

虛擬資產之洗錢防制與國際監理趨勢

金融業務檢查處

原靖雯、邱奕嘉

中華民國 115 年 1 月

摘要

隨數位金融創新浪潮，虛擬資產市值已逼近全球主要科技公司規模，於 2025 年 8 月達到 4 兆美元。然而虛擬資產的匿名性及易於跨境流通，使其淪為非法金流斷點，虛擬資產犯罪態樣正隨技術演進而多元化變動，對全球金融誠信構成嚴峻挑戰。虛擬資產生態系早期多處於監管灰色地帶，在經歷 UST 崩盤與 FTX 破產之虛擬資產市場寒冬後，已引起全球對於金融穩定、消費者保護及金融誠信的高度警覺。

在去中心化金融與全球穩定幣日益普及的背景下，傳統監理防火牆面臨技術性挑戰。當前國際組織監理趨勢已達成一定共識，應基於業務實質風險採取一致性規範，以防範監管套利。防制洗錢金融行動工作組織更是要求虛擬資產服務商應遵守轉帳規則，以防制洗錢及打擊資助恐怖主義。如何平衡推動金融創新與阻斷犯罪風險，確保數位金融環境與國際標準接軌，已成為各國監理機關之重要議題。

目錄

壹、 前言.....	1
貳、 虛擬資產概述.....	2
一、 虛擬資產市場概況.....	2
二、 虛擬資產之分類.....	3
三、 虛擬資產之風險態樣.....	7
參、 虛擬資產與虛擬資產服務商之洗錢風險.....	7
一、 虛擬資產生態系與洗錢.....	9
二、 評估 VA 及 VASP 之洗錢風險.....	11
肆、 虛擬資產監管趨勢與國際洗錢防制架構.....	17
一、 國際清算銀行 (BIS).....	18
二、 國際貨幣基金 (IMF).....	20
三、 金融穩定委員會 (FSB).....	21
四、 防制洗錢金融行動工作組織 (FATF).....	26
伍、 我國虛擬資產之監理現況與洗錢防制規範.....	29
一、 洗錢防制法及相關虛擬資產辦法.....	29
二、 虛擬資產服務法草案.....	31
三、 虛擬資產保管業務主題式業務試辦.....	32
陸、 未來發展與挑戰.....	32
一、 強化虛擬資產之監理架構.....	32
二、 傳統金融機構與新興虛擬資產業務交織發展.....	33
三、 促進公私部門間之資訊共享機制.....	33
參考文獻.....	35

表目錄

表 1 各種類型的虛擬資產	4
表 2 主要國家（地區）虛擬資產監理現況	6
表 3 紅旗警示指標之態樣	14
表 4 傳統金融市場與虛擬資產市場的主要差異	15
表 5 9 項虛擬資產有效監理之核心政策要素	21
表 6 虛擬資產監管之高階建議	23
表 7 GSC 運作監管之高階建議	25
表 8 各司法管轄區及 SSBs 推動後續監理制度之 8 項建議	26
表 9 虛擬資產服務法草案授權之相關子法	31

圖目錄

圖 1 虛擬資產市場概況	2
圖 2 虛擬資產市值占比	2
圖 3 穩定幣市值占比逐漸增加	2
圖 4 BCBS 對銀行的加密資產暴險之審慎要求	5
圖 5 虛擬資產非法交易情形	8
圖 6 主要虛擬資產成交金額	8
圖 7 虛擬資產之關鍵風險	8
圖 8 虛擬資產市場與傳統金融市場之關聯	9
圖 9 全球遵循 FATF 標準情形	29

壹、前言

隨著分散式帳本技術日益成熟，虛擬資產¹在市場規模上已與全球主要科技巨頭不相上下，由早期的技術實驗逐步演進為全球金融市場中不可忽視的新興資產類別。然而，在虛擬資產賦予金融創新及便利之時，亦對全球洗錢防制及打擊資恐體系帶來前所未有之嚴峻挑戰。

在虛擬資產監管方面，早期多不受監管，發展至今，許多主要國家著手將虛擬資產納入監管，並逐漸有全球監管原則之共識，如「相同業務、相同風險、相同監理 (same activity, same risk, same regulation)」。防制洗錢金融行動工作組織 (FATF) 已要求虛擬資產服務提供者應落實轉帳規則 (Travel Rule)；金融穩定委員會 (FSB) 與國際清算銀行 (BIS) 亦陸續提出政策建議，期能防範監管套利並阻斷非法金流。我國在虛擬資產監理上亦步入轉型之關鍵期，透過循序漸進之方式強化監理以接軌國際標準，與全球共同實施一致的監管標準。

本報告第壹章為前言，第貳章簡介虛擬資產，第參章介紹虛擬資產與虛擬資產服務商之洗錢風險，第肆章介紹虛擬資產監管趨勢與國際洗錢防制架構，第伍章介紹我國虛擬資產之監理現況與洗錢防制規範，最後為未來發展與挑戰。

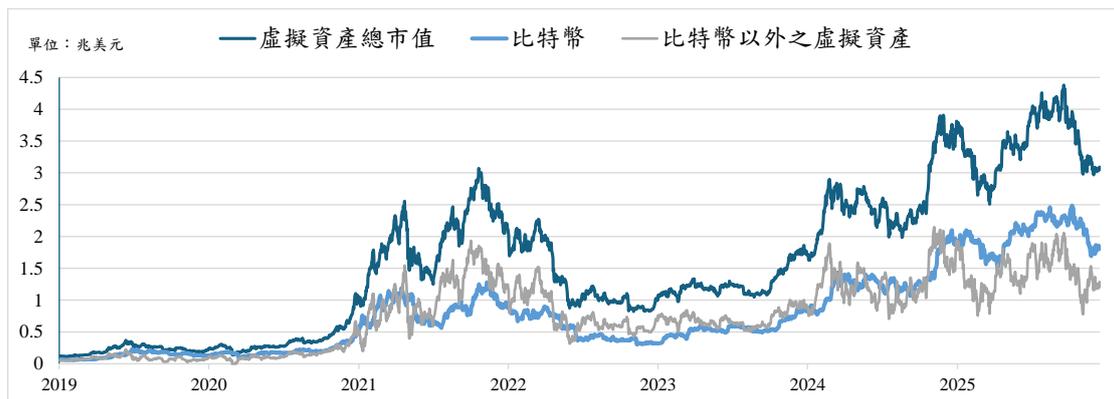
¹ 鑒於目前國際間對虛擬資產 (virtual assets) 尚無統一定義及名稱，部分國際組織及國家稱為加密資產 (crypto assets)，或為數位資產 (digital assets)，本文則以虛擬資產表示之。

貳、 虛擬資產概述

一、 虛擬資產市場概況

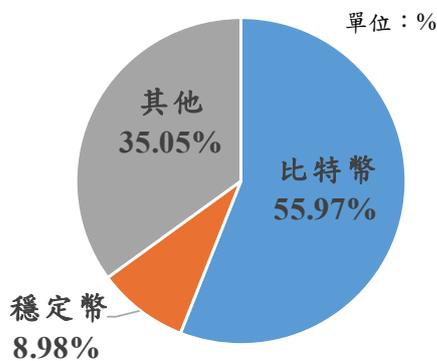
虛擬資產市場自 2022 年至 2023 年間經歷 UST 崩盤及 FTX 破產的市場寒冬以來，其市值於近幾個月已大幅成長，曾於 2025 年 8 月達到約 4 兆美元，反映虛擬資產監理趨向寬鬆。而依據 CoinGecko 網站資料，截至 2025 年 12 月底全球虛擬資產達 1.8 萬種，總市值約 3.2 兆美元（圖 1），其中以比特幣市占率約 5.5 成最高（圖 2），以太幣市占率約 1.2 成次之，而穩定幣在過去一年中成長了近四分之三（圖 3），市值已達到約 0.3 兆美元之水準，市占率接近 0.9 成位居第三，其中以美元穩定幣為大宗。

圖 1 虛擬資產市場概況



資料來源：CoinGecko 網站。

圖 2 虛擬資產市值占比



資料來源：CoinGecko 網站。

圖 3 穩定幣市值占比逐漸增加



資料來源：CoinGecko 網站。

二、 虛擬資產之分類

(一) 概述

目前國際間對虛擬資產 (Virtual Asset, VA) 尚無統一的定義及分類法，各監理機關根據虛擬資產功能特性不同、價值穩定機制不同及相關風險進行分類，並且有著不同的監理方式。

防制洗錢金融行動工作組織 (Financial Action Task Force, FATF) 於 2018 年 10 月為確立其建議涉及何種虛擬資產之金融活動，定義虛擬資產係得為數位交易或移轉，且得被用於支付或投資目的之數位形式資產，不包括法定貨幣、證券及其他已於 FATF 建議規範者，並定義虛擬資產服務商 (Virtual Asset Service Provider, VASP)，係指未受 FATF 其他建議規範之任何自然人或法人，且其以商業形式，協助或代理他人從事下列任一行為：1、虛擬資產與法定貨幣間之兌換；2、不同虛擬資產間之兌換；3、虛擬資產之移轉；4、保管或管理虛擬資產，或控管虛擬資產之工具；5、參與並提供虛擬資產之發行或銷售等相關金融服務。

而根據國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 及金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 所提及之定義，虛擬資產係由私部門發行，主要憑藉密碼學及分散式帳本技術運作的數位形式資產。符合此定義的虛擬資產，包括無實體擔保的代幣 (Unbacked Tokens)、穩定幣 (Stablecoins)、效用型代幣 (Utility Tokens) 及證券型代幣 (Security Tokens) (表 1)，本文聚焦於私部門虛擬資產，未探討央行數位通貨 (CBDCs) 或其他公部門發行之數位資產。

表 1 各種類型的虛擬資產

虛擬資產類別	無擔保代幣	穩定幣 (包含演算法穩定幣 ²)	其他類型	
			效用型代幣	證券型代幣
發行及運作	皆由私部門發行，採分散式帳本技術，具匿名性			
是否去中心化	通常為去中心化機構發行	去中心化機構及中心化機構	通常為中心化機構發行	通常為中心化機構發行
擔保資產	無	以極具安全性且具流動性之資產（如法定貨幣、黃金等），提供擔保價值	X	符合法律定義之有價證券
價格變動	高	價格波動性較低	X	X
應用場景	投資及用於交易與支付	在某些新興市場及發展中國家，可能具備對抗通貨膨脹之功用，並用於交易與支付	通常侷限於封閉網路，且轉讓性有限。其實務應用案例包括忠誠度計畫及獲取預售折扣之權利	代幣化證券（tokenized equities）、非同質性代幣（NFT）及首次代幣發行（ICO）

資料來源：IMF(2023), “Elements of Effective Policies for Crypto Assets”, February 23。

（二）巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）之審慎處理標準

2022 年 12 月，BCBS 發布銀行對虛擬資產風險處理的全球審慎標準，原預計於 2025 年 1 月實施，嗣後延長至 2026 年 1 月實施，要求 BCBS 成員將其標準納入銀行業監理，要求銀行揭露各自對虛擬資產的暴險，確保有足夠的資訊來評估風險，以維持市場紀律。

BCBS 所發布的審慎標準中，將虛擬資產分為 2 類，其中第 1 類又細分代幣化傳統資產（第 1a 類）及具有效穩定機制的虛擬資產（即穩定幣，第 1b 類），而第 2 類為非屬於第 1 類之虛擬資產，並且

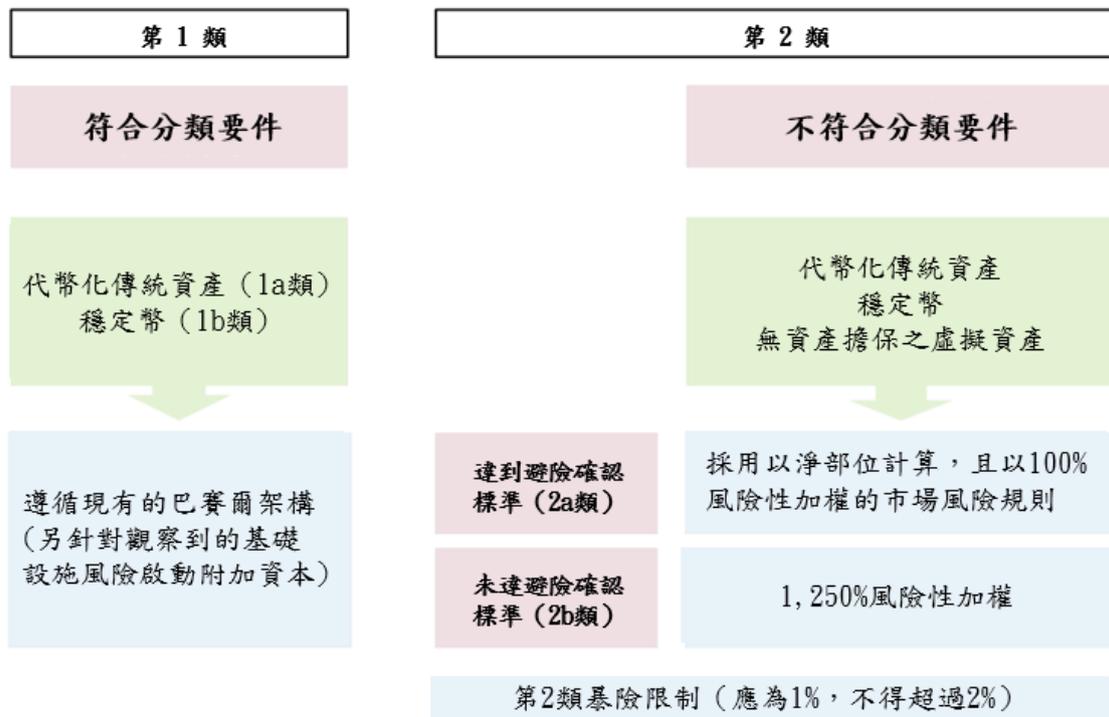
² 演算法穩定幣（algorithmic stablecoins）無實體資產或法幣等擔保，僅由演算法或智能合約維持價格穩定，如 TerraUSD（UST）及 Ampleforth（AMPL）等。

依據是否達到避險標準，細分為第 2a 類及第 2b 類。

BCBS 針對不同類別的加密資產，有不同的風險管理標準（圖 4），第 1 類虛擬資產將遵循現有的巴塞爾架構規定的資本要求，與第 1 類虛擬資產相比，第 2 類虛擬資產具有更高的風險，故須接受更嚴謹的資本要求：若為第 2a 類，採用以淨部位計算且 100% 風險性加權的市場風險規則；若為第 2b 類，則施以 1,250% 風險性加權。第 2 類虛擬資產之曝險總額限制為銀行第 1 類資本的 1%，且不得超過 2%；超過 1% 的部分，須皆適用第 2b 類加密資產資本要求規定。

此外，該標準亦說明如何將作業風險、流動性要求、槓桿比率及大額暴險等方面適用於銀行規範，並規定了監理審查程序及要求資訊的揭露。

圖 4 BCBS 對銀行的加密資產暴險之審慎要求



資料來源：BCBS (2022), “Prudential Treatment of Cryptoasset Exposures,” December 16。

(三) 虛擬資產法律分類之挑戰與主要國家監理情形

虛擬資產蓬勃發展，對於傳統金融市場之運作模式及支付系統產生了深遠影響，監理機關為有效管理風險及確保金融穩定，須不斷調整監理架構，建立明確之分類亦至關重要。

近年，監理機關遵循「相同業務、相同風險、相同監理」原則，完善虛擬資產之法規架構及建置統一標準，在擁抱技術創新的同時，亦對新興技術加強審視。其中，穩定幣已成為各國關注焦點，監理機關紛紛引入量身訂製的規則以確保其準備金支持與可靠性，以不阻礙創新的方向，維持金融穩定。在防制洗錢方面，落實轉帳規則及強化身分驗證（Know Your Customer, KYC）要求，以降低匿名性的濫用。虛擬資產業者必須採納高強度的加密標準，並符合新興的全球申報標準，以確保交易鏈條的完整性與透明度。下表簡要說明主要國家（地區）之虛擬資產監理現況（表 2）。

表 2 主要國家（地區）虛擬資產監理現況

	美國	歐盟	英國	澳洲	日本	新加坡	香港	我國
監理架構	△	○	△	△	○	○	○	○
發行人許可制度	○	○	○	△	○	○	○	○
轉帳規則	○	○	○	△	○	○	○	○
穩定幣	△	○	△	△	○	△	△	△

註：○表示已建立廣泛且明確之虛擬資產法律或監理架構；△表示相關法律與監理架構正進行監理討論、諮詢。

資料來源：PwC(2025), “PwC global crypto regulation report 2025: Navigating the Global Landscape,” March；作者整理。

目前各國監理機關多嘗試將現有機制套用於虛擬資產市場，惟面對快速演進的市場特性，既有架構顯得難以支應。此外，各國對於虛擬資產之定義分歧、監理權責歸屬不明，均可能阻礙資訊共享並限制跨境合作之成效，導致監理體系難以全面掌握跨境活動，進而低估虛擬資產所衍生之潛在風險。

三、 虛擬資產之風險態樣

在金融數位化蓬勃發展的浪潮下，虛擬資產的興起已對全球金融市場、支付體系及監理體制產生深遠影響。這場技術革命不僅顛覆了傳統金融的運作模式，更促使各國監理機關不斷調整規管架構，致力於在鼓勵創新、維持市場穩定及風險管控之間取得關鍵平衡。

儘管虛擬資產展現了多方面的轉型潛力，如提高金融市場競爭力、提升金融包容性與經濟賦權及提升金融系統的效率、透明度與韌性等，虛擬資產仍可能透過各種風險為金融穩定帶來挑戰，其潛在風險大致可分為 3 個面向：

- 消費者保護與金融犯罪風險：詐欺、竊盜、駭客攻擊、市場操縱、洗錢、恐怖主義融資、逃稅及制裁逃避等風險。
- 法律與監理的不確定性：不同司法管轄區間之法律管制存在差異，不同的虛擬資產的複雜性與模糊性，使得監管環境增添挑戰。
- 金融穩定風險：透過市場風險、流動性風險、信用風險、作業風險、銀行去中介風險及資本移動風險，影響金融穩定。

參、 虛擬資產與虛擬資產服務商之洗錢風險

FATF 指出，虛擬資產活動的具有匿名性及便捷的跨境支付能力等特性，可能出現國際間之監理套利，雖然帶來金融創新，但同時亦為罪犯及恐怖分子提供了洗錢或資助非法活動的空間，各國應對虛擬資產活動引起的洗錢風險採取適當的措施。

Chainalysis (2025) 指出，雖然目前穩定幣已成為虛擬資產非法交易的主要工具，達非法交易總量的 63% (圖 5)，惟根據統計結果，比特幣的成交量仍位居首位，顯示在法幣轉換至虛擬資產的階段，市場對具備高度共識之指標性資產仍具有強烈的依賴 (圖 6)。

圖 5 虛擬資產非法交易情形

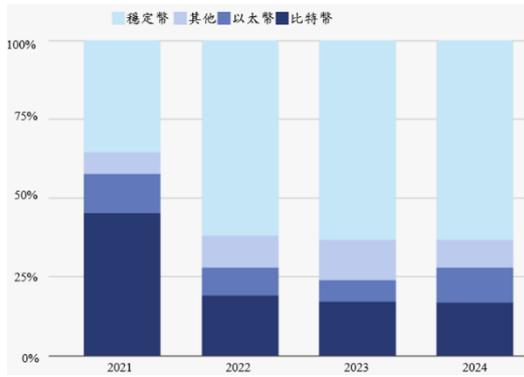
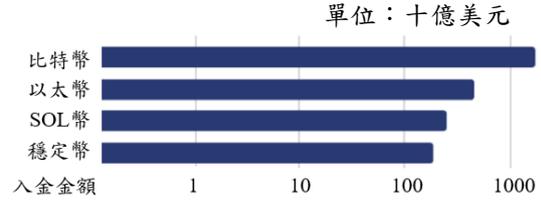


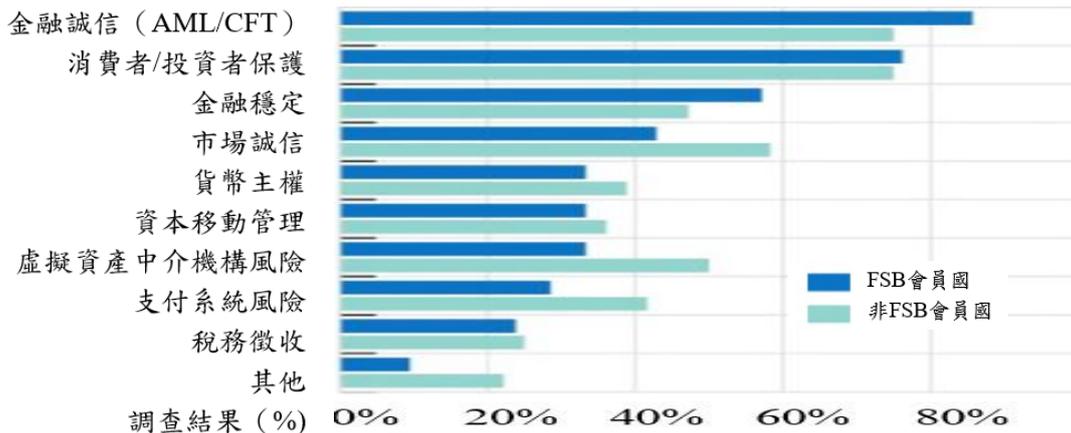
圖 6 主要虛擬資產成交金額



資料來源：Chainalysis(2025), “The 2025 Crypto Crime Report,” and “The 2025 Geography of Crypto Report”。

針對虛擬資產活動之風險，FSB 會員國與非會員國的看法持續趨於一致，依 2024 年調查結果顯示，高達 75% 以上之受訪者均將「金融誠信」(financial integrity) 與「消費者保護」列為前兩大關鍵風險，無論司法管轄區的經濟發展程度為何，防範虛擬資產被用於非法金融活動，已成為全球監理機關在建構規範框架時的首要任務與基本共識 (圖 7)。

圖 7 虛擬資產之關鍵風險



註：其他包括資安風險及流動性風險。

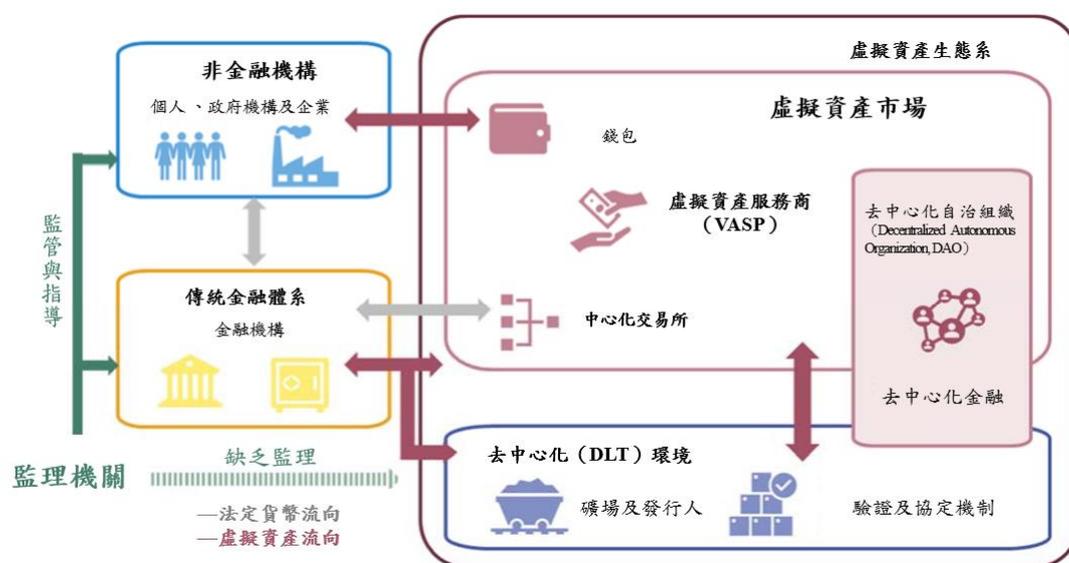
資料來源：FSB(2025), “Thematic Review on FSB Global Regulatory Framework for Crypto-asset Activities: Peer review report,” October 16。

一、 虛擬資產生態系與洗錢

(一) 虛擬資產與傳統金融的連結方式

虛擬資產交易種類，大致分為「虛擬資產與法定貨幣間 (virtual-to-fiat) 交易」及「虛擬資產與虛擬資產間 (virtual-to-virtual asset) 交易」等 2 類。「虛擬資產與法定貨幣」間的入/出金行為，為傳統金融體系與虛擬資產生態系搭起橋梁 (圖 8)。用戶將法定貨幣從銀行帳戶轉移到虛擬資產交易所或其他虛擬資產服務商的交易帳戶中，即可參與虛擬資產相關活動，如用戶將虛擬資產出金變現，則離開虛擬資市場。「虛擬資產與虛擬資產」間交易，除虛擬資產購買虛擬資產之交易外，亦包括不同錢包間透過公鑰發送或私鑰接收的交易。

圖 8 虛擬資產市場與傳統金融市場之關聯



資料來源：BIS(2023), “Financial stability risks from cryptoassets in emerging market economies,” August 22。

(二) 虛擬資產交易的洗錢態樣

洗錢程序相當複雜，FATF 將洗錢分為三大階段，即現金處置 (placement)、多層化 (layering) 及整合 (integration) 等階段，以下就各階段可能涉及的洗錢態樣簡要說明：

1. 現金處置階段

本階段係不法所得進入金融體系的第一步，通常與特定犯罪高度相關，洗錢者可能透過將大筆現金拆分成不易察覺的小額款項存入銀行帳戶，也可能透過購買虛擬資產後（即入金），轉存其他帳戶後變現領出，例如將不法資金透過比特幣自動販賣機轉為虛擬資產後，轉至國外或無法辨識的錢包地址。

2. 多層化階段

資金進入金融體系後，洗錢者可能透過買賣虛擬資產或利用多個人頭帳戶，進行一系列的資金轉換及移轉，以掩蓋其真實來源。例如：透過混幣器³造成區塊鏈上的幣流斷點，逃避幣流追蹤系統的追查及識別。

3. 整合階段

洗錢者成功完成前兩個階段的洗錢流程後，便會將不法所得之資金重新轉入合法經濟體系，除將虛擬資產轉為法定貨幣外，洗錢者亦可能會選擇將資金投資於特定項目。例如將不法資金投資於礦場，經由挖礦而生成之虛擬資產，便無法透過幣流系統追查及辨識。

（三）近年虛擬資產洗錢案例

2024年5月DMM Bitcoin⁴遭北韓駭客組織鎖定，利用社交工程惡意程式碼入侵系統，導致4,502.9枚比特幣（當時價值約3.05億美元）在未經授權下被非法提領，駭客隨即利用CoinJoin的比特幣混幣服務，將贓款拆分至數萬個地址以規避追蹤。其因遭駭金額龐大及後續營運挑戰，決定於2024年12月關閉交易所，並於2025年3

³ 混幣器係指提供各種手段隱藏發送及接收虛擬位址間關聯的服務。

⁴ DMM Bitcoin 係一間成立於2017年的日本虛擬資產交易所，目前已將客戶帳戶及託管資產移交SBI集團旗下之虛擬資產交易所（SBI VC Trade）。

月將所有資產與客戶帳戶轉移至 SBI VC Trade 接管。

2025 年，北韓駭客集團透過複雜的社交工程惡意程式碼，鎖定 ByBit 公司⁵錢包基礎設施的漏洞，竊取價值高達 14.6 億美元之資產，接著利用高達 12.5 萬個以太坊錢包，製造大量幣流斷點以規避全球執法機關追蹤。儘管該平台持續運作並嘗試加強資安防護，但因北韓洗錢技術極其精湛，截至目前僅能追回約 3.8% 之失竊資金。

針對近年北韓大規模駭客與洗錢事件，FATF 建議各國應建立風險評估及推動公私部門合作，透過分享紅旗警示指標等資訊，強化追蹤技術性洗錢的能力。同時，亦應加強客戶盡職調查，嚴格審查如混幣器的匿名技術及與低監管地區間之異常交易，防範監管套利。鑒於虛擬資產跨境流通之特性，各國應深化國際司法互助，共同維護全球金融體系穩定。

二、 評估 VA 及 VASP 之洗錢風險

根據 FATF 於 2025 年更新資料，儘管各國在遵循 FATF 標準已有些微進展，惟對 VA/VASP 進行風險評估時，普遍存在困難且不夠全面。FATF 建議於進行風險評估時，各國應考慮其與傳統金融機構的區別（表 4）及其關聯性（圖 8）。在進行洗錢風險評估時，為有效評估虛擬資產風險，需建立整合性的分析架構，各國可就以下 9 個面向進行評估，簡要說明如次：

（一）應在風險評估中同時分析 VA 及 VASP

無論在國家風險評估（National Risk Assessment, NRA）或產業風險評估報告中，各國應於同一份報告中，併同考量 VA/VASP 之風險，並剖析兩者之關聯性。

⁵ Bybit 係於 2018 年成立之虛擬資產交易平台，根據 CoinGecko 資料，目前該交易平台提供 482 種虛擬資產及 644 種配對交易(trading pair)的交易服務，並被評為最值得信賴的 3 大虛擬資產交易所之一。

評估作業之首要步驟，在於掌握境內虛擬資產之類型、運作機制及其被利用於合法與犯罪目的之情形。隨後，應針對VASP進行整體性分析，範圍應涵蓋其客戶群結構、所提供服務類別、境外註冊VASP於境內運作之現況、現行監管措施之有效性，以及該產業所面臨之脆弱性。

(二) 確保由適當的主管機關主導評估

各國應審酌其特定國情與實務狀況，指定適當機關主導風險評估作業。在特定情境下，非屬金融情報中心（Financial Intelligence Units, FIU）或既有主管機關之中央機關主導，或為最合適之安排。此外，鑒於FIU與VASP主管機關具備豐富之數據資源與專業知識，無論其是否擔任主導角色，納入上述機關共同參與評估程序，均有助於提升風險評估之全面性與深度。

(三) 建立國家之背景情境

建議針對境內現有且運作中之VA/VASP進行範圍界定，釐清其活動之規模與性質。在執行VA/VASP風險評估時，首要任務應從該司法管轄區之整體風險概況著手，據此建立關於產業活動水平及既有規範架構之全貌，此舉將有助於後續之評估作業。

(四) 分析威脅與脆弱性

在進行風險評估時，應分別考量風險、威脅及脆弱性之關鍵組成要素。各國應深入探討VA/VASP之活動，與特定非法活動及脆弱部門間的關聯性，例如：VA/VASP於勒索軟體或詐欺案件中，用以支援犯罪之手段、利用人工智慧協助犯罪分子進行虛擬資產之複雜操作，以及虛擬資產於元宇宙、社群媒體平台或暗網中可能衍生之濫用行為。

（五）掌握資料來源

各國掌握的 VA/VASP 活動數據可能存在顯著差異。在 VA/VASP 產業未受規管，或近期才成為申報主體的情況下，這種現象尤為明顯。在開始進行風險評核工作前，各國應首先識別關於 VA/VASP 可能的數據與資訊來源，確定其數據缺口，並決定可以使用哪些其他資料來源加以補充。各國或可考慮利用其他來源來補充其現有數據，如他國之 NRA、透過問卷調查補足民間部門回饋意見、FIU 相關資訊及報告及政府部門之統計數據等。

（六）納入私營部門之資訊

將民間部門納入 VA/VASP 之風險評估程序，係屬良好實務做法；此舉不僅有助於填補既有數據缺口，亦能協助闡明特定產品與服務之正常使用及誤用情境。各國實務經驗顯示，其為獲取可靠風險資訊最為高效之途徑。

在禁止或限制 VA/VASP 活動之司法管轄區中，銀行及其他金融機構（如電子支付、投資與匯款業者）仍可能掌握與該國相關之非官方或非法的 VA/VASP 相關資訊，具備重要參考價值。

（七）參考紅旗警示指標

輔助國家風險評估之紅旗警示指標（red flag indicators）⁶，能協助主管機關與民間部門有效偵測並申報可疑活動。FIU 與 VASP 監理機關可根據特定國情，進一步開發具針對性之指標，並建立定期審視與更新機制，並持續進行更新，以確保能即時因應產業新興趨勢。

FATF（2020）根據各司法管轄區於 2017 年至 2020 年間提供之案例，發布虛擬資產之防制洗錢及打擊資恐紅旗警示指標報告，協

⁶ 係指令人注意潛在可疑情形、交易或活動的警示信號。

助金融機構及 VASP，識別虛擬資產潛在的洗錢風險集資恐活動，其重要之紅旗指標如表 3。

表 3 紅旗警示指標之態樣

類別	態樣
交易模式	<ul style="list-style-type: none"> ● 將交易化整為零，以規避申報義務 ● 在短期或特定期間內進行多筆大額交易，常見於勒索軟體之案例 ● 立即將 VA 移轉至註冊在缺乏防制洗錢監管國家的 VASP ● 進行缺乏實質商業目的之交易 ● 收受疑似不法之資金 ● VASP 平台新用戶，於開戶日即提領或轉出帳戶內所有餘額
增加匿名性	<ul style="list-style-type: none"> ● 資金來自於未落實 KYC 程序的 VASP ● 利用混幣器進行交易 ● 交易雙方使用各種匿名通訊方式，如論壇、聊天室、線上遊戲等，而非透過 VASP 平台進行交易 ● 頻繁使用高風險地區之虛擬資產 ATM
交易雙方異常行為	<ul style="list-style-type: none"> ● 客戶意圖透過多重身分開戶以規避提領限制，或頻繁從高風險、受制裁 IP 及單一 IP 重複註冊；企業用戶網域與登記地不符。 ● 客戶拒絕提供 KYC 資料或提供偽造之身分證明文件以規避審查。 ● 疑似人頭戶之特徵：不熟悉技術卻頻繁大額交易，可能已淪為受僱車手，而受害者，通常為高齡或經濟弱勢等財力明顯不相符之客戶。
與犯罪有關之資金來源	<ul style="list-style-type: none"> ● 交易對象與詐欺、勒索軟體、受制裁 IP 有關，資金來自線上博弈平台或混幣器服務平台。 ● 帳戶出現來源不明的大額存款並隨即轉換為法幣。 ● 客戶大部分財富係衍生自投資虛擬資產或來自於未落實防制洗錢之 VASP。
地理風險	<p>犯罪者常利用未註冊交易所或設置無實質商業用途之營運據點等，將資金移轉至缺乏監管之國家，形成監理套利。</p>

資料來源：FATF (2020), “Virtual Assets Red Flag Indicators of Money Laundering and Terrorist Financing,” Sep.

(八) 整合風險評估及以風險為基礎之監理

所有涉及 VA/VASP 之風險評估，均應納入以風險為基礎之監理機制，作為規劃實地及場外監控的檢查頻率及檢查重點之依據。

(九) 風險評估結果之溝通策略

鑒於 VASP 係 FATF 標準中新近納入之申報主體，其對於防制洗錢義務之掌握程度可能尚淺，且在解讀洗錢風險評估時恐存在落差。因此，主管機關在溝通評估結果時，應充分考量 VASP 產業成熟度，並結合 VASP 應盡之防制洗錢義務，建構明確的指引，以協助其實務作業之執行。

表 4 傳統金融市場與虛擬資產市場的主要差異

議題	法定貨幣/傳統金融	虛擬資產 VA/虛擬資產服務商 VASP
監理	目前國際間大多已制定並推行一致性的規範，其受到嚴格的監理。	各司法管轄區監理架構及監理強度不具一致性。
匿名性	透過傳統金融機構進行的交易通常會被追蹤並加以記錄。	<ul style="list-style-type: none"> ● VA 具有匿名性的特質，用戶身分並未記錄在區塊鏈上，如再透過混幣器或跨鏈移轉等管道增強匿名性的服務，將使追蹤資金流向更具挑戰性。 ● 若未落實轉帳規則，交易資訊不易取得，將不利進行盡職審查，阻礙執法機關之調查行動。
安全性	傳統金融機構的資安防護能力及營運韌性往往較為成熟且安全，儘管仍存在一定程度的資安風險，其客戶通常享有更強的保障。	<ul style="list-style-type: none"> ● 公有區塊鏈的交易數據透明且不可篡改。 ● 在缺乏監理之情形下，VA 首次代幣發行 (ICO) 易受內部操縱，詐騙者採抽地毯 (rug pulls)⁷ 等手段，侵害投資人的權益。 ● 用以存取 VA 並授權轉帳的私鑰，可能遺失或被冒用。 ● VASP 的基礎設施容易受到網路攻擊與駭客入侵，且客戶資料可能未得到妥善保護。
身分驗證及存取管道	落實防制洗錢措施：開立帳戶時需提供身分證明等文件，並進行 KYC 審查與盡職調查，且為了遵守防制洗錢	<ul style="list-style-type: none"> ● 不受地點限制，皆可透過網際網路輕鬆存取。 ● 未受監管的 VASP，在開立錢包或進行轉帳時，對身分認證、

⁷ 抽地毯 (rug pull) 的詐騙手法，通常是募資方特別創造一虛假項目，並以「短時間高報酬」之手法吸引投資者進場，待投資者投入資金後，募資方便利用各種手段抽走資金後，留下毫無價值的資產。

議題	法定貨幣/傳統金融	虛擬資產 VA/虛擬資產服務商 VASP
	義務，並遵循持續性盡職審查之規範。	<p>KYC 審查或持續性盡職調查之要求不足。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 虛擬資產可透過點對點 (P2P) 交易平台進行移轉，其託管錢包可能不受身分認證識別、KYC 審查或持續性盡職審查之規範。
資料申報及監理資訊	金融機構長期被要求提交可疑交易報告 (Suspicious Transaction Report, STR)，在遵循防制洗錢方面具豐富經驗。	<ul style="list-style-type: none"> ● 近期 VASP 才成為提交 STR 之申報主體，其申報內容可能與標準格式不符，使主管機關分析不易。 ● 部分司法管轄區未監管 VASP，因此無須提交 STR。 ● 調查人員與執法機關須具備專業知識，方能對 VASP 區塊鏈資料進行分析。
涉及的資產類型	法定貨幣由政府發行，具有穩定性。惟法定貨幣也可能在金融危機期間，受通貨膨脹等影響，造成價值減損。	<ul style="list-style-type: none"> ● 無論其是否具有中心化發行機構，VA 價值可能大幅波動，且可能幾乎沒有或完全沒有客戶保護或補償措施。 ● VA 容易受波動性、價格不確定性及流動性問題影響，在準確評核其真實價值方面面臨挑戰。 ● VA 可能包含複雜產品，一旦開發完成，其真實性將難以驗證。
稅務	有關法定貨幣的交易已具備完善的稅務機制，銀行及雇主會直接向稅務機關申報。傳統金融機構對法定貨幣的高度追蹤及監督，利於稅務機關落實監理，及降低逃稅事件。	<ul style="list-style-type: none"> ● VA 交易是否需要課稅，取決於各國之稅法。部分國家將其歸類為財產或商品，部分則歸類為貨幣，這可能會影響出於租稅目的所持有或移轉的 VA 規模與及透明度。 ● 鑑於可能隱匿虛擬資產持有人及應申報收益實體，VA 常被用於逃稅之手段。 ● 目前部分國家已引入由經濟合作暨發展組織 (OECD) 制定之加密資產申報架構 (Crypto-Asset Reporting Framework, CARF)，落實有關 VA/VASP 的透明稅務措施。
交易及轉帳處理	透過金融機構所進行交易係屬中心化機制，且可能涉及如支付服務業者等中介機	<ul style="list-style-type: none"> ● VA 是利用區塊鏈技術進行轉帳，其驗證機制不一。若以 P2P 平台的方式進行轉帳，該平台

議題	法定貨幣/傳統金融	虛擬資產 VA/虛擬資產服務商 VASP
	構。然而可能出現地下匯兌之情形，如哈瓦拉 ⁸ 的匯款方式。	<p>可能不會驗證身分及資金來源。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 轉帳可迅速完成，且無法拒絕或撤銷，例如透過制裁審核發現有金融犯罪風險之情形，亦無法攔截。
跨境支付	傳統國際匯款需經過層層中介機構（包含通匯行），導致整體交易成本高、速度慢。另為遵循防制洗錢規範，各中介機構皆須對匯款者及相關交易進行嚴格審查，進一步增加交易成本。	<ul style="list-style-type: none"> ● 轉帳時間短，且轉帳手續費通常很低或完全免費。 ● VASP 可不使用通匯銀行服務，進行 VA 之轉帳。 ● VASP 之轉帳過程可能涉及多個且跨區之中介 VASP，可能面臨不同程度的防制洗錢要求。

資料來源：FATF(2025), “Money Laundering National Risk Assessment Toolkit – Annexes A-C,” August。

肆、 虛擬資產監管趨勢與國際洗錢防制架構

近年來，隨著虛擬資產市場蓬勃發展，所衍生之消費者保護、洗錢防制及金融穩定等相關風險亦日益凸顯。過去虛擬資產業者多處於監管灰色地帶，或僅受輕度規範，造成監理缺口及市場秩序隱憂。FSB（2025）亦指出，各國在對虛擬資產及穩定幣之資本要求、風險管理、營運持續計畫及穩定機制等監管面向，尚未形成一致之監理標準，此差異將形成監理套利空間，不利市場健全發展，使各國監管變得更加複雜，恐提高虛擬資產生態系之脆弱性。

為因應此一趨勢，BIS、FSB及IMF等國際組織相繼呼籲各國應強化虛擬資產監理架構，並遵循「相同業務、相同風險、相同監理」監理原則，建立一致且全面的監理機制。為確保政策推動之協調性與有效性，IMF及FSB（2023）聯合發布政策推動分工藍圖，持續提出具體指引與規範，以維護市場健全發展、保障投資人權益並強化全球金融體系之穩定。各國亦依循國際倡議與準則，陸續推動相應之監管措施，以完善虛擬資產生態系之監理架構。

⁸ 快速匯兌方式於八世紀即已誕生，當時因印度及阿拉伯的穆斯林商人因經商需求，便將款項及密碼交由當地的經紀人，受款人在另外一個地區只要透過密碼就能向當地經紀人領款，這種方式被命名為「哈瓦拉（Hawala）」，原文為「信任」之意。

一、 國際清算銀行（BIS）

國際清算銀行（Bank for International Settlements, BIS）（2023）提出監理機關對虛擬資產監理可採行禁止虛擬資產業務（ban）、隔離管制（contain）及納入監理（regulate）等三道監管選項，彼此互不衝突，且可依監理需求進行調整。

第一道：禁止虛擬資產業務

最為極端的監理選項，係採全面或選擇性地禁止虛擬資產活動。若該禁止措施得以有效執行，將能徹底消除加密資產活動對金融體系的潛在風險，並防止投資人因加密資產服務提供者的不當行為而蒙受損失。然而，該措施的缺點亦顯而易見，即禁止虛擬資產業務的創新活動將可能阻礙、甚至延遲有助益的加密技術及業務模式之發展。

在實務操作層面上，禁止措施之實施存在重大執法挑戰。首先，針對去中心化金融（decentralized finance, DeFi）加密資產活動，由於其跨境性、無邊界運作以及參與方分散的特性，將使監管與執法變得極為困難。其次，雖然對中心化機構進行監管相對容易，但這些活動可能轉移至尚未實施禁止措施的司法管轄區；此外，投資人亦可能透過各種方式避開禁止措施，轉而從事目前監管規則尚未明確，抑或監管較為寬鬆之類似活動。

第二道：將加密貨幣與傳統金融及實體經濟隔離管制

第二種監理選項是將加密資產活動納入現有金融體系，但採取隔離管制的方式，使其維持成一種邊陲性或利基性的金融活動。最直接的作法，是限制虛擬資產資金的流入與流出，並嚴格控制其與傳統金融體系之間的連結。

若此措施能夠有效落實，加密資產市場內部所產生或傳導的風險，將不至於外溢至傳統金融體系，進而影響整體金融穩定。更重要的是，這樣的安排可避免主管機關在制度上對虛擬資產形成「官方認可」的印象。然而，該措施亦存在兩項限制與挑戰。

首先，「防火牆」機制在實務上可能難以完全奏效，且可能導致額外的監理複雜性。例如，為預防銀行或資產管理機構成為加密資產活動的主要管道，防火牆機制雖能在一定程度上降低風險，但對於監管限制較少的投資機構而言，高報酬的虛擬資產仍可能吸引機構進行高度槓桿操作，進而間接提高主要經紀商及相關金融體系的風險。

其次，即使隔離管制措施成功抑制加密資產市場對傳統金融穩定的衝擊，若新投資人資金持續流入虛擬資產生態系，主管機關仍須面對投資人保護及市場誠信等潛在問題，意味著即便透過隔離管制降低系統性風險，監理機關仍需持續監測市場行為與維持資訊揭露機制，以防止加密資產市場內部出現欺詐、操縱或資訊不透明等風險。

第三道：採行類似傳統金融業務之監理方式

第三種監理選項是將虛擬資產活動視為金融體系的一部分，依循與傳統金融相同的原則及監理工具進行規範。具體而言，主管機關可從「功能性」角度出發，辨識加密資產活動所執行的主要金融功能，並評估現有監理制度如何適用於該功能。在實務操作層面上，需將加密資產市場各類活動，對應至傳統金融體系的相似功能，並以一致的監理原則及標準進行控管。

該類方式可確保監管金融活動的一致性，有助於促進實現現有監理架構的核心政策目標，例如維護金融穩定、保護投資人與促進

市場資訊透明。此外，將加密資產活動納入正式監理體系，亦能為負責的業者提供符合法規的創新空間，促進其在受監督環境下穩健發展。然而，該措施主要挑戰為，如何準確建立加密資產活動與傳統金融業務間的功能對應關係。例如，監理機關評估穩定幣應被視為銀行業務、支付系統，或屬非銀行支付服務提供者，據此以決定其適用的監理架構。

事實上，若干虛擬資產支持者認為，上開監理方式在 DeFi 領域幾乎難以落實，因為加密資產活動之運作缺乏明確的法律實體與負責主體。即便是較具中心化特徵的業者（centralized finance, CeFi），如穩定幣發行商或交易平台，其業務模式亦難以適用現行監理工具與標準之範圍。

BIS 亦指出虛擬資產市場近期經歷一連串繁榮與蕭條的週期，常常讓投資人遭受鉅額損失。雖然目前尚未波及傳統金融體系或實體經濟，惟隨著 DeFi 與傳統金融之連結變得更加密切，相關監理機關宜及早評估與規劃因應政策，以維護公共利益並改善現行金融貨幣體系。

二、國際貨幣基金（IMF）

IMF（2023）考量總體金融、法律監管，以及全球協調與國際金融合作等 3 大面向，提出 9 項虛擬資產有效監理之核心政策要素（表 5），以協助各國妥善因應虛擬資產對經濟與金融穩定、消費者保護、市場健全性及金融誠信等關鍵政策目標所帶來的挑戰，俾利各國制定全面性、一致性及跨國協調性之政策應對措施。

表 5 9 項虛擬資產有效監理之核心政策要素

總體金融	要素 1	要素 2	要素 3
	維護貨幣主權	有效管理資本流動	揭露財政政策
	透過加強貨幣政策架構以維護貨幣主權與穩定，且不授予虛擬資產官方貨幣或法定貨幣地位	防範資本流動過度波動，保持資本流動管理措施之有效性	分析與揭露財政風險，並訂定明確的虛擬資產課稅方式
法律監管	要素 4	要素 5	要素 6
	建立法律明確性	保障金融誠信及制定行為規範	建立金融體系之安全性
	建立虛擬資產的法律明確性並處理其衍生之法律風險	制定及執行對虛擬資產市場所有參與者之行為與監理要求	建立各國跨部門之聯合監理架構
全球協調與國際金融合作	要素 7	要素 8	要素 9
	建置全球協調機制	強化國際合作	推動普惠金融
	建立國際合作管道，俾利強化虛擬資產法規監管及執行	監控虛擬資產對國際貨幣體系穩定性之影響	加強全球合作，以利發展跨境支付與金融數位基礎設施及其替代方案

資料來源：IMF (2023), “Elements of Effective Policies for Crypto Assets,” Feb. 23。

三、金融穩定委員會 (FSB)

FSB (2023) 針對虛擬資產活動發布全球監管架構，主要目的為建立一套全球一致的虛擬資產監管基準，以因應加密領域快速發展、跨境性強及潛在金融穩定風險高等特性。FSB 強調該監管架構秉持「相同業務、相同風險、相同監理」之核心原則，確保具相同經濟功能的活動在不同司法管轄區，應受到一致且風險相稱的監理。然而，FSB 指出，虛擬資產未能消除傳統金融風險，反而可能因治理架構薄弱、透明度不足及跨境互聯性高而放大既有脆弱性。因此，FSB 主張各國應透過健全的監管體系、跨境協作機制及資訊

共享制度，以提升市場透明度、強化內控及風險管理，並確保監理機關對相關活動具備有效的監督與執法能力。本架構以 2 份高階監管建議文件作為其核心內容，分別是一般虛擬資產活動及市場⁹的 9 項監管原則，以及對全球穩定幣（global stablecoin, GSC）安排之 10 項強化監管要求，共同建構全球虛擬資產監理標準的整體架構。

FSB 就一般虛擬資產活動與市場發布 9 項高階監管原則（表 6），作為各國監管體系的最低一致性標準。FSB 強調，隨著虛擬資產服務提供者在市場發揮的作用日益擴增，其業務模式多元且涉及交易、託管、經紀、借貸等多重功能，已形成具系統性外溢風險的加密生態系。因此，FSB 要求各國監理機關應具備足夠權限與資源，以有效監督虛擬資產活動，並採取風險比例原則，根據業者的規模、複雜性與系統重要性調整監理強度。同時，FSB 亦強調完善治理架構、全面風險管理、透明資訊揭露及可監管性之重要性，另須特別注意的是，虛擬資產活動與傳統金融機構間之互聯性所可能造成的風險傳遞。此外，對於同時提供多種金融服務的虛擬資產平台，FSB 要求監理機關採行綜合監管架構，以避免利益衝突、降低集中度風險，並促進市場健全發展。

FSB 對具有跨境使用潛力、可能形成大規模採用的 GSC 提出 10 項強化監管要求（表 7）。FSB 指出，GSC 與一般虛擬資產最大的差異在於其可能具備支付基礎設施性質，若缺乏透明的儲備管理、健全的贖回機制或妥善的風險管理架構，將可能引發擠兌、流動性不足或支付中斷等問題，對全球金融穩定產生重大衝擊。有鑑於此，FSB 在 10 項高階建議中明確要求各國主管機關應對 GSC 進行更嚴格、前置且具跨境協調性的監管。除要求 GSC 設有清晰且具問責性

⁹ 所有虛擬資產活動與市場，包括交易所、託管、經紀商、借貸平台、代幣發行、清算與結算、行銷推廣及跨鏈服務等。

的治理架構外，亦須建立覆蓋營運、網路安全、洗錢防制/打擊資恐及科技韌性等各面向的風險管理制度。同時，FSB 亦強調資訊揭露與透明度的重要性，包括儲備資產的組成、穩定化機制、贖回權利及流動性管理均需具備高標準公開要求。此外，為防範系統性危機，FSB 要求 GSC 在開始運作前即需完全符合監管要求，而非先運作後調整，並須制定復原與清理計畫，以確保在極端情境下仍能維持系統穩定。

表 6 虛擬資產監管之高階建議

項次	建議項目	建議內容
1	監理權力與工具	監理機關應具備並運用適當權力、工具及足夠資源，俾妥善監理虛擬資產業務及市場，以有效執行相關法規。
2	一般性監理架構	監理機關應秉持「相同業務、相同風險、相同監理」原則，實施全面且有效之監理，並採取風險比例原則，依虛擬資產業務與市場之金融穩定風險或潛在風險進行調整。
3	跨境合作、協調及資訊分享	主管機關應與國內外其他監理機關協調合作，以增進有效溝通及資訊分享，俾達成各自職責並促進監理之一致性。
4	內部治理	虛擬資產發行人及服務業者應建立與揭露全面性內部治理結構，並明確劃分職責及問責制度。
5	風險管理	主管機關應要求虛擬資產業者依其特性建立有效風險管理架構，以處理其金融活動所產生之重大風險。
6	資料蒐集、記錄及申報	主管機關應要求虛擬資產業者依其特性建立資料蒐集、儲存、保護、及時且精確之申報機制。
7	資訊揭露	虛擬資產業者應向服務使用者及利害關係人揭露其完整、清晰及透明之內部治理架構、營運、風險及財務概況，以及該等業者所提供商品及從事活動。
8	因應來自相互連結及依存關係之金融穩定風險	監理機關應辨識與監控虛擬資產生態系，以及與傳統金融體系間之相互連結及依存關係，並因應其衍生之金融穩定風險。
9	多功能虛擬資產服務業者之全面監理	監理機關應確保此類業者納入適當監理，包括分拆某些功能及業務，以全面因應執行個別功能及整合多項功能所衍生之風險。

資料來源：FSB (2023), “High-level Recommendations for the Regulation, Supervision and Oversight of Crypto-Asset Activities and Markets,” Jul. 17。

另外，FSB（2025）檢視及說明，各司法管轄區落實 FSB（2023）對虛擬資產活動、其服務提供者及 GSC 監管要求所建議之全球監管架構的狀況。該報告整理截至 2025 年 8 月資料，聚焦於各司法管轄區監管法規架構之進展、資料回報與揭露機制之建置，以及跨境監管合作之工具及挑戰。

一般虛擬資產活動及其服務提供者（如交易、託管、借貸）方面，多數司法管轄區已啟動或完成監管法規的制定，監理架構之實施亦有所進展。然而，在 GSC 監管要求方面，整體進展較為有限，許多司法管轄區尚未最終定案其專法，或法規內容尚未完全符合 FSB（2023）之建議，亦顯示可能對金融穩定及發展具韌性的虛擬資產生態系產生風險。

此外，該報告強調目前監理架構落實不均衡的情況為一大風險，不同的國家及司法管轄區在制定法規、監管工具及執行能力上存在明顯差距，此種差距不僅可能造成監管套利，也使得監理機關難以全面掌握高度跨境性、快速演變的虛擬資產市場。

資料回報與揭露機制方面，多數司法管轄區尚未建立足夠細緻且具可比較性的監管報告機制，尤其是在借貸、保證金交易、跨鏈服務、GSC 儲備結構與使用者贖回機制等高風險活動面向，造成監理機關在監控虛擬資產體系與傳統金融體系之間的風險時，仍面臨資料不足的挑戰。

跨境監管合作方面，雖然一些國家已建立雙邊或多邊資訊共享與合作機制，但整體而言，全球性合作與協調仍參差不齊，尤其是針對跨國穩定幣安排、跨境借貸與託管服務等，現有機制可能無法充分涵蓋監管漏洞之跨境外溢風險。因此，FSB 提出需進一步加強跨境監理工具、提升監管能力並促進法規一致性。

表 7 GSC 運作監管之高階建議

項次	建議項目	建議內容
1	監理機關對 GSC 運作宜有監管準備	監理機關應擁有與利用適當權力、工具及充足資源，以全面監理 GSC 運作及相關功能/業務，並有效地執行相關法律及規範。
2	全面監管 GSC 業務與功能	監理機關應以 GSC 功能為基礎，採行全面且有效之監理要求，且與 GSC 運作之國際標準一致，並與其風險相稱。
3	跨境合作、協調及資訊分享	監理機關應與國內外其他監理機關協調合作，以增進有效溝通及資訊分享，相互支持履行各自職責並促進監理結果之一致性，以確保全面監理 GSC 運作。
4	治理結構與去中心化營運	GSC 運作應建立全面治理架構，所有功能與業務皆須有明確之責任分工及問責制度。
5	風險管理	GSC 運作應具備有效風險管理架構，特別是營運韌性、網路安全保護及防制洗錢與打擊資恐等方面，並有適合且適當要求，以符合各國相關法規。
6	資料儲存與存取	GSC 運作應建立健全架構，包括蒐集、儲存、資料保護、及時且精確申報資料之系統與作業流程。
7	GSC 之復原及清理	GSC 運作應具備適當之復原及清理計畫。
8	資訊揭露	GSC 發行人與運作參與者應向所有使用者及利害關係人揭露全面且透明之資訊，以瞭解 GSC 運作情形，包括內部治理架構、利益衝突之管理、贖回權、穩定機制、風險管理架構及財務狀況。
9	贖回權、穩定機制與審慎要求	GSC 運作針對其發行人及（或）擔保資產應提供健全法律請求權予所有使用者，並保證及時贖回。對於釘住單一主權貨幣之 GSC，應確保能以面額贖回該主權貨幣。為保持穩定價值並降低擠兌風險，亦應要求 GSC 運作具備有效穩定機制、明確贖回作法並滿足相關審慎要求。
10	營運前應遵守監管規範	GSC 在特定地區開始運作前，應滿足所有適用之監理規範，並於必要時能遵循新的監管規範。

資料來源：FSB (2023), “Revised High-level Recommendations for the Regulation, Supervision, and Oversight of Global Stablecoin Arrangements,” Jul. 17。

最後，該報告提出 8 項針對各司法管轄區在建構其監理制度，以及國際標準制定機構（standard-setting bodies, SSBs）在規劃與推動後續相關工作時予以參考，主要內容如表 8。

表 8 各司法管轄區及 SSBs 推動後續監理制度之 8 項建議

項次	建議項目	建議內容
1	實施進度	各司法管轄區應檢視及加速推動虛擬資產監理架構，確保其監理規劃在完成實施後，可達成 FSB 所建議之全面遵循，並參考同儕所辨識之良好實務，以因應虛擬資產市場快速發展對全球金融穩定之潛在風險。
2		FSB、SSBs 及其他國際組織應持續促進 FSB 虛擬資產監理架構之一致性與全面落實，並加強與非 FSB 成員之司法管轄區互動，以提升施行成效。
3	監理架構之完整性	已實施或正在建置虛擬資產服務提供者監理制度之司法管轄區，應依據 2023 年虛擬資產建議進行全面性檢視，彌補監理缺口，並落實與金融穩定風險相關之監理申報及監督要求。
4		已實施或正在建構 GSC 監理制度之司法管轄區，應依據 2023 年 GSC 建議，強化流動性風險管理、資本緩衝、壓力測試、使用者贖回機制、準備資產管理，以及復原與處置規劃等核心監理要求。
5		各司法管轄區應強化資料蒐集能力與監理基礎設施，透過虛擬資產服務提供者、穩定幣發行人及其他市場參與者之申報資訊，補足資料缺口，以有效監測虛擬資產市場及其與傳統金融市場間之金融穩定風險。
6	一致性	FSB 應與 SSBs 及其他國際組織密切合作，推動穩定幣相關監理架構及方法之一致性，並分析具跨境發行特性之 GSC 所可能引發的脆弱性。
7	跨境合作與協調	各司法管轄區應評估跨境虛擬資產活動之規模與性質，善用既有合作機制，並視需要建立雙邊或多邊安排，以強化跨部門與跨境合作，因應相關跨境風險。
8		FSB 及相關 SSBs 應研議及推動最佳實務與解決方案，以落實虛擬資產與 GSC 之跨境合作要求，並提升跨境監理協調之整體效能。

資料來源：FSB (2025), “Thematic Review on FSB Global Regulatory Framework for Crypto-asset Activities: Peer review report”, Oct. 16。

四、 防制洗錢金融行動工作組織 (FATF)

1989 年七大工業國 (G7) 於法國巴黎舉行高峰會議，體認到洗錢行為對銀行體系及金融機構可能造成之威脅，遂決議設置一獨立的跨政府組織 FATF¹⁰，旨在發展與推動對抗洗錢、資助恐怖主義以及資助大規模毀滅性武器擴散 (anti-money laundering / countering the

¹⁰ 2025 年 FATF 計有 40 個會員 (包括 38 個司法管轄區會員、海灣阿拉伯國家合作委員會及歐盟等 2 個組織性會員) 及 9 個區域性防制洗錢組織 (FATF-Style Regional Bodies, FSRBs)，FATF 會員國及 FSRBs 間透過自我評鑑 (self-assessment) 或相互評鑑 (mutual evaluation) 等方式，以確保其所制定之規範得以有效遂行。

financing of terrorism / countering proliferation financing, AML/CFT/CPF) 之政策，以保護全球金融體系，並賦予 FATF 了解洗錢技術與趨勢的責任，並查核各國對於洗錢行為是否業已採取國際標準及制定措施加以防制。

為建立全面性及一致適用之防制洗錢基本架構，並致力防止犯罪行為人利用金融體系進行不法行為，FATF 乃於 1990 年制定 40 項建議，並於 1996 年、2003 年及 2012 年三度進行修正，另於 2016 年及 2022 年發布及更新其注釋，以落實 AML/CFT/CPF。其中，2012 年修訂版主要係為因應 2001 年美國恐怖攻擊事件，於 2001 年、2004 年陸續增訂打擊資助恐怖活動的特別建議共 9 項，2012 年 2 月 FATF 會員大會通過「打擊洗錢及資助恐怖分子與武器擴散之國際標準」，將原本 40 項防制洗錢建議及 9 項打擊資助恐怖活動特別建議，予以整併及修正，同時新增反資助大規模毀滅性武器擴散建議，現今 FATF 建議已被認定為 AML/CFT/CPF 的全球性標準。

FATF 建議列出各國應建立之基本措施，包括辨識風險及建立政策及國內協調；打擊洗錢、資助恐怖主義及武擴；於金融業及其他指定部門實施預防性措施；建立權責機關之權力及責任（例如調查、執法及監理機關），以及其他制度上之措施；加強法人及法律協議透明度及實質受益權資訊之取得；以及促進國際合作。

隨著金融科技快速發展與跨境資金流動型態日益複雜，FATF 近年亦逐步將關注重點延伸至新興風險領域，特別是 VA 及 VASPs 所衍生之洗錢與資恐風險。FATF 透過研究報告、專題研討會及能力建構計畫，協助會員國理解去中心化金融、匿名性增強技術及跨境數位支付工具對既有防制洗錢體系所帶來的挑戰，並促進各國就相關監理架構進行政策對話與經驗交流。

在實務層面，FATF 亦提倡各國依循其所訂定之 VA 相關建議，

包括落實對 VASPs 之登記、許可與監理機制，以及推動「轉帳規則¹¹」等資訊揭露與可追蹤性之要求，以降低 VA 被濫用於洗錢及恐怖主義融資之風險。透過將 VA 議題納入相互評鑑與後續追蹤機制，APG 有效促使會員國檢視其法制與監理實務是否符合國際標準，並強化區域內整體金融體系的韌性與透明度。

FATF 第 15 項建議及其注釋提及，為管理及降低 VA 所帶來之風險，各國應確保 VASPs 為 AML / CFT 之目的而受到監管，並取得證照或註冊登記，至少應要求 VASPs 於其創立之司法管轄區取得證照 (license) 或註冊登記 (registration)¹²。權責機關應採取必要之法律或規管措施，以防制罪犯或其同夥持有、或成為 VASPs 之重要或控制利益之實質受益人，或於 VASPs 中擔任管理職。各國應採取行動，以辨識在沒有必要之核准或登記情況下，進行 VASPs 活動之自然人或法人，且採取適當處罰。

FATF 第 16 項建議及其注釋亦強調 VA 的轉帳規則，各國應確保金融機構於電匯及相關訊息中包括匯款人及收款人資訊，且於支付過程中之電匯或相關訊息皆保有該等資訊，由於 VA 資金移轉時，個人的身分資訊會隨著資金一起傳送到另一個交易所或錢包，此概念類似於傳統國際匯款，匯款時須附上個人資訊，目的在於提高加密貨幣交易透明度、可追蹤性，以及 AML / CFT。

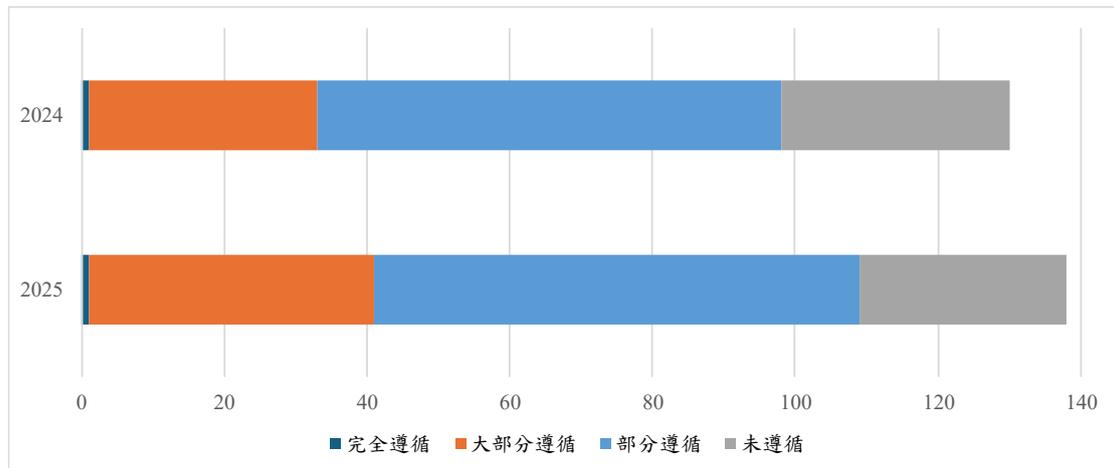
此外，FATF 亦特別說明 40 項建議中之建議第 10 項至第 21 項，雖為一般性防制洗錢之規範，惟亦適用於 VASPs，例如 VASPs 亦應進行客戶盡職審查 (Customer Due Diligence, CDD)、VA 交易紀錄保存須至少 5 年、採取針對重要政治性職務之人 (Politically Exposed Persons, PEPs) 及其 VA 交易活動之額外監管措施等。

¹¹ 或稱旅行法則。

¹² 若 VASPs 是自然人，應要求其於其營業所所在之司法管轄區獲得核准 (approval) 或登記。

根據 FATF 最新關於各國遵循第 15 項建議之 VA 及 VASPs 的合規性評估調查，截至 2025 年 4 月，在 138 個司法管轄區中，儘管高達 97 個司法管轄區（70%）為部分遵循或未遵循，其中未遵循標準的比例，已從 2024 年的 25% 下降至 2025 年的 21%，顯示全球之遵循情形已略有改善；2024 年與 2025 年司法管轄區實施情形如圖 9。

圖 9 全球遵循 FATF 標準情形



資料來源：FATF（2025），“Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers,” June。

此一發展亦顯示，FATF 不僅扮演傳統反洗錢政策協調者的角色，更逐漸成為引導亞太地區因應金融科技創新與新型態風險的重要領導先驅，對於會員國調整虛擬資產監理政策方向，具有關鍵的參考與指引功能。

伍、我國虛擬資產之監理現況與洗錢防制規範

一、洗錢防制法及相關虛擬資產辦法

我國 2018 年修訂「洗錢防制法」，將虛擬資產平台納入監管體系，行政院隨之指定金管會為虛擬資產平台及交易業務事業之洗錢防制主管機關，後續金管會於 2021 年 6 月發布「虛擬通貨平台及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法」，要求國內業者應執行洗錢防制措施，並向該會辦理有關「洗錢防制法」法令遵循之聲明。

2023 年行政院指定金管會為具金融投資或支付性質之虛擬資產平台的主管機關，該會於同年 9 月發布「管理虛擬資產平台及交易業務事業指導原則」，指導原則從交易資訊透明、客戶資產保管方式、平台業者內控管理、外部專家輔助等方面加強平台對客戶保護，該會請 VASPs 業者推動業界自律，由虛擬資產同業公會¹³依據指導原則內容訂定自律規範，引導業者強化內部控制，進一步強化提升客戶權益之保障。

我國於 2024 年 7 月完成「洗錢防制法」最新修正，本次修法著重修正洗錢定義、犯罪構成要件及刑度，並首度將虛擬資產及第三方支付服務納入洗錢防制規範¹⁴，建立相關登記或登錄制度及刑事處罰，明定若 VASPs 未向金管會完成洗錢防制登記者¹⁵，不得提供虛擬資產服務，違反者將處 2 年以下有期徒刑或併科新臺幣五百萬元以下罰金之刑事責任。「洗錢防制法」其餘修正內容主要包括擴大洗錢定義與前置犯罪範圍、強化信託資訊透明度、調整刑度並與前置犯罪脫鉤、特殊洗錢罪要件修正與新興犯罪納入、加重法人責任與鼓勵自首或配合偵查、擴大沒收範圍，以及推動國際情資互惠運用等。

此外，配合前述「洗錢防制法」最新修正版本，我國於 2024 年 11 月訂定「提供虛擬資產服務之事業或人員洗錢防制登記辦法」，主要對 VASPs 納管的項目內容，包括洗錢防制登記之申請條件、程序、撤銷或廢止登記、虛擬資產上下架之審查機制、防止不公正交易機制、自有資產與客戶資產分離保管方式、資訊系統與安全、錢包管理機制等事項，並依業務複雜程度採行差異化管理，輔以搭配

¹³ 2024 年 6 月 13 日正式成立，並於同年 11 月 30 日公布會員自律公約。

¹⁴ 前述「虛擬通貨平台及交易業務事業防制洗錢及打擊資恐辦法」於 2024 年 11 月亦配合本次「洗錢防制法」修訂更名為「提供虛擬資產服務之事業或人員防制洗錢及打擊資恐辦法」，並修正相關條文。

¹⁵ 截至 2025 年 9 月 22 日共有 9 家業者（禾亞數位科技、拓荒數碼科技、重量科技、現代財富科技、富昇數位、跨鏈科技、幣託科技、鴻朱數位、鏈科）已完成洗錢防制登記。

公會自律之機制，達到強化業者內控及提升業務監理強度之目的。

二、 虛擬資產服務法草案

金管會為建立完善機構管理架構，有效落實 VASPs 財務業務面之監理，並穩健推動穩定幣發行，研訂虛擬資產服務法專法草案，草案規範重點包含對 VASPs 之管理、對穩定幣發行與管理及市場不公正交易之處理，並研擬訂定相關授權子法如表 9，期能提升 VASPs 產業秩序與交易人保護及提供 VASPs 發展之彈性。

表 9 虛擬資產服務法草案授權之相關子法

子法名稱	主要內容
虛擬資產服務商設置標準	規範本國 VASP 業者、金融機構兼營虛擬資產業務等之最低實收資本額或指撥營運資金、預繳營業保證金、申請條件、申請程序與書件及不予許可情形等。
虛擬資產服務商管理辦法	規範 VASP 之財務、業務、資訊安全、資訊公開與紀錄保存，以及 VASP 之遷移、裁撤、開業、停復業、終止業務與客戶保護及爭議處理程序等。
虛擬資產服務商負責人與業務人員管理規則	規範 VASP 負責人及其相關業務人員之資格條件、職前及在職訓練、登錄事項及行為規範等。
虛擬資產服務商建立內部控制制度處理準則	規範 VASP 建立內部控制、內部稽核、法令遵循、資通安全管理、風險管理機制之政策與作業程序等。
虛擬資產服務商作業委託他人處理內部作業制度及程序辦法	規範 VASP 將業務委託他人處理時，應訂有相當之管理程序，以確保委外作業之品質及客戶權益。
虛擬資產帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法	規範疑似異常虛擬資產帳號之標準，及 VASP 依個別情況所須採取之措施，如通知司法警察機關、暫停交易功能等規範。
虛擬資產服務商同業公會業務管理規則	規範 VASP 同業公會之組織與運作，使其能有效發揮自律管理功能，協助主管機關健全虛擬資產市場秩序。
穩定幣發行許可及管理辦法	規範得申請許可之發行人資格條件、最低實收資本額及其申請程序、得發行之穩定幣種類、運用場景、廢止許可事由、準備資產之設置與定期查核，及穩定幣發行與贖回程序等。

資料來源：金管會。

三、 虛擬資產保管業務主題式業務試辦

為因應虛擬通貨商業同業公會之成立及未來虛擬資產保管之需求等，並考量金融機構辦理虛擬資產保管業務之國際趨勢，進而推動金融創新，金管會於 2024 年 11 月 28 日推出虛擬資產保管業務主題式業務試辦，研議開放金融機構辦理虛擬資產之保管業務。

金融機構可單獨或與金融科技業者合作於 2025 年 1 至 4 月向金管會申請業務試辦¹⁶，金融機構可依銀行法第 3 條規定申請辦理保管業務或經該會核准辦理之其他有關業務，或依證券商設置標準第 2 條及第 38 條規定向該會申請增加業務種類等，目前已核准 4 家銀行試辦，包含聯邦、凱基、中國信託與國泰世華等銀行。

然而，考量虛擬資產保管業務屬新創業務，各金融機構規模、經營策略、軟硬體設備及人力培訓等投入程度不同，為使金融機構能依自身情況妥適規劃後提出申請，目前金管會仍可繼續受理金融機構的申請案，該會將持續提供諮詢輔導服務，並透過業務試辦瞭解市場需求及金融機構業務發展情況，適時調整相關機制及法令規範，促進金融科技創新發展。

陸、 未來發展與挑戰

隨著虛擬資產市場快速擴張，其所衍生之洗錢、資恐與其他金融犯罪風險亦日益複雜，對既有監理架構形成實質挑戰。當面對技術演進與跨境金融活動加速發展之際，各國除須檢視現行法制是否足以因應新型態風險外，亦須思考如何在促進創新與維護金融穩定之間取得平衡。

一、 強化虛擬資產之監理架構

¹⁶ 試辦期間為 6 個月，試辦 6 個月後業者須提出成果報告，包括查核機制、安全機制、公平待客客戶處理報告等。

虛擬資產具備高度流動性與一定程度的匿名性，使其成為跨境非法資金移轉與金融犯罪活動的潛在工具。各國在兼顧金融創新與風險控管的前提下，多採取以風險為基礎的監理方式。然而，隨著去中心化金融迅速發展，其去中介化特性亦使既有監理框架面臨挑戰。

國際上，自 FATF 強調將 VASPs 納入既有防制洗錢與打擊資恐規範之必要性，並發布後續評估報告及納入相互評鑑程序，表達去中心化金融跨鏈活動所衍生的風險日益提高。整體而言，未來各國勢將持續強化虛擬資產監理制度，以回應快速變化的市場環境。

二、傳統金融機構與新興虛擬資產業務交織發展

全球已有傳統金融機構投入虛擬資產保管業務的案例，例如美國銀行獲准成為數位資產託管銀行的案例等，顯示傳統金融機構與新興科技業務之界線日益模糊。然而，國際上接連發生加密交易平臺倒閉事件，顯示資產保管機制之重要性與日俱增，促使監理機關及市場更加重視如何由傳統金融機構提供安全的虛擬資產保管服務，也將成為各國政策制定的重要課題。

我國虛擬資產相關政策之進展，除逐步增強對虛擬資產產業的監理，亦從傳統金融機構角度推動相關發展政策，我國金管會積極推動虛擬資產保管業務試辦計畫，即是對市場需求與國際監管趨勢之回應。目前全球正處於虛擬資產產業發展的關鍵時刻，各種法規及政策均牽動未來產業的競合關係，無論是 VASPs 或者傳統金融機構，均應趁監理方向尚未正式底定前多加關注參與，並期能將虛擬資產相關服務納入更為安全、合規的金融體系之中。

三、促進公私部門間之資訊共享機制

面對虛擬資產高度跨境化的相關金融犯罪活動，單一國家或個

別主管機關已難以獨力因應。國內方面，監理機關、金融機構與相關專業服務業者（如律師、會計師、科技業者）之間的協作，將有助於建構更完整的風險管理。國際方面，則須持續與國際組織及他國監理機關接軌，確保監理標準與資訊流通不因司法管轄區差異而產生監理套利。未來虛擬資產的監理及洗錢防制工作的成效，將高度仰賴公私部門及國際間的協作程度，透過制度化的資訊共享機制、共同風險評估與監理一致性之行動，方能有效提升全球整體監理效力。

參考文獻

中文部分

1. 中央銀行 (2023), 「國際間支付型穩定幣之最新發展與監管概況」, 9月21日。
2. 今日 ACAMS (2023), 「哈瓦拉體系：有風險的傳統銀行業替代方案」, 4月27日。
3. 法務部司法官學院 (2021), 「新興金融科技遭濫用於犯罪之研究」, 刑事政策與犯罪防治研究專刊第30期, 12月29日。
4. 資誠聯合會計師事務所 (2019), 「虛擬貨幣探討系列：論防制洗錢及打擊資恐之可疑交易監控」, 8月14日。
5. 法務部調查局洗錢防制處 (2024), 洗錢防制工作年報。
6. 行政院洗錢防制辦公室 (2023), 防制洗錢金融行動工作組織 (FATF) 建議, 11月。

英文部分

1. BIS (2023), “Addressing the Risks in Crypto: Laying Out the Options,” Jan. 12.
2. BIS (2023), “Financial stability risks from cryptoassets in emerging market economies,” Aug. 22.
3. Chainalysis (2025), “The 2025 Geography of Crypto Report.”
4. Chainalysis (2025), “The 2025 Crypto Crime Report.”
5. FATF (2025), “Money Laundering National Risk Assessment Toolkit – Annexes A-C,” Aug.
6. FATF (2025), “Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers,” Jun.
7. FATF (2021), “Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers,” Oct.
8. FATF (2020), “Virtual Assets Red Flag Indicators of Money Laundering

- and Terrorist Financing,” Sep.
9. FSB (2025), “Thematic Review on FSB Global Regulatory Framework for Crypto-asset Activities: Peer review report”, Oct. 16.
 - 10.FSB (2024), “G20 Crypto-asset Policy Implementation Roadmap: Status report ,” Oct. 22.
 - 11.FSB (2023), “FSB Global Regulatory Framework for Crypto-asset Activities,” Jul. 17.
 - 12.FSB (2023), “High-level Recommendations for the Regulation, Supervision and Oversight of Crypto-Asset Activities and Markets,” Jul. 17.
 - 13.FSB (2023), “Revised High-level Recommendations for the Regulation, Supervision, and Oversight of Global Stablecoin Arrangements,” Jul. 17.
 - 14.IMF-FSB (2023), “IMF-FSB Synthesis Paper: Policies for Crypto-Assets,” Sep 7.
 - 15.IMF (2023), “Elements of Effective Policies for Crypto Assets,” Feb. 23.
 - 16.PwC (2025), “PwC global crypto regulation report 2025: Navigating the Global Landscape,” Mar.