

内部资料  
注意保存

# 我国腐败分子向境外转移资产的 途径及监测方法研究

(参评精简本)

二〇〇八年六月



# 《我国腐败分子向境外转移资产的途径及监测方法研究》

## 目 录

第一章 概论 .....	1
第一节 概念界定 .....	1
一、腐败分子 .....	1
二、资产 .....	2
三、转移 .....	3
四、境外 .....	4
第二节 腐败分子向境外转移资产现状及危害 .....	4
一、国际现状 .....	4
二、我国现状 .....	6
三、危害 .....	8
第三节 监测的法律依据 .....	11
一、国际法律依据 .....	11
三、国内法律依据 .....	17
第二章 我国腐败分子向境外转移资产的主要途径 .....	23
第一节 通过现金走私向境外转移资产 .....	23
第二节 利用替代性汇款体系向境外转移资产 .....	24
第三节 利用经常项目下的交易形式向境外转移资产 .....	26
一、进口预付货款，出口延期收汇 .....	26
二、伪造佣金及其他服务贸易项目对外付汇 .....	27
三、通过企业之间的关联交易实现向境外转移资产的目的 .....	28
四、利用假的进口合同骗取外汇管理部门核准外汇汇出境外 .....	29
五、少报出口，多报进口 .....	30
第四节 利用投资形式向境外转移资产 .....	30
第五节 利用信用卡工具向境外转移资产 .....	32
第六节 利用离岸金融中心向境外转移资产 .....	33
第七节 海外直接收受 .....	35
第八节 通过在境外的特定关系人转移资金 .....	35

<b>第三章 资产境外转移中的人员行为特征</b> .....	<b>37</b>
第一节 资产境外转移与人员外逃并非同时、同向 .....	37
第二节 具体行为特征 .....	38
一、家属(情人)先行 .....	38
二、准备有关出入境证件 .....	38
三、在海外设立特定机构, 本人频繁往返于国内外之间 .....	39
四、境外赌博 .....	40
五、私下变卖国内财产 .....	41
六、不计后果地攫取物质利益 .....	41
七、原因不明地突然离职出境 .....	41
<b>第四章 监测分析方法</b> .....	<b>42</b>
第一节 监测思路 .....	42
一、以“获取非法资产”和“向境外转移资产”阶段为监测重点 .....	42
二、依托并充分利用大额交易和可疑交易报告数据库 .....	42
三、加强对重点地区、敏感行业、特定人群和特定消费方式的监测 .....	43
四、自主分析和协查分析相结合 .....	44
第二节 监测分析流程 .....	45
第三节 监测分析规则 .....	47
一、对涉嫌腐败名单交易的预警 .....	48
二、对涉嫌腐败资金类地下钱庄的监测 .....	48
三、交易主体的可疑行为触发监测临界参数 .....	50
四、可疑交易主体被多次报告, 且金额、账户触发监测临界参数 .....	51
五、对跨境携带现金的监测 .....	52
六、对进出口未核销企业的监测 .....	54
七、对假借佣金或其他服务贸易名义外逃资金的监测 .....	55
八、对利用企业间关联交易向境外转移资金的监测 .....	57
九、对海外投资年检违规名单的监测 .....	59
十、对利用离岸金融中心向境外转移资金的监测 .....	60
十一、对利用银联卡向境外交易转移资金的监测 .....	62
<b>第五章 工作建议</b> .....	<b>64</b>
一、通过签署合作安排或工作机制等形式实现反腐败信息的共享 .....	64
二、建立反腐败机构互派特派员制度 .....	65
三、与海关尽快建立反洗钱相关数据的查询和通报机制 .....	65
四、实现人民银行内部信息的整合, 建立信息共享与互动机制 .....	66
五、加强与境外 FIU 的情报交流 .....	66

# 第一章 概论

## 第一节 概念界定

### 一、腐败分子

腐败的含义具有多样性，根据《布莱克法律词典》的解释，腐败是故意行使与公职义务或其他权利不相符的某些利益的行为，或者公职人员或受托人违背其职责或其他权利，非法地或不当地利用其职位或身份为自己或他人谋取利益的行为，兼具贪污和贿赂的含义。根据联合国《反腐败公约》的规定，“腐败”是指贿赂本国公职人员、外国公职人员或者国际公共组织官员，公职人员贪污、挪用或者以其他类似方式侵犯财产，影响力交易，滥用职权，资产非法增加，私营部门内的贿赂，私营部门内的侵吞财产等故意行为；“腐败分子”就是从事上述行为的主体，既可以是自然人，也可以是法人，既可以是履行公共职能或提供公共服务的机构和人员，也可以是私营部门实体和人员。根据我国刑法的规定，贪污贿赂犯罪的主体主要为国家工作人员，即在国家机关中从事公务的人员，国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员和国家机关、国有公司、企业、事业单位委派到非国有公司、企业、事业单位、社会团体从事公务的人员，以及其他依照法律从事公务的人员。结合我国反腐败斗争的战略目标以及当前的工作重点，本课题中的腐败分子是指违背职责谋取非法利益的国家机关工作人员和国有公司、企事业单位、社会团体的高管人员。

## 二、资产

联合国《反腐败公约》以及《打击跨国有组织犯罪公约》都规定：“财产”系指各种资产，不论物质的还是非物质的、动产还是不动产、有形的还是无形的，以及证明这种资产的产权或者权益的法律文件或者文书。联合国《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》规定：“资金”系指各种资产，不论是有形或者无形资产、是动产还是不动产、不论以何种方式取得，和以任何形式，包括电子或数字形式证明这种资产的产权或权益的法律文件或证书，包括但不限于银行存款、旅行支票、银行支票、邮政汇票、股票、证券、债券、汇票和信用证。可见，“资产”、“财产”、“资金”可以在同等意义上使用。上述定义从资产的表现形式方面展示了其外延的宽广性和多样性。从法律性质来看，本课题所指资产，既包括非法资产，也包括腐败分子控制的合法资产。之所以特别作出这种说明，主要基于以下原因：首先，“资产”尤其是现金、有价票证等是种类物，将通过非法渠道获得的资产与腐败分子的合法收入相区分没有实质意义。其次，考虑到腐败分子的犯罪所得可能已被混同、转换形态或转让他人等复杂情形，国际公约倡导价值没收、混合没收、替代物没收等措施，以便最大限度地剥夺犯罪收益。对腐败分子向境外转移合法资产进行监测，防止其外逃，正是为了在腐败分子的非法收益难以追缴时，通过剥夺其控制的合法资产，收到惩治犯罪、挽回国家损失的效果。

### 三、转移

转移包含两层含义：首先，从转移的方式来看，既包括利用非法渠道转移，也包括利用合法渠道转移。金融行动特别工作组在《中国反洗钱和反恐融资评估报告》中指出，在中国最常用的洗钱方式有四种。第一种是通过现金走私的方式；第二种是通过合法金融系统的现金交易、账户付款、海外业务、贷款和其他金融交易实现洗钱目的，有时候还采用假身份证开立银行账户或汇款的方式；第三种是以贸易为掩护的方式，即非法所得通过进出口货物或虚构/伪造进出口合同、海运单据、海关报关单和其他相关文件的方式实现洗钱目的；第四种通过地下钱庄系统洗钱。此外，犯罪分子还设立海外空壳公司，将资金以合法贸易或投资交易方式通过银行实现转移。随着新技术和新产品的出现，腐败分子还可能借助电子货币、网上金融服务以及股票期权、远期外汇汇率合同等新的金融衍生品向境外转移资产。在实际操作中，腐败分子往往通过多种方式的组合，交错使用合法渠道和非法渠道，实现资产的跨境转移。

其次，从转移的对象看，既有将非法资产转移境外，也有将其控制的合法资产转移境外后加以非法占有或用作非法用途。在实际案例中，就有腐败分子将其所在的国有公司的资产以海外投资的名义转移境外，最终划入其个人账户，实现了资产从国有到私有、从合法到非法、从境内到境外的转换和转移。

## 四、境外

境外指法域而非地理概念，法域是指具有或适用独立法制体系的区域。<sup>1</sup>以此来衡量，中国大陆、香港、澳门乃至台湾地区都具有独立的法制体系，虽然在宪法层面上具有派生性，即特别行政区基本法由全国人民代表大会来制定，但是“四地”的法制体系是完全平行的，即中国大陆、香港、澳门和台湾地区分属不同法域。此外，在 IMF 框架下，经常性国际交易中的跨境（cross border）指的是跨货币边境或海关关境，而非国境。在我国，大陆地区和港澳台地区分属不同的货币区，因此腐败分子向港澳台地区转移资产，也属于向境外转移资产。

## 第二节 腐败分子向境外转移资产的现状及危害

### 一、国际现状

资金外逃（Capital Flight），又称为资本外逃、资本非法转移等，资金多由发展中国家流向发达国家。因此，经济学家托尼尔（Toneil, 1992）认为资金外逃是“生产资源由贫穷国家向富裕国家的流失”<sup>2</sup>。导致资金外逃的原因存在于经济、政治等多方面，然而，近年来，贪污腐败越来越成为资金外逃研究领域备受关注的焦点，腐败分子向外国转移的财富被公认是外逃资本的重要组成部分，在整个

1 参见时延安著：《中国区际刑事管辖权冲突及其解决研究》，中国人民公安大学出版社 2005 年版，第 11 页。

2 王高明，“腐败分子资金外逃及惩治机制研究”，《经济社会体制比较》2006 年 5 期，P42-52。

资金外逃中的比例逐渐提高。虽然目前尚无法计算所有外逃资本中有多少是由腐败分子转移至境外的,但可以肯定的是,在新兴市场国家,贪污腐败是资本外逃的重要原因。

2007年12月17日,世界银行与联合国毒品与犯罪问题办公室在联合国纽约总部举行了“追回被窃财产之友倡议(Friends of the Stolen Asset Recovery Initiative)”的发起仪式。仪式上公布的一组数字表明:发展中国家和转型期国家每年产生的腐败收益高达200到400亿美元,相当于全球官方发展援助的20%到40%,而且大部分被转移到发达国家<sup>3</sup>。

仪式上世界银行现任行长佐利克(Robert B Zoellick)透露:在非洲,每年国内生产总值的25%都由于腐败而损失,金额高达1480亿美元,但这一问题并不只限于非洲。尼日利亚前总统阿巴查(Sani Abacha)在任内五年贪污了30亿到50亿美元,而尼日利亚联邦政府2006年用于健康和教育的开支还不到50亿美元。菲律宾的前总统马科斯(Ferdinand Marcos)贪污了50亿到100亿美元,它造成的发展影响远远超过直接的财政损失,它降格了公共机构、影响了投资、损坏了微观经济环境、摧毁了金融机构的信誉。菲律宾用了18年的时间才追回6.2亿美元,而要完全从损失中恢复还需更长时间。

联合国毒品与犯罪问题办公室主任科斯塔(Antonio Maria Costa)在仪式上指出:经验表明,只有不到一半的被窃财产会停留在受害国,而大部分会被转移到国外。财产追回是一个复杂的过程,并随着金融

<sup>3</sup> “专题报道:联合国发起‘追回被窃财产之友倡议’”,  
<http://www.un.org/radio/ch/story.asp?NewsID=5126>, 2008/2/21。

中介机构开发新业务而变得越来越复杂。一旦被窃财产离开受害国，它们就会被巧妙地分割，藏在众多金融工具中，难以发现和获取。

目前，与贪腐资金跨境转移相伴随的还有腐败人员外逃。腐败分子外逃得逞，更增加了受害国打击犯罪和追缴资金的难度。目前国际上为数不多的成功追回外逃贪腐资金的典型案例有：尼日利亚追回了阿巴查转移到瑞士的 5 亿多美元；秘鲁在 2001 到 2004 年间追回了前情报部门负责人蒙特西诺斯 (Vladimiro Montesinos) 转移到瑞士和美国等地的 1.8 亿美元；2007 年 5 月，美国和瑞士协助哈萨克斯坦追回了 8400 万美元。但是，与实际发生外逃的资金数额相比较，追回的资金实为九牛一毛。

## 二、我国现状

中国官员因经济犯罪外逃始于上世纪 80 年代末。近年来外逃的腐败分子及其转移至境外的资金究竟有多少，至今还没有一组公认的数字，只能根据各方报道勾画出大体状况。

根据公安部 2006 年 5 月公布的数据显示，我国已陆续缉捕到外逃的经济犯罪嫌疑人 320 人左右，直接涉案金额近 700 亿元人民币。而公安机关和有关部门掌握的仍在逃的外逃经济犯罪嫌疑人，有 800 人左右，潜在的经济损失和他们实际非法转移的资金数额，只有将这些人缉捕归案审查以后才能确定<sup>4</sup>。

据中国社会科学院一份调研资料披露：从九十年代中期以来，外

---

4 常雪梅 刘倩，“【特别策划】编织无国界反腐天网 腐败分子远遁天涯也枉然”，中国共产党新闻网 <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/67206/68346/5534628.html>2/22。

逃党政干部，公安、司法干部和国家事业单位、国有企业高层管理人员，以及驻外中资机构外逃、失踪人员数目高达 16000 至 18000 人，携带款项达 8000 亿元人民币。

近年由官方媒体曝光的腐败分子外逃或将资金转移境外的典型案例不胜枚举：

1. 高官——原全国人大副委员长成克杰非法聚敛几千万元巨额赃款，大都转移到香港情妇的名下或存在境外银行里；十五届中央委员、正部级电力高官高严出逃后至今下落不明；此外还有河南省烟草专卖局原局长、烟草公司原经理、原党组书记蒋基芳，贵州省交通厅原厅长卢万里，厦门市原副市长蓝甫，浙江省建设厅原副厅长、曾任温州市主管城市建设的副市长杨秀珠，等等。

2. 国有公司和金融部门的负责人——中国银行广东开平支行三位原行长许超凡、余振东、许国俊，三人出逃携款高达 4.83 亿美元；还有河南豫港公司原董事长程三昌，河南省服装进出口公司原总经理董明玉，云南省旅游集团公司原董事长罗庆昌，国有控股的西安市机电设备有限公司原总经理兼汽车部经理周长青，昆明卷烟厂原厂长陈传柏，等等。

这些犯罪嫌疑人潜逃境外的目的地主要集中于北美、澳大利亚、东南亚地区。具体来说，涉案金额相对小、身份级别相对低的，大多就近逃到我国周边国家，如泰国、缅甸、马来西亚、蒙古、俄罗斯等；案值大、身份高的腐败分子大多逃往西方发达国家，如美国、加拿大、澳大利亚、荷兰等；一些无法得到直接去西方国家证件的，先龟缩在

非洲、拉美、东欧的小国，伺机过渡；有相当多的外逃者通过香港中转，利用香港世界航空中心的区位以及港人前往原英联邦所属国家可以实行“落地签证”的便利，再逃到其他国家。

### 三、危害

#### （一）政治危害

##### 1. 助长贪污贿赂等犯罪的蔓延，损害党的执政基础

腐败分子向境外转移资产，助长了贪污贿赂等犯罪的蔓延，损害党的执政基础。党的十七大报告指出，中国共产党的性质和宗旨，决定了党同各种消极腐败现象是水火不相容的。坚决惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务。若腐败分子可以轻易向境外转移资产，势必给贪污腐败分子提供退身之路，给其提供低风险获利空间，是对贪污贿赂等犯罪的刺激和引诱，将直接威胁党的廉政建设，损害党的执政基础。

##### 2. 加大了我国的执法难度和司法成本

腐败分子向境外转移资产，加大了我国的执法难度和司法成本。由于地理、制度、文化等因素，一般来说，各国对于转移至境外的资产的监视、调查、控制、和追缴等能力都比较弱。资产跨境转移掩盖了贪污贿赂等犯罪的踪迹，为司法机关及时发现犯罪、查获罪犯、追缴赃款设置了障碍，使腐败分子得以享用赃款、逃避打击。而对犯罪的惩罚不力，降低司法威慑力，势必又会刺激更多的腐败分子铤而走险，形成恶性循环。

### 3. 损害中国的国际形象

腐败分子向境外转移资产，将严重损害中国的国际形象。中国作为最大的发展中国家、联合国安理会常任理事国之一，正处于改革开放的关键时期，若无法遏制贪污腐败，令贪腐资金大量向国外转移，无疑是向国际社会昭示政治腐败、法制缺陷和金融监管不健全等问题。尤其是在现今复杂的国际政治环境中，别有用心的政治势力无时无刻不在处心积虑地收集甚至捏造中国的负面报道以诋毁我们的政治制度，此时腐败分子对外转移资金及由此引发的政治分歧、司法争端、经济纠纷等一系列问题将可能对我国的国际形象造成严重损害。

#### （二）经济危害

##### 1. 造成社会财富的流失，破坏经济发展成果

腐败分子向境外转移资产，会造成社会财富的流失，破坏经济发展成果。这些转移出境的资金，大部分难以发现或无法追缴，造成国民财富的巨大损失。据称新西兰的高档汽车销售商已将来自中国的“小留学生”们排在本地成功企业家之前，列为最高端客户，因为某些在中国“有背景”的子弟经常以全款购买高档汽车以炫耀实力；美国也爆出了加州洛杉矶的阿凯迪亚地区及纽约的曼哈顿地区因不明背景的中国家庭的迁入拉动民宅价格上升的消息，这些高消费者中有很多是国内官员或国企管理人员的亲属。惊人的财富在中国被非法攫取后，注入到发达国家的经济循环。

2. 导致经济扭曲和不稳定、经济调控政策失灵，给经济建设带来严重的负面影响

首先，转移活动会造成资金的异常流动，影响利率和汇率的正常形成，扰乱金融市场，干扰国家的宏观调控。其次，以资产转移为目的的贸易和投资活动，会使有关行业不遵循市场规律和国家产业政策而调整，造成国家经济结构的畸形发展和经济动荡。研究认为<sup>5</sup>，资本外逃会加大中国融资成本，甚至还会造成中国就业机会的减少，从而会加大贫富差距。资本外逃后，政府会转而向流动性低的资本（如土地、劳动力）转移税收负担，从而会拉大收入差距，降低国内消费和就业水平。

### 3、加剧金融风险，冲击金融稳定

腐败分子向境外大量转移资金，会加剧金融风险，冲击金融稳定。从国际经验来看，资本外逃严重时，可能成为导致国家破产的一股力量。更大的代价是在未来数十年中，国家的信用等级在国际社会中将大大下降。这方面的典型例子是墨西哥。国际货币基金会的调查报告指出，1994年爆发的墨西哥金融危机，其诱因在于墨西哥本土的投资者资金外溢，而不是市场所推测的是外国投资者因墨西哥政局不稳而争相抛售比索所致<sup>6</sup>。此外，金融机构内部人员巨额贪污、挪用并将资金转移也会危及该机构的持续经营和公众信心，甚至带来整个金融体系的振荡。震惊中外的中行广东开平案和哈尔滨高山案就为中国银行业带来了极大的负面影响。

5 董志勇，“资本外逃对中国宏观经济的影响”。

6 刘旭，“中国资本外逃负面影响不可小觑”，人民网>>中国经济快讯  
<http://www.people.com.cn/GB/paper1631/10056/922154.html>, 2008/2/25。

### 第三节 监测的法律依据

对腐败分子向境外转移资产进行监测是利用反洗钱的手段和体系反腐败，拓展了反腐败的渠道，增强了有效性。因此，对腐败分子向境外转移资产进行监测的法律依据应当在反洗钱的制度框架内展开。腐败分子向境外转移资产涉嫌洗钱犯罪是对其进行监测的必要前提，因为监测是反洗钱的核心手段和制度创新，只有涉嫌洗钱犯罪，才有合理依据启动监测手段。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、现金跨境转移报告制度作为反洗钱的支柱，为监测提供了必要的资料和信息准备，构成了监测工作不可或缺的环节。金融情报机构作为接收、分析、移送可疑交易的专门机构，是开展监测工作的组织中枢。基于上述分析，对腐败分子向境外转移资产进行监测法律依据的探讨将围绕监测的启动、监测的实施、监测的组织三大方面，从国际法的梳理、外国法的借鉴、国内法的分析三个层次展开。

#### 一、国际法律依据

(一) 监测的必要启动——腐败分子向境外转移非法所得涉嫌洗钱犯罪

##### 1. 腐败犯罪是洗钱罪的上游犯罪

谋取不正当利益是腐败犯罪的动机和目的，为了避免不正当利益被暴露和没收，腐败分子总是想方设法隐瞒、掩饰、转移非法资产，

使其在形式上合法化。洗钱行为是腐败行为的继续和延伸，清洗腐败资金，是整个腐败犯罪过程的重要环节和有机组成部分。洗钱是腐败分子的本能需求，反腐败必须打击洗钱，因此，众多国际公约都将腐败犯罪作为洗钱罪的上游犯罪，将现有的反洗钱法律制度和工作机制纳入了反腐败框架。

联合国《反腐败公约》在序言中就开宗明义地强调缔约国应当“关注腐败同其他形式的犯罪特别是同有组织犯罪和包括洗钱在内的经济犯罪的联系”，并在第 23 条（对犯罪所得的洗钱行为）第 2 款第 2 项中规定“各缔约国均应当至少将其根据本公约确立的各类犯罪列为上游犯罪。”在本条中，“应当至少”是对缔约国的强制性要求，即缔约国应当将公约规定的贿赂本国公职人员等腐败犯罪列为洗钱罪的上游犯罪。

联合国《打击跨国有组织犯罪公约》第 6 条（洗钱行为的刑事定罪）第 2 款第 2 项规定，“各缔约国均应将本公约第二条所界定的所有严重犯罪和根据本公约第五条、第八条和第二十三条确立的犯罪列为上游犯罪。缔约国立法中如果明确列出上游犯罪清单，则至少应在这类清单中列出与有组织犯罪集团有关的范围广泛的各种犯罪。”在该公约中，“第八条”指的是腐败行为的刑事定罪。根据这一强制性的规定，各缔约国应当将腐败犯罪列为洗钱罪的上游犯罪。

## 2. 向境外转移非法所得是洗钱的重要表现形式

综观国际公约对洗钱罪的定义，向境外转移犯罪所得是洗钱的重要表现方式。

联合国《反腐败公约》第 23 条第 1 款要求各缔约国均应当根据本国法律的基本原则采取必要的立法和其他措施，将下列故意实施的行为规定为犯罪：（1）明知财产为犯罪所得，为隐瞒或者掩饰该财产的非法来源，或者为协助任何参与实施上游犯罪者逃避其行为的法律后果而转换或者转移该财产；（2）明知财产为犯罪所得而隐瞒或者掩饰该财产的真实性质、来源、所在地、处分、转移、所有权或者有关权利。即各缔约国应当将故意转移犯罪所得，包括腐败犯罪所得的行为作为洗钱罪惩处。

《打击跨国有组织犯罪公约》第 6 条第 1 款也有相同的要求。

## （二）监测的具体展开

### 1. 监测范围

《反腐败公约》第 14 条第 1 款第 1 项规定，“各缔约国应当在其权限范围内，对银行和非银行金融机构，包括对办理资金或者价值转移正规或非正规业务的自然人或者法人，并在适当情况下对特别易于涉及洗钱的其他机构，建立全面的国内管理和监督制度，以便遏制并监测各种形式的洗钱，这种制度应当着重就验证客户身份和视情况验证实际受益人身份、保持记录和报告可疑交易作出规定。”第 2 款规定，“缔约国应当考虑实施可行的措施，监测和跟踪现金和有关流通票据跨境转移的情况，但必须有保障措施，以确保信息的正当使用而且不致以任何方式妨碍合法资本的移动。这类措施可以包括要求个人和企业报告大额现金和有关流通票据的跨境转移。”这两款对利用金融机构以及以现金、流通票据形式进行的资产跨境转移进行了全面的

规定，提出了相应的监测要求，对腐败资产跨境转移进行监测是其中的应有之义。

## 2. 具体要求

《反腐败公约》第 52 条专门规定了“预防和监测犯罪所得的转移”。第 1 款促请各缔约国均应当根据本国法律采取必要的措施，以要求其管辖范围内的金融机构核实客户身份，采取合理步骤确定存入大额账户的资金的实际受益人身份，并对正在或者曾经担任重要公职的个人及其家庭成员和与其关系密切的人或者这些人的代理人所要求开立或者保持的账户进行强化审查。对这种强化审查应当作合理的设计，以监测可疑交易从而向主管机关报告，而不应当将其理解为妨碍或者禁止金融机构与任何合法客户的业务往来。第 2 款要求缔约国就本国管辖范围内的金融机构应当对哪类自然人或者法人的账户实行强化审查，对哪类账户和交易应当予以特别注意，以及就这类账户的开立、管理和记录应当采取哪些适当的措施，发出咨询意见；各缔约国均应当根据其本国法律和参照区域、区域间和多边组织的有关反洗钱举措，对于应当由本国管辖范围内的金融机构对其账户实行强化审查的特定自然人或者法人的身份，除这些金融机构自己可以确定的以外，还应当酌情将另一缔约国所请求的或者本国自行决定的通知这些金融机构。这两款规定是“了解你的客户”原则的具体展开，并对重要公职人员提出了强化审查的要求。第 3 款要求各缔约国均应当实行措施，以确保其金融机构在适当期限内保持客户的账户和交易的充分记录，记录中应当至少包括与客户身份有关的资料，并尽可能包括

与实际受益人身份有关的资料。第4款规定，为预防和监测根据本公约确立的犯罪的所得的转移，各缔约国均应当采取适当而有效的措施，以在监管机构的帮助下禁止设立有名无实和并不附属于受监管金融集团的银行。此外，缔约国可以考虑要求其金融机构拒绝与这类机构建立或者保持代理银行关系，并避免与外国金融机构中那些允许有名无实和并不附属于受监管金融集团的银行使用其账户的金融机构建立关系。本款从禁止的角度进一步强调了实名制和尽职调查原则必须遵守。第5款规定，各缔约国均应当考虑根据本国法律对有关公职人员确立有效的财产申报制度，并应当对不遵守制度的情形规定适当的制裁。各缔约国还应当考虑采取必要的措施，允许本国的主管机关在必要时与其他国家主管机关交换这种资料，以便对根据本公约确立的犯罪的所得进行调查、主张权利并予以追回。本款规定将公职人员账户强化审查制度与财产申报制度结合起来，为监测公职人员的资产状况提供了准确、全面的基础资料，有利于及早遏制腐败分子向境外转移资产的企图。第6款规定，各缔约国均应当根据本国法律考虑采取必要的措施，要求在外国银行账户中拥有利益、对该账户拥有签名权或者其他权力的有关公职人员向有关机关报告这种关系，并保持与这种账户有关的适当记录。这种措施还应当对违反情形规定适当的制裁。本款要求公职人员对拥有或控制境外资产的情况进行申报，并保存交易记录。

《金融行动特别工作组四十项建议》第6项建议对于政界名流，除了实施常规的尽职调查措施外，金融机构还应拥有适当的风险管理

系统以确定客户是否为政治公众人物、获得高级管理层的批准方可与此类客户建立业务关系、采取合理措施确定财产和资金来源、对业务关系进行更严格的持续监视。根据释义，“政治公众人物”是指现在或曾经担任显赫公职的个人，如国家元首或政府首脑、高级政客、政府、司法或军队高级官员、国有企业高级行政人员和政党的重要官员。与政治公众人物自身存在的声誉危机类似，他们与家庭成员或关系密切的同僚之间的商业关系也存在声誉上的风险。

这些规定都强调了对重要政治人物进行强化审查和持续监测，鉴于重要政治人物是洗钱犯罪的高危人群，因此对其及其关联人员的账户进行强化审查、风险管理、持续监测是有效防范腐败分子转移资产的必要环节。

### （三）监测的组织保障——金融情报机构的重要职责

《反腐败公约》第 14 条要求各缔约国均应当确保行政、管理、执法和专门打击洗钱的其他机关（本国法律许可时可以包括司法机关）能够根据其本国法律规定的条件，在国家和国际一级开展合作和交换信息，并应为此目的考虑建立金融情报机构，作为国家中心收集、分析和传递有关潜在的洗钱活动的信息。第 58 条还专门以“金融情报机构”为标题，规定：“缔约国应当相互合作，以预防和打击根据本公约确立的犯罪而产生的所得的转移，并推广追回这类所得的方式方法。为此，缔约国应当考虑设立金融情报机构，由其负责接收、分析和向主管机关移送可疑金融交易的报告。”《打击跨国有组织犯罪公约》也有同样的规定。

《金融行动特别工作组四十项建议》第 26 项要求“各国应当建立金融情报中心，作为接收（经准许也可索取）、分析和移交可疑交易报告以及有关潜在的洗钱和恐怖分子筹资行为的其他信息的全国性中心。金融情报中心应能够及时地直接或间接使用所需的金融、行政和执法信息，以便能够正确地行使其包括分析可疑交易报告在内的职能。”

金融情报机构依靠大额交易和可疑交易报告制度实现了对潜在腐败行为的全面监测，同时通过对重要政治人物的账户进行强化审查、持续监测，又突出了监测重点；金融情报机构作为“在国家和国际一级开展合作和交换信息”的平台和枢纽，可以根据国家授权同境外对等机构开展情报交流并委托协查，追查腐败分子外逃资金的去向，并且不涉及司法诉讼和刑事定罪问题，不需要国家层面上的双边条约，情报交流方便快捷、易于保密。这样就为内外合围、追踪腐败分子资金的完整流向提供了可能性。总之，金融情报机构实现了预防和惩治腐败分子向境外转移资产的系统性、及时性、主动性和预见性，是全球反腐败的一项制度创新，为有效监测腐败分子向境外转移资产提供了组织保障。

### 三、国内法律依据

我国党和政府在反腐败斗争实践中，对洗钱问题十分关注，中共中央 2005 年颁布的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防

腐败体系实施纲要》专门指出：要建立健全反洗钱制度，同时要“建立对大额资金外流的有效监控的预警机制和金融信息共享制度。”中纪委第五次全会工作报告也明确要求“进一步健全大额和可疑资金交易报告制度，加强资金监管，打击洗钱行为。”可见，反洗钱已经成为我国反腐败工作的有机组成部分，成为惩治和预防腐败的重要手段。通过反洗钱机制对腐败分子向境外转移资产进行监测主要体现在以下法律法规中。

### （一）刑法

#### 1、洗钱罪——《刑法修正案（六）》

2006年6月通过的《中华人民共和国刑法修正案（六）》增加了贪污犯罪和金融犯罪，扩大了洗钱罪的上游犯罪范围。根据本条的规定，我们可以明确，协助腐败分子将资金汇往境外的构成洗钱罪。

#### 2、隐瞒境外存款罪

刑法第359条规定，国家工作人员在境外的存款，应当依照国家规定申报。数额较大，隐瞒不报的，处二年以下有期徒刑或者拘役。情节较轻的，由其所在单位或者上级主管机关酌情给予行政处分。据此，国家工作人员在境外的财产，不管是合法所得还是非法或犯罪所得，都应当按照规定进行申报，隐瞒不报或者低报的，都可能构成该罪。此规定为利用刑法手段惩治腐败分子向境外转移资产提供了法律依据。

### （二）《反洗钱法》

2007年1月正式实施的《反洗钱法》的有关规定为我们对腐败

分子向境外转移资产进行监测提供了更明确的基本法律依据。

### 1、将预防腐败犯罪纳入反洗钱工作机制

《反洗钱法》第 2 条是关于反洗钱定义的规定，根据该条的规定，采取相关措施预防通过各种方式掩饰、隐瞒贪污贿赂犯罪的犯罪所得及其收益的来源和性质的洗钱活动是反洗钱的重要内容。反洗钱的目的是为了预防洗钱活动，对于洗钱活动，仅仅依靠刑法打击是不够的，关键是要建立、健全金融监管措施。对腐败分子向境外转移资产进行监测就贯彻了预防为主的反洗钱目的。

### 2、反洗钱基本制度

《反洗钱法》第 3 条规定，在中华人民共和国境内设立的金融机构和按照机构应当履行反洗钱义务的特定非金融机构，应当依法采取预防、监控措施，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，履行反洗钱义务。本条是关于反洗钱义务主体和反洗钱基本制度的规定。客户身份识别、报告大额交易和可疑交易、保存身份资料和交易信息这三项制度中，客户身份识别制度处于基础地位，通过客户身份识别，金融机构可以据此判断客户所需要的金融服务及其账户内的资金流动是否与客户的身份和业务性质相符，其资金来源或用途是否存在可疑之处。该法第 16-18 条详细规定了客户身份识别制度的具体要求，尤其是第 18 条规定，金融机构进行客户身份识别，认为有必要时，可以向公安、工商行政管理等部门核实客户的有关身份信息，相关部门的匹配信息，有利于更准确地核实交易主体身份。大额交易和可疑交易报告制

度是反洗钱的核心内容，交易信息的搜集、分析和报告是反洗钱的基础工作，如果离开了交易报告，就不能发现涉嫌洗钱的交易信息，反洗钱就成了无源之水，无本之木。该法第 20 条规定金融机构应当及时向中国反洗钱监测分析中心报告大额交易和可疑交易。根据上述规定，在实际操作中，报告主体通过对公职人员的客户身份进行识别，如果发现其交易状况与其身份明显不符，即应当向中国反洗钱监测分析中心报告大额或可疑交易。中国反洗钱监测分析中心通过匹配相关信息，不排除其涉嫌腐败或洗钱嫌疑的，则向侦查机关通报。

### 3、现金出入境报告制度

携带现金、有价票证出境是腐败分子向境外转移资产的重要途径，为了有效、全面监测，必须收集这方面的信息。《反洗钱法》第 12 条规定，海关发现个人出入境携带的现金、无记名有价证券超过规定金额的，应当及时向反洗钱行政主管部门通报。

### 4、临时冻结措施

通过监测发现腐败分子向境外转移资金时，应当采取冻结措施，才能及时挽回国家损失，这也是对腐败分子资金交易进行监测的目标。《反洗钱法》第 26 条规定，经调查仍不能排除洗钱嫌疑的，应当立即向有管辖权的侦查机关报案。客户要求将调查所涉及的账户资金转往境外的，经国务院反洗钱行政主管部门负责人批准，可以采取临时冻结措施。

### 5、反洗钱国际合作

《反洗钱法》第 28 条规定，国务院反洗钱行政主管部门根据国

务院授权，代表中国政府与外国政府和有关国际组织开展反洗钱合作，依法与境外反洗钱机构交换与反洗钱有关的信息和资料。腐败分子向境外转移资产，必然会在境外留下交易信息，国际情报交流为全面掌握腐败分子的跨境交易、开展有效监测提供了可能性。

## 6、反洗钱信息中心

《反洗钱法》第 10 条规定，国务院反洗钱行政主管部门设立反洗钱信息中心，负责大额交易和可疑交易报告的接收、分析，并按照规定向国务院反洗钱行政主管部门报告分析结果，履行国务院反洗钱行政主管部门规定的其他职责。本条明确了中国反洗钱监测分析中心的定位和职责，为监测分析工作提供了组织保障。第 11 条规定，国务院反洗钱行政主管部门为履行反洗钱监测职责，可以从国务院有关部门、机构获取所必需的信息，国务院有关部门、机构应当提供。国务院反洗钱行政主管部门应当向国务院有关部门、机构定期通报反洗钱工作情况。监测腐败资产的跨境转移需要多方面力量的配合，本条规定为协调各部门力量反洗钱，加强情报交流和共享提供了依据。

### （三）其他法律法规

为了具体落实《反洗钱法》关于客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存、大额交易和可疑交易报告的规定，中国人民银行单独或会同其他监管机构相继发布了《金融机构反洗钱规定》、《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》、《金融机构身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》，这些规定和办法为收集、监测、分析腐败分子的大额、可疑交易情况提供了直接依据。此外，《个人存

款账户实名制的规定》、《商业银行法》、《保险法》、《票据法》等法规也从不同方面为监测腐败分子向境外转移资产提供了依据。

## 第二章 我国腐败分子向境外转移资产的主要途径

### 第一节 通过现金走私向境外转移资产

现金的概念有狭义和广义之分。狭义的现金指流通中的现钞，是各国中央银行依法发行的用于流通的货币现钞，包括纸币和硬币，也即通常所说的  $M_0$ ；广义的现金包括库存现金、银行存款和其他变现能力强的票证。本课题所论及的现金是指  $M_0$  这一部分。现金与其他支付结算手段相比较，具有交易无记录，通用性好，难于追索等特点，对监管部门而言管理难度较大，因此也常常为腐败分子所利用。

用现金走私来转移腐败资产主要有两种方式：其一是腐败分子本人夹带在行李中直接携带出境，这种方式较为简单，费用低，但同时可走私的数额较为有限，风险也比较大，一旦被海关或边防机关查获则是人赃并获。其二是腐败分子通过某些代理机构（主要是地下钱庄）利用一些专门跑腿的“水客”<sup>7</sup>以“蚂蚁搬家”、少量多次的方式肩扛手提地在边境口岸（主要是深圳与香港、珠海与澳门海关）来回走私现金，偷运过境后再以货币兑换点（不少货币兑换点实质上都是地下钱庄在港澳地区分支机构）的名义存入银行户头。这种方式虽然手续比较麻烦而且还要交给地下钱庄一定的费用，但风险较小，即使偷运现金的小喽罗被抓获也很难追查到地下钱庄，甚至即便查到了地下

<sup>7</sup> 所谓“水客”，是指拥有过境通行证、频繁往返于边境口岸，以帮助别人带有限金额钱物过境而从中牟利的人员。

钱庄，由于其反侦查意识很强，定期销毁交易记录，也难以查清具体委托人及其身份。

### 【案例】王杰现金走私案

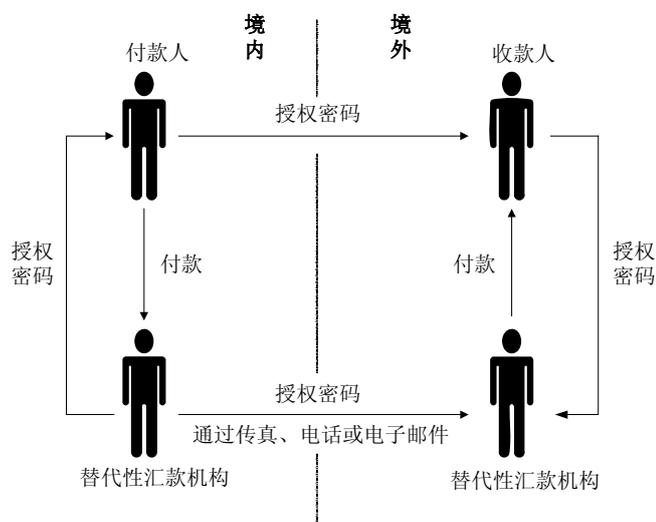
1999年10月4日，西安某酒店总经理王杰随身携带8万美元现金却未报关，在美国底特律机场被美国海关扣留，美方随后又从王杰及其妻吴弘在美国的银行账户上查获12.4万美元，其中由香港银行电汇转账7.5万美元。经查，王杰在担任西安某酒店总经理期间，利用职务上的便利，以指使下属虚造在职员工名单吃空饷、私费公报、用假单据冲账、吃回扣、多开发票报账等手段，侵占酒店资产131万余元人民币，并以恶意透支的方式诈骗银行1万余元人民币，累计折合美元约16万元。王杰携带的数万美元现钞正是其职务侵占所得。

## 第二节 利用替代性汇款体系向境外转移资产

替代性汇款体系在中国主要表现为地下钱庄。地下钱庄是指为牟取非法利益，未经国家金融主管部门批准而擅自设立的非法金融机构的俗称。由于不同的地理环境和市场需求，地下钱庄在各地的“经营”形态也不同，主要有三类：一是以非法买卖外汇、跨境汇兑为主要业务的地下钱庄；二是以非法吸存、非法放贷为主要业务的地下钱庄；三是以非法典押、非法高利贷为主要业务的地下钱庄。上述的第一类地下钱庄为中国替代性汇款体系的主要形式，本课题所论及的地下钱庄即指第一类。

以人民币和外币的汇兑为例：其人民币与外汇的兑换和汇付以间接的方式进行，而不以直接汇兑的运作手法完成，人民币不必流出境外，外汇也不必流入境内，各自分别对应循环。同时，外汇资金运作由境内替代性汇款机构控制在境外循环，其外汇资金划转不经过境内而直接在境外完成操作。当境内客户在境外需要外汇资金时，替代性汇款机构先在境内收取人民币，之后指使境外代理人将外汇资金划到该客户指定的境外银行账户上；同样，当境外客户在境内需要人民币资金时，替代性汇款机构要求客户先将外汇汇入其控制的境外银行账户，然后在境内支付人民币资金。资金运作分境内、境外两方面进行，境内外各自设立网络，或互为分支网络。通过这种操作手法，境内、境外循环、对冲，人民币不必流出境外，外汇也不必流入境内。俗语称“打数”。

如果一国的境内某人欲通过替代性汇款机构汇款给境外某人，其大致的运作模式如图一所示（境外汇款给境内亦同此理，但方向相反）：



图一

利用此种交易方式跨境转移资产的主体较为复杂，除了腐败分子和国企高管利用此种方式来转移其非法收入或将国有资产转移至国外侵占，还有海外劳工和留学生因为费用低廉、手续简单而以此方式汇款，更有某些企业出于避税逃税和享受外商投资优惠待遇而进行跨境转移其灰色资金，以及走私、贩毒等犯罪分子和恐怖分子以此转移其黑钱。

### 第三节 利用经常项目下的交易形式向境外转移资产

#### 一、进口预付货款，出口延期收汇

腐败分子利用国际贸易中进口商品预付货款，出口商品延期收款这一商业行为，实际达到将部分资金长期滞留在境外的目的。我国实行进口付汇核销和出口收汇核销制度，不法分子利用网上核销等核销程序中的薄弱环节，采取有问题核销、延期核销、甚至逃避核销的手段，实现转移资金的目的。

以这种手段进行资金转移的腐败分子多是企业高管人员，通常能够同时影响国际贸易双方企业的行为，或者通过一个企业影响对方企业，或者在境外设立与境内企业具有关联关系的空壳公司。

#### 【案例】宋建平涉嫌贪污案<sup>8</sup>

2008年1月28日，号称山西“国企第一贪”的宋建平以贪污等罪数罪并罚，一审被判处无期徒刑，剥夺政治权利终身，没收个人全部财产。

<sup>8</sup> 张伟，“‘焦炭黑马’宋建平4亿贪案解剖”，《中国经济周刊》2008年09期。

宋建平原系山西大典商贸公司（下称大典商贸）经理，大典商贸是山西省著名的进出口企业，进出口额连续多年位居全省前列。

宋建平被指控的最受关注的贪污情节之一是：2004年3月至6月，宋将大典商贸与瑞士冶金国际资源公司焦炭出口业务中货款1798万美元（按当时汇率计算，约合人民币1.5亿元）藏匿国外。案发时，该款项没有汇入大典公司账户，仍在该瑞士公司的账户上。

## 二、伪造佣金及其他服务贸易项目对外付汇

以虚构或虚增佣金、顾问费、技术专利费、广告宣传费等服务贸易项目对外付汇是非法转移资金的常用手段。相关部门审核此类服务贸易项目证明材料真实性的难度很大。例如佣金支出，境内机构可根据出口合同和结汇水单，伪造以任何国家或地区、任何公司或个人为收款人的佣金协议，以佣金的名义将资金汇往国外，完成资金的非法转移。

### 【案例】黄宏生串谋盗窃上市公司资金、串谋欺诈上市公司案<sup>9</sup>

2006年7月7日，创维数码控股有限公司（香港交易所代码：0751）前董事会主席黄宏生和其胞弟、创维数码前执行董事黄培升，在香港区域法院被判串谋盗窃上市公司资金、串谋欺诈上市公司等罪名成立。

2001年1月，黄宏生以“咨询费”名义，从创维数码的全资子公司创维集团有限公司账户中开具50万港元支票给雇员王鹏。该笔

<sup>9</sup> 陈慧颖、卢彦铮，“黄宏生案香港开庭”，《财经》2006年3期，128-129；陈慧颖，“黄宏生被判罪名成立”，《财经》2006年14期，94-95。

款项最后被分散转入黄宏生之母罗玉英名下，以及黄宏生与罗玉英任董事的万海发展有限公司和该公司绝对控股的中耀发展有限公司。

2000年11月至2004年10月间，黄宏生和其胞弟黄培升从创维数码的子公司创维光电科技有限公司，以“佣金”名义开具出一张221万港元支票给王鹏，并最终将这笔资金转至为黄宏生兄弟直接或间接控制的银行账户。在此期间，兄弟二人还利用类似手法，先后开具九张支票向王鹏支付“佣金”，一共从创维数码的子公司创维集团有限公司支出约4838万港元。

经调查，创维数码在澳门鲜有业务，却在澳门汇丰银行开立账户，澳门成为黄氏兄弟窃取上市公司资金的中转站。黄宏生兄弟首先将资金转入创维在澳门的账户，进而转入王鹏在澳门的私人账户，最后通过一系列操作，转入由黄宏生、黄培升、罗玉英母子直接或间接控制的银行账户。

### 三、通过企业之间的关联交易实现向境外转移资产的目的

境内企业向境外关联企业高价购买原料、产品或高额分派红利等，甚至与关联企业虚构商业往来，趁机将资金汇出。资金一俟出境，实际付汇中的部分甚至全部资金，便立即为腐败分子掌控占有。

使用该手段的腐败分子多为关联企业的管理人员，或与关联企业集团有特殊的关系，如政府监管部门工作人员、与企业有长期往来的银行员工等。震惊中外的广东开平中行案中，许超凡等人就是通过对境内外多家公司的同时控制，以公司间资金往来、虚假交易或关联交

易等各种形式来实现大笔资金的转移。

#### 四、利用假的进口合同骗取外汇管理部门核准外汇汇出境外

腐败分子利用本企业或有特定关系的企业，伪造没有实际商品买卖的进口合同，骗取核准汇出外汇，以表面上合法的手续转移贪腐收入。采用此方法转移资金的腐败分子多数可便利支配以进出口贸易为经常业务的企业。他们或许是这些企业的管理人员，或者与这些企业关系密切。

##### 【案例】戴成文受贿、挪用公款案

2007年4月，天津渤海化工原董事长兼总经理戴成文因受贿215万元人民币、挪用公款508万美元，被唐山中级人民法院判处有期徒刑十一年。

戴成文曾在1995年至1999年间任天津渤海化工集团公司董事长、总经理和天津渤海化工（集团）股份有限公司董事长、总经理，享受副部级待遇。

据办案人员介绍，1997年，临近退休的戴成文未经渤海化工领导集体同意，以渤海化工的名义与荷兰欧加华公司控制人宋宝贵在香港注册成立了香港渤华公司。根据当地法律，注册成立公司无资本金限制，渤华公司实为“空壳公司”，但戴宋等人还是签订协议：戴成文拥有渤华公司股份60%，宋宝贵占股20%，宋宝贵之妻占股20%。戴成文承认，成立渤华公司是为其日后退休安排“退路”。成立当年，因宋反映渤华公司缺运营资金无法经营，戴成文便擅自将渤海化工

508 万美元公款挪用给渤海公司。戴成文本拟将该款项以渤海化工境外投资的名义汇至香港，但由于外汇管理部门对资本项下资金转移的严格审查而未获成功。戴成文遂与宋宝贵密谋，签订渤海化工进口工业原料色酚的虚假贸易合同，以贸易的名义通过工商银行塘沽分行将款项转至境外。后经查实，该款项马上被宋宝贵从香港转至其在美国的个人账户挥霍使用。

## 五、少报出口，多报进口

很多有进出口业务的企业以“高报进口，低报出口”的伎俩瞒天过海：在进口时，高报进口设备或原材料的价格，然后从国外供货商手中索取回扣，分赃款，并将非法所得留存在国外；在出口时，则大肆压低出口商品的价格，或采用发票金额远远低于实际交易额的花招，将货款差额由国外进口商存入出口商在国外的账户，有的腐败分子在境外银行直接建有个人账户。

### 第四节 利用投资形式向境外转移资产

此类资金转移的特点是资金向境外转移在形式上基本合法，通常以企业正常海外投资的形式转往国外。资金性质的改变发生在境外，在境外被腐败分子非法占有或挪作它用。采用此种手法转移资金的多为大型企业高管人员或某项具体业务的负责人员。案例表明，发案企业大都具有制度的严重缺陷，个别领导者或工作人员的权限得不到有

效的监督。腐败分子利用境内公司总部对外投资资金监管的“鞭长莫及”，滥用权限调动、侵占国有或集体财产。

**【案例】李化学贪污受贿案**

原北京城乡建设集团有限公司副总经理、恒万实业有限公司董事长李化学(副局级)，在担任城乡集团澳大利亚房地产开发负责人及恒万实业董事长期间，贪污 1145 万元，受贿 68 万元，挪用公款 50 万元。2003 年 4 月 3 日，李化学被北京市高级人民法院终审判处无期徒刑，剥夺政治权利终身。

1995 年 7 月，城建集团向海外拓展业务，由李化学负责在澳大利亚经营房地产项目。但当城建集团的 2700 万元一打到澳洲，就完全被李化学和其兄李化民(澳大利亚籍)操控。在澳期间，任何资金的动用，李化学均不向国内报告，即使国内询问，他也编造各种理由进行欺骗，巨款事实上已处于失控状态。为了掩人耳目，李化学先是用其中的部分款项，以李化民空壳公司的名义在悉尼购买了地皮开发房地产，又以这些地皮和房子作抵押，在澳大利亚的银行申请贷款继续开发。而另一部分巨款则被他兑换成 103 万美元，分两次打入其在新西兰的个人账户中。1999 年 9 月，城建集团与李化学之兄在澳的别墅合作项目完工后，李竟将别墅产权登记在其名下。本应属于城建集团、价值 800 多万元人民币的房产被李化学设套侵吞。

## 第五节 利用信用卡工具向境外转移资产

腐败分子或其特定关系人通过在境外使用信用卡大额消费或提现来实现资金向境外转移。目前我国对此类经常项下的个人支付没有严格的外汇管制或限制。而对于各发卡机构来说，只要持卡人单次消费或提现是在信用额度内且按时还款即可，并不做累计消费或提现的限制（目前绝大多数发卡银行不对境外信用卡消费收取手续费，对境外提现虽收取一定的手续费，但并不能对洗钱分子构成实际障碍）。这就为腐败分子利用信用卡进行资金境外转移提供了可乘之机：一方面在境外大量消费或提现，另一方面在国内贪污受贿并以此还款。由于多数信用卡可以实现币种即时转换，所以还款人甚至无需兑换外币而直接以人民币还款即可。同时，由于近来我国国内个人信用卡市场呈井喷式发展，各银行为拓展信用卡业务，采取各种手段加大发卡量，甚至将信用卡发放业务外包。银行对于信用卡申办和使用的管理尤其是申请人身份的识别工作严重滞后于发卡数量的膨胀，更为腐败分子增加了方便。

2004年9月，澳门正式开办内地银联卡业务，200余家澳门商户接受了内地游客使用银联卡付款，持卡人也可在澳门125台ATM上提取现钞。目前，银联卡在澳门的市场已具较大规模。截至2007年3月底，银联的合作商户达2170家，POS终端2999台，ATM机207台。2007年一季度的总交易笔数达44万笔，清算总金额高达44.4亿澳元。银联卡在为境内人员赴澳门观光、旅游等消费提供方便的同时，也为境内腐败人员跨境转移资金提供了便利条件。

【案例】江苏省海门“豪赌镇长”张健手段利用职务便利谋取巨额赌资，自2003年7月至2005年8月，先后48次到澳门赌博，一共输掉人民币1800多万元。张健通常用随身携带的一张银行卡透支消费，用于在澳门赌博，而张健回到境内后，再挪用公款填补银行卡透支额度。再如广东中山某公司女出纳在澳门狂赌，此人利用管理公司银行账户的巨额资金的便利，多次携带银行卡赴澳门赌博，前后共赌输了100多万元，其中有95万元是挪用的公款。

## 第六节 利用离岸金融中心向境外转移资产

离岸金融中心，也叫“离岸中心”，是指以外币为交易（存贷）标的，以非居民为交易对象、从事金融业务的市场。它与经营居民之间以及居民与非居民之间金融业务的在岸金融市场相对。有些离岸中心如伦敦、纽约、香港、新加坡等法制健全，监管严格，不容易为犯罪分子利用。这里所关注的主要是那些监管制度极其宽松和低透明，亦被称为“避税天堂”和“洗钱天堂”的离岸金融中心，如英属维尔京群岛、开曼群岛、萨摩亚、百慕大等加勒比海和太平洋所属的众多全球著名的离岸中心。这些地方没有相关税收和资本管制，宽松的金融监管对建立金融机构基本没有限制，对于设立空壳公司、信箱公司等不具名公司也敞开大门。洗钱分子能够在这些地方进行匿名存储、设立匿名公司，使犯罪收益难以被发现。

离岸金融中心常被我国腐败分子利用，转移、侵吞国有资产。这些人多为上市公司或国有企业的高管人员，主要采用以下步骤：

第一步，转移企业资产。企业管理层与境外公司通过“高进低出”或者“应收账款”等方式，将国内企业的资产掏空。以前，这类境外公司一般都是与企业管理层合谋的外商所设立，如今很多内地企业或企业管理层都已经拥有自己的境外“皮包公司”（离岸公司）。“高进低出”，就是企业以远远高于市场价格的价钱向离岸公司购买原料、设备，而以远远低于市场价格的价钱向这个离岸公司出售货物。通过这种方式，把国内企业的资产通过貌似正常的交易转移到境外。“应收账款”方式转移资产，就是国内出口企业将货物卖给离岸公司，但不收货款，只在账面上借记“应收账款”。此举可以达到规避外汇管制，侵吞企业资产的目的。另一方面，因为有“避税天堂”之称的离岸金融中心基本不对注册企业征税且监管极松，所以，腐败分子们设立的离岸公司尽可以坐享这些不义的高额利润。

第二步，销毁证据，漂白身份。腐败分子通过第一步将公司或国有资产转移至境外后，比较容易被监管部门或企业的下一任管理层发觉。为此，他们实施第二步：故意将企业做亏做垮，然后用少量资金收购。因为通过境内企业进行并购颇为显眼且易于被调查监管，而用外企的身份尤其是离岸公司来购买，就很容易掩人耳目，而且离岸公司的实际控制人往往因离岸中心的保密制度而处于匿名状态。所以，一个离岸公司粉墨登场，可能是之前“大发横财”的公司，也可能是另注册的公司。堂而皇之地吃掉了受害企业的最后残骸，同时将第一步中的“偷盗”行径彻底抹净。

## 第七节 海外直接收受

腐败分子并不从国内向境外转移资金，而是在境外直接完成贪污、受贿等过程。例如，发案单位在国外进行采购时，有实际控制权的腐败分子可以通过暗箱操作得到巨额回扣。这些回扣不转到中国，而是直接存入腐败分子在境外银行的账户，或转换成境外的房屋等不动产。更隐蔽的做法是不涉及现金，而以安排子女留学等方式作为交易。以这种方式进行贪污腐败活动虽然在表面上没有资金的外逃行为，但实际仍是钱权的交易，交易的背后一定有权力的滥用，以牺牲国家或集体利益为代价。采取此种方式收受贿赂和贪污资产的多为有一定级别的国家公务人员或大型国有企业的管理人员。他们手中拥有赖以寻租的权力，但由于法律法规和本企业规章的严格限制，通常不能或不屑于以现金携带、地下钱庄、开办境外公司等方式转移资金。

## 第八节 通过在境外的特定关系人转移资金

近年破获的贪腐大案显示，通过在海外的特定关系人转移资金成为贪污腐败分子转移资金的新趋势。最高人民法院和最高人民检察院对特定关系人的司法解释是“与国家工作人员有近亲属、情妇(夫)以及其他共同利益关系的人”。此类参与转移资金的特定关系人在他国均已取得合法身份，或者是留学，或者是他国居民或公民。境内的腐败分子一方面可以通过其特定关系人以合法手续携带或汇出资金；另一方面，这些特定关系人利用其国外身份在当地注册企业后，以投资形式在中国开设机构，然后以关联交易等形式更堂而皇之地转移资

金。

**【案例】徐放鸣受贿案<sup>10</sup>**

2006年11月10日，财政部金融司原司长徐放鸣因收受巨额贿赂在北京市高级法院被判处有期徒刑13年。1999年至2001年间，徐放鸣利用其先后担任财政部国债金融司副司长、金融司司长的职务便利，接受某知名外企雇员刘敏的请托，为其所在企业谋取利益。据刘敏证言，大约在上世纪90年代末，徐放鸣向刘敏暗示自己的薪酬较低，刘提出可以给予徐放鸣钱款。于是，1999年6月、8月及2000年8月，刘敏以为徐放鸣之子提供出国费用的名义，先后三次将共计12.8万美元(折合人民币105万余元)转入徐放鸣指定的境外账户中。

---

10 罗昌平，“徐放鸣案背后”，《财经》2007年11期，130-131。

## 第三章 资产境外转移中的人员行为特征

### 第一节 资产境外转移与人员外逃并非同时、同向

腐败分子外逃，可以视作腐败分子向境外转移资产（跨境洗钱）兼人员外逃这两个密不可分的伴生过程，因为：一方面，腐败分子需要通过跨境洗钱活动将侵吞的国有或集体资产转移到对其相对安全的境外；另一方面，为能够更安全地享受侵吞的物质财富，腐败分子最终要逃往境外。整个过程利用了不同法域之间的法律制度差异，实质是意欲逃避本国法律的惩罚。

从时间上看，资产转移过程与人员外逃过程往往是分开的，并非同时进行，资产转移在先，人员外逃在后。因为只有居于特定的职务上方有机会和权力贪污受贿，加之各国均存在出入境时携带现金和财物数额的限制，难以直接携带巨款外逃，所以往往需要事前通过特定的金融交易或商业活动，将非法所得有预谋地陆续转移到境外安全的地方（如高山在出逃前的多年内通过地下钱庄，数十次将客户的存款转移到其设在加拿大的银行账户上），在资产转移完成之后，才开始实施人员外逃计划。这就为反洗钱资金监测部门在腐败分子外逃之前发现可疑资金交易活动并及时向有关方面提供案件线索以制止腐败分子成功外逃提供了可能。

从空间上看，资产转移与人员外逃往往也不是同向的。这是由于在金融全球化时代，资金可以通过现代金融交易系统或商务活动迅

速直接转移到境外任何地方，而人员外逃在目的地选择方面受到诸多的限制。表现为腐败分子将资产转移到最终目的地之后，本人往往并非直接前往资产所在地，而是先前往第三国、第四国，时机成熟才最后到达真正的资金所在地（即移民地）。当然，也存在腐败分子为逃避追踪刻意掩饰本人出逃方向的因素。

## 第二节 具体行为特征

### 一、家属(情人)先行

多数腐败分子在出逃前会先将其家属或情人移居境外，并购置如不动产、汽车等海外资产，部分腐败分子家属在海外的奢华生活在当地造成恶劣的影响。为了令其家属融入当地社会，腐败分子往往令其家属，尤其是子女在当地留学或求职，或在当地为其家属开立公司。

#### 【案例】

河南省服装进出口公司原总经理董明玉在出逃前，利用公司业务关系在美国为自己建立了生意关系，令其妻、儿打理美国的生意并获得美国绿卡；成克杰将其情妇安排在香港定居，将巨额赃款都转移到香港情妇名下；河南烟草专卖局原局长蒋基芳在外逃之前就已安排其子女和妻子定居美国。

### 二、准备有关出入境证件

为了顺利出入国境，外逃腐败分子往往先准备有关出入境证件，

尤其是用假身份证办理真护照，这样海关难以真实记录其出入境活动，而且在海外，外逃腐败分子也可以相对安全地易名藏匿。

### 【案例】

杨秀珠早就拥有美国绿卡，但卡上姓名非她真名，杨本人及其全家出境时，所用证件全部身份不明；胡长清全家均使用化名身份证及因私出国护照；前中国工商银行重庆九龙坡支行的陈新携带逾 4000 万元的公款辗转潜逃于境外多个国家，68 天的逃亡途中，一共换了 29 个假身份证；胡星私自办理了因私护照并隐蔽出境（作为厅级领导干部，按照有关规定，其因公出国护照应放在省外办集中保管）。

## 三、在海外设立特定机构，本人频繁往返于国内外之间

一些腐败分子在出逃前利用国有机构在海外设立的特定分支机构（如办事处或分公司），本人以办理业务的名义，利用其合法身份频繁出境，长期游移于境内外之间，一旦感觉执法部门将对其采取行动，便选择不再回国，直接外逃。

### 【案例】

高山曾经 18 次以出国考察的名义利用公务身份赴加拿大，实际上是为其外逃做探路准备。前中国银行广东省开平支行行长余振东，在长达 8 年的时间通过在香港开设公司来转移资金，长期往返于香港和大陆之间。原河南省政府设在香港的河南豫港公司董事长程三昌，多年在境外开设办事处或分公司，并暗地转移资产，自己长期游移于境内外之间，最后携巨款和情妇定居新西兰。

#### 四、境外赌博

从 20 世纪 80 年代末开始, 博彩业在世界范围内迅速发展, 至 2002 年, 世界各国博彩业毛收入已达 9000 多亿美元, 按“总产值”计算成为世界第四大产业。目前, 中国内地周边正形成一个从澳门地区、菲律宾、马来西亚、泰国、缅甸到朝鲜、俄罗斯并一直延伸到澳大利亚及欧美的庞大境外“赌博网”。许多境外赌场近几年来将我国的政府官员和国有企业负责人锁定为重要客户来源, 这些官员和国企高管往往是用公款进行赌博, 因此更有一掷千金的气概。过去几年中, 已有数十名内地官员和国企高管因在海外豪赌而落马, 较为典型的案例如沈阳市原副市长马向东、沈阳市财政局原局长李经方和沈阳市建委原主任宁先杰等 3 人, 杭州市原副市长叶德范等。

部分腐败分子和国企高管亦通过境外赌博的形式来实现资产的跨境转移(例如将资金兑换为筹码, 再将筹码兑换为资金, 之后将资金转移到个人在境外的银行账户上, 这样腐败所得就成为境外表面上的合法收入), 为其出逃做准备。

腐败分子们之所以能携带大量公款顺利出境并进行豪赌, 和境内特定人员——专门跑腿的“水客”——密切相关, 通过“水客”的活动, 如出境前资金转移、人员流动、赌博安排等, 境内腐败分子和境外赌博集团可以密切接应, 腐败分子可以顺利地将资金转移到境外, 实现跨境洗钱。

## 五、私下变卖国内财产

心存出逃意愿的腐败分子，往往亦会悄然变卖国内的财产，如私人不动产、贵重物品等，甚至悄然变卖国有资产，据为己有，转移出境，为自己的出逃做好准备。

## 六、不计后果地攫取物质利益

侵吞了国有资产，且心存出逃意愿的腐败分子，心思也已不再关注其本职工作，而是关注于如何为其日后的海外奢华生活获取更多的物质利益上，所以心存出逃意愿的腐败分子往往会不计后果地攫取物质利益，以便在东窗事发前腐败收益能最大化。

## 七、原因不明地突然离职出境

腐败分子在精心策划好上述系列出逃准备后，往往会选择一个适当的时机，以某种借口原因不明地突然离职，开始外逃。比如河南烟草专卖局原局长蒋基芳在群众举报了其经济问题，引起纪检部门的注意时，突然中断正在参加的干部培训，从上海秘密离境。河南省政府设在香港的河南豫港公司原董事长程三昌从香港不辞而别。2004年原佛山禅城区委副书记、常务副区长的梁福钊在挪用公款之后，向领导请假称去北京办事，随后失踪，几经辗转逃到柬埔寨。

## 第四章 监测分析方法

### 第一节 监测思路

#### 一、以“获取非法资产”和“向境外转移资产”阶段为监测重点

从犯罪学和犯罪心理学的角度来分析，腐败分子携款外逃类犯罪属于预谋性故意犯罪，其犯罪故意有一个形成发展到实施的过程。人民银行应将监测重点放在“获取非法资产”和“向境外转移资产”的环节上，因为只有在这两个环节，人民银行才能利用自身优势发挥实际作用，而在其他环节上人民银行的作用是十分有限的。

#### 二、依托并充分利用大额交易和可疑交易报告数据库

人民银行并非国家强力机构，不具备公安机关和司法机关所拥有的强制手段。因此，人民银行所属中国反洗钱监测分析中心开展对腐败分子跨境转移资金的监测，其切入点与纪委、公安、检察院等部门有所不同，主要是通过通过对大额、可疑资金交易数据进行分析，为国家执法机构提供相关资金交易信息和可疑线索。

目前，中国反洗钱监测分析中心已依法集中收集了国内各商业银行、外资银行、城市信用合作社、农村信用合作社和邮政储汇机构等银行业金融机构以及证券公司、期货经纪公司、基金管理公司、保险公司等非银行业金融机构报送的大额、可疑资金交易数据。基于金融机构的报告信息，同时匹配相关执法和行政管理部門的信息，不仅能

够在及时发现、追踪腐败分子的跨境资金转移线索方面发挥有效作用，还可通过资金交易关系挖掘更深层次的腐败人员。

### 三、加强对重点地区、敏感行业、特定人群和特定消费方式的监测

#### （一）重点地区

将我国腐败分子跨境转移资金的多发目的地或中转地设定为重点关注地区。

1、我国周边及邻近国家：泰国、缅甸、新加坡、马来西亚、蒙古、俄罗斯等；

2、发达国家：美国、加拿大、澳大利亚、荷兰等；

3、非洲、拉美、东欧一些反腐法制不健全或与我国未签署引渡协议的小国（往往被作为跳板）：如斐济、厄瓜多尔等；

4、主要中转地区：香港、澳门；

5、离岸金融中心：如英属维尔京群岛、开曼群岛、萨摩亚、百慕大等。

#### （二）敏感行业

1、金融业：已发生过中国银行广东开平支行的三任行长携款外逃、中国银行哈尔滨河松街支行巨资诈骗案中涉案人员高山和李东哲携款逃往加拿大、广东省国际信托公司香港实业分公司副总经理黄清洲贪污挪用公款13亿元港币逃往泰国等大案。

2、垄断性国有企业：已发生昆明卷烟厂原厂长陈传柏贪污1600

多万元后逃匿海外、云南红塔集团原董事长褚时健因贪污企图逃往越南时被边防检查站截获等大案。

3、交通、土地管理、建筑等行业：近年来云南、贵州等地的交通厅长相继因经济问题而逃往国外，河南省三任交通厅长均因受贿等犯罪而携款外逃。

4、税收、贸易、投资部门：如中外运公司某项目部副总经理丁某利用职务便利，在将中外运公司大量海运业务交给香港某船务公司的过程中，收取好处费170万美元，并将其存入自己在香港的存款账户，后陆续提取汇入内地，分批结汇后用于购买房产和高档汽车。此外丁某还涉嫌以抬高标的等手段，贪污海运业务费。

### （三）特定人群

纪委、公安、检察院等部门的协查名单；各级党政机关的领导干部及其近亲属；敏感行业领导人、部门经理、财务人员及其近亲属；国有企业、事业单位的高级管理人员及其近亲属，等等。

### （四）特定消费方式

主要是银联卡境外消费及提现。

## 四、自主分析和协查分析相结合

以分析任务的发起点不同，分为自主分析和协查分析两种方法。

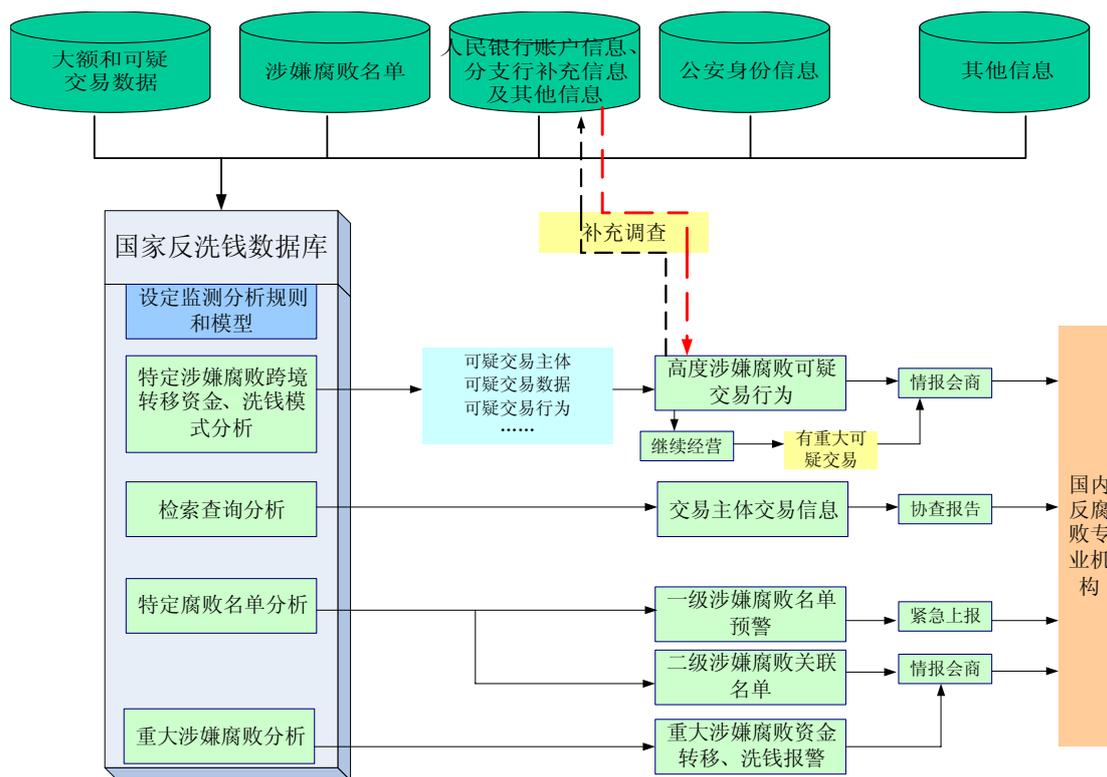
（一）协查分析主要是根据国家相关反腐败机构提供的涉嫌腐败人员或机构名单，在国家反洗钱数据库中设置预警机制，只要这些涉嫌腐败人员或机构一有交易发生立即报警，并可追踪这些资金的来

源，为有关部门有效打击腐败分子提供帮助。

（二）自主分析主要是根据中国反洗钱分析系统数据和其他系统的关联信息，将涉嫌贪污受贿的可疑交易尤其是跨境资产转移方式的基本特征经过总结提炼，形成多样的监测规则，由计算机自动筛选，再由分析人员将可疑度高的可疑交易进行深入分析，进而得出能够向反腐机构移送的腐败分子跨境转移资金的情报线索；还可以结合其他匹配信息，锁定涉嫌腐败人员或机构名单，提交司法行政调查。

## 第二节 监测分析流程

主要是依托中国反洗钱监测分析中心大额交易和可疑交易数据，在有效获取其他辅助信息的前提下，通过反洗钱监测分析系统发现和  
处理腐败分子可疑交易尤其是跨境转移资金的行为。其总体流程示意  
如图二：



图二

具体流程又分以下四种情况：

流程一：中心通过总结以往的中外腐败活动案例，形成专门针对腐败分子跨境转移资金和洗钱的监测规则，由计算机通过查询、关联、匹配、比较、测定、跟踪、筛选等过程，形成涉嫌腐败的跨境转移资金和洗钱交易主体排名表等。在此基础上，通过人机交互进行信息的评估、整理加工和补充，生成可疑交易线索。该流程是主动分析，对分析出来的线索需要经过情报会商后再移送相关部门，对于分析认为不成熟的，则留分析部门继续观察补充，待线索充分后再会商移送。

流程二：中心接到中纪委、监察部、检察院等反腐败机构要求协查的名单后，由主管根据密级分配给指定分析人员进行监测分析，并将协查报告及时反馈给委托协查部门。

流程三：将涉嫌腐败名单置入中国反洗钱监测分析中心数据库，

并分级别设置。一级名单为直接参与腐败活动的人员名单，二级名单为一级名单的关联交易主体。在国家反洗钱数据库之上运行腐败分子跨境资金监测分析模型，该模型中特定名单分析模块应实时运行，若在系统中发现上述名单的交易时，则由系统自动预警，直接由主管分配给专门的分析人员进行综合分析。若属一级名单，则立即上报有关部门；若属二级名单，则紧急会商，确属可疑则上报。

流程四：通过实时运行腐败分子跨境转移资金和洗钱监测模型，将报告机构上报的可疑度特别高的报告检索出来，并交由分析员分析，若仍不能排除嫌疑，则立即召集紧急会商，经专家确定后紧急上报。

### 第三节 监测分析规则

腐败分子向境外转移资产监测模型是根据国家反洗钱数据库中可提取的分析参数并结合其他信息，按照一定规则组合设置的计算机识别模型。将目标数据输入运算过程后，该运算过程返回一个特定样式的结果，即符合该规则的数据内容。腐败分子向跨境外转移资产监测分析模型将综合处理各规则运算出来的数据内容，运用各类加权算法，给出综合可疑度，并以可疑度高低排名方式，将相关主体和报告呈现出来，交由分析部门进行分析。

模型所使用的规则是中国反洗钱监测分析中心根据以往的监测分析经验并结合反腐败的需求设置的，每个规则中参数的选择、系数的设置、算法的定义需要根据实际工作不断调整，以达到最优化效果。

随着模型的不断完善，所使用的规则也将不断扩充和成熟。

以下根据本课题对目前腐败分子向跨境外转移资产主要渠道的归纳梳理，结合中国反洗钱监测分析中心的分析实践，列举相应监测规则。

## 一、对涉嫌腐败名单交易的预警

**主要作用：**监测在涉嫌腐败名单上的主体的资金交易行为。

**运作原理：**将涉嫌腐败名单录入国家反洗钱数据库，运行名单监测模块，系统自动检测，一旦发现上述名单的资金交易数据入库，则系统提示报警信息，提醒触发分析，从而快速响应。

**数据基础：**大额交易和可疑交易数据库、涉嫌腐败名单。

**数据项：**账户名称、账号、证件类型及号码、开户银行名称、交易金额、资金用途。

## 二、对涉嫌腐败资金类地下钱庄的监测

**主要作用：**监测到为涉嫌腐败资金转移服务的地下钱庄。一旦发现立即上报，由相关部门组织力量捣毁。

**运作原理：**根据设定特定人员和地下钱庄的条件，由系统自动筛选出在符合条件的地下钱庄经营者。条件包括：地下钱庄关联交易人涉及国家公职人员，地下钱庄交易特征明显，如快进快出、交易主体众多、进账金额与出账金额基本相等、累计交易金额巨大、无真实贸易背景、众多交易发生在沿海地区等。

**数据基础：** 大额交易和可疑交易数据库、公民身份信息数据库。

**数据项：** 账户名称、账号、交易地区、交易时间、证件类型及号码、开户银行名称、交易金额、交易频率、资金用途、户籍信息。

**监测公式：**

$$\left\{ \begin{array}{l} p \in P \\ q \in Q \\ Z_p \rightarrow Z_q \\ A(Z_q) \geq a \\ M(Z_q) \geq m \\ T(Z_q) \geq t \end{array} \right.$$

其中： $p$ 表示具体的交易主体， $P$ 表示身份是国家工作人员的交易主体的集合；

$q$ 表示日常监测到的具有地下钱庄性质的具体的交易主体（包括个人账户和企业账户）， $Q$ 符合地下钱庄性质的黑名单集合；

$Z_p \rightarrow Z_q$ 表示身份为国家工作人员的账户资金有转入涉嫌地下钱庄账户的交易发生（主要监测账户资金流向）；

$A(Z_q) \geq a$ 表示地下钱庄性质的具体的交易主体的开户数目大于系统设定的账户数目监测值（主要监测账户数量）；

$M(Z_q) \geq m$ 表示地下钱庄性质的具体的交易主体的账户交易额大于系统设定的账户交易额监测值（主要监测交易总额）；

$T(Z_q) \geq t$ 表示地下钱庄性质的具体的交易主体的交易数量大于系统设定的账户交易数量监测值（主要监测交易频率）；

上述身份为国家工作人员的交易主体包括特定国家工作人员的近亲属。

### 三、交易主体的可疑行为触发监测临界参数

**主要作用：**根据相关涉嫌腐败的名单和其他辅助信息，通过设置触发监测临界参数来筛选可疑交易。

**运作原理：**将交易主体可疑行为满足设定规则及参数要求的可疑交易从系统数据中筛选出来。

**数据基础：**大额交易和可疑交易数据库、公民身份信息数据库、涉嫌腐败名单。

**数据项：**账户名称(交易双方)、账户类型、账号(交易双方)、开户银行名称、交易主体证件号码、交易金额、交易时间、交易所在地、交易用途、交易方式、交易笔数、交易频率、代理人数量、交易主体国籍、同一交易主体使用的账户数等、户籍信息。

**监测公式：**

$$\left\{ \begin{array}{l} F(x) \geq m \\ G(x) \geq n \\ H(x) \geq p \\ J(x) \geq q \\ K(x) \geq s \\ L(x) \geq a \\ M(x) \geq b \\ N(x) \geq c \end{array} \right.$$

其中： $F(x) \geq m$ 表示同一交易主体交易频繁(监测期内所有交易

笔数>触发参数)

$G(x) \geq n$  表示同一交易主体存在多人代理 ( 代理人数>触发参数)

$H(x) \geq p$  表示同一交易主体拥有多个护照号码 ( 护照数>触发参数)

$J(x) \geq q$  表示同一交易主体使用多个证件号码 ( 证件号码数>触发参数)

$K(x) \geq s$  表示多个交易主体使用同一证件号码( 使用同一证件号码的交易主体数>触发参数)

$L(x) \geq a$  表示交易主体跨多个国家或地区进行资金交易( 跨国家或地区数>触发参数)

$M(x) \geq b$  表示居民、非居民同时使用多个账户进行交易 ( 使用账户数>触发参数)

$N(x) \geq c$  表示交易金额较大 ( 交易金额>触发参数)

上述条件可自由组合。

#### 四、可疑交易主体被多次报告，且金额、账户触发监测临界参数

**主要作用:** 设定与交易主体可疑行为相关的参数, 筛查可疑行为。

**运作原理:** 将交易主体可疑行为满足设定规则及参数要求的可疑交易从系统数据中筛选出来。

**数据项:** 账户名称(交易双方)、账号 ( 交易双方)、开户银行名称、交易金额、交易时间、交易发生地、交易用途、交易笔数、交易频率、符合报送标准个数、被报送的次数等。

监测公式:

$$\begin{cases} p \in P \\ R(x) \geq a \\ M(x) \geq t \\ A(x) \geq m \end{cases}$$

其中:  $p \in P$  表示可疑交易主体是身份是国家工作人员

$R(x) \geq a$  表示跨境资金交易主体在监测期内被报告机构多次报告  
(交易主体被报告的次数 > 触发参数)

$M(x) \geq t$  跨境资金交易主体在监测期内进行了大量资金交易 (交易主体的交易金额 > 触发参数)

$A(x) \geq m$  跨境资金交易主体在监测期内开立了多个账户 (交易主体的账户数目 > 触发参数)

## 五、对跨境携带现金的监测

**主要作用:** 居住边境地区或通过重要口岸的居民、非居民在某段时期内, 频繁携带现金出入境, 且这些居民、非居民的个人账户与国家工作人员个人账户或国有企业账户有交易发生, 资金从国家工作人员个人账户或国有企业账户流入那些频繁携带现金出入境居民、非居民的个人账户。

**运作原理:** 将交易主体可疑行为满足设定规则及参数要求的可疑交易从系统数据中筛选出来。

**数据基础:** 大额交易和可疑交易数据库、公民身份信息数据库、涉嫌腐败名单和海关提供的频繁携带现金出入境居民、非居民名单。

**数据项：** 账户名称(交易双方)、账户类型、账号(交易双方)、开户银行名称、交易主体证件号码、交易金额、交易时间、交易所在地、交易用途、交易方式、交易笔数、交易频率、代理人数量、交易主体国籍、户籍信息等。

**数据要素：**

- ① 监测时间(一周、一个月、一个季度、半年、一年)；
- ② 频繁携带现金出入境居民、非居民账户；
- ③ 关联交易主体为国家工作人员个人账户或国有企业账户；
- ④ 携带现金，币种包括：人民币、美元等。

**监测公式：**

$$\left\{ \begin{array}{l} T \geq t, t \in (\text{一周、一个月、一个季度、半年、一年}) \\ P_1 \in [\text{国家工作人员(包括其近亲属)、国有企业(包括其关联企业)等}] \\ P_2 \in (\text{频繁携带现金出入境的居民和非居民}) \\ f(P_1) \rightarrow f(P_2) \\ A(P_2) \geq N(C_1, C_2, \Lambda \Lambda, C_i) \end{array} \right.$$

其中： $f(P_1) \rightarrow f(P_2)$ 表示资金流向，即由身份为国家工作人员或国有企业的账户转入频繁携带现金出入境居民、非居民账户。

$A(P_2)$ 表示特定交易主体出入境时携带的现金总额， $N(C_1, C_2, \Lambda \Lambda, C_i)$ 表示监测系统中现金监测预警金额标准， $C_i$ 表示币种。

上式中频繁携带现金出入境居民、非居民名单应由海关及时提供给中国反洗钱监测分析中心。

## 六、对进出口未核销企业的监测

**主要作用：**主要监测国有企业在贸易项下进出口未核销，或一般外贸企业进出口未核销，但在进出口业务发生前这些外贸企业与国有企业发生大量资金往来，交易背景异常的情况。

**运作原理：**将交易主体可疑行为满足设定规则及参数要求的可疑交易从系统数据中筛选出来。

**数据基础：**大额交易和可疑交易数据库、公民身份信息数据库、涉嫌进出口未核销的企业名单（外汇局提供）和海关提供的上述企业的进出口信息。

**数据项：**账户名称（交易双方）、账户类型、账号（交易双方）、开户银行名称、交易主体证件号码、交易金额、交易时间、交易所在地、交易用途、交易方式、交易笔数。

### 数据要素：

- ①海关出口报关信息和外汇局出口核销信息；
- ②监测时间（一周、一个月、一个季度、半年、一年）；
- ③交易主体（国有企业或其他外贸企业但与国有企业发生过资金往来）；
- ④进出口结算方式；
- ⑤出口收汇时间延迟、现金收汇或只出口不收汇；
- ⑥进口货物迟迟不报关。

**监测公式（1） 出口未核销：**

$$\left\{ \begin{array}{l} T \geq t, t \in (\text{一周、一个月、一个季度、半年、一年}) \\ E \in [\text{国有企业或其他外贸企业 (但与国有企业发生过资金往来)}] \\ S \in (\text{汇款、托收、信用证、其他}) \\ RA_t \geq N, \text{或} RA_t \rightarrow \infty \end{array} \right.$$

其中： $S$ 表示出口结算方式， $RA_t$ 表示出口企业应收账款的实际收汇时间， $N$ 表示监测的临界点值， $RA_t \rightarrow \infty$ 表示在监测期内的收汇时间趋向于 $\infty$ 。

### 监测公式（2） 进口未核销：

$$\left\{ \begin{array}{l} T \geq t, t \in (\text{一周、一个月、一个季度、半年、一年}) \\ E \in [\text{国有企业或其他外贸企业 (但与国有企业发生过资金往来)}] \\ f(x) \rightarrow f(y) \\ S \in (\text{汇出汇款、进口托收、信用证、其他}) \\ RX_t \geq N, \text{或} RX_t \rightarrow \infty \end{array} \right.$$

其中： $f(x) \rightarrow f(y)$ 表示国有企业与外贸代理企业发生资金往来，资金从国有企业账户流入外贸代理企业账户； $S$ 表示进口结算方式， $RA_t$ 表示进口企业的实际收到货物报关或核销的时间， $N$ 表示监测的临界点值， $RA_t \rightarrow \infty$ 表示在监测期内收货时间确定趋向于 $\infty$ 。

上式中进出口未核销企业名单及海关报关信息要提供给中国反洗钱监测分析中心。

## 七、对假借佣金或其他服务贸易名义外逃资金的监测

主要作用：主要监测国有企业资金假借佣金或其他服务贸易名义

直接实现资金外逃；或国有企业通过一般外贸企业账户达到外逃资金的目的，通常是一般外贸企业频繁以佣金或其他服务贸易的名义向境外付汇，但在付汇业务发生前，这些外贸企业通常与国家工作人员账户或国有企业发生大量资金往来。

**运作原理：**将交易主体可疑行为满足设定规则及参数要求的可疑交易从系统数据中筛选出来。

**数据基础：**大额交易和可疑交易数据库、公民身份信息数据库、异常的假借佣金或其他服务贸易名义向境外付款的企业名单。

**数据项：**账户名称(交易双方)、账户类型、账号(交易双方)、开户银行名称、交易主体证件号码、交易金额、交易时间、交易所在地、交易用途、交易方式、交易笔数。

**数据要素：**

- ① 外汇局提供的假借佣金或其他服务贸易名义外逃的名单；
- ② 监测时间(一周、一个月、一个季度、半年、一年)；
- ③ 交易主体(国有企业，其他外贸企业但与国家工作人员、国有企业发生过资金往来)；
- ④ 结算方式为汇出汇款；
- ⑤ 汇出汇款的名义为佣金或其他服务贸易；
- ⑥ 外贸代理企业的佣金或其他服务贸易业务总额与年进口业务总额；
- ⑦ 外贸代理企业的佣金或其他服务贸易业务总量与年进口业务总量。

监测公式:

$$\left\{ \begin{array}{l} T \geq t, t \in (\text{一周、一个月、一个季度、半年、一年}) \\ E \in [\text{国有企业, 或其他外贸企业 (但与国有企业发生过资金往来)}] \\ f(x) \rightarrow f(y) \\ S \in \text{汇出汇款} \\ l(y)/L(y) \geq m \\ g(y)/G(y) \geq n \end{array} \right.$$

其中:  $f(x) \rightarrow f(y)$  表示国有企业与外贸代理企业发生资金往来, 资金从国有企业账户流入外贸代理企业账户;  $l(y)$  表示外贸代理企业的佣金或其他服务贸易业务总额,  $L(y)$  表示外贸代理企业的年进口业务总额  $l(y)/L(y) \geq m$  表示两者比值;  $g(y)$  表示外贸代理企业的佣金或其他服务贸易业务总量,  $G(y)$  表示外贸代理企业的年进口业务总量  $g(y)/G(y) \geq n$  表示两者比值。若上述比值过大, 则说明这家外贸代理企业有很大的套汇、逃汇嫌疑。

上式中假借佣金或其他服务贸易名义外逃的名单外汇局要及时提供给中国反洗钱监测分析中心。

## 八、对利用企业间关联交易向境外转移资金的监测

**主要作用:** 主要监测企业间通过关联交易实现向境外转移资金。有两种情况: (1) 国有企业通过关联交易将资金转入国外子公司, 而后相关人员要求国外子公司将资金转入其他账户; (2) 国有企业先将资金转入其他公司 (如民营企业等) 账户, 再由这些企业将资金转入

境外子（分）公司，此后再由民营企业的境外子（分）公司将资金转入腐败人员指定的账户。

**运作原理：**将交易主体可疑行为满足设定规则及参数要求的可疑交易从系统数据中筛选出来。

**数据基础：**大额交易和可疑交易数据库、公民身份信息数据库。

**数据项：**账户名称（交易双方）、账户类型、账号（交易双方）、开户银行名称、交易主体证件号码、交易金额、交易时间、交易所在地、交易用途、交易方式、交易笔数。

**数据要素：**

①监测时间（一周、一个月、一个季度、半年、一年）；

②交易主体为国有企业集团，或其他企业集团但在向境外转移资金前与国家工作人员、国有企业发生过资金往来）；

③账户有跨境交易记录。

**监测公式：**

$$\left\{ \begin{array}{l} T \geq t, t \in (\text{一周、一个月、一个季度、半年、一年}) \\ E \in (\text{国有企业集团}) \\ e \in (\text{国有企业集团境外子（分）公司}) \\ f(E) \rightarrow f(e) \\ M(E) \geq a \\ M(E) / T(E) \geq \pi \end{array} \right.$$

或

$$\left\{ \begin{array}{l} T \geq t, t \in (\text{一周、一个月、一个季度、半年、一年}) \\ E \in (\text{国有企业集团}) \\ N \in (\text{境内其他企业集团}) \\ n \in (\text{其他企业集团的境外子(分)公司}) \\ f(E) \rightarrow f(N) \\ f(N) \rightarrow f(n) \\ M(N) \geq b \\ M(N)/T(N) \geq \omega \end{array} \right.$$

其中： $f(E) \rightarrow f(e)$ 表示国有企业集团向境外子（分）公司发生资金往来，资金从境内账户流向境外账户； $f(E) \rightarrow f(N)$ 表示表示国有企业集团向与境内其他企业发生资金交易，资金从国有企业流入其他企业集团账户； $f(N) \rightarrow f(n)$ 表示境内其他企业集团与其境外子（分）公司发生资金往来，资金从境内账户流向境外账户； $M(E) \geq a$ 、 $M(N) \geq b$ 表示资金交易笔数、金额大于系统设定的监测值； $M(N)/T(N) \geq \omega$ 、 $M(E)/T(E) \geq \pi$ 表示跨境关联交易的笔数、金额与其全部交易笔数、金额的比值。比值越大，该企业越值得的关注。

## 九、对海外投资年检违规名单的监测

**主要作用：**将外汇局例行海外投资年检时发现的违规名单置入中国反洗钱监测分析中心库，由系统自动检索和发现这些名单的可疑交易。

**运作原理：**将交易主体可疑行为满足设定规则及参数要求的可疑交易从系统数据中筛选出来。

**数据基础：**大额交易和可疑交易数据库、公民身份信息数据库、

外汇局例行海外投资年检时发现的违规名单。

**数据项：** 账户名称(交易双方)、账户类型、账号(交易双方)、开户银行名称、交易主体证件号码、交易金额、交易时间、交易所在地、交易用途、交易方式、交易笔数。

**数据要素：**

- ① 监测时间(一周、一个月、一个季度、半年、一年)；
- ② 外汇局例行海外投资年检时发现的违规名单；
- ③ 账户有跨境交易记录。

## 十、对利用离岸金融中心向境外转移资金的监测

**主要作用：** 监测国有单位和国家工作人员利用离岸金融中心向境外转移资金的行为。

**运作原理：** 将交易主体可疑行为满足设定规则及参数要求的可疑交易从系统数据中筛选出来。

**数据基础：** 大额交易和可疑交易数据库、公民身份信息数据库、反腐败机构提供的名单。

**数据项：** 账户名称(交易双方)、账户类型、账号(交易双方)、开户银行名称、交易主体证件号码、交易金额、交易时间、交易所在地、交易用途、交易方式、交易笔数。

**监测条件：**

- ① 监测时间(一周、一个月、一个季度、半年、一年)；
- ② 交易主体自从为国有企业(或关联企业)或国家工作人员(或

近亲属);

③交易主体发生过跨境资金交易,或交易主体将资金转入境内地下钱庄账户,再由地下钱庄账户向境外付款;

④资金流向地为境外离岸金融中心(如英属维尔京群岛、开曼群岛等)。

监测公式:

$$\left\{ \begin{array}{l} T \geq t, t \in (\text{一周、一个月、一个季度、半年、一年}) \\ E \in (\text{国有企业集团}) \text{ 或 } p \in (\text{国家工作人员及其近亲属}) \\ \left( \begin{array}{l} f(E) \\ f(p) \end{array} \right) \rightarrow \Omega \end{array} \right.$$

其中:  $f(E)$  国有企业集团账户交易,  $f(p)$  国家工作人员及其近亲属账户交易,  $\Omega$  表示资金流入地为境外离岸金融中心,  $\left( \begin{array}{l} f(E) \\ f(p) \end{array} \right) \rightarrow \Omega$  表示国有企业集团或国家工作人员及其近亲属向境外离岸金融中心转移资金。

或

$$\left\{ \begin{array}{l} T \geq t, t \in (\text{一周、一个月、一个季度、半年、一年}) \\ E \in (\text{国有企业集团}) \text{ 或 } p \in (\text{国家工作人员及其近亲属}) \\ \left( \begin{array}{l} f(E) \\ f(p) \end{array} \right) \rightarrow f(N) \\ f(N) \rightarrow \Omega \end{array} \right.$$

其中:  $\left( \begin{array}{l} f(E) \\ f(p) \end{array} \right) \rightarrow f(N)$  表示国有企业集团或国家工作人员及其近亲属将

资金转入境内地下钱庄账户； $f(N) \rightarrow \Omega$  表示境内地下钱庄将资金转入离岸金融中心。

## 十一、对利用银联卡向境外交易转移资金的监测

**主要作用：**监测国家工作人员利用银联卡境外交易转移资金的行为。

**运作原理：**将交易主体可疑行为满足设定规则及参数要求的可疑交易从系统数据中筛选出来。

**数据基础：**大额交易和可疑交易数据库、公民身份信息数据库、反腐败机构提供的名单、境外银联卡交易数据等。

**数据项：**账户名称(交易双方)、账户类型、账号(交易双方)、开户银行名称、交易主体证件号码、交易金额、交易时间、交易所在地、交易用途、交易方式、交易笔数。

**数据要素：**

- ① 监测时间(一周、一个月、一个季度、半年、一年)；
- ② 交易主体为国家工作人员(或近亲属)；
- ③ 交易主体利用银联卡在境外发生过资金交易；
- ④ 境外交易发生前，交易主体银联卡在境内一次发生大额交易或发生多次交易；
- ⑤ 交易发生地为澳门、香港、美国等境外博彩发达的地区和国家。

**监测公式：**

$$\left\{ \begin{array}{l} T \geq t, t \in (\text{一周、一个月、一个季度、半年、一年}) \\ p \in (\text{国家工作人员及其近亲属}) \\ f(p) \geq \alpha \\ F(p) \in C_i, i = 1, 2, \dots, n; C_1 = \text{澳门}, C_2 = \text{香港}, \dots \\ F(p) \geq \beta \\ \alpha \lambda \approx \beta \end{array} \right.$$

其中： $f(p) \geq \alpha$ 表示交易主体出境前在境内的交易总金额和交易笔数； $F(p) \in C_i$ 表示交易主体在境外发生交易的国家和地区数量； $F(p) \geq \beta$ 表示交易主体在境外的交易总金额和交易笔数； $\alpha$ 表示境内账户的人民币的交易发生额， $\lambda$ 表示相应的外汇汇率， $\beta$ 表示某银联卡在境外的交易金额， $\alpha \lambda \approx \beta$ 表示境外和境内的交易金额大致要相等。

## 第五章 工作建议

监测腐败分子跨境转移资金是人民银行反洗钱监测部门的重要任务，但这项工作只有在与公安机关、检察院、纪检监察部门等方面建立相关工作机制，反洗钱监测部门与相关部门有效实现信息共享的基础上，才能充分发挥其潜在作用。为此建议：

### 一、通过签署合作安排或工作机制等形式实现反腐败信息的共享

涉嫌腐败的个人和组织名单是监测腐败分子跨境转移资金最重要信息来源和最主要的切入点。为保证名单信息的有效性，各类名单信息尽可能应包括：姓名、证件类型及号码、相关身份信息、账户信息、名单来源等内容。为有效打击腐败分子跨境转移资产和外逃行为，中国人民银行作为国务院反洗钱行政主管部门应与国内相关反腐败机构签署合作安排或工作机制（或授权中国反洗钱监测分析中心签署相关文件），在安全、保密、高效的前提下，由反腐败机构按照约定内容和格式以电子文档方式定期提供，这样可以减少过多的环节成本，提高安全性、时效性和监测分析效率。美国的金融犯罪执法网络就是通过与全国犯罪信息中心、联邦调查局等机构签署谅解备忘录的方式，来实现在线或非在线获取信息。

## 二、建立反腐败机构互派特派员制度

通过互派特派员，可以使反腐败机构的人员了解人民银行的资金监测分析流程、分析方法和分析工具的使用，更重要的是加强部门间的相互理解和协调。而了解反腐败机构的需求和工作程序也有利于金融情报机构确定工作重点，同时这种紧密、直接的人员合作减少了中间过渡环节，使反腐败情报传递更及时、保密。

在具体操作上，建议参照目前公安部向人民银行派驻联络员的方式，中纪委监察部、最高人民检察院等反腐败部门也可适时派员到人民银行反洗钱部门参与工作，这将有利于进一步发挥大额交易和可疑交易数据分析的潜在价值。

## 三、与海关尽快建立反洗钱相关数据的查询和通报机制

《反洗钱法》明确规定了海关应向国务院反洗钱行政主管部门通报相关数据，如超过规定金额的现金、无记名有价证券等。为有效监测跨境现金运输和携带，该项数据报送制度的建立和运行迫在眉睫。建议尽快与海关建立适当机制以获取个人携带出入境的现金及票据信息。对符合申报标准而且个人主动申报的信息，应通过联网允许中国反洗钱监测分析中心在分析中查询（不须将相关信息导入国家反洗钱数据库），这类信息应包括个人身份信息、携带的现金及票据金额、境外目的地、出入境海关的名称等。对于涉嫌洗钱的违规信息，希望海关及时向反洗钱行政主管部门通报，以便中心录入国家反洗钱数据库。

## 四、实现人民银行内部信息的整合，建立信息共享与互动机制

人民银行的内部信息要进一步整合，首先依法实现内部信息共享。应允许中国反洗钱监测分析中心在线查询账户系统信息(包括开户资料信息和账户信息等)、企业和个人征信信息(包括企业和个人基本状况、当前及历史信贷信息和企业经营状况)、个人和企业的外汇账户信息、结售汇信息、国际收支信息和银联交易信息等。

同时还要实现中国反洗钱监测分析中心和人民银行反洗钱监管部门共享反洗钱信息资源，使反洗钱数据库内部所蕴涵的大量信息能够被及时和充分地利用，更大程度上实现人民银行反洗钱工作整体协作和良性互动，从根本上解决通过传统手段补充信息的时滞问题。对于跨省、跨地区的重大线索，形成中国反洗钱监测分析中心与分支行联动分析机制，通过系统辅助实现协同工作，最终实现反洗钱监测分析工作目标与反洗钱监管工作目标的双赢。

## 五、加强与境外 FIU 的情报交流

我国金融情报机构——中国反洗钱监测分析中心的成立，为我国追踪和调查贪污腐败分子转移到国外的非法所得开辟了新的途径，应当充分重视这个途径的巨大潜在价值。根据国际反洗钱工作规范，金融情报机构在国家授权范围内可以通过双边或多边协定和框架、谅解备忘录及基于互惠基础上的互换，以及通过适当的全球性和区域性国际组织，与外国对应机构进行情报交换。同时，金融情报机构具有

委托外国 FIU 进行境外调查的功能。根据《〈40 条建议〉的解释》第 15 条：“金融情报中心应能代表外国对口部门进行与金融交易分析相关的调查。这种调查至少应包括：（1）搜索其包括与可疑金融报告相关信息在内的数据库。（2）搜索其他能够直接或间接登陆的数据库，包括：执法数据库、公共数据库、行政管理数据库、商业性质的可用数据库。”并且“各国不应引用要求金融机构保密的法律条款作为拒绝提供合作的理由。”因此应当加强与境外 FIU 的情报合作与交流。