

## 第一節 前言

---

本章主旨是概述國際防制洗錢及打擊資助恐怖組織、活動及份子（簡稱「資恐」）的情況。

首先，在第二節介紹洗錢的動機，例如黑錢漂白、資恐、逃稅及其他動機等；洗錢一詞從何而來；台灣「洗錢防制法」對洗錢的定義；罪犯如何透過洗錢將非法所得合法化；以及常見的洗錢三階段：化整為零的處置 (placement)、層層掩飾的多層化 (layering) 與整合彙總 (integration)。本節也闡述台灣「資恐防制法」對資恐的定義及防制洗錢金融行動工作組織的打擊資恐整合策略，包括認識資恐風險、制定並隨時更新有效的打擊資恐標準、確保各國適當及有效地應用工具以辨識與阻止資恐活動、辨識有策略性缺失的國家、鼓勵各國推動境內互助及國際合作。

第三節則是討論洗錢對金融體系的影響，介紹聯合國與國際貨幣基金對全球每年洗錢金額的估計，以及其占全球 GDP 的粗估百分比。本節也探討洗錢對商業、金融服務業及總體經濟與整體社會造成的負面影響。

第四節研討洗錢對經濟發展的衝擊。洗錢者及資恐者總是不斷在尋找更容易或風險更小的洗錢管道，由於開發中或未開發國家的防制洗錢及打擊資恐系統比較不嚴謹，金融機構的內部控制措施也比較不完整，很容易被洗錢及資恐者利用，藉以進入全球金融系統。本節討論洗錢對開發中及未開發國家的影響，以及對整體社會的衝擊。

#### 4 防制洗錢與打擊資恐政策及法令解析

第五節介紹各國政府於防制洗錢議題上應該扮演的角色，並指出各國都有洗錢風險，洗錢活動有可能視需要漂白的資金處於洗錢三階段的哪一個階段，而集中於某些國家。本節也討論各國政府的角色、防制洗錢措施周延國家的風險、國際合作，及防制洗錢可遏止犯罪。

最後，第六節說明所有金融機構，尤其是銀行，在防制洗錢及打擊資恐上扮演非常重要的角色，因為洗錢者必須透過金融機構，才能進入全球金融體系；洗錢者唯有透過銀行，才可以迅速、大量的移轉資金；只有銀行職員有機會面對面接觸客戶，進行認識客戶及客戶審查，獲取客戶的第一手資料；只有銀行有機會自交易監控系統的警示功能，發現可疑交易，並即時採取適當調查，於必要時陳報主管機關。

本章各節之部分概述係參考防制洗錢金融行動工作組織官方網站資訊編寫而成。有興趣獲取更詳盡資訊的讀者，建議瀏覽該組織官方網站 <http://www.fatf-gafi.org>。

## 第二節 洗錢及資恐

---

### 一、洗錢動機

洗錢的常見動機有下列幾項：

- (一) 罪犯將犯罪所得、無法光明正大地使用的財務利益，透過各種方法加以漂白，使其難以被辨識出真正來源及原始形

態，以便公然且合法地使用。例如劫匪搶劫路人，獲得一條金項鍊，賣給知情或不知情的第三者，換得現金一萬元後，將錢存入銀行帳戶，再用自動櫃員機轉帳，繳交一萬元房租給房東。

- (二) 恐怖分子執行恐怖行動，需要大量資金旅行、購買武器及製造炸彈的原料。資助恐怖活動者必須將資金，透過合法管道，以虛假的其他名目，移轉至不易令人起疑的個人或團體，再輾轉搬移至恐怖組織或恐怖份子所在地。例如恐怖組織透過合法登記的非營利組織（宗教團體或公益機構），以慈善捐款的名義募集資金，使得支持者可以透過銀行電匯將金錢轉到公開的帳戶，待資金累積到相當數額後，再以電匯方式經過多個無不良紀錄的人頭帳戶，最終送達恐怖組織手中。
- (三) 為了逃稅，納稅義務人會試圖藉各種手段隱藏收入（例如商人收入現金，但不開立發票）、變更收入名目及掩飾收入來源（例如公司同意高階主管 A 之請求，將 A 於年終晚會抽獎所得獎金十萬元，改列為無業之非員工 B 之執行業務所得，使該筆十萬元獎金之實際繳納稅額低於其應當繳納稅額），以減少個人或法人之納稅所得，藉以降低納稅金額。
- (四) 其他動機。例如為了掩飾行賄與收賄的不法貪腐行為，犯罪雙方會利用知情或不知情的第三方移轉資金。譬如商人甲賄賂官員乙，為了掩飾罪行，當然不可能透過銀行匯款。但是雙方擔心送收大筆鈔票容易引人注意或被跟蹤偷

拍，因此也不敢使用現金。甲乙可能約好時間，同時至合法賭場賭博，甲私下移交籌碼給乙，乙持籌碼至櫃台換成現金，即可聲稱為賭博所贏得之財物，達到資金移轉的目的。甲也可能使用其他手法，例如贈與乙一小張極為稀有的郵票，乙任何時候均可於公開的集郵市場賣出高價，神不知鬼不覺地將甲的賄款移轉到乙的口袋中。

以上例示僅是幾個比較常見的洗錢動機，實務上的洗錢目的千奇百怪，難以詳盡地一一列舉。雖然上述目的與動機有其多元性，但這些行為都被泛稱為洗錢 (Money Laundering)。

洗錢一詞從何而來？卡彭 (Al Capone) 是 1930 年代美國芝加哥的黑幫老大。美國當時經濟大蕭條，實施禁酒令。卡彭犯罪集團靠著釀造與販賣私酒，獲利頗豐。當稅務單位前往查稅時，卡彭為了掩飾製售私酒所獲得的不法利益，聲稱他的大量現金收入是來自他經營的連鎖洗衣店 (Laundry Shop)。由於洗衣店確實都是小額現金交易，稅務單位難以將卡彭治罪。「洗錢」(Money Laundering) 一詞由此而來，意指髒錢漂白。

## 二、洗錢的定義

中華民國一百零五年十二月二十八日總統華總一義字第 10500161531 號令修正公布，並自公布日後六個月施行「洗錢防制法」。第二條所稱洗錢，指下列行為：

- (一) 意圖掩飾或隱匿特定犯罪所得來源，或使他人逃避刑事追訴，而移轉或變更特定犯罪所得。

(二) 掩飾或隱匿特定犯罪所得之本質、來源、去向、所在、所有權、處分權或其他權益者。

(三) 收受、持有或使用他人之特定犯罪所得。

大多數犯罪行為的目的都是為了替犯罪者或犯罪組織謀取利益。洗錢即是掩飾這些犯罪所得來源的過程。洗錢對罪犯而言，是一個非常重要的過程，因為罪犯唯有透過洗錢，才能享用其犯罪所得，而無須擔心其他人知道其資金來源。

販售非法武器、走私，以及組織犯罪，例如運毒與賣淫集團，都有大量非法收入。挪用公款、貪污受賄、內線交易、網路詐欺與電話詐騙的罪犯，也都有將不法所得透過洗錢手段，將其「合法化」的需要。

當犯罪所得很少時，罪犯或犯罪集團無須洗錢，將黑錢直接花用即可。但是如果黑錢累積到相當數目時，罪犯或犯罪集團必須尋求控制資金的方法，而又不能引人注意資金來源與擁有者。罪犯必須設法掩飾資金來源、改變其形態（例如將偷來的珠寶銷贖，換得現金），或將資金轉移到比較不會引人注意的地方。

### 三、洗錢三階段

以下是罪犯洗錢常見的三個階段：

(一) 化整為零的處置 (Placement 或 Smurfing)：第一個階段為將非法所得滲入合法的金融體系，又要避免引人注意，洗錢者常將犯罪所得分成多筆多樣的小額交易，例如活期存款、定期存款、旅行支票、共同基金、外幣存款、黃金

存摺，或兌換多種外幣，以規避監控系統偵測，分多日、多次，到多家銀行，用多個帳戶交易。

(二) 層層掩飾的多層化 (Layering)：洗錢者將非法所得滲入合法的金融體系後，會開始進行第二階段洗錢操作，將犯罪所得透過多次國內外移轉，或買與賣其他金融商品，使財物變形，且距離資金原始來源越來越遠。有些洗錢者會透過許多國家的多個帳戶，以電匯方式不斷移轉資金，尤其偏好使用不配合洗錢防制調查的國家與地區的銀行。有些洗錢者會製造假交易或偽造發票，以支付貨款名目匯錢至海外。

(三) 整合彙總 (Integration)：罪犯如果成功地完成第一與第二階段，最後通常會將已經過多次漂洗、表面看似合法所得的資金，化零為整，加以彙總，重新進入合法的經濟體系，企圖合法利用因犯罪所得之財物，例如投資房地產、購買奢侈品或投資生意。

#### 四、資恐的定義

中華民國一百零五年七月二十七日總統華總一義字第 10500080971 號令制定公布，並自公布日施行「資恐防制法」。闡述立法目的的第 1 條，即開宗明義地說「為防止並遏止對恐怖活動、組織、分子之資助行為，維護國家安全，保障基本人權，強化資恐防制國際合作，特制定本法。」

該法第 4 條規定，主管機關法務部依法務部調查局提報或依

職權，認個人、法人或團體有下列情事之一者，經審議會決議後，得指定為制裁名單，並公告之：

- (一) 涉嫌明知他人有實行犯罪以引起人員死亡或重傷，而達恐嚇公眾或脅迫政府、外國政府、機構或國際組織之目的之具體計畫或活動，直接或間接為其收集或提供財物或財產上利益者。
- (二) 依資恐防制之國際條約或協定要求，或執行國際合作或聯合國相關決議而有必要。

而且，上述指定之制裁名單，不以該個人、法人或團體在中華民國領域內者為限。

打擊資助恐怖組織及活動，在 2001 年美國 911 事件後，一直是世界各國關注的焦點。尤其許多國家在 2005 年陸續發生恐怖攻擊事件，造成人員及財產重大損失，打擊資助恐怖組織更成為各國的優先項目。

「防制洗錢金融行動工作組織」(Financial Action Task Force, 簡稱 FATF) 自 2001 年起即已經將打擊資恐列為優先項目。由於全球恐怖活動持續發生，對世界各國的金融及經濟體系與國家安全威脅日趨嚴重，防制洗錢金融行動工作組織於 2005 年 12 月決定進一步採取更積極的措施，與聯合國、國際貨幣基金、世界銀行、國際刑警及相關組織密切合作，以聯手打擊資恐。

防制洗錢金融行動工作組織的打擊資恐整合策略(Consolidated Strategy on Combating Terrorist Financing) 將下列幾項工作視為重點：

### （一）認識資恐風險

恐怖組織不斷改變轉移資金的方法及地點，以躲避偵測。他們也會運用新科技及商品來募集與轉移資金，例如利用社交媒體的支付平台。防制洗錢金融行動工作組織的重要工作之一就是去研究及了解恐怖組織的財源及他們管理資產的方法（例如如何募集、運用與轉移資金），以協助各國政府與金融機構提高資恐的風險意識，合力打擊資恐。

### （二）制定並隨時更新有效的打擊資恐標準

防制洗錢金融行動工作組織的 40 項建議、解釋文與指引，給各國提供了偵測及防止資恐的完整工具。防制洗錢金融行動工作組織於 2015 年 10 月依照聯合國安全理事會第 2178 號決議文，修訂加強了 40 項建議的部分內容，其中第五項建議要求各國，將資助任何人出國接受或提供恐怖活動訓練，或從事恐怖活動的策劃、準備或實際行動，列為犯罪行為。

### （三）確保各國適當及有效地應用工具以辨識與阻止資恐活動

防制洗錢金融行動工作組織透過評估及後續追蹤流程，判定各國是否適當地使用打擊資恐工具，並提供各國如何更有效地運用這些工具的建議。防制洗錢金融行動工作組織並修訂了評估各國是否遵循 40 項建議的方法，以確保各國重視資恐議題。防制洗錢金融行動工作組織還對全球的會員國進行了打擊資恐措施的檢視，發現雖然仍有一些國家尚無打擊資恐的基本措施，但大多數



國家都已具備或正在建置打擊資恐的完整法律架構。

#### （四）辨識有策略性缺失的國家

依「水桶理論」，一個桶身由木板拼製的水桶能裝多少水，不是由最長的那塊決定；而是取決於最短的那塊。同樣道理，全球防制洗錢及打擊資恐系統的有效性，取決於防護措施最弱的國家；而非最強的國家。恐怖組織會找打擊資恐措施最弱的國家，趁虛進入全球金融系統，移轉資金到恐怖組織想要到達的目的地。

防制洗錢金融行動工作組織的主要目的之一是辨識打擊資恐措施較弱的國家，並協助他們改善。為了保護全球的金融系統，以免其受到恐怖組織入侵，防制洗錢金融行動工作組織也會公布打擊資恐措施不足國家的名單，一方面警告其他國家留意與名單上的資恐高風險與不合作國家的交易，另一方面也給這些須加強資恐措施的國家壓力，督促他們盡速改善，以維護他們國家在全球經濟體系中的名聲與國際地位。

#### （五）鼓勵各國推動境內互助及國際合作

要有效偵測資恐活動、辨識涉案的恐怖份子，及防止可能的恐怖攻擊，往往需要分析與比對大量資訊。這些資訊通常儲存在不同地點的不同機構，只是檢視個別擁有的片段資訊，一般很難窺出全貌，因此不易偵測出異常交易。

防制洗錢金融行動工作組織鼓勵各國致力推動國內各機構要

更有效地利用金融情報，更有效率地分享資訊與經驗，才能更有效地發揮打擊資恐的職權。

### 第三節 洗錢對金融體系的影響

---

洗錢的本質是罪犯所從事的非法活動，不屬於正常的經濟與財務統計範圍內。但是將洗錢與其他形式的地下經濟活動的粗略估算金額加起來，可以看出其規模及影響。

#### 一、全球每年洗錢金額

聯合國毒品及犯罪辦公室 (The United Nations Office on Drugs and Crime) 於 2009 年曾進行一項研究，以估算毒販與組織犯罪的非法所得，並調查其中有多少會經過洗錢漂白。研究報告估計，2009 年的犯罪所得約占當年全球國內生產總值 (GDP) 的 3.6%，而 2.7% (約 1.6 兆美元) 透過洗錢漂白。

聯合國的推估與國際貨幣基金 (International Monetary Fund，簡稱 IMF) 廣被引用的數字差不多。國際貨幣基金於 1998 年估計全球洗錢金額總數應該在全球 GDP 的 2%與 5%之間。以 1998 年為例，全球洗錢金額約在 5,900 億美元與 1.5 兆美元之間。5,900 億美元差不多是當時西班牙的經濟規模。

但是，以上洗錢總額的估計僅供參考，因為它們都是非常粗略的估算。由於洗錢交易的本質是非法的，因此沒有任何個人、