

出國報告（出國類別：開會）

出席「2024年防制洗錢金融行動組織及亞太防制洗錢組織共同評鑑員訓練會議」

服務機關：法務部檢察司

姓名職稱：調部辦事黃檢察官惠欣

派赴國家/地區：香港

出國日期：113年3月4日至3月8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) 與香港共同主辦，於 113 年 3 月 4 日至 8 日在香港召開為期 5 天的「防制洗錢金融行動工作組織及亞太防制洗錢組織共同評鑑員訓練會議」，有來自 FATF 的各會員國共 45 名學員參加。本次訓練會議的重點，在於介紹 FATF 第五輪及 APG 第四輪相互評鑑程序重點，及其與上一輪評鑑程序相較的主要變革，技術遵循 (TC) 及效能 (IO) 評鑑的方法與側重面向，並設計許多課程練習及模擬訪談，使受訓學員能夠針對監理面及執法面進行技術遵循及效能之模擬評鑑練習，體會真正的國家相互評鑑過程的程序及可能出現的各種情況與適當應對。

透過參與本次課程之模擬練習，並與不同國家代表交流討論，相信對我國因應接下來的 APG 第四輪相互評鑑，可有一定之理解和幫助，並藉由此次參訓，了解國際組織於進行評鑑時著重之面向，以掌握評鑑方法之變化趨勢，以協助我國持續強化洗錢防制及打擊資恐資武擴之法令遵循及實踐。

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、洗錢防制、相互評鑑、評鑑員、技術遵循評鑑、效能
評鑑、資恐、資武擴

目錄

壹、目的	4
貳、工作坊參訓過程	6
一、 相互評鑑流程、風險與脈絡、技術遵循評鑑	7
二、 效能評鑑與直接成果	18
三、 現地評鑑、模擬訪談與評鑑報告撰寫及發表	24
參、心得與建議	30
附件 1 議程	33
附件 2 工作坊照片	35

壹、目的

防制洗錢金融行動工作組織(Financial Action Task Force on Money Laundering, 簡稱為 FATF), 係於 1989 年 7 月由 G7 國家代表共同成立, 最初包括 G7 國家以及歐盟執委會 (European Commission) 及其他 8 個國家, 總部位於巴黎, 起初目的是為制定並發展國際打擊洗錢之各項措施, 於 2001 年後因發生美國 911 恐怖攻擊事件, 因此 FATF 也將打擊資助恐怖主義納為其重要工作之一。FATF 並於 1990 年發布了有關防制洗錢之四十項建議, 以其作為打擊國際洗錢行為的完整措施標準, 嗣後在 2001 年納入了 8 項有關防制資恐行為的建議, 並於 2012 年將打擊資助武器擴散的建議納入, 其後並依防制洗錢及打擊資恐與資武擴之發展趨勢, 多次修正以完善其四十項建議。目前各國進行之相互評鑑程序, 即是以 FATF 所發布的四十項建議及發展出的評鑑方法論為最重要依據。

FATF 下有 8 個區域型組織, 亞太防制洗錢組織(Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG)即為其中之一。APG 於 1997 年成立, 秘書處設於澳洲雪梨, 我國為 13 個創始會員國之一, 目前有 41 個會員國、7 個觀察員國及 33 個觀察員國際組織, 為規模最大的區域性防制洗錢組織(Financial Action Task Force-style regional bodies, FSRBs)。

APG 的主要任務係透過會員國間的相互評鑑(Mutual evaluation)機制評估會員國是否遵循全球防制洗錢及打擊資恐標準。

本次評鑑員訓練，為 FATF、APG 與香港共同主辦，對 FATF 而言已是第五輪相互評鑑，就 APG 而言則是第四輪相互評鑑，此為 FATF 與 APG 開始各自新一輪的相互評鑑程序後，在亞洲地區首次共同舉辦的評鑑員訓練。

本次訓練工作坊日期為 113 年 3 月 4 日至 8 日在香港舉行，為期 5 天，有來自 FATF 成員國及 APG 成員國代表，共計 45 人參與。目的在於培訓未來擔任 FATF 第五輪相互評鑑及 APG 第四輪相互評鑑之評鑑員人選，並訓練其熟悉本輪相互評鑑程序、與上一輪相互評鑑的差異處，以及對評鑑程序而言，極為重要的兩大部分，分別為技術遵循(Technical compliance)及效能(Effectiveness)評鑑之進行方式及重點所在，並且進行現地評鑑模擬訪談(Mock interviews)，體驗評鑑員於受評鑑國進行相互評鑑時可能發生的情形，嗣後並透過撰寫相互評鑑報告(Mutual evaluation report, MER)等模擬演練活動，了解相互評鑑過程，以及評鑑員負擔的工作內容及角色。

貳、會議經過

本次工作坊為 FATF 與 APG 開始各自新一輪的相互評鑑程序後，在亞洲地區首次共同舉辦的評鑑員訓練。依循過去工作坊的進行流程，參訓學員均被要求在參訓之前，必須先至 FATF 的 E-Learning 網站，先行完成線上課程，並完成測驗。

FATF 線上課程(E-learning course)製作十分用心，畫面精美且重視互動式學習，其內容亦相當豐富，包括介紹何謂相互評鑑、程序如何進行，如何看待各國風險評估、脈絡，資恐及資武擴的相關概念、技術評鑑及效能評鑑是什麼、洗錢及資恐罪責的追訴等等，其目的在於使參與線上課程的學習者，能夠較快速地對 FATF 之四十項建議以及相互評鑑程序有架構性的了解，並能初步掌握其基本原則與概念內涵，因為工作坊舉行過程中，將不會著重在四十項建議的內容介紹，而是偏重在如何運用這四十項建議來進行對受評國的評鑑，因此工作坊已預設參與的學員對於 FATF 的四十項建議均已有基礎了解。

議程第一日時，FATF 講師即請參與的學員們回饋對於線上課程的意見，因 FATF 線上課程剛經歷大改版，原本需要兩到三天才能完成的課程，改版後大幅降低內容的複雜性，表達的方式及畫面更簡潔，已成為半天左右即可完成的課程。

學員們對此改版的回饋多屬正面，由於課程變得比較簡單、易懂，而且互動性又更高，使得學員們更有興趣和意願接觸及完成線上課程，此也是 FATF 線上課程改版的目的之一，希望讓更多人，不僅是參訓學員，都能夠更願意利用線上課程增進對 40 項建議的了解，顯然此目的已得到學員們的肯定。

講師特別將完成線上課程學習後的測驗拿出來檢討，雖然測驗的題目不多，但卻有一些陷阱題，講師表示，這樣的陷阱題並不是要為難學員，而是利用帶有陷阱的題目，讓大家了解到，有時要字斟句酌地看清楚題目在問什麼，就如同評鑑員在運用 40 項建議的評鑑方法論評鑑其他國家時，有時候也必須要字斟句酌地遵循評鑑方法論上的文字及其文義，這樣的態度特別在進行書面審查的技術遵循評鑑時，可能更為重要。

本次工作坊的課程觸及諸多面向，其過程重點如下：

一、相互評鑑流程

(一)相互評鑑(Mutual Evaluation)

本次工作坊雖有 FATF 第五輪及 APG 第四輪相互評鑑的區別，但評鑑進行的程序基本上類似，評鑑目的是希望藉由對會員國的同儕評鑑，給予會員國踐行防制洗錢及打擊資恐措施的

壓力，並給予其審視國內面臨的風險何在，以及相關抵減風險的工作及制度是否完備的機會，再藉由評鑑團給予的行動建議，促使受評國完善其國內防制洗錢及打擊資恐的相關措施及實踐。因此相互評鑑是 FATF 以及 APG 至為重要的工作，由於採同儕相互評鑑，因此訓練來自世界各國的評鑑員在相同基準上進行評鑑，更是 FATF 相當重視的一環。

從受評鑑國準備資料、繳交風險評估、評鑑報告，到評鑑員的現地評鑑、評鑑報告初稿的撰寫，讓受評國提出意見，再到會員大會上討論，最後相互評鑑報告定稿及出版，期間至少是 15 個月到 18 個月，過程十分漫長。評鑑結果對於受評國家在防制洗錢及打擊資恐資武擴的法制面或實務面上，均會產生長遠的影響。因此，評鑑員必須認知到自己的角色以及在促進受評國遵循 FATF 國際標準上的重要責任，必須對評鑑過程認真以對，評鑑員之間更必須團隊合作、互相支援，彼此信任，以投入評鑑工作，且相對於評鑑員，受評國常常均是傾全國之力在準備評鑑，對此評鑑員更應投入心力在評鑑工作，這也是對受評國的一種尊重。

講師特別強調評鑑是團隊合作，每個評鑑員都是平等的個

體，對於有爭議的議題必須經由評鑑員間的互相討論得到共識。評鑑員通常必須花兩個星期左右的時候在現地評鑑，每天的面談結束後，評鑑員們都會有討論的時間，評鑑員是彼此分工支援，因此每個人都必須對自己負責的議題或點次表達其觀點，才能促進評鑑的進行。擔任評鑑員必須投入大量時間，大部分的評鑑員本身仍有其他公務，因此講師也提醒在實際擔任評鑑員前，必須先與所在機關討論、安排好自己的其他公務。

相互評鑑分為技術遵循及效能評鑑兩大重要部分，評鑑員必須對 FATF 之四十項建議具有一定的熟稔度，講師特別建議評鑑員必須常常注意 FATF 在四十項建議發布的更新或改版，最好在評鑑時手邊能夠有最新版的四十項建議或其評鑑方法論。有時候 FATF 也會出版對某一項建議的更新注解或解說文件等，都是十分重要的參考資料。評鑑員主要的任務即在於正確地適用評鑑方法論來評鑑受評國於技術遵循及效能方面的遵循程度，點出受評國值得肯定的地方或缺失，並與受評國一起討論出具體行動方案建議。

評鑑程序一開始，評鑑員將先就技術遵循部分進行書面審查，之後進行現地評鑑。在現地訪談之後，評鑑員即需就受評

國提交之書面資料，包括其風險評估及技術遵循文件，討論出現地評鑑訪談時應聚焦之議題，並制定訪談計畫。評鑑員亦可能在現地評鑑前，先行前往受評國，向受評國釐清其提交的書面資料中，評鑑員認有疑義之處，並增進評鑑員對受評國國內情勢與相關制度的先期了解。

現地評鑑為評鑑過程中一個極為重要的部分，評鑑員就聚焦之議題對受評國相關權責機關或私部門主責人員進行訪談。高密度的訪談會議、團隊討論及後續追蹤訪談，對評鑑員或受評國而言，均是十分耗費心力的工作，也因此事前的準備及過程中，評鑑員之間的團隊討論就相當重要。如何讓訪談最有效率，並且達到與受評國良好的互動與互信，以使接下來的評鑑過程均能順利進行，都十分需要技巧。因此本次工作坊亦將有一整天的模擬訪談訓練，讓學員們體驗現地評鑑訪談時可能遭遇的情況，也讓學員們了解現地評鑑的重要性及困難所在。

現地評鑑後評鑑員則需修改評鑑報告草稿，並交予受評國、FATF 或 APG 秘書處及外部審查委員給予書面評論。FATF 及 APG 秘書處將協助評鑑員在書寫方面的潤飾（因許多評鑑員可能來自非英語為母語之國家），並確保評鑑員運用評鑑標準的一

致性，外部審查委員可能來自其他國家受過評鑑員訓練之準評鑑員，其對報告草稿之審視，亦在確認評鑑員之評鑑意見是否有不合理或與評鑑方法論有異之處。之後則將進行與受評國的面對面會議。最後在大會舉行相互評鑑報告之討論前的五至六週，由評鑑團繳交最後的評鑑報告稿。

大會討論時，評鑑員必須簡要報告評鑑報告中發現的關鍵議題，受評國及其他會員國均能對評鑑報告提出回應或意見，甚至在大會討論之前，秘書處即先以郵件方式蒐集各國的意見，以利於大會上聚焦討論。受評國更能針對評鑑員的意見和評等提出挑戰或升等要求等，評鑑員則需說明給予評等之理由，並回應受評國及其他會員國所提之問題或意見，最後再交由大會決定是否採認評鑑報告。

(二)風險與脈絡

FATF 及 APG 的會員國遍布世界，其經濟、社會、法制、文化及政治結構都有所不同，所處之地緣政治或區域經濟角色亦不相同，因此評鑑過程之初，最為重要的部分，即是了解受評國所處脈絡及其風險所在，去了解該國所受的威脅及弱點，以及該國之洗錢及資恐資武擴風險為何，並要能點出最大的弱

點或最高的風險所在，最為急迫需採取抵減風險措施在哪一方面等等。例如在區域洗錢風險中，該受評國通常的角色是什麼，是洗錢的中繼管道，或是犯罪洗錢的終點？或可能兼具兩種角色，則其需要採取的抵減措施或踐行的制度可能也會有所不同。舉例而言，雖然 FATF 四十項建議中，有對金融機構（financial institutes）之定義，並相應具有較為嚴格的管制措施，但該定義是功能性的而非規範性，評鑑員必須去看受評國其經濟、產業規模，甚至是 GDP 數據、不同部門的產業運作狀況，才能合理地決定不同部門在防制洗錢或打擊資恐議題上的重要性，後續在討論行動建議時，也才不會天馬行空地提出不具可行性的建議。

評鑑員也應了解受評國國家的架構、體制及司法制度如何影響一個國家的運作。有時一個國家雖有看似完善的制度，但卻沒有相對獨立的司法架構，則制度可能無法有效實踐，反之，國家政治或司法制度架構不同，對於追訴洗錢或資恐犯罪的速度亦可能有所差別。當評鑑員對受評國上開情況有所了解，才能於評鑑報告中合理地評估一國制度的有效性以及其效能表現，並提出具有在該國體制內具有可行性的行動建議，不管是制度上可行或是實際資源上可行的方案，對於受評國方較具建

設性意義。

(三)技術遵循評鑑

本議程主要介紹何謂技術遵循評鑑、評等分級、技術遵循評鑑之流程與分析。技術遵循評鑑的重點，在於審視受評國國內法律或制度架構、執行機制、權責機關是否具有相關權責，及執行規範程序等規範面及制度面，是否已切實遵循 FATF 四十項建議。此部分評鑑不看受評國在實務面的執行成果，而是純就法規或制度面的規範，依照 FATF 四十項建議逐一仔細檢視。

1. 流程

由於技術遵循評鑑係判斷受評國在法律架構或制度設計上，對於 FATF 四十項建議之遵循程度，因此為書面審查，並先於現地評鑑及效能評鑑。由受評國提交填答之問卷及相關資料(例如法律規範內容等)，由評鑑員負責撰寫技術遵循附錄(TC Annex)並給予評等後，APG 秘書處則會協助審視評鑑內容是否與 FATF 四十項建議標準一致，亦會交予受評國提供回應意見。

在進行技術遵循評鑑時，需看受評國就四十項建議在

評鑑方法論的各點次是否確實遵循或具有缺失，依此給予評等。依據缺失是微小、中等或重大，評分結果分為Met(遵循)、大部分遵循(Mostly Met)、部分遵循(Partially Met)、未遵循(Not Met)及不適用(Not Available)。然而如何決定缺失程度是小或大，評鑑員即應考量受評國之脈絡、風險、政府體制或法律架構，各項建議可能會被給予不同的權重，此即突顯出前述對於受評國之制度結構、風險脈絡了解之重要性。依據不同受評國的風險程度、弱點及威脅所在，各項建議在該國裡的權重可能會有很大的不同。例如某國是區域金融中心，很多跨國的犯罪甚至是涉及資恐的非政府組織有透過該國銀行洗錢的前例，顯示該國的銀行系統有被利用於犯罪之情形。因此在資恐方面，不僅非政府組織應列為高風險部門，銀行部門也可能會其高風險部門之一。而除了受評國自己的政治、社會脈絡，亦有某些部門通常即為高風險所在，例如賭場，或近來快速發展的虛擬資產，國際上均已有許多報導或公開資訊可佐證該等部門係常被用於洗錢或資恐行為，則若某國具有此類部門，亦是必須特別注意的風險及威脅。

因此，若某些建議點次在受評國因其風險評估之結果

而相對重要，即應給予較大的權重，若該點次出現缺失，即可能被視為重大缺失，進而造成評等較低。相反的，若同樣的缺失出現另一國家，而該國就該建議點次的風險較小，則缺失可能就會被認為微小。此外，給予評等等級應具彈性，應注意受評國法律規範或架構中與四十項建議「相同定義或性質」之部分，而不是要求受評國制度面規範要與建議的用字遣詞完全相同，因為很多會員國家使用的語言並非英文，亦可能出現翻譯上的落差，況且有些規範必須透過解釋才知道該國已遵循，卻不一定顯現在明文法律中，評鑑員應從實質功能上去評斷。

而新一輪評鑑與上一輪評鑑的差異之一，則體現在技術遵循評鑑會審視的建議點次上。新一輪次的評鑑方式，僅會檢視特定点次，該點次須為受評國自上一輪評鑑結束後，曾進行法律、制度規範及執行架構上重要變更的點次；或 FATF 曾就該點次發布修正文件，而受評國自上一次相互評鑑之後不曾再依該點次被評鑑過，符合上述條件的點次才會於新一輪技術遵循評鑑中被檢視。

技術遵循評鑑主要目的之一除了給予評等之外，更

要去辨識受評國的弱點以及制度不完善之處何在，因為這將會是追蹤評鑑審視的重點，亦是協助受評國了解自己須進行哪些改善，以利後續評鑑一個相當關鍵的過程。

2. 技術遵循評鑑練習

在學員參訓之前，主辦單位事先提供一假設性國家的相關風險評估、體制及權責機關現狀報告及該國填寫的技術遵循問卷，各學員則按照事先分成的五小組，互相分工討論後，依所附表格，填具理由並給予刑事司法面向，即建議第 3（洗錢罪刑化）項、第 30 項（執法與調查機關責任）、第 31 項（執法與調查機關之權力），與監管面向，即建議第 15 項（新科技運用）、第 26 項（對金融機構之規範與監理）、第 27 項（監理機關之權力）、第 35 項（處罰）等點次的評等。

隔日講師在回饋對於技術遵循評鑑練習的意見中提到，技術遵循評鑑純然是制度面、法規面的審視，因此不用去看受評國在效能方面的表現，評鑑員亦必須嚴格遵循四十項建議的點次，不能逾越四十項建議的內容，其評鑑方具有一致性。此外，評鑑員必須能夠對給予評等的原因，

提供分析說明及合理的理由，亦必須清楚說明給予權重的原因，並明確引述得以支持評鑑員評等的依據。

講師特別提醒，受評國與評鑑員的關係是一個友善、開放的對話，如果評鑑員對於評等尚不確定，也許可以選擇先給予較低的評等，讓受評國在後續過程中，透過辯護或回應提高其評等，會比一開始評鑑員給予高評等，之後又改為較低評等來得好，會讓受評國較感覺受到尊重。

技術遵循評鑑為現地評鑑前的書面審查，然並非不能因現地評鑑訪談的結果有所改變，因現地訪談後，亦可能對於受評國在規範制度面或運作機制更加了解，有些受評國雖具備四十項建議要求的制度，但卻不一定能在提交的文件資料字面上看出，但透過現地訪談後即能了解，此亦會影響技術遵循評鑑草稿的修改。有時最後的技術評鑑結果，會與評鑑員第一版的報告差異極大，均是正常情況。另外講師提醒，在撰寫技術評鑑報告時，最好使用四十項建議點次裡相同的文字和用字遣詞，並先引述四十項建議點次之規定，再敘述受評國情況，並

點出受評國缺失所在，最後給出評等，如此較有層次及結構，更較為一目了然。

二、效能評鑑與直接成果

(一)效能評鑑

效能(Effectiveness)評鑑是用於評估一國家或地區防制洗錢及打擊資恐(AML/CFT)機制是否有效運作的方法，評估項目包括 11 個直接成果(Immediate Outcomes)。如前所述，評鑑團已先從受評鑑國家提供書面資料，考量該國風險及脈絡，撰寫技術遵循評鑑報告，對於受評國已有初步分析及理解。效能評鑑則是透過與受評國面對面的現地訪談，瞭解受評國在防制洗錢及打擊資恐執行成效後，得出結論及建議。

每一個效能評鑑，需包括幾個部分，分別是：

(1) 具有效能的機制特性：

描述具有達成該直接成果的 AML/CFT 機制的特徵、列出與該直接成果相關的技術遵循項目，並提供評鑑員應注意的事項。

(2) 判定是否達成所考量的核心議題(Core Issues)：

評鑑員必須對於核心議題提出說明，而受評國也應對核心議題提出相關資料。各核心議題的重要程度不一定相同，而需視受評國防制洗錢及打擊資恐之機制架構，及所面臨的洗錢或資恐風險而定。

(3) 支持核心議題結論的依據或範例：

受評國展現其實踐成果之證據或實例，也包括量化及質化資訊。雖然這並非必要資訊，但如果具備將會使評鑑結果十分有說明力。

(4) 支持核心議題結論的特定因素範例：

所列內容為與直接成果有關的要素範例。如果受評國並未提供實例的資訊，則評鑑員亦可向受評國提出要求。

(二)直接成果

講師就效能評鑑中，11項直接成果的具體內容，分別介紹並提示重點如下：

1. 第1項直接成果(IO1)：

國家應瞭解洗錢與資恐風險，並在適當情形下，協調國內防制洗錢及打擊資恐及資助武擴的措施。在此部分的評鑑

中，去看國家各機關之間如何進行合作協調將是關鍵。

2. 第 2 項直接成果(IO2)：

國際合作以傳遞適當資訊、金融情資及證據，並促進對抗犯罪者及其資產的行動。其範圍包括國際司法互助及其他形式的國際合作。此項次中，評鑑員可以具體檢視國家有無向其他國家提出請求，或接受過請求，多久時間會回應。此外，正式與非正式的合作管道都是重要的，例如有國家無法進行正式司法互助，但卻能提供即時性的情資回應或非正式協助，亦可能被認為在此項次中缺失並不嚴重。而非正式的國際合作可能沒有數量統計或正式文件留存，可以適時請受評國提出實例說明，會更有說明力。

3. 第 3 項直接成果(IO3)：

監理機關適當的監理、監控與規範金融機構、DNFBPs 及 VASPs，使其遵循與其風險相當的防制洗錢及打擊資恐措施。其範圍會包括多個不同的監理機關，評鑑員須依照風險情況來評估機關的相對重要程度，如果在高風險部門的監理機關，可能就需踐行強度較高或頻率較高的監管或檢查等措施，評鑑員必須檢視監理部門有沒有對風險採取相應的抵減

措施。

4. 第 4 項直接成果(IO4)：

金融機構、DNFBPs 及 VASPs 適當地採取與其風險相當的防制洗錢及打擊資恐措施，並申報疑似洗錢或資恐交易。評鑑員須了解受評國各項 DNFBP 的產業規模或狀況，特別是有些 APG 會員國在此領域是低度發展，甚至沒有相關產業，評鑑員應避免詢問對受評國產業無知的錯誤問題。

5. 第 5 項直接成果(IO5)：

防制法人與法律協議遭洗錢或資恐濫用，且權責機關可取得法人與法律協議的實際受益權資訊。評鑑員須審視受評國對此項次是否有綜合性的風險理解，而此項次要求取得足夠資訊，至少應包括足以確認實際受益者身分之資訊，而且是有被驗證過並定期更新，國家不能僅是被動地接受申報資訊，而沒有任何查核機制。

6. 第 6 項直接成果(IO6)：

權責機關適當地運用金融情報及其他相關資訊進行洗錢及資恐調查。權責機關並不只限於金融情報中心(FIU)，而受評國的金融情報中心須申請加入艾格蒙聯盟成為會

員，亦是可注意之處。

7. 第 7 項直接成果(IO7)：

洗錢犯罪及其活動受到調查，且犯罪者被起訴並受到有效、合乎比例且具勸阻性的處罰。此項次評鑑員需檢視洗錢罪如何被辨識或調查，其起訴比率或定罪速度如何，以及實際量刑情形，另外亦須注意不同類型的洗錢罪在受評國追訴及審判的程度為何，且其重點應在於洗錢罪本身，而非前置犯罪。

8. 第 8 項直接成果(IO8)：

犯罪所得與犯罪工具的沒收。沒收犯罪者的不法所得為有效 AML/CFT 機制的核心。評鑑員應注意數據的解讀，或特別請受評國說明判決沒收的數量以及實際執行沒收的數量，有時可能會有極大的落差。

9. 第 9 項直接成果(IO9)：

資恐犯罪及其活動受到調查，且資恐者被起訴並受到有效、合乎比例且具勸阻性的處罰。此項次評鑑員可配合該國風險評估情況，有時受評國在本項次風險極低，而可能沒有案件，但並不代表其制度未發揮效能。

10. 第 10 項直接成果(IO10)：

防制恐怖分子、恐怖組織及資恐者募集、搬移與使用資金，並濫用非營利組織。其範圍包括目標性金融制裁(Targeted financial sanctions)與非營利組織。此項次中要求的「毫不遲疑」，係要求在 24 小時內將制裁更新資訊傳送給相關機關或私部門，使有落實制裁義務之單位開始執行制裁。

11. 第 11 項直接成果(IO11)：

防制涉及大規模毀滅性武器擴散的人及團體募集、搬移與使用資金，以符合聯合國安理會相關決議案。此項次只聚焦在資武擴的制裁規避，與前述洗錢及資恐議題不同，是獨立領域，需加以注意。

在各項直接成果之間，會有跨領域議題(Cross-cutting Issues)。直接成果間並非全然各自獨立，而會與其他直接成果連動或相關，例如第 1 項、第 2 項及第 11 項直接成果，即與其他直接成果的效能有關，而第七項直接成果為洗錢之調查及起訴，第九項直接成果則為資恐的調查與起訴，亦會彼此相關。

效能評等的結論應以描述性為主，評鑑員應清楚說明整體成果達成的程度。效能評鑑的評等分為：高度有效(High level of

effectiveness)、相當有效(Substantial level of effectiveness)、中度有效(Moderate level of effectiveness)及低度有效(Low level of effectiveness)。

在 FATF 第五輪評鑑及 APG 第四輪評鑑程序中，評鑑報告與上一輪評鑑較大的差異，即在於本輪評鑑報告須包含「關鍵行動建議」(Key Recommended Actions, KRAs)。若受評國在效能評鑑中，有某項直接成果之評鑑結果為「中度有效」或「低度有效」，或受評國在技術遵循評鑑中受評為「部分遵循」或「未遵循」的建議項次，且其關連之直接成果為「中度有效」或「低度有效」者，評鑑團就應就此項直接成果給予關鍵行動建議，且包含對技術遵循改善之建議在內，至多三項具體關鍵行動建議。而如果受評國在建議第 3 項、第 5 項、第 6 項、第 10 項、第 11 項或第 20 項點次中被評為部分遵循或未遵循，即使與這些點次有關的直接成果並未被評為中度或低度有效評鑑團亦可給予至多一項關鍵行動建議。

三、現地評鑑、模擬訪談與評鑑報告撰寫及發表

(一) 現地評鑑

進行完技術遵循評鑑之書面審查後，評鑑員將會收到受評

鑑國家對於直接成果—即效能評鑑所需之資料，並開始安排前往受評國進行現地評鑑的面談。

進行現地評鑑時，講師特別強調評鑑員要積極傾聽，保持開放的心態，與受評國建立融洽的關係，而不侷限於評鑑員自身的國家經驗。尤其在 APG 會員國範圍內，有些國家規模非常小，例如只有 1 萬 2 千人口，實踐洗錢防制及打擊資恐資武擴的能力十分受限，評鑑員如果建議要建立很正式的金融體系，該國做得到嗎？凡此類情形，有時均會挑戰到評鑑員原本習以為常的認知。因此，保持心態的開放去真正認識受評國，是相當重要的。

在面談時，詢問的問題可較為明確、具體，避免空泛，亦可要求受評國舉出實際案例來進一步說明，同時也應時刻將受評國的風險情況及脈絡放在心中，有時受評國在某些項次較沒有案例或執行實例，不代表效能不佳。例如在資恐部分，受評國沒有起訴案例，這並不代表制度不成功，有可能是因為該部分的風險本來就低，評鑑員仍要去看整體打擊資恐的制度運作如何，是否有相關法律規定，在風險較低的部門沒有相關實例表現，並不代表該國相關制度即為無效。

此外，要注意有些國家文化並不喜歡外來者對其過度批評，因此評鑑員的態度可以特別注意。評鑑員也應尊重有些國家不願意分享情報或希望某些資料維持保密或不公開，評鑑員可適時對受評國說明可以口頭回應，或文件只供閱覽而不會影印等等。受評國若有提出數據資訊，有時要去看更長時間跨距的數據趨勢，而不是受限於受評國提出的時間區段，才會更了解實際情況或可能的問題在哪裡。因數據有時會因統計的參數、定義不同，或時間、單位不同、蒐集的方式不同，呈現出不同的變化與解讀，不要假設數據僅有一種解讀方法，評鑑員如有疑問，一定要向受評國要求進一步的資訊，或詢問清楚。

(二) 模擬訪談

工作坊第三日下午、第四日整日最重要的議程，即是進行模擬現地評鑑時的訪談。主辦單位已事先將學員們分為五組，混合來自不同背景的學員，通常為法律專業、FIU、執法機關、金融監理機關、政策制定等等。並事先告知學員將對講師扮演的四種不同角色—即檢察官、FIU 主管、金融監理機關、警察機關進行四場訪談。小組會依照受訪者的專業，分配相對應的負責提問者，有的小組會有一位主問者，有的小組則是幾位評

鑑員平均分擔詢問工作。四名講師扮演不同受訪者性格，有的防衛心很重，對於評鑑員較為尖銳的問題或質疑，會提出反駁而拒絕再提供資訊，有一名受訪者則是滔滔不絕但不提供正面回答，學員們從中體驗到現地評鑑時，受評國會有各種不同回應方式的受訪者，評鑑員應該保持開放、傾聽的心態，隨著受訪者展現出來的態度適時引導，營造並建立互相信任並開放性對話的氛圍，受訪者應較容易敞開心胸予以回應。

模擬訪談之後，講師就其對學員們訪談過程的觀察，提出許多回饋。首先，講師提醒在訪談過程中，評鑑員應注意不要有太多評斷，而是多問問題，不然可能造成受訪者產生防衛心理，亦不要常常打斷受訪者的回答，且可順著其回答再往下追問，要提醒自己是來取得資訊的，而不是來質疑受評國或與其爭論。

訪談可用一個開放性的問題開始，且每次只問一個問題就好，不要用使用過長問題或複數問題，不然受訪者可能自行選擇自己想要回答的問題，而刻意忽略或遺漏其他問題。在訪談的最後，可以詢問受訪者希望將什麼樣的建議放在評鑑報告中，有些受訪者在其本國階層化體系中可能無法提出的建議或需

求，可藉由評鑑報告給予實際的協助。有時受評者會在訪談結束時，詢問其表現如何或受評國會得到如何的評等，切記不要正面回答，因為總結的評鑑結果必須經由評鑑員討論共識得出，並非個別評鑑員可以回答的。訪談最後可稍微總結所取得的資訊，確認是否有遺漏的問題，並說明相互評鑑下一階段的工作，也要記得感謝受訪者的協助。

大部分的行政事務會由 FATF 或 APG 秘書處協助處理。評鑑員可以隨時反應調整。例如訪談空間的配置，有時會影響到對話的氣氛，評鑑員若注意到此點，可以透過秘書處與受評國討論，改變空間配置或地點等等，此外，在受評國與評鑑員之間的時程配合，例如早上幾點開始較好等，都可以先行提出討論。

(三)評鑑報告撰寫及發表

相互評鑑報告的架構包括摘要(Executive summary)、報告主體(Main body)及技術遵循附件(Annex on technical compliance)。相互評鑑報告撰寫時，使用的文字應簡潔明確，一開始可從對該國風險及脈絡的一般性敘述開始，簡要地說明受評國所展現較有效的制度特點開始，接著可表明對於各核心議題的結論及分析，

並需說明為何得此結論的理由，並可引述各種支持的論據及實例。

撰寫報告時，最好將各項核心議題的結論清楚地寫在最開頭，分析也應該直接敘述重點，而不要拐彎抹角或是一直使用「評鑑團認為」的字眼，使文字盡量簡單、明確，簡短而清楚。在撰寫報告時，要時時檢視是否與評鑑方法論的文義一致，使用的評鑑標準也應具備一致性。此外，也不要浪費太多的篇幅在敘述或描述受評國國家的現狀上，因為評鑑報告仍是有篇幅限制的，要將寶貴的篇幅留給最重要的分析及論述。而評鑑報告中，對於受評國表現良好之處，亦可以給予正面肯定，評鑑員不應只偏重在負面或受評國不足之處。

撰寫完成後的相互評鑑報告，會提供給受評國及 FATF/APG 各會員國提供意見，先擬具重要議題文件(The key issues documents, KID)，經 FATF/APG 委員會討論、修正，之後會提報予 FATF/APG 年會討論。在年會討論時，評鑑團先就重要發現提出簡短摘要，再由受評國提出回應意見，有時受評國及其他會員國會有與評鑑團不同之意見，評鑑團要為自己的評鑑結果辯護及論理，但不應將受評國或其他會員國的不同意見，視為對評鑑團

的質疑，畢竟評鑑報告最重要的目的，並不是為受評國打分數，而是藉由這個檢視的過程，協助受評國更加完善自身的防制洗錢及打擊資恐制度，藉由深入的檢視，協助受評國發展未來改善的行動方案，才是更具意義的。

參、心得與建議

一、持續派員參與評鑑員訓練，掌握相互評鑑發展趨勢

FATF 及 APG 舉辦之評鑑員訓練，均會針對該輪評鑑之重點，以及與上一輪評鑑之異同，做重點介紹，十分有助於我國了解評鑑趨勢的發展，對於我國制度改善之方向，以及國際標準之變化，均能更有掌握，對我國下一輪評鑑應更有助益。參與評鑑員訓練，對於相互評鑑過程中，評鑑員可能遭遇的問題、其心態與想法以及著重的面向，均能更有體會，在我國接受下一輪評鑑時，更能針對評鑑員所需之資訊，以更有效率、更有助於評鑑員了解我國制度及現況的方式呈現。而來自不同部會的評鑑員，其側重的角度或領域亦有不同，回國後，將更能理解不同部會間關切之重點，更有利於相互對話與協調。

二、除一般相互評鑑程序之評鑑員外，亦鼓勵各部會人員參與其他

程序之評鑑員訓練

在本次參與工作坊的過程中，因有來自 FATF 會員國代表參與，有些國家的人員除參與評鑑員訓練之外，亦有擔任過 ICRG 評鑑員的經驗。ICRG 為 FATF 的另一項評鑑程序，若特定國家的相互評鑑成果不佳，有技術遵循評等 20 項以上列為未遵循或部分遵循，或者在建議第 3、5、6、10、11 或 20 項中，有 3 項以上列為未遵循或部分遵循，又或者在 11 項直接成果中有 9 項以上列為低度或中度效能，且有 2 項以上列為低度效能者，或在 11 項直接成果中有 6 項以上列為低度效能，則該國家將會進入 ICRG 的觀察名單，此時即需要有相應的評鑑員參與後續審查之程序。此類程序不同於一般相互評鑑程序，也能見到更全面性的 FATF 組織運作、對受評國提供密集協助共同發展行動計畫的過程，對我國未來更深入參與 FATF 及 APG 相關工作，加深我國與其他國家的國際關係及連結，均更有幫助。

三、鼓勵人員提升對國際情勢之了解以及英語溝通能力

由於相互評鑑過程中，須就受評國的法律、政治、經濟及社會制度，以及產業實際運作狀況作深入討論，也須與來自其他國家的評鑑員朝夕相處、密集討論，對於英語能力的要求相

當高，在參訓過程中常感覺，我國人員或非英語系國家人員，其想法亦十分精闢但卻受限於表達能力，無法完整表達，因此鼓勵部門人員利用各式機會提升英語能力應是相當重要。此外，提昇對於國際情勢的了解，十分有助於在與其他國家交流過程中找到話題，對於未來前往受評國進行評鑑時，了解其所處區域角色及地緣政治，亦有相當助益，這均是參訓過程中觀察到自己較為不足之處，部門透過多鼓勵人員參與國際交流，長期以來將有助於提升就此部分之認識及能力。

附件 1 工作坊議程



FATF GLOBAL NETWORK

Joint Assessor Training Course Agenda – Hong Kong, China, 4 – 8 March 2024

DAY 1	Monday 4 March
08:30 – 9:00	Registration
9:00 – 9:15	Opening of the Training
9:15 – 10:00	Module 1: The Mutual Evaluation Process
10:00 – 11:30	Module 2: Risk and Context
11:30 – 11:45	Break
11:45 – 12:30	Risk and Context Exercise
12:30 – 13:30	Lunch
13:30 – 14:30	Module 3: Assessing Technical Compliance (TC)
14:30 – 14:45	Module 4: Introduction to the TC Exercise
14:45 – 18:00	Participants are given this time to work on the TC exercise with their team and make submissions by 18:00.
DAY 2	Tuesday 5 March
09:30 – 10:00	Initial Test Feedback
10:00 – 11:00	Module 5: Debrief of TC Assessment Exercise
11:00 – 11:15	Break
11:15 – 12:45	Module 6: Assessing Effectiveness
12:45 – 14:00	Lunch
14:00 – 16:30	Module 7: The Immediate Outcomes
16:45 – 18:00	Participants should make use of the rest of the day to make improvements to their TC Annex



DAY 3	
Wednesday 6 March	
09:30 – 10:15	Module 8: Data and Statistics
10:15 – 11:15	Module 9: Discussions and Interviews
11:15 – 11:30	Break
11:30 – 12:30	Module 10: Writing and Presenting Mutual Evaluation, including Key Findings, Key Recommended Actions (KRAs) and KRA Roadmap
12:30 – 13:00	Module 11: Introduction to the Effectiveness Assessment Exercise
13:00 – 14:00	Lunch
14:00 – 18:00	Participants use the rest of the day to prepare for interviews.
DAY 4	
Thursday 7 March	
09:00 – 13:00	Mock Interviews with fictional country
13:00 – 14:00	Lunch
14:00 – 18:00	Participants are given the rest of the day for the report writing exercise – including analysis of effectiveness, Key Findings and KRA Roadmaps.
DAY 5	
Friday 8 March	
09:00 – 11:00	Module 12: Mock Plenary – Negotiation of KRAs and KRA roadmaps
11:00 – 11:15	Break
11:15 – 12:45	Module 13: Debrief on Mock Evaluation, Mock Plenary and Interviews
12:45 – 13:00	Closure

附件 2 工作坊照片



