

## 央行反洗钱局局长巢克俭：完善新形势下的反洗钱工作制度

来源：中国金融新闻网 发布日期：2021-04-17 21:42

为完善反洗钱监管机制，进一步提升我国洗钱和恐怖融资风险防范能力，中国人民银行日前印发《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》（中国人民银行令〔2021〕第3号，以下简称《办法》），自2021年8月1日起施行。

《金融时报》记者了解到，现行《金融机构反洗钱监督管理办法（试行）》（银发〔2014〕344号）发布实施以来，对预防打击洗钱、恐怖融资等非法金融活动发挥了重要作用。不过，随着国内金融业务发展创新、国际反洗钱要求不断提高，我国反洗钱工作形势发生了深刻变化。为进一步督促金融机构按照风险为本原则，完善反洗钱内部控制制度和风险管理政策，《办法》的出台有其必要性。

“《反洗钱法》是反洗钱制度建设的法治基础，事关反洗钱制度建设的根本，是反洗钱工作的‘牛鼻子’。”中国人民银行反洗钱局局长巢克俭在接受《金融时报》记者独家专访时指出，我国的反洗钱监管法律制度不仅包括《反洗钱法》，也包括有关规章以及规范性文件，因此，人民银行抓紧推动修改《反洗钱法》的同时，也在通过制定规章以及规范性文件细化有关规定和要求，从而进一步充实我国反洗钱监管法律制度体系。《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》正是在上述背景下出炉的。

《金融时报》记者：近期人民银行发布了《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》，《办法》在哪些方面具体体现了提高反洗钱监管能力和金融机构

履职水平的要求？

巢克俭：为切实提高反洗钱监管能力和金融机构履职水平，人民银行制定了《办法》，主要包括四个方面：

完善风险为本监管原则和工作要求。一是明确人民银行应当对金融机构开展风险评估，及时、准确了解金融机构风险状况。二是明确人民银行及其分支机构以风险评估结果为依据，实施分类监管。三是确立分类监管的原则和逻辑，明确人民银行结合风险评估发现问题的性质、复杂性和严重程度，采取不同的反洗钱监管措施。

明确金融机构反洗钱内部控制和风险管理工作要求。一是要求金融机构开展洗钱和恐怖融资风险自评估，根据经营规模和风险状况建立健全内部控制制度，制定相应的风险管理政策。二是明确金融机构反洗钱组织机构、人力资源保障、反洗钱信息系统和技术保障等要求。三是明确金融机构反洗钱内部审计要求。四是为防范境外机构反洗钱监管风险，增加金融机构对境外分支机构和控股附属机构的管理要求。

优化反洗钱监管措施和手段。一是删除质询措施，增加《反洗钱监管提示函》，便于及时向金融机构提示问题和风险隐患。二是完善现场风险评估措施。三是完善监管走访和约见谈话的适用情形。四是明确持续监管要求。

完善反洗钱监管对象范围。在适用范围中增加非银行支付机构、网络小额贷款公司，以及消费金融公司、贷款公司、银行理财子公司等机构类型。

《金融时报》记者：非银行支付机构也应遵守上述《办法》。过去几年里非银支付机构在反洗钱领域的表现如何？有哪些现象和特点值得关注？

巢克俭：近年来，非银支付市场获得了长足发展，客户数量、交易金额迅速增长，已成为我国支付体系的重要组成部分。由于非银支付业务普遍具有快捷、便利、非面对面的交易特点，在为普通客户提供高效服务的同时，也逐渐被一些违法资金交易所利用，隐含着较大的洗钱风险。

人民银行对此加大了反洗钱监管力度，近两年已对 66 家支付机构法人总部或其分支机构开展了反洗钱检查。检查表明，非银支付机构初步建立了反洗钱内控制度和组织架构，自主开发或引进了可疑交易监测系统，但也有相当一部分机构在履行反洗钱义务方面不同程度地存在着若干问题，如洗钱风险识别和防控能力薄弱、客户身份识别基础较差、持续尽职调查和可疑交易监测机制滞后等。

特别值得关注的是，有少数支付机构忽视反洗钱法律底线，对特约商户和线上客户身份识别把关不严，可疑交易监测覆盖不全，成为金融领域反洗钱的明显风险隐患。人民银行对检查发现的此类问题作出了严肃处理，最高罚款金额超过 6000 万元，是历年来反洗钱领域的最高罚款记录，给全行业敲响了警钟。我们希望相关查处能够有力促进非银支付机构和各类金融机构强化合规意识，最终有

利于行业的长远发展。

《金融时报》记者：随着国内金融业务发展创新、国际反洗钱要求不断提高，需要完善相关法律制度，进一步发挥反洗钱在建设现代金融体系、扩大金融业双向开放等领域中的作用。目前我国反洗钱领域与国际接轨情况如何？下一步哪些领域有待突破？

巢克俭：当前，反洗钱领域的国际标准是金融行动特别工作组（FATF）发布的《打击洗钱、恐怖融资和扩散融资的国际标准：FATF 建议》（2012 年发布，2020 年 10 月更新）。评价一国与国际标准的接轨情况，可以参考 FATF 等国际反洗钱组织对成员国开展互评估的结果。

2018 年，FATF 委托国际货币基金组织（IMF）牵头组成国际评估组，对中国开展为期一年的互评估。2019 年 2 月，FATF 第三十届第二次全会审议通过了《中国反洗钱和反恐怖融资互评估报告》。

《中国反洗钱和反恐怖融资互评估报告》认可近年来中国在反洗钱工作方面取得的积极进展，认为中国的反洗钱体系具备良好基础。报告认为，中国建立了多层次的国家洗钱风险评估体系，制定和实施了国家反洗钱战略政策。反洗钱工作部际联席会议机制运行有效。金融业反洗钱监管工作取得积极进展，金融机构和非银行支付机构对反洗钱义务有充分认识。执法部门能够广泛获取金融情报，打击腐败、非法集资、贩毒等洗钱上游犯罪取得了显著成效，追缴和没收犯罪收

益达到了较高水平。中国高度重视反恐怖融资工作，对恐怖融资案件开展了有效的调查、起诉和宣判。在国际合作方面具有较为完备的法律框架，开展了“天网行动”和“猎狐行动”，从境外追回了大量犯罪资产。

同时，报告指出，中国反洗钱工作也存在一些问题需要改进。例如：相对中国金融行业资产的规模，反洗钱处罚力度有待提高；对特定非金融行业反洗钱监管缺失，特定非金融机构普遍缺乏对洗钱风险及反洗钱义务的认识；法人和法律安排（如民事信托）的受益所有权信息透明度不足；执法部门查处案件、使用金融情报、开展国际合作工作时侧重上游犯罪，而相对忽视洗钱犯罪；中国在执行联合国安理会定向金融制裁决议方面存在机制缺陷，包括义务主体、资产范围和义务内容不全面，国内转发决议机制存在时滞等。

报告建议，中国应拓展国家洗钱和恐怖融资评估信息来源；健全特定非金融机构反洗钱和反恐怖融资法律制度，加强对金融机构和特定非金融机构风险评估，加大监管力度，提高金融机构和特定非金融机构合规和风险管理水平；完善金融情报中心工作流程，加大对洗钱和恐怖融资犯罪打击力度；考虑建立集中统一的受益所有权信息登记系统，提高法人和法律安排的透明度；加强司法协助和其他国际合作时效性，完善执行联合国定向金融制裁的法律规定，提高国内转发决议机制效率等。

2019年以来，中国各相关部门从国情出发，以问题为导向，积极补齐短板，取得一系列实质进展：反洗钱工作纳入国务院金融委议事日程；《反洗钱法》修

订工作稳步推进；《刑法修正案(十一)》进一步修订洗钱罪条文，将“自洗钱”行为规定为犯罪，为有效惩治洗钱犯罪及追逃追赃进一步提供了法律保障；司法机关连续开展专项行动，出台关于办理洗钱刑事案件的指导意见，打击洗钱犯罪成效显著；金融监管部门发布互联网金融业反洗钱制度，监测和打击虚拟资产交易及代币融资平台，强化金融机构洗钱风险管理，加大对反洗钱违规行为惩戒力度。2020年9月，FATF发布中国第一次后续评估报告，提高中国3项合规性指标评级，肯定中国的反洗钱合规水平有了进一步提升。

下一步，中国相关部门将进一步完善反洗钱工作制度，提高反洗钱工作有效性，推动我国反洗钱工作达到国际先进水平。