



Angle

防制貿易洗錢之最佳實務

2008年6月20日

由行政院洗錢防制辦公室授權提供

請注意本文件提及之 FATF 建議為 2004 年 10 月更新及出版之版本，未參考 2012 年之修訂版。

2012 年版之 FATF 建議，包括舊版建議與新版建議之對照表，請參閱網站：www/fatf-gafi.org/recommendations。

FATF/OECD 2008 年 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 之英文版為準。

行政院洗錢防制辦公室 2019 年 11 月印製

The FATF Recommendations 防制洗錢金融行動工作組織建議

Number 項次	Old Number* 原項次	標題
A – AML/CFT Policies and Coordination 防制洗錢/打擊資恐政策及協調		
1	-	Assessing risks & applying a risk-based approach 評估風險及應用風險基礎方法
2	R.31	National co-operation and co-ordination 全國性合作及協調機制
B – Money Laundering and Confiscation 洗錢及沒收		
3	R.1 & R.2	Money laundering offence 洗錢犯罪
4	R.3	Confiscation and provisional measures 沒收及臨時性措施
C – Terrorist Financing and Financing of Proliferation 資助恐怖分子及資助武器擴散		
5	SRII	Terrorist financing offence 資助恐怖分子犯罪
6	SRIII	Targeted financial sanctions related to terrorism & terrorist financing 資助恐怖主義及恐怖分子之目標性金融制裁
7	SRX	Targeted financial sanctions related to proliferation 武器擴散之目標性金融制裁
8	SRVIII	Non-profit organisations 非營利組織
D – Preventive Measures 預防性措施		
9	R.4	Financial institution secrecy laws 金融機構保密法律
Customer due diligence and record keeping 客戶審查和紀錄保存		
10	R.5	Customer due diligence 客戶審查
11	R.10	Record-keeping 紀錄保存
Additional measures for specific customers and activities 特定客戶及交易的額外措施		
12	R.6	Politically exposed persons 重要政治性職務人士
13	R.7	Correspondent banking 跨國通匯銀行業務
14	SRVI	Money or value transfer services 金錢或價值移轉服務
15	R.8	New technologies 新科技運用
16	SRVII	Wire transfers 電匯
Reliance, controls and financial groups 依賴、內控和金融集團		
17	R.9	Reliance on third parties 依賴第三方之防制措施
18	R.15 & R.22	Internal controls and foreign branches and subsidiaries 內控及國外分支機構和子公司

- 19 R.21 Higher-risk countries 較高風險國家
Reporting of suspicious transactions 申報可疑交易
- 20 R.13 & Reporting of suspicious transactions 申報可疑交易
SRIV
- 21 R.14 Tipping-off and confidentiality 揭露與保密
Designated Non-Financial Businesses and Professions 指定之非金融事業與人員
- 22 R.12 DNFBPs: Customer due diligence 指定之非金融事業與人員：
客戶審查
- 23 R.16 DNFBPs: Other measures 指定之非金融事業與人員：其他措施

E – Transparency and Beneficial Ownership of Legal Persons and Arrangements **法人及法律協議之透明性及實質受益權**

- 24 R.33 Transparency and beneficial ownership of legal persons 法人之
透明性和實質受益權
- 25 R.34 Transparency and beneficial ownership of legal arrangements 法
律協議之透明性和實質受益權

F – Powers and Responsibilities of Competent Authorities and other Institutional measures **權責機關之權力與責任以及其他制度上之措施**

Regulation and supervision 規範與監理

- 26 R.23 Regulation and supervision of financial institutions 金融機構之
規範與監理
- 27 R.29 Powers of supervisors 監理機關之權力
- 28 R.24 Regulation and supervision of DNFBPs 指定之非金融事業與人員之
規範與監理

Operational and law enforcement 實務與執法措施

- 29 R.26 Financial Intelligence Units 金融情報中心
- 30 R.27 Responsibilities of law enforcement and investigative authorities
執法和調查機關之責任
- 31 R.28 Powers of law enforcement and investigative authorities 執法和
調查機關之權力
- 32 SRIX Cash couriers 現金攜帶
- #### **General requirements 一般性要求**
- 33 R.32 Statistics 統計數據
- 34 R.25 Guidance and feedback 指引與回饋

35 R.17 Sanctions 制裁

G – International Cooperation 國際合作

36 R.35 & SRI International instruments 國際相關公約與規範

37 R.36 & SRV Mutual Legal Assistance 司法互助

38 R.38 Mutual Legal Assistance: freezing and confiscation 司法互助 – 凍結和沒收

39 R.39 Extradition 引渡

40 R.40 Other forms of international co-operation 其他形式合作

* The ‘old number’ column refers to the corresponding element of the 2003 FATF Recommendations.

Angle

防制貿易洗錢之最佳實務文件

透過貿易體系之洗錢及資恐

▪緒論

1. 防制洗錢金融行動工作組織（下稱「FATF」）已體認，濫用貿易體系是犯罪組織和資恐者，為掩蓋其來源並將其融入正規經濟而轉移資金之主要方法之一。由於應用於防範其他洗錢手法之防制洗錢（下稱「AML」）及打擊資恐（下稱「CFT」）標準已變得更加有效，預期這種對貿易體系之濫用將變得更具吸引力。然而，與處理其他形式之洗錢與資恐活動相較，目前許多海關、執法機關、金融情報中心（下稱「FIU」）、稅務機關以及銀行監理機構（即權責機關）似乎缺乏辨識及打擊貿易洗錢活動之能力。
2. 本最佳實務文件係為增進權責機關蒐集及有效利用國內及國際貿易資料之能力，得用以風險為基礎之方式偵測及調查透過貿易體系之洗錢（下稱「ML」）及資助恐怖分子（下稱「TF」）。FATF 將繼續探討貿易體系中之不足，包括與貿易融資相關者，以辨識在打擊非法使用貿易體系時可以考慮採用之其他措施。

▪問題陳述

3. FATF 態樣研究指出，犯罪組織及恐怖團體利用國際貿易體系中之疏漏為非法目的移轉價值。許多涉及各態樣犯罪所得之洗錢案件均已被辨識，包括但不限於，非法販運麻醉藥品、非法販運贓物及其他貨物、貪腐及賄賂、詐欺、仿冒 / 盜版產品以及走私。

最基本之態樣涉及貿易詐欺行為，例如：高報及低報商品及服務之價格、對商品及服務重複開發票、超量裝載或裝載不足、以及對商品和服務的不實描述。更複雜者則將這些詐欺行為整合到一個複雜之貿易網絡及貨物移動過程中。¹ 國際貿易體系中固有之弱點，包括掩蓋個別交易之大量貿易流量，為犯罪組織和恐怖集團提供了跨境移轉價值之充分機會。

▪ 定義

4. 本最佳實務文件使用之名詞定義如下。
5. 貿易洗錢及資恐（下稱「TBML/FT」）一詞係指，利用貿易活動來掩飾犯罪所得並移轉價值，試圖使非法來源收入合法化或資助其非法行為。進行以貿易洗錢及資恐之方式，包括但不限於：謊報進口或出口之價格、數量或質量；及透過虛構之貿易活動及 / 或透過前台公司進行洗錢。
6. 貿易資料一詞係指，任一管轄地以紙本或電子方式蒐集之有關進出口表格或證明文件之任何資訊。² 例如，該類資訊通常包括對進口或出口貨物之說明、數量、價值、重量、關稅或海關稅則編號、貨物進口或出口之運輸方式、及 / 或出口商（發貨人）、進口商（收貨人）及運輸公司之名稱與地址。在某些情況下，也會蒐集財務或銀行資料。
7. 貿易權責機關一詞係指，負責蒐集、分析及 / 或儲存貿易資料之權責機關。

1 某些案例可能包括透過金融體系移轉價值（例如使用支票或電匯）、利用前台公司、紙幣之實體移動（例如攜帶現金）、以及隱藏於貨物中之大量現金。

2 貿易資料之蒐集、利用及分享，必須遵守兩國或多國間所議定之國際協議。

8. **調查機關**一詞係指，負責調查洗錢、資助恐怖分子及 / 或其犯罪（例如關務詐欺、走私及毒品販運等）之權責機關。³
9. **貿易金融**一詞係指，國際貿易之金融部分（亦即管理進口或出口貨物及相關服務之款項支付）。貿易金融活動可能涉及如記帳方式 (open account) 交易之付款管理，或開立信用狀、擔保信用狀及保證函等事項。
10. **貿易商**一詞係指，促進跨越國界、國際邊界或領土之貨物及相關服務交換之任何人，包括以經營進口或出口貨物及服務業務為主而設立之公司或其他業務單位（例如進出口公司）。

▪能力培養及提高意識

11. 經檢視各國的現行實務顯示，對權責機關之培訓計畫仍須加強，以提高其辨識貿易洗錢及資恐之技能。因此，指導建立最佳實務之基本原則為，各國能同意將貿易洗錢及資恐納入現有之防制洗錢 / 打擊資恐培訓計畫，以提高其認知並建立打擊貿易洗錢及資恐之專業。該等計畫可包括，對相關執法機關提供有關金融及貿易資料之存在及其相關性之培訓，以協助對貿易洗錢及資恐之辨識。考量到對能力不足之國家提供符合本指導方針之培訓可能面臨之挑戰，技術支援提供者可考慮將貿易洗錢及資恐整合入現有之技術支援活動中。
12. 為符合此基本原則，應鼓勵各國對其貿易權責機關、調查機關、海關、稅務機關、金融情報部門、檢調機關、銀行監理機關、及其他與打擊貿易洗錢及資恐相關之權責機關（例如貿易透明部門

³ 在某些情況下，海關不具進行該等調查之責任或權力。

等專業部門)提供貿易洗錢及資恐專業培訓。此項培訓可以納入現有之防制洗錢/打擊資恐培訓計畫中，或單獨進行本項培訓亦可。各國得利用其現有之專業，與已經具有相關經驗(例如涉及關務詐欺、增值稅詐欺相關之洗錢、黑市披索交易、稅務及消費稅犯罪之案件亦可能涉及貿易洗錢及資恐案件)之權責機關合作發展貿易洗錢及資恐培訓計畫。鑑於貿易洗錢及資恐之全球性，外國專家及相對方之參與，對此等培訓亦甚有效用。

13. 本領域之最佳實務為，依各不同權責機關制定符合其特定規範及需求之培訓計畫。例如，金融及貿易資料分析為辨識貿易活動異常之有用工具，其可能導致對貿易洗錢及資恐案件之調查與起訴。因此，對分析及調查機關之培訓計畫可包括，專注對犯罪目標之金融及貿易資料存在及相關性，以及進行此等分析之技術。該等技術可包括：
 - a) 比較國外進出口資料，以偵測統一關稅表、原產國、製造商、進口商/出口商、最終收貨人、代理商、單價、有期間性之商品活動、以及進出口港等資料之間的差異。
 - b) 分析 FIU 所蒐集之財務資訊，以辨識其活動態樣包括進口/出口幣別、於金融機構之存款、可疑金融活動報告、以及該等交易當事人之身分。
 - c) 透過對二國間之進出口文件檢查貨物之移動，驗證對該國權責機關所報告之資料符合對其他國家權責機關所報告之資料。
 - d) 運用如單價分析等自動化技術檢查國內進口資料，以比較特定商品之平均單價，並辨識進出商品價格遠高於或低於全球市場之貿易商。

- e) 與現有資料庫之資訊比對貨物的原產地、商品描述及金額、收貨人及發貨人之資訊、以及運送途徑等資訊，偵測有無任何違規行為、目標或風險指標。
- f) 對有關個別非總計之進出口貿易資料運用統計分析方法，例如線性回歸模型。
- g) 比對出口資訊與稅務申報，偵測其差異。
- h) 特別留意有貿易洗錢及資恐紅旗指標之貿易活動。
- i) 交叉比對已知之風險態樣 (例如在 FATF 貿易洗錢態樣報告⁴中所指出之態樣) 與貿易資料、與貨款支付相關之跨境貨幣移轉、情資、稅收及財富資訊。
- j) 於辨識出貿易及金融交易異常及差異時，採取適當之後續行動。依情況而定，適當之後續行動可能涉及向貿易商要求進一步之解釋及佐證文件；對呈現出該等差異之貿易商進行稽核，檢查其業務量、業務之規律性、出口貨物之種類、以及與有組織犯罪或其他非法活動之關聯；及 / 或向調查機關提供完整之分析。
14. 金融機構對從事貿易活動之客戶提供服務時，在偵測貿易洗錢及資恐方面亦具有舉足輕重之角色。因此，最佳實務為，於培訓計畫中將之納入，使銀行監理機關得以專注評估銀行處理貿易金融活動之政策、程序及流程是否充分。具體做法如下：
- a) 評估銀行管理與貿易金融活動相關風險之系統的適足性，包括銀行是否有效辨識並監控其貿易融資組合之可疑或異常活動，尤其是洗錢風險較高之活動。
- b) 依銀行之規模、複雜性、地點及客戶關係類型，判斷銀行對於

⁴FATF 貿易洗錢類型報告，日期：2006 年 6 月 23 日。

- 可疑貿易金融活動的監控，以及申報可疑活動之系統是否適足。
- c) 抽樣測試貿易金融帳戶，驗證銀行是否符合對客戶審查、紀錄保存、監控及申報義務。
 - d) 對金融機構之全球貿易服務部門及人員提供防制洗錢培訓。⁵
15. 各國亦應提高私部門對貿易洗錢及資恐問題之認知並進行宣導。宣導涉及之議題可能包括，闡釋貿易金融活動可能受到恐怖分子及其他罪犯濫用、說明為打擊此類活動已經實施之國家措施、有關貿易洗錢及資恐態樣之資訊（即方法、趨勢及技術）、紅旗指標及去識別化之案例研究。金融機構可能被要求在內部培訓計畫、政策及控制中涵蓋這些相同之議題。私部門於處理貿易金融及實施打擊貿易洗錢及資恐措施方面之經驗回饋，亦可適當納入培訓計畫。
16. 為確保貿易洗錢及資恐的意識提升宣導及訓練能有足夠廣泛的大眾受益，鼓勵各國採取各種方式進行，例如：提供或參加會議、研討會、專題討論會議及其他活動，包括由私部門籌設之會議、進行發表、舉辦跨機構會議、開發網路學習工具（電子學習）、出版指引、於權責機關之網站發布資訊，包括於年報中或權責機關之其他出版物之相關資訊、或直接向聯絡人發送相關資料。就金融機構而言，該等資料可直接或透過其監理機關發送予各個機構。

⁵ 目前，許多金融機構將其防制洗錢培訓重點放在客戶層面，而非於其貿易服務部門工作之人員。

■態樣及紅旗指標

17. 另一個指導建立最佳實務之基本原則為，各國能同意進行案例研究，並將態樣報告⁶中所辨識出之紅旗指標提供給權責機關及金融機構。
18. 為符合此基本原則，應鼓勵各國將貿易洗錢及資恐態樣、紅旗指標及去識別化之案例研究（尤其是於 FATF 貿易洗錢態樣報告所指出之態樣）分送給其所指定與打擊貿易洗錢及資恐相關之金融機構及所有權責機關。權責機關及金融機構之培訓計畫亦可包括該類資訊。此外，可鼓勵金融機構將這些材料納入內部指導方針及培訓手冊，並使其員工瞭解貿易洗錢及資恐領域之發展情況。
19. 由於貿易洗錢及資恐迄今為止受到政策制定者相對較少之關注，因此繼續增強該領域之知識庫甚為重要。因此，鼓勵各國於國家及區域層面上更進一步研究貿易洗錢及資恐。進一步研究之機制包括：當地相關權責機關（例如貿易及調查機關、海關及 FIU）定期舉行聯合會議，討論及分享新興之貿易洗錢及資恐趨勢及模式；與外國權責機關聯合調查或合作；透過與相關國際及區域組織（例如，FATF 及其區域組織、艾格蒙聯盟、國際刑警組織、歐洲刑警組織、世界貿易組織（WTO）及世界海關組織（WCO）等）之協調及工作上之參與，分享知識。亦鼓勵與私部門諮詢，例如，某些金融機構可貢獻其內部貿易金融專家自行開發之貿易紅旗指標。

⁶ FATF 貿易洗錢類型報告，2006 年 6 月 23 日。

■國內相關權責機關工作聯繫機制

20. 經檢視各國的現行實務顯示，大多數國家會受益於當地權責機關間更有效率之資訊分享，此結果可得出下列基本原則。為確保權責機關之專業知識涵蓋注重對貿易洗錢及資恐之打擊，各國可發展其國內機制，將負責蒐集、分析並儲存貿易資料之主管部門之工作與負責調查洗錢及資恐之權責機關予以連結。
21. 為符合此基本原則，對各國之最佳實務為，首先辨識貿易資料及相關財務資訊之儲存位置。例如，蒐集及儲存貿易資料之責任可由多個機構（例如海關、統計部門、貿易部門等）分擔。同樣的，相關之財務資訊，包括與貿易金融有關之資訊，可由貿易權責機關、FIU 及 / 或稅務機關持有。下一步則確保建立明確、有效通路、機制或管道，使調查機關得以及時直接或間接地獲取符合當地隱私及資料保護法規之貿易資料及相關財務資訊。
22. 以下為於國家法律架構下之貿易及調查機關間，可用於促進其分享資訊之通路、機制或管道之範例：備忘錄、資訊分享協議、運用聯絡官以及建立多種機構之工作小組。另一種可能性為，成立一個專業單位負責監測進出口、分析貿易資料及辨識異常情況，以偵測貿易洗錢及資恐及其他非法活動，並支援相關調查及起訴。某些國家所成立之貿易透明部門（Trade Transparency Unit 下稱「TTU」）概念即為此種模式。⁷ 此領域之最佳實務為，辨識及處理資訊分享之實際障礙。例如，當相關資訊係由尚未納入傳統防制洗錢 / 打擊資恐架構中之權責機關持有時，可能必須建立資訊

⁷ TTU 人員具有進行金融、洗錢和貿易詐欺調查之經驗，且可獲取各種資訊，包括貨物流動之關務資訊、貿易資料及 FIU 蒐集之財務資訊。TTU 之處所，取決於何處為具有最大價值與最有效者。與 FIU 不同，不同國家可能於不同之政府部門備置各自之 TTU。

分享之通路、機制或管道，最好能與增進對貿易洗錢及資恐問題之認知與培訓相結合。技術障礙，例如不相容之電腦系統，可以透過針對貿易及調查機關間分享資訊而開發之單一整合之軟體平台予以處理。法律障礙可以透過由權責機關簽訂有關資訊交換之備忘錄予以處理。缺乏對有關貿易洗錢及資恐資訊請求之回應能力則可透過分配額外資源或提供更多培訓予以管理。然而，在所有情況下，資訊交換僅能以授權方式進行，且必須符合該國當地有關隱私及資料保護之法規。

23. 應鼓勵各國確保 FIU 收到有關可能涉及貿易洗錢及資恐之通知，無論是透過 FIU 可疑貿易交易通報系統或其他方式向 FIU 通報。在此情形時，FIU 能被授權可以適當的從其他權責機關（包括貿易權責機關、海關及調查機關）及通報單位（例如金融機構）取得所須之其他資訊，以適當發揮其功能。FIU 系統性地收受電匯資料對於辨識貿易洗錢及資恐可能是有價值的。

▪資料保護及隱私

24. 基本原則是貿易資料之蒐集及交換僅能以授權許可方式進行，且應符合各國當地之隱私與資料保護法規。
25. 鼓勵各國依此基本原則明確的說明可以合理使用貿易資料之情形以及為此行為之法律依據。此包括明確闡述當地隱私與資料保護法規下之任何可適用之豁免規定。例如，於某些情形下，如果對資訊之使用設定某些條件（例如，該資訊僅係為執行接收機關之職務或調查洗錢或資恐之目的而使用者）或接收機關承諾不為授權以外之目的使用或揭露該資訊，則可放行該貿易資料的使用。
26. 如當地隱私與資料保護法規阻礙當地合理使用資料，則鼓勵各國

評估此等保護規定之理由，將之與未來使用此等資料之可能利益予以平衡。例如，可以進行試驗方案，研議此種合理使用之可能影響（例如，於權責機關之間締結有條件之備忘錄）。

27. 此領域之最佳實務為，在國家電子安全資料庫中蒐集與保存貿易資料及其他相關資訊，相關權責機關只能為履行公務之目的而取得此等資料。理想的情況下，可使用專業分析與資料檢測軟體來促進貿易資料之分析。也鼓勵各國使用從貿易資料中編輯敏感資訊或辨識資訊之軟體規則，以便將其用於趨勢分析或與其他權責機關進行資訊交換。事實證明，使用去識別化的貿易資料是與外國權責機關分享貿易資料之有效方式，同時又不違反當地隱私與資料保護法規。⁸

■國際合作

28. 指導建立這些最佳實務之另一個基本原則是，為了促進國際合作打擊貿易洗錢及資恐，各國可以在適當之控制與保障措施以及現有法律架構之基礎上建立明確有效之通路，在有授權之相對方之間，依個案或其他適當之情形，促進貿易資料與其他相關資訊迅速有效之交換。
29. 鼓勵各國按照此基本原則在貿易洗錢及資恐調查及起訴方面提供廣泛之司法互助。此包括能夠通過司法互助架構，以及時、建設性及有效的方式與其他國家分享貿易資料及相關財務資訊。各國亦能夠在貿易洗錢及資恐聯合調查中互相合作。

⁸ 此為 TTU 為遵守合作國家當地隱私保護法規所為之實務。

30. 此領域之最佳實務為，各國能夠直接與外國相對方分享貿易資料（即行政協助）。可以建立促進此等資訊交換之明確有效之通路、機制或管道。例如，某些國家之 TTU 分享一個資料庫，使其得以管理及比對貿易資料。此一機制可透過派駐在 TTU 外國聯絡官予以進一步加強。另一個更常見之機制為簽訂備忘錄。區域或國際資訊交換平台亦可用於促進貿易資料之交換（例如歐盟之關務資訊系統或 FIUs 之艾格蒙聯盟安全網絡）。如果禁止與外國相對方分享具體之貿易資訊，則鼓勵各國分享去識別化之貿易資料。各國還可能希望根據統計彙總程度的差異來發掘其他資料交換模型。

▪ 合法貿易及活動

31. 基本原則是，可執行上述措施以確保合法之貿易活動不會受到不合理之阻礙。
32. 依此基本原則，各國應於實施打擊貿易洗錢及資恐之措施時謹記下列考慮因素：競爭中立、競爭及經濟效率，確保監理機制將不會對報告實體造成不必要之財務及行政負擔，及避免商業敏感資訊可能被濫用之風險（即用於打擊貿易洗錢及資恐外之目的）。
33. 經檢視各國現行實務指出，可在不妨礙合法貿易活動之情況下實施下列措施：
- (a) 採行一致性貿易洗錢及資恐紅旗指標之情資分析、風險導向及目標導向之方法。
 - (b) 使用資料擷取機制，例如電子資料交換（下稱「EDI」），其係一套將權責機關間電子交換之資訊結構統一制度化，在電腦系統間交換資料，無須人為操作，且受到適當資料保護措施管理之架構。

- (c) 授權符合特定標準之貿易商從海關管制之便利化或海關規則之簡化中受益（例如，歐盟成員國對符合下列標準之貿易商，承認具有優質企業（下稱「AEO」）之身分：良好之海關法遵紀錄、具備良好的管理系統可維持適當海關管制、適足保安及安全標準、以及償付能力證明）。
- (d) 利用從海關申報表中自動蒐集之貿易資料，避免對合法進行貿易之貿易商造成額外負擔。
- (e) 對使用掃描機進口及出口之貨物執行非侵入性檢查。
- (f) 授權當地權責機關（例如海關及 FIU）依特定要求或自發性地分享資訊。
- (g) 提供資訊予國外權責機關並訂定使用該等資訊之條件。
- (h) 成立貿易透明部門，以促進分享並分析進出口資料。由於系統並未依賴即時貿易資訊來定位資料（系統使用歷史資料辨識貿易洗錢及資恐異常之跡象），合法之貿易活動將不會受到不合理之阻礙。

Angle

FATF



www.fatf-gafi.org

2008年6月20日

由行政院洗錢防制辦公室授權提供