

深化公司治理觀念教案教學指引

— 滙豐銀行洗錢防制案

聲明

本教材由臺灣證券交易所股份有限公司及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心（以下合稱甲方）委託社團法人中華公司治理協會（以下簡稱乙方）編製，以甲方為共同著作人。

本文所引用的案例事實，係綜整相關公開資訊及媒體報導所得，資料來源悉如附註所示，尚請自行查察，本文不負進一步查證之責，相關公開資訊截至 2018 年 12 月 31 日止。

為引導公司自發性重視公司治理及企業社會責任，民間機構於開設董監進修暨其他課程時如需運用本教材，應向甲方提出申請，並引用出處，註明著作權人甲方及研究單位乙方。

運用本教材申請請洽：證交所黃小姐：0819@twse.com.tw，櫃買中心王先生：jjwang@tpex.org.tw。

摘要

2012 年 12 月美國司法部及金融監管單位以滙豐銀行涉嫌違反洗錢法規為由，處以高達 19 億美元的罰款。此罰款金額當時是有史以來銀行業被主管機關裁罰的最高金額。一份由美國參議院所做的調查報告指出，滙豐銀行在洗錢防制與內部控制存有五項嚴重缺失。滙豐銀行在聲譽受到重擊後，進行一連串的改善計畫，以提升洗錢防制與內部控制的機制。

教學目標

此個案探討下列洗錢防制與公司治理主題：

1. 設置及落實洗錢防制機制
2. 董事在洗錢防制應扮演的角色
3. 洗錢防制相關立法規定

使用課程與授課對象

此個案適合在洗錢防制或公司治理課程使用，授課對象為上市櫃公司董事及監察人，或高階管理或法律等相關課程學員。

問題與討論

一、何種因素促使美國金融監管機關加強對金融機構洗錢防制制度的監督？金融業洗錢防制制度的影響範圍為何？一般個人或公司會受影響嗎？

討論提示

美國加強洗錢防制制度的因素可由兩大面向探討。首先從歷史角度來看，美國防制洗錢的原動力在於販毒集團不斷將不法所得透過金融機構、房地產投資等形式「洗白」，美國因此在 1970 年制訂銀行保密法（Bank Secret Act）。隨著洗錢活動逐漸擴大至國際金融市場，1986 年，美國制訂全球首部洗錢防制法（Money Laundering Control Act），開始與歐洲國家加強國際間反洗錢規範的合作，並在 1989 年成立國際金融反洗錢特別工作小組（Financial Action Task Force, FATF）。在 2001 年的 911 恐怖攻擊後，美國的洗錢防制規範進入新紀元，同年 10 月通過的愛國者法案（USA PATRIOT Act）中不僅對國內金融機構有更嚴格的要求，也明確指出打擊資助恐怖主義（資恐）的議題。

從洗錢的行為角度來看，除了上述提到的販毒、恐怖攻擊外，走私或金融犯罪等行為也是促使美國洗錢防制規定日趨嚴格的原因。透過走私或金融犯罪獲取的不法所得也可能透過金融機構、房地產投資等方式洗白，短期而言將導致政府稅收減少，而長期下來更可能壓迫正常商業活動的資金來源，進而侵害整體金融體系。因此政府單位修改洗錢防制相關規定時會將上述影響納入考量，擴大洗錢防制的範圍，除了政治議題、保護社會安全外，也維持金融體系的健全。

國際上洗錢防制規定的發展主軸在於反洗錢與反資恐，這些規定將對金融機構、企業、個人乃至國家造成全面性的影響。首先，洗錢防制規定主要要求金融機構必須進行客戶盡職調查（Customer Due Diligence, CDD），即對現有或新接洽的自然人或法人客戶進行審查，了解其業務性質並檢視是否有洗錢、資恐的疑慮，並檢視客戶的交易對象是否在恐怖主義盛行地區或與其相關而有資恐嫌疑，使銀行交易對象受限制。對企業或個人而言，當金融機構進行客戶盡職調查時，若法令不允許於建立業務關係後再進行審查，則視其交易金額而有不同影響，對

於一般日常交易的個人用戶或規模較小的企業來說，因交易金額不大，洗錢防制的相關規定幾乎不造成影響；若是交易金額較大的個人或企業帳戶，則可能因金融機構審查時間過長（如受美國洗錢防制要求，美元匯兌時間將大幅延長）¹而影響其商業營運活動。另外，對於跨國企業更需注意各國法令對於反洗錢與反資恐規範程度的差異，並加以遵守。

以國家而言，須檢視國內相關法規是否足以因應國際反洗錢、反資恐的規範，亦須設置相關機構定期審查國內金融機構是否遵循反洗錢、反資恐規定。若金融機構未遵循洗錢防制規定，或是國內的洗錢防制規範不足，將可能落入國際制裁名單，使該金融機構或台灣金融業整體與國際金融機構或企業往來受嚴格限制，進而使企業及個人資金運用（尤其是國際匯兌活動）受到嚴重影響。

二、參議院的調查報告舉出滙豐美國在防制洗錢方面有五大缺失，就您的看法，台灣金融機構較常出現的洗錢防制制度缺失為何？

討論提示

借鏡滙豐美國的五大缺失，台灣在這些方面的表現如下：

- A. 客戶盡職調查不確實：此為台灣金融機構最主要的缺失型態，如兆豐在巴拿馬群島設有分行卻未對該區域的金融信用交易保持警覺，亦未對可疑行為進行監控及報告。亞太洗錢防制組織（APG）2018年評鑑結果也指出台灣國內金融機構，過於依賴機關發布的洗錢表徵，需再強化以風險為本的管理，深化國際金融業務分行（OBU）的查核機制，並強化法人及實質受益人透明度。另從金管會懲戒國內銀行的主要項目來看也可以發現，多數銀行受懲戒的原因是違反洗錢防制法第七條第一、三項之規定，即未確實進行客戶審查程序而有洗錢風險。
- B. 隱匿與禁止交易清單國家交易訊息、涉嫌資助恐怖組織：由行政院洗錢防制辦公室提出的國家洗錢及資恐風險評估報告指出，近三年來台灣未發現與恐怖組織有關之可疑交易或調查²，因此該項缺失並非台灣常出現之洗錢防制缺失。
- C. 交換可疑旅行支票：鑒於旅行支票容易淪為洗錢工具，為配合洗錢防制法以及 APG 評鑑，台灣多家銀行對於非存款帳戶旅行支票的每日兌領金額設有一千至一萬美元不等的限制。³ 因此此缺失在台灣雖可能發生，

¹ 資料來源：朱漢崙，2017/7/17，查洗錢 美元 1 秒匯款成絕響，工商時報

² 資料來源：行政院（2018），國家洗錢及資恐風險評估報告，頁 29

³ 資料來源：廖珮君，2018/9/2，防洗錢評鑑倒數 過路客外幣交易緊縮，蘋果日報

但嚴重程度應不高。

- D. 提供無記名股票帳戶：民國 107 年公司法修正後廢除無記名股票制度，避免無記名股票淪為洗錢工具，另對於公司法修正前已發行之無記名股票設置過渡條款第 447-1 條，允許已發行之無記名股票適用舊法規定，但若行使股東權則需記名。是以此種缺失應會逐漸消逝。

三、若您身為銀行董事，若銀行收到金融監理機關的處分書或報告書，應盡哪些注意事項？應如何確保銀行落實金融監理機關的洗錢防制相關規定？

討論提示

依公司法第二十三條第一項公司負責人之義務以及民法第五百三十五條、五百四十四條委任之規定⁴可知，公司董事及監察人對公司負有忠實執行業務的義務與善良管理人的注意義務，按實務及學說通說認為忠實執行業務是指公司負責人執行業務，應充分取得並了解資訊，為公司謀取最大利益並防免公司受有損害；盡善良管理人之注意義務，則是指具有相當知識經驗且忠於職守的受任人，依交易上一般觀念所用的注意。⁵ 依《上市、上櫃公司董事會設置及行使職權應遵循事項要點》第 14 條的規定，董事會成員應忠實執行業務及盡善良管理人之注意義務，並以高度自律及審慎之態度行使職權

因此銀行董事或監察人收到金融監理機關的處分書或報告書時，應遵守民法及公司法的規定，以善良管理人通知並監督管理階層做適當的因應，另於執行業務時負有忠實義務，以銀行利益為優先考量，避免銀行受有損害。除法律規定的基本要求，董事或監察人也須以嚴謹態度面對處分書或報告書，在處理過程中不僅需要強調其嚴重性，對於董事、監察人不熟悉的事項也須適時諮詢相關人員（如律師、會計師、專業人士或獨立第三方等），不可輕忽，以確保銀行管理單位重視這些缺失，且在處理過程中可達成監管機關要求。

為確保銀行落實金融監理機關的洗錢防制相關規定，首先銀行內部可制定法律或相關規定要求的洗錢防制機制（如公司法第二十二條之一與證交法第二十五條之公司申報義務、銀行法第四十五條之一要求之內部控制及稽核制度等），

⁴公司法第二十三條第一項：「公司負責人應忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務，如有違反致公司受有損害者，負損害賠償責任。」

民法第五百三十五條：「受任人處理委任事務，應依委任人之指示，並與處理自己事務為同一之注意，其受有報酬者，應以善良管理人之注意為之。」

民法第五百四十四條：「受任人因處理委任事務有過失，或因逾越權限之行為所生之損害，對於委任人應負賠償之責。」

⁵ 資料來源：最高法院 106 年度台上字第 472 號民事判決

使銀行員工有得以依循的明確規範。另需給予員工適當訓練，例如定期開設相關課程，並要求員工每年需修習最低時數，或協助員工取得相關證照，確保專業能力足以應付當前洗錢防制規定之要求。除此之外，銀行可透過三道防線加強洗錢防制之治理，第一道防線係要求海外機構及總行業務權責單位持續監控，使接洽業務的初期即加以檢視，接著可設立洗錢防制專責遵循單位控管各單位執行狀況，第三道防線則可透過內部稽核的獨立查核確保徹底落實洗錢防制規定。⁶最後，銀行也須建立良好的企業文化，可透過高層主管宣導並落實洗錢防制理念，再配合獎懲機制，加強洗錢防制意識，避免員工輕忽可能的洗錢跡象。

四、依美國法令，美國司法部可以刑事罪刑控告滙豐銀行相關人士，但為何最終司法部給予滙豐銀行緩起訴處分？依您的觀點，這樣的處分是否適宜？是否有達到遏制滙豐再犯及警惕其他銀行的效果？

討論提示

針對美國政府單位對滙豐案的處理方式，讀者可能會持正反兩方不同觀點。

若讀者著重於結果層面，亦即事件發生後的處理方式，可能會認為適宜。美國司法部表示，擔心對滙豐銀行起訴判刑將造成該銀行倒閉，不僅危及整個金融體系，旗下員工也會受影響，因此認為整體負面效果過於龐大，只對滙豐銀行處以罰鍰及緩起訴處分。除了緩起訴處分外，美國司法部也與滙豐銀行達成協議，要求在五年內改善內部各項缺失，在這五年內保有追訴的權利。因此美國司法部的處理方式為顧及整體經濟，並確保滙豐銀行針對內部缺失進行改正，是一種兼顧的處理方式。

若讀者側重行為發生後應承擔相關後果或懲處，則可能會認為不適宜。從參議院報告書可以發現，滙豐銀行多年來不斷遭主管機關指正，要求改善洗錢防制、打擊資恐相關的內部控制，但滙豐銀行改善的速度卻十分緩慢，直到本次除了遭主管機關指正，還受到立法機關的強烈關注才積極改正其缺失。這樣的態度可能已經讓滙豐多年來成為洗錢或資恐的管道，但司法部卻與滙豐達成緩起訴處分，甚至整起事件中並無任何應負責的銀行高層被起訴，雖然最後處以 1.9 億美元的鉅額罰款，但對於每年營收破百億的滙豐而言，恐難達成嚇阻效果。

五、2016 年兆豐銀行被美國金融主管機關給予鉅額裁罰之後，台灣行政及立法

⁶ KPMG：【反洗錢及反資恐第三輪國家評鑑後之金融犯罪監理趨勢】，中華會計教育學會會計理論與實務研討會

機關重新檢視及立法加強洗錢防制的法規與機制。請問目前台灣防制洗錢的相關法規與措施為何？您認為這些是否有不足或可再加強之處？

討論提示

台灣自1996年為了防制販毒等不法集團洗錢而制定亞洲第一部洗錢防制專法，迄今配合國際洗錢防制趨勢修定洗錢防制法並設立許多洗錢防制規定。台灣目前與洗錢防制相關之法律或規定如下所述：

- A. 銀行法第四十五條之一要求銀行應建立內部控制及稽核制度，而詳細設置辦法則訂定於金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法之中，該辦法第四條規範設置內部控制之目的、第七條詳列內部控制中應有的組成要素（應係參照COSO內部控制規定制定）。另外，中華民國銀行商業同業公會全國聯合會也修訂銀行防制洗錢及打擊資恐注意事項範本供各會員參照並執行。
- B. 另為了提升國內洗錢防制機制，行政院於2017年3月16日成立洗錢防制辦公室，其目的在提升全民防制洗錢意識、推動產業精進並致力於通過APG相互評鑑，避免評鑑後落入制裁名單使台灣金融業務受國際龐大限制。
- C. 台灣在1996年制定亞洲第一部洗錢防制專法後，多年來歷經數次修法，最新修正並於2017年6月28日上路的洗錢防制法，其修正重點如下：
 - i. 提升執法力道：增訂洗錢罰則及放寬洗錢門檻及定義以提高洗錢犯罪追訴可能性。未來提供人頭帳戶或擔任車手者均可能構成洗錢罪。
 - ii. 落實金流軌跡：除金融機構及銀樓業外，納入不動產經紀業、地政士、律師、會計師和公證人等事業或人員，要求詳實核對客戶身分及保留交易紀錄，並通報大額或可疑交易。此外，對擔任重要政治性職務者加強審查，並加強邊境金流管制。
 - iii. 提升洗錢防制機制：強化洗錢防制內部管控程序、提供洗錢防制相關教育訓練、以及設置洗錢防制基金等。
 - iv. 加強國際合作：在《洗錢防制法》與《資恐防制法》明訂與外國政府、機構或國際組織等相關洗錢防制合作及事項。⁷
- D. 至於新修正的公司法第二十二條之一則要求公司每年主動將持股10%以上之股東申報於主管機關，由於公開發行公司已有證券交易法第二十五條規範公司的申報義務，該增修條文主要影響未公開發行股票之公司，

⁷ 資料來源：行政院，2017/7/10，重要政策，洗錢防制新制上路，<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/c935e972-67f5-4625-80b6-0e775a846cad>

增加其遵法成本。⁸

隨著科技進步，犯罪、洗錢手法日益多元，台灣相關的洗錢防制法規與規範也與時俱進，但根據APG第三輪評鑑結果顯示台灣目前洗錢防制仍有可改進之處：

- A. 國內金融機構執行客戶盡職調查時過於依賴基本文件，而非實質認定。國內金融機構過於依賴經濟部資訊或是法務部每年編製的洗錢案例彙編等資訊進行客戶盡職調查，而非依據個案檢視洗錢、資恐風險並加以因應。
- B. 金融監理對國際金融業務分行（OBU）的查核機制不足。APG認為我國以25%為門檻判定法人之實質受益人太過寬鬆，應以風險為基礎進行調查，並以其它判定標準輔助主管機關查核OBU，以有效避免洗錢、資恐活動。⁹
- C. 洗錢犯罪裁判刑期偏輕不具勸阻性。洗錢防制法的裁罰上限僅新台幣一千萬元，對於大型金融機構不具嚇阻效果。相較於美國，單就銀行法，罰鍰分為三級，每日五千美元、二萬五千美元及一百萬美元以下；德國則分為五個等級，每一等級分別可處最高十萬、二十萬、五十萬、七十萬及五百萬歐元不等；香港則分為九級，從最低四千元港幣，到最高兩百萬元港幣。¹⁰
- D. 強化法人及實質受益人透明度。現行公司法第二十二條之一雖規範公司必須主動申報持股10%之股東，但卻僅限於第一層的股東，並不追查最終實質受益人，相較之下FATF所建議之規範中建議揭露「持股百分之二十五以上的自然人」，確實找出公司的實質受益人以利銀行、政府機關檢視洗錢、資恐的可能性。對此，經濟部表示此立法是與企業協調折衷後的結果，因揭露實質受益人在執行上有其難度，為避免法遵成本過高而由行政院最後拍版為現行條文規定。¹¹

針對上述洗錢防制可改進之處，改正方式可從「法規結構」與「政府組織架構」著手，對於前者必須改變法律的構成要件與法律效果，將原先對於洗錢必須構建於有不法所得的概念，改以洗錢目的為區分標準；後者則應設計完整機制，檢討主管機關所屬的功能，以符合國際規範。¹²

⁸ 資料來源：林鈺琪，2018/5/9，公司法有關增訂揭露實質受益人之研析，立法院

⁹ 資料來源：陳慧菱，2018/11/16，〈APG 初評出爐〉我國仍有 6 大缺失 OBU 客戶審查不足遭點名，鉅亨網

¹⁰ 資料來源：陳怡樺，2018/3/5，罰鍰 1000 萬就是「重罰」了嗎？顧立雄研擬提高罰鍰上限，信傳媒

¹¹ 資料來源：陳驚人，2018/5/3，實質受益人揭露 不符國際標準，工商日報

¹² 資料來源：林志潔（2016），兆豐案天價罰款的啟示—美國反洗錢法的重點與金融業應有的行為，月旦法學雜誌，第 259 期