



金融博士论丛·第十二辑

Jinrongye
Fanxiqian Jianguan

金融业反洗钱监管

有效性研究

Youxiaoxing Yanjiu

边维刚 著

 中国金融出版社



金融博士论丛 · 第十二辑

金融业反洗钱监管 有效性研究

边维刚 著

 中国金融出版社

责任编辑：张智慧

责任校对：刘 明

责任印制：丁淮宾

图书在版编目（CIP）数据

金融业反洗钱监管有效性研究（Jinrongye Fanxiqian Jianguan Youxiaxing Yanjiu）/边维刚著．—北京：中国金融出版社，2010.1

（金融博士论丛．第十二辑）

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5290 - 5

I. 金… II. 边… III. ①金融—刑事犯罪—监督管理 ②反洗钱法—研究 IV. D914

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 187604 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）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 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 148 毫米×210 毫米

印张 9.625

字数 245 千

版次 2010 年 1 月第 1 版

印次 2010 年 1 月第 1 次印刷

定价 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5290 - 5/F. 4850

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

序

防范和打击洗钱活动的重要性已经得到世界各国的普遍认同。我国政府近年来也高度重视国家反洗钱体系的构建和完善。有效的反洗钱工作既是经济金融全球化背景下维护国家经济安全和金融稳定的客观需要，也是维护社会公平正义、贯彻落实科学发展观、构建和谐社会的必然要求。

近年来，在《中华人民共和国反洗钱法》及其配套规章的框架下，我国反洗钱各项工作不断推进，反洗钱资金监测全面覆盖到银行业、证券期货业、保险业金融机构，反洗钱机制在可疑资金交易的发现、犯罪资金链的协查和追踪等方面正发挥越来越重要的作用。尽管我国反洗钱工作所取得的成绩已得到了国际组织和社会各界的普遍认可，但不可否认的是，我国反洗钱工作的理念和方法仍然处于初创探索期，尤其是针对反洗钱的前沿阵地——金融业反洗钱监管的有效性也面临各种挑战和制约。如何提高金融业反洗钱监管的有效性已成为当前和未来相当长时期反洗钱工作必须面对和解决的重大课题。事实上，如何实施更为有效的反洗钱监管工作以达到反洗钱政策的公共预期和政治预期，也是世界各国反洗钱领域所面临的重大挑战。

本文作者以金融业反洗钱监管的有效性机理研究为切入点，以金融业反洗钱监管的有效性评估研究为侧重点，以金融业反洗钱监管的有效性实践研究为归结点，探索了一种对一个国家或地区金融业反洗钱监管有效性的系统分析和整体评估方法，在对反洗钱监管有效性实证分析的基础上提出了反洗钱有效监管的实现机制和具体路径。这样的研究思路和创新对反洗钱监管的理论和实践具有较大意义。

近年来，我们欣喜地看到一批具有相当理论深度和实践经验的有识之士加入到反洗钱队伍中，在纷繁复杂的反洗钱实践中静心摸索规律，加强研究并勤而行之。“问渠那得清如许？为有源头活水来。”基于反洗钱实践的理论研究是反洗钱事业宝贵的源泉。透过繁琐的现象研究反洗钱机制的一般规律，掌握反洗钱工作本质，这种思维、态度和方法无疑将有利于推动反洗钱事业的纵深发展，并进而切实提高反洗钱机制在预防和打击违法犯罪活动、维护社会公平正义和促进经济金融稳健发展中的重要作用。

勉以为序。

中国反洗钱监测分析中心主任

王燕之

2009年12月于北京

目 录

1 导 论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.2 研究概念与范围界定	4
1.2.1 洗钱与反洗钱概念及范围界定	4
1.2.2 金融业反洗钱监管概念与范围界定	5
1.3 研究方法	6
1.4 研究思路与结构安排	7
1.5 创新、局限性与进一步的研究方向	11
2 洗钱、反洗钱与反洗钱监管相关文献综述	13
2.1 洗钱相关文献综述	13
2.1.1 有关洗钱动机的研究	13
2.1.2 有关洗钱过程的研究	14
2.1.3 有关洗钱方式的研究	16
2.2 反洗钱与反洗钱监管相关文献综述	18
2.2.1 国外反洗钱与反洗钱监管 相关文献综述	18
2.2.2 国内反洗钱与反洗钱监管 相关文献综述	24
2.3 其他相关文献综述	31
2.3.1 洗钱相关数据	31
2.3.2 国际反洗钱协调相关研究	33
2.3.3 对全球洗钱活动趋势的研究	34

2.4 本章小结	35
3 金融业反洗钱监管的基本原理	37
3.1 金融业反洗钱监管的现实需求	37
3.1.1 洗钱已成为全球关注的问题	37
3.1.2 金融体系是洗钱活动的主要通道	39
3.1.3 洗钱活动对金融稳定构成 现实风险	41
3.2 金融业反洗钱监管的理论基础	45
3.2.1 公共利益说与反洗钱监管	46
3.2.2 金融脆弱说与反洗钱监管	47
3.2.3 法律的不完备性理论与 反洗钱监管	48
3.2.4 博弈论分析与反洗钱监管	49
3.2.5 违法行为分析与反洗钱监管	53
3.3 金融业反洗钱监管的历史考察	54
3.3.1 国外金融业反洗钱监管的发展	54
3.3.2 国内金融业反洗钱监管的发展	57
3.3.3 金融业反洗钱监管面临的挑战	59
3.4 金融业反洗钱监管的制度安排	62
3.4.1 金融业反洗钱监管的目标选择	62
3.4.2 金融业反洗钱监管的运行体系	66
3.4.3 金融业反洗钱监管的制度架构	68
3.4.4 金融业反洗钱监管的政策工具	69
3.5 本章小结	70
4 金融业反洗钱监管的模式比较	72
4.1 金融业反洗钱监管国别模式比较	72

4.1.1 政府主导、重罚威慑为主的 美国模式	73
4.1.2 行业自律、自我约束为主的 瑞士模式	75
4.1.3 适度监管、平衡发展为主的 英国模式	76
4.1.4 倡导教导、强调合作为主的 澳大利亚模式	80
4.2 金融业反洗钱监管方式的比较	83
4.2.1 规则为本金融业反洗钱监管方式	83
4.2.2 风险为本金融业反洗钱监管方式	85
4.2.3 规则为本向风险为本的转变	86
4.3 监管部门基于风险的反洗钱方法	90
4.3.1 风险为本主导下国际反洗钱 监管新特征	91
4.3.2 基于风险的反洗钱监管程序	91
4.3.3 基于风险的反洗钱监管内容	92
4.4 金融机构基于风险的反洗钱方法	94
4.4.1 识别与评估主要风险因素	94
4.4.2 设计与实施风险控制程序	96
4.4.3 评价与改进风险控制措施	99
4.5 本章小结	101
5 金融业反洗钱监管有效性结构分析	103
5.1 金融业反洗钱监管有效性的内涵界定	103
5.1.1 反洗钱监管有效性与有效监管的权衡	103
5.1.2 反洗钱监管有效性与监管理念的转变	105
5.1.3 反洗钱监管有效性与监管关系的平衡	107

5.1.4	反洗钱监管有效性与监管强度的把握	109
5.2	金融业反洗钱监管有效性的条件分析	109
5.2.1	金融业反洗钱监管有效性的理论前提	110
5.2.2	金融业反洗钱监管有效性的验证条件	111
5.2.3	金融业反洗钱监管有效性的约束条件	112
5.3	金融业反洗钱监管有效性的要素分析	117
5.3.1	监管客体有效性的要素构成	118
5.3.2	监管主体有效性的要素构成	122
5.3.3	监管环境有效性的要素构成	128
5.4	本章小结	131
6	金融业反洗钱监管有效性总体评估	133
6.1	反洗钱监管有效性评估工作的回顾	133
6.1.1	反洗钱监管有效性评估的意义	133
6.1.2	反洗钱监管有效性评估的现状	135
6.2	反洗钱监管有效性评估指标体系的构建	137
6.2.1	反洗钱监管有效性指标的选取	137
6.2.2	反洗钱监管有效性指标的标准化	140
6.3	反洗钱监管有效性综合评估模型的设计	142
6.3.1	层次分析法基本原理及其在 模型设计中的应用	143
6.3.2	反洗钱监管有效性综合评估 模型决策过程	144
6.4	实证分析：以上海为例	148
6.4.1	发展中的上海反洗钱监管工作	148
6.4.2	综合评价模型在上海的应用	151
6.4.3	上海反洗钱监管影响因素分析	157
6.5	本章小结	164

7 金融业反洗钱监管有效性的实现机制	165
7.1 金融业反洗钱监管机制的构成与功能	165
7.1.1 反洗钱监管机制的内涵	165
7.1.2 反洗钱监管机制六要素 构成分析	166
7.1.3 反洗钱监管机制“三支柱” 功能分析	172
7.2 金融业反洗钱监管制度约束机制	173
7.2.1 反洗钱监管制度系统化	174
7.2.2 反洗钱监管刑事法律完善化	175
7.2.3 反洗钱监管核心规则合理化	177
7.3 金融业反洗钱监管运作实施机制	183
7.3.1 反洗钱情报信息处理专业化	183
7.3.2 反洗钱监管方法科学化	184
7.3.3 反洗钱监管激励有效化	187
7.4 金融业反洗钱监管合作联动机制	190
7.4.1 跨监管部门合作常规化	190
7.4.2 跨政府部门合作制度化	193
7.4.3 反洗钱监管国际合作规范化	194
7.5 本章小结	197
8 中国金融业反洗钱监管有效性优化路径	199
8.1 中国金融业反洗钱监管总体评价	199
8.1.1 反洗钱机制初创发展期成绩瞩目	199
8.1.2 反洗钱金融监管专业化渐趋成熟	203
8.1.3 反洗钱成功案例警示效应 初步显现	206

8.2 中国金融业反洗钱有效监管 面临的矛盾	207
8.2.1 反洗钱监管模式模糊、基础薄弱与 反洗钱监管深化要求的矛盾	207
8.2.2 反洗钱风险源控制与现金、账户等重要 金融管理制度不协调的矛盾	209
8.2.3 质量较低的海量大额可疑交易报告与 反洗钱监测分析能力难以适应的矛盾	213
8.2.4 金融机构洗钱风险管控能力与特定 非金融行业反洗钱制度缺失的矛盾	214
8.2.5 反洗钱监管接轨国际标准的要求与 发展中国具体国情的矛盾	216
8.2.6 地区反洗钱监管水平不平衡与反洗钱 整体有效推进之间的矛盾	218
8.3 提高中国金融业反洗钱监管有效性的建议	219
8.3.1 理念路径：确立清晰务实的 反洗钱金融监管原则	219
8.3.2 模式路径：探索中国特色的 反洗钱金融监管模式	220
8.3.3 组织路径：组建更具权威的 专职反洗钱主管部门	222
8.3.4 机制路径：健全反洗钱国内外 协调和合作机制	223
8.3.5 信息路径：大力完善稳定有效的 情报生成渠道	224
8.3.6 方法路径：全面推广常规化反洗钱 风险评估体系	226
8.4 本章小结	227

参考文献	229
附 录	243
附录 1 反洗钱监管有效性指标评分说明	243
附录 2 反洗钱典型案例评析	259
后 记	291
致 谢	293

1

导 论

1.1 研究背景及意义

——洗钱犯罪与反洗钱监管

洗钱是指隐匿或掩盖犯罪所得的性质、来源、地点或流向，并使其合法化的行为。洗钱是维系违法犯罪活动的“生命线”，虽然很难精确统计，但国际组织和研究机构较为一致的看法是，全球每年洗钱数额约占世界总产值的2%~5%，即介于8000亿~20000亿美元。

尽管在理论上，任何交易都有可能被用来洗钱，但由于金融机构在现代经济体系中发挥了资金流动中枢的作用，因此，金融系统是洗钱活动发生的主要领域，也是反洗钱斗争的前沿阵地。金融机构作为社会经济活动的枢纽，客观上容易成为洗钱活动的渠道。金融机构一旦卷入洗钱活动或履行反洗钱义务不到位，不仅会严重损害自身利益和国际声誉，造成巨大的资金损失，而且还会带来严重的法律和运营风险。

从国际和国内经验来看，对金融业进行反洗钱监管是十分必要的。随着20世纪80年代以来洗钱活动在国际金融市场上的不

断蔓延，欧美国家开始加强各国金融监管当局之间在反洗钱方面的合作并着手起草国际反洗钱的通行规则，如1988年12月巴塞尔委员会通过的《关于防止犯罪分子利用银行体系洗钱的声明》，1990年金融行动特别工作组（FATF）的“40项建议”等，这些文件都强调了金融机构应履行的反洗钱义务。2000年到2001年，金融行动特别工作组（FATF）根据国际反洗钱形势，评估宣布了23个反洗钱不合作国家和地区，引起了国际社会的震动和各国的重视。在FATF、各国政府和金融机构的共同努力下，2007年6月之后，世界上绝大多数国家已经迈入反洗钱合作国家行列，一致认为洗钱这一“无国界犯罪”在金融业中的蔓延会严重侵蚀社会经济体系，应该有效地监管和遏制滥用金融体系进行洗钱的活动。

改革开放30年来，我国金融业保持了快速发展的态势，属国民经济中发展最具活力的朝阳产业之一。但是，随着银行业、证券业、保险业业务和功能的不断深化演变，各类金融机构面临着社会经济转轨时期愈演愈烈的洗钱威胁和冲击。近年来我国陆续出现了不法分子利用金融市场的各项业务和操作方式洗钱，以达到隐匿和掩盖贪污贿赂、侵吞挪用、操纵市场、内幕交易和偷逃税等非法收益目的的现象，国内相关部门也开始关注滥用金融体系的洗钱问题。中央财经大学国家社科基金课题组曾经通过对全国27个省市金融系统进行调查，推算出我国2005年洗钱规模为7223亿元左右^①。

2002年，按照国务院要求，财政部、中国人民银行、公安部、外交部和国务院台办五部门联合上报，请示参加国际反洗钱合作，从此拉开了我国反洗钱的序幕。根据国务院决定，中国人

^① 中央财经大学课题组：《7000亿黑钱就这样漂白》，载《中国证券报》，2006-09-09。

民银行于 2003 年着手承担国家反洗钱协调任务。以中国人民银行颁布的三个反洗钱规章为标志,我国正式开始要求金融机构全面遵守反洗钱规定和履行反洗钱义务。经过五年多的努力,我国反洗钱法律、监管和组织框架基本确立,在反洗钱的国内实际工作和国际合作等方面也取得了显著的成绩,通过金融机构主动发现可疑交易后由相关部门迅速侦查并最终有效破获犯罪案件即“由钱及人,由人及案”的反洗钱机制正发挥越来越重要的作用。

但是,不可否认的是,我国金融业反洗钱工作仍处于起步阶段,现行反洗钱体系及机制与国内实际工作需要及国际标准要求相比,还存在较大差距,金融领域反洗钱监管工作的有效性亟待提高。尤其在当前动荡的国际金融形势下,洗钱犯罪形态的演变以及金融业外部市场环境的变化,我国金融业反洗钱监管的有效性面临更大挑战。一方面,作为国民经济核心的金融业为反洗钱承担越来越高的直接或间接成本;另一方面,通过反洗钱机制预防、遏制和打击洗钱及相关犯罪的实效却备受争议。新的形势和环境对转换监管模式、调整监管目标、改进监管方式都提出了更高的要求,提高金融业反洗钱监管的有效性已经成为一个日益紧迫的重大现实问题。

目前,有关金融业反洗钱及其监管工作,国内外已有不少研究文献。但是,着眼于一个国家或者地区金融业反洗钱监管的有效性,进行系统性分析和整体评估的研究还比较缺乏,实践部门也缺乏相应的探索。金融业反洗钱监管的有效性直接关系到国家反洗钱目标的实现程度,有效的金融业反洗钱监管活动是实现国家反洗钱目标的主要手段。金融业反洗钱监管有效性研究的目的就是要剖析金融业反洗钱监管有效性的一般机理,探索金融业反洗钱监管有效性的监测评估方法,研究反洗钱有效监管的基本规律、实现机制和优化路径,以最终有效地打击洗钱及其上游犯罪,维护正常的经济金融秩序,维护金融体系的安全性和稳健性。在中国现实的政治、

经济和社会约束条件下,探讨构建有效的金融业反洗钱监管框架,研究提高金融业反洗钱监管有效性的现实途径,无疑具有重大的理论和现实意义。

今后几年是我国金融业反洗钱发展的战略时期,也是检验和完善我国反洗钱制度的重要时期。我国金融业反洗钱监管工作必须从科学发展观的战略高度,在分析国际国内反洗钱形势、挑战和总结国内经验的基础上,从中国实际出发,全面提高金融业反洗钱监管的有效性。在按照国际标准继续完善现有反洗钱框架体系的同时,以国内风险评估为基础,注重中国实践和创新,提出我国金融业反洗钱监管的战略目标、实施原则和具体步骤,探索建立具有中国特色的有效反洗钱监管模式。

1.2 研究概念与范围界定

1.2.1 洗钱与反洗钱概念及范围界定

洗钱 (money laundering) 一词是行为用语,在现代法治社会中已成为一种犯罪的专有名词。尽管关于洗钱的定义,不同国家或组织或者学者表述不同,但内涵都是一致的。洗钱就是不法分子将其因非法活动而得到的“脏钱”通过各种手段变成合法的“干净钱”。巴塞尔银行法规及监管实践委员会 1988 年末从金融的角度对洗钱下的定义为:犯罪分子阴谋与其同伙利用金融系统将资金从一个账户向另一个账户转移,以掩盖款项的真实来源和受益所有权关系,或者利用金融系统提供的资金保管服务存放款项,这些活动通常被称为“洗钱”。本文所论述的洗钱是指广义上的洗钱,即隐匿或掩盖犯罪所得的性质、来源、地点或流向,并使其合法化的行为和过程。

我国《反洗钱法》中对反洗钱的规定是：“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。”本文所论述的反洗钱可描述为政府动用立法、司法和行政力量，调动有关的组织和商业机构对可能的洗钱者和洗钱活动予以识别，对有关款项予以处置，对相关机构和人员予以惩罚，从而达到阻止犯罪活动目的的一个系统行为。

1.2.2 金融业反洗钱监管概念与范围界定

金融业反洗钱监管是对金融领域的反洗钱监督和反洗钱管理的总称。它是指政府通过特定的机构（如中央银行）对金融机构这一反洗钱义务主体进行的某种限制或规定。反洗钱监管本质上是一种具有特定内涵和特征的政府规制行为。反洗钱监督是指反洗钱主管当局对金融机构实施的全面性、经常性的检查和督促，并以此促进金融机构反洗钱工作依法开展；反洗钱管理是指反洗钱主管当局依法对金融机构反洗钱工作实施的领导、组织、协调和控制等一系列的活动。反洗钱监管有狭义和广义之分。狭义的反洗钱监管是指中央银行或其他金融监管当局依据国家法律规定对整个金融业（包括金融机构和金融业务）反洗钱工作实施的监督管理。本文论述的反洗钱监管是广义的反洗钱监管，即除了在上述含义之外，还包括了金融机构的内部控制和稽核、同业自律性组织的监管、社会中介组织的监管等内容。金融业反洗钱监管是国家反洗钱体系的重要组成部分。

金融业反洗钱监管与一般意义上的金融监管既有联系也有区别。其联系是它们具有共同的监管属性，都是以金融机构为监管对象，以金融体系的安全性、稳定性为重要的监管目标之一。但