

反洗钱法十八年后迎修订 从“规则为本”向“风险为本”转型

在业界的期盼中，反洗钱法修订草案（以下简称《修订草案》）终于正式对外公布。

反洗钱法修订草案于4月23日提请十四届全国人大常委会初次审议。修订草案共7章62条。

实际上，早在2020年4月的中国人民银行反洗钱工作电视电话会议上，反洗钱法修订已被列为我国反洗钱工作的重点。2021年6月，中国人民银行在官方网站发布通知，就《中华人民共和国反洗钱法（修订草案公开征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）公开征求意见。

“我国现行《反洗钱法》施行十几年来，在预防、调查和惩治洗钱行为、深化反洗钱国际治理与合作等方面发挥了重要作用。但随着近年来洗钱手法的不断升级以及反洗钱要求的不断提高，现行法律已不能完全适应反洗钱工作的需要，有必要及时修订《反洗钱法》。”北京师范大学法学院、北师大珠海校区法治发展研究中心教授贾济东在接受《》记者采访时表示，“2006年通过的《反洗钱法》在反洗钱的概念中仅提到七类上游犯罪，这与目前的刑法衔接不足。2006年以来我国对刑法做了多次修订，修订后我国刑法第一百九十一条、第三百一十二条等规定的洗钱犯罪的上游犯罪包含了所有犯罪。同时，这也不适应实际工作的需要，例如，涉税犯罪、电信网络诈骗并不在七类上游犯罪中，但打击涉税犯罪、电信网络诈骗是当前的迫切需要。”

应变新趋势 18年后迎修订

2006年10月31日，全国人大正式通过《中华人民共和国反洗钱法》，中国第一部关于反洗钱的法律正式出台。在此之前，关于反洗钱的有关规定散见于《关于禁毒的决定》、刑法等条文中。

“现行《反洗钱法》发布以来，我国反洗钱工作制度日趋完善，反洗钱监管效能显著增强，打击洗钱和上游犯罪取得成果，参与反洗钱国际治理与合作不断深化。”一位业内人士在接受《》记者专访时指出，但是，随着洗钱手段的迭

代，十多年前的反洗钱法已经不能适应目前国际社会和国内经济发展对反洗钱的要求。

“近年来，我国对反洗钱重要性的认知，可以说发生了‘三级跳’。”北京大学法学院教授王新表示，从最初关于维护金融机构稳定和声誉之最狭义的理解，发展到洗钱与产生经济利益的上游犯罪之间联系而延伸至维护金融安全，最后提升到维护总体国家安全的战略高度，并且将反洗钱纳入国家治理体系和治理能力现代化的系统。这必然会对我国反洗钱的法律规制产生影响。

“党的二十大报告和 2023 年中央金融工作会议都提到要全面加强金融监管，反洗钱工作的主要内容是监测资金流动，将金融活动纳入监管的‘抓手’就是反洗钱。”王新对记者分析称，为使反洗钱工作更好地服务于国家治理能力现代化建设、服务于防范化解金融风险的要求、服务于维护国家安全和金融安全工作，急需进行修改。

此外，随着反洗钱国际合作日益深化，国际标准不断更新，《反洗钱法》的修订也迫在眉睫。王新谈到，2018 年金融行动特别工作组（FATF）对我国反洗钱制度及执行有效性进行了全面评估，虽然中国通过了“外部体检”，但是也指出了中国反洗钱存在一些制度缺陷，作为负责任大国，需要进行一个对标整改。

交通银行总行内控合规部/法律事务部副总经理、反洗钱中心总经理戴浩然也提出了相似看法。“反洗钱是国际社会高度关注并取得较广泛共识的非传统安全领域重要议题。中国作为金融行动特别工作组（FATF）的成员国，参与反洗钱国际合作和国际评估，需要不断完善国内立法和规则，及时接轨最新反洗钱国际标准。”他对记者解释，例如，此次《修订草案》强调了风险为本反洗钱方法，完善了金融机构反洗钱义务。同时不断总结国内法治实践，为反洗钱国际标准制定和更新提供中国经验。

实际上，记者梳理政策时发现，尽管反洗钱法修订历经数年，但过去几年里，相关的规范性文件在不断完善，反洗钱领域也取得了不少实质性进展。例如，《刑法修正案（十一）》进一步修订洗钱罪条文，将“自洗钱”行为规定为犯罪，为有效惩治洗钱犯罪及追逃追赃进一步提供了法律保障；司法机关连续开展专项行动，出台关于办理洗钱刑事案件的指导意见，打击洗钱犯罪成效显著；金融管理

部门监测和打击虚拟资产交易及代币融资平台，强化金融机构洗钱风险管理，加大对反洗钱违规行为惩戒力度。

特定非金融机构监管等方面更加明确

本次修订草案共 7 章 62 条，围绕明确法律适用范围、加强反洗钱监督管理、完善反洗钱义务规定等内容，对相关制度进行了补充和完善。

那么，哪些方面有新的变化呢？

特定非金融机构的监管被多位业内专家所提及。“本次《修订草案》进一步明确了特定非金融机构范围和监管职责分工。”贾济东告诉记者。实际上，对于特定非金融机构，现行法已经有了规定，近年也颁布了一些部门规定，《修订草案》对现在的做法进行了提炼，特别是对特定非金融机构范围的列举加兜底性的规定，既突出了重点，又兼顾了形势的发展变化，不仅明确了义务主体的范围，也使法律的适用更具灵活性。

王新也谈到了这一话题。“《修订草案》最重要的一点是明确特定非金融机构范围。”“FATF 对我国评估的 6 项不合规中有 3 项都与特定非金融机构有关。”王新说。

“这里要明确，并不是要求所有的特定非金融机构随时都要履行有关义务，而是要求在开展特定业务时基于风险必须采取相应措施。”贾济东解释。他特别谈到，“特定非金融机构究竟是由行业主管部门监管，还是由反洗钱主管部门监管，必须予以明确。”贾济东提到，此次公布的《修订草案》明确规定：有关主管部门监督检查特定非金融机构履行反洗钱义务的情况，根据需要提请反洗钱行政主管部门协助。“这里明确由主管部门监督检查，符合‘风险为本’的原则，有利于反洗钱行政主管部门将主要的反洗钱资源配置到金融行业。”他解释。

当然，除了特定非金融机构监管规则的变化，还有诸多值得关注的地方。例如，完善了客户尽职调查制度。戴浩然分析，这一变化从偏重于在建立业务关系时静态收集与核实客户身份信息，走向将持续、动态了解客户贯穿业务全周期；从偏重于对客户身份的关注，走向进一步关注客户行为的目的和性质、交易背景和风险状况等。“制度完善的背后，旨在将反洗钱工作引向实质有效的新阶段，真正为预防和遏制洗钱及相关犯罪提供有价值的线索。”他解释。

王新则提出了“保护管辖”方面的规定。“在中国境外发生的洗钱，如果危害我国主权和安全、侵害我国公民、法人和其他组织的合法权益，反洗钱法相关的法律是有管辖权的。”他解释，此前，《反洗钱法》未涉及这个问题，在跨境洗钱高发的当下，已难以满足现实监管需求。基于此，《修订草案》采取了属地管辖与保护管辖相结合的管辖原则，有助于有效打击跨境洗钱和恐怖主义融资活动。

从“规则为本”真正过渡到“风险为本”

将“风险为本”的监管理念制度化、法律化，也是本次《修订草案》的重要内容。

贾济东举例称，《修订草案》明确洗钱风险评估职责、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，同时还将“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，这些不仅使“风险为本”的监管理念有了法律依据，不再机械地只看规则，而且深深融入到义务主体的职责要求之中，使“规则为本”真正过渡到“风险为本”。

“风险为本”是与“规则为本”相对应的反洗钱监管理念。记者了解到，某种意义上，“规则为本”其实是形式合规，是金融机构对规定的简单套用。实际上，没有一套“放之四海而皆准”的标准。业内专家提示，不同地区不同类型的金融机构，开办的业务不同，面临的洗钱风险是不同的。因此，对照一个泛泛的原则，“打钩式”合规的表象下仍然潜藏着风险。

相应来看，“风险为本”则要求相关机构进行更认真的风险评估，针对自身风险制定相应的措施，可谓是“量体裁衣”。贾济东谈到，国际反洗钱标准已经由“规则为本”过渡到“风险为本”，我国的反洗钱制度也在对标国际标准。

在他看来，过渡到“风险为本”，并不是规则不重要了，而是不仅要达到合规性的要求，更要符合有效性的标准，对风险点的分析判断还要更深一步。“风险为本”强调加强风险评估，真正将“风险为本”的方法用到监管、义务履职的实践中，关注高风险机构、高风险领域和高风险业务。比如，虚拟货币洗钱、股

市洗钱、投资洗钱（例如，真实合同虚构交易的洗钱、虚假境外投资洗钱、担保贷款洗钱等等）。他提示，要将中资企业境外经营的反洗钱工作落到实处。

戴浩然也谈到，目前反洗钱监管正经历着由“规则为本”向“风险为本”的重要转型，义务主体的履职要求也从基本合规性向着实质有效性转变。他表示，为实现“风险为本”转型，金融机构等义务主体需持续、有效地开展客户尽职调查、交易监测等工作，监管部门也需不断提高反洗钱监管的规范性和有效性，这些都需要进一步明确法律依据、提供法律支撑。

联动与合作 共促反洗钱业务落地

当然，尽管作为反洗钱领域的基本法，《反洗钱法》的修订意义重大。但不容忽视的是，反洗钱工作仍是一个系统性工程。

党的十八大以来，人民银行会同监委、法院、检察院、公安、海关、税务等部门，围绕“追踪资金”的理念构造“资金链治理体系”，依法严厉打击各类洗钱犯罪及相关犯罪。加强对利用新型支付业务、虚拟货币、伪金融创新等洗钱手法和环境犯罪、贸易洗钱等洗钱类型的研究并及时发布风险提示。在各部门的共同努力下，扫黑除恶、反恐、反腐败、禁毒、反逃税、打击地下钱庄等诸多领域均取得显著成效。

而随着《反洗钱法》的修订乃至后续的落地生效，王新和戴浩然均提示，后续应颁布实施细则等指导性文件，研究建立相关配套机制。

“特别是正式实施反洗钱客户尽职调查相关规章，加快推动公安、市场监管、民政、税务、移民管理等有关部门与金融机构实现系统连通和数据共享，强化协同，形成合力。”戴浩然谈到。

“随着法规的不断完善，各部门更要加强联动配合，推动反洗钱业务落地。”贾济东介绍，人民银行要充分发挥反洗钱工作部际联席会议办公室的牵头作用，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，系统性、针对性统筹各单位不断加强反洗钱工作，保持齐抓共管的良好势头。

从国有大型商业银行的角度出发，戴浩然表示，交通银行将在全行范围内迅速开展学习贯彻新修订的《反洗钱法》的活动，同时在制度、流程、系统等方面为新法实施做好准备，加强内控建设，加快数字化转型，保障资源投入，不断提

高洗钱风险管理质效，为预防和遏制洗钱及相关犯罪活动，维护国家安全、社会公共利益和金融秩序做出应有贡献。

（来源：金融时报，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=46818>。时间：2024 年 4 月 27 日。访问时间：2024 年 4 月 29 日 14:00。）