

反洗钱 与反恐融资指南

How to Combat Money Laundering
and Terrorist Financing

○ 理查德·普拉特(Richard Pratt) 编

○ 王燕之 审校



中国金融出版社

反洗钱 与反恐融资指南

How to Combat Money Laundering
and Terrorist Financing

○ 理查德·普拉特(Richard Pratt) 编

○ 王燕之 审校



中国金融出版社

责任编辑：何 为

责任校对：刘 明

责任印制：尹小平

Copyright© 2005 Central Banking Publications Ltd.

This translation is published by arrangement with Central Banking Publications Ltd.

北京版权合同登记图字 01 - 2006 - 2677

《反洗钱与反恐融资指南》中文简体字版专有出版权属中国金融出版社所有，不得翻印。

图书在版编目 (CIP) 数据

反洗钱与反恐融资指南 (Fanxiqian yu Fankong Rongzi Zhinan) / 普拉特编; 王燕之审校. —北京: 中国金融出版社, 2008. 8

书名原文: How to Combat Money Laundering and Terrorist Financing
ISBN 978 - 7 - 5049 - 4644 - 7

I. 反… II. ①普…②王… III. 金融—刑事犯罪—监督管理—指南 IV. D914 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 037287 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 [http: //www. chinafph. com](http://www.chinafph.com)

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 160 毫米×235 毫米

印张 14. 75

字数 229 千

版次 2008 年 8 月第 1 版

印次 2008 年 9 月第 2 次印刷

定价 35. 00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4644 - 7/F. 4204

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

关于作者

科恩·亚历山大博士 (Dr. Kern Alexander) 是剑桥大学司法管理研究院高级研究员, 主要研究国际金融法和国际金融监管规则, 并在该校执教国际经济学和法律。亚历山大博士在美国佛罗里达州和明尼苏达州获得法律职业资格, 曾在反洗钱控制、银行资本充足率和预防证券诈骗等合规监管领域从事银行和证券法律事务工作。他曾向诸多欧美金融机构提供关于国际和美国合规监管标准的咨询。他曾担任美国参议院商业委员会法律顾问, 该委员会负责有关国际贸易规则的事务。他拥有康奈尔大学经济学学位、牛津大学政府管理学位和剑桥大学法学学位, 并在伦敦大学获得法学博士学位。

约翰·阿斯普登 (John Aspden) 于 1988 年担任马恩岛金融监管委员会主席。此前, 他在中国香港工作过 11 年。其间, 他曾在香港银行业委员会担任顾问 4 年, 此后进入港基国际银行*任副总经理。1996 年, 他进入怡和集团, 担任怡和理财经营主管, 负责集体投资计划的基金管理和独立发行。在到香港之前, 他在英格兰银行市场监管部门工作了 15 年, 其间曾借调到证券行业委员会工作 3 年。

哈里德·阿卜杜拉·穆罕默德·阿迪克 (Khalid Abdulla Mohamed Ateeq) 是巴林货币署 (the Bahrain Monetary Agency, BMA)** 银行监管执行理事。阿迪克先生的职业生涯开始于外交部, 时任会计师。1981 年, 他成为海湾石化工业公司总会计师。从 1982 年起, 他开始攻读工商管理硕士和会计学博士, 同时任教。1993 年开始从事现任职务。1993 年至 2001 年, 他担任巴林会计师委员会副主席。目前, 他在巴林货币署的财务资料披露委员会等多个委员会中担任主席。

* 2004 年, 台湾最大金融控股公司之一的富邦金融控股公司收购了阿拉伯银行集团持有的香港港基国际银行 55% 的股权, 并将其改名为“富邦(香港)银行”, 成为富邦金控第 8 家子公司和在港注册的唯一一家台湾银行——译者注。

** 巴林货币署 (BMA) 负责对所有巴林的银行机构进行控制, 其职能类似于中央银行, 以政府银行家和政府资金代理者的身份与巴林国家银行协作处理政府资金——译者注。

2 反洗钱与反恐融资指南

汉斯-彼得·鲍尔 (Hans-Peter Bauer) 是沃尔夫斯堡集团 (The Wolfsberg Group) 的发起者和创始成员。鲍尔先生曾分别在瑞士圣加伦大学和伦敦经济学院学习工商经济管理。从业后, 一直就职于瑞士银行 (Swiss Bank Corporation, SBC) 以及合并后的瑞士联合银行 (United Bank of Switzerland, UBS)。他曾任瑞士银行德国附属机构首席运营官, 瑞士零售银行和全球私人银行的首席风险官, 最后任瑞士联合银行管理和战略的全球主管。2004 年 4 月, 在经过了 26 年的银行职业生涯之后, 他决定退休, 转而把更多的精力放在更为广阔的合规战略方面, 特别是反洗钱、反恐和预防金融犯罪。他也是沃尔夫斯堡集团的发起者和创始成员之一, 该集团对规范全球反洗钱及反恐融资标准方面有着突出贡献。

杰米·卡鲁纳 (Jaime Caruana) 于 2000 年 7 月被任命为西班牙银行行长, 从此成为欧洲中央银行管理委员会的成员。2003 年 3 月, 他被任命为巴塞尔银行监管委员会主席, 同年 5 月正式接任主席之职。

特伦斯·多诺万 (Terence Donovan) 是国际货币基金组织货币金融体系部处理反洗钱问题的高级金融专家。多诺万先生 2002 年进入国际货币基金组织, 目前负责协调欧洲和部分中亚国家的反洗钱技术援助项目。在进入国际货币基金组织工作前, 他曾在爱尔兰中央银行工作了 25 年, 担任过各种职务, 包括银行监管委员会的副主任。他毕业于都柏林大学, 并获得会计师资格。

维罗妮卡·夫塞尔 (Veronica Fucile) 是意大利中央银行支付系统监督办公室成员。1995 年, 夫塞尔女士在罗马社会国际大学毕业并获法学学位后不久, 即进入意大利中央银行工作。她负责处理与支付系统有关的法律问题, 并参与欧洲和国内立法的起草和执行。她是金融行动特别工作组 (FATF) 意大利代表团的成员, 并参加了由国际清算银行和世界银行主办的国际汇款体系特别工作组。

吉米·古如尔 (Jimmy Gurulé) 是美国圣母玛利亚大学法学院教授。1980 年, 古如尔教授加入犹他州州立律师团, 此后曾在美国诸多高层执法部门工作。2001 年至 2003 年, 他任美国财政部执法副部长, 负责监督美国联邦密勤局、海关总署、烟酒枪支管理局、金融犯罪执法网络、外国资产管制办公室和联邦执法训练中心, 积极促进财政部全球反恐战略的起草和执行。1990 年至 1992 年, 他任美国司法部司法项目

办公室助理首席检察官。1985年至1989年，他任美国联邦检察官办公室洛杉矶分部主要麻醉品控制组副主任。

R. 巴里·约翰斯顿 (R. Barry Johnston) 是国际货币基金组织货币金融体系部助理主任，负责国际货币基金组织在反洗钱及反恐融资领域的工作，同时负责离岸金融业务评估项目。此前，约翰斯顿先生曾主管国际货币基金组织的货币汇兑政策分析处、汇兑体系和市场操作处。在进入国际货币基金组织前，他曾就职于英格兰银行、英国财政部和国际清算银行，从事金融政策工作。约翰斯顿先生就金融领域的问题发表了大量的文章。他毕业于贝尔法斯特女王大学和曼彻斯特大学。

安德鲁·勒·布伦 (Andrew Le Brun) 是泽西城金融服务委员会国际政策处主管。2000年5月，安德鲁先生进入泽西城金融服务委员会。目前，他正在参与对泽西岛反洗钱立法和指引的重新审查工作。他最近曾协助国际货币基金组织完成对该岛的监管和反洗钱制度的重新审查，同时也参与了国际货币基金组织对南太平洋的一个离岸金融中心的重新审查。进入泽西城金融服务委员会之前，他曾是毕马威公司 (KPMG) 在海峡群岛的审计合伙人。他是英格兰及威尔士特许会计师协会会员。

朱塞帕·马雷斯卡 (Giuseppe Maresca) 是意大利经济金融部金融犯罪局局长。马雷斯卡先生毕业于意大利罗马大学政治经济学专业，获得曼彻斯特大学经济学硕士学位。1991年至1995年，他任欧洲复兴开发银行董事。1996年至2002年，他任意大利财政部高级主管。在此期间，他曾是金融行动特别工作组和八国集团财长会议意大利代表团的首席代表。他曾出版多部著作，并在罗马托·威尔伽塔大学教授国际金融课程。

约翰·W. 莫斯科 (John W. Moscow) 是前纽约州地区检察官办公室高级检察官。目前，莫斯科先生与罗斯纳先生 (Rosner) 合伙在纽约开设莫斯科和纳培里拉私人公司。此前，他在纽约州地区检察官办公室有过30年的辉煌职业生涯。他担任白领犯罪高级检察官，负责调查涉及国际银行诈骗、税务诈骗、证券诈骗和盗窃以及针对美国和其他外国政府机构的诈骗犯罪。他曾调查和起诉的案件包括国际商业信贷银行案、安然公司案和泰科国际集团案。

马丁·欧文 (Martin Owen) 是英国金融服务局 (the Financial

4 反洗钱与反恐融资指南

Services Authority, FSA) 金融犯罪政策小组前组长 (2001 年至 2004 年期间)。该小组负责制定金融服务局针对洗钱、诈骗和其他金融犯罪的政策, 旨在协调金融服务局与财政部、内政部和金融部门在金融犯罪问题上的关系, 支持财政部参与金融行动特别工作组和欧盟的国际反洗钱事务。目前, 欧文先生从事独立职业咨询工作。1998 年, 他任建筑协会委员会副主席。1985 年至 1994 年, 他就职于证券投资理事会, 负责处理零售市场、批发市场和国际监管合作事务。

理查德·帕罗尔 (Richard Parlour) 是国际金融市场高级律师。帕罗尔先生的职业生涯开始于英国高伟绅律师事务所 (Clifford Chance), 当时做金融衍生品业务; 此后, 他先后就职于伦敦国际金融期货期权交易所在布鲁塞尔的欧洲机构、安达信会计审计事务所和埃森哲咨询公司。他对重建跨境银行业务操作、新银行的建立、中央银行的政策模型提出了诸多建议。他曾竞得并主持欧洲复兴开发银行最大的项目——重建捷克资本市场, 在此期间, 他的所有建议均得到采纳。他曾创建国际金融市场法律事务所, 作为一家专业的金融市场法律和咨询公司, 代理大型国际银行和经纪商业务。他对反洗钱政策和调查有着突出的经验, 就此主题出版过多部著作。

理查德·普拉特 (Richard Pratt) 是金融业规则的咨询顾问。普拉特先生为诸多监管机构提供建议或进行评估, 内容涉及诸多领域, 如反洗钱、资本市场规则、金融监管人员的管理和操作、国际监管合作以及其他监管问题。同时, 他还就这些问题发表文章和演说。他的业务范围包括欧盟、亚洲、中东和加勒比地区国家的规则。普拉特先生此前任泽西城金融服务委员会主席。他曾是国际证监会组织执行委员会成员和国际证监会多边备忘录起草小组成员。他曾参加金融行动特别工作组对其反洗钱及反恐融资建议的重新审查。他曾任伦敦国际金融期货期权交易所外事主管、财政部金融业规则领域的政策顾问。他还是英国金融服务薪酬计划有限责任公司委员会成员。

威廉·瑞巴克 (William Ryback) 是香港金融管理局副局长 (Hong Kong Monetary Authority, HKMA), 全权负责银行政策、发展和监管问题。在 2003 年加入香港金融管理局工作。此前, 他曾任美国联邦储备委员会银行监管部高级主管助理。他还曾任美国银行监管者协会主任委员会理事会主席。1986 年至 1994 年, 他任巴塞尔银行监管委员

会理事会代表。

萨莉·斯库特 (Sally Scutt) 是英国银行家协会副主席。斯库特女士负责所有重要的行业问题，如成员资格、政策、金融犯罪（包括反洗钱）、税收、会计以及私人银行业务，同时负责英国银行家协会在欧洲的战略发展。她还负责英国银行家协会通过其企业进行的商业活动。她最初从业于公司银行业务和资本市场，周游欧洲，随后集中精力发展投资产品和私人银行业务。她曾在德利佳信银行集团 (Kleinwort Benson Group) 工作过 15 年，最后升任首席运营官和银行业务主管。

词 汇 表

- AI-Authorised Institution 持牌机构
- AML-Anti Money Laundering 反洗钱
- AMLU-Anti Money Laundering Unit 反洗钱司
- ARS-Alternative Remittance System 替代性汇款体系
- BCCI-Bank of Credit and Commerce International 国际商业信贷银行
- BO-Banking Ordinance 银行业条例
- Basel Committee-Basel Committee on Banking Supervision 巴塞尔银行监管委员会
- Basel Core Principles-Core Principles for Effective Banking Supervision Issued by the Basel Committee on Banking Supervision 巴塞尔银行监管委员会有效银行监管核心原则
- CDDR-Customer Due Diligence Requirements 客户尽职调查规定
- CFT-Countering the Financing of Terrorism 反恐融资
- CSF-Comitato per la Sicurezza Finanziaria 金融机构突发事件委员会
- DIA-Direzione Investigativa Antimafia 打击有组织犯罪调查部
- DNFBP-Designated Non-Financial Businesses and Professions 特定非金融行业和职业
- EHD-Enhanced Due Diligence 强化的尽职调查
- EU-European Union 欧盟
- FATF-Financial Action Task Force 金融行动特别工作组
- FATF 40 + 9 Recommendations-Financial Action Task Force Forty Recommendations on Money Laundering and Nine Special Recommendations on Terrorist Financing 金融行动特别工作组制定的反洗钱四十项建议及反恐融资九项特别建议
- FIU-Financial Intelligence Unit 金融情报中心
- FSA-Financial Services Authority 金融服务局
- HKMA-Hong Kong Monetary Authority 香港金融管理局

2 反洗钱与反恐融资指南

IAIS-International Association of Insurance Supervisors 国际保险监督官协会

IFI-International Financial Institution 国际金融机构

IMF-International Monetary Fund 国际货币基金组织

IOSCO-International Organization of Securities Commissions 国际证监会组织

IVTS-Informal Value Transfer System 非正规资金转移体系

KYC-Know Your Customer 了解你的客户

Methodology-Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations 金融行动特别工作组反洗钱四十项建议及反恐融资九项特别建议合规性评估方法

MLD-Money Laundering Directive 反洗钱法令

MLRO-Money Laundering Reporting Officer 反洗钱报告官

MOU-Memorandum of Understanding 谅解备忘录

NCCT-Non-Complying Countries and Territories 不合作国家及地区

NPO-Non-Profit Organisation 非营利组织

Patriot Act-Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act 《爱国者法案》

PEP-Politically Exposed Person 政治敏感人物

ROSC-Report on the Observance of Standards and Codes 标准和法规遵守报告

SAR-Suspicious Activity Report 可疑活动报告

STR-Suspicious Transaction Report 可疑交易报告

UIC-Ufficio Italiano dei Cambi 意大利外汇管理局

目 录

序言

杰米·卡鲁纳 (Jaime Caruana)	1
------------------------	---

导言

理查德·普拉特 (Richard Pratt)	4
-------------------------	---

第一部分 反洗钱与反恐融资防控体系的设计

1 反洗钱与反恐融资监管概览

朱塞帕·马雷斯卡 (Giuseppe Maresca)	12
-----------------------------	----

2 洗钱与恐怖融资风险的评估

科恩·亚历山大 (Kern Alexander)	29
--------------------------	----

3 让金融机构远离犯罪分子的控制

威廉·瑞巴克 (William Ryback)	46
-------------------------	----

4 设计有效的“了解你的客户”制度

约翰·阿斯普登 (John Aspden)	52
-----------------------	----

第二部分 反洗钱与反恐融资防控措施的有效执行

5 反洗钱防御体系的实施

马丁·欧文 (Martin Owen)	63
---------------------	----

6 银行执行有效的“了解你的客户”制度

萨莉·斯库特 (Sally Scutt)	75
----------------------	----

7 全球银行的洗钱风险管理

汉斯-彼得·鲍尔 (Hans-Peter Bauer)	82
-----------------------------	----

8 在非金融机构中有效地执行“了解你的客户”制度

安德鲁·勒·布伦 (Andrew Le Brun)	101
---------------------------	-----

第三部分 关于反洗钱与反恐融资的不同观点

9 防止滥用支付系统

维罗妮卡·夫塞尔 (Veronica Fucile)	113
----------------------------	-----

2 反洗钱与反恐融资指南

- 10 巴林王国——从中东地区看监管者的作用
哈里德·阿迪克 (Khalid Ateeq) 125
- 11 反恐之战：检察官需要什么
约翰·莫斯科 (John Moscow) 133

第四部分 国际标准

- 12 欧盟与美国标准对外国监管者的影响
理查德·帕罗尔 (Richard Parlour) 145
- 13 全球反恐融资进展评价
吉米·古如尔 (Jimmy Gurulé) 161
- 14 国际货币基金组织如何评估一国的反洗钱及反恐融资体系
巴里·约翰斯顿和特伦斯·多诺万
(Barry Johnston and Terence Donovan) 171
- 附录 1 金融行动特别工作组四十项建议 188
- 附录 2 金融行动特别工作组反恐融资九项特别建议 211
- 附录 3 专访金融行动特别工作组前执行秘书长
阿兰·德梅 (Alain Damais) 先生 214
- 编译后记 221

序 言

杰米·卡鲁纳 (Jaime Caruana)

能否在实施有效的反洗钱措施方面达到公共预期及政治预期是金融业面临的一项严峻挑战。为此，我热切地欢迎本书的及时问世，并对受邀在开篇抛砖引玉感到十分荣幸。

这个世界正在变得愈加复杂。在这种复杂的环境中，人们越来越需要金融机构对其客户行为进行监测。这是我们从公司治理结构的失败、证券欺诈丑闻及环境灾难、社会灾难中一次又一次得到的教训。在上述情况中，银行的声誉可能因其客户或同行的行为遭到破坏。但是，对于银行而言，几乎没有什么任务比监测洗钱与恐怖主义融资活动更为困难。银行只能通过尽职调查来了解客户的真实身份及其交易的实质，从而发现异常活动并在必要时予以跟踪。

20 年以前，监管机构几乎不考虑上述活动的问题。但在 1988 年，巴塞尔银行监管委员会（我有幸担任该委员会的主席）在一份简短的文件中列出了一些指导银行打击洗钱的基本原则。这里有必要对这份报告的主要内容做一下回顾。尽管这份文件是在 17 年前完成的，却切中了事情的要害。在这份文件中，金融机构被建议：

- 了解它们的客户；
- 拒绝向从事洗钱活动的客户提供银行服务；
- 与执法机关合作；
- 实施恰当的内部规程。

这份文件的后续行动之一便是金融行动特别工作组（FATF）的成立。建立金融行动特别工作组的倡议受到了银行监管部门的极大拥护，因为这意味着银行监管部门不再承担制定反洗钱规则的责任，可以更专注于其核心监管职能。但是，在 1988 年第一次发布该文件的 10 年之后，很明显的一点就是银行在反洗钱领域面临的声誉风险越来越大。因此，巴塞尔银行监管委员会又制定了一系列帮助银行控制相关风险的准则。经过多次讨论，2001 年 10 月，《银行客户尽职调查》（Customer

2 反洗钱与反恐融资指南

Due Diligence for Banks) 出台了。这份文件没有就洗钱论反洗钱,而是遵从其他内容类似的巴塞尔文件的风格,提出了建立健全的风险管理体系的指引。这份文件的关键性内容之一是提出了解客户的有关程序,不仅是在客户开立账户时了解客户,还应在账户被使用的时候持续对其进行监测。该份文件还提到了有政治权力的、腐败的个人贪污公款并滥用金融系统的问题。我欣喜地注意到,这份文件所提出的指导性意见后来在 2003 年至 2004 年金融行动特别工作组回顾《金融行动特别工作组四十项建议》(以下简称《四十项建议》)时起到了关键的作用。

打击恐怖主义融资

在制定巴塞尔 2001 年文件的后期,2001 年 9 月 11 日的恐怖袭击发生了。这必然导致关注重点由反洗钱程序转向打击恐怖融资。在这方面,银行面临另一种挑战。反洗钱涉及的资金往往数额巨大(特别是在涉及腐败的政治公众人物的情况下),这样账户经理就能通过设立金额和活动类型门槛发现值得特别关注的较高风险账户。但对涉嫌恐怖的资金而言,交易金额可能相对较小,交易类型与其他专业客户也并不一定有区别。因此,银行几乎无法单从账户活动本身识别出潜在的恐怖主义分子。在这种情况下,要么银行的雇员必须对可疑的个人特征(假设恐怖主义分子个人前来而非采用远程方式办理业务)保持警觉,要么他们需要从情报或警察部门获取直接消息。巴塞尔银行监管委员会也曾有几次作为消息通道向银行转交了可疑的恐怖分子名单,结果也比较正面。当然,就这类活动的性质而言,结果一般都不直接了然。

有些人提出,尽管越来越严格的反洗钱规程将会把恐怖主义分子驱出银行系统,但还存在很多其他可被恐怖主义融资者利用的手段,如通过其他类型的金融机构、赌场、非正式的资金划拨、现金运送或其他未被监管的渠道。但实际上,迫使恐怖主义分子使用其他比银行成本高、可靠性差的途径本身已经意味着胜利。作为银行的监管人员,从我本人的角度出发所能做的就是确保“危害不在我的领域发生”。巴塞尔银行监管委员会力图防止的也是对银行系统的滥用。现在,银行已准备好报告可疑交易,在有关当局的通知下采取行动,并尽可能地与警方和情报部门通力合作。我们都希望根除恐怖主义,如果银行部门可以为这一目

的助一臂之力，银行部门将做好相关准备。但是，银行确实需要得到清楚的指导以便了解该去寻找什么人、什么交易。我希望本书可以提供帮助，将大家的注意力引领到我们需要加强的地方以便共同努力。

导 言

理查德·普拉特 (Richard Pratt)

监管者面临的挑战

洗钱分子越来越精通于利用金融机构藏匿犯罪所得，向恐怖主义提供资金的人也发现了利用金融系统能为制造恐怖袭击筹集和转移所需资金。与此同时，检察官也逐渐发现，在审理刑事犯罪案件和其他案件时，金融信息方面的证据具有很高的价值，可以提供付款人、收款人、款项金额、付款时间、地点及事由等犯罪事实和其他相关信息。

长期以来，金融机构监管者认为现金交易最可疑。犯罪分子已经学会将资金存入金融系统，然后掩饰资金来源达到洗钱目的。犯罪分子为此将尽量蒙蔽或获取金融中介和有关职业人士的帮助。这些金融中介和职业人士被比喻为金融系统的看门人。

恐怖分子滥用金融系统进行融资的手法日益复杂化和多样化，比如通过金融系统以外的替代性汇款体系进行融资。恐怖主义融资者已成功地将资金隐藏在企业法人、慈善组织以及其他合法或准合法的公司当中，并且熟谙金融之道，让资金顺利通过金融系统看门人的审查，利用金融系统遍布全球的渠道和复杂性实现自己的目标。

其结果是银行和其他金融机构所掌握的客户金融记录成为各方关注的新焦点。

- 金融机构本身关注金融记录的目的是为了防止自身机构不被洗钱和恐怖主义融资滥用，避免发生名誉风险、法律风险、操作风险及其他与洗钱和金融犯罪相关联的风险；
- 执法部门关注金融记录，希望为执法调查提供有用的帮助；
- 金融监管者也关注金融记录，确保在需要时可以获得证据，确保被监管机构警惕洗钱和恐怖主义融资活动，确保金融系统被滥用的可能性最小化。

国际反洗钱组织——金融行动特别工作组成立以来，金融记录的重

要性显得越来越突出。最初，金融行动特别工作组要求金融机构关注走私毒品所获资金，很快就要求金融机构关注范围更广的犯罪，包括逃税、腐败等获取的资金收益。2001年“9·11”事件后，国际社会认为金融监管者应采取措施，防止向恐怖分子提供资金的人利用金融系统进行融资活动。

金融监管者有责任制定和实施反洗钱及反恐融资规定，促使金融机构在反洗钱及反恐融资方面发挥防御作用。

正如杰米·卡鲁纳在序言中所说，金融监管者肩负高度期望，这带来很大的挑战。监管面临各种强大而互为竞争和矛盾的压力。

首先，洗钱预防措施并不能够百分之百地发挥作用。但是，媒体和舆论界对影响力较大的洗钱案件的报道都指责监管失败或监管不严。另外，监管者强加于银行和其他金融机构的规定又时常受到金融机构和客户的批评，尤其是客户本身受到了反洗钱措施的影响。

其次，监管者明白，正是金融机构的不透明性、复杂性和保密性为恐怖主义融资和洗钱活动提供了便利。因此，监管者期望确保操作的透明度，方便监管者发现和防止违规者及违规行为。但另一方面，人们越来越关注私人事务会在多大程度上受到官方及其他非官方信息收集渠道的掌控，从而导致人们对保护私人信息的需求上升。而为了打击洗钱和恐怖主义融资，调查者又必须交流和共享这些被保护的私人金融信息。

最后，监管者不仅希望能够迅速查封腐败官员转移境外的资金并物归原主，还希望冻结、没收那些已明确身份的恐怖分子掌控的资金。另外，这些资金所有者或被认定为恐怖分子的人，其身份并不总是很明确，监管者及其他管理当局必须保证遵循适当的程序。监管者必须认识到，金融中心成功的主要原因在于投资者相信东道国会遵守该国法律，相信政府不会单凭指令采取没收资金的办法对待金融机构。

要解决这些竞争性压力就必须找到平衡点：

- 金融监管造成的负担与金融机构不断创新并为客户提供有效服务的自由度之间的平衡；
- 对透明度的需求与对信息保护的需求之间的平衡；
- 冻结、没收恐怖分子和腐败官员资金的必要性（包括将腐败资金归还给真正所有人）与恰当程序之间的平衡。

尽管监管者在寻找平衡点时经验不足，但在某些方面已经达成共