



銀行公會

The Bankers Association of the Republic of China

會訊 第一二四期

中華民國 110 年 7 月

發行人 呂桔誠
發行所 中華民國銀行公會
地址 104 台北市德惠街 9 號 3 樓
電話 (02)8596-2229
傳真 (02)8596-2230
創刊 中華民國 90 年 1 月
設計美編 文匯印刷資訊處理有限公司

虛擬資產之洗錢趨勢及案例

林可凡

法務部調查局洗錢防制處調查官

壹、虛擬資產的定義及洗錢風險

一、虛擬貨幣 / 虛擬資產的定義

防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force, FATF）在「虛擬貨幣：重要定義及潛在防制洗錢 / 打擊資恐風險」（2014 年 6 月，FATF Report Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks）報告中，將「虛擬貨幣（Virtual Currency）」定義為：一種數位價值表述，可以用數位的方式進行交易並發揮下列功能：（1）交易媒介、（2）帳戶單位、（3）價值儲存，但是在任何轄區均不具法定貨幣功能（即提供給債權人時是一個有效、合法的支付方式）。

虛擬貨幣並非由任何司法管轄區發行或擔保，而是透過虛擬貨幣使用者社群共同協議以發揮上述功能。虛擬貨幣和法定貨幣（Fiat Currency，又稱實質貨幣、實質錢幣或國家貨幣）不同之處，在於後者是一國的硬幣和紙鈔，其設計具備法定功能，可以合法流通，被國民習慣性使用，且在發行國內當作交易媒介進行使用。而虛擬貨幣和電子貨幣不同

之處，在於後者是法定貨幣的數位表述，以電子方式轉讓法定貨幣，因此電子貨幣是法定貨幣的數位轉讓機制，即透過數位方式轉讓具有法定貨幣功能的價值。

隨著虛擬貨幣蓬勃發展、使用社群日益擴大，虛擬貨幣和法定貨幣的分野也開始有模糊化的現象，例如中美洲的薩爾瓦多國會於 2021 年 6 月通過法案，使得薩爾瓦多成為全球第一個將比特幣列入法定貨幣的國家。薩爾瓦多原本的官方貨幣是美金，並沒有發行自己國家的法定貨幣，會將比特幣納為法定貨幣的主要原因，是因該國認為使用比特幣能幫助旅外的薩爾瓦多人匯款回國。該國每位公民都將擁有一個比特幣錢包，可以自行選擇使用與否；另該國將成立信託基金，持有價值約 1.5 億美元（約新臺幣 41 億元）的比特幣，以抵銷比特幣市場上可能有的波動，確保商家不必承擔風險，未來也將允許民眾在日常生活中許多方面使用比特幣，包含買房地產及繳稅等。此等作法目前仍屬異數，將虛擬貨幣列為法定貨幣，並賦予與法定貨幣相同功能，即可以流通於國內作為官方交易媒介的貨幣，其功能性、發展性及限制仍有待觀察。



近年各式種類的虛擬貨幣或其他資產迅速發展，FATF 於 2018 年 10 月新增對「虛擬資產（Virtual Assets）」的定義，FATF 40 項建議文件中，將「虛擬資產」定義為：虛擬資產是指能夠被以電子形式交易或轉移，可用於支付或投資目的的數位價值代表。虛擬資產不包括 FATF 建議在別處已經涵蓋的法定貨幣、證券和其他金融資產。自此國際間逐漸以「虛擬資產」的用語描述包含「虛擬貨幣」及其他虛擬資產，以涵蓋更廣泛應用的概念。

二、虛擬貨幣 / 虛擬資產的洗錢風險

虛擬貨幣 / 虛擬資產的合法使用，具有如同其他新型態支付方法的許多潛能，包含促進跨國交易、改善支付效率及降低支付與資金轉帳交易成本。然而，虛擬貨幣 / 虛擬資產存在的一些特性，也容易遭到犯罪者或專業洗錢人員（Professional Money Launderers）濫用。綜合前揭 FATF「虛擬貨幣：重要定義及潛在防制洗錢 / 打擊資恐風險」報告及「虛擬貨幣風險基礎方法指引」（2015 年 6 月，Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Currencies）等文件所述，虛擬貨幣 / 虛擬資產的風險主要來自於以下因素：

(一)匿名性風險：虛擬貨幣 / 虛擬資產匿名性比傳統非現金支付方式來得高，虛擬貨幣系統可以透過網路進行交易且通常不需要面對面的顧客接觸，且允許匿名募資（透過未適當辨識資金來源的虛擬交易平台，進行募資或第三方集資）。在未適當辨識匯款方及收款方的情況下，這些貨幣亦允許進行匿名轉帳。

(二)缺乏適當 KYC（Know Your Customer）程序：虛擬貨幣 / 虛擬資產去中心化的設計可能導致對交易者缺乏瞭解，這個風險和匿名性也有相當大的關聯性。以比特幣為例，作為帳戶使用的比特幣位址，原來的設計就未包括姓名或其他顧客身份識別資料，且不存在中央伺服器或服務提供者。比特幣協定並未要求或提供參與方的身份識別資料進行資料驗證，亦未產生與真實世界身份必要相關的歷史交易記錄，缺乏如同金融機構等業別具有相對成熟 KYC 程序的特性，增加了執法機關確認交易人真實身分的難度。

(三)跨境方便及多層化：虛擬貨幣的全球性也提高了防制洗錢 / 打擊資恐的風險，虛擬貨幣使用網路

可以輕易進行跨國支付及轉帳，交易通常涵蓋多個國家或交易實體，因而容易造成防制洗錢 / 打擊資恐法令的遵循、監管及執法責任劃分不明確。此外，顧客資料與交易記錄可能由不同管轄區的不同交易實體持有，使得執法機關與主管機關難以取得這些資料。虛擬資產得以在世界各地以相較於傳統金融體系更低成本的方式，迅速移轉或轉換為其他虛擬資產，增加多層化風險，並提升洗錢犯罪追蹤的難度。

貳、透過虛擬資產洗錢案例

一、常見與虛擬資產相關的前置犯罪

FATF 官方網站中提出一起發生於 2017 年的經典案例，描述犯罪者如何不當利用虛擬資產，在這起名為「Wannacry」勒索軟體攻擊案例中，上千個醫院、銀行及企業電腦遭到挾持，駭客要求受害者支付比特幣以換取恢復電腦使用及運作。此案中受害者支付比特幣至指定的錢包後，駭客會透過大量的交易，將這些比特幣分散至其他錢包或位址，或轉換成其他的虛擬資產型態，以阻斷與原始犯罪活動的連結性。經過此多層化的過程後，賦予虛擬資產有合法的表象，再轉入「虛擬資產服務業者（Virtual Asset Service Providers, VASPs）」或「金融機構（Financial Institutions, FIs）」帳戶，將虛擬資產兌換成法定貨幣來花用。近年來，企業遭駭客以勒索軟體攻擊，並要求以比特幣支付贖金的案例日益增加，如前所述，此類犯罪猖獗的原因之一，即為犯罪者認為收取虛擬貨幣，再透過多層虛擬貨幣的轉移及藏匿，比傳統法定貨幣更不易遭到執法機關追查。

一直到最近，勒索病毒攻擊的案例仍層出不窮，全球最大肉品加工廠巴西 JBS 控股公司，在 2021 年 6 月間因駭客發動網路攻擊，在美、加工廠停擺，該公司稱為避免更大損失，決定支付價值 1,100 萬美元的比特幣給駭客。另一個受矚目的受害者是美國最大燃油管道公司 Colonial Pipeline，該公司於 2021 年 5 月遭駭客組織攻擊並勒索，之後支付 63.7 枚比特幣（價值約 440 萬美元）作為贖金。然而，隨著各國虛擬資產監管力度加強及執法技巧提升，或能協助成功追查虛擬資產型態的不法所得，例如在前述 Colonial Pipeline 公司支付贖金案中，美國聯

邦調查局（FBI）從比特幣交易紀錄追蹤到駭客數位錢包，並獲取儲存贖金的加密貨幣錢包「私鑰」（Private Key），再根據法院命令查封，打開錢包、拿回贖金。

犯罪者濫用虛擬資產主要有兩大途徑，第一是直接使用虛擬資產來交易（Transactions directly in virtual assets），例如在前述案例中，駭客要求受害者直接支付比特幣，虛擬資產直接被用來當作犯罪交易的媒介；另一種方式是利用虛擬資產作為多層化洗錢手段（Use virtual assets as an layering technique），例如在「Wannacry」勒索軟體攻擊案例中，駭客會透過大量交易，將這些比特幣分散至其他錢包或位址，或轉換成其他的虛擬資產型態，即是利用虛擬資產多層化進行不法所得的清洗行為。

根據 FATF 文件「虛擬資產洗錢及資恐紅旗指

標」（2020 年 9 月，Red Flag Indicators of Money Laundering and Terrorist Financing），收集了多個司法管轄區於 2017 年至 2020 年間提供超過 100 個案例研究後，發現利用虛擬資產作為洗錢或資恐用途的前置犯罪，最常見的濫用類型是販賣管制物品及其他非法品項（包含軍火），第二常見的濫用種類是有關詐欺、詐騙、勒索軟體和財務勒索，其他的犯罪態樣包括逃漏稅、電腦犯罪（例如網路攻擊導致竊取）、兒童剝削及人口販運等。另一方面，根據我國法務部調查局資料庫，與虛擬資產相關的犯罪類型，最常見的是詐欺（例如假冒身份騙取財物）及違反銀行法（例如非法集資活動、吸金及龐氏騙局），其他包含與詐欺有關的電腦犯罪及毒品犯罪（詳見下表），以下描述 3 個由法務部調查局偵辦、皆已由檢察機關起訴的案例，供讀者進一步瞭解我國濫用虛擬資產犯罪情形。

表 FATF 及臺灣常見利用虛擬資產犯罪類型比較

	FATF	臺 灣
1	販賣管制物品及其他非法品項（包含軍火）	詐欺
2	詐欺、詐騙、勒索軟體和財務勒索	違反銀行法
3	稅務犯罪	電腦犯罪
4	電腦犯罪（例如網路攻擊導致竊取）	毒品犯罪

資料來源：作者自行彙整自 FATF「虛擬資產洗錢及資恐紅旗指標」文件及法務部調查局資料庫。

二、案例一：虛擬貨幣套利網站

(一)案情概要：A 係某虛擬貨幣套利網站平台負責人，其明知與同夥實際上並未成功研發套利程式，亦沒有真的要為他人代操管理虛擬貨幣，竟意圖為自己不法之所有，向民眾宣稱已成功自行研發虛擬貨幣套利系統，可以登入套利網站，自動偵測某虛擬貨幣在各虛擬貨幣交易所之價差，藉買低賣高方式，在各交易所間快速賺取價差獲利，致使多名民眾參與「投資」而陷於錯誤，移轉大量個人所有的虛擬貨幣予 A，A 及同夥實際控制虛

擬貨幣後，再伺機侵占入己，並製作不實的虛擬貨幣錢包增減等紀錄取信於投資人。

(二)經驗參考

1. **虛擬貨幣套利平台：**犯罪者宣稱成功研發虛擬貨幣套利平台，能自動偵測虛擬貨幣在不同交易所間的價格差異，提供投資民眾輕鬆賺取價差。近年來，套利平台成為與虛擬資產相關常見的犯罪模式。犯罪者以自動套利和保證高額獲利等說詞，吸引民眾投資，卻在不久之後，關閉網站、負責人或管理人失聯，致使投資人血本無歸。



2. 同時利用 **FIs** 及 **VASPs**：在此案中，犯罪者大量使用金融機構（FIs）存提現金，並利用多個虛擬資產服務業者（VASPs），與多名虛擬貨幣買家交易，並透過賣出虛擬貨幣取得現金，資金回到犯罪者控制的金融帳戶中。在某些案例中，犯罪者除了向民眾宣稱可以透過平台或系統，以自動逢低買進、逢高賣出方式投資虛擬貨幣，吸引大批民眾投資，也會指示受害人透過第三方支付平台匯款，增加金流斷點及複雜度，提高執法機關在追查其犯罪所得困難度。
3. 不同虛擬貨幣間快速轉移：犯罪者將虛擬貨幣透過不同交易所及冷、熱虛擬貨幣錢包進行多次交互移轉，甚至使用虛擬貨幣交易所「幣幣交易」功能，增加查緝難度，並多次以現金存提製造金流斷點。

三、案例二：投資虛擬貨幣的龐氏騙局

(一)案情概要：B 公司號稱是總部位於新加坡，在全球有多個據點的投資公司，高階幹部負責在臺灣及中國大陸招募民眾參與投資，以投資虛擬貨幣賺取價差的名義，宣稱只要購買虛擬貨幣投資套餐，就可換取 B 公司設計開發的等值虛擬商品，該虛擬商品每天會固定增值 0.35%，1 年後就可以拿回高達 355% 的本金和利息，因此造成短時間內，在上海及臺灣吸金超過新臺幣 15 億元，並有上千民眾受害。

(二)經驗參考

1. 典型龐氏騙局：本案是典型的龐氏騙局，亦即以新投資者的資金用於支付前期投資者的偽造「利潤」，該「利潤」非來自於商業交易所產生之利潤，而在於發展人數、資本累積等形式，而實際上所有的「利潤」均來自於會員。本案例中不存在投資行為創造的利潤，B 公司設計開發的虛擬商品的獲利是虛偽的報表，所有給前手的錢，都是來自於下線的資金投入。
2. 直接使用虛擬貨幣交易：本案犯罪者吸引民眾投資虛擬貨幣及虛擬商品，只是騙取投資人參與投資的名義和幌子，實際上並不存在其所宣稱的投資行為，犯罪者利用大部分投資者對虛擬貨幣及虛擬資產的知識有限，對於如何操作

及管理虛擬貨幣及虛擬資產也不甚瞭解，而實際代操或管理資金及虛擬貨幣。

四、案例三：詐欺集團洗錢水房

(一)案情概要：C 招募十餘人組成詐欺贓款轉帳集團（俗稱「水房」），專門協助詐騙臺灣及中國大陸地區民眾之詐騙集團處理贓款轉帳、領款等，並提供調取被害人身分證資料，及製作假通緝令上傳至假網站（俗稱「調照」）、提供人頭金融帳戶（俗稱「給車」）及將人頭帳戶之贓款，加值至賭博網站或支付寶帳號（俗稱「加值」）等業務。C 負責統籌集團業務及人力調度、管理「水房」、轉帳作業及統計各詐欺話務機房或各同業轉帳之詐騙款，再與集團金主進行對帳，其他成員負責轉帳作業、至金融機構提領贓款及將贓款轉存至人頭帳戶、收購人頭帳戶、合組地下匯兌公司、操作換匯。不法集團成員利用「幣託（BitoEX）比特幣交易中心」、中國大陸交易平台「火幣網」等多個虛擬貨幣交易所，移轉不法取得的虛擬貨幣，再於中國大陸將虛擬貨幣轉換為人民幣後，藉由地下匯兌通路，將詐欺贓款匯回臺灣，由集團成員存入多個由其等控制的人頭帳戶，遂行詐騙犯行，及隱匿、移轉因上述詐騙集團詐騙所得之重大犯罪財物。

(二)經驗參考

1. 身份詐欺：此案包含典型的身份詐欺犯罪行為，詐騙集團成員假冒中華電信公司及 165 反詐騙諮詢專線人員，誣稱受害者身分證件遭盜用，並涉及汽車竊盜案騙取財物；另其他詐騙集團成員假冒中國大陸地區公安局人員，撥打電話給中國大陸地區被害人，誣稱被害人身分資料遭冒用且涉及重大刑事案件遭通緝，需暫時監管被害人名下資金進行清查，確認未涉案再予返還。
2. 跨境交易：本案涉及許多跨境交易，包含法定貨幣透過地下匯兌方式跨境移轉，及虛擬貨幣透過位於當地及海外的交易所進行交易。跨境交易會增加執法人員查緝的成本，這可以藉由公私部門協力（Public-Private Partnership）、跨國情資交換及司法互助協定等合作方式來提升

查緝能量。

3. 使用大量人頭帳戶及利用地下通匯：犯罪集團建立並使用大量金融機構及虛擬貨幣交易所的人頭帳戶來進行多次移轉不法所得，這也是先前提到犯罪者濫用虛擬資產兩大途徑之一：利用虛擬資產作為多層化洗錢手段；此外，詐欺水房集團設立專門從事地下通匯不法活動的公司，協助將大量資金從境外轉移回臺灣，也是常見的犯罪手法。地下匯兌經常利用珠寶銀樓業者、旅行社及貿易公司等管道進行跨境資金移轉。

參、虛擬資產的防制洗錢機制

一、國際虛擬資產的防制洗錢機制

隨著虛擬資產的發展，FATF 近年來在多份文件中，逐步建立有關虛擬資產防制洗錢機制的建議及規範，最基礎的描述為 FATF 第 15 項關於新科技運用建議，根據該項建議，為了適用 FATF 建議，各國應將虛擬資產視為「財產」、「收益」、「資金」、「資金或其他資產」或其他「同等價值」；各國應將虛擬資產和 VASPs 納入 FATF 建議下的相關監管措施。除了該項建議以外，其他有關虛擬資產的重要關鍵文件包含「虛擬資產與虛擬資產服務業者之風險基礎指引」（2019 年 6 月，Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers）、「涉及虛擬資產金融調查機密報告」（2019 年 6 月，FATF Report on Financial Investigations Involving Virtual Assets）與前述提及的「虛擬資產洗錢及資恐紅旗指標」、「虛擬貨幣：重要定義及潛在防制洗錢／打擊資恐風險」及「虛擬貨幣風險基礎方法指引」等。

FATF 公布的「虛擬資產與虛擬資產服務業者之風險基礎指引」，指導各個司法管轄區如何應用風險基礎方法，針對虛擬資產相關活動與服務業者，進行洗錢與資恐防制；另外也指出權責機關及主管機構在進行風險評估時，應考量特定的虛擬資產類型或活動，以了解其具體架構與運作在金融體系和國家經濟的作用，以及對洗錢與資恐防制的影響，並將類似風險的產品或服務應用類似的監理原則處理，尤其是針對虛擬資產的匿名特性，應加強客戶識別機制。主管機關亦應審視其他如消費者保護、

資訊安全、稅務等監管措施與打擊洗錢／資恐防制之間的關聯，進行短期與長期的政策擬定，制定全面性的監管框架。

FATF 於 2020 年 6 月開始啟動為期 12 個月的上述新審查機制，檢視各國對於前述具體要求之落實情況，及持續與民間企業合作，共同探討虛擬資產的基礎技術、使用類型、相關業務模式。

二、國內虛擬資產的防制洗錢機制

依循 FATF 對「虛擬資產」及「虛擬資產服務業者（VASP）」的建議及規範，我國亦逐步建立此領域法令發展及 FATF 建議落地化，並完善國內監管及防制洗錢機制。我國於 2018 年 11 月公告修正洗錢防制法，將「虛擬通貨平台及交易業務之事業」納入洗錢防制規範對象，即第 5 條第 2 項：「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」，並指定由金融監督管理委員會為該業洗錢防制業務之主管機關。

行政院於 2021 年 4 月明確規範洗錢防制法第 5 條第 2 項「虛擬通貨平台及交易業務之事業」範圍，指為他人從事下列活動之業者：

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。

前揭範圍預計自 2021 年 7 月 1 日生效，「虛擬通貨平台及交易業務之事業」應進行確認客戶身分、紀錄保持及可疑交易申報等防制洗錢措施。虛擬資產因區塊鏈技術演進，並經多年市場運作，成為新興投資、金融科技、產業研發及學界研究之競逐標的，惟各國社會環境及經濟產業有所差異，監理方式與交易運作現況各有不同，虛擬通貨之商業模式潛藏高度不確定之風險，亟待特定中央目的事業主管機關建立合法多元投資環境、研訂良善監理法規及發展監管科技工具，另由執法機關積極配合查辦不法、防制犯罪，始能蓬勃市場發展，保障投資大眾權益，創造多贏局面。



美國拜登政府亞太政策對新南向國家之影響

徐遵慈

中華經濟研究院台灣東協研究中心主任

壹、前言

2020 年 11 月美國舉行總統大選，民主黨候選人拜登（Joe Biden）當選美國第 46 任總統。在前總統川普（Donald Trump）四年執政後，面對新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，以下簡稱新冠病毒）疫情、經濟衰退與社會分裂，對外則在全球領袖地位備受挑戰等各種質疑、壓力下，拜登在 2021 年 1 月 20 日就任後，陸續簽署各項行政命令，涵蓋防疫、紓困、財政、貿易等政策與行動，也宣示將重建全球領導地位、回歸多邊主義等重大立場，彰顯有別於川普政府的對外政策與思維，尤其拜登政府將積極修復與傳統盟友歐盟關係、處理與中國、俄羅斯、北韓、伊朗等國家雙邊關係，也陸續宣告亞太政策的內涵，可望對亞太區域各國產生重要的影響。

拜登政府迄今執政已屆滿半年，本文將聚焦於分析拜登政府的亞太政策內涵，與檢視其對東南亞、印度等我國列為「新南向政策」國家的影響與展望。本文將首先分析拜登政府就任後陸續提出之重大對外政策，其次將分析拜登政府的亞太政策內涵、目標與現狀，比較其與川普政府之差異，以及對東南亞、印度等新南向國家之影響。

貳、拜登政府之對外政策

拜登總統在就任前，即已宣示將力抗新冠疫情與重振經濟，包括推動大規模紓困方案，研擬優先採購美國產品等各項法案，以支持美國重振國內製造業。在對外關係上，拜登宣布將「讓美國再次成為世界的領袖」，將重返多邊組織及參與世界事務、修復與歐盟等國家同盟關係、重新檢視對中國政策，以及改善與亞太國家的交往，尤其須妥善處理川普政府因為「美國優先」與單邊主義造成與眾多亞太國家間的貿易摩擦及疏離關係。

拜登上任後優先處理國內事務，針對美國嚴峻新冠疫情，提出在上任百天內完成 1 億劑疫苗接種的計畫，截止 7 月上旬，已達成至少 70% 的成年人

注射一劑。在「百日新政」期間，拜登逐步落實競選時承諾的「重建美好未來」政見，包括提出三大財政刺激政策，預算規模超過 6 兆美元，包括三項計畫與預計動支預算分別為：「經濟救助計畫」1.9 兆美元、「美國就業計畫」2.35 兆美元、及「美國家庭計畫」1.8 兆美元，皆被視為是對美國改善經濟結構、創造勞工就業及改革經濟正義與貧富差距最具意義的行動。

在對外政策上，拜登政府提出明確的政策與行動目標，以昭告全球其有別於川普政府的單邊主義，引起國際社會正面的迴響，以下分別說明。

一、重返多邊主義，爭取恢復美國國際領導地位

拜登宣示恢復美國的全球地位（restoring America's global standing），重建全球民主聯盟，將擴大與全球民主國家在共同價值下加強對於民主、自由、人權等行動的合作。同時，為修復川普政府退出多個國際組織的重大錯誤，美國重新加入《巴黎協定》，拜登並在 4 月全球氣候領袖峰會中，承諾在 2030 年減少 50% 碳排放，並促進淨零排碳轉型所需之綠色投資。美國亦重返世界衛生組織（WHO）、恢復對聯合國人口基金（United Nations Population Fund, UNFPA）的補助、重新參與 G7 和 G20 等多邊論壇。

拜登在 3 月 25 日參加歐盟 27 國領袖視訊高峰會，美歐雙方宣示對於跨大西洋聯盟合作的堅定承諾。隨後，拜登出席 6 月中旬先後在英國、比利時召開之 G7 峰會、北大西洋公約組織（NATO）峰會，以及歐盟 - 美國高峰會，是 2014 年以後雙方首次領袖層級會議，歐美領袖承諾深化合作，共同對抗新冠疫情與氣候變遷，將共同持續關注香港、新疆等人權問題。

拜登政府修補川普對於世界貿易組織（WTO）的嚴厲批判與杯葛，支持奈及利亞前財政部長伊衛拉（Ngozi Okonjo-Iweala）擔任 WTO 秘書長，解決

WTO 秘書長懸缺已久的問題，亦表明將持續推動 WTO 改革。WTO 預計將於 2021 年 11 月召開第 12 屆部長級會議（MC 12），討論包括體制改革、因應新冠疫情醫療物資、疫苗等流通問題，美國將積極參與，重拾在全球貿易體系中制定國際貿易規範的主導權。

二、國際防疫合作與對抗中俄「疫苗外交」

國際新冠疫情自 2020 年底陸續爆發新一波嚴峻疫情，由於川普在位時遲未宣布加入疫苗全球實施計畫（COVID-19 Vaccines Global Access, COVAX）

（註），拜登上任後隔日即宣布加入該計畫，且宣布將捐助 40 億美元經費，首批捐助 20 億美元將用於 COVAX 協助全球 92 個中低所得經濟體取得疫苗。

中國於 2020 年 10 月 8 日加入 COVAX，並稱中國疫苗與防疫物資為「公共財」，積極向各國捐輸。相形之下，美國雖已有輝瑞（Biontech）、莫德納（Moderna）和嬌生（Johnson & Johnson）疫苗等將完成或已完成臨床試驗之疫苗，但川普拒絕加入 COVAX，明確表示首要任務是為美國人接種疫苗，批評者認為美國已將部分區域的「疫苗外交」機會轉讓給中國。拜登政府雖迅速加入 COVAX，同時宣稱「若國內疫苗供應充足時，有意考慮捐出剩餘的疫苗」，然因美國在 2 月以《國防生產法》（Defense Production Act）授權，限制疫苗與疫苗原料等重要物資出口，仍然引起國際輿論的質疑。

5 月 5 日，美國貿易代表署（USTR）代表戴琪表示，拜登政府將支持對疫苗專利豁免，另將在確保對美國人民的供應下，美國政府將進一步與私部門及所有夥伴合作，擴大疫苗的製造與分配，然美國的主張與歐盟主張持續促進疫苗出口並擴大疫苗生產能力，而不支持豁免專利的疫苗政策主軸的立場相衝突，也使得美歐抗疫合作出現不同步調的情形。

三、美中關係

川普於 2017 年 3 月簽署行政命令，要求美國商務部調查所有美國逆差來源，及查明其是否涉及對美國不公平貿易情事。2018 年 4 月間，USTR 公告對中國依據 301 法案之結果，宣布課徵懲罰性關稅，自此掀起美中爭相課徵關稅大戰。在川普政府任內，美中先後宣布實施四波貿易制裁與反制措施，除少數如醫療用品等產品外，美國已對所有中國進口產

品宣布列入課徵額外關稅清單，扣除 2020 年 12 月 15 日一部分暫緩課徵的關稅產品（4B 清單）外，已針對中國出口金額約 3,700 億美元產品課徵 301 關稅。

為化解關稅報復，美中在 2020 年 1 月 15 日簽署《美中經濟與貿易協議》（又稱《美中第一階段協議》，於 2 月 14 日生效，中國承諾在 2017 年為基礎年的進口金額之上，在 2020、2021 年兩年間增加自美國進口 2,000 億美元商品與服務，雙方並預計將在下一階段進入有關「中國製造 2025」所涉政府補貼和關稅等敏感議題之談判。

拜登政府就任前正是美中關係陷入最激烈對抗的低潮，隨著 2020 年 2 月新冠病毒從中國武漢向外擴散至全球，尤其重創美國人民健康與經濟，再加上香港實施港區《國安法》、新疆發生勞動人權爭議等，以及川普政府在美國總統大選前加大對中資企業華為公司等出口管制措施，導致美中關係更趨緊張。由於美國社會將中國視為「系統性競爭對手」已有極高程度共識，因此拜登政府更加謹慎處理中國問題與美中關係。拜登政府宣稱將維持對中國強硬立場，並聯合其他國家共同對抗中國政府在不公平貿易、罔顧人權、侵害智慧財產權與強迫技術轉移等行為，以逐漸形成「抗中」聯盟。

值得注意的是，美中預計將進行「拜習會」，可能針對雙方重大議題開啟對話，拜登可望表達對香港、新疆人權、南海主權、氣候與碳排議題等關切，中國則預計將針對美國課徵 301 關稅及出口管制等議題之關切，未來拜登政府是否將維持對中國產品課徵 301 關稅，以及雙方是否進入《美中第一階段協議》的下一階段談判，探討中國結構改革等議題，各界都將持續觀察。

參、拜登政府的亞太政策

川普總統於 2017 年上任後，正式使用「印太」（Indo-Pacific）區域概念，揭示「印太戰略」成為川普政府亞洲戰略的主軸，此後在「印太戰略」下，美國與主要印太國家間之關係出現重大轉折。

拜登政府就任後，一方面延續川普「印太戰略」之用語、政策主軸與若干作法，另一方面亦回應民主黨前次執政之歐巴馬（Barack Obama）政府提出之「重返亞洲」戰略，將在安全、經濟及制度合作三大領域加強與亞太國家往來。以下分別說明拜登



政府的印太戰略或亞太政策。

一、延續印太戰略與擴大「四方安全對話」(QUAD) 之合作

川普政府針對西起印度西岸，一路延伸至美國西岸的印太地區，亦即全球人口最多、經濟活力最旺盛的地區，提出「自由開放的印度太平洋願景」(Free and Open Indo-Pacific Vision, FOIP)，並針對印太區域中之日本、澳洲為美國重要盟友，印度將逐漸成為全球領導強權及強大的戰略與國防夥伴，加強與日、澳、印在「四方安全對話」(QUAD) 機制下之戰略合作。

拜登政府就任後，在 3 月 12 日以視訊方式召開 QUAD 第一屆峰會，與日本首相菅義偉、印度總理莫迪 (Narendra Modi) 及澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 直接對話，討論氣候變遷、新冠肺炎疫情，並將持續在「自由與開放的印度太平洋地區」合作。隨著亞太地區疫苗短缺，及中國陸續向外捐贈或銷售疫苗，提供國家跨越歐、亞、非、美洲，其「疫苗外交」成為各界與印太地區關注焦點，美國遂促成 QUAD 與 WHO 合作，將在 2022 年底前為印太地區提供 10 億劑新冠疫苗，由美國提供疫苗研製技術，由「世界疫苗工廠」的印度負責生產、供應新冠疫苗，由日本與美國挹注經費，未來生產疫苗尤其將提供印太地區與東南亞國家。

根據初步估計，全球欲有效控制當前新冠疫情，一年約需 110 至 140 億劑新冠疫苗，印度年產能約可供應 30 至 40 億劑，然印度自 4 月後疫情兇猛爆發，導致許多疫苗生產線中斷或產能吃緊，莫迪政府亦已下令停止出口疫苗，以優先供應國內需要。在此同時，各國疫苗缺口更形嚴峻，對美國囤積疫苗怨聲四起，已嚴重打擊拜登政府「印太戰略」與全球抗疫行動，因此導致美國態度轉變，一方面呼籲已開發國家豁免疫苗專利，另一方面開始將美國多餘疫苗釋出，以減緩各國面臨的嚴重疫苗荒。此外，美國預計在年底前再次召開 QUAD 峰會，推動在印太地區基礎建設與抗疫合作。

在三國之中，印度是川普政府推動「抗中聯盟」的重要夥伴，近年以中國為主的供應鏈快速轉移至印度，在印度莫迪政府積極推動「印度製造」(Make in India) 政策下，如美商蘋果公司與其他品牌廠商因應美中貿易衝突與分散供應鏈的趨勢，逐漸

將一部分蘋果供應鏈或其他電子產品轉移至印度組裝生產。目前美國對印度在 QUAD 以外的雙邊政策並不明朗，然拜登的友善移民政策引起印度正面的回應，未來印度工程師將可持續在美國工作，然美印關係在拜登執政後將提出何種合作方向，包括川普政府展開的美印貿易協定談判將如何發展，以及是否恢復遭川普取消對印度之「普遍化優惠機制」(Generalized System of Preferences, GSP)，對美印關係將有重要影響。

二、對於東南亞、南亞國家之政策尚不明朗

在川普執政期間，在印太地區次區域東南亞地區中，特別注重與菲律賓與泰國兩個美國盟友的合作，亦視越南、印尼、馬來西亞與新加坡為美國在東南亞的安全與經濟夥伴。在區域組織方面，美國將加強運用東南亞國家協會 (ASEAN) 機制與亞太經濟合作會議 (APEC)，作為美國在印太地區架構中的重要平台。至於在南亞地區中，則與印度為主要的國防夥伴，美印將加強國防安全合作，支持印度與印太區域發展更緊密的關係。

儘管如此，川普總統不僅退出《跨太平洋夥伴協定》(TPP)，而且在高舉「美國優先」大旗下，對東協多國課徵鋼鋁稅或實施其他貿易制裁，尤其川普政府圍堵中國採取「非友即敵」的做法與單邊措施，例如要求東協國家必須「選邊站」，早已引起東協國家的擔憂與反彈。此外，川普並未重視與東協交往，連續三年未出席東協與美國峰會及東亞領袖會議 (East Asia Summit)，包括 2020 年 11 月之視訊會議，亦僅指派國安顧問層級官員出席，更遭到東協國家議論與不滿。

東協國家如印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓等領袖對拜登就任深表期待，希望強化與美國關係。拜登政府亦深諳修復與東協國家關係及重新取得其信任與支持的重要，已多次表明對於東協的重視。此外，美國國務卿布林肯在 3 月出席 NATO 會議時，表示中國尋求損害西方的自由民主，但美國不會強迫盟友在美中之間「選邊站」，希望紓解各國擔憂拜登政府延續川普政策要求各國「選邊站」的疑慮，尤其是東協國家。

在美國有計畫地降低對中國的倚賴下，為維持供應鏈韌性與自主，美國與東協關係不僅攸關拜登政府亞太政策成效，也將影響美國推動全球供應鏈

（Global value chains, GVC）重組下與東協國家間之供應鏈合作關係。2021 年以來，東協疫情居高不下，對疫苗需求孔急，拜登在 QUAD 下合作即是以優先提供東協疫苗作為目標。不過，截至目前，拜登雖對中、歐等大國政策漸趨明朗，但仍然無暇提出具體明確的東南亞政策。

此外，東協國家雖然歡迎拜登執政，然而美中對抗並未降溫，拜登政府對中國實施的 301 關稅與出口管制措施仍未移除，仍然使東協國家疑慮將可能因美中對抗而遭受波及。此外，拜登政府高喊將注重環境議題、關注民主與人權價值、改善強迫勞動議題等，部分國家恐對拜登政府未來對人權、民主議題的關切備感壓力，也使得泰國、馬來西亞、菲律賓政府等，因國內人權、民主等問題遭到人權團體關切與批評，而備感壓力。未來拜登政府將對於這些國家視為敏感的人權與民主議題等將如何處置，將是一項考驗。

特別須提出的是，東協會員緬甸在 2021 年 2 月 1 日爆發軍事政變，國際組織、人權團體、歐美國家等紛紛表示譴責，並陸續對緬甸實施制裁措施，以抗議緬甸軍政府以高壓、殘暴手段鎮壓抗議民眾。拜登政府自 2 月 11 日起，陸續發布行政命令，包括凍結資產及發布旅遊禁令等。3 月 29 日，USTR 進

一步宣布暫停與緬甸於 2013 年簽署的《貿易暨投資架構協定》（TIFA）下的所有合作關係，然該項宣布僅係停止美、緬在 TIFA 下之官員往來與召集會議等，並非停止美緬雙邊貿易。由於目前西方各國對於緬甸制裁的力度十分有限，顯示其礙於緬甸民生或經濟，以致不願實施更強力的措施，導致軍政府持續一意孤行，未受制裁措施的影響。美國於 2016 年由前總統歐巴馬在白宮接見翁山蘇姬後確定授予緬甸 GSP，然拜登政府目前處理緬甸人權的溫和作法在東協引起議論，也顯示美國無力干預東協或緬甸政權的事實。

註：該機制由全球疫苗免疫聯盟（Global Alliance for Vaccines and Immunization, GAVI）、WHO、流行病預防創新聯盟（Coalition for Epidemic Preparedness Innovations, CEPI）等組織共同主導，於 2020 年 6 月成立，現已有 194 國參加，目的是加快 COVID-19 疫苗的開發和生產，並確保世界上每個國家都能公平、公正地獲得疫苗。目前 COVAX 提供疫苗方式依對象國經濟狀況分為無償捐贈以及有償銷售（簽約）兩類，並以提供阿斯利康（AstraZeneca, AZ）疫苗為主。

業務報導

一、台北市銀行公會原訂 7 月 13 日舉行第 19 屆第 1 次會員大會，因近期新冠肺炎疫情嚴峻，考量集會群聚風險及與會代表之安全，擬建議暫緩舉辦，後續視疫情情形再擇適當時機召開，擬專案提報北市理監事會議報告。

二、金管會為因應國內嚴重特殊傳染性肺炎

（COVID-19）疫情影響，鼓勵「走入校園與社區辦理金融知識宣導活動」可多採行線上宣導方式辦理，囑本會及信聯社協同研訓院共同研議規劃相關事宜，業經研擬意見並簽奉核可函報金管會鑒參。

預告活動訊息

本會規劃於本年 6 月起陸續舉辦各類金融人才培訓活動（活動詳細資訊另以正式函文通知），謹概述活動主題及預訂時間如下：

（一）銀行業核心人才國際課程：

1. 外匯結構型商品實務研習班（8/10-8/13，1 班）；
2. ESG 投資方法與風險評估研習班（8/16-8/17，1



班)；

3. 國際聯貸實務研習班(8/16-8/20, 1班)；
4. 可再生能源模型研習班(8/19-8/20, 1班)；
5. 國際聯貸合約文件擬定與審閱研習班(8/19-8/24, 1班)；
6. 金融犯罪防制與國際制裁(Sanction)實務研習班(8/23-8/26, 1班)；
7. 銀行資產負債管理研習班(8/25-8/31, 1班)；
8. 全球大宗物資融資詐騙案例與風險防範研習班(8/27, 1班)。

(二)銀行業核心人才國內課程：

1. 消費金融人員進階培訓課程(8/2-10/25, 5班)；

2. 金融商品長期投資及資產配置人員進階培訓課程(8/3-10/6, 3班)；
3. 管理人員進階培訓課程(8/3-11/9, 7班)；
4. 催收人員進階培訓課程(8/11-9/8, 2班)。

(三)銀行業前進亞洲關鍵人才培訓：

1. 東南亞焦點國家研討(泰國篇)(8/5-8/20, 3班)；
2. 東南亞焦點國家研討(馬來西亞篇)(8/26-9/10, 3班)。

(四)國際金融科技論壇：開放銀行與跨界金融商業模式(8/20, 1場)。

法規專區

法規新訊

- 一、「電子支付機構管理條例」修正案(下稱本條例)已於2021年1月27日總統公布，並經行政院核定自2021年7月1日施行；另本條例12項授權法規命令，業經金融監督管理委員會(下稱金管會)於2021年6月30日公告訂定或修正發布，亦自2021年7月1日施行。(詳見金管會網站)
- 二、興櫃、未上市、未上櫃之公開發行金融控股公司、銀行及票券金融公司，自2022會計年度起，其公告申報年度財務報告規定(詳見銀行局網站/最新法令函釋)

函釋命令新訊

金融監督管理委員會於2021年6月21日以金管銀法字第11002706961號令釋示，銀行對海外之主權國家債權，其中以當地貨幣計價，並由相同幣別計價之負債作為資金來源者，於計算本行及合併之資本適足比率時，得適用當地主管機關對該類債權所定之風險權數，自2021年7月1日生效。