

中国人民银行青岛市中心支行反洗钱系列丛书之二

青岛反洗钱

探索与实践

主 编 王延伟
副主编 于洪平 代 靖



中国金融出版社

014035059

D927
24

中国人民银行青岛市中心支行反洗钱系列丛书之二

青岛反洗钱探索与实践

主 编 王延伟
副主编 于洪平 代 靖



中国金融出版社



北航

C1715072

D927
24

责任编辑：马云霞 王海晔

责任校对：刘 明

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

青岛反洗钱探索与实践 (Qingdao Fanxiqian Tansuo yu Shijian) / 王延伟主编. — 北京：中国金融出版社，2013. 4

(中国人民银行青岛市中心支行反洗钱系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6788 - 6

I. ①青… II. ①王… III. ①洗钱罪—青岛市—文集

IV. ①D927. 523. 433. 4 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 033402 号

出版
发行 **中国金融出版社**

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

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 21.75

字数 312 千

版次 2013 年 4 月第 1 版

印次 2013 年 4 月第 1 次印刷

定价 46.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6788 - 6/F. 6348

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

目 录

法规建设篇

预防和打击

- 我国反洗钱发展模式的现实选择
- 代靖 戴华伟 徐潇 段超 (3)
- 我国反洗钱法律制度研究 戴华伟 (12)
- 商业银行可疑交易报送模式及路径选择研究
- 关于提升商业银行可疑交易报送质量的典型调查
- 王延伟 戴华伟 王珞 徐潇 (19)
- 改进反洗钱分类监管制度的思考 王珞 (26)
- 反洗钱依法行政难点及建议 徐潇 (31)
- 第三方支付机构洗钱风险控制研究 段超 (37)
- 反洗钱风险监管方法研究
- 于洪平 代靖 戴华伟 王珞 徐潇 段超 (44)

风险探索篇

- 商业银行私人银行业务洗钱风险应予关注 王珞 (59)
- 利用保证金杠杆套取银行汇票资金及地下汇票交易风险
- 应予关注 高开宇 (66)
- 贵金属交易行业洗钱风险亟待关注 王延伟 戴华伟 徐潇 (69)
- 关注 PayPal 账户支付中存在的跨境资金洗钱风险 徐潇 (74)
- 银行业机构网上银行业务发展迅速潜在风险应予关注 王凯 (78)
- 当前网络支付机构反洗钱存在的问题

- 对青岛三起网络犯罪案件的剖析 高开宇 (84)
- “礼品回收店”洗钱风险不容忽视 王凯 (89)

调查研究篇

- 青岛中支关于网银业务洗钱风险的调研报告 戴华伟 (95)
- 青岛中支对 POS 商户利用信用卡套现问题的调研报告
..... 戴华伟 (102)
- 警惕资金异常流动对稳健货币政策执行的不利影响
- 以反洗钱视角 于洪平 代靖 戴华伟 徐潇 (108)
- 外资银行离岸账户洗钱类型研究 王珞 (114)
- 青岛市担保行业现状、存在问题及建议 施建鸣 徐潇 (122)
- 关于部分企业套取银行信贷资金流入民间借贷领域的
调查报告 高开宇 (126)
- 构建商业银行高层次一体化的反洗钱工作体系
- 对外资银行反洗钱工作的调查与启示
..... 王延伟 戴华伟 王珞 (130)
- 对某外资银行青岛分行反洗钱工作的调查报告 邱嘉宁 (139)
- 民间借贷案件调查报告 王凯 (146)
- 个人通过电子银行分拆结售汇调查报告 王凯 (150)

监管实践篇

- 中资银行反洗钱异常交易分析机制亟待改进 徐潇 (159)
- 中外第三方支付机构反洗钱监管工作对比研究及启示 段超 (163)
- 商业银行缺少核实手段导致部分客户身份识别义务难以
履行的调查报告 王凯 (169)
- 银行新兴业务洗钱风险控制的现状与对策 王凯 段超 (173)
- 银行卡 POS 套现实证分析及风险防控建议 段超 (180)
- 以传销模式从事非法集资活动应予重视 高开宇 (185)
- 一起银行卡犯罪案件折射的问题 高开宇 (187)

新形势下人民银行基层行有效履行反洗钱职责的实践与思考	戴华伟 (192)
稳健货币政策背景下非法集资案件呈集中爆发态势应予高度关注	王凯 (201)
完善反洗钱非现场监管工作的思考	邱嘉宁 (205)
探索实践风险性现场检查新模式 发挥反洗钱现场检查风险防范和教育引导作用	王延伟 戴华伟 (211)
对假按揭套取信贷资金的案例剖析	高开宇 (217)
青岛市禁毒反洗钱工作实践	高开宇 (220)
青岛期货业金融机构可疑交易报告工作现状与建议	段超 (223)
青岛腐败洗钱案例的剖析和启示	高开宇 (227)
金融诈骗犯罪催生“职业”办卡人	王凯 (237)
建议制定反洗钱岗位资格准入标准	徐潇 (240)
检查表明: 金融机构客户身份识别工作质量亟待提高	徐潇 (243)
国际速汇金业务存在的洗钱风险分析及建议	王凯 (249)
反洗钱监测显示: 异常资金流动对金融稳定的不利影响值得关注	段超 (254)
对人民银行反洗钱工作发挥社会反腐败作用的思考	王珞 (261)
电信诈骗案折射出的银行卡管理漏洞应予关注	王凯 (268)
青岛市大额现金使用者调查——个人账户套现洗钱现象突出	高开宇 (271)
大额现金交易洗钱风险案例研究	戴华伟 (281)

借鉴与启示

英国四项核心机制有效推动反洗钱跨部门协调值得借鉴	王凯 (293)
新加坡加强税务违法行为反洗钱工作的做法和启示	王凯 (298)
外资银行涉嫌洗钱案对中资银行的警示与借鉴	段超 (302)

附录

青岛市金融机构反洗钱工作指引

(301) 邱嘉宁 施建鸣 吴李航 王珞 (306)

(302) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(303) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(304) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(305) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(306) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(307) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(308) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(309) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(310) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(311) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(312) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(313) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(314) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(315) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(316) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(317) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(318) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(319) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(320) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(321) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(322) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(323) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(324) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(325) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(326) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(327) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(328) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(329) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(330) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(331) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

(332) 中嘉华 善思研印工省福福非非福福反善安

法规建设篇

预防和打击

——我国反洗钱发展模式的现实选择

代 靖 戴华伟 徐 潇 段 超

从1997年《刑法》明确规定反洗钱罪，到2006年《反洗钱法》及系列配套规章颁布实施，我国反洗钱工作经历了从对洗钱犯罪的单纯打击到预防和打击相结合的转变。新的工作模式确立后，反洗钱工作取得了世人瞩目的快速发展和显著进步，但从总体上看，我国反洗钱工作仍处于初级阶段，与反洗钱国际标准和发达国家工作水平相比尚存不足，工作深入开展仍面临诸多挑战。本文通过对我国反洗钱工作历程的回顾，阐述了当前反洗钱工作模式取得的成效和存在的问题，并以部分发达国家为借鉴，对今后我国反洗钱工作发展模式的选择提出了政策建议。

一、我国反洗钱工作模式的历史沿革

（一）由公安部履行的反洗钱工作职责——对洗钱犯罪的单纯打击

2001年8月，由公安部牵头开展我国反洗钱工作。依据《刑法》第一百九十一条规定的洗钱罪，公安部门主要针对已发生的洗钱案件进行打击，但在洗钱行为易发的主战场——金融机构没有建立反洗钱工作机制，容易与洗钱客户接触的金融机构一线工作人员未确立反洗钱意识，没有建立大额可疑交易可疑行为上报等反洗钱制度。在此阶段，我国反洗钱工作仅从打击入手而缺少对洗钱案件发生的预防体系及措施，这一模式对洗钱犯罪起到了一定的震慑作用，但无法从根本上遏制洗钱行为发生。

(二) 由人民银行履行的反洗钱工作职责——预防为主，打防结合

1. 本外币反洗钱职能分离阶段

2003年5月，国务院决定由人民银行承担组织协调国家反洗钱工作职责。2003年12月，《中国人民银行法》修正案规定，人民银行负责“指导、部署金融业反洗钱工作，负责反洗钱的资金监测”。2004年3月，人民银行设立反洗钱局，4月设立中国反洗钱监测分析中心。在此阶段，反洗钱体制是按本外币分别管理，外汇反洗钱职责定位在外汇局，人民币反洗钱职责定位在人民银行会计、保卫等部门。2003年与反洗钱相关的《金融机构反洗钱规定》等三个规章颁布后，人民银行加强了对辖内金融机构反洗钱工作的监督指导，督促银行业金融机构初步建立了反洗钱工作机制，构筑了预防洗钱犯罪的第一道防线。

2. 本外币反洗钱职能统一阶段

为形成本外币反洗钱监管合力，2006年7月外汇局外汇反洗钱监管工作并入人民银行，人民银行省级分支机构成立了反洗钱处，本外币反洗钱实行统一管理。2006年10月《反洗钱法》颁布，标志着我国反洗钱法律体系基本建立。我国以立法形式明确反洗钱的职能为预防洗钱活动、维护金融秩序、遏制洗钱犯罪和相关犯罪。随后《反洗钱法》配套规章颁布，指导金融机构建立和实施客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存及大额交易和可疑交易报告等预防性反洗钱制度。至此，我国以预防为主、打防结合的反洗钱工作模式基本确立。

二、预防与打击初步结合，反洗钱工作成效明显

自建立预防为主、打防结合的反洗钱工作体系以来，人民银行加大对金融机构反洗钱工作的监督检查和指导力度，加强与反洗钱联席会议成员单位的协作配合，共同推动洗钱及上游犯罪案件侦破工作，反洗钱工作取得明显成效。

1. 反洗钱防控体系基本建立

自履行反洗钱职责以来，特别是《反洗钱法》及配套规章颁布实

施以来,依据上述规定,人民银行加强了对金融机构的监督检查和政策指导,将监管范围从银行业逐步扩大到证券期货业和保险业。人民银行通过现场检查和非现场指导,促使金融机构全面履行反洗钱义务,建立健全反洗钱工作机制,按规定向反洗钱监测中心报送大额和可疑交易数据,取得明显成效。以青岛中支为例,自《反洗钱法》及配套规章颁布以来,对辖区 12 家金融机构的 100 多家分支机构开展了现场检查,提出整改措施 80 余条,有力地促进了反洗钱法规规章的落实;建立了反洗钱非现场监管电子台账和信息收集分析系统,极大地提高了非现场工作效率,督促金融机构逐步建立了以风险为本的反洗钱防控体系。

经过人民银行的持续监管,近几年来,金融机构履行反洗钱义务的能力不断增强,大额交易和可疑交易报告数据质量不断提高。2008 年 1~6 月,金融机构向反洗钱监测中心报送大额交易 8660 万份,可疑交易 3165 万份(见图 1)。

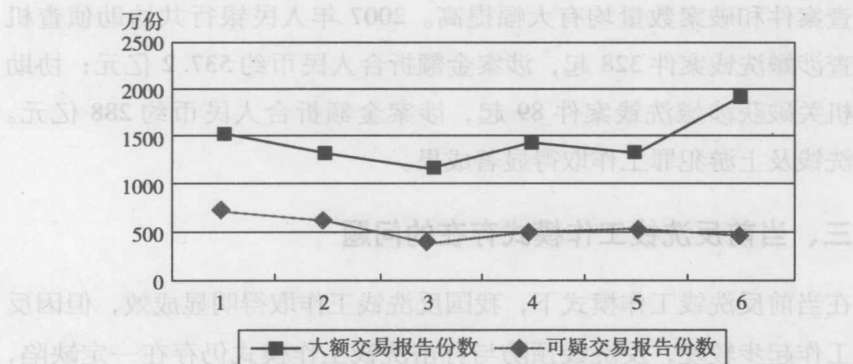


图 1 2008 年 1~6 月全国大额交易、可疑交易报告数据分析图

2007 年 10 月总对总报送以来,各金融机构都通过开发系统方式提取大额交易数据,数据准确性和完整性大大提高,导致大额交易数据报送呈上升趋势。对可疑交易数据,各金融机构加强了自主判断和人工筛查,排除了相当数量的非可疑交易数据,反洗钱可疑交易数据报送趋势基本平缓,略有下降。反洗钱监测数据质量的日益提高为后续行政调查和案件协查工作提供了有力的数据支撑。

2. 洗钱案件查处成绩突出

人民银行在对反洗钱数据进行监测分析和反洗钱调查的基础上,积极协助公安、海关等部门破获大量洗钱及上游犯罪案件。2006年,人民银行及其分支机构共协助调查涉嫌洗钱案件2750起,配合侦查机关成功破获涉嫌洗钱案件100余起,涉案金额折合人民币400多亿元。2007年,人民银行在全国范围内开展了反洗钱专项行动,各分支机构均成立专项行动领导小组,开展案件线索搜集调查工作。截至2007年底,人民银行各分支行共发现重点案件线索199起,协助侦查机关破获各类案件60余起,涉及金额折合人民币约221.3亿元。各地人民银行、外汇管理部门协助公安机关破获地下钱庄案件17起,涉案金额折合人民币约84.2亿元,其中青岛中支协助公安机关破获了全国首起主要由外国人在中国经营的地下钱庄案件。上海潘儒民等人洗钱案、镇江谭彤等人走私洗钱案均成功以洗钱罪宣判。在反洗钱专项行动的推动下,各地协查案件和破案数量均有大幅提高。2007年人民银行共协助侦查机关调查涉嫌洗钱案件328起,涉案金额折合人民币约537.2亿元;协助侦查机关破获涉嫌洗钱案件89起,涉案金额折合人民币约288亿元。打击洗钱及上游犯罪工作取得显著成果。

三、当前反洗钱工作模式存在的问题

在当前反洗钱工作模式下,我国反洗钱工作取得明显成效,但因反洗钱工作起步较晚,反洗钱预防与打击洗钱工作模式仍存在一定缺陷,面临诸多挑战。

1. 洗钱上游犯罪范围过窄

我国《反洗钱法》所规定的洗钱罪上游犯罪虽然由原来的4种增加到7种,但是仍达不到国际标准,也不能完全适用我国实际情况。FATF(反洗钱金融行动特别工作组)“40条建议”指出各国应在可能的限度内,以扩大洗钱罪的上游犯罪为目标,最大限度地包括各种重大犯罪。FATF“40条建议”附加中的词汇表列明20个特定犯罪类型,一些开展反洗钱工作较早的国家如澳大利亚的反洗钱法已包括这些典型

上游犯罪：巨额抢劫罪、非法赌博罪、武器走私罪、逃税罪等。按照目前我国反洗钱上游犯罪范围，人民银行发现的大量可疑交易线索无法得到有效利用，如青岛中支通过反洗钱监测发现大量企业存在偷逃税款问题，因不在洗钱罪上游犯罪之列，无法进行打击。

2. 反洗钱报告主体范围有待拓宽

随着金融机构反洗钱措施不断完善，为减少犯罪成本，洗钱犯罪已经逐步扩展到非金融领域。FATF“40+9项建议”已将反洗钱义务主体范围扩大至特定非金融机构和专业人员。一些发达国家如澳大利亚已规定特定非金融机构和专业人员的报告义务，包括贵金属买卖商、博彩业商、赌注登记经纪人、赌金计算代理机构和律师等，并通过法律将其受监督的业务和承担的责任具体化。相比之下，我国《反洗钱法》第三条虽然规定特定非金融机构应当承担履行反洗钱义务的责任，但是关于特定非金融机构的范围、对客户身份识别、可疑交易报告等反洗钱职责、义务没有明确规定。目前，我国彩票业、房地产业均未列入反洗钱可疑交易报告主体范围，在整体反洗钱防线上尚有空隙，导致犯罪分子通过非金融领域洗钱行为无法得到预防和遏制。

3. 反洗钱合作机制仍不完善

《反洗钱法》对我国反洗钱管理体制、金融机构反洗钱义务、反洗钱调查等只作原则性规定，如何依法规范和调整人民银行与公安机关、金融监管部门和其他相关部门的关系仍有待细化。目前，人民银行作为反洗钱主管部门，通过非现场监管和金融机构上报的可疑交易线索，掌握了大量反洗钱监测信息，但在目前缺乏部门间具体的信息共享和合作机制的前提下，无法有效地转换成洗钱案件线索。如青岛中支在对商业银行反洗钱现场检查中发现，企业将经营收入分散划入个人结算账户提取现金现象比较严重，通过调查，发现存在资金体外循环、逃避税收管理及虚假验资等问题，但在当前反洗钱合作机制没有明确人民银行同各联席会议成员单位信息共享渠道和内容的前提下，无法将上述线索向税务机关移送，预警信息无法有效转化为对洗钱及上游犯罪的打击。

4. 打击力量与预防力量不匹配

目前,人民银行系统在总行层面建立了反洗钱局、反洗钱监测分析中心,在分支机构建立了反洗钱专门机构或指定了专门的内设机构和岗位负责反洗钱工作。通过人民银行完整的反洗钱组织机构体系实现了对银行、证券期货、保险业金融机构反洗钱监管,形成了系统的反洗钱预防监测体系。但目前公安部门尚未建立起全国性的反洗钱组织架构,公安部仅在经济犯罪侦查局成立了负责打击洗钱犯罪活动的反洗钱处,在各分支机构没有设立专门打击洗钱犯罪的组织机构和配备专职人员,基层公安部门反洗钱打击力量较为薄弱。目前,人民银行基层行向公安机关移交了大量线索,但公安部门立案侦查或深入分析的线索极少,反洗钱预防与打击力量的不平衡,影响了预警信息利用率和打击洗钱及上游犯罪效果。

四、对今后我国反洗钱工作模式的思考与展望

发达国家的反洗钱工作开展较早,积累了较为丰富的经验,我国应将国外的先进做法与国内实际情况相结合,选择既适合我国国情,又能高效发挥预防和打击双向功能的反洗钱工作模式。

(一) 国外可供借鉴的反洗钱模式

1. 美国——全面防范和重点打击相结合的反洗钱模式

美国政府为有效防范和打击洗钱,建立了以财政部为首、多家政府机构协同、全面防范和重点打击相结合的反洗钱机制。美国反洗钱机制包括三方面内容:第一,反洗钱的法律体系。美国的反洗钱立法以“9·11”事件为界,划分为两个阶段:第一阶段,“9·11”事件之前,主要表现为打击传统洗钱犯罪,第二阶段,“9·11”事件后,重点转向打击恐怖融资。第二,以金融犯罪执法网络(FinCEN)为核心的反洗钱情报体系。FinCEN是美国财政部的下属部门,负责制定并监督执行预防与发现洗钱犯罪的制度。FinCEN的工作包括两个方面:要求金融机构报告可疑交易、保存交易记录;为案件侦破提供情报和分析支持。一方面,FinCEN在美国国内广泛开展洗钱信息的收集工作,在此

基础上,建立了与全美金融机构、各金融主管当局、监管机构数据库联网的庞大的金融数据库;另一方面,FinCEN向150多个联邦、州、地方和国际执法部门的金融犯罪调查提供最新情报。同时,FinCEN是联系执法、金融和政策制定部门的网络中心。第三,多部门合作的反洗钱运作机制。美国的反洗钱执法由财政部、司法部、税务总署、海关总署、联邦调查局和美国邮政总局组成。各机构之间分工合作,相互配合,共享信息情报,合力打击洗钱犯罪。

2. 澳大利亚——“深入骨髓”、“亲密无间”的反洗钱模式

澳大利亚在国际反洗钱领域一直保持领先地位,澳大利亚金融情报中心(AUSTRAC)主要履行反洗钱职能,其作为金融和博彩行业的监管者,承担着反洗钱、反恐怖主义融资以及反金融领域犯罪的责任;作为金融情报中心(FIU),通过监测和遏制洗钱、逃税、其他严重犯罪和恐怖融资,为执法部门、反恐部门和税收部门提供情报服务和帮助。澳大利亚金融情报中心与28个国内合作伙伴建立协作机制,共同研究当前洗钱犯罪的特点,制定有针对性的追踪方案,共享有关信息,共同打击洗钱犯罪行为。在国际上,只要确信外国有关机构承诺为所通报信息保守秘密,控制信息用途,确保该信息只用于将信息通报给该国时的指定目的,则有关执法部门可以应国外相应机构的要求通报有关金融交易信息。目前,澳大利亚金融情报中心共有35个国际合作伙伴,即35个国家的金融情报中心。澳大利亚金融情报中心还开设了帮助热线,专人随时解答疑问,银行、证券、保险、博彩、房地产、赌场、典当等都经常通过它进行咨询。可以说,在澳大利亚反洗钱各方合作“亲密无间”,使澳大利亚能够有效防范和打击洗钱行为的发生。

(二) 跷跷板变天平——我国反洗钱工作模式选择

目前,我国已积极采取措施建立和完善反洗钱体制,但由最初的打击为主到现在的预防为主、打防结合模式,反洗钱工作始终处于一种跷跷板状态,没有真正达到预防与打击均衡发展。纵观发达国家如美国、澳大利亚的反洗钱监管模式,一方面尽可能地拓宽反洗钱预防领域,一方面强调各部门实质性合作,协力加强对洗钱及上游犯罪的打击力度,

因此我们要从“巩固防线、完善立法，扩大领域、加强监管，增进合作、加大打击”入手，打破中国反洗钱预防与打击的不均衡发展状态，形成有中国特色的预防与打击各有侧重、均衡发展的反洗钱模式。

1. 巩固防线、完善立法

以《反洗钱法》为核心，构建多层次、全方位的反洗钱法律体系，是我国打击洗钱活动的法律基础和保障，也是金融监管部门反洗钱监管的法律依据。为预防洗钱分子利用我国法律漏洞进行洗钱活动，我国应通过司法解释或其他方式，制定一个符合 FATF 国际标准和我国实际情况的上游犯罪清单，使上游犯罪范围涵盖更加广泛、全面，以有效抵制洗钱行为的发生。

2. 扩大领域、加强监管

应有步骤地扩大反洗钱监管领域，进一步研究律师、珠宝、房地产和彩票行业等特定非金融领域的业务现状、洗钱风险和反洗钱监管模式，开展这些洗钱风险较高行业反洗钱和反恐融资的工作研究、洗钱监管立法调研工作，逐步扩大反洗钱监管领域，防止犯罪分子利用监管空白领域进行洗钱活动。

3. 增进合作、加大打击

完善反洗钱合作机制，加强与联席会议成员单位的交流。系统规范司法机关反洗钱协助义务，使人民银行的司法协助工作做到有法可依、有章可循，在反洗钱资金监测、涉嫌洗钱案件侦破方面寻求合作与突破。建立反洗钱信息交流机制，各部门实现信息资源共享。将反洗钱预防力量与打击力量相匹配，提高洗钱案件破获效率与质量，建议公安机关在分支机构设专人或专职机构负责涉嫌洗钱案件的侦破工作，从而有效利用人民银行移交的可疑交易线索，震慑和打击犯罪分子，积极推动洗钱案件破获。

参考文献

- [1] 国家外汇管理局反洗钱课题组：《洗钱与反洗钱》，中国财政经济出版社，2004。