

# 新加坡银行业反洗钱实践与经验借鉴

于 婷

**摘要:** 新加坡政府注重金融法规和金融监管体系建设,构建了与其国家发展战略和国际金融、贸易中心地位相匹配的反洗钱体系。本文在梳理和总结新加坡反洗钱概况、管控体系的特点以及银行机构反洗钱实践的基础上,从监管机构和银行机构两方面出发,提出建立风险为本的全流程反洗钱管控体系的建议。

**关键词:** 反洗钱 新加坡 国际经验

**中图分类号:** F831.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009 - 1246(2016) 11 - 0050 - 07

## 一、新加坡反洗钱概况

新加坡地处东南亚海上贸易运输路线的十字路口,得天独厚的地理条件使其发展成为重要的国际运输枢纽、贸易中心和国际金融中心,同时也是亚洲私人银行业和离岸产业中心。新加坡政府注重金融法规和金融监管体系的配套建设,着力构建与其国家发展战略和国际金融、贸易中心地位相匹配的反洗钱管控体系。新加坡政府认为,尽管来自国内上游犯罪的洗钱风险相对较小,但是高国际化程度和开放的经济金融体系,自身容易成为潜在犯罪资金的中转站,面临洗钱和恐怖融资(ML/TF)风险(以下统称洗钱风险)<sup>①</sup>。因此,新加坡在反洗钱及反恐融资(AML/CFT)方面(以下统称反洗钱)一

直持积极态度,并注重开展反洗钱国际合作,以共同打击洗钱和恐怖融资活动。

金融机构发生洗钱活动不仅会给新加坡自身带来声誉风险和法律风险,影响其运营安全与稳健,还会影响到新加坡作为国际金融中心的地位<sup>②</sup>。为防止违法犯罪活动以及非法资金流动对银行机构自身的安全和稳定造成损害,新加坡银行机构普遍高度重视反洗钱工作,将反洗钱作为自身全面风险管理的重要内容,并投入大量资源。

涉及新加坡银行业的反洗钱法规主要包括《贪污、毒品交易和其他严重犯罪(没收犯罪收益)法》(CDSA)、《打击恐怖融资法》

<sup>①</sup>引自2013年新加坡全国洗钱和恐怖融资风险评估报告(Singapore National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment Report 2013)。

<sup>②</sup>引自新加坡金融监管局网站(<http://www.mas.gov.sg>)。

(TSOFA)、《新加坡金融管理局法》(MAS Act)、《新加坡金融管理局 626 号文》(MAS Notice 626) 及其配套指引(Guidelines to MAS Notice 626)、《贸易融资与代理银行领域反洗钱指引》(Guidance on AML/CFT Controls in Trade Finance and Correspondent Banking)。

## 二、新加坡反洗钱管控体系的特点

新加坡的反洗钱目标是监测、预防和打击洗钱、洗钱上游犯罪以及恐怖融资活动,防止违法活动和非法资金对金融体系的干扰<sup>③</sup>。围绕这一目标,新加坡构建了较为健全的反洗钱法律体系和政策监管框架,多管齐下防范和应对洗钱风险。新加坡反洗钱管控体系强调风险为本,注重效率和实效,具有鲜明的特点。

### (一) 分工明确的反洗钱管控架构

新加坡搭建了国家反洗钱和反恐怖融资指导委员会(Steering Committee for combating ML/TF, 以下统称指导委员会)领导下的多部门协作的反洗钱管控架构,意在发挥政府各部门的专业优势,提高反洗钱管控效率。指导委员会由内政部常务秘书、财政部常务秘书和新加坡金融管理局(以下统称 MAS)局长组成,是国家反洗钱工作的最高领导机构,负责确定反洗钱各项政策目标,统筹协调国家资源执行反洗钱政策制度。MAS 是金融机构反洗钱工

作的监管机构,负责制定监管规定并对金融机构的反洗钱工作进行监管和指导。隶属于新加坡警察部队的金融调查组内设可疑交易报告办公室(以下统称 STRO),负责接收、分析金融机构报送的可疑交易报告。STRO 在分析可疑交易时,不仅可以使警察部队内部的数据信息库,避免重复调查,还可以行使其警察权利,调用各种公共记录信息,调查可疑交易主体及与其有关的其他个人或公司的情况,以判断是否存在违法犯罪活动。金融调查组内的其它科室以及新加坡贪污调查局和中央禁毒局则负责对 STRO 提交的可疑情报所涉及的上游犯罪进行调查。

### (二) 严苛的反洗钱监管处罚

MAS 不仅负责对金融机构的反洗钱监管,也负责对金融机构的全面监管。MAS 充分利用监管评价和经营许可手段推动银行机构主动重视反洗钱。在金融监管评价上, MAS 认为反洗钱是银行业全面风险管理的重要组成部分,不仅将银行机构的反洗钱风险和管控能力作为一项单独的风险评价指标,而且被赋予较大的权重<sup>④</sup>。在评价结果运用上,对于评级差、问题严重的银行机构, MAS 会签发强制令要求其按比例缩减业务,或增加资源支持风险控制,还会视情开展反洗钱现场检查。在处

<sup>③</sup>引自 2014 - 2015 年度新加坡金融管理局年报(Monetary Authority of Singapore Annual Report 2014/2015)。

<sup>④</sup>根据新加坡金融管理局的金融机构影响程度和风险评估框架(MAS' Framework for Impact and Risk Assessment of Financial Institutions),新加坡使用“影响程度和风险评估模型(Impact & Risk Model)”进行监管评级,评价模型分影响程度评估(Impact assessment)和风险评估(Risk assessment)两类。影响程度评估主要是评估金融机构在遇到诸如偿付能力、业务中断等经营问题和灾难,对新加坡金融体系、经济和声誉的影响。风险评估采用“综合风险评估架构与技术(Comprehensive Risk Assessment Framework and Techniques)”。在风险考量上,综合考虑了信用风险、流动性风险、市场风险、操作风险、技术风险、市场行为(Market Conduct)风险、洗钱和恐怖融资风险、法律声誉和监管风险等八个方面的风险。这些风险指标的权重未公开披露,但从银行接收的评价结果反馈来看,反洗钱比重较大。

罚措施上,除了采取警告、谴责、经济处罚等措施外,MAS还会采取限制经营范围、吊销或不换发营业执照等其他处罚措施。根据MAS年报披露,2010年至2015年,MAS对当地13家金融机构的经营范围进行了限制,对15家货币兑换商和汇款代理商(Money Changers & Remittance Agent)进行了吊销或不换发营业执照的处理;2016年,瑞意银行(BSI Bank)以及安勤私人银行(Falcon Private Bank)因严重违反新加坡反洗钱规定,被吊销了银行执照。

### (三) 风险为本的反洗钱监管

新加坡是国际金融中心,金融机构众多。截至2016年10月末,银行机构共计125家,其中本资银行机构5家,其余均为外资银行机构。为提高监管效率,MAS注重运用风险为本的监管方法,对银行进行分类管理,综合考量银行机构对本国金融体系的影响程度和银行机构承担的剩余风险(Residual Risk)<sup>⑤</sup>,采取差异化的监管措施。在现场检查时,注重对被查银行机构业务固有风险(Inherent Risk)<sup>⑥</sup>的深入剖析,研究被查银行固有风险与现有风险控制能力的匹配关系,将风险高而管理薄弱的业务品种作为检查目标,并确定检查深度、检查期限和检查资源分配。2014年1月,新加坡首次发布国家洗钱风险评估报告,并据此在重点领域部署充分的执法资源。之后,MAS不仅修订了反洗钱监管规定,针对评估发现的高风险业务,开展有针对性的反洗钱现场检查,而且制订了反洗钱指引,细数银行机构在开展高风险业务时应关注

的异常警报和应采取的控制措施。

### (四) 多样化的反洗钱义务主体

新加坡规定,任何企业和个人均有可疑交易报告义务。根据新加坡警察部队商业事务部门(CAD)公布的数据,2015年STRO累计收到30511份可疑交易报告,较2014年上涨4.9%(见图1)。可疑交易报告者除银行机构外,还有货币兑换商和汇款代理商、保险公司、赌场、其它支付方式提供者、资本市场中介、财务公司、信托公司、公司服务提供商以及其他类型报告者等。其中,银行机构报送的可疑交易报告数量最多,占比为33%;赌场、货币兑换商和汇款代理商提交的可疑报告数量仅次于银行,占比均为22%左右。

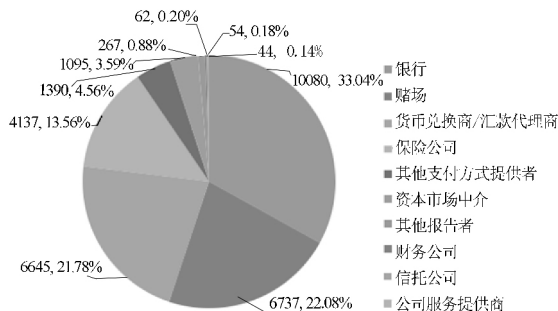


图1 新加坡2015年可疑交易报告情况

数据来源:2015年新加坡警察部队商业事务部门年报(Commercial Affairs Department Annual Report 2015)。

### (五) 广泛的洗钱上游犯罪定义范围

新加坡对洗钱上游犯罪的定义范围较为广泛<sup>⑦</sup>,广泛的洗钱上游犯罪类型以及法律适用范围为预防和打击各种洗钱活动提供了法

⑤ 剩余风险是指在考虑已实施的控制后仍存在的洗钱违规风险。

⑥ 固有风险是指假设在缺乏控制的情况下,银行业务活动可能引发的洗钱违规风险。

⑦ 新加坡《贪污、毒品交易和其他严重犯罪(没收犯罪收益)法》(CDSA)将贪污腐败、贩毒以及其它377种严重犯罪定义为洗钱犯罪的上游犯罪,且无论犯罪是否在新加坡实施,只要犯罪收益在新加坡或途经新加坡,该法均可适用。

律依据。近年来,由于新加坡外国人所得税的税率低,且没有资本利得税和遗产税,新加坡被欧美等国指责为避税天堂。为避免被质疑,新加坡政府不仅将税务犯罪作为洗钱的上游犯罪,而且在打击跨境偷漏税犯罪方面加强国际合作,积极加强税务信息共享。2014年新加坡与美国达成协议,遵守美国《海外账户税收合规法案》(FATCA),新加坡金融机构向美国国税局定期提供美国人的账户信息。

### 三、新加坡银行机构反洗钱的主要做法

#### (一) 定期开展机构洗钱风险评估

银行机构普遍建立了机构洗钱风险定期评估机制。在评估方法上,一般会采用定量及定性分析方法,综合考虑客户、地域(客户所在国家以及银行机构经营所涉国家)、产品、服务和交付渠道等各种风险因素,包括目标市场和领域、高风险客户、客户交易金额及数量、经营地国家风险、产品服务的性质等。对于采取的风控措施,包括制定的政策、流程、程序和系统等,不仅要与该银行机构面临的风险状况相匹配,还需经过该行高级管理层批准。此外,银行机构会定期实施洗钱风险评估,同时一般每两年或者在触发性事件发生时(以两者之中最先为准)开展一次重审,并根据重审结果及时调整自身的风控措施,以使反洗钱风控措施能与洗钱风险状况相匹配。新加坡银行机构开展洗钱风险评估与新加坡当局的反洗钱监管要求相互衔接,有助于提高自身的反洗钱管控效率和实效。

#### (二) 建立基于反洗钱的客户准入机制

新加坡银行机构在客户准入方面首先要满足监管机构提出的“客户身份识别要求(以下统称 KYC)”,不仅要对客户及其代理人进行身份识别,还要对客户的关联方及客户受益人<sup>⑧</sup>进行身份识别,以判断客户是否存在洗钱和恐怖融资风险。如果银行机构有理由怀疑这些资产或资金来源于毒品交易,属于法律确定的特定犯罪收益,或者与恐怖融资有关,不仅要上报可疑交易,还不得与客户建立业务关系或为客户办理交易。因此,新加坡银行机构不仅重视事后可疑甄别,还重视事前、事中的客户身份识别和客户尽职调查,在业务全流程中内嵌反洗钱风险控制要求。此外,在配套措施上,多数新加坡银行机构主动外购包含制裁信息和客户负面信息的商业信息库,使用来源可靠的数据、文件或信息来核实客户身份及辅助检索识别工作;建立客户选择准入机制,在业务部门或合规部门设置专门的合规人员,负责客户 KYC 验证审核工作,对是否接纳客户提出合规意见,以确保客户身份识别和准入的合规性。

#### (三) 执行风险为本的客户尽职调查制度

按照监管规定,银行机构开展客户尽职调查(以下统称 CDD)时以风险为本,可以在对客户洗钱风险充分评估的基础上,针对不同风险等级的客户采取简化或强化的 CDD 措施。此外,CDD 分为识别和验证两个步骤,一般情况下,银行机构必须在客户准入和交易前,完成识别和验证两项工作。但是在银行机构能够有效管控洗钱风险且满足监管要求的前提

<sup>⑧</sup>根据 KYC 要求,在识别单位客户的受益人时,银行机构需要通过分析公司的股权结构和股东持股份额,以识别最终控制客户的自然人。

下, 仅进行客户身份识别, 先行与客户建立业务关系和为客户办理交易, 在之后的合理时间内再完成客户身份的查验工作。风险为本的 CDD 具有一定的灵活性, 既可以提高银行机构反洗钱风险管控的有效性, 又可以提高业务办理效率, 有利于银行机构在风险控制与商业效率之间得到有效平衡。

#### (四) 建立客户风险与业务限制的关联机制

根据监管要求, 银行机构必须评估可疑客户的风险, 以决定是否终止业务关系或进行业务限制。具体操作过程中, 银行机构是否保留可疑客户, 取决于是否完成相匹配的风险控制措施, 并经银行机构高管层批准同意。对于涉及税务问题或其他严重犯罪的可疑交易客户, 银行机构必须有充分的理由方可保留客户关系。因此, 新加坡银行机构普遍建立了可疑客户风险评估机制。除了常规监控外, 对于已报送可疑交易报告且未退出的客户, 会定期进行详细分析, 如果在经过若干周期的分析后仍然可疑, 往往会终止客户关系。

#### (五) 采取适度灵活的可疑交易报告形式

主要体现在四个方面: 一是反洗钱法规中没有列明具体的可疑特征, 但 MAS 会通过反洗钱指引列示可疑红色警报( Red Flags)<sup>⑨</sup>, 以供金融机构分析识别可疑交易, STRO 也会定期发布可疑特征提示, 介绍典型洗钱案件的发现过程, 指导银行机构监测和分析可疑交易; 二是在报告类型上, 监管规定中没有一般可疑交易和重点可疑交易报告之分, 但在可疑交易情节比较

严重或涉及正在调查的案件时, 银行机构要通过电话直接联系 STRO; 三是可疑报告形式较为宽松, 除推荐表格形式外, STRO 还接受其他任何形式的可疑交易报告, 只需保证信息的准确与全面; 四是在报告内容上, 银行机构只需写明可疑特征, 而无需完成类罪分析。

#### 四、启示与建议

以风险为本的全流程管控是反洗钱国际标准的核心, 在此模式下, 反洗钱控制措施被全流程内嵌于银行机构各项业务流程中。以风险为本实施差异化管控, 不仅有助于提高反洗钱工作的有效性和降低银行合规支出成本, 还会满足银行机构在响应速度和客户服务体验的要求。当前国内反洗钱标准正加大向国际标准靠拢的步伐, 国内银行业反洗钱工作正从“规则为本”向“风险为本”转变, 管控重点也将从“事后可疑监测报告”向“全流程风险控制”过渡。新加坡严格遵循反洗钱国际标准, 其实践经验对我国相关工作有较好的借鉴意义。建议国内银行业反洗钱工作从监管机构和银行机构两方面优化机制, 促进国内银行业建立风险为本的全流程反洗钱管控体系, 从而提高反洗钱工作的有效性。

#### (一) 监管机构方面

1. 加强反洗钱多部门协作机制建设。洗钱具有跨行业、跨部门和隐蔽性强等特点, 建议加强反洗钱顶层设计, 促进多部门、多机构的协作机制建设。一方面, 从提升社会整体反洗钱工作效率出发, 在现有金融机构和支付机

<sup>⑨</sup>可疑红色警报是由 MAS 发布的潜在可疑交易活动预警信号, 发布该信号并不代表一定存在犯罪活动, 需要金融机构根据预警信号开展额外尽职调查和可疑分析, 以确定是否存在可疑交易。

构等反洗钱法定责任主体的基础上,进一步扩大责任主体范围,明确各机构在反洗钱上的责任分工,促进各机构在反洗钱上形成合力。另一方面,建议丰富识别客户身份背景的辅助验证手段,加大可疑交易识别的辅助支持资源,如扩充税收、外籍人进出境记录、进出口货物价格等信息资源,以提升客户身份识别效能和可疑交易分析的效率。

2. 扩大反洗钱评价结果的运用范围。银行机构的反洗钱合规风险控制能力以及控制效果,也能从侧面反映其合规经营能力以及内控措施的有效性。目前我国的银行业监管和反洗钱监管分属银监会和人民银行,建议两个部门能够建立健全监管信息结果共享机制,如银监会在对监管对象的整体风控能力进行综合评价时,能够充分参考人民银行对银行机构的反洗钱监管评价结果,并将综合评价结果运用于银行机构的经营范围许可、分支机构准入、业务创新审批、高管人员任职审批等金融许可审批以及金融优惠政策等领域,一方面能够进一步增强激励机制,提高银行反洗钱工作的主动性,另一方面能够促进银行监管效果的全面提高。

3. 完善风险为本的监管要求。风险为本的反洗钱管控对反洗钱监管规则的要求比较高,如果监管规则太过具体和过分刚性,可能使银行机构的风控措施失去灵活性,在执行层面过分注重表面合规,忽视实质风险管控。建议进一步完善银行业反洗钱监管规定:一是为客户身份识别工作制定有针对性的工作指引;指导银行机构的高风险客户身份识别工作。二是在可疑交易监控上,通过发布可疑线索指引,指导银行机构识别可疑交易,更多发挥银行机构的

主观能动性;三是在可疑交易报告提交后,给予银行机构一定的自主权,根据自身风险管控能力,自主决定是否终止客户关系,如因特别需要必须继续维持服务的,则提供书面指令。

4. 搭建可疑案例共享信息库。建议反洗钱监管部门进一步发挥桥梁作用,促进银行机构之间的信息共享。在确保保密的前提下,可考虑建设反洗钱可疑案例库,对典型可疑案例和金融机构可疑交易报告予以分类管理,配套建立动态维护机制、分级查询机制、授权检索机制以及激励评价机制,帮助银行机构之间实现反洗钱成果共享。一方面,典型案例的信息查询可以帮助银行机构间共享可疑识别成果,提高可疑交易快速识别能力;另一方面,可疑客户检索可以帮助银行机构充分考虑客户的洗钱风险,主动实施客户的选择退出机制,减少对同一可疑客户重复监控造成的资源浪费。

## (二) 银行机构方面

1. 建立反洗钱工作的三道防线。建议参照国内银行机构普遍建立的内控三道防线,建立反洗钱工作三道防线。一道防线是拥有洗钱风险的部门,主要是一线业务部门,需进行识别、评估及缓释风险操作,对洗钱风险管控负首要责任;二道防线是风险控制型角色,通常是合规风险管理部门,负责提出风险控制建议,并对一道防线的履职情况进行监督;三道防线一般是内部审计部门,发挥独立监督作用。三道防线在职能框架内分工协作,使银行机构有三次“抓住”问题并进行整改的机会。此外,在三道防线建设中,推动在业务流程和业务系统中嵌入反洗钱管控措施,强化反洗钱事前、事中风险控制,建立内嵌式的

全流程风险管控体系尤为关键。

2. 建立机构洗钱风险评估机制。遵循风险为本原则,基于不同客户、业务、机构的风险状况,采取分层分类的差异化管控措施,有助于提高反洗钱工作的有效性。但能够准确识别自身面临的洗钱风险,及时了解自身风险管控措施的有效性,是以上述方法实现的前提条件。目前国内多数银行机构尚未有效实施洗钱风险评估,反洗钱管控缺乏针对性。建议国内银行机构参考新加坡银行机构的反洗钱实践,建立评判机构整体洗钱风险的定期评估机制,采取定量和定性相结合的方法,综合考虑多方面的风险因素,定期评估自身面临的固有洗钱风险以及反洗钱控制措施的有效性,根据不同业务单元、机构的剩余风险状况,合理配置管控资源,采取差异化的风险管控措施,全面提高反洗钱工作的效能。

3. 建立可疑客户的准入退出机制。洗钱都有上游犯罪,按照受害人是否是银行机构或银行客户来划分,将利用银行业务进行的洗钱活动分为两类:一类洗钱活动上游犯罪的受害人是银行机构或银行客户;另一类洗钱活动上游犯罪的受害人虽然不是银行机构或银行客户,但是犯罪所得资金经过银行机

构。在第一类洗钱活动中,如果银行机构没有及时识别这些极高风险客户或识别后没有对这些极高风险客户及时采取措施,那么就可能给银行机构自身带来直接损失、法律风险和声誉风险。因此,建议国内银行机构建立可疑客户准入退出机制。在客户准入环节,结合客户的洗钱风险评估结果,主动拒绝极高风险可疑客户;在可疑报告后,开展风险评估,主动退出与极高风险可疑客户的业务关系或采取相应的业务限制措施。

4. 建立基于可疑报告的重检评估机制。风险评估和分类标准的合理性,风险控制手段的精准性和适当性,对银行机构实施风险为本的差异化管控尤为重要。实践中,如对可疑案例深入剖析,往往有助于银行机构发现内部控制措施的薄弱环节,校验评估标准和风险控制手段。因此,建议银行机构建立基于可疑报告的重检评估机制,通过定期和不定期的重检评估,基于个案和整体等不同层面不同维度,动态重检现有风险识别方法、风险评估标准以及风控措施的有效性和合理性,并将重检评估成果应用于现有方法、标准和措施的完善过程中,从而持续提升风险为本的差异化风险管控能力。

#### 参考文献:

- [1]姜威,边维刚.反洗钱国际经验与借鉴[M].北京:中国金融出版社,2010.
- [2]刘麟生.以风险为本的反洗钱国家策略研究[J].金融纵横,2013(1).

#### 作者简介:

于娉,女,供职于中国银行江苏省分行。

(责任编辑:傅佳伟 校对:ZQL)