

提高中国金融业反洗钱监管有效性的建议

边维刚（西南财经大学中国金融研究中心，成都，610074）

内容摘要：自 2003 年中国人民银行承担国家反洗钱组织协调职责以来，中国反洗钱机制经历了从无到有、努力与反洗钱国际标准接轨的初创发展阶段。尽管中国反洗钱体系建设取得巨大进展，但与国内实际工作需要以及国际标准要求相比，还存在较大差距，金融业反洗钱监管的有效性面临诸多矛盾挑战。本章通过借鉴国际经验，结合中国国情，提出探索建立具有中国特色的反洗钱监管模式、提高中国反洗钱监管有效性的政策建议。

关键词：反洗钱 监管

自 2003 年中国人民银行承担国家反洗钱组织协调职责以来，中国反洗钱机制经历了从无到有、努力与反洗钱国际标准接轨的初创发展阶段。期间，中国反洗钱的法律体系、组织框架、资金监测、执法机制与国际合作等方面取得的成绩令世人瞩目，金融业反洗钱监管的专业化程度也稳步提高，打击洗钱犯罪及其上游犯罪成果斐然，反洗钱机制正发挥越来越重要的作用。

但是，由于受多种因素制约，我国现行反洗钱体系及机制与国内实际工作需要以及国际标准要求相比，还存在较大差距，金融领域反洗钱工作的有效性仍有待于进一步提高，有效的反洗钱监管面临种种矛盾挑战。包括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；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；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；金融机构对洗钱风险的管控能力与特定非金融行业洗钱控制制度缺失的矛盾；反洗钱金融监管接轨国际标准与发展中国国情之间的矛盾；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等。

借鉴国际经验，结合中国国情，应探索建立具有中国特色的反洗钱监管模式，确立清晰的反洗钱金融监管原则，组建更具权威的专职反洗钱主管部门，健全反洗钱国内外协调和合作机制，着力采取标本兼治的反洗钱监管措施，完善稳定有效的情报生成渠道，全面推广反洗钱风险常规化评估体系，以切实提高中国金融业反洗钱监管在预防和遏制洗钱犯罪中的有效作用。

一、理念路径:确立清晰务实的反洗钱金融监管原则

反洗钱监管不同于传统的金融监管，具有自身的特点和规律。这决定反洗钱监管原则必须既借鉴于传统的金融监管的基本理念，同时也需具有自身的针对性和特有性。

结合我国反洗钱工作预防洗钱活动、维护金融秩序，遏制洗钱犯罪及相关犯罪的最终目

标，反洗钱金融监管工作应把握以下基本原则和准则：

一是依法监管、审慎安全、预防为主和适度激励原则

——依法监管包括严格依法界定监管对象，严格依法确定监管内容，严格依法制定监管措施，严格依法执行监管程序，严格依法实施行政调查，严格依法进行监管处理。

——审慎安全指反洗钱监管要适时适度，以有利于更好地树立金融业勇担社会责任的良好形象，有利于帮助金融机构更为主动自觉地提高合规经营和风险管理体系，有利于促进金融机构的稳健与金融信息的安全，有利于更好地发挥金融在经济中的核心作用。

——预防为主指反洗钱要立足金融自身的发展和运营规律，引导金融机构树立“预防为主，配合打击”的理念，积极发挥客户尽职调查、金融交易报告、交易记录保存等反洗钱核心措施的预防性作用和控制性作用。

——适度激励指在明确金融机构对执行反洗钱法规的结果的完全责任的同时，应考虑激励金融机构积极主动地履行反洗钱义务的分类监管措施，并从通过反洗钱机制发现线索并为国家挽回损失的资金中提取一定比例设立反洗钱奖励基金。

二是适当性、问责性、一致性、透明性和目的性准则。

——适当性指反洗钱监管活动只是在必要时才进行干预，监管要求必须与存在的洗钱风险及成本最小化的要求相匹配。

——问责性指监管者有关反洗钱监管措施和监管活动的决策都必须有充分和正当的理由，并接受公众的质询和监督。

——一致性指反洗钱政策规则 and 标准应当彼此衔接，妥善实施，新的规则应当考虑已有的规则，规则应当相对稳定和可预见。

——透明性指反洗钱监管规则应当公开简明，反洗钱监管活动应当坚持一定的开放性，重大处罚应公开、公平、公正。

——目的性指反洗钱规则、措施和监管活动应当关注问题的解决，并且使其负面影响降至最小。

二、模式路径:探索中国特色的反洗钱金融监管模式

我国正处于社会和经济转型阶段，反洗钱在我国也还处于初期发展阶段，社会公众甚至专业机构从业人员对此仍缺乏深入的了解。因此，应清醒地看到，我国并不具备部分西方国家那种重个体自律的历史文化积淀，从而不具备建立以行业自律，教导为主或发力于“神经末梢”的监管体系的客观条件。在监管模式的选择中，根据具体国情，我国应坚持以政府推动、严密监管的统筹协调型防范模式，建立起以专职反洗钱监管部门为核心、相关行业和主管部门密切配合的反洗钱监管体系。

反洗钱是一项贯穿银行业、证券期货业和保险业覆盖整个金融市场的系统工程。在分业

监管的条件下，建立由中央银行牵头、三大金融监管部门参与的具有中国特色的统筹协调型反洗钱监管模式是最为现实的选择。中央银行在宏观管理的角度，着力于推动国家整体反洗钱法律体系与制度规范的完善，着眼于整体金融市场的反洗钱全局性工作，负责制定覆盖银行业、证券期货业、保险业的整个金融业的反洗钱政策措施，建立统一的金融情报中心，全面协调、指导和监管金融机构开展反洗钱工作。

中央银行在支付清算系统建设、征信管理、外汇管理、账户管理与现金管理制度建设中应统筹考虑反洗钱的要求，形成制度性合力。要完善账户管理，严格账户开户审核，控制开户数量，确保账户管理在反洗钱工作中发挥作用。要借鉴发达国家的现金管理经验，将防范洗钱风险作为现金管理的重要目标之一，尽快出台新的现金管理条例，开征大额现金交易税，对单位账户使用大额现金需有明确的合理用途，并提供相关依据。对于个人账户大额现金使用与转账应加强监管和控制，实行现金存取并重的管理方式。要尽快实现征信管理系统、支付结算系统、银行账户管理系统、国际收支申报系统与反洗钱监测分析中心的联网和协调。

中国银监会、证监会和保监会则按照中央银行作为国家反洗钱行政主管部门的整体部署、配合中央银行做好职责范围内的反洗钱行政管理工作，如金融机构市场准入时审核其反洗钱措施，要求金融机构建立健全反洗钱内控制度，落实对金融机构控股股东资质和管理层任职资格的审核以及违反反洗钱规定责任人的纪律处理。

三、组织路径:组建更具权威的专职反洗钱主管部门

目前我国的反洗钱监管职责虽然由中国人民银行主导，但缺乏应有的行政权威、协调成本与矛盾突出。在中央银行内部，有反洗钱局、反洗钱监测分析中心两个部门分别承担反洗钱管理和金融交易报告收集与分析及处理的局面也存在诸多弊端。在中央银行外部，反洗钱部级联席工作会议的协调力和执行力也相当有限。因此，根据《反洗钱法》规定，“国务院反洗钱行政主管部门负责全国的反洗钱监督管理工作……国务院反洗钱行政主管部门、国务院有关部门、机构和司法机关在反洗钱工作中应当相互配合”（第一章第四条），建议在条件成熟时，抽调央行、银监会、证监会、保监会、金融机构、财政部、海关总署、国税地税系统、纪检委等相关部门机构的业务骨干，组建成一个直属国务院的“国家反洗钱局”，并参照国家外汇管理局的方式，由中央银行归口管理。

由于我国的反洗钱已经经过前五年的初创发展阶段，在下阶段进一步深化机制、体现成效的重要时期，组建国家反洗钱局这一部门还有利于拉动各部门、行业、机构反洗钱积极性和协调性。从各相关部门机构抽调人员既能迅速解决筹建新机构人手短缺的问题，又能充分利用其各自原先的业务能力，在彼此配合的过程中通过互相学习提高反洗钱监管的综合能力，还有利于形成各部门机构相互配合、相互协调的态势。而直属国务院的行政地位又能给予它应有的行政威权，有利于按此种方式组建的专职监管部门，成为如美国模式中的FinCEN

一样的反洗钱监管网络的枢纽。

建立国家反洗钱专职主管部门，也有利于推动完善反洗钱刑事法律体系和反恐怖融资法律制度，有利于规划制定全国范围内覆盖多部门、多行业的反洗钱人力资源管理战略，培养一支由基础人才、专家队伍和国际专才构成的多层次反洗钱职业队伍。

四、机制路径:健全反洗钱国内外协调和合作机制

反洗钱在遏制洗钱犯罪和相关犯罪等方面功能和作用的发挥程度，关键在于国际间和一国不同部门反洗钱相互配合和协作的合力。应树立优势互补、信息共享、注重效率的反洗钱监管协调与合作理念，构建多层次、全方位的反洗钱联合执法监管体系，尽快组织制定和发布中国反洗钱战略，统筹推动各部门的反洗钱工作。定期对相关主管部门的反洗钱工作情况及其成效进行评估，并在每年发布的中国反洗钱报告中进行公布，提高透明度，发挥社会舆论的监督作用。尽快制定特定非金融行业的反洗钱制度。建立国家层面的反洗钱监管协调合作委员会，完善现有的反洗钱监管协调合作机制、发挥地方层面的反洗钱监管协调组织的作用。

值得强调的是，各相关执法部门应首先强化自身的反洗钱意识，明白金融系统在打击严重犯罪方面所扮演的角色——尽管仅仅是政府、警方、执法部门等相关机构的工作任务中较小的一个组成部分，但事实上也相当重要。因此，各有关公共部门应该在客户尽职调查渠道配合、犯罪类型、犯罪活动最新趋势、严重违法犯罪分子名单方面共享信息，这对金融系统改进工作并提高预防和发现洗钱等违法犯罪活动具有实际意义。

在反恐怖融资方面，应认真总结 2008 年“平安奥运”反恐融资工作成功经验，充分发挥反洗钱调查和案件协查工作在反恐方面的积极作用，加强人民银行反洗钱部门与国家反恐部门的密切合作，认真学习研究国际反恐融资工作最佳做法，加强对国内恐怖融资手法和趋势的研究，提高反恐融资工作水平，共同预防和打击恐怖融资活动，维护社会政治经济稳定。

我国成为 FATF 正式成员，除了树立负责任大国形象外，还预示着我国有权参与制定国际反洗钱和反恐融资的规则。如何将国家利益转化为国际标准，从而有效维护国家利益，对中国自身是一种挑战。与发达国家洗钱活动不同，发展中国家洗钱活动的一大特征是将非法收入洗到境外。随着资本管制的逐渐放松，跨国洗钱活动还将日益猖獗。对洗钱活动的有效预防和围堵要求必须有一个比较有效的境外追截机制，迫使黑钱即便能够成功洗出国境，也难以轻易逃出法律的制裁。一方面，要通过缔结、签署、承认或同意反洗钱国际法律、参加国际性反洗钱组织、IMF 和世界银行反洗钱项目等并积极发挥作用，在组织架构上成为世界反洗钱体系的重要一环；另一方面，要积极开展国际情报合作，充分利用国外更为成熟发达的反洗钱情报体系，打击、遏制跨国洗钱活动，并积极主动地利用反洗钱国际平台追偿境外赃款赃物。

与国家层面的政治承诺相比，金融情报的国际合作和交流在具体的跨国反洗钱过程中发挥着更为实际的作用。积极寻求发达国家和周边地区的反洗钱机构实现情报的交流和共享对我国而言就具有特别意义，而发达国家的金融情报系统和成熟的监管体系则使它们在跨国洗钱犯罪的识别和调查中能够起到重要作用，并对反洗钱监管尚处于起步阶段的我国的反洗钱运动产生正外溢效应。

此外，还要加强对外资金融机构反洗钱监管的国际合作。由于外资金融机构的国际性以及业务的复杂性，在对其进行监管时不可避免会遇到监管政策及法律规定的冲突。需要加强与外资金融机构母国的反洗钱监管合作，协调反洗钱监管措施，降低反洗钱摩擦成本，妥善处理外资金融机构在反洗钱工作中规避法律的行为，共同维护金融体系的稳定性。

五、信息路径:大力完善稳定有效的情报生成渠道

《反洗钱法》明确规定：“履行反洗钱义务的机构及其工作人员依法提交大额交易和可疑交易报告”（第一章第六条）、“任何单位和个人发现洗钱活动，有权向反洗钱行政主管部门或者公安机关举报”（第一章第七条）。因此，在我国的现实条件下，要综合使用大额交易报告、可疑交易报告和社会举报等方式，形成较为稳定的资金交易信息和金融情报渠道。

加强反洗钱情报中心的专业化建设，着力提升大额可疑交易报告的处理能力，进一步建立完善反洗钱综合数据平台，加强与公安身份信息系统、贸易进出口信息、税收征收管理信息、工商注册查询信息、民政注册查询信息系统的信息共享，全面提高反洗钱情报信息的完整性、准确性和有效性。进一步加强与公安、税务、海关、工商等部门在情报会商、合作办案、人员互派和案件通报等方面的合作力度，将反贪反腐、经济案件侦查与反洗钱工作进一步紧密联系在一起，有效威慑洗钱及其上游犯罪，增加犯罪成本，最终实现反洗钱和打击经济犯罪相互补充、相辅相成的双赢局面。

大额和可疑交易报告是预防和发现洗钱活动的一项重要制度安排，提高可疑交易的识别和报告质量是一项应该常抓不懈的关键性任务。应明确要求金融机构、资金清算组织核心业务系统在规定年限内升级改造以落实反洗钱要求，改变目前经营机构大量的时间成本只能用于补充交易对手信息的局面。金融机构应将客户关系管理系统与反洗钱数据报告系统集成，利用客户关系管理系统的客户行为模式分析功能和客户背景调查流程，加以系统改造和流程再造，在低成本投入和资源复用共享的基础上，改善反洗钱可疑交易数据报送的被动局面，提高数据报送质量。面对庞大的大额交易信息，要建立一个高效的处理系统和机制，及时提炼分析出大额交易背后隐藏的洗钱信息。

可疑交易的识别是一个多因素、多变量作用的复杂过程，它要求金融机构在“了解你的客户”的基础上，更多的注重主观分析和主观判断，而非客观标准所能穷尽。因此，一方面，要督促金融机构落实持续的客户尽职调查要求，并积极协调相关部门为金融机构开展身份识

别工作提供配套条件支持；另一方面，从长远看，要逐步简化和取消可疑交易客观标准，更多地鼓励报告机构基于风险的方法进行主观判断，同时强化报告机构的法律责任。值得强调的是，越来越多洗钱案例表明，利用金融机构内部员工进行专业化洗钱活动的趋势有所上升，因此，金融机构不但要做到“了解你的客户”，而且要做到“了解你的员工”，以防范性质更为恶劣、后果更为严重的内外勾结的洗钱风险。

针对我国幅员辽阔的大国特点，进一步完善直接向当地人民银行报送重点可疑交易报告的制度，并建立各地区反洗钱的二级情报库，以发挥地方反洗钱行政调查的主动性优势，弥补“总对总”数据大集中的不足。

此外，要稳步推动特定非金融行业与职业在防止与发现洗钱的体系中发挥重要作用，逐步明确房地产行业、贵金属、彩票行业和宝石交易商、拍卖、律师、公证员、会计师在客户尽职调查和可疑交易报告中的相应法律义务，拓宽反洗钱监测渠道和情报信息来源。

六、方法路径:全面推广常规化反洗钱风险评估体系

顺应国际反洗钱监管的发展趋势，积极研究和运用基于风险的反洗钱监管和风险管理方法。综合运用不同的反洗钱监管工具和手段，建立和完善洗钱风险的评估框架和指标体系，提高以风险评估、分析、预警为核心的反洗钱非现场监管的系统性和有效性，提升反洗钱监管的技术水平。针对我国区域辽阔、地区反洗钱工作不平衡的实际情况，建议每年开展对各省（区、市）反洗钱监管有效性的评估工作，并逐步增强评估结果的透明度。

探索非现场和现场检查相结合、行政调查与现场检查相结合的方式，提高现场检查的计划性、针对性和有效性，并奉行教育与处罚相结合的处理原则。在对于确实属于客观条件制约的一般性违规行为给予整改机会的同时，大幅度提高对主观故意并造成严重后果的违法行为处罚力度。建议人民银行总行每年从对各地区反洗钱现场检查项目中选评出优秀项目。

转变监管思路，充分利用金融机构自律机制，构建金融机构反洗钱自我评估框架，鼓励金融机构善于发现不足并及时自我纠正充分发挥金融机构反洗钱工作的主观能动性。金融机构是反洗钱工作的核心和主力，没有金融机构的主动参与和支持，反洗钱工作必然陷入被动的局面。要正确处理监管与服务的关系，积极争取金融机构的理解和支持，发挥金融机构在反洗钱工作中的主动性和创造性。

积极鼓励金融机构推行基于风险的反洗钱方法，探索实施反洗钱“量化”的工作体系。在针对客户按照涉及洗钱或其他犯罪可能性的大小进行分类并确定不同的风险基数，就提供的各项产品和服务进行风险分析并划分风险等级，确定各级风险参数的基础上，建立将业务与客户结合起来的反洗钱的数据结构（程序）系统。将所有可识别的潜在风险置于充分的风险管理程序之下。

监管机构要针对金融机构的业务特点、风险管理和内控体系的不同，实施鼓励性、限制

性分类监管的措施。要加强对大额资金跨境流动的联合监控，进一步完善反洗钱本外币、表内外、境内外联动监管的手段，采取有效的措施强化客户尽职调查，严格资金流出流入的真实性审查，完善跨境洗钱风险的发现、评估、预警、控制和处置体系，实现预防和打击跨境洗钱犯罪的执法合力。要重视对金融创新及业务交叉的反洗钱监管，积极应对跨行业业务、网络银行、衍生交易等所带来的金融业务交叉对反洗钱监管提出了挑战，防范新的金融工具交易中洗钱风险。

参考文献:

- 1.边维刚，2004 年：《金融领域反洗钱遵守及其监管》，《南方金融》，第 8 期。
- 2.刘扬、闫世达、王秀清、杜继宝，2008 年：《建立并完善我国反洗钱控制制度研究》，《金融研究》，第 2 期。
- 3.刘泽华，2003 年：《对完善我国金融机构反洗钱制度的若干建议》，《中国金融》，第 19 期。
- 4.刘泽华，2003 年：《具有中国特色的反洗钱金融监管模式和原则研究》，《中央财经大学学报》，第 11 期。
- 5.芦峰，2007 年：《完善我国商业银行“反洗钱”的激励机制》，《审计与金融研究》，第 11 期。
- 6.苏浩宇，2004 年：《金融机构反洗钱的收益成本分析》，《经济体制改革》，第 5 期。
- 7.周世成、张亦春，2008 年：《基于委托代理视角的我国反洗钱监管》，《浙江金融》，第 9 期。
- 8.Basel Committee on Banking Supervision, 1988: Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering, <http://www.fatf-gafi.org>. Retrieved Dec.15, 2008.
- 9.Dina Balleyguier, 2003: “The Fight Against Money Laundering - The Swiss Way”, Journal of Money Laundering Control, Vol. 6, No. 4.
- 10.Guy Stessens: Money Laundering, A New International Law Enforcement Model, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- 11.World Bank: Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Washington: World Bank, 2003.

The Effectiveness Advice To Improve The AML Supervision In The China's Financial Sector

Bian Weigang

(Chinese Financial Research Centre of Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, 610074)

abstract: Since 2003, the People's Bank undertake national anti-money laundering organization and coordination responsibilities, China has experienced anti-money laundering system from

scratch and anti-money laundering efforts and international standards of the start-up stage of development. Despite China's anti-money laundering system has a great progress, but the actual work with the domestic needs as well as the requirements of international standards, there is also a big gap between the financial industry, the effectiveness of anti-money laundering regulatory challenges faced by many contradictions. By drawing on international experience, combined with China's national conditions , This chapter put forward with Chinese characteristics to explore the establishment of anti-money laundering regulatory regime and the effectiveness of policy recommendations to improve China's anti-money laundering monitoring.

Keywords: anti-money laundering supervision

收稿日期: 2009-08-21

作者简介: 边维刚, 西南财经大学中国金融研究中心金融学博士, 研究方向: 金融理论与实践