

# 开放经济下博彩业反洗钱的对策分析

刘 猛 赵 梦

**内容提要:** 随着我国市场经济逐步与全球经济体系的融合,利用博彩业进行洗钱的违法活动日益猖獗。博彩业洗钱问题关系到我国金融利益与社会稳定,是亟待解决的重大问题。该文在分析博彩业洗钱资金外流渠道及其危害性的基础上,针对博彩业洗钱问题提出构建以《反洗钱法》为核心的反洗钱法律体系、督促金融机构切实履行反洗钱职责、加强国际协作等具体措施。

**关键词:** 洗钱 博彩业 法律体系 国际协作

中图分类号: F830.9

文献标识码: A

文章编号: 1009-2382(2008)01-0083-05

从 20 世纪 80 年代末开始,一个新兴产业——博彩业,在世界上迅速崛起,至 2003 年全世界有 166 个国家或地区承认博彩业合法化。然而,近年来,博彩业也开始成为犯罪分子洗钱的工具。洗钱活动是当前国际社会普遍关注的焦点问题。随着博彩业洗钱行为对社会的危害日益明显,国际社会愈加深刻地认识到博彩业反洗钱工作的重要性和紧迫性。

## 一、博彩业洗钱的含义

“洗钱”一词由英文 Money Laundering 翻译而来,在 20 世纪 20 年代由美国首先提出。关于洗钱的观念很多,国际金融行动特别工作组(FATF)对其定义为:1. 财产的改变或转移;2. 隐藏或者伪装真实性、来源、位置、部署、移动相关的权利或财产所有权;3. 财产的获得、占有或使用。《巴塞尔银行条例》将洗钱描述为银行或其它金融机构可能无意间被利用作为犯罪资金转移或存储的中介,犯罪分子及其同伙利用金融系统将资金从某个账户向另一账户作支付和转移,以掩盖款项的真实来源和收益所有权关系。美国在 1986 年出台的《洗钱控制法》中定义洗钱为:任何人明知一项金融交易的财产源自于非法所得,但仍然进行或企图进行涉及法定非法活动所

得的交易,故意促成非法活动或故意隐瞒非法所得的性质、地点、来源、所有权,逃避州或联邦法律规定的申报制度的行为。我国在 2003 年 1 月 3 日中国人民银行公布的《金融机构反洗钱规定》中,对洗钱定义为:是指将毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪或者其它犯罪的违法所得及其产生的收益,通过各种手段掩饰、隐瞒其来源和性质,使其在形式上合法化的行为。尽管不同国家和组织、不同的行业都从不同的角度对其进行了界定,但这些定义都不同程度地反映了洗钱的本质特征,即通过银行或其他金融机构掩饰、隐瞒非法所得及其收益的来源和性质的行为。洗钱是犯罪分子将非法资产转为合法收入的重要手段。

传统的洗钱手法主要有走私现金、利用进出口贸易、投资、利用合法的金融体系、购买珠宝等贵金属以及地下钱庄等方式。然而,随着科技发展的日新月异,犯罪分子洗钱的手段也变得越来越隐蔽。其中,博彩业正日益为洗钱者所青睐,成为犯罪分子经常利用的一种隐蔽的洗钱方法。我们认为可以对博彩业洗钱定义为:以洗钱为目标的博彩活动,通过博彩机构进行非真实的博彩活动,将非法收入转化为合法的博彩赢利,以掩盖资金的犯罪来源。其通常的

本文是国家自然科学基金资助项目:“世界赌博爆炸与中国的金融利益——博彩金融管理研究”(项目批准号 70473076)的阶段性成果。

由于境外的博彩机构是合法的,因此它便具有了洗钱的功能。美国在 1986 年修改洗钱法时便将“金融机构”的概念扩大到了“博彩机构”。

既可以是实体博彩机构如赌场,也可以是网络博彩机构。

做法可分为两种:第一种是事先与博彩机构做好非书面形式的约定(如口头约定),把资金存入博彩机构的账户后,通过支付一定的手续费,由博彩机构开出赢利支票或通过转账形式存入犯罪分子指定的账户,完成洗钱行为。第二种为无须与博彩机构作交易,利用大多数博彩机构不关注博彩资金来源的特点,通过各种手段直接将犯罪所得带出境后,再到博彩机构完成洗钱行为。可见,博彩业洗钱是以洗钱为目标的博彩行为,博彩机构只是洗钱过程中的一个资金中转站,但却是可供自由选择、安全快捷的一个中转站。

## 二、博彩资金外流渠道的分析

就博彩业洗钱而言,关键的一步是如何将资金转移至境外博彩机构。由于目前我国对货币的跨境流动,特别是货币外流有一系列严格的管制政策,包括:外资企业与商务机构账户资本金出入境管制、个人向境外汇款管制以及个人出入境外币现钞金额管制等。因此,研究博彩资金外流的渠道对制定博彩业反洗钱对策具有重要意义。目前,这些渠道可大致分为自带现金走私、地下钱庄、空壳公司、博彩机构的驻华商务机构和高额旅行团费。

1. 自带现金走私。目前,我国允许出境人员携带的资金十分有限。因此,出现了一种原始的方式——自带现金走私。现金走私是指违反中国政府的现金出境管制规定和限额而携带现金出境的不法活动。由于我国有漫长的边境线,我国的边境贸易大多用人民币结算,而且相当大的一部分边境贸易是用现金结算的,这就为跨境现金走私创造了条件。在中缅边境和中越边境上,边民用“蚂蚁搬家”的方式,为赌徒携带现金过境,成为当地现金走私的特色之一。此外,“两制”的不同政策取向加剧了现金走私。我国政府开放内地居民赴港澳“自由行”以来,旅客出境携带超量人民币和外币的走私个案大幅增加。一个有力的证据为“自由行”使得港澳市场上的人民币存量和流量激增,并促进了港澳及深圳、珠海一带的地下货币黑市。

2. 地下钱庄。相比自带现金走私,我国存在一种有组织、专业化的货币走私代理,这就是地下钱庄。据我国首部《反洗钱报告》称,中国的洗钱活动以“地下钱庄”的洗钱最为典型。地下钱庄通过从事非法买

卖外汇等各种活动,协助不法分子将资金转移出境,日益成为贪污、逃税、走私、偷渡等各种犯罪活动的货币转移渠道之一。2004年3月,国际反洗钱组织金融行动特别工作组(FATF)在我国召开的以反洗钱为主题的研讨会上,我国有关部门的官员估计,我国内地每年通过地下钱庄洗出去的黑钱至少达2000亿元人民币,占我国GDP的2%。

3. 空壳公司。空壳公司是一种只存在于纸上的公司,不参与实际的商业活动,仅作为资金流通的管道。通过在国内成立空壳公司,并签订虚假合同,将资金汇到境外,或通过不平等交易把利润留存在境外,然后经由博彩机构完成洗钱。利用空壳公司洗钱的资金数额一般很大,而且因为具有合法的公司实体,所以难以被发现。当前,空壳公司主要为银行或其它机构代理设立的空壳公司,由境外银行或代理机构代为管理。世界众多离岸中心都普遍存在资本携带人避税和洗钱问题。如英属维尔京群岛,这个仅有153平方公里的地方,聚集了全球35万家公司,平均每月新增2000家公司。它允许外国企业在本国设立“离岸公司”,并提供极为优惠的政策:对在当地设立的公司,除每年缴纳营业执照续牌费外,免缴所有当地税赋;公司无注册资本最低限制;任何货币都可作为资本注册;注册公司只需一位股东和董事,公司人员中也不必当地居民;无须申报管理者资料,账目和年报不必公开。目前,几乎所有的博彩网站都已经与离岸银行合作,为网络博彩客户提供金融服务。甚至在某些国家,开始允许注册的博彩公司代理客户注册空壳公司。毫无疑问,随着我国互联网的普及,人们对网络银行应用熟悉程度的加深,利用空壳公司转移资金,进而利用博彩机构洗钱的趋势会愈演愈烈。

4. 境外博彩机构的驻华商务机构。由于我国的个人银行账户与各种现金管理较为宽松,因此,境外博彩机构通过在我国设立在华机构的方式,就能以合法账户办理资金的转移。当犯罪分子想转移资金出境时,先以贸易、咨询费等合法交易的名义转至这些商务机构的账户上,当其到达境外后,博彩机构会为其开设一个博彩账户,账户中的资金即为转移出境的资金,并可以在扣除一定手续费后再转回国内的账户中,这样就完成了洗钱的过程。当然,这一切

岳峥:《跨国反洗钱》,《新财富》2003年第25期。

目前,上海是境外博彩机构设立驻华机构的中心城市,一般公开名义为商务机构,其它城市包括北京、沈阳、大连、广州、深圳等大城市。

都得益于博彩机构已经为犯罪分子安排好了洗钱渠道,以帮助其逃避我国政府出入境的现金管理。当前,博彩机构的驻华商务机构已发展了很多境内的代理人和经纪人,并保证他们的经纪利益,一般会采用国外通行的回扣制度:例如只要介绍博彩客户一次性将10万美元转入博彩机构的账号进行博彩活动,介绍人即可获得3%的佣金,而且不论最后客户赢利与否。

5. 高额旅行团费。为规避我国的外汇管制,境外博彩机构一般通过旅行社来转移博彩资金出境,即以豪华团的名义,收取高额旅行团费。然后,境外的旅行社以酒店食宿等支出方式,收取来自国内的团费,再划入博彩机构账户。这种以旅行社代理将资金划转至境外博彩机构的方式,在我国代理东南亚、韩国、欧洲等国际旅游的旅行社最为常用。在中越边境上的越南芒街,中国的旅行社与越南博彩机构——“利来国际博彩俱乐部”都有协议,旅行社必须带游客出入赌场,每个游客必须在场内停留1个小时才可以出来,并根据游客在赌场内的消费额有一定比例的提成。由于我国边境管制相对自由,因此,在利益驱动下,某些旅行社鼓励并协助旅客自带超额现金走私参赌或洗钱,成为洗钱的组织者和协作者。

### 三、反洗钱的对策研究

1. 构建以《反洗钱法》为核心的反洗钱法律体系。2006年10月,我国十届全国人大常委会通过了《反洗钱法》,该法已于2007年1月1日起开始实施。针对我国的洗钱现状,构建适合我国国情的以《反洗钱法》为核心,以刑法、行政法规、行政规章为补充的层次分明、职责明确的反洗钱法律体系至关重要。在这一体系内,确立《反洗钱法》成为整个反洗钱法律体系的核心,统筹安排我国的反洗钱行动,发挥对其它反洗钱行政法规和部门规章的指导作用。目前,中国人民银行已颁布了《金融机构反洗钱规定》、《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》、《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》、《现金管理条例》和《个人存款账号实名制规定》。同时,还需要修改《现金交易法》、《外汇管理

法》、《商业银行法》、《海关法》等,使这些法律法规在各方面与《反洗钱法》保持一致,进而完善我国反洗钱法律体系。此外,当前我国《刑法》中对洗钱行为的界定过于狭窄,只是将与毒品、黑社会、走私、恐怖活动犯罪所得有关的洗钱行为界定为洗钱。在博彩业飞速发展的今天,我国正在成为世界博彩市场上最大的目标市场国,因此有必要将博彩洗钱列入《刑法》条例中,将与博彩相联系的洗钱行为定为犯罪行为,予以刑事处罚。鉴于我国对洗钱罪的量刑过轻,可对洗钱行为采用严刑峻法,这方面可以借鉴美国的经验。

2. 完善反洗钱监测系统。当前,洗钱行为大多通过银行体系完成,银行类金融机构成为博彩业洗钱的重要平台。因此,亟待建立一套科学规范的反洗钱监测信息采集平台和分析系统,快速识别出各类潜在的具有洗钱特征的大额和可疑交易信息并实时发出预警,使大额和可疑交易得以迅速确认并终止其后续交易。具体来讲,要完善以下两方面:

(1) 大额和可疑支付交易检测报告系统。大额交易和可疑交易是非法所得进入金融机构的第一步,因此,大额和可疑交易报告制度通常被视为反洗钱预防控制制度的核心。对大额可疑金融交易信息进行采集、报告和分析,是反洗钱的一项基础而关键的工作。当前,利用博彩机构进行洗钱活动几乎都要以金融机构为中介,针对这一特点,建议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,在综合评价的基础上,发现可疑的支付交易信息,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。据统计,2005年,中国反洗钱监测分析中心共接到人民币大额资金交易报告1.02亿笔,外汇大额资金交易报告935.26万笔;全国银行类金融机构报送人民币和外汇大额资金交易报告的数量大体呈逐月增加的趋势。

(2) 客户信息数据库系统。我国应严格按照巴塞尔银行监管委员会《关于防止犯罪分子利用银行体系洗钱的声明》要求,通过建立客户信息数据库系统使金融机构明确“了解你的客户”的真正含义,即“银

美国的《洗钱控制法》规定,违反洗钱法,可处20年以下有期徒刑或并处50万美元的罚款。罪行特别严重的,可至终生监禁。并且在这项独立法律中,将博彩机构列为应纳入反洗钱监管的“金融机构”。

数据来源:中国反洗钱监测分析中心。

行应当作合理的努力,以确认所有请求金融机构提供服务的客户的身份”。既不加重金融机构审查客户身份的义务,又在金融机构合理能力和范围内有效审查客户身份,切实预防不明身份者进行洗钱。

利用该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。并通过建立健全账户年检等制度,掌握存款人开户资料的变动情况以及经营变动情况。及时更新和补充相关资料,为大额和可疑交易的分析、鉴别提供依据。尤其对符合一定条件的公职人员重点进行身份识别和账户、资金往来情况的监测。

3. 将博彩机构驻华商务机构和旅行社纳入反洗钱重点监管的范畴。当前,国际博彩机构纷纷在我国以商务机构的名义设立办事处或代表处,利用其在资本账户上的便利,使犯罪分子的非法所得通过这些商务机构的安排流向境外。此外,由于一些旅行社通过“赌客吃床腿”的办法帮助赌客向境外转移赌资,其中有的犯罪分子就利用这些旅行社的掩护将非法所得转移至博彩机构,在交给博彩机构一定数额的佣金后完成洗钱行为。而且旅行社与博彩机构之间可能会逐渐形成默契,进而加剧这种洗钱行为发生的可能性。因此,鉴于这些商务机构和旅行社存在参与协助洗钱的动机,应当将其纳入反洗钱的监管之下。当发现它们的账户非正常地膨大或交易不正常地频繁,便应当对之加以特别注意。当确认存在为博彩业洗钱提供渠道时,应按照职业性洗钱犯罪,与个人洗钱犯罪加以区别,对其予以重罚。数额特别巨大时,可撤销其在国内的营业执照,并对责任人予以刑事处罚。

4. 督促金融机构切实履行反洗钱职责。利用金融机构,尤其是其信用卡业务已成为洗钱渠道中的重要一环。我国政府已经注意到这种情况,并且在我国已于2007年1月1日起实施的《反洗钱法》中明确规定,金融机构有违反《反洗钱法》规定的行为,导致洗钱结果发生的,将处50万元以上、500万元以下罚款。其目的就是预防监控洗钱活动,遏制洗钱犯罪及其上游犯罪,维护金融秩序,保障国家的经济安全。因此,应明确金融机构的反洗钱职责,完善其反洗钱内部控制制度。充分发挥金融机构在反洗钱中的作用,建立完善的反洗钱内部控制制度势在必行。

国际上通行的预防洗钱内部控制制度包括以下内容:一是保证履行《银行保密法》规定的义务提供程序;二是监督职员履行反洗钱职责;三是落实日常负责执行反洗钱法规的内部机构和人员;四是向职员提供必要的反洗钱培训。完善的内部控制制度可以保证金融机构更好地履行反洗钱职责,降低因为洗钱活动带来的经营风险,为金融机构的健康发展提供保障。此外,我们可以借鉴美国关于监督控制金融机构履行反洗钱职责的模式。例如美国对信用卡与现金转付的控制。我国应当从现在开始完善监督金融机构的法律法规体系,使金融机构切实保护国家金融利益,阻止洗钱行为的发生。

5. 建立与国际组织及其他国家的反洗钱协作体系。随着金融的国际化、一体化趋势的不断加强,博彩业洗钱明显具有了国际化的特征。通过博彩机构洗钱者往往利用各国主权管辖范围的限制以及对洗钱所持态度和立法的不同而进行跨境洗钱和隐藏。目前,非法所得经过境外博彩机构清洗后,回流中国的资金数量少之又少,而且无法追回,暴露出我国反洗钱国际协作的严重缺位。可以说,做好反洗钱工作仅仅依靠一个国家或几个国家的努力是不够的,必须建立与国际组织及其他国家的反洗钱协作体系,加强司法协作和经验方面的交流,这样才能了解国际上洗钱的新手法和反洗钱的最新进展,进而杜绝洗钱行为的发生。建立反洗钱协作体系主要从以下两方面入手:

(1) 国际间的司法协作。国际间司法协作的具体内容应包括:各国应尽可能迅速、积极、有效地提供关于洗钱行为的调查、起诉及相关程序的双边司法协作;无论涉及的犯罪是否为双重犯罪,各国均应尽最大可能提供双边司法协助;各国主管部门应对他国提供的涉及洗钱行为的可疑资产迅速采取行动,冻结、查封、没收被清洗资产、洗钱或者其上游犯罪的非法所得;各国应该将洗钱视为可引渡罪行。目前,中国已与32个国家签署了刑事司法协助条约,与21个国家签署了引渡条约,这些条约均适用于反洗钱领域。并且还先后与40多个国家签署了70多个有关警务合作和打击犯罪方面的合作协议、谅解备忘录和纪要。2005年1月我国成为国际上最主要的反洗钱组织——金融行动特别工作组(FATF)的

2003年7月,美国通过立法,通过全面管制信用卡公司与付款服务系统(如PayPal),阻断流向网络博彩机构的金融渠道,并对美国境内的金融机构给予警告。

观察员。2006年10月《反洗钱法》的通过标志着中国向FATF迈出了重要一步,我们期待着中国能早日正式成为FATF的正式成员,以便进一步与其他国家共同打击洗钱犯罪的联系,以维护国家的利益。

(2)情报信息的交流。在反洗钱过程中,情报信息极为重要。国际和行业部门间的情报交流,可以更加广泛而准确地对犯罪活动的信息进行跟踪和监测,便于准确而彻底地防范和打击洗钱犯罪。同时通过情报及反洗钱技术的交流,更快地建立较大规模的数据库,对洗钱犯罪活动的流程做出更高层次的动态分析和量化分析。目前,全世界约100个国家建立了金融情报中心,并成立了埃格蒙特集团等情报机构的国际组织,加强国际金融情报互换,打击跨国洗钱犯罪。2004年中国人民银行根据《人民银行法》规定和国务院要求设立了中国反洗钱监测分析中心,作为我国收集、分析、监测和提供反洗钱情报的专门机构。目前,中国人民银行及中国反洗钱监测分析中心已与41个境外对口部门建立了业务联系,并与韩国、俄罗斯等国签署了反洗钱情报交流与合作协议。

#### 参考文献:

1. Jackie Johnson. An Analysis of the Obligations of Gam-

bling Entities Under the FATF's 2003 Anti-money Laundering Recommendations [J]. Journal of Money Laundering Control, 2006. Vol. 9.

2. Michael Levi. Money Laundering and Its Regulation [M]. American Academy of Political and Social Science, 2002.

3. 国家外汇管理局反洗钱课题组:《洗钱与反洗钱》,中国财政经济出版社2004年版。

4. 欧阳卫民著:《中外洗钱案例评析》,法律出版社2005年版。

5. 王五一著:《世界赌博爆炸与中国的金融利益》,经济科学出版社2006年版

6. 张燕玲:《金融业反洗钱问题研究》,《国际金融研究》2003年第8期。

7. 张湛彬:《中国博彩业公共政策的初步分析》,《经济研究参考》2002年第61期。

8. 邹小山:《国际博彩业发展的新趋势及其监管》,《国际经贸探索》2004年第3期。

9. 刘泽华:《完善我国金融机构反洗钱制度研究》,《国际金融研究》2003年第6期。

10. 王英杰:《尽快建立符合我国金融现状的反洗钱机制》,《金融研究》2005年第5期。

作者简介:刘猛,厦门大学经济学院博士生(厦门361005)。赵梦,北京石油化工学院经济管理学院(北京102617)。

[责任编辑:张震]

(上接第33页)力放映活动,9:00-21:00,每隔一个小时有一家旗下影院正点开映《东京审判》,场场满座,共放映了5000多场,票房超过650万元。在宏观上,应该像美国那样,建立艺术院线、儿童院线,这样的蓝海战略才能让各种风格和成本的影片搬上大银幕,改变非大制作影片夹缝中苦苦生存的局面,不再出现一片独大,霸王圈钱的现象。很显然,这一切都是要建设足够数量的银幕才能实现的。

国内院线发展这几年,2002年第一年,是考验发行公司如何转制、怎么样去签约电影院、怎么去转变经营思路和管理模式;第二年是在考验发行方、出品方如何在院线制的情况下去解决经营方式和矛盾;第三年真正进入到院线制的实质,对影院地位的确立,把影院作为一个主体的时候,它的竞争才真正开始,从2004年至今竞争已全面展开。特别是同一地区有多条院线存在的时候,影院的生存就靠自己的竞争力来完成,竞争就会显得很惨烈。现在,随着院线从初级粗放式竞争

转向品牌和管理的竞争,影院已经不再以首轮、二轮来区分地位,而以票房业绩、经营理念和品牌形象等来确立了。在电影日益产业化的今天,一向被当作消费终端的影院,正起着决定制片方向的龙头作用。从迈克尔·波特的竞争战略审视院线制发展,我们发现,电影院线必须形成“统一品牌、统一供片、统一经营、统一管理”的有效经营管理模式;鼓励社会资金、民营资本参股、控股或独资组建院线。第二,加大新建现代化的多功能多厅影院的力度,加快银幕数量和影院硬件建设的步伐,促进电影市场发展。同时,进一步扩大外资新建、改造影院的比例,借鉴发达国家成熟的运行模式和先进的市场营销管理经验,在院线这一环节上实行灵活多样有效的宣传、推广和管理的模式,寻求更强的市场支配力,努力实现国内电影的竞争繁荣局面。

作者简介:徐海龙,南京大学国家文化产业研究中心博士后、首都师范大学文学院博士(北京100089)。

[责任编辑:吴群]

徐小平:《联合院线,大市场运营理念》,《中国广播影视》2006年6月上半月总389期,第42页。