

FATF 新 40 条

引言

金融行动特别工作组(FATF)成立于1989年,是由成员国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、大规模杀伤性武器扩散融资(扩散融资)等危害国际金融体系的活动。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遭滥用。

FATF 建议为各国打击洗钱、恐怖融资和扩散融资设定了全面、完整的措施框架。各国的法律体系、行政管理、执行框架以及金融体系各不相同,难以采取相同的威胁应对措施。因此,各国应当根据本国国情,制定相应措施执行 FATF 建议。FATF 建议规定了各国应当建立的基本措施:***识别风险、制定政策和国内协调**; ***打击洗钱、恐怖融资及扩散融资**; ***在金融领域和其他特定领域实施预防措施**; ***规定主管部门(如:调查、执法和监管部门)的权力与职责范围,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,旨在打击滥用金融体系清洗毒品资金。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资外的其它犯罪领域。2001 年 10 月, FATF 进一步将其职责

扩大到打击恐怖融资领域，并制定了反恐怖融资 8 项特别建议（之后扩充为 9 项）。2003 年，FATF 建议进行了第二次修订，这些建议共同组成了国际公认的反洗钱与反恐怖融资国际标准，得到全球 180 多个国家的认可。

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，共同对 FATF 建议进行了修订及更新。修订后的建议在保持稳定和严谨的同时，致力于应对新出现的威胁，也明确并强化了许多现有义务。FATF 标准也进行了相应修订，以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。各国首先应识别、评估、了解面临的洗钱及恐怖融资风险，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，以有效地分配资源、实施与风险相适应的预防措施，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，不再需要专门制定特别建议。但是，在 FATF 建议第 C 节，还是规定了一些专门针对恐怖融资的建议。这些建议包括：建议 5（恐怖融资刑罚化）、建议 6（与恐怖主义及恐怖融资相关的定向金融制裁），建议 8（防止滥用非营利性组织的相关措施）。大规模杀伤性武器扩散是我们关注的另一个严重威胁，2008 年，FATF 将职责范围扩

大到防范扩散融资。为应对这一威胁，FATF 通过了一条新建议（建议 7），旨在确保有效实施定向金融制裁，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。释义及术语表中的定义包括如何实施标准的举例。这些举例不是强制性要求，只起到指引作用。举例无意包罗万象，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，以帮助各国执行 FATF 标准。但上述文件并不是评估一国标准执行情况的强制性依据，仅供各国在考虑如何有效执行 FATF 标准时参考。FATF 现行指引和最佳实践文件含在 FATF 建议附录里，也可在 FATF 网站上查询。FATF 致力于与私营部门、社会团体及其它感兴趣各方保持密切的、建设性的对话，他们是维护金融体系完整的重要伙伴。建议的修订进行了广泛咨询，并且从这些利益相关方的评论和意见中获益。

今后，FATF 会继续根据其职责，以及全球金融系统面临的威胁及薄弱环节，在适当时候对标准进行再次修订。FATF 呼吁各成员采取有效措施，执行打击洗钱、恐怖融资和扩散融资的新建议。

A. 反洗钱与反恐怖融资的政策和协调

1. 评估风险与适用风险为本的方法（新建议）

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协调行动以评估风险，配置资源，确保有效降低风险。在风险评估基础上，各国应适用风险为本的方法，确保防范或降低洗钱和恐怖融资风险的措施与已识别出的风险相适应。该方法应当作为在反洗钱与反恐怖融资体制内有效配置资源，实施 FATF 建议要求的风险为本措施的必要基础。如发现风险较高，各国应确保其反洗钱与反恐怖融资体系能充分解决这些风险。如发现风险较低，各国可以决定在特定情况下，允许对某些 FATF 建议采取简化的措施。各国应当要求金融机构和特定非金融行业与职业，识别、评估，并采取有效措施降低洗钱与恐怖融资风险。

2. 国家层面的合作与协调（原建议 31）

各国应当根据已经识别出的风险，制定并定期审查本国反洗钱与反恐怖融资政策，指定某一部门，或者建立协调机制或其他机制负责该政策的实施。各国应当确保政策制定者、金融情报中心、执法机关、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，加强合作和必要的协调，打击洗钱、恐怖融资和扩散融资。

B. 洗钱与没收

3. 洗钱犯罪（原建议 1、2）

各国应当根据《维也纳公约》、《巴勒莫公约》，将洗钱行为规定为犯罪。各国应当将洗钱罪适用于所有的严重罪行，以涵盖最广泛的上游犯罪。

4. 没收与临时措施（原建议 3）

各国应当采取类似于《维也纳公约》、《巴勒莫公约》和《反恐怖融资公约》规定的措施，包括立法，使主管部门能够在不损害无过错第三方合法权益的情况下，冻结、扣押或没收以下财产：(a)被清洗的财产；(b)来自洗钱或上游犯罪的收益，用于或企图用于洗钱或上游犯罪的工具；(c)属于犯罪收益的财产，或用于、企图用于、调拨用于资助恐怖主义、恐怖行为、恐怖组织的财产；或者(d)同等价值的财产。这些措施应当包括授权有关部门：(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，防止该财产被出售、转移或处置；(c)采取措施，防止或避免可能有损国家追回应被没收、冻结或扣押财产的能力的行为；(d)采取其他适当的调查措施。各国应当考虑采取措施，允许不经过刑事定罪判决即可没收此类财产或工具（不以刑事判决为基础的没收），或者在符合本国法律原则的范围内，要求违法者证明应被没收财产的合法来源。

C. 恐怖融资与扩散融资

5. 恐怖融资犯罪（原特别建议 II）

各国应当根据《反恐怖融资公约》，将恐怖融资行为规定为犯罪，不仅应当将资助恐怖活动的行为规定为犯罪，而且也应当

将资助恐怖组织和单个恐怖分子的行为规定为犯罪，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规定为洗钱犯罪的上游犯罪。

6. 与恐怖主义和恐怖融资相关的定向金融制裁(原特别建议 III)

各国应当建立定向金融制裁机制，以遵守联合国安理会关于防范和制止恐怖主义和恐怖融资的决议。这些决议要求各国毫不迟延地冻结被指定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，直接或间接地提供给被指定的个人或实体，或者使其受益，包括：(i)根据《联合国宪章》第七章，由联合国安理会指定，或者由其授权指定的个人或实体，包括第 1267(1999)号决议及其后续决议；(ii)根据第 1373(2001)号决议由该国指定的个人或实体。

7. 与扩散融资相关的定向金融制裁（新建议）

各国应当执行定向金融制裁，以遵守联合国安理会关于防范、制止、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迟延地冻结被指定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，直接或间接地提供给被指定的个人或实体，或者使其受益。根据《联合国宪章》第七章，这些个人或实体由联合国安理会指定或由其授权指定。

8. 非营利性组织（原特别建议 VIII）

对于可能被恐怖融资滥用的实体，各国应当审查有关法律法規是否完备。非营利性组织尤其容易被滥用，各国应当确保非营

利性组织不会以下列方式被滥用：(a)恐怖组织利用非营利性组织的合法身份；(b)利用合法实体作为恐怖融资的渠道，包括以逃避资产冻结措施为目的；以及(c)利用非营利性组织，将合法用途的资金秘密转移至恐怖组织予以掩饰或混淆。

D. 预防措施

9. 金融机构保密法（原建议 4）

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（原建议 5）

各国应当禁止金融机构保持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出现下列情形时，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)超过适用的规定限额(15,000 美元／欧元)；或者(2)建议 16 释义规定的特定情况下的电汇；(iii)有洗钱或恐怖融资嫌疑；或者(iv)金融机构怀疑先前获得的客户身份数据的真实性或完整性。金融机构实施客户尽职调查的原则应由法律做出规定。各国可以决定如何通过法律或强制性措施设定具体的客户尽职调查义务。可采取的客户尽职调查措施如下：(a)确定客户身份，并利用可靠的、独立来源的文件、数据或信息核实客户身份；(b)确定受益所有人身份，并采取合理措施核实受益所有人身份，以使金融机构确信了解其受益所有人。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)了解并在适当情形下获取关于业务关系目的和

意图的信息；(d)对业务关系采取持续的尽职调查，对整个业务关系存续期间发生的交易进行详细审查，以确保进行的交易符合金融机构对客户及其业务、风险状况（必要时，包括资金来源）等方面的认识。金融机构应当采取上述(a)至(b)项规定的每项客户尽职调查措施，但应当根据本条建议和建议1的释义，通过风险为本的方法，决定采取这些措施的程度。各国应当要求金融机构在建立业务关系之前、业务关系存续期间或者与临时客户进行交易时，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，并且为不打断正常交易所必需的情况下，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。如果金融机构不能遵循上述(a)至(b)项规定的措施（根据风险为本的方法调整所采取措施的程度），则不应当开立账户、建立业务关系或进行交易；或者应当终止业务关系；并应当考虑提交相关客户的可疑交易报告。这些要求应当适用于所有新客户，但金融机构还应当根据重要性和风险程度，将本建议适用于现有客户，并在适当时候对现有业务关系开展尽职调查。

11. 记录保存（原建议10）

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，以使其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（包括所涉金额和币种），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函）。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记录。在职权范围内，本国主管部门可以查阅、使用交易记录和通过客户尽职调查措施获取的信息记录。针对特定客户和活动的额外措施。

12. 政治公众人物（原建议 6）

对于外国的政治公众人物（作为客户或受益所有人），除采取正常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系统，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的政治公众人物，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出现较高风险，金融机构应当采取(b)至(d)项规定的措施。对所有类型的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（原建议 7）

对于跨境代理行及其他类似的业务关系，除采取正常的客户尽职调查措施外，各国还应当要求金融机构：(a) 收集代理机构的充分信息，以全面了解代理机构的业务性质，并通过公开信息判

断代理机构的信誉和监管质量，包括是否因洗钱或恐怖融资遭受调查或监管；(b)评估代理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)明确规定每个机构的相应职责；(e)关于“过路账户”“，确信代理行已对可以直接使用委托行账户的客户实施客户尽职调查，确信代理行能够应委托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关系。各国应当要求金融机构确信代理机构不允许空壳银行使用其账产。

14. 资金或价值转移服务（原特别建议 VI）

各国应当采取措施，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进行注册，并受到有效系统的监测，以符合 FATF 建议要求的相关措施。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。在资金或价值转移服务提供商及其代理商开展业务的国家，任何作为资金或价值转移服务代理商的自然人、法人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被相关主管机构获得的代理商名单。各国应当采取措施，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计划，并对其合规情况进行监测。

15. 新技术（原建议 8）

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)新产品、新业务以及新交割机制的发展；(b)新产品、现有产品中新技术或研发中技术的应用；金融机构应当在发布新产品、开展新业务以及应用新技术（研发中的技术）前进行风险评估，采取适当措施管理和降低此类风险。

16. 电汇（原特别建议 VII）

各国应当确保金融机构在办理电汇和处理相关报文时，填写规定的、准确的汇款人信息，以及规定的受益人信息，并确保这些信息保留在支付链条的每一个环节。各国应当确保金融机构对电汇进行监控，以发现电汇交易中是否缺乏汇款人和受益人信息，并采取适当的措施。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，禁止与指定个人和实体进行交易。依托第三方的尽职调查、内控和金融集团

17. 依托第三方的尽职调查（原建议 9）

各国可允许金融机构依托第三方实施建议 10 中规定的(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立即获得建议 10 中(a)至(b)项措施取得的必要信息；(b)金融机构应当采取适当措施，确信可在需要时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 11 的要求，在客户尽职调查和资料保存方面采取措施；(d)当决定哪些国家的第三方机构可依托时，各国应当参考可以获得的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，同时，(i)该集团已按照建议 10、11、12 的要求采取客户尽职调查和资料保存措施，按照建议 18 采取反洗钱与反恐怖融资措施；(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有效性进行监管时，主管部门可以认为金融机构已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措施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（原建议 15 和 22）

各国应当要求金融机构执行反洗钱与反恐怖融资措施，同时，各国应当要求金融集团在集团层面执行反洗钱与反恐怖融资措施，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金融集团整体反洗钱与反恐怖融资措施，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（原建议 21）

应 FATF 呼吁，各国应当要求金融机构在与特定国家的自然人、法人、金融机构建立业务关系或交易时，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适应。应 FATF

呼吁，各国应当有能力采取适当的反制措施。FATF 未做呼吁，各国也应当有能力采取反制措施。所采取的反制措施应有效并与风险相适应。

20. 可疑交易报告（原建议 13 和特别建议 IV）

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（原建议 14）

金融机构及其董事、管理人员和雇员应当：(a)在依法报告可疑交易时，即便无法确定是何种犯罪以及犯罪活动是否实际发生，均应受到法律保护，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)依法严禁向外界泄露向金融情报中心报告可疑交易或相关信息的事实。

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（原建议 12）

建议 10，11，12，15，17 中规定的客户尽职调查和交易记录保存要求适用于以下特定非金融行业和职业：(a)赌场——当客户从事规定金额及以上的交易时；(b)不动产中介——为其客户从事不动产买卖交易；(c)贵金属和珠宝交易商——当客户从事规定金额及以上的现金交易时；(d)律师、公证人、其他独立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、储蓄或证券账户；○为公司设立、运营或管理进行出资安排；○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)信托和公司服务提供商——在为客户准备或实施与下列活动相关的交易时：○担任法人设立的代理人；○担任（或安排其他人担任）公司董事、董事会秘书、合伙人或其他法人单位中同级别的职务时；○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。

23.特定非金融行业和职业：其他措施（原建议 16）

建议 18-21 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(d)项所列的交易时，报告可疑交易。强烈鼓励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金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 中(e)项所列的交易时，应当报告可疑交易。

E：透明度、法人和法人安排的受益所有权。

24. 透明度和法人的受益所有权（原建议 33）

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

的完整准确信息。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。各国应当考虑采取措施，使金融机构和特定非金融行业和职业可以便利地获取建议 10、建议 22 要求的受益所有权及控制权信息。

25. 透明度和法律安排的受益所有权（原建议 34）

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）的完整准确信息。各国应当考虑采取措施，使金融机构和特定非金融行业和职业可以便利地获取建议 10、建议 22 要求的受益所有权及控制权信息。主管部门的权力、职责及其他制度性措施监督和管理

26. 对金融机构的监督和管理（原建议 23 和 18）

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机构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。各国不应当批准空壳银行的设立或允许空壳银行的继续运营。对遵守核心原则的金融机构，在实施与洗钱和恐怖融资相关的审慎监管措施时，应当采用与反洗钱和反恐怖融资监管相类似的措施。对并表集团的反洗钱与反恐怖融资监管，同样适用以上方法。各国应当对其他金融机构进行许可、登记注

册和充分管理，要考虑本行业的洗钱与恐怖融资风险而进行监管。至少应当要求提供资金或价值转移或货币兑换服务的金融机构进行许可或注册，并要受到有效监测，以确保符合国家反洗钱与反恐怖融资合规要求。

27. 监管机构的权力(原建议 29)

监管机构应当拥有足够的权力，监督、监测、包括检查金融机构，确保金融机构遵守打击洗钱和恐怖融资的要求。监管机构应当有权要求金融机构提交所有与合规监管相关的信息，并有权按照建议 35 要求，对不遵守要求的行为进行处罚。监管机构应当有实施一系列惩戒和经济处罚的权力，包括吊销执照、限制或中止金融机构业务的权力。

28. 对特定非金融行业和职业的监管（原建议 24）

对特定非金融行业和职业，应当采取下列监督管理措施：(a) 对赌博业应当采取全面的监督管理制度，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：○ 赌场应当经过许可；○ 主管部门应当采取适当的法律或监管措施，防止犯罪分子或同伙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，或成为运营者；并且，○ 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敏感性，对其他类型的特定非金融行业和职业建立有效的监测体系，并确保其符合反洗钱与反恐怖融资合规要求。监测可由：(a) 监管机构执行；或(b) 如行业自律机构能确保其成员履行

反洗钱与反恐怖融资义务，也可由适当的行业自律机构执行。监管机构或行业自律机构还应该：(a)采取必要措施，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，例如通过“适宜和恰当”测试来评价人员；(b)如未遵守反洗钱与反恐怖融资要求，应按照建议 35 要求，实施有效、适当和劝诫性的处罚。操作与执法措施

29. 金融情报中心（原建议 26）

各国应当建立金融情报中心(FIU)，作为全国性中心，负责接受和分析(a)可疑交易报告；(b)其他洗钱、相关上游犯罪和恐怖融资相关的信息，并负责分发分析结果。金融情报中心应当能够从报告实体获取额外信息，并能够及时获得其恰当履职所需要的金融、管理和执法信息。

30. 执法和调查部门职责（原建议 27）

各国应当确保赋予指定的执法部门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。至少在所有主要涉及产生收益的犯罪案件中，这些被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。调查范围应当包括上游犯罪发生在执法部门所属司法辖区以外的案件。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

常设或临时性多领域专家小组来开展调查。各国应当确保必要时能够与其他国家相应主管部门开展合作调查。

31. 执法和调查部门权力（原建议 28）

在对洗钱、相关上游犯罪和恐怖融资调查的过程中，主管部门应当拥有为实施调查、起诉和相关行动获取所有必要文件和信息的权力。这些权力应包括采取强制措施从金融机构、特定金融行业和职业、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、通讯窃听、侵入计算机系统和控制下交付。此外，各国还应当建立有效机制，以及时确定是否是自然人或法人持有或控制账户。各国还应当建立相应机制，确保主管部门拥有在不预先告知所有人的情况下，对资产进行识别的程序。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（原特别建议 IX）

各国应当采取措施，包括通过申报和／或披露制度，发现现金和不记名可转让金融工具的跨境携带活动。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携带的法定权力。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，包括建议 4 规定的法律措施，没收相关现金或不记名可转让金融工具。

33. 数据统计（原建议 32）

各国应当保存与本国反洗钱与反恐怖融资体系有效性相关的全面数据。其中应包括接受与分发的可疑交易报告数据，洗钱与恐怖融资调查数据，起诉与判决数据，资产冻结、扣押和没收数据，以及双边司法协助或其它国际合作请求的数据。

34. 指引与反馈（原建议 25）

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，以帮助金融机构和特定非金融行业和职业落实国家有关打击洗钱和恐怖融资的措施，特别是发现和报告可疑交易。

35. 处罚（原建议 17）

各国应当确保对建议 6 和建议 8-23 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、适当和劝诫性的刑事、民事或行政处罚。处罚应不仅适用于金融机构和特定非金融行业和职业，也应适用于其董事和高级管理人员。

G. 国际合作

36. 国际公约（原建议 35 和特别建议 II）

各国应当立即采取行动，加入并全面实施《维也纳公约》(1988)，《巴勒莫公约》(2000)，《联合国反腐败公约》(2003)和《反恐怖融资公约》(1999)。在适当情况下，鼓励各国批准并实施其

他有关国际公约，比如《欧洲理事会打击网络犯罪公约》(2001)，《泛美反恐公约》(2002)，《欧洲理事会关于打击洗钱，调查、扣押和没收犯罪收益及打击恐怖融资公约》(2005)。

37. 双边司法协助（原建议 36、37 和特别建议 V）

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、并富有建设性地提供最大可能范围的司法协助。各国还应当具备充分的法律基础以提供协助，并在适当情况下，签订公约、协定或其他机制强化合作。各国尤其：

(a) 不应禁止提供司法协助、或者为提供司法协助设置不合理或过分的限制条件。(b) 应当确保具有明确有效的程序，以及时优先考虑和处理双边司法协助请求。应当通过某一中央机关或现有其他官方机制有效传递和处理这些请求。应当建立一套案件管理系统，以跟踪请求处理的进展情况。(c) 不应仅以犯罪涉及财政问题为由拒绝执行协助请求。(d) 不应以法律要求金融机构对客户资料保密为由拒绝执行协助请求。(e) 对收到的司法协助请求及其所包含的信息，应当按照本国法律基本原则的要求进行保密，以保护调查不受干扰。如果被请求国无法遵守保密要求，应当及时告知请求国。如果协助不涉及强制行动，即使不构成双重犯罪，各国也应当提供司法协助。各国应当考虑采取必要措施，在不构成双重犯罪时，尽可能提供广泛的协助。如果一国将双重犯罪作为提供协助的必要条件，则不论两国是否将此犯罪纳入同一类罪，或规定为同一罪名，只要两国均将该行为规定为犯罪，即可视为满

足该条件。各国应当确保主管部门拥有建议 31 所要求的权力和调查手段，以及任何其他权力和调查手段：(a)所有向金融机构和其他个人获取、搜查和扣押信息、资料或证据（包括财务记录），以及与采取证人证言相关的权力和调查手段；(b)范围广泛的其他权力和调查手段；上述权力和调查手段同样适用于对双边司法协助请求的回应。并且，如不违背本国法律框架，上述权力和调查手段也可适用于外国司法或执法机关向本国对应部门的直接调查请求。如果被告面临被多国起诉，为避免管辖权的冲突，应当考虑设计和适用相应的机制，在不影响司法公正的情况下选择最佳起诉地点。各国在发起协助调查请求时，应当尽最大可能提供真实、完整、合法的信息，以帮助协查请求快速有效地处理。如有紧急需求，应当通过快捷方式发送请求。在发送请求前，各国应当尽最大努力了解对方的法律要求和正式手续。各国应当为负责协助调查的部门（例如：中央机关）提供充足的财政、人力和技术支持。应当采取措施确保这些部门的工作人员在保密、诚信、廉洁、专业等方面具有较高的水准。

38. 双边司法协助：冻结和没收

各国应当确保有权应外国请求采取迅速行动，对清洗的资产、洗钱、上游犯罪及恐怖融资收益、实施或计划用于实施犯罪的工具或同等价值的财产予以识别、冻结、扣押和没收。该权力应该包括接受不以刑事判决为基础的收益没收请求，和其他临时措施基础上做出的请求，除非这与被请求国国内法律基本原则不一致。

各国还应当建立管理上述财产、工具或同等价值财产的有效机制；应当做出协调查封和没收资产的制度安排，其中应当包括分享没收资产的安排。

39. 引渡（原建议 39 以及特别建议 1 部分内容）

各国应当无不当延迟、有效和富有建设性地处理与洗钱和恐怖融资相关的引渡请求。各国还应当采取所有可能的措施，确保不为被指控参与恐怖融资、恐怖活动或恐怖组织的个人提供庇护所。各国尤其：(a)应当确保洗钱和恐怖融资是可引渡的犯罪行为；(b)应当确保拥有及时处理引渡请求的明确、有效程序，包括适当时候优先处理程序。应当设立一套案件管理系统，以跟踪请求的处理进展情况。(c)不应当对引渡请求设置不合理或过分严格的条件；(d)应当确保建立实施引渡的充分法律框架。各国应当允许引渡本国国民；如果仅出于国籍原因而拒绝引渡本国国民，则应当应请求国要求将案件无不当延迟地移交本国主管部门，以便对请求中阐明的罪行做出检控。有关当局应当根据本国法律规定的、与处理其他严重犯罪相同的方式做出决定和进行诉讼程序。相关国家应当互相合作，特别是应当在司法程序和证据方面互相配合，确保此类检控的效率。如果一国将双重犯罪作为引渡的必要条件，则不论两国是否将此犯罪纳入同一类罪，或规定为同一罪名，只要两国均将此行为规定为犯罪，即可视为满足该条件。在符合本国法律基本原则的情况下，各国应当制定简化的引渡机制，例如，允许在对口部门之间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。各国应当为负责引渡的部门提供充分的财政、人力和技术支持。应当采取措施确保这些部门的工作人员在保密、诚信、廉洁、专业等方面具有较高水准。

40.其他形式的国际合作（原建议 40）

各国应当确保其主管部门在洗钱、有关上游犯罪和恐怖融资方面能够迅速、有效和富有建设性地提供最广泛的国际合作，不管是自发地还是应别国请求，并且应当具备提供合作的法律基础。各国应当授权其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或多边协议或约定，各国则应当及时与最广泛的国外对口部门协商并签订这些协议或约定。主管部门应当通过明确的渠道或机制有效传递并执行有关信息或其他方面的协助请求。应当制定明确有效的程序，优先并及时处理协助请求，以及保护所接收的信息。