

目 录

1. 中华人民共和国反洗钱法····· (1)
2. 金融机构反洗钱规定····· (11)
3. 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
····· (19)
4. 中国人民银行关于加强反洗钱客户身份识别有关工作的通知····· (32)
5. 中国人民银行关于进一步做好受益所有人身份识别工作有关问题的通知····· (38)
6. 《国务院办公厅关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》正式印发····· (45)
7. 《国务院办公厅关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》政策解读····· (56)
8. 《国务院办公厅关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》答记者问····· (66)

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。

金融机构反洗钱规定

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

二〇〇六年十一月十四日

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規定，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。

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

中国人民银行、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令〔2007〕第2号

根据《中华人民共和国反洗钱法》等法律规定，中国人民银行、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了《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》，现予发布，自2007年8月1日起施行。

人民银行行长：周小川

银监会主席：刘明康

证监会主席：尚福林

保监会主席：吴定富

二〇〇七年六月二十一日

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

第一章 总 则

第一条 为了预防洗钱和恐怖融资活动，规范金融机构客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存行为，维护金融秩序，根据《中华人民共和国反洗钱法》等法律、行政法规的规定，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）政策性银行、商业银行、农村合作银行、城市信用合作社、农村信用合作社。

（二）证券公司、期货公司、基金管理公司。

（三）保险公司、保险资产管理公司。

（四）信托公司、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履行客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存义务适用本办法。

第三条 金融机构应当勤勉尽责，建立健全和执行客户身份识别制度，遵循“了解你的客户”的原则，针对具有不同洗钱或者恐怖融资风险特征的客户、业务关系或者交易，采取相应的措施，了解客户及其交易目

的和交易性质，了解实际控制客户的自然人和交易的实际受益人。

金融机构应当按照安全、准确、完整、保密的原则，妥善保存客户身份资料和交易记录，确保能足以重现每项交易，以提供识别客户身份、监测分析交易情况、调查可疑交易活动和查处洗钱案件所需的信息。

第四条 金融机构应当根据反洗钱和反恐怖融资方面的法律规定，建立和健全客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存等方面的内部操作规程，指定专人负责反洗钱和反恐融资合规管理工作，合理设计业务流程和操作规程，并定期进行内部审计，评估内部操作规程是否健全、有效，及时修改和完善相关制度。

第五条 金融机构应当对其分支机构执行客户身份识别制度、客户身份资料和交易记录保存制度的情况进行监督管理。

金融机构总部、集团总部应对客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存工作作出统一要求。

金融机构应要求其境外分支机构和附属机构在驻在国家（地区）法律规定允许的范围内，执行本办法的有关要求，驻在国家（地区）有更严格要求的，遵守其规定。

如果本办法的要求比驻在国家（地区）的相关规定更为严格，但驻在国家（地区）法律禁止或者限制境外分支机构和附属机构实施本办法，金融机构应向中国人民银行报告。

第六条 金融机构与境外金融机构建立代理行或者类似业务关系时，应当充分收集有关境外金融机构业务、声誉、内部控制、接受监管等方面的信息，评估境外金融机构接受反洗钱监管的情况和反洗钱、反恐怖融资措施的健全性和有效性，以书面方式明确本金融机构与境外金融机构在客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存方面的职责。

金融机构与境外金融机构建立代理行或者类似业务关系应当经董事会或者其他高级管理层的批准。

第二章 客户身份识别制度

第七条 政策性银行、商业银行、农村合作银行、城市信用合作社、农村信用合作社等金融机构和从事汇兑业务的机构，在以开立账户等方式与客户建立业务关系，为不在本机构开立账户的客户提供现金汇款、现钞兑换、票据兑付等一次性金融服务且交易金额单笔人民币 1 万元以上或者外币等值 1000 美元以上的，应当识别客户身份，了解实际控制客户的自然人和交易的实际受益人，核对客户的有效身份证件或者其他身份证明文件，登记客户身份基本信息，并留存有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

如客户为外国政要，金融机构为其开立账户应当经高级管理层的批准。

第八条 商业银行、农村合作银行、城市信用合作社、农村信用合作社等金融机构为自然人客户办理人民币单笔 5 万元以上或者外币等值 1 万美元以上现金存取业务的，应当核对客户的有效身份证件或者其他身份证明文件。

第九条 金融机构提供保管箱服务时，应了解保管箱的实际使用人。

第十条 政策性银行、商业银行、农村合作银行、城市信用合作社、农村信用合作社等金融机构和从事汇兑业务的机构为客户向境外汇出资金时，应当登记汇款人的姓名或者名称、账号、住所和收款人的姓名、住所等信息，在汇兑凭证或者相关信息系统中留存上述信息，并向接收

汇款的境外机构提供汇款人的姓名或者名称、账号、住所等信息。汇款人没有在本金融机构开户，金融机构无法登记汇款人账号的，可登记并向接收汇款的境外机构提供其他相关信息，确保该笔交易的可跟踪稽核。境外收款人住所不明确的，金融机构可登记接收汇款的境外机构所在地名称。

接收境外汇入款的金融机构，发现汇款人姓名或者名称、汇款人账号和汇款人住所三项信息中任何一项缺失的，应要求境外机构补充。如汇款人没有在办理汇出业务的境外机构开立账户，接收汇款的境内金融机构无法登记汇款人账号的，可登记其他相关信息，确保该笔交易的可跟踪稽核。境外汇款人住所不明确的，境内金融机构可登记资金汇出地名称。

第十一条 证券公司、期货公司、基金管理公司以及其他从事基金销售业务的机构在办理以下业务时，应当识别客户身份，了解实际控制客户的自然人和交易的实际受益人，核对客户的有效身份证件或者其他身份证明文件，登记客户身份基本信息，并留存有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件：

（一）资金账户开户、销户、变更，资金存取等。

（二）开立基金账户。

（三）代办证券账户的开户、挂失、销户或者期货客户交易编码的申请、挂失、销户。

（四）与客户签订期货经纪合同。

（五）为客户办理代理授权或者取消代理授权。

（六）转托管，指定交易、撤销指定交易。

（七）代办股份确认。

(八) 交易密码挂失。

(九) 修改客户身份基本信息等资料。

(十) 开通网上交易、电话交易等非柜面交易方式。

(十一) 与客户签订融资融券等信用交易合同。

(十二) 办理中国人民银行和中国证券监督管理委员会确定的其他业务。

第十二条 对于保险费金额人民币 1 万元以上或者外币等值 1000 美元以上且以现金形式缴纳的财产保险合同，单个被保险人保险费金额人民币 2 万元以上或者外币等值 2000 美元以上且以

现金形式缴纳的人身保险合同，保险费金额人民币 20 万元以上或者外币等值 2 万美元以上且以转账形式缴纳的保险合同，保险公司在订立保险合同时，应确认投保人与被保险人的关系，核对投保人和人身保险被保险人、法定继承人以外的指定受益人的有效身份证件或者其他身份证明文件，登记投保人、被保险人、法定继承人以外的指定受益人的身份基本信息，并留存有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

第十三条 在客户申请解除保险合同时，如退还的保险费或者退还的保险单的现金价值金额为人民币 1 万元以上或者外币等值 1000 美元以上的，保险公司应当要求退保申请人出示保险合同

原件或者保险凭证原件，核对退保申请人的有效身份证件或者其他身份证明文件，确认申请人的身份。

第十四条 在被保险人或者受益人请求保险公司赔偿或者给付保险金时，如金额为人民币 1 万元以上或者外币等值 1000 美元以上，保险公司应当核对被保险人或者受益人的有效身份证件或者其他身份证明文件，

确认被保险人、受益人与投保人之间的关系，登记被保险人、受益人身份基本信息，并留存有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

第十五条 信托公司在设立信托时，应当核对委托人的有效身份证件或者其他身份证明文件，了解信托财产的来源，登记委托人、受益人的身份基本信息，并留存委托人的有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

第十六条 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、保险资产管理公司以及中国人民银行确定的其他金融机构在与客户签订金融业务合同时，应当核对客户的有效身份证件或者其他身份证明文件，登记客户身份基本信息，并留存有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

第十七条 金融机构利用电话、网络、自动柜员机以及其他方式为客户提供非柜台方式的服务时，应实行严格的身份认证措施，采取相应的技术保障手段，强化内部管理程序，识别客户身份。

第十八条 金融机构应按照客户的特点或者账户的属性，并考虑地域、业务、行业、客户是否为外国政要等因素，划分风险等级，并在持续关注的基础上，适时调整风险等级。在同等条件下，来自于反洗钱、反恐怖融资监管薄弱国家（地区）客户的风险等级应高于来自于其他国家（地区）的客户。

金融机构应当根据客户或者账户的风险等级，定期审核本金融机构保存的客户基本信息，对风险等级较高客户或者账户的审核应严于对风险等级较低客户或者账户的审核。对本金融机构风险等级最高的客户或者账户，至少每半年进行一次审核。

金融机构的风险划分标准应报送中国人民银行。

第十九条 在与客户的业务关系存续期间，金融机构应当采取持续的客户身份识别措施，关注客户及其日常经营活动、金融交易情况，及时提示客户更新资料信息。

对于高风险客户或者高风险账户持有人，金融机构应当了解其资金来源、资金用途、经济状况或者经营状况等信息，加强对其金融交易活动的监测分析。客户为外国政要的，金融机构应采取合理措施了解其资金来源和用途。

客户先前提交的身份证件或者身份证明文件已过有效期的，客户没有在合理期限内更新且没有提出合理理由的，金融机构应中止为客户办理业务。

第二十条 金融机构应采取合理方式确认代理关系的存在，在按照本办法的有关要求对被代理人采取客户身份识别措施时，应当核对代理人的有效身份证件或者身份证明文件，登记代理人的姓名或者名称、联系方式、身份证件或者身份证明文件的种类、号码。

第二十一条 除信托公司以外的金融机构了解或者应当了解客户的资金或者财产属于信托财产的，应当识别信托关系当事人的身份，登记信托委托人、受益人的姓名或者名称、联系方式。

第二十二条 出现以下情况时，金融机构应当重新识别客户：

（一）客户要求变更姓名或者名称、身份证件或者身份证明文件种类、身份证件号码、注册资本、经营范围、法定代表人或者负责人的。

（二）客户行为或者交易情况出现异常的。

（三）客户姓名或者名称与国务院有关部门、机构和司法机关依法要求金融机构协查或者关注的犯罪嫌疑人、洗钱和恐怖融资分子的姓名

或者名称相同的。

(四) 客户有洗钱、恐怖融资活动嫌疑的。

(五) 金融机构获得的客户信息与先前已经掌握的相关信息存在不一致或者相互矛盾的。

(六) 先前获得的客户身份资料的真实性、有效性、完整性存在疑点的。

(七) 金融机构认为应重新识别客户身份的其他情形。

第二十三条 金融机构除核对有效身份证件或者其他身份证明文件外，可以采取以下的一种或者几种措施，识别或者重新识别客户身份：

(一) 要求客户补充其他身份资料或者身份证明文件。

(二) 回访客户。

(三) 实地查访。

(四) 向公安、工商行政管理等部门核实。

(五) 其他可依法采取的措施。

银行业金融机构履行客户身份识别义务时，按照法律、行政法规或部门规章的规定需核对相关自然人的居民身份证的，应通过中国人民银行建立的联网核查公民身份信息系统进行核查。其他金融机构核实自然人的公民身份信息时，可以通过中国人民银行建立的联网核查公民身份信息系统进行核查。

第二十四条 金融机构委托其他金融机构向客户销售金融产品时，应在委托协议中明确双方在识别客户身份方面的职责，相互间提供必要的协助，相应采取有效的客户身份识别措施。

符合下列条件时，金融机构可信赖销售金融产品的金融机构所提供的客户身份识别结果，不再重复进行已完成的客户身份识别程序，但仍

应承担未履行客户身份识别义务的责任：

（一）销售金融产品的金融机构采取的客户身份识别措施符合反洗钱法律、行政法规和本办法的要求。

（二）金融机构能够有效获得并保存客户身份资料信息。

第二十五条 金融机构委托金融机构以外的第三方识别客户身份的，应当符合下列要求：

（一）能够证明第三方按反洗钱法律、行政法规和本办法的要求，采取了客户身份识别和身份资料保存的必要措施。

（二）第三方为本金融机构提供客户信息，不存在法律制度、技术等方面的障碍。

（三）本金融机构在办理业务时，能立即获得第三方提供的客户信息，还可在必要时从第三方获得客户的有效身份证件、身份证明文件的原件、复印件或者影印件。

委托第三方代为履行识别客户身份的，金融机构应当承担未履行客户身份识别义务的责任。

第二十六条 金融机构在履行客户身份识别义务时，应当向中国反洗钱监测分析中心和中国人民银行当地分支机构报告以下可疑行为：

（一）客户拒绝提供有效身份证件或者其他身份证明文件的。

（二）对向境内汇入资金的境外机构提出要求后，仍无法完整获得汇款人姓名或者名称、汇款人账号和汇款人住所及其他相关替代性信息的。

（三）客户无正当理由拒绝更新客户基本信息的。

（四）采取必要措施后，仍怀疑先前获得的客户身份资料的真实性、有效性、完整性的。

(五) 履行客户身份识别义务时发现的其他可疑行为。

金融机构报告上述可疑行为参照《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号发布)及相关规定执行。

第三章 客户身份资料和交易记录保存

第二十七条 金融机构应当保存的客户身份资料包括记载客户身份信息、资料以及反映金融机构开展客户身份识别工作情况的各种记录和资料。

金融机构应当保存的交易记录包括关于每笔交易的数据信息、业务凭证、账簿以及有关规定要求的反映交易真实情况的合同、业务凭证、单据、业务函件和其他资料。

第二十八条 金融机构应采取必要管理措施和技术措施,防止客户身份资料和交易记录的缺失、损毁,防止泄漏客户身份信息和交易信息。

金融机构应采取切实可行的措施保存客户身份资料和交易记录,便于反洗钱调查和监督管理。

第二十九条 金融机构应当按照下列期限保存客户身份资料和交易记录:

(一) 客户身份资料,自业务关系结束当年或者一次性交易记账当年计起至少保存5年。

(二) 交易记录,自交易记账当年计起至少保存5年。

如客户身份资料和交易记录涉及正在被反洗钱调查的可疑交易活动,且反洗钱调查工作在前款规定的最低保存期届满时仍未结束的,金融机构应将其保存至反洗钱调查工作结束。

同一介质上存有不同保存期限客户身份资料或者交易记录的，应当按最长期限保存。同一客户身份资料或者交易记录采用不同介质保存的，至少应当按照上述期限要求保存一种介质的客户身份资料或者交易记录。

法律、行政法规和其他规章对客户身份资料和交易记录有更长保存期限要求的，遵守其规定。

第三十条 金融机构破产或者解散时，应当将客户身份资料和交易记录移交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指定的机构。

第四章 法律责任

第三十一条 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，向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建议采取下列措施：

（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的工作。

（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，应当报告上一级中国人民银行分支机构，由上一级分支机构按照前款规定进行处罚或者提出建议。

第五章 附 则

第三十二条 保险公司在办理再保险业务时，履行客户身份识别义务不适用本办法。

第三十三条 本办法下列用语的含义如下：

自然人客户的“身份基本信息”包括客户的姓名、性别、国籍、职业、住所地或者工作单位地址、联系方式，身份证件或者身份证明文件的种类、号码和有效期限。客户的住所地与经常居住地不一致的，登记客户的经常居住地。

法人、其他组织和个体工商户客户的“身份基本信息”包括客户的名称、住所、经营范围、组织机构代码、税务登记证号码；可证明该客户依法设立或者可依法开展经营、社会活动的执照、证件或者文件的名称、号码和有效期限；控股股东或者实际控制人、法定代表人、负责人和授权办理业务人员的姓名、身份证件或者身份证明文件的种类、号码、有效期限。

第三十四条 本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解释。

第三十五条 本办法自 2007 年 8 月 1 日起施行。

中国人民银行关于加强反洗钱客户身份识别有关工作的通知

(银发〔2017〕235号文)

中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部，各省会（首府）城市中心支行、各副省级城市中心支行；国家开发银行、各政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行，中国邮政储蓄银行，中国银联，农信银资金清算中心，城市商业银行资金清算中心：

为落实风险为本工作方法，指导反洗钱义务机构（以下简称义务机构）进一步提高反洗钱客户身份识别工作的有效性，现就加强反洗钱客户身份识别有关工作通知如下：

一、加强对非自然人客户的身份识别

义务机构应当按照《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》（中国人民银行 中国银行监督管理委员会 中国证券监督管理委员会 中国保险监督管理委员会令【2007】第2号发布）的规定，有效开展非自然人客户的身份识别，提高受益所有人信息透明度，加强风险评估和分类管理，防范复杂股权或者控制权结构导致的洗钱和恐怖融资风险。

（一）义务机构应当加强对非自然人客户的身份识别，在建立或者维持业务关系时，采取合理措施了解非自然人客户的业务性质与股权或者控制权结构，了解相关的受益所有人信息。

（二）义务机构应当根据实际情况以及从可靠途径、以可靠方式获取

的相关信息或者数据，识别非自然人客户的受益所有人，并在业务关系存续期间，持续关注受益所有人信息变更情况。

(三)对非自然人客户受益所有人的追溯，义务机构应当逐层深入并最终明确为掌握控制权或者获取收益的自然人，判定标准如下：

1. 公司的受益所有人应当按照以下标准依次判定：直接或者间接拥有超过 25% 公司股权或者表决权的自然人；通过人事、财务等其他方式对公司进行控制的自然人；公司的高级管理人员。

2. 合伙企业的受益所有人是指拥有超过 25% 合伙权益的自然人。

3. 信托的受益所有人是指信托的委托人、受托人、受益人以及其他对信托实施最终有效控制的自然人。

4. 基金的受益所有人是指拥有超过 25% 权益份额或者其他对基金进行控制的自然人。

对风险较高的非自然人客户，义务机构应当采取更严格的标准判定其受益所有人。

(四)义务机构应当核实受益所有人信息，并可以通过询问非自然人客户，要求非自然人客户提供证明材料、查询公开信息、委托有关机构调查等方式进行。

(五)义务机构应当登记客户受益所有人的姓名、地址、身份证或者身份证证明文件的种类、号码和有效期限。

(六)义务机构在充分评估下述非自然人客户风险状况基础上，可以将其法定代表人或者实际控制人视同为受益所有人：

1. 个体工商户、个人独资企业、不具备法人资格的专业服务机构。

2. 经营农林渔牧产业的非公司制农民专业合作组织。

对于受政府控制的企事业单位，参照上述标准执行。

(七)义务机构可以不识别下述非自然人客户的受益所有人：

1. 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、参照公务员法管理的事业单位。
2. 政府间国际组织、外国政府驻华使领馆及办事处等机构及组织。

(八)义务机构应当在识别受益所有人的过程中，了解、收集并妥善保存以下信息和资料：

1. 非自然人客户股权或者控制权的相关信息、主要包括：注册证书、存续证明文件、合伙协议、信托协议、备忘录、公司章程以及其他可以验证客户身份的文件。

2. 非自然人客户股东或者董事会成员登记信息，主要包括：董事会、高级管理层和股东名单、各股东持股数量以及持股类型（包含相关的投票权类型）等。

(九)银行业金融机构应当将登记保存的受益所有人信息报送中国人民银行征信中心运营管理的相关信息数据库。义务机构可以按照相关规定查询非自然人客户的受益所有人信息。受益所有人信息登记、查询、使用及保密办法，由中国人民银行另行制定。

二、加强对特定自然人客户的身份识别

义务机构在与客户建立或者维持业务关系时，对下列特定自然人客户，应当按照《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》的规定，有效开展身份识别。

(一)对于外国政要，义务机构除采取正常的客户身份识别措施外，还应当采取以下强化的身份识别措施：

1. 建立适当的风险管理系统，确定客户是否为外国政要。
2. 建立（或者维持现有）业务关系前，获得高级管理层的批准或者授

权。

3. 进一步深入了解客户财产和资金来源。

4. 在业务关系持续期间提高交易监测的频率和强度。

(二) 对于国际组织的高级管理人员，义务机构为其提供服务或者办理业务出现较高风险时，应当采取本条第一项第 2 目至第 4 目所列强化的客户身份识别措施。

(三) 上述特点自然人客户身份识别的要求，同样适用于其特定关系人。

(四) 如果非自然人客户的受益所有人为上述特定自然人客户，义务机构应当对该非自然人客户采取相应的强化身份识别措施。

三、加强特定业务关系中客户的身份识别措施

义务机构应当根据产品、业务的风险评估结果，结合业务关系特点开展客户身份识别，将客户身份识别工作作为有效防范洗钱和恐怖融资风险的基础。

(一) 对于寿险和具有投资功能的财产险业务，义务机构应当充分考虑保单受益人的风险状况，决定是否对受益人开展强化的身份识别措施。受益人为非自然人客户，义务机构认为其股权或者控制权较复杂且有较高风险的，应当在偿付相关资金前，采取合理措施了解保单受益人的股权和控制权结构，并按照风险为本原则，强化对受益人的客户身份识别。

如保单受益人或者其受益所有人为第二条所列的特定自然人，且义务机构认定其属于高风险等级的，义务机构应当在偿付相关资金前获得高级管理层批准，并对整个保险业务关系进行强化审查，如果义务机构无法完成上述措施，则应当在合理怀疑基础上提交可疑交易报告。

(二) 义务机构采取有效措施仍无法进行客户身份识别的，或者经过

评估超过本机构风险管理能力的，不得与客户建立业务关系或者进行交易；已建立业务关系的，应当中止交易并考虑提交可疑交易报告，必要时可终止业务关系。

义务机构怀疑交易与洗钱或者恐怖融资有关，但重新或者持续识别客户身份将无法避免泄密时，可疑终止身份识别措施，并提交可疑交易报告。

（三）对来自金融行动特别工作组 (FATF)、亚太反洗钱组织 (APG)、欧亚反洗钱和反恐怖融资组织 (EAG) 等国际反洗钱组织指定高风险国家或者地区的客户，义务机构应当根据其风险状况，采取相应的强化身份识别措施。

（四）义务机构委托境外第三方机构开展客户身份识别的，应当充分评估该机构所在国家或者地区的风险状况，并将其作为对客户身份识别、风险评估和分类管理的基础。

当义务机构与委托的境外第三方机构属于同一金融集团，且集团层面采取的客户身份识别等反洗钱内部控制措施能有效降低境外国家或者地区的风险水平，则义务机构可以不将境外的风险状况纳入对客户身份识别、风险评估和分类管理的范畴。

（五）出于反洗钱和反恐怖融资需要，集团（公司）应当建立内部信息共享制度和程序，明确信息安全和保密要求。集团（公司）合规、审计和反洗钱部门可以依法要求分支机构和附属机构提供客户、账户、交易信息及其他相关信息。

（六）银行业金融机构应当遵守《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》等规章制度，同时参照金融行动特别工作组、沃尔夫斯堡集团关于代理行业务的相关要求，严格履行带来行业

务的身份识别义务。

四、其他事项

(一)义务机构应当进一步完善客户身份识别的内部控制制度和操作规范，并按照《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》的规定保存上述身份识别工作记录和获取的身份资料，切实履行个人金融信息保护义务。

(二)义务机构应当向客户充分说明本机构需履行的身份识别义务，不得明示、暗示或者帮助客户隐匿身份信息。

(三)义务机构应当按照本通知要求，对新建立业务关系客户有效开展客户身份识别。同时，有序对存量客户组织排查，于2018年6月30日前完成存量客户的身份识别工作。

(四)本通知所称外国政要、国际组织的高级管理人员，参照《打击洗钱、恐怖融资与扩散融资的国际标准：FATF建议》及有关国际标准确定。

本通知自发布之日起实施。有关法律、行政法规、规章另有规定的从其规定。

中国人民银行

2017年10月20日

中国人民银行关于进一步做好受益所有人身份识别工作有关问题的通知

(银发[2018]164号)

中国人民银行上海总部，各分行·营业管理部，各省会（首府）城市中心支行各副省级城市中心支行国家开发银行、各政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行，中国邮政储蓄银行，中国银联，农信银资金清算中心，城市商业银行资金清算中心：

为落实国务院关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的见防范违法犯罪分子利用复杂的股权、控制权等关系掩饰、隐瞒真实身份、资金性质或者交易目的、性质，提高受益所有人信息透明度，规范反洗钱义务机构（以下简称义务机构）开展非自然人客户的受益所有人身份识别工作，现就义务机构执行《中国人民银行关于加强反洗钱客户身份识别有关工作的通知》（银发〔2017〕235号）有关事项通知如下：

一、受益所有人身份识别工作应当遵循以下主要原则

（一）勤勉尽责。义务机构及其工作人员应当具备反洗钱有效履职所必需的合规能力、风险意识和职业操守，按照规定做好受益所有人身份的识别、核实以及相关信息、数据或者资料的收集、登记、保存等工作，完整保存能够证明义务机构及其工作人员勤勉尽责的工作记录以及有关信息、数据或者资料。

（二）风险为本。义务机构及其工作人员应当落实风险为本方法，综合分析、合理判断非自然人客户及其业务存在的洗钱、恐怖融资风险，

对不同风险的非自然人客户采取差别化的风险控制措施，对风险较高的非自然人客户采取更为严格的强化措施开展受益所有人身份识别工作。

（三）实质重于形式。义务机构及其工作人员应当将了解并确定最终控制非自然人客户及交易过程或者最终享有交易利益的自然人作为受益所有人身份识别工作的目标，采取定量和定性相结合的方法，对非自然人客户的股权、控制权结构以及财务决策、人事任免、经营管理等情况进行综合判断。

二、义务机构应当建立健全并有效实施受益所有人身份识别制度。

（一）将受益所有人身份识别的内部管理制度和操作规程，作为完整有效的客户身份识别制度一项重要内容，并在实施过程中不断完善。根据非自然人客户风险状况和本机构合规管理需要，可以执行比监管规定更为严格的受益所有人身份识别标准。

（二）在与非自然人客户建立业务关系时以及业务关系存续期间，按照规定应当开展客户身份识别的，义务机构应当同时开展受益所有人身份识别工作。

在与非自然人客户业务关系存续期间，义务机构采取持续的客户身份识别措施或者重新识别客户身份的，应当同时开展受益所有人身份识别工作，确保受益所有人信息完整性、准确性和时效性。

（三）加强受益所有人身份识别工作与客户分类管理、交易监测分析、反洗钱名单监控等工作的有效衔接。开展受益所有人身份识别工作发现股权或者控制权复杂等高风险情形的，应当及时主动调整客户洗钱风险等级，提高交易监测分析的频率和强度发现或者有合理理由怀疑受益所有人与恐怖活动组织及恐怖活动人员名单相关的，应当按规定提交可疑交易报告。

三、义务机构应当根据非自然人客户的法律形态和实际情况，逐层深入并判定受益所有人。按照规定开展受益所有人身份识别工作的，每个非自然人客户至少有一名受益所有人。

(一)公司：对公司实施最终控制不限于直接或间接拥有超过25%(含,下同)公司股权或者表决权,还包括其他可以对公司的决策、经营、管理形成有效控制或者实际影响的任何形式。

1.直接或者间接拥有超过25%公司股权或者表决权的自然人是判定公司受益所有人的基本方法,需要计算间接拥有股权或者表决权的,按照股权和表决权孰高原则,将公司股权层级及各层级实际占有的股权或者表决权比例相乘求和计算。

2.如果未识别出直接或者间接拥有超过25%公司股权或者表决权的自然人,或者对满足前述标准的自然人是否为受益所有人存疑的,应当考虑将通过人事、财务等方式对公司进行控制的自然人判定为受益所有人,包括但不限于直接或者间接决定董事会多数成员的任免决定公司重大经营、管理决策的制定或者执行决定公司的财务预算、人事任免、投融资、担保、兼并重组长期实际支配使用公司重大资产或者巨额资金等。

3.如果不存在通过人事、财务等方式对公司进行控制的自然人的,应当考虑将公司的高级管理人员判定为受益所有人。对依据《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国证券法》等法律法规将高级管理人员判定为受益所有人存疑的,应当考虑将高级管理人员之外的对公司形成有效控制或者实际影响的其他自然人判定为受益所有人。

(二)合伙企业拥有超过25%合伙权益的自然人是判定合伙企业受益所有人的基本方法。不存在拥有超过25%合伙权益的自然人的,义务机构可以参照公司受益所有人标准判定合伙企业的受益所有人。采取上述

措施仍无法判定合伙企业受益所有人的，义务机构至少应当将合伙企业的普通合伙人或者合伙事务执行人判定为受益所有人。

（三）信托义务机构应当将对信托实施最终有效控制、最终享有信托权益的自然人判定为受益所有人，包括但不限于信托的委托人、受托人、受益人。信托的委托人、受托人、受益人为非自然人的，义务机构应当逐层深入，追溯到对信托实施最终有效控制、最终享有信托权益的自然人，并将其判定为受益所有人。设立信托时或者信托存续期间，受益人为符合一定条件的不特定自然人的，可以在受益人确定后，再将受益人判定为受益所有人。

（四）基金拥有超过 25% 权益份额的自然人是判定基金受益所有人的基本方法。不存在拥有超过 25% 权益份额的自然人的，义务机构可以将基金经理或者直接操作管理基金的自然人判定为受益所有人，基金尚未完成募集，暂时无法确定权益份额的，义务机构可以暂时将基金经理或者直接操作管理基金的自然人判定为受益所有人基金完成募集后，义务机构应当及时按照规定标准判定受益所有人。

（五）其他。对规定情形之外的其他类型的机构、组织，义务机构可以参照公司受益所有人的判定标准执行受益所有人身份识别工作涉及理财产品、定向资产管理计划。集合资产管理计划、专项资产管理计划、资产支持专项计划、员工持股计划等未单独列举的情形的，义务机构可以参照基金受益所有人判定标准执行无法参照执行的，义务机构可以将其主要负责人、主要管理人或者主要发起人等判定为受益所有人。

四、义务机构应当根据洗钱和恐怖融资风险，在受益所有人身份识别工作中分别采取强化、简化或者豁免等措施，建立或者维持与本机构风险管理能力相适应的业务关系。

（一）受益所有人涉及外国政要的，义务机构与非自然人客户建立或者维持业务关系前应当经高级管理层批准或者授权，进一步深入了解客户财产和资金来源，并在业务关系存续期间提高交易监测分析的频率和强度。

（二）外国政要、国际组织高级管理人员等特定自然人既包括外国政要、国际组织高级管理人员，也包括其父母、配偶、子女等近亲属，以及义务机构知道或者应当知道的通过工作、生活等产生共同利益关系的其他自然人。

（三）非自然人客户的股权或者控制权结构异常复杂，存在多层嵌套、交叉持股、关联交易、循环出资、家族控制等复杂关系的，受益所有人来自洗钱和恐怖融资高风险国家或者地区等情形，或者受益所有人信息不完整或无法完成核实的，义务机构应当综合考虑成本收益、合规控制、风险管理、国别制裁等因素，决定是否与其建立或者维持业务关系，决定与上述非自然人客户建立或者维持业务关系的，义务机构应当采取调高客户风险等级、加强资金交易监测分析、获取高级管理层批准等严格的风险管理措施，无法进行受益所有人身份识别工作，或者经评估超过本机构风险管理能力的，不得与其建立或者维持业务关系，并应当考虑提交可疑交易报告。

（四）在洗钱与恐怖融资风险得到有效管理的前提下，例如非自然人客户为股权结构或者控制权简单的公司，为避免妨碍或者影响正常交易，义务机构可以在与非自然人客户建立业务关系后，尽快完成受益所有人身份识别工作。

（五）义务机构应当按照《中国人民银行关于加强反洗钱客户身份识别有关工作的通知》相关规定，严格判断非自然人客户是否属于简化或

者豁免受益所有人识别的范畴。无法做出准确判断的，义务机构不得简化或者豁免受益所有人识别；非自然人客户出现高风险情形的，不得简化或者豁免受益所有人识别。

五、义务机构应当积极主动开展受益所有人身份识别工作，履行受益所有人识别义务。

（一）义务机构按照规定负有客户身份识别义务的，应当积极开展受益所有人身份识别工作。受益所有人身份识别工作涉及不同义务机构的，义务机构之间应当就相关信息的提供、核实等提供必要协助或者做出事先约定。

（二）义务机构可以委托符合规定的第三方机构开展受益所有人身份识别工作，但应当通过书面形式确定双方的反洗钱职责。委托符合规定的第三方开展受益所有人身份识别工作的，受益所有人身份识别的最终责任由该义务机构承担。

（三）发行信托、基金、理财、资产管理计划等需要开立账户的，发行机构应当向开立账户的义务机构披露受益所有人信息，开立账户的义务机构可以采信发行机构提供的受益所有人信息、发现或者有合理理由怀疑受益所有人信息有误的，开立账户的义务机构应当自行独立开展受益所有人身份识别工作。

六、义务机构应当充分利用从可靠途径、以可靠方式获取的信息、数据或者资料识别和核实受益所有人信息。

（一）政府主管部门、非自然人客户以及有关自然人依法应当提供、披露的法定信息、数据或者资料，是义务机构开展受益所有人身份识别工作的重要基础。上述法定信息、数据或者资料可以独立作为识别、核实受益所有人身份的证明材料。

询问非自然人客户、要求非自然人客户提供证明材料、收集权威媒体报道、委托商业机构调查等方式只能作为识别、核实受益所有人身份的辅助手段，获取的非法定信息、数据或者资料不得独立作为识别、核实受益所有人身份的证明材料。

(二)义务机构应当根据非自然人客户的法律形态，确定了解、收集并妥善保存与受益所有人身份识别工作有关的信息、数据或者资料的具体范围，并对其采取规定的保密措施。

七、义务机构应当制定切实可行的工作方案，排查、清理异常账户、休眠账户、非实名账户等，按时完成存量客户的受益所有人身份识别工作。存量客户是指2017年10月20日之前建立业务关系，且截至2018年6月30日业务关系仍然正常存续的非自然人客户。受益所有人信息登记查询办法由中国人民银行另行制定。

八、本通知自发布之日起实施。有关法律、行政法规、规章等另有规定的，从其规定。本通知之前发布的规范性文件与本通知不一致的，以本通知为准。

请中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部，各省会(首府)城市中心支行，各副省级城市中心支行将本通知转发至辖区内义务机构。

中国人民银行

2018年6月28日

《国务院办公厅关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》正式印发

近日，经中央全面深化改革领导小组审议、国务院批准，《国务院办公厅关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》（以下简称《意见》）正式印发，要求相关部门认真贯彻落实。

《意见》指出，反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制是建设中国特色社会主义法治体系和现代金融监管体系的重要内容，是推进国家治理能力现代化、维护经济社会安全稳定的重要保障，是参与全球治理、扩大金融业双向开放的重要手段。

《意见》按照问题导向、防控为本、立足国情、依法行政的基本原则，从健全工作机制、完善法律制度、健全预防措施、严惩违法犯罪活动、深化国际合作、创造良好社会氛围六个方面提出二十余项具体措施，目标是到2020年逐步健全适应社会主义市场经济要求、适合中国国情、符合国际标准的“三反”法律法规体系，建立职责清晰、权责对等、配合有力的“三反”监管协调合作机制，有效防控洗钱、恐怖融资和逃税风险。

《意见》是《反洗钱法》颁布十周年以来对国家反洗钱体系最全面的顶层设计，也是我国在反洗钱、反恐怖融资和反逃税工作领域深化改革的总体规划，对下一步做好反洗钱、反恐怖融资、反逃税工作，防范和打击违法犯罪活动，有效防控金融风险，保护人民群众合法权益具有重要指导意义。人民银行等部门将认真落实党中央、国务院部署和全国金融工作会议精神，抓紧做好《意见》落实工作，推动各项改革措施取得实效。

附：国务院办公厅关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见.doc

国务院办公厅关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见

国办函〔2017〕84号

反洗钱工作部际联席会议各成员单位：

反洗钱、反恐怖融资、反逃税（以下统称“三反”）监管体制机制是建设中国特色社会主义法治体系和现代金融监管体系的重要内容，是推进国家治理体系和治理能力现代化、维护经济社会安全稳定的重要保障，是参与全球治理、扩大金融业双向开放的重要手段。反洗钱法公布实施以来，我国“三反”监管体制机制建设取得重大进展，工作成效明显，与国际通行标准基本保持一致。同时也要看到，相关领域仍然存在一些突出矛盾和问题，主要是监管制度尚不健全、协调合作机制仍不顺畅、跨部门数据信息共享程度不高、履行反洗钱义务的机构（以下简称反洗钱义务机构）履职能力不足、国际参与度和话语权与我国国际地位不相称等。为深入持久推进“三反”监管体制机制建设，完善“三反”监管措施，经国务院同意，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持总体国家安全观，遵循推进国家治

理体系和治理能力现代化的要求，完善“三反”监管体制机制。

（二）基本原则。

坚持问题导向，发挥工作合力。进一步解放思想，从基本国情和实际工作需要出发，深入研究、有效解决“三反”监管体制机制存在的问题。反洗钱行政主管部门、税务机关、公安机关要切实履职，国务院银行业、证券、保险监督管理机构及其他相关单位要发挥工作积极性，形成“三反”合力。探索建立以金融情报为纽带、以资金监测为手段、以数据信息共享为基础、符合国家治理需要的“三反”监管体制机制。

坚持防控为本，有效化解风险。开展全面科学的风险评估，根据风险水平和分布进一步优化监管资源配置，强化高风险领域监管。同时，不断优化风险评估机制和监测分析系统，健全风险预防体系，有效防控洗钱、恐怖融资和逃税风险。

坚持立足国情，为双向开放提供服务保障。根据国内洗钱、恐怖融资和逃税风险实际情况，逐步建立健全“三反”法律制度和监管规则。根据有关国际条约或者按照平等互利原则开展国际合作。忠实履行我国应当承担的国际义务，严格执行国际标准，加强跨境监管合作，切实维护我国金融机构合法权益，为金融业双向开放保驾护航。

坚持依法行政，充分发挥反洗钱义务机构主体作用。依法确定相关单位职责，确保各司其职，主动作为，严控风险。重视和发挥反洗钱义务机构在预防洗钱、恐怖融资和逃税方面的“第一道防线”作用。

（三）目标要求。

到2020年，初步形成适应社会主义市场经济要求、适合中国国情、符合国际标准的“三反”法律法规体系，建立职责清晰、权责对等、配合有力的“三反”监管协调合作机制，有效防控洗钱、恐怖融资和逃税

风险。

二、健全工作机制

（四）加强统筹协调，完善组织机制。进一步完善反洗钱工作部际联席会议制度，统筹“三反”监管工作。以反洗钱工作部际联席会议为依托，强化部门间“三反”工作组织协调机制，制定整体战略、重要政策和措施，推动贯彻落实，指导“三反”领域国际合作，加强监管合作。

（五）研究设计洗钱和恐怖融资风险评估体系，建立反洗钱和反恐怖融资战略形成机制。积极发挥风险评估在发现问题、完善体制机制、配置资源方面的基础性作用，开展风险导向的反洗钱和反恐怖融资战略研究。建立国家层面的洗钱和恐怖融资风险评估指标体系和评估机制，成立由反洗钱行政主管部门、税务机关、公安机关、国家安全机关、司法机关以及国务院银行业、证券、保险监督管理机构和其他行政机关组成的洗钱和恐怖融资风险评估工作组，定期开展洗钱和恐怖融资风险评估工作。以风险评估发现的问题为导向，制定并定期更新反洗钱和反恐怖融资战略，确定反洗钱和反恐怖融资工作的阶段性目标、主要任务和重大举措，明确任务分工，加大高风险领域反洗钱监管力度。建立多层次评估结果运用机制，由相关单位和反洗钱义务机构根据评估结果有针对性地完善反洗钱和反恐怖融资工作，提升资源配置效率，提高风险防控有效性。

（六）强化线索移送和案件协查，优化打击犯罪合作机制。加强反洗钱行政主管部门、税务机关与监察机关、侦查机关、行政执法机关间的沟通协调，进一步完善可疑交易线索合作机制，加强情报会商和信息反馈机制，分析洗钱、恐怖融资和逃税的形势与趋势，不断优化反洗钱调查的策略、方法和技术。反洗钱行政主管部门要加强可疑交易线索移

送和案件协查工作，相关单位要加强对线索使用查处情况的及时反馈，形成打击洗钱、恐怖融资和逃税的合力，维护金融秩序和社会稳定。

（七）加强监管协调，健全监管合作机制。在行业监管规则中嵌入反洗钱监管要求，构建涵盖事前、事中、事后的完整监管链条。充分发挥反洗钱工作部际联席会议作用，加强反洗钱行政主管部门和金融监管部门之间的协调，完善监管制度、政策和措施，开展联合监管行动，共享监管信息，协调跨境监管合作。

（八）依法使用政务数据，健全数据信息共享机制。以依法合规为前提、资源整合为目标，探索研究“三反”数据信息共享标准和统计指标体系，明确相关单位的数据提供责任和数据使用权限。稳步推进数据信息共享机制建设，既要严格依法行政，保护商业秘密和个人隐私，又要推进相关数据库建设，鼓励各方参与共享。建立相关单位间的电子化网络，为实现安全、高效的数据信息共享提供支撑。

（九）优化监管资源配置，研究完善监管资源保障机制。按照金融领域全覆盖、特定非金融行业高风险领域重点监管的目标，适时扩大反洗钱、反恐怖融资监管范围。优化监管资源配置与使用，统筹考虑“三反”监管资源保障问题，为“三反”监管提供充足人力物力。

三、完善法律制度

（十）推动研究完善相关刑事立法，修改惩治洗钱犯罪和恐怖融资犯罪相关规定。按照我国参加的国际公约和明确承诺执行的国际标准要求，研究扩大洗钱罪的上游犯罪范围，将上游犯罪本犯纳入洗钱罪的主体范围。对照国际公约要求，根据我国反恐实际需要，推动逐步完善有关恐怖融资犯罪的刑事立法，加强司法解释工作。研究建立相关司法工作激励机制，提升反洗钱工作追偿效果。

（十一）明确执行联合国安理会反恐怖融资相关决议的程序。 建立定向金融制裁名单的认定发布制度，明确相关单位在名单提交、审议、发布、监督执行、除名等方面的职责分工。完善和细化各行政主管部门、金融监管部门和反洗钱义务机构执行联合国安理会反恐怖融资决议要求的程序规定和监管措施，进一步明确资产冻结时效、范围、程序、善意第三人保护及相关法律责任，保证联合国安理会相关决议执行时效。

（十二）加强特定非金融机构风险监测，探索建立特定非金融机构反洗钱和反恐怖融资监管制度。 加强反洗钱行政主管部门、税务机关与特定非金融行业主管部门间的协调配合，密切关注非金融领域的洗钱、恐怖融资和逃税风险变化情况，对高风险行业开展风险评估，研究分析行业洗钱、恐怖融资和逃税风险分布及发展趋势，提出“三反”监管政策建议。对于反洗钱国际标准明确提出要求的房地产中介、贵金属和珠宝玉石销售、公司服务等行业及其他存在较高风险的特定非金融行业，逐步建立反洗钱和反恐怖融资监管制度。按照“一业一策”原则，由反洗钱行政主管部门会同特定非金融行业主管部门发布特定行业的反洗钱和反恐怖融资监管制度，根据行业监管现状、被监管机构经营特点等确定行业反洗钱和反恐怖融资监管模式。积极发挥行业协会和自律组织的作用，指导行业协会制定本行业反洗钱和反恐怖融资工作指引。

（十三）加强监管政策配套，健全风险防控制度。 研究建立各监管部门对新成立反洗钱义务机构、非营利组织及其董事、监事和高级管理人员的反洗钱背景审查制度，严格审核发起人、股东、实际控制人、最终受益人和董事、监事、高级管理人员背景，审查资金来源和渠道，从源头上防止不法分子通过创设组织机构进行洗钱、恐怖融资和逃税活动。研究各类无记名可转让有价证券的洗钱风险以及需纳入监管的重点，研

究无记名可转让有价证券价值甄别和真伪核验技术，明确反洗钱行政主管部门与海关监管分工，推动对跨境携带无记名可转让有价证券的监管及通报制度尽快出台。制定海关向反洗钱行政主管部门、公安机关、国家安全机关通报跨境携带现金信息的具体程序，完善跨境异常资金监测制度。

四、健全预防措施

（十四）建立健全防控风险为本的监管机制，引导反洗钱义务机构有效化解风险。以有效防控风险为目标，持续优化反洗钱监管政策框架，合理确定反洗钱监管风险容忍度，建立健全监管政策传导机制，督促、引导、激励反洗钱义务机构积极主动加强洗钱和恐怖融资风险管理，充分发挥其在预防洗钱、恐怖融资和逃税方面的“第一道防线”作用。综合运用反洗钱监管政策工具，推行分类监管，完善风险预警和应急处置机制，切实强化对高风险市场、高风险业务和高风险机构的反洗钱监管。

（十五）强化法人监管措施，提升监管工作效率。反洗钱行政主管部门和国务院银行业、证券、保险监督管理机构要加强反洗钱监管，以促进反洗钱义务机构自我管理、自主管理风险为目标，逐步建立健全法人监管框架。围绕法人机构和分支机构、集团公司和子公司在风险管理中的不同定位和功能，对反洗钱监管政策适度分层分类。加强反洗钱义务机构总部内控机制要求，强化董事、监事和高级管理人员责任，督促反洗钱义务机构提高履行反洗钱义务的执行力。探索建立与法人监管相适应的监管分工合作机制，搭建满足法人监管需要的技术平台，逐步实现反洗钱监管信息跨区域共享。在严格遵守保密规定的前提下，研究建立反洗钱义务机构之间的反洗钱工作信息交流平台和交流机制。

（十六）健全监测分析体系，提升监测分析水平。不断拓宽反洗钱

监测分析数据信息来源，依法推动数据信息在相关单位间的双向流动和共享。强化反洗钱监测分析工作的组织协调，有针对性地做好对重点领域、重点地区、重点人群的监测分析工作。不断延伸反洗钱监管触角，将相关单位关于可疑交易报告信息使用情况的反馈信息和评价意见，作为反洗钱行政主管部门开展反洗钱义务机构可疑交易报告评价工作的重要依据。丰富非现场监管政策工具，弥补书面审查工作的不足。发挥会计师事务所、律师事务所等专业服务机构在反洗钱监测预警和依法处置中的积极作用，研究专业服务机构有关反洗钱的制度措施。

（十七）鼓励创新和坚守底线并重，妥善应对伴随新业务和新业态出现的风险。建立健全反洗钱义务机构洗钱和恐怖融资风险自评估制度，对新产品、新业务、新技术、新渠道产生的洗钱和恐怖融资风险自主进行持续识别和评估，动态监测市场风险变化，完善有关反洗钱监管要求。强化反洗钱义务机构自主管理风险的责任，反洗钱义务机构推出新产品、新业务前，须开展洗钱和恐怖融资风险自评估，并按照风险评估结果采取有效的风险防控措施。鼓励反洗钱义务机构利用大数据、云计算等新技术提升反洗钱和反恐怖融资工作有效性。

（十八）完善跨境异常资金监控机制，预防打击跨境金融犯罪活动。以加强异常交易监测为切入点，综合运用外汇交易监测、跨境人民币交易监测和反洗钱资金交易监测等信息，及时发现跨境洗钱和恐怖融资风险。遵循反洗钱国际标准有关支付清算透明度的要求，指导金融机构加强风险管理，增强跨境人民币清算体系的“三反”监测预警功能，维护人民币支付清算体系的良好声誉，降低金融机构跨境业务风险。

（十九）建立健全培训教育机制，培养建设专业队伍。建立全面覆盖各类反洗钱义务机构的反洗钱培训教育机制，提升相关人员反洗

钱工作水平。积极鼓励创新反洗钱培训教育形式，充分利用现代科技手段扩大受众范围，加大对基层人员的教育培训力度。

五、严惩违法犯罪活动

（二十）有效整合稽查资源，严厉打击涉税违法犯罪。建立健全随机抽查制度和案源管理制度，增强稽查质效。推行风险管理导向下的定向稽查模式，增强稽查的精准性和震慑力。防范和打击税基侵蚀及利润转移。在全国范围内开展跨部门、跨区域专项打击行动，联合查处一批骗取出口退税和虚开增值税专用发票重大案件，摧毁一批职业化犯罪团伙和网络，严惩一批违法犯罪企业和人员，挽回国家税款损失，有效遏制骗取出口退税和虚开增值税专用发票违法犯罪活动高发多发势头，维护国家税收秩序和税收安全。

（二十一）建立打击关税违法犯罪活动合作机制。加强反洗钱行政主管部门与海关缉私部门的协作配合，合力打击偷逃关税违法犯罪活动。反洗钱行政主管部门要与海关缉私部门联合开展有关偷逃关税非法资金流动特征模型的研究，提升对偷逃关税违法犯罪资金线索的监测分析能力，及时向海关缉私部门通报；会同国务院银行业监督管理机构积极协助海关缉私部门打击偷逃关税违法犯罪活动资金交易，扩大打击偷逃关税违法犯罪活动成果，形成打击合力。海关缉私部门要及时将工作中发现的洗钱活动线索通报反洗钱行政主管部门及相关有权机关，积极协助反洗钱行政主管部门及相关有权机关开展工作。

（二十二）加大反洗钱调查工作力度，建立健全洗钱类型分析工作机制。进一步规范反洗钱调查工作程序，完善反洗钱调查流程，优化调查手段，加强可疑交易线索分析研判，加强反洗钱调查和线索移送，积极配合有权机关的协查请求，不断增强反洗钱调查工作实效。加强洗钱

类型分析和风险提示，指导反洗钱义务机构开展洗钱类型分析，及时向反洗钱义务机构发布洗钱风险提示，督促反洗钱义务机构加强风险预警。

六、深化国际合作

（二十三）做好反洗钱和反恐怖融资互评估，树立良好国际形象。

切实履行成员义务，积极做好金融行动特别工作组（FATF）反洗钱和反恐怖融资互评估。将国际组织评估作为完善和改进反洗钱工作的重要契机，组织动员相关单位和反洗钱义务机构，严格对照反洗钱国际标准，结合我国实际情况，切实提高反洗钱工作合规性和有效性。

（二十四）深化反洗钱国际合作，促进我国总体战略部署顺利实施。

进一步深入参与反洗钱国际标准研究、制定和监督执行，积极参与反洗钱国际（区域）组织内部治理改革和重大决策，提升我国在反洗钱国际（区域）组织中的话语权和影响力。继续加强反洗钱双边交流与合作，推进中美反洗钱和反恐怖融资监管合作。建立与部分重点国家（地区）的反洗钱监管合作机制，督促指导中资金融机构及其海外分支机构提升反洗钱工作意识和水平，维护其合法权益。配合“一带一路”倡议，做好与周边国家（地区）的反洗钱交流与合作。加强沟通协调，稳步推进加入埃格蒙特集团相关工作。利用国际金融情报交流平台，拓展反洗钱情报渠道。

（二十五）深化反逃税国际合作，维护我国税收权益。

深度参与二十国集团税制改革成果转化，积极参与国际税收规则制定，积极发出中国声音，提出中国方案，贡献中国智慧，切实提升中国税务话语权。加强双多边税收合作，充分发挥国际税收信息交换的作用，提高税收透明度，严厉打击国际逃避税，充分发挥反逃避税对反洗钱的积极作用，同时运用好反洗钱机制，不断提高反逃避税的精准度。

七、创造良好社会氛围

（二十六）加强自律管理，充分发挥自律组织积极作用。各主管部门要指导相关行业协会积极参与“三反”工作，制定反洗钱自律规则和工作指引，加强自律管理，强化反洗钱义务机构守法、诚信、自律意识，推动反洗钱义务机构积极参与和配合“三反”工作，促进反洗钱义务机构之间交流信息和经验，营造积极健康的反洗钱合规环境。

（二十七）持续开展宣传教育，提升社会公众参与配合意识。建立常态化的“三反”宣传教育机制，向社会公众普及“三反”基本常识，提示风险，提高社会公众自我保护能力。采取灵活多样的形式开展宣传教育，提升社会公众“三反”意识，增强其主动配合“三反”工作的意愿，为开展“三反”工作营造良好氛围。

国务院办公厅

2017年8月29日

（本文有删减）

《国务院办公厅关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》政策解读

一、《三反意见》出台的背景

近年来，我国宏观经济保持平稳健康发展，社会秩序总体和谐稳定。与此同时，各类经济犯罪特别是洗钱、涉众型经济犯罪、涉税违法犯罪以及暴力恐怖活动形势依然严峻，金融领域违法违规现象突出，给人民群众合法权益和国家安全造成了损害和不容忽视的威胁。为进一步健全国家治理体系和现代金融监管体系，有效防范洗钱、恐怖融资和逃税违法犯罪活动，国家“十三五”规划明确要求“完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管措施，完善风险防范体制机制”，中央全面深化改革领导小组将“完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制”列为深化改革重点任务。

在国际上，洗钱、恐怖融资和逃税已经成为全球性公害，跨境洗钱、恐怖融资和逃税的资金规模庞大，威胁世界金融秩序和经济发展。因此，二十国集团（G20）等国际组织将打击洗钱、恐怖融资和逃税作为完善世界经济金融秩序的重要组成部分。在2016年G20杭州峰会公报中，习近平主席和各国领导人共同承诺要完善制度，提升国际社会打击洗钱、恐怖融资和逃税的能力。

根据国内外反洗钱、反恐怖融资和反逃税工作（以下简称“三反”工作）的新形势，按照中央全面深化改革领导小组的部署，人民银行、税务总局和公安部作为牵头部门，会同反洗钱工作部际联席会议各成员单位，共同研究制定了《关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制

的意见》（以下简称《三反意见》）。

二、《三反意见》的主要内容和意义

《三反意见》从健全工作机制、完善法律制度、健全预防措施、严惩违法犯罪活动、深化国际合作、创造良好社会氛围六个方面，提出了二十余项具体措施，包括进一步完善反洗钱工作部际联席会议制度，建立国家洗钱和恐怖融资风险评估机制，密切反洗钱行政主管部门、税务机关与监察机关、侦查机关、行政执法机关、金融监管部门间的协调合作与信息共享，探索建立特定非金融机构反洗钱监管制度，发挥会计师、律师等专业服务机构积极作用，强化反洗钱义务机构主动防控风险意识和能力，拓宽反洗钱监测分析数据信息来源，完善跨境异常资金监控机制，严惩洗钱等违法犯罪活动，深化双边和多边国际合作，加强自律组织管理，提升社会公众反洗钱、反恐怖融资和反逃税意识。

《三反意见》遵循推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，着重从体制机制上提出完善措施，明确了当前“三反”工作需要着力加强的工作任务，是《反洗钱法》颁布十周年来对国家反洗钱体系最全面的顶层设计，也是我国在“三反”工作领域深化改革的总体规划。通过落实《三反意见》各项措施，国家“三反”工作体系将更加完善，有利于有效防控风险，也有利于维护国家安全和金融安全。

三、《三反意见》对健全工作机制提出的新要求

“三反”工作涉及面广、工作链条长，需要构建协调顺畅、运转高效的工作机制。以反洗钱工作为例，构建完善的反洗钱工作机制，需要反洗钱行政主管部门和银行、证券、保险等金融业监管部门以及特定非金融行业主管部门加强对行业机构的监督管理，督促各类反洗钱义务机构和从业人员尽责履职；也需要反洗钱行政主管部门、侦查机关充分利

用金融情报挖掘线索、破获案件，以确凿的证据支持检察机关依法起诉和法院依法审判洗钱及各类上游犯罪案件；还需要与反洗钱国际组织、外国对口部门开展广泛的多边、双边合作交流。

早在 2002 年，我国就建立了跨部门的反洗钱工作部际联席会议，目前共有 23 家成员单位，包括最高人民法院、最高人民检察院、国务院办公厅、外交部、公安部、国家安全部、监察部、民政部、司法部、财政部、住房城乡建设部、商务部、海关总署、税务总局、工商总局、新闻出版广电总局、中国人民银行、国务院法制办、银监会、证监会、保监会、外汇管理局和军委联合参谋部。反洗钱义务机构已覆盖银行业、证券业、保险业和非银行支付等行业，形成了较完整的反洗钱工作体系。

为了应对当前“三反”工作面临的新形势、新任务，《三反意见》提出健全六项工作机制，其中首要任务是“加强统筹协调、完善组织机制”，要求进一步完善反洗钱工作部际联席会议制度，统筹“三反”监管工作，强化部门间组织协调机制，制定整体战略、重要政策和措施，并推动贯彻落实。同时，还要建立国家反洗钱和反恐怖融资战略形成机制、优化打击犯罪合作机制、健全监管合作机制、健全数据信息共享机制、研究资源保障机制等任务，充分调动各部门、各层级的积极性，加强沟通协调，形成运行有序的良好机制，为“三反”工作的长远发展奠定坚实基础。

四、《三反意见》提出建立特定非金融机构反洗钱和反恐怖融资监管制度、发挥专业服务机构在反洗钱领域积极作用的意义

经过十多年的发展，我国反洗钱和反恐怖融资监管已经全面覆盖了银行业、证券业、保险业、非银行支付机构和银行卡清算机构，基本实现了对金融领域的全覆盖，金融体系反洗钱工作在识别和协助打击洗钱、恐怖融资及上游犯罪方面的成效逐渐显现。与此同时，洗钱和恐怖融资

手法也在不断变化，逐步向一些非金融领域蔓延。为此，人民银行对部分非金融行业的洗钱风险开展了持续的监测分析，并借鉴有关国际经验，会同相关主管部门共同研究社会组织、房地产中介机构、珠宝和贵金属经销商、公司注册代理机构以及会计师、律师和公证行业被洗钱和恐怖融资活动利用的潜在风险，探索发挥以上行业机构和从业人员及早发现和识别洗钱、恐怖融资活动专业优势的有效途径。下一步，将逐步扩展反洗钱监管覆盖范围，建立特定非金融机构反洗钱监管制度，更好地预防洗钱和恐怖融资风险。特别是要发挥好会计师事务所、律师事务所、公证处等专业服务机构作为市场经济“守门人”的作用，发挥会计师、律师、公证员专业领域优势，服务和支持反洗钱工作，同时也可促进这些专业服务机构进一步健康发展、维护自身良好社会声誉。

考虑到以上行业在业务模式、行业结构等方面与金融行业存在较大差异，人民银行将与行业主管部门共同探索建立适应行业特点、符合反洗钱工作需要的工作模式，更加侧重行业主管部门的行政监管和行业协会的自律管理。

五、《三反意见》提出的加强反洗钱监管主要措施

《三反意见》提出健全预防措施、有效防控风险，其中最关键的措施就是加强反洗钱监管。反洗钱监管是“三反”工作的重要基础。随着洗钱等非法资金活动的不断演变，反洗钱监管工作必须适应新形势，不断扩大监管范围、创新监管模式、完善监管手段、堵塞监管漏洞。为此，《三反意见》在加强反洗钱监管方面提出了多项政策措施：

一是强调反洗钱行政主管部门与金融监管部门之间的协调配合，进一步发挥金融监管部门作用，强化对反洗钱义务机构准入环节的合法性审查，加强反洗钱日常合规监管，在行业监管规则中嵌入反洗钱相关要求，

构建涵盖事前、事中和事后的完整监管链条。

二是提出适时扩大反洗钱监管范围。统筹考虑监管资源保障，近期要重点研究建立对非营利性组织、房地产中介机构、贵金属销售机构、会计师事务所、律师事务所和公证机构的反洗钱监管制度，探索适应非金融领域的反洗钱监管模式。

三是进一步完善反洗钱监管模式。强化法人监管措施，优化监管政策传导机制，突出反洗钱义务机构法人总部的重要作用，在法人总部层面强化董事、监事、高级管理层的反洗钱履职责任，督促反洗钱义务机构加强自我管理、自主管理，建立对新产品、新业务的洗钱风险评估机制，根据风险水平采取有效防控措施。

四是采取多种方式提升监管工作效率。突出防控风险为本，通过开展国家洗钱风险评估查找高风险领域和薄弱环节，有针对性加强监管投入，提高监管工作效能，促进监管信息的互通共享。

六、《三反意见》要求严惩违法犯罪活动

按照中央部署，近年来，公安部会同中国人民银行和国家税务总局等部门，持续部署推动打击相关犯罪活动，不断强化犯罪预防和治理工作，形成遏制违法犯罪蔓延的有利态势。

一是持续开展预防、打击利用离岸公司和地下钱庄转移赃款专项行动。中国人民银行、国家外汇管理局、公安部、最高检、最高法已连续三年部署此项专项行动，公安机关运用情报导侦思路，开展信息化应用、数据化实战，加强统筹调度和一体化作战，对洗钱犯罪活动开展集约、深度、全链条打击，破获一批重大案件，抓获一批犯罪嫌疑人，极大震慑了不法分子。

二是严厉打击涉恐融资犯罪活动。按照公安部统筹部署，部分重点

省份公安机关组织开展了打击涉恐融资犯罪专项行动，不断提高发现能力，坚决阻断恐怖组织、恐怖人员和恐怖培训等活动的资金供给。同时，公安机关会同人民银行，协调金融机构开展健全涉恐资金来源动态监控机制，探索信息化时代特征下的新战法，实现打击涉恐融资犯罪向信息化、动态化的全面转型。

三是高度重视、强力推动打击涉税违法犯罪工作。骗取出口退税和虚开增值税专用发票等涉税违法犯罪行为是严重的经济违法犯罪行为，危害极大，不仅造成国家税款流失，扭曲出口退税的政策效应，还损害社会主义市场经济的法治基础，扰乱国家正常经济秩序，影响国家宏观经济决策的准确性，必须坚决打击。根据中央和国务院部署，税务总局、公安部、海关总署和人民银行建立了国务院防范和打击出口骗税部际联席会议制度，进一步建立健全了工作协调机制，紧紧围绕“体制打骗、机制打骗、方法打骗”的总体思路，坚持问题导向，按照打击骗取出口退税和打击虚开增值税专用发票“一盘棋”的原则，连续三年联合开展了打击骗取出口退税和虚开增值税专用发票专项行动；公安机关在全系统建立起了公安派驻国（地）税联络机制办公室，明确职责任务、建立运行机制，取得了积极成效。公安部门深入开展涉税情报导侦工作，建立涉税类罪分析模型、研判形成精准嫌疑线索，组织对黄金交易、石化等领域突出犯罪和高危地区人员实施的涉税犯罪开展精确打击，相继侦破了一批重大案件，依法严惩了一批犯罪嫌疑人，取得较好成效。下一步，税务总局、公安部、海关总署和人民银行等部门将整合资源，集中优势兵力，持续在全国范围内开展跨部门、跨区域的专项行动，进一步加大打击涉税违法犯罪活动力度，切实维护国家经济秩序和税收安全。

七、《三反意见》强调深化国际合作的出发点和落脚点

近年来，随着中国经济双向开放步伐不断加快，跨境贸易与跨境投资总量不断攀升，中资金融机构全面参与国际金融市场竞争，中国金融体系所面临的洗钱、恐怖融资和逃税风险也逐步增大，对“三反”工作提出了更高要求：

一是国际社会对中国在“三反”领域进一步发挥作用充满期待。中国作为联合国安理会常任理事国和最大的发展中国家，对国际“三反”规则制定和执行具有重要影响力。2016年二十国集团杭州峰会上，习近平主席代表中国郑重承诺将与其他国家一道“推进税基侵蚀和利润转移合作、税收情报交换”，“阻截恐怖主义融资的所有来源、技术和渠道”，并呼吁“在世界范围内快速、有效和普遍落实金融行动特别工作组标准”，体现了中国负责任大国的担当。

二是在开放经济环境下，中国自身面临的洗钱、恐怖融资和逃税风险不容忽视。2016年，我国进出口贸易总额达到24万亿元人民币，吸引外国直接投资1390亿美元，对外直接投资1701亿美元，对外承包工程签约2440亿美元，特别是对“一带一路”沿线国家贸易、投资和工程承包金额快速增长。在巨额的资金跨境流动之中，也潜藏着一些洗钱、恐怖融资、逃税等非法资金流动，可能对我国正常的金融、税收秩序甚至宏观经济环境造成不利影响，需要做到全面监测、及时发现、有效管控。

三是中资金融机构走出去步伐加快，需要严格遵守各国反洗钱法律和国际标准。部分发达国家“三反”工作起步较早，法律制度各有不同，个别国家监管处罚力度较大，近年来已有多家跨国银行因违反所在国有关法律受到巨额处罚。中资金融机构作为国际金融市场的后来者，应当引以为戒，高度重视洗钱、恐怖融资、逃税风险控制和合规工作，坚持依法合规经营，全面加强合规文化建设，坚决守住反洗钱风险防范的底线。

因此，《三反意见》强调要深化国际合作，重点做好我国在“三反”领域国际组织的多边合作，执行国际标准，并深入参与国际标准制定和国际组织内部治理，维护好我国正当权益；加强与重点国家（地区）的反洗钱监管合作，拓展反洗钱情报交流渠道，督促指导中资金融机构提升反洗钱意识和工作水平；配合“一带一路”倡议，做好与周边国家（地区）的反洗钱交流合作；深化反逃税国际合作，维护我国税收权益。

八、《三反意见》对发挥社会力量作用的要求

“三反”工作既需要有关部门依法履职、积极作为，也离不开社会力量的密切配合。相关行业协会等自律组织应当充分发挥专业和资源优势，一方面协助主管部门落实“三反”监管要求，制定符合本行业特点的反洗钱自律规则和工作指引，另一方面服务行业机构提升“三反”工作能力，促进反洗钱义务机构之间的经验交流，营造良好的行业环境。

“三反”工作的根本目的是为了维护广大人民群众切身利益，因此，社会公众应当积极关注和配合“三反”工作。有关部门要加强面向公众的“三反”宣传教育，普及法律知识，引导公众理性认识和理解金融机构为开展“三反”工作而采取有关客户身份识别和交易管控措施的必要性，增强公众风险防范意识和能力，形成良好的社会氛围。

九、落实《三反意见》的具体措施和安排

《三反意见》发布后，人民银行、税务总局和公安部将会同相关部门，依托反洗钱工作部际联席会议机制，研究制定《〈三反意见〉分工方案》，明确各部门职责分工和时间表。

2017年6月，人民银行牵头召开反洗钱工作部际联席会议第九次全体会议，对落实《三反意见》进行了全面部署，重点推动以下工作：

（一）抓紧完善反洗钱和反恐怖融资相关法律法规，补齐制度短板。

一方面，要尽快出台特定非金融行业、社会组织和专业服务机构反洗钱制度、联合国金融制裁决议国内执行制度；另一方面，要积极做好反洗钱领域一些长期性法律问题的研究，完善法人和法律安排透明度等相关制度。

（二）推进国家洗钱和恐怖融资风险评估，建立反洗钱战略形成机制。抓紧完成我国首份国家洗钱风险评估报告，推进评估结果转化利用。以风险评估为基础，根据评估发现的风险，制定国家反洗钱和反恐怖融资战略。

（三）按照风险为本的要求，全面加强反洗钱和反恐怖融资监管力度，督促反洗钱义务机构提升风险管理水平。一是人民银行和各金融监管部门要加强协调配合，进一步发挥金融监管部门作用，构建涵盖事前、事中和事后的完整监管链条；二是进一步完善反洗钱监管模式，强化法人监管措施，优化监管政策传导机制；三是采取多种方式提升监管工作效率，突出问题导向和风险为本，促进监管信息的互通共享。

（四）加强反洗钱部门与相关执法机关之间的相互协作，有效打击洗钱和恐怖融资犯罪，没收各类犯罪资产。一是加强反洗钱监测分析工作，完善反洗钱调查工作流程、优化调查手段，加强洗钱类型分析和风险提示，不断完善各类资金交易监测分析模型。二是要加强相关执法机关之间的沟通协调，进一步完善可疑交易线索合作机制，建立顺畅的情报信息双向共享渠道。三是要加强情报会商和信息反馈机制，根据线索的使用反馈情况进一步优化反洗钱监测和调查的方法和技术。四是依法加强对洗钱和恐怖融资犯罪的侦查、起诉和判决，加大对各类犯罪资产、收益和工具没收力度。

（五）健全反洗钱数据信息共享机制，提升反洗钱工作信息化水平。

一是探索研究反洗钱和反恐怖融资数据信息共享标准，明确各部门向反洗钱部门提供数据的责任和使用反洗钱相关数据的权限。二是建立相关部门间安全电子化线路，加强数据收集、保存和使用过程中的保密管理和技术防范措施。三是着力拓展反洗钱监测分析数据信息来源，同时依法加强反洗钱监测数据对宏观管理、行政执法、反洗钱监管调查等工作的支持。四是以应对 FATF 互评估为契机，建立反洗钱工作统计指标体系，形成统计信息汇总、分析和使用机制。

（六）服务外交战略大局，深化反洗钱和反恐怖融资国际合作。进一步深入参与反洗钱国际标准的研究、制定和监督执行，积极参与反洗钱国际和区域性组织内部治理改革和重大决策，稳步推进与重点国家建立反洗钱监管与情报合作机制，督促中资金融机构加强海外分支机构的反洗钱合规管理。

《国务院办公厅关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》答记者问

一、我国反洗钱、反恐怖融资和反逃税工作的主要成效是什么？

多年来，人民银行、公安机关、税务机关密切合作，在社会公众、各机构、各部门的支持下，推动反洗钱、反恐怖融资和反逃税（以下简称“三反”）工作取得了显著成效。

（一）完善反洗钱法律制度。2006年《反洗钱法》颁布，对反洗钱监督管理、金融机构和特定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作出了明确规定，确立了中国洗钱预防制度的基本框架。中国人民银行根据《反洗钱法》授权，会同有关金融监管部门陆续制定了《金融机构反洗钱规定》、《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》、《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》、《支付机构反洗钱和反恐怖融资管理办法》等规章制度，明确了金融机构和支付机构应当履行的反洗钱义务。2015年，《反恐怖主义法》颁布，进一步完善了反恐怖融资监管和涉恐资产冻结制度。在刑事法律方面，全国人大审议通过的《刑法修正案（六）》和《刑法修正案（九）》进一步完善了有关洗钱罪、掩饰隐瞒犯罪所得罪、帮助恐怖活动罪的规定，为打击洗钱和恐怖融资犯罪奠定了法律基础。最高人民法院也先后发布了多项司法解释，进一步明确了审理洗钱案件的法律适用。

（二）建立健全反洗钱工作机制。人民银行牵头建立了反洗钱工作部际联席会议，在国务院领导下，指导全国反洗钱工作，制定国家反洗

钱的重要方针、政策，制定国家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。目前，反洗钱工作部际联席会议共有 23 个成员单位，人民银行与各部门共同制定了《反洗钱工作部际联席会议制度》，在反洗钱制度建设、风险评估、监管、执法、国际交流、信息共享等方面开展了广泛合作。

（三）加强反洗钱监督管理。反洗钱义务机构是反洗钱工作的第一线，各机构和从业人员能否有效执行反洗钱监管要求决定着反洗钱工作的整体成效。目前，人民银行已经建成了覆盖银、证、保、支付等领域的反洗钱监管体系。一是对金融从业人员持续开展多层次的反洗钱培训，自 2012 年起通过网络平台向从业人员提供培训，参训人数累计突破 40 万。二是建立了对反洗钱义务机构反洗钱分类评级制度，对各类反洗钱义务机构开展定期风险评估，掌握各机构反洗钱防控薄弱环节。三是针对发现的问题，人民银行综合运用非现场监管、现场走访、高管约谈、现场检查等多种监管手段，督促反洗钱义务机构采取有效措施整改，对于严重违规机构依法予以处罚。2016 年，人民银行共对 1,901 家反洗钱义务机构（含法人总部及分支机构）开展反洗钱专项执法检查，有力促进了金融机构和支付机构有效履行法定义务。

（四）协助发现和打击洗钱、恐怖融资及上游犯罪。截止目前，全国 2800 余家反洗钱义务机构与中国反洗钱监测分析中心建立了电子化数据报送渠道，涵盖银行、证券、保险、非银行支付清算等领域。以反洗钱义务机构报送的大额和可疑交易报告为基础，人民银行不断提高监测分析的专业化水平和智能化程度，深入开展反洗钱调查和协查，依法向执法部门移送大量线索，为国家预防和打击洗钱及上游犯罪提供了有力的金融情报支持。此外，根据国内外恐怖活动形势，人民银行不断加大

反恐怖融资工作力度，通过多种方式指导反洗钱义务机构加大对涉恐资金的监测分析，累计向反恐部门移送涉恐线索数百起，协助相关部门调查、破获大量案件，充分发挥了反洗钱工作在国家反恐怖斗争中的积极作用，为维护国家和社会大局稳定作出了贡献。

（五）深化双多边反洗钱国际合作。2004年，中国与俄罗斯等6国共同发起成立了欧亚反洗钱和反恐怖融资组织（EAG），此后，中国先后加入了金融行动特别工作组（FATF）和亚太反洗钱组织（APG）。随着综合国力的增强和反洗钱工作的进步，中国在反洗钱国际和区域组织的影响力不断提升，先后担任了EAG副主席和APG联合主席，目前是FATF指导小组9国成员之一。利用反洗钱国际和区域组织这一重要平台，中国在国际反洗钱领域积极倡导平等、合作、共赢的理念，努力维护我国和广大发展中国家利益，在反洗钱标准制定、国际和区域组织内部治理等方面发挥了重要作用。近年来，中国进一步加大了国际反洗钱监管与金融情报交流合作力度，与境外反洗钱职能部门展开务实有效的合作。截止2017年8月底，中国人民银行已与美国、澳大利亚、韩国、俄罗斯、法国、日本、新西兰等47个国家（地区）的对口机构正式建立反洗钱金融情报交流合作关系或反洗钱监管合作机制，连续多年与美国财政部牵头开展中美反洗钱与反恐怖融资研讨活动，接收和发出的国际协查请求数量逐年增长，为追逃追赃等执法工作提供了重要情报支持。

二、《三反意见》中提出“健全数据信息共享机制”，在实现跨部门信息共享方面将有何具体措施？纳入共享的信息主要有哪些？怎样保护个人隐私？

在互联网和大数据时代，利用多种信息数据资源，特别是政务信息辅助开展反洗钱监测分析，是“三反”工作发展的重要方向。当前，反

洗钱信息资源共享程度较低、信息处理能力不能满足需要，成为制约反洗钱工作充分发挥作用的瓶颈。为此，《三反意见》提出要推进反洗钱数据信息共享，研究“三反”数据信息共享技术标准，明确相关部门的数据提供责任和数据使用权限，稳步推进信息共享机制建设。可以纳入反洗钱信息共享的主要政务信息包括企业注册信息、税务登记信息、公安人口信息、征信信息、海关申报信息、社会组织信息等，此外，还要充分发挥市场作用，有选择地接入部分商业数据资源。

需要强调的是，《反洗钱法》明确规定“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”。人民银行高度重视数据信息共享中的个人信息保护和反洗钱信息安全问题，在工作推进过程中，将同步推进数据保密制度建设和保密技术开发，建立部门间安全电子化线路，依法设置数据查询权限，全面留存查询痕迹，做到数据信息使用情况的可查、可控，严格保护公民隐私和反洗钱信息安全。

三、《三反意见》提出“适时扩大反洗钱和反恐怖融资监管范围”，要覆盖哪些行业？

目前，反洗钱和反恐怖融资监管已经全面覆盖了银行业、证券业、保险业、非银行支付机构和银行卡清算机构，基本实现了对金融领域的全覆盖。当前，洗钱和恐怖融资活动已经逐步开始向一些非金融领域蔓延。为此，人民银行对部分非金融行业的洗钱风险开展了持续的监测分析，并借鉴有关国际经验，会同相关主管部门共同研究制定社会组织、房地产中介机构、珠宝和贵金属经销商、公司注册代理机构以及会计师、律师和公证行业的反洗钱制度规范。鉴于以上行业在业务模式、行业结构等方面与金融行业存在较大差异，人民银行将与行业主管部门共同探

索建立适应行业特点、符合反洗钱工作需要的反洗钱工作模式，更加侧重行业主管部门的日常监管和行业协会的自律管理。

需要说明的是，部分行业机构被纳入反洗钱监管范围，主要着眼于防范这些行业的某些产品和业务可能被用于洗钱的风险；同时，这些行业机构和从业人员具备及早发现和识别洗钱、恐怖融资风险的专业基础，特别是会计师事务所、律师事务所、公证处等专业服务机构，作为市场经济的“守门人”，有较高专业水准和法治意识，充分发挥其在反洗钱领域的积极作用有利于督促行业机构进一步完善防范措施，更好地预防洗钱风险、维护自身良好社会声誉。

四、《三反意见》提出“做好反洗钱和反恐怖融资互评估”的任务有何重要意义？

反洗钱和反恐怖融资互评估是指金融行动特别工作组 (FATF) 按照其发布的国际标准，由成员国之间定期开展的相互评估，以促进各国提升反洗钱工作水平，健全全球反洗钱网络。FATF 成立于 1989 年，是目前国际上最具影响力的政府间反洗钱和反恐怖融资组织，其发布的标准已得到联合国、二十国集团、国际货币基金组织、世界银行等国际组织认可，并在全球 190 多个国家（地区）执行。我国于 2007 年成为 FATF 正式成员，并于 2012 年顺利完成其第三轮互评估程序。此后，FATF 发布了《打击洗钱、恐怖融资和扩散融资的国际标准：FATF 建议》，并于 2014 年正式启动了新一轮互评估程序。接受 FATF 互评估是各个成员的义务，也是检验各成员反洗钱和反恐怖融资法律、法规是否完善并得以有效执行的重要手段。FATF 会公开发布互评估报告，评估结果将直接影响一国（地区）在国际经济金融体系的形象。

以新一轮互评估为契机，我国也可对反洗钱和反恐怖融资体系整体

运行情况进行一次全面梳理，深入研究当前面临的洗钱和恐怖融资风险，进一步完善反洗钱和反恐怖融资制度、改进工作机制，以更好地防范洗钱和恐怖融资风险、打击洗钱及上游犯罪、提升我国反洗钱工作水平。

同时，FATF 互评估结论也是全球税收透明度论坛同行评议的重要参考内容，两者在法人和法律安排透明度等方面有大量评估内容相互衔接。因此，圆满完成 FATF 互评估可为我国参与全球税收合作提供有力支持。

五、《三反意见》提出“完善跨境异常资金监控机制”的出发点是什么？

通过正规渠道或非正规渠道将非法资金跨境转移是洗钱和恐怖融资活动逃避法律制裁的惯用手段，一旦赃款或涉恐资金离境，监控和追缴难度极大。因此，跨境资金交易一直以来是反洗钱资金监测的重点。为充分发挥反洗钱在跨境资金监测中的作用，《三反意见》提出“要完善跨境异常资金监控机制，综合运用外汇交易监测、跨境人民币交易监测和反洗钱资金交易监测信息，有利于发现跨境洗钱、恐怖融资和逃税线索，防范非法跨境资金流动”。需要强调的是，反洗钱跨境资金监控的对象是犯罪活动赃款和涉嫌资助恐怖活动的资金，监控方式是通过模型指标在后台筛选，不会增加居民和企业对跨境资金的申报要求，不影响居民和企业正常、合法的跨境资金运用。