Wolters Kluwer

FATF报告在反洗钱和恐怖主义融资方面给中国未来规则制定方面提出了建议方向

欧阳国逸，威科集团反洗钱产品经理，暴亚琦，威科集团产品经理

观察者认为：金融行动特别工作组(FATF)在最近关于中国反洗钱(AML)和反恐融资(CTF)体系和流程的报告中指出的不足，在此方面给中国在未来规则制定方面提出了建议方向。

2019年2月开始撰写的FATF互评估报告分析了中国金融和非金融机构自2002年以来为应对恐怖主义融资和洗钱问题采取的措施的有效性，并评估了这些机构对FATF指导方针的遵守程度。

由于FATF并非监管机构，其建议无法强制执行。但是，从业者认为自身有足够的影响力来说服中国政府针对报告中发现的AML和反恐融资流程方面的问题采取行动。

乐观主义者认为，中国政府甚至可能会修订现行的反洗钱法。我们认为，当地监管机构可能在未来几年内将其反洗钱要求延伸至金融机构之外的范围，并增加跨区域合作义务。

值得注意的是：中国对于许多非金融特定机构（DNFBP）的经营活动疏于监管。包括：审计师、外部会计师和税务顾问；贵金属和宝石经销商；律师、公证人和其他独立法律专业人士；以及房地产代理人和信托。

在监管辖区，对DNFBP的监管方式与信贷和金融机构的监管方式大致相同。某些司法管辖区也针对不同类型DNFBP造成的特定洗钱威胁定制法规。

在FATF报告发布之后，中国当局很有可能采取监管行动，这意味着在此方面存在利益关系的从业者应确保其充分熟悉当前的反洗钱法规，并继续关注反洗钱法规的全球发展动态，因为这些规定最终可能被中国采用。

主要报告结果

FATF报告发现，中国的金融和非金融机构并非完全了解与洗钱及恐怖主义融资相关的风险，这有损中国AML和CTF机制的有效性。

该报告称，尽管中国人民银行对犯罪分子和恐怖分子如何利用中国金融机构有着透彻的了解，但它对非金融行业和职业所面临的风险几乎无从掌握。该报告建议中国提高对非法所得洗钱现象的关注度，并拨出更多资源用于国家风险评估。

另外，该报告还发现一个问题：法律上的漏洞和实施的效率问题导致难以识别法律实体的最终所有者或控制者，从而妨碍解决腐败的问题。

中国应强化其法律框架并实施联合国强制推行的制裁制度，并即刻与金融机构和非金融机构在此方面展开合作。

FATF报告发现，中国致力于通过刑事和行政程序追究和没收犯罪所得。重要的是，该报告指出，中国应对其金融情报部门的运作和业务独立性进行审查，并改善金融情报的用途，以推动反洗钱调查的开展。

该报告建议中国将预防措施，包括：可疑交易报告的范围延伸至特定非金融机构，以及机构贷款，并建议引入国内政要人物的识别要求。

该报告认为：中国在恐怖主义融资和扩散融资方面欠缺针对性的金融制裁。该报告表示，中国应强化其法律框架并实施联合国强制推行的制裁制度，并即刻与金融机构和非金融机构在此方面展开合作。

该报告指出了中国现有的反洗钱和反恐融资流程和结构中的多个关键不足之处。就反洗钱而言，尽管不乏情报和调查机构的能力，但中国的执法机构并未充分地使用金融情报推动反洗钱调查的开展。

同时，报告发现，就反恐融资而言，金融制裁的实施受到三个“根本缺陷”的阻碍。上述问题与以下方面的限制有关：要求的适用范围有限导致某些个人和实体不在CTF规定的监管范围内；可冻结的资产和资金类型以及可禁止的交易类型有限；在非国内情况下缺乏紧急行动。

从更广的角度讲，FATF报告指出了中国在整体上的不足对AML和CFT措施产生的负面影响。该报告发现，虽然中国以分散的方式管理金融情报能够满足监管机构的需求，但并非所有相关机构都能够获取这种情报，从而导致分析的片面性，无法对整体形势形成全面认识。

中国未来针对非银行部门的行动可能采取多种形式。例如，报告建议中国人民银行推行有效的体系评估个别实体面临的风险，并扩大监管范围，包括将DNFBP纳入监控范围。

该报告发现，虽然受监管的金融机构对其AML和CFT义务非常理解，但对有關风险认识较少。因此，为缓解风险而采取的措施往往与风险情况不符。

该报告指出，中国的AML/CFT监管体系几乎完全专注于金融领域，而在DNFBP领域缺乏有效的预防或监督措施。在金融领域，该报告发现央行对机构特定风险的了解主要基于机构自身的风险评估，而非当局的风险评估。最后，该报告称：中国处理引渡请求的复杂决策过程也大大降低了效率。

对中国从业人员的影响

该报告提议中国如何加强对金融机构和非金融机构的监管提出了若干建议。

对金融机构的影响

尽管中国目前的AML/CTF措施重点几乎全部放在金融机构上，但FATF报告仍然发现仍存在改进的空间。因此，我们预计中国的监管机构将在多个领域采取行动。包括：解决在可疑交易报告标准方面发现的薄弱环节，改善银行的数据库集中存储和数据库管理流程，因为这些流程冗长滞缓，妨碍了对政要人物和受益人所有权的识别。

对非金融机构的影响

然而，根据报告的调查结果，我们预计任何改革都会加大对非银行业务的监管力度。报告建议，从业者应该熟悉非银行业务的国际公认惯例，以便在中国处理报告中列出的问题时做好准备。

中国未来针对非银行部门的行动可能采取多种形式。例如，报告建议中国人民银行推行有效的体系评估个别实体面临的风险，并扩大监管范围，包括将DNFBP纳入监控范围。报告还建议，反洗钱法规应将互联网金融机构以及DNFBPs纳入适用范围。

与此同时，预计中国可能在未来一两年内加大实施现行反洗钱法律的力度，扩展到DNFBP。具体而言，对于某些类型的交易，中国人民银行可能会要求DNFBP采取与银行相同的反洗钱措施。监管机构特别关心的是指定的洗钱或恐怖主义融资高风险交易。包括房地产交易；客户资金、证券或其他资产管理；银行、储蓄或证券账户管理；公司组建和管理；或买卖商业实体。

在这些情况下，DNFBP可能会与金融机构一样要求客户尽职调查，并受记录保存要求的约束。包括在达成交易之前识别和验证客户身份；持续监控业务关系；在业务关系结束后至少五年内保留与交易相关的文件、数据、账户文件、商业信函和信息等记录。

中国当局致力于按照国际公认的标准行事，因此，中国很有可能会在短期或中期内解决FATF提出的问题。

结语

FATF关于中国反洗钱和反恐融资措施的报告在很大程度上对中国积极应对这两个金融犯罪领域问题的态度予以肯定。但报告也指出了可能会对金融机构和非银行主体产生影响的多个薄弱环节，有关当局应下决心克服这些问题。但观察者认为，中国当局致力于按照国际公认的标准行事，因此，中国很有可能会在短期或中期内解决FATF提出的问题。

基于国际上认可的反洗钱和客户尽职调查方法，针对中国从业者采取的方法可能包括：

- 符合监管机构期望、基于风险的整体方法
- 将KYC/客户识别与反洗钱措施和监管报告相结合，以打击金融犯罪的综合方法
- 综合客户识别计划(CIP)
- 高强度尽职调查(EDD)流程
- 可疑活动检测
- 案件调查支持
- 基于相同的源数据和历史数据库，适用于监管报告、操作风险和欺诈检测的一体化解决方案

对于中国的从业者而言，密切监控监管动态非常重要。此外，一般而言，关注AML/CTF以及金融犯罪监管的全球发展动态是必不可少的，因为这些措施可能很快就会适用于中国环境。

联系方式
FRR-Marketing-Asia@wolterskluwer.com

请访问
www.wolterskluwerfs.com
查询更多关于公司及解决方案的信息。

关于威科集团

无论是需要达到监管要求，还是管理金融交易，或是解决单一的主要风险，又或是建立全方位的企业风险管理战略，威科金融服务帮助其全球客户成功把握监管复杂性、优化风险及财务绩效和管理数据，以实现关键决策的制定。威科金融服务为金融机构提供风险管理、合规、财务与审计解决方案，以帮助这些企业提高整体工作效率和效益。

© 2019 版权所有。所有其他注册或未注册的商标和服务标志均为各公司的财产，应视为各公司财产予以对待。未经Wolters Kluwer Financial Services明确的书面许可，本出版物的任何部分不得以任何形式或以任何方式（磁性、机械、电子、光学、手册或其他方式）复制、转录、传播、存储在检索系统，计算机等介质中，且不得翻译成任何语言。