

FATF



Asia/Pacific Group
on Money Laundering



THE WORLD BANK

防制洗錢金融行動工作組織指引

防制洗錢及打擊資恐措施與
普惠金融

2013年2月



FATF



Asia/Pacific Group
on Money Laundering



THE WORLD BANK

防制洗錢金融行動工作組織指引

防制洗錢及打擊資恐措施與
普惠金融

2013年2月



防制洗錢金融行動工作組織

FATF（防制洗錢金融行動工作組織）是一個獨立的政府間組織，旨在發展與提升政策，保護全球性金融體系，以對抗洗錢、資恐以及資助絕大規模毀滅性武器擴散。FATF 建議已成為全球防制洗錢（AML）與打擊資恐（CFT）的公認標準。

如欲進一步瞭解 FATF，請造訪網站：

www.fatf-gafi.org

© 2016 FATF/OECD。保留一切權利。

未經事前書面同意不得再製或翻譯本出版品。

如欲再製或翻譯本出版品之全部或部分內容，應向 FATF 秘書處申請授權，

秘書處設址於：法國 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16

（傳真：+33 1 44 30 61 37，或發送電子郵件至：contact@fatf-gafi.org）

Photocredits coverphoto: ©Thinkstock

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 2021 年 12 月印製

目 錄

縮寫對照表.....	1
執行摘要.....	3
引言 – 背景及脈絡.....	7
前言.....	7
2013 年 2 月指引 文件範圍.....	10
指引宗旨.....	11
目標受眾.....	12
指引文件的地位和內容.....	13
第 1 章 – 問題陳述.....	14
什麼是普惠金融？.....	14
普惠金融狀態.....	14
金融排斥和弱勢群體的多樣性.....	16
金融排斥的挑戰.....	17
兼顧防制洗錢及打擊資恐規定和普惠金融目標.....	19
第 2 章 – 普惠金融支持行動指引.....	22
I. 前言.....	22
II. FATF 風險基礎方法概述.....	23
制訂風險評估方法 – 辨識低風險和低風險情況的 關鍵步驟.....	25
III. 如經事實證明為低風險的情況，FATF 建議提供適用 豁免條款的彈性空間.....	32

3.1.	「經證實低風險」豁免條款.....	35
3.2.	「最低限度」豁免.....	36
IV.	根據普惠金融目標制訂的 FATF 建議.....	38
4.1.	客戶審查（第 10 項建議）.....	38
4.2.	紀錄保存要求（第 11 項建議）.....	59
4.3.	可疑交易通報（第 20 項建議）.....	60
4.4.	透過代理機構執行防制洗錢及打擊資恐職能.....	62
4.5.	內部控管機制.....	72
4.6.	其他相關問題.....	74
	結論.....	76
	附件.....	77

縮寫對照表

AML/CFT	洗錢防制及打擊資恐 (Anti-money laundering/Countering the financing of terrorism)
APG	亞太防制洗錢組織
CDD	客戶審查
DNFBP	指定之非金融事業或人員
FATF	防制洗錢金融行動工作組織
FSRB	區域性防制洗錢組織
GPII	普惠金融全球合作夥伴關係
IN	注釋
INR. X	第 10 項建議的注釋
KYC	認識客戶政策
PEP	重要政治性職務人士
RBA	風險基礎方法
SIP	策略實施計畫
STR	可疑交易申報
LCC	低度開發國家

執行摘要

在任何有效和全面的防制洗錢及打擊資恐制度中，推廣正規金融系統和服務都是一項核心要務。但是，對於防制洗錢及打擊資恐的保障措​​施採取過於謹慎的態度，可能會產生意料之外的結果：將合法企業和消費者排除在正規金融體系之外。因此，FATF 已經制定指引，旨在協助規劃防制洗錢及打擊資恐措施，以期達成各國普惠金融目標，同時無礙於打擊犯罪的宗旨。本文件的主旨為建立對 FATF 標準的共識，宣導此標準¹ 促進普惠金融的成效並闡明其彈性空間（著重於採用風險基礎方法 [RBA]），以利司法管轄區研擬有效且適當的控管措施。

本指引文件最初於 2011 年發布，並於 2012 年採納實施一系列新擬 FATF 建議後進行修訂，其效力不具拘束性質，且不超越國家主管機關的權限。本文著重促進評估機構和受評國家更加瞭解防制洗錢及打擊資恐國家政策中涉及普惠金融的層面。

本指引聚焦於金融排斥和弱勢的群體，包括低收入、農村地區和無證件族群，促進正規服務在此階層中的普及度。本文詳盡探討開發中國家採行的計畫，因為這些地區面臨最重大的挑戰。本分析基於許多國家在防制洗錢及打擊資恐背景下解決普惠金融問題的經驗和措施。

¹ FATF 標準包括 FATF 建議及其注釋。

本指引以下列重要預設為基礎：在開發中地區和已開發國家中，凡是金融排斥和弱勢的群體，包括低收入、農村地區和無證件族群，都不應自動歸類為洗錢及資恐風險較低群體。

本指引概述了風險基礎方法，亦即2012年標準的核心內容。更確切瞭解一種注重風險的方法，據以實施防制洗錢及打擊資恐措施，將攸關國家能否成功提升普惠金融程度，而這種方法尤其能夠考量到金融排斥的風險，以及提升正規服務普及度的效益。風險基礎方法依據風險評估結果予以實施，這有助於各國和金融機構理解、辨識和評估風險，並採取注重風險的抵減和管理措施。其中可能包括低度風險（可享有豁免權益）和更低的風險（適用簡易版防制洗錢及打擊資恐措施）。

本指引檢視防制洗錢及打擊資恐流程的不同步驟（客戶審查(CDD)，紀錄保存要求、可疑交易報告、代理機構的委任、內部控制措施等），並針對各項環節說明標準的解讀方式，以利達成普惠金融的目標。在這種脈絡下：

- 在客戶審查中，必須區分「純粹辨識」與「驗證」這兩項步驟。可以實施風險基礎方法來執行客戶審查要求。列舉較低風險方案和簡化客戶審查措施的範例。
- 各國通常會定義可用於驗證客戶身分的「可靠獨立原始文件」，金融機構也可以定義一種風險基礎方法，依照洗錢及資恐風險級別制定相應程度的驗證流程。

- FATF 允許在洗錢及資恐風險較低的情況下採用簡化的客戶審查措施，但不可省略或豁免。簡化客戶審查的標準可以由國家依據風險予以制定；亦可由金融機構自行決定，原則仍是各家金融機構知悉客戶身分、其從事活動，以及是否可能犯罪或成為犯罪所得的渠道。
- 風險基礎方法允許依據當事人之間建立的交易或業務往來類型推斷其目的和預期性質。
- 現行盡職調查和業務往來的監控程序，必須透過人工或電子掃描的方式進行。風險基礎方法可以用於不同程度的監控，取決於客戶、帳戶以及所用產品或服務相關的風險。主管機關應謹慎看待並適當重視金融機構做出的決定（應定期進行審查資金或其他門檻條件）。
- 需要監控以偵測異常和潛在的可疑交易，並察覺實際的可疑情況，避免門檻因此遭解除或發生例外狀況。簡化客戶審查可以透過更嚴密的交易監控來抵減風險；但請注意，若因客戶審查過少而導致資訊不足，可能有礙監控措施的實用性。
- 金融機構必須保存身分證明文件所列資訊至少五年。保存的方式可以是掃描文件、保留電子副本或僅紀錄參考資料。
- 風險基礎方法通常不適用於可疑活動報告。但若要辨識可疑活動，採用風險基礎方法可能是適當做法。對於弱勢群體的交易，通常不另行採用特定監控措施，

但是某些金融機構已經開發特殊指標來辨識可疑活動。

- 實際上或在實務中，代理機構可能獲准履行辨識和驗證義務，普遍規則是由從事業務往來的金融機構負責，且必須就代理機構對於防制洗錢及打擊資恐規定的遵守程度負最終責任。建議兼顧代理機構的法規考量與普惠金融目標。最後，交易監控系統必須涵蓋代理機構執行的事務。

FATF 會持續致力確保以相輔相成的方式促進普惠金融和防制洗錢及打擊資恐的雙重目標。

引言 - 背景及脈絡

前言

1. 繼 FATF 荷蘭輪值主席引起各界關注之後，墨西哥輪值主席在 2010 年發起本指引的編製計畫。在 2010 年 6 月，FATF 將普惠金融問題納入其議程，並致力檢視防制洗錢和打擊資恐 (AML/CFT) 的規定，探討其對於達成普惠金融目標所構成的潛在挑戰²。FATF 關注普惠金融的動機是為了保護全球金融體系，而這項任務需要在承諾履行 FATF 建議的司法管轄區內，對最大範圍的洗錢和資恐風險交易實施監管。在 2012 年 FATF 任務期程延長之際，FATF 部長表示金融排斥對 FATF 建議的執行成效帶來了實質的風險³。

² 在 2010 年 6 月 FATF 建議制定 20 週年之際，該組織在全體會議的第一天討論了普惠金融問題。請參見 FATF 網站 (www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/outcomesofmeetings/)。

³ www.fatf-gafi.org/documents/documents/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html 雖然在部長宣言中並未定義，但若個人無法有效取得適當且可負擔的正規金融服務，而被迫現金交易的方式向非正規提供者尋求金融服務時，就會形成金融排除及其風險。該風險包括非正規服務提供者從事金融犯罪、威脅正規金融服務的完整性（現金交易的金錢流向失去線索導致盡職調查失敗）、社會排除、持續赤貧狀態和消費者保護風險，這是因為非正規提供者通常不受適用的消費者保護法規約束，而且交易失敗時，他們的客戶幾乎沒有追索權在本文中使用的「金融排斥」時，是指其對洗錢及資恐目標構成的風險，除非上下文另有說明。

2. 除了促進正規金融服務普及度，進而減少主管機關監管範圍以外的金融機制使用率，FATF 也非常關注制定方針以利達成普惠金融目標。許多 FATF 成員國家（尤其是定位為新興市場、開發中地區或低度開發國家（LCC）的司法管轄區⁴）必須面對的挑戰就在於使普惠金融和金融誠信雙方面的目標達成一致。在已開發市場和成熟經濟體中，確保社會弱勢群體獲得主流金融服務也是一項重要政策。FATF 認識到防制洗錢及打擊資恐措施的執行可能有礙於普惠金融目標。主管機關和金融服務提供者可以運用 FATF 建議的彈性空間、依循明確的指引，並參考防制洗錢及打擊資恐規定的執行範例。
3. 為了響應國際社會呼籲在普惠金融脈絡下考慮如何實施防制洗錢及打擊資恐的規定，FATF、亞太防制洗錢組織（APG）和世界銀行密切合作，共同編寫了這份指引文件。本文不僅尋求 FATF 成員和觀察員的見解，亦透過 FATF 私部門諮詢論壇及其他管道，向非 FATF 和 APG 參與者（各司法管轄區和其他區域性防制洗錢組織（FSRB））和私部門尋求更廣泛的觀點。⁵ 第一版指引根據 2003 年版 FATF 建議編製，於 2011 年 6 月採納實施。

⁴ 有關用於低度開發國家的定義標準，請參見 FATF（2008），第 5 和 6 頁。

⁵ 參見附件 1 專案小組成員名單。

4. FATF 認為，這份指引文件非常有利於 20 國集團在保障普惠金融方面的共同目標，包括實施 G202010 年峰會認可的**普惠金融行動計畫**⁶。2010 年峰會決定推行全球普惠金融夥伴關係（GPMI）作為主要執行機制。GPMI 是兼容 G20 成員、非成員國及利害關係人的平台，旨在推展「創新普惠金融原則」⁷，方法包括鼓勵標準制定機構全權負責執行該原則⁸及其他多種管道。白皮書《*Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor-Toward Proportionate Standards and Guidance*》是 GPMI 在 2011 年 9 月採納實施的文件，內容提及五間國際標準制定機構所採取的措施，這些機構的行動攸關普惠金融的推廣成效⁹，及此目標能否納入上述機構的標準和指引之中。該文也強調法規符合比例的重要性，且必須反映 (i) 金融排斥風險、(ii) 普惠金融性提高的風險，以及 (iii) 國家的背景脈絡，尤其是高度金融排斥和監管能力欠缺的國家¹⁰。白皮書正面肯定

⁶ www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html#inclusion

⁷ 見附件 2

⁸ GPMI 設立的三個子小組之一為「G20 原則和標準制訂機構小組」，致力推展相關組織與標準制訂機構的互動，並促進原則的實施。

⁹ 除了 FATF 以外，巴塞爾銀行監督委員會、支付和結算系統委員會、國際存款保險業者協會和國際保險監督者協會也參與其中。

¹⁰ 白皮書提及的數間標準制訂機構已採取措施納入相應方法，包括修改標準、闡明指引，以促進普惠金融。

FATF 2011 指引文件已獲採納實施，並突顯 FATF 領導各界促進執行金融建議，同時將普惠金融納入考量。

5. 本指引採用各小組完成的現有相關研究，涉及廣義的普惠金融、專家觀點，與相關方和利害關係人的磋商，以及透過問卷調查司法管轄區的經驗。
6. 與公私部門都廣泛磋商後，這份更新版指引文件已於 2013 年 2 月獲 FATF 同意通過¹¹。

2013 年 2 月指引文件範圍

7. 本指引文件的 2011 年 6 月版本是在 2003 年 FATF 建議的架構內進行研擬。此第二版指引力求反映在 2012 年 2 月 16 日採行的修訂版建議¹²。
8. 新版建議的主要變更之一是強化風險基礎方法 (RBA)，將其當作所有防制洗錢及打擊資恐系統的基本原則。這表示國家和金融機構應當理解、辨識和評估風險，並採取適當的措施來減輕風險，亦須專注於高風險領域，據此原則有效分配資源。更確切瞭解一種注重風險的方法，據以實施防制洗錢及打擊資恐措施，將攸關國家能否成功提升普惠金融程度，而這種方法尤其能夠考量到金融排斥的風險，以及提升正規服務普及度的效益。
9. 本指引文件檢視最相關的既定要求，據以探討防制洗錢

¹¹ APG 訂於 2013 年 7 月的年度會議上核准本指引文件。

¹² FATF (2012)

及打擊資恐政策與普惠金融目標之間的關聯。本文也參考 FATF 推行的其他若干計畫，因其與普惠金融具有重要關聯。¹³

指引宗旨

10. 本指引文件提供通用架構，可協助司法管轄區實施與普惠金融目標相一致的防制洗錢及打擊資恐制度。本文旨在支援主管機關根據其金融系統運作所在地的洗錢及資恐風險環境，制訂一套全面而衡平的防制洗錢及打擊資恐措施；同時促進各界對於 FATF 建議形成共識，宣導此標準促進普惠金融的成效並闡明其彈性空間（著重於採用風險基礎方法 [RBA]）。最後，本文介紹各國在防制洗錢及打擊資恐脈絡下所採取的普惠金融措施。請注意，這些國家的經驗僅供參考，其中大多數皆未根據 FATF 建議進行評估，因此其陳述不等同於 FATF 的認可。
11. 本指引文件並未探討如何將普惠金融納入相互評鑑的方法和流程。然而，本文強調有必要依相關原則向評估機構和受評國家宣導：金融排斥有礙防制洗錢及打擊資恐制度的實施成效，原因在於非正規部門的偵查難度（以及適用的執法成效）¹⁴。在評估特定國家防制

¹³ 例如，FATF 持續處理新式支付方法的相關問題。FATF（2013b）。

¹⁴ 金融排除風險的確切性質和影響因國家而異。相關風險的識別和評

洗錢及打擊資恐制度，尤其是預防措施的有效性時，必須考慮的背景因素或問題之一就是金融排斥程度。

12. 本指引聚焦於金融排斥和弱勢的群體，包括低收入、農村地區和無證件族群。開發中國家的挑戰最為重大，因此本文較關注當地所採行的措施，但同時考量已開發和開發中國家的經驗。由於開發中地區和已開發國家的金融排斥程度、起因及相關挑戰的解決方案各有不同，因此本指引依照不同經濟發展程度探討一系列情況，可供司法管轄區參考運用¹⁵。

目標受眾

13. 本指引適用於：
 - 公共部門，特別是：
 - ◆ 負責執行 FATF 建議的防制洗錢及打擊資恐政策制訂者、主管機關和監理機關
 - ◆ 促進普惠金融的決策機構、金融主管機關和監理機關
 - 私營部門，特別是企業，又尤其是向已開發和開發中司法管轄區的弱勢群體（包括低收入和無證件人

估亦取決於受威脅的政策和監管目標，例如，金融普惠可以影響與金融廉政和消費者保護有關的目標（見腳註2）。例如，雖然防制洗錢及打擊資恐的主管機關和 FATF 可能專注於金融廉政風險，但銀行主管機關卻可能專注於金融排除造成的金融穩定性風險。參見 CGAP（2012）。

¹⁵ 國家支持金融普惠行動的範例請參見附件 3。

口) 提供金融服務和產品的金融業者。

14. 本文件的許多方面也可能適用於更廣泛的受眾，包括為金融排斥和弱勢群體提供支持的組織¹⁶、技術支援人員，以及其他處理普惠金融課題的國際利害相關人。

指引文件的地位和內容

15. 本指引並不具約束力，且未探討 FATF 要求的性質和程度，但其原則符合風險基礎方法，並且支持採用 RBA 以靈活地實施 FATF 建議。本文無意提出一套在防制洗錢及打擊資恐環境中促進普惠金融的單一模式，而是分享司法管轄區和個別企業可能希望參考的經驗。各國對於不同的情況和經濟條件皆有不同的處理經驗。不同的因素導致人口的各個部分被排除在某些金融部門之外。因此，必須採用不同的解決方案來解決阻礙特定群體使用特定金融服務 / 產品的特定因素。
16. 除了本文件收錄的指引和其他方面的考量以外，司法管轄區也應參考適用於此主題的現有文件¹⁷。

¹⁶ 包括推行金融素養計畫和運動的領導組織。

¹⁷ 詳見參考書目和資料來源。

第 1 章－問題陳述

什麼是普惠金融？

17. 雖然普惠金融性的重要性眾所皆知，但其定義可能因國家背景和所涉利害關係人而異。從「為無帳戶者提供金融服務」到「無分行金融模式」，各式各樣的流行短語有時被用作普惠金融的近義詞，但它們事實上描述了更廣泛概念的特定層面。一般而言，普惠金融是為缺乏正規金融服務或遭其排除在外的弱勢群體（包括低收入、農村地區和無證件族群）提供安全、便捷且可負擔的適當金融服務。普惠金融也涉及向目前僅能使用基本金融產品的個人提供更廣泛的金融產品和服務。普惠金融也可以定義為確保以公平、透明的方式及可負擔的價格取得適當的金融產品和服務。為了防制洗錢及打擊資恐，凡是提供這些金融產品和服務的金融機構，皆必須依照 FATA 建議受到適當的監管。¹⁸

普惠金融狀態

18. 全球約有 25 億成年人無法使用正規的銀行帳戶，佔世界成年人口的 50%¹⁹。這些人口大多都集中在開發中

¹⁸ 本文件中使用的「金融機構」一詞採用 FATF 詞彙表的定義。金融機構應獲得主管機關的許可或註冊，並接受檢查或監督，確保符合國內防制洗錢及打擊資恐法律。

¹⁹ 根據世界銀行世界發展指標資料庫的最新數據，全世界有 50.8 億 15

地區，其於正規金融機構的客戶滲透率在 2011 年平均為 41%²⁰，但與各區域具有極大差異，例如從中東和北非的 18% 到拉丁美洲和加勒比的 39%。²¹ 此外，全球 22% 成年人表示自己在正規金融機構儲有存款，而 9% 的受訪者向正規機構申請新的貸款。²²

19. 每日生活費不足 2 美元的貧困族群面臨更嚴重的金融排斥問題，因為他們的收入不僅微薄且不固定，因此更容易受到外部衝擊，現金流亦較不穩定。在每天生活費低於 2 美元的群體中，只有 23% 使用正規帳戶²³。然而研究顯示，開發中國家的貧困人口會透過正規銀行部門以外的匯款系統進行交易，進而發展出複雜的金融活動；他們著眼於未來，主要使用非正規工具進行儲蓄和貸款，衍生出複雜的「金融投資組合」²⁴。

歲以上的成年人。世界銀行 (n.d.)

²⁰ 世界銀行 (n.d.) 《Global Findex》註 1。世界銀行的 Global Findex 將正規金融機構定義為銀行、信用合作社、合作社、郵局或小額信貸機構。

²¹ 世界銀行 (n.d.)。Global Findex 資料庫係依據 2011 年蓋洛普全球民意調查結果彙編而成。蓋洛普蒐集資料的方法優點在於其可比較各國之間的資料。然而，在 148 個受調國家中歸類為「正式金融機構」的企業各有不同，這可能解釋了 Global Findex 資料與其他資料來源之間部分不一致的情形。

²² 世界銀行 (n.d.)

²³ 世界銀行 (n.d.)

²⁴ Collins, D. 等人 (2009)

20. 就匯款而言，2011 年官方紀錄流入開發中地區的資金估計達 3,720 億美元，比 2010 增長 12.1%。預計每年將繼續以 7-8% 的速度增長，到 2014 年將達到 4,670 億美元²⁵。然而部分專家建議，如果納入非正規和未通報的流量，跨境匯款總量將大幅增加 - 可能多出高達 2-3 倍²⁶。

金融排斥和弱勢群體的多樣性

21. 已開發和開發中司法管轄區的弱勢群體，包括低收入戶、身心障礙者、農村居民和無身分移民，都更有可能遭排除在正規金融部門之外。「弱勢」群體是目前可以使用特定金融服務，但使用方式非常有限的族群。例如，某人可能可以使用金錢或價值移轉服務，但無法使用銀行服務。「弱勢」也可能表示個人或團體在技術上可以取得服務，但由於其他障礙（例如未能符合文件或其它規定、不知情、觀念錯誤，知識有限、成本過高等）而無法使用。弱勢客戶類別的異質性極高，在不同的司法管轄區具有不同的風險狀況。因此，不可僅因金融排斥的特徵而將其分類為低風險客戶。有鑑於這種多樣性，必須採用適當的風險管理方法加以因應。

²⁵ 世界銀行（2012a）

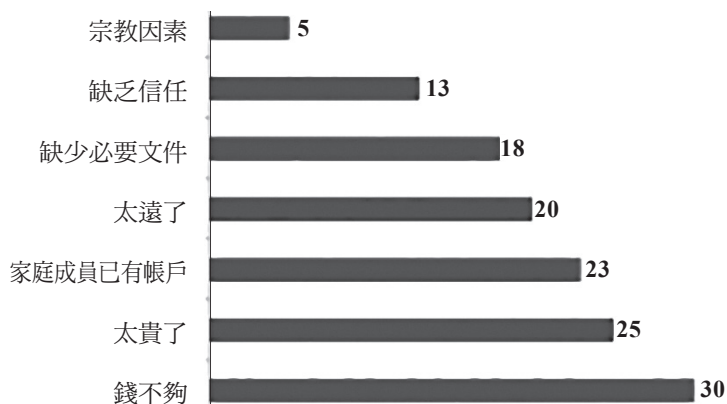
²⁶ 國際農業發展基金（2006 年）

金融排斥的挑戰

22. 個人或群體無法充分受益於主流金融服務業者的原因眾多。世界銀行最近發表的一項研究顯示²⁷，全球最常見的無帳戶原因是沒有足夠的資金用來開戶。第二項最常引用的原因是銀行或帳戶費用過於昂貴，再則是其他家庭成員已有帳戶可以使用（此回應可用於辨識間接使用者）。報告列出的其他原因包括銀行距離太遠、缺乏適當的文件證明，對銀行的信任不足以及宗教原因。

圖 1 自述正規帳戶使用障礙

無帳戶者自述無法開戶的阻礙因素（%）



注意：受訪者可以選擇多項原因。「錢不夠」這項數據表示的是僅通報此原因的成人百分比。

資料來源：A. Demirguc-Kunt 和 L. Klapper。(2012)

²⁷ 世界銀行 (n.d.)

23. 至於缺乏適當文件，該報告指出開戶文件的嚴格規定可能導致鄉間或非正規經濟從業人員遭排除在外，因其不太可能有薪資單或正規的住所證明。在撒哈拉以南非洲地區，文件要求可能導致擁有帳戶的成年人佔比降低多達 23%。
24. 該報告的結論指出，許多正規金融服務的開戶障礙可以經由公共政策予以解決，而此有利於從根本上改善金融普及性。FATF 認為，本指引將有助於消除現存的和已知的障礙，並闡明如何在普惠金融的背景下實施防制洗錢及打擊資恐的規定，包括文件要求。
25. 世界銀行也指出，在大多數司法管轄區開設銀行帳戶，接收貸款、收付帳款仍需要前往銀行分行、ATM 或銷售點終端機進行。但是，這些取用點通常在開發中國家較為匱乏，而缺少實體途徑（距離太遠）是一大障礙。關鍵是尋找替代的交付管道，雖然途徑可能有所不同，具體取決於目標受眾。普惠金融目標還要求改變金融習慣。在這方面，一項成功的方法是著重改變已開發和開發中國家的政府支付方式，例如薪資、年金、社福和醫療津貼等。近年有若干措施已使用銀行帳戶作為政府到個人（G2P）的支付管道，尤其是用於給付社會保障津貼。²⁸

²⁸ 請參見附件 5 瞭解各國經驗，以及近期上路的優於現金聯盟 <http://betterthancash.org/>、世界銀行 (2012b)

26. 某些防制洗錢及打擊資恐規定頒行時並未考量潛在負面影響，因此不符實際需求，從而造成新的金融排斥群體。在某些情況下，新的防制洗錢及打擊資恐規定會導致原有的客戶無法提供必要的文件，造成他們被迫終止使用服務。²⁹ 在其他情況下，這可能意味著潛在客戶無法進入正規財務系統。
27. 因此，普惠金融是一個多維度的挑戰，防制洗錢及打擊資恐的規定是其中一項重要層面，但只是眾多挑戰之一。解決防制洗錢及打擊資恐問題並不代表同時也解決了金融排斥問題，僅是完成促成架構中的一個環節。此外，下列事實亦不容忽視：金融排斥是一項洗錢及資恐風險，而普惠金融可以促進防制洗錢及打擊資恐制度的成效。

兼顧防制洗錢及打擊資恐規定和普惠金融目標

28. 多年以來，各界持續討論防制洗錢及打擊資恐措施會如何影響社經弱勢族群取得金融服務的能力。世界銀行在 2005 年資助一項研究，探討防制洗錢及打擊資恐措施在開發中國家的影響。該報告於 2008 年發布，結論指出：「*確保更多客戶使用正規金融服務的措施*，

²⁹ 例如南非就發生了這類狀況，在南非金融情報中心發布了公共遵循宣導文件後，政府原本核發給尋求庇護者的文件隨即不適用於開戶目的。

可促進防制洗錢及打擊資恐措施的範圍和有效性」³⁰。

其他如 CGAP 在 2009 年進行的研究³¹的結論指出，如果不精心規劃防制洗錢及打擊資恐措施，可能會對金融服務的普及度和使用率產生負面影響。

29. 因此，對於任何有效和全方位的防制洗錢及打擊資恐機制而言，促進正規的金融系統和服務都是首要之務。普惠金融和有效的防制洗錢及打擊資恐制度兩者可以而且應該是彼此相輔相成的國家政策目標。因此，FATF 建議具有充分彈性空間，足使司法管轄區得以考量擴大金融服務途徑的重要性以及不同產品和供應管道所構成各種程度和類型的風險，據以研擬有效和適當的控管措施。其中的挑戰在於為特定金融環境確立適當的保護級別。
30. 另一方面，過去數年來持續出現新的金融產品和服務，此趨勢可能有助於擴大進入新市場和客戶的管道³²。如今，如何有效應用防制洗錢及打擊資恐機制來保障這些新的產品和服務，已經為相關領域帶來各種挑戰。這一點對於無分行和行動金融服務而言尤其明顯³³。
31. 防制洗錢及打擊資恐的義務可能會增加金融機構的業

³⁰ Bester、H. 等人（2008）。

³¹ Isern、J. 和 De Koker, L.(2009); De Koker,L.(2006)。

³² 詳見附件 5。

³³ 參見 FATF（2013b）。

務成本，進而降低其潛在利潤，使得私營部門缺乏意願主動觸及無帳戶者並向其提供基本金融產品和服務。這類成本也可能轉嫁給客戶，使其不願使用正規金融系統，特別是在非正規選項價格便宜且同樣可靠的情況下。例如，如果客戶缺乏政府發行的身分證明，則金融機構可能需要使用其他更昂貴的方法來驗證身分，進而減少服務特定客群的誘因。對於特定類別的潛在客戶，尤其是對弱勢和低收入族群而言，上述現象會造成更多普惠金融方面的障礙。³⁴

32. 蓬勃發展的地下經濟吸引著合法資金，而這些管道也可以用於非法交易。因此，另類或地下業者可以成為非法交易的現成渠道，不僅導致政府機構難以查弊，更破壞了防制洗錢及打擊資恐措施的成效。但是，國家主管機關和金融業或能互相溝通，並靈活採納 FATF 的建議，就可能找到適合的解決方案，以符合 FATF 規定的方式滿足金融排斥群體的需求。第 2 章進一步分析了主管機關、金融服務提供者以及終端客戶在這方面遭遇的挑戰。

³⁴ 不符比例原則的防制洗錢及打擊資恐義務也不利於受監管金融服務產業的創新動能。影響評估和產業諮詢可以幫助減輕意外的負面效應。

第 2 章—普惠金融支持行動指引

I. 前言

33. 對於金融機構或其他適用防制洗錢及打擊資恐規定的事業，FATF 已確立一系列全國法定的強制性防治洗錢和資恐防治措施。這些「預防措施」是由 FATF 研擬，旨在保護金融機構免受濫用，並幫助他們採取適當的控管措施和程序。雖然這些措施提出頗具挑戰性的要求，但在設計上具有一定的靈活性，以便各國以適合國情的方式制定其防制洗錢及打擊資恐的制度。2012 年 FATF 建議的主要變更之一是加強並突顯風險基礎方法（RBA）全方位的最高指導原則，其適用於所有 FATF 建議，並提供基礎的實施架構。因此，無論是從防制洗錢及打擊資恐或從社會政策的角度，各國都將能夠建立防制洗錢及打擊資恐機制，專門解決已知較高的洗錢及資恐風險，同時考慮到普惠金融的重要性。
34. 雖然 2003 年版 FATF 建議也鼓勵各國採用風險基礎方法，也確實強制要求某些風險基礎方法的相關義務，但若回顧 2005 年至 2011 年間對 FATF 和 FSRB 成員國的評估結果，會發現很少有國家充分利用這種彈性空間。相反，大多數國家採用一視同仁的方法，對所有金融機構、客戶、產品和服務都實施相同的防制洗錢及打擊資恐規定，而這可能有礙於金融提供者推廣普惠金融的成果。在客戶方面，進行少量小額（潛在

風險較低) 金融交易的客戶必須經常與頻繁進行大額交易的較高風險客戶達到相同的客戶審查要求。

35. 除了開發中地區的資源和協調能力面臨艱鉅挑戰，風險基礎方法尚未獲得廣泛接受原因之一在於人們對它的理解可能不夠。更清晰解讀並理解 FATF 建議和風險基礎方法的核心要素，可支援各國努力調整國內的防制洗錢及打擊資恐制度，並建立一套有利於普惠金融的防制洗錢及打擊資恐架構。本章 (i) 解釋 FATF 建議和風險基礎方法最重要的環節，(ii) 提出創新立法的可能模式，並且 (iii) 舉例說明有助於促進普惠金融的商業實務。

II. FATF 風險基礎方法概述³⁵

36. 修訂版建議將風險基礎方法視為實施 FATF 規定的核心要素，並從專屬的建議開始陳述，說明有必要瞭解、辨識和評估風險，並實施風險敏感型抵減和管理措施（建議 1）。
37. 風險基礎方法的通則是：風險較高的國家必須要求金融機構採取加強措施來管理和抵減相關風險；而在風險較低的國家（排除洗錢或資恐的嫌疑）則相對地可

³⁵ FATF 制訂的風險基礎方法 (RBA) 相關詳細資訊請參閱 FATF 自 2007 年起與金融部門及所有指定之非金融事業或人員合作發布的風險基礎方法指引。這些報告可見於 FATF 網站 (www.fatf-gafi.org)。這些文件持續更新以反映新建議的變更。

以採取簡化措施。這表示各國可以並且應該（部分是為了解決金融排斥風險）捨棄「一體適用」解決方案，並依據特定的國家風險環境來研擬防制洗錢及打擊資恐的制度。在風險基礎方法中，防制洗錢及打擊資恐措施的強度取決於已知風險的程度和性質。風險基礎方法要求各國採取在高風險領域採取強化和集中辦法（各國須履行的義務），並允許在低風險領域採取簡化方法（各國可選擇的措施），且在證實為低度風險或符合其他條件的前提下，針對特定要求制定專屬的豁免條款³⁶。如此一來，國家可在 FATF 要求的框架內，憑藉 RBA 採用更彈性靈活的措施，以便有效利用資源，採取與風險性質相應的預防措施，簡而言之，即是以最有效的方式因應風險。

38. 採取風險基礎方法來擬定防制洗錢及打擊資恐的保護政策，有利於金融機構對洗錢及資恐風險較低的個人實施簡化的防制洗錢及打擊資恐措施，以利各國建立更具包容性的金融體系。如此可避免過多、不符比例和不必要的需求，包括可能阻礙服務短缺群體獲得適當服務的規定，如第 1 章所述。藉由提升普惠金融，合乎比例原則的方法可以縮減未受監管和監督的非正

³⁶ 「低風險」是指可能有資格豁免於 FATF 建議遵守義務的情況，而簡化的防制洗錢及打擊資恐制度可能適用於「較低風險」情況。

規金融系統交易範圍。

39. 若在較低風險的環境中實施標準或較高風險適用的管控措施，可能會產生潛在的負面後果³⁷。主管機關和金融機構這種「矯枉過正」的做法，可能會加劇金融排斥的風險，進而提高了整體洗錢及資恐風險。若機構高估洗錢及資恐風險或採取過於保守的管控措施，立法者或主管機關應發揮作用並提供進一步指引。³⁸

制訂風險評估方法—辨識低風險和低風險情況的關鍵步驟

40. 如第 1 項建議所述，風險基礎方法首先要求各國採取適當措施以持續瞭解、辨識和評估不同市場領域、中介機構和產品的洗錢及資恐風險³⁹，其中包括監理機關或其他機構評估與其職能相關的特定風險。同樣地，如建議 1 所述，金融機構必須理解、辨識和評估其相關活動的洗錢及資恐風險。
41. 各國可以使用不同的方式進行風險評估。洗錢及資恐風險的評估並無單一或通用的方法。某些國家可能使

³⁷ De Koker, L. 和 Symington, J. (2011)

³⁸ Chatain, PL 等人 (2009) ; De Koker, L. 和 Symington, J. (2011)

³⁹ 本指引文件未詳細檢視各國進行風險和威脅評估時可能面臨的挑戰—請參見 FATF (2013)。本指引文件旨在介紹各國識別和評估特定金融機構或金融活動相關洗錢及資恐風險時所面臨的挑戰。

用單一方法來防制洗錢和資恐，另一些國家可能針對這兩種風險制訂不同的評估政策，或針對不同部門和活動進行特定評估，或採用以主題為基礎的策略（例如與貪污相關的洗錢犯罪所得）。這些評估可彈性調整其所應採取的形式。開發中地區可能會從資源消耗較少的部門內、跨部門或主題風險評估開始。重要的是，評估範圍需全面反映出對風險的準確理解，並在全國範圍內進行協調。

42. 《FATF 國家洗錢及資恐風險評估指引》⁴⁰ 定義關鍵概念，並概述國家風險評估所需的連續階段：

說明欄 1 關於風險的定義

風險可以看作是三個因素的函數：威脅，弱點和後果。理想情況下，風險評估必須對所有三項要素及其後果做出判斷。

- **威脅**係指可能對國家、社會、經濟等造成傷害之個人或團體、事物或活動，就 ML/TF 情況而言，威脅包括罪犯、恐怖組織及其協助者、其資金，以及過去、現在和未來的洗錢或資恐活動。承上述，**威脅**可視為與風險相關的其中一項因素，一

⁴⁰ FATF (2013)

一般而言，是理解 ML/TF 風險的重要起始點，有鑑於此，為進行 ML/TF 風險評估，瞭解發生前置犯罪和產生犯罪所得的環境，進而辨識其性質（如可行，及其大小或數量）也可說是相當重要。部分情況下，特定類型的威脅評估可作為 ML/TF 風險評估的前身¹。

- 風險評估中的**弱點**概念包括可以被威脅來源利用、支持或促進其活動的事物。在洗錢及資恐風險評估過程中，區隔**弱點**與**威脅**兩種概念的用意是關注於防制洗錢及打擊資恐系統、控管措施或國家特性等各方面呈現為弱點的因素。弱點亦可能包括有利於洗錢或資恐活動的特定產業特性、金融產品或服務類型。
- **後果**係指洗錢或資恐可能造成的影響或損害，包括潛在的恐怖活動對國內或機構金融體系和制度、以及更廣泛的經濟和社會的影響。洗錢或資恐的後果可為短期或長期，也可能涉及人口、特定社群、商業環境、國家或國際利益以及一國金融產業的聲譽和吸引力。

註 1. 聯合國毒品暨犯罪問題辦公室 (UNODC) 發佈了「準備和使用嚴重暨組織犯罪評估之指引原則」(SOCTA 手冊)，該指引提供實用資訊，說明特定國家威脅的評估要點。

說明欄 2 關於風險評估流程

風險評估流程可以分為一系列活動或階段：

- 整體而言，洗錢及資恐風險評估中的**辨識**階段，首先應列出各國在洗錢及資恐方面的潛在風險或風險因素初步清單，理想情況下，此階段的辨識流程應盡可能做到全面，但也應維持動態，因為流程中還可能發現新風險或過往未曾辨識的風險，應納入任何階段進一步考量。
- **分析**是洗錢及資恐風險評估流程的核心。納入考量已辨識風險或風險因素的性質、來源、可能性和後果，此階段的最終目的是為了全面理解各項風險（也就是威脅、弱點和後果），以釐清各項的相對價值或重要性。風險分析的詳細程度取決於不同的風險類型和風險評估之目的，以及所依據的資訊、資料和可用資源。
- **評估**，在洗錢及資恐風險評估流程的背景下，代表需在先前階段納入考量所分析的風險，藉以判定問題解決的優先次序，同時需考慮到評估流程之初就確立的目標。這些優先次序有助於制定抵減策略。

註 1. 「風險因素」一詞指的是特定威脅或弱點，是洗錢或資恐風險的原因、來源或驅動力。

43. 國家風險評估可提供實用背景資訊，據以辨識可享豁免的低風險情況，以及適用簡化防制洗錢及打擊資恐措施的較低風險情況。在 2012 年版 FATF 建議中，FATF 舉例說明某類情況，亦即特定類別的客戶、國家或地區、產品、服務、交易或交付渠道的洗錢和資恐風險可能較低（INR.10 第 17 款）⁴¹。較低風險級別很大程度上取決於國家或當地背景，以及客戶所處的特定環境。通常必須綜合考慮多項因素（例如客戶的收入水準、客戶經營的業務部門，該區域面臨的洗錢及資恐威脅等），而並非單一因素。因此，風險評估應確立共同標準，據以判斷特定市場的風險較低。
44. 在普惠金融的背景下，新成立的銀行和弱勢群體經常進行少量、基本的低價交易。因此他們的洗錢及資恐風險可能較低，而風險評估可以適當地辨識出這一點。但是請務必牢記，弱勢族群客戶的異質性極高，在不同的司法管轄區具有不同的風險狀況。因此，他們不能單憑低收入者的身分而歸類為低風險客戶，即使最

⁴¹ 請參閱第 69 款

近已經納入正規金融體系亦然。各國需要澄清，低價值客戶是否、依何條件以及在什麼類型的產品和交易中適用簡化的防制洗錢及打擊資恐制度。

45. 第 1 項建議的注釋（INR.1）要求各國向金融機構傳達洗錢及資恐風險評估的結果，以便他們使用國家風險評估流程來確定其營運所處風險環境的程度和性質，並將這些數據整合到自己的金融環境中進行風險分析。該分析有助於金融機構辨識其業務相關的洗錢和資恐風險。各金融機構也應考慮其他風險指標（例如其特定的營運單位、業務規模、客戶類型、國家或地區的相關風險，特定的產品、服務、交易或交付渠道）以判斷自己的整體曝險。
46. 必須強調，我們並未要求或期望機構的風險基礎方法必須包含一套複雜的程序。公司業務的特殊情況，特別是洗錢及資恐風險，將決定公司該如何實施風險基礎方法：其應規劃並實施控管措施以管理和減輕風險、在必要時進行監控、提升這些控管措施的運作成效，並紀錄已實施的措施及其原因。適當方法最終是金融機構、專業人員和高層主管必須加以判斷的問題。雖然沒有單一措施能夠偵查和阻止所有洗錢或資恐活動，但風險基礎方法可以平衡和集中各個公司所使用的資源，進而對公司面臨的洗錢和資恐威脅進行務實的評估。

47. 藉由這種風險的對映和評級，金融機構將可以判斷特定客戶群體或普惠金融商品的較低風險情境⁴²。在此基礎上，可能可以實施簡化和符合比例的防制洗錢及打擊資恐制度，前提是符合 FATF 建議規定的條件，以及金融機構營運所在國是否允許實施簡化制度。適當的簡化客戶審查規定可能有利於金融機構以具成本效率的方式為無帳戶和弱勢族群提供正規金融服務，同時減輕國家防制洗錢及打擊資恐目標所衍生的金融排斥風險。
48. 在策略實施計畫中，APG 和世界銀行已制訂國家防制洗錢及打擊資恐的風險評估範本，以協助司法管轄區執行其交互評價報告中所建議的行動⁴³。他們正在修訂 SIP 架構以反映 2012 年的 FATF 建議內容。世界銀行和國際貨幣基金組織也分別開發了其他風險評估工具和方法。世界銀行的工具包含一項特定的金融產品風險評估模組，旨在促進普惠金融⁴⁴。
49. 大多數國家尚未嘗試進行國家風險評估⁴⁵。對於很多地區，特別是低度開發國家，其中大部分人口沒有銀

⁴² 應蒐集和分析關於低風險金融產品被濫用的數據，以判斷該評估是否正確反映其所構成的風險。參見 De Koker, L. (2009)

⁴³ 見附件 6 的 I。

⁴⁴ 見附件 6.I 和 II。

⁴⁵ 參見 FATF (2013) 附件 III 所列的澳洲、荷蘭、瑞士和美國的範例。

行帳戶，此現象將形成重大挑戰，因為能力、結構的限制以及缺乏實質數據，無法取得風險評估流程所需的資訊。FATF 瞭解到，各國的規模和複雜性、洗錢及資恐環境、防制洗錢及打擊資恐制度的成熟和複雜度、總體能力和結構性限制等，都可能妨礙該國充分理解洗錢及資恐的風險。如果個別金融機構，特別是小型服務提供者的能力過低而無法獨力進行機構風險評估，則該國可以考慮允許這類機構執行並遵循聯合部門或多部門風險評估流程。

50. FATF 瞭解，風險基礎方法在資恐與洗錢方面的應用各有異同之處。兩者都需要辨識、理解和評估風險的流程。但有鑑於資恐活動的特性，若所涉交易價值較低或資金可能來自合法來源，這些因素可能導致風險難以評估，並構成執行策略上的挑戰。《FATF 國家洗錢及資恐風險評估指引》資恐的具體風險指標，如未曾因應的恐怖主義融資活動歷史紀錄，或金錢 / 價值轉移體系的監管過於寬鬆：⁴⁶

III. 如經事實證明為低風險的情況，FATF 建議提供適用豁免條款的彈性空間

51. FATF 建議（INR1. 第 2 款）允許在滿足特定條件的前提下，各國可以考量風險，並決定不對特定類型的金

⁴⁶ 參見 FATF（2013），附件 1 和 II。

融機構、活動或指定之非金融事業或人員實施特定防制洗錢及打擊資恐措施（DNFBP）。

52. FATF 並未規定任何具體的法律方式可供各國實施這些豁免條款。無論採用何種形式，各國應就豁免條件和潛在受益人訂有明確普遍執行法規。
53. 適用的金融機構和活動—在金融機構的定義中⁴⁷，FATF 提供了一份防制洗錢及打擊資恐措施的目標財務活動或營運清單。

說明欄 2FATF 對「金融機構」的定義

「金融機構」係指經營事業包含為或代表客戶從事一或下列活動或事業的自然人或法人：

1. 接受公眾存款和其他應付款。¹
2. 借貸。²
3. 融資租賃。³
4. 金錢或價值移轉服務業。⁴
5. 發行和管理支付方式（例如信用卡和現金卡、支票、旅行支票、匯票和銀行匯票、電子貨幣）。
6. 財務擔保和承諾。
7. 交易領域：

⁴⁷ 參見 FATF 建議詞彙表，FATF（2012）

- (a) 貨幣市場工具（支票、票據、存款證明、衍生型工具等）；
 - (b) 外匯；
 - (c) 匯率、利率和指數工具；
 - (d) 可轉讓證券；
 - (e) 大宗商品期貨交易。
8. 參與證券發行及涉及此類發行的金融服務。
 9. 個人和集體投資組合管理。
 10. 代表他人保管和管理現金或流動證券。
 11. 代表他人投資、管理或管理資金或金錢。
 12. 人壽保險及其他投資相關保險的承保和配售。⁵
 13. 貨幣和通貨變化。

註

- ¹ 亦包括私人財富管理銀行。
- ² 其中包括（除了其它事項以外）：消費者信貸、抵押信貸、有追索權或無追索權的應收帳款承購業務；商業交易融資（包括遠期信用狀賣斷）。
- ³ 這不包括與消費品有關的融資租賃安排。
- ⁴ 這不適用於僅向金融機構提供訊息或其他轉帳支持系統的自然人或法人。請參見第 16 項建議的注釋。
- ⁵ 此既適用於保險業，也適用於保險仲介（代理和經紀人）

54. 豁免條件 -INR.1 第 6 款表示在兩種不同的情況下，國家可能決定不實施 FATF 建議要求特定金融機構採取

特定行動的規定：

- 經證實洗錢和資恐風險低、在嚴格限制和合理條件下進行；其涉及特定類型的金融機構、活動或指定之非金融事業或人員；

或

- 如果自然人或法人僅臨時或極少（依量化和絕對標準而論）進行金融活動（金錢或價值轉移除外），則洗錢或資恐的風險較低。

3.1. 「經證實低風險」豁免條款

55. FATF 建議（INR.1 的第 6a 款）允許各國不對金融機構實施特定 FATF 建議，條件是：

- 經證實洗錢和資恐的風險皆低；
- 在嚴格限制和合理條件下進行；和
- 其與特定類型的金融機構或活動或 DNFBP 有關。

56. 各國若經證實為低風險級別，並據此尋求豁免時，主要面臨的挑戰在於證明特定類型金融機構、DNFBP 或活動均設有限制且具備合理條件，且可證實洗錢和資恐的風險偏低。其證明的理由應以適當的風險評估為依據⁴⁸，且詳細程度取決於豁免的範圍和可能產生的影響。

⁴⁸ 請參閱第 40 款和 s。

57. 在大多數司法管轄區中，有關特定金融活動現行的防制洗錢及打擊資恐豁免或限制規定，基本上取決於人們對於低風險的「觀念」，因為這類活動（例如租賃、應收帳款承購業務、壽險）的規模或性質幾乎沒有證據可以支持風險的高低排序。只有少數司法管轄區會在豁免特定部門之前進行風險評估。世界銀行開發一種工具來評估普惠金融產品的洗錢風險，可以幫助各國進行所需的風險評估⁴⁹。

3.2. 「最低限度」豁免

58. 如果相對於其主要事業，自然人或法人僅臨時或極少（依量化和絕對標準而論）從事金融活動（金錢或價值轉移除外），且洗錢和資恐風險偏低，則 FATF 建議允許各國不必履行防制洗錢及打擊資恐義務。金錢或價值轉移服務不適用豁免條款（NR.1 第 6b 款）。
59. 雖然「臨時且極少」從事必要金融活動的標準有解釋餘地，但選擇實行最低限度豁免的國家必須能夠證明「極少和臨時的金融活動」與「洗錢和資恐風險偏低」此一評估結果之間的因果關係。若某國因臨時或極少從事金融活動而決定豁免特定自然人或法人的防制洗錢及打擊資恐義務，則該國有責任確定是否符合 FATF 建議中規定的條件。

⁴⁹ 請見附件 6 的 II 以瞭解詳細資訊。

60. 歐盟執委會試圖在第 2005/60/EC 號指令第 2(2) 條中有系統地定義「臨時或極少進行金融活動」的概念，旨在防範金融系統遭濫用於洗錢或資恐目的⁵⁰。其提供了⁵¹類似於 FATF 金融機構定義中載明的彈性空間。指令 2006/70/EC 第 4 條⁵²載明指令 2005/60/EC 的執行措施，列出簡化客戶審查程序的技術標準，以及「臨時或極少量金融活動」的豁免條款。憑藉此法律架構及其保障措施，部分歐盟成員國選擇使用這類豁免條款。例如，英國《2007 年防治洗錢條例》就預見了這種情況（附表 2）：

1. 第 4(1)(e) 和 (2) 條規定，若滿足以下所有條件，則該人可視為臨時或極少從事金融活動：
 - (a) 該人從事金融活動的總年營業額不超過 64,000 英鎊；

⁵⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:EN:PDF>

⁵¹ 「成員國可以決定臨時或極少從事金融活動且幾乎沒有洗錢或資恐風險的法人和自然人不屬於第 3 (1) 或 (2) 條的適用範圍」，即非該指令定義的信貸或金融機構。

⁵² 2006 年 8 月 1 日通過的 2006/70/EC 號執委會指令制定了歐洲議會和理事會 2005/60/EC 號指令的執行措施，載明有關「政治人物」的定義、簡化客戶審查程序的技術標準，以及臨時或極少量金融活動的豁免條款 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_214/l_21420060804en00290034.pdf.

- (b) 任何客戶的金融活動以單筆不超過 1,000 歐元的交易為限，且不論該交易在單次或一連串的操作中進行；
- (c) 該金融活動不超過該人年總營業額的 5%；
- (d) 該金融活動屬於輔助性質，且與該人的主要活動直接相關；
- (e) 該金融活動不是以任何方式轉匯資金（或任何形式的貨幣價值）；
- (f) 該人的主要活動並非第 3(1)(a) 至 (f) 或 (h) 條所定義人士的主要活動⁵³；
- (g) 金融活動僅提供給該人主要活動的目標客戶，而不提供給公眾。

IV. 根據普惠金融目標制訂的 FATF 建議

4.1. 客戶審查（第 10 項建議）

61. 根據 FATF 建議，金融機構必須執行客戶審查 (CDD) 以辨識客戶身分，並確認與他們從事金融業務的相關資訊。客戶審查的規定旨在確保金融機構可以有效辨識⁵⁴、驗證和監控客戶及其所參與的金融交易，掌握其所構成的洗錢和資恐風險。

⁵³ 即下列人士 (a) 信貸機構、(b) 金融機構、(c) 審計師、破產執行人、外部會計師和稅務顧問、(d) 獨立法律專業人士、(e) 信託或公司服務提供者；(f) 不動產仲介；以及 (h) 博弈業者。

⁵⁴ FATF 第 10 項建議不允許金融機構保留匿名帳戶或明顯虛構的帳戶。

62. 在 FATF 建議中，「辨識」、「驗證」和「監控」這三項核心環節彼此密切關聯，旨在達到相互強化的效果，以利金融機構從防制洗錢及打擊資恐的角度建立至關重要的客戶知識。
63. 修訂版 FATF 建議並未修改客戶審查的基本要求，但是確切闡明廣泛的風險基礎方法原則與客戶審查措施的執行之間有何關係。尤其攸關普惠金融的重點在於，修訂版 FATF 建議提供了潛在較低風險因素的辨識指標（INR.10 第 16 至 18 款）及風險基礎方法允許的簡化審查措施範例（INR.10 第 21 款）。這些範例僅用於說明，不應視為詳盡資訊或強制規定。

必須執行客戶審查的情況

64. 根據 FATF 的建議，在下列情況中，所有需要遵守防制洗錢及打擊資恐義務的金融機構都必須執行客戶審查措施，包括辨識和驗證其客戶的身分：
- 建立業務往來關係⁵⁵；
 - 在第 16 項建議的注釋適用的情況下，臨時進行超過 15000 美元 / 歐元的交易或電匯；
 - 涉嫌洗錢或資恐；或者
 - 金融機構對先前獲得的客戶辨識資料的準確性或充分性存疑。

⁵⁵ FATF 建議並未定義此概念。建立業務關係與否交由各國決定。

客戶審查措施－通則

65. 根據這些交易門檻和其他標準，應盡防制洗錢及打擊資恐義務的機構、事業體和企業必須：
- (a) 使用可靠、獨立的原始文件、資料或資訊來辨識客戶並驗證客戶身分。
 - (b) 辨識實質受益人並採取合理措施以驗證實質受益人的身分，俾利金融機構確實掌握實質受益人。在法人和法律安排方面，應涵蓋金融機構採取合理措施瞭解客戶的所有權和控制權結構。
 - (c) 瞭解且視情況取得業務往來關係目的和意圖性質之相關資訊。
 - (d) 在業務關係中持續執行盡職調查，同時審慎檢視所有交易，藉此確保交易符合機構對於客戶及其業務風險概況之瞭解（如必要，包括客戶的資金來源）。
66. 實施這些客戶審查措施，對於「小型」客戶和低度開發國家客戶的金融機構是一大挑戰。必須區分「客戶身分辨識」和「身分驗證」兩項環節。客戶身分辨識程序必須蒐集有關（未來）客戶的資訊以辨識其身分。在此階段無需蒐集身分證明文件。相反，對客戶身分的驗證則必須檢查可靠、獨立的原始文件、資料或資訊，以確認在辨識流程所獲身分資訊的準確性。

67. 產業回饋意見突顯出許多有關辨識和驗證規定的實際困難，其中大多數源於國家立法或法規要求，而非起因於 FATF 建議。例如，在正常的客戶審查情況下，FATF 建議並未要求蒐集某些國家防制洗錢及打擊資恐制度所規定的職業、收入或地址之類的資訊，雖然在為了監控異常交易的許多情況下，尋求這類資訊可能是合理做法。同樣，雖然大多數國家都指定使用護照或政府簽發的身分證作為驗證客戶身分的可用方法之一，但是 FATF 建議也確實允許各國使用其他可靠的獨立原始文件、資料或資訊。這種彈性空間對於普惠金融尤其重要，因為如低收入移民勞工等群體通常缺乏標準的身分證明文件。某些國家或金融機構採行嚴格的客戶審查制度，要求出示政府簽發的身分證明文件，已成為這類弱勢群體進入正規金融系統的障礙。

客戶審查措施－低風險方案

68. 經修訂的 FATF 建議允許在洗錢和資恐風險較低的情況下簡化客戶審查措施（INR.1 第 5 款以及 INR10 第 16 至 18 以及 21 款）。這是開放所有國家採用的選項。司法管轄區可以考慮針對經特別定義的低風險客戶和產品制定簡化的客戶審查制度。各國也可以允許金融機構根據自身機構風險分析來決定在較低風險的情況下採用簡化的客戶審查措施。在任何情況下，若出現洗錢、資恐嫌疑或適用於特定的高風險情況，都不允

許採用簡化的客戶審查措施。

69. *低風險情況範例*。在 2012 年版 FATF 建議中，FATF 舉例說明某類情況，亦即特定類別的客戶、國家或地區、產品、服務、交易或交付渠道的洗錢或資恐風險可能較低（INR.10 第 17 款）。這些範例並非規定，也不構成詳盡的清單。FATF 明確提出一項較低風險的範例，即「為特定類型客戶提供適當定義和有限的服務，進而增加普惠金融途徑的普及性」。因此，如果產品的目標客戶符合上述條件，實施簡化客戶審查措施可能就是合理的做法。例如「小型銀行帳戶」⁵⁶ 即適用於無帳戶且缺乏可接受身分證件的個人，這類帳戶設有總額、使用頻率和交易規模的上限，可減少潛在的濫用風險，同時仍然提供足夠的功能。對於仰賴旅外或離家工作的家庭成員匯款的個人，這一點尤其重要。金融機構仍必須監控低風險帳戶，但其頻率和強度略低於標準風險帳戶，如此可更有效分配資源，以利金融機構將合規資源集中於較高的風險威脅。在所有使用簡化客戶審查的情況下，必須在全國、部門和金融機構層級進行詳盡的書面風險評估，據以確認是否符合「較低風險」的標準。（INR.10 第 16 款）⁵⁷。

⁵⁶ 這類帳戶也稱為低額帳戶、簡易帳戶或基本帳戶。

⁵⁷ 請參閱第 40 款和 s。

70. 如上述範例所示，FATF 建議支持入門級金融或其他財務產品的開發，此有助於將金融排斥族群納入正規金融部門，並減輕與金融排斥相關的洗錢及資恐風險。各國必須指不同標準，以利發揮簡化客戶審查制度的價值，或者要求金融機構在其自身風險管理架構內比照辦理。一般而言，目標產品可能包括若干特定條件，例如客戶是自然人、交易金額有限（例如每天提款不超過 X 歐元 / 美元或每月上限為 X）、隨時限制帳戶餘額等。
71. *簡化措施的實施*。簡化客戶審查絕不表示完全豁免客戶審查措施或取消客戶審查措施。一套簡化客戶審查措施可能屬於基本和最低限度性質，但仍必須逐一對應「標準」客戶關係和交易流程所適用的四項客戶審查環節⁵⁸。依據風險基礎方法⁵⁹，所需的客戶和交易資訊強度和範圍、用於確保符合最低標準的機制都會依風險程度而有所不同。在較低風險的情境中，若達成第 10 項建議規定的客戶審查、客戶辨識、驗證和監控要求，可能降低資訊蒐集和監控的強度和形式化程度，並可適當假設基本產品的預期用途，或可使用詳細程度和頻繁程度皆較低的資訊。

⁵⁸ 請參閱第 65 款。

⁵⁹ 請參閱第 37 款和 s。

72. INR.10 的第 21 款列出若干可能的簡化措施範例，著重於客戶身分辨識的時機和驗證流程，以及交易監控的強度。同樣，這些範例僅供參考，不應視為規定或詳盡資料。這些措施包括能夠在業務關係建立後驗證客戶和實質受益人的身分、減少客戶身分更新頻率或降低現行交易監控和審查的強度，以及採用合理的金額門檻⁶⁰。
73. 在實質受益權的規定方面，依照普惠金融原則，實質受益人通常是其本人的客戶或關係密切的家庭成員。若帳戶持有人疑似為虛構或掩飾性質的身分，而不是真實所有人 - 則不應視之為較低風險，而應採取正常或強化措施（INR · 10 第 15a 款）。
74. 各國可以考慮採用所謂的「漸進式」或「分層式」KYC / 客戶審查方法，藉由較低的交易 / 付款 / 餘額限制來減少洗錢和資恐弱點。為特定類型的產品設定越嚴格的限制，降低洗錢及資恐總風險的可能性就越大，如此可將該產品 / 服務視為較低風險級別。因此，簡化客戶審查措施可能是適當的做法。這種方法可能導致無證件（金融排斥）族群只能使用功能非常有限的

⁶⁰ 下列各項條款詳細介紹了各國客戶審查流程各項步驟預期簡化措施的具體範例，這些做法旨在因應較低風險的金融普惠產品或情況的特殊性。

帳戶或其他金融服務。客戶必須提供身分證明和地址證明，才可以取用其他服務（例如更高的交易限額或帳戶餘額、使用多種交付渠道等）。例如在印度，政府修訂防制洗錢及打擊資恐法規，授權銀行使用簡化客戶審查規範，為缺乏可接受身分證明形式的低收入客戶開設「小額」或「基本」儲蓄帳戶。這類帳戶受嚴格限制，包括年度累計信用額度限制、每月提款和轉帳總額以及隨時的餘額限制。此帳戶只能在設有核心銀行設施的機構中開立，而該機構可以監控帳戶並確保遵守交易和餘額限制。這類帳戶使用 12 個月後，只能再延長 12 個月，且帳戶持有人必須證明其已在開戶一年內申請有效的身分證件⁶¹。

客戶審查措施－客戶辨識

75. 對於超過 15000 美元 / 歐元的標準業務往來和臨時交易，FATF 建議並未明確規定應遵守防制洗錢及打擊資恐義務的企業所須蒐集的確切客戶資訊（某些國家稱為「辨識符」）。雖然一般的客戶資訊通常包含姓名、出生日期、地址和身分證號碼組成，但各國法律有所不同。其他類型的資訊（例如客戶的職業、收入、電話和電子郵件地址等）通常具有業務及 / 或反詐欺用

⁶¹ 另見附件 7，瞭解墨西哥、馬拉威、巴西、巴基斯坦的經驗。

See also experiences from Mexico, Malawi, Brazil, Pakistan as part of Annex 7.

途，並且不構成標準客戶審查必須蒐集的核心客戶審查資訊；雖然在較高風險的情況中，強化版客戶審查程序可適當要求此類資訊。

76. FATF 建議允許國家的法律或法規採用風險基礎方法，定義所需的客戶資訊類型，以利展開業務往來關係。必須採取審慎均衡的方法，因為如果辨識流程過於寬鬆，監控措施抵減風險的效果將很有限，且手動或電子掃描交易可能無法有效辨識個別可疑活動⁶²。某些國家已推行特定種類金融產品的差異化客戶審查規定，例如在哥倫比亞，2009 年修改了《哥倫比亞金融監管局 (SFC) 基本銀行通函》，簡化代理機構（負責接收和轉發申請資料）開設低價值電子帳戶和行動帳戶的防制洗錢及打擊資恐程序。

客戶審查措施 - 驗證客戶身分

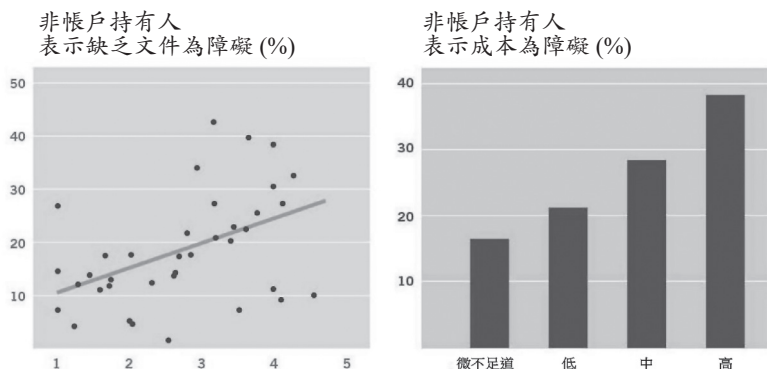
77. FATF 建議要求金融機構使用可靠、獨立的原始文件、資料或資訊來辨識客戶並驗證客戶身分。在判斷這類文件的可靠性和獨立性時，各國應考慮到特定國家潛在的詐欺和偽造的風險。每個國家都有責任確定在其防制洗錢及打擊資恐機制下可以構成「可靠，獨立的原始文件，數據或資訊」的內容。若能普遍實施風險基礎方法，則可以為身分驗證方法和時間安排帶來一

⁶² 另請參閱第 102 款。

定程度的彈性。

78. 根據產業而定，在所有情況下，客戶身分驗證都是該流程中最困難、最繁重的部分。嚴格的驗證要求可能會阻礙普惠金融。
79. 世界銀行指出，近期調查的受訪者經常表示缺乏證件是沒有帳戶的主要原因之一，特別是在需要詳細或正規、政府核發文件的國家⁶³：

圖 2 客觀資料佐證文件要求和費用被視為使用正規帳戶的障礙



註：所需文件數為 2005 年的數據。年費數據取自 2010 年，反映各國央行的評分。左側面板的範例包含 38 個經濟體，右側面板的範例含 100 個經濟體。

資料來源：Demirguc-Kunt, A. 和 Klapper, L. (2012)；世界銀行，銀行法規與監理資料庫；〔世界銀行支付系統資料庫〕

⁶³ 世界銀行 (n.d.)。

80. 採用更多種可接受的辨識方式。為因應這類挑戰⁶⁴，各國已經擴大驗證流程可接受的 ID 範圍，這類文件包括過期的外國身分證、領事文件或無身分人口通常可在東道國取得的紀錄（帳單、稅籍證明、健康文件等）。使用風險基礎方法，地方主管機關經常允許預定類型的業務往來關係、特定的（普惠金融）產品和帳戶採用較廣泛的證件，且設有低餘額限制⁶⁵。各國應善用風險基礎方法來促成符合比例原則的規定，以利透過可接受的 ID 為服務匱乏的群體提供相關服務。⁶⁶
81. 諸如只向會員提供特定金融服務的社區金融合作社等類似團體可以設立一套符合其性質的客戶審查制度。金融服務提供者可以利用會員資格審核流程來招募合作社成員，藉此達到客戶審查要求。這可以視為客戶審查的另一種形式，達到與零售金融機構的常規辨識和驗證流程相同之目標。
82. 與替代可接受 ID 相關的詐欺風險。國家應謹記，替代形式的可接受的身分證件可能更容易受到詐欺和濫

⁶⁴ 由於兒童通常沒有身分證，甚至可能沒有監護人，因此這可能解決了兒童身分的問題。

⁶⁵ 參見附件 5 所列各國經驗。

⁶⁶ 但是，可靠識別個人身分的能力不僅是金融服務的支柱、同時也是分配社會福利支持和維護國家安全的基礎，因此在缺乏相關能力的地區，主管機關應優先發展全國性的公民身分識別系統。

用。例如，能否適當憑藉村長的信函來驗證客戶身分，取決於村長的誠信度以及對客戶的瞭解。在一些報導的案例中，村長開始索費提供「驗證服務」。雖然這種濫用可能並不普遍，但請務必謹記，如同每種驗證客戶身分的方法，替代身分驗證流程也需要一些基本的盡職調查和監控，以確保誠信度和可靠性。適當的風險分析對於支持採用符合洗錢及資恐風險比例原則的驗證流程至關重要。

83. 2010 年 5 月，南非的金融情報中心向銀行發布一項建議，指示銀行勿接受南非政府為尋求庇護者提供的庇護申請證明文件作為開立銀行帳戶的身分證件。但是，這項立場經過訴訟的挑戰之後，各方達成折衷方案，允許銀行接受庇護文件以核實身分，但前提是必須向民政事務部確認該文件的真實性。
84. 延後 ID 驗證 - 簡化客戶審查措施的範例（見 INR.10 第 21 款），預設「先行確立業務關係再驗證客戶身分」的前提，亦即預設帳戶交易價值超過定義的金額上限。在分層的客戶審查方法中，⁶⁷ 客戶可以接受有限的基本服務，唯有在進行完整的身分驗證之後，才能使用完整或更多樣的服務，或享有更高交易上限。
85. 這種彈性方法適合用途有限的帳戶（在這種方法中，

⁶⁷ 請參閱第 74 款

驗證被延後但未取消），客戶可以取用功能有限的基本產品，以及進行低價值交易。這對於普惠金融極有助益，因為無帳戶個人可以獲得他們所需的基本正規服務，同時減少了小額帳戶的成本，並增加了金融機構的普惠金融性。附件 8 概述了各國因應身分及 / 或身分驗證挑戰方面的經驗。

客戶審查措施－非面對面情況下的辨識⁶⁸

86. 創新技術的使用率持續增加，有利於為服務短缺或偏遠地區群體提供更多金融服務⁶⁹。在這方面，手機銀行和行動支付過去三年來發展成果卓著，具有龐大潛力可促進無帳戶人口獲得基本服務，尤其是在開發中國家。根據世界銀行統計，全球大約 3/4 人口目前可使用手機，決大多數手機訂用服務（50 億）都位於開發中國家⁷⁰。在撒哈拉以南非洲地區，蓋洛普全球民調結果顯示，16% 的成年人在過去的 12 個月曾使用手機支付帳單或收發帳款。⁷¹ 對於普惠金融的目標而言，雖然手機金融服務既有相應的潛力，但在此階段主要是用於支付和轉帳服務。此功能為正規金融服務提供了有用的第一步，但本身並未提供完整銀行服務或其他財

⁶⁸ 另見 FATF(2013b)。

⁶⁹ 請參見 G20 金融普惠性專家組 (2010)、附件 3 和 FATF (2013b)。

⁷⁰ 世界銀行 (2012c)

⁷¹ 世界銀行 (n.d.)

務服務的效益。

87. 透過無分行（例如加油站、彩票亭、雜貨店等）金融渠道的發展，不論是否結合手機解決方案，都具有顯著潛力，可將金融服務提供給仍無帳戶或服務匱乏的群體。⁷²
88. 在此情況下，重點在於瞭解 FATF 對於非面對面關係的要求。INR.10 第 15 款（FATF 建議）將非面對面的業務關係或交易認定為潛在風險較高的情境範例。新建議也釐清表示該案例僅供指引，而列出之風險因素可能不適用於所有情況（INR.10 第 14 款）。就普惠金融的觀點而言，應兼顧身分詐欺風險與新銀行用戶的洗錢及資恐風險，據以逐案判斷是否應採取強化之審查措施。
89. 就較低風險客戶在開戶階段的身分辨識而言，金融機構必須對其客戶採用同等有效的程序在許多情況下，雖然未與金融機構直接面對面溝通，但第三方或代理機構仍參與了開戶流程。此時需遵守有關代理機構或第三方往來關係的規範原則⁷³。在大多數其他情況下，金融機構會要求客戶寄回身分證件的數位複本，驗證完成後方可啟用完整的帳戶功能。⁷⁴

⁷² 請參閱第 116 款和 s。

⁷³ 請參閱第 93 款的第三方關係，以及第 116 款和 s 有關代理機構的說明。

⁷⁴ 請參見附件 7 所列各國經驗。

90. *新產品和新技術*。新版 FATF 第 15 項建議規定國家與金融機構應辨識並評估：新產品與商業實務（包括新交付機制）之開發以及將新技術或開發中技術用於現有 / 新型產品等情況所衍生的特定風險。就金融機構而言，應在推出新產品、新業務作法或使用新技術或開發中技術之前，進行風險評估，同時採取適當措施，以管理並抵減該等風險。金融機構會定期檢討並調整其風險基礎方法措施，根據經驗進一步完善並調整初步的實施前風險評估程序（INR.1.8）。
91. 第 15 項建議是新版建議的一部分，要求對特定客戶和活動採取額外的客戶審查措施。但是，這未必表示所有採用新技術開發的創新分銷渠道或產品都需要採取額外的客戶審查措施。雖然必須對新產品的商業實務進行額外且專門的風險評估，但是所涉及的業務關係和交易的特定類型、客戶目標群體、仲介機構的參與、所用技術的複雜性都是評估風險時必須考慮的因素，並且據此決定客戶審查的適當等級⁷⁵。
92. 在新技術 / 商業實務 / 普惠金融的脈絡下，值得關注的重點在於 FATF 建議書（INR. 第 10 條第 11 款）允許金融機構在非面對面的情況下，先建立業務關係（而非在建立業務關係之前或期間）再驗證客戶身分，前

⁷⁵ 請參見附件 7 所列各國經驗。

提是此乃維持業務正常運作而不中斷的必要之舉，且已有效控管洗錢風險⁷⁶。

93. **第三方信賴** - 根據 FATF 的建議，如果滿足特定要求，則可委託不具金融機構代理人身分或不受委外協議約束的第三方進行客戶審查。（第 17 項建議）。某些國家不允許由第三方進行客戶審查，但若允許，身為委任人的金融機構必須承擔客戶辨識和驗證的最終責任。在委任情況下，受理客戶需求的金融機構交由第三方執行客戶審查流程的下列部分或全部環節：(a) 辨識客戶（和任何實質受益人）身分、(b) 驗證客戶的身分；以及 (c) 蒐集有關業務往來目的和預期性質的資訊。該等資訊必須立即提供給金融機構。金融機構應確保第三方充分受到主管機關在防制洗錢及打擊資恐方面的監管和監督，並已採取措施滿足客戶審查要求。新版第 17 項建議明定這類第三方信賴的對象僅限於其他金融機構（INR17 第 3 款）。若屬於同一金融集團，由於全集團實施防制洗錢及打擊資恐計畫，因此金融機構及第三方可能視為符合特定必要條件。在實務中，公司應制定措施來檢查第三方的可靠性（尤其是在跨境情況下），例如國內防制洗錢及打擊資恐的法規和監督程度。

⁷⁶ 參見 FATF（2013b）。

客戶審查措施－獲取有關業務關係之目的及預期性質的資訊

94. 風險基礎方法允許金融機構在適當情況下（即涉及特定類型客戶或服務 / 商品），從設立帳戶的類型和從事的交易來推斷業務往來之目的和性質，而不必蒐集特定資料或實施特定措施即可履行此義務（INR10，第 21 款第 4 點）。亦即，如果開立帳戶的目的是為了貧困移民可以透過安全、可負擔且正規管道與其母國進行小額轉帳的收發，即可視之為符合此客戶審查規定的環節。

客戶審查措施－如有洗錢或資恐活動嫌疑，則應加強管理制度

95. 依據 INR.10.21，若有洗錢或資恐行為嫌疑，則簡化客戶審查措施將不適用；在特定的高風險情況下也不適用這類措施。因此，金融機構在規劃較低風險商品的客戶審查措施時，應確保其體制措施和系統要求員工及代理機構，必須採用常規或強化的客戶審查措施來因應有嫌疑或較高風險的情況。

客戶審查措施－持續進行盡職調查並監控業務關係

96. 「監控」是指使用人工或電子形式來檢查交易活動。這類檢查程序會依據交易來源或目的地國家、交易金額及其性質等參數來進行。此外，也會依據國家和國際制裁名單來篩檢客戶和受益人姓名。檢查流程可能

會標記若干需進行內部調查的交易，例如金額超過同類正常數值的交易。機構必須具備足夠能力方可進行監控和內部調查，而且有些監控方法可能耗時且昂貴。如果發現異常交易，則必須進行內部調查，並且蒐集其他事實資訊以納入考量。調查人員通常需要更多有關客戶和交易的詳細資料，才能合理判斷該交易並無嫌疑，或有合理根據懷疑該交易涉及洗錢及資恐行為。

97. 金融機構實施監控的程度和性質取決於所面臨的洗錢及資恐風險。將風險基礎方法用於監控時，金融機構及其主管監理機構都必須瞭解：並非所有交易、帳戶或客戶都會以相同方式進行監控。監控程度取決於客戶所涉的已知風險、客戶正在使用的產品或服務，以及客戶的位置和交易內容。金融機構願意承擔的風險（無論是針對所服務的客戶或所提供的服務），都必須符合金融機構的資源及其有效監控和管理風險的能力。善用技術的服務模式通常可增進監控的便利性，尤其適合特定國家考慮採用，以利達成普惠金融的目標。
98. 透過風險導向系統進行監控，主要是為了依據各家金融機構對自身主要風險的分析結果，來因應全體企業的問題。因此，如果金融機構的決策符合法令或監管要求、以可信的風險評估為依據，且提出合理且詳盡的抵減措施，則主管機關皆應予以注意和適當重視。

99. 金融機構若採用風險基礎方法執行監控措施，則可據此設定金額或其他門檻，並針對低於該門檻的活動予以降低或限縮監控強度。為此目的而定義的情況或門檻應定期審查，以判斷是否足以因應已知的風險級別。金融機構也應定期評估系統和流程的適足性，而且必須紀錄監控結果⁷⁷。
100. 必須設立特定形式的監控機制（無論自動或人工）、異常審查報告或篩檢標準組合，以偵測異常而可能有嫌疑的交易。即使風險較低客戶亦需予以監控以驗證交易是否符合初始的低風險狀況，如有不符則需啟動適當流程來修改客戶風險評級。特定客戶可能在透過帳戶或與金融機構業務往來而開始從事交易時，其風險才會變得明顯。因此，對客戶交易適當和合理的監控，已成為正確規劃風險基礎方法的關鍵要素。此外，如果確實存在洗錢或資恐嫌疑，則應視之為較高風險情況並加強盡職調查，而不考慮任何門檻或豁免機制。
101. 同時也必須注意，較低風險情況可能僅限於特定關係中的特定面向（INR.10 第 18 款）。在這種情況下，簡化制度可能無法統一適用於所有客戶審查步驟，且客戶審查措施的程度可能有所不同，具體取決於往來

⁷⁷ Wolfsberg (2009)

關係中各階段的已知風險因素。例如，新開戶的客戶即使適用簡化的辨識措施，其交易仍需持續接受常規的監控，以確保帳戶功能在協議的限制內獲得適當運用。

102. 如上所述，某些國家已選擇密切監控與相關產品和帳戶的交易來減輕簡化客戶審查的風險。但是，如果客戶審查作業過少，以致金融機構缺乏足夠的可用資訊，則人工或電子方式的交易檢查可能成效不彰。

客戶審查措施－重要政治性職務人士 (PEP) 的特殊情況

103. 雖然普惠金融產品和服務的客戶或實質受益人通常並非 PEP，但在若干情況下金融機構仍需與 PEP 的家庭成員交涉。但是，金融機構必須設立適當的風險管理系統據以判斷客戶或實質受益人是否為外國 PEP，並在涉及國內外 PEP 的情況下，採取合理的措施來確保強制執行上述判斷程序（第 12 向建議）。適當風險管理系統或外國 PEP 的合理辨識措施的構成要件可能不一，具體取決於相關客群所帶來的風險。
104. 如果外國 PEP 經確認是（潛在）客戶或實質受益人，金融機構必須採用強化客戶審查機制，包括先取得高層主管核准再建立（或為既有客戶維持）該等業務關係、採取合理措施確立其財富和資金來源；並持續加強對業務關係的監控。
105. 此外，應要求金融機構採取合理措施判斷客戶或實質

受益人是國內 PEP 或受國際組織委任重要職務之個人，並採取上述強化盡職調查措施來應對風險敏感的情況，亦即與此等人士所進行較高風險的業務往來關係⁷⁸。

客戶審查措施－電匯的特殊情況

106. 電匯通常用於涉及普惠金融問題的匯款。除客戶審查要求外，此方法亦須遵守關於客戶 / 匯款人和受益人的特定規則，以確保整個支付流程完全透明（第 16 項建議）。各國可能採用最低限度門檻（不超過 1000 美元 / 歐元），若低於此門檻則可適用簡化的資訊要求 (INR16)。
107. 客戶審查規定適用於 INR16(R10[ii]) 所述條件的臨時電匯。這意即，在已採用最低限額的國家中：
 - 根據簡化 INR.16 規定，未達 1000 美元 / 歐元 (或其他同等價值的幣別) 的臨時跨境電匯應提供匯款人和受益人姓名、雙方各自的帳號或特定之交易參考號碼，這類資訊將不必進行驗證 (INR.165.a) 。
 - 對於超過 1000 美元 / 歐元的臨時跨境電匯，轉帳隨附的資訊應包括 INR16.6 所列的內容：匯款人姓名、匯款人帳號、匯款人地址、客戶國民身分證字號或出生日期和地點、受益人姓名、受益人帳號。這類

⁷⁸ 參見 Wolfsberg (2008) 和 FATF (2013a)

資訊需要驗證。

4.2. 紀錄保存要求（第 11 項建議）

108. 根據第 11 項建議，金融機構應保留所有國內和跨境交易（包括臨時交易）紀錄至少五年，使其能夠即時遵守主管機關的資訊要求。這是為了還原個別交易經過，並在必要時提出證據以起訴犯罪活動。
109. 第 11 項建議亦指出，金融機構應保存所有客戶審查流程取得的辨識資料（*例如*正式身分證件紀錄或影本，如護照、身分證、駕照及類似文件；會計檔案及商務往來信函，包括任何分析結果，例如為了確定複雜且異常大額交易的背景而進行的調查），直至業務關係結束或臨時交易日之後至少五年。紀錄保留的要求不因風險級別而異，並且完全適用於客戶審查、交易和其他蒐得資訊，無論這類資訊的範圍為何 (INR.16.)。
110. 根據 FATF 建議，保留紀錄規定並不要求保留為驗證目的而出具的身分證明文件影本；僅要求儲存該文件所載資訊並保留五年。諸如美國、澳洲和加拿大等許多國家均考慮要求受監管的機構承擔提供影本的義務，但是基於若干原因而遭到否決：例如，影本可能被用於身分詐欺、可能違反隱私法律、可能揭露客戶

特定資訊而導致歧視性的實務行為，如拒絕提供信用貸款。⁷⁹

111. 因此，第 11 項建議允許採用不同形式的文件保留方法，包括儲存為電子檔。例如下列紀錄保留技術皆為可接受的做法：

- 掃描驗證資料並以電子格式予以保存；
- 保留任何電子驗證檢查結果的電子檔複本；
- 單純紀錄（手寫）身分或交易文件上的參考詳細資訊。

這可能特別適用於行動銀行業務，因為行動貨幣代理機構通常是普通的轉角商店。建議紀錄的詳細資訊類型包括：

- ◆ 文件或信件上的參考編號，
- ◆ 相關日期，例如核發、到期或紀錄日，
- ◆ 發行人或紀錄人的詳細資訊，
- ◆ 所有身分詳細資訊皆載明於文件中。

4.3. 可疑交易通報（第 20 項建議）

112. 通報可疑交易或活動對於國家利用金融資訊打擊洗錢、資恐和其他金融犯罪的能力至關重要。所有國家都應設有相關法律或法規，強制要求通報可疑活動。一旦出現可疑跡象就必須通報，因此風險基礎方法不適用於可疑活動的通報。

⁷⁹ 請參見附件 8 所列其他國家經驗。

113. 但是，風險基礎方法適用於辨識潛在可疑活動，例如將額外資源用於金融機構認定為風險較高的領域（客戶、服務、產品、位置等）。在風險基礎方法中，金融機構也很可能利用主管機關提供的資訊（態樣、警示、指引）作為使用辨識可疑活動方法的參考資訊。金融機構也應定期評估其系統是否符合特定用途，以辨識及通報可疑交易。
114. FATF 第 20 項建議規定，金融機構若懷疑或合理懷疑資金是犯罪所得或涉及資恐，則應按照法律規定立即通報金融情報中心 (FIU)。此義務適用於所有應盡防制洗錢及打擊資恐義務的金融機構，包括服務對象為弱勢和低收群體的金融機構。為了執行這項規定，金融機構必須設立適當的內部監控系統，以辨識任何異常行為。
115. 在大多數國家中，並未使用獨立或特定的監控系統來偵查弱勢族群客戶交易中的可疑跡象。不過，有些企業可能會制定相關指標。例如匯款事業⁸⁰（除了如系統化監控等其他標準以外）也將關注下列各項內容：
- 臨櫃互動時，面對進一步詢問或被發現可疑行為時不願配合調查。
 - 已知交易模式與金融排斥者身分不一致：例如正在

⁸⁰ 基於西聯匯款 (Western Union) 的經驗。

收發大量資金的消費者通常不太可能難以取得身分證件（無論從居住國或從母國）。這種不一致是潛在洗錢及資恐風險的判斷根據。

- 客戶有參與資恐活動的跡象，無論金額高低。
- 有跡象顯示客戶試圖賄賂 / 影響代理機構或櫃台職員，或有捏造不實資訊且以假亂真之嫌。

4.4. 透過代理機構執行防制洗錢及打擊資恐職能

116. *通則*在許多國家，使用非銀行代理機構分銷金融服務是漸受歡迎的普惠金融模式。本指引文件取材的大多數國家皆已發展出某種形式的代理金融方案，其中有些稱為無分行金融或跨分行金融。在這些國家中，銀行和支付服務可透過郵局、手機和小型零售點（如通訊行、雜貨店、麵包店等）等渠道提供，目的是提供比分行型態的常規銀行更廣泛、更便宜的金融服務。這類非銀行代理機構網絡的發展亦提供可觀潛力，有助於彌補實體距離的落差，進而化解普惠金融性的一大障礙⁸¹。巴西已經發展出這類網絡，目前全國 5564 座城市皆設有金融服務據點，而其中 25% 的城市僅透過這類機制提供服務⁸²。

⁸¹ 請參閱第 22 款

⁸² www.ifmr.co.in/blog/2010/07/28/correspondent-banking-in-brazil/

定義和範圍

117. 通則一般認為，客戶身分的辨識和驗證義務通常是金融機構的職員或員工負責執行。然而取決於司法管轄區各自的情形，並考量金融部門的多樣性，在某些情況下可能允許或實際交由代理機構執行⁸³。
118. 代理機構的概念⁸⁴。雖然商業模式和術語可能因國家而異，但一般認為在所有無分行金融及多數行動支付業務模式中，代理機構即代表金融機構行事 (INR17.1)⁸⁵。後者與客戶立有業務往來關係並對此負責。金融機構授權另一方（代理機構）代為與客戶/潛在客戶交涉，並對此代理活動加以控管。例如，在行動貨幣業務中，代理機構可能代表具有電子貨幣發行權的行動網路營運商。因此，客戶傾向將零售商/代理機構視為服務供應據點和營運商的代表實體。據以建立此關係的協議可能為明示或暗示形式，並且代理機構和金融機構皆可能是個人或實體，例如公司或合夥企業。
119. 在這些無分行金融和行動貨幣商業模式中，FATF 僅

⁸³ 有關第三方執行客戶審查流程的具體情形，請參見第 93 款。

⁸⁴ 第 14 項建議適用的金錢與價值轉移服務代理機構之具體案例處理方式可參見第 134 款及 s。

⁸⁵ 這可以包括其他帳戶提供者，例如行動網路營運商或支付服務供應商，詳見世界銀行（2011）。

將代理機構視為金融服務提供者的延伸，因此這些代理機構的客戶審查效力視同由委任方的金融機構親自執行。客戶本身通常會將零售商視為服務據點和委任方金融機構的代表實體。

120. *誰可以成為代理機構？*許多國家允許範圍廣泛的個人、法人或者其他實體成為金融機構的代理人。其餘國家則對合法代理機構清單設有限制⁸⁶。例如，印度允許多種合格代理機構，例如某些非營利機構、郵局、退休教師，最近則納入營利企業，包括行動網路營運商。肯亞要求代理機構必須是營利業者，並禁止非營利實體參與。巴西允許任何法人實體擔任代理機構，但禁止個人從事。各種方法反映出各國不同的監管考量，從防制洗錢及打擊資恐的角度兼顧代理機構資格的要求和普惠金融的目標。在某些國家，可能有許多實體符合代理機構的資格，但未獲金融機構充分利用，此時各國不妨探討不願聘用代理機構的根本原因⁸⁷。

⁸⁶ 參見 CGAP (2011)。

⁸⁷ CGAP 報告指出，某些國家可能也會限制代理機構的位置。例如，印度主管機關最初要求代理機構位於農村地區指定銀行「基本分行」的 15 公里以內，若在城市地區則須位於 5 公里之內。該政策旨在確保銀行充分監管其代理機構，但對於只有少數分行的銀行聘用代理機構的能力造成限制。因此，主管機關將距離擴大到 30 公里，銀行可以就人口不足、無法設立分行的地區請求豁免的權利。

121. FATF 建議規定，金融機構在原則上對於遵守防制洗錢及打擊資恐規定須負最終責任，這幾乎是各個轄區共通的原則，雖然責任範圍可能依各國而異。
122. 最後，各國在代理機構和服務供應者的許可或註冊方面採取了不同的做法。在肯亞，行動電話業者是由通訊部門主管機關核准其提供的傳統通訊服務，但其提供的金融服務則受中央銀行監督。

代理機構的防制洗錢及打擊資恐職能及相關挑戰

123. 代理機構作為委任方金融機構的延伸實體，表示就防制洗錢及打擊資恐之目的而言，其流程和文件效力視同於委任方金融機構的流程和文件。主要的角色和職責，以及代理機構如何執行這些職責，將由委任方金融機構決定。就此方面，重點是在代理協議中明定這些職責，載明零售商受委任擔任主要金融機構延伸實體的條款。實際上，主要金融機構與其代理機構之間的合約在不同國家和市場差異甚大，但常見的條款通常包括執行指定的防制洗錢及打擊資恐查核、紀錄保存和通報義務。
124. 在判斷代理機構的防制洗錢及打擊資恐角色和職責時，重點在於金融機構和主管機關必須考慮到擔任代理機構的零售商（通常是小商店）可能面臨的實際限制。對於客戶從事的交易，零售商通常僅瞭解其中一部分（亦即在其特定商店進行的交易）。請謹記，委

任方金融機構及其代理機構的防制洗錢及打擊資恐功能彼此互補和包容，而且委任方金融機構對於遵守所有適用的防制洗錢及打擊資恐規定負有最終責任。

125. 雖然零售商代理機構的確切角色可能因商業模式而異，但通常涉及提供現金入帳和提款的服務；也可以擴展到其他客戶介面功能，例如開戶和客戶服務。大多數法規都允許代理機構處理現金入帳和提款的交易。
126. 許多國家允許代理機構進行客戶審查，並由代理機構定期驗證客戶身分。在其他國家，代理機構執行客戶審查措施的能力僅限於某些風險較低的金融產品。因此，辨識和驗證客戶身分有關的事務處理（如第 4.1 節所述）因不同國家大有不同。
127. 如上所述，FATF 要求金融機構設置適當系統和控管措施以監控交易，並向金融情報中心報告任何可能涉嫌洗錢或資恐的交易或活動。雖然各個 FATF 司法管轄區的模式非常相似，但此監控規定可能必須對**委託方和代理機構**之間的職責進行若干調整。
128. 例如，在墨西哥的防制洗錢及打擊資恐法律架構下，金融機構必須建立系統和機制，使其能夠在線上接收代理機構進行的所有交易，如同在銀行據點交易的方式一樣。金融機構必須監控代理機構執行的操作，並向金融情報中心報告所有洗錢或資恐的可疑跡象。此

外，金融機構必須設置自動化系統，使其能夠監控客戶交易並偵測客戶交易資料中潛在的不合理偏差，以使金融機構的通訊和控管委員會（由高層級員工組成）能夠加以分析，並且適時向金融情報中心通報這些資訊。馬來西亞和南非也有類似的安排。在菲律賓，委託方和代理機構均為受管機構，因此必須遵守防制洗錢及打擊資恐法律和法規，據此監控和通告可疑交易。委託方和代理機構分別（彼此獨立地）向金融情報中心提交報告（包括可疑交易通報）。

適用於代理機構的內部控管機制

129. 作為防制洗錢及打擊資恐義務的一部分，金融機構必須制定打擊洗錢和資恐的內部控管計（第 18 項建議）。第 18 項建議的要求採取的各項措施類型和程度皆應適當配合洗錢和資恐的風險和企業規模等條件。
130. 這些程序通常應包括：(1) 制訂內部政策、程序及控管措施，包括適當的合規管理安排及適當的篩選程序，以確保僱用員工時的高標準；(2) 持續的員工培訓計畫；(3) 用於測試系統的稽核功能。這類內部控制措施適用於代理機構，也適用於無分行金融事業，以因應代理機構篩查及代理機構訓練等關鍵事宜⁸⁸。

⁸⁸ 請參閱第 140 和 s。

代理機構的監督

131. 由於 FATF 視代理機構為委託方金融機構的延伸實體⁸⁹，因此監理和監督工作可合理地側重於委託方金融機構。對於絕大多數國家而言，監控和監督數千家代理機構是一項巨大挑戰⁹⁰。代理機構的監督主要由委託方金融機構進行，方式類似於其監督員工（請參見第 18 項建議）。但同樣重要的是，主管監理機構也必須審查金融機構的監督職能，包括檢查委託方金融機構制定的代理機構政策、程序、培訓和監督機制。
132. 對於代理機構的監控，是決定防制洗錢及打擊資恐計畫成效的極重要關鍵。雖然所有金融機構都應對代理機構進行基本監控，以評估和解決系統性風險，例如培訓不足、新推或變更的服務或產品、個人判斷或績效欠佳等；但若有跡象顯示某些代理機構在知情或刻意忽視的情況下掩飾客戶行為，以圖規避機構的例行交易監控時，所執行的風險基礎方法就需要更高程度的監控。對代理機構監控的程度和性質將取決於諸如代理機構處理的交易量和價值、所使用的監控方法

⁸⁹ 或者，若代理機構與多間委託方金融機構合作，則為其共同的延伸實體（在少數市場中，不允許存在專屬單一行動網路營運商的代理機構）。

⁹⁰ CGAP (2011a).

（人工、自動或某種組合）以及受檢查的活動類型等因素。在將風險基礎方法應用於監控代理機構時，監控程度取決於代理機構相關的已知外部和內部風險，例如代理機構提供的產品或服務及其所在位置。

133. 在某些國家，代理機構可以代表多間委託方金融機構行事。諸如便利商店之類的特定事業，即可能擔任多間金融機構（例如一或多個匯款業者和一或多間零售銀行、小額貸款或小額保險業者）的代理機構。如果不同的委任方金融機構未對代理機構進行相同級別的監控（亦即在代理機構的監控方面，它們的監督強度不同），則可能導致有人透過代理機構在不同委任方金融機構的產品和服務之間進行套利。因此，凡為低收入客戶提供服務的不同金融機構，皆必須適用同類要求。

金錢或價值轉移服務提供者代理機構的特殊要求⁹¹（第 14 項建議）

134. 金錢或價值轉移服務（MVTS）提供者的相關規定對普惠金融性具有明顯的影響。例如，貧窮的移工經常依靠 MVTS 提供者將帳款匯回家中。根據第 14 項建

⁹¹ 根據 FATF 建議的定義，「MVTS……」是指涉及接受現金、支票、其他貨幣工具或其他有價收藏品並將相應現金或其他形式支付給受益人的金融服務，方法包括經由通訊、訊息、傳輸或透過 MVTS 供應商所屬的合法網路進行。」

議，各國應採取措施確保提供 MVTS 的自然人或法人獲得許可或註冊，並接受有效監督系統的控管，並確保遵守防制洗錢打擊資恐的相關義務。各國應採取措施，以辨識未經許可或註冊即從事 MVTS 活動的自然人或法人，並採取適當制裁措施。

135. FATF 在第 14 項建議中明確提及「代理機構」的概念⁹²。關於本建議書中，詞彙表定義的代理機構為「任何經由締結契約或受 MVTS 供應商指示提供資金或價值轉移服務代表 MVTS 供應商的自然人或法人」如前所述，FATF 認為代理機構是金融機構的延伸，該代理機構持有的資訊和文件可立即提供給金融機構，並且該代理機構因合約受到該機構的控制。
136. 第 14 項建議規定，任何自然人或法人若擔任 MVTS 提供者的代理機構，則必須取得主管機關同意許可或註冊；或者 MVTS 提供者（委託方）必須保存最新代理機構名冊，且必須確保可讓 MVTS 提供者及其代理機構營運所在國指定的主管機關隨時取用。必須注意，對代理機構的這項要求僅適用於金錢或價值轉移服務業，而不適用於 FATF 建議所涵蓋的其他類型金融服務。
137. 各國在 MVTS 代理機構的許可、註冊或表列的作法

⁹² 第 16 項建議有關電匯的說明中也有間接提及。

不一⁹³。例如，南非、烏干達和蒙古要求代理機構取得許可證。墨西哥、瓜地馬拉和馬來西亞要求代理機構向指定的主管機關登記。某些國家會要求 MVTS 提供者保存代理機構名單，其兩種方法如下：

- 1) 列表核准：MVTS 提供者必須彙編代理機構名冊，並取得主管機關之核准。這種方法類似於註冊或許可規定，已由英國、牙買加、尼泊爾、印尼，馬拉威及阿富汗採用。
- 2) 列表資訊：僅要求 MVTS 提供者保存最新代理機構名冊，並依要求提交指定主管機關。宏都拉斯和美國皆採用這種方法。

138. 第 14 項建議並未規定委託方和代理機構必須在同一司法管轄區內。其允許 A 國的代理機構可以由 B 國的委託方表列 – 前提是 A 和 B 國的主管機關可以取得該列表，並且該代理機構遵循委託方適用的防制洗錢及打擊資恐要求。然而在許多國家，如果 MVTS 代理機構營運所在地不同於其委託機構授權或註冊的轄區，代理機構則可能被其所在的司法管轄區認定為 MVTS 提供者⁹⁴，而必須自行登記或註冊。

⁹³ 參見 Todoroki, E. 等人（即將發布）。

⁹⁴ 根據 FATF 建議的定義，「MVTS……」是指涉及接受現金、支票、其他貨幣工具或其他有價收藏品並將相應現金或其他形式支付給受益人的金融服務，方法包括經由通訊、訊息、傳輸或透過 MVTS 供應商所屬的合法網路進行。」

139. 最後，INR.16 第 22 款要求 MVTS 提供者遵守電匯要求，無論是直接或透過代理機構進行交易。

4.5. 內部控管機制

140. FATF 建議規定金融機構必須研擬防制洗錢和資恐的計畫，同時在洗錢及資恐風險和業務規模的考量下提供一定程度的彈性空間 (INR.18)。運用這種彈性至關重要，尤其是對於有意為金融排斥或弱勢族群提供服務的企業。防制洗錢及打擊資恐活動的計畫必須包括 (i) 制訂內部政策、程序及控管措施，包括適當的合規管理安排及適當的篩選程序，以確保僱用員工時的高標準；(ii) 持續的員工培訓計畫；(iii) 用於測試系統的稽核功能。因此，金融機構必須建立有效的內部控管架構，包括可疑活動的監控和通報，並建立合規文化，確保員工遵守金融機構政策、程序和流程，以利限制和控管風險。除遵守營運所在國家的要求外，金融機構也應確保其外國分支機構和子公司符合母國的防制洗錢及打擊資恐要求。新版第 18 項建議要求金融集團設立全集團適用的防制洗錢及打擊資恐計畫，其中應包括集團內部資訊共享政策。

141. FATF 認知到，防制洗錢及打擊資恐活動的性質和範圍取決於許多因素，包括：

- 金融機構業務的性質、規模和複雜性。
- 金融機構業務的多樣性，包括地理多樣性。

- 金融機構的客戶、產品和活動特性。
- 使用的分銷渠道。
- 交易數量和規模。
- 與金融機構各個營運領域相關的風險程度。
- 金融機構直接與客戶交涉或透過中介、第三方、通訊人員或非面對面交涉的程度。

142. FATF 認為內部控管架構應包括（非限於下列）：

- 更加關注金融機構的業務（產品、服務、客戶和地理位置），因其更容易受到洗錢者和其他犯罪分子的濫用。
- 定期審查風險評估和管理流程，同時考量金融機構的營運環境及其在市場上的活動。
- 在管理層級指定一或多人，負責管理 AML/CFT 合規性。
- 提出防制洗錢及打擊資恐合規職能和審查計畫。
- 在提供新產品之前，確保設有適足的控管措施。
- 實施風險導向的客戶審查政策、程序和流程
- 視需求為高風險顧客、交易或產品提供適當的控制，例如交易限制或管理核准。
- 能夠及時辨識可疑交易報告，並確保準確提交所需報告。
- 將防制洗錢及打擊資恐法規遵循納入適當人員的職務描述與績效評估。

■ 為所有相關人員提供適當的培訓。

4.6. 其他相關問題

143. 若要依據國內情況制定合理且均衡的防制洗錢及打擊資恐體系，則需各權責機關、公共主管機關及私部門間廣泛合作。公私部門間有效的資訊交流，將成為國家防制洗錢、打擊資恐同時促進普惠金融的關鍵策略。為了確保效果，在公私部門之間的資訊交流同時，公共主管機關之間也應適當交換意見。金融情報中心、金融監理機關和執法機構應能共享相關結果和已知弱點的資訊和回饋意見，以利向私部門提供一致和有意義的資訊。
144. 在這方面，FATF 建議可促進國內合作機制（第 2 項建議），並鼓勵公共機構協助私部門採取適當且有效的防制洗錢及打擊資恐措施（第 34 項建議）。這些原則應指引各國實施有效的防制洗錢及打擊資恐制度，並著手實現更宏大的普惠金融目標⁹⁵。
145. 最後，FATF 支持私部門間加強合作，尤其與不同服務提供者間建立合作關係，致力推出促進普惠金融的創新金融商品。行動支付服務、推廣取代銀行帳戶現金支付的匯款相關商品、支付帳戶或儲值商品等創新商品，皆是有效促進普惠金融的案例。FATF 瞭解有

⁹⁵ 附件 9 舉例說明各國經驗。

必要促進國際經驗交流，以資判斷各 FATF 國家和其他地區的最佳可移轉實務。

結論

146. FATF 瞭解普惠金融的重要性及其與 FATF 工作的密切關聯。本指引認識到普惠金融和防制洗錢及打擊資恐是相輔相成的目標。本文提供了一項重要工具，可以更有效指引國家、主管機關和監理機關依其所願，將普惠金融目標轉化為實質進展；並主張將風險基礎方法強化為所有防制洗錢及打擊資恐制度的核心原則，而此也會成為一項關鍵工具，支持研擬一套適用於防制洗錢及打擊資恐標準的自訂風險基礎方法。
147. FATF 會持續致力確保以相輔相成的方式促進普惠金融和防制洗錢及打擊資恐的雙重目標。就此而言，這項倡議不應是一次性的努力。FATF 將持續關注普惠金融的問題，因其涉及各類相關層面，例如為潛在風險較低的商品或服務增加金融服務的供應途徑；或者檢視新的金融交付管道或商務模式，以利為金融排斥或弱勢群體提供服務。
148. FATF 鼓勵其成員國、FSRB 和其他 FATF 觀察員推廣本文件所述方針，以確保在整個 FATF 網路中建立平衡的防制洗錢及打擊資恐機制，保障金融體系的完整性，同時支持和促進普惠金融。

附 件

附錄 1：專案小組成員	78
附錄 2：G20 創新性普惠金融原則及其與 FATF 的實際 關聯	80
附錄 3：國家支持普惠金融行動範例	83
附錄 4：支持普惠金融的政府間支付方案範例	85
附錄 5：以金融排斥和弱勢族群為受眾的產品和服務	87
附錄 6：風險評估工具範例	101
附錄 7：國家因應客戶辨識 / 身分驗證挑戰的措施	113
附錄 8：各國因應紀錄保存要求挑戰的措施	127
附錄 9：各國境內合作促進普惠金融性的範例	128
書目和資料來源	131

各國的經驗僅供參考。其中大多數皆未根據 FATF 建議進行評估，因此其陳述不等同於 FATF 的認可

附錄 1：專案小組成員

FATF 成員 / 觀察員

澳洲、印度、義大利、墨西哥、紐西蘭、南非、瑞士、美國、世界銀行、東、南非洲防制洗錢組織（ESAAMLG）（肯亞）、美洲洗錢問題金融行動特別工作組（GAFISUD）（秘魯）、西非政府間反洗錢組織（GIABA）。

APG 成員

菲律賓、馬來西亞、巴基斯坦。

其他組織

普惠金融聯盟（AFI）、扶貧諮詢小組（CGAP），G20/GPFI。

私營部門參與者

世界儲蓄銀行協會 / 歐洲儲蓄銀行集團（WSBI/ESBG）、世界信用合作社理事會、GSM 協會（GSMA）、國際匯款網路協會、國際銀行聯合會（IBFed）、貨幣服務圓桌會議、西聯匯款公司、沃達豐集團服務有限公司、俄羅斯電子貨幣協會、Lotus Group 企業私人有限公司、Money Express、Globe Telecom、Bancode Credito BCP（秘魯）、Barclays Bank（肯亞）、Co-op Bank（肯亞）、Equity Bank（肯亞）、KCB（肯亞）、SMJ Teratai 私人有限公司

私部門觀察員

國際合作銀行協會、Orange 法國電信集團、美國運通公司、

歐洲微型金融平台（e-MFP），Placid Express 私人有限公司。Prabhu Money Transfer 私人有限公司、Mobile Money、Arias、Wizzit Bank。

其他

澳洲 Deakin 大學商法學院暨法學院 Louis De Koker 教授、萬國郵政聯盟、比爾和梅琳達·蓋茨基金會、聯合國普惠性發展融資特別宣導員。

附錄 2：G20 創新性普惠金融原則及其與 FATF 的實際關聯

1. G20 創新性普惠金融原則介紹⁹⁶

創新的普惠金融性意即以安全、合理地的新方法，以改善貧困族群獲得金融服務的途徑。下列原則旨在協助建立有利於創新普惠金融的政策和監理環境。有利的環境關鍵地決定了目前遭金融排斥的 20 多億人口取得金融服務的速度。這些創新性普惠金融原則源於世界各地的決策者，尤其是開發中國家領導人的經驗。

1. **領導能力**：敦促政府做出廣泛的普惠金融承諾，以幫助減輕貧困。
2. **多樣性**：實施適當的政策方法，以利促進競爭並提供市場誘因，從而實現永續金融的供應管道，促進使用多種經濟實惠的服務（儲蓄、信貸、支付和轉帳、保險）以及服務提供者的多樣化。
3. **創新**：促進技術創新和制度創新，以拓展金融系統的供應和使用普及度，包括解決基礎設施的不足之處。
4. **保護**：鼓勵採取全方位的消費者保護方法、瞭解政府、提供者和消費者的角色。

⁹⁶ www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html

5. **賦能**：培養金融知識和金融能力。
6. **合作**：營造權責分明且有利於政府內部協調的體制環境，並鼓勵合作夥伴關係，並且直接諮詢政府、企業及其他利益關係方。
7. **知識**：運用改良的資料來制定實證政策、衡量進展狀況，並考慮採取監理機構和服務提供者雙方都能接受的漸進式「測試和學習」方法。
8. **比例**：依照這類創新商品和服務的風險與利益，並瞭解既有監管制度的落差和障礙，據以制定一套相稱的政策和監管架構。
9. **架構**：於監管架構內考慮下列因素，反映國際標準、國家環境以及對競爭格局的支持：一套適當、靈活、風險導向的防治洗錢 / 打擊資恐制度；聘用代理機構作為客戶中介實體的條件；明確的電子儲值監管理制度；以及達成長期目標的市場誘因，以利實現廣泛的互通和互聯性。

這些原則反映了促進普惠金融創新的有利條件，同時可保障金融穩定性和消費者權益。其並非僵化的規定，而是可供政策制定者在決策過程依循的方針。他們具有足夠的彈性，可以適應不同國情。

2. 與 FATF 的關係

有兩項原則與 FATF 直接相關：（1）架構原則和（2）比例原則。除此之外，許多其他原則也與 FATF 的工作息息相關。

例如創新原則就要求促進技術創新和制度創新，以拓展金融系統的供應和使用普及度。這項原則涉及在新的支付方法中實施 FATF 架構，而這些方法有助於增進普惠金融性。

附錄 3：國家支持普惠金融行動範例

各國可制定策略以加強金融部門的利用率、包容性、穩定性和效率。支持普惠金融的行動範例如下：

利害關係人	支持普惠金融的行動範例
政府	<ul style="list-style-type: none">■ 成為 2012 年 6 月 G20 洛斯卡沃斯金融普惠宣言的簽署國，並致力參與普惠金融同儕學習計畫⁹⁷■ 將普惠金融納入更廣泛的金融部門策略■ 研擬一套市場導向的金融部門發展方法■ 合乎比例方法的各種監管改革和措施，包括制訂法規以監管小額信貸、信用合作社以及電子貨幣和付款■ 賦予主管機關更高的營運獨立性■ 營造交流空間以促進創新，並讓利害關係人回饋意見■ 支持金融教育計畫和消費者保障工作■ 開發重要且高效率的金融和市場基礎設施■ 推廣相關計畫，以蒐集更多有關普惠金融現況和金融服務供應障礙的資訊■ 變更政府補貼的發放方式，以促進電子轉帳和普惠金融監管機構

⁹⁷ 2012 年 6 月《洛斯卡沃斯金融普惠宣言》提出金融普惠同儕學習計畫，

利害關係人	支持普惠金融的行動範例
監管機構	<ul style="list-style-type: none"> ■ 以合乎比例的風險基礎方法監管和監督對銀行與非金融機構，確保系統的穩定性和公眾存款的安全，同時促進開發適合弱勢族群的商品和服務 ■ 持續發展監管微型金融活動的能力 ■ 營造交流空間以供利害關係人進行諮詢和回饋意見，並提供相關領域的監管指引 ■ 支持市場參與者從事創新以擴大觸及範圍，其中包括與傳統金融服務業以外的實體直接接觸
銀行、信用合作社、小額信貸等金融機構	<ul style="list-style-type: none"> ■ 快速擴展交付渠道 ■ 與行動電話營運商等其他實體合作推動商品、管道和流程的創新 ■ 積極參與法規變革的討論，特別是在微型金融和信用合作社方面的議題

供各國致力設立國家協作平台，並研擬金融普惠策略。目前已有 17 個國家致力參與這項倡議。參見 <http://www.g20mexico.org/index.php/en/press-releases/459-evento-de-inclusion-financiera-en-los-cabos>。

附錄 4：支持普惠金融的政府間支付方案範例

2011 年，斐濟將其社會福利津貼的支付方式從人工票券系統轉移到電子支付系統，將每月的福利金直接存入受益人的銀行帳戶⁹⁸。在舊有的票券制度下，受益人必須在最近的郵局兌現每月現金券，有時往返最近郵局的差旅費用，就耗去受益人 30%-50% 的福利津貼。福利津貼付款方式變更後，過去約 22,000 名未能獲得正式銀行服務的津貼受益人如今則可開設銀行帳戶，並便利地使用鄰近 ATM 提領津貼，且透過超過 800 家商店的 EFTPOS（銷售點福利金線上轉帳服務）使用其津貼。

在美國，聯邦政府正在採取其他措施來鼓勵受益人直接存入聯邦保險存款帳戶來收取款項。缺少標準銀行帳戶的族群不再使用支票，並已轉變為使用預付卡，目的是簡化交付系統，同時為收款人提供更好的保障和安全。這些變革為公共機構帶來契機，使受款人瞭解更多傳統金融產品和服務的效益。

墨西哥聯邦政府致力實施以電子轉帳方式來支付社福津貼的機制。例如截至 2010 年 12 月，反貧困「機會」計畫的覆蓋率達到 35%（230 萬名使用者）。目前有兩種支付津貼的機制：1）在有金融基礎設施的地區，政府會將金額轉至銀

⁹⁸ http://www.unCDF.org/sites/default/files/Download/PFIP_G2P.pdf

行帳戶；2) 在沒有金融基礎設施的地區，政府會將金額轉至預付卡，並在當地的國營便利商店設置銷售點⁹⁹。這項計畫已使 420 萬戶家庭受益。

⁹⁹ http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1628874

附錄 5：以金融排斥和弱勢族群為受眾的產品和服務

1. 依金融機構與交付機制分類的金融排斥者及弱勢族群服務類型

服務	機構	交付機制
儲蓄機構	銀行 郵政銀行 金融合作社 儲蓄機構	分行 代理機構 電子傳輸
信貸機構	銀行 小額金融機構 金融合作社	分行 代理機構
支付服務	銀行 金融合作社 行動網路營運商和其他電子貨幣發行商（和經銷商）以及支付服務供應商	電子傳輸
匯款	銀行 匯款公司 金融合作社 行動網路營運商和其他電子貨幣發行商（和經銷商）以及支付服務提供者	分行 代理機構 電子傳輸

服務	機構	交付機制
貨幣兌換業	銀行 貨幣兌換業 匯款公司	分行 代理機構
支票兌現	銀行 貨幣服務業 金融合作社	分行 代理機構
發行及 / 或兌現旅行 支票和 匯票	銀行 郵政銀行 貨幣服務業 貨幣兌換業 金融合作社	分行 代理機構
儲值產品的發行	銀行 行動網路營運商和其 他獲得 許可的電子貨幣發行 機構	分行 代理機構 電子傳輸
小額保險業者	保險公司 小額金融機構 金融合作社	分行 代理機構 電子傳輸

II. 提供給金融排斥和弱勢族群的產品範例

各國的經驗僅供參考。其中大多數皆未根據 FATF 建議進行評估，因此其陳述不等同於 FATF 的認可。

範例 1 針對印度金融排斥和弱勢群體推出的產品

產品和金融工具說明	數量 / 門檻限制	客戶身分辨識要求
<p>儲蓄銀行的「小額帳戶」商品，只能在銀行開立，以達到促進普惠金融的目的。</p>	<p>i) 每財務年度累計總額不超過 100,000 印度盧比（相當於 2000 美元）</p> <p>+</p> <p>ii) 每月提款和轉帳總額不超過 10000 印度盧比（相當於 200 美元）</p> <p>+</p> <p>iii) 在任何時間的餘額不超過 50,000 印度盧比（相當於 1000 美元）</p> <p>僅可在 CBS 分行（其為電子化的銀行伺服器）開設這類帳戶，以確保不違反規定的限額</p> <p>境外匯款不可記入這些帳戶，並且</p> <p>如有可疑跡象，應進行全面的客戶審查</p>	<p>個人若要開立「小額帳戶」，必須使用本人簽名或拇指印簽署，並提供自證身分的照片；指定銀行專員必須簽名表示開立銀行帳戶的個人即是照片中的人士，且作證表明其已見證客戶簽署姓名或按壓指印。</p> <p>開戶後的 12 個月內，帳戶持有人必須出示文件，顯示其已經申請了正規有效的文件（護照、選民身分證、駕駛執照或所得稅 PAN 卡）。</p> <p>僅當出示該等文件，銀行方可允許此人繼續開戶 12 個月。因此，在開設小額帳戶後的 24 個月內，帳戶持有人必須出示正規有效的文件（護照、選民身分證、駕駛執照或所得稅 PAN 卡），這是在印度開設任何銀行帳戶的要求。因此，在開設銀行帳戶的初始階段，先由指定的銀行職員辨識該人身分，然後在指定時段內以官方文件佐證該身分。</p>

保險產品

印度政府在 2003 年成立諮詢小組，負責審查農村和城市貧民的保險計畫，界定觸及範圍、定價、商品、服務和推廣方案，除了檢視既有法規以外，也具有促進微型保險組織發展，並提供資源以支持微型金融組織等願景。

較適當的做法據信是由保險業者與 NGO 等社會組織合作推動微型保險的發展，因為後者已具備在目標領域工作的經驗。保險監管和發展局（IRDA）在 2005 年 11 月 10 日公告微型保險條例，旨在促進和監管小額保險產品。此法規側重於產品的方向，設計和交付。

為符合普惠金融和防制洗錢及打擊資恐的規定，並考量到達到小額保單持有人 KYC 要求的困難，以及保險服務（尤其是微型保險）擴及至農村和低收入階層的可能效應，IRDA 允許每年總保費未達 10000 印度盧比（200 美元）的單一個人壽險保單不必出具近照和戶籍證明。

除上述內容外，中央政府和政府也推出各種社會保障方案，將綜合保險的承保範圍擴大到城鄉地區經濟弱勢 / 貧窮線以下的失業青年。這類計畫一般由公共部門保險公司管理。通常，保費資金的大部分是由中央 / 政府給付。

範例 2 針對墨西哥金融排斥和弱勢群體推出的產品 – 低風險銀行帳戶

在規劃並推行低風險金融產品以提高普惠金融程度的

工作中，主管機關已評估產品特性並考慮其潛在弱點，據以確認了相關的風險。依據後者的評估結果，再加上墨西哥特有的經濟和市場相關因素影響，包括政府對低收入族群提供的津貼，以及平均販毒收入，從而判定低風險帳戶存款上限的適當門檻。由此得出的門檻值可讓低收入家庭滿足其基本交易需求。同時，相關單位也考慮這類產品是否可能被濫用於非法活動，並實施許多額外的控管措施以減輕洗錢及資恐風險。在這方面，墨西哥的金融主管機關發現很多個案先在墨西哥購買預付卡，然後送往國外使用，以規避海關對跨境現金的控管系統。此外，主管機關也偵獲電匯到販毒集團相關帳戶的情事。在此評估中，主管機關將 FATF 所提出新支付方式的態樣納入考量¹⁰⁰。

綜上所述，相關單位根據風險評估結果，決定對低風險產品制定更新控管措施和更嚴格的門檻限制。

參與風險評估的機構（金融主管機關和監理機關）包括金融和公共信貸部的金融情報中心以及墨西哥中央銀行。在 2011 年，財政部發起防制洗錢及打擊資恐架構的法律改革行動，旨在推出一項簡化 KYC 和客戶審查要求的特殊制度，適用於性質、特徵和洗錢風險均偏低的特定銀行服務。基於上述方法，墨西哥實施一套制度，將銀行帳戶分為四個等級。

¹⁰⁰ FATF (2010)

第一級功能十分有限。根據墨西哥政府的分析，洗錢和資恐風險證實較低。根據第 1 項建議的注釋第 6 款第 a) 條規定，實施了對第 10 項建議（客戶審查）的豁免權。

根據第 1 和 2 項建議以及第 10 項建議注釋的第 16、17、18、21 項的規定，依照帳戶和客戶的特徵（自然人或法人、交易金額、交易限制）採用風險基礎方法搭配簡化客戶審查要求，據以設計以下兩項級別（二、三）。

所有帳戶均加以監控，銀行必須保留至少 10 年的紀錄。如果客戶交易超過級別門檻，則銀行必須設立更高的級別，並滿足適用的身別辨識要求。

產品和金融工具說明 (包括是否有銀行安排)	數量 / 門檻限制	客戶身分辨識要求
<p>1 級</p> <p>低風險帳戶，可允許非面對面開戶流程，但須接受金融實體的控和金融主管機關的加強監督。</p> <p>主要特徵：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 限制使用服務及 / 或產品進行支付 • 每筆交易額度上限由金融機構確定 • 每人只能有一個帳戶 	<p>最高存款額度為每月 750 UDI¹⁰¹（約 250 美元）。小額交易</p> <p>限制非累計餘額上限為 1000 UDIS（約合 350 美元）</p>	<p>可以免除客戶辨識和 ID 驗證流程 - 銀行可以根據其政策、措施和內部流程來決定是否實施該程序。</p>

¹⁰¹ 墨西哥投資單位（UDI）是由墨西哥央行計算的價值單位，其將通貨膨脹指數 INPC（墨西哥消費者價格指數）變化納入考量，每日都會予以進行調整以維持貨幣的購買力。因此採用 UDIS 的任何金融和商業交易都會自動更新。

產品和金融工具說明 (包括是否有銀行安排)	數量 / 門檻限制	客戶身分辨識要求
<ul style="list-style-type: none"> • 無法連結到手機帳戶 (用於資金轉帳) • 僅在墨西哥有效 • 在銀行分行、銀行代理機構，透過電話或在銀行機構網站簽約 • 不得將資金轉入其他帳戶或產品 • 可接受國際資金轉帳 (不可來自高風險、非合作司法管轄區及受聯合國制裁的國家) • 策略性監控 • 如果發現可疑行為(例如在短時間內使用同一台 ATM 進行多筆交易)，金融機構必須通報金融情報中心。此外，金融機構可以註銷帳戶或凍結可疑的交易行為 • 電子交易紀錄將予保留，並可依要求提交執法機關。 • 僅由銀行管理。 		
2 級	每月最高存款額度為 3000 UDI (約合 1050 美元)。如果政府提供補助金，前述限額可提高到 6000 UDI (約合 2100 美元)	需要出具載有客戶基本資料(姓名、出生地、生日、性別和住址)的電子檔，無需紙本。

產品和金融工具說明 (包括是否有銀行安排)	數量 / 門檻限制	客戶身分辨識要求
<ul style="list-style-type: none"> • 低風險帳戶 • 僅適用於自然人。(非重要政治性職務人士) • 每筆交易額度上限由融機構確定 • 僅由銀行管理 • 可接受國際資金轉帳(不可來自高風險、非合作司法管轄區及受聯合國制裁的國家) • 可從客戶的基本資料中取得申請所需資訊，並且可將開戶業務委外辦理 • 兩種方案如下： <ul style="list-style-type: none"> a) 直接在銀行的分行或代理機構簽約。 b) 非面對面方案可透過電話或在銀行機構網站進行，但須由金融實體執行後續的 ID 驗證和監控。上級主管機關可依財政部意見授權執行資料驗證流程。 • 可以連結手機帳戶。 		<p>在 a) 情況下，銀行機構必須從客戶正式 ID 中取得完整的姓名、出生日期和地址資料。</p>

產品和金融工具說明 (包括是否有銀行安排)	數量 / 門檻限制	客戶身分辨識要求
<ul style="list-style-type: none"> • 金融機構應使用官方唯一 ID 碼 (CURP)，來驗證客戶提供的資料是否符合全國人口登記局的資訊。 CURP 是全國通用的註冊資料，範圍包括墨西哥全體居民 (外國人和本國人) 及旅居海外的墨西哥人。 • 在以電話進行的非面對面方案中，金融實體應使用手機號碼驗證 CURP。 • 電子交易紀錄將予保留，並可依要求提交執法機關 • 可用於資金轉帳 		
<p>3 級</p> <ul style="list-style-type: none"> • 適用於自然人或法人 • 允許資金轉帳 • 應在銀行分行或透過銀行代理機構開戶 	<p>限額為 10,000 UDI (約合每月 3,500 美元)</p>	<p>需要完整資料 (不需要副本)</p>

範例 3 針對南非金融排斥和弱勢群體推出的產品 – 基本銀行帳戶

產品和金融工具說明 (包括是否有銀行安排)	數量 / 門檻限制	客戶身分辨識要求
<p>有條件例外免除有關防制洗錢法令的某些辨識和驗證規定，以提供簡化的盡職調查形式（第 17 項豁免條款）。該例外免除僅適用於：銀行、互助銀行、郵政銀行、Ithala 發展財務公司及匯款業者（資金收發交易皆位於南非境內）。</p>	<p>這類帳戶的持有人每日不可提取、轉帳或支付超過每天 5000 南非蘭特（約 500 歐元、650 美元）或每月超過 25000 南非蘭特（約 2500 歐元、3270 美元）的額度。</p>	<p>本產品僅適用於自然人；客戶必須是南非公民或居民。</p> <p>需要驗證客戶的身分資訊，即客戶全名、出生日期和身分證編號 - 此驗證流程需核對國民身分證件。</p>
<p>依此例外免除條款推出的產品具有多種不同形式，最常見的範例是 Mzansi 帳戶。這是一種互通帳戶，由多家不同的參與銀行提供並認可。</p>	<p>帳戶中的餘額隨時都不得超過 25000 南非蘭特（約合 2500 歐元、3270 美元）。</p>	<p>無需驗證居住地址 - 眾多無帳戶者居住於非正式住處，無法認實體地址。</p>
<p>另一範例是南非某家銀行提供的手機銀行產品，允許使用手機來啟動開戶流程。銀行的代理機構照會客戶，並在面對面會議中進行身分辨識和驗證，進而完成開戶流程。銀行本身沒有分行，而是透過行動電話存取銀行帳戶並進行交易。</p>	<p>這類帳戶不允許客戶將資金轉移到南非以外的任何目的地，除非該轉帳是銷售點支付，或是在蘭特共同貨幣區國家（南非、賴索托、納米比亞和史瓦濟蘭）提取現金。</p>	
	<p>同一人不得在同一機構同時持有兩個以上符合第 17 項例外免除條款標準的帳戶。</p>	

範例 4 針對南非金融排斥和弱勢群體推出的產品 – 銀行發行預付型小額支付產品

產品和金融工具說明	數量 / 門檻限制	客戶身分辨識要求
<p>有條件例外免除相關法令規定的身分辨識和驗證環節，以提供由銀行、郵政銀行和互助銀行發行的預付型小額支付產品。</p> <p>這種產品僅限用於支付南非共和國境內的產品和服務，不可用於提取現金或向第三方匯款。</p>	<p>預付型工具每月交易額度上限為 3000 ZAR（300 歐元、390 美元）。</p> <p>在任何給定時間，產品餘額上限為 1500 ZAR（150 歐元、195 美元）。</p> <p>每筆交易的产品消費限額為 200 ZAR（20 歐元、26 美元）。</p>	<p>無。</p> <p>相反，銀行若委任代理機構向客戶發行產品，則必須依防制洗錢法令確立並驗證這些代理機構的身分，一如驗證其他客戶的身分。此外，銀行若委任代理機構向客戶發行產品，則必須採用常規程序更嚴格的強化措施，審查預付工具發行代理機構的交易活動並持續注意辨識並通報可疑和異常交易。</p>

範例 5 針對巴基斯坦金融排斥和弱勢群體推出的產品 - 基本 / 入門級無分行金融帳戶

帳戶級別	0 級	1 級
說明	基本無分行銀行帳戶，KYC 要求和轉帳限額皆較低。	入門級帳戶，具有與交易限額相稱、適足的 KYC 要求。
KYC/ 帳戶開設要求 / 條件	<ol style="list-style-type: none"> 1. 客戶的電腦化國民身分證正本 (CNIC) 2. 客戶 CNIC 正本的清晰圖片 3. 客戶的數位照片。 4. 將客戶資料的電子檔傳送至金融機構。 5. 向客戶提供條款和條件書 6. 與 NADRA (國家資料庫和註冊機構) 驗證客戶的詳細資訊。 7. 開戶期間允許一筆存款和一筆提款交易。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 客戶的 CNIC 正本 2. CNIC 副本或客戶 CNIC 正本的清晰圖片 3. 客戶的數位照片 4. 實體開戶文件 5. 確認客戶的手機號碼 6. 核對 NADRA 紀錄，據以驗證客戶照片、簽章以及至少 2 項客戶特有資訊的其中 1 項，並對客戶進行後續追蹤。 7. 開戶 / 啟用流程允許三筆存款和一筆提款交易。
開戶流程	<p>A. 代理機構職責：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 填寫數位開戶文件，載明客戶基本個人資訊。 2. 檢查 CNIC 正本並掃描機或數位相機等工具擷取其清晰影像 (至少正面)。 	<p>A) 代理機構職責：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 客戶在代理機構處填寫並簽署載有條款和條件的實體開戶文件。

帳戶級別	0 級	1 級
	<ol style="list-style-type: none"> 3. 開戶時在現場拍攝客戶的數位照片。 4. 收取開戶的首筆存款，並向客戶提供交易證明。 5. 向客戶提供簽署的條款與條件書（使用烏爾都語標明重點），並於開戶後取得客戶簽署收據。 6. 將客戶資料的電子檔傳送至金融機構。 7. 金融機構（FI）可允許 0 級客戶在開設帳戶期間僅進行一筆存款和一筆提款交易。 <p>B. FI 的職責：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 核對 NADRA 資料，驗證客戶的 CNIC 詳細資訊及其本人照片。 2. 如果發現客戶任何資訊不正確，則可以採取適當措施，包括凍結帳戶。 	<ol style="list-style-type: none"> 2. 向客戶提供載有條款和條件（使用烏爾都語標明重點）且經簽署的開戶文件。 3. 檢查客戶的 CNIC 正本，複印 CNIC 或拍攝客戶 CNIC 正本的清晰圖片（至少正面），並註明與 CNIC 正本相符。 4. 開戶時在現場拍攝客戶的數位照片。 5. 收取開戶的首筆存款，並向客戶提供交易證明。 6. 使用平信或電子格式（掃描檔）將所有資料傳輸到金融機構。 7. FI 可允許 1 級客戶在開設帳戶期間僅進行一筆存款和一筆提款交易。 8. 客戶的帳戶在完全啟用之前，亦可進行兩筆額外存款交易。 <p>B) FI 的職責：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 驗證 NADRA 的客戶 CNIC 詳細資訊，包括照片、簽名及 CNIC 和開戶文件中未揭露的下列兩項獨特資訊欄位中的至少一項：

帳戶級別	0 級	1 級
	<p>3. 完成 NADRA 驗證並取得客戶語音電話或其開戶簽名的確認之後，方可允許後續交易。</p> <p>4. 保留開戶資料、客戶照片和驗證文件的數位紀錄，且應確保可在需要時列印紙本。</p>	<p>i. 母親原姓氏或</p> <p>ii. 出生地等資訊。</p> <p>2. FI 應依據 PTA（過渡帳戶）資訊或向客戶確認手機號碼確實登記在其本人名下。</p> <p>3. 如果發現客戶任何資訊不正確，則可以採取適當措施，包括凍結帳戶。</p> <p>4. 經過 NADRA 和客戶的適當驗證後，方可進行後續交易。</p> <p>5. 保存客戶開戶資料和文件驗證的實體紀錄。</p>
交易限額	<p>每天 15000 巴基斯坦盧比（158 美元）</p> <p>每月 25000 巴基斯坦盧比（254 美元）</p> <p>每年 120000 巴基斯坦盧比（1269 美元）</p>	<p>每天 25000 巴基斯坦盧比（254 美元）</p> <p>每月 60000 巴基斯坦盧比（634 美元）</p> <p>每年 500000 巴基斯坦盧比（5286 美元）</p>

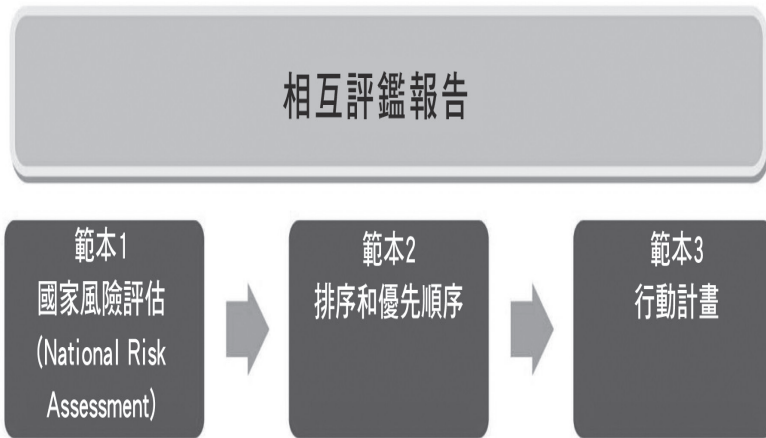
附錄 6：風險評估工具範例

I. 策略實施計畫（SIP）架構中的風險評估範本介紹

1. 策略實施計畫（SIP）架構旨在輔助執行「相互評鑑後實施」（post-mutual evaluation implementation）的工作。
2. SIP 架構旨在依據相互評鑑報告（MER）的發現來制定國家實施計畫（NIP），注重發現未完全合規的關鍵領域。此任務必須以已知風險 / 弱點和 16 項核心 / 關鍵 FATF 建議為基礎¹⁰²，並考量資源和能力限制問題，據以排定 MER 建議的執行優先順序。
3. 在理想情況下，此工具當於採納 MER 意見後隨即使用；然而亦可以隨時使用。就風險評估而言，應盡量在相互評鑑之前使用。
4. 下圖說明 SIP 架構。此架構基本上係依據 MER 建議制定而成，但除 MER 建議以外，其另一項功能是解決由範本 1（一份可用作自我風險評估工具的詳細試算表）所辨識的風險。

¹⁰² 這一點會在 FATF 討論到這一點再行更新。

圖 3SIP 架構



環節 1：使用範本 1 進行的國家風險評估（NRA）

背景

- 司法管轄區對於有限資源的排序和分配需有理據的支持，以確保可有效且迅捷地關注其採取的行動。
- 為了確定優先次序和更有效率地分配資源，司法管轄區可以考慮進行風險和弱點分析，以辨識在實施所需的防制洗錢及打擊資恐措施時應關注的相關領域。
- 國家風險評估應有助於司法管轄區瞭解洗錢及資恐威脅的來源和因應方法；辨識各個部門的弱點和風險；並評估其法律、司法和體制方面的弱點。
- 範本 1 列出轄區在評估洗錢風險時可能需要蒐集的資訊；然而範本 1 亦可依防制資恐之目的予以修改。（註：

目前正在研擬另一份用於評估資恐風險的範本。)

- SIP 架構流程圖說明如下，詳見 www.apgml.org 的 Implementation Issues/SIP Framework 頁籤。

方法

- 範本 1 使用矩陣方法評估洗錢和資恐風險。其著重於評估構成洗錢及資恐風險的主要威脅和弱點。範本 1 是一份 excel 檔案，載有 5 項評估領域和結果摘要。各項評估領域均包含精心挑選的指標，可用於評估威脅和弱點。其中兩項獨立的風險評估採用對稱風險評估架構，分別用於衡量洗錢和資恐風險。洗錢及資恐評估專用工作表包括以下部分：

國家洗錢風險評估範本	國家洗錢風險評估範本
威脅分析	威脅分析
1. 盛行犯罪類型	1. 資恐威脅分析
弱點分析	弱點分析
2. 法律 / 司法 / 體制架構	2. 法律 / 司法 / 體制架構
3. 經濟和地理環境	3. 經濟和地理環境
4. 金融機構	4. 金融機構
5. 指定之非金融事業或人員	5. 指定之非金融事業或人員

- 洗錢和資恐風險評估範本之間的主要區別在於威脅分析。洗錢威脅分析旨在瞭解何種上游犯罪會構成司法管

轄區內的洗錢威脅，並確定洗錢活動的起源（包括國內外）。這種威脅分析的結果有助於執法機構（LEA）排定行動的優先次序。對於金融情報中心和受監管機構來說，瞭解犯罪所得來源類型和洗錢方法也很有助益。在資恐風險評估方面，資恐威脅分析試圖擷取有關資恐案件的統計和其他資訊，並評估資恐威脅的級別和來源。弱點分析由四個評估矩陣組成，各評估矩陣側重不同領域的弱點。「法律 / 司法 / 體制架構」和「經濟和地理環境」項目評估的是國家因素造成的弱點，而「金融機構」和「DNFBPs」則側重於受評轄區金融機構和 DNFBP 類別所形成的弱點。金融機構和 DNFBPs 的架構有別於與其他機構，旨在評估各個部門、機構或事業的固有風險以及剩餘風險（在考慮現有控管之後）。洗錢和資恐風險評估範本的弱點評估非常相似，僅少數指標不同。

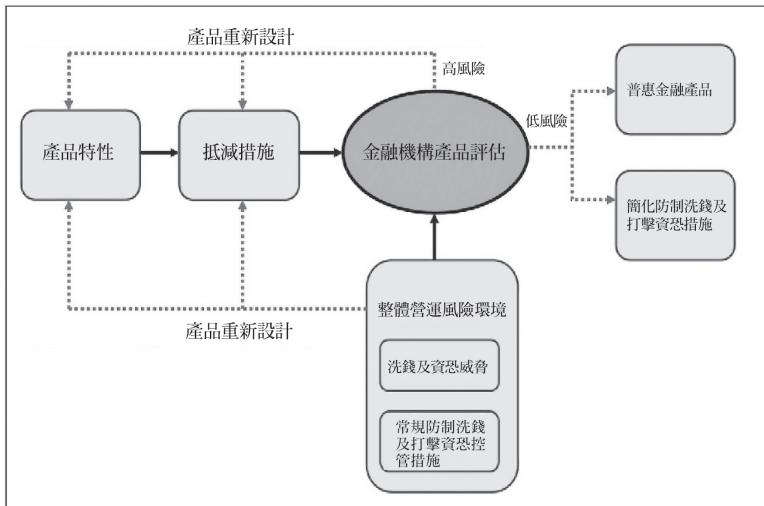
- 每個矩陣內的指標、威脅、弱點和風險程度是根據所提供的訊息和統計數據予以評估，並將可用的資訊和統計數據填到範本內指定的欄位中。這些欄位大多數是用來擷取資訊 / 理由的簡短摘要。為了確保評估的品質和可信度，必須書面詳載並闡明各項評估結果的依據和理由。
- 此範本載有預定和精心選擇的指標，可據以評估洗錢

及資恐風險；亦可新增指標或修改現有指標以自訂範本，以反映各國的獨特環境。

II. 普惠金融產品的風險評估範例

世界銀行針對普惠金融產品開發出一套專屬的風險評估模組。普惠金融產品風險評估工具旨在透過合理且易用的架構幫助國家主管機關評估現有和新興 / 新型普惠金融產品衍生的洗錢和資恐風險，以便在抵減風險的同時有效促進普惠金融。主管機關可以使用此工具來制定金融產品或功能的監管架構，或者評估現有金融產品是否可歸類為低度風險或較低風險。雖然此工具主要供監管機構使用，然而亦適用於私營機構。

風險評估的一般方法如下。



第一步是提出有關普惠金融產品特性的關鍵問題。第二步是提出有關特定國家的整體洗錢和資恐風險環境的關鍵問題，包括該國潛在洗錢及資恐威脅及相關的控管措施。第三步是依據步驟 1 和 2 中蒐集和分析的資訊，評估每種特定產品的初始洗錢及資恐風險等級。如果風險偏高或高於預期，則此工具可引導如何抵減產品特性引起的風險。

這是一項動態流程，可根據所需風險級別重新設計產品特性和抵減措施。

此普惠金融性風險評估工具是世界銀行開發的國家洗錢及資恐風險評估工具的一部分，可以用作獨立工具或用於執行 NRA。

III. 產業開發的風險評估方法範例

西聯匯款的風險方法

西聯匯款（Western Union）在全球為銀行、非銀行、弱勢和移民人口等的廣大消費族群提供匯款和其他零售支付服務。消費者肯定該公司遍布全球的營運範圍、可靠的服務和便利性。然而業務範圍的廣度也為該公司帶來獨特挑戰，使其難以平衡兼顧消費者的服務效用和減輕服務濫用的需求。為了協助這項任務，西聯匯款運用代理機構、消費者、地理和服務等傳統的 FATF 風險類別來評估其風險。公司以這些類別為起點來辨

識問題並規劃其風險評估工作。如有需要，這些類別可依各種方式組合運用，進一步調整西聯匯款的評估工作，以因應其特定的風險概況。

■ **消費者風險** - 西聯匯款透過快速、高效率 and 廣泛可用的金融服務為其消費者創造價值。許多消費者客層使用其遍布全球的服務，包括可以使用各種金融服務的族群、弱勢族群以及經常缺少其他可靠資金轉移、支付帳單管道及其他金融機會的移民人口。西聯匯款服務以實用性和廣泛性作為訴求，表示該公司必須在身分辨識和抵減消費者風險方面多加努力。抵減措施包括交易分析、監管報告、即時和後台控制以及其他技術。公司致力於辨識有問題的行為、潛在的交易模式以及其他有問題的消費者行為指標，並採取相應的行動。

■ **代理機構風險** - 西聯匯款在全球設有代理機構以提供服務。完成相關研究後，該公司在西聯匯款消費者的居住地設立代理據點，其中包括有帳戶者、弱勢群體和移民人口。代理機構風險是指無法或不願遵守法律和西聯匯款政策的代理機構、代理機構協助問題行為、及代理機構本身從事問題行為等情事。為減輕這些風險，該公司在授權代理機構營運之前進行盡職調查，在啟用之前和之後進行培訓、交易審查、代理機構察訪和其他若干項目，賦予代理機構必要的技能以遵守法律和西聯匯款的政策，並找出不合規的代理機構。

- **地域風險** - 由於該公司營運遍布全球，因此有必要確定和關注高風險地域。這項任務係採用相關公開資訊完成，依據諸如穩定性、財務透明度和其他指標等因子來對各國進行排名。這些統計數據與西聯匯款內部數據合併呈現，以利配合公司特殊風險概況來調整第三方資料。此排名改善了高風險國家中交易監控的成效，且有助於排定計畫優先順序及其他許多流程的成效。
- **服務風險** - 該公司建立一套服務風險模型，藉以辨識服務和可用控件的固有風險及潛在的落差。這有助於公司安排改善計畫並確定其優先順序。通常，抵減服務風險的方式是確認消費者或代理機構的風險模式，並對個別服務或服務群組採取以消費者或代理機構為主的控管措施予以解決。問題行為可能發生於多種服務之中，而公司抵減這些風險時，所採用的解決方案將適用於所有受影響的服務，而不是只適用於單一服務。
- **風險類別組合** - 該公司會適時採用各風險類別的資料，加以彙整以獲得更有意義的風險評估。如「地域風險」一節所述，各國風險等級可能會影響該國消費者和代理機構的營運成效。該公司致力於發現這些機會，以將抵減風險的重點放在風險最高的情況上。

資料來源：西聯匯款，2011 年

菲律賓環球電信（Globe Telecom）開發的風險導向 KYC

環球電信的風險導向 KYC 的一部分是風險評級矩陣的開發成果，該矩陣由風險驅動因素組成，例如客戶類型和交易的 GCASH 價值。這些風險驅動因素的組合形成了三種風險等級的基礎：低、中和高。

風險等級 KYC（5000 披索相當於 100 美元）：

		金額	
		低於 5K 披索	5K 披索以上
客戶	社群知名度高	低	中
	社群知名度低	中	高

完整 KYC¹⁰³ 與風險導向 KYC：

KYC 流程	完整 KYC	風險導向 KYC
使用表格	是	是
出具 1 項有效 ID	是	是
紀錄 ID 詳細資訊	是	是
身分證複印：	是	否
社群知名度高	是	否
社群知名度低	是	如果金額小於 5000 披索， 則為否
		如果金額為 5000 披索以上， 則為是

¹⁰³ 環球電信所理解的「完整 KYC」是指遵守菲律賓相關法規。

在行動支付服務方面，GSMA 協會已制定一套系統化的方法來評估行動貨幣的洗錢及資恐風險¹⁰⁴。GSMA 方法的基礎在於瞭解洗錢者和恐怖分子如何利用此產業的弱點，並探討適當和有效的工具（包括各種風險抵減流程），藉以解決已知風險。例如，降低消費者洗錢及資恐風險的措施包括制定帳戶規模、交易頻率和額度的限制，並在監控系統層級的交易流程。藉由評估這些抵減控管措施執行之前和之後的風險，服務提供者和監理機構也可以衡量這些機制的成效。實施控管措施後應持續進行風險評估，作為隨需調整客戶審查（CDD）要求時的參考資訊。

在 2010 年底，菲律賓智慧通訊採用 GSMA 方法來準備風險評估並制定適當的風險抵減機制，以尋求菲律賓央行（Bangko Sentral ng Pilipinas，簡稱 BSP）的核准，進而簡化智慧帳戶註冊客戶 KYC 規定。在 2011 年初，BSP 發布 706 號通知，指示機構要「制定風險導向和分層客戶身分辨識流程，包含簡化潛在低風險客戶的客戶審查、加強高風險帳戶的客戶審查」，並說明簡化和加強版客戶審查的規定¹⁰⁵。

¹⁰⁴ M. Solin 和 A. Zerzan（2010）。

¹⁰⁵ 參見 Bang Sen Sentral Ng Philipinas（2011）

GSMA 也指出行動支付交易各階段風險類別中的潛在弱點：

一般危險因素	各階段弱點利用範例		
	開戶	轉帳	提款
匿名	犯罪分子可以開設多個帳戶以掩飾存款的真實金額	系統無法標記可疑姓名，使其成為已知罪犯和恐怖分子的安全區	允許提領與非法或恐怖分子有關聯的資金。
難以捉摸	犯罪分子可以將犯罪所得混雜匯入多個帳戶	犯罪分子可以進行多筆交易，以混淆資金流向和資金的真實來源。	混雜在多個帳戶中的資金可以同時領出。
迅速	非法款項可以迅速存入並轉移到另一個帳戶。	交易是即時發生的，及使有資恐或洗錢嫌疑，也幾乎沒有時間停止交易。	犯罪資金可以透過系統快速轉移，並從另一個帳戶提領。
缺乏監督	缺乏適當監督的服務可能會帶來系統性風險。		

資料來源：GSMA 風險評估方法

其他利害關係人可能可以告知某國有關特定部門的洗錢及資恐風險。例如，2011 年世界銀行的研究「保護行動支付防範金融犯罪、全球政策挑戰及解決方案」詳細分析

了行動支付服務的主要洗錢及資恐風險¹⁰⁶。此風險分類可能有助於各國分析境內風險並制定適當的風險管理對策。

風險類型	發現的風險
匿名	在分行外或透過非面對面會議進行客戶開發。使用假造的身分證件。偷竊手機、盜用電話或無線網路而使用未授權的行動支付服務。
難以捉摸	某些實務可能掩藏了交易的真正匯款人或收款人。
迅速	使用手機進行洗錢流程中的分層（layering）階段（在多個行動貨幣帳戶之間轉移資金）。
監督不力	行動貨幣計畫可能不受任何形式法規的約束。

資料來源：Chatain, PL. 等人（2011）。

¹⁰⁶ Chatain, PL.， 等人（2011）。另請參閱 Chatain, PL. 等人（2008）。

附錄 7：國家因應客戶辨識 / 身分驗證挑戰的措施

使用其他辨識媒介或文件

斐濟	<ul style="list-style-type: none">■ 「合宜公證人」是指認識客戶且受金融機構信賴的人士，其有能力確認客戶所稱身分屬實，且可驗證客戶的其他個人詳細資訊（職業、居住地址）。合宜公證人範例包括村長、宗教領袖、現任或前任雇主，以及斐濟製糖公司的部門辦公室職員（適用於蔗農和工人）。■ 合宜公證人的證書 / 信函 / 確認書應載明客戶姓名、地址、職業，(ii) 公證人姓名、地址、職業和聯繫方式（例如電話號碼），(iii) 公證人認識客戶多久時間的聲明 (iv) 公證人所知客戶姓名與客戶所稱一致的聲明，(v) 公證人所知客戶住址、職業或自僱性質真實無誤的聲明，以及 (vi) 客戶和公證人對此文件的簽署，且需加註簽署日期。■ 簽署聲明（來自合宜公證人）必須隨附出生證明（所有人皆需出具）。在驗證流程中，金融機構不能僅以簽署聲明為準，這是為了避免僅依靠簽署聲明而衍生任何詐欺風險。■ 無需提供客戶照片（即使有簽署聲明）。
賴索托	<ul style="list-style-type: none">■ 賴索托制定了全國適用的低風險客戶審查程序減免門檻：月營業總額低於 4,999.99 賴索托幣（合 736 美元）的個人可是為低風險客戶。賴索托郵政銀行幾乎有 80% 客戶皆屬於此低風險類別。■ 中央銀行已核准賴索托郵政銀行減少客戶審查：

賴索托	<ul style="list-style-type: none"> ■ - 所有巴索托裔或每月存款低於賴索托幣 4,999.99 的人士只需一項 ID（或其他正式身分證件）即可開戶。無需提供住址或收入的證明文件（客戶只需在相關銀行表格上填寫這些資料即可 - 除非有嫌疑否則無需進一步核實）。 ■ -KYC 程序可接受以社福津貼受益人身分證（有別於國民身分證）來申請社福津貼給付。 ■ 可以用電子檔進行交易和單據紀錄（掃描單據）。 ■ 進行監控以辨識帳戶的異常活動。
馬拉威	<ul style="list-style-type: none"> ■ 銀行接受以下低收入者的替代身分證明文件：傳統管理局的信函、馬拉威選舉委員會選民登記證，以及雇主信函， ■ 照片，用作文件驗證程序中的生物辨識資料
馬來西亞	<ul style="list-style-type: none"> ■ 銀行接受出生證明、護照用於證明馬來西亞公民身份，而難民證、學生證、工作許可證、及學院 / 大學信函可用作非公民的身分證件。 ■ 可以接受員工地址或其他任何地址來證明居住地址真實性。在沒有任何居住或地址資訊的農村地區，銀行要求提供郵政地址，可以是公共郵政信箱或鄰居的地址。
墨西哥	<ul style="list-style-type: none"> ■ 目前正在全面執行一項非面對面帳戶的資料驗證流程方案，允許透過電話或在金融機構網站開戶。金融機構應使用官方唯一 ID 碼（CURP），來驗證客戶提供的資料是否符合全國人口登記局的資訊。CURP 是全國通用的註冊資料，範圍包括墨西哥全體居民（外國人和本國人）及旅居海外的墨西哥人。 ■ 在以電話進行的非面對面方案中，金融實體應使用手機號碼驗證 CURP。

菲律賓	<ul style="list-style-type: none"> ■ 由村長核發的 Barangay 認證可作為身分證明和居住證明。 ■ 銀行可以接受其他形式的身分證明：護照、駕駛執照、學生證、工作證，前提是這些文件須由菲律賓共和國的官方機構、其部門和機構、政府擁有和控制機構及經由中央銀行（<i>BSP</i>）、證券交易委員會和保險委員會負責註冊和監督的私人機構所簽發。
瑞士	<ul style="list-style-type: none"> ■ 主管機關與私營部門合作，研究如何改善未持合法簽證 / 許可證或授權而非法入境或滯留的外國非法移民取得金融服務的途徑。根據瑞士防制洗錢法規，只需出具姓名、出生日期、國籍、地址和照片等任何形式的正式文件，即可滿足客戶審查措施的目的。
美國	<ul style="list-style-type: none"> ■ 移工或其他非美籍人士（特別是墨西哥移工）的 Matricula 領事身分證獲允許用作身分辨識文件。

使用創新技術解決方案

一些國家正在使用創新的 IT 解決方案來提供輔助，例如生物辨識或聲紋技術。這種市場導向的解決方案在馬拉威（見上表）和紐西蘭的發展格外明顯，其中營運範圍橫跨加勒比地區、中美洲和太平洋地區的 **Digicel Group** 旗下 MNO 業者 **Digicel Pacific Limited** 最近在紐西蘭推出生物辨識 ID 系統¹⁰⁷；而在盧安達和肯亞方面，兩國皆已核准儲存電子指紋，且當地的信用合作社已為農村的貧困客戶試行

¹⁰⁷ 美通社（2012）。

指紋辨識技術。

各國也正在開發多功能的電子辨識系統。例如在未來數年內，印尼將與印度、中國、菲律賓和越南等亞洲國家共同實作採用非接觸式智慧卡的電子護照（e-passport）技術。俄羅斯將先對 2013 年 1 月前提出申請的自然人核發「通用電子卡」，隨後再發給每一位公民。

印度正在執行一項專案，旨在為每位印度居民提供一組 12 位數的生物辨識號碼，（先前稱為唯一辨識碼（UID），現稱為 **Aadhaar** 號碼），該碼綁定了三項生物辨識資料（指紋、虹膜掃描和臉部照片）以及有限的人口統計資訊。目前，許多印度赤貧階級的公民缺少任何身分證、銀行帳戶甚至地址可以用來取得社會服務。**Aadhaar** 號碼則可在國內的任何地點，隨時透過中央資料庫完成個人線上身分驗證。如果順利實施，其將成為首個在全國實施生物特徵驗證唯一 ID 碼，並提供一套「身分辨識基礎設施」以支援普惠金融、防制洗錢及打擊資恐強化、社會服務的供應、津貼補助和其他計畫及國家安全和反貪污等工作。

特別適用於較低風險情境的程序

在**印度**，防制洗錢及打擊資恐法規已定有特殊規範，允許缺少標準身份證件的低收入客戶開立「小額」或「基

本」帳戶¹⁰⁸。小額帳戶無需客戶提供常規身份文件即可開立，但客戶必須簽名或按壓指印並提供自證身份照片，且須由指定銀行專員作證表明其已見證客戶簽署姓名或按壓指印，方可開立該帳戶。這類帳戶使用 12 個月後，只能再延長 12 個月，且帳戶持有人必須證明其已在開戶一年內申請有效的身份證件。如果疑似有洗錢、資恐或其他高風險情況，則必須立即依據正規有效的文件驗證客戶身分。

巴西已針對低收入市場推出簡化帳戶方案，其每月交易額度上限為 492 美元（相當於 1,000 巴西里拉），無需客戶審查文件即可開戶，然而必須在開戶六個月內提交所有相關文件。

在**墨西哥**，現行金融機構防制洗錢及打擊資恐法律將帳戶分為四等級，此制度係針對低收入群體和防制洗錢保障措施而設計，以因應各等級特有的洗錢及資恐風險。1 級帳戶（低額交易帳戶¹⁰⁹）係依照均衡風險基礎方法執行的制度，旨在基於適當防制洗錢及打擊資恐控管措施來增進普惠金融性。

在為金融排斥者或弱勢族群¹¹⁰開發產品時，南非政府體認到完整客戶審查（特別是依照南非法律要求取得並驗證

108 詳見附件 5。

109 詳見附件 5。

110 詳見附件 5。

住址)是不可行的做法，因為大多數人通常不具有可參照正式文件加以驗證的住址。這項要求可能導致預期目標市場中的大多數人無法使用基本金融產品。主管機關修訂了現有的豁免條款(即第 17 項豁免條款)以免除金融機構在洗錢和資恐法規下的驗證要求。如今第 17 項豁免條款提供了簡化的盡職調查形式，有利於相關產品滿足特定要求。此豁免條款適用於銀行、互助銀行、郵政銀行、Ithala 發展財務公司及匯款業者(但僅適用於境內資金轉帳)，並且免除其在客戶審查流程中索取和驗證居住地址資訊的義務(許多金融排斥者居住在無正規地址的非正規居所)。但機構仍必須取得並驗證身分資訊，即客戶的全名、出生日期和身分證號碼。滿足以下條件則適用豁免條款：

- 客戶必須是具有南非公民或居民身份的自然人。
- 客戶每天不能提款、轉帳或支付超過 5000 南非幣(約 564 美元)，或每月超過 25,000 南非幣(約 2,824 美元)；
- 客戶不可將資金轉移到南非以外的任何目的地，除非該轉帳是銷售點支付，或是在蘭特共同貨幣區國家(南非、賴索托、納米比亞和史瓦濟蘭)提取現金；
- 任何時間的帳戶餘額均不得超過 25,000 南非幣(約合 2,824 美元)；並且同一個人不能同時在同一機構擁有 2 個以上適用第 17 項豁免條款的帳戶。如客戶超過帳

戶限制，則根據豁免條款規定，當責金融機構¹¹¹ 必須先進行完整的客戶審查，方可完成該客戶帳戶中的任何額外交易。

第 17 項豁免條款催生了幾項基本銀行服務，包括 Mzansi 帳戶和 WIZZIT 支付。

■ Mzansi 帳戶是由南非銀行產業共同開發，並由四大商業銀行（ABSA、FNB、Nedbank 和 Standard Bank）以及國營郵政銀行於 2004 年 10 月合作推出。截至 2008 年 12 月已經開立了超過 600 萬個 Mzansi 帳戶¹¹²，如今幾乎三分之二的南非成人都有銀行帳戶，數量在將近四年的時間內大幅成長。目前至少 1/10 的南非成年人設有 Mzansi 帳戶，而且 1/6 的銀行存戶都是目前生效的 Mzansi 客戶。

■ WIZZIT 支付 (Pty) Ltd 是一家基本金融服務供應商，對象是南非境內無帳戶或帳戶功能匱乏的個人或企業，這類客群的共同特徵為欠缺使用金融服務的途徑。WIZZIT 成立於 2004 年，前身為 South African Bank of Athens 的分支機構。該服務的基本方式是使用手機開立並使用帳戶進行交易，此外在註冊時也會核發一張

¹¹¹ 2001 年《金融情報中心法》（FIC 法案）適用的金融機構在南非稱為「當責機構」。

¹¹² 這是所有已開立帳戶的估算值，並不能反映帳戶目前的狀態（例如現行生效、休眠、關閉、已開立但卻從未進帳 / 啟用）。

Maestro 簽帳卡給所有客戶。以此方式開立的帳戶適用於第 17 項豁免條款的規定。在 2010 年 1 月，WIZZIT 於南非境內估計有 300,000 名客戶。

2004 年，南非金融情報中心發布了有關辨識客戶身分的指引說明，旨在協助當責機構和主管機關實施 2001 年《金融情報中心法》（2001 年第 38 號法案）的客戶辨識要求（FIC 法案）。其載明用於確立和驗證身分的風險基礎方法。

《國際金融公司法》和《洗錢與資恐控制條例》要求負責的機構確定與之有業務往來的所有客戶，除非在特定情況下適用例外免除。但是，在所採用的方法和客戶適用的驗證強度方面，機構不必遵循「一體適用」的原則來處理。

《條例》指出，當責機構必須對照可以合理預期達到驗證效果「且」可透過合理及務實方式取得的資料，來驗證特定資訊。這意即機構必須判斷哪些資訊可能對所涉細節的驗證具有必要性，以及可以通過什麼方式獲得該驗證資訊。如此一來，機構應可兼顧所需驗證的準確性以及為達到驗證效果而投入的資源，以使其驗證流程的強度與特定業務關係或交易風險的性質彼此相稱。

■ 將風險基礎方法應用於相關細節的驗證，意味著當責機構可以準確地評估所涉及的風險。這也表示當責機構可以根據其風險評估結果，對在特定情況下應採用的適當方法和驗證程度做出明智的決定。因此，對於在特定情況下依上述適當平衡原則所達成的決定，當責

機構皆應始終能夠提出根據以證明其合理性。

- 準確評估相關風險是指先判斷類似機構中的合宜經理人會如何評定特定客戶、特定商品和特定交易涉及的風險；然後依客戶背景、商品類型或可疑交易來研判其發生洗錢之可能性、危險性及可預見的後果。關鍵之處在於，任何給定情況下的洗錢風險皆必須以全方位的角度予以判斷。換言之，對於特定業務關係或交易的最終風險評級，**必須是涵蓋所有涉及特定客戶概況、產品類型和交易等全方位因素的綜合考量結果。**
- 在這些風險因素的評估中，宜採用系統化方法來判定不同的風險類別，並確認客戶和產品的歸類標準。為了實現這項目標，當責機構需要**紀錄並使用風險架構。**
- 在這些風險因素的評估中，宜採用系統化方法來判定不同的風險類別，並確認客戶和產品的歸類標準。為了實現這項目標，當責機構需要紀錄並使用風險架構。
- 一旦進行了適當的風險評估，機構就必須採取措施區需要適當考慮區分不同風險類別的可行性。如同所有風險管理方法，機構的風險架構**需要定期更新並提供文件佐證**，以利確保各機構內的合規性。

(資料來源: General Guidance Note Concerning Identification of Clients, South Africa, April 2004)

適用於非面對面情境中的程序

2011年，**巴基斯坦**國家銀行（SBP）實施無分行金融業務的修訂版法規，適用於所有金融機構（商業銀行、伊斯蘭銀行和小額信貸銀行）¹¹³。為了擴大該國無分行金融業務的營運範圍，SBP 引入了「0 級無分行銀行帳戶」，以將社會中的低收入階層納入正規金融部門。根據修訂版法規，無分行銀行代理機構可以透過電子形式向金融機構發送數位開戶表格、客戶的數位照片和客戶的電腦化國民身分證（CNIC）影像，而不是將客戶 CNIC 實體開戶表格和副本寄至金融機構以進行後續處理。新類別的「零分行」銀行帳戶將為代理機構和金融機構提供彈性空間，可供開設基本的無分行銀行帳戶，同時根據帳戶交易限額擬定合理的 KYC 要求，即每日限額 165 美元（15,000 巴基斯坦盧比）、每月限額 275 美元（25,000 巴基斯坦盧比）、年度限額 1,316 美元（120,000 巴基斯坦盧比）和最大餘額限額 1,097 美元（100,000 巴基斯坦盧比）。

在**南非**，銀行提供行動支付服務之前必須向客戶索取姓名和身分證號碼，並和可接受的第三方資料庫進行交叉比對，然後進行額外的電子客戶審查措施，其中包括與第三方資料庫交叉比對客戶資料，其可追溯至負責人口登記和控制的民政事務總署處，旨在防止使用者持有多個類似

¹¹³ 巴基斯坦國家銀行（2011）。

帳戶¹¹⁴。但是，由於主管機關已確定該服務模式會帶來更高的洗錢風險，因此若客戶使用非面對面流程註冊，則其帳戶每天交易總額不可超過 120 美元（1000 南非蘭特）。因此，主管機關選擇了限制帳戶的功能，而不是禁止這類商業模式。控管措施還允許彈性調整：如果客戶希望進行大額交易，則可申請進行常規的面對面客戶審查程序，即不受此限¹¹⁵。

馬拉威推出「快速通道」帳戶，其接受最低限度的 KYC 措施。該帳戶的特徵如下：

- 此為儲蓄帳戶，由直銷代理機構（DSA）而非銀行員工銷售；
- DSA 向負責例行監督作業的分行或代理機構的團隊負責人報告；
- 客戶開戶後會收到一份入門資料包，其中包含 ATM 卡（非個人化）、PIN 碼函、快速帳戶和行動裝置手冊；
- 客戶支付 ATM 卡手續費 900 馬拉威幣（3.2 美元）-500 馬拉威幣（1.84 美元）和首筆存款 400 馬拉威幣（1.48 美元）；
- 在交易當日業務結束前，DSA 將首筆存款與其餘客戶詳細資訊一併儲存於分行

¹¹⁴ Registrar of Banks' Guidance note 6 of 2008.

¹¹⁵ Isern, J. and De Koker, L. (2009), p8.

- 確認完成所有文書作業並附上證明文件後，在區域處理中心啟用該帳戶；
- 僅當客戶希望申購行動設備，才需要親到分行辦理；
- 產品目標客群為低收入者，其每月提款上限為馬拉威幣 50,000 元（184.50 美元）。¹¹⁶

風險因素及客戶身分驗證之可能方法

在英國，防制洗錢聯合督導團體（JMLSG）¹¹⁷ 發布的指引列出風險因素，並設計若干可能的綜合方法來驗證客戶身分：

身分證明可以採取多種形式。在個人方面，大多側重於所謂的「身分證件」（例如護照和附照片的駕駛執照），而這通常是合理證明個人身分的最簡易方式。然而在適當的情況下，其他形式的確認也可以成為合理的證明，包括與客戶交涉一定時間的人士或組織所提出的書面保證。為了合理確認客戶身分，需要多少身分資訊或證據，以及要驗證哪些內容，皆是必須由企業採用風險基礎方法來判

¹¹⁶ 然而在貨幣貶值之前大約是 285 美元。主管機關尚未修訂簡化措施的限額。

¹¹⁷ JMLSG 是由金融服務產業居領導地位的英國貿易協會組成，宗旨是頒行優良的打擊洗錢實務做法，並實際協助《英國反洗錢條例》的條文解釋。

斷的問題，同時應考量下列因素：

- 客戶尋求的產品或服務的性質（以及無需進一步身分驗證即可轉移使用的其他任何產品或服務）；
- 客戶與公司之間任何現有或過往關係的性質和時間長度；
- 可能依賴其他受監管公司擔保的性質和程度；和
- 客戶是否實際存在。

身分證明可以採用書面或電子形式。在客戶辨識過程中所採取的步驟、文件副本、參考資料及取得的證據，都必須適當予以紀錄保存。

用於證明身分的文件可能取自許多來源。這些文件的完整性、可靠性和獨立性各有不同。其中部分是在個人身分盡職調查之後核發；有些則是依要求核發而未進行上述檢查。文件的層級結構十分廣泛：

- 政府部會機關或法院發布的特定文件；次為
- 其他公共部門機構或地方主管機關發布的特定文件；次為
- 金融服務業內受監管公司發布的特定文件；次為
- 由適用《防制洗錢條例》或等效法律的其他企業所發布的文件；次為
- 其他組織發布的文件。

企業應該瞭解某些文件特別容易偽造。如果對出具的任何文件存有疑慮，企業應採取一切可行和相稱的步驟來確認

其是否已通報為遺失或遭竊文件。因此許多情況下，企業都必須做好準備在其程序中受理各種文件，他們可能也會希望使用電子查驗工具，無論是單獨使用或併用其他書面證據。

(資料來源：*JMLSG*)

附錄 8：各國因應紀錄保存要求挑戰的措施

南非的法律允許以電子形式擷取和儲存紀錄資訊，包括必須保留副本的相關文件。

墨西哥致力將效率和安全的金融服務推廣到偏鄉地區，世界儲蓄合作社理事會（WOCCU）與墨西哥最大的信用合作社之一 Caja Morelia Valladolid 合作，在試行專案中實地拜訪其會員，同時使用個人數位助理（PDA）進行金融交易。在此之前，外勤人員是以手寫方式在 Caja Morelia 的會計帳簿和會員存摺中紀錄交易活動，然後將其帶回信用合作社加以處理。透過 PDA 技術，可使用手持印表機立即印出收據，並且即時更新會員帳戶。PDA 應用程式縮短了交易時間和會員的等待時間，也讓信用合作社專員在實地拜訪期間為更多人提供服務。對於交易紀錄的保存而言，這項新技術提供了值得關注的替代方法。

附錄 9：各國境內合作促進普惠金融性的範例

巴西境內的合作

為配合 20 國集團（G20）提出的創新普惠金融原則，巴西境內涉及普惠金融議題的各類主管機關持續以統籌協調的方式進行合作。就此而言，巴西央行已與不同的政府機關達成多項技術合作協議。

在金融教育領域，巴西於 2007 年成立聯邦層級的工作小組，係由中央銀行、巴西證券委員會（CVM）、國家退休基金監理局（Previc）及私人保險監督局（ENEF）的代表所組成，其主要目標是擬定國家金融教育策略提案（ENEF），以宣導一份國內金融教育的行動和專案清單，並且執行研究以瞭解國民的金融教育程度。

至於直接關係到人民的普惠金融行動，中央銀行已為此建立了機構合作夥伴關係。與政府代表合作的範例之一是與農業發展部（MDA）的夥伴關係，該部門成立於 2004 年，旨在推廣適用於家庭式農民和土地改革開墾者的信用合作社，力求促進巴西金融服務的民主化，尤其是在至今仍屬巴西最貧困的農村地區。2009 年，與工作和就業部（MTE）建立合作夥伴關係，透過研究以系統化監測巴西社會通貨的發展情況。

2010 年，中央政府簽署三項重要協議：

- 第一項是與司法部簽署（透過經濟秘書處和消費者保

障部 -DPCD)，旨在「針對金融機構、聯盟管理機構及其他由 BCB 授權營運的機構的客戶和消費性使用者，改善對其交付產品和提供服務的成效」；

- 第二次是透過技術協議與環境部（MMA）簽署，旨在群策群力的方式加強監督行動的進展，以促進國內金融機構負起社會環境的責任；
- 第三項是與社會發展和飢饉預防部（MDS）簽署，旨在實施普惠金融行動並改善家戶津貼計畫成員的生活品質。

與私人實體的其他夥伴關係也擴展了普惠金融網路。2004 年，中央銀行與巴西微型及小型企業支援服務局（Sebrae）簽署一項協議，旨在發展小額信貸，特別是信用合作社。2010 年，中央銀行與巴西信用社組織（OCB）達成一項協議，旨在發展、加強和促進巴西信用社的社會經濟效率和效果。

最終目標是形成一個網路，以協調方式齊力合作、促進成果。

另外值得一提的是，2010 年中央銀行金融系統監管部內設立一個專職部門，目的是統籌執行內部和外部計畫。例如，中央銀行的 15 個不同部門同時參與了「普惠金融報告」的編製工作。

菲律賓的境內合作

相關政府機構，包括主管機關日益增加諮詢和協作的

力度，從而增進了普惠金融目標 / 措施方面的綜效。目前，部分政府機構正在其管轄範圍和法律授權範圍內採取自訂的普惠金融措施。例如，負責信貸政策改革和制訂《小額信貸國家策略和監管架構》的財政部與保險委員會合作營造有利於小額保險的環境，以解決低收入族群的需求，並提供充分的風險保障。另一個範例是菲律賓外交部，該組織在國際論壇（如 APEC）中倡導小額信貸和普惠金融。為了確保目標的相容性和措施的互補性，菲律賓央行正在倡導制定一項全國性的普惠金融策略。

書目和資料來源

書目

- Bangko Sentral Ng Philipinas (2011), Updated Anti-money laundering rules and regulations, Office of the Governor, circular No 706, www.bsp.gov.ph/downloads/regulations/attachments/2011/c706.pdf
- Bester, H., *et al* (2008), Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines. The FIRST Initiative. The World Bank, Washington, DC www.cenfri.org/documents/AML/AMLCFT%20and%20Financial%20Inclusion.pdf.
- CGAP (2011), “Regulating Banking Agents”, Focus Note 68 www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Regulating-Banking-Agents-Mar-2011.pdf
- CGAP (2011a), “Bank Agents: Risk Management, Mitigation and Supervision”, Focus Note 75 www.cgap.org/sites/default/files/Focus-Note-Bank-Agents-Risk-Management-Mitigation-and-Supervision-Dec-2011.pdf
- Chatain, P-L., *et al* (2009), Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors, The World Bank, Washington, DC <http://lnweb90.worldbank.org/ext/epic.nsf/ImportDocs/823A21EF2A4AA930752575DD00351A9B?opendocument&query=PH>

- Chatain, P-L., *et al* (2011), Protecting Mobile Money Against Financial Crime: Global Policy Challenges and Solutions. The World Bank, Washington, DC http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/03/10/000333037_201_10310000727/Rendered/PDF/600600PUB0ID181Mobile09780821386699.pdf
- Chatain, P-L., *et al* (2008), “Integrity in Mobile Phone Financial Services: Measures for Mitigating Risks from Money Laundering and Terrorist Financing”, Working Paper 146. The World Bank, Washington, DC http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/WP146_Web.pdf.
- Collins, D., *et al* (2009), Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day, www.portfoliosofthepoor.com/index.asp
- Consultative Group to Assist the Poor (CGAP). 2009. Financial Access 2009: Measuring Access to Financial Services around the World. CGAP, Washington, DC, www.cgap.org/gm/document-1.9.38735/FA2009.pdf
- De Koker, L. (2006), “Money laundering control and suppression of financing of terrorism: some thoughts on the impact of customer due diligence measures on financial exclusion”, *Journal of Financial Crime*, vol 13(1). Emerald. pp. 26-50.

- De Koker, L. (2009)“Identifying and Managing Low Money Laundering Risk: Perspectives on FATF's Risk-Based Guidance”, *Journal of Financial Crime*, vol 16(4), pp. 334-352, www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1816893
- De Koker, L. (2009a)“The Money Laundering Risk Posed by Low-Risk Financial Products in South Africa: Findings and Guidelines”,*2009 Journal of Money Laundering Control*, vol 12(4), pp. 323- 339, www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1817094
- De Koker, L.and Symington, J. (2011), Conservative compliance behaviour: drivers of conservative compliance responses in the South African financial services industry, Centre for Financial Regulation and Inclusion (CENFRI), www.gpfi.org/knowledge-bank/case-studies/global-standard-setting-bodies-and-financial-inclusion
- Demirguc-Kunt A. and Klapper, L.(2012), “Measuring Financial Inclusion: the Global Findex”,*World Bank Policy Research*, WP 6025 <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTFINRES/EXTGLOBALFIN/0,,contentMDK:23147627~pagePK:64168176~piPK:64168140~theSitePK:8519639,00.html>
- G20 Financial Inclusion Experts Group (2010), Principles for Innovative Financial Inclusion, www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html

- IFAD (2006), Remittances strategic and operational considerations, www.ifad.org/ruralfinance/pub/remittances.pdf
- Isern, J., and L. de Koker. (2009).“AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity.”Focus Note 56.CGAP, Washington, DC <http://www.cgap.org/publications/amlcft-strengthening-financial-inclusion-and-integrity>
- PR Newswire (2012), “Digicel Launches World's First Biometric Identification System For International Money Transfers” <http://betanews.com/newswire/2012/06/19/digicel-launches-worlds-first-biometric-identification-system-for-international-money-transfers/>
- Solin, M., and Zerzan, A. (2010)“Mobile Money: Methodology for Assessing Money Laundering and Terrorist Financing Risks”,*GSMA Discussion Paper*, GSMA, London
- State Bank of Pakistan (2011),“Branchless Banking Regulations for Financial Institutions”, Banking Policy and Regulation Department (BPRD) circulars, No 09 of 2011, www.sbp.org.pk/bprd/2011/C9.htm
- Todoroki, E., Vaccani, M. and Noor, W. (2009),“The Canada-Caribbean Remittance Corridor: Fostering Formal Remittances to Haiti and Jamaica through Effective Regulation”, World Bank Working Paper, No 163,The World Bank, Washington, DC http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&products_id=23110

- Todoroki, E., *et al* (forthcoming), *Evolving Remittance Markets: Lessons Learned from Regulating and Supervising Remittance Service Providers*, World Bank, Washington, DC
- Wolfsberg (2008), *Wolfsberg Frequently Asked Questions (“FAQs”) on Politically Exposed Persons (“PEPs”)*, [www.wolfsberg-principles.com/pdf/Wolfsberg_PEP_FAQs_\(2008\).pdf](http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/Wolfsberg_PEP_FAQs_(2008).pdf)
- Wolfsberg (2009), *Statement on AML Screening, Monitoring and Searching*, [www.wolfsberg-principles.com/pdf/Wolfsberg_Monitoring_Screening_Searching_Paper_\(2009\).pdf](http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/Wolfsberg_Monitoring_Screening_Searching_Paper_(2009).pdf)
- World Bank, *Outlook for Remittance Flows 2012-14, Migration and Development Brief 17*, December 2011, <http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/MigrationandDevelopmentBrief17.pdf>
- World Bank (2012), *World Development Indicators database*, World Bank Washington.
- World Bank (2012a), *Migration and Development Brief*, Nr. 18, World Bank, Washington
- World Bank (2012b), *General guidelines for the development of Government Payment Programs*, World Bank Washington, http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/282044-1323805522895/WB_2012_Guidelines_10_11_12.pdf

- World Bank (2012c), 2012 Information and Communications for Development, Maximizing Mobile, World Bank, Washington, [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/EXTSDNET/0,,contentMDK:23241724~me nu PK:64885113~pagePK:7278667~piPK:64911824~theSite PK:5929282,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSDNET/0,,contentMDK:23241724~me nu PK:64885113~pagePK:7278667~piPK:64911824~theSite PK:5929282,00.html)
- World Bank (*n.d.*), *Global Financial Inclusion (Global Findex) Database*, World Bank Washington, <http://go.worldbank.org/1F2V9ZK8C0>, accessed December 2012.
- World Savings Banks Institute (2009), *Anti Money Laundering and Combat Financing Terrorism Rules and the Challenge of Financial Inclusion: WSBI Experience and Proposals to FATF*, WSBI, Brussels [www.wsbi.org/ uploadedFiles/Position_papers/0565%20updated.pdf](http://www.wsbi.org/uploadedFiles/Position_papers/0565%20updated.pdf)

相關的 FATF 文件：

- FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combat Money Laundering and Terrorist Financing – High Level Principles and Procedures (series of Guidance published between June 2007 and October 2009 by the FATF in collaboration with the professions that are subject to AML/CFT obligations under the international Standards, see www.fatf-gafi.org); [www.fatf-gafi.org/documents/ riskbasedapproach/](http://www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/)

- FATF (2008), Guidance on Capacity Building for Mutual Evaluations and Implementation of the FATF Standards within Low Capacity Countries, FATF, Paris. www.fatf-gafi.org/documents/documents/guidanceoncapacitybuildingformutualevaluationsandimplementationofthefatfstandardswithinlowcapacitycountries.html
- FATF (2010), FATF Report on Money Laundering Using New Payment Methods, FATF, Paris, www.fatf-gafi.org/documents/documents/moneylaunderingusingnewpaymentmethods.html
- FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, www.fatf-gafi.org/recommendations
- FATF (2013), National Money Laundering/Terrorist Financing Risk Assessment, FATF, Paris.
- FATF (2013a), Guidance on PEPs, FATF, Paris, forthcoming.
- FATF (2013b), Guidance on New Payment Products and Services, FATF, Paris, forthcoming.

其他實用資源：

- Boston University (n.d.), Financial inclusion Guide, www.bu.edu/bucflp/initiatives/financial-inclusion-guide/, accessed November 2012.
- CGAP (2010), Notes on Regulation of Branchless Banking in the Philippines, CGAP, Washington, DC, www.cgap.org/

- CGAP (2012) ,Financial inclusion and the linkages to stability, integrity and protection: insights from the South African experience, CGAP, Washington, DC www.cgap.org/sites/default/files/I-SIP%20Report_1.pdf
- Basel Committee on Banking Supervision (2001) ,Customer Due Diligence for Banks. Basel Committee on Banking Supervision, BCBS, Basel www.bis.org/publ/bcbs85.htm
- Basel Committee on Banking Supervision (2010) ,Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision, Bank for International Settlements, BCBS, Basel www.bis.org/publ/bcbs175.pdf

FATF



www.fatf-gafi.org

2013 年 2 月