

# 新加坡《国家洗钱风险评估报告》 对破解我国跨境反洗钱难题的启示

李晓欧

(对外经济贸易大学 法学院, 北京 100029)

**摘要:** 当前我国仍面临恐怖融资和洗钱犯罪的严峻形势, 新型洗钱风险层出不穷。我国还存在反洗钱法规不完善、恐怖融资监管机制有漏洞、反洗钱国际合作不力等困境。本文在分析新加坡《国家洗钱风险评估报告》及打击跨境洗钱犯罪的方法等一系列基本问题的基础上, 审视和分析中国开展打击跨境洗钱犯罪行为的现状以及所面临的冲突与障碍, 为破解我国目前反洗钱的各难题提供参考。

**关键词:** 跨境洗钱; 反洗钱; 金融监管; 新加坡模式

[中图分类号] DF415 [文献标识码] A [文章编号] 1002-4034 (2017) 02-0110-11

DOI:10.13509/j.cnki.ib.2017.02.010

## 引言

当前我国反洗钱法律制度建设不断完善, 中国人民银行等10部门发布促进互联网金融健康发展的指导意见, 在防范和打击洗钱犯罪、维护国家政治经济安全方面发挥了重要作用, 反洗钱调查成果显著。同时, 当前国际国内洗钱和恐怖融资活动的规模、形式正在发生明显变化, 我国的反洗钱和反恐怖融资工作面临巨大挑战。在经济全球化、科技现代化, 特别是网络技术日益普及的背景下, 中国政府应如何更好地贯彻国际合作理念, 尤其是借鉴新加坡《国家洗钱风险评估报告》的反洗钱先进经验, 应对洗钱犯罪呈现出的新问题, 接受国际公约带来的机遇与挑战, 趋利避害, 制定有效的国家间反洗钱合作战略, 成为急需研究的问题。

### 一、当前我国跨境洗钱方式的新特点

随着金融服务业的全球化, 凭借高新科技手段, 我国当前跨境洗钱活动变得越来越复杂。过去的跨境洗钱, 主要手段是利用各国间的“空间差”, 在两国之间洗

[收稿日期] 2016-07-15

[基金项目] 北京市法学会青年项目“‘一带一路’沿线国家反腐败合作的博弈本质与政策选择战略研究”  
[BLS (2016) C009]。

[作者简介] 李晓欧(1983~ ), 女, 吉林长春人, 对外经济贸易大学法学院副教授, 刑法学博士, 研究方向: 国际刑法。

黑钱(李文敏, 2005)。在一个地区获得收益后, 采用转移资产的方式在另一个地区使用。由于各国法律制度的区别, 在一国是危险的“黑钱”, 在另一国往往变成了可任意挥霍的合法财产(吴瑞和张晓菲, 2009)。当前, 日益自由化的金融管理、时刻变动着的国际资金流动、离岸金融市场的发展、电子网络技术的不断发展, 也为洗黑钱的活动提供了更加便捷的方式, 进而使跨境洗钱向更为专业化、复杂化、多样化方向发展(张艳玲, 2002)。目前我国跨境洗钱主要呈现出以下新情况:

### (一) 离岸金融市场成为洗钱的天堂

随着离岸金融市场的发展, 一些不法分子选择较为安全的地方进行黑钱转移, 比如巴拿马、瑞士等, 有的人选择一些岛国, 这些地方都存在着较好的隐蔽性, 能够帮助黑钱的转移(黄凤, 2002)。在一些国家, 不限制税收, 保密要求较为严格, 法律法规成熟完善, 并且监督不严, 这些都为洗黑钱行为提供了便利。在这些地方能够建立空壳公司, 对空壳公司的账号进行运作, 通过转账和项目业务等方式进行洗钱活动。这些制度为不具名公司的建立提供了较为宽松的环境, 使其能够创立。基于此种条件, 洗钱行为不但得不到控制, 反而有发展的趋势。通过建立匿名公司, 对一些公司行为进行运作, 使其不法行为不易察觉, 从而获得不法收益。在只有3万多人口的开曼群岛, 有500多家银行代表机构, 国际上的大银行几乎都在此岛上开展业务。这些银行管理的存款有5000亿美元之多, 欧元大约占7%, 美元交易在这里进行。据调查, 反洗钱法实行以来, 犯罪活动有400多起(欧阳卫民, 2006)。在2015年打击利用离岸公司和地下钱庄转移赃款专项行动中, 中国人民银行芜湖市中心支行移交的一起涉嫌地下钱庄案件被芜湖市公安局成功破获。<sup>①</sup>

### (二) 通过证券和保险市场的交易制度进行洗钱

证券市场的国际性、流动性使得巨额交易可以在世界各地迅速相互独立地完成。有些国家利用股价浮动的迅速、无常, 通过让经纪人或代理人管理客户的账户, 从而使证券市场成为一个新的安全洗钱场所(张士金, 2009)。其惯用方法是: 首先, 以委托人的名义开通一个账户, 在该账户中存进一笔地产买卖的收入, 通过较多的买卖活动, 再根据证券价格的涨落, 拟一份假交易合同, 这样, 客户就会获得“收益”。

在保险业, 洗钱者通过高额购买保险而后低价赎回的方法, 以中间差价为其所得收益。尽管从财产保险公司整体业务性质看, 财产保险公司的洗钱风险相较于寿险公司要小, 但常见包括利用艺术品、影视作品等财产保险条款, 虚构保险标的进行理赔诈骗的洗钱案件。

### (三) 利用资金密集型行业将犯罪收益清洗为合法收益

犯罪得来的收益可以作为保证金, 将其存入银行, 在与另一个国家进行虚拟交易时进行支付, 通过与相关人共同伪造凭证, 就可以在另一个国家进行兑现(王新元和申韬, 2016)。非法收入看作生意的利润, 如购置别墅、飞机、股票、债券

<sup>①</sup>数据来自2016年中国人民银行内部资料。

等,变成大额的动产或不动产,最后再将其转卖以换取货币现金,存入本国或外国银行。这也是当前我国跨境洗钱的新模式。

## 二、新加坡国家洗钱风险评估机制的内容和特点

2014年1月,新加坡发布其首份《国家洗钱风险评估报告》。该报告依据金融特别行动工作组(FATF)《打击洗钱、恐怖融资与扩散融资的国际标准:FATF建议》要求,参照FATF发布的《国家洗钱和恐怖融资风险评估指引》,历时两年完成。

### (一) 新加坡国家洗钱风险评估主要内容

新加坡《国家洗钱风险评估报告》从经济和地理环境、法律司法及制度框架、主要犯罪类型、金融部门风险评估、非金融部门风险评估五部分,识别和评估新加坡洗钱/恐怖融资风险,以及采取的强化控制措施,为其进一步完善反洗钱/反恐怖融资的相关制度以及优化资源分配提供重要依据。

#### 1. 经济、地理和政治环境

得天独厚的战略地理位置使新加坡发展为国际交通枢纽、国际商业金融中心和旅游胜地,其开放的经济和金融体系不可避免地面临区域和国际性洗钱/恐怖融资风险。新加坡构建并严格执行反洗钱/反恐怖融资法律体系,在反洗钱/反恐怖融资战略委员会协调下,各政府部门间建立了有效的跨部门合作机制。贪污调查局下设金融调查部门,重点调查包括腐败、贩毒等有关洗钱行为,对腐败案件的起诉定罪率一直保持在95%以上,各行业监管部门也充分、有效地配置了反洗钱/反恐怖融资资源,保证监管制度执行到位(侯合心和冯乾,2016)。

#### 2. 法律、司法及制度框架

(1) 严格的反洗钱/反恐怖融资法律法规。《贪污、毒品交易和其他严重犯罪(没收犯罪收益)法》和《打击恐怖融资法》是新加坡反洗钱/反恐怖融资基本法律,规定424种严重犯罪为洗钱上游犯罪,涵盖FATF指定的21个犯罪类别,明确了可疑交易报告法定义务,行业监管部门也分别制定了本行业反洗钱/反恐怖融资规定。立法和监管部门适时修订法律框架和执法标准,以应对不断演变的洗钱/恐怖融资威胁,并满足国际标准新要求。如2013年7月,根据FATF新《四十项建议》将税收洗钱定义为严重犯罪。(2) 反洗钱/反恐怖融资组织架构分工明确。反洗钱/反恐怖融资战略委员会和内政部负责反洗钱立法及宏观政策制定;金融管理局等行业监管部门负责本行业机构的反洗钱监管;金融调查组、贪污调查局和中央禁毒署等执法机构负责调查、打击洗钱及其上游犯罪。总检察署负责立法的起草和修改,起诉洗钱/恐怖融资犯罪,处理刑事司法互助事项和引渡的请求。(3) 密切国际国内反洗钱/反恐怖融资协调和合作。新加坡商业事务局金融调查组是调查洗钱/恐怖融资的牵头机构,下设可疑交易报告办公室,主要职责包括接收和分析可疑交易报告、为侦查洗钱/恐怖融资及其他犯罪活动提供金融情报信息,与国内外各执法和情报机构保持密切合作,并与国外签署谅解备忘录,交换金融情报信息。商业事务局与其他执法机构开展反洗钱/反恐怖融资联合调查、定期举行会议,共享情报信息,进行政策协调,并组成跨部门联合代表团参加FATF和APG会议(亚

太防制洗钱组织) (韩睿文和王爱琴, 2016)。

### 3. 主要犯罪类型

报告从国际、国内两个角度, 分析各种上游犯罪所导致的洗钱/恐怖融资风险, 及新加坡应对洗钱/恐怖融资威胁的主要措施。总体而言, 由于执法严格, 新加坡国内犯罪率相对较低, 所引发的洗钱活动相对较少, 其主要威胁来源于国外上游犯罪导致的洗钱活动。新加坡国内洗钱的首要威胁主要为无照放贷、诈骗和背信犯罪等上游犯罪。近年诈骗及相关犯罪呈上升趋势, 虽然单笔涉案金额不大, 但由于发案率高, 诈骗金额在所有上游犯罪中金额最高。其中, 电话诈骗常依赖第三方银行账户洗钱, 其他诈骗犯罪所得通常都是罪犯自洗钱。新加坡国外洗钱威胁主要源于诈骗和贪污, 2007~2011年, 外源性上游犯罪引发34%洗钱犯罪, 涉案金额高达2.65亿美元(马晓丽和张贺, 2016)。洗钱渠道主要包括银行、汇款机构、空壳公司和货币走私。新加坡坚定的反恐措施降低了其恐怖主义融资风险, 自从2002年伊斯兰祈祷团恐怖主义网络被铲除后, 未发现涉恐资金进入新加坡, 或有新加坡国内资金资助恐怖活动(郑家庆, 2016)。新加坡应对洗钱/恐怖融资威胁的主要措施, 一是在重点领域部署充分的执法资源, 二是规范商业事务局内部操作标准和流程, 加强对洗钱犯罪的早期侦测、追踪和报告, 三是加强与国外执法机构和金融情报机构间合作, 四是与行业协会合作, 对主要犯罪类型及其相应犯罪预警指标开展宣传和培训, 提升各机构识别、报告可疑交易的能力和公众反洗钱/反恐怖融资认知。

### 4. 金融部门风险评估

金融部门风险评估包括14类金融机构的洗钱/恐怖融资风险状况及下一步监管计划。其中银行业、现金密集型货币兑换商和汇款代理机构、基于互联网的储值工具有较高的洗钱/恐怖融资风险。(1) 银行业。银行机构一向是洗钱者的首选目标, 特别是全能银行业, 因规模大、高风险客户多、业务复杂及跨境交易活跃, 存在较高的洗钱/恐怖融资风险。金融管理局对此出台了行业监管要求及指引, 分配大量监管资源并定期开展检查等, 但贸易融资的代理银行业务等方面仍存在洗钱/恐怖融资风控短板。金融管理局将在2014年开展一系列检查, 进一步研究行业当中的薄弱环节, 提出新的风控指引(黄静云, 2015)。(2) 货币兑换商和汇款代理商。该类机构因一次性现金交易占比高、与国外客户交易频繁、可疑交易分析难度大及非正规海外网络渠道的使用, 面临较高的洗钱/恐怖融资风险。金融管理局通过发布监管通知及指引、加强执照申领管理、开展现场检查等措施强化风险控制, 并将加大监管和执法力度。(3) 预付卡机构。互联网跨境支付的非面对面性、用户和交易的匿名性, 是该类洗钱/恐怖融资风险所在。金融管理局对此发布监管通知及指引, 制定风控措施, 推广业内最佳实践, 并规定储值限额以控制风险。(4) 非金融部门风险评估。非金融部门风险评估涵盖了8类特定非金融行业和职业的洗钱/恐怖融资风险状况及下一步风险控制措施。博彩业、典当业、公司服务提供商等行业和职业存在较高的洗钱风险, 行业监管部门已着力于强化法律和监管架构以管控风险。此外, 针对虚拟货币、贵金属、自贸区等洗钱风险持续增长的监管盲区, 新加坡监管部门还将进一步研究相关防范措施。

## （二）新加坡国家洗钱风险评估主要特点

### 1. 建立工作机制，领导、协调评估工作

新加坡成立了由反洗钱/反恐怖融资战略委员会牵头、15个政府部门参与的国家洗钱风险评估工作联席机制（张永红，2015）。反洗钱/反恐怖融资战略委员会负责组织、协调及确定评估报告整体框架；各政府部门除负责其监管行业领域评估工作外，还根据评估需要，与其他政府部门广泛交流信息和数据，共同完成对洗钱的种类、规模及相关犯罪趋势以及反洗钱系统缺陷、制度有效性等方面的整体性评估。

### 2. 广泛采集评估信息资源

风险评估的有效度很大程度上取决于可掌握和利用的信息资源。新加坡国家洗钱风险评估所用信息资源来源广泛，覆盖了公共和私营部门的利益相关者和代表，并采取了多种定性和定量分析评估方式，以确保评估的一致性和准确性。（1）可疑交易报告办公室的可疑交易报告等信息。商业事务局下设的可疑交易报告办公室可以获得和利用包括警察厅、犯罪记录办公室、国家记录办公室、中央禁毒署、贪污调查局、移民局等机构掌握的信息，为洗钱风险评估提供良好的基础数据。（2）调查问卷。作为评估过程的一部分，反洗钱/反恐怖融资战略委员会向各部门发送行业调查问卷，以收集更多的信息和统计数据。（3）专家经验判断和结果验证。对于无法采集到的相关信息及数据，既依赖各部门专家的判断和国际经验，又向私营部门反洗钱/反恐怖融资人员和专家咨询意见。

### 3. 全面评估“外部威胁”和“内部漏洞”

新加坡《国家洗钱风险评估报告》对其因经济、地理环境面临的外部洗钱/恐怖融资威胁，即主要犯罪类型、规模、趋势和资金来源，以及各种上游犯罪的洗钱手法、洗钱的经济规模及其影响进行了详细评估。同时，新加坡《国家洗钱风险评估报告》对其内部漏洞，即反洗钱系统的缺陷、制度及其有效性进行了审视评估，包括应对外部威胁的法律、司法及制度框架及其有效性，金融行业及非金融行业产品/服务、客户、支付和交易渠道存在的洗钱/恐怖融资风险点，行业监管部门反洗钱/反恐怖融资控制措施及其执行情况，并提出了相应领域内的下一步行动计划。评估报告指出了部分尚未实施反洗钱/反恐怖融资措施，且洗钱/恐怖融资风险在持续增长的新领域（如虚拟货币、贵金属和自贸区等），表示将进一步研究了解有关洗钱/恐怖融资类型，由此确定是否需要采取相关缓释风险的控制措施。

## 三、当前我国跨境反洗钱机制存在的缺陷

### （一）反洗钱法律体系不完善

首先，为了管控洗钱犯罪活动，我国采取对保险中介机构进行间接管控的方式，与此同时，相关正政策也作出了调整。相关的反洗钱法律法规指出，在第三方进行客户身份认定时，金融机构应该要求该客户满足本法要求（寸建强，2015）。如果第三方未实施此环节，或者忽略了该措施，对于客户身份未进行辨别，产生的相关问题需要金融机构自身承担。也就是在本质上，将第三方推荐业务的客户身份

辨别反洗钱审核及法律责任归咎于保险公司，其与中介业务签署一个代理协议，目的是使洗钱行为得以控制，降低其中的风险。反洗钱的这一义务并不是保险中介机构的义务。

其次，可疑交易报告中含有法律盲区。《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》第十三条要求保险公司呈交17种类型的可疑交易，反映发现较为可疑的行为，并且要了解客户，这已成为反洗钱调查的重要基础。因为中介机构提供销售服务，能够与客户直接接触，所以在发现类似可疑交易行为方面具有天然优势。在销售保险产品时，资金发生了流动，保险公司在这方面受限，不了解资金的整个走向，对于其中的不法行为不易察觉。还需要指出的是，如果中介机构发现可以交易时，要对其进行信息和责任的划分，当前我国反洗钱法规在以上两个方面都存在立法漏洞。使得洗钱活动有了可乘之机，对保险代理协议的反洗钱约束力明显下降。

反洗钱法规将第三方引荐业务的不合规责任归咎于保险公司，代理协议的反洗钱约束力的不足，使得保险公司无法依靠代理协议明确双方反洗钱职责。其主要原因有以下两点：一是代理协议中反洗钱责任划分不明确。一些保险公司，尚未完全意识到洗钱风险的危害，对此不够重视，在反洗钱方面，没有相关约束和要求，在这种情况下，提供代理协议，便给洗钱提供了便利，不能积极有效地对洗钱活动进行控制。二是代理协议反洗钱条款执行不力。我国保险市场竞争日益激烈，社会关系也越来越复杂。保险公司和中介机构往往会受自身利益的驱使，利用反洗钱法律空白使自己在市场上所占份额逐步提高。此外，缺乏监管和治理，也容易诱发各种短期不良行为。

## （二）银行业金融机构客户身份识别存在问题

银行业金融机构客户身份识别存在客户风险等级划分、代理关系识别、实际受益人的认定难、网银等非面对面业务识别难等问题。部分银行业金融机构工作人员对客户风险等级划分工作的重要性认识不足，认为由系统统一划分或由人民银行统一开发系统划分即可。部分银行的客户风险等级划分工作由系统根据职业、行业属性等特征进行统一划分，使得“低风险”的客户增多，不存在“高风险”客户，动态的调整也未能进行，说明该项工作未得到有效的开展与落实。代理关系识别中，未能有效识别代理人的身份信息，实际受益人的认定流于形式，网银等非面对面业务难以发现其交易目的和实际控制人信息，识别难致使一些银行不识别等问题也较为突出。此外，随着沿边金融综合改革的深化发展，中国与缅甸等东南亚国家之间的贸易往来日益增多，金融服务也逐渐多样化和国际化。如何规范缅甸边民在我国边境银行开立的人民币银行结算账户，如何有效开展边境反洗钱工作已经成为金融机构不可忽视的问题。例如，当前缅甸颁发的个人身份证防伪技术落后，没有任何防伪标识，加上纸质证件磨损严重，且无法对缅甸个人身份证采取联网核查，经办人员仅凭经验审核证件要素。客户证件信息的有效识别，是反洗钱工作的基本保障，如果无法判别证件的真伪，无疑会给银行业金融机构反洗钱工作的有效开展带来一定的难度。当前，我国外事或公安等国内有资质翻译部门对缅文证件姓名的中文翻译无规范统一标准，只能结合缅甸语音或缅甸边民个人口述译音翻译。因此，常常出现同一部门或不同部门有不同翻译等情况。银行业金融机构之间缺乏信息共

享平台,不同银行之间同一客户信息不能共享,加上银行间同业竞争,使各银行不愿将客户信息公开,不仅加大了银行的工作量,也让不法分子钻了空子。

### (三) MIPS反洗钱规制存在空白

2014年1月29日,沃尔夫斯堡集团发布《关于移动和互联网支付服务的指引》(简称《MIPS指引》),该指引就如何减轻MIPS洗钱风险进行了分析,也对沃尔夫斯堡集团《信用卡/签账卡发卡和商户收单活动、预付卡/储值卡指引》作了补充。随着新型支付方式的持续发展和广泛应用,市场和金融机构日益需要由纸币支付方式向移动和互联网支付方式转变(徐珊珊,2015)。同时,MIPS是支持金融拓展、扩大市场份额的强有力工具。非传统支付方式的不断发展增加了监管者和金融机构评估相应风险、应用操作流程及反洗钱责任追究等工作的复杂性,尤其在交易涉及一个或多个司法管辖区域,且包含多种服务提供商的情况下更是如此。MIPS与银行传统支付方式和信用卡或储值卡相比有更广泛的服务提供商(其中包括非银行服务机构),这些供应商之间对该服务的分工细化增加了额外和潜在的风险。我国目前对防范MIPS洗钱风险规制相关法律尚不完善。

### (四) 跨境洗钱/恐怖融资风险防范机制不完善

随着第三方支付平台的发展,支付结算方式的变革给资金查控工作带来新的障碍。相比传统的金融机构,第三方支付平台采用在线支付,电子信息传输的方式加快了资金的周转速度。目前,国内部分第三方支付平台已开通跨境支付功能。在跨境支付业务中,犯罪嫌疑人只要能通过第三方支付平台找到足够的境内外资金需求,便可通过境内外轧差资金余额,为跨境资金的违法转移提供便利。第三方支付业务是两次割裂交易的发起人,可以人为改变资金流向,从境内汇出的人民币资金,甚至可以从境外支付到目标账户。犯罪嫌疑人利用第三方支付的便捷优势,可以在短时间内实现资金账户的大额赃款快速分解、层层转账、套取现金。目前资金查控的时间远远滞后于其犯罪实施的时间,待公安部门介入侦查,对涉案账户进行查询、冻结时,资金早已被分散转移;转账涉及账户更是多达成百上千个,且属于不同地区、不同银行,给冻结账户工作带来巨大困难。2006年11月,FATF对我国开展了反洗钱和反恐怖融资互评估工作,评估结果显示,《四十项建议》中我国完全合规的共8项,大部分合规的12项,部分合规的13项,不合规的7项;9项特别建议中完全合规的0项,大部分合规的4项,部分合规的3项,不合规的2项。首次评估中影响合规性的因素主要包括以下几个方面:一是对特定非金融行业或职业(DNFBP)的反洗钱监管空缺,该领域的客户身份识别、客户资料保存、可疑交易报告等义务履职均为短板;二是风险预防措施存在漏洞,例如对政治公众人物、高风险国家的特别关注等方面未形成有效的预防措施;三是对洗钱和恐怖融资活动的定罪及制裁的配套法律法规有待进一步完善。

## 四、新加坡国家洗钱风险评估机制对我国跨境反洗钱立法的启示

### (一) 反洗钱法律体系需要完善

建立健全法律法规体系可从以下两方面着手。一方面,对保险中介机构的反洗

钱责任与义务以法律形式进行明确限定,有效促进反洗钱义务在中介机构中的践行。在设立识别客户身份这一项责任时,反洗钱立法机关需要对中介机构所负责任加以明确,并且要督促中介机构重视这一责任,避免该义务不被履行,从而影响反洗钱工作的开展。在第三方提交可疑报告这一义务和工作分工上也要加以明确,防止产生可疑交易的报送盲区。为应对洗钱犯罪活动,有效利用反洗钱监管资源,反洗钱立法要创新反洗钱方式,现场检查采用双向检查,以提高对保险中介业务的检查概率。在双向检查中,既可直接检查中介机构业务,也可通过对保险公司中介业务的核查,弄清楚中介机构是否能履行反洗钱客户身份识别义务,在不增加工作量的前提下,扩大反洗钱的监督面,使保险公司、中方机构能够积极加入到反洗钱活动中来,认真履行义务。根据现行反洗钱法律,要对账户管理进行进一步优化和改善。一是银行结算账户由单位向个人转账每笔款项超过20万元,即需提供相关的付款依据,这是为反洗钱行为进行较好的风险规避。二是限定现金存取限额。现代信息技术不断发展,通过网络已能完成越来越多的工作,手机银行、汇兑、电话银行等非现金结算手段、结算工具越来越方便、快捷,现金使用量减少,现金存取除个别特殊行业外一般不需太大的金额;偏远地区尽管结算工具不太发达,但其现金使用量一般也较小,所以建议进一步明确对同一账户同一天的累计现金存取限额(个别行业除外)。三是规定验资户转基本户期限,为银行留出一定的时间进行更深入的客户身份识别,同时加大虚假验资账户的开立成本,增强对虚假验资账户的控制力度。

## (二) 建立以风险为本的客户身份识别制度

银行业金融机构应合理确定分类指标,并根据不同客户类型实施分级管理。

客户风险等级分类的第一步就是要识别和评估银行业金融机构所面临的洗钱风险,筛选出风险最大的客户和产品,同时兼顾风险较低者。为此,银行业金融机构要综合考虑自己的业务结构、客户类型、环境因素等,全面进行风险等级评定和类别划分。风险因素包含很多,大致可分为地缘风险、客户风险、产品和服务风险等几类。一般而言,银行业金融机构所面临的较高洗钱风险的交易有大额现金交易、网银等非面对面业务、无明显利益动机的交易、与洗钱犯罪等高发地区的跨境交易等。

要强化身份识别措施,这对风险较高的客户十分必要,要求被初步评定为高风险的客户提供更为详细和完整的身份资料,如身份证明、财务状况、资金流动等信息资料。对与高风险客户建立业务关系,应保持审慎的原则,除应得到管理层的授权,还应及时向上级行进行报备。在业务存续期间,银行应加强对高风险客户交易活动和资金流向的监测,获取完整的交易信息,如若发现可疑、不正当交易,及时上报给银行相关人员;如发现重点可疑交易,还应及时向当地人民银行分支机构和公安机关报告。对于风险级别过高,银行业金融机构继续为其办理业务可能导致严重洗钱行为发生的,银行应及时采取措施,拒绝或限制高风险客户办理相关业务,并及时向人民银行提交可疑交易报告,使损失得以挽救。持续关注风险偏中等和较低的客户,因为客户的身份和交易状况是动态变化的,且有些风险因素只有在与客户发生业务关系后的一段时间才能显现出来,因而要及时动态调整其风险等级。对风险

较高的客户的身份信息和交易情况进行重新识别和持续关注的频率也应提高。

落实持续识别措施,明确客户身份信息采集权利。一是银行应在正式建立业务关系前,通过协议等形式明确银行和客户在客户身份识别工作中双方的权利和义务,确保能够有效采集完整、真实的客户信息;二是严格对非居民客户留存基本信息的年检审核,属于本机构风险等级最高的客户或者账户,至少每半年进行一次审核,对于无法联系的客户应采取“只收不付”的强制措施,直到客户重新登记完善信息后恢复。

统一信息系统,建立有效的身份识别制度。一是建议边境公安部门进一步加强对境内缅甸边民的管理,改进对其合法身份进行有效确认的措施。对境内缅甸边民采用类似我国居民身份证的管理模式,即公安部门统一核实境内缅甸边民真实身份,对境内缅甸边民采集数码影像、指纹、血型等身份信息,并建立可多个单位和部门进行联网核查的数据库,以便各部门通过联网核查系统对其身份进行核实。二是保证境外边民临时居留证编码的唯一性和延续性。

加强部门联动性,搭建信息共享平台。一是充分利用“金融IC卡”强大的存储功能,对境外非居民客户信息进行档案管理。为境外非居民开立账户时,银行按照尽职调查原则,充分了解客户背景,将留存的身份证件影印件或影像资料及翻译件、客户的面貌影像资料,客户签字、指纹、联系电话等信息加载到“金融IC卡”的芯片中,通过芯片卡建立信息档案,实现银行间信息资源共享。二是建议外事、公安等职能部门,统一规范缅文与中文常用对照翻译标准,不同资质的翻译部门应对照标准进行翻译,以保证证件翻译的同一性和唯一性。三是建议地方政府组织有资质的翻译部门建立缅甸边民证件翻译信息数据库。通过有资质的翻译部门共享数据库信息的方式,保障缅甸边民证件翻译的唯一性。

### (三) 完善MIPS反洗钱监控措施

我国应在支持MIPS创新发展的基础上,完善规章制度,根据MIPS不同的特征和风险因素开展风险为本的洗钱风险评估。(1)对于评估为高风险的,MIPS提供者应承担更为严格的反洗钱义务。包括客户尽职调查与身份验证(如不得使用匿名、假名账户,互联网服务机构认为可疑时,应要求客户当面提交身份资料,或借助银行实体服务窗口进行客户身份识别及验证),保存完整的交易(包括交易IP地址)及交易持续监测并及时上报可疑交易(如向相关银行提供包括二级商户名称、交易类型在内的交易信息,建立有效的交易监测机制并不断完善)。同时,依据我国自身情况,适当限制移动和互联网支付的使用范围、用途、交易及现金充值和取现的金额、次数,降低MIPS被犯罪组织和恐怖主义团伙利用的风险。(2)对包含服务商在内的各方参与者的尽职调查。在项目经理、分销商和其他类型的中介机构或代理人等若干方都共同参与交易的情况下,MIPS容易暴露风险。参与方数量越多越易引发信息割裂和丢失的潜在风险,如果把重要的服务外包给未明确职责与监督的第三方或外国机构,可能会进一步增加风险。此外,还可能限制跨境MIPS数据处理或存储的外包。所有参与服务的合作方都应接受适当的风险为本的尽职调查,并按照行业或政府的要求,对MIPS的合作伙伴同行业或政府名单进行筛选,

以确保它们或实际受益人未在相关的制裁名单上。

#### (四) 完善跨境洗钱/恐怖融资风险防范机制

(1) 借鉴新加坡等FATF成员国对恐怖融资进行定义。如西班牙对恐怖融资犯罪的认定涵盖了刑事法典中列举的所有恐怖主义行为,并对资金的概念予以明晰,明确了对于恐怖融资活动所使用的资金无论其来源是否合法均不被允许。对判决为恐怖融资犯罪的个人,法律将对其处以5~10年的有期徒刑,并处1115欧元~298万欧元罚款;法人被判决为恐怖融资犯罪的,还伴有解散、停业或者查封等一系列的惩治措施。意大利将恐怖融资定义为“以实施一个或多个恐怖活动为目的,通过任何手段去收集、提供、调解、存款、持有、支付资金或经济资源,无论该项资金或经济资源是否被实际使用”。意大利当局认为,打击恐怖融资活动与资金来源是否为非法所得无关,应该就资金的实际用途加以判断,而且在资金使用行为未发生的情况下,也可以对恐怖融资活动实施打击,并可对从事或参与恐怖融资活动的个人判处7~15年有期徒刑。

(2) 在金融情报及其他相关信息使用方面,官方在金融领域及其他领域能够获取大量信息,金融情报部门能够在未经授权的情况下,直接获取可疑交易报告、税务信息、犯罪记录以及监管部门的监管信息。此类信息将被运用在以情报和取证为目的的资金识别和跟踪,并支持洗钱和恐怖融资活动及其上游犯罪互动的调查和起诉工作。澳大利亚建立了情报信息共享机制,向海关、税务机关等执法机关收集和传递高质量的金融情报,通过建立庞大的金融交易数据库,为各执法机关设置数据库访问权限、利用集成的分析工具等手段,为其反洗钱和反恐怖融资体系提供强有力的支撑。金融中心使用大数据技术,广泛采集洗钱和恐怖融资信息,对刑事检察机关开展调查或起诉工作具有很高的使用价值。同时,情报中心还能够对义务主体开展短板分析,并将相关分析结果向相关监管部门反馈。

## 五、结论

遵循防制洗钱的国际规范并强化国内相关机制,其目的除为遏制不法分子利用金融体系洗钱,以掩饰、隐匿其不法所得外,亦在健全国内金融体系及秩序,维护其正常运作,并协助其与国际金融接轨,使我国不致被排除于全球经济体系之外,民众也可安全及便利地使用金融管道从事资金转移的交易。此系身为国际社会成员的责任与义务,我国当然不能置身于外。为此,除积极参与防制洗钱相关国际组织及会务活动,引入最新国际标准,以先进国家经验作为参考,相关权责机关更要戮力弥补尚未完全遵循国际标准的立法缺失,以提升我国声誉。

### [参考文献]

- [1]李文敏.反洗钱的国际合作机制及其对中国的启示[J].山东行政学院学报,2005(S2):65-66.
- [2]吴瑞,张晓菲.国际侦查合作中的刑罚许可性原则[J].犯罪研究,2009(5):73-80.
- [3]张艳玲.金融业反洗钱问题研究[J].国际金融研究,2002(11):4-12.
- [4]黄风.从《爱国者法案》看美国反洗钱策略的新动向[J].中国司法,2002(10):57-58.

- [5]欧阳卫民.国际反洗钱立法的基本原则和精神[J].中国金融,2006(12):35-37.
- [6]张士金.对腐败犯罪建立民事没收法律制度的构想[J].检察日报,2009(8):1-3.
- [7]王新元,申韬.菲律宾反洗钱监管探究[J].区域金融研究,2016(2):44-50.
- [8]侯合心,冯乾.我国参与国际反洗钱金融情报合作问题研究——基于FATF关于中国反洗钱评估报告的分析[J].金融监管研究,2016(2):97-109.
- [9]韩睿文,王爱琴.对地方法人金融机构反洗钱工作实施风险管理的调查——以准旗包商村镇银行为例[J].北方金融,2016(2):76-77.
- [10]马晓丽,张贺.金融控股公司反洗钱监管的难点及对策建议[J].北方金融,2016(3):81-84.
- [11]郑家庆.注册资本登记制度改革对反洗钱工作的影响初析[J].武汉金融,2016(4):71-72.
- [12]黄静云.基于大数据环境下的反洗钱工作探讨[J].武汉金融,2015(12):66-67.
- [13]张永红.金融机构反洗钱风险评估制度化研究[J].武汉金融,2015(12):68-69.
- [14]寸建强.电子银行反洗钱工作的难点与应对思考[J].时代金融,2015(32):83-84.
- [15]徐珊珊.我国反洗钱可疑交易报告工作困境与改进建议[J].时代金融,2015(33):43-45.
- [16]Goel R. and M. Nelson. Measures of Corruption and Determinants of US Corruption[J].Economics of Governance, 2011(12):155-76.

(责任编辑 谭晓燕)

## Research on Anti-Money Laundering Countermeasures based on Money Laundering Risk Assessment Report in Singapore

LI Xiaoou

(University of International Business and Economics, School of Law, Beijing, 100029)

**Abstract:** At present China is still facing a grave situation in terrorist financing and money laundering, the risk of various new types of money laundering crimes is rising. There are problems in supervision for high-risk institutions and business. We still need to enhance the supervision and inspection of securities companies and insurance companies. Through the interpretation of the basic issues like the characteristics and means of the fight against transnational money laundering crime listed in the Money Laundering Risk Assessment Report in Singapore, this paper analyses the obstacles faced by the fight against transnational money laundering crime in the international trade, and puts forward some proposals.

**Keywords:** cross-border money laundering; anti-money laundering; financial monitor; Singapore model