

2013 年 FATF 防制洗錢 / 打擊資恐措施及普惠金融指引之增補

客戶審查及普惠金融

FATF 及普惠金融

FATF 致力於普惠金融。該等措施之適用使更多個人及企業，尤其是低收入、被忽視或弱勢的族群，得以接觸及使用受監理之金融服務，因而增加防制洗錢及打擊資恐（下稱「洗錢防制 / 打擊資恐」）制度之範圍及效力。被忽視或弱勢者仍須從事財務活動，而當其缺乏獲得正式金融服務管道時，可能被迫透過未受監理之管道進行交易¹。使該等族群得使用受監理及監督之管道，有助於提升消費者保護，進而防止詐欺、金融濫用及剝削等情形，亦可擴展可追蹤交易之範圍，促進可疑交易之偵測、報告及調查，從而減少整體洗錢（下稱「洗錢」）及資恐（下稱「資恐」）的風險。普惠金融及金融誠信因而是相輔相成的。

FATF 標準要求金融機構採用適當的客戶審查（下稱「客戶審查」）措施。然而，FATF 也意識到於提供金融服務時（無論是在建立關係階段或就持續關係之情況而言），採用過分謹慎、非基於風險基礎方法之洗錢防制 / 打擊資恐保護措施，會有將合法客戶及企業排除於受監理金融體系外之意外結果。為解決此疑慮，於 2013 年 2 月，FATF 採行了洗錢防制 / 打擊資恐措施及普惠金融暨客戶審查指引，以更新其於

¹ Collins, Morduch, Rutherford, Ruthven, 窮人的投資組合，2009，Financial diaries。



2011年初次提供的指引²。2013年指引的主要目的是提供既可達成普惠金融目標，又不向其打擊犯罪之效能妥協的情形下，協助設計洗錢防制/打擊資恐措施。2013年指引亦反應2012年FATF建議之修正³，特別是強化了風險基礎方法(下稱「風險基礎方法」)。發展並採用風險敏感及合乎比例的洗錢防制/打擊資恐架構，是建立更普惠的金融監理體系之關鍵步驟，且得使更高比例之人口，特別是最弱勢及被忽略的族群，得以獲得適當的金融服務。

普惠金融在金融誠信上的主要挑戰之一，係對於潛在客戶缺乏可靠的身分文件及資料驗證。該等限制對進行必要程度之審查造成阻礙。於2014年世界銀行報告稱，有18%沒有帳戶的成年人表示，身分證明文件的要求是擁有帳戶的重要障礙⁴。該等要求主要影響生活在鄉村地區或受僱於非正式行業的人們(例如：接受現金之個人、非法移民)，其較不可能擁有正式之身分或地址證明，以及完成其他通常由銀行於驗證個人身分程序中之檢查事項。此於某些低度開發國家更顯而易見，部分該等國家並無任何有關身分證明之基礎建構。然而，這些挑戰可能亦影響在已開發國家之特定群體，例如：來自高風險國家的尋求庇護者及難民。金融機構對於身分文件之可信度及健全性的疑慮會造成挑戰，但提供這些人獲得金融服務及商品，對於其充分參與經濟及社會生活至關重要，且為他們開啟獲得其他服務例如基礎公共設施、房屋契約、教育或小型企業貸款的可能。

2 www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusion/documents/revisedguidanceonmlcftandfinancialinclusion.htm

3 www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html

4 世界銀行，2014年全球金融指數，圖4.3。世界銀行報告基於來自全球143個經濟體之數據。其他原因包含：不需要帳戶；家庭成員已有帳戶；帳戶昂貴；金融機構距離遙遠；缺乏信任；宗教因素。



於各國實行之措施顯示，可以找出被忽視或弱勢的族群獲得受監理之金融服務，同時亦可遵循客戶審查要求的解決方法。該等措施顯示影響普惠金融之金融誠信的挑戰必須在更廣泛的層面被理解，其中包括 (1) 了解洗錢 / 資恐風險；(2) 普惠金融策略，包含金融教育，以擴展獲取受監理金融服務者，特別是低收入、被忽視或弱勢族群；(3) 提供可靠的身分證明機制，包含支援發展數位身分系統，及 (4) 支援發展數位金融服務，包含透過相關科技基礎設施以促進行動裝置及其他以科技為基礎管道之使用，以及提供獲取金融服務之創新方法。

本 FATF 客戶審查 (下稱「客戶審查」) 及普惠金融之文件係補充 2013 年 FATF 洗錢防制 / 打擊資恐措施及普惠金融指引，並更新適用於普惠金融情況下之客戶審查方法的國家範例。該等範例欲更新在 2013 年 FATF 指引附件 7 提及的案例。各國的經驗僅供參考，其與 FATF 要求之一致性取決於有健全的風險評估，以及其是否基於國家之洗錢 / 資恐風險並以風險為基礎或合乎比例的。大多數範例尚未由 FATF 及各區域性防制洗錢組織 (下稱「FSRB」) 的相互評鑑進行審查。其包含於本文件中並不同於獲得 FATF 之認可。其僅用於說明之目的，在風險基礎方法下，實施於該國普惠金融之洗錢防制 / 打擊資恐要求應逐案評估，並依於特定時間下特定國家之風險背景為之。相同地，評估者應不受本補充文件中範例之拘束而應可以得出自己的結論，以符合其自身對國家風險的評估。技術協助提供者亦應謹慎適用其他國家之類似普惠金融模型。

文件中提及的國家範例反映 FATF 及 FSRB 之代表於普惠金融情況下適用 FATF 架構之經驗。其或非詳盡列舉由 FATF 建議所提供的彈性，且可能須要根據以國家層面發展的措施的進一步更新和步驟。

本文件之目的係為鼓勵各國實施 FATF 建議及風險基礎方法，以滿足將原本金融上被排外者納入受監理金融產業之需求，同時並維持對洗錢 / 資恐風險之有效保障及控制。其著重支持低收入、被忽視或弱勢之人士 / 個人獲取並使用基本金融服務及商品之措施，這些通常是有限之目的或限制使用之商品或服務。該等商品及服務可能 (1) 基於證實之低風險而不受洗錢防制 / 打擊資恐規定規範；(2) 基於低風險之佐證而受益於簡化之審查（「下稱簡化客戶審查」）制度；(3) 使用新的或替代的身分證明文件形式而受標準客戶審查程序，包括數位下的解決方案。

本文件提供由 FATF 代表、FSRBs 及觀察員所提交之範例：澳洲、比利時、巴西、加拿大、中國大陸、歐盟執行委員會、法國、德國、盧森堡、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、美國、亞太防制洗錢組織（斐濟、馬爾地夫、馬紹爾群島、諾魯、薩摩亞、菲律賓、東帝汶）、加勒比海防制洗錢金融行動工作組織（土克斯及開科斯群島）、中東及北非防制洗錢金融行動工作組織（埃及、約旦）、非洲政府間反洗錢行動組織（布吉納法索、維得角、加納）、拉丁美洲金融行動特別工作組（宏都拉斯、智利、瓜地馬拉）、國際貨幣基金組織及世界銀行（巴基斯坦、奈及利亞、秘魯、印度）及以色列。某些提到的範例部分是自來自於參與普惠金融的夥伴組織（CGAP/ 約旦、秘魯、巴基斯坦、印度和哥倫比亞）的貢獻。

本文件首先探討評估與普惠金融商品及服務相關之洗錢 / 資恐風險，包括關於金融排除 (financial exclusion) 之風險及合理豁免或適當層級的審查措施所需之風險評估 (II.A)。本文件亦強調風險抵減措施，應與所辨識出之風險水平及本質相當，金融機構應用以降低風險 (II.B)。本文件亦介紹可實施之不同客戶審查方法，以促進普惠金融及消除有關客戶身分驗證之障礙，無論廣泛了解可靠及獨立資訊來源，抑或是簡化客戶審查措施。其特別審視近期數個國家採用之措施，以因應對無文件之移民及難民的特殊需求 (III)。最後，本文件關注數位普惠金融及強調一些為解決客戶身分辨識的難題而實施之特別解決方法 (IV)。

評估在普惠金融情況下之風險及風險抵減

針對支持普惠金融之商品或服務，可以依據其洗錢 / 資恐風險之本質及程度，採行合乎比例的、以風險為基礎的洗錢防制 / 打擊資恐控制措施。提供予新開戶者之商品及服務通常為限制功能或限制使用之入門商品及服務。該等商品及服務類型，依照其本質，洗錢 / 資恐風險可能較一般商品及服務為低，並且依據其風險較低之程度，使其有資格作為免除某些洗錢防制 / 打擊資恐控制措施或簡化客戶審查。

FATF 建議要求各國進行風險評估，特別是考慮到與各種目標客戶群體之特徵有關的洗錢 / 資恐風險、交付管道、具體特色、商品功能、國情及整體風險環境。這可以在範圍廣泛的國家洗錢 / 資恐風險評估、於產業風險評估、或透過針對普惠金融之風險評估中完成。

Angle

A. 低風險情況及免除洗錢防制 / 打擊資恐之條件

在下列情形下，各國可決定不採用某些 FATF 要求金融機構採取特定行動之建議：(a) 有經證實之洗錢 / 資恐低風險，且在嚴格限制及合理的情況下，才得對特定類型之金融機構或活動予以免除；(b) 金融活動（金錢或價值之移轉除外）在偶爾或在非常有限之情況下（考量到數量及絕對標準），經由自然人或法人進行，使得洗錢 / 資恐風險為低。

各國應釐清免除的條件及其潛在受益人為何。各國並未於其實務報告中提供經證實為低風險，而免除防制洗錢 / 打擊資恐的普惠金融商品或服務之範例⁵。

⁵ 國家給予之免除通常基於建議 1 第 6 b) 段註釋之「微量」原則（例如飯店之外幣兌換）。

B. 較低風險及應用合乎比例的抵減措施

1. 評估或經證實為低風險

FATF 舉例說明有關特定類型的客戶、國家或地理區域，或商品服務、交易或交付管道，洗錢 / 資恐風險可能被認為較低之情況 (建議 10 第 17 段之註釋)。這些舉例並非規定性的也不等同於詳盡列舉之清單。FATF 明確地舉出一個較低風險的例子，即「提供適當定義且具限制性的金融商品及服務予特定類型客戶，以增加普惠金融之目的」。因此，若根據國家、產業或金融機構等級之風險評估，低風險情況已被確認，對滿足該等條件之商品採取簡化之客戶審查措施是合理的 (建議 10 第 16 段之註釋)⁶。

風險評估需要採取整體方法及考慮幾個要素，主要包括商品之固有風險，以及目標之低收入者、被忽視或弱勢族群概況。重要的是認識到目標團體具有非常高的差異性，即在不同司法管轄區有非常不同的洗錢 / 資恐風險概況。他們無法僅因其屬即將或最近被納入受監理金融體系之低收入個人，或者被排除在外者⁷，即被歸類為低風險。

6 建議 10 第 16 段之註釋說明：「在某些情況下，洗錢或資恐之風險可能較低。在該等情況下且若國家或金融機構已有充分之風險分析，一國允許其金融機構適用簡化的客戶審查措施是合理的。」

7 普惠金融之 FATF 指引，2013 年，第 44 段。

當有相關時，各國亦應考慮有關與特定商品或服務之數位本質，包括涉及新科技商品或通路使用之風險。關於透過新科技及服務提供之商品及服務，包括網路銀行，風險評估將必須考慮例如非面對面關係（所適用之保護措施）、地理範圍、籌措資金之方法、獲取現金以及各方為執行付款服務之界線劃分⁸。

辨識較低風險情形應符合國家對其整體洗錢 / 資恐風險之評估（建議 1 第 5 段之註釋）。當有關連時，各國應納入有關其普惠金融難題之洗錢 / 資恐風險至國家風險評估中。這可能涉及例如金融排除對經濟上現金使用程度之影響、未受監理服務之存在、未受監理經濟體對非法交易之吸引力，抑或被排除者成為金融犯罪或濫用之弱點。當存在此類風險，普惠金融與擴大取得正式金融服務使用的機會將成為國家抵減洗錢 / 資恐風險策略之一部分。

⁸ 風險基礎方法之 FATF 指引 - 預付卡、行動支付及以網路為基礎之付款服務，2013 年，第 39 段及 s., and Lauer and Lyman 「數位普惠金融 - 對客戶、監理機構、監督機構及標準制定機構可能之影響」，CGAP 摘要，2015 年。



各國及各機構應持續審查該等評估，並應考量進行相關措施後的評估，以決定在實務上風險是否確實降低，及簡化客戶審查措施是否妥適。該評估亦得分析簡化之客戶審查是否有效地符合目標及增進普惠金融。該評估特別重要，因為風險往往隨著時間改變。與客戶類型相關之風險發生會變化、犯罪濫用模式會改變且商品風險等級經評估為低風險可能隨時間推移而升高，特別是當犯罪者開始濫用簡化的控制措施⁹。

專欄 1. 世界銀行 - 普惠金融商品風險評估模組（下稱「FIRM」）

世界銀行 FIRM 工具評估用以支持普惠金融之特定商品 / 服務相關的洗錢 / 資恐風險，並判斷是否得將低度 / 較低程度之洗錢 / 資恐風險與該等商品 / 服務連結。該評估是基於下列之淨風險等級：

- 商品特色，其盡可能實際地反應商品之特徵；
- 已備置或計劃中之商品專屬抵減措施；
- 及整體風險環境，其包括國家內洗錢 / 資恐威脅及一般的洗錢防制 / 打擊資恐控制措施。

使用世界銀行工具之各國（或金融機構）會被要求在一份 excel 的表格中提供此三項參數之資訊。根據所蒐集的資料，該模組將得出該商品之洗錢 / 資恐風險評估。

⁹ De Koker 「南非構成低風險金融商品之洗錢風險」，2009 年，調查結果及指南第 323、334 頁。

若評估顯示為較低等級之洗錢 / 資恐風險，則允許簡化其洗錢防制 / 打擊資恐的要求。評估也可能是中或高風險，指出其不適合採用簡化客戶審查及其他簡化的洗錢防制 / 打擊資恐措施。在該等情況下，上述工具可藉由修正其特徵、功能及改善風險抵減機制，以引導該國降低特定普惠金融商品之風險等級。該等工具不僅有評估 / 診斷功能，亦具有指導 / 設計要素¹⁰。

¹⁰ 附件中提供更多關於世界銀行 FIRM 工具之細節及運用範例。

Angle

2. 適當的風險抵減措施

本方法要求先納入適當的風險抵減措施，始得接受普惠金融這項誘因。許多國家已開發入門級的金融商品，並且藉由對商品功能或可用性之限制或基於進步的客戶審查方法，在其設計中融入適當的抵減措施。當在建立關係階段採用簡化客戶審查措施時，可以調整監控過程的強度以減輕金融商品的固有風險，以彌補一開始寬鬆的客戶審查措施。

a) 分級客戶審查方法

普惠金融之目標促使許多國家設計名為「進步的」或「分級的」客戶審查方法。客戶得根據金融機構進行辨識 / 驗證之程度使用不同的帳戶功能。各種帳戶級別界定嚴格的預設門檻。在辨識程度最低時提供基本的第一級服務。只有當客戶提供所要求的額外辨識 / 驗證資訊時，才允許使用後續帳戶等級和額外的服務（例如：更高的交易限制或帳戶餘額、使用多樣化通路）。在此同時，帳戶之服務有限（例如每日 / 每月提款上限、根據客戶審查等級的存款限額及客戶的風險狀況）。

專欄 2. 中國大陸 - 基於風險之銀行帳戶管理

根據 2015 年 12 月人民銀行通函，為幫助銀行降低其洗錢防制 / 打擊資恐風險，銀行個人帳戶被劃分為三種類別。第一類帳戶具有全部功能，包括現金存款及提款、轉帳、購買金融商品、支付商品及服務等。第二類帳戶可用於購買金融商品，但限制在特定門檻下始可轉帳或付款。第三類帳戶限制在特定金額上限內始可付款。第二及第三類帳戶無法現金存款或提款，且沒有該等帳戶的實體卡片。

第一類帳戶僅得透過面對面開戶，第二及第三類帳戶亦得透過遠

端視訊櫃檯、智慧櫃檯、線上或智慧手機。當使用該等遠端事前作為開設帳戶之通路，銀行被要求採用額外的客戶審查措施，以有效降低風險：即客戶之身分須由銀行員工於現場認證。

各國應向金融機構告知國家洗錢 / 資恐風險評估之結果，使其得開發符合國家風險並與國家普惠金融優先事項一致之普惠金融商品及服務。部分國家可能選擇界定適當的參數及其他適用於分級客戶審查方法的限制與要求，而其他國家可能有彈性的法律 / 法規允許分級客戶審查。分級客戶審查標準高度取決於國情，即被金融排除群體之概況、其財務需求、國內的洗錢 / 資恐風險、已實施之洗錢防制 / 打擊資恐措施、國家身分辨識登記、可用於監控交易的技術等。客戶審查制度中的分級數量應取決於金融商品的特色以及低收入、被忽視或弱勢族群之需求。

專欄 3. 瓜地馬拉 - 基於平均收入分析之小型帳戶門檻

2011 年，瓜地馬拉進行該國每月最低工資（約為美金 273,44 元）之收入分析，而其每月平均收受匯款（根據國際移民組織）為美金 283,74 元（月收入總額為美金 584,4 元）。瓜地馬拉假設一個家庭每月收受匯款加薪資，或者每個月收受兩份最低工資。在這個基礎下，平均月收入低於美金 625 元的家庭得採取簡化的客戶審查措施而受益。



依據金融機構本身的標準及帳戶設計，且依據國家洗錢 / 資恐風險，並基於金融機構本身辨識風險之評估，某些國家法律及法規給予其提供分級帳戶之彈性。採用該等方法並允許分級客戶審查時，監理機關必須密切追蹤金融機構及服務提供者，並評估其遵循法規及流程，以確認其將具備實施該計畫的資源和能力。監理機構亦須檢查適當之帳戶參數和抵減措施是否到位，並與國家層級之風險相稱。

專欄 4. 秘魯 - 基於監理機構特別授權之簡化的客戶審查措施

2015 年，秘魯金融監理機構 (SBS) 發布修訂之一般洗錢防制 / 打擊資恐規則，使金融機構得依據 SBS 給予之授權，對特定商品或服務採用簡化之客戶審查措施。當 SBS 給予授權時，金融機構僅需蒐集客戶之全名、ID 文件之種類及號碼，即可透過國家 ID 或國際 ID（針對外國人）完成驗證。在標準制度中，客戶亦被要求提供其國籍及住所、電話號碼及 / 或 e-mail、職業及雇主姓名之資訊。

b) 商品功能及服務之限制

普惠金融商品及服務若受限制，或經解決某些風險評估時發現的洗錢 / 資恐風險特徵後，可能會呈現較低風險¹¹。該等限制限縮了相關商品及服務對犯罪濫用的吸引力，以及可能發生濫用之後果。抵減風險之限制可能適用於建立業務關係或進行交易之方式（例如：僅限於面對面，或在採取適當之保護措施下進行非面對面）；商品之持有人 / 受益人（例如：僅限於國民之自然人）或交易的地理範圍（例如：僅限於國內交易或未與洗錢 / 資恐風險較高的國家所為之跨國交易）。其

¹¹ 巴塞爾銀行監督委員會關於將有效銀行監理核心原則應用於與普惠金融相關之監理及監督機構之指引 (2016) 第 29 頁。

他限制之範例包括限制例如每週 / 每月之交易數量或總值、每筆交易的金額、每月全部餘額及 / 或帳戶總值等功能。限制要求之類型以及是否需要實施一種以上類型的限制，將取決於風險評估期間內所確定之風險¹²。

專欄 5. 歐盟 - 給來自高風險第三國家或地區之尋求庇護者的受限制商品及服務

在歐盟，歐洲銀行業管理局（下稱「EBA」）於 2016 年 4 月發表意見，闡明如何調整客戶審查措施以促進來自高風險第三國家或地區尋求庇護者之普惠金融，並同時維持穩健之洗錢防制 / 打擊資恐控制。該意見認為，由於各種因素，包括申請人身分證明文件的完整性或是否具備可信度，以及較高風險之原本第三方（非歐盟）國家或地區，來自第三方（非歐盟）國家之尋求庇護者的洗錢 / 資恐風險不太可能降低。因此，簡化之客戶審查制度尚未在歐盟的層面制定。然而，歐洲銀行業管理局已闡明如何調整客戶審查措施以促進普惠金融，同時維持合乎比例且可靠之洗錢防制 / 打擊資恐控制措施（見專欄 16）。

歐洲銀行業管理局提到金融機構得設下以風險敏感度為基準的限制範例：

- 不提供信用或透支額度；
- 每月週轉限制（除非更大額或沒有限制的週轉可以解釋並合理化）；

¹² 巴塞爾銀行監督委員會與普惠金融相關之機構監理實踐範圍（2015 年）第 41 頁。

- 個人對個人轉帳金額之限制（可根據具體情況進行額外或更大額的轉帳）；
- 限制進出（非歐盟）第三國之交易金額（同時考慮到在一段期間內頻繁小額價值交易所累積的影響），特別是當這些相關（非歐盟）第三國涉及較高洗錢 / 資恐風險時；
- 限制來自身分不明第三人之存款及轉帳規模，特別是無預期的情況；
- 限制自（非歐盟）第三國之現金提領。

支持普惠金融之客戶審查流程

1. 客戶身分之辨識及驗證

實務上辨識及驗證潛在客戶之身分，是金融機構在與先前無銀行帳戶、被忽視或弱勢的族群建立關係時所面臨的重要挑戰。因此大部分支持普惠金融之洗錢防制 / 打擊資恐措施關注此一部份的客戶審查流程。

建議 10 要求各國辨識其客戶並使用「可靠且獨立來源之文件、資料或資訊（下稱「辨識資料」）」以驗證身分。必須區分辨識客戶和驗證身分。客戶辨識將使金融機構知悉（未來）客戶是誰。在此階段，不會蒐集任何身分證明文件或資料。相反的，驗證客戶身分需要檢查可靠、獨立來源之文件、資料或資訊，以確認在辨識過程中所獲得辨識資訊之準確性。

FATF 建議並無針對辨識資料之蒐集或如何驗證身分提出任何具體要求。許多國家和金融機構對於何者構成適當之身分要素或辨識資訊（例如：出生日期、性別、收入來源和地址）及辨識資料持保守觀點，即

通常使用根據大部分社會成員可取得的身分證明文件（例如：政府核發之身分證明文件或護照）。這種方法亦受銀行監督和監理機關在國家和國際層級所定指引的影響¹³。

某些國家沒有規定具體之辨識來源，或包括廣泛有效之文件及資訊清單，以提供身分及 / 或替代或新的身分驗證方式。這種方法係用於促進使用受監理之金融服務，包括對外國居民 / 人民。

專欄 6. 美國 - 客戶辨識計畫之風險敏感應用

美國針對銀行保密法（下稱「BSA」）下實施風險基礎方法之客戶辨識計畫（下稱「CIP」）規定，不要求銀行確定其所獲得之每項辨識資訊均正確無誤。銀行必須驗證足夠的資訊以形成合理之確信，即其知悉客戶的真實身分。重要的是，客戶辨識計畫規定允許辨識資訊之類型具有彈性，以促進普惠金融。例如，若個人沒有居住或公司地址、或官方郵政信箱號碼，則近親或其他聯絡人之居住或公司地址，或客戶之具體地點描述等，可能得為配合無家可歸者而使用之。相同地，若銀行選擇使用以文件來驗證客戶身分，聯邦銀行監理機關的期望是銀行審查由政府機關核發予客戶未到期之身分文件以證明國籍或居住地，並附有照片或相類似保護措施，例如：駕照或護照。客戶辨識計畫規定既不會認可亦不禁止銀行接受特定類型之政府身分證。客戶辨識計畫規則亦允許使用非文件之辨識 /

13 該等銀行業務通常受監理機構指引之影響，或在國際上受例如巴塞爾銀行監理委員會對開戶及客戶身分識別一般指引（2016）之影響及其與有關洗錢及資恐風險之健全管理的附件（2017）。相反的，本指引應在特別為解決普惠金融之巴塞爾委員會出版物以外之情況下閱讀。詳見普惠金融相關監理機構及監督機構之實踐範圍（2015）；及核心原則應用於與普惠金融相關之監理及監督機構有效銀行監理之指引（2016）。

驗證方法，例如獨立地透過第三人驗證身分，如信用報告局（消費者信用報告）、公開資料或其他來源、查詢詐欺偵測系統、及更傳統之非文件方法，例如透過消費者提供之電話聯繫、向其他金融機構為背景調查以及取得財務報表。

a) 適用於所有客戶之替代及新的辨識方式

在某些國家，國家機關（中央銀行、金融情報中心）已採取措施闡明並提供當個人無法提供「傳統」形式之身分證明時，如何進行辨識及驗證客戶身分之指引。該等指引說明在國家 / 地區範圍內，構成「可靠且獨立」之身分證明文件及資料。通常包含一份非詳盡列舉的合格文件清單，並提供可被視為符合法律要求之情況，包括例如選民證、卡、就業卡等。可被接受之文件亦得擴展至「合適之來源」的推薦信，即來自瞭解客戶並可確認客戶之身分者。

專欄 7. 瑞士 - 在特殊情況下以風險基礎方法驗證客戶身分

在多數情況下，所有的瑞士銀行必須遵守有關開立銀行帳戶之規則及考慮因素，包括「瑞士銀行法律有關進行審查行為之協議 (CDB 16)」，其要求銀行使用政府核發之身分證明文件以證明其客戶之身分。何種文件可被接受仍保留由各銀行自行決定，使銀行可以自由地以風險基礎方法依個別情況處理。在客戶身分無法以規定方式被驗證的特別例外情況，銀行得藉由檢查其他資格證明或取得相對應的公家機關證明以驗證身分。證明及替代文件之副本必須保存在檔案中，且須製作文件備忘錄解釋例外情況之原因。

專欄 8. 加拿大 - 當規定方法無法使用時之客戶身分證明彈性方式

當銀行無法以規定之洗錢防制 / 打擊資恐措施確定客戶身分時，可為低風險客戶開立銀行存款帳戶以實現普惠金融。2016 年 6 月生效之洗錢防制 / 打擊資恐之法規修正允許客戶使用更彈性之方法開立零售存款銀行帳戶 (例如政府核發之無照片 ID、或特定非政府核發之有照片 ID)。

專欄 9. 紐西蘭 - 修正之身分驗證實務守則

2013 年修訂之身分驗證實務守則 (下稱「守則」) 允許用於中低風險客戶身分驗證的新措施：國際證明要求 (釐清可信任的「推薦人」不得為參與需要認證之金融交易或事業)；電子 (線上) 身分驗證；當來源具備高度信賴時，依賴單一獨立之電子來源驗證；生物辨識方法。透過本守則中提及之任一方式驗證客戶身分，可對所有申報實體提供「避風港」。

專欄 10. 斐濟 - 來自合適推薦人的一封信

2007 年，斐濟金融情報中心允許金融機構對欠缺政府核發身分證件之客戶進行身分驗證時，可依出生證明 (所有公民皆可獲得) 及合適「推薦人」的確認函的規定。其亦提供關於被定義為合適「推薦人」指引：知悉客戶之人以及金融機構可以信賴以確認客戶是他 / 她所聲稱之人，並且可以驗證其他客戶個人詳細資料 (職業、居住地址) 者。對於未成年人或學生客戶，合適的「推薦人」為：學校資深老師、校長、房東 (租賃之大專學生)、家長或監護人。對於其他客戶，例如居住在農村地區或村莊者，合適的「推薦人」可為村長、首席行政官、省政府之省級官員、宗教人員、斐濟糖業公

司各區辦公室之官員（針對甘蔗農民，勞動者）、地區政府機構之官員例如社會福利辦公室、警察局、衛生中心等。金融情報中心指引亦定義合適「推薦人」的信件內容。

專欄 11. 智利 - 將連結稅務識別碼之帳戶分配予全體國民及居民

CuentaRUT（下稱「RUT 帳戶」）係一活期存款帳戶，專供因資源較少及 / 或非正式工作條件而無法獲得傳統金融商品之低收入個人使用。RUT 帳戶連結至分配予每個智利國民和外國居民之稅務識別碼。該帳戶允許存款、轉帳或提款，並可連結到簽帳卡（RedCompra），以在不同的商店付款，而毋庸支付每個月的維護費。為降低風險，該帳戶具有與最高限額相關的特定交易條件及限制（例如：最大餘額 4,576 美元；取決於轉帳管道的每日轉帳限額）。

專欄 12. 菲律賓 - 天災後暫時放寬身分辨識要求

2013 年海燕颱風，世界紀錄上最強大的颱風之一，肆虐東南亞地區，尤其是菲律賓。它摧毀基礎設施，嚴重削弱了政府和國際組織開展救援行動的能力。為了支援復原工作，菲律賓中央銀行（BSP）向受海燕颱風影響之所有銀行提供監理救濟方案，其中包括放寬身分辨識要求。銀行可接受因海燕颱風而遺失身分證件之客戶，以書寫證明作為身分辨識的文件。該措施伴隨著一系列的控制措施，包括客戶每日交易門檻及帳戶監控要求。

各國應持續留意，作為替代之身分辨識形式可能更容易受到詐欺及濫用，應採取適當的抵減措施，包括加強對業務關係之監控。舉例而言，村長的信件是否可以適當地信賴以驗證客戶的身分，取決於村長的誠信和其對客戶的認識¹⁴。在某些國家，某些著名的金融機構在處理缺乏標準身分證件的客戶時，最初不願意在客戶審查使用該等替代之辨識資料。他們的不願意主要是因為擔心這些替代方法會在客戶不合格時被客户和分支機構員工濫用。國家機關應與金融機構合作，透過教育計畫、持續對話，以及定期回饋和經驗交流，以推廣這種彈性的方法。

越來越多的國家正在採用創新、以技術為基礎的方法來驗證客戶身分。某些國家建立的全國性國家人口登記系統可供金融機構驗證其客戶身分。某些登記系統儲存生物辨識資料，例如指紋和虹膜掃描檔案。該等以技術為導向之解決方案面臨的主要挑戰之一，是使各國和金融機構建立必要的基礎設施 – 合格之識讀器及足夠的網路連接能力，俾使擷取的生物辨識資料與中央資料庫進行即時或同樣可靠之認證¹⁵，以確保網絡上的機構在具備技術並能夠進行身分驗證，並保證對身分欺詐風險是否充分管理得到令人滿意的確定程度。使用即時驗證系統的成本對金融機構而言亦是一項挑戰。此外，必須在整個系統中實施嚴格的資料保護及隱私措施，以確保資料完整性、防止資料外洩以致身分詐欺，包括洗錢者和資恐者，並保護個人隱私並打擊濫用行為。

¹⁴ FATF 普惠金融指引，2013，第 82 段。

¹⁵ 更多印度 Aadhaar 經驗之詳情，請瀏覽：www.slideshare.net/CGAP/operational-innovations-in-amlcft-compliance-processes-and-financialinclusion-emerging-case-studies (第 56-60 張投影片)

專欄 13. 印度 - 電子 KYC 流程

銀行可使用印度唯一身分辨識管理局（UIDAI，亦稱為 Aadhaar）作為電子身分驗證流程。¹⁶ Aadhaar 號碼與儲存於 UIDAI 中央資料庫中之生物特徵資訊相聯結，該資料庫包括指紋和虹膜掃描以及該個人之照片。該資料庫亦包括人口統計詳細資料，例如個人姓名、地址、出生日期和性別。客戶可以在設有生物辨識指紋讀取器的任何銀行位置（任何類型銀行之分支機構或代理機構 / 往來銀行）提供他 / 她的 Aadhaar 號碼。客戶必須向銀行提供自 UIDAI 資料庫獲取 e-KYC 詳細資訊並擷取其指紋之許可。銀行隨後將客戶之 Aadhaar 號碼及指紋傳送到 UIDAI 伺服器。如果資料相符，銀行得立即為客戶開立帳戶。

專欄 14. 哥倫比亞 - 銀行進入國家人口登記處之生物性 ID 資料庫

國家公民身分登記處是核發國民身分證（成人和兒童）的政府機關。2016 年 6 月，哥倫比亞銀行公會與登記處簽署一項協議，允許銀行得即時進入登記處之生物性 ID 資料庫，該資料庫包含超過 4,700 萬哥倫比亞人的指紋。

¹⁶ e-KYC 係指用於進行客戶身分識別過程的電子方式，並允許對客戶身分進行數位或線上驗證 <https://www.rbi.org.in/scripts/FAQView.aspx?Id=82>

專欄 15. 巴基斯坦 - 整合國家生物辨識身分資訊以供開立帳戶及 SIM 卡註冊

國家生物辨識身分系統已整合至開立帳戶及 SIM 卡註冊的客戶審查流程中，可供利用 SIM 卡註冊資料開立行動存款帳戶。2016 年修訂無分行銀行規定，允許所有金融機構遠距開立連結於生物驗證 SIM 卡之入門等級（「0 級」）帳戶。開立 0 級帳戶之客戶是來自低收入戶的個人，其僅需擁有較低交易限額之非常基本的金融服務（適用於此類帳戶之法規交易限額低於 250 美元 / 天，400 美元 / 月和 2000 美元 / 年。客戶亦不得在此類帳戶中維持超過 2000 美元的餘額。客戶現在可以透過撥打簡單的 USSD 短代碼，在幾秒鐘內開啟其帳戶。這項發展係利用巴基斯坦電信管理局 2014 年之命令，即所有新的和現有之 SIM 卡皆需經過生物驗證，並與國家資料庫和註冊機構（下稱「NADRA」）資料庫中的客戶身分連結。NADRA 提供線上驗證系統，使金融機構可以為客戶審查目的驗證客戶身分。

b) 目標客戶族群之具體辨識方法 - 以尋求庇護者及難民為例

在許多國家，現行法規以可靠和以風險基礎之方式，提供以不同方式驗證身分的彈性。這種彈性可適用於低收入、被忽視或弱勢的特殊目標族群。難民和尋求庇護者是需要獲得基本金融服務但無證件的客戶類別之一，可以藉此滿足其立即支付的需求，並維持其生計¹⁷。

¹⁷ www.afi-global.org/sites/default/files/publications/201707/AFI_displaced%20persons_AW_digital.pdf

專欄 16. 歐盟 - 使用尋求庇護者的正式文件作為開立銀行帳戶之驗證方法

在歐盟，歐洲銀行業管理局（下稱「歐洲銀行業管理局」）於 2016 年 4 月發表意見書，說明如何調整客戶審查措施以促進來自高風險第三國家或地區尋求庇護者之普惠金融，同時維持穩健之洗錢防制 / 打擊資恐控制¹⁸。例如：該意見建議由歐盟成員國所核發，以確認尋求庇護者身分及他 / 她居住在該歐盟成員國權利之官方身分文件，可能足以達到獲取銀行服務的身分辨識及驗證之要求。重要的是，歐洲銀行業管理局建議金融機構應留意，如何選擇接受身分證明之型式，除影響該業務關係之洗錢 / 資恐風險，並決定最適合之方式以有效抵減該風險，例如透過強化的監控或僅提供某些較低風險的商品或服務等。

多數成員國，包括比利時、法國、德國、盧森堡及瑞典，按照風險基礎方法意見，已採取措施以確保尋求庇護者得使用基本金融服務。挪威正考慮採取類似措施。

在瑞典，機關與銀行產業之協議允許銀行得聯繫移民局，透過專線進行特定查核（例如：卡片的有效性、尋求庇護者之狀態、基本的身分文件）。

在德國，內政部頒布一項特別規定難民之客戶辨識規則。對於必須在沒有身分證件之情況下登記的難民，可以使用初步的文件（「抵

18 EBA 針對客戶審查適用於來自於較高風險國家或領域之尋求庇護者客戶的意見

[https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1359456/EBA-Op-2016-+\(Opinion+on+Customer+Due+Diligence+on+Asylum+Seekers\).pdf](https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1359456/EBA-Op-2016-+(Opinion+on+Customer+Due+Diligence+on+Asylum+Seekers).pdf)

達證明」)。在比利時，2016年7月之中央銀行通函說明，由比利時政府核發予申請居留許可或難民身分者之文件，得用於驗證客戶身分。在法國，金融監理機構（ACPR）於2016年12月發布指引，明確指出附有照片和有效期限之「尋求庇護者證明」之官方身分證明文件，銀行可作為有效身分證明文件。

在荷蘭，在某些條件下，經登記的尋求庇護者可以透過「金錢卡」獲得有限之食品及衣物津貼，這是一張由荷蘭的銀行核發，有個人密碼之預付金融卡。金錢卡之目的係使尋求庇護者得於客戶審查流程進行中，滿足其基本需求。最初之客戶辨識及驗證過程（包括制裁名單過濾）係由銀行委由國家移民局進行。尋求庇護者得立即使用該卡。該卡具有價值上限，僅能在商店使用，並由負責處理尋求庇護之政府機構儲值。銀行最終完成客戶審查流程的時間安排會有較大之彈性，而尋求庇護者則可以立即使用該卡。當尋求庇護者之身分發生變化時，該卡將被鎖卡。

在整個歐盟區內，關於提供基本銀行服務之歐盟規定亦將適用於尋求庇護者¹⁹：尋求庇護者有權獲得和使用由設立並位於歐盟成員國的信用機構所提供，具有基本功能的支付帳戶。

專欄 17. 西班牙 - 廣泛的有效證件以驗證客戶之身分 (包含居留證)

根據西班牙的洗錢防制法規，外國人得使用外國身分證或居留證作為有效證件以開立帳戶。居留證（稱為 NIE），是西班牙警方於很短的時間內，特別是難民或尋求庇護者之情況下，所核發之官方文件。其提供外國人一種快速取得必要文件之方式，以獲得金融服務。

¹⁹ 2014年7月3日 2014/92/EU 指引；

http://ec.europa.eu/consumers/financial_services/bank_accounts/index_en.htm

專欄 18. 澳洲 - 原住民及 / 或托雷斯海峽島民之客戶審查流程

在澳洲，2016 年 6 月，金融情報中心發布關於原住民及 / 或托雷斯海峽島民之客戶審查指引¹。其目的係透過舉例說明情境，申報實體得利用由原住民客戶所提供替代之參考文件，完成客戶身分認證之要求，以支持原住民及 / 或托雷斯海峽島民之普惠金融。例如，社區中有地位者（例如部落長者，醫生或學校校長）的推薦聲明，或由例如原住民土地公司等實體提供的照片參考。該指引亦適用於更廣泛之弱勢族群，例如在澳洲重新定居之難民。

1. www.austrac.gov.au/aboriginal-and-or-torres-strait-islander-people

專欄 19. 約旦 - 為客戶審查目的使用聯合國難民署（下稱「UNHCR」）身分證明卡

為促進使用約旦之金融服務，2014 年約旦中央銀行（下稱「CBJ」）允許更多人透過國家行動支付交換系統（JoMoPay 系統）使用行動貨幣。CBJ 近期修訂規則，允許在收受國際匯款方面發揮重要作用之支付服務提供商，包括 e-money 發行人及其他支付服務提供商以及貨幣兌換公司，以客戶審查目的接受由 UNHCR 核發之難民身分證。

專欄 20. 土耳其 - 透過外國識別碼驗證身分

金融情報中心已通知土耳其銀行，難民、移民或尋求庇護者若無洗錢防制 / 打擊資恐規定中所要求的客戶審查文件，得有效地出示由內政部核發之外國身分識別碼。銀行可使用此號碼於政府資料庫中進行查詢，並驗證有關該人身分之資訊。

專欄 21. 美國 / 墨西哥 - 使用領事身分卡及個人納稅識別碼

Matrícula Consular de Alta Seguridad (下稱「MCAS」) (領事身分卡) 係墨西哥政府透過其領事館向居住在墨西哥境外的墨西哥國民核發之身分證。申請 MCAS 必須向領事館親自提交。申請人必須出示墨西哥出生證明，並附有墨西哥政府核發附有照片之身分證，例如選民登記卡、護照、軍人服務卡或舊 / 過期之 MCAS。美國之金融機構可接受此卡作為身分證明文件。透過向在美國之移民提供資訊和諮詢之計畫 (Ventanilla de Acesoia Financiera)，移民被告知該區接受 MCAS 作為身分證之金融機構。

專欄 22. 以色列 - 尋求庇護者之替代安排

在以色列，沒有護照之尋求庇護者可以使用國家核發之臨時證明，作為開立銀行帳戶的替代身分證明文件。申請人必須以書面聲明此帳戶為他 / 她在該國之唯一帳戶。用限制服務來降低風險，例如由銀行根據客戶的風險狀況設定之帳戶內餘額上限。



2. 簡化之審查制度

簡化之客戶審查絕不表示免除客戶審查措施。一套簡化之客戶審查措施可能是基本且最低度的，但仍必須呼應建議 10 中適用於「標準」客戶關係及交易的四個客戶審查要件中之每個要件（客戶之辨識 / 驗證、實質受益人之辨識 / 驗證、瞭解關係之目的和性質、持續監控）。根據風險基礎方法，得根據風險等級而有所變化的是，所需客戶資訊之時機，強度和範圍，以及用於滿足這些最低標準的機制。簡化之措施得應用於全部四個客戶審查要件，而非僅係對客戶辨識 / 驗證之部分。

在風險較低的情況下，履行建議 10 之客戶辨識、驗證及監控要求，可能涉及例如採用較不密集且較不正式之資訊蒐集和監控手段，以及仰賴預期使用基本產品的適當假設，或者較不詳細及較不頻繁的資訊。建議 10 之註釋第 21 段提供關於客戶身分之時機、驗證以及交易監控強度之可能簡化措施的數個範例。這些範例僅供參考，不應視為是規定性或是詳盡列舉的。

減少所需辨識資訊之範圍 - 簡化辨識措施可能脫離關「正常」客戶審查要求客戶必須提供資訊之範圍或驗證時機。

專欄 23. 哥倫比亞 - 基本身分資訊要求

在哥倫比亞，電子存款之簡化客戶審查措施要求，與個人傳統儲蓄帳戶、小額保險產品和小額消費信貸相同。金融機構必須要求並驗證客戶身分證（提供給所有哥倫比亞人）中所包含之資訊：全名、身分證號碼及身分證核發日期，並驗證該資訊（見專欄 14）。金融機構無需保留簽名或指紋記錄。標準客戶審查措施額外要求法定代表人或代理人之全名、身分證號碼、地址及電話號碼、出生日期及地點、居住郵寄地址及電話、職業或專業、就業和經濟活動類型、雇主或總公司及分公司或代理機構之名稱、地址、傳真、電話。

專欄 24. 埃及 - 用於行動支付服務之簡化審查措施

金融情報中心為行動支付服務制定簡化客戶審查措施，該服務必須滿足一系列預定之門檻和服務限制（例如：每日交易不超過 286 歐元；自然人每月交易不超過 2400 歐元，法人每月交易不超過 4800 歐元；單一帳戶的任何時點，最高餘額不超過 476 歐元；在任何時間點，單一客戶銀行所有帳戶之最高餘額不超過 476 歐元）。簡化客戶審查制度包括：以較少的文件驗證客戶身分；在進行國內轉帳時僅需較少的資料；更新客戶的資料和文件之可能性；使用電子方式；允許某些類別之服務提供者根據一套先決方式進行客戶審查程序；當明顯且可從客戶的活動及需求中輕易推斷時，允許銀行無需要求業務關係之目的和預期性質；以及在客戶處所進行客戶審查程序之可能性。

專欄 25. 宏都拉斯 - 開立基本帳戶及電子錢包之簡化措施

國家銀行及保險委員會（下稱「CNBS」）為滿足若干條件之基本帳戶和電子錢包制定簡化的審查制度。例如，基本儲蓄存款帳戶必須僅限有宏都拉斯國籍之自然人開設；其僅提供國家貨幣；最高餘額為每月 363 歐元（該金額可由 CNBS 調整）；基本帳戶中每月累積存款或提款最高金額為 726 歐元；該等帳戶並未透支；未經持有人明確授權情況下不得提款等。在此制度下，僅需要客戶身分證所示之全名、地址、固定電話及手機號碼（如果有）。在開立基本帳戶或電子錢包後最多 30 日內，應根據國家登記系統（RNP）中的資訊核對此資料。相較之下，標準客戶審查程序需要來自潛在客戶共 21 項資訊。

延遲辨識資訊之驗證 - 在概念上，建議 10 將辨識和驗證（認證）分離，允許在業務關係開始時（符合某些條件下），於辨識客戶後之合理時間內進行身分驗證。在適當的、風險基礎之情況下，透過徹底的風險評估證明，在達到特定門檻前，可以帳戶分級方法（見上文）允許之後再驗證客戶身分，例如基於全體帳戶價值、交易值或交易速度。建議 10 之註釋中簡化審查措施之範例，包括在業務關係建立後驗證客戶及實質受益人之身分。

專欄 26. 印度 - 「微型帳戶」

沒有任何身分和地址證明之個人可以開立「微型帳戶」。該等帳戶僅能在銀行由客戶親自開立，並在銀行行員在場證明該潛在客戶簽名之情況下，依據自我證明之照片及附上簽名或指印開立。該等帳戶有效期間為十二個月。此後，若帳戶持有人提供文件證明她 / 他已在開立微型帳戶十二個月內，申請任何官方有效的文件 / Aadhaar 號碼 /

永久帳號（簡稱「PAN」），則允許此類帳戶再延長 12 個月。有關 e-KYC 流程的應用，另請參見專欄 13。

依賴更廣泛之可被接受的身分驗證方式 - 較不正式或替代方法來驗證潛在客戶的身分（例如政府 ID 核發之無照片 ID、過期 ID、醫療文件），得視為簡化客戶審查措施之一部分²⁰。

專欄 27. 巴西 - 電子帳戶之簡化驗證

自 2016 年 4 月國家貨幣委員會之決議以來，自然人可使用電子方式（用於溝通和交換資訊之遠端管道和工具，客戶和機構間無面對面接觸）開立帳戶。客戶的簽名可透過電子方式蒐集或以數位簽名代替。金融機構必須採用程序及控制措施，以確保客戶辨識和驗證以及資訊的真實性，並調整有關洗錢防制 / 打擊資恐之程序，包括將提供之資訊與公共或私人資料庫之資訊進行比對，其亦須確保使用電子方式之完整性和安全性。

根據客戶資料之資訊辨識和驗證實質受益人 - 關於實質受益權之要求，在普惠金融之情況下，實質受益人在大多數情況下是該個人客戶本身，或密切相關的家庭成員。當有疑慮之情況時，即帳戶持有人被當作人頭或掛名者而非真正的所有人，則不應將其視為較低風險，應採用正常甚至加強的客戶審查措施（建議 10 之註釋第 15 a 段，最後一項）。

簡化客戶審查措施之其他範例 - 建議 10 之註釋提及其他範例，例如減少客戶身分更新之頻率，不蒐集特定資訊，從交易類型或建立業務關

²⁰ 見第 3 部分 1. a)

係中推斷業務關係之目的和預期性質，而非蒐集特定資訊或為此目的採取特定措施（見埃及專欄 24）。

關係之持續監控 - 各國亦應注意，為辨識和驗證目的之洗錢 / 資恐風險較低，並不代表同一客戶對所有類型客戶審查措施之風險均屬較低，特別是持續之交易監控（建議 10 之註釋第 18 段）。在多數情況下，簡化客戶審查措施之實施取決於可以執行交易的類型或價值之特定門檻或限制。因此，持續監控應保持「標準」水準，以驗證交易是否在風險基礎的門檻內並符合客戶之風險概況。

為管理與客戶辨識和驗證資料可信度相關之洗錢 / 資恐風險，金融機構得選擇對交易或關係加強監控。這可能涉及定期且頻繁之交易模式審查（特別是當交易與客戶之個人資料不一致時）以及對可疑交易之關注。確保開戶時簡化之客戶審查措施提供足夠之資訊，以支持有效的客戶監控是非常重要的。當機構對客戶及其預期使用之相關金融商品之資訊過少時，監控將無法作為有效之控制。

專欄 28. 瓜地馬拉 - 微型帳戶之特定監控措施

開立微型帳戶之申報實體必須制定特定之監控措施，以核實一個月內的交易金額不超過最高 663,5 美元。在一個月內達到該上限及 / 或當客戶在一年中累積超過 2 654,1 美元時，該實體應從客戶取得「一般」客戶所需之辨識資訊。申報實體之持續監控系統亦應防止濫用微型帳戶，特別是透過分拆交易。

專欄 29. 斐濟 - 以「推薦」證明開立帳戶之具體監控

2007 年，斐濟同意金融機構得以出生證明（所有公民皆可獲得）及合適「推薦人」之確認函，驗證沒有正式身分證件的客戶之條款（見專欄 10）。斐濟認為，由於可輕易獲得推薦證明，可能會有民眾濫用之風險。為降低此風險，金融情報中心建議金融機構在開戶採用「推薦」證明時，針對任何異常之交易或交易模式，應特別監控客戶之帳戶和交易。

客戶審查流程及數位普惠金融

數位普惠金融泛指使用數位金融商品及服務以推動普惠金融。其涉及數位方式之發展，為經濟上被排斥和弱勢之人口，提供適合其需求之一系列受監理金融服務，以客戶負擔得起的成本且供應商得持續發展之方式提供。「數位金融服務」涵蓋金融商品及服務，包括支付、轉帳、儲蓄、信貸、保險、證券、財務規劃和帳戶報表。其透過數位 / 電子技術提供，如電子貨幣（線上或手機產生），支付卡和一般銀行帳戶²¹。數位解決方案之使用和應用要求必要的基礎設施，以使偏遠地區之客戶可獲得資金。

越來越多數位普惠金融亦涵蓋使用數位身分商品及服務，為個人提供客戶審查目的之身分證明（儘管亦可使用傳統和其他辨識客戶及驗證身分的替代方法）。其亦越來越涉及金融機構用於履行其法令遵循義務之技術解決方案，例如透過使用由手機蒐集之大數據，以有成本效益的方式監控客戶的交易。這是關於金融機構接觸低收入、被忽視或

²¹ GPFI/G20 數位普惠金融之上位原則，2016 年。



弱勢的族群，所發展具持續性商業模式的一個重要因素。

數位金融商品及服務，以及數位身分辨識解決方案，在過去幾年中有顯著發展，並且具有促進被忽視或弱勢者和企業獲得基本服務的重要潛力，特別是在新興國家和開發中國家。透過非銀行代理機構（例如加油站、投注站、雜貨店等）開發無分行之銀行管道，並結合手機解決方案和電子貨幣帳戶，已協助接觸被忽視或弱勢的族群，為他們提供基本但受監理之金融服務。世界各地許多監理機構都在尋求為數位金融服務創造有利環境，包括有關洗錢防制 / 打擊資恐之要求。

就此而言，本文件中第 II 部分關於風險評估及風險抵減以及第 III 部分關於客戶審查過程涵蓋涉及數位技術或工具的若干發展和措施。因此，本部分重點將介紹為解決客戶辨識 / 驗證挑戰所實施之特定數位金融商品及服務。對於所有該等措施，洗錢防制 / 打擊資恐制度的一般原則應根據洗錢 / 資恐風險之性質和等級，以及所使用之商品 / 管道進行界定，並在相關時機進行調整。

許多國家藉著實施客戶審查分級方法來支持數位金融服務之擴展。推廣行動貨幣或無分行銀行計畫的具體之法律 / 監理體系，則涉及使用數位工具和技術支援，例如已設計使用支付卡之銷售終端。適用措施的範圍是有限的，且簡化客戶審查僅適用於在特定情況下使用商品或服務，例如透過非銀行代理人進行面對面交易，或透過手機或電子貨幣發行者交易。在某些國家，這種方法獲得規範發行和運作手機（註冊及辨識要求）和行動貨幣（簡化客戶審查 / 客戶審查要求）措施之支持。

專欄 30. 迦納 - 行動貨幣服務之分級客戶審查方法

迦納中央銀行於 2015 年發布指引，以規範電子貨幣的發行及運作。非銀行電子貨幣發行人已獲准進入該市場。已開立之消費者帳戶分為三個等級，每個等級都有不同的客戶審查要求，作為風險基礎方法的一部分。等級 1 是最低客戶審查帳戶，僅具有非常低的交易限額和文件要求。

在這種以數位金融服務為重點之措施中，各國必須使規範標準化，以確保數位商品及服務具有可持續性，並提供滿足被忽視和弱勢客戶需求的金融服務。促進使用受監理之基本支付服務，是向人們提供可負擔且安全之匯款方式或支付商品及服務的關鍵步驟。為實現更廣泛的普惠金融目標，各國亦應採取相關措施，鼓勵相關服務業者將未開立手機錢包帳戶即進行轉帳或獲得其他數位金融帳戶類似服務之「場外」客戶，轉移至以帳戶為基礎之數位金融商品及服務。客戶亦應逐步或同時獲得除 e-money 支付和價值儲蓄之外，更大範圍之金融服務，包括客製化之儲蓄、信貸、保險和投資商品²²。

在某些國家，無分行銀行方法是透過涵蓋全國領土的大型非銀行代理機構網絡（例如零售商店、加油站、投注站）發展，包括農村和偏遠地區，以接觸未受服務之人羣，並且包含簡化客戶審查。在此情況下，各國需要確認滿足主要條件，以確保當金融機構依賴第三人進行客戶審查或將其銷售商品委由其他非金融服務提供者時，客戶審查程序仍

²² Lauer and Lyman 「數位普惠金融：對客戶、監理者、監督者及標準機構可能之影響」CGAP 簡介，2015 年 <http://www.cgap.org/sites/default/files/Brief-DigitalFinancial-Inclusion-Feb-2015.pdf>

由代理機構有效執行，金融機構仍然最終有責任履行其洗錢防制 / 打擊資恐義務。國家之規定應：

- 建立受監督的金融機構對系統健全及安全功能之明確責任。此包括對代理機構網絡的有效培訓和監督，以確保所有代理機構都充分了解其洗錢防制 / 打擊資恐之職責；
- 使受監督的機構對其代理機構的行為負責，包括在洗錢防制 / 打擊資恐領域，透過代理協議和代理之管理人，並且對代理機構之欺詐、不當行為或違反洗錢防制 / 打擊資恐責任之結果負責。

此外，各國亦可允許金融機構在建議 17 規定的條件下依賴非金融機構代理機構之第三方所進行之客戶審查。



附錄

世界銀行支持普惠金融商品風險評估之經驗

世界銀行普惠金融商品風險評估模組 (FIRM)²³:

世界銀行已開發一獨立的洗錢 / 資恐風險評估模組，專門用於以有系統及以證據為基礎之方式評估與普惠金融商品相關的洗錢資恐（洗錢 / 資恐）風險。該模組係基於以下四步驟：

步驟 1- 分析商品特色及其風險可能產生之影響

在評估的第一步，評估者確定商品特色及其對洗錢 / 資恐風險可能之影響。例如，具有如「國際交易之可得性」、「非面對面開戶」、「匿名性」、「透過代理機構交付」、「非居民 / 非公民資訊可得性」或「法人資訊可得性」而增加商品之固有風險，因此需要更強之抵減措施。相反地，對交易規模及 / 或數量設上限或限制商品某些功能會降低風險等級。

步驟 2- 風險抵減措施之評估

評估的第二步著重於與每個商品功能相關之風險抵減措施之充分性和品質。例如，若商品有交易金額或數量之上限，則模組會詢問有關決定此上限之分析工作的存在和品質問題。如果商品允許國際交易，該模組會詢問有關機構相關監控機制品質的問題。此外，如果商品是透過代理機構提供的，則需評估代理機構之事前、培訓及監控程序。

²³ 原名為 FIRAT。

步驟 3- 評估國家風險環境對商品之影響

國家的風險環境很重要，因為在某國背景下可能為低風險的普惠金融商品在另一個國家可能不一定是低風險。考量該國洗錢 / 資恐威脅和弱點情況，評估之第 3 步允許使用者重新評估抵減措施。在此步驟中亦評估監督者及機構檢測和降低風險能力之品質。來自國家洗錢 / 資恐風險評估之投入對於此步驟至關重要。

步驟 4- 整體評估

最後一步促使最終淨風險等級之評估，該風險等級是商品特色、風險抵減措施和國家風險背景之結果。僅有在評估結果為「較低」或「低」風險時，國家或機構才可考慮（或證明）簡化的客戶審查制度。如果評估結果是「中等」或「高」，國家可以使用該模組作為商品重新設計之基礎，進而重新評估風險等級。限制商品的功能、降低上限或改善控制及抵減措施可能會降低商品之風險等級。

該模組已被不同國家使用於評估其現在或計劃之普惠金融商品。這些國家包括波札那、烏干達、亞美尼亞、蓋亞那、印度、塔吉克、坦尚尼亞、牙買加、孟加拉、剛果民主共和國、多明尼加共和國、薩爾瓦多、迦納、瓜地馬拉、馬拉威、納米比亞、奈及利亞、尼泊爾、菲律賓、巴基斯坦、獅子山共和國、斯里蘭卡及尚比亞。對普惠金融商品之評估是大多數國家之國家風險評估的一部分，而在其他部分國家是獨立的評估。

在用於評估及測試普惠金融商品洗錢 / 資恐風險時，FIRM 主要作為這些國家之診斷工具，迄今尚未被用於重新設計客戶審查監理體系。因此，在任何相互評鑑中，其尚未受到任何直接審查或評估²⁴。

診斷普惠金融之阻礙係屬必要，以確定最合適簡化客戶審查之政策：

普惠金融風險評估模組介紹予參加研習會的各國。通常，該研習會匯集金融情報部門、金融監理部門、普惠金融部門或小組（通常是中央銀行的一部分）、電信機關（負責行動貨幣之監理職責）以及私部門代表之專家。本次研習會之主要目的係評估一個國家現階段洗錢防制 / 打擊資恐制度對普惠金融之影響，並分析簡化客戶審查要求之方式和程度如何有助於減少金融排除。

本研習會通常提供關於目前客戶審查要求及該國普惠金融間相互作用之明確概念。在部分國家（如尚比亞、坦尚尼亞、孟加拉），該分析顯示部分客戶審查要求對國家條件過於嚴格，並阻礙某些低風險類別之客戶獲得融資。另一方面，在印度等其他國家，分析得出的結論是該國的客戶審查制度夠彈性得以提供普惠金融，且 e-KYC 之發展又進一步減少依賴簡化客戶審查實務之需求。

²⁴ 在前段所列國家中，剛果民主共和國、斯里蘭卡和瓜地馬拉最近進行相互評鑑。剛果民主共和國和瓜地馬拉的報告對 FIRM 提及有限。在斯里蘭卡的報告中，評鑑者建議採用更彈性之客戶審查制度，允許簡化客戶審查並支持普惠金融。這與國家基於 FIRM 的普惠金融商品風險評估結果一致。



研習會首先進行全盤檢討，試圖分析該國現行的客戶審查監理體系，以及金融排除的狀態和原因。接下來，向該國內部評鑑者介紹普惠金融風險評估模組。按照上一頁解釋的四個步驟，評鑑者使用該模組評估該國目前或計劃之普惠金融商品 / 服務之風險等級。

較低或低洗錢 / 資恐風險之普惠金融商品之範例：

下表顯示部分使用該模組之國家評估並發現為「較低」或「低風險」的普惠金融商品範例。如範例所示，大多數國家認為其監理體系需要進行修訂，以更佳認識簡化的客戶審查並納入到普惠金融。

表 1 評估並發現為「較低」或「低風險」普惠金融商品之範例

國家	低或較低洗錢 / 資恐風險之普惠金融商品 *	對客戶審查監理體系之評估結論
孟加拉	農民帳戶 學校銀行帳戶 流浪兒童帳戶	國家之監理體系需修訂以促進簡化之客戶審查。
印度	基本銀行帳戶	國家之監理體系促進簡化之客戶審查。
馬拉威	基本儲蓄帳戶 基本信用帳戶 一般農民銀行帳戶 小額信貸	國家之監理體系需修訂以促進簡化之客戶審查。
奈及利亞	小額儲蓄帳戶 微型保險商品 小額信貸商品 行動貨幣商品	國家之監理體系促進簡化之客戶審查。

國家	低或較低洗錢 / 資恐風險之普惠金融商品 *	對客戶審查監理體系之評估結論
斯里蘭卡	小額信貸商品 社區貸款商品 微型保險商品	國家之監理體系需修訂以促進簡化之客戶審查。
坦尚尼亞	基本儲蓄帳戶 (Chap-Chap 及類似帳戶) 團體微型借貸商品 特定行動貨幣商品 (某些營運商)	國家之監理體系需修訂以促進簡化之客戶審查。
尚比亞	Zampost 薪資支付服務 Zampost 轉帳 特定行動貨幣商品 特定電子錢包商品 Zanaco Xapid 帳戶	國家之監理體系需修訂以促進簡化之客戶審查。

* 各國評估更廣泛範圍之商品。未發現低風險而不符合簡化客戶審查的要求之商品並不列於此表中。

有關與普惠金融商品洗錢防制 / 打擊資恐規範之常見問題：

在二十多個國家進行普惠金融商品洗錢 / 資恐風險評估，顯示某些亦可能與其他國家尋求在金融誠信和普惠金融之間取得平衡之解決方案相關之問題：

- 在某些國家，金融情報部門與專門促進普惠金融之政府部門間沒有或僅有非常有限的對話。其可能完全隔離，甚至不知道彼此。這兩個關鍵利益關係人之間需要持續對話與合作。此對話亦應根據需求擴展到其他利害關係人，包括金融產業主管、電信監理機構和國家身分證件機關。



- 許多國家之洗錢防制 / 打擊資恐監理體系仍然不承認風險基礎方法，並提供簡化客戶審查的可能性。在這種情況下，雖然該國有通常可獲得簡化客戶審查之低風險普惠金融商品，但金融機構仍有義務進行全面的客戶審查。
- 一般而言，監理機構不願意發展創新的簡化客戶審查措施，因為擔憂任何洗錢防制 / 打擊資恐的國家評鑑者都不會容忍其風險基礎方法。不意外的，此不情願在豁免的情況更顯而易見。即使對於風險極低的普惠金融商品，國家也不會將「豁免」視為一種選擇。同樣的問題也適用於私部門，特別是在監理機關沒有充分指引之情況下。在一個國家，我們已經看到即使在洗錢 / 資恐國家風險評估及 FIRM 實施後，金融機構的高階人員仍然非常風險趨避，並清楚地表明某些商品和客戶的低等級風險。
- 在某些情況下，對評鑑者之擔憂導致該國甚至比 FATF 建議更加繁重。此類要求的範例包括洗錢防制 / 打擊資恐制度中的一般保險商品之涵蓋範圍、驗證地址的要求、記錄目的，或提供稅號或第二 ID 文件，無論交易的金額和風險等級為何。
- 對於客戶審查要求的嚴格性仍是部分國家普惠金融最重要之阻礙。對於低收入個人而言，特別是「地址證明」之要求可能比身分證明更困難。有時這些嚴格性是直接來自該國洗錢防制 / 打擊資恐法律，這種規定過於規範性，並且不會給予採用風險基礎方法之彈性。
- 缺乏公私部門間的對話以在普惠金融和客戶審查要求間取得平衡是一個常見問題，尤其是在能力較低的國家中。在一個國家，雖然金融業對以簡化的客戶審查提供普惠金融商品非常有興趣，但機關駁回重新考慮該國嚴格的客戶審查體系的要求。即使法律體系允許風險基礎方法，與私部門進行對話並由監督機構提供洗錢



防制 / 打擊資恐持續指導和培訓是必要的，因為過渡到新方法並非一蹴可及。對如何解釋定義風險基礎方法之法令以及其實際實施選擇需要指引。

- 國家身分辨識系統數位化和 e-KYC 可得性之發展可以促進順利、低成本和可靠的身分辨識和驗證。儘管部分國家在此領域已有所舉措，但尚未產生重大影響。相關利害關係人間缺乏持續對話導致幾乎是透過數位身分證（包括窮人和弱勢族群）完全涵蓋的情況，但金融機構仍要求更大範圍的文件來進行客戶身分辨識和身分驗證（例如雇主信函）。此外，在某些情況下，機構間不僅需要在使用國家身分證的法律體系，亦需要在金融機構可執行 e-KYC 的技術和財務條件方面進行對話。在許多國家，我們也看到傳統金融機構和行動網絡營運商（下稱「MNOs」）之普惠金融商品之客戶審查實行是不同的。這是由於影響兩類機構的條款不一致，或是針對 MNOs 之洗錢防制 / 打擊資恐監督安排的遲延實行所致。在普惠金融商品的交付方面，將產生不平衡之競爭環境，最終可能會限制窮人和弱勢族群可以獲得之服務品質和種類。