

# 国际金融反恐： 现状与问题\*

张梅琳 牛树成

**摘 要：**“9·11”事件后美国发起了全球范围内的金融反恐战，本文介绍了金融反恐的由来、国际上关于金融反恐的标准、世界上主要国家目前的反洗钱反恐融资（AML/CFT）机制以及我国金融反恐的现状，并分析了金融反恐目前存在的问题和困难。

**关键词：**“9·11”事件；反洗钱反恐融资；交易报告制度

**中图分类号：**F830 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2007)03-0041-06

从2004年7月1日起，随着瑞士与经济合作发展组织之间一项协定的生效，瑞士银行业开始禁止匿名转账，凡在瑞士银行利用匿名账户向国外汇款超过一定数额的客户，银行都必须公开其真实身份，实行了百余年的匿名转账制度就此告终。究其原因，就在于2001年“9·11”事件后掀起了一股美国主导的以反洗钱为主要内容的全球金融反恐浪潮。

## 一、金融反恐产生背景

“9·11”事件的爆发掀起了以反洗钱为核心的全球金融反恐高潮。美国政府不仅要在政治、军事、情报这3个战场上剿灭恐怖组织，还在第四战场金融领域，发起了一场在全球范围内断绝恐怖组织资金来源的金融反恐活动。在美国国内，政府通过了新的更严格的立法。2001年10月24日美国参众两院通过了新的反洗钱立法，扩大了中央情报局(CIA)的国内权力，将司法部的权力延伸到海外特别领地；放松了有关银行保密的法律；禁止美国银行与离岸“壳”银行的业务合作；削减了国内银行与代理行之间客户的业务。在新的法律框架下，银行被有效地塑造成了执法机构，它有责任证实客户的身份及其资金的来源。

在国际上，相关的国际组织如金融行动特别工作组(FATF)也制定了反恐融资的标准。在美国的主导和影响下，各国正在谋求建立反洗钱同盟，有150多个国家承诺在反恐融资方面与美国合作，其中81个国家采取了实际行动，包括冻结可疑资产；通过新的反洗钱法律，实行更为严厉的法规；FATF“名誉与羞耻”黑名单的19国中，16国已经修订了银行法和金融法规。自此，金融反恐在全球范围内蔓延和展开。

\* 本文为司法部课题（05SFB2019）研究成果之一。

## 二、金融反恐与反洗钱的关系

金融反恐与反洗钱的联系反映在：通过洗钱活动获得资金是恐怖组织融资的一种主要手段，所以金融反恐从提出之初就沿用了反洗钱的具体措施和制度。因此提及金融反恐不可避免地要涉及反洗钱，从各国的实践来说，也是主要在原有的反洗钱的基础上赋予了新的反恐融资的内容，金融反恐成了各国反洗钱的一项重要活动。

“9·11”事件后美国政府很快采取行动，利用其以往成熟的反洗钱网络与丰富的经验，迅速查明并冻结了涉嫌同本·拉登及其恐怖网有关的165个银行账户，并公布了27个恐怖组织名单，显示了反洗钱在金融反恐中的重要作用。

但金融反恐与反洗钱也存在着显著区别。虽然洗钱活动是恐怖组织获得资金的主要手段，但不是唯一手段，因而金融反恐与反洗钱是有区别的。恐怖主义行为的资金不一定是洗钱所得，也可能来自各种合法组织（如慈善组织）的资金支持，只要这些资金用于或企图用于资助恐怖主义行为和恐怖组织，这都属于金融反恐的对象。所以说金融反恐的涵盖范围比反洗钱要广，即反洗钱是金融反恐的主战场，但不是唯一战场。

## 三、关于反洗钱反恐融资的国际组织及其标准

在反洗钱和反恐融资的进程中，自上世纪80年代以来陆续成立了一系列的国际组织，并制定了相关的标准和规则。主要的组织为：

1. **金融行动特别工作组** FATF 是国际社会专门致力于控制洗钱的国际组织，于1989年7月根据西方七国集团的经济宣言建立。日前已经发展成为拥有33个成员和20多名观察员的政府间组织。主要职能为4项：第一，制定反洗钱和反恐融资方面的标准和建议；第二，在国家 and 国际层面上推动执行反洗钱和反恐融资的政策措施；第三，监督成员国相关措施的执行情况；第四，促进全球反洗钱反恐融资网络的建立。

目前，FATF关于反洗钱的“40项建议”和反恐融资“9项特别建议”是国际反洗钱和反恐融资领域最著名的指导文件，已得到联合国安理会、国际货币基金组织、世界银行认可，日益成为反洗钱和反恐融资领域的国际标准。

2. **埃格蒙特集团** 90年代以来，随着FATF《40条建议》的公布，一些国家相继建立了金融情报中心(FIU)。1995年，一些国家和地区的FIU在比利时首都布鲁塞尔的埃格蒙特-阿森伯格宫召开了第一次会议，成立了一个非正式组织埃格蒙特集团。埃格蒙特集团将自己定位成一个各国FIU的联合体，必须严格符合其定义的FIU才能加入埃格蒙特集团，并且还要经过一套FIU认证程序的审核。目前埃格蒙特集团拥有约70个成员国家和地区。

3. **亚太反洗钱小组** 作为一个地区性反洗钱组织，于1997年2月在曼谷召开的第4次亚太地区反洗钱座谈会上成立，秘书处设在悉尼。每年举行一次技术层面的洗钱类型工作组会议。该小组的目标是：成为亚太地区反洗钱和打击恐怖主义融资的合作中心、共享经验并促进成员间的实质性合作；加速成员采纳国际公认的反洗钱和打击恐怖主义融资措施。

**4. 欧亚反洗钱与反恐融资小组** 于2004年10月在莫斯科成立, 现已被FATF确认为7个地区性反洗钱与反恐融资国际组织之一。EAG包括俄罗斯、中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、白俄罗斯6个成员国, 以及19个观察员, 是目前世界上覆盖面积最大、涉及人口最多的地区性反洗钱和反恐融资国际组织。

#### 四、国外反洗钱反恐融资 (AML/CFT) 机制介绍

由于经济体制和经济水平的不同, 各国(地区)反洗钱反恐融资机制的特点有些差异, 因此这里分别介绍发达国家和转轨国家的AML/CFT机制和特点。

**1. 美国的机制** 美国是世界的金融中心, 在AML/CFT方面很发达, 堪称典范, 研究美国的AML/CFT体系对我们有很大的参考价值。美国的机制主要有以下几方面构成:

(1) 完整的AML/CFT法律体系。美国具有三级AML/CFT法律体系: 第一级是国会通过的法律; 第二级是政府根据法律的授权而制定的行政法规; 第三级是监管部门发布的行业准则。主要成文法律有: 《1970年银行保密法》, 《1986年控制洗钱法》, 《1992年反洗钱法》, 《1994年禁止洗钱法》以及在“9·11”事件之后颁布的《2001爱国者法案》(加入和强调了金融反恐的新内容)。

(2) 执法机构和体系。美国反洗钱体系是一个由多部门构成的多头监管、各司其职与相互沟通的结构体系。反洗钱执法部门形成了财政部、国土安全部和司法部三足鼎立的局面: 财政部按法律授权全面执行和实施《银行保密法》; 国土安全部负责打击与恐怖融资相关的洗钱犯罪、毒品犯罪及相关的金融交易, 识别和发现金融体系中容易被洗钱分子利用的薄弱环节; 司法部负责在法律授权范围内起诉洗钱犯罪案件并执行相关的财产罚没。另外, 执法部门还包括税务总署、毒品总署、海关总署、联邦储备银行、联邦调查局等。

(3) 金融犯罪执法网络(FinCEN)。美国的FIU是美国反洗钱的神经中枢。FinCEN作为财政部的下属部门, 是美国的金融情报中心, 在美国AML/CFT体系中起着枢纽作用。美国金融反恐的监管特点: 其监管手段是事后监督。FinCEN和金融监管部门不核查每一个金融交易报告, 而是通过不定期的现场检查或者定期的抽样检查方式来监督金融机构。惩治措施是巨额惩罚和信用曝光。这样就会对金融机构产生强有力约束。

(4) 美国的金融反恐机制特别强调金融机构的尽职责任。美国的金融机构, 大多数仍然以法律为行为的最基本准则, 忠实履行识别客户、交易报告、记录保存、内控等反洗钱职责。尽职责任是法律对金融机构反洗钱职责做出的兜底性规定, 当局也有了衡量金融机构职责的尺度和标准。

(5) 交易报告制度。美国的交易报告主要有3种。第一, 金融机构大额交易报告制度; 第二, 金融机构可疑交易报告; 第三, 其他人的交易报告制度。根据《国内税收法》的有关规定, 除金融机构之外的其他商业机构或者个人, 应当报告自己收到1万美元以上货币和特定的金融票据的交易行为。“其他人”包括航空公司、旅馆、饭店、抵押经纪人以及飞机、古董、珠宝、贵金属、家庭用具、娱乐器具的批发商或零售商等。上述机构或者人员应当在客户交易时让客户填写税务总署特制的表格, 向税务总署报告。

**2. 日本、德国、澳大利亚、英国的机制** 这些国家的机制用表1归纳如下:

表 1

|      | 相关法律                                                | 执法机构                                   | FIU 机构        | 特 色                                              |
|------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------|--------------------------------------------------|
| 日本   | 《可疑交易的申报制度》、《对有组织犯罪处罚法》、《贩毒取缔法》、《本人确认法》、《地下钱庄金融对策法》 | 金融厅负责反洗钱反恐融资事务，金融机构、各企事业单位设有不同层级的反洗钱组织 | 金融厅下属的特定金融情报室 | 金融厅推出了《可疑交易的参考事例》，该文件提供了43项可疑交易的参考事例、《地下钱庄金融对策法》 |
| 德国   | 《德国刑法典》、《德国洗钱法》、《德国银行法》                             | 联邦金融监管局、联邦财政部、内政部和司法部三方合作              | 联邦调查局可疑报告中心   | 德国银行内控完善，使用一种以风险分析方法为基础的“Smaragd”信息管理系统          |
| 澳大利亚 | 《犯罪收益法》、《现金交易报告法》                                   | 司法与海关部负责统筹协调                           | 澳大利亚交易分析与报告中心 | 完善的金融交易报告制度                                      |
| 英国   | 《2002 犯罪收益法》、《2003 反洗钱法》                            | 财政部、警察部门、行业性监管部门                       | 国家犯罪情报署       | 监管当局推行以风险为基础的反洗钱方法                               |

3. 转轨国家的 AML/CFT 机制要览和比较 “9·11”事件后，以洗钱为重要手段的恐怖主义融资活动正广受国际社会的关注，转轨国家也越来越被怀疑是恐怖分子资金往来的天堂，正承受着越来越大的压力，相关国家陆续在 AML/CFT 上做出承诺和行动。下面将其一般做法和特点用表 2 归纳：

表 2

| 转轨国家一般做法         | 捷 克                  | 马 其 顿           |
|------------------|----------------------|-----------------|
| 1. 制定了反洗钱法       | 1996 年 No.61/1996 法令 | 2002 年《反洗钱法》    |
| 2. 成立了反洗钱机构      | 财政部下属的洗钱预防局          | 财政部下属的预防洗钱委员会   |
| 3. 发挥金融机构主战场作用   | 规定了金融机构交易报告责任        | 规定了金融机构交易报告责任   |
| 4. 开展了有效的国际反洗钱合作 | 加入欧盟、与美国和 FATF 合作    | 加入东南欧合作组织、与美国合作 |

五、金融反恐的瓶颈

尽管金融反恐在美国的主导下在全球展开，但也遇到了自身的困难，有关人士也纷纷对其效率和美国推行金融反恐的真实目的产生了怀疑。

1. 金融反恐效率的争议 有观点认为，金融反恐在防止恐怖资金流动的代价很高，却不能制止恐怖分子的主要活动。因为从事恐怖活动所需资金并不多，恐怖分子有其他方式获得资金。西方官员估计，基地组织实施“9·11”恐怖袭击的成本为 35~50 万美元；制造马德里炸弹爆炸案的成本大约为 15 万美元，而制造第一次巴厘岛爆炸案的成本则大约只有 1.5~3.5 万美元。在全球金融网上识别这些规模的恐怖资金活动将很困难，也增加了金融机构的负担和成本。另外，现有的金融反恐机制无法防止恐怖分子通过其他方式获得资金。

2. 金融反恐目的的争议 美国执意将这场收效不大的金融反恐战继续打下去的理由，可能已经超越了简单的反恐考虑。除了反恐外，美国还有两个隐含的目的：一是通过对各金融中心和银行施加压力，借反恐之机，打击敌对国家。在美国《联邦纪事》最新公布

的黑名单上,不仅包括拉登和“基地”组织的骨干分子,还有朝鲜、伊朗、缅甸、古巴、苏丹等国的一些政府机构和组织;二是整顿国际金融秩序,控制国际资本流向,最终维护美国的金融霸权,大量金融信息单向流向美国,使其他国家的金融状况暴露在美国面前,从而严重损害其他国家的安全利益。

## 六、国际 AML/CFT 的启示和我国金融反恐的现状

我国正处于转轨过程中,国际上 AML/CFT 机制对我国产生了重要的启示作用,参照国际上的先进经验,我国也做了以下基本工作:制定了《反洗钱法》等相关法规、成立了反洗钱专门机构负责反洗钱和反恐融资、建立了中国反洗钱监测分析中心作为 FIU、建立了大额和可疑报告制度,初步形成了我国的 AML/CFT 框架。

1. 立法工作 我国的反洗钱反恐融资立法工作自上个世纪 90 年代逐步进行。具体归纳如表 3:

表 3

| 时 间              | 颁 布 法 规                 | 备 注                            |
|------------------|-------------------------|--------------------------------|
| 1997 年           | 《刑法》第 191 条             | 第一次规定了洗钱罪                      |
| 2001 年 12 月 29 日 | 《刑法修正案(三)》修订《刑法》第 191 条 | 将恐怖主义犯罪列为洗钱犯罪的上游犯罪             |
| 2002 年 9 月       | 《金融机构反洗钱规定》             |                                |
| 2002 年 9 月       | 《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》    |                                |
| 2002 年 9 月       | 《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》 |                                |
| 2006 年 10 月 31 日 | 《反洗钱法》                  | 第一部反洗钱法正式法律,2007 年 1 月 1 日生效实施 |

《反洗钱法》中第 36 条规定:对涉嫌恐怖活动资金的监控适用本法;其他法律另有规定的,适用其规定。

2. 机构设置 我国反洗钱反恐融资专门机构设置见表 4:

表 4

| 时 间        | 机 构 设 置                   | 备 注             |
|------------|---------------------------|-----------------|
| 1998 年     | 公安部成立了经济犯罪侦查局             |                 |
| 2002 年     | 公安部设立洗钱犯罪侦查处              |                 |
| 2002 年     | 中国人民银行、国家外汇管理局分别成立了反洗钱工作处 |                 |
| 2003 年 9 月 | 中国人民银行成立反洗钱局              | 负责金融业的反洗钱反恐融资   |
| 2004 年 4 月 | 成立中国反洗钱监测分析中心             | 负责反洗钱情报的接收和分析   |
| 2004 年 4 月 | 召开金融监管部门反洗钱工作座谈会          | 人民银行牵头          |
| 2004 年 5 月 | 调整反洗钱工作部际联席会议组织机构         | 成员由 16 个增至 23 个 |

2004 年 5 月,经国务院批复同意,调整充实了反洗钱工作部际联席会议组织机构,成员由原来的 16 个增至 23 个,进一步扩大了反洗钱监管领域。至此,国家反洗钱协调机制和金融业反洗钱协调机制初步建立并开始运转,我国反洗钱工作体系已初步形成。

3. 国际合作 我国政府一贯重视反洗钱领域的国际合作。目前,已签署并批准了

《联合国禁毒公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》；已经签署《联合国制止向恐怖主义提供资助的国际公约》和《联合国反腐败公约》。在争取加入国际反洗钱反恐融资组织FATF方面也取得了明显的进展。

**4. 初步效果** 我国自颁布两个办法一个规定以来，随着大额和可疑报告制度的建立，反洗钱反恐融资工作取得了初步的成果。

根据中国人民银行发布的《2005反洗钱报告》，截至2004年12月31日，中国人民银行通过人民币可疑交易监测分析系统发现并移交公安机关的涉嫌洗钱犯罪线索共60件，成功破获案件11起；国家外汇管理局通过外汇可疑交易监测分析系统发现并移交公安机关的涉嫌洗钱犯罪线索共630件，成功破获案件39起。

中国反洗钱监测分析中心共接收本外币数据3 217 227笔、可疑交易报告10 740份，其中通过试运行的大额异常支付监测系统接收商业银行上报的大额支付交易2 824 293笔，接收纸质可疑交易报告10 740份，涉及25个省市自治区。截至2004年12月31日，中国反洗钱监测分析中心已向反洗钱局移交经分析筛选、初步判定为可疑的交易报告150份。其中，本币可疑交易报告131份，涉及金额5 651 551.6万元，涉及交易9 486笔，账户305个。外汇可疑交易报告19份，涉及金额20 300万美元，交易1 128笔，账户207个。

(作者单位：上海大学)



#### 参考文献：

- [1] 周小川.中国反洗钱现状与未来.2004年8月27日在反洗钱工作部际联席会议第一次工作会议上的发言.
- [2] 中国人民银行.《2005反洗钱报告》.
- [3] 国家外汇管理局管检司反洗钱培训团.美国金融领域反洗钱的运作经验[J].中国外汇管理,2004,(3).
- [4] 姚文.美国反洗钱机制及对我国的启示[J].河南金融管理干部学院学报,2006,(5).
- [5] 宿景详.美国“反恐金融战”对国际金融制度的影响[J].现代国际关系,2002,(4).
- [6] 刘阳.日本反洗钱对策介绍与案例分析[J].新金融,2004,(7).
- [7] 国家外汇管理局赴澳大利亚信息技术考察团.澳大利亚反洗钱与信息技术应用[J].中国外汇管理,2004,(8).
- [8] 张瑞荣.德国银行反洗钱的运作和启示[J].福建金融,2005,(6).
- [9] 陈宇阳.英国反洗钱综览及启迪[J].经济论坛,2005,(21).
- [10] 方金英.拉丹恐怖资金网内幕和世界金融反恐情况[J].国际资料信息,2002,(2).
- [11] 莫洪宪.略谈我国的金融反恐[J].法学评论,2005,(5).
- [12] 郎嘉.金融反恐是“大炮打蚊子”吗 www.cnfol.com 2005.11.2.
- [13] 吴志明.转轨国家反洗钱的国际比较[J].求索,2004,(1).
- [14] Financial Crimes Enforcement Network: Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations—Require ment that Insurance Companies Report Suspicious Transactions Federal Register/Vol. 70, No. 212/Thursday, November 3, 2005/Rules and Regulations.
- [15] Financial Action Task Force AML/CFT EVALUATIONS AND ASSESSMENTS HANDBOOK FOR COUNTRIES AND ASSESSORS 2006.2.
- [16] Comptroller's Handbook for Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering 2000.10.