

《反洗钱法》迎大修 强调“风险为本”监管思路

良法是善治之前提。

2021年6月1日，央行在官网发布通知，就《反洗钱法（修订草案公开征求意见稿）》公开征求意见，反馈截止时间为6月30日。

央行相关负责人表示，《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称“《反洗钱法》”）修改工作已列入全国人大常委会2021年度立法工作计划。

中国人民大学法学院教授刘俊海对《中国经营报》记者表示，《反洗钱法》的修订非常有必要，既有现实意义，也有深远的历史意义。“首先，预防和遏制洗钱、恐怖主义融资和相关违法的活动；其次，维护国家的金融安全；最后，更好地适应经济全球化发展的趋势。”

明确“风险为本”监管思路

随着反洗钱工作形势不断变化，反洗钱监管从“规则为本”过渡到“风险为本”。

事实上，近年来我国反洗钱工作正在全面推行“风险为本”的监管理念。一位央行地方支行的工作人员指出，“风险为本”监管理念，强调的是根据风险状况及程度来合理配置反洗钱监管资源，要求对义务机构开展的业务有完整和深入的了解，对义务机构面临的内外部洗钱威胁有全面的认识，对义务机构潜在的风险种类及程度能够运用合理、可行的方法进行评估，并将评估结论作为监管资源分配中优先考量的依据。

刘俊海指出，本次《反洗钱法》修订的一个主要方面就是强调风险为本的反洗钱监管。明确洗钱风险评估职责；强调须履行反洗钱义务的特定非金融机构应当依据行业洗钱风险状况采取相应的反洗钱措施；强调义务机构风险为本反洗钱要求；要求金融机构基于洗钱风险状况建立风险管理措施，基于风险开展客户尽职调查并采取相应措施。

另外，央行相关负责人表示，本次修订草案公开征求意见稿中，完善了反洗钱义务主体范围和配合反洗钱工作的要求。“明确特定非金融机构在从事特定业务时，应当参照金融机构的相关要求履行反洗钱义务；明确金融机构、特定非金融机构以外的单位和个人应当配合客户尽职调查和反洗钱调查、依法履行巨额现

金收付申报等反洗钱要求；增加反洗钱特别预防措施要求。”

“风险为本”监管理念不仅适用于监管部门，同样适用于被监管义务机构。前述央行地方支行的工作人员认为，从风险防范角度看，义务机构直接与客户接触，为客户办理业务、提供服务，是反洗钱机制的第一道防线。而且本次修订草案公开征求意见稿中扩大了调查主体和范围，将反洗钱调查主体扩展至国务院反洗钱行政主管部门设区的市一级派出机构，将特定非金融机构等纳入调查范围。

不过，一位大型基金公司的工作人员对记者坦言：“客户不配合是行业面临的共性问题和困难，此前《反洗钱法》的内容较为不足，操作性不强，在基层一线的实操层面确实存在困难。”

央行相关负责人也坦言，现行《反洗钱法》相关规定存在的空白和不足，包括洗钱上游犯罪类型范围狭窄、监管处罚规定粗略、缺乏对单位和个人的反洗钱要求、受益所有人制度空白、特定非金融行业反洗钱制度不完善等，制约了反洗钱工作的有效开展。

前述央行地方支行的工作人员认为，“风险为本”的监管理念有助于监管部门转变监管思路，在兼顾合规有效的基础上，集中监管资源着重对被监管机构高风险客户、高风险业务及高风险产品开展监管，建立风险管理的屏障来预防和遏制洗钱风险。

防控金融风险

在刘俊海看来，“以预防为主、抓小抓早抓萌芽”是本次《反洗钱法》修订草案的一个显著变化。同时，反洗钱的义务内容已经由反洗钱扩展到反恐怖主义融资、防扩散融资。修订《反洗钱法》是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

值得一提的是，修订《反洗钱法》也是防控金融风险的必然要求。央行相关负责人表示，各种金融乱象是金融风险发生的重要诱因，只有抓住资金流向才能抓住金融乱象的根本，有效防控金融风险。新时代的反洗钱工作需要围绕追踪资金向纵深发展，通过构建金融系统预防体系、完善洗钱风险管控制度等，有效追踪资金，防控金融风险。

同时，修订《反洗钱法》也是扩大金融业双向开放、深度参与全球治理的必然要求。目前，国际社会已经建立一套完整的反洗钱标准，涉及领域不断扩展，

涉及内容更加复杂，反洗钱标准也成为经济金融领域的重要国际规则。央行相关负责人表示，完善我国反洗钱工作制度，有助于推进我国金融业双向开放、深度参与全球治理。

值得一提的是，本次《反洗钱法》的修订草案征求意见稿中，增强反洗钱行政处罚惩戒性。调整法律责任中关于违法行为的罚款幅度，提高违法责任与处罚的匹配程度；将“未按照规定建立健全内控制度和风险管理政策”和“未按照规定执行反洗钱特别预防措施”等违法行为纳入处罚范围；完善反洗钱处罚类型，增加警告处罚；增加对其他单位和个人违法行为的法律责任。

“近年来，人民银行不断强化风险为本的监管理念，持续加大执法检查力度，建立了风险评估和执法检查‘双支柱’反洗钱监管体制。”中国人民银行反洗钱局局长巢克俭透露，2020 年对 614 家金融机构、支付机构等反洗钱义务机构开展了专项和综合执法检查，依法完成对 537 家义务机构的行政处罚，处罚金额 5.26 亿元，处罚违规个人 1000 人，处罚金额 2468 万元。

刘俊海认为，本次修订草案征求意见稿中，还有几大亮点值得关注：给出了“受益所有人”定义，提出受益所有人身份信息识别要求；明确“预防和遏制恐怖主义融资活动适用本法”；完善金融机构内部控制、客户尽职调查等义务要求；根据当前机构类型完善金融机构定义；进一步完善部门间信息共享相关规定。

央行相关负责人表示：“《反洗钱法》是我国反洗钱工作的基础性法律，要在反洗钱领域深入构建金融风险防控体系，需要修订《反洗钱法》。”

（来源：中国经营报。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=40084>。时间：2021 年 6 月 15 日。访问时间：2021 年 6 月 18 日 10:00。）