

中国人民银行

金融服务报告2007年第2期

中国反洗钱报告

China Anti-Money Laundering Report

2006

中国人民银行反洗钱局

 中国金融出版社

责任编辑：仲 垣

责任校对：孙 蕊

责任印制：毛春明

图书在版编目 (CIP) 数据

中国反洗钱报告. 2006 (Zhongguo Fanxiquan Baogao. 2006) / 中国人民银行反洗钱局. —北京: 中国金融出版社, 2007. 9

(中国人民银行金融服务报告)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4512 - 9

I. 中… II. 中… III. 金融—刑事犯罪—研究报告—中国—2006 IV. D924. 334

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 144237 号

出版 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 天津银博印刷技术有限公司

尺寸 210 毫米×285 毫米

印张 7.25

字数 139 千

版次 2007 年 10 月第 1 版

印次 2007 年 10 月第 1 次印刷

定价 80.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4512 - 9/F.4072

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序

2006 年是“十一五”规划的开局之年，在党中央、国务院的正确领导下，通过全社会积极参与和共同努力，我国反洗钱工作取得了令人瞩目的成绩。《中华人民共和国反洗钱法》的颁布实施、反洗钱国际合作领域取得的重大进展，在国际国内社会引起了强烈反响，标志着我国反洗钱工作里程碑式新阶段的开始。

反洗钱立法工作取得重大进展。2006 年 10 月 31 日，全国人大审议并通过了《中华人民共和国反洗钱法》，以国家专门立法的形式确立了我国反洗钱工作的基本制度，标志着我国反洗钱工作进入了一个崭新的阶段。中国人民银行根据《中华人民共和国反洗钱法》的要求，及时对既有的规章进行了修改和补充，发布了《金融机构反洗钱规定》和《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》，细化了《中华人民共和国反洗钱法》确定的原则和要求，使金融领域反洗钱法规建设进一步完善。

反洗钱国际合作迈出关键一步。反洗钱工作部际联席会议成员单位通力合作，圆满完成了金融行动特别工作组（FATF）对我国反洗钱整体工作的现场评估，为我国成为 FATF 正式成员又迈出了关键的一步。

反洗钱监管工作扎实推进。中国人民银行作为反洗钱监管部门，顺利完成对银行业反洗钱工作三年一次的滚动式现场检查，覆盖面达到 100%，通过检查督促，银行业金融机构合规经营和防范洗钱风险的能力明显提高。

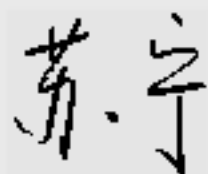
监测分析和案件协查成效显著。中国人民银行反洗钱行政调查水平和案件协查能力逐年提升，反洗钱资金监测、对可疑线索的分析、调查和案件协查工作进一步强化，与侦查机关的合作机制逐步完善，破案数量、涉案金额和案件质量都有较大幅度提高，反洗钱工作的有效性开始显现。

反洗钱工作机制不断优化。反洗钱工作部际联席会议机制在反洗钱立法和加入反洗钱国际组织方面发挥了重要作用；国家外汇管理局反洗钱职能、机构、人员和信息系统向中国人民银行的统一划转工作顺利完成，实现了反洗钱本外币的

统一管理，提高了反洗钱监管效率。

2007 年反洗钱工作的总体思路和要求是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻党的十六大和十六大以来的历次全会精神，落实中央经济工作会议、全国金融工作会议精神，全面、深入、准确贯彻落实《中华人民共和国反洗钱法》，全面提高反洗钱工作水平。

中国人民银行副行长

A handwritten signature in black ink, consisting of the characters '苏宁' (Su Ning) in a stylized, cursive script.

二〇〇七年六月

《中国反洗钱报告(2006)》

编 委 会

主 编：苏 宁

副 主 编：唐 旭 欧阳卫民

编 委：蔡忆莲 王燕之 柴青山

编写人员：张 雁 杨兰平 李 劲 郝向杰 陈邦来 徐慧星
杨文英 师永彦 陈熙男 曹作义 鲁 政 查 宏
张 鹿 黄 海 谭 欣

目 录

第一章 反洗钱面临的形势及挑战	1
第二章 反洗钱法制建设	9
第三章 反洗钱协调机制	21
第四章 反洗钱监管	29
第五章 反洗钱监测分析和洗钱案件查处	37
第六章 反洗钱国际合作	57
第七章 反洗钱宣传与培训	69
附录一 2006 年反洗钱工作大事记	81
附录二 中华人民共和国反洗钱法	87
附录三 中国人民银行令（〔2006〕第 1 号）	93
附录四 中国人民银行令（〔2006〕第 2 号）	99
跋	106
专栏	
专栏 2-1 《中华人民共和国反洗钱法》的背景、主要内容和意义	13
专栏 2-2 《中华人民共和国刑法修正案（六）》关于洗钱犯罪的规定	15
专栏 2-3 《金融机构反洗钱规定》的主要内容和意义	17
专栏 2-4 《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》的主要内容	18
专栏 3-1 反洗钱工作部际联席会议制度的调整	25
专栏 3-2 反洗钱协调会商机制	28
专栏 5-1 “中国反洗钱监测分析系统”建设	40
专栏 5-2 “流金行动”	51
专栏 5-3 广西北海黄广锐洗钱案	54
专栏 5-4 上海罗怀韬地下钱庄洗钱案	55
专栏 6-1 我国已签署批准的反洗钱和反恐融资国际公约	59

专栏 6-2 全国人大常委会批准联合国《制止向恐怖主义提供资助的 国际公约》	60
专栏 6-3 与我国签署金融情报交流合作谅解备忘录的国家	65
专栏 6-4 金融行动特别工作组对我国的现场评估	66
专栏 6-5 我国承办金融行动特别工作组/欧亚反洗钱与反恐融资 小组洗钱与恐怖融资犯罪类型研究年会	67

图

图 3-1 中国人民银行各分行（中心支行）建立反洗钱协调机制情况	27
图 3-2 2006 年情报会商线索的后期处理	28
图 4-1 金融机构反洗钱行政处罚措施	33
图 5-1 2006 年数据报送机构工作开展情况	39
图 5-2 2006 年各类报送机构分布图	40
图 5-3 2004~2006 年人民币大额交易报送量	41
图 5-4 2003~2006 年外汇大额交易报送量	41
图 5-5 2006 年人民币和外汇大额交易报送量	42
图 5-6 2004~2006 年人民币可疑交易报告量	42
图 5-7 2003~2006 年外汇可疑交易报告量	43
图 5-8 2006 年人民币可疑交易报告量	43
图 5-9 2006 年外汇可疑交易报告量	43
图 5-10 2006 年接收社会公众举报涉嫌洗钱行为的举报量	44
图 5-11 2006 年中国人民银行及省一级分支机构反洗钱行政调查地区分布情况	45
图 5-12 2006 年中国人民银行及其分支机构向侦查机关移送涉嫌洗钱犯罪线索 地区分布	47
图 5-13 2003~2006 年中国人民银行向侦查机关移送涉嫌洗钱犯罪线索	47
图 5-14 2006 年中国人民银行及其分支机构协助调查、破获涉嫌洗钱案件 地区分布	48
图 5-15 2003~2006 年中国人民银行协助破获涉嫌洗钱案件数量和 涉案金额	49
图 5-16 2006 年洗钱案件涉嫌上游犯罪类型分布	49
图 5-17 2002~2006 年全国打击地下钱庄情况	51

表

表 4-1 银行业金融机构被检查处罚情况统计表	34
表 7-1 2006 年我国反洗钱法制宣传活动统计表	74
表 7-2 2006 年我国反洗钱培训和研讨情况统计表	77

第一章

反洗钱面临的形势及挑战

- 我国反洗钱工作简要回顾
- 当前国际反洗钱形势
- 我国反洗钱工作面临的挑战

2003 年以来的短短几年内，我国反洗钱工作取得了世人瞩目的快速发展和显著进步，建立起了较为完整的反洗钱制度，并开始发挥实际效果，尤其是 2006 年，我国反洗钱立法和国际合作取得重大进展。全面深入了解国际反洗钱动态和趋势，正确分析我国反洗钱工作所面临的挑战，有利于完善我国反洗钱领域各项政策，提高我国反洗钱制度的有效性。

一、我国反洗钱工作简要回顾

以首次颁布关于金融机构反洗钱规定的三个行长令为标志，中国人民银行自 2003 年正式接手反洗钱工作。在党中央、国务院的领导下、在各有关部门的大力支持和配合下，中国人民银行依法履行职责，不断开拓进取，积极稳妥地推进各项工作，在反洗钱立法、工作机制、监督检查、资金监测、案件调查和国际合作等方面都取得了重大进展，建立起了我国较为完整的反洗钱制度。

在反洗钱立法方面，全国人大 2006 年 6 月审议通过了《中华人民共和国刑法修正案（六）》，修改了第一百九十一条“洗钱罪”和第三百一十二条“窝藏罪”，基本实现了与洗钱行为刑罚化国际标准的接轨。全国人大于 2006 年 10 月审议通过了我国历史上第一部关于反洗钱工作的专门法律《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称《反洗钱法》），确立了我国反洗钱行政管理体制，规定了金融机构的反洗钱义务和反洗钱国际合作的原则。

在工作机制方面，建立和完善由 23 个成员单位组成的反洗钱工作部际联席会议机制以及金融监管部门反洗钱协调机制，并充分发挥协调机制的作用，促进了《反洗钱法》的起草、通过和金融行动特别工作组（FATF）的申请加入。2006 年，完成了国家外汇管理局反洗钱职能、机构、人员和信息系统向中国人民银行的划转工作，实现了反洗钱本外币的统一管理。同时，中国人民银行加强了反洗钱机构设置和人员配备，所有 36 个副省级以上分支机构都获批准设立反洗钱处，为今后辖区反洗钱工作的发展提供了强有力的组织体系保障，加强了反洗钱宣传、培训，提高了反洗钱队伍素质。

在监督检查方面，中国人民银行自 2004 年开展金融机构反洗钱现场检查工作，经过近三年的努力，我国银行业金融机构建立健全了反洗钱工作组织体系，建立了反洗钱内控制度，普遍开展了客户尽职调查，基本落实了大额和可疑交易报告制度。在《反洗钱法》颁布后随即发布了《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》等反洗钱规章，将反洗钱监管和义务主体范围由银行业金融机构扩大到证券、期货、保险业金融机构等，统一了本外币反洗钱管理，调整了大额和可疑交易报送的标准、路径、时间等内容。

在资金监测和案件调查方面，中国反洗钱监测分析中心不断扩大反洗钱资金监测范围，共有 296 家银行类金融机构实现了数据的联网报送，形成了覆盖全国银行业的监测网络。中国人民银行开展反洗钱行政调查，建立和加强与刑侦部门在案件协查方面的合作机制。2006 年，中国人民银行针对可疑交易活动实施反洗钱行政调查 1 599 次，向侦查机关移送涉嫌洗钱犯罪线索 1 239 件。同时协助侦查机关调查涉嫌洗钱案件 2 750 次，协助破获涉嫌洗钱案件 100 多起。

在国际合作方面，我国已经签署并批准联合国通过的所有与反洗钱和反恐融资有关的国际公约，向国际社会显示了我国政府打击洗钱和恐怖融资犯罪活动的决心。我国作为联合国安理会常任理事国，积极推动联合国一系列反恐决议的通过并予以执行，履行我国承担的国际义务。积极申请加入 FATF，于 2006 年 11 月接受了 FATF 对我国反洗钱制度的全面评估。积极参加欧亚反洗钱与反恐融资小组（EAG）活动。已与韩国、马来西亚、俄罗斯等八国金融情报机构签署了反洗钱和反恐融资金融情报交流合作谅解备忘录或协议，正式启动了国际金融情报交流合作。

二、当前国际反洗钱形势

自 20 世纪 80 年代以来，在打击毒品犯罪、跨境有组织犯罪、恐怖主义和腐败等严重犯罪及相关洗钱犯罪的过程中，联合国等国际组织以及其他政府与非政府组织采取了积极的应对措施，制定了一系列反洗钱国际公约、法律法规和建议，逐步形成了完整的、多层次的反洗钱标准体系。2001 年“9·11”恐怖袭击事件以后，打击恐怖融资活动成为反洗钱工作的一个重要领域，在当前国际关系中占有相当重要的地位，反洗钱和反恐融资国际合作被提升到前所未有的高度，其中，FATF 制定的反洗钱“40 项建议”和反恐融资“9 项特别建议”作为国际反洗钱和反恐融资领域中最著名的指导性文件，日益得到联合国安理会、国际货币基金组织、世界银行等国际组织的广泛认可，已成为国际社会公认的反洗钱国际标准和规范。为了保证各国能严格执行“40+9 项建议”，FATF 还制定了较高的评估标准，并通过严格的相互评估程序，督促和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。目前，国际反洗钱形势呈现以下特征：

(一) 国际反洗钱合作已经被提升到维护国家经济安全和国际政治稳定的战略高度，是国际合作的重点领域之一。许多重要国际多边合作机制，如联合国、国际货币基金组织、世界银行、亚太经济合作组织、亚欧会议、二十国集团财长和中央银行行长会议等，均将预防和打击洗钱与恐怖融资作为重要议题。欧美发达国家已将反洗钱与反恐融资国际合作列为外交工作重点和利用金融制裁进行政治斗争的战略武器，通过行使境外司法权，将一些国家和金融机构列为洗钱关注对象，并采取相应的制裁措施，对其他国家金融市场的稳定和金融机构、企业甚至个人利益带来一定程度的影响。

(二) 国际反洗钱工作内涵逐步扩大，实施措施日趋严格。一是在法律体系方面，从洗钱行为刑罚化、没收犯罪收益和引渡犯罪分子等刑事规定的打击性反洗钱措施，扩展到包括监管制度、预防措施，尤其是客户尽职调查和可疑交易报告等在内的预防性反洗钱措施；二是在洗钱罪上游犯罪范围方面，国际社会从打击贩毒犯罪逐步扩展到打击所有严重犯罪；三是在反洗钱义务主体方面，从银行业金融机构逐步扩展到证券期货业和保险业，并逐步延伸到特定非金融机构；四是在反洗钱预防措施方面，从强调客观标准的大额交易报告和交易记录保存，向强化客户尽职调查措施和强调主观判断的可疑交易报告转变；五是在措施执行监督方面，FATF 的评估程序过于严格和烦琐。目前，FATF 职责扩大，权力加强，通过 FATF 及其地域性组织定期对其成员实行 FATF “40+9 项建议”的合规性进行评估，对各国反洗钱制度的审查力度大大加强。

(三) 各国强化反洗钱监管，逐步接近国际标准的趋势日益明显。为了满足 FATF “40+9 项建议”要求，各国政府纷纷制定或修订反洗钱法律法规，建立和完善反洗钱制度，调整或加强反洗钱监管，许多国家和地区的反洗钱法律体系和管理体制正经历着前所未有的变革。例如，澳大利亚早于 2003 年就启动了旨在全面执行 FATF 建议的反洗钱立法改革，2006 年 12 月对 1987 年《金融交易报告法》进行了修订，颁布了新的《反洗钱和反恐融资法》，强化了其反洗钱监管体制。加拿大也于 2006 年 12 月再次修订了其 2001 年《犯罪收益（洗钱）与恐怖融资法》。英国继 2006 年 4 月改组其反洗钱组织体系，建立了严重与有组织犯罪局（SOCA）后，目前正对其“2003 年反洗钱规定”进行修订，以满足在 2007 年 12 月之前执行“2005 年欧盟第三个反洗钱指令”的要求。瑞士也将于 2008 年开始筹建金融监管局（FINMA），合并和统一目前包括反洗钱监管部门在内的各金融监督部门所分别承担的监管职责。此外，对于 FATF 点名批评的反洗钱不合作国家和地区（NCCT），在 FATF 的压力之下，也都积极采取措施，制定和通过相应反洗钱立法，建立健全反洗钱制度。目前，这些国家和地区已陆续在 FATF 的黑名单中被全部删除。

(四) “风险为本”监管方式已成为国际反洗钱监管方式的改革方向。在 FATF “40+9项建议”和沃尔夫斯堡集团自律性反洗钱原则积极倡导和影响下,各国反洗钱监管理念出现了由“规则为本”反洗钱方式向“风险为本”反洗钱方式的重大转变。英国、瑞士等国家是这种理念的积极倡导者,美国曾颁布了许多反洗钱规则,目前也开始采纳“风险为本”反洗钱方式。例如,美国反洗钱主管部门于2006年1月首次发表了《全国洗钱风险评估报告》。FATF 也将于近期内颁布关于金融机构和监管部门实施“风险为本”反洗钱方式的指引。

三、我国反洗钱工作面临的挑战

从总体看,我国反洗钱工作目前仍处于初级阶段,与反洗钱国际标准要求和发达国家工作水平相比存在不足,与党中央、国务院和社会各界的期望也存在差距。各地区、各部门对反洗钱工作的重视程度和技术水平仍存在较大差异。由于反洗钱工作的长期性、复杂性和艰巨性,我国反洗钱工作的深入开展,面临以下挑战。

(一) 反洗钱工作机制还需进一步完善。《反洗钱法》对我国反洗钱管理体制、中国人民银行作为我国反洗钱行政主管部门的职责、金融机构的反洗钱义务、反洗钱调查等内容只做了原则性规定。如何建立规范有效的反洗钱检查和调查制度,提高监测分析能力;如何依法调整和规范中国人民银行与公安机关、金融监管部门以及其他相关部门的关系等问题都有待在贯彻《反洗钱法》的过程中逐步细化,以形成合力,提高效率。

(二) 反洗钱监管能力有待进一步提高。中国人民银行反洗钱检查手段需要进一步规范,反洗钱非现场监管指标体系和非现场监管制度还有待完善。由于经验不足、指导督促不够等主客观原因,银行业金融机构的反洗钱工作仍多专注于形式合规,主动性不够,经主观判断识别的可疑交易报告数量极为有限,可疑交易识别仍主要依赖于主管部门规定的报告标准,普遍存在“防御性报告行为”,报告数量巨大,情报价值不高。由于制度安排的原因,证券期货业、保险业金融机构以及特定非金融机构的反洗钱工作基础十分薄弱,在这些领域开展反洗钱监管还有许多工作要做。

(三) 与反洗钱国际标准接轨任务仍很艰巨。在申请加入 FATF 过程中,我国需接受遵守 FATF “40+9项建议”的全面评估,并在6项核心条款达到“合规”或“大致合规”评级的基础上才能被赋予正式成员资格。我国政府向 FATF 承诺,在成为正式成员后,将针对在 FATF 评估中提出的我国存在的不合规问题,继续改进和完善我国法律体系

和反洗钱制度。因此，我们达到反洗钱国际标准要求的过程不是一劳永逸的，而是持续不断的。

（四）反洗钱国际合作领域还需进一步扩展。各国监管机构在执行金融业反洗钱标准时，对境内外资金融机构的反洗钱情况，乃至外资金融机构母国反洗钱情况都给予了重点关注。如果我国海外金融机构被驻在国认为反洗钱制度合规性不佳，将有可能面临遭到巨额罚款、停业整顿，甚至被列入黑名单的风险。我国金融机构在向外扩展业务和设立分支机构时，要接受驻在国监管部门的严格审查，其中包括越来越严格的关于建立健全反洗钱制度的要求。因此，及时掌握母国反洗钱监管法律法规的严格标准和变化，海外金融机构如何建立与驻在国相关规定相一致的反洗钱和反恐融资制度，是中国金融业“走出去”中面临的一个巨大挑战。同时，随着我国金融市场对外开放程度的提高，境外金融机构纷纷在中国设立分支机构开展业务，我们需关注和监督检查其遵守我国反洗钱法律法规的合规情况，加强与境外反洗钱部门的合作。

我国在引渡犯罪嫌疑人、追偿境外犯罪收益等国际合作方面仍面临多种法律和司法障碍，使国内的犯罪分子产生幻想，认为一些国家是犯罪的“避风港”和“洗钱良港”，这对于遏制犯罪非常不利。因此，我国开展反洗钱国际合作、维护国家利益、保持社会稳定的任务仍很艰巨。

第二章

反洗钱法制建设

- 《中华人民共和国反洗钱法》
高票通过，反洗钱法制建设
取得重大进展
- 《中华人民共和国刑法》再次
修订，洗钱犯罪规定日趋完善
- 反洗钱规章的制定

2006年全国人大常委会先后审议通过《中华人民共和国刑法修正案（六）》（以下简称《刑法修正案（六）》）和《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称《反洗钱法》）；审议批准联合国《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。中国人民银行发布了新的《金融机构反洗钱规定》和《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》，对《反洗钱法》的有关规定进行了细化。同时，《反恐怖法》、《禁毒法》、《现金管理暂行条例》、《银行卡条例》、《彩票管理条例》、《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》等与反洗钱相关的法律、行政法规、部门规章也正在研究起草过程中。中国反洗钱法律体系的完整性、系统性、有效性以及与国际标准的一致性不断提高。

一、《中华人民共和国反洗钱法》高票通过，反洗钱法制建设取得重大进展

2006年10月31日，第十届全国人大常委会第二十四次会议审议通过了《反洗钱法》。《反洗钱法》的颁布实施，对于预防洗钱活动，维护金融秩序，遏制洗钱犯罪及其相关犯罪，将发挥重要的作用。



第十届全国人大常委会第二十四次会议审议通过《中华人民共和国反洗钱法》

2000年以来,人大代表连续五年向全国人民代表大会提出建议,要求尽快制定《反洗钱法》。2004年3月,全国人大常委会预算工委牵头成立《反洗钱法》起草组,组织中华人民共和国最高人民法院(以下简称最高人民法院)、中华人民共和国最高人民检察院(以下简称最高人民检察院)、中国人民银行、中华人民共和国公安部(以下简称公安部)、中华人民共和国外交部(以下简称外交部)、中华人民共和国国家安全部(以下简称国家安全部)、中华人民共和国司法部(以下简称司法部)、中华人民共和国财政部(以下简称财政部)、中华人民共和国商务部(以下简称商务部)、中华人民共和国监察部(以下简称监察部)、中华人民共和国海关总署(以下简称海关总署)、国家税务总局(以下简称税务总局)、中华人民共和国工商行政管理总局(以下简称工商总局)、中国银行业监督管理委员会(以下简称银监会)、中国证券监督管理委员会(以下简称证监会)、中国保险监督管理委员会(以下简称保监会)等18个部门参加《反洗钱法(草案)》的研究起草工作。2006年4月,起草组完成《反洗钱法(草案)》,并提交全国人大常委会审议。2006年4月、8月和10月,第十届全国人大常委会先后三次对《反洗钱法(草案)》进行了审议,在2006年10月31日召开的第十届全国人大第二十四次会议上,以144票赞成,1票弃权,0票反对高票获得通过,并于当日由中华人民共和国第56号主席令公布,自2007年1月1日起实行。

综观国际上反洗钱法律制度的发展进程,从单纯打击转向预防与打击并重是基本趋势之一。反洗钱法律制度从内容上主要可以分为两大部分:一是关于洗钱犯罪的有关规定,二是关于金融机构和非金融机构反洗钱义务的有关规定。前者侧重对洗钱的刑事打击,后者则致力于建立一种洗钱预防制度。此外,有关市场准入、风险管理和审慎监管的法律制度也在预防违法犯罪分子滥用金融工具、防止非法资金进入经济和金融体系方面发挥着积极作用。在《反洗钱法》通过前,中国反洗钱法律制度侧重于洗钱犯罪的刑事打击,即《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》)等有关洗钱犯罪及其惩处的法律规定,洗钱预防制度则主要集中在《中华人民共和国中国人民银行法》及有关规定中。《反洗钱法》对反洗钱监督管理体制、金融机构和非金融机构的反洗钱义务、反洗钱行政调查、反洗钱国际合作等内容进行了明确规定,确立了中国洗钱预防制度的基本框架,解决了中国原有洗钱预防制度存在的法律规范不完整、法律级次和法律效力较低、适用范围比较狭窄、缺少与刑事立法衔接规定等方面的问题,与洗钱犯罪的刑事法律规定共同组成监测、识别、追踪、调查、惩处洗钱犯罪及其上游犯罪的完整体系。因此,《反洗钱法》的审议通过,标志着中国反洗钱法制建设取得重大进展。

专栏 2-1

《中华人民共和国反洗钱法》的背景、 主要内容和意义

近年来,随着走私、毒品、贪污贿赂等犯罪不断发生,非法转移资金活动大量存在,中国的洗钱问题日渐突出,不仅破坏了中国的金融秩序,而且危害到经济安全和社会稳定。同时,在经济全球化和资本流动国际化的背景下,洗钱活动愈益具有跨国、跨境特性,并由发达国家不断向发展中国家蔓延。因此,为有效预防洗钱活动,迫切需要制定一部既适合中国国情,又有利于加强国际合作的《反洗钱法》。

第十届全国人大常委会第二十四次会议审议通过的《反洗钱法》分七章,共三十七条。第一章“总则”规定了本法的立法宗旨、适用范围、基本原则以及反洗钱的定义。第二章“反洗钱监督管理”规定了中国反洗钱监督管理体制,明确了国务院反洗钱行政主管部门和金融监督管理机构以及其他有关部门、机构的职责。第三章“金融机构的反洗钱义务”规定了金融机构应当建立反洗钱内部控制制度、客户身份识别制度、大额交易和可疑交易报告制度、客户身份资料和交易记录保存制度,有效履行反洗钱义务。第四章“反洗钱调查”对反洗钱行政主管部门开展反洗钱调查的条件、主体、程序和期限进行了详细规定,规定了临时冻结措施。第五章“反洗钱国际合作”规定了反洗钱国际合作的基本原则,并对反洗钱信息交换和司法协助的途径和方式做了原则性规定。第六章“法律责任”规定了违反本法的行为的法律责任,规定对违法行为适用“双罚制”,致使洗钱后果发生的违法行为可被处以高达五百万元的罚款。第七章“附则”规定了“金融机构”和“特定非金融机构”的含义和办法的生效日期,并规定对涉嫌恐怖活动资金的监控适用本法;其他法律另有规定的,适用其规定。

《反洗钱法》的审议通过具有重要意义,一是有利于形成完整的反洗钱体系,及时发现和监控洗钱活动,追查并没收犯罪所得,遏制洗钱犯罪及其上游犯罪,维护经济安全和社会稳定;二是有利于消除洗钱行为给金融机构带来的潜在金融风险和法律风险,维护金融安全;三是有利于发现和切断资助犯罪行为的资金来源和渠道,防范新的犯罪行为;四是有利于保护上游犯罪受害人的财产权,维护法律尊严和社会正义;五是有利于参与反洗钱国际合作,维护中国良好的国际形象。

二、《中华人民共和国刑法》再次修订，洗钱犯罪规定日趋完善

继2005年12月第十届全国人大常委会对《刑法修正案（六）》进行第一次审议后，2006年4月和6月，第十届全国人大常委会分别对《刑法修正案（六）》进行第二次和第三次审议。6月29日，第十届全国人大常委会第二十二次会议审议通过《刑法修正案（六）》，修改了《刑法》第一百九十一条“洗钱罪”和第三百一十二条“窝藏、转移、收购、销售赃物罪”，^①进一步完善了《刑法》关于洗钱犯罪的规定。

中国反洗钱刑事立法与国际反洗钱立法的发展基本上是同步的。《刑法》关于洗钱犯罪的规定主要包括第一百九十一条、第三百一十二条和第三百四十九条。1979年《刑法》就有关于窝藏赃物等行为的犯罪规定。1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》生效后，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”，即现行《刑法》第三百四十九条。1997年修订的《刑法》在第一百九十一条专门规定了“洗钱罪”。“9·11”事件以后，全国人大常委会于2001年12月在《刑法修正案（三）》中，将“恐怖主义犯罪”列为洗钱犯罪的上游犯罪。

《刑法修正案（六）》根据打击洗钱犯罪的需要以及中国已经批准的联合国《打击跨国组织犯罪公约》和《反腐败公约》关于洗钱犯罪的规定，对《刑法》原有洗钱犯罪规定做出了两项重要修订：一是将第一百九十一条“洗钱罪”的上游犯罪扩大到“贪污贿赂犯罪”、“破坏金融管理秩序犯罪”、“金融诈骗犯罪”，至此该条的上游犯罪包括七类严重犯罪；二是扩大了第三百一十二条“窝藏、转移、收购、销售赃物罪”的犯罪对象和行为方式，使该条能够适用于个人实施的掩饰、隐瞒所有犯罪的所得及其收益的各种行为。立法机关对第一百九十一条和第三百一十二条同时做出修订，体现了逐步扩大“洗钱罪”上游犯罪的范围，对传统的窝赃犯罪进行改造，以适应洗钱逐步成为独立犯罪和严重犯罪发展趋势的立法意图和倾向。通过上述两个条款的修订，综合《刑法》第一百九十一条、第三百一十二条和第三百四十九条的规定，基本符合联合国公约关于洗钱行为刑罚化的要求。

为适应有效打击洗钱犯罪的需要，及时掌握犯罪资金流动情况，冻结、没收犯罪所

^① 见1997年12月11日最高人民法院关于执行《刑法》确定罪名的规定。该罪名在《刑法》修订后有待司法机关更新。

得及其收益，防范犯罪资金外逃，立法机关正在研究对《刑事诉讼法》的有关规定进行修改。

专栏 2-2

《中华人民共和国刑法修正案（六）》关于洗钱犯罪的规定

《刑法修正案（六）》第十六条规定，将《刑法》第一百九十一条第一款规定为：“明知是毒品犯罪、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、金融诈骗犯罪的所得及其产生的收益，为掩饰、隐瞒其来源和性质，有下列行为之一的，没收实施以上犯罪的所得及其产生的收益，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处洗钱数额百分之五以上百分之二十以下罚金；情节严重的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处洗钱数额百分之五以上百分之二十以下罚金：

- （一）提供资金账户的；
- （二）协助将财产转换为现金、金融票据、有价证券的；
- （三）通过转账或者其他结算方式协助资金转移的；
- （四）协助将资金汇往境外的；
- （五）以其他方法掩饰、隐瞒犯罪所得及其收益的来源和性质的。”

与《刑法》原第一百九十一条第一款相比，《刑法修正案（六）》进行了两处修改：一是增加了“贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪”三类上游犯罪，有限度地扩大了本条的上游犯罪范围；二是明确将“协助将财产转换为有价证券”的行为规定为洗钱方式之一，解决了司法实践中对于协助将财产转换为股票、债券等有价证券的行为是否属于洗钱行为的争议。

《刑法修正案（六）》第十九条规定，将《刑法》第三百一十二条修改为：“明知是犯罪所得及其产生的收益而予以窝藏、转移、收购、代为销售或者以其他方法掩饰、隐瞒的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处或者单处罚金；情节严重的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处罚金。”

与《刑法》原第三百一十二条相比，进行了三处修改：一是将犯罪对象由“犯罪所得的赃物”修改为“犯罪所得及其产生的收益”，扩大了本条的适用范围；二是增加了“以其他方法掩饰、隐瞒”的行为方式的“兜底条款”，通过“列举加概括”的方式包含所有可能的洗钱方式；三是增加了法定刑的规定，即“情节严重的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处罚金”，加大了对洗钱犯罪的打击力度。

三、反洗钱规章的制定

2003年1月,中国人民银行发布了《金融机构反洗钱规定》(中国人民银行令[2003]第1号)、《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》(中国人民银行令[2003]第2号)和《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》(中国人民银行令[2003]第3号)三个反洗钱规章(以下简称原规章),首次在制度层面明确了银行业金融机构的反洗钱义务。

三年多来,反洗钱工作的法律环境和工作机制已经发生了很大变化。一方面,《反洗钱法》的出台,使得原规章中关于义务主体范围、监管体制、检查和处罚等方面的规定,与新的法律不相适应。另一方面,反洗钱工作机制已经发生很大变化,需要按照现行的反洗钱工作机制进行调整。2003年9月,中国人民银行成立反洗钱局;2004年4月,成立中国反洗钱监测分析中心;2006年7月,实现了本外币反洗钱统一管理。这些变化都要求制定新的规章并对原有规章进行修改。

反洗钱规章的制定和修改依以下原则进行:一是保持金融机构反洗钱工作的连续性。在原规章的基础上,按照《反洗钱法》的规定,进行部分补充和完善。二是增强法律的可操作性。《反洗钱法》作为法律,对有些制度进行了原则性的规定,需要制定规章进行细化,以增强可操作性。三是提高反洗钱工作的效率。新的规章要结合目前的反洗钱工作机制,反映“本外币反洗钱统一管理”的要求,明确中国人民银行统一负责人民币和外币反洗钱工作,中国反洗钱监测分析中心负责接收、分析人民币和外币大额交易和可疑交易报告。数据报送要采取报送义务主体“总部”直接对中国反洗钱监测分析中心报告的方式,提高反洗钱信息收集工作的效率。四是严格依法行政。新规章要按照《反洗钱法》的规定,以依法行政为原则,严格规范中国人民银行各级机构现场检查和非现场检查的程序,细化反洗钱调查的条件、程序和措施,合理分配行政处罚权,在制度层面上规范中国人民银行各级机构的反洗钱工作。

按照上述工作思路,中国人民银行于2006年11月14日颁布了《金融机构反洗钱规定》(中国人民银行令[2006]第1号)、《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》(中国人民银行令[2006]第2号),并会同银监会、证监会和保监会着手起草有关金融机构履行客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存义务的相关规定。

专栏 2-3

《金融机构反洗钱规定》的主要内容和意义

《金融机构反洗钱规定》（中国人民银行令〔2006〕第1号，以下简称《规定》）于2006年11月14日发布，自2007年1月1日起施行。《规定》共27条，对适用范围、中国人民银行的反洗钱监督管理职责、金融机构的反洗钱义务、反洗钱监督检查、反洗钱调查、法律责任等内容做出了具体规定。

一、适用范围

适用《规定》的金融机构包括：商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社、邮政储汇机构、政策性银行；证券公司、期货经纪公司、基金管理公司；保险公司、保险代理公司、保险经纪公司；信托投资公司；中国人民银行确定并公布需履行反洗钱义务的其他金融机构。同时，《规定》也对金融机构境外分支机构的法律适用问题进行了明确。

二、中国人民银行的反洗钱职责

《规定》首先明确中国人民银行在反洗钱工作中的法律地位，规定：“中国人民银行是国务院反洗钱行政主管部门，依法对金融机构的反洗钱工作进行监督管理”，同时要求“中国人民银行在履行反洗钱职责过程中，应当与国务院有关部门、机构和司法机关分工负责、互相配合”。

根据《规定》，中国人民银行的反洗钱监管工作包括三个方面的内容：一是非现场监管，是指金融机构应当按照中国人民银行的规定，报送有关反洗钱的统计报表、信息资料及稽核审计报告。二是现场检查的主要内容：进入金融机构检查，询问金融机构的工作人员，查阅、复制和必要时封存有关文件、资料，检查计算机系统；为贯彻依法行政原则，《规定》对现场检查的程序也做出了比较严格的规定。三是反洗钱谈话，即与金融机构董事、高级管理人员进行谈话，要求他们就金融机构履行反洗钱义务的重大事项做出说明。

《规定》在《反洗钱法》第四章规定的基础上，对行政调查的措施、程序和后果做出了具体规定：一是调查可疑交易活动时，调查人员不得少于二人，并出示执法证和中国人民银行总行或省一级分支机构出具的调查通知书。二是询问金融机构有关人员，要求其说明情况。三是经中国人民银行总行或省一级分支机构负责人的批准，对可能

被转移、隐藏、篡改或者毁损的文件、资料进行封存。四是被调查可疑交易活动所涉及的客户要求将资金转往境外的，经中国人民银行总行行长或副行长批准，总行可采取不超过48小时的临时冻结措施。五是中国人民银行总行或省一级分支机构接到侦查机关不需要继续冻结的通知后，应当立即以书面形式通知金融机构解除临时冻结。六是金融机构在按照中国人民银行的要求采取临时冻结措施后48小时内，未接到侦查机关继续冻结通知的，应当立即解除临时冻结。

三、金融机构的反洗钱义务

(一) 建立反洗钱内控制度。《规定》对金融机构建立健全反洗钱内控制度提出了原则要求：金融机构及其分支机构应当依法建立健全反洗钱内部控制制度，设立反洗钱专门机构或者指定内设机构负责反洗钱工作，制定反洗钱内部操作规程和控制措施，对工作人员进行反洗钱培训，增强反洗钱工作能力；金融机构及其分支机构的负责人应当对反洗钱内部控制制度的有效实施负责。

(二) 三项核心制度。《规定》对金融机构的客户身份识别制度、客户身份资料和交易记录保存制度进行了原则性规定，并明确其具体实施办法由中国人民银行会同银监会、证监会和保监会制定。关于金融机构大额交易和可疑交易报告制度的具体办法，应按照中国人民银行制定的《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》执行。

(三) 报案义务。根据《刑事诉讼法》，任何单位和个人发现犯罪都负有向公安机关报案的义务。为了避免产生金融机构向中国反洗钱监测分析中心报告可疑交易后即免除此项报案义务的误解，《规定》明确：金融机构在履行反洗钱义务过程中，发现涉嫌犯罪的应当及时以书面形式向当地中国人民银行和公安机关报告。

(四) 反洗钱宣传和公示义务。

专栏2-4

《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》 的主要内容

《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》（以下简称《管理办法》）。《管理办法》不分章节，共二十条，主要内容包括以下几个方面：

一、适用范围。《管理办法》适用于各类金融机构，具体适用范围同《金融机构反洗钱规定》。

二、管理模式。中国人民银行负责对金融机构履行大额交易和可疑交易报告的情况进行监督、检查，中国反洗钱监测分析中心负责大额交易和可疑交易报告的接收（第四条）。对于违反《管理办法》的金融机构，由中国人民银行按照《反洗钱法》的规定予以处罚。

三、金融机构的义务。金融机构为做好大额交易和可疑交易报告工作，应加强相关内控措施，履行保密义务，按照中国人民银行制定的大额交易和可疑交易报告要素及具体的报告格式、填报要求，提供真实、完整、准确的交易信息，制作大额交易报告和可疑交易报告的电子文件。

四、大额交易标准。大额交易包括：（一）单笔或者当日累计人民币20万元以上或者外币等值1万美元以上的现金收支。（二）对公客户之间单笔或者当日累计200万元以上或者外币等值20万美元以上的转账。（三）自然人银行账户之间，以及自然人与对公客户账户之间单笔或者当日累计50万元以上或者外币等值10万美元以上的款项划转。（四）交易一方为自然人、单笔或者当日累计等值1万美元以上的跨境交易。其中证券公司、保险公司、期货经纪公司、基金管理公司通过商业银行办理规定金额以上的转账结算的，由商业银行报告。

为了减少冗余数据对反洗钱资金监测工作的干扰，减轻金融机构负担，《管理办法》具体列举了7大类免于大额交易报告的情形，并规定可由中国人民银行根据实际情况设定其他免报的情形，以适应反洗钱工作形势发展的需要。

五、可疑交易标准，分为两类：一类是由金融机构根据设定的具体交易特征或行为特征，判断出可疑交易，其中适用于银行业金融机构的有18项；适用于证券期货业金融机构的有13项；适用于保险业金融机构的有17项。另一类是没有具体列举可疑特征，金融机构及其工作人员发现其他交易的金额、频率、流向、性质等有异常情形，经分析认为涉嫌洗钱的，应当向中国反洗钱监测分析中心提交可疑交易报告。

六、金融机构主动识别可疑交易的义务。对提交的所有可疑交易报告所涉及的交易，金融机构应当进行分析、识别，有合理理由认为该交易或者客户与洗钱、恐怖主义活动及其他违法犯罪活动有关的，应当同时报告当地中国人民银行，并配合中国人民银行的反洗钱行政调查工作。

七、大额交易和可疑交易报告时间、方式和路径。大额交易和可疑交易分别在交易发生后的5个工作日、10个工作日内报中国反洗钱监测分析中心。大额交易和可疑交易原则上均采取“总对总”的方式报送，即金融机构总部或由总部指定的一个代替总部履行报送职责的机构，以电子方式向中国反洗钱监测分析中心报送大额交易报告，没有总部的或者无法通过总部及总部指定的一个代替总部履行报送职责的机构向中国反洗钱监测分析中心报送大额交易的，其报告方式由中国人民银行另行确定。对既属于大额交易又属于可疑交易的交易，金融机构应当分别按照大额交易报告和可疑交易报告的要求报送信息。

八、生效时间，《管理办法》于2007年3月1日生效。

第三章

反洗钱协调机制

- 积极推动，共同努力，通过和颁布《中华人民共和国反洗钱法》
- 精心准备，密切配合，完成金融行动特别工作组现场评估程序
- 地方反洗钱协调机制建设稳步发展
- 反洗钱协调会商机制日趋完善

在我国反洗钱法律法规建设和加入反洗钱领域国际合作等项工作中，反洗钱协调机制得到了有效发挥，为全面推进我国反洗钱工作提供了有力支持。

一、积极推动，共同努力，通过和颁布《中华人民共和国反洗钱法》

中国人民银行和相关反洗钱工作部际联席会议成员作为《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称《反洗钱法》）。起草委员会成员，本着对国家反洗钱工作负责的态度，推动我国反洗钱法律体系的建设和完善，积极参与、主动配合全国人大常委会预工委和法工委做好反洗钱相关立法工作。

在起草工作中，反洗钱工作联席会议有关成员单位开展了系统、大量的调查研究和卓有成效的起草工作。中国人民银行加强与各成员单位的联系与沟通，对反洗钱领域若干重大问题进行了热烈讨论和深入研究；各部门从大局出发，求同存异，协调统一，经过起草、反复修改论证，数易其稿，并推动了我国首部《反洗钱法》的通过。

二、精心准备，密切配合，完成金融行动特别工作组现场评估程序

在多方努力下，FATF 做出了 2006 年 11 月对我国进行现场评估的决定，这是我国申请成为 FATF 正式成员的重要程序。根据第二次反洗钱工作部际联席会议确定的《接受金融行动特别工作组评估准备工作方案》，中国人民银行组织反洗钱工作部际联席会议有关成员单位成立了评估准备工作协调小组和评估准备工作技术支持组，确定了以完成评估问卷为重点的工作目标，多次召开评估准备会，明确工作体制，组成专门的工作机构，确定各部门的工作职责和具体联系人，为评估工作的顺利进行奠定了组织基础。为全力做好评估问卷工作，中国人民银行先后 4 次组织各有关单位召开会议，讨论评估问卷填写的基本原则、具体要求和支撑材料，并完成了评估问卷的集中撰写和修改工作。

在各有关单位的通力合作和支持下，中国人民银行代表中国政府于 2006 年 9 月 18 日向 FATF 正式提交了评估问卷以及法律、法规支撑材料。

现场评估前，中国人民银行先后两次组织反洗钱工作部际联席会议有关成员单位和



金融行动特别工作组（FATF）现场评估

其他参与评估会谈的单位召开现场评估准备会，周密部署。11月13~24日，FATF与欧亚反洗钱与反恐融资小组（EAG）联合组成评估小组对我国进行了现场评估，先后与我国20余家单位及7家金融机构进行了约40场会谈。参与现场评估的部委和单位以及金融机构密切配合，会谈人员总体素质较高，准备充分，责任心强，具备较好的应对复杂问题的处理能力，不仅对评估小组的提问给予了客观、全面的介绍、分析和解答，而且陆续向评估小组提供了300多条补充问题的书面英文回复，保证了现场评估的有序进行。



反洗钱工作部际联席会议第三次工作会议在京召开

2006年12月25日,反洗钱工作部际联席会议第三次工作会议在京召开,23个成员单位的负责同志参加会议。部际联席会议召集人、中国人民银行行长周小川做主题发言,总结一年来中国人民银行及各成员单位所做的工作和取得的成绩,并对下一步我国反洗钱工作做出安排与部署。国务院副秘书长尤权做书面发言。中国人民银行副行长项俊波主持会议并对《反洗钱工作部际联席会议制度》的修改等做了说明(见专栏3-1)。会议总结了全国反洗钱工作部际联席会议一年来工作进展情况,讨论部署了今后一段时期的工作任务,重点研究部署了贯彻落实《反洗钱法》、做好接受FATF评估的后续工作。

专栏3-1

反洗钱工作部际联席会议制度的调整

2006年10月31日颁布的《反洗钱法》对国务院有关部门、机构和司法机关在反洗钱工作中的职责分工和配合协作提出了明确的法律要求。根据《反洗钱法》的规定和反洗钱工作的客观需要,在2006年12月25日召开的反洗钱工作部际联席会议第三次工作会议上,各成员单位一致同意对现行《反洗钱工作部际联席会议制度》进行适当修改。中国人民银行为此多次与有关成员单位进行沟通、协调,并征求所有成员单位意见的修改意见,建议就以下方面内容进行修改:

第一,充实、调整部际联席会议成员单位。根据《反洗钱法》建立非营利性组织反洗钱监管制度的要求,建议增列中华人民共和国民政部(以下简称民政部)为反洗钱工作部际联席会议成员单位。同时,根据国家邮政体制改革方案和我国邮政储蓄业的现状,建议中华人民共和国国家邮政局(以下简称国家邮政局)不再作为反洗钱工作部际联席会议成员单位。

第二,修改、完善中国人民银行、银监会、证监会、保监会的工作职责。根据《反洗钱法》有关反洗钱监督管理的规定以及加强金融业反洗钱监管的需要,中国人民银行职责增加规章制度、监督检查、行政调查等广泛的反洗钱职权;会同国务院有关部门、机构和司法机关建立信息沟通机制;代表中国政府开展反洗钱国际合作与交流等。建议银监会、证监会、保监会的职责修改为在法定职责内履行反洗钱监督管理职责,配合中国人民银行的反洗钱监管等。

第三,规范、明确其他部门在新形势下的反洗钱职责。根据《反洗钱法》相关规定,建议对外交、公安、司法、财政、建设、商务、海关、工商等主管部门的反洗钱

职责进行适当修订,增加了人员引渡、公民身份信息核实、企业工商登记基本信息提供、特定非金融行业反洗钱监管、现金出入境信息通报等内容,丰富了反洗钱工作的内涵。

修改后的《反洗钱工作部际联席会议制度》加强了协调机制建设和运行的法律基础,优化了成员单位和组织形式,充实了合作与交流的内容,为多部门形成反洗钱合力提供了保障制度。

三、地方反洗钱协调机制建设稳步发展

2006年,各地中国人民银行与当地政府部门、金融监管部门和公安机关加强了沟通和协调,完善反洗钱协调机制,探索适合本地的合作模式。截至2006年底,全国绝大多数省、自治区、直辖市和计划单列市都建立了政府部门间的反洗钱联席会议制度和金融监管部门反洗钱协调机制,绝大多数省级以上中国人民银行与当地公安机关建立了可疑交易情报会商制度,促进反洗钱合作机制在实际工作中发挥实效(如图3-1所示)。地方反洗钱协调机制的建立有力地推动了各地反洗钱工作的深入发展。



中国人民银行分支机构纷纷召开辖内反洗钱工作联席会议

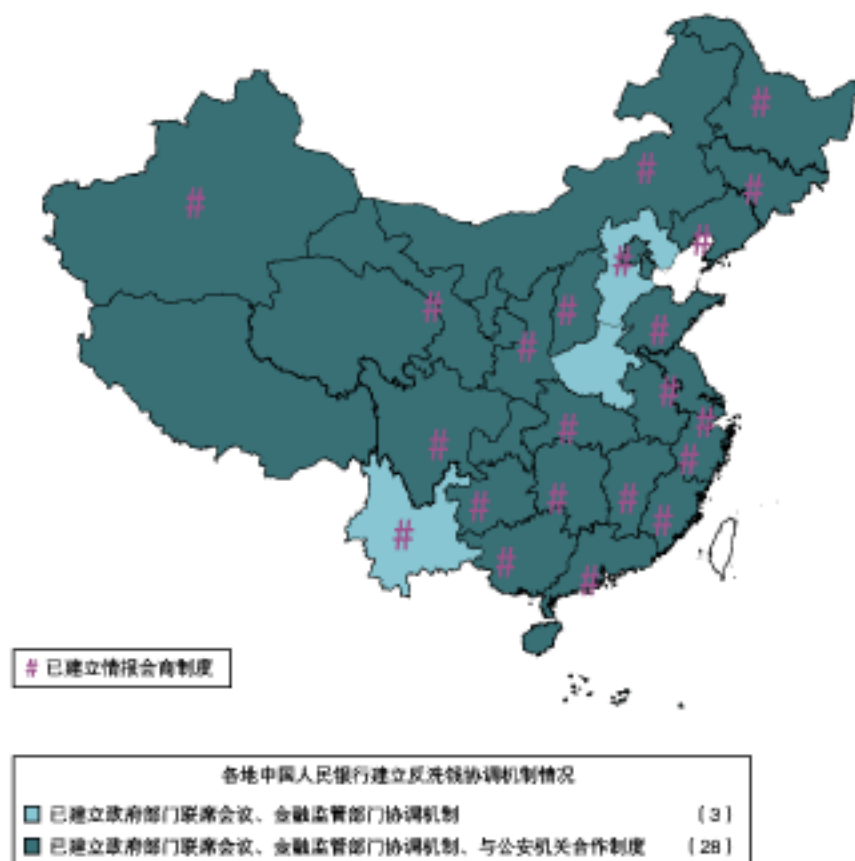


图 3-1 中国人民银行各分行（中心支行）建立反洗钱协调机制情况

注：括号内数字表示省（自治区、直辖市）的个数。

四、反洗钱协调会商机制日趋完善

2006 年，中国人民银行反洗钱部门和公安部经济犯罪侦查部门，根据 2005 年公安部、中国人民银行联合制定的《关于可疑交易线索核查工作的合作规定》，建立健全了反洗钱协调会商机制。2005 年底，公安部向中国人民银行专门派驻联络员、成立联络员办公室。联络员办公室积极联络协调，充分发挥了桥梁和纽带作用，推动了两部门反洗钱合作的健康发展。公安部 and 中国人民银行通过情报会商和案件会商等形式，增进了双方情报信息的交流，加强了办案过程的合作。

2006 年 1~12 月，双方共举行情报会商 14 期，分析研判可疑交易线索 40 余件，涉及金额人民币约 1 301.9 亿元，外币约合 4.5 亿美元，其中有约 86% 的线索经警方证实存在违法犯罪问题，有 35% 的线索已经被警方立案侦查或破获；同时双方还举行多次案件

会商，共同破获一系列涉嫌洗钱案件和其他经济犯罪案件。2006 年情报会商线索后期处理情况如图 3-2 所示。

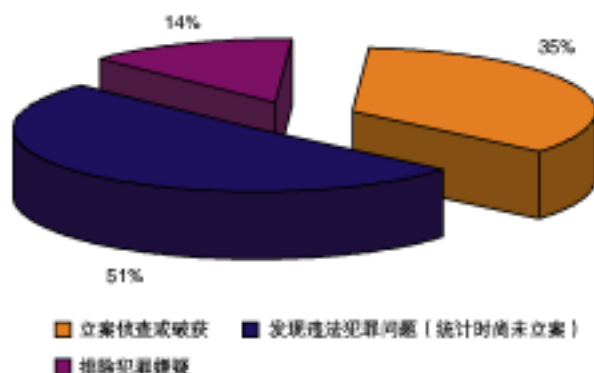


图 3-2 2006 年情报会商线索的后期处理

专栏 3-2

反洗钱协调会商机制

洗钱犯罪本身具有跨行业、跨部门、高智能的特点，相应地，各国反洗钱工作也要求多部门、跨领域的协调合作。因此，建立反洗钱协调会商机制，可以整合现有反洗钱资源，形成合力，充分发挥各部门职能，有效地防范和打击洗钱犯罪活动。此外，建立反洗钱协调会商机制，还是对传统的案件侦查模式的一次改进。通过反洗钱协调会商机制，不仅可以变事后侦查为事前监控，而且还可以通过可疑资金的异常流动发现、追查犯罪嫌疑人，从而形成适应现代经济犯罪特点的“以情导侦、以情立案”的侦查理念和侦查模式。

根据公安部、中国人民银行联合制定的《关于可疑交易线索核查工作的合作规定》，公安部经济犯罪侦查局、中国人民银行反洗钱局、中国反洗钱监测分析中心建立了反洗钱协调会商机制。通过反洗钱协调会商机制，主要达到两个目的：其一，加强对重大可疑交易线索的及时处理，强化案件初始阶段的工作力度，并针对情报内容提出具体的工作建议；其二，加强对重大洗钱案件侦查工作的协调，及时解决办案工作中的突出问题。因此在具体操作上，反洗钱协调会商机制包括情报会商和案件会商两种具体形式。

反洗钱协调会商机制提供了一个行之有效的联络和协商平台，将中国反洗钱监测分析中心的情报分析、中国人民银行的反洗钱调查与公安机关的刑事侦查措施及实际办案经验等多种资源进行了有效的整合，充分发挥了各方的优势，有力地推动了洗钱案件查处工作。

第四章

反洗钱监管

- 反洗钱监管体制概述
- 2006 年反洗钱现场检查
- 积极推进湖南省金融服务综合试点工作，
探索反洗钱工作新的途径及方法
- 2006 年反洗钱监管工作的基本特点

2006年,按照制度化、规范化的总体要求,中国人民银行及其分支机构加强了对金融机构反洗钱工作的监督管理。在总结监管经验的基础上,制定和修订反洗钱规章,积极探索建立适合我国国情、行之有效的反洗钱监管模式,坚持反洗钱非现场监管与现场检查相结合,依法开展现场检查和行政处罚。银行业金融机构的反洗钱工作水平与合规经营意识有了较大提高。

一、反洗钱监管体制概述

(一) 监管机关

在《中华人民共和国反洗钱法》(以下简称《反洗钱法》)出台前,我国法律中只有《中华人民共和国中国人民银行法》明确规定,中国人民银行承担“指导、部署金融业反洗钱工作,负责反洗钱的资金监测”的职责。《反洗钱法》出台后,在国家立法层面上明确了国务院反洗钱行政主管部门及相关部门的监管职责和分工,从而确立了我国“一部门主管,多部门参与和配合”的反洗钱监管体制。中国人民银行作为国务院反洗钱行政主管部门,行使全国反洗钱监督管理职能。中国银行业监督管理委员会(以下简称银监会)、中国证券监督管理委员会(以下简称证监会)、中国保险监督管理委员会(以下简称保监会)根据相关法律对各自监管范围内的金融机构建立健全内部控制制度负有监管职责。这样的监管体制是与反洗钱工作的性质、特点和我国国情及现行做法相吻合的,是开展我国反洗钱工作的有力保证。

(二) 监管对象

2003年颁布的《金融机构反洗钱规定》和《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》只适用于银行业金融机构,《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》适用于各类经营外汇业务的金融机构。因此,在2006年反洗钱监管工作仍主要面向银行业金融机构,具体包括各种经营吸收公众存款、发放贷款等银行业务的政策性银行、商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社、邮政储汇机构等。

《反洗钱法》扩大了履行反洗钱义务主体的范围,明确了从银行业扩展到证券业、保险业等整个金融行业,并对特定非金融行业的反洗钱工作做出了原则性规定。随着《反洗钱法》的贯彻实施和反洗钱体系的日益完善,中国反洗钱监管的对象将覆盖整个金融

领域，并有计划、有步骤地扩展到特定非金融行业。

（三）反洗钱监管工作概况

中国人民银行各级分支机构按照总行的统一部署安排，确定各自反洗钱工作的年度计划，分步骤对辖内主报告机构进行反洗钱现场检查，并同时通过政策指导、评估金融机构风险、非现场监管等形式加强反洗钱监管工作。

2006 年反洗钱现场检查主要涉及以下内容：一是银行业金融机构建立健全反洗钱内部控制制度的情况，包括建立和完善反洗钱内部规章制度和岗位责任制；制定反洗钱工作操作程序；设立专门的反洗钱工作机构或者指定其内设机构负责反洗钱工作，并配备或指定必要的管理人员和技术人员；加强对分支机构反洗钱工作的管理。二是银行业金融机构履行客户身份识别义务的情况，包括金融机构建立客户身份登记制度，审查在本机构办理业务的客户的身份，不得为客户开立匿名账户或假名账户，不得为身份不明确的客户提供服务。三是银行业金融机构履行交易报告义务的情况，包括银行业金融机构在识别客户的基础上，按规定将大额资金交易和可疑资金交易向有关部门报告。四是银行业金融机构执行交易记录保存规定的情况，包括银行业金融机构在规定的期限内完整地保存客户的账户资料和交易记录。五是银行业金融机构及其工作人员执行其他反洗钱规定的情况。

二、2006 年反洗钱现场检查

2006 年，按照中国人民银行总行部署和安排，中国人民银行分支机构继续依法开展了对银行业金融机构执行反洗钱规定情况的现场检查，实现了三年（2004 年至 2006 年）查完所有主报告行的目标，并对违规问题依法进行了处理。

（一）基本情况

2006 年，共有 725 家中国人民银行分支行对 3 378 家银行业金融机构进行了现场检查，开展现场检查的中国人民银行分支行数与 2005 年相比同比（以下简称同比）增长 13.92%，被查银行机构数同比增长 1%。全年共有 257 家中国人民银行分支行对违反反洗钱规定的 662 家银行业金融机构处以罚款、警告等行政处罚，罚款总额合计 4 052.23 万元，实施行政处罚的中国人民银行分支机构数同比增长 11%，被处罚银行机构数同比增长 10%，罚款总额同比下降 28%。



中国人民银行检查人员正在进行现场检查

（二）对现场检查发现违规问题的处理

对于现场检查过程中发现的违规问题，中国人民银行依法进行了处理，并按照相关法律法规的规定，对部分金融机构依法实施了行政处罚。在行政处罚措施方面，罚款和警告仍为主要的行政处罚手段。全年662家被处罚金融机构中，被单处罚款的357家，占总数的53.9%；被单处警告的131家，占总数的19.8%；被罚款和警告并处的133家，占总数的20.1%；被处以其他处罚形式或免于处罚的41家，占总数的6.2%，如图4-1所示：

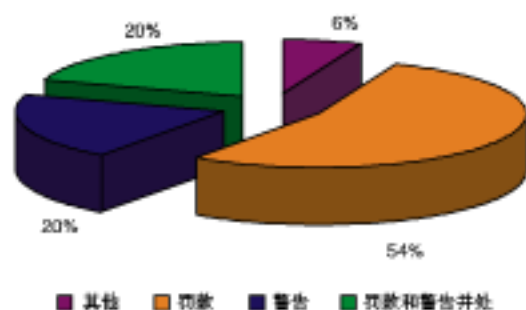


图4-1 金融机构反洗钱行政处罚措施

（三）不同类别银行业金融机构接受现场检查的情况

按照三年检查完所有主报告机构的计划，机构数量较多的国有商业银行和股份制商业银行、农村信用社及农村合作银行、邮政储蓄银行被现场检查的分支机构数多于机构

数量少的外资银行、城市信用社、城市商业银行。2006 年各类银行业金融机构被检查的家数同样反映了这一现象，如表 4-1 所示：

表 4-1 银行业金融机构被检查处罚情况统计表

单位：家

编号	金融机构类别	被检查家数	占比（%）	被处罚家数	占比（%）
1	国有商业银行和股份制商业银行	1 908	56.48	388	58.61
2	农村信用社和农村合作银行	673	19.92	102	15.41
3	邮政储蓄银行（原邮政储汇机构）	320	9.47	86	12.99
4	政策性银行	260	7.70	13	1.96
5	城市商业银行	112	3.32	38	5.74
6	城市信用社	81	2.40	26	3.93
7	外资银行	24	0.71	10	1.51
合计		3 378	100.00	663	100.00

三、积极推进湖南省金融服务综合试点工作，探索反洗钱工作新的途径及方法

2006 年 9 月，湖南省金融服务创新综合试点的子项目反洗钱试点工作正式启动。中国人民银行组织长沙中心支行及上海市、深圳市、武汉市等地的反洗钱工作部门制定反洗钱试点方案，在部分商业银行试点人民币大额交易和可疑交易报告简化程序，研究建立反洗钱非现场监管方案、探索对金融机构反洗钱工作进行非现场评估的方法，建立反洗钱信息交流互换平台，设计洗钱风险评估与预警指标体系。截至年末，反洗钱试点工作顺利推进，长沙市商业银行已经开始根据人民币大额交易和可疑交易简化程序试点方案开展试报工作。

四、2006 年反洗钱监管工作的基本特点

随着反洗钱法律法规的健全，中国人民银行分支机构反洗钱处的陆续建立，反洗钱监管队伍的日渐成熟，中国人民银行在开展反洗钱工作中贯彻落实依法行政要求的意识和能力进一步提高，全年未发生一起因反洗钱监管工作引起的行政复议或行政诉讼。在依法行政的基础上，2006 年的反洗钱监管工作呈现以下几个特点：

(一) 对银行业金融机构的反洗钱监管框架基本形成,在全面监管基础上有重点、有区别地实施分类监管。银行业反洗钱监管框架的全面性体现在三个方面:一是在被监管对象方面,2006年中国人民银行如期完成了三年检查完所有主报告行的预期工作目标,对各类银行业金融机构实质性地开展了反洗钱监管。二是在监管内容方面,实现了本外币统一监管,反洗钱检查内容囊括了银行资产业务、负债业务、中间业务等各类业务,涉及居民与非居民、企业与个人、在岸与离岸的各种交易。三是在分布地区方面,从经济发达东南沿海省份到内地省份,都开展了对银行业金融机构的反洗钱现场检查和行政处罚。

按照各类金融机构的洗钱风险配置监管资源成为2006年反洗钱工作另一特点。政策性银行客户群较为稳定、客户资金来源和使用范围明确,洗钱风险相对较低,其被检查率和被处罚率在各类金融机构中是最低的。

(二)《反洗钱法》对反洗钱监管工作的指导作用提前显现,中国人民银行适时调整了反洗钱监管工作重点。按照中国人民银行总行及时传达的《反洗钱法》立法信息,中国人民银行分支行适时调整了反洗钱监管工作重点,将大额和可疑交易报告、客户身份识别和记录保存作为反洗钱现场检查和处罚的重点,适当调整对违反反洗钱内控规定的处罚力度。2006年被处罚的金融机构中,76%的涉及未按规定报告大额和可疑交易,32%的未按规定识别客户身份,18%的未按规定保存客户身份资料和交易记录,单纯因未健全反洗钱内控制度受到罚款处罚的金融机构数显著下降,由2005年的74家下降为10家。

(三)反洗钱现场监管工作风格趋于稳健,对违规问题的处理在依法的前提下显示出一定的灵活性。中国人民银行的反洗钱监管工作不以反洗钱处罚为目的,而是通过加大对违规问题的整改力度,加强对违规金融机构的教育和培训等方式,全面提高金融机构的反洗钱能力、有效防范洗钱风险。在现场检查规模保持基本稳定的情况下,2006年对于金融机构的处罚力度适度调整,罚款频率和数额均显著回落,被处罚的机构仅占被检查机构的20%。

(四)反洗钱监管水平稳步提高,适合我国国情的反洗钱监管模式逐步建立。中国人民银行加强了对金融机构反洗钱工作的政策指导和监督管理,积极探索建立适合我国国情、行之有效的反洗钱监管模式。大多数地区中国人民银行的反洗钱现场检查已经从追求反洗钱监管覆盖面的重“数”阶段,逐步过渡到强调反洗钱工作实效的重“质”阶段。

第五章

反洗钱监测分析和 洗钱案件查处

- 大额和可疑交易报告收集
- 反洗钱行政调查
- 涉嫌洗钱犯罪线索的移送
- 洗钱案件查处
- 地下钱庄非法活动得到一定程度的遏制
- 禁毒和治理商业贿赂专项工作
- 洗钱案件查处工作的新进展

2006 年, 中国人民银行稳步推进大额和可疑交易报告的收集、分析、反洗钱行政调查和线索移送等方面的工作, 反洗钱监测分析工作的覆盖面逐步扩大, 专业水平进一步提高, 洗钱案件查处工作卓有成效。

一、大额和可疑交易报告收集

(一) 大额和可疑交易报告收集范围

2006 年, 银行类金融机构向中国反洗钱监测分析中心联网报送大额和可疑交易报告工作在 2005 年的基础上又有新的进展, 新增联网报送机构 12 家, 数据报送的覆盖面逐步扩大。截至 2006 年 12 月 31 日, 全国银行类报送机构共计 314 家,^① 其中已经向中国反洗钱监测分析中心报送数据的有 296 家, 占报送机构总数的 94% (如图 5-1 所示)。其中, 国有商业银行、股份制商业银行、国家邮政局邮政储汇局、城市商业银行、农村商业银行和合作银行已经全部开展数据报送工作; 绝大多数城市信用社、外资银行和大多数农村信用联社也已经开展数据报送工作, 尚未开始报送的少数机构正在测试中 (如图 5-2 所示)。

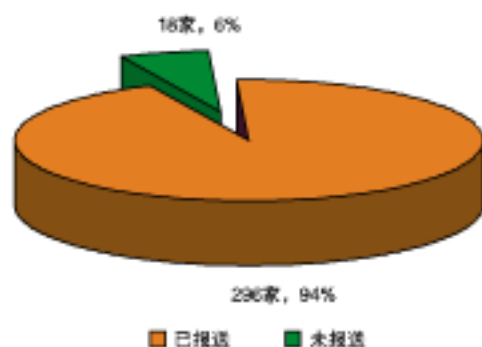


图 5-1 2006 年数据报送机构工作开展情况

^① 包括国有商业银行、股份制商业银行、国家邮政局邮政储汇局、城市商业银行、城市信用社、农村商业银行、农村合作银行、农村信用联社及外资银行。

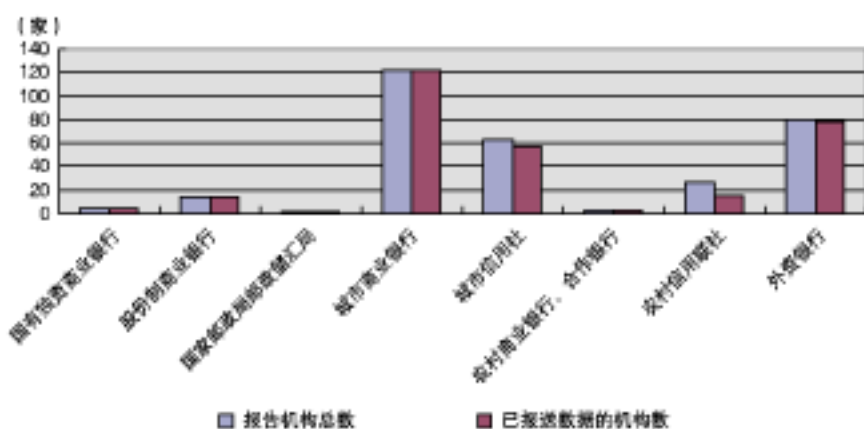


图 5-2 2006 年各类报送机构分布图

专栏 5-1

“中国反洗钱监测分析系统”建设

2006 年，按照中国人民银行关于本外币反洗钱统一管理的部署，中国反洗钱监测分析中心通过进一步完善数据采集系统和监测分析系统，顺利实现了统一接收、统一分析本外币反洗钱数据的工作目标。同时，中国反洗钱监测分析中心还围绕提高数据接收和数据分析处理软硬件平台性能开展了相关工作。

基于“中国反洗钱监测分析系统”建设工程的复杂性和艰巨性，中国反洗钱监测分析中心确定了急用先行、渐进式发展的建设思路。随着《中华人民共和国反洗钱法》及相关规章相继出台，中国反洗钱监测分析中心从建设国家反洗钱数据库的战略高度，依照新法规启动了覆盖银行业、证券期货业、保险业的大额和可疑交易报告数据报送接口规范的编写工作。

（二）大额和可疑交易报告

2006 年，大额和可疑资金交易报告报送数量有较大幅度增长，这一方面是因为报送机构覆盖面有所扩大，另一方面是因为中国人民银行反洗钱监管力度增强、金融机构反洗钱意识进一步提高、反洗钱措施逐步得到落实。但是，报送机构也存在一定程度的“防卫性”报送行为，在按照现有规定所明确的客观标准进行报送时尚缺乏对可疑交易信

息的主动识别和筛选。因此,可疑交易报告的质量还有待进一步提高。

1. 大额交易报告

2006 年,中国反洗钱监测分析中心共接收本外币大额交易报告 1.34 亿笔。

2006 年,全国银行类金融机构报送人民币大额交易 1.24 亿笔,比 2005 年增长 21.78% (如图 5-3 所示)。

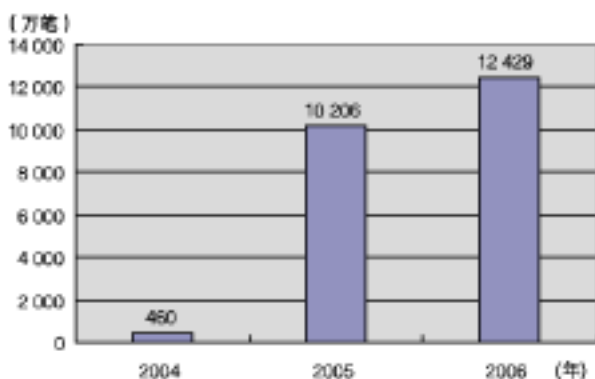


图 5-3 2004~2006 年人民币大额交易报送量

注: 2004 年数据为当年 8 月至 12 月的数据。

2006 年,全国银行类金融机构报送外汇大额交易 1 023.59 万笔,比 2005 年增长 9.44% (如图 5-4 所示)。

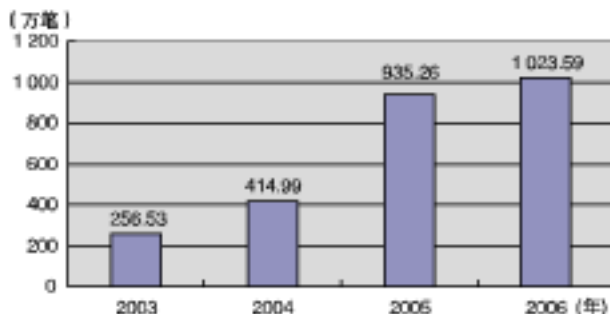


图 5-4 2003~2006 年外汇大额交易报送量

注: 2003 年数据为当年 3 月至 12 月的数据。

2006 年 1 月至 12 月,全国银行类金融机构每月报送人民币和外汇大额交易的数量呈如下趋势 (如图 5-5 所示)。

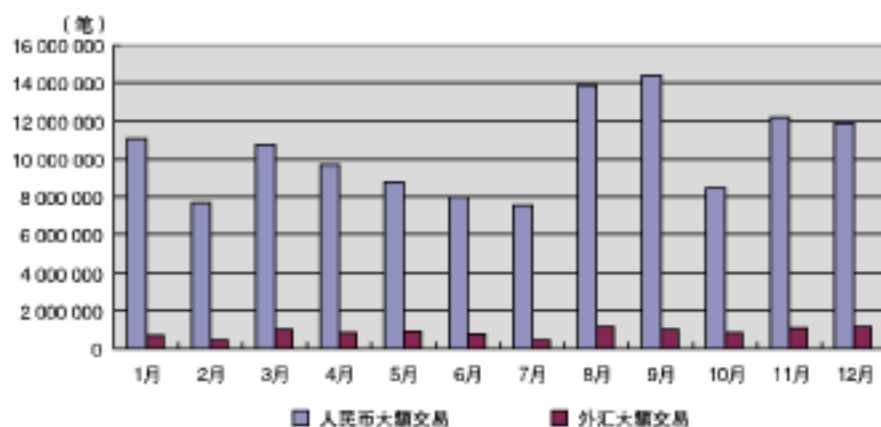


图 5-5 2006 年人民币和外币大额交易报送量

2. 可疑交易报告^①

2006 年，可疑交易报告的接收已全部实现了无纸化和网络化。中国反洗钱监测分析中心全年共接收全国银行类金融机构报送的人民币可疑交易报告 153.5 万份，是 2005 年的 5.42 倍（如图 5-6 所示）。

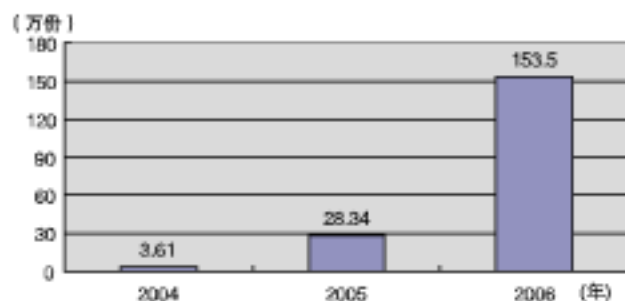


图 5-6 2004-2006 年人民币可疑交易报告量

2006 年中国反洗钱监测分析中心共接收全国银行类金融机构报送外汇可疑交易 422.68 万笔，比 2005 年增长 112.51%（如图 5-7 所示）。

2006 年全国银行类金融机构月度报送人民币和外币可疑交易报告的数量呈如下趋势（如图 5-8 和图 5-9 所示）。

2006 年，金融机构向中国反洗钱监测分析中心报送大额和可疑资金交易报告的主

^① 可疑交易报告是金融机构按照规定的可疑交易标准向中国反洗钱监测分析中心报送的资金交易报告，因此可疑交易报告所涉及的资金交易活动本身符合规定的可疑交易标准，但并不都是非正常交易活动。

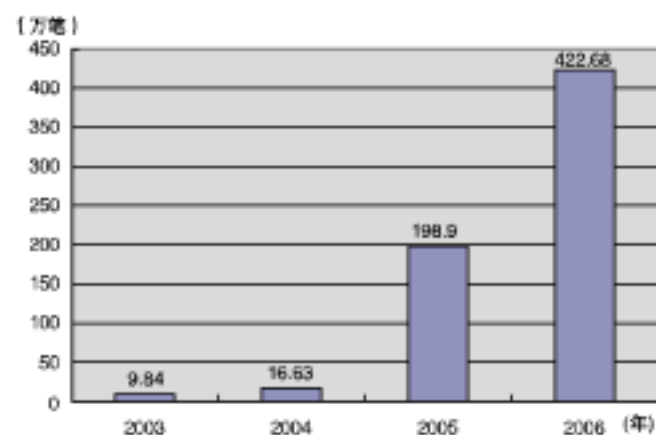


图 5-7 2003~2006 年外汇可疑交易报告量

注：2003 年数据为当年 3 月至 12 月的数据。

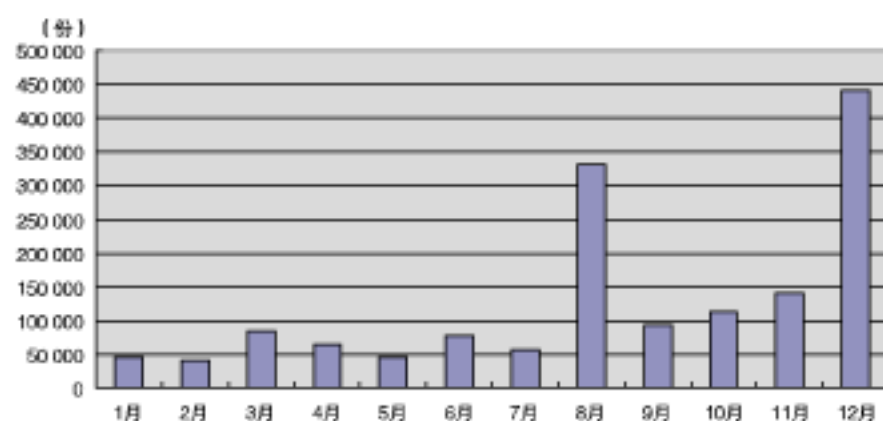


图 5-8 2006 年人民币可疑交易报告量

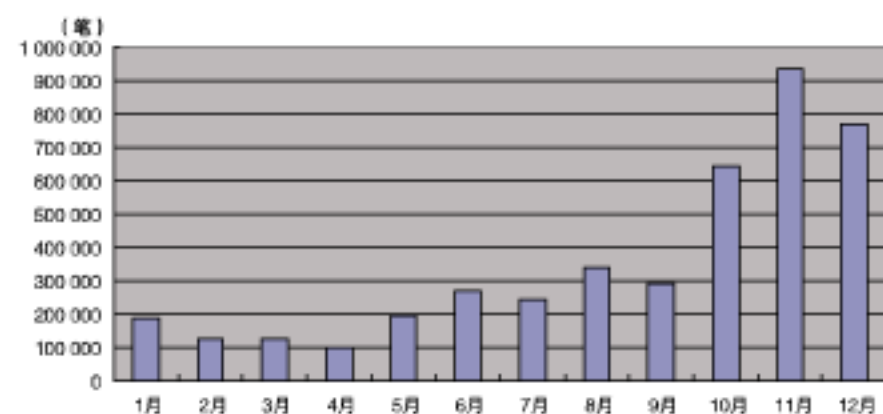


图 5-9 2006 年外汇可疑交易报告量

要依据是中国人民银行 2003 年颁布的《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》所规定的客观标准。2006 年 11 月 14 日,中国人民银行修订并颁布了《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》,将于 2007 年 3 月 1 日开始施行,中国反洗钱监测分析中心据此对报送要素进行了调整和完善。

(三) 接收涉嫌洗钱行为的举报

为广泛获取涉嫌洗钱行为线索,扩大可疑资金交易信息的收集范围,中国反洗钱监测分析中心接收社会公众的举报。2006 年中国反洗钱监测分析中心共接收社会公众举报 98 份,是上年的 12.25 倍,这反映社会公众的反洗钱意识有了很大提高(如图 5-10 所示)。

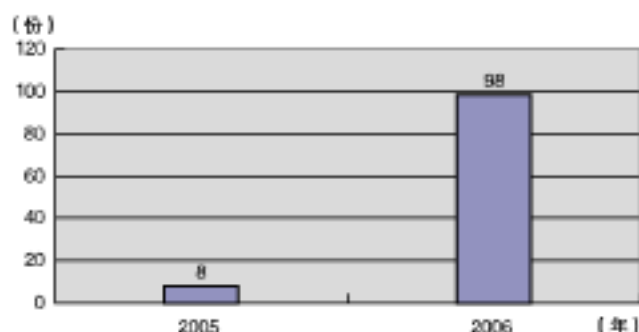


图 5-10 2006 年接收社会公众举报涉嫌洗钱行为的举报量

(四) 国内外有关部门的协查请求

2006 年监察部、公安部、中华人民共和国审计署(以下简称审计署)、证监会等部门的协查请求共 47 件,国外金融情报机构和有关国际组织的协查请求 12 件。

二、反洗钱行政调查

中国人民银行统一负责可疑交易信息的行政调查工作。^① 中国人民银行及其分支机构

^① 2006 年 7 月 1 日,国家外汇管理局顺利完成了反洗钱职能、机构、人员和信息系统向中国人民银行的划转工作,实现了反洗钱本外币统一管理,对外汇可疑交易报告的行政调查(核查)职能也同时划归中国人民银行行使。

对辖区内发现的重点可疑交易信息，应主动实施反洗钱行政调查。

2006 年，中国人民银行及其分支机构通过反洗钱资金监测发现了大量的可疑交易活动，并针对其中的重点可疑交易活动开展反洗钱行政调查 1 599 次。行政调查主要集中在广东省、浙江省、福建省、陕西省和重庆市等地（如图 5-11 所示）。

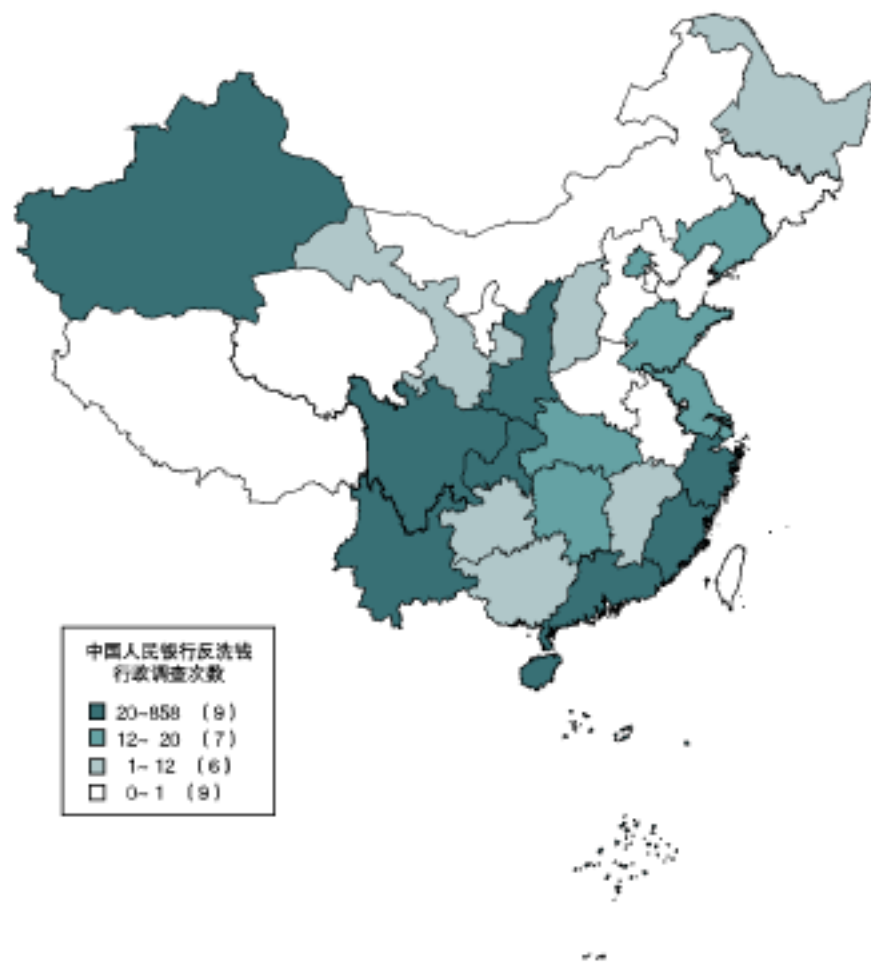


图 5-11 2006 年中国人民银行及省一级分支机构反洗钱行政调查地区分布情况

注：括号内数字表示省（自治区、直辖市）的个数。

三、涉嫌洗钱犯罪线索的移送

中国人民银行在对重点可疑交易信息进行行政调查后，属于涉嫌洗钱犯罪线索的，

移送公安机关或其他侦查机关立案侦查。上半年,中国人民银行和国家外汇管理局分别按照公安部、中国人民银行联合制定的《关于可疑交易线索核查工作的合作规定》和《公安部、国家外汇管理局外汇领域反洗钱合作规定》向公安机关移送涉嫌洗钱犯罪线索。2006年7月1日本外币反洗钱管理职责统一以后,由中国人民银行统一向公安机关或其他侦查机关移送涉嫌洗钱犯罪线索。



中国人民银行分支机构与公安机关合作

2006年,中国人民银行及其分支机构共向侦查机关移送涉嫌洗钱犯罪线索1239件,涉及金额折合人民币约3871.3亿元。移送线索主要集中在山东、广东、云南、新疆和上海等地(如图5-12所示)。

与前几年相比,中国人民银行向侦查机关移送线索数量稳步增长,^①涉及金额大幅上升,中国反洗钱监测分析和调查工作水平有了明显提高。2003年至2006年,中国人民银行向侦查机关移送线索总体情况如图5-13所示。

^① 应当说明的是,2005年中国人民银行为配合禁毒人民战争,专门向公安禁毒部门移送了大量的线索,致使该年度移送线索数量出现了异常偏高。

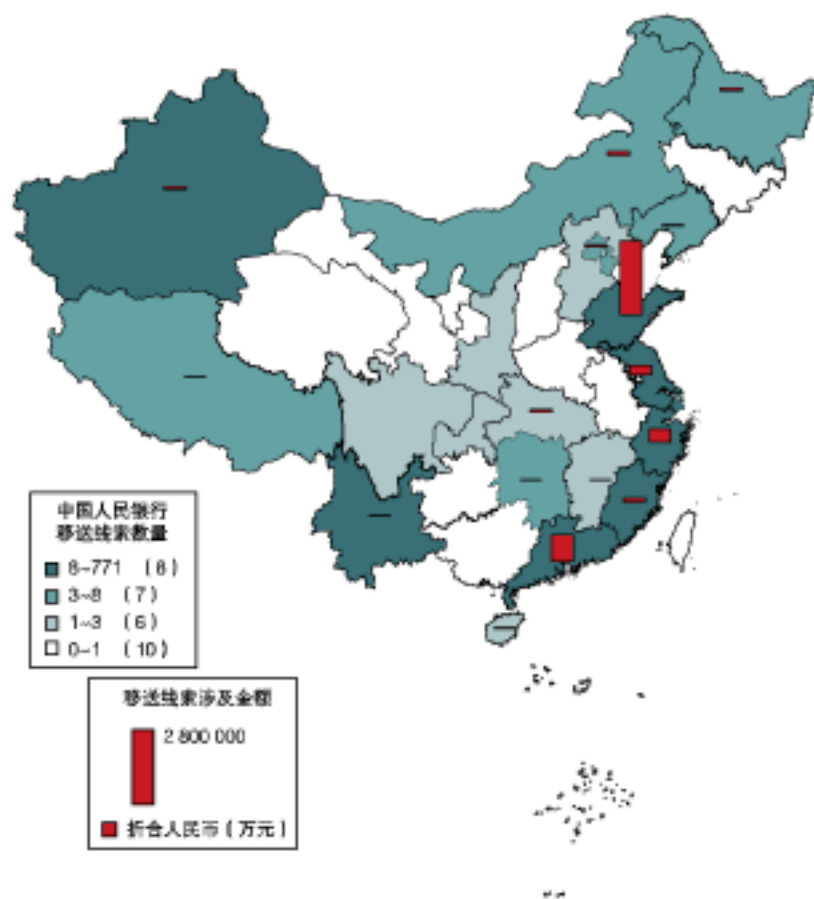


图 5-12 2006 年中国人民银行及其分支机构向侦查机关移送涉嫌洗钱犯罪线索地区分布

注：括号内数字表示省（自治区、直辖市）的个数。

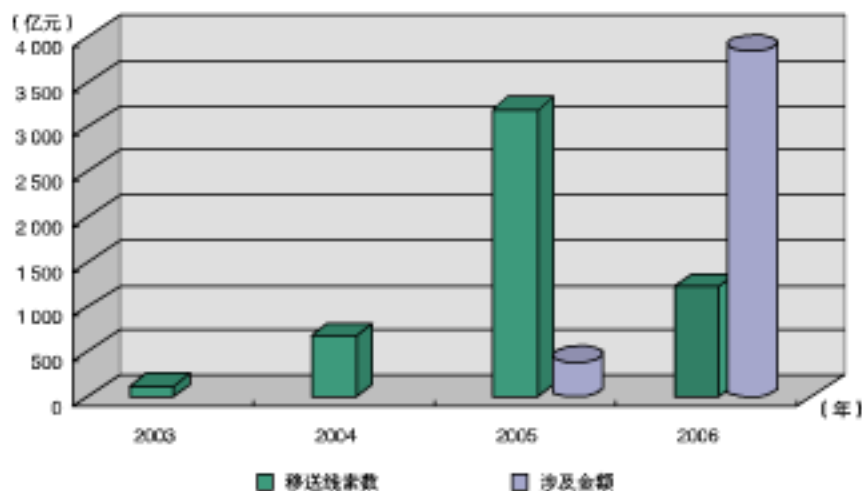


图 5-13 2003~2006 年中国人民银行向侦查机关移送涉嫌洗钱犯罪线索

注：2003 年数据为国家外汇管理局向公安机关移送线索情况统计。

四、洗钱案件查处

2006 年,中国人民银行充分发挥反洗钱监测分析和反洗钱调查优势,积极协助公安、安全、海关、反贪等部门破获大量洗钱案件。同时,中国人民银行积极配合国际反洗钱行动,为其他国家或地区的警方调查洗钱案件提供必要协助,提高了我国在国际反洗钱领域的影响力。

2006 年,中国人民银行及其分支机构共协助调查涉嫌洗钱案件 2 750 次,配合侦查机关成功破获涉嫌洗钱案件 100 余起,涉案金额折合人民币 400 多亿元。其中,中国人民银行协助调查的涉嫌洗钱案件主要集中在云南、重庆、广东、上海和浙江等地,配合侦查机关破获的涉嫌洗钱案件主要集中在广东、浙江、辽宁和四川等地(如图 5-14 所示)。

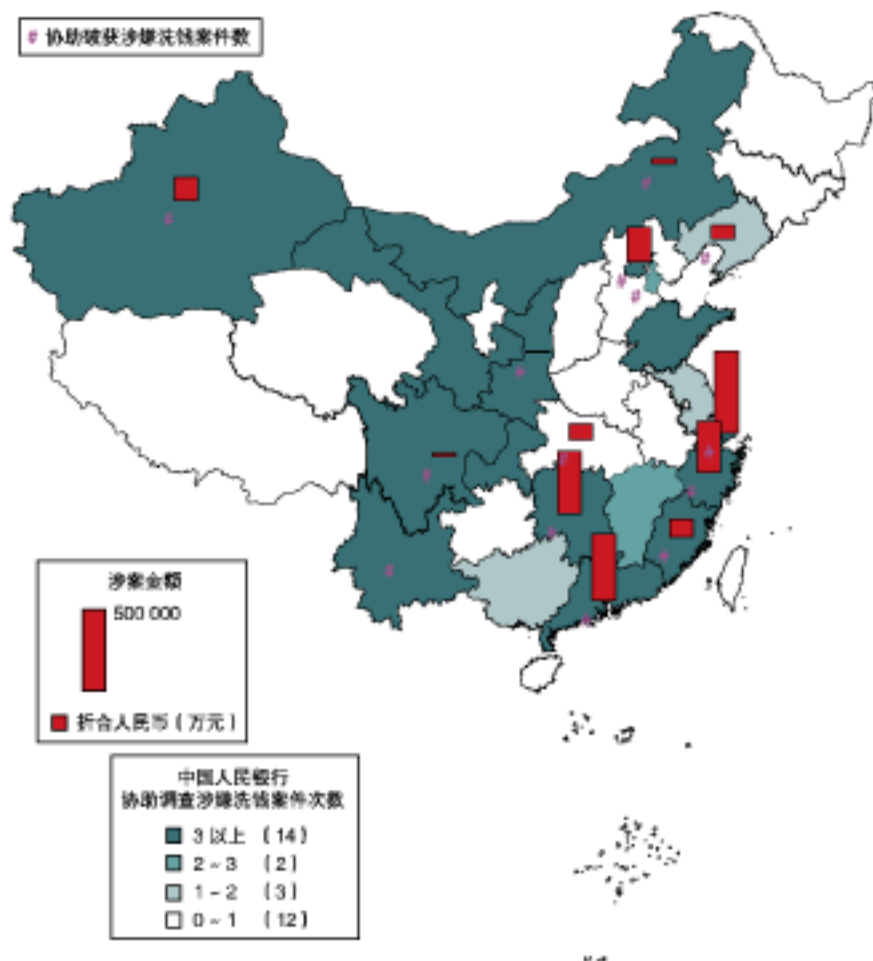


图 5-14 2006 年中国人民银行及其分支机构协助调查、破获涉嫌洗钱案件地区分布

注:括号内数字表示省(自治区、直辖市)的个数。

2006 年, 中国人民银行协助破获涉嫌洗钱案件的数量和涉案金额与 2005 年相比均大幅上升。2003 年至 2006 年中国人民银行协助破获涉嫌洗钱案件数量和涉案金额情况如图 5-15 所示。

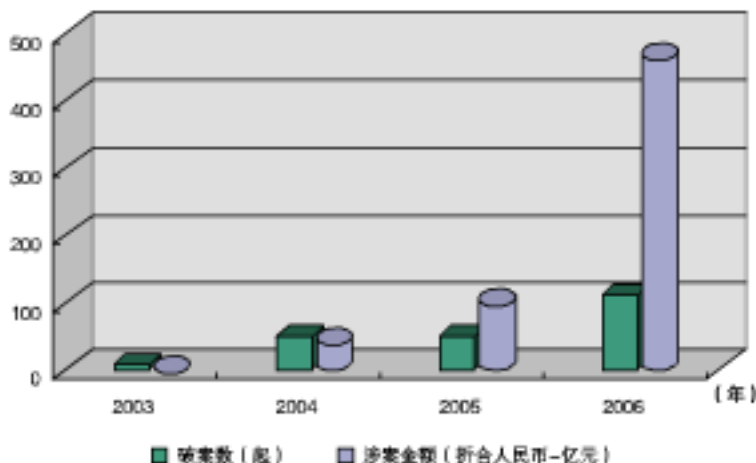


图 5-15 2003~2006 年中国人民银行协助破获涉嫌洗钱案件数量和涉案金额

注: 2003 年数据为国家外汇管理局协助公安机关破获涉嫌洗钱案件数据统计。

从 2006 年已破获的案件看, 涉嫌破坏金融管理秩序犯罪的洗钱案件约占 43%, 涉嫌金融诈骗犯罪的洗钱案件约占 9%, 涉嫌毒品犯罪、走私犯罪、贪污贿赂犯罪的洗钱案件分别约占 6%。在其他洗钱案件中, 涉嫌税务犯罪和赌博犯罪的洗钱案件较多, 分别约占总数的 15% 和 6% (如图 5-16 所示)。

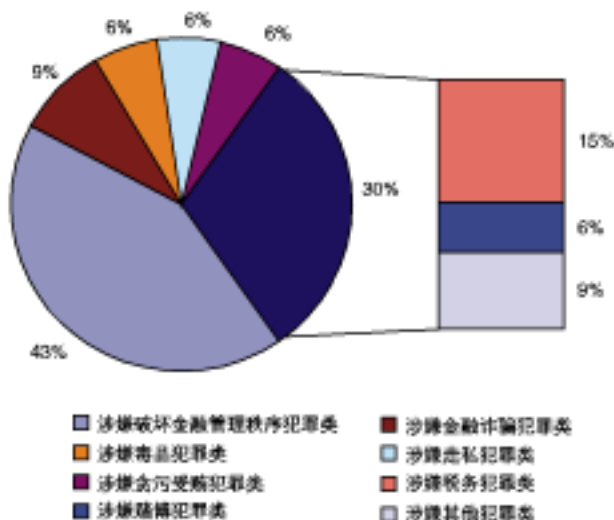


图 5-16 2006 年洗钱案件涉嫌上游犯罪类型分布

为了使全社会了解我国政府打击洗钱犯罪的工作情况,提高公众对洗钱犯罪的防范意识,2006年12月19日,公安部 and 中国人民银行在北京召开新闻发布会,通报近年来公安机关与中国人民银行联合打击洗钱犯罪的有关情况。

五、地下钱庄非法活动得到一定程度的遏制

2006年,公安机关、中国人民银行和外汇管理部门联合捣毁地下钱庄窝点70多个,涉案金额约30.31亿美元,缴获现金约合665.51万美元,冻结银行账户746个,涉及资金约合1972.1万美元,抓获犯罪嫌疑人102名,罚没金额折合人民币共计4144.28万元。



中国人民银行与公安机关召开案件分析会

从近5年的统计情况来看,经过连续的重点打击行动,地下钱庄非法活动已经得到了一定程度的遏制(如图5-17所示)。

2006年,公安部 and 中国人民银行在重点地区部署了打击非法资金流动的“流金行动”,严厉打击地下钱庄非法活动,成功查处了一系列重大案件,捣毁了一大批地下钱庄窝点。

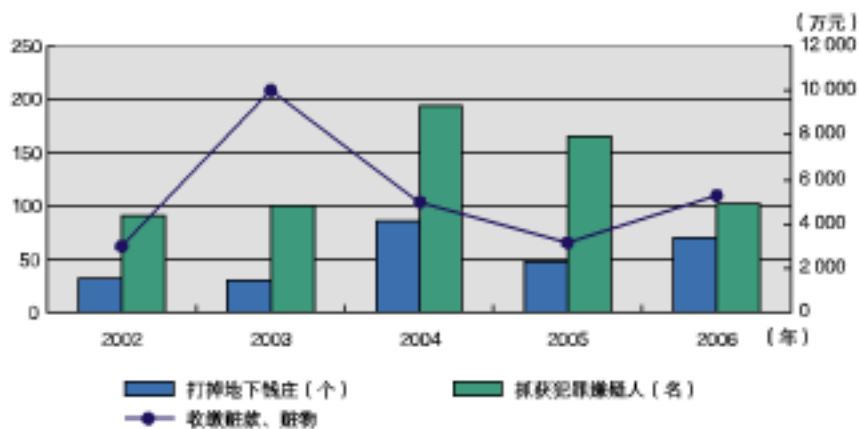


图 5-17 2002~2006 年全国打击地下钱庄情况



破获地下钱庄案件现场

专栏 5-2

“流金行动”

2006 年 2 月，中国反洗钱监测分析中心发现北京、辽宁、黑龙江、新疆和浙江等地之间存在着巨额资金的异常流动。针对这一情况，公安部经济犯罪侦查局、中国人民银行反洗钱局、中国反洗钱监测分析中心和有关省（自治区、直辖市）的公安经侦部门负责人举行了紧急会商，会商决定在北京、辽宁、黑龙江、新疆和浙江五省（自治区、直辖市）统一部署打击非法资金流动的专项行动，代号“流金行动”。

根据“流金行动”的统一要求，公安部经济犯罪侦查局部署五省（自治区、直辖市）公安经侦部门协同作战；中国人民银行部署各地分支机构反洗钱部门积极开展反洗钱行政调查，配合公安机关统一行动；中国反洗钱监测分析中心关注与“流金行动”有关的资金交易活动。

经过近一年的紧张工作，各地公安机关在“流金行动”中共捣毁地下钱庄5个，抓获犯罪嫌疑人19名，扣押资金约合人民币2700多万元，同时还缴获了大量的银行卡、存折等赃物。

“流金行动”是多部门、跨地区协同作战的一次成功实践，为中国人民银行和公安机关共同打击洗钱犯罪活动树立了典型。

六、禁毒和治理商业贿赂专项工作

2006年是我国禁毒人民战争深入推进的一年。根据国务院《关于进一步支持云南省加强禁毒和防治艾滋病工作方案》、国家禁毒委员会全体委员会议和深入推进禁毒人民战争电视电话会议要求，中国人民银行大力支持云南省禁毒工作，在云南省重点部署反涉毒洗钱专项行动。2006年，中国人民银行在云南省共收集可疑交易信息60多万笔，涉及金额折合人民币约1.5亿元；主动开展反洗钱行政调查20次，向当地公安机关移送涉嫌洗钱犯罪线索43件；协助当地公安机关调查可疑账户876户，并协助破获涉毒洗钱案件2起。同时，为防止不法分子利用人民币银行卡向境外转移毒资和赌博，中国人民银行专门对云南省边境地区商业银行的银行卡特约商户和POS机的具体使用情况进行全面检查，取缔了在境外违规使用的POS机，并对相关单位进行了处理。

2006年6月，第二届中美反涉毒洗钱研讨会在北京举行。美国司法部缉毒署（DEA）反洗钱专家与中国公安部禁毒部门、经济犯罪侦查部门、中国人民银行反洗钱部门和各省市公安禁毒部门的负责人参加了研讨。本次研讨会的主题为“跨境毒资追讨的国际合作”。中美双方分别就两国打击涉毒洗钱犯罪和追讨跨境毒资的政策和实践操作进行了深入的交流。

2006年，全国各地各部门开展治理商业贿赂专项工作。中国人民银行利用反洗钱信息资源，通过反洗钱监测分析和反洗钱行政调查等手段发现涉嫌商业贿赂的线索，积极

配合侦查机关破获商业贿赂案件，有力地支持了治理商业贿赂专项工作。

七、洗钱案件查处工作的新进展

《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称《反洗钱法》）在法律层次上正式确立了反洗钱调查制度，主要包括以下三个方面的新内容。

（一）建立反洗钱调查制度

根据《反洗钱法》和新修订的《金融机构反洗钱规定》，中国人民银行或者其省一级分支机构发现可疑交易活动需要调查核实的，可以向金融机构调查可疑交易活动涉及的客户账户信息、交易记录和其他有关资料，金融机构及其工作人员应当予以配合，如实提供有关文件和资料。

反洗钱调查制度是对中国人民银行及国家外汇管理局原有可疑交易报告行政调查（核查）制度的确认和完善。通过反洗钱调查，中国人民银行不仅可以核实可疑交易报告是否属实，同时还可以向金融机构调查可疑交易活动是否涉嫌洗钱犯罪，从而确定是否向侦查机关报案。在反洗钱调查过程中，中国人民银行或者其省一级分支机构有权使用如下调查措施：

- 询问：中国人民银行或者其省一级分支机构调查可疑交易活动，可以询问金融机构的工作人员，要求其说明情况；
- 查阅：经中国人民银行或者其省一级分支机构负责人批准，可以查阅被调查金融机构客户的账户信息、交易记录和其他有关资料；
- 复制：经中国人民银行或者其省一级分支机构负责人批准，可以复制被调查金融机构客户的账户信息、交易记录和其他有关资料；
- 封存：对可能被转移、隐藏、篡改或者毁损的文件、资料，经中国人民银行或者其省一级分支机构负责人批准，可以予以封存；
- 临时冻结：对客户要求将调查所涉及的账户资金转往境外的，经中国人民银行总行负责人批准，中国人民银行总行可以采取临时冻结措施。

（二）“移送”制度调整为“报案”制度

《反洗钱法》颁布之前，中国人民银行主要依据《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的

规定》向侦查机关移送涉嫌洗钱犯罪线索。《反洗钱法》颁布后,根据第二十六条的规定“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”,中国人民银行将涉嫌洗钱犯罪线索的“移送”程序相应调整为“报案”程序。

(三) 赋予中国人民银行总行临时冻结权

反洗钱调查中的临时冻结,是指在调查可疑交易活动过程中,当客户要求将调查所涉及的账户资金转往境外时,中国人民银行总行依法暂时禁止客户提取或转移该账户资金的强制措施。为防止洗钱犯罪分子在侦查机关立案之前转移非法资金,《反洗钱法》第二十六条专门赋予国务院反洗钱行政主管部门临时冻结权。

《反洗钱法》对临时冻结措施有严格的限制。首先,只有中国人民银行总行拥有临时冻结权;其次,采取临时冻结措施必须经过中国人民银行总行负责人的批准;另外,临时冻结不得超过四十八小时。金融机构在按照中国人民银行总行的要求采取临时冻结措施后四十八小时内,未接到侦查机关继续冻结通知的,应当立即解除冻结。

专栏 5-3

广西北海黄广锐洗钱案

2006年3月8日,广西壮族自治区北海市中级人民法院对北部湾特大香烟走私案一审宣判,以走私普通货物罪判处主犯黄锡填死刑,缓期2年执行;以洗钱罪判处被告人黄广锐有期徒刑5年,没收违法所得人民币100万元,并处罚金人民币600万元。2006年8月23日,广西壮族自治区高级人民法院对此案做出终审判决,维持北海市中级人民法院对黄锡填等13人的走私普通货物罪和对黄广锐的洗钱罪判决。此案是人民法院以“洗钱罪”宣判的第三例洗钱案件,也是以走私罪为上游犯罪并以“洗钱罪”宣判的首宗洗钱案件。

2001~2004年,黄锡填等人从越南四屯经北部湾海域走私了大量香烟至广西合浦县。走私香烟入境后,黄锡填等人将其运至广州、深圳等地,并交由黄志峰等人组织销售,同时指令黄志峰等人将销售走私香烟所得款项交由黄广锐,黄广锐通过非法途径汇到黄锡填等人指定的香港账户。黄广锐明知黄锡填等人托其汇转的款项是走私香烟所得,仍向黄锡填等人提供以其虚假身份在中国农业银行深圳市分行翠竹支行和交通银行深圳分行文锦支行分别开设的系列账户。在黄锡填等人将走私烟款转入上述账户后,黄广锐指使他人协助,从银行账户中分散提现,并将提现的资金交给“阿



一审庭审现场

图片来源：央视国际 www.cctv.com

南”（姓名不详，另案处理）转往黄锡填等人指定的香港信兴国际贸易公司和永兴国际贸易公司在香港的银行账户中，以代黄锡填等人支付走私香烟的货款。经司法会计鉴定证实，从2003年5月27日至2004年8月26日，黄广锐替黄锡填等人清洗的走私犯罪所得约合1.13亿元人民币。

专栏 5-4

上海罗怀韬地下钱庄洗钱案

2006年4月，中国人民银行上海总部协助上海警方破获新加坡人罗怀韬从事地下钱庄洗钱活动的重大案件。该案是历年来上海地区破获的最大规模地下钱庄洗钱案件，引起了社会各界的广泛关注。

经调查，自2004年起，犯罪嫌疑人罗怀韬等人受新加坡欢裕汇款与钱币兑换公司（BLOOMING ENTERPRISES，以下简称新加坡欢裕公司）老板巫明光的委派，来上海开展跨境汇兑业务。罗怀韬先后以本人和李启荣、陈培祥、冯广志、莫国基等人名义分别在10多家商业银行开设银行账户。根据新加坡的业务指令，罗怀韬利用各商业银行的网络银行、电话银行、通存通兑或邮政汇款等方式，收取国内需要向新加坡汇款客户的人民币，并负责向新加坡汇款客户指定的账户支付人民币，即作为新加坡欢裕公司在上海的分支机构从事两地平衡（无跨境资金流）的汇兑业务。2005年起，新加坡欢裕公司又在苏州、东莞两地先后设立同类机构，客户涉及全国31个省（市、自治区），主要集中于上海、广东、福建等。2004~2006年4月案发，该地下钱庄在上海、苏州两地交易金额共计53.54亿元。

第六章

反洗钱国际合作

- 及时签署、批准和执行联合国关于反洗钱和反恐怖融资的国际公约和决议
- 以法律形式明确了反洗钱国际合作的依据、原则与分工，全面加强同各国在反洗钱领域的合作
- 积极建立和融入反洗钱和反恐怖融资国际合作框架
- 全面加强同各国在刑事司法领域的合作
- 继续推进反洗钱业务领域的双边或多边合作与交流

中国全面加强同各国反洗钱领域的合作,积极参与国际反洗钱组织的相关活动,支持在全球范围内预防和打击洗钱活动,采取多种措施制止恐怖融资,为国际社会的反洗钱和反恐融资做出了应有贡献。

一、及时签署、批准和执行联合国关于反洗钱和反恐融资的国际公约和决议

中国及时签署、批准和执行了联合国在反洗钱和反恐融资领域的一系列重要法律文件。2006年2月28日,第十届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议全票通过联合国《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。至此,我国已经签署并批准联合国通过的所有与反洗钱和反恐融资有关的国际公约。

我国作为联合国安理会常任理事国,积极推动了联合国一系列反恐决议的通过和执行,按照决议要求发布涉嫌恐怖资金账户名单,要求有关商业机构采取特殊措施,一旦发现有关名单上通报的组织和个人的交易行为,立即向有关主管部门报告,履行了我国承担的国际义务。

专栏 6-1

我国已签署批准的反洗钱和反恐融资国际公约

近年来,我国在国家统一部署和各有关部门积极配合下,在反洗钱国际合作方面取得了一系列成果,签署并批准了一系列涉及反洗钱和打击恐怖主义融资的国际条约。

1988年12月19日,联合国通过《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》,我国于公约通过的第二天签署了该公约,于1989年10月25日向联合国秘书长交存批准书。

2000年11月15日,联合国通过《打击跨国有组织犯罪公约》,我国于2000年12月12日签署了该公约,于2003年9月23日向联合国秘书长交存批准书。

1999年12月9日,联合国通过《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。我国于2001年10月27日签署了该公约,于2006年2月28日批准该公约,2006年4月19日向联合国秘书长交存批准书。

2003年10月31日,联合国通过了《联合国反腐败公约》,我国于2003年12月10日签

署了该公约，并于2005年10月27日批准了该公约，于2006年1月13日向联合国秘书长交存批准书。

我国还于2001年6月5日与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦签署了《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》，并于2001年10月27日批准该公约。

专栏6-2

全国人大常委会批准联合国 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》

《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（以下简称《公约》）是打击以资金形式资助恐怖主义犯罪活动的国际法律文件，于1999年12月9日由第54届联合国大会通过，2002年4月10日生效。2001年11月13日，时任外交部部长的唐家璇代表中国签署了《公约》。第十届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议于2006年2月28日以167票全票表决批准了《公约》，同时声明：一、中华人民共和国不受《公约》第24条第1款的约束。二、根据《公约》第7条第3款，中华人民共和国确立《公约》第7条第2款规定的5项管辖权。但是，该5项管辖权不适用于中华人民共和国香港特别行政区。三、对于中华人民共和国澳门特别行政区，以下3项条约不在《公约》第2条第1款第（a）项所指附件的适用范围之内：（一）1980年3月3日在维也纳通过的《关于核材料的实物保护公约》。（二）1988年3月10日在罗马签署的《制止危害航海安全的非法行为公约》。（三）1988年3月10日在罗马签署的《制止危害大陆架固定平台安全非法行为议定书》。2006年4月19日，我国向联合国提交了《公约》批准书。

《公约》由28条正文和1个附件组成，《公约》的核心是通过切断恐怖主义的经费来源，动摇其赖以生存的经济基础。《公约》规定了“资助恐怖主义罪”的定义，并要求缔约国采取相应的立法、司法、执法、金融预防及监管措施，对资助恐怖主义罪予以预防、打击；规定了缔约国要求金融机构识别金融机构客户身份，报告可疑交易，保留相关记录；规定了缔约国对经营汇款业务的机构及现金和无记名可转让票据的跨境运送采取监督、监测措施；规定对资助恐怖主义活动涉及的资金予以冻结、扣押和没收；规定了缔约国对资助恐怖主义罪行使管辖权的法律依据；规定了缔约国应当就惩

治资助恐怖主义罪开展引渡和刑事司法协助方面的国际合作；规定了缔约国发生争议时的解决途径；规定了《公约》的批准、生效和退约程序。

《公约》旨在增强各国之间的国际合作，制定和采取有效措施，防止向恐怖主义提供资助，通过起诉及惩治向恐怖主义提供资助者和实施恐怖活动者，制止恐怖活动的发生。作为同样面临恐怖主义威胁的中国，批准《公约》符合中国的实际需要。

二、以法律形式明确了反洗钱国际合作的依据、原则与分工，全面加强各国在反洗钱领域的合作

《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称《反洗钱法》）对我国开展反洗钱国际合作的基本依据和基本原则予以规定，明确了我国有关部门与外国政府、有关国际组织、金融情报机构和司法机关开展反洗钱合作的职责分工，明确了我国反洗钱情报交流的归口管理原则，明确了涉及追究洗钱犯罪的司法协助的处理原则。

我国开展反洗钱国际合作的基本依据是我国缔结或者参加的国际条约，包括我国签署、批准的联合国公约，以及我国与其他国家或地区缔结的双边或多边协定或条约。我国缔结或者参加的国际条约有规定的，根据该条约的规定途径和方式开展反洗钱国际合作，但我国声明保留的条款除外；国际条约无相应规定的，我国与其他国家或地区尚无缔结双边或多边协定或条约的，则按照平等互惠的基本原则办理。

中国人民银行作为国务院反洗钱行政主管部门，根据国务院的授权，代表中国政府与外国政府和有关国际组织开展反洗钱合作，依法与境外反洗钱机构交换与反洗钱有关的信息和资料。涉及洗钱犯罪的司法协助，由司法机关根据《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑事诉讼法》）、《中华人民共和国引渡法》（以下简称《引渡法》）、中国缔结或参加的含有刑事司法协助内容的国际条约，或平等互惠原则等依法办理。

依照明确的反洗钱国际合作的依据、原则与分工，我国积极落实已批准的国际公约，履行公约义务；继续与国际和区域性反洗钱组织深入开展信息交流、业务培训、执法监管等方面的合作；积极与世界各主要国家和地区反洗钱部门建立反洗钱双边合作关系，在多边和双边框架内，坚持平等互利原则，开展情报信息交流、情报互换、合作培训、协助调查、追回财产、引渡或遣返犯罪嫌疑人等工作。

三、积极建立和融入反洗钱和反恐融资国际合作框架

在维护国家主权的前提下，我国积极要求成为国际反洗钱权威组织——金融行动特别工作组（FATF）的正式成员，并积极参与国际及区域性反洗钱组织的活动。

FATF 已于 1998 年将中国列入准备吸纳的名单。经国务院批准，中国人民银行行长周小川于 2004 年致函 FATF，明确表示中国希望加入 FATF，并承诺遵守“40+9 项建议”标准。2005 年 1 月，中国成为 FATF 观察员。按照规定，中国需在接受 FATF 对中国反洗钱工作进行整体评估，确定中国满足“40+9 项建议”中的 6 项核心标准的要求后，才能由 FATF 全体大会讨论是否接受中国为正式成员。



FATF 评估小组考察民生银行上海分行

2006 年 11 月 13 日至 11 月 25 日，FATF 对我国反洗钱和反恐融资体系进行了现场评估。中国人民银行会同反洗钱部际联席会议相关成员单位认真准备，全面、准确、客观地介绍了中国反洗钱法制建设和各有关工作的快速进展情况，完成了各项会谈、现场考察和大量的文件资料准备工作。

在积极要求成为 FATF 正式成员的同时，中国以 FATF 观察员身份积极参与了 FATF 的各次全会及工作组会议，并于 11 月 28 日至 11 月 30 日在上海成功承办 FATF 与欧亚反洗钱与反恐融资小组（EAG）联合举办的洗钱犯罪类型趋势研讨会，扩大了我国在国际社会的影响。



项俊波副行长在 FATF—EAG 洗钱犯罪类型趋势研讨会上致辞

中国还积极参与 EAG 的各项工作。在两届 EAG 全会上，积极参与各项有关议题的讨论；在研究方面，协助组织 EAG 的问卷调查，为 EAG 洗钱和恐怖融资犯罪类型研究做出了贡献；组织中国人民银行和公安部相关部门的人员参加了 EAG 评估员培训。

四、全面加强与各国在刑事司法领域的合作

在司法协助和引渡方面，2006 年 10 月中国参加了《关于向国外送达民事或商事司法文书和司法外文书公约》，并与多个国家签订了有关司法合作的条约。截至 2006 年 12 月底，中国与 40 个国家签署了刑事司法协助条约，其中 28 个条约已经生效；与 3 个国家签署了被判刑人移管条约，其中 1 个已生效；与俄罗斯、泰国、蒙古等 26 个国家缔结了双边引渡条约，其中 20 个条约已经生效。上述条约均适用于反洗钱领域。实践中，司法部作为中国缔结或参加的含有刑事司法协助内容的国际条约指定的中方“中央机关”，曾接到过 6 起涉及洗钱的司法协助请求，中国对此提供了及时而有效的协助。另外，司法部依据与相关国家缔结的刑事司法协助条约，向外提出了 1 起涉及洗钱的刑事司法协助请求。

在警务合作方面，中国先后与 40 多个国家签署了 70 多个有关警务合作和打击犯罪方面的合作协议、谅解备忘录和纪要；与美国、加拿大、泰国等 5 个国家互派警务联系

官。1998 年以来,中国警方协助国(境)外执法部门调查洗钱犯罪线索 300 余件,调查涉恐资金线索 20 余件,并多次协助美国、英国、加拿大等国执法部门来我国进行洗钱犯罪的调查取证工作。

在金融情报机构的对外业务合作方面,中国反洗钱监测分析中心 2006 年配合中国人民银行总行或以中心名义与 7 个国家的金融情报机构签署了谅解备忘录。截至 2006 年底,我国已与 8 个国家的金融情报机构签署了谅解备忘录。



项俊波副行长代表中国人民银行与外国 FIU 签署谅解备忘录



中国人民银行与外国 FIU 签署谅解备忘录

专栏 6-3

与我国签署金融情报交流合作谅解备忘录的国家

签署国家	双方签署人	备忘录名称	签署时间	签署方式	签署地点
韩国	欧阳卫民主任 柳在韩院长	《中华人民共和国中国人民银行中国反洗钱监测分析中心与大韩民国财政经济部金融情报分析院关于反洗钱和反恐融资金情情报交流合作谅解备忘录》	2005-11-15	面签	北京
格鲁吉亚	欧阳卫民主任 Mr. Nikoloz Geguchadze	《中国反洗钱监测分析中心与格鲁吉亚金融监控局关于反洗钱和反恐融资金情情报交流合作谅解备忘录》	2006-03-07	函签	
俄罗斯	项俊波副行长 祖布科夫局长	《中国人民银行与俄罗斯联邦金融监控局关于反洗钱（犯罪收益合法化）和反恐融资合作与信息交流协议》	2006-03-21	面签	北京
乌克兰	欧阳卫民主任 Serhiy Hurzhiy	《中国反洗钱监测分析中心与乌克兰国家金融监测委员会关于反洗钱（犯罪收益合法化）和反恐融资金情情报交流合作谅解备忘录》	2006-06-26	面签	北京
马来西亚	项俊波副行长 达图·扎马尼·阿卜杜勒·贾尼副行长（Datuk Zamani Abdul Ghani）	《中国人民银行与马来西亚中央银行关于反洗钱和反恐融资金情情报交流合作谅解备忘录》	2006-06-30	面签	北京
印度尼西亚	欧阳卫民主任 Yunus Hussein	《中国反洗钱监测分析中心与印度尼西亚金融交易报告与分析中心关于反洗钱和反恐融资金情情报交流合作谅解备忘录》	2006-05-29	面签	雅加达
白俄罗斯	项俊波副行长 副主席：Anatoly A. Tozik	《中国人民银行与白俄罗斯国家监控委员会关于反洗钱和反恐融资金情情报交流合作谅解备忘录》	2006-09-21	面签	明斯克
墨西哥	欧阳卫民主任 Ms. Concepcion Patino	《中国反洗钱监测分析中心与墨西哥合众国财政与公共信贷部金融情报中心关于反洗钱和反恐融资金情情报信息交流合作谅解备忘录》	2006-11-27	面签	北京

五、继续推进反洗钱业务领域的双边或多边合作与交流

在反洗钱业务多边合作方面,2006年,中国人民银行、公安部、财政部、外交部等部门与FATF、世界银行、国际货币基金组织、亚欧会议、二十国集团、沃尔夫斯堡集团等广泛接触,在业务培训、个案合作、信息交流等方面进行了不同程度的合作。

在反洗钱业务双边合作方面,通过中俄银行合作分委会、中哈金融合作分委会等双边机制与俄罗斯、哈萨克斯坦在反洗钱业务方面进行定期的工作会谈与交流;与美国、德国、英国、中国香港、中国澳门等国家或地区开展了多方位的反洗钱业务交流与研讨活动。

在涉外反洗钱培训与研讨方面,中国人民银行与国际货币基金组织、美国证券业协会、德国中央银行、法国中央银行、香港金融管理局等组织和机构举办较大规模的反洗钱和反恐融资国际研讨会和培训,参加人员200多人次。

专栏6-4

金融行动特别工作组对我国的现场评估

按照FATF相关评估程序,在我国于2006年9月18日向FATF提交了600多页的《评估问卷》和近3000页的法律法规支持材料后,2006年11月13~25日,FATF与EAG联合组成的评估小组对我国进行了现场评估。

11月13~25日,由FATF秘书处代表、EAG秘书处代表、美国、英国、比利时、俄罗斯、德国等国的专家组成的评估小组对我国进行了正式现场评估。期间,评估小组先后与我国20余家单位及7家金融机构(包括中国人民银行、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、外交部、银监会、证监会、保监会、国家外汇管理局(以下简称外汇局)、中华人民共和国民政部(以下简称民政部)、司法部、中华人民共和国建设部(以下简称建设部)、财政部、安全部、上海市公安局、中国银行业协会、北京银行业协会、中国律师协会、中国注册会计师协会、中国珠宝协会、上海证券交易所、黄金交易所、中国银行、渣打银行、民生银行、中信证券、光大证券、中国人寿、光大永明人寿)进行了约40场会谈。会谈内容涉及我国反洗钱

和反恐融资国内协调,洗钱罪和资助恐怖活动罪的法律规定和适用,《反洗钱法》及中国人民银行新颁布的两个反洗钱规定,反洗钱资金监测模式,刑事与行政调查权力,查封、冻结与没收等强制性措施的相关规定和执行,金融监管部门的反洗钱职责,金融机构的反洗钱义务,特定非金融机构的反洗钱工作,反洗钱国际合作等内容。

评估小组还专门赴上海,与中国人民银行上海总部、上海公安厅、商业机构,证券交易所等单位会谈和考察评估。现场评估期间,各相关单位与中国人民银行密切配合,会谈主谈人员素质较高,准备充分,有较好的应对复杂问题的处理能力。反洗钱局还应评估小组要求,协调有关单位向评估小组提供了300多个补充问题的书面英文回复。会谈内容深入、全面,保证了现场评估工作的顺利进行。

评估小组认为此次评估会谈的组织、协调工作十分出色,所提交的问卷及补充问题回复质量非常高,评估工作进展顺利。中国的反洗钱工作在近两年来取得了很大成绩,与国际标准的差距已经大幅缩小。

专栏6-5

我国承办金融行动特别工作组/欧亚反洗钱与 反恐融资小组洗钱与恐怖融资犯罪类型研究年会

2006年11月28日至11月30日,由中国人民银行承办的金融行动特别工作组(FATF)与欧亚反洗钱与反恐融资小组(EAG)“洗钱与恐怖融资犯罪类型联合研讨会”在上海成功举行。来自FATF和EAG成员与观察员约160名反洗钱和反恐融资专家、监管者代表,以及由中国人民银行、公安部、最高人民法院、最高人民检察院和国家税务总局代表组成的中国代表团参加了会议。中国人民银行副行长项俊波、上海市副市长唐登杰出席会议并致辞。

项俊波副行长在开幕式致辞时指出,伴随经济一体化、金融全球化和各种高新技术的广泛应用,洗钱和恐怖融资的手段、技术和方法呈现出多样化和专业化的发展趋势。只有及时了解洗钱和恐怖融资的手段、技术和方法,才能更好地预防和打击洗钱和恐怖融资,也才能有针对性地确立反洗钱和反恐融资的立法防范措施。中国是国际社会的重要成员,中国对于全球打击洗钱和恐怖融资具有重要的战略意义。

唐登杰副市长在致辞中表示,在上海建设国际金融中心的进程中,反洗钱工作水

平的高低将直接影响着上海金融业的国际声誉和形象。上海市已经正式建立了反洗钱工作联席会议制度，在组织体系建设、信息收集、情报交换、可疑资金分析和查处洗钱案件等方面都取得了重要进展，并成功破获了一批重大经济案件。当前上海市全社会反洗钱意识明显提高，金融领域预防与控制洗钱风险的制度体系进一步健全，打击洗钱等违法犯罪活动的反洗钱机制正发挥着积极作用。

会议期间，各国代表就围绕恐怖融资类型、房地产业洗钱、毒品犯罪收益洗钱和利用增值税环节洗钱等诸多议题进行了深入研讨，并拟定了下一步工作步骤。中国代表团以积极的态度全程参加了全体会议和分组会议，并在全会上进行了案例演示，表现出了优秀的专业素养，正面宣传了我国反洗钱工作，加深了国际社会对中国反洗钱工作最新进展的了解。

第七章

反洗钱宣传与培训

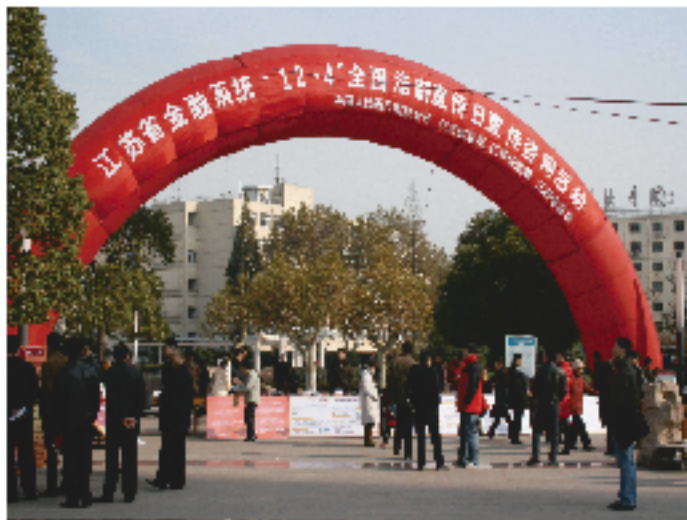
- 反洗钱法制宣传重点突出，社会影响广泛
- 国内反洗钱专家队伍逐渐形成，培训课程向专题型发展
- 反洗钱研讨和调研突出理论与实践紧密结合的特色

中国人民银行高度重视我国反洗钱人才培养和宣传培训。配合《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称《反洗钱法》）和反洗钱规定的起草和出台，为了提高全社会反洗钱意识和培养一支合格的反洗钱人才队伍，2006年，中国人民银行集中力量开展了大规模的反洗钱宣传、培训，加强了调研工作。国内反洗钱专业队伍逐渐形成，反洗钱培训课程由基础型向专题型发展，反洗钱研讨突出了理论与实践紧密结合的特色。

一、反洗钱法制宣传重点突出，社会影响广泛

2006年，中国人民银行反洗钱宣传工作不断深入，确定了紧紧围绕《反洗钱法》及配套规章开展宣传的基本原则，鲜明地突出反洗钱法制宣传特色。

为了学习贯彻《反洗钱法》，中国人民银行及时下发了《认真学习贯彻反洗钱法 全面深入做好反洗钱工作的通知》，要求分支机构从实践“三个代表”重要思想、贯彻科学发展观、建设社会主义和谐社会的高度，将学习贯彻《反洗钱法》作为当前和今后一个时期重点工作认真落实，并要求分支机构以金融业为依托，通过开展形式多样的宣传活动，扩大反洗钱法制宣传的范围，突出宣传实效，扩大社会影响。



中国人民银行分支机构组织辖内金融系统开展反洗钱法制宣传

为了更好地实施反洗钱法制宣传工作，中国人民银行总行制定了《反洗钱法》宣传方案，通过及时召开新闻通气会、编写《反洗钱法释义》、接受中央电视台及其他新



街头咨询《中华人民共和国反洗钱法》

闻媒体专访、在《金融时报》上连载评论员文章和系列解读文章等措施全方位开展宣传工作，取得了较好的宣传效果。中国人民银行分支机构在总行统一部署下，结合各地经济和文化特色，组织金融机构通过举办《反洗钱法》社会宣传日、悬挂横幅、分发宣传手册、开辟“反洗钱信息网”、举办《反洗钱法》宣传知识竞赛等形式开展宣传工作，有些地区还大胆尝试，积极创新，通过印制《反洗钱法》主题台历、贺卡以及编排反洗钱小品或当地戏剧等群众喜闻乐见且极具地方特色的文化形式，让全社会更加深入地了解《反洗钱法》的基本内容，提高从业人员和普通居民的反洗钱意识，积极推动全社会形成反洗钱合力。



中国人民银行分支机构组织辖内金融机构举行反洗钱知识竞赛



金融机构悬挂反洗钱宣传横幅

反洗钱工作部际联席会议办公室（设在中国人民银行反洗钱局）编发的《反洗钱工作简报》作为国务院反洗钱行政主管部门唯一的定期反洗钱宣传刊物，从2004年创刊以来发挥着越来越重要的宣传作用。2006年，考虑到逐步发展的反洗钱工作形势，反洗钱工作部际联席会议办公室将《反洗钱工作简报》的内容扩展为半月一期，每期40页，并将发送范围从23家反洗钱工作部际联席会议成员单位及全国人大预工委扩展到银行业、证券业、保险业金融机构、各金融交易中心及银联公司。经过改版扩容后的《反洗钱工作简报》成为我国反洗钱主管部门对反洗钱有关管理机关、金融机构及其他相关单位开展反洗钱宣传的重要途径。



中国人民银行分支机构开辟反洗钱宣传网页

表 7-1 2006 年我国反洗钱法制宣传活动统计表

组织者	开展宣传活动次数(次)	参加宣传活动人数(人)	发放宣传材料份数(份)	媒体宣传次数(次)
中国人民银行	2 334	55 680	12 154 924	1 869
商业银行	13 399	304 089	15 279 853	16 037
合计	15 733	359 769	27 434 777	17 906

二、国内反洗钱专家队伍逐渐形成，培训课程向专题型发展

随着我国近几年反洗钱工作的开展，工作经验不断积累，我国已经初步形成了一支国内反洗钱专家队伍，成为反洗钱自主培训的主要力量。2006 年，中国人民银行和金融机构共举办不同层次的反洗钱培训 1.7 万余次，共培训中国人民银行、其他部门和金融机构共 65 万人次。其中，中国人民银行系统举办 1 900 余次，累计近 6 万人次参加。

中国人民银行反洗钱培训人员范围以各级中国人民银行反洗钱工作人员为主，并邀请来自公安、法院、检察院、外交、海关、税务等反洗钱部际联席会议成员单位以及银行、证券、保险、外汇监管部门和被监管机构反洗钱一线的专家。在培训组织形式方面，中国人民银行除单独举办、与国际组织合作举办反洗钱培训外，还组织人员广泛参与国际组织及其他国家举办的相关培训。培训内容不仅包括银行业反洗钱知识，还涉及证券期货业、保险业和特定非金融行业的反洗钱热点问题，培训内容专题化的特点比较突出。其中，《反洗钱法》及配套规章出台后，中国人民银行总行举办的证券业、保险业反洗钱监管专题培训班得到了参训人员的广泛好评。

2006 年 2 月，中国反洗钱监测分析中心承办英国外交部技援项目，在杭州举办了二期大额和可疑资金交易数据报送培训班，共培训来自中国人民银行分支机构负责外资银行反洗钱工作的人员和驻华外资银行的合规人员近 100 人。

2006 年 6 月，中国人民银行在郑州举办银行业反洗钱业务骨干培训班，对中国人民银行地市以上级分支机构反洗钱工作骨干人员进行了为期一周的全面业务培训，包括反洗钱法制建设、反洗钱监管、反洗钱案件协查、反洗钱协调机制等内容，规模达到 100 人。这是中国人民银行总行首次举办大规模的自主培训班，充分显示了中国人民银行对我国反洗钱工作的高度重视，尤其是对反洗钱人才队伍建设的高度重视。



中国人民银行总行举办反洗钱处长培训班

2006年6月，中国人民银行组团赴美参加了美国证券业协会举办的证券期货业反洗钱培训，了解了美国在证券期货业开展反洗钱工作的各项计划、相关法律法规、监管手段及处罚措施等内容，为我国今后在证券期货业推进反洗钱工作培养了第一批人才。

2006年7月，中国人民银行洗钱案件协查工作培训班在内蒙古自治区举行，来自全国各省、自治区、直辖市的分支机构反洗钱部门负责人近50人参加了培训。中国人民银行和公安部经济犯罪侦查局的业务专家分别就反洗钱行政调查、大额和可疑交易报告的报送和收集、洗钱案件的侦查等业务进行了专题讲解。与会代表对反洗钱行政调查、民事调查、司法调查工作的现状进行了充分讨论和交流，并就改进和完善工作制度提出了大量意见和建议，对反洗钱案件协查工作实践具有较强的指导意义。

2006年10月，中国人民银行与香港金融管理局在香港特别行政区联合举办了以反洗钱监管为主题的培训班，中国人民银行分支机构反洗钱部门负责人及总行有关监管人员参加培训。此外，中国人民银行还派员参加了国际货币基金组织举办的三期反洗钱监管方面的培训。

2006年，为了更好地配合FATF对中国的评估工作，中国人民银行派员参加了FATF、世界银行、国际货币基金组织及EAG分别举办的反洗钱和反恐融资评估员培训班，学习反洗钱和反恐融资评估方法、程序、技术，深入了解评估具体运作过程。

另外,中国人民银行部分分支机构和金融机构还通过网络等电子渠道开展反洗钱远程视频培训,在更大范围内培训基层反洗钱工作人员。

三、反洗钱研讨和调研突出理论与实践紧密结合的特色

2006年6月,中国人民银行与国际货币基金组织在大连联合举办了为期一周的反洗钱和反恐融资金分析调查研讨班,来自国际货币基金组织法律部、北爱尔兰检察官办公室、澳大利亚金融情报中心、美国联邦调查局(FBI)的专家们对洗钱和恐怖主义融资案例中与侦查、分析、调查以及起诉有关的大量法律和实际问题进行了分析讨论。中国人民银行分支机构相关工作人员50人参加了研讨,对国际洗钱和恐怖主义融资案例有了初步认识。

2006年6月,中国反洗钱监测分析中心与国际货币基金组织联合在京举办了“反洗钱系统信息管理研讨会”。来自国际货币基金组织的专家及澳大利亚、马来西亚、以色列、加拿大和意大利金融情报中心的反洗钱专家以及中国共产党中央纪律检查委员会(以下简称中纪委)、司法部、商务部、工商总局、税务总局、海关总署和中国人民银行代表共50余人出席。

2006年9月,中国反洗钱监测分析中心与国际货币基金组织联合在京举办了“可疑交易分析实务”国际研讨会。来自国际货币基金组织、澳大利亚、美国、泰国、以色列金融情报中心的反洗钱专家、中国人民银行部分分支机构的代表以及中心相关人员共50余人出席。

2006年11月,中国人民银行与复旦大学在上海联合举办了全国第一届反洗钱理论与实践研讨会。全国人大、中国人民银行、复旦大学、浙江大学、中国人民大学、四川大学、山东大学、上海社会科学院等政府部门、国内高校和研究机构的学者出席了研讨会。与会专家学者从法学、经济学、金融学理论和我国反洗钱实践出发,研究了我国反洗钱法律法规的有关问题,共同探讨了我国反洗钱战略的制定、我国反洗钱工作领域存在的问题,并对如何促进和推动我国反洗钱理论和实践方面的学术研究也提出了意见和建议。这是我国首次举办全国范围的反洗钱理论研讨会,有助于深化我国反洗钱理论研究,为我国反洗钱规划制定和工作开展提供强有力的学术支持和理论指导。

中国人民银行部分分支机构在《反洗钱法》颁布期间,通过组织反洗钱有奖征文、

出版反洗钱调研文集、在报刊杂志上发表反洗钱论文等形式将反洗钱调研推向了一个新的高潮。

表 7-2 2006 年我国反洗钱培训和研讨情况统计表

		中国人民银行	被监管机构	联席会议成员单位	总计
境内培训	次数	1 885	14 546	698	17 126
	人次	58 757	581 912	12 539	653 027
境外培训	次数	30	37	6	73
	人次	86	153	10	249
合计	次数	1 912	14 583	704	17 199
	人次	60 672	582 065	12 549	653 276

附录

- 2006 年反洗钱工作大事记
- 中华人民共和国反洗钱法
- 中国人民银行令（〔2006〕第 1 号）
- 中国人民银行令（〔2006〕第 2 号）

附录一 2006 年反洗钱工作大事记

1 月

19 日，中国人民银行与公安部举行 2006 年第 1 期情报会商。

2 月

13 ~ 17 日，中国人民银行副行长项俊波率团出席在南非开普敦举行的 FATF 第十七届第二次全会暨工作组会议。会议期间，中国人民银行副行长项俊波会见了俄罗斯金融监测局局长祖布科夫，就双方签署反洗钱和反恐融资合作与情报交流协议事宜进行了会谈。

22 日，中国反洗钱监测分析中心承办英国外交部援项目，在杭州举办大额和可疑资金交易数据报送培训班。

23 日，公安部经济犯罪侦查局、中国人民银行反洗钱局、中国反洗钱监测分析中心和有关省市的公安机关经侦部门负责人举行了紧急会商，决定在北京市、辽宁省、黑龙江省、新疆维吾尔自治区和浙江省五省（自治区、直辖市）统一部署打击非法资金流动的专项行动，代号“流金行动”。

26 日，中国人民银行向分支机构转发联合国安理会 1267 委员会最新制裁名单。

3 月

1 日，中国人民银行反洗钱工作会议在温州召开，贯彻 2006 年中国人民银行工作会议精神，总结 2005 年反洗钱工作，部署 2006 年工作任务。中国人民银行副行长项俊波出席会议并做了题为《进一步加大反洗钱工作力度 促进反洗钱工作再上新台阶》的主题报告，中国人民银行有关司局、分支行反洗钱工作负责同志和部分联席会议成员单位代表 100 余人出席会议。

6 日，中国人民银行向分支机构、国有商业银行、股份制商业银行及国家邮政局邮政储汇局印发《关于防范利用假美元洗钱的通知》。

7 日，中国反洗钱监测分析中心与格鲁吉亚金融监控局负责人签署《反洗钱和反恐融资金融情报交流合作谅解备忘录》。

8 日,广西壮族自治区北海市中级人民法院对北部湾特大香烟走私案被告人黄广锐判处洗钱罪。

10 日,中国人民银行向分支机构转发联合国安理会第 1643 号决议。

21 日,中国人民银行副行长项俊波与俄罗斯金融监测局局长祖布科夫在北京签署《反洗钱和反恐融资合作与情报交流协议》。

22 日,中国人民银行和俄罗斯中央银行在北京共同举办了中俄国家年——中俄反洗钱和反恐融资经验交流高峰论坛。

23 日,中国人民银行下发《关于 2006 年中国人民银行分支行反洗钱工作要点的通知》。

24 日,中国人民银行与公安部举行 2006 年第 2 期情报会商。

25 日,中国人民银行协助广东警方在珠海破获黎某等人非法吸收公众存款案。

4 月

19 日,中国人民银行通过反洗钱监测分析发现线索并协助湖北警方破获九龙商贸公司骗税案。

20 日,中国人民银行协助天津警方破获“2·17”非法金融活动案。

4~5 月,中国人民银行上海总部协助上海警方破获新加坡人罗怀韬从事地下钱庄洗钱活动重大案件,涉案金额高达 53.54 亿元,引起了社会各界的广泛关注。

5 月

12 日,中国人民银行下发《关于统一本外币反洗钱管理职责的通知》,启动本外币反洗钱统一管理职责工作。

25 日,中国人民银行与公安部举行 2006 年第 3 期情报会商。

29 日,中国反洗钱监测中心与白俄罗斯国家监控委员会负责人在明斯克签署《反洗钱和反恐融资金融情报交流合作谅解备忘录》。

30~31 日,中国人民银行副行长项俊波率团出席欧亚反洗钱与反恐融资小组(EAG)第四次全会并访问俄罗斯金融监测局。

6 月

1~3 日,中国人民银行副行长项俊波率团赴莫斯科访问,与 EAG 主席、俄联邦金融监测局局长祖布科夫举行了会谈。

5 日,中国反洗钱监测分析中心印发《中国人民银行关于执行中国反洗钱监测分析系统本外币数据报送标准有关事宜的通知》。

5~9 日,中国人民银行与国际货币基金组织在大连联合举办反洗钱和反恐融资金融分析与调研研讨班。

5~14 日,中国人民银行组团赴美参加美国证券业协会举办的证券期货业反洗钱培训。

12 日,中国人民银行天津分行、沈阳分行、南京分行、济南分行、武汉分行、成都分行、西安分行、北京营业管理部、重庆营业管理部共 9 个分支机构获批单独设立反洗钱处。

12~16 日,中国人民银行在郑州举办银行业反洗钱业务骨干培训班。

16 日,中国反洗钱监测分析中心向政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行、国家邮政局邮政储汇局及各级中国人民银行通报 2005 年大额和可疑交易报告报送情况。

26 日,中国反洗钱监测分析中心与乌克兰国家金融监测委员会在北京签署《反洗钱和反恐融资金融情报交流合作谅解备忘录》。

28 日,中国人民银行副行长项俊波会见乌克兰国家金融监测委员会访华代表团,双方就中乌两国反洗钱领域共同关注的问题交换了意见。

27~29 日,中国反洗钱监测分析中心与国际货币基金组织联合在北京举办“反洗钱系统信息管理研讨会”。

28 日,中国反洗钱监测分析中心上海分中心筹建工作正式启动。

30 日,中国人民银行副行长项俊波与马来西亚国家银行副行长达图·贾尼在北京签署《反洗钱和反恐融资金融情报交流合作谅解备忘录》。

30 日,中国人民银行与公安部举行 2006 年第 4 期情报会商。

7 月

1 日,完成外汇反洗钱机构、人员、管理职责划转中国人民银行的相关工作,全面实现本外币反洗钱管理职责的统一,正式开始集中收集分析本外币大额和可疑交易,统一实施本外币反洗钱监督管理以及开展本外币联动的反洗钱调查和案件协查。

10 日,中国人民银行制定并印发《中国人民银行反洗钱监督检查及案件协查档案管理办法(试行)》。

10 日,中国人民银行向分支机构转发联合国安理会暂时解除对利比里亚木材禁运的

第 1689 号决议。

25 日,北京警方和中国人民银行营业管理部成功破获丁某商业贿赂案,涉案金额达 200 万美元。

29 日,中国人民银行与公安部举行 2006 年第 5 期情报会商。

8 月

2~4 日,中国人民银行洗钱案件协查工作培训班在内蒙古自治区举办。

7 日,呼和浩特、哈尔滨、杭州、福州、南宁、大连、青岛、宁波、厦门 9 个中心支行获批单独设立反洗钱处。

10 日,中国人民银行昆明市中心支行协助云南警方破获“810”贩毒案。

31 日,中国人民银行与公安部举行 2006 年第 6 期情报会商。

9 月

1 日,湖南省金融服务创新综合试点反洗钱试点工作正式启动,为全国深入开展反洗钱工作探索新的途径,进一步提高反洗钱工作效果。

4 日,中国人民银行向分支机构转发联合国安理会第 1701 号决议。

13~15 日,中国反洗钱监测分析中心在北京举办反洗钱监测分析应用技术培训班。

18 日,中国人民银行协助温州海关成功破获温州市鹏裕对外贸易有限公司走私案,涉案金额高达 1.26 亿元。

18~22 日,中国反洗钱监测分析中心在北京举办可疑交易分析实务国际研讨会。

20 日,中国人民银行副行长项俊波率团出访白俄罗斯和乌克兰,商讨反洗钱和反恐融资合作事宜。

21 日,中国人民银行副行长项俊波与白俄罗斯国家监控委员会副主席安拉托尼·托扎克签署《反洗钱和反恐融资金融情报交流合作谅解备忘录》。

28 日,中国人民银行与公安部举行 2006 年第 7 期情报会商。

10 月

8 日,中国人民银行转发联合国安理会 1267 委员会最新制裁名单。

18~20 日,中国人民银行与香港金融管理局在香港联合举办反洗钱监管培训班。

25 日,中国人民银行副行长项俊波主持召开 FATF 现场评估准备会,对 FATF 现场评估工作进行部署。

31 日,《中华人民共和国反洗钱法》(以下简称《反洗钱法》)经第十届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议审议通过,并于 2007 年 1 月 1 日施行。《反洗钱法》第一次在法律层面全面确立我国的反洗钱监督管理机制,明确国务院反洗钱行政主管部门、国务院有关部门、机构的反洗钱职责分工;将反洗钱义务主体从金融机构扩大到特定非金融机构,并明确应履行反洗钱义务的金融机构的范围、义务以及违反《反洗钱法》应承担的法律责任;规定反洗钱调查措施的行使条件、主体、批准程序和期限以及开展反洗钱国际合作的基本原则等内容。

11 月

6 日,中国人民银行印发《关于认真学习贯彻反洗钱法全面深入做好反洗钱工作的通知》,启动了中国人民银行学习贯彻《反洗钱法》及配套规章的大型宣传活动。

13~25 日,中国人民银行组织协调反洗钱部际联席会议有关成员单位、相关行业协会和商业机构圆满完成金融行动特别工作组(FATF)对中国反洗钱和反恐融资工作进行现场评估,将我国转为 FATF 正式成员的进程向前推进了一大步。

14 日,中国人民银行发布《金融机构反洗钱规定》,进一步规范反洗钱监督管理行为和金融机构的反洗钱工作。

14 日,中国人民银行发布《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》,进一步规范金融机构报告大额交易和可疑交易的报告工作。

22 日,中国人民银行与公安部举行 2006 年第 8 期情报会商。

27 日,中国反洗钱监测分析中心与墨西哥财政与公共信贷部金融情报中心负责人在北京签署《反洗钱和反恐融资金融情报信息交流合作谅解备忘录》。

28~30 日,中国人民银行首次承办的 2006 年 FATF/EAG 犯罪类型研究联合年会在上海成功召开,来自 FATF/EAG 成员与观察员约 160 名反洗钱和反恐融资专家、监管者代表出席了会议,围绕恐怖融资类型、房地产业洗钱等诸多议题进行了深入研讨。中国人民银行副行长项俊波到会并讲话。

29 日,中国人民银行与复旦大学在上海联合举办全国第一届反洗钱理论与实践研讨会。中国人民银行副行长项俊波到会并讲话。

12 月

15 日,中国人民银行与公安部举行 2006 年第 9 期情报会商。

12~15 日,中国人民银行组团赴莫斯科参加 EAG 与私营部门座谈会、第二届技援捐

助者大会和第五届全会。

19 日，公安部、中国人民银行在北京召开新闻发布会，通报近年来公安部与中国人民银行联合打击洗钱犯罪的有关情况。

19 日，中国人民银行副行长项俊波参加反洗钱工作部际联席会议联络员会议，讨论《反洗钱工作部际联席会议制度》（建议修改稿），并对即将召开的反洗钱工作部际联席会议第三次工作会议有关问题进行研究。

25 日，反洗钱工作部际联席会议第三次工作会议在北京召开。会议总结全国反洗钱工作的进展情况，讨论部署今后一段时期的工作任务，重点贯彻落实《反洗钱法》和做好 FATF 评估后续工作。中国人民银行副行长项俊波主持会议，联席会议召集人、中国人民银行行长周小川作题为《学习贯彻〈反洗钱法〉，全面深入开展我国反洗钱工作》的报告。联席会议 23 个成员单位的有关负责同志参加会议。

附录二 中华人民共和国反洗钱法

(2006年10月31日第十届全国人民代表大会常务委员会
第二十四次会议通过)

中华人民共和国主席令第五十六号

《中华人民共和国反洗钱法》已由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议于2006年10月31日通过，现予公布，自2007年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 胡锦涛

2006年10月31日

目录

第一章 总则

第二章 反洗钱监督管理

第三章 金融机构反洗钱义务

第四章 反洗钱调查

第五章 反洗钱国际合作

第六章 法律责任

第七章 附则

第一章 总 则

第一条 为了预防洗钱活动，维护金融秩序，遏制洗钱犯罪及相关犯罪，制定本法。

第二条 本法所称反洗钱，是指为了预防通过各种方式掩饰、隐瞒毒品犯罪、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、金融诈骗犯罪等犯罪所得及其收益的来源和性质的洗钱活动，依照本法规定采取相关措施的行为。

第三条 在中华人民共和国境内设立的金融机构和按照规定应当履行反洗钱义务的特定非金融机构，应当依法采取预防、监控措施，建立健全客户身份识别制度、客户身份资料和交易记录保存制度、大额交易和可疑交易报告制度，履行反洗钱义务。

第四条 国务院反洗钱行政主管部门负责全国的反洗钱监督管理工作。国务院有关部门、机构在各自的职责范围内履行反洗钱监督管理职责。

国务院反洗钱行政主管部门、国务院有关部门、机构和司法机关在反洗钱工作中应当相互配合。

第五条 对依法履行反洗钱职责或者义务获得的客户身份资料和交易信息，应当予以保密；非依法律规定，不得向任何单位和个人提供。

反洗钱行政主管部门和其他依法负有反洗钱监督管理职责的部门、机构履行反洗钱职责获得的客户身份资料和交易信息，只能用于反洗钱行政调查。

司法机关依照本法获得的客户身份资料和交易信息，只能用于反洗钱刑事诉讼。

第六条 履行反洗钱义务的机构及其工作人员依法提交大额交易和可疑交易报告，受法律保护。

第七条 任何单位和个人发现洗钱活动，有权向反洗钱行政主管部门或者公安机关举报。接受举报的机关应当对举报人和举报内容保密。

第二章 反洗钱监督管理

第八条 国务院反洗钱行政主管部门组织、协调全国的反洗钱工作，负责反洗钱的资金监测，制定或者会同国务院有关金融监督管理机构制定金融机构反洗钱规章，监督、检查金融机构履行反洗钱义务的情况，在职责范围内调查可疑交易活动，履行法律和国务院规定的有关反洗钱的其他职责。

国务院反洗钱行政主管部门的派出机构在国务院反洗钱行政主管部门的授权范围内，对金融机构履行反洗钱义务的情况进行监督、检查。

第九条 国务院有关金融监督管理机构参与制定所监督管理的金融机构反洗钱规章，对所监督管理的金融机构提出按照规定建立健全反洗钱内部控制制度的要求，履行法律和国务院规定的有关反洗钱的其他职责。

第十条 国务院反洗钱行政主管部门设立反洗钱信息中心，负责大额交易和可疑交易报告的接收、分析，并按照规定向国务院反洗钱行政主管部门报告分析结果，履行国务院反洗钱行政主管部门规定的其他职责。

第十一条 国务院反洗钱行政主管部门为履行反洗钱资金监测职责，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。

国务院反洗钱行政主管部门应当向国务院有关部门、机构定期通报反洗钱工作情况。

第十二条 海关发现个人出入境携带的现金、无记名有价证券超过规定金额的，应当及时向反洗钱行政主管部门通报。

前款应当通报的金额标准由国务院反洗钱行政主管部门会同海关总署规定。

第十三条 反洗钱行政主管部门和其他依法负有反洗钱监督管理职责的部门、机构发现涉嫌洗钱犯罪的交易活动，应当及时向侦查机关报告。

第十四条 国务院有关金融监督管理机构审批新设金融机构或者金融机构增设分支机构时，应当审查新机构反洗钱内部控制制度的方案；对于不符合本法规定的设立申请，不予批准。

第三章 金融机构反洗钱义务

第十五条 金融机构应当依照本法规定建立健全反洗钱内部控制制度，金融机构的负责人应当对反洗钱内部控制制度的有效实施负责。

金融机构应当设立反洗钱专门机构或者指定内设机构负责反洗钱工作。

第十六条 金融机构应当按照规定建立客户身份识别制度。

金融机构在与客户建立业务关系或者为客户提供规定金额以上的现金汇款、现钞兑换、票据兑付等一次性金融服务时，应当要求客户出示真实有效的身份证件或者其他身份证明文件，进行核对并登记。

客户由他人代理办理业务的，金融机构应当同时对代理人和被代理人的身份证件或者其他身份证明文件进行核对并登记。

与客户建立人身保险、信托等业务关系，合同的受益人不是客户本人的，金融机构还应当对受益人的身份证件或者其他身份证明文件进行核对并登记。

金融机构不得为身份不明的客户提供服务或者与其进行交易，不得为客户开立匿名账户或者假名账户。

金融机构对先前获得的客户身份资料的真实性、有效性或者完整性有疑问的，应当重新识别客户身份。

任何单位和个人在与金融机构建立业务关系或者要求金融机构为其提供一次性金融服务时，都应当提供真实有效的身份证件或者其他身份证明文件。

第十七条 金融机构通过第三方识别客户身份的，应当确保第三方已经采取符合本法要求的客户身份识别措施；第三方未采取符合本法要求的客户身份识别措施的，由该

金融机构承担未履行客户身份识别义务的责任。

第十八条 金融机构进行客户身份识别,认为必要时,可以向公安、工商行政管理等部门核实客户的有关身份信息。

第十九条 金融机构应当按照规定建立客户身份资料和交易记录保存制度。

在业务关系存续期间,客户身份资料发生变更的,应当及时更新客户身份资料。

客户身份资料在业务关系结束后、客户交易信息在交易结束后,应当至少保存五年。

金融机构破产和解散时,应当将客户身份资料和客户交易信息移交国务院有关部门指定的机构。

第二十条 金融机构应当按照规定执行大额交易和可疑交易报告制度。

金融机构办理的单笔交易或者在规定期限内的累计交易超过规定金额或者发现可疑交易的,应当及时向反洗钱信息中心报告。

第二十一条 金融机构建立客户身份识别制度、客户身份资料和交易记录保存制度的具体办法,由国务院反洗钱行政主管部门会同国务院有关金融监督管理机构制定。金融机构大额交易和可疑交易报告的具体办法,由国务院反洗钱行政主管部门制定。

第二十二条 金融机构应当按照反洗钱预防、监控制度的要求,开展反洗钱培训和宣传工作。

第四章 反洗钱调查

第二十三条 国务院反洗钱行政主管部门或者其省一级派出机构发现可疑交易活动,需要调查核实的,可以向金融机构进行调查,金融机构应当予以配合,如实提供有关文件和资料。

调查可疑交易活动时,调查人员不得少于二人,并出示合法证件和国务院反洗钱行政主管部门或者其省一级派出机构出具的调查通知书。调查人员少于二人或者未出示合法证件和调查通知书的,金融机构有权拒绝调查。

第二十四条 调查可疑交易活动,可以询问金融机构有关人员,要求其说明情况。

询问应当制作询问笔录。询问笔录应当交被询问人核对。记载有遗漏或者差错的,被询问人可以要求补充或者更正。被询问人确认笔录无误后,应当签名或者盖章;调查人员也应当在笔录上签名。

第二十五条 调查中需要进一步核查的,经国务院反洗钱行政主管部门或者其省一级派出机构的负责人批准,可以查阅、复制被调查对象的账户信息、交易记录和其他有关资料;对可能被转移、隐藏、篡改或者毁损的文件、资料,可以予以封存。

调查人员封存文件、资料，应当会同在场的金融机构工作人员查点清楚，当场开列清单一式二份，由调查人员和在场的金融机构工作人员签名或者盖章，一份交金融机构，一份附卷备查。

第二十六条 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的账户资金转往境外的，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。

侦查机关接到报案后，对已依照前款规定临时冻结的资金，应当及时决定是否继续冻结。侦查机关认为需要继续冻结的，依照刑事诉讼法的规定采取冻结措施；认为不需要继续冻结的，应当立即通知国务院反洗钱行政主管部门，国务院反洗钱行政主管部门应当立即通知金融机构解除冻结。

临时冻结不得超过四十八小时。金融机构在按照国务院反洗钱行政主管部门的要求采取临时冻结措施后四十八小时内，未接到侦查机关继续冻结通知的，应当立即解除冻结。

第五章 反洗钱国际合作

第二十七条 中华人民共和国根据缔结或者参加的国际条约，或者按照平等互惠原则，开展反洗钱国际合作。

第二十八条 国务院反洗钱行政主管部门根据国务院授权，代表中国政府与外国政府和有关国际组织开展反洗钱合作，依法与境外反洗钱机构交换与反洗钱有关的信息和资料。

第二十九条 涉及追究洗钱犯罪的司法协助，由司法机关依照有关法律的规定办理。

第六章 法律责任

第三十条 反洗钱行政主管部门和其他依法负有反洗钱监督管理职责的部门、机构从事反洗钱工作的人员有下列行为之一的，依法给予行政处分：

- （一）违反规定进行检查、调查或者采取临时冻结措施的；
- （二）泄露因反洗钱知悉的国家秘密、商业秘密或者个人隐私的；
- （三）违反规定对有关机构和人员实施行政处罚的；
- （四）其他不依法履行职责的行为。

第三十一条 金融机构有下列行为之一的，由国务院反洗钱行政主管部门或者其授权的设区的市一级以上派出机构责令限期改正；情节严重的，建议有关金融监督管理机构依法责令金融机构对直接负责的董事、高级管理人员和其他直接责任人员给予纪律处分：

- （一）未按照规定建立反洗钱内部控制制度的；

- (二) 未按照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的;
- (三) 未按照规定对职工进行反洗钱培训的。

第三十二条 金融机构有下列行为之一的,由国务院反洗钱行政主管部门或者其授权的设区的市一级以上派出机构责令限期改正;情节严重的,处二十万元以上五十万元以下罚款,并对直接负责的董事、高级管理人员和其他直接责任人员,处一万元以上五万元以下罚款:

- (一) 未按照规定履行客户身份识别义务的;
- (二) 未按照规定保存客户身份资料和交易记录的;
- (三) 未按照规定报送大额交易报告或者可疑交易报告的;
- (四) 与身份不明的客户进行交易或者为客户开立匿名账户、假名账户的;
- (五) 违反保密规定,泄露有关信息的;
- (六) 拒绝、阻碍反洗钱检查、调查的;
- (七) 拒绝提供调查材料或者故意提供虚假材料的。

金融机构有前款行为,致使洗钱后果发生的,处五十万元以上五百万元以下罚款,并对直接负责的董事、高级管理人员和其他直接责任人员处五万元以上五十万元以下罚款;情节特别严重的,反洗钱行政主管部门可以建议有关金融监督管理机构责令停业整顿或者吊销其经营许可证。

对有前两款规定情形的金融机构直接负责的董事、高级管理人员和其他直接责任人员,反洗钱行政主管部门可以建议有关金融监督管理机构依法责令金融机构给予纪律处分,或者建议依法取消其任职资格、禁止其从事有关金融行业工作。

第三十三条 违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第三十四条 本法所称金融机构,是指依法设立的从事金融业务的政策性银行、商业银行、信用合作社、邮政储汇机构、信托投资公司、证券公司、期货经纪公司、保险公司以及国务院反洗钱行政主管部门确定并公布的从事金融业务的其他机构。

第三十五条 应当履行反洗钱义务的特定非金融机构的范围、其履行反洗钱义务和对其监督管理的具体办法,由国务院反洗钱行政主管部门会同国务院有关部门制定。

第三十六条 对涉嫌恐怖活动资金的监控适用本法;其他法律另有规定的,适用其规定。

第三十七条 本法自2007年1月1日起施行。

附录三 中国人民银行令

(〔2006〕第1号)

根据《中华人民共和国反洗钱法》、《中华人民共和国中国人民银行法》等法律规定，中国人民银行制定了《金融机构反洗钱规定》，经2006年11月6日第25次行长办公会议通过，现予发布，自2007年1月1日起施行。

行长：周小川

2006年11月14日

金融机构反洗钱规定

第一条 为了预防洗钱活动，规范反洗钱监督管理行为和金融机构的反洗钱工作，维护金融秩序，根据《中华人民共和国反洗钱法》、《中华人民共和国中国人民银行法》等有关法律、行政法规，制定本规定。

第二条 本规定适用于在中华人民共和国境内依法设立的下列金融机构：

- (一) 商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社、邮政储汇机构、政策性银行；
- (二) 证券公司、期货经纪公司、基金管理公司；
- (三) 保险公司、保险资产管理公司；
- (四) 信托投资公司、金融资产管理公司、财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪公司；
- (五) 中国人民银行确定并公布的其他金融机构。

从事汇兑业务、支付清算业务和基金销售业务的机构适用本规定对金融机构反洗钱监督管理的规定。

第三条 中国人民银行是国务院反洗钱行政主管部门，依法对金融机构的反洗钱工作进行监督管理。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在各自的职责范围内履行反洗钱监督管理职责。

中国人民银行在履行反洗钱职责过程中，应当与国务院有关部门、机构和司法机关相互配合。

第四条 中国人民银行根据国务院授权代表中国政府开展反洗钱国际合作。中国人民银行可以和其他国家或者地区的反洗钱机构建立合作机制，实施跨境反洗钱监督管理。

第五条 中国人民银行依法履行下列反洗钱监督管理职责：

（一）制定或者会同中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会和中国保险监督管理委员会制定金融机构反洗钱规章；

（二）负责人民币和外币反洗钱的资金监测；

（三）监督、检查金融机构履行反洗钱义务的情况；

（四）在职责范围内调查可疑交易活动；

（五）向侦查机关报告涉嫌洗钱犯罪的交易活动；

（六）按照有关法律、行政法规的规定，与境外反洗钱机构交换与反洗钱有关的信息和资料；

（七）国务院规定的其他有关职责。

第六条 中国人民银行设立中国反洗钱监测分析中心，依法履行下列职责：

（一）接收并分析人民币、外币大额交易和可疑交易报告；

（二）建立国家反洗钱数据库，妥善保存金融机构提交的大额交易和可疑交易报告信息；

（三）按照规定向中国人民银行报告分析结果；

（四）要求金融机构及时补正人民币、外币大额交易和可疑交易报告；

（五）经中国人民银行批准，与境外有关机构交换信息、资料；

（六）中国人民银行规定的其他职责。

第七条 中国人民银行及其工作人员应当对依法履行反洗钱职责获得的信息予以保密，不得违反规定对外提供。

中国反洗钱监测分析中心及其工作人员应当对依法履行反洗钱职责获得的客户身份资料、大额交易和可疑交易信息予以保密；非依法律规定，不得向任何单位和个人提供。

第八条 金融机构及其分支机构应当依法建立健全反洗钱内部控制制度，设立反洗钱专门机构或者指定内设机构负责反洗钱工作，制定反洗钱内部操作规程和控制措施，对工作人员进行反洗钱培训，增强反洗钱工作能力。

金融机构及其分支机构的负责人应当对反洗钱内部控制制度的有效实施负责。

第九条 金融机构应当按照规定建立和实施客户身份识别制度。

（一）对要求建立业务关系或者办理规定金额以上的一次性金融业务的客户身份进行

识别，要求客户出示真实有效的身份证件或者其他身份证明文件，进行核对并登记，客户身份信息发生变化时，应当及时予以更新；

（二）按照规定了解客户的交易目的和交易性质，有效识别交易的受益人；

（三）在办理业务中发现异常迹象或者对先前获得的客户身份资料的真实性、有效性、完整性有疑问的，应当重新识别客户身份；

（四）保证与其有代理关系或者类似业务关系的境外金融机构进行有效的客户身份识别，并可从该境外金融机构获得所需的客户身份信息。

前款规定的具体实施办法由中国人民银行会同中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会和中国保险监督管理委员会制定。

第十条 金融机构应当在规定的期限内，妥善保存客户身份资料和能够反映每笔交易的数据信息、业务凭证、账簿等相关资料。

前款规定的具体实施办法由中国人民银行会同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制定。

第十一条 金融机构应当按照规定向中国反洗钱监测分析中心报告人民币、外币大额交易和可疑交易。

前款规定的具体实施办法由中国人民银行另行制定。

第十二条 中国人民银行会同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指导金融行业自律组织制定本行业的反洗钱工作指引。

第十三条 金融机构在履行反洗钱义务过程中，发现涉嫌犯罪的，应当及时以书面形式向中国人民银行当地分支机构和当地公安机关报告。

第十四条 金融机构及其工作人员应当依法协助、配合司法机关和行政执法机关打击洗钱活动。

金融机构的境外分支机构应当遵循驻在国家或者地区反洗钱方面的法律规定，协助配合驻在国家或者地区反洗钱机构的工作。

第十五条 金融机构及其工作人员对依法履行反洗钱义务获得的客户身份资料和交易信息应当予以保密；非依法律规定，不得向任何单位和个人提供。

金融机构及其工作人员应当对报告可疑交易、配合中国人民银行调查可疑交易活动等有关反洗钱工作信息予以保密，不得违反规定向客户和其他人员提供。

第十六条 金融机构及其工作人员依法提交大额交易和可疑交易报告，受法律保护。

第十七条 金融机构应当按照中国人民银行的规定，报送反洗钱统计报表、信息资料以及稽核审计报告中与反洗钱工作有关的内容。

第十八条 中国人民银行及其分支机构根据履行反洗钱职责的需要,可以采取下列措施进行反洗钱现场检查:

- (一) 进入金融机构进行检查;
- (二) 询问金融机构的工作人员,要求其对有关检查事项作出说明;
- (三) 查阅、复制金融机构与检查事项有关的文件、资料,并对可能被转移、销毁、隐匿或者篡改的文件资料予以封存;
- (四) 检查金融机构运用电子计算机管理业务数据的系统。

中国人民银行或者其分支机构实施现场检查前,应填写现场检查立项审批表,列明检查对象、检查内容、时间安排等内容,经中国人民银行或者其分支机构负责人批准后实施。

现场检查时,检查人员不得少于2人,并应出示执法证和检查通知书;检查人员少于2人或者未出示执法证和检查通知书的,金融机构有权拒绝检查。

现场检查后,中国人民银行或者其分支机构应当制作现场检查意见书,加盖公章,送达被检查机构。现场检查意见书的内容包括检查情况、检查评价、改进意见与措施。

第十九条 中国人民银行及其分支机构根据履行反洗钱职责的需要,可以与金融机构董事、高级管理人员谈话,要求其就金融机构履行反洗钱义务的重大事项作出说明。

第二十条 中国人民银行对金融机构实施现场检查,必要时将检查情况通报中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会或者中国保险监督管理委员会。

第二十一条 中国人民银行或者其省一级分支机构发现可疑交易活动需要调查核实的,可以向金融机构调查可疑交易活动涉及的客户账户信息、交易记录和其他有关资料,金融机构及其工作人员应当予以配合。

前款所称中国人民银行或者其省一级分支机构包括中国人民银行总行、上海总部、分行、营业管理部、省会(首府)城市中心支行、副省级城市中心支行。

第二十二条 中国人民银行或者其省一级分支机构调查可疑交易活动,可以询问金融机构的工作人员,要求其说明情况;查阅、复制被调查的金融机构客户的账户信息、交易记录和其他有关资料;对可能被转移、隐藏、篡改或者毁损的文件、资料,可以封存。

调查可疑交易活动时,调查人员不得少于2人,并出示执法证和中国人民银行或者其省一级分支机构出具的调查通知书。查阅、复制、封存被调查的金融机构客户的账户信息、交易记录和其他有关资料,应当经中国人民银行或者其省一级分支机构负责人批准。调查人员违反规定程序的,金融机构有权拒绝调查。

询问应当制作询问笔录。询问笔录应当交被询问人核对。记载有遗漏或者差错的，被询问人可以要求补充或者更正。被询问人确认笔录无误后，应当签名或者盖章；调查人员也应当在笔录上签名。

调查人员封存文件、资料，应当会同在场的金融机构工作人员查点清楚，当场开列清单一式二份，由调查人员和在场的金融机构工作人员签名或者盖章，一份交金融机构，一份附卷备查。

第二十三条 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。对客户要求将调查所涉及的账户资金转往境外的，金融机构应当立即向中国人民银行当地分支机构报告。经中国人民银行负责人批准，中国人民银行可以采取临时冻结措施，并以书面形式通知金融机构，金融机构接到通知后应当立即予以执行。

侦查机关接到报案后，认为需要继续冻结的，金融机构在接到侦查机关继续冻结的通知后，应当予以配合。侦查机关认为不需要继续冻结的，中国人民银行在接到侦查机关不需要继续冻结的通知后，应当立即以书面形式通知金融机构解除临时冻结。

临时冻结不得超过 48 小时。金融机构在按照中国人民银行的要求采取临时冻结措施后 48 小时内，未接到侦查机关继续冻结通知的，应当立即解除临时冻结。

第二十四条 中国人民银行及其分支机构从事反洗钱工作的人员有下列行为之一的，依法给予行政处分：

- （一）违反规定进行检查、调查或者采取临时冻结措施的；
- （二）泄露因反洗钱知悉的国家秘密、商业秘密或者个人隐私的；
- （三）违反规定对有关机构和人员实施行政处罚的；
- （四）其他不依法履行职责的行为。

第二十五条 金融机构违反本规定的，由中国人民银行或者其地市中心支行以上分支机构按照《中华人民共和国反洗钱法》第三十一条、第三十二条的规定进行处罚；区别不同情形，建议中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会或者中国保险监督管理委员会采取下列措施：

- （一）责令金融机构停业整顿或者吊销其经营许可证；
- （二）取消金融机构直接负责的董事、高级管理人员和其他直接责任人员的任职资格、禁止其从事有关金融行业工作；
- （三）责令金融机构对直接负责的董事、高级管理人员和其他直接责任人员给予纪律处分。

中国人民银行县（市）支行发现金融机构违反本规定的，应报告其上一级分支机构，

由该分支机构按照前款规定进行处罚或者提出建议。

第二十六条 中国人民银行和其地市中心支行以上分支机构对金融机构违反本规定的行为给予行政处罚的，应当遵守《中国人民银行行政处罚程序规定》的有关规定。

第二十七条 本规定自 2007 年 1 月 1 日起施行。2003 年 1 月 3 日中国人民银行发布的《金融机构反洗钱规定》同时废止。

附录四 中国人民银行令

(〔2006〕第2号)

根据《中华人民共和国反洗钱法》、《中华人民共和国中国人民银行法》等法律规定，中国人民银行制定了《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》，经2006年11月6日第25次行长办公会议通过，现予发布，自2007年3月1日起施行。

行长：周小川

2006年11月14日

金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法

第一条 为防止利用金融机构进行洗钱活动，规范金融机构大额交易和可疑交易报告行为，根据《中华人民共和国反洗钱法》、《中华人民共和国中国人民银行法》等有关法律、行政法规，制定本办法。

第二条 本办法适用于在中华人民共和国境内依法设立的下列金融机构：

- (一) 商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社、邮政储汇机构、政策性银行。
- (二) 证券公司、期货经纪公司、基金管理公司。
- (三) 保险公司、保险资产管理公司。
- (四) 信托投资公司、金融资产管理公司、财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪公司。
- (五) 中国人民银行确定并公布的其他金融机构。

从事汇兑业务、支付清算业务和基金销售业务的机构报告大额交易和可疑交易适用本办法。

第三条 中国人民银行及其分支机构对金融机构履行大额交易和可疑交易报告的情况进行监督、检查。

第四条 中国人民银行设立中国反洗钱监测分析中心，负责接收人民币、外币大额交易和可疑交易报告。

中国反洗钱监测分析中心发现金融机构报送的大额交易报告或者可疑交易报告有要

素不全或者存在错误的,可以向提交报告的金融机构发出补正通知,金融机构应在接到补正通知的5个工作日内补正。

第五条 金融机构应当设立专门的反洗钱岗位,明确专人负责大额交易和可疑交易报告工作。

金融机构应当根据本办法制定大额交易和可疑交易报告内部管理制度和操作规程,并向中国人民银行报备。

金融机构应当对下属分支机构大额交易和可疑交易报告制度的执行情况进行监督管理。

第六条 金融机构及其工作人员应当对报告可疑交易的情况予以保密,不得违反规定向任何单位和个人提供。

第七条 金融机构应当在大额交易发生后的5个工作日内,通过其总部或者由总部指定的一个机构,及时以电子方式向中国反洗钱监测分析中心报送大额交易报告。没有总部或者无法通过总部及总部指定的机构向中国反洗钱监测分析中心报送大额交易的,其报告方式由中国人民银行另行确定。

客户通过在境内金融机构开立的账户或者银行卡发生的大额交易,由开立账户的金融机构或者发卡银行报告;客户通过境外银行卡发生的大额交易,由收单行报告;客户不通过账户或者银行卡发生的大额交易,由办理业务的金融机构报告。

第八条 金融机构应当将可疑交易报其总部,由金融机构总部或者由总部指定的一个机构,在可疑交易发生后的10个工作日内以电子方式报送中国反洗钱监测分析中心。没有总部或者无法通过总部及总部指定的机构向中国反洗钱监测分析中心报送可疑交易的,其报告方式由中国人民银行另行确定。

第九条 金融机构应当向中国反洗钱监测分析中心报告下列大额交易:

(一) 单笔或者当日累计人民币交易20万元以上或者外币交易等值1万美元以上的现金缴存、现金支取、现金结售汇、现钞兑换、现金汇款、现金票据解付及其他形式的现金收支。

(二) 法人、其他组织和个体工商户银行账户之间单笔或者当日累计人民币200万元以上或者外币等值20万美元以上的款项划转。

(三) 自然人银行账户之间,以及自然人与法人、其他组织和个体工商户银行账户之间单笔或者当日累计人民币50万元以上或者外币等值10万美元以上的款项划转。

(四) 交易一方为自然人、单笔或者当日累计等值1万美元以上的跨境交易。

累计交易金额以单一客户为单位,按资金收入或者付出的情况,单边累计计算并报

告，中国人民银行另有规定的除外。

客户与证券公司、期货经纪公司、基金管理公司、保险公司、保险资产管理公司、信托投资公司、金融资产管理公司、财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪公司等金融交易，通过银行账户划转款项的，由商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社、邮政储汇机构、政策性银行按照第一款第（二）、（三）、（四）项的规定向中国反洗钱监测分析中心提交大额交易报告。

中国人民银行根据需要可以调整第一款规定的大额交易标准。

第十条 对符合下列条件之一的大额交易，如未发现该交易可疑的，金融机构可以不报告：

（一）定期存款到期后，不直接提取或者划转，而是本金或者本金加全部或者部分利息续存入在同一金融机构开立的同一户名下的另一账户。

活期存款的本金或者本金加全部或者部分利息转为在同一金融机构开立的同一户名下的另一账户内的定期存款。

定期存款的本金或者本金加全部或者部分利息转为在同一金融机构开立的同一户名下的另一账户内的活期存款。

（二）自然人实盘外汇买卖交易过程中不同外币币种间的转换。

（三）交易一方为各级党的机关、国家权力机关、行政机关、司法机关、军事机关、人民政协机关和人民解放军、武警部队，但不含其下属的各类企事业单位。

（四）金融机构同业拆借、在银行间债券市场进行的债券交易。

（五）金融机构在黄金交易所进行的黄金交易。

（六）金融机构内部调拨资金。

（七）国际金融组织和外国政府贷款转贷业务项下的交易。

（八）国际金融组织和外国政府贷款项下的债务掉期交易。

（九）商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社、邮政储汇机构、政策性银行发起的税收、错账冲正、利息支付。

（十）中国人民银行确定的其他情形。

第十一条 商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社、邮政储汇机构、政策性银行、信托投资公司应当将下列交易或者行为，作为可疑交易进行报告：

（一）短期内资金分散转入、集中转出或者集中转入、分散转出，与客户身份、财务状况、经营业务明显不符。

（二）短期内相同收付款人之间频繁发生资金收付，且交易金额接近大额交易标准。

(三) 法人、其他组织和个体工商户短期内频繁收取与其经营业务明显无关的汇款，或者自然人客户短期内频繁收取法人、其他组织的汇款。

(四) 长期闲置的账户原因不明地突然启用或者平常资金流量小的账户突然有异常资金流入，且短期内出现大量资金收付。

(五) 与来自于贩毒、走私、恐怖活动、赌博严重地区或者避税型离岸金融中心的客户之间的资金往来活动在短期内明显增多，或者频繁发生大量资金收付。

(六) 没有正常原因的多头开户、销户，且销户前发生大量资金收付。

(七) 提前偿还贷款，与其财务状况明显不符。

(八) 客户用于境外投资的购汇人民币资金大部分为现金或者从非同名银行账户转入。

(九) 客户要求进行本外币间的掉期业务，而其资金的来源和用途可疑。

(十) 客户经常存入境外开立的旅行支票或者外币汇票存款，与其经营状况不符。

(十一) 外商投资企业以外币现金方式进行投资或者在收到投资款后，在短期内将资金迅速转到境外，与其生产经营支付需求不符。

(十二) 外商投资企业外方投入资本金数额超过批准金额或者借入的直接外债，从无关联企业的第三国汇入。

(十三) 证券经营机构指令银行划出与证券交易、清算无关的资金，与其实际经营情况不符。

(十四) 证券经营机构通过银行频繁大量拆借外汇资金。

(十五) 保险机构通过银行频繁大量对同一家投保人发生赔付或者办理退保。

(十六) 自然人银行账户频繁进行现金收付且情形可疑，或者一次性大额存取现金且情形可疑。

(十七) 居民自然人频繁收到境外汇入的外汇后，要求银行开具旅行支票、汇票或者非居民自然人频繁存入外币现钞并要求银行开具旅行支票、汇票带出或者频繁订购、兑现大量旅行支票、汇票。

(十八) 多个境内居民接受一个离岸账户汇款，其资金的划转和结汇均由一人或者少数人操作。

第十二条 证券公司、期货经纪公司、基金管理公司应当将下列交易或者行为，作为可疑交易进行报告：

(一) 客户资金账户原因不明地频繁出现接近于大额现金交易标准的现金收付，明显逃避大额现金交易监测。

(二) 没有交易或者交易量较小的客户,要求将大量资金划转到他人账户,且没有明显的交易目的或者用途。

(三) 客户的证券账户长期闲置不用,而资金账户却频繁发生大额资金收付。

(四) 长期闲置的账户原因不明地突然启用,并在短期内发生大量证券交易。

(五) 与洗钱高风险国家和地区有业务联系。

(六) 开户后短期内大量买卖证券,然后迅速销户。

(七) 客户长期不进行或者少量进行期货交易,其资金账户却发生大量的资金收付。

(八) 长期不进行期货交易的客户突然在短期内原因不明地频繁进行期货交易,而且资金量巨大。

(九) 客户频繁地以同一种期货合约作为标的,在以一价位开仓的同时在相同或者大致相同价位、等量或者接近等量反向开仓后平仓出局,支取资金。

(十) 客户作为期货交易的卖方以进口货物进行交割时,不能提供完整的报关单证、完税凭证,或者提供伪造、变造的报关单证、完税凭证。

(十一) 客户要求基金份额非交易过户且不能提供合法证明文件。

(十二) 客户频繁办理基金份额的转托管且无合理理由。

(十三) 客户要求变更其信息资料但提供的相关文件资料有伪造、变造嫌疑。

第十三条 保险公司应当将下列交易或者行为,作为可疑交易进行报告:

(一) 短期内分散投保、集中退保或者集中投保、分散退保且不能合理解释。

(二) 频繁投保、退保、变换险种或者保险金额。

(三) 对保险公司的审计、核保、理赔、给付、退保规定异常关注,而不关注保险产品的保障功能和投资收益。

(四) 犹豫期退保时称大额发票丢失的,或者同一投保人短期内多次退保遗失发票总额达到大额的。

(五) 发现所获得的有关投保人、被保险人和受益人的姓名、名称、住所、联系方式或者财务状况等信息不真实的。

(六) 购买的保险产品与其所表述的需求明显不符,经金融机构及其工作人员解释后,仍坚持购买的。

(七) 以趸交方式购买大额保单,与其经济状况不符的。

(八) 大额保费保单犹豫期退保、保险合同生效后短期内退保或者提取现金价值,并要求退保金转入第三方账户或者非缴费账户的。

(九) 不关注退保可能带来的较大金钱损失,而坚决要求退保,且不能合理解释退保

原因的。

(十) 明显超额支付当期应缴保险费并随即要求退还超出部分。

(十一) 保险经纪人代付保费,但无法说明资金来源。

(十二) 法人、其他组织坚持要求以现金或者转入非缴费账户方式退还保费,且不能合理解释原因的。

(十三) 法人、其他组织首期保费或者趸交保费从非本单位账户支付或者从境外银行账户支付。

(十四) 通过第三人支付自然人保险费,而不能合理解释第三人与投保人、被保险人和受益人关系的。

(十五) 与洗钱高风险国家和地区有业务联系的。

(十六) 没有合理的原因,投保人坚持要求用现金投保、赔偿、给付保险金、退还保险费和保单现金价值以及支付其他资金数额较大的。

(十七) 保险公司支付赔偿金、给付保险金时,客户要求将资金汇往被保险人、受益人以外的第三人;或者客户要求将退还的保险费和保单现金价值汇往投保人以外的其他人。

第十四条 除本办法第十一、十二、十三条规定的情形外,金融机构及其工作人员发现其他交易的金额、频率、流向、性质等有异常情形,经分析认为涉嫌洗钱的,应当向中国反洗钱监测分析中心提交可疑交易报告。

第十五条 金融机构对按照本办法向中国反洗钱监测分析中心提交的所有可疑交易报告涉及的交易,应当进行分析、识别,有合理理由认为该交易或者客户与洗钱、恐怖主义活动及其他违法犯罪活动有关的,应当同时报告中国人民银行当地分支机构,并配合中国人民银行的反洗钱行政调查工作。

第十六条 对既属于大额交易又属于可疑交易的交易,金融机构应当分别提交大额交易报告和可疑交易报告。

交易同时符合两项以上大额交易标准的,金融机构应当分别提交大额交易报告。

第十七条 金融机构应当按照本办法所附的大额交易和可疑交易报告要素要求(要素内容见附表),提供真实、完整、准确的交易信息,制作大额交易报告和可疑交易报告的电子文件。具体的报告格式和填报要求由中国人民银行另行规定。

第十八条 金融机构违反本办法的,由中国人民银行按照《中华人民共和国反洗钱法》第三十一条、第三十二条的规定予以处罚;区别不同情形,建议中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会或者中国保险监督管理委员会采取下列措施:

(一) 责令金融机构停业整顿或者吊销其经营许可证。

(二) 取消金融机构直接负责的董事、高级管理人员和其他直接责任人员的任职资格、禁止其从事有关金融行业工作。

(三) 责令金融机构对直接负责的董事、高级管理人员和其他直接责任人员给予纪律处分。

中国人民银行县(市)支行发现金融机构违反本办法的,应报告其上一级分支机构,由该分支机构按照前款规定进行处罚或提出建议。

第十九条 中国人民银行和其地市中心支行以上分支机构对金融机构违反本办法的行为给予行政处罚的,应当遵守《中国人民银行行政处罚程序规定》的有关规定。

第二十条 本办法下列用语的含义如下:

“短期”系指10个工作日内,含10个工作日。

“长期”系指1年以上。

“大量”系指交易金额单笔或者累计低于但接近大额交易标准的。

“频繁”系指交易行为营业日每天发生3次以上,或者营业日每天发生持续3天以上。

“以上”,包括本数。

第二十一条 本办法自2007年3月1日起施行。2003年1月3日中国人民银行发布的《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》(中国人民银行令〔2003〕第2号)和《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》(中国人民银行令〔2003〕第3号)同时废止。

附表:金融机构大额交易和可疑交易报告要素内容(略)

跋

《中华人民共和国中国人民银行法》规定，中国人民银行在国务院领导下承担制定和执行货币政策、维护金融稳定、提供金融服务三大职能。作为法律赋予的重要职责之一，中国人民银行金融服务工作是全社会金融服务工作的基础性环节，与制定和执行货币政策、维护金融稳定处于同等重要的地位。

为提高工作透明度，中国人民银行决定，从2006年开始出版发行《中国人民银行金融服务报告》。《中国人民银行金融服务报告》将全面介绍中国人民银行提供的支付结算、反洗钱、国库、征信、货币发行、金融统计、金融法制建设、科技等金融服务，以及有关专题研究成果，希望进一步增进社会各界对中国人民银行金融服务及有关工作的了解、支持和参与。

《中国人民银行金融服务报告》是一个系列报告，由中国人民银行研究局会同办公厅负责《中国人民银行金融服务报告》的总体协调工作，有关司局负责撰写，原则上每年出版四期，每期突出一个主题。敬请广大读者批评指正。