

## 《中国金融》：完善新时代反洗钱制度体系的重要举措

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央多次就反洗钱工作作出重要指示批示，为完善新时代反洗钱制度体系、坚定不移走好中国特色反洗钱之路指明了方向。中央金融工作会议对加强金融法治建设，及时推进金融重点领域和新兴领域立法作出决策部署。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，反洗钱法律制度是金融法治的重要组成部分。人民银行坚决贯彻落实党中央决策部署，推动加快修订《反洗钱法》，不断完善新时代反洗钱制度体系。

### 反洗钱事业发展取得历史性成就

在党中央集中统一领导下，人民银行统筹推进反洗钱法律制度、工作机制、预防体系、打击犯罪、国际合作等各项工作，我国的反洗钱事业实现了从跟随国际标准到部分领域领先的历史性转变，反洗钱工作实现了从“规则为本”向“风险为本”的根本性转变，反洗钱制度体系建设取得历史性成就。

**坚持和加强党的全面领导。**加强党中央对反洗钱工作的集中统一领导，是做好反洗钱工作的根本保证。习近平总书记主持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、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》（以下简称《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。人民银行坚决贯彻落实《意见》要求，做好修订反洗钱法律制度、完善反洗钱工作机制及应对反洗钱国际评估等重要工作。

**不断健全反洗钱法律体系。**2007年现行《反洗钱法》开始实施，我国反洗钱工作步入法治化轨道。2015年颁布《反恐怖主义法》，对反恐怖主义融资监管职责等进行规定。1997年修订的《刑法》中增加了洗钱罪，此后根据打击洗钱和恐怖融资活动需要，先后6次修订洗钱和资助恐怖活动犯罪有关条款，解决了洗钱上游犯罪范围较窄、自洗钱入罪等问题，履行了我国加入一系列国际公约的义务。人民银行单独或会同有关部门先后制定并发布了《金融机构反洗钱规定》《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》等规章，初步形成了以《反洗钱法》为主干，以《刑法》为补充，以行政法规、部门规章和规范性文件为支撑的反洗钱法律制度体系。

理办法》《受益所有人管理办法》等规章和规范性文件，不断健全反洗钱法律制度体系。

**不断完善反洗钱工作机制。**反洗钱工作涉及立法、司法、执法、监管、外交等多个方面，需要坚持系统观念和大局意识，不断加强工作统筹协调。2003年，人民银行开始承担组织协调国家反洗钱工作职责，牵头负责反洗钱工作部际联席会议工作，在各成员单位的支持下，逐渐形成了“人民银行牵头、各成员单位分工负责”的反洗钱工作机制。联席会议设立以来，对监管、执法、国际合作等一系列反洗钱重点工作进行了研究、协调和部署。同时，由人民银行分支机构牵头，在地方层面普遍成立了反洗钱联席会议，协调推进各地反洗钱监管和打击洗钱犯罪工作，反洗钱工作协调机制进一步完善。

**不断加强反洗钱监督管理。**习近平总书记强调，要全面加强金融监管，防范化解金融风险。人民银行反洗钱部门坚持“强监管”“严监管”主基调，综合运用多种监管手段，对反洗钱义务机构开展针对性督促指导，强化对高风险机构和高风险业务的反洗钱监管，不断提升义务机构反洗钱工作水平。2020年至2022年“反洗钱执法检查三年规划”期间，人民银行共对1783家义务机构开展现场检查，实现了对75家银行、证券、保险和支付行业头部机构的检查全覆盖；完成反洗钱处罚1356项，罚款总额13.7亿元。“严监管”的威慑和警示作用不断加强，义务机构反洗钱工作针对性和有效性不断提高。

**不断加大洗钱活动打击力度。**人民银行反洗钱部门坚持以人民为中心的反洗钱工作价值取向，积极履行反洗钱资金监测和调查职责，会同有关部门严厉打击影响人民群众财产安全的各类洗钱犯罪，维护人民群众财产安全。2007年以来，人民银行反洗钱部门累计向有关机关移送线索4.57万份，提供金融情报5.85万批次，协助有关机关开展反洗钱调查涉及案件约3万起。人民银行反洗钱部门积极参与扫黑除恶、反恐怖融资、反腐败、禁毒、反逃税、打击地下钱庄、打击电信网络诈骗以及跨境赌博等执法行动，取得积极进展。2022年，人民银行、公安部牵头多部门联合印发《打击治理洗钱违法犯罪三年行动计划（2022—2024年）》，进一步加大打击洗钱犯罪力度。

**不断深化反洗钱国际合作。**人民银行反洗钱部门坚持统筹金融开放和安全，积极参与反洗钱国际治理，不断深化反洗钱国际合作，讲好“中国故事”，分享“中国智慧”。人民银行代表我国政府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、金融行动特别工作组（FATF）主席，长期担任 FATF 指导委员会成员，深度参与反洗钱国际规则制定。派员参与对韩国、丹麦、越南等十多个国家的反洗钱国际评估和国际合作审查。持续深化反洗钱双边合作，与阿根廷、澳大利亚等国家签署监管谅解备忘录，与 61 个国家和地区的金融情报机构签署谅解备忘录。

### **新时代对反洗钱制度体系建设提出更高要求**

中央金融工作会议提出要推动金融高质量发展，加快建设金融强国。健全反洗钱制度体系是完善现代金融监管体系的重要内容，是推动金融高质量发展的重要方面。新时代推动反洗钱工作高质量发展，需要尽快完成修订《反洗钱法》，夯实完善反洗钱制度体系的基础。

**一是建设金融强国对反洗钱制度体系建设提出更高要求。**习近平总书记强调，建设金融强国必须具备包括“强大的金融监管”在内的一系列关键核心要素。当前，反洗钱工作范围已经扩展到反恐怖融资、防扩散融资、法人透明度和受益所有人等广泛领域，主要国家将反洗钱工作提高到国家战略高度加以谋划，以完善的反洗钱监管服务于建设强大的金融体系。无论是传统犯罪还是新兴网络犯罪，大多都与资金密切相关，需要利用金融体系转移资金和清洗犯罪所得。反洗钱资金监测和调查是预警、追踪、切断违法犯罪活动资金流动的重要手段，有利于追缴犯罪所得，维护金融安全。反洗钱尽职调查、受益所有人等要求提高了交易主体进入金融体系的透明度，维护交易主体及其交易的真实性、规范性，促进交易主体之间的信息对称和互信，有利于提高金融体系效率。通过修订《反洗钱法》，进一步完善反洗钱概念、健全客户尽职调查要求、增加受益所有人等规定，将更好地发挥反洗钱在建设金融强国中的作用。

**二是防范化解金融风险需要更好发挥反洗钱制度体系作用。**防范化解金融风险是金融工作的永恒主题。当前，我国金融领域风险隐患仍然较多，虚拟资产、数字经济等新技术、新业态、新通道与电信网络诈骗、网络赌博、地下钱庄等传统上游犯罪叠加，进一步增加了相关洗钱活动的隐蔽性和复杂性，防范和打击难度更高，对维护金融安全构成挑战。反洗钱工作要求金融机构合规经营，做好对洗钱风险的监测、识别、评估、判断，并采取必要的风险管理措施，为金融体系编织一张“反洗钱安全网”。通过修订《反洗钱法》，进一步确立风险为本理念、

完善监管协调和信息共享机制、强化金融机构反洗钱义务，有利于更好地发挥反洗钱在防范化解金融风险中的作用。

**三是统筹金融开放与安全需要尽快完善反洗钱制度体系。**当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，需要更好地统筹国内国际两个大局，以高水平开放促进高水平安全，以高水平安全保障高水平开放。一方面，反洗钱是国际金融市场的通行要求，我国金融业要想更好地“走出去”“引进来”，建立完备的反洗钱制度体系是重要前提，反洗钱工作水平将直接影响我国金融机构在全球市场中的竞争力。另一方面，反洗钱国际组织将在 2025 年对我国启动新一轮评估。从目前情况看，新一轮评估标准更高、难度更大。面对日益复杂的反洗钱工作形势和不断升级的国际标准，世界主要国家或经济体纷纷通过修订法律以加强反洗钱工作，例如，美国和欧盟分别通过《2020 年反洗钱法案》和《欧盟反洗钱第六号指令》；印度、日本、南非等 60 多个国家也正在修订反洗钱法律。为做好应对新一轮反洗钱国际评估准备工作，我国需要尽快修订《反洗钱法》，在以我为主的基础上对标国际标准，完善反洗钱法律制度，牢牢守好金融开放的安全底线，做到既能“放得开”，又能“管得住”。

### 完善新时代反洗钱制度体系的重要举措

修订《反洗钱法》是贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于金融工作论述的必然要求，是完善新时代反洗钱制度体系的重要举措。2024 年 4 月 23 日，十四届全国人大常委会第九次会议对《反洗钱法（修订草案）》（以下简称修订草案）进行了初次审议。《反洗钱法》修订工作坚持正确政治方向，规定反洗钱工作应当贯彻落实党和国家路线方针政策、决策部署，体现反洗钱工作的政治性和人民性；坚持问题导向，按照“风险为本”原则强化反洗钱监管，合理确定相关各方义务，避免增加不必要的社会成本；坚持总体国家安全观，把维护国家安全贯穿反洗钱工作各方面、全过程，保障国家利益以及我国公民、法人的合法权益。

**一是完善反洗钱概念，准确把握反洗钱工作范围。**现行《反洗钱法》中的反洗钱概念仅针对预防《刑法》第一百九十二条列举的七类上游犯罪带来的洗钱活动，但 2006 年以来，《刑法》经过多次修订，特别是将第三百一十二条“窝赃罪”修改为“掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪”后，我国洗钱上游犯罪包含所有能够产生犯罪所得的犯罪。因此，修订草案不再具体列举上游犯罪类型，

明确反洗钱是指为了预防和遏制通过各种方式掩饰、隐瞒犯罪所得及其收益的来源和性质的洗钱活动，以及相关犯罪活动，依照本法规定采取相关措施的行为。完善反洗钱内涵和外延，既符合国际条约和反洗钱国际标准中有关洗钱上游犯罪的要求，也为更好地发挥反洗钱在国家治理中的作用消除法律障碍。

**二是确立风险为本工作方法，提升反洗钱工作有效性。**风险为本的工作方法是根据洗钱风险的大小和分布决定反洗钱资源的投入和分配，确保有限的反洗钱资源优先投入高风险领域、机构、业务和产品，以有效应对真正的风险。修订草案规定国务院反洗钱行政主管部门开展或者会同有关部门开展国家、行业洗钱风险评估，根据风险状况合理配置监管资源，采取适当的风险防控措施；要求金融机构评估洗钱风险状况并制定相应的风险管理措施，配备相应的人力、技术等资源。确立风险为本的反洗钱工作方法，既是促进我国与反洗钱国际标准接轨的一项重要任务，也是提升反洗钱工作有效性的实际需要。

**三是明确反洗钱监管分工，提高监管效率。**修订草案规定国务院反洗钱行政主管部门承担金融业反洗钱监管主要职责，其他金融管理部门在金融机构市场准入时做好反洗钱审查，内容包括金融机构股东背景、高管是否适任等。在特定非金融机构监管方面，修订草案规定有关特定非金融机构主管部门监督检查特定非金融机构履行反洗钱义务情况，根据需要提请反洗钱行政主管部门协助。对监管分工的明确规定，有利于反洗钱行政主管部门和各行业主管部门各司其责、协同配合，进一步提升监管效率。

**四是建立受益所有人信息报送制度，助力优化营商环境。**近年来，受益所有人透明度成为联合国、二十国集团（G20）等国际组织关注的重要议题，成为世界银行营商环境评估、联合国《反腐败公约》履约审议以及反洗钱国际评估的重要内容。修订草案明确受益所有人概念，规定法人和非法人组织应当保存并向登记机关如实提交、更新受益所有人信息，并对受益所有人信息的查询、使用作出规定。这是我国市场透明度与国际接轨的重要标志，是落实世界银行营商环境评估要求的重要举措，将对优化我国营商环境，实现穿透式监管发挥重要作用。

**五是加强对新型洗钱风险的监测防控，提高反洗钱工作水平。**近年来，洗钱风险形势随着经济社会发展不断变化，涉及虚拟资产、非法网络平台等新型洗钱风险层出不穷，社会各方面也呼吁通过修订《反洗钱法》加以管理。为此，修订草案从国家和金融机构两方面作出规定：一是规定国务院反洗钱行政主管部门会

同国家有关机关开展风险评估，及时监测新型洗钱风险，根据风险状况配置监管资源，采取相应的风险防控措施；二是规定金融机构应当关注、评估运用新技术、新产品带来的洗钱风险，采取风险管理措施。

**六是对其他单位和个人提出合理反洗钱要求，凝聚反洗钱社会共识。**当前，电信网络诈骗、非法集资等各类上游犯罪带来的洗钱活动较为猖獗，实践中，不少单位和个人因不了解洗钱后果或为谋利而出租出借银行账户，出售身份证件代为开户、转账等，为不法分子提供了洗钱便利，也给人民群众带来财产损失等困扰。预防和遏制洗钱以及相关犯罪活动，不仅是政府部门的法定职责，也是金融机构和特定非金融机构的法定义务，更是每个社会公众的共同责任，有必要发挥法律的规范作用，增强社会公众反洗钱意识，自觉远离、抵制洗钱及相关犯罪活动。为此，修订草案按照最小、必要原则对金融机构和特定非金融机构以外的单位和个人规定了反洗钱要求，包括应当配合开展客户尽职调查、不得为洗钱活动提供便利等。

**七是建立特别预防措施制度，维护国家安全。**修订草案建立特别预防措施制度，规定单位和个人应停止与有关组织和人员进行交易，限制相关资金资产转移等，其对象包括我国反恐怖主义工作领导机构认定的恐怖活动组织和人员，联合国安理会针对恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散作出制裁决议所列名的个人和实体，以及具有重大洗钱风险、不采取措施可能导致严重后果的人员。反洗钱特别预防措施既是打击遏制恐怖主义活动，防止大规模杀伤性武器扩散，维护国家安全、社会公共利益和金融秩序的重要手段，也是我国履行联合国安理会相关金融制裁决议等国际义务的需要。社会公众在日常生活中一般不会涉及与制裁人员交易，因此不会带来额外社会负担。此外，修订草案还规定了本法的域外适用效力，完善了法律责任、反洗钱调查等规定。

下一步，人民银行将坚决贯彻党中央、国务院决策部署，落实中央金融工作会议要求，根据全国人大常委会审议情况，积极配合全国人大常委会法工委进一步完善修订草案，研究制定配套规章，高质量建设新时代反洗钱制度体系。

（来源：中国金融杂志，转引自：复旦大学中国反洗钱研究中心，网址：<http://www.ccamlc.org/newsdetail.php?did=46902>。时间：2024年5月11日。访问时间：2024年5月14日11:30。）