

第一章

反洗钱基础理论

现代意义上洗钱的历史可以追溯到 20 世纪 20 年代,国内外反洗钱著述广泛引用的第一宗洗钱案是美国芝加哥阿尔·卡彭犯罪集团洗钱案。阿尔·卡彭犯罪集团将贩毒收益与现金收入混同报税,使其变成名义上的合法资金。20 世纪中期以后,贩毒、走私、贪污贿赂等犯罪活动日益泛滥。为了逃避法律制裁,犯罪分子将巨额非法收益采用越来越专业化的复杂手段进行清洗,规模和地域范围日益扩大,国际化、专业化、集团化趋势明显,洗钱逐步演变为一个专门性的、复杂的犯罪领域,严重危害各国的政治经济秩序,对金融体系的稳健和安全构成威胁。

国际社会对洗钱和反洗钱的认知经历了一个逐渐发展的过程。反洗钱的法律控制最早是从国内层面开始的,反洗钱的国内立法可追溯到 20 世纪 70 年代。由于洗钱问题的国际性,仅靠一个国家和少数国家的努力,并不能有效控制洗钱,控制洗钱逐渐从国内层面发展到国际层面。自 1988 年国际社会通过第一个控制洗钱的国际公约开始,在不到 20 年的时间里,国际反洗钱法以惊人的速度迅速发展。国际反洗钱法已成为国际社会控制毒品犯罪、跨国有组织犯罪、恐怖主义犯罪以及腐败犯罪的至关重要的法律措施。

第一节 洗钱的观念和主要手段

一、洗钱的观念

“洗钱”,英语为“money laundering”;西班牙语为“blanqueo”,即“漂白”之意;意大利语为“riciclaggio”,是“再循环”的意思。这些都是洗钱的最初含义,与犯罪活动并无关系,也无贬义。早在金属铸币为主要支付手段的年代,精明的商人使用化学药剂清洗金属铸币污渍,使之不被拒收而重复流通,是“洗钱”最原始的含义。

现代意义上的洗钱,则早已超出了其最初的意思。现在“洗钱”的含义是对其原始含义的假借,通常是指为了隐瞒或掩饰犯罪收益的真实来源和性质,通过各种手段使其在形式上合法化的行为。这里讲的“洗钱”是指通过“清洗”非法所得,使非法财产的拥有者能够安然享受不法财物或利益。

由于政治体制、经济实力以及法律传统存在差别,不同国家、地区及有关国际组织对洗钱(包括洗钱犯罪)的定义不尽相同。但是这些定义都不同程度地反映了洗钱的本质特征,

其基本内涵主要包括以下几个方面：

- ①洗钱是在已经实施犯罪行为并获得赃款的前提下所从事的不法行为；
- ②一般情况下，洗钱者明知是犯罪所得赃款而清洗，“明知”既包括知道也包括可能知道是犯罪所得赃款；
- ③转移或者转换犯罪所得赃款，可能由获得犯罪赃款的本人实施，也可能由获得犯罪赃款的犯罪分子委托他人或单位实施；
- ④通过金融机构或其他方式转移或转化犯罪所得赃款；
- ⑤企图掩盖犯罪行为并使得犯罪所得赃款貌似合法。

我国刑法及有关司法解释对洗钱罪做出了明确规定。《刑法》第一百九十一条规定，无论是单位还是个人，明知是毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪、贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪的违法所得及其产生的收益，为掩饰、隐瞒其来源和性质，提供资金账户，协助将财产转换为现金、金融票据、有价证券的，通过转账或者其他结算方式协助将资金转移的，协助将资金汇往境外，或以其他方式掩饰、隐瞒犯罪的违法所得及其收益的性质和来源的，构成洗钱罪。

二、洗钱的主要阶段

一个完整的洗钱过程，一般要经历如下三个阶段：

（一）放置阶段(placement stage)

在此阶段，洗钱者将犯罪活动所获得的现金转换成便于控制和不易被怀疑的形式。通过这种初步的处理，使得赃款与合法收入混同。例如，将犯罪所得存入金融机构或购买可流通票据。该阶段是洗钱行为的首要阶段，同时也是最容易被执法机关发现的阶段，在此阶段可以以较少的成本发现犯罪线索，所以应该重视在放置阶段对洗钱行为的预防和检查。

（二）离析阶段(layering stage)

在此阶段，洗钱的首要目的是隐藏，即通过复杂的金融交易，隐瞒和掩饰非法资金的来源、性质和受益方。例如，利用空壳公司的账户，用假名或受托人的名义开立银行账户，进行虚假的贸易往来，使用平衡贷款体制，让资金在不同国家的不同金融机构间频繁地流动，买卖无记名证券等，达到模糊其性质、来源、受益人和增加执法机关对其进行有效调查难度的目的。在此阶段，如果执法机关想对一笔资金进行充分的调查，则要耗费大量的人力、物力与宝贵的时间，难以取得好的效果。

（三）融合阶段(integration stage)

在此阶段，洗钱者将已经清洗过的赃款通过化整为零、“蚂蚁搬家式”的办法转移到与犯罪行为无明显联系的组织或个人的账户中。这是一个独立洗钱行为的最后阶段，同时也是下一次洗钱的准备阶段，而且也以后的犯罪行为提供资金支持。

需要说明的是，上述关于洗钱基本过程的三个阶段的划分，主要是理论性质的，实际发生的洗钱行为并不一定需要完成所有阶段，也并不一定严格遵循三个阶段的递进顺序。

三、洗钱的主要手段

在经济欠发达的国家或者社会形态里，罪犯在实施犯罪后清洗犯罪所得的手段往往比较原始。但是，伴随经济全球化、金融全球化和各种高新技术的广泛应用，洗钱的方法、手段和技术发生了空前的变化。总体来说，洗钱方式可以被归纳为以下几种：

（一）利用金融机构洗钱

1. 利用银行业洗钱

由于银行业金融机构是资金储存和转移的主要渠道,洗钱分子不仅利用传统的柜面业务、现金交易、票据业务等,还越来越倾向于利用网银等非面对面业务清洗转移犯罪所得。例如,利用支票开立账户进行洗钱。在美国街头出售毒品得来的现金通过边境被走私到墨西哥,洗钱分子将这些现金提供给票据交易所,票据交易所向洗钱分子提供美国或墨西哥银行所开的现金支票,洗钱分子再以这些票据在英国开立银行账户,随后将该笔资金转入犯罪分子需要的国家。再如,利用进出口贸易有关票据业务进行洗钱。洗钱者首先将犯罪收益存入甲国银行,并用其购买信用证,该信用证用于某项虚构的从乙国到甲国的商品进口交易,然后用伪造的提货单在乙国的银行兑现。有时犯罪分子也利用一些真实的商业交易来隐瞒或掩饰犯罪收益,但在数量和价格上做文章。洗钱分子还利用银行存款的国际转移进行洗钱。英国警方根据举报,对某个在英国参与贩毒并为一美国运毒集团进行洗钱的案件开展的调查显示,贩毒者首先将出售毒品所得零星现金存入一家英国银行,随后提取一定数目的现金,经另一家金融机构的网银转账服务转移到美国,同时也采取支票的形式对资金进行转移。洗钱者不断转移一些小金额资金以避免超过美国政府规定的货币报告限额。在18个月的时间里,该犯罪分子共清洗200万英镑,并在美国用于购置财产。

另外,洗钱分子也利用银行贷款洗钱。洗钱者利用非法资金做抵押(如存款单、证券等)取得完全合法的银行贷款,然后再利用这些贷款购买不动产、企业或其他资产。犯罪资金经过“改头换面”后,其真正的来源就越来越不明显。

2. 通过保险业洗钱

在保险市场,一些洗钱者常常购买高额保险,然后再以折扣的方式低价赎回,中间的差价则是通过保险公司“净化”的成本。如在1995年,美国的一个贩毒组织将贩毒收入存入几家银行的账户中,然后将其汇总至一个海外账户中。最后用这笔钱购买了75万美元的人寿保险。这张保单的保费是通过上述海外账户采取电汇的方式分两次支付的,看起来与外商投资并无两样。3个月后,投保人要求退保,保险公司经过审核后同意了其退保要求,退还了扣除手续费之后的保费。此后,贩毒分子以保险退保金的名义将这笔资金投入外汇市场直至被捕。在这一资金“清洗”过程中,该保险公司出具的退保金证明起了至关重要的作用。

3. 通过证券业洗钱

在证券市场,一些洗钱者利用证券发行市场购买基金等理财产品,通过股票经纪人操纵股价、多次转移股票资产等方式进行洗钱。如洗钱者A在证券经纪公司M开户,用非法所得在证券市场大量购买上市公司Z的股票。为掩盖其资金来源,洗钱者A随后立即将股票转托管到证券经纪公司N,少量交易后再依次转托管到证券经纪公司P、Q,最后在证券经纪公司Q卖出股票取现,达到无法追查其最初资金来源的目的。

4. 利用期货、期权洗钱

在国际金融市场上利用金融衍生产品,通过复杂的金融交易洗钱是跨国洗钱的重要方式。在国际期货市场上,交易行为都是以期货经纪人的名义进行的,期货交易所并不要求经纪人对客户的资金来源做出说明,犯罪分子通过期货经纪人将犯罪收入投入期货市场,能够有效避免暴露自己的真实面目和犯罪收入的来源。期货交易中的匿名惯例掩盖了洗钱活动,此外,变幻莫测的期货价格和复杂的交易技术,往往使外部人士眼花缭乱,大量参与交易的资金及公司来自世界各地,将犯罪收入隐匿其中往往难以发现。

(二) 利用一些国家和地区对银行或个人资产进行保密的限制洗钱

被称为保密天堂的国家和地区一般具有以下特征:一是有严格的银行保密法。除了法律规定“例外”的情况外,披露客户的账户即构成刑事犯罪。二是有宽松的金融规则。设立金融机构几乎没有任何限制。三是有自由的公司法和严格的公司保密法。这些地方允许建立空壳公司、信箱公司等小具名公司,并且因为公司享有保密的权利,了解这些公司的真实面目非常困难。较为典型的国家和地区有瑞士、开曼群岛、巴拿马、巴哈马以及加勒比海和南太平洋的一些岛国。1994年,美国海关总署和联邦调查局开始了代号为“冒险生意行动”的调查,目的是打击一些在报纸上刊登广告的合同诈骗犯。在调查的过程中,执法人员发现诈骗犯为了能够隐藏其诈骗所得,在安提瓜和巴布达成立了加勒比美洲银行股份有限公司。这实际上是一家空壳银行,其业务之一是帮助他人设立银行。诈骗犯以空壳银行的名义,隐匿资金,购买了大量诸如飞机、汽车、游艇等奢侈品。此外,银行还发放信用卡,使诈骗犯在全世界都能花他们的赃款。

(三) 通过投资办产业的方式洗钱

1. 成立空壳公司洗钱

空壳公司也被称为提名人公司,一般是指为匿名的公司所有权人提供的一种公司结构,这种公司是被提名董事和持票人所享有的所有权结合的产物。被提名人往往是收取一定管理费而根据外国律师的指令成立公司的当地人。被提名人对公司的真实所有人一无所知。空壳公司的上述特点特别有利于掩饰犯罪收益和犯罪人的需要。例如,一些离岸金融中心的法律规定,允许设立匿名公司,包括匿名的离岸银行。公司注册地对公司的所有人、受益人以及经营情况一无所知。匿名公司的这些特点能够有效隐匿犯罪收益的来源和所有者的真实身份。匿名公司制度给各国反洗钱当局调查控制洗钱活动设置了难以逾越的障碍。匿名公司经常被用于跨国洗钱,在洗钱过程中,黑钱先被汇往离岸金融中心,并在当地注册成立匿名公司,然后再以匿名公司的名义对本国或其他国家投资,投资来源和投资人真实身份由于受匿名公司注册地的法律限制而无从追查。

2. 通过向现金密集型行业投资洗钱

在现金交易报告制度的限制下,如果直接向银行存入大量现金,必然会因为不能说明现金的合理来源而引起当局的追查。为了能够合理解释大量存入银行的现金的来源,向现金流入密集型行业投资是犯罪组织洗钱的又一手法。现金密集型行业包括娱乐场所、餐饮业、小型超市等,在日常经营活动过程中能够收入大量现金是这些行业的共同特点。在洗钱过程中犯罪组织以正当经营所得的名义将犯罪收入混入合法收入中向税务当局申报,纳税后,犯罪收入就变成完全意义上的正当收入了,在这里,纳税的税款则被犯罪组织视为洗钱的成本。

3. 利用特定非金融机构洗钱

目前国际上常见的存在洗钱风险的特定非金融机构包括支付服务业、博彩业、房地产业、贵金属/珠宝业、拍卖业、典当业、担保公司、法律服务业、会计服务业、企业登记代理服务业等。国外司法机构有证据表明部分犯罪分子通过开办假财务公司来转换非法所得。例如,为了便利洗钱过程,犯罪分子雇用律师,开立一个账户并存入犯罪分子从财务公司转来的资金,随后将这笔资金转移到他的律师事务所的银行账户上,接下来律师又根据犯罪分子指令把钱从账户中提走,成为犯罪分子的财产。

(四)通过市场的商品交易活动洗钱

洗钱者可能会因受到现金交易报告制度的严格限制,在短期内无法方便地将现金转变为银行存款,但大量持有现金对犯罪组织来说是极其危险的。为了达到尽快改变犯罪收入的现金形态的目的,洗钱者购置贵金属、古玩以及珍贵艺术品,暂时改变犯罪收入的现金形态。洗钱者之所以选择昂贵的贵金属、古玩以及珍贵艺术品为载体转换现金形态,是出于以下几点考虑:第一,贵金属、古玩以及珍贵艺术品具有较强的流动性,变现能力强,洗钱者在需要现金时或出现合适的机会时,变现非常便利;第二,使用现金购买贵金属、古玩以及珍贵艺术品是这些行业的惯例,交易时大量使用现金不会引起注意和怀疑;第三,走私贵金属、古玩以及珍贵艺术品与走私现金相比更不易被查获,比走私现金的安全性更高。还有的犯罪分子把非法所得直接用来购买别墅、飞机、金融债券等,然后再转卖,从中套取现金,存入本国或国外银行,变成合法的货币资金。

(五)其他洗钱方式

1. 货币走私

与新型洗钱方法相比,货币走私可以说是最古老、最传统的方法了。洗钱者为了将非法资金的来源、性质和受益人隐藏,将现金隐匿于航空器、轮船、汽车、集装箱、普通货物甚至人体中,走私到一个银行保密制度严格或者对银行客户不进行翔实审查的国家,以合法的形式存入金融机构,然后再通过金融交易等合法方式汇回国内或他处。1991年,美国纽约海关逮捕了一名偷带53 000美元去加纳的女游客。这名游客将6 000美元放入气球吞下,24 000美元藏在她的手提箱内的床单中,22 400美元隐藏在多个洗发剂瓶内,其余的放进气球塞入她的体内。美国警方突击搜查了位于迈阿密北部的一个仓库,查获并没收了626.9万美元的现金。这些现金绝大多数是小面额的钞票,分别隐藏于电视机、电池充电器、电热水器、微波炉、音箱、录像机和电动玩具内。隐藏有这些现金的货物将要被运往哥伦比亚。而就在当月,一艘名叫基督1号的货轮,在准备利用所载货物偷运929万余美元到哥伦比亚的途中被美国警方拦截。

2. 利用“地下钱庄”和民间借贷转移犯罪收益

利用“地下钱庄”转移犯罪收益在我国南方沿海地区十分猖獗。在震惊全国的厦门远华走私案中,赖昌星的走私收入几乎全部通过地下银行流出境外。1996年年底至1998年年底,远华走私收入中的120亿元人民币,就是由远华的财务主管庄建群与晋江、石狮的“地下钱庄”联系后,派人开车押运到晋江化名“东石丽”的人的“地下钱庄”,再由“东石丽”通知香港的合伙人支付外汇给远华香港公司。这项业务的黑道术语为“打数”。当境内有人要用大量人民币现金或汇票换取外币往香港提现时,就先将人民币现金、汇票直接交给地下银行或存入指定账户。“地下钱庄”按照当日黑市外汇价格换算成对应的外币,然后通知香港的合伙人。香港的合伙人使用香港的账户把相应的外币转到客户指定的账号。利用民间借贷洗钱与通过“地下钱庄”洗钱的手法类似,犯罪分子将非法所得交由民间借贷者,以贷款的形式交给城乡中小企业,然后将回笼的信贷资金存入犯罪分子指定的银行账户,或由关联的城乡中小企业以创办实业的形式再次洗钱。

3. 利用“马仔”(smurfs)洗钱

因为通过向银行将小额钞票换成大额钞票或是购买银行汇票、信用证、旅行支票等金融票据要接受现金交易报告制度的监督,所以“马仔”(smurfs)便应运而生了。被称为“马仔”的人,专门负责奔走于银行之间,进行低于现金交易报告标准的交易,目的就是把现金变为

便于管理和交易的形式。如购买不写收款人姓名的银行本票,然后“马仔”把本票交给另外一个中间人。中间人在接到本票后,再将其存入洗钱者在国内的账户或带到并存入被称为避税天堂的国家的银行。这种形式的洗钱主要包括以下过程:洗钱者将现金提供给“马仔”;“马仔”购买金额在一定数额下的银行本票;“马仔”将银行本票交给中间人;中间人将银行本票存入洗钱者在国内银行或者国外银行的账户;利用“马仔”,洗钱者将小额收益存入银行,并绕过向金融监管部门报告现金交易的要求。

4. 利用互联网第三方支付平台洗钱

近几年,在互联网时代下的第三方支付平台,体现出爆炸式增长的态势,其项目已经涉及充值缴费、跨行转账、跨境交易等领域,其方便快捷、开放多样的特性,给人们的生活带来极大的便利,但这些便利也容易被洗钱分子所利用。2013年,湖北警方接到线报,有一家淘宝店铺十分古怪,可能暗藏非法交易活动。这是一家出售茶叶的淘宝小店,但该网店页面异常简陋,出售的商品只有两种铁观音的小包茶叶,每包6克,单价10元。一个喜欢品茶的民警通过所留QQ和店主联系上,发现店主对茶叶并不懂行,且聊天深入后,店主就会引导是否要“货”。经过深入调查后发现,对方是一个以QQ及淘宝网络为平台,销售国家管制药品的涉毒卖家,其店铺交易记录中,其每笔均只销售两三件“茶叶”,但销售数量大得惊人,而且该店有许多“回头客”。随后,湖北仙桃警方对淘宝店主张某进行了抓捕,在其租住处搜出了盐酸曲马多片剂、三唑仑片等国家管制药品45万余颗,分别为国家一、二级精神类管制药品。此后又在广东警方的配合下将其上线郑某在揭阳抓捕归案。

后据张某、郑某交代,他们是以开设网店为掩护,通过第三方支付平台来将毒资“洗白”。张某会先与买家在QQ上商议好购买毒品的数量和价格。随后买家会在张某、郑某的网店内购买与毒品等额的商品,这样毒资就会进入张某、郑某事先准备好的第三方支付平台账户中。之后,张某、郑某再将支付平台账户里的钱款转入不同的银行账户,至此,贩卖毒品所得的“毒资”就堂而皇之成为茶叶的货款。截至案发当日,二人已通过该方式获取毒资数百万元。在上述案例中,两名毒贩正是通过第三方支付平台转账形式,逃避我国银行对货币资金的监管,将毒资“洗白”成茶叶的货款,这种收取毒资方式,无论是银行还是公安机关,都难以察觉,第三方支付平台的特性使其隐含着巨大的洗钱风险。

第二节 国际“风险为本”监管原则的运用

一、国际组织关于“风险为本”的基本制度

2013年5月,反洗钱金融行动特别工作组(FATF)时任主席Bjorn S. Aamo发表了“打击洗钱和恐怖融资——新框架新挑战”的讲话,明确指出提升反洗钱工作有效性已经成为FATF的首要工作任务,第四轮互评估将重点关注各国反洗钱制度措施的有效性,回答反洗钱工作是否真正发挥打击洗钱和恐怖融资作用的问题。

“风险为本”的基本要求是根据风险状况配置反洗钱资源,确保防范和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。由此可见,反洗钱工作的有效性取决于风险评估结果是否贴合实际以及风险控制措施是否适当。鉴于风险评估的基础性地位,重要反洗钱国际组织从不同角度对风险为本、风险评估、有效性等基本概念进行详细阐述。

（一）反洗钱金融行动特别工作组（FATF）

2012年，FATF发布最新版的《关于打击洗钱、恐怖融资、大规模杀伤性武器扩散融资的国际标准》，首次提出“风险为本”的原则，要求各国应当识别、评估和了解本国的洗钱与恐怖融资风险，在风险评估的基础上有效配置资源。“FATF建议”所称的风险评估，即特定事件、特定事物在未来造成金融领域内的特定影响或特定损失的可能性及其严重程度、事先的或事中的量化、测评与估算。按照风险与目标的相互关系，洗钱与恐怖融资风险评估的主要依据有两点：一是当前给定的反洗钱政策目标；二是反洗钱主体对特定事件、特定事物的了解和把握。各国应当在目标确定的条件下着重把握风险的实质和程度，据此确定最终的行动方案。

（二）国际保险监督官协会（IAIS）

2011年，IAIS发布《保险监管核心原则、标准、指南和评估方法》，第22条“反洗钱与打击对恐怖组织的资金支持”要求各国保险监管机构应至少对承保或销售人寿保险与其他投资相关险种的保险公司和中介机构进行监管。

2013年，IAIS结合“风险为本”原则发布了《国际保险监督官协会反洗钱和反恐怖融资指引》，该指引首次提出打击洗钱和恐怖融资的风险管理思想，对洗钱风险评估流程、保险机构的反洗钱职责等内容做出了明确说明。

1. 保险业洗钱风险的存在

由于犯罪分子寻找各种方式隐藏非法资金来源，组织恐怖活动的人竭尽所能为该活动融资，而保险公司和保险中介机构的产品和交易的漏洞为洗钱和恐怖融资活动提供了机会，所以保险行业及其他金融服务领域存在被洗钱和恐怖融资利用的潜在风险。

2. 保险机构的职责

《国际保险监督官协会反洗钱和反恐怖融资指引》指出，保险公司或保险中介公司的职责是报告可疑交易，而非确定相应的犯罪类型或恐怖分子的目的。

3. 寿险与非寿险业风险的差异

风险评估的重点应放在被洗钱者或恐怖融资者通过金融系统置放并转移非法资金的金融产品的能力及可行性上。容易作为洗钱和恐怖融资工具的寿险产品包括趸缴的投连险或分红险合同、包含现金价值的趸缴保费寿险保单、（二手）两全险保单。在非寿险业务中，洗钱和恐怖融资可能发生在存在违法目的的保险欺诈行为中。

4. 洗钱风险的内部评估

风险为本的方法始于对风险的识别和评估。保险机构在经营活动中应当分析客户、产品、服务、地域、销售渠道等因素涉及的洗钱和恐怖融资风险，并根据风险的严重程度进行分级。

内部风险评估的结果应当用于提示开展或加强尽职调查政策和程序，并分配与风险等级相称的资源。持续的内部风险评估有助于保险机构持续调整控制措施以应对当前的风险水平，从而有利于将更多的风险管控资源分配到高风险领域。

（三）其他反洗钱国际组织

巴塞尔委员会发布的《关于银行业客户尽职调查的指引》规定，银行需要采集所有必要的信息以满足其客户身份识别的要求，但采集信息的程度和类型取决于账户申请人的情况及账户额度。该规定表明，以客户身份识别作为基础的反洗钱控制措施，应当根据客户和业务的风险状况实施差异化的识别标准，从而减少对低风险客户和低风险业务的反洗钱资源

投入。

沃尔夫斯堡集团在《风险为本的洗钱风险管理指引》中指出,以风险为基础的审查流程的具体详情,应基于机构本身的业务营运来决定,金融机构应记录其风险评估方法,并定期予以检查。对于保险机构而言,洗钱和恐怖融资风险管理政策必然由各保险机构主要产品和服务、业务操作流程等因素决定,而不应当限定风险管理流程的形式。

沃尔夫斯堡集团相信,以风险为基础的评估,在识别资金是否用于支持恐怖主义活动方面一般并无效用,因为金融机构难以区分恐怖主义活动的资金及其他资金,而用于支持恐怖主义活动的资金未必一定来自犯罪活动。由政府识别与恐怖主义活动有关联的人士,并适时向金融机构提供有关资料,是协助金融机构鉴别哪些是用于支持恐怖主义活动资金的最有效方法。

二、主要国家或地区财产保险业反洗钱监管要求

保险行业及其他金融服务领域存在被洗钱和恐怖融资利用的潜在风险,因此世界主要国家或地区都将保险业纳入反洗钱监管范围,但由于社会经济环境各有特点且所面临的洗钱和恐怖融资形势各有不同,各国在监管范围和监管标准上差异明显。部分发达国家或地区在保险业开展反洗钱和反恐怖融资工作较早,为加强保险业反洗钱工作有效性提供了值得借鉴的经验。

(一)美国

美国反洗钱监管机构主要是财政部下的金融犯罪执法工作组(Financial Crimes Enforcement Network),最重要的法律依据是银行保密法,但是考虑到保险业的特殊性,出台了 Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations——Requirement That Insurance Companies Report Suspicious Transactions(The Final Rule)作为保险业反洗钱监管最重要的法律依据,并于2004年开始持续发布《指引》(Anti-Money Laundering Program and Suspicious Activity Reporting Requirements for Insurance Companies)回答对保险业及其他金融机构反洗钱监管政策的疑问,于2008年和2010年发布 Insurance Industry Suspicious Activity Reporting (An Assessment of Suspicious Activity Report Filings),通过对上一年度保险公司上报的可疑交易进行分析,为执法部门、执法人员和被监管的保险公司反馈信息,以加强对风险的控制。

1. The Final Rule

The Final Rule 作为对银行保密法的补充,明确规定了纳入反洗钱监管的保险公司范围和保险产品范围以及保险公司向金融犯罪执法工作组报告可疑交易的具体程序。在第一条明确指出该法只适用于提供“covered products”的保险公司,重点关注那些具有易被利用于洗钱或用于恐怖融资的保险产品,例如具有贴现价值的寿险保单就可能成为洗钱工具,而定期寿险产品、团体寿险产品、团体年金或者财产保险公司、意外健康险公司提供的产品并不存在与具有贴现价值的寿险保单相同等级的洗钱风险。

(1) 纳入被监管范围的保险公司

该条例所指保险公司仅指经营“covered products”的保险公司,因此并不包括再保险和分保的公司。销售、承保寿险保单、年金合同以及具有现金价值和投资价值特征的产品,会导致保险公司纳入该法的监管范围。不提供上述产品的保险公司,就不必承担可疑交易报告义务。

根据爱国者法案(USA Patriot Act of 2001)第352条,一般情况下,依据银行保密法,为

防止洗钱者通过金融机构洗钱,金融机构必须建立反洗钱制度,但是根据财政部发布的“31. CFR part 103”,也就是 The Final Rule,符合特定条件的金融机构可以不承担反洗钱义务。

(2) 纳入被监管范围的保险产品

金融犯罪执法工作组不仅将被监管的产品限定在寿险、年金和具有现金或投资价值的产品,还要进一步缩小与寿险、年金相关的产品范围,如将团体寿险保单、团体年金合同、定期寿险保单排除在外。

金融犯罪执法工作组认为,一些保险产品没有洗钱风险或者有很低的洗钱风险,如再保险、分保合同,是因为其通过保险公司转移风险,不与客户直接交易。类似的,团体寿险保单、团体年金是由某个公司、金融机构或者协会作为投保人,一般情况下不存在由个人操作投资的可能。因此,这些产品只有很低的洗钱风险,The Final Rule 并不对再保险、分保合同、团体寿险保单、团体年金进行反洗钱监管。

经过深入讨论,金融犯罪执法工作组还认为,不应该涵盖定期寿险保单,某些保单,如缺乏现金贴现价值或者明文要求承保前对票面金额较大的标的进行严格审查的定期保单,洗钱风险很低,洗钱者很难通过这些保单进行洗钱。

被纳入反洗钱监管范围的产品包括三类:一是长期寿险或终身寿险保单,但不包括团体寿险保单;二是年金保险合同,但不包括团体年金合同;三是具有现金价值或投资性质特征的保险产品。定期寿险、财产险、意外险、健康险以及其他不具有现金价值或投资特征的产品,不适用反洗钱监管。

2. 《指引》

《指引》明确了对保险公司的反洗钱监管目标:不期待保险公司的反洗钱内部控制制度能够防止所有的潜在洗钱行为,期望保险公司在交易时提高谨慎度,达到防止舞弊和保险欺诈的程度。保险公司不必然被要求设立反洗钱专岗,除非存在高风险或可疑交易数量较大。培训应当是具有针对性的,一些部门和岗位没有必要接受反洗钱培训,没有必要承担反洗钱职责。

第三类被监管产品,即“具有现金价值或投资性质特征的保险产品”,是指在寿险领域和年金领域,具有现金价值或投资性质的、易被利用于洗钱的新开发产品,需要被纳入监管范围。

明确说明:保险公司不需要像银行一样对客户执行尽职调查程序,仅在特定情形下,保险公司需要按照银行保密法的规定去获得客户的信息,如当保险公司需要进行可疑交易报告时,才需要获得该客户的相关信息,以便完成可疑交易报告。

3. 保险业可疑交易分析报告

针对保险业的可疑交易分析报告分别于 2008 年和 2010 年发布,发布该报告的目的是通过对上报可疑交易信息的保险公司进行反馈,让承担反洗钱义务的保险公司更好地理解反洗钱法律,帮助保险业形成符合自身行业特点的反洗钱模式,为执法机关、执法人员和被监管产业提供有效信息,列举保险公司上报的非法活动的预警标志,增强对风险和薄弱环节的认识程度。

金融犯罪执法工作组通过分析这些涉及保险的可疑交易报告,得出保险类可疑交易类型、趋势、形式和特征(报告数量、报告人地域、标的的位置和占有情况),保险产品被利用洗钱可能性以及其他相关信息。

金融犯罪执法工作组认为,建立符合保险业特点的可疑交易报告制度模式对监管者和保险公司都有益。由于非常重视可疑交易报告的有效性,来自保险业的可疑交易报告的质量一直保持良好的。

从上述材料可见,《银行保密法》规定美国境内的银行和非银行金融机构必须建立反洗钱制度,但该法主要适用于银行,不适用于保险业。因此出台 Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations—Requirement That Insurance Companies Report Suspicious Transactions (The Final Rule),进行美国保险业反洗钱监管。The Final Rule 明确了被纳入反洗钱监管的保险公司和保险产品的范围,其核心思想是以保险产品为线索来配置反洗钱资源。大部分保险产品属于保障性产品,资金容纳量小、贴现能力差,被利用洗钱的风险很低,只有长期寿险保单、年金合同等具有贴现价值或投资性质的保险产品才具有洗钱风险,因此保险业反洗钱监管的对象就是该法明确列举的三类产品(长期寿险或终身寿险保单、年金保险合同、具有现金价值或投资性质特征的保险产品),而履行反洗钱义务的保险公司也只是经营这三类产品的保险公司。《指引》明确将定期寿险、财产险、意外险、健康险以及其他不具有现金价值或投资特征的产品排除在监管范围之外,将再保险公司、分保公司明确排除在监管范围之外。

(二)英国

英国财政部是英国反洗钱监管的主要机构,其制定的主要的反洗钱法律依据包括:《2002年犯罪收益追缴法》(POCA)、《反洗钱法(2007)》、《反恐怖主义法(2008)》。英国反洗钱监管主要采取基于风险的方法(risk based approach),建议保险公司也要采取基于风险的方法履行其 POCA 及反恐法案 2000 下的义务。

1. 《犯罪收益追缴法》和《反恐怖主义法》

(1) 不同行业不同义务

在实践中,不同行业需要履行的 POCA 和反恐法案的义务有所不同。在洗钱和犯罪收益转移及掩盖两个领域,财产险公司属于低风险部门。相对于犯罪收益的转移与洗钱,该部门面临的欺诈性索赔风险更高。大多数财产险公司的产品设计,本质上不会为洗钱操作提供可能。但保险公司会因为欺诈性索赔或者无法识别精心设计的虚假投保信息,没有及时上报 POCA 规定的可疑交易报告,从而被卷入犯罪活动。

(2) 强调理赔环节的调查与报告

对于财产险公司,理赔案件处理阶段和 POCA 关系最大。POCA 允许财产险公司质疑客户提供的信息。在财产险公司处理赔案时,其掌握的信息是有限的,而且索赔方一般控制着信息源。保险公司的工作之一,就是对索赔案件的真实性进行检查。

从赔案受理直到支付赔款或做出拒赔决定,质疑会大量存在,各种调查也会相应开展。在这个过程中,客户可能会尝试欺诈,但这并不属于 POCA 下的应报告的犯罪行为。然而,如果在赔案结案并支付赔款后发现了可靠证据,则可以认定或有理由怀疑该索赔为虚假的,由于赔款实际支付构成了非法所得的存在,所以此种情况在 POCA 下被视为应报告的可疑交易,那么保险公司必须向有组织犯罪重案局尽早报告。

(3) 可疑交易报告处理

保险公司不必专设责任人负责可疑交易的披露。但是 POCA 适用于被监管和非被监管部门,任何行业都应向有组织犯罪重案局报告可疑交易。如果保险公司指定专职人员进行披露,该专职人员应该还要承担额外的义务。实践中,一般是向有组织犯罪重案局报送可疑交易报告。如果专职人员不履行该义务,该行为在 POCA 332 款下被认定构成了犯罪。从实

践角度出发,建议将反洗钱操作同 POCA 义务履行整合在一起。这样方便员工对可疑交易进行快捷处理。

2.《反恐怖主义法(2008)》

反恐怖主义法于2008年11月26日生效,在该法案下,公司承担了诸如反洗钱、反恐怖融资、反核、反辐射、反生化武器扩散等更多的义务。该法案仅由财政部负责解释说明。该方案在四个特定情况下适用,其中仅有两个说明同财产险公司相关。说明之一是关于日常报告的(要求企业提供与特定交易和人员相关的数据和文档),该说明对数据与文档的报送对象、报送时限及数据采集期间进行了明确。说明之二是关于经营限制或终止的,该说明对企业何种情形下应禁止或中止与特定人员的某一领域、某一类型的交易或经营关系,或者所有的交易或经营关系进行了明确界定。

从上述材料可见,英国保险业反洗钱监管政策既考虑到金融机构风险管理的共性,也考虑到不同行业不同风险的差别,因此基于风险管理原则,要求财产保险公司建立制定相关规则制度,并在公司内部有效传达,树立反洗钱意识。同时,明确说明了大部分财产保险公司的产品在设计上不存在被利用洗钱的可能性,财产保险业整体洗钱风险水平低的事实,强调理赔环节可能出现保险欺诈与可疑交易发生混同现象,建议在该环节加强尽职调查措施,查明是否属于保险欺诈或者 POCA 下的犯罪行为。

(三)德国

联邦德国的反洗钱法是其最主要的反洗钱监管法律依据,明确了从事寿险业务的保险实体是反洗钱义务主体,对非寿险业,只点明从事意外险退费行为的保险实体是反洗钱义务主体。

(四)澳大利亚

澳大利亚《2006年反洗钱和反恐怖融资法》第4条简要指出,提供指定服务的金融机构和其他人是报告主体。该法第6条以列表的形式详细列举了特定服务的范围及特定服务的接受人。

其中第37~39项涉及保险业:

第37项:出具寿险保单或偿债基金保单,或作为保险人,依据相应的保单承担保险责任。

第38项:寿险保单或偿债基金保单的适合保险人,就相应保单收取保费。

第39项:寿险保单或偿债基金保单的适合保险人,依据保单向相应的人员支付保险金。

该法所列举的特定服务并没有涉及财产保险的相应内容,由此可以推断,财产保险业不受该法的管辖,财产保险公司不需要履行该法所规定的相应义务。

(五)韩国

韩国与反洗钱和反恐怖融资相关的立法包括《金融交易报告法》(FTRA)、《犯罪所得法》(POCA)和《禁止为公共恐吓行为融资法》(PFOPIA)。

其中:《金融交易报告法》规定了一些预防性措施,如韩国金融情报部的设立和运行,同时规定了金融机构应当采取的行为,如进行客户尽职调查(Customer Due Diligence, CDD),提交可疑交易报告(Suspicious Transaction Reports, STR)和现金交易报告(Currency Transaction Reports, CTR)。

《犯罪所得法》(POCA)将洗钱行为定为犯罪,并授权政府可以收缴并征用犯罪所得。

《禁止为公共恐吓行为融资法》规定,金融机构未经金融服务委员会事先批准的情况下,

与为恐怖分子融资的个人或实体进行金融交易的行为是犯罪。

韩国《金融交易报告法》规定的报告义务并没有对财产保险公司做出豁免。该法第二条“定义”规定：“报告机关”是指如下：……“k.《保险业务法》规定的保险公司”。

根据韩国《保险业务法》第2条第5项，“保险公司”是指获得本法第4条规定的许可证，从事保险业务的任何人。

根据该法第2条第1项，“保险业务”是（保险人）收取费用，承诺依据被保险人的生存或死亡，向被保险人支付约定的利益，或补偿被保险人由事故造成损失的业务。保险业务分为寿险业务、损失保险业务及第三保险业务。

韩国金融情报部制定的相关指引中规定，如果保险公司不存在投资返还型业务，可以免除客户身份识别义务。

（六）新加坡

新加坡制定的《金融监管法》第27B条规定，授权新加坡金融管理局在认为必要时制定发布针对单一金融机构和类型化金融机构的预防恐怖融资和洗钱的指令和规定。目前新加坡金融管理局针对商业银行、信托公司、金融公司、寿险公司等行业制定了相应的指令，但并未针对财产保险公司制定相应指令。

（七）日本

日本反洗钱法包括《金融机构等顾客的本人确认等相关法律》《防止犯罪收益转移法》《组织犯罪处置法》等。主要的监管机构是金融厅（FIU）和国家公安委员会下警察厅设置的警察厅刑事局组织犯罪对策部犯罪收益移转防止管理官（JAFIC）。

JAFIC与行政机构（金融厅，国土交通省等）及执法机构联合，定期进行信息交换，有效探讨反洗钱对策，加强对各金融企业以及其他相关企业（以下简称“特定事业单位”）的监管。JAFIC还定期更新和公开各特定事业单位提供可疑交易信息时作为标准使用的“可疑交易参考事例”，保证可疑交易申报制度有效运行。另外，为了保证特定事业单位顺利进行顾客个人确认工作，广泛地对防止犯罪收益转移的重要性进行宣传，加强国民的理解。

日本反洗钱监管体系的逻辑是金融机构（后扩大至金融租赁行业、信用卡、房地产行业、贵金属行业、邮政及电信行业等）负责收集相关犯罪收益的信息，将可疑交易申报给金融厅，金融厅负责收集信息转交给警察厅，由警察厅进行整理分析并将有价值信息提供给搜查机关，由搜查机关开展调查。

日本财产保险公司的主要反洗钱义务包括：

1. 身份确认

对于储蓄型、超保险和门店金融衍生交易，无论金额大小，都需要进行身份确认，对于这三种情形之外的，超过200万日元的现金支票交易，需要身份确认。

（1）自然人

对于自然人，可以要求其提供驾驶证、健康保险证、国民年金账本、被保险人的看护保险证、居民身份卡以及护照等，且这些证件要明确记载该自然人的特定信息，证件必须在有效期内。

（2）法人

对于法人（国家、地方政府、上市企业、无法人资格的社团及财团、独立行政法人等除外，可以直接要求其提供交易人员的身份证明资料，方法依照上述自然人的确认方法），可以要求其提供法人的营业执照正本或副本、公章登记证明书等，且这些证件要明确记载该法人的

特定信息,证件必须在有效期内。

上述身份证明资料只要求合法有效,并不要求全部收集。

2. 可疑交易申报

以 JAFIC 通过金融厅发布的“保险公司可疑交易参考事例”为申报标准,经分析,大部分情形与现金、异常投保退保、客户资料存在疑问有关,且在实务中比较重视保险员工的职业判断,从而确定是否属于可疑交易并上报。

3. 自查

为了确认反洗钱工作是否得以实施,根据反洗钱规程和操作手册进行定期自查,为提高反洗钱工作的有效性,将自查的范围限定在风险相对较高的领域。

(1) 营业部门的自查(对象为代理店)

针对以下合同任意抽取样品进行身份确认实行情况检查,包括超过 200 万日元的现金及支票结算的合同和储蓄型保险合同(新合同和第三方支付)。

(2) 理赔部门的自查

根据保险金支付对象的数据库,对超过 200 万日元,且用现金或支票支付保险金的合同进行身份确认实行情况的检查。

(八) 港澳台地区

1. 香港

香港《打击洗钱及恐怖分子资金筹集指引》中规定,保险业可能被洗黑钱的情形主要集中在寿险领域,包括单位相连或可分红的整付保费合约、可储存现金价值的整付保费寿险保单、固定及变额年金,以及(二手)储蓄寿险保险单。

2. 澳门

根据《澳门保险业防止及打击洗黑钱和恐怖主义融资活动指引》的规定,保险机构最常遇到的洗黑钱或恐怖主义融资活动,是以投保书形式,订立整付保费合约。在各类保险合约中,作为洗黑钱或恐怖主义融资活动的工具,整付保费的投资特别具有吸引力,这些例子包括:投资相连或非投资相连整付保费的保单,买入年金,一次性付清现有人寿保险合约的补足金额,以及一次性付清个人退休金合约的供款。

罪犯可以通过夸大或诈骗赔偿方式,进行清洗黑钱或恐怖主义融资活动,如以纵火或其他方法诈骗赔偿,索回部分其投资的不法资金。恐怖分子以财产保险获取资金的例子,包括以劳工保险赔偿来支持恐怖分子,以及为运送恐怖活动物资提供首层保障和贸易信贷。

3. 台湾

台湾地区金融管理局制定的《产物保险业洗钱防制注意事项模板》规定财产保险公司应履行如下业务:

一是承保时应确认保户身份。个人投保时,应要求投保人、被保险人提供身份证明文件(身份证、护照、驾照,或其他足以证明其身份之文件等);法人投保时,应要求提供法人合格登记资格证照及代理人之合法证明(如公司执照、营业执照、营利事业登记证等)。在使用虚假证件或投保资料可疑等情形下投保时,应予以婉拒。

二是在巨额保费之保件(金额由各公司自定义)退保时,应确认保户之身份及动机,防止其借投保之名行洗钱之实。核保部门应定时以电话访问了解个人保户之职业及住所,法人保户之营业场所及营业性质。一定保额以上之保件(金额由各公司自定义)应派员实地查访,并保留相关资料。

三是赔付保险理赔款时,应要求受益人、领款人提供身份证明文件,并保留相关凭证;对要求取消支票禁止背书转让者,应了解其动机,并做适当之注记。查核受益人变更之过程是否合法,是否正常合理。查核保险理赔之对象,看受领金额与其职业或身份是否正常合理。

四是对于新台币一百万元(含等值外币)以上之单笔现金收或付(在会计处理上凡以现金收支传票记账者皆属之)或换钞交易,或同一客户各项现金收入或支出(含同一营业日同一交易账户数笔款项之合计数)在新台币一百万元(含等值外币)以上之通货交易,且该交易与客户身份、收入明显不相当或与本身营业性质无关者,要向当局报送大额交易。

五是对恐怖分子或团体为投保人、被保险人或受益人所订立之保险契约,或其他以该个人或团体为对象或最终受益人之交易,要报送可疑交易报告;交易款项自 FATF 某些特定地区(不合作国家),如库克群岛、印度尼西亚、缅甸、瑙鲁、奈及利亚、菲律宾等汇入,五个营业日内提现或转账,且该交易与客户身份、收入明显不相当或与本身营业性质无关者,要报送可疑交易报告。

六是对下列一定金额以上之通货交易,可免办理确认客户身份、留存交易记录凭证及向指定之机构申报:

①与政府机关、公营事业机构、行使公共权力机构(于受委托范围内)、公私立学校、公用事业及政府依法设立之基金,因法令规定或契约关系所生之交易应收应付款项。

②与金融保险同业间之交易及资金调度。但金融同业之客户透过金融同业间之同业存款账户所生之应付款项,如兑现同业所开立之支票,同一客户现金交易达新台币一百万元以上者,仍应依规定办理。

③代收款项交易(不包括存入股款代收股款之交易),其缴款通知书已明确记载交易对象之姓名、身份证明文件号码(含代号可追查交易对象之身份者)、交易种类及金额者。但应以缴款通知书副联作为交易记录凭证留存。

对非个人账户基于业务需要经常或例行性须存入新台币一百万元以上之百货公司、量贩店、连锁超市、加油站、医疗院所、交通运输及餐饮、旅馆业等,本公司经确认有事实需要,将名单转送法务部调查局核备,如法务部调查局于十日内无反对意见,其后该账户得免逐次确认与申报。

前项免申报情形,本公司每年至少应审视交易对象一次。如与交易对象已无前项往来关系,应报法务部调查局备查。本公司对于第一项、第二项交易,如发现有疑似洗钱交易之情形,仍应依洗钱防制法第八条规定办理。

根据台湾地区洗钱渠道发生洗钱案件的统计,台湾地区 2003—2005 年洗钱案件发生在保险机构或其他未列明金融机构的件数分别为 0、4、0,比发生在其他金融机构的频率要低得多,而且该统计口径是将寿险和其他保险公司作为一个整体来统计的,也就是说财产保险公司发生洗钱案件的频率会更加低。

以上国家和地区的保险业反洗钱监管政策虽各有特点,但具有共同的监管思路:一是认可财产保险公司提供的产品大部分为保障性产品,在产品设计上不存在洗钱风险,财产保险公司洗钱风险水平很低;二是将监管重点都放在现金价值高、贴现能力强的寿险保单、年金合同和投资性保险产品上;三是关注对理赔环节中保险欺诈与可疑交易混同的问题,较为一致的做法是对该类赔案的真实性进行充分调查,监控赔款资金流向,以防范保险欺诈和洗钱风险。美、英、德、澳大利亚等国家是此类监管导向的代表。

我国香港、台湾等地区即便要求财产保险公司履行相应的反洗钱义务,但是其操作标准

与银行或寿险公司相比也大幅下降或执行差异化的操作标准,特别是在识别客户身份、提供可疑交易报告上标准较为简单,或允许公司根据自身情形设定金额标准,并设定了相应豁免条件,以增强反洗钱监管的有效性。

尽管发达国家或地区并未对保险业开展反洗钱风险评估,但在实践中,仅将寿险产品或投资性产品作为监管重点,对风险明显较低的客户不进行反洗钱客户身份识别且免于上报可疑交易,大幅度提高对非寿险业务的反洗钱客户识别起点。这些措施有利于各国将反洗钱资源集中到高风险领域,增强了反洗钱工作的有效性,体现了风险为本原则的精神实质。

第三节 我国反洗钱监管体系

一、反洗钱的定义

伴随洗钱的国际化、专业化和集团化,洗钱的危害性以及反洗钱的重要意义日益为国际社会关注和强调。虽然国外反洗钱立法、国际组织以及国内外反洗钱著述对洗钱定义做出各类归纳和总结,但却未对反洗钱给予一个明确的定义。一般来说,反洗钱由政府部门发起,带动金融机构和特定非金融机构等非政府部门共同参与,并通过制定一系列法律规定,采取特定的措施和手段,达到预防、遏制、打击洗钱活动的目的。鉴于洗钱行为的巨大危害,国家高度重视反洗钱工作,通过推进立法,将反洗钱工作纳入国家层面进行规范。2006年10月31日,十届全国人大常委会第24次会议通过了《反洗钱法》,界定了洗钱行为并明确了反洗钱原则、反洗钱监督管理、金融机构反洗钱义务、反洗钱调查、反洗钱国际合作以及法律责任,为我国开展反洗钱工作奠定了法律依据。我国《反洗钱法》规定:“本法所称反洗钱,是指为了预防通过各种方式掩饰、隐瞒毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪、贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪等犯罪所得及其收益的来源和性质的洗钱活动,依照本法规定采取相关措施的行为。”

反洗钱对维护金融体系的稳健运行,维护社会公正和市场竞争,打击腐败等经济犯罪具有重大的意义。洗钱是严重的经济犯罪行为,不仅破坏经济活动的公平公正原则,破坏市场经济有序竞争,损害金融机构的声誉和正常运行,威胁金融体系的安全稳定,而且洗钱活动与贩毒、走私、恐怖活动、贪污腐败和偷税漏税等严重刑事犯罪相联系,已对一个国家的政治稳定、社会安定、经济安全以及国际政治经济体系的安全构成严重威胁。“9·11”事件之后,国际社会更加深了对洗钱犯罪危害的认识,并把打击资助恐怖活动也纳入打击洗钱犯罪的总体框架之中。

二、反洗钱监管机制及法规

中国人民银行(以下简称“人民银行”)是国务院反洗钱行政主管部门。《反洗钱法》第四条规定,国务院反洗钱行政主管部门负责全国的反洗钱监督管理工作。《中国人民银行法》第四条规定:人民银行负责指导、部署金融业反洗钱工作,负责反洗钱资金监测。2004年,中国人民银行设立反洗钱局,并成立中国反洗钱监测分析中心。

《反洗钱法》第八条规定,国务院反洗钱行政主管部门组织、协调全国的反洗钱工作,负责反洗钱的资金监测,制定或者会同国务院有关金融监督管理机构制定金融机构反洗钱规

章,监督、检查金融机构履行反洗钱义务情况,在职责范围内调查可疑交易活动,履行法律和国务院规定的有关反洗钱的其他职责。国务院反洗钱行政主管部门的派出机构在国务院反洗钱行政主管部门的授权范围内,对金融机构履行反洗钱义务的情况进行监督、检查。

在国家层面,有公安部、外交部、最高人民法院、最高人民检察院、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会(以下简称“保监会”)等23个部门参与的反洗钱工作部际联席会议。

作为反洗钱工作的监管机构,中国人民银行先后制定了《金融机构反洗钱规定》《金融机构大额和可疑交易报告管理办法》《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》《金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引》等制度,人民银行、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、保监会共同制定了《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》,进一步细化了《反洗钱法》的规定,规范了反洗钱客户身份识别、交易记录保存、大额和可疑交易报告等核心义务的履行标准和要求。鉴于当前国际、国内反恐怖融资的严峻形势,人民银行、公安部、国家安全部于2014年初发布《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》,规定了金融机构对恐怖活动组织以及恐怖活动人员的资产冻结义务,强化了金融机构反恐怖融资方面的规范性要求。

为加强保险业反洗钱工作、防范洗钱风险,保监会于2010年下发《关于加强保险业反洗钱工作的通知》,明确了保险资金来源、机构设立、高管人员等方面的反洗钱要求,并对反洗钱检查处罚、信息报送、宣传培训以及协助反洗钱调查工作进行了规范。2011年,保监会根据保险业反洗钱工作实际情况,制定了《保险业反洗钱工作管理办法》,进一步细化了保险机构反洗钱操作标准,成为保险业反洗钱的重要指导性文件。同时,保监会在保险机构设立及分支机构增设、投资入股、高管人员任职资格等方面建立健全了严格的反洗钱审查措施,对于不符合条件的不予批准或者核准;持续采取反洗钱现场检查与非现场监管相结合的监管模式,对保险机构反洗钱工作发挥监督职能。

为进一步提升保险公司反洗钱工作水平,2014年12月,保监会制定了《保险机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引》,对保险机构洗钱和恐怖融资风险评估指标体系及方法、风险评估及客户等级划分流程、例外情形、风险分类控制措施等内容进行了规定,将有力推动保险机构实现内外部洗钱风险评估结果的结合,提高保险机构对高风险业务领域的识别、评估和处置能力。

三、金融机构反洗钱义务

金融业承担着社会资金存储、融通和转移职能,对社会经济发展起着重要的促进作用。但同时也容易被洗钱犯罪分子利用,以看似正常的金融交易做掩护,改变犯罪收益的资金形态或转移犯罪资金。因此,金融业是反洗钱工作的前沿阵地,能够尽早识别和发现犯罪资金,通过追踪犯罪资金的流动,预防和打击犯罪活动。根据《反洗钱法》第3条的规定,在中华人民共和国境内设立的金融机构,应当依法采取预防、监控措施,建立健全客户身份识别制度、客户身份资料和交易记录保存制度、大额交易和可疑交易报告制度,履行反洗钱义务。尽管有关客户身份识别制度、大额交易和可疑交易报告制度、客户身份资料和交易记录保存制度的部分内容早就分别在《证券法》《个人存款账户实名制规定》《贷款通则》以及会计制度和其他业务管理规定中有所体现,但是,《反洗钱法》从反洗钱的角度将这些制度法律化、系统化。《反洗钱法》不仅在总则中明确规定金融机构应当依法履行反洗钱义务,还在第三章

“金融机构反洗钱义务”中进一步具体明确规定了金融机构反洗钱的如下义务：

①建立健全反洗钱内部控制制度，金融机构负责人应当对反洗钱内部控制制度的有效实施负责，金融机构应当设立反洗钱专门机构或者指定内设机构负责反洗钱工作。

②建立客户身份识别制度。金融机构在与客户建立业务关系或与其进行交易时，应当根据法定的有效身份证件或其他可靠的身份识别资料，确定和记录客户的身份。金融机构不得为身份不明确的客户提供存款、结算等服务，不得为客户开立匿名账户和假名账户。

③按照规定执行大额交易和可疑交易报告制度，金融机构办理的单笔交易或者在规定期限内的累计交易超过规定金额或者发现可疑交易的，应当及时向反洗钱信息中心报告。

④建立客户身份资料和交易记录保存制度。与客户的业务关系存续期间，客户身份资料发生变更的，应当及时更新客户身份资料。业务关系结束后，客户身份资料至少保存5年。

⑤按照反洗钱预防、监控制度的要求，开展反洗钱培训和宣传工作。

第四节 我国财产保险业反洗钱工作的基本情况

自2007年我国保险业开展反洗钱和反恐怖融资工作以来，在反洗钱行政主管部门的正确领导下，保险公司不断完善反洗钱和反恐怖融资内部控制体系、信息系统建设，为反洗钱和反恐怖融资工作的深入推进奠定了基础。随着反洗钱工作监管形势的变化，在反洗钱金融行动特别工作组(FATF)新版“40项建议”和沃尔夫斯堡集团自律性反洗钱原则的倡导下，“风险为本”日益成为反洗钱工作的核心理念。财产保险业因其在产品设计上独具特点，整体洗钱风险较小，但我国相关法律法规在反洗钱义务设计上并未将财产保险与人身保险进行明确区分，实践中非自然人客户身份识别难度大，可疑交易报告质量不高，客户尽职调查不完善等问题长期存在，导致财产保险业反洗钱工作有效性不足的现象较为突出。

一、反洗钱核心义务履职不充分

“一法四令”作为我国反洗钱法律体系的核心，在推动保险业开展反洗钱工作的初期，为保险机构建立反洗钱内部控制制度、搭建反洗钱系统、制定核心义务操作规程提供了较为明确的指导。但是作为监管标准，其滞后于经济社会发展，其中的客户身份识别和可疑交易报告标准适应性不高，导致产生大量重复劳动和无效工作。

我国财产保险业处于发展的初级阶段，与发达国家的财产保险市场相比，在业务规模、风险定价能力、经营管理水平等方面仍有一定的差距。当前我国财产保险市场的主要业务类型为车辆保险业务(包括交强险和商业车险)，车险整体保费规模占比在70%左右，客户数量也占行业总体客户数的80%。

我国保险监管机构对交强险业务使用统一的费率和条款，对商业车险的条款和费率也采取了管控措施，导致各财产保险公司在实务操作中并未引入国外发达财产保险市场常见的从人定价模式，在确定车辆的保险费率和价格时，主要参考车辆价值、使用性质、历史损失数据等要素，基本不涉及客户的年龄、职业、国籍、收入状况、实际控制人、股权结构等事项，若在承保环节落实严格的客户身份识别和尽职调查措施，不但具体操作岗位人员难以执行，也会引起客户的抵触。

另外，交强险属于强制性业务，保费金额多数不足千元，退保存在严格限制条件；商业车