


# 提高重视 严阵以待

做好准备应对FATF第五轮互评估挑战

  
钱行  
许维珂

金融行动特别工作组（FATF）是国际上最具影响力的政府间反洗钱和反恐怖融资组织。2007年，中国正式加入FATF，并于2018年接受了FATF第四轮互评估。在多方共同努力下，我国最终“涉险”过关，进入强化后续进程。在第四轮互评估报告中，FATF肯定了我国在反洗钱工作方面取得的积极进展，认为我国具备建立良好反洗钱体系的基础，但同时也指出一些明显不足，特别是金融机构风险认知及履职、特定非金融行业反洗钱监管、法人和法律安排的受益所有权信息透明度以及定向金融制裁决议的执行机制等方面需进一步优化。

根据FATF公布的最新评估程序，互评估间隔将缩短至六年，因此，中国预计将于2024-2025年迎来第五轮互评估。值得关注的是，本轮评估将更加注重新有效性和结果导向，对被评估国高风险领域的反洗钱实况和后续整改提出更严格的要求。虽然FATF在我国第四轮互评估的后续报告中肯定了我国在洗钱罪、扩散融资定向金融制裁、非营利组织、新技术、电汇、内部控制及国外分支机构和子公司、法人透明度和受益所有权、金融机构的监管和监督、金融情报机构、指导和反馈、司法互助等技术合规性方面已弥补大量不足，但如何应对第五轮互评估对我国以及整个金融业而言仍然是一个不小的挑战。

本报告将深入分析我国FATF第四轮互评估的结果和现状，研究FATF最新公布的第五轮互评估方法论，提出本轮互评估需要重点关注的领域以及对金融机构的建议。我们希望通过本报告抛砖引玉，开启业界如何应对FATF第五轮互评估挑战的讨论，共同为防控重大风险，维护金融安全，增强我国全球治理话语权贡献一份力量。

## FATF互评估的背景

金融行动特别工作组（FATF）成立于1989年，是国际上最具影响力的政府间反洗钱和反恐怖融资组织，也是全球反洗钱和反恐怖融资标准制定机构。目前，该组织已涵盖39个成员国及区域组织，并对200多个国家和地区的反洗钱措施提出建议。

FATF要求各成员国及地区定期开展互评估，确保反洗钱和反恐怖融资符合其要求达到的目标及水准。2013年，FATF全会讨论通过《FATF建议技术合规性评估方法与反洗钱和反恐怖融资体系有效性评估方法》，首次增加有效性评估要求，并在第四轮互评估中实施运用。

FATF互评估结果是衡量一国金融稳定程度的重要指标之一。被评估国或地区（司法管辖区）一旦被FATF公开列入黑名单、灰名单，其国家声誉将会遭受严重影响，对其金融行业甚至社会经济造成冲击。全球金融机构与这些国家或地区的交易往来都需要更加严格的审查，相关国际贸易和跨境金融将受到严重制约和影响，实际上产生了类似于金融制裁的后果。因此，我国历来高度重视FATF互评估工作。

互评估有两个基本组成部分：技术合规性评估和有效性评估。

### 技术合规性评估

技术合规性主要评估各成员国对FATF制定的四十项建议（Recommendations，以下简称R）的履行情况，评估组根据相关法律法规的建立与实施情况以及管理、程序健全程度等对各项建议进行评级。

各国履行这些建议所采用的方式可能并不相同。评估员将充分考虑各国法律体系以及国家治理框架之间的差异，并根据国家风险及结构性因素等进行综合判断。此外，虽然FATF为每项建议的评估提供了

清单，但各评估要素并不都具有相同的权重。评估员会根据国家的风险状况以及国情，决定每项缺陷的重要程度，其中高风险领域的一项重要缺陷就可能导致整项评级结果不理想。

FATF将各成员国遵守FATF四十项建议标准的评估结果分为五个类别，由高到低分别为：合规（C）、大致合规（LC）、部分合规（PC）、不合规（NC）、不适用（N/A）。

### 有效性评估

有效性评估主要衡量各成员国对FATF提出的十一个直接目标（Immediate Outcome, 以下简称IO）的实现情况。有效性评估与技术合规性评估的方法完全不同，评估员的结论将基于反洗钱目标的实现程度进行综合判断，即结果导向，而非简单进行“清单式”或“打勾式”核对。被评估国需向评估组提供证据证明其反洗钱措施及反恐怖融资措施正在发挥作用并取得了一定的成果。

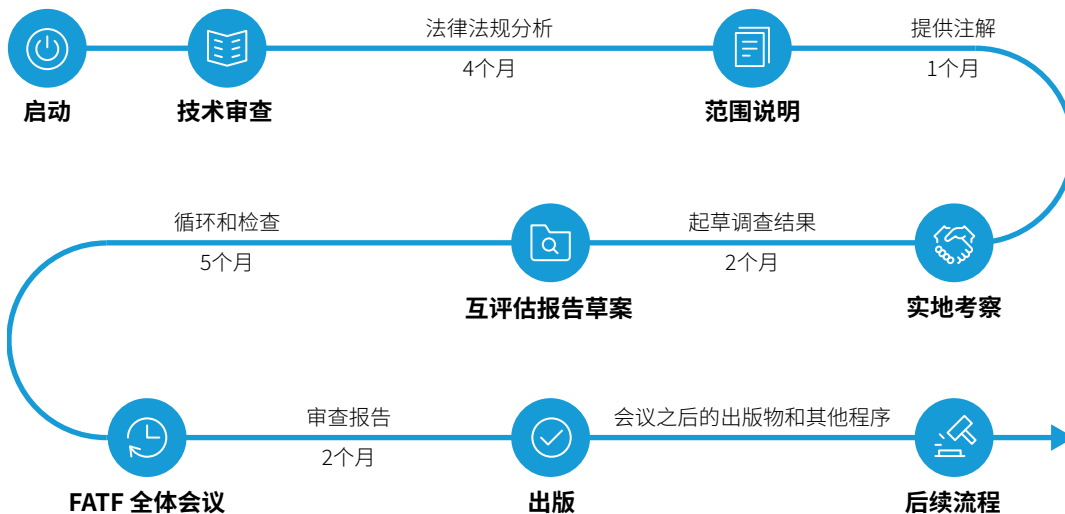
有效性评估是实地考察的重点。评估员在实地考察前及评估过程中，将不断对评估范围进行界定，以确定应重点关注的高风险领域以及核心问题。FATF提供了评估每项IO所需要考虑的核心因素，以及与核心因素相关的信息和示例，这些信息和示例与结论关系最为密切。

每项IO所对应的评估结果分为四个等级，由高到低分别为：高度有效（H）、基本有效（S）、中等有效（M）、低度有效（L）。

接受互评估的国家，必须确保技术合规性和有效性同时达到合格标准<sup>1</sup>，否则将进入强化后续程序，进一步可能引发是否需要被纳入FATF黑、灰名单的讨论。

完整的互评估需要大约18个月时间（见图表1）。

图表 1: FATF互评估时间线



1 其中合规性评价要求8项及以上建议不得为不合规/部分合规，或者核心建议R.3/5/10/11/20中不得有一项为不合规/部分合规；有效性方面则要求7个及以上的直接目标IO不得为低效或中等有效，或者4个及以上IO为低效。两者缺一不可。

FATF即将在2024-2025年开展对我国的第五轮互评估。查阅FATF发布的最新方法论，我们识别出第五轮互评估中最主要的变化，包括以下五项：

- 第五轮互评估将更加注重有效性评估，以确保各国实施和利用已通过的法律、法规和政策。
- 更加强调主要风险和背景，确保各国和评估人员将重点放在风险最高的领域，而不仅仅是相对容易开展调查和认定问题的低风险领域。
- 金融部门、特定非金融行业和职业反洗钱措施及监管有效性评估将会分别开展，以确保更清晰的评估以及提供更有针对性的改进建议。
- 互评估报告中的建议将更加注重结果导向，侧重于提供解决洗钱、恐怖主义融资和扩散融资问题的具体行动建议和时间表。
- 第五轮互评估的评估周期可能会缩短至六年，较过去十年的平均周期更短。

届时FATF会对各国高风险领域的反洗钱状况和后续整改落实提出更严格的要求。

## 中国第四轮互评估的情况

2018年，FATF对中国启动第四轮互评估，通过访问北京、上海和深圳三地，完成了对中国的现场评估工作。2019年4月17日，FATF向全球发布了《中国反洗钱和反恐怖融资互评估报告》，中国进入强化后续进程，FATF于之后三年陆续发布后续评估报告。

### 技术合规性评估

在第四轮互评估中，我国有45%的建议履行情况被评为“部分合规”和“不合规”。在2020年至2022年，中国陆续向评估组提交了部分建议的整改证明材料。FATF在其发布的三份后续评估报告中，认定我国在洗钱罪、扩散融资定向金融制裁、非营利组织、新技术、电汇、内部控制及国外分支机构和子公司、法人透明度和受益所有权、金融机构的监管和监督、金融情报机构、指导和反馈、司法互助等建议的技术合规性方面已做出重大改进，弥补了大量的不足。目前，我国在四十项建议中合规9条、大致合规22条、部分合规5条、不合规4条（见图表2）。其中，不合规及部分合规的建议履行情况如下：

- 不合规的建议：R.22（特定非金融行业和职业：客户尽职调查）、R.23（特定非金融行业和职业：其他措施）、R.25（法律安排的透明度和受益所有权）、R.28（对特定非金融行业和职业的监管）
- 部分合规的建议：R.6（与恐怖主义和恐怖融资有关的定向金融制裁）、R.7（与扩散有关的定向金融制裁）、R.12（政治公众人物）、R.24（法人透明度和受益所有权）和R.35（处罚）

**图表 2: 我国FATF第四轮互评估2022年后续报告中的技术合规性评估结果**

**C** 完全合规    **LC** 大致合规    **PC** 部分合规    **NC** 不合规     中国需要提升合规程度的领域

FATF 40条建议	第四轮互评估	最新结果
R.1 评估风险和适用风险为本的办法	LC	LC
R.2 国家层面的合作与协调	LC	LC
R.3 洗钱犯罪	PC	LC
R.4 没收与临时措施	LC	LC
R.5 恐怖融资犯罪	LC	LC
R.6 与恐怖主义和恐怖融资有关的定向金融制裁	PC	<span style="border: 1px solid red; background-color: #cccccc;"></span>
R.7 与扩散有关的定向金融制裁	NC	<span style="border: 1px solid red; background-color: #cccccc;"></span>
R.8 非营利组织	PC	LC
R.9 金融机构保密法	LC	LC
R.10 客户尽职调查	LC	LC
R.11 记录保存	LC	LC
R.12 政治公众人物	PC	<span style="border: 1px solid red; background-color: #cccccc;"></span>
R.13 代理行	LC	LC
R.14 资金或价值转移服务	LC	LC
R.15 新技术	PC	LC
R.16 电汇	PC	LC
R.17 依托第三方尽职调查	LC	LC
R.18 内部控制境外分支机构和附属机构	PC	LC
R.19 高风险国家	LC	LC
R.20 可疑交易报告	LC	LC
R.21 泄密与保密	LC	LC
R.22 特定非金融行业和职业:客户尽职调查	NC	<span style="border: 1px solid red; background-color: #cccccc;"></span>
R.23 特定非金融行业和职业:其他措施	NC	<span style="border: 1px solid red; background-color: #cccccc;"></span>
R.24 法人透明度和受益所有权	NC	<span style="border: 1px solid red; background-color: #cccccc;"></span>
R.25 法律安排透明度和受益所有权	NC	<span style="border: 1px solid red; background-color: #cccccc;"></span>
R.26 对金融机构的监督和管理	PC	LC
R.27 监管机构的权力	LC	LC
R.28 对特定非金融行业和职业的监管	NC	<span style="border: 1px solid red; background-color: #cccccc;"></span>
R.29 金融情报单位	PC	LC
R.30 执法和调查部门职责	LC	LC
R.31 执法和调查部门权力	LC	LC
R.32 现金跨境运输	LC	LC
R.33 信息统计	LC	LC
R.34 指导和反馈	PC	LC
R.35 处罚	PC	<span style="border: 1px solid red; background-color: #cccccc;"></span>
R.36 国际公约	LC	LC
R.37 双边司法协助	LC	LC
R.38 双边司法协助:冻结和没收	PC	LC
R.39 引渡	LC	LC
R.40 其他形式的国际合作	LC	LC

根据 FATF 2022年11月的评估结果。  
来源: FATF Recommendations, FATF 2012

## 有效性评估

第四轮互评估中，在有效性评估方面，我国有四个直接目标被评为“低度有效”，另有四个直接目标被评为“中等有效”（见图表3）：

- 低度有效的直接目标：IO.4预防措施、IO.5法人和法律安排、IO.10恐怖融资预防措施及定向金融制裁、IO.11扩散融资定向金融制裁
- 中等有效的直接目标：IO.2国际合作、IO.3监管、IO.6金融情报、IO.7洗钱调查和起诉

图表 3: 我国FATF第四轮互评估有效性评估结果

SE 基本有效 ME 中等有效 LE 低度有效  中国需要提升有效程度的领域

FATF 的直接目标	第四轮互评估	最新结果
IO.1 识别、评估和了解洗钱和恐怖融资的风险，合作制定政策，并酌情在国家层面进行协调，打击洗钱和恐怖融资活动	SE	SE
IO.2 在国际合作中提供适当的信息、金融情报和证据，以便于对犯罪分子及其资产采取措施	ME	ME
IO.3 监管机构适当监督、监控和规范金融机构、特定非金融行业和职业以及虚拟资产服务提供商，以遵守相应的反洗钱以及反恐怖融资的要求	ME	ME
IO.4 金融机构、特定非金融行业和职业以及虚拟资产服务提供商，充分应用与其风险相对应的洗钱或恐怖融资的预防措施，并报告可疑交易	LE	LE
IO.5 防止法人和法律安排被滥用于洗钱或恐怖融资，有关其受益所有权的信息可无障碍地提供给主管当局	LE	LE
IO.6 主管当局适当利用金融情报和所有其他相关信息进行洗钱和恐怖融资调查	SE	SE
IO.7 对洗钱犯罪和活动进行调查，相关犯罪者被起诉，并受到有效、适当和劝阻性的制裁	SE	SE
IO.8 没收犯罪所得和工具	SE	SE
IO.9 对恐怖融资的犯罪和活动进行调查，恐怖融资者被起诉，并受到有效、适当和劝阻性的制裁	SE	SE
IO.10 禁止恐怖分子、恐怖组织和恐怖融资者进行资金筹集、转移和使用	LE	LE
IO.11 根据联合国安理会相关决议，防止参与大规模杀伤性武器扩散的个人和组织对资金进行筹集、转移和使用	LE	LE

根据 FATF 2022年11月的评估结果。

来源：FATF Recommendations, FATF 2012

本轮后续评估，FATF只对合规性指标进行了检视，未重评有效性指标。

## 第五轮互评估的关注重点

FATF第五轮互评估将于2024-2025年启动。根据其最新发布的《方法论：基于反洗钱金融行动工作组的建议去评估技术合规性以及AML/CFT/CPF系统的有效性》（2022年2月），本轮的整体评估方法和原则与上一轮基本一致，即同步开展技术合规性评估及有效性评估。

考虑到有效性评估将被放至更加重要的地位，我们建议重点关注目前我国“低度有效”及“中度有效”的直接目标，及时补齐短板，尤其是在特定非金融机构、互联网贷款机构监管，法律安排透明度以及定向金融制裁等方面。此外，评估将基于一国风险和国情综合考虑，高风险或重要行业及部门的履职情况将被赋予更高的权重。我们预计，支付机构、大型银行及部分高风险特定非金融行业的反洗钱措施及监管将会是第五轮互评估关注的重点。FATF近年修改了个别四十项建议或释义，同样建议高度关注，如虚拟资产及虚拟资产服务商、扩散融资风险评估相关内容等。

我们以有效性评估为切入点，基于公开获得的信息，对上一轮评估提示的薄弱环节进行了梳理。

### 一、金融机构<sup>2</sup>和虚拟资产服务提供商的反洗钱风险认知和履职，以及对应的反洗钱监管

在第四轮互评估中，我国IO.3（监管）及IO.4（预防措施）被分别评为“中等有效”及“低度有效”。

根据最新第五轮互评估的方法论，FATF对原IO.3及原IO.4的内容进行了合并及调整，并把与金融机构和虚拟资产服务提供商相关的反洗钱预防措施及监管，整合成为新直接目标IO.3<sup>3</sup>的评估要点。

直接目标IO.3的核心要求是：监管机构适当监督、监控和规范金融机构以及虚拟资产服务提供商，以遵守相应的反洗钱以及反恐怖融资的要求，并报告可疑交易。IO.3有效的主要特征包括：监管能够以风险为本，通过严格的机构注册、股东和高管任职资格审核，以及指导、监督和处罚等措施，识别、评估和减轻金融机构以及虚拟资产服务商面临的洗钱及恐怖融资风险。随着时间的推移，监管机构能够提升金融机构以及虚拟资产服务商反洗钱及反恐怖融资合规水平，并阻止不法分子滥用上述机构，特别是一些高风险机构。金融机构和虚拟资产服务提供商了解其洗钱和恐怖融资风险，制定和实施内部控制制度，采取恰当的客户禁止调查措施来识别和验证客户（包括受益所有人身份），并进行持续监控，充分发现和报告可疑交易以及遵守其他反洗钱及反恐怖融资要求，使得相关洗钱和恐怖融资活动减少。

IO.3相关评估要点特别强调，评估人员应根据各机构的规模、复杂性和风险状况，以及所采取的措施与风险一致的程度等，综合考虑监管及预防措施有效性，且认为监管及履职水平存在一定的正相关性。在第五轮互评估中，重要部门或高风险机构的相关情况，包括风险认知水平、客户身份识别及可疑交易报告情况、监管处罚及整改措施的履行等，将是IO.3以及IO.4的考察重点，也是实地考察的重要内容。

2 根据第四轮互评估报告的范围界定，本文所提及的金融机构含支付机构及网络小额贷款公司。

3 IO.3主要涉及建议9-21、26、27、34和35以及建议1、29和40的内容。



**图表 4: FATF通过衡量六个核心问题, 判断直接目标IO.3的有效性**



FATF第四轮互评估报告以及后续强化报告指出, 我国存在与IO.3相关的问题主要表现在以下几个方面: 洗钱风险认知不到位, 采取的缓释措施与风险不匹配、金融机构的尽职调查尤其是持续尽职调查不够有效、政治公众人物 (PEP) 识别存在不足、可疑交易报告与我国的整体洗钱风险状况不匹配等 (详情见图表5)。

**图表 5: 我国FATF第四轮互评估中与IO.3相关的主要问题**

- 1. 义务机构洗钱风险认知不到位, 采取的缓释措施与风险不匹配**  
FATF尤其指出支付机构采取的缓释措施与风险不匹配, 也未有效采取预防措施。
- 2. 网络小额贷款机构数量庞大, 但并未全面纳入监管**
- 3. 尽职调查措施不够有效**
  - 一是对客户交易的目的、意图缺乏了解;
  - 二是受益所有人的识别不够有效, 缺乏独立的外部数据源可供查询;
  - 三是持续识别工作不到位, 对交易是否与其身份相匹配缺乏足够的持续审查, 可疑交易甄别中未有效结合客户身份背景去分析;
  - 四是强化尽职调查措施缺乏一定的差异性;
  - 五是一些机构在客户尽职调查缺失的情况下, 不会自动拒绝业务。
- 4. PEP识别方面存在不足**  
如一些机构缺乏风险管理系统, 不能确认客户受益所有人、家庭成员和亲密人员是否属于PEP。此外, 必要时未对本国政要识别和确认其财富来源, 措施及要求均存在重大缺陷。
- 5. 可疑交易报告类型和数量分布与国家整体洗钱风险状况不匹配**  
机构普遍倾向于易于监测和分析的非法集资、赌博、地下钱庄类交易; 非银机构, 尤其是支付机构报送量过低, 与其风险状况不匹配; 一般可疑与重点可疑交易标准相对模糊, 机构报送尺度存在差异; 部分机构可疑交易报告内部处理时限过长

第四轮互评估以来, 我国不断完善反洗钱法律制度建设, 加大了对金融机构, 尤其是头部银行及支付机构的检查、处罚力度, 持续推进法人风险自评估工作, 强化“现场检查+风险评估”双支柱的监管框架, 切实提高反洗钱监管有效性及义务机构反洗钱履职水平。



根据上述FATF提到的问题以及国内现状，我们建议接下来应充分关注法人义务机构风险自评估工作的有效性，引导机构正确认清风险及缺陷，并根据自评估发现的问题和薄弱环节，采取针对性的分析缓释措施；持续开展对高风险机构的检查和违规行为的处罚；加强对持续尽职调查工作的检查及指导，引导金融机构充分理解其内涵并积极采取有关措施，动态了解客户风险状况的变化。

**图表 6: IO.3评估对监管机构及金融机构的启示**

对监管机构而言：	对金融机构而言：
<p><b>1. 关注金融机构洗钱风险自评估工作的有效性</b> 加强相关指导和反馈，避免金融机构的自评估工作过度外包及美化，确保自评估能够真正帮助他们认识面临的威胁和缺陷，并能实际指导反洗钱日常工作和资源配置</p> <p><b>2. 加强对金融机构客户尽职调查、履职情况的监管及指导</b> 引导金融机构深入了解并重视持续识别、受益所有人识别、PEP识别等相关工作</p> <p><b>3. 进一步明确可疑交易报送标准，引导支付机构加强可疑交易监测及报送工作</b></p> <p><b>4. 加大监管资源投入</b> 能够进一步增强对银行、支付等高风险机构的检查强度</p> <p><b>5. 非现场监管如何发挥作用</b> 进一步发挥非现场监管的作用，非现场监管应对现场检查形成必要的补充，机构能够积极落实监管意见</p> <p><b>6. 重视与各行业主管部门的沟通和交流</b> 确保实施目标一致(风险为本)的监管和检查</p> <p><b>7. 注重反洗钱处罚的有效性</b> 考虑我国金融机构的整体规模，反洗钱处罚力度应进持续提高，充分体现处罚与风险的相称性、对违规行为的劝阻性；关注处罚整改意见的落实情况</p>	<p><b>1. 认真开展风险自评估工作</b> 金融机构，尤其是参照金融机构管理的支付机构、网络小额贷款公司应高度重视自评估工作。根据业务运营特征及实际风险，实事求是地查找自身面临的洗钱威胁、风险及漏洞，切实有效地利用风险自评估工作结果。</p> <p><b>2. 加强对客户的持续尽职调查</b> 金融机构自身应持续深入提高尽职调查质量，尤其是加强对持续尽职调查的认识，确保客户交易与其身份、职业、收入及经营状况相符，并及时更新客户风险档案，以便更准确划分和管理客户风险</p> <p><b>3. 进一步提高可疑交易报告与风险匹配程度</b> 金融机构应根据洗钱风险评估情况，进一步优化模型有效性和针对性，优化内部可疑交易甄别、审查、报送工作流程，提高可疑报告质量</p>

## 二、特定非金融行业和职业的反洗钱风险认知和履职，以及对应的反洗钱监管

如上所述，FATF对原IO.3及原IO.4的内容进行了合并及调整，特定非金融行业和职业反洗钱预防措施及监管被单独列出，成为直接目标IO.4的评估要点，充分体现FATF第五轮互评估对于此类机构风险的重视程度。

新的IO.4<sup>4</sup>的核心内容是：监管机构适当监督、监控和规范特定非金融机构和职业，以遵守相应的反洗钱以及反恐怖融资的要求，并报告可疑交易。IO.4有效特征描述可参照以上IO.3相关内容。

4 IO.4主要涉及建议22、23、28、34和35的有关内容，以及1、29和40部分内容。

**图表 7: FATF通过衡量六个核心问题, 判断直接目标IO.4的有效性 (与IO.3要求一致)**



FATF第四轮互评估特别指出特定非金融行业和职业方面的问题, 包括我国对特定非金融行业及职业缺乏有效的监管, 对其洗钱、恐怖融资风险的了解不够深入, 风险评估范围覆盖不全面; 行业主管部门对其监管对象的洗钱、恐怖融资风险理解不到位; 特定非机构的整改要求和处罚惩戒措施及相关指导缺乏等 (详情见图表8)。

**图表 8: 我国FATF第四轮互评估中与IO.4相关的主要问题**

1. 对特定非金融行业及职业缺乏有效的监管, 对其洗钱、恐怖融资风险的了解不够深入, 风险评估范围覆盖不全面。
2. 行业主管部门对其监管对象的洗钱、恐怖融资风险理解有待进一步提升。特定非金融行业及职业主管部门对其管理对象的洗钱、恐怖融资风险了解程度较低, 且几乎不进行反洗钱、反恐怖融资方面的监管。
3. 对特定非机构的整改要求和处罚惩戒措施缺乏。
4. 对特定非机构的反洗钱履职方面指导不足。

上述问题在几轮后续报告提交后仍未得到实质性解决, 相关建议R.22 (特定非金融行业和职业: 客户尽职调查)、R.23 (特定非金融行业和职业: 其他措施) 和R.28 (对特定非金融行业和职业的监管) 仍被评定为“不合规”。基于FATF报告提出的问题及国内现状, 我们建议适当加大监管资源投入, 增强对特定非机构的监管覆盖, 并与行业主管部门及自律组织开展有效的合作, 以便对高风险特定非行业或职业进行实质性监管和必要的处罚。此外, 行业主管部门亦应设计专用于特定非金融业和职业的相关守则和标准, 并加强对从业人员的审查以及管控, 从而降低特定非金融行业的洗钱和恐怖主义融资的风险。

同时, 我们也建议特定非金融机构和职业, 尤其是房地产、贵金属等相对高风险行业, 加强对自身洗钱或恐怖主义融资风险的理解, 根据监管及行业主管部门的要求, 积极履行对应的义务并采取具体的风险预防措施。

图表 9: IO.4评估对监管机构及特定非金融机构的启示

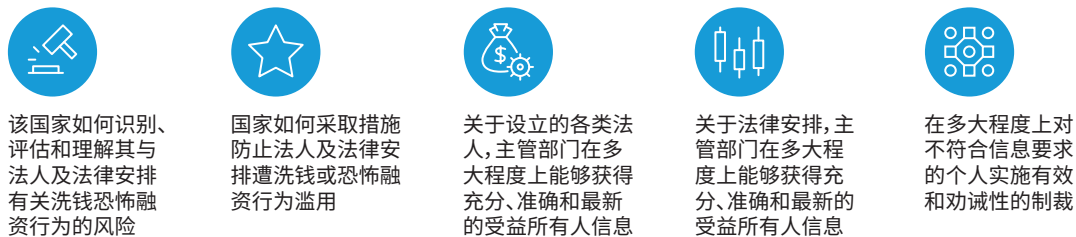
对监管机构及行业主管部门而言：	对特定非金融机构而言：
<p><b>1. 监管资源应根据特定非金融行业和职业数量及风险进行必要的增加, 确保能实施必要的监管</b></p> <p><b>2. 加强反洗钱主管部门与特定非行业和职业管理部门及自律组织的合作</b> 明确双方在反洗钱监管方面的职责, 确保对方了解主管对象的洗钱及恐怖融资风险</p> <p><b>3. 行业管理机构应设计专用于特定非金融和职业的守则, 并加强对从业人员的审查以及管控</b> 行业协会应该制定、以及公布从业标准, 定期对从业人员被利用进行洗钱和恐怖主义融资的可能性进行审查</p> <p><b>4. 对高风险特定非行业和职业开展实质监管</b> 根据已经开展的洗钱风险的研究和评估, 更加有针对性地加强对房地产、贵金属等高风险行业的监管</p>	<p><b>1. 认识自身面临的洗钱或恐怖融资风险</b> 特定非金融机构应加强对洗钱、恐怖融资风险的了解, 制定全面的风险评估</p> <p><b>2. 进一步理解自身反洗钱及反恐怖融资义务, 根据监管规定及行业指引, 积极履行相关职责</b></p>

### 三、法人与法律安排透明度

在FATF第四轮互评估中, 全球IO.5 (法律及法人安排透明度) 相关评级结果普遍不够理想, 我国IO.5被评为低效。

根据第五轮互评估方法论, 直接目标IO.5<sup>5</sup>的核心内容是: 一国防止法人及法律安排遭洗钱或恐怖融资行为滥用, 且主管部门或权责机关可无碍取得其受益所有权信息。FATF对IO.5相关有效系统的特征描述包括: 法人和法律安排具有足够的透明度; 基本信息公开、确保可及时提供充足、准确和最新的受益所有权信息; 受益所有权信息可供主管当局查询; 违反这些措施将会收到相应且有效的惩戒; 法人和法律安排因无法用于洗钱及恐怖融资活动, 对犯罪分子失去吸引力。

图表 10: FATF评估通过衡量以下五个核心问题, 判断直接目标IO.5的有效性



5 IO.5主要涉及建议24和25, 以及1、10、37和40的部分内容。

FATF第四轮互评估报告及后续强化报告均指出我国存在的问题，其中R.25（法律安排透明度和受益所有权）仍被认定为“不合规”，R.24（法人透明度和受益所有权）被认定为“部分合规”。主要问题包括：法人实体受益所有权信息不能直接获得，对每类法人的洗钱及恐怖融资风险缺乏细致的了解，缺少监管框架和具体措施防止国内民事信托的滥用等（详情见图表11）。此外，在IO.2国际合作方面，我国也因受益所有权信息提供方面存在问题，相关评级受到影响。在即将到来的第五轮互评估中，FATF将重点关注本部分内容。

**图表 11: 我国FATF第四轮互评估中与IO.5相关的主要问题**

- 1. 法人实体受益所有权信息不能直接获得。**  
官方未提供相关数据库供义务机构查询。目前金融机构和非金融支付机构等反洗钱义务机构一般根据法人实体股权比例等信息，在企业信用信息公示网等官方互联网数据库平台中逐层查询，但对涉及境外的控制情况无无从了解，且法人实体很容易通过他人代持的情形规避审查
- 2. 对每类法人的洗钱及恐怖融资风险缺乏细致的了解。**  
NRA相关评估主要针对其控制措施，关于威胁和漏洞的信息较少，一些风险分类与实际案例情况不相符，如国有企业
- 3. 缺少监管框架和具体措施防止国内民事信托的滥用。**
- 4. 缺乏针对名义股东和名义董事的措施。**

基于以上问题及国内现状，我们建议对各类法人风险开展更细致的风险评估，并在国家洗钱风险评估中进行更新；在法律层面进一步明确防止滥用法人和法律安排，并对相关情形进行适当性处罚；推动《市场主体受益所有人信息管理暂行办法（草案公开征求意见稿）》的落地实施及成立国家层面受益所有人信息登记中心；重新审查并完善目前民事信托相关法律依据。

虽然本项直接目标与金融机构无直接关系（相关义务在IO.3及IO.4中已有所体现），但是我们也关注到，IO.5核心问题相关支持因素示例提及“金融机构和特定非金融机构在何种程度上获得准确及最新的法人和法律安排受益所有权信息”，表明IO.5与IO.3/IO.4之间存在一定的关联性。我们建议金融机构在客户身份识别工作中，准确理解受益所有人的概念及认定标准，在客户身份中充分采集相关信息，并在风险等级划分、名单监控、可疑交易分析及报告等工作中充分考量受益所有人相关风险因素。

图表 12: IO.5评估对国家层面及金融机构的启示

国家层面：	对金融机构而言：
<ol style="list-style-type: none"><li>1. 对各类法人风险开展更细致的风险评估,并在国家洗钱风险评估报告中更新 评估需考虑更广泛的风险,而非仅仅考虑控制措施部分的内容。</li><li>2. 通过法律进一步明确防止滥用人和法律安排 法律应要求企业注册时等级受益所有人信息并确保及时更新,对相关情形进行适当性处罚,包括公司虚假注册、使用匿名董事、不提供年度报告和基本信息、缺乏联络人信息等。继续要求金融机构收集并验证相关信息。</li><li>3. 推动《市场主体受益所有人信息管理暂行办法(草案公开征求意见稿)》的落地实施及成立国家层面受益所有人信息登记中心 便于有权机关更便利、更准确获取相关信息。</li><li>4. 重新审查并完善目前民事信托相关法律依据 就民事信托的设立情况开展摸底调查并根据风险状况采取具体的缓释措施,以契合近几年民事信托在国内逐渐兴起的局势。</li><li>5. 对名义股东和名义董事风险进行评估,必要时出台预防和控制措施。</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 准确理解受益所有人的概念及认定标准 在客户身份识别过程中充分采集相关信息,并在风险等级划分、名单监控、可疑交易分析及报告等工作中充分考量受益所有人相关风险因素。</li><li>2. 透过数字化的手段,加强对受益所有人的持续识别能力,评估相关风险。</li></ol>

#### 四、定向金融制裁(恐怖融资及扩散融资)<sup>6</sup>






在第四轮互评估中,我国IO.10(恐怖融资预防措施及定向金融制裁)以及IO.11(扩散融资定向金融制裁)均被评定为“低效”。

根据第五轮互评估方法论,直接目标IO.10的核心内容是:要求一国防止恐怖分子、恐怖组织和恐怖主义金融者筹集、转移和使用资金,并滥用非营利组织。直接目标IO.11则要求一国根据联合国安理会相关决议,防止参与大规模杀伤性武器扩散的个人和组织筹集、转移和使用资金。


FATF强调恐怖及扩散融资风险评估和认知,并要求金融机构、特定非金融行业和职业以及虚拟资产服务商均需了解自身履行定向金融制裁的义务。2020年6月30日,FATF修订《新四十项建议》第一项建议,要求各国针对其所面临的扩散融资风险进行识别和评估,并采取合适的管控措施。

<sup>6</sup> IO.10和IO.11直接目标主要涉及建议1, 4, 6, 8以及7有关内容。

**图表 13: FATF评估通过衡量以下五个核心问题,判断直接目标IO.10的有效性**

-  该国在多大程度上能及时根据  
(i) UNSCR1267 及其后续决议, 以及  
(ii) UNSCR1373 执行定向金融制裁
-  在多大程度上能识别恐怖分子、恐怖组织和恐怖主义资助者的资金和其他资产, 包括指定的个人和实体以及代表他们或按照他们的指示行事者的资金和其他资产。在多大程度上阻止个人和实体通过经营或金融交易等方式筹集、转移和使用资金或其他资产
-  在不破坏或阻止合法的非营利组织活动的情况下, 该国在多大程度上对国家的非营利组织采取有针对性和相称的风险缓释措施, 防止被恐怖分子滥用
-  金融机构、特定非金融行业和职业和虚拟资产服务提供商在多大程度上履行和理解他们在与恐怖融资有关的定向金融制裁方面的义务
-  相关主管当局如何监督和确保金融机构、特定非金融行业和职业和虚拟资产服务提供商履行定向金融制裁方面的义务 (恐怖融资和恐怖组织有关的制裁)

**图表 14: FATF评估通过衡量以下六个核心问题,判断直接目标IO.11的有效**

-  主管当局在多大程度上合作并协调政策的制定、实施以及共同打击资助大规模杀伤性武器扩散的行为
-  在高风险和低风险情况下, 国家如何识别、评估、理解和减轻潜在违反、不执行或逃避与扩散有关的定向金融制裁义务的风险
-  国家是否立即实施了针对与打击扩散融资有关的联合国安理会决议的定向金融制裁
-  被指认的个人和实体以及代表他们或按他们的指示行事的人和实体的资金或其他资产在多大程度上被查明并被阻止经营或执行与扩散有关的金融交易
-  金融机构、特定的非金融业务或职业和虚拟资产服务提供商在多大程度上履行并理解他们在与扩散有关的定向金融制裁方面的义务
-  相关主管当局如何监督和确保金融机构、特定的非金融业务或职业和虚拟资产服务提供商履行其与扩散有关的定向金融制裁的义务

FATF第四轮互评估报告及后续报告均指出我国在执行定向金融制裁方面存在不少问题, 包括扩散融资定向金融制裁实施范围受限; 缺乏毫不延迟执行涉恐及扩散融资定向金融制裁以及禁止法人和实体向被列名实体提供资金的法律规定; 金融机构未充分认识恐怖融资可能带来的风险, 以及恐怖融资和恐怖主义的风险区别等 (详情见图表15)。

**图表 15: 我国FATF第四轮互评估中与IO.10及IO.11相关的主要问题**

1. 扩散融资定向金融制裁实施范围受限, 未覆盖FATF规定的全部行业。
2. 缺乏毫不延迟执行涉恐及扩散融资定向金融制裁以及禁止法人和实体向被列名实体提供资金的法律规定。
3. 金融机构未充分认识恐怖融资可能带来的风险, 未了解恐怖融资和恐怖主义的风险区别; 对社会组织面临的恐怖融资风险缺乏了解。
4. 我国提供的信息不足以证明实施了与伊朗有关的金融制裁。



我国持续关注金融制裁有关问题的整改。2022年4月，我国发布了工作组规则和程序（WGRP），在按照联合国安理会相关决议确定制裁对象的机制、有关个人和实体的资金或资产的除名和解冻程序等方面作出了积极改进。2022年3月，外交部发布了《关于联合国安理执行联合国安理会定向金融制裁的程序》，提供了向联合国安理会制裁委员会提交指定提案所需的详细资料。FATF认为，上述措施解决了定向金融制裁方面大部分的不足，但因为缺乏执行定向金融制裁的法律基础以及缺乏阻止自然人和法人向指定实体提供资金的法律规定，IO.10-11相关建议R.6（与恐怖主义和恐怖融资有关的定向金融制裁）、R.7（与扩散有关的定向金融制裁）仍被评定为“部分合规”。

对此，我们建议根据FATF下发的《关于扩散融资风险评估和缓释的指引》，对我国当前面临的相关风险开展或者完善相关评估，明确风险、漏洞及后果；完善反洗钱法律框架，将恐怖、扩散融资预防措施要求及监管覆盖至FATF标准范围内的全部行业，并要求所有个人及法人实体毫不延迟地执行定向金融制裁。

我们也建议金融机构遵守并了解执行定向金融制裁的义务，完善名单监控机制，并按规定及时采取冻结措施，报告及阻止相关可疑交易。

**图表 16: IO.10, IO.11评估对国家层面及金融机构的启示**

国家层面：	对金融机构而言：
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 根据FATF下发的《关于扩散融资风险评估和缓释的指引》，对我国当前面临的相关风险开展或者完善相关评估，明确风险、漏洞及后果。</li> <li>2. 完善相关法律 要求所有自然人及法人毫不延迟地冻结相关资产以及禁止向指定实体提供任何资金或资产。</li> <li>3. 完善反洗钱法律框架 将恐怖、扩散融资预防措施要求及监管覆盖至FATF标准范围内的全部行业。</li> <li>4. 提高对朝鲜以外地区定向金融制裁的关注和执行程度。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 遵守并了解金融机构（包括特定非机构）执行定向金融制裁的义务。</li> <li>2. 完善名单监控机制，能够准确识别名单指定个人和实体，包括相关资金和资产。</li> <li>3. 阻止相关交易并按规定及时采取冻结措施和报告可疑交易。</li> </ol>

## 五、其他方面

### IO.2反洗钱国际合作：中等有效

FATF要求一国积极开展国际合作，并提供适当的信息、金融情报和证据，以便于对犯罪分子及其资产采取措施。

在第四轮互评估中，我国IO.2被评为“中等有效”。FATF指出，中国国际合作法律框架基本合规，但使用范围有限；司法协助和引渡请求回应周期较长；中国在打击跨国洗钱及恐怖融资犯罪中，主动向外寻求国际合作的数量较少。此外，信息互换方面存在受益所有人信息的缺漏。



近年来，我国在反洗钱国际合作的领域中已经取得重大进展，包括发布加快处理外国扣押、冻结和没收请求的规定；允许扣押和没收等值财产，便利非定罪形式的没收。技术合规性评估中的R.38（双边司法协助：冻结和没收）也从“部分合规”提升到“完全合规”。

基于FATF报告提出的问题，结合国内现状，我们建议进一步提高合作效率，简化司法协助、引渡、合作相关程序；加强洗钱及恐怖融资案件信息的交流，并增加向外请求和接受国外协助的数量；进一步分配资源，以协助和及时执行收到的司法协助请求，并为相关岗位人员提供必要的培训；进一步保障我国向外提交的司法协助请求与自身地缘层面的洗钱、恐怖融资风险一致。另外，通过完善我国受益所有权法律法规及基础环境建设，确保在国际合作中及时提供必要的受益所有人信息。

### **10.6金融情报的使用：中等有效**

FATF要求有权执法部门适当地运用金融情报及所有其他相关信息进行洗钱/恐怖融资行为的调查。

在第四轮互评估中，我国IO.6被评为“中等有效”。FATF认为我国在反洗钱金融情报分析能力、情报的使用、情报机构之间的协同互联等方面还存在一些问题。此外，情报中心参与国际合作的程度不高，开展对外情报交流的数量较少，与面临的跨境洗钱和恐怖融资风险不匹配。

近年来，我国已经采取了重要措施来改进相关问题。2018年，人民银行推出了第二代反洗钱监测分析系统，监测技术手段进一步强化。2020年9月，人民银行分支行反洗钱监测分析子系统上线，并逐步扩大对分支行的数据开放，增强了线索分析、运用能力。技术合规性评估中的R.29（金融情报单位）也从“部分合规”提升到“大致合规”。

我们建议相关部门和机构进一步提高情报分析能力和信息获取、使用效率，以便发掘和向外移送有价值的线索，增强有权机关对情报的运用；另外，在保障安全及保密的前提下，进一步提高中心及各地分支机构情报互联互通效率，以便更好协助打击跨地区洗钱犯罪行为。最后，加强国际合作，提高与国外情报机构信息交流与协助的效率。

### **10.7反洗钱调查与起诉：中等有效**

在第四轮互评估中，我国IO.7被评为“中等有效”。存在的问题包括涉及洗钱犯罪的情报移送数量偏少、洗钱罪起诉率较上游犯罪明显较低、洗钱罪认定存在一些法律障碍、自洗钱未入罪等。

过去几年，我国已通过一些举措明显改善上述缺陷。首先，2021年刑法修正案首次将自洗钱入罪，并删除“明知”要件，取消洗钱罪处罚金额上限。即将生效的《中华人民共和国反洗钱法》规定所有单位及个人均应承担相应的反洗钱义务，并明确了相关罚则。其次，2015年至2020年，人民银行与公安部等有关部门持续开展为期5年的打击地下钱庄专项行动后，加大了对地下钱庄洗钱犯罪相关线索的移送、侦察及起诉；2022年，人民银行、公安部等11个部门联合印发《打击治理洗钱违法犯罪三年行动计划（2022-2024年）》，于2022年1月至2024年12月在全国范围内开展打击治理洗钱违法犯罪三年行动。此外，不少人民银行分支机构与当地检察机关达成合作，持续推动洗钱罪的起诉与审判。根据FATF后续报告，与IO.7相关的R.3（洗钱犯罪）技术合规性评估结果也从“部分合规”提升到“大致合规”。

基于上一轮问题及国内的一些改进措施，我们认为该部分内容的有效性评级有望进一步提升。建议执法部门进一步加大洗钱犯罪的调查、起诉及审判，使其与上游犯罪形势相适应，同时应加大对自洗钱犯罪案件的审理。

## 给金融机构的建议

### 一、提高意识，充分认识自身反洗钱履职与互评估的影响

互评估工作与金融业发展休戚相关。一方面，互评估未达标将直接导致国际社会对我国金融机构以及参与国际金融交易的企业、个人实施强化的反洗钱尽职调查，阻碍国际交易，影响金融业双向开放及全球市场竞争力。另一方面，金融机构反洗钱措施履行以及被监管情况是互评估的重要内容，金融机构反洗钱工作不力将直接影响我国互评估结果。

根据上一轮评估结果，金融机构反洗钱措施被评为低效，本轮将会重点关注。此外，根据最新评估方法，评估组将根据国情及实质重要性因素，界定一国高风险领域以及风险权重更高的行业和机构，头部金融机构、支付机构、互联网贷款机构以及高风险特定非金融机构履职及相关监管情况将被重点关注，建议上述机构更要提高认识，积极应对。

### 二、以互评估为契机，梳理自身反洗钱工作短板

首先，认清风险。洗钱风险自评估工作是近两年反洗钱工作的重点，各法人金融机构根据人行总行2021年1号文指引，逐步开展并完成了此项工作。但出于人力投入、部门配合、系统支持等多方面原因，自评估工作可能未能全面体现机构实际风险，进而影响评估结果的运用。建议对自评估工作进行检视，确认评估工作的有效性以及评估结论的指导性，避免“为评估而评估”。

其次，采取与风险相匹配的缓释措施。结合上一轮互评估报告情况、洗钱风险自评估发现的问题以及监管检查或非现场监管提出的问题，对自身反洗钱不足进行检视和提升，如进一步完善内控制度并保障实施，强化客户身份持续及强化识别流程控制及质量提升，评估可疑交易模型有效性及可疑交易报告与风险匹配情况等。

### 三、尽早启动，留足整改优化时间

根据新的FATF互评估程序，我国预计将于2024年接受第五轮互评估，实地考察将不晚于2025年中期。建议一些头部金融机构尽早进行项目规划，熟悉最新互评估方法及流程，对监管提出或自查发现的问题尽早进行整改提升，做到心中有数。

奥纬咨询是一家国际领先的管理咨询公司，结合了深厚的行业知识和丰富的专业专长，提供战略规划、运营、风险管理及组织架构改造等课题广泛的咨询服务。

如欲了解更多信息，请拨打下列电话联络奥纬相关地区办公室市场营销部门。

中国  
+86 21 6103 5488

亚太地区  
+65 6510 9700

欧洲、中东和非洲  
+44 20 7333 8333

美洲  
+1 212 541 8100



作者

**钱行**

董事合伙人，金融服务业  
hang.qian@oliverwyman.com

**许维珂**

副董事合伙人，金融服务业  
weike.xu@oliverwyman.com

本文作者感谢Maria Fernandes、Anthony Charrie、Sean Kennedy、Jayant Raman、Jonas Heckmann、何舒荔、王玮棋、刘亦通、王吉对本文的贡献。

版权所有 2023 奥纬咨询保留所有权利。

未经奥纬咨询书面准许不得复制或发布本报告全部或部分內容，奥纬咨询对第三方的上述行为不承担任何责任。

本报告中的信息和观点均来自奥纬咨询。本报告并非投资建议，不应依赖报告中的建议内容进行投资，也不应将本报告内容替代专业会计、税务、法律或金融顾问意见。奥纬已尽最大努力确保报告内容采用了真实、全面和最新的信息和研究结果，但是对所提供信息的准确性不承担任何明示的或者隐含的责任。奥纬亦不承担更新报告信息或结论的任何责任。奥纬咨询对于因本报告内容、引用此处信息的任何报告或资料来源采取或放弃的任何行为而产生的损失或者对任何后果性的、特殊的、相似的损害(即使得知该损害发生的可能性)不承担任何责任。本报告不构成买卖有价证券要约，亦不构成买卖有价证券要约邀请。未经奥纬咨询书面同意不得出售本报告。