

G20与中国反恐怖融资体系建设

朱杰进

摘要 “9·11”事件之后，G20所制订的反恐怖融资国际标准对中国国内的反恐怖融资体系建设产生了重要影响，因此很有必要探讨这种影响发挥作用的动力和渠道。国际与国内两个层次上的有效制度互动导致G20对中国反恐怖融资的影响日益增强。在国际层次上，G20体系与联合国体系在反恐怖融资议题上相互支持、有效互动，形成了有力的反恐怖融资“机制复合体”；在国内层次上，由中国人民银行牵头的反洗钱部际联席会议制度的建立和有效运转，加强了国内各部门的互动与合作，实现了有效的“跨部门协调”，最终打通了G20机制影响中国国内政治的制度通道。

关键词 G20 反恐怖融资 反洗钱 制度互动 部际联席会议

恐怖主义是当今国际社会面临的重大安全威胁之一。恐怖主义之所以能够长期存在并有愈演愈烈之势，其中一个重要因素就是恐怖组织和恐怖分子获得了源源不断的资金援助，有的通过贩毒、走私、绑架、盗窃等洗钱犯罪所得，有的则是其支持者的自愿捐赠，甚至有恐怖组织凭借宗教名义获得大量捐款，例如“基地”组织。因此，斩断恐怖分子的资金链条和融资渠道是有效打击恐怖主义和恐怖组织的重要手段。根据联合国的定义，恐怖融资 (terrorist financing) 是指任何人以任何手段，直接或间接非法和故意地为恐怖主义活动提供或募集资金，其意图是将全部或部分资金用于，或者明知全部或部分资金将用于恐怖主义活动。

作为一个负责任的新兴大国，中国积极参与国际社会反恐怖融资 (anti-terrorist

* 朱杰进，上海外国语大学博士后，国际关系与外交事务研究院讲师（上海 200083）。

** 本文系笔者主持的国家社科（项目编号：11CGJ006）、教育部课题（项目编号：09YJCGW 010）、上海外国语大学 211 项目和青年教师科研创新项目的阶段性研究成果。

financing)¹ 的治理进程,包括联合国与 G20 框架内的反恐怖融资行动。² 而几乎与此同时,中国在国内的反洗钱、反恐怖融资治理也取得了显著的进步,这表现在立法建设、机构调整、能力建设等多方面。什么因素在推动中国的进步?中国参与国际反恐怖融资进程与中国国内反恐怖融资体系建设是否有关联性?³ 事实上,尽管中国反洗钱反恐怖融资改革的动力不能完全归结于外部力量的推动,但国际反洗钱反恐怖融资标准的确立的确发挥了重要影响。正如中国人民银行反洗钱局副局长刘争鸣在评价 2008 年发布的《中国反洗钱战略》时指出,“《战略》的发布标志着我国反洗钱反恐怖融资工作开始从过于依赖国际标准向以我为主和注重国内实际的转折”,⁴ 这实际上表明,在 2008 年之前,我国反洗钱反恐怖融资体系的建设受到了国际标准的巨大影响。

当前关于反恐怖融资国际机制对中国反恐怖融资影响的研究,多数侧重于分析联合国框架内的反恐怖融资机制,有意无意地忽视了对 G20 反恐怖融资机制的探讨。⁵ 而在关于中国参与 G20 反恐怖融资机制的有限考察中,又侧重于分析美国因素的作用,而对于中国受到何种影响以及这种影响是如何发生的分析则较少。⁶ 因此,很有必要从国际反恐怖融资机制的总体框架出发,重点探讨 G20 反恐怖融资国际机制及其对中国反恐怖融资体系建设的影响,并分析影响发生的渠道和路径,这不仅有利于我们加深对“国际—国内政治互动”背景下中国反恐怖融资改革进程的理解,也有助于推动我国与 G20 机制在反恐怖融资领域进一步开展国际合作。

一、国际反恐怖融资机制:联合国与 G20

鉴于恐怖融资对国际金融系统和国际安全带来的巨大危害,国际社会建立了一系列反恐怖融资的国际机制,其中既包括联合国大会通过的《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》联合国安理会通过的反恐怖融资 1267 号决议、1333 号决议、1373 号决议等有法律约束力的正式国际机制,也包括 G20 下属的金融行动特别工作组 (FATF) 制定的反恐怖融资《九项特别建议》等在国际法上不具有法律约束力的非正

¹ 反恐怖融资有时也被称为“反恐融资”,但在中文语境中,反恐融资易引起歧义(为反恐而融资),而且与“恐怖融资”也不完全对应,因此,除非直接引文,本文均采用“反恐怖融资”这一概念表述。

² 周小川:《有效遏制洗钱和恐怖融资犯罪:在欧亚反洗钱反恐怖融资小组第二次会议上的讲话》, <http://www.p5w.net/bank/ynjj/200504/245243.htm>; 苏宁:《中国政府高度重视反洗钱和反恐融资》, <http://finance.sina.com.cn/g/20071214/03554289997.shtml>。

³ 朱立群:《中国参与国际体系的实践解释模式》,《外交评论》,2011 年第 1 期,第 20 页。

⁴ 刘争鸣:《“十一五”时期人民银行反洗钱工作成效显著》, http://www.pbc.gov.cn/publish/fanxiqian/ju/879/2011/20110218144042733308707/20110218144042733308707_.html。

⁵ 莫洪宪:《略论我国的金融反恐》,《法学评论》2005 年第 5 期,第 36—39 页;马勇、王新东:《联合国反对恐怖主义机制发展历程评析》,《国际论坛》,2006 年第 5 期,第 26—30 页。

⁶ 宋国友:《中国参与国际金融组织的美国因素——以中国加入 FATF 为例》,《国际论坛》,2008 年第 4 期,第 41—45 页。

式国际机制。¹

1 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》

《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》最初由法国提议,在八国集团大力支持下产生。1998年5月,八国集团成员国的外长们将防止筹集恐怖活动资金确定为“需要进一步采取行动的重点领域。”² 1998年秋,法国提议就《公约》内容进行谈判,并向联合国提交了拟议文本。1998年12月,联合国大会设立特设委员会来拟定《公约》。³ 1999年12月,联合国大会通过了《公约》共有132个国家签署了《公约》截止2003年,超过80个国家批准了《公约》。

《公约》主要对成员国规定了三项义务:第一,成员国必须在本国刑法中将资助恐怖主义活动定为刑事犯罪;第二,成员国必须与其他国家合作,就《公约》中所述事项相互提供司法协助;第三,成员国必须规定金融机构在发现和报告资助恐怖活动等方面发挥作用。

2 联合国安理会关于反恐怖融资的决议

联合国安理会通过的关于反恐怖融资的决议(以下简称《决议》)主要有:1999年10月通过的第1267号关于冻结塔利班资金和其他金融资产的决议,2000年12月通过的第1333号关于冻结本·拉登和基地组织资金和其他资产的决议,2001年9月通过的第1373号关于恐怖主义行为对国际和平与安全造成威胁并授权成立反恐委员会的决议。⁴ 其中1373号决议突破了传统安理会决议“一事一议”的权限,具备了“准立法”的功能。与具体列出恐怖组织和恐怖分子名单的其他决议不同,1373号决议规定的是一项普遍的国际义务,它不仅仅局限于识别和惩罚“9·11”罪犯,还包括防止、起诉和惩处所有向恐怖主义提供资助的行为人,以及冻结所有恐怖分子的资产。因而,1373号决议也就成为目前反恐怖融资领域联合国安理会通过的最重要决议。

3 G20下属 FATF关于反恐怖融资的特别建议

1989年,G7在巴黎峰会上设立了金融行动特别工作组(FATF)。1990年,该工作组提出了著名的反洗钱《四十项建议》并在1996年修订了这些建议。“9·11”事件发生后,FATF决定扩大其范围,在反洗钱的基础上,把反恐怖融资纳入全球打击洗钱犯罪的总体框架中,并在2001年10月召开的特别全会上发布了反恐怖融资《八项特别建议》。2001年11月16日,G20财长和央行行长会议在加拿大的渥太华召

¹ 有关正式国际机制与非正式国际机制的区分,参见:Kenneth Abbott and Duncan Snidal “Hard and Soft Law in International Governance”, *International Organization*, Vol 54, No 3, 2000, pp 421—456; 刘宏松:《正式与非正式国际机制概念辨析》,《欧洲研究》,2009年第3期,第91—106页;朱杰进:《非正式性与G20机制未来发展》,《现代国际关系》,2011年第2期,第41—46页。

² 以下简称《公约》。

³ 有关1995年八国集团外长反恐会议,参见:<http://www.g8.utoronto.ca/terrorism/temo96.htm>。

⁴ 联合国大会正式记录,第五十三届会议,第83次会议,补编第49号。

⁵ 参见联合国网站:<http://www.un.org/terrorism/sc/htm>。

开,重点讨论了反恐怖融资问题, FATF开始成为 G20下属的反恐怖融资金融行动特别工作组。在随后三年召开的 G20会议上,反恐怖融资开始成为一个持续讨论和重点关注的议题, FATF也逐步成为反恐怖融资领域最具权威的国际机制之一。

2004年 10月,针对恐怖分子采取跨境运送现金以进行融资的新形势, FATF又发布了《第九项特别建议》。至此,在 G20框架内初步建立了反恐怖融资非正式机制和国际标准,其主要内容就是反恐怖融资《九项特别建议》见表-1。

表-1 G20反恐怖融资《九项特别建议》

	特别建议	具体内容
一	批准和全面执行《公约》和《决议》	各国应立即签署和批准《公约》,成为缔约国,并履行安理会相关决议
二	将资助恐怖主义定为刑事犯罪	各国应将恐怖分子和恐怖组织的融资行为视为犯罪,并保证此类罪行判定为洗钱罪
三	冻结和没收恐怖分子的资产	各国应采取措施冻结恐怖分子的资产,授权主管部门查封和没收恐怖融资
四	向上级部门举报与恐怖主义有关的可疑交易	金融机构和特定非金融机构一旦怀疑某笔资金用于恐怖主义,应立即上报主管部门
五	向其他国家提供最大可能的协助	各国应法律互助、信息交流,为他国提供帮助,并确保或起诉或引渡
六	对非正规的资金转移体系加强管制	对不使用银行等正规金融机构的资金转移,各国应适用反洗钱相关规定
七	加强在电汇业务中对客户身份的识别措施	各国对国际和国内电汇业务中的客户身份要加以识别,保留原始资料
八	确保非营利组织不被恐怖主义利用	各国应审查是否对已被恐怖融资利用的非营利组织制定足够的法律法规
九	禁止恐怖主义跨境运送现金和无记名可转让票据	各国应侦查现金和无记名可转让票据的跨境运送,包括申报制度

资料来源:〔英〕理查德·普拉特主编:《反洗钱与反恐融资指南》,王燕之等译,北京:中国金融出版社,2008年,第211—213页。

总的来看,一方面,联合国与 G20框架内的反恐怖融资标准存在相当多的重叠之处,例如,《决议》和《特别建议》呼吁各国签署《公约》,同时《决议》、《特别建议》和《公约》都对冻结和没收恐怖分子的资产做出了规定。但另一方面,它们之间的差别也很明显,如《特别建议》中的“非正规资金转移体系”、“电汇业务”、“非营利组织”、“现金运送”都是根据形势变化提出的新标准,因而一般来讲,作为没有法律约束力的非正式机制, G20制定的国际标准其灵活性要明显优于联合国的《公约》和《决议》。

二、G20反恐怖融资标准对中国的影响

作为联合国安理会的常任理事国和G20的创始成员国,中国积极参与联合国和G20框架内的打击恐怖融资活动,参与相关国际标准的谈判和制定过程。但毋庸讳言,相对于美国、欧盟来说,中国国内的反洗钱反恐怖融资建设仍处于起步阶段,因而在这个阶段,国际标准对中国的影响要远超过中国对国际标准的影响,这具体表现在中国国内反恐怖融资的立法建设和机构建设上都带有明显的G20“痕迹”。¹

1 对中国反恐怖融资立法建设的影响

2003年1月,中国人民银行颁布了《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》和《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》(简称“一个《规定》两个《办法》”)等反洗钱和反恐怖融资的行政法规,标志着我国初步构建了反洗钱反恐怖融资体系。其中关于洗钱上游犯罪的概念内涵明显扩大,除了之前的毒品犯罪、黑社会犯罪之外,还明确包含了恐怖活动犯罪,这实际上体现了G20特别建议中关于将资助恐怖主义定为犯罪的要求。另外《规定》和《办法》还明确了金融机构反恐怖融资的义务:(1)识别客户身份;(2)大额交易报告;(3)可疑交易报告;(4)保存客户身份资料和原始记录。这实际上也与G20提出的可疑交易报告、原始记录保存、识别客户身份的反恐怖融资特别建议相一致。

2006年6月,全国人大常委会通过了《刑法修正案六》其中关于反恐怖融资的第191条第1款规定:“明知是……恐怖活动犯罪的所得及其产生的收益,为掩饰、隐瞒其来源和性质的行为,如提供资金账户、协助将财产转为金融票据、通过转账协助资金转移……的行为,没收其犯罪所得,处五年以下有期徒刑,并处百分之五以上百分之二十以下的罚金”。这也可以明显看出G20关于冻结恐怖融资和没收恐怖分子资产特别建议的影响。2006年10月,全国人大常委会正式颁布中国第一部《反洗钱法》其中第36条规定:“涉嫌恐怖活动资金的监控适用本法;其他法律另有规定的,适用其他规定”。而《反洗钱法》明显受到了G20国际标准的影响。例如,《反洗钱法》(草案)中将反恐怖融资义务主体不仅规定为银行、证券、保险等金融机构,还将房地产销售机构、从事贵金属和珠宝交易的机构、拍卖企业、律师事务所等特定非金融机构也列为反恐怖融资的义务主体。尽管最后的《反洗钱法》没有具体列出特定非金融机构的类型,只是笼统地提出了要求,但这仍与G20特别建议要求非正规金融机构与金融机构一起对恐怖融资进行监控的原则相一致。又如,《反洗钱法》第26条规定,金融机构经调查仍不能排除嫌疑的,可经相关行政主管部门批准,临时冻结调查所涉及的账户,这实际上也与G20关于冻结和没收恐怖分子资产的特别建议

¹ 如前文所述,由于学界对联合国反恐怖融资机制的影响已有研究,故本文侧重探讨G20的影响。

有密切关联。¹

2007年6月,中国人民银行再次发布了一部专门的反恐怖融资行政法规——《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》其对反恐怖融资的概念、义务主体、具体措施以及相应的法律责任做出了详细规定,特别是重点规定了涉嫌恐怖融资的可疑交易报告标准。这就进一步满足了G20在反恐怖融资方面的立法要求,实现了G20国际标准转化为中国国内立法。

2 对中国反恐怖融资机构建设的影响

法律法规的落实还要相应的机构建设作为制度保障。因而,除了在立法方面,G20还对中国国内反恐怖融资的机构建设产生了显著影响。

2003年,根据国务院机构改革方案,原由公安部承担的组织协调国家反洗钱工作职责改由中国人民银行承担,并在中国人民银行内部设置了专门的反洗钱局,其主要职责是:承办组织协调国家反洗钱反恐怖融资工作,研究和拟订金融机构反洗钱反恐怖融资规划和政策,承担反洗钱反恐怖融资的国际合作与交流工作,汇总和跟踪分析各部门提供的人民币、外币等可疑交易报告。

2004年,中国设立了在反洗钱反恐怖融资领域收集和分析金融情报的专门机构——中国反洗钱监测分析中心。²其主要职责是收集、整理大额与可疑交易报告。金融机构将涉嫌恐怖融资的大额与可疑交易上报给反洗钱监测分析中心,经中心甄别和筛选后,再将判定可疑的交易信息上报给中国人民银行反洗钱局。经反洗钱局调查,如确实涉嫌恐怖犯罪,则由反洗钱局移交司法部门处理,并协助司法部门调查涉嫌洗钱犯罪案件。可以看出,设立这两个机构都是为了完成金融机构可疑交易的报告职能,这实际上与G20关于“向上级主管部门举报涉嫌恐怖融资的可疑交易”特别建议有关。

在分析G20反恐怖融资标准对中国的影响时,有两个问题特别值得关注:第一,与在联合国框架内达成的反恐怖融资国际公约和安理会决议不同,G20是一种没有法律约束力的非正式国际机制,其提出的反恐怖融资国际标准也属于没有任何强制性的自愿标准,既然是非强制标准,为什么会对中国产生这么大的影响力?第二,在2003年之后,中国反洗钱反恐怖融资建设有一个明显加速的过程,而早在2001年前后反恐怖融资的主要国际标准实际上就基本建立,为什么在两年之后国际标准的影响会突然加速?什么因素是该案例中沟通国际—国内两个层面治理标准的关键?

为了解释上述疑问,需要从制度互动的视角出发,分别从国际和国内两个层次的制度互动入手来对G20影响作用发挥的动力和渠道进行分析。

¹ 徐汉明、赵慧:《中国反洗钱法研究》,北京:知识产权出版社,2007年,第378页;林安民:《我国反洗钱立法演变研究》,厦门:厦门大学出版社,2010年,第142—152页。

² 上海大学法治建设与法学理论研究课题组:《金融反恐:趋势与对策》,上海:华东理工大学出版社,2008年,第41—65页。

三、制度互动与 G20影响的发挥

1 制度互动的概念与类型

制度互动是指制度之间因任务和行动所导致的无意识后果或者包含在制度设计中的有意识关联。¹ 简言之,就是指制度之间有意或无意的相互影响。国际制度研究的著名学者奥兰·杨指出,“大部分研究国际制度的学者都把国际制度作为独立或单独的实体,把它们相互孤立开来进行分析,这种方法对于理解国际制度的基本性质、提高对某项国际制度的分析能力无疑具有可取之处,但这种方法也存在严重局限。正如我们承认思考问题之间的联系对于理解集体行动的动力非常重要一样,思考国际制度之间的互动和关联对于我们理解国际制度的有效性同样具有重要意义”。² 约翰·彼得森也认为,“制度之间的链接(Linkage),而不是制度本身,已变成许多社会科学家分析关注的焦点。”³

两位德国学者托马斯·格林和塞巴斯蒂安·奥波斯赫试图从制度互动对制度有效性产生的影响这一角度来区分不同的制度互动类型。他们把制度之间的互动分为四种类型:制度理念互动型、制度条款互动型、制度行为互动型与制度功能互动型。制度理念互动型是指一种制度运作的成功会导致另一种制度进行模仿,这实际上是一种制度间相互学习的过程。制度条款互动型指的是两种制度相互援引对方的条款,相互加强,组建“机制复合体”的模式。制度行为互动指的是一种制度产生的行为效果会对另一种制度的有效性产生影响。制度功能互动是指不同的制度具有不同的功能,它们相互结合在一起,能够提升整体制度的有效性。⁴

就下文所指的国际层次上 G20与联合国的互动,较为接近制度条款互动的类型,而国内层次“部际联席会议”的制度互动,属于制度功能性互动类型。

2 国际层次制度互动与 G20影响的发挥

一般来讲,正式国际制度的约束力较强,具备某些影响成员国行为的资源,如国际货币基金组织和世界银行的贷款、联合国安理会使用武力的授权、世界卫生组织和联合国环境规划署的技术援助、国际刑事法院的审判、世界贸易组织的争端解决机制等。而非正式国际制度没有法律约束力,一般只发布成员国自愿遵守的国际标准,但如果非正式制度与正式制度之间能开展有效的制度互动,实现相关制度条款的有效“嫁接”,组建起“机制复合体”,那么非正式制度对成员国也开始具备间接压

¹ 孔凡伟:《制度互动研究:国际制度研究的新领域》,《国际观察》,2009年第3期,第44—50页。

² [美]奥兰·杨:《世界事务中的治理》,陈玉刚、薄燕译,上海:上海人民出版社,2007年,第155页。

³ [英]安特耶·维纳等主编:《欧洲一体化理论》朱立群等译,北京:世界知识出版社,2009年,第147页。

⁴ Thomas Gehring and Sebastian Oberthur, “The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions”, *European Journal of International Relations*, Vol. 15, No. 1, 2009, pp. 125—156

力,进而削弱非正式制度相关国际标准的自愿实施性质。例如,在国际银行监管领域,《巴塞尔协议》本没有法律约束力,属于非正式国际机制,但国际货币基金组织将《巴塞尔协议》作为良好银行业监管的基准标准,在条款 IV 的监督项目下使用该标准来评估 MF 各成员国,并将是否通过评估作为能否获取 MF 贷款的基本条件之一。这样实际上,巴塞尔委员会与国际货币基金组织之间就建立了特定议题领域内的“非正式机制+正式机制”的“机制复合体”,在一定程度上改变了《巴塞尔协议》的自愿标准性质。¹

对 G20 来说,其发布的反恐怖融资《特别建议》本应属于没有法律约束力的国际标准,成员国可以自愿履行。但联合国不一样,按照国际法“条约必须遵守”的原则,《公约》对缔约国有绝对的法律约束力。同时,按照《联合国宪章》,安理会的《决议》也对所有会员国具有约束力,因此,实际上,如果我们仔细对照《特别建议》与《公约》《决议》,就会发现,G20 框架与联合国框架反恐融资存在紧密联系,甚至在多数条款上已经实现有效“嫁接”,成为一个不可分割的“机制复合体”。参见表-2

表-2 G20体系与联合国体系的制度互动

	《特别建议》	与《公约》、《决议》的联系
一	批准和全面执行《公约》和《决议》	明确支持《公约》和《决议》
二	将资助恐怖主义定为刑事犯罪	与《公约》第 4 条、《决议》第 1 条 (b) 类似
三	冻结和没收恐怖分子的资产	与《公约》第 8 条、《决议》第 1 条 (c) 类似
四	举报与恐怖主义有关的可疑交易	与《公约》第 18 条 (1) 款类似
五	向其他国家提供最大可能的协助	与《公约》第 11—16 条、第 18 条 (3)、(4) 款、《决议》第 3 条 (e) 类似
六	加强对非正规的资金转移体系的管制	补充的新标准
七	加强电汇业务中对客户身份的识别措施	补充的新标准
八	确保非营利组织不被恐怖主义利用	补充的新标准
九	禁止恐怖主义跨境运送现金和无记名可转让票据	补充的新标准

资料来源:国际货币基金组织法律部:《制止向恐怖主义提供资助:立法指南》, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/SFIH/ch1/SFIHc.pdf>

在执行过程中,《公约》和《决议》不断强调要参考《特别建议》的要求,尤其是 FATF 会根据形势变化不断制定出新标准,这些标准很快就会被《公约》和《决议》所吸收。这样在某种程度上,FATF 就成为反恐怖融资国际标准尤其是新标准事实上的制定者,而对成员国来说,接受 FATF 标准就意味着与国际先进的反恐融资趋势和理念接轨。

¹ [英]克恩·亚历山大、拉胡尔·都莫等:《金融体系的全球治理》赵彦志译,大连:东北财经大学出版社,2010年,第151页。

3 国内层次制度互动与 G20影响的发挥

在国际层次, G20通过与联合国机制的互动成为权威的国际标准, 但一种国际标准要想转化成成员国的国内标准还必须“穿透成员国国内政治的阻碍”。由中国人民银行牵头的反洗钱部际联席会议制度是国内层次制度互动的有效载体, 它发挥了国内各部门的功能,¹ 同时也为国内接受 G20反恐怖融资的国际标准奠定了国内政治基础。

具体来看, 各部门在反恐怖融资的系统工程中发挥了各自不同却又相互支持的重要作用。中国人民银行的职责是统一协调金融机构的反恐怖融资工作, 研究制定金融机构的反恐怖融资战略、规划和政策, 制定大额和可疑交易报告的制度等; 银监会、证监会、保监会的职责是制定本行业的内控监管制度, 监督检查本行业履行反恐怖融资义务的情况; 商务部、民政部、邮政部、海关总署等行政主管部门则负责制定本部门、本行业的内控监管制度, 监管本行业各机构及其人员履行反恐怖融资义务的情况, 还包括会同反洗钱监测分析中心制定大额和可疑交易报告的程序和标准; 公安和司法部门的职责是在接到涉嫌恐怖融资的报告后, 迅速开展案件侦查, 采取适当的措施达到反恐怖融资的目标; 外交部主要是加强与有关国际组织和国际机构的反恐怖融资磋商和交流等。

正是在部际联席会议框架下, 2003年后, 我国反恐怖融资的体系建设取得了长足进步, 与国际标准的差距日益缩小。2004年 3月, 全国人大常委会牵头成立《反洗钱法》起草小组, 组织中国人民银行、公安部、最高人民法院、最高人民检察院等 17 个部门参加《反洗钱法》的起草工作。2004年 4月, 《反洗钱法》起草工作组第一次工作会议在深圳召开, 17 个部门的代表参加了讨论。中国人民银行行长周小川指出: “人民银行牵头的部际联席会议制度, 加强了各部门之间的‘跨部门协调’, 突出表现在颁布和正式实施了一系列反洗钱规章和规范性文件, 并有力地推动了我国反洗钱法的进程”。² 2004年 12月, 在 FATF 高级代表团来华考察期间, 人民银行、外交部、公安部、财政部、司法部、银监会、证监会、保监会、外汇局等成员单位以及全国人大常委会预算工作委员会积极配合, 圆满完成了会谈工作, 保证了我国于 2005年 1月成为该组织观察员。2007年 6月, 中国人民银行副行长项俊波率领由中国人民银行、公安部、外交部、最高人民法院、银监会、保监会等部门组成的中国代表团, 参加了第 18届 FATF 全会, 正是在各部委的通力合作之下, 中国顺利获得了 FATF 的正式成员资格。正如后来中方所总结的: “部际联席会议召开以来, 各成员单位相互配合、共同努力, 使我国反洗钱反恐怖融资工作不断取得新的突破, 满足了国际反洗钱反恐怖融资的通行标准, 十分有利于我国顺利成为金融行动特别工作组 (FATF) 的正

¹ 俞光远主编:《反洗钱的理论与实践》,北京:中国金融出版社,2006年,第9—12页。

² 周小川:《有效遏制洗钱和恐怖融资犯罪:在欧亚反洗钱反恐怖融资小组第二次会议上的讲话》。

式成员。这对于我国深入参与国际反洗钱和反恐融资合作具有重要意义”。¹

概言之,国际层次的制度互动使 G20反恐怖融资的国际标准具备了一定的约束力,削弱了原有非正式机制自愿标准的属性,而国内层次的制度互动则使得 G20标准在进入成员国国内时,扫清了国内政治的障碍,为影响作用的发挥打下了良好的基础。

四、结 语

本文探讨了 G20反恐怖融资国际标准对中国的影响以及这种影响发生的动力和渠道。G20虽然没有法律约束力,但 G20与联合国之间的有效互动使得 G20的标准与联合国标准相互融合,组成有力的反恐怖融资“机制复合体”。中国人民银行牵头的反洗钱部际联席会议制度的建立和有效运作,使得国内政府各部门各司其职、相互合作,实现了有效的“跨部门协调”,最终打通了国际标准进入中国国内政治的制度通道。引入“制度互动”分析视角,既有利于加深对 G20机制运作机理的认识,也有助于在理论上进一步推进“国际制度影响国内政治”的研究议程。在实践中,许多学者认为 G20是一种非正式机制,制定的国际标准属于自愿履行,因而缺乏实际效力。但如果从“制度互动”的角度来看,会发现 G20经常与其他国际组织保持密切互动,把自己的标准注入到其他有约束力的国际组织中去,这样 G20的标准实际上也开始具备一定约束力,并非完全的自愿履行。² 在理论上,托马斯·里斯-卡彭、安德鲁·科特等学者提出,国际制度要进入一国国内,必须穿透该国的国内结构,受到其国内制度的影响,“如果一国国内制度是国家主导型,国际制度较难进入;如果一国国内制度是社会主导型,国际制度容易进入。”³ 但如果从“制度互动”的角度看,这种静态划分国内制度类型的方法存在一定缺陷,实际上一国在面临国际制度时,其国内制度本身是“可变的”,部际联席会议制度的建立就是一个很好的例子。因而也就可能会出现“一国国内制度是国家主导型,国际制度仍然较容易进入”的情形。

(责任编辑:吴文成)

¹ 《反洗钱部际联席会议召开第四次会议》,参见: http://www.pbc.gov.cn/publish/fanxijianhui/3291/2009/20090724112758151782397/20090724112758151782397_.html

² 杨洁篪外长指出,要加强 G20与其他国际机制的互动,努力形成以 G20为引领、有关机制优势互补的全球经济治理架构。参见杨洁篪:《积极参与全球经济治理和区域合作》,载《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议:辅导读本》北京:人民出版社,2010 第 363 页。

³ Thomas Risse-Kappen ed., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors Domestic Structures and International Institutions*, New York: Cambridge University Press, 1995, p. 25. Andrew Cortell and James Davis, “Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda”, *International Studies Review*, Vol. 2, No. 1, 2000, pp. 65-87. 林民旺、朱立群:《国际规范的国内化:国内结构的影响及传播机制》,《当代亚太》2011 年第 1 期,第 142 页。