

中国反洗钱十年磨一剑

以全国人民代表大会常务委员会 2006 年 10 月 31 日通过反洗钱法为起点，中国反洗钱工作全面步入法治化轨道已有十年时间。十年来，受国际政治经济等多重因素的影响，国际国内反洗钱与反恐怖融资形势发生了深刻而复杂的变化。中国反洗钱工作经受了种种考验，充分发挥了预防和打击洗钱活动的作用，成为维护我国金融安全和社会稳定的一把利剑。

与多数发达国家和新兴经济体国家相比，中国反洗钱工作整体起步较晚，但起点高、标准严、力度大、发展快、效果实，彰显出较强的后发优势。在十多年的时间里，中国反洗钱工作逐步形成了制度完善、机制健全、运行良好的反洗钱监督管理体系，各类型金融机构及非银行支付机构（以下统称“义务机构”）切实履行反洗钱法定义务，防范洗钱风险意识和能力显著提升，为防范和打击洗钱及上游犯罪提供了有力的金融情报支持。作为最权威的反洗钱国际组织，金融行动特别工作组（FATF）是反洗钱国际标准的制定者、监督者与评判者。FATF 制定的反洗钱和反恐怖融资互评估方法是国际社会公认的关于一国反洗钱和反恐怖融资是否符合国际通行标准、是否实质有效的评价体系。2012 年 2 月，中国通过了 FATF 第三轮反洗钱和反恐怖融资互评估，成为 FATF30 多个成员国（地区）中第 13 个通过此评估的国家。

立足国情又符合国际标准的反洗钱法律制度是前提

中国一直致力于加强反洗钱法制建设，目前已基本搭建完成完整的反洗钱法律框架，并根据反洗钱形势发展需要不断完善相关法律法规。

在反洗钱刑事立法方面，我国在 1997 年修订的刑法中明确将洗钱列为刑事犯罪，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，逐步完善了洗钱和恐怖融资犯罪适用范围。最高人民法院有针对性地出台了 3 个司法解释，进一步明确了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。中国已经批准加入《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《联合国反腐败公约》和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》等国际公约，打击洗钱和恐怖主义犯罪方面的刑事立法与国际标准的要求始终保持一致。

在洗钱预防制度建设方面，自反洗钱法出台以来，人民银行单独或会同银监会、证监会、保监会等金融监管机构先后制定并发布了《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》、《金融机构报告涉嫌恐怖融资

的可疑交易管理办法》、《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》、《支付机构反洗钱和反恐怖融资管理办法》等一系列反洗钱监管规定，明确了义务机构的反洗钱工作要求，指导各类义务机构建立健全反洗钱内控制度和风险管理机制，形成了包括客户身份识别、大额和可疑交易报告、客户身份资料和交易记录保存等措施在内的系统的洗钱预防体系。

在金融行业反洗钱监管规则制定方面，人民银行坚持“风险为本”监管理念，形成了以风险评估为基础、综合运用多种监管手段、教育与处罚相结合的监管政策体系。中国义务机构所适用的反洗钱监管规则与 FATF 确定的国际反洗钱标准一致。坚持立足中国国情又与国际反洗钱监管标准保持一致的监管规则制定思路，有利于顺应国际反洗钱发展趋势，助力金融业双向开放。

运行顺畅的反洗钱工作机制是保障

国家反洗钱工作需要行政、司法等相关职能部门及义务机构共同参与，多方协力共同铲除洗钱活动滋生的土壤。在国家层面，中国于 2004 年建立了由人民银行牵头，最高人民法院、最高人民检察院、外交部、公安部、监察部、司法部等 20 多个部委参加的反洗钱工作部际联席会议，负责指导全国反洗钱工作，制定国家反洗钱的重要方针政策及国际合作措施，协调各部门、动员全社会开展反洗钱工作。

以反洗钱工作部际联席会议机制为基础，人民银行会同各成员单位，坚持依法行政、严格履职，密切协调配合，逐步形成了分工明确、运转顺畅的反洗钱监管协调机制和洗钱案件查办机制。以涉嫌洗钱案件的查办为例，人民银行监督指导义务机构履行客户身份识别等反洗钱义务；反洗钱义务机构对各类交易活动开展监测识别，甄别分析其中的可疑交易和可疑行为，及时报告中国反洗钱监测分析和所在地人民银行反洗钱部门；人民银行反洗钱部门经过综合分析研判和实施必要的反洗钱调查后，将涉嫌洗钱或上游犯罪的线索移送给侦查机关；侦查机关对移送线索立案侦查；再由检察院作为公诉人提起诉讼，人民法院依法进行审判，给犯罪分子以应有的惩处。十年来，全国人民法院依照刑法第 191 条、312 条和 349 条审理宣判洗钱案件超过 10.1 万件，生效判决被告人约 10.8 万人。

高效分析移送可疑交易信息是反洗钱机制有效运行的重要环节。为了切实履行可疑交易报告的接收、分析职能，人民银行专门设立了中国反洗钱监测分析中心。目前，该中心已与 2600 余家义务机构总部建立了电子化数据报送渠道，涵盖银行、证券期货、保险、非银行支付等领域。以义务机构报送的大额和可疑交易报告为基础，人民银行监测分析的专业化水平和智能化程度不断提高，依法向

执法部门移送了大量线索，为国家预防和打击洗钱及上游犯罪提供了有力的金融情报支持。十年来，人民银行反洗钱部门累计对近万件可疑交易线索开展了反洗钱调查，向侦查机关报案或移送线索近万件。其中，仅 2015 年，中国反洗钱监测分析中心就向有关部门移送或通报可疑交易线索 588 份，人民银行分支机构开展反洗钱调查 3623 次，向侦查机关移送线索 1540 起，同比上升 67.4%。这些线索在打击洗钱及上游犯罪工作中发挥了重要作用，其价值得到了公安司法机关的普遍认可。与此同时，人民银行按照反洗钱法、反恐怖主义法的相关规定，指导义务机构开展涉嫌恐怖融资交易报告工作，加强恐怖融资线索的分析移送和协查，有力支持了国家反恐工作。

此外，人民银行积极参与了国家反腐、禁毒等工作，充分发挥了大额和可疑交易报告信息在发现和打击各类犯罪活动中的积极作用。十年来，根据侦查机关办案需要，人民银行反洗钱部门依法协助调查了近两万起案件线索，会同有关部门联合开展了“打击利用离岸公司和地下钱庄转移赃款专项行动”、“百城禁毒会战”等多项重大行动，对洗钱及上游犯罪产生了明显震慑效果。

近期，为及时挽回电信诈骗受害群众损失，人民银行会同工信部、公安部、工商总局联合建立了“电信网络新型违法犯罪涉案账户紧急止付和快速冻结机制”，在各银行业金融机构、支付机构与公安机关间建立信息化管理平台，实现对涉案账户的紧急止付、快速冻结、信息共享和快速查询功能，极大提高了冻结涉案资金、挽回受害者损失的效率。

持续深入的反洗钱监管是关键

为督促义务机构将反洗钱法规制度落到实处，十年来，人民银行切实履行反洗钱监管职责，严格执行反洗钱监管国际标准，加大反洗钱监管工作力度，建成了覆盖银行、证券期货、保险、非银行支付等领域的反洗钱监管体系，指导、督促义务机构及从业人员做好反洗钱工作，筑牢预防打击洗钱及上游犯罪的第一道防线。

经过数年的探索与实践，人民银行借鉴吸收国际先进经验，逐步形成了一套行之有效的反洗钱监管工作机制。人民银行建立了对义务机构洗钱风险防控能力的评估指标体系和考核评级制度，对各类义务机构开展定期风险评估，动态跟踪洗钱风险变动情况，了解掌握义务机构反洗钱防控薄弱环节，指导督促义务机构加强反洗钱履职能力建设。针对风险评估发现的问题，人民银行综合运用非现场监管、现场走访、约谈高管、现场检查等多种监管手段，督促义务机构采取有效措施整改，对于严重违规机构依法予以处罚。十年来，人民银行反洗钱部门累计

开展了超过 2.5 万次反洗钱现场检查，对 2500 多家违反反洗钱规定的机构进行处罚。持续严格的反洗钱监管有助于义务机构及时发现问题、有针对性地改进工作，成为义务机构不断提升洗钱风险防控能力的重要推动力。

十年来，人民银行坚持问题导向，适时完善反洗钱监管政策措施，不断推动义务机构提升反洗钱履职能力，夯实反洗钱工作基础。近年来，人民银行积极探索开展了洗钱类型分析工作，逐步建立了覆盖国家、地区和义务机构三个层次的洗钱类型分析工作体系。通过三个层次的分析，深入分析、归纳和总结国家、各地区及各个义务机构面临的洗钱活动的主要类型、特征以及可疑交易识别点。人民银行多次印发主要洗钱活动的可疑交易识别模型，指导义务机构结合自身业务特点建立和完善异常交易监测指标，加强异常交易线索的分析研判。在人民银行的指导下，义务机构发现识别可疑交易的能力逐步提高，风险预判效果逐步显现，可疑交易报告质量逐步提升。

人民银行一直高度重视反洗钱人才培养和知识普及工作，积极推动建立健全多层次的反洗钱教育培训体系，培训范围实现了从义务机构高管人员到一线员工的全覆盖。2012 年以来，人民银行通过网络平台向各类义务机构从业人员提供反洗钱业务培训，参训人数累计突破 40 万。

切实履职的义务机构是基础

义务机构是预防洗钱的第一道防线，是司法机关打击洗钱及上游犯罪所需线索和证据的重要来源，是国家反洗钱工作体系不可或缺的重要组成部分。十年来，在人民银行和相关金融监管机构的指导督促下，义务机构克服反洗钱工作基础薄弱、经验人才缺乏、配套制度不完善等困难，不断加大反洗钱工作的资源投入，反洗钱履职能力和工作实效大幅提升。

义务机构不断改进业务操作和洗钱风险管理措施，原本基础薄弱的反洗钱工作有了质的飞跃，防控洗钱风险的能力有了显著提升。在反洗钱监管部门的指导下，义务机构定期开展洗钱风险评估，从客户、产品服务、地域等不同维度识别洗钱风险，主动发现和查找自身存在的洗钱风控漏洞，在此基础上不断完善风控机制。义务机构有意识地将洗钱风控要求逐步嵌入到各项业务活动中，积极主动化解和控制各类洗钱风险，效果逐步显现：客户使用伪造居民身份证件开户和办理业务的问题基本得到遏制，义务机构登记保存客户身份信息的真实性、有效性和完整性有了显著提升，对高风险业务客户的尽职调查深度广度明显加强，对交易背景和资金来源真实性的审查日趋严格，可疑交易报告转化为公安司法机关案件线索的比例不断提高。

义务机构积极运用先进技术手段辅助开展反洗钱工作，各家法人义务机构已开发建成反洗钱监测分析系统，实现对各类异常交易电子化监控和对高风险客户及其交易的实时监控，实现了可疑交易数据的全程电子化报送。近年来，一些义务机构探索运用大数据等技术手段，辅助开展客户尽职调查、高风险客户识别、可疑交易监测分析等反洗钱工作，取得了良好效果。

在加强硬件设施建设的同时，义务机构还加大了反洗钱人才培养力度。从业人员定期接受反洗钱培训已成为义务机构内控建设的重要内容，反洗钱专业人才队伍不断壮大，全行业反洗钱意识和能力显著提升。部分省市的义务机构还建立了反洗钱自律性组织，通过同业交流强化自律管理和自我教育，组织动员更多社会力量参与国家反洗钱工作，组成更为广泛的反洗钱防线。

不断增长的跨境洗钱和涉众型经济犯罪洗钱是挑战

近年来，全球范围内的跨境洗钱活动一直呈现上升趋势，发展中国家往往成为洗钱资金的流出地和中转站，蒙受经济利益和国家声誉的双重损失。中国也不例外，跨境洗钱活动出现了增长的苗头，不少跨境洗钱活动与电信诈骗、网络诈骗等直接影响广大群众切身利益的涉众型经济犯罪交织在一起，成为危害金融安全和社会稳定的重大隐患。对此，人民银行高度重视预防打击跨境洗钱活动，加强部门间协调合作，密切关注各种可能的外源性风险，取得了明显效果。

人民银行积极应对跨境异常资金流动可能产生的问题，在现有国际收支统计及外汇管理基础上，探索运用反洗钱工作机制加大监测分析力度，加强与侦查机关、司法机关间的线索移送工作，保持对跨境洗钱活动的高压打击态势。例如，通过跨境贸易投资进行的洗钱活动，具有较强的隐蔽性，又常常借助离岸账户和游离于正规监管体系之外的“地下钱庄”、哈瓦拉等非正规汇款体系转移资金，对各国监管当局形成挑战，已成为国际社会的公害。近年来，人民银行在加强资金监测、线索移送和案件协查等日常工作的同时，通过与相关部门联合组织专项行动，重拳出击，严厉打击该领域违法犯罪活动。2015年，人民银行联合公安部、最高人民法院、最高人民检察院、国家外汇管理局在全国范围开展了“打击利用离岸公司和地下钱庄转移赃款”专项行动，重点对“地下钱庄”违法犯罪活动，利用离岸公司账户、非居民账户等协助贪污贿赂等上游犯罪跨境洗钱活动等进行集中打击，专项行动中共破获重大案件380起。

为遏制近年来涉众型经济犯罪洗钱活动的滋长蔓延，人民银行主动作为，深入研究洗钱犯罪类型，总结违法犯罪活动所涉交易的案例特征和风险识别点，先后就电信诈骗、非法集资、网络赌博、地下钱庄等涉众型经济犯罪中经常出现的

冒用他人身份证件开立银行账户、特定人群受人指使集中开立账户等情况印发洗钱风险提示，指导义务机构加强客户身份识别和可疑交易报告工作，完善资金监测模型，做好客户警示教育，明显提升了义务机构识别、预判违法犯罪活动的的能力。同时，积极配合公安部门开展案件协查，多管齐下，收效明显。仅以电信诈骗为例，2015年人民银行主动发现并移送28起涉嫌电信诈骗洗钱的重大案件线索，协助公安机关对“4·02”电信诈骗专案开展反洗钱调查，通过资金分析协助破获20余个境内外电信诈骗团伙。

广泛深入的国际合作是必需

洗钱和恐怖融资犯罪是全球性威胁，各国需要加强合作共同应对。广泛深入参与反洗钱国际合作既是推动反洗钱事业发展的内在要求，也是推进金融业双向开放的重要保障。近年来，反洗钱国际合作围绕国家外交战略和服务金融业开放大局，取得了丰硕成果。

2004年12月，中国与俄罗斯等6国共同发起成立了欧亚反洗钱和反恐怖融资组织（EAG），成为我国踏入反洗钱国际舞台的关键一步。目前，EAG成员覆盖中、俄、印等欧亚9国，是全球覆盖领土最广、人口最多的区域性反洗钱组织，成为我国加强与中亚、南亚地区非传统安全领域合作的重要平台。2007年6月，中国成为FATF正式成员，更广泛地参与到了反洗钱国际合作事务中。2009年7月，中国恢复在亚太反洗钱组织（APG）的合法地位，并成为该组织有影响力的重要成员。

随着综合国力的增强和反洗钱工作的进步，中国在反洗钱国际和区域组织的影响力不断提升，先后担任了EAG副主席和APG联合主席，目前是FATF的决策核心——FATF指导小组9国成员之一。利用反洗钱国际和区域组织这一重要平台，中国在国际反洗钱领域积极倡导平等、合作、共赢的理念，努力维护广大发展中国家利益，在国际标准制定、国际/区域组织内部治理等方面发挥了重要作用。

近年来，中国进一步加大了对外反洗钱金融情报交流合作力度，中国反洗钱监测分析中心先后与韩国、俄罗斯、法国、日本、新西兰等38个国家（地区）的对口机构正式建立反洗钱和反恐怖融资金情交流合作关系，接收和发出的国际协查请求数量逐年增长，仅2015年接收境外情报565份，对外发送情报353份。2015年12月，在中美两国元首达成共识的基础上，中国反洗钱监测分析中心与美国金融情报机构——财政部金融犯罪执法局（FinCEN）签署了反洗钱和反

恐怖融资金情交流合作谅解备忘录，标志着我国在与重点国家建立双边反洗钱情报合作方面取得重大进展。

不断完善的体制机制是方向

随着国际政治经济环境的演变，以及国内金融业的快速发展，中国反洗钱工作面临的内外部环境日趋敏感复杂。人民银行反洗钱部门将以高度的政治责任感和历史使命感迎难而上，不断健全和完善反洗钱工作体制机制。

一是反恐怖融资将成为反洗钱工作重要的着力点。近一段时期以来，欧洲主要国家相继发生恐怖袭击事件，造成大量无辜人员伤亡。境内外暴恐势力勾连程度加深，资助恐怖主义在部分地区抬头，我国面临的恐怖融资威胁加剧。反恐形势发展对反恐怖融资工作提出了新的更高的要求，人民银行反洗钱部门将进一步加大反恐怖融资工作力度，积极配合反恐部门监测、冻结涉恐资金，追踪恐怖组织和恐怖分子金融活动，切断恐怖分子的资金来源，切实维护国家安全。

二是积极应对互联网金融发展给反洗钱工作提出的挑战。近年来，我国互联网行业呈现爆发式增长，互联网金融创新层出不穷，在为广大群众提供便捷金融服务的同时，也为不法分子洗钱提供了新的渠道。考虑到大量从事互联网金融业务的机构尚未纳入反洗钱监管，为了保障行业的长远健康发展，人民银行将加快互联网金融重点行业的反洗钱制度建设，将互联网金融机构逐步纳入反洗钱监管体系。近期，人民银行正会同有关部门开展互联网金融风险专项整治活动，集中整顿互联网金融市场秩序。反洗钱部门将积极参与，发挥职能优势，做好资金监测分析，协助排查违法、违规机构。

三是将协助打击涉众型经济犯罪作为反洗钱工作的重点任务。非法集资、电信诈骗、非法传销等涉众型经济犯罪严重扰乱经济社会秩序、侵害人民群众财产安全，给无数家庭带来巨大损失。近年来，此类犯罪活动已出现了专业化作案团伙，呈现上游犯罪与洗钱犯罪分工配合、跨国作案、跨境转移赃款等特征，给案件侦破及赃款追缴带来较大困难。对此，人民银行反洗钱部门将积极作为，进一步指导义务机构密切监控涉嫌涉众型经济犯罪的可疑资金和账户，提升可疑交易筛查分析水平，从资金层面防控涉众型经济犯罪风险，切实保障人民群众的财产安全。

十年来，人民银行反洗钱部门切实履行反洗钱法赋予的职责，与有关部门齐心协力，推动国家反洗钱工作机制不断健全，铸就了一把预防和打击洗钱犯罪的利剑。下一步，人民银行反洗钱部门将不辱使命、不负重托，全面落实“十三五”

规划确定的“完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管措施，完善风险防范体制机制”的任务，为维护社会经济安全稳定作出应有的、更大的贡献。

文/金萃（中国人民银行反洗钱局局长）