

中国反洗钱实务

ZHONG GUO FAN XI QIAN SHI WU

反洗钱工作部际联席会议办公室 编



人民币资本项目可兑换进程中洗钱风险暴露与反洗钱
监管强化

反洗钱合作视角下跨境追逃追赃的难点及建议

新加坡反洗钱实践与经验借鉴

VTM开卡业务可疑案例分析及启示

 中国金融出版社

2016

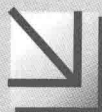
6

(总第230期)

中国反洗钱实务

ZHONG GUO FAN XI QIAN SHI WU

反洗钱工作部际联席会议办公室 编



人民币资本项目可兑换进程中洗钱风险暴露与反洗钱
监管强化

反洗钱合作视角下跨境追逃追赃的难点及建议

新加坡反洗钱实践与经验借鉴

VTM开卡业务可疑案例分析及启示

责任编辑：王慧荣 吴欣静

责任校对：李俊英

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

中国反洗钱实务 (Zhongguo Fanxiqian Shiwu) . 2016.6/反洗钱工作部际联席会议
办公室编. —北京：中国金融出版社，2016.8

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8676 - 4

I. ①中… II. ①反… III. ①洗钱罪—研究—中国 IV. ①D924.334

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第208809号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路2号

市场开发部 (010) 63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 185毫米 × 260毫米

印张 5.25

字数 83千

版次 2016年8月第1版

印次 2016年8月第1次印刷

定价 25.00元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8676 - 4/F.8236

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

目录

反洗钱动态

- 2016年反洗钱形势通报会在北京召开等八则 1

制度建设

- 应修订完善《反洗钱法》，进一步增强其有效性
中国人民银行福州中心支行反洗钱处 6
- 跨境支付清算业务反洗钱工作探讨
——以某国有商业银行为例
中国人民银行成都分行 14

工作交流

- 人民币资本项目可兑换进程中洗钱风险暴露与反洗钱监管强化
中国人民银行大连市中心支行 18
- 反洗钱合作视角下跨境追逃追赃的难点及建议
中国人民银行成都分行反洗钱处 27

业界实践

- 保险公司存在的洗钱风险分析及对策研究
中国人民银行海口中心支行反洗钱处
富德生命人寿保险股份有限公司海南分公司 30
- 新加坡反洗钱实践与经验借鉴
中国银行江苏省分行法律合规部 33

风险研究

从“e租宝”事件看互联网金融反洗钱监管	中国人民银行连云港市中心支行	42
我国互联网金融洗钱风险浅析	中国人民银行西安分行营业管理部	46
关于加快建设我国互联网金融借贷平台反洗钱监管体系的思考	中国人民银行吉林市中心支行 吉林省公安厅经济犯罪侦查总队	50
非金融融资租赁行业隐含的洗钱风险分析	中国人民银行合肥中心支行 中国人民银行蚌埠市中心支行	56

国际视野

美国打击恐怖分子避难所的长期项目设计与倡议	中国人民银行成都分行反洗钱处	61
-----------------------	----------------	----

案例分析

VTM开卡业务可疑案例分析及启示	中国人民银行济南分行反洗钱处 中国人民银行济宁市中心支行	69
一起腐败犯罪案件引发的反洗钱思考	中国人民银行南京分行反洗钱处 中国人民银行无锡市中心支行反洗钱科	72

• **2016年反洗钱形势通报会在北京召开。**5月19日，中国人民银行召开2016年反洗钱形势通报会。会议通报了2015年以来反洗钱工作进展情况及当前反洗钱和反恐怖融资工作形势，听取了行业监管部门、金融机构和支付机构对于进一步推进反洗钱工作的意见，部署了下一阶段反洗钱工作任务。中国人民银行党委委员、副行长郭庆平出席会议并讲话。郭庆平分析了国内外反洗钱和反恐怖融资形势的特点。一是反恐怖融资成为国际国内高度关注的焦点；二是非法集资等破坏金融管理秩序犯罪和金融诈骗犯罪呈现易发多发态势；三是走私、涉税、贪腐、毒品等上游犯罪危害严重；四是国际反洗钱标准趋严。郭庆平强调，金融机构、支付机构一定要高度重视反洗钱工作，采取坚强有力的措施进一步改进反洗钱工作。一是进一步提高对反洗钱工作的认识；二是充分发挥总部作用，深入贯彻法人监管和风险为本要求；三是配合做好反洗钱监管和资金监测分析工作；四是加强与监管部门多层次、多渠道的

沟通交流；五是全面提高反洗钱工作有效性，做好金融行动特别工作组第四轮互评估准备。中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会反洗钱工作部门的有关负责同志，部分全国性大型金融机构、支付机构、中国银联反洗钱工作负责人以及中国人民银行有关司局代表90余人参加了会议。

• **金融行动特别工作组第二十七届第四次全会及工作组会议在韩国釜山召开。**6月18-24日，金融行动特别工作组（FATF）第二十七届第四次全会及工作组会议在韩国釜山召开，来自FATF成员、区域性反洗钱组织以及联合国（UN）、国际货币基金组织（IMF）等观察员的代表参加会议，重点讨论了反恐怖融资、透明度以及受益所有权、第四轮互评估报告等议题。中国人民银行、最高人民检察院、公安部、监察部组成的代表团参加了会议。全会讨论通过了打击“伊斯兰国”融资的情况更新报告、通过了FATF建议8（非营利组织）以及其释义的修订、通过了执行联合国1373

号决议的信息手册、恐怖融资风险指标、拟向G20提交的提高打击恐怖融资有效措施的报告。全会讨论了新加坡、加拿大、奥地利互评估报告。全会认为缅甸和巴布亚新几内亚的反洗钱和反恐怖融资体系取得重要进展，同意结束其国际合作审查程序。全会讨论了伊朗反洗钱与反恐怖融资进展情况，欢迎伊朗制订行动计划以解决其反洗钱与反恐怖融资缺陷，同意暂缓一年对伊朗实施反制措施。FATF发表了新的“公开声明”和“提升全球反洗钱/反恐怖融资工作合规水平：持续性进程”文件。此外，会议期间还讨论了代理行服务指引、建议5（恐怖融资刑罚化）指引、恐怖融资信息分享等议题，并召开国家洗钱风险评估研讨会，分享、交流国家洗钱风险评估经验与做法。会议讨论通过了在韩国釜山建立FATF培训研究院。全会决定西班牙担任下届FATF主席，阿根廷担任FATF副主席，任期截至2017年6月，同时通过了西班牙担任FATF主席期间的重点工作计划。

• 中国人民银行在全国范围内组织开展《中华人民共和国反洗钱法》颁布实施十周年主题宣传活动。为纪念《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称《反洗钱法》）颁布实施十周年，中国人民银行在全国范围内组织开展《反洗钱法》颁布实施十周年主题宣传活动。各分支行根据总行部

署，通过自媒体宣传、组织知识竞赛、深入基层等多种方式开展了丰富多彩的宣传活

• 中国人民银行扬州市中心支行创新方式，利用自媒体宣传形式新、受众范围广、大众乐于接受和传播的特点，自制微信宣传短片积极开展宣传。宣传短片以庆祝《反洗钱法》颁布实施十周年为主题，设计了《反洗钱法》、反洗钱法律框架、洗钱的危害、洗钱的方式以及途径、公民的义务等场景，将反洗钱法律法规、反洗钱相关基础知识图文并茂地展现出来，同时配以悦耳动听的背景音乐，提升宣传短片的视觉和听觉效果，使该宣传短片更具可读性。宣传短片发布一周后的点击阅读量已超2000万人次。

• 中国人民银行贵阳中心支行组织召开贵州省金融系统反洗钱知识竞赛动员会。全省115家银行、证券、保险业金融机构以及支付机构反洗钱工作分管行领导（总经理）参加了会议。贵州省金融系统反洗钱知识竞赛是中国人民银行贵阳中心支行根据总行部署，围绕纪念《反洗钱法》颁布十周年和《中华人民共和国反恐怖主义法》的颁布实施，联合贵州省总工会开展的一次大型反洗钱主题宣传活动。

• 6月13日至15日，中国人民银行南京分行创新开展《反洗钱法》颁

布十周年有奖知识竞答。本次知识竞答是中国人民银行和金融机构合理开展反洗钱宣传的新尝试。中国人民银行南京分行精心设计了选择题，借助互联网宣传媒介，通过辖内省级银行业金融机构微信公众平台，集中发布试题，有序组织有奖竞答活动。社会公众在限定时间内正确答完所有题目，即有机会获得话费充值等奖励。知识竞答活动中，20余家拥有微信公众平台的银行机构充分发挥宣传主阵地作用，做好知识竞答的网页维护、建设和推广，同时，发挥主观能动性，在活动基础上进行创新和丰富，为《反洗钱法》颁布十周年宣传造势。中国光大银行增设了“答题赠流量”奖项，即前200名全部答对者可直接获赠该行提供的500M流量奖励，提高竞答活动的吸引力；江苏省农村信用社联合社和上海浦东发展银行在引入竞答活动之前，开辟专栏，以“小苏”和“浦小发”的角色，图文并茂、诙谐生动、通俗易懂地向公众介绍洗钱和反洗钱知识，提示出租出借证件的洗钱陷阱，有效实现寓教于乐的目的。未开通微信公众平台的几家省级银行机构，也及时在朋友圈、各类客户或业务群中广泛转发和共享竞答试题，为活动营造了良好的声势。

• 为纪念《反洗钱法》颁布十周年，6月18日，中国人民银行桂林

市中心支行组织开展了“反洗钱就在您身边”为主题的下乡宣传活动。一是多部门联动，形成合力。宣传活动集中多方力量，扩大宣传覆盖面，将“纵向推进、横向沟通”的反洗钱工作理念融入宣传工作，邀请了桂林市国家安全局联合组织，桂林市龙胜各族自治县当地银行业、保险业金融机构和公安部门参与了宣传活动。二是立足民族地区实际，因地制宜。龙胜各族自治县居住有苗族、瑶族、侗族、壮族、汉族5个民族。宣传结合民族地区特点，以当地民族文化节为契机，宣传人员身穿民族服装，使用通俗易懂的民族语言，取得了良好的效果。三是形式多样，全面深入。活动现场悬挂“反洗钱就在您身边”和“加强合作 共同打击恐怖融资犯罪活动”等宣传横幅，摆放宣教咨询台，播放《反洗钱就在您身边》、《反间谍法》宣传视频，发放宣传资料，并增加了有奖知识竞答环节，现场接受咨询150余人次，发放宣传资料400余份，旨在少数民族地区筑起一道反洗钱防护网。

• 中国人民银行朔州市中心支行强化金融机构反洗钱内部审计。为切实推行风险为本反洗钱监管思路，有效提高金融机构反洗钱履职水平，解决人民银行基层分支机构监管资源不足的现状，中国人民银行朔州市中心支行创新监管思路，充分调动金融机

构内部审计部门的力量，成为监管力量的有益补充，取得了良好的效果。一是强化金融机构反洗钱内部审计。对内部审计关键节点实行报备制，规范档案管理。并实行反洗钱内部审计非现场评价机制，由中国人民银行全面考核金融机构内部审计效果。评价内容涉及审计的全面性、审计报告反映问题的真实性、问题整改效果、相关责任人的处理等方面。二是立足培训，全面提升反洗钱工作实效。加强对金融机构反洗钱部门人员的反洗钱知识培训和内部审计培训，着力培养金融机构反洗钱合规官员，提高金融机构内部审计的质量和水平，以金融机构反洗钱合规官员为载体，延伸中国人民银行监管资源，促进反洗钱监管意图的有效落实。

• 中国人民银行杭州中心支行召开2016年反恐怖融资工作电视电话会议。为推动辖内反恐怖融资工作，并为G20杭州峰会营造良好的金融生态环境，中国人民银行杭州中心支行于6月14日召开了2016年浙江省反恐怖融资工作电视电话会议。省内各地市中心支行、各县（市）支行设分会场，反洗钱部门工作人员以及银行机构反洗钱牵头部门负责人共1400余名代表参加。会议回顾、总结了2015年以来全省反恐怖融资工作开展情况，并部署了下阶段反恐怖融资工作任务。会议通报了中国人民银行副行长

郭庆平在2016年反洗钱形势通报会上的讲话精神，提出了2016年打击利用离岸公司和地下钱庄转移赃款专项行动工作要求。会上，浙江省国家安全厅专家结合反恐部门掌握的具体案例，从客户身份识别、交易记录保存、大额交易和可疑交易报告三个方面为参会代表作了反恐怖融资工作专题培训。

• 中国人民银行海口中心支行举办反洗钱业务培训班。6月28日至29日，中国人民银行海口中心支行辖区各市县支行和金融机构以及支付机构反洗钱部门负责人和岗位人员227人参加了培训。培训班采用全行业集训和分行业培训以及实务授课相结合方式开展。全行业集训首先主要分析反洗钱和反恐怖融资工作形势、回顾2015年辖区反洗钱工作成效、总结工作中存在的问题并提出相关要求，讲解反洗钱非现场监管工作要求以及可疑交易分析和识别等内容；然后按照银行组（包括金融资产管理公司、财务公司）、证券期货组、保险组、支付机构组进行业务培训和经验交流；最后辖区各市县支行参训人员重点交流反洗钱现场检查方法和技巧，并分别各选取一个银行、保险和证券公司检查档案实务授课，在传阅检查档案过程中进行一对一指导。

• 中国人民银行石家庄中心支行以质询促工作，提高反洗钱监管效

能。2016年1月，中国人民银行石家庄中心支行在对辖内174家义务机构的2015年反洗钱工作年度报告及年度报告表报送情况进行审核的过程中发现，有13家机构未按规定报送年度报告和报表。根据有关反洗钱规定，中国人民银行石家庄中心支行向相关义务机构提出了书面质询，要求认真分析原因，形成书面报告及时上报。被质询机构均按要求报送了书面报告，并结合自身情况，积极查找、剖析问题原因。通过质询，进一步落实了反洗钱监督管理制度，提高了反洗钱监管效能。存在问题的机构也及时认识到反洗钱工作的薄弱环节，提高重视程度，促进工作有效开展。

• 中国人民银行周口市中心支行受到周口市反腐败协调小组追逃追赃工作办公室表彰。2015年，中国人

民银行周口市中心支行认真履行服务社会反腐败职责，积极参与周口市反腐败协调小组追逃追赃工作办公室开展的相关工作。在相关追逃追赃案件中，牵头召开6次全市金融机构联席会议，特别是按照相关反洗钱案件协查要求，全力配合辖区公安机关和纪委部门积极开展乔某洗钱犯罪相关地下钱庄案件的协助调查，协助公安机关对相关涉案人员账户信息进行认真分析、核实和甄别，3次抽调专人组成账户分析识别小组，对30多万笔账户信息进行筛查、识别、汇总、分类和总结。为案件侦破提供了强有力的技术支持。2016年6月，中国人民银行周口市中心支行被评为2015年度全市反腐败追逃追赃工作先进单位，反洗钱科1名同志被评为先进个人。

应修订完善《反洗钱法》，进一步增强其有效性

中国人民银行福州中心支行反洗钱处

本文介绍了《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称《反洗钱法》）颁布实施的历史背景，及其对推动我国反洗钱工作发挥的重要作用。根据当前我国面临的国内外反洗钱新形势，分析了《反洗钱法》在制度设计和操作执行方面存在的问题和缺陷，并有针对性地提出了修订和完善《反洗钱法》的建议。

2007年1月1日，《反洗钱法》正式颁布实施，成为我国反洗钱事业发展的重要里程碑。《反洗钱法》实施以来，我国反洗钱工作成效显著，为预防和遏制洗钱犯罪，维护金融秩序作出了重要贡献。然而，随着国内外反洗钱工作形势愈发复杂、多变，《反洗钱法》在制度设计和操作执行

上也出现了一些新情况，亟待加以修订完善。

一、《反洗钱法》实施以来我国反洗钱工作成效显著

近年来，我国反洗钱工作取得了较大进步。一是反洗钱法规制度日趋完善。《反洗钱法》实施后，我国相继颁布实施了四部新的反洗钱规章¹，将义务主体范围由银行业扩大到证券业、期货业、保险业等金融机构和支付机构，统一了本外币反洗钱管理制度，建立起较完整的反洗钱法规制度框架。二是打击洗钱犯罪成效显著。据统计²，2007—2014年，中国反洗钱监测分析中心共接收大额交易报告22.6亿份、可疑交易报告29972万

1 四部新的反洗钱规章指：《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》。其他部门规章和规范性文件还有：《中国人民银行反洗钱调查实施细则》（试行）、《反洗钱现场检查管理办法》（试行）、《反洗钱非现场监管办法》（试行）、《支付机构反洗钱和反恐怖融资管理办法》、《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》、《金融机构反洗钱监督管理办法》（试行）等。

2 数据来源于《中国反洗钱报告》（2007—2014年）。

份，调查线索8246起，报案5296起；中国人民银行协助调查洗钱及其上游犯罪5756起，协助破案1536起；全国检察机关对“三类”洗钱犯罪提起公诉74617件¹，以“洗钱罪”判决62起。三是反洗钱监管效率不断提升。2007—2014年，中国人民银行及其分支机构共对18488家义务主体开展了反洗钱现场检查，对1443家单位处以13475万元的罚款²。着力推动风险为本工作方法落地，探索建立法人监管模式，督促义务主体不断提高反洗钱履责水平。四是反洗钱国际合作不断深化。2007年，我国成为金融行动特别工作组（FATF）正式成员；2010年，我国当选欧亚反洗钱和反恐融资小组（EAG）2012—2014年联合主席国；2012年，我国接任亚太反洗钱组织（APG）轮值主席；同年，FATF表决通过我国反洗钱/反恐怖融资第三轮互评估报告，我国成为第13个达标的国家（地区），也是第一个达标的发展中国家；2014年，我国成为FATF指导小组的九家成员之一。以上充分表明我国反洗钱工作所取得的成绩已得到国际社会的认可。

二、当前国内外反洗钱新形势对修订完善《反洗钱法》提出要求

从《反洗钱法》实施以来我国反洗钱工作取得的成绩来看，《反洗钱法》在实施之初总体上是有效的。然而，当前我国面临的国内外反洗钱形势较《反洗钱法》实施之初已发生很大变化，尤其是近年来，受政治、经济等多重因素影响，洗钱犯罪活动自身的规律和反洗钱国际标准等各方面均发生了巨大变化，因此迫切需要对《反洗钱法》进行修订完善，以适应新形势下反洗钱工作的需要。

（一）金融新产品、新技术、新业态加大洗钱风险，对义务主体履行反洗钱义务提出更高要求

以互联网金融为代表的新型金融业态对传统金融业务模式产生了较大影响；随着跨境资金交易日益频繁，非法资金跨境流动监测难度不断加大；支付机构洗钱风险不断涌现，利用其产品洗钱案件不断发生；自由贸易区宽松的监管措施也容易成为洗钱、恐怖融资和偷逃税犯罪的通道。这些现实表明，在新产品、新技术和

1 “三类”洗钱犯罪为“洗钱罪”、“掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪”、“窝藏、转移、隐瞒毒品、毒赃罪”。最高人民法院尚未公布2014年“三类”洗钱犯罪案件公诉件数。

2 数据来源于《中国反洗钱报告》（2007—2014年），其中2010年缺少检查相关数据。

新业态的条件下，洗钱犯罪的复杂性、专业性均较《反洗钱法》实施之初有了很大改变。义务主体如何适应环境变化，在互联网平台下、在办理自贸区跨境业务中有效地识别客户身份和开展资金监测等问题都对《反洗钱法》等法律规章的修订完善提出了更高的要求。

（二）危及社会民生的上游犯罪高发，对跨部门协作机制的设计执行有效性提出更高要求

在中国人民银行反洗钱调查和资金监测的案件/线索中，涉及电信诈骗、非法集资、非法传销的案件占了很大比例，这些非法活动导致群众财产损失，甚至酿成了群体性事件，严重扰乱了正常经济金融秩序。有效遏制危及社会民生的犯罪活动，需要多部门协调配合，《反洗钱法》等相关法律制度中，关于跨部门协作机制完备性和操作执行有效性方面，也有待进一步完善提升。

（三）国际反洗钱监管压力陡增，对我国反洗钱监管处罚规则提出调整要求

当前，国际反洗钱监管压力不断加大，欧美各国动辄对跨国银行开出巨额罚单。《反洗钱法》对金融机构的罚款上限远低于欧美各国的处罚金额，以致无法形成有效的监管震慑效果，也不利于我国有效应对欧美各国对我国驻外分支机构采取的监管处罚

措施。因此，《反洗钱法》的监管规则应当顺应国际反洗钱监管趋势，及时调高监管处罚标准，保持强大的监管威慑力，以有效应对有关国家针对中资金融机构以“反洗钱”为名的经济制裁或围堵措施。

（四）反洗钱国际标准日趋严格，对我国反洗钱监管导向调整带来巨大挑战

2012年，FATF对反洗钱国际标准及其评估手册作了大幅度修改：一是首次吸收了反洗钱、反恐怖融资和反大规模杀伤性武器扩散三方面内容，这标志着反洗钱已超越单纯的技术性范畴，与国际政治紧密捆绑在一起；二是将采取合规性指标与有效性指标相结合的方式，综合评判一国反洗钱体系整体运行状况。也就是说，在有效性标准引入的背景下，需要不断完善现有法律法规，制定和调整能达到有效性目标的制度。

根据安排，我国将在2017年接受FATF第四轮互评估。对照西班牙和挪威第四轮互评估情况，我国反洗钱工作存在以下几方面问题：一是特定非金融机构仍未纳入反洗钱监管范围；二是可疑交易报告有效性差，各部门间尚未建立信息共享机制；三是在税务犯罪、公众人物尽职调查、定向制裁、法人透明度等领域尚未开展实质性工作或缺乏法律制度。四是监管重点执行有偏差。重分支轻法人、重

基层轻高层、重合规轻风险。这些问题不仅涉及制度设计层面，还涉及具体执行层面，需要通过修订《反洗钱法》，甚至《中华人民共和国刑法》加以解决。

三、《反洗钱法》存在的适应性亟待改进

《反洗钱法》是我国反洗钱领域的第一部专门法律，首次以法律条文形式，规定了反洗钱监督管理、金融机构反洗钱义务、反洗钱调查、反洗钱国际合作、法律责任五方面内容。对照FATF的最新要求和我国反洗钱工作存在的问题，《反洗钱法》存在诸多问题和缺陷，主要体现在：

（一）总则：部分条款适用范围过窄

1. 适用主体范围过窄

当前，反洗钱义务主体范围已从2007年的银行业金融机构、证券（期货）业金融机构、保险业金融机构，扩大到支付机构，但《反洗钱法》适用主体范围依然过于狭窄，不符合当前我国反洗钱工作实际：一是未将金融集团纳入反洗钱义务主体范畴。当前，金融集团日益增多，其普遍致力于为客户在集团内提供多领域、全流程服务，使成员客户在集团成员公司间的关联交易日趋增多，洗钱分子可通过集团公司间洗钱。2012年FATF

《四十项建议》要求强化对金融集团的反洗钱监管。由于我国法律法规尚未规定金融集团的反洗钱义务，导致该领域反洗钱工作基本空白，容易给犯罪分子可乘之机。二是未明确规定应当履行反洗钱义务的特定非金融机构范围。金融机构并不是洗钱的唯一渠道，随着金融监管制度的不断完善，洗钱风险向特定非金融领域转移的趋势日益明显。近年来，FATF强调关注特定非金融机构存在的洗钱风险，要求有关国家考虑采取应对措施，扩大反洗钱措施的覆盖范围。

《反洗钱法》未明确规定应当履行反洗钱义务的特定非金融机构的范围，不符合FATF的最新要求，也与我国反洗钱工作实际不符。

2. 未将税务犯罪纳入严重犯罪范畴

近年来，主要国家（地区）和国际组织打击税务犯罪及洗钱犯罪的力度不断加大。目前，德国将税务犯罪中的逃税罪纳入洗钱罪的上游犯罪；加拿大和中国香港将税务犯罪中的逃税罪定为公诉罪；美国成立了刑事调查局，专门负责调查税务犯罪及相关的洗钱犯罪。2012年FATF《四十项建议》要求各成员国在规定洗钱罪的上游犯罪时，应当适用所有严重犯罪，并建议各国将税务犯罪增列为洗钱上游犯罪。《中华人民共和国刑法》第一百九十一条将洗钱上游犯罪规定为

毒品犯罪等七类较为严重的犯罪¹，并未包括税务犯罪，不符合国际社会打击税务犯罪的大趋势，也不符合FATF的最新要求，可能影响FATF对我国反洗钱工作的评估结果。

（二）反洗钱监督管理：信息共享机制不健全

《反洗钱法》仅规定海关发现个人出入境携带现金、无记名有价证券超过规定金额的情况后有向中国人民银行通报的义务，并未规定其他国务院有关部门、机构在发现洗钱线索后有向中国人民银行通报的义务，实务中包括海关在内的有关部门、机构也少有向中国人民银行通报，这显然不利于反洗钱联席会议各成员单位在法律制度框架内有效开展反洗钱合作。另外，《反洗钱法》规定中国人民银行仅在履行资金监测职责时，才可从有关部门获取所必需的信息，未规定反洗钱调查、反洗钱监管等工作从有关部门获取所必需信息的权利。而在实务中，受部门保护主义等影响，即使是在履行资金监测职责中，中国人民银行也很少从有关部门获取必需的信息。

在中国人民银行内部，也存在信息割裂状态。海量的反洗钱大额交易和可疑交易报告数据集中在中国反洗

钱监测分析中心，中国人民银行的各级分支机构却无法获取这些数据信息，无法在第一时间了解、掌握本省、本地区“黑钱”流动的蛛丝马迹，无法为检查、调查和监测提供数据支持。征信系统的大量信息有利于反洗钱客户身份识别；国际收支统计监测系统信息对监测和分析跨境洗钱很有益处。虽然这几个系统都在中国人民银行内部，但实际上处于各自为战的境地，严重制约了反洗钱工作的主动性、及时性和有效性。

（三）金融机构的反洗钱义务：规定不全面

1. 未体现风险为本的反洗钱理念

在2012年FATF《四十项建议》和沃尔夫斯堡集团自律性反洗钱原则的倡导下，风险为本日益成为反洗钱工作的核心理念，但《反洗钱法》未体现这一最新理念，未将客户洗钱风险分类管理、洗钱风险自评估等纳入金融机构的义务范畴。

2. 对金融机构核心义务的规定不完整

一是未规定金融机构在履行客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存、大额交易和可疑交易报告等义务时应当遵循的勤勉尽责要求；二是未规定金融机构在履行客户身份识

¹ 包括毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪、贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪。

别义务时应了解实际控制客户的自然人和交易的实际受益人的义务；三是未规定金融机构在开展客户身份识别时，公民有积极配合的义务。

（四）反洗钱调查：未对反洗钱案件协查作出规定

《反洗钱法》第二十三条规定的“国务院反洗钱行政主管部门或者其省一级派出机构发现的可疑交易活动”仅指中国人民银行收集的可疑线索，未包括侦查机关协查的上游犯罪案件。实务中，对侦查机关协查案件的范围，以及调查后是否应当向有管辖权的侦查机关报案，各地看法和做法都不一致。

（五）法律责任：相关规定不利于充分发挥反洗钱处罚的警示作用

1. 未将内控制度等违法问题纳入行政处罚适用范围

对金融机构未按规定建立反洗钱内控制度、未按规定设立反洗钱专门机构或者指定内设机构负责反洗钱工作、未按规定对职工进行反洗钱培训的，中国人民银行仅能责令限期整改，或建议监管机构对其高管给予处分。这些基础性要求对金融机构反洗钱工作成效起到根本性的作用，却不能作为行政处罚的依据，这对金融机构的警示作用很小。

2. 对行政处罚上、下限金额的规定过低导致处罚偏轻

对金融机构500万元、对相关责

任人50万元的罚款上限，远低于欧美各国的处罚标准；对金融机构20万元、对相关责任人1万元的罚款下限，无法形成有效的监管震慑力，更不利于我国有效应对欧美各国今后对我国金融机构境外分支机构可能采取的监管处罚措施。

3. 对行政处罚金额计算方法的规定不明确

《反洗钱法》规定，金融机构出现七类法定违法情形之一且情节严重的，应处20万~50万元罚款，并对相关责任人员处1万~5万元罚款，未明确是否按累加法计算罚金。在实践中，对该条款有三种理解：（1）对查实的违法问题，不论违法情形数量和具体问题数量，均按规定金额处罚；（2）按违法情形的类别数量（共七类）计算罚金，而不论每类违法情形下的具体问题数量；（3）将同类情形下违法问题的数量乘以对单个违法问题的罚金，得出某类违法情形的罚金，再对每类违法情形的处罚金额加总，得出行政处罚金额。

四、对修订完善《反洗钱法》的建议

（一）明确特定非金融机构反洗钱法律义务

建议在《反洗钱法》中，参照对金融机构反洗钱义务的规定，具体规定特定非金融机构的反洗钱义务。考

虑到特定非金融机构的范围将不断扩大，建议只对特定非金融机构履行反洗钱义务的共性部分作出具体规定。

（二）扩大义务主体的范围

一是考虑到2012年FATF新《四十项建议》已明确提出对金融控股公司的监管要求，以及其可能被洗钱分子利用的可能性，建议将金融控股公司纳入反洗钱义务主体范畴。二是鉴于我国反洗钱工作实际和FATF的最新要求，建议在《反洗钱法》中明确规定应当履行反洗钱义务的特定非金融机构的范围。

（三）将税务犯罪增列为《中华人民共和国刑法》第一百九十一条规定的洗钱罪上游犯罪

为贯彻落实FATF要求，有效打击严重犯罪及洗钱犯罪活动，以适应FATF对我国的第四轮互评估，建议将税务犯罪增列为《中华人民共和国刑法》第一百九十一条规定的洗钱罪的上游犯罪范畴，并在《反洗钱法》第二条反洗钱的定义中体现。

（四）建立有效的信息共享、通报机制

一是规定其他国务院有关部门、机构在发现洗钱线索后向中国人民银行通报的义务，并规定中国人民银行为履行反洗钱职责，可以从国务院有关部门、机构获取所必需的信息，国务院有关部门、机构应当提供。二是扩大中国反洗钱监测分析中心的数据

信息运用范围，赋予中国人民银行分支机构对中国反洗钱监测分析中心数据信息的查询、下载等使用权限。三是在适当授权的情况下，对中国人民银行反洗钱部门开放查询征信系统、国际收支统计监测系统相关数据信息的权限。

（五）充实完善金融机构反洗钱义务相关规定

一是体现风险为本这一最新理念。建议在金融机构反洗钱义务部分，规定金融机构应按照风险为本的工作理念，通过客户洗钱风险分类管理、洗钱风险自评估等工作，决定反洗钱资源的投入方向和比例，采取差异化的反洗钱措施，确保有限的反洗钱资源优先投入到高风险领域，提升反洗钱工作的有效性；二是规定金融机构在履行客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存、大额交易和可疑交易报告等义务时应当遵循勤勉尽责的要求；三是规定金融机构在履行客户身份识别义务时应了解实际控制客户的自然人和交易的实际受益人，并规定公民有积极配合的义务。

（六）将未按规定建立内控制度等违法问题纳入行政处罚适用范围

反洗钱义务主体的内控制度建设、机构设置、职工培训等对反洗钱工作质量至关重要，因此，建议将未按规定建立反洗钱内控制度、未按规定设立反洗钱专门机构或者指定内设