

打击洗钱、恐怖融资与扩散融资的 国际标准：FATF 建议*

2012 年 2 月 FATF 全会通过
2019 年 6 月更新

* 非官方译文，仅供参考。

金融行动特别工作组（FATF）是独立的政府间组织，旨在制定和促进实施保护国际金融体系免受洗钱、恐怖融资风险和大规模杀伤性武器扩散融资危害的政策。FATF 建议是国际公认的反洗钱（AML）与反恐怖融资（CFT）标准。

关于 FATF 的更多信息，请访问 www.fatf-gafi.org。

本文件和 / 或本文件所包括的任何地图均不涉及任何领土或主权，国际边界，以及任何领土、城市或地区界限的划分。

参见

FATF (2012-2019), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, FATF, Paris, France, www.fatf-gafi.org/recommendations.html

© 2012-2019FATF/OECD. 版权所有。

No reproduction or translation of this publication may be made without prior written permission. Applications for such permission, for all or part of this publication, should be made to the FATF Secretariat, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France (fax: +33 1 44 30 61 37 or e-mail: contact@fatf-gafi.org).

目 录

四十项建议一览表·····	1
引言·····	3
FATF 建议 ·····	5
建议释义·····	20
对金融机构以及特定非金融行业和职业要求的法律基础·····	80
术语表·····	82
缩略语表·····	92
附录一 FAFT 指引文件 ·····	93
附录二 FATF 建议更新信息 ·····	94

四十项建议一览表

新建议	旧建议 ¹	
A. 反洗钱与反恐怖融资政策和协调		
1	—	评估风险与运用风险为本的方法 [*]
2	R.31	国家层面的合作与协调
B. 洗钱与没收		
3	R.1&R.2	洗钱犯罪 [*]
4	R.3	没收与临时措施 [*]
C. 恐怖融资与扩散融资		
5	SRII	恐怖融资犯罪 [*]
6	SRIII	与恐怖主义及恐怖融资相关的定向金融制裁 [*]
7		与大规模杀伤性武器扩散及扩散融资相关的定向金融制裁 [*]
8	SRVIII	非营利组织 [*]
D. 预防措施		
9	R.4	金融机构保密法 <i>客户尽职调查与记录保存</i>
10	R.5	客户尽职调查 [*]
11	R.10	记录保存 <i>针对特定客户和活动的额外措施</i>
12	R.6	政治公众人物 [*]
13	R.7	代理行业务 [*]
14	SRVI	资金或价值转移服务 [*]
15	R.8	新技术 [*]
16	SRVII	电汇 [*] <i>依托第三方的尽职调查、内部控制和金融集团</i>
17	R.9	依托第三方的尽职调查 [*]
18	R.15&R.22	内部控制、境外分支机构和附属机构 [*]
19	R.21	高风险国家 [*] <i>可疑交易报告</i>
20	R.13 & SRIV	可疑交易报告 [*]
21	R.14	泄密与保密

续表

新建议	旧建议 ¹	
		<i>特定非金融行业和职业</i>
22	R.12	特定非金融行业和职业：客户尽职调查 [*]
23	R.16	特定非金融行业和职业：其他措施 [*]
E. 法人和法律安排的透明度和受益所有权		
24	R.33	法人的透明度和受益所有权 [*]
25	R.34	法律安排的透明度和受益所有权 [*]
F. 主管部门的权力、职责及其他制度性措施		
		<i>监督和管理</i>
26	R.23	对金融机构的监管 [*]
27	R.29	监管机构的权力
28	R.24	对特定非金融行业和职业的监管 [*]
		<i>操作与执法</i>
29	R.26	金融情报中心 [*]
30	R.27	执法和调查部门的职责 [*]
31	R.28	执法和调查部门的权力
32	SRIX	现金跨境运送 [*]
		<i>一般要求</i>
33	R.32	数据统计
34	R.25	指引与反馈
		<i>处罚</i>
35	R.17	处罚
G. 国际合作		
36	R.35 & SRI	国际公约
37	R.36 & SRV	双边司法协助
38	R.38	双边司法协助：冻结和没收 [*]
39	R.39	引渡
40	R.40	其他形式的国际合作 [*]
注：1. 旧建议指 2003 年版建议内容。R. 表示建议，SR 表示特别建议。		
* 表示此项建议有释义，应将建议与释义对照阅读。		
本版于 2012 年 2 月 15 日通过。		

引言

金融行动特别工作组（FATF）成立于1989年，是由成员国（地区）部长发起设立的政府间组织。FATF的主要任务是制定国际标准，促进有关法律、监管、行政措施的有效实施，以打击洗钱、恐怖融资、扩散融资等危害国际金融体系完整性的活动。FATF还与其他国际利益相关方密切合作，识别国家层面的薄弱环节，保护国际金融体系免受滥用。

FATF建议为各国打击洗钱、恐怖融资和大规模杀伤性武器扩散融资设定了全面、统一的措施框架。各国的法律体、行政管、执行体系千差万别，金融系统各不相同，难以采取一致的威胁应对措施。因此，各国应当根据本国国情，制定执行FATF建议的相应措施。FATF建议规定了各国应当建立的基本措施：

- 识别风险、制定政策和进行国内协调；
- 打击洗钱、恐怖融资和扩散融资；
- 在金融领域和其他特定领域实施预防措施；
- 明确主管部门（如调查、执法和监管部门）的权力与职责范围，以及其他制度性措施；
- 提高法人和法律安排的受益所有权信息的透明度和可获得性；
- 推动国际合作。

FATF最初的40项建议颁布于1990年，旨在打击个人滥用金融体系清洗毒品资金的活动。1996年，为应对不断变化更新的洗钱趋势和手段，FATF第一次对建议进行了修订，将打击范围扩大到清洗毒品资金以外的其他犯罪领域。2001年10月，FATF进一步将其职责扩大到打击资助恐怖分子活动和恐怖组织的领域，制定了反恐怖融资8项特别建议（之后扩充为9项）。2003年，FATF第二次修订建议，这些建议加上特别建议，共同组成了国际公认的反洗钱与反恐怖融资（AML/CFT）国际标准，得到全球180多个国家（地区）的认可。

在完成对成员的第三轮互评估后，FATF与区域性反洗钱组织，以及包括国际货币基金组织、世界银行和联合国在内的观察员密切合作，对FATF建议进行了修订和更新。修订后的建议在保持必要的一致和严谨的同时，致力于应对新出现的威胁，也明确并强化了许多现有义务。

为了加强对高风险情况的要求，允许各国对高风险领域采取更加有针对性的措施，或强化有关标准的实施，FATF 标准进行了相应修订。各国首先应识别、评估、了解面临的洗钱和恐怖融资风险，然后制定降低风险的适当措施。风险为本的原则允许各国在 FATF 要求的框架下，采取更加灵活的措施，有效地分配资源、实施与风险相称的预防措施，最大限度地提高有效性。

打击恐怖融资是一项严峻的挑战。有效的反洗钱与反恐怖融资体系对于打击恐怖融资十分重要，之前针对恐怖融资的大多数措施已经在建议中进行了整合，因此不需要专门制定特别建议。然而，一些专门针对恐怖融资的建议，列于 FATF 建议第 C 节，这些建议包括：建议 5（恐怖融资犯罪）、建议 6（与恐怖主义和恐怖融资相关的定向金融制裁），建议 8（防止滥用非营利组织的相关措施）。大规模杀伤性武器扩散是另一个重大安全关注点，2008 年，FATF 将职责范围扩大到防范大规模杀伤性武器扩散融资。为应对这一威胁，FATF 通过了一项新建议（建议 7），旨在确保有效实施定向金融制裁，以与联合国安理会有关要求保持一致。

FATF 标准包括建议本身、释义以及术语表中的定义。所有 FATF 成员及区域性反洗钱组织成员必须执行 FATF 标准规定的措施，并按照 FATF 通用的评估方法，通过 FATF 互评估程序或国际货币基金组织和世界银行的评估程序，对各成员的执行情况进行严格评估。一些释义及术语表中的定义包括如何实施标准的例子。这些例子不是 FATF 标准的强制性要求，只起到指引作用。例子无意包罗万象，尽管可作为参考指标，但并非适用所有情况。

FATF 还制定了指引、最佳实践文件等，以帮助各国（地区）执行 FATF 标准。上述文件并不是评估一国标准执行情况的强制性依据，但各国在考虑如何有效执行 FATF 标准时可从中获得有益参考。FATF 现行指引和最佳实践文件包含在 FATF 建议附录里，也可在 FATF 网站上查询。

FATF 致力于与私营部门、社会团体及其他感兴趣各方保持密切的、建设性的对话，它们是维护金融体系完整性的重要伙伴。建议的修订征询了广泛意见，受益于利益相关方的评论和意见。今后，FATF 会牢记职责砥砺前行，针对全球金融系统面临的新威胁和薄弱环节，在适当时候对标准进行修订。

FATF 呼吁各成员采取有效措施，执行打击洗钱、恐怖融资与扩散融资的 FATF 新建议。

FATF 建议

A. 反洗钱与反恐怖融资政策和协调

1. 评估风险与运用风险为本的方法^{*}

为确保有效控制风险，各国应当识别、评估和了解本国的洗钱与恐怖融资风险，并采取相应措施，包括指定某一部门或建立相关机制负责统筹风险评估、配置资源。在风险评估的基础上，各国应当采取风险为本的方法以确保防范和降低洗钱与恐怖融资风险的措施与已识别的风险相匹配。风险为本方法应当作为在反洗钱与反恐怖融资机制内有效配置资源、实施 FATF 各项建议中风险为本措施的基础性原则。在识别为较高风险的领域，各国应确保其反洗钱机制有效应对该风险。在识别为较低风险的领域，各国可决定在满足一定条件时，对某些 FATF 建议采取简化措施。

各国应当要求金融机构和特定非金融行业与职业（DNFBPs）识别、评估并采取有效措施以降低其洗钱与恐怖融资风险。

2. 国家层面的合作与协调

各国应当根据已识别的风险，制定并定期审查国家反洗钱与反恐怖融资政策，指定某一部门或者建立某种协调或类似机制，负责该政策的制定实施。

各国应当确保政策制定部门、金融情报中心（FIU）、执法部门、监管机构和其他相关主管部门在政策制定和执行层面建立有效机制，以便各部门之间在政策的制定、实施和打击洗钱、恐怖融资和大规模杀伤性武器扩散融资的行动方面实现合作，并在适当情况下进行协调和国内信息共享。这一机制应当包括相关主管部门间的合作和协调，以确保反洗钱与反恐怖融资要求符合数据保护与隐私规定及其他类似条款（例如数据安全和数据本地化）的要求。

B. 洗钱与没收

3. 洗钱犯罪^{*}

各国应当以《维也纳公约》与《巴勒莫公约》为基础，将洗钱行为规定为犯罪。各国还应当将洗钱犯罪适用于所有严重犯罪，旨在涵盖最广泛的上游犯罪。

4. 没收与临时措施*

各国应采取类似于《维也纳公约》《巴勒莫公约》和《联合国制止向恐怖主义提供资助的国际公约》规定的措施（包括立法措施），使主管部门能够在不损害善意第三人合法权益的情况下，冻结、扣押或没收以下财产：（a）被清洗的财产；（b）洗钱或上游犯罪的收益，以及用于或企图用于洗钱或上游犯罪的工具；（c）作为恐怖融资、恐怖行为或恐怖组织收益的财产，以及被用于、被企图用于或被指定用于恐怖融资、恐怖行为或恐怖组织的财产；（d）同等价值的财产。

这些措施应该包括以下授权：（a）识别、追查和评估应予没收的财产；（b）采取冻结、扣押等临时措施，防止上述财产被出售、转移或处置；（c）采取措施避免制定有可能妨碍国家冻结、扣押或追缴应没收财产的规定，或取消现有此类规定；（d）使用适当的调查手段。

在本国法律原则允许的范围内，各国应考虑采取措施允许不经刑事定罪即可没收此类收益或工具（不定罪没收），或者要求违法者就涉嫌没收的财产来源合法性进行举证。

C. 恐怖融资与扩散融资

5. 恐怖融资犯罪*

各国应当以《联合国制止向恐怖主义提供资助的国际公约》为基础，将恐怖融资行为规定为刑事犯罪，不仅应当将资助恐怖活动的行为规定为刑事犯罪，而且也应当将资助恐怖组织和恐怖分子的行为规定为刑事犯罪，即使该行为并未与特定的恐怖活动相联系。各国应当确保将这些犯罪行为规定为洗钱犯罪的上游犯罪。

6. 与恐怖主义及恐怖融资相关的定向金融制裁*

各国应实施定向金融制裁制度，以遵守联合国安理会关于防范和制止恐怖主义及恐怖融资的决议。这些决议要求各国毫不延迟地冻结被列入个人或实体的资金或其他资产，并确保没有任何资金或其他资产被直接或间接地提供给列入个人或实体，或使其受益。这些个人或实体指：（i）根据《联合国宪章》第七章，由联合国安理会列名，或者由其授权列名的个人或实体，包括根据第1267（1999）号决议及其后续决议作出的指定；（ii）根据第1373（2001）号

决议，由该国列名的个人或实体。

7. 与大规模杀伤性武器扩散及扩散融资相关的定向金融制裁*

各国应实施定向金融制裁制度，以遵守联合国安理会关于防范、制止和瓦解大规模杀伤性武器扩散及扩散融资的决议。这些决议要求各国毫不延迟地冻结被列名个人或实体的资金或其他资产，并确保没有任何资金或其他资产被直接或间接地提供给列名个人或实体，或使其受益。这些个人或实体指《联合国宪章》第七章规定的由联合国安理会列名或根据其授权列名的个人或实体。

8. 非营利组织*

对于易被恐怖融资滥用的非营利性组织，各国应当审查相关法律法规的完备性。各国应根据风险为本的方法，采取有针对性和适当的措施，以保护这些非营利组织不被恐怖融资滥用，包括：

(a) 被伪装成合法实体的恐怖组织滥用；

(b) 将合法实体作为恐怖融资的渠道，包括以规避资产冻结措施为目的的行为；以及

(c) 通过隐藏或混淆等方式，将原本用于合法目的的资金秘密转移至恐怖组织。

D. 预防措施

9. 金融机构保密法

各国应当确保金融机构保密法不妨碍 FATF 建议的实施。

客户尽职调查与记录保存

10. 客户尽职调查*

各国应当禁止金融机构持有匿名账户或明显以假名开立的账户。各国应当要求金融机构在下列情况下采取客户尽职调查（CDD）措施：

(i) 建立业务关系；

(ii) 进行一次性交易：(1) 超过规定限额（15000 美元 / 欧元）；或者 (2) 建议 16 释义规定的特定情况下的电汇；

(iii) 客户涉嫌洗钱或恐怖融资；

(iv) 金融机构怀疑先前所获客户身份资料的真实性或完整性。金融机构实施客户尽职调查的原则应由法律规定。各国可以通过法律或其他强制性措施

设定具体的尽职调查义务。可采取的客户尽职调查措施如下：

- (a) 识别客户身份，并使用可靠的且来源独立的文件、数据或信息核实客户身份。
- (b) 识别受益所有人身份，并采取合理措施核实受益所有人身份，使金融机构确信其了解受益所有人。对于法人和法律安排，金融机构应当了解其所有权和控制权结构。
- (c) 了解并酌情获取关于业务关系的目的和真实意图的信息。
- (d) 对业务关系采取持续的尽职调查，对整个业务关系期间发生的交易进行详细审查，以确保正在进行的交易与金融机构所掌握的客户资料、客户业务、风险状况（必要时，包括资金来源）等信息吻合。

金融机构应当采取上述（a）至（d）项客户尽职调查措施，但应当根据本项建议和建议1的释义，使用风险为本的方法，决定采取上述各项措施的程度。

金融机构应当在建立业务关系之前、业务关系存续期间或者与一次性交易客户进行交易时，核实客户和受益所有人身份。在洗钱与恐怖融资风险得到有效管理的前提下，为避免身份核实打断正常交易，各国可以允许金融机构在建立业务关系之后，尽快完成身份核实。

如果金融机构无法遵循上述（a）至（d）项规定的措施（已根据风险为本的方法对措施进行了适当调整），则不应开立账户、建立业务关系或进行交易；或者应当终止业务关系；并考虑提交有关客户的可疑交易报告。

尽管这些措施适用于所有新客户，但金融机构也应当对现有客户适用本建议，并根据重要性和风险程度，适时对存量客户进行尽职调查。

11. 记录保存

各国应当要求金融机构将所有必要的国内和国际交易记录至少保存五年，以便金融机构能迅速提供主管部门所要求的信息。这些信息必须足以重现每一笔交易的实际情况（包括所涉金额和货币类型），以便在必要时提供起诉犯罪活动的证据。

各国应当要求金融机构在业务关系终止后，或者一次性交易之日起至少五年内，继续保留通过客户尽职调查措施获得的所有记录（如护照、身份证、驾驶执照等官方身份证明文件或类似文件的副本或记录），账户档案和业务往来

信函，以及所有分析结论（如关于复杂的异常大额交易的背景和目的的调查情况）。

法律应当要求金融机构保存交易记录和通过客户尽职调查措施获取的信息。

经过适当授权，本国主管部门应当可以查阅交易记录和通过客户尽职调查措施获取的信息。

针对特定客户和活动的额外措施

12. 政治公众人物*

对于外国的政治公众人物（作为客户或受益所有人），除采取一般的客户尽职调查措施外，各国还应当要求金融机构：

（a）建立适当的风险管理机制，以确定客户或受益所有人是否为政治公众人物；

（b）获得高级管理层的批准方可建立（或维持现有）业务关系；

（c）采取合理措施确定其财产和资金来源；

（d）对业务关系进行强化的持续监测。

金融机构应当采取合理措施，确定客户或受益所有人是否为本国政治公众人物，或者在国际组织担任或曾经担任重要公职的人员。如果与这些人的业务关系存在较高风险，金融机构应当采取上述（b）（c）（d）项规定的措施。

对所有政治公众人物的要求也应当适用于其家庭成员或关系密切的人。

13. 代理行业务*

对于跨境代理行业务及其他类似的业务关系，除采取一般的客户尽职调查措施外，各国还应当要求金融机构：

（a）收集委托机构的充分信息，以全面了解委托机构的业务性质，并通过公开信息判断代理机构的信誉和被监管情况，包括其是否因洗钱或恐怖融资受到调查或监管；

（b）评估委托机构的反洗钱与反恐怖融资控制制度；

（c）在建立新的代理业务关系之前获得高级管理层的批准；

（d）明确规定每家机构的相应职责；

（e）对于“过路账户”（payable-through accounts，又称通汇账户），应确信委托行已对可以直接使用代理行账户的客户实施客户尽职调查，确信委托

行能够应代理行要求提供其通过客户尽职调查获取的有关信息。

各国应当禁止金融机构与空壳银行建立或维持代理行业务关系，并要求金融机构保证其委托机构禁止空壳银行使用其账户。

14. 资金或价值转移服务*

各国应采取措施，确保本国提供资金或价值转移服务的自然人或法人获得许可或已登记注册，并受到有效系统的监测，并符合 FATF 建议相关措施的要求。各国应当采取行动，发现未经许可或登记注册而提供资金或价值转移服务的自然人和法人，并给予适当处罚。

作为资金或价值转移服务代理商的任何自然人或法人，也必须获得主管部门的许可或登记注册；资金或价值转移服务提供商必须保存一份可以随时供相关主管部门查阅的代理商清单。各国应采取措施确保资金或价值转移服务提供商将其代理商纳入自身反洗钱与反恐怖融资机制安排，并对其合规情况进行监测。

15. 新技术*

各国和金融机构应当识别、评估可能由下列情形带来的洗钱与恐怖融资风险：（a）开发新产品和新业务（包括新的交付机制）；（b）对新产品和现有产品应用新技术或正在研发的技术。

金融机构应当在启用新产品、开展新业务以及应用新技术（或正在研发的技术）前进行风险评估，金融机构应采取适当措施管理和降低此类风险。

对于虚拟资产服务提供商，为了管理和降低虚拟资产带来的风险，各国应确保其受到反洗钱与反恐怖融资监管，应当确保对其进行审批或登记注册，建立有效的体系以监控和确保其遵守 FATF 建议要求的相关措施。

16. 电汇*

各国应当确保金融机构在办理电汇和处理相关信息时，按规定准确填写汇款人及受益人信息，并确保支付链条的每一个环节都保留这些信息。各国应当确保金融机构对电汇进行监控，对电汇交易中缺乏汇款人和受益人信息的情形，采取适当的措施。

各国应当确保金融机构在处理电汇过程中，按照联合国安理会第 1267（1999）号决议及其后续决议和第 1373（2001）号决议中有关防范、打击恐怖主义和恐怖融资的规定，采取冻结措施，禁止与列名个人和实体进行交易。

依托第三方的尽职调查、内部控制和金融集团

17. 依托第三方的尽职调查*

各国可允许金融机构依托第三方实施建议 10 规定的 (a) 至 (c) 项客户尽职调查措施或引荐业务，但应确保满足以下四项标准。如允许由第三方实施客户尽职调查，客户尽职调查的最终责任仍由依托第三方的金融机构承担。

(a) 依托第三方的金融机构应可以立即获得建议 10 (a) 至 (c) 项措施取得的必要信息。

(b) 金融机构应当采取适当措施，确保在相关方面要求时可立即获得第三方实施客户尽职调查时取得的身份证明和其他资料的复印件。

(c) 金融机构应当确信第三方机构受到监督、管理或监测，并根据建议 10 和建议 11 的要求，在客户尽职调查和记录保存方面采取措施。

(d) 当决定哪些国家的第三方机构可被依托时，各国应当参考国家风险等级等信息。

如果金融机构与所依托的第三方机构属于同一金融集团，且 (i) 该集团已按照建议 10、建议 11、建议 12 的要求采取了客户尽职调查和记录保存措施，并按照建议 18 实施了反洗钱与反恐怖融资机制安排；(ii) 当主管部门在集团层面上对其反洗钱与反恐怖融资相关措施的有效性进行监管时，可以认为该金融机构通过其集团开展上述 (b) (c) 项措施；当该集团采取的反洗钱与反恐怖融资机制安排已显著降低原本较高的国家风险时，则 (d) 项可以不作为依托第三方开展客户身份识别的必要前提。

18. 内部控制、境外分支机构和附属机构*

各国应当要求金融机构实施反洗钱与反恐怖融资机制安排。同时，各国应当要求金融集团在集团层面实施反洗钱与反恐怖融资机制安排，包括在集团内部共享反洗钱与反恐怖融资信息的政策和程序。

各国应当要求金融机构确保其境外分支机构和控股附属机构通过实施金融集团反洗钱与反恐怖融资机制安排，从而执行与母国落实 FATF 建议相一致的反洗钱与反恐怖融资要求。

19. 高风险国家*

各国应当要求金融机构在与自然人、法人、其他金融机构建立业务关系或交易时，如其来自 FATF 要求采取强化客户尽职调查措施的国家，则应对其采

取强化的客户尽职调查措施。所采取的强化措施应有效并与风险相匹配。

各国应当有能力应 FATF 要求，运用适当的反制措施。各国也应当有能力应 FATF 要求，独立运用反制措施。各国采取的反制措施应有效并与风险相匹配。

可疑交易报告

20. 可疑交易报告 *

如果金融机构怀疑或有合理理由怀疑资金为犯罪收益，或与恐怖融资有关，金融机构应当依据法律要求，立即向金融情报中心报告。

21. 泄密与保密

金融机构及其负责人、管理人员和雇员应当：

(a) 出于正当目的依法向金融情报中心报告可疑交易时受到法律保护，即便无法确定是何种犯罪以及犯罪活动是否实际发生，也不会因未遵守合同、法律、法规或行政性规定关于信息披露的限制，而承担民事或刑事责任。

(b) 依法禁止泄露向金融情报中心报告可疑交易或相关信息的事实。这并非旨在禁止建议 18 规定的信息共享。

特定非金融行业和职业

22. 特定非金融行业和职业：客户尽职调查 *

建议 10、建议 11、建议 12、建议 15、建议 17 中规定的客户尽职调查和交易记录保存要求在下列情形下适用于特定非金融行业和职业：

(a) 赌场——当客户从事规定限额及以上的交易时。

(b) 不动产中介——为其客户从事不动产买卖交易时。

(c) 贵金属和珠宝交易商——当其与客户从事规定限额及以上的现金交易时。

(d) 律师、公证人、其他独立的法律专业人士及会计师——在为客户准备或实施与下列活动相关的交易时：

- 买卖不动产；
- 管理客户资金、证券或其他财产；
- 管理银行账户、储蓄账户或证券账户；
- 从事公司设立、运营或管理的相关筹资活动；
- 法人或法律安排的设立、运营或管理，以及经营性实体买卖。

(e) 信托与公司服务提供商——在为客户准备或实施与下列活动相关的

交易时：

- 担任法人的设立代理人；
- 担任（或安排其他人担任）公司董事、秘书、合伙人或其他法人单位中同级别的职务；
- 为公司、合伙或其他法人或法律安排提供注册地址、公司地址或办公场所、通信方式或办公地址；
- 担任（或安排他人担任）书面信托的受托人或在其他法律安排中承担同样职能的人；
- 担任（或安排他人担任）他人的名义持股人。

23. 特定非金融行业和职业：其他措施^{*}

建议 18 至建议 21 规定的要求适用于所有特定非金融行业和职业：

（a）各国应当要求律师、公证人、其他独立的法律专业人士和会计师在代表客户（或为客户）进行建议 22 中第（d）项所列的交易时，报告可疑交易。强烈建议各国将报告要求扩展到包括审计在内的会计师的其他专业活动。

（b）当贵金属和珠宝交易商从事规定限额及以上的现金交易时，应当报告可疑交易。

（c）当信托与公司服务提供商在代表客户（或为客户）进行建议 22（e）项所列项目的交易时，应当报告可疑交易。

E. 法人和法律安排的透明度和受益所有权

24. 法人的透明度和受益所有权^{*}

各国应当采取措施防止法人被洗钱和恐怖融资活动滥用，应当确保主管部门可以及时掌握或获取法人受益所有权和控制权的充足、准确和及时信息。特别是在允许法人发行不记名股票或不记名股权证，以及允许名义股东和名义董事存在的国家，应当采取有效措施，确保此类法人不被洗钱和恐怖融资活动滥用。各国应考虑采取措施，使金融机构和特定非金融行业和职业可以便利地获取受益所有权及控制权信息，以便执行建议 10、建议 22 的要求。

25. 法律安排的透明度和受益所有权^{*}

各国应当采取措施防止法律安排被洗钱和恐怖融资活动滥用。特别是，各国应当确保主管部门能及时掌握或获取关于书面信托（包括委托人、受托人和

受益人)的充足、准确和及时信息。各国应考虑采取措施,使金融机构以及特定非金融行业和职业可以便利地获取受益所有权及控制权信息,以便执行建议 10、建议 22 的要求。

F. 主管部门的权力、职责及其他制度性措施

监督和管理

26. 对金融机构的监管*

各国应当确保金融机构受到充分的监督和管理,并且有效地执行 FATF 建议。主管部门或金融监管部门应当采取必要的法律或监管措施,防止犯罪分子或其同伙持有金融机构的重要或多数股权,或成为金融机构重要或多数股权的受益所有人,或掌握金融机构实际管理权。各国不应当批准设立空壳银行或允许其持续运营。

对于受《有效银行监管核心原则》约束的金融机构,出于审慎目的的监管措施若与洗钱/恐怖融资相关,应当同样适用于反洗钱与反恐怖融资目的。对并表集团(Consolidated Group)的监管也应当适用于反洗钱与反恐怖融资目的。

各国应当对其他类别的金融机构实施审批许可或登记注册,进行充分管理,并根据该行业的洗钱和恐怖融资风险实施监管或监测。各国至少应当对提供资金或价值转移或货币兑换服务的金融机构实施审批许可或登记注册,使其受到有效监测,以确保符合国家反洗钱与反恐怖融资要求。

27. 监管机构的权力

监管机构应当拥有足够的权力监管、监测金融机构,包括实施检查,确保金融机构遵守反洗钱与反恐怖融资要求。监管机构应当有权要求金融机构提交任何与合规监管有关的信息,并根据建议 35,对不遵守该要求的情形实施处罚。监管机构应当有实施一系列纪律惩戒和经济处罚的权力,包括在适当情形下吊销、限制或中止金融机构执照的权力。

28. 对特定非金融行业和职业的监管*

各国应当对特定非金融行业和职业采取下列监管措施:

(a) 各国应当对赌场实施全面监管,确保其有效实施必要的反洗钱与反恐怖融资措施。至少应做到:

- 赌场应当经过审批许可；
- 主管部门应当采取适当法律或监管措施，防止犯罪分子或其同伙持有赌场重要或多数股权，或成为重要或多数股权的受益所有人，以及在赌场担任管理职务或成为其经营者；
- 主管部门应当确保赌场受到有效的反洗钱与反恐怖融资监管。

(b) 各国应当根据行业和职业风险高低，对其他类型的特定非金融行业和职业实施有效监测，确保其符合反洗钱与反恐怖融资要求。监测可由下列机构实施：(i) 监管机构；(ii) 如能确保其成员履行反洗钱与反恐怖融资义务，也可由行业自律组织执行。

监管机构或行业自律组织还应当做到：(i) 采取必要措施，例如采用资格审查，防止犯罪分子及其同伙获得专业认证，或持有重要或多数股权，或成为重要或多数股权的受益所有人，或担任管理职务；(ii) 如未遵守反洗钱与反恐怖融资要求，应当按照建议 35 要求，实施有效、适当和劝诫性处罚。

操作与执法

29. 金融情报中心*

各国应当建立全国性金融情报中心 (FIU)，负责接收和分析下列信息：

(a) 可疑交易报告 (STRs)；(b) 其他与洗钱、相关上游犯罪和恐怖融资相关的信息，并负责移送分析结果。金融情报中心应当能够从报告机构获取补充信息，以及为更好地履职获取必要的金融、行政和执法信息。

30. 执法和调查部门的职责*

各国应当确保指定的执法部门有权在国家反洗钱与反恐怖融资政策框架内调查洗钱和恐怖融资的职责。至少在涉及较大犯罪收益的所有案件中，指定的执法部门应主动开展并行的金融调查以追查洗钱、恐怖融资或上游犯罪。调查范围应包括发生在执法部门所属司法辖区以外的上游犯罪案件。各国应当确保主管部门有责任立即识别、追踪并采取行动冻结和扣押应被没收资产或可能属于没收范围的资产，或被怀疑为犯罪所得的资产。各国还应当能够在必要时利用专门从事金融或资产调查的常设或临时性多功能小组来开展调查。各国应当确保必要时能够与其他国家对口主管部门开展合作调查。

31. 执法和调查部门的权力

在对洗钱、相关上游犯罪和恐怖融资调查的过程中，主管部门应当有权力

获取与调查、起诉和相关行动有关的必要文件和信息。这些权力应包括采取强制措施从金融机构、特定非金融行业和职业、其他法人或自然人获取相关记录，搜查个人和场所，采集证人证言，以及搜集证据。

各国应当确保主管部门有能力运用一系列适用于洗钱、相关上游犯罪和恐怖融资的调查方法。这些调查方法包括：卧底行动、通信窃听、侵入计算机系统和控制下交付。此外，各国应当建立有效机制，及时识别自然人或法人是否持有或控制账户。各国还应当建立相应机制，确保主管部门能在不事先通知资产所有人的情况下对资产进行识别判断。在针对洗钱、相关上游犯罪和恐怖融资开展调查时，主管部门应当能够要求金融情报中心提供所有相关信息。

32. 现金跨境运送*

各国应当采取措施，包括通过申报和 / 或披露制度，监测现金和不记名可转让金融工具的跨境运送活动。

如果怀疑现金或不记名可转让金融工具与恐怖融资、洗钱或上游犯罪有关，或者查出属于虚假申报或披露，各国应当确保主管部门拥有阻止或限制这些现金或不记名可转让金融工具跨境运送的法定权力。

各国应当确保能对虚假申报或披露的个人采取有效、适当和劝诫性的处罚措施。对查处的与恐怖融资、洗钱或上游犯罪有关的现金或不记名可转让金融工具，各国应当采取措施，包括与建议 4 规定相一致的法律措施，没收相关现金或不记名可转让金融工具。

一般要求

33. 数据统计

各国应当对本国反洗钱与反恐怖融资体系有效性和效率相关的数据进行持续性的全面统计。其中应包括接收与移送的可疑交易报告数据；洗钱和恐怖融资调查、起诉与判决数据；财产冻结、扣押和没收数据；以及双边司法协助或其他国际合作请求的数据。

34. 指引与反馈

主管部门、监管机构和行业自律组织应当制定指引并提供反馈，帮助金融机构以及特定非金融行业和职业落实国家反洗钱与反恐怖融资措施，特别是发现和报告可疑交易。

处罚

35. 处罚

各国应当确保对建议 6、建议 8 至建议 23 中涵盖的、未能遵守反洗钱与反恐怖融资要求的自然人和法人，实施一系列有效、适当和劝诫性的处罚，包括刑事、民事或行政处罚。处罚应当不仅适用于金融机构以及特定非金融行业和职业，也适用于其负责人和高级管理人员。

G. 国际合作

36. 国际公约

各国应当立即采取行动，加入并全面实施《维也纳公约》（1988 年），《巴勒莫公约》（2000 年），《联合国反腐败公约》（2003 年）和《反恐怖融资公约》（1999 年）。在适当情况下，鼓励各国批准并实施其他有关国际公约，如《欧洲委员会打击网络犯罪公约》（2001 年），《泛美反恐公约》（2002 年），《欧洲委员会关于打击洗钱、调查、扣押和没收犯罪收益及打击恐怖融资公约》（2005 年）。

37. 双边司法协助

在涉及洗钱、相关上游犯罪以及恐怖融资调查、起诉和有关诉讼过程中，各国应当迅速有效并建设性地提供尽可能多的双边司法协助。在提供司法协助方面，各国还应拥有完备的法律基础，并适时签订公约、协定或制定其他机制，以强化合作。各国尤其应做到以下几点：

(a) 不应禁止提供司法协助，或设置不合理或过于严格的限制条件。

(b) 应确保具有明确有效的程序，及时按照优先顺序处理双边司法协助请求；应通过某一中央机关或其他现有官方机制有效地传递和处理此类请求；应建立一套案件管理系统，跟踪执行请求的进展情况。

(c) 不应仅因犯罪涉及财政问题为由拒绝执行双边司法协助请求。

(d) 不应以法律要求金融机构或特定非金融行业和职业保密为由拒绝执行司法协助请求（相关信息受法律专业保密特权保护的除外）。

(e) 对收到的双边司法协助请求及其所包含的信息，应按照国家法律的基本原则进行保密，保护调查或问询过程不受干扰。如果被请求国无法遵守保密要求，应及时告知请求国。

如果执行请求不涉及强制行动，即使不存在双重犯罪，各国也应当提供司法协助。各国应考虑采取必要的措施，在不存在双重犯罪的情况下，尽可能提供各种协助。

如果一国将双重犯罪作为提供协助的必要条件，则不论两国是否将某项犯罪纳入同一类罪或定为同一罪名，只要两国均对其定罪，即可视为满足该条件。

各国应当确保主管部门所拥有的建议 31 要求的权力和调查手段，以及：

(a) 向金融机构或其他个人获取、搜查和扣押信息、资料或证据（包括财务记录）及采集证人证言的权力和调查手段；

(b) 其他广泛的权力和调查手段。

以上权力和调查手段也能用于执行双边司法协助请求，并且在不违背本国法律框架的情况下，还可以用于境外司法或执法部门对本国对口部门的直接调查请求。

如果被告面临多国起诉，为避免管辖权冲突，应建立并使用相关机制，在不影响司法公正的情况下选择最佳起诉地点。

各国在发起司法协助请求时，应尽最大可能提供真实、完整、合法的信息，便于被请求国及时有效地处理协查请求。如有紧急需求，应通过快速有效的方式发起请求。在发起请求前，应当尽可能了解被请求国的法律要求和法定程序。

各国应为负责司法协助的主管部门（如中央机关）提供充足的财力、人力和技术支持，且应具备相关程序，确保主管部门工作人员维持较高的专业水准，遵守保密要求，拥有较高的道德素养及适当的工作技能。

38. 双边司法协助：冻结和没收*

各国应确保有权应外国请求采取迅速行动：识别、冻结、扣押和没收清洗的资产；来自洗钱、上游犯罪及恐怖融资的收益；犯罪工具或计划用于实施犯罪的工具；或相当价值的财产，包括回应不以刑事判决为基础的收益没收请求和基于相关临时措施请求，除非与被请求国国内法律基本原则不一致。各国还应建立有效机制，用于管理上述财产、工具或相当价值的财产，并就资产查封和没收，包括没收资产的共享作出安排。

39. 引渡

各国应积极有效、建设性地处理与洗钱和恐怖融资相关的引渡请求，无正当理由不得延迟。各国还应尽可能采取措施，不为被控参与恐怖融资、恐怖活

动或恐怖组织的个人提供庇护，尤其应：

(a) 将洗钱和恐怖融资定为可引渡的罪行；

(b) 制定明确而有效的程序(包括适时优先处理程序), 及时处理引渡请求; 设立一套案件管理系统, 跟踪执行请求的进展情况;

(c) 避免对执行引渡请求设置不合理或过于严格的限制条件;

(d) 确保建立完备的法律框架。

各国应允许引渡本国国民。如果仅出于国籍原因而拒绝引渡, 需应请求国要求, 将案件无不当延迟地移交本国主管部门, 进而对请求中所列的罪行进行检控。主管部门应根据本国法律所规定的与其他严重犯罪相同的处理方式作出决定并开展诉讼。相关国家应在司法程序和获取证据等方面互相合作, 确保提高检控效率。

如果一国将双重犯罪作为引渡的必要条件, 则不论两国是否将某项犯罪纳入同一类罪或定为同一罪名, 只要两国均对其定罪, 即可视为满足该条件。

在符合本国法律基本原则的情况下, 各国应制定简化的引渡机制, 如允许对口部门直接提交临时逮捕请求, 仅凭逮捕或判决文书便可执行引渡, 或在当事人自愿放弃正式引渡时执行简化引渡程序。各国应为负责引渡的部门提供充分的财力、人力和技术支持, 并建立相关程序确保这些部门的工作人员维持较高的专业水准, 遵守保密要求, 拥有较高的道德素养及适当的工作技能。

40. 其他形式的国际合作*

各国应确保主管部门可以主动地或应他国要求, 在洗钱、上游犯罪和恐怖融资方面迅速有效、建设性地提供最广泛的国际合作, 且应具备提供合作的法律基础。各国应授权主管部门通过最有效的方式开展合作。如果主管部门需签订谅解备忘录等双边 / 多边协定 / 安排, 应及时与尽可能多的境外对口部门协商签订。

主管部门应通过明确的渠道或机制, 有效传递并执行信息交换等请求, 应制定明确有效的程序, 按照优先顺序及时处理协助请求, 并保障信息安全。

建议释义

建议 1 的释义（评估风险与运用风险为本的方法）

1. 风险为本方法（RBA）是一种打击洗钱和恐怖融资的有效途径。在决定某一领域如何实施风险为本方法时，各国应当考虑相关领域的能力及反洗钱与反恐怖融资（AML/CFT）经验。各国应当理解，在那些反洗钱与反恐怖融资能力越强、经验越丰富的领域，按照风险为本方法赋予金融机构以及特定非金融行业和职业的自主权和责任就越适当。但这并不豁免金融机构以及特定非金融行业和职业在高风险情形下应当采取强化措施的要求。通过采取风险为本的方法，相关主管部门、金融机构以及特定非金融行业和职业应当能够确保预防和降低洗钱和恐怖融资风险的措施与已经识别的风险相匹配，并使他们能够决定如何以最有效的方式配置自身的资源。

2. 在实施风险为本方法的过程中，金融机构以及特定非金融行业和职业应当建立识别、评估、监测、管理、降低洗钱和恐怖融资风险的程序。风险为本方法的基本原则是，在存在较高风险的领域，各国应当要求金融机构以及特定非金融行业和职业采取强化措施，管理和降低风险；相应地，在风险较低时，可以采取简化措施。但是，在任何怀疑存在洗钱或恐怖融资的情况下，金融机构以及特定非金融行业和职业都不应当被允许采取简化措施。具体的建议更为详细地规定了如何在特定情况下运用这一基本原则。在严格限定的条件下，并且可以证明洗钱和恐怖融资风险低时，各国也可以决定特定的具体建议不适用于某一特定类型的金融机构或活动，或者特定非金融行业和职业（参见下文）。同样地，如果各国通过风险评估认为，某些类型的机构、活动、业务或职业存在被洗钱和恐怖融资滥用的风险，并且不属于金融机构以及特定非金融行业和职业的定义范围，各国应当考虑这些领域适用反洗钱与反恐怖融资要求。

A. 国家的义务和决定

3. 评估风险——各国¹应当采取适当步骤，持续地识别、评估本国面临的

¹ 在判断该义务是否满足时，应当对在适当情况下开展超国家层面的洗钱和恐怖融资风险评估予以考虑。

洗钱和恐怖融资风险,以便:(i)明示国家反洗钱与反恐怖融资体系的可能变化,包括对法律、法规和其他措施的修改;(ii)协助主管部门配置和优先安排反洗钱与反恐怖融资资源;以及(iii)为金融机构以及特定非金融行业和职业开展反洗钱与反恐怖融资风险评估提供信息。各国应持续更新风险评估,并且建立向所有相关主管部门和自律组织(SRBs)、金融机构、特定非金融行业和职业提供风险评估结果信息的机制。

4. 较高风险——在被识别为较高风险的领域,各国应当确保其反洗钱与反恐怖融资体系能妥善应对这些风险,规定金融机构以及特定非金融行业和职业采取强化措施管理和降低风险,或确保这些信息已经纳入金融机构以及特定非金融行业和职业开展的风险评估,以便采取适当措施管理和降低风险,且以上要求不应影响为降低这些风险所采取的其他任何措施。根据 FATF 建议识别为需要采取强化或特定措施的高风险领域,所有这些措施都必须适用,即便这些措施的适用程度可能因风险的具体水平不同而有所差异。

5. 较低风险——在已被识别为较低风险且与第 3 段所描述的本国洗钱和恐怖融资风险评估相一致的领域,对于某些要求金融机构以及特定非金融行业和职业采取特定行动的 FATF 建议,各国可以决定允许采取简化措施。

除根据前段明确特定低风险类别之外,在满足本释义 B 节和第 7 段规定的情况下,各国还可以允许金融机构以及特定非金融行业和职业适用简化的客户尽职调查(CDD)措施。

6. 豁免——符合以下条件时,某些要求金融机构以及特定非金融行业和职业采取特定行动的 FATF 建议,各国可以决定不适用:

(a) 洗钱和恐怖融资风险被证明为低;适用于严格限定的、合理的情形;适用于某一特定类型的金融机构或活动,或者特定非金融行业和职业;或

(b) 自然人或法人偶尔或少量开展的(考虑数量和绝对标准)金融活动(除资金或价值转移外),其洗钱和恐怖融资风险低。

尽管收集的信息因风险水平不同而有所不同,建议 11 关于保存信息的要求应当适用于所有已收集的信息。

7. 监管和风险监测——监管机构(或者特定非金融行业和职业的自律组织)应当确保金融机构以及特定非金融行业和职业有效实施下文规定的义务。在履行该职责时,监管机构和自律组织应当按照建议 26 释义、建议 28 释义的要求,

审查金融机构以及特定非金融行业和职业完成的风险评估及其洗钱和恐怖融资风险属性，并将审查结论纳入考量。

B. 金融机构以及特定非金融行业和职业的义务及相关决定

8. 评估风险——应当要求金融机构以及特定非金融行业和职业采取适当步骤识别和评估其面临的洗钱和恐怖融资风险（关于客户、国家或地域，以及产品、服务、交易或交付渠道）。金融机构以及特定非金融行业和职业应当将风险评估记录在案，以便证明评估的基础并保持风险评估的时效性，同时，还应建立向主管部门和自律组织提供风险评估信息的适当机制。任何洗钱和恐怖融资风险评估的性质和程度都应业务的性质和规模相匹配。金融机构以及特定非金融行业和职业应当始终了解其面临的洗钱和恐怖融资风险，但如果该部门的特定固有风险已清楚地被识别和了解，主管部门或自律组织可不要求金融机构以及特定非金融行业和职业单独提供书面的风险评估报告。

9. 管理和降低风险——应当要求金融机构以及特定非金融行业和职业制定策略、控制制度和程序，使其能够有效地管理和降低已经识别的风险（无论是国家还是金融机构以及特定非金融行业和职业识别的风险）。应当要求金融机构以及特定非金融行业和职业监测这些控制措施的执行情况，并在必要时加强控制力度。策略、控制制度和程序应当经过高级管理层批准，管理和降低风险（无论是较高风险还是较低风险）的措施应当与国家层面的要求和主管部门、自律组织的指引保持一致。

10. 较高风险——如识别的风险较高，则应当要求金融机构以及特定非金融行业和职业采取强化的措施管理和降低风险。

11. 较低风险——如识别的风险较低，各国可以允许金融机构以及特定非金融行业和职业采取简化措施管理和降低风险。

12. 评估风险时，在决定整体风险水平和适当的风险防控等级前，金融机构以及特定非金融行业和职业应当充分考虑所有相关风险要素。金融机构以及特定非金融行业和职业采取措施的度可能各有不同，取决于各种风险要素的类型和水平（例如，在特定情形下，可在客户接纳措施中适用一般的尽职调查，但在持续监测过程中适用强化尽职调查，或相反）。

建议 3 的释义（洗钱犯罪）

1. 各国应当以 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》（简称《维也纳公约》）、2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》（简称《巴勒莫公约》）为基础，将洗钱行为规定为刑事犯罪。

2. 各国应当将洗钱罪适用于所有的严重犯罪，以涵盖最为广泛的上游犯罪。上游犯罪可以规定为所有犯罪；或规定为特定类型严重犯罪的组合；或规定为量刑在一定刑期以上的严重犯罪（量刑起点法）；或列出上游犯罪清单；或这些方法的组合。

3. 在各国采用量刑起点法的情形下，上游犯罪应至少包括本国法律规定的所有严重犯罪，或者应当包括最高可判处一年以上监禁的罪行；对于法律制度存在最低犯罪起点的国家，上游犯罪应当包括所有可至少判处六个月以上监禁的罪行。

4. 无论采用何种方法，各国上游犯罪至少应当包括每一种指定的犯罪类型。洗钱犯罪应当扩展到任何类型的财产，无论其价值大小以及是否直接或间接代表犯罪收益。在证明财产是犯罪收益时，当事人以上游犯罪被定罪不是必要条件。

5. 洗钱的 upstream 犯罪应当扩展到在他国发生并在他国构成犯罪，若该行为发生在本国也同样构成上游犯罪的行为。各国可以规定，唯一的先决条件是若该行为发生在本国会构成上游犯罪。

6. 如本国的基本法律原则有要求，各国可以规定洗钱罪不适用于实施上游犯罪的人。

7. 各国应当确保：

(a) 证明洗钱罪所要求的目的和认知要件可以通过客观实际情况推断。

(b) 对判决为犯洗钱罪的自然人采取有效的、适当的和劝诫性的刑事处罚。

(c) 法人应当承担刑事责任和处罚，在承担刑事责任不可行时（鉴于本国法律的基本原则），应当承担民事或行政责任和处罚。在允许适用多种责任的国家，不应排除对法人同时适用刑事、民事和行政程序。这些措施不应与自然人承担的刑事责任有所区别。所有的处罚应当有效、适当且具有劝诫性。

(d) 除非本国法律的基本原则不允许，应当规定洗钱犯罪的附属性犯罪，

包括参与，合伙或共谋实施，实施未遂，以及帮助、教唆、便利、参谋实施罪行。

建议 4 和建议 38 的释义（没收与临时措施）

各国应当建立相关机制，确保主管部门能够有效地管理以及在必要时处置被冻结、扣押或没收的财产。这一机制不仅适用于本国诉讼程序，也适用于外国请求程序。

建议 5 的释义（恐怖融资犯罪）

A. 目的

1. 制定建议 5 的目的是确保各国拥有对资助恐怖主义的人实施起诉和给予刑事处罚的法律权力。鉴于国际恐怖主义与洗钱的紧密联系，建议 5 的另一个目标是通过要求各国将恐怖融资犯罪规定为洗钱的上游犯罪来强调两者之间的联系。

B. 恐怖融资犯罪的特征

2. 恐怖融资犯罪应当泛指任何人以任何手段，直接或间接地故意提供或募集资金或其他资产，其非法意图是将全部或部分资金或其他资产用于，或者明知全部或部分资金或其他资产用于：（a）实施恐怖活动，（b）为恐怖组织使用，（c）为恐怖分子使用。

3. 恐怖融资行为包括资助前往居住国或国籍所在国以外的地区，意图实施、计划、筹备、参与恐怖活动，或者提供、接受恐怖活动训练的个人。

4. 单纯以帮助、教唆、企图、共谋为基础将恐怖融资行为规定为犯罪并不完全符合本建议的要求。

5. 恐怖融资犯罪应当扩展到任何资金或其他资产，无论其来源合法或非法。

6. 恐怖融资犯罪不应要求资金或其他资产：（a）实际用于实施或试图实施的恐怖活动；或者（b）与特定的恐怖活动相关联。

7. 各国应当确保证明恐怖融资犯罪所要求的目的和认知要件可以通过客观实际情况推断。

8. 对判定恐怖融资犯罪的自然人应当适用有效的、适当的和劝诫性的刑事

处罚。

9. 法人应当承担刑事责任和处罚，在承担刑事责任不可行时（鉴于本国法律的基本原则），应当承担民事或行政责任和处罚。在允许适用多种责任国家，不应排除对法人同时适用刑事、民事和行政程序。这些措施不应与自然人承担的刑事责任有所区别。所有的处罚应当有效的、适当的且具有劝诫性的。

10. 试图实施恐怖融资犯罪也应当被规定为犯罪。

11. 参与以下任何类型的行为也应当规定为犯罪：

(a) 以共犯身份参加本释义第 2 段或第 9 段规定的罪行；

(b) 组织或指挥他人实施本释义第 2 段或第 9 段规定的罪行；

(c) 协助具有共同犯罪目的的一伙人实施本释义第 2 段或第 9 段规定的一种或多种罪行。这种协助应当是故意的，或是：(i) 为了促成该团伙犯罪活动或犯罪目的，而此种活动或目的涉及实施恐怖融资犯罪；(ii) 明知该团伙意图实施恐怖融资犯罪。

12. 无论宣称实施犯罪的人所在国家与恐怖分子或恐怖组织所在国家或者发生或即将发生恐怖活动的国家是否相同，恐怖融资犯罪都应当适用。

建议 6 的释义（与恐怖主义及恐怖融资相关的定向金融制裁）

A. 目的

1. 建议 6 要求各国遵守联合国安理会有关决议的要求，执行定向金融制裁应当毫不延迟地冻结被列名个人或实体的资金或其他资产，并确保没有任何资金或其他资产提供给列名个人或实体，或者使其受益。这些个人或实体指：(i) 根据《联合国宪章》第七章，由联合国安理会列名，或者由其授权列名的个人²或实体，包括根据第 1267（1999）号决议及其后续决议³作出的列名；(ii)

² 自然人或法人。

³ 建议 6 适用于所有与第 1267（1999）号决议有关的现有决议和后续决议，即因恐怖融资而设置定向金融制裁的任何决议。在发布本释义时（2012 年 2 月），第 1267（1999）号决议的后续决议包括：第 1333（2000）号决议、第 1363（2001）号决议、第 1390（2002）号决议、第 1452（2002）号决议、第 1455（2003）号决议、第 1526（2004）号决议、第 1617（2005）号决议、第 1730（2006）号决议、第 1735（2006）号决议、第 1822（2008）号决议、第 1904（2009）号决议、第 1988（2011）号决议、第 1989（2011）号决议。

根据安理会第 1373（2001）号决议，由该国列名的个人或实体。

2. 应当强调的是，建议 6 规定的义务并非是要取代建议 4（没收与临时措施）⁴所要求的在刑事、民事、行政调查或诉讼程序中为处理资金或其他资产而规定的其他措施或义务。建议 6 规定的措施可以作为针对列名个人或实体的刑事诉讼程序的补充措施，可由某一主管部门或法院作出，但不以刑事诉讼程序的存在为前提条件。相反，建议 6 的重点在于为阻止资金或其他资产流向恐怖组织、阻止恐怖组织使用这些资金或其他资产所必需和特有的预防措施。在界定有效反恐融资制度的范围或为其寻求广泛支持时，各国必须尊重人权和法治，确认善意第三人的权利。

B. 识别和列名资助或支持恐怖活动的个人和实体

3. 对安理会第 1267（1999）号决议及其后续决议而言，与基地组织有关的列名由 1267 制裁委员会作出，与塔利班以及其他与阿富汗有关的威胁的列名则由 1988 制裁委员会作出，两个委员会都根据《联合国宪章》第七章的授权履行职责。对第 1373（2001）号决议而言，可在国家层面或超国家层面作出列名，或者由本国或多国自行决定，或者应其他国家请求作出，只要接受请求的国家根据适用的法律原则，确信所请求的列名有合理理由或合理依据支持该国怀疑或相信拟列名个人符合第 1373（2001）号决议规定的列名标准，有关标准参见 E 节。

4. 各国需要设置特定部门和有效的程序或机制，对安理会第 1267（1999）号决议及其后续决议所确定的个人和实体加以识别，并就列名哪些个人和实体提出建议，建议应与上述安理会决议的规定相符。⁵ 特定部门、程序或机制对于各国按照安理会有关决议，在安理会基于名单的工作项目中，向安理会提交列名个人和实体的建议是非常重要的。各国还需要设置特定部门和有效的程序

4 例如，根据 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》（《简称维也纳公约》）、2000 年《联合国打击跨国组织犯罪公约》（简称《巴勒莫公约》）打击跨国犯罪时冻结、查封、没收财产的义务。另外，1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（《反恐融资公约》）打击恐怖融资时冻结、查封、没收财产的义务。这些义务独立存在，区别于建议 6 和与恐怖融资有关的联合国安理会决议所规定的义务。

5 有关安理会决议并未要求各国识别个人或实体并提交给相应的联合国专设委员会，但必须设置特定部门和有效的程序和机制达到这一目的。

或机制，根据安理会第 1373 (2001) 号决议识别并提出列名个人和实体的建议，建议应与上述安理会决议的规定相符。特定部门、程序或机制对于识别符合安理会第 1373 (2001) 号决议规定标准的个人和实体是非常重要的，有关标准参见 E 节。各国执行安理会第 1267 (1999) 号决议及其后续决议，以及安理会第 1373 (2001) 号决议的制度应当包括以下必备要素：

(a) 各国应当确定一个主管部门或法院，负责：

(i) 根据安理会第 1989 (2011) 号决议（关于基地组织）以及有关决议规定的列名标准，向 1267 制裁委员会提出列名个人或实体名单的建议，以便 1267 制裁委员会在适当时候作出正式列名，只要该主管部门决定这么做，并相信有充分证据支持该项列名。

(ii) 根据安理会第 1988 (2011) 号决议（关于塔利班或者与塔利班有关的、对阿富汗的和平、稳定和安全构成威胁的组织）以及有关决议规定的列名标准，向 1988 制裁委员会提出符合列名个人或实体名单的建议，以便 1988 制裁委员会在适当时候作出正式列名，只要该主管部门决定这么做，并相信有充分证据支持该项列名。

(iii) 列名符合安理会第 1373 (2001) 号决议列名标准的个人或实体，无论该请求是由本国自行提出，还是审查其他国家提出的请求并适当赋予法律效力，只要接受请求的国家根据适用的法律原则，确信所请求的列名有合理理由或合理依据支持该国怀疑或相信拟列名个人符合第 1373 (2001) 号决议 E 节规定的列名标准。

(b) 各国应当以安理会第 1988 (2011) 号决议、第 1989 (2011) 号决议以及有关决议、安理会第 1373 (2001) 号决议所规定的列名标准为基础，建立识别列名目标的机制（有关安理会决议的列名标准参见 E 节）。这包括设置特定部门和有效的程序或机制，审查其他国家根据安理会第 1373 (2001) 号决议在资产冻结机制下采取的措施，或者在适当时候对其赋予法律效力。为确保各国之间开展有效合作，各国应当在其收到一项请求时及时作出决定，根据可适用的法律原则，是否确信所请求的列名有合理理由或合理依据支持该国怀疑或相信拟列名的个人符合安理会第 1373 (2001) 号决议规定的列名标准，

有关标准参见 E 节。

(c) 主管部门应当拥有适当的法律授权和程序或机制，从所有有关来源收集或征集尽可能多的信息，在具备合理理由或合理依据怀疑或相信的基础上，识别符合有关安理会公约规定列名标准的个人和实体。

(d) 在决定是否作出列名（列名建议）时，各国应当采用“合理理由”或“合理依据”的证据标准。对安理会第 1373（2001）号决议下的列名而言，各国主管部门应采用本国法律体系关于证据种类和数量的标准，决定列名哪些个人或实体，只要存在合理理由或合理依据，并可根据冻结机制采取行动。无论列名是由本国自行提出，还是应他国请求提出，证据标准都是如此。有关列名（列名建议）不应当以刑事诉讼程序的存在为前提条件。

(e) 根据安理会第 1267（1999）号决议及其后续决议，在向 1267 制裁委员会提出在基地组织制裁名单中增加列名的建议时，各国应当：

- (i) 遵循 1267 制裁委员会所采用的列名程序和标准格式。
- (ii) 尽可能多地提供关于建议列名的信息，特别是准确、有效地确认个人、组织、事业、实体身份所需的充分识别信息，以及在可能情况下，国际刑警组织发出特别提示所要求的信息。
- (iii) 提交提案说明，对列名建议提供尽可能详细的依据，包括：拟列名的个人或实体符合有关列名标准的信息（有关安理会决议的列名标准参见 E 节）；信息的性质；可能提供的支持信息或文件；以及被建议列名个人与现有被列名个人或实体之间存在任何关联的细节。除了成员国指出的应对 1267 制裁委员会保密的内容外，应可依请求发布该提案说明。
- (iv) 要特别说明其作为列名国家的身份是否可以公开。

(f) 在向 1988 制裁委员会提出在塔利班制裁名单中增加列名的建议时，根据安理会第 1988（2011）号决议及其后续决议，各国应当：

- (i) 遵循 1988 制裁委员会所采用的列名程序。
- (ii) 尽可能多地提供关于建议列名的信息，特别是准确、有效地确认个人、组织、事业、实体身份所需的充分识别信息，以及在可能的情况下，国际刑警组织发出特别提示所要求的信息。
- (iii) 提交提案说明，对列名建议提供尽可能详细的依据，包括：

拟列名的人或实体符合有关列名标准的特定信息（有关安理会决议的列名标准参见 E 节）；信息的性质；可能提供的支持信息或文件；以及被建议列名个人与现有被列名个人或实体之间存在任何关联的细节。除了成员国指出的应对 1988 制裁委员会保密的内容外，应可依请求发布该提案说明。

(g) 对于安理会第 1373 (2001) 号决议要求的冻结机制下采取的行动，在请求他国赋予其法律效力时，请求国应当提供关于列名的尽可能详细的信息，特别是准确、有效地确认个人、组织、事业、实体身份所需的充分识别信息；以及支持关于特定个人或实体符合有关列名标准的特定信息（有关安理会决议的列名标准参见 E 节）。

(h) 各国应当建立相关程序，确保能够对已发现并正考虑对其作出列名（列名建议）的个人或实体采取单方面行动。

C. 对被列名个人和实体的资金或其他资产实施冻结和禁止交易措施

5. 对 1267 制裁委员会和 1988 制裁委员会 [依据安理会第 1267 (1999) 号决议及其后续决议采取措施时] 根据《联合国宪章》第七章的授权列名个人和实体，各国义务毫不延迟地执行定向金融制裁。对安理会第 1373 (2001) 号决议而言，各国对被列名个人和实体的资金或其他资产毫不延迟地实施冻结和禁止交易措施，应在国家层面或超国家层面作出列名时启动，或者由本国或多国自行决定，或者应其他国家请求作出，只要接受请求的国家根据适用的法律原则，确信有合理理由或合理依据支持该国怀疑或相信拟列名的个人和实体符合第 1373 (2001) 号决议规定的列名标准，有关标准参见 E 节。

6. 各国应当建立必要的法律授权，明确国内主管部门负责实施和执行定向金融制裁，有关标准和程序如下：

(a) 各国⁶应当要求国内的自然人和法人毫不延迟地，并在不事先通知的情况下冻结被列名个人和实体的资金或其他资产。该义务应当适用于：被列名

⁶ 欧盟属于建议 6 所规定的超国家的司法辖区，欧盟法律适用规则如下：根据欧盟规则及其修订条例予以冻结；欧盟成员国可能需要采取额外的措施执行冻结，且欧盟内的所有自然人和法人应当执行冻结，不得向被列名个人和实体提供资金。

个人或实体拥有或控制的所有资金或其他资产，并不仅限于可能与特定恐怖行为、计划或威胁关联的资金或其他资产；被列名个人或实体直接或间接地，完全或联合拥有或控制的资金或其他资产；以及衍生或产生于被列名个人或实体直接或间接地拥有或控制的资金或其他资产的资金或其他资产，代表被列名个人或实体或者按照其指示行事的个人和实体的资金或其他资产。

(b) 除非获得许可、授权或者依据有关安理会决议得到通知(参见 E 节)，各国应当禁止本国国民或其司法辖区内的任何个人和实体直接或间接地、完全或联合地，向有关个人和实体提供任何资金或其他资产、经济资源或金融等服务，避免以下个人或实体受益：被列名个人和实体；被列名个人或实体直接或间接拥有或控制的实体；以及代表被列名个人或实体或者按照其指示行事的个人和实体。

(c) 各国应当建立相关机制，确保作出列名并可与金融机构以及特定非金融行业和职业及时沟通；在冻结机制下采取行动提供明确的指引，特别是对金融机构以及特定非金融行业和职业等可能持有有关资金或其他资产的其他个人或实体提供指引。

(d) 各国应当要求金融机构以及特定非金融行业和职业⁷向主管部门报告被冻结的资产，以及按照有关安理会决议的禁止性要求所采取的行动，包括企图进行的交易，并确保这些信息能被主管部门有效地利用。

(e) 在执行建议规定的义务时，各国应当对保护善意第三人权利采取有效的措施。

D. 除名、解冻以及动用被冻结资金或其他资产

7. 根据安理会第 1267 (1999) 号决议及其后续决议，各国应当建立和执行公开的程序，在本国认为列名的个人和实体不再符合列名标准时，向安理会递交除名请求。如果 1267 制裁委员会和 1988 制裁委员会已经将个人或实体除名，资产冻结义务则不再存在。如除名请求涉及基地组织，相应的程序和标准应当符合 1267 制裁委员会根据安理会第 1730 (2006) 号、第 1735 (2006) 号、第 1822 (2008) 号、第 1904 (2009) 号、第 1989 (2011) 号决议以及任何后

⁷ 安理会决议适用于一国国内所有自然人和法人。

续决议所规定的程序。如除名请求涉及塔利班以及对阿富汗和平、稳定和安全构成威胁的组织，相应的程序和标准应当符合 1988 制裁委员会根据安理会第 1730（2006）号、第 1735（2006）号、第 1822（2008）号、第 1904（2009）号、第 1988（2011）号决议以及任何后续决议所规定的程序。

8. 对根据安理会第 1373（2001）号决议列名的个人和实体，各国应当建立适当的法律授权和程序或机制，对不再符合列名标准的个人和实体予以除名或解除冻结。各国还应当建立相关程序，应当事人请求，允许法院或其他独立的主管部门对列名决定进行审查。

9. 各国应当建立和执行公开的程序，对于与被列名个人或实体同名或名称近似的个人或实体无意间受到冻结机制的影响（如错误匹配），一旦核实涉及的个人或实体不是被列名个人或实体，应及时解除对该个人或实体的资金或其他资产的冻结。

10. 如果各国认为安理会或者安理会有关制裁委员会列名个人和实体的资金或其他资产为基本开支，支付特定种类的费用、支出和服务费用，或者特殊开支所必需的费用，各国应当按照安理会第 1452（2002）号决议规定的程序授权动用这些资金或其他资产。基于同样道理，对根据安理会第 1373（2001）号决议在国家（超国家）层面列名和第 1963（2010）号决议规定的个人和实体适用冻结措施下的有关费用和开支，各国也应当授权动用资金或其他资产。

11. 各国应当向被列名个人或实体提供质疑列名的机制，确保主管部门或法庭对该列名进行审查。对于基地组织制裁名单上的列名，各国应当通知被列名的个人和实体，根据安理会第 1904（2009）号决议，联合国监察员办公室可以接收除名请求。

12. 各国应建立沟通机制，一旦作出除名和解冻的决定，应及时告知金融机构以及特定非金融行业和职业，并提供适当指引，特别是对有义务进行除名和解冻行为的、控制有关资金或其他资产的金融机构和个人或实体，包括特定非金融行业和职业。

E. 联合国的列名标准

13. 有关联合国安理会决议规定的列名标准是：

- (a) 安理会第 1267 (1999) 号、第 1989 (2011) 号决议及其后续决议：⁸
- (i) 任何人或实体参与资助、策划、协助、筹备或实施基地组织或其任何基层组织、附属机构、从中分裂或衍生出来的团体所实施、伙同其实施、以其名义实施、代表其实施或者为向其提供支持而实施的行为或活动；为其供应、销售或转让军火或有关物资；为其招募人员；或以其他方式支持基地组织或其任何基层组织、附属机构、从中分裂或衍生出来的团体的行为或活动。⁹
 - (ii) 根据本释义第 13 段 (a) (i) 项列名的任何人或实体，或者代表其或按其指示行事的任何人直接或间接拥有或控制的任何企业。
- (b) 安理会第 1267 (1999) 号、第 1988 (2011) 号决议及其后续决议：
- (i) 任何人或实体参与资助、策划、协助、筹备或实施被列名者和与塔利班有关联，对阿富汗的和平、稳定和安全构成威胁的其他个人、团体、企业和实体所实施、伙同其实施、以其名义实施、代表其实施或者为向其提供支持而实施的行为或活动；为其供应、销售或转让军火或有关物资；为其招募人员；或以其他方式支持被列名者和与塔利班有关联、对阿富汗和平、稳定和安全构成威胁的其他个人、团体、企业和实体的行为或活动。
 - (ii) 根据本释义第 13 段 (b) (i) 列名的任何人或实体，或者代表其或按其指示行事的任何人直接或间接拥有或控制的任何企业。
- (c) 安理会第 1373 (2001) 号决议：
- (i) 实施或企图实施恐怖行为，或者参与或协助恐怖行为的实施的任何人或实体。
 - (ii) 根据本条释义第 13 段 (c) (i) 所列名的任何人或实体直接

⁸ 建议 6 适用于所有与第 1267 (1999) 号决议有关的现有决议和以后的后续决议。在发布本释义之时 (2012 年 2 月)，第 1267 (1999) 号决议的后续决议包括：第 1333 (2000) 号决议、第 1367 (2001) 号决议、第 1390 (2002) 号决议、第 1455 (2003) 号决议、第 1526 (2004) 号决议、第 1617 (2005) 号决议、第 1735 (2006) 号决议、第 1822 (2008) 号决议、第 1904 (2009) 号决议、第 1988 (2011) 号决议、第 1989 (2011) 号决议。

⁹ 安理会第 1617 (2005) 号决议第 2 段进一步界定了与乌萨马·本·拉登“有关联”的含义。

或间接拥有或控制的任何实体。

- (iii) 代表根据本释义第 13 段 (c) (i) 项所列名个人或实体或其指示行事的任何人或实体。

建议 7 的释义（与扩散相关的定向金融制裁）

A. 目的

1. 建议 7 要求各国¹⁰ 遵守联合国安理会有关决议的要求执行定向金融制裁，即应当毫不延迟地冻结被列名个人¹¹ 或实体的资金或其他资产，并确保没有任何资金或其他资产可用于被列名个人或实体或者使被列名个人或实体受益。根据《联合国宪章》第七章，这些个人和实体由联合国安理会根据有关预防和瓦解大规模杀伤性武器融资的安理会决议进行列名。¹²

2. 应当强调的是，建议 7 规定的义务并非是要取代国际条约或者与防止大规模杀伤性武器扩散有关的安理会决议¹³ 所要求的在刑事、民事、行政调查或诉讼程序中为处理资金或其他资产而规定的其他措施或义务。建议 7 的重点在于按照联合国安理会（安理会）的要求采取必要或特定的措施以阻止资金或其他资产流向扩散者或扩散活动、阻止扩散者或扩散活动使用这些资金或其他资产。

10 建议 7 关注定向金融制裁。这些制裁包括安理会第 2231（2015）号决议规定的具体措施 [参见附件 B 的 6（c）和 6（d）段]。但是，应当注意的是，联合国安理会有关决议更为广泛，并规定了其他种类的制裁（例如，旅行限制）和其他种类的金融措施（例如，特定活动的金融禁令、分类制裁以及防范措施）。关于其他种类的金融措施，FATF 已经发布非约束性的指引，鼓励各国（地区）在执行安理会有关决议时考虑使用。关于与资助大规模杀伤性武器扩散活动有关的定向金融制裁，FATF 也发布了非约束性的指引，鼓励各国（地区）在执行安理会有关决议时考虑使用。

11 自然人或法人。

12 建议 7 适用于所有现有的与大规模杀伤性武器扩散融资有关、采取定向金融制裁的安理会决议及其后续决议，以及以后因大规模杀伤性武器扩散融资而设置定向金融制裁的任何决议。在发布本释义之时（2017 年 6 月），与大规模杀伤性武器扩散融资有关、适用定向金融制裁的安理会决议包括：第 1718（2006）号决议、第 1874（2009）号决议、第 2087（2013）号决议、第 2094（2013）号决议、第 2270（2016）号决议、第 2321（2016）号决议、第 2356（2017）号决议。承认联合全面行动计划的第 2231（2015）号决议，终止了所有关于伊朗和扩散融资的决议，包括第 1737（2016）号决议、第 1747（2007）号决议、第 1803（2008）号决议和第 1929（2010）号决议，但是建立了包括定向金融制裁的具体措施。这将解除制裁成为安理会作出的逐步实现对等承诺的一部分。联合全面行动计划于 2016 年 1 月 16 日实施。

13 例如，根据《核不扩散条约》《生物和毒素武器公约》《化学武器公约》、安理会第 1540（2004）号决议和第 2235（2016）号决议的要求，这些义务独立存在，区别于建议 7 及其释义所规定的义务。

B. 列名

3. 列名由安理会在有关决议附件中作出，或者由根据这些决议设立的安理会专门委员会作出。尽管没有特定的义务要求联合国成员国向有关安理会专门委员会提交列名建议，但专门委员会实际上主要依赖成员国的列名请求。安理会第 1718（2006）号决议规定，有关的专门委员会应当发布必要的指引，以执行这些决议所规定的措施。安理会第 2231（2015）号决议规定安理会应针对安理会决议的实施制订必要的实施方案。

4. 各国可以考虑设置特定部门和有效的程序或机制，向安理会提出列名个人或实体的建议，由安理会按照安理会决议有关大规模杀伤性武器扩散融资的定向金融制裁要求作出列名。在这方面，各国可以考虑以下要素：

（a）确定主管部门，可以是行政部门或司法部门，负责：

（i）向 1718 制裁委员会提出符合安理会第 1718（2006）号决议及其后续决议¹⁴ 列名标准的个人或实体名单的建议，以便 1718 制裁委员会在适当时候作出正式列名，如果该主管部门决定这么做，并相信有充分证据支持该项列名（有关安理会决议的列名标准参见 E 节）。

（ii）当个人或实体满足第 2231（2015）号决议及任何后续决议的列名标准时，若该主管部门决定将其加入列名名单并坚信有足够证据支持，可向安理会提出（有关安理会决议的列名标准参见 E 节）。

（b）以安理会第 1718（2006）号决议、第 2231（2015）号决议及其后续决议所规定的列名标准为基础，建立识别列名目标的机制（有关安理会决议的列名标准参见 E 节），根据适用的本国（超国家）法律原则，对列名建议是否存在合理理由或合理依据作出判断。

（c）拥有适当的法律授权和程序或机制，从所有有关来源收集或征集尽

¹⁴ 建议 7 适用于所有现有的以及以后与第 1718（2006）号决议有关的后续决议。在本释义发布时（2017 年 6 月），与第 1718（2006）号决议有关的后续决议为第 1874（2009）号决议、第 2087（2013）号决议、第 2094（2013）号决议、第 2270（2016）号决议、第 2321（2016）号决议和第 2356（2017）号决议。

可能多的信息，在具备合理理由或合理依据怀疑或相信的基础上，识别符合有关安理会决议列名标准的个人和实体。

(d) 在决定是否提出列名建议时，应考虑本条释义 E 节规定的标准。对列名建议而言，各国主管部门应运用本国法律体系的标准，考虑人权，尊重法治，认可善意第三人的权利。

(e) 根据安理会第 1718 (2006) 号决议、第 2231 (2015) 号决议及其后续决议，在分别向 1718 制裁委员会、2231 制裁委员会提出增加列名的建议时，应提供尽可能详细的信息：

(i) 提交列名的名称（姓名），特别是准确、有效地确认个人和实体身份所需的充分身份识别信息；

(ii) 支持对特定个人或实体做出符合列名标准的具体信息（有关安理会决议的列名标准参见 E 节）。

(f) 建立相关程序，确保该国能够对已发现并正考虑对其作出列名建议的个人或实体采取单独行动。

C. 对被列名个人和实体的资金或其他资产实施冻结和禁止交易措施

5. 各国义务毫不延迟地对以下列名个人和实体执行定向金融制裁：

(a) 与安理会第 1718 (2006) 号决议及其后续决议相关的列名，由安理会在有关决议附件中列名，或者由安理会 1718 制裁委员会列名¹⁵。

(b) 与安理会第 2231 (2015) 号决议及其后续决议相关的列名，由安理会在有关决议附件中列名，或者由安理会 2231 制裁委员会列名。

6. 各国应当建立必要的法律授权，明确规定国内主管部门负责实施和执行定向金融制裁，有关标准和程序如下：

(a) 各国¹⁶应当要求国内的自然人和法人毫不延迟地，并在不事先通知的

15 正如第 2270 (2016) 号决议（第 32 段）指出的，这也适用于各国认定与朝鲜核计划或弹道导弹计划或其他第 1718 (2006) 号决议及其后续决议中禁止的项目相关的由朝鲜政府或朝鲜劳动党拥有或控制的实体。

16 欧盟属于 FATF 建议 7 所规定的超国家司法辖区，被列名个人和实体资产根据欧盟规则及其修订条例予以冻结。欧盟成员可能需要采取额外的措施执行冻结，且欧盟内的所有自然人和法人应当执行冻结，不得向被列名个人和实体提供资金。

情况下冻结被列名个人和实体的资金或其他资产。该义务应当适用于：被列名个人或实体拥有或控制的所有资金或其他资产，并不仅限于可能与特定扩散行为、计划或威胁关联的资金或其他资产；被列名个人或实体直接或间接地、完全或联合地拥有或控制的资金或其他资产；以及衍生或产生于被列名个人或实体直接或间接地拥有或控制的资金或其他资产，代表被列名个人或实体或者按照其指示行事的个人和实体的资金或其他资产。

(b) 各国应当禁止本国国民或其领土内的任何个人或实体向被列名个人或实体提供任何资金或其他资产，或者使其受益，除非获得许可、授权或者依据有关安理会决议得到通知（参见 E 节）。

(c) 各国应当建立相关机制，确保向金融机构以及特定非金融机构及时列名传达列名信息以便于其及时采取行动；提供明确的指引，特别是对可能持有有关资金或其他资产的金融机构和其他个人或实体，包括特定非金融机构。

(d) 各国应当要求金融机构以及特定非金融行业和职业¹⁷向主管部门报告被冻结的资产，以及按照安理会有关决议的禁止性要求采取的行动，包括企图进行的交易，并确保这些信息能被主管部门有效地利用。

(e) 在履行建议 7 规定的义务时，各国应当采取有效措施保护善意第三人权利。

(f) 各国应当采取适当措施进行监测并确保金融机构以及特定非金融机构履行与建议 7 规定的有关法律或强制措施要求的义务，否则应当对其追究民事、行政或者刑事责任。

D. 除名、解冻以及动用被冻结的资金或其他资产

7. 各国应当建立和执行公开的程序，在本国认为被列名个人和实体不再符合列名标准时，向安理会递交除名请求。一旦有关制裁委员会已经将特定个人或实体除名，资产冻结义务则不复存在。在适用第 1718（2006）号决议及其后续决议的情况下，这些程序和标准应当符合安理会根据第 1730（2006）号决议及其任何后续决议所规定的指引或程序，包括根据该决议建立的协调人机制相关指引或程序。各国应当确保被列名个人或实体能够依照安理会第 1730

¹⁷ 安理会决议适用于一国国内的所有自然人和法人。

(2006)号决议设立的除名协调人机制提出除名请求,或者通知被列名个人或实体直接向协调人提出除名请求。

8. 对于与被列名个人或实体同名或名称(姓名)近似的个人或实体,如因疏忽而受到冻结机制的影响(如错误匹配),各国应当建立和执行公开的程序,一旦核实涉及的个人或实体不是被列名个人或实体,应及时解除对该个人或实体的资金或其他资产的冻结。

9. 如果各国认为符合安理会第1718(2006)号决议和第2231(2015)号决议规定的豁免条件,则应根据决议规定的程序授权动用这些资金或其他资产。

10. 各国应当允许按照安理会第1718(2006)号决议和第2231(2015)号决议,将被冻结账户的应计利息或其他收入,或者在遵守该决议规定之日前根据合同、协定或债务约定应该支付给这些账户的款项,并入被冻结的账户,前提是此类利息、其他收入和付款应遵守决议的规定并被冻结。

11. 根据安理会第2231(2015)号决议中延续第1737(2006)号决议的内容和2231(2015)号决议新增加的内容,所采取的冻结措施不应妨碍被列名个人或实体支付被列入名单前所签订合同涉及的款项,前提是:

(a) 有关国家已经认定该合同不涉及第2231(2015)号决议中提到的任何被禁止的物资、材料、设备、货物、技术、援助、培训、金融支持、投资、经纪业务或服务,也不涉及任何未来继任决议。

(b) 有关国家已经认定该项付款不是直接或间接地支付给根据安理会第2231(2015)号决议所规定的个人或实体。

(c) 有关国家已经打算将进行支付、接受付款或者为此目的授权解冻资金、其他金融资产或经济资源的计划提前10个工作日通知安理会。¹⁸

12. 各国应当建立相关机制,确保除名和解冻后可与金融机构以及特定非金融行业和职业及时沟通;就履行除名或解冻的义务提供充分指导,特别是对可能持有有关资金或其他资产的金融机构和其他个人或实体,包括特定非金融行业和职业。

18 如果被列名个人或实体是金融机构,各国应当考虑 FATF 有关指引,该指引作为“执行联合国安理会制止大规模杀伤性武器扩散有关决议的金融条款”(2013年6月通过)的附件发布。

E. 联合国的列名标准

13. 有关联合国安理会决议规定的列名标准包括：

(a) 涉及朝鲜——安理会第 1718 (2006) 号决议，第 2087 (2013) 号决议，第 2094 (2013) 号决议和第 2270 (2016) 号决议：

- (i) 参与朝鲜有关核武器、其他大规模杀伤性武器以及弹道导弹计划的任何个人或实体；
- (ii) 向朝鲜有关核武器、其他大规模杀伤性武器以及弹道导弹计划提供支持的任何个人或实体，包括通过非法手段；
- (iii) 代表根据本释义第 13 段 (a) (i) 项或第 13 段 (a) (ii) 项所列名个人或实体，或按其指示行事的任何个人或实体；¹⁹
- (iv) 由根据本释义第 13 段 (a) (i) 项或第 13 段 (a) (ii) 项所列名的个人或实体直接或间接拥有或控制的任何法人或实体；²⁰
- (v) 协助规避或违反第 1718 (2006) 号决议和第 1874 (2009) 号决议制裁的任何法人或实体；
- (vi) 为涉朝决议中禁止朝鲜开展的任何项目、活动提供帮助或协助规避制裁的任何法人或实体；
- (vii) 各国认定与朝鲜核计划或弹道导弹计划或其他第 1718 (2006) 号决议及其后续决议中禁止的项目相关的由朝鲜政府或朝鲜劳动党拥有或控制的实体，或在朝鲜政府或朝鲜劳动党及其拥有或控制的实体的指示下行事的个人或实体。

(b) 涉及伊朗——安理会第 2231 (2015) 号决议：

- (i) 直接参与、协助或为伊朗开展有悖于联合全面行动计划作出承诺的敏感核扩散活动或建议核武器运载系统 [包括涉及采购第 2231 (2015) 号决议相关的禁止物资、设备、材料和技术] 提供支持的任何个人或实体；

¹⁹ 这些个人或实体的资金或其他资产应被冻结，无论该委员会是否明确指出。进一步地，安理会第 2270 (2016) 号决议第 23 段通过将其适用于安理会第 2270 (2016) 号决议附件 III 规定的远洋海运管理有限公司的船只，扩大了第 2270 (2016) 号决议下的定向金融制裁范围。

²⁰ 同上。

- (ii) 协助个人或实体规避 2231 (2015) 号决议或违反伊朗在联合国全面行动计划中作出承诺的任何个人或实体；
- (iii) 代表根据本释义第 13 段 (b) (i) 项或本释义第 13 段 (b) (ii) 项所列名个人或实体或按其指示行事的任何个人或实体，或者被列名个人或实体拥有或控制的实体。

建议 8 的释义（非营利组织）

A. 简介

1. FATF 根据非营利组织（NPOs）的法定形态和各国差异，对其进行了职能型定义。该定义基于非营利组织开展的活动和组织特点中易被恐怖融资滥用的方面，而不仅仅是立足于非营利组织本身。出于本建议的目的，FATF 将非营利组织定义为“主要出于慈善、宗教、文化、教育、社会或友爱目的而开展筹集、支出资金，或从事其他慈善行为的法人、法律安排或组织”。为避免影响建议 1 的效力，建议 8 只适用于 FATF 定义下的非营利组织，而不是所有的非营利组织。

2. 非营利组织在世界经济及许多国家的经济和社会体系中扮演重要角色。它们的努力弥补了政府和商业机构活动的不足，为全世界需要帮助的人提供了必要的服务、安慰和希望。然而，在持续打击恐怖融资的国际活动中，人们发现恐怖分子和恐怖组织也在滥用非营利组织募集和转移资金、提供后勤支持、招募恐怖分子以及支持恐怖组织并开展行动。这种滥用不仅方便了恐怖活动，而且降低了捐助者的信心，影响了非营利组织的诚信度。因此，保护非营利组织免受恐怖分子的利用既是全球打击恐怖主义的关键环节，也是保护非营利组织诚信度的必要步骤。

3. 非营利组织容易被恐怖分子滥用存在多种原因。非营利组织拥有公众的信任和可观的资金来源，且多数是现金。一些非营利组织在全球范围运营，可以在国内外很方便地进行运作并开展金融交易，且往往位于或邻近恐怖活动发生的区域。根据各国和非营利组织法律形态的不同，非营利组织通常受政府监管程度很低或完全不受政府监管（例如，登记注册、记录保存、报告和监测），或者成立时所要求的手续很少（例如，也许没有技能和启动资金要求，对雇员

没有背景调查要求)。恐怖组织正是利用非营利组织的上述特点进行渗透并滥用非营利组织的资金和运作来掩饰或者支持恐怖活动。

B. 目标和一般原则

4. 建议 8 的目标是确保非营利组织不被恐怖组织滥用于：(i) 伪装的合法实体；(ii) 利用合法实体作为恐怖融资的通道，包括逃避资产冻结措施；或者 (iii) 隐瞒或者掩饰资金的秘密转移，将本该用于合法目的的资金提供给恐怖分子。为此，本释义采用的方法基于以下一般原则：

(a) 风险为本的方法对于应对非营利组织受到恐怖威胁非常必要，这是由于各国的行业情况不同，每个行业容易被恐怖分子滥用的程度不同，持续推进合法慈善活动的需求不同，而且各国打击恐怖融资的资源有限程度和部门也不同。

(b) 各国有必要在应对非营利组织恐怖融资问题时保持灵活性，以便能随着恐怖融资威胁性质的不断变化而作出相应的调整。

(c) 针对以往和目前持续被恐怖融资滥用的非营利组织，各国应采取有效和适当的措施，这些措施应与采用风险为本方法识别出的风险相匹配。

(d) 各国保护非营利组织免受恐怖分子滥用的措施不应阻止或削弱合法的慈善活动。相反，这些措施应该有助于增加透明度，增强捐助团体和普通大众对非营利组织将慈善资金和服务提供给合法受益人的信心。促进非营利组织以高度负责的、诚信的、公众信任的方式管理和运行是确保其不被恐怖融资滥用的必要条件。

(e) 各国应采取措施和行动进行识别并有效打击被滥用或积极支持恐怖分子或恐怖组织的非营利组织，应将目标确定为防止并适时起诉恐怖融资和支持恐怖分子的其他罪行。当非营利组织被怀疑或发现从事恐怖融资或以其他形式支持恐怖分子时，各国必须首先调查和阻止上述恐怖融资和其他支持行动。调查和阻止行动应该控制在合理的范围内，避免对合法无辜的慈善活动受益人产生负面影响，但也不能影响阻止行动本身的即时性和有效性。

(f) 在公众、私人部门和非营利组织之间建立合作伙伴关系，对于提高认识水平和加强打击恐怖分子利用非营利组织的能力十分关键。各国应当鼓励对非营利组织的学术研究和信息分享，以应对相关恐怖融资问题。

C. 措施

5. 在不影响建议 1 效力的情况下，由于并非所有的非营利组织都具有风险（有些风险较低或没有风险），各国应确定哪些机构属于 FATF 定义的非营利组织。在进行这项工作时，各国应使用所有可能的信息来源，根据非营利组织的活动特点，识别容易被恐怖融资滥用的非营利组织的特征和类型。²¹ 识别恐怖实体对非营利组织造成威胁的性质，以及恐怖分子如何滥用非营利组织也至关重要。各国应审查与可能被恐怖融资滥用的非营利组织采取措施（包括法律法规）的适当性，以便开展适当和有效的行动应对已识别的风险。各国还应审查非营利组织整个行业面对恐怖活动潜存的薄弱环节，定期重估整个行业的风险。

6. 识别、预防和打击恐怖分子滥用非营利组织的方法有很多种。然而，一种有效的方法通常包含以下所有 4 个要素：（a）持续拓展；（b）有目标、风险为本地监督或监测；（c）有效的调查和信息收集；（d）有效的国际合作机制。下列措施描述了各国为保护非营利组织免于被恐怖融资滥用，按照每个要素应采取以下相应行动：

（a）在恐怖融资问题上持续拓展。（i）各国应在非营利组织的管理上制定明确的政策，提高透明度、诚信度和公众信心。

（ii）各国应鼓励或采取培训计划以提高非营利组织的认识，包括非营利组织容易被恐怖分子利用的薄弱环节和恐怖融资风险，以及非营利组织为保护自身免被滥用可以采取的措施。

（iii）各国应与非营利组织一起，制定和完善应对恐怖融资风险和薄弱环节的最佳实践，以保护该行业免被恐怖分子滥用。

（iv）各国应鼓励非营利组织通过受监管的金融渠道开展交易，尽可能地牢记在不同国家以及在紧急慈善和人道活动的不同领域，各金融机构的能力也有所不同。

（b）有目标、风险为本地监督或监测非营利组织。“一刀切”的做法并不符合建议 1 规定的风险为本的要求。各国应采取措施加强对非营利组织的有

²¹ 例如，这些信息可由监管机构、税务机关、金融情报中心、捐助组织或者执法部门，以及情报机构提供。

效监督或监测。在实践中，对于可能被恐怖融资滥用的非营利组织，各国应当能证明对其适用了风险为本的措施。尽管各国应定期审查非营利组织面临的恐怖融资风险，该国现有法规或其他措施可能已经足以应对当前恐怖融资风险。有关部门应当监测非营利组织是否符合本项建议的要求，包括适用于它们的风险为本措施。²² 有关部门应当能够对非营利组织或代表非营利组织的个人的违规情况进行有效、适当和惩戒性处罚。²³ 以下是根据已识别出的风险，可以采取的全部或部分措施举例：

- (i) 非营利组织应当经过许可或注册。相关信息应对主管部门开放，并鼓励对公众公开。²⁴
- (ii) 非营利组织应当保存以下信息：(1) 规定活动的目的和目标；(2) 识别所有人、控制人或指导其活动的人，包括高级管理人员、董事会成员和理事的身份信息。这些信息应当通过非营利组织或者有关当局向公众公开。
- (iii) 非营利组织应当发布年度财务报告，提供收入和支出的详细资料。
- (iv) 非营利组织应当建立有效的控制措施确保所有资金完全符合或用于规定活动的目的和目标。
- (v) 非营利组织应当采取合理措施确认其受益人²⁵ 和关联非营利组织的身份、资格和声誉，确保它们不涉及且未使用善款支持恐怖分子或恐怖组织。²⁶ 然而，这并非要求非营利组织进行客户尽职调查。非营利组织也应当尽最大努力记录其重要捐助者的身份，同时尊重捐助者的保密要求。本要求的最终目的是防止慈善资金被用于资助和支持恐怖分子和恐怖组织。

22 在文件中的规章制度应包括自律组织和评审机构的规则 and 标准。

23 这些处罚包括冻结账户、解除托管、罚款、取消资格、取消牌照和取消注册。这些处罚不应当排除适当时对非营利组织或者代表非营利组织的个人进行平行的民事、行政或刑事诉讼。

24 针对反恐怖融资的特定许可或注册并非必需。例如，在某些国家，非营利组织已在税务部门登记注册，并受到特别税收优待的管理（例如，税收优惠或豁免）。

25 此处所指受益人是通过非营利组织的服务，获得慈善资助、人道主义援助或其他援助的自然人或自然人群体。

26 由于此项要求不一定总是可行的，有时可能还会阻碍非营利组织提供急需的服务，因而非营利组织无需识别每一个具体的人。

(vi) 非营利组织应当保存国内外交易记录至少五年，记录应充分详细，足以确认资金的收入和支出与其组织目的和目标一致，并对主管部门开放。此要求同样适用于以上第(i)段和第(ii)段提到的信息。在适当的情况下，慈善活动和资金运作记录也应向公众公开。

(c) 有效的信息收集和调查。

(i) 各国应当确保保存非营利组织信息的有关部门和组织在可能程度上的有效合作、协调和信息共享。

(ii) 各国应当有专门技术和能力调查那些怀疑被滥用或积极支持恐怖活动或恐怖组织的非营利组织。

(iii) 各国应当确保在调查过程中能够获得某个特定非营利组织的管理和经营信息（包括财务信息和项目信息）。

(iv) 各国应当建立适当的机制来确保下列信息在有关主管部门间及时共享以采取预防和调查行动，当怀疑或有合理理由怀疑某特定非营利组织：（1）是恐怖组织筹资的前台；（2）被用作恐怖融资的渠道，包括为逃避资产冻结的目的；（3）掩饰或隐瞒本将用于合法目的资产秘密转移，用于恐怖分子或恐怖组织。为了采取预防或调查行动，这些信息应立即与有关主管部门分享。

(d) 具备有效回应某非营利组织相关信息国际请求的能力。与国际合作的建议相一致，各国应当指定合适的联系部门，制定有关工作程序，回应有关被怀疑从事恐怖融资或以其他形式支持恐怖活动的特定非营利组织相关信息的国际请求。

D. 监督、监测和调查的资源

7. 各国应当为负责监督、监测和调查非营利组织的有关部门提供充足的财务、人员和技术资源。

本项建议所用术语解释

有关部门（appropriate authorities）：指有关主管部门，包括监管机构、税

务部门、执法部门、情报部门、评审机构和一些国家（地区）的自律组织。

关联非营利组织（associate NPOs）：包括国际性非营利组织的国外分支，以及合伙制非营利组织。

受益人（beneficiary）：指通过非营利组织接受慈善、人道和其他类型帮助的自然人或自然人群体。

非营利组织（non-profit organization, NPO）：指为慈善、宗教、文化、教育、社会或者友爱的目的筹集和支出资金，或从事其他慈善行为的法人、法律安排或组织。

恐怖融资滥用（terrorist financing abuse）：指非营利组织被恐怖分子和恐怖组织利用于筹集或转移资金、提供后勤支持、协助或为招募恐怖分子提供方便，或其他支持恐怖分子或恐怖组织、恐怖活动的行为。

建议 10 的释义（客户尽职调查）

A. 客户尽职调查和泄密

1. 在与客户建立业务关系或业务关系持续期间，或进行一次性交易时，如果金融机构怀疑该交易与洗钱或恐怖融资有关，应当：

（a）识别和核实客户及受益所有人的身份²⁷，包括长期客户和一次性交易，也包括豁免或者规定限额之外的情形。

（b）按照建议 20 的要求向金融情报机构报送可疑交易报告。

2. 建议 21 禁止金融机构及其董事、管理人员和雇员向外界泄露其向金融情报机构提交可疑交易报告或相关信息的事实。在此情况下，当金融机构履行客户尽职调查义务时，存在无意中向客户泄密的风险。如果客户知道即将进行可疑交易报告或调查，会损害对涉嫌洗钱和恐怖融资活动的调查效果。

3. 因此，如果金融机构怀疑某一笔交易与洗钱或恐怖融资有关，应当注意开展客户尽职调查过程中的泄密风险。如果金融机构有理由相信开展客户尽职调查会导致向客户或潜在客户泄密，可选择不进行客户尽职调查，但应报告可疑交易。金融机构应当确保其雇员在进行客户尽职调查时了解这一点，并对此

²⁷ 后文的“身份信息”指可靠、来源独立的文件、数据或信息。

保持敏感性。

B. 对客户代理人的尽职调查

4. 当进行建议 10 规定的 (a) 和 (b) 项下的客户尽职调查措施时, 各国应要求金融机构核实任何声称经授权代理客户行事的人, 并识别和核实其身份。

C. 对法人和法律安排的尽职调查

5. 当对法人或法律安排²⁸ 进行客户尽职调查时, 金融机构应识别和核实其身份, 了解其业务性质、所有权和控制权结构。关于识别和核实客户及受益所有人, 基于以下两点目的提出 (a) 和 (b) 项有关要求: 一是通过充分了解客户以合理评估该业务关系潜在的洗钱和恐怖融资风险, 防止法人和法律安排被非法利用; 二是采取适当的措施降低风险。作为一个过程的两个方面, 下列要求相互作用并互为补充。在此背景下, 各国应当要求金融机构:

(a) 识别和核实客户的身份。履行该职责通常需要的信息包括:

(i) 名称、组织形式和证明文件——例如, 可以通过企业营业执照、存续证明、合伙协议、信托契约或其他来源独立的文件, 来核实客户的名称、组织形式和正常经营状态。

(ii) 法人或法律安排的管理控制权结构 (例如备忘录和公司章程), 以及在法人和法律安排中担任高级管理职位的相关人员的姓名 (例如公司高级管理人员、信托的受托人等)。

(iii) 注册办公地址, 如果经营地与注册地不一致, 还需包括主要经营地址。

(b) 通过下列信息, 识别客户的受益所有人, 并采取合理措施²⁹ 核实其身份:

28 建议提到的信托等法律安排 (或其他类似安排) 是金融机构以及特定非金融行业和职业的客户 (或从事某项交易), 指作为受托人的某个自然人或法人代表受益人或根据信托条款建立某种业务关系或从事某项交易。关于自然人或法人的常规尽职调查要求 (包括建议 10 释义的第 4 段内容) 对此仍然适用, 也同样适用于信托和信托受益人的其他尽职调查要求。

29 在决定身份核实措施的合理性时, 应考虑客户及其业务关系带来的洗钱和恐怖融资风险。

(i) 对于法人³⁰：

(i.i) 如果存在拥有法人最终控制所有权³¹的自然人，则应识别并核实其身份（因所有权可能很分散，以至于不存在单独或共同控制法人或法律安排的自然人）；或

(i.ii) 若对(i.i)中拥有控制权的人是否为受益所有人存在疑问，或者在没有自然人通过所有权来实行控制的情况下，则需要识别和核实通过其他手段对法人或法律安排进行控制的自然人（如果有的话）的身份；或

(i.iii) 根据(i.i)或(i.ii)均未识别出自然人的情况下，金融机构应识别并采取合理措施核实高级管理人员的身份。

(ii) 对于法律安排：

(ii.i) 信托——委托人、受托人、担保人（如有），受益人或指定受益人的身份³²，或其他对信托（包括通过一系列控制权或所有权）行使最终有效控制的自然人的身份；

(ii.ii) 其他形式的法律安排——同样或类似人员的身份。

当客户或控制权所有人是在股票交易所上市的公司，并且按照相关披露要求（通过股票交易所规则或通过法律或其他强制性要求）能确保其充分公开受益所有权；或者客户或控制权所有人是此类公司的控股子公司，则不必识别和核实这类公司的股东或受益所有人身份。

相关的身份数据可以从公共的登记注册部门、客户或其他可靠来源获得。

D. 对寿险保单受益人的尽职调查

6. 对寿险或其他与投资相关的保险业务（投资连结型保险），金融机构除应当对客户和受益所有人进行必要的尽职调查外，一旦保单的受益人被确认或

30 (i) 至 (i.iii) 项下的措施并非选择性措施，而是层叠式措施，当使用了上一项措施后还没有识别出受益所有人时才使用下一项措施。

31 控股权收益取决于公司的所有权结构。它可以以限额为基础进行判断，例如，拥有超过一定比例公司股份（例如 25%）的人。

32 鉴于信托的受益人由其特征和类别决定，金融机构应获取受益人的充足信息，以在款项支出或受益人意欲行使既定权利时能够达到受益人身份识别要求。

指定，还应当对寿险和其他与投资相关保险（投资连结型保险）的保单受益人进行下列尽职调查措施：

（a）如果保单受益人被识别为特定的自然人、法人或法律安排受益人，应登记其名称；

（b）对按照特征、类别（例如投保时指定配偶或子女）或其他方式（例如按照遗嘱）指定的受益人，要获取受益人的充分信息，以便金融机构在赔偿或给付保险金时识别受益人身份。

应按照建议 11 的要求记录和保存（a）和（b）项规定收集的信息。

7. 针对上述第 6 段（a）和（b）项两类情况，应在赔偿或给付保险金时核实受益人身份。

8. 金融机构在决定是否实施强化客户尽职调查措施时，应当考虑寿险保单受益人的风险状况。如果金融机构认为，当受益人为法人或法律安排意味着较高风险，那么强化客户尽职调查措施中应当包括在赔偿或给付保险金环节采取合理措施识别和核实受益人的受益所有人身份。

9. 金融机构若无法执行上述第 6 段至第 8 段的要求，则应当提交可疑交易报告。

E. 依赖已识别和核实的信息

10. 建议 10 规定的客户尽职调查措施并不意味着金融机构与每一名客户进行每一次交易时都要重复识别和核实其身份。金融机构可以依赖已经识别和核实的信息，除非怀疑信息的准确性。可能引起怀疑的情形包括：该客户可能涉嫌洗钱；或者客户使用账户的方式发生明显变化，而该变化与客户的业务背景不符等。

F. 核实身份的时机

11. 在下列情况下（除上述针对寿险保单受益人的情况外），为避免打断正常的业务，可允许建立业务关系后再进行客户身份的核实：

- 非面对面业务。
- 证券交易。在证券业，客户可能会根据市场条件要求证券公司和经纪公司迅速完成交易，这种情况下就可要求金融机构先交易再进行身份核实。

12. 针对客户可能在核实身份之前就利用业务关系实施不法行为，金融机构还需采取相关风险管理程序。这些程序应包括一系列措施，例如限制交易的数量、类型或金额，以及监测不符合此类业务通常做法的大额交易或复杂交易。

G. 现有客户

13. 金融机构应根据之前是否已实施客户尽职调查措施以及获取信息是否充分等因素，结合重要性和风险状况，适时对存量客户³³实施客户尽职调查措施。

H. 风险为本方法³⁴

14. 下述例子并非 FATF 标准规定的强制性内容，仅供指引之用。尽管这些例子有帮助，但可能并不全面，也不一定适用于所有情形。

高风险

15. 洗钱和恐怖融资风险较高时，应采取强化的客户尽职调查措施。在评估与客户类型、国家或地区，以及特定产品、服务、交易或交付渠道相关的洗钱和恐怖融资风险时，潜在的高风险情形（除建议 12 至建议 16 规定的情况外）包括：

(a) 客户风险要素：

- 在异常情况下开展业务（例如客户与金融机构的地理距离特别远，且未给出合理解释）。
- 非居民客户。
- 通过法人或法律安排来持有个人资产。
- 拥有名义股东或不记名股票的公司。
- 现金密集的业务。
- 与公司业务相比其所有权结构明显异常或过于复杂。

(b) 国家或地域风险要素³⁵：

33 指在国家要求的措施生效日期前就存在的客户。

34 风险为本方法并不适用于决定何时应要求实施客户尽职调查的情况，但可以被用于决定尽职调查措施的程度。

35 建议 19 要求对于 FATF 列名的国家或地区，各国应要求金融机构采取强化的客户尽职调查措施。

- 被互评估报告、专项评估报告或发布的后续评估报告等可靠信息来源认定为反洗钱与反恐怖融资体系不健全的国家。
- 受到联合国制裁、禁运或采取类似措施的国家。
- 被可靠来源认定为腐败和其他犯罪活动严重的国家。
- 被可靠信息来源认定为资助或支持恐怖活动，或恐怖组织在其境内运作的国家。

(c) 产品、服务、交易或交付渠道风险要素：

- 私人银行业务。
- 匿名交易（可能包含现金）。
- 非面对面业务或交易。
- 来自未知或非关联第三方的付款。

低风险

16. 在洗钱和恐怖融资风险较低的情况下，若国家或金融机构对风险进行了充分的分析，那么该国可允许金融机构采用简化的客户尽职调查措施。

17. 在评估与客户类型、国家或地区，以及特定产品、服务、交易或交付渠道相关的洗钱和恐怖融资风险时，潜在的低风险情形包括：

(a) 客户风险要素：

- 金融机构以及特定非金融行业和职业——若其受与 FATF 建议规定的反洗钱与反恐怖融资要求的约束，且有效地执行了这些要求，并按照 FATF 建议受到有效监管或监测以确保合规。
- 在股票交易所上市的公众公司，受披露要求的约束（股票交易所规则、法律或其他强制性要求），这些要求确保受益所有权的充分透明。
- 公共管理部门或公共企业。

(b) 产品、服务、交易或交付渠道风险要素：

- 保费低的寿险保单（例如年保费低于 1000 美元 / 欧元，或单份保单的保费低于 2500 美元 / 欧元）。
- 用于养老金计划的保单，无退保条款且不能抵押。
- 为雇员提供退休福利的退休金、养老金和类似计划，其保费从工资中扣除，且规定不允许转让。

- 以提高金融普惠性为目的，为特定类型的客户提供相应的有限金融产品和服务。

(c) 国家风险要素：

- 被互评估报告、专项评估报告等可靠信息来源认定为反洗钱与反恐怖融资体系有效的国家。
- 被可靠来源认定为腐败和其他犯罪活动水平较低的国家。

在进行风险评估时，各国或金融机构也可以适当考虑一国不同地区或区域适用不同的洗钱和恐怖融资风险变量。

18. 在身份识别和核实方面被认定为洗钱和恐怖融资风险较低的客户，不一定代表该客户在其他尽职调查方面的风险也低，特别是在交易的持续监测方面。

风险变量

19. 在评估与客户类型、国家或地区，以及特定产品、服务、交易或交付渠道相关的洗钱和恐怖融资风险时，金融机构应该考虑与这些风险类型相关的风险变量。无论是单独考虑还是合并考虑，这些变量都可能增加或减少面临的潜在风险，从而影响客户尽职调查措施的适当程度。此类风险变量包括：

- 账户或业务的目的。
- 客户资产或交易规模。
- 业务关系频次或持续时长。

强化的客户尽职调查措施

20. 对所有缺乏明显经济或合法目的的复杂、异常的大额交易以及异常交易模式，金融机构应尽最大可能地审查其背景和目的。当洗钱和恐怖融资风险较高时，金融机构应采取与风险相一致的强化尽职调查措施。尤其是，金融机构应提高监测力度和水平，以判断这些交易或活动是否异常或可疑。对高风险业务关系可采取的强化尽职调查措施包括：

- 获取额外的客户信息（例如，职业、资产规模、其他通过公开数据或互联网等渠道能获取的信息），以及更频繁地定期更新客户和受益所有人的身份信息。
- 获取与业务关系意图相关的额外信息。
- 获取与客户资金或财富来源相关的信息。
- 获取试图进行的交易或已完成交易的原因。

- 在建立或维持业务关系时获得高级管理层的批准。
- 通过增加控制措施的次数和时间以及选择交易模式进一步审查等手段，强化对业务关系的监测。
- 要求以客户名下的账户与采取类似客户尽职调查标准的银行进行第一笔款项支付。

简化的客户尽职调查措施

21. 当洗钱和恐怖融资风险较低时，各国可允许金融机构根据低风险采取简化的客户尽职调查措施。简化措施应与低风险因素相匹配（例如简化措施可与接纳客户措施或持续监测措施相关）。可能的措施包括：

- 先建立业务关系，再核实客户和受益所有人身份（例如账户交易超过规定限额）。
- 降低客户身份信息的更新频率。
- 基于合理的限额，降低持续监测和交易审查程度。
- 不收集具体信息或采取特殊措施来了解业务目的和意图，而是从交易类型或建立的业务关系来推断其目的和意图。

无论何时，只要怀疑存在洗钱或恐怖融资风险，或符合特定的高风险情形，则不能采用简化的客户尽职调查措施。

限额

22. 建议 10 规定的一次性交易限额为 15000 美元或欧元，这一限额包括单次操作或几次明显关联操作的金融交易。

持续的尽职调查

23. 各国应要求金融机构通过审查目前保存的信息，以确保客户尽职调查所收集资料、数据或信息的时效性和相关性，特别是对高风险客户而言。

建议 12 的释义（政治公众人物）

金融机构应当采取合理措施确定寿险保单受益人是否为政治公众人物，必要时还应识别受益人的受益所有人是否为政治公众人物。最晚应在赔偿或给付保险金时予以识别。当发现高风险情形时，除实施基本的客户尽职调查措施外，各国还应当要求金融机构：

- (a) 在赔偿或给付保险金前通知高级管理层；并

(b) 在与保单持有人业务关系持续期间进行强化的审查，同时考虑提交可疑交易报告。

建议 13 的释义（代理行业务）

与金融机构采取（a）至（e）项措施相类似的其他业务关系包括：为跨境金融机构（作为委托人）或其客户的证券交易或资金转移而建立的业务关系。

“通汇账户”是直接被第三方以自己名义进行交易的代理行账户。

建议 14 的释义（资金或价值转移服务）

各国不必对已经获得审批许可或注册为金融机构（见 FATF 建议的定义）的自然人或法人实施单独的许可或注册制度，因为基于这些审批许可或注册，金融机构已被允许从事资金或价值转移服务，并已被要求履行 FATF 建议规定的全部义务。

建议 15 的释义（新技术）

1. 为了适用 FATF 建议，各国应将虚拟资产视为“财产”“收益”“资金”“资金或其他资产”或其他“同等价值”。各国应将虚拟资产和虚拟资产服务提供商（virtual asset service providers, VASP）纳入 FATF 建议下的相关监管措施。

2. 根据建议 1，各国应当识别、评估和理解虚拟资产活动以及虚拟资产服务提供商活动或运营过程中产生的洗钱和恐怖融资风险。基于评估，各国应按照风险为本方法，确保预防和降低洗钱和恐怖融资风险的措施与已识别的风险相匹配。各国应要求虚拟资产服务提供商识别、评估并采取有效行动以降低其洗钱和恐怖融资风险。

3. 各国应要求虚拟资产服务提供商经过审批或登记注册。作为最低要求，虚拟资产服务提供商应当在其设立地获得审批或登记注册。³⁶ 如果虚拟资产服务提供商是自然人，则应当在其营业地所在地经过审批或登记注册。当虚拟资产服务提供商向某国家或地区的消费者提供产品或服务，或在某国家或地区进行运营，该国或地区可以要求其在本国家或地区经过审批或登记注册。主管

³⁶ 法人设立包括建立公司或其他类似机制。

当局应采取必要的法律或监管措施，以防止犯罪分子或其同伙持有虚拟资产服务提供商的控股权益，或者成为其重要或控股权益的受益所有人，或者拥有其管理职能。各国应采取行动识别未经审批或登记注册开展虚拟资产服务活动的自然人或法人，并对其采取适当的惩戒措施。

4. 满足 FATF 建议定义已经在一国经审批或登记注册为金融机构满足 FATF 建议定义的自然人或法人，如果他们按照其审批或登记注册规定可以从事虚拟资产服务活动且已经完全履行了 FATF 建议规定的义务，则不需要另行获得审批或登记注册提供虚拟资产服务。

5. 为降低来自虚拟资产的洗钱和恐怖融资风险，各国应当确保虚拟资产服务提供商受到充分的反洗钱与反恐怖融资监管或监测，并确保其有效执行 FATF 建议的相关要求。虚拟资产服务提供商应受到有效的监测，并确保符合一国的反洗钱与反恐怖融资要求。虚拟资产服务提供商应由主管当局（非自律组织）按照风险为本的要求进行监管或监测。监管部门应有足够的权力进行这种监督或监测，并确保虚拟资产服务提供商遵守打击洗钱和恐怖融资的要求，这些权力包括进行检查，强制要求提供信息和实施处罚。监管机构应有权实施一系列纪律惩戒和经济处罚，包括在适当情况下撤销、限制或暂停虚拟资产服务提供商的审批许可或登记注册。

6. 各国应根据建议 35 确保建立一套有效、适当并具劝诫性的处罚措施，包括刑事、民事或行政处罚措施，以处罚不遵守反洗钱与反恐怖融资要求的虚拟资产服务提供商。处罚措施应不仅适用于虚拟资产服务提供商，还应适用于其董事和高级管理层。

7. 就预防性措施而言，按以下调整，建议 10 至建议 21 的要求适用于虚拟资产服务提供商：

(a) 建议 10——对一次性交易进行客户尽职调查的起点是 1000 欧元 / 美元。

(b) 建议 16——就虚拟资产转账，各国应当确保汇出虚拟资产服务提供商获得并持有必要的和准确的汇出人信息、接收人信息³⁷，确保汇出虚拟资产服务提供商及时、安全地提交³⁸上述接收虚拟资产服务提供商或接收金融机构

37 按照建议 16 释义第 6 段要求，或者在虚拟资产背景下的同类要求。

38 既可以直接提交信息，也可以间接提交。虚拟资产汇款时不需要直接附加此类信息。

（如果有）的信息，确保汇出虚拟资产服务提供商能够根据要求向主管部门提供上述信息。就虚拟资产转账，各国应当确保接收虚拟资产服务提供商获得并持有必要和准确的汇出人、接收人信息，确保汇出虚拟资产服务提供商能够根据要求向主管部门提供上述信息。建议 16 的其他要求（包括监测信息的可获得性、对列名个人和实体采取冻结资产和禁止交易措施）同样适用。金融机构代表客户汇出或接受虚拟资产转账时，适用相同的义务。

8. 各国应以 FATF 建议 37 至建议 40 为基础，快速、有效和建设性地就涉及虚拟资产的洗钱、上游犯罪和恐怖融资提供最广泛的国际合作。尤其是，虚拟资产服务提供商的监管部门应当迅速、建设性地与外国对口部门交换信息，不应受制于双方监管部门的性质、地位以及对虚拟资产服务提供商的不同称谓和定位。

建议 16 的释义（电汇）

A. 目标

1. 建议 16 的目标是预防并发现恐怖分子或其他犯罪分子无限制地利用电汇转移资金。特别是，确保电汇的汇款人和收款人的基本信息能被以下部门及时获得：

（a）执法部门和检察机关，以帮助侦查、调查和起诉恐怖分子和其他犯罪分子，并追踪其资产。

（b）金融情报中心，以便其分析可疑或异常活动，并在必要时移送分析结果。

（c）汇款行、中间行和收款行，以便于识别客户和报告可疑交易，以及执行联合国安理会关于防范、打击恐怖主义和恐怖融资相关决议所规定的冻结措施、禁止与列名个人和实体进行交易的要求，例如第 1267（1999）号决议及其后续决议和第 1373（2001）号决议。

2. 为了达成以上目标，各国应有能力追踪所有的电汇。鉴于小额电汇带来的恐怖融资威胁，各国应综合考虑驱使交易转入地下的风险和普惠金融的重要性，尽量确定一个较低的限额。FATF 并不希望因推行严格的标准或强制规定单一的操作流程而给支付系统带来负面影响。

B. 范围

3. 建议 16 适用于跨境电汇和境内电汇，包括单电文汇款和双电文汇款。

4. 建议 16 并不包含以下类型的支付：

(a) 通过信用卡、借记卡或预付卡购买商品和服务的交易产生的资金转移，只要信用卡、借记卡或预付卡的卡号信息能够随资金转移进行传送。然而，当信用卡、借记卡或预付卡用作个人到个人的汇款方式时，相关交易应属于建议 16 规范的范畴，其汇款短信应包括必要的信息。

(b) 金融机构到金融机构的资金转移和清算，即汇款人和收款人均为自己名义进行交易的金融机构。

5. 各国可以对跨境电汇设立一个最低限额（不高于 1000 美元 / 欧元），低于限额的跨境电汇适用下列要求：

(a) 确保金融机构在办理电汇时包含以下信息：(i) 汇款人姓名；(ii) 收款人姓名；以及 (iii) 双方账号，或者一个唯一交易识别码。金融机构无须核实这些信息的准确性，除非金融机构怀疑交易与洗钱和恐怖融资有关，则应核实其客户的信息。

(b) 各国可以要求低于限额的跨境电汇在汇入时包括必要和准确的汇款人信息。

C. 限额以上的跨境电汇

6. 所有限额以上的电汇应包括以下信息：

(a) 汇款人姓名；

(b) 汇款人账号；

(c) 汇款人地址，或者居民身份证号码，或者客户识别码³⁹，或者出生日期和地址；

(d) 收款人姓名；以及

(e) 收款人账号。

³⁹ 客户识别码是指汇款行识别汇款人的唯一号码，与第 7 段提到的唯一交易识别码不同。客户识别码必须是汇款行所保存的信息记录，其至少包括下列信息中的一项：客户地址、居民身份证号码，或出生日期和地址。

7. 如果没有账户，应有一个唯一交易识别码以保证交易可追踪。

8. 当来自同一汇款人的多笔跨境电汇被打包汇给收款人时，可以免除上面第 6 段关于汇款人信息的要求，只需提供汇款人账号或唯一交易识别码（根据第 7 段要求），但是打包汇款必须包含必要和准确的汇款人信息和完整的收款人信息，以使收款人所在国能追踪整个电汇。

D. 境内电汇

9. 境内电汇所附信息应同跨境电汇一样包含汇款人信息，除非该信息能被收款行和相关主管部门通过其他手段获得。对于后者，汇款行仅需提供账号或者唯一的交易识别码，前提是通过账号或者识别码能够追踪交易的汇款人或收款人。

10. 经收款行或相关主管部门要求，汇款行应在 3 个工作日内提供有关信息。执法部门应当能够要求立即提供此类信息。

E. 汇款行、中间行和收款行的职责

汇款行

11. 汇款行应确保限额以上电汇包含必要和准确的汇款人，以及必要的收款人信息。

12. 汇款行应确保低于限额的跨境电汇包含汇款人姓名、收款人姓名、双方账号或者唯一交易识别码。

13. 汇款行应按照建议 11 的要求保存所收集的汇款人和收款人信息。

14. 若不能遵守上述要求，则不允许汇款行开展电汇业务。

中间行

15. 对于跨境电汇，金融机构作为处理电汇的中间环节时，应确保电汇附带的汇款人和受益人信息被完整传送。

16. 当受到技术条件限制，境内电汇附带的汇款人或受益人的必要信息不能与电汇一起传送时，中间行对从汇款行或者其他中间行收到的全部信息应自收到日起至少保存五年。

17. 中间行应采取合理措施识别缺少必要汇款人或收款人信息的跨境电汇。这些措施应不违背“汇款直通式处理”程序（Straight-through Processing）。

18. 中间行应建立有效的风险为本策略和机制，以决定：（i）何时执行、

拒绝或者暂停缺乏必要汇款人或收款人信息的电汇；(ii)采取适当的后续措施。

收款行

19. 收款行应采取合理措施识别缺少必要汇款人或收款人信息的跨境电汇，包括事后监测或条件允许情况下的实时监测等措施。

20. 对于限额以上电汇，如收款人身份以前未被核实，收款行应核实其身份，并按照建议 11 的要求保存相关信息。

21. 收款行应建立有效的风险为本策略和机制，以决定：(i)何时执行、拒绝或暂停缺乏必要汇款人或收款人信息的电汇；(ii)采取适当的后续措施。

F. 资金或价值转移服务运营商

22. 在资金或价值转移服务提供商直接运营，或通过其代理商运营的国家，应要求这些机构遵守建议 16 的所有相关要求。如果该资金或价值转移服务提供商控制电汇的汇款和收款双方，则应当：

(a) 考虑来自汇款和收款双方的所有信息，以决定是否提交可疑交易报告；并且

(b) 向受到该可疑电汇影响的国家提交可疑交易报告，并为金融情报中心提供相关交易信息。

本项建议所用术语解释

准确的 (accurate)：用来描述已经核实其准确性的信息。

打包汇款 (batch transfer)：一系列被汇往同一金融机构的合并电汇，但最终收款人可能 (也可能不) 指向同一人。

收款人 (beneficiary)：由汇款人指定的电汇收款方，可以是自然人、法人或法律安排。

收款行 (beneficiary financial institution)：直接或者通过某中间行接收电汇，并向收款人支付汇款的金融机构。

双电文汇款 (cover payment)：电汇的支付报文由汇款行直接发送给收款行，同时汇款行发出的资金指令经过一家或多家中间行到达收款行。

跨境电汇 (cross-border wire transfer)：汇款行和收款行位于不同国家的电汇，也指汇款环节至少包含一家境外金融机构的电汇。

境内电汇（domestic wire transfer）：汇款行和收款行位于同一国家的电汇，故包括汇款环节中全部发生在一国境内，尽管其使用的传送支付报文系统可能位于其他国家的电汇，也包括汇款环节全部发生在欧洲经济区（EEA）⁴⁰的电汇。

中间行（intermediary financial institution）：在单电文或双电文汇款中，代表汇款行和收款行或者其他中间行，接收和传送电汇的金融机构。

汇款行（ordering financial institution）：根据汇款人要求，代表其发起电汇并转移资金的金融机构。

汇款人（originator）：使用其账户发起电汇的账户持有人；或未开立账户，通过汇款行发起电汇的自然人或法人。

限额以上电汇（qualifying wire transfers）：指超过建议 16 释义第 5 段所描述限额的跨境电汇。

必要的（required）：用来描述所有必要的信息要素均具备的情形。第 6 段的（a）至（c）项规定了必要的汇款人信息，第 6 段的（d）项和（e）项规定了必要的收款人信息。

单电文汇款（serial payment）：指电汇和所附支付报文一起从汇款行直接传送至收款行，或者通过一家或多家中间行（代理行）传送至收款行的直接支付链。

汇款直通式处理（straight-through processing）：指支付交易电子化处理，无须人工操作。

唯一交易识别码（unique transaction reference number）：由字母、数字或者符号组合而成的号码，由支付清算机构决定，与用于电汇的支付清算系统或报文系统的协议相一致。

电汇（wire transfer）：指汇款人通过金融机构，用电子方式将一笔资金转移给收款行收款人的交易，无论汇款人和收款人是否为同一人。⁴¹

建议 17 的释义（依托第三方的尽职调查）

1. 本建议不适用于外包或代理关系。在依托第三方机构时，第三方机构应

⁴⁰ FATF 可以指定一个实体为超国家的辖区，用于建议 16 的合规性评估。

⁴¹ 电汇的清算可以通过净头寸进行清算。本释义指信息应当被包含在汇款行发送给收款人的指令中，包括通过任何中间行，使资金能支付给收款人。根据第 4 段（b）项，电汇不包括任何金融机构间的净头寸清算。

遵守建议 10、建议 11 规定的客户尽职调查和记录保存要求，并接受监督、管理或监测。第三方机构通常已与客户存在业务关系（与客户和委托机构将要建立的业务关系无关），并按照自身程序对客户开展了尽职调查。外包或代理业务与之相反，受托机构按照委托机构的程序，代表委托机构开展客户尽职调查，其实施程序的有效性受委托机构控制。

2. 鉴于建议 17 的目的，“相关主管部门”指：（i）掌握集团层面反洗钱与反恐怖融资制度和控制措施的母国主管部门，（ii）分支机构（附属机构）驻在国的主管部门。

3. 第三方机构指受到监管、监测，并符合建议 17 要求的金融机构以及特定非金融行业和职业。

建议 18 的释义（内部控制、境外分支机构和附属机构）

1. 金融机构反洗钱与反恐怖融资机制安排应包括：

（a）制定内部制度、程序和控制措施，包括适当的合规管理安排、全面的筛选措施以确保录用具有较高水准的员工。

（b）持续的员工培训计划。

（c）独立的审计功能，以审查反洗钱与反恐怖融资机制的有效性。

2. 所采取措施的类型和范围，应与其洗钱和恐怖融资风险以及业务规模相匹配。

3. 合规管理安排应包含任命一名合规官作为公司管理层。

4. 金融集团的反洗钱与反恐怖融资机制安排应适用于集团所有分支机构和控股附属机构。此类机制安排应包括上述（a）至（c）项措施，也应适用于分支机构和附属机构的业务类型，并在分支机构和附属机构层面被有效执行。这些机制安排应包括为开展客户尽职调查、洗钱和恐怖融资风险管理而制定的信息共享政策和机制。在必要的情况下，出于反洗钱与反恐怖融资目的，分支机构和附属机构应向集团总部合规、审计以及反洗钱与反恐怖融资部门提供有关客户、账户和交易的信息。这些信息应包括关于异常交易的信息和分析、可疑交易报告及其背后的信息或可疑交易报告已提交的事实。同样地，分支机构和附属机构也应当从集团职能部门接收此类与风险管理相关的信息。在保密和共享信息使用方面，金融集团应采取适当措施防止信息泄露。各国可根据信息的

敏感程度以及与反洗钱与反恐怖融资管理的相关程度，决定信息共享的范围和程度。

5. 对于金融集团的海外业务，若驻在国反洗钱与反恐怖融资的最低要求不及母国严格，金融机构应确保其境外分支机构和控股子公司在驻在国法律规定允许范围内执行母国要求。若驻在国不允许上述措施的合理实施，金融集团应采取适当的补充措施应对洗钱和恐怖融资风险，并报告本国监管机构。若金融集团的补充措施不足以降低风险，本国主管部门应考虑采用额外的监管措施，包括对金融集团实施额外的控制措施，以及在适当情况下要求金融集团停止该国业务等。

建议 19 的释义（高风险国家）

1. 针对高风险国家，金融机构可采取强化尽职调查措施，包括建议 10 释义第 20 段规定的措施，以及其他具有类似效果的风险缓释措施。

2. 各国可采取下列对应措施，以及其他具有类似效果的风险缓释措施：

(a) 要求金融机构采取具体的强化尽职调查措施。

(b) 引入强化报告机制或系统地进行交易报告。

(c) 拒绝高风险国家的金融机构在本国开立分支机构、附属机构，或设立代表处；或应审慎考虑该金融机构母国未建立有效的反洗钱与反恐怖融资体系这一事实。

(d) 禁止金融机构在高风险国家开立分支机构或设立代表处；或应审慎考虑有关分支机构或代表处驻在国未建立有效的反洗钱与反恐怖融资体系这一事实。

(e) 对涉及高风险国家及其个人的业务关系或金融交易采取限制措施。

(f) 禁止金融机构依托位于高风险国家的第三方机构开展客户尽职调查。

(g) 要求金融机构审查、改进，或在必要时终止同有关国家金融机构的代理行关系。

(h) 对位于高风险国家金融机构的分支机构和附属机构，应采取强化的监督检查措施或提出更高的外部审计要求。

(i) 对在高风险国家有分支机构和附属机构的金融集团，应提出更高的外部审计要求。

各国应采取有效措施，确保金融机构关注其他国家反洗钱与反恐怖融资体系的缺陷。

建议 20 的释义（可疑交易报告）

1. 建议 20 提及的犯罪活动指所有构成洗钱上游犯罪的行为，或至少是建议 3 要求的构成上游犯罪的行为。强烈建议各国选择前者。

2. 建议 20 提及的恐怖融资指对恐怖活动、恐怖组织或恐怖分子的资助，即使该资助与某一（系列）特定恐怖活动不直接相关。

3. 所有可疑的交易（包括试图进行的交易），不论金额大小，都应被报告。

4. 可疑交易报告要求应作为一项直接的强制性义务，任何间接的或非明文规定的报告义务都不可接受，无论是否可以根据该可疑交易报告提起洗钱、恐怖融资或其他诉讼（即所谓的“间接报告”）。

建议 22 和建议 23 的释义（特定非金融行业和职业）

1. 规定交易限额指：

- 赌场（建议 22）——3000 美元或欧元。
- 贵金属和珠宝交易商涉及的现金交易（建议 22 和建议 23）——15000 美元或欧元。规定限额以上的金融交易既包括单次交易，也包括多次操作但明显关联的交易。

2. 针对金融机构的释义也可适用于特定非金融行业和职业。只要各国法律或强制手段已将律师、公证人、会计师以及其他特定非金融行业和职业涵盖在内，各国无须为了遵守建议 22、建议 23 而单独颁布针对上述行业或职业的法律或强制性规定。

建议 22 的释义（特定非金融行业和职业：客户尽职调查）

1. 不动产中介应按照建议 10 的要求对不动产买卖双方开展客户尽职调查。

2. 当客户涉及金额大于或等于 3000 美元或欧元的交易时，赌场应采取建议 10 规定的措施，包括识别和核实客户身份。可在赌场入口处进行识别，但并非必须如此。各国应要求赌场确保其能够将某一客户的尽职调查信息与该客户在赌场内的行为进行关联分析。

建议 23 的释义（特定非金融行业和职业：其他措施）

1. 律师、公证人、其他独立的法律专业人士以及作为独立法律专业人士工作的会计师在需要遵守职业秘密或享有法律职业特权的情况下所获取的信息不要求作为可疑交易进行报告。

2. 各国可自行确定法律职业特权或职业秘密涵盖的内容。在正常情况下，应包括律师、公证人、其他独立的法律专业人士在：（a）调查其客户的法律状况过程中，或（b）为客户实施辩护，或代表客户参与辩护，或参与与客户有关的司法、行政、仲裁或调解程序时获取的信息。

3. 各国可允许律师、公证人、其他独立的法律专业人士和会计师向行业自律组织报送可疑交易报告，并规定此类自律组织应与金融情报中心开展适当形式的合作。

4. 当律师、公证人、其他独立的法律专业人士以及作为独立法律专业人士的会计师试图劝阻客户参与非法活动时，其行为不构成泄密。

建议 24 的释义（法人的透明度和受益所有权）

1. 主管部门应能及时获取在本国成立的公司和其他法人⁴²的充足、准确和最新受益所有权⁴³和控制权结构信息。各国可选择自认为可依赖的机制实现该目的，但也需满足下列最低要求。各国也可能需要利用组合机制来实现该目的。

2. 为确保法人充分透明，各国应具备相应机制：

（a）识别并描述本国法人的类型、形式及基本特点。

（b）识别并描述：（i）上述法人的设立程序；（ii）获取并记录受益所有权信息和基础信息的程序。

（c）公开上述信息。

（d）评估本国不同类型法人的洗钱和恐怖融资风险。

42 指成立法人，包括设立公司或其他机构。

43 法人受益所有权信息指建议 10 释义第五段（b）（i）项所指的信息。建议 10 释义第五段（b）（i）项所指控股股东可依据某个阈值为判定基础，例如任何拥有公司一定比例股权的个人（如 25%）。

A. 基础信息

3. 为确定公司受益所有人，主管部门可要求公司提供某些基础信息，至少应包括公司的法定所有权和控制权结构信息，可包含公司状态与权限，及公司股东和董事的信息。

4. 所有在本国设立的公司都应在公司登记注册部门⁴⁴进行登记注册。无论采取何种方式获取和记录受益所有权信息（见本释义 B 部分），一家公司都应该获取并记录一系列基础信息⁴⁵作为必要前提。基础信息至少应包括：

（a）公司名称、公司成立的证明文件、法定形式和法律地位、注册地址、基本管理权限（如备忘录和公司章程）、董事名单；以及

（b）股东或成员登记信息，包含股东和成员名单、各股东⁴⁶持股数量以及股权类型（包括相关的投票权性质）。

5. 公司登记注册部门应记录上述第 4 段（a）项所列全部基本信息。

6. 公司必须将第 4 段（b）项所列信息存放于本国境内，无论是存放在注册办公室，还是存放在已告知登记注册部门的其他地点。如果公司可按要求及时提供上述信息，而且公司或登记注册部门将受益所有权信息存放于国内，则股东登记信息可不要求存放于国内。

B. 受益所有权信息

7. 各国应确保：（a）可在国内某一特定地点从某公司获得受益所有权信息；或（b）建立合理机制，保证主管部门可以确定此信息。

8. 为满足第 7 段规定的要求，各国应采用以下机制中的一种或几种：

（a）要求公司或公司登记注册部门获得并保存最新的公司受益所有权信息。

（b）要求公司采取适当措施⁴⁷获得并保存最新的受益所有权信息。

44 公司登记注册部门指由一国负责公司成立的主管部门设立的，为本国公司成立、登记、注册而建立的机构，而非公司自身拥有的信息。

45 该信息可由公司自行记录或指定第三方记录。

46 该要求适用于所有登记股份的名义所有人。

47 采取的措施应与风险水平或公司所有权结构的复杂性或控股股东类型相匹配。

(c) 利用现有信息，包括：(i) 根据建议 10 和建议 22⁴⁸，由金融机构和/或特定非金融行业和职业获得的信息；(ii) 其他主管部门获得的公司法人和受益所有权信息（如公司登记注册部门、税务部门、金融或其他监管部门等）；(iii) 本释义 A 部分要求的，由公司掌握的信息；(iv) 在证券交易所上市的公司为满足受益所有权透明度要求（证券交易所规定、法律或其他强制措施的要求）而披露的信息。

9. 不论采取何种机制，各国应确保公司在最大可能范围内与主管部门合作，确定受益所有人。包括：

(a) 要求公司授权某一个或多个居住在本国的自然人⁴⁹，负责向主管部门提供所有基础信息和可获取的受益所有权信息，以及给予进一步的协助；或

(b) 要求公司授权该国某一特定非金融行业和职业，负责向主管部门提供所有基础信息和可获取的受益所有权信息，以及给予进一步的协助；或

(c) 其他经国家明确规定可有效确保合作的类似措施。

10. 上述所有个人、主管部门和单位，以及公司本身（或其管理人、清算人或其他与公司解散有关的人员），应在公司解散或终止日起，将上述信息和记录至少保存五年；或自公司不再是金融机构或职业中介机构的客户之日起，上述信息和记录也至少应保存五年。

C. 及时获取当前的准确信息

11. 各国应建立机制，确保基础信息的准确与及时更新（包括公司登记注册部门提供的信息）。各国应确保第 7 段涉及信息的准确性和即时性，且不论发生何种变化，都应在合理时间内进行更新。

12. 主管部门（尤其是执法部门）应获得必需的充分授权，及时获取有关方面掌握的基础信息和受益所有权信息。

13. 各国应要求公司登记注册部门为金融机构、特定非金融行业和职业以及其他国家主管部门及时获取该部门掌握的公开信息提供帮助，且至少应提供第 4 段 (a) 项所指信息。各国也应考虑帮助金融机构、特定非金融行业和职

48 各国应有能力及时确定某公司是否与本国金融机构建立账户关系。

49 公司董事会成员或高级管理人员无需获得特别授权。

业及时获取第 4 段 (b) 项所指信息。

D. 透明度方面的障碍

14. 为防止不记名股票和不记名股权证被滥用，各国应采取下列一种或几种措施：(a) 禁止使用不记名股票和股权证；(b) 将其转为记名股票或记名股权证（如通过股票非实物化）；(c) 由受监管的金融机构或专业中介机构持有不记名股票或股权证，固定其流动性；(d) 要求主要控股股东向公司报告，并要求公司记录其身份。

15. 为防止名义股份和名义董事被滥用，各国应采取下列一种或几种措施：(a) 要求名义持有人和名义董事向公司和相关登记注册部门披露委任人身份，作为登记注册的一项信息；或 (b) 要求名义持有人和名义董事取得审批许可，以便登记注册部门记录其名义身份并保存有关信息，识别委任人身份。公司登记注册部门还需在主管部门要求时提供此类信息。

E. 其他法人

16. 对于基金、安斯托尔特 (Anstalt) 和有限合伙企业，各国应针对不同的法人形态和结构，提出与公司类似的要求并采取相关措施。

17. 至于其他类型的法人，各国应针对不同的法人形态和结构，以及相关的洗钱和恐怖融资风险，保证其达到适当的透明度水平。各国至少应确保此类法人准确登记与公司类似的基础信息，并及时更新。主管部门应可及时获取此类信息。主管部门应审查此类法人的洗钱和恐怖融资风险，根据其风险水平决定应采取何种措施，以确保主管部门能够充足、准确和及时地获取当前此类法人的受益所有权信息。

F. 责任和处罚

18. 应明确责任，确保本释义的要求得以实施。对未能正确遵守本释义要求的法人和自然人，还应明确其责任，并采取有效、适当和劝诫性的处罚措施。

G. 国际合作

19. 各国应在建议 37 和建议 40 基础上，在基础信息和受益所有权信息获

取方面开展快速、有效和建设性的国际合作。国际合作应包括：(a) 帮助国外主管部门获取由本国登记注册部门掌握的基础信息；(b) 交换持股人信息；(c) 按照国内法律要求，主管部门在各自职权范围内代表国外对口部门获取受益所有权信息。各国应对其他国家提供协助的质量进行监测，包括查询受益所有权和基础信息的协助请求，以及协助寻找在国外居住的受益所有人的请求。

建议 25 的释义（法律安排的透明度和受益所有权）

1. 各国应要求受本国法律监管的书面信托（express trust）的受托人获取并保有本信托充足、准确和最新的受益所有权信息，包括委托人、受托人、信托保护人（如有）、受益人或受益人种类，以及其他最终有效控制信托的自然人等信息。各国也应要求受本国法律监管的信托受托人保有本信托其他代理人和服务提供商的基础信息，包括投资顾问或经理、会计师和税收顾问。

2. 各国应采取措施确保受托人在建立业务关系或发生限额以上的一次性交易时，向金融机构以及特定非金融行业和职业披露身份。不应用法律或强制手段阻止受托人向主管部门提供与信托有关的信息⁵⁰，或阻止其按要求向金融机构以及特定非金融行业和职业提供受益所有权信息，以及按照业务条款持有或管理信托资产的信息。

3. 鼓励各国确保其他相关管理部门、个人和实体掌握与其相关的信托信息。关于信托、受托人和信托资产信息的潜在来源包括：

(a) 登记注册部门（如信托或信托资产的中央登记部门），或土地、财产、车辆、股份及其他资产登记部门。

(b) 其他掌握信托和受托人信息的主管部门（如收集与信托资产和收入相关信息的税务部门）。

(c) 其他信托代理人或服务提供商，包括投资顾问或经理、律师或信托和公司服务提供商。

4. 主管部门（尤其是执法部门）应获得充分授权，及时获取受托人和其他方面掌握的信息，尤其是金融机构以及特定非金融行业和职业掌握的下列相关信息：(a) 受益所有权；(b) 受托人住所；(c) 金融机构以及特定非金融

⁵⁰ 当国内主管部门或其他国家相关主管部门根据适当的国际合作请求提出要求时。

行业和职业掌握或管理的,与其保持业务关系或发生一次性交易的受托人资产。

5. 职业受托人在信托关系结束后,应将本释义第 1 段涉及的信息至少保存五年。鼓励各国要求第 3 段提及的非职业受托人、机构、个人和实体将上述信息至少保存五年。

6. 各国应要求受托人确保本条释义第 1 段所述信息的准确性和即时性,且不论发生何种变化,都应该在合理时间内进行更新。

7. 针对本条释义第 3 段提及的由管理部门、个人和实体掌握的,以及根据建议 10 和建议 22 要求,由金融机构及特定非金融行业和职业掌握的信托信息,各国应考虑采取措施,为获取此类信息提供帮助。

8. 本建议不要求各国依法承认信托。各国只要已对受托人规定了适当义务(如通过普通法或判例法),就不须将本条释义第 1 段、第 2 段、第 6 段的要求写入法律。

其他法律安排

9. 对于结构或功能相似的其他法律安排,各国应采取与信托要求相似的措施,以达到类似的透明度水平。各国至少应确保其准确记录与上文中信托要求类似的详细信息,并及时进行更新。此类信息可及时被主管部门获取。

国际合作

10. 各国应根据建议 37 和建议 40,在信托和其他法律安排相关信息的交流方面(包括受益所有权信息)开展快速、有效和建设性的国际合作,包括:

- (a) 帮助外国主管部门获取由本国登记注册部门或本国其他部门掌握的信息;
- (b) 交换本国现有的信托或其他法律安排信息;
- (c) 根据国内法律要求,利用主管部门的相应职权代表国外相关部门获取受益所有权信息。

责任与处罚

11. 各国应就遵守本条释义要求明确责任。如未有效履行本条释义第 1 段、第 2 段、第 6 段和第 5 段(在适当情况下)规定的义务,受托人应承担法律责任,或受到有效、适当和劝诫性的处罚,包括民事、刑事或行政处罚⁵¹。对未能向主管部门提供本释义第 1 段和第 5 段所要求的与信托有关信息的行为,各国应确保具备有效、适当和劝诫性的处罚措施。

51 这并不影响未能遵守建议其他规定而要求的有效、适当和劝诫性的处罚。

建议 26 的释义（对金融机构的监管）

风险为本的监管方法

1. 风险为本的监管方法指：（a）监管者根据已知的风险配置反洗钱与反恐怖融资监管资源的总体过程；（b）在监督金融机构的具体过程中采取风险为本的反洗钱与反恐怖融资措施。

2. 运用风险为本的方法监管金融机构的反洗钱与反恐怖融资体系和控制措施，有助于监管机构把资源分配到风险较高的领域，从而更有效地利用资源。这意味着监管者：（a）应当清晰了解本国的洗钱和恐怖融资风险；（b）应当具备现场和非现场手段，获取与被监管机构客户、产品以及服务相关的国内外特定风险信息，包括金融机构或集团（对于受到《有效银行监管核心原则》约束的机构而言）的合规质量等信息。监管者应当对金融机构或集团的风险情况进行评估，识别其洗钱和恐怖融资风险以及制度、内部控制措施和程序，并在此基础上确定对金融机构或集团开展现场和非现场监管的频率和强度。

3. 监管者应当按照本国当前持续监管的实践做法，定期或不定期地审查金融机构或集团的洗钱和恐怖融资风险（包括非合规风险）状况的评估结果，特别是当金融机构或集团的管理运营出现重大事件或改进时。这种评估不应当一成不变，而应随环境和威胁的变化作出改变。

4. 采用风险为本方法对金融机构或集团的反洗钱与反恐怖融资实施监管时，监管者应当考虑该方法下所允许的自由裁量权，包括以适当的方法检查支持这一自由裁量权的风险评估，并检查相关策略、内部控制措施和程序是否充分实施。

5. 上述原则适用于对所有金融机构或集团的监管。为确保有效实施反洗钱与反恐怖融资监管，监管者应当考虑金融机构或集团的特点，尤其是金融机构的数量和多样性，以及风险为本方法下所允许的自由裁量权。

监管者资源

6. 各国应当确保金融监管者拥有充分的财力、人力和技术资源。监管者的监管操作应具有足够的独立自主权，避免不当的影响或干扰。各国应当具备适当的程序确保此类机构的职员具有较高的职业水准（包括保密方面），并具有适当的技术水平和较高的诚信度。

建议 28 的释义（对特定非金融行业和职业的监管）

1. 风险为本的监管方法指：（a）监管者或行业自律组织根据已知的风险配置反洗钱与反恐怖融资监管资源的总体过程；（b）监管或监测特定非金融行业和职业采取风险为本反洗钱与反恐怖融资措施的具体过程。

2. 监管者和行业自律组织应当根据已知的洗钱和恐怖融资风险，考虑特定非金融行业和职业的特点，尤其是其数量和多样性，确定监管的频率和程度，确保有效实施反洗钱与反恐怖融资监管或监测。这意味着应当清晰了解：（a）国内现有的；（b）与特定非金融行业和职业类型及其客户、产品和服务相关的洗钱和恐怖融资风险。

3. 监管者和行业自律组织在评估特定非金融行业和职业的反洗钱与反恐怖融资内部控制措施、制度和程序时，应当充分考虑其洗钱和恐怖融资风险状况，以及风险为本方法下允许的自由裁量权。

4. 监管者和行业自律组织应当拥有足够的权力履行其职能（包括监测和处罚的权力），以及足够的财力、人力和技术资源。各国应当具有适当的程序，以确保此类机构的职员具有较高的职业水准（包括保密方面），并具有适当的技术水平和较高的诚信度。

建议 29 的释义（金融情报中心）

A. 总则

1. 本释义阐释了金融情报中心（FIU）的核心权力和职能，并进一步明确了标准中涵盖的义务。作为一国反洗钱与反恐怖融资运行网络的组成部分，金融情报中心在其中扮演了重要角色，并为其他主管部门的工作提供了支持。考虑到金融情报中心的类型多种多样，建议 29 将适用于所有类型的金融情报中心，而不会对各国的选择进行预判。

B. 职能

信息接收

2. 金融情报中心是接收报告实体披露信息的中央机构。按照建议 20、建

议 23 的要求，此类信息至少应包括可疑交易报告，以及国家法律要求的其他信息（如现金交易报告、电汇报告和其他基于限定数额的申报或披露信息）。

信息分析

3. 金融情报中心应通过分析提高其接收和掌握信息的利用价值。当需对所有信息进行分析时，金融情报中心可根据接收信息的类型和数量，以及分析结果移送后的用途，确定关注的重点是单个信息还是某些经过适当筛选的信息。应鼓励金融情报中心利用分析软件提高信息处理效率，并建立信息关联。但此类工具并不能完全替代人工分析。金融情报中心应进行下列类型的分析：

- **操作分析：**利用现有信息和可获取信息识别特定目标（如个人、资产、犯罪网络和组织），追踪特定活动或交易，确定上述目标与潜在犯罪收益、洗钱、上游犯罪或恐怖融资之间的联系。
- **战略分析：**利用现有信息和可获取信息（包括其他主管部门提供的数据），识别洗钱和恐怖融资的趋势和方式。金融情报中心和其他国家机构也可以利用此类信息判定与洗钱和恐怖融资相关的威胁及薄弱环节。从更广义上说，战略分析也有助于金融情报中心以及反洗钱与反恐怖融资管理体系内其他机构制定政策和目标。

信息移送

4. 金融情报中心应能主动或根据请求向相关主管部门移送分析结果和信息，移送过程应通过专门、可靠和受到保护的渠道进行。

- **主动移送：**当有合理理由怀疑分析结果和信息与洗钱、上游犯罪或恐怖融资相关时，金融情报中心应有能力将该分析结果和信息移送给主管部门。金融情报中心应通过分析，移送经筛选的信息，使接收机构对有关案件或信息给予关注。
- **根据请求移送：**金融情报中心应有能力对主管部门根据建议 31 发出的信息请求作出回应。当接到主管部门的此类请求时，由金融情报中心决定是否进行分析以及是否向主管部门移送信息。

C. 获取信息的方式

从报告机构机构获取额外信息

5. 除各报告机构向金融情报中心报告的信息外（依照其信息接收职能），

金融情报中心还应有能力根据分析需求从报告机构获取并使用所需的额外信息。金融情报中心可获取的信息包括报告机构根据 FATF 相关建议要求（建议 10、建议 11、建议 22）保存的信息。

从其他渠道获取信息的方式

6. 为恰当地开展分析，金融情报中心应可最大限度地获取金融、行政和执法信息。此类信息应包括公开信息或公共信息，以及由其他机构（或代表其他机构）收集和 / 或保存的信息。在适当情况下，也包括由商业机构掌握的数据。

D. 信息安全与保密

7. 金融情报中心应根据约定程序、制度和可适用的法律法规，确保由其接收、处理、掌握或移送的信息受到严格保护，并确保信息交换和使用过程的安全。因此，金融情报中心必须建立信息（包括信息处理、保存、移送、保护以及接触信息权限）安全和保密制度。金融情报中心应确保其职员达到必要的忠诚级别，并理解其在处理、移送敏感和保密信息过程中的职责。此外，金融情报中心还应对接触有关设施和信息（包括信息处理系统）的权限进行限制。

E. 运营独立性

8. 金融情报中心应独立、自主运营，这意味着它应具备相应的权力和能力自由行使其职能（如自主决定分析、请求和 / 或移送特定信息）。这意味着在任何情况下，金融情报中心都拥有自主向主管部门转交或移送信息的权力。

9. 金融情报中心可以作为现有某机构的组成部分。当金融情报中心作为某机构现有框架内的组成部分时，应将其核心职能与其他部门区分开来。

10. 金融情报中心应当拥有充足的财力、人力和技术资源，确保其自主性和独立性，以便有效地行使权力。各国应具备适当程序，确保金融情报中心职员具有较高的职业水准（包括保密方面），并具有较高的诚信度和适当的技术水平。

11. 金融情报中心还应在信息交换方面与其他国内主管部门或国外对口部门达成协议或建立独立联系。

F. 过度影响或干预

12. 根据个例或惯例，金融情报中心应当有能力获取和使用所需资源以行使其职能，避免可能损害金融情报中心独立运营的任何不当的政治、政府、行业影响或干预。

G. 埃格蒙特集团

13. 各国应确保金融情报中心关注《埃格蒙特集团（EgmontGroup）目标声明》以及《金融情报中心间洗钱和恐怖融资案件情报交换原则》等文件（这些文件对金融情报中心的角色和职能，以及金融情报中心间信息交换机制给出了重要指引）。金融情报中心应申请加入埃格蒙特集团。

H. 大额现金交易报告

14. 各国应考虑金融机构以及特定非金融行业和职业报告定额以上国内（际）现金交易的可行性和实用性。

建议 30 的释义（执法和调查部门的职责）

1. 各国应指定执法部门，通过金融调查，确保对洗钱、上游犯罪和恐怖融资进行正确的调查。各国也应指定一个或多个主管部门识别、追踪并采取行动冻结和扣押资产，或在可能时进行没收。

2. 金融调查指对与犯罪有关的金融事务进行调查，以达到以下目的：

- 识别犯罪网络的范围和犯罪行为的规模。
- 识别和追踪犯罪所得、恐怖分子资金，或任何其他可被没收或可能被没收的资产。
- 发现可用于起诉的证据。

3. “并行的金融调查”指在进行传统犯罪调查的同时开展金融调查，或对洗钱、恐怖融资或上游犯罪一并调查。各国应要么授权调查上游犯罪的执法部门在开展并行金融调查过程中对任何相关的洗钱和恐怖融资犯罪同时进行调查，要么将案件交由其他机构跟进调查。

4. 为识别有关人员或搜集相关证据，各国应考虑在国家层面采取立法等措

施，允许对洗钱和恐怖融资进行调查的主管部门推迟或放弃逮捕嫌疑人或扣押资金。如果没有这些规定，控制下交付和卧底行动等措施将无法实施。

5. 不属于执法部门但有权对上游犯罪开展金融调查的部门，同样适用建议 30 的规定。

6. 有执法权的反腐败部门可以被指定对建议 30 规定的腐败犯罪产生的洗钱和恐怖融资犯罪或与之相关的洗钱和恐怖融资犯罪进行调查，这些部门也应该有足够的权限识别、追踪、冻结和扣押资产。

7. 当各国运用多功能小组进行金融调查时，应妥善考虑上文提到的执法部门和其他主管部门范围。

8. 执法部门和检察机关应具备充足的财力、人力和技术资源。各国应采取措施，确保这些部门的工作人员在保密、诚信、廉洁和专业等方面具有较高的水准。

建议 32 的释义（现金跨境运送）

A. 目的

1. 制定建议 32 的目的是确保恐怖分子和其他犯罪分子不能通过现金和其他不记名可转让金融工具的跨境物理运送资助其恐怖活动或清洗犯罪收益。具体来说，它的目的是确保各国采取措施：（a）监测现金和其他不记名可转让金融工具的跨境物理运送；（b）阻止或限制存在恐怖融资或洗钱嫌疑的现金和不记名可转让金融工具；（c）阻止或限制虚假申报或披露的现金和不记名可转让金融工具；（d）对虚假申报或披露进行适当处罚；（e）可以没收与恐怖融资或洗钱有关的现金和不记名可转让金融工具。

B. 处理现金跨境运送问题可以采用的方式

2. 各国可以采用以下任一方式，达到建议 32 及其释义的要求。然而，各国无须对现金和不记名可转让金融工具的出境和入境运送采取同一套措施。

申报方式

3. 对于跨境运送超过预定限额（最多 15000 美元或欧元）的现金或不记名可转让金融工具，运送人应向指定主管部门如实申报。各国可以从以下三种不

同的申报方式中进行选择：（i）所有旅客进行书面申报；（ii）携带超限额现金或不记名可转让金融工具的旅客进行书面申报；（iii）口头申报。下面叙述的这三种方式均为单一形式，各国也可同时采用多种方式。

（a）所有旅客进行书面申报：此方式要求所有旅客在进入一国之前都要求完成书面申报。书面申报包括普通申报表或海关申报表。在实践中，旅客必须申报是否携带现金或不记名可转让金融工具（如在“是”或“否”处标示）。

（b）携带超限额现金或不记名可转让金融工具的旅客进行书面申报：此方式要求所有携带超限额现金或不记名可转让金融工具的旅客填写书面申报表。在实践中，如果旅客没有携带超限额现金或不记名可转让金融工具，则不必填写表格。

（c）所有旅客进行口头申报：此方式要求所有旅客口头申报是否携带超限额现金或不记名可转让金融工具。通常，旅客在进入海关时会被要求选择“红色通道”（进行申报）或“绿色通道”（无申报）完成口头申报。旅客选择通道被视作进行口头申报。在实践中，不要求旅客进行书面申报，而仅要求他们主动向海关人员申报。

披露方式

4. 各国还可以选择由旅客根据主管部门要求提供信息的披露方式。此方式不要求旅客在之前进行书面或口头申报。在实践中，各国应要求旅客必须按照规定如实回答主管部门的问题。

C. 对以上两种方式都适用的额外要求

5. 不管采用何种方式，各国应确保其采用的方式涵盖以下要求：

（a）申报或披露方式应适用于现金和不记名可转让金融工具入境和出境的运送。

（b）如果发现存在现金和不记名可转让金融工具的虚假申报或披露、未申报或披露，指定主管部门有权要求携带者提供有关现金和不记名可转让金融工具的来源和目的等信息。

（c）确保金融情报中心掌握从申报或披露程序获得的信息，可以是相关部门将可疑跨境运送信息告知金融情报中心，也可以是金融情报中心通过其他方式直接获得这些信息。

(d) 在国内层面, 各国应确保海关、移民和执行建议 32 规定的其他相关部门之间能够适当协调。

(e) 当出现以下两种情况时, 为了确认是否发现了洗钱或恐怖融资的证据, 主管部门应有能力在合理时间内阻止或限制现金和不记名可转让金融工具: (i) 存在洗钱或恐怖融资嫌疑; (ii) 存在虚假申报或披露。

(f) 申报或披露方式应允许采取符合建议 36 至建议 40 规定的最大可能的国际合作和协助措施。当出现以下情况: (i) 超限额 (限额为最高 15000 美元或欧元) 的申报或披露; (ii) 虚假申报或披露; (iii) 存在洗钱或恐怖融资嫌疑时, 为了顺利开展合作, 应至少保留这些信息供主管部门使用: (i) 申报/披露或监测到的现金或不记名可转让金融工具的数量; (ii) 携带者的身份信息。

(g) 各国执行建议 32 时, 应遵守有关合理使用信息的严格规定, 并且不能限制: (i) 各国间的货物和服务贸易支付; 以及(ii)任何形式的资本自由流动。

D. 处罚

6. 虚假申报或披露的人应受到有效、适当和劝诫性的处罚, 包括民事、刑事和行政处罚。实施与恐怖融资、洗钱或上游犯罪有关的现金和不记名可转让金融工具物理跨境运送的人应受到有效、适当和劝诫性的处罚, 包括民事、刑事和行政处罚, 并且应对其采取符合建议 4 规定的措施, 允许没收相关的现金和不记名可转让金融工具。

7. 负责执行建议 32 的有关部门应具备充足的财力、人员和技术资源。各国应采取措施, 确保这些部门的工作人员在保密、诚信、专业等方面具有较高的水准。

E. 黄金、贵金属和珠宝

8. 尽管黄金、贵金属和珠宝具有高度流动性并在特定情况下可作为交换或转移价值的工具, 但根据建议 32 的目的, 其未被列入建议 32 的范围。这些物品可能也会在海关法律法规的管辖范围内。如果一国发现了黄金、贵金属和珠宝的异常跨境运送, 应当酌情考虑通知这些物品来源地和目的地的海关或其他主管部门, 并与其开展合作, 查清这些物品的来源、目的地、运送目的, 以便采取适当行动。

本项建议所用术语解释

虚假申报 (false declaration)：指对正在运送的现金和不记名可转让金融工具价值进行不实陈述，或者对申报中需要提交或有关部门要求的其他相关数据进行不实陈述。虚假申报还应包括未申报的情况。

虚假披露 (false disclosure)：指对正在运送的现金和不记名可转让金融工具的价值进行不实陈述，或者对披露中所需或有关部门要求的其他相关数据进行不实陈述。虚假披露还应包括未披露的情况。

物理跨境运送 (physical cross-border transportation)：指将现金或不记名可转让金融工具实物从一国向另一国运进或运出。包括以下运输方式：（1）利用自然人、携带的行李、车辆进行实物运送；（2）利用集装箱货运的方式运送；（3）自然人或法人利用邮件邮寄。

与恐怖融资或洗钱相关 (related to terrorist financing or money laundering)：当本词被用于描述现金或不记名可转让金融工具时，指符合以下条件的现金或不记名可转让金融工具：（i）用于、试图用于、指定用于恐怖融资、恐怖行为、恐怖组织，或恐怖融资、恐怖行为、恐怖组织的收益；（ii）被清洗的洗钱或上游犯罪收益，或为实施上述犯罪而使用或试图使用的工具。

建议 38 的释义（双边司法互助：冻结和没收）

1. 各国应考虑建立没收资产基金，将被没收资产全部或部分存入该基金，用于执法、卫生、教育或其他正当目的。各国应采取必要措施，与其他国家共享没收资产，尤其是在联合执法行动中直接或间接没收的资产。

2. 在处理以非基于定罪的资产没收程序的合作请求时，各国并不一定要具备协助所有诸类请求的权力，但当犯罪分子因死亡、逃逸、失踪而无法归案或不知去向时，各国应具备协助没收的权力。

建议 40 的释义（其他形式的国际合作）

A. 适用于所有形式国际合作的原则

请求部门的义务

1. 当提出合作请求时，主管部门应尽可能提供完整的事实和适当的法律信

息，包括因情况紧急需要及时高效地处理相关信息，并告之所请求信息可能预见的用途。如有需要，请求国的主管部门应向被请求国的主管部门反馈信息的使用情况和有效性。

过分的限制措施

2. 各国不应针对信息交换或司法协助设置不合理或过分的限制条件。主管部门不应基于以下原因拒绝提供协助：

(a) 所请求事项也涉及财政问题。

(b) 法律要求金融机构或特定非金融行业和职业保密（相关信息受法律专业保密特权保护的除外）。

(c) 被请求国有一项问询、调查或起诉正在进行当中（除非提供协助会影响这一进程）。

(d) 请求部门与境外对口部门不是同一性质的机构，如民事、行政、执法等。

对交换信息的保护措施

3. 所交换的信息只能用于请求或提供信息时的原始目的。除原始目的之外，向其他部门或第三方移送信息或将信息用于行政、调查、检察或司法目的，均须获得被请求部门的事先授权。

4. 按照双方的信息保密和数据保护义务，主管部门应对所有合作请求和交换信息采取适当的保密措施，以保护调查或问询不受干扰⁵²。至少，主管部门应对所交换的信息和从国内获取的同类信息采取相同的保护措施。各国应建立信息管理和保护机制，确保仅在授权范围内使用主管部门交换的信息。信息交换应以安全的方式通过可靠渠道或机制进行。如果请求部门不能对数据进行有效保护，被请求部门可适当拒绝提供信息。

搜集信息的权力

5. 主管部门应当可以代表境外对口部门进行问询。如果这项问询正在国内进行，主管部门应当可以与境外对口部门交换可获取的所有信息。

B. 适用于特定形式国际合作的原则

6. 上述总体原则适用于下文所述的对口部门之间及非对口部门之间所有形

⁵² 如果为执行合作请求必须披露，则可以披露。

式的信息交换。

金融情报中心之间的信息交换

7. 无论国外金融情报中心属于行政、执法、司法部门还是其他性质的部门，国内金融情报中心均应与其进行信息交换。为此，金融情报中心应具有提供打击洗钱、相关上游犯罪和恐怖融资犯罪合作的完备法律基础。

8. 当提出合作请求时，金融情报中心应尽可能提供完整的事实和适当的法律信息，包括案情及该案与被请求国之间的潜在联系。应请求国要求或在可能的条件下，金融情报中心应向境外对口部门反馈信息的使用情况及信息分析结果。

9. 金融情报中心有权交换：

(a) FATF 建议（特别是建议 29）要求直接或间接获取或访问的全部信息。

(b) 在国内有权直接或间接获取或访问的其他全部信息（按互惠原则）。

金融监管部门⁵³之间的信息交换

10. 金融监管部门与境外对口部门合作，不应考虑机构性质和级别。金融监管部门之间开展高效合作，旨在促进对金融机构反洗钱与反恐怖融资工作的有效监管。为此，金融监管部门应按照相关国际监管标准，建立完备的法律基础，开展合作，尤其是在交换反洗钱与反恐怖融资监管信息方面的合作。

11. 金融监管部门应能根据需要，与境外对口部门交换从国内获取的信息，包括金融机构拥有的信息。出于反洗钱与反恐怖融资目的，金融监管部门之间应当可以交换以下信息（尤其是共同承担对同一金融集团行使监管职责的相关部门之间）：

(a) 监管信息，如一国监管体系的状况和金融业的总体情况。

(b) 对适用《有效银行监管核心原则》约束的金融机构开展审慎监管的信息，如关于金融机构业务、受益所有权、管理层及资格审查信息等。

(c) 反洗钱与反恐怖融资信息，如金融机构内部的反洗钱与反恐怖融资程序和策略、客户尽职调查信息、客户档案、账户样本和交易信息等。

12. 为对金融集团实施有效监管，金融监管部门可代表境外对口部门开展问询，并能适时授权境外对口部门在本国自行开展问询或为其开展问询提供

⁵³ 这里所指的金融监管部门是有关主管部门。

便利。

13. 无论是否出于监管目的，提出请求的金融监管部门在移送和使用所交换的信息之前，均应获得被请求金融监管部门的事先授权，除非提出请求的金融监管部门负有披露或上报此类信息的法律义务。在这种情况下，提出请求的金融监管部门至少应及时告知被请求金融监管部门其所承担的此类义务。事先授权包含双边谅解备忘录或某一家核心原则标准制定机构发布的多边谅解备忘录中所规定的信息交换授权范畴。

执法部门之间的信息交换

14. 为获取洗钱、上游犯罪和恐怖融资相关情报或对洗钱、上游犯罪和恐怖融资进行调查，包括识别追踪犯罪所得和犯罪工具等，执法部门应当可以与境外对口部门交换国内获得的信息。

15. 执法部门也应当可以运用部门职权及符合本国法律的调查技术，代表境外对口部门开展问询、获取信息。这类执法合作机制与实际操作（如国际刑警组织、欧洲刑警组织或欧洲司法组织与单个国家达成的协议），应高于被请求国执法部门对相关信息的使用限制。

16. 执法部门应当可以组成联合小组开展协同调查，必要时应建立双边或多边机制来实施这种联合调查。为及时有效地开展合作，鼓励各国加入并支持现有的反洗钱与反恐怖融资执法网络，同国外执法部门建立双边联系，包括派驻境外联络官等。

非对口部门间的信息交换

17. 各国应允许主管部门根据上述原则，与非对口部门间接交换信息。间接交换信息指请求提供的信息由被请求部门通过一个或多个国内或国外部门传递给请求部门。此类信息的交换和使用可能需要被请求国一个或多个主管部门的授权。请求部门应明确发出请求的目的和其所代表的机构。

18. 鼓励各国允许直接与非对口部门及时进行建设性的信息交换。

对金融机构以及特定非金融行业和职业要求的法律基础

1. 所有针对金融机构以及特定非金融行业和职业的要求应当由法律作出规定（参见建议 10、建议 11 和建议 20 关于这方面的具体要求），或者在其他情况下由法律或强行性措施作出规定（由各国自行决定）。

2. 在建议 10、建议 11 和建议 20 中，“法律”一词指在一国宪法性框架下，通过议会相关程序或其他同等方式，作出或批准的任何立法。这类立法是强制性的，违反它将导致受到处罚。对违反法律的处罚应是有效的、适当的和劝诫性的（参见建议 35）。“法律”的概念也应包括提出相关要求的司法判决，司法判决应该在一国整体范围内都具有强制效力和权威性。

3. 强行性措施是由主管部门制定或批准的，用强制性语言规定反洗钱与反恐怖融资要求的规章、指引、指示或其他文件或机制，违反这些强制性要求将会受到处罚。对违反强行性规范的处罚应是有效、适当和劝诫性的（参见建议 35）。

4. 在考虑某文件或机制是否属于强行性措施时，应考量以下因素：

(a) 必须有规定或支持满足 FATF 建议要求的文件或机制，该文件或机制要以下列方式明确表明要求：

(i) 如果使用的用词是“应当”或“必须”（shall or must），这些措施可以被认为是具有强制力的。

(ii) 如果使用的用词是“可以”（should），则只有在监管部门和被监管机构都能够证明该措施已通过直接或间接要求是必需的并且正在执行时，才具有强制力；如果出现诸如“鼓励、建议或各机构可以考虑该措施”等用词，则可能不被视为具有强制力。如果使用了弱化的措辞，除非该国能证明其强制性，否则都会被视为没有强制性。

(b) 有关文件或机制必须由主管部门制定或批准。

(c) 如果违反了规定，则会受到处罚。处罚内容不一定要与规定或支持要求出现在同一个文件中，也可以将处罚规定在另一个文件中，只要能够证明

要求与处罚之间存在清晰的关联。作出的处罚应是有效、适当和劝诫性的。应考虑以下问题：

- (i) 对没有遵守其义务的行为人，应有足够有效、适当和劝诫性的处罚。
- (ii) 处罚措施应直接或间接地适用于不遵守反洗钱与反恐怖融资要求的行为。如果没有直接针对某种违规情形的处罚措施，也可使用那些针对更大范围违规情形的处罚措施（例如针对缺乏适当制度、内控措施或没有安全健康运营的处罚措施），只要在最低限度上，不遵守一项或多项反洗钱与反恐怖融资要求能够受到处罚（只要是适当的），而不需要证明额外的审慎性失误同反洗钱与反恐怖融资无关。
- (iii) 是否有令人满意的证据证明在实践中已经实施了有效、适当和劝诫性的处罚。

5. 在任何情况下，金融机以及特定非金融行业和职业都应该清楚若不遵守义务将被处罚以及受到何种处罚。

术语表

术语	定义
账户 (accounts)	文中提到的“账户”应包括金融机构与其客户之间的其他类似业务关系。
准确的 (accurate)	参见建议 16 释义。
代理商 (agent)	在建议 14 和建议 16 中，代理商指任何与资金或价值转移服务提供商签订合同或接受其指示的，代表资金或价值转移服务提供商服务的自然人或法人。
适当授权 (appropriate authorities)	参见建议 8 释义。
非营利组织的分支机构 (associate NPOs)	参见建议 8 释义。
批量汇款 (batch transfer)	参见建议 16 释义。
不记名可转让金融工具 (bearer negotiable instruments, BNIs)	不记名可转让金融工具包括以下不记名形式的货币工具，如旅行支票；不记名形式、无限背书、至虚构抬头人，或者以此类形式通过交付而转让所有权的可转让金融工具（包括支票、本票和汇票）；已签署但可省略收款人姓名的金融工具（包括支票、本票和汇票）。
不记名股票 (bearer shares)	不记名股票指拥有法人所有权的人所持有的，证明此所有权的可转让金融工具。
受益所有人 (beneficial owner)	受益所有人指最终 54 拥有或控制某个客户 55 的一个或多个自然人，及 / 或某项交易的被代理人（自然人）。受益所有人还包括对某一法人或法律安排享有最终有效控制权的人。
受益人 (beneficiaries)	参见建议 8 释义。
受益人 (beneficiary)	FATF 建议中受益人的含义根据使用环境有所区别： <ul style="list-style-type: none"> 在信托法中，受益人指有权享有任何信托协议收益的某一个人或某一类人。受益人可以是一个自然人、法人或法律安排。所有信托（慈善信托和法律许可的非慈善信托除外）均要求有明确的受益人。虽然要求信托必须有最终明确的受益人，但有时可能并没有现成的受益人，仅具有指定受益人的权利，直到一些人在有效期满，或者说累计期满时，才能作为受益人获得收入或资本。这一时期一般与信托存续期相同，信托存续期在信托契约中通常被称为信托期。 在人寿保险保单或其他投资连结保单上，受益人指当 / 如果保单规定范围内的被保险事项发生时，可以获得赔付的自然人、法人、一个法律安排或某一类人。

54 “最终拥有或控制”和“最终有效控制”指通过一系列所有权或控制手段行使所有权或控制，而不是直接操纵的情况。

55 此定义同样适用于人寿保险或其他与投资联系的保单中受益人的受益所有人。

续表

术语	定义
收款行 (beneficiary financial institution)	参见建议 16 释义。
主管部门 (competent authorities)	主管部门指所有负有反洗钱与 / 或反恐怖融资指定职责的公共管理部门 ⁵⁶ 。特别应包括：金融情报中心；具有调查、起诉洗钱罪、相关上游犯罪、恐怖融资罪，以及扣押 / 冻结及没收犯罪所得职责的管理部门；接受现金和不记名可转让金融工具跨境运输活动报告的管理部门；具有反洗钱与反恐怖融资监管或监测职责，旨在保证金融机构和特定非金融行业和职业满足反洗钱与反恐怖融资合规要求的管理部门。行业自律组织不被视为主管部门。
没收 (confiscation)	没收，在适当情况下包含充公的意思，指根据主管部门或法院的命令永久剥夺资金或其他资产。没收或充公按照司法或行政的程序执行，将特定资金或其他资产的所有权转移给国家。在这种情况下，对该特定资金或其他资产享有收益权的人或实体，原则上失去了对被没收或充公的特定资金或其他资产的所有权利。没收或充公的命令通常与刑事判决或法院裁定有关，因此被充公或没收的财产必定源于或意图用于违法犯罪活动。
核心原则 (core principles)	核心原则指巴塞尔银行监管委员会发布的《有效银行监管的核心原则》、国际证监会组织发布的《证券监管的目标和原则》，以及国际保险监督官协会发布的《保险监管原则》。
代理行业务 (correspondent banking)	代理行业务指由一家银行（代理行）向另一家银行（被代理行）提供的一种银行服务。大型国际银行通常是遍布全球的数千家其他银行的代理行。代理行能够提供广泛的服务，包括现金管理（如不同币种的计息账户）、跨境电汇、支票结算、过路账户和外汇服务。
国家 (country)	FATF 建议中提到的国家或各国同样适用于领地或司法辖区的定义。
双电文汇款 (cover payment)	参见建议 16 释义。
犯罪活动 (criminal activities)	犯罪活动指：(a) 国家规定的所有构成洗钱上游犯罪的犯罪行为；或 (b) 至少应包括建议 3 要求的洗钱上游犯罪。
跨境电汇 (cross-border wire transfer)	参见建议 16 释义。
货币 (currency)	货币指作为交易中间物流通的钞票和硬币。

⁵⁶ 这里包括具有法定权利的、非政府管理机构建立的金融监管者。

续表

术语	定义
<p>指定的犯罪类型 (designated categories of offences)</p>	<p>指定的犯罪类型指：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 参加有组织犯罪团伙和敲诈活动； • 恐怖主义活动，包括恐怖融资； • 贩卖人口和偷渡； • 性虐待，包括儿童性虐待； • 非法贩卖麻醉药品和精神药物； • 非法贩卖军火； • 非法贩卖盗窃所得及其他物品； • 腐败和贪污受贿； • 诈骗； • 伪造货币； • 伪造和盗版产品； • 环境犯罪； • 谋杀、情节严重的人身伤害； • 绑架、非法拘禁和劫持人质； • 抢劫或盗窃； • 走私（包括与海关税收和关税有关的税收）； • 税务犯罪（与直接税和间接税有关的）； • 敲诈勒索； • 伪造； • 海盗活动； • 内幕交易和市场操纵。 <p>在根据上述上游犯罪确定作为上游犯罪的犯罪范围时，各国可根据本国法律自行决定如何定义这些罪名，以及将这些犯罪规定为严重犯罪的特定要素的性质。</p>
<p>特定非金融行业和职业 (designated non-financial businesses and professions, DNFBPs)</p>	<p>特定非金融行业和职业包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 赌场⁵⁷。 (ii) 不动产中介。 (iii) 贵金属交易商。 (iv) 宝石交易商。 (v) 律师、公证员、其他独立的法律从业者和会计师——指独立执业者、合伙人或专业公司雇佣的专业人员。不包括其他行业雇佣的“内部治专业人员，也不包括为政府机构工作的专业人员，他们也许已经受到反洗钱与反恐怖融资措施的约束。 (vi) 信托和公司服务提供商指建议中没有涵盖的，作为一种业务向第三方提供以下服务的人或企业： <ul style="list-style-type: none"> • 担任法人设立的代理人； • 担任（或安排其他人担任）公司董事或董事会秘书、合伙企业的合伙人或其他法人的类似级别的职务时； • 为公司、合伙企业（partnership）或其他法人或法律安排提供注册地址、公司地址或办公场所、通信方式或办公地址的； • 担任（或安排他人担任）书面信托的受托人或在其他法律安排中承担同样职能的； • 担任（或安排他人担任）他人的名义持股人。

57 FATF 标准中的赌场包括网络赌场和海上赌场。

续表

术语	定义
列名个人或实体 (designated person or entity)	<p>列名个人或实体指：</p> <p>(i) 根据安理会第 1267 (1999) 号决议设立的委员会 (1267 制裁委员会) 列名的个人、团体、企业和实体，即与基地组织有关的个人、实体、其他团体或企业。</p> <p>(ii) 根据安理会第 1988 (2011) 号决议设立的委员会 (1988 制裁委员会) 列名的个人、团体、企业和实体，即与塔利班组织有关的，参与威胁阿富汗和平、稳定和安全活动的个人、实体、其他团体或企业。</p> <p>(iii) 根据联合国安理会第 1373 (2001) 号决议，国家或超国家司法辖区列名的任何自然人、法人或实体。</p> <p>(iv) 根据安理会第 1718 (2006) 号决议及其后续决议，以及相关决议附件，或者根据第 1718 (2006) 号决议设立的委员会 (1718 制裁委员会) 列名的适用于定向金融制裁的任何自然人、法人或实体。</p> <p>(v) 依照安理会第 2231 (2015) 号决议及其后续决议，适用于定向金融制裁的任何自然人、法人或实体。</p>
列名 (designation)	<p>列名指根据下列决议识别受到金融制裁的个人 58 或实体：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 联合国安理会第 1267 (1999) 号决议及其后续决议。 • 安理会第 1373 (2001) 号决议，包括适用于某人或实体的相关制裁决定和向公众告知这一决定。 • 安理会第 1718 (2006) 号决议及其后续决议。 • 安理会第 2231 (2015) 号决议及其后续决议。 • 以及任何未来出台的与大规模杀伤性武器扩散融资定向金融制裁相关的安理会决议。 <p>这里指安理会第 2231 (2015) 号决议及其后续决议，“列名”的参考内容同样适用于“列名” (listing)。</p>
境内电汇 (domestic wire transfer)	参见建议 16 释义。
强制性措施 (enforceable means)	参见金融机构以及特定非金融行业和职业法律基础要求的有关说明。
单方面的 (Ex Parte)	指无须事先告知受影响方且没有受影响方参与的程序。
书面信托 (express trust)	书面信托指由委托人明确创建的信托，通常是文件的形式，如一个书面的信托契约。书面信托与那些通过法律运行原则推定生效的信托、受托人没有明确意图或决定创建的信托或类似法律安排 (如推定信托) 形成对比。
虚假申报 (false declaration)	参见建议 32 释义。
虚假披露 (false disclosure)	参见建议 32 释义。

58 自然人或法人。

续表

术语	定义
金融集团 (financial group)	金融集团指由母公司或其他类型的法人、分支机构和 / 或子公司共同组成的集团，其中母公司或其他类型的法人在核心原则下执行集团监管并对集团其余部门行使控制和协调的职责，集团分支机构和 / 或子公司执行集团层面的反洗钱与反恐怖融资政策和程序。
金融机构 (financial institutions)	<p>金融机构指为客户或代表客户从事以下一种或多种活动或业务的自然人或法人：</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 接受公共存款和其他可偿付资金。59 (ii) 贷款。60 (iii) 融资租赁。61 (iv) 资金或价值转移服务。62 (v) 发行和管理支付工具（如信用卡和借记卡、支票、旅行支票、现金汇票和银行本票、电子货币）。 (vi) 财务担保和承诺。 (vii) 从事以下业务： <ul style="list-style-type: none"> • 货币市场工具（支票、汇票、存单、衍生品等）。 • 外汇。 • 汇率、利率和指数工具。 • 可转让证券。 • 商品期货交易。 (viii) 参与证券发行和提供与发行有关的金融服务。 (ix) 个人或集体的投资组合管理。 (x) 代表他人保管和管理现金或流动证券。 (xi) 除投资以外，代表他人管理资金或现金。 (xii) 人寿保险及其他投资连结保险的承销和分保。63 (xiii) 现金和货币兑换。
国外对口部门 (foreign counterparts)	国外对口部门指国外的、寻求建立合作关系的、行使类似职责和功能的主管部门，即使这个国外主管部门的性质或地位不同（例如各国的情况不同，对某些金融部门的反洗钱与反恐怖融资监管工作有的是由审慎监管职责的部门负责，有的是由金融情报中心负责）。

59 此处也包括私人银行。

60 此处尤其包含：消费品信用贷款；抵押贷款；具有或不具有追索权的保付代理；以及商业交易融资（包括福费廷）。

61 此范围不包括与消费产品有关的融资租赁安排。

62 不包括任何仅向金融机构提供资金发送信息或其他系统支持的自然人或法人。参见建议 16 释义。

63 此处同时用于保险经营者和保险中间人（代理人和中介）。

续表

术语	定义
冻结 (Freeze)	<p>在没收和临时措施中（如建议 4、建议 32 和建议 38），冻结指在冻结机制下或主管部门作出没收、充公的决定后，以主管部门或法院发起为基础，在合法期限内禁止转移、转换、处置或移动任何固定资产、设备或其他犯罪工具的行动。</p> <p>在执行有关定向金融制裁的建议 6 和建议 7 中，冻结指在冻结机制下以联合国安理会发起或主管部门及法院为执行安理会决议发起为基础，在合法期限内禁止转移、转换、处置或移动由列名个人或实体拥有或控制的任何资金或其他财产的行动。</p> <p>在所有情况下，被冻结的固定资产、设备、犯罪工具、资金或其他资产的收益权仍属冻结发生时拥有这些资产所有权的自然人或法人，并可以继续由第三方管理，或继续通过冻结机制开始行使之前由自然人或法人创建的其他安排管理，或根据国家的其他规定执行。作为执行冻结的一部分，各国可以决定对固定资产、设备、犯罪工具、资金或其他资产采取控制措施，作为防止资产被转移的一种手段。</p>
国内法律的基本原则 (fundamental principles of domestic law)	<p>国内法律基本原则指基本的法律原则，是国家法律体系的基础，并为国家法律的制定和权力的行使提供了框架。这些基本原则通常包含于或表达在国家宪法或类似文件中，或通过最高级别法院作出的对国家法律具有制约束力的释义或决定来体现。虽然会因国而异，一些基本原则的例子包括正当程序的权利、无罪推定和法院对人权的有效保护。</p>
资金 (funds)	<p>资金指所有各种资产，不论是物质资产或非物质资产、有形资产或无形资产、动产或不动产，不论以何种方式取得和以任何形式，包括电子或数字形式证明这种资产的产权或权益的法律文件或证书。</p>
资金或其他资产 (funds or other assets)	<p>资金或其他资产指任何形式的资产，包括但不限于金融资产、经济资源（包括石油和其他自然资源）、各种形式的资产，不论是有形资产或无形资产、动产或不动产，不论以何种方式取得，以及以任何形式，包括电子或数字形式证明这种资金或其他资产的产权或权益的法律文件或证书，包括但不限于银行信贷、旅行支票、银行支票、邮政汇票、股票、证券、债券、汇票、信用证，及由这些资金或其他资产价值的自然增长所带来的或产生的任何利息、红利或其他收入，以及可用于获取资金、商品或服务的任何其他资产。</p>
身份资料 (identification data)	<p>身份资料指来自可靠、来源独立的文件、数据或信息。</p>
中间行 (intermediary financial institution)	<p>参见建议 16 释义。</p>
国际组织 (international organisations)	<p>国际组织是各成员国依据具有国际条约地位的正式政治协议建立的实体；各成员国的法律中承认其的存在；不被视为驻在国的机构。国际组织的例子包括联合国及其下属国际组织，如国际海事组织；区域性国际组织，如欧洲委员会、欧盟所属机构、欧洲安全与合作组织和美洲国家组织；国际军事组织，如北大西洋公约组织；以及经济组织，如世界贸易组织、东南亚国家联盟等。</p>
法律 (law)	<p>参见金融机构以及特定非金融行业和职业法律基础要求的有关说明。</p>

续表

术语	定义
法律安排 (legal arrangements)	法律安排指书面信托或其他类似的法律安排。其他类似安排（以反洗钱与反恐怖融资为目的）的例子包括 fiducie（法语）、treuhand（德语）和 fideicomiso（西班牙语）。
法人（legal persons）	法人指能够与金融机构建立长期客户关系的所有自然人以外的实体，或者拥有独立财产的所有自然人以外的实体。法人可能包括公司、法人团体、基金会、安斯托尔特（anstalt）、合伙企业（partnerships）、协会和其他相关的类似实体。
洗钱罪 (money laundering offence)	文中提到的洗钱罪（建议 3 除外）不仅指主罪，还指附属性犯罪。
资金或价值转移服务 (money or value transfer Service, MVTS)	资金或价值转移服务指接受现金、支票、其他货币工具或其他储值工具，使用通信、信息、转账或属于资金或价值转移服务提供商的清算网络，向受益人支付相应数额现金或其他形式票据的金融服务。这些服务进行的交易可以涉及一家或多家中介机构，并最终支付给一家第三方机构，可能包含任何新型支付方式。有时这种服务与特定地理区域相联系，使用不同特定术语进行描述，这种服务的例子包括 hawala、hundi 和 fei-chen。
不以刑事判决为基础的没收 (non-conviction based confiscation)	不以刑事判决为基础的没收指不需要刑事定罪，通过与刑事犯罪有关的司法程序进行的没收。
非营利组织 (non-profit organisations, NPOs)	参见建议 8 释义。
汇款人（originator）	参见建议 16 释义。
汇款行 (ordering financial institution)	参见建议 16 释义。
过路账户 (payable-through accounts)	参见建议 13 释义。
跨境物理运送 (physical Cross-border transportation)	参见建议 32 释义。
政治公众人物 (politically exposed person, PEPs)	外国政治公众人物是外国的正在或曾经履行重要公职的人员，如国家或政府首脑，高层政要，资深的政府、司法或军事官员，国有企业高级管理人员，重要政党官员。 本国政治公众人物是本国的正在或曾经履行重要公职的人员，如国家或政府首脑，高层政要，资深的政府、司法或军事官员，国有企业高级管理人员，重要政党官员。 正在或曾经在国际组织中担任重要公职的人员指高级管理成员，如董事、副董事、董事会成员或有相当职责的其他人员。 政治公众人物的定义不涵盖上述类别的中级或较低级别的人员。
收益（proceeds）	收益指直接或间接地通过犯罪所产生的或获得的财产。

续表

术语	定义
财产 (property)	财产指所有各种资产, 不论是物质资产或非物质资产、有形资产或无形资产、动产或不动产, 以及证明这种资产的产权或权益的法律文件或证书。
合格的电汇 (qualifying wire transfers)	参见建议 16 释义。
合理措施 (reasonable measures)	合理措施的含义是与洗钱或恐怖融资风险相适应的适当措施。
与恐怖融资或洗钱有关的 (related to terrorist financing or money laundering)	参见建议 32 释义。
被要求的 (required)	参见建议 16。
风险 (risk)	所有文中提到的风险指洗钱和 / 或恐怖融资的风险。应与建议 1 释义结合起来解读。
确信 (satisfied)	文中提到的金融机构确信某事时, 指该机构必须能够向主管部门证明其评估是合理的。
扣押 (seize)	扣押指禁止转移、转换、处置或移动在冻结机制下由主管部门或法院发起的行动中涉及的财产。然而, 与冻结行动不同, 扣押是通过允许主管部门或法院控制特定财产的机制实施的。被扣押财产的所有权仍属于扣押前拥有这些财产所有权和收益权的自然人或法人, 尽管主管部门或法院将经常接管被扣押财产的占有权、经营权或管理权。
自律组织 (self-regulatory body, SRB)	一个自律组织是代表某一行业的组织 (如律师、公证员、其他独立的法律从业者和会计师), 并且由该行业的从业人员组成, 发挥着管理有资格进入该行业的人和该行业从业人员的作用, 同时也起到一定的监管或监督的作用。这些组织应当执行相关制度以保证其从业者有较高的职业道德标准。
单电文汇款 (serial payment)	参见建议 16 释义。
委托人 (settlor)	委托人指通过委托书或类似安排将其资产所有权转移给受托人的自然人或法人。
空壳银行 (shell bank)	空壳银行指在其设立和获得许可的国家没有实体存在的银行, 不隶属于被有效监管的金融机构。 实体存在指该银行在某国具有决策和管理机构。当地代理或低级别员工的存在不构成实体存在。
应当 (should)	为了评估执行 FATF 建议的合规程度, “应当”一词与“必须”含义相同。
汇款直通式处理 (straight-through processing)	参见建议 16 释义。

续表

术语	定义
监管机构 (supervisors)	监管机构指负有打击洗钱和恐怖融资职责，确保金融机构（“金融监管者” ⁶⁴ ）和 / 或特定非金融行业和职业合规的指定主管部门或非公共机构。非公共机构（可以包括某些类型的自律组织）应具有对金融机构或特定非金融行业和职业的监督权和处罚权。这些非公共机构也应得到法律授权行使其职能，并接受相应职能的主管部门监管。
定向金融制裁 (targeted financial sanctions)	定向金融制裁指冻结或禁止使用资金或其他资产，防止列名个人或实体直接或间接地通过这些资金或其他资产获利。
恐怖分子 (terrorist)	恐怖分子指任何有以下行为的自然人：（1）直接或间接地故意非法使用任何手段进行或试图进行恐怖主义行动；（2）以同谋的身份参与恐怖主义行动；（3）组织或指使他人进行恐怖主义行动；或（4）有意资助一群有共同目的的人实施恐怖主义行动，旨在进一步推动恐怖主义行动，或明知这群人进行恐怖主义行动而进行资助。
恐怖主义行动 (terrorist act)	恐怖主义行动包括： （a）在下列条约的范围内构成犯罪和被定义为犯罪的行动：（1）《制止非法夺取飞行器公约》（1970）；（2）《制止危害民用航空安全的非法行为公约》（1971）；（3）《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》（1973）；（4）《反对劫持人质国际公约》（1979）；（5）《关于核材料的实质保护公约》（1980）；（6）作为对《制止危害民用航空安全的非法行为公约》（1988）补充的《制止违反国际民用航空机场服务的非法行为的协议》；（7）《制止危及海上航行安全非法行为公约》（2005）；（8）《制止危及大陆架固定平台安全非法行为协议书》（2005）；（9）《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》（1997）；（10）《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（1999）。 （b）其他有意造成平民死亡或严重人身伤害的任何行动，或其他任何人在有敌意的武力冲突中采取不主动的行为，根据性质和背景判断旨在威胁社会民众、强迫政府或国际组织去做或放弃去做任何事的行动。
恐怖融资 (terrorist financing)	恐怖融资指为恐怖主义行动、恐怖分子和恐怖主义组织进行的融资。
恐怖融资滥用 (terrorist financing abuse)	参见建议 8 释义。
恐怖融资犯罪 (terrorist financing offence)	文中提到的恐怖融资犯罪（建议 4 除外）不仅指主罪，而且指附属性犯罪。
恐怖主义组织 (terrorist organisation)	恐怖主义组织是指任何有以下行为的恐怖分子团体：（1）直接或间接地故意非法使用任何手段进行或试图进行恐怖主义行动；（2）以同谋的身份参与恐怖主义行动；（3）组织或指使他人进行恐怖主义行动；或（4）有意地资助一群有共同目的的人实施恐怖主义行动，为了进一步推动恐怖主义行动，或明知这群人进行恐怖主义行动而进行资助。

64 包括与 FATF 建议执行相联系的监管者履行监管职能的核心原则。

续表

术语	定义
第三方 (third parties)	在建议 6 和建议 7 中, 第三方包括但不限于金融机构以及特定非金融行业和职业。同时, 参见建议 17 释义。
受托人 (trustee)	信托和受托人应理解为符合《海牙信托法律的适用和认可公约》第二条 65 所描述的含义。 受托人可能是在其交易期间有偿担任受托人的专业人士 (如根据司法辖区的规定, 一位律师或一家信托公司), 或非专业人士 (如一个没有报酬的家庭代表)。
唯一交易识别号码 (unique transaction reference number)	参见建议 16 释义。
虚拟资产 (virtual asset)	虚拟资产指能够被以电子形式交易或转移, 可用于支付或投资目的的数字价值代表。虚拟资产不包括 FATF 建议在别处已经涵盖的法定货币、证券和其他金融资产。
虚拟资产服务提供商 (virtual asset service providers)	虚拟资产服务提供商指 FATF 建议在别处尚未涵盖的任何自然人或法人, 作为一种业务或代表其他自然人及法人, 进行一种或多种以下活动: (i) 虚拟资产与法定货币之间的兑换; (ii) 一种或多种形式的虚拟资产之间的兑换; (iii) 虚拟资产的转移 66; (iv) 保管和 / 或管理虚拟资产和工具, 以控制虚拟资产; (v) 参与和提供与虚拟资产发行人发行或销售虚拟资产相关的金融服务。
毫不延迟 (without delay)	毫不延迟指, 联合国安理会或相关制裁委员会 (如 1267 制裁委员会, 1988 制裁委员会, 1718 制裁委员会) 列名的理想状态下的几小时内。在 S/ RES/1371 (2001) 中, 毫不延迟是在有合理理由或基础怀疑、相信某人或实体是恐怖分子、恐怖融资者或恐怖主义组织的情况下适用。在以上两种情况下, 毫不延迟应被解释为为了防止与恐怖分子、恐怖主义组织、恐怖融资者和大规模杀伤性武器扩散融资活动有联系的资金或其他资产被转移或耗散的需要, 及采取全球一致行动阻断和中断资金或其他资产迅速流动的需要。

65 《海牙信托法律的适用和认可公约》第二条的具体内容如下:

在本公约中, 当财产为了受益人的利益或为了特定目的而置于受托人控制之下时, “信托”指财产受托人设定的在其生前或死后发生效力的法律关系。

信托具有下列特点: 该项财产为独立的资金, 而不是受托人自己财产的一部分; 以受托人名义或以代表受托人的另一个人的名义拥有信托财产; 受托人有根据信托的条件和法律所加于他的特殊职责, 管理、使用或处分财产的权利和应尽的义务。

财产委托人保留某些权益和权利, 以及受托人本身享有作为受益人的权利这一事实, 并不一定与信托的存在相矛盾。

66 在虚拟资产相关内容中, 转移指代表自然人或法人进行的将一种虚拟资产从一个虚拟资产地址或账户移动至另一个虚拟资产地址或账户的交易。

缩略语表

AML/CFT	Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism (也可写为 Combating the financing of terrorism) 反洗钱与反恐怖融资
BNI	Bearer-Negotiable Instrument 不记名可转让金融工具
CDD	Customer Due Diligence 客户尽职调查
DNFBP	Designated Non-Financial Business or Profession 特定非金融行业和职业
FATF	Financial Action Task Force 金融行动特别工作组
FIU	Financial Intelligence Unit 金融情报中心
IN	Interpretive Note 释义
ML	Money Laundering 洗钱
MVTS	Money or Value Transfer Service (s) 资金或价值转移服务
NPO	Non-Profit Organisation 非营利组织
Palermo Convention	The United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000 《联合国打击跨国组织犯罪公约》(2000)(也称《巴勒莫公约》)
PEP	Politically Exposed Person 政治公众人物
R.	Recommendation 建议
RBA	Risk-Based Approach 风险为本的方法
SR.	Special Recommendation 特别建议
SRB	Self-Regulatory Bodies 自律组织
STR	Suspicious Transaction Report 可疑交易报告
TCSP	Trust and Company Service Provider 信托和公司服务提供商
Terrorist Financing Convention	The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》(1999)
UN	United Nations 联合国
Vienna Convention	The United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988 《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》(1988)(也称《维也纳公约》)

附录一 FAFT 指引文件

FATF 制定了大量指引和最佳实践文件，参见 www.fatf-gafi.org/documents/guidance/。

附录二 FATF 建议更新信息

时间	修订类型	修订内容
2013 年 2 月	整合建议 37 和建议 40 的标准	增加内容：不应以法律要求特定非金融行业和职业保密为由拒绝执行双边司法协助请求（请求提供的信息受法律专业特权或法律专业保密保护的除外）。
2015 年 10 月	修订建议 5 释义，以应对外国恐怖主义战士的威胁	增加 B3；加入联合国安全理事会第 2178 号决议的有关内容，以应对外国恐怖主义战士的威胁。明确了建议 5 要求成员将资助前往居住国或国籍所在国以外的地区，意图实施、计划、筹备、参与恐怖活动，或者提供、接受恐怖活动训练的个人的行为规定为恐怖融资犯罪。 原 B.3~B.11 变为 B.4~B.12。
2016 年 6 月	修订建议 8 和建议 8 释义	修订非营利组织标准，以厘清应受监管的非营利组织的类别。这一修订使建议 8 释义与《FATF 关于非营利组织被恐怖分子滥用风险的类型研究报告》（2014 年 6 月）和《FATF 打击滥用非营利组织的最佳实践》（2015 年 6 月）一致，即明确不是所有的非营利组织都是高风险的和建议 8 旨在应对的，以更好地使建议 8/ 建议 8 释义的实施与风险为本的方法一致。
2016 年 10 月	修订建议 5 释义，以及术语表定义“资金或其他资产”	修订建议 5 释义，用“资金或其他资产”替换“资金”，以与建议 6 的范围一致。修订术语表“资金或其他资产”的定义，增加了“石油和其他自然资源、可能用于获取资金的其他资产”内容。
2017 年 6 月	修订建议 7 释义，以及术语表定义“列名个人或实体”“列名”和“毫不延迟”	修订建议 7 释义，以及术语表定义“列名个人或实体”“列名”和“毫不延迟”，以使相关内容与近期联合国安理会决议要求一致，明确实施有关扩散融资的定向金融制裁。
2017 年 11 月	修订建议 18 释义	修订建议 18 释义，以明确金融集团内部就异常或可疑交易信息共享的要求。也包括以反洗钱与反恐怖融资风险管理为目的，金融集团在必要时向分支机构和附属机构提供此类信息。
2017 年 11 月	修订建议 21	修订建议 21，明确“未禁止依据建议 18 开展的信息共享”
2018 年 2 月	修订建议 2	修订建议 2，以确保反洗钱与反恐怖融资要求与数据保护和隐私规定的兼容性，提升主管部门之间的国内部门间信息共享。
2018 年 10 月	修订建议 15	修订建议 15，在术语表中增加 2 个新定义
2019 年 6 月	增加建议 15 的释义	增加新的释义，以将 FATF 标准应用于虚拟资产活动和虚拟资产服务提供商。