

# 世界金流新秩序 ——FATF 虛擬資產規範及 我國法制面整體建議

魏至潔\*

## 摘要

自中本聰 (Satoshi Nakamoto) 於 2008 年在網路上發表第一篇去中心化的虛擬貨幣比特幣論文後，虛擬貨幣就顛覆了我們對於金錢的傳統想像，金錢好像早已從那張躺在我們錢包裡薄薄的紙張，逐漸的成為一串數字、一堆代表錢包地址的亂碼及金鑰，或許我們仍習慣於現鈔帶給我們的安全感，但虛擬貨幣儼然已改變我們的世界。防制洗錢金融行動工作組織 (Financial Action Task Force, FATF) 是全球洗錢防制與打擊資恐國際規範的制定者，在 2018 年至 2019 年之際，就已提醒犯罪者喜歡使用虛擬貨幣進行暗網 (Dark Web) 黑市交易、買賣甚至洗錢的趨勢，FATF 遂於 2019 年及 2020 年陸續發布虛擬資產指引及虛擬資產紅旗指標等文件，希冀成為全球各國對於虛擬資產的監理及各國執法單位追查的依歸，並要求世界各國最遲應在 2021 年完成虛擬資產監管法規之內國法化，顯示 FATF 亟欲掌握虛擬資產這看不見的數

---

\* 作者現為行政院洗錢防制辦公室諮議、國際公認反洗錢師 (CAMS)、國際舞弊稽核師 (CFE)、國際認證比特幣專家 (CBP)、國際制裁合規師 (CGSS) 及 APG 評鑑員 (2020-2023 汶萊)；國立陽明交通大學科技法律研究所碩士。

投稿日：2021 年 9 月 24 日；採用日：2021 年 12 月 13 日

字金流。我國洗錢防制法於 2017 年 11 月修正，當時已先期納入「虛擬貨幣」為洗錢防制法規範範疇，可謂「超前部署」於國際標準之前。然而隨著亞太洗錢防制組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG）第三輪相互評鑑結束，我國獲得「一般追蹤」佳績後，洗錢防制法的修正再度成為各界焦點，除須兼顧國際標準對虛擬資產之規範外，本文欲透過國際經驗，彙整歸納符合臺灣本土之法制面整體方向淺見，供各界參考。

**關鍵詞：**虛擬資產、虛擬資產服務提供商、防制洗錢金融行動工作組織、洗錢防制法

Cite as: 12 NCTU L. REV., March 2023, at 163

# **The New Order of World Money Flow —The Virtual Assets Requirements of FATF and Suggestions of the Overall Legal Regulations**

Chih-Chieh Wei<sup>\*</sup>

## Abstract

Since Satoshi Nakamoto published his first paper about “decentralized virtual currency” on the internet in 2008, virtual currency has subverted our traditional imagination of money. “Money” seems to transform from paper money to a string of numbers, a pile of wallet address and private key or public key. Perhaps we are still accustomed to the sense of security of cash, but virtual currency has already changed our world quietly. The Financial Action Task Force (FATF) is the international norms maker for global money laundering prevention and combating terrorism financing. From 2018 to 2019, FATF warned that criminals liked to use virtual currency for black market trading and money laundering in dark web. FATF has released documents such as virtual asset guidelines and virtual asset red flag indi-

---

<sup>\*</sup> The author is a specialist for the Anti-Money Laundering Office, Executive Yuan. The author is also Certified Anti-Money Laundering Specialist (CAMS), Certified Fraud Examiners (CFE), Certified Bitcoin Professional (CBP), Certified Global Sanctions Specialist (CGSS) and APG Assessor (2020-2022 Brunei). Master of Law, National Yang Ming Chiao Tung University.

cators in 2019 and 2020, which gave a full landscape of the virtual assets. In Taiwan, the Money Laundering Control Act was amended in November 2017. At that time, it was included in the “virtual currency” as the scope of the money laundering prevention and control law, which can be described as international standards. However, with the end of the third round of APG Mutual Evaluation, the amendment of the Law has once again become the focus of all nations. In addition to considering the international standards for virtual assets, this research intends to use international experiences for suggesting appropriate directions for legal reform in Taiwan.

**Keywords:** Virtual Assets, Virtual Asset Service Providers, FATF, The Money Laundering Control Act

## 1. 世界金流新秩序

新冠肺炎（COVID-19）全球大流行，為了遏止疫情擴散，各國紛紛採取寬嚴不一的旅遊隔離限制政策，導致全世界多數人都被限制在自己國家內，無法出國旅遊或商務出差。疫情蔓延下，人流雖被限制或被鎖在特定的國家及地區內，卻阻擋不了充斥在世界各地的「錢」在全世界流竄，疫情阻擋了人流，卻阻擋不了金錢的流動，更阻止不了不法犯罪所得的全球流動，而如此我們無法用肉眼觀測到的金流，亦可稱為數位金流、虛擬貨幣金流等的流動，更甚於疫情前的流動幅度。

隨著虛擬貨幣及虛擬貨幣服務提供商的蓬勃發展，以及買賣虛擬貨幣的技術門檻逐年降低，加諸社群媒體的吹捧、推波助瀾下，越來越多人買賣虛擬貨幣作為投資商品，隨著疫情採取相關的封城、社交距離等限制，讓更多人透過網路接觸到虛擬貨幣的買賣，這也間接推動比特幣等虛擬貨幣價格屢創新高<sup>1</sup>。目前世界上金錢的流動，似乎已有兩股流動情況，一股是檯面上以各國發行的法定貨幣為主的傳統金流，另一股則是檯面下以虛擬貨幣為主的網路數位金流，兩股金流看似井水不犯河水，實際上卻是相互牽引、影響，近年數位金流更有異軍突起、後來居上的態勢，儼然成為世界金流新秩序的霸主。

本文先就防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force, FATF）及虛擬貨幣進行背景說明，再就 FATF 發布之虛擬貨幣建議、指引及報告進行分析研究，並針對我國洗錢防制法、虛擬通貨平台及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法等有關虛擬貨幣規範進行分析，最後於文末提出修法建議之淺見。

---

<sup>1</sup> 比特幣價格走勢查詢，鉅亨網：<https://crypto.cnyes.com/BTC/24h>（最後點閱時間：2021年3月27日）。

## 1.1 FATF 歷史緣起及脈絡

防制洗錢金融行動工作組織（FATF）於 1989 年 7 月由七大工業國代表在法國召開並同意成立，總部位於法國巴黎，為世界上最重要的防制洗錢國際組織，也是實質上最高位階、制定標準之權威性防制洗錢與打擊資恐國際組織，旨在發展政策標準以打擊洗錢及資助恐怖份子活動，並協調各國防制洗錢與打擊資恐國際合作之國際組織<sup>2</sup>。FATF 成立之時，國際間毒品犯罪盛行，甚至擴張至全球，不法所得也在全球流動，洗錢行為犯罪盛行，七大工業國咸認遏止毒品犯罪也必須遏止洗錢犯罪，故共同成立 FATF 國際組織，運行至今已超過 30 年歷史<sup>3</sup>。

由於 FATF 國際組織成立宗旨及目的係為防制洗錢，其目的為防止不法所得、犯罪黑錢全球流動外，另一深層意義，則在於七大工業國欲透過 FATF 掌握全球金流流動，俾利瞭解全球資金移轉概況，這對於強國而言，若能成功掌握世界金流，對於貿易、經濟、金融等層面均有所助益，具有國家安全之戰略意義<sup>4</sup>。

## 1.2 虛擬資產定義

自第一顆比特幣（Bitcoin）發行後，虛擬貨幣（Virtual Currency）、數位貨幣（Digital Currency）、加密貨幣（Cryptocurrency）等新興詞彙便自網路橫空出世，對多數人而言，這是一個全新的概念，尚難對其形成完整之定義。直至 2013 年，美國財政部金融犯罪執法網絡（The Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN）將其定義為：「虛擬貨幣為在某些環境下像實體貨幣一樣運作的交換媒介，惟不具備實體貨幣的所有屬性，也不具有法

<sup>2</sup> 防制洗錢金融行動工作組織，FATF 網站：<https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf.html>（最後點閱時間：2023 年 1 月 31 日）。

<sup>3</sup> FATF 成立宗旨，FATF 網站：<https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf.html>（最後點閱時間：2023 年 1 月 27 日）。

<sup>4</sup> *Id.*

定貨幣的地位。」<sup>5</sup>2014年，歐洲銀行業管理局（European Banking Authority）定義為「並非由央行或政府部門發行，也不必與法定貨幣相關聯的一種數位形式的價值，但是它作為一種支付途徑被自然人和法人所接受，並可以電子地轉帳、儲存和交易。」<sup>6</sup>2015年，FATF向全球發布虛擬貨幣風險基礎方法指引，此時仍是使用「Virtual Currency」一詞來定義泛指比特幣等加密貨幣及數位貨幣<sup>7</sup>。直至2019年6月，FATF美國年會期間，邀集各會員國針對即將發布的虛擬資產及產業風險為本方法指引進行討論，部分會員國對於「虛擬貨幣」一詞定義過於狹隘、無法適用於世界各國對此類概念的廣泛涵蓋，因此在各國建議及表決同意下，使用「虛擬資產」（Virtual Assets）作為最終的定義名詞<sup>8</sup>。FATF同時發布12個月審查機制<sup>9</sup>。即至2020年6月，所有會員國應遵循FATF發布之指引予以內國法化或修正國內相關法律，以符合國際標準。

從「虛擬貨幣」定義沿革中，我們不難發現世界各國，尤其是強國對於虛擬貨幣掌控的焦慮。本文囿於篇幅及作者智識，本文將討論之「虛擬貨幣」定義為「使用密碼學、去中心化區塊鏈技術的加密、數字貨幣，可雙向兌換但不包含遊戲幣、點數等」，並沿用FATF正式定義之「虛擬資產」作

<sup>5</sup> *Whether a Certain Operation Protecting On-line Personal Financial Information Is a Money Transmitter*, FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK (Jun. 11, 2008), <https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/administrative-rulings/whether-certain-operation-protecting-line> (last visited Jan. 31, 2023).

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> FATF, GUIDANCE FOR A RISK-BASED APPROACH TO VIRTUAL CURRENCIES (2015), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf>.

<sup>8</sup> 魏至潔、蔡佩玲，參加2019年「防制洗錢金融行動工作組織」第30屆第3次會員大會及工作組會議（Working Group Meetings and Third Plenary Meeting of FATF XXX 2019）出國報告，頁9-11、25-26（2019）。

<sup>9</sup> FATF, 12 MONTH REVIEW OF THE REVISED FATF STANDARDS ON VIRTUAL ASSETS AND VIRTUAL ASSETS SERVICE PROVIDERS (2020), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/12-Month-Review-Revised-FATF-Standards-Virtual-Assets-VASPS.pdf>.

為本文用語，捨棄廣泛為社會接受的「虛擬貨幣」一詞，作為本文論述主軸，另外強調虛擬貨幣中「貨幣」二字，實質概念也與我們傳統理解由中央銀行發行的紙鈔、硬幣等法定貨幣有所不同，由於各國監理規範不同，虛擬貨幣不一定能使用在日常生活買賣支付中。舉我國為例，虛擬貨幣僅視為可買賣的「金融商品」，類似股票、期貨等性質，無法使用虛擬貨幣於日常生活的即時支付，因此不能視為「貨幣」。

FATF 新修正的建議第 15 項，將虛擬資產視為財產、收益、資金或其他資產或其他相應的價值<sup>10</sup>，且由於虛擬資產領域已經出現匿名增強型加密貨幣、洗幣工具、分散式平台和交易所及其他可能降低金流透明度及混淆資金流向的產品和服務，及新興的商業模式，例如首次代幣發行（Initial Coin Offering, ICO）<sup>11</sup>。這類新興虛擬資產活動可能造成洗錢和資恐風險，此外，新型的非非法融資也不斷出現，利用虛擬資產的分層化犯罪，試圖以相對容易、廉價和安全的方式進一步混淆交易。

### 1.3 虛擬資產特性

由於虛擬資產種類繁多，目前全球虛擬貨幣數量初步估算應有上千種，不同的虛擬貨幣也有不同的特色。本文將以比特幣為例進行說明，其最大特色可歸納為：數量有限性、無限分割性、不可偽造性、交易安全性及匿名性等<sup>12</sup>。數量有限性是基於比特幣創辦人中本聰（Satoshi Nakamoto）的設計，比特幣發行上限為 2,100 萬顆，且產量每 4 年約減少一半，因此 2020 年的比

<sup>10</sup> FATF, FATF METHODOLOGY FOR ASSESSING COMPLIANCE WITH THE FATF RECOMMENDATIONS AND THE EFFECTIVENESS OF AML/CFT SYSTEMS 52-55 (2021), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/fatf%20methodology%2022%20feb%202013.pdf>.

<sup>11</sup> 美國司法部發布執法框架後，比特幣鯨魚發出加密貨幣市場警告，2020 年 10 月 10 日，資訊網：<https://0xzx.com/zh-tw/202010100814875133.html>（最後點閱時間：2021 年 3 月 27 日）。

<sup>12</sup> 程式交易 x 比特幣，虛擬貨幣的五大特性，量化通網站：<https://quantpass.org/program-trade-crypto-2/>（最後點閱時間：2023 年 3 月 25 日）。



特幣供應量約為 1,800 萬顆，待比特幣全數發行完畢，就不會再有新的比特幣被發行，其總量管制的特性，因此創造其稀缺的價值<sup>13</sup>；無限分割性，是基於虛擬貨幣之數學與密碼學基礎，每顆比特幣均可往下無限分割至小數點後 8 位數，因此買賣交易非常方便，不必受限於實體的個數；不可偽造性及交易安全性，則係因比特幣奠基於區塊鏈（Block Chain）技術，區塊鏈技術的本質是透過去中心化的多節點驗證，達到比特幣的不可偽造及保證交易的安全，簡言之，區塊鏈技術是透過複雜的密碼學和電腦運算以驗證交易真實性的一門科學。最後，有關匿名性的部分，雖然任何一筆比特幣交易以及其來源、去向，都可以在網路上公開的網頁中找到，即比特幣的金流交易是完全透明的，但無法知道交易者真實身分為何，我們只能看到虛擬錢包的位置或 IP 節點，無法與真實世界的自然人進行連結或比對，除非使用者是透過實名制的虛擬貨幣交易所進行買賣，若透過暗網或私人交易，則永遠無法取得買賣雙方真實身分資訊<sup>14</sup>。

#### 1.4 虛擬資產對透明度的衝擊

從虛擬資產的特性可知，其在網路上的轉帳、匯款等資金移動，其資金來源和去向都是透過公開驗證的帳本，在區塊鏈上是透明可稽的，所有的紀錄也都存於網路帳本中，任何人只要能連結上網際網路，都可進行查驗，無論其轉、匯之虛擬資產金額多、寡，其金流均係透明可驗證且無法被篡改，從金流透明的角度來看，虛擬資產確實能達到透明度的標準。然而其成為犯罪者偏好使用以及為外界詬病之處在於其匿名性，即僅掌握錢包私鑰者（類似真實世界中的帳戶）才能得知持有者真實身分，僅能看到一串網路 IP 節點位置，除非使用者是透過政府合法授權的虛擬資產服務提供商（Virtual Asset Service Providers, VASP）轉出或收取虛擬資產，或透過平台業者將虛擬資產轉為法定貨幣時，執法人員才可能透過平台業者合法取得使用者真實身分。

<sup>13</sup> SATOSHI NAKAMOTO, BITCOIN: A PEER-TO-PEER ELECTRONIC CASH SYSTEM 1-9 (2008), <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.

<sup>14</sup> See *id.*

雖虛擬資產匿名性仍可透過合法虛擬資產平台業者取得相關身分資料，但在茫茫網海中，仍有數量非常多的錢包帳戶無法與真實世界自然人身分取得連結，加上犯罪者利用虛擬資產轉匯技巧逐漸提升，或不透過合法的虛擬資產平台業者，進行個人與個人間的私下交易，外界即無法取得自然人真實身分。

傳統上，執法單位在查緝黑錢時，將「資金清查」（Follow The Money）奉為偵查上的圭臬，順著金流軌跡順藤摸瓜、清查犯罪所得脈絡，但隨著虛擬資產蓬勃發展後，數秒內虛擬資產就可能移轉至全球網路範疇內的任一個地方，且虛擬資產匿名性功能形成資金查緝上的「斷點」，在無法確認使用者真實身分的情況下，透明的帳本資料對於執法單位而言，等同是坐在黃金上的乞丐，形成查緝上的困難。

## 1.5 虛擬資產濫用於犯罪

近年由於各國在防制洗錢與打擊資恐的法規制度、監理規範日趨嚴格，導致不法所得難以透過傳統的洗錢手法洗白，加上虛擬資產的特性，受到犯罪集團及恐怖組織的青睞，大量用於犯罪所得的清洗及非法交易。許多著名的暗網，如絲路（Silk Road），虛擬資產已成為交易的通用支付工具。恐怖組織早年因不熟悉虛擬貨幣買賣操作而使用傳統的非非法生意獲取財源，近年則幾乎全部轉向虛擬貨幣的懷抱，根據紐約時報的報導，恐怖組織卡薩姆旅（Qassam Brigades）從 2018 年底開始透過比特幣募集資金，設立網站提供教學影片如何傳送比特幣而不會被執法機關得知，且共有 7 種不同語言版本，而恐怖組織也學會掩蓋金流軌跡，它們不將實體銀行帳號與任何實名制比特幣交易錢包綁在一起，如此執法機關便無法透過交易所追蹤到客戶資訊，恐怖組織選擇完全掌控金流軌跡並成功形成查緝斷點<sup>15</sup>。

<sup>15</sup> 西方國家斬斷金流、「聖戰士」錢從何來？《紐時》：比特幣成為恐怖組織流行的籌資方式！，2019 年 8 月 20 日，風傳媒網站：<https://www.storm.mg/article/1611037>（最後點閱時間：2021 年 3 月 29 日）。

## 1.6 小結

虛擬資產雖在世界各國仍非即時支付工具，而多以金融商品的形式存在，然而因虛擬資產匿名性、轉匯迅速性等特性，在世界各地都成為一股不可忽視的數位金流，並且用一種外人無法掌握的方式不斷搬動資金，成為世界金流的新秩序。而制定此新秩序的人，儼然不是國際組織或政府機構，而是由一群不知名的網民、想保有資金隱私的使用者、投資者、投機者、犯罪者及恐怖組織成員所共同組成的網絡，宰制著一個未知而龐大的網路金流世界。

## 2. FATF 虛擬資產及紅旗指標指引

為配合虛擬資產的規範，FATF 於 2019 年 6 月、2020 年 9 月、2020 年 11 月陸續發布虛擬資產及虛擬資產服務提供者風險基礎方法指引、虛擬資產紅旗指標報告及技術遵循及防制洗錢／打擊資恐之效能評鑑方法論修正版等，由於 FATF 發布之文件依據其強制力等級可分為建議、指引及報告，FATF 在 2020 年底全數發布完畢，可見 FATF 對於虛擬資產此新興議題的重視，期能建構全球有關虛擬資產防制洗錢與打擊資恐的架構。

本章就 FATF 相關文件進行統合性研究及分析，俾利更清楚深入理解 FATF 相關規範範疇及我國在虛擬資產規範上，需要達到何種等級的規範標準。

### 2.1 FATF 建議

承前述，FATF 制定的諸多標準中，以「建議」（Recommendations）最具強制力，雖然 FATF 表示，發布的文件或標準，對於各國無實際強制力，但透過各區域防制洗錢及打擊資恐組織及評鑑的推動，已在全球各區域形成一種隱形的強制力，各國若不符合建議所列之規範標準，除評鑑成績不佳外，甚至有可能被列為不合作國家名單（International Cooperation Reviewing Group, ICRG）而遭到國際間各種不同形式的制裁。就國際法的角度以觀，

「建議」的等級雖比不上簽屬國際公約後有明確的內國法化的壓力，但從建議及評鑑的實質層面觀之，FATF 要求各國必須達到技術遵循（Technical Compliance, TC）及效能遵循（Immediate Outcomes, IO），即各國法制面必須符合技術遵循的標準，同時還必須具備有效性，會員國不應讓法制規定成為具文，因此必須同時檢視內國法後的法律規範的有效性，這對於許多國家來說，都是相當不容易達成的國際標準<sup>16</sup>。

### 2.1.1 原建議第 15 項內容

由於 FATF 制定的 40 項建議歷經多次的修正，此節討論之「原建議第 15 項」，是依據 2012 年 FATF 所公布的整合後的 40 項建議版本為主，該項建議標題為「新科技運用」，而其中的項次僅有 2 點，即 15.1 及 15.2，15.1 的規範內容為「各國與其金融機構於推出新產品及法展新種業務（包括新支付機制、運用新科技於全新或現有之產品）時，應辨識並評估所產生之洗錢或資恐風險」，15.2 規範文字為「金融機構應：(a)於推出或使用新產品、新種服務或新科技錢，進行風險評估；(b)建立相應措施以管理並降低風險」，由於當時虛擬資產尚未普遍，因此建議第 15 項之相關規範屬於概括性規範，僅強調各國及金融機構在新科技、新產品推出時，應辨識相關風險及進行風險抵減措施等<sup>17</sup>。

### 2.1.2 修正後建議第 15 項內容

FATF 於 2020 年 11 月正式發布修正後的評鑑方法論及 40 項建議，以建議第 15 項修改幅度最大，除標題仍維持「新科技運用」外，內容從 2 點擴充為 11 點，並在文首增加評鑑員注意事項，除 15.1、15.2 與舊版本的內容類似外，其餘項次分別涵蓋了虛擬資產與虛擬資產服務提供商的規範及義務，礙於篇幅及字數限制，本文無法逐條引用 FATF 修正後建議第 15 項的文字內

<sup>16</sup> FATF, *supra* note 10.

<sup>17</sup> FATF, THE FATF RECOMMENDATIONS (2023), <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>.

容<sup>18</sup>，僅於下節重點摘要修正內容。

### 2.1.3 修正重點

由於本次在 15.1 至 15.2 部分，內容與舊版建議第 15 項類似，故本次修正重點著重在 15.3 至 15.11 等 9 個項次，此部分規範標準包含風險評估（15.3）、取得執照或登記（15.4）及相關罰則（15.5）、監理（15.6）及反饋（15.7）、合乎比例之罰則（15.8）、遵守金融機構相關規範（15.9）、制裁（15.10）及國際合作（15.11）等，並在評鑑員注意事項及注釋（Interpretive Note）中，詳盡解釋虛擬資產及虛擬資產服務提供商定義及業務範疇。

重點一，從本次修正中發現，虛擬資產服務提供商新增的規範內容，已與金融機構相關規範無異，故 FATF 已將虛擬資產服務提供商正式納入防制洗錢與打擊資恐中「金融機構」的範疇中，40 項建議中第 10 項至第 21 項建議，原係金融機構必須遵守的建議項次，擴張到虛擬資產與虛擬資產服務提供商亦須遵循的建議項次，從客戶審查、加強客戶審查、紀錄保存、申報疑似洗錢可疑交易報告等義務，均與金融機構無異，顯示 2020 年 FATF 修正版本，擴張原建議第 15 項，並將虛擬資產與虛擬資產服務提供商納入防制洗錢與打擊資恐體系中的金融機構定義中，並賦予相對的規範及義務<sup>19</sup>。

重點二，將虛擬資產及虛擬資產服務提供商的定義範疇都擴張到最大，尤其是「資產」一詞，涵蓋財產、收益、資金及其他資產等概括、開放定義，並明文於建議第 15 項中，究其主要原因可能與虛擬資產為新興科技有關，且世界各國對於此一新科技之定義皆有些許差異，故採較寬之解釋方法<sup>20</sup>。

---

<sup>18</sup> FATF, *supra* note 10, at 43-65.

<sup>19</sup> *Id.* at 52-55.

<sup>20</sup> *Id.* at 43-65.

## 2.2 FATF 虛擬資產及虛擬資產服務提供商風險基礎方法指引<sup>21</sup>

作為全球防制洗錢與打擊資恐制定標準的國際組織，FATF 很早就關注到虛擬資產被濫用於洗錢及資恐等問題，2014 年 6 月 FATF 發布《虛擬貨幣：關鍵定義和潛在防制洗錢／打擊資恐風險》報告<sup>22</sup>，主要原因係新科技、新產品及相關服務，雖有可能刺激金融創新，提升效率並促進普惠金融，但也讓犯罪份子和恐怖份子有了新的洗錢和資恐的新手段，加上虛擬貨幣支付服務亦可能涉及洗錢和資恐，FATF 決定分階段施行，另於 2015 年 6 月發布《以風險為本的虛擬貨幣方法指引》<sup>23</sup>，當時對於比特幣等數位貨幣，仍以「虛擬貨幣」稱之，而非後來的「虛擬資產」一詞。

### 2.2.1 發布背景

隨著虛擬資產的蓬勃發展及種類繁多的新產品、新服務，FATF 積極投入虛擬資產的研究，為了確保全球的虛擬資產及虛擬資產服務提供商都受到相同程度的法規監理，並藉由統一標準協助世界各國減輕與虛擬資產有關的洗錢及資恐風險，以保護全球金融體系的完整，進而透過跨國研究、發布本指引。本指引於 2019 年 6 月 FATF 年會上經會員國熱烈討論，最終通過此版本，並將虛擬貨幣一詞擴大為現在虛擬資產之名稱，並在本指引發布後一年，要求世界各國能將本指引對虛擬資產及虛擬資產服務提供商之相關規範標準納入各國國內法中，由此可知 FATF 企圖管制虛擬資產的決心不言

<sup>21</sup> FATF, GUIDANCE FOR A RISK-BASED APPROACH TO VIRTUAL ASSETS AND VIRTUAL ASSET SERVICE PROVIDERS (2019), <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets.html>.

<sup>22</sup> FATF, VIRTUAL CURRENCIES KEY DEFINITIONS AND POTENTIAL AML/CFT RISKS (2014), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>.

<sup>23</sup> FATF, *supra* note 7.

而喻<sup>24</sup>。

### 2.2.2 指引重點

相較於 2014 年及 2015 年發布有關虛擬資產的報告或指引，2019 年版本的虛擬資產指引內容相對完整、豐富，收納了當時已開始管制虛擬資產的國家之法制面、監理面及執法面，提供給各會員國參考，而此份指引更歷經各國激烈討論後採認的版本，十分具有參考價值。歸納整理後之重點如下：

重點一，虛擬資產及虛擬資產服務提供商均應納入防制洗錢與打擊資恐體系，並遵循洗錢防制最重要的精神，即以風險為本方法（Risk-Based Approach, RBA）作為遵循的依歸，經評估為高風險者，則投入多數資源，經評估為低風險者，則投入較少資源<sup>25</sup>。

重點二，虛擬資產及虛擬資產服務提供商必須經過登記或註冊，並由國家權責機關進行充分的監理，以及維持實質受益人透明度。此部分是將虛擬資產及虛擬資產服務提供商納入洗錢防制與打擊資恐體系中金融機構的概念，然而此份指引並未如前述建議第 15 項明文指出擔任金融機構之地位，而是於指引中概述虛擬資產及虛擬資產服務提供商所應遵循的義務<sup>26</sup>。

重點三，以美國、日本等 7 個國家為例進行案例研究，並分述各國對於虛擬資產及虛擬資產服務提供商之管制與監理以及法規管制概況。由於各國對於虛擬資產的政策或態度皆不相同，此份指引提出美國、日本、義大利、挪威、瑞典、芬蘭、墨西哥等不同態樣的案例分析，供各界參考<sup>27</sup>。

<sup>24</sup> 魏至潔、蔡佩玲，前揭註 8，頁 13、24-25。

<sup>25</sup> FATF, METHODOLOGY FOR ASSESSING TECHNICAL COMPLIANCE WITH THE FATF RECOMMENDATIONS AND THE EFFECTIVENESS OF AML/CFT SYSTEMS 5-25 (2013), <https://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/methodology/fatf%20methodology%2022%20feb%202013.pdf>.

<sup>26</sup> FATF, VIRTUAL ASSETS RED FLAG INDICATORS OF MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING 19-32 (2020), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Virtual-Assets-Red-Flag-Indicators.pdf>.

<sup>27</sup> *Id.* at 46-54.

### 2.2.3 美國案例

指引中雖未詳述美國虛擬資產的法制層面，主要著墨於美國政府執法能力及國際合作能力。由於美國執法機關使用美國金融犯罪執法網絡（FinCEN）的金融情資，進行涉及虛擬資產的犯罪調查，而 FinCEN 蒐集並分送給美國執法機關的情資，可篩濾出可疑的犯罪活動並辨識可能參與洗錢或資恐活動的個人，FinCEN 即美國的金融情報中心（Financial Intelligence Unit, FIU）<sup>28</sup>。可取得各類金融、行政和執法資訊，加上執法機關在訴訟策略上採取有效的民事、刑事訴訟，偵辦與虛擬資產有關的非法活動，並讓非法活動獲得合乎比例的處罰，例如禁令、故意行為的民事罰款、沒收和監禁等刑事處罰，另美國監理機構和美國司法部（Department of Justice, DOJ）及其他執法機關，均支持虛擬資產的偵察和起訴工作，再者美國透過國際合作，偵辦跨國虛擬資產犯罪，此部分亦獲得良好的成效。

整體而言，美國早在 2019 年以前，針對虛擬資產犯罪的偵辦、起訴及國際合作之成效已十分良好，指引雖未詳述美國有關虛擬資產的監理模式，然透過執法、監理、司法單位的相互合作，已使美國足以讓世界各國借鏡。

### 2.2.4 小結

虛擬資產及虛擬資產服務提供商風險基礎方法指引比修正後的建議第 15 項還提早一年發布，是 FATF 研究的重要文件，雖僅定位在「指引」的位階，然其重要程度不亞於建議第 15 項，尤其指引中針對 7 國對於虛擬資產的案例研究，更提供許多國家重要的參考指標。

## 2.3 虛擬資產洗錢及資恐紅旗指標報告

FATF 於 2019 年 6 月發布虛擬資產指引後，迅速於 2020 年 9 月發布虛擬資產洗錢及資恐紅旗指標報告，雖然虛擬資產在當時尚未被廣泛使用，然而根據相關案例顯示，虛擬資產用於洗錢的案例最早出現於 10 多年前，至今

<sup>28</sup> FATF, *supra* note 25, at 79-80.



虛擬資產已逐漸成為犯罪活動的主流工具與管道，且應用範圍愈來愈廣，故此份報告直接把與虛擬資產有關之紅旗指標分為五大類，分別為可疑交易類型、匿名者、匯款者與受款者、資金來源及地理風險等，明確指出虛擬資產的洗錢與資恐風險的來源，如虛擬資產服務提供商碰到類似態樣時，即可提高警覺，強化交易的監測<sup>29</sup>。以下簡述報告中重要的紅旗指標。

### 2.3.1 交易類型

在交易中可能發生的紅旗指標，可能出現在客戶行為、金額大小、交易頻密程度、短進短出及是否迅速轉匯至海外有關，此部分與金融機構普遍會遇到的可疑交易態樣類似，較為特別的是，報告中列舉如客戶將虛擬資產轉換為多種類型的虛擬資產，而再次產生額外交易費用，卻沒有合理解釋，以及迅速從虛擬資產服務提供商提領虛擬資產到私人錢包，形同是將虛擬資產服務提供商當成混幣工具等，均為虛擬資產的紅旗指標<sup>30</sup>。

### 2.3.2 匿名者

由於匿名性是虛擬資產的主要特性之一，此處所稱的匿名者係指增加匿名性的可疑態樣，例如，客戶的交易涉及多種虛擬資產，即使會產生額外費用，客戶仍偏好更高匿名性的虛擬資產，例如匿名增強型加密貨幣或隱私硬幣等；或客戶錢包會固定使用混幣服務，或和點對點（Peer to Peer, P2P）平台有所往來等，這些紅旗指標都顯示客戶不斷在加強錢包或虛擬資產的匿名性<sup>31</sup>。

另外若客戶進入虛擬資產服務提供商的網路平台時，使用的 IP 位址涉及暗網或其他加密通訊軟體，包含加密電子郵件等，且交易時，雙方可能使用各種匿名加密的通訊方式（如論壇、聊天軟體、手機 APP、線上遊戲等），而非透過虛擬資產服務提供商時，對於虛擬資產服務提供商而言，亦是重要

<sup>29</sup> FATF, *supra* note 26, at 6-18.

<sup>30</sup> *Id.* at 7-9.

<sup>31</sup> *Id.* at 9-12.

的紅旗指標訊息<sup>32</sup>。

### 2.3.3 匯款者與受款者

此部分涉及匯款人或收款人的異常行為，主要包含經常嘗試以相同的 IP 位址向同一個虛擬資產服務提供商申請開立帳戶、公司戶註冊一個網域名稱，但該網域所屬的國家和該公司所在的國家不同，或網域所屬國對於網域註冊規範相對寬鬆，或客戶個人資料的 IP 位址與客戶進行交易的 IP 位址有所差異等，均屬於匯款者與受款者的紅旗指標範疇<sup>33</sup>。

### 2.3.4 資金來源

由於虛擬資產經常與犯罪活動有關，例如毒品犯罪、詐欺、線上賭博及網路犯罪等，因此確認虛擬資產之資金來源仍十分重要，在某些資金來源不透明的情況下，即成為紅旗指標，例如，客戶的資金直接來自第三方的混幣服務、客戶大部分財產來自於投資虛擬資產、首次代幣發行（ICO）或欺詐行為等，抑或透過信用卡、預付卡將資金轉入客戶帳戶後，該資金隨即被提領一空等，此時虛擬資產服務提供商亦可有相當理由懷疑客戶的資金來源是否合法<sup>34</sup>。

### 2.3.5 地理風險

不同國家對於虛擬資產之管制措施均不相同，因此犯罪者會利用地利區域間的管制寬嚴落差，取得最有利的犯罪所得移轉，因此熟知不同國家對於虛擬資產管制措施之寬、嚴程度，是判斷資金移轉之地理風險的最重要指標，例如客戶經常將虛擬資產移轉至無須有註冊執照的他國虛擬資產服務提供商錢包中，即可判斷該名客戶擁有地理風險的紅旗指標<sup>35</sup>。

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> *Id.* at 12-15.

<sup>34</sup> *Id.* at 15-17.

<sup>35</sup> *Id.* at 17-19.

### 2.3.6 小結

此份報告是經多國提供的虛擬資產犯罪案例集結而成，因此提供許多實用的紅旗指標，即使虛擬資產移轉速度如此快速，FATF 認為只要各國政府對於虛擬資產服務提供商有適當的管制措施及監理，仍可從服務商端，取得可疑交易資訊或紅旗指標，透過持續交易監控及對客戶身分的盡職調查，進一步清查犯罪者的犯罪行為脈絡。

## 2.4 FATF 虛擬資產及虛擬資產服務提供商 12 個月審查報告

FATF 於 2019 年 6 月年會後發布虛擬資產指引，並同時向所有會員預告，將於 12 個月後對全球各國虛擬資產及虛擬資產服務提供商規範是否符合 FATF 指引之標準。行文至此，須就虛擬資產服務提供商進行名詞定義，虛擬資產服務提供商英文為 Virtual Asset Service Provider，簡稱 VASP，中文尚無統一翻譯名稱，本文管見將之翻譯為「虛擬資產服務提供商」似較符合其英文原意且易於中文文義理解，故以下均以虛擬資產服務提供商稱之。

FATF 連續於 2020 年 6 月<sup>36</sup>及 2021 年 7 月<sup>37</sup>兩度發布虛擬資產及虛擬資產服務提供商 12 個月審查報告，首份報告針對 FATF 指引發布後遵循之成果，第二份報告則再持續觀察 1 年後，全球虛擬資產及虛擬資產服務提供商整體業務概況，從該兩份報告中可明顯得知 54 個司法管轄區中，對於虛擬資產及虛擬資產服務提供商之相關管制措施及全球虛擬資產 2 年內的變化。以下謹將兩份報告重點摘要如下。

### 2.4.1 指引發布後各國實施概況

FATF 於 2019 年 6 月發布虛擬資產及虛擬資產服務提供商指引後，陸續

<sup>36</sup> FATF, *supra* note 9.

<sup>37</sup> FATF, SECOND 12 MONTH REVIEW-REVISED FATF STANDARDS ON VIRTUAL ASSETS AND VASPs (2021), <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Second-12-Month-Review-Revised-FATF-Standards-Virtual-Assets-VASPs.pdf>.

於 2020 年及 2021 年 6 月至 7 月間，發布兩份審查報告，其用意在於追蹤全球各國是否積極將虛擬資產及虛擬資產服務提供商納入管制規範中。根據第二份審查報告顯示，截至 2021 年 7 月，共有 52 國已針對虛擬資產服務提供商進行管制措施、36 個司法管轄區將虛擬資產服務提供商納為必須註冊或登記之行業、29 個司法管轄區已針對虛擬資產服務提供商進行檢查、18 個司法管轄區制裁未遵循的虛擬資產服務提供商，而全球已有 2,374 家虛擬資產服務提供商已確實註冊或登記<sup>38</sup>。對於這樣的成效，FATF 在報告中指出，實際上仍有絕大多數的國家，在指引發布 2 年後，對於設立於境內的虛擬資產服務提供商仍無法充分遵循 FATF 所制定的國際標準，而究其主要原因，在於多數國家受限於技術問題，致難以達到指引中所規範的「轉帳規定」（下稱：Travel Rules）的規範要求。以下茲就 Travel Rules 進行深入討論<sup>39</sup>。

#### 2.4.2 TRAVEL RULE

Travel Rules 概念最早由美國監理機關於 1996 年發展出來的轉帳匯款標準，即轉帳匯款超過 3,000 美元，銀行在協助用戶進行國際匯款的同時，銀行必須保留參與資金轉移的匯款人及收款人資訊，以協助執法單位進行可能的洗錢或其他金融犯罪調查<sup>40</sup>。然而依照 FATF 發布的 40 項建議及評鑑方法論中的建議第 16 項，明確規範金融機構應負的電匯責任，只要超過 1,000 美元以上的跨境匯款，都必須留存正確的匯款人及收款人資訊，包含匯款人及收款人姓名、身分證統一編號、地址、出生日期、出生地、匯出帳號及收款帳號等，除確認資訊的正確性外，相關資料保存依規定必須保存 5 年，而如此的規範也適用於跨境匯款中介機構、收款機構及金錢或價值移轉服務業者（Money or Value Transfer Service, MVTS）。由於建議第 16 項的規範內容本

<sup>38</sup> *Id.* at 3.

<sup>39</sup> *Id.* at 36-38.

<sup>40</sup> 美國監管 | FATF 施加傳統金融的「Travel Rules」於加密貨幣市場，會造成什麼後果？，2020 年 5 月 20 日，BLOCKTEMPO 網站：<https://www.blocktempo.com/fatf-travel-rule-crypto-markets/>（最後點閱時間：2020 年 5 月 22 日）。

質上影響整個國家防制洗錢與打擊資恐整體政策的關鍵，也是防制洗錢的核心精神，在 FATF 修正建議第 15 項將虛擬資產服務提供商納入金融機構範疇後，理所當然虛擬資產服務提供商應立即遵循建議第 16 項有關 Travel Rules 的規範<sup>41</sup>。

由於虛擬資產本質上具有匿名性特色，絕大多數虛擬資產使用者，無論其交易是否具違法性，多因虛擬資產之匿名性進而使用，現在如果透過虛擬資產服務提供商進行資金移轉，金額超過 1,000 美元就必須留存相關資金移轉資訊，使用者可能聞之卻步，進而轉向私下交易或非法的虛擬資產服務提供商進行資金移轉。且從兩份審查報告內容意旨得知，目前 52 個國家已將虛擬資產服務提供商納入管制的國家中，仍無法將 Travel Rules 作為強制性規定，多數國家僅能以宣導或非強制遵循等手段要求虛擬資產服務提供商，而主要原因在於多數國家的虛擬資產服務提供商在技術層面上，仍不具備相當的技術，進行確實的 Travel Rules 以維持資金移轉之資訊正確性，而 Travel Rules 也被視為全球虛擬資產服務提供商不可迴避且必須面對的問題（sunrise issue）<sup>42</sup>。

#### 2.4.3 未遵循國家或地區可能面臨的後果

FATF 根據近兩年的審查報告指出，即使已發布虛擬資產及虛擬資產服務提供商指引達兩年的時間，然而追蹤的結果是，即使在已將虛擬資產服務提供商納管的國家中，仍無法做到完全遵循相關建議、指引之標準，而如果各國政府仍無決心即刻的針對虛擬資產及虛擬資產服務提供商進行任何的管制措施，那該國或地區，極有可能成為全球虛擬資產服務提供商的安全港，讓更多非法、無法落實 Travel Rules 的虛擬資產服務提供商藏匿在這些管制相對不嚴格的國家或地區中，進而引發更嚴重的虛擬資產洗錢犯罪問題或隱藏更多犯罪黑數<sup>43</sup>。

<sup>41</sup> FATF, *supra* note 25, at 5-25.

<sup>42</sup> FATF, *supra* note 37, at 19, 31-38.

<sup>43</sup> *Id.*

#### 2.4.4 小結

隨著科技的進步，技術問題已不再是虛擬資產服務提供商能夠持續迴避 Travel Rules 的理由了，目前已經有更多技術支援可作為虛擬資產服務提供商技術升級的選擇，藉以強化虛擬資產移轉時的轉帳資訊確認與留存，世界各國應儘快調整腳步，跟上虛擬資產管制的腳步。

### 3. 我國法規中虛擬資產相關規範

綜覽我國法律規範涉及虛擬資產者，僅洗錢防制法及虛擬通貨平台及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法（下稱：虛擬通貨辦法）兩種，而洗錢防制法為刑法之特別法，亦同時為虛擬通貨辦法之母法。本節將分別論述洗錢防制法、虛擬通貨辦法以及現行法規目前適用概況。

我國於 2018 年至 2019 年接受亞太洗錢防制組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG）第三輪相互評鑑，FATF 並於 2019 年 10 月正式向全球發布我國相互評鑑報告（Mutual Evaluation Report, MER），由於接受評鑑時，我國仍適用 2012 年版本之 40 項建議，因此在建議第 15 項，我國獲得最高評等的完全遵循（C）等級。

在我國看似順利的評鑑成果中，建議第 15 項的修正，對我國似乎沒有任何影響，畢竟接受評鑑的時間遠早於修正之日期，然而實際上，仍持續影響我國的後續追蹤進程序，由於依據最新版本的後續追蹤報告程序顯示，會員國如有任一項部分遵循（PC）以下之評等，欲提出升等，須一併審視該國是否符合新修正之建議第 15 項規範，並提交 APG 年會大會中由各會員國代表共同討論<sup>44</sup>。由於我國在 40 項建議中，仍有 4 個項次獲得部分遵循評等，

<sup>44</sup> 行政院洗錢防制辦公室，亞太防制洗錢組織第三輪相互評鑑程序，頁 39-46：  
<https://www.amlo.moj.gov.tw/media/20211688/2021%E5%B9%B4-%E4%BA%9E%E5%A4%AA%E9%98%B2%E5%88%B6%E6%B4%97%E9%8C%A2%E7%B5%84%E7%B9%94%E7%AC%AC%E4%B8%89%E8%BC%AA%E7%9B%B8%E4%BA%92%E8%A9%95%E9%91%91%E7%A8%8B%E5%BA%8F.pdf?mediaDL=true>（最後點閱時間：

如提出升等，APG 將籌組審查團，除審查提出升等的項次外，另將額外審視我國在新修正之建議第 15 項是否有達到規範標準，這對於我國未來提出升等策略中，將成為必要考量的因素<sup>45</sup>。

### 3.1 洗錢防制法

#### 3.1.1 修法沿革

我國洗錢防制法於 2017 年 12 月 28 日進行大幅度修正，當時為因應 APG 第三輪相互評鑑，將舊洗錢防制法進行大幅度修正，納入法人透明度、重要政治職務之人等國際標準，復於 2018 年 11 月 7 日進行微幅修正，在洗錢防制法第 5 條擴大「金融機構」的範圍，將原第 5 條第二項規定修正為：「辦理融資性租賃、虛擬通貨平台及交易業務之事業，適用本法關於金融機構之規定」，即擴大洗錢防制法中對於金融機構的範圍，納入融資性租賃及虛擬通貨平台及交易業務事業，早於國際標準的「超前部署」將虛擬資產及虛擬資產服務提供商納入我國洗錢防制法規範中。

#### 3.1.2 修法理由

2018 年 11 月 7 日修法理由中提到，「FATF 已不斷示警虛擬資產所帶給國家的風險及威脅，且 FATF 於 2015 年 6 月發布虛擬貨幣風險基礎方法指引，另參考相關國家立法例，多數在法制架構上，至少納入洗錢防制之低度規範，我國亦有正視此風險，予以最低度規範之必要。」由此可見，立法者在當時已預見未來虛擬資產可能帶來的國家風險，因此超前於國際標準，在 2018 年便將虛擬資產平台服務商納入我國洗錢防制法金融機構的範疇，讓日後虛擬資產相關事業能順利進行監理與管制，即使在當時，我國僅有少數合

---

2023 年 1 月 27 日)。

<sup>45</sup> 行政院洗錢防制辦公室，2019 年中華台北第三輪相互評鑑報告（中、英對照版），頁 23，行政院洗錢防制辦公室網站：<https://www.amlo.moj.gov.tw/1461/31062/1482/15235/post>（最後點閱時間：2023 年 1 月 27 日）。

法虛擬資產平台服務商的情況下，虛擬資產的入法，給予日後虛擬資產監理合法的法源<sup>46</sup>。

### 3.1.3 適用概況

由於當時將虛擬資產平台及相關事業納入洗錢防制法中，僅是最低度規範，另於立法理由中明文，「至於虛擬通貨平台及交易業務事業之定義、範圍及其他相關事項之規範，待行政院指定目的事業主管機關後，立即規範，附此敘明。」咸認應係立法技術之一環，即先將仍是未知數的虛擬資產及虛擬資產服務提供商納入洗錢防制法母法的金融機構中，再留由行政院指定主管機關之伏筆，為未來的虛擬通貨辦法預作準備，即便虛擬通貨辦法係於 2021 年 7 月才正式施行，與洗錢防制法母法規範已相隔近三年的時間，仍符合 FATF 制定的國際標準與規範<sup>47</sup>。

從 2018 年至 2021 年近三年的時間，虛擬資產與虛擬資產服務提供商實際上都是處在沒有事業目的主管機關的情況下，持續推動相關業務，也沒有相關法規可供遵循，許多防制洗錢與打擊資恐的規範要求，都是靠業者的自律完成，合法的平台業者，多遵循政府規定，要求客戶必須完全「實名制」，並採取與證券業者類似的方式，要求客戶本人之銀行帳戶與平台業者連動，藉以確保落實虛擬資產買賣與真實世界自然人連結之規範要求，在虛擬資產與法幣兌換的過程，亦能保持金流的透明，降低虛擬資產所帶來的犯罪威脅風險<sup>48</sup>。

由於一直無法協調出適當的虛擬資產主管機關，加上相關機關均積極籌備 APG 第三輪相互評鑑，因此虛擬資產平台業者一直處在無實質納管的不安定狀態。究其主要原因，可能與虛擬資產服務提供商為新興產業，各部會

<sup>46</sup> 法務部，防制洗錢與打擊資恐法規彙編，頁 16-17，2019 年 1 月編印。

<sup>47</sup> 同前註。

<sup>48</sup> 虛擬貨幣投資新制 7 月上路 沒「實名制」最重罰千萬！，2021 年 5 月 25 日，ETtoday 新聞雲，<https://finance.ettoday.net/news/1990943#ixzz7rwn8AGzX>（最後點閱時間：2021 年 5 月 26 日）。



原有業務已非常吃重且人力不足，又少有公務機關對虛擬資產有全盤的瞭解，導致一直無法覓得合適的事業目的主管機關，這段時期也讓虛擬資產及虛擬資產服務提供商成為灰色模糊的三不管地帶。

## 3.2 虛擬通貨平台及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法

### 3.2.1 立法沿革

虛擬通貨辦法於 2021 年 7 月 1 日正式施行，係由金融監督管理委員會（下稱：金管會）召集相關業者及機關共同協商研議制訂而成，本辦法之法源為洗錢防制法第 5 條第二項、第 6 條第三項、第 7 條第四項前段、第 8 條第三項、第 9 條第三項、第 10 條第三項及資恐防制法第 7 條第五項相關規定訂立之。值得注意的是，金管會並非虛擬資產或虛擬資產服務提供商之主管機關，而係依據 2018 年 11 月 7 日修正之洗錢防制法將虛擬貨幣事業納入金融機構規範中，屬於金管會主管範圍，故制定此辦法。因此，金管會僅為虛擬資產服務提供商之防制洗錢與打擊資恐主管機關，並非虛擬資產業別主管機關，合先敘明。

### 3.2.2 法條架構

本辦法之法條規範架構，與金融機構防制洗錢與打擊資恐辦法及其他指定之非金融事業或人員之相關辦法架構類似，均包含授權依據（第 1 條）、用詞定義（第 2 條）、確認客戶身分（第 3 條）、應婉拒建立業務關係或交易之規定（第 4 條）、客戶身分持續審查（第 5 條）、風險基礎法執行確認客戶身分，及加強確認客戶身分（第 6 條）、進行虛擬通貨之移轉時應遵循事項（第 7 條）、名稱檢核規定（第 8 條）、重要政治性職務人士強化確認客戶身分規定（第 9 條）、紀錄保存（第 10 條）、達一定金額以上通貨交易申報（第 11 條）、疑似洗錢或資恐交易申報（第 12 條）、資恐通報（第 13 條）、風險評估（第 14 條）、內稽內控（第 15 條）、新產品風險評估（第 16 條）、查核方式及得受委託之對象（第 17 條）及辦法施行日期（第 18

條)等。辦法之法條架構與其他金融業之防制洗錢與打擊資恐辦法之架構類似，基本上複製銀行業、保險業等防制洗錢與打擊資恐義務。從本文前揭章節亦可得知，辦法中的規範內容，與 FATF 40 項建議中的建議第 10 項至第 21 項內容一致，讓虛擬資產平台業者得以遵循符合金融機構的規範。

### 3.2.3 名詞定義

名詞定義規定在辦法第 2 條，其中有關虛擬通貨及平台服務商的定義為本辦法之重點。虛擬通貨係指運用密碼學及分散式帳本技術或其他類似技術，表彰得以數位方式儲存、交換或移轉之價值，且用於支付或投資目的者。但不包括數位型式之新臺幣、外國貨幣及大陸地區、香港或澳門發行之貨幣、有價證券及其他依法令發行之金融資產；虛擬通貨平台及交易業務事業係指指為他人從事下列活動為業者。1. 虛擬通貨與新臺幣、外國貨幣及大陸地區、香港或澳門發行之貨幣間之交換。2. 虛擬通貨間之交換。3. 進行虛擬通貨之移轉。4. 保管、管理虛擬通貨或提供相關管理工具。5. 參與及提供虛擬通貨發行或銷售之相關金融服務。

### 3.2.4 規範與義務

從辦法訂立之條文規範可知，已將虛擬通貨服務提供商相關防制洗錢與打擊資恐規範與一般金融業並無二致，銀行業、保險業、證券業等金融機構需要被賦予的規範或義務，虛擬通貨平台及交易業務事業業者均需要遵守，此辦法也充分展現了我國監理制度與 FATF 國際標準一致的決心。而目前我國共有 8 家虛擬資產平台業者，分別為王牌數位創新 (ACE)、幣託 (Bito)、現代財富科技 (MaicoIn)、思偉達創新科技 (Starbit)、共識科技 (Joyso)、京侖科技訊息 (Saintcraft)、亞太易安特科技 (BitAsset)、數寶科技等，已全數納入本辦法金融機構規範、遵循防制洗錢與打擊資恐相關義務<sup>49</sup>。

<sup>49</sup> 魏喬怡，「比特幣暴漲暴跌成漏洞 虛幣洗錢有 3 樣態」，工商時報，第 A6 版，2021 年 7 月 29 日。

然而在 2021 年 10 月初，金管會公布虛擬通貨業，最新法遵規範細則後，前述 8 家平台業者，已有 5 家因無法落實法遵規範而選擇放棄繼續經營虛擬資產服務提供商，僅剩下 3 家業者願意繼續配合法遵要求持續經營<sup>50</sup>，除虛擬資產商品均須加註警語以彰顯其投資風險外，對於平台業者而言，最困難的部分，應該落在辦法的第 7 條<sup>51</sup>有關虛擬資產移轉時的相關規範，由於本條的規範係參考 FATF 對於 Travel Rules 的國際規範而制定，即擔任虛擬通資產移轉之轉出方或接收方時，均應取得必要且正確之客戶資訊，且在虛擬資產移轉時，應確認交易對手（接收方或轉出方）之事業所受監理規範與 FATF 所定防制洗錢及打擊資恐標準一致，如未能依相關規定辦理時，不得執行虛擬資產之移轉。由於該條文目前尚未訂立施行日期，尚無法知悉該法條在實務上運作情形。

### 3.2.5 可疑態樣

虛擬通辦法於 2021 年 7 月 1 日正式施行後，金管會遂於同年 7 月底，發布有關虛擬資產可疑洗錢態樣，將可疑態樣分為三類，分別為客戶身分類、交易類、資恐及武擴類<sup>52</sup>，以下進行分類說明。

1. 客戶身分類，細分為 6 種態樣，例如客戶疑似使用匿名、假名、人頭、虛設行號或虛設法人、團體等，或持用偽、變造身分證明文件及資料建立業務關係；客戶建立業務關係的網路位置（如 IP 位址等）與客戶國籍、註冊所在國家或地區不同，且無合理原因者；無合理原因開立多個公司或團體交易帳號，且實質受益人為同一人等<sup>53</sup>。

2. 交易類，概分為大量或短期密集買賣及交換虛擬通貨，與其身分顯不

<sup>50</sup> 陳碧芬，「八家虛擬通貨平台恐剩三家」，工商時報，第 A6 版，2021 年 10 月 4 日。

<sup>51</sup> 本辦法第 7 條將由金融監督管理委員會另定施行日期。

<sup>52</sup> 魏喬怡，前揭註 49。

<sup>53</sup> 金融監督管理委員會，(110)金管銀法字第 11001396511 號令，行政院公報，第 27 卷第 139 期，頁 1-3，2021 年 7 月。

相當或無合理原因者；新註冊或一定期間無交易之帳號突然有大量交易，與其身分顯不相當或無合理原因者；客戶無合理原因將交易分拆為小額交易，以規避臨時性交易確認客戶身分之門檻者等等；客戶買入或接收虛擬通貨後，迅速轉出或交換成其他虛擬通貨，一定期間內合計達特定筆數或金額，且交易內容與客戶身分顯不相當或無合理原因者<sup>54</sup>。

3. 資恐及武擴類，分為客戶本人或實質受益人為外國政府或國際組織認定或追查的恐怖活動或資恐相關個人、法人或團體，或有合理理由懷疑其與恐怖活動、恐怖組織或資恐有關連者，及客戶本人或其實質受益人為外國政府或國際組織認定或追查之資助武擴目標性金融制裁的個人、法人或團體，或可懷疑其與資助武擴有關聯者<sup>55</sup>。

從以上虛擬資產可疑態樣與 FATF 發布之紅旗指標報告相較，我國發布的可疑態樣較為傳統，是一般金融機構普遍會遇到的可疑態樣，僅在客戶身分分類中的一個態樣提及網路位置（如 IP 位址等）為可疑態樣，可能尚未累積足夠案例可歸納為可疑態樣，因此從上開態樣中，無法清楚明確的得知為虛擬資產可疑態樣。

### 3.3 小結

自虛擬通貨辦法訂立施行後，我國對於虛擬資產及虛擬資產服務提供商的監理、管制可謂向前邁進一大步，辦法的制定施行，完備了母法洗錢防制法的規範，正式將虛擬資產服務提供商納入我國防制洗錢與打擊資恐體系中金融機構行列，需要負擔義務及法規遵循，由於原本金管會亟待納入辦法管制的虛擬資產服務提供商，已經是國內較具規模且合法的平台業者，但尚有許多規模小或地下的虛擬資產服務提供商，仍未受到合法的監理，這所隱含的問題是國內平台業者普遍達不到辦法規範的法遵要求，因此可能迫於無奈的轉入地下經營；另我國仍未訂有虛擬資產及虛擬資產服務提供商的事業目

---

54 同前註。

55 同前註。

的主管機關，金管會僅是虛擬資產服務提供商在防制洗錢與打擊資恐的主管機關，目前雖係符合 FATF 制定之國際標準，然而隨著虛擬資產業的持續蓬勃發展，勢必伴隨著更多爭議與法律問題，仍有待主管機關的認定及行政裁處，此一問題懸而未決，也代表我國在虛擬資產監理管制上，仍有很長的一段路要走。

## 4. 虛擬資產國家風險評估

我國曾於 2018 年進行第一次國家層級的國家風險評估，當時就容易產生洗錢、資助恐怖主義之威脅、弱點及後果等國家固有風險部分，進行整體評估。由於當時虛擬資產尚未普及，且是我國第一次進行國家風險評估，因此未將虛擬資產納入固有風險評估範疇。雖然 APG 並未明確規範各國應於多長的期限內進行風險評估，然而依據國際間的慣例，多半是 3 至 5 年間，會進行一次國家風險評估，由於各個國家地理位置、文化背景、人口結構等皆不盡相同，因此風險評估的內容、方式、時程也都沒有明確具體的規範可遵循。僅能針對我國近幾年的變化，衡量是否有進行國家風險評估更新的需求<sup>56</sup>。

### 4.1 第二次國家風險評估

我國在 2018 年至 2019 年 APG 第三輪相互評鑑中，獲得亞洲最佳「一般追蹤」(Regular Follow-Up) 成績，自 2019 年 APG 全球公布我國評鑑成績後，我國便進入 2 年追蹤 1 次的一般追蹤模式，故應在 2021 年、2023 年、2025 年提交後續追蹤報告，並於 2027 年後進入 APG 第四輪相互評鑑準備程序，並於 2029 年至 2030 年接受第四輪相互評鑑<sup>57</sup>。

<sup>56</sup> 行政院洗錢防制辦公室，國家洗錢／資恐風險評估報告，頁 4-14，行政院洗錢防制辦公室網站：<https://www.amlo.moj.gov.tw/1461/16645/16721/post>（最後點閱時間：2023 年 1 月 27 日）。

<sup>57</sup> 行政院洗錢防制辦公室，前揭註 45。

即便 FATF 有意在後續評鑑上，簡化目前評鑑方法論的步驟，然而各區域性洗錢防制組織仍未接獲更進一步明確的評鑑方式，因此僅能依照現行的第三輪相互評鑑方法論進行籌備工作，而依據現行的相互評鑑方法論及 40 項建議的建議第 1 項及直接成果 1，都直接點出受評鑑國必須先進行國家風險評估以確認國家面臨的洗錢及資恐風險，徹底瞭解國家面臨的風險後，再透過 40 項建議及評鑑方法論改善國家整體防制洗錢與打擊資恐整體政策，且相關抵減措施或防制洗錢政策必須與國家風險評估報告所列之風險內容一致，方能進行有效的相互評鑑程序<sup>58</sup>。

第一次國家風險評估於 2017 年進行，由行政院洗錢防制辦公室邀請時任行政院長賴清德發表首次國家風險評估報告，並在報告文末明確指出優先抵減措施部分應於 2021 年國家風險評估程序前完成<sup>59</sup>，因此行政院洗錢防制辦公室於 2021 年開始進行第二次國家風險評估報告的資料蒐集、彙整主管機關意見，並預計召開四次會議先就我國洗錢及資恐固有風險部分進行更新，再納入優先抵減措施，期能評估正確且符合我國實際狀況之國家洗錢及資恐的剩餘風險，第二次國家風險評估報告預計於 2021 年底呈核行政院後，2022 年初正式對外發布。

## 4.2 我國虛擬資產服務提供商風險概況

由於我國目前在虛擬資產及虛擬資產服務提供商行業，目前沒有主管機關，金管會依據虛擬通貨辦法第 2 條僅針對平台業者的洗錢防制與打擊資恐進行監理，且初步僅針對規模較大的業者，若業者自評無法在 1 年內或短期內改善並符合辦法所訂之規範標準，則可能停止營業，因此最後能生存下來的業者，都是能符合辦法規定及國際標準的業者。

然而，尚有數量龐大的虛擬資產及虛擬資產服務提供商未納入管制，讓目前可能成為合法的平台服務商成為冰山的一角，整體虛擬資產行業猶如一

<sup>58</sup> FATF, *supra* note 25, at 23-25.

<sup>59</sup> 行政院洗錢防制辦公室，前揭註 56，頁 71。

座巨大的冰山，浮出在海平面以上的、受辦法監理的，僅有寥寥數家，而海平面以下卻是非常龐大且未知的冰山本體，完全無法受到監理且無第三方可靠數據可供查驗。

#### 4.2.1 虛擬資產服務提供商風險因子

虛擬資產服務提供商屬於國家風險評估中「弱點」的評估範疇，根據國家風險評估，行業弱點之風險因子有行業固有特性、行業所提供產品和服務性質、客戶業務關係性質、行業活動地理範圍、服務管道性質等 5 種風險因子，即在進行行業弱點風險評估時，應依照此 5 個風險因子及風險分數分級表，制定各項風險因子的評分後，依照各項風險指標總分判定其風險指數為低、中、高或非常高洗錢或資恐風險，以下茲就 5 個風險因子進行初步評估<sup>60</sup>。而行業風險評估首先必須確立虛擬資產服務提供商之範圍究係為何，方能在一定範圍內進行合理妥適的風險評估，依據虛擬通貨辦法規範，虛擬通貨平台及交易業務事業係指為他人從事下列活動為業者：1. 虛擬通貨與新臺幣、外國貨幣及大陸地區、香港或澳門發行之貨幣間之交換。2. 虛擬通貨間之交換。3. 進行虛擬通貨之移轉。4. 保管、管理虛擬通貨或提供相關管理工具。5. 參與及提供虛擬通貨發行或銷售之相關金融服務。因此依據辦法之規範，我國虛擬資產服務提供商僅限於前述五種態樣，不包含個人間點對點交易等私下交易情形<sup>61</sup>。

1. 行業固有特性：此風險因子包含行業規模、行業複雜度及與其他行業整合度、行業營運地點 3 項子風險因子。行業規模部分，由於我國虛擬資產產業非屬特許行業，不以登記為必要，且針對該行業本身尚未確定目的事業主管機關，無法完全掌握確切之行業規模，加上行業本身缺乏基礎法規架構，對於設立人資格、資本額等並無限制，市場進入條件寬鬆；在行業複雜度及

<sup>60</sup> 行政院洗錢防制辦公室，2021 國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告-中文版，頁 13-14，行政院洗錢防制辦公室網站：<https://www.amlo.moj.gov.tw/1461/31062/1482/37161/post>（最後點閱時間：2023 年 1 月 27 日）。

<sup>61</sup> 虛擬通貨平台及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法第 2 條第一項第一款。

與其他行業整合程度而言，由於虛擬資產之移轉除可在平台服務商進行外，亦可在場外交易（Over The Counter, OTC）市場依雙方買賣契約私下自由交易，其行業複雜程度高，且易與金融機構、便利商店及各類數位支付產業進行整合，導致該行業被利用從事洗錢或資恐之風險非常高；最後，在行業營運地點部分，因虛擬資產均透過點對點傳輸方式進行線上交易，用戶間也可逕自相互交易，無須透過政府機關或第三方金融機構，即可完成交易程序，且我國前兩大交易所 MaiCoin 和 BitoPro 均透過臺灣境內便利超商林立之特性，開放用戶可直接在手機 APP 選擇購買數量後，直接到超商掃描條碼購買虛擬資產，由此可知營運地點遍及國內外。據此，在行業固有特性之風險應為「非常高」風險<sup>62</sup>。

2. 行業所提供產品和服務性質：此風險因子包含提供產品和服務的性質、範圍，由於虛擬資產服務具有經濟價值、跨境移轉、快速交易、去中心化等特性，且虛擬資產係透過網路系統傳輸、移轉、支付等功能，在數秒內即能移轉大量資金，且無監理單位，也不會留下任何跨境交易紀錄，因此容易成為犯罪者濫用之洗錢管道<sup>63</sup>。

3. 客戶業務關係性質：此風險因子包含業務關係性質、客戶身分、客戶職業／業務等 3 項子因子，由於此 3 項子因子均存在嚴重的資訊落差，無法取得正確的數據對於客戶業務關係性質進行有效評估，加上該行業客戶組成可能包含國內、外重要政治職務人士（Politically Exposed Persons, PEPs）或高淨值資產人士等，其風險應落在「高」或「非常高」之間<sup>64</sup>。

4. 行業活動地理範圍：此風險因子包含虛擬資產行業是否涉及高風險司法管轄區或受關注國家等 2 個子因子。由於虛擬資產行業均透過網路進行資產移轉，故行業活動可能涉及高風險司法管轄區或受關注國家，其風險應為

62 行政院洗錢防制辦公室，前揭註 60，頁 115-118。

63 同前註。

64 同前註。



「非常高」<sup>65</sup>。

5.服務管道性質：此風險因子包含服務管道匿名性及複雜度 2 項子因子，由於虛擬資產行業規模大，並不僅限於金管會納管的平台業者，且虛擬資產的核心價值即為匿名性，雖交易過程依據區塊鏈驗證技術為透明可稽，然而卻無法與真實世界自然人進行有效連結，具高度匿名性；複雜度方面，虛擬資產可透過私下點對點交易、個人幣商交易或在 OTC 平台上交易，服務管道複雜程度高。綜上，本項風險應為「非常高」<sup>66</sup>。

#### 4.2.2 虛擬資產行業整體風險

本文從虛擬資產及虛擬資產服務提供商行業的 5 項風險因子進行客觀分析，我國虛擬資產行業整體洗錢、資恐之固有風險應為非常高風險等級，綜觀世界各國的風險評估，亦與本文類似，除非該國係網路技術落後國家或完全禁止虛擬資產國家，否則多數國家對於虛擬資產行業之洗錢、資恐風險之評估仍為非常高風險。

### 4.3 小結

風險評估並非易事，國家風險評估更是一項浩大工程，必須從不同角度、面向客觀、正確的評估產業風險，而在獲得風險評等後，無論風險等級究係為何，都應用積極客觀的態度面對，再透過合理的抵減措施（如法規制定）降低整體風險，方能避免虛擬資產行業遭受犯罪者濫用。

## 5. 法制面建議

法律作為人與人之間相處之準則，亦是法治國家治國之依據，法律規定本應隨著時代而進步，故法律修正為法條演進之必然，要制定符合我國本土風情民情之法律，本質上是困難的，法律修正之難度，不亞於法律之制定，

---

<sup>65</sup> 同前註。

<sup>66</sup> 同前註。

修正過程往往牽一髮而動全身，因此修法過程曠日費時，即使主政機關已盡量考量多方意見，仍可能造成法條輕重失衡或實務適用上產生窒礙難行之處。

2018 年 11 月 7 日修正施行後的洗錢防制法，在實務上適用問題較大的，多半落在第 2 條及第 14 條、第 15 條，由於非屬本文討論範疇不再此多加著墨。本文僅就我國洗錢防制法及虛擬通貨辦法在虛擬資產議題上提出修法建議，以下將從 APG 第三輪相互評鑑缺失、法律用語統一化及指定目的事業主管機關等面向進行分析。

### 5.1 第三輪相互評鑑缺失

我國在 2018 年至 2019 年 APG 第三輪相互評鑑中，獲得亞洲最佳「一般追蹤」(Regular Follow-Up) 成績。由於第三輪相互評鑑分為技術遵循(40 項建議)與效能遵循(11 項直接成果)之整體評等作為最終的評級，技術遵循評等成績對於效能遵循評等成績有直接的影響。技術遵循 40 項建議分為 4 個評等，分別為完全遵循(C)、大部分遵循(LC)、部分遵循(PC)及未遵循(NC)，另有不適用(N/A)，缺失係指技術遵循項次評等為部分遵循(PC)或未遵循(NC)等級，我國僅建議第 22 項、第 25 項、第 28 項及第 35 項等 4 個項次屬於部分遵循外，其餘 36 個項次，評等均屬完全遵循及大部分遵循，簡言之，我國僅有 4 個項次屬於「不及格」(PC)，必須每 2 年就上開 4 個項次提交後續追蹤報告(Follow-Up Report)予 APG 秘書處進行審查。此 4 個項次雖乍看之下與虛擬資產議題無關，然而實際執行卻會與虛擬資產有關連性，例如缺失中建議第 22 項、第 28 項均與指定之非金融事業或人員(Designated Non-Financial Bodies and Professions, DNFBPs)有關，當指定之非金融事業或人員處理之業務涉及虛擬資產時，即可能產生洗錢或資恐風險<sup>67</sup>。

實際上與虛擬資產有關的建議第 15 項，是在我國接受完評鑑後始修正

<sup>67</sup> 行政院洗錢防制辦公室，前揭註 45。

完畢，因此我國在接受 APG 第三輪相互評鑑時，使用的是舊版本 40 項建議中的建議第 15 項，當時 FATF 並未將虛擬資產放入國際標準中，因此我國在建議第 15 項中，獲得完全遵循（C）的最佳評等。雖然獲得良好佳績殊值慶賀，這卻也意味著未來我國如欲提出升等或接受第四輪相互評鑑時，新修正後的建議第 15 項及相關的建議項次，都將重新審視，對我國而言勢必將成為未來籌備評鑑之重點。

我國目前在虛擬資產與虛擬資產服務提供商之整體法制面上，堪稱完整，然而洗錢防制法修正方向上，建議仍須審酌第三輪相互評鑑缺失層面進行整體宏觀的修正，尤其在前述獲得不及格之項次，如指定之非金融事業或人員的規範上，可整合建議第 15 項有關虛擬資產之規範內容。

## 5.2 法律用語與國際標準一致化

由於虛擬資產屬於新興發展之科技商品，FATF 遲至 2019 年才將我們熟知的虛擬貨幣正式確定為「虛擬資產」一詞，而在我國相關法條中，法律用語雖有統一，例如洗錢防制法之用語為「虛擬通貨平台及交易業務事業」，虛擬通貨辦法也沿用「虛擬通貨平台及交易業務事業」一詞，然而與 FATF 所制定之最終統一用語仍有明顯的不同，字詞的含意也大相逕庭，尤其「通貨」一詞含有「現金」之意，容易讓一般人誤以為有貨幣、現金之感，因此本文建議洗錢防制法修法時，能將洗錢防制法之法律用語，調整至與 FATF 建議第 15 項相同，即使用「虛擬資產」及「虛擬資產服務提供商」等中文翻譯詞彙，較能涵蓋虛擬資產領域中廣泛的範圍，避免掛一漏萬或在實務適用上產生疑義。

如能在洗錢防制法修法過程中，確定中文法律用語之精準翻譯文字，實有其必要性，而辦法必須再隨母法之用語進行修正，採用統一的法律文字，日後實務適用才不致發生紊亂，亦能增進一般民眾對於虛擬資產之認知，且有助於日後籌備評鑑或提出升等請求時，在文件翻譯用語上亦能一致化，迅速與國際接軌。

### 5.3 指定目的事業主管機關

洗錢防制法於 2018 年 11 月修正公布之版本，在第 5 條第二項將虛擬通貨平台及交易業務之事業納入洗錢防制法金融機構的範圍，立法說明指出「參考相關國家立法例，多數在法制架構上至少納入洗錢防制之低度規範，我國之洗錢防制規範亦有正視此風險，予以最低度規範之必要」<sup>68</sup>，顯示根據 2015 年多數國家已將虛擬資產及虛擬資產服務提供商之洗錢防制納入最低規範。「至於虛擬通或平台及交易事務事業之定義、範圍及其他相關事項之規範，待行政院指定目的事業主管機關後，立即規範」<sup>69</sup>，然而自 2018 年 11 月洗錢防制法修正後，行政院陸續召集各機關開會研商目的事業主管機關，然而各機關都宣稱並不熟悉該項業務，幾經折衝後，金管會始承諾願意成為虛擬貨幣及虛擬資產服務提供商洗錢防制上的主管機關，但並非整體行業之目的事業主管機關。

此一懸宕已久的問題，究其主要原因在於虛擬資產行業為一新興產業，其範圍涉及區塊鏈技術、密碼學、金融監理、點對點交易等，屬於科技金融領域，各機關礙於人力、物力及對虛擬資產不甚瞭解的情況下，致沒有任何機關有意願擔任虛擬資產之目的事業主管機關。隨著虛擬資產被濫用於犯罪的情形越來越多，以金管會作為洗錢防制主管機關之最低度管制的監理模式，是否仍可行？而行政院是否以強制指定或協商之方式，確定虛擬資產之指定目的事業主管機關，亦考驗政府的智慧。

### 5.4 小結

法律修正應具備長遠眼光，由於虛擬資產在洗錢防制的監理日趨重要，從國際發布的文件中，即可瞭解未來洗錢防制的國際趨勢將逐漸往數位金流的管制靠攏，在洗錢防制法及虛擬通貨辦法的修正、制定上，除納入國際上現有的規範外，更應進一步思考我國可超前部署納入法條的法律構成要件為

<sup>68</sup> 法務部，前揭註 46，頁 16-17。

<sup>69</sup> 同前註。

何，一併將之納入修法的範疇中。

## 6. 結論及建議

比特幣神秘創辦人中本聰（Satoshi Nakamoto）網路上發布 9 頁比特幣論文後，虛擬資產已悄悄改變了我們對金流的思維，顛覆了我們對於金錢的概念，至此以後，金錢甚至不再只是一串銀行帳戶內的數字，而是錢包密鑰的英文字母代號，而資產移轉的金額、速度及跨境匯款，都可能在彈指間發生，且可完全匿名、不受任何監理。比特幣等虛擬資產，某種程度上實現了擺脫政府控制、由全球網民共同驗證交易真實性的去中心化理念，也挑戰了世界各國政府與銀行建立起的信用制度與金融體系。我國虛擬資產雖定位在金融商品的位階，並非合法支付工具，理論上應可降低虛擬資產風險，然而由於虛擬資產行業管道之本質上具洗錢高風險，且易被濫用在洗錢犯罪，因此成為世界各國眼中非常棘手的燙手山芋，有些國家採取全面禁止的方式除去虛擬資產的風險，有些國家則採取發行本國的虛擬幣來制衡虛擬資產高幅度的漲、跌，無論採取何種方法，虛擬資產無疑是各國必須面對的洗錢與資恐風險。

本文從 FATF 發布之建議、指引、報告等文件整理，試圖歸納整理出國際間對於虛擬資產監理管制脈絡，反思我國現行法制面的不足，實際上，從我國法制面觀之，我國虛擬資產相關法規已然完備，尤其在虛擬資產及虛擬資產服務提供商的定義上，可謂完全將 FATF 定義內國法化，直接繼受國際標準規範，僅在名詞統一及目的事業主管機關仍待確認。惟徒法不足以自行，法律規範仍待實踐及監理面的相互配合，否則形同具文，或只是變相讓虛擬資產服務提供商轉為地下化經營，而不是透過法制面讓該產業獲得發展的同時，還能兼顧洗錢防制法遵事項，以收除弊興利之效。

行文至此，本文建議主政者應從執法面、監理面及法制面三個面向思考虛擬資產整體規範架構，同時兼顧虛擬資產行業之整體發展，在符合國際標準的規範下，確認目的事業主管機關及界定虛擬資產行業範圍，方能制定更

符合我國風土民情之虛擬資產框架規範，而非一味因應國際洗錢防制評鑑而不得不繼受於國外之法條。數位金流儼然改變我們的世界，當我們手中的紙鈔價值已被虛擬資產逐步取代時，這個世界已逐漸邁向無現金、無紙鈔的時代，而由虛擬資產所引領的數位金流，已創造了世界金流的新秩序，成為新世界的霸主。

## 參考文獻

### 其他中文參考文獻

- FATF 成立宗旨，FATF 網站：<https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf.html>（最後點閱時間：2023 年 1 月 27 日）。
- 比特幣價格走勢查詢，鉅亨網：<https://crypto.cnyes.com/BTC/24h>（最後點閱時間：2021 年 3 月 27 日）。
- 行政院洗錢防制辦公室，2019 年中華台北第三輪相互評鑑報告（中、英對照版），頁 23，行政院洗錢防制辦公室網站：<https://www.amlo.moj.gov.tw/1461/31062/1482/15235/post>（最後點閱時間：2023 年 1 月 27 日）。
- 行政院洗錢防制辦公室，2021 國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告-中文版，頁 13-14，行政院洗錢防制辦公室網站：<https://www.amlo.moj.gov.tw/1461/31062/1482/37161/post>（最後點閱時間：2023 年 1 月 27 日）。
- 行政院洗錢防制辦公室，亞太防制洗錢組織第三輪相互評鑑程序，頁 39-46：<https://www.amlo.moj.gov.tw/media/20211688/2021%E5%B9%B4-%E4%BA%9E%E5%A4%AA%E9%98%B2%E5%88%B6%E6%B4%97%E9%8C%A2%E7%B5%84%E7%B9%94%E7%AC%AC%E4%B8%89%E8%BC%AA%E7%9B%B8%E4%BA%92%E8%A9%95%E9%91%91%E7%A8%8B%E5%BA%8F.pdf?mediaDL=true>（最後點閱時間：2023 年 1 月 27 日）。
- 行政院洗錢防制辦公室，國家洗錢／資恐風險評估報告，頁 4-14，行政院洗錢防制辦公室網站：<https://www.amlo.moj.gov.tw/1461/16645/16721/post>（最後點閱時間：2023 年 1 月 27 日）。
- 西方國家斬斷金流、「聖戰士」錢從何來？《紐時》：比特幣成為恐怖組織流行的籌資方式！，2019 年 8 月 20 日，風傳媒網站：<https://www.storm.mg/article/1611037>（最後點閱時間：2021 年 3 月 29 日）。
- 防制洗錢金融行動工作組織，FATF 網站：<https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf.html>（最後點閱時間：2023 年 1 月 31 日）。
- 法務部，防制洗錢與打擊資恐法規彙編，2019 年 1 月。
- 金融監督管理委員會，（110）金管銀法字第 11001396511 號令，行政院公報，第 27 卷第 139 期，頁 1-3，2021 年 7 月。

美國司法部發布執法框架後，比特幣鯨魚發出加密貨幣市場警告，2020 年 10 月 10 日，資訊網：<https://0xzx.com/zh-tw/202010100814875133.html>（最後點閱時間：2021 年 3 月 27 日）。

美國監管 | FATF 施加傳統金融的「Travel Rules」於加密貨幣市場，會造成什麼後果？，2020 年 5 月 20 日，BLOCKTEMPO 網站：<https://www.blocktempo.com/fatf-travel-rule-crypto-gray-markets/>（最後點閱時間：2020 年 5 月 22 日）。

陳碧芬，八家虛擬通貨平台恐剩三家，工商時報，第 A6 版，2021 年 10 月 4 日。

程式交易 x 比特幣，虛擬貨幣的五大特性，量化通網站：<https://quantpass.org/program-trade-crypto-2/>（最後點閱時間：2023 年 3 月 25 日）。

虛擬貨幣投資新制 7 月上路 沒「實名制」最重罰千萬！，2021 年 5 月 25 日，ETtoday 新聞雲：<https://finance.ettoday.net/news/1990943#ixzz7rwn8AGzX>（最後點閱時間：2021 年 5 月 26 日）。

魏至潔、蔡佩玲，參加 2019 年「防制洗錢金融行動工作組織」第 30 屆第 3 次會員大會及工作組會議（Working Group Meetings and Third Plenary Meeting of FATF XXX 2019）出國報告（2019）。

魏喬怡，比特幣暴漲暴跌成漏洞 虛幣洗錢有 3 樣態，工商時報，第 A6 版，2021 年 7 月 29 日。

## 其他英文參考文獻

FATF, METHODOLOGY FOR ASSESSING TECHNICAL COMPLIANCE WITH THE FATF RECOMMENDATIONS AND THE EFFECTIVENESS OF AML/CFT SYSTEMS (2013), <https://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/methodology/fatf%20methodology%2022%20feb%202013.pdf>.

FATF, VIRTUAL CURRENCIES: KEY DEFINITIONS AND POTENTIAL AML/CFT RISKS (2014), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>.

FATF, GUIDANCE FOR A RISK-BASED APPROACH TO VIRTUAL CURRENCIES (2015), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf>.

FATF, GUIDANCE FOR A RISK-BASED APPROACH TO VIRTUAL ASSETS AND VIRTUAL ASSET SERVICE PROVIDERS (2019), <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-virtual-assets.html>.



FATF, 12 MONTH REVIEW OF THE REVISED FATF STANDARDS ON VIRTUAL ASSETS AND VIRTUAL ASSETS SERVICE PROVIDERS (2020), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/12-Month-Review-Revised-FATF-Standards-Virtual-Assets-VASPS.pdf>.

FATF, VIRTUAL ASSETS RED FLAG INDICATORS OF MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING (2020), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Virtual-Assets-Red-Flag-Indicators.pdf>.

FATF, FATF METHODOLOGY FOR ASSESSING COMPLIANCE WITH THE FATF RECOMMENDATIONS AND THE EFFECTIVENESS OF AML/CFT SYSTEMS (2021), <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/fatf%20methodology%202022%20feb%202013.pdf>.

FATF, SECOND 12 MONTH REVIEW-REVISED FATF STANDARDS ON VIRTUAL ASSETS AND VASPs (2021), <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Second-12-Month-Review-Revised-FATF-Standards-Virtual-Assets-VASPS.pdf>.

FATF, THE FATF RECOMMENDATIONS 2012 (2023), <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>.

SATOSHI NAKAMOTO, BITCOIN: A PEER-TO-PEER ELECTRONIC CASH SYSTEM (2008), <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.

*Whether a Certain Operation Protecting On-line Personal Financial Information Is a Money Transmitter*, FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK (Jun. 11, 2008), <https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/administrative-rulings/whether-certain-operation-protecting-line> (last visited Jan. 31, 2023).