

台北外匯市場發展基金會委託計畫

從農業金庫申設 OBU 論國際金融業務 近年之發展與洗錢防制規範之衝擊

研究人員*：李佩真、陸春綿

日期：中華民國一〇八年十二月

*中央銀行外匯局研究人員感謝任職單位長官與委託單位的指正與建議，本研究僅代表個人觀點，不代表中央銀行立場。

目 錄

壹、緒論	2
貳、國際金融業務發展歷程	4
參、OBU 市場概況及業務發展	6
一、OBU 財務及營運狀況	6
二、OBU 業務鬆綁情形	7
三、反避稅議題	10
肆、農業金庫申設 OBU	13
一、背景說明	13
二、法規修正	13
三、預計效益	14
伍、防制洗錢規範對國際金融業務發展之挑戰	16
一、防制洗錢與打擊資恐之國際趨勢	16
二、OBU 之洗錢風險評估	20
三、OBU 在防制洗錢/打擊資恐措施面臨之挑戰	22
四、小結	27
陸、結論	29
參考資料	31

壹、緒論

國際金融業務分行(OBU)業務發展了 30 餘年，提供臺資及跨國企業資金調度、投資理財等多元化外幣金融服務，資產規模至 2019 年 10 月底已達 2,207 億美元，本國銀行中惟一未設立 OBU 之農業金庫，亦已於 2018 年間申請設立 OBU。

為持續發展 OBU 營運資金調度功能，並藉由海外臺商資金回流¹的浪潮，以及香港反送中抗爭活動造成之資金外移現象，以擴大臺灣金融業財富管理的能量，金管會於 2019 年 10 月間提出「媲美星港財富管理方案」，擬擴大外匯指定銀行(DBU)及 OBU 辦理業務及服務對象範圍，其中多項議題將與央行就開放項目與範圍交換意見，以取得共識，共同推動。

金管會更進一步提出開放境內企業申請 OBU 帳戶，並擬分三階段逐步開放，第一階段由外幣授信帳戶開始，第二階段再朝存款帳戶方向，最後則是發展類似新加坡 ACU(Asian Currency Unit，亞洲通貨單位)制度，不看身份只看幣別，以提昇企業境內外資金調動的便利性。

OBU 業務發展能否在遵循洗錢防制法、資恐防制法及反避稅相關法規的國際趨勢下，藉由法規鬆綁及客戶差異

¹ 為引導我國營利事業及個人資金回臺投資實體產業與金融市場，「境外資金匯回管理運用及課稅條例」已於 2019 年 8 月 15 日正式實行，自施行日起 1~2 年內匯回，可分別適用 8%和 10%之優惠稅率。

化管理，提供高資產客戶更多元化的選擇，強化 OBU 做為理財及資金調度的功能，在臺商資金回流、國際資金移動以及全球陸續實施共同申報準則（Common Reporting Standard, CRS）之際，此時推動 OBU 各項政策利多的確恰逢其時，惟仍須搭配完善配套措施，通盤檢討現行法規架構，才能發揮預期政策效益。

本文共分陸章。第壹章為緒論，第貳章簡介國際金融業務發展歷程，第參章探討 OBU 市場概況及業務發展，第肆章說明農業金庫申請 OBU 案，第伍章為防制洗錢規範對國際金融業務發展之挑戰，第陸章為結論。

貳、國際金融業務發展歷程

為加強國際金融活動，「國際金融業務條例」特許銀行、證券業及保險業分別在境內設置國際金融業務分行(Offshore Banking Unit, OBU)、國際證券業務分公司(Offshore Securities Unit, OSU)及國際保險業務分公司(Offshore Insurance Unit, OIU)之區域性金融中心，藉由放寬金融與外匯管制，並提供租稅減免措施，以吸引國際資金參與我國國際金融相關業務。「區域性金融中心」多以非居民為營業對象，交易以外幣收付並設立獨立之會計帳簿，配合法規鬆綁及業務範圍的開放，以促進我國境外金融業務之發展。

我國國際金融業務之發展可追溯至 1982 年 7 月，行政院通過「提高我國在遠東地區經貿地位要點」，指示財政部及中央銀行籌劃設立境外金融中心，以加強國際金融活動。其後於 1983 年 12 月 12 日發布「國際金融業務條例(下稱 OBU 條例)」，特許銀行在中華民國境內設立會計獨立之 OBU，經營國際金融業務。「國際金融業務條例施行細則」於 1984 年 4 月公布後，我國境外金融業務於同年 6 月正式展開，第 1 家設立者為中國國際商業銀行 OBU(現兆豐國際商銀前身)。

OBU 發展了 30 年後，為擴大資本市場業務，提升證券商國際競爭力，於 2013 年 5 月修正「OBU 條例」，新增「證

券商」專章，開放符合一定條件的綜合證券商申請設立 OSU，經營國際證券業務。

在 OBU 及 OSU 先後開放設立後，鑒於金融服務之完整性，並擴大保險業者商機，增進我國保險市場國際競爭力，立法院於 2015 年 1 月通過增訂「OBU 條例」第三章之一「保險業」，開放財務保險業、人身保險業及專業再保險業在境內設立 OIU，經營國際保險業務。

表 1：3O 比較簡表

	OBU	OSU	OIU
首家開業日期	1984.6.5	2014.4.16	2015.8.5
開業家數 (2019 年 6 月底)	59 家 (本國 36 家、外商 23 家)	19 家	20 家
申請資格	本國及外國銀行	綜合證券商	本國及外國保險業
交易對象	以境外之個人、法人、政府機關或金融機構為原則 ² 。	同左，另境內個人及法人應符合金管會規定專業投資人之資格條件	境外個人、法人、政府機關或金融機構
租稅優惠	未訂定實施年限	條文生效日起 15 年	條文生效日起 10 年
指撥營運資金	僅 OBU 條例第 3 條第 1 項第 2、3 款之外國銀行應專撥 200 萬美元	200 萬美元	200 萬美元

資料來源：本報告整理

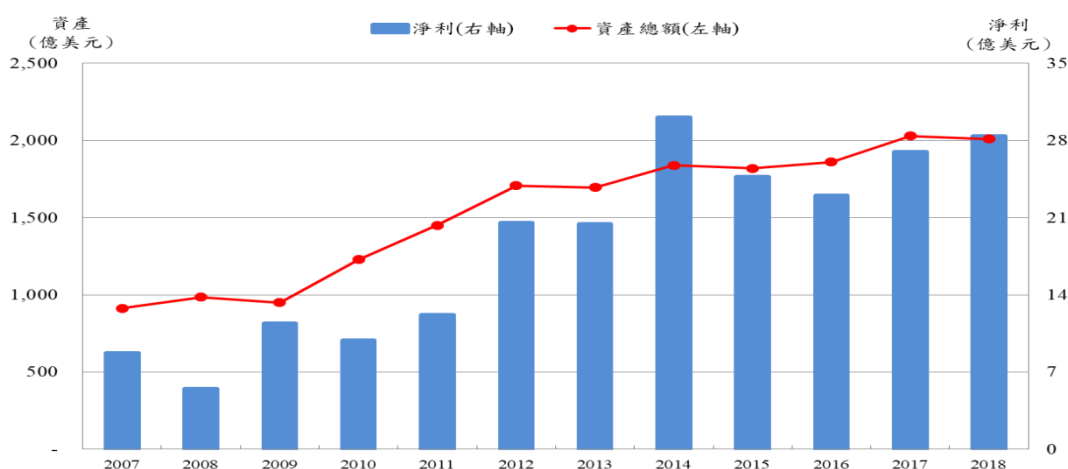
² 少數業務(如外幣授信)承做對象包含境內客戶，惟實務面除境內金融機構外，尚無其他境內客戶。

參、OBU 市場概況及業務發展

一、OBU 財務及營運狀況

自 1984 年開始設立 OBU 起，全體 OBU 之資產規模大致呈穩定成長的趨勢，惟金管會於 2011 年 9 月修正「臺灣地區與大陸地區金融業務往來及投資許可管理辦法」，大幅放寬兩岸金融業務範圍，OBU 得與大陸地區人民、法人、團體、其他機構及其在大陸地區以外國家或地區設立之分支機構為業務往來，並刪除原有關業務範圍之限制規定，回歸 OBU 條例之規範。受業務利多因素影響，全體 OBU 資產規模自 2012 年起持續攀升(圖 1)，2012 年淨利亦較 2011 年大幅成長 68%，截至 2019 年 6 月底，已開業營運之銀行 OBU 共 59 家，全體資產總額達 2,183.01 億美元(表 2)，為臺商提供匯款、貿易融資、存放款及財富管理等金融服務。

圖 1：OBU 資產總額與淨利



資料來源：中央銀行

表 2：OBU 家數與資產總額(2019 年 6 月底)

項目	本國銀行	外商銀行	合計
OBU 家數	36	23	59
資產總額(億美元)	1,970.83	212.18	2,183.01
占全體 OBU 資產總額比例	90.3%	9.7%	100.0%

資料來源：中央銀行

2019 年 6 月底，全體 OBU 資金運用以貼現及放款為最多，達 812.24 億美元，占資產總額之 37.2%，且其中 99% 屬境外地區；資金來源則以聯行往來為最多，達 900.01 億美元，占負債及總行權益總額之 41.2%。整體資金運用及來源狀況詳如下表 3。

表 3：OBU 資金運用與來源狀況

單位：億美元

資金運用			資金來源		
項目	金額	%	項目	金額	%
貼現及放款	812.24	37.2	聯行往來	900.01	41.2
有價證券投資	673.75	30.8	存款	831.70	38.1
存/拆放金融機構	318.50	14.6	金融機構存/拆放	217.57	10.0
聯行往來	274.69	12.6	其他負債	199.30	9.1
其他資產	103.83	4.8	總行權益	34.43	1.6
合計	2,183.01	100.0	合計	2,183.01	100.0

資料來源：中央銀行

二、OBU 業務鬆綁情形

OBU 信託、衍生性金融商品及外匯業務於 2014 年出現大規模法規鬆綁，主要係行政院為配合自由經濟示範區政策，於 2013 年 11 月核定「金融業納入自由經濟示範區之

規劃方案」，以「虛擬概念、法規鬆綁、全區開放、人財兩留」之原則，透過業務分級與差異化管理方式，放寬金融機構業務範圍，期透過金融法規鬆綁，促進金融業務發展。

該方案對非居民原則全面開放，本國投資人則於兼顧產業發展與投資人保護之原則下，採漸進式穩健開放。具體開放內容包括 OBU 客戶以信託方式進行國外投資不受境內法規對信託資產的部分限制、鬆綁衍生性金融商品客戶門檻及投資商品範圍、開放 OBU 代理買賣外國債券及簡化 OBU 開辦外匯業務申請程序等，提供海外資金更靈活的運用空間(詳表 4)。

近期金管會考量國內機構投資人對於國外債券投資需求漸增，並為協助銀行建立較具規模之債券自行買賣倉儲部位，深化我國債券市場，已於 2019 年 7 月 10 日發布修訂「銀行及國際金融業務分行申請兼營債券、受益證券、資產基礎證券承銷及自行買賣業務應遵循之相關規定」，將自行買賣持有不涉及股權及非因承銷取得之「單一債券」限額，由銀行證券部門指撥營運資金之 20%，放寬為銀行核算基數(淨值扣除轉投資)之 10%，並明訂 OBU 亦適用該規定。由於現行銀行證券部門指撥營運資金通常不到 20 億元，修正後個別銀行交易限額將可從現行 2~6 億元，大幅放寬至 100~200 億元，除可增加銀行獲利來源，藉由擴大債券買賣平台業務規模，亦有利於 OBU 吸引國外機構投資

人參與，促進債券業務之推展。

表 4：OBU 法規鬆綁情形

日期	開放業務及商品
2013.12.27	1. 鬆綁衍生性金融商品客戶門檻及投資商品範圍： OBU 對非居民客戶辦理衍生性金融商品業務，不再區分客戶門檻，而責由銀行本於內部控制與風險控管，自行訂定接受客戶之標準及其可規劃或提供金融商品與服務之範圍等作業規範。
2013.12.27	2. 簡化新種外匯業務之申請程序： 符合資格條件之 OBU 得自行開辦未涉及新臺幣之外匯業務，開辦後檢具相關書件函報金管會備查。
2014.1.28	3. 開放銀行(含 OBU)得申請兼營代理買賣外國債券之證券經紀業務，並放寬證券商(含銀行兼營)代理買賣外國債券業務範圍。
2014.1.29	4. 以非居民為對象，運用信託機制投資國外之範圍，不再受限： OBU 對境外客戶辦理外幣信託業務時，有關運用受託資產進行投資之範圍、投資人應符合之資格條件、商品之事前審查，及廣告招攬或營業促銷活動等事項，均得不受現行「信託業法」等規定限制。
2017.11.27	5. 訂定銀行 OBU 辦理證券業務規定，俾利 OBU 在監理衡平基礎上，對境外客戶辦理外幣有價證券之自行買賣業務，此外，在規定發布前已辦理相關業務者，給予 6 個月之調整期。
2018.1.8	6. 放寬證券商(含銀行兼營)與專業投資人買賣外國債券範圍，暨與非專業投資人承作外國債券附條件交易。
2019.7.10	7. 放寬銀行及 OBU 自行買賣單一債券限額： 將自行買賣持有不涉及股權及非因承銷取得之單一債券限額，由銀行指撥營運資金之 20%，放寬為銀行核算基數之 10%。

資料來源：金管會

三、反避稅議題

由於跨國企業常透過租稅天堂進行租稅規劃移轉利潤，嚴重侵蝕稅基，OECD 及 G20 呼籲各國政府應完善其國內租稅法令，以建構完整之反避稅網絡。為因應全球反避稅趨勢並維護租稅公平，財政部於 2016 年 7 月增訂所得稅法第 43 條之 3 受控外國公司 (Controlled Foreign Company, CFC) 及第 43 條之 4 實質管理處所 (Place of Effective Management, PEM) 等反避稅條款，惟訂有日出條款，所得稅法第 126 條明定施行日期由行政院定之，俟兩岸租稅協議生效並完成訂定相關子法後，再由行政院公布施行日期。2019 年 7 月 3 日立法院三讀通過「境外資金匯回管理運用及課稅條例」，其中附帶決議明訂個人及營利事業 CFC 制度之施行日期，即財政部應於前述條例施行期滿一年內報請行政院核定施行日期。

1 CFC 制度

現行稅法規定海外投資獲利於實際分配時始計入課稅，衍生海外投資獲利保留於低稅負地區不分配之避稅安排，為避免營利事業藉於低稅負地區 (如租稅天堂) 設立 CFC 保留盈餘不分配，以遞延課稅或規避稅負，所得稅法第 43 條之 3 明定營利事業及其關係人直接或間接持有設立於低稅負國家 (地區) 關係企業股份或資本額合計達 50% 以上，或對該關係企業具有重大影響力者，營利事業股東應

就該關係企業當年度盈餘，按持股比率及持有期間計算，認列投資收益課稅。另訂有豁免規定，明定 CFC 於當地有實質營運活動或當年度盈餘低於一定標準者(新臺幣 700 萬元)，得排除適用。

2 PEM 制度

為防杜 PEM 在我國境內之營利事業藉於租稅天堂登記設立境外公司，轉換居住者身分，規避我國營利事業須就其境內外所得合併課稅之規定，所得稅法第 43 條之 4 明定依外國法律設立之境外公司，其 PEM 在我國境內者，應視為總機構在我國境內之營利事業，依法課徵營利事業所得稅。

PEM 之認定須同時符合下列 3 款規定：

- 1、作成重大經營管理、財務管理及人事管理決策者為我國境內居住之個人或總機構在我國境內之營利事業，或作成該等決策之處所在我國境內。
- 2、財務報表、會計帳簿紀錄、董事會議事錄或股東會議事錄之製作或儲存處所在我國境內。
- 3、在我國境內有實際執行主要經營活動。

上述反避稅條款生效實施後，國內營利事業便須將其境外關聯企業盈餘，依持股比率及期間認列投資收益，申報納稅；外國公司之實際管理處所若在我國境內，則須依我國稅法規定，繳納營利事業所得稅。

3 對 OBU 業務影響

目前有臺商背景之 OBU 帳戶大多為沒有實際營運活動的 CFC，若依 CFC 條款須將 CFC 未分配盈餘合併回臺灣母公司課徵營利事業所得稅，應會直接衝擊本國銀行 OBU 各項業務，我國企業在資金成本考量之下，勢必將調整其既有營運及控股架構，將資金移往稅負較低或優惠之國家，如香港或新加坡。另 PEM 條款更將導致企業將實際管理處所遷出臺灣，將資金調度平台轉向國外金融機構，造成實質產業外移。

一旦反避稅條款生效實施，客戶透過我國銀行 OBU 來做稅務規劃誘因消失，透過 OBU 三角貿易交易量亦會減少，連帶影響外匯、授信及存款等業務量，將衝擊現行銀行 OBU 業務。惟實際影響程度仍須視全球 CRS 實施情形、海外經濟實體規範、OBU 客戶及業務結構、相關法規配套措施而定。

肆、農業金庫申設 OBU

一、背景說明

全國農業金庫自 2015 年經中央銀行許可，成立國外部，辦理外匯業務，外匯存款、外幣放款及進出口等相關外匯業務已有相當實績。目前 37 家本國銀行除全國農業金庫外，其餘均已設立 OBU。

為協助我國農、漁企業拓展海外市場，提供客戶全面性金融服務，農業金庫擬申設 OBU，惟農業金庫是依據農業金融法設立，主管機關為行政院農業委員會，非依據銀行法設立之銀行，因此無法依「國際金融業務條例」第 3 條申請設立 OBU，必須先修法，增列農委會為行政主管機關，並將全國農業金庫納入申設的資格。

二、法規修正

為補足相關法據，行政院已於 2018.7.27 召開會議，審查「國際金融業務條例」部分條文修正草案，並經 2018.12.20 行政院會議通過，將本案核轉立法院審議。

至於農業金庫是否得延用 OBU 之租稅優惠，本次修法過程也納入討論。依 OBU 條例第 13 條至第 16 條規定，OBU 與境外個人、法人、政府機關或金融機構之業務往來，免徵營利事業所得稅、營業稅、印花稅及免予扣繳利息或結構型商品交易之所得稅等。現行法規對於 OBU 提供

之相關租稅優惠，並未訂定實施年限，原擬於本次修法一併納入檢討修訂，惟金管會考量 OBU 以對境外客戶提供服務為主，原即非我國課稅對象，並基於法律不溯既往原則，主張無須訂定租稅優惠之實施年限，即農業金庫仍可比照適用相關租稅優惠項目。

OBU 條例修正草案若經立法院通過，農委會尚須會同或會商中央銀行訂修「國際金融業務條例施行細則」、全國農業金庫 OBU 設立及應遵行事項辦法，以及財務、業務管理辦法等相關子法。

表 5：OBU 條例修正草案重點

條文	修正重點
修正條文第 1、2 條	修正開放全國農業金庫為辦理 OBU 之營業主體，增訂農委會為該業務之行政主管機關
修正條文第 3 條	增訂全國農業金庫得向主管機關申請特許設立 OBU，其申請特許應具備之條件、程序、應檢附之文件及其他應遵行事項之辦法，由農委會會同中央銀行定之
修正條文第 5 條之 3	增訂全國農業金庫 OBU 辦理業務得排除之法律限制，規定其財務、業務管理之辦法由農委會會商中央銀行定之
修正條文第 10 條	增訂全國農業金庫設立之國際金融業務分行，得與其總行同址營業

資料來源：立法院議案文書

三、預計效益

(一) 落實新南向政策

農業發展是新南向施政的重點項目，透過農業金庫申

設 OBU，對境外企業提供融資，並建立諮詢與合作的平台，將可吸引新南向國家之臺商與企業參與，有利整合公私部門資源，逐步深化與新南向國家農業合作與夥伴關係，共同促進區域農業發展。

(二) 提升資金運用效能

農業金庫依法收受農漁會信用部轉存款，餘額高達 6 千多億，惟資金用途如放款、轉存央行等，金額及效益有限，國外金融商品投資則受臺美利差擴大影響，避險成本攀升，如能透過國際市場取得較低成本之美元資金，將有助於提升資金運用效能與整體獲利。

(三) 深化客戶關係

農業金庫申設 OBU，將可滿足國內農漁企業之財務調度和國際金融業務需求，提供更完整的金融服務，並對農企業的境外合作夥伴(新南向國家臺商)提供外幣授信，有益於客戶事業發展並建立完整農企業產業鏈。

伍、防制洗錢規範對國際金融業務發展之挑戰

一、防制洗錢與打擊資恐之國際趨勢

(一) 國際裁罰

近年來，歐美主要先進國家的司法機關和監管機構透過司法調查、監管檢查等方式，不斷加大對銀行違法違規行為的懲治強度，包括刑事起訴、簽署監管協議、行政裁罰等。銀行財務損失巨大，罰款金額與和解費屢創新高，銀行聲譽收到嚴重損害，部分受罰機構同時受到業務或機構准入限制。以 2018 年為例，因違反防制洗錢及打擊資恐相關規定而遭到罰鍰金額超過 1 億美元的機構就有 7 家³。

以國內金融機構而言，2016 年 8 月爆發兆豐案，該行紐約分行遭美國紐約州金融監理機關（New York State Department of Financial Services, NYDFS）認定有可疑交易監控等防制洗錢程序缺失，裁罰 1.8 億美元（約當新臺幣 57 億元），創國銀史上最高海外罰款紀錄⁴。同時，金管會為此建立了一個跨機構工作小組，發現兆豐銀行在法遵、

³ 李娜（2019），金融高階主管反洗錢實務案例，台灣金融研訓院兩岸財經實務分享系列，2019 年 10 月 25 日。

⁴ 根據 NYDFS 於 2016 年 8 月 19 日發布之新聞稿及與兆豐銀行簽署之合意處罰令(Consent Order)，兆豐銀行紐約分行法令遵循主管及防制洗錢人員對當地法規缺乏瞭解，且有職務衝突情形。該分行有未能定期全面檢視偵測可疑交易之監控篩選標準，洗錢防制程序有未能對持續監控可疑交易提供有效指引等缺失，且對於 NYDFS 檢查意見之輕忽回應令人憂心。在 NYDFS 對兆豐銀行紐約分行簽署合意處罰令，裁罰金額 1.8 億美元(約當新臺幣 57 億元)後，美國聯邦儲備理事會 (FED) 及伊利諾州金融廳(IDFPR)對兆豐銀行紐約分行、芝加哥分行及矽谷分行進行回溯金檢，同樣因洗錢防制及風險管理等缺失，於 2018 年 1 月 17 日裁罰 2,900 萬美元（約當新臺幣 8.57 億元）。

內部稽核、法遵長的獨立性和專業性、內部報告程序以及與主管當局的溝通方面呈現多處缺失。金管會核處該行新臺幣 1,000 萬元罰鍰（達當時銀行法所訂罰鍰金額上限）及糾正，且暫停該行增設海外分支機構的申請至缺失完成改善為止，並命令該行解除高階管理人員職務，包括其總經理、紐約分行經理、副總經理、總稽核及法遵長⁵。

截至 2019 年 6 月底，有設立 OBU 的本國銀行共 36 家，其中有在海外設立分支機構的本國銀行共 23 家，有在美國設立分支機構的本國銀行共 13 家⁶，本國銀行及外商銀行皆須同時遵守母國及當地國有關防制洗錢及打擊資恐的相關法規，並接受監督與檢查。此外，依「美國愛國者法案（Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism, USA PATRIOT Act）」第 319 條，美國政府得要求外國銀行通匯帳戶的相關紀錄，以及沒收美國通匯帳戶內資金，因此本國銀行即使未在美國當地設有分支機構，只要有從事美元業務並透過在美國金融機構開設通匯帳戶進行結算，也都暴露在因未符美國防制洗錢及打擊資恐之要求而遭裁罰的風險中。

（二）國際組織及相互評鑑機制

⁵ 金管會 2016 年 9 月 14 日金管銀控字第 10560003851 號函。

⁶ 金管會銀行局金融統計資料
https://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=157&parentpath=0,4&mcustomize=bstatistics_view.jsp&serno=201105120009，本研究整理。

1989 年，七大工業國組織（Group of Seven）於巴黎召開年度經濟高峰會時，共同成立防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force，以下稱 FATF）。如今 FATF 已成為世界防制洗錢的先趨，為各國樹立指引準則。

此外，全球已有 9 個 FATF 的類區域性組織（FATF-Style Regional Body, FSRB），其形式及職能與 FATF 相同，其中之一為 1997 年 2 月在曼谷成立的亞太防制洗錢組織（Asia/Pacific Group on Money Laundering，以下稱 APG）。我國為 APG 創始會員國之一，必須定期接受會員國之間的相互評鑑。

2000 年，FATF 發布了首份「不合作國家和地區」報告，近年則定期於會員大會後發布公開聲明及加強全球遵循進展文件，公布防制洗錢與打擊資恐有嚴重缺失之國家或地區，以及未遵循或未充分遵循國際防制洗錢組織建議之國家或地區名單（下稱高風險國家或地區名單），文件中呼籲各國對該國採取反制措施，或是對涉及該國之業務關係及交易採取強化客戶審查措施。

透過相互評鑑及公布高風險國家或地區名單的機制，FATF 促使世界各國遵循其對防制洗錢/打擊資恐之建議，完善相關法規及提升執行效能，以達到防制洗錢、打擊資助恐怖活動，以及防範對國際金融體系造成之威脅。

（三）國際規範

FATF 於 1990 年首次發布「40 項建議」，之後分別於 1996 年、2003 年及 2012 年予以修訂。

2012 年修訂中最重要的修改之一為重視風險基礎法，指出各國首先應辨識、評估和瞭解其所面臨的洗錢以及資助恐怖活動風險，接著應採取恰當的措施來降低已確認之風險。風險基礎法允許各國根據自身的國情，依既定目標分配有限資源，以提高防範措施的效率。金融機構也應使用風險基礎法來辨識和減緩所面臨的風險。

此外，除防制洗錢及打擊資助恐怖分子，FATF 亦關注大規模毀滅性武器擴散（weapons of mass destruction, WMD）對全世界的影響，新增對武擴實施目標性金融制裁的建議。

FATF 亦針對新科技發展，提出應辨識和評估新產品的相關風險的建議，以及要求金融機構實施集團整體適用之防制洗錢和打擊資助恐怖主義活動計畫，並制定集團內資訊共享程序，給予日新月異的金融服務型態及商品原則性指引。

我國為 APG 會員國之一，且為高度仰賴國際貿易活動發展之開放經濟體，金融體系之誠信至為重要，因此政府亦積極參考 FATF 制定之建議，落實於國內法規及對各產業之監管。

二、 OBU 之洗錢風險評估

依據 FATF 以風險為本的建議，我國政府及各產業主管機關紛紛進行各產業及事業的洗錢風險評估，以利用風險基礎法分配有限資源並採取風險抵減措施。

(一) 國家風險評估 (National Risk Assessment, 下稱 NRA)

我國陸續在 2017 年 6 月至 2018 年 3 月間，進行共達 4 次的大型國家風險評估會議，與無數次由各不同部門機關參與之小型會議，期間參與之公部門機關部會高達 37 個，私部門公會及機構高達 31 個。同時聘請外部顧問，就風險評估方法之設計、評估風險因子決定、會議召開方式等共同研商，並廣邀各部會與顧問進行每週一次之電話會議，增進跨部會機關及私部門對於國家風險之瞭解、認知以及投入，強化國家風險評估結果之信度。

2018 年 5 月 2 日我國舉辦「國家洗錢及資恐風險評估」首部發表會。報告就 31 個行業及部門，檢視其行業特性、產品及業務特性、客戶關係、地理範圍、服務管道等各項因子，產出洗錢及資恐弱點評級，並分為非常高、高、中、低，共 4 個弱點評級。其中非常高弱點的行業為 OBU 與本國銀行。

NRA 報告中分析 OBU 列為非常高弱點行業的主因：

1、OBU 具有顯著的資金移轉能力，提供私人銀行、貿易

融資、包括電子資金轉帳在內之可跨境移轉資金等服務或產品，易受洗錢或資恐利用。所提供網路銀行等非面對面之交易或服務亦有匿名性之疑慮。

2、OBU 客戶主要為境外法人及境外自然人(境外法人約占帳戶總數 97.3%，境外自然人約占 1.9%)。境外法人客戶約 70%具臺商背景，客戶實質受益人不易辨識，實際業務性質亦不易查證及判斷。

3、OBU 往來對象多為註冊於境外之臺商，經統計法人客戶的前五大註冊地為英屬維京群島、薩摩亞、香港、貝里斯及塞席爾，多屬被認定為銀行保密或避稅天堂或易受利用的國家或地區，且境外相關交易較易涉及 FATF 公告之高風險國家或地區。

(二) 產業風險評估

在我國進行首次國家層級的洗錢風險評估程序前，金管會已於 2015 年辦理首次金融產業風險評估，參考世界銀行的方法論，在私部門及金融情報中心共同參與下，從各產業之「結構性風險」及「控管措施」，綜合評估各產業之洗錢風險等級。

金管會對每個產業的洗錢/資恐風險進行分類，根據規模大小、交易金額、現金密集度、國際交易頻率、非居民客戶、高風險客戶和可疑交易報告數量等多種因素，分析洗錢/資恐對每個部門的威脅，並得出固有風險等級（低/

中/高)。接續評估一系列控管措施（例如市場進入，防制洗錢/打擊資恐法規、指引和執法機制受否存在等）後得出另一評等，該評等被併入組合後產生各產業之洗錢風險等級⁷。

在銀行業部分，辨識出 OBU 為高風險業務之一。金管會即依據所辨識之風險，從監理機制及銀行實務採取與風險相當之抵減措施。

三、OBU 在防制洗錢/打擊資恐措施面臨之挑戰

OBU 主要為降低金融管制，配合租稅優惠，吸引境外客戶從事金融交易，但在洗錢防制方面，與境內金融機構相同，仍應完全遵循洗錢防制法、資恐防制法、洗錢防制應注意事項等及相關自律規範，辦理防制洗錢作業，包括確認客戶身分、監控客戶洗錢防制風險、進行可疑交易活動報告等。

由 OBU 的洗錢/資恐風險評估分析，可發現其在執行防制洗錢/打擊資恐措施面臨之主要挑戰有客戶審查不易、常遭濫用於製造資金斷點以及易作為洗錢前置犯罪工具，其原因及主管機關的相關強化監理措施分述如下。

（一）客戶審查（Customer Due Diligence, CDD）

OBU 往來對象多為註冊於境外之法人，例如在我國有

⁷ 摘譯自中華臺北亞太防制洗錢組織第三輪相互評鑑報告第 6 章第 365 段，2019 年 10 月。

70%以上之 OBU 客戶為臺商，且多數註冊在免稅天堂國家，身分不易確認。

為強化對境外法人客戶身分之確認，金管會參考新加坡、香港及 FATF 相關作法，於 2017 年 5 月 22 日修正「國際金融業務分行管理辦法」。

修正後之「國際金融業務分行管理辦法」第 10 條規定，要求銀行對境外客戶身分確認須嚴格審查，包括應徵提註冊地政府或註冊代理人簽發之設立及存續證明文件，並應確認董事及股東名冊，瞭解客戶業務性質以及辨識股權結構及實質受益人，進行交易監控及疑似洗錢交易申報，使 OBU 執行客戶盡職審查及防制洗錢程序標準與國際標準一致。

上開規定發布後，金管會要求銀行於 2017 年年底前，依新修正之規定，對於 OBU 現有約 18 萬名客戶，重新進行客戶盡職調查(CDD)，補足相關證件，並檢討其風險程度等級。全體銀行經重新確認客戶身分程序，採取關戶之數量，計有 43,124 戶，約占開戶數之 23%。

關戶中多數係銀行與客戶聯繫重新徵提相關設立及存續文件時，雙方依銀行內部程序及契約約定合意銷戶。客戶銷戶原因包括久未往來或餘額為零認已無往來需求、不願提出法人註冊地有權機關所簽發之董事職權證明書或存續證明，或不願揭露公司實質受益人及高階管理人員資訊

等情形。針對其他無法或不願提供審查文件之客戶，銀行亦已採取包括控管交易等風險抵減措施，該等客戶如欲新增辦理任何業務或交易，均須完成重新確認客戶身分程序並重新評估其風險程度方可辦理⁸。

然而即使我國歷經法規修正、要求金融機構進行客戶全面清查，並積極從事宣導及教育訓練，APG 第三輪相互評鑑報告中，評鑑團仍指出，我國在確定境外客戶的實質受益人方面，於評估（在保密司法管轄區成立的外國法人和協議）客戶的風險和概況、複雜結構和不透明結構方面存在特殊挑戰。辨識境外公司的控股權對 OBU 而言尤其是問題。

此外，相較於 OBU 的關戶數，其中產生的可疑交易報告（Suspicious Transaction Report, STR）卻很少，使 APG 評鑑團對整個行業 2017 年更新的客戶審查之深度與品質有所疑慮。透過評鑑過程中實際與銀行面談，評鑑團判斷銀行對於客戶資訊更新以利客戶風險分級等作業，並未於 2017 年底全數完成，仍持續努力中。

（二）易作為洗錢前置犯罪工具

法務部調查局 2017 年編撰之「OBU 客戶審查罅隙易遭規避致帳戶供非法目的使用」策略分析報告中提到，OBU 經常被利用來製造資金斷點，達到洗錢手段中多層化

⁸ 取材自金管會提供給行政院洗錢防制辦公室轉交給 APG 評鑑團之說明內容，2019 年 7 月。

(layering and structuring)的目的。

我國 2018 年發布的 NRA 報告中提出，我國受洗錢非常高威脅的犯罪共有 8 大類型，包含毒品販運、詐欺、組織犯罪、貪污賄賂、走私、證券犯罪、第三方洗錢、稅務犯罪等，其中詐欺、第三方洗錢及稅務犯罪分析中，直接說明如藉由設立人頭公司、與境外第三方進行假交易等手法，透過 OBU 帳戶移轉款項之洗錢態樣。同報告於資恐威脅方面之分析，認為在大額薪資跨境匯款較值得關注，其所涉及之資恐管道亦包含 OBU。

因應已辨識出 OBU 面臨之洗錢與資恐威脅，金管會及銀行公會積極提供疑似洗錢交易態樣及稅務洗錢風險防制等相關指引⁹（如表 6）。

表 6：監理指引或活動

日期	訂定者	監理指引或活動名稱
2017.7.6	金管會銀行局	發布「國際金融業務分行管理辦法」常見問答集
2017.9.8	銀行公會	「國際金融業務分行管理辦法」規範暨 OBU 實務說明會
2017.10.26	銀行公會	修正「國際金融業務分行接受境外客戶開戶暨受託投資信託商品自律規範」
2017.11.30	法務部調查局	轉知法務部調查局擬具「OBU 客戶審查罅隙易遭規避致帳戶供非法目的使用」策略分析報告

⁹ 取材自金管會於 APG 第三輪相互評鑑面對面複審會議中提供予評鑑團之說明內容，2019 年 3 月。

2018.1.11	金管會銀行局	函復銀行所詢對既有客戶重新辦理確認客戶身分程序，針對無法提供審查文件之客戶所應採取之措施疑義
2018.3.6	金管會銀行局	召開「銀行因應稅務洗錢風險防制措施」會議
2018.4.26	金管會銀行局	強化銀行執行國際金融業務及稅務相關之防制洗錢程序之原則性指導函
2018.8.1	銀行公會	銀行因應稅務洗錢風險防制實務參考

資料來源：金管會

在疑似洗錢交易態樣方面，銀行公會針對 OBU 特性，特別蒐集彙整增加可疑交易態樣，增訂於銀行公會「銀行防制洗錢及打擊資恐注意事項範本」以加強洗錢防制之交易監控。此外，法務部調查局亦分享有關 OBU 業務之可疑交易態樣，協助金融機構採取相應作為防堵 OBU 遭不法分子濫用的風險。

鑒於逃漏稅係屬洗錢防制法之前置犯罪，在稅務洗錢防制方面，金管會於 2018 年 3 月 6 日召開「銀行因應稅務洗錢風險防制措施」研商會議，聚焦銀行執行重點在於將可疑交易型態及不尋常金流內容，申報予相關機關進行後續處理。

為有效落實洗錢防制及逃漏稅之控管與程序，強化風險基礎方法，並依循 FATF 第 34 項建議發布指引協助金融機構採取洗錢防制措施，金管會於 2018 年 4 月 26 日發布稅務洗錢風險防制之原則性指導函示，並請銀行公會訂定稅務洗錢風險防制之業界實務建議指引，俾利銀行有效建

立稅務洗錢風險防制機制。

銀行公會依據上開函示並參酌銀行實務需求，擬具「銀行因應稅務洗錢風險防制實務參考」草案，內容包括辨識逃稅風險之紅旗警示指標(red-flag indicators)等相關作法並於 2018 年 8 月 1 日函報金管會。關於外國公司部分，公司法已於 2018 年 11 月 1 日修正並施行，廢除外國公司認許制度，承認外國公司法人格，並且準用公司法第 7 及第 9 條規定，在我國境內之營運資金，應經會計師查核簽證，以及涉有資本不實，有相關處罰及撤銷之規定，以達降低洗錢風險之效果¹⁰。

四、小結

國際金融業務之發展同時受到國際裁罰威脅、我國將持續接受 APG 相互評鑑並積極與國際規範及實務做法接軌，並在其產業高洗錢/資恐風險之特性使監管力度加大之下，面臨巨大的挑戰。

金管會及銀行公會雖已提供相關指引，國內亦積極舉辦各式研討會，以利金融機構在境外客戶審查、交易持續監控等洗錢風險控管上，有更多實務交流的機會。然而在國內客戶意識高昂的金融環境下，金融機構在業務執行上難免困難重重。由金管會檢查局公布近 3 年金融機構在防

¹⁰ 取材自金管會於 APG 第三輪相互評鑑提供予評鑑團之說明內容，2019 年 7 月。

制洗錢/打擊資恐方面的主要檢查缺失態樣中，即可看到 OBU、OSU 及 OIU 在客戶審查，包含辨識實質受益人並採取合理措施驗證上，仍有許多改進的空間。

表 7：有關防制洗錢及打擊資恐之主要檢查缺失態樣

年度	受檢產業	缺失態樣
2017 下半年	本國銀行	OBU 辦理法人客戶開戶作業未依規取得或驗證相關文件、資料或資訊。
	本國銀行	未將 OBU 納入資訊系統偵測範圍，致對部分可疑交易表徵未能進行查證。
	人壽保險公司	有 OIU 承保某境外要保人保單時，由非要保人之另一境外公司支付保費，有未以可靠資料或向保戶徵提繳款人註冊證明書方式進行驗證，客戶盡職調查作業欠妥適。
2018 下半年	本國銀行	對 OBU 分行既有客戶有未確實辦理客戶身分確認作業。
	證券商	對境外客戶進行客戶審查，未確實辦理實質受益人辨識審查作業，及查證有無發行無記名股票。
2019 上半年	證券商	對境外客戶進行客戶審查，未確實辦理實質受益人辨識審查作業。

資料來源：金管會，本研究整理

陸、結論

本文介紹國際金融業務發展之背景，說明農業金庫申設 OBU 之理由，並介紹近來國際反避稅、反洗錢浪潮對國際金融業務所帶來的衝擊。

受到完全免稅國家如英屬維京群島、開曼群島等陸續訂定「經濟實質法」，以及國內 2016 年三讀通過但尚未實施的「反避稅條款」在不久後的將來也會執行，企業使用境外公司的成本將越來越高。

此外，臺版 CRS(Common Standard on Reporting and Due Diligence for Financial Account Information，共同申報及盡職審查準則)自 2017 年 11 月 16 日開始施行，加上身為 APG 會員國的我們持續不斷加強防制洗錢及打擊資恐之執行力道，境外公司應揭露及申報項目越來越多，已不復過往蒙上一層神秘面紗時那般具有資訊隱密的優勢。

因此，金管會於 2019 年 10 月底拋出擬開放國內企業可直接到 OBU 開戶的構想，希望臺商金流不用再透過境外公司繞道，利於臺商將臺灣做為資金調度中心。此項開放將進一步打破境內外金融區隔之國際金融條例設計原意，亦可能涉及法規修正，恐非一蹴可幾。惟若依金管會構想，分階段將 OBU 服務對象擴展至境內客戶之業務項目，自外幣授信、存款業務再到全面開放，國際金融業務之範圍將大幅擴展，屆時對於銀行是否仍要區分 OBU 及 DBU，以

及金融業整體之監管架構，將產生檢討及思考的空間。

參考資料

1. 「OBU客戶審查罅隙易遭規避致帳戶供非法目的使用」，法務部調查局，2017年8月。
2. 「台灣國際金融產業的開放與跨業競合」，台北外匯市場發展基金會委託研究計畫，2017年3月。
3. 「我國成立境外保險業務中心之可行性」，保險業務發展基金管理委員會委託研究計畫，2015年5月。
4. 「我國實施反避稅制度之影響評估」，財稅研究第44卷第6期，2015年11月。
5. 「金融高階主管反洗錢實務案例」，台灣金融研訓院兩岸財經實務分享系列研討會資料，2019年10月25日。
6. 「國家洗錢及資恐風險評估報告」，行政院洗錢防制辦公室，2018年5月。
7. 「臺灣的匯率制度與外匯管理自由化」，台北外匯市場發展基金會出版品。
8. 中華臺北亞太防制洗錢組織第三輪相互評鑑報告，2019年10月。
9. 財政部增訂反避稅條款研究報告，2016年6月。