

# 基层金融机构反洗钱工作存在的问题与建议

钟 滨<sup>1</sup>,徐 浩<sup>1</sup>,郭信艳<sup>2</sup>

(1.江西理工大学应用科学学院,江西赣州,34100;2.厦门大学工商管理学院,福建厦门,361000)

**摘 要:**现代金融体系已成为洗钱的主要渠道。在对我国金融业反洗钱现状分析的基础上,指出了反洗钱制度措施中存在的不足和薄弱环节,并提出了我国金融业反洗钱的框架制度和应采取的措施。

**关键词:**金融机构;反洗钱;法规建设

**中图分类号:**F83 **文献标识码:**A

金融机构反洗钱作为一项全新的工作,涉及面广,技术要求高,政策性和法律性强,无论对央行还是各商业银行来说,都是一个巨大的挑战。当前基层金融机构反洗钱工作面临诸多问题和难点,亟待引起重视和解决。

## 1 当前基层金融机构反洗钱工作存在的问题

基层金融机构处于反洗钱工作的第一线,特别是基层商业银行,它连接支付交易的起点和终点,处于反洗钱工作的“闸口”;因此,基层金融机构反洗钱工作机制完善与否,对反洗钱工作起着至关重要的作用。但从当前基层银行业开展反洗钱工作的现状看,面临的问题仍比较突出。

### 1.1 对反洗钱工作认识不足

反洗钱作为人民银行新增加的一项重要职能,其工作面涉及整个社会的方方面面,重点对象是金融机构。不言而喻,有效开展反洗钱工作首先必须营造一个良好的社会氛围,然而这方面的工作明显不够到位,表现在:

(1) 由于宣传不够深入和广泛,社会公众对洗钱和反洗钱的认知度很低,甚至毫不知晓,导致金融机构在办理业务时按规定核对客户的真实身份信息及大额款项交易的证明材料时,得不到客户的支持与配合。

(2) 地方政府在区域经济竞争日趋激烈环境下,招商引资成为地方

政府的重头戏,各地对外来投资嗜好唯恐不及,对金融机构加强大额资金的流入管理乃至开展反洗钱工作表示不理解,从而不积极给予配合。

(3) 金融机构自身对于开展反洗钱工作存在错误认识,一方面,不少金融机构认为,开展反洗钱工作是人民银行的事,与己无关。在实际的反洗钱工作中,并没有建立相应的组织体系和配备专职人员或者虽建立了组织,配备了反洗钱工作人员,但没有明确相关职责,反洗钱制度也只是写在纸上,挂在墙上,没有真正落实到实际工作中。另一方面,有些金融机构的管理者尚未认识到反洗钱工作的重要性,认为反洗钱工作是发达国家的专利,我们国家没有必要跟风,并认为大力开展反洗钱工作必然增加机构和人员,这不仅会增加成本投入,而且还会因为严格执行反洗钱相关规定会引起客户反感,在激烈的同业竞争中会丢失大量的业务,与金融机构追求利润的经营目标存在一定的冲突。这种追逐利润决定其在反洗钱工作中的“不作为”态度,争一只眼,闭一只眼,没有将反洗钱和各项具体工作有机结合起来,存在麻痹大意的思想,因而在实际工作中不能落实履行有关核对客户真实身份信息和报告的义务。

(4) 目前,基层金融机构管理人员与银行员工对反洗钱工作认识不够,看不到洗钱活动逐渐从沿海向内陆发展的趋势,认为反洗钱是沿海发达地区的事,与基层银行业务关系不大。因此常有人说:洗钱是在大城市,小地方特别是经济欠发达的地区和山区没人来洗钱。然而事实并非

### 3.6 加强灌区建设项目管理

灌区工程的新建、维护维修、除险加固等建设是实现灌区效益、优化资源配置的直接手段,是灌区农业可持续发展的重要物质基础,也是管理单位生存的根本,对于这些项目必须加强管理,保证工程交付后能正常运行,不出现质量问题,确保投资效益。一是要搞好规划,做好设计,保证方案的可行性、合理性及经济性,杜绝无效益工程;二是所有建设项目都要按有关要求严格实行“三制”;三是对工程质量要搞好政府监督;四是完善竣工验收制度,防止不合格工程产品进入管理阶段。

总之,灌区的建设管理是一项长期而艰巨的任务,要实现灌区农业可持续发展涉及的面很广,需要解决的问题很多,只有进一步地更新观念,求实创新,加大投入,加强灌区的建设管理,才能实现灌区农业可持续发展的目标。

(实习编辑:李 敏)

第一作者简介:杨普义,男,1963年9月生,2004年毕业于河海大学,工程师,山西省汾河水利管理局,山西省祁县县城新建南路,030900。

## Talking about Irrigated Areas' Management and Construction and the Agricultural Sustainable Development

YANG Pu-yi

**ABSTRACT:** This paper introduces the problems existing in the construction and management of the irrigated areas at present, through analyzing the position and function of the irrigated areas in the agricultural production, probes into the relationship between the construction and management of the irrigated areas and the agricultural sustainable development, and puts forward some supporting measures for improving the management and construction of the irrigated areas.

**KEY WORDS:** water conservancy facilities; construction of irrigated areas; management of irrigated areas; agricultural sustainable development

如此,洗钱犯罪不仅大城市有,小地方也有;不仅经济发达地区有,经济欠发达地区及山区也有。殊不知我国大多洗钱活动正是从基层银行流向海外。

## 1.2 有关反洗钱法规方面存在缺陷

(1) 现有的反洗钱法规比较零散,缺乏系统性、完整性。

(2) 我国现行的有关反洗钱法规的法律层次和法律效率低,缺少一部专门的反洗钱法。

(3) 金融机构反洗钱涵盖领域不全面。现行“一个规定,两个办法”没有对证券、保险等机构的反洗钱工作做出明确规定,随着银行、证券、保险业务相互融合趋势的加强,证券、保险行业势必成为金融机构反洗钱的空白点,从而直接影响金融机构反洗钱的能力和效果。

(4) 操作性不强。与实践需求和国际反洗钱标准还有一定差距,这主要表现在两个方面:其一,上游犯罪规定过窄,我国《刑法》第191条仅将贩毒、走私、有组织犯罪和恐怖主义确定为洗钱的上游犯罪。上游犯罪规定过窄,不仅不利于对洗钱犯罪的打击,也不利于防范其他经济犯罪。其二,可疑支付交易报告标准的界定过于原则,人民币和外汇两个交易报告管理办法所规定的可疑支付交易均比较原则,尤以《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》为甚,其界定的13条可疑支付交易报告标准除第10条“个人银行结算账户短期内累计100万以上的现金收付”比较明确外,其他均缺乏可操作性,这也是可疑交易报告偏少的一个重要原因。

## 1.3 反洗钱的工作机制不够健全和完善

(1) 金融机构内部的反洗钱职能部门分散,难以形成合力。目前,央行、商业银行和其他金融机构的反洗钱职能都分散在保卫、会计、支付清算、外汇等多个部门,形成部门分割、多部门承办、多部门实施,其结果是谁都有职责,谁都管不好。

(2) 反洗钱的协调机制不够健全。由于反洗钱工作是一项复杂的系统工程,需要社会各部门的密切配合和相互协调。目前,虽已建立起各金融监管部门之间的协调机制,但还未建立金融部门与公安、司法、财政、税务、海关、工商等部门之间的协调机制。

(3) 反洗钱的国际合作与交流机制尚未根本建立,在国际反洗钱合作上存在一定难度。其一,洗钱资金难追逃。普通的国际司法合作因为受到各国国内法的种种制约,常常致使洗钱款项的返还难以实现。其二,跨国洗钱信息难采集、情报不易交流。特别是在反洗钱信息采集和情报交换方面,商业机构需要识别客户的真实身份,前提是客户以真实身份开立账户。

## 1.4 缺乏高素质的专业反洗钱人员

(1) 当前,洗钱犯罪的方式和手段日趋复杂化、专业化和现代化,客观上要求从事反洗钱工作的专业人员必须具备涉及保险、证券、结算知识、外汇、工商、海关等相关知识的高素质复合型人才,需要宽广的知识和丰富的经验才能对可疑支付交易数据进行精确分析,准确判断。而现实状况是各金融机构至多只是按照“一个规定,两个办法”的要求在形式上设立反洗钱岗位和配备反洗钱人员,至于是否能够达到履行反洗钱职责应该具备的素质则基本不作考虑。

(2) 由于金融机构和网点猛增,使得各金融机构无法严把从业资格的关口,接收了大量未经过专业培训,业务素质欠佳的青年人进入金融从业队伍,他们当中有些人教育程度很低,虽然可以自己做到不违法、不犯罪,但由于没有过硬的业务知识和专业技能,即使面对可疑的金融交易或者明显与洗钱有关联的交易,也难以进行辨别。

(3) 另外在一些地方,金融系统的领导重业务发展和经济效益,轻职工的职业道德建设和操守教育。结果在这些金融机构里,部分工作人员因忽视思想道德建设,在金钱、美色面前失去了立场,陷入了违法犯罪的泥潭;还有一些工作人员工作责任心不强,有章不循、有制不遵、有令不行、有禁不止,结果使犯罪分子有机可乘,实施洗钱等犯罪轻而易举,根本无法有效防范和查处洗钱。

## 1.5 现行反洗钱手段不能适应反洗钱工作需要

进行大额和可疑支付交易信息的收集与分析,必须运用高技术手段,依靠强大的计算机网络进行。当前,在支付交易监测系统尚未建成的

情况下,基层人民银行反洗钱手段较为缺乏,只能把反洗钱工作重心放在金融机构大额支付交易和可疑支付交易报告上,而对金融机构日益增多的大量电子转账支付交易难以进行监管。而且具体操作起来也只能采用手工方式进行识别、统计和分析,工作量大且效率低,监测的时间跨度和覆盖面小、时效性差,难以有效防范洗钱行为。

另外,当前各基层金融机构与人民银行之间的信息传输网络未连通,大额和可疑交易的人民币和外汇资金交易信息的报告仍然通过手工报送来实现,在时间上、数据准确性上很大程度地制约了反洗钱工作的顺利进行。

## 1.6 基层金融机构反洗钱的空档多

(1) 由于基层的票据市场不发达,加之资金结算工具交易的便捷性不够,基层金融机构所处地域往往现金交易大。这不利于基层金融机构实施反洗钱的跟踪监测措施,无形中为犯罪分子洗钱提供了便利。

(2) 现金缴存成为反洗钱的空白地带。由于洗钱犯罪所得的原始形态主要是现金。因此,“现金管理”是反洗钱措施的关键一环,其中现金缴存则是重点监测的对象。事实上,各家商业银行从主观上也未必愿意进行严格审查、控制或拒绝受理缴存业务,这无疑为洗钱活动留下了空间。

此外,由于没有建立反洗钱配套的银行账户管理系统,洗钱者可利用个人账户或多头开户等手段来清洗“黑钱”,这些都是基层金融机构反洗钱工作中的空档、死角。

## 1.7 金融环境和金融秩序不规范

(1) 从20世纪90年代以来,为加强宏观经济管理,规范金融秩序,中国人民银行出台了一系列规章制度,但是,随着金融机构主体的多元化,必然带来经济利益的多元化,进而引起竞争的白热化。为了多争取储户和存款,很多银行都不同程度地通过放宽开户条件,直接或变相提高利率,放松支取管理制度等各种手段吸引客户、扩大业务、吸收存款。在这样的情况下,银行是见钱就揽,有钱就收,而忽视了对钱的性质和来源的了解。甚至有的银行明知该钱的来路有问题,但仍佯装不知,帮助其转账或做其他处理。所以在金融秩序混乱的地方,很难有效地预防和查处洗钱活动。

(2) 非法的民间借贷组织是洗钱的又一渠道。目前,不仅在经济发达地区有私人“地下钱庄”存在和运营,在经济欠发达和落后地区也有从事非法集资借贷活动的“地下钱庄”存在。有些地区还有地下钱庄性质的“农村合作基金会”。这些组织甚至享有比银行更为宽松的政策,在开立账户、吸储、提供转账服务等方面更为灵活。此外,地下钱庄和民间的合作基金会运作都很不规范,对于存款和出入账户的资金都不会进行审查。虽然这些机构在经营风险上要比银行等金融机构大,但在逃避司法查处风险上却要小得多。

## 2 完善基层金融机构反洗钱工作的建议

针对以上存在的问题,笔者认为,基层金融机构反洗钱工作应以法制建设为中心,创造良好的法律环境、完善组织体系、开发反洗钱信息系统、加强反洗钱宣传培训、建立反洗钱日常检查工作机制、规范金融环境、完善金融秩序、健全反洗钱的工作协调机制,构筑完善高效的反洗钱工作框架。

### 2.1 建立健全反洗钱法律体系

(1) 要针对目前反洗钱法律比较宽松,缺乏系统性和完整性的特点,对现行有关反洗钱法规进行整理和合并,以国家立法的形式,尽早出台我国的《反洗钱法》,明确社会各部门在反洗钱工作中承担的责任、权利和义务,使基层金融机构开展反洗钱工作时有法可依。

(3) 要适时修改《刑法》有关规定,扩展洗钱犯罪的上游犯罪范围,建议将贪污、贿赂、腐败犯罪和其他严重犯罪也列为洗钱的上游犯罪,扩展打击洗钱犯罪对象的范围。

### 2.2 完善反洗钱组织体系及各项工作机制

(1) 要在各级人民银行和金融机构内部设立专门的反洗钱职能部门。建议在人民银行内部设立反洗钱中心,履行《金融机构反洗钱规定》第七条规定的各项职责,在金融机构内部设立专门的反洗钱部门,其职

责是制定本机构反洗钱的内部控制制度和检查落实,开展本机构反洗钱培训和向人民银行反洗钱中心报告,分析大额与可疑支付交易情况等。

(2) 通过建立反洗钱工作联席会议制度,进一步加强银行、公安、司法、工商、财政、税务、海关等部门的协调联动,形成务实高效、灵活多样的合作机制,齐抓共管,形成整体合力,确保反洗钱工作的顺利开展。

(3) 基层人民银行牵头建立银行之间反洗钱的网络,畅通联系渠道,共享信息资源,确保辖内金融部门之间的反洗钱工作的有效开展。

(4) 要完善各基层金融机构内部的反洗钱组织体系,充分发挥各业务部门的优势。各金融机构要根据反洗钱工作的实际情况,尽快制定切实可行的反洗钱工作细则及内控制度,对具体的标准尽可能细化,以利于具体操作人员在执行过程中能够把握政策尺度。

(5) 要广泛参与反洗钱的国际合作,尽快建立与反洗钱国际组织之间的合作机制,交流国际反洗钱经验和信息,更好地打击跨国洗钱犯罪。

### 2.3 以高科技来完善反洗钱的技术保障

(1) 要进一步加大资金投入和技术投入,建议尽快建立3个系统:一是客户信息数据库系统。充分利用系统对所有已开立的账户,补充和完善相关的背景资料,建立完备的客户信息数据资料。二是诚信系统。要进一步加快社会诚信系统的建设步伐,利用先进的网络技术,实现与工商、税务、公安等部门的联网,核对开户单位的营业执照、企业代码以及身份证件等资料,实现社会信息资源共享,有效防范和打击洗钱犯罪。三是大额和可疑支付交易检测报告系统。应在参考国际上较为科学的检测分析标准的基础上,充分利用各金融机构的会计核算系统数据,对大量的大额交易进行全面、连续的监测,并对大额和可疑支付交易信息分类、汇总、分析后实现自动上报。

(2) 要根据反洗钱工作中的实际应用需求和金融创新可能带来的新问题,不断地、适时地优化系统设计,完善系统功能,确保支付交易监测系统始终全过程,全方位地发挥作用。

### 2.4 加强反洗钱工作的宣传和培训

加大宣传力度,深入加强反洗钱的舆论宣传,着力营造良好的社会氛围。既要定期在全国范围内开展集中统一的宣传活动,又要结合各地实际,经常性地开展形式多样的宣传活动,从而促进公众配合金融机构开展反洗钱工作。

反洗钱工作的成败与否不仅事关金融业的健康发展,而且还事关一国的政治、经济和社会稳定,必须采取得力措施,引导各方正确认识并深刻理解开展反洗钱工作的重要性和紧迫性,牢固树立整体意识和大局意识。

### 2.5 大力培养高素质反洗钱专业人才

反洗钱的专性质决定了从事反洗钱工作的人员必须是高素质的复合型人才,而当前的人员素质普遍适应不了形势发展的需要,建议采取以下措施加以解决:一是要选拔一批既懂金融、外汇业务,又懂计算机、法律知识的人才充实反洗钱队伍;二是要开展全面系统的业务培训,尽快提高现有反洗钱人员的专业素质和业务水平;三是要建立反洗钱的奖励机制,调动各部门参与反洗钱工作的积极性,要对反洗钱成效突出的金融机构及部门予以一定的经济补偿或奖励,特别是对打击洗钱犯罪

的有功之人予以一定的物质和精神奖励,改变目前反洗钱的成本和收益不对等的现状,充分调动各方参与反洗钱工作的积极性。

### 2.6 填补反洗钱的空档

(1) 应加快地方票据市场的建设,改进资金结算方式,加大对支付结算工具的宣传和推广运用力度,推广使用个人支票、信用卡、网上支付等支付工具。大力改善金融服务,加快票据传递和资金清算速度,为票据结算的推广创造一个良好的外部环境,使各种支付工具更加方便、快捷地使用,尽量减少现金交易,为有效地对票据加以系统监测提供平台。

(2) 尽快修订有关现金管理的法规,进一步完善基层金融机构的现金管理工作。在此基础上,建议对大额现金结算收取一定的费用,使现金结算的成本高于转账结算的成本,运用价格手段影响公众对支付工具的选择,这样可以减少现金的流通量,降低犯罪分子拥有大量现金进行洗钱活动的可能。

(3) 要控制资金流向。比如,控制现金支取而且控制现金的缴存,要重视“黑钱洗白”,也要重视“白钱洗黑”,完善现金管理制度,将大额存入现金纳入现金管理的范畴,控制现金的流动。

(4) 完善账户管理制度,将个人结算账户纳入管理范围,避免洗钱者利用个人账户清洗黑钱。银行办理个人支付结算业务都实行实名制,并以居民身份证为唯一的实名证件,结合存款实名制,建议将居民身份证作为公民唯一的支付结算实名证件,便于银行审查识别其真伪。

### 2.7 规范金融环境并完善金融秩序

针对不少金融机构出于自身的片面利益考虑,在实际工作中不能很好地贯彻执行《银行账户管理办法》《现金管理暂行条例》《个人存款账户实名制规定》《大额现金支付登记备案规定》等基本法规的情况,建议有关职能部门建立反洗钱工作日常检查机制,如定期检查制度,重点事项的追踪检查制度,反洗钱举报制度,突发反洗钱事件应急处理制度等,根据反洗钱工作内容行政执法的有关规定,制定反洗钱工作检查细则,对各项检查程序、内容等进行规范,促进反洗钱检查合法化、专业化、技术化,为开展反洗钱工作规范金融环境,奠定扎实的基础金融环境。

### 参考文献

- [1] 邵沙平. 跨国洗钱的法律控制 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1998: 71-80; 148-154; 237-239.
- [2] 甄进兴. 洗钱犯罪与对策 [M]. 北京: 东方出版社, 2000: 4; 121-126.
- [3] 阮方民. 洗钱犯罪的惩治与预防 [M]. 北京: 中国检察出版社, 1998: 364-369.
- [4] 石玉红. 反洗钱的措施与对策 [N]. 金融时报, 2005-05-30.

(责任编辑:胡建平)

第一作者简介:钟 滨,男,1971年3月生,2003年毕业于厦门大学经济学院国际金融专业(硕士),讲师,江西理工大学应用科学学院经济管理学部,江西省赣州市,341000.

## Some Problems in and Suggestions on the Counter-money Laundering Work of the Primary Financial Organizations

ZHONG Bin, XU Hao, GUO Xin-yan

ABSTRACT: The modern financial system has become the main channel of the money laundering. Based on the analysis on the present situation of Chinese financial industry's counter-money laundering, this paper pointed out the deficiency and weak link in the counter-money laundering system, and proposed some frame system and measures for the counter-money laundering of Chinese financial industry.

KEY WORDS: financial organization; counter-money laundering; construction of laws and regulations

©1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net