

# 全力推动反洗钱工作向纵深发展

作者 | 刘宏华 中国人民银行反洗钱局局长      文章 | 《中国金融》2020 年第 11 期

反洗钱传统上是立足于金融系统对犯罪分子掩饰、隐瞒犯罪所得进行预防和打击的工作体系，但随着国际国内形势的发展，反洗钱已经超出了预防和打击洗钱犯罪的范畴，在完善国家治理、维护金融安全和促进改革开放中发挥着日益重要的作用。中央全面深化改革领导小组第三十四次会议审议通过《关于完善反洗钱、反恐融资、反逃税监管体制机制的意见》（以下简称《三反意见》），明确指出反洗钱是建设中国特色社会主义法治体系和现代金融监管体系的重要内容，是推进国家治理体系和治理能力现代化、维护经济社会安全稳定的重要保障，是参与全球治理体系、扩大金融业双向开放的重要手段。

自 2007 年《反洗钱法》实施以来，我国反洗钱制度体系建设取得重要进展，工作成效明显，与国际通行标准基本保持一致。但同时也要看到，相关领域仍然存在一些突出矛盾和问题，主要是法律制度尚不够完善、协调合作机制仍不够顺畅、打击洗钱犯罪尚不够有力、反洗钱义务机构履职能力不足等，需要不断加强反洗钱制度体系建设，推进我国反洗钱事业向纵深发展。

## 反洗钱制度体系建设取得长足进步

**反洗钱法律体系不断健全。**2007 年实施的《反洗钱法》明确了反洗钱的定义、部门职责、反洗钱义务、反洗钱调查和国际合作等内容，基本建立起了反洗钱制度框架。2015 年颁布《反恐怖主义法》，规定反恐融资监管职责、涉恐资产冻结义务、反恐融资国际合作等内容。1997 年修订《刑法》时增加了洗钱罪，履行了我国加入一系列国际公约的义务。此后根据打击洗钱和恐怖主义犯罪工作需要，先后 5 次修订洗钱和资助恐怖活动犯罪的有关条款，逐步完善洗钱和恐怖融资犯罪适用范围。最高人民法院先后出台了 3 个相关的司法解释，进一步明确洗钱案件审理中的法律适用问题，完善了反洗钱刑事法律体系。

**反洗钱工作协调机制不断完善。**由于反洗钱工作涉及行政、监管、执法、司法和国际合作等多个领域，国务院批准设立反洗钱工作部际联席会议（以下简称“联席会议”），指导全国反洗钱工作，规划国家反洗钱的重要方针、政策，制定国家反洗钱国际合作的政策措施，协调各部门、动员全社会开展反洗钱工作。2003 年，人民银行开始承担组织协调国家反洗钱工作职责，牵头负责联席会议工作，形成了“人民银行牵头、各成员单位分工负责”的反洗钱工作协调机制。截至 2019 年底，联席会议已经召开十次工作会议，对反洗钱工作的一系列重大问题进行了研究、协调和部署。近年来，在联席会议框架下，人民银行牵头起草了《三反意见》，完成了反洗钱监管体制机制的顶层设计和整体规划，组织、协调各部门统筹推进我国反洗钱工作。

**反洗钱预防体系基本建成。**人民银行单独或会同金融监管部门，先后制定并发布了《金融机构反洗钱规定》《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录

保存管理办法》《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》等规章和规范性文件，落实金融机构客户身份识别、大额和可疑交易报告、客户身份资料和交易记录保存等反洗钱义务。金融机构普遍建立反洗钱内部控制制度，不断提高反洗钱合规和风险管理水平。人民银行设立中国反洗钱监测分析中心，接收、分析义务机构报送的大额和可疑交易信息。人民银行和金融监管部门建立健全反洗钱监管协调机制，按照风险为本工作理念，通过监督检查等多种形式督促金融机构履行反洗钱义务，形成了较为系统的反洗钱预防体系。近年来，反洗钱强监管的态势逐步形成，2019年，人民银行系统反洗钱部门共检查义务机构 1744 家，针对违反《反洗钱法》规定的行为，依法处罚机构 525 家，罚款 2.02 亿元；处罚个人 838 人，罚款 1341 万元；罚款金额合计约 2.15 亿元，同比增长 14%。

**打击洗钱犯罪成效日益显著。**金融机构等通过持续反洗钱资金监测，将涉嫌洗钱等违法犯罪活动的可疑交易上报人民银行，人民银行经过分析或调查后将案件线索移送给公安机关及其他侦查机关，同时根据侦查机关的请求开展资金分析和协助调查，从而构成了监测和打击洗钱及相关犯罪的完整体系。2011 年以来，金融机构可疑交易报送质量不断提高，提供的有价值犯罪线索不断增多。反洗钱资金监测和调查在打击犯罪中发挥了重要作用，广泛涉及贪污贿赂、恐怖融资、地下钱庄、毒品、非法集资、电信诈骗以及金融诈骗等犯罪类型，在反腐败国际追赃追逃工作、全国扫黑除恶专项斗争、打击利用离岸公司和地下钱庄转移赃款专项行动、打击骗取出口退税和虚开增值税发票专项工作等专项行动中发挥了重要作用。以 2019 年为例，人民银行各分支机构全年配合协助调查涉黑涉恶案件 447 起、涉嫌腐败案件 1902 起，对外移送地下钱庄线索 1190 起、协助调查地下钱庄案件 1044 起，对外提供涉税线索 395 起（批次）、协助调查涉税案件 524 起。

**反洗钱国际合作不断深化。**2019 年 7 月，中国正式担任国际反洗钱组织——金融行动特别工作组（FATF）主席，此前先后担任亚太反洗钱组织（APG）联合主席、欧亚反洗钱和反恐怖融资组织（EAG）主席，积极选派代表出任反洗钱国际组织多个重要岗位职务，积极参与国际反洗钱治理。中国先后派员参与对俄罗斯、韩国、丹麦、巴基斯坦等 10 个国家的反洗钱国际评估工作，成为国际反洗钱组织的重要支持力量。中国不断加强反洗钱双边合作，与阿根廷、俄罗斯、澳大利亚等多个国家和地区建立反洗钱监管合作机制，与 56 个国家和地区签署金融情报交流合作备忘录，反洗钱“朋友圈”不断扩大。

2018 年，FATF 对我国反洗钱制度及执行有效性进行了全面评估，人民银行会同各部门共同努力，面对极端严峻的国际形势，攻坚克难，最终成功通过反洗钱国际评估。这次全面的“外部体检”从专业角度认可了近年来中国在反洗钱工作方面取得的积极进展，认为中国的反洗钱体系具备良好基础，同时也指出存在一些问题需要改进。

### **新时代对反洗钱工作提出新的要求**

**一是推进国家治理体系和治理能力现代化对反洗钱工作提出了更高的要求。**党的十九届四中全会提出，坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，是全党的一项重大战略任务。《三反意见》明确了反洗钱是国家治理体系的重要内容。一方面，反洗钱工作通过客户身份识别与尽职调查制度提高了市场主体进入金融体系的透明度，维护了市场主体及其交易的真实性、规范性，促进市场主体之间的信息对称和互信，为国家的产业政策、监督管理等打下了坚实的基础，也有助于遏制虚假开户、空壳公司、层层嵌套等金融乱象；另一方面，反洗钱大额和可疑交易报告是监测异常资金流动的有效手段，结合银行客户和交易资料，可以发现、追踪并震慑各种涉及资金交易的违法犯罪行为，从而促进市场主体诚实合法经营。推进国家治理体系和治理能力现代化需要进一步提高反洗钱工作水平，不断提高市场透明度，促进社会诚信，降低治理成本，从而优化营商环境，服务经济社会发展。

**二是防控金融风险攻坚战要求充分发挥反洗钱工作作用。**习近平总书记指出，“防范化解金融风险是金融工作的根本性任务，要做到管住人、看住钱、扎牢制度防火墙”，要“使所有资金流动都置于金融监管机构的监督视野之内”。当今社会经济金融活动须臾离不开“钱”，无论是违法犯罪活动、还是非法金融活动都与资金密切相关，“钱”要么是其目的，要么是其工具。当前的金融乱象能够生存、活动的基础是“钱”，目标也是“钱”，只有抓住资金流向才能抓住金融乱象的根本。新时代的反洗钱工作要围绕“追踪资金”的理念向纵深发展，通过构建金融系统预防体系、完善洗钱风险管控制度、穿透监测异常资金流动、打击违法资金活动等手段，发挥反洗钱在防控金融风险攻坚战中事前预警、事中监测和事后追踪作用。

**三是扩大金融业双向开放、参与全球治理要求全面提高反洗钱工作水平。**目前，国际社会已建立了一套完整的反洗钱标准和执行机制，涉及内容从反洗钱向反恐怖融资、防大规模杀伤性武器扩散融资不断扩展，对我国反洗钱工作提出了更高要求。一方面，随着金融业对外开放，在人民币国际化、资本项目放开等改革政策推进过程中，需要防范国际热钱流动、非法资金跨境转移等对我国经济安全、金融稳定产生的冲击，需要反洗钱工作进一步发挥在跨境资金监测和分析中的作用，成为摸清底数、掌握流量、发现异常的有力工具，为金融业双向开放保驾护航；另一方面，我们也要认识到，在加强反洗钱成为国际社会共识的今天，我国金融机构能否建立完备有效的反洗钱内控治理制度直接影响金融机构在全球市场的参与度和竞争力，也影响中国在国际金融治理体系中的话语权。党的十九届四中全会提出，要“坚持独立自主和对外开放相统一，积极参与全球治理，为构建人类命运共同体不断作出贡献”。我们参与全球治理、推动构建人类命运共同体，都需要全面提升自身反洗钱工作水平，深度参与国际反洗钱规则制定，在为全球治理贡献“中国智慧”和“中国方案”的同时，服务于我国改革开放工作大局。

### **进一步强化反洗钱制度体系建设**

**在法律制度方面，要加快《反洗钱法》修订进程，为进一步强化反洗钱制度奠定坚实的法律基础。**《反洗钱法》实施十三年来，我国反洗钱工作形势发生了深刻变化，现行条款存在洗钱上游犯罪狭窄、监管处罚规定粗略、个人反洗钱义务缺失、受益所有人制度空白、特定非金融行业反洗钱制度不明确等问题，严重制约了反洗钱工作的有效实施。《反洗钱法》是反洗钱制度建设的法治基础，事关反洗钱制度建设的根本，是反洗钱工作的“牛鼻子”。人民银行以问题为导向，按照早入手、早谋划、早启动的思路，对《反洗钱法》修订的重要问题开展了一系列专题研究，起草完成了《反洗钱法》修订草案并正在向有关部门征求意见。下一步，人民银行将会同各部门尽快完善草案，向社会公众征求意见后争取早日提交审议。

**在工作机制方面，人民银行将在国务院金融稳定发展委员会的指导下，充分发挥联席会议牵头单位作用，深化推进反洗钱工作协调机制。**联席会议成立以来取得积极工作进展，但仍存在不少突出问题，如协调层级不高、力度不强、缺乏执行跟踪机制等。2019年9月，国务院金融稳定发展委员会第八次会议专题研究了加强反洗钱工作，决定对反洗钱领域重要工作予以定期指导，将反洗钱工作纳入国务院金融稳定发展委员会会议事日程。随后，人民银行组织召开第十次反洗钱工作部际联席会议，传达中央领导指示批示精神，各单位对加强反洗钱工作形成了高度一致，初步形成了齐抓共管的良好势头。下一步，人民银行将进一步发挥牵头作用，系统性、针对性统筹各单位不断加强反洗钱工作，在“人民银行牵头、各成员单位分工负责”的框架下进一步落实成员单位主体责任。

**在加强预防措施方面，人民银行将与金融监管部门、行业主管部门加强配合，切实提高义务机构反洗钱工作水平，构建全面有效的反洗钱预防体系。**我国金融业已经参照国际标准建立了反洗钱合规和风险管理体系，但是，金融机构的反洗钱合规水平仍然不高，反洗钱风险管理水平较弱，不同金融机构水平差距较大。实践中，金融机构对洗钱风险认识不够深入，还不能有效按照风险为本的原则对不同风险情形采取相应的措施。同时，我们对房地产经纪、会计师等特定非金融行业的反洗钱监管尚处于起步阶段，远远达不到国际标准要求。这些不足严重制约了反洗钱预防体系在打击犯罪、维护国家安全、推动社会治理、参与国际竞争等方面发挥应有的作用。下一步，人民银行将加强与金融监管部门的协调配合，继续保持强监管的势头不放松，督促金融机构切实提高反洗钱合规水平和风险管理能力。同时，特定非金融行业主管部门要切实承担起各自行业的反洗钱监管职责，在做好本行业风险评估的基础上推进开展风险为本的反洗钱工作。

**在打击洗钱犯罪方面，人民银行将积极配合侦查和司法机关，切实加大打击洗钱犯罪的力度。**目前在打击洗钱犯罪上还存在着“重上游犯罪、轻洗钱犯罪”的倾向。这里面有法律规定方面的原因，如《刑法》中有关洗钱的三个罪名交叉竞合、“洗钱罪”（《刑法》第一百九十一条）主观状态认定标准严格、自洗钱行为尚未入罪等，也有在执行中一些基层办案机关缺少洗钱犯罪侦查经验等原因。虽然侦查机关已广泛运用反洗钱信息调查打击犯罪，效果显著，但“洗钱罪”本身的定罪数量偏少。目前，最高人民法院、最高人民检察院对打击洗钱犯罪工作高度重视，对

相关工作进行了研究部署。下一步，人民银行将积极配合公检法机关，通过推动修改刑法和相关司法解释，加大金融情报支持力度等方式加大对洗钱犯罪的打击力度。

**在反洗钱国际合作方面，人民银行将进一步打造专业化和国际化的人才队伍，推动我国深入参与反洗钱国际治理。**在中国应对反洗钱国际评估以及担任 FATF、APG、EAG 等反洗钱国际组织主席等工作中，人民银行和联席会议成员单位锻炼了反洗钱专业队伍，熟悉了反洗钱国际规则，深度参与了反洗钱国际组织的内部治理。下一步，人民银行将会同联席会议成员单位通过派员参与国际组织、派员参加对其他国家的反洗钱评估、加强双边反洗钱监管、情报和执法合作等方式继续深度参与反洗钱国际治理。

总之，我们要按照新时代对反洗钱工作提出的新要求，在进一步夯实反洗钱预防和打击犯罪工作基础的同时，不断完善反洗钱制度体系建设，充分释放反洗钱在国家治理中的潜能，充分发挥反洗钱在维护国家安全、金融安全和社会稳定中的作用，同时积极参与国际治理，不断提高在国际反洗钱治理体系中的参与度和话语权，在国际反洗钱领域为构建人类命运共同体作出贡献。