



反洗钱的 理论与实践



俞光远 主编



中国金融出版社

反洗钱的理论与实践

俞光远 主编

 中国金融出版社

责任编辑：彭元勋 曲培品

责任校对：潘洁

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

反洗钱的理论与实践 (Fanxiqian de Lilun yu Shijian) / 俞光远
主编. —北京：中国金融出版社，2006. 10

ISBN 7-5049-2925-5

I. 反… II. 俞… III. 金融—刑事犯罪—研究—文集
IV. D914.04-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 124884 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>, (010)63286832, 63365686(传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 22

字数 648 千

版次 2006 年 10 月第 1 版

印次 2006 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—3000

定价 40.00 元

如出现印装错误本社负责调换

前 言

自 20 世纪 50 年代以来，洗钱活动逐渐猖獗起来，其规模和危害日益增大，并与上游犯罪相分离，逐步成为独立的严重犯罪。在当前经济全球化、资本国际化及信息技术高速发展的情况下，随着走私、贩毒、偷税逃税、贪污受贿、金融诈骗等活动的大量产生，洗钱活动在国内外日益猖獗，并与上述犯罪活动密切交织在一起，不仅破坏社会信用基础，严重威胁金融安全、经济安全，而且引发一系列社会政治问题，严重威胁国家安全和社会稳定。据国际货币基金组织估计，全世界每年洗钱的总额相当于各国国民生产总值的 2%~5%。特别是自美国 9·11 事件以来，恐怖活动更加猖獗，有效防范和打击洗钱活动已经成为许多国家的共识，各国纷纷通过立法规范和协调反洗钱工作，加强反洗钱国际合作。

预防和打击洗钱活动是防打洗钱犯罪及其上游犯罪的关键环节，是切断或限制犯罪集团的资金来源，削弱或控制犯罪活动的重要手段。制定反洗钱法，一是有利于加强和完善金融部门监控管理制度，严厉打击各种洗钱犯罪活动，培育我国良好的社会信用基础，有效防范金融风险；二是有利于严格有关部门的内部监控制度，堵塞财政收入和国有资产流失，维护经济安全和社会稳定；三是有利于建立国际反洗钱合作机制，积极参与国际反洗钱合作，促进我国经济融入世界经济，维护我国改革开放的良好形象。因而加强反洗钱立

法，加大对洗钱活动的打击力度，对于稳定我国社会经济秩序，保证国有资产安全，防止财政收入流失，防范恐怖活动破坏，维护我国负责任大国的良好形象，都有十分重大的意义。

根据全国人大立法规划的要求，2004年3月23日，正式成立了由全国人大常委会预算工委牵头组织、19个部门参加的反洗钱法起草领导小组和起草工作小组，制订通过了起草工作计划，开展了一系列卓有成效的工作：收集国内外有关立法资料；进行反洗钱调查研究，开展立法比较研究；召开反洗钱一系列立法调研会，分别听取18个部门有关负责同志，及部分商业银行、保险公司、证券公司、期货公司的代表介绍各自反洗钱工作情况和立法建议；组建代表团赴国外对有代表性的国家和反洗钱国际组织进行立法考察；多次召开反洗钱法座谈会、国际研讨会，对反洗钱立法涉及的重大问题、法律草案框架结构和大纲，进行了反复、深入、系统的研讨，取得了颇好的成效。

为了促进反洗钱法的研究制定，全国人大常委会预算工作委员会与德国技术合作公司于2004年9月6日至8日在南京联合召开了第一次反洗钱法国际研讨会，于2005年5月25日至27日在桂林联合召开了第二次反洗钱法国际研讨会，参加两次会议的有来自反洗钱金融行动特别工作组、世界银行、国际货币基金组织、德国、美国、法国、瑞士和中国的专家学者，反洗钱起草工作小组的成员代表，全国人大常委会预算工委，江苏省和广西壮族自治区人大常委会、财经委的有关同志，共100多人。一些国内外财税、金融、法律和反洗钱等方面著名的专家学者应邀参加了会议，并提交了许多学术价值颇高的专题论文。在此期间，预算工委还组织反

洗钱起草工作组分别于2004年11月赴德国和瑞士,2005年7月赴法国、金融行动特别工作组总部、比利时和欧盟总部进行反洗钱立法考察。鉴于社会各界和广大群众对反洗钱工作和立法非常关心瞩目,现将中外专家学者的专题论文、有关的国际研讨会报告和反洗钱立法考察报告收集、整理、翻译、编辑成为《反洗钱的理论与实践》一书出版,以飨关注反洗钱工作和立法的广大读者,同时也愿为促进反洗钱工作和立法作出应有贡献。

本书共分四个部分。第一部分:反洗钱立法研究专题论文21篇;第二部分:反洗钱实证分析专题论文18篇;第三部分:国外反洗钱借鉴专题论文9篇;第四部分:国内外反洗钱法律制度精选12篇。

本书具有以下主要特点:一是内容全面系统,既有广度又有深度,中外专家旁征博引,论述内容几乎涉及反洗钱的所有领域,既有概括性总结,又有前瞻性展望;二是反洗钱实证分析和立法理论研究并举,中外专家提供了独到的反洗钱经验教训和有关案例,既有工作对策的实证分析,又有比较深入的立法理论研究;三是语言深入浅出,表达通俗易懂,结构安排科学合理,融实用性、知识性、科学性、法律性于一体,适用于各级人大机关、政府机关、司法机关,银行、证券、保险等金融机构及其金融主管部门和行业监管部门,特定行业非金融机构、律师、会计师事务所等中介机构及其行业主管部门和工作人员、法律工作者、群众团体和广大公民,特别是财金管理部门和广大财金工作者学习、了解和研究反洗钱工作和立法不可多得的重要工具书,也是适用于大专院校财税、会计、金融、法律等专业的广大师生学习和研究用书。

本书由全国人大常委会预算工委法案室主任、中国财税法学研究会副会长、北京大学特聘教授、反洗钱法起草工作组组长俞光远为主编，法案室陈鹏、蔡巧萍、雷晏平为编辑组成员。在本书编辑和出版过程中得到预算工委有关领导和中国金融出版社颇多关心和大力支持，特在此表示衷心感谢。

由于我们水平有限，编辑时间又较仓促，难免有不足之处，希望广大读者不吝赐教，提出宝贵意见。

本书编辑组
2005 年 12 月

目 录

第一部分 反洗钱立法研究

关于我国反洗钱立法的研究	俞光远 蔡巧萍	3
欧洲的反洗钱立法和工作机制	郭建安	24
我国洗钱犯罪的现状与刑事立法的完善	徐汉明 贾济东	40
制定反洗钱法与遵守和借鉴反洗钱领域的国际法规则	邵沙平	55
英国反洗钱立法新发展对中国反洗钱立法的启示	阮方民	61
我国反洗钱法的立法背景及基本思路	阎 坤 马洪范	70
制定反洗钱法,完善中国的反洗钱法律制度	陈小云 边志良	85
论我国反洗钱工作协调机制	吴卫华	94
对我国反洗钱立法的思考与建议	张 璐	106
非金融领域洗钱活动的法律防范	唐文弘	115
洗钱的定义和反洗钱法义务主体的界定	张新广	122
反洗钱立法相关税收问题比较研究	陈居奇	130
关于反洗钱立法的若干问题	李伏安	158
美国与证券行业有关的反洗钱法律制度介绍	焦津洪	174
我国保险业反洗钱现状与对未来架构的设想	江先学	185
洗钱的基本概念	杨德骅	192
反洗钱立法有关问题的分析	陈 鹏 雷晏平	205
我国反洗钱协调机制的构建	徐汉明	223
论反洗钱法的效力范围	徐汉明 赵 慧	239
关于南京反洗钱法国际研讨会情况的报告	俞光远 陈 鹏	250

关于桂林反洗钱法国际研讨会情况的报告·····	俞光远	陈 鹏	268
-------------------------	-----	-----	-----

第二部分 反洗钱实证分析

关于反洗钱工作和立法若干问题的研究·····	俞光远	281
我国反洗钱国际合作的现状、问题与对策·····	徐汉明	贾济东 296
国际公约关于洗钱和洗钱犯罪的界定与我国反洗钱法 规定探讨·····	邵沙平	308
论中国刑法中洗钱罪定义的完善·····	阮方民	318
构建与完善中国金融机构反洗钱的监管机制·····	潘金生	328
中国反洗钱制度的模式选择·····	彭 冰	339
反洗钱视野下的公安机关特别调查权 ·····	公安部反洗钱法起草工作小组成员	359
关于我国反洗钱立法工作若干问题·····	吴承明	张 璐 368
特定非金融领域的反洗钱问题·····	唐文弘	377
洗钱犯罪疑难问题研究·····	吕 滨	李文健 张新广 385
与银行业反洗钱监管有关问题的研究·····	李伏安	401
保险业反洗钱监管问题研究·····	江先学	412
建立我国预防和监控洗钱的制度·····	杨德骅	417
国家反洗钱信息监测处理中心的构建 ·····	徐汉明	贾济东 赵 慧 427
律师与公证人员反洗钱义务研究·····	宋 杰	444
我国金融监管机构反洗钱协调机制的构建·····	徐汉明	黄滨海 458
主要国家洗钱犯罪主观要件之比较·····	徐汉明	赵 慧 465
关于反洗钱工作和立法的调研报告·····	俞光远	陈 鹏 476

第三部分 国外反洗钱借鉴

反洗钱法律国际框架和通用原则概览·····	欧阳博安	489
反洗钱工作的实施·····	布瑞特林	496

义务主体的内部控制、报告和监督体系·····	芬德森 504
洗钱的定义和反洗钱法的义务主体·····	欧阳博安 519
反洗钱立法有关问题的探讨·····	潘崇安 527
反洗钱立法如何借鉴 FATF《四十条建议》的内容·····	芬德森 533
德国法律关于洗钱法律责任的规定·····	欧阳博安 545
德国、瑞士反洗钱立法考察报告·····	俞光远 陈 鹏 550
法国、比利时、德国反洗钱立法考察报告 ·····	俞光远 陈 鹏 雷晏平 571

第四部分 国内外反洗钱法律制度精选

中华人民共和国刑法（节选）·····	595
金融机构反洗钱规定·····	598
人民币大额和可疑支付交易报告管理办法·····	602
金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法·····	607
联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约（节选）·····	614
联合国制止向恐怖主义提供资助的国际公约（节选）·····	620
联合国打击跨国有组织犯罪公约（节选）·····	624
联合国反腐败公约（节选）·····	633
联合国与犯罪收益有关的洗钱、没收和国际合作示范法·····	644
反洗钱金融行动特别工作组《四十条建议》·····	674
反洗钱金融行动特别工作组《反恐融资八条特别建议》·····	691
反洗钱金融行动特别工作组《反恐融资第九条特别建议》·····	694

第一部分

反洗钱立法研究

关于我国反洗钱立法的研究

俞光远^① 蔡巧萍^②

一、关于制定反洗钱法的背景和意义

所谓洗钱就是指将严重犯罪的非法所得清洗为合法所得，通俗地说，就是将“黑钱”清洗为“白钱”的犯罪行为。洗钱活动一般具有以下主要特点：一是预谋性，洗钱往往是有预谋、有计划的犯罪活动，洗钱犯罪分子一般都是经过精心策划，不仅明知或应知是犯罪所得，而且每一步都有明确的部署、目标和报酬；二是特定性，洗钱针对的特定资金或资产，几乎全部来源于各种严重犯罪所得，如走私、贩毒、偷税骗税、金融诈骗、贪污受贿等；三是隐蔽性，为了变非法所得为合法所得，消灭犯罪线索和证据，洗钱活动非常隐蔽。

目前洗钱活动呈现以下趋势：（1）严重性，洗钱活动逐步与上游犯罪相分离，与金融产品紧密结合，发展成为独立的犯罪行为，并对金融安全、经济安全和国家安全构成严重威胁；（2）多样性，洗钱活动出现多种多样的方式，愈益呈现出多样性，如利用投资贸易，借用金融服务，利用空壳公司，伪造商业票据，使用金融衍生工具，通过中介机构等方式洗钱；（3）专业性，利用计算机等高新技术，利用金融、财务、会计、律师专业服务进行洗钱，一些专业人员如金融人

① 全国人大常委会预算工委法案室主任、反洗钱法起草工作组组长。

② 全国人大常委会预算工委法案室干部。

员、律师、会计师、评估师等参与洗钱过程，使现代洗钱活动更具专业化；（4）复杂性，为了改变犯罪所得的原有形式，消除可能成为证据的痕迹，为犯罪所得营造假象，使犯罪所得与合法所得融为一体，采取的洗钱过程更为复杂化，以达到外表合法化的目的。

在当前经济全球化、资本国际化及信息技术高速发展的情况下，随着走私、贩毒、偷税逃税、贪污受贿、金融诈骗等活动的大量产生，洗钱活动在国内外日益猖獗，并与上述犯罪活动密切交织在一起，不仅破坏社会信用基础，严重威胁金融安全、经济安全，而且引发一系列社会政治问题，严重威胁国家和社会稳定。特别是自美国 9·11 事件以来，恐怖活动日益猖獗，有效防范和打击洗钱活动已经成为许多国家的共识，各国纷纷通过立法规范和协调反洗钱工作，加强反洗钱的国际合作。

近几年来，我国反洗钱立法也越来越受到社会各方面的广泛关注，反洗钱立法和反洗钱工作有了一定的进展。但由于种种原因，目前我国反洗钱法律制度尚未建立健全，缺乏反洗钱预防性法律规定，仅在部门规章中对金融机构反洗钱制度做出规定，即中国人民银行制定的《金融机构反洗钱规定》、《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》、《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》（简称一个规定、两个办法），法律级次和法律效力较低，《刑法》关于洗钱犯罪的规定也有明显缺陷，亟待修改完善。2002 年以来，数十位全国人大代表和常委会委员联名向人代会提出有关反洗钱立法的议案，要求加强反洗钱立法，尽快制定反洗钱法。该法已经作为立法规划第一类法律，即在本届人大任期内必须完成的法律，列入十届全国人大常委会立法规划，并由全国人大常委会预算工委组织起草。

预防和打击洗钱活动是预防和打击洗钱犯罪及其上游犯罪的关键环节，是切断或限制犯罪集团的资金来源，削弱或控制犯罪活动的重要手段。制定反洗钱法，一是有利于加强和完善金融部门管理制度，严厉打击各种洗钱犯罪活动，培育我国良好的社会信用基础，有效防范金融风险；二是有利于严格有关部门的内控管理制度，防止财政收入和国有资产流失，维护经济安全和社会稳定；三是有利于建立国际

反洗钱合作机制,积极参与国际反洗钱合作,促进我国经济融入世界经济,维护我国改革开放的良好形象。因此,加强反洗钱立法,加大对洗钱活动的打击力度,对于稳定我国社会经济秩序,保证国有资产安全,防止财政收入流失,防范恐怖活动破坏,维护我国负责任的大国形象,都有十分重大的意义。

根据全国人大立法规划的要求,2004年3月23日,正式成立了由全国人大常委会预算工委牵头组织、18个部门参加的反洗钱法起草领导小组和起草工作小组,制订通过了起草工作计划,标志着反洗钱立法工作正式启动。在委领导和起草领导小组的领导下,反洗钱法起草工作小组自成立以来,抓紧开展了以下主要工作:收集国内外有关立法资料;进行反洗钱调查研究,开展立法比较研究;参加两个反洗钱法国际研讨会;召开反洗钱一系列立法调研会,分别请最高人民法院、最高人民检察院和国务院15个部委有关司局的负责同志,及部分商业银行、保险公司、证券公司、期货公司的代表分别介绍各自反洗钱工作情况和立法建议;组建两个代表团赴国外进行立法考察;目前正在反复研究与反洗钱立法有关的重大问题、法律草案框架结构和大纲。这次召开反洗钱法国际研讨会也正是为了研究解决好这些重大问题,为起草好反洗钱法奠定良好基础。

二、关于反洗钱法的属性和定位

在制定一部法律之前,首先必须明确这部法律的属性和定位,即反洗钱法属于哪种类型的法律?是一部民事法律、行政法律,还是刑事法律?这部法律应当包括哪些内容?

反洗钱法如何定位主要取决于一个国家的立法体系和立法传统。一般来说,大陆法系国家对法律的分类比较严格,比较讲究立法的逻辑性和完整性,除刑法典之外,其他法律不能规定刑事方面的内容,如德国;而普通法系的立法比较灵活和随意,一部法律中可以包括所有相关的权利、义务和责任,不区分民事、行政和刑事内容,反洗钱法律中也可全部包括上述内容,如美国、英国。我国是一个秉承大陆法系立法传统的国家,刑事内容一般不与民事、行政内容规定在同一

部法律里。反洗钱法也不宜既包括行政内容，又包括刑事内容。根据立法内容和性质的不同，大陆法系国家反洗钱法律体系在横向结构上，一般包括刑事立法和行政立法两大方面。刑事立法方面一般由一部或若干部法律组成，而行政立法方面则由一部或若干部法律、法规、规章或指引构成。目前，我国的反洗钱法律体系尚未建立健全，刑事立法方面主要是我国《刑法》第191条关于洗钱罪的规定^①，亟须通过修改《刑法》的有关规定加以完善；行政立法方面，目前仅在部门规章中对金融机构反洗钱制度做了规定，法律级次和效力较低，迫切需要制定一部全面的反洗钱预防监控方面的法律。通过建立一系列的反洗钱预防、监控制度和协调机制，有效地发现和揭露洗钱活动线索。由于这部法律是国家主要出于监管目的制定的，并非规范平等主体之间的权利义务关系，因此，它应当是一部以预防为主、打防结合的行政法律。

三、关于反洗钱法的立法宗旨

立法宗旨即制定本法要达到的主要目标。按照目标的不同层次和不同要求，立法宗旨又可划分为具体目标和最终目标。

（一）具体目标

制定反洗钱法的具体目标很多，主要包括：建立健全洗钱预防内控监管制度，建立健全国家反洗钱协调机制，建立国家反洗钱信息监测处理中心，加强反洗钱国际合作，有效预防和打击洗钱活动。

（二）最终目标

就反洗钱法律体系整体而言，反洗钱法所要求建立的一系列洗钱预防制度、内控监管制度和各部门协调机制等，最终目标都是为了防范和打击洗钱行为，遏制其上游违法犯罪活动，防止财政收入和国有资产流失，维护金融安全、经济安全，促进社会的稳定和国家的长治久安。

^① 1990年在《全国人大常委会关于禁毒的决定》中规定有清洗毒赃的犯罪，其内容已经包括在1997年制定的《刑法》第191条中了。

四、关于反洗钱法的适用范围

法律的适用范围包括时间、空间和人三维内容,即法律从何时开始生效、失效和废止,法律在哪些地域范围内有效力,法律能约束哪些人。在一般情况下,在法律对空间和人的适用范围上可能发生争议。

(一) 反洗钱法对空间的适用范围

反洗钱法的空间适用范围的争议点,主要在于是否规定域外管辖权。按照属地原则,一国的法律只在该国领域内有效力,对于领域外的事项只能通过双边或多边的协商合作机制解决。但近年来,随着跨国组织犯罪特别是跨国恐怖犯罪活动的日益猖獗,美国通过《爱国者法案》加强了对洗钱活动的域外管辖权。但由于法律的空间适用范围涉及国家主权问题,各国对此颇有异议。我国的反洗钱法还应奉行属地原则,即只在中华人民共和国领域内有效力。至于我国法人在国外的分支机构,则应遵守属地国的法律规定,当然这并不妨碍遵守其总部的有关规定。

(二) 反洗钱法对人的适用范围

洗钱预防必须要构建一个严密的预防和监控网络,使得违法活动无处隐藏,无法藏匿于合法行为中蒙混过关。为此,必须使尽可能多的人承担预防洗钱的义务,让违法行为人陷入“人民战争的汪洋大海”中。这方面要突出体现在洗钱预防机制的核心制度即大额和可疑交易报告制度上。为应对日益复杂和猖獗的洗钱行为,联合国毒品控制署1995年11月制定的《反洗钱及没收与毒品有关财产法律范本》第13条规定:“要求监督资本运作过程或对资本转移提供建议的信用及金融机构、其他自然人、法人,当他们怀疑交易资金来自于非法贩运麻醉品、精神药品时,应报告交易情况。”该规定将可疑交易报告主体范围扩大到所有自然人和法人。许多国家也都在逐步扩大大额和可疑交易报告主体的范围。由于金融机构、一些特定行业的非金融机构往往是洗钱行为的多发、高危领域,这些行业、机构和个人被作为洗钱预防和监控的重点义务人;律师、会计师、评估师事务所等中介