

告别打钩式合规 反洗钱监管不断升级

人民银行将积极推进反洗钱法修订工作

（来源：金融时报-中国金融新闻网 作者：记者 马梅若）

2月25日，人民银行2021年反洗钱工作电视会议在北京召开。会议充分肯定了2020年人民银行反洗钱工作成绩，分析了当前反洗钱工作形势，对2021年反洗钱重点工作进行了全面部署。人民银行党委委员、副行长刘国强出席会议并讲话。

会议指出，2021年要立足新发展阶段，贯彻新发展理念，努力构建反洗钱工作新发展格局。其中，积极推进反洗钱法修订工作进程，不断完善反洗钱制度体系，被列为2021年的重点工作之一。

实际上，早在2020年4月的中国人民银行反洗钱工作电视电话会议上，反洗钱法修订已被列为当前我国反洗钱工作的重点。

探路十余载 反洗钱迎修法

2006年10月31日，全国人大正式通过《中华人民共和国反洗钱法》，中国第一部关于反洗钱的法律正式出台。在此之前，关于反洗钱的有关规定，散见于《关于禁毒的决定》、刑法等条文中。

然而，随着洗钱手段的迭代，十多年前的反洗钱法已经不能适应目前国际社会和国内经济发展对反洗钱的要求。

“反洗钱法发布以来，我国反洗钱工作制度日趋完善，反洗钱监管效能显著增强，打击洗钱和上游犯罪取得成果，参与反洗钱国际治理与合作不断深化。”中国人民银行反洗钱局局长巢克俭在接受《金融时报》记者专访时指出，当前修法有其必要性，“当前，我国反洗钱工作形势发生了深刻变化，现行法律在反洗钱目标任务、理念、义务范围、调查、处罚等方面已经不能完全适应新形势的要求。为使反洗钱工作更好地服务于国家治理能力现代化建设、服务于防范化解金融风险的要求、服务于维护国家安全和金融安全工作，急需进行修改。”

修订反洗钱法的呼声一直持续不断。在近几年的全国两会中，多位人大代表和政协委员都曾提议修订反洗钱法。

例如，2019年，全国政协委员、中国人民银行杭州中心支行行长殷兴山表示，反洗钱法应重点在于填补空白，完善反洗钱监管规则，解决处罚范围窄、金额低的问题。同年，全国人大代表、中国人民银行天津分行行长周振海建议，要明确风险为本的反洗钱工作理念。

而2020年两会期间，全国人大代表，原人民银行昆明中支党委书记、行长杨小平在接受《金融时报》记者采访时曾表示，反洗钱法存在处罚范围窄、处罚金额低和域外适用缺失，刑法对“洗钱罪”上游犯罪涵盖不足等问题，一定程度上对我国反洗钱工作的深入开展形成制约。

实际上，记者梳理政策时发现，尽管反洗钱法修订目前仍未落地，但过去几年里，相关的规范性文件在不断完善，反洗钱领域也取得了不少实质性进展。例如，目前反洗钱工作已被纳入国务院金融委议事日程；《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。

进入 2021 年，最令市场期待的是正在修订的反洗钱法。据巢克俭介绍，人民银行已于 2020 年初起草完成了反洗钱法（修订草案）（以下简称《草案》），并两次就反洗钱法（修订草案）征求了中央和国家有关机关的意见，充分听取了金融机构和专家学者意见。目前，正在不断完善《反洗钱法（修订草案）》内容，下一步将尽快向公众征求意见。

《草案》一个重要的变化是进一步明确反洗钱的目标任务。《金融时报》记者了解到，现行《反洗钱法》将反洗钱的目标任务规定为预防洗钱犯罪活动，其着眼点是洗钱犯罪。“这种规定容易被误解为反洗钱工作仅仅是刑事司法的辅助手段。”巢克俭表示，“在国内外实践中，反洗钱不仅限于

预防洗钱犯罪活动，还包括预防洗钱犯罪相关的违法、犯罪活动。换言之，反洗钱工作是以督促义务机构履行反洗钱义务为基础、以资金监测和调查为手段、以预防和遏制洗钱犯罪活动及相关违法、犯罪活动为目标的制度体系。因此，在新的法律草案中，需要对此进行明确。”

回应国际“大考” 补短板正当时

不断升级的中国反洗钱，于 2019 年通过了重要的国际大考。根据 2019 年的《中国反洗钱报告》，2019 年 2 月、5 月和 8 月，《中国反洗钱和反恐怖融资互评估报告》先后通过金融行动特别工作组（FATF）、欧亚反洗钱和反恐怖融资组织（EAG）以及亚太反洗钱组织（APG）全会审议。

其中，FATF 定期在成员之间开展的反洗钱和反恐怖融资的互评估结果颇具影响力。作为目前最为有效的反洗钱国际组织，该组织的互评估结果是《联合国反腐败公约》履约审议的重要参考依据之一，也是国际货币基金组织金融部门评估规划的构成部分，是衡量一国金融稳定程度的主要指标之一。

根据 FATF 通过的《中国反洗钱和反恐怖融资互评估报告》，中国在反洗钱工作方面取得了积极进展，反洗钱体系具备良好基础。不过，报告也指出中国反洗钱工作存在一些问题。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等等。

短板领域正在被逐步补上

以各方经常提到的反洗钱处罚力度过轻问题为例。据有关统计，2020 年，央行及其分支机构共对 537 家反洗钱义务机构及相关责任人进行了反洗钱行政处罚，罚款金额累计约 5.5068 亿元。其中，处罚个人 1000 人，对个人罚款 2468 万元。对比可知，2020 年罚款总金额约为 2019 年的 2.56 倍，且“双罚”趋势显著，除了机构层面的处罚，对责任人的个体处罚力度也在加大。

大力度罚单的背后是监管的升级，是新形势的客观要求，也是对 FATF 等国际反洗钱组织意见的回应。

巢克俭对《金融时报》记者表示，近年来世界主要国家也显著加大了反洗钱监管力度，一些知名跨国金融机构屡屡因反洗钱违规收到巨额罚单，个别中资金融机构也受到处罚，一定程度反映出中资金融机构集团层面的全球反洗钱工作也存在明显不足。大额罚单加强了震慑效果，有效促进了进金融机构强化反洗钱红线意识。

对此，金融科技领域资深观察人士苏筱芮分析，从 2020 年反洗钱领域开出的罚单情况来看，处罚频次增加，伴随着监管顶层制度的日益完善和监管科技水平的精进，违规机构

的“小动作”已难以藏身；此外，“双罚”趋势显著，对责任人的个体处罚力度也在加大，从被处罚的个人类型来看，既有管理层如公司总经理、副总经理，也有业务部门负责人，涉及风控、运营等关键部门，表明监管的靶向性和精准性正不断提升。

她表示，2021年以来的反洗钱罚单，也体现出了加码趋势。苏筱芮建议，在2021年，“累犯”型机构需要进一步加大处罚力度，与此同时要关注互联网巨头旗下金融机构存在的反洗钱和恐怖融资风险，目前重罚多集中于传统金融机构，对于互联网巨头入股机构处罚力度不足，要避免巨头相关业务沦为不法分子牟利的通道和工具。

未来，反洗钱的处罚手段、力度有望取得新突破。根据《金融时报》的独家消息，新修订的《草案》也将增强反洗钱行政处罚惩戒性。在巢克俭看来，行政处罚是督促履行反洗钱义务的重要手段和保障。虽然近年来我国反洗钱处罚力度持续加强，但限于现行反洗钱法在处罚手段、范围以及幅度方面存在的局限，处罚效力与违法行为不相适应的矛盾日益凸显。有限的处罚手段和处罚力度，使得处罚的惩戒作用有限，未能形成正面示范效应。因此，新的法律草案对行政处罚的手段、力度等作了进一步完善，为提高反洗钱处罚惩戒性提供法律依据。

不过，他也强调，“处罚并非监管终点，也不是监管的目的。人民银行同样重视对金融机构反洗钱工作的日常指导，持续督导被查机构制定和落实整改方案，通过多种措施引导全行业补齐工作短板，共同筑牢金融领域反洗钱防线。”

同时，针对特定非金融行业，反洗钱监管也在逐步探索中。过去几年里，人民银行已先后与财政部、住建部等行业主管部门单独或联合出台了会计师事务所、房地产中介与开发企业、贵金属交易场所等特定非金融行业履行反洗钱义务的监管要求。

但是，与国际标准及全球反洗钱监管趋势相比，我国特定非金融行业反洗钱工作仍较为落后。巢克俭指出，“有的行业反洗钱制度完全空白，有的行业反洗钱制度只有雏形，缺乏必要的制度依据和监管处罚措施，也缺少对特定非金融机构反洗钱义务的具体要求和指引。特定非金融行业未实质性开展反洗钱监管已成为我国反洗钱体系的明显短板之一。”他告诉《金融时报》记者，近期，人民银行已牵头开展了对主要特定非金融行业的洗钱风险评估工作，后续工作的关键是有关行业主管部门要尽快将反洗钱要求引入行业法律法规，在执行层面进一步细化监管要求，实现对特定非金融行业的常态化反洗钱监管。

“这些都是反洗钱工作改进、反洗钱法修订的方向。”监管部门人士指出。实际上，经过一年多的努力，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。

另外，现行反洗钱法中对金融机构、特定非金融机构履行反洗钱义务作了较为全面的规定，但对这些义务机构以外的其他单位和个人的有关规定基本处于空白状态，仅在“金融机构义务”一章中要求个人在开户或接受金融服务时应当提供真实的身份证件。新修订的《草案》中将在对其他单位和个人、个人的基本反洗钱要求方面作出规定。

告别打钩式合规 从“规则为本”到“风险为本”

除了强化反洗钱的监管力度，加强对特定非金融机构的监管，强调“风险为本”的反洗钱理念，也是近年来反洗钱监管的重要变化。

在近日向公众公开征求意见的《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法（修订草案征求意见稿）》（以下简称《办法草案》）中，“风险为本”的思路也贯穿其中。《办法草案》明确人民银行及其分支机构对金融机构开展风险评估，并及时、准确了解金融机构风险的要求，要求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。按照分类监管的原则，人民银行将结合风险评估所发现问题的性质、复杂性和严重程度，采取不同层次的监管措施。

而正在修订的反洗钱法也将实现从“规则为本”到“风险为本”。一位资深反洗钱监管人士告诉记者，“风险为本”是与“规则为本”相对应的反洗钱监管理念。

记者了解到，某种意义上，“规则为本”其实是形式合规，是金融机构对规定的简单套用。实际上，没有一套“放之四海而皆准”的标准。业内专家提示，不同地区不同类型的金融机构，开办的业务不同，面临的洗钱风险是不同的。因此，对照一个泛泛的原则，“打钩式”合规的表象下仍然潜藏着风险。

相应的，“风险为本”则要求相关机构进行更认真的风险评估，针对自身风险制定相应的措施，可谓是“量体裁衣”。

巢克俭告诉记者，近十年来，国际反洗钱标准已经由“规则为本”过渡到“风险为本”，反洗钱工作不再是仅仅要求简单适用具体规则，而是强调监管机关和义务机构都应当了解洗钱风险并根据洗钱风险状况配置资源和采取措施。我国也按照“风险为本”的要求在反洗钱监管中进行了初步尝试，但还需要在法律层面加以规定。