



F A T F ♦ G A F I

反洗钱金融行动特别工作组

《40条建议》

公安部经济犯罪侦查局 译

群众出版社

# 反洗钱金融行动特别工作组

## 《40 条建议》

公安部经济犯罪侦查局 译

群众出版社

2003 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

反洗钱金融行动特别工作组《40条建议》/公安部经济犯罪侦查局译. —北京:群众出版社,2003.10  
ISBN 7—5014—3029—2

I.反… I.公… III.金融—刑事犯罪—刑法—  
汇编—世界 IV.D914.04

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第089911号

## 反洗钱金融行动特别工作组《40条建议》

---

译者:公安部经济犯罪侦查局  
责任编辑:亢健  
封面设计:王子  
责任印制:连生

---

出版发行:群众出版社 电话:(010)67633344 转  
社址:北京市丰台区方庄芳星园三区15号楼  
邮编:100078  
网址:www.qzCBS.com  
信箱:qzs@.qzCBS.com  
印刷:北京通天印刷有限责任公司  
经销:新华书店

---

开本:850×1168毫米 32开本  
字数:87千字  
印张:4.5  
版次:2003年11月第1版 2003年11月第1次印刷  
书号:ISBN7-5014-3029-2/D·1416  
印数:0001—4000册  
定价:8.00元

---

群众版图书,版权所有,侵权必究。  
群众版图书,印装错误随时退换。

## 序

20 世纪 80 年代以来，洗钱逐渐成为一种严重的社会现象，引起国际社会越来越广泛的关注，尤其是美国“9·11”恐怖事件后，洗钱和恐怖融资成为非常热门的话题之一。随着世界经济与金融的日益一体化，跨国（境）的洗钱活动不断增多。据国际货币基金组织的一份报告显示，世界各国国民生产总值的 2% 至 5% 来源于非法资金。另据统计，全世界每年非法洗钱的金额高达 1 万亿至 3 万亿美元，在一些发展中国家每年被合法化的黑钱为 10 亿至 20 亿美元，而在一些世界金融中心，每年有 3000 亿至 5000 亿美元的黑钱被洗白。

洗钱具有严重的社会危害性，它不但为其他严重犯罪活动“输血”，帮助犯罪分子实现对非法所得的合法占有，而且还能导致资金外流，影响国家的外汇储备和税收，进而威胁经济体系的稳定，造成经济扭曲和经济秩序动荡。此外，洗钱还给银行及其他金融机构带来经营风险，并损害了金融体系的信誉。

正是由于洗钱具有如此严重的危害性，世界大多数国家都对洗钱问题十分重视。而洗钱的根本特征在于其跨国性，几乎每一次复杂的洗钱活动都是跨国进行的。可以说，没有

有效的国际合作，打击洗钱的努力就不会取得好的效果。

因此，自 20 世纪 80 年代中期以来，一些旨在研究和制定反洗钱政策及促进国际合作的国际组织应运而生，如反洗钱金融行动特别工作组（FATF）、亚太反洗钱小组（APG）、加勒比海反洗钱小组（CFATF）等，其中最主要的就是 FATF。

FATF 成立于 1989 年 7 月，经过多年的发展，其规模不断扩大，现已有成员 33 个，成为国际反洗钱领域最权威的组织。FATF 在全球范围内推行反洗钱战略，并对各国进行监督和评估。为此，1990 年 4 月，FATF 专门制定了反洗钱《40 条建议》，提出了打击洗钱活动的总体框架和设计方案，其内容涵盖了金融、投资、刑事司法、执法和国际合作等多个领域，具有广泛的适用性，对国际反洗钱工作具有一定的指导意义。但《40 条建议》只是指导性原则，并不是强制性的国际规范，各国政府可根据本国实际情况灵活加以运用并制定实施细则。

为应对洗钱形势的不断变化和吸收国际反洗钱工作的最新工作成果，更好地发挥《40 条建议》的指导作用，FATF 不定期地对《40 条建议》进行修订，迄今为止，FATF 已对《40 条建议》进行了三次修订。在 2003 年 6 月 18 日至 20 日召开的柏林全会上，FATF 审议通过了新的《40 条建议》，对原有的《40 条建议》进行了广泛的修订，主要包括如下几方面内容：（1）原有的《40 条建议》中对洗钱罪的上游犯罪范围规定较为简单，而此次修订则对洗钱罪的上游犯罪进行了更加详细的规定，明确提出各国务必将所列出的有组织犯罪、贪污、逃税等 20 类犯罪规定为洗钱罪的上游犯罪。

(2) 客户身份识别、可疑交易报告及适当的监管措施是反洗钱机制的重要组成部分。为适应国际金融领域和有关规则的新变化, FATF 除对原有规定进行补充和完善外, 还增加了许多新的规定, 如各国必须建立金融情报中心 (FIU), 对政治公众人物的金融交易的特别关注, 将房地产业、证券业、会计业等非金融机构行业和职业纳入可疑交易报告范围, 低风险交易报告义务免除等。(3) 对双边法律援助、引渡等进行了详细规定, 提出各国除保证本国有关主管部门与外国对口部门间的合作外, 对非对口部门间的合作也应予以特别支持。

《40 条建议》现已得到国际社会的广泛认可, 在全球广泛推广。世界上许多国家和地区纷纷修改本国的法律体系, 将《40 条建议》中的有关内容纳入立法范围。亚太经合组织、世界银行、国际货币基金组织等许多国际组织都将《40 条建议》的内容纳入本组织的工作框架之内, 要求成员参照执行。例如, 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》中有专门条款要求成员采取《40 条建议》中的措施打击洗钱活动; 西方七国会议建立的金融稳定论坛也在其制定的《标准纲要》中将《40 条建议》列为 12 条标准之一。

我国政府高度重视反洗钱工作, 特别是近年来采取了很多有力措施, 在立法、执法和国际合作方面都取得了明显成效。考虑到 FATF《40 条建议》在国际社会中的巨大影响力以及我国目前正在进行的反洗钱工作进程, 我们相信, 翻译和出版《40 条建议》中文版必将促进我国反洗钱工作的发展。

公安部经济犯罪侦查局胡安福局长、张京副局长高度重

## 反洗钱金融行动特别工作组

视和支持本书编译出版工作，洗钱犯罪侦查处吴卫华、张宏伟、李育红、孔长青、李明照、范鲁宁、束剑平同志为本书的翻译、核稿付出了心血。特别需要感谢的是，FATF 秘书长 Patrick Moulette 先生欣然为本书撰写了前言；香港特别行政区禁毒专员、前 FATF 主席卢古嘉利女士为本书的编译提供了宝贵意见；群众出版社重视和支持本书的编译出版，责任编辑亢健同志为本书面世付出了辛勤劳动。

由于我们的翻译水平和经验有限，加之成书时间仓促，本书在内容方面难免有不尽准确和疏漏之处，敬请读者批评指正。

公安部经济犯罪侦查局

2003 年 9 月

# 前 言

反洗钱金融行动特别工作组秘书长

Patrick Moulette

40  
条  
建  
议

洗钱及其他金融犯罪日益得到各国政府和国际组织的广泛关注。在当前这个以资金快速流动和新支付手段快速发展为特征的、开放的、全球化的金融世界中，反洗钱斗争也必须是全球性的和综合性的。反洗钱金融行动特别工作组（简称 FATF）自 1989 年成立以来，在制定打击洗钱犯罪和恐怖融资的国际标准，确保各国执行更有效的措施以应对国际金融系统面临的严重威胁方面，一直发挥着主导作用。

放任洗钱将产生严重后果。金融市场的信用倚重于高水平的法律标准、专业标准和道德标准的运用和实施。如果犯罪收益通过金融机构被清洗，或者金融机构的雇员腐败或者对来源于犯罪的资金视而不见，那么，金融机构的信誉将受到严重损害，从而影响到客户和其他机构与金融机构进行交易的意愿并对整个市场产生影响。

一国及其政府如允许洗钱者随意洗钱，将会对其经济造成潜在的严重的负面后果。如果外国投资者认为一国的商业和金融机构受到了有组织犯罪的控制和影响，那么对该国的外国直接投资将会减少。随着时间的推移，洗钱和有组织犯



罪还会严重削弱社会的道德标准，甚至损害民主的基本准则。

要有效的开展反洗钱合作，需要全球共同努力。洗钱犯罪分子在实施犯罪时不会考虑国界的限制，而是尽力寻找反洗钱工作最薄弱的国家和地区。因此，那些没有采取必要防范措施国家和机构可能会发现，一些受监管的金融中心已摒弃的业务正被转移到它们那里。

《40条建议》中包含了 FATF 工作计划的核心内容，该建议设定了一般标准，为各国和其他国际组织的反洗钱工作提供了基本框架，现已被广泛认可为反洗钱工作的全球性标准。FATF《40条建议》拟定于1990年，旨在打击个人滥用金融系统进行毒品洗钱。为适应新形势下洗钱手段的发展，1996年 FATF 对该建议进行了首次修订。2003年6月，FATF 在对洗钱方法和技术的年度评估的基础上，对《40条建议》做了进一步修订。此次修订结合《打击恐怖融资8条特别建议》，对原有的《40条建议》进行了重大修订，建立了一个更加广泛、统一和有利的反洗钱和反恐融资的国际框架。

恐怖融资也是一种严重滥用国际金融系统的行为。自2001年9月以来，国际社会中的严重犯罪发生了改变，FATF 的工作又增加了一个新任务。2001年10月，为防止国际金融系统被恐怖分子及其支持者滥用，FATF 通过了《打击恐怖融资8条特别建议》，其内容既独成一体，又是对《40条建议》的补充。这两套建议为防止金融系统被恐怖分子、恐怖组织和个人及其支持者滥用提供了全面的框架。目前，FATF《40条建议》和《打击恐怖融资8条特别建议》作为反洗钱和反恐融资的全球性标准，已被国际货币基金组

织和世界银行接受。

洗钱和恐怖融资对国际社会产生了严重威胁。要对付此威胁，需要各国的协调和合作。要有效的打击洗钱活动，不仅需要司法机关的强制性执法行为，也需要金融机构的积极参与。在已建立有效反洗钱体系的国家中，其金融机构认识到反洗钱措施也是其自身风险管理和监控工作的必要组成部分。目前，打击严重犯罪，尤其是打击洗钱和恐怖融资，不仅是世界范围的打击有组织犯罪和恐怖活动工作的核心，也是一项加强世界金融体系的稳定和统一的重要步骤。

# 目 录

前 言.....	(1)
反洗钱金融行动特别工作组《40条建议》 .....	(1)
反洗钱金融行动特别工作组《40条建议》(英文) ...	(35)
附:	
反洗钱金融行动特别工作组《40条建议》 (原稿) .....	(89)
反洗钱金融行动特别工作组《40条建议》 (原稿)(英文) .....	(97)

# 反洗钱金融行动特别工作组

## 《40 条建议》

(2003 年 6 月修订)

### 引 言

随着反洗钱工作的发展，洗钱的方法和技术也随之变化。反洗钱金融行动特别工作组（简称 FATF）注意到，近年来越来越多的复杂技术被用于洗钱活动，如利用法人掩饰非法收益的真正所有权和控制权，在清洗犯罪所得时寻求专业人员的协助和建议，等等。鉴此，FATF 结合其进行的不合作国家和地区名单（简称 NCCTs）确定工作，并参考一些国家和国际组织的反洗钱实践，对原有的《40 条建议》进行了评估和修订，使之成为一个新的打击洗钱和恐怖融资的综合性框架。FATF 呼吁所有国家采取必要措施，按照新《40 条建议》的规定，对其反洗钱和反恐融资体系进行调整，有效执行《40 条建议》中提出的新措施。

原有的《40 条建议》制定于 1990 年，旨在打击滥用金融体系清洗毒品犯罪非法所得的活动。1996 年，《40 条建议》进行了第一次修订，以适应洗钱形势的发展。1996 年

《40 条建议》成为国际性反洗钱标准，得到了 130 多个国家的认可和实施。2001 年 10 月，FATF 将其工作范围扩大至反恐融资事务，并制定了《打击恐怖融资 8 条特别建议》，规定了一系列打击资助恐怖主义和恐怖组织的措施，是《40 条建议》的补充。

在对原《40 条建议》进行评估和修订的过程中，FATF 广泛征求了其成员、非成员、观察员以及金融等相关部门的意见，这是一个开放性的过程，各方面的意见都被考虑在内。

新《40 条建议》融合了原来的《打击恐怖融资 8 条特别建议》的内容，涵盖了反洗钱和反恐融资两方面工作，提出了一揽子增强的、综合的和持续的措施。FATF 认识到，各国的法律和金融体系不同，在追求同一目标的实现时不可能采取同样的措施，尤其是在细节方面。因此，《40 条建议》规定了各国应采取措施的最低标准，各国根据自己的现实情况和制度性体系参照执行，落实有关细节安排。《40 条建议》涵盖了各国刑事司法和监管体系、金融机构和某些特定行业和职业的预防性措施以及国际合作等方面的内容。

依据国际标准对各国的体系进行监督和评估，是打击洗钱和恐怖融资的一个关键要素。FATF 和具有 FATF 性质的区域性反洗钱组织进行的双边评估工作，以及国际货币基金组织和世界银行进行的评估工作，是确保 FATF《40 条建议》在各国得以有效实施的有力的保障机制。

## 一、法律体系

### (一) 洗钱罪的范围

1. 各国应根据《联合国禁止非法贩运麻醉品和精神药物公约》(以下简称《维也纳公约》)和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》(以下简称《巴勒莫公约》)的规定,将洗钱行为规定为刑事犯罪。

各国应将洗钱罪适用于所有严重犯罪,以使洗钱罪的上游犯罪范围最广泛化。关于洗钱罪的上游犯罪的范围,可以规定包括所有犯罪;也可以限定一个范围,规定限于某些严重犯罪,或者规定限于法定刑为监禁的犯罪(限定范围的方法),或者具体列举一些犯罪(列举的方法),也可以是上述几种方法的结合。

如果某个国家采用限定范围的方法,则洗钱罪的上游犯罪至少应囊括该国法律所规定的全部严重犯罪,或至少包括法定最高刑为一年以上监禁的犯罪;如果该国法律规定有最低刑罚,则应当包括所有法定最低刑为六个月以上监禁的犯罪。

无论采取何种方法,每个国家在规定洗钱罪的上游犯罪时都应至少包括《术语表》所列的“指定的犯罪类型”<sup>①</sup>。

对于发生在外国且在发生国构成犯罪的行为,如果此行为在本国发生也将构成洗钱罪的上游犯罪,那么该行为也应当被规定是洗钱罪的上游犯罪。各国可以规定,发生在外国的犯罪行为作为洗钱罪上游犯罪的惟一前提是:此行为若发生

<sup>①</sup> 见《术语表》中“指定的犯罪类型”的定义。

在国内构成洗钱罪的上游犯罪。

各国可根据国内法的基本原则，规定洗钱罪不适用于其上游犯罪的犯罪主体。

2. 各国应明确：

(1) 关于洗钱罪的主观构成要件即犯罪故意和明知的规定应符合《巴勒莫公约》和《维也纳公约》中提出的标准，包括根据客观环境推断行为人的心理状态。

(2) 法人如实施洗钱行为，应承担刑事责任，否则应承担民事或行政责任。如本国法律允许，也可同时对法人提起刑事、民事和行政诉讼。法人应受到有效、适当和劝诫性的惩罚。此类措施不应影响个人承担的刑事法律责任。

(二) 临时措施和没收行动

3. 各国应采取类似《维也纳公约》和《巴勒莫公约》中所规定的措施，包括立法措施，授权主管部门在不损害善意第三方权益的情况下，没收被非法清洗的财产、来源于洗钱及其上游犯罪的非法收益、实施犯罪时使用或企图使用的工具及其他价值相当的财产。

这些措施应包括授权有关当局：①识别、追踪和评估须予以没收的财产；②采取冻结和查封等临时措施，以防有人出售、转移或处置该项财产；③采取措施，防止和避免那些可能有碍于国家收回没收财产的行为；④执行任何适当的调查措施。

各国可考虑采取一些措施，从而能够在不需进行刑事定罪的前提下就可没收上述犯罪收益和工具。在本国国内法律基本原则允许的前提下，还可要求违法者说明应被没收财产的合法来源。

## 二、金融机构和非金融行业及职业应采取的反洗钱和反恐融资措施

4. 各国应确保金融机构保密法律不会妨碍 FATF 建议的实施。

### (一) 应有审慎性和保存记录的规定

※5. 金融机构不应设立匿名账户或明显以假名开立的账户。<sup>①</sup>

在进行以下交易时，金融机构应该采取符合应有审慎性原则的措施，包括识别和核实客户身份：

- 建立业务关系时；
- 进行以下不常见交易时：超过规定金额的交易；在 FATF 对其打击恐怖融资《8 条特别建议》第 7 条进行的解释中所规定的几种情况下进行电汇交易；
- 有洗钱和恐怖融资嫌疑时；
- 金融机构对先前取得的客户身份资料的准确性和充分性有所怀疑时。

应采取的符合应有审慎性原则的措施包括：

(1) 使用可靠的、有独立来源的原始文件、数据和信息<sup>②</sup> 识别客户和核实客户身份。金融机构不应开设匿名账户或明显以假名开设的账户。

(2) 识别受益人。采取合理措施核实受益人身份，这些措施在证明受益人身份的作用方面应能使金融机构自身感到

① 加※号系指附录对此条有详细解释。

② 可靠的、有独立来源的原始文件、数据和信息，下称为“身份资料”。



满意。对法人和法律协议来说，金融机构应当采取合理措施了解所有权和管理机构情况。

(3) 获取关于业务关系的目的、性质等方面的信息。

(4) 对业务关系采取持续的应有审慎性措施，严格审查在此业务关系下进行的交易，确保此交易的进行与金融机构所掌握的客户及其商业、风险承受能力（如有必要，还包括资金来源）等情况相一致。

金融机构应当采取上述各类符合应有审慎性原则的措施，但是所采取措施的程度可以依据不同类型的客户、业务关系和交易所存在的风险大小来确定。这些措施应当与主管当局发布的指引相一致。对于高风险业务，金融机构应当采取更加严格的应有审慎性措施。在特定条件下，各国可以允许金融机构对一些低风险业务减化或简单地实施上述措施。

金融机构应当在与非经常性客户建立业务关系或进行交易之前或者过程中，核实客户和受益人身份。各国可允许金融机构在建立业务关系后，在合理、可行的时间内尽快完成核实身份工作，这样既不影响金融机构正当业务的开展，又能有效防范洗钱的风险。

如果金融机构未能执行上述（1）至（3）的规定，则不应为客户开设账户、开始业务关系或进行交易；而应考虑制作关于客户的可疑交易报告。

这些要求应适用于所有新客户，当然金融机构也应在考虑现实情况和风险的基础上将这些建议适用于现有的客户，同时应当在适当的时间内对现有的业务关系采取应有审慎性措施。

※6. 对于政治公众人物，金融机构除应采取一般的应