

肆、專題報告：柬埔寨等5國相互評鑑報告及相關討論

金融監督管理委員會 科長劉婉儀
法務部調部辦事檢察官暨
行政院洗錢防制辦公室政策組 組長蔡佩玲
行政院洗錢防制辦公室 諮議楊武翰
行政院洗錢防制辦公室 諮議何凱婷
中央銀行副科長王俊傑及三等專員林男錡

一、柬埔寨相互評鑑（金融監督管理委員會劉婉儀科長）

（一）重要發現與總體風險概況摘要：

1. APG評鑑團隊於2016至2017年評鑑柬埔寨，其面臨之主要風險包括來自詐欺／詐騙、貪污與賄賂、毒品販運、人口販運、非法採伐、野生動物犯罪、以及貨物與現金走私等犯罪型態之洗錢行為；就洗錢弱點而言，賭場和房地產行業以及銀行業風險較高。
2. 自2007年以來，技術遵循方面，柬埔寨已大幅改進有關FATF四十項建議，包括：洗錢犯罪與資恐活動的罪刑化、對客戶盡職調查、記錄保存及可疑交易申報等事項；仍存在重大缺陷部分則包括：擔任重要政治性職務人士 (PEP) 的範圍、指定非金融事業及專業人員的監督、資助武擴、客戶盡職調查、對非營利組織的監督、法人透明度和實質受益權、以及司法互助等事項。
3. 在效能遵循方面，柬埔寨於調查資恐的犯罪活動有不錯的成果，於風險、政策及協調、國際合作、資恐預防措施及金融制裁方面，取得了較好的成績；但是在預防措施、金融情報的運用、洗錢調查與起訴、沒收、法人或法律協議透明性方面，則為較低的效能，另並無適當的武擴金融制裁措施。

（二）相互評鑑報告重點摘要：

1. 風險、政策及協調(IOI)：

- (1) 於2016年底完成第一份國家風險評估報告，銀行及接受存款的微型金融機構 (MDI)有合理的風險理解，其餘部門則無，因此，評估結果必須廣泛地傳播給公私部門之利害相關者。
- (2) 國家風險評估未考慮資金非法流入流出的風險（無論為透過現金或貿易的洗錢活動）。
- (3) 該國提供有關 AML/CFT 制度有效性的統計資料存在重大缺陷，例如，未保存統計數據以證明執法機關已利用金融情報中心之情報，來進行前置犯罪及洗錢活動之各階段調查，而有損

國家風險評估的合理性與一致性。

2. 金融情報、洗錢和沒收(IO6、7、8)

- (1) 金融情報中心產出能力有限，減損主管當局調查洗錢/資恐活動對金融情報的使用。
- (2) 法律制度為檢察機關調查與起訴洗錢犯罪提供廣泛的權力與責任，然只有 3 件洗錢調查案例，而且都沒有被起訴，故效能未獲得證實，「追查金流 (following the money)」的價值於調查與起訴洗錢犯罪實務，似未被廣泛的理解或應用。

3. 恐怖主義融資和擴散融資(IO9-11)

- (1) 柬埔寨在打擊資恐方面有強有力的法律架構並分配了大量資源，已顯示有能力確認及調查資恐潛在與實際案件，並在調查過程中進行國內與國際合作。
- (2) 聯合國更新制裁名單係由外交部轉知監理機關後，再提供給銀行業、微型金融機構、證券業及保險業，但未提供其他金融機構或指定非金融事業及專業人員。
- (3) 該國有大規模的非政府組織／非營利組織，並未對非營利組織的資恐風險和弱點進行審查，但評鑑團隊認為其風險偏低，近幾年沒有顯示資恐活動的任何跡象。
- (4) 柬埔寨並無有關反武擴之立法，亦未執行武擴之目標性金融制裁。

4. 預防措施(IO4)

- (1) 對於所面臨的風險與 AML/CFT 義務的理解程度，在金融部門內有所不同，商業銀行、證券公司和保險公司一般都有適當的 AML/CFT 政策和程序，並實施與風險相稱的降低措施。
- (2) 監理機關將其有限資源集中在商業銀行，因其國家評估風險中被評為中度風險，但對匯款運營商，特別是行動支付服務商的關注不夠。
- (3) 監督機關與指定非金融事業及專業人員間的互動有限，特別是房地產經紀人、小型賭場、貴重金屬及寶石經銷商、律師、獨立會計和審計公司，故其對 AML/CFT 義務的了解較少，很少執行客戶盡職調查義務，包括實質受益權資訊的蒐集。
- (4) 銀行業貢獻了柬埔寨 95% 以上的可疑交易報告，但其他部門的報告甚少或不存在，這並不符合該等部門的風險狀況，如匯款、賭場和房地產行業。

5. 監理機關適當的監理(IO3)

雖然柬埔寨相關主管機關有明確的權力進行AML/CFT監理，但裁罰方面存在缺陷；以風險為基礎的方法很有限地應用在監理上，並且對指定非金融事業及專業人員的監理上存在重大缺陷。

6. 法人及法律協議的透明度(IO5)

柬埔寨在法人的基本資訊的透明度上有合理的法律架構，但蒐集與利用實質受益權資訊並不足。

7. 國際合作(IO2)

柬埔寨有合理的國際合作法律架構；然而，除了東協司法互助條約及有關毒品、貪腐和恐怖主義的特別法律之外，沒有提供與接受司法互助的國內法律架構。

(三) 優先行動方案之建議：

1. 更新國家AML/CFT策略，以反映目前洗錢／資恐風險，並採取全面性、以風險基礎方法配置資源，並採取措施來降低風險，以及在策略和業務層面上改進協調機制。
2. 提升金融情報中心的能力，為執法機構產出更多高品質的情報資訊，包括分析可疑交易報告與即時提供策略分析。
3. 制定跨各執法機構的綜合策略，涵蓋洗錢犯罪調查與金融情報的使用及前置犯罪調查；提供進一步的訓練，以加強對洗錢的調查與起訴，特別是（但不限於）產生收益的重大犯罪；增加對洗錢犯罪的處罰，特別是對法人的制裁。
4. 採取明確的政策和策略進行沒收、遣返、犯罪所得的分享與歸還，特別是被確認為高風險（例如跨境貨物和現金走私）的地區。
5. 優先對高風險的指定非金融事業及專業人員進行監督，進一步擴及更小的金融機構及指定非金融事業及專業人員，以及監督法人落實遵守對實質受益所有權資訊揭露的要求。
6. 增加與金融機構及指定非金融事業及專業人員共同參與機會並資訊共享，以使其更了解AML/CFT義務及柬埔寨面臨的洗錢／資恐風險與趨勢。
7. 導入法律及其法令遵循架構，實施針對武擴之金融制裁措施。
8. 導入FATF中有關客戶盡職調查之要求，據以修訂相關規定，特別是：
 - (1) 擴大擔任重要政治性職務人士的定義，以涵蓋國內重要政治性職務人士。

- (2) 將賭場的客戶盡職調查門檻降至3,000美元。
 - (3) 要求確認法人實質受益人是否為重要政治性職務人士。
 - (4) 如果執行客戶盡職調查存在對洩露訊息之風險，可允許不進行客戶盡職調查。
9. 加強對洗錢／資恐風險的未來評估，如，法人及法律協議的透明度之議題等。

(四) 直接成果及技術遵循之評鑑結果：

經會員大會討論後通過柬埔寨相互評鑑報告。就 FATF 四十項建議之技術遵循方面，柬埔寨1項建議未遵循、19建議為部分遵循、18項建議為大部分遵循、2項建議未遵循；效能評鑑方面，在11項直接成果中有7項為低度有效、3項為中度有效、1項為相關有效，依新一輪評鑑之後續追蹤程序規定，將列入加強後續追蹤等級(Enhanced Follow-up)。相關評等等級如次：

1. 直接成果：

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。	中度有效
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。	低度有效
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。	低度有效
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。	低度有效
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。	低度有效
IO.8	犯罪收益與犯罪工具的沒收	低度有效
IO.9	資助恐怖分子犯罪及其活動受到調查，且資	相當有效

	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。	
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

2. 技術遵循：

內容	評等	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	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	部分遵循
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	部分遵循
R.13 通匯銀行業務	部分遵循	R.14 金錢或價值移轉服務	大部分遵循
R.15 新科技運用	遵循	R.16 電匯	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	部分遵循
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	大部分遵循	R.22 指定之非金融事業或人員：客戶審查	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	部分遵循	R.26 金融機構之	部分遵循

透明性及實質受益權		規範與監理	
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	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	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	大部分遵循
R.37 司法互助	部分遵循	R.38 司法互助：凍結和沒收	部分遵循
R.39 引渡	大部分遵循	R.40 其他形式之國際合作	部分遵循

二、 泰國相互評鑑（行政院洗錢防制辦公室組長暨法務部調辦事檢察官蔡佩玲）

筆者於 104 年間受 APG 邀請擔任泰國第三輪相互評鑑評鑑員，歷時近 1 年參與泰國評鑑程序，並應邀於 106 年 7 月間第 20 屆年會中就評鑑中負責項目，包括效能評鑑直接成果一及直接成果七向大會報告。以下分別就大會中進行的情形及筆者觀察分項說明：

- (一) 依大會受評鑑國評鑑結果之採認程序，程序之進行係由評鑑團對於大會進行約 10 分鐘之概述，本次筆者受邀進行開場介紹與致詞。開場詞是對於評鑑團整體報告的定調，也就是表明評鑑團立場的重要程序，開場詞中也包含較為軟性的部分，筆者在寫開場致詞稿的過程中，來回和 APG 秘書處的同仁往來交換寫作的架構與表達語調，收穫很多。由於為了準備我國相互評鑑的籌備估做，從 104 年間投入評鑑員的徵選迄至完成整個評鑑程序，期間學習甚多，筆者在開場致詞（致詞稿如附件）的最後鼓勵會員踴躍參與，現場熱烈掌聲，其後的幾個場次都陸續有人呼應，APG 秘書處也特別跟筆者說這是第一次在評鑑程序開場詞後有掌聲的前例，筆者認為這給我國帶來很好的國際宣傳效果。由於我國是會員，有機會在會場中「有聲音地表達」，未來可以更加好好把握利用出席機會，作為重要的國際傳播管道。
- (二) 開場詞後的程序就是依據評鑑團和受評國間的 8 大爭點進行大會討論。依第三輪相互評鑑程序，可以提出的爭點以 8 個

為限，因此在提爭點的過程，如何預判提出的爭點在會中會獲得各方支持而有勝算，是相當重要的。泰國此次在大會程序中，針對直接成果一即風險評估與辨識以及直接成果九資恐罪的部分，都獲得評分提升。這兩個直接成果客觀地看，應該是以評鑑團的評等較為客觀，所以可以在大會中獲得會員的支持提升，可以看出泰國在整體籌備過程中的籌劃與爭取各國支持的努力。分別敘述如下：

1. 直接成果一風險評估與辨識，泰國國家風險評估是由國際貨幣基金協助完成的，但在評鑑的過程中，其實有關於國家風險評估應提供的資料以及進行的過程，對於評鑑團來說並不清楚，而在現地評鑑過程，也未能明確從公私部門的說明瞭解進行的過程。因此評鑑團在直接成果一只有給 Moderate 的中度評價。但此部分在會中各會員國仍支持泰國的立場。
2. 直接成果九資恐罪的部分，泰國的資恐法制並未在現地評鑑前完成立法，依據第三輪相互評鑑程序，如未在現地評鑑前完成立法程序者，不應納入評鑑考量。此處由於現地評鑑時，泰國表達其資恐犯罪在資恐法立法前即以刑法相關條文處理，且其實際處理的成效相當好。而其之所以未能即時完成立法，是因為適逢泰皇過世，以致法制作業延宕，屬於重大事故變化。此論點評鑑團接受，會中也獲得各會員國支持。但有趣的是，在大會結束後的後續審查（post-review）程序中，FATF 及會員國對此提出異議意見，表示泰皇過世並非可考量的因素，第三輪相互評鑑程序已明確要求所有的法制作業的時點是以現地評鑑時點為主，不能有任何的例外。迨至本報告提出前，此爭點尚待 FATF 大會決定。此一事件可以更深刻地看出 FATF 和 APG 之間的巧妙互動，由於 APG 是 FATF 最大的周邊組織，運作成效最好，但近年 APG 會員強烈表達 APG 應有自己的遊戲規則、自己的標準，畢竟會費的繳納和實際運作都是 APG 會員自主，而高達 4/5 的會員並非 FATF 會員，因此 FATF 近期在出席 APG 會議中的態度不如以往強勢，多會委婉表達。但此次年會共有 4 個評鑑報告，包括泰國在內有 2 份報告 FATF 都在後續審查程序中表達否定意見，後續的發展頗值觀察。這一點的觀察，對於我國後年在大會中的主張有預判功能，如果 APG 的意見較強，則對我方較為有利，因為主戰場可以留在 APG，但如果 FATF 的意見較為強勢，由於我國不是 FATF 會員，與 FATF 秘書處或其會員的互動也有限，如有後續審查程

序，不一定有較好的談判地位。

- (三) 此次擔任泰國第三輪相互評鑑評鑑員期間，和 APG 秘書處以及各國的評鑑員有很好的互動默契與交誼，包括 APG 秘書處也決定派本次與筆者同團的 David Shannon 及 Michelle Harwood 擔任我國明年第三輪相互評鑑的領團成員，而本次出團期間，也協助我方相關部會和其他的評鑑員進行側邊會議，都是擔任評鑑員的附帶加價值。我國雖然參與的正式國際組織有限，但如能透過各國際組織的場合，長期經營運用，附加價值很高。這期間還包括業務面同仁如何和外交事務同仁的良好互動，例如本次擔任評鑑員期間，每每有新的訊息或需求的資源，都會立即反映給外交單位，可以有效結合業務需求與外交資源，是很好的互動模式。但由於對於各業務面來說，許多的投入與努力都在國外，不一定能立即反應回國內，因此高層首長的支持非常重要。筆者在法務部期間，包括擔任評鑑員以及期間的相關資源需求，除了部次長的高度支持外，檢察司林司長邦樑，余副司長麗偵更是全力協助，其中林司長本身是我國第一屆的評鑑員（泰國評鑑員），林司長於 104 年及 105 年間帶團參與年會期間，除協助代表我國向泰方表達我國有意擔任評鑑員的意願，也跟 APG 秘書處，特別是秘書長有良好互動，跨部會出團期間的協調甚佳，在國內推展業務期間給予筆者高度支持，是此次成功的最重要關鍵。

三、澳門相互評鑑(行政院洗錢防制辦公室諮議楊武翰)

本次澳門之相互評鑑之評鑑員團隊係由葡萄牙、美國、澳洲、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓指派各 1 專家及 2 名 APG 秘書處人員組成，共同於 2016 年 11 月 20 日至同年 12 月 2 日赴澳門進行現地評鑑。

(一) 相互評鑑報告摘要：

1. 關鍵發現

- (1) 澳門在跨機關之防制洗錢/打擊資恐及相關機關間有關特定議題或業務領域建立了協調機制。反清洗黑錢及反恐融資工作小組由所有相關機關組成，並已證明在協調政策、年度計畫及最近之國家風險評估均有主要成效。2015 年的國家風險評估提供澳門認識其洗錢/資恐風險之功能，並展現以國家防制洗錢/打擊資恐戰略計畫處理關鍵弱點。
- (2) 整體而言，權責機關瞭解境外犯罪的犯罪所得移轉，是相較其境內犯罪，使澳門面臨更大的洗錢風險，這個瞭解是合理的。然而，權責機關間對於有關外國犯罪所得、地區組織犯罪及跨

境現金移轉及貪污等主要風險卻是混雜的瞭解。

- (3) 權責機關獲取並使用大量情報豐富的資訊。金融情報辦公情報局（GIF）在大量分送之可疑交易報告中使用多元來源之情報及健全的分析結果去啟動調查。執法機關使用可疑交易報告及其他相關資訊，是與澳門的區域背景、所面臨的外國風險及非可疑交易報告之情報價值是一致的。
- (4) 缺乏跨境揭露或申報制度對一個所面臨風險是來自大量旅客和現金密集型企業(特別是賭場)的地區來說是主要的情報落差，雖然對於賭場之強制門檻申報有助於降低這一落差。
- (5) 澳門檢察院資源之短缺、對第三人洗錢的嚴格證據要求及缺乏適當的政策方向阻礙了洗錢犯罪調查、起訴的數量及品質，導致低定罪率及相對偏低的刑期。整體而言，洗錢犯罪之調查並不符合風險概況。
- (6) 除了一件重要貪污案件有涉及 1 億美元以上之沒收，其餘案件之沒收都侷限於現金/貨幣和賭場籌碼。
- (7) 澳門的資恐機制有 4 個顯著的缺失：
 - I. 不符合反資恐公約第 2 條第 1 項 b 款無論犯罪者意圖之規定。
 - II. 當資恐行為不涉及特定恐怖行動的情形下並未罪刑化
 - III. 未將資助外國恐怖戰士旅行的行為罪刑化。
 - IV. 資金之定義不包括經濟資源之概念。該等顯著的技術缺失阻礙澳門去調查及起訴資恐。
- (8) 資恐相關制裁的執行是健全的。實務上並沒有資產因為目標性金融制裁而被凍結，以澳門的風險背景來說並無不合理之處。
- (9) 澳門在非營利組織部門有良好的資恐風險瞭解，為了去監督非營利組織之風險，金融情報辦公情報局進行每季資金進出資料的審查，至今只有 3 個可疑交易報告係在初步審查下被標註，檢察院沒有任何紀錄顯示有非營利組織被懷疑有資恐，也無採取強制行動的紀錄。
- (10) 澳門已制定對於軍商兩用材料之進出口管制並由澳門海關來監督。澳門海關提供的貿易數據表示與伊朗和朝鮮等高風險國家的貿易是非常少的。
- (11) 金融業及六家特許經營/次特許經營行業（賭場）防制措施之執行是健全的。除了公證人、會計師外，其他 FATF 指定之非金融事業或人員防制措施之執行仍在起步階段。
- (12) 對於所有金融機構、非金融事業或人員及其他行業之防制洗錢/打擊資恐監理均將資源投注於高風險部門，健全的以風險為基礎監理在 2 個行業最為明顯，即賭博業及金融業。由於監理行為的執行，遵守情形已有改善。但對於其他非金融事業或人員或其他行業(當舖、高價商品如汽車之交易商)的防制洗錢/打擊

資恐監理，監理並沒有完全以風險為本，也沒有定期或全面。

- (13) 實質受益人資訊可透過商業及動產登記局的資料庫公開取得。公證人被要求在向商業及動產登記局註冊前要先驗證文件，並受到監理。
 - (14) 澳門自 2005 年 7 月以來，已經排除了無記名股票。然而，法人的實益受益權資訊並非總是隨時或及時可取得。
 - (15) 澳門有優先考慮國際合作並提供廣泛的國際合作，包括刑事司法互助、引渡，情報/資訊及實質受益人資訊。協助的整體品質，經由其他國家收到反饋的確認，普遍健全且及時。整體而言，澳門權責機關為了包括洗錢、犯罪調查及追索資產在內的廣泛目的，係積極尋求國際合作。
2. 優先行動：跟據上述關鍵發現，給澳門建議的優先行動如下：
- (1) 為所有執法機關，特別是司法警察機關建立具體且綜合運作的防制洗錢/打擊資恐策略，涵蓋平行調查，及在洗錢、資恐、前置犯罪及扣押不法收益中使用金融情報。為了更有效的合作、協調、調查及扣押，這應該包括要在內部將政策、程序、機制書面化，這些策略應該要清楚強調調查所識別高風險之重要性。
 - (2) 通過並實施對防制洗錢、打擊資恐法律的提議修正案，以 (i) 解決資恐罪之缺失（參考 R.5）；(ii) 協助洗錢調查和起訴，以及 (iii) 建立資產追索的法律架構，以確保有效的追查，扣押和沒收犯罪收益，和後續對沒收資產之管理和追償，如同澳門提出之 2016 年至 2020 年之防制洗錢/打擊資恐策略計畫。
 - (3) 制定並實施提議的跨境現金申報制度和法規。
 - (4) 採取措施去改善執法機關主動識別和調查洗錢（並沒收犯罪收益）及資恐的能力，特別是複雜和外國的前置洗錢；組織犯罪，博弈相關高利貸，詐欺和毒品；及法人濫用。執法機關對於目前對於 ATM/簽帳卡風險之關注需平衡，也要同時將關注放在詐欺，博弈及其他高風險。
 - (5) 金融情報辦公情報局之策略情報應多關注高風險的外國收益和區域犯罪趨勢。金融情報辦公情報局應與鄰國的金融情報中心關係密切，依據執法部門提出之資料，去產出關於共同風險的聯合策略報告。
 - (6) DNFBP 的監管機關，如法務局、澳門貿易投資促進局、澳門經濟局和博彩監察協調局應該繼續確保被監理機構對於他們的洗錢/資恐風險及防制洗錢/打擊資恐義務的瞭解有一個提升的程度，特別在高風險實體或那些尚未了解防制洗錢/打擊資恐要求的實體，例如不動產經紀人及奢侈品交易商。權責機關應該繼續督促 DNFBP 強化對於可疑交易申報之遵循，尤其是對於第三方仲介介紹涉及不動產交易的業務，經紀人和公證人。

- (7)凍結制度協調委員會應依據最近的凍結法，包含應用以風險為基礎方法去檢查貨物及監視可疑交易、有關如何識別軍商兩用貨物之訓練計畫及制裁逃稅，繼續協調及實施聯合國安理會決議有關武擴之義務。

3. 關鍵議題

澳門本次在相互評鑑工作小組與討論之關鍵議題共有 8 項，有 5 項關鍵議題在相互評鑑工作小組獲得解決，其中關鍵議題 2（直接成果 5）評等調升為相當有效係在相互評鑑工作小組取得會員之共識。另 3 項留待大會討論之關鍵議題，關鍵議題 3（建議 5、直接成果 9）部分，建議 5 亦獲得調升評等至大部分遵循。詳述如後：

(1)MEWG 已解決之關鍵議題

i. 關鍵議題 2（直接成果 5）

- A. 議題：基於澳門被辨識之缺失及其風險與背景，評等是否適當？（澳門要求提升評等至相當有效）
- B. 討論結果：澳門提升評等至相當有效獲得共識。
- C. 評鑑團雖然認為澳門無法即時取得在澳門營運之外國法人或法律協議之實質受益人資訊，而認為有落差，然而，澳門主張核心議題 5.2 僅要求相關權責機關如何善於識別、評估及瞭解在該國創立之法人的弱點及可能或正被誤用於洗錢/資恐之程度。

ii. 關鍵議題 4（直接成果 10）

- A. 議題：相互評鑑報告中有足夠之資訊去支持澳門的評等為相當有效嗎？（FATF 秘書處認為有關直接成果 10 敘述的資訊欠缺，不足以反映其相當有效之評等）
- B. 討論結果：FATF 秘書處接受評鑑團對評鑑報告內容所做的修正，並撤回質疑，工作小組會員均無異議。

iii. 關鍵議題 5（直接成果 11）

- A. 議題：相互評鑑報告中有足夠之資訊去支持澳門的評等為相當有效嗎？（FATF 秘書處認為有關 IO11 敘述的資訊欠缺，不足以反映其相當有效的評等）
- B. 討論結果：FATF 秘書處接受評鑑團對評鑑報告內容所做的修正，及評鑑團及澳門於會中補充之資訊，並撤回質疑，工作小組會員均無異議。

iv. 關鍵議題 7（建議 8）

- A. 議題：準則 8.2 的落差對響整個建議來說是否為中度缺失？（FATF 秘書處認為這部分是中度缺失而非低度缺失。）
- B. 討論結果：FATF 秘書處接受評鑑團所提供之回應及對

於建議 8 之修正，並撤回有關建議 8 評等為大部分遵循之質疑。

v. 關鍵議題 8

- A. 依據澳門、會員及觀察員提供之意見，對相互評鑑報告內容之修正。
- B. 不是議題，而是涉及進一步加強對相互評鑑報告釐清的建議。評鑑團對相互評鑑報告提出部分修正。

(2) 由大會討論之關鍵議題

i. 關鍵議題 1 (直接成果 1)

- A. 議題：基於澳門對其洗錢及資恐風險之瞭解，評等是否適當?(澳門要求提升評等至相當有效)。
- B. 討論結果：對評等改變無共識。

ii. 關鍵議題 3 (建議 5 及直接成果 9)

- A. 議題：建議 5 及直接成果 9 之評等是否適當? (澳門要求提升評等分別為大部分遵循及相當有效)
- B. 討論結果：建議 5 提升評等至大部分遵循取得會員之共識。

(A) 在建議 5 部分，澳門主張：

- a. 對於涉及恐怖組織資恐罪的罪刑化，已經包括無法證明與特定恐怖活動有直接關聯的情形。
- b. 資助個別恐怖份子的罪刑化不須該員加入任何恐怖組織，但須該員與特定恐怖活動有關。
- c. 資助外國恐怖戰士之旅行已罪刑化。

(B) 在直接成果 9 部分，澳門主張

- a. IO9 評級下降的唯一因素是法律上被識別之技術缺陷，但如上所述，法律上缺失並非如此重大。
- b. 評鑑團也承認恐怖主義和資恐的風險極低。
- c. 所有確定的潛在缺陷(無論是否有爭議)現在已經通過修法明確地解決。

iii. 關鍵議題 6 (建議 18)

- A. 議題：準則 18.2 及建議 18 是否應該被分別由大部分符合調升為分符合，以及由大部分遵循調升為遵循?(澳門提出要求提升評等為遵循)
- B. 討論結果：對評等改變無共識。

(二) 相互評鑑結果

- 1. 澳門在效能評鑑方面，11 項 IO 中評等為相當有效 (Substantial level of effectiveness) 6 項、中度有效 (Moderate level of effectiveness) 3 項、低度有效 (Low level of effectiveness) 2 項；在技術遵循評鑑方面，FATF 40 項建議中評等為遵循 (C) 21 項、

大部分遵循 (LC) 16 項、部分遵循 (PC) 2 項、未遵循 (NC) 1 項。

2. 依評鑑結果，新加坡在技術遵循評鑑獲得相當好的成績，40 項建議中僅 3 項未達標準。至於效能評鑑方面，11 項 IO 有 5 項未達標準，依後續追蹤程序規定，將列入一般追蹤等級 (Regular follow-up)。
3. 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。	中度有效
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。	相當有效
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。	相當有效
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。	低度有效
IO.8	犯罪收益與犯罪工具的沒收	低度有效
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。	中度有效
IO.10	恐怖分子、恐怖組織及恐怖分子資助者被制止籌募、移動及使用資金，並免於濫用非營利組織。	相當有效
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。	相當有效

4. 技術遵循評等

內容	評等	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	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	遵循
R.7 武器擴散之目標性金融制裁	遵循	R.8 非營利組織	大部分遵循
R.9 金融機構保密法律	遵循	R.10 客戶審查	遵循
R.11 紀錄保存	遵循	R.12 重要政治性職務人士	遵循
R.13 通匯銀行業務	遵循	R.14 金錢或價值移轉服務	遵循
R.15 新科技運用	遵循	R.16 電匯	大部分遵循
R.17 依賴第三方	遵循	R.18 內控及國外分支機構和子公司	大部分遵循
R.19 高風險國家	遵循	R.20 申報疑似洗錢或資恐交易	遵循
R.21 揭露與保密	遵循	R.22 指定之非金融事業或人員：客戶審查	部分遵循
R.23 指定之非金融事業或人員：其他措施	部分遵循	R.24 法人之透明性和實質受益權	大部分遵循
R.25 法律協議之透明性及實質受益權	大部分遵循	R.26 金融機構之規範與監理	遵循
R.27 監理機關之權力	遵循	R.28 指定之非金融事業或人員之規範與監理	大部分遵循
R.29 金融情報中心	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	遵循	R.32 現金攜帶	未遵循
R.33 統計數據	大部分遵循	R.34 指引與回饋	遵循
R.35 處罰	遵循	R.36 國際相關公	大部分遵循

		約與規範	
R.37司法互助	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

四、美國相互評鑑(行政院洗錢防制辦公室諮議何凱婷)

(一) 相互評鑑報告摘要

美國之相互評鑑小組由澳洲、加拿大、法國、紐西蘭、英國與西班牙等會員國(地區)各1名專家、FATF秘書處3名及APG秘書處1名人員，合計10人組成，並於2016年1月18日至2月5日赴美國進行現地評鑑。

1. 重要發現(Key Findings)

- (1) 美國在2015年分別進行國家洗錢風險評估(National Money Laundering Risk Assessment, NMLRA)以及國家資恐風險評估(National Terrorist Financing Risk Assessment, NTFRA)，是以在防制洗錢及打擊資恐具有良好的發展及健全的體制。對於國家防制洗錢及打擊資恐著重於執法機關及其他部門的努力，透過聯邦層級的組織進行各州協調程序，可擴大防制洗錢及打擊資恐範圍。
- (2) 根據美國銀行秘密法(Bank Secrecy Act, BSA)規定，金融部門負有較多義務履行相關防制措施。金融機構，對於洗錢\資恐風險除有瞭解義務外，尚須透過系統及程式執行相關防制措施，包含交易監控及申報可疑交易等。
- (3) 然而，相關監理措施在特定組織或公司(投資提供者、律師、會計師、不動產經紀業、信託以及公司服務提供者(其他不同於信託公司))仍具有一些缺失，因為特定非金融專業人員被課予最小之防制措施。其他如賭場、貴金屬業者在進行貿易或生意時，僅負有一般申報交易義務(例如現金交易超過1萬美元)及目標金融制裁義務。再者，有關其他防制洗錢及打擊資恐義務則不適用在這些部門。
- (4) 美國執法機關因可掌握廣大的金融情報資訊，故透過其等專業及能力分析，在識別目標及進行洗錢及資恐調查時，可追溯相關不法資產。對於洗錢前置犯罪調查及辨識資助者與恐怖組織的關聯等相關案件，皆係以聯邦層級處理並強化其調查能量。又美國針對資恐調查及起訴案件與風險評估指數吻合，且在國際合作具有執行效率，並有大量數據顯示刻正進行之司法互助及引渡等。
- (5) 缺乏即時獲得、正確及最新之實質受益人資訊之管道，

一直是美國被視為根本的缺失。即便國家洗錢風險評估已揭示有關法人被濫用於洗錢之案例，且當局業已提供成功調查之案例，然而在確保即時獲得、正確及最新之實質受益人資訊的管道仍需考量其所面臨的風險。

- (6) 在聯邦層級，美國一年有 1,200 件洗錢犯罪，大多數的案件規模較大且複雜，尤其是白領犯罪，與國家風險評估揭示的結果相當，聯邦在當局在所有大型和/或國際調查中都發揮主導作用，然而在州層級的防制洗錢努力並沒有一致的適用標準及優先順位。
- (7) 美國聯邦政府致力於追溯高價值、規模大及複雜之沒收案件，無論該等資產係於內國或海外皆有適用。當局並有效使用刑罰、民罰及行政罰等手段達到凍結資產。
- (8) 美國政府能有效率且毫不遲延地執行資恐及武擴之目標性金融制裁，且與私部門能有效溝通。美國有一份“國家特別指定及封鎖人員清單”(Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN List))，該份清單已被數千家跨美國的金融機構所使用並執行相關制裁。美國在辨識被指名之個人或團體資產及防止該等被指名之個人或團體進行與資恐和武擴有關金融交易非常成功。
- (9) 銀行及證券部門在防制洗錢及打擊資恐之監理趨於完善，且透過州層級的合作機制，加入貨幣服務業(money services businesses, MSBs)。美國透過制裁可對金融機構進行勸阻性補救措施，包含非正式的監理方式。然而最大的監理漏洞係對於特定非金融專業人員，其他如賭場等，缺乏防制洗錢及打擊資恐監理程序。

2.40 項建議及直接成果之評鑑結果

(1) 效能評鑑結果

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
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	中度有效

	恐預防性作為，並申報可疑交易。	
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。	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。	相當有效
IO.8	犯罪收益與犯罪工具的沒收	高度有效
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。	高度有效
IO.10	恐怖分子、恐怖組織及恐怖分子資助者被制止籌募、移動及使用資金，並免於濫用非營利組織。	高度有效
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。	高度有效

(2) 技術評鑑結果

內容	評等	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	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	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	大部分遵循	R.8 非營利組織	大部分遵循
R.9 金融機構保密法律	遵循	R.10 客戶審查	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	部分遵循
R.13 通匯銀行業務	大部分遵循	R.14 金錢或價值移轉服務	大部分遵循
R.15 新科技運用	大部分遵循	R.16 電匯	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	大部分遵循

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	部分遵循
R.21揭露與保密	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：其他措施	未遵循	R.24法人之透明性和實質受益權	未遵循
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	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	遵循	R.30執法和調查機關之責任	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	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	遵循

3. 優先行動方案

- (1) 應確保權責機關在聯邦層級下，對於美國法人可獲得適當、正確及最新之實質受益人資訊。
- (2) 針對實質受益人執行的要素應明文於美國銀行秘密法，適用的部門如下第3點所述。
- (3) 適用防制洗錢及打擊資恐義務之部門如下：
 - A. 投資顧問，即便有些投資顧問已間接透過與銀行相關的組織、銀行控股公司和證券經紀人、經銷商等直適用防制洗錢及打擊資恐規定，而被涵蓋在內，美國政府對於所有投資顧問仍有識別上的弱點；
 - B. 基於弱點分析，對於律師、會計師、信託及公司服務提供者（其他如已被涵蓋信託公司）；
 - C. 在分析近期目標執行令（GTO）結果，顯示洗錢風險與高價值不動產有關，故須採取適當行動。

- (4) 適用美國銀行秘密法申報的部門，須以議題指引澄清其適用範圍及門檻。
- (5) 改善州有關防制洗錢活動及統計數據之能見度，包含情資蒐集及分享，將有助於防制洗錢之國家藍圖遍布於所有層級。
- (6) 金融刑事執法機關 (FinCEN) 應持續拓展其使用工具如目標執行令 (GTO) 和 314a 請求等，更進一步須積極發展有關策略及智能科技產品，以提供予執法機關。

(二) 重要議題 (Key Issue)

該等重要議題係 FATF 的評鑑及遵循小組 (Evaluations and Compliance Group (ECG)) 於 2016 年 10 月 16 日至 18 日在巴黎大會上討論的結果。ECG (如同 APG 相互評鑑工作小組) 主要的目的係為限縮討論議題以使關鍵議題於公開大會上能獲得較充分之討論。有關美國 7 個關鍵議題已在 ECG 會議討論過，僅有 3 個關鍵議題提出於本次大會討論。

1. IO.10: 美國針對被聯合國指名之個人或團體，在執行資恐之目標性金融制裁，有 75-85% 須 2-3 天時間，被評鑑員視為缺失，此 2-3 天時間是否為毫不遲延？機構間在執行資恐之目標性金融制裁，如何降低實質受益人之此項缺失？
 - (1) 美國自 2010 年起在執行聯合國有關之 88% 資恐目標性金融制裁，毫不遲延程度已限縮在幾小時間。
 - (2) 在金融機構及特定非金融專業人員間如何瞭解最終受益人並有效執行資恐之目標性金融制裁仍面臨一大挑戰。因為美國尚未特定應如何辨識法人團體客戶之最終受益人。值得一提的是，美國銀行負有長期義務對於高風險客戶進行加強客戶審查，此外，美國財政部海外資產控制辦公室 (OFAC) 亦要求金融機構及特定非金融專業人員需進行辨識客戶之組織架構，確保與被指定之團體沒有從任何交易。
 - (3) 美國有善用金融機構自客戶審查及辨識是否有指定為個人或團體之名單，並分析相關金融情報資訊。
2. IO.11: 美國針對被聯合國指名之個人或團體，在執行資助武擴之目標性金融制裁，有 75-85% 須 2-3 天時間，被評鑑員視為缺失，此 2-3 天時間是否為毫不遲延？機構間在執行資助武擴之目標性金融制裁，如何降低實質受益人之此項缺失？
 - (1) 美國財政部海外資產控制辦公室 (OFAC) 提出相關數據修正多數聯合國指名的個人或團體，已及時執行。
 - (2) 美國在執行 90% 與北韓及伊朗有關指名名單的資主武擴目標性金融制裁，毫不遲延程度已限縮在幾小時間。

五、蒙古相互評鑑(中央銀行副科長王俊傑及三等專員林男錡)

(一) 相互評鑑報告摘要

蒙古之相互評鑑小組由俄羅斯、馬來西亞、中國、澳門、斯里蘭卡與印尼等會員國(地區)各 1 名專家、歐亞防制洗錢與打擊資恐組織(Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism, EAG)秘書處 1 名及 APG 秘書處 2 名人員合計 9 人組成，並於 2016 年 10 月 24 日至 11 月 4 日赴蒙古進行現地評鑑。

1. 重要發現(Key Findings)

- (1) 蒙古面臨一系列之洗錢威脅與弱點。高風險之前置犯罪為詐欺、環保犯罪、逃漏稅及貪污。中度風險之威脅則包括毒品犯罪、走私、組織犯罪、違反銀行法之犯罪、竊盜，以及來自海外犯罪收益之風險。來自於上述前置犯罪之收益，大部分於蒙古境內進行洗錢；但部分收益(尤其貪污)則在境外進行。
- (2) 蒙古僅面臨相當有限之資恐威脅。根據公開資料顯示，蒙古尚無申報或辨識有蓋達組織(Al Qaeda)、塔利班(Taliban)或伊斯蘭國(ISIL)相關活動之案例，該國亦尚未被列為外國恐怖分子之主要來源或取道國家。此外，蒙古未曾受恐怖攻擊，亦無本土之恐怖組織。
- (3) 蒙古在 IO.1、IO.3、IO.4、IO.5、IO.6、IO.7、IO.9、IO.10 及 IO.11 之評鑑僅獲得「低度有效」之結果，在 IO.2 及 IO.8 則是「中度有效」。
- (4) 蒙古於 2016 年現地評鑑期間完成第 1 份國家風險評估報告，內容僅著重於洗錢，未能將相關威脅、結果及弱點作洗錢風險之全面性評估。該國除了參與擬具國家風險評估報告之主要機關外，其他公私部門對洗錢風險之認知，仍有大幅改進空間。
- (5) 蒙古國家風險評估報告顯示，該國疏於辨識及評估資恐威脅及弱點。公私部門對於資恐風險之認知，需要澈底改進。
- (6) 儘管蒙古對於防制洗錢及打擊資恐已建立協調機制，但在評鑑小組現地評鑑時，該國草擬之國家防制洗錢及打擊資恐策略尚未生效或在國家風險報告中揭露相關訊息，且上述機制之協調程度亦相當有限。
- (7) 透過金融情報(包含蒙古金融情報中心之分析資料)進行偵查洗錢及前置犯罪偵查之情形相當有限。蒙古金融情報中心主要依執法機關之要求提供相關資訊，而未執行策略分析。
- (8) 蒙古欠缺防制洗錢及打擊資恐之國家政策，且執法機關欠

- 缺內部法規及全面性之指引，將資源優先投注於洗錢犯罪。執法機關雖進行洗錢犯罪之偵查，但僅有 46 件成案，且僅有 2 件起訴，惟均於原審法院定罪後，被最高法院推翻)。一般而言，蒙古執法機關著重於偵辦前置犯罪。
- (9) 蒙古對於沒收之法規架構符合 FATF 標準。雖然因為洗錢犯罪之定罪判決均被最高法院推翻，技術上，不算實際執行有關洗錢之沒收規定。但對於此 2 件案件，最高法院並未改變原審法院裁定之沒收價額。該國執法機關除扣押涉及前置犯罪之財產，法院對於較高風險之前置犯罪亦會進行財產沒收。
- (10) 儘管蒙古對資恐犯罪之規定符合 FATF 標準，但情報總局 (General Intelligence Agency, GIA) 僅對偵查 3 件來自於金融情報中心，涉及 5 名個人之資恐情事展開訊問。此為蒙古僅有之可能涉及資恐案件，惟於評鑑期間尚未進行偵查或起訴，明顯與一般認知蒙古所面臨之資恐風險並不相當。
- (11) 蒙古未依聯合國安理會第 1267 號及第 1373 號決議案所建立之目標性金融制裁制度，就凍結義務、禁止資金移轉、要求金融機構及特定非金融專業人員通報凍結財產或其他行動等切實執行。大型銀行以系統自動過濾聯合國安理會綜合制裁名單，部分非銀行金融機構則以人工過濾，但特定非金融專業人員並未進行名單過濾程序。該國未曾比對名單，且未曾凍結任何帳戶或交易，亦未曾依聯合國安理會第 1267 號及第 1373 號決議案指定任何自然人或法人為制裁名單，明顯與一般認知蒙古所面臨之資恐風險並不相當。
- (12) 蒙古欠缺執行關於資助武器擴散之目標性金融制裁的法律，亦無關於資助武器擴散之合作與協調機制，蒙古似在逃漏資助武器擴散制裁上已具有風險。
- (13) 蒙古對於特定非金融專業人員之防制洗錢及打擊資恐規範，僅涵括不動產經紀人及公證人，且僅公證人負有法律義務。蒙古亦未對特定非金融專業人員，進行防制洗錢及打擊資恐之監理。
- (14) 蒙古銀行 (Bank of Mongolia, BoM) 作為銀行業之監理機關，對於洗錢風險有一定之瞭解。蒙古銀行已執行以風險為基礎之防制洗錢及打擊資恐監理，並於相互評鑑結束前，進行 4 次基於場外監控所發現風險之實地檢查，惟未能及時完成檢查報告。該國最近方執行以風險為基礎之防制洗錢及打擊資恐監理，係銀行對防制洗錢及打擊資恐義

務認知與遵循有限之主要原因。

- (15) 蒙古金融監理委員會 (Financial Regulatory Commission, FRC) 作為非銀行金融機構之監理機關，對於洗錢風險之瞭解仍在發展階段。蒙古金融監理委員會已開始執行以風險為基礎之防制洗錢及打擊資恐監理，但數量及範圍仍有限，且違規者並無受裁罰之案例。欠缺以風險為基礎之防制洗錢及打擊資恐監理，是導致非銀行金融機構疏於瞭解與遵循防制洗錢及打擊資恐義務之主要原因。
- (16) 蒙古未對法人之洗錢及資恐風險進行評估。該國公開法人之設立、類型等相關資訊，且執法機關得透過智慧財產及國家登記總局 (General Authority of Intellectual Property and State Registration, GAIPSR) 資料庫適時檢視基本資訊。雖上述資訊可能不夠完整，但蒙古已逐步改善。
- (17) 依蒙古法律，該國無法成立任意信託(express trust)或其他類似架構或功能之法律協議。雖來自國外之信託尚未在蒙古經濟扮演重要地位，且無證據顯示蒙古之特定非金融專業人員涉及接受國外信託之成立及管理。然而，蒙古未對相關法律協議涉及洗錢及資恐之風險進行評估。
- (18) 蒙古對於國際合作之規定符合 FATF 標準。蒙古對多項前置及洗錢犯罪尋求及提供某種程度之司法互助、引渡請求及其他形式之國際合作。自 2014 年起，蒙古已完成 25 件司法互助之請求 (但是否均及時完成不明)，並提出 27 件司法互助之請求 (包含 4 件涉及洗錢犯罪，以及其他涉及蒙古高風險前置犯罪者)。此外，執法機關及金融情報中心亦透過合作備忘錄與外國權責機關、艾格蒙組織及國際刑警組織交換資訊。
- (19) 蒙古未曾尋求或提供關於資恐之司法互助或引渡請求，明顯與一般察覺蒙古之資恐風險並不相當。

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	中度有效	低度有效	低度有效	低度有效	低度有效
IO.7	IO.8	IO.9	IO.10	IO.11	
低度有效	中度有效	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	部分遵循	大部分遵循	大部分遵循	大部分遵循	部分遵循
R.7	R.8	R.9	R.10	R.11	R.12
未遵循	部分遵循	大部分遵循	大部分遵循	遵循	大部分遵循

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

3. 優先行動方案

- (1) 妥適辨識、評估及瞭解蒙古資恐風險（包含非營利機構），以及持續促進公私部門對洗錢風險之瞭解，並基於對洗錢及資恐風險之全面瞭解，開始執行防制洗錢及打擊資恐之國家策略。防制洗錢及打擊資恐之國家策略應用於建立行動優先順序，以及相關權責機關之內部政策及程序。
- (2) 解決蒙古關於 R.6（資助恐怖分子及恐怖主義之目標性金融制裁）之法律落差³，並持續改善關於聯合國安理會第 1267 號及第 1373 號決議案之目標性金融制裁執行情形（包含達成蒙古落實第 1373 號決議案之行動計畫）。
- (3) 銀行監理機關應持續改善本身對該國洗錢及資恐風險之瞭解，並改進其對銀行之風險為基礎的監理方式（包含課以合乎比例及勸阻性之處罰，以強化銀行對防制洗錢及打擊資恐規範（特別是可疑交易申報）之遵循）。
- (4) 基於非銀行部門及特定非金融專業人員對洗錢及資恐風險應有全面性瞭解，上述機構與人員應包含於該國防制洗錢及打擊資恐架構，以及以風險為基礎之監理範圍內，包含課以合乎比例及勸阻性之處罰，並遵循防制洗錢及打擊資恐之預防性措施，特別是可疑交易申報部分。
- (5) 強化並主動提供金融情報，包含提供策略分析，以增進對執法機關之支持。
- (6) 對執法機關提供明確之政策及指南，以促使其持續利用金融情報偵辦洗錢及資恐案件；並對執法機關、檢察官及法官提供洗錢及資恐之專案教育訓練，以提高對洗錢及資恐案件之偵查、偵辦及起訴機率。
- (7) 使有關 R.7（武器擴散之目標性金融制裁）之法律生效，並採行全面性之架構、程序與措施，包含發展合作及協調機制，使針對武器擴散之目標性金融制裁生效。

³ 蒙古於於現地評鑑後，已立法來改正這些缺失。

(二) 重要議題 (Key Issue)

1. IO.6：在相關缺失存在之情形下，IO.6 之評等是否適當？

- (1) 蒙古認為已提供評鑑小組足夠資料，得以證明金融情報中心及執法機關間之充分合作與金融情報交換情形，且已有執法機關利用金融情報起訴洗錢犯罪之案例，爰建議將本項評等由「低度有效」提高為「中度有效」。
- (2) 評鑑小組則認為金融情報自發提供情報作為執法機關偵查洗錢及前置犯罪之情形，微乎其微到可以忽視之地步，且蒙古未能提供如何運用金融情報作偵查之細節與案例，爰主張維持原評等。
- (3) 經討論後，仍維持為原評等。

2. IO.9：在相關缺失存在之情形下，並考量蒙古之風險與整體背景，IO.9 之評等是否適當？

- (1) 蒙古認為某種程度已經完成 IO.9 之要求。情報總局為蒙古偵查資恐犯罪之權責機關，並已進行資恐案件之偵查。雖然蒙古未曾就資恐犯罪起訴或定罪，但仍符合蒙古之資恐風險。考量蒙古有限之資恐風險及對技術評鑑之遵循程度，建議將本項評等由「低度有效」提高為「中度有效」。
- (2) 評鑑小組考量蒙古欠缺對資恐風險之認知，亦未提供證據證明其發現資恐行為及偵查資恐案件之能力。儘管蒙古於技術評鑑部分已大部分遵循 (R.5 為大部分遵循、R.30 為大部分遵循、R.31 為遵循)，且一般認知蒙古之資恐風險有限，但評鑑小組仍認為蒙古對資恐風險及威脅之認知、發現資恐行為及偵查資恐案件之能力，需要澈底之改善，爰主張維持原評等。
- (3) 經討論後，仍維持為原評等。

3. IO.8：在相關缺失存在之情形下，並考量蒙古之風險與整體背景，以及欠缺國家策略下，IO.8 之評等是否適當？

- (1) FATF 秘書處認為，蒙古欠缺國家策略或政策，以利法律執行扣押或沒收、沒收數量少且欠缺資料，更無關於洗錢犯罪之沒收情形，僅曾就前置犯罪進行沒收，跨境現金攜帶及無具名可轉讓票據之沒收有限，亦與評鑑小組評估該國之風險結果不相稱，爰建議將本項評等由「中度有效」降低為「低度有效」。
- (2) 評鑑小組則認為，蒙古雖然未曾就洗錢案件執行沒收，但亦曾就 6 件洗錢偵查案件執行扣押。且儘管對洗錢犯罪之沒收，因定罪判決被最高法院推翻而未能執行，但最高法院仍維持原審法院對前置犯罪之沒收價額。因此，蒙古已實際執行洗錢犯罪收益與工具之扣押及沒收，欠缺國家策

略或政策在此並不是那麼重要之議題，爰建議維持原評等。

- (3) 蒙古則認同評鑑小組之評論，並表示雖然蒙古沒有沒收財產之國家策略，但檢察總長辦公室（General Prosecutor's Office, GPO）已有內部政策及指引，協助 GPO 官員依刑法及刑事訴訟法在偵查及起訴階段沒收財產。此外，蒙古在現地評鑑後已修正刑法及刑事訴訟法（自 2017 年 7 月 1 日生效），最高法院與檢察總長辦公室亦於 2017 年 6 月 30 日聯合發布關於在犯罪偵查階段扣押與凍結資產、資金、寄存貨幣、實體證據等程序之命令。上述法制改革將進一步強化蒙古扣押與沒收犯罪收益及工具之能力。

(4) 經討論後，仍維持為原評等。

4. R.21：蒙古法律所列「負責」及「違反」之定義，是否足以免除民、刑事責任，以及適用申報實體（entities）之法律是否包含董事、經理人與職員？

- (1) 蒙古主張其防制洗錢及打擊資恐法第 12 條所列「不應負責」（shall not be accountable）及「不應被認為違反銀行業及職業保密」（shall not be deemed as a breach of banking and professional confidentiality）之定義，已足以免除民、刑事責任。蒙古法規中雖未特別敘明董事、經理人與職員，惟使用之「實體」（entities）用詞已包含前述三者。爰建議將本項評等由「部分遵循」提高為「大部分遵循」。

- (2) FATF 秘書處則認為，蒙古於 R.21 之遵循有重大缺失，而非僅有中度缺失，爰建議將本項評等由「部分遵循」降低為「未遵循」。

- (3) 評鑑小組認為，蒙古整體於 R.21 之遵循已有相當程度，並無重大缺失，不贊同 FATF 秘書處降低評等之建議。然而，評鑑小組亦認為蒙古法律明確區分法人及自然人，不同意蒙古主張「實體」之用詞已包含董事、經理人與職員。爰建議維持原評等。

(4) 經討論後，仍維持為原評等。

5. R.19：蒙古防制洗錢及打擊資恐法在強化客戶審查措施上之規定，係僅有輕微缺失，抑或有中度缺失？

- (1) 蒙古認為其防制洗錢及打擊資恐法第 6.1.4 條已允許申報實體透過國際組織定義為防制洗錢及打擊資恐機制有重大缺失之國家進行交易時，得採行強化監控措施。雖然該條文未具體敘明 FATF 所列出之國家，但「國際組織」之用詞已可包含 FATF 所列及聯合國制裁之國家。此外，蒙古防制洗錢及打擊資恐法第 6.2 條已允許申報實體採行任何可行之措施，來獲取說明及驗證交易目的與商業關係之資料，應

符合強化客戶審查措施之規定。爰建議將本項評等由「部分遵循」提高為「大部分遵循」。

- (2) 評鑑小組則認為 FATF 所列出之高風險及不合作國家可分為 3 類：(1)FATF 呼籲其會員及其他國家（地區）應採行抵制措施者（特別是北韓）；(2)FATF 呼籲其會員及其他國家（地區）採行與風險相稱之強化客戶審查措施（特別是伊朗）；(3)有重大缺失之國家。蒙古法律使用之「國際組織」一詞未能明確表示，已包含 FATF 所稱之北韓及伊朗。蒙古防制洗錢及打擊資恐法第 6.2 條並未要求對此等高風險國家採行對等之強化客戶審查措施，且未規定應採相稱之抵制措施。此外，FATF 呼籲其會員及其他國家（地區）對北韓採行之有效抵制措施（例如關閉北韓銀行之分行與辦事處，以及終止與北韓銀行之往來關係等），已超出強化客戶審查措施範圍。爰建議維持原評等。

(3)經討論後，仍維持為原評等。

6. R.34：指引及回饋是否提供予申報實體？

- (1) 蒙古主張除公證人及不動產經紀人外，其他申報實體均已自權責機關獲得相關指引，爰建議將本項評等由「部分遵循」提高為「大部分遵循」。
- (2) 評鑑小組則認為蒙古未對特定非金融專業人員提供指引，爰主張維持原評等。
- (3)經討論後，仍維持為原評等。

(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，蒙古因 11 項效能評鑑皆為中度或低度有效，已超逾 9 項之門檻，爰相互評鑑結果列為加速強化後續追蹤（Enhanced Follow-up (Expedited)）。

伍、心得與建議

一、防制洗錢措施需呼應本身風險概況(risk profile)，並強化部會間之協調合作

本次年會中，評鑑員或提出評論之國家，常以受評鑑國所採行措施未能與其風險概況相符，而不同意受評鑑國升等之請求。我國目前國家風險評估尚在進行，未來應視風險評估結果，提出具體之降低風險措施。

另過去單一部會可僅須就本身之措施說明成效，惟由於有效之防制洗錢機制，並無法僅賴單一部會即能達成，因此目前之相互評鑑特別重視跨部會合作協調之情形，倘單一部會之措施未