

V. 反洗钱 —— 总体分析与建议²

A. 简介

本项目反洗钱部分的委托要求考察如何加强中国打击主要由金融机构进行的反洗钱活动的整体法律框架并提出建议措施；就如何提升金融监管机构和法律执行机关有效打击洗钱活动的能力提供建议；并为如何增强金融机构通过确认客户身份、报告可疑交易和保存记录的方式有效履行适当注意义务的能力提出建议措施。

本报告的目的是：(1)评估中国打击洗钱行为的整体法律和机构框架的现状；(2)评价中国人民银行制订的三部新的反洗钱法律文件；(3)提出加强中国反洗钱法律和机构框架的具体建议。做出这些评估和评价的背景是那些可以适用的主要国际标准，并且比较其他国家（主要是亚洲国家）的盛行的最佳实践经验。在进行国际比较时，本报告参考了一些情况和经验均与中国有关的国家。评估结构也大致上与《与反洗钱和打击恐怖融资标准相一致的评估办法》¹，原因是这一评估模式将要成为今后对某一国家遵守反洗钱/反恐怖融资标准进行国际评估的基础。

B. 洗钱问题的背景

随着中国作为 WTO 成员不断融入全球经济之中并日益繁荣，在中国进行跨国金融犯罪（如洗钱）的机会也在增加。公布的报告显示，在中国大陆洗钱的金额已达到每年 2000 亿元人民币（250 亿美元），占中国国内生产总值的 2%。这大体相当于中国 2001-2002 年度的出口收入（225-240 亿美元）。这阻碍了中国外汇储备的快速增长能力。（自 1999 年以来，中国的外汇储备以每年 100-120 亿美元的速度增长。²）由于中国经济还是以现金交易为主，这也是现金走私依然严重的原因。

* 本部分由 Herbert Morais 和杨光撰写。

¹ 该办法由国际货币基金组织、世界银行和金融行动小组在 2002 年末共同批准。

² 参见黄英，‘洗钱问题挑战中国经济’，人民日报，2002 年 7 月 9 日。

中国政府已充分意识到这个问题的严重性并试图加以解决，近些年特别是在 2002-2003 年所采取的一系列法律措施便是证明。中国还未加入亚太反洗钱集团（简称 APG），中国也不是金融行动特别小组(FATF)的成员，尽管香港已经是这两个集团的成员。但值得注意的是，香港在 97 年回归中国前已是上述组织的会员。

C. 法律与组织框架的现状

1. 国际法律义务

中国已经签署了关于反洗钱的三个主要国际公约：(1) 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》（以下简称维也纳公约），该公约是第一个呼吁各国对利用来自毒品犯罪的资金进行洗钱的行为定罪条约；(2) 2000 年《联合国打击有组织跨国犯罪公约》（以下简称巴勒摩公约）；(3) 1999 年关于《打击恐怖活动融资的国际公约》，因为洗钱是公认的恐怖活动的资金来源之一，所以该公约与反洗钱有关。然而，到目前为止中国仅仅批准了《维也纳公约》和《巴勒摩公约》。³ 尽快批准打击恐怖活动融资公约将会加强中国以行动解决这一问题的国际承诺。

建议中国还得签署和批准 2003 年 12 月通过的《联合国反腐败公约》，因为腐败是洗钱活动一个重要来源或上游犯罪。就如其他公约一样，这个公约也包含了一个特别条款，呼吁公约签署国把清洗腐败所得的行为规定为犯罪。

虽然中国还不是亚太反洗钱集团或金融特别行动小组的正式成员，但是从与中国政府官员的讨论中了解到，中国完全支持打击洗钱活动的国际标准，尤其是《金融行动特别小组 40 条建议》（以下简称 FATF 40）。⁴ 而对于《打击恐怖活动融资的特别建议》（以下简称 FATF 8），目前还不是很清楚中国将采取什么具体步骤去执行。在这点上值得注意，金融行动特别小组代表团在 2003 年 3 月 27-28 号对北京进行访问，与中国政府讨论在 40 条建议和 8 条特别建议基础上共同打击洗

³ 全国人民代表大会在 2003 年 8 月 27 日决定批准《巴勒摩公约》。

⁴ FATF 40 已经在 2003 年 7 月下旬被进行重大修改并重新公布，本报告中引用的 FATF 40 将是 2003 年文件的最新版本。

钱活动，了解中国对前一个 FATF 40（1996 年版）的评价，并讨论包括特别行动小组双边评估程序在内的下一步行动方案。

2. 宣布洗钱为犯罪的国内法

对中国大量法律法规和行政规章的研究表明，中国在搭建一个有效的法律和制度框架以打击洗钱活动方面已经有了一个良好的开端。然而，除了更加紧密地遵守不断发展的国际标准（例如 FATF 40+8）和各国最佳实践经验，更充分解释已颁布的一些一般性原则，培训关键机构（例如人行）的工作人员，以及其他金融机构和执法机关的工作人员之外，要增强这个法律框架的效力还有很多事可做。

与《维也纳公约》中的国际承诺相一致的是，中国在 1997 年 3 月修订的《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）中将洗钱确定为犯罪。根据《刑法》第 191 条规定（经 2001 年 12 月 29 日施行的《中华人民共和国刑法修正案（三）》修正），任何清洗从四项上游犯罪行为（毒品交易罪、有组织集团犯罪、走私或者恐怖行为）中获取的资金的人，将可能因洗钱罪而被惩处。洗钱包括：提供资金账户、将财产转化为现金或其他金融工具、转移资本或账户、将资金汇到国外、掩盖资金的犯罪来源。该条规定的字里行间暗示：洗钱犯罪包括了协助犯罪、教唆犯罪或者企图犯罪的行为。对洗钱犯罪的处罚是 5-10 年监禁并处以洗钱金额 5% - 20% 范围之间的罚金。对于单位犯罪，处以罚金，而对相关责任人最多判处 5 年有期徒刑，如果情节严重的，则最高可判处 10 年有期徒刑。对个人和单位科以不同刑事处罚的原因尚不清楚。

值得注意的是，《刑法》第 191 条对洗钱罪的定义已在最大范围内涵盖了所有实施了该条明确规定的犯罪行为的个人和实体（“任何人”）。但是与此同时，《刑法》第 191 条对洗钱罪的定义只规定四种上游犯罪。这达不到国际标准，国际标准呼吁各国将洗钱犯罪适用于“所有严重的罪行，最大程度地包括各种有关罪行”（FATF 40，第一条建议）。FATF 40 附件中的词汇表列明 20 个“被确认的犯罪类别”，这些类别被建议包括在第一条建议中的上游犯罪之中。在这一背景

之下，值得注意的是，在许多发达国家、亚洲国家⁵以及香港的反洗钱法中被规定为典型上游犯罪的行为都没有被《刑法》第 191 条包括在内。例如欺诈、挪用公款、绑架、贪污贿赂、恐吓勒索、与性有关的犯罪（例如卖淫、拐卖妇女儿童）。因此，应当修改《刑法》第 191 条以包括所有严重犯罪，或者制定一个较长的上游犯罪清单，以便更加紧密地符合国际标准和各国最佳实践。中国政府的官员，包括中国人民银行、公安部和最高人民检察院的官员都承认新刑法需要不断扩大以涵盖更多的上游犯罪。⁶

《刑法》第 174 条规定，未经中国人民银行批准，擅自设立商业银行或者其他金融机构的将被刑事处罚。从文字上虽然不清楚该条规定是否包括非正式的汇款服务或替代性汇款系统，但据中国人民银行官员所言，该规定的目的是为了禁止非法转移货币的行为，如果是这样的话，该规定应该被修改为要求许可证以及对转移货币服务的监管，FATF 40（第 23 条建议）和 FATF 8（第 6 条建议）就是这样明确规定的。《刑法》第 174 条应规定对此类犯罪处以 10 年以下有期徒刑以及 2-5 万元人民币的罚款。

《刑法》第 191 条也包括授权政府扣押和没收犯罪所得。根据《中华人民共和国刑事诉讼法》（1979 年 7 月 1 日颁布，经 1996 年 3 月 17 日《关于修改〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的决定》修正）及其他有关法规规章，⁷ 法院、检察院、公安局有权对调查中的财产进行扣押、冻结、没收，不需要法院的裁定。然而必须注意，这些条款本质上比较宽泛，适用于所有的犯罪，并没有专门针对洗钱的特殊情况，例如将犯罪收入转成其他财产形式，这些犯罪收入的资本外逃，保护善意第三人的权利，以及在不定罪的情况下进行充公（民事剥夺）。

⁵ 这些国家包括美国、英国、澳大利亚、新西兰、加拿大以及一些欧洲国家，及印度尼西亚、马来西亚、泰国、菲律宾和韩国。

⁶ 参见 张江《中国反洗钱犯罪的基本对策》，该文章发表于 2000 年 10 月温哥华打击洗钱和金融犯罪的国际会议上，张先生现为公安部官员。

⁷ 例如中国人民银行于 2002 年颁布施行的《金融机构协助查询、冻结、扣划工作管理规定》，中国人民银行、最高人民法院、最高人民检察院、公安部于 1993 年颁布施行的《关于查询、冻结、扣划企业事业单位、机关、团体银行存款的通知》。

前面提到的刑法有关规定都在附录 D 中列出来了。

总而言之，目前将洗钱行为定罪的国内法律实质上包括中国普通刑法典的两个简短的条款。这两个条款仅仅将清洗四项上游犯罪所得的行为规定为犯罪，并为之制定了惩罚措施。《刑法》并没有为防止洗钱而密切监管金融机构和其他个人或实体制订详细的规则，也没有为之建立机构性框架。虽然第 191 条可以经修改而扩大和加强对洗钱行为的定罪，但是中国可以采取的最佳长期措施是公布一部单独的、综合性的国内反洗钱法，该法应是处于基本法的立法层面，符合国际标准和各国最佳实践做法。

3. 中国人民银行有关反洗钱规章和管理办法

自从 2000 年以来，国务院、中国人民银行、外汇管理局和海关总署已经采纳了许多独立的规章和管理办法，虽然没有明确说是反洗钱规定，但这些规章为国家实施新的反洗钱法律制度奠定了基础。其中最引人注目的有中国人民银行于 1997 年 8 月 15 日颁布并施行的《关于大额现金支付管理的通知》和中华人民共和国国务院于 2000 年颁布并施行的《个人存款账户实名制规定》。在中国法律体系的层次中，这些法律措施处于基本法（高层位法）之下的立法层，而基本法才是全国代表大会发布的最高法律形式。

2003 年 1 月 3 日，中国人民银行颁布了以下三个法规（以下简称“三个规章”），自 2003 年 3 月 1 日起施行，为中国人民银行和外汇管理局管辖范围内的金融机构建立了一系列反洗钱规则，这些规则也低于基本法层面：

- (1) 《金融机构反洗钱规定》（由中国人民银行组织实施）；
- (2) 《人民币大额和可疑交易报告管理办法》（由中国人民银行管辖）；
- (3) 《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》（由外管局进行管理）。

后两个行政管理办法是对第一个规章中较原则性的内容的细化。

上述三个规章表明，中国人民银行为防止和惩治洗钱行为，在建立密切监视金融机构及其金融交易的法律制度框架的基本要素方面已经有了一个良好的开端。看上去这些规章涉及的范围与通用的国际标准大致相符，尤其是《金融行动

特别小组 40 条建议》(例如建议第 5-16 条),包括客户适当谨慎、关于大额和可疑交易的报告、记录保存、建立内部控制体系、建立中国人民银行在这方面的监管或金融情报的角色、中国人民银行在组织和实施对金融机构的适当审慎培训中的主导地位。然而,要检验这些新法规文件的成效需看其实施的状况。从这点看,在等待从基本法层面发布新的国内反洗钱法的过程中,在一些特定范围内,这些新的规章有待进一步加强以保证实施的有效性。

终期报告附录 D 对中国人民银行的三个规章提出了详细的意见。以下是对主要意见和建议的概述,供中国政府和中国人民银行参考:

- 《金融机构反洗钱规定》(以下简称《反洗钱规定》)第 3 条中使用的洗钱罪的定义与《刑法》第 191 条有些出入,在四种列出的上游犯罪后增加了“其它犯罪”。较低位阶的规章不能改变在法律等级中处于较高位阶的基本法。与《刑法》不一致可能会在执行规定的时候产生问题和混乱。最好的解决方案是修正《刑法》第 191 条以涵盖更多的上游犯罪(正如前面所提到的);在做出这一修改之前,“其它犯罪”这一词语应当从第 3 条中被删除。
- 关于客户适当谨慎义务以及金融机构报告大额和可疑交易的要求是以相当概括的方式表述的,需要予以更加充分的说明,以便对金融机构及其员工就他们如何准确适用新规则提供清楚无误的指南。下面两个关键文件中规定的条款可以作为特殊指南:
 - (1) FATF 40, 建议 5-16 关于客户适当谨慎和记录保持(建议 5-12),以及可疑交易报告(建议 13-16);以及
 - (2) 巴塞尔委员会银行监管,银行对客户负有适当谨慎义务。
- 建议中国人民银行准备和发布其他一些国家已经采纳的规定格式⁸。中国外汇管理局已经在 2003 年 3 月 18 日发布了指南和报告格式。指南和规定格式的样式可以在香港金融管理局、新加坡金融管理局、加拿大金融交易和报告分析中心(FINTRAC)的网站上发现。

⁸ 例如美国、英国、澳大利亚、新西兰、加拿大、香港、新加坡、泰国、韩国和菲律宾。

- 《反洗钱规定》第 2 条“金融机构”的定义只限于银行类金融机构。FATF40 对金融机构的定义则包含了 13 种从事或提供金融服务的个人和实体。因此，在中国人民银行权力框架范围内，这个定义应当被修改为包括其它实体，如非正式汇款服务或替代性汇款系统、租赁公司、证券管理企业和货币兑换人等。此外，在中国人民银行框架之外，还需单独的法规来规范非银行类金融机构如证券公司和保险公司（它们都包含在 FATF 的金融机构定义之内）。最后，“特定的非金融业务和行业”（有时被称为“看门人”），比如赌场、房地产代理人、贵金属和宝石商人、律师、公证人、其他独立的法律从业人员、会计师、信托和公司服务提供者等等，近来已越来越引起人们的关注，他们也应在国家反洗钱法的调整范围内。由于调整金融机构的法律法规被加强，洗钱活动可能在正规的银行体系之外寻找替代途径。因此，要想让新的反洗钱规定有效打击洗钱活动，必须尽快填补反洗钱法律框架中的严重的法律漏洞。
- 必须对《中华人民共和国商业银行法》（1995 由全国人大常委会颁布，下面称为《商业银行法》）中关于银行保密的规定——第 29 条和第 30 条——进行修改，以明确金融机构报告大额和可疑交易的行为不受这些规定的限制。对于报告者也应该有新的明确规定（“安全港”原则），对善意报告大额和可疑交易的金融机构及其职员免除刑事和民事责任（参见 FATF 40 建议 14）。
- 要求金融机构向不同级别的机构分别（多次）汇报大额和可疑的交易并不妥当。“三个规章”在汇报条款上缺乏协调。这一汇报程序应当简化和易化为只向单一的金融情报部门（FIU）提供一个报告，从而与日益增长的国际惯例相一致（参见 FATF 40 建议 26），同时还考虑到分析可疑交易报告所需要的高度专业技巧，协调包括执法机构在内的有关机构的行动，与其他国家的金融情报部门在调查、执行洗钱案件中的合作，冻结、没收洗钱资产，引渡洗钱嫌疑人。近乎有 70 个国家已经加入金融情报部门艾格蒙特集团(Egmont Group)。在亚洲地区，印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、韩国、新加坡、泰国和香港已经设立了金融情报部门，很多发达国家也设立了金融情报部门，例如美国、加拿大、英国、澳大利亚、

新西兰和一些欧洲国家。一个单一的报告流程也将会更好的对报告保密，降低“泄露秘密”的风险。在建立全国金融情报部门之前，中国人民银行和外汇管理局将有效地作为银行一类的金融机构的金融情报部门而进行服务。强烈提议中国加入艾格蒙特集团，这样就能在建立和加强金融情报部门方面从集团的建议和技术援助中受益。

- 这三个规章中的处罚（例如罚款和行政处罚）远远低于《刑法》第 191 条的处罚（《刑法》规定了徒刑）。这一点很奇怪，也与国际标准不符或者低于国际标准（国际标准要求施加“有效、适当和劝阻性制裁，无论是刑事的、民事的或者是行政上的”（FATF 40 建议 2 和 17））和许多其它国家的实际做法也不相同。
- 到 2003 年 3 月为止，中国与 24 个国家签定了关于犯罪事项的双边司法协助协定，与 15 个国家达成了引渡协定。中国人民银行的反洗钱法规缺乏国际合作和相互协助的安排，而国际合作与协助对于开展打击跨国洗钱的反洗钱行动的成败至关重要。因为跨国洗钱常常在不同管辖权范围内快速转移和转换货币或价值。因此，法律中应对此予以特别规定，以便与国际标准和最好的实际做法保持一致。
- 这三个规章都没有规定诚信廉洁标准，或者适当测试标准，这些标准可以确保罪犯或其同伙无法持有某一金融机构，或者成为该金融机构的所有权人并从中受益，或者掌握该金融机构的管理职能，（FATF 40 建议第 23 条）。
- 除了将恐怖分子的犯罪作为上游犯罪外，还缺少金融行动特别小组 FATF8 中的规定，即，要求对发照体系采取特别行动，并且规范替代性汇款制度，密切监视资金在国际网络上的交易、转移，并且规范、监管非赢利性组织，例如慈善机构。

4. 组织安排

中国第一次根据 1997 年修订的《刑法》将洗钱行为规定为犯罪以来仅仅过去了 7 年。在 1997 年没有成立正式的机构安排，既没有建立中央金融情报部门/反洗钱机构，也没有根据类似 FATF 40 这样的国际标准，建立一个监管框架，以确

保金融机构和其他个人、实体遵守客户适当谨慎要求，或者汇报可疑金融交易。因此，施行《刑法》第 191 条和 174 条的责任主要落在诸如公安部和最高人民检察院之类执法机构的肩上。

中国人民银行“三个规章”的颁布代表着一个迟来的但却受人欢迎的建立机构框架基础的努力，以实施调整中国金融机构的反洗钱法律体制。随着一般性规则的出台，实施这些规章的具体机构安排也在设立过程之中，但仍处于初始和策划阶段。很明显，中国人民银行正在优先考虑这一安排中建立组织结构、人员、培训等因素，除反洗钱局外，央行已经在支付结算部中设立支付交易监督部门，以分析大额和可疑交易报告。国家外汇管理局也已经启动相似安排，包括在 2003 年 3 月发布了一些指南和报告的格式。现在中国人民银行和国家外汇管理局分担防止其监管之下的银行类金融机构洗钱行为的责任。目前对这些机构安排进行评估还为时尚早。但有一点很清楚，中国人民银行和国家外汇管理局应该密切合作，以确保新反洗钱规则统一、公平、有效地得以适用。此外，中国人民银行和外管局将从其早期资助职员培训和建立必要的系统过程中受益良多。

在银行机构层面，没有证据显示在中国人民银行“三个规章”出台之前多数银行（尤其小银行）已经实施了客户适当谨慎要求。我们和中国银行的管理人员（来自法律和协调部门）的会议很令人鼓舞，因为这一会议显示，这个大银行已经采取了一些具体的内部措施使其职员了解这一问题的严重性，并且进行了培训活动，发布了一个详细的洗钱手册，实施严格的客户身份识别程序，以及汇报大额可疑交易的格式，有关记录至少保留 5 年，监管其海外分行的行为，使其与中国法律和人民银行的政策相一致。

与证监会的会议表明，尽管证监会知道洗钱问题以及洗钱的泛滥对于证券业的潜在影响，它还没有采取类似人民银行那样为证券部门制订法规、规章的措施。证监会已经在二年前要求证券业协会（自律性组织）向其会员发布有关指南，但是证监会并不清楚是否已经有了这种书面指南。保监会没有答复我们的会议请求。然而我们都知道，就象证监会一样，保监会还没有采取任何具体步骤制订保险部门的有关反洗钱规则。

在执法层面，公布的报告显示，大约有 70 件洗钱案件正在调查阶段，但是很难确定这个数字以及案件的目前情况（包括没收财产的有关资料），原因是最高

人民检察院出于保密方面的考虑。

考虑到中国在反洗钱方面的组织安排还处于非常初级的发展阶段，以及上文提到的其他金融监管机构在这个领域的组织缺乏或缓慢动作，所有这些机构的人员显然能从培训项目中大大获益，因为这些培训项目就是要让他们熟悉洗钱活动的特征以及发现和防范洗钱犯罪的方法。

D. 研究结果和整体评价概述

中国有各式各样不同效力等级的法律法规涉及预防金融犯罪，这导致了許多法律冲突问题。由于被访问人不愿意透露有关信息，我们所获取的有关调查和追踪洗钱犯罪的执法成效的具体信息（例如，已调查和起诉的案件的量化数据，以及已查获或没收的资产的数额）是有限的。尽管如此，对整个法律和机构框架做出评估的基础已经具备了。

基于上述情况，提出下列建议供中国政府、中国人民银行和其他有关机构参考：

1. 颁布一部新的反洗钱基本法

中国政府应当认真并尽快考虑公布一部新的反洗钱法，其应当是中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会层级的法律。该法将涵盖所有提供金融服务的自然人和实体而不仅仅是银行，以及有可能被潜在用于洗钱的自然人和实体。这意味着，这部基本法不仅涵盖银行一类的金融机构，（如中国人民银行三项规章所涵盖的那样），而且包括非银行金融机构（例如证券公司和保险公司，租赁公司，非正式货币传递服务或替代性汇款体系以及货币兑换人），并且包括提供金融服务并可能有洗钱风险的任何自然人和实体，（非金融业务和行业，也称“看门人”例如赌场，不动产代理，贵重金属及宝石商，律师、公证人，其他独立法律职业者，会计师和信托公司服务提供者。

采用一部高位阶的基本法将有一些独特的优点：

- （1）明确显示中国政府打击发生于各部门洗钱犯罪的决心。
- （2）它将调整反洗钱和打击恐怖行动融资的法律置于中国法律体系

中的最高层次，使其地位更高并且更加重要。反过来，如前所述，这将减少低位阶规章和高位阶基本法的冲突。

- (3) 随着一部范围广泛的基本法，所有有关监管机构（例如中国人民银行、银监会、外管局、证监会、保监会和海关总署）将有一个更为清晰的法律义务，通过发布与其有关部门的实施细则来采纳具体的措施监管各自的部门，正如央行所做的那样。
- (4) 同样，一部新的综合的反洗钱基本法将使中国能够达到所有有关国际标准的要求，包括 FATF 40, FATF 8 和国际公约。

一部新的反洗钱基本法必须包括下述符合国际标准和各国最佳实践做法的关键因素：

- (1) 将洗钱罪适当地涵盖所有的严重罪行或者包括一个更长的上游犯罪的清单，其对象是所有可能被潜在用于洗钱行为的自然人和实体，并且规定“有效、适当和劝阻性制裁”或者处罚。
- (2) 对所有的金融机构和其他自然人和实体，建立更加综合的预防性措施，以实施有效客户适当谨慎的方法，报告可疑交易，对其官员建立正直标准，设立包括审计在内的内部控制，以及培训员工。
- (3) 对银行保密法规设立弃权条款，设立“安全港”规则，以保护金融机构及其职员不会因为报告可疑交易而承担行事和民事责任。
- (4) 建立金融情报部门，作为协调、接收和分析可疑交易报告的全国性中心，正如几乎全世界 84 个国家已经做的那样。此外，最好建立机构间的协调理事会或者委员会，以保证在所有有关部门政府机关中密切政策和执行方面的协调，尤其是金融情报部，执法机关和金融监管机构。
- (5) 明确规定和划分金融情报部门和执法部门在分析、调查、执行、没收和国际合作以及与其他国家互助方面的职责。

- (6) 规定冻结、扣押、没收洗钱收益方面的权力和程序，以处理在调查洗钱和执行有关措施时所面临的独特问题，并且规定对于善意第三人权利的保护。
- (7) 建立有效的金融监管框架以密切监督所有金融机构（即不仅包括银行机构，而且包括证券公司、保险公司和其它类似金融实体）及其他提供金融服务的自然人和实体（其可能被误用于洗钱），赋予这一监管框架有效的惩处权，可以针对个人和实体予以适用。
- (8) 建立综合的国际合作和与其他国家互助的规定，考虑到洗钱犯罪的跨国特征，这些规定是至关重要的。

为了给中国政府和中国人民银行提供信息和指南，附录 D 包含了一个表格，表格概括性地列出了一个有效地反洗钱法律与组织框架应具备的关键因素。

确定这些“关键因素”的基础是：(1) 适用洗钱和为恐怖行动融资的所有国际标准；和(2) 对下述这些在过去几年颁布了全面的反洗钱和对抗恐怖行为融资活动的法律（“最佳实践做法”）的国家进行反洗钱法律的国际比较：

发展中国家：中国香港、印尼、马来西亚、菲律宾、新加坡、韩国、泰国；

发达国家：澳大利亚、加拿大、日本、新西兰、英国、美国、欧盟国家。

在评价附表时应当注意下述各点：

- 选择“关键因素”是用以反映所有相关的国际标准，尤其是 FATF40, FATF8, 3 个国际公约，以及其他适用的标准，（例如《巴塞尔委员会关于客户适当谨慎的指南》）。
- 这些“关键因素”的选择参考了相关的联合国示范法，包括最近的 2003 年 UNODC 洗钱、犯罪所得和恐怖融资活动的法案。
- 关键国家的选择代表了近期采纳反洗钱法的很好的例证，这些反洗钱法最接近国际标准和各国“最佳实践做法”。
- 关键国家的样本显示了范围广泛的立法规定，其范围从简要的立法文本（10-15 页）到更为综合的法律（上百页），以及从基

本规定到非常详细的规定。简短的法律一般都通过颁布实施办法（阐述基本法律的一般性条款）得到补充。鉴于立法条款的广阔的范围，以及条款的详细程度，在逐条的基础上进行国际比较是一项艰苦的工作，并且要求比本项目更多的时间和分析。

- 所选择的关键国家的样本结合了亚洲发展中国家的近期经验和主要发达国家的经验。从亚洲选择的先例代表了与中国更有关和有用的模式，因为这些模式在整体上不太复杂，表面上更适合处在建立有效反洗钱框架早期阶段的国家。有必要知道，更加复杂的西方模式可以适用于有较长立法传统和金融监管传统的国家。我们强烈建议中国香港、马来西亚、菲律宾、新加坡、韩国和泰国的立法模式。
- 对许多关键性因素（如涉及为恐怖活动提供资金的要求，对“指定的非金融业务和职业”的监管，以及界定更广的“金融机构”和“上游犯罪”的定义）进行国家之间的比较是不可能的，因为这些要求直至最近才被引入 FATF8 和 2003 年 6 月修订的 FATF40。大多数国家还仍在实施这些新要求的过程中。

所以，附表提供的国际比较比较粗线条。国际比较表中列出的国家，应当被视为已经符合前面提到的关键因素的全部或者大部。不同国家的主要区别主要在条款详细程度和涵盖范围的大小上。可以假设这些国家的大部分基本符合国际标准的最低要求。逐条逐条地进行详细的国际比较非本项目的时问所允许。

2. 临时措施

在这个更全面的反洗钱基本法颁布以前，中国政府和中国人民银行可以考虑以下临时措施：

- 应该修改《刑法》以增加上游犯罪的范围，从目前的 4 个增加到包括“所有的严重犯罪”，或者规定一个较长的上游犯罪清单，并符合国际标准（FATF40 建议 1）以及各国最佳实践做法。不管中国采取何种方法，都应该至少包括 FATF40 词汇表中列明

的“指明的犯罪类别”中的每一项犯罪行为。

- 修改或者适当阐述央行的三项规章。
- 应督促其它金融监管机构（如证监会、保监会）尽快制定与人行规章制度相似的规章及其它措施，以填补目前对证券公司和保险公司监管的空缺。
- 应修改《商业银行法》（第 29 条 30 条）有关银行保密义务的规定，对大额和可疑交易的报告作出例外规定，此外，还应采用“安全港规则”以免除善意报告此类交易的机构和管理人员的刑事和民事责任。
- 对监管人员（例如央行、外管局、银监局、证监会和保监会）及金融机构员工进行培训，是中国反洗钱法律框架成功施行的关键。第一步是培训金融监管人员。然后在其它银行推广中国银行的先进模式，特别是较小规模的银行。政府在央行、外管局、银监会、证监会和保监会的支持下，协助金融机构（包括非银行金融机构）进行针对反洗钱的培训计划，并协助建立反洗钱内控机制。鉴于中国是个大国，此项工程极其庞大和艰巨，应当认真考虑使用影像式的培训资料以降低成本并增加培训课程的吸引力。
- 政府应慎重考虑对金融机构提供适当的动力以使其更加有效地合作，包括对查获和没收的资产收益的分享作出一定安排。
- 现行及将来的法规都应对金融特别行动小组《打击恐怖活动融资的 8 条特别建议》作出明文规定，特别是替代性汇款系统的批准发照和监管，密切监视资金在国际网络上的转移，严密监管非赢利性机构，例如慈善机构。
- 鉴于公众的了解和支持是反洗钱计划成功的关键，中国政府应优先开展广泛的大规模社会活动。在这方面，在不同地区举行研讨会或播放专题电视纪录片将会有所帮助。
- 在与洗钱作斗争中，中国政府还应当建立起强大的政府与民间

的合作机制。民间部门应当成为反洗钱斗争中的重要盟友。

- 鉴于洗钱活动的跨境流动特性，政府应扩大其双边合作互助协议的范围，以促进对洗钱案件的调查以及对犯罪所得的扣押和没收，包括作出下面这一安排，即与其它合作国家分享扣押、没收的资产。但是，目前缺少这样的协议并不妨碍自愿协调，因为这是所有国家打击洗钱行为的共同利益。