

《反洗钱法》修改在即 监管加码凸显“人人有责”理念

2020年初至今，央行等监管部门已向各大银行、证券、支付机构发出了超过60张关于反洗钱的罚单。

5月25日，十三届全国人大三次会议听取全国人大常委会工作报告，报告中披露，今年立法工作包括围绕加快我国法域外适用的法律体系建设，制定出口管制法，修改反洗钱法、中国人民银行法、商业银行法、保险法等。

此前，中国人民银行曾在4月15日召开2020年反洗钱工作电视电话会议，表示将以《反洗钱法》修改为主线，全面完善反洗钱制度体系，并强化监管力度，充分发挥反洗钱调查和监测分析工作优势，积极打击洗钱及相关犯罪活动。

所谓洗钱，即通过隐瞒、掩饰非法资金的来源和性质，通过某种手段将其变成表面上合法资金的行为和过程，主要包括提供资金账户、协助转换财产形式、协助转移资金或汇往境外等。21世纪经济报道记者注意到，今年两会期间，多位来自央行系统的人大代表和政协委员提交的议案建议和提案，与加快修订《反洗钱法》等金融领域相关法律有关。

全国政协委员、中国人民银行杭州中心支行行长殷兴山在提交的《关于金融强监管形势下加快金融立法进程的提案》中表示，目前《中国人民银行法》《商业银行法》《反洗钱法》等重要金融法律尚未修订，金融立法滞后于监管需要的问题非常突出，主要表现在新增职能缺少立法配套、过与罚严重不匹配、不能体现新的发展趋势等方面。建议加快上述重要金融法律的修法进度，充分吸收借鉴国内外最新实践成果，为金融强监管提供有力法律武器。

反洗钱任务严峻

4月30日，中国人民银行反洗钱局发布的《2019年中国人民银行反洗钱监督管理工作总体情况》显示，2019年，中国人民银行全系统共开展了658项反洗钱专项执法检查 and 1086项含反洗钱内容的综合执法检查，处罚违规机构525家，罚款2.02亿元，处罚个人838人，罚款1341万元，罚款合计2.15亿元，同比增长13.7%。

分机构来看，银行为反洗钱处罚重灾区，而非银支付机构所收罚单明显增加，且往往罚单金额较大。央行数据显示，2019年检查银行业机构1321家，处罚违

规机构 422 家，罚款 1.44 亿元，处罚个人 690 人，罚款 957 万元，罚款合计 1.54 亿元；检查非银行支付机构 47 家，处罚违规机构 11 家，罚款 2943 万元，处罚个人 19 人，罚款 142 万元，罚款合计 3085 万元。

21 世纪经济报道记者不完全统计，2020 年初至今，央行等监管部门已向各大银行、证券、支付机构发出了超过 60 张关于反洗钱的罚单，其中不少罚单金额巨大。如 2 月中旬，央行公布了对民生银行(5.790, 0.08, 1.40%)、光大银行(3.850, 0.06, 1.58%)两份千万级反洗钱罚单；4 月下旬，第三方支付机构商银信公司因涉 16 项违规行为一次性被罚 1.16 亿元，刷新支付罚单最高纪录。此外，今年国家外汇管理局也公布了多起通过地下钱庄进行非法资金转移的案例。

“以‘地下钱庄’为例，现阶段以‘洗钱罪’判决的‘地下钱庄’案件极少，‘地下钱庄’案多以‘非法经营罪’定罪，量刑偏低且多为缓刑，定罪量刑与地下钱庄的社会危害性不相匹配。”全国人大代表、中国人民银行昆明中心支行原行长杨小平表示。

另一方面，随着技术和互联网金融的发展，洗钱的形式更加复杂多样，不仅地下钱庄、电信诈骗、非法传销等经济犯罪活动高发，非法集资、虚拟币炒作、虚假注资、层层嵌套、控制金融机构、挪用套取资金等金融乱象尚未得到完全遏制。

“去年以来，反洗钱监管罚单频出，还有不少大额罚单，一方面体现了反洗钱领域监管加码，另一方面也反映机构违规情形有所加重。”北京地区从事金融领域诉讼的一位律师告诉 21 世纪经济报道记者，“分析处罚机构，可以看出近年非银支付机构和互联网金融机构乱象仍存。对此，央行开始收紧了支付牌照的发放，并大力整顿互联网金融机构的违规问题。”

全国政协委员、原中国银联董事长葛华勇在提案中表示，加强支付产业一致性监管，严格落实跨境等重点领域监管要求业务规则，防范跨境支付的业务风险，提升反洗钱监管效力。

建议凸显“人人有责”理念

面对组织形式更加复杂的洗钱类犯罪，多位央行系统的全国人大代表在提交的建议中表示，现阶段的反洗钱相关法律制度存在短板，特别是《反洗钱法》《刑法》的基础性规定存在不足，制约着反洗钱工作的有效开展。

殷兴山表示,《反洗钱法》对合规性违规问题的单位最高处罚金额仅 50 万元,对致使洗钱后果发生的违规行为的单位最高处罚金额 500 万元。这样的处罚力度,对金融违法违规行为起不到应有的惩戒作用,无法有效扼制被处罚主体后续违法行为的继续产生,也难以对其他市场主体起到震慑作用。

“《反洗钱法》存在处罚范围窄、处罚金额低和域外适用缺失,特定非金融行业反洗钱制度安排未明确、未规定单位和个人反洗钱配合义务、未规定受益所有人制度、反恐怖融资仅有原则性规定等问题。”杨小平表示。

在修订建议方面,杨小平建议一是统筹《反洗钱法》《刑法》修订工作,扩大“洗钱罪”上游犯罪覆盖面;二是全面修订《反洗钱法》,扩大反洗钱行政处罚的范围,调整行政处罚标准和处罚方式,加大行政处罚力度;三是将《刑法》中涉及洗钱罪的部分条款进行整合,将“自洗钱”行为入罪,进一步加大对“洗钱罪”定罪处罚的力度,增强对洗钱行为的惩治震慑;四是以修订后的《反洗钱法》为核心,建立完善配套法律法规,为我国提升反洗钱工作提供更有力的法治环境。

全国人大代表、中国人民银行南昌中心支行行长张智富还建议,应该增加反洗钱法域外适用条款,赋予《反洗钱法》一定域外适用的效力,明确行为人不在中华人民共和国领域内,但利用我国机构、工具和设施等实施洗钱和恐怖融资行为的,仍适用《反洗钱法》。

此外,张智富和杨小平都建议,要明确各机构和个人在反洗钱领域的义务。

“建议将特定非金融机构,以及在我国境内依法登记的社会团体、基金会、社会服务机构(民办非企业单位)和外国商会等社会组织纳入义务主体范围。同时将社会公民纳入义务主体范围,明确社会公民不得通过出租、出借账户等方式为洗钱及其上游犯罪提供便利。”张智富表示。

(来源:21 世纪经济报道。转引自:复旦大学中国反洗钱研究中心。网址:<http://www.ccamls.org/newsdetail.php?did=37231>。时间:2020 年 5 月 28 日。访问时间:2020 年 6 月 2 日 10:00。)