

# Angle

## 摘要

推廣正式金融系統和服務是有效和全面洗錢防制 / 打擊資恐制度的核心，然而，如採用過於嚴謹的洗錢防制 / 打擊資恐保障措施可能導致合法企業和消費者從正式金融體系中被排除之意想不到後果。FATF 因此制定此指引，來協助設計洗錢防制 / 打擊資恐措施以達成國家普惠金融之目標，而不向既有打擊犯罪的目的妥協。此文件之主要目的係對 FATF 的標準<sup>25</sup> 有一致的認知，這關係著促進普惠金融及明確該標準提供之運用彈性，特別是風險基礎方法，使各司法管轄區得制定有效且適當的控制。

本指引文件最初於 2011 年發表，其後依據 2012 年 FATF 新公布的建議進行修訂。本指引無約束力，亦不會超越國家機關的職權範圍。其強調評鑑者與受評鑑國家有必要更加了解洗錢防制 / 打擊資恐國家體系下的普惠金融範疇。

本指引著重於促進提供正式服務予金融排除和弱勢族群，包括低收入、農村地區和無證件之族群。它廣泛地探討挑戰度最大的開發中國家所採取的措施。該分析係基於許多國家在洗錢防制 / 打擊資恐情況下處理普惠金融議題之經驗和措施。

---

<sup>25</sup> FATF 標準包括 FATF 建議及其註釋。

本指引基於一重要假設：在已開發國家或開發中國家，金融排除及弱勢之族群，包括低收入、農村地區和無證件族群，不應自動被歸類為洗錢 / 資恐較低風險族群。

本指引提供 2012 年標準中一項核心要素 - 風險基礎方法之概述。對風險敏感方法之廣泛認可以實施洗錢防制 / 打擊資恐的措施 - 特別是包括考慮金融排除的風險及使人們進入正式金融體系的好處 - 此將是國家建立更周延的金融體系之關鍵步驟。風險基礎方法的應用係基於風險評估，有助於國家和金融機構了解、辨識和評估風險，並針對風險敏感者採取改善和管理措施。這可能包括可以被豁免之低風險或可以適用簡化洗錢防制 / 打擊資恐措施之較低風險。

本指引檢視洗錢防制 / 打擊資恐過程中之不同步驟 ( 客戶審查 (CDD))、文件保存規定、可疑交易之報告、代理機構之使用、內部控制 )，及如何解讀各標準以達到普惠金融。其中：

- 對於客戶審查須區別單純的辨識及驗證步驟。可依據風險基礎方法而建立執行客戶審查之要求。茲臚列較低風險情況和簡化之客戶審查範例。
- 各國通常定義可用於驗證客戶身之「可靠、獨立來源的文件」，金融機構亦可定義一個符合洗錢 / 資恐風險比例的驗證流程之風險基礎方法。
- 在較低洗錢 / 資恐風險之情形下，FATF 允許簡化 - 並非不存在或豁免 - 之客戶審查措施。基於風險程度，依國家等級或金融機構等級決定簡化的客戶審查標準，原則上各金融機構必須認識其客戶、



客戶之職業背景，以及他們是否有可能從事犯罪活動或成為犯罪所得的管道。

- 風險基礎方法允許從交易種類或建立業務關係的方式來推斷業務關係之目的和本質。
- 持續的審查和監控業務關係必須透過人工或電子化掃描進行。風險基礎方法允許依據客戶、帳戶或商品或服務的風險程度進行不同等級的監控。監理機關對於金融機構作出的決定（定期檢核金額或其他門檻）應注意並重視。
- 監控須能檢測異常、潛在的可疑交易，有實際嫌疑時會導致任何門檻或例外被移除。透過嚴密的交易監控可降低簡化客戶審查的風險，然而不夠充分資訊導致過少客戶審查可能會影響監控的成效。
- 金融機構就身分辨識文件須至少保存五年，保存形式可以是掃描、電子副本，或是僅予以記錄詳細內容。
- 風險基礎方法通常並不適用於可疑活動報告，但風險基礎方法可能得辨識出可疑活動。與弱勢族群之交易通常不會受個別或特定的監控，但部分金融機構已經制定具體的指標以辨識可疑活動。
- 實務上允許代理機構履行辨識和驗證之義務，普遍規則是金融機構是業務關係所有人，並應對此負責，並負有要求代理機構遵守洗錢防制 / 打擊資恐之最終責任。建議權衡有關代理機構的監理問題與普惠金融的目標。最後，交易監控系統必須涵蓋由代理機構執行的部分。

FATF 將繼續努力以確保普惠金融和洗錢防制 / 打擊資恐的目標相輔相成。

# Angle

## 介紹 - 背景及內容

### 前言

1. 本指引文件是 2010 年由 FATF 墨西哥主席提出，進而由荷蘭主席附議。2010 年 6 月，FATF 將普惠金融列入議題，並研究為實現普惠金融的目標<sup>26</sup>，而對洗錢防制 / 打擊資恐規定所構成的潛在挑戰。FATF 推行普惠金融係為達成其捍衛全球金融體系完整性的目標，其需涵蓋在司法管轄區採行 FATF 建議最大範圍構成之洗錢 / 資恐風險之交易。在 2012 年 FATF 授權更新之際，FATF 成員國之部長們指出，金融排除將有礙於有效實施 FATF 建議<sup>27</sup>。
2. 除提倡正式金融服務之目標以減少使用不受機關監理的金融機制，FATF 積極表達支持普惠金融之指引。許多 FATF 網絡之國家，特別是可被視為新興市場國家、開發中國家或低度開發國家（下稱「LCC」）<sup>28</sup>之司法管轄區，必須面對使普惠金融和金融完整性目標一致的挑戰。對於已開發市場和成熟的經濟體，確保社會弱

---

<sup>26</sup> 於 2010 年 6 月 FATF 建議 20 週年之際，FATF 在其全體會議的第一天討論普惠金融的主題。參照 FATF 網頁 ([www.fatfgafi.org/pages/aboutus/outcomesofmeetings/](http://www.fatfgafi.org/pages/aboutus/outcomesofmeetings/))

<sup>27</sup> [www.fatfgafi.org/documents/documents/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html](http://www.fatfgafi.org/documents/documents/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html) 雖然在部長級宣言中並未定義，金融排除與其風險係源自人們無法有效地獲得適當且可負擔之正式金融服務，從而其必須向非正式金融提供者尋求現金經濟活動。此風險包括非正式金融犯罪活動、對正式金融服務完整性之威脅（因為資金移轉的軌跡消失而無法執行客戶審查）、社會排斥和持續性之極度貧困和消費者保護之風險，因為非正式金融提供者通常不適用消費者保護規則，以致當交易失敗其客戶幾乎無法追索。除非另有說明，本文中「金融排除風險」係指其對洗錢 / 資恐目標所構成之風險。

<sup>28</sup> 見 FATF(2008) 第 5 頁及第 6 頁有關定義低度開發國家的標準。



勢族群能納入主流金融服務也是一個重要的政策問題。FATF 意識到洗錢防制 / 打擊資恐措施可能會破壞普惠金融目標。提供明確的指引和使用 FATF 建議中彈性實施洗錢防制 / 打擊資恐規定之範例將有益於監理機構和金融服務提供者遵行。

3. 為回應國際間要求在普惠金融中納入洗錢防制 / 打擊資恐規定，FATF 與亞太防制洗錢組織（下稱「APG」）和世界銀行密切合作，建立這份指引文件。透過 FATF 私部門諮詢論壇及其他<sup>29</sup>，除 FATF 成員和觀察員以外，非 FATF 和 APG 參與者（各別司法管轄區及 FSRBs）及私部門亦已取得共識。依據 2003 年 FATF 建議，此指引的第一個版本已於 2011 年 6 月通過。
4. FATF 認為本指引有助於 G20 國家推動普惠金融工作之共同目標，包括 2010 年在南韓舉行的 G20 高峰會所通過普惠金融行動方案<sup>30</sup>之實施。2010 年高峰會決議以普惠金融全球合作計畫（下稱「GPII」）為主要實施機制。GPII 是一個為了透過各種管道促進「普惠金融原則<sup>31</sup>」，包括鼓勵標準制定機構充分考量這些原則<sup>32</sup>，而提供予 G20 國家、非 G20 國家及相關利害關係人之包容性平台。2011 年 9 月 GPII 所採用之「全球性標準制定機構與貧窮者之普惠金融－邁向合乎比例的標準與指引」白皮書中，指出 5 個職務與普惠金融相關<sup>33</sup>之標準制定機構所採行將普惠金融

---

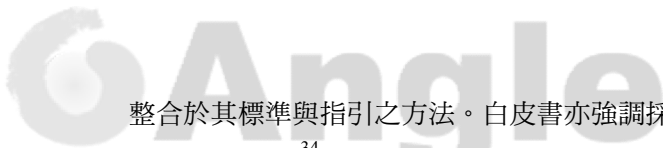
29 見附錄 1 專案團體的成員名單。

30 [www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html#inclusion](http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html#inclusion)

31 見附錄 2。

32 既有的三個 GPII 小組（「G20 之原則和標準制定機構小組」）之一，致力於促進參與標準制定機構和實施該等原則。

33 除 FATF 外，另有巴塞爾銀行監理委員會、支付及結算系統委員會、存款保險國際協會及保險監理國際協會。



整合於其標準與指引之方法。白皮書亦強調採取合乎比例方法對規範之重要性<sup>34</sup>，其反映 (i) 金融排除風險，(ii) 提高普惠金融而產生之風險及 (iii) 國家背景，特別是具有高度金融排除和低監理能力之國家。白皮書對採納 2011 年 FATF 指引表示歡迎，並強調 FATF 以領先地位促進其建議之實行時已考量普惠金融。

5. 目前的指引利用由不同族群完成之現有相關研究，處理廣泛的普惠金融、專家意見、向有興趣者及利害關係人諮詢之層面，並透過問卷調查的方式收集各司法管轄區之經驗。
6. 經向公部門及私部門全面諮詢後，本更新之指引文件於 2013 年 2 月 FATF 全體會議中<sup>35</sup> 通過。

---

<sup>34</sup> 部分白皮書中所提及之標準制定機構已經採取包含合乎比例方法之步驟，包括修訂標準及銜接促進普惠金融之指引。

<sup>35</sup> 預計於 2013 年 7 月在 APG 之年度會議上通過該指引。

# Angle

## 2013 年 2 月版指引文件之範圍

7. 2011 年 6 月版的指引文件係依據 2003 年 FATF 建議的架構所制定。此第 2 版指引主要是反映 2012 年 2 月 16 日修訂建議後之改變<sup>36</sup>。
8. 新的建議所帶來一項主要改變，是風險基礎方法 (RBA) 強化為所有洗錢防制 / 打擊資恐制度的基本及相關原則。此意謂國家及金融機構皆應理解、辨識並評估其風險，採取適當行動以降低風險並將資源有效地分配於較高風險地區。對於以風險敏感方法實施洗錢防制 / 打擊資恐措施之強烈認知－特別是包括考量到金融排除之風險及使一般人納入正式金融體系受惠之方法－將是各國欲建立更普惠之金融體系的關鍵步驟。
9. 本指引文件檢視與洗錢防制 / 打擊資恐政策和普惠金融目標最相關之現有規定，亦同時引用其他 FATF 已經推出與普惠金融有重要連結之措施<sup>37</sup>。

## 本指引之目標

10. 本指引文件提供一個基本架構以協助司法管轄區實施與普惠金融目標一致之洗錢防制 / 打擊資恐體系。其目的是協助權責機關制定一套以其金融系統運作之洗錢 / 資恐風險環境為基礎的全面、平衡之洗錢防制 / 打擊資恐措施，亦旨在促進對與推廣金融普惠及說明其彈性之 FATF 建議形成共識，特別是透過風險基礎方法。最後，本指引分享各國家在洗錢防制 / 打擊資恐背景下處理普惠金融之新措施。但必須注意的是，這些國家的經驗僅供參考，

---

<sup>36</sup> FATF (2012)

<sup>37</sup> FATF 繼續致力於新型態支付方式之問題。FATF(2013b)



其大多數尚未依 FATF 的建議接受評估，因此其報告並非等同 FATF 之認可。

11. 本指引文件並無探討應如何將普惠金融納入相互評鑑的方法和過程。然而，其強調基於金融排除可能破壞洗錢防制 / 打擊資恐制度的效率之原則，其中包括在非正式行業<sup>38</sup>中發現 ( 及施行適用之法律 ) 之困難性，通知評鑑者及受評鑑國家有必要性。一個國家的金融排除程度，是評估該國家洗錢防制 / 打擊資恐制度有效性之其中一個因素或須考慮之問題，尤其是評估其防制措施時。
12. 本指引著重於金融排除和弱勢族群，包括低收入、農村和無證件之人。本指引考量已開發和開發中國家之經驗，雖然其更著重於面臨最大挑戰之開發中國家所採取的措施。由於開發中國家和已開發國家的金融排除的成因及程度不同，以及解決相關難題的可能途徑不同，本指引旨在提供解決各種狀況之方法，使各司法管轄區得依據其經濟發展程度作為參考<sup>39</sup>。

---

38 金融排除風險之確切性質和影響因不同國家而異。相關風險之識別及評估需進一步依據所受威脅之政策和監理目標而定。普惠金融會影響有關金融誠信和消費者保護的目標 ( 見註 2 )。例如，當洗錢防制 / 打擊資恐監理機構及 FATF 可能關注金融誠信風險，銀行業監理機構可能關注於金融排除所造成之金融穩定風險。參見 CGAP ( 2012 )。

39 參見附錄 3 有關國家推行普惠金融方案的實例。



# Angle

## 目標對象

### 13. 本指引適用於：

#### ▪ 公部門，特別是：

○ 負責實行 FATF 建議的洗錢防制 / 打擊資恐政策制定者、  
監理及監督機關；

○ 參與促進普惠金融之政策制定者、金融監理及監督機關。

#### ▪ 私部門，特別是企業，尤指在已開發及開發中之司法管轄區為弱勢族群及其他弱勢族群，包括低收入及無證件之族群提供金融服務及商品的金融機構。

### 14. 本文件許多方面亦對更廣泛之對象有幫助，包括提供支援予金融排除和弱勢族群之組織<sup>40</sup>、技術援助提供者、以及其他處理旨揭普惠金融議題之國際利害關係人。

---

<sup>40</sup> 包括領導金融知識計畫和活動者。



## 本指引的位階與內容

15. 本指引不具有約束力。其未審核 FATF 建議要求之本質和等級，但與風險基礎方法以及由風險基礎方法所提供之 FATF 建議的彈性一致。其目的並非提供單一模式以促進在洗錢防制 / 打擊資恐情況下之普惠金融，而是旨在分享各司法管轄區或各企業可參考之經驗。各國家經驗之存在係解決各種不同情形和經濟情況。不同因素導致部分人口被排除在某些金融產業外。因此，必須採用不同的方案以解決針對特定人就特定金融服務 / 商品形成阻礙之特定因素。
16. 除本文件中之指引及更具體層面外，各司法管轄區亦應參考此議題現有之文件<sup>41</sup>。

---

<sup>41</sup> 詳見參考書目及來源。

# Angle

## 第一章－闡述問題

### 何謂普惠金融？

17. 雖然關於普惠金融之重要性已達成共識，其定義仍依據國情和所涉及之利害關係人者而有所不同。從「提供無銀行帳戶者銀行業務」到「無分行銀行業務」，各式各樣的宣傳標語有時被用來作為普惠金融的近似詞，而事實上，其描述一個更廣泛的概念。總體而言，普惠金融包含為弱勢或被排除於正式金融產業之弱勢族群及其他弱勢族群，包括低收入、農村和無證件之人，提供足夠安全、便利、可負擔之金融服務。普惠金融亦涉及為目前僅能獲得基本金融商品之個人，提供更廣泛之金融商品及服務。普惠金融亦可以被定義為確保在公平、透明之方式下，以可負擔之成本獲得適當的金融商品及服務。為洗錢防制 / 打擊資恐之目的，該等金融商品及服務係透過依據 FATF 建議受適當監督之金融機構<sup>42</sup>所提供是至關重要的。

### 普惠金融之現況

18. 全世界大約 25 億成年人無正式的銀行帳戶，約為全球成年人人口<sup>43</sup>的 50%。這些人大多都集中在開發中經濟體，其 2011 年正

---

42 本指引中使用之「金融機構」一詞係依據 FATF 術語表之定義。金融機構須經監督機關許可或註冊，並受檢查或監督，以符合國內洗錢防制 / 打擊資恐法律。

43 根據世界銀行之世界發展指標資料庫中最新數據顯示，全球 15 歲及以上的成年人有 50.8 億人。世界銀行 (n.d.)。



式金融機構<sup>44</sup>帳戶之平均普及率為 41%，但各地區差異甚大，從中東和北非為 18%，到拉丁美洲和加勒比海<sup>45</sup>為 39%。此外，依據 2011 年之報告，全球成年人在正式金融機構擁有存款之比例為 22%，而 9% 則開始新型式的貸款<sup>46</sup>。

19. 如果關注每日以低於 2 美元過活的貧困人口，金融排除的問題更大，因為他們的收入不僅低，而且不規律。因此，他們的現金流更容易受到外部衝擊和不確定性之影響。在每日以低於 2 美元過活者中，僅有 23% 的人有正式的帳戶<sup>47</sup>。然而，研究顯示許多在開發中國家的貧困人口已經發展出成熟的金融生態，透過正式銀行產業以外之匯款系統進行交易、著眼於未來的儲蓄與借款，以及主要利用非正式之工具建立複雜的「金融投資組合」<sup>48</sup>。
20. 就匯款而言，匯往開發中國家之申報交易，預計於 2011 年達到 3,720 億美金，較 2010 年增加 12.1%。預計將繼續以每年 7-8% 的速度增加，於 2014 年達到 4,670 億美元<sup>49</sup>。然而，部分專家建議，如果將非正式和未申報的交易列入，移民匯款總額將相當高一可能高達二至三倍<sup>50</sup>。

---

44 世界銀行 (n.d.)，全球 Findex，註 1。依據世界銀行的全球 Findex 定義，正式之金融機構為銀行、信用社、合作社、郵局，或微型金融機構。

45 世界銀行 (n.d.)。全球 Findex 資料庫係依據 2011 年蓋洛普世界民意調查。使用蓋洛普之資料蒐集方法是有價值的，因其比較各國之間的資料。然而，在接受調查之 148 個國家中被歸類為「正式金融機構」之公司有所不同，這或許可解釋部分全球 Findex 資料及其他資料來源間不一致之情形。

46 世界銀行 (n.d.)。

47 世界銀行 (n.d.)。

48 Collins, D., et al (2009)

49 世界銀行 (2012a)。

50 IFAD (2006)

# Angle

## 多元化之金融排除與弱勢族群

21. 劣勢族群和其他弱勢族群，包括在已開發和開發中國家之低收入戶、殘疾人士、偏遠地區居民及非法移民，較可能被排除在正式金融產業之外。「弱勢者」係指目前獲得部分金融服務，但係以非常有限之方式。例如，某些人可能有機會獲得貨幣或價值移轉服務提供者之服務，但非銀行。「弱勢者」亦可能指個人或團體在技術上可以使用金融服務，但因其他障礙而未使用，例如無法提出合格文件或符合要求、不知悉、不正確觀念、有限的理解及高成本等問題。弱勢者之客戶代表一個非常龐雜的群體，在不同司法管轄區有不同之風險概況。因此，其不能僅因為被排除於金融服務之外即被歸類為低風險的客戶，需要適當之風險管理以處理多樣性情況。

### 金融排除的挑戰

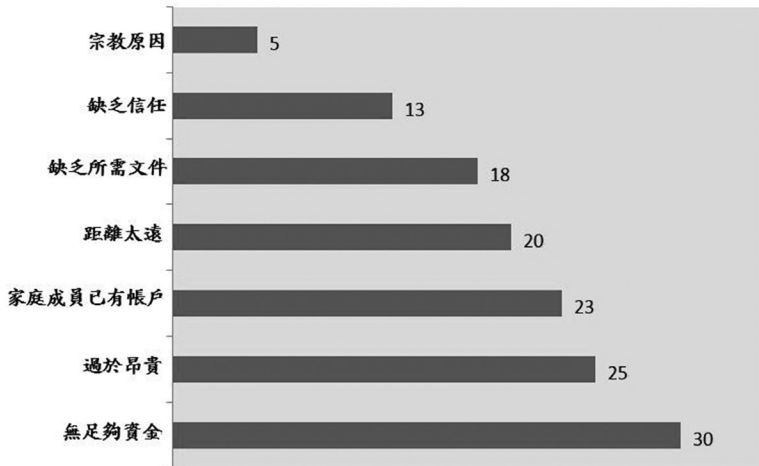
22. 個人或團體無法充分利用主流之金融服務提供者之原因有很多，世界銀行最近公佈的一項研究<sup>51</sup>顯示，全球最常見不使用銀行帳戶的理由是因為缺乏足夠資金，其次是銀行或帳戶過於昂貴，以及其他家庭成員已有帳戶（反映出間接使用帳戶者）。報告中其他原因包括銀行過於遙遠、缺乏適當的文件、缺乏對銀行的信任，以及宗教之原因。

---

<sup>51</sup> 世界銀行（n.d.）。

# Angle

圖表 1 使用正式銀行帳戶的自行申報障礙  
無帳戶者表示不開立銀行帳戶之原因 (%)



註：受訪者得選擇一個以上的原因。「無足夠資金」之數據係指僅選擇此原因的成年人百分比。

來源：Demircuc-Kunt, A., and Klapper, L. (2012)

23. 至於缺乏適當的文件，報告中提到開立帳戶時嚴格之文件要求可能排除偏遠地區或地下經濟之工作者，該等人員較不可能有工資單或戶籍之正式證明。在非洲撒哈拉郊區，因文件要求可能使有帳戶成年人之比例降低多達 23%。
24. 該報告之結論是很多正式金融服務帳戶之障礙可以透過公共政策解決，其得為改善金融使用鋪路。FATF 認為，目前之指引有助於消除現有與可預見之障礙，並說明如何在普惠金融情況下實施洗錢防制 / 打擊資恐規定，包括文件之要求。
25. 世界銀行亦指出，在大多數司法管轄區，開立銀行帳戶、取得貸款、提款或付款仍需至銀行分行、自動櫃員機或銷售點終端機辦理。然而在開發中國家，這些據點通常有限並且缺乏實體據點（距離太遠）被認為是一個重要的障礙。關鍵是需要找到替代管道，這將因不同目標客群而有所不同。普惠金融亦需要改變理財習慣。在這方面，一個成功之方式是把重點放在改變其政府付款方式，例如已開發國家和開發中國家如何支付工資、退休金，以及社會與醫療福利。近年來政府對個人（G2P）之支付方式已經採取許多新措施，特別是透過銀行帳戶支付社會保障福利<sup>52</sup>。
26. 亦有部分新的族群被排除於金融服務外，是因為採用了未考慮潛在負面影響的不當洗錢防制 / 打擊資恐規定。在某些情況下，新的洗錢防制 / 打擊資恐規定使那些不能提供必要文件之既有客戶必須被終止服務<sup>53</sup>。在其他情況下，這可能指潛在之客戶無法進入正式金融體系。

---

52 見附錄 5 各國的經驗以及最近推出之「優於現金」聯盟 (<http://betterthancash.org/>) 與世界銀行 (2012b)。

53 這是在南非與尋求庇護者有關的例子，金融情報中心發布之公開遵循的溝通文件指出政府為尋求庇護者所核發之文件不適用於開戶。

27. 因此，普惠金融是一個多面向的挑戰，洗錢防制 / 打擊資恐要求是其眾多重要課題之一。解決洗錢防制 / 打擊資恐問題雖不能解決金融排除的問題，但卻是有利架構之重要一環。同時，不容忽視之事實是金融排除有洗錢 / 資恐風險，而普惠金融有助於建立一個更有效之洗錢防制 / 打擊資恐制度。



## 衡平洗錢防制 / 打擊資恐要求及普惠金融

28. 洗錢防制 / 打擊資恐對社會與經濟弱勢族群獲得金融服務能力之影響已經討論多年。於 2005 年，世界銀行支持一項在選定之開發中國家考量洗錢防制 / 打擊資恐影響之研究，該報告於 2008 年發表，其結論為「確保更多客戶得運用正式金融服務之措施，可提高洗錢防制 / 打擊資恐管控之達成及其有效性」<sup>54</sup>。其他研究，如 CGAP 於 2009 年<sup>55</sup>所進行者，其結論為未經仔細設計之洗錢防制 / 打擊資恐措施可能對金融服務之獲取及使用產生負面影響。
29. 推廣正式金融體系和服務是有效和全面的防制洗錢 / 打擊資恐制度的核心，普惠金融和有效的防制洗錢 / 打擊資恐制度可以且應該是相互支持及互補的國家政策目標。因此，FATF 的建議有彈性，使各司法管轄區在考慮擴大金融服務取得之關連性以及由不同商品及服務管道所產生不同程度及種類之風險情況下，設計出有效且合宜的監理措施。所面臨的挑戰是針對特定金融環境提供適當程度的保護。
30. 此外，過去幾年發展之新金融商品及服務拓展新的市場及客群<sup>56</sup>。迄今為止，如何在這些新商品及服務有效地運用洗錢防制 / 打擊資恐機制，已然是新的挑戰，尤其在無分行及行動金融服務方面<sup>57</sup>更為明顯。
31. 洗錢防制 / 打擊資恐義務將增加由金融機構負擔之營運成本，減少可能之利潤，亦降低私部門開發無銀行帳戶客戶並提供其必要

---

<sup>54</sup> Bester, H., et al (2008).

<sup>55</sup> Isern, J., and De Koker, L. (2009); De Koker, L. (2006).

<sup>56</sup> 見附錄 5 有更詳細說明。

<sup>57</sup> 見 FATF (2013b)。



之金融商品及服務的吸引力。此成本亦可能轉嫁給客戶，可能阻礙使用正式金融體系之客戶，尤其是如果非正式之選擇更便宜且同樣可靠時。例如，當客戶沒有政府所核發之身分證明文件，金融機構可能需要使用其他更昂貴之方法來驗證身分，此將可能是服務某些客戶之限制。對於部分類別之潛在客戶，尤其是弱勢族群及低收入族群，這對普惠金融產生額外之障礙<sup>58</sup>。

32. 繁榮之地下經濟會吸引合法的資金亦有可能被用於非法交易。其他管道或地下金融之提供者可以因此成為非法交易的現成管道，使政府機關難以察覺，亦損害洗錢防制 / 打擊資恐之成效。然而，透過與國家機關和金融業的會談，及基於 FATF 建議所提供之彈性基礎上，可以找到可能之解決方案以滿足符合 FATF 要求之金融排除。監理機構、金融服務提供者及最終消費者在這方面所面臨的挑戰，會在第二章進一步分析。

---

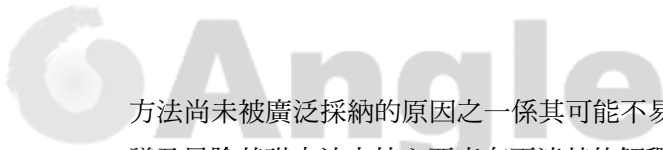
<sup>58</sup> 不成比例的洗錢防制 / 打擊資恐義務亦對在受監理金融服務業範圍內所運用之創新產生負面影響。藉由影響評估及產業諮詢可以協助減輕此非預期之負面影響。

# Angle

## 第二章－促進普惠金融行動方案指引

### I. 前言

33. FATF 已確立一系列的必要措施，要求金融機構或其他受洗錢防制 / 打擊資恐要求之行業，必須以國家法律之基礎，採取防制洗錢及打擊資恐活動。這些由 FATF 所設計之措施，稱為「預防措施」，可保護金融機構免於濫用，並協助其採取適當之控制及程序。雖然該等措施有其挑戰性，但仍闡述某程度之彈性，以使各國建立符合其國內情況洗錢防制 / 打擊資恐制度。2012 年 FATF 建議主要之變動為加強和強調適用於所有 FATF 建議，並為其執行提供總體框架之風險基礎方法（RBA）的全面、一階原則。因此，各國得建立洗錢防制 / 打擊資恐制度，其從洗錢防制 / 打擊資恐角度及從社會政策之觀點，專門解決辨識較高洗錢 / 資恐風險，同時考量到普惠金融之重要性。
34. 2003 年 FATF 建議欲鼓勵各國採用風險基礎方法，並要求風險基礎方法之相關責任，然而，於 2005 年至 2011 年間進行之各國（在 FATF 和 FSRBs 中）評估結果顯示，極少國家充分利用彈性的優勢。相反地，大多數國家都僅推行適用於所有金融機構、客戶、商品及服務之相同洗錢防制 / 打擊資恐要求的統一方法，這可能會阻礙金融提供者就普惠金融之努力。在客戶層面，辦理有限及小額（潛在風險較低）金融交易之客戶，常被要求符合與進行大額交易之較高風險客戶相同之客戶審查要求。
35. 在發展中國家，除大量資源需求及協調方面之挑戰外，風險基礎



方法尚未被廣泛採納的原因之一係其可能不易理解。對 FATF 建議及風險基礎方法之核心要素有更清楚的解釋和理解可以協助各國量身打造其國內洗錢防制 / 打擊資恐制度，並發展促進普惠金融之洗錢防制 / 打擊資恐架構。本章內容 (i) 說明與 FATF 建議及風險基礎方法最相關之要素，(ii) 提供可能之創新立法模式，以及 (iii) 提供企業實踐之案例，有助於促進更好的普惠金融。

# Angle

## II. FATF 風險基礎方法概述<sup>59</sup>

36. 修訂之建議使風險基礎方法成為實施 FATF 要求的核心，首先是了解、辨識及評估風險需求，並透過風險基礎方法對風險敏感者採取抵減及管理措施之專門建議（建議 1）。
37. 風險基礎方法之一般原則是，針對較高之風險，各國必須要求金融機構採取加強之措施以管理及降低該等風險；相對地，風險較低（無洗錢或資恐活動之疑慮）時始可允許簡化之措施。這表示各國可以並且應該（部分是為解決金融排除之間接風險）擺脫「一體適用」的解決方案，依該國具體風險情況制定其洗錢防制 / 打擊資恐制度。根據風險基礎方法，洗錢防制 / 打擊資恐措施之強度取決於其辨識風險之程度和性質。風險基礎方法要求各國於較高風險範圍中，採取更強化及聚焦之方法（各國之義務），允許其當風險較低時採取簡化之方法（各國可選擇），如可證實為低風險且符合其他條件時則可免除某些要件<sup>60</sup>。這使各國在 FATF 要求之架構內，採取更有彈性之措施，為更有效地分配資源及採用相當於風險性質之預防措施，以最有效之方式集中其努力。

---

59 更多關於 FATF 制定之風險基礎方法（RBA）的相關資訊，請參閱自 2007 年由 FATF 及金融部門及所有指定之非金融事業及專業人員所合作出版的風險基礎方法指引。該報告可於 FATF 網站取得（[www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)）。該文件會持續更新，以反映新建議之變更。

60 《低風險》情況係指符合 FATF 建議可以取得豁免，而一個簡化的洗錢防制 / 打擊資恐制度可適用於「較低風險」之情況。

38. 運用風險基礎方法之洗錢防制 / 打擊資恐保障措施，得幫助各國在允許金融機構對可表現出較低洗錢 / 資恐風險者適用某些簡化之洗錢防制 / 打擊資恐措施下，建立更普惠之金融體系。此將避免過度的、違反比例原則及不必要之要求，包括如第 1 章所述可能會妨礙弱勢族群獲得適當服務之要求。藉由增進普惠金融，以合乎比例之方式可以減少透過非正式金融系統、規避監理而進行之交易範圍。
39. 如果把適用於一般和較高風險之控管措施應用到較低風險<sup>61</sup>的情況，將有潛在之負面結果。監理機關及金融機構「過度遵循」之做法可能會加劇金融排除之風險，進而提高整體洗錢 / 資恐風險。當機構高估洗錢 / 資恐風險或採取過於保守之控管措施，監理 / 監督機關應提供進一步的指導<sup>62</sup>。

---

<sup>61</sup> De Koker, L. and Symington, J. (2011)

<sup>62</sup> Chatain, P.L. et al (2009); De Koker, L. and Symington, J. (2011)

# Angle

## 發展風險評估－辨識低風險及較低風險情形之重要步驟

40. 風險基礎方法之應用，如建議 1 所述，要求各國持續針對不同的市場區塊、中介機構及商品採取適當步驟以了解、辨識及評估洗錢 / 資恐風險<sup>63</sup>。此包括監督機關或其他機關評估有關其職責之特定風險。同樣地，根據建議 1，金融機構須了解、辨識及評估有關其活動之洗錢 / 資恐風險。
41. 各國可以使用不同的方法進行風險評估，目前沒有單一或通用的方法進行洗錢 / 資恐風險評估。部分國家可能會使用單一之方法評估洗錢和資恐，其他國家可能對兩種風險分別制定不同的評估方式，或針對不同產業及活動制定特定的評估，或按主題（例如與洗錢有關之貪腐所得）而制定。採取何種形式之評估是有彈性的。資源密集程度較低之產業、跨產業或主題式風險評估可能是開發中國家之起點。重要的是，評估的範圍要廣泛、反映對風險有足夠的理解，並且由國家協調之。
42. FATF 國家洗錢 / 資恐風險評估指引<sup>64</sup> 界定關鍵概念，並概述進行國家風險評估所需之連續階段：

---

<sup>63</sup> 本指引並未詳細檢視一個國家進行風險和威脅評估所可能面臨之挑戰 - 見 FATF(2013 年)。本指引係提出各國在識別及評估其部分金融機構或金融活動之洗錢 / 資恐風險所面臨的挑戰。

<sup>64</sup> FATF (2013)

### 專欄 31. 關於風險之定義

風險可以被視為三個因素的結果：威脅、弱點及後果。理想情況下，風險評估包括對三因素及其後果作出判斷。

- **威脅**，係指可能對例如國家、社會、經濟等造成危害之個人、團體、目標或活動。在洗錢 / 資恐之情況中，包括罪犯、恐怖組織及其推動者與資金，以及過去、現在及未來之洗錢或資恐活動。前述威脅係與風險有關的因素之一，通常作為瞭解洗錢 / 資恐風險之重要開端。基於此理由，瞭解前置犯罪及犯罪所得產生之環境，以辨識其本質 ( 可能的話尚包括其規模及數量 ) 對於實施洗錢 / 資恐風險評估相當重要。在某些情況下，某些類型之威脅評估或可作為洗錢 / 資恐風險評估之先驅<sup>1</sup>。
- 風險評估中所使用**弱點**之概念，包括被威脅利用或可能支持或促進其活動之事物。在洗錢 / 資恐風險評估情況下，將弱點視為與威脅不同係指其聚焦於例如洗錢防制 / 打擊資恐系統或控制之缺失、或國家某些特性等。其亦可能包括吸引洗錢或資恐目的之特定產業特性、金融商品或服務種類等。
- **後果**，係指洗錢或資恐可能造成之衝擊或傷害，並包括潛在犯罪與恐怖活動對金融系統、機構及經濟及社會所造成之影響。洗錢或資恐之後果本質上可能係短期或長期，且亦涉及人口、特定群體、商業環境、國家或國際利益，以及一國金融產業之聲望和吸引力。



註

1. 聯合國毒品和犯罪問題辦公室（下稱「UNODC」）發布嚴重和組織犯罪評估指引（下稱「SOCTA 手冊」），提供國家進行特定國家威脅評估之資訊。

專欄 2. 有關風險評估過程

風險評估過程可分為一系列的活動或階段：

- 一般而言，洗錢 / 資恐風險評估之辨識過程，首先需制定各國打擊洗錢 / 資恐時面臨之潛在風險或風險因素 1 初步清單。理論上在此階段，辨識過程應盡量全面，然而其亦應機動辨識全新或未曾偵測出之風險，亦可能在過程中任何階段納入考量。
- 分析是洗錢 / 資恐風險評估過程之核心。其涉及考量已辨識風險或風險因素之本質、來源、可能性及後果。本階段之目標終究係對每項風險有全面之瞭解 - 作為威脅、弱點及後果之組合，以賦予與之有關的價值或重要性。風險分析可根據風險類型及風險評估之目的，以及基於可得之資訊、資料及資源，以不同程度之細節執行。
- 於洗錢 / 資恐風險評估過程中之評價，考量到評估過程初期所確立之目的，在前階段採取風險分析，以決定處理之優先順序。優先事項將促成降低風險策略之發展。

註

1. 風險因素一詞係指導致或引發洗錢或資恐風險之特定威脅或弱點。

43. 國家風險評估將提供有用的背景資訊，以辨識可受益於豁免之低風險情況，或可適用於簡化洗錢防制 / 打擊資恐措施之較低風險情況。於 2012 年 FATF 建議中，FATF 提供與特定類別之客戶、國家或地理區域、或商品、服務、交易或交付管道相關，洗錢及資恐風險可能被視為較低之案例 (建議 10 之註釋第 17 段)<sup>65</sup>。較低風險等級多取決於國家或地方情況和客戶之具體環境。在大多數情況下，須結合多種因素 (例如客戶收入等級、客戶所經營之業務領域、該地區所面臨之洗錢 / 資恐威脅等)，而非單一因素。因此，風險評估應確定在特定市場下可被視為低風險的通用標準。
44. 在普惠金融方面，新開戶及弱勢族群通常僅進行有限的基本及小額交易，因此，透過風險評估可能會呈現且被歸類為較低之洗錢 / 資恐風險。然而，必須留意的是，弱勢之客戶代表一個非常龐雜的類別，在不同司法管轄區有非常不同的風險狀況。因此，他們不能僅因為是剛與正式金融體系往來的低收入者，而被歸類為低風險客戶。因此，各國需要釐清低價值之客戶，在何種條件、何種商品及交易中可適用於簡化之洗錢防制 / 打擊資恐制度。
45. 建議 1 之註釋要求各國交流對金融機構洗錢 / 資恐風險評估之結果，使其能夠使用國家風險評估，確定其所處之風險環境等級與性質，將該資料整合至自身之風險評估。該分析將幫助金融機構辨識與其業務相關之洗錢及資恐風險。個別金融機構亦應計入其他風險指標 (例如：其具體操作、業務的規模，與客戶類型、國家或地理區域、特定商品、服務、交易或交付管道有關之風險)，以確定其自身之整體風險。

---

<sup>65</sup> 參見第 69 段。

46. 要強調的是，並未要求或期待機構之風險基礎方法有一系列的複雜程序。公司業務之特殊情況，特別是其洗錢 / 資恐風險，將決定其應該如何運用風險基礎方法：其應設計並實施管控以管理及降低風險、監督及在適當情況下改善控管的有效運作，並需記錄已實施之措施及其原因。適當的做法最終仍是金融機構、專業員工及高階主管的判斷問題。雖然沒有一套措施可偵測並預防所有的洗錢或資恐活動，但風險基礎方法可以讓個別企業就其所面臨之洗錢及資恐威脅之實際評估，平衡和關注所運用之資源。
47. 這種風險對映和評級將使金融機構得以決定特定客群或普惠金融商品之較低風險情況<sup>66</sup>。在此基礎下，依據 FATF 建議所規定之條件以及該金融機構所在國是否允許採用簡化制度，可採行簡化且合乎比例之洗錢防制 / 打擊資恐制度。簡化之客戶審查規定可促使無銀行帳戶及弱勢者在具成本效益之方式下使用金融機構，同時降低國家在洗錢防制 / 打擊資恐目標下金融排除之風險。
48. APG 和世界銀行已制定國家洗錢防制 / 打擊資恐風險評估範本作為策略性實施計畫（下稱「SIP」）架構的一部分，以協助司法管轄區實施相互評鑑報告中建議之措施<sup>67</sup>。其亦正在修訂 SIP 架構以反映 2012 年 FATF 建議。世界銀行及 IMF 亦分別發展其他的風險評估工具及方法，世界銀行工具包括為促進普惠金融而設計之金融商品的風險評估具體模組<sup>68</sup>。

---

66 應對濫用低風險金融商品之犯罪數據進行蒐集和分析，以確定評估是否妥適地反應其風險。見 De Koker, L.(2009)

67 見附錄 6 I。

68 見附錄 6 I 及 II。

49. 大多數國家尚未進行國家風險評估<sup>69</sup>。對於許多司法管轄區，尤其是大部分人口為沒有銀行帳戶之低度開發國家，鑑於其能力及結構上之限制以及缺乏有意義之資料來進行風險評估過程，這將是重大的挑戰。FATF 承認國家之規模及複雜性，其洗錢 / 資恐環境、成熟度及洗錢防制 / 打擊資恐制度之複雜性、其整體能力和結構上之限制將影響可能影響國家對洗錢 / 資恐風險理解。此外當個別金融機構之能力，尤其是小型服務提供者，其自我風險評估的能力有限時，該國得考慮允許該等機構採取並仰賴聯合或跨產業之風險評估。
50. FATF 承認，就資恐方面之風險基礎方法應用，與洗錢相比，有其相似性但亦有差異性，兩者皆需要辨識、了解並評估風險。然而，資恐之特徵為風險可能較難評估且策略較難實行，其原因在於資恐交易之金額相對較低，或者事實上為合法之資金來源。在 FATF 國家洗錢 / 資恐風險評估指引中，涵蓋有關資恐之特定風險指標，例如未說明之資恐交易活動、或對於金錢或價值移轉系統有限之規範<sup>70</sup>。

### III. 由 FATF 建議提供對證實之低風險情形之彈性：豁免

51. 如 FATF 建議 ( 建議 1 之註釋第 2 段 ) 所允許者，國家可在已考量風險下，並可決定在滿足某些條件下，針對某些特定類型之金融機構或活動、或指定之非金融事業與人員 ( 下稱「DNFBP」)，不適用特定之洗錢防制 / 打擊資恐措施。

---

<sup>69</sup> 見 FATF(2013)，附錄 III 澳洲、荷蘭、瑞士及美國之案例。

<sup>70</sup> 見 FATF(2013)，附錄 I 及 II。

52. FATF 並未規範各國應以何種具體之法律途徑規範豁免之情形。無論採取何種形式，國家所實施之規範中應明確並清楚地說明豁免之適用條件及潛在受益者。
53. 受規範之金融機構及活動 - 為定義金融機構<sup>71</sup>，FATF 提供為洗錢防制 / 打擊資恐目的所受規範之金融活動或營運之清單。

### 專欄 32.FATF 定義之「金融機構」

金融機構係指任何自然人或法人職務上為客戶進行下列一項或多項交易或業務者：

1. 接受公眾之存款及其他應償付資金<sup>1</sup>。
2. 借貸<sup>2</sup>。
3. 融資性租賃<sup>3</sup>。
4. 金錢或價值移轉服務<sup>4</sup>。
5. 發行及管理支付工具 ( 例如：信用卡及簽帳卡、支票、旅行支票、匯票和銀行匯票、電子貨幣 ) 。
6. 財務擔保及承諾。
7. 下列交易：
  - (a) 貨幣市場工具 ( 支票、票據、定存單、衍生性商品等 ) ；
  - (b) 外匯；
  - (c) 外匯、利率及指數工具；
  - (d) 可轉讓證券；
  - (e) 商品期貨交易。
8. 參與證券發行及提供相關金融服務。
9. 個別和集體投資組合管理。

<sup>71</sup> 見 FATF 建議之詞彙，FATF(2012)。

10. 為他人保管與管理現金或流通性證券。
11. 為他人投資、管理或經營資金或金錢。
12. 承保與安排人壽保險及其他與保險相關之投資<sup>5</sup>。
13. 金錢和貨幣兌換。

#### 註

1. 涵蓋私人銀行業務。
2. 這包括(尤其是): 消費信貸、抵押貸款、具有或不具追索權之應收帳款承購、商業交易(包括票據買斷)之融資。
3. 此無法延伸至消費性商品相關之融資性租賃。
4. 這並不適用於任何僅提供金融機構訊息或其它傳遞資金所需系統之自然人或法人。見建議 16 之註釋。
5. 此適用於保險事業及保險仲介機構(代理及經紀)。

54. 豁免條件 - 建議 1 之註釋中第 6 段指出，下述兩種情況下，各國得決定不採用部分要求金融機構採取特定行動之 FATF 建議：
  - 經證實屬低度洗錢與資恐風險，此發生在非常嚴格限制且有正當理由之情況，並與特殊類型金融機構、金融活動或 DNFBP 相關；  
或
  - 自然人或法人進行臨時性或非常有限(考量到定量及絕對標準)之金融活動(金錢或價值之移轉除外)，以致其洗錢與資恐之風險為低。

#### 3.1. 「證實為低風險」之豁免

55. FATF 建議(建議 1 之註釋第 6a 段)允許各國在下列條件下同意金融機構不採用部分 FATF 建議：
  - 經證實屬洗錢及資恐低風險；



- 其發生在非常嚴格限制且有正當理由之情況；及
  - 其涉及到特定類型之金融機構、金融活動或 DNFBP。
56. 對於尋求運用證實為低風險之豁免之國家，面臨主要挑戰係證明有關特定類型之金融機構、DNFBP、或活動是在有嚴格限制及有正當理由情形下，及提供其為低洗錢及資恐風險之正當理由。此正當理由應根據適當之風險評估<sup>72</sup>且詳細程度將視豁免之範圍及可能產生的影響而定。
57. 在大多數司法管轄區，對特定金融活動適用洗錢防制 / 打擊資恐規定之豁免或限制，因活動之規模或性質（如租賃、應收帳款、壽險），很少或並無證據證實其風險等級，基本上僅係基於其為低風險之「認知」。僅有少數司法管轄區在豁免一產業前已進行風險評估。世界銀行開發評估普惠金融商品洗錢風險之工具，以協助各國進行所需之風險評估<sup>73</sup>。

---

<sup>72</sup> 詳見第 40 段及 s。

<sup>73</sup> 更多細節詳見附錄 6II。

# Angle

## 3.2. 「最低限度」之豁免

58. FATF 建議允許各國在自然人或法人進行臨時性且非常有限之金融活動（考量到定量及絕對標準），相對於其他主要業務活動且為低洗錢和資恐風險時，可不適用洗錢防制 / 打擊資恐義務。金錢或價值移轉服務不能被豁免。（建議 1 之註釋第 6b 段）
59. 金融活動必須是在「臨時性且非常有限之基礎」之標準存有解釋空間，即選擇適用最低限度豁免之國家必須能證明具臨時性非常有限之金融活動，與經評估為低度洗錢及資恐風險間之因果關係。因某些自然人或法人從事臨時性且非常有限金融活動，國家決定豁免其洗錢防制 / 打擊資恐要求時，該國須確認已符合 FATF 建議之條件。
60. 歐盟委員會試圖在 2005/60/EC 指令第 2(2) 條中，以系統性方法定義關於「在臨時性與非常有限之基礎上進行之金融活動」概念，防止利用金融系統達成洗錢和資恐活動之目的<sup>74</sup>。其提供類似於 FATF 定義中金融機構之彈性<sup>75</sup>。2006/70/EC 指令<sup>76</sup>第 4 條，其中包含 2005/60/EC 指令之執行措施，規定簡化客戶審查程序以及豁免臨時性與非常有限金融活動之技術標準。運用該法律架構及其保障措施，部分歐盟成員國已選擇該等豁免。

---

<sup>74</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:EN:PDF>

<sup>75</sup> 成員國可以決定法人或自然人在從事屬低洗錢或資恐風險之臨時性與非常有限之金融活動，不屬於第 3(1) 條或第 (2) 條指令之範圍，即非屬該指令所定義之信用或金融機構。

<sup>76</sup> 歐盟委員會 2006 年 8 月 1 日之 2006/70/EC 指令為歐洲議會和理事會 2005/60/EC 指令訂定有關「重要政治性職務人士」定義、簡化客戶審查程序以及臨時性與非常有限金融活動之豁免的技術標準。[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l\\_214/l\\_21420060804en00290034.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_214/l_21420060804en00290034.pdf)



例如，英國 2007 年之防制洗錢條例預見該情況 ( 附表 2):

1. 為條例第 4 條 (1)(e) 條及第 (2) 條之目的，如符合以下所有條件，將被視為從事臨時性與非常有限之金融活動：
  - (a) 該個人金融活動總年度週轉率不超過 64,000 英鎊；
  - (b) 該金融活動限於任一客戶單筆交易不超過 1,000 歐元，不論該交易是單次或一系列相關聯的活動；
  - (c) 該金融活動不超過該個人年度總週轉率 5%；
  - (d) 該金融活動是輔助且與個人主要業務活動直接相關；
  - (e) 該金融活動非以任何方式傳送或匯款 ( 或任何具貨幣價值項目)；
  - (f) 個人主要業務不屬於條例第 3 條 (1)(a) 至 (f) 或 (h) 條<sup>77</sup>；
  - (g) 該金融活動僅提供該人士主要業務活動之客戶，而非提供予大眾。

#### IV. 考量到普惠金融目標之 FATF 建議

##### 4.1. 客戶審查 ( 建議 10 )

61. 根據 FATF 建議，金融機構必須執行客戶審查 ( 下稱「客戶審查」) 以辨識其客戶，並確認有關與其進行金融活動相關之資訊。客戶審查規定旨在確保金融機構得有效地辨識<sup>78</sup>、驗證並監控其客戶及從事之金融交易，有關其所構成之洗錢及資恐風險。

---

<sup>77</sup> 即下列人士：(a) 信貸機構；(b) 金融機構；(c) 會計師、破產管理人、外部會計師及稅務顧問；(d) 獨立法律專業人員；(e) 信託或公司服務提供者；(f) 房地產仲介；及 (h) 賭場。

<sup>78</sup> FATF 建議 10 不允許金融機構保有匿名或明顯利用假名開設之帳戶。



62. 三大核心因素「辨識」、「驗證」及「監控」是相互關聯的，並與 FATF 建議密切相關。三者強化彼此，使金融機構建立對客戶的認知，這從洗錢防制 / 打擊資恐角度而言至關重要。
63. 修訂之 FATF 建議並未修改基本客戶審查規定，但闡明如何將廣泛風險基礎方法原則落實於客戶審查措施。特別是對普惠金融之具體相關性，修訂之 FATF 建議提供之指標以辨識潛在之較低風險因素（建議 10 之註釋第 16-18 段），以及風險基礎方法允許之簡化客戶審查措施之案例（建議 10 之註釋第 21 段）。該等案例僅作為例證，而不應被視為詳盡列舉的或強制的。

### 須採行客戶審查之情況

64. 根據 FATF 建議，所有負有洗錢防制 / 打擊資恐義務之金融機構都必須執行客戶審查措施，包括辨識及驗證其客戶之身分，當：
  - 建立業務關係<sup>79</sup>；
  - 進行超過 15,000 美元 / 歐元之臨時性交易，或是建議 16 之註釋所包含之電匯；
  - 發現疑似洗錢或資恐；或
  - 金融機構對於其過去取得客戶身分資料之真實性或妥適性有所懷疑。

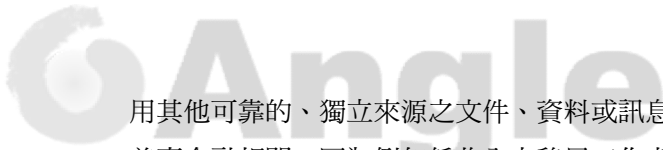
---

<sup>79</sup> FATF 的建議並不定義這個概念，而是留給各國決定業務關係是否成立。

# Angle

## 客戶審查措施－通則

65. 根據該等交易門檻及其他標準，遵守洗錢防制 / 打擊資恐義務之各機構、專業人員及企業必須：
  - a) 使用可靠、獨立來源之文件、資料或資訊以辨識客戶及驗證客戶身分。
  - b) 金融機構辨識實質受益人並採取合理措施確認實質受益人身分，藉此知悉誰是實質受益人。對於法人及法律協議，應涵蓋金融機構採取合理措施瞭解該客戶之所有權及控制權結構。
  - c) 瞭解並在適當情形下取得有關業務關係之目的及性質之資訊。
  - d) 對業務往來關係進行持續性審查及對其所從事交易之全部過程進行詳細之審視，以確保所進行之交易符合該機構對客戶、業務往來及風險概況之認知，必要時包括其資金來源。
66. 採用該等客戶審查措施對金融服務提供者是具有挑戰性的，特別是處理「小」客戶及身處低度開發國家者之金融機構。必須區分辨識客戶及驗證客戶身分程序。客戶辨識涉及蒐集（未來）客戶之資訊，於此階段，無需收取身分證明文件。相反的，驗證客戶身分需要檢驗可靠、獨立來源之文件、資料或資訊以確認在辨識過程中所得資料之真實性。
67. 業界反應有關辨識及驗證要求實務操作上之困難，其中大部分是與國家法律或監理規定相關，而非 FATF 建議。例如，在普通客戶審查情況下，FATF 建議並不要求需蒐集如職業、收入或地址等資料，而某些國家洗錢防制 / 打擊資恐制度則要求之，儘管在多數情況下要求該資訊是合理的，以有效監理異常交易之發生。同樣地，雖然大多數國家都規定可用護照或政府所核發之身分證明文件作為驗證客戶身分方法之一，而 FATF 建議允許各國可使



用其他可靠的、獨立來源之文件、資料或訊息。這種彈性特別與普惠金融相關，因為例如低收入之移民工作者往往缺乏標準之身分證明文件。部分國家或金融機構採行需取得政府所核發的身分證明文件之僵化客戶審查規定，已成為這些弱勢群體進入正式金融體系之障礙。

# Angle

## 客戶審查措施－較低風險情形

68. 修訂之 FATF 建議允許較低洗錢及資恐風險之簡化客戶審查審查措施（建議 1 之註釋第 5 段，及建議 10 之註釋第 16-18 段及第 21 段）。這是開放給所有國家之選擇，各司法管轄區得考慮為特別定義為低風險之客戶及商品建立簡化之客戶審查機制。各國亦得允許金融機構根據本身之風險分析決定是否於較低風險情況下採用簡化之客戶審查措施。不論如何，如有洗錢或資恐活動之疑慮，或適用特定高風險之情形，不得採用簡化客戶審查措施。
69. 較低風險情況之案例。FATF 提供就特定類型之客戶、國家或地理區域、商品、服務、交易或支付管道中，可能被視為潛在較低洗錢或資恐風險之案例（建議 10 之註釋第 17 段）。該等案例不具規範性，也非詳盡列舉的狀況。FATF 明確指出一個較低風險案例「為達到普惠金融之目的，將具備適當明確定義且有限之金融商品或服務提供予特定類型客戶」。這表示當商品之客戶滿足該等條件時，其可以合理的適用簡化客戶審查措施。例如，為那些缺乏可被接受身分證明文件之無銀行帳戶個人提供的「小型銀行帳戶」<sup>80</sup>，該等帳戶設有全部價值、使用頻率、交易規模之上限，以減輕潛在濫用之風險，同時仍得提供足夠之功能性。這對依靠離鄉背井之家庭成員匯款的人們特別相關。金融機構仍需監控較低風險帳戶，但與一般風險帳戶相較，其可適當地降低頻率和強度，這可使資源更有效地分配，讓金融機構將法遵資源放在更高

---

<sup>80</sup> 該帳戶亦可以稱為低金額、簡單或基本帳戶。



風險之威脅上。所有要簡化客戶審查之情況下，較低風險必須經過仔細且有記錄之風險評估確認，以國家、產業或金融機構層面進行評估（建議 10 之註釋第 16 段）<sup>81</sup>。

70. 正如上述例子清楚說明，FATF 建議支持入門級銀行或其他金融商品之發展，這將促使受金融排除者納入正式金融產業，並減低有關金融排除所造成洗錢 / 資恐之風險。各國需明確規定受益於簡化客戶審查制度之不同標準，或要求金融機構依自身風險管理體系設定標準。一般而言，目標商品可能包括幾個特定條件，例如客戶是自然人、受限制之交易量（如每天或每月提款不超過若干歐元 / 美元）、有限的帳戶餘額等。
71. 簡化措施之應用。簡化之客戶審查絕非指完全豁免或沒有客戶審查措施。簡化客戶審查措施可能是基本和最少的，但仍符合適用於「標準」客戶關係及交易中四個客戶審查要件<sup>82</sup>。依據風險基礎方法<sup>83</sup>，客戶及交易資料所需之強度與程度，以及符合該等最低標準所使用之機制，將取決於不同風險級別。在風險較低之情況下，執行建議 10 之客戶審查客戶身分辨識、驗證及監控之要求，得以較寬鬆及較不正式之方法蒐集資訊並監測，且依賴對基本商品預計用途之適當假設，抑或較不詳細及頻繁之資料。

---

<sup>81</sup> 見第 40 段及 s。

<sup>82</sup> 見第 65 段。

<sup>83</sup> 見第 37 段及 s。

72. 建議 10 之註釋第 21 段提供許多有關客戶身分辨識之時點及驗證、以及交易監測強度之可能簡化措施的範例。同樣的，該等範例僅提出做為指引，而不應被視為有規範性或為詳盡列舉。該等案例包括於建立業務關係後確認客戶及實質受益人身份之可能性、降低客戶身分資訊更新之頻率、或在合理金額門檻下降低交易持續性監控之程度<sup>84</sup>。
73. 有關實質受益權之規定，在普惠金融下實質受益人大多數情況是客戶本身，或密切相關之家庭成員。當帳戶持有人疑似為人頭或掛名負責人，而非真正的所有權人時，則不應被視為較低風險，此時應採取正常或強化之措施（建議 10 之註釋第 15 段）。
74. 各國得考慮實施所謂「漸進式」或「分級」KYC/客戶審查方法，藉由低交易/支付/餘額之限制可以減少洗錢和資恐的弱點。針對特定類型商品之限制越嚴格，整體洗錢/資恐風險越有可能降低，而該等商品/服務將可被視為較低風險，因此，可能適合簡化客戶審查措施。這種方法可以提供無文件（金融排除）之個人使用有限功能之帳戶或其他金融服務，如需使用其他附加服務（例如，更高的交易限額或帳戶餘額、使用多元化交易管道）應有客戶提供之身分及地址之證明文件始可。以印度為例，政府修正洗錢防制/打擊資恐法規，允許銀行使用簡化客戶審查規範，為欠缺可受理身分證明文件之低收入客戶，開立「小型」或「基本」的儲蓄帳戶。此類帳戶針對每年存入總額、每月提款及轉帳總額，以及任何時點之帳戶餘額皆有嚴格的限制，只能在可以監控此類帳

---

<sup>84</sup> 各國可預見之簡化措施客戶審查程序的每一步驟，以符合較低風險普惠金融商品或情況特殊性的具體案例，詳見下文。



戶，並確保交易和餘額限制之機構開立。該帳戶效期為 12 個月，如帳戶持有人提供證據證明其已經在帳戶開立一年內<sup>85</sup>申請到有效身分證件，可再延長 12 個月。

### 客戶審查措施－客戶身分辨識

75. FATF 建議並未明確指出企業在洗錢防制 / 打擊資恐責任下，於建立標準業務關係或超過 15,000 美元 / 歐元之臨時性交易時，所應蒐集用以執行身分辨識程序之確切客戶資訊（某些國家稱為「識別碼」）。各國國內立法各不相同，但共同之客戶資料通常包括姓名、出生日期、地址及識別號碼。其他類型的資料（如客戶職業、收入、電話及電子郵件地址等）一般都是商業及 / 或反詐欺需求，並非是一般客戶審查時所要求之核心客戶審查資訊 - 雖然該等資訊可以在較高風險情況下作為增強客戶審查之部分。
76. FATF 建議允許各國之法律或規範將風險基礎方法運用於建立業務關係時必須蒐集之客戶資料，但必須採取平衡之方法，因為如果辨識過程過於精簡，監控對減輕風險而言較為有限，且人工或電子過濾交易可能無法有效地辨識個別可疑之活動<sup>86</sup>。在部分國家，關於某些金融商品類型已引入區別之客戶審查規範。例如，在哥倫比亞，2009 年修訂之哥倫比亞金融監督委員會（下稱「SFC」）基本銀行通告，簡化透過代理機構（負責接受及轉交申請文件者）開立低額度電子帳戶及行動帳戶之洗錢防制 / 打擊資恐程序。

---

85 亦參見附錄 7 墨西哥、馬拉威、巴西、巴基斯坦之經驗。

86 亦參見第 102 段。



# Angle

## 客戶審查措施－驗證客戶身分

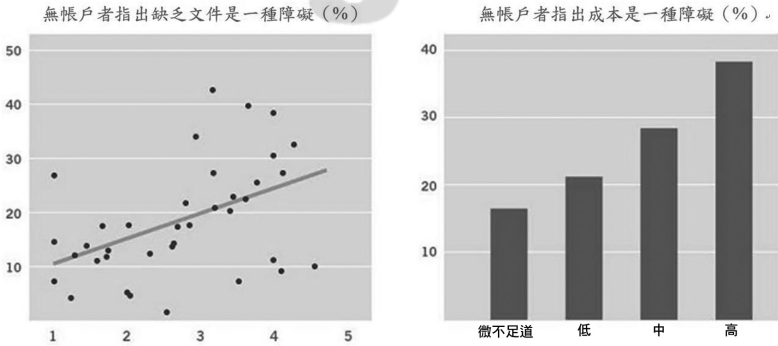
77. FATF 建議要求金融機構使用可靠、獨立來源之文件、資料或資訊驗證客戶身分。在決定該等文件之可靠及獨立程度時，各國應考慮到在特定國家詐欺和偽造之潛在風險，確認何者可構成洗錢防制 / 打擊資恐制度下「可靠、獨立來源之文件、資料或資訊」是每個國家的責任。運用風險基礎方法可為身分驗證方式及時點帶來一定程度之彈性。
78. 根據業界所稱，在所有情況下客戶身分驗證階段是過程中最困難及繁重的一部分。嚴峻的驗證要求會成為普惠金融之限制因素。
79. 世界銀行指出，最近調查顯示欠缺身分文件是受訪者對未開立銀行帳戶最常提到主要原因之一，尤其是在需要大量或正式政府核發文件的國家<sup>87</sup>：

---

<sup>87</sup> 世界銀行 (n.d.)。



圖表 2 佐證文件要求及成本係使用正式帳戶障礙之客觀數據



註：對所需文件數量之數據為 2005 年數據。關於年費之數據是 2010 年數據，並反映國家中央銀行的評分。左側圖表中樣本包含 38 個經濟體，右側圖表樣本包含 100 個經濟體。

來源：Demirguc-Kunt, A. 及 Klapper, L. (2012)；世界銀行，銀行管理與監理資料庫；世界銀行支付系統資料庫。

80. 依賴更廣泛可被接受之辨識方式。為解決該等挑戰<sup>88</sup>，各國已經擴大可接受用於身分驗證程序之證件範圍，該等文件包括過期的外國證件、領事文件或其他無文件者通常可於居住國取得的紀錄（帳單、稅務證明、醫療文件等）。使用風險基礎方法，當地機關通常對於事先定義的業務關係類型，以及具有低餘額限制之特定（普惠金融）商品及帳<sup>89</sup>，允許更廣泛之文件。各國應利用風險基礎方法，以促進關於可接受文件之合乎比例的要求，以支持提供相關服務予被忽視的族群<sup>90</sup>。

88 此可解決兒童身分識別之問題，因為孩子們普遍欠缺證明文件，且通常沒有監護人。

89 參附錄 5 各國的經驗。

90 然而，可靠的識別個人身分之能力不僅是金融服務之基礎，亦可作為分配社會福利和保衛國家安全之基礎，因此在缺乏時，機關應優先考量發展識別公民之國家制度。

81. 例如以社區為基礎、僅提供其成員特定金融服務之金融合作社的團體，可以有一個記錄成員性質之客戶審查制度。金融服務提供者可以於申請成為合作社成員時，藉由入社審查流程以達到客戶審查要求，這可被視為客戶審查另一種形式，達到與消費金融機構一般身分辨識及驗證程序相同之目標。
82. 有關替代身分證明文件之欺詐風險。各國應留意接受其他形式之身分文件較易受欺詐和濫用。例如，是否信賴村長所出具客戶身分證明文件，取決於該村長之誠信及對客戶的認識。在某些匯報案例，村長開始要求為其「認證服務」收費。雖然這樣的濫權可能不是很普遍，然如同每個驗證客戶身分之方法，重要的是替代性之辨識過程需要某些基本的審查和監控，以確保其真實性和可靠性。而適當風險分析對採用與符合洗錢 / 資恐風險等級之驗證過程至關重要。
83. 2010 年 5 月，南非的金融情報中心建議銀行不要接受南非政府核發予尋求庇護者證明其庇護申請之身分證件作為開立銀行帳戶之文件。然而，於質疑該立場之訴訟後達成妥協，允許銀行接受庇護文件以驗證身分，惟僅得於向內政部確認該等文件之真實性後始得為之。
84. 暫緩身分驗證 - 建議 10 之註釋第 21 段關於簡化客戶審查措施案例中，有在建立業務關係後始驗證客戶 ( 及實質受益人 ) 之身分，即帳戶交易高於規定之金額門檻時。作為分級客戶審查<sup>91</sup>之一部分，可以僅提供客戶有限及基本之服務，但只有在進行完整身分驗證後，始得獲取完整或擴大的服務範圍或更高之交易限額。

---

<sup>91</sup> 參第 74 段。

85. 對於限制用途帳戶之彈性方式，即暫緩但非免除驗證要求，使客戶得使用有限功能及小額交易之基本商品。此有益於普惠金融，因為這使無銀行帳戶者可以使用其所需之基本正式金融服務，同時為金融機構降低小額帳戶成本，並提高金融之普及性。附錄 8 中列出各國在處理辨識及 / 或身分驗證難題之經驗。

## 客戶審查措施－非面對面進行之身分辨識<sup>92</sup>

86. 越來越多科技創新之使用是對擴展提供金融服務予被忽略及偏遠地區人口之應許管道<sup>93</sup>。在這方面，行動銀行及行動支付在過去幾年已有顯著地發展，尤其是在開發中國家，具有重大潛力以促進無銀行帳戶者獲取基本服務。根據世界銀行統計，全球有四分之三的居民使用手機，而大部分行動電話用戶（50 億）在開發中國家<sup>94</sup>。蓋洛普全球民調的調查表示，在非洲撒哈拉以南地區，16% 的成年人在過去 12 個月中曾使用手機支付帳單或收付款<sup>95</sup>。雖然行動銀行對普惠金融具有潛力，現階段其主要提供支付及轉帳服務。此功能雖已提供邁向正式金融服務的第一步，但其本身仍不能提供全面的銀行或其他金融服務。
87. 透過非銀行機構（如加油站、投注站、雜貨店等）發展無分行銀行管道，無論是否結合行動電話解決方案，亦提供仍無銀行帳戶者或被忽略族群金融服務之顯著潛力<sup>96</sup>。
88. 在此情況下，理解 FATF 對非面對面關係之要求是很重要的。新 FATF 建議 10 之註釋第 15 段中提出非面對面業務關係或交易潛藏較高風險的案例。新建議亦說明案例僅供指引，而列出之風險因素可能不適用於所有情況（建議 10 之註釋第 14 段）。就普惠金融的角度，應權衡身分詐欺風險與新銀行用戶之洗錢 / 資恐風險，以逐案判斷是否應採取強化之審查措施。

---

92 參 FATF（2013b）。

93 參 G20 普惠金融專家組（2010）、附錄 3 及 FATF（2013b）。

94 世界銀行（2012c）。

95 世界銀行（n.d.）。

96 參見第 116 段及 s。

89. 就開戶階段辨識較低風險客戶而言，金融機構被要求對其客戶同樣採用有效的程序。在許多情況下，縱使沒有直接與金融機構面對面溝通，第三人或代理機構仍參與開戶程序。該情況下，與代理機構及第三人有關之原則仍適用之<sup>97</sup>。多數其他情況下，金融機構要求客戶寄回身分證明文件之電子檔副本，一旦驗證完成，該帳戶才會被啟動<sup>98</sup>。
90. 新商品及新科技。新 FATF 建議 15 要求各國及金融機構辨識和評估有關新商品及新商業慣例時，包括發展新交付機制，以及既有及新商品使用新的或發展中科技時，可能產生之特定風險。就金融機構而言，該風險評估應該在推出新商品、商業慣例或使用新的或發展中科技之前進行，並應採取適當的措施以管理並降低該等風險。推出前的初步風險評估，將依經驗進一步微調，作為要求金融機構定期檢討及調整其風險基礎方法措施的一部分（建議 1.8 之註釋）。
91. 建議 15 是新建議中針對特定客戶及活動要求更多客戶審查措施之部分。然而，這並不表示所有運用新科技來開發創新銷售管道或商品的情況下都需要額外之客戶審查措施。雖然新商品商業慣例需進行額外、具體之風險評估，所涉商業關係及交易之特定類型、目標客群、中介機構之參與、所使用科技之複雜性皆為評估風險必須考慮的因素，並用以決定應採用的適當客戶審查程度<sup>99</sup>。

---

<sup>97</sup> 參第 93 段第三人關係及第 116 段與 s. 之代理機構。

<sup>98</sup> 參附錄 7 各國經驗。

<sup>99</sup> 參附錄 7 之各國經驗。

92. 在新科技/商業慣例/普惠金融方面，值得一提的是FATF建議（建議 10 之註釋第 11 段）允許金融機構在非面對面情形，於業務關係成立後（而不是在建立業務關係前或其過程中）再驗證客戶身分，前提是此對於不中斷業務的正常運作係屬必要，且洗錢風險已被有效管理<sup>100</sup>。
93. 信賴第三人－在符合一定要件的前提下，FATF 建議允許信賴不屬於金融機構之代理機構，以及不屬於委外協議範圍之第三人進行客戶審查（建議 17）。由第三人進行之客戶審查在某些國家是不允許的，但如允許時，對客戶身分辨識及驗證之最終責任仍是委任之金融機構。在信賴之情況下，金融機構客戶信賴第三人執行部分或全部以下客戶審查程序：(a) 辨識客戶（及任何實質受益人），(b) 驗證客戶身分，以及 (c) 蒐集業務關係之目的與性質，該等資料必須立即提供予金融機構。金融機構必須確認該第三人遵守洗錢防制/打擊資恐規定並受權責機關監理，且已制定符合客戶審查要求之措施。新建議 17 對第三人之信賴明確限制僅得為其他金融機構（建議 17 之註釋第 3 段）。當其同屬於同一金融集團時，因集團內洗錢防制/打擊資恐計畫，金融機構及該第三人可被視為符合某些必要條件。實務上，公司應制定措施以確認第三人之可靠性（尤其是跨國之情況），例如國內洗錢防制/打擊資恐規範及監理之程度。

---

<sup>100</sup> 參 FATF (2013b)。

# Angle

## 客戶審查措施－取得業務關係目的及性質資訊

94. 風險基礎方法允許金融機構在適當情況下（即有關特定類型之客戶或服務 / 商品），從建立之帳戶類型及進行之交易推斷業務關係之目的和性質，而非蒐集特定資料或實施特定措施，以符合其義務（建議 10 之註釋第 21 段第 4 點）。這代表如果開立帳戶很明顯地是為使貧窮之移民透過安全、實惠且正式之管道與其母國匯出 / 匯入小額轉帳，可視為已滿足客戶審查之要求。

## 客戶審查措施－疑似洗錢或資恐之強化措施

95. 根據建議 10 之註釋第 21 段，如有疑似洗錢或資恐時，不適用簡化客戶審查措施。特定高風險情況下亦不適用。因此，金融機構在設計較低風險商品客戶審查措施時，應確認其制度及系統要求員工及代理機構當發覺有疑慮或遇到較高風險情況時，必須採用一般或強化之客戶審查措施。

## 客戶審查措施－進行持續審查及監控業務關係

96. 監控係是指人工或電子方式檢核交易。檢核使用如交易起始國或目的國、交易金額及性質之參數。應以客戶名稱及受益人名稱在國家和國際制裁名單中進行檢核。檢核過程可能會標記部分交易進行內部調查，例如超過該類型交易正常值之大額交易。監督及內部調查需要能力，且取決於監測方法之不同，其可能是費時且昂貴的。當辨識為特殊交易時，其須內部調查，且必須蒐集並考量額外之事實。調查人員通常需要更多對客戶和交易之詳細資料，以得出該交易是無異常或有合理理由懷疑該交易涉及洗錢 / 資恐





之合理結論。

97. 金融機構監控之程度和性質取決於該機構面臨之洗錢 / 資恐風險。運用風險基礎方法進行監測，金融機構及其監理及監督機關應知悉，並非所有交易、帳戶或客戶將以相同之方式進行監控。監控之程度將依據與客戶、客戶使用之商品或服務、客戶位置及交易相關之已辨識風險。金融機構就其服務之客戶或其提供之服務願意接受之風險，須與金融機構之資源及其有效監控及管理其風險之能力一致。科技化服務模式往往提供更方便之監控，有普惠金融需求之國家應該要特別考慮之。
98. 風險基礎系統下監測之主要目的，係根據各金融機構分析其主要風險回應企業之問題。監理機構應注意並對金融機構作出之決定給予重視，只要該等決定與任何法律或監理規定係一致的，並透過可靠之風險評估得出，且其抵減措施是合理且有完整記錄的。
99. 以風險基礎方法監控，使金融機構可就低於一定金額或其他門檻之活動進行降低或有限度之監測。於此目的之界定情況或門檻應定期審查，以確定是否符合既定之風險。金融機構亦應定期評估系統及流程之適足性，且監測結果皆應記錄下來<sup>101</sup>。
100. 某些形式的監控是必要的，無論是自動或人工、審查異常報告、或篩選標準組合，以偵測異常及因此可能之可疑交易。即使在較低風險客戶案件下，監控仍是必要的，以驗證交易與最初低風險概況相符；如果不符，應啟動適當修改客戶風險等級之流程。某些客戶必須於已開始透過帳戶或與金融機構有業務關係而進行交易時，其風險始較為明顯。這使適當且合理之客戶交易監控成為

---

<sup>101</sup> Wolfsberg (2009)



適當設計之風險基礎方法的重要部分。此外，當疑似有洗錢或資恐時，此應被視為風險較高之情況，不論任何門檻或豁免，都應採用強化之審查。

101. 也很重要的是要注意較低風險情況可僅限於於特定關係下之特定部分（建議 10 之註釋第 18 段）。在該情況下，簡化之機制不能全盤運用到所有客戶審查步驟，且可依據各關係階段辨識出的風險因素區別客戶審查措施之範圍。例如，適用於簡化辨識措施之新開戶客戶，仍需適用正常之持續交易監控，以確保該帳戶在適當且約定使用範圍內運用之。
102. 如上所述，在某些國家選擇藉由密切監控與相關商品及帳戶連結之交易，以降低簡化客戶審查帶來之風險。然而，如因採用極少之客戶審查以致於金融機構缺乏足夠之可用訊息，人工或電子方式檢核交易也未必有顯著幫助。

### **客戶審查措施－重要政治性職務人士（下稱「PEPs」）的具體個案**

103. 普惠金融之商品及服務，其客戶或實質受益人通常不會涉及 PEPs，雖然在許多情況下，金融機構必須應付 PEPs 之家庭成員。然而，金融機構必須有適當的風險管理系統，以確定客戶或實質受益人是否是外國 PEPs，並於涉及國內及國際 PEPs 時有合理的措施決定該判斷是否必須（建議 12）。何者構成辨識外國 PEPs 之適當風險管理系統或合理措施，取決於客戶基礎呈現之風險。
104. 當外國 PEPs 被確定為（潛在）客戶或實質受益人時，金融機構必須採行強化之客戶審查，包括取得高階管理者之核准建立（或對現有客戶繼續）該等業務關係；採取合理措施查核其財富及資金來源，以及對業務關係進行加強之持續監測。

105. 此外，金融機構應採取合理措施以確認客戶或實質受益人是否為國內 PEP 或（曾）被國際組織賦予重要職務者，以敏感之風險基礎，亦即在與該人士有較高風險業務關係之情況<sup>102</sup>，採用上述之強化審查措施。

### 客戶審查措施－電匯之具體案例

106. 電匯通常用於與普惠金融有關原因之匯款。除客戶審查規定以外，其須遵守與客戶 / 匯款人及受益人有關之具體規定，以確保在整個支付過程完全透明（建議 16）。各國可能採取最低門檻（不超過 1,000 美元 / 歐元），低於此門檻者可適用簡化資料之要求（建議 16 之註釋）。
107. 客戶審查規定適用於建議 16 之註釋（建議 10 第 (ii) 條）所涵蓋之臨時性電匯情況。此表示，在已採用最低門檻之國家：
- 臨時性跨境電匯低於 1000 美元 / 歐元者，適用建議 16 之註釋之簡化要求，僅需提供匯款人和受益人之名稱，以及個別之帳戶號碼或專屬交易編號。該等資訊毋須進行驗證（建議 16 之註釋 5.a）。
  - 臨時性跨境電匯超過 1000 美元 / 歐元者，轉帳所附資訊應包括建議 16.6 之註釋所列項目：匯款人名稱、匯款人帳號、匯款人地址或身分證件號碼或出生日期及地點；受益人名稱、受益人帳號。該等資訊需進行驗證。

---

<sup>102</sup> 參 Wolfsberg(2008) 及 FATF(2013a)。

## 4.2 紀錄保存之規定（建議 11）

108. 根據建議 11，金融機構應保存所有國內及跨境交易（包括臨時交易）之紀錄至少五年，以迅速遵循權責機關之資料要求。此係為促進個別交易之重建及必要時提供起訴犯罪活動之證據。
109. 建議 11 亦說明，金融機構應保存所有客戶審查過程中獲得之辨識資料（例如正式身分證明文件紀錄或影本，如護照、身分證、駕照及類似文件，會計檔案及商務往來紀錄，包括確定複雜且異常大額交易之背景及目的之分析結果），至業務關係終了後或臨時交易日後至少五年。紀錄保存之要求並非依據風險等級，且亦完全適用於客戶審查、交易及其他資訊之蒐集，不論該等資訊之範圍如何（建議 16 之註釋）。
110. 在 FATF 建議下，紀錄保存之規定並沒有要求保留為驗證目的提交之身分證明文件影本，其僅要求儲存該文件中之資訊並保存五年。許多國家如美國、澳洲和加拿大考慮對被監理的機構賦加提供影本之義務，惟遭多項原因否決：例如，影本可能被用於身分詐欺、可能違反隱私法律、可能揭示造成歧視之客戶資訊，如拒絕貸款等<sup>103</sup>。
111. 因此，建議 11 允許不同形式之文件保存方式，包括電子儲存。例如，下述紀錄保存技術是可被接受的：
- 掃描驗證資料並以電子形式保存；
  - 對任何電子驗證之檢視結果以電子副本保存；

---

<sup>103</sup> 參附錄 8 其他國家之經驗。



▪ 僅於身分或交易文件上記錄（手寫）參考資料，這點在行動銀行特別有用，因行動貨幣代理機構通常是街角小商店。建議記錄之詳細資料類型包括：

- 文件或信件之參考編號，
- 相關日期，例如發行日、到期日或紀錄日，
- 發行人或紀錄人之詳細資料，
- 所有記錄於文件中之詳細身分資料。

#### 4.3. 申報可疑交易（建議 20）

112. 可疑交易或活動之申報，是一個國家運用金融資訊打擊洗錢、資恐和其他金融犯罪能力之關鍵。所有國家皆應設有強制申報可疑活動之法律或監理規定。一旦產生懷疑即須申報，因此風險基礎方法不適用於可疑活動之申報。

113. 然而，風險基礎方法可用於辨識潛在之可疑活動，例如透過在金融機構已辨識為高風險之層面（客戶、服務、商品、地點等）引導額外的資源。作為風險基礎方法之部分，亦可能是金融機構利用由權責機關所提供之資訊（分類、警示、指引）告知辨識可疑活動之方法。金融機構亦應定期評估其系統是否足夠辨識及申報可疑交易。



114. FATF 建議 20 規定，如果金融機構懷疑或有合理理由懷疑資金是犯罪活動所得或與資恐有關，應立即向該國金融情報中心（下稱「金融情報中心」）報告。此義務適用於所有須遵守洗錢防制 / 打擊資恐義務之金融機構，包括服務弱勢族群及低收入族群者。該項規定之實施需要金融機構設立適當之內部監控系統，以辨識任何不正常之行為。
115. 多數國家，與弱勢族群客戶之交易無須受辨識可疑交易之獨立或特定監控系統拘束。然而，部分企業可能制定指標，例如，除其它標準例如系統監控外，匯款業者<sup>104</sup>重視下列事項：
- 當進一步詢問問題或檢測到可疑行為時，在櫃台不願意合作。
  - 辨識出與金融排除個人地位不一致之交易模式：例如，收受大額金錢之消費者通常不太可能僅有有限管道取得身分證件（從居住國或原籍國）。這種不一致是潛在洗錢 / 資恐風險之來源。
  - 客戶有參與資恐之徵兆，無論金額高低。
  - 有試圖賄賂 / 客戶試圖賄賂 / 影響代理機構或櫃台職員，或有製造錯誤資訊並認可之徵兆。

#### 4.4 運用代理機構執行洗錢防制 / 打擊資恐職責

116. *通則*。利用非銀行代理機構提供金融服務是多數國家普惠金融中日益增多之運作模式。對此指引文件有貢獻之多數國家發展某種形式之銀行代理，某些被稱為無分行銀行，或分行外之銀行。在這些國家中，透過如郵局、手機及小型零售店，如通訊行、雜貨店、麵包店等管道提供銀行及支付服務，旨在提供較傳統分行模

---

<sup>104</sup> 依據西聯匯款之經驗。

式更廣泛且更便宜使用金融服務之管道。該等非銀行代理網絡之發展亦提供填補普惠金融之主要障礙，亦即實體上的距離差距之相當潛力<sup>105</sup>。巴西已發展該種網絡，使全國 5564 個自治市皆有銀行據點，其中 25% 自治市僅以該種機制提供服務<sup>106</sup>。

## 定義與範圍

117. *通則*。客戶身分辨識及驗證之責任，通常被認為職責係由金融機構之職員或員工執行。然而，依據各司法管轄區之不同，並考量金融行業之多樣性，在某些情況下允許或實務上由代理機構執行<sup>107</sup>。
118. *代理機構之概念*<sup>108</sup>。雖然商業模式及術語可能因國家而不同，一般之認知是代理機構在所有無分行銀行及多數行動支付業務模式中，代表金融機構（建議 17.1 之註釋）<sup>109</sup>。後者擁有與客戶之業務關係，並為其負責。金融機構可授權他人，亦即代理機構，在其控管下代表其與客戶 / 潛在客戶交易。例如，在行動支付業務，代理機構可代表經許可之行動網絡營運商發行電子貨幣，因此，客戶大多將零售商 / 代理商視為營運商之據點及代表人。建立該關係之協議可以是明示或暗示的，且代理機構及金融機構可以是個人或實體，例如公司或合夥人。

---

<sup>105</sup> 參第 22 段。

<sup>106</sup> [www.ifmr.co.in/blog/2010/07/28/correspondent-banking-in-brazil/](http://www.ifmr.co.in/blog/2010/07/28/correspondent-banking-in-brazil/)

<sup>107</sup> 參見第 93 段由第三人進行客戶審查程序之具體案例。

<sup>108</sup> 建議 14 所涵蓋之金錢與價值移轉服務代理之具體案例參見第 134 段及 s。

<sup>109</sup> 此可包括其他帳戶提供者，例如行動網絡營運商或支付服務提供者，參見世界銀行 (2011)。

119. 在無分行銀行及行動支付之商業模式，FATF 將代理機構視為是金融服務提供者的延伸，因此，由該等代理機構執行之客戶審查如同由委託金融機構執行。客戶通常將此零售商視為委託金融機構之據點及代表人。
120. 誰可以成為代理機構？許多國家允許各種個人、法人或者其他實體成為金融機構之代理機構，其他國家則限制法律上合法之代理機構名單<sup>110</sup>。舉例而言，印度允許各式各樣合格之代理機構，例如某些非營利機構、郵局、退休教師，以及最近開放之營利企業，包括行動網路營運商。肯亞則要求代理機構必須以營利為目的，不允許非營利實體擔任。巴西允許任何法律實體擔任代理機構，惟禁止個人為之。該等要求反映出各國有不同之監理考量，自洗錢防制 / 打擊資恐觀點平衡代理機構資格要求及普惠金融目標。在部分國家，合格代理機構之名單可能很廣泛，但金融機構未能充分利用，在這種情況下，各國可能希望探究不願僱用代理機構背後之原因<sup>111</sup>。
121. FATF 建議要求由金融機構承擔遵守洗錢防制 / 打擊資恐規定之最終責任，並在各司法管轄區普遍一致，雖然責任之程度可能因地而異。

---

<sup>110</sup> 參 CGAP 報告 (2011)。

<sup>111</sup> CGAP 報告提及，部分國家亦可能會限制代理機構之位置。例如，印度監理機關最初要求代理機構必須位於委託銀行之「基礎分行 (base branch)」15 公里內的農村地區，及市區 5 公里範圍內。該政策旨在確保銀行妥適監理其代理機構，而對僅有少數分行之銀行造成使用代理機構上之限制。因此，監理機關已擴大距離為 30 公里，而銀行可針對弱勢族群所在、無分行設置之區域，申請豁免此項要求。





122. 最後，各國就代理機構及服務提供者之許可或註冊採取不同的做法。在肯亞，行動電話業者由通訊部門監理機關依其提供之傳統通訊服務給予許可，但其在中央銀行監督下提供行動金融服務。

### **代理機構之洗錢防制 / 打擊資恐功能及相關挑戰**

123. 代理機構作為委託金融機構之延伸係表示為洗錢防制 / 打擊資恐目的而言，該等流程及文件仍屬於委託金融機構。由委託金融機構決定代理機構之主要功能及職責，以及如何履行該等職責。在這方面，重要的是在代理協議中明定該等職責，即零售商被指定為委託金融機構之代理機構。實務上，委託金融機構及其代理機構間之合約因不同國家及市場而有異，但共同條款通常包括執行特定洗錢防制 / 打擊資恐檢測、紀錄保存及報告義務之職責。
124. 在決定代理機構之洗錢防制 / 打擊資恐功能和職責時，重要的是金融機構和監理機構考量到零售商擔任代理機構（通常是小商店）所面臨之潛在實施限制。零售商通常僅具由客戶進行交易（即在其商店內進行之交易）的部分知識。委託金融機構及其代理機構的洗錢防制 / 打擊資恐功能應被視為具互補性與包容性，應謹記委託金融機構負有遵守所有適用之洗錢防制 / 打擊資恐規定之最終責任。
125. 雖然零售商代理機構之確切職責可能因業務模式而有所不同，其通常包含提供現金存、提款服務，其亦可能延伸到其他使用者介面之功能，如開立帳戶及客戶服務。大多數法規允許代理機構處理現金存、提款交易。
126. 許多國家允許代理機構進行客戶審查，且代理機構經常核實客戶身分。在其他國家，代理機構進行客戶審查措施僅限於特定之較



低風險金融商品。因此，有關客戶身分辨識及驗證（如第 4.1 節所述）之挑戰將因國家而有異。

127. 如上所述，FATF 要求金融機構具備適當之制度和控管以監控交易，並向金融情報中心申報任何可疑或與涉及洗錢或資恐相關之交易或活動。此監控要求，雖然 FATF 各司法管轄區發展之模式似乎非常類似，惟可能需要針對委託 - 代理職責上進行部分調整。
128. 例如在墨西哥洗錢防制 / 打擊資恐法律架構下，金融機構必須建立制度及機制，使其得以相同於在銀行處進行之方式，線上取得透過代理機構進行之所有交易。金融機構必須監控由代理機構執行的作業，並向金融情報中心申報所有疑似洗錢或資恐之案件。此外，金融機構必須有自動化系統，可監控客戶交易及檢測客戶端異常之交易模式，使該機構之通信及控管委員會（由高階員工組成）分析並向金融情報中心申報（如適當）。在馬來西亞和南非亦有類似的安排。在菲律賓，委託機構及代理機構皆為受監理機構，因此須遵守監控並申報可疑交易之洗錢防制 / 打擊資恐法令。委託機構與代理機構各自提交報告（包括可疑交易報告）予金融情報中心。

# Angle

## 適用於代理機構之內部控管

129. 作為洗錢防制 / 打擊資恐義務之一環，金融機構必須制定防制洗錢及資恐之內部控制計畫（建議 18）。建議 18 中每項要求應採取措施之類型及程度，應依據其洗錢及資恐之風險及業務規模而定。
130. 該等計畫一般應包括：(1) 制定內部政策、程序及控制，包含適當法令遵循管理安排，及訂定適合之審查程序以確保僱用高標準員工；(2) 持續之員工培訓計畫；(3) 稽核功能以測試系統。該內部控制適用於代理機構，亦可適用於代理機構審查及代理機構訓練至關重要之無分行銀行情況<sup>112</sup>。

## 代理機構之監督

131. 由於代理機構被 FATF 視為委託金融機構之延伸<sup>113</sup>，因此將監理及監督聚焦於委託金融機構是合適的。或許不是全部國家，但對多數國家而言，監控及監督上千個代理機構極具挑戰性<sup>114</sup>。代理機構之監督主要係由委託金融機構進行，類似其監理員工之方式（參見建議 18）。同樣重要的是，監理機關對金融機構監督職能之檢視，包括審查委託金融機構之政策、程序、培訓及其對代理機關之監控。
132. 代理機關監控是一有效洗錢防制 / 打擊資恐計畫中非常重要之要

---

<sup>112</sup> 參第 140 段及 s。

<sup>113</sup> 或者數間委託金融機構，在代理機構與其中幾間合作之情況（在少數市場中，不允許專屬單一行動網絡營運商之代理機構）。

<sup>114</sup> CGAP (2011a).



件。儘管各金融機構應就代理機關進行最基本之監控，以評估並解決系統性風險，例如培訓不足、新的或變更服務或商品，以及拙劣的個人判斷或表現，如有跡象顯示代理機構明知或刻意無視之行為，可能自該機構平時交易監督中隱匿其客戶行為時，適用風險基礎方法時將需要更高等級之監控。對代理機關監控之程度和性質將取決於各種因素，如由代理機構處理之交易量及總額、所運用之監測方法（人工、自動或綜合），以及受審查之活動類型。在採用風險基礎方法進行代理機關監控時，監控之程度將依據內部及外部與代理機構相關之已辨識風險，例如由代理機構提供之商品或服務，以及代理機構之位置。

133. 在某些國家，代理機構得代表多個委託金融機構。特定之行業，如便利商店得代理一個以上之金融機構，如一個或數個匯款人、一個或數個零售銀行、微型貸款人或微型保險人。如果不同之委託金融機構不實行同一級別之代理機關監控（或就其代理機關監控而言，未受到同一等級之監督），其可能導致透過代理機構於不同委託金融機構之商品及服務間之套利。因此，重要的是不同金融機構為低收入客戶提供服務時應適用類似之要求。



## 提供金錢與價值移轉服務之代理機構的特別規範<sup>115</sup>（建議 14）

134. 對金錢或價值移轉服務（下稱「MVTS」）提供者之規範對普惠金融具有顯著影響，例如，貧窮的移民者往往依靠 MVTS 提供者匯款回家。依據建議 14，各國應採取措施以確保提供 MVTS 的自然人或法人已獲得許可或註冊，並接受有效的系統監控及確保遵守有關洗錢 / 打擊資恐之義務。各國應採取行動，辨識未經許可或註冊而進行 MVTS 之自然人或法人，並採取適當的制裁。
135. FATF 在建議 14 中明確提及「代理機構」的概念<sup>116</sup>。就此建議，詞彙對照表中將代理機構定義為「透過簽署合約或依據 MVTS 提供者之指示，代表 MVTS 提供者提供金錢或價值移轉服務之任何自然人或法人」。如前所述，FATF 認為代理機構是金融機構之延伸，該機構可立即使用代理機構所持有之資訊及文件，且代理機構依其合約受該機構之控制。
136. 建議 14 要求任何自然人或法人擔任 MVTS 提供者之代理機構，必須經由權責機關許可或註冊，或 MVTS 提供者（委託機構）必須保存最新代理機構名冊，其須在 MVTS 提供者及其代理機構營運所在國指定之權責機關要求時即可取得。這項對於代理機構之要求僅在金錢與價值移轉服務之情況－不及於 FATF 建議所涵蓋之其他類型金融服務。

---

<sup>115</sup> 如 FATF 建議詞彙對照表中所定義，「MVTS... 係指接受現金、支票、其他貨幣工具或其他儲值工具，透過通訊、訊息、移轉或經由 MVTS 業者所屬之結算網路，給付相對應之現金或其他形式價值予受益人之金融服務。」

<sup>116</sup> 建議 16 中的電匯亦有間接提及。

137. 有關許可、登記、或表列 MVTS 代理機構<sup>117</sup>，各國採用不同的做法。例如，南非、烏干達及蒙古要求代理機構取得執照。墨西哥、瓜地馬拉及馬來西亞則要求代理機構必須向指定權責機關登記。至於規定 MVTS 提供者須保存代理機構名冊的國家，則有兩種方式：
- 1) 列表核准：MVTS 提供者必須匯編代理機構名冊，並為其取得指定權責機關之核准。這種方法類似於註冊或許可之規定，已被英國、牙買加、尼泊爾、印尼，馬拉威及阿富汗所採用。
  - 2) 列表參考：MVTS 提供者僅需保存代理機構的最新名冊，於指定權責機關要求時提供。宏都拉斯及美國皆採用這種方法。
138. 建議 14 未要求委託機構與代理機構位於同一司法管轄區。其允許 A 國之代理機構可列於 B 國委託機構名下—前提是 A 國和 B 國之機關能夠取得該名單，且代理機構遵循委託機構所適用之洗錢防制 / 打擊資恐規範。然而，在許多國家，如果 MVTS 代理機構在與其委託機構登記或許可處不同司法管轄區營運時，代理機構很可能會被其所在之司法管轄區認為是 MVTS 提供者<sup>118</sup>，而必須登記或註冊。
139. 最後，建議 16 之註釋第 22 段要求 MVTS 提供者遵守有關電匯的要求，無論是否直接或透過其代理機構進行交易。

---

<sup>117</sup> 見 Todoroki, E., et. al. (下文)。

<sup>118</sup> 如 FATF 建議詞彙對照表中所定義，「MVTS... 係指接受現金、支票、其他貨幣工具或其他儲值工具，透過通訊、訊息、移轉或經由 MVTS 業者所屬之結算網路，給付相對應之現金或其他形式價值予受益人之金融服務。」

# Angle

## 4.5. 內部控制

140. FATF 建議要求金融機構制定防制洗錢及打擊資恐計畫，其中考量洗錢 / 資恐風險及企業規模大小給予一定程度之彈性（建議 18 註釋）。利用這種彈性是極為重要的，特別是對擬提供服務予金融排除或弱勢族群之企業。洗錢防制 / 打擊資恐計畫必須包括：(1) 制定內部政策、程序及控制，包含適當法令遵循管理安排，及訂定適合之審查程序以確保僱用高標準員工；(2) 持續之員工培訓計畫；(3) 稽核功能以測試系統。因此，金融機構必須制定有效的內部控制架構，包括可疑活動監測及申報，並建立法令遵循文化，確保員工遵守限制及控制風險之政策、程序及流程。除遵守營運所在國之規定，金融機構亦應確保其海外分行及子公司遵守母國洗錢防制 / 打擊資恐要求。新建議 18 引進金融集團應具備包含集團內資訊分享政策之集團內之洗錢防制 / 打擊資恐計畫的要求。

141. FATF 承認洗錢防制 / 打擊資恐之性質和控管程度取決於許多因素，包括：

- 金融機構業務之性質，規模及複雜性。
- 金融機構營運之多樣性，包括地域多樣性。
- 金融機構之客戶，商品及活動態樣。
- 使用之銷售通路。
- 交易之數量與規模。
- 金融機構營運各方面相關之風險程度。
- 金融機構直接接待客戶或透過中介機構、第三人、往來銀行，或非面對面處理之程度。



142. FATF 認為內部控制架構應包括（以下非詳盡列舉）：

- 更加強於金融機構較易受洗錢和其他犯罪分子濫用之業務（商品、服務、客戶及地理位置）。
- 提供風險評估及管理過程之定期審查，同時考慮金融機構營運所處環境與該市場上之活動。
- 於管理階層指定負責管理洗錢防制 / 打擊資恐法令遵循之人員。
- 提供洗錢防制 / 打擊資恐法令遵循職能及審查計畫。
- 確保新商品推出之前有足夠之控制措施。
- 實施以風險為基礎之客戶審查政策、程序及流程。
- 必要時，對較高風險客戶、交易及商品提供足夠之控制，例如交易限制或取得管理層級之核准。
- 及時發現應申報之交易，且確保確實提交所需之報告。
- 於相關人員的職掌內容及績效評估中納入洗錢防制 / 打擊資恐法令遵循。
- 提供所有相關人員適當之培訓。

#### 4.6. 其他相關問題

143. 依據國內情況建立合理且周全之洗錢防制 / 打擊資恐制度必須各權責機關、公共機構及私部門間廣泛合作。公私部門間有效之資訊交流將形成國家防制洗錢及打擊資恐策略不可或缺之一部分，同時促進普惠金融。為富成效，公私部門間的資訊交流應伴隨著公共機構間適當之交流。金融情報中心、金融監督機關及執法機關應得分享資訊與回饋成果及辨識之弱點，以提供私部門一致且有意義之資訊。





144. 在這方面，FATF 建議促進國內合作機制（建議 2），並鼓勵公共機構協助私部門採取適當且有效之洗錢防制 / 打擊資恐措施（建議 34）。該等原則應指引各國實施有效之洗錢防制 / 打擊資恐制度，同時努力實現更廣泛的普惠金融<sup>119</sup>。
145. 最後，FATF 支持私部門間加強合作，特別是在不同服務提供者間建立合作關係，旨在提供促進普惠金融之創新金融商品。手機支付服務以及取代銀行帳戶現金支付之匯款相關商品、支付帳戶或儲值商品等創新商品，是有效促進普惠金融之案例。FATF 承認促進國際間經驗交流之重要性，以協助確定各 FATF 國家間及此範圍外之最佳可移轉實務。

---

<sup>119</sup> 附錄 9 提供各國經驗之範例。



## 結論

146. FATF 承認普惠金融之重要性及其與 FATF 工作相關。本指引認為普惠金融及洗錢防制 / 打擊資恐是相輔相成的目標。其提供欲將普惠金融目標轉化為實際進展之國家、監理機關及監督機關改善指引之重要工具，並深信強化風險基礎方法作為洗錢防制 / 打擊資恐制度的核心，將是支持量身打造的風險基礎方法運用在洗錢防制 / 打擊資恐標準的發展的關鍵工具。
147. FATF 將繼續努力，確保普惠金融及洗錢防制 / 打擊資恐目標相互支持。在這方面，該措施不應該僅是一次性的努力。FATF 將持續考量普惠金融的問題，因為其處理了例如以潛在較低風險的商品或服務增加了使用金融服務的管道；或當審視新的金融交付管道或新的商務模式時，其有助於金融排除或弱勢群體之問題。
148. FATF 鼓勵其成員，FSRBs 及其他 FATF 觀察員推廣本文件中提供之指引，以確保在整個 FATF 網絡下發展了衡平的洗錢防制 / 打擊資恐制度，一方面保障金融體系的誠信，同時亦支持並促進普惠金融。