

調 查 報 告

壹、案 由：我國洗錢防制工作之檢討乙案。

貳、調查意見：

關於我國洗錢防制機制是否周全，暨相關單位辦理洗錢防制工作情形，業經調查竣事。茲將調查意見臚列於后：

一、法務部已推動修正洗錢防制法工作，惟未將律師、公證人、不動產經紀商、會計師、信託及公司服務業者等相關事業體納入防制洗錢體系，允應加速規劃研議，俾資周妥；又洗錢防制機制宜注意應變與時俱進，各式新興支付方式（如第三方支付）興起，受控制國外公司等，均可能成為洗錢之管道，均宜納入考量。

（一）依調查局 100 年洗錢防制工作年報內容，七大工業國於 1989 年巴黎舉行之高峰會議，體認到洗錢行為對於銀行體系與金融機構之威脅，決議設置「防制洗錢金融行動工作組織」（Financial Action Task Force，下稱 FATF）。而 FATF 負有了解洗錢技術與趨勢的責任，並檢查各國對於洗錢行為是否業已採取國內或國際之標準及制定措施加以防制。為建立一般性適用之防制洗錢基本架構並致力於防止犯罪行為人利用金融體系，FATF 乃於 1990 年制定 40 項建議，並於 1996 年及 2003 年修正，以掌握洗錢威脅的發展，為因應美國 911 恐怖政擊事件，另於 2001 年制定打擊資助恐怖活動的 9 項特別建議，2012 年 2 月 FATF 年度會員大會正式通過將原 40 項防制洗錢建議及 9 項打擊資助恐怖活動特別建議整併及修正，另加入反資助大規模毀滅性武器擴散建議，頒布新修正 40 項建議，訂名為「

打擊洗錢及資助恐怖分子與武器擴散之國際標準」FATF 會員國(包含 FATF 之區域性防制洗錢組織之會員國)間均利用自我評鑑(Self-assessment)或相互評鑑(Mutual Evaluation) 等方式，以確保上開建議得以有效遂行。

- (二)我國為推動洗錢防制工作，制定「洗錢防制法」草案，於 85 年 10 月 3 日經立法院三讀通過，85 年 10 月 23 日總統公布全文 15 條；並自公布後六個月起施行。其後歷經 92 年 2 月 6 日、95 年 5 月 30 日、96 年 7 月 11 日、97 年 6 月 11 日及 98 年 6 月 10 日之修正，現行條文為 98 年 6 月 10 日之修正版本。
- (三)美國於 1997 年 2 月在泰國曼谷召開第 4 屆亞太防制洗錢研討會中決議成立亞太洗錢防制組織(The Asia/Pacific Group on Money Laundering，下稱：APG)，我國以 Chinese Taipei 名義加入，是 13 個創始會員國之一。該組織總部設在澳洲。因 APG 係 FATF 之準會員(associate member)，我國得以 APG 會員之身分參與 FATF 之活動。我國於 90 年及 96 年接受 APG 會員國 2 次相互評鑑，之後每年須向該組織提交我國「評鑑後進展報告」，說明我國針對相互評鑑所指出之缺陷採取之改善作為及成效，APG 亦每年就我國進展報告提具分析意見，標示我國仍存在之防制洗錢/打擊資恐機制的弱點，促我國儘速積極改善。我國於 96 年接受第二輪相互評鑑，獲得 7 個完全遵循(C)、20 個大部分遵循(LC)、11 個部分遵循(PC)及 11 個未遵循(NC)評等¹，所提出改進建議摘錄如下：

¹ 原 FATF40+9 項建議中，已於 101 年 2 月間整併為 40 項建議。

- 1、重大犯罪之門檻應調降至最輕本刑 6 個月以上有期徒刑之罪(洗錢防制法第 3 條/ FATF 第 3 項建議)。
- 2、明確定義洗錢防制法中對於「財物」及「財產上利益」，以確保洗錢犯罪及於直接或間接屬於犯罪資產之所有類型財產(洗錢防制法第 4 條/ FATF 第 3 項建議)。
- 3、應明確立法以凍結恐怖分子資金或其他聯合國安理會第 1267 決議案所提列特定人士之資產(FATF 第 6 項建議)。
- 4、主要執法機關應建立追查洗錢及犯罪資產專責單位，針對犯罪資產進行調查並採取行動。另需要運用更多資源於調查毒品犯罪有關之洗錢犯罪。
- 5、要求金融機構將識別利益擁有人作為客戶審查之例行性程序(FATF 第 10 項建議)。
- 6、要求金融機構採取合理措施核對客戶是否代理他人進行交易並辨識最終之利益控制或擁有人，以及辨識法人或法律合意之最終利益控制或擁有人(FATF 第 10 項建議)。
- 7、對於擔任重要政治職務人士要有適當之風險管理程序(FATF 第 12 項建議)。
- 8、應確保洗錢防制法對於持續監控金融交易之要求涵蓋銀行業及其他所有金融機構並充分遵循(FATF 第 10 項建議)。
- 9、現存大規模未受規範之匯款管道，要有策略將之導引至正常匯款管道。更應進一步研究地下匯款之本質，並應考量採取額外作為，以鼓勵使用受到規範之正常匯款管道(FATF 第 14 項建議)。

10、在洗錢防制法中訂定律師、不動產業者、會計師等反洗錢與打擊資助恐怖分子之要求(洗錢防制法第5條/FATF第22、23項建議)。

(四)我國即將於105年APG對我進行之第三輪相互評鑑，調查局業已建議法務部於101年9月5日召集洗錢防制/打擊資恐相關權責機關召開跨部會協調會議，全面檢視尚存缺陷與因應實務需求，共同於102年推動修正洗錢防制法，以強化我國防制洗錢/打擊資恐機制及提升遵循水準。法務部刻正研修洗錢防制法修正草案，修正方向如下：

- 1、新增洗錢犯罪之行為態樣。
- 2、放寬洗錢犯罪之前置犯罪門檻。
- 3、擴大本法所稱財物及財產上利益之立法定義，並降低認定犯罪所得舉證門檻。
- 4、增列金融機構之客戶審查及保存交易資料義務之法律依據及違反義務之裁罰規定。
- 5、新增對經政府公告之恐怖組織、恐怖分子及涉及大規模毀滅性武器者凍結資金或資產之目的性財務制裁。凍結資金或資產後對受凍結人之基本生活保障規定。
- 6、新增新臺幣、黃金及經指定其他有可能遭利用作洗錢金融工具進出國境之申報義務、處罰及沒入規定。

(五)按國際間為打擊洗錢行為，成立FATF並具體提出防制洗錢之40項建議，該建議並因應洗錢技術與趨勢而不斷修正，並藉由自我評鑑或相互評鑑等方式，以確保上開建議得以有效遂行。我國於96年接受第二輪相互評鑑，獲得7個完全遵循(C)、20個大部分遵循(LC)、11個部分遵循(PC)及11個未遵循(NC)評等，洗錢防制工作之相關機制，尚具一

定成效，惟仍有部分事項，未能悉依 FATF 之 40 項建議。依據 101 年 APG 對我國現行防制洗錢/打擊資恐機制之分析，認為我國於洗錢罪刑化、資恐罪刑化、目標性金融制裁、簽署並履行相關國際公約、客戶審查、留存交易紀錄、資恐之可疑交易申報及資恐之國際合作等面向仍未充分遵循國際防制洗錢/打擊資恐標準，而該等缺陷顯示我國防制洗錢/打擊資恐機制於法制面尚不乏檢討空間。查法務部已於 101 年 9 月 5 日召集洗錢防制/打擊資恐相關權責機關召開跨部會協調會議，全面檢視尚存缺陷與因應實務需求，並於 102 年推動修正洗錢防制法工作，尚稱允當，然對於會計師等某些「特定非金融事業體與專業人員（Designated Non-Financial Bodies & Professions，下稱：DNFBPs）」於執行業務時，其實，透過其執業內容，亦可發掘若干虛偽情事，因此 FATF 第 22 項亦建議要求各國把會計師等 DNFBPs 亦納入洗錢防制體系加以規範，而在修法的作業上，迄今尚未將律師、公證人、不動產經紀商、會計師、信託及公司服務業者等相關事業體納入防制洗錢體系，允應加速規劃研議，俾資周妥；又洗錢防制機制宜審視洗錢的管道及方式之變化，注意應變與時俱進，以避免各式新興支付方式（如第三方支付）成為洗錢管道；另依現行我國洗錢防制機制，尚難預防海外紙上公司及境外帳戶之洗錢型態，案發後是否能發覺，須取決於國外金融機構是否依規定申報可疑交易及國外金融情報中心是否分送相關情資，依本院諮詢意見，似宜考量將受控制國外公司（Controlled Foreign Corporation, CFC）或公司再登記制度予以納入相關規範，以利我國洗錢防制工作能順利與

國際接軌並有效提升我國洗錢防制相關法令之周延。

二、金融機構及其人員於洗錢防制扮演重要角色，金管會目前相關監理作為，已具成效，仍應賡續辦理；另金管會允宜協助解決從事偵辦涉及洗錢案件相關機關之困擾，俾加強打擊洗錢犯罪。

(一)洗錢罪起訴之實例統計

各地方法院檢察署依洗錢防制法第 11 條第 1 項及第 2 項等洗錢罪起訴(含緩起訴及聲請簡易判決)之案件，於 101 年有 20 案，犯罪行為人之洗錢方法，統計如下表：

項次	洗錢方法	案數
1	人頭帳戶	14
2	國外匯款	1
3	銀行保管箱	1
4	親自攜帶	1
5	親屬帳戶	1
6	購買不動產	1
7	購買貴金屬及珠寶	1
合計：20 案		

資料來源：調查局。

(二)以上開案例統計，人頭帳戶、國外匯款、銀行保管箱及親屬帳戶等絕大多數之洗錢案例，均涉及金融機構，爰金融機構為決定洗錢防制工作品質之重要因素，其洗錢防制工作之制度設計及工作人員之落實規定，均為決定洗錢防制工作品質之關鍵。以金管會要求銀行應建立以資訊系統輔助清查存款帳戶異常交易之機制為例，依金管會銀行局提供之資料，某銀行於電腦系統中，根據洗錢可能樣態將交易區分為需要監控及不需監控交易後，對需要監控交易，例如：現金存款及提款、提款機提款及匯款、票據存款、開票或國內外匯款交易等，將交易內

容歸類後設定不同監控指標，並依據交易種類及客戶資料設定參數值(監控門檻)，建置於系統參數中進行監控，此設計即可有效達成防制洗錢功能，應予肯認。對於金融機構工作人員是否規定乙節，依金管會檢查局之說明，已將洗錢防制作業納入各業別檢查手冊之查核項目，並於 99 年度及 100 年度將洗錢防制及帳戶管理，列為各業別共同檢查重點，另 101 年度則將疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶管理，列為本國銀行業之加強關注項目，經統計 99 年至 102 年間，計 9 家業者因檢查洗錢防制作業提列缺失意見，遭業務局核處糾正或罰鍰等行政處罰在案。核金管會相關作為，已具有一定成效，當能有效督促金融機構落實洗錢防制工作，本院予以肯定，惟仍應賡續辦理，以扼阻不法資金恣意利用金融機構從事洗錢之行為。

- (三)關於洗錢防制工作，本院詢問各相關單位之建議及意見，調查局建議建立銀行保管箱總歸戶查詢資料庫，因該局於偵辦案件過程中，屢次發現涉案人將不法所得或涉案罪證藏匿於銀行保管箱，然我國未建置金融機構保管箱持有總歸戶紀錄，無法於案件偵查期間即掌握涉案人或關係人持有保管箱所在，致於搜索時錯失於第一時間查獲罪證及不法所得之先機。爰建議參考現行財金資訊股份有限公司建置「金融帳戶開戶查詢系統」提供院檢及執法機關查詢特定人金融帳戶總歸戶資料之模式，請金管會協調財金資訊股份有限公司增建「金融機構保管箱查詢系統」。內政部則建議金融機構建立統一格式資料，實務上由於各金融機構明細資料格式相異，致使司法警察機關調閱交易明細資料比對分析困難，難以從資料中偵知洗錢犯罪情事，建議國內銀

行及郵局等金融機構建立統一格式資料，俾利司法警察機關偵辦洗錢犯罪。經查上開建議，均可有效解決相關機關從事偵辦涉及洗錢案件之困擾，金管會允宜協助處理，俾加強打擊洗錢犯罪。

三、重大洗錢案件常因各國金融情報中心之互助合作而發現或有具體進展，調查局應盡力保持國際合作管道之暢通。

(一)關於跨國洗錢行為，逐年增加，爰外國請求我國協查及我國請求外國協查之案件數，亦不斷上升。依調查局提供之資料，94-101年辦理國際合作資料交換情形，表列如下：

年度	我國主動提供情資(案)	外國請求我國協查	我國請求外國協查	問卷及其他事項	其他	小計
94		61	27		11	99
95		50	32		7	89
96		57	5		24	86
97	18	38	37		21	114
98	17	39	8		2	66
99	34	61	50	186		331
100	48	171	14	155		388
101	48	96	55	78		277

(二)我國發生之重大洗錢案，常見透過各國金融情報中心之互助合作而發現或有具體進展者，如紅火案，係國外金融情報中心主動提供案嫌於當地銀行帳號及資金(約新台幣7,500萬元)匯款等紀錄；如陳前總統及其家屬案，亦係國外金融情報中心發覺並透過艾格蒙聯盟情資交換平台主動通報國內相關單位。因目前國境間之通匯相對順暢，易成為隱藏資金以躲避查緝之洗錢管道，國際合作已為重要之防制洗錢機制，自不待言。陳前總統及其家屬案，另引起相關主管人員不法洩露艾格蒙聯盟情資案，案發後，調查局洗錢防制處除致函向情資提供國

家說明事情原委，請求諒解外，並派員赴艾格蒙聯盟 97 年工作組會議說明該情資不當揭露案處理結果；該聯盟經審閱我國提供資訊，並聽取調查局洗錢防制處已對敏感情資採取加強安全控管措施之說明，該聯盟法律工作組主席和委員會主席咸認該事件已獲圓滿處理，調查局洗錢防制處修正後之內部作業程序遵循該聯盟情資處理及交換原則，該事件正式結案，無需採取進一步行動，並期待未來在打擊洗錢及資助恐怖活動方面與調查局洗錢防制處繼續合作。爰調查局洗錢防制處仍得以維持以一般會員身分繼續參與會務活動，並利用安全網路進行交換情資工作。當時若非妥適說明及溝通，並得以留於艾格蒙聯盟中，於我國參與國際組織有其困境之情況下，境外資金勢將大肆利用我國金融機構從事洗錢行為，其對我國金融機構之衝擊後果實難以設想，故調查局應以此案例為戒，落實改進措施，務必保持國際合作防制洗錢管道之暢通。

四、調查局依銀聯卡在臺交易統計數據，根據其工作經驗已發現重要異常訊息，應予肯定；基於避免兩岸金融機構及相關支付工具成為洗錢防制工作之罅隙，允宜建立兩岸合作機制，俾及時進行情資交換以加強防制洗錢。

(一)中國銀聯股份有限公司於 92 年發行迄今，總數量已逼近 30 億張，臺灣地區於 98 年 8 月開放銀聯卡刷卡消費，99 年 6 月間開放銀聯卡使用 ATM 提領現金，單次提款上限為新台幣 2 萬元、每日提款上限為人民幣 1 萬元，101 年 2 月間更開放使用銀聯卡在臺灣網路購物，使銀聯卡在臺使用越趨便利。我國現行有關銀聯卡之洗錢防制機制如下：

1、刷卡交易

- (1) 銀聯卡主要係由大陸地區之金融機構發行，爰相關防制洗錢措施亦由該發卡機構依其所在地之防制洗錢規定辦理。惟若民眾持有銀聯卡於我國刷卡消費，經我國辦理銀聯卡收單業務之金融機構發現有疑似洗錢交易情事者，該金融機構仍得依「金融機構對達一定金額以上通貨交易及疑似洗錢交易申報辦法」第7條規定，向法務部調查局申報。
- (2) 此外，金管會已督導銀行公會訂定「辦理信用卡業務機構防制洗錢注意事項」及「信用卡業務委員會所屬機構辦理信用卡業務自律公約」等規範，其中包括要求收單機構應對特店收銀人員執行辨識偽卡教育訓練，共同防止偽冒交易發生。

2、提現交易

- (1) 國內金融機構於「銀聯卡在台 ATM 提款及預借現金」業務中，係擔任收單機構角色，相關洗錢防制機制如下：
- <1> 有關銀聯卡於我國提領現金，除限制單筆提領上限為新臺幣 2 萬元整，另大陸發卡機構發行之銀聯卡，單卡單日提領上限為 1 萬元人民幣。
 - <2> 依據「金融機構對達一定金額以上通貨交易及疑似洗錢交易申報辦法」第 7 條規定，金融機構對經認定有疑似洗錢交易情形者，應向法務部調查局為疑似洗錢交易之申報。
 - <3> 配合提供銀聯卡在臺 ATM 取現、查詢之監控錄影及相關交易紀錄，以協助案件偵辦。
 - <4> 有關銀聯卡提現衍生之問題，須由大陸發卡銀行於銀聯卡提現交易進行連線授權時，拒

絕已發現異常帳戶之授權，始能有效阻止該等卡片被作為詐騙或洗錢工具，爰我國銀行對相關可疑交易，已依其向金管會申報之「銀聯卡在國內 ATM 收單業務營業計畫書」，透過財金資訊股份有限公司向銀聯公司報送，並請銀聯公司協調處理。

(2)另財金資訊股份有限公司係提供金融機構間跨行金融業務帳務清算之服務，為配合檢警調司法單位辦案需要，目前協助提供銀聯卡號及期間，該卡之歷史交易資料之查調，及 ATM 監看等作業，以供相關單位辦案參考。

(二)依調查局統計，銀聯卡在臺消費及領現金額於近年均呈倍數成長，100 年刷卡金額及領現金額均為人民幣 57 億元，101 年刷卡金額及領現金額分別為人民幣 100 億元及人民幣 97.8 億元，102 年上半年則分別為人民幣 60 億元及人民幣 57 億元，刷卡金額與領現金額相當，差距有限，調查局依其工作經驗，認為其中隱含異常訊息，此一重要發現與專業解讀，應予肯定。又銀聯卡在臺涉及刑事案件起訴案件，98 年至 101 年分別為 1 件、3 件、18 件及 19 件，數量明顯增加，常見的犯罪型態為：逃漏稅、刷卡套現、走私銀聯卡及偽卡、電信詐欺洗錢等，主管機關應予重視及防範。至於如何有效防制銀聯卡被利用作為犯罪工具，又不影響持有人正常使用銀聯卡，已為洗錢防制工作之重要課題。基於避免兩岸金融機構及相關支付工具成為洗錢防制工作之罅隙，允宜建立兩岸合作機制，俾及時進行情資交換以加強防制洗錢行為，主管機關顯有儘速妥適處理之必要。

五、依本院諮詢專家之意見，洗錢應指交易之對象或交

易之真實狀況遭隱藏而言，錢的身分比人的身分重要。關於洗錢防制工作，相關主管機關允宜審慎研議本院諮詢所得意見，以加強洗錢防制工作之成效。

本院為調查本案需要，特諮詢具實務經驗之專家，其提出之諮詢意見如下，相關主管機關允宜審慎研議，以加強洗錢防制工作之成效：

(一)加強洗錢防制相關法規

1、洗錢應指交易之對象或交易之真實狀況遭隱藏而言。我國洗錢防制法第2條，以有犯罪所得才有洗錢的前提，確有檢討空間，國外已改為有重大金錢交易即有洗錢疑慮。目前國內各銀行的通報資料只是建檔，調查局還要證明其有犯罪。

2、證券、金融是全球化的觀念。我國銀行法第45-1條要求銀行應建立內部控制及稽核制度，並對相關作業應建立內部處理制度及程序，另依同法第129條第7款訂有罰則，全球多有加入誠信原則條款，如有經理人或高階管理階層指示惡意迴避內控，則有免職及終身禁止從事銀行業務，並可停止銀行全部或部分業務。以民事求償取得的金額，用以彌補因渠等惡意迴避內控而財產或聲譽受到損失者之損失。日本與香港等國家證券管理部分都先追究其民事責任，相較於刑事責任，追究民事責任，比較快速且有效。

(二)加強金融機構通報義務。

(三)加強金融機構 Know Your Client 義務

我國銀行應加強 Know Your Client 的義務，全球投資離不開銀行體系，投資私募基金、外匯炒作與金融工具，均有可能成為洗錢的管道。中南美

毒犯即與基金公司合作，投資銀行亦是常見的洗錢管道，私人銀行不對公眾服務，只對特定客戶服務。錢的身分比人的身分重要。

(四) 建立資訊公開協議或公司再登記制度：

外資來台投資，如透過第三地或租稅天堂，就渠在其（第三地或租稅天堂）所登記及揭露事項再登記。

1、股東所有權人資訊。

2、受益所有權人資訊

應導入內部受益人的觀念，內部受益人的責任應高於行為人，比較合理。例如戶名為吳 00，有權簽章人為陳 00，受益人即為陳 00，行為人包括開戶現場的吳 00、陳 00、理財專員等。透過對行為人的了解，可掌握受益人。

3、董事資訊。

4、主營業行為資訊。

(五) 導入或加強「受控制國外公司」（Controlled Foreign Corporation, CFC）法制。

全球法制的思潮係導入或加強國外控制公司法制的觀念，除本國可受控公司外，亦納入可受控外國公司（股份、人事、財務），公司法、涉外民事法可能要考慮檢討修正。通過 CFC 條款，國家等級可獲提升，如盧森堡。

(六) 洗錢方式及手法多元，例如：透過賭場管道（國外賭場的籌碼可至附近的銀行兌現）、鑽石交易（出售一方於一定期間內以一定價格或成數買回之承諾）等。（按：如鑽石等貴重金屬，或其他各式物品，均有可能涉及洗錢）

(七) 票據的法條規定仍處於規範實體，交易早已發展至無實體；目前債券附條件交易（RP/RS）存在相關

問題。

調查委員：劉玉山

馬秀如

楊美鈴