



反洗钱岗位培训标准系列教材

ML/FT RISK MANAGEMENT
OF FINANCIAL SERVICE PROVIDERS

金融机构 洗钱风险管理

反洗钱岗位培训标准系列教材编委会 编著

AML
CFT

中国金融出版社



反洗钱岗位培训标准系列教材

金融机构 洗钱风险管理

ML/FT RISK MANAGEMENT
OF FINANCIAL SERVICE PROVIDERS

反洗钱岗位培训标准系列教材编委会 编著

 中国金融出版社

责任编辑：王慧荣

责任校对：潘 洁

责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

金融机构洗钱风险管理 (Jinrong Jigou Xiqian Fengxian Guanli) / 反洗钱岗位培训标准系列教材编委会编著. —北京: 中国金融出版社, 2014. 4

反洗钱岗位培训标准系列教材

ISBN978 - 7 - 5049 - 7455 - 6

I. ①金… II. ①反 III. ①金融机构—洗钱罪—风险管理—中国—岗位培训—教材 IV. ①D924. 334

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 053183 号

出版

中国金融出版社

发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

装订 平阳装订厂

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 16.5

字数 240 千

版次 2014 年 4 月第 1 版

印次 2014 年 4 月第 1 次印刷

定价 40.00 元

ISBN978 - 7 - 5049 - 7455 - 6/F. 7015

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

编 委 会

主 编：李东荣

副 主 编：冯菊平 罗 扬 万存知

蔡忆莲 刘争鸣 杨兰平

编写人员：张 雁 徐波克 郝向杰 陈邦来 杨文英

朱 勇 陈熙男 鲁 政 齐剑辉 查 宏

曹作义 叶庆国 龚静燕 张 阳 拓 扬

徐启鹏 陈正川 李 芳 杨继英 黄雪柳

吴 畏 林 琳 徐 芳 张 浩 贾昌峰

序

近年来，随着洗钱和恐怖融资犯罪活动不断升级，反洗钱工作得到了国际和国内社会的高度关注。由于此项工作涉及行业领域广泛、专业技术标准严格，对反洗钱领域从业人员的学科背景和专业技能提出了较高标准。为适应新形势的挑战，迫切需要加强反洗钱和反恐怖融资人才培养，以维护金融行业的稳健运行和经济社会的稳定发展。

金融机构处在反洗钱工作前沿，国际反洗钱领域历来将金融机构反洗钱合规官及其工作团队视为风险控制的核心，因为反洗钱合规官的能力与权威性决定该机构风险控制体系的质量；反洗钱团队及其他从业人员的专业性决定监管者对该机构风险控制质量的信心。因此，确保从业人员得到专业训练，及时获得最新的知识，了解如何识别潜在的风险，在发现和怀疑潜在洗钱风险时如何应对，将有助于从业人员更好地履职尽责。

我国历来高度重视反洗钱领域人才培养和建设，2009年发布的《中国反洗钱战略》（2008—2012）将加强队伍建设，培养一批专业化、知识化专家的人才队伍作为八项长期战略目标之一。2011年，人民银行启动了金融机构反洗钱网络培训课程。为使培训专业化、标准化、系统化，提高培训的实际效果，人民银行牵头设计了集理论与实务、国际与国内、政策与案例为一体的系列教材，以期使参加培训的反洗钱从业人员通晓重要的国际、国内反洗钱规范文件，了解前沿的反洗钱技术与系统，洞彻公司产品和客户的组成以及面临特定的洗钱风险，着力培养其独立的思维能力、良好的判断能力以及出色的沟通能力，获得管理层的信任。

系列教材分为《反洗钱文献选读》、《反洗钱国际标准与监管实践》、《反洗钱操作实务》、《金融机构洗钱风险管理》、《中国洗钱案例评析》五册，兼具理论、知识和经验，涵盖了国际反洗钱业务的最新进展，国内反洗钱工作的制度要求，注重岗位专业理论和知识的介绍，广泛收集了国内

外反洗钱监管和案件实例，尝试从金融机构的视角进行分析，增强实用性，培养从业人员对工作的敏感度。在教材的编写过程中，得到了周小川行长的关心和苏宁副行长、杜金富副行长、郭庆平行长助理的指导。

“学而不思则罔，思而不学则殆”，希望反洗钱及相关领域从业人员能够通过学习和思考，丰富专业知识，提高分析能力，增强防范能力，使银行成为防范反洗钱犯罪活动的坚固防线。我们期待监管部门和金融机构携手努力，不断提升反洗钱专业队伍的素质，共同推动中国的反洗钱事业进步；共同维护一个更加稳定的金融环境；共同建设一个更加安全和谐的世界。

中国人民银行副行长

李東榮

二〇一三年八月

目 录

第一章 洗钱风险管理概论	1
第一节 风险为本理论的起源与发展	1
第二节 金融机构常用风险辨识技术	6
第三节 FATF《四十项建议》与风险为本反洗钱原则	15
第二章 金融机构洗钱风险管理	20
第一节 金融机构洗钱风险识别	21
第二节 金融机构洗钱风险评估	23
第三节 金融机构洗钱风险应对与控制	36
第三章 基于风险的反洗钱审计	40
第一节 国际标准和法律依据	40
第二节 审计主体与审计程序	42
第三节 审计内容与审计重点	44
第四章 洗钱风险管理的外部监管	54
第一节 反洗钱监管发展趋势	54
第二节 风险为本的反洗钱监管实践	55
第三节 针对风险漏洞的反洗钱处罚案例	60
附录一 风险为本的反洗钱/反恐怖融资方法指引： 高级原则和程序	69

附录二 全球洗钱与恐怖融资威胁评估 115

附录三 健全洗钱和恐怖主义融资风险管理指引 195

附录四 中国洗钱风险状况评估 229

第一章 洗钱风险管理概论

【本章导读】 洗钱风险管理属于风险管理范畴，金融机构开展洗钱风险管理工作，首先需要了解风险管理理论的发展演变和风险管理的要素，以及国际反洗钱领域对洗钱风险管理的基本原则和要求，掌握金融机构常用的风险管理技术。

本章的洗钱风险管理理论基础，对于金融机构构建洗钱风险管理框架非常重要。风险为本的洗钱风险管理制度和框架可以将有限的资源集中用于高风险管理，既能节约成本，又能实现金融机构风险管理目标，同时符合反洗钱监管要求。

第一节 风险为本理论的起源与发展

2004年，美国虚假财务报告委员会下属的发起人委员会（The Committee of Sponsoring Organizations of the National Commission of Fraudulent Financial Reporting，以下简称 COSO）发布了著名的《企业风险管理——整合框架》（以下简称 COSO 框架），标志着企业管理的重心开始由以内部控制为主向以风险管理为主转变。同年，巴塞尔银行监管委员会（以下简称巴塞尔委员会）颁布了《巴塞尔协议 II》，全面风险管理理念开始逐步被各国金融监管机构以及金融机构采纳。之后，在反洗钱领域，2007年金融行动特别工作组（FATF）在吸收以上两个文件理念的基础上，针对不同行业发布了九个风险为本指引以及国家洗钱风险评估战略的指引文件，并于2010年6月发布了首份《FATF 全球洗钱与恐怖融资威胁评估》。以此为标志，风险为本原则成为了国际反洗钱领域的改革方向。

一些研究者将风险为本原则的形成分为五个阶段：内部牵制阶段、内部控制阶段、内部控制结构阶段、内部控制整体框架阶段和全面风险管理

阶段。

一、内部牵制阶段

在 20 世纪 40 年代以前，风险管理理论基本停留在内部牵制阶段。根据《柯式会计辞典》的解释，所谓内部牵制（internal check）是“以提供有效的组织和经营，并防止错误和其他非法业务发生的业务流程设计。其主要特点是以任何个人或部门不能单独控制任何一项或一部分业务权力的方式进行组织上的责任分工，每项业务通过正常发挥其他个人或部门的功能进行交叉检查或交叉控制”。

在这一阶段，内部牵制的着眼点在于职责的分工和业务流程及其记录上的交叉检查或交叉控制，以查铺防弊为重要目的。一般来说，内部牵制技能的执行大致可分为以下四类：（1）实质牵制。例如，把保险柜的钥匙交给两个以上的工作人员持有，非同时使用这两把以上的钥匙，保险柜就打不开。（2）机械牵制。例如，保险柜的大门若非按照正确程序操作就打不开。（3）体制牵制。采用双重控制预防错误和舞弊的发生。（4）簿记牵制。定期将明细账与总账进行核对。

二、内部控制阶段

麦克逊·罗宾斯药材公司审计案例使得审计界开始重视对内部控制的审查。20 世纪 40 年代至 70 年代，内部控制理论发展进入内部控制（internal control）阶段。1949 年，美国注册会计师协会（AICPA）准则委员会在其报告《内部控制：一种协调制度要素及其对管理当局和独立公共会计师的重要性》中首次给内部控制作出权威定义：“一个企业为保护资产完整、保证会计数据的正确和可靠、提高经营效率、落实管理部门要求，所制定的政策、程序、方法和措施。”此内容广泛的定义及其相应解释，当时被普遍认为是认识内部控制这一概念的重大贡献。

此后，1958 年 10 月该委员会发布的《审计程序公告第 29 号》对内部控制概念重新进行表述，并将内部控制划分为会计控制和管理控制。其中，内部会计控制是指组织规划中与财产安全和财务记录可靠性有直接联

系的方法和程序。而内部管理控制则是指与经营效率和落实管理要求有关的方法和程序。

三、内部控制结构阶段

20 世纪 80 年代,由于大量的公司破产倒闭或陷入财务困境,审计风险前所未有地增加,这使西方会计审计业界研究的重点逐步从一般含义向具体内容深化。首当其冲的是美国注册会计师协会(AICPA),发布了《审计准则公告第 55 号》(SAS No. 55),取代了 1972 年发布的《审计准则公告第 1 号》(SAP No. 1)。该公告首次以“内部控制结构”(internal control structure)代替“内部控制”,指出“企业的内部控制结构包括为达到企业特定目标提供合理保证而建立的各种政策和程序”。

从具体内容看,内部控制结构包括控制环境、会计制度、控制程序三个要素。其中,控制环境反映董事会、管理层、股东和其他人员对控制的态度和行为;会计系统由各项经济业务的确认、归集、分类、分析、登记和编报方法所组成;控制程序则是指管理当局制定的政策和程序。这种结构划分的显著特点在于将控制环境正式纳入内部控制范畴,而在此之前,控制环境仅被视为内部控制的一个外部因素。

四、内部控制整体框架阶段

进入 20 世纪 90 年代,对内部控制的研究进入了一个新阶段。1992 年,COSO 发布了《企业内部控制——整体框架》报告(*Enterprise Internal Control Integrated Framework*)报告。该报告第一次系统构建了企业的内部控制体系,并将内部控制划分为控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督五个部分。由此,内部控制的概念突破了审计的局限,向企业全面管理控制的范畴发展。1994 年 COSO 委员会又发布了《对外报告的修改篇》,在原报告的基础上增加了保障资产安全的控制方面的内容,从而进一步扩大了内部控制的范围。

在这一时期,英国的内部控制研究也得到了快速发展,其中卡德伯利报告、哈姆佩尔报告和特恩布尔报告的影响最为广泛。1992 年的卡德伯利

报告从财务角度入手，强调内部控制声明的重要性，重视独立的审计委员会对内部控制的意义，第一次提出了实行独立董事制度的观点，从而将内部控制、财务报告质量置于公司治理的框架之下。1998 年的哈姆佩尔报告明确提出了内部控制的目的是保护资产的安全、保持正确的财务会计记录、保证公司内部使用和对外提供的财务信息的可靠性，认为董事对内部控制具有关键作用，并且强调了“内部控制不局限于财务方面，而是应该包括更多的管理过程”的观点。1999 年的特恩布尔报告则是英国内部控制和公司治理研究的集大成者，为公司及董事会提供了具体的、颇具可行性的内部控制指引；高度重视董事会在内部控制中的地位和作用，包括制定正确的内部控制政策、提高内部控制有效性以及实行正确的风险管理政策等；尤为重要的是，该报告较早地认识到内部控制与风险管理的关系并且对公司管理层在风险控制和管理中的角色进行了分析与界定，从而为内部控制向全面风险管理方向的发展奠定了基础。

五、全面风险管理阶段

进入 21 世纪，美国“9·11”事件、安然公司倒闭、世通公司会计舞弊案等重大事件的发生使众多企业意识到风险是多元的、复杂的，必须采用综合的手段进行管理。在此背景下，全面风险管理（Enterprise Risk Management, ERM）理论应运而生。2001 年北美非寿险精算师协会（CAS）在一份报告中明确提出了全面企业风险管理（ERM）的概念。在该报告中，CAS 认为风险管理包括环境扫描、风险识别、风险分析、风险集成、风险评估、风险应对和风险监控七个相关步骤。随后，COSO 委员会在 1992 年报告和《萨班斯—奥克斯利法案》的基础上，于 2004 年 9 月发布了 COSO《企业风险管理——整体框架》报告（Enterprise Risk Management Integrated Framework）。此报告受到国际企业界、金融界和政府监管部门的广泛关注。

（一）全面风险管理的定义

COSO 框架对全面风险管理作了一个全新的、综合的定义：“全面风险管理是一个过程，它由一个企业的董事会、管理层和其他人员实施，应用于战略制定并贯穿于企业经营活动之中，旨在识别可能会影响主体的具有

潜在风险的事项，将风险控制在该主体的风险容忍度之内，并为主体目标的实现提供合理保证。”

（二）全面风险管理的构成要素

COSO 框架还提出了风险组合的观念，并且增加了三个风险管理要素：目标制定、风险识别和风险反应。COSO 拓展了在内部控制框架，关注企业风险这一更宽的领域。全方位整合风险管理内容，包括四项目标和八大要素。四项目标分别是战略目标、经营目标、报告目标和合法目标。八大要素分别为内部环境、目标设定、风险识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息与沟通和监控。

1. 内部环境

内部环境影响人们的风险意识，影响战略和目标的制订、经营活动的开展，以及对风险的识别、评估，是企业风险管理要素的基础。内部环境因素包括风险管理理念，风险容忍度，董事会的监督，员工的诚信、道德价值观和胜任能力，以及管理者分配权力和职责，组织和开发其他员工的方式等。

2. 目标设定

只有设立了明确的目标，管理当局才能识别影响目标实现的潜在风险。企业风险管理确保管理当局采取适当的程序去设定目标，并保证所选定的目标支持和符合其使命，同时与自身风险容忍度相匹配。目标设定是风险识别、风险评估和风险应对的前提。

3. 事项识别

来自内外部的因素会影响企业战略实施或目标实现。管理者必须识别可能对企业产生影响的潜在风险事项。事项可能带来正面或负面影响，或者两者兼而有之。带来负面影响的事件代表风险事项，它要求管理者予以评估和应对；带来正面影响的事件代表机会，管理者可以将其反馈到战略和目标设定过程之中。管理者应全面考虑可能带来风险和机会的内部和外部因素。

4. 风险评估

风险评估是评价潜在风险事项影响目标实现的程度。管理者通常采用

定性和定量相结合的方法，从可能性和影响这两个角度对风险进行评估，考察事项的正面和负面影响，并基于固有风险和剩余风险来进行风险评估。通过分析风险的可能性和影响，以此作为管理风险的依据。

5. 风险应对

在评估相关风险之后，管理者就要确定如何应对风险，包括回避、降低、分担和承担四种方式。管理者评估每种应对方式对风险控制的可能性和影响的效果，以及成本效益，并选择能够使剩余风险控制在风险容忍度以内的应对方式。

6. 控制活动

控制活动是确保管理者的风险应对方式得以实施的政策和程序。控制活动贯穿于整个组织，遍及各个层级和各个职能机构。控制活动主要包括批准、授权、验证、调节、经营业绩评价、资产安全以及职责分离等。控制活动一般包括两个要素：确定应该制定什么样的政策，以及实现政策的程序。

7. 信息与沟通

对相关的信息予以识别、获取和沟通，以确保员工正确有效地履行其职责。风险存在的原因是不确定性，也就是信息不明晰。因此在推动全面风险管理的过程中，为使各个部门形成整体，就要进行信息交换与沟通。沟通的含义比较广泛，包括信息在主体中的向下、平行和向上流动。

8. 监控

企业风险管理的内容是不断变化的，曾经有效的风险应对方式可能会失灵，控制活动可能会变得无效或不再被执行，企业的目标也可能发生变化。面对这些变化，管理者需要通过监控手段确定企业风险管理的运行是否持续有效。监控可以通过持续的管理活动、个别评价或者两者结合来完成。

第二节 金融机构常用风险辨识技术

金融机构的风险辨识是指金融机构通过运用相关的知识、技术和方

法,对所面临的风险类型、风险来源、严重程度等进行全面系统的识别、判断与分析,从而为选择合理的风险管理策略提供依据的过程。目前,辨识风险的方法很多,每一种方法都有其针对性和应用范围。从总体上看,可以大体分为定性分析方法和定量分析方法两类。本节中,我们将具体介绍这两类不同的风险辨识技术。

一、定性分析方法

在金融机构的风险管理中,受各种条件和因素的制约,在很多情况下很难用统计、实验分析、数学模型等方法来辨识金融风险,所以定性分析方法的使用更为普遍。目前,比较常用的定性方法主要有:现场调查法、问卷调查法、专家调查法、事故树分析法等。

(一) 现场调查法

现场调查法(method of scene investigation)是指金融风险辨识主体对有可能存在或遭遇金融风险的各个机构、部门和所有经营活动进行详尽的现场调查来识别金融风险的方法。现场调查法是金融机构辨识风险的常用方法,在金融风险管理实务中广泛应用。现场调查法一般包括以下内容和步骤。

1. 调查前的准备工作

工作内容包括:一是查阅、了解以往相关的各种背景、资料等,以确定调查对象和目标;二是编制现场调查表,以明确调查的内容;三是根据前述内容确定调查的步骤和方法。本阶段的关键在于通过一张现场调查表来全面反映调查内容,不能遗漏或忽视某些重要环节。

2. 现场调查

在现场调查实施过程中,调查人员可以通过座谈、访问、实地观察、查阅文件档案等方式完成先期编制的现场调查表所列举的项目,同时还需要根据现场调查中发现的新信息调整调查项目,尽可能地为完成风险辨识等后续工作获得准确、全面的信息。

3. 调查报告

现场调查后,调查人员应在整理、研究和分析现场调查资料的基础上

撰写调查报告。调查报告主要包括三部分内容：一是根据调查目的，对调查资料和信息去伪存真、进行梳理和总结后撰写调查资料与信息处理报告；二是依据调查资料与信息处理报告所提供的信息，作出的初步结论、对策和建议；三是后附包括现场调查表在内的现场调查的原始资料。

现场调查法简便、实用，并且可以通过获得风险识别第一手资料，确保所得资料和信息可靠性，因此在风险辨识中应用非常广泛。例如，某银行贷前现场调查辨识贷款企业的信用风险时，其贷款的现场调查报告第一部分中的“调查资料与信息处理报告”通常包括客户基本情况及主体资格；贷款金额、用途、期限、利类、利率、还款方式及限制性条款；客户财务状况、经营效益和市场分析；担保情况。第二部分的“初步结论、对策和建议”应包括本次信贷业务的综合效益分析；信贷风险状况的基本判定；对是否发放贷款的意见和建议；等等。

(二) 问卷调查法

问卷调查法 (method of questionnaire survey)，也称书面调查法或填表法，是指调查人员不进行现场调查而是通过发放审核表或其他形式的调查表让现场人员填写来识别风险的方法。也可以作为现场调查法的一种替代方法。

根据问卷填答者的不同，问卷调查可分为自填式问卷调查和代填式问卷调查。其中，自填式问卷调查，按照问卷传递方式的不同，可分为报刊问卷调查、邮政问卷调查和送发问卷调查；代填式问卷调查则按照与被调查者交谈方式的不同，可分为访问问卷调查和电话问卷调查。

问卷调查的具体过程包括问卷设计前的准备，问卷的设计，问卷印发与收回三个环节。问卷的设计最为关键，一般由标题、说明、被访者的背景资料、问题与回答方式和致谢语等部分组成。以下是某银行对其金融机构客户所进行的反洗钱调查问卷表。

表 1.1 某银行对其金融机构客户进行的反洗钱调查问卷表

反洗钱调查问卷

根据《中华人民共和国反洗钱法》的规定，中国的金融机构有义务收集客户信息。为遵守这一政策规定，请贵行填写以下表格，并由有权负责人（须是贵行高级管理层的成员）签字予以确认。

续表

I. 请填写基本信息

1. 机构基本信息

金融机构名称:	地址:
网址:	主要经营范围:
证券交易所名称:	证券代码:
反洗钱官员姓名:	职务:
E-mail:	联系电话:

2. 所有权和管理者信息

持有贵行 10% 以上股权的个人姓名或单位名称及所持有的股份比例:
贵行高级管理层的名单:

3. 监管信息

贵国金融监管机构名称:
反洗钱、反恐怖融资监管机构名称:

II. 反洗钱问卷 (是/否)

反洗钱政策、程序及其实践概况

1. 贵行的反洗钱政策是否须经董事会或高层管理委员会审批?
2. 贵行的反洗钱政策是否规定须经高管批准指定一名合规官员负责协调和监督日常的反洗钱工作?
3. 贵行是否已制定了书面的、经高管批准的, 旨在预防、监测和报告可疑交易的反洗钱政策?
4. 贵行的反洗钱政策程序是否遵循了金融行动特别工作组 (FATF) 所提出的建议?
5. 除了接受监管机构的监测外, 贵行是否还需要接受内部或外部第三方对其反洗钱政策的常规审计?
6. 贵行有无政策禁止与空壳银行进行交易往来?
7. 贵行是否有符合法律规定的客户身份资料及交易记录保存制度?
8. 贵行的反洗钱制度是否适用于贵行在国内外的所有分支机构或子公司?
9. 贵行是否遵守贵国关于反洗钱/反恐怖融资方面的法律法规?

风险评价

10. 贵行是否对客户及其交易活动进行风险等级评估?
11. 当贵行有理由认为某些客户在贵行或通过贵行进行非法活动时, 贵行是否会根据其提高的风险等级对其进行相应级别的尽职调查?

客户身份识别

12. 贵行是否实行客户身份识别制度, 包括在客户开户时、进行交易时对客户身份信息进行