



全球金融犯罪风险管理 改革成效及后续行动

国际金融协会与德勤联合发布
2021年11月

因我不同
成就不凡

始于1845

目录

内容摘要	03
引言	04
第一部分：金融犯罪风险管理改革全球展望	07
第二部分：金融犯罪风险管理成效持续提升方向	11
1 金融情报运用	11
2 风险排序	22
3 科技与创新	26
4 国际合作与能力建设	28
联系人	31
尾注	33

本报告原名*The effectiveness of financial crime risk management reform and next steps on a global basis*，由国际金融协会（IIF）与德勤英国联合撰写。德勤中国反洗钱中心对报告进行中文翻译。

内容摘要

政策制定者、执法机构、监管机构和私营部门已经采取重要措施，通过针对人才、流程和技术进行大量投资来保护其所服务的公民和运行的经济。尽管如此，遏制非法资金流动依然困难重重。

在本文中，国际金融协会（IIF）与Deloitte Transactions and Business Analytics LLP（“德勤”）基于目前全球已取得的良好工作进展，提出针对四个重点领域的工作安排，以期持续改进金融犯罪风险管理成效：1. 金融情报运用；2. 风险排序；3. 科技与创新；4. 国际合作与能力建设。

此外，本文还说明了世界各国正在采取哪些系统性改革措施，如何在不同司法管辖区部署类似工作以及政策制定者如何开展国际合作与协调。强大的全球领导力至关重要，所有利益相关方应继续采取具有激励性、前瞻性、协作性和结果导向的方法打击金融犯罪。公私部门利益相关方必须携手并肩、共同努力，才能真正打击并预防国内和跨境金融犯罪。

引言



不法分子侵入国际金融系统所构成的威胁已经成为全球性问题，需要世界各国采取协调一致、影响广泛的对策并且明确公共政策重点。就此而言，建立有效的金融犯罪风险管理框架至关重要，同时需要在各个层面加大工作力度，以识别和遏制涉及恐怖主义、性剥削、人口贩卖、欺诈、环境犯罪、毒品走私和网络犯罪等活动的非法资金流动。此外，金融诚信和金融系统的稳定性之间存在内在联系——日益复杂的国际犯罪活动严重破坏了跨境资金流动。¹

2019年，IIF与德勤英国通过结合国际一致的监管改革和以情报为主导的金融犯罪风险管理方法提出了遏制非法资金流动的措施。²他们邀请了欧洲、非洲、美洲、亚洲和中东地区的金融机构、政策制定者、监管机构和执法机构参与调查，并且针对如何建立有效的金融犯罪风险管理框架确定了七大推动措施，包括加强信息共享、推动公私部门合作以及开展旨在改善成效的系统性改革。

自此以后，世界各国在打击金融犯罪方面取得显著进展，这主要得益于金融行动特别工作组（FATF）多年来牵头开展的良好工作以及公私部门为改进金融犯罪风险识别、缓释和预防方法所做出的共同努力。为评估金融服务行业和政府部门对于此等进展以及全球金融犯罪风险管理机制所面临的持续挑战有何看法，IIF与德勤美国针对发达和新兴市场中负责反洗钱/反恐怖融资（AML/CFT）以及更广泛的防范金融犯罪政策制定与实施的金融机构和政府部门利益相关方进行了调查和采访。

基于相关调查结果，本文说明了全球金融犯罪风险管理和合规现状，并就如何提高相关框架的总体效力以遏制金融系统的非法滥用提出最新观点。随着新冠疫情带来全新金融犯罪挑战，³新型风险不断涌现（包括政府资助的气候融资计划以及政府部门针对疫情恢复计划的持续投资可能会被非法滥用），以及世界各国着手开展金融犯罪合规改革工作，我们可以借此机会探讨如何通过采取稳健措施和增强国际合作来解决在以最优手段打击系统性金融犯罪的过程中可能面临的阻碍。

本文所列方法的成熟度各不相同，目前已有利益相关方考虑和/或采取此等方法，但是某些方法仍然有待斟酌。因此，本文亦有助于鼓励私营机构、监管机构、政策制定者和执法机构加快开展改革工作，并且推动各司法管辖区加强协同合作。

本文第一部分列举了全球、地区和国家层面值得关注的改革工作示例，第二部分针对如何基于此等改革工作在以下关键领域取得更大进展提出相关考虑因素：

1. 金融情报运用
2. 风险排序
3. 科技与创新
4. 国际合作与能力建设

此外，本文还说明了世界各国正在采取哪些系统性改革措施，如何在不同司法管辖区部署类似工作以及政策制定者如何开展国际合作和协调。虽然不同司法管辖区所采用金融犯罪风险管理框架的成熟度各不相同，但是金融犯罪驱动因素、负面影响和解决方案的全球同质性需要国际社会持续关注，力求阻止非法滥用资金并且防止此类行为对社会和金融稳定性造成后续损害。

就此而言，开展政策改革势在必行。然而，改革进程必须经过深思熟虑并且需要投入适当时间减轻负面影响，但是国际金融犯罪的发生可能快于许多政策措施的出台。正如疫情期间所见，行动速度和技术发展速度对于应对犯罪行为方式和模式变化至关重要。如果政策制定者不能全面了解新兴发展趋势及其可能带来的机遇和威胁，那么政策改革可能无法达到预期效果或者只是取得短暂成效。因此，世界各国需要继续针对全球金融犯罪风险管理框架进行快速和动态优化，从而有效减轻威胁。



第一部分： 金融犯罪风险管理改革全球展望

数十年来，AML/CFT和防范金融犯罪生态系统一直是政策制定者的关注重点。于30多年前成立的政府间组织FATF，在制定国际标准以及推动AML/CFT相关法律、监管和行政措施的有效实施方面始终处于领导地位。反洗钱和反恐怖融资评估专家委员会（MONEYVAL）、亚太反洗钱组织（APG）以及欧亚反洗钱和反恐怖融资组织等机构负责支持FATF建议的多边合作和应用。⁴政府部门可与私营部门合作，完善国内规则并且确保国际标准得到有效执行。金融情报机构可以通过国际合作并且通过国际刑警组织和欧洲刑警组织等机构开展执法工作，以此积极应对全球新兴风险。⁵

除针对重点领域给予长期关注外，全球、地区和国家层面也在加大工作力度，通过更新国内和多边机制实现金融犯罪风险管理框架现代化。该类举措的驱动力源于一种共识——采取推动措施并开展根本性改革才能取得有效成果。相关推动措施包括加强信息共享、推动公私合作、加大技术运用以及统一国际标准。

本文第二部分将会探讨这些推动措施如何助力提高金融犯罪风险管理的有效性，而第一部分主要列举了近期开展（和/或正在进行）的改革工作示例，以此说明了解风险管理的基本构成要素以及寻求打击金融犯罪的创新解决方案至关重要。本文提出各司法管辖区应当通过国际机构协调改革工作并且采取稳健措施，从而避免以碎片化方法应对金融犯罪相关问题，防止不法分子和恐怖主义融资机构有机可乘。

1. 国际标准制定机构：

从全球层面来看，巴塞尔银行监管委员会（BCBS）、支付和市场基础设施委员会（CPMI）以及FATF等国际标准制定机构继续制定要求并提供指导，以此提高全球金融犯罪风险管理框架的一致性。

在德国担任FATF轮值主席的两年期间，FATF将打击洗钱、移民偷渡、环境犯罪、非法武器贩运以及民族或种族主义驱动的恐怖融资作为优先事项。⁶从更广泛的角度来看，FATF已经针对AML/CFT（包括数据隐私和数据汇集问题）的数字化转型设定为重要目标，力求提高受益所有权透明度，应对实施FATF标准带来的意外后果以及继续围绕融资风险扩散、虚拟资产服务提供商（VASP）和风险为本监管提供建议和指导。目前，FATF正致力于继续加强相关措施的实施效果，同时开展全球网络评估，这可为提高国际标准的一致性提供宝贵机会。此外，FATF已在确保AML/CFT管理机制的有效性方面加大工作力度。

金融稳定委员会（FSB）、CPMI、BCBS以及FATF正在G20的要求下制定路线图，力求实现“更快、更便宜、更透明、更具包容性的跨境支付服务”。⁷作为支付系统改进的构成要素，这些机构正在考虑实现全球统一应用AML/CFT规则，推进了解你的客户（KYC）和身份信息共享以及根据AML/CFT要求审查数据框架和数据保护之间的相互作用。这将有助于加强跨境支付，确定去风险化的结构性驱动因素并且解决阻碍全球金融犯罪风险管理框架全面发挥作用的相关问题。

此外，BCBS修订了洗钱和恐怖融资风险管理指引，旨在推动AML/CFT监管机构与审慎监管机构加强互动、合作和信息交流。⁸这种全球性指引可以填补相关领域的空白，包括建立促进司法管辖区和国际合作的机制。

2. 美国：在美国，监管机构、立法机构、执法机构和业界逐渐达成共识，即遵守AML/CFT要求（包括《银行保密法》（Bank Secrecy Act）出台之后通过的修正案）已经演变成分层的低效系统，无法满足执法需要。在许多情况下，这导致受监管金融机构需要投入时间开展可能无助于减轻金融犯罪相关风险的工作。2020年9月16日，金融犯罪执法网络局（FinCEN）通过《关于反洗钱合规体系有效性的拟议规则制定预先通知》（Advance Notice of Proposed Rulemaking (ANPRM) on AML Program Effectiveness），标志着为期多年的美国AML/CFT管理机制改革工作正式开始。⁹ANPRM提出了反洗钱合规体系有效性的定义，反洗钱战略优先事项的概念以及风险评估监管要求。

2021年1月1日，《2020反洗钱法》（AML Act of 2020 (US AMLA)）正式成为法律，其提出并强调采用风险为本方法实施AML/CFT合规体系。例如，US AMLA要求FinCEN确定国家AML/CFT优先事项，以便金融机构将其纳入AML/CFT合规体系，同时便于监管机构和审查机构将其纳入相关规则、指引和审查。根据US AMLA要求，FinCEN于2021年6月30日发布首批政府范围内的国家AML/CFT优先事项。这表明美国监管机构和金融机构在AML/CFT合规体系方面的关注重点正从维持技术合规性转向采用风险为本、结果导向的创新方法，力争在不断变化的金融环境中打击金融犯罪和维护国家安全。

3. 欧盟：欧盟已就遏制非法资金流动推出多项计划。欧盟委员会发布的《2020年反洗钱行动计划》（2020 AML Action Plan）列出六项重点工作，包括编制单一规则手册、通过建立欧盟级别的监管机构规范反洗钱监管、开展公私合作以及加强金融情报机构间的协作。¹⁰2021年，欧盟委员会发布一项立法提案，旨在推进《2020年反洗钱行动计划》提出的优先事项，并就公私合作及其在打击金融犯罪中的作用进行磋商。¹¹

除从政策层面改进金融犯罪风险管理框架之外，欧盟还设立了欧洲检察官办公室，负责协调各方打击针对欧盟预算的复杂金融犯罪。由于各成员国所采用金融犯罪风险管理框架和方法的成熟度各不相同，因此欧盟致力于实现监管规范化。此外，公私合作可以推动建立更成熟的金融犯罪风险管理框架（后文将进一步讨论），但是政策变化对于公私合作有何影响仍然有待观察。

4. 新加坡：金融犯罪风险管理、合规和执法仍然是新加坡的首要优先事项。新加坡金融管理局（MAS）坚持针对金融机构金融犯罪风险管理采取强有力的监管措施并且鼓励使用相关技术和先进的数据分析工具。

新加坡在通过加密货币法规减轻与此类资产相关的洗钱和恐怖融资风险方面处于全球领先地位。2020年1月，MAS通过《支付服务法案》（Payment Services Act），要求从事和/或推进数字支付代币（DPT）交易的实体必须持有支付服务牌照。DPT服务提供商必须遵守AML/CFT要求，包括开展风险评估、执行客户尽职调查以及监控和报告可疑交易。2021年1月，国会通过《支付服务法案》修正案，¹²扩大DPT服务监管范围至DPT托管服务和转让交易。

就跨境交易监管而言，2021年6月，MAS发布关于新加坡《证券及期货法》（Securities and Futures Act）和《金融顾问法》（Financial Advisers Act）所载AML/CFT要求的咨询文件，¹³此等要求适用于资本市场中介机构及其境外关联公司、境外总部或境外分支机构之间的跨境业务安排。新加坡金融机构必须在六个月的过渡期内制定相关政策和程序以监督境外关联公司或境外办事处的行为。此等政策和程序包括：（1）保存客户尽职调查和交易监控记录（至少五年）；（2）更新与客户尽职调查和交易监控相关的内部政策；以及（3）应要求提供客户尽职调查和交易监控记录。

2021年10月，MAS宣布推出便于金融机构共享客户和交易信息的COSMIC（Collaborative Sharing of ML/TF Information & Cases）数字平台并且实施相应监管框架，以此预防洗钱、恐怖融资和扩散融资风险。该平台可以确保金融机构安全共享超过重大风险阈值的客户或交易信息，从而帮助金融机构识别和瓦解犯罪网络并且加强可疑活动报告相关控制的实施。此等信息以结构化数据格式共享，并与数据分析工具集成，以此帮助金融机构高效开展大规模合作。这种共享模式有助于创建高风险活动和客户数据池，金融机构可以利用数据池动态评估客户风险，MAS可以在风险监控中利用数据池检测犯罪网络，以便采取监管干预措施。在咨询文件中，¹⁴MAS表示其将要求参与金融机构采取强力措施防止未经授权而使用和披露COSMIC信息。

5. 英国：英国继续通过实施《经济犯罪计划》（Economic Crime Plan）改进金融犯罪风险管理框架。随着可疑活动报告数量和欺诈行为报告数量大幅增加，英国计划就提高金融情报机构的能力和实力以及增强国家欺诈报告服务能力进行大量投资。

目前，财政部正在进行两项与金融犯罪相关的磋商。首先，针对法规作出时效性修改，提高某些领域的透明度并且确保符合国际标准。其次，征求利益相关方对于反洗钱机制有效性的意见，包括新概念的潜在价值（例如类似于US AMLA所载的国家优先事项），同时评估关键环节是否按照预期运行。

此外，内政部预计将在2021年就反洗钱和信息共享立法的潜在变化进行磋商。通过此等磋商，利益相关方可以合作推动开展有效的金融犯罪风险管理改革。

6. 其他国家：尽管本文重点介绍了某些国际和司法管辖区改革工作示例，包括AML/CFT规则和监管方面的重大结构性变化，但是其他国家和地区的改革措施同样值得关注，这些改革措施可能也适用于其他地区或与全球改革工作紧密相连。

澳大利亚金融情报中心继续汇集更多银行、汇款服务提供商、博彩运营商以及执法和安全机构共享情报并且开发预防和打击金融犯罪的解决方案。澳大利亚还将投资改进报告系统，以此帮助金融机构简化合规工作并且获得更加及时和有效的金融情报。此外，某议会委员会目前正在针对国家AML/CFT机制的充分性和有效性进行审查，审查结果将于今年年底公布。

中东、北非和撒哈拉以南非洲地区持续关注技术支持和培训（通过中东北非金融行动特别工作组等机构）以及信息共享能力建设。相关措施包括私营部门与中央银行合作在非洲建立MANSFA CDD平台，为对非洲实体开展客户尽职调查提供单一数据来源，从而改变风险认知，解决去风险化问题并且促进非洲贸易发展。目前，已有多个司法管辖区开展公私合作，例如香港（欺诈和洗钱特遣工作组）、南非（反洗钱综合工作组）和加拿大（Project Protect）。

除上文提到的欧盟改革措施之外，欧洲的某些司法管辖区正在开展创新工作，力求加大金融犯罪打击力度。例如，在瑞典，五家银行和Finanspolisen Rikskriminalpolisen（瑞典金融情报机构）组成瑞典反洗钱情报工作组，旨在共享业务信息，目前该合作组织正在致力于吸引更多银行参与其中。

其他改革措施包括开发信息共享实用程序模型，例如Transaction Monitoring Netherlands¹⁸以及Invidem¹⁹。北欧和波罗的海国家还成立了北欧-波罗的海反洗钱/反恐怖融资工作组，旨在推动各国当局针对金融犯罪问题交流经验和信息，并且共同商定加强合作的措施。²⁰



第二部分： 金融犯罪风险管理成效 持续提升方向

正如本文第一部分所述，全球金融界可以立足于过去几十年取得的进展，着手针对其打击非法金融活动的方式进行重大改革。改革的动力来自于各国、各行业、各部门对于遏制和预防金融犯罪的集体诉求。基于已经开展的工作和正在进行的努力，下文将会详细说明如何通过公私合作与协调在以下领域取得更大进展：

1. 金融情报运用

通过在国家和国际层面加强信息共享以及有效利用与犯罪和恐怖主义相关的金融活动、威胁和风险数据可以加强金融犯罪风险管理。²¹然而，数据保护、可疑活动报告信息管理、隐私和银行保密相关法律框架不一致等问题对于采用以情报为主导的风险管理方法依然构成阻碍。基于2019年报告所确定的推动措施，我们认为以下关键问题对于改进金融犯罪风险管理体系仍然至关重要，应当在改革工作中加以考虑。

a. 可疑交易报告和可疑活动报告

背景

可疑交易报告/可疑活动报告机制是全球金融犯罪风险管理框架的基石。然而，在此等制度的有效应用方面存在诸多挑战。法律框架会对漏报行为进行处罚，但是通常不会处罚多报行为。因此，报告机构可能采取防御态度，降低“怀疑”门槛并且采用全案报告方法，从而导致可疑活动报告数量不断增加（例如诉讼案件数量或扣押资产数额增加），但是这对提高报告质量或效果并无助益。

大量的低价值报告（无论是特定的交易数据还是可疑活动，取决于司法管辖区）不仅会在编制和审查方面消耗公私部门的资源（这些资源通常可以用于开展高价值活动），而且还会造成风险，即政府数据库可能收到与无辜群体相关的报告和记录，这与大多数司法管辖区数据隐私法所载的恰当性和必要性概念相违背。

如果公私部门之间的反馈、信息共享和优先级排序制度不够成熟，无法帮助准确识别可疑活动或有效应用以风险为本的管理举措并且导致报告机构无法确定哪些可疑活动报告对于金融情报机构具有较高价值，那么上述挑战可能会被放大。如果司法管辖区的监管框架未将质量置于数量之上，且未针对共同商定的威胁或优先事项或大量资金汇集处（例如根据“目标性地区法令”规定）调整报告力度，那么上述挑战可能会进一步恶化。

另外一项挑战在于，严重犯罪事件通常具有跨国性质并且涉及诸多机构。在这种情况下，数据和信息共享（包括可疑活动报告共享）往往受到国家和组织边界的限制，而这种限制只能通过敏捷性远远低于犯罪网络的流程和安排来弥合。

上述挑战对于大型国际金融机构而言可能更为尖锐。大型国际金融机构可以通过全球数据窥见可疑活动全貌，但是国际信息共享限制导致此类机构通常无法与单个（或多个）国家执法机构共享这种全局观点。

即使是FATF建议18²²中所倡导的集团内部共享已经得到国家层面指引的支持，但是上述挑战仍然存在。²³因此，集团范围共享并不等同于集团范围申报，尽管系统中可能存在全面情报网络的所有组成部分，但是这些组成部分很少（如有）可以组合成完整的理解，当然也不可能实时更新。

为克服此等挑战，应开展切实改革，提高可疑活动报告机制的有效性。综上所述，改革工作或将提高可疑活动报告质量、明确可疑活动报告重点以及提高金融犯罪风险管理框架的有效性。如果取得进展，全球政策制定者应当采取类似的积极行动，与公私部门利益相关方合作提高各司法管辖区可疑活动报告机制的有效性。

建议

首先，政府和金融情报机构必须继续针对可疑活动报告和可疑交易报告分析投入充足的人力和技术资源，力求提高向可疑活动报告机构提供威胁和金融犯罪类型反馈的速度、数量和质量。此等反馈应当具有及时性、针对性和可行性，例如确定许多报告机构共同关注的支付模式，以帮助报告部门完善反洗钱工作重点，并支持整个体系有效预防、侦查和应对金融犯罪。

第二，金融情报机构应当加强可疑活动报告分析，包括有效性指标，从而为国家威胁评估流程提供重要信息。可疑活动报告分析应当辅以针对关键案件和调查的深入执法分析洞察，这些洞察可以及时转化为利益相关方达成共识的国家优先事项；例如，国家优先事项概念已通过US AMLA的实施在美国得到确立，英国财政部也正在就此概念进行磋商。如果监管框架改革可以加强重点领域的报告力度并且相应减轻非重点领域的报告力度，那么国家优先事项的实施或将显著提高可疑活动报告机制的有效性。

实行结果导向型机制必须确保所有机构能够灵活调整报告力度以反映优先事项，但是同时也必须认识到，关注重点领域并不代表针对非重点领域采取零容忍报告方法。如果缺少这种灵活性，那么国家优先事项的发布可能会造成额外的报告负担，导致大多数可疑活动报告机制存在的低价值报告数量较多的问题更加无法得到解决。国家优先事项的有效实施将对诸多金融犯罪问题产生影响，第2节（风险排序）将会对此进行更广泛和更详细的讨论。

第三，可疑活动报告框架应当依赖报告机构向金融情报机构提供的信息。若不存在国家优先事项并且公私部门之间共享的信息和反馈较为有限，报告机构可能无法确定哪些信息对于执法机构或金融情报机构具有较高价值。

即使报告机构了解相关威胁和风险，但是在监管框架和审查机构要求采用全案报告方法的情况下，报告机构几乎没有余地加大针对重点领域的可疑活动报告力度，同时减轻对于非重点领域的可疑活动报告力度。

如果国家优先事项不具备针对性，政策制定者可以重新考虑如何在可疑活动报告框架中实现“推拉”平衡。目前采取的“一刀切”报告方法可能会被简化，报告机构只需要向金融情报机构提交“可疑活动通知”，仅限于核心客户数据和可疑活动概述。这种方法与风险为本方法完全吻合。随着时间推移，报告流程可能实现高度自动化或完全自动化（例如与结构性或异常存款或取款相关的可疑活动报告主要通过自动检测而生成）。

如果“可疑活动通知”中的数据引起金融情报机构或执法机构的关注（例如涉及被标记的调查），其可要求报告机构开展深入调查。报告机构可以保留大部分调查能力以满足金融情报机构或执法机构的相关要求，确保将针对受监管机构的分析和调查工作重点放在获取与执法机构重点关注领域相关的情报。这可帮助保留全案报告方法，同时最大限度减少在低价值报告分析方面投入的精力。

第四，致力于打击复杂金融犯罪的国家应当考虑如何将国际金融机构对于国际金融犯罪事件的全面洞察作为完整的可疑活动报告分析结果在多个司法管辖区共享，从而帮助调查机构全面掌握情况。

在这种情况下，完美主义不应该成为进步的阻碍。然而，目前存在一种普遍观点，即就跨境信息共享达成全球共识是一个非常复杂的问题，但这不应阻止志同道合的国家或国家集团（例如七国集团或五眼联盟）达成双边或多边协议或者在同时提交给多个金融情报机构的报告中共享与其司法管辖区相关的汇总可疑活动报告数据。第4节（国际合作与能力建设）将对双边和多边合作进行深入讨论。

如欲推动双边/多边可疑活动报告申报政策讨论取得进展，应当在制定数据标准以及开发有助于加快数据集成和分析的通用可疑活动报告模板方面开展合作，并且纳入唯一识别码（例如数字身份）以识别有关人员的跨境活动（在未发生活动/相应可疑活动报告的情况下无需共享个人数据）。

除避免地域孤岛外，金融机构亦应消除组织架构（例如反洗钱、网络和欺诈团队之间）中的障碍，因为这些障碍会妨害对专有领域不法分子和犯罪威胁的全面了解。加强组织间的数据融合对于建立全面的全球可疑活动报告机制至关重要。

b. 受益所有权报告透明度

背景

受益所有权透明度和相关数据报告对于打击欺诈、洗钱和腐败等各种形式的非法金融活动至关重要。受益所有权透明度还可以帮助提高金融交易及投资的可信度和透明度。

虽然受益所有权登记的概念已被纳入FATF建议24，但是其在全球范围内的实施进展并不平衡。在实施受益所有权登记制度的地区普遍存在一个问题：公共机构持有和维护这些数据，但是缺少相关授权以及必要的财务和人力资源，无法保证数据质量。这需要通过改变政策和创建可信单一数据源来解决。

FATF目前正就建议24的修订案²⁴与其成员辖区和其他利益相关方进行磋商，并且各国正以不同速度实施和改进受益所有权登记制度，但在提高受益所有权信息报告设计和运作的国际一致性方面依然存在某些亟待解决的关键问题。近期事态发展（例如“潘多拉文件”数据泄露²⁵）表明全球受益所有权登记机制缺乏透明度；根据G20等国际机构的要求，各国应将受益所有权登记机制改革作为首要优先事项。

建议

首先，不应主要依靠金融机构核查受益所有权登记信息以及充当“守门人”，也不应将差异报告作为验证手段。应进一步强调法律实体（包括公司实体以及信托机构和合伙企业等其他形式的组织）必须以可核查的方式满足客户尽职调查要求，并对违规行为给予相应处罚。

第二，为确保受益所有权信息的可靠性，建议24明确指出，政府部门应当支持其提供的相关参考数据，确保这些数据是监管机构在实践和法律层面均可依赖的数据源（如果完整的核查信息可以助力开展有效的风险管理）。这些数据可以帮助许多机构减少重复性合规流程（例如客户尽职调查和/或持续尽职调查），从而释放大量资源用于开展高价值活动。然而，不应依靠金融机构确保受益所有权信息质量，也不应将差异报告作为验证手段。

第三，首先向出于正当目的而需要受益所有权信息的机构提供相关信息，例如金融情报机构、监管机构、执法机构和金融机构。信息安全和数据隐私/保护问题是访问受益所有权信息时的关键考虑因素。²⁶有鉴于此，可以考虑针对主管当局和金融机构以外的其他利益相关方采取受益所有权信息分级访问机制。

第四，提高各国在受益所有权信息访问和报告方面的一致性。如果各国为取得相同结果而实施不同要求，就会产生几乎没有风险管理价值的运营负担。针对制定通用标准开展国际合作可以帮助金融机构提高风险缓释效率和效益，并且进一步保护全球金融系统。此外，能够推动受益所有权信息相互结合的通用标准也将为金融情报机构开展跨境调查和网络分析提供助力。

FATF可以通过建议24确保全球统一实施较高标准，包括定期审查受益所有权信息以消除薄弱环节（例如使用伪造文件或虚假身份信息隐瞒受益所有权信息），从而提高成员辖区受益所有权登记制度的有效性。²⁷然而，各国也应立即采取行动，查找薄弱环节，解决相关问题。

就此而言，英国提供了良好示范。英国公司注册处制定明确战略，力求从被动登记机构转变为金融犯罪生态系统中的积极参与者。公司注册处将利用人工和技术能力开展前瞻性数据分析，以确定和共享关于金融犯罪的战略和战术情报。重要的是，公司注册处将在一定程度上承担识别和核查受益所有人的责任。

不法分子必然会采取行动应对改革并且寻找破坏金融系统完整性的新方法（例如利用“木偶董事”隐藏真正的受益所有人），但是公司注册处可以针对新兴金融犯罪类型和风险进行信息共享以解决上述问题。公司注册处将受益所有权置于打击非法金融活动的核心地位，以此帮助预防和发现滥用公司注册的行为，这对其在金融犯罪生态系统中的作用进行了重新定位。其他地区应当密切关注公司注册处采取的改革措施并且借鉴相关成功经验。

C. 数据实用程序模型

背景

充分利用金融犯罪生态系统至关重要。全球金融犯罪风险管理框架应当推动和鼓励可能最大限度减少低价值活动的现代化转型，以便有效集中相关资源开展其他更有可能带来积极成果的高价值活动。

在这种情况下，数据和信息实用程序至关重要，本文将其定义为一种机制，这种机制能够代表许多利益相关方一次性完成重复流程（例如KYC实用程序），或者可以利用数据池或协作分析工具将孤立数据集汇集至信息共享实用程序（包括公对私和私对私）以提高风险管理职能的效率和效益（例如交易监控实用程序）。此外，数字身份也有可能成为一种重要的互化数据（一种实用程序形式）并在预防金融犯罪的过程中发挥关键作用。²⁸

若从反洗钱体系层面进行评估，履行KYC义务可能会被视为低效流程。因此，开发一种能够代表所有利益相关方一次性完成该流程的方法可以释放大量资源用于开展其他活动，例如公私合作和强化分析。

某些司法管辖区已经尝试开发KYC实用程序，其中北欧、非洲和新加坡地区非常值得关注。截至目前，试点项目发现了许多复杂问题，例如参与者之间的通用标准协商、“优质数据源”的可用性（以及监管工作对其依赖的程度）、信息技术、实施成本以及法律问题的合理化（例如个人数据处理）。

上述问题已经导致实用程序开发进展缓慢或停滞不前。然而，这些问题或将随着时间的推移而得到解决，特别是如果试点项目的成功和失败经验得以广泛共享，并且监管机构和政策制定者鼓励使用此等信息助力针对开展金融犯罪风险管理中的重复性和资源密集型工作开发创新解决方案。

自2019年以来，信息共享实用程序开发已经取得一定进展。例如：

- 在荷兰，五家大型银行正在尝试通过Transaction Monitoring Netherlands (TMNL) 监控合并匿名交易数据，以此识别与洗钱相关的异常跨行活动。该试点项目的短期目标在于提高参与银行打击金融犯罪的有效性，最终目标在于开发能够代表相关金融机构进行交易监控的实用程序。尽管TMNL是由私营部门主导，但是银行已经寻求与政府部门利益相关方合作共建TMNL平台。例如，荷兰金融情报机构提供了关于金融犯罪类型的详细信息。²⁹



- 在英国，Tribank30试点项目汇集了三家银行的匿名交易数据，并将此等数据合并为一个数据集，以便通过集中分析识别有待银行金融情报机构进一步审查的可疑活动。
- 在瑞士，许多大型银行正在合作开发数据共享实用程序以降低反洗钱误报率。该试点项目的目标在于创建包含商定系统触发预警的实用程序模型，以便银行共享KYC派生信息，从而提高数据质量以及运营模式的有效性。相关银行已经根据现行法规以及现有客户条款和条件，商定实用程序的适用范围，并已利用曾经触发反洗钱警报的交易进行概念验证，以此识别客户重叠问题并跨行发送警报，从而确定全新金融犯罪类型并加强警报分流。此外，扩展的多银行试点项目已于2021年底完成，其将测试隐私增强技术的价值和可扩展性以加强信息共享。
- 在丹麦，工业部、司法部和税务部启动试点项目，旨在评估建立中央分析平台的价值和可行性，该平台将利用执法情报充实金融机构的交易数据，以此提高金融犯罪（例如洗钱和增值税欺诈）预防和侦查工作的有效性。鉴于数据隐私、技术可行性以及现有法律框架等方面存在问题，该试点项目正由中央银行主持开展。
- 在澳大利亚，AML/CFT立法修正案³⁰提出受监管机构可以依赖另一受监管方的KYC数据。为获取另一受监管方的KYC数据，受监管机构可对另一受监管方的KYC流程开展初步和持续尽职调查。

此外，日本和美国等国家也在开展信息共享实用程序测试。在美国，希望探索信息共享实用程序的金融机构与大多数司法管辖区的金融机构相比具有明显优势，原因在于《美国爱国者法案》（USA Patriot Act）所载的信息共享条款允许在某些情况下进行“透明”的银行间信息共享。³²无加密数据共享或可帮助简化数据集成和开展集中分析。³³

正如本文第一部分所述，在新加坡，MAS近期宣布其正“与商业事务局和许多大型银行合作实施技术驱动平台，以推动参与者共享携带重大风险信号的客户的相关信息并且相互发送潜在犯罪活动警报。”³⁴这种实用程序可以整合相关资源，从而增强新加坡的犯罪预防和侦查能力。

正如所料，近期开展的试点项目都或多或少证实了信息共享实用程序背后的基本假设，即汇集数据进行分析可以帮助有效识别犯罪活动。然而，上述试点项目也面临诸多问题，这些问题很有可能阻碍实用程序模型的大规模应用，包括数据标准与信息技术平台不兼容等组织层面的问题（此类问题应在信息共享发生之前得到解决），以及因数据隐私和信息共享、跨境数据共享、可疑活动报告申报信息披露以及对第三方数据的依赖等概念之间的相互作用而产生的法律不确定性（此类问题已在第1节（金融情报运用）进行探讨）。³⁵

尽管实用程序开发方面存在固有挑战，但是其对改进金融犯罪风险管理框架依然具有重要价值，特别是公私部门洞察的结合可以确保实用程序真正实现以情报为主导，并与威胁的优先顺序保持一致。因此，应当鼓励投资和创新，并从以下方面考虑这些跨辖区议题。

建议

首先，为加速和支持数据实用程序创新，政策制定者和监管机构必须明确投资于全新工作方式的长期价值。以有四家银行参与的交易监控实用程序为例。对于整个金融体系而言，实用程序的长期价值在于通过分析来自多个机构的交易数据来增强犯罪预防和侦查能力。对于金融机构而言，实用程序的长期价值包括社会价值（提高保护社区和客户的能力）和商业价值（例如，如果实用程序符合可疑活动检测方面的商定要求，四家参与银行的交易监控能力可以合而为一）。

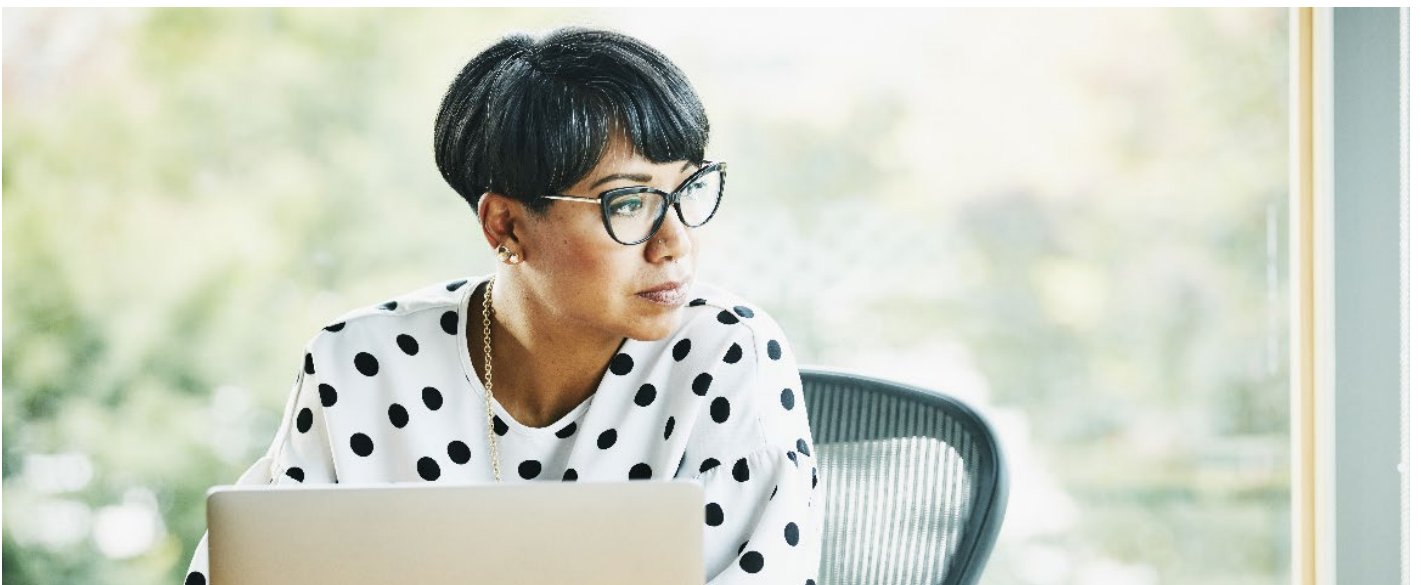
如果实用程序部署成功，公私部门均可受益；但是开发风险目前只存在于私营部门，私营部门通常需要承担开发和交付成本以及法律风险等，且其不能确定成功交付对于未来监管预期有何影响。监管机构和政策制定者应当考虑分担一定风险（例如，如果实用程序符合商定标准，他们就会改变某些法律义务），以此鼓励私营部门投资开发实用程序模型以及整体加快提升金融犯罪风险管理框架有效性。³⁶

第二，使用监管沙盒（例如英国金融行为监管局运行的沙盒）。目前已有信息监管机构和金融行为监管机构利用沙盒概念推动改革创新。然而，在使用信息共享实用程序时，参与者通常会遇到与这两类监管机构相关的问题（以及与金融情报机构数据处理相关的问题）。

因此，信息及金融犯罪监管机构和审查机构必须携手推动改革创新。他们还可以考虑合作开发试验性沙盒，从而全面解决与信息共享实用程序相关的所有潜在法律和监管挑战以帮助加速创新。为使实用程序发挥最大效力，金融犯罪监管机构可能需要获取适当的专业知识以推动创新获得认可。

第三，深入探索数据整合。实用程序面临的许多挑战都与整合孤立数据的需求有关。然而，生态系统中各个环节的数据整合程度并不相同，例如国家支付架构、国家结算系统和代理支付网络。金融犯罪生态系统中的利益相关方应当共同探讨如何在现有数据整合现状下（例如国家支付架构）运行金融犯罪集中分析工具以有效识别和遏制可疑活动，包括无法通过分析孤立数据来识别的可疑活动。

令人鼓舞的是，某些政策制定者已经意识到可以利用支付架构打击犯罪，³⁸尽管其暗含的工作重点在于利用支付架构“设计”欺诈。这是值得推崇的目标，也是合乎情理的优先事项，但是公私部门利益相关方应在扩大经济犯罪打击范围（包括洗钱、逃税和其他上游犯罪）的背景下充分了解投资于集中分析能力的潜在收益。



d. 公私合作关系

背景

公私合作关系（PPP）（金融机构、执法机构、政策制定者和监管机构之间的合作）已成为全球金融犯罪风险管理框架的重要组成部分。2019年报告详细分析了建立PPP的原因以及PPP可以创造的价值。

自2014年英国洗钱情报联合行动组成立以来，已有20多个亚太、美洲和欧洲国家建立了可以实现情报和信息共享的PPP。此外，已有诸多国家提出“单一问题”PPP倡议，力求推动利益相关方合作改进针对野生动物交易等特定威胁的应对措施。与此同时，作为首个多边PPP，欧洲刑警组织金融情报公私合作关系机构继续发挥重要作用。

FATF通过政策声明和互评估流程鼓励发展PPP。目前，全球已经达成广泛共识——通过制定新的框架来促进更多情报和洞见在各方之间流动，以更有效地遏制不法分子并防止金融系统被非法滥用。PPP鼓励各方共享更多信息（而非只局限于必要信息），因此促使利益相关方之间的关系开始发生改变。然而，尽管PPP在全球范围内呈现积极发展势头，但是在此方面还有更多机遇等待发掘。

建议

首先，各司法辖区的PPP发展情况（包括优先事项、共享信息和情报的类型以及运营、管理和领导方式）不尽相同，所有这些都反映了成立PPP的国家的特殊情况和特点。

虽然PPP模式处于不同发展阶段，但是国家和国际政策制定者可以采取以下措施促进PPP模式发展：

- 从政策角度来看，应将PPP模式嵌入国家金融犯罪政策架构，确保根据利益相关方的洞见和建议制定有效的法律法规。

- 从战略层面来看，应利用PPP模式推动战略情报产品的开发与部署。应大规模共享相关情报，确保风险为本方法得到有效应用并且金融犯罪预防、侦查和报告工作实现相应改进。
- 从战术层面来看，应利用PPP模式推动利益相关方共享运营情报，从而加快调查进度并取得积极成果。战术信息共享需要完善治理框架并且采用合法途径，这对采取有效措施应对重点威胁以及着手开展信息分类至关重要。

第二，所有类型的PPP都有其价值所在。PPP可以推动利益相关方建立信任和开展合作，并提高可疑活动报告质量以及明确报告重点关注。PPP采用风险为本方法，可以帮助利益相关方获取最新情报和深入洞见并且有助于高效取得积极成果。PPP不再是一种政策实验，而是金融犯罪风险管理框架的关键组成部分。因此，公私部门应对PPP给予适当关注并为PPP分配适当资源。

第三，政策制定者应考虑如何通过监管框架激励各方参与PPP，从而减少/侦查经济犯罪以及向执法机构提供高价值信息。虽然PPP的价值得到了国家和国际政策制定者的认可，但是监管框架并未要求受监管机构参与其中。因此，参与PPP仍然是不属于监管义务范畴的自愿活动。

当金融机构在履行监管义务与参与PPP之间进行权衡时，缺乏监管认可或将限制其对PPP的时间和资源投入。这将抑制PPP的发展，限制对于全新运营方式的投资（例如开发数据实用程序），并且阻碍PPP充分发挥潜力。就此而言，美国和英国正在进行或考虑开展的改革可能具有一定借鉴价值。

US AMLA确立了国家优先事项的概念以及更加注重提供高价值信息的监管框架。同时，英国财政部针对《反洗钱条例》(Money Laundering Regulations) 进行磋商，旨在就金融系统中高价值和低价值活动的概念征求意见，而在达成一致意见之后，这些活动将会受到相应监管。

如果认为参与PPP是一项“高价值”活动（相应的监管期望是将关注重点从低价值领域转移到高价值领域），受监管机构或将投入更多资源和精力支持PPP，包括政策制定、信息分类、运营支持和创新投资（例如开发数据批量共享实用程序）。

与此同时，法律改革取得持续进展（例如发布国家优先事项、加强私营部门内部、政府部门与私营部门之间以及跨境信息共享），因此受监管机构的资源分配开始发生重大转变，从满足最低合规要求到开展以情报为主导并且对于金融犯罪风险管理框架具有较高价值的合作活动（包括PPP）。

第四，PPP领导者应考虑如何调整成员之间的互动方式，从而建立能够平衡数据覆盖率和敏捷性的模式。随着时间的推移和上述改革的实施，PPP得以快速发展，随后就会面临扩充成员的压力。造成这种压力的原因多种多样，例如成员增多可以作为衡量成功的替代指标，成员增多可以减少不公平或偏袒行为，成员增多意味着能够获取更多情报和洞见。

然而，发展也会带来挑战。成员增多或将增加管理费用，致使达成共识变得更加困难，如此便会抑制创新，并且导致关注点从完成核心优先事项转移到确保与各方充分相关的案例或金融犯罪类型信息的顺畅沟通。最重要的是，为发展而发展并不利于建立信任。例如，在战术信息共享合作关系中，随着成员数量增多，执法机构可能不愿共享敏感案例数据。

有效的PPP模式应当采取成员分级制度，融合多数机构和部门的浅度参与以及少数核心成员的深度参与。核心成员需要负责推进商定优先事项，必要时可跨部门采取行动（例如在欺诈被视为重点威胁的情况下，与在线平台提供商合作对于连接在线和金融网络至关重要）。核心成员还需要在应对市场变化方面具备足够的灵活性（例如虚拟资产的出现），但这必然需要某些金融机构参与其中，因为大多数司法管辖区的金融机构都掌握着生态系统中的绝大多数金融信息和情报。

由于规模庞大，这些组织在大多数情况下可能会有一个接触点，能够快速开展高质量分析和调查并为开发更有效的全新运营方式（例如物理协同定位、批量数据共享的创新方法、以集体情报为主导的分析方法）提供支持。如果可以将核心成员的规模保持在可控范围内，PPP在应对威胁和开拓创新方面将会更加灵活。

在这种模式下，必须定期收集核心成员通过密切合作获得的洞见，并与更多受监管机构分享。这有助于减少不公平感，确保风险为本方法得到有效应用，并且实现大规模的集体预防。

第五，公私部门利益相关方应继续鼓励和支持跨境PPP。同样，“单一问题”PPP应与国家PPP密切合作，以分享与潜在重叠领域相关的洞见（例如贸易洗钱和环境犯罪所使用的方法和技术），并确保不会因孤立看待问题而失去信息共享的机会。

第六，PPP参与者应开发数字化信息分类方法。传统执法能力与技术人员的结合可以推动PPP从纸质信息分类方法转变为可以编码为一套规则的数字信息分类方法，这种方法能够更容易、更快速地嵌入更多机构的交易监控系统。这有助于确保最大限度发挥金融犯罪生态系统（即金融机构的交易监控系统）的信息收集和犯罪侦查能力，从而提高犯罪预防、侦查和报告的速度和准确性。

e. 数据保护与安全问题

背景

数据保护和信息共享之间的矛盾一直存在，几乎贯穿本节所载与数据和金融情报使用相关的所有领域，并且还涉及其他领域，包括第2节（风险排序）和第3节（科技与创新）。数据交换与数据保护、隐私和保密性规则之间实际或可能存在的矛盾或将限制或阻止有关洗钱、恐怖融资和其他威胁事项的信息共享。然而，尽管保护客户/个人数据和隐私权至关重要，但是坚守这些原则并不代表不能以安全可靠的方式共享有关非法金融活动的信息。因此，重点在于保持适当的平衡。

为进一步克服这些困难并且增强金融机构、执法机构和监管机构跨境共享重要信息的能力，请考虑几个关键问题。

建议

首先，建议2（国家层面的合作与协调）的修订案通过之后，FATF在数据保护与安全问题方面取得了实质性进展。修订案扩大建议的适用范围至主管当局之间的信息共享，并且强调应与有关当局协作，以确保AML/CFT要求符合数据保护和隐私（DPP）保密规定及其他类似规定（例如数据安全/本地化）。³⁹

在各司法管辖区实施该修订案有助于确保AML/CFT和DPP规则的一致性，并有助于促进私营部门内部以及政府部门与私营部门之间的信息交换。FATF也能基于其总体目标继续严格审查各国对于修订案的采用情况。当然，修订案只有在各国将修订的内容和精神切实纳入其规则手册/指南并且产生符合预期的可衡量结果的情况下，才能发挥最大的效能。

就此而言，应进一步关注合作成果是否推动了法律/法规的修改或澄清以及数据交换方式的重大发展。这可能是对建议是否真正有助于取得实际进展的最终检验。⁴⁰

第二，全球应当更加专注于解决数据保护法律与金融犯罪信息的跨境交换之间实际或可能存在的冲突，并且增进利益相关方之间的相互了解。例如，FATF发现各国和国际AML/CFT及DPP主管当局之间缺乏互动，这也可能妨碍建议2发挥效力。

基于建议2进行的国家间对话指出，世界各国均应为FATF组织的AML/CFT/DPP论坛提供支持，该论坛旨在汇集各国数据保护和防范金融犯罪主管当局共同探讨如何促进跨境信息交换。该举措可以推动达成某些准则，这些准则有助于调和方法差异和制定解决方案，从而确定金融犯罪预防和数据安全维护相关法律法规的等效性或者在适当情况下促使各国相互认可此等法律法规。如此便可加强政府部门之间、金融机构之间、政府部门和金融机构之间以及跨司法管辖区金融机构内部的金融犯罪信息交换。



FATF可以通过与数据池、数据分析和数据保护相关的项目来实现上述目标。⁴²通过该项目，FATF意识到AML/CFT和DPP均涉及重大公共利益并有助于实现重要目标，二者既不对立，也不存在内在矛盾。⁴³事实上，二者可以相互补充，共享的目标情报越多，报告就越准确。这也能减少对个人信息的侵扰以及对无关信息的重复报告。

FATF还意识到，虽然各司法管辖区的DPP法律存在差异，但是此等法律已经呈现趋同趋势。⁴⁴通过支持本文所述目标的跨境AML/CFT/DPP论坛对该趋势加以利用可能有助于完善法律途径。

此外，协调FATF针对相关问题采取的行动以及按照G20要求开展的跨境支付加强工作同样至关重要。G20关于实现支付系统改进的基本要求包括根据AML/CFT要求审查数据框架和数据保护之间的相互作用。基本要求提出了基本法律框架可能带来的困难，以及协调和确保符合国际规则、标准和合作监管安排方面存在的挑战。通过全球AML/CFT/DPP论坛解决这些阻碍或将提高跨境法律法规的一致性和明确性，从而助力实现G20提出的更多目标。

第三，不应孤立地讨论数据保护和金融犯罪信息共享问题。隐私问题通常被视为人权问题，在金融机构和主管当局掌握公众信息的情况下，隐私问题应当体现在涉及公众的更广泛对话中。⁴⁵

因此，公私部门的主要行动者应与公众积极探讨在DPP框架内适当共享金融犯罪信息的好处。公众对话应当涉及两大问题：第一，在保护社会和金融稳定免受金融犯罪影响的同时，最大程度确保坚持数据隐私和数据最小化原则；第二，解决公众普遍关注的问题，即信息共享可能导致社会各阶层的金融排斥现象进一步恶化，从而加剧多年来一直处于政策讨论核心的去风险化问题。

在新兴市场不断崛起的背景下，解决第二个问题尤为重要，并且在考虑信息共享的益处时应当更加谨慎。例如，加强跨境数据共享可以帮助金融机构执行更具针对性的风险评估，从而避免基于不充分信息对客户覆盖范围进行大规模重新评估。⁴⁶金融稳定研究所强调，加强信息共享合作有助于减少不必要的去风险化工作，从而推进普惠金融发展。⁴⁷

正如本文第一部分所述，新加坡采取了高度审慎的方法来评估和应对其辖区内的信息共享问题，并将公众关注的问题作为金融犯罪风险管理框架改进工作的重中之重。⁴⁸随着世界各地的政策制定者深入研究解决DPP和AML/CFT相关关键问题的方法，开展公众对话将有助于确保实现各方目标以及推进有利于社会稳定的有效变革。

2. 风险排序

背景

不同司法管辖区的金融犯罪风险管理框架成熟度各不相同，因此系统利益相关方之间的信任和信心程度也会有所不同。在金融犯罪风险管理框架成熟度较低的司法管辖区，国内和国际政策制定者和监管机构应着重确保将全球标准有效融入国家AML/CFT框架，从而为采用风险为本方法奠定坚实基础。

然而，在金融犯罪风险管理框架成熟度较高的国家，确立国家优先事项（即国家面临的洗钱和恐怖融资风险）会将AML/CFT合规体系的关注重点从维持技术合规性转变为采用风险为本的结果导向型方法。⁴⁹在实施体系改革并提升金融犯罪风险管理有效性的过程中，各司法管辖区可以考虑确立国家优先事项，同时寻求FATF等国际组织的支持。

具体而言，基于国家优先事项的风险为本方法可以协助公私部门侦查重点领域的可疑活动并向国家政府报告。事实上，FATF规定各国应当“识别、评估和了解其面临的洗钱和恐怖融资风险。只有正确了解这些风险，各国才能实施有助于减轻风险的AML/CFT措施。”⁵⁰FATF发布的《风险为本监管指引》（Guidance on Risk-Based Supervision）也明确指出，风险为本方法对于低风险部门或活动而言负担较小，这对于维护或推进普惠金融至关重要。⁵¹

美国等国家的政府已经正式确立国家优先事项。例如，美国财政部下设机构FinCEN近期公布了国家优先事项，⁵²包括长期威胁（例如国际恐怖主义）和新兴威胁（例如网络犯罪），并以战略文件作为补充。⁵³新加坡发布了《国家风险评估报告》（National Risk Assessments），金融监管机构可以通过监管活动和PPP推动金融机构关注优先事项风险，包括利用数据分析工具加强相关领域的侦查和报告。

为识别、评估和减轻国家优先事项相关风险，金融机构应当考虑如何调整风险评估流程，以便更密切地关注相应优先事项，更迅速地了解和整合从执法机构及其他来源获取的新信息。将优先事项纳入AML/CFT合规体系可能需要更加关注与相应优先事项相关的特定威胁，以及这些威胁如何与金融机构的业务活动产生交集。

了解国家优先事项相关风险的影响之后，金融机构需要将资源重新集中在与其风险状况相一致的高风险客户和活动方面。金融机构应当考虑如何将更多数据和情报纳入其AML/CFT合规体系和控制措施，同时国家有权当局需要帮助金融机构执行数据驱动的风险评估。大多数金融机构可能还需要制定指标和开发示例，以证明其AML/CFT合规体系与优先事项的一致性以及向执法机构报告的相关价值。国际标准制定机构应当考虑如何衡量金融机构、金融情报机构和审查机构的工作成效，以确定提供的信息是否具有价值以及政府部门（例如金融情报机构之间）和私营部门如何共享反馈信息。

此外，资源重新分配的问题也需要得到解决。有效的AML/CFT合规体系将针对与金融机构风险状况和优先事项风险关联度相一致的高风险客户和活动投入更多精力和资源。因此，金融机构在改进AML/CFT合规体系（包括重新分配资源）方面需要更具主动性和灵活性。在将精力和资源从低价值活动重新分配至高价值活动时，金融机构需要证明由此产生的变化将如何为执法机构带来高价值信息。

有鉴于此，金融机构应当考虑采用一致、可重复、可验证的方法进行程序变更，以使其能够应用于整个AML/CFT合规体系并且满足审查机构和审计机构的要求。具备适当治理、文档记录和签字审批机制的变更管理流程对于将资源重新分配至高价值活动至关重要。为此，金融机构、执法机构和监管机构需要针对地方政府优先事项和有效性定义达成一致。

然而，某些问题可能导致金融机构无法减少在低风险管理价值活动或非重要国家优先事项和资源重新分配方面的精力投入。在某些国家监管框架内，负责确定优先事项的执法机构与负责审查金融机构合规性的监管机构之间存在分歧。基于现行实践，金融机构可能必须向其内部审计部门和审查部门阐明为何其停止执行其政策和程序规定的活动，以及为何其AML/CFT合规体系仍然合规。由于担心受到监管批评，某些金融机构可能不愿停止相关活动（即使这些活动几乎没有价值，例如审查未识别到可疑活动的警报）。此外，某些金融机构认为，就一般资源分配而言，记录特定活动为何停止的负担（以及投入的时间）过于繁重。

因此，衡量工作成效和改进监管方法（包括提供明确指导和提出明确期望）至关重要。尽管基于优先事项的风险为本方法大受欢迎，但是只要监管和审查方法保持不变，就不会发生任何实质性变化。有鉴于此，执法机构、审查机构、审计机构和其他体系内评估机构（包括金融机构本身）应就如何衡量和评估AML/CFT合规体系的有效性达成共识。

审查机构可能需要考虑从“打勾式监管”（例如审查金融机构是否执行了其政策和程序规定的每个步骤）转变为评估金融机构的AML/CFT合规体系是否为执法机构提供了高价值信息，以及是否使用了风险为本方法管理和减轻威胁。例如，审查机构可以评估金融机构政策和程序的整体质量，而非审查金融机构是否完成了程序中的每个环节，包括风险管理价值较低的环节。

审查机构亦可考虑评估金融机构威胁评估的有效性，以及金融机构如何将相应优先事项有效融入其AML/CFT合规体系。例如，审查机构可以评估如何利用威胁评估调整AML/CFT合规体系，包括金融机构是否将资源重新分配至优先事项领域，以及金融机构如何根据威胁评估结果调整其KYC和交易监控流程。

就KYC流程调整而言，审查机构可以考虑评估金融机构如何根据威胁等级和类型改进客户准入、风险评级、定期审查和客户退出流程（例如，如果网络犯罪风险较高，金融机构应当考虑收集IP地址信息并将此等信息纳入KYC和交易监控审查流程）。此外，审查机构可以评估如何利用客户准入阶段收集的信息（例如账户的性质和目的）减轻优先事项相关风险。如果欺诈属于国家优先事项，审查机构可以评估金融机构的反洗钱和反欺诈部门（前提是这两个部门在金融机构内部互相独立）之间如何共享信息。

审查机构亦可考虑评估与优先事项一致的警报类型；如何利用可疑活动报告信息改进金融机构的AML/CFT合规体系；已申报可疑活动报告的质量（例如报告是否为执法机构开展调查提供了足够的信息）；以及如何根据金融情报机构对可疑活动报告的反馈采取行动，以便加强未来的可疑活动报告或完善现有网络中某项关注重点。此外，审查机构可以评估针对相应优先事项和金融机构相关风险的金融犯罪风险管理培训的质量。

因此，为将基于优先事项的风险为本方法有效融入AML/CFT合规框架，还应考虑以下问题：审查人员培训、关于优先事项的反馈回路/信息共享、威胁评估、与国家优先事项的一致性以及试点项目。

建议

首先，监管机构应当采用基于优先事项（而不仅是技术要求）的风险为本方法对金融机构进行审查。如果公私部门针对采用基于优先事项的风险为本方法达成一致，则需要相应更新审查材料和指南，原因在于金融机构会使用这些材料应对审查，审查人员也会使用这些材料开展审查工作。此外，审查人员需要接受关于最新审查要求的培训。^{55, 56}

除再培训外，审查人员借调计划也将有助于确保遵循与优先事项一致的审查流程。在国家金融情报机构或金融机构工作期间，审查人员可以了解如何利用审查过程中收集的信息推进国家优先事项。

第二，将加强私营部门与执法机构之间关于优先事项的反馈和信息共享继续作为国家和区域改革重点。为建立有效的AML/CFT合规框架，监管机构、执法机构和金融机构必须有效共享与优先事项相关的威胁信息。公私部门之间的信息共享架构通常具有国家法律依据。⁵⁷执法机构应在审慎行使法定权力以共享与国家优先事项相关的威胁信息方面享有自主权，或应建立信息共享途径。这将有助于形成积极的反馈回路，推动政府部门（特别是执法机构）和私营部门持续共享关于威胁和金融犯罪类型的指引。

此外，如果需要非政府组织帮助了解优先事项相关威胁，那么非政府组织应参与已建立的PPP机制，分享经验教训，从而帮助金融机构识别和报告优先事项领域的活动。例如，为识别人口贩卖活动的新模式并提交相关报告，金融机构可将非政府组织提供的人口贩卖信息/危险信号纳入其AML/CFT合规体系（例如客户准入程序、交易监控规定）。如果这种数据交换受限，则需要采取合法的信息共享途径。然而，所有行动者，尤其是使用接收的信息来识别AML/CFT合规体系中的潜在缺陷的监管机构，都应明确了解信息共享的影响。

第三，调整风险评估流程，加大对优先事项相关威胁的关注。金融机构需要调整传统风险评估，并且利用威胁评估充分识别和了解国家优先事项相关AML/CFT风险。鉴于现有威胁不断变化以及新威胁不断出现，金融机构应当采取简单灵活的结构化威胁评估方法，以便快速整合执法机构和其他来源的信息，而非开展“通常比较冗长复杂并且主要关注数据、文档和过程（而非结果）的机构洗钱风险评估”。⁵⁸

根据执法机构、非政府组织和其他同行提供的信息，金融机构可以通过威胁评估了解与优先事项相关的上游犯罪类型；了解与潜在上游犯罪相关的洗钱/恐怖融资案件类型；根据客户、产品和服务类型评估上游犯罪如何发生；以及识别作为洗钱资金来源国/过境国/目的国的国家。⁵⁹此外，对于网络犯罪、腐败和欺诈等优先事项，金融机构需要评估如何利用其他情报和专业知识提高其向执法机构报告金融犯罪的价值。

第四，应与政府部门就如何根据优先事项评估AML/CFT合规体系达成共识。在金融机构的金融犯罪风险管理体系日常运作中，可以通过多种方式利用国家优先事项来推动风险为本方法并证明其有效性。基于金融机构的规模、复杂程度、客户群以及提供的产品和服务，能够证明有效性的指标或示例包括：参与PPP模式；回应执法机构和相关政府当局的及时性（例如对法庭传票的回应）；有关优先事项的可疑活动报告提交；在优先事项领域得到相关执法机构的认可；以及员工参与相关优先事项领域培训。⁶⁰

为产出与国家优先事项相关的高价值信息提交执法机构，监管机构和金融机构需要调整各自的监管目标和AML/CFT合规体系。为此，监管机构可提供案例研究作为示例，以展示有效的AML/CFT合规体系应如何将国家优先事项融入其中。其中一种方法是通过国家金融情报机构出版国内重点案例书，如埃格蒙特集团设立的埃格蒙特案件典范奖，造福所有国内金融机构和利益相关方。⁶¹对案例进行整理，并与国家优先事项相结合，为金融机构提供技术支持、培训、领先实践交流以及AML/CFT趋势研究。通过PPP模式与国际社会和国际组织共享这些案例书细节，有助于加快建立有效的监控规则/场景来识别犯罪活动。

第五，需要提供一个平台，以供试点、评估和完善优先事项在AML/CFT合规体系中的实施。包括监管机构和审查机构在内的全球AML/CFT合规框架应采用试点和监管沙盒的方法，评估可能存在的新型风险治理和合规实践。制定、采用和实施基于优先事项的风险为本方法比较耗时，应开创新型风险治理和合规实践，以有效处理国家优先事项。试点工作将促进金融机构可靠地发展新型风险治理和合规实践，并有助于审查机构制定新型审查方法和程序。

国家和地方政府应考虑实施AML/CFT优先事项试点，允许各机构跨部门参与制定和实施将国家优先事项纳入其AML/CFT合规体系的方法。如许，被选中的金融机构将有机会向更高价值的活动重新分配资源和人员，同时与能够提供实时反馈的审查机构和执法机构合作。公私部门重点关注涉及两个或更多利益相关方的领域（例如金融机构和审查机构之间或两个金融机构之间的信息共享），可以更好地识别和解决利益相关方之间的障碍。

在整个试点中（试点即另一种形式的PPP），金融机构、执法机构和监管利益相关方应考虑参与团队合作，分享关于解决国家AML/CFT优先事项的试点设计、审查机构评估流程以及金融机构管理有效性的反馈意见。试点结束时，合作团队应发布一份经验总结报告，罗列领先的行业实践，并提出监管改革建议。



3. 科技与创新

背景

2019年报告提到了使用创新技术（例如机器学习和高级分析）所面临的固有挑战和机遇。自该报告发表以来，创新技术持续用于提高金融犯罪风险管理体系的整体有效性，以及打击高风险领域的非法资金流动。一些司法管辖区及国际机构在发布指南、支持声明以及通过关于新兴技术的立法方面取得了进展，期望使用创新技术增强系统性AML/CFT的有效性。

例如，美国《反洗钱法案》将创新技术和创新方法的采用视为监管的当务之急（例如“NextGen”模型利用行为分析和机器学习提高金融犯罪监控和调查的有效性）。许多国家还鼓励使用监管“沙盒”进行创新，监管沙盒能够为新方法测试提供一个安全的环境。英国金融行为监管局采取了进一步举措：每年举办一系列金融犯罪技术竞赛，促进使用能够更有效地打击洗钱和金融犯罪的新兴技术。

欧洲监管机构在一定程度上鼓励创新信息共享联盟，其中荷兰组建了反洗钱交易监控联盟（TMNL），北欧开发了联合KYC实用程序。新加坡MAS鼓励并支持金融机构有效使用AML/CFT数据分析。解决方案包括利用机器学习和自然语言处理技术复制或增强操作密集型流程，如名单命中预警分析、对交易警报进行优先级排序以供分析师审查以及开展联网分析以评估高风险活动。

在国际上，德国在担任FATF轮值主席国期间，将数字化转型作为解决AML/CFT的重点。全球统一在该领域重点推行创新技术，有助于在不同司法管辖区施行一致的方法，推动建立能够提高有效性和改善结果的最佳实践。

然而，新技术的采纳和应用仍然面临挑战。利益相关方必须继续协作，明晰关键问题，例如，如何在监管层面测试和评估新技术的有效性。

建议

首先，鼓励创新的重点在于明确审查机构如何评估新方法的有效性，包括技术如何为执法机构提供更大的调查价值。

为实现这一目标，公私部门利益相关方需共同努力，确定调查价值，并商定评估调查价值有效性的指标和参数。关注点应从提交的可疑活动报告数量等指标转变为对报告进行更多的定性分析以及评估其对执法部门的价值和与国家优先事项的一致性。在国际范围内讨论并确立项目有效性评估标准，将有助于为金融机构提供明确的指引，并帮助加快采用能够更有效识别可疑行为复杂模式的新技术。

最后，监管机构应投资于审查人员的专业技能发展和培训，以便其深入理解和领会以新技术为主导的方法，从而对这些方法进行更有效的评估。

第二，机器学习、人工智能、分析工具和数据科学等新兴技术能够帮助金融机构收集和分析远超以往的数据。除传统数据（例如KYC信息）外，随着网上银行使用的增加会产生大量新数据外，还可通过专门的开源数据提供商收集背景信息，所以这些技术将变得更加重要。金融机构利用技术和增加数据量，能够更集中地分析国家优先事项领域，并更快地识别新兴风险。

公私部门应共同努力建立一个框架，以便更灵活地调整交易监测规则和模型。助力金融机构针对新兴风险和国家优先事项调整和优化风险监测模型，对于实现创新方法和新兴技术带来的助益至关重要。

第三，在评估新技术对于打击金融犯罪的作用时，应把握好DPP治理规则和AML/CFT治理规则之间的适当平衡。通常认为这两者之间处于对立面；DPP规则一般会限制数据共享，而AML/CFT规则要求共享数据（至少在针对可疑活动时要求共享）。

如本文其他部分所述，信息共享是全面提高打击金融犯罪有效性的关键因素。在技术领域，这一点绝对适用，因为潜在变革能力的发展领先于立法架构的改革。因此，各个国家和国际机构的利益相关方应持续关注并商定DPP和AML/CFT规则之间的适当平衡，从而加速并实现相应的技术创新。

隐私增强技术提供专业的加密功能，在对基础数据执行计算的同时，确保数据所有者不会泄露这些基础数据。然而，在考虑使用隐私增强技术时，还应讨论针对信息共享明确监管/法律要求和将支持技术创新作为使用数据最终目标的必要性，使这两者之间保持平衡。

第四，世界各地的利益相关方应注重深入了解新技术如何助力基线风险和合规功能。这可能还需要技术专家进一步对监管机构、政策制定者和金融机构进行知识普及，确保其充分了解新技术的潜在价值，从而加快政策改革，实现新技术的使用。就通过使用技术提高AML/CFT合规体系有效性而言，FATF应作为向公私部门所提供技术支持的核心部分。

4. 国际合作与能力建设

背景

各司法管辖区应用的AML/CFT措施不一致以及打击金融犯罪活动较为广泛的特征，一直阻碍了加强预防和减少非法资金流动，影响了本文提及的各领域改革。若国内和国际就各项规则和违规处罚普遍达成一致，犯罪分子将更难以利用某司法管辖区内金融犯罪保护的漏洞进行监管套利，从而消除一项犯罪诱因——犯罪分子根据自身掌握的情况在弹性较小的司法管辖区开展犯罪活动。

同样，在制定有效的AML/CFT合规体系应实现的关键目标时，国家和区域金融犯罪风险管理机制的有效性仍然存在问题。⁶²各国经常曲解国际标准的含义和精神，扭曲这些标准应如何在国家金融犯罪风险管理架构中成功应用，以及如何衡量打击洗钱、诈骗和其他恶意活动的实际结果。要想统一金融犯罪风险管理取得成功的标准，最根本的一点在于各司法管辖区在国家风险评估中获取FATF互评估结果的一致性。

AML/CFT的基本要素以及某些司法管辖区各种金融犯罪预防战略的弱点，是由于用于实施风险管理和合规目标的系统基本原则的资源较少。在其他情况下，如公私部门对金融仲裁模式的了解以及如何最大程度地保护金融服务的提供免受犯罪分子侵犯，也出现了基本问题。

然而，如本文第一部分所述，这些领域持续取得进展。例如，FATF一直将有效性衡量作为互评估流程的一部分，以及评估FATF标准的使用和效果及识别政策协调、预防措施应用以及调查和起诉方法等方面存在的缺陷。随着G20加强跨境支付工作，因实施不同的AML/CFT要求而引发的问题也受到审视。

欧盟目前也在修订AML/CFT监管标准，着重统一整个欧盟范围内的适用规则，注重转向集中化监管以及加强国家当局和执法机构之间的合作。如前所述，美国正在推动AMLA改革，旨在将现有体系转变为更注重有效结果而非技术性合规或“打勾式合规”。

尽管如此，世界各国在这些问题上取得的进展仍有差异，未来的工作重心在于加强国际协作以及各国和各机构的能力建设，从而构建有效金融犯罪风险管理框架的基本构成要素。因此，随着国内和国际改革的推进以及目前相关工作的进展，有几个关键问题需要考虑。

建议

首先，继续注重国际标准的高效实施非常关键。FATF除了要努力提高其标准实施的有效性外，还应思考如何改进这一流程。例如，FATF应在特定领域开展更多基于风险的全球评估，其中包括同时对所有国家的信息交换和受益所有权数据获取等问题进行审查。这种灵活的方法能够消除互评估之间的延时性，因为互评估需要数年的时间并可能阻碍改革。

各国在执行FATF建议和指引时，应指定制度和流程等相关共同标准以供遵循，从而使利益相关方适当参与，推动构建更好、更统一的整体监管环境。为使FATF成员国更清晰、更有效、可衡量和一致地实施FATF指引，创建更佳流程将能发挥助力。FATF目前正在进行的战略审查应作为解决这些问题的驱动。

各国应关注有效打击金融犯罪系统的基本含义，以及如何在实施中注重实现关键目标。例如，Wolfsberg集团曾表示，监管机构和/或相关政府机构应根据以下条件评估金融机构AML/CTF合规体系的有效性：其一，该体系是否遵守AML/CTF法律法规；其二，该体系是否向相关政府机构提供了关于优先事项领域极具价值的信息；其三，该体系是否建立了一套合理的、风险为本的控制措施以降低金融机构卷入非法活动的风险。⁶³

如果各司法管辖区都考虑使用这种方法并在监管时适当实施这种方法，将极大地有利于实现监管期望的明确性和一致性。私营部门将实施金融犯罪风险缓释和预防措施，由此扩大对执法机构和其他机构产生的价值。

在对有效性定义达成共识的基础上，除FATF标准之外的因素也应予以考虑。应更加审慎地判断金融犯罪活动报告、瓦解、实际逮捕和起诉的成功与否，以评估我们是否正朝着减少和预防金融犯罪这一最终目标前进。

第二，需要加强全球双边和多边合作，重点关注快速实现各司法管辖区在特定领域的统一改革。因此，除了需要FATF、FSB、CPMI和BCBS等全球论坛的协作外，各个国家也应加强关于共同关注领域的跨境对话。各国还应研究其他能得出大致相似结果的方法，如对等或互认可决定、谅解备忘录或强化国际监管合作机制。

例如，目前多个国家正在展开有关金融服务领域的对话。应当利用这些机会，将重点放在能够最大限度合作的具体问题上，如交换金融犯罪信息和协调受益所有权登记互通。

其他政策领域已展开这样的合作。美国和新加坡最近签署了一份谅解备忘录，主旨是扩大网络安全方面的合作，包括数据共享。⁶⁴金融犯罪数据领域和其他司法管辖区可以复刻这类合作流程。虽然法律、监管制度不同会产生限制，但在可以促进合作的情况下，应将其视为国际对话的优先事项，以此加快改革步伐。监管合作可将各司法管辖区的监管机构联合起来，尤其在反洗钱、反恐融资和其他金融犯罪领域。增强监管合作机制的运用，能够将力量集中在可制定谅解备忘录的领域，用于解决类似风险。通过这些对话，可以更好地了解各种应对金融犯罪的司法管辖方法，只要各司法管辖区最大限度地利用现有结构，并且在监管或合规方面不再增加额外的复杂性或重复性，就可以更广泛地利用这些方法。



加强AML/CFT协作不仅仅是国际问题。在国家或区域层面，当政府处理金融犯罪时，往往有无数的行动者发挥了重要作用。这可能导致效率低下和结果无效。尽管世界各地对金融犯罪政策的监督和实施方式有所不同，但通过监管和执法合作机制（包括在需要时就审慎措施进行合作）以及与私营部门合作，至少国家或区域范围内采用的方法能在各个方面更加协调。

例如，欧盟正考虑在整个联盟内部设立一个中央反洗钱机构，旨在建立一个综合的AML/CFT监管体系。这种需要仔细设计和实施的集中化可能并非适用于所有情况，但在这方面应更广泛地考虑某些原则。具体而言，应考虑国家和区域机构如何在监督/执法层面更加一致，加强监管机构和金融情报机构之间的协作，以及与其他国家和私营部门的协作。

第三，确保搭建合适的金融犯罪风险管理基础是全球优先事项。⁶⁵近年来，为应对“去风险化”问题，金融机构通过培训和技术支持进行能力建设引起了热烈讨论，事实上，为应对导致此类金融活动减少的趋势，这已成为了FSB代理行协调工作组工作的一部分。

然而，这些问题不仅是简单地解决金融中介单方面的问题。整体解决各司法管辖区的不足之处，有助于在跨境合规与风险管理方面进一步取得相同成果。因此，对于FATF所定义的有效性衡量指标⁶⁶（包括公私部门利益相关方）的教育、培训和技术援助方面，应考虑开展更多工作。可通过教育项目、培训和支持FATF相关活动提高FTAF标准的实施。为降低金融犯罪风险，帮助政府、监管机构和金融机构改善AML/CFT法律和监管框架以及相关监管实践的技术支持至关重要。FSB将与FATF以及国家和区域主管当局协作，以推进本文描述的诸多关键措施。

技术支持可采用FSB集中领导的形式，从而实现后述目标：第一，复核目前由公私部门发起的技术支持项目，并基于FATF有效性衡量指标，评估这些项目对于实现目标的价值；第二，在此基础上，制定适用于全球技术支持项目的原则和实践，同时考虑国家和区域的具体情况；第三，根据最终原则，与政府、国际机构（包括国际货币基金组织和世界银行）和私营部门协作建立所需的项目，并在必要时完善项目。为向国家提供技术支持，适当的公共资助也是需要考虑的关键因素。

最后，通过公私部门之间的专业知识交流，助力能力建设。PPP模式及其他协作机制有利于金融机构与执法机构或监管机构之间的人员借调。应当鼓励能力建设，特别是在政府机构和义务实体之间缺乏常规互动的司法管辖区。同时，保护敏感信息和明确角色划分也很重要。

联系人

国际金融协会联系人



Tim Adams

主席兼首席执行官
+1 202 857 3600



Andres Portilla

法规事务常务总监
+1 202 857 3645
aportilla@iif.com



Matthew Ekberg

法规事务高级政策顾问
+1 202 857-3622
mekberg@iif.com

德勤联系人



Michael Shepard

合伙人，全球金融犯罪业务主管
德勤全球
mshepard@deloitte.com



Clint Stinger

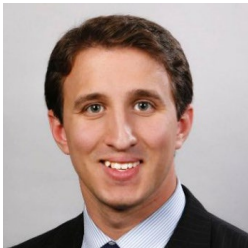
合伙人，美国反洗钱及制裁业务主管
Deloitte Transactions and Business
Analytics LLP
德勤美国
cstinger@deloitte.com



Chris Bostock

总监，德勤打击非法金融论坛主管
德勤英国
cbostock@deloitte.co.uk

撰稿人



Matt Lappas

经理，德勤风险与财务咨询
mlappas@deloitte.com



Yamicha Stephenson

经理
Deloitte Transactions and Business
Analytics LLP
ystephenson@deloitte.com

中国联系人



张丰裕

德勤中国
财务咨询合伙人
反洗钱中心主管合伙人
+86 1 08512 5353
chrcheung@deloitte.com.cn



卢家威

德勤中国
财务咨询合伙人
反洗钱中心，深圳/香港
+852 2238 7093
alblo@deloitte.com.hk



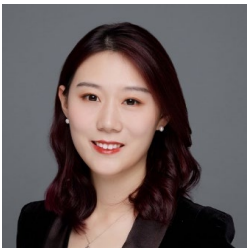
王璐

德勤中国
财务咨询总监
反洗钱中心，北京
+86 10 8512 5706
celwang@deloitte.com.cn



董聪

德勤中国
财务咨询总监
反洗钱中心，北京
+86 10 8512 5692
cdong@deloitte.com.cn



辛明超

德勤中国
财务咨询总监
反洗钱中心，上海
+86 21 2316 6142
mixin@deloitte.com.cn

尾注

1. Basel Committee on Banking Supervision (September 2012) 'Core Principles for Effective Banking Supervision' pp. 9 – 14 which refer to the importance of financial integrity to financial stability.
2. For further information on these issues, please see: IIF/Deloitte, The Global Framework for Fighting Financial Crime: Enhancing Effectiveness and Improving Outcomes, October 2019: <https://www.iif.com/Publications/ID/3606/The-Global-Framework-for-Fighting-Financial-Crime-Enhancing-Effectiveness-Improving-Outcomes>
3. For further information on the impact of the COVID-19 crisis on financial crime, please see: IIF, Staff Paper: Financial crime risk management and the COVID-19 Pandemic: Issues for closer international cooperation and coordination, April 2020: <https://www.iif.com/Publications/ID/3867/IIF-Staff-Paper-Financial-Crime-Risk-Management-and-the-COVID-19-Pandemic> and FATF, Statement by the FATF President addressing issues concerning COVID-19 and measures to combat illicit financing, April 1, 2020 and FATF, COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing Risks and Policy Responses, May 4, 2020
4. FATF, The FATF Recommendations, Updated June 2021
5. FINCEN, GLOBAL WORKSHOP FOR FINANCIAL INVESTIGATORS ON DETECTION, INVESTIGATION, SEIZURE AND CONFISCATION OF CRYPTOCURRENCIES, Updated January 26, 2018
6. FATF, Objectives for the FATF during the German Presidency (2020-2022), June 2020.
7. CPMI, Enhancing cross-border payments: building blocks of a global roadmap, July 2020.
8. BCBS, Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism: revisions to supervisory cooperation, July 2020 and IIF, Re: Introduction of guidelines on interaction and cooperation between prudential and AML/CFT supervision, February 2020: <https://www.iif.com/Publications/ID/3752/IIF-Letter-on-BCBS-AMLCFT-and-Prudential-Supervision-Consultation>.
9. FinCEN, FinCEN Seeks Comments on Enhancing the Effectiveness of Anti-Money Laundering Programs, September 16, 2020
10. European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on an Action Plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorist financing, 7 May 2020.
11. European Commission, Beating financial crime: Commission overhauls anti-money laundering and countering the financing of terrorism rules, July 2020.
12. "Payment Services (Amendment) Bill" - Second Reading Speech by Mr Ong Ye Kung, Minister for Transport, on behalf of Mr Tharman Shanmugaratnam, Senior Minister and Minister-in-charge of the Monetary Authority of Singapore (4 January 2021), Available at <https://www.mas.gov.sg/news/speeches/2021/payment-services-amendment-bill>
13. Consultation Paper on Proposed AML Notices for Cross-Border Business Arrangements of Capital Markets Intermediaries under Proposed Exemption Frameworks (12 May 2021), Available at <https://www.mas.gov.sg/publications/consultations/2021/cp-on-proposed-aml-notices-for-crossborder-biz-of-cmis-under-proposed-exemption-fwks>
14. MAS Consultation Paper on the FI-FI Information Sharing Platform for AML/CFT (1 October 2021) <https://www.mas.gov.sg/publications/consultations/2021/fi-fi-information-sharing-platform-for-amlcft>
15. The adequacy and efficacy of Australia's anti-money laundering and counter-terrorism financing (AML/CTF) regime, 2021: https://www.apf.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Legal_and_Constitutional_Affairs/AUSTRAC
16. Afreximbank: https://www.mansaafrica.com/wps/portal/AFRIXEM_Portal/AboutMANSA!/ut/p/z0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zifSx9DQyN_Q38DMIM3QwczQNCDYMCIDIOMPI31g9OK9AuyHRUBBATYRQ!!/
17. Reference and covered in more depth on Page 14 of this paper.
18. Please see: <https://www.nvb.nl/english/transaction-monitoring-netherlands-a-unique-step-in-the-fight-against-money-laundering-and-the-financing-of-terrorism/>
19. Please see: <https://invidem.com/>
20. FinCEN, FinCEN Director Emphasizes Importance of Information Sharing Among Financial Institutions, December 10, 2010
21. In November 2017, the FATF adopted revisions concerning the interpretative note to Recommendation 18 clarifying how assessors and advisors should determine the extent of sharing of information at group-wide level, including with branches and subsidiaries, and whether or not sufficient safeguards are in place to ensure confidentiality and prevent tipping-off.
22. This includes countries like UK and Singapore.
23. FATF, Revisions to Recommendation 24 - White Paper for Public Consultation, June 2021
24. The Pandora Papers are 11.9 million leaked documents concerning offshore tax issues and other matters published by International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) beginning on 3 October 2021.
25. Based on this, tiered access for legitimate interest by other stakeholders beyond competent authorities and financial institutions could be considered.
26. IIF, RE: Revisions to Recommendation 24 - White Paper for Public Consultation, August 2021
27. Based on this, tiered access for legitimate interest by other stakeholders beyond competent authorities and financial institutions could be considered.
28. IIF, RE: Revisions to Recommendation 24 - White Paper for Public Consultation, August 2021 Deloitte, Deloitte connects 5 Dutch banks to make an impact with Transaction Monitoring Netherlands (TMNL), 2020
29. FATF, STOCKTAKE ON DATA POOLING, COLLABORATIVE ANALYTICS AND DATA PROTECTION, 2021, Page 11
30. Anti Money Laundering and Counter Terrorism Financing and Other Legislation Amendment Act 2020
31. USA Patriot Act, Section 314(b)
32. Federal Register: Notice of Proposals To Engage in or To Acquire Companies Engaged in Permissible Nonbanking Activities , 314(b) Information Sharing - a Valuable, but Underutilized Tool - RegTech Consulting, LLC
33. Keynote Speech by Ms Loo Siew Yee, Assistant Managing Director (Policy, Payments & Financial Crime), Monetary Authority of Singapore, at the Wealth Management Institute Industry Forum on the Future of Anti-Money Laundering with Artificial Intelligence and Machine Learning on 5 August 2021 ([mas.gov.sg](https://www.mas.gov.sg))
34. Solutions that are adopted in Singapore to such policy and operational considerations, including data standards, systems connectivity, cross border sharing, safeguards on data protection and appropriate use, are elaborated in MAS public consultation paper at: <https://www.mas.gov.sg/publications/consultations/2021/fi-fi-information-sharing-platform-for-amlcft>

35. For example, data driven risk assessment as a yearly exercise could be further enhanced by concrete modelling of data already available to local regulators in terms of risk exposure. Such data sets can be made available to regulated entities to enable their respective risk assessments.
36. Please see: FCA, Regulatory Sandbox
37. For further information: Economic Crime Plan, 2019 to 2022 Para 5.8
38. FATF, Outcomes FATF Plenary, 21-23 February 2018.
39. For Recommendation 2, analysis of the FATF Mutual Evaluation Reports (MER) since adoption of the outlined changes reflect action in line with the scope of supervisory cooperation envisioned – with thirty-six jurisdictions assessed under the applicable criteria having a level of compliance in place. However, such an evaluation of compliance does not always fully reflect whether the Recommendation 2 changes have been effective in what we believe should be their ultimate goal – de-conflicting laws and regulations in relation to AML/CFT and data privacy.
40. FATF, Stocktake on Data Pooling, Collaborative Analytics and Data Protection, June 2021, Para 67 IBID
41. IBID
42. IBID, Para 3.
43. IBID, Para 61
44. For example, the right to privacy is a universal human right in accordance with the Universal Declaration of Human Rights and International Covenant on Civil and Political Rights and the implications of this are also reflected in national rulebooks.
45. For example, the CMPI has acknowledged that if banks in a correspondent banking relationship cannot provide additional information on customers and specific transactions due to legal and regulatory restrictions on information exchange, correspondent banks may have no alternative but to block or reject certain transactions. This may in some cases lead to the termination of some banking relationships and contribute to financial exclusion: CPMI, Correspondent Banking, July 2016.
46. FSI, Closing the loop: AML/CFT supervision of correspondent banking, September 2020.
47. MAS is providing legislative safeguards to govern necessary, relevant, and proportionate sharing, appropriate protection and use of information shared and measures to address unintended consequences on customers including potential de-risking.
48. If an FI is a global institution with headquarters in another country that has its own set of national priorities, the local branches of the FI should apply to local accounts the Priorities set by the local country where the branch is based. Local examiners will examine the branches based on the local government Priorities.
49. Financial Action Task Force (FATF), “Money laundering and terrorist financing risks,” accessed August 17, 2021
50. FATF, Guidance on Risk-Based Supervision, March 2021
51. Financial Crimes Enforcement Network, “FinCEN Issues First National AML/CFT Priorities and Accompanying Statements,”
52. Such as the Department of the Treasury’s 2020 Illicit Finance Strategy, 2018 National Risk Assessment and various FinCEN Advisories. Starting from priorities instead of risks specific to the FI, FIs can align their AML/CFT programs and resources to identify and mitigate risks of primary concern to the local government.
53. MAS’ COSMIC digital platform has prioritized three risk areas, namely misuse of shell and front companies, trade-based money laundering and sanctions evasion, in its initial phase of implementation.
54. The US AML Act emphasized the imperative for AML examiners to be retrained. As a result, the requirement for examiner retraining was codified in the new legislation. Section 6307 of the AML Act states that each Federal examiner reviewing compliance with the Bank Secrecy Act (BSA) shall attend appropriate annual training, as determined by the Secretary of the Treasury, relating to AML/CFT activities including with respect to: 1) potential risk profiles and warning signs that an examiner may encounter during examinations; 2) financial crime patterns and trends; 3) the high-level context for why AML/CFT programs are necessary for law enforcement agencies and other national security agencies and what risks those programs seek to mitigate; and 4) de-risking and the effect of de-risking on the provision of financial services.
55. FATF, Guidance on Risk-Based Supervision, March 2021.
56. Such as the Section 314 authority granted by the USA PATRIOT Act or Section 7 of the Crime and Courts Act for the UK’s Joint Money Laundering Intelligence Taskforce (JMLIT).
57. The Wolfsberg Group, “Statement on Demonstrating Effectiveness”
58. European Commission, Methodology for identifying high-risk third countries under Directive (EU) 2015/849 and World Bank Group, National Risk Assessment Tool Guidance Manual.
59. Egmont Group, “2011-2013, The Best Egmont Case Award Publication,”
60. Please see: FATF: An effective system to combat money laundering and terrorist financing: <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/effectiveness.html>
61. The Wolfsberg Group, “Statement on Demonstrating Effectiveness”
62. Media Release by MAS, “The United States Department of the Treasury and Monetary Authority of Singapore Finalise a Memorandum of Understanding on Cybersecurity Cooperation” (23 August 2021), Available at <https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2021/us-treasury-and-mas-finalise-a-memorandum-of-understanding-on-cybersecurity-cooperation>
63. ACFCS, In FinCEN release of AML priorities, Wolfsberg metrics of effectiveness, a glimpse of the future of financial crime compliance, July 202
64. Please see: FATF: An effective system to combat money laundering and terrorist financing: <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/effectiveness.html>
65. ACFCS, In FinCEN release of AML priorities, Wolfsberg metrics of effectiveness, a glimpse of the future of financial crime compliance, July 202
66. Please see: FATF: An effective system to combat money laundering and terrorist financing: <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/effectiveness.html>

办事处地址

北京

北京市朝阳区针织路23号楼
国寿金融中心12层
邮政编码：100026
电话：+86 10 8520 7788
传真：+86 10 6508 8781

长沙

长沙市开福区芙蓉北路一段109号
华创国际广场3号栋20楼
邮政编码：410008
电话：+86 731 8522 8790
传真：+86 731 8522 8230

成都

成都市高新区交子大道365号
中海国际中心F座17层
邮政编码：610041
电话：+86 28 6789 8188
传真：+86 28 6317 3500

重庆

重庆市渝中区民族路188号
环球金融中心43层
邮政编码：400010
电话：+86 23 8823 1888
传真：+86 23 8857 0978

大连

大连市中山路147号
申贸大厦15楼
邮政编码：116011
电话：+86 411 8371 2888
传真：+86 411 8360 3297

广州

广州市珠江东路28号
越秀金融大厦26楼
邮政编码：510623
电话：+86 20 8396 9228
传真：+86 20 3888 0121

杭州

杭州市上城区飞云江路9号
赞成中心东楼1206室
邮政编码：310008
电话：+86 571 8972 7688
传真：+86 571 8779 7915

哈尔滨

哈尔滨市南岗区长江路368号
开发区管理大厦1618室
邮政编码：150090
电话：+86 451 8586 0060
传真：+86 451 8586 0056

合肥

合肥市政务文化新区潜山路190号
华邦ICC写字楼A座1201单元
邮政编码：230601
电话：+86 551 6585 5927
传真：+86 551 6585 5687

香港

香港金钟道88号
太古广场一座35楼
电话：+852 2852 1600
传真：+852 2541 1911

济南

济南市市中区二环南路6636号
中海广场28层2802-2804单元
邮政编码：250000
电话：+86 531 8973 5800
传真：+86 531 8973 5811

澳门

澳门殷皇子大马路43-53A号
澳门广场19楼H-L座
电话：+853 2871 2998
传真：+853 2871 3033

蒙古

15/F, ICC Tower, Jamiyan-Gun Street
1st Khoroo, Sukhbaatar District,
14240-0025 Ulaanbaatar, Mongolia
电话：+976 7010 0450
传真：+976 7013 0450

南京

南京市建邺区江东中路347号
国金中心办公楼一期40层
邮政编码：210019
电话：+86 25 5790 8880
传真：+86 25 8691 8776

宁波

宁波市海曙区和义路168号
万豪中心1702室
邮政编码：315000
电话：+86 574 8768 3928
传真：+86 574 8707 4131

三亚

海南省三亚市吉阳区新风街279号
蓝海华庭（三亚华夏保险中心）16层
邮政编码：572099
电话：+86 898 8861 5558
传真：+86 898 8861 0723

上海

上海市延安东路222号
外滩中心30楼
邮政编码：200002
电话：+86 21 6141 8888
传真：+86 21 6335 0003

沈阳

沈阳市沈河区青年大街1-1号
沈阳市府恒隆广场办公楼1座
3605-3606单元
邮政编码：110063
电话：+86 24 6785 4068
传真：+86 24 6785 4067

深圳

深圳市深南东路5001号
华润大厦9楼
邮政编码：518010
电话：+86 755 8246 3255
传真：+86 755 8246 3186

苏州

苏州市工业园区苏绣路58号
苏州中心广场58幢A座24层
邮政编码：215021
电话：+86 512 6289 1238
传真：+86 512 6762 3338 / 3318

天津

天津市和平区南京路183号
天津世纪都会商厦45层
邮政编码：300051
电话：+86 22 2320 6688
传真：+86 22 8312 6099

武汉

武汉市江汉区建设大道568号
新世界国贸大厦49层01室
邮政编码：430000
电话：+86 27 8538 2222
传真：+86 27 8526 7032

厦门

厦门市思明区鹭江道8号
国际银行大厦26楼E单元
邮政编码：361001
电话：+86 592 2107 298
传真：+86 592 2107 259

西安

西安市高新区锦业路9号
绿地中心A座51层5104A室
邮政编码：710065
电话：+86 29 8114 0201
传真：+86 29 8114 0205

郑州

郑州市金水东路51号
楷林中心8座5A10
邮政编码：450000
电话：+86 371 8897 3700
传真：+86 371 8897 3710

因我不同
成就不凡

始于1845

Deloitte (“德勤”)泛指一家或多家德勤有限公司, 以及其全球成员所网络和它们的关联机构(统称为“德勤组织”)。德勤有限公司(又称“德勤全球”)及其每一家成员所和它们的关联机构均为具有独立法律地位的法律实体, 相互之间不因第三方而承担任何责任或约束对方。德勤有限公司及其每一家成员所和它们的关联机构仅对自身行为及遗漏承担责任, 而对相互的行为及遗漏不承担任何法律责任。德勤有限公司并不向客户提供服务。请参阅www.deloitte.com/cn/about了解更多信息。

德勤是全球领先的专业服务机构, 为客户提供审计及鉴证、管理咨询、财务咨询、风险咨询、税务及相关服务。德勤透过遍及全球逾150个国家与地区的成员所网络及关联机构(统称为“德勤组织”)为财富全球500强企业中约80%的企业提供专业服务。敬请访问www.deloitte.com/cn/about, 了解德勤全球约330,000名专业人员致力成就不凡的更多信息。


德勤亚太有限公司(即一家担保有限公司)是德勤有限公司的成员所。德勤亚太有限公司的每一家成员及其关联机构均为具有独立法律地位的法律实体, 在亚太地区超过100座城市提供专业服务, 包括奥克兰、曼谷、北京、河内、香港、雅加达、吉隆坡、马尼拉、墨尔本、大阪、首尔、上海、新加坡、悉尼、台北和东京。

德勤于1917年在上海设立办事处, 德勤品牌由此进入中国。如今, 德勤中国为中国本地和在华的跨国及高增长企业客户提供全面的审计及鉴证、管理咨询、财务咨询、风险咨询和税务服务。德勤中国持续致力于中国会计准则、税务制度及专业人才培养作出重要贡献。德勤中国是一家中国本土成立的专业服务机构, 由德勤中国的合伙人所拥有。敬请访问www2.deloitte.com/cn/zh/social-media, 通过我们的社交媒体平台, 了解德勤在中国市场成就不凡的更多信息。

本通讯中所含内容乃一般性信息, 任何德勤有限公司、其全球成员所网络或它们的关联机构(统称为“德勤组织”)并不因此构成提供任何专业建议或服务。在作出任何可能影响您的财务或业务的决策或采取任何相关行动前, 您应咨询合格的专业顾问。

我们并未对本通讯所含信息的准确性或完整性作出任何(明示或暗示)陈述、保证或承诺。任何德勤有限公司、其成员所、关联机构、员工或代理方均不对任何方因使用本通讯而直接或间接导致的任何损失或损害承担责任。德勤有限公司及其每一家成员所和它们的关联机构均为具有独立法律地位的法律实体。

© 2022. 欲了解更多信息, 请联系德勤中国。
Designed by Core Creative Services. RITM0880638

 这是环保纸印刷品

