

中国反洗钱实务

ZHONG GUO FAN XI QIAN SHI WU

反洗钱工作部际联席会议办公室 编

证券公司一人多户洗钱风险管理漏洞应予关注

自助设备无卡存款业务洗钱风险探究

地下钱庄非法分拆汇兑交易洗钱监管难点及建议

浅析中资银行反洗钱特殊名单机制建设

山东烟台破获特大跨国银行卡盗刷案及启示

2018

6

(总第254期)

 中国金融出版社

2018/2019 反洗钱系列图书



反洗钱监管 典型案例汇编

本书涵盖了近年来国内外反洗钱领域监管处罚及相关犯罪案例，用简短干练的文字勾勒出案例基本情况、主要违规事项、洗钱手法以及监管处理措施，并以案例启示结尾，供有关反洗钱工作人员和相关人士参考。



中国反洗钱实务 2019 (1-12期)

反洗钱工作部际联席会议办公室（中国人民银行反洗钱局）主办，包括风险研究、制度建设、业界实践、国际视野、案例分析、政策解读等内容，是交流的平台，是政策执行和反馈的通道。



扫描二维码订购



2018/2019 反洗钱 宣传册、宣传折页

引导公众理性认识和理解金融机构为开展“三反”工作而采取管控措施的必要性，增强公众风险防范意识和能力，形成良好的社会氛围。



扫描二维码订购



反洗钱培训系列教材 (第二版)

帮助反洗钱从业人员通晓重要国际、国内反洗钱规范文件，了解前沿的反洗钱技术与制度，洞彻公司产品、服务和客户的组成以及面临的特定洗钱风险，实现反洗钱技术和能力的提升。



扫描二维码订购



反洗钱风险管控 账户管理与交易场景汇编

选取义务机构日常经营活动中的50个典型场景，以实例展示了义务机构如何成功地控制各种洗钱风险，并平衡好与金融消费者权益保护之间的关系。



扫描二维码订购

中国反洗钱实务

ZHONGGUO FANXIQIAN SHIWU

编辑委员会

编辑委员会主任：刘宏华

编辑委员会副主任：杨兰平 郝敬华

编辑委员会委员：查宏 叶庆国 罗强 路子尧 曹作义 龚静燕
徐启鹏 陈新旺 束剑平 李岳 曲淑娟

执行主编：王静

执行副主编：陈熙男 何为

通联编辑：李庆 王慧荣 邓媚媚 曹世文

联系地址：北京市丰台区益泽路2号 中国金融出版社对外部

邮编：100071

投稿邮箱：pbcfanxuan@126.com

目录

反洗钱动态

中国人民银行西安分行出台“一个通知 四个办法”全面加强反洗钱执法检查管理工作等九则	1
---	---

风险研究

证券公司一人多户洗钱风险管理漏洞应予关注	武颖	7
浅析邮政代理金融业务反洗钱监管有效性问题及建议	杨永	12
银行开展Ⅱ类账户业务落实反洗钱工作存在的问题	杨庆芳	14
文化影视传媒行业洗钱风险防范能力欠缺应予关注 ——以新疆霍尔果斯为例	王春燕 梁利群 魏俊虎	18
现金洗钱风险与反洗钱对策	余玮	22
自助设备无卡存款业务洗钱风险探究	李四敏 李冰倩	31

制度建设

“3号令”反洗钱监管机制与策略方法的探索	王小平	35
地下钱庄非法分拆汇兑交易洗钱监管难点及建议	覃盈盈 高雅倩	41
县域法人金融机构涉恐名单监测存在的问题及建议	陈继玉	47

工作交流

- 对有效实施反洗钱分类评级管理工作的思考
冷菊梅 51
- 构建科学预警模式 提升反洗钱风险防控效能
菅雪松 56

业界实践

- 支付机构反洗钱履责问题及对策
郭 崇 58
- 浅析中资银行反洗钱特殊名单机制建设
汪云芳 俞 嵘 62

国际视野

- 澳门地区反洗钱和反恐怖融资的成效及问题
潘 翔 杨茜涵 66
- FinCEN发布《金融机构防范灾害相关欺诈的建议》
肖海燕 71
- 巴塞尔银行监管委员会发布《金融科技发展对银行和银行监管的影响》
报告
康健 章开群 73

案例分析

- 山东烟台破获特大跨国银行卡盗刷案及启示
刘昭伯 77

反洗钱随笔

- 可疑交易报告的心理學原理
冯春江 80

反洗钱动态

• 中国人民银行西安分行出台“一个通知 四个办法”全面加强反洗钱执法检查管理工作。2018年，中国人民银行西安分行在“强监管、防风险”的监管形势下，积极整章建制，制定印发了《关于加强反洗钱执法检查管理工作通知》《反洗钱现场检查对象确定办法》《反洗钱现场检查样本抽查及问题认定办法》《反洗钱行政处罚相关人员责任认定办法》《反洗钱现场检查数据管理办法》（以下简称“一个通知 四个办法”），加强对全省反洗钱执法检查的全流程监督和管理。第一，积极探索，突破难点。当前反洗钱现场检查面临“双随机抽查”“大数据检查取样”“自由裁量权适用”等各种新要求，对基层执法检查工作的开展提出了挑战，也引发了深刻变革，“一个通知 四个办法”针对这些主要变化和

挑战，对执法检查流程中的主要操作环节进行了有益探索和大胆创新，实现了“四个规范”：一是进一步规范了现场检查对象的确定问题，依法实现双随机模式的反洗钱现场检查对象选取；二是进一步规范了现场检查样本调取的科学性和代表性问题，同时加强了现场检查数据管理的安全保密要求；三是进一步规范了检查发现问题与处罚认定的匹配问题；四是进一步规范了双罚制下被查机构的个人责任主体认定问题。第二，健全机制，防范风险。突出对全辖执法的集中统一管理，建立了对全辖检查立项、处理指导、案卷评查的全流程管理机制，强化了上级行对下级行执法检查事前、事中和事后的全面监督职责，实现全程监督执法的规范性、有效性，全程防控执法风险、廉政风险，保障了反洗钱执法结果公正合理，同时确保执法服务于中国人民银行中心工作和国家大局。第三，加强培训，确保实效。3月6日至8日，中国人民银行西安分行针对“一个通知 四个办法”，在全辖举办了为期3天的专业培训班，通过学习交流、集体讨论、系统实操，反洗钱检查人员的执法技能得到了有效提升，为2018年度全辖高质量完成反洗钱执法检查工作任务打下扎实的基础。

• 广西壮族自治区积极推动特定非金融行业反洗钱工作成效显著。

中国人民银行南宁中心支行立足广西区域特色，深入分析辖内洗钱风险和形势，牵头抓总，多点突破，统一部署辖区内中国人民银行各市中心支行多举措纵深推进特定非金融行业反洗钱工作，取得了阶段性成果。一是先试先行，确立制度框架。以“摸底调研、瞄准方向，贯彻执行”为工作方针，扎实推动特定非金融机构反洗钱制度框架在广西落地生根。中国人民银行柳州市中心支行率先分别与柳州市司法局、柳州市财政局达成联合监管共识，并印发《关于律师事务所严格执行反洗钱规定防范洗钱风险的通知》《关于会计师事务所履行反洗钱义务的通知》，确立了反洗钱监管部门与相应行业主管部门协同监管的工作框架，明确了律师事务所、会计师事务所反洗钱工作的重点、方向以及应履行法定核心义务的具体内容。中国人民银行崇左市中心支行与崇左市住房和城乡建设委员会、中国银行业监督管理委员会崇左市监管分局联合印发《关于房地产开发企业房地产经纪机构履行反洗钱义务的通知》，对房地产企业和经纪机构履行客户身份识别、可疑交易报告等反洗钱义务提出具体要求。二是部门联动，建立合作机制。以“加强协作、信息共享、集约高效”为原则，辖区特定非金融

机构反洗钱合作机制建设取得新进展。中国人民银行来宾市中心支行与来宾市民政局签订信息共享协议，进一步畅通区域社会组织反洗钱监管信息来源渠道。中国人民银行梧州市中心支行加强与梧州市住房和城乡建设委员会、梧州市金融发展服务办公室沟通，共享房地产行业、融资担保公司、小额贷款公司经营情况信息，进一步明确部门间相互配合的职责和工作程序。三是培训助力，详解政策法规。以“凝聚共识、统一行动”为目标，促进特定非金融机构培训在全区多样化开展。中国人民银行崇左市中心支行对64家房地产企业和经纪机构开展了反洗钱培训，中国人民银行来宾市中心支行结合当地实际以案释法编制了社会组织反洗钱法规及案例手册，引导地方特定非金融机构增强反洗钱意识，进一步提高反洗钱工作水平。

• 中国人民银行贵阳中心支行积极推动特定非金融领域反洗钱监管工作并取得突破。

为认真落实国务院《关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》，加强特定非金融机构反洗钱风险监测，探索建立特定非金融机构反洗钱和反恐怖融资监管制度，根据《住房和城乡建设部 人民银行 银监会关于规范购房融资和加强反洗钱工作的通知》（建房〔2017〕215号）和中国人民

银行相关工作会议精神，人民银行贵阳中心支行结合贵州实际及行业背景、风险特征、影响范围等，在安顺市开展了特定非金融领域反洗钱监管试点，选定洗钱风险相对较高的房地产行业，建立了房地产行业反洗钱监管合作机制。中国人民银行安顺市中心支行与安顺市住房和城乡建设局、中国银行业监督管理委员会安顺市监管分局联合制定下发了《关于安顺市房地产开发企业、房地产经纪机构履行反洗钱义务的通知》（安银发〔2018〕37号），明确要求安顺市66家房地产开发企业、房地产经纪机构应当依法采取预防、监控措施，逐步建立健全客户身份识别制度、客户身份资料和交易记录保存制度、大额交易和可疑交易报告制度，切实履行反洗钱义务。同时，对各房地产开发企业、房地产经纪机构履行客户身份识别义务提出了具体要求，并就房屋买卖合同网签环节和购房资金支付方式进行了规范。人民银行安顺市中心支行、住房和城乡建设局与银行监管部门在信息共享、数据共通、情报会商、监督检查等方面建立合作机制，明确了各监管部门在安顺市房地产领域的反洗钱工作职责，共同督促安顺市房产交易企业有效履行反洗钱义务。此次试点是贵州省对特定非金融领域反洗钱监管的一次积极探索，填补了贵州省特定非金融领域反洗钱监

管空白。

• **中国人民银行厦门市中心支行积极推动特定非金融领域反洗钱工作。**为进一步推进特定非金融领域反洗钱工作，中国人民银行厦门市中心支行成立特定非金融行业反洗钱工作推进小组，采取“一行一策”工作思路，制定特定非金融行业监管分步推进计划表。一是与厦门市金融发展服务办公室、民政局沟通协调，形成联合监管机制，对资金交易大的贵金属交易商、慈善总会、教育基金会进行走访、调研，推动特定非金融领域反洗钱工作点面结合上台阶；二是针对辖内贵金属领域新业务洗钱风险及可疑交易报送方式进行了指导，就机构目前暂无可行的可疑交易报告对接渠道的情况，决定采取先报送至人民银行当地分支机构，再转报中国反洗钱监测分析中心的过渡性方案；三是以风险为本，持续关注新产品、业务洗钱风险，对特定非金融领域已备案的新产品、业务洗钱风险评估进行指导，提出防范措施。

• **中国人民银行宣城市中心支行立足“三加强”，深入推动反洗钱年度分类评级管理工作。**为贯彻落实《法人金融机构反洗钱分类评级管理办法》（银发〔2017〕1号），积极探索《安徽省非法人金融机构反洗钱分类评级管理办法》（合银发〔2017〕262号）的有效应用，人民银行宣城

市中心支行立足“三加强”，持续优化反洗钱年度分类评级工作，取得了较好的工作成效。一是加强对辖区金融机构的集中培训，现场辅导金融机构理解和应用评价指标，指导金融机构更加科学客观地进行自评。二是加强现场考核管控，确保分类评级工作更加客观公正。即对年度内可能评为A级的金融机构必须开展实地考察；对初步考评结果较差的金融机构必须开展实地考察；对历年来监管措施从未触及、风险因素较多的金融机构必须开展实地考察。三是加强对县域法人机构分类评级工作的管理。将市中心支行独立评审转变为市、县两级联合评审，既强化了对法人机构分类评级工作的统一管理，又发挥了县域属地监管的优势。

• **广西壮族自治区北海市合理运用洗钱案件防控和处置机制，成功堵截一起伪造国债凭证质押骗贷案件。**近日，中国人民银行北海市中心支行以完善商业银行洗钱案件防控和处置机制为抓手，坚持“强化客户身份识别、稳住客户情绪、保护可疑交易证据、联系公安快速出警”的工作流程，联合公检法开展常态化洗钱案件处置演练，成功堵截一起骗贷数额大、有价单证仿真度高、跨省流窜作案特征明显的伪造国债凭证质押骗贷案件。2018年1月29日，莫某来到北海市某商业银行，出示其本人身份证

件、银行卡及一张票面金额为4800万元的凭证式国债原件，要求银行办理国债凭证质押贷款业务。按照机制处理流程，该行通过强化客户身份识别的方式核实了莫某为真实身份，但其真实交易目的不明，举止行为异常，经进一步核实发现其所持国债凭证为伪造，最后确认莫某涉嫌利用伪造的国债凭证骗取银行质押贷款。随后，该行以核实等待为由，向莫某推销新产品分散其注意力，同时快速复印留存莫某身份证件、银行卡、伪造的国债凭证等资料，保护好可疑交易证据，并向公安机关报案。该行通过上述措施，在短时间内确认了该笔交易为一起伪造国债凭证质押骗贷案件，配合北海市公安机关第一时间抓获犯罪嫌疑人莫某。

• **中国人民银行普洱市中心支行“四步走”指导督促法人机构可疑交易数据报送工作。**针对云南省内部分反洗钱数据报送义务机构存在滥报涉恐类可疑交易、可疑交易报告数量偏高的情况，中国人民银行普洱市中心支行高度重视，以问题为导向，进一步强化监管履职手段，指导督促辖内法人机构做好可疑交易数据报送工作。一是明确可疑交易报送总体要求。通过督促法人机构召开反洗钱工作领导小组会议，对可疑交易报送总体要求及《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》（以下简称“3

号令”）的贯彻落实工作开展全面培训，逐一指出可疑交易报告质量存在的共性问题，要求法人机构优化可疑交易报送流程，加强人工甄别分析工作，进一步提高可疑交易报告工作有效性。二是组织专项自查，捋清自查范围。要求辖内11家法人机构在规定期限内完成可疑交易数据报送工作的专项自查，自查范围主要包括内控制度、报送流程、人工甄别分析情况、系统维护、人员培训等方面，以问题为导向，分解自查任务，明晰自查工作落实进度，确保自查工作顺利完成。三是开展监管走访，督促整改落实。结合自查工作完成情况以及发现的问题，组织对辖内法人机构开展监管走访，从制度执行、流程控制、风险评估等方面对可疑交易数据报送工作给予了政策指导，并要求法人机构严格执行可疑交易数据报送审核制度，明确报送工作的管理责任，杜绝滥报、报告数量异常变化、报告质量差等情况发生。四是建立定期研讨机制，开展同业交流。牵头组织辖内可疑交易报告工作开展较好以及“3号令”要求落实较好的机构为法人机构介绍可疑交易数据报送工作经验，通过经验交流和分享，进一步提升法人机构可疑交易报送质量。

• **中国人民银行石家庄中心支行利用“3·15”普及反洗钱知识，提高民众风险防范意识。**为全面提升社

会公众金融安全意识，有效遏制洗钱犯罪行为，3月15日，中国人民银行石家庄中心支行反洗钱处、石家庄辖内部分县支行及义务机构借“3·15第36个消费者权益保护日”开展了反洗钱宣传活动。活动采用贴近公众需求、符合自身特色的宣传形式，取得了良好效果。中国人民银行石家庄中心支行通过现场发放宣传折页、面对面咨询等方式，在河北外国语学院开展了“反洗钱知识进校园”活动，宣传内容涵盖反洗钱法律知识、远离洗钱的自我保护措施、洗钱相关案例等，极大提升了广大师生对反洗钱工作的关注度。中国人民银行无极县支行、中国人民银行赞皇县支行组织辖内义务机构反洗钱业务骨干在机构网点和广场等地悬挂横幅、摆放展板并向过往行人发放反洗钱知识宣传资料，结合洗钱案例重点为群众讲解洗钱犯罪的危害。中国人民银行鹿泉县支行、中国人民银行赵县支行在客流量密集的商场门前悬挂横幅、摆放咨询台、散发宣传资料并耐心接受群众咨询，用图片、文字、案例等多样化的宣传方式向过往群众普及反洗钱知识。中国人民银行正定县支行、中国人民银行灵寿县支行开展了“反洗钱知识下乡”活动，在活动现场悬挂反洗钱宣传标语，向村民发放宣传资料，面对面向村民普及反洗钱知识，通过典型洗钱案例讲解洗钱特征及危

害。中国人民银行栾城县支行组织辖内义务机构在营业网点通过LED显示屏进行反洗钱宣传，向等候区的客户发放反洗钱知识手册，同时要求义务机构利用晨会夕会时间加强内部员工反洗钱培训，提高反洗钱工作技能。活动期间，共发放反洗钱宣传资料4000余份，接受群众咨询1000余人次，有效提高了社会公众的洗钱风险防范意识，扩大了反洗钱工作在社会上的认知度和影响力，取得了良好的社会效应。

• 中国人民银行官渡区支行组织开展学雷锋反洗钱宣传志愿服务活动。为大力弘扬新时代雷锋精神、强化央行青年公共意识、立足岗位服务社会，中国人民银行官渡区支行积极组织志愿者参加区团委主办的“践行雷锋精神，关注生态环保，共建城市

文明”2018年学雷锋主题志愿服务活动，反洗钱部门也组织反洗钱工作人员积极参加该项志愿服务活动。3月5日，中国人民银行官渡区支行反洗钱工作人员立足本职岗位，在昆明市官渡区雷锋广场积极向广大市民开展反洗钱知识宣传、志愿服务活动，用实际行动学习、传承和践行新时代雷锋精神。反洗钱工作人员通过设置宣传点和咨询台、悬挂宣传海报、发放宣传手册、宣传品、进行业务咨询等群众喜闻乐见的方式，积极开展反洗钱知识宣传、咨询志愿服务活动。通过反洗钱工作人员耐心、细致地解答和讲解什么是洗钱犯罪、洗钱犯罪的危害、反洗钱的意义等内容，进一步增强了广大市民对反洗钱相关知识的了解，提高了广大市民的金融风险防范意识。

证券公司一人多户洗钱风险管理漏洞应予关注

武 颖¹

近期，中国人民银行南京分行在对法人证券机构实施执法检查时发现，证券公司一人多户现象较为普遍，同一客户可能同一家证券公司的不同营业部开立多个资金账户和股票账户。一人多户因2015年全面放开账户体系而产生，但证券公司对一人多户客户的身份识别和可疑交易分析等工作仍按传统一人一户模式开展，未实施统筹管理，存在较大的洗钱风险管理漏洞，应予关注。

一、政策演变

（一）全面放开一人一户限制

2015年4月13日，中国证券登记结算有限责任公司（以下简称中国结算）发布新修订的《证券账户业务指南》，取消自然人投资者开立A股账户一人一户的限制，规定同一投资者

最多可申请开立20个A股账户、封闭式基金账户。加之2013年以来非现场开户（尤其是网上开户）方式的发展²，全面放开一人一户的开户限制，引发了个人投资者的网上开户热潮。

（二）对一人多户实施限购

全面放开一人一户政策实施一年半后，2016年10月14日，中国结算为适应市场需求及业务变化，再次修订《证券账户业务指南》，将单一自然人或普通机构投资者在同一市场可申请开立的账户数量上限规定为3户，较原有的20户有较大收缩。同时，对2016年10月15日前已开立的3户以上（不含3户）同类证券账户，符合实名制开立及使用管理要求，且确有实际使用需要的，投资者本人可以继续使用；对于长期不使用的3户以上多开账户，纳入休眠账户管理。

¹ 武颖，现供职于中国人民银行南京分行。

² 2013年，中国证券登记结算有限公司颁布《证券账户非现场开户实施暂行办法》，规定证券公司不仅可以在传统的营业部里为客户办理开户业务，同时也可以非现场为客户开户。

二、原因分析

（一）自身需要

经常居住地是民事法律关系的中心所在，当客户变换工作单位、乔迁新居时，通常也意味着他变更了经常居住地。为了便于对证券账户和资金账户的管理，客户有在新地址就近选择一家新的证券营业部重新开户的需求，而出于对原券商的信任，仍选择在该券商开户。

（二）分散投资、规避监测

监管机构放开一人一户限制之后，投资者为了分散资金、减少被关注等原因，可选择在多家证券公司开立账户，也可以在一家证券公司的不同营业部开立多个账户。例如，客户在一个证券账户密集从事股票交易一段时间后，卖出全部股票、资金账户不留或留存少量余额，然后启用其他证券账户，降低账户因长期活跃被证券公司关注的风险。

（三）增量账户竞争

证券公司在开户业务方面存在激烈的竞争，为了获取存量证券客户并提升业绩，很多券商不考虑新开账户的实际使用需求，以加倍返还积分等方式鼓励客户在手机端选择不同营业部开立多个证券账户，间接导致大量空置账户的设立。

（四）从事场外配资等违法犯罪活动

一人一户限制全面放开后，一个

自然人最多可以开立20个证券账户，配资公司利用少数员工所持有的身份证件开立数倍证券账户出借给配资客户使用，严重扰乱市场秩序。2016年对一人多户的上限进行缩减的一个主要原因，就是避免证券市场账户体系的变革被场外配资、内幕交易等活动利用于从事违法犯罪活动。

三、反洗钱管理漏洞

（一）客户身份信息在系统中登记不一致

证券公司营业部通过客户端连接到总部集中交易系统，为客户提供开户、资金转账、查询、销户等服务，但不同营业部柜台系统之间的客户信息并没有实现共享，存在不同营业部对同一客户身份信息录入不一致的情况。证券公司虽然通常都有专门的客户信息中心系统（CIF）用于保存最新的客户身份信息等资料，但无法推送到或覆盖集中交易系统（柜台系统）、客户关系管理系统等其他业务系统。客户身份信息在系统中登记不一致的现象，不便于对客户实施统一管理，也不利于后续可疑交易分析、上报等工作的开展。

（二）同一客户洗钱风险等级划分不一致

客户特征、地域、行业（含职业）、业务（含金融产品、金融服务）是洗钱风险评估指标体系的四个

基本要素，而客户的职业、职位、年龄、收入、经常居住地等信息是基本要素下的重要子项，直接影响客户洗钱风险等级的最终分值和划分结果。客户洗钱风险等级通常由开立账户的营业部按客户号进行划分，对于同一客户拥有多个客户号的情况，若客户身份信息登记不一致，则很容易出现同一客户有两个或两个以上洗钱风险等级或洗钱风险等级评分不一致的情况。这违背了《金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引》关于确定客户洗钱风险等级的同一性基本原则，即金融机构应赋予同一客户在本金融机构唯一的风险等级。

（三）不利于勤勉尽职分析和排除可疑交易

客户身份识别是可疑交易监测和分析工作的基础，客户职业、年龄等基本信息填列有误或系统未及时更新，会直接影响反洗钱系统根据监测模型对异常交易的抓取，也不利于异常交易的人工甄别和判断，反洗钱岗位工作人员不能结合客户的有效身份、交易信息等进行全面分析，存在浪费分析资源、错误排除上报可疑交易的风险。例如某客户因“个人客户身份与资金流水不匹配”被反洗钱系统监控到，但分析人员了解真实情况后才发现该客户的职业已不是原营业部柜台系统登记的学生，而是个体工商户。

（四）以客户为单位的异常交易监测机制不健全

《义务机构反洗钱交易监测标准建设工作指引》（银发〔2017〕108号）要求金融机构应当以客户为基本单位开发建设监测系统，全面、完整、准确地采集各业务系统客户身份信息和交易信息。法人证券机构反洗钱系统自2017年下半年开始逐步以客户为单位进行管理，统计可疑交易监控数据。但在实际操作中，发现仍存在一定问题。一是公司总部对异常交易的集中分析参与度不够。国内证券公司基本暂未实现通柜办理业务，营业部之间相对独立，工作人员在甄别交易时只能看到客户在本营业部发生的交易情况，不能对可疑交易行为进行综合考量和评价；公司总部虽然掌握了一人多户客户的所有异常交易信息，但缺乏相应的机制使总部合规人员对所有交易进行全面分析。二是反洗钱系统对异常交易的推送不全面。异常交易不能推送给所有与客户建立业务关系的营业部，存在系统抓取到的异常交易不能推送到实际发生异常交易的营业部的情况，易导致漏报可疑交易。

四、对策与建议

（一）优化账户管理系统

防止一人多户带来的反洗钱管理漏洞，根本上要求证券公司总部调整

账户管理体系，改变以客户号进行管理的现状，将拥有两个及以上客户号的客户默认为是同一客户，实施以客户为单位的管理制度，建立公司集团层面的统一客户号。对于一人多户客户，应将获取的最新的客户身份信息推广至各个业务系统，严格落实客户洗钱风险等级同一性原则，以客户为单位开展可疑交易监测工作。人民银行可以通过联席会议等方式，推动证券行业客户账户管理相关事宜。目前部分券商还未实现以客户为单位管理客户，在风险等级划分及可疑交易甄别上依然存在问题，建设要求还未配备相关系统的证券公司尽快完成系统上线工作，从技术上规避洗钱风险。

（二）重新识别存量一人多户客户

证券公司总部应对存量一人多户客户进行专项筛查，对于筛查出的客户名单，由为其开立账户的营业部进行重新识别，更新客户职业、经常居住地、收入等信息。可通过电话回访、上门拜访、APP提示等多种方式，对拥有两个客户号且身份信息不一致的客户进行重新识别，并做好相应识别记录。

（三）整体把控洗钱风险等级的同一性

证券公司总部通过风险等级划分系统对同一客户拥有两个或两个以

上洗钱风险等级或风险等级评分结果不一致的情况进行梳理，在提请营业部核对客户基础身份信息不一致情况的基础上，采取自主管理措施确保同一客户洗钱风险等级和分值的唯一性。可依据风险评估的全面性原则，将高洗钱风险等级覆盖低洗钱风险等级，将风险子项的高分值覆盖低分值。

（四）优化反洗钱相关系统

优化反洗钱系统，针对一人多户客户，以客户为单位进行统一监测，明确对异常交易的监测、抓取、推送和处理流程，并进行有效的控制测试，防止因系统原因导致异常交易漏筛或推送不全。同时，针对单一营业部因不能获取客户所有的交易数据而可能出现分析不全的情况，总部反洗钱合规人员应对一人多户客户异常交易进行集中分析，统筹关联客户所有账户的交易情况，防止漏报可疑交易。

（五）加强监测存量活跃一人多户账户

加强对实施场外配资等违法行为的监测，对拥有超过3个以上同类账户且处于活跃状态的客户，较大概率存在出借式配资、内幕交易等违法活动，因此，证券公司应加强对存量活跃一人多户账户的监测，有效履行反洗钱义务。

参考文献

[1] 李维, 姜诗蕾. “一人多户”成新式场外配资重启温床, 一码通监控或可排查 [N]. 21世纪经济报道, 2015-10-21 (15).

[2] 李维. 从20个缩到3个, “一人多户”限购剑指“借户”配资 [N]. 21世纪经济报道, 2016-10-18 (12).

浅析邮政代理金融业务反洗钱监管有效性问题及建议

杨 永¹

邮政代理金融业务存在反洗钱业务监管权不明确、内部监督不到位、从业人员素质不高等问题，成为反洗钱监管的薄弱区域，影响了反洗钱工作有效性，应予关注。

一、基本情况

中国邮政储蓄银行（以下简称邮储银行）成立后，邮政金融业务并未全部剥离到邮政储蓄银行，大量金融业务仍由邮政基层分公司代理，形成邮政代理金融业务。对此，中国人民银行莱芜市中心支行对邮政代理金融业务开展了调查。结果显示，邮政代理金融业务量占邮政储蓄银行金融业务总量的比重较高。以莱芜市为例，邮政代理金融业务网点、结算从业人员、个人账户数量分别为40个、157人、120万户，分别占邮储银行金融业务总量的80%、71%、62%。

二、存在问题

（一）人民银行业务监管权不明确

邮政代理金融网点依据中国银行业监督管理委员会颁发的金融许可证开展金融业务，理论上属于银行业金融机构。但在实际工作中，人民银行各项规章制度均未明确对邮政代理金融网点的业务的管理要求，造成人民银行基层分支机构难以对该类业务实施监管。一是在执法检查中，人民银行基层分支机构无权对地方邮政公司实施检查，只能以被代理的邮储银行为检查对象，对邮政代理金融业务延伸检查。在对检查事实和责任人的认定上，难以要求邮政代理金融网点的负责人和具体经办人签字，造成责任认定难、问责难的情况；在检查发现问题的后续整改上，需要通过邮储银行间接督促整改，整改质量难以保

¹ 杨永，现供职于中国人民银行莱芜市中心支行。

证。二是在非现场监督管理中，由于地方邮政公司不在监管范围，不参加人民银行的会议，不在相关文件的主送范围，对人民银行业务管理信息的及时传递和组织落实均产生了不利影响。

（二）内部监督不到位

邮政代理金融业务主要由邮储银行直接对邮政代理金融业务局（邮政分公司的内部机构）实施内部监督，邮政代理金融业务局负责对邮政代理金融网点的管理。调查发现，由于邮储银行地市级分行与邮政集团地市级分公司同为邮政集团公司下属单位，并无管辖关系。与其自营网点相比，邮储银行对邮政代理金融网点的监督力度较弱，监督效能递减。如邮储银行莱芜市分行依据内部监督规定对邮政代理金融网点按季度开展合规检查，对于发现的问题，仅向邮政代理金融业务局反馈，由代理金融业务局进行组织整改，这种间接的管辖和组织整改使内部监督效果大打折扣。

（三）从业人员素质难以保证

实际工作中，邮政代理金融网点负责人通过邮政集团公司“网络学院”进行任职资格测试，测试通过即为满足邮储银行对其的任职资格标准。因网络考试的纪律严格性及用户身份真实性均无法保证，这种方式存在形式重于实质的弊端。对于网点柜

员的任职资格，邮储银行则不再进行审查，而是由邮政分公司内部组织测试，测试通过后颁发代理银行资格证。由此看出，代理金融业务从业人员的上岗审核存在较大的随意性，更多地依靠邮政公司内部决策和调配，缺乏外部有效监督，从业人员素质难以保证。此外，人民银行基层分支机构面向银行机构从业人员开展的业务培训、竞赛等活动，在日常业务往来中，对银行机构从业人员进行及时的业务指导，但邮政代理金融从业人员这一“特殊群体”却不在培训和指导之列，影响了其业务素质的提高。

三、相关建议

第一，建立邮政代理金融业务管理机制，将邮政代理金融网点纳入反洗钱、支付结算、国库、征信、货币金银等专业的监管范围，变间接监管为直接监管。

第二，将邮储银行对邮政代理金融业务内部监督责任列入监管内容，督促邮储银行加大监督力度。此外，邮政集团应完善邮政代理金融业务从业人员上岗审核机制，保障代理网点负责人任职资格审查不流于形式，业务人员上岗审查应严格把关，将反洗钱业务风险防控的“第一道防线”筑牢。

银行开展Ⅱ类账户业务落实反洗钱工作存在的问题

杨庆芳¹

为防范账户资金风险，中国人民银行出台改进个人银行账户服务加强账户管理的系列规定，将个人银行账户按Ⅰ类、Ⅱ类、Ⅲ类（以下分别简称Ⅰ类账户、Ⅱ类账户、Ⅲ类账户）分类管理。为了解银行在开展Ⅱ类账户、Ⅲ类账户业务中落实反洗钱工作情况，中国人民银行滨海新区中心支行反洗钱部门对7家银行进行了调查。经调查，部分银行通过电子渠道为客户办理Ⅱ类账户业务时，存在客户身份登记不全、未按要求留存客户身份资料等问题。

一、基本情况

2015年12月25日，中国人民银行印发《关于改进个人银行账户服务加强账户管理的通知》（银发〔2015〕392号），实行个人银行账户分类管理，设定了Ⅱ类账户、Ⅲ类账户线上

交易的银行账户功能范围和交易限额。2016年11月25日，中国人民银行印发《关于落实个人银行账户分类管理制度的通知》（银发〔2016〕302号），从Ⅱ类账户、Ⅲ类账户的开立、变更、撤销及使用等方面对Ⅱ类账户、Ⅲ类账户业务作了进一步规范，重申银行开立Ⅱ类账户、Ⅲ类账户时应严格遵守银行账户实名制规定，按照反洗钱客户身份资料保存制度，留存开户申请人身份证件复印件、影印件或者影像等。个人银行账户实施分类管理以来，7家银行机构中有3家开展了Ⅱ类账户业务，尚未开展Ⅲ类账户业务；4家尚未开展Ⅱ类账户、Ⅲ类账户服务。截至2017年6月底，3家银行机构新开个人银行账户48706户，其中Ⅱ类账户28432户，占比58.37%。经调查，银行在柜台办理Ⅱ类账户业务时，基本能够按照

¹ 杨庆芳，现供职于中国人民银行天津分行反洗钱处。

《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》的要求，识别客户身份、登记客户身份基本信息、留存客户身份证件复印件等资料，但通过电子渠道办理Ⅱ类账户业务存在的一些问题值得关注。

二、存在问题

（一）登记客户身份信息不完整

按照个人银行账户管理要求，银

行通过电子渠道为客户开立Ⅱ类账户，应验证相关要素，登记客户身份信息。据调查，银行通过电子渠道为申请人开立Ⅱ类账户通过验证后，仅登记了客户的姓名、身份证号码及手机号码（见表1），未登记性别、国籍、职业、住所地或工作单位地址等其他基本信息，不符合《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》的相关要求。

表1 电子渠道开立Ⅱ类账户手续、用途及限额

账户类别	绑定	验证信息	登记验证手机号	激活措施、用途及限额
Ⅱ类账户	Ⅰ类账户或信用卡账户	申请人姓名、居民身份证号码、手机号码、绑定账户账号（卡号）、绑定账户是否为Ⅰ类账户或信用卡账户	应与绑定账户使用的手机号码保持一致	无激活措施；可以办理存款、购买投资理财产品、限额消费和缴费、限额向非绑定账户转出资金；非绑定账户转入资金、存入现金日累计为1万元，年累计限额为20万元，消费和缴费、向非绑定账户转出资金、取出现金日累计限额为1万元，年累计限额为20万元

（二）未留存客户身份证件复印件或影印件

通过电子渠道开立Ⅱ类账户时，部分银行认为只要遵循开立Ⅱ类账户规定验证客户身份信息，为客户办理开户业务即可，忽视反洗钱规定的要求，未按照《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》留存客户的身份证件复印件或影印件等资料。

（三）反洗钱风险管理机制不完善

据调查，部分银行在开展Ⅱ类账户业务时，未及时修订客户身份识别

操作流程和明确初次、持续及重新识别客户身份的情况以及所应采取的措施。尤其对于通过电子渠道开立的Ⅱ类账户，没有明确的反洗钱客户身份识别流程，仅按照规定的程序验证五要素。Ⅱ类账户功能升级时，没有规定持续识别客户身份时应采取的措施，客户身份识别要求未融入Ⅱ类账户业务管理的各个环节。此外，银行开展Ⅱ类账户业务时，没有按照反洗钱规定对Ⅱ类账户业务的洗钱风险进行评估，未及时制定或对已有的内控制度或操作流程进行更新。

（四）技术支持未给予客户身份识别充分的保障

通过电子渠道为在他行开立 I 类账户的客户开立 II 类账户时，只能通过验证的方式获取客户的申请人姓名、身份证号码、电话、绑定账户账号（卡号）信息，无法从 I 类账户的开户行获取客户的性别、职业、身份证件的有效期、住址等信息。银行在线上开立 II 类账户业务时，没有按照《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》的要求设置除客户姓名、身份证件号码和电话之外的其他身份信息为必填项目，也没有在线上平台设置上传客户身份证件复印件或影印件的功能，导致线上开立 II 类账户在客户身份识别方面不符合反洗钱的相关要求。

三、对策建议

中国人民银行作为反洗钱监管部门，应灵活运用反洗钱监管手段，以风险和问题为导向，实施有针对性的监管措施，督促银行机构完善 II 类账户业务操作流程，在开展 II 类账户业务时做好洗钱风险评估。

（一）加强客户身份识别机制建设，认真落实 II 类账户业务反洗钱义务

遵循“了解你的客户”的原则，按照客户身份识别的有关要求，完整地收集客户的身份信息，开发电子渠

道开立 II 类账户客户身份的调查方式，结合从 I 类账户开户行获取的客户信息，加强对客户身份的调查，完整登记客户身份基本信息，为以客户为基本单位开展资金交易的监测分析提供全面、完整、准确的客户身份信息，保障大额交易和可疑交易监测分析的数据需求。从长期来看，银行之间可以尝试搭建客户身份信息共享平台，为跨行客户身份识别提供方便、安全的通道。同时，银行应加强自身数据库建设，确保入库个人银行账户信息的准确、完整。

（二）完善风险评估及反洗钱操作流程，强化反洗钱制度的执行力度

银行开展 II 类账户业务，应按照反洗钱规定对 II 类账户业务的洗钱风险进行评估，按照风险为本的原则，针对不同的业务处理渠道制定不同的业务操作规程和管理制度，细化个人银行账户业务处理流程，将反洗钱要求贯穿 II 类账户管理的各个环节。在与客户的业务关系存续期间，采取持续的客户身份识别措施，关注客户日常经营活动、金融交易情况，完善持续或重新识别机制，进一步规范 II 类账户的开立和使用管理。

（三）加大反洗钱内部培训和监督力度，建立奖惩机制，提高反洗钱工作水平

为预防打击洗钱犯罪活动，加大对 II 类账户反洗钱与反恐怖融资培训

力度，提高银行高级管理人员及柜台业务人员反洗钱意识。加强反洗钱工作内部监督，严格落实岗位责任，将高级管理人员和分支机构、业务条线人员纳入反洗钱履职年度或其他定期绩效考核范围。强化内部责任追究，对于发现重大可疑线索或防范、遏制

相关犯罪行为的从业人员给予适当的奖励，对于反洗钱工作不力导致重大失误的从业人员，追究相关责任，督促银行工作人员在办理Ⅱ类账户业务时，严格落实反洗钱客户身份识别要求。

文化影视传媒行业洗钱风险防范能力欠缺应予关注

——以新疆霍尔果斯为例

王春燕 梁利群 魏俊虎¹

近年来，随着优惠政策逐步释放，新疆维吾尔自治区霍尔果斯经济开发区（以下简称开发区）文化影视传媒行业呈现爆发式增长，为开发区带来了显著的经济效益。但在看到可喜发展的同时，开发区复杂的地域、政策环境下出现的洗钱、恐怖融资、逃税风险也不容忽视。

一、基本情况

为支持开发区的建设，国家赋予开发区企业所得税“五免五减半”等优惠政策，吸引符合条件的企业纷纷落地开发区及其相关园区注册。随着优惠政策逐步释放和金融国际化，文化影视等娱乐服务贸易产业快速发展。截至2017年9月14日，已有1893

家影视传媒企业落户开发区。据税务部门统计，开发区影视传媒企业税收贡献率由2015年的9%快速上升至2017年（1~7月数据）的35%，仅2017年1~7月开发区影视传媒企业纳税额就达4.6亿元，日益成为支撑开发区发展的支柱产业。

二、存在的问题

（一）所有权控制关系复杂，外部关联程度较高

法人实际控制关系结构复杂。开发区影视传媒企业基本由影视明星或导演直接担任法人或由间接控股、间接关联的企业发起，或由知名传媒企业设立。例如，某知名传媒公司就直接或间接地注册了5家影视企业。

¹ 王春燕，现供职于中国人民银行乌鲁木齐中心支行；梁利群、魏俊虎，现供职于中国人民银行伊犁州中心支行。

企业注册时，普遍存在由员工、财务人员或亲友等非实际控制人员担任法人、合伙人、投资人或股东的情况，由于企业所有权关系复杂，银行在落实《中国人民银行关于加强开户管理及可疑交易报告后续控制措施的通知》（银发〔2017〕117号）和《中国人民银行关于加强反洗钱客户身份识别有关工作的通知》（银发〔2017〕235号）关于实际控制人身份识别的要求时存在较大困难。

（二）集中代理运作，交易真实性审核能力欠缺

《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的实施意见》（新政发〔2016〕88号）明确允许“一址多照”，即允许将同一地址作为多家商事主体的住所，允许商事主体的实际经营场所与住所分离。霍尔果斯影视传媒企业绝大多数从工商注册成立、资质申请、银行开户到对外付汇业务，均由财务咨询公司代理，无常驻人员及正常办公场所，日常资金交易通过网上银行办理。开发区目前有3家规模较大的财务咨询机构，其中规模最大的霍尔果斯某创业咨询服务有限公司，代理了80%左右的影视传媒企业的开户及其他业务，而目前咨询公司仅限于对企业资质等业务合规要件的审核，对权利证明文件的真实性和合规性，以及交易的真实性缺乏审核能力。

（三）财务处理繁复，缺乏监测参考依据

一是服务无形化。影视传媒制作服务费用主要包括人员费用、广告费用、场景费用、道具费用和后期制作费用等，普遍存在标的无形化、定价弹性大、费用标准难以把握等特征。二是资金名目繁多。影视制作成本既涉及演职人员费用，又涉及道具购买租赁、场景搭建、宣传、保险、医疗、食宿、交通等各种成本支出，其中宣传、租赁、道具、特技等又涉及购买、租赁、质押等多种方式和多个相关行业，涉外影视还会涉及境外发生的费用，支出名目更为繁杂。三是定价缺乏公允标准。目前影视传媒企业主营业务之一的境外影视版权交易，一般进行买断操作、批量引进，加之档期和院线排片不确定因素较多，单个影片版权真实价值难以准确衡量。四是审计监督缺位。影视传媒制作服务从立项制作到正式上映，周期较长，对财务运作缺少外部监督审计，剧组、演唱会在项目完成后相关人员立即解散，难以追溯核实。五是行业风险不断暴露。近年来，媒体揭露的各种“幽灵场”、“冥币”票价、“偷票房”事件，可能涉及电影证券化、众筹、收益认购、股价等金融资本链的不正当交易，也为霍尔果斯影视传媒业发展带来了一定的外部风险。

（四）业务结构差异大，内外部信息不对称

一是产业链条分散。霍尔果斯影视传媒企业多为艺人明星工作室、大型传媒企业旗下新设子公司，发起方实际仍为经营主体，霍尔果斯新设企业仅作为享受税收优惠政策的资金通道或立项平台，在不同影视制作项目中既可能作为主控出品方，也可能作为跟投方或联合出品方，投资力度不一，承担角色也不同，业务链条体现不完整，审核缺乏规范模式可循。二是影视制作、演艺节目多以剧组或项目组形式进行，规模大小迥异。资金结构涉及多个投资人（企业），盈利分成又涉及投资、广告、赞助、包装、道具、场地等多个方面，资金来源和去向分散，周转迅速。

（五）跨境资金往来不断增加，资金用途难以追溯

收付汇业务量快速增长，据统计，2017年上半年伊犁辖区文化和娱乐服务项下收入135.87万美元，同比增长1932.19%，支出433.19万美元，突破了该项下服务贸易支出零纪录。据了解，主要付汇内容为影视后期制作和版权购买，对于后期制作费用，仅能通过相关合同进行审核。对于进口买断片的付汇，银行仅能审核其提供的版权交易合同发票和相关公映许可证，既无法准确评估版权真实价值，也无法确认交易是否真实。

三、政策建议

（一）出台指导意见，强化对特殊区域的洗钱风险管控

结合霍尔果斯开发区、中哈霍尔果斯国际边境合作中心的特殊区位和政策特点，出台反洗钱和反恐怖融资工作意见，把落实客户身份识别制度作为反洗钱工作的重中之重，强化实际控制人身份识别，深化洗钱风险预警监测，规范客户风险等级划分管理，对“一址多照”、代理注册、投资咨询等行业的客户应适度调整风险等级，强化对非面对面等高风险业务的强化识别，结合优惠政策和业务特点，深入分析洗钱风险识别点，建立适合区域实际和洗钱风险分布特点的监测模型，指导金融机构加强监测和报告，实行差别化的监控。

（二）推进“大数据”和多部门协同配合机制

强化多部门之间的配合协作，并结合其他监管机构的数据，建设一个更加有效的大规模数据库。例如，为了反映外汇收支业务的数据，国家外汇管理局建立了外汇业务信息综合平台，其中包括国际收支申报、账户内结售汇、资本项目信息数据等多个模块。如果能够实现反洗钱数据监测分析系统与类似的其他监管数据信息库对接或合并，既能有效提升反洗钱义务机构资金监测质量，又可以在可疑

交易自定义标准后端逻辑参数与阈值设定方面更加游刃有余，令其具有较强的针对性和可操作性，大幅提高监测成效。

（三）建立部门间、区域间业务监督协调机制

一是加强与文化出版、知识产权、工商、税务、公安、海关、商务

等相关监管部门的联系，了解行业管理运行规则，提高业务审核水平，同时对异常线索进行互通共享，提升协同监管效果。二是鉴于该类业务异地化特征明显，应加强跨区域的信息联动互通，掌握业务涉及的各方主体情况，多渠道核实业务真实性，规范服务贸易业务发展。

现金洗钱风险与反洗钱对策

余 玮¹

2016年12月28日，中国人民银行出台《金融机构反洗钱大额交易和可疑交易报告管理办法》（中国人民银行令〔2016〕第3号，以下简称“3号令”），针对现行大额交易报告标准已经不能完全满足反洗钱以及打击、遏制相关上游犯罪的实际情况，将大额现金报告标准从以前的20万元调整为5万元。加强现金管理不仅是许多国家和地区重要的经济制度，而且已经成为反洗钱的重要手段，认真研究现金管理在反洗钱工作中的运用，对于全面认识现金管理的性质和地位以及进一步做好反洗钱工作，具有十分重要的意义。

反洗钱工作对维护金融安全、防范金融风险、保持金融稳定具有重要意义，而现金管理担负防范和打击利用现金从事经济违法活动的重要职责，往往因为其匿名性和无交易痕迹，被洗钱和恐怖融资分子滥用。唯

有加强现金管理，才能有效防范和打击利用现金渠道进行的洗钱犯罪，维护金融稳定和社会秩序。早在金融行动特别工作组（FATF）1998—2002年的年度洗钱类型研究报告中就提到现金携带及大宗现金走私问题，FATF特别建议9也包含了各个司法辖区应当采取的应对现金非法转移的威慑性和制度性措施，现金管理历来在全球都得以重视，国际上现金领域的反洗钱监管标准大都比较严格。

近年来，我国对现金管理的重视程度不断提升，对现金管理的监管力度也有所加强，一些现金违规的案件得到了严肃处理。“3号令”对大额现金的报告标准、报告时限及报告要素等进行了修改，现金管理在反洗钱领域的重视程度不断提升，然而现金管理法规陈旧、管理手段落后及与反洗钱存在冲突等现实问题在一定程度上制约了反洗钱工作的开展。使用现金进行交

¹ 余玮，现供职于兴业银行安庆市分行。

易，尤其是频繁使用大额现金交易，会导致交易链条断裂，难以核实资金真实来源、去向及用途，给预防和遏制洗钱犯罪带来了极大挑战。在电子支付发展迅猛的今天，强化现金交易的管理和监测分析更显得尤为重要。

一、世界主要国家的反洗钱现金管理规定

现金交易是全球最重要的洗钱方式之一。从国际反洗钱的一贯做法来看，现金交易仍是重点监测对象，锁定对现金的管理是许多国家反洗钱措施的首要 and 关键一环。

（一）美国

美国的洗钱交易报告是以大额现金报告为主，可疑交易报告为辅，这是由美国货币电子化和发达的个人信用制度来决定的，无论洗钱者采用什么手段，初始现金要实现电子化必然有一个大额现金的交易过程，这在结算高度电子化的美国金融业内十分引人注目，监管当局自然会对现金交易高度关注。1990年，美国就成立了金融犯罪执法局（FinCEN），要求金融机构根据法律要求报送现金交易报告、国际现金与货币工具运输报告和赌场现金交易报告，从这些报告构成的金融数据库中发现洗钱犯罪的线索。为防止利用现金交易逃税，美国财政部要求任何从事贸易及商业活动的机构和个人对超过1万美元的用现

金结算的交易都要按照规定填写报表，该报表同时报送FinCEN，用于提供洗钱犯罪的线索。对于不报送以上报告及报表的，对金融机构或赌场等处罚的罚金可达100万美元，直接责任人将被最高处以10年监禁。

（二）澳大利亚

澳大利亚《金融交易报告法》规定了五种交易报告，包括大额现金交易报告、针对律师等专业人士的大额现金交易报告、跨境现金转移报告、可疑交易报告和跨境资金转移报告，规定金额超过1万澳大利亚元以上的现金交易应当向交易与分析中心报告；现金被运送出入澳大利亚国境，如果金额超过1万澳大利亚元或等值外币，应按规定报告。现金交易参与方确信该交易涉及逃税或犯罪调查，或交易者怀疑该交易可能涉及恐怖活动，应提交可疑交易报告，没有最低报告金额的限制。如果自然人故意逃避报告而进行交易或运送现金，将被判处5年以下有期徒刑。

（三）英国

英国以可疑交易报告为核心内容，实施各有侧重的现金交易监测。2002年的《犯罪收益法案》及行业反洗钱指引奠定了英国的现金交易监测制度。英国的大额现金交易反洗钱业务指引规定，大额现金交易指超过15000欧元现金或者等价的其他货币支付，接受大额现金交易必须登记备

案并交纳费用，且需要接受反洗钱监管，确保满足风险评价、客户身份识别和内部报告要求；在处理大额现金交易时，必须恰当地询问大额现金交易原因、资金来源等，采取措施识别客户通过拆分交易回避大额现金交易监测；现金交易监测制度执行情况纳入反洗钱日常监管范畴，以充分授权为基本原则，实施行业监管，如金融业由金融市场行为监管局监管，大额现金交易由税务及海关总署监管，律师业由行业协会监管等。

（四）意大利

意大利对现金及现金等价物支付活动实行限额管理，禁止超过5000欧元以上的现金或现金等价物支付及存取行为；无论何种理由，不得签发金额超过5000欧元的汇票和支票；无论何种理由，收款人不得收取金额超过5000欧元的支票和汇票；任何人在货币兑换所单次兑换货币金额不能超过2000欧元，如果持有文件证明材料，兑换货币金额的上限可以提高到5000欧元。意大利反洗钱监管机构金融信息局（UIF）对发生洗钱的现金交易活动进行检查，对资金转移情况进行跟踪、监测。

（五）日本

日本2007年3月通过了《防止转移犯罪收益法》，要求金融机构需要确认本人身份的交易包括开设账户、超过200万日元的现金交易以及本人

的信息存在可疑之处的交易。日本虽然没有大额现金交易报告制度，但从实际情况看，金融机构对现金交易往往予以高度关注，所报送的可疑交易报告常常包括多笔大额现金交易。

二、我国现金领域发展现状

（一）现金支付逐步向电子支付转变，现金洗钱显现专业化、特殊化

近几年，由于电子支付的迅猛发展，居民的现金使用偏好逐步发生转变，正常的支付需求通过非现金支付工具可以得到更加快捷、安全地满足，逐渐影响现金支付的主导地位，但由于我国的历史传统、居民交易偏好等原因，现金使用量与国际相比，占比还是较大的。在电子支付快速发展的今天，现金洗钱不再单纯地出现，而是伴随一定的特殊行业而特定存在，如多出现在跨境洗钱、赌场交易、房地产及地下钱庄等领域。

（二）国家对现金领域的管理力度疲软，现金市场有待规范

现金管理是人民银行的重要职责之一，是一项重要金融调控手段。近年来，中国人民银行根据市场经济变化的特点，对规避现金交易风险等做了大量实质性工作，通过扶持第三方支付企业发展变相控制现金的投放及流通，中国网络经济市场规模发展迅速。中国产业调研网发布的2016年

版中国电子支付行业深度调研及发展趋势分析报告认为，我国网上银行交易量同比增长率在2014年取得了较大的突破，未来也将会保持较高增速持续增长。然而，推动电子产业的发展并不能完全规范现金市场，现金虽然在国家货币流通中逐渐减少，但并未脱离流通领域。我国对现金管理本身未实施严格的把控、监督及问责，致使现金管理的诸多弊端都纷纷显现出来，现金管理相关法律的不完善及滞后问题尤为显著，对现金违规交易的执法检查力度也未见加强。

（三）打击现金洗钱力度不断加大，新政策、新制度的贯彻落实尤为关键

随着经济成分的多元化和经济活动的复杂化，犯罪分子洗钱遍布金融领域，利用大额现金交易从事腐败、偷逃税、逃避外汇管理等违法活动以及跨境洗钱等案件逐年增加。反腐败、税收、跨境交易等领域的形势发展要求加强现金管理。为此，“3号令”将大额交易报告的现金报送标准从原来的20万元下降到5万元，加大了对现金洗钱的防范及打击力度，可有效控制现金交易量，减少洗钱犯罪的发生。这些政策的出台也给金融机构提出了新的要求，如何将配套的培训、宣传及监测工作做全、做实是每个金融机构开展反洗钱工作面临的重要问题。

三、现行现金管理体制缺陷及工作中存在的问题

（一）现金管理主要法规修订滞后，严重阻碍现金领域规范发展

我国1988年颁布的《现金管理暂行条例》和《现金管理暂行条例实施细则》的制度局限性日益显现，内容已不能覆盖现金流通领域，滞后于经济和社会发展，与我国当前的现金发展趋势和实际的现金交易需求无法契合，更不能满足反洗钱领域对现金的控制要求，有必要进行修改。不论是提现的用途，还是库存的核定都不符合实际情况，对违反现金管理规定的处罚也并不明确，处罚的上下限金额规定过低，对金融机构的警示作用很小。犯罪分子利用现金管理的漏洞和缺陷进行洗钱犯罪的行为未得到根本遏制，现金管理在防范金融风险方面的作用未得到充分发挥，还需进一步加强。

（二）人民币国际化的发展趋势，导致跨境现金洗钱风险增加

在“一带一路”倡议全面实施及人民币国际化的新形势下，中国与其他国家、地区的贸易及金融活动日趋频繁，人民币在世界范围内流动规模增加，也成为境内外非法分子洗钱及进行恐怖融资犯罪的新载体，跨境现金洗钱风险进一步放大。国内洗钱不法分子如果通过境内外关联人，伪造

贸易合同、虚构贸易出口事实，汇钱至账户中，再通过境外转移取现，则可实现大量黑钱的外逃，再加上跨境业务存在一定的特殊性，证明文件及备注用途也可能是各种各样的文字，加大了反洗钱工作的难度。

边境贸易、投资及旅游近几年迅速发展，人民币在东盟国家一些地方已被官方认可，为民间所接受并流通。我国少数商业银行在老挝、越南等东盟国家设立分支机构进行人民币跨境业务，但辐射范围仍然有限，边境贸易大部分还是采用现金交易，游离于银行体系之外，具有很强的隐蔽性。这些地区地理位置特殊，毒品洗钱犯罪活动猖獗，涉税洗钱犯罪严重，反洗钱任务严峻，特别是边境地区开放的税收优惠政策及宽松的人民币现金出入境规定，更是为洗钱活动提供了便利，给正常的经济秩序带来了重大冲击。

（三）公转私交易脱离监管，易被犯罪分子利用

当前个人账户现金存取交易不受任何限制，致使大量违规资金通过个人账户违规流动，通过存取现金切断资金来源。中国人民银行《关于改进个人支付结算服务的通知》规定，从单位结算账户向个人结算账户支付款项单笔超过5万元人民币时，银行不再要求客户提供支付交易相关资料。此政策打通了单位资金通过个人账户

违规流动的通道，很多单位向个人结算账户通过大额支付方式转移单位资金，转入个人账户后随即取现，绕开了现金管理条例中对单位现金存取的限制规定，个人账户现金交易存在监管漏洞，在一定程度上滋长了偷逃税款、贪污腐败及地下钱庄等洗钱犯罪行为的发生。

（四）现金管理模式有待改进，与反洗钱规定不相适应

我国的现金管理规定历来侧重单位账户，无论在账户审批上还是在结算用途上都加以限制，但对个人的现金结算未做具体规定，只是对个人账户的大额现金支取规定了大额审批和预约制度，开户银行对个人的取现用途无权限也无义务进行审查。随着市场经济体制的建立及私营经济的发展，个人储蓄账户尤其是个人结算账户，多被不法分子所利用，进行频繁现金存取，并通过不同地区的众多个人结算账户实施洗钱活动。在商业银行“存款自愿、取款自由”的前提下，客户可以自由提取个人账户中的资金而不受任何限制，银行即使对交易有疑义也要保证支付。个人通过银行账户进行现金存取变得简单，但银行了解客户存取现金的资金来源和用途变得困难，隐藏重大洗钱风险。

（五）金融机构作为反洗钱最前线，对现金管理的重视度不够

部分金融机构实际的管理功能相

对较弱，对现金管理工作不够重视。一些商业银行未能认真履行现金管理义务，对员工培训及监督不到位，对违规操作没有进行严格地监督和处罚。如客户未携带身份证件，银行为满足客户需要，分次或分柜台为客户支取大额现金；客户频繁发生大额现金交易，金融机构未有效履行对大额现金真实用途进行审查和甄别的义务，对非法现金收支的监控作用未能得到充分发挥；只重视现金支取交易，不重视现金存入交易，忽视对客户大额现金存入的身份核实及用途询问；对现金收支信息利用不高，部分金融机构由系统自动采集上报大额现金收支业务数据，但并未认真加以甄别，造成大量信息资源闲置浪费，不能有效开展反洗钱工作。

四、改革现金管理体制的优化建议

（一）建立健全现金管理制度，完善配套法规体系

现金管理制度最终是要对现金的收付有所控制，打击金融犯罪，应与现行反洗钱法律法规衔接，确保管理的统一性和一致性。1988年颁布的《现金管理条例》迫切需要修订，内容应把握以下重点：一是扩大现金收支范围，根据新的市场经济重新规定现金用途，超过此用途应经相关部门批准；二是扩大现金管理对象，将个人现金交易管理及新型提现工具管理

纳入现金管理范畴，同时应根据现金市场形势重新调整结算起点；三是改变现金管理方式，实行现金存取并重的管理方式拓宽反洗钱监测渠道，对现金存取均规定频率及上限，超过则需报备相关部门；四是突出以人民银行为主导，以各监管部门为辅的现金管理模式，增加从业人员在现金管理中的行业准则和法律责任，有效界定各部门在现金管理的义务和权力；五是加大违反现金规定的处罚及问责机制，制定强而有力的处罚措施，树立现金管理权威性。

（二）积极推动非现金支付工具的发展，减少现金交易

近年来一些国家和地区实施去现金化，包括停止发行大面额现钞，更多地限制大额现金使用等，瑞典和丹麦还提出建设“无现金社会”，然而印度著名的经济学家Dasgupta博士则认为，停止使用现金是不能从根本上消除违法犯罪活动的，非法财富的源头不是现金，而是非法活动，应以鼓励发展为主，尊重市场规律和消费者选择。

日益高度发展的电子化支付已逐渐成为货币国际化的趋势，正常的商业往来基本靠电子支付完成，会留下痕迹和路径，因此首先要积极推动非现金支付工具的发展，开展宣传、加大监管，努力改变个人、个体工商户及部分企业之间现金结算仍较多的

现状，减少现金结算量，堵住犯罪分子利用现金渠道进行洗钱犯罪的大门。其次，要加大对支付结算工具的创新，大力开发及更新银行卡、网上银行和电话银行等科技含量高的支付工具，不断提高工具的安全性能，保证公众安全支付。最后，要加强对现金结算较突出的金融机构开展现金检查，加大对违反现金管理规定行为的处罚力度，提高现金管理工作的时效性和准确性，为非现金支付结算工具的推广创造良好的环境。

（三）借鉴国际现金管理，调整现金管理目标，适应经济发展要求

世界各国对现金都有与国情相适应的管控制度，大多对现金交易严格管控。不仅对现金的交易金额及数量有所限制，对现金交易的审批手续也较为严格，某些国家事前事后还有登记和备案制度，甚至还有禁止取现的，且对现金交易的违规处罚力度都很大。

完善和修改现金管理的目的应以维护支付结算秩序，防范、控制、揭露和打击不法分子利用现金结算进行偷税漏税、逃债、诈骗及洗钱等经济犯罪活动，规避和化解金融风险为主。我国可借鉴西方经验，将反洗钱范围由目前局限于金融机构调整扩大到房地产等洗钱高风险行业，也可将融资公司、代账公司及资产评估等行业纳入反洗钱范围，从而形成一个健全完善的反洗钱现金监测网络。此

外，居民的现金使用偏好正逐步发生转变，正常的支付需求通过非现金支付工具可以得到更加快捷、安全地满足，这为强化现金管理提供了有利的条件，可借鉴国外对现金管理的一些强制性措施，如对个人超过一定限额现金交易的原因、用途进行备案或报批，且随时接受反洗钱监督和管理。

（四）加强人民币现钞跨境监管，积极推进反洗钱国际合作

我国应建立并强化反洗钱和反恐融资工作的跨境合作机制，积极推动信息共享工作，通过参与国际性反洗钱组织、签署国际性防范洗钱和恐怖融资协议等方式与其他国家开展反洗钱国际合作，积极与他国建立联合行动小组、情报和反洗钱技术共享机制，共同打击人民币跨境现金洗钱。监管部门应通过人民币跨境收付信息管理系统、工作人员监管等加强对现钞跨境的管理及指导，对大额现金跨境交易的频率及金额进行限定，由此防范通过现金交易的跨境洗钱活动。

（五）充分发挥基层金融机构在防范现金洗钱中的作用

一是引导基层金融机构正确认识和处理好反洗钱与业务发展的关系，严禁为单位和个人违规提取现金，要求金融机构对于不正常的或巨额的以及无明显经济或合法目的的现金交易予以特别注意；在处理大额现金交易时，必须询问大额现金交易原因、资

金来源等，采取措施识别客户通过拆分交易回避大额现金交易监测的行为，同时将现金交易监测制度执行情况纳入反洗钱日常监管范畴。二是为客户账户开立做好把关，虽然国家对买卖银行卡的打击力度加大，但目前电信诈骗案发生频率依然很高，犯罪分子仍然通过买卖他人银行账户和U盾转移资金、实施犯罪。账户开立时的身份识别工作无疑是一个关键环节，金融机构工作人员应做到“三问三看”，仔细核对开户人员的真实身份，认真审查提交的证明文件的真实性和合法性，如有可疑应拒绝开户。三是对异常公转私交易，应根据反洗钱的相关规定，进行有效的监测甄别，必要时开展尽职调查，详细了解客户公转私交易的实际背景、真实用途，阻断不法分子利用“公转私”交易转移资金后进行拆分取现的渠道。

（六）加强对非现金支付及反洗钱知识的宣传与培训力度，提高公众的反洗钱意识

为改变公众的传统支付观念和反洗钱意识，应多组织电视、报纸及电子媒介等多种渠道的宣传活动，开展非现金支付和反洗钱知识的广泛宣

传，使非现金结算工具真正被社会所接受，同时充分发挥金融机构营业窗口的宣传引导作用，指导客户使用多元化的结算工具，尽可能通过转账、汇款等汇划结算方式缓解提取现金多的问题，逐步培养人们的非现金支付习惯。

（七）强化对异常大额现金的交易监测，定期开展交易排查

金融机构应对异常现金活动进行登记备案，及时报告上级主管部门和人民银行当地分支机构，同时密切配合国家有关职能部门对异常大额现金支取行为进行调查；监管部门应建立和健全异常大额现金监测机制，梳理监测流程，指定金融机构专人负责，内设部门进行管理，对系统提取大额现金异常数据每日或定期进行甄别、分析，而非流程性上报大额现金数据；健全和完善开户银行临柜大额现金操作流程，严格做到审批不流于形式、登记规范严谨、备案及时准确；定期开展大额现金制度执行情况的检查，找出漏洞和管理的薄弱环节，并对提取的周期性异常账户进行排查，发现可疑交易应立即上报。

参考文献

- [1]索杏利.关于银行现金管理工作的的问题与建议[J].北方经贸, 2015(8).
- [2]闵子殷.当前《现金管理暂行条例》亟待修改完善之思考[J].金融经济, 2013(6).

[3]魏占辰.现金管理与反洗钱[J].河北金融,2004(4):10-11.

[4]王信,郭冬生.非现金支付是大势 加快研发法定数字货币[J].中国金融,2017(16).

[5]张继红,丁天.“一带一路”战略实施背景下我国反洗钱法律应对机制的构建思路[J].国际贸易法论丛,2015(6).

自助设备无卡存款业务洗钱风险探究

李四敏 李冰倩¹

自助设备无卡存款业务作为商业银行提供便捷服务的创新手段，目前已被广泛推广应用。与柜面存款业务不同的是，通过自助设备办理存款业务时，存款人无须使用银行卡等介质，只需输入银行卡卡号即可在自助设备上办理存款业务，不受时间及地域限制。但是这一服务方式在方便服务对象的同时，极有可能被不法分子利用于开展洗钱犯罪活动。本文以宁夏回族自治区灵武市为例，对灵武市商业银行自助设备无卡存款业务有关情况进行调研，剖析该业务潜在的洗

钱风险，并提出相应的对策建议。

一、基本情况

（一）自助存取款设备布放情况

截止2017年10月底，灵武市共有商业银行14家，自助存取款设备197台，其中支持无卡存款业务的自助设备157台，约占所有存取款设备数量的79.70%。随着金融电子化的发展，布放存取款自助设备的数量逐年增长，支持无卡存款业务的机具数量也成阶梯状上涨（见图1）。

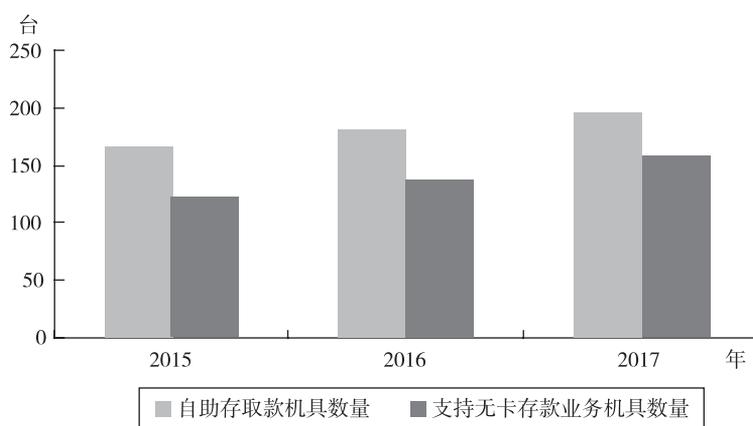


图1 灵武市自助存取款设备布放情况

¹ 李四敏，现供职于中国人民银行灵武市支行；李冰倩，现供职于中国人民银行银川中心支行。

（二）自助设备无卡存款业务手续费及业务量情况

通过调查灵武市14家商业银行自助设备无卡存款业务开展情况得知，除1家在2015—2016年本行异地存款按照交易金额的0.5%收取手续费外，其他13家2015—2017年对在自助设备上办理的本

行本地、本行异地存款业务均不收取手续费。从便利角度而言，客户更喜欢在自助设备上办理存取款业务，免去了排队、填写凭证等冗杂的流程，而银行为了分流柜面压力，通常也会推荐客户前往自助设备办理业务，所以无卡存款业务量增速较快（见图2）。



图2 2015—2017年灵武市自助设备无卡存款情况

（三）自助设备无卡存款设定限额情况

根据调查，灵武市14家商业银行中仅有3家对自助设备无卡存款业务设置了日累计限额，分别为2万元、5万元、20万元，其余11家均未对自助设备无卡存款业务设置日累计限额。有9家对自助设备无卡存款业务设置了单笔限额1万元，1家设置单笔限额2万元，其余4家均未对自助设备无卡存款业务设置单笔限额。

第七条规定：“政策性银行、商业银行、农村合作银行、城市信用合作社、农村信用合作社等金融机构和从事汇兑业务的机构，在以开立账户等方式与客户建立业务关系，为不在本机构开立账户的客户提供现金汇款、现钞兑换、票据兑付等一次性金融服务且交易金额单笔人民币1万元以上或者外币等值1000美元以上的，应当识别客户身份，了解实际控制客户的自然人和交易的实际受益人，核对客户的有效身份证件或者其他身份证明文件，登记客户身份基本信息，并留存有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。”但通过自助设备无卡无折办理存款业务时，金

二、洗钱风险

（一）客户身份真实性难以保证

《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》

融机构很难执行这条规定。例如，张某在甲地A银行向乙地A银行李某的银行卡存入现金1万元。按照规定，银行应对张某进行客户身份识别。但张某从未在A银行开立过账户，又因为自助设备上的一系列操作都是由当事人本人来完成的，未能留下当事人相关身份记录，故在此情况下银行未能留下客户的身份信息。如果张某或李某有洗钱目的，使用自助设备在一定程度上确实存在可以规避反洗钱的客户身份识别制度的情况。

灵武市支持无卡存款业务的自助设备有157台，其中设定无卡存款单笔限额为1万元的有9家，限额为2万元的有1家，未设定单笔无卡存款限额的有4家，未设置日累计存款限额的有11家。这就意味未设定存款限额的银行，不管存款人通过此项功能向他人存入多少现金，都无须向银行提供身份证明，若未发生异常情况，银行也不会主动去核实。无形中增加了资金流转的无痕性和匿名性，而一旦不法分子掌握了这其中的漏洞再加以利用，金融机构及监管部门则很难掌握资金的来源去向及其实际控制人和使用人，从而增加了反洗钱工作的难度。

（二）资金实时到账成诈骗洗钱漏洞

为有效防范电信网络新型违法犯罪，中国人民银行发布《关于加强支

付结算管理防范电信网络新型违法犯罪有关事项的通知》（银发〔2016〕261号），规定“个人通过自助柜员机转账的，发卡行在受理24小时后办理资金转账，在发卡行受理后24小时内，个人可以向发卡行申请撤销转账，受理行应当在受理结果界面对转账业务办理时间和可转账撤销规定作出明确提示。”而这一规定对于自助设备无卡存款业务并未发挥作用。据调查，灵武市157台支持无卡存款业务的自助设备均为实时到账，这就给了诈骗分子可乘之机。如果不法分子在进行诈骗过程中要求汇款人通过无卡存款方式向其银行账户汇钱，通过存款功能实现转账的目的，存入资金无法撤销并实时到账，就能达到诈骗洗钱的目的。

（三）客户交易记录保存时限短造成追查困难

通过抽查灵武市6家商业银行自助设备的影像记录保存时间发现，有4家自助设备影像记录留存时间为3个月，1家留存时间为4个月，1家留存时间为1个月。由于办理无卡存款业务不需要其他介质，留存的客户资料只有影像资料。但是金融机构影像资料保存时限普遍较短，也就意味着如果不法分子在自助设备上利用无卡存款方式转账，一段时间以后，金融机构不会留下该存款人的任何信息，当需要调查该银行卡的交易情况时，也

无从判断该银行卡实际存款人。一旦不法分子通过无卡存款方式频繁转账、在不同金融机构频繁开销卡，就可以达到利用金融机构洗钱的目的，而监管部门却无法掌握资金的实际控制人和使用人，给监测资金流向造成了一定的困难。

三、风险防范建议

（一）建立无卡存款身份认证系统

一是在支持无卡存款业务的自助设备上设置身份信息扫描和识别系统。如可以模仿征信自助查询机身份证扫描识别功能，在自助设备上办理一定金额的无卡存款业务时，需要先将存款人身份证信息进行扫描及面部拍照后，设备方可自行弹出办理无卡存款业务的下一任务界面。二是对银行存取款自助设备办理无卡存款业务的单笔限额、日累计限额、交易次数进行限制，及时对同一张银行卡在不同自助设备上的异常操作或频繁操作进行监控，防止洗钱活动的发生。

（二）规范业务办理，强化风险提示

一是各金融机构通过自助设备为

个人办理无卡存款业务时，应通过文字、语音、弹窗等设置中英文对照防诈骗提示，积极开展有针对性的反洗钱宣传活动，提醒客户提高风险防范意识，不轻易向陌生账户转账或存款，谨防电信网络诈骗。二是金融机构要严格按照《中国人民银行关于加强支付结算管理防范电信网络新型违法犯罪有关事项的通知》（银发〔2016〕261号）的要求，对自助设备无卡存款业务的到账时间进行合理设置，延迟大额存款的到账时间。

（三）加强账户交易监测与管理

一是银行应对利用自助设备办理无卡存款业务的资金实时监测，掌握资金流入的账户信息，一旦发现可疑情况，如同一账户频繁收到同城或异地多笔自助设备存款资金，应立即进行跟踪监控，并及时将可疑线索移送公安机关，同时立即关闭其非柜面业务办理功能。二是适当延长无卡存款交易影像资料的保存时间，方便监管部门及公安部门侦查可疑案件时有迹可循。

“3号令”反洗钱监管机制与策略方法的探索

王小平¹

一、论点背景

2016年12月，中国人民银行对《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》（中国人民银行令〔2006〕第2号，以下简称“2号令”）进行修订，发布新版《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》（中国人民银行令〔2016〕第3号，以下简称“3号令”）。“3号令”除了在理念上突出风险为本、在控制上强调法人监管、在细节上灵活调整相关指标外，最重要的是政策层面作出重大变革：金融机构应当自主制定本机构的交易监测标准，并对其有效性负责。这就改变了之前以法定指标为基础的可疑交易监测模式，确立了自定义交易监测模式，义务机构要基于本机构的“合理怀疑”，根据本机构业务发展实际，自主设计交易监测标准和规则，自主确认并上报可疑交易。由此

可以看出，“3号令”释放了一个信号，改变了“2号令”硬指标规则约束，而代之以机构自治、指标自定、监测自主、风险自控。当然，这种“放手”，不是“撒手”，而是一种监管思路的转变和新的监管机制搭建，笔者将这种机制定义为反洗钱监管“三倒”机制：在监管策略上倒逼义务机构，督促其自主监测；在监管方法上倒查义务机构，督促其履行义务；在监管手段上倒罚义务机构，督促其自控风险。

二、论点阐释

“三倒”机制是基于“3号令”政策面重要变革应运而生的反洗钱新型监管机制，从监管路径来看，是从控制结果的有效性“倒逼”操作过程的规范性，这与“2号令”采取的从规范过程到控制结果的监管路径是不同的；从监管形式来看，无论是倒逼

¹ 王小平，现供职于中国人民银行武汉分行。

策略、倒查手法，还是倒罚手段，都是逆向思维和反向运作的形式，这与“2号令”正面引导、指标约束、违规处罚的正向运作形式是不同的；从监管宗旨来看，“3号令”更加注重“三性”：反洗钱工作的有效性、洗钱风险的自控性、义务履行的主动性，这与“2号令”规则为本、规则约束、规则维护的“三规性”是不同的。

（一）倒逼机制

倒逼机制是一种反向施压的监管策略，即通过下放自主监测权限，倒逼义务机构自控风险。在“2号令”背景下，人民银行反洗钱监管部门在大额及可疑交易监测方面，是采取硬性约束的策略来实施监管的，即定“条条”、设“框框”，义务机构照章行事、履行义务即可。而“3号令”采取的是一种反向制约的策略，即在宏观政策层面科学指导，在微观操作层面放开空间，让义务机构自主监测，从而形成倒逼义务机构自控风险的态势，义务机构必须根据自身业务实际和风险状况，全面实施“五自一保”——自主定义、自立模型、自建系统、自主监测、自控风险、保一方平安。

（二）倒查机制

倒查机制是一种由结果追溯过程的监管手法，即针对已经出现的风险点倒查原因。在“2号令”背景下，

反洗钱执法检查的特点是顺查，即从规则出发，选取时间节点，查验义务履行情况，采取监管措施。而“3号令”背景下的执法检查，则呈“反弹琵琶”的特点，即先观自主监测效果，后查风险产生原因，无险不究，有险必查。换句话说，顺查的着力点在规则执行过程，而倒查的着力点在风险控制结果。提出倒查机制是顺应政策层面变革顺势而为，既然政策层面弱化了法定规则约束，而让义务机构结合实际自定内部规则，所以再使用顺查法，已无法定参照物，而且如果以义务机构的内部规则为参照物查其遵守规则的合规性，既有失法律威严，又有失公平公正。因此，以出现洗钱风险点为评判参照物，以“3号令”为法定依据，倒查义务机构内部规则的合理性、业务操作的规范性和义务履行的有效性，是新政策背景下行之有效的监管手法。

（三）倒罚机制

倒罚机制是一种因恶果滋生而追究行为责任的监管手段，即在洗钱恶果已经产生的前提下，倒罚涉案义务机构严重失职行为。在“2号令”背景下，义务机构违规操作则受处罚。而在“3号令”背景下，义务机构并无违规操作可言，只有自主监测效果好坏之分。自主监测效果好，表明义务机构系统监控运行机制顺畅、洗钱风险控制到位；自主监测效果不好，

甚至出现洗钱风险，反洗钱监管部门即出重拳，倒罚其失职行为，从而以反向制裁的手法促进其主动、科学、有效地控制风险。倒罚与前述倒查，并无绝对因果关系，倒查未必处罚，而倒罚则一定重罚。这是因为倒查是基于洗钱风险点而采取的措施，可视风险大小和情节严重程度决定是否处罚，而倒罚则是以洗钱恶果已经产生为前提的，必须依法处置。

三、机制功效

（一）倒逼效果

一是自控风险雏形显现。自“3号令”发布以来，义务机构在大额及可疑交易监测方面，初步形成了“五自一保”格局，自主定义、模型控制、系统把关、有效抓取、合理上报、自控风险的运行机制初显端倪。二是“三做”机制效果显著。自推出大额交易和可疑交易试点改革以来，金融机构普遍推行了反洗钱核心业务“集中做、专家做、系统做”的工作机制，海量报送可疑报告的现象呈递减趋势，数据质量明显提高。以中国工商银行湖北省分行（改革试点）为例：从报送数量来看，改革前（2012年），全省全年报送可疑交易报告25万份，改革后（2013年），全省全年仅报送108份，同比报送率下降99.98%。从报送质量来看，2012年报送的可疑交易报告，无一份移交公

安机关，而2013年报送的5份可疑交易报告均被立案调查。从工作效率来看，改革前，系统日均报警量为1.85万笔，每天需甄别分析的异常交易报告为300份，大量的数据经过人工分析判断，属于正常交易。改革后，利用自主设立的监测指标和监控模型，系统日均报警量仅为400笔，报警量降幅达97.83%，且筛选出数据信息精准率大幅提升，改革有效地减少了大量无效数据的补录、补正等业务量。三是主动防控意识增强。主要表现为许多法人机构在总部专门设立反洗钱中心，并按区域设置二级分中心，集中优势兵力打“歼灭战”，并通过多级筛选、层层把关的方式，监控交易和防范风险。

（二）倒查作用

一是针对性强。针对义务机构出现的风险点，倒查其履行反洗钱义务的情况，这种方法是从结果出发，倒过来顺藤摸瓜，查找风险漏洞和违规行为，无须耗时海量筛查，只需点对点排查，针对性强，工作效率高。二是有效性强。根据义务机构已经暴露出来的风险问题，倒查其产生风险的原因，可直接击中要害，其推进反洗钱工作的有效性及能量转换的作用力更强。

（三）倒罚功效

一是“长痛”效应。常规检查处罚往往产生“阵痛”效应，由于只是

违规处罚，罚款金额较低，不痛不痒，违规机构往往被处罚之后依然未做出任何改变。而一旦出现洗钱案件，根据《反洗钱法》和“自由裁量基准”，罚款50万~500万元。因此涉案后的高额罚款，便不是“蜻蜓点水”，而是“刮骨疗伤”，且能产生“长痛”效应，促使被罚机构痛定思痛，同时还能产生震慑效应，促使其他义务机构提升防范意识。二是声誉效应。在洗钱恶果已经产生的情况下，对涉案义务机构及其主要责任人实行双罚制，被罚机构及其责任人的系统声誉、行业声誉、社会声誉都会受到极大影响，进而在声誉方面，刺激和鞭策义务机构的高管人员和业务一线人员，全面提升履行反洗钱义务的主动性。

四、策略转变

随着“3号令”政策层面的变革和“三倒”机制的逐步形成，反洗钱监管策略也应随之进行“三个转变”。

（一）规则为本向风险为本转变

“3号令”释放的风向标便是风险为本，因此基于“2号令”基础上的规则监管应随之转变。一是思维方式转变。规则为本强调的是规矩，乱了规矩则查，坏了规矩则罚，从而达到以规矩约束行为和维持秩序的目的；而风险为本强调的是控制，以风险防范为基础，以风险控制为目的。

因此，监管策略的转变，首先是监管思维方式的转变，源于规矩，但不能仅仅限于规矩，基于规则，但更要突出风险控制。二是监管策略转变。规则为本的监管策略，是以规章制度引导义务机构照章办事、规范操作，从而以规范的操作行为规避洗钱风险。而风险为本的监管策略则是一项立体的系统工程，是从多维的立体层面出发，通过风险识别、评估、预警等方法，达到控制系统风险的目的。其内涵可概括为“四维一体”：（1）风险识别是基础，内容包含客户尽职调查、自定义监测等；（2）风险评估是手段，要求是形成多维评估体系：国家层面的评估指标设计、对义务机构的分类评级和风险评估、义务机构对客户和产品的风险评估和等级划分；（3）风险预警是重点，方法包含洗钱类型分析、风险提示、风险评估通报；（4）风险控制是根本，宗旨是引导法人自治、强化法人监管、控制系统风险。

（二）个体监管向系统监管转变

系统监管即法人监管，其不同于规则为本原则下的个体局部监管，而是针对法人，对其系统洗钱风险进行全面监管和控制。因此向法人监管转变，要充分做好两个方面的工作。就监管方而言，对法人总部管流程、管系统、管制度，对分支机构管操作、管实务、管落实。就被监管方而言，

一方面要做好法人治理，诸如风险自评估、自主监测可疑交易等；另一方面要对其分支机构全面推行反洗钱中心的做法，逐步实现反洗钱工作集中做、专家做、系统做的全覆盖。

（三）统一监管向分类监管转变

在规则为本的原则下，对于义务机构，是按照“三统一”：统一法规——一法四规、统一方法——现场检查、统一手段——违规处罚的做法来实施监管的，缺乏监管层次和监管重点。而在风险为本的原则下，这种大一统的监管策略，显然难以提升洗钱风险防范的有效性，必须适时加以转变。转变路径分两个层面：一是义务机构层面，要全面推行自评和客户风险等级划分，通过定方案、修规则、施新规、重确认、分类管五步走的方法，最终实现对客户按风险等级进行分类管理；二是监管层面，通过对义务机构的风险评估和分类评级，分别实施分类监管。对A类机构实施评先进、树典型、一年免检；对B类机构以非现场监测为主，以引导和指导为辅；对C类机构实施综合评价、评估通报、现场走访；对D类机构约见高管谈话、实施质询、发布风险提示单、设置首席风险官；对E类机构纳入“异常库”、实施现场检查、派驻反洗钱专员。

五、方法调整

随着监管策略的转变，相应的操

作方法也应随之进行调整。根据“3号令”精神，结合反洗钱工作实际，本文提出以下调整思路。

（一）可疑报送方法调整

在倒逼机制的背景下，由“2号令”主导的大额交易和可疑交易报送制，可进行结构调整。即大额交易仍沿用报送制，而可疑交易调整为举报制。基本思路是双向举报、破案有奖。基本做法是对可疑交易，不作硬性报送的规定，而是由义务机构根据自主监测的结果，主动挖掘线索，随时向中国反洗钱监测分析中心和人民银行当地分支机构举报案情，一旦破案，实施奖励。这种方法调整有两个作用。一是提高主动性。在报送制背景下，义务机构易被动应付，而且人工分析肤浅、质量不高、效果不佳。而实施举报制，更易激发义务机构的积极性和主动性，而且人工分析的质量和可疑线索的可用性，会进一步增强。二是提高实效性。举报有奖与倒罚机制相呼应，两者相辅相成、相得益彰。自主监测不力、倒罚义务机构失职，属反向制约机制；举报洗钱线索、奖励举报行为，属正向激励机制，两者匹配，有奖有罚，从奖惩机制来看，更趋合理性，从监管实效性来看，震慑和激励可同频共振。

（二）现场检查方法调整

一是降低检查频率。适当缩减常规检查次数，加大风险评估力度。二

是调整检查内容。由“七项全能”（组织机构、内控制度、身份识别、资料留存、可疑交易、宣传培训、配合司法），调整为“三项核心”（身份识别、交易留存、可疑交易）。三是改变检查形式。可选择以下两种形式：（1）以义务机构自查为主，监管部门实施“非立项”、按比例抽查，这种检查形式不立项、不处罚，但实行通报制；（2）以单项检查为主，反洗钱监管部门根据年度工作重点要求，并结合三项核心义务中的单项风险层级因素，对义务机构实施单项检查。如“3号令”发布后，要了解义务机构的贯彻情况，检验其自主监测的有效性 & 风险控制的效果，可就大额交易和可疑交易单独立项，对

义务机构实施专项检查。

（三）机构监测方法调整

总体思路是以非现场监测为主、现场指导为辅，革新监管模式，借助社会力量。一是在非现场方面，大力推行分类评级、机构走访、约见高管、监管质询的方法。二是在现场方面，以风险评估为主，辅之以现场检查。对于高风险机构，适时采取短期“蹲点”、派驻工作组监管的方法。三是创新方面，实行反洗钱专员派驻制、推行设置首席风险官的做法。四是社会力量方面，引入第三方机构辅助监管、推行义务机构高级合规官评审制，以此加强反洗钱辅助监管力量。

地下钱庄非法分拆汇兑交易洗钱监管难点及建议

覃盈盈 高雅倩¹

非法分拆汇兑交易又被称为“蚂蚁搬家式”的分拆交易，在现行外汇管理条例中特指通过多次、多频次规避外汇限额管理的个人分拆结售汇行为，是地下钱庄非法买卖外汇的主要模式之一。近期，广西壮族自治区梧州市发现一起涉嫌团伙购汇转账、地下钱庄洗钱可疑交易，不法分子通过唆使、借用特定群体个人年度结购汇总额进行套汇，达到掩盖跨境流动资金真实用途、跨境转移不法资金的目的。但其参与人员分散、打政策“擦边球”等行为特点，导致监管部门难以深入追查，且目前《刑法》和《反洗钱法》中未对非法分拆汇兑行为单独定性，导致在司法实践中较难定性定罪，类似不法行为屡禁不止。本文从地下钱庄非法分拆买卖外汇实际案例出发，分析监管难点，探索防止地下钱庄利用分拆交易洗钱的监管手段和方法，为进一步完善我国的反

洗钱监管体系提出建议。

一、案例介绍

2017年4月13日至20日，梧州市陈某等7人通过手机银行转账方式将其人民币资金688.2万元分136笔划转给龚某等23名个人的境内账户，龚某等23人收到汇款后当日立即通过网上银行进行购汇，每人分别购汇38.8万港元（折合4.9万美元，接近个人年度便利化购汇限额5万美元），随后该23名境内个人当日或次日将购汇所得分26笔汇至13个境外个人外汇账户，其中包括陈某的境外同名账户，共汇出776.07万港元，完成了大额资金跨境转移。

后续当地外汇管理部门针对该起案件开展了相关调查，初步判定案件中部分涉案个人符合分拆购付汇的特征，对涉案可疑交易主体中的雷某等6名境内个人采取了一定的监管措

¹覃盈盈，现供职于中国人民银行南宁中心支行反洗钱处；高雅倩，现供职于中国人民银行梧州市中心支行反洗钱科。

施，在监管期限内限制该6名个人年度限额内便利结售汇，要求其必须提供真实性材料才能办理个人结售汇业务。

二、案例特征

（一）账户存在测试期

关联账户开户后，22个交易主体中有16人使用1元、10元、50元和100元通过网上银行或手机银行进行交易，疑似测试交易。

（二）资金运作隐蔽性强，过渡账户交替使用

涉案资金通过多张银行卡分批汇入人民币，账户资金流向单一，购汇时间集中；单日单卡用尽所有人民币用于购汇，当日或次日全额转账，资金分散转入后又分散转出，快进快出，过渡账户不留资金；账户频繁使用一定时间后暂停使用，再启用一批新账户，账户交替使用；全程利用网络平台操作，运作方式隐蔽性强。

（三）交易对手关联性强

涉案交易主体共30人，其中22人均为梧州市本地人并在辖内银行开户，经客户身份尽职调查发现，涉案个人之间多数互为熟人。上下游交易对手固定，最终收款账户的所在地均在中国澳门；从境外账户名称来看，部分境外账户名称为境内最初人民币资金划出账户交易主体的中文名字拼音，账户关联度极高。

（四）交易主体熟悉个人外汇管理政策及反洗钱政策

参与分拆的个人账户数量增多，单个账户涉及的汇款笔数与金额变少，每个境外账户收到的境内汇款均不满5笔，汇款总额不满5万美元，规避外汇分拆交易政策监管；单日每人汇款金额也不满足金融机构大额交易报告要求。

（五）汇款资金用途高度统一，且与主体身份不符

银行在对交易主体进行回访时发现，汇款用途均为购买劳力士手表或奢侈品等，受访者回答口径高度一致，但从客户身份调查情况来看，多数涉案个人身份为自由职业，购买力与其身份不相匹配。

三、监管现状及难点

（一）针对分拆交易的法律法规建设有待加强

1.行政法方面

涉及外汇分拆交易的行政法包括《反洗钱法》和《外汇管理条例》，以及个别细化的管理规定，零星散落在如《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》等办法中，规定了反洗钱的义务主体及预防监控措施，但在执行过程中发现仍有待完善的地方。一是从责任追溯来看，《反洗钱法》要求中国人民银行反洗钱调查的对象限于义务机构，不会直接对实际

行为人进一步调查和处置，导致难以进一步开展案件追查。二是现行法规中也只有外汇管理法规对分拆买卖外汇的交易行为进行处置或经济处罚，《反洗钱法》并未对其明确监管措施。

2.刑法方面

针对地下钱庄的非法分拆汇兑行为，主要以《刑法》第二百二十五条“非法经营罪”和第一百九十一条“洗钱罪”定罪处罚。非法经营罪明确把“非法从事资金支付结算业务”作为非法经营行为之一，并明确了具体的量刑标准；洗钱罪则明确了只要有掩盖犯罪所得及其产生的收益来源和性质的资金转移，符合洗钱罪的构成要件，就能够认定构成洗钱罪。但存在以下局限：一是相关法律中未对非法分拆汇兑行为进行单独评价或定义，该行为是地下钱庄经营的重要手段，一般包含在对地下钱庄的整体评价中。而且地下钱庄目前并不是一个规范的法律术语，较难从法律层面界定地下钱庄相关问题。二是地下钱庄经营手法隐蔽、经营过程中具有“两个不问”特点，即不问客户身份、不问资金来源，而洗钱罪将明知是7类上游犯罪的犯罪所得予以掩饰、隐瞒作为其构成要件，造成司法机关难以以洗钱罪罪名追究地下钱庄经营者的刑事责任。三是在以非法经营罪追究地下钱庄经营者刑事责任时，《刑

法》及相关司法解释对非法从事资金支付结算业务以及非法经营外汇业务的犯罪，没有明确规定“情节特别严重”的具体量刑标准，导致在实践中法院对此类犯罪的量刑存在轻缓化现象，对罪犯判处单处罚金、缓刑或较短刑期，不足以有效震慑犯罪分子。

四是目前刑事打击对象主要是地下钱庄的经营者，难以对客户进行刑事处罚。除非有足够证据证实客户与经营者“共谋”进行非法买卖外汇或跨国（境）汇兑，才能按照共同犯罪的理论予以认定；若客户不承认与经营者共谋，只是单纯分拆汇兑，由于缺少以“营利为目的”，司法实践中不能以非法经营罪追究，只能由国家外汇管理局进行相应的行政处罚。

（二）地下钱庄分拆交易侦查难度大、取证困难

地下钱庄分拆交易洗钱行为常伴随着上游或下游犯罪的发生，为了防止被公安机关等执法部门追查，交易过程隐蔽、手段复杂。一是利用大量中转账户进出资金，划转资金链长且复杂。例如，办理结购汇业务时，使每笔金额各不相同、拉长时间间隔分次进行结购汇，跨行或跨网点分别办理结购汇，利用国际卡或一卡（本）通在异地进行结购汇等方式，刻意混淆资金来源和去向。二是地下钱庄分拆交易在境内、境外分别进行，资金划出境外后往往无法继续跟踪，导致

调查中断。三是交易手段以电子支付为主，资金划转通过网上银行、第三方支付平台进行，形式更加隐蔽。四是资金定性困难。利用“蚂蚁搬家式”的分拆交易洗钱方式最大的特征就是参与者众多，分拆交易的行为常常是打政策“擦边球”，除非分拆交易参与者主动配合调查取证，承认资金真实属性，否则取证定性极为困难。五是境外取证难度大。分拆汇兑交易必然涉及境内交易和境外交易，而境外交易取证程序繁琐且困难，取证成本高，常常导致案件证据链的断裂。

（三）境内外法律制度、刑事司法制度差异影响监管效果

当前各个国家和地区对分拆现金交易的定性定罪不同，执行的法律体系不同，在诉讼制度、法律解释等方面都存在差异，影响监管效果。例如，目前内地定义非法跨境汇兑属于犯罪行为，但在我国香港和我国澳门地区，法律允许自由买卖外汇，分拆交易行为并不属于犯罪行为，犯罪分子利用不同的司法制度及管辖权缺口进行跨境犯罪，当司法机关在港澳地区彻查案件时，会受到一定的法律阻碍。从国际范畴来看，不少国家对分拆交易的监管更为严格完善，如《美国法典》中规定分拆现金交易罪是美国反洗钱立法的重要组成部分，有效抑制了非法分拆汇兑交易洗钱行为。但国际犯罪分子更

容易利用我国的监管缺口，选择在我国进行洗钱犯罪，加大了我国打击地下钱庄非法分拆汇兑行为的压力。

（四）监管部门之间缺乏联动机制，未能形成监管合力

目前反洗钱行政主管部门、外汇管理部门和公安部门对可疑跨境交易均有监管职责，但监管部门间缺乏信息共享机制，未能形成监管合力。一是尚未建立多部门跨境可疑资金协同监管机制。当前外汇管理部门信息系统基本实现全方位采集跨境流动数据并开展监测分析，而反洗钱部门则对账户大额交易、可疑交易及多头开销户等重点可疑行为开展监管，在资金信息数据采集方面处于缺失局面，两者存在可疑数据线索方面的互补性和连续性，但并未实现数据信息共享和协同监管。二是跨部门间合作形式较单一松散，效率低下。当前跨部门间协同监管合作常以备忘录形式进行，其实质是一种协商机制，法律约束力不够，缺乏明确的权利、义务以及相关运行机制的保障。三是检查情况未充分共享，当前仅省会一级人民银行分支机构反洗钱部门拥有反洗钱调查权，地市一级人民银行分支机构反洗钱部门较难获取洗钱犯罪的一线信息。而外汇管理部门和公安部门拥有对可疑跨境资金调查追溯的职权，但监管部门之间未实现重大可疑情况的调查情况共享机制，仅靠一个部门的

检查力量难以对可疑线索开展深入有效的侦查，常常导致可疑线索后续检查力度不足或重复检查的情况。

四、建议

（一）完善反洗钱法律框架

一方面是完善行政法律法规，建议适度扩大《反洗钱法》中反洗钱调查的对象范围，要求义务机构客户同时承担反洗钱调查配合义务，改变当前我国反洗钱立法体系中单向性规定反洗钱义务机构责任、缺少对客户的反洗钱相关责任认定的现状。另一方面是完善《刑法》中相关罪名的规定及分拆交易犯罪化特征。为解决当前司法实践中认定难的困境，建议参照美国单独设计“分拆现金交易罪”的做法，针对分拆交易行为进行定性，增加规定分拆交易罪。明确分拆交易罪定罪特征，规定以逃避大额现金交易报告的相关要求为目的，将大额资金分拆为一定数量的小额资金进行汇兑的行为明确为分拆行为，分拆的资金来源、主观意图、金额大小在所不问，将关注焦点定为行为人是否采取了法律所禁止的方法规避大额交易报告。

（二）强化义务机构风险为本的反洗钱义务，提高反洗钱监管质效

一是强化客户身份审查制度。加强对分拆行为人的辨识能力，反洗钱义务机构应结合客户背景、交易渠

道、资金属性等判断交易性质的合理性，通过多种渠道了解客户资金来源的真实性。二是加强对分拆汇兑可疑交易报告的报送管理。监管部门可根据辖区经济水平特点，以指标和示例的形式指导反洗钱义务机构报送跨境业务可疑交易报告。义务机构应在现行个人外汇大额交易和可疑交易报告机制的基础上，重点关注交易或支付资金的分拆流动情况，包括客户的身份、行为，交易的资金来源、金额、频率、流向、性质等存在异常的情形，进一步进行人工识别并及时报告。

（三）完善部门协作机制，形成打防合力

一是完善跨部门协作机制。自上而下，由国务院牵头，统一人民银行、外汇局、税务和公安等部门的跨境资金流动监测协同监管政策，明确协同办案的目的、方式、内容以及流程等，为部门间协同办案提供政策依据。二是强化跨部门监管的效率。通过建立以科技支持为基础的数据信息交换电子平台，打造人民银行、外汇管理、海关、税务、商务部门联系沟通的主线，围绕部门间主要业务流水线，一环扣一环，发挥跨部门监管合力。同时，签署部门间联合监管责任书，明确部门间信息共享与联合监管的权利与义务，以及具体运作标准，对不履行协作义务等行为，应追究相

关部门及人员的责任，提高跨部门协作效率。

（四）强化协作配合，深入参与国际反洗钱合作

我国应积极主动参加有利于自身反洗钱工作的国际组织，与国际合作伙伴签订打击洗钱行为协议，扩大合作伙伴情报交换与合作范围，建立案件协查工作制度，尽力获得他国协助调查的资源力量，尽快打通国际间可疑资金侦查壁垒，加强可疑资金筛查、预防洗钱资金跨境流动，并有效追击跨境洗钱资金。

（五）加大舆论引导，提高违规成本，增强防范意识

一是加大对分拆汇兑交易处罚情

况的宣传力度。公开情节较严重、数额较大的分拆汇兑交易典型案例及处罚情况，使社会公众充分了解地下钱庄违法犯罪的隐匿性、欺骗性、危害性，宣传国家有关法律、法规和政策，提高社会公众的思想觉悟，增强法制意识和防范意识。二是提高个人参与分拆汇兑行为的违规成本，例如把可疑大额分拆交易行为要素添加到个人征信系统，将参与分拆汇兑、刻意隐瞒实际汇兑资金用途、有明显洗钱意图的个人在个人征信报告中进行风险标识。

县域法人金融机构涉恐名单监测存在的问题及建议

陈继玉¹

中国人民银行于2016年12月发布修订后的《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》（中国人民银行令〔2016〕第3号，以下简称“3号令”），自2017年7月1日起施行。

“3号令”在恐怖活动组织及恐怖活动人员名单监测方面提出了明确的细化要求。“3号令”实施以来，县域法人金融机构在涉恐名单监测中仍存在诸多问题，亟待关注。

一、涉恐名单管理相关法规要求

（一）涉恐名单管理的演进

美国“9·11”恐怖袭击事件以后，反恐问题与反洗钱联系在一起，反恐怖融资成为反洗钱工作的一个重要领域。2001年10月，美国国会通过《爱国者法案》，先后设立政策协调委员会（PCC）和国家反恐中心（NCTC），并在财政部设立恐怖主

义与金融情报办公室（TFI），全面强化美国反恐怖融资体系。其他国家和地区立法也迅速作出回应。

我国在反恐怖融资方面的法规制度主要有：一是《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易报告管理办法》（中国人民银行令〔2007〕第1号），提出涉嫌恐怖融资的可疑报告的要求。2010年，《中国人民银行关于明确可疑交易报告制度有关执行问题的通知》（银发〔2010〕48号）对涉恐名单监控范围、实时监控及回溯性调查等作出进一步要求；二是《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》（中国人民银行 公安部 国家安全部令〔2014〕第1号），要求金融机构指定专门机构或者人员关注并及时掌握恐怖活动组织及恐怖活动人员名单的变动情况，完善客户身份信息和交易信息管理，加强交易监测；三是2015年颁布《中

¹ 陈继玉，现供职于中国人民银行遵义市中心支行。

华人民共和国反恐怖主义法》，将反恐义务主体范围进一步扩大，要求对恐怖活动嫌疑或者恐怖活动嫌疑人员进行报告。

（二）“3号令”对涉恐名单的细化要求

“3号令”对涉恐名单监测提出了更加细化的要求，主要体现在以下四个方面。一是应对有权机构发布的恐怖活动组织及恐怖活动人员名单开展实时监测。要实现这一目标，义务机构必须及时更新涉恐名单，确保涉恐名单完整和准确。二是涉恐名单监测范围应覆盖全部客户、客户的交易对手、资金或者其他资产与名单相关的信息。三是涉恐名单调整后，义务机构应立即开展回溯性调查。四是有合理理由怀疑客户或者其交易对手、资金或者其他资产与名单相关的，应当在立即向中国反洗钱监测分析中心提交可疑交易报告的同时，以电子形式或书面形式向所在地中国人民银行或其分支机构报告，并按照相关主管部门的要求依法采取措施。

二、县域法人金融机构在涉恐名单监测方面存在的问题

目前遵义市下辖县域法人金融机构共25家，主要涉及农村商业银行、农村信用联社及村镇银行。以上法人金融机构系统均具有名单监测功能，但在涉恐名单监测方面仍存在诸多

问题。

（一）名单内容不完整、不准确

在监管过程中发现，部分县域法人金融机构使用的涉恐名单存在不完整、不准确的情况，主要表现在：一是未将恐怖活动组织纳入名单监测；二是仍有部分恐怖活动人员未纳入名单监测；三是对部分恐怖活动人员名单信息不准确。

（二）名单监测有效性欠缺，未达到实时监测要求

“3号令”要求对名单实时监测，不仅涉及客户，同时还应实现对交易对手的实时监测，但监管中发现，部分县域法人金融机构未实现实时监测。一是通过对义务机构名单开展穿行测试，发现部分机构不能实现对交易对手的实时监测，即通过网上银行与系统中设置的“黑名单”发生交易时（转资金到其账户），系统无任何提示，当日或之后反洗钱系统也无任何相关提示。二是部分机构仅在反洗钱系统中维护名单，核心系统中无名单监测功能，导致名单监测滞后，未能实现实时监测。

（三）新增名单未进行回溯性调查

县域法人金融机构均未开展新增名单的回溯性调查工作。义务机构无开展名单回溯性调查的意识，因此对于系统是否具有该功能不了解，既无通过系统开展该项工作的痕迹，也无人工开展该项工作的痕迹。

三、存在问题的原因

（一）重要性认识不足

县域法人机构规模小，尤其是村镇银行成立时间短，对反洗钱工作的理解不全面，对名单监测的重要性认识不足。体现在制度与人员配置方面的欠缺，既没有设置专门的人员负责名单监测工作，也没有制度对名单监测的相关要求作出安排。

（二）对系统开发运维机构有较 强的依赖

目前县域法人金融机构使用上级主管部门统一开发的反洗钱系统或购买其他银行业金融机构使用的反洗钱系统。在反洗钱系统和核心业务系统中增设名单，往往由开发机构或运维机构负责实施。县域法人金融机构在名单监测方面对系统开发运维机构及反洗钱系统有较强依赖，普遍认为只要相关系统具有名单监测功能，建立了“黑名单”，就是实现了名单的实时监测；而名单是否完整、准确，是系统开发者的事情；名单是否能实现实时监测，是系统的事情，不需要人工参与。

（三）对名单监测监管有效性重 视不够

义务机构开展名单监测时，更多的是侧重于系统有没有名单监测功能、系统中有没有设置涉恐名单，而忽略了系统名单监测功能的有效性和

名单的完整性、准确性，以及开展回溯性调查等内容。

（四）完整名单收集困难

根据“3号令”第十八条，义务机构应实时监测的涉恐名单包括：一是中国政府发布的或者要求执行的恐怖活动组织及恐怖活动人员名单；二是联合国安理会决议中所列的恐怖活动组织及恐怖活动人员名单；三是中国人民银行要求关注的其他涉嫌恐怖活动的组织及人员名单。名单发布主体、发布途径、发布格式都不尽相同，且名单包含的信息通常较为复杂，使义务机构收集名单耗时费力，存在较大困难。

四、相关建议

（一）提高对涉恐名单监测的重 要性认识

履行可疑交易报告是金融机构的法定义务，涉及恐怖活动组织及恐怖活动人员的可疑交易报告是其中的一项重要内容。恐怖主义严重威胁人民的生命财产安全和社会的秩序稳定，反恐行动刻不容缓。“3号令”规定，有合理理由怀疑客户或者其交易对手、资金或者其他资产与名单相关的，应当在立即向中国反洗钱监测分析中心提交可疑交易报告的同时，以电子形式或书面形式向所在地中国人民银行或者其分支机构报告，并按照相关主管部门的要求依法采取措施。

涉恐名单监测是义务机构发现恐怖活动组织及恐怖活动人员的基础，对于及时发现恐怖活动组织及恐怖活动人员、预防和打击恐怖活动、减少人为灾难的发生具有重要意义。

（二）完善制度与配备人员

县域法人机构应完善名单监测的制度，一是明确收集名单完整性、准确性与及时性；二是对名单进行有效性验证；三是新增名单时，对开展名单回溯性调查作出安排。此外，应安排专人具体负责实施以上工作。

（三）通过专业机构购买名单

目前，有规模较大的金融机构通过向第三方数据库企业购买名单，如向道琼斯、汤森路透等数据库企业购买。该类数据库企业有专门机制负责实时收集各国有关部门发布的各类名

单，包括涉恐名单、制裁名单，还包括各国政要名单。

（四）建立名单发布共享平台

建立名单共享平台，各国家有权机关均在该平台上发布涉恐名单。这样不仅有利于各国家有权机关集中发布涉恐信息，共享各自发布的名单信息，让名单更连续完整，同时也为各义务机构收集完整的名单信息提供便捷的渠道。

（五）加强监管

监督管理部门应加强对义务机构涉恐名单监测的监督检查力度。对于涉恐名单存在不完整、不准确的，涉恐名单监测有效性欠缺的，或未按要求开展回溯性调查的，应加大处罚力度。通过强化监管促进县域法人金融机构有效开展涉恐名单的监测工作。

对有效实施反洗钱分类评级管理工作的思考

冷菊梅¹

2017年初，为有效实施反洗钱监管，合理配置监管资源，提高监管效率，中国人民银行出台了《金融机构反洗钱分类评级管理办法》（以下简称《管理办法》）。在分类评级实施之初，为确保此项工作有效推进，中国人民银行长治市中心支行在长治地区开展分类评级试点自评估工作实践的基础上进行了综合调查。

一、长治地区开展分类评级试点自评估的实践做法

（一）建立配套制度

在上级行关于法人机构评级管理规定基础上，中国人民银行长治市中心支行制定《长治市非法人金融机构反洗钱分类评级实施细则》，对长治地区非法人机构如何实施自评、县级人民银行如何对非法人机构开展评级管理进行了详细规定。

（二）组织现场培训

为便于金融机构准确把握、客观评估，中国人民银行长治市中心支行举办金融机构反洗钱分类评级管理培训。人民银行县级分支机构、市县两级法人机构、市级银行证券保险业管辖机构反洗钱工作人员共80余人参加了培训。培训对各项分类评级指标的含义进行了详细解读，对评级要求进行了安排部署。

（三）全面开展试点自评估工作

按照行业类别，选定试点机构组织开展自评估工作，并运用现场检查、走访、电话质询等方式，对金融机构试评估资料进行核实。

二、基层实施分类评级管理存在的困难

开展分类评级自评估，能够指导金融机构对年度反洗钱工作开展全面

¹ 冷菊梅，现供职于中国人民银行长治市中心支行。

彻底地自查，及时发现反洗钱工作存在的不足，为进一步规范操作、提高反洗钱履职水平找准着力点。通过试评估，我们也发现，要确保分类评级管理的有效实施，还需要有针对性地解决以下困难。

（一）个别评级指标理解有歧义，需要进行细化

在评级标准一设计指标中，关于机制合理性的一项二级指标是总部将洗钱风险控制纳入本机构全面风险管理体系。评价时，要认真分析机构的洗钱风险管控机制与其他风险管控机制相比，是否进行了统筹考虑，是否存在明显弱化、机制性差异等现象。在具体的衡量标准把握上，各机构认识不同。有的机构简单地认为“一把手”负责反洗钱工作就是统筹考虑，有的机构认为制定了部分反洗钱管理制度就没有明显弱化，而没有深层次研究本机构洗钱风险管控是否落实，各业务条线在内控制度、业务操作流程、风险提示防范等方面是否缺失反洗钱管理内容和规定，存在洗钱漏洞。多数机构自评分数较高，结果不客观。因此，此项评级标准有待进一步明确和具体。

（二）部分评级指标的技术手段支持不足，工作量大

在评级标准一执行指标中，关于客户身份识别的一项二级指标是总部按规定开展客户身份识别工作。要求

法人机构提供最先建立业务关系的100名客户资料、最先过期的100名客户资料、最先需要重新识别的100名客户资料，并对300名客户进行自查，制作底稿。由于大多数机构的业务系统不具备此类统计查询功能，无法实现系统自动导出。没有相关技术手段支持，要提供自评实证资料，只能人工按时段查询、登记，再调阅资料制作自查底稿。此项自评工作量大、费时费力、难度大。

（三）对评级指标和评分标准解读不充分，导致自评结果不客观

分类评级涉及公司治理、内部控制、风险管理、可疑交易识别等多个方面，评级人员受限于主观认识及专业素质等因素，对评级标准的解读和把握尚不够准确，偏差较大，存在一定的主观随意性，致使综合评级结果的准确性和科学性受到影响。突出表现在对操作环节中潜在的洗钱风险考量不足，风险揭示严重不足，自评分值普遍偏高。

在评级标准一执行指标中，关于客户身份识别的一项二级指标是根据客户风险等级划分的。对于客户风险等级的划分，要求从初次划分到复核，各个环节都应有规范性的操作规程，进行人工参与和审核。调查发现，多数机构在初次划分阶段只是单纯依赖系统自动划分，缺少人工参与环节，更缺少必要的尽职调查，导致

对部分客户风险状况掌握的不充分，风险等级划分失真。机构在自评时，因没有充分解读这项评分标准，均自评为按要求开展了客户风险等级划分工作。实际上划分工作是做得不到位，自评应当扣分。

（四）对金融机构自评结果真实性核实存在难度

在评级管理中，对评级结果的检验主要通过对其评级资料的审核进行，由金融机构自行收集、填报。由于金融机构解读能力和角度的不同，自评往往偏高，需要人民银行进行逐项审核、复评。要确定其自评是否客观，就需要人民银行监管部门分别依据114项评分标准，对几十余家评级机构进行评估，并接收整理审核各机构提交的实证资料近万份，审核的内容包括内控制度相关规定是否及时更新，身份识别措施是否落实，大额可疑交易报告筛查、分析、识别是否到位等。审核工作考验了人民银行监管效能，实际执行中也反映出一些问题。一方面，缺少技术手段支持，另一方面基层行特别是人民银行县级行监管力量有限，监管人员知识储备有限，在协调工作力度、调查研究能力及指导监督方面还存在差距，对评级资料的核验难免存在偏差，影响了评级结果的客观性。

（五）评级资料报送接收方式滞后

由于缺少统一的信息传递网络交

流平台，金融机构自评资料报送接收难。目前，金融系统反洗钱业务交流的网络平台只有反洗钱监管交互平台，平台只有银行业金融机构才能登录，证券保险业金融机构尚未接入，而且由于系统允许上传的附件容量较小，无法满足自评资料的报送要求。人民银行根据科技安全管理规定，只能接收金融机构通过光盘刻录、纸质方式报送的自评资料。这种资料传递方式滞后，带来的资料收集、审核、整理、入档工作量大，效率低下。

三、提高分类评级工作有效性的对策建议

为提高基层金融机构实施分类评级工作的有效性，充分发挥分类评级工作成果的作用，提出以下建议。

（一）强化制度执行和培训

针对评级指标执行和解读方面存在的突出问题，主要通过强化制度执行、组织专题培训来解决。一方面，就评级指标和评分标准的含义，进一步出台细则，有针对性地组织专题培训，以确保监管方与被监管方参评人员在解读指标时的准确性和一致性；另一方面加强反洗钱专业知识培训，提高反洗钱从业能力。另外，人民银行应强化综合监管督导，采取走访、质询等方式加强现场指导，指导金融机构开展自评，提高分类评级工作质量。

（二）强化技术支持

针对技术支持不足的困难，金融机构要组织力量研究、升级业务系统和反洗钱管理系统，优化两个系统的对接，完善相关统计查询功能；赋予反洗钱合规工作人员充分的履职权限，在出于反洗钱工作需要时，能够及时、方便、快捷地获取相应部门业务资料 and 各类应用系统数据、信息，提升工作有效性。人民银行要加快金融业网络间互联平台的开发及应用，使金融系统资料与信息的传输更加方便快捷。

（三）强化日常监管

基层人民银行应强化监管队伍建设，教育引导监管人员立足当前监管条件，以高度的敬业精神和吃苦精神要求自己，努力提高学习力、执行力，提升业务水平和监管效能。针对自评结果真实性核实难的问题，人民银行应在充分利用日常监管、现场检查、非现场监管等各种手段的基础上，注重加大对机构的各项内控制度、业务流程、操作办法、考核办法、客户身份识别、洗钱风险防范、风险舆情等情况和案例的收集分析，从而丰富评级信息、准确把握监管评级结果、对金融机构自评资料进行客观分析和审核，对其实际履行反洗钱义务工作情况作出客观评价。

（四）强化评级结果运用

一方面，要明确监管重点，合理

配置监管资源。分类评级完成后，在按照《管理办法》规定对5类11级机构实施分类监管时，要依据对各机构分类评级的等级、主要风险点以及需要重点关注的业务领域，确定监管的重点，制订监管计划，采取不同的监管措施。对高风险机构、高风险业务和重点业务实行重点关注和监管，确定对重点监管业务进行现场检查或提高现场检查的频率，摸清机构各项业务实际开展情况查找出主要问题和风险；对低风险机构和低风险业务实行常规监管，以达到合理配置监管资源，提高监管有效性，推动机构稳健发展的目的。

另一方面，要加强风险提示和重视调查研究工作。人民银行监管人员要在非现场分析和现场检查的基础上，进一步扩大评级成果的运用，加强学习和研究，对风险业务及时进行督促指导和风险提示，对新业务及时研究风险管控措施。在加强监管的同时，要从风险防控和业务创新两个方面做好调研工作。

（五）强化激励机制

《管理办法》目前的3类43项二级指标114项评分标准中，均为扣分项，无奖励加分项。为了鼓励各机构积极主动开展反洗钱工作，建议推行激励机制，在检验指标部分增设奖励加分项，对下列类似情况酌情加分：一是评级期内发现案件线索、风险隐

患并及时上报相关部门，避免形成损失的；二是积极开展反洗钱调查研究，反洗钱文章被公开刊物发表或有关部门刊发的；三是在相关部门举办

的反洗钱专项宣传、竞赛、考试及其他各类活动中获得嘉奖的；四是其他特殊贡献奖励等。

构建科学预警模式 提升反洗钱风险防控效能

管雪松¹

开展洗钱类型分析研判，有效防范洗钱风险隐患，是中国人民银行反洗钱工作的重要职能。为提升反洗钱风险防控效能，中国人民银行锦州市中心支行通过发布洗钱风险提示，积极引导金融机构关注潜在洗钱风险，构建“预警提示+经验交流”的科学预警模式，取得了较好成效。

一、主要做法

（一）立足本职，结合辖区实际业务

从反洗钱重点可疑交易报告、现场走访、信息举报、重大情况报告等实际业务中获得信息来源，及时归纳反洗钱工作出现的新情况、新特点，总结洗钱和恐怖融资风险常见类型，深入开展洗钱类型分析和线索研判。

（二）抓住重点，坚持风险为本原则

关注义务机构上报的重点可疑交

易报告，做好重点可疑交易线索筛查和分析。深入挖掘洗钱风险隐患，认真剖析问题产生的根源，提出防范风险、规范管理的意见和建议。

（三）创新思路，探索科学预警模式

拓宽风险提示取材范围，丰富风险提示内容。从正反两方面预警反洗钱工作存在的风险隐患，交流推广好的经验做法。风险提示既包括典型案例预警等核心内容，也包括科学工作方法介绍、成功经验推广等内容。从疑似案例入手，深刻挖掘问题产生的根源，为类似事件的成功防范提供有益借鉴。认真归纳总结金融机构好的经验做法，为提升反洗钱履职水平提供有效途径。

（四）强化控制，构建风险提示机制

探索洗钱类型发生的基本规律和发展趋势，强化对高频率、高风险的

¹ 管雪松，现供职于中国人民银行锦州市中心支行。

控制和处理机制。立足监管关口前移的理念，通过对重要业务和关键环节进行跟踪排查，及时评估和预警辖区潜在的风险隐患。2015—2017年，针对系统依赖性、涉众型洗钱犯罪苗头隐现、人脸识别强化身份验证等情况，每季度发布一期洗钱风险提示，反洗钱预警提示工作进入常态化、制度化轨道。

二、取得成效

（一）强化人民银行主体地位，彰显人民银行主导作用

加强预警和风险提示，可更好地发挥人民银行的引领作用，树立人民银行的良好形象和监管权威，从而有效增强义务主体对履行反洗钱法律责任的认知，自觉接受人民银行的业务指导。

（二）搭建预警平台，实现信息共享

强化监管部门与义务机构、义务机构与义务机构之间的沟通协调，建

立内控信息共享平台，真正形成监管合力。通过建立协调配合的风险控制机制，实现整体联动和职能互补，不断提高风险评估和预警效能。

（三）强化制度执行，构筑防范洗钱风险的第一道防线

促使义务机构牢固树立规范履职和风险防范意识，不断增强风险识别能力和快速妥善处置能力。加强对高风险领域、高风险环节的有效监控，共同筑起抵御资金风险的坚固防线，从源头上预防和杜绝各类风险隐患。

（四）拓展洗钱线索研判路径，反洗钱履职能力有质的飞跃

实施“预警提示+经验交流”的模式后，风险提示由原来的单项预警向“预警+交流”双向渠道拓展，极大地丰富了可疑交易类型，为开展洗钱线索分析和研判提供业务支撑，同时激励金融机构相互借鉴好的经验做法，促进辖区反洗钱履职水平的整体提升。

支付机构反洗钱履责问题及对策

郭 崇¹

自2012年《支付机构反洗钱和反恐怖融资管理办法》颁布实施以来，在明确的法规框架下，支付机构对反洗钱和反恐怖融资工作的重视程度不断提升，基本建立了履行反洗钱和反恐怖融资法定义务所必需的制度体系、组织架构和监测报告系统。但支付机构反洗钱工作尚处于初创阶段，其总部及各地分公司的反洗钱合规和风控管理工作较为薄弱，加之风险为本的导向转变更凸显其工作有效性与监管部门要求存在差距，合规性和有效性问题对支付机构履行反洗钱义务提出了双重挑战。

一、支付机构反洗钱工作现状

随着信息技术和互联网应用的快速发展，我国非金融支付机构发展迅速，支付业务扩张与创新的步伐加快，丰富和扩展了以银行为主的传统支付结算领域，为消费者提供更加高

效、便捷的服务，充分满足了社会公众对便捷、高效、个性化的支付需求，推动了支付服务市场的繁荣发展。但由于新兴支付业务同质化竞争激烈，为追求利益业绩，多数支付机构将主要精力投入到业务拓展和盈利上，加之业务模式复杂、内控制度不健全、管理体系不完善等因素，导致支付机构忽视反洗钱机制建设，产生反洗钱工作有效性偏低、反洗钱专门机构和专职人员不尽责、反洗钱内控制度建设和落实不到位、商户客户尽职调查和风险等级划分规定不执行等突出问题。

支付机构作为以盈利为目的、提供货币资金转移服务的中介机构，履行反洗钱义务的内在动力不足，加之支付机构所面临的经营压力增大、同质竞争加剧、反洗钱管理经验和机构人员不足的现状，导致反洗钱工作整体水平较低。

¹ 郭崇，现供职于中国人民银行大连市中心支行。

二、存在的问题

（一）组织架构及人员薄弱

受经济形势影响，大部分支付机构为了缩减开支，除法人机构外，部分业务已进行地区整合，分公司人员配备少，日常反洗钱履责工作由异地工作人员代为执行，反洗钱领导小组及组织架构缺失，管理措施不完备，人员稳定性、专业性无法保障。同时受限于业务收缩、成本节约的经营策略，各支付机构分公司合规人员流动性大、变更频繁，不利于反洗钱工作的承接延续。

（二）内控制度不健全

一方面，部分法人机构不仅未能切实履行对基层分公司的反洗钱工作管理和指导职责，其自身也存在内控制度不完善及缺少可疑交易报告、客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存操作规程，对业务条线反洗钱职责划分不清晰，未细化相关岗位反洗钱职责等问题。另一方面，部分法人机构制定的规章制度仅是对监管部门已出台的反洗钱相关法律法规的摘抄和转述，并未根据自身行业和业务特征作适应性修订，导致基层分公司从源头上无法有效准确地履行反洗钱义务。此外，法人机构对基层分公司执行内控制度情况缺乏监督，这种内部监督的缺失使基层分公司在落实内控制度和监管要求上不尽如人意。

（三）客户身份识别与交易记录保存方面问题突出

支付机构因规模有限，资金投入和人员综合能力与其他金融机构存在差距，导致客户身份识别和交易记录保存方面问题较多。如为使用已过期身份证件、篡改后的营业执照或伪造的证明文件的客户办理业务，跨区域移机违规、套用县乡优惠，未按规定登记客户的身份基本信息，未登记单位客户的经营范围、组织机构代码、法定代表人、负责人等基本信息，未采取定期对特约商户进行回访或查访等。

（四）可疑交易分析研判能力亟须加强

《支付机构反洗钱和反恐怖融资管理办法》以合理怀疑为基础，对支付机构不再设立大额交易和可疑交易报告统一标准，可疑交易报告标准由支付机构自行确定。但是支付机构开展反洗钱工作起步时间短，缺乏可疑交易研判分析的专业人员和经验，存在可疑交易监测指标设定不合理、修订不及时，对可疑交易分析不充分等问题，导致部分支付机构出现全年可疑交易零报告的现象。

（五）培训宣传长效机制建设不到位

部分支付机构缺少员工入职和在岗培训，导致反洗钱岗位人员对相关法律法规缺乏应有的认知，未能紧跟

反洗钱政策法规变化和监管部门要求及时调整培训内容，使员工缺乏对政策法规和监管要求的理解和掌握，工作成效较低。

部分机构未能正确认识反洗钱宣传工作的重要意义，反洗钱宣传未达到集中宣传长效化和日常宣传常态化效果，宣传形式单一，组合搭配单调、简单重复，宣传活动仅为应付监管部门检查，而没有真正将这项工作作为预防洗钱活动、遏制洗钱犯罪的有力抓手，反洗钱宣传效果不明显。

三、应对策略

针对支付机构在反洗钱工作中暴露出的薄弱环节和突出问题，需要找准症结，研究探讨有效的监管策略加以应对。

（一）加强内控制度建设

合规监管，制度先行。建立并完善反洗钱分类评级制度，以健全制度为引领，突出工作绩效和业绩评比的激励作用，充分发挥制度约束力，引导支付机构以风险评估和考核评价为抓手，进一步完善反洗钱工作机制和制度体系建设，完善反洗钱组织架构，以制度形式明确高级管理层在反洗钱合规管理方面的职责，建立反洗钱“一把手”负责制，确立反洗钱领导小组在反洗钱工作中的核心地位和作用，建立反洗钱领导小组会议制度和部门间反洗钱工作协调机制，定期

召开专题会议研究部署反洗钱工作。

（二）狠抓制度执行关

加强指导和监管是推动制度落实的重要手段，人民银行基层分支机构应加大对支付机构落实各项反洗钱制度要求的监督检查力度，把支付机构负责制度确立、内控制度完善、风险评估办法执行、考核评价办法实施作为日常督导的重要内容，同时利用日常监管、走访调研、集中培训等方式深入开展反洗钱相关规章制度的辅导解读，解决支付机构对制度理解不透彻、学习不深入、落实不到位问题，增强制度执行意识和执行效力，最大限度地发挥反洗钱法规制度的约束力。

（三）强化客户尽职调查

督促支付机构严格落实“了解你的客户”原则，不断增强责任意识，强化客户尽职调查，严格按照规定开展客户身份识别，在新建业务关系、持续识别客户身份时，尽可能完整全面地收集客户信息和交易信息，以认真负责的态度逐一核实，同时做好确认和登记工作。要求各支付机构不断提升反洗钱工作意识、提高反洗钱工作人员责任感和专业性。

（四）督促提升报告质量

督促各支付机构在提升可疑交易报告质量方面下功夫，总结归纳各种洗钱类型的指标特征，合理设定报告阈值，制定适应不同领域、不同业

务、不同区域的可疑交易报告标准，严格按照标准对全部交易进行有效监测，根据本机构的客户特征和交易特点对指标进行修改完善。引导支付机构组建专业化分析队伍，配备专业分析人员，协调部门分工，形成业务管理和拓展部门与反洗钱专职管理部门相互配合、分工协作的工作机制，鼓励有条件的机构设立事后审计监督队伍，弥补人为因素和系统筛选评判标准产生的漏洞，有效提升可疑交易的

报告质量。

（五）加大外部监管力度

根据监管工作需要，人民银行应采取现场检查、风险评估、约见谈话、质询、走访和考核评价等分类监管手段，将日常监管与反洗钱现场检查有机结合起来，对洗钱风险较大、反洗钱工作有效性偏低的支付机构增加现场检查频次，加大处罚惩戒力度，敦促支付机构不断提高反洗钱工作的主动性。

浅析中资银行反洗钱特殊名单机制建设

汪云芳 俞 嵘¹

近年来，国际性规模较大的银行因违反美国制裁规定，通过美国金融体系为受美国制裁的国家、个人和实体办理美元结算业务，受到美国监管部门巨额罚金处罚，或暂停美元清算业务。在这种背景下，国际性银行高度重视美国制裁规则，而且投入大量人力和物力资源来完善反洗钱特殊名单机制建设。

大型中资银行为加快国际化战略布局，满足境外监管要求，避免境外分支机构因违反境外制裁规则受到监管处罚，近几年也加快了反洗钱特殊名单机制建设，通过购买外部供应商名单数据库，结合自身发现的风险客户名单，建立反洗钱特殊名单数据库，并加大系统开发力度，对客户和业务进行反洗钱特殊名单的筛查，投入了大量人力和物力资源。中资银行中涌现出一批精通国际业务的制裁规则专家，利用业余时间翻译美国制裁

指令内容，结合国际业务实务分析，并以微信公众号推送等方式无偿与同业分享。大型中资银行已将反洗钱工作关注点聚焦到特殊名单机制建设领域。

相比欧美外资银行，中资银行反洗钱特殊名单管理工作虽然起步晚，但发展迅速，目前已通过外购或自建的方式建立反洗钱特殊名单数据库，对客户和业务进行特殊名单的拦截。

一、中资银行反洗钱特殊名单机制建设存在的问题

中资银行在反洗钱特殊名单机制建设方面还存在很多不足，主要表现在以下几个方面。

（一）缺少有效性评估机制

有效性评估内容包括名单完整性评估和名单筛选规则有效性评估两个方面。有效性评估时间包括定期评估及发现缺陷时触发的应急评估。《金

¹ 汪云芳、俞嵘，现供职于交通银行上海市分行。

融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》（中国人民银行令〔2016〕第3号）第十八条规定，无论是外购还是自建的反洗钱特殊名单数据库，至少应包括中国政府、人民银行或联合国发布的恐怖活动组织及恐怖活动人员名单，并对客户、交易、资产进行反洗钱特殊名单检索。

除通过偶然事件发现名单库或筛选规则存在问题外，中资银行普遍不会对反洗钱特殊名单机制建设进行有效性评估，也就丧失了风险暴露之前进行弥补的机会。

（二）名单筛选尚未覆盖所有的业务

《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》第十八条规定，商业银行应对客户、客户的交易对手、客户在银行的资产开展实时监测，有合理理由怀疑与中国政府、人民银行或联合国发布的恐怖活动组织及恐怖活动人员名单有关的，应在24个小时之内向人民银行提交可疑交易报告。

目前中资银行主要以账户为基础进行特殊名单的筛选，对于开户和跨境业务，基本能做到实时监测，但对于非跨境业务或客户在银行的资产，无法做到实时监测，系统开发任重道远。

（三）未全面建立集中名单分析队伍

除个别中资银行已建立集中名单

分析队伍、集中对系统筛选的特殊名单进行分析外，大部分中资银行主要由各业务条线人员完成对疑似命中名单的分析识别。因特殊名单主要由联合国或其他国家政府发布，特殊名单分析识别对业务人员素质要求较高，不仅要读懂外文披露的信息，而且要熟悉掌握各类名单的风险控制要求。以同样为美国财政部海外资产控制办公室（OFAC）发布的制裁名单为例，特别指定国民名单（SDN名单）与海外逃避制裁者名单（FSE名单）的风险控制点明显不同，SDN名单的制裁要点为资产冻结，FSE名单的制裁要点为禁止与其进行交易。由分散在开户、交易等环节的业务人员分析识别疑似命中名单和判断业务是否属于制裁范围，不仅超出业务人员能力范围，而且容易产生误判的问题，容易引发巨大的经济损失或声誉风险。

（四）名单筛选误中率较高

为消除英文字母大小写、标点符号、空格、名称顺序等对名单筛选结果的影响，中资银行一般都采取模糊匹配规则，即匹配率高于某一百分比的均予以提示，进入后续的人工分析识别流程。对于外购的名单数据库，不仅包括联合国发布的制裁名单，还包括美国、欧盟等发布的制裁名单，以及监管处罚、负面新闻、犯罪记录等名单。对于所有名单均按照同一匹配规则进行筛选，不仅疑似命中名单

数量多，而且负面新闻、犯罪记录等弱风险名单普遍缺少有效的身份识别信息，后续人工分析识别困难。

二、对中资银行完善反洗钱特殊名单机制建设的建议

为实现中资银行“走出去”的国际战略，切实防范境外分支机构面临的制裁合规风险，落实人民银行关于恐怖组织和恐怖人员名单可疑交易上报等监管要求，中资银行迫切需要加强制裁合规建设，建设适合本银行的反洗钱特殊名单机制。

（一）建立与自身规模和业务范围相匹配的反洗钱特殊名单机制

反洗钱特殊名单建设应与银行自身规模和业务范围相匹配，以村镇银行为例，村镇银行业务发展定位是满足当地“三农”发展需要，一般不涉及跨境业务，因此，村镇银行建立的反洗钱特殊名单只要满足中国监管要求即可。大型中资银行在世界主要金融中心都设立分支机构，则需要在集团层面建立覆盖广泛的反洗钱特殊名单数据库，以满足所有境外分支机构所在地的监管要求。

（二）建立名单有效性的评估机制

除发现反洗钱特殊名单数据库或筛选规则存在缺陷时进行应急评估，中资银行还应对反洗钱特殊名单机制建设有效性开展定期评估，评估内容包括名单完整性和筛选规则有效性。

为评估反洗钱特殊名单的完整性，可根据名单的风险级别采取全面或抽样验证的方式，如对于中国政府或联合国安理会下发的恐怖组织或恐怖分子名单进行全面验证，对于负面新闻、犯罪记录等弱风险名单则进行抽样验证；为评估反洗钱特殊名单筛选规则有效性，可定期验证开户或交易等环节对名单是否进行了有效筛选，及时发现并纠正系统或规则设置缺陷，充分发挥反洗钱特殊名单筛选机制作用。

（三）建立反洗钱特殊名单分析识别专家队伍

疑似命中名单分析识别对业务人员素质要求较高，中资银行应探索建立专家团队，对于疑似命中的名单，由系统推送给专家团队进行处理。这样不但可以减轻一线业务人员名单处理压力，防止因一线人员疏忽导致误判，避免为禁止类客户办理业务引致巨额处罚的风险，而且专家团队对制裁规则把握准确，识别判断能力高，遇到困难可以集体讨论或上报上级领导，极大提高工作效率。

（四）根据名单风险级别设置筛选规则

为降低名单误中率，中资银行应根据风险为本的理念，将反洗钱特殊名单划分为不同的风险级别，并设置不同的名单筛选规则。对于最高风险级别的，应进行模糊匹配。对于较低

风险级别的，如监管处罚、负面新闻等名单，可以进行精准配备。这样，名单分析人员可集中精力处理风险级别高的疑似命中名单。

（五）完善名单识别操作手册

虽然疑似命中名单的分析识别更多依赖于分析人员的经验，但中资银行可通过完善名单识别操作手册的方式，建立规范化的操作流程，确保分析识别流程标准化。名单识别操作手册至少应包括以下内容：命中名单，需要审查哪些要素，可以排除疑似命中信息的条件；对于身份信息要素不

全的名单，识别分析人员后续处理流程；一线人员的尽职调查要求；确认名单后的处理流程，报告程序等，并辅以案例分析。

最后，需要强调的是，外购名单数据库收集的是公开信息，不同外购名单数据库收集的政治公众人物信息存在差异。一线业务人员进行客户身份识别时，除通过系统进行反洗钱特殊名单筛选外，还应主动了解客户的职业等信息，以判断客户是否属于政治公众人物。

澳门地区反洗钱和反恐怖融资的成效及问题

潘 翔 杨茜涵¹

2017年12月1日，亚太反洗钱组织（APG）正式发布中国澳门特别行政区（以下简称澳门地区）的反洗钱和反恐怖融资互评估报告（MER），该报告反映了澳门特区政府遵守FATF《四十项建议》的合规程度以及反洗钱和反恐怖融资工作的有效性水平，指出其存在的不足，如资产没收机制不健全、恐怖融资犯罪立法存在缺陷、现金跨境披露或申报制度缺失以及洗钱罪案例不足等，并就如何继续加强这一工作提出了建议。

一、澳门地区风险概况及互评估基本结论

澳门地区是当前全球最大的博彩业市场所在地，博彩业直接或间接地支配着澳门地区经济。2013年，博彩业占本地生产总值约64.7%；2015年，博彩业相关税项占政府总收入的77.1%。澳门地区每年要接待超过3000万名来自于中国内地、中国香

港、日本、韩国、中国台湾以及泰国等地区的游客。在澳门地区，博彩业主要面向三大类客户：高端玩家、中介玩家和大众游戏玩家。长期以来，赌场都属于现金密集型行业，因此澳门地区一直都面临着较高的洗钱风险。评估小组认为，澳门地区博彩业面临的主要洗钱风险来自于腐败、欺诈和贿赂产生的国外非法所得，澳门地区不仅是犯罪收益转移至海外的渠道或“转运港”，本身也很可能成为脏款的藏匿地。澳门地区的恐怖融资风险相对较低，也从未发生过恐怖事件，与恐怖主义高风险司法管辖区有关的资金流动相对有限，十多年来，澳门地区从未出现过与恐怖融资有关的调查或刑事诉讼。

APG互评估报告评级结果显示，澳门地区在反洗钱和反恐怖融资政策框架建设和治理方面取得了不错的成绩：在40个合规性指标中，有37个达到了合规（22个）或大致合规（15

¹ 潘翔、杨茜涵，现供职于中国人民银行湘潭市中心支行支付结算科。

个)的水准;有效性评估方面的11个直接目标中,有6个达到了较高水平,按照FATF的评估标准,澳门地区属于反洗钱反恐怖融资互评估合格的地区。具体情况详见表1和表2。

表1 技术合规评级

建议	评级	建议	评级
建议1 - 评估风险和运用风险为本的方法	大致合规	建议2 - 国家层面的合作与协调	大致合规
建议3 - 洗钱犯罪	大致合规	建议4 - 没收和临时措施	合规
建议5 - 恐怖融资犯罪	大致合规	建议6 - 恐怖主义和恐怖融资相关的定向金融制裁	合规
建议7 - 与扩散相关的定向金融制裁	合规	建议8 - 非营利组织	大致合规
建议9 - 金融机构保密法	合规	建议10 - 客户尽职调查	合规
建议11 - 交易记录保存	合规	建议12 - 政治公众人物	合规
建议13 - 代理行	合规	建议14 - 资金或价值转移服务	合规
建议15 - 新技术	合规	建议16 - 电汇	大致合规
建议17 - 依托第三方的尽职调查	合规	建议18 - 内部控制、境外分支机构和附属机构	合规
建议19 - 高风险国家	合规	建议20 - 可疑交易报告	合规
建议21 - 泄密与保密	合规	建议22 - DNFBPs: 客户尽职调查	部分合规
建议23 - DNFBPs: 其他措施	部分合规	建议24 - 透明性和法人的受益所有权	大致合规
建议25 - 透明性和法律安排的受益所有权	大致合规	建议26 - 金融机构监管	合规
建议27 - 监管机构的权力	合规	建议28 - 对DNFBPs的监管	大致合规
建议29 - 金融情报中心	合规	建议30 - 执法机关和调查部门的职责	大致合规
建议31 - 执法机关和调查部门的权力	合规	建议32 - 现金跨境运送	不合规
建议33 - 数据统计	大致合规	建议34 - 指引与反馈	合规
建议35 - 处罚	合规	建议36 - 国际公约	大致合规
建议37 - 双边司法协助	合规	建议38 - 双边司法互助: 冻结和没收	大致合规
建议39 - 引渡	大致合规	建议40 - 其他形式的国际合作	大致合规

表2 有效性评级

直接目标	评级	直接目标	评级
IO.1 - 风险、政策和协调情况	中等	IO.2 - 国际合作	较高
IO.3 - 监管情况	较高	IO.4 - 预防措施	中等
IO.5 - 法人及相关安排	较高	IO.6 - 金融情报机构	较高
IO.7 - 洗钱调查和检举	低	IO.8 - 没收	低
IO.9 - 恐怖融资调查和检举	中等	IO.10 - 恐怖融资的预防措施和金融制裁	较高
IO.11 - 大规模杀伤性武器扩散的金融制裁	较高		

二、澳门地区反洗钱和反恐怖融资工作的主要成效

（一）充分识别洗钱和恐怖融资风险并积极作为

一是自2006年APG上一轮的互评估后，澳门地区完成了大量有关博彩业、非营利组织、替代性汇款系统和跨境现金管制方面的专项评估，并在2015年完成了第一次国家（地区）洗钱风险评估，这次评估奠定了当局了解其洗钱和恐怖融资风险以及漏洞部位的核心基础，澳门地区合理地认识到海外犯罪所得通过澳门地区转移的洗钱风险高于其他国内犯罪，也清楚地意识到涉外犯罪收益、区域犯罪组织以及贪腐赃款跨境流动的风险问题。二是2016年，澳门地区修订并重新发布了一系列反洗钱和反恐怖融资法规，以满足风险评估后的跟进要求；针对恐怖融资和扩散融资问题颁布了新的资产冻结法，严格执行FATF有关定向金融制裁的要求。为促进澳门地区经济的可持续发展，进一步加强预防及遏制清洗“黑钱”和恐怖主义犯罪，为本地及境外的投资建立既安全又具吸引力的平台，澳门地区仍在不断完善相关政策，重点提出了跨境申报制度的想法。

（二）金融情报管理完善且情报机构履职到位

一是澳门金融情报办公室(GIF)

作为澳门地区的金融情报机构，有能力获取并使用大量的情报，用以完善分析结果并支持调查行动，执法机构使用金融情报和其他信息的情况也印证了这一点。二是GIF有权收集、分析与洗钱和恐怖融资有关的可疑交易信息，它可以要求任何公共和私人实体提供信息，包括直接获取公司注册信息、开展大额交易报告和跨境流动资金随机检查以及对其他任何公共或私人信息的间接访问。三是GIF对可疑交易报告制定了标准的操作程序，包括整理相关信息、剖析已形成的案例、提交行业的可疑交易报告以及洗钱类型和趋势等，为地区洗钱风险评估和控制提供战略分析成果。

（三）风险为本的反洗钱监管成效显著

一是澳门地区反洗钱和反恐怖融资监管以风险为本，监管范围包括所有金融机构、特定非金融行业和职业以及众多的其他行业部门。尤其是博彩业和金融机构分别在博彩监察协调局(DICJ)和澳门金融管理局(AMCM)的监管下，行业合规性不断提升。二是澳门地区针对非营利组织先后组织了两次风险评估，均认定为低风险。但当局并未对其放松监管，GIF每个季度都会对非营利组织的资金流入和流出的数据进行审查，迄今为止，非营利组织还未因涉嫌恐怖融资而遭到过检控。三是澳门地区

对大部分特定非金融行业和职业都指定了监管机构，如离岸公司服务提供商，审计、会计和税务咨询机构，律师、公证机构、其他实体分别由澳门贸易投资促进会（IPIM）、财税服务管理局（FSB）、澳门律师协会（AAM）和律师处罚委员会（CIEPDSS）、法律事务局（DSAJ）、澳门经济局（DSE）等进行监管。

（四）法人及法律安排被洗钱滥用的风险较低

一是澳门商业及动产登记局（CR）建立了专门的数据库，且文件信息事前都须依法经公证员核实，公司、金融机构和公证人能及时获取法人的基本信息和受益所有权信息。二是澳门地区立法不承认提名股东和提名董事的合法性，任何代理行必须经过正当的授权后才可进行，使法人的股东和董事信息更为公开、透明。三是自2015年7月起，澳门地区取消了不记名股票制度，在很大程度上缓解了法人被滥用于洗钱的风险。四是澳门地区仅有少量的外国信托，经营范围非常有限；且信托的受托人信息必须向金融机构和特定非金融行业披露，适用于强化的客户尽职调查措施。

三、澳门地区反洗钱和反恐怖融资工作的主要缺陷

（一）资产没收机制不健全

检察署、司法警察和廉政公署均

未制定完善的犯罪收益追缴机制，因此犯罪收益的处置在整体的刑事犯罪调查过程中常常得不到重视，犯罪资产或收益没收比例较小。在澳门地区目前的5起以洗钱罪宣判的案件中，除了1起涉及1亿美元的重大腐败案件外，其他案例中没收的资产多为现金、赌场筹码或少量的股票及地产，没收范围较窄。总体而言，资产没收情况与澳门洗钱风险规模不匹配。

（二）恐怖融资犯罪立法存在缺陷

在澳门地区现行法律中，只要不直接资助恐怖主义，都被不视为恐怖融资犯罪。在此情况下，如需定罪，通常需要间接规则进行解释的方式来实现。类似地，资助外国恐怖主义相关人员的行为也无法被直接定罪，而是通过刑事定罪中有关“行动准备”或“提供物质支持”的广义概念实现定罪，这无疑对打击恐怖融资活动形成了巨大障碍。

（三）现金跨境披露或申报制度缺失

澳门地区并不强制执行跨境货币流动和旅行支票的披露或申报制度，没有依照国内和国际要求保存相关的统计数据。澳门地区海关是监督跨境现金的唯一指定机构，但是其配备的人员不足、监管水平较低，除此之外，澳门地区并没有计划开发任何系统来监测跨境资金和不记名流通票据，导致无法抵抗由广大游客和现金

密集型行业所引发的高风险，特别是赌场和相关的大额现金交易商。

（四）洗钱罪案例不足

在洗钱定罪方面，澳门地区目前仅有5起以洗钱罪宣判的案件，检察署资源相对短缺、第三方平台洗钱的举证标准较高以及缺乏适当的政策指令，也影响了检察机关检控的数量与质量，导致洗钱罪定罪率略低，且平均刑期较短（洗钱最多被判监禁3~5年），因此从整体上，澳门地区的洗钱犯罪调查结果与其风险状况并不完全匹配。

四、APG对澳门地区反洗钱和反恐怖融资工作的建议

（一）进一步完善政策法规的顶层设计

一是为执法机构制定更为具体、综合性的反洗钱和反恐怖融资战略，强化平行的金融调查，加强金融情报在洗钱或恐怖融资定罪以及扣押非法收益方面的运用。二是通过修订反洗钱和反恐怖融资相关法律法规，弥补恐怖融资定罪方面的政策缺陷，为洗钱调查和资产追缴提供更多法律依据，完善资产没收机制。三是尽快制定并执行跨境现金申报制度。

（二）进一步加大洗钱罪的调查起诉力度

一是采取措施提高执法机关主动

识别和调查洗钱以及恐怖融资犯罪(包括没收犯罪所得)的能力，特别是复杂的海外洗钱犯罪、有组织犯罪、与赌博相关的高利贷、欺诈和毒品贩卖活动以及法人实体的滥用问题。二是执法机关需要提高对ATM以及借记卡业务与欺诈、博彩等传统高风险领域的认知与关注，及时发现洗钱犯罪行为并有效打击防范。三是执法机关加强与金融情报办公室的合作，以情报为基础，强化类型分析，研究犯罪趋势，提升可疑交易报告的案件转化率。

（三）进一步强化特定非金融行业和职业的监管

澳门法务局、澳门贸易投资促进局、澳门经济局、澳门博彩监察协调局等特定非监管部门应继续保证并提高相关行业对洗钱以及恐怖融资风险的认知水平，尤其是风险较高或不了解风险以及反洗钱和反恐怖融资要求的实体，如房地产中介和高价值商品经销商。澳门地区应继续加强对特定非金融行业的监管，特别是涉及第三方中介人、代理人或公证员的房地产交易。

FinCEN发布《金融机构防范灾害相关欺诈的建议》

肖海燕¹

2017年10月31日，为警示金融机构防范灾害（包括飓风和野火）后的潜在欺诈交易，金融犯罪执法局（FinCEN）发布了《金融机构防范灾害相关欺诈的建议》，旨在帮助金融机构识别并阻止可能影响合法救济工作的欺诈活动。FinCEN指出，金融机构应特别关注福利欺诈、慈善欺诈和网络欺诈。

一、背景

美国司法部在卡特里娜飓风之后建立了国家打击灾害欺诈中心（NCDF），负责调查、起诉和阻止欺诈行为，并处理自然或人为灾害中的可疑欺诈。30多家联邦、州和地方机构加入NCDF，NCDF已成为各类灾害欺诈信息的集中交换所。金融机构应利用NCDF提供的信息以识别并降低其面临的各种灾害欺诈风险。

二、潜在欺诈行为

（一）福利欺诈

福利欺诈指无紧急援助申请资格的个人申请获得紧急援助福利。金融机构面临的风险为欺诈者存入现金或从紧急援助款项中支取现金的风险。FinCEN指出，这类欺诈越来越多使用电汇形式。在此情况下，欺诈者在资金转至银行账户后，往往立即提现。

与飓风有关的福利欺诈活动的可疑特征包括：多笔联邦紧急事务管理局（FEMA）、红十字会或其他紧急援助机构的支票或电子资金汇入同一个银行账户，特别是当金额相同或大致相同时（如2000美元）；同一人多次办理紧急援助支票取现；账户存入一笔或多笔紧急援助支票，账户持有人经营零售业务，收款人或代理人是

¹ 肖海燕，现供职于中国人民银行万州中心支行。

除账户持有人以外的个人；以紧急援助支票开立新账户，账户的名称与支票存款人的名称不同等。

（二）慈善欺诈

慈善机构是向飓风受害者捐助的媒介。但是，灾害发生时期犯罪分子可能利用这一媒介。合法的或欺诈性的募集计划均可通过社交媒体、电子邮件、网站、上门募集、传单、邮件、电话以及其他类似的方法实施。

与飓风有关的慈善欺诈的可疑特征有：收款机构的名称与信誉良好的慈善机构的名称相似但不完全相同；慈善资金汇款服务的使用——一般来说，合法慈善机构不会通过汇款服务接收捐款。

（三）网络欺诈

在自然灾害中，欺诈者通过网络，利用公众关注进行金融欺诈和传播恶意软件。互联网安全中心预计这一趋势将延续。截至2017年9月，多国信息共享与分析中心（MS-ISAC）发现已注册的包含“*Irma*”一词的域名超过743个，其中大部分包括“帮助”“救济”“受害者”“恢复”“索赔”或“诉讼”等词，将有更多域名注册与飓风哈维、艾玛和玛利亚有关。

金融机构应关注与网络欺诈相关的以下特征，一是犯罪分子可能利用众筹平台。某些众筹平台对客户资金和身份信息的保护措施有限，捐助者的账户信息存在被窃风险。金融机构

的信息安全部门应获取有助于监测和报告此类活动的信息。二是设立非法众筹网站欺骗捐助者。网站设计者经常使用与合法慈善组织和救济组织几乎相同的网页设计或名称，诱使不知情的捐助者通过这些欺诈网站向犯罪组织捐款。这些欺诈网站通常以“.com”或“.net”结尾，而大多数合法慈善机构的网站以“.org”结尾。例如，www.[charity].org为合法网站，www.[charity].net可能为非法网站。

三、可疑交易报告

FinCEN希望（非强制性要求）金融机构参考该建议，将“灾害相关的欺诈”这一关键词列入可疑交易报告（SAR），并在SAR31（z）（欺诈 - 其他）中阐述报告的可疑活动与潜在滥用救济资金间的联系。金融机构应在可疑交易报告中详细说明已知或可疑的违法行为或可疑活动，但交易是否可疑并不取决于是否符合上述特征，金融机构还应考虑其他因素，如客户的整体财务活动、是否涉及多个可疑特征，以及金融机构自身风险状况和商业模式的具体情况。

金融机构发现任何可能涉及飓风或其他与灾害有关的福利欺诈或其他非法交易时，应向FinCEN提交可疑交易报告，同时向当地联邦调查局办公室或美国特勤局报告。

巴塞尔银行监管委员会发布《金融科技发展对银行和银行监管的影响》报告

康健 覃开群¹

2018年2月19日，巴塞尔银行监管委员会发布《金融科技发展对银行和银行监管的影响》报告。报告表示，金融科技的发展给银行业带来了机遇，但也从战略、操作、网络、合规、外包五个方面带来了风险。同时，金融科技的发展，对银行监管机构 and 监管框架构成了挑战，需要加强金融监管合作、推动监管机构内部变革、利用新技术提升监管效率、调整监管框架以及加强与金融科技公司的互动，以应对这些挑战。

一、金融科技对银行业的影响

（一）金融科技对银行业的机遇

金融科技的不断发展和创新，将影响银行的业务模式，带来新的机遇。一是进一步扩大普惠金融范围。数字金融发展到一定规模后，相关成

本势必降低，从而为更多人提供更好、更快、更优质的服务。二是进一步规范银行业务流程。通过监管科技，可对风险、合规、法律、财务、IT等银行内部控制部门全部实现数字化监管，如英国的Fund Apps自动监测服务，以及印度的Fintellix提供数据管理以符合会计规则。通过人工智能、先进的数据分析和其他新兴技术，银行可准确完整地汇总企业风险数据。此外，监管科技还能有效解决监管报告要求、金融犯罪、操作风险、消费者保护和数据保护等问题。如符合欧洲监管报告要求的Bearing Point咨询公司的Abacus解决方案。三是进一步提供更好、更高效的银行服务。金融科技的发展不仅降低了银行业务成本，提高了安全性，而且还能为客户量身定制金融服务。

¹ 康健，现供职于中国人民银行中山市中心支行；覃开群，现供职于中国人民银行肇庆市中心支行。

（二）金融科技给银行业带来五大风险

一是战略风险。随着非银行金融科技或大型科技公司分拆银行服务潜力的增加，传统银行的盈利风险将会加大。由于新参与者能够有效地利用创新并提供更为便宜的服务，而传统银行缺乏前瞻性且难以对新兴技术作出快速而有竞争力的反应，将会失去原有的市场份额，从而导致利润率下降，削弱传统银行应对未来商业周期的能力。

二是操作风险。一方面，金融科技的发展导致市场参与者与市场基础设施之间的相互依存关系增强，可能导致IT风险事件升级为系统性危机。另一方面，创新产品和服务的激增可能增加金融服务交付的复杂性，使其更难以管理和控制运营风险。部分传统银行通过外包或与其他金融科技建立合作伙伴关系，可能会带来数据安全、隐私、洗钱、网络犯罪和客户保护等方面的风险。如果银行在管理风险方面效率低下，或者金融科技没有遵守同样严格的安全标准，将会产生操作风险。

三是网络风险。市场参与者之间的互联互通，在为银行和消费者创造利益的同时也放大了安全风险。对应用程序编程接口（API）、云计算和其他新技术的过多依赖会导致大量敏感数据的暴露，使银行系统遭受网络威胁，存在潜在的违规风险。因此，

银行、金融科技公司和监管人员需要采取有效措施管理和控制网络风险。

四是合规风险。一方面，银行和金融科技之间产品或服务的自动化程度和分销程度越高，交易执行方式和合规责任人的透明度就越低，银行的行为风险可能增加，其合规尤其是履行反洗钱和反恐怖融资义务的难度将会增加。目前，银行对使用银行卡或账户进行支付的客户负责。如果银行代表金融科技处理客户交易，也要有适当的反洗钱与反恐怖融资监测流程。在客户遭受损失或合规要求未得到满足时，银行可能要为金融科技合作伙伴的行为负责。另一方面，随着大数据的发展与金融科技外包合作以及客户关系所有权竞争的增加，数据隐私的合规风险可能增大。

五是外包风险。银行越来越依赖于第三方技术类金融服务的支持。参与金融产品和服务机构的增多，可能模糊不同参与者之间的责任，银行面临的挑战在于是否有能力监控在第三方机构之外进行的运营和风险管理活动，如果无法采取有效的控制措施，第三方创新产品和服务的激增将会导致运营复杂性和风险的增加。银行应对第三方采取适当的风险管理措施，确保外包服务与银行自身服务执行同样的标准，相关措施包括尽职调查、操作风险管理、持续监控，对第三方的合同内容明确各方责任、服务内容

和审计权等。

二、金融科技对银行监管机构和监管框架的影响

（一）监管合作的需求大幅增加

一是金融科技的发展可能使其他公共政策目标受到威胁，超出目前审慎监管范围，如数据隐私保护、网络安全、消费者保护、促进竞争、反洗钱和反恐怖融资等。银行监管机构应与其他公共权力机构（如负责数据保护、消费者保护、公平竞争和国家安全的机构）进行沟通和协调，以提高银行和非银行金融机构的安全性、健全性以及稳定性，确保银行使用创新技术符合相关法律法规。

二是许多金融科技公司，特别是专注于贷款和投资活动的金融公司，目前仅在个别司法管辖区或国家层面运营。然而，由于分布式账簿和智能合同等技术以及集中支付或清算等商业模式的大量出现，一些金融科技公司，特别是从事支付或大额支付和跨境汇款的公司，已经跨越多个司法管辖区运营，并会扩展其跨境业务。为此，对跨境金融科技业务的进一步监管协调和信息共享是适当的。监管机构国际合作的规模应该跟上金融科技公司全球化的步伐。

（二）银行监管机构需要推行内部组织变革

金融科技可能改变传统银行的商

业模式、结构和运作，包括如何提供金融服务。这类金融变革要求银行监管机构重新评估当前的监管模式和资源，以确保对银行体系的持续有效监管。为此，银行监管机构需要评估目前的人员配备和培训方案，以提高监管的安全性和可靠性，确保工作人员的知识、技能、工具与新技术和创新商业模式的风险监管相匹配。如有必要，应增加具有专业技能的人员，以更好地进行专业工作。

据了解，部分监管机构已经建立独立的金融科技监管部门。这些部门的职能广泛，包括出台政策、研究、许可审批、联系公众、实施监管或使用新兴监管技术等。目前，这些部门的全职工作人员普遍不足。其中，很多部门仍处于初始阶段，资源分配可能会因各种因素而发生变化。同时，部分监管机构重点关注金融科技教育和培训。大多数监管机构表示，最近的培训活动中包含了与金融科技相关的模块。但是，只有少数监管机构审视了金融科技监管方面人力资源的充分性。

（三）金融科技可以提高监管效率

金融科技可以实现对数据的实时访问和监管过程自动化，从而提高监管效率和有效性。目前，少数监管机构正在探索使用创新技术，如人工智能、机器学习、分布式账本等，以加强现有监管职能。与其他行业和部门

一样，大数据的运用有助于通过了解大量非结构化数据来加强监管，可以用于金融机构风险评估、监测审查、加强风险指导等；基于分布式账本的市场和报告系统能够使监管人员实时掌握市场参与者的风险敞口和交易，与人工智能结合起来，能进一步加强监管。但新技术应用也可能存在一定障碍，如政府关于IT的采购政策、对跨境数据流动的限制，以及对新技术运作和控制缺乏透明度等。

（四）金融监管框架开始逐步适应金融科技的发展

目前，针对金融科技发展的监管方法已逐步形成：一是直接监管，卢森堡金融监管委员会（CSSF）、沙特阿拉伯金融管理局（SAMA）、美联储（Federal Reserve）、联邦存款保险公司（FDIC）和美国货币监理署（OCC）等监管机构能够直接监管第三方服务提供商及其服务行为；二是间接监管，在国际银行监管中最为常见，即通过与银行签订合同，间接监管第三方机构及其服务。但不管采用何种监管方法，效果都较为有限。

巴塞尔银行监管委员会对19个司法管辖区的监管机构进行的一项关于银行业务许可框架调查显示，银行业务许可证包括完整许可、有限许可和其他许可等，不同类型许可的要求和限制因实际活动类型而异。非银行金融机构（如提供支付服务或投资服

务的机构）的服务通常仅能获得有限许可或其他许可。针对新金融产品与服务的金融监管和许可证框架较为缺乏，甚至没有。因此，监管机构还需根据不断创新和发展的金融科技风险的演变，继续对现行银行监管框架进行审查，以评估与监管金融创新和技术创新带来的潜在风险，同时不阻碍有益的创新活动。

（五）监管机构与金融科技公司的互动不断创新发展

为促进金融服务技术和商业模式的创新，部分国家已经通过设立多重创新促进机制来加强与金融科技公司的互动和合作，包括建立创新中心、创新孵化器和推出“监管沙盒”政策。巴塞尔银行监管委员会和金融稳定委员会联合调查发现，尽管各政策支持程度各有不同，但都旨在为新型的初创公司和现有公司提供监管指导，帮助其更好地适应监管要求。

金融稳定委员会指出，监管机构与创新型企业的互动能够增加价值，通过深入了解新技术、产品和服务带来的风险和收益，可以强化监管，还有助于监管机构发现和探索新技术用于监督管理。同时，巴塞尔银行监管委员会表示，这些政策都是过去两年中进行的，现在对其结果作出明确结论并确定是否为最佳做法为时过早。巴塞尔银行监管委员会将继续观察、借鉴其他方法和经验。

山东烟台破获特大跨国银行卡盗刷案及启示

刘昭伯¹

一、基本案情

2017年11月8日，山东省烟台市海关驻邮局办事处例行检查出境邮包时，发现一包裹内用月饼盒子包装了世界各地的空白信用卡600张，涉及十余家国际知名银行。与正常信用卡不同的是，这些信用卡上只有磁条，没有卡号，后经鉴定，这些都是空白信用卡，并没有写入任何信息。随后公安部门调阅追踪了这个国际邮包寄件人和收件人信息，发现并锁定了寄件人李某和在日本的收件人中国留学生刘某。2017年11月23日下午，专案组展开收网行动，一举将李某、刘某等4人抓获，犯罪嫌疑人交代了伪造900余张信用卡非法获利超千万元的

事实。

二、作案特点

随着智能手机的普及和网络金融的扩张，境内外频现地区性的职业诈骗犯罪群体，新型的网络违法犯罪已形成产业链，具备手段多样化、欺骗性强、赃款转移方式多、速度快的特征。具体到该案，有以下运作方式。嫌疑人用比特币在境外“黑客”网站购买了大量的信用卡卡号和磁条码，随后将卡号和磁条码输入空白信用卡磁条中，不需要密码就能使用信用卡的额度，通过在商户刷卡将信用卡额度变成商品实物，最终实施盗刷信用卡案值超过千万元（见图1）。

¹ 刘昭伯，现供职于中国人民银行烟台市中心支行。

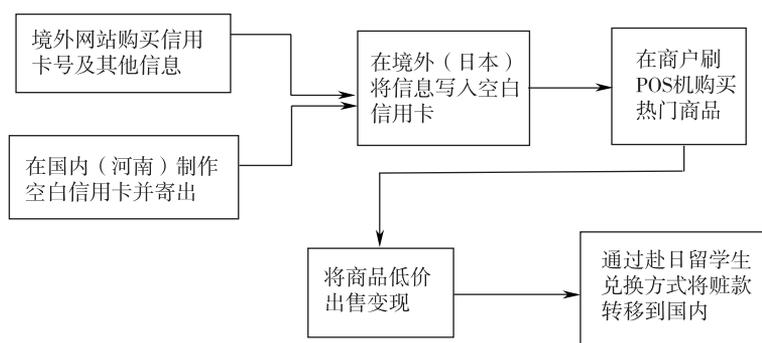


图1 盗刷银行卡作案流程

（一）分工明确，环节紧凑

该案信息获取、制卡、写卡、刷卡、兑换分工明确，刷卡、变现、转移环节紧凑，王某、李某负责境内的制卡、邮寄，刘某、孙某负责境外的刷卡、变现，有组织地实施诈骗。

（二）变换形式，洗白资金

犯罪嫌疑人刷卡消费后，通过低价转卖实现变现，再通过留学生兑换“洗白”资金，使犯罪所得不断转换形式并迅速转移。

（三）跨境运作，逃避打击

该案制卡环节在境内，犯罪嫌疑人王某境内寄件时使用他人身份证件，留存虚假寄件人信息。刷卡、变现环节由境外犯罪嫌疑人完成。不同环节处于不同国家，使打击难度大大增加。

三、案件启示

（一）健全银行内部科技系统，保证银行信息安全

发生盗刷事件的主要原因可能是

银行自身管理存在漏洞，数据库、ATM、网上银行等设备安全防范措施不到位，导致银行卡持有人信息泄露。银行应加强监督管理，对银行网点、ATM、POS机等金融操作系统严加监控，定期回访检查，保障其安全使用，让不法分子没有可乘之机。

（二）强化部门间信息共享和国际合作

该信用卡诈骗案涉及国内、国外，制卡、快递、商户多个环节，海关、公安、邮政多个部门，单一的部门很难单独发现和破获此类案件，实现对跨国信用卡诈骗的打击必须强化部门间信息交流和相互合作，加强跨国相关部门的信息交流和共享。

（三）强化员工保密意识教育，定期开展员工异常行为排查

一是完善银行保密内控制度，确定保密范围，泄密的法律责任等；二是可采用签订保密承诺书，宣讲泄密法律责任，案例教育等手段，从入行开始加强员工保密教育，切实树立员

工保密意识，防止员工出现因意识不到位造成的泄密；三是定期对员工进行行为排查及检查，发现问题严厉处罚，树立良好的保密文化和监督内控机制；四是严格执行轮岗和监督举报制度，通过人员职责轮换、完善监督举报的手段及时发现员工因本岗位获取客户信息泄密的问题。

**（四）做好电信网络诈骗宣传，
增强公众安全用卡意识**

持卡人安全用卡意识的提升是防

止银行卡被盗刷的根本解决手段。木马病毒链接是在被点击的情况下植入手机的，如果不点击，就不会植入。银行应采取多种手段加强消费者权益保护电信网络诈骗宣传，提醒客户收到网址链接不要轻易点击，保管好自己的银行信息，最大限度地防范银行卡被盗刷的风险。

可疑交易报告的心理学原理

冯春江¹

很多人有疑问，到底该如何识别、分析可疑交易？为什么我就发现不了真正的可疑交易呢？从认知心理学的角度来分析上述问题，发现不了可疑交易是因为我们的认知存在偏见。要纠正偏见，就要利用概率思维建立认知框架，利用清单管理方法开展决策。如果想要成为可疑交易报告识别、分析的高手，就要学会根据情况变化不断升级认知框架。

一、可疑交易报告要战胜两类主观偏见

近年来，认知心理学的发展使人们对于自身认知当中存在的各类偏见有了十分深刻的认识。对偏见进行一个大致的分类：想象的偏见与主观感受带来的偏见。可疑交易报告本身就是金融机构对交易或者客户的一种认识，自然应当战胜这两类主观偏见。

那么什么是想象的偏见？这就要

从疑邻盗斧说起。

2018年3月26日，在外交部例行记者会上。

问：美国国会众议院情报委员会主席努涅斯25日称，该委员会将调查中国在非洲扩展军事和经济实力。他认为中国在全球各地投资港口和基础设施，是出于军事和控制各国政府考虑。中方对此有何评论？

华春莹：中国有句话叫“相由心生”，意思是心里怎么想，你眼里的世界就是什么样。中国还有个成语叫“疑邻盗斧”，指的是不注重事实根据，对人对事胡乱猜疑。我们希望美方有关人士大气一点，阳光一点。

疑邻盗斧就是典型的想象的偏见，其背后是先入为主的主观上的胡乱猜疑。这一方面是心态原因导致先入为主，另一方面是不受控制的联想能力在作怪。人天生具有丰富的联想能力，这使我们具有认识事物的能

¹ 冯春江，现供职于中国人民银行合川中心支行。

力，但也可以凭空创造出并不存在的联系，并找到所谓的依据，产生疑邻盗斧的偏见。可疑交易报告自然不能是疑邻盗斧式的怀疑，否则就会像青春期的少年一样，暗自猜测那个姑娘到底对我有没有意思。一会儿认为对自己有意思，并找出一大堆证据来，例如她好几次看见我的时候神情都特别欢快；一会儿觉得对自己没有意思，也可找出一大堆证据，例如好几次她对自己打招呼都不够热情，肯定没看上自己。反洗钱人识别可疑交易时很自然地会怀疑每一个客户、每一笔交易，并且越分析越觉得无法排除其可疑，导致不负责任地报送大量毫无价值的可疑交易报告。所以要识别可疑交易，首先要克服想象的偏见，善于剔除实际并不存在的联系，将正常交易排除。

什么是主观感受带来的偏见？

《韩非子·五蠹》记载：战国时宋国有一个农民，看见一只兔子撞在树根上死了，便放下锄头在树根旁等待，希望再得到撞死的兔子。守株待兔就是一种主观感受的偏见。

守株待兔其实并不可笑，很多非法集资或者庞氏骗局的受害者何尝不是犯了守株待兔的错误？只要看到，也就眼见为实了，谎言重复一千遍，

也就成为真理了。这背后的心理特征是因为熟悉而信任，因为熟悉而习以为常，就会把这些事情当做肯定会发生的规律性事件。

主观感受带来的偏见会导致我们过快地习以为常，无法发现事物的异常之处。对于可疑交易报告的识别与分析，主观感受带来的偏见会产生两种情况：一种是漏报，因为某种交易模式重复出现，习以为常，存在即合理，便没有什么可疑的；一种是乱报，因为之前报送的可疑交易具有某些特征，习以为常，而将具有此类特征的交易全部认定为可疑交易。

二、利用概率思维建立认知框架

什么是利用概率思维建立认知框架？这里引用《思考，快与慢》中的一个案例。¹

琳达不可能只是一名普通的银行出纳吧？

这是一个著名且具争议性的实验。实验的参与者会听到一个虚构的、名叫琳达的年轻女人的故事，她单身，坦率，非常开朗，在学生时代非常关注各种歧视和社会正义问题。

接着，参与者会接受提问，以下哪一个更有可能：（1）琳达是一位银行出纳；（2）琳达是一位银行出

1 丹尼尔·卡尼曼著，胡晓姣，李爱民，何梦莹译. 思考，快与慢[M]. 北京：中信出版社，2012.

纳，活跃于女权主义运动。大多数人都选择了（2）。甚至在斯坦福商业研究院受过大量概率训练的学生当中，也有百分之八十五的人选择了（2）。

之所以选择（2），是想象的偏见和主观感受带来的偏见共同作用的结果。因为之前获得的信息“琳达在学生时代非常关注各种歧视和社会正义”，答案（2）“活跃于女权主义运动”这一信息就会让参与者感到很熟悉，重复看到或者听到的东西会让人对重复的内容产生信任感，这正是主观感受带来的偏见。另外，答案（2）把前面介绍的信息利用了起来，使接收的信息更易于理解，更顺理成章，整个故事更连贯，这正是想象的偏见在起作用。

选择答案（1），就是选择用概率思维去克服想象的偏见和主观感受带来的偏见。“女权主义的银行出纳员”比“银行出纳员”更有可能？这明显违背了概率法则（每一位女权主义的银行出纳都是银行出纳；补充的细节越多，可能性就越低）。

所以，建立概率思维，就是试图从概率的角度，思考我们所发现的某种联系究竟有多大的可能性，消除那些不存在的或者很小的联系，从而建立起用于观察世界的相对准确的认知框架。

在反洗钱领域，为了防止对客户

和业务产生想象的偏见，通常会对客户及业务的洗钱风险开展评估，其实质就是通过概率思维建立某种相对科学的框架，来判断客户、业务与洗钱等违法犯罪活动之间究竟有多大关联。

三、利用清单管理开展决策

什么是清单管理？我们还是引用《思考，快与慢》中的一个案例。

1955年，作为以色列国防军中一个21岁的陆军中尉，我接受指派为全军建立一套测试系统。每一个入伍的士兵都要完成一系列心理素质测试，对那些有作战任务的士兵要进行个性评估。我们的目标是要给这些新兵的作战适应性打一个分，并在步兵、炮兵、装甲兵等兵种中给他们选择一个最适合他们个性的兵种。

我决定采用这样的方式：面试者要评估几项相关的个性特征，并为每项特征单独打分。最后的作战适应性结果由计算机根据一个特定的公式给出，面试者不干预。我列了一个表格，其中包含与作战表现相关的六个特征，包括责任心、社交能力以及男子气概等。

之后我再针对每个特征整理出一系列他们入伍之前的经历和特点，例如之前做过几份工作、工作和学习时是否准时、和朋友交往的频率，以及他的兴趣爱好和参加过的运动等。这使我能尽量客观地从每个角度对新兵

进行评估。

通过这些标准化的真实问题，我希望能够排除光环效应，排除人们喜好的第一印象对判断结果的影响。为了进一步排除各种光环的影响，我要求面试官依照固定的顺序去测试这六个特征，在测试下一个特征之前要对前一个特征按五分制打分。

我们对几百次面试都采用了这个新方法。数月之后，我们收集了新兵指挥中心对他们表现的评价，这使我们很欣喜。新的测试比原来的测试有质的飞跃，虽然离完美还有一定差距，但六项指标整合起来作出的预测比之前的整体评估结果要准确得多。我们已经从“徒劳”进步到了“有效”。

面试很容易陷入想象的偏见和主观感受带来的偏见。面试中他的眼神深邃，他写的字很工整，他谈吐很有礼貌，因此，可以考虑录用，至于之前的工作表现，我又没有看到，可以不用太在意。这正是典型的主观感受带来的偏见。之所以录用他，是因为我认为在以后的工作中他也会有与面试同样的表现。这种认识则是想象的偏见。

清单管理是对概率思维运用的深化，为避免上述偏见创造了可能。第一步，用概率思维找到真正与以后的工作相关的因素，并且用清单的方式列出来，规避想象的偏见，这实际上

是建立了一个认知框架。第二步，在具体实践中对清单列出的内容，逐一依据其可能性赋予一个相应的数值并进行加总，以此决定是否录用。这一办法可以强制我们从多个维度考虑问题，克服主观感受带来的偏见。

在反洗钱工作中，清单管理得到了广泛的运用。例如，一系列的可疑交易指标、对客户及产品风险评价的一系列标准等都类似于清单，是我们的认知框架。实践中金融机构通过建立各种模型和指标来构建认知框架，并以此为依据抓取客户及交易相关数据进行监测和对比分析，发现可能存在的异常交易。这种机制设计背后的心理学原理就是通过清单管理克服想象的偏见和主观感受带来的偏见。

四、不断完善认知框架

人类创造了各种工具，并借助工具的不断升级得以统治地球。认知框架就是我们的认知工具，借助认知框架的不断升级，我们可以更好地认识世界。这一点，目前还不是很被人们所了解。我们举一个心理学上的例子。

美国心理学家沃尔特·米切尔在美国斯坦福大学附属幼儿园基地进行了著名的“延迟满足”实验。实验人员给50个4岁的孩子一颗好吃的软糖，并告诉孩子可以吃糖。但是如果马上吃掉的话，那么只能吃一颗软

糖；如果等20分钟后再吃的话，就能吃到两颗。然后，实验人员离开，留下孩子和极具诱惑的软糖。实验人员通过单面镜对实验室中的幼儿进行观察，发现：有些孩子只等了一会儿就不耐烦了，迫不及待地吃掉了软糖，是“不等者”；有些孩子却很有耐心，还想出各种办法拖延时间，如闭上眼睛不看糖，或头枕双臂，或自言自语，或唱歌、讲故事……成功地转移了自己的注意力，顺利等待了20分钟后再吃软糖，是“延迟者”。

“糖果实验”还有进一步的结论。米切尔对接受“糖果实验”的孩子进行了12~14年的跟踪调查，结果发现，那些能够延迟满足的孩子，其数学、语文的成绩要比那些没有延迟满足的孩子平均高出20分。也有研究显示，参加工作后，他们也很少在困难面前低头，并且能够更好地应付挫折和压力，具有责任心和自信心，也更容易赢得他人的信任。而那些急不可耐、经不起诱惑的孩子，在成年后更容易表现出固执、优柔寡断和压抑等个性。他们遇到挫折容易心烦意乱，遇到压力会退缩不前、逃避挑战。

许多人认为，实验说明那些能够延迟满足的孩子的自我控制能力更强，他们能够在没有外界监督的情况下适当地控制、调节自己的行为，抑制冲动，抵制诱惑，坚持不懈地保证

目标的实现。因此，延迟满足是一个人走向成功的重要心理素质之一。

在我看来，延迟满足只是表象，实质是能否根据情况变化建立新的认知框架。对于延迟满足的四岁小孩子来说，他们建立了新的认知框架。这一认知框架加入了时间变量，当前与20分钟之后。他们还引入了清单管理以作出是否吃糖的决策：当前只能吃1颗糖，20分钟之后可以吃2颗糖。延迟满足的这些孩子创建了新的认知框架，并以此作出决策。没有延迟满足的那些孩子的认知框架里面没有时间这一变量，他们的行动都是按照本能拿到糖果就吃。所以，延迟满足的小孩身上体现了一种可贵的能力——根据情况变化来建立新的认知框架，这一能力正是他们以后走向成功的关键。

根据情况变化建立新的认知框架，同样也适用于可疑交易报告工作，是金融机构需要建立的核心能力。

《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》第十三条规定，金融机构应当定期对交易监测标准进行评估，并根据评估结果完善交易监测标准。如发生突发情况或者应当关注的情况时，金融机构应当及时评估和完善交易监测标准。

第十三条的实质就是要求金融机构根据情况变化建立新的认知框架。

【组稿启事】

《中国反洗钱实务》是由反洗钱工作部际联席会议办公室（中国人民银行反洗钱局）主办的出版物，每月一期，常设风险研究、制度建设、业界实践、国际视野、案例分析等栏目，不定期开辟政策解读、工作交流、工作文献等栏目。欢迎反洗钱部际联席会议各相关单位、各金融机构、各支付机构、特定非金融机构踊跃投稿、建言献策，共同交流反洗钱工作经验。

投稿邮箱：pbcfanxuan@126.com

来稿请注明作者姓名、单位、联系电话。

【订购咨询】

订购电话：010-63422154，010-63869310

在线订购：dw.cfph.cn

二维码订购：

