

譯·讀I FATF向G20德國峰會提交反洗錢反恐怖融資工作報告

原創 2017-07-13 論根本策 論根本策

金融行動特別工作組向二十國集團領導人峰會遞交的報告

FATF Report to the G20 Leaders' Summit July 2017

2017年7月

1. 金融行動特別工作組(The Financial Action Task Force, FATF)在過去幾年中，不斷支持並加強了打擊洗錢和恐怖融資工作的力度。在德國任輪值主席國期間，二十國集團(G20)表示願意繼續支持FATF，以促進在全球範圍內迅速並有效地執行有關建議和國際標準。FATF重申承諾會繼續跟踪恐怖融資的所有來源、技術和渠道，並提高金融透明度，確保有效執行透明度標準，同時，努力改善國際匯款環境。為此，二十國集團將歡迎並支持FATF在製度基礎、架構治理和能力建設等領域所付諸的努力。

2. 本報告概述了金融行動特別工作組近期在這些領域的工作，並提出了進一步改進以及後續計劃的可行性建議。

FATF加強制度基礎、架構治理和能力建設的最新動態

3. 2016年伊始，FATF開始著手回顧審視其自身任務。二十國集團認可並歡迎這項正在進行的工作，因為這將有助於以加強金融行動特別工作組的製度基礎、架構治理和能力建設，並呼籲金融行動特別工作組反思應如何進一步加強自身能力，並提升其全球網絡和區域性反洗錢組織工作的有效性。

4. 在2017年6月舉行的金融行動特別工作組全會上，成員國達成了修訂FATF章程以及內部治理原則(FATF Mandate and Internal Governance Principles)的共識。這些修訂主要包括將主席以及副主席的任期延長至兩年。

可以想見，這些建議將會對金融行動特別工作組的治理能力、國際參與以及利益攸關方的互動大有裨益，並有望加強FATF全球網絡的發展。3年的過渡期之後，這一修訂將於2020年正式實施。

5. FATF成員國還考慮瞭如何夯實制度基礎，特別是在東道國法律框架下獲得法律地位(這一提議由法國主管當局提出)。當前，這一考量正在進行之中，預計有望在2017年11月舉行的FATF全會上取得進展。

反恐怖融資

6. 反恐怖融資仍然是關乎國際金融體系誠信與安全的核心問題。在德國任輪值主席國期間，二十國集團重申將致力於應對並跟踪恐怖融資的所有來源、技術和渠道，並呼籲在全球範圍內迅速執行FATF的建議標準。

7. FATF在過去幾年中為打擊恐怖融資而開展了多項重大工作。這些成就反映在“反恐怖融資行

動計劃(Counter Financing Terrorism Operational Plan)"中。而具體的工作已按照這一計劃付諸實施，特別是：

1) FATF修訂了對恐怖融資進行定罪的標準，以確保其適用於運送外國恐怖主義戰士的情形，也包括伊斯蘭國(ISIL)所使用的經濟資源和自然資源。與此同時，FATF已經發布了關於將恐怖融資定為刑事犯罪的詳細指引，以協助各國充分適用FATF和《聯合國製止向恐怖主義提供資助的國際公約(United Nations Terrorist Financing Convention)》的要求；

2) FATF正在通過互評估和持續性的後續評估方案，以確保各國採取強有力的預防措施來跟蹤恐怖融資法律中的任何弱點，以此打擊恐怖融資的犯罪行為。迄今為止，FATF已經調研了205個司法管轄區將資助恐怖主義定為犯罪的法律框架，以及實行聯合國與恐怖主義有關的定向金融制裁的情況。自2015年以來，有36個國家通過了新立法，也有許多國家紛紛允諾亦將如此行動。有7個司法管轄區被確定為具有根本性缺陷，他們也通過了新的立法來彌補其技術合規的差距。而其他處於不同階段的司法管轄區同樣正陸續起草或通過立法或法規來消弭缺陷；

3) FATF還對恐怖融資的方法和趨勢進行了詳細研究，特別是詳細研究了資助恐怖主義的風險指標，以更有效地發現資金踪跡，並分析了西非和中非恐怖主義集團的經費籌措問題。

8. 當前，FATF仍在持續地開展這方面的工作，其中一個重要的核心內容，便是反恐怖融資：

1) FATF依舊在定期更新打擊伊斯蘭國融資的政策措施。自從上一次G20首腦會議(2016年10月、2017年2月及2017年6月)以來，我們新編寫了三份打擊伊斯蘭國融資的指引文件。這些更新基於全球網絡中的14個成員國/司法管轄區的最新信息，並全面介紹了伊斯蘭國的相關風險。同時，也開始更積極地探討變化著的進程，其中包括根據日益惡化的局勢研究伊斯蘭國在中長期融資方面的策略；

2) 2017年6月，FATF完成了有關機構間信息共享機制的建立工作。為此，還通過了一份報告，其中列出了主管當局部門之間有效信息共享所面臨著的挑戰、最佳實踐與實用工具，以改進機構之間實現以反恐怖融資為目的的合作質量。

3) FATF舉辦了洗錢和恐怖融資類型聯合專家會議。2017年4月24日至26日，FATF與區域性反洗錢組織一起，在莫斯科舉行了洗錢及恐怖融資類型聯合專家會議。會議旨在通過將執法機關、金融情報中心、邊境管制和安保部門的執法專家匯集在一起，討論應開展持續性工作的和未來潛在的優先級事項；

4) FATF亦正在確立金融情報中心能夠更有效地促成打擊恐怖融資努力的途徑。各國金融情報中心的負責人已經認識到，金融情報中心必須具有創新性和主動性，才能保持適應洗錢和恐怖融資風險的最新形勢，並確保任何現有問題能夠得到解決。2017年6月，FATF成員國的金融情報中心負責人通過了一份文件，旨在提高其識別和應對當前及將來的洗錢和恐怖融資風險方面的工作成效。

9. 展望未來，FATF還發起了一個關於以招募為目的的恐怖融資項目，該項目著眼於恐怖主義招募的不同模式及其相關經費來源，這將有助於識別出潛在資金來源和籌集資金的方法，與此同時，還將確立機構間合作的良好實踐，以確保能夠切斷恐怖主義招募資金籌集的機會與渠道，以及利用金融情報發現小規模恐怖主義實體及個人。

受益所有權信息的透明度與可獲取性

10.在德國任輪值主席國期間，FATF在受益所有權透明度方面亦取得了重大進展。當下，無論是從洗錢和恐怖融資機制的脆弱性還是國際議程上的優先級事項角度看，受益所有權仍然是一個非常重要的問題。同時，這也是一個跨領域問題，將會影響到FATF工作的多個方面。根據二十國集團的授權，FATF就如何改進並實施透明度的國際標準和受益所有權信息的可獲取性，提出初步建議。2016年10月，FATF已經向二十國提交了初步建議。

11. 此後，FATF在執行上述建議中取得進展：

1)對各國全面執行標準施加有效的同行評審壓力。最近，金融行動特別工作組所開展的互評估工作已經將重點關注在受益所有權透明度的薄弱環節。透明度和受益所有權的漏洞，主要是由於建議標準在執行層面的不足；

2)就如何提高受益所有權透明度提出清晰一致的建議標準。該項工作的籌劃階段已於2017年2月完成，以確定FATF及全球稅收論壇的共同標準。而這亦將促進這兩個組織之間的互評估工作；

3)加強FATF與全球稅收論壇之間的合作。兩個組織將互為觀察員，並為正在進行的政策制定發揮作用。

12. 此外，FATF目前正在進行的其他兩個項目：

1)與埃格蒙特集團開展聯合研究項目，以研究濫用某些類型的公司媒介和專業中介機構的風險。這項工作將能夠採取更有針對性的、風險為本的原則，可以潜在地提示政策制定者重點關注於最脆弱的領域。我們預計該項目將於2017年10月完成；

2)關於受益所有權監管及執法情況的橫向比較，側重於研究各國目前所採取的，用以防止、識別和應對腐敗或玩忽職守的專業中介行業和人員的措施機制，並尋求潛在的最佳實踐。項目預計2017年10月完成。

13.為避免不同標準產生的混淆，對受益所有權問題採取一致的國際標準是非常重要的。因此，金融行動特別工作組將繼續與全球稅收論壇和經合組織開展合作，在各自承擔的領域貫徹並落實受益所有權的有關標準。

代理行與匯款

14.德國任輪值主席國期間，為了確保匯款的健康環境，並獲得安全、及時和成本有效的匯款服務，二十國集團推進了很多符合FATF關於打擊洗錢和恐怖融資的建議標準。

15.匯款部門的脆弱性在於其很容易被恐怖融資或其他犯罪活動所濫用。所以，這些風險就需要通過匯款部門切實地執行FATF的建議標準，並輔以主管當局的有效監督與執法來實現這一問題的充分解決。

16.然而，匯款業務的風險緩解措施也日漸面臨著挑戰，特別是“去風險化(de-risking)”的做

法。因為，這可能會導致地下匯款滋生，並會增加整個社會的洗錢和恐怖融資風險。

17. FATF一直在積極應對這些挑戰，尤其是有關“去風險化”的問題，以明確FATF建議標準的要求。2016年2月，FATF發布了《有關貨幣或價值轉移行業執行“風險為本”原則的指引(Guidance on a Risk-Based Approach for Money and Value Transfer Services)》。同年10月，FATF還發布了《關於代理行業務的風險指引(Guidance on correspondent banking services)》，介紹降低匯款業務風險的主要驅動性因素。而且，這兩份指導性文件在發布之前，也徵求過私營部門的意見。

18. 鑑於對匯款部門“去風險化”現象的持續擔憂，FATF和金融穩定理事會(Financial Stability Board, FSB)與G20在全球普惠金融合作夥伴關係組織(Global Partnership for Financial Inclusion, GPFi)的支持下，與私營部門的相關利益攸關方進行了合作。2017年3月22日，“FATF私營部門諮詢論壇(FATF Private Sector Consultative Forum)”討論了匯款以及“去風險化”的議題。論壇期間，FATF分別與匯款服務提供商以及銀行進行了探討，以準確地了解每個部門所面臨的挑戰與關切。

19. 在金融穩定理事會和全球普惠金融合作夥伴關係組織的協調下，FATF與私營部門的對話指出了該問題的本質和難度，以及可能採取的可行性對策。包括：i)考慮是否需要加強和修改全球和各國標準；ii)考慮風險為本和規則為本之間的平衡；iii)改進信息共享機制；iv)利用新技術；v)加強貨幣和價值轉移服務提供商的監督；vi)與銀行、貨幣和價值轉移服務提供商以及公共部門之間更深層次的合作。

20. 會議還強調需要加強協調，以解決國家層面和國際層面的問題。為此，FATF將繼續在這一領域開展工作，並根據需要進一步明確監管預期，同時，密切監測事態的最新發展。而這方面的成功還取決於各國/司法轄區採取切實以及協調一致的步伐來實施FATF的建議標準，並根據FATF風險為本的指引來實現監管期望。這項工作將在與其他國際機構協調的情況下，根據金融穩定理事會有關匯款服務提供商進入銀行服務體系的工作計劃框架內予以推進。

21. G20成員發揮了重要的作用，例如通過國家匯款計劃。他們可以通過多種途徑提供支持，其中包括：

- 1) 通過廣泛宣傳FATF的指引性文件，採取協調措施明確監管預期，包括：明確《有關貨幣或價值轉移行業執行“風險為本”原則的指引》以及《關於代理銀業務的風險指引》中的監管預期，並酌情調整各國政策條例以及監管方式；
- 2) 協調和提供培訓以及技術援助，以加強公共和私營部門在監督程序、代理行與貨幣和價值轉移服務提供商風險管理體系和程序等領域的能力；
- 3) 促進官方和私營部門在相關利益攸關方(如銀行與貨幣和價值轉移服務提供商的監管機構、銀行與貨幣和價值轉移服務提供商)之間的持續性互動與對話機制。