

FATF



FATF建议反洗钱/反恐怖融资 合规性及有效性评估方法

METHODOLOGY FOR ASSESSING COMPLIANCE WITH
THE FATF RECOMMENDATIONS AND
THE EFFECTIVENESS OF AML/CFT SYSTEMS

李东荣◎主编

 中国金融出版社

F831.1
31



FATF建议反洗钱/反恐怖融资 合规性及有效性评估方法

METHODOLOGY FOR ASSESSING COMPLIANCE WITH
THE FATF RECOMMENDATIONS AND
THE EFFECTIVENESS OF AML/CFT SYSTEMS

李东荣◎主编

 中国金融出版社

责任编辑：王慧荣

责任校对：刘 明

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

FATF 建议反洗钱/反恐怖融资合规性及有效性评估方法 (FATF Jianyi Fanxiqian/Fankongbu Rongzi Heguixing ji Youxiaoxing Pinggu Fangfa)/李东荣主编. —北京：中国金融出版社，2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7179 - 1

I. ①F… II. ①李… III. ①金融监管—评估—世界—2013 IV. ①F831.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 249152 号

出版 中国金融出版社
发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 18.75

字数 300 千

版次 2013 年 12 月第 1 版

印次 2013 年 12 月第 1 次印刷

定价 60.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7179 - 1/F. 6739

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

编译委员会

主 编：李东荣

副主编：冯菊平 刘争鸣

成 员：郝向杰 查 宏 叶庆国 张 阳

徐启鹏 毛丽丽 刘晨晨 杨 璐

叶 青 吕 婕 胡建庭 骆锦田

余及尧 李艳华 关婷婷 陈恒有

徐海丽 李小琪 李 洋 黄 河

谢 琼 李雪莲 龙森森

序

2013年2月，金融行动特别工作组（FATF）发布了新的互评估方法，这是FATF及地区性反洗钱组织、世界银行、国际货币基金组织即将开展的新一轮反洗钱和反恐怖融资体系互评估的直接依据。新的互评估方法包括导言、合规性评估方法、有效性评估方法三个部分。导言主要介绍如何使用互评估方法、互评估的基本架构和流程；合规性评估方法主要是将FATF新四十项建议细化为更为具体的评价标准；有效性评估方法主要是阐释如何从实施风险为本方法、国际合作、有效监管、防止法人被滥用、金融情报交流、执法司法、资产没收与冻结等十一个方面评价反洗钱/反恐怖融资体系的有效性。

与之前相比，新一轮反洗钱/反恐怖融资体系互评估体现了一些新的特点，如：在建立健全反洗钱法律和组织制度的基础上，更为关注反洗钱体系的有效性和实际效果；重视不同国家/地区的法律制度、组织文化、风险环境等因素，实施国际标准不搞“一刀切”；强调互评估结论的可用性和可读性，特别是对金融机构、特定非金融机构开展反洗钱工作的参考价值。这些都值得我们进一步研究和关注。

学习、研究、掌握新的互评估方法至少有两个方面的重要意义。一是作为FATF以及亚太反洗钱组织（APG）、欧亚反洗钱和反恐怖融资组织（EAG）成员的中国，既要接受国际同行对我国反洗钱/反恐怖融资体系的互评估，也要“走出去”，参加对其他国家/地区反洗钱/反恐怖融资体系的互评估，做到有来有往，常来常往。二是新的互评估方法实际上可以用来就实施FATF新四十项建议开展自我评价，帮助我们加深对反洗钱国际标准的理解，找出不足和薄弱环节，做到心中有数、有的放矢。

很高兴中国人民银行反洗钱局的同志在较短的时间内组织翻译完成新的互评估方法，为我们继续学习、研究反洗钱国际标准提供了新的重要参考资料。同时，也希望有更多的人能够参与新一轮反洗钱/反恐怖融资体系互评估

工作，并从中有所收获。“问渠哪得清如许，为有源头活水来”。在此书付梓之时，特作此序，愿与从事反洗钱与反恐怖融资工作的诸位同仁一起学习、进步。

李東榮

二〇一三年十月

目 录

导言	1
合规性评估	17
有效性评估	63
附件 1 超国家层面的评估	88
附件 2 互评估报告范本	88
FATF 指引性文件	115
对金融机构以及特定非金融行业和职业要求的法律基础	115
术语表	115

导 言

1. 本评估方法为开展 FATF 新建议（2012 年 2 月讨论通过）的合规性评估，以及审议一国反洗钱/反恐怖融资体系的有效性水平提供依据。全评估方法包括三个部分。第一部分为导言，涉及评估方法的概述^①、出台背景，以及在评估/评价过程中如何使用。第二部分对每一条 FATF 建议的合规性评估逐条设定评估标准。第三部分则对评估实施 FATF 建议的有效性所使用的各项目标、指标、数据以及其他要素作出规定。互评估的流程和程序另行规定。

2. 为开展第四轮互评估，就 FATF 建议的合规性评估、评估反洗钱/反恐怖融资体系是否以及在何种程度上有效，FATF 采取多项配套方法。因此，本评估方法包括两个部分：

- 合规性评估针对 FATF 建议的特定要求，主要因其与一国的有关法律和组织机构框架、主管部门的权力和程序等有关。

- 有效性评估与合规性评估有本质区别。它试图对一国是否充分执行 FATF 建议进行评价，判定一国对于完善的反洗钱/反恐怖融资体系所要求的一套确定目标的实现程度。因此，有效性评估的重点是一国法律和组织机构框架实现预期目标的程度。

3. 合规性评估和有效性评估对一国遵守 FATF 建议的程度，以及如何按照 FATF 建议的要求有效地维护健全的反洗钱/反恐怖融资体系开展整合分析。

4. 本评估方法意在协助评估员对一国遵守反洗钱/反恐怖融资国际标准开展评估。本评估方法体现了作为打击洗钱、资助恐怖活动和扩散融资活动的国际标准——FATF 建议和释义的要求，但未对其进行任何修改或超越。本评估方法可以帮助评估员甄别具有不同的法律、监管以及金融体制的各国为构建有效反洗钱/反恐怖融资体系而建立的系统和机制；也有助于各国出于技术

^① 本文中所用“assessment”、“evaluation”及其衍生词，既指 FATF 及 FATF 式的区域性反洗钱组织（以下简称 FSRBs）开展的互评估，也指第三方实施的评估（例如由国际货币基金组织和世界银行开展的评估）。

援助需求等对其自身体系进行审查。本评估方法借鉴了 FATF、FATF 类型的区域性组织、国际货币基金组织和世界银行在其对早期版本的 FATF 建议进行合规评估时积累的经验。

风险及基本国情

5. 每项评估开始时，评估员应当尽可能广泛地对被评估国风险、基本国情及其相关因素有初步了解。这些因素包括：

- 洗钱/恐怖融资风险的类型和程度；
- 影响 FATF 各条建议实质性要素（materiality）的有关情况（例如被评估国经济结构或金融行业结构等）；
- 支持反洗钱/反恐怖融资体系的结构性要素；以及
- 其他能够影响反洗钱/反恐怖融资措施实施方式和有效程度的背景因素。

6. 洗钱/恐怖融资风险与建议 1 以及其他建议的风险为本要素的合规性评估，以及有效性评估密切关联。评估员自始至终都应对被评估国所面临的洗钱/恐怖融资风险因素的类型及程度给予关注。相关的洗钱/恐怖融资风险因素包括：被评估国能产生收益的犯罪的水平和类型，恐怖组织活动及其资金募集活动，以及犯罪或非法资产跨境流动所导致的风险敞口。

7. 评估员应当将被评估国对自身风险的评估情况作为了解被评估国风险的基础，但是，不应当不加区别地接受被评估国的风险评估，也不需要遵从其所有的评估结论。同时，评估员应当注意下述第 15 段关于如何就建议 1 和直接目标 1 对被评估国的风险评估进行评价的指引。评估员可能无法断定被评估国的评估是否合理，或者被评估国的评估是否不充分，甚至是否没有开展评估。在这些情形下，评估员应当与主管部门密切沟通，努力就被评估国面临的主要风险达成一致意见。如果双方无法达成一致，或评估员无法断定被评估国的评估是否合理，评估员应当在互评估报告中明确说明双方理解的差异和各自的理由。同时，评估员应当以自己对风险的理解作为评估其他风险为本要素的基础（例如风险为本的监管）。

8. 此外，评估员还应当考虑影响 FATF 建议的实质性问题（issues of materiality），例如，被评估国金融行业、特定非金融行业和职业（为表述方便，

特定非金融行业和职业以下简称 DNFBPs——译者注) 不同组成部分的相对重要性; 金融行业的规模、融合度和构成; 金融机构或金融产品的不同组成部分的相对重要性; 境内业务和跨境业务的规模; 经济中现金交易所占比重; 以及非正规经济和/或影子经济的估计规模等。评估员还应当注意人口规模、国家发展阶段、地理位置以及贸易和文化联系等因素。在合规性评估和有效性评估中, 评估员都应当考虑到不同的领域和问题的相对重要性。在决定合规性评级时, 对被评估国最为重要、最相关的问题应被赋予更高权重; 在有效性评估时, 对最重要的领域应当给予更多关注。

9. 有效的反洗钱/反恐怖融资体系通常需要具备特定的结构性要素 (structural elements), 例如, 稳定的政治环境, 致力于反洗钱/反恐怖融资问题的高层承诺, 稳定、可靠、诚信、透明的组织机构, 法治环境, 胜任、独立、有效的司法系统。缺乏这些结构性要素, 或者基本框架存在重要缺陷或不足, 可能会严重影响反洗钱/反恐怖融资框架的有效实施。因此, 当评估员发现合规性或有效性的缺陷时, 应考虑结构性要素的缺失是否是产生问题的原因。若两者确有关联, 应当在互评估报告中指出。

10. 其他可能会严重影响一国反洗钱/反恐怖融资措施有效性的背景因素 (other contextual factors) 包括: 监管体制的成熟程度和复杂程度、腐败程度和反腐败措施的影响, 或者普惠性金融的发展水平等。这些要素可能影响洗钱/恐怖融资风险, 提高或降低反洗钱/反恐怖融资措施的有效性。

11. 评估员应当考虑上述背景因素, 包括风险、实质性问题、结构性要素以及其他背景因素, 以对被评估国反洗钱/反恐怖融资体系运作环境有整体性的理解。这些因素可能会对评估员认为哪些是重要的或高风险的问题产生影响, 从而帮助评估员确定在评估中应当关注的重点。与个别直接目标特别相关的背景因素将在本评估方法的有效性评估部分作出提示。在考虑这些风险和背景因素如何影响一国评估, 特别是对评估结论造成实质性影响时, 评估员应当慎重对待所采用的信息。评估员应当考虑被评估国的意见, 但应当严格地加以复审, 并参考其他可靠或可信来源的信息 (例如来源于国际组织或主流权威刊物), 最好使用多个来源的信息。评估员应在这些背景因素的基础上对被评估国反洗钱/反恐怖融资体系运作的环境作出自己的判断, 并将这些分析清楚、明确地反映在互评估报告中。

12. 在某些情况下, 风险、实质性要素、结构性要素以及其他背景因素可

以解释一国反洗钱/反恐怖融资体系合规或不合规的原因，或者结合被评估国的反洗钱/反恐怖融资合规性水平，解释一国的有效性水平高于或低于预期的原因。这些要素可能是解释被评估国反洗钱/反恐怖融资工作水平高低的重要组成部分，也是评估员提出如何提高有效性的建议的重要参考内容。合规性评估和有效性评估的评级根据适用于所有国家的通行标准进行判断。不适宜的环境（例如缺失结构性要素）可能会损害合规水平和有效性。但是，风险、实质性要素、结构性要素以及其他背景因素不应当作为被评估国未全面、均衡实施 FATF 标准的理由。在互评估报告中，评估员应明确说明其考虑的要素，考虑这些要素的理由和方式方法，以及使用的信息来源。

通用解释及指南

13. 本评估方法采用与 FATF 建议相同的术语表。评估员应当注意以下关于通用解释的其他要点的指南，这对确保评估方法的一致性非常重要。

14. 金融机构——评估员应当充分了解各类金融机构的类型，上述金融机构指的是术语表中“金融机构”定义的从事金融活动的机构。应当注意的是，不同国家对从事这些金融活动的机构会有不同的通称（例如银行），评估员应当关注这些机构所从事的活动，而不是机构的名称。

15. 对被评估国的风险评估进行评价——在评估建议 1 和直接目标 1 时，评估员不需要独立开展自己的风险评估，但同时也不应不加鉴别地接受被评估国的风险评估。在审查被评估国的风险评估时，评估员应考虑被评估国开展风险评估所采用的流程和程序的严谨性，以及评估的内在一致性（例如考虑其采用的信息和开展的分析，评估结论是否合理）。评估员应当关注比较宏观的问题，而非具体细节，并采取通用的方法判断评估结果是否合理。在相关并且适当的情况下，评估员还应考虑关于被评估国风险的其他可靠或可信来源的信息，以判断是否存在需要深入研究的实质性分歧。如果评估小组认为被评估国的风险评估比较合理，则可以在此基础上考量本评估方法的风险为本要素。

16. 评估建议 1 时，评估员应当集中分析以下要素：（1）现行开展和协调风险评估的程序和机制；（2）风险评估的合理性；以及（3）风险为本措施对已发现的风险的针对性（例如豁免情形，以及较高和较低风险情形）。

17. 评估直接目标 1 时，基于对风险评估合理性的认识，评估员应当关注

主管部门在实践中如何有效地利用其对风险的认识来推动政策制定和采取行动降低风险。

18. 风险为本要求——对于要求金融机构、DNFBPs 采取特定措施的每条建议，评估员通常应当以金融机构、DNFBPs 满足所有特定要求为基础来评估合规情况。但是，FATF 建议的潜在重要考量是特定类型的机构、业务或职业，或者特定的客户、产品、交易或国家，面临不同程度的洗钱/恐怖融资风险。因此，一国在实施建议时（例如采取简化措施），可能需要考虑风险；评估员在判断一国的预防措施是否存在缺陷及其重要性时，需要考虑风险以及风险为本方法所允许的灵活性。对于 FATF 建议确定的存在较高风险的业务活动，必须采取 FATF 建议要求的所有强化或者特定措施，尽管采取措施的程度可能因特定风险水平而有所不同。

19. 低风险情形的豁免——在洗钱/恐怖融资风险较低的情况下，各国可以决定某些要求金融机构、DNFBPs 采取特定措施的 FATF 建议不适用。在这种情况下，各国应当向评估员提供决定不适用 FATF 建议的依据和分析。

20. 对金融机构、DNFBPs 以及国家的不同要求——FATF 建议要求，金融机构、DNFBPs “应当”或“应当被要求”采取特定措施，或者各国“应当确保”金融机构、DNFBPs、其他实体或自然人采取特定措施。

21. 法律或强制性措施——关于“金融机构、DNFBPs 要求的法律基础”说明（参见 FATF 建议释义的结尾部分）对执行相关要求所应具备的法律基础进行了规定。评估员应当以“说明”的规定为基础，考虑各国用于执行既定要求的机制是否符合“其他强制性措施”。评估员应当注意，建议 10、建议 11、建议 20 包含必须由法律作出规定的要求，而其他要求既可由法律，也可由“其他强制性措施”作出规定。然而，某些类型的文件或措施（如由私营部门组织发布的行为自律规定或者监管机构发布的非约束性指引）即使不能被视为“其他强制性措施”，但却可能有助于有效性。因此，评估员在进行有效性分析时应当予以考虑，但不能将其视为达到合规性要求。

22. DNFBPs 的评估——根据建议 22、建议 23 和建议 28（以及建议 6、建议 7 的特定要求），DNFBPs、相关的监管（或自律）组织应当采取特定措施。这些特定要求的合规性评估应当只在这些特定建议下进行，不应当扩展到其他适用于金融机构的 FATF 建议。但是，在对相关目标进行有效性评估时，应当同时考虑到金融机构和 DNFBPs。

23. 大规模杀伤性武器扩散融资——与扩散融资相关的 FATF 建议仅限于建议 7（“定向金融制裁”）和建议 2（“国家层面的协调与合作”）。在有效性评估中，除有关国家层面的协调与合作的要求纳入直接目标 1 外，其他所有与扩散融资有关的要求均纳入直接目标 11。与扩散融资相关的问题应当只在这些地方予以考虑，在评估的其他部分则不应当考虑。

24. 国家层面，超国家层面（例如欧盟，译者注）和地方层面的措施——在某些国家，不仅在中央政府层面，州/省或者地方层面也参与反洗钱/反恐怖融资事务。开展评估时，应采取适当措施，确保州/省层面的反洗钱/反恐怖融资措施也得到充分考虑。同样，评估员应当考虑和参考适用于一国的超国家层面的法律或规定。附录 1 列举了可能需要在超国家层面开展评估的特定建议。

25. 金融监管——在监管过程中应执行和实施关于银行、保险和证券行业设置预防性反洗钱/反恐怖融资措施的法律和强制性措施。在上述领域，也应当遵循巴塞尔银行监管委员会、国际保险监管者协会以及国际证监会组织发布的核心监管原则。在特定问题上，核心监管原则与 FATF 建议相重叠，或者成为 FATF 建议的有益补充。评估员应当注意并考虑根据核心监管原则以及其他监管标准或原则所做评估的结论或结果。对于其他类型的金融机构，每个国家是否通过监管和监督的框架来执行这些法律和强制性措施都有所不同。

26. 处罚——部分 FATF 建议要求，各国对未遵守 FATF 建议的行为采取“有效的、适当的、劝诫性的处罚”。评估这些要求的不同要素分别在合规性和有效性环节进行。在合规性评估环节，评估员应当考虑被评估国的法律和强制性措施是否包含选择面较宽的处罚措施，以对不同程度违规行为^①施以适当的处罚。在有效性评估环节，评估员应当考虑实践中采取的处罚措施是否有效，以确保被处罚机构在未来达到合规，并对其他机构的违规行为起到劝诫作用。

27. 国际合作——评估方法中，对国际合作的评估包括特定建议和直接目标（主要是建议 36—建议 40 以及直接目标 2）。评估员应当注意一国参与国际合作的能力及意愿对其他建议和直接目标的影响（如关于跨境犯罪的调查

① 处罚类型包括：书面警告；要求遵守特定指示的命令（可能伴随对违规行为的日处罚金额）；要求机构定期报告其采取的措施；罚款；禁止个人从业；取代或限制高管、董事或控制人的权力；代保存、暂停或取消执照；或在允许时，给予刑事处罚。

或对国际集团的监管等)，并明确举例说明国际合作对反洗钱/反恐怖融资合规水平或有效性带来的正面或负面影响。

28. 法律草案和立法提议——评估员应当只考虑现场评估结束前生效的法律、强制性措施或者其他反洗钱/反恐怖融资措施。对于被评估国提供的修订反洗钱/反恐怖融资体系的法律草案或其他议案，评估员可以在互评估报告中提及，但不应作为确定评估结论或评级的依据。

29. FATF 指引——评估员也可将 FATF 指引作为各国如何执行 FATF 建议的特定要求的背景材料。本评估方法的附件列出了完整的 FATF 指引清单。这些指引可以帮助评估员理解实施 FATF 建议的实例，但指引的应用情况不应作为评估的一部分。

合规性评估

30. 本评估方法的合规性部分涉及 FATF 建议特定要求的执行情况，包括法律和强制性措施的框架，主管部门的设置、权力及程序。在多数情况下，合规性并不包括主要涉及有效性标准的特定要求，这些特定要求将根据本评估方法的有效性部分进行评估。

31. FATF 建议是公认的国际标准，适用于所有国家。但是，评估员应当注意不同国家的反洗钱/反恐怖融资的立法、组织和监管框架可能会有所不同。只要遵守 FATF 建议，各国有权采取符合本国立法和组织体系的方式实施 FATF 标准（FATF 标准包括 FATF 建议及其释义——译者注）即使达到合规的方法不尽相同。为此，评估员应当知晓被评估国的风险，以及结构性或背景因素。

32. 本评估方法的合规性部分将每项 FATF 建议的特定要求规定为一组评估标准，体现那些为证明符合 FATF 建议的强制性要素而应当呈现的要素。每项建议的评估标准按顺序予以编号，但是，评估标准的顺序并不代表任何优先考虑或重要性顺序。在某些情形下，评估标准之下的详细描述意在帮助评估员识别运用评估标准的重要方面。对于附带详细描述的评估标准，评估员应当审视每个要素是否存在，以判断是否符合评估标准的整体要求。

合规性评级

33. 对于每项建议，评估员都应当就一国遵守（或不遵守）标准的程度作出结论。可能的合规水平有四等：合规、大致合规、部分合规和不合规。在特殊情况下，某项建议也可能被评为不适用。上述评级仅以合规性评估确定的评估标准为基础。

表 1 合规性评级

合规	C	不存在缺陷
大致合规	LC	仅存在少量缺陷
部分合规	PC	存在中等程度的缺陷
不合规	NC	存在重要缺陷
不适用	NA	由于一国的结构、法律或组织特点而不适用

注：在决定某一建议的缺陷水平时，评估员应当结合被评估国的环境因素，考虑达到的或未达到的评估标准的数量与相对重要性。

34. 需要强调的是，证明其反洗钱/反恐怖融资体系符合 FATF 建议是被评估国的责任。在确定每项建议的合规水平时，评估员不仅应当评估法律和强制性措施是否符合 FATF 建议，而且应当评估组织框架是否存在。

35. 权重——用于评估每项建议的标准重要性不同，所达到的标准的数量也并不能代表每项建议的整体合规水平。在确定每项建议的评级时，评估员应当结合被评估国的情况考虑评估标准的相对重要性。评估员应当结合被评估国的风险状况和其他结构性、关联性信息考虑所发现的缺陷的重要性（例如较高风险领域或者主要金融行业）。在某些情形下，即使其他标准都已达到，只要有一项重要缺陷即可判断该条建议的评级为不合规。反之，与低风险或较少运用的金融业务有关的缺陷可能仅对某项建议的整体评级产生很小的影响。

36. 建议之间的重叠——在许多情形下，同一缺陷会对多个不同建议的评估产生负面效应。例如，存在缺陷的风险评估可能会削弱贯穿于反洗钱/反恐怖融资体系的风险为本措施的效果；或者未能对特定类型的金融机构或 DNFBPs 实施反洗钱/反恐怖融资监管，可能会对适用于金融机构或 DNFBPs 的所有建议的评估产生影响。在此类情况下考虑评级时，评估员应当将这些缺陷反映为影响相关建议的评级的要素，适当情况下，相应地标示出相关建议的评级。评估员在互评估报告中也应当清楚地阐明同时涉及所有相关建议的缺陷。

37. 与先前评级的比较——由于 2012 年对 FATF 建议和特别建议的修订与合并，以及分别对合规和有效性评估的开展，按照本评估方法作出的评级不能直接与根据 2004 年版评估方法作出的评级进行比较。

有效性评估

38. 对一国反洗钱/反恐怖融资体系有效性的评估与针对 FATF 标准的合规性评估同样重要。评估有效性意在：（a）提高 FATF 对结果的关注；（b）识别一国反洗钱/反恐怖融资体系在何种程度上达到 FATF 标准的目标，以及任何系统性缺陷；以及（c）使各国能够采取优先措施，改善其反洗钱/反恐怖融资体系。基于本评估方法的目的，有效性是指“实现既定目标的程度”。

39. 具体到反洗钱/反恐怖融资，有效性是指金融体系和实体经济降低洗钱/恐怖融资和扩散融资风险和威胁的程度，这可能与下列事项的预期效果相关：（a）政策、法律或者强制性措施；（b）执法、监管和情报活动；或者（c）实施一系列特定措施降低洗钱/恐怖融资风险，打击扩散融资活动。

40. 有效性评估的目的是对被评估国的反洗钱/反恐怖融资体系及其运行情况作出整体性评价。评估有效性是基于与 FATF 建议合规性评估完全不同的方法，其不涉及审查是否满足特定要求，或某项建议的所有要素是否都存在。相反，评估有效性要求就既定目标是否实现及其实现程度作出判断，即符合 FATF 标准的反洗钱/反恐怖融资体系的关键目标在实践中是否得到实现。评估过程依赖于评估员的判断，而评估员将与被评估国协商以开展工作。

41. 需要强调的是，证明其反洗钱/反恐怖融资体系有效是被评估国的责任。如果无法获得证据，评估员只能判定该体系是无效的。

有效性评估的框架

42. 在有效性评估中，FATF 采取的方法着重关注不同层级的既定目标。在最高层面，实施反洗钱/反恐怖融资措施的目标是“保护金融体系以及更为广泛的经济领域免受洗钱/恐怖融资、大规模杀伤性武器扩散融资的威胁，进而加强金融体系的完整性，并促进安全和保障”。为有效权衡对一国反洗钱/反恐

怖融资体系有效性的全面认识和对该体系各组成部分运行情况的具体评价，FATF 主要依据 11 项直接目标（immediate outcomes）开展有效性评估。每一项直接目标均代表有效的反洗钱/反恐怖融资体系应该达到的一个关键目标，直接目标纳入代表反洗钱/反恐怖融资措施主要目标的 3 项中间目标（intermediate outcomes）。有效性评估方法并不寻求直接评估一国实施单个建议的有效性；或者特定的机构和组织的表现。尽管与以概括性术语撰写互评估报告或总结被评估国的整体有效性有关，但是并不要求评估员直接对高级目标和中间目标进行评估。

43. 表 2 阐明了高级目标、中间目标和直接目标之间的关系。

表 2 高级目标、中间目标和直接目标之间的关系

高级目标	
保护金融体系以及更为广泛的经济领域免受洗钱/恐怖融资、大规模杀伤性武器扩散融资的威胁，进而加强金融体系的完整性并促进安全。	
中间目标	直接目标
通过政策、协调和合作，降低洗钱/恐怖融资风险。	1. 理解洗钱/恐怖融资风险，并在适当情况下采取国内协调措施打击洗钱/恐怖融资和扩散融资。
	2. 通过国际合作，传递有用信息、金融情报和证据，推动对犯罪及犯罪资产的打击行动。
犯罪收入和支持恐怖主义的资金被阻止进入金融体系和其他领域，或能被上述机构发现并报告。	3. 监管者对金融机构、DNFBPs 在遵守与其风险相匹配的反洗钱/反恐怖融资相关要求方面，采取适当的监管、监测和管理措施。
	4. 金融机构、DNFBPs 充分运用与其面临的与风险相匹配的反洗钱/反恐怖融资预防措施，并上报可疑交易报告。
	5. 防止滥用法人和法律安排进行洗钱/恐怖融资，并确保主管部门无障碍地获取其受益所有权信息。
发现和遏制洗钱威胁，惩处犯罪分子并剥夺非法收益。发现和遏制恐怖融资威胁，剥夺恐怖分子资产，惩处从事恐怖主义融资活动的人员，致力于反恐行动。	6. 主管部门适当地运用金融情报和其他所有相关信息开展洗钱/恐怖融资调查。
	7. 调查洗钱犯罪及活动，起诉犯罪分子，并采取有效、适当和劝诫性的处罚措施。
	8. 没收犯罪收益和犯罪工具。
	9. 调查恐怖融资犯罪及活动，起诉恐怖主义资助人，采用有效、适当和劝诫性的处罚措施。
	10. 防止恐怖分子、恐怖组织和恐怖主义资助人募集、转移和使用资金，并防止非营利部门被滥用。
	11. 在联合国安理会相关决议下，防止涉及大规模杀伤性武器扩散的个人和实体募集、转移和使用资金。