

中国反洗钱战略(2013~2018)的升级转型及其实施机制的建立*

□严立新

摘要: 本文对第一个五年期的中国反洗钱战略(2008~2012年)及其实施效果进行了概要评述,在充分肯定其积极作用的同时,也梳理了诸如反洗钱战略的“落地性”,系统的配套实施机制、协调性、“信息孤岛”、专业人才培养标准、特种行业的反洗钱覆盖以及合规文化建设等方面存在的典型不足,强调了完善国家级反洗钱战略的必要性和重要意义。作者提出了新时期的反洗钱战略应在增加协调性原则的基础上,力图实现在反洗钱国际话语力、系统的反洗钱实施机制、反恐融资及反大规模杀伤性武器扩散融资、“信息岛链”以及反洗钱文化建设等方面的突破,以构建“盾矛一体式”的战略升级转型。作者还提出了完善新的反洗钱战略规划应立足于涉及非传统安全、能源、廉洁党政、诚信文化、差异化几个方面的5个“有利于”。最后作者还勾勒了清晰的反洗钱战略配套实施机制以及着力解决的反洗钱十大难题。

关键词: 反洗钱 战略 实施机制

自2003年反洗钱工作由公安部转由中国人民银行负责以来,我国在反洗钱组织建设、法制建设、国际反洗钱合作、加入相关国际组织、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年底颁布的《中国2008~2012年反洗钱战略》,改变了我国反洗钱战略规划长期缺位的不足。进入2013年,如何总结过去,检视中国反洗钱战略第1个五年规划的内容与实施效果,顺应世界格局变化的大势,承前启后,顺应中国新一届政府领导班子的治国方略,因应政治改革和经济发展转型升级的需要,对新时期第2个五年期中国反洗钱战略规划进行调整和优化的工作便非常紧迫地提上政府的议事日程。

一、我国反洗钱战略确立和实施的再审视

始于本世纪初的我国反洗钱历经10年,经历了从无到有,从粗放到集约,由点到线逐步再到面,由“器”到“术”到“用”再至“道”的渐次演变过程。反洗钱从最初的打击金融犯罪的“工具性”被动合规层面逐步上升到预防金融系统风险,遏制经济犯罪、有组织犯罪,打击暴力恐怖犯罪,主动维护国家安全的战略高度。

当前,全社会和各部门对洗钱活动的认知程度不断深化,反洗钱机制的独特作用日益显现,但整体上反洗钱仍处于从初级阶段向中级阶段过渡的时期,因此我们必须直面现实中存在的种种局限和不足:第1个五年期的反洗钱战略虽已发布并实施,但囿于战略本身并不具备法律强制性的天然属性,故认知上缺乏真正共识,执行上“虚与委蛇”,致其象征意义和形式意义大于实际意义;战略虽存,却缺乏配套的系统实施机制,一定程度上导致其成为实际“悬置”的“空中楼阁”;针对反洗钱战略目标诉求,各行业、各地区、各层级所作的资源投入、机制建立、部际间协作、与主管部门的配合等与实际所需并不匹配,存在较大差异,发展极不

*本文内容仅代表作者本人的学术观点和政策建议,并不代表中国政府的意愿、立场和观点;也不等同于政府已经认同或接受本文的全部观点和建议,特此说明。

本刊专稿

均衡;部际间各自为政,反洗钱信息资源等不能分级分层分类及时甚至实时共享,信息孤岛现象普遍,致效率和质量不彰;部分行业和领域如房地产、珠宝贵金属、拍卖、典当、律师事务所、会计事务所等至今尚未能作为反洗钱义务的履行主体被实际覆盖;反洗钱从业人员素质参差不齐,教育背景、知识结构、年龄结构、专业技能等与日新月异的反洗钱需求对比,相距甚远;同时,在人才的短期培训与专业队伍队伍的长效培养方面,缺乏统一性、规范性、系统性和可操作性标准体系,致使从业人员入职缺乏“门槛”,绩效衡量、职务晋升没有科学有效的“标尺”,严重制约了我国反洗钱效率和有效性的整体提升;在国际反洗钱的规则 and 标准制定方面,中国一直处于较被动的状态,参与度和话语权不足,无论在发达国家还是在发展中国家皆未能发挥主导作用,并将反洗钱打造成国家软实力的有机组成部分;诚实守信、公平正义、廉洁执政、稳健合规等文化土壤的培植多流于形式,更未能纳入战略框架;作为国家层面的纲领性文件,其指针性效用在实践中的“落地度”如何,缺乏系统的科学评估……

综上,从科学发展的视角出发,如若不将中国的反洗钱大业置于全球化的大框架中,围绕国家发展战略,以风险为本为准则,那么启动新一轮政治改革,健全和完善经济转型大背景下全民参与的反洗钱制度建设和基于新兴网络化技术的反洗钱治理形态便将成无本之木。

其次,没有国家层面的反洗钱战略优化,将使新形势下的反洗钱法律法规和行业反洗钱规章的修订和完善失去“准星”依归。

第三,没有国家层面的反洗钱战略升级,便难以使我们从全球战略安全的态势出发,依据战略目标,准确分析和评估我国当前以及今后一段时期内所面临的政治、经济、军事、外交、能源、信息、文化等威胁,同时根据我国所掌握的可支配战略资源,去实施最佳配置,同时进一步争取可获取资源,为我所用。

第四,没有国家层面的反洗钱战略转型,将不利于我国向国际社会充分展示一个负责任的大国形象,以及我们的反洗钱目标是建立一个更安全更公平更正义的和谐社会。

总之,反洗钱的效率和质量保障必须以最高战

略目标为指针,否则,极易使反洗钱组织统筹工作陷入“只见树木,不见森林”,“头痛医头,脚痛医脚”的状态,自然,也便不能确立“定位清晰,原则统一,目标一致,运行科学,反应高效”的全方位、多层次、多任务集成的反洗钱机制。

二、转型升级中国反洗钱战略的原则及主要内容

规划第2个五年期中国反洗钱战略(2013~2018年)的过程中应该遵循的原则,除了第一期战略中已经确立的“有效性、针对性和均衡性”三原则外,还应加上“协调性”这一关键要素。之所以如此,是因为反洗钱自身具有国际多边性、复杂性、技术性等特点,单靠任何一个部门都难以胜任,必须取得各关联部门的有力配合与支持。而长期以来,囿于央行自身并非执法机构的属性,在协调有关部门时其效力受到较大局限,因此新版本战略应在“硬约束”方面予以改善和强化。

在战略定位上,中国反洗钱战略(2013~2018年)总体上要从之前单一的“盾”式战略向“盾矛”一体式战略转型,其含义是指从以前偏重于被动式防御向今后的主动式预防和防攻一体型演变,由战术上的工具性向战略上的“武器型”升级的新定位新目标转变。

升级路径和内容上,由金融机构、特定非金融机构向所有经济成分结构的商业企业、机构社团、NGO、公民个人等全面实际覆盖升级;由只寻求纵向单体合规、维护国家利益向横向拓展多体联盟、兼顾维护地区利益升级;由技术层面的网络反洗钱架构向战略层面涉及政治、经济、军事、外交、文化、信息等安全内容的综合“天网”架构升级。有鉴于此,中国反洗钱战略(2013~2018年)的规划应注重在第一期的基础上涵盖以下几个方面并取得突破。

第一,清晰体现参与反洗钱国际规则 and 标准制定的战略意图,明显改变被动遵守和适应的地位,在第三世界或局部地区能发挥重要作用,以维护地区利益和国家利益。同时,要辅之以明确的阶段目标、策略、路径和步骤。

第二,重点体现反洗钱网络化、信息化、智能化的建设纲要,打破信息孤岛,数据断链,着力解决反洗钱信息和数据“拼图”能力长期不足的“痼疾”。

大力强化和完善反洗钱非现场监管系统,同时,反洗钱的信息化网络化也要服务于我国的政治、军事、外交、经济、信息科技和文化战略。

第三,创新体现诚信文化、廉洁文化、合规文化建设在反洗钱机制中无可替代的重要作用。将反洗钱有机嵌入国家软实力的框架,以利于提高我国的综合竞争力。

第四,脉络体现反洗钱战略的实施机制。因为,单有指南针式的反洗钱战略远远不够,还必须制定与之匹配的可操作实施机制,最大限度地保障战略得到贯彻落实——即“不越位、不错位、做到位”。

第五,增补体现反大规模杀伤性武器扩散融资内容,以对应2012年2月颁布的新FATF40条建议要求。

除上述5点外,笔者认为,一个高瞻远瞩、高屋建瓴又切合实际的国家反洗钱战略,必须紧紧围绕以下5个“有利于”而展开。

(一)有利于维护和巩固“非传统安全”意义上的国家利益和国土安全

“9·11”事件发生以来,受国际恐怖主义威胁的影响,国际关系中的“安全”问题引起了世界各国的高度关注。反恐与安全问题已成为当今国际社会的重大政治现象。尤其是国际恐怖主义、民族分裂主义和宗教极端主义等“恶势力”活动的猖獗,使得世界各国不仅在政治、军事等传统安全领域,而且在经济、信息、科技、社会公共安全等关系到国计民生的非传统安全领域也随时产生遭受恐怖活动威胁的可能。“非传统安全”概念和问题的出现,说明国家安全面临的环境和威胁来源、种类以及处理国家安全问题的方式、途径已与冷战时期大有不同,因此,调整我国新版的反洗钱战略不可忽视这一变化。

参照美国国家战略的演变,我们可以清晰地看到,自1950年以来,美国的全球战略走过了“遏制战略——国防转型——接触战略——进攻战略”的轨迹。1950年,美国开国以来第一份系统的全球战略文件——《美国国家安全的目标与纲要》从当时全球战略安全的总体态势出发,根据其面临的主要威胁,美国所拥有并可供支配的战略资源,制定出美国的全球战略目标,以及为实现这些目标而必需的

战略途径与步骤。该文件提出的美国全球战略,便是深刻影响了世界政治40余年的“遏制战略”,即通过政治、经济、文化、军事等领域的接触和交流,辅以强大的军事威慑,同西方之外的“异类”国家如中、俄等建立密切的联系,以图最终“同化”它们,或者像鱼网一样“网住”它们,使它们的行为符合美国的战略利益。1997年,当时主政的克林顿政府开始执行在本质上属于自由主义的“接触战略”,军事实力在“接触战略”中处于辅助地位。2001年9·11之后,美国首次提出全球打击计划,要求美军具备“在一小时内摧毁全球任意一点上所发现敌人目标的能力”。可见,不管是“遏制战略”、“国防转型”、“接触战略”,还是“进攻战略”,究其实,都是服务于美国的“独冠全球”战略。有鉴于此,我国的反洗钱战略也必须服从于我国“御敌安内、捍卫主权,合纵连横、固‘陆’强‘海’,和平发展、强国富民^①”这一全球框架中的大战略。

(二)有利于纯洁执政党的主体,强化党的执政能力,提升国际形象

近年来,贪污腐败、商业贿赂呈愈演愈烈之势,且与过去相比,更具连续性、隐蔽性及关联性,由“公开向私下、直接向间接、现货向期权、实体向虚拟、点线到结构、国内向海外”发展的新特点。这些不法活动严重侵蚀着党的肌体,损害着执政党的公信力,污损我国在国际上展现的“一个负责任的大国”形象。因此,反洗钱的战略重点之一就是打击腐败,确保政体的健康、稳定与有力。

(三)有利于确保我国全球能源战略的顺利实施

中国就石油消费和进口总量来说,是世界上仅次于美国的石油消费增速最快的国家。2004年和2005年,中国石油进口依存度分别为47.3%和44.5%。专家预测,到2020年,中国石油消费量与国内可供量的缺口将达2.5亿~4.3亿吨。如果中国的石油产量不能够大幅度增长,今后新增的石油需求量几乎要全部依靠进口,中国将成为世界第一大油品进口国。

众所周知,能源尤其是石油、天然气,是一个国家维持正常运转的命脉,也是各个国家试图保障、控制甚至垄断的目标。早在20世纪70年代石油就被称作“石油武器”^②。这一名称也起源于70年代初

本刊专稿

中期让美国等西方国家遭受巨大经济重创的石油禁运事件。石油禁运提高了沙特阿拉伯在世界政治舞台的地位,华盛顿政府也不得不认同沙特阿拉伯对美国经济有着重要的战略意义。此后,美国创新地向石油等能源丰富的发展中国家派出“经济杀手”,通过“公司帝国”即巨型企业达到将石油美元重新“洗”回到自己口袋的目的。“石油危机”^③的惨痛教训坚定了华尔街和华盛顿政府杜绝石油禁运再次发生的决心,1973年后,保证石油供应成为美国不可动摇的决策前提。

事实上,进入21世纪以后,为更好地解决能源瓶颈对经济发展和国家安全的约束,我国已改变了20世纪90年代趋向单一的能源外交政策,代之以“多元化”的能源战略——“利用国际资源多元化、进口来源要多元化、通道多元化”。为建立全球能源战略合作伙伴关系,配合“走出去”战略的实施,中国从2004年起明显加强了对中东、俄罗斯及中亚、东南亚、非洲以及拉美等主要产油国的能源外交,效果十分显著。如:中国和俄罗斯、哈萨克斯坦石油的管道建设进展很快;通过10+3框架,中国跟东盟国家的油气合作进展顺利;中日韩三国加强了能源对话与合作;与非洲和南美的合作也取得了很大进展;在世界许多区域布点并在不少地方基本生根;等等。

中东是全球的“油库”,因此,我国在反洗钱战略的制订以及实施过程中,应该有正确看待伊斯兰教的明确概念。虽然由于种种原因,一些信奉伊斯兰教的极端宗教主义者在世界各地制造了不少骇人听闻的恐怖事件,但我们绝不能因此把伊斯兰教和恐怖主义划等号,而应科学界定恐怖主义,反对把恐怖主义与特定的国家、民族或宗教简单挂钩,与此同时,我们必须尽力处理好与阿拉伯国家的关系。

基于上述分析,保障我国的能源战略得以顺利实施是我国反洗钱战略应该追求的重要战略目标之一。

(四)有利于战略的动态调适和差异化实施

和其他任何战略一样,阶段性的反洗钱战略一经确立,便不应轻易更改,但随着国际国内局势的变化,我们也不能机械刻板地去执行战略,而应顺应局势,适时适地适事做出适当调适。美国自2003

年2月后的《国家安全战略报告》、《反恐战略》就呈动态调整的状态,且调整的频度大大少于5年。针对国内严重危害我政治、经济、金融等稳定和发展的洗钱活动、恐怖融资活动,我们要坚决予以打击,而对情形复杂的其他国家和地区,围绕反洗钱、反恐融资、反大规模杀伤性武器扩散融资,在监控、侦查、控制、打击过程中,我们不应不分对象、不分区域、不分手段、不分力度地均衡施力。

众所周知,少数西方国家在国际反恐行动中一直执行着双重标准,一方面它们对针对本国的恐怖主义势力实施严厉打击,另一方面却对针对“异己”国家的恐怖主义势力另眼相待。比如,对我国安全构成严重威胁的“东突”分裂势力却被个别国家特别“关照”。

再以美国为例,近几年来它在全球各地所采取的种种行动,究其实质,与其20世纪六七十年代在中东所实施的政策、举措并无大的差别,它的根本目的就是为了掌握、控制甚至垄断石油等重要战略资源。那么,在世界各国普遍以自身国家利益为最高利益的目标诉求下,我国在确定反洗钱战略重心和反洗钱打击策略前,应该对某一国家、地区或某一事件进行利益评估。当然,国家安全利益的确定应是多元利益多重合理博弈的结果,也应是不断试错的产物。为有效避免国家安全利益厘定的失误,应该建立利益确定的科学过程、步骤,亦即要建立科学的利益辨识程序,并要建立良好的利益审查机制。如此,才能保证我国的反洗钱战略得以科学、理性、有效、合适的制订和实施。

(五)有利于诚信文化、廉洁文化和合规文化的软环境建设

在非传统安全中,文化安全最易为人们所忽略,显然,这对于维护我国的国家安全非常不利。对此,应该引起我们的高度关注和警觉。

美国白宫于2006年9月5日公布了布什上台后的第二份《国家反恐战略报告》。“报告”对美国反恐战略进行了回顾和反思,并指出,“美国正处于战争中”,对手是“受到以仇恨、压迫、嗜杀为特征的激进意识形态推动的跨国恐怖主义活动”。“报告”重申了美国两大密不可分的战略重点,即领导国际社会“战胜威胁自由和开放社会生活方式的暴力极端主义”和“创造排挤暴力极端分子及其支持者的国际

环境”。“报告”多次明确指出反恐既是一场武力的较量,又是一场观念之战。恐怖主义产生和肆虐的原因是缺乏“有效民主”。从短期看,应动用武力打击恐怖分子并切断其外援;从长期看,赢得反恐战争胜利的标志则是“将恐怖分子及他们的嗜杀性意识形态(murderous ideology)一并击败”。举凡洗钱活动猖獗的国家或地区,都必定有其存活发展的文化土壤,因此,反洗钱不仅是金融之战,法制之战,更是观念之战,文化之战。

自20世纪90年代之后,新自由主义在全球如在拉美、俄罗斯、东南亚和东欧的蔓延有愈演愈烈之势,但结果却是,新自由主义所到之处,该国家或地区必遭到巨大的风险和灾难。因而,我们在制定反洗钱战略时,必须把文化建设、意识形态内的宣传教育、抵御文化入侵等问题纳入思考和统筹的框架。只有致力于建成“诚实、守信、勤劳、和谐”的文化氛围和社会形态,洗钱活动才能真正失去存活的土壤,从这一意义上讲,文化建设既是反洗钱战略的实施手段,也是反洗钱战略实施的目的。

总之,升级和优化第2个五年期的中国反洗钱战略时不我待,“战略上高度统一,策略上差异实施”也应该是我国反洗钱战略的实施准则。那么,为了使战略能得到符合预期的贯彻与执行,我们必须思考和解决的问题是:反洗钱战略的实施机制该如何建立?

三、中国反洗钱战略实施机制的总体思路、框架和内容^④

当前,我们应根据新时期面临的任务,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;建立央行反洗钱监管部门的垂直监管绩效评估和修正体系;建立针对不同行业如银行、证券、保险、基金、期货、信托等金融行业,房地产、第三方支付、金银珠宝、贵金属等特定非金融行业的反洗钱绩效评估体系,为度量中国反洗钱的总体绩效提供充实基础;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的“落地性”及整体有效性。

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、构建国家反恐融资及反大规模杀伤性武器扩散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及反洗钱文化战略的实施机制、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、规划反洗钱文化战略的实施机制(参见图1)。

四、中国反洗钱战略(2013~2018)应着重解决十大难题

(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

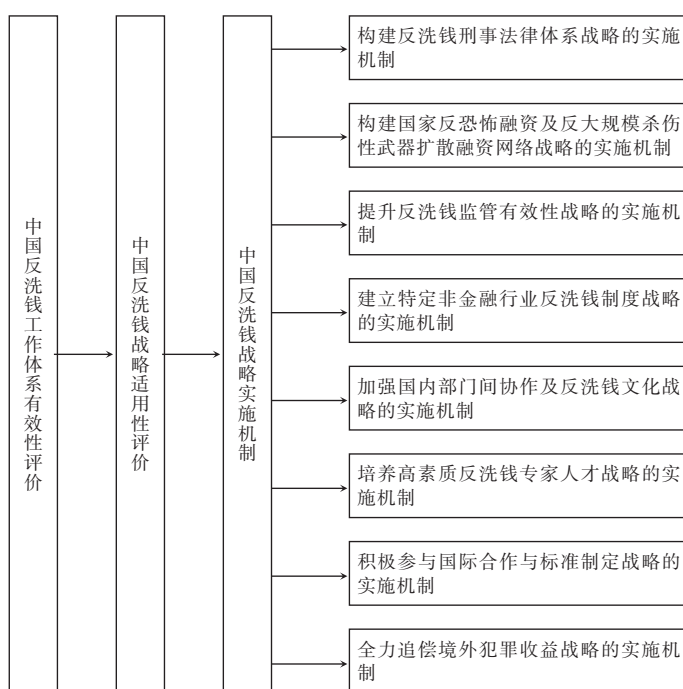


图1 《中国反洗钱战略实施机制》结构图

及相关犯罪。具体的职责定位由“三定”^⑤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)完善反洗钱法律制度体系和风险为本的方法体系问题

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5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。

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,技术层面更未建立起风险测量、管理的方法体系,实施风险为本的方法面临严峻挑战。

(三)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,但根据央行反洗钱主管部门公布的2007~2011年的年度反洗钱报告,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未能充分发挥出来。

(四)降低金融机构履行反洗钱义务成本问题

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过多。目前个人客户可以利用公安部的个人身份联网核查系统,但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,因此,反洗钱金融监管的激励机制尚需建立。

(五)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。尚未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在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程

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
2010	1063	6164	1038	911	374
2011	1290	8585	1293	595	146

注:根据中国人民银行发布的《2007年中国反洗钱报告》、《2008年中国反洗钱报告》、《2009年中国反洗钱报告》、《2010年中国反洗钱报告》和《2011年中国反洗钱报告》公布数据整理所得。

台。

(六)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。

(七)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。

(八)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

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

注:根据有关反洗钱规定内容整理所得。

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。

(九)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,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。

(十)构建反洗钱柔性支撑系统,提升国家软实力问题

以反洗钱为切入点,以诚信文化合规文化为“粘合剂”,以第三方服务中介机构为载体,再联合高校、科研机构、国内外 NGO、安全系统研发机构、生产厂商等,构建反洗钱柔性支撑系统。

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	- 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	- 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

注:参见《中国反洗钱和反恐融资评估报告》,中国人民银行反洗钱局编译,P92。

总之,唯有建立科学的、有效的、系统的实施机制,方能使中国反洗钱战略得到比较准确的贯彻落实,与规划的预期战略目标不致产生过大偏差。

(作者系复旦大学金融研究院助理研究员、中国反洗钱研究中心秘书长;责任编辑:张劲松)

注释

①③此处所谓国家战略的提法是作者根据参阅的众多文献精神和对目前阶段国家大政方针的理解所进行的归纳和总结,并非政府正式对外发布的书面规范说法。

②参见【美】John Perkins 著、杨文策译:《一个经济杀手的自白》,广东经济出版社,2006年12月第1版,第79~95页。

④感谢唐朱昌教授、童文俊博士和牛军钰博士三位同仁在本节形成过程中所给予的专业意见和建议。

⑤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。

参考文献

(1)反洗钱工作部际联席会议:《中国反洗钱战略2008~2012》,中国金融出版社,2009年12月。

(2)莫洪宪:《多维视野下的国家安全》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2006年7月,第59卷第4期。

(3)王伟男:《“反恐”还是“独霸”?——解读小布什政府的全球战略》,《社会观察》,2006年第12期。

(4)康均心:《论我国的国家安全战略》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2006年3月。

(5)韩立华:《中国能源战略与能源外交》,《领导文萃》,2007年第6期。

(6)倪海宁:《美国出台最新〈国家反恐战略报告〉》,《国际资料信息》,2006年第10期。

(7)王伟男、周建明:《从“国防转型”到“转型外交”——演变中的美国国家安全战略及其对中国的含义》,《世界经济与政治》,2006年第12期。

(8)刘中伟:《遏制战略的连贯、流变与衍生——评〈遏制战略:战后美国国家安全政策评析〉》,《国际政治科学》,2006年第4期(总第8期)。

(9)韦宗友:《冷战后美国国家安全战略的理论与实践——〈领导世界还是支配世界?〉评价》,《美国研究》,2006年第3期。

(10)孙俊华、韩志斌:《美国2006年〈国家安全战略报告〉的亚非战略》,《江南社会学院学报》,2006年12月第8卷第4期。

(11)张曙光:《美国遏制战略与冷战研究》,《社会科学》,2006年第10期。

(12)刘小丽:《日本新国家能源战略及对我国的启示》,《中国能源》,2006年11月第28卷第11期。

(13)段德智:《“庄严国土”,宗教有责》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2006年7月,第59卷第4期。

(14)【美】Bonnie Glaser(邦尼·格拉泽)著:《中国的能源战略与中美关系》,段小平、刘恩东、岳占菊、徐晋译,《新远见》,2006年第9期。

(15)许发民:《国家安全的文化透视》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2006年7月,第59卷第4期。

(16)李荣建:《阿拉伯世界与中国安全》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2006年7月,第59卷第4期。

(17)李泰桓编:《韩国的国家战略2020》(东北亚安全合作篇),世宗研究所,2005年。

(18)胡鞍钢主编:《中国大战略》,浙江人民出版社,2003年。

(19)The National Security Strategy, September, 2002, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>

(20)The National Security Strategy, March 2006, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>

(21)F. Gregory Gause III, “Can Democracy Stop Terrorism?” *Foreign Affairs*, Sep/Oct 2005.

(22)Tim Parkman, 2012, *Mastering Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing: A Compliance Guide For Practitioners* (Financial Times), August 31.