

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



甘肃省股份制商业银行理财业务反洗钱监管调查报告

提高可疑交易监测分析和报告质量经验谈

安徽省银行业金融机构可疑交易自定义标准工作的现状
调查与思考

证券账户管理新规实施对反洗钱工作的影响

信用证贸易融资业务洗钱风险分析

FATF发布黄金洗钱和恐怖融资风险及漏洞研究报告

五张保单牵出的贪污受贿案

“资本运作”式传销案件特点分析及防范建议

 中国金融出版社

2015

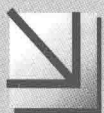
5

(总第217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



甘肃省股份制商业银行理财业务反洗钱监管调查报告

提高可疑交易监测分析和报告质量经验谈

安徽省银行业金融机构可疑交易自定义标准工作的现状
调查与思考

证券账户管理新规实施对反洗钱工作的影响

信用证贸易融资业务洗钱风险分析

FATF发布黄金洗钱和恐怖融资风险及漏洞研究报告

五张保单牵出的贪污受贿案

“资本运作”式传销案件特点分析及防范建议

 中国金融出版社

2015

5

(总第217期)

责任编辑：王慧荣 刘 宇

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 Fanxiquan Shiwu) . 2015.5/反洗钱工作部际联席会议
办公室编. —北京：中国金融出版社，2016.3

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8327 - 5

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046277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 5.75

字数 90千

版次 2016年3月第1版

印次 2016年3月第1次印刷

定价 25.00元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8327 - 5/F.7887

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

- 中国人民银行召开2015年反洗钱形势通报会等九则 1

制度建设

- 个人银行结算账户洗钱风险分析及监管建议
中国人民银行济南分行反洗钱处
中国人民银行青岛市中心支行反洗钱处 5
- 银行业金融机构涉恐资产冻结的实践研究
——以湖北省襄阳市为例
中国人民银行襄阳市中心支行 8

工作交流

- 反洗钱调查存在信息获取不畅现象值得关注
中国人民银行广州分行反洗钱处
中国人民银行中山市中心支行 12
- 甘肃省股份制商业银行理财业务反洗钱监管调查报告
中国人民银行兰州中心支行反洗钱处 16
- 提高可疑交易监测分析和报告质量经验谈
中国人民银行合肥中心支行
中国人民银行淮南市中心支行 20

业界实践

- 安徽省银行业金融机构可疑交易自定义标准工作的现状调查与思考
中国人民银行合肥中心支行
中国人民银行马鞍山市中心支行 25

地市金融机构反洗钱内部审计工作开展情况调查

——以广西壮族自治区河池市为例

中国人民银行南宁中心支行反洗钱处	
中国人民银行河池市中心支行反洗钱科	30

风险研究

浅谈小额贷款公司洗钱风险

中国人民银行荆门市中心支行	33
---------------	----

澳门比特币ATM跨境提钞风险

中国人民银行广州分行反洗钱处	
中国人民银行肇庆市中心支行	
中国人民银行韶关市中心支行	
中国人民银行江门市中心支行	38

证券账户管理新规实施对反洗钱工作的影响

中国人民银行合肥中心支行	
中国人民银行宣城市中心支行	
中国人民银行阜阳市中心支行	
中国人民银行宿州市中心支行	41

银行存取款一体机无介质存款业务洗钱和恐怖融资风险分析

中国人民银行济南分行反洗钱处	
中国人民银行聊城市中心支行会计财务科	45

信用证贸易融资业务洗钱风险分析

中国人民银行大庆市中心支行	47
---------------	----

国际视野

FATF发布黄金洗钱和恐怖融资风险及漏洞研究报告

中国人民银行济南分行	
中国人民银行长沙中心支行	
中国人民银行银川中心支行反洗钱处	52

中国香港货币兑换店反洗钱监管经验及启示

中国人民银行重庆营业管理部反洗钱处	57
-------------------	----

FATF对澳大利亚第四轮互评估报告摘要

中国人民银行合肥中心支行
中国人民银行黄山市中心支行 62

案例分析

五张保单牵出的贪污受贿案

中国人民银行成都分行反洗钱处 68

警惕不法分子冒名补办手机卡利用第三方支付平台漏洞实施犯罪

中国人民银行重庆营业管理部反洗钱处 70

中国人民银行株洲市中心支行协助破获重大非法经营案件的启示

中国人民银行长沙中心支行反洗钱处

中国人民银行株洲市中心支行 73

“资本运作”式传销案件特点分析及防范建议

中国人民银行合肥中心支行

中国人民银行阜阳市中心支行 76

非法资金POS机消费跨境转移值得关注

中国人民银行重庆营业管理部反洗钱处 79

●4月13日，中国人民银行召开2015年反洗钱形势通报会。会议分析了近期国际国内洗钱活动威胁、风险和类型趋势，通报了我国反洗钱工作进展和反洗钱资金监测情况，交流了金融机构反洗钱工作经验，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。郭庆平指出，要正确认识当前国际国内反洗钱和反恐怖融资形势。随着我国经济金融快速发展和进一步对外开放，金融交易尤其是跨境交易和网络交易大量增加，洗钱和恐怖融资风险日趋上升，在打击恐怖、腐败、毒品、金融诈骗、非法集资等犯罪活动的过程中，对反洗钱和反恐怖融资工作提出了更高的要求，我们肩负的责任更重。另外，国际社会对加强打击洗钱和恐怖融资犯罪的合作日益重视，我国也在积极推进与相关国家的合作。随着各国不断加大反洗钱监管力度，我国经营国际业务的金融机构面临着新的挑战，金融机构做好反洗钱工作，既是维护国家利益的需要，也是确保自身平稳健康发展的

需要。郭庆平强调，面对日趋复杂的反洗钱和反恐怖融资形势，我们要按照“风险为本”的原则，建立与风险水平相适应的反洗钱体系，做好今后一段时期反洗钱和反恐怖融资工作，需要重点抓好五个方面：一是积极做好金融行动特别工作组第四轮互评估有关工作；二是加强反洗钱风险管理体系建设，提高内部控制水平；三是加强支付机构风险管理，有效防范各类洗钱风险；四是持续做好反洗钱业务培训，提高全系统反洗钱风险意识和专业技能；五是加强监管部门和金融机构间的沟通协调，及时报告反洗钱工作方面重大事项。中国银监会、中国证监会、中国保监会反洗钱工作部门的有关负责同志，国家开发银行、政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行以及部分证券、保险、支付机构反洗钱工作负责人、人民银行有关司局和部分分支机构代表90余人参加了会议。

●中国人民银行成都分行全面启动禁毒反洗钱金融情报工程建设，提升涉毒资金监测有效性。为严厉打击

毒品洗钱犯罪活动，坚决摧毁毒品犯罪经济基础，3月，成都分行全面启动四川省禁毒反洗钱金融情报工程建设工作。全省21个市州中心支行（含分行营业管理部）分别收集、汇总和分析各地涉毒案件资料 and 情况，建立与当地毒品犯罪特征相适应的涉毒反洗钱资金监测指标264项，模型27个。从全省银行机构测试效果看，部分机构已抓取到一些有价值的涉毒线索，并移送当地公安禁毒部门。涉毒反洗钱资金监测指标和模型建设工作已初见成效。下一阶段，人民银行各级分支机构还将对涉毒反洗钱监测指标和模型试运行的成效进行评估，并根据评估暴露出来的问题对有关指标进行及时修改和完善，提高涉毒资金定向监测精准度。同时，成都分行还将广泛征求金融机构和禁毒部门意见，建立四川省禁毒反洗钱金融情报监测移送平台系统，保证金融机构、人民银行和禁毒部门信息报送渠道畅通。

●全国首批证券期货业、保险业反洗钱合规官颁证仪式暨反洗钱专题讲座在福建省福州市举办。为推动反洗钱岗位任职标准化培训工作，构建义务主体反洗钱高级管理核心人才队伍，2014年下半年，由中国金融培训中心承办的全国首期保险业、证券期货业反洗钱合规官培训班先后在福建省举办，共89名学员经过培训、论

文、考试层层选拔，最终85人获得反洗钱合规官资格、4人获得高级合规官资格。2015年5月7日上午，人民银行福州中心支行联合福建省反洗钱协会，在福州举办了全国首批证券期货业、保险业反洗钱合规官颁证仪式。福建省义务主体反洗钱分管领导，证券期货业、保险业合规官共300人参会。人民银行反洗钱局局长冯菊平、中国金融培训中心副主任马玉兰、福州中心支行副行长宋建荣亲临现场为合规官颁证。颁证仪式后，冯菊平局长作了反洗钱专题讲座。至此，福建省成为全国首个在银行业、证券期货业、保险业全覆盖构建反洗钱合规官人才队伍的省份。

●中国人民银行太原中心支行制定山西省金融机构分类管理、差别监管制度。该制度要求全省反洗钱监管部门参考金融机构行业工作开展情况、金融机构属性、金融机构层级以及金融机构的业务种类等，结合反洗钱非现场监管评估结果、涉案情况、反洗钱工作成果、其他部门监管信息等因素，认真落实差别化监管措施。该制度对金融机构进行科学分类，针对反洗钱行业间、区域间不平衡的实际情况，采取差别化监管措施，设定不同的监管目标，综合运用多种非现场监管方式和现场监管手段，合理设定监管频率，促进各金融机构有重点地改进和完善反洗钱工作。该制度对

于人民银行各级分支机构正确传导“有差别、有重点”的反洗钱监管意图，合理配置全省反洗钱监管资源，推动全省反洗钱工作均衡发展起到积极的推动作用。

● 中国人民银行扬州市中心支行制定下发《扬州市金融机构重点可疑交易报送指引》（以下简称《指引》）。该《指引》明确了重点可疑交易报告的内容、流程及后续处理的要求，规范了重点可疑交易报告框架格式，包括可疑交易来源、可疑交易主体基本情况、账户及资金交易情况、可疑交易分析情况、调查基本结论等内容；同时还在框架中设置各种表格的参考样式，如可疑交易报告主体基本情况表、账户开立基本情况表、资金来源和资金运用流程图等，规范了工作程序，提高了重点可疑交易线索研判的工作质量。《指引》在提升金融机构重点可疑交易报告质量的同时，为进一步开展数据分析以及本地区洗钱类型的针对性研究奠定了基础。

● 中国人民银行海西州中心支行建立反洗钱和反恐怖融资七部门合作机制。为加强和完善海西州反洗钱和反恐怖融资交流与合作，充分发挥各部门职能优势，形成工作合力，海西州中心支行与海西州公安局、海西州人民检察院、海西州中级人民法院、海西州司法局、海西州安全生产监督管理局、中国银行业监督管理委员会海西州监管分局召开专项工作会议，

经过充分协商达成共识，联合印发了《海西州反洗钱、反恐融资合作机制》，辖区反洗钱协调机制建设取得新突破。合作机制本着“依法办事、集约高效、各方受益、保守秘密”的原则，进一步明确了可疑交易核查中金融监管部门与司法部门相互配合的协查职责和工作程序，确立了以信息交流专题会议为平台的信息共享交流机制，建立了联合宣传和培训工作机制，指定了各成员单位专职联络员，积极推进部门间业务合作，及时沟通反洗钱和反恐怖融资工作形势。

● 交通银行云南省分行积极改进客户身份信息留存工作。为切实提高客户身份信息留存完整性，交通银行云南省分行合规部采取一系列有效措施，加强对私客户身份基本信息缺失的补录工作。一是转发总行反洗钱非现场检查情况通报，向各经营单位强调客户信息缺失问题的严重性；二是明确要求经营单位即刻开展客户信息缺失的补录工作，并将此项工作纳入对经营单位的考核；三是积极与经营单位沟通，了解补录工作中存在的问题，并及时协调解决；四是随时发送补录工作的开展情况并指导经营单位采取合理的方法开展客户信息的补录。通过一系列有效措施，全行客户身份信息留存完整性有明显提高，据统计，2015年第一季度全行客户身份信息留存完整性较去年同期提高了

28.69个百分点。下一步交通银行云南省分行还将继续加强对经营单位对私客户身份基本信息缺失情况的考核，进一步提高客户身份信息留存的完整性。

●由中国人民银行成员组成的中国代表团出席了第22届欧亚反洗钱和反恐融资组织（EAG）全体会议和工作组会议。5月18~22日，会议在乌兹别克斯坦塔什干召开，除中国代表团外，出席会议的还有俄罗斯、印度等EAG成员国代表团，以及金融行动特别工作组（FATF）、独联体反恐中心（ATC CIS）、欧洲安全与合作组织（OSCE）、联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）、上海合作组织（SCO）等国际组织及观察员国代表。全体会议通过了EAG 2015—2018年战略规划、2014年度报告、2015年下半年日程安排以及工作组在相互评估和法律问题（WGEL）方面的行动计划。全会敦促成员国加强在打击伊拉克黎凡特伊斯兰国（ISIL）恐怖组织融资方面的努力，并快速执行联合国

安理会有关决议。

●太仓农村商业银行新版反洗钱系统成功上线运行。为全面提升反洗钱数据报送质量，推动全行反洗钱工作水平的进一步提高，太仓农村商业银行于2014年10月正式启动了新版反洗钱系统开发建设，经过数月的努力，先后完成了新版反洗钱系统项目启动、环境准备、需求调研与分析、系统设计、系统开发与测试、系统的试运行等一系列工作，并于2015年5月6日正式上线运行新系统。在试运行期间，太仓农村商业银行多次组织员工进行系统运用培训，积极敦促员工熟练应用新的反洗钱系统，指导辖内机构有效解决系统应用过程中存在的各类问题。新版反洗钱系统可完成洗钱风险的监测、预警、调查、跟踪、报告等处理流程，实现洗钱和恐怖融资风险评估以及客户风险等级评级，在实现反洗钱数据抽取、报送质量提高的同时，提升了反洗钱工作效率。

个人银行结算账户洗钱风险分析及监管建议

中国人民银行济南分行反洗钱处
中国人民银行青岛市中心支行反洗钱处

近年来，随着经济的快速发展和金融环境的不断改善，特别是为适应经济发展和个人理财、结算的需要，个人支付结算业务发展迅速。由于个人银行结算账户具备完整的储蓄、转账和现金存取功能，因此被越来越多的社会公众所接受，个人银行结算账户数量也呈现大幅增加的 trend。从反洗钱工作实践看，个人银行结算账户在制度和管理方面存在不健全、不完善等问题，使得不法分子有机会利用个人银行结算账户进行洗钱等犯罪活动，应予以高度关注。

一、个人银行结算账户管理存在的风险隐患

（一）开立个人银行结算账户手续简便，证件规范不明确

《人民币银行结算账户管理办法》中规定存款人申请开立个人银行结算账户时应向银行出具的证明文件有多种，只要提供其中任何一种有效证件都可以正常开立账户。联网核查

公民身份信息信息系统成为银行验证居民身份证信息真实性的主要平台，但是对于港澳台地区的通行证、军人身份证、临时居民身份证和护照等，由于银行临柜人员平时接触少，难以识别真假，且各个证件之间缺乏统一的核查平台，存款人可持多个证件开立不同的账户，给不法分子以可乘之机，增加了银行对同一存款人身份识别和资金监测的难度。

（二）个人银行结算账户开户资料申请要素不明确，信息报备不完整

按《人民币银行结算账户管理办法》规定，存款人开立银行个人结算账户必须完整、真实填写开户申请书中的内容，同时银行应将个人银行结算账户开立情况向人民币银行结算账户管理系统进行报备，但规定中未明确存款人开立个人银行结算账户时应填写的具体内容。因此，反洗钱相关法律所规定的存款人姓名、性别、国籍、职业、住所地或者工作单位地址、联系方式等九项客户身份基本信

息未能全部体现在人民银行结算账户管理系统的个人信息中。由于《人民币银行结算账户管理办法》仅要求存款人提供合法的身份证件，而未要求其提供一些必要的与其经济身份相符的其他个人信息，因此，银行无法从账户管理系统中得到客户的真实收入、工作单位等相关信息。

（三）对个人银行结算账户开立数量没有限制

现行的《人民币银行结算账户管理办法》未对个人银行结算账户的开户数量设定限制。实际工作中，一个人可以在各家银行开立多个个人银行结算账户，或使用他人身份证件代理开立多个个人银行结算账户，造成目前个人银行结算账户泛滥，银行难以对数量庞大的账户进行有效管理。当前社会上网络诈骗、电话欺诈、信用卡恶意透支、洗钱等违法行为大多是利用数量众多的个人银行结算账户进行的。

（四）个人银行结算账户现金管理方式比较粗放

传统上说，社会公众偏好现金结算，个人银行结算账户的现金交易量比较大，现金流向难以掌控。由于现行的《现金管理暂行条例》未对个人银行结算账户现金存取方面作出明确要求，个人银行结算账户现金存取较自由，银行没有充分理由要求存款人提供资金来源和资金去向，为不法分

子利用个人银行结算账户套取现金和违法资金运作提供方便，增加了银行反洗钱工作的难度。

（五）个人银行结算账户法人化使用现象较多

《人民币银行结算账户管理办法》规定单位从其银行结算账户向个人银行结算账户支付5万元人民币以上的，须提供合法证明和依据。这相当于在单位银行结算账户和个人银行结算账户之间竖起了一道“防火墙”。2007年5月《中国人民银行关于改进个人支付结算服务的通知》中“简化从单位银行结算账户向个人银行结算账户支付款项的处理手续”的规定，使银行在具体执行过程中简化了对款项支付事由的真实性、合法性的实质性审查，无形中放松了对单位银行结算账户向个人银行结算账户资金划转的控制。例如，目前多数小型企业、私营企业和个体工商户的所有权与经营权高度合一，会计机构不健全，各项管理制度不规范，企业资金和个人家庭资金区分不明确，企业巧立名目，将公款转入个人银行结算账户，生产经营资金全部通过个人银行结算账户进行结算，造成企业的变相逃税、逃费。相关的监督和控制措施的实施难度大，税务部门、工商行政管理部门、海关部门等存在监管盲区，加大了银行反洗

钱监测的难度。

二、加强个人银行结算账户管理，有效控制洗钱风险

（一）整合、修订个人银行结算账户管理制度

2003年以后中国人民银行发布了多个关于账户管理方面的制度，建议及时整合和修订现有关于个人银行结算账户管理制度，将客户身份识别、客户尽职调查等反洗钱相关法律中的规定融入《人民币银行结算账户管理办法》、《现金管理暂行条例》。

（二）加强对开户证件的统一规范管理

建议尽快规范证件统一管理，如将居民身份证作为基本开户证件，其他证件仅作为辅助核查证件。

（三）进一步规范个人银行结算账户的开立和使用

建议限制单一个人在同一金融机构开立个人结算账户数量。在客户洗钱风险等级划分中将一次性开立大量账户或代理多人开立账户的个人列为高风险客户。对高风险客户或存在可疑开户行为的客户采取进一步的客户身份识别和后续控制措施，定期对客户洗钱风险等级进行评估。

（四）进一步加强现金管理力度

建议实行大额现金交易收费制度，建立健全相关法律、法规，明确商业银行的收费项目和收费标准，界定浮动幅度，在一定程度上既能保障消费者的权益，又能维护银行的利益，有效减少通过个人银行结算账户套取现金的行为。

银行业金融机构涉恐资产冻结的实践研究

——以湖北省襄阳市为例

中国人民银行襄阳市中心支行

一、我国涉恐资产冻结制度的法律基础及演变

《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）、《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑事诉讼法》）、《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称《反洗钱法》）已较早地为冻结恐怖活动组织及人员资产提供了一定的法律依据，但也要求必须通过法定的程序认定为涉恐资产后才能采取相应的措施。如《刑事诉讼法》第五编第三章“犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法的没收程序”中已经规定，对于恐怖活动犯罪嫌疑人或被告人的财产，必要时人民法院可以对这些财产予以查封、扣押、冻结；《反洗钱法》第二十六条规定，“经调查仍不能排除洗钱嫌疑的，应当立即向有管辖权的侦查机关报案，客户要求将调查所涉及资金转往境外时，经国务院反洗钱行政主管部门负责人批准，可以采取临时冻结措

施”。从上述的法律条款来看，这些冻结方式仅是事后措施或临时性措施，即必须通过诉讼或反洗钱调查的方式认定为涉恐资产后，才能对涉恐资产进行冻结。

2011年10月29日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过了《关于加强反恐怖工作有关问题的决定》（以下简称《决定》），界定了恐怖活动等相关概念的内涵，明确了反恐怖工作领导机构和组织力量，建立了恐怖活动组织和人员名单的认定和公布制度，并以授权法的方式，从两个方面授权国家主管机关开展冻结涉恐资产工作：一是由公安部门在公布恐怖活动组织和人员名单的同时，无条件地对涉恐资产予以冻结，即只要被认定为恐怖活动组织的人员，其资产就必须冻结；二是义务主体对于公布名单上组织和人员的资产，应当立即冻结，并将结果向有关部门报告。虽然《决定》为我国切实执行联合国安理会涉恐资产冻

结决议提供了法律依据，但依然是一个框架性条款，缺少操作层面指引。

中国人民银行、公安部、国家安全部于2014年1月10日联合发布了《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》（以下简称《办法》），明确了涉恐资产冻结的程序和要求，主要包括金融机构、特定非金融机构应当履行的资产冻结义务、解除冻结措施的条件、被冻资产的管理、当事人合法权益保障、涉外资产冻结、监督和处罚等具体内容。《办法》重点明确了职能部门与义务主体的职责和义务，为涉恐资产冻结工作提供了全面的法律支撑。

二、涉恐资产冻结工作在实践中 的难点

从既有案例来看，恐怖融资在金融体系的资金转移主要通过银行业金融机构，由此人民银行襄阳市中心支行开展了辖内银行业金融机构专项调研。调查显示恐怖融资的复杂性与银行业较低的反恐怖融资工作水平之间的矛盾突出。

（一）恐怖分子的隐蔽性

恐怖分子利用金融系统进行资产转移时，通常会采用各种隐蔽性强的手段，金融机构只能通过联合国安理会及公安部公布的“黑名单”进行资产查控，难以起到有效阻止尚未被列入冻结名单的个人或实体进行恐怖融资活动，或是揭示隐蔽的恐怖融资踪

迹等作用。

（二）恐怖资产的多样性

恐怖组织的资金筹集方式一般包括：合法来源（包括通过滥用慈善机构或合法企业筹集资金以及自筹资金）、犯罪活动、政权势力和其他安全避风港。具体来说，一方面是从有关政府、商业实体、慈善机构以及金融体系获得集中大规模的财务支持；另一方面是恐怖分子以小规模、分散形式筹款，例如通过就业或领取福利金自筹经费。在资金筹集后，恐怖分子会将资金迅速通过金融体系提供的正规价值或资金转移体系进行转移和分解，从有关恐怖融资案例来看，正规价值或资金转移系统主要表现为电汇、汇款公司、支票和支票兑现、货币兑换业、汇票等载体，而随着互联网与支付技术的发展，在线支付系统、储值卡也正在成为重要的载体。

《办法》第五条规定“对恐怖活动组织及恐怖人员与他人共同拥有或者控制的资产采取冻结措施，但该资产在采取冻结措施时无法分割或者确定份额的，金融机构、特定非金融机构应当一并采取冻结措施”，即义务主体在冻结恐怖资产过程中，发现与之相关联的资产，均应无条件地一并冻结。这是基于对涉恐资产隐匿性的现实考量，要求义务主体在深入了解客户信息和资金性质的基础上，开展对相关资产的全面清理和冻结。但从襄

阳市银行业金融机构来看，在对客户尽职调查方面仍然存在很多不足的地方，如核查工作缺乏主动性，客户信息登记不完整等，导致很难对关联资产作出准确判断并冻结。

（三）冻结程序的复杂性

虽然《办法》中对义务主体开展涉恐资产冻结工作程序给予了明确、详细的指引，但由于冻结程序及流程过于冗长及涉及人员较多等原因，极易给冻结工作带来新的风险，主要表现在以下两个方面：

1. 信息传导渠道不畅通，易导致资产冻结延误

恐怖融资具有灵活、高速转移等特征，要求义务主体对冻结指令迅速反应，以防止涉恐资产的转移或流失。但义务主体总部在接收到冻结指令后，不可避免地要经过一级或多级传递至具体实施冻结、报告及解冻操作的分支机构，这必然会造成时间上的延误，也无法达到涉恐资产冻结的时效性要求。从襄阳市银行业金融机构来看，在政策法规、重要资讯或信息反馈的传导过程中，都存在不同程度的延迟情况。如在反恐怖融资名单监控和录入工作中，就有少数的银行业机构总部存在录入滞后的现象。这种滞后性的传导机制，若没有新的管控措施加以改善，也必然会给资产冻结工作带来不可估量的后果和损失。

2. 保密意识淡薄，信息外泄难防控

从涉恐资产冻结的操作层面分析，在资产冻结前可能发生的泄密环节主要集中在公安部门发布恐怖活动组织及人员名单和义务主体实施冻结工作的过程中，但泄密风险的重点仍然集中在后者。究其原因，一方面是因为义务主体在进行冻结名单“分发”过程中，涉及的机构和人员数量较多，被告知群体的扩延必然会增大泄密可能性；另一方面义务主体为防止客户资源流失，加之保密意识淡薄和侥幸心理的存在，极易造成泄密现象的发生。这些主观及客观的不确定因素都是义务主体在开展资产冻结工作前亟需解决和规避的现实风险。

（四）制度建设的局限性

由于《办法》并没有通过相关职能部门及监管机构进行系统内转发，而是通过网络进行发布，虽扩大了公众覆盖面，但是缺乏内部“硬性”执行压力，这就导致了多数义务主体未能对《办法》的相关要求及时作出反应，造成了制度建设滞后的局面。以襄阳市为例，辖内共计18家银行业金融机构，其中对《办法》进行系统内转发和培训学习的有4家，没有一家机构依据《办法》对相关内控制度进行修改、完善或补充，其中有3家银行业机构的总部正在对相应内控制度进行修订。因此，虽然《办法》与以往的法规相比，进行了更加细致、明确的责权定位，但若义务主体在没

有相关内控制度作支撑的情况下，也很容易造成新的操作风险。

三、防范涉恐资产冻结工作中操作风险的建议

（一）建立简易、快捷的涉恐资产冻结通道

随着业务发展与风险控制需要，金融机构的客户信息及交易数据信息的集中工作已基本完成，即义务主体的“总部”能够全面地掌控系统内客户基础资料和交易信息。为有效防止上述风险的发生，建议实施冻结工作应由义务主体的“总部”来完成，而报告、协查、解冻等职责则由各分支机构完成，如此既能使涉恐资产在最短的时间内得到有效控制，提升工作效率，同时也有效减少了各类操作风险，降低了涉恐资产“逃离”的可能性。

（二）尽快出台和完善相应的规章制度

各相关职能部门及监管机构要在充分考虑义务主体的实际情况基础上，督促和指导各机构尽快建立健全涉恐资产冻结的内控制度和操作规程。一是操作细则应遵循高效、快捷的原则，对于冻结、协查、报告公安部门及解冻等义务行为应给予明确的时限规定，在涉恐资产冻结操作流程中，应尽量控制和减少信息传导的渠道，在特殊情况下还可以采用跨层次

的报告方式，以有效规避相关风险的发生；二是应根据《办法》建立一整套行之有效的内控机制，应包含保密、协助调查等内容，提高保密责任意识，同时还要对本机构的组织架构、各部门和岗位的职责作出详细具体的规定，为各义务主体提高涉恐资产冻结工作能力提供保障；三是部分义务主体还应根据《办法》中的新内容和新特征，及时对原有内控制度、实施细则进行修订和完善，增强内控制度、实施细则的时效性和可操作性，让涉恐资产冻结工作有章可循、与时俱进。

（三）加强义务主体客户身份识别力度

一是要加强事前防控，与客户初次建立业务关系时，应采取严格有效的措施，掌握客户的真实情况，避免为有涉恐嫌疑的客户提供服务，严把客户准入关；二是健全事中管理和事后管理。一方面，在客户交易情况出现异常时，要及时重新识别客户的身份，同时对高风险客户要按照有关要求，定时定期进行审查，主动发现各类风险，另一方面，对已冻结资产的款项收取或资产受让要进行重点关注，了解和分析资产来源及实际控制人，如若发现受让资产存在涉恐嫌疑，应做好相关的分析报告工作，为及时开展关联资产冻结工作奠定基础。