

出國報告（出國類別：出席國際會議）

**參加防制洗錢金融行動工作組織
（FATF）、亞太防制洗錢組織（APG）
及加勒比海金融行動工作組織（CFATF）
共同舉辦評鑑員訓練會議**

服務機關：金融監督管理委員會銀行局

姓名職稱：劉副組長燕玲

派赴地區：美國華府

出國期間：106年3月25日至106年4月2日

報告日期：106年6月28日

摘要

防制洗錢金融行動工作組織（FATF）、亞太防制洗錢組織（APG）及加勒比海金融行動工作組織（CFATF）於 106 年 3 月 27 日至 31 日在美國華府假美國財政部舉辦評鑑員訓練會議，計有來自 25 國之 57 名代表與會。會議內容主要分成課程講授與模擬演練二部分，講授課程內容包括：相互評鑑程序、FATF 最新修訂之國際標準與評鑑方法論、實地評鑑過程與挑戰等；參照實際現地評鑑團之組成模式，將參訓學員分組模擬評鑑員，針對二項效能評鑑標準，進行一天實地評鑑之模擬現地評鑑（mock interviews），由研討會講師分別扮演模擬現地評鑑受評鑑國之受訪政府官員，藉由實際模擬演練之參與、評鑑報告之撰寫與最後評鑑結果之講評與雙向交流，進而深化參訓學員對 FATF 評鑑標準與方法運用於實際評鑑情況之體驗與理解，有助於未來擔任評鑑員工作。本次評鑑員訓練研討會，除可強化本會人員對 FATF 評鑑方法、程序之瞭解，並得進一步加強與防制洗錢國際組織及未來可能擔任我國評鑑員之互動，日後 APG 指派本會人員至他國擔任金融專家評鑑員，將進一步深化本會對重要洗錢防制國際組織之參與，對於我國因應 APG 第三回合相互評鑑、以及洗錢防制與金融監理之國際交流與合作，均有正面積極效應。

關鍵詞：亞太防制洗錢組織，APG，防制洗錢金融行動工作組織，FATF，洗錢，資助恐怖主義，相互評鑑，評鑑員，技術遵循，效能評鑑

目錄

壹、前言

貳、與會情形及重要內容

參、心得與建議

肆、附件

- 出席人員名單
- 議程
- 會議資料

壹、前言

一、背景說明

「亞太防制洗錢組織」(Asia/Pacific Group on Money Laundering, 簡稱 APG) 係於 1997 年依據聯合國公約及「防制洗錢金融行動工作組織」(Financial Action Task Force on Money Laundering, 簡稱 FATF) 建議所成立之區域型防制洗錢組織 (FATF-Style Regional Body, 簡稱 FSRB), 目前有 41 個會員, 其中有 11 個會員 (澳洲、加拿大、印度、中國大陸、香港、日本、韓國、馬來西亞、紐西蘭、新加坡及美國) 同時為 FATF 會員, 為全球最大之 FSRB。

APG 為 FATF 之附屬會員 (associate member), 並採行 FATF 之標準對其會員國之金融監理、法律制度及執法機關之「防制洗錢與打擊資助恐怖分子」(簡稱 AML/CFT) 遵循情形進行相互評鑑 (Mutual Evaluation, ME), 指派評鑑團隊赴受評鑑國家進行實地評鑑。APG 分別於 2012 年、2013 年之年會採認 FATF 2012 年修正公布之 40 項標準、同意於 APG 會員第三輪相互評鑑使用 FATF 2013 年修正公布之評鑑方法論, 並於 2014 年採認 APG 第三輪相互評鑑程序, 同時註明該程序與 FATF 全球性 AML/CFT 評鑑程序 (Universal Procedures for AML/CFT Assessments) 一致, 配合 FATF 於 2015 年修正其第四輪相互評鑑程序、新 ICRG 程序之影響及 FATF 於 2016 年修正其全球性評

鑑程序，APG 並於 2015 年、2016 年二度修正 APG 第三輪相互評鑑程序。

按 FATF 2013 年評鑑方法論，評鑑範圍將涉及二相互關聯之因素：技術遵循（technical compliance）與效能（effectiveness）。技術遵循將評鑑會員國是否具備有效之必要法律、法規或措施、以及是否具備支持 AML/CFT 結構性體系（intitutional framework）。效能評鑑將評鑑會員 AML/CFT 系統是否有效運作及是否達到其預定成果之程度。APG 相互評鑑與 FATF、其他 FSRB、IMF 或 World Bank 之相互評鑑之共通性原則與目標為：

- （一）以及時的方式產生兼具客觀性與正確性之高水準報告。
- （二）確保公平競爭環境，評鑑報告內容具一致性，特別是發現、建議與評等。
- （三）確保程序透明性與全體受評鑑會員之公平待遇。
- （四）確認所有相關組織之評鑑報告與評鑑活動均具相當性，且符合高水準。
- （五）應明確及透明；鼓勵較高標準之執行；識別與提倡良好且有效之實務作為；以及對政府與私部門警示需加強之領域。
- （六）應充分合理簡化與具備效能，以確保無不必要之程序延滯或重複，以及對資源之有效運用。

(七) 明確向會員傳達，會員有責任證明其已遵循標準且其 AML/CFT 機制是有效的。

(八) 明示評鑑進行時，**評鑑員應只能考量現地評鑑當時已生效或現地評鑑結束前將生效之相關法律、法規或其他 AML/CFT 措施。**

會員於評鑑前即需因應評鑑，著手進行相關準備工作，可能包括：風險評估之進行或更新、組成因應評鑑工作小組、評鑑協調與資源需求、依據評鑑方法論進行自評（包括：開始蒐集相關數據資料等）。相互評鑑程序具動態性 (dynamic)，因 FATF 可能隨時會更新其標準，但所有會員之評鑑，必須依據其現地評鑑時有效性 FATF 評鑑標準與註釋、及 2013 年評鑑方法論。評鑑報告如係依據新修正之評鑑標準，必須於報告中明確載明。為了確保公平待遇與保障國際金融體系，相關修正標準之遵循，如前已採認之評鑑報告未及納入者，將納入後續追蹤程序之評估範圍。

APG 之會員國均須接受相互評鑑，評鑑期程係先由 APG 秘書處與受評國家確認，再邀請其他國家曾接受評鑑員訓練之專家組成評鑑團隊，負責該次評鑑；評鑑可分為三階段：現地評鑑前之書面審查、現地評鑑，及現地評鑑後之討論與報告撰擬。受評國家在進行實地評鑑前，須先提供相互評鑑問卷 (Mutual Evaluation Questionnaire) 予評鑑團隊，評鑑團隊依據國際標準及問卷填覆內容，進行技術遵循之書

面審查，並整理擬進一步確認之問題，俾於實地評鑑時觀察及提出詢問，同時可要求提出佐證資料說明。實地評鑑結束後，評鑑團隊將撰寫報告草案並交予受評國家檢視，雙方達成共識後提交 APG 會員大會審查，經大會通過成為正式之評鑑報告，後續則由 APG 依評鑑結果追蹤各國之改善情形。

APG 預計於 2023 年完成所有會員之相互評鑑，平均每年完成 5 件評鑑報告。為有效執行相互評鑑，APG 積極舉辦評鑑員訓練會議，並要求各國參訓代表必須承諾擔任未來 APG 評鑑員，以提供瞭解 FATF 之各項建議、評鑑方法及評鑑程序之適當評鑑人員，俾結合各國具立法、金融監理及執法專業之人員，評量各國遵循國際標準之程度，以促進各國 AML/CFT 制度之改革。

二、訓練會議簡介

- (一) 本次會議係由防制洗錢金融行動工作組織（FATF）、亞太防制洗錢組織（APG）及加勒比海金融行動工作組織（CFATF）於 106 年 3 月 27 日至 31 日在美國華府假美國財政部舉辦評鑑員訓練會議，計有來自 25 國之 57 名代表與會（名單詳附件 1），我國出席代表為本會銀行局劉副組長燕玲，APG 並已請劉員擔任 2017 年印尼相互評鑑之評鑑員。

(二) 會議內容主要分成課程講授與模擬演練二部分，並參照實際現地評鑑團之組成模式，將參訓學員分成六組，每個小組成員約為 9 人，各小組分別由法律領域、金融領域及執法/金融情報中心等領域成員組成，針對二項效能評鑑標準，進行一天實地評鑑之模擬現地評鑑（mock interviews），由研討會講師分別扮演模擬現地評鑑受評鑑國之受訪政府官員，由各小組輪流詢問，以完成小型評鑑報告之撰寫。本次研討會之講師計有：

1. Tom Neylan, Senior Policy Analyst, FATF Secretariat (FATF 秘書處)
2. Jose Caraphina, Legal Counsel, Financial Intelligence Office, Macao, China (澳門金融情報中心)
3. Dawne Spicer, Deputy Executive Director, CFATF Secretariat (CFTF 秘書處)
4. Paul Degarabedian, Senior Financial Crimes Specialist, Office of Terrorist Financing and Financial Crimes, U.S. Department of the Treasury (美國財政部)

(三) 會議主軸為 FATF 2012 年修正發布之 40 項建議及 2013 年修正發布之評鑑方法論內容之講授、現地評鑑會議之模擬演習（mock interviews）與講評（議程詳附件 2），同時隨堂安排相關測驗與實地模擬演練，測試參訓人員對相關標準與程序之熟稔程度，議程相當緊湊，參訓人員與講師間互動與意見交流熱絡，已成功達

到本次研討會宗旨。授課內容總計有 14 個專題單元 (Modules)，
1 項小考與 6 項練習題 (詳附件 3)

1. 本次訓練一開始即進行 30 分鐘、40 項選擇題之小考，測試所有參訓人員對 FATF 40 項建議與評鑑方法論之瞭解程度。會議第 1 天至第 3 天主要由講師授課，除介紹相互評鑑程序、評鑑方法論 (技術遵循、效能評鑑) 外，就現地評鑑之實務運作情況與評鑑報告之撰寫相關事項，包括：風險與背景 (risk and context)、資料與統計數據、對評鑑國家結論與建議、討論與訪談、評鑑報告之撰寫與向大會報告技巧等專題進行授課，部分課程並有相關測驗或小組討論練習。
2. 會議第 4 天分組進行案例現地評鑑模擬演練並繳交評鑑報告。因會議時間所限，演練案例僅就 FATF 特定建議 (第 3, 26, 27, 28, 30, 31, 35 項建議) 及直接成果 (第 3 項及第 7 項直接成果) 進行評鑑。受訓人員必須於出席本次會議前，研讀模擬案例 (Kindom of Pseudopolis) 及相關會議資料，為期案例評鑑模擬過程順利，並符合繳交報告時限，各小組利用會議空檔或會後時間，共同討論案例、研議現地評鑑模擬會議待提出之重要問題與爭點、及預為準備評鑑報告撰擬等事宜。
3. 會議第 5 天則針對案例要求之評鑑項目，由各小組分別簡報評

鑑之結果，由講師就各小組之評鑑結果與建議內容進行比較與講評，同時藉由本次模擬之實際經驗，說明評鑑團之溝通與回應、與評鑑程序透明性、評鑑之相關實際挑戰等課程，並開放與會人員進行討論。

貳、與會情形及重要內容

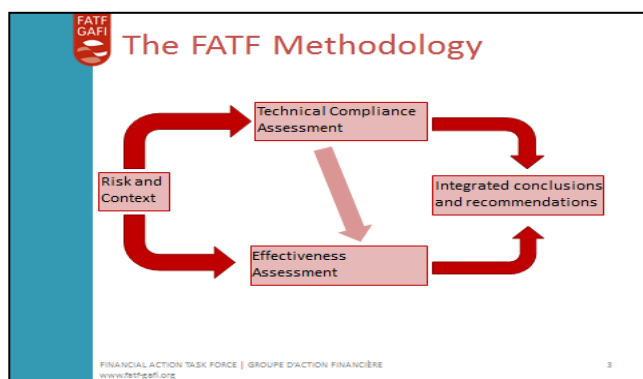
一、評鑑程序介紹（The Mutual Evaluation Process）

（一）FATF 標準遵循程度評估與同儕檢視：

1. 相互評鑑之主要目的在於評估受評國家對 FATF 標準之遵循程度與執行效果，確認該國是否了其國重要風險、是否已因應建立一套明確之監理制度，且具同儕評鑑性質，藉由其他會員國參與評鑑之過程，使 FATF 與其他 FSRB 得以運用同儕壓力，促使受評鑑國得完全執行 AML/CFT 國際標準，改善其缺失，處理相關風險。
2. 確保同儕檢視性質之方式：(1)評鑑員通常係來自於 FATF 或 FSRB 會員國且具相關 AML/CFT 實務經驗之專家。(2)評鑑報告將於會員大會中討論與採認。(3)評鑑員必須以技術專家身分做成獨立判斷、客觀、不以其自身國家經驗檢視其他國家，並且不受政治或外交因素、其國家當局指示之影響。

3. 相互評鑑程序之最後結果為相互評鑑報告，相互評鑑報告必須：
 - (1)指出受評鑑國之風險與背景。(2)提供具一致性的技術遵循與成效分析。(3)提供 40 項建議與 11 項直接成果之評等。(4)提供具一致性與區分優先次序的建議予受評鑑國。
4. 身為評鑑員，必須能夠經由相互評鑑過程形成對受評鑑國 AML/CFT 體制之詳細瞭解，且必須能向會員大會清楚簡明報告，並對報告結論釋明或提出正當化理由

(二) 評鑑程序可分成四個主要部分，採技術遵循與效能評鑑雙軌制，二者同時開始與結束。



1. 風險與背景：
 - (1) 評鑑員必須自瞭解受評鑑國之風險與背景開始，包括：指出與發掘須進行細部檢視之特定議題，及瞭解特定議題與部門須給予之權重與注意程度，如：受評鑑國為公司註冊中心，則必須特別檢視實質受益人要件。

- (2) 風險可包括：威脅(threats，即須隱匿犯罪所得之犯罪情形)、
弱點(vulnerabilities，即金融體系被利用作為洗錢管道之情形)
及後果(consequences，即前置犯罪與洗錢犯罪所造成之損害)。
對評鑑員而言，最重要的是瞭解潛在的威脅，即受評鑑國犯罪與恐怖份子活動之一般性程度。
- (3) 評鑑員亦須瞭解受評鑑國之背景環境，以瞭解該國風險情形
解讀評鑑程序中所使用之其他資訊。背景因素包括：國家整體經濟與金融環境結構、ML/TF 體系之結構性基礎（如：有效的司法體系、健全政府機關、法治原則）、其他影響
AML/CFT 執行面之因素（如：貪瀆情形、法規體系完備度）。

2. 技術遵循：

- (1) 檢視受評鑑國符合技術標準之程度，衡量特定技術要件是否存在，但決定評等時之權重，將受到該國風險與背景之影響。
大部分技術遵循之標準，係檢視法律、命令與具強制力之措施之規範內容，是否符合 FATF 標準要求，且**僅需檢視是否具備符合標準之有效法規，無須考量法規主管機關效能之妥適性，因此為成效評鑑始需考量之因素**。此外，並非所有的標準項目均具同等重要性，單一非常重要之標準即足以作成未

遵循之評等，如：在大多數之情況，均未要求金融機構進行
確認客戶身分（CDD）。

(2) 技術遵循評鑑之評等：

- 遵循（C） 無缺失
- 大部份遵循（LC） 僅有輕微缺失
- 部分遵循（PC） 有中度缺失
- 未遵循（NC） 有重大缺失
- 不適用（NA） 因國家結構、法律或制度等因素不適用
該建議

3. 效能評鑑：

(1)藉由衡量 11 項直接成果達成之程度，評估受評鑑國執行 FATF
建議之妥適性。效能評鑑與技術遵循評鑑相當不同，無法亦不
建議採用逐項勾選之方式（tick-box approach），必須清楚認知
每一項直接成果之標準必須本於風險與背景予以判斷，即並非
全部標準具同等重要性。**成效證明之舉證責任在受評鑑國**，評
鑑員必須依據其經驗、對受評鑑國風險與背景之瞭解，考量受
評鑑國技術遵循之相關情形、及其所提出之相關佐證文件資訊，
運用其判斷力，達到受評鑑國在各廣泛領域執行情況之全面性
結論。

(2)效能評鑑之評等：

- 高度有效（high） 直接成果絕大部分內容已成，僅須作輕微改善。
 - 相當有效（Substantial） 直接成果大部分內容已達成，僅須作適度改善。
 - 中度有效（Moderate） 直接成果部分內容已達成，但仍須作重大改善。
 - 低度有效（Low） 直接成果內容都未達成或達成之部分無關緊要，須從基本作改善。
4. 成效與技術遵循評鑑須同時達成結論及對受評鑑做出如何改善其 AML/CFT 體制之建議。評鑑之目標係為達到整合性之建議，以反映受評鑑國缺失之相對重要性，俾聚焦於該國風險背景下最重要之事項與評鑑結論。
5. 評鑑之各個部分彼此間具相互關聯性，技術遵循程度對效能有重大影響，但反之未必然如此。技術遵循要件是有效 AML/CFT 體制之基礎，國家如嚴重缺乏技術遵循，該國似非常難以證明其具備有效之體制。在評鑑方法論採認時，部分會員國代表非常堅持國家如有重大技術缺失，則其效能無法被視為高度有效。在絕大多數之案件，低遵循極可能導致低效能，但此並非自動結果，

仍有可能少數例外情形。例如：受評鑑國未有完備金融機構防制措施之法令，為低技術遵循，但該國金融體系全部為外國金融機構，且悉依母國總行完善防制洗錢機制辦理，爰仍有可能金融機構呈現高執行成效。

(三) 重要發現與建議行動：評鑑報告之最終目的是能夠促進受評鑑國改善其 AML/CFT 體系，因此評鑑報告須提出重要發現與建議行動，且必須含蓋於評鑑報告的三個部分。

1. 執行摘要(Executive Summary)：應包括五至七頁最重要的相關發現，以及受評鑑國應採取改善其 AML/CFT 體系之優先行動。此處的重要發現與建議行動必須為最優先與最重要的事項。
2. 評鑑報告各章內容：其他重要發現與建議行動將納入相互評鑑報告之各章內容。因每一章為主題式且包括一至三項直接成果（如法律體系與實務運作議題、法人與法律安排），重要發現與建議行動將聚焦於每一章之主題。
3. 技術遵循附錄：須含蓋評鑑員對技術遵循每一項建議之結論，每一項建議評等之考量因素將摘要於技術遵循附表，但其內容不包括建議行動。

(四) 角色與責任：

1. 評鑑員：

(1)目前 FATF 的評鑑標準內容可能超越四位評鑑成員的專業範疇，評鑑是一個集體團隊合作的過程，評鑑員必須對評鑑報告全部內容負責，特別是效能評鑑，每一項結論均必須集體作成，因此並沒有責任分配的固定規則。

(2)一般而言，FATF 的標準所涉專業範圍可大致區分如下：

- 技術遵循

- ✓ 法律：建議第 3、4、5 至 7、24 及 25、36 至 40 項
- ✓ 金融：建議第 9 至 19、26 及 27、22 及 23、28、35 項
- ✓ 執法：建議第 20 及 21、29、30 至 32 項
- ✓ 整體性：建議第 1 及 2、33 及 34、8 項

- 效能評鑑：

- ✓ 法律：直接成果第 2、5、7、8、9 項
- ✓ 金融：直接成果第 3 及 4 項
- ✓ 執法：直接成果第 6、7 及 9 項
- ✓ 整體性/其他：直接成果第 1、10 及 11 項

(3)評鑑員就技術遵循，必須就受評鑑國提供之資訊進行初步分析，

秘書處會提供評鑑員撰擬之協助，並提供標準與一致性之相關建議。就效能評鑑，評鑑員須就其負責之主題主導分析及現地評鑑之訪談，並對非評鑑團任何成員專業之領域貢獻。評鑑員

必須團隊合負責全部評鑑報告之撰擬，包括：執行摘要、技術遵循附錄，秘書處並會全程提供協助。

- (4) 評鑑員就其結論與建議，必須與受評鑑國進行相關討論，包括：受評鑑國之評論、面對面會議等，亦須於報告在會員大會採認時進行說明及辯護。評鑑員的角色並非於評鑑報告採認時即結束，評鑑員所屬國可能會仰賴其經驗準備該國相互評鑑，FATF亦將要求有經驗之評鑑員擔任其他評鑑之審查員，以確保報告品質與一致性。

- (5) 擔任評鑑員的工作時間承諾概要：於 12-14 個月的期間，總計 34 至 53 個工作日，約 7 至 11 週。

- 現地評鑑前：8 至 14 個工作日
- 現地評鑑：10 至 12 個工作日
- 現地評鑑後之報告撰擬：8 至 15 個工作日
- 檢視草稿或意見：8 至 10 個工作日
- 面對面會議：3 至 5 個工作日
- 會員大會前準備：2 至 4 個工作日
- 會員大會前討論：2 至 4 個工作日

2. 審查員：

(1)為確保評鑑報告品質與一致性，評鑑程序中新增審查階段，並有三位審查員，其中至少有一位須來自於其他國際評鑑組織，如有特別關注的議題，則可能再加邀多一位具特別關注議題專業的審查員。

(2)審查員須檢視爭點界定文件（scoping note）及相互評鑑報告，確認分析之正確性及與報告結論關聯性、方法論適用於不同國家之一致性、書面報告之明確度。審查員亦需對評鑑團提供書面意見，並與評鑑團共同討論相關意見。評鑑員對報告內容仍有最終決定權，無義務接受審查員之建議，但建議仍宜審慎考量審查員之意見，因為未來仍可能在會員大會採認報告時提出相關意見。

3.受評鑑國家：

受評鑑國家應依相互評鑑期程，提供關於技術遵循與效能之相關資訊予評鑑員。評鑑程序中，受評鑑國亦須依據評鑑員要求提供評鑑所需相關說明或其他資訊，且亦需對爭點界定文件、評鑑報告與技術遵循附錄等草擬，透過書面意見、電話會議或面對面會議之方式提供其意見。受評鑑國並須負責協調國內之評鑑程序，包括私部門，以利現地評鑑之進行。

（五）評鑑程序之三階段：

1.現地評鑑前：最初六個月期間主要為書面研析，二大目標為：(1)進行技術遵循之書面評鑑；(2)準備現地評鑑，包括：檢視風險與待考量之爭點議題。

(1)技術遵循書面審查：評鑑員須蒐集受評鑑國之相關資訊，包括：相互評鑑報告問卷、風險與背景資訊、先前評鑑報告或後續追蹤報告等。這些資訊皆為技術遵循書面審查之基礎，評鑑員應於現地評鑑前幾近完成其技術遵循之分析。

(2)爭點界定活動：在現地評鑑前亦需瞭解風險及進行爭點界定活動。評鑑員必須就風險與重大性達到一般性之瞭解，並決定其認為需進一步聚焦與瞭解細節之議題，及無需特別注意之低風險等議題。

(3)現地評鑑準備：

- 在現地評鑑前，評鑑員需閱讀大量資料，包括：爭點界定活動中所需考量之風險、背景、結構性因素及其他風險來源之重大資訊；受評鑑國前一次評鑑報告與後續追蹤報告；受評鑑國提供關於技術遵循與成效之全部新資訊；技術遵循之分析等。
- 發現問題與準備提問：

- 在研讀資料的同時，評鑑員應仍辨識尚未回答之問題、缺少之資訊，並可於現地評鑑前預先對受評鑑國提出相關問題或額外資訊之請求。
- 為有效利用現地評鑑會議之寶貴時間，評鑑員必須於會前準備提問內容，特別是自己主持之會議。會議之目的係為對議題有更深入之瞭解，釐清實務運作與執行面之爭點與複雜議題。因此，評鑑員對於想要瞭解之議題必須有清楚認知，並針對該議題準備相關問題。
- 議題之優先順序應為：
 - ✓ 妥適檢視效能：特別是爭點界定活動中辨識出之高風險議題。
 - ✓ 成效評鑑方法論所列之核心議題係評鑑員該考量之問題，並非對受評鑑國之提問。評鑑員必須自行決定足以使其瞭解核心議題之系列問題，輔助因素亦有助於個案決定之考量。
 - ✓ 現地評鑑亦可測試或驗證技術遵循之結論，及釐清困難或不夠清楚之技術遵循議題。
- 準備現地評鑑會議之議程：依據爭點界定文件，評鑑員可決定要進一步探究何項議題，並決定將與誰會面。通常評鑑團將於受評

鑑國停留二個星期，將見到所有負責 AML/CFT 之權責機關代表（包括：業務部門專家、主管人員與政策制定者）、私部門代表—通常包括該國金融機構與特定非金融機構與專業人員（簡稱 DNFBPs）、非政府組織（NGO）或學界人士等。受評鑑國需與秘書處合作協調現地評鑑議程，基於時效考量，多數會議最好盡量集中於同一地點舉行，並可視議題內容決定採取分別單獨會議或主題式之共同會議方式進行，現地評鑑時須需視議題進展隨時調整議程之彈性。

2. 現地評鑑

- (1) 訪談：現地評鑑係使評鑑員得以藉由訪談，進一步瞭解受評鑑國 AML/CFT 機制運作成效如何之最佳機會。
- (2) 目標為評鑑效能：現地評鑑主要目標為評鑑效能，針對直接成果所含蓋之相關領域，取得受評鑑國 AML/CFT 實務運作成效之相關資訊。
- (3) 技術遵循議題：現地評鑑亦可釐清技術遵循之相關議題，如果無法取得適當資訊或需進一步說明時。
- (4) 重要發現與相互評鑑報告之草擬：現地評鑑結束前，評鑑員必須能夠得就所有成效結果獲致結論並給予初步評等。就 FATF 之評

鑑實務而言，在最後一場評鑑會議結束後，評鑑員仍須留在當地數日，以討論其重要發現與結論，並準備評鑑報告之初步草擬。

3.現地評鑑後：現地評鑑後期間必須用於完成評鑑報告之撰寫，及準備提交會員大會採認之準備工作。

(1)評鑑報告撰擬：評鑑報告撰寫雖需於現地評鑑結束前著手，事後仍須進行相關未完議題之調整與補充。

(2)與受評鑑國之書面意見與面對面會議討論：受評鑑國就評鑑報告通常可提出二次書面意見與一次面對面會議，評鑑員藉此與受評鑑國就評鑑報告結論與相關意見進行討論，並儘可能就相關歧見達成共識。

(3)審查員之審查：基於控管評鑑報告之品質與一致性，評鑑員亦需與審查員就其對評鑑報告之相關討論，進行書面意見交換。

(4)提交會員大會討論之重要爭點：會員大會前，評鑑報告草案會分送各會員評論，並提出需於 FATF 評鑑與遵循小組（ECG）與會員大會討論之重要爭點。ECG 共同主席經與 FATF 主席、評鑑團與受評鑑國討論後，將提出待會員大會討論之重要爭點。為增進對爭點之瞭解，一或二位 ECG 之共同主席可列席相關面對面會議觀察，並於事後與受評鑑國進一步討論其欲強調之重要爭點。

在評鑑報告採認與出版前，會員大會為各會員代表團審查評鑑報告與討論重要爭點之最後機會。

(六) 評鑑程序之時序表

1. 現地評鑑前 6 個月：技術遵循書面審查；與受評鑑國聯絡解決相關問題；提出評鑑員名單。
2. 現地評鑑前 4 個月：評鑑員檢視技術遵循附錄草案。
3. 現地評鑑前 3 個月：提出技術遵循附錄草案初稿予受評鑑國。
4. 現地評鑑前 1 個月：提出爭點界定文件、現地評鑑議程與修正後之技術遵循附錄。

現地評鑑

5. 現地評鑑後 1.5 個月：提出評鑑報告草案初稿予受評鑑國。
6. 現地評鑑後 3.5 個月：提出第二版評鑑報告草案予審查員。
7. 現地評鑑後 4.75 個月：與受評鑑國面對面會議或電話會議。
8. 現地評鑑後 5.5 個月：完成執行摘要，分送評鑑報告予各會員國。
9. 現地評鑑後 6.5 個月：會員大會討論。

二、 風險與背景 (Risk and Context)

風險是 FATF 標準之重要基礎，亦為貫穿評鑑程序各個階段之關鍵因素。身為評鑑員必須瞭解：受評鑑國所面臨之風險為何；經考量該國

之背景後，該風險程度為何；風險之概念如何融入評鑑程序與評鑑員職責。

(一) 風險：

1. 在 AML/CFT 背景下，風險係指洗錢與資恐之風險。風險為 3 個因素運作下所產生（評鑑方法論第 157 頁名詞定義與第 5 頁第 6 段）。

(1) 威脅（**A threat**）：係指潛在可能造成傷害之個人或團體，包括：罪犯、恐怖團體及其幫助犯、其資金、及其活動。

(2) 弱點（**Vulnerabilities**）：指可能被威脅利用或可能幫助、促進其活動之事物，如：AML/CFT 體系下特別部門之弱點、可能被洗錢或資恐濫用之金融商品或服務。

(3) 後果（**Consequences**）：洗錢或資恐可能造成之影響或傷害，包括：潛在罪犯及恐怖份子活動對金融體系與金融機構之影響，及對整體經濟與社會之影響。考量後果之原因，係為聚焦於高優先順序之高風險活動。

2. 如何瞭解風險與背景：

(1) 國家風險評估報告（評鑑方法論第 5 頁第 7 段）：受評鑑國必須提供評鑑團其風險之相關資訊，國家風險評估報告、特定部門或單一機關評估報告，可作為檢視其風險之起始點。但必須

謹慎檢視相關風險評估報告與其結論，並能對其結論如何作成準備相關質問，如該報告結論不合理，則不應接受。風險評估報告可能會達成錯誤結論之情形：

- 未辨識所有風險、未有全體權責機關之參與、部分或全部風險未使用可靠之證據。
- 反映機構性假設、負責風險評估報告之機關或分析人員之偏見。
- 基於取得金融部門或 FATF 評鑑員確信之目的所準備，或為正當化豁免，而非對風險進行客觀與坦誠之評估。
- 甚至有可能係專為評鑑團所準備之假風險評估報告，其結論為低風險或風險不存在，及對所有人皆豁免 AML/CFT 之控管措施。

(2)背景之相關資訊（評鑑方法論第 6 頁第 11 段）：受評鑑國必須提供評鑑團關於其背景之一般資訊，評鑑團得參考以下文件以補充相關背景資訊：

- 受評鑑國權責機關之報告（如國家審計單位或立法委員會）
- 其他國際組織之評鑑報告（如：聯合國、IMF、World Bank、OECD）

- 重要權威性出版品，如：同儕評論的學術期刊論著、或具透明方法論及客觀報導良好紀錄的研究。

- 公民社會的報導

(3) 為確保在重要議題之正確性，評鑑員必須僅使用可信賴、可靠及最好係多重、獨立之資訊來源。如果國家不同意關於其風險與背景之結論，其可能會爭執資訊來源之有效性。

(二) 背景：與國家洗錢及資恐風險相關之背景因素、及其風險抵減措施之影響，可區分為三種型態。（評鑑方法論第 5 頁第 5 段）

1. 國家情況與重大性（country circumstances/materiality）：係指國家一般情況，及與國家 AML/CFT 體系相關或對其有重大影響之特定事物，如：金融部門或 DNFBPs 之規模、金融體系之組成、經濟體依賴現金交易之程度、地下經濟預估規模等。通常國家犯罪率較高，其洗錢或資恐風險也較高；國家政局較不穩定或貪污情況較嚴重，洗錢或資恐風險也較高（評鑑方法論第 5 頁第 8 段）。風險與背景因素係相互關聯的，不可單獨看待，需予以通盤考量。

2. 結構性要素（structural elements）：整體國家體系之結構性要素，如缺少則可能妨礙 AML/CFT 措施之有效執行，如：政治穩定度、對 AML/CFT 之高層政治承諾、政府機構之誠信透明與廉正程度、法治原則、有效與獨立司法制度等（評鑑方法論第 6 頁第 9 段）。

FATF 不能要求國家具備上開要素，因為此並非 FATF 標準之要求範圍，故無須於強調或作出上開要素是否具備之結論。但如發現缺乏上開要素與該國 AML/CFT 之成效或技術遵循具關連性，則應於報告結論之理由中予以敘明。但有時此類要素具相當政治敏感性，必須以圓融的方式予以處理。

3.其他背景因素（other contextual factors）：FATF 標準外之其他事物，可能影響洗錢或資恐風險或 AML/CFT 措施之有效性。（評鑑方法論第 6 頁第 10 段）

(1) 法規與監理體系之成熟度與熟練度（maturity and sophistication of the regulatory and supervisory regime）：越成熟的法規與監理體系，且具備長期 AML/CFT 監理經驗之國家，其私部門之執行成效通常也較佳。此外，較具經驗的部門（如銀行）相較於其他發展較慢的部門（如不動產仲介），亦可期待其對於法規要求之理解程度較高。執行情形於全球重要金融中心（如倫敦），亦可能與金融部門規模小且發展程度不高之國家相當不同。這些因素僅能解釋何以成效程度為低，不因此可作為藉口或提高其評等。然而，有時這些期待亦未必正確，因仍有其他背景性因素需予以考量。

(2) 貪腐程度（level of corruption）：

- 貪污與賄賂為產生犯罪所得之犯罪，因此為評鑑技術遵循與成效之重要風險因素。如果貪污不是洗錢前置犯罪，其嚴重性視國家情況而定，如貪污情況猖獗的國家相較於貪污情況不普遍的國家，其嚴重性則相對較高。
- 如貪污與賄賂不是洗錢前置犯罪，則為第 3 項建議之技術缺失，亦可能造成第 37 至第 39 項建議（視雙重犯罪要件是否為司法互助前提而定）、第 20 項建議（視可疑交易申報義務是否僅限於申報與疑似洗錢犯罪相關之交易而定）之技術缺失。
- 系統性貪污可能有礙於 AML/CFT 措施之落實執行，如警察或監理機關有系統性貪污情況，對其認真查緝洗錢或前置犯罪追執法或嚴正執法可能有負面影響。此外，系統性貪污亦可能導致缺乏高層政治意願與承諾以處理洗錢或資恐問題。如為司法體系之系統性貪污，則可能導致其缺乏司法獨立性與效能。
- 反貪腐措施可能抵減貪污之效果，並影響 AML/CFT 措施執行情形。評鑑員必須做更多研究，檢視任何對該國曾經做過之反貪腐評鑑報告（如：UNODC、OECD 或 GRECO）或任何公開資訊（包括公民社會），並儘可能於現地評鑑時進行

深入瞭解，確認貪污究為單一偶發事件或於該國相當猖獗、該國是否確已認真採行反貪腐措施及該措施是否有效等。如貪污確實重大影響國家 AML/CFT 措施成效或其技術遵，則應於報告結論中敘明並反映於該國之評等。

(3) 金融排除程度 (level of financial exclusion)

- 金融排除可能形成洗錢或資恐風險或影響 AML/CFT 措施之執行：無法使用金融體系之人可能遁入缺乏管控之地下金融管道，大量具合法商業目的之受金融排除者，可能因此掩飾利用相同管道（通常為現金）之非法罪犯或恐怖份子金流，因此威脅金融體系之誠信與妨礙交易之可追溯性。如有太多地下金融活動，將會斷傷 AML/CFT 措施之有效性。但 AML/CFT 措施如執行不好，亦可能與金融包容性目標扞格，可能無意間導致更多人被排除於金融體系（如許多人未有官方證明身分文件，過度嚴格適用 CDD 措施將排除其於金融體系外）。
- 金融包容性措施 (financial inclusion) 亦可能影響 AML/CFT 措施之執行：在特定定全閱措施下，CDD 措施可適度鬆綁，以促進金融包容性，並經由引導更多人進入正規金融體系降低洗錢或資恐風險。但如未妥善執行金融包容性措施（如簡

化 CDD 措施濫用或監視措施不適當)，亦可能導致相反的情況。未獲得金融服務者類型相當廣泛，其風險圖像亦甚為歧異，不得僅因其為低收入者即正當化其為低風險。組織犯罪團體可能利用低收入者開立人頭帳戶，以移動非法所得或以小額方式資助恐怖份子。如在初始階段使用簡化 CDD 措施，金融機構必須採取相關管控措施，並將其因使用簡化 CDD 措施致無法真正瞭解該客戶之真實風險納入考量。金融包容性措施之執行應與國家洗錢與資恐風險評估報告一致。

- 去風險化（de-risking）：此為近期顯著之現象。FATF 標準要求金融機構本於適當的風險為基礎之方法，在風險無法抵減時，以個案決定方式，終止客戶往來關係。FATF 標準並未要求在未經考量其洗錢或資恐風險程度及風險抵減措施情形下，即全面性終止與國家及特定類型客戶之全部往來關係。去風險化可能導致金融排除及迫使更多金融活動地下化，增加全球金融體系之風險與不透明度。去風險化之行為可能源自於許多因素，包括：獲利能力、審慎監理規範、高遵循成本、全球金融危機後之焦慮、商業風險等。已經有部分團體受到影響，包括：匯款業者、非營利組織、跨國通匯業務關係、中小企業及外交人員帳戶。

4.練習題：講師以南非金融包容性措施為例，為服務被金融排除或金融服務不足之族群，該國銀行與郵政銀行發行了預付型低金額商品，其特色包括：無需身分辨識、僅限國內支付商務或服務之用途、不具提領現金或轉帳第三人之功能、限額（每月最高總儲值金額為美金 390 元、儲值餘額上限為美金 195 元、每筆交易限額為美金 26 元）、發行代理人必須適用完整 CDD 與強化審查措施（EDD）並應證明遵循產品限額規定。評鑑員可能需考量之面向包括：

(1) 降低風險因素：該商品目的係為將被金融排除之族群引導入正規金融體系，可降低洗錢與資恐風險。

(2) 升高風險因素：申請人無須提供身分識別文件可能增加其風險。

(3) 未識別客戶身分之風險抵減措施：

- 僅限國內使用。
- 無法提領現金或轉帳第三人。
- 嚴格限額規定。
- 銀行及郵政銀行之發行代理人需被視同為客戶般識別，適用強化審查措施，且必須證明其已遵循相關限額規定。

(4) 與 FATF 標準比較：對於臨時性交易之 CDD 門檻為歐元 15000 元。

(5) 其他需考量之背景因素：金融排除現象是否普遍、金融排除呈現之風險程度嚴重性、多少人預期為使用本項商品、發行銀行及郵政銀行對其代理人監理或監視機制健全性等。

(三) 界定爭點 (Scoping, 詳評鑑方法論第 16 頁第 44 段)

1. 時點：於收到受評鑑國之資料後，現地評鑑前即需完成爭點界定文件。
2. 目的：依據受評鑑國之經濟規模與重要性，將評鑑重點聚焦於高風險領域或特別重要之部門。在決定具重要性之優先議題時，務必保持透明度，並與受評鑑國諮商確認其潛在風險與應進一步探究之議。
3. 方式：以受評鑑國自身之風險評估報告為出發點，並將評鑑員自己對該國風險之研究與瞭解納入考量，並與受評鑑國諮商以達成優先議題之共識。秘書處會起草本文件，但評鑑員之意見具必要性。此並非經談判妥協後之文件，因此評鑑員可以與受評鑑國就優先議題有不同意見。
4. 結果：藉由爭點界定程序，評鑑員可以認知現地評鑑與撰擬評鑑報告時應聚焦之議題。爭點界定可以促使評鑑員對受評鑑國所面臨之風險及其程度有充分認識，此亟具必要性，因為在評鑑有效性與技術遵循時，評鑑員必須知道何項因素之權重較高。

5. 評鑑技術遵循－第 1 項建議（國家風險評估）與成效－第 1 項直接成果（以風險為基礎之方法）

(1) 評鑑第 1 項建議時，評鑑員必須注意受評鑑國是否遵循健全之程序、是否達成合理之結論、其風險抵減措施是否與已識別風險一致，但評鑑員切勿自行進行風險評估或事後批評受評鑑國之國家風險評估報告。

● 風險評估程序：

- 風險評估應為共同合作、具包容性與公私部門多方參與之努力成果，如僅為單一機關所作評估報告，且未有其他部門之參與，則並無法提供國家風險之完整圖像。此外，對評估程序之高層政治承諾亦甚為重要，否則權責機關可能會故意不識別或低估風險，以避免造成機關信譽或對國家之投資上損害。
- 單一統籌國家風險評估或具一致連貫性之多重個別部門／主題式國家風險評估均得符合標準，只要該評估足以提供該國 AML/CFT 機制之洗錢或資恐風險完整圖像。
- 評估範圍：洗錢或資恐風險是否分別或共同評估，需考量**資恐與洗錢風險可能不同**，因為資恐資金之來源為非法或合法皆有可能、其目的係為資助**未來**之恐怖活動（洗錢的

前置犯罪係已發生的行為)、及資恐交易可能以洗錢背景下視為低風險之小額交易方式進行。

● 評估合理性 (**reasonableness**) 不等同正確性 (**correctness**) :

評鑑員必須考量評估所用證據資料是否足以支持其結論、國家風險評估是否則具**內部一致性**(如: 評估論理是否嚴謹、是否有重要事物缺漏或誤解) 與**外部一致性**(如: 結論是否他具可信度或可靠消息來源之資訊一致; 但受評鑑國無須同意外部來源資訊, 但應將其他評鑑所指風險納入其風險評估考量, 即使可能會達成不同結論)。

● 已採行風險抵減措施與國家風險評估已識別風險具一致性:

評鑑員需考量受評鑑國識別之高低風險為何、是否有豁免防制性措施、其決定是否與國家風險評估識別之風險具一致性。

(2) 就成效評鑑之第 1 項直接成果而言, 其重點為受評鑑國之主管機關如何於實務執行上運用其對風險之認知, 形成其抵減洗錢或資恐風險之政策或行動措施。

(3) 如受評鑑國未有風險評估或風險評估不完整: 評鑑員必須使用外部來源資訊, 以建立或正當化其對該國之風險認知。

(4) 如評鑑員與受評鑑國對於風險認知未有共識：評鑑員與受評鑑國必須進行溝通，如經溝通後仍無法有共識，則在評鑑報告之第 1 章，必須清楚敘明二者不同意見。評鑑員得不同意受評鑑國對風險之認知，此時需使用評鑑員自身對該國風險之認知，作為其分析與評等之基礎。

(四) **對技術遵循之影響**（評鑑方法論第 12 頁第 35 段）：**技術遵循評鑑並非數學活動，無法僅靠計算標準與缺失項目即可得到評等或結論，必須將受評鑑國之風險與背景納入考量，決定特別標準或缺失之重要性，再將該權重反映到評等上。**

(五) **對效能之影響**（評鑑方法論第 19 頁第 58、60 及 61 段）：**風險係貫穿所有成效評鑑程序，因為成效必須視風險而定。因此，效能之結論，不應僅取決於問題或缺失之數目而定。例如：就檢視國家偵查與起訴洗錢犯罪之成效（直接成果第 7 項）而言，應依據國家前置犯罪程度、風險程度、及預期在特別背景下應有之起訴程度解讀相關統計數字；就檢視金融機構或 DNFBPs 防制性措施有效性（直接成果第 4 項）而言，規模較大或風險較高部門之遵循程度，應具相對高重要性，並應反映於評鑑分析、對國家建議與評等。**

三、 技術遵循評鑑及演練 (Assessing Technical Compliance and Assessment Exercise)

(一) 技術遵循內涵：

1. 技術遵循評鑑係依據過去之評鑑結果及其後續追蹤報告，與受評國家更新之資訊等進行評鑑，主要採書面審查（**Desk-based review**）方式，評鑑完成將對受評國家於 **FATF** 之 **40** 項建議各給予評等。結果技術遵循係檢視 **FATF** 建議所有特定要件之實施情況，其分析必須依據主管機關提供之資訊或評鑑團蒐集之資訊。如評鑑團使用受評鑑國所提供之資訊，則該資訊必須與受評鑑國分享。
2. 技術遵循評鑑重點在評估國家 **AML/CFT** 體系之基礎，及 **FATF** 建議之特定規定是否已生效，方法論著重於
 - 法律體系：包括許多要求特別法律或法定權力之措施。
 - 法令體系與其他具強制力手段：特別是適用於金融機構與 **DNFBPs** 之規定。
 - 執行或監督 **AML/CFT** 措施之機構與權責機關。
 - 機構與權責機關實務運作面向，即使用之權力與程序。
 - 待執行要素（如：執行國家風險評估）
3. 聚焦於上開面向之原則，為這些要件得依據國家所提供文件，且主要透書面審查程序進行評鑑。

(二) 技術遵循評等：

1. 可分為 Compliant (C), Largely Compliant (LC), Partially Compliant (PC), Non-Compliant (NC) 等四個評等。
2. 不適用 (not applicable) 可能在極端案例上出現，如有明確證據顯示該建議與受評鑑國不相關。
3. 評鑑員不應僅使用算術方式，必須將受評鑑國之特定背景納入考量，並針對 FATF 建議之逐一標準，決定受評鑑是否已符合標準及該標準重要性程度。

(三) 程序：

1. 技術遵循分析需於現地評鑑前進行，現地評鑑重點在效能評鑑，技術遵循僅能討論未結議題。
2. 技術遵循附錄：技術遵循必須於現地評鑑後與評鑑報告一起完成，如受評鑑國在相互評鑑問卷提交後與現地評鑑結束前有制定新法律，則將不列入評鑑考量，評鑑員僅能考量在現地評鑑結束前已生效 (in force) 且有效 (in effect) 的措施。如受評鑑國於現地評鑑後始通過法律，評鑑員得於評鑑報告中提到或於對該國之建議中提到，但不應納入主要分析與評等之考量。
 - 已生效：代表法律已通過所有相關憲法或法律程序以產生法律效力，即非草案或尚待簽署生效。
 - 已有效：代表該法律有實際執行，即並沒有日出條款或緩衝期。

3. 評鑑員需負責技術遵循附錄：評鑑員必須負責技術遵循之初步分析，並將其意見通知秘書處，之後由秘書處協助撰擬，再由評鑑員檢視。
評鑑員擁有分析之權限，並應與受評鑑國及會員大會就其分析進行討論，評鑑員如未進行分析，則無法進行討論。

(四) 分析

1. 技術遵循附錄係依據相互評鑑問卷及輔助性資料作成，輔助性資料主要由受評鑑國提供，但亦得使用其他資料，如使用其他資料，則必須與受評鑑國分享，以符合程序透明度要求。
2. 權重與背景：必須衡量每一個標準，但每一項建議只能有一個評等，不是所有的標準都相同重要。但部分標準是必須具備以免得到NC，如：第 29.1 項標準要求各國應建立單一 FIU，及第 29.4 項標準要求 FIU 應能分析資訊。各項標準之權重亦受到國家背景的影響，評鑑員必須考量風險、背景及其他結構性資訊。以第 32 項建議為例，如現金運送（Cash Couriers）的整體風險與數量非常高，部分標準的重大缺失（PC/NC），如：制裁非常少、或資訊未傳送致 FIU 或其他執法機關，可能導致全部評等為 PC/NC，即使大部分的其他標準為 C/LC。
3. 彈性：一致性與公平不代表必須一視同仁，或期待各國具備相同的體系或措施。有許多不同的方式實施 FATF 標準，反映了各國不同

的憲法、不同的法律體系、不同的行政體制、不同的法律、地理、文化與發展程度等背景因素。身為評鑑員必須能夠評鑑與其所熟悉體系非常不同的國家。FATF 建議係使用一般與中性的文字規範 AML/CFT 要求，並得通案適用於許多不同的國家背景。評鑑員必須能在不同的國家背景情況下，判斷國家是否遵循一般性要求，及使用各種措施達到此目的。各國不應被期待以完全相同的方式符合標準，僅需具功能上相當性，而非完全一致性。特別是語言問題，在分析法律與法規時，評鑑員不應僅檢視法條文字是否正確，即與 FATF 建議使用的文字完全一樣，而應檢視法律是否以正確的方式運作（概念上與行為上）。

（五）特定建議之說明：

1. 目標性金融制裁（第 6 項建議－恐怖主義與資恐、第 7 項建議－武器擴散）：

- 凍結資產與禁止資助：目標性金融制裁有二個要件：(1)凍結被制裁實體之資產；(2)禁止提供資金或其他協助予該實體。二件皆需具備，僅凍結該實體已持有之資產並不足夠。
- 不可視刑事程序而定：
 - 通常之刑事程序不足以遵循本項建議之要件。許多國家主張其凍結資產之刑事程序為適當，但其評等仍為 NC。金融

制裁之發動與維持無須刑事偵查與起訴，是必要的要件。

行政程序模式得評等為 C，部分國家亦使用修正之刑事程序（即無需經刑事偵查）。

- 許多國家過去使用刑事程序，如通常之臨時性措施，俾在刑事沒收程序啟動前暫時限制罪犯資產。這些程序之問題在於其效力必須視法院程序而定，即必須有後續刑事起訴或刑事/民事沒收。但多數案例顯示，資恐制裁之對象不會面臨任何法院程序，因此修正式之臨時性措施並非實施資恐制裁之適當基礎。

- 毫不遲延（**Without delay**）：意指數小時內，而非數天或週或月。毫不遲延僅為第 6 項建議之要件，而非第 7 項建議所要求。時間自聯合國或國家指定開始起算，除指定時間外。無法毫不遲延凍結為目前最大之問題，每一個歐盟會員國，除其亦有國內制裁體系外，均仰賴歐盟法規以執行聯合國要求，因此自聯合國指定到歐盟指定之 7 至 21 天轉換期間，為多數歐盟會員國之嚴重技術缺失。
- 第 7 項建議係參考第 6 項有關恐怖主義與資恐目標性金融制裁建議之模式，但二者仍有差別：

➤ 相似處：第 7 項建議亦涵蓋資產凍結與禁止提供資金予被制裁實體。

➤ 差異處：

(1)指定要件不同：二項建議註釋之 B 部分，第 6 項建議係規定各國應能夠（are required to be able to）識別需指定之實體（因此得由聯合國指定－聯合國安理會 1267 號決議，或各國自行指定－聯合國安理會第 1373 號決議）。但按第 7 項建議，各國得考慮（could consider）識別被制裁實體，並非要求（requirement），實務上聯合國仍依賴各國識別以訂定其制裁名單。

(2)關於指定在聯合國之救濟途徑不同：聯合國安理會第 1730 號決議為聯絡窗口（focal point），而非聯合國安理會關於蓋達組織第 1267 號決議之監察員（Ombudsperson）。

- 處理既有契約關係相當重要，特別是涉及制裁法人或公司時，如：Bank Melli 或 Bank Saderat，因其有許多持續進行之業務關係，故必須經許可以有序合法之方式結束。

2. 非營利組織（第 8 項建議）

- 第 8 項建議旨在防止非營利組織被恐怖份子或恐怖組織利用，因此，要求各國應：

- 檢視非營利組織部門之風險
 - 進行宣導活動
 - 對於有重大金融或國際活動之非營利組織採取特別措施
 - 建立合作與協調關係以提升對非營利組織部門之監理與監視。
- FATF 於 2014 年出版關於非營利組織被恐怖份子濫用風險之態樣報告（typologies report），並於 2015 年出版關於防制非營利組織被濫用之最佳實務守則報告（best practices paper），可作為評鑑員之重要參考。最佳實務守則報告中指出，第 8 項建議並非旨在適用於所有非營利組織，而係為適用在資恐風險較高之非營利組織。因此，各國應本於對非營利組織多樣性與國內非營利組織所面臨恐怖主義風險之瞭解基礎上，採行相應防制性措施。以一體適用方式（one size fits all），適用防制措施於所有非營利組織並不適當。

3. 實質受益人（第 10、24 及 25 項建議）

- 第 10 項建議之 10.8 至 10.11 項標準，係規定金融機構與 DNFBPs 應對法人與法律安排進行 CDD。
- 第 24 項及第 25 項建議則係規範國家輔助 CDD 之措施，目的在強化法人與法律安排之透明度。

- 第 24 項建議之 24.6 項標準規範了關於實質受益人資訊之二種基本模式：(1)已經可得之資訊；或(2)當需要時，可及時決定之資訊。
 - (1) 主動積極模式（**Proactive approach**）：國家可要求實質受益人資訊應事先登記於公司註冊處或與公司本身紀錄。如係由公司持有之資訊，則可要求公司應或採取合理措施識別公司之實質受益人。
 - (2) 被動回應模式（**Reactive approach**）：國家亦可建置相關機制，確保實質受益人可於請求時予以識別。
- 實質受益人應在特定地點（公司註冊處或公司本身）或得及時取得。如可得或可取得之資訊不足以辨識實質受益人，則該國應被評為未遵循。技術遵循與效能在此可能有重疊處，就技術遵循而言，必須評估是否有充分之要件允許權責機關辨識實質受益人（如該等要件均有執行）。此項標準並非要到成效評鑑時才能評估，但部分效能評鑑之回饋意見得納入本項標準考量。如 24.6 項標準技術上看起來尚可，但執法機關關於很多案件上均無法發現實質受益人，則評鑑員可能需回頭再檢視 24.6 項標準。也許有好的正當化理由，如金融機構未落實執行 CDD，或公司註冊單位 IT 系統很糟。但如所有

要件與程序均具備且妥適執行，但仍無法發現國內公司之實質受益人，則可能是該國機制要件本身不適當，不符合 24.6 項標準。

- 25.3 項標準要求受託人應向與其往來之金融機構或 DNFBPs，揭露其身為受託人之身分，即代表信託從事相關交易。本項標準文字係特別用 all countries，因為法律安排可能在不允許其設立之國家運作，如：即使一國法律上不承認信託，信託仍可能在該國開立銀行帳戶。

4. 資料保護

- 個人資料保護並非特別 FATF 標準之議題，但為可能對 AML/CFT 體系產生負面效應之一般性議題。許多國家將個資保護視為基本權利，如不正確行使，可能有負面影響，如：金融隱私保密法令（FATF 第 9 項建議）。
- 評鑑員應注意個資保護法律是否可能悖於或阻礙 AML/CFT 要求。

（六）關於法令遵循的檢視，必須要回歸到相關的法令本身，如確有符合技術遵循的相關法令，即應予以遵循之評等，至於該制度能否運作（operational），則為效能評鑑之問題。如果有法律架構，但組織架構（institutional framework）不足，是否達到技術遵循，因並非每

一項建議都要求法律和組織架構兼俱，因此有法律架構原則上就構成技術遵循，只有少部分的建議才會要求組織架構亦須符合。

四、 效能評鑑 (Assessing Effectiveness)

(一) 程序概要：成效評鑑主要係於現地評鑑時作成，但仍有書面審查的成分。

1. 現地評鑑前之準備工作：主要為書面審查，必須考量風險與背景，及技術遵循分析所呈現的結果，以作為判斷現地評鑑聚焦的重點及解讀所發現資訊的基礎。此外，評鑑員必須就與效能相關之書面進行檢視與分析，包括：資料與統計、或國家提供之案例等。現地評鑑是深入探討相關議題之機會，但仍需有事前之分析準備。
2. 現地評鑑：主要為面談與檢視工作，以達成初步發現。完善的事前準備工作，可讓現地評鑑聚焦於重要議題，現地評鑑之面談與拜會為判斷國家效能程度之主要方式。評鑑員必須在現地評鑑結束前，檢視其初步發現，並討論其結論。
3. 現地評鑑後：主要為書面審查工作。評鑑員必須撰擬報告，評鑑員與受評鑑國須針對報告草案進行多次來回意見交換與討論。

(二) 效能評鑑分析之相關基礎

1. 成效評鑑初步分析需仰賴：(1)風險與背景分析工作成果；(2)技術遵循之結論；(3)現地評鑑前事先提供得顯示成效程度之相關文件。
2. 現地評鑑得：(1)蒐集進一步資訊；(2)驗證初步結論；(3)與相關人員面談，俾對效能有更深刻的印象。
3. 敘述性意見：文件本身有時很難理解其意義，必須瞭解國家對該文件想表達的內涵、提供該文件之目的等。對於每一項直接成果或核心議題簡短的敘述性意見，包括文件內涵與其相關性，為極有助益之資訊。對於成效評鑑不使用問卷，主要是因為當國家說明本身對成效之看法、其觀點之佐證，國家應可自行形塑其認為最合理與清楚之說明，並可藉此瞭解國家本身對效能之看法。

(三) 方法論中直接成果之架構－四個部分

1. 效能系統之特性：說明有效的系統之主要特性，不應單獨作為評鑑的基礎，係提供成效評鑑的標杆，相關的 FATF 建議亦列舉供參，評鑑員對部分直接成果需注意處理跨領域之問題與待評鑑細節的程度。
2. 核心議題
 - 有助於評鑑員瞭解每一項直接成果效能之一系列問題：確保具效

能系統之關鍵因素已充分考量。

- 核心議題並非標準：具效能之國家並非需全部具備，亦非全部同等重要。
- 並非詢問受評鑑國官員之問題清單，應由評鑑員透過評鑑程序予以回答：受評鑑國應提供核心議題之相關資訊，評鑑員須更深入瞭解相關議題，而非僅就核心議題之問題詢問受評鑑國。對於核心議題之關注程度應給予評鑑員相當彈性，部分核心議題之答案顯而易見，但部分議題可能需進行更深入之探討，詢問更多資訊與特定因素範例，以瞭解核心議題達成之程度。部分特殊案例，也許需考量未列舉於核心議題之其他問題。

3. 資訊範例：

- **與瞭解成果最相關之資訊類型與來源**：此為受評鑑國之指引，以利其瞭解該提供何種資訊以證明其效能，同時亦為評鑑員之指引，以利其瞭解該尋求何種資訊。此非窮盡列舉式或強制性清單，並不期待受評鑑國提供所有資訊，其他未例示之資訊類型亦可能相關。
- **證明效能**：例示之資訊僅係參考指引，**受評鑑國負有舉證責任**，證明其效能。

- 量化與質化資訊：相較於資料與統計（data and statistics），資訊是有意含蓋量化與質化資訊，如：個案研究（case studies）即相當重要。

4. 特定因素範例

- 導向具效能系統之活動、程序與資源：檢視相關因素有助於評鑑員瞭解成效之程度，特別是提供概念性架構，以瞭解任何降低國家成效之問題來源。為許多可能出錯事物、或有助於國家效能重要事物之清單。如受評鑑國看似不具效能，評鑑員應考慮係何項因素所導致。
- 其他活動或程序亦得達到相同的成果：並非強制檢視的清單，不檢視特定因素，亦可能達到相同結論，雖然實務上，幾乎所有案例，評鑑員均考量特定因素。部分效能之關鍵因素亦可能不在例示範圍內，受評鑑國可能使用其他方法達到相同的成果，例示的因僅係常見因素，並非唯一達到成果之方法，評鑑員必須保持開放的心態。
- 部分因素係直接來自於 FATF 標準：每一項直接成果之每一個特定因素，攸關是否有適當資源達到目標。此要件來自於 FATF 標準，但亦為效能評鑑之一部分。此外，部分因素為價值鍊之一環，

程序中之後續階段需視一階段之產出而定。此有助於協助評鑑員更深入檢視價值鍊中之特定因素，並考量效能之缺失是否源自於任何因素之破壞。評鑑員應檢視問題來自於價值鍊之何處。

(四) 跨領域議題 (**Cross-cutting issues**): 直接成果並非彼此獨立，部分直接成果可涉及特定跨領域議題。

1. 直接成果第 1 項與第 2 項：

- 評鑑方法論中特別指出，國家風險評估之重要發現及以風險為本之方法之執行（直接成果第 1 項）及其國際合作之參與（直接成果第 2 項）可能對其他直接成果之成效程度有正面或負面影響。其他直接成果受影響之程度，將視國家風險評估發現之重大性與特定弱點而定。
- 如：國家無法辨識洗錢風險，將無法配置適當監理資源（直接成果第 3 項）及採取妥適之防制性措施（直接成果第 4 項），此亦可能導致可疑交易申報或所蒐集其他金融情資之不適當性（直接成果第 6 項），對執法機關適當偵查與起訴之能力（直接成果第 7 項）及犯罪所得沒收（直接成果第 8 項）亦可能造成負面影響。
- 跨領域議題係 FATF 方法論中所明定，但評鑑仍須視實際表現

結果而定，並非自動當然適用，如國家風險評估做得很差，似可能導致其他領域亦有問題，評鑑員仍須檢視個案情形是否如此。

2. 直接成果第 11 項與其他直接成果：直接成果第 11 項為有關打擊資助武器擴散成效之獨立效能成果，不應與其他直接成果交集，除了直接成果第 1 項有關協調措施之有限因素。

3. 效能評鑑困難之一為直接成果彼此間並非全然獨立。

- 風險評估與協調（直接成果 1）幾乎影響所有的直接成果。
- 監理（直接成果 3）、防制性措施（直接成果 4）、金融情報中心分析（直接成果 6）、偵查與起訴（直接成果 7）、沒收（直接成果 8）等五項直接成果是事件鍊之主要部分，從辨識可疑交易、分析與偵查，到起訴與定罪。其中任何一項有問題，即可能對下一成果造成連鎖反應（knock-on effect）。
- 實質受益人措施（直接成果 5）與國際合作（直接成果 2）支援其他直接成果，有助於公司工具之偵查及與其他國家之合作。
- 與資恐有關之直接成果 9 與 10，極度仰重部分直接成果，如：

資恐偵查與起訴（直接成果 9）、FIU 分析（直接成果 6）、國際合作（直接成果 2）、資恐制裁（直接成果 10）、沒收（直接成果（直接成果 8）等。

- 至資助武器擴散（直接成果 11）則與其他任何事項無關聯，FATF 標準對此事項規範有限，僅涉及第 7 項直接成與第 2 項建議部分內容，及其他與此有關之效能面向。

（五）判斷效能：評鑑結論必須依據對國家達到直接成果之程度有完整瞭解。

1. 實然面：

(1) 核心議題（core issues）並非標準（criteria）之清單：效能評鑑下之核心議題，與技術遵循評鑑之標準不同，係協助評鑑員達到對受評鑑國效能瞭解之問題，其重要性與意義會視不同國家情況而有所不同。

(2) 正面而非負面：國家的法律可能會有很多小缺失，但仍可以達到高度效能。結論必須基於受評鑑國的成效程度如何，而非計算該國有多少缺失或問題。

(3) 多運用評鑑員之判斷與經驗：效能評鑑亦相當仰賴評鑑員之判斷，

以決定成果達到程度如何、及如何解讀證據。相較於技術標準，核心議題較具開放性，且需運用較多之判斷。

2. 客觀性：

- (1) 聚焦於結果是否達成，而非如何達成：評鑑員必須依據成果是否達成作成其判斷，而非國家達成其所使用之機制。有很多不同的方法執行 AML/CFT 控制措施，評鑑員不應期待其他國家與其來自國家使用相同方法。絕不可因受評鑑國體系不同而降低對該國評價。
- (2) 結論必須由評鑑團全體作成，而非個別評鑑員意見：效能評鑑應由評鑑團全體共同討論，並就每一項直接成果結論達成合意，以確保結論為共識，而非個別評鑑員之個人判斷。
- (3) 理由需具透明性：結論之理由應具透明性，並於相互評鑑報告中明確陳述，俾利受評鑑國與大會考量，及有必要時可予以調整結論。
- (4) 檢視以確認與前已採認相互評鑑報告具一致性：目前已有相當多完整、經採認之相互評鑑報告先例，評鑑員應予以參考，並試著作成與先前報告發現一致之結論。此有助於在二項評等中間邊緣案例之判斷，亦可提供結論基礎之例示。

3. 評等：

- (1)效能評鑑之最後一部分為評等，必須依據受評鑑國就每一項直接成果達到程度如何有全面性判斷，且運用方法論所有因素，以及受評鑑國所提供或現地評鑑時所蒐集之全部資訊。
- (2)效能評鑑可分為四個評等：高度（**High**）有效、相當（**Substantial**）有效、中度（**Moderate**）有效與低度（**Low**）有效。
- (3)每一項評等必須有二項敘述事項：(a)成果達成之程度；及(b)需改善之程度。通常二者會相符，並指向相同之評等。如二者不一致時，如該體系需進行重大改善，然而卻有非常高度之績效表現，評鑑員應主要依據其結果達成之程度作出評等，並應於其結論中明確說明此類情形。
- (4)國家無須完美，或完全達到成果，以獲致高度有效之評等，高度有效不意味無改善空間，及無須持續改善。低度有效亦不代表受評鑑國沒有達成任何事，或其不具備有效體系之任何要件，其係代表受評鑑國僅達成無關緊要之程度，或需要基本上之改善。評鑑員必須妥為運用四項評等，而非僅使用中間二項評等（即實質有效與中度有效）。
- (5)核心議題中與效能程度有關之二項議題：“**how well**”及“**to what extent**”，係採用合理期待任何國家可達到之衡量標準，而非絕對

數字門檻。以沒收犯罪所得為例，完美的體系為 100% 犯罪偵查率與 100% 犯罪所得，但這不是 FATF 所期待的。在真實世界中，即使有最積極與有效的沒收犯罪所得體系，沒收的犯罪所得預計不到實際犯罪所得 5%，大部分國家僅為 1% 至 2%。將所有國家皆評為低度有效，並無實益。因此，評等必須考量實質可能達到的程度為何，即高度有效的門檻可能遠低於理想的標準。但亦須注意，此不代表評等的門檻視國家情況而定，不論對於已開發或開發中國家、大國與小國、金融中心或非金融中心，FATF 均適用相同的標準。評等必須考量任何國家可合理達到的程度，而非考量特定限制致特定國家可合理達到的程度。

(六) 成效評鑑案例說明：直接成果 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)

1. 技術遵循分析：受評鑑國就第 9 至 23 等相關建議，呈現高度技術遵循，僅有二項小缺失：(1) 有關第 21 項建議，該國可疑交易申報之安全港條款並不充分清楚；(2) 有關第 10 項建議之範圍問題，信用合作社與寶石貴金屬交易商並納入規範。

2.風險與背景：受評鑑國有強大監理架構，金融機構與 DNFBP 之積極參與，並有良好的自願遵循文化。雖然遵循文化本身不論在技術遵循或效能上均無法計入評等考量，但得解釋該國何以有效。

3.效能分析：依據以下分析，該受評鑑國並未有太大問題，具健全有效之執行效能，信用合作社之範圍問題亦因其實際限制措施可抵減其於技術遵循上所發現之潛在問題。

(1)金融機構均能瞭解與抵減其 ML/TF 風險，並遵循其可疑交易申報義務。

(2)多數金融機構採行健全金融集團標準。

(3)信用合作社僅限特定公共組織可使用。

(4)該國對所有機構均適用門檻申報制度。

4.效能評等結果：整體而言，該受評鑑國具強大的執行效能，評等應為高度有效。雖然仍有寶石與貴金屬商之問題，但除非有重大問題，應不致影響評等。

五、 資料與統計

(一) 前一輪相互評鑑結果顯示，在評鑑報告使用之 AML/CFT 資料與其品質有重大差異性，2013 年發布的評鑑方法論對於資料和統計相當重視，主要是因為加入了效能評鑑的內容，為了要說明效能評鑑的結果，更多的資料和統計數據是重要的。分析的

重應在於是否有達到成果，而非原始資料本身。國家有可能證明有效性，未提供任每一項特定類型的資料，但反之亦然。資料與統計為手段而非目的。

1. 每一項直接成果均有包含資訊例示，包括建議取得之資料、統計、及其他有助於評鑑員判斷的資料。
2. 上開資訊例示並非窮盡列舉，亦非強制性，仍需視每個國家之資料可取得性而定。
3. 成效評鑑並非統計活動而已，評鑑員必須使用資料與統計，以及質化資訊。
4. 針對國家背景環境，以批判性態度解讀資料，而非照單全收。直接成果著重於成果，重要性指標為成果是否有達成，括前置犯罪及恐怖主義之減少、經由受監規機構與人員之洗錢或資恐事件之減少、犯罪所得流入管轄權境內之降低等。然而，在建立最終結果與國家 AML/CFT 機制運作情形之因果關係時，分析之主要重點應更著重於趨勢與關係之產出面向，並運用該產出於結果是否達成之全面性評價上。

（二）資料可得性：

1. 資料須與瞭解 11 項直接成果相關；應為全國性資料，而非個

別機關或區域層次的資料；全國性的資料加總統計，應使用一致性的定義、時間等，避免重複計算；資料應於現地評鑑前及時提供。

2. 資料類型：

- 量化資料：可衡量的資料與統計，如：可疑交易申報（STRs）數量、洗錢定罪數據、人口統計等。
- 質化資料：敘述性資料，依據評估後的意見，如：AML/CFT 評等、執法單位成效的意見、年度員工考核意見等。
- 二者皆有可能具客觀性或主觀性，亦可能同時與量化與質化議題相關：例如：客觀的量化資料－STRs 申報量，主觀的量化資料－調查結果的認知（國際透明度），客觀的質化資料－國籍、性別、STRs 正確申報率（如果有資料）等，主觀的質化資料－執法單位對 FIU 的看法、FIU 認為多少比率的 STRs 係正確申報（如果無資料）等。

（三）資料挑戰

1. 資料無法取得：

- 對於非法或不法活動，國家可能其方法或趨勢缺乏系統性

資訊，或者主管機關有時不願意討論。

- 評鑑員對於各項直接成果不會總是可取得充分適當資料。
- 評鑑員可能需仰賴質化資料。
- 注意證明責任在於受評鑑國。

2. 資料不一致：

- 資料可能來自於不同機關，並可能有定義、期間、計算單位、格式、加總方法等潛在不一致性。
- 資料與評鑑員於本身國家所看到的未必會一致。

3. 資料模糊或不精準

- 起訴與定罪資料常將前置犯罪與洗錢或資恐犯罪混淆。
- 申報資料未區分 STRs 與其他類型申報（如：大額現金申報 CTRs）：有些國家 FIU 收到的申報範圍不限於可疑交易，部分管轄權將 CTRs 或達一定門檻之申報視為 STR 一種類型（如：強制或客觀 STR）。

4. 對 AML/CFT 評鑑之可能影響

- 批判性評估主管機關所提供的資料。

- 不要假設資料的意義，如不清楚則需進一步釐清。
- 無需一定要取得即時的資料，部分因素不會因時間改變而有太大變化，因此過去的資料有時仍有用。
- 有時可能需要依賴估計與代理變數，以測試資料可信度。
- 通常可能需要至少 3 年之數據，俾對趨勢有大致之瞭解。

(四) 解讀資料

1. 一般性注意事項：釐清所提供資料為何；確認總數，並實際加總；瞭解背景；瞭解所提供資料間互相比較性；檢視平均與趨勢（可經由一段期間檢視表現情況，往上或往下高峰得指向問題所在之處；針對背景產生比例或指標（如：在所提供資料間，或與其他指標（如：GDP）相比較）；檢視一致性與不一致性。
2. 期間：年度或預算年度；比較不同期間之資料列必須一致；必須注意年度化之資料（如：加總數個年度之資料；避重複計算；以部分年度資料推估十二個月相當數）。
3. 計算單位：
 - 瞭解資料定義，如：起訴與定罪，係指案件數、罪名數或人數；沒收係指人數、銀行帳戶數、案件數或金額；STRs

係指單一或多重交易；員工人數係指具專業之員工人數或包含行政支援人員、兼職之職位如何計算、AML/CFT 員工人數或全部員工人數。

- 如提供之資料使用不同貨幣計價，必須同意貨幣兌換匯率。
- 此外，不同國家也有可能計算單位之變形，如：在南亞數字系統，1 Core 意指 1 千萬；在西班牙，1 billion 係指 1 兆。

4. 以背景促進瞭解

- 資料必須在背景前提下予以理解：原始資料本身大多並無意義。
- 背景得藉由統計上技術予以反映
 - 比較分析 (Comparators)：於背景基礎上，結合二種以上類型的資料，再檢視與判斷其關係，如：洗錢定罪率與經濟體規模之比較。亦可使用更正式計算指標，以產生額外的比率或指標等資料，如計算每十億 GDP 之洗錢定罪數。

- 集群分析 (Clustering)：涉及於不同之同儕集團間，使用相同資料進行比較，以瞭解受評鑑國於同儕間之表現程度。如使用每十億 GDP 之洗錢犯罪定罪率，就受評鑑國與其他類似背景之經濟體進行比較。集群分析方式較不建議於 AML/CFT 評鑑中使用，除非評鑑員確信資料與背景具同質性。

(五) 驗證資料

1. 使用一種以上方法增強結論之可信度。
2. 資料三角檢驗 (Data triangulation)：以不同方式蒐集到的資料顯示相似、一致的結果。如：對於 STRs 申報品質，分別詢問銀行、監理機關與執法機關意見。
3. 調查員三角檢驗 (Investigator triangulation)：不同的評鑑員均自其詢問中得到相似答案。
4. 方法論的三角檢驗 (Methodological triangulation)：評鑑員以不同方式詢問得到相似答案。如：機關最優先 AML/CFT 政策為何？機關預算使用於何項 AML/CFT 事項最多？
5. 質化與量化資料均導向相似結論。如：執法機關認為取得實質受益人資訊是否容易？執法機關通常要花多久時間才能取得

公司實質受益人資訊？

六、 模擬現地評鑑：

(一) 本次評鑑員訓練為模擬課程形式，課程重點在第 4 天之模擬現地評鑑訪談與模擬評鑑報告之撰寫，學員於訓練前均收到相關教材以及模擬案例，並藉由評鑑方法論、法令遵循、效能遵循、統計數據與資料、評鑑面談之進行、評鑑報告之撰寫等課程之講授後，再進行課程傳授內容之實地演練。

(二) 本次模擬評鑑項目為：

1. 技術遵循：(1)有關刑事司法之第 3、30 及 31 等三項建議；(2)有關監理之第 26、27、28 及 35 等四項建議。
2. 效能評鑑：(1)有關監理之第 3 項直接成果；(2)有關偵查與起訴之第 7 項直接成果。

(三) 由法制、金融、執法等各專業領域的講師扮演為模擬案例之受評鑑國 Pseudopolis 的警局首長、檢察機關副首長、金融情報中心首長、及金融監理機關首長等角色，由各組學員擔任評鑑團，進行實地面談，並撰寫評鑑報告。於訓練的最後一天，由各評鑑團進行口頭報告與心得交流，不同國家的評鑑員對相同的評鑑國家與評鑑項目，呈現多元的觀點與結論，在各組熱烈討論

過程中，講師進行講解評析，有助於提升學員對於國際標準進一步的理解、以及實際現地評鑑訪談時之技巧。

- (四) 本會代表討論時，向講師提出模擬評鑑面臨之問題，包括：(1) 模擬評鑑案例之 DNFBP 監理機關為 FIU，但其監理專業能力與意願均不足，是否可於評鑑報告中建議該國設立新的 DNFBP 監理單位？(2) 模擬評鑑國對於融資租賃業、信託與公司服務業者均未納入 AML/CFT 規範，雖其風險可能較低，但在未有充分風險評估下即予以豁免，是否符合 FATF 標準？

講師對此回應表示：(1) 評鑑報告如建議設立新單位，可能涉及該國制度變革與預算，需和該國先討論有共識，確定為可行的建議才能提出；(2) 豁免某個部門適用 AML/CFT 措施未必均需有風險評估，如為外界公認為低風險的部門，如：旅館小額外幣收兌處，無須經風險評估，即可豁免其適用 AML/CFT 措施。

參、心得與建議

- 一、 持續支持派員參與評鑑員相關活動，以深化我國對 AML/CFT 國際標準之認識及相關國際組織之參與：AML/CFT 國際標準係透過國際組織之同儕評鑑過程予以落實，新的 AML/CFT 國際標準相當重視效能評鑑，著重各國風險與背景，評鑑員主觀判斷空間更大，因此更重視相關統計數據、案例與前已採認評鑑報告先例，以維評鑑報告之客觀性與公

平性。藉由參加評鑑員訓練會議與實際擔任評鑑員，得深入瞭解 FATF 與 APG 對標準之解釋與實際運用情形、現地評鑑可能會詢問之問題，特別是實際參與爭議個案之討論情況，更得以親自瞭解評鑑員關切之重點、相關論述與資料之關聯性與重要性、可參考之受評鑑國答辯技巧及最終國際組織採納或不採納之考量理由。我國自 1997 年加入 APG 以來，迄今僅三次派員擔任 APG 評鑑員，APG 第三輪評鑑需要大量之各國專家參與，我國實有必要繼續派員參與評鑑員相關訓練及擔任他國相互評鑑員，俾透過評鑑員活動參與之相關實際經驗，積極推動我國因應 APG 第三輪相互評鑑準備工作與未來實際答辯事宜，並可提升我國對國際組織及國際事務之有意義參與。

二、加強 AML/CFT 跨機關與跨部門之合作協調機制：

為建構完善 AML/CFT 全球防護網，FATF 新的 40 項建議與其評鑑方法論所勾勒的各國 AML/CFT 體系標準，已不局限於單一機關與個別金融部門之領域，特別是新增的效能評鑑標準，其中直接成果 1（風險與協調）及直接成果 2（國家合作），對於效能評鑑之其他各項直接成果具全面性影響，爰金融情報中心、各執法機關、各監理機關、公司登記機關、金融機構與 DNFBPs 等國內跨機關與跨部門之集體合作與協調，以及跨國執法與監理合作，在新一輪評鑑亟具重要性。為整合與協調國家 AML/CFT 之整體政策與效能，許多國家已另成立跨部會政策

協調與合作之專責機制或組織，以強化跨部會與跨公私部門之協調合作，評鑑表現較好的國家大都設有類似常設國內合作與協調單位，如：馬來西亞、新加坡。為提升我國洗錢防制及打擊資恐效能，並督導統籌 2018 年 APG 第三輪相互評鑑籌備作業，我國已於 2017 年 3 月成立行政院法錢防制辦公室，實為推動落實我國 AML/CFT 政策與機制之正確政策方向，惜目前該辦公室仍為任務編組，建議宜視未來辦公室業務發展與我國評鑑情況，參考他國情形，適時研議改制為常設單位，以持續累積與強化我國 AML/CFT 之政策協調與合作動能，提升我國 AML/CFT 體系之整體效能。

三、**儘速完成我國國家風險評估**：新一輪的相互評鑑，特別強調以風險為基礎的 AML/CFT 體系之重要性，國家風險評估是開始進行評鑑程序之起點，亦貫穿評鑑程序之各個階段。FATF 技術遵循標準第 1 項建議即要求各國應辨識與評估國家之洗錢與資恐風險，效能評鑑的第 1 項直接成果（風險評估與協調），除了第 11 項直接成果（資助武器擴散）外，對於其餘 9 項直接成果均有全面性影響，相互評鑑的第一步驟即要求評鑑員必須自瞭解受評鑑國之風險與背景開始，指出與發現受評鑑國須進行細部檢視之特定議題，及特定議題與部門須給予之注意程度。FATF 雖未要求各國一定要提出單一國家風險評估的書面報告，但至少完整書面報告足以證明國家辨識與評估風險所作出之努力，且為相互評鑑之重

要起始點。鑑於國家風險評估為 APG 第三輪相互評鑑之重要基礎，目前行政院洗錢防制辦公室已委請國際專家指導，並邀集公私部門召開系列會議共同推動我國首次國家風險評估，漸進完成辨識與評估我國國家風險之相關作業，工程甚為浩大，各政府與公私部門允宜通力合作，配合行政院洗錢防制辦公室之規劃，儘速完成我國國家風險評估，以及時因應 2018 年第 4 季 APG 第三輪相互評鑑。