

研究报告

2020 年第 55 期

2020.12.14

执笔人：陈垣桥

邮箱：

yuanqiao.chen@icbc.com.cn

全球银行业反洗钱监管现状与趋势分析

——基于 2017.1—2020.6 全球银行业反洗钱监管处罚数据

摘要：

- 本文通过实证分析，深入研究了近年来全球银行业反洗钱监管处罚的波动情况、地域分布变化以及处罚原因分布情况，并对中国反洗钱监管处罚力度与国际整体水平进行了比较分析，从而深化和扩展了国内外银行界对全球反洗钱监管趋严趋同态势的认知，主要涉及全球反洗钱监管处罚厚尾性、地域差异性和严监管蔓延趋势、各方面处罚原因的出现频率和严重性等方面。进一步地，文章基于较为丰富的实证分析结果，提出多项政策建议，主要涉及：加强反洗钱意识、提升分支机构反洗钱水平、强化制裁合规工作、优化反洗钱专业人员配置、建立洗钱风险评估机制和风险为本反洗钱体系等方面。

关键词：

- 银行 反洗钱 监管处罚

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行现代金融研究院所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

目前，全球反洗钱监管趋严化已成为银行界共识。本文旨在通过基于实际数据的定量实证分析，以清晰、准确、深入地把握近年来全球银行业反洗钱监管处罚态势，从而为我国监管部门的反洗钱监管机制优化和商业银行的反洗钱工作体系发展提供更加充分、具体的依据。

一、描述性统计分析

（一）处罚金额、笔数总额与均值

表 1 2017.1.1—2020.6.30 全球银行业反洗钱处罚金额、笔数总额与均值

统计量	值
总罚款金额	96.452（亿\$）
处罚次数	58
年均罚款金额	27.558（亿\$）
年均处罚笔数	16
单笔罚款均值	1.663（亿\$）

统计期内，全球银行业年均反洗钱处罚金额超过 27 亿美元，约占 2019 年全球银行 1000 强利润总额的 4‰¹，这已经是一个不可忽视的比例。平均每笔罚单的处罚金额超过 1.6 亿美元，与一家拥有中等盈利能力的国内城商行的全年利润处于同一水平。

也需要指出，2017 年以来全球银行业反洗钱监管处罚力度与 2014 年的史上最高峰相比有所下降——2014 年法国巴黎银行被罚 89 亿美元、摩根大通银行被罚 20.5 亿美元，相加超过百亿美元。结合

¹ 根据的英国金融时报集团下《银行家》公布的“2019 年全球银行 1000 强榜单”，2019 年全球银行 1000 强利润总额约为 7010 亿美元。



全球反洗钱监管制度不断深化、细化的发展态势，可以认为近年来全球商业银行在反洗钱体系建设中的大量付出是有所回报的。

（二）1 亿美元以上罚单的处罚金额、笔数总额与均值

表 2 2017.1.1—2020.6.30 全球银行业反洗钱处罚金额、笔数总额与均值

统计量	值
\$1 亿及以上罚单的罚款总额	89.59 (亿\$)
\$1 亿及以上罚单的罚款总额占比	92.9%
\$1 亿及以上罚单笔数	18
\$1 亿及以上罚单笔数占比	31.0%
\$1 亿及以上罚单的年均罚款金额	25.597 (亿\$)
\$1 亿及以上罚单的单笔罚款均值	4.977 (亿\$)

1 亿美元及以上的巨额罚单的金额占比接近 93%，笔数占比也超过了 30%，反映出反洗钱处罚金额分布的厚尾性，这表明监管机构倾向于开出金额较大的反洗钱罚单。1 亿美元及以上的巨额反洗钱罚单平均每笔处罚金额接近 5 亿美元，近三倍于所有 100 万美元及以上反洗钱罚单的单笔罚款金额均值，大约相当于 2019 年 5 万个中国人的全年 GDP 水平，这对银行来说无疑是一笔巨额损失。

（三）处罚金额、笔数高阶矩与极值

表 3 2017.1.1—2020.6.30 全球银行业反洗钱处罚金额、笔数高阶矩与极值

统计量	值
标准差	3.147 (亿\$)
极差	14.34 (亿\$)
最大处罚金额	14.35 (亿\$)
偏度	2.597
峰度	6.760

从标准差和极差来看，全球银行业反洗钱处罚金额存在较高的

离散程度。统计期内最大处罚金额达到 14.35 亿美元，出现于 2018 年 11 月美国金融监管部门对法国兴业银行的处罚中。这笔罚单金额达到该银行 2018 年全年利润的 45.4%，处罚力度可见一斑，而在巨大经济损失的背后，是更加难以估量的声誉损失。

从偏度和峰度上来看，偏度 >0 、峰度 >3 ，这说明全球银行业反洗钱处罚金额分布具有右侧长尾和偏左高峰，这意味着银行监管机构倾向于开出较大数额的反洗钱罚单。从以下频率分布直方图中可以清晰地看到右侧长尾和偏左高峰。

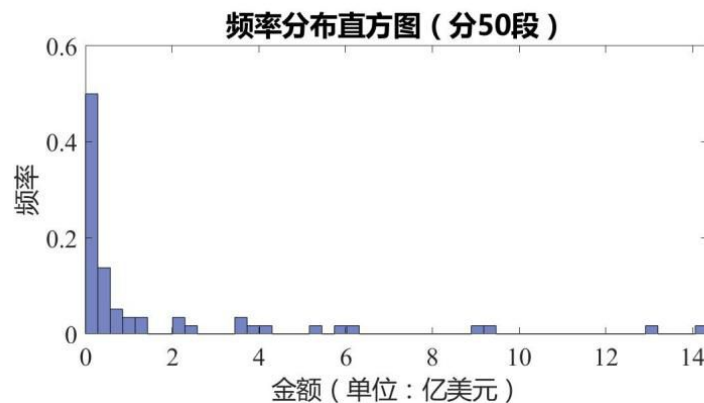


图 1 2017.1—2020.6 全球银行业反洗钱处罚金额频率分布直方图

二、时间维度上的分析

表 4 2017、2018、2019 年全年以及 2020 年上半年全球银行业内 100 万美元及以上反洗钱处罚的金额与笔数

年份	总处罚金额 (亿\$)	处罚笔数
2017	21.635	12
2018	42.391	18
2019	24.690	17
2020 上半年	7.736	11



上表所给出的按年份统计结果显示，全球银行业反洗钱监管处罚金额出现了较大波动，从2017年到2018年呈上升趋势，2018年之后逐年下降；2019年的总处罚金额显著低于2018年，但仍高于2017年；2020年上半年的总处罚金额下降到了2019年的一半以下，如果下半年不出现大幅反弹，预计全年总处罚金额将进一步下降。

下面按季度进行更加细致的统计分析，以更加准确地把握近年来全球反洗钱监管态势，统计结果如下图所示。

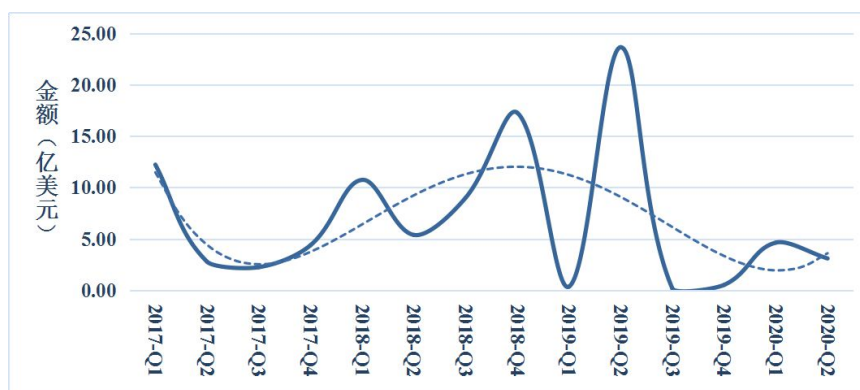


图2 按季度统计 2017.1—2020.6 全球银行业反洗钱处罚金额

图中虚线是利用四次多项式回归得到的渐进曲线，整体呈现“W”形态，中部的高峰处于2018年下半年到2019年上半年，这是近年来全球反洗钱监管风暴最为猛烈的时期，该时期出现了多笔超过10亿美元的巨额罚单。在2019年第二季度的最高峰之后，出现了一段超过半年的全球反洗钱监管处罚沉寂期。然而，从2020年第一季度开始，全球反洗钱监管力度明显回升，但可能不会回到2018年下半年到2019年上半年间的水平。这一趋势背后的原因在于：全球反洗

钱监管严格化的趋势仍未改变，但在多年来国际社会的反洗钱制度建设、监管强化等措施的推动之下，全球银行业反洗钱工作合规性和有效性已取得显著提升。

三、地域维度上的分析

下图给出了美国、欧洲、亚太和非洲地区在 2017 年、2018 年、2019 年和 2020 年上半年的银行反洗钱总处罚金额与笔数（其他地区在统计期内没有出现 100 万美元及以上的银行反洗钱处罚）。

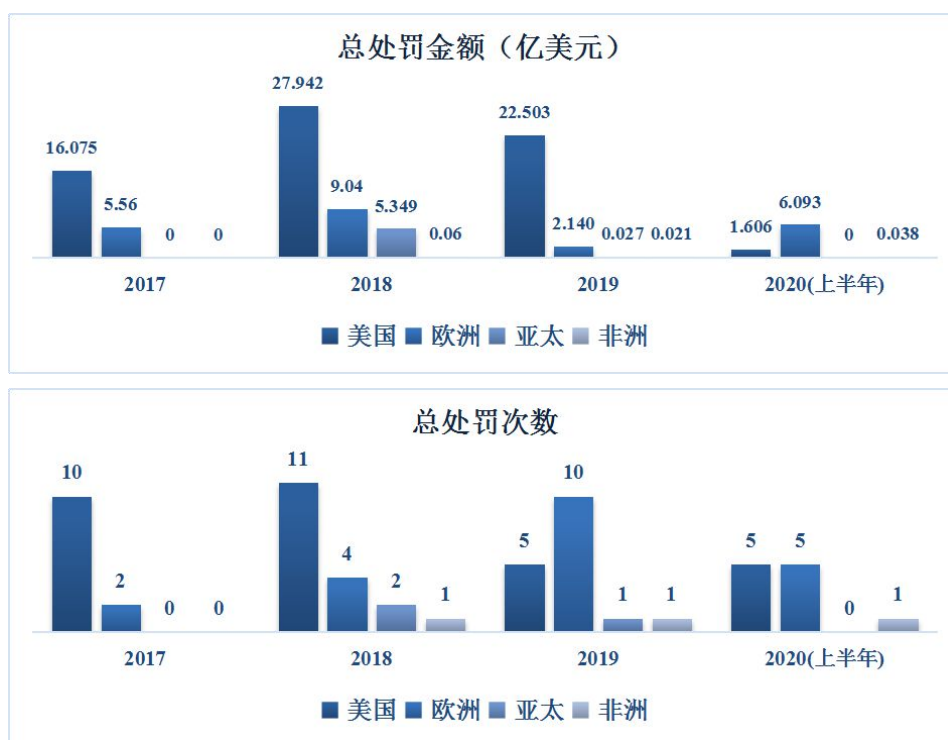


图3 按地域统计 2017 年、2018 年、2019 年与 2020 上半年全球银行业反洗钱处罚金额与笔数

可以看到，全球反洗钱监管风暴范围逐步蔓延的趋势。2017 年只有美国和欧洲出现过 100 万美元及以上的银行反洗钱罚单，而美国



无论在处罚金额还是处罚次数上都远超欧洲。2018年间，美国和欧洲的反洗钱处罚金额和次数均有所上升，美国仍保持着较大的反洗钱处罚力度领先幅度；而反洗钱监管风暴已经向亚太和非洲地区蔓延，亚太地区全年反洗钱处罚金额总和甚至超过了5亿美元，其中包含一笔处罚金额高达5.3亿美元的天价罚单，由澳大利亚监管机构开出。

2019年美国仍在处罚金额方面保持领先地位，但在处罚次数方面已被欧洲赶超，而欧洲的反洗钱处罚已不再集中于英、法、德、意、荷等欧洲主要金融区，拉脱维亚、芬兰等欧洲北部国家也开始出现100万美元以上的银行反洗钱罚单。而2020年上半年欧洲在处罚金额和处罚次数上都高于美国，这半年间全球银行业仅出现两笔1亿美元以上的巨额反洗钱罚单，均由瑞典监管机构开出，可以看到反洗钱监管风暴已明显蔓延到了北欧地区。可以预见，未来全球反洗钱监管将进一步趋严趋同。

四、处罚原因维度上的分析

首先，从整体上将处罚原因归为以下四个方面的缺陷：反洗钱治理、客户身份识别与分类管理、可疑交易监测与报告、制裁合规。具体而言，反洗钱治理是开展反洗钱核心工作的前提基础，主要涉及组织架构搭建、三道防线设置、各项资源（包括人力、资金、技术、设备等）配置、风险评估与管理策略制定、制度流程设置与执行、信息沟通与协调联动等等；客户身份识别与分类管理、可疑交易监测与

报告以及制裁合规都是银行反洗钱核心工作。

图 4 给出按以上四个方面的原因（分别简记为 AML 治理、SAM 与 SAR、KYC 与分类、制裁合规）统计处罚金额和笔数的结果：

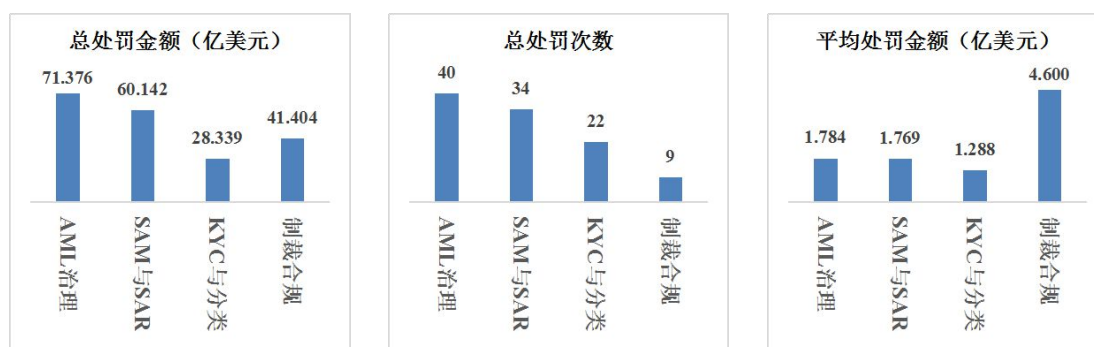


图 4 按原因统计 2017.1—2020.6 全球银行业反洗钱处罚金额与笔数以及平均每笔处罚金额

从总处罚金额和处罚笔数上来看，反洗钱治理缺陷都是最为主要的处罚原因。总处罚金额排名第二和第三的处罚原因分别是可疑交易监测与报告不足和违反制裁条例，其中可疑交易监测与报告不足问题具有较高的处罚次数，相对来说制裁合规问题的处罚次数较少。客户身份识别和分类管理问题的总处罚金额最低，仅为排第三的制裁合规问题总处罚金额的一半不到，总处罚笔数也仅高于制裁合规问题。

然而，从平均每笔处罚金额上来看，制裁合规问题的平均处罚金额可谓“一枝独秀”，约 2.7 倍于排名第二的反洗钱治理问题的平均处罚金额，由此可见制裁违规问题的严重性。事实上，制裁合规问题往往涉及非常严重的国际社会威胁和复杂的国际政治博弈。联合



国的金融制裁打击对象是重大犯罪、恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散等严重威胁国际社会安全的非法活动。而美国通过建立具有长臂管辖权的“次级制裁”²制度，已将金融制裁的作用从社会层面扩展到了政治层面，在美国的带动之下，欧美、亚太等地区一些国际影响力较大的国家也开始将金融制裁作为一项重要的国际政治博弈工具。总体来看，与严重社会威胁的高度关联以及浓厚的国际政治色彩使得银行制裁合规作成为了一项近乎于“零容错”的工作，一旦银行违反联合国和本国的制裁条例，或在长臂管辖国的监控范围内违反其制裁条例，将面临着非常严重的处罚。

平均每笔处罚金额排名第二与第三的处罚原因分别是反洗钱治理缺陷、可疑交易监测与报告缺陷，而客户身份识别与分类管理问题的平均每笔处罚金额稍低一些，但仍处于亿美元级别。

根据四类反洗钱处罚原因的平均处罚金额和处罚频率（频数占比），可以绘制出风险地图，如图5所示。图中的点越靠右侧，则相应处罚原因的出现频率越高（高频）；点越靠上方，则相应处罚原因的平均处罚金额越大（高损）。可以看到，制裁合规缺陷是典型的“低频、高损”型处罚原因，反洗钱治理缺陷、可疑交易监测与报告缺陷是“高频、中低损”型处罚原因，而客户身份识别与分类管理缺陷是“中频低损”型处罚原因。

² 次级制裁将美国反洗钱监管管辖权扩大到了美国司法权限之外，全球任何组织和个人都可能被美国直接制裁。

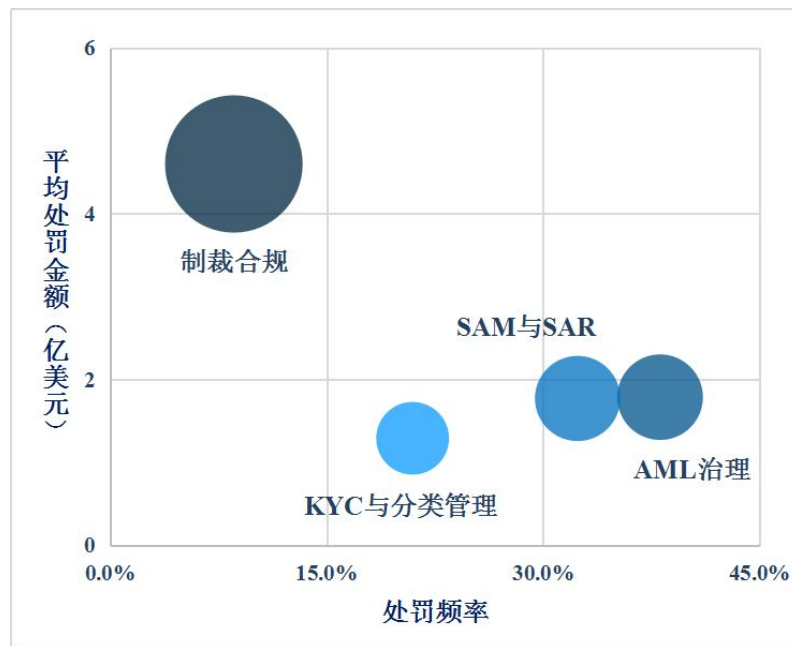


图5 按反洗钱处罚原因绘制风险地图

在以上处罚原因分类的基础上,进一步考虑反洗钱治理中一些常被监管罚单专门指出的子原因,包括人员配置、人员培训与风险评估这三个方面的问题。其中,人员配置和人员培训都是提升反洗钱团队工作能力的重要措施,而风险评估则是落实风险为本原则的核心前提。下面给出按以上三个子模块的原因统计处罚金额和笔数的结果。

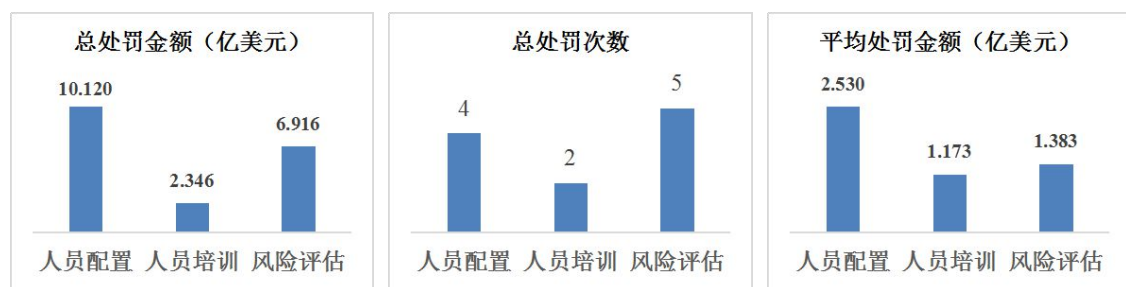


图6 按反洗钱治理问题中的子原因统计 2017.1—2020.6 全球银行业反洗钱处罚金额与笔数以及平均每笔处罚金额



从上图可知，反洗钱治理问题中人员配置和风险评估的问题相对较为突出，前者总处罚金额和平均处罚金额较大，后者处罚笔数较多。在具体处罚事件中，人员配置问题往往涉及反洗钱专业委员会、反洗钱官等具备决策职能的岗位人员缺失，这反映出监管部门对反洗钱工作决策的高度重视。风险评估问题所导致的总处罚金额约为人员配置问题总处罚金额的 70%，该问题反映出银行的洗钱风险管理方案并未以实际风险状况为基础，即为有效落实风险为本的反洗钱原则，这同样是监管部门高度重视的问题之一。

五、中国反洗钱监管态势与全球整体情况的比较分析

下表给出了 2017 年到 2019 年中国人民银行反洗钱处罚金额数据³，其中包含折算成美元的总处罚金额（年均汇率分别为 6.752、6.617、6.899）；此外还给出了用 GDP 占比调整所得到的总处罚金额，即计算：中国总处罚金额 / 中国 GDP 占全球 GDP 的比重（2017、2018、2019 年中国 GDP 的全球占比分别为 15.4%、16.2%、16.6%），这样便使得中国反洗钱监管处罚金额数据与全球数据具有可比性。

表 5 2017—2019 中国人民银行反洗钱处罚金额与机构数量

年份	总处罚金额（亿元）	总处罚金额（亿\$）	总罚金 / GDP 占比（亿\$）
2017	1.34	0.198	1.289
2018	1.66	0.251	1.549
2019	2.15	0.312	1.877

³ 中国数据统计未设置 100 万美元的阈值以及银行业这一范围限定；在不同的统计口径下，这里主要对整体趋势进行比较分析

可以看到,2017年到2019年中国反洗钱处罚金额总数逐年上升,且增速加快,这与全球反洗钱监管处罚金额变化趋势有所差异——根据上文的分析,这三年间全球银行业反洗钱处罚金额先增后降,这说明中国反洗钱监管处罚力度的上升速度远大于全球平均水平。

然而,从总处罚金额上来看,中国反洗钱处罚金额与全球平均水平仍存在较大差距,由表4可知2017、2018、2019年全球银行业内100万美元及以上反洗钱处罚的总金额都超过了20亿美元,显然,用GDP占比调整所得到的中国反洗钱监管处罚金额还不到全球总数额的10%。由此得出推论:中国反洗钱体系建设起步较晚,近年来加快步伐向国际标准水平靠近,在反洗钱监管方面,当前中国反洗钱监管处罚力度正在从较低水平快速向全球平均水平靠近。

六、结论与建议

本文最主要的结论包括:

1) 全球银行业反洗钱监管处罚金额分布具有厚尾性,表明监管机构倾向于开出金额较大的反洗钱罚单。

2) 时间维度上,近年来“严管重罚”的全球反洗钱监管态势仍在持续,2018年下半年到2019年上半年间全球反洗钱监管处罚达到一个小高峰,但与迄今为止的反洗钱处罚最高峰2014年相比有明显下降,说明全球商业银行在反洗钱体系建设上的大量付出已有所回报。



3) 地域维度上，全球反洗钱监管风暴正在从美国和欧洲中心地带向全球其他地区蔓延，近年来亚太、非洲和欧洲北部地区都出现了很多大额反洗钱处罚事件。可以预见的是，未来反洗钱监管风暴将在全球范围内不断蔓延。

4) 处罚原因维度上，常见的处罚理由包括反洗钱治理、客户身份识别与分类管理、可疑交易监测与报告、制裁合规这四个方面的缺陷，按照平均处罚金额和处罚频率划分：反洗钱治理缺陷、可疑交易监测与报告缺陷均为“高频、中低损”型，客户身份识别与分类管理缺陷是“中频、低损”型，制裁合规缺陷为“低频、高损”型。在反洗钱治理缺陷中，人员配置、人员培训和风险评估是常被监管罚单专门指出的子原因，其中人员配置和风险评估问题较为突出。

5) 中国反洗钱监管处罚力度与全球平均水平存在较大差距，但近年来正加快步伐向国际标准靠近，反洗钱监管处罚力度以越来越大的幅度逐年上升。

根据以上结论，对中国商业银行给出以下政策建议：

第一，虽然近年来全球反洗钱监管处罚态势出现放缓的迹象，但这主要归功于全球商业银行、尤其是那些银行界巨头在反洗钱体系建设上的大量付出，而事实上全球反洗钱严监管态势并未放缓，因此对于反洗钱起步较晚的我国商业银行来说，仍需要不断推进自身反洗钱体系的成熟化。

第二，对于全球化经营的国内大型商业银行，需要密切关注全球反洗钱监管风暴的蔓延，在夯实美国和欧洲主要金融区分支机构反洗钱合规基础的同时，需要提升对其他地区分支机构反洗钱工作的重视程度。

第三，我国商业银行应深刻认识到制裁合规工作近乎“零容错”的特性，加强制裁名单筛查、名单更新以及回溯性筛查等工作，在一切业务中严格遵守联合国和本国的制裁条例。

第四，我国商业银行应重点加强境外分支机构的反洗钱治理水平，尤其需要注重反洗钱关键岗位的专业人员配置，以及针对机构、地区、客户、产品的洗钱风险评估工作，并以此为前提落实风险为本反洗钱原则。同时，可疑交易监测与报告、客户身份识别与分类管理工作也需要在反洗钱体系中占据较高优先级。