

FATF



防制洗錢金融行動工作組織

建構低度開發國家能力，以利相互
評鑑及實施 FATF 標準之指引

2008 年 2 月 29 日

FATF



防制洗錢金融行動工作組織

建構低度開發國家能力，以利相互
評鑑及實施 FATF 標準之指引

2008 年 2 月 29 日



防制洗錢金融行動工作組織

©FATF/OECD2008

保留一切權利。未經書面同意，不得再製、複製、傳輸或翻譯本出版品。
如欲再製或翻譯本出版品之全部或部分內容，應向 OECD 之 FATF 秘書處
申請授權，

秘書處設址於：法國 2rueAndréPascal75775ParisCedex16

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

1. 簡介

有鑑於低度開發國家（LCCs）面臨的特殊問題，FATF 制訂本指引，其中多項原則、具體機制及程序可用於確保有效針對洗錢及資恐排定優先順序及實施 FATF 標準。

在所有國家全面有效實施 FATF 標準，是 FATF 的基本目標之一。前後一貫應用這些標準，對於防堵罪犯及恐怖分子滲透系統至關重要。

本指引目的、目標讀者及狀態

本指引目的在於：

- 考量 LCCs 的風險狀況及可能影響實施進程的資源限制，支援在 LCCs 全面有效實施 FATF 標準。
- 支援 LCCs 以符合該國具體結構特徵及弱點的方式抵減洗錢及資恐風險。
- 提高 LCCs 中 AML/CFT 評估的相關程度及效益。

本文件中之指引，主要目的為支援 LCCs 用反映其國家機構體系的方式實施 FATF 標準，與其所面臨的 ML/TF 風險一致，並將其有限資源納入考量。然而本文件的許多方面也可能對更多對象有所幫助，包括其他受評鑑國家、從事技術援助的國家、相互評鑑人員及其他相關國際利益者。

注意：本指引不會改變遵循 FATF 建議，以及適用於評估所有國家對本標準遵守情況之 FATF 方法，施行單一全球 AML/CFT 標準的承諾。

指引來源

本指引僅提供作為 LCCs 可利用的眾多資源之一，以助其實施有效的 AML/CFT 系統。其目的為列出關鍵原則及範例，以幫助確保所有利益相關者（LCCs、評估機構及技術援助提供者）對議題有共同的理解。此外，FSRBs（透過其秘書處）及技術援助提供者（多邊及雙邊）能夠且願意為建立有效 AML/CFT 制度的國家提供更多的指引及相關經驗。

除了本文件中的指引外，LCCs 也應參考以下內容：

- FATF 方法。
- FATF 國家及評估機構手冊。
- FATF 及 FSRBs 相互評鑑程序手冊。

II. 議題背景及摘要

低度開發國家的全球 AML/CFT 制度及實施

修訂後的《FATF 四十項建議》提供了一套全面的防制洗錢對策，涵蓋刑事司法系統、執法、金融體系、法規以及國際合作。FATF 也發布了 9 項關於資恐的特別建議，提出偵查、預防及制止資恐與恐怖行為的基本架構，合稱 FATF 建議或 FATF 標準。

FATF 標準已獲得許多國際機構的認可、支持或採用，儘管並非具有法定效力的國際公約，全球許多國家已藉由

實施 FATF 標準，作出了防制洗錢及打擊資恐行為的政治承諾。這些標準規範政府及主管機關的行動原則，並可讓各國根據其具體情況及固有架構靈活實施這些原則。

FATF、區域性防制洗錢組織（FSRBs）和國際金融機構（IFIs）監督各國在實施 FATF 標準方面的進展，並以一般共同相互評鑑流程來評估防制洗錢和打擊資恐體系的效益。為了維持全球一致性，所有評估機構（和成員國）均同意採用等效程序，根據 2004 年 AML/CFT 方法（不定時修訂）產生評估報告。

許多合作夥伴參與支援 FATF 標準的實施及評估，包括：

- 投入實施 FATF 標準並據以進行評鑑的國家 / 司法管轄區。
- 技術援助提供者及協調者 – FSRBs、OGBS、IMF、世界銀行、聯合國、英聯邦秘書處、雙邊 / 多邊國家提供者。
- 評估機構 – FATF、FSRBs、OGBS、IMF 和世界銀行。

問題陳述

無論各國的經濟發展程度如何，實施 FATF 標準都是一項挑戰。但是 FSRBs 和世界銀行的證據顯示，LCCs 有幾個結構特徵嚴重限制了其實施 AML/CFT 措施的能力。所有已辨識出的原則、機制和程序中，有一個共同要素，由於嚴重缺乏能力和資源，必須妥善運用 FATF 標準所含有的彈

性，以有效實施 AML/CFT 系統。

LCCs 通常是低收入國家，具有以下類型的困難：

A. 多件優先事項競逐稀缺的政府資源

LCCs 政府部門間激烈競爭稀缺資源，代表要實施 AML/CFT，必須與其他影響該國基本生活條件的高優先事項競爭有限的資源。

B. 嚴重缺乏實施政府計畫的資源及熟練的人力資源

現有的評估報告顯示，LCCs 的政府機構整體嚴重缺乏物資和人力資源，對有效實施 AML/CFT 措施產生了不利影響。

C. 法律制度整體薄弱

LCCs 的法律和體制架構薄弱，法律制度缺乏技術資源，讓實施 AML/CFT 特別困難。

D. 非正規部門及現金經濟掛帥

LCCs 主要是現金為基礎的經濟體，大部分經濟活動發生在非正規部門。無論金額大小，大多數交易都以現金結算，使用其他付款方式的基礎建設還不完善。FATF 標準假定經濟具有一定形式規模，因此會對 LCCs 造成挑戰。

E. 不良的文件及資料留存系統

LCCs 缺乏適當的文件及資料留存系統，而且基礎的客戶身分辨識及驗證、記錄保存等都具有重大障礙。

F. 金融產業規模極小

LCCs 的特點是金融產業規模極小，與國際金融體系的接觸有限，主要為銀行，證券及保險業也很少。通常銀行產品和服務層級基本、複雜度低，市占率集中在很少的機構之間。

這些結構特徵通常會阻礙各國實施 FATF 標準，而在支援 LCCs 時，必須能讓這些國家在實施有效的 AML/CFT 措施時，考量這些限制。這樣一來，應有助於確保 AML/CFT 措施與金融服務普及的目標一致、擴大正規金融產業，並將更多的經濟活動納入正規產業，以減少洗錢和資恐風險。

FATF 定義出「核心」建議，這些建議應成為所有國家（包括 LCCs）依序實施的優先領域。FATF 的「核心」建議包括將洗錢和資恐行為定義為犯罪（R1 和 SR11）；客戶盡職調查和記錄保存（R5 和 R10）；以及可疑交易通報（R13 和 SR14）。LCCs 面臨的一個特殊挑戰，是依序處理 AML/CFT 措施的實施問題，以確保這些核心建議優先實施。

除了這些「核心」建議之外，定義適當的實施順序時，也必須考量 LCCs 的結構特徵及其特定的弱點。例如在一些

現金占主導地位的 LCCs，非正規部門的防制洗錢和打擊資恐，可能比一些金融部門更重要。

III. 支援 AML/CFT 實施的行動指引

LCCs 的相互評鑑是長期實施 FATF 標準過程中的一個步驟。LCCs 必須規劃並實施 AML/CFT，將其視為持續進行的中長期策略，而不是在相互評鑑之前才開始考量這一點。如此一來，LCCs 可以在實施 FATF 標準時採取全面、長期的觀點，其中相互評鑑雖然是個重要里程碑，但也只是里程碑而已。

本指引涵蓋許多主題，與實施 FATF 標準的全程相關，包括策略性規劃、相互評鑑過程和評估後實施行動計畫。本指引就如何獲得合作與參與提供了建議：政治承諾、領導與機構間的合作與協調、私部門的宣傳、協商，以及與 FSRBs 的技術援助 / 合作；以及這些建議可能涉及哪種優先順序安排和規劃，像是風險評估和實施行動計畫。

合作與參與

政治承諾

實施 FATF 標準需要強而有力的政治承諾，才能展開並維持改革的過程和步伐，否則很難辨識及投入有效實施

AML/CFT 所需的資源。

政府單位人員必須充分說明 AML/CFT 改革的理由，包括像是為什麼 LCCs 可以將稀缺資源用於 AML/CFT 措施。採取行動的理由需涵蓋不加以因應的風險，以及採取行動的效益。LCCs 可以與 FSRBs 合作，分享可比較的經驗。

讓政治決策者參加提高意識的工作坊，增進對 AML/CFT 實施的瞭解，可能會有所幫助。FSRBs 和技術援助提供者，或許能為此類工作坊提供多邊和雙邊建議。FSRBs 可能也能協助雙邊對話，為 AML/CFT 實施釋疑。

此外，各部會首長也必須定期回顧 FATF 標準，尤其是「核心」建議、承諾內容、影響、實施規劃及現有進展。

對於推動實現政治承諾和促使部會首長留意 AML/CFT 相關挑戰，相互評鑑的時機可以發揮重要作用。審查層級、資源密集程度以及相互評鑑伴隨的「基準」，都是強化 AML/CFT 實施政治意願的機會。LCCs 實施 FATF 標準的長期規劃中，可以訂定相互評鑑的時程，以提供關鍵里程碑，集中政治承諾，避免拖延，並衡量迄今為止所作努力的影響。

根據實施行動計畫中的步驟（請參閱第 50-57 段），將向部會首長和國會議員簡要介紹擬議的改革措施，包括可能的立法修正案。定期向國會報告執行該行動計畫的進展，以評估其成果，必要時投入更多資源。

政府人員可能會認為，制訂相互評鑑後的策略有助於

與關鍵利益相關者（公私部門）溝通相互評鑑報告（MER）的結果以及實施 AML/CFT 後續步驟的影響。優先步驟將是向主導機構（尤其是主要部會首長）簡要介紹相互評鑑過程和後續步驟的結果。

一旦完成相互評鑑並採用 MER，維持政治承諾以實施建議的措施，對於下一階段的改革非常關鍵，可能包括訂定實施行動計畫，或在評估後更新現有計畫。發布 MER（依據 FATF 和 FSRBs 程序，這是幾乎共通的做法）可以作為展示和維持意識的關鍵工具，並且可以將資源用於最需要的地方。

領導階層與機構間合作與協調

最佳做法是與所有利益相關者協調，找出具有足夠政治影響力和信譽來推動國內 AML/CFT 實施流程的領導政府機構。LCCs 內的其他參與者將持續發揮作用，並在 AML/CFT 政策的部分關鍵方面擁有主導權，但是在實施 FATF 標準方面發揮領導作用可使資源更有效被利用。

建立一個包含國內 AML/CFT 制度中所有關鍵利益相關者的國家協調委員會，有助於提供策略政策監督和指引，並推動實施過程，也能持續衡量 AML/CFT 架構的影響和效益。

AML/CFT 國家協調委員會的職權範圍不需以法規進行規範，而應在所有相關參與者之間達成一致，並指定所有

成員的職務與職責。

儘管國家協調委員會可能在訂定國家 AML/CFT 政策方面發揮作用，該委員會的成員必須適切平衡實施 AML/CFT 的決策能力與解決行動層面問題的能力。

最佳做法（取決於特定的當地機構架構，並在面臨與貨幣聯盟有關的特定問題時加以考量）為納入包括以下類型的部會、部門或機構為國家協調委員會的活躍成員：

- 金融情報中心。
- 司法部門 / 機構（法律政策、立法起草、司法互助等）。
- 財政部會。
- 金融部門政策、監管和監督機構。
- 中央銀行。
- 執法機構。
- 檢察機關。
- 稅務和稅收部門。
- 關務與邊境執法部門。
- 外交部會。
- 非營利組織的監管機構。
- 法人 / 公司的監管機構。
- 指定之非金融事業或人員的監管機構（包括自律組織）（例如賭場、博奕、律師、會計師等）。
- 可能容易成為 ML 或 TF 受害對象之特定產業的監

管機構（例如漁業、林業、天然資源等）。

- 反貪腐單位 / 委員會。

FSRBs 可協助 LCCs，提供國家協調委員會的職權範圍範例。

LCCs 進行相互評鑑時，關鍵步驟是成立一個相互評鑑協調小組，以協調所有相關機構進行相互評鑑的準備工作，並擔任評估機構的聯絡點。如果沒有國家協調委員會，成立「相互評鑑協調小組」可以是未來建立協調委員會的有用起點，*即*供汲取經驗教訓、主要利益相關者的參與等協調小組應確認 LCCs 遵守相互評鑑過程中的所有截止日期。

私部門的宣導和協商

所有利益相關者必須通力合作，才能有效實施 FATF 標準（包括私部門，其支持對實施計畫至關重要）。對利益相關者公開透明至關重要。

規劃和實施 AML/CFT 要求時，建議主管機關與私部門接觸並磋商，包括與私部門合作設計及 / 或更新實施行動計畫、優先步驟和風險評估。

許多國家設立了策略層級的論壇 / 顧問小組，其中包括來自公私部門的代表。這些論壇的目標為主題討論、傳達 AML/CFT 政策，並讓主管機關辨識實施中的優先事項、瓶頸和可能面臨的挑戰。這類論壇將使主管機關可以徵求各有關方面的意見，幫助建立更加協調的 AML/CFT 問題方

法，並維持與私部門的接觸，成員可能包括所有權責機關、執法機構、監管機構以及私部門的代表，各代表不同的觀點。

公私部門之間的有效資訊交換應構成 LCCsAML/CFT 系統的關鍵環節。這將有助於確保金融機構和指定之非金融事業或人員瞭解其法律義務和監管要求。其形式可為提高意識的工作坊、出版物、網站、電子資訊來源、國家 AML/CFT 論壇、商會交流活動等。

可能可以在公私部門之間共享的實用資訊類型包括：

- 對國家 / 產品 / 客戶風險的評估。
- 洗錢者和恐怖分子如何濫用金融和非金融系統的態樣。
- 對可疑交易申報的意見回饋；

此外，定期定向的宣傳可能會影響 LCCsAML/CFT 制度的整體效益。例如，權責機關（無論是執法機構、監管機構或其他機構）可以取得資訊，幫助私部門就實施 AML/CFT 策略的最佳做法做出明智的判斷。同樣的，金融機構和指定之非金融事業或人員日常與大量客戶進行交易，可就實施政府政策的實務層面提供意見。因此，公私機構可攜手合作，以辨識有哪些資訊有助於防制洗錢和打擊資恐，並尋求可及時有效地提供這些資訊的方法。

值得注意的是，LCCs 的私部門可以做出重大的技術合作貢獻，包括對私部門和監管機構的共同培訓。

私部門宣傳的範例：

許多司法管轄區的金融情報中心與法規遵循主管網路之間會定期舉行磋商會議，進行資訊交流、提高意識、進行培訓等。

技術援助 / 與 FSRBs 的互動

LCCs 可考慮與技術援助提供者合作，以瞭解如何在其特定情況下實施國際標準，辨識技術援助的需求，以及在建立有效的 AML/CFT 制度的各個方面展開工作，包括相互評鑑的準備工作，以及評鑑後的改革。在 AML/CFT 實施計畫的早期階段，起用技術援助提供者可以促進各個機構之間達成共識。

如果要技術援助發揮效益，LCCs 必須向相關的技術援助提供者提出要求，並對要求有合理清晰的概念。技術援助提供者可以提供非常多元的援助，例如對現有的 AML/CFT 制度進行審查，或對整體的 AML/CFT 需求進行評估，協助展開對 ML/FT 風險和弱點的風險評估；針對 AML/CFT 法律架構和實施問題的提高意識研討會；起草 AML 或 CFT 立法及 / 或法規；協助起草或更新金融部門的 AML/CFT 準則；就建立金融情報中心或相關決策提供建議；強化金融

情報中心的作業；對金融情報中心員工、金融監管機構、刑事司法人員進行培訓。

如果優先事項是由國家風險、國際標準的實施條件和層級決定，技術合作將最為有效。由國家協調委員會決定效益最高的技術援助目標，可能會有所幫助。受援國應有適當的內部機制來辨識其 AML/CFT 的技術援助優先要務。提供技術援助時，技術援助提供者應留意 LCCs 的需求和要求。

與 FSRBs 和技術援助提供者合作以支援協調援助，對 LCCs 的效益值得重視。技術援助提供者參與 FSRBs 的工作，協助成員國協調技術援助。對於匯集技術援助的需求和供應，FSRBs 發揮重要的作用，例如與捐助者和提供者召開論壇和個別國家協調會議；維護捐助者和提供者共享規劃和交付資訊的機制。

此外，特定地區的 LCCs 實施 FATF 標準時面臨類似問題時，相關的 FSRBs 可能需要協調技術援助以確保最有效利用資源。但是，協調機制不應用於控制或限制捐助者的任務和活動，亦不應充當請求援助的國家與捐助者 / 提供者之間的「緩衝」。此過程必須出於自願且有彈性，必須增加價值，但不能過度增加成本。

技術援助提供者和 FSRBs 在評估 LCCs 之前，以及緊接在相互評鑑前後，必須支援實施規劃。

對於技術援助和培訓，許多 FSRBs 都有設立 LCCs 與

捐助者和提供者之間的協調程序，各國和提供者之間有詳細的職責範圍和表格文件範本，可用於共享資訊。

做法範例：APG 的技術援助和培訓（TA&T）角色

- 為 TA&T 提供一個協調、諮詢和資訊共享的論壇。
- 為每個 APG 成員維護一份詳細的 TA&T 需求資訊表格。
- 根據商定的職權範圍召集 APG 捐助者和提供者小組（*可提供職權範圍範例*）。
- 舉辦 APG 年度 TA&T 論壇，包括捐助者協調會議，以及各國和捐助者與提供者小組的個別會議。
- 舉辦有關專業主題的技術研討會。
- 與各捐助者共同提供國內和區域援助。
- 發展 TA&T 區域合作機制（*可提供職權範圍範例*）。

捐助者和提供者組織以及各國的持續支持與合作，對於 APG 在這一領域工作的成功極為關鍵。

排定優先順序及規劃

風險評估

LCCs 需要有關 ML/TF 風險優先領域的準確資訊，以解決問題、支援實施計畫，並幫助影響政治承諾；因此，

這些國家應考慮實施洗錢和資恐風險評估，或更新現有的評估。LCCs 可以運用標準制訂機構和 IFI 開發中的風險評估模型。《FATF 打擊洗錢及資恐風險基礎方法指引》高層級原則及程序，（第 2 章：實施風險基礎方法）也包含一些有關國家風險評估的指引¹。FATF 和 IFI 有更多有關風險評估模型的資訊。

要抵減進行風險評估活動的資源影響，各國可尋求可用的技術援助。然而，LCCs 應該保有風險評估和後續行動的整體主導權。風險評估結果的主導權對於其訂定資源分配優先次序的影響力非常重要。

風險評估可辨識：犯罪營利活動類型、發生率和規模、洗錢和資恐方法、LCCs 對外國犯罪所得的吸引力，以及高低風險部門。應將風險評估視為起點，考量當地的特殊條件，為 LCCs 實施 FATF 標準提供依據。

可能影響一國洗錢和資恐風險的因素包括：

- 政治環境。
- 法律環境。
- 一國的經濟結構。
- 文化因素和公民社會的性質。
- 犯罪活動的來源、位置和集中程度。

¹ <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/43/46/38960576.pdf>

- 金融服務業的規模。
- 金融服務業的組成；
- 金融機構的主導結構。
- 金融機構和整個經濟的公司治理規劃。
- 付款系統的性質和現金交易的普遍性。
- 金融業營運和客戶的地域分布。
- 金融服務業提供的產品和服務類型。
- 金融服務業服務的客戶類型。
- 前置犯罪的類型。
- 國內產生的非法所得數額。
- 國外產生並在國內洗錢的非法所得數額。
- 洗錢或資恐的主要管道或手法。
- 受影響的合法經濟產業領域
- 地下經濟

資料來源：《FATF 打擊洗錢及資恐風險基礎方法指引》高層級原則及程序，第 2.24 段

實施行動計畫

制訂實施行動計畫時，應納入實施 FATF 標準的流程，並在 MER 發布後更新。這個做法通常將重點放在改革的關鍵領域，也就是反映 FATF「核心」建議的優先領域，在司法管轄區中辨識的特定弱點，以及實施這些改革的時間表。

國家協調委員會將受益於密切參與機構間協商，制訂或更新實施行動計畫。

LCCs 的權責機關可以與 FSRBs 和技術援助提供者共同制訂實施行動計畫。

指定一個主導機構來協調 FATF 標準和 MER 建議的實施可能有幫助。此外，在相互評鑑之前參與實施階段的所有機構，以及進行相互評鑑的所有機構，都應在相互評鑑後實施階段持續參與。

在 LCCs 進行相互評鑑之後，MER 可針對該國的 AML/CFT 制度以及 FATF 標準的實施情形提供全面評估。MER 可辨識現有 AML/CFT 制度的優劣之處，並將就 LCCs 如何考量因應這些問題提出建議。對於 MER 和風險評估，權責機關可以將其視為行動計畫的基礎，更新實施 FATF 標準，或在沒有實施計畫時研擬實施。

如有可能，應在採用 MER 後的 6 個月內制訂整體實施行動計畫。實施行動計畫可包括以下內容：

- 從 MER 辨識實施的優先領域。
- 辨識分組建議的關鍵行動。
- 將特定建議的實施分類 / 分配給負責機構。
- 以「核心」FATF 建議為基礎，進行優先排序，並考量優先順序風險及國情；如果在相互評鑑之前尚未進行過風險評估，應嘗試使用 MER 中辨識的摘要風險狀況進行風險評估。

- 為確保有效的國際合作而採取的步驟。
- 根據個別的優先順序以及將採用或實施之各種措施的漸進邏輯建置，對實施行動計畫進行排序。
- 辨識所需資源，必要時包含技術援助。
- 務必在實施行動計畫中蒐集統計數據，以確保可判斷措施的效益。如果蒐集此類數據的基礎建設有限，LCCs 應避免施加過多負擔。

開發和維護一套系統，以能根據實施行動計畫監控進度，對於 LCCs 大有幫助。這項重要工作可由國家協調委員會監督。

制訂實施行動計畫之後，可為各個機構制訂詳細的實施行動計畫。

相互評鑑後實施的行動計畫，可協助各國向其 FSRBs 報告實施相互評鑑建議的進度。

效益

在本指引中，經常提到有效實施 AML/CFT 措施的必要性。這不僅是建立結構和體制的一個普遍挑戰，也是確保所有利益相關者適當實施法律、調查、預防及其他措施的挑戰。在能力有限的司法管轄區，需要審慎考量如何最佳部署資源、如何辨識和交付特定的培訓需求，以及如何在關鍵機構內實現技能的連續性和永

續性。在這個領域與技術援助提供者密切合作，同樣會非常有益。

結論

所有成員和非成員（包括 LCCs）在全球有效實施 FATF 標準，可讓全球體系更有效防制 AML/CFT 風險。這將有助於遏止及發現洗錢和資恐活動，同時確保金融體系更穩定和透明。

FATF



www.fatf-gafi.org

2008 年 2 月 29 日