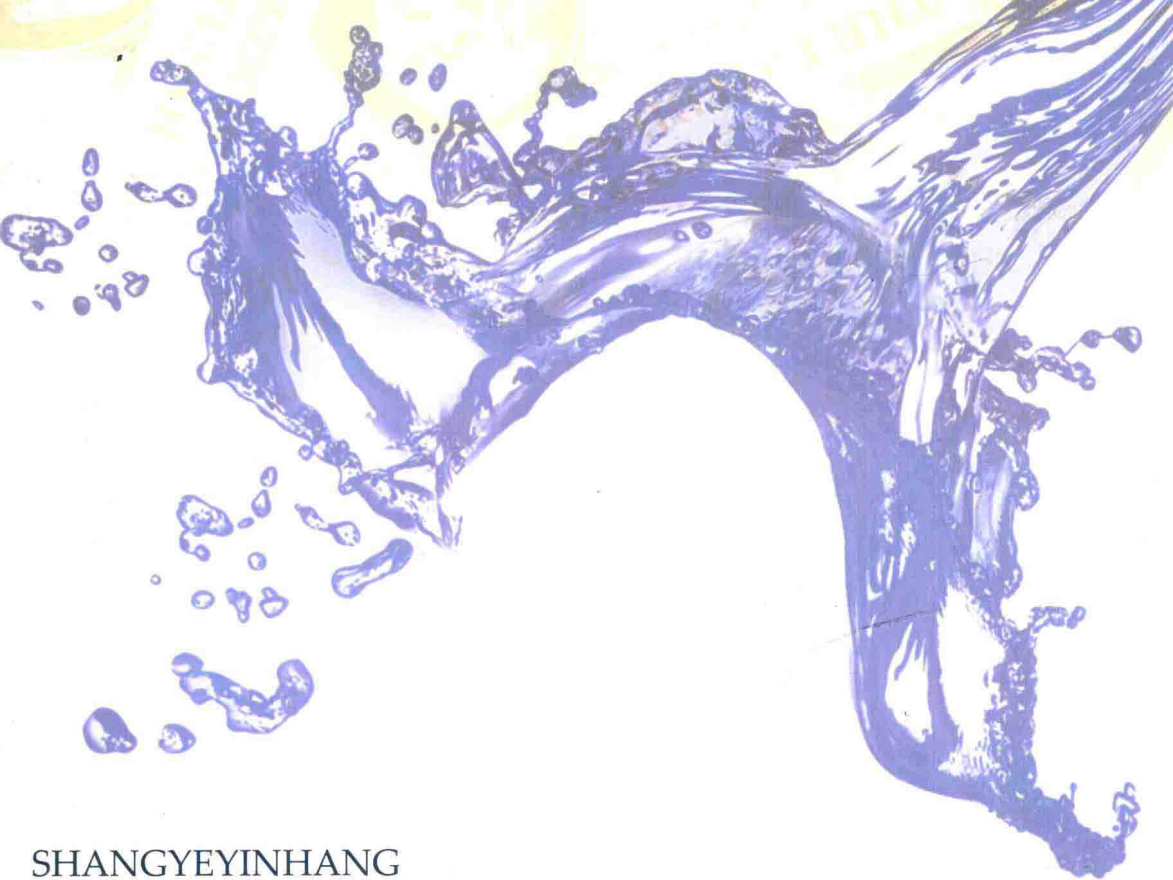




SHANGYEYINHANG

FANXIQIAN YOUXIAOXING PINGJIA

商业银行 反洗钱

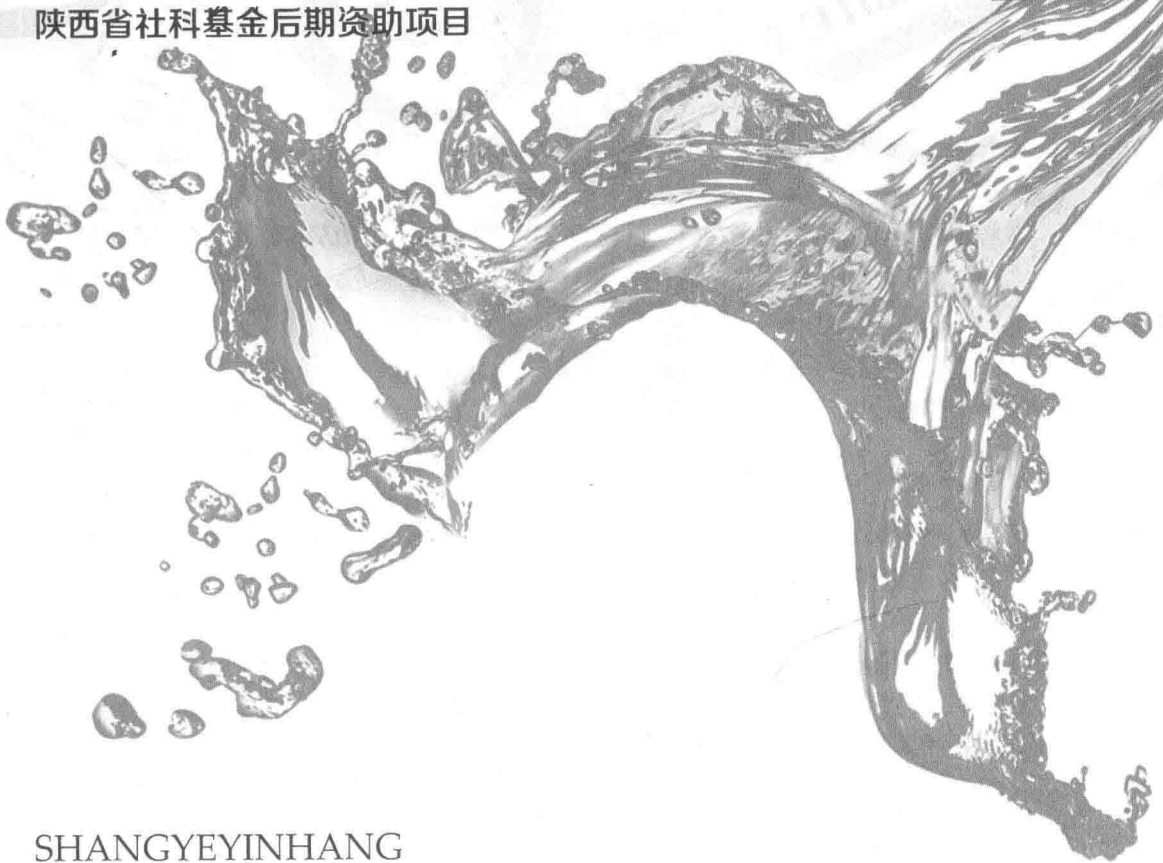
张成虎 王宝运 孙陵霞 著

有效性评价



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

陕西省社科基金后期资助项目



SHANGYEYINHANG

FANXIQIAN YOUXIAOXING PINGJIA

商业银行 反洗钱

张成虎 王宝运 孙陵霞 著

有效性评价



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

商业银行反洗钱有效性评价/张成虎, 王宝运, 孙陵霞著. —北京: 经济管理出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5096 - 4006 - 7

I. ①商… II. ①张…②王…③孙… III. ①商业银行—洗钱罪—犯罪控制—有效性—评价—研究—中国 IV. ①D924. 334

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 244889 号

组稿编辑: 谭 伟

责任编辑: 张巧梅

责任印制: 司东翔

责任校对: 张 青

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 16. 75

字 数: 319 千字

版 次: 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 4006 - 7

定 价: 58.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

洗钱活动与贩毒、走私、恐怖活动、贪污腐败和偷漏税等严重犯罪密切联系，它不仅会扰乱市场经济的有序竞争，影响经济活动中的公平公正，也对国家政治稳定和经济安全构成严重威胁，已被国际社会公认为是“冷战”之后典型的“非传统性安全问题”之一。在经济全球化深入发展和国际恐怖主义甚嚣尘上的时代背景下，打击洗钱犯罪已成为我国大国责任的重要内涵，其工作成效也直接影响着我国的国家形象和国际声誉。反洗钱作为打击洗钱犯罪的直接手段，是我国大国责任的重要体现，也是抑制上游犯罪的有效途径，对维护我国金融体系安全稳健地运行、社会经济活动公正有序地开展，以及打击经济犯罪与惩治腐败都有着极其重要的意义。

洗钱本质上是货币转换和转移的过程，表现为犯罪收益资金不断转移、转换和流动。理论上讲，为逃避执法部门追查，犯罪分子对其所有犯罪所得都要进行清洗，以掩盖其真实犯罪来源。商业银行不可避免地要与洗钱发生千丝万缕的联系，成为反洗钱的重要环节。从国际反洗钱工作的经验来看，全球 70% 左右的洗钱活动是通过商业银行完成的，我国已破获的洗钱及相关案件中，90% 的洗钱活动都涉及商业银行。商业银行因此成为一个国家反洗钱的核心，这已经成为国际社会的普遍共识。几乎所有涉及反洗钱的国际公约都把商业银行置于反洗钱工作的核心地位，世界各国大都以立法的形式赋予商业银行反洗钱的职责和义务。

从 2012 年起，国际反洗钱组织对反洗钱国际标准和评估方法进行了重大调整，金融行动特别工作组（FATF）从 2013 年起将反洗钱有效性作为反洗钱评估的核心内容，商业银行反洗钱有效性成为国际社会关注的重点。我国已经成为 FATF 的正式成员，且已签署联合国等国际组织发布的各种反洗钱公约、标准和规则。但近年来反洗钱的实践表明，我国商业银行反洗钱有效性严重不足，直接影响了我国的国家声誉和反洗钱战略的实施。因此，深入分析影响我国商业银行反洗钱有效性的关键因素，揭示商业银行反洗钱有效性影响因素的作用路径及其影响效应，运用反洗钱相关理论，参考国际反洗钱规则、标准和我国相关反洗钱



法律制度以及反洗钱工作实践等多种因素，设计商业银行反洗钱有效性评价指标体系，并提出提高我国商业银行反洗钱有效性的政策建议，对于提升我国商业银行反洗钱的有效性和反洗钱监管效率具有重要的理论和现实意义。

本书研究团队从 2003 年开始关注反洗钱问题的研究，西安交通大学也十分重视和肯定本研究团队的工作，批准成立了“西安交通大学金融商务智能与反洗钱研究中心”。团队的研究工作主要分为两个阶段。第一阶段为基于数据挖掘的可疑金融交易识别研究，2005 年与国家外汇管理局合作开展了基于数据挖掘的可疑金融交易识别系统研究，2008 年受到国际自然科学基金资助。从 2009 年开始，鉴于世界范围内反洗钱重点的转移和国际反洗钱标准与规则的变化，研究团队开始进行反洗钱的理论与机制问题研究，并得到教育部社科基金和陕西省社科基金的资助。第一阶段的研究成果《反洗钱中的可疑金融交易识别》已经出版。本书为第二阶段的研究成果。

本书是由张成虎教授及其博士研究生与西安交通大学金融商务智能与反洗钱研究中心近年来对商业银行反洗钱有效性研究部分成果的系统总结，得到了国家教育部社科基金项目“我国商业银行反洗钱机制及其有效性评价研究”和陕西省社科基金后期资助项目“商业银行反洗钱有效性评价研究”的资助。其中第 1~第 3 章由张成虎、王宝运、孙陵霞撰写；第 4 章由孙陵霞撰写；第 5~第 8 章由王宝运、张成虎撰写。博士生孙陵霞除了承担部分内容的撰写任务外，还为本书的出版做了大量的资料整理与校正工作。同时，西安交通大学金融商务智能与反洗钱研究中心的孙景、李淑彪、王雪萍等老师及博士研究生赵燕、胡啸兵、李霖魁等同学，在本书的撰写过程中也给予了大量的帮助和支持，在此，向他们表示衷心的感谢。

本书在撰写过程中，参考了大量国内外的相关研究成果，在此，对涉及的所有专家和学者表示衷心感谢。本书的出版得到了经济管理出版社谭伟主任和张巧梅编辑的热情鼓励和支持，没有他们认真负责的精神和多次给予的鼓励和催促，本书不可能按时出版，对此，也向他们表示深深的谢意。

由于时间仓促，书中难免有谬误之处，敬请读者指正。本书中出现的错误由作者负责。

目 录

第1章 绪论	1
1.1 研究背景	2
1.2 引出的问题	10
1.3 研究目的、意义和方法	16
1.4 内容与结构安排	19
第2章 商业银行反洗钱有效性文献回顾	21
2.1 洗钱相关文献综述	21
2.2 反洗钱相关文献综述	34
2.3 反洗钱有效性相关文献综述	41
2.4 反洗钱激励—约束机制相关文献综述	51
2.5 本章小结	56
第3章 商业银行反洗钱有效性的主要理论与方法	57
3.1 博弈理论	57
3.2 委托—代理理论	64
3.3 结构方程理论	69
3.4 粗糙集理论及定权定理	71
3.5 模糊综合评价法	73
3.6 本章小结	75
第4章 商业银行反洗钱有效性的理论分析	76
4.1 洗钱监管的经济学分析	76



4.2	反洗钱社会管制职能和外部性特征	84
4.3	政府与商业银行反洗钱委托—代理关系	88
4.4	反洗钱激励—约束机制的委托—代理模型设计	92
4.5	声誉机制对商业银行反洗钱激励—约束作用的分析	99
4.6	商业银行洗钱合谋行为分析	106
4.7	本章小结	113
第5章	商业银行反洗钱有效性标准	114
5.1	商业银行反洗钱有效性概念界定	114
5.2	反洗钱有效性的国际标准	115
5.3	反洗钱有效性的国内标准	134
5.4	商业银行反洗钱有效性的评价标准设定	136
5.5	本章小结	137
第6章	商业银行反洗钱有效性影响因素及其作用路径分析	138
6.1	商业银行反洗钱有效性影响因素假设	138
6.2	调查问卷设计与收集	144
6.3	问卷效度和信度分析	158
6.4	商业银行反洗钱有效性影响因素的假设检验	171
6.5	商业银行反洗钱有效性影响因素作用路径和影响效应分析	173
6.6	本章小结	186
第7章	商业银行反洗钱有效性评价指标体系构建及其实践	188
7.1	商业银行反洗钱有效性评价指标构建理论基础和原则	188
7.2	商业银行反洗钱有效性评价指标选择和权重确定	189
7.3	商业银行反洗钱有效性评价实践	210
7.4	本章小结	223
第8章	提高我国商业银行反洗钱有效性的政策建议	224
8.1	建立和完善我国商业银行反洗钱的激励机制	224
8.2	加强我国反洗钱法制建设	227
8.3	提高我国反洗钱监管效率和监管强度	229

8.4 完善我国商业银行反洗钱内部控制机制	231
8.5 利用信息技术不断提高我国商业银行反洗钱监测能力	233
8.6 进一步完善和落实我国反洗钱的协调和合作机制	234
附录 商业银行反洗钱影响因素研究调查问卷 (专家评分)	236
参考文献	240

第1章 绪论

20 世纪 70 年代,以《爱国者法案》的颁布为标志,美国开始将洗钱列入犯罪行为。该法案要求美国金融系统履行可疑交易报告和保持客户资料的反洗钱职责。随后,在经济金融全球化的背景下,反洗钱^①不仅成为一项重要的国家职能,而且成为许多国际组织和社会的共同职责,在打击洗钱及其上游犯罪、维护社会和谐稳定方面具有特殊的战略地位。近年来,国内外反洗钱形势发生了剧烈变化,反洗钱的“政治化”倾向明显,部分发达国家将反洗钱作为谋取国家利益、实施国际制裁和应对非传统安全领域挑战的政治工具和重要手段。洗钱的上游犯罪范围和履行反洗钱职责的中介部门不断扩大。尽管如此,商业银行依然是反洗钱的主要阵地。从 2012 年起,国际反洗钱组织对反洗钱国际标准和评估方法进行了重大调整,反洗钱有效性成为国际社会关注的重心。商业银行是我国反洗钱体系的核心,其反洗钱有效性直接决定了我国反洗钱的总体成效。但是目前国内反洗钱的实践表明,我国商业银行反洗钱有效性严重不足,直接影响了我国的国家声誉和反洗钱战略的实施。本书通过系统研究我国商业银行反洗钱的激励约束机制,深入剖析商业银行反洗钱有效性不足的原因,探讨影响我国商业银行反洗钱有效性的关键因素,提出改进我国商业银行反洗钱的政策措施,为提升我国商业银行反洗钱的有效性和洗钱风险防控能力及反洗钱监管效率提供理论依据和政策参考。

① 国际上将反洗钱和反恐怖融资并列表述,即 Anti-money Laundering and Combating the Financing of Terrorism,简称为 AML/CFT。但“反洗钱和反恐融资”用中文表述比较赘冗,为表述简便,理论界和实务界将其简称为“反洗钱”。2012 年 2 月 16 日 FATF 发布新的《反洗钱、反恐怖融资和反大规模杀伤性武器扩散融资 40 项国际标准建议》,将反洗钱扩大到反扩散融资领域,如无特别声明,本书所指反洗钱包括通常意义的反洗钱和反恐怖融资、反扩散融资。



1.1 研究背景

洗钱是贪污、贿赂和恐怖活动等犯罪行为的乘数器；洗钱的上游犯罪给社会带来危害；赃钱进入合法经济，污染经济环境；赃钱的大量流动影响经济资源的分配方式，扭曲资产价格、利率和汇率等经济变量，给国际金融体制及国家带来不稳定影响；对洗钱不加管制，在提高一部分人经济福利的同时，也损害了社会福利和法律效力。因此，洗钱的危害是层层递进的，对洗钱行为不加控制，将带来难以估量的社会成本。20 世纪中期以来，洗钱犯罪日益猖獗并迅速蔓延，洗钱国际化、专业化和集团化特征明显，已经严重威胁到全球经济发展和安全^[1]。有效遏制并严厉打击洗钱及其上游犯罪、维护世界安全和发展成为各个国家的共同愿望和承诺。有关国际组织和各国政府从立法、司法、执法、金融监管等方面积极采取措施，在全球范围内打击洗钱犯罪活动。

全球 70% 左右的洗钱活动通过商业银行完成^[2]。为此，金融行动特别工作组（Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF^①）、巴塞尔委员会等国际组织均要求各国政府承担反洗钱责任。世界各国大都以立法的形式赋予商业银行反洗钱职责。2013 年，FATF 将反洗钱有效性作为反洗钱评估的核心内容，商业银行反洗钱有效性成为国际社会关注的重点。我国已经成为 FATF 的正式成员，且已签署联合国等国际组织发布的各种反洗钱公约、标准和规则。但是，我国商业银行的反洗钱行为普遍存在着积极性欠缺、有效性不足的现象，如何建立能够更好地发挥金融机构反洗钱作用的激励—约束机制，如何识别商业银行反洗钱有效性的影响因素，成为提高我国商业银行反洗钱有效程度的重要前提。

① 金融行动特别工作组（Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF）是目前全球最有影响的专业反洗钱和反恐融资国际组织。该组织成立于 1989 年的西方七国首脑会议，由包括西方七国在内的 15 个国家以及欧盟委员会（European Commission）等创立，目前 FATF 已经发展成为拥有 36 个成员和 23 个观察员的政府间国际反洗钱组织。FATF 定期对各成员国和地区的反洗钱工作进行评估和公布全球反洗钱不合作的国家和地区名单（Non-Cooperative Countries and Territories, NCCTs）。FATF 发布的反洗钱国际标准建议是最具影响的国际反洗钱法律文件，是对各成员国反洗钱评估的标准，也是各成员国制定本国反洗钱法律依据。



1.1.1 国内外洗钱形势分析

1.1.1.1 国际洗钱形势分析

反毒品是反洗钱战争的导火索。随着社会的发展,除毒品交易外,贪污贿赂、走私、诈骗、黑社会组织犯罪等均普遍存在洗钱犯罪行为。近几十年,犯罪分子采用越来越专业化的复杂手法对巨额犯罪收益进行清洗,洗钱犯罪的跨国特征越来越明显。洗钱从隐瞒、掩饰犯罪收益的分散个体行为逐步演化成专业性犯罪活动,并成为独立犯罪类型。

当前,洗钱已经成为仅次于外汇和石油交易的世界第三大商业活动。国际组织和研究人员往往用洗钱规模来衡量洗钱行为的严重程度。国际货币基金组织的 Mr. Stanley Morris (1998) 提到,全球洗钱规模达到全球 GDP 的 2% ~ 5%。虽然,国际货币基金组织自己也无法解释清楚这个估计的来源^[3],但这个结果已成为一个普遍接受的参考点^[4]。联合国的估计是洗钱金额占贸易量的 8%^[5],由于其中包含其他地下经济的部分,所以这个数据是被高估的。巴塞尔委员会统计显示,全球的洗钱金额占世界各国生产总值的 5%、世界贸易总额的 8%。Raffaella Barone 和 Donato Masciandaro (2011)^[6]的研究得出了“洗钱数额每增加 10%, 全球 GDP 降低 0.1%”的结论。各国的洗钱行为研究也反复强调洗钱行为的迅猛发展及对国民经济的影响。如意大利每年洗钱规模大概占该国 GDP 的 12%^[7],英国 2008 年洗钱规模占该国 GDP 的 2%,大概 180 亿英镑^[8]。

洗钱行为是其上游犯罪的加速器,两者存在紧密的共生关系。清洗后的非法收入再次进入犯罪领域,对犯罪分子是正向激励,可为犯罪分子从事后续犯罪活动提供资金支持,助长更严重和更大规模的犯罪活动,特别是恐怖融资活动资助的恐怖犯罪,虽然恐怖融资数额较小,但其资助的恐怖活动危害巨大,对国家安全稳定和人民生命财产安全构成严重威胁^[9]。美国“9·11”恐怖事件、英国伦敦“7·7”爆炸案就是明显的例证^[10]。

1.1.1.2 国内洗钱形势分析

我国的反洗钱制度已历经 10 多年,在中国人民银行、相关执法机关和各金融机构的共同努力下,我国反洗钱的制度和机制渐趋完善,但是地下钱庄^①、各种新型洗钱犯罪以及恐怖活动、毒品买卖等上游犯罪依然频发^[11]。我国商业银

① 据报道,我国每年通过地下钱庄转移出去的资金高达 2000 亿元人民币(约合 244 亿美元),是 2001 年国内生产总值的 2%,相当于 255 亿美元的全年对外贸易顺差。参见杨胜刚,乔海曙.我国资本外逃现状、影响及对策[J].对外经济贸易大学学报,2004(5)。



行仍旧面临复杂而严峻的洗钱威胁^①。

(1) 新产品、新技术、新领域的洗钱风险加大。随着大数据时代的来临和互联网金融的迅速发展,类似比特币、莱特币等虚拟货币在短期内的爆发性增长,以支付宝为代表的新型金融业态对传统金融业务模式产生了一定影响,并带来新的洗钱风险隐患,全球性的网络化洗钱趋势正在影响我国的金融安全。

(2) 随着我国日益融入全球经济,资本账户逐步放开,人民币国际化进程加快,跨境资金交易日益频繁,对非法资金跨境流动监管的难度不断加大,洗钱活动的复杂程度大幅提升。跨境资金转移途径主要包括地下钱庄、虚假贸易融资、投资等,涉及国内外正规金融、离岸金融中心、网络支付等复杂渠道。尤其在反恐形势越来越严峻的当下,跨境资金转移成为恐怖融资的主要形式,严重影响我国经济安全,也对我国反洗钱工作带来严峻考验。

(3) 恐怖袭击及其融资活动日益频繁。近年来,中国境内连续发生几起恶性恐怖袭击案件,尤其是2013年10月吉普车冲撞天安门金水桥暴力恐怖袭击案、2014年3月云南昆明火车站暴力恐怖案件发生后,依法从严惩处暴力恐怖分子,坚决打击恐怖犯罪成为全社会维稳工作的重要任务。国际反恐经验表明,追踪涉恐资金流向是发现恐怖网络的有效手段,切断恐怖分子资金来源则是遏制恐怖活动的重要方法。有大量证据表明,境外敌对势力为国内恐怖分子提供活动资金,助长了恐怖势力的嚣张气焰。2014年中国人民银行、公安部、国家安全部联合发布了《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》,出台了打击恐怖融资活动的重要政策,表明中国在打击恐怖主义方面的坚决态度和具体举措。恐怖融资是恐怖组织和恐怖分子为了筹集保障其生存、发展、壮大和从事恐怖主义活动所需资金而进行的资金融通活动,虽然恐怖融资与洗钱关系密切,但从资金来源、行为目的和行为手段等方面与洗钱区别明显,我国在监测、打击恐怖融资工作方面缺乏经验,手段也十分有限,与有效遏制资助恐怖活动的目标仍有较大差距。

(4) 洗钱犯罪仍呈高发趋势。2005年以来,我国洗钱案件结案数和生效判决人数一直呈上升态势。2013年我国法院共审结洗钱案件9248件,生效判决人数16473人。其中,以《刑法》第一百九十一条“洗钱罪”审结案件8件9人,以《刑法》第三百一十二条“掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪”审结案件9206件16395人,以《刑法》第三百四十九条“窝藏、转移、隐瞒毒品、毒

^① 中国人民银行办公厅文件银办发〔2013〕111号《中国人民银行办公厅关于2012年洗钱类型分析工作情况的通报》。



赃罪”审结案件34件69人^①。

(5) 洗钱上游犯罪形势复杂。我国洗钱上游犯罪包括毒品、黑社会、恐怖活动、走私、贪污贿赂、破坏金融管理秩序和金融诈骗7类犯罪。我国洗钱上游犯罪形势复杂,上游犯罪案件数量和涉案价值仍处于大幅上升趋势,商业银行面临的洗钱威胁加剧。

1) 毒品犯罪案件高发。2013年我国破获毒品犯罪案件15.1万件,同比上升23.9%,抓获毒品犯罪嫌疑人数和缴获主要毒品数较2012年均大幅上升。

2) 黑社会性质的组织犯罪仍处于活跃期和高发期。2013年我国公安机关侦办并移送起诉黑社会性质组织犯罪案件273件,检察机关提起公诉291件2514人,审判机关一审判决439件;打掉黑社会组织5000余个,依法追究了2943名黑社会组织成员的刑事责任。

3) 恐怖威胁进一步增大。2013年,新疆地区相继发生了“4·23”、“6·26”等严重暴力恐怖案件,其破坏力、影响力超过以往。涉恐因素向内地溢延凸显,内地面临的恐怖威胁更加现实,特别是北京发生的“10·28”严重暴力恐怖案件体现出我国反恐怖斗争的严峻局势。

4) 走私案件频发。2013年海关侦办走私犯罪案件2031件,其中涉税走私案件1026件,案值357.5亿元,偷逃税款76.5亿元,侦办毒品、武器弹药、废物、濒危物种、国家禁止进出口货物物品等非涉税走私犯罪案件1035件。

5) 贪污贿赂案件仍居高不下,涉案金额呈增大趋势。2013年检察机关立案贪污贿赂犯罪28321件,起诉24780件,全国法院审判贪污贿赂犯罪案件23941件,依法判决25838人。

6) 金融犯罪活动案件占比震荡上升,不断呈现出新特点、新情况。2013年,全国公安机关立案侦查各类金融犯罪案件36047件,占全部经济犯罪立案总数的20%。全国检察机关批准逮捕涉嫌金融诈骗犯罪案件4809件5415人,提起公诉10729件12317人;批准逮捕涉嫌破坏金融管理秩序犯罪案件3272件4614人,提起公诉3894件7295人。全国法院审结金融诈骗犯罪案件11227件11559人,破坏金融管理秩序犯罪案件3515件4660人。

7) 当前税收违法犯罪猖獗,涉税执法形势严峻。2013年,各地税务稽查部门立案查处制售假发票和非法代开发票案件8.3万件,查补税款1200多亿元。全国公安机关立案侦查危害税收征管案件14112件,涉案总价值988.9亿元;

^① 在我国反洗钱工作实务中,狭义的洗钱罪是指《刑法》第一百九十一条洗钱罪。广义的洗钱罪包括《刑法》第一百九十一条洗钱罪,第三百一十二条掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪,第三百四十九条窝藏、转移、隐瞒毒品、毒赃罪。参见《中华人民共和国最高人民法院审理洗钱等刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(法释〔2009〕15号)。



全国检察机关批准逮捕涉嫌税务犯罪案件 2450 件 3307 人,提起公诉 5116 件 9143 人;全国法院审结危害税收征管犯罪案件 5349 件,生效判决人数达到 8684 人。

1.1.2 国内外反洗钱形势分析

近年来,受政治、经济、军事等多重因素影响,国际国内反洗钱形势不断变化^[12]。

(1) 反洗钱的政治化倾向日趋明显。反洗钱是发达国家倡导的,除了标榜的反洗钱目标之外,或多或少地带有一定的私利初衷。没有一个国家有权告诉另一个主权国家其税率和金融隐私政策应该是怎样的,但是 OECD 却迫使其他国家进行“税收竞争”,其目的是利用反洗钱来限制资本流动,解决税率问题^[13]。而美国利用“宿命论”的思想人为地制造一些道德恐慌,形成了针对某一类特殊人群的一系列战争,从反酒精、反共产主义、反毒品(麻醉剂)、反黑手党(组织犯罪)到反恐怖主义等,通过政治、军事和经济等手段对其他国家实施金融霸权^[14,15]。近年来,发达国家进一步地将反洗钱提升到了维护国家政治稳定和经济安全的战略高度,为谋取国家利益、实施国际制裁和应对非传统安全领域挑战提供更大的便利^[16]。在解决伊朗、朝鲜核扩散问题的过程中,某些发达国家利用全球反洗钱、反恐融资和反大规模杀伤性武器扩散融资体系,谋求其国家利益的政治化倾向明显^[17]。

(2) 反洗钱覆盖领域不断扩大。2012 年 2 月, FATF 新的《打击洗钱和恐怖融资、大规模杀伤性武器扩散融资国际标准 40 项建议》发布,除了反洗钱之外,反恐怖融资和反扩散融资也被一起写进。许多著名的国际多边合作机制,如联合国安理会、亚欧会议、亚太经合组织、二十国集团财政部长及央行行长会议等都将遏制和打击洗钱作为重要的会议议题^[18]。反洗钱涉及的上层犯罪、涵盖的职权、涉及的国家和组织越来越多,这一方面对提高反洗钱有效性具有积极意义,另一方面也使得带有私利初衷的发达国家势力扩张。

(3) 反洗钱涉及的中介部门日益增加,但商业银行仍是重点监管部门。2001 年,美国发生了“9·11”恐怖袭击事件,2001 年 10 月 24 日,美国颁布《爱国者法案》^①,要求金融系统实施反洗钱制度^[19]。最初,只有商业银行被纳入反洗钱规制,随后,证券期货部门、保险部门、支付部门等纷纷被纳入反洗钱规制,

① 2001 年 10 月 24 日,美国通过了《为拦截和阻止恐怖主义以适当手段团结和巩固美利坚合众国的 2001 法案》(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001)。将该法案名称中各个单词的首个英文字母连在一起,为“USA PATRIOT”,简称《爱国者法案》。



但是商业银行仍是反洗钱的前沿阵地。一方面,是由其在金融系统中的核心地位所决定;另一方面,是由于商业银行日益面临严重的洗钱风险。美国政府对其管辖的商业银行加大反洗钱监管的同时,建议联合国安理会、FATF 及各国政府对失渎职的商业银行实施严厉制裁^[20]。美国还将金融制裁作为督促其他国家融入其全球反恐体系的重要手段,对一些存在反洗钱问题的银行处以高额的罚款^①。此外,不按照国际标准履行反洗钱义务的国家及其商业银行还将受到严厉的声誉惩罚^[21]。美国及一些国际组织对反洗钱的严厉监管进一步影响了商业银行的业务经营,商业银行反洗钱跨国经营风险日益增长,洗钱、恐怖融资和扩散融资风险成为商业银行日常经营的重要风险^[22]。

(4) 提高商业银行反洗钱有效性成为反洗钱工作的重点。2007 年以来, FATF 针对反洗钱评估中各成员国普遍存在的有效性不足问题,提出了风险为本的反洗钱方法,将反洗钱资源向洗钱风险高的业务、客户和地区优先配置,以降低反洗钱成本,提高反洗钱效率。2013 年 2 月, FATF 发布新的《反洗钱合规性和有效性评估方法》(以下简称《方法》),首次将各国反洗钱法律制度的有效执行作为 2013 年开始的第四轮反洗钱评估的重要内容,着重评估各国反洗钱法律制度的实施效果,突出评价商业银行反洗钱工作的有效性^②。该《方法》将反洗钱有效性作为反洗钱评估的核心,反洗钱有效性成为国际组织、各国政府和反洗钱监管部门共同关注的重点。

(5) 中国反洗钱工作进入了新的发展阶段。随着国家综合实力的提升,中国将越来越靠近国际舞台的中心。在国际反洗钱领域,中国的反洗钱工作备受关注,2012 年 2 月 16 日, FATF 第 23 届全会表决通过中国反洗钱与反恐怖融资互评估后续报告,同意中国结束互评估后续程序,标志着我国反洗钱和反恐融资工

① 2012 年 7 月,美国参议院发布报告称汇丰银行被美国政府有关机构罚款 19.21 亿美元,其中 12.56 亿美元为暂缓起诉协议罚金,6.65 亿美元为民事罚款,报告见: United States Senate Permanent Subcommittee on Investigations Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. U. S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs and Terrorist Financing: HSBC Case History [R]. July 17, 2012 和 HSBC announces settlements with authorities, HSBC, December 11, 2012。此前,2012 年 8 月 14 日渣打银行因洗钱案被美国政府罚款 6.7 亿美元。2009 年,瑞士信贷因反洗钱被美国政府罚款 5.36 亿美元,英国劳埃德 TSB 银行因反洗钱被美国政府罚款 3.5 亿美元。2010 年,英国巴克莱银行因反洗钱被美国政府罚款 2.98 亿美元,苏格兰皇家银行因反洗钱被美国政府罚款 5 亿美元。2012 年 6 月,荷兰国际集团因反洗钱被美国政府罚款 6.19 亿美元。参见徐刚:洗钱丑闻:欧洲银行的又一次劫难? [J]. 世界知识,2012 (17)。2013 年,三菱东京日联银行因为伊朗、苏丹和缅甸等受美国制裁国家转移 1000 亿美元资金被罚款 2.5 亿美元,黎巴嫩加拿大银行因与真主党的实体业务有业务往来,被美国罚款 1.02 亿美元,由于受到洗钱指控和禁止开设美元账户的影响,不得不将资产负债业务出售给当地银行,正进行清算(参见李瑞华:美国对外国金融机构反洗钱执法的启示 [J]. 国际金融,2014 (1))。

② 详见 FATF. Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems [S]. Paris, France: FATF, 2013 (2)。



作达到了国际通行标准,我国反洗钱工作进入了新的发展阶段。与10年前相比,我国反洗钱工作的形势和任务发生了重大的变化。面对维护国家金融体系安全、顺利通过新一轮国际评估的目标,有大量艰苦细致的工作需要去做,很多起步阶段没有去触动的体制机制性难题亟须破解。特别是FATF新标准以及评估方法发布后,各项工作标准有较大幅度提升,税收、扩散融资、金融集团等更多领域被纳入反洗钱工作范畴,受益人身份识别、电汇、法人与法律安排的透明度、特定非金融行业等反洗钱要求不断提高或细化。为保障中国金融业国际发展战略,反洗钱跨境监管合作日显必要,反洗钱工作将承担更多的社会责任。

1.1.3 商业银行在反洗钱体系中的核心地位

洗钱本质上是货币转换和转移的过程,表现为犯罪收益资金不断被转移、转换和流动。理论上讲,为逃避执法部门追查,犯罪分子对其所有犯罪所得都要进行清洗,以掩盖其真实犯罪来源。商业银行不可避免地要与洗钱发生千丝万缕的联系,但是“解铃还须系铃人”。商业银行的行动是反洗钱的重要环节。因此,一方面,商业银行是社会资金流动的主要载体和媒介,面临潜在的洗钱风险,如英国每年各种有组织犯罪获得的非法收入150亿英镑,其中100亿英镑通过商业银行进行清洗。另一方面,商业银行为客户办理业务,能够在第一时间接触到洗钱犯罪分子及其非法收益,具有发现洗钱活动的便利条件。如果商业银行一开始就严格审核客户身份、严密监控大额资金的缴存,并协同有关部门展开积极调查,弄清资金来源,按照有关法律法规的要求及时冻结犯罪分子的资金,就可有效防范和打击洗钱犯罪活动^[23]。而且,从国际反洗钱工作的经验来看,几乎所有涉及反洗钱的国际公约都把商业银行置于反洗钱工作的核心地位。有关商业银行负有保证金融系统门户安全的重要职责,监测、发现和预防犯罪收益和恐怖融资进出金融系统成为商业银行反洗钱的法定义务^[24]。由此可见,商业银行被推到了反洗钱工作的前沿,成为反洗钱工作的“主战场”。

从商业银行自身的角度看,反洗钱的实质就是,在为客户办理金融业务的过程中,要防止自己的业务、品种被卷入犯罪分子的洗钱活动,一旦发现可疑交易需及时报告相关部门,为执法部门打击洗钱犯罪活动提供有价值的情报信息^[25]。

2003年,我国商业银行开始履行反洗钱义务;2006年,《中华人民共和国反洗钱法》^①颁布。从2007年1月起,我国证券期货业和保险业机构也开始履行反洗钱义务。由于我国直接融资比例相对较小,银行业一直是金融业的核心。虽然

① 由十届全国人大第二十四次会议于2006年10月31日通过并公布,自2007年1月1日起实施。

按我国《反洗钱法》规定反洗钱是所有金融机构和特定非金融行业^①的义务，但据 2007 ~ 2012 年中国反洗钱主管部门收到的可疑交易报告统计分析^②，我国商业银行以外的其他机构报送可疑交易数量不足全部报送数额的 1%（见表 1-1），我国商业银行是报送大额和可疑交易的主体，商业银行是我国反洗钱职能的主要承担者。从我国已破获的洗钱及相关案件分析，犯罪分子洗钱交易的 90% 都要涉及商业银行^③。所以，商业银行处于我国反洗钱体系的核心，商业银行反洗钱的有效性决定了我国反洗钱总体成效。

表 1-1 2007 ~ 2012 年中国反洗钱监管部门收到金融机构可疑交易报告汇总表

年份	商业银行		证券期货机构		保险机构	
	可疑交易笔数	占比（%）	可疑交易笔数	占比（%）	可疑交易笔数	占比（%）
2007	6450106	99.40	34786	0.54	4139	0.06
2008	68596792	99.49	147482	0.21	200576	0.30
2009	42513169	99.02	185181	0.43	234876	0.55
2010	61642091	99.66	124288	0.20	85639	0.14
2011	53931825	99.67	24149	0.04	155252	0.29
2012	29610000	99.85	3711	0.01	41000	0.14

1.1.4 反洗钱有效性成为国际社会关注的焦点

2007 年以来，FATF 针对反洗钱评估中各成员国普遍存在的有效性不足问题，提出了风险为本的反洗钱方法，将反洗钱资源向洗钱风险高的业务、客户和地区优先配置，降低反洗钱成本，提高反洗钱效率。2013 年 2 月，FATF 发布新的《反洗钱合规性和有效性评估方法》，首次将各国反洗钱法律制度的有效执行

① 按照 FATF 的解释，特定非金融行业是指以下企业及行业：赌场，客户交易超过了 3000 美元/欧元。房地产代理商，代表客户参与房地产买卖交易。贵金属交易商和珠宝商，与客户的现金交易等于或超过了 15000 美元/欧元。律师、公证人和其他独立法律人士及会计师，在为其客户实施与下列有关的交易：一是法人或法律实体的设立、运营或管理，买卖企业单位；二是为公司的设立、运营或管理组织筹款；三是管理客户资金、证券或储蓄账户；四是买卖房地产。信托和企业服务提供商，为其客户实施下列相关交易：一是担任一家公司的董事或秘书、合伙制企业的合伙人或其他实体中的类似职位；二是担任法人的创建代理；三是担任书面信托的受托人；四是向公司、合伙制企业和其他法人或法律协议提供注册点、办公地址、联络或行政地址；五是为他人担任名义股东。

② 按照《中华人民共和国反洗钱法》和国务院的授权，我国反洗钱主管部门是中国人民银行。

③ 中国人民银行反洗钱内部资料：2008 ~ 2012 年度中国人民银行反洗钱调查工作报告。