

中国反洗钱战略实施机制 及其需要解决的十大问题*

严立新**

目次

- | | |
|----------------------------|---|
| 一、制定中国反洗钱战略实施机制的必要性 | (六) 提高反洗钱非现场监管工作效率问题 |
| 二、制定中国反洗钱战略实施机制的总体思路、框架和内容 | (七) 进一步规范反洗钱配合调查工作的问题 |
| 三、着重解决十大难题 | (八) 提高反洗钱金融监管体系完整性和协调性的问题 |
| (一) 关于央行反洗钱工作的目标和定位问题 | (九) 打破部门壁垒，解决纵向执行有余，横向协作不够；情报垄断有余，信息共享不足的问题 |
| (二) 不断完善反洗钱法律制度体系问题 | (十) 提高特定非金融业务与专业(DNFBP)的反洗钱预防制度整体机制有效性的问题。 |
| (三) 完善实施风险为本的方法体系问题 | |
| (四) 提高可疑交易报告制度有效性的问题 | |
| (五) 降低金融机构履行反洗钱义务成本的问题 | |

自2003年反洗钱工作由公安部转由中国人民银行主管以来，我国在反洗钱组织建设、法制建设、国际反洗钱合作、加入国际反洗钱组织、反洗钱规章修订与实施等方面取得了令世人瞩目的成就，特别是2009年底由中国人民银行联合23个部委制定和颁布的《中国2008-2012反洗钱战略》，改变了我国反洗钱战略规划缺位的不足。时至2012——该战略有效期的最后一年，笔者认为完全有必要系统地回溯检视一下其实施效果，以决定是维持现状，还是根据国内外局势的变化进行与时俱进的调整和优化。

一、制定中国反洗钱战略实施机制的必要性

历经十多年的发展，中国反洗钱度过了初期学习、探索、创新和调整的阶段，正向全面和纵深方向迈进。金融机构反洗钱合规水平逐步提高，全社会和各部门对洗钱活动

* 感谢唐朱昌、童文俊和牛军钰三位同仁在本文形成过程中所给予的专业意见和建议。

** 复旦大学中国反洗钱研究中心秘书长

的认知程度不断深化，反洗钱制度和机制的独特作用日益显现。中国反洗钱工作虽然取得了很大成绩，也制定了《中国2008-2012反洗钱战略》，但整体上仍处于起步阶段，反洗钱制度体系还有待进一步完善，反洗钱工作机制还没有充分发挥作用，各行业、各地区反洗钱工作开展并不均衡，反洗钱制度的整体有效性尚有较大的提升空间，仅仅实现反洗钱战略从无到有的“有”是远远不够的。只有行动要点，却无推进措施，只有战略而没有实施机制，战略便无异于“空中楼阁”；只有零散不全面的实施机制，而没有系统的强有力的执行机制和评估保障机制，反洗钱战略又将成为“墙上老虎”。创造公平正义的环境，对于中国经济的持续发展具有十分重要的影响。因此，从科学发展的视角出发，将中国的反洗钱大业置于全球化的大框架中，以风险为本为原则，致力于健全和完善经济转型大背景下的中国反洗钱制度构建和基于新兴网络化技术的中国反洗钱治理形态成为我们的当务之急。

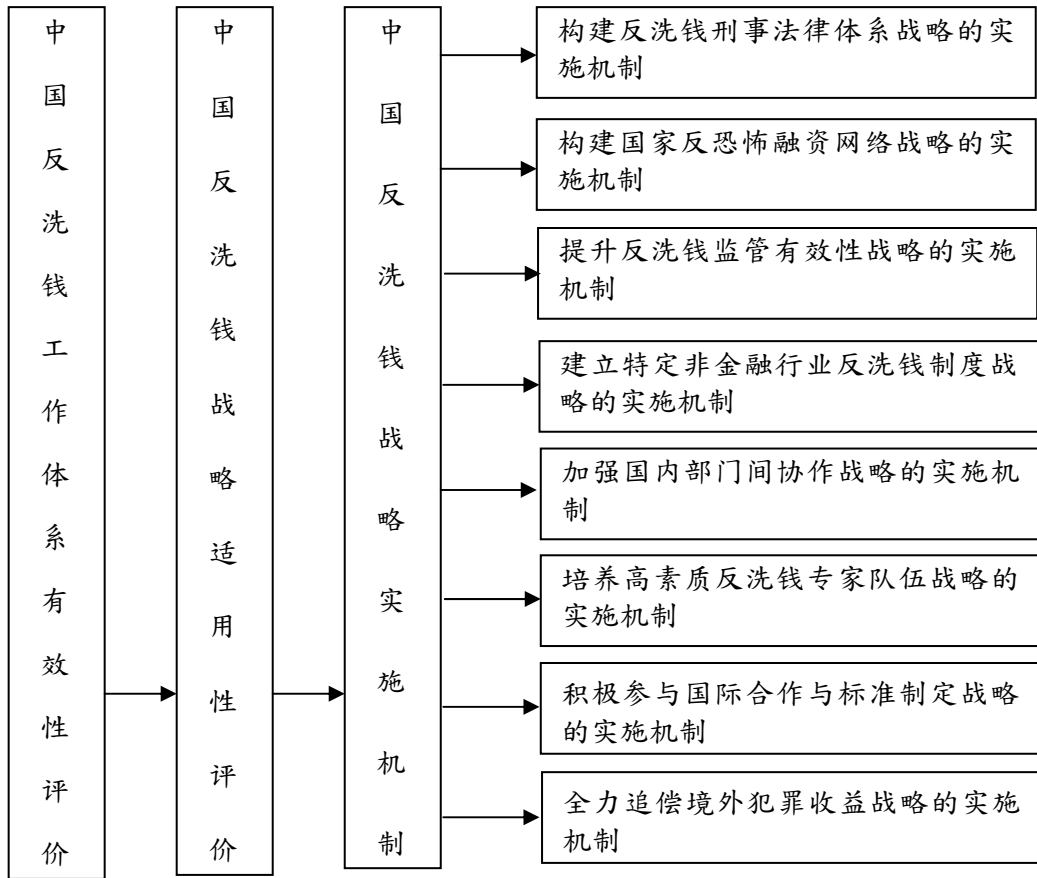
二、制定中国反洗钱战略实施机制的总体思路、框架和内容

当前，我们应在总结现行的中国反洗钱战略及其实施机制的基础上，根据新时期面临的任務，进一步完善反洗钱制度体系；探索建立系统的中国反洗钱战略实施机制的保障体系；提高反洗钱工作机制的效率，特别是通过将反洗钱监管系统非现场化、工程化、计算机化和智能化的实现，大大提高监管的有效性和精准度；本着“合法、科学、规范、高效、可操作”的原则，完善各行业、各地区、各部门的反洗钱协作机制；进一步提升中国反洗钱战略机制的整体有效性。

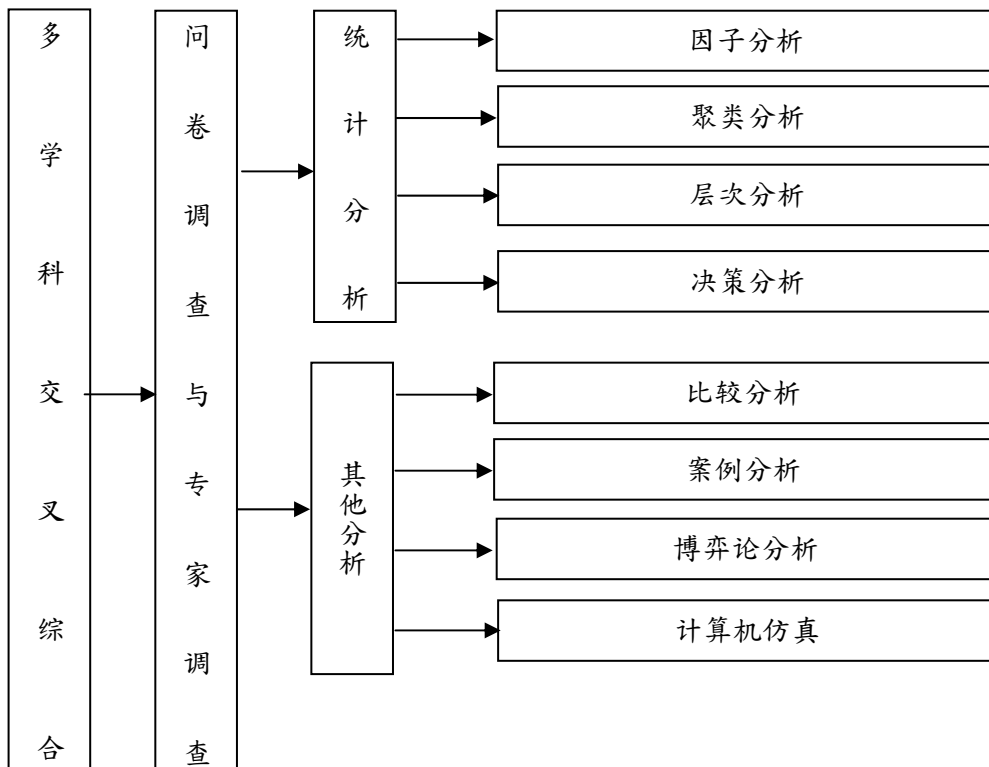
总体思路：在分析国际国内反洗钱形势的基础上，根据《中国2008—2012年反洗钱战略》的战略目标和行动要点，总结实施效果，并依据新时期和新形势，探索新时期中国反洗钱战略调整的原则、方向和重点，明确反洗钱战略的实施目标、实施原则和实施步骤，努力探索创建具有中国特色的、高效的反洗钱战略实施机制。

实施框架：主要包括：构建反洗钱刑事法律体系战略的实施机制、构建国家反恐怖融资网络战略的实施机制、提升反洗钱监管有效性战略的实施机制、建立特定非金融行业反洗钱制度战略的实施机制、加强国内部门间协作战略的实施机制、培养高素质反洗钱专家队伍战略的实施机制、积极参与国际合作与标准制定战略的实施机制、全力追偿境外犯罪收益战略的实施机制。（参见图1和图2）

图1：《中国反洗钱战略实施机制》结构图



附图2：《中国反洗钱战略实施机制研究》技术实现路线图



三、着重解决十大难题

(一) 关于央行反洗钱工作的目标和定位问题

根据《反洗钱法》的规定，央行反洗钱工作的目标是预防洗钱活动，维护金融秩序，遏制洗钱犯罪及相关犯罪，具体的职责定位由“三定”¹确定，但“三定”不可能罗列出所有工作项目，也不可能完全考虑到新情况、新问题。在具体工作中，一是如何处理好与司法、金融监管部门的关系，在承担“三定”（《反洗钱法》没有规定）赋予的协查职责时，如何把握“到位”而不“越位”的“度”；在新设机构反洗钱内控制度的审查上，如何处理好和监管部门的关系。二是如何处理好与被监管对象的关系。目前金融机构上报的可疑交易报告量很大，但是否每个报告都应有个“说法”？金融机构是否已做到了尽责？反洗钱行政调查是否可以直接进入金融机构？如何衡量金融机构履行反洗钱义务的成本？如何对金融机构在履行反洗钱义务时捆绑获取自用信息进行适当的约束。三是要处理好央行行内相关部门的关系，特别是妥善处理综合执法检查和反洗钱检查的关系。

(二) 不断完善反洗钱法律制度体系问题

洗钱活动和特点是不断变化的，因此，反洗钱的制度体系和执行措施也应该及时调整和不断优化。《反洗钱法》实施五年来，人民银行相继建立了一套完整的反洗钱制度和操作规程，在推动反洗钱工作方面发挥了重要作用。但随着工作的推进，一些制度需要修订完善。如可疑交易报告制度客观标准的设定曾在金融机构识别可疑交易方面发挥了很大作用，但也养成了金融机构的依赖性，形成“被动惯性”，在一定程度上影响了金融机构自主识别的主观能动性。

(三) 完善实施风险为本的方法体系问题

风险为本的反洗钱方法是目前国际组织、各国反洗钱部门都在推行的旨在平衡反洗钱收益与成本的方法体系，并且相关反洗钱国际标准对实施此方法也提出了明确要求。但从我国实际情况看，监管部门更习惯于采取规则为本的方法，被监管机构也缺乏相应风险管理的意识、技术和管理架构，技术层面更是没有建立起风险测量、管理的方法体系，实施风险为本的方法面临严峻挑战。

(四) 提高可疑交易报告制度有效性的问题

目前，我国已经搭建起覆盖面广、“总对总”的反洗钱可疑交易报告机制，但根据

¹ 中央编制委员会办公室于2003年10月印发《关于中国人民银行主要职责内设机构和人员编制调整意见的通知》，明确了中国人民银行主要职责内设机构和人员编制(简称“三定”)的调整意见。按照新调整的“三定”确定的职责，中国人民银行今后最大的变化将集中表现为“一个强化、一个转换、两个增加”。

“一个强化”，即强化与制定和执行货币政策有关的职能。中国人民银行要进一步提高制定和执行货币政策的水平，灵活运用利率、汇率等各种货币政策工具实施宏观调控；加强对货币市场规则的研究和制定，加强对货币市场、外汇市场、黄金市场等金融市场的监督与监测。“一个转换”，即转换实施对金融业宏观调控和防范与化解系统性金融风险的方式。“两个增加”，即增加反洗钱和管理信贷征信业两项职能。

央行反洗钱主管部门公布最近三年《2007年中国反洗钱报告》、《2008年中国反洗钱报告》和《2009年中国反洗钱报告》，无论是以立案线索、报案线索还是以重点可疑交易线索占可疑交易报告数量比率来衡量，其数值微乎其微，结果是我国反洗钱可疑交易报告制度的有效性相当低。目前我国可疑交易报告的一些客观标准已经不适用或不合理但未及时得到修订，这导致了各金融机构机械性报送行为，削弱了金融机构自主识别可疑交易的主观能动性和灵活性，最终导致可疑交易的金融情报质量不高，可疑交易报告制度的效力没能完全发挥出来。

表1：可疑交易报告制度有效性评价

| 年份 | 主报告机构 (家) | 可疑交易报 告(万份) | 重点可疑交 易线索(起) | 报案(起) | 立案(起) |
|------|--------------|----------------|-----------------|-------|-------|
| 2007 | 612 | 1013 | 1534 | 554 | 94 |
| 2008 | 919 | 6891 | 1392 | 752 | 215 |
| 2009 | 964 | 4292 | 1082 | 654 | 119 |

注：根据中国人民银行网站《2007年中国反洗钱报告》、《2008年中国反洗钱报告》和《2009年中国反洗钱报告》公布数据整理所得

（五）降低金融机构履行反洗钱义务成本的问题

根据《反洗钱法》的规定，金融机构需要履行客户身份识别、大额可疑交易报告和有关资料保存三项义务，但目前金融机构履行这三项义务付出的成本、代价很大。其中，客户身份识别要求的项目太多，目前个人客户可以利用公安部的个人身份联网核查系统，企业客户身份识别是否可以利用工商部门的组织机构代码系统。此外，有关资料的保存要求是否可以简化、一致？大额可疑交易报告的数量也太多。过于强调消极法律后果，而对积极法律后果缺乏基本的实施机制，反洗钱金融监管激励机制尚需建立。

（六）提高反洗钱非现场监管工作效率问题

非现场监管指标的设定要科学、合理，分析、评估的方法也要科学。但目前非现场监管部分的基础数据统计不全面，统计口径不合理，数据分析工作滞后。还没有统一制定反洗钱非现场监管的指标体系，现行的非现场监管指标还没有预警分析功能。现行的非现场材料的报送途径还停留分支行与当地人民银行网状报送的形式，还没有实现法人统一报送。此外，金融机构反洗钱工作人员信息收集任务繁重，影响了反洗钱其他工作开展。通过非现场监管系统的建设，可以提供标准化的信息交互平台；提供对非现场监管指标体系不断改进的基础；提供对非现场监管数据进行深入分析的技术平台；提供支持非现场监管工作全过程的工作流平台。

（七）进一步规范反洗钱配合调查工作的问题

随着反洗钱监管范围的扩大，纳入反洗钱调查的新型洗钱犯罪和洗钱活动迅速增加，但反洗钱调查资源和侦查机关的投入难以满足需求，致使很多有价值的报案没有最终立案并侦破。而与此同时，随着大额交易和可疑交易数据的积累和反洗钱调查优势的发挥，各执法部门和行政部门提交查询请求和配合反洗钱调查的任务日益繁重，不但占用了大量的反洗钱资源，而且还存在超越职责、信息保护不够等法律难题，需要进一步

界定和规范，防范执法风险。

（八）提高反洗钱金融监管体系完整性和协调性的问题

在金融业分业监管框架下，难以全面协调相关金融监管部门开展全局性的反洗钱制度的统筹安排，反洗钱规章对证券期货业和保险业的适用性和针对性明显不足，人民银行与三大金融监管部门在反洗钱监管领域的分工协调与监管关系问题始终存在争议。在人民银行内部，反洗钱工作作为中央银行新职责，究竟属于金融监管职能抑或金融服务职能的定位也相当模糊。在实际工作中，缺乏一整套反洗钱金融监管原则指导监督金融机构进行反洗钱。

表2：人民银行与相关监管部门反洗钱职责相互交织情况表

| 职 责 | 相关监管机关 |
|---------------------------|--------------------------------------|
| 颁布AML/CFT规章制度 | 中国人民银行会同每个行业的其他主管机关（银监会、证监会和保监会） |
| 要求金融机构建立完善反洗钱内部控制制度 | 每个行业的主管机关（银监会、证监会和保监会），中国人民银行 |
| 监督和检查金融机构履行反洗钱要求、行政处罚 | 一般由中国人民银行承担，但其它监管机构也承担检查制度和内部控制情况的职责 |
| 反洗钱内部控制的市场准入审查与处理、责任人纪律处分 | 由每个行业的主管机关（银监会、证监会和保监会）负责 |

资料来源：根据有关反洗钱规定情况整理

（九）打破部门壁垒，解决纵向执行有余，横向协作不够；情报垄断有余，信息共享不足的问题

一方面金融机构已经开始建立反洗钱数据系统进行交易数据的分析、报告工作，但是这些信息系统也都只具有比较简单的分析处理功能，在数据采集范围、数据完整性方面都存在缺陷，更不可能支持复杂情景模式的分析要求，因此无法对金融数据进行有效的运用。另一方面，金融业反洗钱监管部门还无法直接获取海关、税务、工商等其他行政执法机构的电子信息。虽然工商、海关、税务等部门已经有自己的信息系统，但这些信息无论在体制上还是在技术上都不能为金融情报信息分析所使用。面对大量金融交易数据和洗钱犯罪日益智能化、电子化、网络化的特点，信息化手段上的局限较大程度会影响我国金融业反洗钱监管的有效性。

（十）提高特定非金融业务与专业（DNFBP）的反洗钱预防制度整体机制有效性的问题。

律师、公证人员、会计师、信托和公司服务提供者可经常接触到有助于了解复杂的洗钱计划的相关信息。随着在金融部门洗钱可能被发现的风险的增大，犯罪分子转而通过投资房地产或者宝石、贵金属、金条、古董等高价值物品来清洗犯罪收益的可能性越来越大。我国目前还没有对任何一类DNFBP采取专门的反洗钱措施。尽管人民银行已经与国务院相关部门着手研究和推动相关行业的工作，但是由于不同部门的认识差异等多种原因，推进特定非金融行业反洗钱制度建设的工作进展缓慢，协调难度很大。特

定非金融行业的相关机构和部门的反洗钱义务和实施手段的欠缺，这将使得全面、系统的反洗钱网络因一些相关的部门和机构“有法难依”而难以展开。

表3：2006年11月FATF对中国DNFBP反洗钱评估结果

| FATF40+9项 建议标准 | 评级 | 影响评级的要素概述 |
|-------------------|-----|---|
| 建议12 | 不合规 | <ul style="list-style-type: none"> • 对于贵金属和珠宝玉石经销商、律师、公证员、房地产商及公司服务提供者只有非常有限的客户身份识别和记录保存的要求，这些要求都不能完全满足建议5和建议10 • 对信托服务提供者同样缺乏客户身份识别和记录保存的相关要求 • 在中国获准合法运营的所有特定非金融行业都未承担建议6、8、9和建议11的相关义务 |
| 建议16 | 不合规 | <ul style="list-style-type: none"> • 报告义务没有扩展到所有的特定非金融行业 • 当客户来自或位于不适用FATF建议国家时，没有规定要求特定非金融行业对涉及该类客户的业务关系或交易予以特别关注 • 没有规定要求贵金属和珠宝玉石经销商、律师、公证员、房地产商及公司服务提供商建立AML/CFT内控程序 • 信托投资公司建立内控程序的法律义务存在不足 |

资料来源：《中国反洗钱和反恐融资评估报告》P92，中国人民银行反洗钱局编译

总之，唯有建立科学的、有效地、系统的实施机制，方能使中国的反洗钱战略落到实处。

