

# 日本近期金融犯罪防制政策之分析：以跨部門協作與 數位金融風險治理為中心

## Japan's Recent Financial Crime Prevention Policies: An Analysis Centered on Interdepartmental Collaboration and Digital Financial Risk Governance

戴凡芹

Tai, Fan-Chin

國立政治大學法律學博士

國立政治大學安倍晉三研究中心資深研究員暨執行秘書

### 摘要

本文旨在分析日本近期防制洗錢與打擊金融犯罪政策之發展，並探討其對我國制度精進之啟示。文章首先說明洗錢與金融犯罪之密切關聯，並整理國際組織（FATF）規範之演進與我國洗錢防制法制之發展脈絡。不同於以往研究多著重於制度描述，本文進一步導入規管治理理論，建構包含「回應式規管」、「軟法治理」與「跨部門協作法理」之分析架構，藉以釐清數位金融環境下監理哲學之範式轉移。

在分析部分，本文聚焦日本近年制度動向，指出日本在經歷 APG 評鑑與金融機構違規事件後，政策重心已由形式合規轉向強調有效性檢證、風險導向監理及跨部門合作。具體而言，日本一方面透過風險管理體系整備、可疑交易參考案例修訂等監理措施強化防制洗錢對策；另一方面，亦藉由金融廳與警察廳協作及「保護國民免受欺詐綜合對策 2.0」等措施，將國民財產安全保護納入整體治理架構。

本文認為，防制洗錢與打擊金融犯罪之制度設計，應兼顧制度運作之實效性與風險辨識之動態調整。對我國而言，在推動「打詐四法」之背景下，日本之有效性檢證、資訊共享及非面對面交易管理等政策發展，提供了重要的理論與實務參考。最後，本文指出，我國未來應朝向兼顧國際規範、制度實效與國民保護之整體治理方向持續精進。

**關鍵字：**洗錢防制、金融犯罪、風險導向、跨部門合作、打詐四法

## Abstract

This article analyzes recent developments in Japan's policies for anti-money laundering (AML) and financial crime prevention, exploring their implications for the refinement of Taiwan's institutional framework. It first elucidates the close nexus between money laundering and financial crime, identifying the former not only as a process of concealing illicit proceeds but also as a pivotal mechanism for sustaining and expanding criminal activities. Furthermore, it reviews the evolution of international standards set by the Financial Action Task Force (FATF) and the historical development of Taiwan's AML legal framework. Moving beyond traditional descriptive research, this study introduces Regulatory Governance theory to construct an analytical framework encompassing "Responsive Regulation," "Soft Law Governance," and the "Jurisprudence of Interdepartmental Collaboration," thereby clarifying the paradigm shift in supervisory philosophy within the digital financial environment.

In the analytical section, the article focuses on Japan's recent institutional trends, noting that following APG evaluations and major compliance failures by financial institutions, Japan's policy focus has shifted from formal compliance toward an emphasis on effectiveness testing, risk-based supervision, and interdepartmental collaboration. Specifically, Japan has bolstered its AML efforts through supervisory measures such as the refinement of risk management systems and the revision of suspicious transaction reference cases. Simultaneously, by fostering collaboration between the Financial Services Agency (FSA) and the National Police Agency (NPA) and implementing the "Comprehensive Strategy to Protect Citizens from Fraud 2.0," Japan has integrated the protection of citizens' property into its comprehensive governance architecture.

This study argues that the institutional design for combating financial crime must balance operational effectiveness with the dynamic adjustment of risk identification. For Taiwan, in the context of promoting the "Anti-Fraud Four Acts," Japan's policy developments in effectiveness testing, information sharing, and the management of non-face-to-face transactions provide vital theoretical and practical insights. Ultimately, the article concludes that Taiwan should advance toward an integrated governance direction that harmonizes international standards, institutional effectiveness, and citizen protection.

**Key words: Anti-Money Laundering (AML), Financial Crime, Risk-Based Approach, Interdepartmental Cooperation, Anti-Fraud Four Acts**

## 壹、洗錢與金融犯罪之關係

隨著當代科技的持續發展，洗錢（money laundering）手法呈現出愈加多樣化與精緻化的趨勢。洗錢與犯罪活動之所以被視為具有共生共存的關係，乃在於洗錢行為本質上構成非法所得得以轉化、隱匿與再投入之核心環節，並因而成為犯罪活動得以維繫與擴張的必要前置機制。

依據我國洗錢防制法第 2 條規定，所謂洗錢，係指以下行為：一、隱匿特定犯罪所得或掩飾其來源。二、妨礙或危害國家對於特定犯罪所得之調查、發現、保全、沒收或追徵。三、收受、持有或使用他人之特定犯罪所得。四、使用自己之特定犯罪所得與他人進行交易。

由此可見，洗錢行為之核心在於「意圖隱匿或掩飾特定犯罪所得來源」，而其中之「特定犯罪」即屬洗錢所依存之前置犯罪。換言之，洗錢罪之成立係以存在特定前置犯罪為構成要件，若無此前置犯罪，則洗錢罪即無從成立。

洗錢之根本目的在於掩飾或偽裝非法所得之來源，使其表面上具有合法性。犯罪者往往透過一系列層層轉換之金融交易，企圖將不法資金（俗稱「黑錢」）轉化為可自由運用之合法資金。此一過程不僅使行為人得以逃避司法機關之追訴與制裁，亦為其持續進行其他犯罪活動提供穩定之資金來源，因而對社會秩序與金融體系構成重大威脅。

## 貳、洗錢防制法制與架構

### 一、防制洗錢金融行動工作組織 FATF 之沿革

國際社會鑑於毒品犯罪所帶來之巨額利潤，使犯罪集團得以滲透並腐蝕政府機關、合法商業及金融體系，進而危害社會各層面，於 1988 年「聯合國禁止非法販運麻醉藥品及精神藥物公約」（維也納公約）首次要求締約國就毒品犯罪所涉洗錢行為進行刑事化處理。七大工業國（G7）體認到毒品犯罪所涉洗錢行為，對於銀行體系與金融機構產生嚴重威脅，於 1989 年高峰會議中決議設置「防制洗錢金融行動工作組織」（Financial Action Task Force, FATF），並於 1990 年提出四十項反洗錢建議。至 1996 年，FATF 修訂該四十項建議，將前置犯罪之範疇自毒品犯罪擴展至其他重大犯罪。其後，因應 2001 年九一一事件及恐怖主義擴張，FATF 於

2001 年與 2004 年分別增訂八項及一項專門針對打擊資恐之特別建議。

著眼於隨著犯罪集團洗錢管道與手法之變異，濫用非金融體系管道進行洗錢，FATF 於 2002 年將非金融事業及人員納入防制洗錢體系，規範重點在客戶盡職審查、可疑交易申報，以及法人與其他法律協議之實質受益人審查等面向<sup>1</sup>。隨著國際政經環境變化及犯罪集團、恐怖組織洗錢手法之變化等，國際洗錢防制發展從最初將重心置於金融機構應該如何落實客戶盡職審查義務、交易紀錄保存義務，逐步轉為偵測可疑交易並申報義務為主軸。在前述背景下，FATF 訂定並陸續更新之防制洗錢國際規範，亦即「FATF 建議」，儼然成為國際金流秩序統一規範。

2012 年，FATF 將相關規範整合為「反洗錢與打擊資助恐怖主義國際準則」(International Standards On Combating Money Laundering And The Financing Of Terrorism & Proliferation)(通稱 FATF 建議, The FATF Recommendations)，共計四十項。FATF 建議亦在多次修訂後，陸續有更新版本，現行版本涵蓋以下七大面向<sup>2</sup>：(一) 防制洗錢、打擊資恐之政策及協調 (AML/CFT Policies and coordination)、(二) 洗錢及沒收 (Money laundering and confiscation)、(三) 資助恐怖分子及資助武器擴散 (Terrorist financing and financing of proliferation)、(四) 預防性措施 (Preventive measures)、(五) 法人及法律協議之透明度及實質受益人 (Transparency and beneficial ownership of legal persons and arrangements)、(六) 主管機關之權力與責任以及其他制度上措施 (Powers and responsibilities of competent authorities and other institutional measures)、(七) 國際合作 (International cooperation)。FATF 所制定的國際標準，已成為各國金融監管與產業運作必須遵循的基準。

## 二、我國洗錢防制法制

我國防制洗錢、打擊資恐及資助武器擴散之法律架構，主要係以「洗錢防制法」與「資恐防制法」兩部法律為核心，藉以符合國際規範。洗錢防制法係以防制洗錢、打擊犯罪、健全防制洗錢體系、穩定金融秩序、促進金流透明及強化國際合作為制定目標。

觀諸我國洗錢防制法之沿革，係政府深刻理解洗錢犯罪之嚴重危害，順應國

<sup>1</sup> 蔡佩玲，國際洗錢防制發展趨勢與我國洗錢防制新法—兼論刑事政策變革，刑事政策與犯罪防治研究專刊，第 14 期，2017 年 10 月，頁 3-12。

<sup>2</sup> 參照法務部調查局洗錢防制處之網站，防制洗錢金融行動工作組織(FATF)文件，<https://www.mjib.gov.tw/EditPage/?PageID=de653765-bcbb-4ba6-b600-795e1ec2acf7>，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

際趨勢，於 1996 年 10 月 23 日制定並經立法院通過「洗錢防制法草案」，由總統公布，並自 1997 年 4 月 23 日正式施行。經歷多年實務運作後，為因應遇到之實際問題，本法先後歷經多次修訂，以確保法制逐漸能與國際標準接軌，並兼顧執行上的現實需求。

其中，2017 年 6 月 28 日施行之版本為歷次修法中幅度最大者。該次大幅修正，除回應兆豐銀行紐約分行遭美國監管機關裁罰事件<sup>3</sup>後，國內社會的強烈關切，亦反映我國多年未能與國際規範同步更新洗錢防制法制的落差。該事件所引發之洗錢防制議題，在國內引起高度關注，並推動行政院審查過程中，全面提升我國洗錢防制法令的規範標準，力求與國際接軌。

依據過往經驗，洗錢最常見的形式為利用人頭、偽造證件資料、虛設法人組織，在金融機關開立帳戶進行交易，更甚者亦有勾結金融機構內部人員，協助將犯罪不法所得轉出。由於金融機構在洗錢防制機能中，扮演著舉足輕重的角色，為遏止犯罪者利用金融機構洗錢，以及追查重大犯罪之洗錢行為，我國洗錢防制法於第 7 條要求「金融機構及指定之非金融事業或人員應依洗錢與資恐風險及業務規模，建立洗錢防制內部控制與稽核制度」，內容應包括：一、防制洗錢及打擊資恐之作業及控制程序。二、定期舉辦或參加防制洗錢之在職訓練。三、指派專責人員負責協調監督第一款事項之執行。四、備置並定期更新防制洗錢及打擊資恐風險評估報告。五、稽核程序。六、其他經中央目的事業主管機關指定之事項。

參照國際洗錢防制的發展，並因應 FATF 於 2002 年將「非金融事業及人員」納入洗錢防制體系，我國洗錢防制法亦制定相關規範，對金融機構<sup>4</sup>及指定之非金融事業或人員<sup>5</sup>，特別課以「對於達一定金額之通貨交易，應向法務部調查局申報」、「確認客戶身分程序，並留存其確認客戶身分程序所得資料」、「對疑似犯第

---

<sup>3</sup> 2016 年兆豐銀行因認識你的客戶（Know Your Customer, KYC）／客戶盡職調查（Customer Due Diligence, CDD）流程不確實，只做了客戶身分確認程序（Customer Identification Program, CIP），後續的客戶審查程序並未對已知風險進行處理。遭到美國紐約州金融服務署（Department of Financial Services, New York State, NYDFS）重罰新台幣 57 億元，創下我國金融業史上最高罰款。參照蔣念祖、劉建志，洗錢防制之負面新聞檢核的現況分析與建議，交大法學評論，第 12 期，2023 年 3 月，頁 67-129。

<sup>4</sup> 洗錢防制法第 5 條第 1 項對於金融機構之定義，係包含銀行、信託投資公司、信用合作社、農會信用部、漁會信用部、全國農業金庫、辦理儲金匯兌、簡易人壽保險業務之郵政機構、票券金融公司、信用卡公司、保險公司、證券商、證券投資信託事業、證券金融事業、證券投資顧問事業、證券集中保管事業、期貨商、信託業、其他經目的事業主管機關指定之金融機構。

<sup>5</sup> 參照立法院全球資訊網，重要通過法案，「修正洗錢防制法」，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=33324&pid=242196>，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

洗錢防制法十九條、第二十條之罪之交易，應向法務部調查局申報」之義務。

基於前述法制，可知 FATF 建議中有關防制洗錢之規範與落實，已成為當前包含我國及世界各國監理機關極為重視之法令遵循核心環節。FATF 建議之目的與查核之落實，係在於透過金融機構之內部控制與多層次過濾機制，阻斷犯罪與貪腐所得經由金融體系轉化為表面合法資產之途徑，從而確保金融市場之健全運作與法治秩序之維護。

洗錢風險及相關風險評估屬於不斷演進之動態過程。以金融科技（FinTech）顯著提升交易便利性為例，同時也衍生出洗錢、資恐及資武擴散等新型態跨境金融交易風險。國際上傳統認定北韓與伊朗為重大武擴威脅國家，而我國法務部調查局洗錢防制處亦於 2022 年 10 月 21 日至 2025 年 6 月 13 日期間，多次公告緬甸亦列入具有嚴重缺失的國家或地區<sup>6</sup>。對於上述高風險國家，金融機構應根據國際指引，採取強化的盡職調查及反制措施，以有效因應洗錢及資恐風險。

洗錢防制法最近一次修正係於 2024 年 7 月 16 日經立法院三讀通過。本次修法主要係回應我國洗錢防制體系於相互評鑑中之缺失及建議，以落實以我國風險為基礎之洗錢防制措施，並針對實務上常見之洗錢犯罪類型及新興洗錢犯罪手法予以規範防制。修正重點包括修正洗錢行為之定義、特定犯罪之範圍、虛擬資產相關活動納入規範、出入境攜帶或運送貨幣、有價證券、黃金或物品未依規定申報之裁罰、海關查獲違反申報規定物品之扣留、受理申報與通報機關之資料分析與運用、特殊洗錢罪之構成要件、加重法人責任與新增法人之免責規定、沒收之範圍，以及檢察與司法警察機關執行控制下交付等規定；另增訂提供虛擬資產及第三方支付服務之事業或人員之洗錢防制登記與服務能量登錄制度<sup>7</sup>。

### 三、我國於 APG 相互評鑑之表現

為促進各國落實 FATF 各項反洗錢建議並達到國際標準，亞太地區於 1997 年設立區域型「亞太防制洗錢組織」(Asia/Pacific Group on Money Laundering, APG)。APG 為對其會員國金融監理、法律制度及執法機關之「防制洗錢與打擊資助恐怖

<sup>6</sup> 參照法務部調查局洗錢防制處，防制洗錢與打擊資助恐怖份子有嚴重缺失之國家或地區，<https://www.mjib.gov.tw/EditPage/?PageID=497e1e11-cc63-446d-b58f-cc3c6bfa41bb>，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

<sup>7</sup> 參照立法院全球資訊網，重要通過法案，「修正洗錢防制法」，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=33324&pid=242196>，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

分子」遵循情形進行相互評鑑（Mutual Evaluation, ME），指派評鑑團隊赴受評鑑國家進行現地評鑑，以有效執行相互評鑑。亞太地區重要經濟體均須定期面對 APG 的相互評鑑，此制度既是評量法律、監管及執法整體水準的過程，也是影響國家金融市場聲譽與國際資金往來透明度的關鍵。

APG 對我國第 3 輪現地評鑑於 2018 年 11 月完成，2019 年 6 月發布初步報告，我國達最佳的「一般追蹤」等級，於 2019 年 8 月在澳洲坎培拉 APG 年會大會中採認通過。APG 最終報告於 2019 年 10 年完成全球審查程序並公布，我國為亞太地區會員國最佳成績，代表著我國政府及民間各界協力推動防制洗錢工作的努力成果，獲得國際肯定<sup>8</sup>。

我國雖於 2018 年 APG 評鑑時受到評鑑團肯定，公司法在實質受益人法制與實際查核等，並不同於洗錢防制法相關規定，也不同於 APG 規範，而造成無法接軌國際，此點在 2018 年 11 月 APG 第 3 輪評鑑時，即曾遭受過質疑與挑戰，學界與實務界亦針對此議題多有討論<sup>9</sup>。依據 APG 評鑑時程，我國將於 2030 年迎來第 4 輪評鑑。雖然於 2024 年 7 月 16 日的洗錢防制法修正中，部分立法不足問題獲得改善，但實質受益人的定義與查核程序等關鍵議題仍未完全明確，可能成為我國未來 APG 評鑑中的嚴峻挑戰。

#### 四、洗錢防制法制之未來挑戰

在當前之法律與監管脈絡下，「洗錢」此一概念已不再侷限於單純之非法資金隱匿行為，而常被延伸並與其他類型之金融與商業犯罪相互交織。其中包括對金融體系之濫用（涉及媒介如傳統貨幣、證券、信用卡及數位加密貨幣），亦涵蓋資助恐怖主義、規避國際制裁等相關金融活動。此等行為不僅潛藏危害金融體系之穩定性，亦對社會秩序及國土安全構成系統性風險，因而成為西方國家長期以來高度重視防制洗錢政策之重要基礎與出發點。

---

<sup>8</sup> 行政院洗錢防制辦公室，第 3 輪洗錢防制評鑑 台灣獲佳績—金流透明 世界好評，2019 年 11 月 21 日，<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/bdf44d9a-f4f0-43aa-99f2-771f612983ac>，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

<sup>9</sup> 朱德芳、陳彥良，公司之透明、信賴與問責—以實質受益人規範為核心，中正財經法學，第 16 期，2018 年，頁 33-119。陳彥良、朱德芳，提升公司透明度及建置反洗錢措施—公司法部分條文修正草案評析，月旦法學雜誌，第 275 期，2018 年，頁 44-57。吳志豪，新修正公司法面對之監理挑戰—以實質受益人或控制權人條款為中心，華岡法粹，第 67 期，2019 年，頁 207-244。蔣念祖，淺論公證人執行職務與洗錢及資恐防制規範，當代法律，第 19 期，2023 年，頁 140-147。

## 參、金融監理之法理基礎：規管治理理論之導入

在探討具體金融犯罪防制政策前，應先釐清數位金融環境下監理哲學的範式轉移。隨著金融科技的演進，傳統「命令與控制」的硬法管制已難以應對瞬息萬變的監理套利（Regulatory Arbitrage）<sup>10</sup>。當法律規範的制訂速度難以追趕科技創新的步伐時，監理思維必須從單一機關的強制規控，轉向更具彈性、風險導向且強調公私協力的「治理」（Governance）模式。基於此種轉型，本章擬從三個理論層次重新架構現代金融犯罪的防制邏輯：首先，探討如何透過回應式規管建立機關與業者間的互動彈性，並落實管制謙抑性以兼顧創新；其次，論述風險導向監理（RBA）如何結合軟法治理，將監理資源配置於核心風險；最後，則從行政一體與協作法理出發，分析如何透過跨部門合作克服數位環境下的資訊不對稱與監理套利。

### 一、回應式規管與管制謙抑性

金融犯罪之防制不應僅止於事後之裁罰。依據管制理論（regulatory theory）或治理理論（governance theory），隨著時間的演變，常反映不同時代對政府與市場相對角色的思維變遷<sup>11</sup>。國家在面對新興金融風險時，應採取「回應式規管」（Responsive Regulation）模式<sup>12</sup>。此理論強調監理機關應視受規管者之遵法態度，在「自我規制」與「懲罰性管制」之間動態調整。金融監理應秉持「管制謙抑性」（Humble Regulation），在保護金融消費者與促進創新之間尋求平衡<sup>13</sup>。日本金融廳（FSA）近年強調制度之「有效性」而非單純「形式合規」，即是實踐了此種動態調整的監理邏輯，避免因僵化的硬法規定而產生監理漏洞。

<sup>10</sup> Amir N. Licht, Regulatory Arbitrage for Real: International Securities Regulation in a World of Interacting Securities Markets, Virginia Journal of International Law, 38, 563 (1998).

<sup>11</sup> 梁志鳴，主要問題原則與美國管制國家之法理基礎—歷史背景、近期發展及可能啟示，政大法學評論，第177期，2024年6月，頁275-344。

<sup>12</sup> Ayres I. and Braithwaite J., Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate (Oxford University Press, 1992). 亦參見廖義銘，管制再造之思索，收於『反思性公共行政與管制』，翰蘆初版社，2005年，124頁。

<sup>13</sup> 劉承愚，公開發行公司員工股權激勵與公司治理，政大法學評論，第151期，2017年12月，頁253-303；蔡昌憲，評我國強制設置薪酬委員會之立法政策—從經濟分析及美國金融改革法談起，中研院法學期刊，第11期，2012年9月，頁325-326；劉宗德、戴凡芹，金融創新與監理革新—以街口投信裁罰案為反思，月旦法學雜誌，第316期，2021年9月，頁26-51。

## 二、風險導向監理（RBA）與軟法治理

洗錢防制的核心在於「以風險為基礎的監管」(Risk-Based Approach, RBA)<sup>14</sup>。從法理層面觀察，RBA 的實質乃是將監理資源配置於最高風險之處，這與「軟法治理」(Soft Law Governance)<sup>15</sup>的理念不謀而合。

在數位金融環境中，國家法往往存在滯後性，此時透過「指引」(Guidelines)、  
「建議」或「行政指導」等非強制性法律規範，能引導金融機構建立自主檢查機制。日本所推動之「可疑交易參考案例」及「有效性檢證論點」，本質上即是透過軟法工具，強化業者的風險識別能力，達成比硬法裁罰更具彈性且深化的治理效果。

## 三、跨部門協作之行政法理：克服資訊不對稱與監理套利

金融犯罪之質變與數位化，使其往往橫跨通訊、金融監理與刑事偵查等多重領域。從行政法學與規管治理之視角觀之，跨部門協作（如本文以下將介紹之 IO3 平台）不僅是行政便利之手段，其核心法理乃在於克服「資訊不對稱」並防堵「監理套利」。

首先，數位金融環境下，監理機關與受規管者間存在嚴重的資訊不對稱。當金融創新（如虛擬資產、匿名電子支付）之發展速度超越單一行政機關之專業射程時，即易產生監理真空。此時若缺乏跨機關之橫向聯繫，極易誘發「監理套利」行為，即不肖業者利用各法規範間之灰色地帶或機關權限之縫隙進行脫法行為<sup>16</sup>。

其次，跨部門協作之法理基礎植基於「行政一體原則」。在面對複合型金融犯罪時，行政機關間之「職權協助」與「資訊共享機制」不再僅是行政程序法上之附隨義務，而是維持金融法秩序完整性之必要工具。透過跨部會協作平台（Interdepartmental Collaboration Platform），能將原本碎裂於金融廳（行政監理）、

---

<sup>14</sup> FATF 40 項建議第 1 項建議即指出，各國應辨識、評估及瞭解該國洗錢及資助恐怖份子風險，並應採取與辨識風險相稱之行動，確保有效降低風險。子風險，並應採取與辨識風險相稱之行動，確保有效降低風險。銀行業訂定風險評估方法之目標，在於提供一致及合理的邏輯方法，進行客戶洗錢風險評估，並依風險基礎方法 (Risk-Based Approach, RBA)，採取合宜措施以識別、評估其洗錢風險，並依據所辨識之風險訂定具體之風險評估項目，以進一步管控、降低或預防該風險。

<sup>15</sup> 參見佐藤英善，經濟行政法，成文堂，1990 年，第 8 編「經濟行政における行政手段」、第 9 編「經濟行政における実効性確保の手法」；劉宗德，公私協力與自主規制之公法學理論，收於『法治行政與違憲審查』，元照出版社，2019 年，109 頁以下。

<sup>16</sup> 張冠群，自金融監理原則與金融消費者保護觀點論金融科技監理沙盒制度，月旦法學雜誌，第 266 期，2017 年 7 月，頁 5-34。

警察廳（刑事偵查）與數發部（技術規管）之資訊整合，將「監理套利」之空間壓縮至最小。

最後，此種協作模式亦實踐了「規管治理」中對自適應<sup>17</sup>監理之追求。面對複雜適應系統（Complex Adaptive System CAS）下的金融市場，國家應透過職權之動態協調，確保規管之連貫性，而非囿於傳統行政組織法之僵化權限劃分，始能有效阻斷犯罪鏈結之生成。

#### 四、小結

綜上所述，現代金融監理已不復見過去單一、強制的管制邏輯，轉而強調「風險導向」下的實效性治理，並透過「軟法工具」與「跨部會協作」構築動態的防衛網。此種規管治理的範式轉移，在日本近年因應 APG 第 4 輪評鑑所展開的制度革新中，得到了具體的體現。下章將以日本近期之實踐為核心，深入探討其如何將上述法理原則，轉化為具體的金融監控指標、跨部門聯絡機制（IO3）以及對新興數位金融風險的前瞻治理措施，藉此觀察理論與實務如何相互交織，形塑出新型態的金融安全防線。

### 肆、日本金融犯罪防制政策之實踐分析：理論之具體化

#### 一、日本於洗錢防制及 APG 評鑑之表現

日本於 2008 年 3 月接受 APG 第 3 輪現地評鑑時，當時 49 個評鑑項目中，被指出有 25 個待改善項目，主要包含未設有客戶管理措施、未設有重要政治性職務之人（politically exposed persons, PEP）及實質受益人（beneficial owner, BO）審查機制，同時亦有交易紀錄保存未確實履行、未建立內部控制措施與稽核制度等狀況<sup>18</sup>。於 2021 年 9 月時日本接受 APG 第 4 輪現地評鑑，在法人透明度一環，

---

<sup>17</sup> Baxter, Lawrence G., Adaptive Financial Regulation and Regtech: A Concept Article on Realistic Protection for Victims of Bank Failures, Duke Law Journal, 66 (3), 573 (2016). 文中提及之複雜適應系統又稱複雜自適系統，係由美國科學家約翰·亨利·霍蘭德（John Henry Holland），於 1994 年提出之概念，認為在一個複雜系統中，系統內各個成員相互作用，並透過學習來協調各自之行為方式，使得系統不斷進化與演變。

<sup>18</sup> 財務省，「対日相互審査報告書概要（仮訳）」（平成 20 年 10 月 30 日），[http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11194366/www.mof.go.jp/international\\_policy/convention/fatf/fatf\\_201030.htm](http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11194366/www.mof.go.jp/international_policy/convention/fatf/fatf_201030.htm)，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

日本接受到的評價為有一定程度的了解，但認識的不夠透徹，且執法機關及主管機關對於此等資訊的取得並不充分<sup>19</sup>。

綜觀日本第3輪與第4輪APG現地評鑑，皆因未妥善掌握實質受益人資訊，而遭負面評價。因此近年日本政府陸續建構相關制度，經過數年法制改善與努力，根據FATF於2023年10月發布的後續報告<sup>20</sup>，日本在多項技術性合規建議上獲得升級，在FATF的四十項建議中，已有4項達到「合規」、29項「大致合規」，僅剩6項為「部分合規」，顯見日本在法制上改善措施已獲得一定程度之肯定<sup>21</sup>。

然而，日本2024年至2025年間發生數件震動國內金融業界的事件。資金轉帳服務提供者Eco Remit Japan（株式 社エコレミットジャパン）、永旺銀行（イオン銀行）、羽後信用金庫（うごしんようきんこ）分別於2024年10月11日，2024年12月26日、2025年3月21日，因反洗錢作業存在重大疏漏，遭日本金融廳（金融庁）下達業務改善命令<sup>22</sup>。其中以永旺銀行所面對的監理指摘最為具體，且永旺銀行被直接指責「管理態度和結構存在問題」（経営姿勢及び態勢上の問題），永旺銀行審慎以對並於2025年1月31日提交改善計劃。此三件行政處分後，日本金融廳編製於2025年6月發布一份題為「洗錢、恐怖融資及金融犯罪對策及課題（2025年6月）」的報告書<sup>23</sup>，對2024年度金融廳管轄企業的應對狀況及金融廳的對策進行了完整說明。上述事件不僅震撼日本金融圈，更揭示著日本金融機構在面臨國際規格壓力下，僅僅完成「表面制度建置」已不足以通過國際審查，制度的「實效性」將成下個階段的重點要求<sup>24</sup>。

<sup>19</sup> 金融庁，「FATF（金融活動作業部会）による第4次対日相互審査報告書の公表について」，<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210830/20210830.html>，查閱日期：2026年4月15日。

<sup>20</sup> FATF, “Follow-Up Report Japan – 2023”, visited date: 2025/6/17, [https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Japan-FUR-2023.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Japan-FUR-2023.html?utm_source=chatgpt.com)，查閱日期：2026年4月15日。

<sup>21</sup> 戴凡芹，從FATF評鑑看日本實質受益人制度演進：對我國的政策啟示，萬國法律，第263期，2025年10月，頁85-94。

<sup>22</sup> 金融庁，株式会社エコレミットジャパンに対する行政処分について，令和6年10月11日，<https://www.fsa.go.jp/news/r6/sonota/20241011/20241011.html>；金融庁，株式会社イオン銀行に対する行政処分について，令和6年12月26日，<https://www.fsa.go.jp/news/r6/ginkou/20241226-2/20241226.html>；金融庁，羽後信用金庫に対する行政処分について，令和7年3月21日，<https://www.fsa.go.jp/news/r6/ginkou/20250321.html>；查閱日期：2026年4月15日。

<sup>23</sup> 金融庁，「マネー・ローンダリング等及び金融犯罪対策の取組と課題（2025年6月）」の公表について，2025年6月，<https://www.fsa.go.jp/news/r6/20250627/20250627.html>，查閱日期：2026年4月15日。

<sup>24</sup> 戴凡芹，日本永旺銀行反洗錢案例的借鏡—反思臺灣如何應對APG評鑑（上），法務部法務通

## 二、日本於打擊洗錢與金融犯罪之現況與課題

依據日本金融廳於 2025 年發表之「洗錢、恐怖融資及金融犯罪對策及課題（2025 年 6 月）」報告書<sup>25</sup>，本節將聚焦於日本如何強化洗錢與恐怖融資對策之高度化措施及保護國民免受金融犯罪侵害之措施，並依次說明此兩大核心內容。

### （一）強化洗錢與恐怖融資對策之高度化措施

#### 1. 洗錢與恐怖融資對策之現況

日本視洗錢與恐怖資金供應防制為金融業的基礎前提，並關係到整體金融部門的國際信任。因此，自 APG 第 4 輪相互評鑑以來，日本政府與民間攜手推進相關工作。金融廳要求所有金融機構於 2024 年 3 月底前完成「基礎性風險管理體系」建構（基礎的なリスク管理態勢整備），大部分業者已經完成。未來，隨著 APG 第 5 輪對日相互評鑑將更強調「有效性」，金融機構必須不斷檢驗與改善其對策。

#### 2. 因應 APG 第 5 輪對日相互評鑑之政府整體行動

2021 年日本召開跨部會對策政策會議，同時提出 2024 年至 2026 年之行動計畫（マネロン・テロ資金供与・拡散金融対策に する行動計画），重點包括：

- (1) 促進金融機構基於風險導向（リスクベース・アプローチ，即 Risk-Based Approach, RBA）的有效性驗證；
- (2) 強化監督機關之檢查與監管；
- (3) 共同交易監測系統之建設與效率化。

此外，此行動計畫亦確立了由金融廳設立「IO3 關係省廳聯絡會」（IO3 係省庁連絡，簡稱為 IO3）<sup>26</sup>，對金融機構和虛擬資產服務提供者擁有管轄權，並提出「IO3 對金融機構和虛擬資產服務提供者（VASP）在反洗錢和反恐融資方面的監督和預防措施」（「IO3 マネロン・テロ資金供与対策に係る金融機・暗 資産交換業者（VASPs）の監督・予防措置」），以分享監管經驗、交換資料，提升所有主管機關與業者的因應能力。

---

訊，第 3283 期，2025 年 10 月，頁 3-6。戴凡芹，日本永旺銀行反洗錢案例的借鏡－反思臺灣如何應對 APG 評鑑（下），法務部法務通訊，第 3284 期，2025 年 10 月，頁 3-6。

<sup>25</sup> 同註 22。

<sup>26</sup> IO 為洗錢防制及打擊資恐相關之術語縮寫 Immediate Outcome（直接成果），而 IO3 此一項目則為「金融監理機關適當的監理、監控和規範金融機構和特定非金融事業體與專業人員遵循防制洗錢/打擊資恐之要求以因應風險」。

### 3. 基礎性風險管理體系之整備

金融廳自 2021 年起明確要求金融機構於 2024 年完成體系建構，並透過報告、專案檢查及監測掌握進度。結果顯示，至 2024 年 3 月底已有 99% 的金融機構完成要求。對未能完成者，金融廳透過行政命令予以糾正，並於 2024 年度針對三家機構（即本文前所述及之資金轉帳服務提供者 Eco Remit Japan、永旺銀行、羽後信用金庫）採取業務改善命令等處分。此舉凸顯金融廳對高層經營責任的重視。

### 4. 確保有效性與高度化的對策

#### (1) 風險導向（RBA）

金融廳依據全國性「犯罪收益移轉危險度調查書」（犯罪收益移 危險度調查書），對各業態進行風險分析，再進一步針對個別金融機構進行「公司風險評級（Corporate Risk Rating, CRR）<sup>27</sup>」。此體系確保檢查頻率與深度符合風險大小。目前，銀行、加密資產交換業、資金移動業被視為高風險部門。

#### (2) 有效性檢證（有効性検証）

金融機構須定期確認自身對策能否真實降低風險，在此過程中，驗證風險管理系統之有效性尤為關鍵，唯有確保該系統能夠協助企業適切識別、評估並有效緩解所面臨之洗錢風險，方能符合主管機關對防制洗錢內部控制及風險管理之法令遵循標準，進而維持整體金融體系之安全與健全。2025 年 3 月金融廳發表「有效性檢證之論點與實務整理」（マネロン等対策の有効性検証に する対話のための論点・プラクティスの整理），並同時公布事例集，提供業界參考。實務上，金融機構透過測試（testing）、系統設定檢視、年次風險評估、KRI 指標（Key risk indicator）監測<sup>28</sup>、自我檢查與內部審計等多元方式，持續驗證成效。

<sup>27</sup> CRR（風險識別與評估框架）是日本金融廳用以識別和評估各金融機構風險的重要工具，旨在協助金融廳及其他監管機構決定檢查與監控的範圍及深度。評估過程中，金融廳會針對金融機構根據相關法規每年提交的定量和定性資訊進行分析，涵蓋地域、客戶、產品服務及交易管道等多元面向。此風險評估機制亦依據犯罪趨勢、技術與商業模式變化，定期進行回顧與調整，以反映最新風險特性與控制需求，透過資料整合與風險指標分級，動態維護金融體系的安全與穩健運行。此架構強調以風險為導向的監理模式，聚焦金融機構風險管理品質與外部環境潛在系統性影響，並適用於大型及業務複雜的跨國金融企業。

<sup>28</sup> 在日本，幾乎所有金融機構皆針對各項風險緩解措施設立 KRI 指標，並定期進行監控與評估，以確保相關控制措施能有效發揮風險抑制之功能。

(3) 外匯交易分析業之趨勢（為替取引分析業に係る動向）

因應傳統交易監測誤判率過高，日本於 2022 年 6 月修訂「支付服務法」（資金決済法），設立業務許可制之「外匯交易分析業務」，允許此類業者可接受多家金融機構的委託，負責與外匯交易相關的交易過濾或交易監控工作。目前為止金融廳已批准三家公司，並透過監督指針要求其確保高效與高品質，以分擔金融機構負擔。

(4) 「可疑交易參考案例」之修訂（「疑わしい取引の 考事例」の改訂）

金融廳持續更新「可疑交易參考案例」，例如針對非面對面交易增加新類型，包括：多重 IP 位址登入、異常的認證資訊變更、跨國時區不一致、身分偽冒開戶等，協助金融機構更精確辨識可疑行為。

金融廳制定的「可疑交易參考案例」，列舉金融廳管轄範圍內特定經營者在履行「犯罪收益預防法第 8 條可疑交易報告義務時，可能被視為高風險且需特別注意的交易類型。金融廳正持續參考「犯罪收益轉移風險調查的高風險交易案例，並結合非面對面詐欺、詐欺性帳戶使用、線上賭場、保險箱交易等趨勢進行修訂。

隨著網路與數位交易快速擴增，近年已確認大量以他人名義開設或轉帳帳戶被用於洗錢行為。因此，「犯罪收益轉移風險調查」認定非面對面交易具有顯著高風險。金融廳正在考慮於案例增加涉及冒充或第三方利用的非面對面交易類型，並重視具異常模式或交易指示之案件。

同時，全球數位化與線上服務快速發展，網路詐欺威脅加劇，金融廳正在根據加密貨幣交易的最新態樣，持續增修下列高風險案例，例如：

(2) 有效性檢證（有効性検証）

- i. 客戶利用混幣器、橋接器（ミキサー、タンブラー、ブリッジ）等難追蹤工具存取加密資產
- ii. 與暗網<sup>29</sup>市場、勒索軟體、線上賭場（ダークネットマーケットプレイス、ランサムウェアグループ、オンラインカジノサイト）相關地址的高頻加密資產流動
- iii. 來源文件不足的加密資產交易

<sup>29</sup> 暗網（ダークネット）是指存在於加密網路中，無法透過 Google 等一般搜尋引擎找到，且需要特定軟體（如 Tor 瀏覽器）才能訪問的網路層。暗網的核心技術是將使用者的 IP 位址隱藏，讓追蹤網路活動變得極其困難。

iv. 跟暗網非法活動相關的加密錢包間資產轉移

v. 涉及 P2P 平台相關錢包的可疑交易，例如將資金存入帳戶後立即兌換成加密貨幣，再將資金提取到 P2P 平台相關錢包，或從 P2P 平台相關錢包收到加密貨幣後立即兌現金融廳的動態調整，反映金融犯罪手法、科技與業務模式變化，協助金融機構強化監控、快速更新審查指引，以符合現行國際洗錢防制標準。

## 5. 國際規範之新動向

日本已開始著手因應 2024 年 FATF 之第 16 號建議進行修訂，以提升跨境匯款透明度<sup>30</sup>，並依據 FATF 第 1 號建議，修訂法規以兼顧「金融包容性」（金融包摂）<sup>31</sup>。鑒於 FATF 建議各國對於低風險情況下應採取「簡化措施」（簡素化された措置），日本正在推動相關法案修訂，目的在明確界定低風險地區範圍，並為金融機構制定可適用之簡化措施指導方針。金融廳認為此舉將有助於降低監管成本，同時維持有效防制洗錢及打擊資恐之能力，符合以風險為 RBA 之國際標準。

## （二）保護國民免受金融犯罪侵害之措施

### 1. 打擊金融犯罪情勢之現況

有鑑於日本近年金融犯罪愈加複雜與巧妙，包括釣魚詐欺、特殊詐欺、SNS 投資詐欺<sup>32</sup>、戀愛詐欺等，政府體認到，金融機構必須確保系統信賴性，保護使用者避免成為受害者。為了防止此類金融犯罪造成的損害，維護公眾對金融服務的信心，日本預防犯罪部長級會議（犯罪対策閣僚 議）於 2024 年 6 月制定了「保護國民免受欺詐之綜合對策」（国民を詐欺から守るための 合対策）。金融廳和警察廳也定期在工作層面上就當前犯罪趨勢交換訊息，並於 2025 年 5 月舉行局長級會議，強調兩機構之間加強溝通

<sup>30</sup> 金融庁，FATF による「Payment Transparency に関する FATF 勧告 16 の改訂」の公表について，令和 7 年 8 月 12 日更新，<https://www.fsa.go.jp/inter/fatf/20250619/20250619.html>，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

<sup>31</sup> 金融庁，FATF による金融包摂を促進するための基準改訂の実施及び市中協議文書「AML/CFT 及び金融包摂に関するガイダンスの改訂案」の公表について，令和 7 年 3 月 3 日，<https://www.fsa.go.jp/inter/fatf/20250303/20250303.html>，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

<sup>32</sup> 為基於 SNS 的投資詐騙，始於投資廣告或冒充名人在 SNS 上發布的貼文。由於在 SNS 上進行投資詐騙的廣告可能違反《金融商品交易法》，日本金融廳在 2024 年 10 月設立了「SNS 上涉嫌投資詐騙廣告等信息受理窗口」（SNS 上の投資詐欺が疑われる広告等に関する情報受付窓口），目的在收集此類廣告信息，並與 SNS 營運商合作，刪除此類廣告等，防止投資損失的擴大。

的重要性。

## 2. 「避免受害」的措施（「被害に遭わせない」ための対策）

由於前述詐欺等犯罪的增多，犯罪分子時刻都在尋找犯罪機會，並傾向於利用對策相對薄弱的領域實施詐欺。因此，金融廳敦促金融機構考慮並實施各種分層措施，以防止使用者成為受害者並防止損害擴大。包含以下：

- (1) 設立投資詐欺諮詢窗口，受理與未登錄業者有關的投資糾紛。
- (2) 取締未登錄金融商品交易業者，防堵非法經營。
- (3) 監管 SNS 廣告詐欺，針對疑似不實投資廣告採取行動。
- (4) 打擊透過網路釣魚等進行的未經授權的存取和詐欺交易
- (5) 預防 ATM 詐欺，加強技術防護與警民合作：犯罪分子冒充警察，以偵查名義詐騙現金或退稅，誘使受害者操作 ATM，並在帳戶間轉移資金以獲取非法利益的「退款詐騙」行為，呈現出多樣化及複雜化趨勢。尤以 65 歲以上老年受害者為主，約占報案比例 65% 以上，引發高度關注。為此，日本金融機構積極實施多項防制措施：
  - i. 工作人員主動與在使用 ATM 機同時通話的顧客溝通，並透過海報、傳單等宣導防詐騙警示。
  - ii. 部分 ATM 裝設「AI 攝影機」，監測使用 ATM 時同時通話的行為，並即時顯示提示訊息，提醒顧客掛斷電話。
  - iii. 部分金融機構引入基於警方應用程式及信標技術的系統，當設有應用程式的智慧手機接近 ATM 時，向顧客及事先註冊的家人發送詐騙防範推播通知。
  - iv. 此外，日本警察廳正考慮將限制老年人 ATM 轉帳及提款金額的措施制度化，地方政府亦制定相關條例。以大阪府為例，已修訂法令，對過去三年內未經由 ATM 進行轉帳的 70 歲以上老年人設置每日 10 萬日圓之轉帳限額，以降低詐騙風險並保障老年人財產安全。

## 3. 「剝奪犯罪工具」的措施（「犯罪者のツールを奪う」ための対策）

由於犯罪資金常在多個帳戶及金融機構間頻繁轉移，單靠個別金融機構員工或具有限專業知識的內部資源，難以全面掌握並有效應對洗錢風險。鑑於此，金融廳積極推動各金融機構與其他金融機構及警方密切協作，透過資訊共享與聯合行動，共同加強防制洗錢措施，以提升整體防制效能

及金融體系安全。措施包含以下：

- (1) 防止不正當利用銀行帳戶，加強本人確認與異常交易偵測。金融廳要求金融機構需從以下六個方面著手解決：掌握開戶時的實際情況、重點針對用戶訪問環境進行檢測、改進和細化檢測場景、加快暫停或凍結提款等措施、與其他金融機構共享資訊、加強資訊提供和與警方的合作。
- (2) 促進金融機構間資訊共享，建立跨行協調機制。單一金融機構所能收集的案例和經驗有限，因此，為了有效率有效地改善金融犯罪對策，金融機構之間積極分享資訊至關重要，例如透過行業協會會舉辦說明會和學習會。金融廳亦參與該等活動，進一步解釋並強化其對金融機構的期望。
- (3) 加強金融機構與警方合作，建立迅速通報制度。在日本各地區，金融機構與都道府縣警方之間都採取了以下舉措：
  - i. 由警方及時向金融機構提供有關被盜用帳戶的資訊，金融機構隨後利用轉帳資料確定是否有任何資金轉入被盜用帳戶，以及哪些帳戶可能屬於同一個人或公司，且該等資訊隨後將提供給警方，以迅速進行刑事調查。
  - ii. 金融機構透過監控，及時向警方提供其認為可能遭受欺詐或已被用於欺詐目的的帳戶資訊，防止進一步的損失並迅速開展刑事調查。
- (4) 限制外國人逾期居留後仍持續使用帳戶，防止帳戶成為犯罪溫床。例如限制從居留期限已到期的外國居民名下的存款和儲蓄帳戶中提領現金或轉帳，除非經過金融機構向用戶本人確認，的確有「特殊情況與需求」。為妥善告知外國人此一規定，警察廳、金融廳和出入國在留管理廳已合作為外國居民製作多種語言的宣傳單和海報。
- (5) 強化網路銀行防護。根據日本警察廳統計，2024 年社群媒體投資詐騙和戀愛詐騙中，約 50%的舉報案件和約 60%的損失與使用網路銀行轉帳。此外，盜用大額企業帳戶的現象也在增加中，該等帳戶的存取款通常使用網路銀行進行。因此相關的對策將著重於在用戶申請網路銀行或提高信用額度時，進行確認和警告等措施。
- (6) 金融機構間建立分享詐欺帳號之機制。日本的全國銀行協會（全国銀行協）體認到銀行業需要加強應對措施，減少金融犯罪造成的損害，因此成立了詐欺帳戶資訊共享研究小組（不正利用口座の情報共有に向けた検討），討論如何建立金融機構間互相可共享用於欺詐和洗錢等犯罪的帳戶資訊的框架（例如由各金融機構使用共享的資訊來檢測已行是否

有受害者帳戶、犯罪分子帳戶、共犯帳戶，以在一定程度上理清與法律法規等相關的問題。

- (7) 推動更嚴格的「本人確認」(即 KYC)，杜絕人頭帳戶流通。日本政府於 2024 年 6 月 21 日由內閣正式決定修訂非面對面身份驗證相關法規，並原則上統一採用個人編號卡所搭載之公共個人身份識別系統 (Japanese Public Key Infrastructure, JPki)<sup>33</sup>作為身份驗證標準。隨著此一修訂，未來日本金融機構在執行面對面身份驗證時，亦將由傳統方法轉型為讀取持卡人 IC 晶片資訊，以提升身份識別之安全性與準確性。

#### 4. 使用者教育與宣導

- (1) 官民一體的廣報活動：包含跨業界合作，宣導持續性顧客管理的重要性。
- (2) 金融廳與警察廳、其他單位之協作：透過媒體、網站、宣傳活動，提醒民眾警惕金融犯罪。

## 二、小結

綜上所述，日本的洗錢與金融犯罪對策已逐步從「基礎體系建構」邁向「有效性與高度化」的新階段。未來挑戰主要在於：

- (一) 如何在 APG 第 5 次對日審查中展現有效性成果；
- (二) 如何應對新型態金融工具 (加密資產、暗網交易、P2P 交易等) 帶來的風險；
- (三) 如何透過跨部會合作與產業自律，削弱犯罪組織利用金融系統的可能性；
- (四) 如何加強民眾保護與金融素養，避免詐騙受害擴大。

日本透過近年打擊洗錢與金融犯罪之經驗，體認到金融安全不能僅仰賴金融廳此一監管機關，更需警察廳、政府其他單位、金融機構業者與社會大眾，多方面共同努力。

---

<sup>33</sup> デジタル庁，公的個人認証サービス (JPki)，最終更新日:2026 年 4 月 13 日，  
<https://www.digital.go.jp/policies/mynumber/private-business/jpki-introduction>，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

## 伍、日本保護國民免受金融犯罪侵害之近期措施

近年來，日本社會面臨各類金融犯罪的嚴峻挑戰，詐欺手法不僅層出不窮，且因數位化、國際化趨勢而愈發複雜。依據日本 2002 年有統計以來，日本 2024 年財產犯罪損失超過 4,000 億日元，已成為歷史最高紀錄，令人擔憂。尤其是詐騙損失更是急劇增加，2024 年超過了 3,000 億日圓<sup>34</sup>。

SNS 型投資詐欺、網路交友詐欺、網路銀行不正送金與信用卡不法利用等案件，受害金額屢創新高，嚴重動搖了民眾的財產安全與對金融體系的信任。尤其日本「闇バイト」<sup>35</sup>型態的組織性詐欺，甚至延伸至暴力犯罪，顯示犯罪集團已跨境化、網路化，對社會秩序構成嚴重威脅。

面對此一情勢，日本政府近年積極整合警察廳、金融廳等部門的力量，並於 2025 年 4 月提出「保護國民免受欺詐綜合對策 2.0」，作為全面性政策藍圖。本節將依據官方文件，分為「跨部合作」與「綜合對策 2.0」兩方面，說明此措施之主要內容。

### 一、日本警察廳與金融廳之跨部合作

2025 年 5 月 26 日，日本警察廳與金融廳舉行局長級會議。此會議之契機為 4 月 22 日日本預防犯罪部長級會議決定的「保護國民免受詐欺侵害綜合對策 2.0（國民を詐欺から守るための 総合対策 2.0）」<sup>36</sup>。會議中，雙方針對「加強存款金融機構的監測」與「創設金融機構間資訊共享框架」等議題，進行意見交換，並確認今後將持續緊密合作，共同推進各項防制措施。

出席者方面，警察廳由刑事局長、組織犯罪對策部長、犯罪收益對策審議官等參與，金融廳則有綜合政策局長、風險分析課長、金融犯罪對策室長等官員出

<sup>34</sup> 首相官邸，犯罪対策閣僚會議，國民を詐欺から守るための総合対策 2.0，令和 7 年 4 月 22 日，<https://www.cas.go.jp/jp/seisakukaigi/hanzai/kettei/250422/honbun-1.pdf>，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

<sup>35</sup> 「闇バイト」（やみバイト），由「闇」和「バイト」組成，意指以網路為招募方式之非法打工。根據日本警察廳說明，「闇バイト」泛指不法份子在社群媒體和網路留言板上招募人員，承諾在短時間內獲得高額收入。民眾一旦申請，最後會被犯罪組織利用，成為詐騙的收款人、發送人或搶匪等。參照警視庁，闇バイトは犯罪です #BAN 闇バイト，2025 年 8 月 13 日，[https://www.keishicho.metro.tokyo.lg.jp/kurashi/drug/yami\\_arbeit/ban\\_yamiarbeit.html](https://www.keishicho.metro.tokyo.lg.jp/kurashi/drug/yami_arbeit/ban_yamiarbeit.html)，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

<sup>36</sup> 同註 34。

席<sup>37</sup>。金融廳強調，守護國民免於詐欺被害、阻斷資金流向黑社會、維繫金融系統信賴，是重要使命。

自 2024 年 6 月政府首次制定「保護國民免受詐欺侵害綜合對策」以來，雙方已推動多項措施，包括：

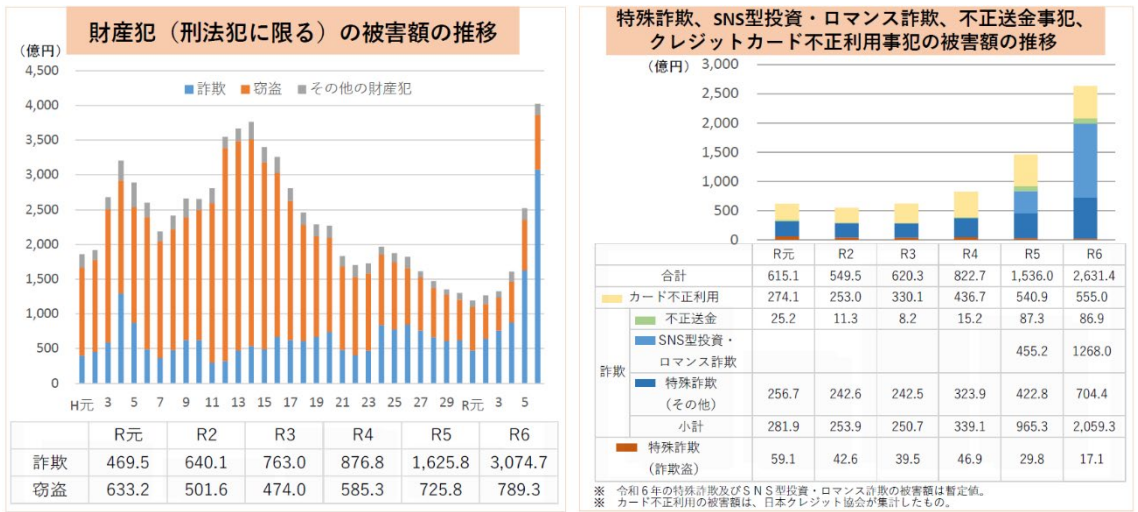
- （一）向金融機構發布加強詐欺帳戶防制的要求文書。
- （二）推動都道府縣警察與金融機構間簽署合作協定。
- （三）建立凍結可疑帳戶之共享機制。
- （四）協助金融機構間共享詐欺帳戶資訊。

隨著 2025 年 4 月新版「2.0」方案提出，更要求雙方強化溝通，確保新措施能有效落實，以保障民眾與金融秩序。

二、保護國民免受欺詐綜合對策 2.0

（一）制定背景

日本 2024 年全國財產犯罪被害金額超過 4,000 億日圓，其中詐欺被害逾 3,000 億，為歷來最高水準。SNS 型投資詐欺與「網戀」詐欺急速增加，被害金額達 1,268 億日圓，較前一年成長三倍。特殊詐欺則高達 722 億，亦是創新高。另網路銀行不正送金與信用卡詐欺也屢創紀錄，造成金融秩序極大之危害，詳下圖。



資料來源：国民を詐欺から守るための総合対策 2.0（犯罪対策閣僚会議）

<sup>37</sup> 金融庁，警察庁と金融庁による局長級会合の開催について，令和7年5月27日，  
<https://www.fsa.go.jp/news/r6/sonota/20250527-2/20250527.html>，查閱日期：2026年4月15日。

為因應複雜化、國際化的詐欺手法，日本政府於 2025 年 4 月 22 日修訂並公布綜合對策 2.0，整合先前「闇バイト強盜事件緊急對策」（いわゆる「闇バイト」による強盜事件等から国民の生命・財産を守るための緊急対策），全面強化防制與國際合作。

## （二）制定背景

1. 社群媒體投資、戀愛詐騙、特殊詐騙之對策（SNS 型投資・ロマンス詐欺対策/特殊詐欺対策）
  - (1) 犯罪準備階段之對策（犯行準備段階への対策）
    - i. 推動電信業對未經嚴格身份確認的數據 SIM 卡加強管控，考慮納入強制身份確認義務。
    - ii. 刪除犯罪招募訊息，防止青少年被非行團體吸收參與犯罪。
  - (2) 著手階段之對策（着手段階への対策）
    - i. 過濾詐騙短訊，並向受害者發出警告。
    - ii. 強化民眾對可設定不使用國際電話服務的認知，並考慮未來對不使用國際電話者實施優惠措施，鼓勵暫停國際電話的使用
    - iii. 業者須提供免費防騷擾服務，並提升效能。
    - iv. 強化對偽裝政府電話詐騙的警示和防治行動。
  - (3) 欺詐階段之對策（欺罔段階への対策）
    - i. 對變化中的欺詐手法，迅速掌握特徵、被害者群體及應對措施。
    - ii. 選擇符合目標與內容的宣傳方式，實施有效宣導。
  - (4) 金錢等交付階段之對策（金錢等の交付段階への対策）
    - i. 適當設定網路銀行初期使用限額，並在申請及提升限額時對使用者進行確認與警示
    - ii. 強化存款金融機構及加密資產交換業者的監控，推動防範不法匯款措施。
    - iii. 建立跨機構共享不法利用帳戶資訊並快速凍結之機制，推動存款機構與加密資產業者間的資訊聯繫及防止被害擴大對策。
    - iv. 逮捕犯罪集團首腦、剝奪犯罪收益，並為防止帳戶濫用，積極檢討利用虛假名義帳戶的新偵查方法及相關法令修正。
  - (5) 犯行後偵查階段之對策（犯行後の捜査段階における対策）

- i. 針對高匿名性的通信應用程式及其他被犯罪利用的通訊工具，參考外國經驗，研擬有效取得犯罪嫌疑人通信及註冊等資訊的方法，並考慮技術及立法上的創新。
  - ii. 檢討通訊記錄保存方式，包括電信資通行業之個人資訊保護指引修訂及保存義務設定。
  - iii. 根據 2025 年 1 月制定的實施要領適當實施臥底調查，促進詐騙與搶劫等罪嫌逮捕並打擊犯罪
2. 身份證號、密碼等竊取與詐欺之對策（ID・パスワード等の窃取・不正利用対策）
  - (1) 針對釣魚網站的對策：為提升釣魚網站的判定精度與效率，積極運用生成式人工智慧，推行網頁瀏覽阻擋與警示提示等措施，強化對釣魚網站的防範。
  - (2) 針對身份證號、密碼及信用卡資料的不正取得與利用的對策：除利用國際信用卡品牌間之資訊共享機制，防範信用卡資料被惡意利用外，金融機構亦監督卡組織協助對電商平台資訊安全漏洞帶來的信用卡資料竊取加強管控，指導電商業者強化防護。針對企業被冒用寄送詐騙郵件，相關部門協力推動電子郵件身份防偽技術導入，並實施政策督促必要時拒收冒用郵件。
  - (3) 防範洗錢及現金化：強化存款機構等金融機構的監控機制，與電商加盟店之間進行資訊共享。
  - (4) 犯罪偵查階段的對策：考量家庭用網路設備被當作執行網路銀行不法轉帳的跳板，調查分析其使用於犯罪之情形，據此推行具體對策。
3. 強化治安基礎設施等（治安基盤の強化等）
  - (1) 推動逮捕犯罪集團首腦，強化警察與檢察單位培育資安專才，並改善警察廳與都道府縣警察的協同機制。
  - (2) 加強智慧型手機等設備的分析能力，提升警察檢察偵查必需的資訊收集效率與裝備。
  - (3) 與海外機構合作，推動反詐騙及國人保護，以及資訊技術分析能力的提升。
  - (4) 利用地方創生基金支持社區防犯設施，如監視器設置，提升地區犯罪防制力。
  - (5) 著眼於詐騙、組織性竊盜、強盜、違規酒吧及拉客行為、毒品販售與線上

賭場等多樣化犯罪資金來源，加強執法和防範，打擊匿名及流動性犯罪集團的資金鏈。

### 三、小結

日本近期以「跨部門合作」與「綜合對策 2.0」為兩大支柱，前者藉由警察廳與金融廳的制度性合作，確保金融監控與資訊共享得以落實；後者則針對詐騙全流程，從事前防堵、事中阻斷到事後偵查，提出具體而全面的政策組合。透過官民協力與國際連結，力圖阻斷詐欺資金流，重建國民安全感，並維護金融體系的信賴基礎。

## 陸、日本打擊金融犯罪現況對我國之啟示

綜合前述分析可知，日本近年在防制洗錢與打擊金融犯罪之制度發展上，已逐步由偏重形式合規與體系建置，轉向重視制度運作之有效性、跨部門合作之緊密程度，以及對國民財產安全與金融秩序之實質保護。此一發展方向，對我國當前防制洗錢與打擊金融犯罪之制度精進，具有重要啟示。尤其我國近年推動打詐四法<sup>38</sup>，並透過打詐專法等相關規範強化治理架構，更使日本經驗具有高度參考價值。

首先，我國在洗錢防制與金融犯罪治理上，應由「制度是否建置完成」進一步邁向「制度是否有效運作」之思維。日本經驗顯示，金融機構縱已完成基礎性風險管理體系整備，仍可能因實際執行未能有效辨識、評估與緩解風險，而遭主管機關認定存在重大缺失。由此可見，僅具備內部控制、作業程序與風險評估報告，並不足以回應當前金融犯罪快速變化之挑戰。未來我國在打詐四法逐步落實之同時，除應持續要求金融機構完備內部控制與稽核制度外，亦應更加重視有效性檢證，鼓勵金融機構透過測試、年次風險評估、自我檢查、內部審計及 KRI 指標監測等方式，持續檢視防制措施是否確實發揮效果。

其次，日本以風險導向（RBA）作為監理核心之作法，亦值得我國參考。日本金融廳係依據不同業態、客戶、產品、交易方式及外部風險環境，調整監理密度

---

<sup>38</sup> 為落實打詐綱領，嚴懲詐欺犯罪，賦予執法機關使用科技偵查手段法律基礎，我國於 2024 年 5 月推出「打詐新四法」，包含「詐欺犯罪危害防制條例」、「通訊保障及監察法」、「刑事訴訟法特殊強制處分專章」、「洗錢防制法」的制定與修正，於同年 7 月、8 月陸續通過。

與對策內容，而非要求所有金融機構採取完全相同之措施。此一作法有助於將有限監理資源集中於高風險領域，並避免形式化、僵化之合規要求削弱制度彈性。對我國而言，未來面對第三方支付服務、虛擬資產相關活動、非面對面交易及跨境交易等高風險領域時，無論在打詐專法之執行或洗錢防制法之適用上，均應更強化以風險為基礎之監理思維，並依據犯罪型態與金融科技變化，動態調整監理重點與可疑交易態樣。

再者，日本經驗特別凸顯跨部門合作在打擊金融犯罪中的關鍵性。無論是 IO3 關係省廳聯絡會之設置，抑或金融廳與警察廳之局長級會議、工作層級訊息交換與地方警察與金融機構之合作機制，均顯示金融犯罪防制已非單一主管機關或個別金融機構所能獨力完成，而必須透過主管機關、執法機關、金融機構及相關產業間之協作，建立即時且有效之資訊共享與聯防體系。我國未來若欲提升整體治理效能，亦應思考如何在打詐四法所建構之制度基礎上，進一步強化主管機關與執法機關之橫向合作，並提升金融機構間之資訊交流與異常交易應對能力，以形成更完整之風險防線。

此外，日本近年對保護國民免受金融犯罪侵害所採取之措施，亦提供我國重要參考。從 SNS 型投資詐欺、戀愛詐欺、網路銀行不正送金，到信用卡不法利用與人頭帳戶流通，日本所面對之問題，與我國近年遭遇之數位金融風險高度相似。日本政府並未將金融犯罪僅視為金融監理問題，而是將其與國民財產安全、社會秩序維護及整體金融體系信賴結合思考，並透過綜合對策 2.0，從犯罪準備、著手、欺罔、金錢交付到犯行後偵查各階段提出對策。此種全流程治理思維，值得我國借鏡。亦即，在打詐專法及相關制度設計上，不應僅著眼於犯罪發生後之查緝與追訴，更應強化事前預防、事中阻斷與事後追查之整體連結。

最後，日本近期制度發展亦顯示，防制洗錢與打擊金融犯罪不能僅停留於符合法制要求之最低標準，而應進一步建構得以隨犯罪趨勢、科技發展與國際規範變化而持續調整之動態治理架構。對我國而言，未來面對 APG 下一輪評鑑及數位金融風險持續升高之情勢，在打詐四法逐步落實之過程中，應從制度有效性、風險導向監理、跨部門合作、資訊共享、本人確認、可疑交易偵測及使用者教育與宣導等面向同步精進，以提升整體金融體系之韌性與對國民之保護能力。

## 柒、結論

本文從洗錢與金融犯罪之關係出發，指出洗錢不僅是犯罪所得隱匿與轉化之過程，亦是多數犯罪活動得以延續與擴張之重要環節，因此防制洗錢制度之建構，向來是維護金融秩序與法治秩序之核心課題。隨著 FATF 建議逐步成為國際共同規範，各國均須在法制、監理及執行層面持續調整，以符合國際標準並回應新型態風險。

我國自洗錢防制法施行以來，歷經多次修正，已逐步建構防制洗錢與打擊資恐之基本法制架構，並於 APG 第 3 輪相互評鑑中獲得良好成果。然而，面對金融科技、虛擬資產、第三方支付服務、非面對面交易及跨境交易等新興挑戰，我國制度在實務落實與整體治理上，仍有持續精進之必要。尤其近年我國推動打詐四法，並透過打詐專法等相關規範強化對詐欺犯罪與金融風險之回應，更顯示防制洗錢與打擊金融犯罪已成為整體治理的重要課題。

就日本而言，其近年制度發展顯示，防制洗錢與打擊金融犯罪之重點，已由過去偏重基礎性風險管理體系整備與技術性合規，逐步轉向重視有效性檢證、風險導向及跨部門合作。尤其在多起金融機構遭業務改善命令後，日本金融廳更明確指出，制度之存在本身並不足夠，唯有金融機構能夠透過風險評估、測試、自我檢查、內部審計及 KRI 指標監測等方式，持續確認其對策確能發揮作用，始能真正回應金融犯罪風險與國際審查要求。

此外，日本在保護國民免受金融犯罪侵害方面，亦已逐步建立較為完整之治理思維。無論是金融廳與警察廳之協作、IO3 關係省廳聯絡會之設置、金融機構間資訊共享之推動、本人確認方式之強化、可疑交易參考案例之修訂，或綜合對策 2.0 所採取之全流程對策，均顯示日本已將金融犯罪防制視為結合法令遵循、金融監理、資訊共享、執法合作與國民保護之整體性課題。

整體而言，日本近期制度發展所呈現之重要特徵，在於其已逐步從制度建置邁向有效性與高度化，並將洗錢防制、金融犯罪對策及保護國民免受金融犯罪侵害三者相互連結。此一趨勢說明，在數位金融與跨境交易快速發展之情勢下，防制洗錢與打擊金融犯罪之制度設計，不能僅停留於形式上之法令遵循，而必須透過風險導向、有效性檢證、跨部門合作、資訊共享及使用者教育與宣導等方式，持續提升制度之實際功能。

因此，對我國而言，未來除持續配合國際規範調整法制內容外，更重要者，在於如何將現有制度，包含打詐四法所建構之規範基礎，進一步轉化為能夠有效辨識風險、迅速回應異常交易、阻斷犯罪資金流向，並保護國民財產安全之整體治

理架構。日本經驗所提供之啟示，不在於個別措施之機械移植，而在於提醒我國：面對金融犯罪日益複雜化、數位化與跨境化之趨勢，唯有兼顧制度完備、有效性檢證、跨部門合作與國民保護，方能真正提升防制洗錢與打擊金融犯罪之整體效能。

## 參考文獻

### 一、專書

Ayres I. and Braithwaite J., *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Oxford University Press, 1992).

佐藤英善，《經濟行政法》，成文堂，1990 年。

廖義銘，管制再造之思索，《反思性公共行政與管制》，翰蘆初版社，2005 年。

劉宗德，公私協力與自主規制之公法學理論，《法治行政與違憲審查》，元照出版社，2019 年。

### 二、中文期刊

Amir N. Licht, *Regulatory Arbitrage for Real: International Securities Regulation in a World of Interacting Securities Markets*, *Virginia Journal of International Law*, 38, 563 (1998).

Baxter, Lawrence G., *Adaptive Financial Regulation and Regtech: A Concept Article on Realistic Protection for Victims of Bank Failures*, *Duke Law Journal*, 66 (3), 573 (2016).

朱德芳、陳彥良，公司之透明、信賴與問責－以實質受益人規範為核心，*中正財經法學*，第 16 期，2018 年，頁 33-119。

吳志豪，新修正公司法面對之監理挑戰－以實質受益人或控制權人條款為中心，*華岡法粹*，第 67 期，2019 年，頁 207-244。

張冠群，自金融監理原則與金融消費者保護觀點論金融科技監理沙盒制度，*月旦法學雜誌*，第 266 期，2017 年 7 月，頁 5-34。

梁志鳴，主要問題原則與美國管制國家之法理基礎－歷史背景、近期發展及可能啟示，*政大法學評論*，第 177 期，2024 年 6 月，頁 275-344。

陳彥良、朱德芳，提升公司透明度及建置反洗錢措施——公司法部分條文修正草案評析，*月旦法學雜誌*，第 275 期，2018 年，頁 44-57。

劉宗德、戴凡芹，金融創新與監理革新——以街口投信裁罰案為反思，*月旦法學雜誌*，第 316 期，2021 年 9 月，頁 26-51。

劉承愚，公開發行公司員工股權激勵與公司治理，*政大法學評論*，第 151 期，2017 年 12 月，頁 253-303。

蔡佩玲，國際洗錢防制發展趨勢與我國洗錢防制新法－兼論刑事政策變革，刑事政策與犯罪防治研究專刊，第 14 期，2017 年 10 月，頁 3-12。

蔡昌憲，評我國強制設置薪酬委員會之立法政策——從經濟分析及美國金融改革法談起，中研院法學期刊，第 11 期，2012 年 9 月，頁 325-326。

蔣念祖，淺論公證人執行職務與洗錢及資恐防制規範，當代法律，第 19 期，2023 年，頁 140-147。

蔣念祖、劉建志，洗錢防制之負面新聞檢核的現況分析與建議，交大法學評論，第 12 期，2023 年 3 月，頁 67-129。

戴凡芹，日本永旺銀行反洗錢案例的借鏡－反思臺灣如何應對 APG 評鑑（上），法務部法務通訊，第 3283 期，2025 年 10 月，頁 3-6。

戴凡芹，日本永旺銀行反洗錢案例的借鏡－反思臺灣如何應對 APG 評鑑（下），法務部法務通訊，第 3284 期，2025 年 10 月，頁 3-6。

戴凡芹，從 FATF 評鑑看日本實質受益人制度演進：對我國的政策啟示，萬國法律，第 263 期，2025 年 10 月，頁 85-94。

### 三、日文網站

FATF, “Follow-Up Report Japan – 2023”, visited date: 2025/6/17, [https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Japan-FUR-2023.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Japan-FUR-2023.html?utm_source=chatgpt.com)，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

デジタル庁，公的個人認証サービス（JPKI），最終更新日:2026 年 4 月 13 日，<https://www.digital.go.jp/policies/mynumber/private-business/jpki-introduction>，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

金融庁，「FATF（金融活動作業部会）による第 4 次対日相互審査報告書の公表について」，<https://www.fsa.go.jp/inter/etc/20210830/20210830.html>，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

金融庁，「マネー・ローンダリング等及び金融犯罪対策の取組と課題（2025 年 6 月）」の公表について，2025 年 6 月，<https://www.fsa.go.jp/news/r6/20250627/20250627.html>，查閱日期：2026 年 4 月 15 日。

金融庁，FATF による「Payment Transparency に関する FATF 勧告 16 の改訂」の公表について，令和 7 年 8 月 12 日更新，<https://www.fsa.go.jp/inter/fatf/20250619/20250619.html>，査閲日期：2026 年 4 月 15 日。

金融庁，FATF による金融包摂を促進するための基準改訂の実施及び市中協議文書「AML/CFT 及び金融包摂に関するガイダンスの改訂案」の公表について，令和 7 年 3 月 3 日，<https://www.fsa.go.jp/inter/fatf/20250303/20250303.html>，査閲日期：2026 年 4 月 15 日。

金融庁，株式会社エコレミットジャパンに対する行政処分について，令和 6 年 10 月 11 日，<https://www.fsa.go.jp/news/r6/sonota/20241011/20241011.html>；金融庁，株式会社イオン銀行に対する行政処分について，令和 6 年 12 月 26 日，<https://www.fsa.go.jp/news/r6/ginkou/20241226-2/20241226.html>；金融庁，羽後信用金庫に対する行政処分について，令和 7 年 3 月 21 日，<https://www.fsa.go.jp/news/r6/ginkou/20250321.html>；査閲日期：2026 年 4 月 15 日。

金融庁，警察庁と金融庁による局長級会合の開催について，令和 7 年 5 月 27 日，<https://www.fsa.go.jp/news/r6/sonota/20250527-2/20250527.html>，査閲日期：2026 年 4 月 15 日。

首相官邸，犯罪対策閣僚会議，国民を詐欺から守るための総合対策 2.0，令和 7 年 4 月 22 日，<https://www.cas.go.jp/jp/seisakukaigi/hanzai/kettei/250422/honbun-1.pdf>，査閲日期：2026 年 4 月 15 日。

財務省，「対日相互審査報告書概要（仮訳）」（平成 20 年 10 月 30 日），[http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11194366/www.mof.go.jp/international\\_policy/convention/fatf/fatf\\_201030.htm](http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11194366/www.mof.go.jp/international_policy/convention/fatf/fatf_201030.htm)，査閲日期：2026 年 4 月 15 日。

警視庁，闇バイトは犯罪です #BAN 闇バイト，2025 年 8 月 13 日，[https://www.keishicho.metro.tokyo.lg.jp/kurashi/drug/yami\\_arbeit/ban\\_yamiarbeit.html](https://www.keishicho.metro.tokyo.lg.jp/kurashi/drug/yami_arbeit/ban_yamiarbeit.html)，査閲日期：2026 年 4 月 15 日。

