

FAN XIQIAN ZHISHI DUBEN

反洗钱

知识读本

李若谷 主编

 中国金融出版社

反洗钱知识读本

李若谷 主编



中国金融出版社

责任编辑：何 为

责任校对：刘 明

责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

反洗钱知识读本/李若谷主编. —北京：中国金融出版社，2004.12

ISBN 7 - 5049 - 3593 - X

I. 反… II. 李… III. 金融—刑事犯罪—基本知识 IV. D914

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 126561 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63286832 (010) 63287107 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010) 63365686

读者服务部 (010) 66070833 (010) 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 北京东方七星印刷厂

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 27

字数 459 千

版次 2005 年 2 月第 1 版

印次 2005 年 2 月第 1 次印刷

定价 40.00 元

如出现印装错误本社负责调换

本书编写人员

编写组长 凌 涛

编写副组长 王燕之

编写人员 杜要忠 杨兰平 李 劲

张 雁 亓荣霞 齐剑辉

张 鹿

中国反洗钱现状与未来*

（代序）

中国人民银行行长 周小川

经国务院批准，今天，人民银行作为反洗钱工作部际联席会议召集单位，邀请各成员单位共同研究分析当前反洗钱工作形势，部署下一阶段反洗钱中心工作，研究确定反洗钱部际联席会议的工作方案及各成员单位职责分工。

一、反洗钱工作的重要意义

所谓洗钱，是指将犯罪所得及其收益通过交易、转移、转换等各种方式加以合法化，以逃避法律制裁的行为。洗钱活动不仅帮助犯罪分子逃避法律制裁，而且还助长新犯罪的滋生，扭曲正常的经济和金融秩序，损害金融机构的信誉，腐蚀公众道德。在我国经济快速发展，我国经济与世界经济日益融合，经济犯罪集团化、犯罪分工专业化以及犯罪行为国际化的背景下，加强反洗钱工作具有十分重要的意义。

首先，做好反洗钱工作是维护我国国家利益和人民群众根本利益的客观需要。反洗钱工作涉及外交、经济、司法及安全等多个领域。反洗钱工作水平关系到我国政府的对外形象，关系到政府在人民群众中的威信，关系到整个国家社会公正和经济秩序的稳定。做好反洗钱工作是维护我国社会主义市场经济秩序和广大人民群众根本利益，实践“三个代表”重要思想的具体措施；是履行我国政府对外承诺，树立我国在反洗钱方面负责任大国形象的重要举措；同时也是金融业实现“引进来”和“走出去”战略，加快我国金融业对外开放，推进我国银行国际化的必要步骤。因此，我们一定要站在讲政治的高度，从维护我国经济安全和金融安全的大局出

* 根据中国人民银行行长周小川在2004年8月27日反洗钱工作部际联席会议第一次工作会议上的主题发言整理。

发, 进一步提高对反洗钱工作重要性和紧迫性的认识, 建立行之有效的反洗钱体系, 使我国反洗钱工作步入规范化、制度化的轨道。

其次, 做好反洗钱工作是严厉打击经济犯罪的需要。改革开放初期, 邓小平同志就指出, 打击经济犯罪“是一个长期的经常的斗争”, 是伴随我国现代化建设必须坚持的一项长期工作。随着我国经济市场化程度的加深, 走私、偷骗税、金融诈骗、市场操纵及内幕交易等犯罪呈上升趋势, 上述经济犯罪与行贿受贿等腐败犯罪相互助长、滋生, 严重损害国家经济肌体健康、腐蚀社会公众道德。做好反洗钱工作可以从资金流动上监测异常和可疑资金流动, 为控制非法所得的转移和藏匿赢得时机, 为跨境追缴违法资金提供有力手段, 从而有效地打击经济犯罪活动。

再次, 做好反洗钱工作是遏制其他严重刑事犯罪的需要。随着对外开放的扩大, 国际社会毒品犯罪、黑社会性质的有组织犯罪有所抬头, 在局部地区出现了极少数极端主义和分裂主义势力制造恐怖犯罪的苗头, 成为比较严重的社会问题。国内外经验表明, 上述形式的严重犯罪需要大量的资金支持, 往往涉及频繁的洗钱行为。打击洗钱活动, 发现和截断犯罪组织赖以生存的资金链条, 将有力地削弱、分化和瓦解这些犯罪活动, 严防其扩大和蔓延, 并最终实现打击犯罪、保护广大人民群众根本利益、维护正常社会秩序的目标。

最后, 做好反洗钱工作是维护金融机构信誉及金融稳定的需要。洗钱行为一般分为三个阶段, 一是放置阶段, 即把非法资金投入经济体系, 主要是金融机构; 二是离析阶段, 即通过复杂的交易, 使资金的来源和性质变得模糊, 非法资金的性质得以掩饰; 三是归并阶段, 即被清洗的资金以所谓合法的形式加以使用。这些特点表明, 金融机构作为资金活动的载体客观上容易成为洗钱活动的渠道。金融机构卷入洗钱活动, 不仅严重损害金融机构的声誉, 而且会带来巨大的法律和运营风险。因此, 做好反洗钱工作对维护金融机构声誉, 防范金融风险, 维护金融体系的稳定, 具有重要的现实意义。

二、国际反洗钱形势

20 世纪中期以后, 面对毒品泛滥的严重形势, 各国政府对防止毒品犯罪的法律政策进行了深刻检讨。1970 年, 美国通过《银行保密法》, 改革

了传统的银行保密制度，确立了美国反洗钱制度的基础，并建立了一套由一个部门牵头，多个部门参与的反洗钱工作制度。同时，反洗钱工作也受到绝大多数西方发达国家及新兴市场国家的高度关注。20世纪80~90年代，这些国家和地区先后制订了反洗钱法。以严格的银行保密制度而著称的瑞士，也迫于国际压力接受了国际通行的反洗钱规则，从今年7月1日起，凡在瑞士银行利用匿名账户向国外汇款超过一定数额的客户，银行必须公开其真实身份。

面对日益猖獗的洗钱活动，联合国安理会等国际组织也积极应对。1988年联合国通过了《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药品公约》（以下简称《禁毒公约》），将有关毒品犯罪的洗钱行为规定为犯罪。这是国际社会第一个打击洗钱犯罪的国际公约。20世纪90年代以来，国际社会对洗钱问题的关注程度不断提高。1990年欧洲理事会通过了《关于清洗、追查、扣押与没收犯罪收益的公约》。1995年4月，联合国专门拟订了《禁止洗钱法律范本》，供各国当局在制定反洗钱法过程中参考。1999年12月，联合国大会通过了《联合国制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。2000年11月，联合国大会通过《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，要求各缔约国建立反洗钱工作制度。2003年10月，联合国大会通过《联合国反腐败公约》，对缔约国的反洗钱工作制度提出了更加严格的要求。国际货币基金组织、世界银行以及巴塞尔银行监管委员会等国际机构，也在反洗钱方面制定了多项原则和指引。

由于洗钱活动的跨国性质，1989年7月，西方七国集团首脑巴黎经济会议决定成立金融行动特别工作组（FATF），评估在防止利用银行和金融系统洗钱方面的合作成果，改进反洗钱领域的法律和规则以及通过多边司法协助加强反洗钱预防的措施。金融行动特别工作组在1990年2月提出了《关于洗钱问题的四十项建议》（以下简称《四十项建议》），一是要求各国将有关各类严重犯罪资金的洗钱行为定为刑事犯罪；二是要求各国政府加强金融监管，督促金融机构制定和实施可行的反洗钱内部控制制度，履行客户身份识别、客户信息和交易记录保存以及识别并报告可疑金融交易的义务；三是要求各国政府建立金融情报中心（FIU），承担对异常和可疑资金交易的监测，实现政府部门之间的协调与合作；四是要求各国进行反洗钱情报交流及洗钱犯罪调查、非法资金追查、冻结以及人员引渡等方面

的国际合作。金融行动特别工作组的《四十项建议》已成为当前国际反洗钱领域中最重要指导性文件，推动了各个国家和地区的反洗钱立法以及国际反洗钱制度的发展。

美国“9·11”恐怖袭击事件以后，反恐问题与反洗钱联系到一起，反恐融资成为反洗钱工作的一个重要领域，反洗钱和反恐融资成为一些国际组织及国际论坛的重要议题，在当前国际关系中占有相当重要的地位，对国际关系产生着不可忽视的影响。美国“9·11”之后，美国国会迅速通过《爱国者法》，全面强化美国的反恐融资规则。各个国家和地区的立法也迅速反映了这一动态。除联合国在反恐融资领域通过了多项国际公约外，2001年10月，金融行动特别工作组在《四十项建议》之外，专门制定了八项反恐融资的建议。欧美发达国家已将反洗钱与反恐融资国际公合作为外交工作重点，并在反洗钱和反恐融资方面采取了十分坚决的措施。

三、我国反洗钱工作现状

（一）反洗钱法律制度建设情况

我国的反洗钱立法起步于将洗钱行为刑事化。1988年联合国《禁毒公约》生效后，我国全国人大常委会于1990年12月颁布了《关于禁毒的决定》，规定了“掩饰、隐瞒毒赃性质和来源罪”。1997年修订的我国《刑法》，以专门条款规定了洗钱罪。美国“9·11”事件以后，我国最高立法机关于2001年12月在《刑法修正案》中，将恐怖主义犯罪列为洗钱犯罪上游犯罪。

此后，我国的行政法规和金融规章从防范和控制洗钱的角度，确立了一系列的反洗钱规则，涉及“了解你的客户”制度、健全反洗钱机构和人员、大额和可疑交易报告制度、客户交易记录保存制度等诸多方面。其中最主要的有：2000年国务院公布了《个人存款账户实名制规定》，将了解自然人客户作为金融机构的法定义务。2003年3月，中国人民银行发布了《金融机构反洗钱规定》、《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》和《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》（以下简称“一个规定，两个办法”），明确提出了对银行类金融机构的反洗钱监管要求，确立了我国反洗钱报告和反洗钱信息监测制度的基本框架。2003年底新修订的

《中国人民银行法》明确人民银行负责“指导、部署金融业的反洗钱工作，负责反洗钱资金监测”。

将洗钱行为规定为刑事犯罪，以及金融业反洗钱基本制度的确立，标志着我国反洗钱法律制度体系已初步建立。

(二) 反洗钱工作开展情况

为履行反洗钱职责，经国务院批准，中国人民银行于2003年9月成立了反洗钱局；并于2004年4月，组建了中国反洗钱监测分析中心，负责反洗钱情报的接收和分析工作。为加强金融系统内部的反洗钱协调工作，2004年4月，人民银行组织召开了金融监管部门反洗钱工作座谈会，建立了以人民银行牵头，由银监会、证监会、保监会和外汇局参加的金融部门反洗钱工作协调机制。2004年5月，经国务院批复同意，调整充实了反洗钱工作部际联席会议组织机构，使成员单位由原来的16个增至23个，进一步扩大了反洗钱监管领域。至此，国家反洗钱协调机制和金融业反洗钱协调机制初步建立并开始运转，我国反洗钱工作体系已初步形成。

从2003年3月“一个规定，两个办法”实施至今，人民银行总行共收到经分支机构甄别的人民币可疑支付交易报告3 061笔，经核查后将其中涉嫌洗钱的案件移送公安机关侦查处理。从2003年3月至今，国家外汇局共收到可疑外汇资金交易报告17.05万笔，报告金额97.20亿美元；通过核查，在2003年底以前，已将涉嫌外汇洗钱的案件移送公安机关侦查处理。公安部、人民银行和外汇局还联合进行了打击地下钱庄的行动，2002年以来，在福建和广东两地打击地下钱庄的行动中，共侦破案件73起，打掉地下钱庄57个，捣毁地下钱庄窝点96个，逮捕或拘留犯罪嫌疑人240余名，收缴赃款、赃物折合人民币8 000多万元，涉案资金高达数十亿元人民币，有效遏制了通过地下钱庄进行洗钱的犯罪势头。目前，仍有一些人民银行和外汇局移送的洗钱案件，正在由公安部门调查和侦办之中。

同时，我们也清醒地认识到我国反洗钱工作的艰巨性和长期性。由于起步较晚，面临的形势错综复杂，目前我国反洗钱工作还不能适应实际需要和形势的发展变化。主要表现为，反洗钱法律法规不健全，与国际惯例和我们的工作要求有较大差距，金融机构对反洗钱工作重要性的认识有待

进一步提高，反洗钱内控机制以及大额交易和可疑资金交易报告制度有待进一步加强和完善。一些非金融行业的反洗钱工作也亟待加强。随着经济环境的改变，洗钱的方法和途径也产生变化，洗钱手法日趋复杂化、专业化，通过互联网远程操纵的洗钱活动已经出现。

（三）反洗钱国际合作工作情况

我国政府一贯重视反洗钱领域的国际合作。目前，我国政府已签署并批准了《联合国禁止非法贩运麻醉品和精神药物公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》；已经签署了《联合国制止向恐怖主义提供资助的国际公约》和《联合国反腐败公约》。

我国政府一直积极呼吁扩大反洗钱国际组织中发展中国家的代表性。经国务院批准，今年2月，中国人民银行正式致函金融行动特别工作组，提出我国加入该组织的申请。与此同时，我国与欧亚反洗钱组织筹备组进行了多方接触，中国人民银行和公安部派员参加了6月在俄罗斯举行的欧亚反洗钱组织会议。我国将争取成为“欧亚反洗钱与反恐融资小组”的创始成员。

充分利用国际资源加大人才培养力度成为我国反洗钱国际合作的重要内容。近年来，中国人民银行、公安部以及外汇局与联合国、世界银行、国际货币基金组织、金融行动特别工作组等国际组织合作，在反洗钱领域举行了一系列的研讨及培训活动。仅今年上半年，人民银行就与相关国家和国际组织组织了四次较大规模的反洗钱国际研讨与培训活动，为开展好反洗钱工作提供了人才支持。

四、对我国反洗钱工作的展望

从总体上看，我国反洗钱形势是好的，有关反洗钱的政策措施已经取得成效，各个层面的协调和工作机制已经步入正轨，并且随着工作的深入，效果还将进一步显现。由于反洗钱工作事关全局，意义重大，任务艰巨，需要各成员单位通力配合，做好以下几个方面工作。

（一）继续强化反洗钱工作协调机制

继续深入贯彻落实党中央和国务院关于反腐倡廉、打击经济犯罪的一系列指示精神。为有效防范和打击洗钱犯罪，维护国家经济、金融安全和

正常的经济秩序，反洗钱工作部际联席会议制度将在国务院领导下，指导全国的反洗钱工作，制定国家反洗钱的重要方针、政策以及反洗钱国际合作的政策措施，协调各部门、动员全社会开展反洗钱工作。作为牵头单位，人民银行将积极致力于加强对反洗钱政策措施的研究，改进对反洗钱工作的管理，强化对金融机构反洗钱的监管，加强反洗钱资金监测和分析；会同有关部门制订银行、证券、保险以及其他洗钱活动高风险行业的反洗钱业务指引，推动金融机构和其他洗钱活动高风险机构完善反洗钱内部控制制度；发现洗钱犯罪线索，及时移交公安等刑事侦查部门；配合公安、安全、商务、海关、工商行政管理以及税收等部门，通过反洗钱监测系统调查有关的违法犯罪案件。

（二）完善和加强反洗钱法律制度

反洗钱法已列入十届全国人大常委会的立法规划。2004年3月，全国人大常委会预算工作委员会召开了反洗钱法起草组成立会议，成立了由全国人大牵头，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、财政部以及人民银行等18家单位参加的反洗钱法起草领导小组和起草工作小组。按计划，2005年初反洗钱法律草案正式提交人大常委会讨论。

反洗钱法的制定，将进一步明确我国的反洗钱工作机制，明确反洗钱主管部门及相关部门在反洗钱工作中的职责，规定金融机构及其他洗钱活动高风险行业的反洗钱义务，从而极大地推动和促进我国的反洗钱工作。

（三）建立健全金融业反洗钱监管体制

人民银行将继续会同银监会、证监会、保监会、外汇局等金融监管部门，进一步完善和制定各金融领域反洗钱工作指引，切实做好大额和可疑资金的收集、分析、识别和监测工作，督促指导金融机构建立和完善反洗钱内部控制制度，完善反洗钱工作的操作规程，切实履行客户身份识别、大额和可疑资金报告和交易记录保存等反洗钱义务，防范金融风险，维护金融秩序稳定。

（四）进一步加强反洗钱国际合作

加强在反洗钱领域的国际合作是当前国际形势发展的需要，是我国积极参与国际经济合作的需要，也是我们做好反洗钱工作的需要。近期，我们不但要积极争取加入反洗钱国际组织，还要与世界各主要国家和地区反

洗钱工作部门建立反洗钱双边合作关系，在多边和双边的框架内，开展反洗钱信息交流、情报互换、合作培训、协助调查、追回财产并引渡外逃犯罪嫌疑人等工作。通过加强反洗钱国际合作，严厉打击和遏制将犯罪资产转移海外以及犯罪嫌疑人潜逃海外的势头，防止国有资产流失。在互惠的前提下，为外国执法机关提供协作。

同志们，我国的反洗钱工作已经取得了一定的成绩，但与反洗钱工作面临的严峻形势相比，我们所面临的工作任务还十分艰巨。我们要从实践“三个代表”和全面落实党的十六大精神的高度，提高对反洗钱工作重要性、紧迫性的认识，增强工作的责任心和使命感，在国务院的统一领导下，充分发挥反洗钱工作部际联席会议机制的作用，求真务实、与时俱进、开拓进取，不断开创我国反洗钱工作的新局面。

目 录

第一章 洗钱概述	1
第一节 洗钱的基本概念	1
一、洗钱的基本含义	1
二、目前有关国家和国际组织对洗钱概念的界定	3
三、洗钱概念有扩大的趋势	4
四、洗钱行为与洗钱罪的关系	4
第二节 洗钱的危害	6
第三节 洗钱的特征	7
一、洗钱活动的一般特征	7
二、洗钱活动的国际性特征	9
第四节 洗钱的基本过程	10
一、处置阶段	10
二、离析阶段	10
三、融合阶段	11
第五节 洗钱的主要方式	11
一、利用金融机构	11
二、利用一些国家和地区对银行或个人资产进行保密的限制	12
三、通过投资办产业的方式	13
四、通过市场的商品交易活动	14
五、其他洗钱方式	14
 第二章 反洗钱立法	 15
第一节 反洗钱立法的基本框架	15
一、对洗钱行为的刑事处罚	15

二、反洗钱的制度要求	17
第二节 国际反洗钱立法	18
一、主要国际组织的反洗钱措施	19
二、有关国家和地区的反洗钱措施	20
第三节 国内反洗钱立法	31
一、我国《刑法》中关于洗钱罪的规定	31
二、《中华人民共和国中国人民银行法》对违反反洗钱规定的 行为进行行政处罚的规定	33
三、金融机构反洗钱规章	33
第四节 我国反洗钱立法面临的问题及建议	45
一、我国制定《反洗钱法》的重大意义	45
二、反洗钱立法存在的主要问题	46
三、有关反洗钱的立法建议	48
 第三章 反洗钱组织机构	 51
第一节 国际反洗钱组织机构	51
一、专业反洗钱国际组织	51
二、具有反洗钱功能的综合性国际组织	58
三、具有反洗钱功能的地区性国际组织	63
第二节 金融情报中心	66
一、基本概况	66
二、有关国家金融情报中心	68
三、中国反洗钱监测分析中心	75
 第四章 金融业与反洗钱	 78
第一节 中国人民银行在反洗钱工作中的地位和职责	78
一、中国人民银行在反洗钱工作中的地位的历史发展	78
二、中国人民银行在反洗钱工作中的职责	81
三、国家反洗钱管理工作	83
四、反洗钱行政处罚中的法律适用问题	84
第二节 其他金融监管部门在反洗钱工作中的职责	87

一、银行、证券和保险监管机构在反洗钱工作中的职责	87
二、国家外汇管理局在反洗钱工作中的职责	88
第三节 金融机构在反洗钱工作中的义务	89
一、建立反洗钱内部控制制度	89
二、建立反洗钱机构并配备人员	90
三、建立客户身份登记制度, 审查客户身份	91
四、进行大额和可疑交易报告	92
五、向公安机关报告涉嫌犯罪线索	92
六、保存客户资料和交易记录	92
七、保密义务	93
八、其他义务	93
第四节 当前反洗钱工作存在的主要问题及今后的工作任务	93
一、当前反洗钱工作存在的主要问题	93
二、今后的反洗钱工作任务	95
第五章 人民币大额和可疑支付交易监测	98
第一节 大额和可疑交易报告制度	98
一、大额和可疑交易报告制度的含义	98
二、交易报告制度的形成和发展	100
三、交易报告制度与反洗钱	102
四、我国的人民币支付交易报告制度	103
第二节 人民币大额支付交易监测	105
一、人民币大额支付交易监测标准的确定	105
二、人民币大额支付交易的报告程序	106
三、人民币大额支付交易报告的具体实施	108
第三节 人民币可疑支付交易监测	109
一、人民币可疑支付交易标准的确定	109
二、人民币可疑支付交易的报告程序	111
三、人民币可疑支付交易报告的具体实施	114

第六章 大额和可疑外汇资金交易报告制度	116
第一节 大额外汇资金交易报告标准	117
一、大额外汇资金交易含义	117
二、大额外汇资金交易报告标准	117
第二节 可疑外汇资金交易报告标准和识别标准	118
一、可疑外汇资金交易的含义	118
二、可疑外汇资金交易报告标准	119
三、可疑外汇资金交易识别标准	124
第三节 大额和可疑外汇资金交易报告程序	129
一、报告原则	129
二、主报告行制度	129
三、报告主体	130
四、报送程序和报送时间	130
五、报送方式	131
 第七章 反洗钱现场检查	 132
第一节 现场检查的法律事务	133
一、现场检查的法律依据	133
二、现场检查生效的条件	133
第二节 现场检查的具体内容和方法	135
一、对被检查机构反洗钱组织机构建设方面进行判断和评估	135
二、对反洗钱内控制度做出判断和评估	135
三、对被检查机构客户尽职调查方面进行判断和评估	136
四、对被检查机构大额和可疑交易报告的情况进行判断和评估	136
五、对账户资料及交易记录保存情况进行判断和评估	137
六、对反洗钱宣传和业务培训情况进行判断和评估	137
第三节 现场检查的程序	138
一、检查准备阶段	138
二、检查实施阶段	139
三、检查报告阶段	141
四、检查处理阶段	142

五、档案整理	142
第四节 反洗钱现场检查相关法律文书	155
第八章 科技发展和金融创新对反洗钱工作的挑战	167
第一节 电子银行与电子支付概述	167
一、电子银行的产生和发展	167
二、电子支付交易方式与洗钱犯罪问题	169
第二节 电子支付工具与反洗钱	171
一、电子支付工具种类	171
二、电子支付工具的特点与洗钱	173
三、对利用电子支付工具洗钱的防范	175
第三节 非正规汇款体系与反洗钱	177
一、部分国家非正规汇款体系的基本情况	177
二、非正规汇款体系存在的原因	179
三、解决非正规汇款体系的主要方法	180
四、我国非正规汇款体系的现状及防范	180
第九章 反洗钱国际合作	183
第一节 反洗钱国际合作的必要性	183
一、洗钱的跨国性	183
二、反洗钱国际合作的必要性	186
第二节 我国参加反洗钱国际合作的情况	187
一、我国反洗钱国际合作的开展情况	187
二、当前和今后一段时期我国反洗钱国际合作的主要任务	189
第三节 反洗钱和反恐融资的国际评估方法	189
一、金融行动特别工作组的评估程序	189
二、国际货币基金组织和世界银行的反洗钱和反恐融资评估	190
三、《金融行动特别工作组四十项建议和九项特别 建议遵守情况评估方法》介绍	192