



金融业反洗钱

国际标准导读

【汉英对照版】

- ◆ 主 编 张建军
- ◆ 副主编 文善恩

金融业反洗钱 国际标准导读

(汉英对照版)

张建军 主 编
文善恩 副主编

经济科学出版社

责任编辑:王长廷 周国强

责任校对:董蔚挺

版式设计:代小卫

技术编辑:邱 天

图书在版编目(CIP)数据

金融业反洗钱国际标准导读:汉英对照版/张建军主编.

北京:经济科学出版社,2007.9

ISBN 978-7-5058-6502-0

I. 金… II. 张… III. 金融—刑事犯罪—国际标准—汉、英 IV. D914-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 120551 号

金融业反洗钱国际标准导读

(汉英对照版)

张建军 主编

文善恩 副主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100036

总编室电话:88191217 发行部电话:88191540

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

690×990 16 开 28.5 印张 480000 字

2007 年 9 月第一版 2007 年 9 月第一次印刷

ISBN 978-7-5058-6502-0/F·5763 定价:68.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

洗钱和恐怖融资孳生和助长各种犯罪活动,破坏金融机构的声誉,危害国家的金融安全 and 经济安全,已经成为国际社会的一大公害。我国政府一贯主张坚决打击各种形式的洗钱和恐怖融资活动,支持国际社会制定和完善反洗钱和反恐融资标准,主动加强双边和多边国际合作。近年来,我国先后签署了联合国《禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约(1988)》、《打击跨国有组织犯罪公约(2000)》、《反腐败公约(2003)》、《制止向恐怖主义提供资助的国际公约(1999)》、《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约(2001)》等一系列与反洗钱和反恐融资有关的国际公约;建立了以《中华人民共和国反洗钱法》和《刑法》为核心的、较为完善的反洗钱和反恐融资法律制度;以开放、务实的态度,在警务合作、情报交流、案件协查、追赃缉捕等领域与各国开展双边和多边的反洗钱和反恐融资国际合作,各项反洗钱和反恐融资工作已经取得明显成效。

通过金融机构洗钱是洗钱活动的主要渠道之一,因此,金融机构理所当然是反洗钱的第一道防线。根据《中华人民共和国反洗钱法》的规定,反洗钱是金融机构义不容辞的法定责任。金融机构严格履行法定的反洗钱义务,不仅是国家意志的要求,还有利于防止洗钱犯罪分子和恐怖分子滥用金融系统,有效防范洗钱和恐怖融资所带来的声誉风险、法律风险、操作风险和集中风险,有利

于保证金融机构稳健运行,维护经济安全和社会稳定,促进和谐社会的构建。

多年以来,为了提高金融机构预防和控制洗钱的能力、防止金融系统被洗钱和恐怖融资所滥用,国际社会做出了不懈努力。反洗钱金融行动特别工作组(FATF)作为政府间国际反洗钱组织,巴塞尔银行监管委员会(BCBS)、国际证监会组织(IOSCO)和国际保险监督官协会(IAIS)作为金融监管的国际组织,发布了一系列反洗钱和反恐融资建议、标准和指引文件。这些文件不仅反映了有关国际公约的要求,而且凝聚了有关专家长期研究的成果,已经成为国际公认的反洗钱和反恐融资标准,值得我们借鉴。

张建军等同志利用工作之余,翻译了上述4个著名国际组织迄今为止发布的全部最新反洗钱和反恐融资文件,为我们学习和研究国际反洗钱标准做了一件有意义的工作。相信本书的出版,必将有助于广大金融从业人员进一步理解金融机构的反洗钱义务、增强反洗钱意识、提高反洗钱工作水平。

张建军

目 录

第一部分 反洗钱金融行动特别工作组及其“40+9 建议”

导 读	(3)
40 项建议	(14)
<i>The Forty Recommendations</i>	(37)
关于恐怖融资的特别建议	(71)
<i>Special Recommendations on Terrorist Financing</i>	(74)
第 2 项特别建议注解:将恐怖融资及相关洗钱活动定为刑事犯罪	(78)
<i>Interpretative Note to Special Recommendation II: Criminalising the financing of terrorism and associated money laundering</i>	(81)
第 3 项特别建议注解:冻结和没收恐怖分子资产	(85)
<i>Interpretative Note to Special Recommendation III: Freezing and Confiscating Terrorist Assets</i>	(92)
第 6 项特别建议注解:替代汇款	(102)
<i>Interpretative Note to Special Recommendation VI: Alternative Remittance</i>	(105)
第 7 项特别建议注解:电汇	(109)
<i>Revised Interpretative Note to Special Recommendation VII: Wire Transfers</i>	(113)
第 8 项特别建议注解:非营利组织	(118)
<i>Interpretative Note to Special Recommendation VIII: Non-Profit Organisations</i>	(123)
第 9 项特别建议注解:现金运带	(130)
<i>Interpretative Note to Special Recommendation IX: Cash Couriers</i>	(133)

>
>
>
>
>
>

第二部分 巴塞尔银行监管委员会及其反洗钱文件

2 导 读 (141)

防止犯罪分子利用银行系统洗钱 (146)

Prevention of Criminal Use of The Banking System for The

Purpose of Money-Laundering (149)

银行客户尽职调查 (154)

Customer Due Diligence for Banks (174)

开户及客户身份识别一般指引 (203)

General Guide to Account Opening and Customer Identification (209)

合并的“了解你的客户”风险管理 (217)

Consolidated KYC Risk Management (224)

第三部分 国际证监会组织及其反洗钱文件

导 读 (235)

证券业客户及受益权人身份识别原则 (239)

Principles on Client Identification and Beneficial Ownership for

The Securities Industry (250)

集合投资计划反洗钱指引 (266)

Anti -Money Laundering Guidance for Collective Investment Schemes

..... (288)

第四部分 国际保险监督官协会
及其反洗钱及反恐融资指引

导 读 (321)

反洗钱及反恐融资指引 (324)

Guidance Paper on Anti-Money Laundering and Combating

The Financing of Terrorism (360)

第五部分 附录

中华人民共和国反洗钱法(中华人民共和国主席令第56号,2006年10月31日)	(411)
金融机构反洗钱规定(中国人民银行令第1号,2006年11月14日)	(417)
金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法(中国人民银行令第2号,2006年11月14日)	(422)
金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法(中国人民银行令第1号,2007年6月11日)	(433)
金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法(中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会令第2号,2007年6月21日)	(436)
中华人民共和国刑法(节选)	(444)
中华人民共和国中国人民银行法(节选)	(445)
后记	(447)

第一部分

反洗钱金融行动特别工作组 及其“40+9 建议”

导 读

20 世纪中叶以来,洗钱活动日益猖獗,“成为仅次于外汇和石油的世界第三大商业活动”。^① 为了应对洗钱及其上游犯罪给全球经济发展和各国国家安全带来的日益严重的威胁,国际社会作出了不懈努力。反洗钱金融行动特别工作组(The Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF, 以下简称“特别工作组”)及其发布的“40+9 建议”,就是其中最重要的成果。

特别工作组及其成员的发展

1989 年 7 月,7 个工业化国家的首脑和欧共体委员会主席在巴黎召开第 15 次年度经济峰会,特别工作组的成立就源于这次 7 国集团峰会。会议认为,毒品问题已经成为一个破坏性的问题,应在国际及各国层面上采取断然行动。会议通过了几项关于毒品问题的决议,其中就包括建立特别工作组,目的是评估在防止利用银行系统和金融机构洗钱方面业已开展的国际合作的成效,并考虑进一步的预防措施,包括采取法定措施和监管措施,强化多边法律互助。^② 会议决定,特别工作组的第一次会议由法国召集,并于 1990 年 4 月前完成报告。

1990 年 2 月 7 日,特别工作组在法国巴黎召开第一次会议。除 7 国集团的成员国(美国、日本、德国、法国、英国、意大利、加拿大)和欧共体的代表外,为了反映有关国家的观点和经验,另外 8 个国家(瑞典、荷兰、比利时、卢森堡、瑞士、奥地利、西班牙及澳大利亚)的代表也应邀参加了会议。这 15 个国家和欧共体成为特别工作组的创始成员。

成立之初,特别工作组并没有打算作为一个常设性组织,因此,直到如今,特别工作组还没有制定严格的章程,也没有无限延长的工作年限,而是每

^① [美]杰弗里·罗宾逊 著,《洗钱:世界第三大产业——洗钱的内幕》,中国物资出版社 1998 年 10 月出版。

^② 1990 年发布的《FATF 报告》,及 1990 年年报。

五年进行一次回顾,由各成员国政府决定是否需要延期。即便如此,自1989年成立以来,特别工作组在国际反洗钱领域的地位和作用日益得到认可,它的工作年限一再延期。最近的一次延期决定在2004年的全会上作出,各成员国同意特别工作组将再运行8年(至2012年)。看来,这个组织具有长期存在的趋势。

1991~1992年,特别工作组的成员大幅增加。1991年,丹麦、芬兰、希腊、中国香港、爱尔兰、新西兰、挪威、葡萄牙、土耳其和海湾合作委员会加入;1992年,冰岛和新加坡加入,特别工作组的成员达到28个。1992年6月25日,在瑞士卢加诺召开的第三届全会上,特别工作组决定不再增加成员。

1998年,为配合实施其在全球范围内传播反洗钱信息的战略,特别工作组又开始考虑成员扩展问题,但改变了接纳新成员的程序和标准:一是变等待申请为主动邀请,将成员发展目标定为在“具有重要战略地位、在本地区反洗钱工作中发挥重要作用的少数几个国家”;^③二是制定了接纳新成员的5项基本标准;三是在成为正式成员前要经过“观察员”阶段;四是增加了评估程序。根据这套程序,特别工作组于1999年邀请阿根廷、巴西和墨西哥作为观察员,并于2000年接纳这3个国家为正式成员。俄罗斯和南非于2002年应邀作为观察员,并于2003年成为正式成员国。2005年1月,我国成为特别工作组观察员,2006年8月,韩国成为特别工作组观察员。2007年6月28日,特别工作组在法国巴黎召开的全体会议以协商一致方式,同意中国成为该组织正式成员。

特别工作组的性质和目标

特别工作组的性质可从三个方面描述。从组织形式上看,特别工作组是一个政府间团体,成员国派出代表参加特别工作组的工作,经费由成员国分摊,主席由成员国选派高级官员轮流担任,任期1年。特别工作组秘书处设在法国巴黎经合组织总部。从工作目标上看,特别工作组是一个“政策制定者”,致力于研究制定国际反洗钱和反恐融资标准,监督评估成员国反洗钱措施的实施情况,推动各国建立和完善反洗钱法律法规。从人员构成上看,特别工作组是一个跨领域的专家团队,工作人员大多是来自世界各国立法、金融和执法等各专业领域的专家,他们充分利用各国的经验和各自的专业优

^③ FATF,《年报1998—1999》。

势,研究洗钱犯罪的特点、手法、规律和变化趋势,总结反洗钱的实践经验和教训,制定反洗钱国际标准,为打击和遏制洗钱犯罪和各种严重犯罪、提高全球反洗钱工作的效率和成效作出了不懈努力。

特别工作组的主要目标可概括为以下三个方面:

1. 推动建立全球性反洗钱网络

推动建立全球性反洗钱网络,在全球范围内传播反洗钱信息,是特别工作组的首要目标。为达成这一目标,特别工作组主要通过以下三个途径。

一是适当发展成员国。如前所述,审慎地、有选择地发展成员,保证成员国的代表性和区域平衡,是特别工作组的一项重要工作。目前,特别工作组的正式成员包括 32 个国家(地区)、2 个国际组织(欧盟和海湾合作委员会),观察员包括 2 个国家(韩国和印度)。

二是推动建立一些区域性反洗钱团体(称为 FATF 式区域性团体,即 FATF style Regional Body),并与它们保持密切合作。特别工作组接纳新会员的先决条件之一,就是必须是其中一个团体的正式成员。这些团体包括:

- 亚太反洗钱小组(Asia / Pacific Group on Money Laundering, APG)。
- 加勒比金融行动特别工作组(Caribbean Financial Action Task Force, CFATF)。
- 欧亚反洗钱与反恐融资小组(Eurasian Group on combating money laundering and financing of terrorism, EAG)。
- 东南非反洗钱小组(Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group, ESAAMLG)。
- 南美反洗钱金融行动特别工作组(Financial Action Task Force on Money Laundering in South America, GAFISUD)。
- 非洲政府间反洗钱行动小组(Intergovernmental Action Group against Money-Laundering in Africa, GIABA)。
- 中东及北非金融行动特别工作组(Middle East & North Africa Financial Action Task Force, MENAFATF)。
- 欧洲理事会反洗钱措施评估专家委员会(Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures, MONEYVAL)。
- 离岸银行业务监管者小组 Offshore Group of Banking Supervisors (OGBS)。

其中,亚太反洗钱小组、欧洲理事会反洗钱措施评估专家委员会、南美反

洗钱金融行动特别工作组、中东及北非金融行动特别工作组等4个组织是特别工作组的联系会员(Associate Members),其他组织则是特别工作组的观察员。

6 三是邀请其他一些与反洗钱有关的国际组织作为观察员组织,并与它们保持联系和合作。这些组织包括:

- 非洲开发银行(African Development Bank)。
- 亚洲开发银行(Asia Development Bank)。
- 英联邦秘书处(The Commonwealth Secretariat)。
- 金融情报机构埃格蒙特集团(Egmont Group of Financial Intelligence Units)。
- 欧洲重建与开发银行(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)。
- 欧洲中央银行(European Central Bank, ECB)。
- 欧洲刑警组织(Europol)。
- 美洲开发银行(Inter-American Development Bank, IDB)。
- 国际保险监督官协会(International Association of Insurance Supervisors, IAIS)。
- 国际货币基金(International Monetary Fund, IMF)。
- 国际证监会组织(International Organization of Securities Commissions, IOSCO)。
- 国际刑警组织(Interpol)。
- 美洲国家组织/泛美反恐怖主义委员会组织(Organization of American States / Inter-American Committee Against Terrorism, OAS/CICTE)。
- 美洲国家组织/泛美控制滥用毒品委员会(Organization of American States / Inter-American Drug Abuse Control Commission, OAS/CICAD)。
- 经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)。
- 离岸银行业务监管者小组(Offshore Group of Banking Supervisors, OG-BS)。
- 联合国禁毒署(United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC)。
- 世界银行(World Bank)。
- 世界海关组织(World Customs Organization, WCO)。

此外,特别工作组每两年举办一次“金融服务论坛”,与金融行业和其他

专业和行业的代表讨论共同关心的问题。

2. 研究制定国际反洗钱标准

自 1989 年成立以来,特别工作组一直将研究洗钱犯罪的特点和规律、制定国际反洗钱标准、提出反洗钱对策作为一项重要工作。1990 年特别工作组第一次全会就通过并发布了关于反洗钱的《40 项建议》(The Forty Recommendations)。此后,根据金融业的发展变化情况、洗钱及其上游犯罪的变化特点、打击和遏制洗钱犯罪及各种严重犯罪的需要,不断解释、补充和更新《40 项建议》,成为特别工作组的一项经常性工作。关于《40 项建议》的修订过程,下文将做进一步讨论。

在制定和完善反洗钱标准措施的过程中,除了向有关方面广泛征求意见外,特别工作组极为重视洗钱犯罪的类型研究。从 1995 年开始,特别工作组每年组织一次类型研究专家会议,发布类型研究报告,以保证《40 项建议》始终有效并得到及时更新。与会者包括成员国、其他国际组织和团体的执法和监管专家、其他国家的代表。类型研究专家会议主要讨论主要的洗钱手法、新出现的洗钱威胁、有效的反洗钱措施。例如,2005 年的类型研究会议重点替代性汇款系统、保险行业、人口贩卖与非法移民中的洗钱问题;2006 年的类型研究报告则专门研究国际货物贸易中的洗钱问题。

震惊世界的 9·11 事件以后,特别工作组认识到打击恐怖融资的极端重要性,于 2001 年 10 月召开特别全会,决定将打击恐怖融资作为该组织的一项重要使命。10 月 30 日,特别工作组发布《关于恐怖融资的特别建议》(Special Recommendations on Terrorist Financing),针对预防和打击恐怖融资工作提出了 8 项建议,简称“8 项特别建议”或“特别建议”。特别工作组指出,这些特别建议与“40 项建议”一道,共同构成侦测、防范和制止恐怖主义和恐怖融资活动的基本纲领。

3. 推动各国落实反洗钱措施

推动各国落实反洗钱措施,尤其是实施《40 项建议》(也包括关于反恐融资的《9 项特别建议》,下同),是特别工作组的又一重要目标。其主要途径有两个。

一是成员国自评和互评。

所谓自评(self-assessment exercise),就是各成员国对照《40 项建议》的要求,对本国的反洗钱情况进行评价,并向特别工作组提交自评报告。所谓互评(mutual evaluation procedure),就是由特别工作组选派有关法律、金融和执法方面的专家组成评估小组,遵循透明、公正的原则,对成员国实施《40 项建

议》的情况进行评估。

互评工作有严格的程序。根据特别工作组发布的《反洗钱及反恐融资评估手册》,^④互评程序要经过评估准备(确定评估意向、完成评估问卷、提供评估资料、组成评估小组、确定评估方案)、评估实施(确定评估报告纲要、现场考察、起草互评报告草案、征询意见和评估会谈等)、审核互评报告等程序,互评报告需经特别工作组全会审查通过。如果一切顺利的话,一项完整的互评程序大约要经过 28 周至 32 周的时间。

互评工作有严格的标准。根据特别工作组发布的《40 项建议和 9 项特别建议合规性评估方法》,^⑤互评工作要针对《40 项建议》和《特别建议》中每一项建议所提出的基本标准和附加标准,给出相应的合规性评级(合规、基本合规、部分合规、不合规),然后以此为基础作出综合评估。

对互评工作中发现的不足和提出的改进建议,特别工作组还会采取跟进措施。如果发现严重不足,又没有得到有效的改进,特别工作组还要采取相应的“组织措施”——中止会员资格。例如,在 1996~1997 年度的互评中,特别工作组认为,奥地利允许本国居民开立匿名存款账户,“可能且已经被用于清洗非法所得”,^⑥要求奥地利采取措施。在随后的几年中,特别工作组与奥地利进行了反复磋商,未得到奥方的积极回应。1999 年,特别工作组公开发表声明,要求奥地利取消匿名存款账户,并向金融机构发出风险警告。^⑦2000 年 2 月 3 日,特别工作组公开发表声明,如果奥地利政府在当年 5 月 20 日前不能采取下列两项措施,就从 2000 年 6 月 15 起中止其会员资格:(1)发表政治声明,宣布在 2002 年 6 月底之前采取必要措施,按照《40 项建议》的要求取消匿名存款账户;(2)向国会提交法案,禁止开立新的匿名存款账户并取消原有的匿名存款账户。后来,由于奥方采取了令特别工作组满意的措施,特别工作组才决定不中止其会员资格。^⑧

互评是一个连续的过程,从 1991 年起,特别工作组的成员国要轮流接受互评;观察员国家在取得正式成员资格之前,也需通过互评。除由特别工作组组织进行的互评之外,区域性国际反洗钱组织、国际货币基金、世界银行也

④ FATF, AML/CTF Evaluations and Assessments Handbook for Countries and Assessors, June 2005.

⑤ FATF, Methodology for Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations, 27 February 2004(Updated as of June 2006).

⑥ FATF,《年报 1996~1997》。

⑦ FATF,《年报 1998~1999》。

⑧ FATF,《年报 1999~2000》。

采取类似的程序和标准对有关国家的反洗钱工作进行评估。

二是认定不合作国家及地区。

自评和互评都是针对成员国的,如何推动其他国家和地区落实反洗钱措施呢?1999 年开始,特别工作组启动了另一个行动,即审查一些在反洗钱/反恐融资方面存在不足或不愿开展国际合作的国家和地区(当然也包括特别工作组的成员国)的有关制度,认定它们为“不合作国家及地区”(Non-Cooperative Countries and Territories, NCCTs),号召各国采取相应的措施,同时表示愿意帮助这些 NCCTs 改进反洗钱工作,借以推动它们落实反洗钱措施。

2000 年 2 月 14 日,特别工作组发布《关于不合作国家及地区的报告》,提出了认定一个国家或地区为“不合作国家及地区”的程序和 25 条标准。这 25 条标准大体上分为 4 个方面:金融法规和监管存在漏洞,其他法规要求存在障碍,国际合作存在障碍,用于预防、侦测和打击洗钱活动的资源不足。^⑨

根据这套程序和标准,2000 年和 2001 年,特别工作组共对 47 个国家和地区进行了审查,认定其中 23 个为“不合作国家及地区”。此后,特别工作组未对其他国家和地区开展审查活动。^⑩

根据特别工作组第 21~22 项建议的要求,对列入“不合作国家及地区”名单的国家和地区,金融机构应当采取相应的措施。如果这些国家和地区不加以改进,还应采取进一步的反制措施(Counter measures),包括强化的客户身份识别、强化的可疑交易报告、审批银行设立分支机构或代表机构的限制、向非金融行业发出洗钱风险警告等。^⑪

2001 年,特别工作组又制定了将有关国家和地区从“不合作国家及地区”名单中解除的 7 项条件。^⑫ 如果有关国家和地区能够采取改进措施,实施《40 项建议》,经审核符合条件的,即可从名单中解除。2001 年以来,特别工作组已先后解除曾被列入名单所有国家和地区。下面是历年列入和解除的一览表:

^⑨ FATF, Report on Non-Cooperative Countries and Territories, 14 February 2000.

^⑩ 见 FATF 网站: www.fatf-gafi.org/document/51/0,2340,en-32250379_32236992_33916403_1_1_1_1,00.html.

^⑪ 见 FATF 网站: www.fatf-gafi.org/document/47/0,2340,en-32250379_32236992_33916527_1_1_1_1,00.html.

^⑫ FATF, Review to Identify Non-Cooperative Countries and Territories: Increasing the Worldwide effectiveness of Anti-Money Laundering, Measures 22 June 2001.