非營利組織活動的地理範圍及服務管道等 3 項風險因子，並著重分析和評估國內各不同類別非營利組織之固有弱點資訊，如相關非營利組織的規模 ( 包含監管部門內擁有較多金融資源的非營利組織，或參與國際事務較程度的非營利組織 )、慈善機構之法律類型 ( 含受規範或未受規範者 )、捐贈者類型、部門架構 / 組成複雜或與其他部門連結關係、活動性質與範圍、非營利組織運作之地點、活動地點在高風險地區、捐贈者來自高風險地區、匿名捐助之能力等要素。

1. 公部門機關部會包括：包括：國家安全局、司法院民事廳、司法院刑事廳、外交部、國防部、教育部、法務部、經濟部、勞動部、衛生福利部、金融監督管理委員會、行政院環境保護署、文化部、行政院大陸委員會、行政院海洋委員會海巡署、中央銀行、國家通訊傳播委員會、內政部警政署、內政部移民署、內政部地政司、內政部民政司、內政部合作及人民團體司籌備處、財政部賦稅署、財政部關務署、財政部國際財政司、交通部航港局、法務部調查局、法務部行政執行署、法務部廉政署、經濟部國際貿易局、行政院農業委員會農業金融局、金融監督管理委員會銀行局、金融監督管理委員會證券期貨局、金融監督管理委員會保險局、金融監督管理委員會檢查局、行政院國土安全辦公室及洗錢防制辦公室等。
2. 私部門公會機構包括：中華民國銀行商業同業公會全國聯合會、中華郵政、全國農業金庫、中華民國信用合作社聯合社、中華民國票券金融商業同業公會、中華民國人壽保險商業同業公會、中華民國產物保險商業同業公會、財團法人保險事業發展中心、財團法人保險犯罪防制中心、中華民國證券商業同業公會、中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會、臺灣集中保管結算所股份有限公司、中華民國期貨商業同業公會、中華民國信託商業同業公會、中華民國保險經紀人商業同業公會、中華民國保險代理人商業同業公會、中華民國地政士公會全國聯合會、中華民國不動產仲介經紀商業同業公會全國聯合會、中華民國不動產代銷經紀商業同業公會全國聯合會、中華民國律師公會全國聯合會、中華民國會計師公會全國聯合會、臺灣證券交易所股份有限公司、財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心、臺灣期貨交易所股份有限公司、財團法人臺灣金融研訓院、中華民國金銀珠寶商業同業公會全國聯合會、社團法人中華民國記帳及報稅代理人公會全國聯合會、中華民國記帳士公會全國聯合會及社團法人臺北市記帳、報稅代理人公會、臺北市租賃商業同業公會及外幣兌換處等。