



热门文章

用多元线性

间借贷利率

何加强会计

国外汇储备

国次贷危机

章

章

品市场竞争

业银行走混

国存款保险

国创业板市

华夏并购案

[2009年3月]特定非金融业反洗钱的国际经验与中国实践

【字体 大 中 小】

作者: [童文俊] 来源: [本站] 浏览:

一、特定非金融业的反洗钱职责

关于洗钱,不同的国家有不同的定义。国际反洗钱组织金融行动特别工作组(FATF)将洗钱“凡隐匿或掩饰因犯罪行为所取得财物的真实性质、来源、地点、流向及转移,或协助任何动有关系的人员规避法律应负责任人,均属洗钱行为”。我国《反洗钱法》将洗钱定义为:“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、贪污贿赂坏金融管理秩序罪、金融诈骗等犯罪所得的来源和性质的行为”。不论对洗钱如何定义,洗包括犯罪、有犯罪所得、将犯罪所得表面合法化三个基本要素,而从洗钱的过程来看,一般(犯罪所得保管)、离析(犯罪所得表面合法化)和融合(违法收入进入合法流通领域)三其中,犯罪所得合法化是洗钱的核心。

犯罪所得表面合法化必须借助一定的渠道。洗钱渠道可能很多,但按照其洗钱载体可大致分一类是全部通过金融机构,如将犯罪所得直接、多次划转后存入银行或购买金融产品实现收化;第二类是通过非金融企业和金融企业实现收入的表面合法化,借助非金融企业的部分合动作掩护,开立银行账户,虚拟各种交易活动,使各种犯罪所得最终进入金融机构,掩盖资性质;第三类是全部通过非金融企业实现收入转换,以现金交易或黄金等实物交易为主,收均游离于金融系统之外。显然,第一种渠道实现了犯罪所得的处置,为融合降低了成本,但转等复杂情况外,一般很难实现离析,即“黑钱”依然是“黑钱”、没有洗白。第三种渠道有对犯罪所得进行处置,更谈不上洗钱的离析与融合。

因此,真正的洗钱行为一般要同时借助于金融行业和非金融行业,非金融行业帮助实现收入化,资金进入金融行业则便利违法收入的使用。非金融行业和金融行业均可能成为洗钱的载数情况下,非金融行业和金融行业同时是同一洗钱行为的载体。基于这种情况,一些国际反和国家将反洗钱监测的对象由金融行业扩大到非金融行业。

2004年2月,全球最重要的反洗钱国际组织——金融行动特别工作组(FATF)发布2003年版“项建议”的评估方法,建议各国对以下6大类非金融行业和个人建立相应的反洗钱措施,并“特定非金融行业和个人”这一术语,意指面临较高洗钱风险且FATF要求全面建立反洗钱制融行业和个人。FATF界定的特定非金融行业和个人包括以下6大类:一是赌场(包括网络赌地房地产商;三是贵金属交易商;四是宝石交易商;五是律师、公证人、其他独立的法律从业计——指个体经营者、合伙人和专业公司内所雇佣的专业人员。但不包括其他类型商业雇佣部”专业人员,也不包括为政府部门工作的专业人员;六是信托和成立公司有关服务的提供0项建议”中没有涵盖的作为一种业务并向第三方提供如下服务的所有人员和行业:担任法、担任(或安排他人担任)公司的董事或秘书,或合伙企业的合伙人,或在其他法人中任色;提供注册办公室;为一个公司、合伙企业、其他法人提供经营场所或住处、通讯或行政任(或安排他人担任)一个书面信托的受托人;担任(或安排他人担任)另一个人的代名股二、FATF对特定非金融业的反洗钱标准

FATF有关反洗钱的40项建议中共14项建议涉及特定非金融行业和个人。其中,直接对特定非和个人的建议共4项,包括第12项、第16项、第24项及第25项。这些建议要求的内容还进一步5、建议6、建议8至建议11、建议13至建议15、建议21共10项其他有关建议的内容(详见下

(一)客户尽职调查及资料和记录保存

在FATF有关反洗钱的40项建议中,第12项建议规定了特定非金融行业和个人应履行客户身份查、客户资料和交易记录保存等规定义务(建议5、建议6、建议8至建议11)的5种情况。第适用于赌场:客户在赌场进行的金融交易等于或超过了规定限额时。2003年FATF40项建议的此限额为3000美元/欧元。第二种情况适用于房地产代理商:代表客户参与房地产买卖交易时。第三种情况适用于贵金属交易商和珠宝商:与客户进行的现金交易等于或超过了指定限额时。2003年FATF40项建议的释义规定此限额为15000美元/欧元。第四种情况适用于律师、公证人和其他独立的法律专业人士及会计师:这些个人在为替客户准备或实施与下列活动有关的交易时:买卖房地产;管理客户资金、证券或其他资产;管理银行账户、储蓄或证券账户;为公司的设立、运营或管理组织筹款;法人或法律实体的设立、运营或管理,买卖企业单位。第五种情况适用于信托和企业服务提供商在为客户准备或实施与下列活动相关的交易时:担任法人的创建代理;担任(或安排他人担任)一家公司的董事或秘书、合伙制企业的合伙人、或其他法人实体中的类似职位;向公司、合伙制企业和其他法人或法律协议提供注册地点、办公地址、联络或行政地址;担任(或安排他人担任)书面信托的受托人;为他人担任(或安排他人担任)名义股东。

(二)可疑交易报告义务

第16项建议要求符合下列资格的特定非金融行业和个人需履行可疑交易报告义务(建议13至建议15、建议21)。律师、公证人、其他独立法律专业人士及会计师在代表客户或为客户进行与建议12(4)所列活动(买卖房地产;管理客户资金、证券或其他资产;管理银行账户、储蓄或证券账户;为公司的设立、运营或管理组织筹款;法人或法律实体的设立、运营或管理,买卖企业单位)有关的金融交易时,要求他们对可疑交易进行报告。强烈建议各国将要求报告的范围扩大至会计师的其他业务,包括审计。从事贵金属和珠宝交易的商人在与客户进行现金交易等于或超过了指定限额时,应报告可疑交易。2003年FATF40项建议的释义规定此限额为15000美元/欧元。信托和企业服务提供商,在代表客

120+ renowned advisors reveal what to buy and what to sell. Meet face-to-face with top investment experts. Acquire a global market perspective. Discover profitable investment insights... The WORLD MONEY SHOW. WOMEN'S SHOW. 13th MONTH.

120+ renowned advisors reveal what to buy and what to sell. Meet face-to-face with top investment experts. Acquire a global market perspective. Discover profitable investment insights... The WORLD MONEY SHOW. WOMEN'S SHOW. 13th MONTH.

户或为客户进行与建议12(5)所述活动有关的交易时，应报告可疑交易。同时，本项建议还规定，如果律师、公证人和其他独立法律专业人士及会计师获得的相关信息受到行业机密或法律专业豁免权保护，则不要求报告可疑交易。

(三) 监管措施和反馈机制

第24项建议要求对特定的非金融企业和行业采取一系列管理和监督措施。对赌博业要采取全面的管理和监督机制，以确保其能够有效地实施必要的反洗钱和恐怖分子筹资的措施。至少要做到：赌场要经过许可；主管机构应采取必要的法律或法规措施来防止罪犯或其合伙人持有重要或多数股权，或者成为重要或多数股权的受益人，也要防止他们控制赌场的管理职能或者成为赌场经营者；主管部门应确保赌场受到有效的监督，以符合打击洗钱和恐怖分子筹资的要求。各国应确保特定非金融企业和行业的其他形式受到有效系统的制约，以监控和确保这些业务符合打击洗钱和恐怖分子筹资的要求。这一点应当在警惕风险的基础上实现。该职能可由政府主管机关行使，如果行业自律组织可确保其成员能够履行打击洗钱和恐怖分子筹资的职责，也可由行业组织负责。第25项建议要求主管部门建立指导原则并提供反馈机制，这将有助于特定的非金融企业和行业贯彻国家打击洗钱和恐怖分子筹资的措施，特别是对可疑交易的监测和报告。

三、各国特定非金融业反洗钱实践情况

2005年FATF启动了成员国执行反洗钱及反恐融资40+9项建议的第三轮评估报告，截至2008年4月，FATF已公布了比利时、挪威、澳大利亚、瑞士、意大利、爱尔兰、瑞典、西班牙、美国、丹麦、冰岛、葡萄牙、土耳其、英国及北爱尔兰、中国、芬兰、加拿大共18个成员国的评估报告。从FATF制定特定非金融业反洗钱标准到现在经历了4年，但从评估报告可以看出，特定非金融行业和个人的反洗钱工作情况不容乐观，到目前为止还没有一个国家完全符合FATF有关特定非金融行业和个人的反洗钱标准。18个国家中，对于客户尽职调查的标准（建议12），不合规的国家占50%，部分合规的国家占50%，没有一个国家达到大部分合规或者合规。对于可疑交易报告的标准（建议16），也没有一个国家合规，大部分合规的国家仅占17%，83%的国家都被评为部分合规或不合规。对于反洗钱管理、监督和监测的标准（建议24），仍然没有一个国家合规，大部分合规的国家仅占12%，高达61%的国家被评为不合规。对于主管部门的指导原则和反馈机制（建议25），50%的国家被评为部分合规或不合规。18个国家特定非金融业执行FATF标准评级中，执行较好的国家包括比利时、挪威、瑞士、英国。而最早开展反洗钱工作的美国在建议12和建议16的评级都是不合规。FATF于2007年6月公布的中国反洗钱评估报告是我国接受的第一次FATF评估，在建议12、建议16和建议24三项有关特定非金融行业的评级中均被评为不合规，特定非金融行业的反洗钱工作任重道远。

各国不符合FATF建议有关标准的原因可能包括以下几个方面。首先，FATF有关特定非金融行业和个人的反洗钱标准制定时间较晚，各国达标需要一定的时间。其次，特定非金融业涉及的行业较多，每个行业的行业发展环境、业务品种、业务涉及的资金流方式、监管模式等情况各不相同，了解每个行业特征并制定有针对性的反洗钱规定困难较大。有些特定非金融行业对洗钱风险的认知程度较低从而产生抵触情绪也或多或少地影响着各国的反洗钱政策的进程。

但从全球范围来看，除中国等部分国家禁止赌博以外，美国等主要西方国家对赌场实施反洗钱措施的历史较长，经验比较丰富。其他特定非金融行业的反洗钱管理都处于初级阶段甚至仍是空白。

四、特定非金融业反洗钱的中國实践：困难与建议

由此看来，各国在金融业反洗钱方面积累了较为丰富的经验，但对特定非金融行业反洗钱工作可供借鉴的做法相对较少。现阶段，在我国开展特定非金融行业的反洗钱工作，仍存在较大困难。因此，是否要开展专门的针对非特定金融行业的可疑交易监测，需要综合各方面因素予以衡量。特定非金融行业反洗钱工作因涉及行业的特殊性，与金融机构反洗钱工作相比，主要存在以下难点和问题：

(一) 报告主体数量众多，反洗钱意识薄弱

与金融机构相比，特定非金融行业跨度大，企业数量众多，资质各异，经营业务范围差异较大。面对众多的特定非金融企业，要制定统一的反洗钱可疑交易监测报告制度，难度较大。同时，由于企业数量多而杂，如果强制要求特定非金融机构履行反洗钱报告制度，反洗钱行政主管部门将面临较大的监督管理成本。

经过一段时间的实践与宣传，银行业的反洗钱意识明显提高，而非金融行业及其主管部门的反洗钱意识相对薄弱，对洗钱的概念、特征、危害以及反洗钱的意义等问题都缺乏基本的了解。由于担心履行反洗钱义务会影响到与客户的关系，企业和有关部门主动配合反洗钱的意愿较低。据调查，几乎所有企业、行业及行业主管部门均认为该行业管理严密、通过该行业洗钱的可能性较低，进而认为不应该将该行业作为反洗钱监测的重点。因此，取得特定非金融机构的理解与支持，对于开展特定非金融行业的反洗钱工作具有重要意义。

(二) 行业主管部门不明确，行业间协调难度大

部分特定非金融行业主管部门不明确。以钻石行业为例，国土资源部是我国钻石开采环节的主管部门；商务部是钻石贸易、加工行业及钻交所的主管部门；钻石办是国务院批准的管理全国一般贸易钻石进出口及其交易的主管部门，钻石办会同相关政府部门对通过钻交所海关进出口的钻石进行管理；一般贸易钻石进出口由钻交所统一管理；钻石加工贸易实行属地管理。其次，也缺乏全国性的行业自律组织，钻石行业没有专门的全国性行业自律组织，只在中国宝玉石协会下设一个钻石分会。

如果对特定非金融行业开展反洗钱工作，需要行业主管部门在制定规则、监督管理和教育培训等方面予以合作。特定非金融行业作为商业机构，盈利性是其主要目标，而履行反洗钱的相关义务，要支付相应的成本，包括制度的建设与专门岗位的设置成本、员工的培训成本、记录保存和报告成本、识别的机会成本等。因此，报告主体在反洗钱义务的履行上缺乏物质上的动力。我国当前只有人民银行、国家外汇管理局和公安部建立了相应的反洗钱部门，或者加强了内设机构的反洗钱职能。国内外反洗钱工作的成功经验表明，反洗钱工作需要全社会的广泛支持，尤其需要金融机构、行政管理部、司法机关及司法机关等部门的密切合作。目前，我国已经建立了反洗钱部际联席会议机制，在整合组织、资源和协调有关机构和部门的工作方面起了一定作用，但这只是一个松散的组织，协调功能有待进一步加强。

(三) 难以确定可疑交易类型，信息获取难度较大

目前，已经披露的有关特定非金融行业的可疑交易案例很少，加之洗钱的隐蔽性，决定了难以准确界定特定非金融行业的可疑交易的判断标准与类型。一些可疑交易如购房人购买房屋总价是否超过购房人的购买能力，是很难进行量化的，需要可疑交易的报告主体根据自己的经验和掌握的情况进行判断，主观性较大。

同时，要从特定非金融行业获取能够判断交易是否可疑的足够信息，难度较大：一是部分交易非实名。在本课题研究的特定非金融行业中，有些交易是实名的，如房地产交易、拍卖等；而有些交易则非实名，如黄金珠宝的零售交易等。非实名，意味着没有交易客户的基本信息，进而无法判断交易是

否属于可疑交易，更无法实现交易信息的报送。二是一些特定非金融行业的异常交易价格监测较难。如钻石交易，由于钻石的特性，钻石价格十分复杂，几乎是“一钻一价”，因此没有相应的国际价格，钻交所也没有指导价，很难界定异常交易价格。三是一些特定非金融行业、企业交易记录缺乏或不完整，更缺乏记录交易信息的基础数据库，致使数据的提取与收集较难。四是信息分散。非金融行业交易的信息往往分散于多个主体，如分散拥有房地产业交易信息的有房地产主管部门、房地产开发企业、房地产中介企业和银行等多个部门，导致获取信息的成本较高。

特定非金融行业与其他行业相比，主要区别在于洗钱的可能性更大一些，而在容易被犯罪分子利用洗钱的因素、途径上并不存在本质的区别。在判断可疑交易的方法上，特定非金融行业与其他行业也基本相似，主要从交易者的身份与交易价格、交易量等的异常方面进行判断。如前所述，对特定非金融行业开展反洗钱工作存在难度大、成本高、收效小等情况，因此，对特定非金融行业开展反洗钱工作是必要的、但目前条件尚不成熟，可以作为远期规划。

鉴于对特定非金融行业开展反洗钱工作存在较大难度，应该按照先易后难、先自愿后强制的原则逐步扩大反洗钱监测的领域与范围，加强与有关行政主管部门的协调，逐步积累经验制定具体实施办法，循序渐进地建立我国特定非金融行业的反洗钱制度。

(一) 局部试点，逐步推广

相对于其他行业，房地产业因实行交易实名制、已建登记系统等原因，信息获取难度相对较小。而且其主管部门单一，协调难度相对较小。同时，房地产业在我国目前属于热点行业，交易金额较大，洗钱可以利用的因素相对较多。因而，按照成本—效益原则，建议在争取房地产主管部门的支持下，先在房地产行业开展反洗钱可疑交易监测试点，待取得一定经验后，再推广至其他行业和领域。此外，为减轻报告主体的成本，建议以在线报送可疑交易报告为主，纸质报送为辅。因此，需要开发针对特定非金融行业报送反洗钱可疑交易报告的在线报告系统。

(二) 先自愿后强制，激励与约束并重

因此，可以考虑在实施初期仅要求报告主体自愿履行报告义务，未报告可疑交易不予处罚。待条件成熟后，再由自愿履行转为强制履行，对不按规定履行可疑交易报告义务的主体依法予以重罚。同时，为提高各经济主体的积极性，可适当进行正向激励，对于在反洗钱案件调查、取证、侦破环节中提供重要线索和重要证据的，在案件被查处后，可将查处的犯罪收益和罚金的一定比例作为奖金奖励给该机构，以提高义务报告部门反洗钱的积极性。

(三) 法规制度先行，加强宣传教育

我国《反洗钱法》已将特定非金融机构纳入反洗钱义务主体，从立法上解决了特定非金融业反洗钱责任问题，但要在积累经验的基础上会同相关行政主管部门制定具体的实施规定和办法，并在行业内建立完善的内部控制制度和大量交易登记制度，以保证反洗钱责任的履行。同时，要利用一切可以利用的媒体加强反洗钱知识的宣传。联合有关行业主管部门，开展特定非金融行业反洗钱知识的培训，提高特定非金融行业的反洗钱意识。

(四) 加强行业间协调，发挥行业自律组织的作用

相对于金融行业，特定非金融行业的反洗钱工作，更需要相关主管部门的支持和配合。人民银行应进一步加强与特定非金融行业主管部门的协调沟通，在特定非金融行业开展可疑交易监测的办法与反洗钱监管等方面取得一致。同时，发挥行业自律组织的作用，引导行业协会利用自身的资源优势，制定本行业的反洗钱指引。

参考文献：

【1】 FATF：《洗钱方法学报告（1997-2007）》 <http://www.fatf-gafi.org>

【2】 FATF：《洗钱类型报告（2002-2007）》 <http://www.fatf-gafi.org>

【3】 FATF：《反洗钱与反恐融资全球评估报告（2005—2007）》 <http://www.fatf-gafi.org>

【4】 FATF：《反洗钱与反恐融资40+9建议》 <http://www.fatf-gafi.org>

【5】 中国人民银行：《全球特定非金融业反洗钱发展状况评析》《中国人民银行参阅件》2008年第8期

【6】 中国反洗钱监测分析中心：《我国特定非金融机构可疑交易类型及监测方法研究》中国反洗钱监测分析中心2006年课题报告

（作者单位：中国人民银行上海总部）

【 评论 】 【 推荐 】

评一评

正在读取…



笔名：



评论：

发表评论

重写评论

[评论将在5分钟内被审核，请耐心等待]

【注】 发表评论必需遵守以下条例：

- 尊重网上道德，遵守中华人民共和国的各项有关法律法规
- 承担一切因您的行为而直接或间接导致的民事或刑事法律责任
- 本站管理人员有权保留或删除其管辖留言中的任意内容
- 本站有权在网站内转载或引用您的评论
- 参与本评论即表明您已经阅读并接受上述条款

