

FATF《互评估和后续行动通用程序》的启示

反洗钱金融行动特别工作组(FATF)作为制定反洗钱国际标准的机构,通过开展互评估敦促各成员国落实国际标准,以此促进在全球范围内有效打击洗钱和恐怖融资活动。互评估结果对被评估国家的金融和经济具有重大影响,随着国际金融和跨国经济的发展,FATF互评估倍受重视。为确保互评估核心要素一致,帮助评估机构科学有效地开展互评估,2022年9月,FATF发布了《互评估和后续行动通用程序》。

出台背景

FATF是全球反洗钱和反恐怖融资国际标准制定和监管机构,持续监测全球范围内反洗钱和反恐怖融资体系。FATF及其成员国、国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构均可成为互评估主导机构。目前,反洗钱和反恐怖融资评估机构正在按照FATF的2012标准和2013方法对FATF成员进行第四轮互评估。原则上,FATF成员国和国际金融机构的评估程序应与FATF相同或相近,但因程序安排具有一定的灵活性,且评估机构主体又各不相同,为使互评估结果更易于被接受,极大体现互评估的公平性、一致性和权威性,需要一套核心要素程序作为所有评估机构互评估的通用规范。基于此背景,FATF出台了《互评估和后续行动通用程序》(以下简称“通用程序”),所有评估机构以该程序为基础开展互评估。FATF依据国际和各国形势变化对通用程序进行调整以持续应对新风险,评估机构的评估程序随通用程序的更新及时进行变更。

内容概述

(一)互评估准备。人员方面。评估机构以评估所需的专业知识为基点选择评估员,与专家一起组成评估组。评估员选取标准除了要精通FATF标准且参加过互评估培训外,还要综合考虑专业经验和技能、语言、法律背景以及区域特征。在互评估过程中,评估员在规定时间内完成对被评估单位提交的资料审查、现场考察、评估、报告起草和会议讨论等工作,FATF秘书处负责互评估工作领导和报告及流程审议工作。评估机构要对被评估国家的代表团进行培训,使其了解互评估流程和需要提交的资料。

考察前准备工作。要求被评估国向评估机构提供与技术合规性和有效性有关的所有信息，对有效性 11 个直接结果需逐项说明解决方法，通过资料、数据和案例全面阐述和证明防范反洗钱和反恐怖融资措施的有效性，也可向与被评估国有过合作的 FATF 其他成员征询该国的反洗钱与反恐怖融资情况。评估组应根据被评估国提供的相关资料进行技术合规性初审，初审时仅考虑现行或即将生效的法律法规及为此采取的反洗钱和反恐怖融资有效措施，对于评估组提出的建议立即落实的也纳入考虑范畴。

(二)实地考察。开展实地考察主要有以下工作：一是评估组召开初次筹备会；二是到被评估国开展实地考察，围绕既定事项召开被评估国考察启动会和商讨会，就评估内容和需要求证的问题与相关部门机构或个人面谈，间或评估组内部讨论互评估进展和考察的侧重点等事项；三是评估人员根据评估考察中发现的主要问题、评级情况和改进建议，起草互评估草案。最后召开考察总结会，评估组向被评估国家通报并提供书面调查结果。

(三)报告审议及发布。报告审议。在现场访问结束后和互评估报告讨论前应按照 FATF 程序中的附录 1 和附录 2 上所载事项完成相关工作。评估组围绕调查结果、初评和建议进一步完善互评估报告草案，评估组按照标准模式将修改后草案和执行摘要发给审查人和被评估国。双方举行会议对互评估报告和执行摘要草案讨论，就技术合规或有效性问题的重大分歧进行磋商。FATF 成员、国际金融机构和来自评估机构以外的专家采用 FATF 评估标准进行质量和一致性审查。之后，秘书处编制一份(通常是 5 至 7 个)重点问题及关键问题清单，在全体会议讨论前两周发给所有代表团。

全体会议。召开由各成员国代表参加的全体会议，讨论互评估报告和执行摘要(特别是关键问题清单)，最后提交全体会议通过。

报告发布。会后评估机构根据全体会议同意事项对相关文件进行修改。报告修订版经被评估国确认后，评估机构把报告的最终版本提交给 FATF 秘书处。在完成质量和一致性最后审查后，FATF 在其网站上发布相关报告。

(四)后续行动。所有成员国要严格遵循 FATF 后续程序。后续行动应包括定期跟进和加强后续行动。对于技术合规性，若一个国家技术合规性评级出现 8 个以上“不合规”或“部分合规”，或核心技术合规性评级出现 1 个以上“不合规”或“部分合规”，则该国将受到加强的后续行动；对于有效性，若一个国家 11 个

有效性评估中出现 7 个以上“低”或“中等”，或对 11 个有效性结果中 4 个以上“低”，则将该国接受强化随访。后续流程主要内容是被评估国采取措施解决互评估指出的缺陷，按照建议进行整改后提请重新评估。

相关启示

（一）尽快完成新一轮国家洗钱风险评估。我国曾在 2017 年完成一次国家洗钱风险评估。对标风险为本国际新标准，我国有必要适时完成新一轮国家洗钱风险评估，以便有效地识别分析评估目前国家面临及潜在的洗钱风险，精准确定监管导向，进一步检验法规体系的适用性和完备性，有针对性地引导相关部门和行业确定监管重点和范围，合理配置相关资源，为我国顺利通过 2024 年后续互评估奠定基础。

（二）完善反洗钱人才队伍建设。《中国 2008-2012 年反洗钱战略》曾明确提出反洗钱专业人才培养战略，时至今日，人才培养仍在持续进行，但与发达国家相比，尚需提升。面对国际反洗钱影响力的加深，培养精通反洗钱国际标准且对互评估有深入研究的专业人才，有助于将反洗钱国际研究成果转化为国内实践，弥补我国后续互评估缺陷和不足。立足长远和国际视角，应将反洗钱合规官纳入反洗钱国家职业资格证书培训认证体系，在社会层面提高反洗钱职业地位，吸引更多优秀人才选择反洗钱。同时，遴选综合性人才参加国内外培训，打造一支国际化的反洗钱专业队伍，随时应对变化莫测的反洗钱国际形势，为互评估和国际合作做好人才储备。

（三）深化国际合作。加大与反洗钱国际组织和其他成员国接触力度，尤其是在金融情报、金融监管、国际执法等方面加强多边合作，对我国后续互评估具有重要意义。为此，根据国际惯例并结合我国国情，不断提高国际合作有效性，通过积极参与地区间交流对话、国际合作和研究，学习和借鉴国际反洗钱工作经验，为我国应对反洗钱互评估工作提供参考的同时，增强国际话语权，进一步完善我国反洗钱工作体系，推动我国反洗钱工作引向深入。

（来源：金融时报，转引自：复旦大学中国反洗钱研究中心，网址：<http://www.ccamls.org/newsdetail.php?did=43914>。时间：2023 年 1 月 9 日。访问时间：2023 年 1 月 11 日 17:58。）