

# 研商我國開放政府國家行動方案執行洗錢防制/實質受益人資訊透明 之多元利害關係論壇

## 會議紀錄

- 一、時間：109年3月12日(星期四)上午10時
- 二、地點：行政院洗錢防制辦公室第一會議室
- 三、出席人員：(如簽到表)
- 四、召集人兼主席：陳政務次長明堂
- 五、發言記要

### 1. 主席：

大家早安，首先介紹與會專家學者與代表，臺灣集中保管結算所股份有限公司林修銘董事長、政治大學法學院朱德芳教授、會計師公會全國聯合會李盈瑩副主委、及臺灣透明組織協會葉一璋執行長、金管會劉萬基組長、經濟部洪育仁專員，以及國發會謝專委、楊科員，法務部綜合規劃司同仁、檢察司黃檢察官，還有洗錢防制辦公室的許執行秘書、蔡組長。

今天邀請各位參與多元利害關係人論壇，主要是國發會推動「開放政府國家行動方案」，指定洗錢防制辦公室就實質受益人資訊透明乙項研商我國公私協力過程中，可以承諾事項為何？徵詢各位專家學者之意見與看法，接下來請幕僚說明，並請國發會就方案推動補充說明。

### 2. 洗錢防制辦公室鄧詹森諮議

召集人、各位專家學者及與會代表大家好，洗防辦先就召開本論壇的一些背景，作一個簡要的說明，並請國發會長官補充說明。報告內容請參議程附件。

### 3. 主席：

請國發會謝專門委員說明，國發會希望各部會、各相關機關應

如何進行論壇討論。

#### 4. 國發會謝偉智專門委員：

次長、各位長官及同仁大家好，國發會因為是行政院交付了這樣的任務，要完成一部行動方案，於是根據這個國際組織對於所謂透明、參與、課責的精神，同時也看公部門有哪一些業務是符合這樣的精神，以及目前執行中有績效、亮點的情況之下，初步篩選出有十二項的承諾事項，今天這個是其中的一項。

在這十二項的承諾事項部分，因為 OGP 的組織強調的是當政府部門要提出這個承諾事項的過程中，要儘量跟該當承諾事項的利害關係人可以共思、共創承諾事項的實質內容是什麼，所以這個過程中強調公部門跟私部門代表要對半、取得共識以後，承諾未來要做一些什麼業務。

這個過程中，除了實體的會議以外，國發會也有將十二項的承諾事項丟到網路上「公共政策參與平台」，除了找每個事項的利害關係人討論之外，也去徵詢一般民眾的意見。在這樣的過程中，其實以今天承諾事項來講，徵詢期間大概只有一項跟洗防辦比較有關係，就是有民眾提到的宗教團體洗錢防制這一塊。

我們的做法是會把這樣的意見轉請每個承諾事項的機關參考，回過頭來看要不要在原來的承諾事項草案中處理，看要不要新增內容、修正或者是調整，因為我們這個案子比較單純，大概只有民眾提到這一點的部分而已。

因為 OGP 強調的是開放、透明、參與，換句話說，在公私協力共創的過程中，相關的過程、任何的紀錄都會公開上網，因為目前有十二個承諾事項，我們也會在會後把這中間的過程、會議紀錄或者是網上留言的部分會統一集中，並公開在國發會專

屬的網頁。也就是今天會議的部分，到時相關的內容都會公布在那樣的網站上提供給大家來作參考。

其實非常感謝，法務部跟洗防辦其實幫我們認養好幾項，最主要的是這幾項是我們國際上比較有績效，所以就像次長提到的，我們要參與國際組織，要讓他們知道好在哪裡，這是一個敲門磚，如果在討論的過程中，看看大家還有什麼樣的問題，我們在做說明。

這裡面先跟大家說明一點，在國際上的行動方案是只有兩年，也就是兩年一個週期。之前因為在會裡面跟唐鳳政委辦公室討論的過程覺得因為有些承諾事項是必須要長期才看得出績效的，所以那個時候才會要跟總統任期框定、綁住一起，所以執行的期程就會變成四年，中間的過程就會允許滾動的修正也有這樣的機制，先對整個方案的定位、實施的期程，還有辦理的歷程、模式，大概要經過什麼樣的過程，能夠公私共創。

甚至像建議表的部分，我們當然也鼓勵大家，除了找利害關係人開會之外，最後產出的建議表，事實上也可以丟到網路上，國發會公共政策參與平台也可以繼續徵詢大家的意見。

結論是要產出承諾事項的建議表，也就是大家會議紀錄當中看到的表格，我們到時會彙整十二項，也許民間會建議第十三項、十四項…，都有可能，這樣的一份資料完整的話，我們到時會簽給院裡面，我大概把整個背景跟流程作這樣的說明，謝謝。

##### 5. 主席：

請國發會說明召開論壇是否應依照作業規範規定之項目進行討

論，還是開放討論，同時要不要再對外說明？

#### 6. 國發會謝偉智專門委員：

像今天這樣的會議其實就是一個多元利害關係人的論壇，等於有公、私部門一起對我們提出來承諾事項有作討論、有共識，認為這個就是我們公部門未來要承諾四年要做的事情，大家取得共識，這個是實體會議的部分。

我剛剛也有提到，那個國際組織比較強調是儘量讓更多的人來參與，所以我是說在規範裡面有提到，如果可以的話，當然可以把大家討論出來的建議表也可以丟到網路上徵詢大家的意見，徵詢完畢以後、定案以後，就是由洗防辦這邊把承諾事項，即徵詢公私共創最後的結果，然後再回到國發會這邊，這中間過程的相關紀錄、流程也好，我們都會記錄下來，因為到時國際組織如果來做相關檢討，就像兩公約檢討的時候，這一些資料都必須呈現給他們看，我們是按照這樣的流程，公私(協力)、公開透明的方式，讓他們評核。

#### 7. 主席：

再一次謝謝專門委員的說明，就朝國發會所訂的子題方向來討論，我們小組的論壇是第 12 項承諾事項執行洗錢防制，實質受益人資訊透明，在開始討論前先說明背景，實質受益人是一個很大的政治問題，在公司法第 22 條之 1 修訂期間，經濟部很棘手，目前這個是改良版，並建置申報平台，這要感謝集保公司，實質受益人規範離國際標準還有一段距離，但這個涉及到臺灣的生態，當時要如何訂第 22 條之 1 實質受益人，基於 APG 洗錢防制的要求，我們洗防辦曾拜訪過主要工商團體，如工總、商總，並請他們到法務部與國發會陳主委美伶及我、同仁一起開會，結果反彈很大，所以才折衷或改良版，以上是公司法部分，公司開放應該要讓外界知道，這個就是在實質受益人認應及開

放部分，在理論跟實務上有困難的地方。

另外像臺灣地區的大小宮廟數千座，而宗教團體較為保守，因此在討論開放面，個人建議儘量不要討論優先碰觸宗教團體，除了本質上較敏感外，臺灣目前大小宮廟有五、六千座，當時在訂財團法人法的也被要求公開透明，但為什麼財團法人法刻意把宗教團體排除，若不排除，財團法人法恐不會通過，此外，在 100 年、101 年間，內政部將人民團體法拆成三塊，一個是政黨法已通過、一個是職業團體法、一個是社會團體法，當時也政策上決定就宗教部分另訂宗教團體法，與本部研擬的財團法人法草案切割。

這由於宗教性的社會團體或者是宗教性的財團法人，那時只有民法規範，沒有財團法人法，分工由內政部訂宗教團體法草案，就是難以取得宗教界的共識，直到 105 年、106 年因減香、滅香，變成誤解為禁止拜拜，以致對宗教團體法草案的通過造成阻礙。因此也引起宗教界對通過財團法人法草案的嚴重誤會。像私立學校有學校財團法人，醫療有醫療財團法人，那個是特別的財團法人，也可以透明。然而用到宗教團體，如宮廟像有人會覺得添油香，難道還要寫名字嗎？還要公告？臺灣的宮廟願意陳某某捐 1 萬元去當柱子，有的是只要捐 2,000 元而不具名，也有不願意給人家看，也就是為善不欲人知，因此基於透明化臺灣人民集體反對，不是只有佛、道教，包括基督教，最後排除宗教團體。目前宗教團體法還是沒討論，未來如何仍不知道。以上的歷程，告訴我們單就透明化而言，在國內的立法或實踐上就會造成不可預料的阻力或抗爭。

除財團法人以外，公司也是法人，因此請各位提供寶貴的意見，以具體反應臺灣現狀。APG 相互評鑑我國獲取不錯的成績，但

在 10 年後還是要面對評鑑，第 5 年新增期中評鑑，所以制度面怎樣才能夠順利進行？各位所提出意見，可以作為參考。

#### 8. 洗錢防制辦公室鄧詹森諮議：

各位學者、專家、與會代表，我先就這一次的議程，我們進行了一些宣讀，我們的承諾事項，剛剛召集人也就是我們次長有說過了，我就不再贅述。

有關實質受益人的一些定義，可以參照我們的議程，目前來講，都是法人透明度的部分，公司法在 107 年有修法，新增了第 22 條之 1，這第 22 條之 1 就是每一年要定期申報董事、監察人、經理人持股 10% 以上的股東。

我們也訂定了申報跟管理的辦法，目前已經完成了公司負責跟主要股東的資訊申報平台，我們簡稱為 CTP 的平台，這個規定是掌握大股東的資訊，沒有包含實質受益人的資訊，該規定也未適用於信託等，這一次就討論的內容來講，剛剛召集人次長所說的部分，按照建議表的內容（討論）。

我們有明列四點的討論事項，都放在各位專家學者跟代表的桌上：

第一點，是在執行洗錢防制與實質受益人資訊透明度的承諾事項，我們是參照作業規範第 5 項，是否具有開創性、前瞻性、挑戰性，召集我國開放政府的企圖心。

第二點，實質受益人的資訊透明要完成的事項，是否與開放政府核心價值透明、參與、課責具有關聯性，對於解決公共事務問題是否有助益。

第三點，我們要承諾的事項、完成的事項，就是要修正洗錢防制法、公司法、信託法，這三個法是否達到法人跟信託的實質受益人的資訊透明。

最後一點，也就是申報實質受益人資訊，對於不申報或者申報不實者課予一定的處罰，是否對於執行洗錢防制具有實質的效益，能夠嚇阻洗錢犯罪，我們列了四點的討論事項，是不是請教主席按照逐項來進行討論？

9. 主席：

請教大家，議題要不要侷限於這一些的發展？這四個議題先給各位參考，建議不作具體性的結論，今天先開放性討論。

建議表的承諾事項，已描述要不要修正公司法，剛剛提到公司法，經濟部一定截然反對，所以要去說服經濟部的長官，對不對？經濟部同仁會馬上贊成嗎？我可以預計，因為去年公司法修正，你們也有參與，也就是公司法大修，已經弄得頭昏腦脹，現在再帶回去的話，經濟部內的長官也會有異聲，所以先不要講具體性的，如果這個論壇還有時間，不是馬上要報，大家集思廣益一下，做一個方向，有提到大概兩年至四年，對不對？

10. 國發會謝偉智專門委員：

對，期程四年，中間本來就會滾動修正。

11. 主席：

請教各位學者、專家、各位老師、各機關，大家想想看，如果我們從開放透明的角度來看，這個議題是給大家參考，大概還有哪一些？第二次、第三次以後，再把細節訂下來，我們先講原則性的，不然你現在馬上叫他修公司法，洗錢防制法現在也不敢承諾！洗防法是法務部主管！現在承諾哪裡？也沒有方向？洗防法大概可以做什麼事？或者是用一個洗防法就可以概

括全部？例如洗防法上次修的時候，會計師、律師就很有意見，不過現在稍微習慣一點，剛開始大家都有疑慮，所以剛開始律師、會計師群起反對，實行到現在就比較習慣。

我們要報國發會的時候，還是可以先朝大致的方向，這不要說一定要非修那個法不可，因為跨域到別人，很難說服部會層級的，因為他們都有他們的困難點、都有他們的盲點，因為今天只有經濟部來，如果問金管會的話，金管會說要修什麼？也很難想像。

以這個議題來作參考，各位看看如果說從實質受益人的觀點來看，像剛剛有提到第一點的實質受益人承諾事項，我們現在也會說出來，這個是概括，要透明完成事項跟開放政府的核心價值，這個是可以後面再來討論。

第三點，要修正洗防法、公司法、信託法能夠達到信託的透明，這個不是要修哪一條，要修別的法也說不定。

第四點，申報實質受益人的資訊，要不要處罰？這個是到課責以後再說，先訂出來再來說課責，能不能訂出來再說。

各位看看，除了這個以外，還有沒有哪一些方向可以提供的？

## 12. 台灣透明組織協會葉一璋執行長：

主席、各位代表，我是台灣透明組織執行長，今天針對實質受益人的主題來討論。

透明組織早期在談 PEP (Politically Exposed Person)、KYC (Know Your Customer) 的時候，大概隔兩年就會討論這個議

題，我們在 G17、G20 會議還有 OECD，以及這幾年 OGP 的會員國都有參與討論。

2016 年 OGP 在英國有一個反貪的高峰會，針對今天實質討論的內容也有提很多承諾，要各國帶回去釐清這些清單可以做到什麼程度。

我們現在看到的平臺是改良版，以透明組織的角度，我同意這個改良版，因為我們要先求有。洗防辦在第三輪評鑑時，我記得專家有提針對實質受益人的改善建議，這變成必須要去做，但是我們可以因應自己的狀況去看做到什麼程度。

我想開放政府國家行動方案來講，可能實際上也必須要有資料公開。英國是在 2016 年把資料集上去，好處是你有資料集，專家以及利害關係人就會來分析。當年也是先求有、再求好。在專家或是利害關係人分析的時候，發現當年英國的資料集品質都很粗糙，第一年的資料集就找出三千家公司，實際上把實質受益人直接登記在境外開曼群島，連住址都是按照那個寫。後來出實質受益人有四千人，實際上是兩歲以下，比對到最後大概有幾十個真正的實質受益人；還有美國給大家的處罰（管制）名單，也都在那資料庫裡面。

我要談的是，英國雖然做得很早，但是英國所屬的公司有很多設在避稅天堂，也會面對這個問題。所以你把資料公開，總是會有外界的人，或是利害關係人一一來要求資料錯誤、資料品質的問題。為資料的品質，我們也有規定實質受益人登錄的資料標準，最早也是用開放的資料格式上傳，然後慢慢修成他要的，例如實質受益人公開資訊的資料標準格式，按照那個格式來做。所以我想先求有，現在有一些資料的話，再就慢慢按照

要求的格式公開。

事實上，提案的內容滿詳細的，實質的內容可能留到下一次的會議討論。剛剛次長有提到人民團體的問題，像實質受益人 OGP 裡面都有要求，雖然並沒有強調人民團體，但是基金會跟合夥事業是他們認為也要放上去的，以上是我的發言，謝謝各位。

13. 主席：

謝謝教授，集保單位就實務面有什麼可以提供的？

14. 台灣集中保管結算所股份有限公司林修銘董事長

各位先進，大家好，我們公司基本上是受經濟部的指定建置了公司負責人及主要股東資訊申報和查詢平台，各位也瞭解，當時討論過程中也曾想以實質受益人, Beneficiary owner, 的方式來訂定，但大家有許多不同的意見，後來經過非常多的溝通和折衝，終於有了公司法和現在這個平台的產生。

剛剛大家有提到，現在公司申報的是董事、監察人、經理人持股 10% 以上的股東持股等資料，然後目前依規定只有金融機構、指定之非金融事業及人員 (DNFBP) 等為了洗錢防制的目的，才可以申請使用這個查詢平台，那個時候協商的重點是剛剛提到的-為了洗錢防制的目的，而且還有一個限制-哪一些人可以適用？所以各位可以想一下，這樣的結果都還是經過都各方多次商議，那我們現在來看一下開放政府理念的幾項原則。

我們如果以開放政府幾項原則來看待過去處理公司法 22-1 的過程，這個議題是否會造成大家非常地緊張？一旦未來這個查詢平台的資料像所謂的開放政府概念，讓一般民眾都可以來查詢？如果這樣講，勢必反彈會更大，全部的人以後都看得到，就像

主席講的，台灣人都習慣蓋一下，之前修公司法時，協商就已經有很多各方不同的想法，如果還要再往後，想更好一點(平台上加公司申報實質受益人的資料)，到時如果溝通搞不好，會造成更大的障礙，這個是我們從執行面的角度來作為一些建議及提醒。

開放政府這是件好事，但是我們想知道這個項目是不是適合放在這個開放政府的開放資料定義當中，尤其是這個平台當初最重要是為了洗錢防制，因此還訂了查詢人的資格條件，當初公司法的修正有很多的過程與轉折；如果最終假設要往那一方面走，都是希望我們國家更透明更好，但勢必在未來的溝通上，會產生一些更難處理的事，這個是我們的想法，所以針對這個部分，我只是來做一個提醒，也就是請大家要注意到這一點，以上。

#### 15. 主席：

蔡組長可以說明一下，第 22 條之 1，當初修法過程中國發會都會認為非常困難，因為經濟部站在業界立場，當時壓力很大，所以可以再瞭解看看到某種程度。

剛剛葉老師所提到的是步驟上，因為透明組織那個時候沒有參與，但是臺灣人什麼都要藏一手，做爸爸的錢不放在銀行，對不對？順應臺灣業界的習慣，就可能會有這個問題，大家要思考一下透明、公開，但是切合臺灣的習性，才能確實可行。像 748 號解釋出來以後，也影響了 107 年選舉，但同婚在去年通過以後，沒出什麼事，臺灣沒有亂掉，所以有時是需要某種時段性的處理。像死刑也是一個例子，歐盟一定要臺灣廢死刑，沒有廢死刑，也要按照聯合國 106 年或 107 年的決議，「沒有廢除死刑的國家，建議要停止執行」，所以廢死聯盟提出「逐步廢死」

是否在法務部召集討論？在一年多以前重新開始的時候，廢死聯盟的先進說：「次長，如果你現在宣布廢除死刑，你一定會名流千古。」我說：「我不要名流千古，我不要出去的時候被吐口水淹死。」因為這是爭議很大、公共性的問題大家思考再做，不要立法嚴、執法鬆，做不到，先從整體面來看看可以提供什麼資料，有一些初級資料的蒐集。

林董事長剛剛有提到一個方向，如果揭露實質受益人到第二層、第三層，修法是否可能造成社會爭議？例如今天報紙針對防疫 600 億紓困，工商團體認為看得到、吃不到的批評，所以大家也能夠多角化思考一下。

#### 16. 洗錢防制辦公室蔡佩玲組長：

報告次長、執秘、國發會長官及各位委員，有關於剛剛董事長提的議案，也跟各位長官報告一下這個議案的行程，當初開放政府行動方案，國發會指示各部會研議的時候，我們很謝謝國發會特別挑了洗錢防制的議題，因為對於政策在國際上的能見度與國內的能見度都有幫助。

但是我們遇到一個困難，洗錢防制大部分的資料都是敏感資料，也就是比較適合內部傳遞或者是內部交換，不是開放政府的概念所涵蓋的一環。

我們後來想到有一個叫做實質受益人，也就是實質受益人的資料越透明，確實幫助法人、實體信託的透明度增過，對於社會的金流秩序是有幫助的，所以我們就想了一個議題。但是想出來以後，今天的討論就希望聚焦是不是在開放政府的概念下討論，所以等一下請國發會的長官給我們一些指教。

因為開放政府我們對他們的概念是政府把很多既有的資訊，像

透過更多效率的方式整理出來，讓外界對於政府的運作、效能多有一些監督的機制，但是現在開放的這個資料，也就是實質受益人的討論，很多變成像信託繳稅的情況，這一些要不要對外開放？讓信託的透明度增加。

像基金會的組成員裡面有沒有 PEP、關鍵的人物，這個要不要對外開放？這個都非常重要，但是集保在執行面，像剛剛董事長所提到的，這一些開放只限定金融機構，政府部門的人可以查詢，但是未來是不是要開放成一般大眾可以查，所以有兩個問題要討論：

第一，實質受益人的命題，在開放政府的這個概念底下，國發會的長官有一些引導，也就是往哪裡可以更符合開放政府的政策。

第二，如果是適合的話，他的討論會不會有受限？比如未來開放討論到最後是不是在使用上為完全地開放，或者是有限度的開放，這是不是符合開放政府的核心概念？

#### 17. 主席：

先集思廣益，不框住議題，我們先看怎麼樣聚焦。

#### 18. 政治大學法律系朱德芬教授：

主席、與會的貴賓，謝謝邀請我來參加這個會議，我覺得今天討論這個主題是滿重要的，從修法、洗錢防制評鑑到現在，議題是政策的選擇與決定，我們最終是要走到什麼目標，有多少的時間可以走到這個目標，內部跟外部的分析，或者是別人給我們多少時間。然後來討論每一個步驟，每一年度、兩年或者四年度要怎麼走，就像主席提出來的例子，同婚的議題當時大家有不同的意見，但是最終國家政策的目標覺得方向要做就這樣做了，現在看起來其實現在好像也 OK，所以最終要達到的目

的可能要先確定。

假設目標是我們要做到像歐洲那樣的開放方式，不只是公司要備實質受益人的相關資訊，也要自行上傳到 central(中央)的平台，然後用電子的方式。那一種開放的方式不是把幾十萬家公司所有東西都列出來，而是有一個特定的搜尋目標，需要鍵入公司的名字，搜尋的人可能還需要鍵入自己的一些資料才可以搜尋，這個跟我們去看很多開放資訊的開放方式，可能也不太一樣。

總之，假設最終的那個目標是要讓有利害關係人去使用這一些資訊，我們就開始去思考我們現在要做什麼，兩年內要做什麼、四年內要做什麼。

假設今天是在這個開放政府的議題下來討論，其實可以有非常多的層面。最終是讓利害關係人，像律師、會計師或者是金融機構，盡洗錢防制的義務。如果沒有這一套系統可以去看，其實是困難重重。現在雖然第 22 條之 1 有部分的資訊，但是我們都瞭解那些資訊是董監跟大股東，跟我們今天在談的實質受益人還差很多。例如會計師被客戶要求幫忙開公司，當事人的資料如果沒有像這樣的系統來協助的話，會計師個人非常難去做一些驗證。總之洗錢防制法通過之後，確實還有相關的配套措施，我們慢慢一步步要來做。

回過頭來說，在開放政府的議題下，也許初期可以討論的是彙整資料的開放、統計數據的開放，比如到底全臺灣的公司有多少股東，像三人以下、兩人以下、一人以下，大概的百分比是多少，實質受益人大概年齡是怎麼樣的分布，或者是國籍是什麼，類似像這種並不是非常特定資料的開放。特定的資料可以

只對利害關係人、執行洗錢防制義務的人開放，這也是可以討論的方向，但是我想是不是需要達成這個目標的這一件事，可能還是需要討論。

19. 主席：

李副主委有沒有什麼指教？從實務面會遇到什麼問題？

20. 中華民國會計師公會聯合會李盈瑩副主任委員：

針對這個議題，我有先跟主委討論過，我們原則上分成兩個部分來看，第一個部分是針對公司法第 22 條之 1 所做的規定 CTP 平台，我覺得這個平台建置可能在座很多的人當初都有參與他組成的過程，那時其實最主要真的是像剛剛集保的林董事長所講的，原則上是經濟部委託給集保做，請公司每一年要把董事、監察人、經理或者是持股 10% 以上的大股東上傳到這個平台，所以這個平台原則上的資料，定義的是董、監及大股東。

但是跟今天提到的實質受益人其實是完全不同的東西，所以如果你今天要把第 22 條之 1 平台的資料，先當作實質受益人的概念，我覺得是一個很大的落差。因為第 22 條之 1 的平台還有 AML 的平台當初建立的時候，都是為了洗錢防制法，讓金融業或者是非金融業透過這樣平台的查詢，避免有爭議性的人物，因為會計師沒有檢查的權利，沒有像檢、調及法務部的權利，所以要做一些相關的蒐集，還有運用專業判斷是不是可能有風險的，因此這一個平台你說今天要把他當實質受益人，我覺得這個落差很大，因為我們目前只能用他當作參考，不能完全依賴他，因此第 22 條之 1 的平台資訊是不是可以當實質受益人，我覺得是不行的。

另外，第 22 條之 1 的平台到底是不是適合對外開放這一些相關

的資訊，這個平台目前並沒有全部對外，只有我們這一些所謂的 DNFBP 的這一些非金融機構的專業人士，或金融業、證券投信被允許去使用這個平台，所以這個平台的資訊到底適合不適合對外開放，因為我們當初不對外開放，其實也是有我們的考量，很多的資訊完全公開，對公司內部來說其實真的影響滿大，因為次長也說了是臺灣人的習慣。

蔡檢上次也有到經濟部開會，我們是滿反對這個平台的資訊對外開放，因為我們自己遇到客戶的疑慮非常地多，他們其實不太願意，如果今天要把這個平台對外開放，我覺得難度也相當地大。所以第 22 條之 1 的 CTP 平台能不能對外開放，跟使用範圍，以及能不能跟實質受益人畫上等號，這個是我們要釐清適不適合的。

第二個，針對今天實質受益人的議題，從我參加洗錢防制法相關的評鑑到現在，大家都知道實質受益人是一個非常難以判斷跟認定的概念，所以如果說你們今天要講實質受益人，我覺得我們的前提是不要先定義什麼是實質受益人，定義不出來的時候，我們後面很難談，像董、監及持股 10% 的大股東，這一些到底是不是實質受益人？什麼情況之下是實質受益人？這個東西不先把它弄清楚，這個很難再談要開放的資訊到底有沒有意義，因為講白了，像我們遇到最多的是，老公是負責公司的操盤，但是公司負責人掛太太身上，所以以太太為主，這樣到底實質受益人是誰？我要怎麼判斷？夫妻之間的關係又很難釐清。

所以，我覺得今天這個議題真的要談，我們要先確定到底什麼是實質受益人？這個問題就很大。

還有一個問題，假設今天把實質受益人的認定方式跟判斷依據都已經確認好了，集保也勉為其難地建了一個實質受益人的平台，好了，今天資料上傳上去，如何辨認這個實質受益人對或不對？所以那個細節會非常地複雜，我覺得今天這個議題開放一個平台資訊，實質受益人到底要不要做透明的公開資訊開放？我覺得真的要再好好考量，因為我覺得判斷上的難度很高，為何會計師當初會對洗防法的反彈這麼大？因為對實質受益人會計師實在無難為力，真的沒有辦法協助你辨識說這到底是不是實質受益人？因為有時連會計師都是被欺騙的那一個，所以這個東西真的會有很大的實務操作上難度，所以供大家參考一下，謝謝。

21. 主席：

剛才李副主委提得沒錯，我們幕僚同仁對於實質受益人有什麼方向？李副主委想的是實質受益人，但單談定義可能是一刀兩刃，業界可能有很大反彈或阻力。

另外一個，剛剛集保公司林董事長提到協助建置平台，是補充實質受益人規定之不足，但目前都未收費。

22. 台灣集中保管結算所股份有限公司林修銘董事長：

關於收費部分，還沒談。

23. 主席：

剛剛朱老師跟李副主委有提到，如果這整個都修法確實有其困難點，下次再繼續，回去再思考一下，謝謝專門委員，再訂一個時間做第二次討論，請幕僚同仁將提到的先記錄，能夠處理就先處理。

24. 洗錢防制辦公室許永欽執行秘書：

謝謝，首先自我介紹一下，我的本職是高檢署檢察官，是兼任執行秘書，2019年APG年會的團長，我一直很感謝經濟部跟集保公司能在推動實質受益人部分，扮演重要的推手，在建議24項目，因為有CTP平台，在年會會場上才能逆轉勝，把成績挽救回來，所以感謝經濟部當初推動CTP平台。

由於討論的是關於實質受益人的透明部分，等一下會先讓朱老師發言，發言後，我會用檢察官的角度來跟各位分享自己實際的辦案經驗，不會有特定的立場，但是我會提供一些資訊讓大家更透明及判斷什麼是實質受益人。

**25. 政治大學法律系朱德芬教授：**

謝謝主席給我這個機會，我們在這個時間點討論這個其實滿好的，像剛剛執行長有提到英國是在2016年開始做實質受益人，然後新加坡是在2017年，香港是在2018年。這一些國家開始陸陸續續都有評估分析報告出來，像英國在2019年3月已經有一份完整的評估報告，描述成效如何、有什麼可以改進的地方。我想我們絕對不可能，也不需要自己做全套分析，包含定義、方式或是步驟，其實是可以參考一些其他的國家。包含像我們講的開放國家聯盟，那一些國家是怎麼樣開放，是用什麼方式開放的，那個都可以參考一下，謝謝。

**26. 國發會謝偉智專門委員：**

先跟主席、各位老師、代表先說明一下，基本上開放政府聯盟這一件事不等於開放資料，所以有關於資料開放或者是取得增值運用，那個是另外一個議題。

開放政府聯盟是透過公私共同對政府後續要做的事情之承諾事項達成共識，儘量擴大參與面，換句話說，也許這樣的一個建議表，您可以發現其實只是一個簡單的建議表，只是明確地是

未來兩年或者是四年，身為一個政府部門打算做什麼事，但是這一件事是開放的，讓所有的人來參與，甚至於承諾事項的利害關係人，不論是公民團體或者是一般民眾來討論這一件事，定案之後就按照這個步驟來做，可能就有不同的里程碑。

的確，因為剛剛談的是到後面有一點像資料開放，比如是資料取得的部分，應該是說不可否認在開放政府的大方向之下，資料公開是很多國家討論到的議題，的確有很多國家針對政府資料如何公開、怎麼取得的部分，在這個範疇內提出具體的承諾事項。

其實不同的國家有不同的國情，承諾的事情也不一樣，像美國要設置一個資訊長當作一個承諾事項，就是這樣子。

只是對臺灣這邊來講，當我們要提出承諾事項的時候，我們要想說我們在國際上的名聲做得不錯，我們先挑出來，一方面也不會造成部會很大的負擔，不要另創一個新的議題。

實質受益人透明這一塊，的確在開放政府聯盟七、八十個國家裡面，很多國家都把這個議題當作一個承諾的事項，但是那個承諾事項的範疇裡面，每一個國家要做實質的內容，可能不一樣，那就是看國情的差異。

只是承諾的內容會由公部門、私部門一起討論完以後會去訂，他們有不同的進程、不同的里程碑及績效指標，回過頭來，開放政府聯盟裡面，這麼多的國家把這個議題當作重要的議題，國內來講也做得不錯，像執秘所講的，排名往前提升，所以這個建議表的内容未必要降到這麼細，如實際執行的步驟部分，就像老師所提的，像未來四年的方向上，希望做實質受益人資

訊透明做到什麼地步，然後倒退回來每一年有什麼具體的措施，這一些具體的措施也許必須跟相關的利害關係人談過，我們可以這樣做，也許不會到非常地細，所以，也許資料開放這一件事會是成為其中一個措施也說不定。

## 27. 洗錢防制辦公室蔡佩玲組長

是一個開放討論的方式。

## 28. 國發會謝偉智專門委員：

對，開放討論的方式。重點在於是政府要做具體承諾的這個事項是必須開放的，開放以後你的透明在於這個過程是完全對外公開、透明的，因此我一開始在會議一開始就提到這十二個論壇當中，所有的資料都會公布在網路上，包括發言的紀要、做了什麼事，也是為了以後的評鑑需要。

課責的部分在於當政府跟私部門一起討論完這樣的承諾事項以後，我們有績效指標，來看看是不是真的有達到，開放政府不等同於資料開放，資料開放是開放政府當中挑選的其中一個議題。

實質受益人是很多國家都有處理這個議題，只是這個議題在臺灣，我們打算處理到什麼地步，也許就像次長所講的有一個大方向，我們處理到什麼地步，有什麼措施。

利害關係人的這樣會議不見得只開一次，可以開很多次，大家可以慢慢聚焦，聚焦完以後，可以一方面跟國際上講說承諾未來兩年或者是四年打算做這一件事，比如承諾兩年內要設立一個資訊長，設資訊長的這一件事是公私部門開放透明大家都可以參與討論、決定要做這一件事。

我想跟大家說明一下處理的方式，只是今天洗防辦提出來執行洗錢防制實質受益人的議題領域當中，我們有打算做什麼嗎？根據表格旁邊所規定的事項，我們把它填進去，這樣的產出就是這樣的表，只是這個表的產出是由公私部門共同努力做出來的內容，大概是這樣的說明。

## 29. 洗錢防制辦公室蔡佩玲組長：

謝謝國發會長官，我本來在寫這個議案的時候，真的很痛苦，為什麼很痛苦？因為是開放政府，我們現在是大股東，所以大股東要改成實質受益人，就只有修法一步，所以我們不知道蒐集意見要蒐集哪一些內容比較符合這個議題。

剛剛老師有提給我們幾個，像統計數據，我記得金融機構也有分享過麗寶集團，他們好像要利用 CTP 平台要查四十七層、上千人才找到實質受益人，所以光是一個集團這樣查，要查到四十七層的上千人資訊，所有的櫃員都投入才找得到後面的實質受益人。

現在的規定是給大股東，真正要給實質受益人，所以有哪一些是社會上有興趣的，我們可以逐步討論，或者是透過這個討論達到修法的宗旨，這個是洗防辦想要知道的，我們的想法是現在是這樣，如果要變這樣就只有修法。

像老師跟國發會的長官有指導我們再多元性一點，我們透過中間的更多資料蒐集，像金融機構執行的情況，每一年耗費多少的成本，找到實質受益人的話，有多少的公司不透明，可能可以不見，包括像集保公司都會匯報給我們每一次執行的情況怎麼樣，申報的情況提高，然後經濟部又撤銷登記的比例是多少，這一些數據是我自己初步可以想到的資訊。不知道這個方向對

不對，又或者是委員有沒有一些提示？

**30. 洗錢防制辦公室許永欽執行秘書：**

要探討兩個層次，也就是實質受益人是不是可以當作開放，像會計師或者是董事長的意思是屬於開放內容的討論，那個是不一樣的議題，但是我建議聚焦在實質受益人的部分，可不可以變成開放政府要的東西，先聚焦在這邊。

至於剛剛朱老師所講的，哪個東西未來開放的內容，像利害關係人、實質受益人的定義、資料提供的方向，那個是未來再進一步討論的議題。

但是我要請教國發會的是，實質受益人其他國家有開放，沒有錯吧！您剛剛有提到實質受益人，其他國家有開放，但是我想要瞭解的是他們開放的理由是什麼？也有一些國家不開放，其他國家不開放的理由又是什麼？未來我們報到經濟部或者是其他產業他們可以很清楚把這個主題的具體理由、數字，於開放平台當中回應，你們有沒有相關的資料？

**31. 國發會謝偉智專門委員：**

跟執秘報告的是，我剛剛講開放是每一個國家都會鎖定他們想要討論的議題，但是實質受益人資訊透明的這個議題，在很多的國家都拿出來談，談了以後可能會寫成他們的承諾事項，國發會這邊並沒有針對每一個國家針對這個實質受益人議題當中承諾事項承諾什麼，我們並沒有蒐集資料。

當把這個議題當作承諾事項的時候，議題的內容原則上大家一起討論，到底要放到多遠、多近、多粗、多細，這個東西是看大家討論的結果，所以我們並沒有比較美國、英國，他們談論這個議題當中，到底開放到什麼程度。

32. 洗錢防制辦公室許永欽執行秘書：

開放的理由跟不開放的理由？

33. 國發會謝偉智專門委員：

對他們來講，不會特別講理由，對他們來講理由一定是剛剛講的，開放這個東西涉及到哪一些公共問題，可能會描述，而描述得差不多，但是在這種情況之下，承諾的事項不會寫為什麼做，而是三年內要做修法或者是什麼，也就是具體執行的事項。所以我說承諾事項為何，像資訊長就變成美國承諾兩年內要設置一個資訊長，像步驟或者是什麼，也就是會促進部門裡面的協調，都可以寫這一些東西，步驟是第一年弄出法案來送國會，或者是給國務院的秘書批核了，也許就是寫這樣的東西。

我們今天在這樣的議題當中，就國發會的角度來講，到底實質應該是處理哪一塊，這個部分很專業，我們就是尊重洗防辦，在這個議題之下到底可以怎麼談，我們可以承諾的。

像執秘所講比較下面的，也就是資料實務上呈現的東西，也許其實部會可以在這邊談，只是方向上期待要這樣做，等到實務要做的是兩年後、三年後或者是四年的事情，但是可以做這個承諾。

34. 經濟部洪育仁專員：

主席、各位先進，經濟部第一次報告，有關於這個議題，其實去年大家也開過很多會議，也就是第 22 條之 1 的設定目的就是為了洗錢，其實在施行之後，實務上法院或者檢察官，又或者是其他的行政機關來調資料之後也產生一些爭議，甚至在經濟部開會來的過程中也沒有辦法解決，我們到行政院來作處理。

因為這個在制定的過程中，會讓工商團體有這一些疑慮，所以目前提供這個資料的範圍上，經過跟法務部協商，是以涉犯洗錢之事，所以把這個議題列進去的話，恐怕跟之前討論的方向，可能有一點不太一致，現在這個階段，我也不討論五年以後怎麼樣，只是現在這個階段，這議題可能跟最近討論的結果有一點不太一致。

接著，實質受益人是不是要納入公司法？因為那時在修公司法的時候，也有在討論，但是因為在操作上有其困難度，因此才明列這幾種，這個是當初遇到的困難才不久而已因此要把這個納入公司法當中，也是有其難度；更何況，這個平台目前才在第一次年度申報中，如果大家要談修法的話，恐怕是會太早，大概是這樣的看法。

### 35. 洗錢防制辦公室蔡佩玲組長：

不好意思，因為我們是幕僚單位，今天聽了國發會長官聽的，我們覺得比較知道現在要做的是什麼，可能當初的資料準備不足。

現在的目標是實質受益人透明，但是我們現狀是只有公司法第22條之1跟CTP平台，因此在達到這個目標之前，一定有每一個階段要做的事情，但是因為幕僚單位在準備的時候，其實不太知道會有哪一些東西在這中間出現，因為剛剛老師有一些意見，像英國、新加坡及香港有一些報告，OECD有這一方面的資料，像開放政府的政策當中，可能也有一些針對這個主題提出的議題，我們幕僚回去把這幾個評估報告跟各國研究議題提出來，或許下一次會比較聚焦。

像我們剛剛發現委員來自於實務面的，像集保公司、會計師、副主委、經濟部，會提的議題都是現在執行遇到的困難，比較

政策面的，像老師與透明組織這邊會提說這個是國際面的倡議，因此變成中間一直找不到拼圖，如果委員同意的話，我們下一次把基本功做起來，讓委員會有比較多的參考資料，謝謝大家。

**36. 洗錢防制辦公室許永欽執行秘書：**

請洗錢防制辦公室就專家學者提出之建議，以及國發會的說明，蒐集 OGP 會員就實質受益人承諾事項的具體做法，於下次論壇提出建議表，做為討論的參考資料，並請國發會進一步說明其他國家是怎麼做，如開放的理由是什麼、不開放的理由是什麼，開放的內容是什麼，經濟部或會計師公會更能了解開放政府推動的事項。

其次至於開放的程度、內容、事項、時間及有償或無償，洗錢防制辦公室繼續研究，並請法務部綜合規劃司協助，如無意見，會議結束，謝謝各位。

**六、臨時動議：無**

**七、散會。(上午 11 點 30 分)**