


中国人民银行
金融服务报告 2008 年第 2 期

中国反洗钱报告

China Anti-Money Laundering Report

2007
中国人民银行反洗钱局

 中国金融出版社

责任编辑：何为
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.2007 (Zhongguo Fanxiqian Baogao.2007) /中国人民银行反洗钱局 一北京：中国金融出版社，2008.8

(中国人民银行金融服务报告)

ISBN 978-7-5049-4730-7

I 中…II 中…III 金融—刑事犯罪—研究报告—中国—2007 IV. D924.334

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第087610号

出版

发行 **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 7.5

字数 126 千

版次 2008 年 8 月第 1 版

印次 2008 年 8 月第 1 次印刷

定价 80.00 元

ISBN 978-7-5049-4730-7/F. 4290

如出现印装错误本社负责调换联系电话 (010) 63263947

序

2007年是中国反洗钱发展历史中的重要一年，标志着我国反洗钱制度的全面建立和实施。2007年1月1日《中华人民共和国反洗钱法》开始生效，配套的反洗钱规章相继颁布实施；自2007年10月1日起，证券业和保险业开始正式报送大额交易报告和可疑交易报告，中国反洗钱监测分析系统逐步完善，监管领域不断拓宽；在反洗钱制度框架下，运用反洗钱手段破获了一批大案要案，反洗钱工作有效性明显提高。尤其值得庆贺的是，中国于2007年6月28日成为金融行动特别工作组（FATF）的正式成员，中国反洗钱工作得到国际社会的广泛认可。

2007年是中国反洗钱工作走向成熟的一年，也是实现战略转折的关键之年。中国反洗钱工作在短短数年间经历了从起步到今天取得世人赞叹成绩的高速发展过程，一套符合中国国情的、较为完整的反洗钱法律、监管和组织机构的框架体系已经确立并不断完善，实现了从初期学习、探索、创新和调整阶段向全面、纵深发展阶段的战略转折。在制度方面，在强调与国际规范接轨的同时，立足国情，研究国际规则的本土化。在监管层面，在继续开展合规检查的同时，强调反洗钱监管工作的有效性以及以风险为本的监管理念。在反洗钱监测领域现代化的反洗钱监测分析系统初步建立，分析资金异常流动和打击洗钱犯罪及其上游犯罪取得了可喜的进展。在机制建设方面，国内协调机制磨合日臻成熟，积极参与反洗钱国际合作以及履行国际义务和维护国家利益日益成为新的命题。

展望未来，2008年将是中国反洗钱工作的一个新起点。经过几年的实践，通过反洗钱手段预防和打击犯罪活动，维护金融稳定安全，维护社会公平正义，促进国民经济又好又快发展已成为反洗钱各部门和社会大众的共识。目前，反洗钱工作部际联席会议办公室已经着手研究中国反洗钱发展的战略规划，希望通过明确目标、制定措施、统筹协调，探索创建具有中国特色的“以防为主，从严执法”的有效的反洗钱模式，全面提高中国反洗钱工作的水平，提升中国反洗钱工作的国际影响力。

《中国反洗钱报告（2007）》的编写得到了最高人民法院、公安部、司法部、税务总局、海关总署、银监会、证监会、保监会的大力支持，增加了相关部门反洗钱工作进展情况的内容，从多个视角总结了我国反洗钱工作的整体情况，内容更为丰富、数据更为充实。我在此真诚感谢这些部门的支持，期待在未来的年报中有更多部门的参与，全面反映中国反洗钱工

作的整体进展。

中国人民银行副行长

苏宁

二〇〇八年八月

《中国反洗钱报告（2007）》

编委会

主 编：苏 宁

编 委：唐 旭 王燕之 郭建安 黄 毅 马毅民

裴显鼎 韩 浩 刘晓辉 李佩霞 江先学

蔡忆莲 刘争鸣 柴青山

编写人员：张 雁 郝向杰 杨兰平 李 劲 陈邦来

杨文英 师永彦 刘为波 束剑平 李晓虹

王 巍 张小平 单明伟 张今铭 赵宇龙

陈熙男 查 宏 鲁 政 亓荣霞 曹作义

陈 珂 龚静燕 谭 欣

目录

第一章 中国反洗钱工作五年回顾.....	1
第二章 反洗钱法律制度建设.....	5
第三章 反洗钱协调机制.....	17
第四章 反洗钱监管.....	25
第五章 反洗钱监测分析和洗钱案件查处.....	45
第六章 反洗钱国际合作.....	69
第七章 反洗钱宣传与培训调研.....	79
附录一 2007 年反洗钱工作大事记.....	93
附录二 中国人民银行令（2007）第 1 号.....	97
附录三 中国人民银行令（2007）第 2 号.....	101
跋.....	110

专栏

专栏 2.1 《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》出台背景和主要内容.....	7
专栏 2.2 《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》 主要内容.....	9
专栏 5.1 上海潘某等人洗钱案.....	58
专栏 5.2 镇江谭某等人走私洗钱案.....	60
专栏 5.3 益万家公司集资诈骗案.....	61
专栏 5.4 云南“10·17”特大跨境赌博案.....	62
专栏 5.5 沈阳金某地下钱庄案.....	64
专栏 5.6 珠海万某贸易公司地下钱庄案.....	65
专栏 5.7 上海“2·07”地下钱庄案.....	66
专栏 5.8 上海最大规模地下钱庄案宣判.....	67
专栏 6.1 我国承办 EAG 第七届全体会议.....	74

表

表 3.1	反洗钱工作部际联席会议部分成员单位调整后的反洗钱职责.....	21
表 4.1	2007 年检查和处罚银行业金融机构统计.....	29
表 4.2	金融机构初次识别客户统计.....	36
表 4.3	金融机构初次识别客户发现的问题统计.....	38
表 4.4	重新识别对公客户数量和查实率统计.....	39
表 4.5	重新识别对私客户数量和查实率统计.....	40
表 7.1	2007 年我国反洗钱宣传活动统计.....	87

图

图 4.1	现场检查金融机构数量分布（按行业）.....	28
图 4.2	银行业金融机构被查比例变动情况.....	30
图 4.3	银行业金融机构被罚比例变动情况.....	30
图 4.4	反洗钱人员分布.....	34
图 4.5	反洗钱内部审计发现的问题分布.....	35
图 4.6	银行类金融机构初次识别客户分布.....	37
图 4.7	银行类金融机构初次识别客户发现的问题分布.....	39
图 4.8	重新识别客户情况.....	41
图 5.1	反洗钱监测范围.....	48
图 5.2	2004-2007 年银行业金融机构大额交易报告量.....	49
图 5.3	中国反洗钱监测分析中心接收社会公众举报涉嫌洗钱行为的举报量.....	50
图 5.4	中国人民银行调查重点可疑交易线索地区分布.....	51
图 5.5	2007 年中国人民银行报案数占全部调查线索的百分比.....	52
图 5.6	侦查机关立案侦查数占报案数的百分比.....	53
图 5.7	中国人民银行协助调查涉嫌洗钱案件地区分布.....	54
图 5.8	中国人民银行协助调查涉嫌洗钱案件涉及上游犯罪类型分布.....	55
图 5.9	中国人民银行协助破获洗钱案件涉及上游犯罪类型分布.....	55
图 5.10	2005-2007 年司法机关审判的洗钱案件统计.....	56
图 5.11	2002-2007 年破获的地下钱庄案件统计.....	57

第一章

中国反洗钱工作五年回顾

2002年，按照国务院领导有关批示精神，财政部、中国人民银行、公安部、外交部和国务院台办五部门联合上报国务院，请示参与国际反洗钱合作，从此拉开了中国建立反洗钱制度的序幕。根据国务院决定，中国人民银行于2003年着手承担国家反洗钱协调工作，以中国人民银行颁发的三个反洗钱规章为标志，正式开始要求金融机构全面遵守反洗钱规定和履行反洗钱义务。

2003年至2007年短短五年间，中国反洗钱工作遵守国际标准，立足中国国情、借鉴国外经验，从无到有，以令国际反洗钱组织赞叹的高效率确立了我国反洗钱法律、监管和组织机构的基本框架，在法律体系、组织机构、制度安排和国际合作等方面取得了世人瞩目的成绩，建立起了较为完整的反洗钱制度。

在法律体系方面，全国人大在2001年和2006年两次修订《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》），目前已经形成了以第一百九十一条所规定的洗钱罪为特定洗钱罪和以第三百一十二条关于掩饰、隐瞒犯罪所得及犯罪所得收益罪为普通洗钱罪以及包含第三百四十九条清洗毒赃罪在内的核心规定，覆盖了主要的洗钱行为，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月审议通过我国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。

在组织机构方面，为了履行人民银行反洗钱新职责，中国人民银行于2003年成立了反洗钱局，开始承担原由公安部负责的组织协调国家反洗钱工作的职责，建立健全由23个成员单位组成的反洗钱工作部际联席会议制度以及金融监管部门反洗钱协调机制，在起草《反洗钱法》、申请加入金融行动特别工作组（以下简称FATF）过程中发挥了重要作用。中国人民银行于2004年专门成立了接收、分析大额和可疑资金交易的中国反洗钱监测分析中心，目前已与大多数金融机构实现了数据的联网报送，形成了覆盖全国金融业的监测网络。2006年，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划转，实现了反洗钱本外币管理机构的统一。2007年初，中国人民银行所有36个副省级以上分支机构都设立了反洗钱处，为反洗钱工作的发展提供了强有力的组织体系保障。

在制度安排方面，《反洗钱法》通过后，中国人民银行对2003年三个反洗钱规章进行了修订，相继颁布或会同有关部门颁布了四个新的反洗钱规章，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业、期货业、保险业等金融机构，统一了本外币反洗钱管理制度，调整了大额和可疑交易报送的标准、路径、时间等内容。中国人民银行自2004年持续开展金融机构反洗钱现场检查工作，逐步建立非现场监管制度。经过近几年的努力，中国银行

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，普遍开展了客户身份识别，基本落实大额和可疑交易报告制度。中国人民银行颁布了一系列规范性文件，开展反洗钱检查和行政调查，并与公安等刑侦部门在案件协查方面建立了合作机制，破获了一系列重大洗钱犯罪案件，初步显现了反洗钱制度的有效性。

在国际合作方面，中国已经签署并批准联合国通过的所有与反洗钱及反恐融资有关的国际公约，向国际社会显示了中国政府打击洗钱及恐怖融资犯罪活动的决心。中国作为联合国安理会常任理事国，积极推动一系列联合国反恐决议的通过并予以执行，履行中国承担的国际义务。中国积极参加反洗钱国际组织的活动，于2004年成为区域性反洗钱组织——欧亚反洗钱组织（EAG）成员，于2007年成为全球反洗钱组织——FATF的正式成员，并坚持平等互利原则，开展情报信息交流、合作培训、协助调查、追回财产、引渡或遣返犯罪嫌疑人等多方面的国际合作。目前中国已同韩国、马来西亚、俄罗斯以及中国香港等十个国家和地区的金情机构签署了反洗钱及反恐融资金情交流谅解备忘录或协议。

历经五年的发展，中国反洗钱工作经过初期的学习、探索、创新和调整阶段，正向全面和纵深发展阶段迈进。从2008年至2012年的未来五年是中国反洗钱发展的战略时期，也是检验和完善中国反洗钱制度的重要时期。中国反洗钱战略的整体构想是，在分析国际国内反洗钱形势、挑战和总结国内实践经验的基础上，从中国实际出发，制定覆盖全社会的、统一的国家反洗钱发展战略，在按照国际标准继续完善现有反洗钱框架体系的同时，以国内风险评估为基础，注重中国实践和创新，检验国际标准适用于中国国情的合理性，提出中国反洗钱工作的战略目标、实施原则和步骤，在总结实践经验的基础上，探索创建具有中国特色的“以防为主，从严执法”的有效的反洗钱模式。在制定中国反洗钱战略中，将强调针对性、均衡性和有效性并重的原则，分阶段有步骤实施，稳步推进体系构建，重点完善核心制度，全面提升反洗钱制度的有效性。

第二章

反洗钱法律制度建设

- 反洗钱法律法规建设
- 中国人民银行反洗钱制度建设
- 国务院金融监管机构反洗钱制度建设
- 金融机构反洗钱内部控制制度建设

2007年，在《反洗钱法》的法律框架内，中国人民银行会同国务院有关部门，颁布了一系列反洗钱规章，进一步完善了金融业反洗钱制度，并建立了反恐融资法规制度。

一、反洗钱法律法规建设

为使《反洗钱法》更具操作性，中国人民银行在2007年发布了两个反洗钱部门规章，进一步健全了反洗钱法律法规体系。一是《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》，重点对涉嫌恐怖融资的可疑交易报告标准做出规定，这是中国针对反恐融资及反恐工作制定的第一部专门规章。二是会同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）联合发布了《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》，具体规定了客户身份识别等反洗钱核心制度。这两个部门规章与2006年修订发布的《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》两个规章，细化了金融机构反洗钱义务，进一步明确了反洗钱监管职责，成为金融机构开展反洗钱工作的基本操作准则。《反洗钱法》及上述配套规章构成了中国金融业较为全面和完整的反洗钱及反恐融资法律法规体系，确立了中国金融业反洗钱基本制度。

专栏 2.1

《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》出台背景和主要内容

反恐融资作为切断恐怖主义资金来源、摧毁恐怖主义生存和继续行动的经济基础的重要手段，日益受到国际社会的关注，中国《反洗钱法》也对反恐融资提出了监控要求。为了进一步规范和加强管理，2007年6月11日，中国人民银行颁布《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》（中国人民银行令[2007]第1号，以下简称2007年1号令），对反恐融资管理模式、可疑交易标准、报告时间、方式和路径以及金融机构义务等内容做出了具体规定。2007年1号令共十四条，主要内容包括以下几个方面。

一、适用范围

2007年1号令的适用范围包括：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；证券公司、期货公司、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；中国人民银行确定并公布的其他金融机构。同时规定从事汇兑业务、支付清算业务、基金销售业务和保险经纪业务的机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易适用本办法。

二、管理模式

按照《反洗钱法》的规定，反恐融资管理模式与反洗钱一致，中国人民银行负责对金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易情况进行监督、检查，中国反洗钱监测分析中心负责涉嫌恐怖融资的可疑交易报告的接收。对于违反2007年1号令的金融机构，由中国人民银行按照《反洗钱法》的规定予以处罚。

三、可疑交易报告时间、方式和路径

涉嫌恐怖融资的可疑交易在交易发生后的10个工作日内须报中国反洗钱监测分析中心。原则上均采用“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可疑交易报告，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可疑交易的，其报告方式由中国人民银行另行确定。

四、可疑交易标准

涉嫌恐怖融资的可疑交易标准分为两类：一类是金融机构及其工作人员怀疑客户、交易或者资金与恐怖组织、恐怖分子、进行恐怖融资的人相关联的，就应报告可疑交易。这类交易虽然没有具体列出交易的客观交易特点，但为便于金融机构理解涉嫌恐怖融资交易的内涵，2007年1号令从六个方面对恐怖融资行为进行了定性描述，并设立了兜底条款。另一类是属于国务院有关部门和机构、司法机关、联合国安理会决议所列的恐怖组织和恐怖分子名单，或是属于中国人民银行要求金融机构关注的相关嫌疑人的，要求金融机构除了按相关部门、机构要求采取措施外，还应同时向中国反洗钱监测分析中心和中国人民银行分支机构报告。

五、对反恐融资相关义务的规定

除了可疑交易报告标准外，金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易，需要执行反洗钱报告管理办法及其配套规定中有关具体的报告要素及报告格式、填报方式的要求。同时按照《反洗钱法》的规定，参照反洗钱相关规定履行建立健全内部控制制度，履行客户身份识别、保存客户身份资料和交易记录、保密以及其他相关义务。

专栏 2.2

《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》主要内容

2007年6月21日，中国人民银行与银监会、证监会、保监会联合颁布《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》(中国人民银行令[2007]第2号，以下简称2007年2号令)。主要内容包括以下几个方面。

一、适用范围

2007年2号令适用范围包括：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；证券公司、期货公司、基金管理公司；保险公司、保险资产管理公司；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；中国人民银行确定并公布的其他金融机构。同时还规定，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。

二、识别客户和资料保存的基本要求

2007年2号令对各类金融机构识别客户规定了基本要求。对于新客户，金融机构应识别客户身份，了解实际控制客户的自然人和交易的实际受益人，核对客户身份证件，登记客户身份基本信息，并留存身份证件的复印件或影印件。金融机构应妥善保存客户身份资料和交易记录，对于客户身份资料，金融机构应自业务关系结束当年或一次性交易记账当年起至少保存5年；对于交易记录，自交易记账当年起至少保存5年。

三、相关限额要求

2007年2号令根据金融行业的不同分别进行规定。

对银行：参照 FATF 有关电汇等一次性金融交易中识别客户的建议，将银行提供一次性金融服务时应识别客户身份的限额规定为单笔交易金额 1 000 美元，并参照现实汇率水平，规定人民币一次性金融服务的限额为 1 万元；对已开户客户的现金存取的识别限额为单笔人民币 5 万元、外币等值 1 万美元。

对保险公司：(1) 订立保险费金额人民币 1 万元以上或者外币等值 1 000 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 2 000 美元以上且以现金形式缴纳的人身保险合同，或者保险费金额人民币 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。(2) 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 1 000 美元以上的。(3) 赔偿或者给付保险金，且金额为人民币 1 万元以上或者外币等值 1 000 美元以上的。

四、识别境外高级公职人员

2007年2号令仅对境外高级公职人员本人做出具体的客户身份识别要求，不要求对其亲属、商业合作伙伴等与其存在密切关系的人员进行身份识别。

五、不同金融机构之间的客户身份识别责任分配

金融机构与其委托销售方应通过合同明确彼此在客户身份识别方面的职责，相互间应提供必要的协助。在销售方依法合规地采取客户身份识别措施的情况下，提供金融产品的一方可以信赖销售方提供的客户身份识别结果，不再重复相关工作。

六、识别客户的方式方法

除核对身份有效身份证件外，2007年2号令列举了金融机构可依法采取的识别客户身份的其他五种措施，包括要求客户补充其他身份资料或身份证明文件，回访客户，实地查访，向公安、工商行政管理等部门核实以及其他可依法采取的措施。

七、重新识别客户

在客户要求变更有关信息，客户行为或交易出现异常，客户有洗钱嫌疑，客户名称与有关犯罪嫌疑人相同等七种情况下，金融机构应重新识别客户。

八、金融机构在履行客户身份识别义务过程中报告可疑行为

2007年2号令要求金融机构报告履行客户身份识别义务过程中发现的可疑行为。

二、中国人民银行反洗钱制度建设

反洗钱基础制度建设是有效实施反洗钱工作的基本保障之一。中国人民银行加快反洗钱制度建设步伐，进一步夯实了反洗钱制度基础。

（一）反洗钱监管制度基本确立

为规范反洗钱监管行为，有效指导中国人民银行分支机构反洗钱监管工作，中国人民银行于2007年先后起草并印发了《反洗钱现场检查管理办法（试行）》和《反洗钱非现场监管办法（试行）》。这两个规定详细规定了中国人民银行反洗钱工作人员开展反洗钱现场检查和非现场监管工作时应遵循的程序、可采取的步骤和相关管理措施，明确了现场检查与非现场监管相结合的反洗钱监管思路。

1. 《反洗钱现场检查管理办法(试行)》

中国人民银行及其分支机构反洗钱部门在各自管辖范围内负责反洗钱现场检查工作，上级行可以直接对下级行辖区内的金融机构进行现场检查，也可以授权下级行检查应由上级行负责检查的金融机构；下级行认为金融机构执行反洗钱规定的行为有重大社会影响的，可以请求上级行进行现场检查。

反洗钱现场检查工作分现场检查准备、现场检查实施、现场检查处理三个阶段，《反洗钱现场检查管理办法(试行)》对于中国人民银行及其分支机构反洗钱现场检查工作工作人员在各个阶段的执法行为提出了明确、具体且细致的规范性要求，在这个意义上，该办法实际起到了现场检查程序手册的作用，执法人员可以严格按照程序开展反洗钱现场检查，也有利于全国各地统一执法。

为保障被检查机构及其从业人员的合法权益，《反洗钱现场检查管理办法(试行)》在《反洗钱法》、《金融机构反洗钱规定》等法律法规的基础上，在严格规范反洗钱现场检查人员的执法行为的同时，规定了被检查单位及其从业人员的相关权利。如现场检查结束后，中国人民银行及其地市级以上分支机构发现金融机构执行有关反洗钱规定的行为不符合法律、行政法规或中国人民银行规章规定的，应先制作《现场检查意见告知书》，经本行（部）行长（主任）或副行长（副主任）批准并加盖本行（部）行政公章后，送交被检查单位。被检查单位对《现场检查意见告知书》有异议的，应当在收到《现场检查意见告知书》之日起10日内向发出《现场检查意见告知书》的中国人民银行及其地市级以上分支机构提出陈述、申辩意见；被检查单位陈述的事实、理由以及提交的证据成立的，发出《现场检查意见告知书》的中国人民银行及其地市级以上分支机构应当予以采纳；被检查单位在规定期限内未提出异议的，不影响发出《现场检查意见告知书》的中国人民银行及其地市级以上分支机构根据现场检查相关证据对被检查单位有关行为的认定和处理。

2. 《反洗钱非现场监管办法（试行）》

反洗钱非现场监管是指中国人民银行及其分支机构依法收集金融机构报送的反洗钱信息，分析评估其执行反洗钱法律制度的状况，根据评估结果采取相应的风险预警、限期整改等监管措施的行为。《反洗钱非现场监管办法（试行）》是我国第一次具体确定反洗钱非现场监管的内容和程序，丰富了反洗钱监管的手段，是我国在探索建立适合我国国情反洗钱监管模式过程中取得的重要进展。

金融机构应按年度向中国人民银行或其当地分支机构报告有关反洗钱内部控制制度建设情况、反洗钱工作机构和岗位设立情况、反洗钱宣传和培训情况、反洗钱年度内部审计情况等反洗钱工作信息；按季度报告有关执行客户身份识别制度的情况、报告可疑交易的情况、

配合中国人民银行及其分支机构开展反洗钱调查的情况、执行中国人民银行临时冻结措施的情况、向中国人民银行及其分支机构报告涉嫌犯罪的情况、协助司法机关和行政执法机关打击洗钱活动的情况、向公安机关报案的情况等反洗钱工作信息。

中国人民银行及其分支机构应对金融机构所报送的非现场监管信息进行审核登记，分类整理，分析评估金融机构执行反洗钱法律制度的情况。中国人民银行及其分支机构对所收集的非现场监管信息进行分析时，发现有疑问或需要进一步确认的，可根据情况采取电话询问、书面询问、走访金融机构、约见金融机构高级管理人员谈话等方式进行确认和核实。对中国人民银行及其分支机构在评估中发现金融机构在反洗钱工作中存在问题的，应及时发出《反洗钱非现场监管意见书》，进行风险提示，要求其采取相应的防范措施；对违反反洗钱规定事实清楚、证据确凿并应给予行政处罚的，应按照《中国人民银行行政处罚程序规定》的规定办理；对涉嫌违反反洗钱规定且需要进一步收集证据的，应进行现场检查。

为保障金融机构合法权益，该办法规定金融机构对《反洗钱非现场监管意见书》有异议的，应当在收到相关处理文书之日起10日内向发出文书的中国人民银行或其分支机构提出申述、申辩意见。金融机构陈述的事实、理由以及提交的证据成立的，中国人民银行或其分支机构应当予以采纳。金融机构在规定期限内未提出异议的，中国人民银行或其分支机构可根据相关非现场监管信息对金融机构有关事实或行为进行认定和处理。

（二）反洗钱调查

为了规范反洗钱调查程序，依法履行反洗钱调查职责，维护公民、法人和其他组织的合法权益，根据《反洗钱法》等有关法律、行政法规和规章，中国人民银行于2007年起草并印发了《中国人民银行反洗钱调查实施细则（试行）》（银发〔2007〕158号文发布）。这一规范性文件在《反洗钱法》和《金融机构反洗钱规定》的基础上，详细规定了反洗钱调查的程序，规范了各种调查措施的具体操作，统一了与反洗钱调查有关的法律格式文书，对指导和规范反洗钱调查的实践操作具有重要意义。该实施细则的主要内容和意义表现在以下几个方面。

第一，根据该实施细则的规定，中国人民银行及其省一级分支行依据级别管辖和地域管辖的原则分别调查不同的可疑交易活动，同时中国人民银行各省一级分支行之间可以相互配合进行跨省调查。

第二，该实施细则将反洗钱调查分为三个阶段——调查准备阶段、调查实施阶段和调查结束阶段，并详细规定了每个阶段的主要工作、审批程序、具体措施和相关要求。

第三，针对“临时冻结”措施的特殊性，该实施细则单列一章对“临时冻结”的执行程

序进行了专门的规定，明确了中国人民银行以及金融机构的具体操作。

第四，该实施细则规定中国人民银行及其省一级分支行在反洗钱调查过程中，可以视情况采取书面调查或者现场调查的两种方式，从而大大提高了反洗钱调查的工作效率。

（三）监管指引

中国人民银行在新规章密集出台的情况下，及时了解金融机构执行反洗钱法规过程中遇到的困难，认真倾听各方面的意见和建议，并针对法律规章实施后在操作层面出现的新问题，先后印发了《中国人民银行关于证券业、期货业和保险业金融机构反洗钱管辖问题的批复》、《关于对〈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〉实施中若干问题的复函》及《关于对可疑交易报告相关问题的复函》等30余份指引，用于指导反洗钱监管部门以及金融机构的反洗钱工作实践。中国人民银行分支机构也采用多种形式加强相关政策解读工作，为金融机构释疑解惑。

三、国务院金融监管机构反洗钱制度建设

（一）银监会

银监会召开《反洗钱工作部际联席会议制度》工作落实会议，要求各地方银行监管部门依据《反洗钱法》在审批银行业金融机构市场准入和人员任职时将反洗钱内部控制制度作为审查的内容之一，及时向中国人民银行通报银行业金融机构与反洗钱工作相关的监管信息，配合中国人民银行实施反洗钱监管。会议还明确了银监会其他有关部门配合中国人民银行开展反洗钱工作的相关职责。

（二）证监会

证监会将《反洗钱法》的要求融入证券期货行业的日常监督管理工作中，在建设行业基础制度的同时，稳步推进反洗钱工作。

1. 完善客户证券交易结算资金第三方存管体系，实现客户交易结算资金全封闭银证转账

证监会统一部署并推动实施证券公司客户交易结算资金第三方存管工作。在第三方存管体系下，证券公司不再直接向客户提供资金存取服务，只负责客户证券交易、股份管理和清算交收等业务，另由具备存管资格的商业银行负责向客户提供资金存取服务。资金进出证券市场唯一的渠道就是客户银行结算账户，证券市场中客户资金的流入流出完全透明，从而实

现了客户交易结算资金的封闭运行，有利于对资金在证券市场流动的监控，为防范洗钱活动奠定了制度基础。截至 2007 年底，所有合格账户全部上线。2008 年证监会将结合账户规范工作，继续推进客户证券交易结算资金第三方存管工作，确保规范后的账户及时上线，实现全部参与交易的客户交易结算资金完全封闭运行。

2. 建立期货保证金安全存管监控制度，落实开户实名制

为加强期货业反洗钱工作，强化期货保证金封闭管理和落实开户实名制的要求，从制度上防范行业洗钱风险，证监会于 2007 年 4 月 9 日颁布了新修订的《期货公司管理办法》，确立了符合《反洗钱法》有关规定要求的期货保证金安全存管制度。《期货公司管理办法》第五十一条规定，客户开立账户，必须出具中国公民身份证明或者中国法人资格或其他经济组织资格的合法证件。第七十二条规定，客户应当向期货公司登记以个人名义开立的用于存取保证金的期货结算账户。期货公司和客户应当通过备案的期货保证金账户和登记的期货结算账户转账存取保证金。第七十三条规定，期货公司应当按照期货保证金安全存管监控的规定，及时向期货保证金安全存管监控机构报送信息。中国期货保证金监控中心有限公司作为期货保证金存管监控机构，负责建立管理期货保证金监控系统，对期货保证金及相关业务进行监控。

为督促期货公司执行开户实名制的规定，2007 年证监会期货主管部门专门发文，要求期货公司对客户开户时采集并保存影像资料，同时规定投资者必须本人亲自办理开户手续，不得委托他人办理。

3. 发布《基金销售机构内部控制指导意见》，提出反洗钱要求

2007 年 10 月发布《基金销售机构内部控制指导意见》，其中的有关规定对基金销售机构的反洗钱义务提出规范性要求。该指导意见要求基金销售机构切实履行反洗钱义务，建立和完善反洗钱内部控制制度，有效识别客户身份，确保基金销售业务各环节符合反洗钱法律法规的要求。基金销售机构在办理基金业务时应确保申购资金银行账户、基金份额持有人和制定赎回资金银行账户为同一身份。基金销售机构应对反洗钱相关法律法规规定的异常交易进行监控、记录和报告。

(三) 保监会

保监会于 2007 年 2 月向保险行业下发《关于贯彻落实〈反洗钱法〉，防范保险业洗钱风险的通知》，强调保险业开展反洗钱工作的重要性和必要性，对保险机构在建立健全反洗钱组织机构和内部控制制度、落实保险市场准入阶段的反洗钱审查制度、开展反洗钱宣传培训等

方面作了明确要求。各保险机构相继成立了以公司领导为组长、相关部门负责人为成员的反洗钱工作领导小组，指定了负责反洗钱工作的具体部门和联系人，并积极研究加强反洗钱内部操作规程，逐步建立公司内部的反洗钱工作机制。

四、金融机构反洗钱内部控制制度建设

随着我国反洗钱立法体系不断健全、监管层制度建设力度不断加大，金融机构对自身反洗钱内部控制制度建设的重视程度也与日俱增。从总体上看，所有境内金融机构均按照反洗钱法律规定的要求，明确了从高层管理人员到一线业务人员的反洗钱职责，制定了相关内部控制制度，对大额和可疑交易报告、客户身份识别等重点工作制定出较为细致的内部操作规程，金融机构反洗钱内部控制体系正逐步完善。2007年，银行业金融机构内部控制制度建设的重点放在了按新法律规定的要求更新原有的制度方面，证券期货业和保险业金融机构全年的工作重点是根据《金融机构反洗钱规定》进行反洗钱内部控制制度建设，取得了一定进展。

第三章

反洗钱协调机制

- 依照《反洗钱法》修订后的《反洗钱工作部际联席会议制度》经国务院批准实施
- 反洗钱工作部际联席会议第四次工作会议
- 反洗钱工作部际联席会议成员单位之间的合作

根据反洗钱工作部际联席会议成员单位的共同建议，依照《反洗钱法》修订后的《反洗钱工作部际联席会议制度》获国务院批准实施。反洗钱协调机制在中国反洗钱工作中发挥着更加重要的作用。

一、依照《反洗钱法》修订后的《反洗钱工作部际联席会议制度》经国务院批准实施

《反洗钱法》对中国反洗钱监督管理体制做出了明确规定。根据反洗钱工作部际联席会议成员单位的共同建议，反洗钱工作部际联席会议办公室组织对《反洗钱工作部际联席会议制度》进行了修订，经反洗钱工作部际联席会议第三次工作会议讨论后联合上报国务院。2007年8月，国务院批准同意新的《反洗钱工作部际联席会议制度》，对成员单位的组成及其职责进行了调整。

（一）修改完善中国人民银行反洗钱工作职责

中国人民银行的反洗钱职责调整为：组织、协调全国的反洗钱工作；负责反洗钱的资金监测；指导、部署金融业的反洗钱工作，制定或者会同国务院金融监督管理部门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；会同国务院有关部门指导、部署非金融高风险行业的反洗钱工作，研究、制定非金融高风险行业反洗钱规章；在职责范围内调查可疑交易活动；会同国务院有关部门、机构和司法机关建立反洗钱信息沟通机制；依法加强对现金、银行账户、黄金交易以及支付清算组织的管理，采取有效措施防范洗钱风险；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国际合作，依法与境外反洗钱机构交换与反洗钱有关的信息和资料，协调、管理金融业反洗钱工作的对外合作与交流项目。

（二）修改完善银监会、证监会、保监会反洗钱工作职责

银监会、证监会、保监会的反洗钱工作职责修改为：配合中国人民银行研究制定相关行业反洗钱工作的政策、规划，研究解决行业内反洗钱工作重大和疑难问题，及时向中国人民银行通报金融机构与反洗钱工作相关的监管信息；参与制定行业内金融机构反洗钱有关规章，对金融机构提出建立健全反洗钱内控制度的要求，明确和贯彻金融机构在市场准入和人员任

职方面的反洗钱要求；配合中国人民银行对行业内金融机构实施反洗钱监管；及时向侦查机关报告涉嫌洗钱犯罪的交易活动，协助司法部门调查处理涉嫌洗钱犯罪案件；会同中国人民银行指导行业自律性组织制定反洗钱工作指引，开展反洗钱宣传和培训；研究国际和国内相关行业反洗钱的重大问题并提出政策建议。

（三）充实调整部际联席会议成员单位

新的《反洗钱工作部际联席会议制度》根据《反洗钱法》建立非营利性组织反洗钱监管制度的要求，新增民政部为反洗钱工作部际联席会议成员单位，其职责为加强社会团体、基金会、民办非企业单位等非营利性组织的监督和管理，配合中国人民银行制定非营利性组织的反洗钱规章，落实对非营利性组织反洗钱方面的监管要求。

2007年，中国国家邮政体制改革后，中国国家邮政局原邮政储蓄业务被剥离，不再履行邮政储蓄的行政管理职责，因此，中国国家邮政局不再作为反洗钱工作部际联席会议成员单位。

（四）规范、明确其他成员单位的反洗钱职责

新的《反洗钱工作部际联席会议制度》对外交部、公安部、司法部、财政部、建设部、商务部、海关总署、工商总局等成员单位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（见表3.1）。

表 3.1 反洗钱工作部际联席会议部分成员单位调整后的反洗钱职责

成员单位	调整后的反洗钱职责
外交部	研究反洗钱国际合作有关政策，研究并协助开展我国加入国际或区域反洗钱组织、各国政府间的反洗钱合作及履行有关国际公约的义务等事项，协调反洗钱领域人员引渡事宜。
公安部	组织、协调、指挥地方公安机关做好洗钱犯罪的防范工作，以及涉嫌犯罪的可疑资金交易信息的调查、破案工作，研究建立向金融业和非金融高风险行业提供查询、核实公民身份信息制度。
司法部	加强律师、公证、基层法律服务机构反洗钱制度建设，会同中国人民银行制定律师、公证、基层法律服务机构的反洗钱规章，对律师、公证、基层法律服务机构进行反洗钱方面的监督和管理；研究反洗钱司法协助，并根据有关条约和公约，协调开展反洗钱领域的司法协助，特别是协调追讨流至境外的资金。
财政部	落实应由政府承担的反洗钱工作所需经费；进一步加强对财政资金与账户的管理，研究加强彩票管理工作，加强对金融类与行政事业性国有资产的监管，防范上述领域存在的洗钱风险；研究建立洗钱所涉资金的追缴入库制度；研究会计师事务所、评估机构等中介机构以及注册会计师、评估师等执业人员介入反洗钱工作问题，会同中国人民银行制

	定上述领域的反洗钱规章；利用国际双边、多边合作机制以及相关的国际论坛，配合中国人民银行开展反洗钱国际合作。
建设部	加强房地产权属机构和房地产经纪、估价等中介服务机构反洗钱制度建设，参与研究房地产领域反洗钱工作的政策措施，会同中国人民银行制定房地产领域的反洗钱规章。
商务部	参与加强对洗钱活动频发领域和区域的管理；研究对外商投资和内资企业对外直接投资的反洗钱监管问题，提出相关政策建议；参与加强对进出口贸易的监管，防止境内外不法分子勾结、利用虚假进出口贸易进行洗钱；与中国人民银行共同制定珠宝、贵金属交易、典当、拍卖等领域的反洗钱规章。
海关总署	研究建立在进出境环节打击跨境洗钱行为的监管和查处体系，加强对进出口贸易过程中货物和运输工具的查验，加强报关单据的审核和管理，防止犯罪分子利用虚假进出口贸易进行洗钱活动；打击和防范犯罪分子在实施走私和违反海关监管行为等违法犯罪活动同时进行的洗钱活动；密切与相关部门的合作，制订信息沟通和合作的工作方案，加强对进出口贸易的监测工作；加强对现金、无记名有价证券、金银及其制品的进出境监管和查验，向中国人民银行通报有关工作信息。依法登记各类企业，加强企业分类监管；配合有关部门对洗钱活动频发领域
工商总局	的反洗钱监管工作；与中国人民银行、公安、安全、税务、海关等相关部门建立反洗钱信息互通机制。

二、反洗钱工作部际联席会议第四次工作会议

2007年11月9日，反洗钱工作部际联席会议第四次工作会议在北京召开。会议总结了第三次工作会议以来全国反洗钱工作进展情况，讨论部署了今后一段时期工作任务，重点研究部署落实《我国完善反洗钱/反恐融资工作行动计划》。部际联席会议23个成员单位的负责同志参加了会议。部际联席会议召集人、中国人民银行行长周小川作了题为“再接再厉，进一步健全我国反洗钱制度”的发言，国务院副秘书长张平作了“加强协调配合 全面推动反洗钱工作依法有序开展”的书面发言，中国人民银行副行长苏宁主持会议并对《我国完善反洗钱/反恐融资工作行动计划》具体方案作了详细说明。反洗钱工作部际联席会议成员单位代表出席了会议。

会议强调，中国反洗钱工作仍处于初级阶段，很多方面仍需加以改进和完善。今后一段时间我国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，贯彻落实党的十七大会议精神，再接再厉，进一步健全中国反洗钱制度，深入推进反洗钱工作，促进和谐社会建设。主要工作是修改或调整中国《刑法》关于洗钱犯罪与资助恐怖活动犯罪的规定，增加法条的可操作性，提高洗钱犯罪与资助恐怖活动犯罪的调查、起诉和判决的效率；研究、制定无记名有价证券出入境申报制度，建立中国人民银行与海关之间的反洗

钱信息通报制度；加强对证券业与保险业机构的反洗钱监督检查，进一步扩大反洗钱监管范围，研究启动在律师、房地产等特定非金融领域开展反洗钱和反恐融资工作；加强国际合作，扩大与各国金融情报中心之间的合作，建立健全防止与打击非法资金跨境流动机制。



反洗钱工作部际联席会议第四次工作会议会场

三、反洗钱工作部际联席会议成员单位之间的合作

在反洗钱工作部际联席会议框架下，中国人民银行组织协调各成员单位在法律规章制定、国际合作、案件查处、信息通报等有关领域全面开展合作，共同推动我国反洗钱工作发展。

2007年6月，中国人民银行与银监会、证监会、保监会联合颁布《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》，对银行业、证券期货业和保险业金融机构识别客户身份资料和相关资料保存的具体义务进行了规定，使各类金融机构反洗钱义务既在总体方面具有一致性，又根据行业的不同性质保持各自的特点。

按照《我国完善反洗钱/反恐融资工作行动计划》的部署，中国人民银行已经开始与最高人民法院、最高人民检察院、公安部、外交部、国务院法制办等单位进行沟通，研究如何进一步完善中国《刑法》关于洗钱犯罪和资助恐怖活动犯罪的规定，建立联合国安理会制裁决议的国内执行机制。



中国人民银行南京分行与当地海关加强合作

在国际合作方面，中国人民银行与最高人民法院、最高人民检察院、外交部、公安部、银监会、证监会、保监会等有关成员单位密切合作，同心协力，应对FATF评估后续事项，共同参与了书面答疑、面对面磋商、全会答辩等各个环节的工作，为2007年6月中国成为FATF正式成员提供了保证，圆满地实现了尽快加入国际权威反洗钱组织、掌握参与反洗钱国际标准制定权和话语权的阶段性目标。

在案件查处方面，中国人民银行与公安、司法、海关等部门就涉嫌洗钱案件线索移送和报案、洗钱犯罪起诉和审判等诸多方面的合作全面开展，全年报案和案件查处数量增加。2007年，中国人民银行还与海关、税务等部门就建立有关信息通报制度进行了初步探讨，着眼于拓展洗钱线索渠道、及时掌握多方面信息资源，为全面预防和打击洗钱犯罪、有效追缴犯罪所得打下坚实的制度基础。

第四章

反洗钱监管

- 监管范围从银行业扩大到证券期货业和保险业
- 中国人民银行继续深入开展反洗钱现场检查工作
- 中国人民银行探索建立反洗钱非现场监管机制
- 证监会的反洗钱监管工作

《反洗钱法》及配套规章的相继出台实施，为反洗钱监管工作提供了法制化的平台和新的发展机遇。现有的反洗钱监管体系已覆盖了包括银行、证券期货、保险在内的各类金融机构。在中国人民银行和有关金融监督管理部门的有效监管下，银行业金融机构的反洗钱工作水平继续提高，证券期货业和保险业金融机构反洗钱开局良好，有力地保障了反洗钱资金监测工作的开展，反洗钱机制在发现和打击洗钱犯罪活动中的独特作用开始显现。

一、监管范围从银行业扩大到证券期货业和保险业

2007年初，中国人民银行制定下发了《关于证券期货业和保险业金融机构严格执行反洗钱规定防范洗钱风险的通知》，对证券期货业和保险业金融机构进行了风险提示，适时启动了反洗钱工作。与此同时，中国人民银行及时动员部署各分支机构有计划、有步骤地开展对证券期货业和保险业的反洗钱监管工作。为及时深入地了解证券期货业和保险业启动反洗钱工作的状况，中国人民银行部分分支机构开展了报送情况专项现场检查，指导辖内金融机构尽快建立和健全反洗钱工作机制。

二、中国人民银行继续深入开展反洗钱现场检查工作

（一）反洗钱现场检查工作情况

2007年，《反洗钱法》及新的配套规章制度生效后，与原制度相比，反洗钱信息收集和使用的渠道、范围发生了很大变化。为此，中国人民银行适时调整工作思路，严格依法行政，提出继续重点做好银行业反洗钱现场检查、尝试开展对证券期货业和保险业的反洗钱现场检查，指导各分支机构正确处理反洗钱现场检查和行政处罚工作中的各类问题。

据统计，全年共有715家中国人民银行分支机构依法对4533家金融机构（含其分支机构数，下同）进行了反洗钱现场检查，其中检查银行业金融机构3909家，证券期货业金融机构96家，保险业金融机构528家（见图4.1）。

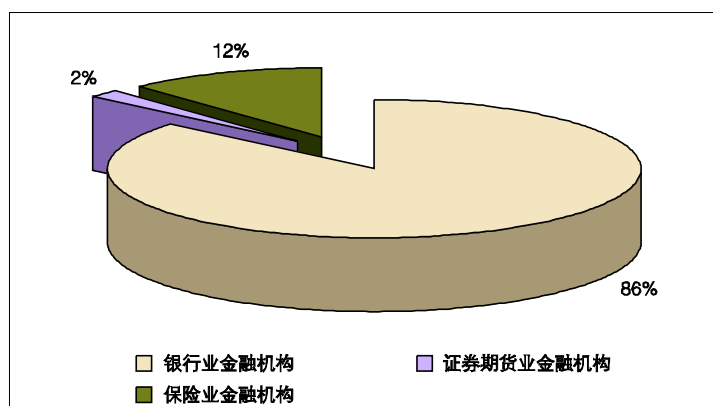


图 4.1 现场检查金融机构数量分布 (按行业)

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处理，对部分金融机构实施了行政处罚，罚金共计 2 652.42 万元。2007 年全年被处罚金融机构共计 350 家，占被检查金融机构总数的 7.72%，其中：银行业金融机构 341 家，占被检查银行业金融机构总数的 8.72%；证券期货业金融机构 4 家，占被检查证券期货业金融机构总数的 4.17%；保险业金融机构 5 家，占被检查保险业金融机构总数的 0.95%。在被处罚金融机构中，除 3 家仅涉及未按规定建立健全反洗钱内部控制的违规问题外，其余 347 家均涉及未按规定识别客户身份或是未按规定报告大额和可疑交易。全年未发生一起因反洗钱现场检查工作引起的行政复议或行政诉讼。

(二) 对银行业金融机构的检查处罚

1. 基本情况

从机构类别看，2007 年农村信用社、农村商业银行、国有和股份制商业银行被检查的机构数较多；外资银行和城市信用社被检查的机构数相对较少（见表 4.1）。

表 4.1 2007 年检查和处罚银行业金融机构统计

序号	银行类别	被检查机构数 (家)	占全部被检查机构百分比 (%)	被处罚机构数 (家)	占全部被处罚机构比例 (%)	被处罚机构占同类被检查机构百分比 (%)
1	政策性银行	138	3.53	0	0.00	0.00
2	国有和股份制商业银行	1 587	40.60	186	54.55	11.72
3	邮政储蓄银行	121	3.10	19	5.57	15.70
4	农村信用社和农村商业银行	1 944	49.73	115	33.72	5.92
5	城市商业银行	90	2.30	13	3.81	14.44
6	城市信用社	15	0.38	1	0.29	6.67
7	外资银行	14	0.36	7	2.05	50.00
合计		3 909	100	341	100	

注：“被查机构数”统计口径包括法人机构及其营业网点数量，“被处罚机构数”仅指法人机构。外资银行网点数量少，被处罚机构数与被查机构数几乎一一对应，而中资机构网点数量众多，但最终可能只体现在处罚一家法人机构，因此，“被处罚机构占同类被查机构百分比”指标不可横向比较。百分比四舍五入到小数点后两位，可能导致合计栏或加总百分比不完全等于 100%，下同。

从总体上看，对银行业金融机构的检查和处罚具有以下几个特点：

(1) 被查机构数与该类金融机构的总数正相关。机构数量较多的国有和股份制商业银行、农村信用社被检查的数量较多，机构数量较少的外资银行、城市信用社被检查的数量较少。

(2) 从各类银行被处罚机构数与全部被处罚机构的比例关系看，国有和股份制商业银行被处罚机构数占全部被处罚机构的比例最高，为 54.55%，城市信用社被处罚机构数占全部被处罚机构的比例最低，为 0.29%；中资银行被处罚机构数占全部被处罚机构的比例为 97.95%，外资银行被处罚机构数占全部被处罚机构的比例为 2.05%。

(3) 与 2006 年相比，全年未因银行业金融机构怠于履行反洗钱职责而造成洗钱案件发生的情况下，各类银行业金融机构被处罚的平均比例下降了 10%左右。但反洗钱工作起步相对较晚、技术水平相对较低、工作设施相对较差的农村信用社和农村商业银行受到重点检查，其被查机构数在整个银行业被查机构总数的占比增长迅速（见图 4.2）。这在一定程度上反映出中国人民银行的反洗钱现场检查工作思路正逐步转向风险为本的反洗钱监管方法。农村信用社和农村商业银行被处罚的比例明显上升（见图 4.3），显示这两类金融机构反洗钱工作合规程度亟待提高。

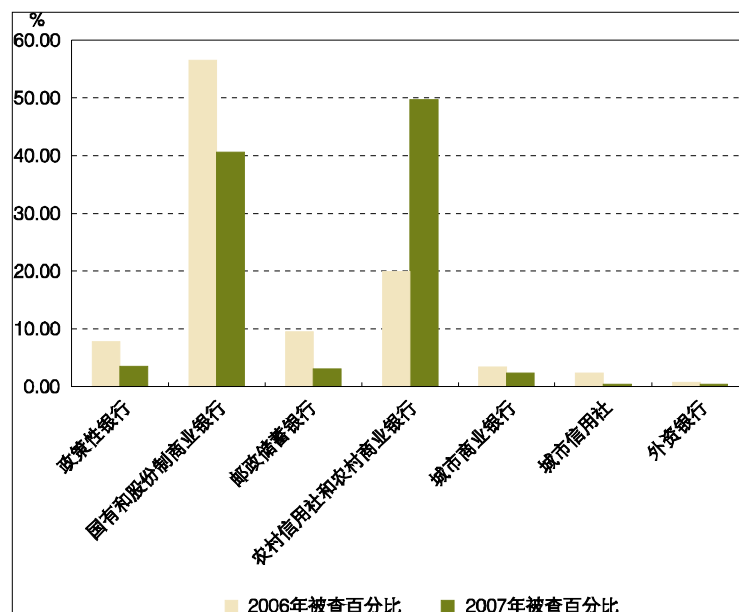


图 4.2 银行业金融机构被查比例变动情况

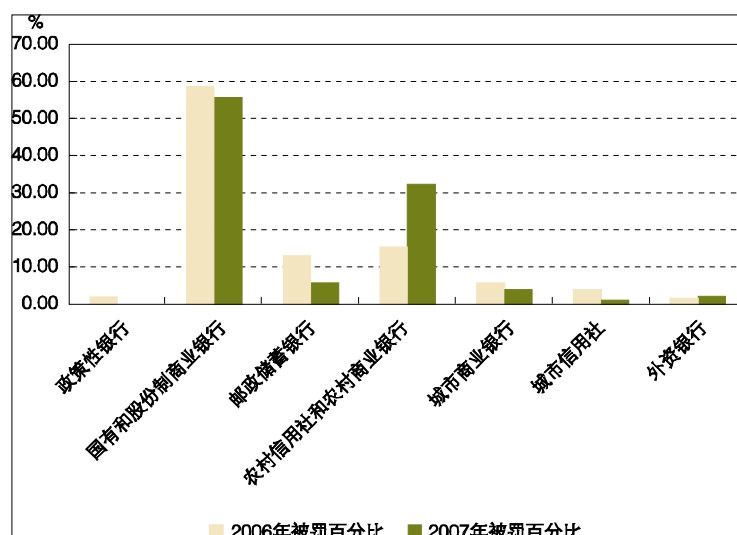


图 4.3 银行业金融机构被罚比例变动情况

2. 反洗钱制度执行情况

(1) 客户身份识别制度。全年共发现 14 399 起未按规定审核客户身份证件的情况, 33 468 起未按规定登记客户身份基本信息或留存客户身份资料的情况, 并检查出 744 个匿名账户(主要是未清理完的非实名账户, 已按规定移送相关业务部门)。上述违规问题主要出现在两类金融机构, 一类是农村信用社和农村合作银行, 共发现 17 528 起未执行客户身份识别制度的情况; 另一类则是机构网点遍及城乡的国有商业银行。两类金融机构都有大量营业机构遍布农村, 银行工作人员在开立账户等环节对身份证件的审核不够严格。

(2) 客户身份资料和交易记录保存制度。检查中发现仍有银行业金融机构未按规定保存客户身份资料和交易记录。从出现违规行为的机构类别看, 经营历史较短的股份制商业银行由于档案数少, 较少出现违规问题, 有的银行甚至没有检查出这方面的问题。而经营历史较长的国有商业银行按新规定整理客户身份资料和交易记录的工作量较大, 发现的违规问题较多。

(3) 大额和可疑交易报告制度。全年共发现金融机构未报告的大额交易共计 2.11 万笔; 共检查金融交易 3.36 亿笔, 从中发现未报告的可疑交易共计 52.71 万笔, 仅占总检查交易笔数的 0.16%。总体看来, 外资金金融机构执行可疑交易报告制度的情况较好, 全年仅发现 1 笔可疑交易未上报; 检查中发现各家中资金融机构均有未报告的可疑交易, 可疑交易报告工作水平仍有待提高。

(4) 内部控制制度建设。全年检查中共发现未按规定建立健全反洗钱内部控制制度的情况 3 122 起, 主要问题体现为金融机构未按照已出台的反洗钱法律规定及时更新原有内部控

制制度。

（三）对证券期货业金融机构和保险业金融机构的检查处罚

考虑到这两个行业的反洗钱工作刚起步，2007 年对证券期货行业和保险业的反洗钱现场检查定位是教育性检查，检查的主要内容侧重于对金融机构内部控制制度的了解。

1. 证券期货业金融机构

2007 年，中国人民银行共检查 96 家证券期货业金融机构，其中证券公司 92 家，期货经纪公司 3 家，基金管理公司 1 家。共对 4 家证券公司采取责令限期改正等处罚措施，未对证券期货业金融机构罚款。检查发现的违规问题主要有：未按规定识别客户身份；未报告大额交易和可疑交易；未按规定保存客户身份资料和交易记录；所有被查机构均不同程度地存在反洗钱内部控制制度不健全的问题。检查中发现，在客户身份识别方面和记录保存方面的违规问题中，99.9%是由于基金管理公司无法从代销基金产品的银行取得客户身份资料信息造成的。

2. 保险业金融机构

2007 年，中国人民银行共检查了 528 家保险公司，其中寿险公司 233 家，财险公司 295 家；处罚了 5 家保险公司，其中寿险公司 2 家，财险公司 3 家，未对保险业金融机构罚款。检查发现的违规问题主要有：未按规定识别客户身份；未报告大额交易和可疑交易；未按规定保存客户身份资料和交易记录；所有被查机构均不同程度地存在反洗钱内部控制制度不健全的问题。

三、 中国人民银行探索建立反洗钱非现场监管机制

反洗钱非现场监管作为中国人民银行反洗钱工作一项新的监管手段，承担着收集金融机构报送的反洗钱信息，分析评估其执行反洗钱法律法规的状况，并根据评估结果采取相应的风险预警、限期整改等监管措施的职能。

（一）反洗钱非现场监管工作实施情况

1. 建立反洗钱非现场监管的基本原则和整体框架

2007 年，中国人民银行根据《反洗钱非现场监管办法（试行）》，有计划、有步骤地开展反洗钱非现场监管工作，初步建立了“自上而下、分级监管”的工作机制。根据“分级监管”原则，中国人民银行总行负责对全国性金融机构总部执行反洗钱规定的行为进行非现场监管；

中国人民银行分支机构负责对本辖区内的下属分支机构和地方性金融机构总部进行非现场监管，并将收集的辖内金融机构反洗钱非现场监管信息汇总并上报中国人民银行总行，由中国人民银行总行负责汇总全国金融机构的非现场监管信息。

2. 督促金融机构履行与反洗钱非现场监管工作相关的义务

作为被监管对象，金融机构在反洗钱非现场监管工作中承担着重要角色，《反洗钱非现场监管办法（试行）》对金融机构应履行和承担的义务做了明确规定。中国人民银行分支机构通过下发工作指引、举办培训班、召开座谈会等形式，积极引导辖内金融机构认真履行与反洗钱非现场监管工作相关的义务。同时，对在反洗钱非现场监管工作中履行义务不力，工作不到位的金融机构，中国人民银行分支机构通过下发非现场监管质询书、定期召开反洗钱非现场工作通报会等形式，督促其认真履行与反洗钱非现场监管工作相关的义务。针对证券期货业和保险业反洗钱监管相对较薄弱的领域，中国人民银行部分分支机构因地制宜，通过建立工作联系制度，加强与证券期货业和保险业金融机构的反洗钱工作联系，有效地推动反洗钱非现场监管工作在所有金融机构的全面开展。

3. 开展反洗钱非现场监管信息的汇总和分析

为进一步做好反洗钱非现场信息收集和汇总工作，中国人民银行总行积极探索有效的信息收集渠道和汇总方式，在《反洗钱非现场监管办法（试行）》规定的非现场监管报表的基础上，对金融机构进行分门别类，设计了一套反洗钱非现场监管信息汇总年报表和季报表，用于对反洗钱非现场监管信息的汇总、统计和分析。在中国人民银行总行的统一安排下，各分支机构积极探索完善反洗钱非现场监管体系，着力提高非现场监管工作效率。自该办法实施以来，中国人民银行已开展了2007年第三季度和第四季度的金融机构反洗钱非现场监管信息收集、汇总和分析工作。

（二） 金融机构反洗钱非现场监管信息分析

1. 金融机构执行反洗钱内部控制制度分析

整体而言，经过近几年反洗钱工作的实践，银行类金融机构¹内部基本建立了反洗钱内部控制制度，较系统地规定了业务流程中的洗钱风险点，反洗钱内部控制制度具有一定的有效性和可操作性。与银行类金融机构相比，信托公司、财务公司等非银行类金融机构、证券期货业金融机构和保险业金融机构由于开展反洗钱工作较晚，尽管取得一定进展，但反洗钱

¹ 本报告中的银行类金融机构包括商业银行、政策性银行、邮政储蓄银行、信用社等，非银行类金融机构包括信托公司、财务公司等。二者统称为银行业金融机构。

意识相对淡薄，反洗钱内部控制制度建设相对薄弱，制度的有效性和可操作性也相对较差。截至 2007 年底，全国银行业、证券期货业和保险业共有 762 家分支机构在建立相关反洗钱内部控制制度方面存在问题，其中：370 家为银行类金融机构，104 家为信托公司、财务公司等非银行类金融机构，144 家为证券期货业金融机构，144 家为保险业金融机构。

2. 金融机构反洗钱岗位设立、反洗钱培训和宣传情况分析

截至 2007 年底，全国银行业、证券期货业和保险业共有反洗钱专兼职人员 189 123 人，其中：反洗钱专职人员 14 275 人，占 7.5%；反洗钱兼职人员 174 848 人，占 92.5%。从人员分布情况看，反洗钱专职和兼职人员主要集中在银行类金融机构（见图 4.4）。2007 年，全国银行业、证券期货业和保险业共开展反洗钱培训 61 003 次，参训人数累计 329 万人次；组织反洗钱宣传 23 250 次，参加人数共计 399 万人次，发放宣传资料共计 3 429 万份。

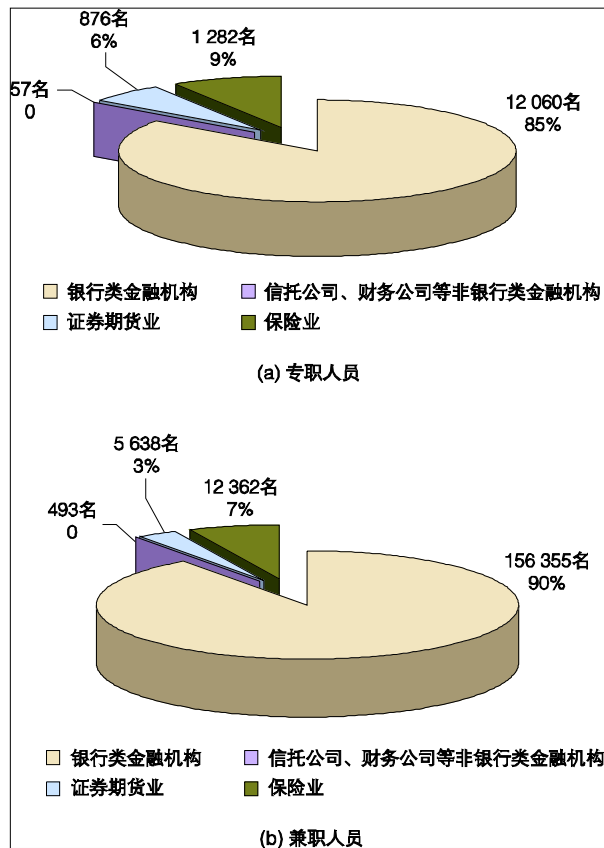


图 4.4 反洗钱人员分布

3. 金融机构开展反洗钱内部审计分析

2007 年，全国银行业、证券期货业和保险业共有 6 316 家金融机构开展了与反洗钱有关的内部审计工作，其中：银行类金融机构 4 880 家，占 77.26%；信托公司、财务公司等非银

行类金融机构 73 家，占 1.16%；证券期货业 513 家，占 8.12%；保险业 850 家，占 13.46%。就银行类金融机构而言，2007 年已开展反洗钱内部审计主要集中在国有和股份制商业银行（含邮政储蓄银行），共有 2 744 家机构开展了反洗钱内部审计工作，占银行类金融机构已开展反洗钱内部审计机构的一半以上。从金融机构自身开展的反洗钱内部审计情况看，主要存在未按规定报告大额和可疑交易、未按规定进行客户身份识别和未按规定保存客户资料等问题（见图 4.5）。

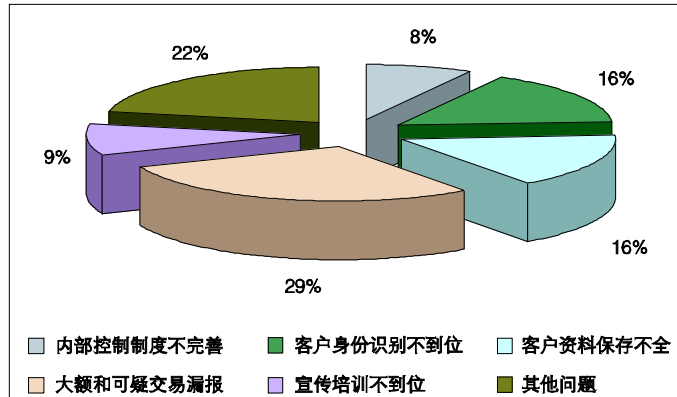


图 4.5 反洗钱内部审计发现的问题分布

4. 金融机构执行反洗钱客户身份识别分析

(1) 金融机构初次识别客户²

2007 年第三、第四季度，全国银行业、证券期货业和保险业初次识别客户 44 872 万个，其中：初次识别对公客户 1 547 万个，占初次识别总数的 3.45%；初次识别对私客户 43 325 万个，占初次识别总数的 96.55%。

从识别客户的金融机构分布情况看，初次识别对公客户主要分布在银行类金融机构和保险业金融机构两大领域，其中：国有和股份制商业银行（含邮政储蓄银行）以及保险公司初次识别对公客户量较大，分别占初次识别对公客户的 40.56%和 44.69%；信托公司、财务公司等非银行类金融机构和证券期货业金融机构则相对较少。初次识别对私客户则主要分布在银行类金融机构和证券业金融机构，其中：国有和股份制商业银行（含邮政储蓄银行）以及地方性银行³初次识别对私客户占初次识别对私客户的 80%多；信托公司、财务公司等非银行类金融机构和保险业金融机构识别对私客户较少（见表 4.2）。

² 初次识别客户包括对新客户、一次性交易、跨境汇兑及其他情形的识别。

³ 注：表中占比取值取小数点后两位，对于占比过小的值以 0 取代，这会导致合计栏的值不到 100%。下同。

表 4.2 金融机构初次识别客户统计

序号	金融机构类型	初次识别对公客户 (个)	占初次识别对公客户总数百分比 (%)	初次识别对私客户 (个)	占初次识别对私客户总数百分比 (%)
1	政策性银行	11 692	0.08	32 416	0
2	国有和股份制商业银行 (含邮政储蓄银行)	6 275 587	40.56	247 984 615	57.24
3	外资银行	387 897	2.51	239 597	0.06
4	地方性银行	1 734 301	11.21	101 773 435	23.49
5	信托公司	1 409	0	21 254	0
6	财务公司	1 055	0	113	0
7	金融资产管理公司	5 873	0.04	488	0
8	金融租赁公司	135	0	0	0
9	汽车金融公司	1 235	0	40 574	0
10	货币经纪公司	0	0	0	0
11	证券公司	79 274	0.51	9 286 663	2.14
12	期货公司	7 350	0.05	235 598	0.05
13	基金管理公司	25 544	0.17	51 714 557	11.94
14	保险公司	6 915 304	44.69	21 828 760	5.04
15	再保险公司	25 729	0.17	101 007	0.02
16	保险资产管理公司	32	0	0	0
合计		15 472 417	100	433 259 077	100

注：表中占比值取小数点后两位，对于占比过小的值以 0 取代，这会导致合计栏的值不到 100%。下同。

从识别客户的识别类型看，银行类金融机构初次识别客户主要集中在新客户和一次性交易，占银行识别客户的 85%，跨境汇兑业务识别的客户相对较少，仅占银行识别客户的 1%左右（见图 4.6）；而信托公司、财务公司等非银行类金融机构、证券期货业金融机构和保险业金融机构初次识别客户主要集中为新客户，分别占各自领域识别客户总数的 87.22%、98.4%和 92.05%。

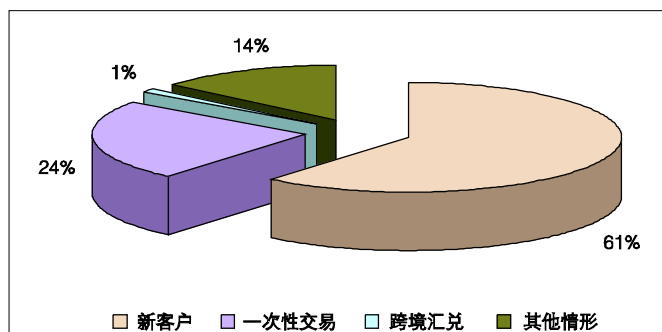


图 4.6 银行类金融机构初次识别客户分布

2007 年第三、第四季度，全国银行业、证券期货业和保险业初次识别客户发现问题共计 342.56 万个，其中：识别对公客户发现问题 7.23 万个，占发现问题总数的 2.11%；识别对私客户发现问题 335.33 万个，占发现问题总数的 97.89%。

从初次识别客户发现问题的金融机构分布看，识别对公客户发现问题主要集中在国有和股份制商业银行（含邮政储蓄银行）以及地方性银行，两类合计占了 96.61%，而信托公司、财务公司等非银行类金融机构、证券期货业金融机构和保险业金融机构识别对公客户发现问题较少；识别对私客户发现问题仍集中在银行类金融机构，且主要是国有和股份制商业银行（含邮政储蓄银行），其初次识别对私客户发现问题数占识别对私客户总数的 92.60%（见表 4.3）。

表 4.3 金融机构初次识别客户发现的问题统计

序号	金融机构类型	初次识别对公客户发现问题（个）	占初次识别对公客户发现问题总数百分比（%）	初次识别对私客户发现问题（个）	占初次识别对私客户发现问题总数百分比（%）
1	政策性银行	98	0.14	0	0
2	国有和股份制商业银行含邮政储蓄银行	48 510	67.02	3 105 274	92.60
3	外资银行	491	0.68	1 224	0.04
4	地方性银行	21 422	29.59	219 271	6.54
5	信托公司	0	0	13	0
6	财务公司	0	0	0	0
7	金融资产管理公司	0	0	0	0
8	金融租赁公司	0	0	0	0
9	汽车金融公司	0	0	0	0
10	货币经纪公司	0	0	0	0
11	证券公司	1 569	2.17	16 957	0.51
12	期货公司	6	0	30	0
13	基金管理公司	7	0	0	0
14	保险公司	278	0.38	10 535	0.31
15	再保险公司	5	0	0	0
16	保险资产管理公司	0	0	0	0
合计		72 386	100	3 353 304	100

从初次识别客户发现问题的类型分析，银行类金融机构识别客户发现问题以证件失效为

主，共计 124 万个，约占发现问题的 37%，而识别客户发现涉嫌洗钱的，共计 2 625 个（见图 4.7）；信托公司、财务公司等非银行类金融机构识别客户发现的 13 个问题为证件失效；证券期货业金融机构识别客户发现的问题主要为证件失效，共计 4 960 个，占其识别客户发现问题数的近 27%；保险业金融机构识别客户发现的问题则主要集中在匿名、假名情况，共计 9 363 个，占其识别客户发现问题数的近 86%。

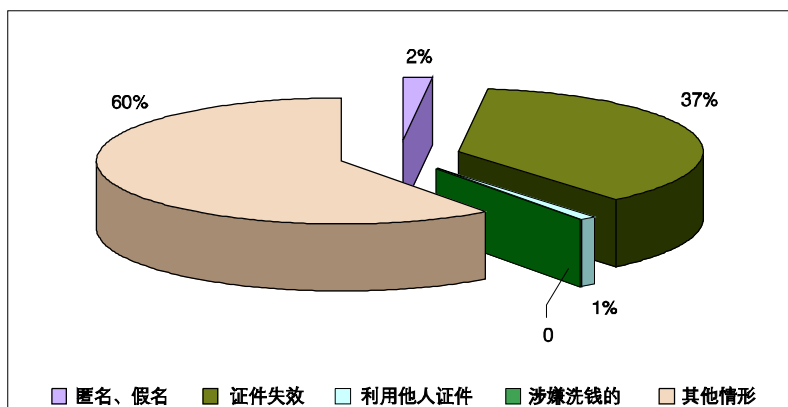


图 4.7 银行类金融机构初次识别客户发现的问题分布

(2) 金融机构重新识别客户

2007 年第三、第四季度，全国银行业、证券期货业和保险业重新识别客户 1 232 万个，重新识别后查实数 719 万个，查实率（查实问题数与重新识别客户数的比值）为 58.36%，其中：重新识别对公客户约 77.99 万个，占 6.33%，查实问题情况约 46 万个，查实率为 59.18%；重新识别对私客户约 1 154.70 万个，占 93.73%，查实问题情况约 673 万个，查实率为 58.32%（见表 4.4、表 4.5）。

表 4.4 重新识别对公客户数量和查实率统计

序号	金融机构类型	重新识别对公客户数（个）	占重新识别对公客户总数百分比（%）	查实对公客户问题数（个）	查实率（%）
1	政策性银行	945	0.12	357	37.78
2	国有和股份制商业银行（含邮政储蓄银行）	462 027	59.24	292 072	63.22
3	外资银行	7 273	0.93	5 342	73.45
4	地方性银行	110 596	14.18	54 487	49.27
5	信托公司	29	0	19	65.52
6	财务公司	60	0	25	41.67
7	金融资产管理公司	0	0	0	0
8	金融租赁公司	0	0	0	0

9	汽车金融公司	8	0	8	100.00
10	货币经纪公司	0	0	0	0
11	证券公司	16 518	2.12	9 918	60.04
12	期货公司	195	0.03	120	61.54
13	基金管理公司	2 144	0.27	837	39.04
14	保险公司	178 032	22.83	98 415	55.28
15	再保险公司	2 153	0.28	0	0
16	保险资产管理公司	2	0	2	100.00
合计		779 982	100	461 602	59.18

表 4.5 重新识别对私客户数量和查实率统计

序号	金融机构类型	重新识别对私客户数（个）	占重新识别对私客户总数百分比（%）	查实对私客户问题数（个）	查实率（%）
1	政策性银行	5	0	0	0
2	国有和股份制商业银行（含邮政储蓄银行）	5 946 761	51.50	3 627 549	61
3	外资银行	7 642	0.07	5 894	77.13
4	地方性银行	738 796	6.40	402 941	54.54
5	信托公司	268	0	140	52.24
6	财务公司	2	0	2	100
7	金融资产管理公司	0	0	0	0
8	金融租赁公司	0	0	0	0
9	汽车金融公司	2	0	2	100
10	货币经纪公司	0	0	0	0
11	证券公司	1 546 170	13.39	957 084	61.90
12	期货公司	7 800	0.07	93	1.19
13	基金管理公司	2 343 154	20.29	1 364 607	58.24
14	保险公司	950 135	8.23	375 352	39.51
15	再保险公司	6 254	0.05	0	0
16	保险资产管理公司	0	0	0	0
合计		11 546 989	100	6 733 664	58.32

从引起重新识别客户的原因这一角度分析，无论是重新识别对公客户还是重新识别对私客户，因变更重要信息原因而进行重新识别客户的情况占了绝大部分，分别占重新识别对公、对私客户总数的 75%、81%。相对而言，因行为异常和涉及犯罪嫌疑人而重新识别客户的比重较小，其中：因行为异常重新识别对公、对私客户分别为 3 137 个和 8 624 个；而因涉嫌洗钱而重新识别对公、对私客户分别为 92 个和 5 063 个（见图 4.8）。

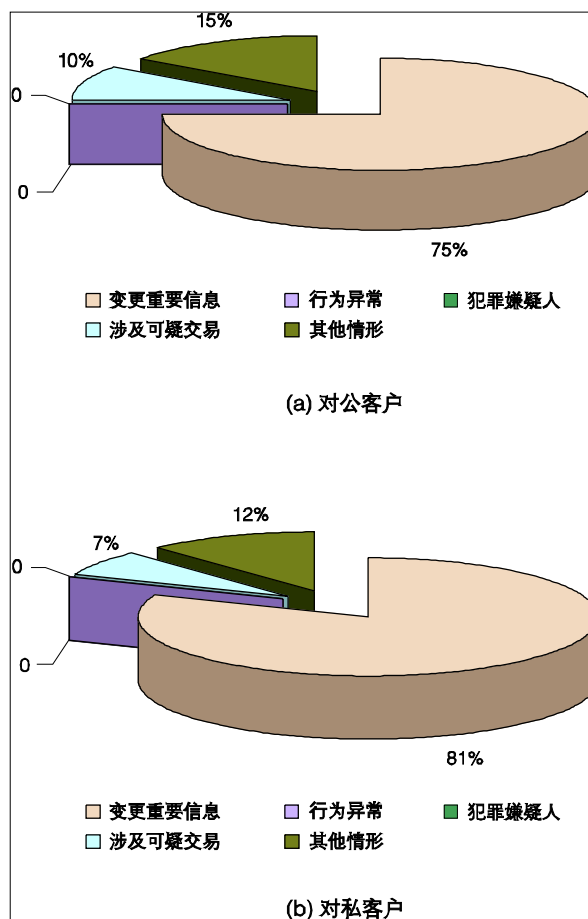


图 4.8 重新识别客户情况

(3) 金融机构客户身份识别发现可疑情况

2007年第三、第四季度，全国银行业、证券期货业和保险业客户识别发现客户身份和客户交易行为等可疑情况370.29万例，其中：新建立业务关系和提供一次性金融服务中识别发现的可疑情况208.62万例，占56.34%；客户身份重新识别中发现的可疑情况161.67万例，占43.66%。

从识别客户发现可疑的金融机构分布看，客户识别发现可疑情况主要集中在银行类金融机构，共计275.36万例，占客户识别发现可疑情况总数的74.36%；信托公司、财务公司等非银行类金融机构客户识别发现可疑情况共计7459例，占客户识别发现可疑情况总数的0.02%；证券期货业金融机构客户识别发现可疑情况共计14.59万例，占客户识别发现可疑情况总数的3.94%；保险业金融机构客户识别发现可疑情况共计79.59万例，占客户识别发现可疑情况总数的21.49%。

四、证监会的反洗钱监管工作

2007年，证监会根据《反洗钱法》的规定，督促证券期货业金融机构依法建立反洗钱工作制度，将反洗钱工作纳入日常监管范围，对证券期货业金融机构的反洗钱工作开展了监督检查。

（一）督促证券期货业金融机构依法建立反洗钱工作制度

证监会及派出机构高度重视证券期货业金融机构反洗钱工作制度建设，采取一系列措施督促被监管机构建章立制。

1. 组织证券期货业金融机构建立反洗钱内部控制制度

为落实《反洗钱法》及其配套规章，证监会于2007年1月26日下发《关于贯彻落实〈反洗钱法〉有关事项的通知》，明确要求证券期货业金融机构及其分支机构制定反洗钱内部控制制度。证监会各派出机构分别向辖区内证券期货业金融机构转发上述通知，要求各机构尽快落实相关要求。

2. 组织证券期货业金融机构落实大额交易和可疑交易报告制度

为督促证券期货业金融机构建立大额和可疑交易报告制度，2007年4月，证监会分别下发了《关于做好证券期货业大额交易和可疑交易报告及相关反洗钱工作的通知》，以及《关于做好大额交易和可疑交易报告及相关反洗钱工作的通知》，要求证券期货业金融机构按照中国人民银行的有关规定，尽快从工作制度和技术上做好证券期货业大额交易和可疑交易报告的准备事宜。证监会派出机构也相继向辖区内证券期货业金融机构转发上述文件，要求有关机构认真遵照执行。

3. 协助做好试报送工作

证监会及派出机构协助中国人民银行组织部分证券期货业金融机构进行了大额交易和可疑交易报告试报送试点工作，并就做好此项工作分别向派出机构、证券及期货业协会，证券期货业金融机构提出明确的工作要求。

（二）依法履行反洗钱职责，将反洗钱工作纳入日常监管范围，对证券期货业金融机构的反洗钱工作进行监督检查

1. 纳入基金审批工作范畴

根据《反洗钱法》第十四条规定的职责，证监会基金主管部门在新机构审批时，已将是

否建立有效的反洗钱制度作为申请基金销售业务资格审查的重要内容，同时审查申请机构所建立的基金销售信息系统能否支持反洗钱相关制度的要求，对不符合反洗钱规定的申请，不予批准。湖南证监局在办理证券公司、期货公司行政许可事项中，坚持把公司是否设立反洗钱岗位、是否配备专职或兼职反洗钱工作人员，作为是否审批的重要条件。

2. 纳入日常机构监管工作范围

河南、浙江、江西、深圳、厦门等地的证监局，明确将反洗钱工作纳入日常监管范围。深圳证监局将督促被监管机构建立反洗钱工作制度、执行反洗钱工作规章、做好反洗钱培训和宣传等工作任务列入其工作计划之中，并将计划分解落实，责任到人。厦门证监局将反洗钱工作要求列为《厦门辖区证券营业部分类监管方法》中一项重要内容进行考核，对不按照规定做好反洗钱工作的机构进行扣分，并采取下发整改通知、谈话提醒等监管措施。湖南证监局计划将辖区内证券期货业金融机构履行反洗钱义务的情况纳入诚信记录，在湖南社会信用信息系统中公布。

3. 组织反洗钱工作检查

为及时和有效地掌握辖区内证券期货业金融机构反洗钱工作情况，2007年，新疆、江苏、浙江、贵州、河南、河北、甘肃、北京、重庆、青岛、厦门等地的证监局对辖区内证券期货业金融机构反洗钱工作进行了全面检查或专项检查，涉及反洗钱内部控制制度的建立情况、内部反洗钱机构与人员的设置情况、大额及可疑交易报告制度的落实情况、反洗钱工作流程的建立情况、反洗钱相关资料传递与保存情况、反洗钱培训情况、落实客户身份识别制度情况，特别是实施证券、期货账户实名制的情况等方面内容，对检查中发现的问题，提出整改意见。通过检查和整改，有效地增强了辖区证券期货业金融机构的反洗钱工作意识，进一步完善了内部反洗钱工作制度，有力地推动了辖区证券期货业反洗钱工作的开展。

（三）全面清理、规范证券市场账户，通过实现交易实名制，真正落实反洗钱要求

为防范不法资金进出市场的风险，落实《证券法》有关开户实名制要求，证监会自2007年8月正式启动了证券市场账户规范工作，将证券市场账户分为合格账户、休眠账户和不合格账户三类。整个市场账户规范工作预计将历时一年，届时所有不合格账户将被中止交易，全部休眠账户将退出交易，能够参与交易的均为实名对应的合格账户，实现从证券公司端堵塞资金假借他人名义进入或流出证券市场的漏洞。

第五章

反洗钱监测分析和洗钱案件查处

- 反洗钱监测分析
- 反洗钱调查
- 洗钱案件查处
- 打击地下钱庄
- 打击涉毒洗钱犯罪专项行动

2007年，中国人民银行将反洗钱资金监测范围从银行业扩大到证券期货业和保险业，实现了大额和可疑交易报告的“总对总”报送。同时依法对可疑交易活动开展反洗钱调查，主动向侦查机关移交了大量涉嫌洗钱犯罪的线索，有力地促进了洗钱案件的查处。

一、反洗钱监测分析

（一）反洗钱资金监测范围从银行业扩大到证券期货业和保险业

2007年2月，中国人民银行正式发布《银行业、证券期货业、保险业大额和可疑交易报告要素内容释义和数据接口规范》，完成了互联网正式接收平台和中国人民银行外网数据接收平台接收模块的部署。2007年10月1日，中国反洗钱监测分析中心开始接收证券期货业、保险业报送的数据；2007年11月1日，开始接收银行业按新标准正式报送的数据。截至2007年底，全国308家银行业报告机构中已有279家正式报送数据，333家证券期货业报告机构中已有243家正式报送数据，107家保险业报告机构中已有90家正式报送数据（见图5.1）。

同时，中国反洗钱监测分析中心还完成了信托公司等六类非银行类金融机构和保险资产管理公司报告要素标准的起草、汇总整理工作，为数据接收范围的进一步拓展做好前期准备。

（二）实现大额和可疑交易报告“总对总”报送

为充分发挥反洗钱监测分析优势，中国人民银行还对金融机构报送大额和可疑交易报告的途径进行了重大调整。根据《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》的规定，银行业、证券期货业和保险业金融机构要以“总对总”方式向中国反洗钱监测分析中心报送大额和可疑交易报告。2007年，金融机构在更新报告要素内容释义和数据接口规范的同时，也实现了大额和可疑交易报告的“总对总”报送。这改变了以前通过中国人民银行分支机构上报的做法，有利于金融机构总部管理自身机构的全部大额和可疑交易报告，及时综合分析本机构面临的整体洗钱风险。同时，中国人民银行分支机构可将现有资源运用到反洗钱监管和调查职能中，实现反洗钱资源的合理配置，提高反洗钱工作的整体有效性。

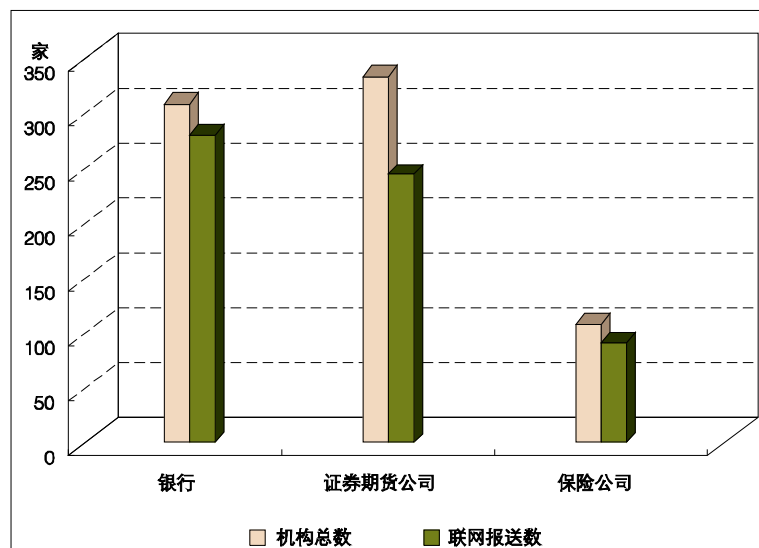


图 5.1 反洗钱监测范围

(三) 大额和可疑交易报告

2007年，银行业金融机构共向中国反洗钱监测分析中心报送大额交易报告2.1亿笔（见图 5.2）。

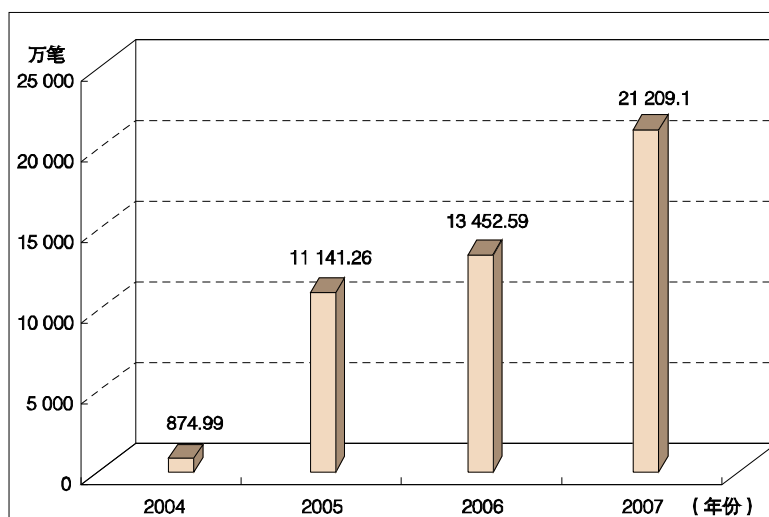


图 5.2 2004-2007年银行业金融机构大额交易报告量

2007年1月1日至10月31日新报告标准实施前，银行业金融机构报送人民币可疑交易451.49万份，外币可疑交易561.66万笔。2007年11月1日实施的新报告标准将可疑交易报告统计单位由“笔”统一为“份”，一份可疑交易报告中可能涉及若干笔交易。截至2007年

底，银行业金融机构按照新报告标准报送可疑交易共计645万份。

2007年10月1日，证券期货业和保险业金融机构开始向中国反洗钱监测分析中心报告大额和可疑交易，其中证券期货业金融机构报告大额交易报告27.95万笔，可疑交易报告3.47万份，保险业金融机构报告大额交易报告1.14万笔，可疑交易报告4139份。

(四) 2007年度举报接收和处置

2007年，中国反洗钱监测分析中心共受理举报117份，比2006年上升19%，经分析形成可疑交易线索并移送中国人民银行反洗钱局或公安机关的10份（其中已经破案的1份），列为关注的85份（见图5.3），除6份举报不属于中国反洗钱监测分析中心职责范围并已直接转交其他有关部门外，其余16份正在分析之中。

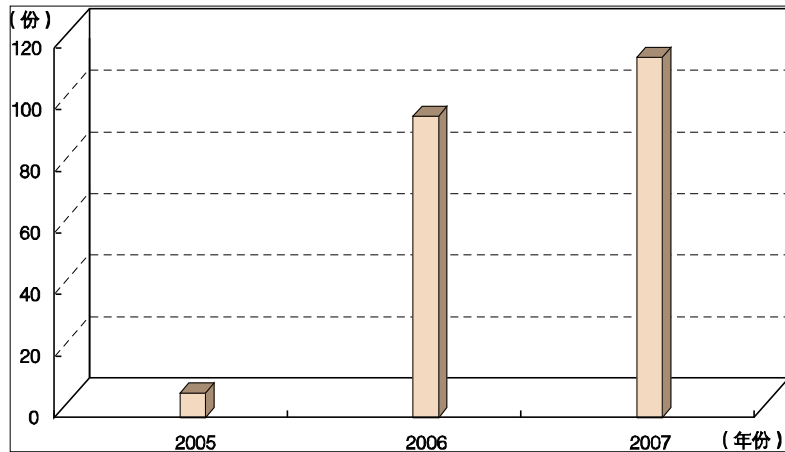


图 5.3 中国反洗钱监测分析中心接收社会公众举报涉嫌洗钱行为的举报量

二、反洗钱调查

(一) 调查重点可疑交易线索情况

根据《反洗钱法》的规定，中国人民银行发现可疑交易活动，需要调查核实的，可以向金融机构进行调查。为了规范反洗钱调查行为，依法履行反洗钱调查职责，中国人民银行专门制定了《中国人民银行反洗钱调查实施细则（试行）》。2007年，中国人民银行对发现和接收的可疑交易线索进行分析筛选后，对其中1534个重点可疑交易线索实施了2052次反洗钱调查，这些重点可疑交易线索主要集中在江苏、浙江、广东、山东、新疆、辽宁和上海等地（见图5.4）。

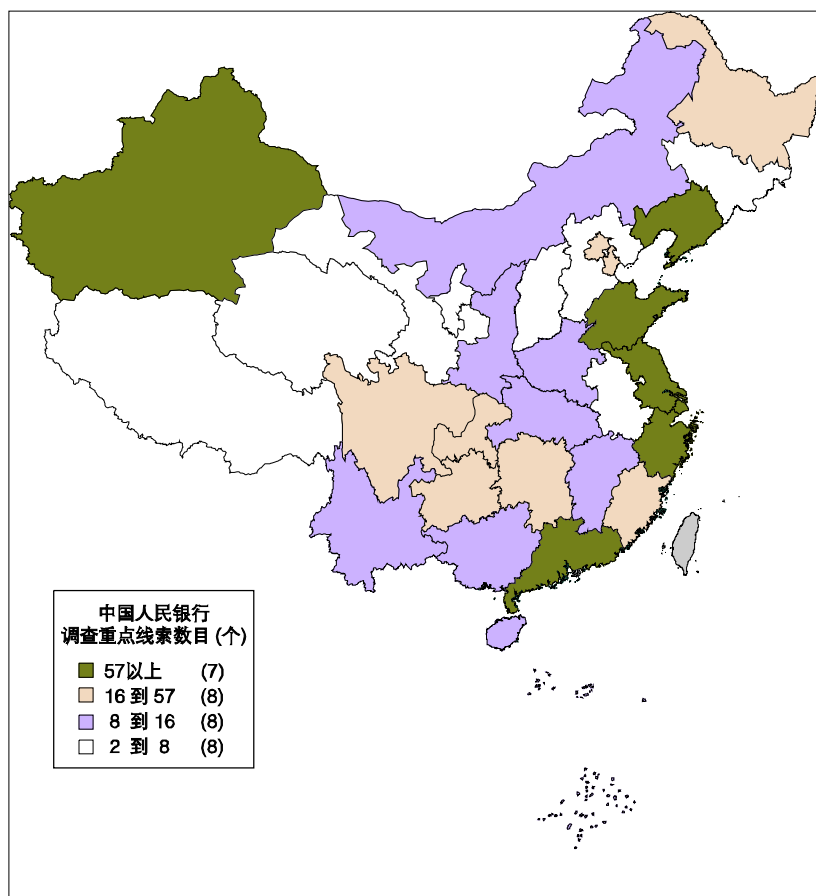


图 5.4 中国人民银行调查重点可疑交易线索地区分布

(二) 报案情况

根据《反洗钱法》的规定，中国人民银行对可疑交易活动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。2007年，中国人民银行共向侦查机关报案554起，占全部调查线索数量的36.11%，涉及金额折合人民币约2295亿元（见图5.5）。从地域分布看，报案主要集中在山东、广东、浙江、辽宁、云南和上海等地。

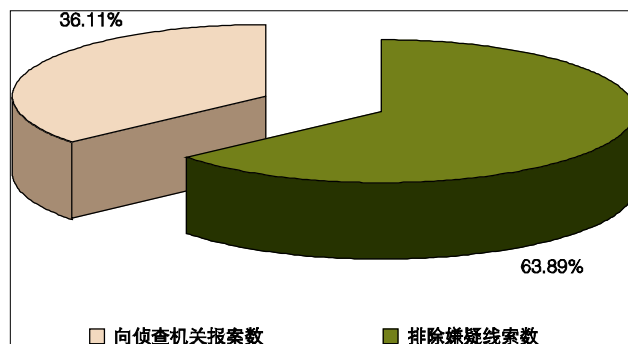


图 5.5 2007 年中国人民银行报案数占全部调查线索的百分比

(三) 侦查机关立案情况

2007 年以来，公安部认真贯彻落实《反洗钱法》，注重指导地方公安经侦部门办理洗钱犯罪案件，先后部署和协调各地公安机关以涉嫌洗钱罪立案侦查了多起洗钱案件。根据中国人民银行的统计，2007 年，各地侦查机关（含公安机关、海关缉私部门等）针对中国人民银行的报案线索共立案侦查 94 起，侦查机关立案侦查数约占报案数的 17%（见图 5.6）。其中广东、江苏和上海等地侦查机关的立案侦查数量较多，约占全国立案侦查总数的 19.1%、13.8% 和 12.8%。中国人民银行经过反洗钱调查后的报案线索已经成为各地侦查机关发现洗钱犯罪线索的重要来源，有效地提高了公安机关主动发现和控制犯罪的能力。

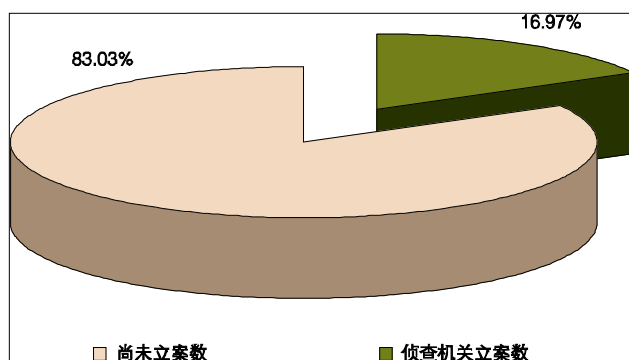


图 5.6 侦查机关立案侦查数占报案数的百分比

三、洗钱案件查处

(一) 侦查机关侦查和破获涉嫌洗钱案件情况

2007 年，各地侦查机关加大对涉嫌洗钱犯罪的打击力度，积极侦查并破获了大批涉嫌洗钱案件，如上海潘某等人洗钱案、江苏镇江谭某等人走私洗钱案等。

其中，中国人民银行积极发挥反洗钱优势，在协助侦查和破获涉嫌洗钱案件中发挥了重要作用。根据中国人民银行的统计，2007 年，中国人民银行协助侦查机关调查涉嫌洗钱案件 328 起，涉及金额折合人民币约 537.2 亿元，这些涉嫌洗钱案件主要集中在广东、云南、湖北、浙江和上海等地（见图 5.7）。

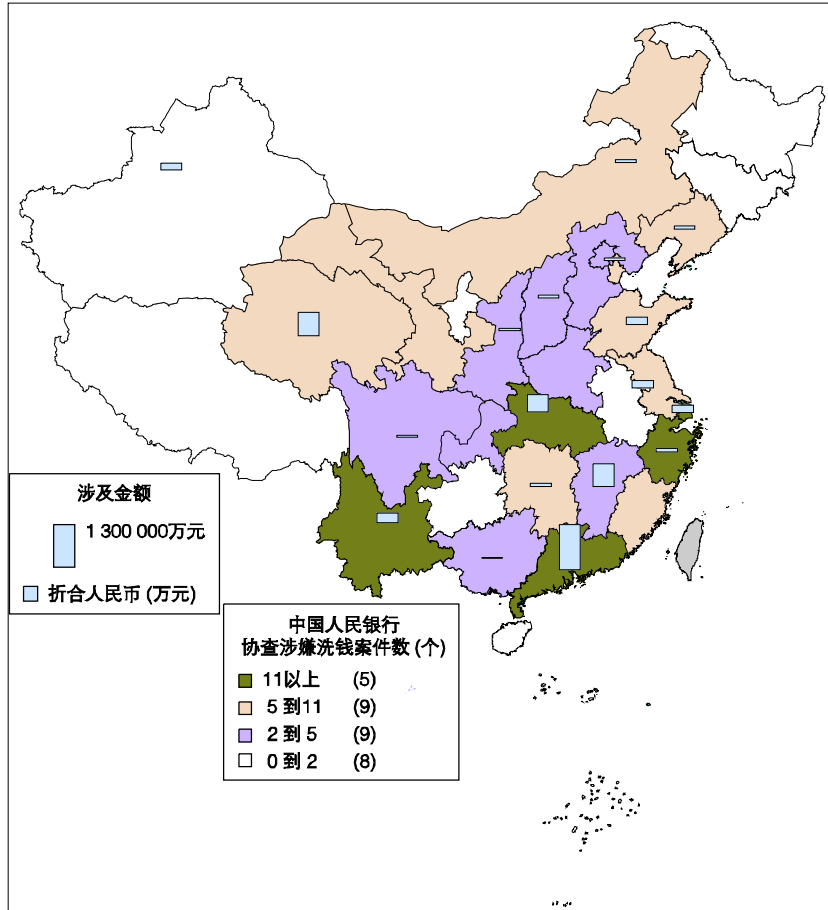


图 5.7 中国人民银行协助调查涉嫌洗钱案件地区分布

从协查涉嫌洗钱案件涉及的上游犯罪类型进行分析，涉及毒品犯罪的最多，占总数的 20.43%，其次是涉及破坏金融管理秩序犯罪的，占总数的 11.59%；涉及非《刑法》规定上游犯罪的占总数的 49.39%（见图 5.8）。

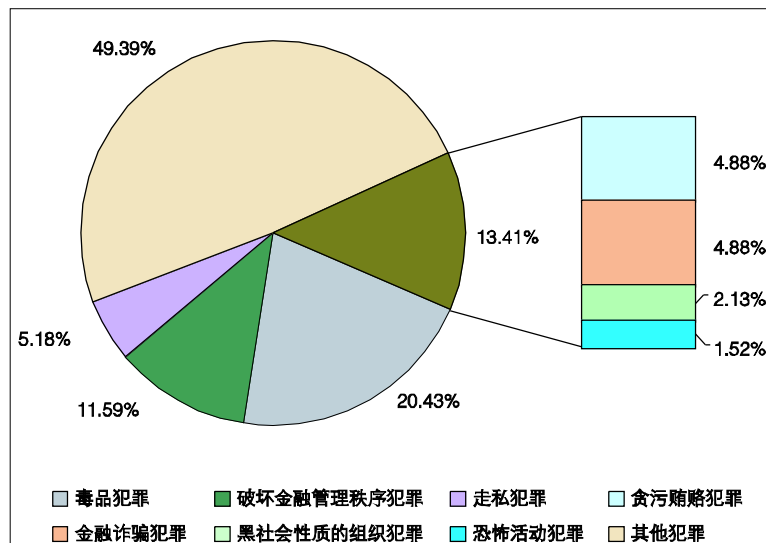


图 5.8 中国人民银行协助调查涉嫌洗钱案件涉及上游犯罪类型分布

2007年，中国人民银行共协助侦查机关破获涉嫌洗钱案件89起，涉案金额折合人民币约288亿元。

从破获洗钱案件涉及的上游犯罪类型进行分析，涉及破坏金融管理秩序犯罪的最多，约占总数的34.8%，其次是涉及毒品犯罪的，约占总数的10.1%；涉及非《刑法》规定上游犯罪的约占总数的29.2%（见图5.9）。

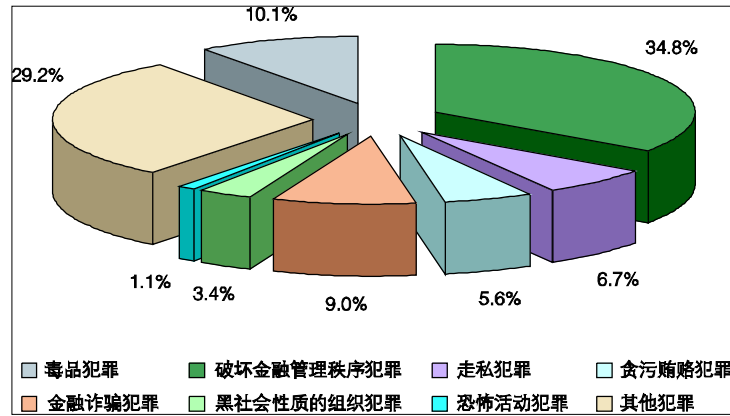


图 5.9 中国人民银行协助破获洗钱案件涉及上游犯罪类型分布

（二）全国司法机关审判洗钱犯罪案件情况

在司法实践中，司法机关根据洗钱案件的具体案情不同，分别适用《刑法》第一百九十一条、第三百一十二条和第三百四十九条惩治各类洗钱犯罪。2007年，全国各级人民法院依照《刑法》第一百九十一条、第三百一十二条和第三百四十九条审结案件8 127起，追究刑事责任13 809人（见图5.10）。

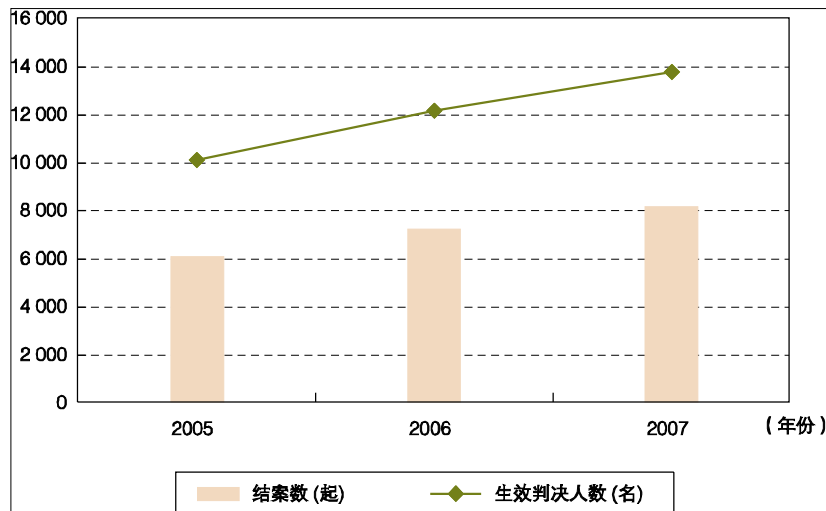


图 5.10 2005-2007年司法机关审判的洗钱案件统计

四、打击地下钱庄

2007年，公安机关会同中国人民银行和国家外汇管理局等部门共组织50多次行动，破获43起重大地下钱庄案件，抓获犯罪嫌疑人180余名，涉案金额折合人民币114亿元，有力地遏制了此类犯罪的高发势头。例如，成功地破获了深圳杜氏地下钱庄案、上海“2·07”专案、珠海万某贸易公司地下钱庄案、沈阳金某地下钱庄案等10余起重大案件，其中，广东侦破的地下钱庄案件数量占全国总量的三分之一（见图5.11）。

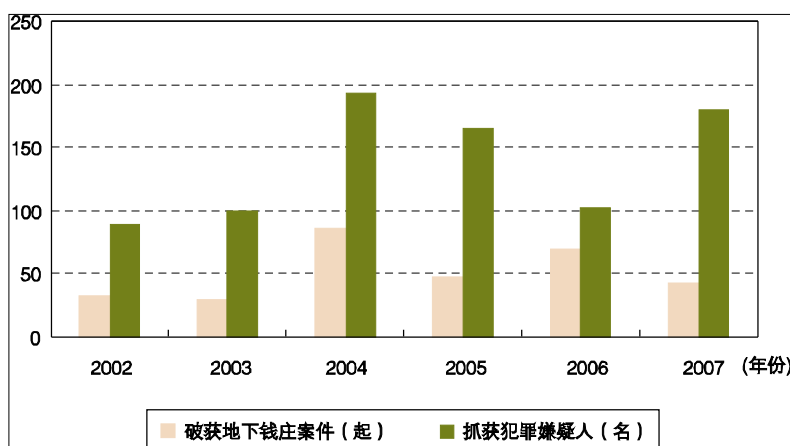


图 5.11 2002-2007 年破获的地下钱庄案件统计

五、打击涉毒洗钱犯罪专项行动

2007年，全国禁毒部门认真贯彻落实胡锦涛总书记等中央领导的重要指示精神，按照国家禁毒委员会的统一部署，广泛深入地开展禁毒人民战争，禁毒斗争形势明显好转。其中，中国人民银行在云南等地积极开展打击涉毒洗钱犯罪的专项行动，有效地配合了“禁毒人民战争”工作。截至2007年底，中国人民银行各分支机构充分发挥在反洗钱方面的优势，共协助公安机关破获毒品犯罪案件7起，涉案金额折合人民币约5.2亿元。

从云南和广东等重点地区看，中国人民银行各分支机构认真分析本地区涉毒洗钱犯罪活动的特点，研究打击涉毒洗钱犯罪的方式、方法，不断探索与公安、海关、边防等有关部门的有效合作模式，在打击毒品犯罪和洗钱犯罪方面取得了明显的工作成效。例如，广东和云南的禁毒部门在中国人民银行配合下，先后破获了“9·05”制贩毒案、“9·17”特大邮包贩毒案等重大毒品案件，缴获了大量毒品，同时追缴了犯罪分子清洗的毒赃，有力地打击了涉毒洗钱犯罪活动。

专栏 5.1

上海潘某等人洗钱案

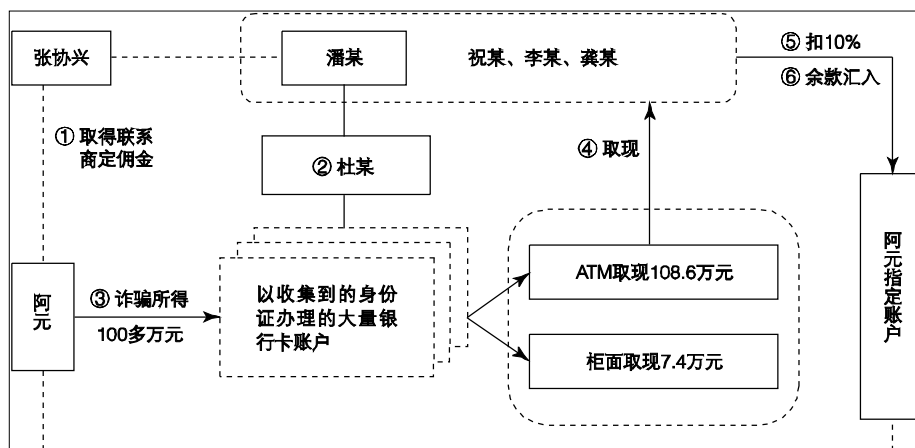
2007年10月22日，上海市虹口区人民法院对“潘某等人洗钱案”一审宣判，判决潘某等4名被告人犯有洗钱罪，刑期自1年零3个月到2年有期徒刑不等。该案是上海地区首例以洗钱罪定罪判决的案件，是《反洗钱法》2007年1月1日施行以来中国法院宣判的第一例洗钱罪案件。



潘某等人洗钱案庭审现场

经审理查明，被告人潘某于2006年7月初，通过“张协兴”（另案处理）的介绍和“阿元”（另案处理）取得联系，商定由被告人潘某通过银行卡转账的方式为“阿元”转移从网上银行诈骗的钱款，被告人潘某按转移钱款数额10%的比例提成。被告人潘某纠集了被告人祝某、李某、龚某，并通过杜某收集陈某等多人的身份证，由杜某至上海有关银行办理了大量银行卡交给被告人潘某、祝某。由“阿元”通过非法手段获取网上银行客户黄某等多人的银行卡卡号和密码等资料，然后将资金划入被告人潘某通过杜某办理的某商业银行上海分行的67张银行卡内，并通知被告人潘某取款。“阿元”划入上述67张银行卡内共计人民币100余万元，并通过汇款的方式向这些银行卡注入资金人民币17万元。被告人潘某、祝某、李某、龚某于2006年7月至8月期间，在上海市使用上述67张银行卡和另外27张银行卡，通过ATM提取现金共计人民币100余万元，通过柜面提取现金共计人民币7万余元，扣除事先约定的份额，然后按照“阿元”的指令，将剩余资金汇入相关账户内。

其洗钱过程如下图所示：



2006年上半年，某商业银行上海分行通过监控可疑交易发现27个人账户存在重大洗钱嫌疑。2006年7月20日，该行根据中国人民银行反洗钱规章规定，向上海市警方报案。同年7月24日，虹口区警方立案侦查，先后抓获了4名犯罪嫌疑人，追缴赃款共计人民币38.4万元。

本案是商业银行主动发现的首例以洗钱罪定罪的案件，显示出中国人民银行建立的金融业反洗钱网络在打击洗钱犯罪方面正在发挥实效。

专栏 5.2

镇江谭某等人走私洗钱案

2007年12月7日，江苏省镇江市中级人民法院对谭某等人走私及洗钱一案一审宣判，认定被告人谭某犯走私罪和洗钱罪，依法判处有期徒刑3年，缓刑4年，并处罚金105万元。



镇江谭某等人洗钱案庭审现场

以集资诈骗罪判处主犯郝某无期徒刑，剥夺政治权利终身，并没收个人全部财产；以窝藏赃物罪，判处张某有期徒刑2年，宣告缓刑3年，并处罚金5万元；同时以集资诈骗罪分别判处蒋某等其他从犯2年至13年不等的有期徒刑，并处3万至20万元不等的罚金。此案被骗群众涉及17个省的3万余人，涉案资金高达8600余万元，被称为陕西最大集资诈骗案。

法院审理查明，郝某、蒋某、张某等以非法占有为目的，采取虚报注册资本的方式，注册成立公司，在一无资金、二无任何合法收入和利润的情况下，以“消费积分”方法为幌子，以高额回报为诱饵，采取“现金积分”方法，集资诈骗。陕西益万家公司自2004年12月起至2005年12月23日案发，致使35428名群众直接受骗，累计非法集资8604万余元，其中给会员返款5020余万元，实际骗得2584万余元，数额特别巨大，其行为均已构成集资诈骗罪。被告人张某系主犯郝某的妻子，明知郝某被司法机关关押，害怕郝某存在她本人的银行卡上的资金被司法机关冻结，将该卡上的24.68万元提取藏匿，其行为构成窝藏赃物罪。

2005年12月，某商业银行陕西省分行主动报告郝某个人结算账户存在重大可疑交易。中国人民银行西安分行立即开展了反洗钱调查，发现郝某于2004年12月以2万元购买下益万家公司，该公司利用积分返利发展会员规模已达千人，并利用多家媒体宣传发展会员，骗取社会公众信任，存在集资诈骗及洗钱嫌疑。中国人民银行在调取其交易记录、分析交易特征后，认为案情严重，立即通报公安部。经过一年多的侦查，警方一举破获了这一特大集资诈骗案，共冻结和追缴赃款3059万余元。

专栏 5.4

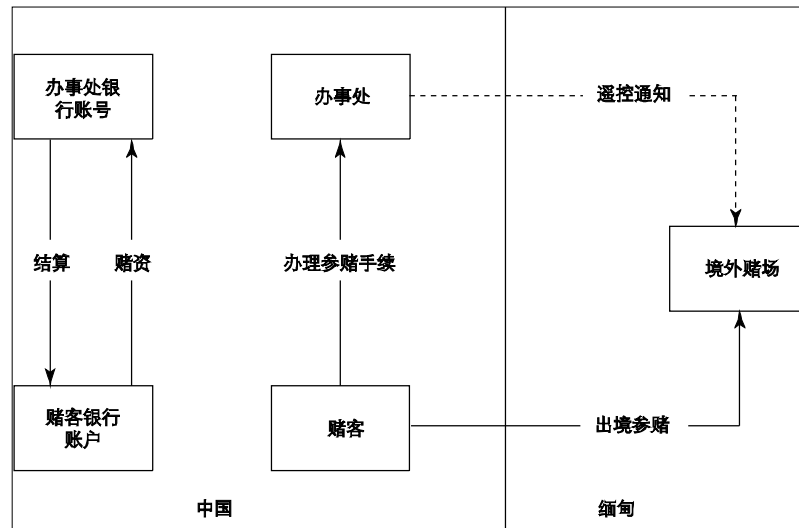
云南“10·17”特大跨境赌博案

2007年12月3日，云南省普洱市思茅区人民法院开庭审理“10·17”特大跨境赌博案，一审判决戴某等五名主要犯罪分子3至7年不等有期徒刑，并处罚金共计900万元。

2006年10月17日，云南省公安边防总队思茅港边防检查站根据线索查获一起毒品案。在审理中发现一个可疑账号，经当地中国人民银行调查，发现该账户实际是缅甸永源集团总公司的财务账户，该账户资金往来频繁，数额巨大，存在赌博和洗钱嫌疑；同时发现该公司在云南省德宏、思茅、临沧等地的境外周边地区开设赌场，并在昆明、广州等地设有办事处。公安部边防局和中国人民银行反洗钱局获悉后，立即决定督办，代号“10·17”专案。两部门通力合作，迅速捣毁了缅甸邦康永源集团设立在广州、昆明的办事处，抓获广州办事处王某、戴某等10名犯罪嫌疑人，冻结涉案资金895.74万元，扣押人民币现金97.1万元，港元

2.13 万元， 6 498 美元及其他货币若干。

经查，该赌博犯罪集团具有严密的组织结构，它以缅甸永源集团总公司为总部，总公司下设邦康公司、南邓公司、迈扎央公司（迈达公司）等子公司，并设昆明办事处、广州办事处，子公司和办事处分工协作组成一个完整的赌博网络。各子公司在中国边境周边地区开设多个赌厅，以赌博为主业，参赌人员以中国公民为主，赌客用现金或银行转账形式兑换筹码参赌。2006 年 1 月以来，仅广州 4 名主犯的 48 个银行账户就存入人民币 2.5 亿余元，取出人民币 3.3 亿余元，资金交易涉及广东、云南、福建等地。该犯罪集团通过设在昆明、广州的办事处，采用散发传单、粘贴小广告等形式宣传和招揽赌客，并为赌客办理参赌手续。其资金结算主要在境内完成，如下图所示：



专栏 5.5

沈阳金某地下钱庄案

2007 年 9 月 5 日，中国人民银行沈阳分行和辽宁警方密切合作，成功破获了涉及韩国邪教组织——“摄理教”的金某地下钱庄案，当场抓获犯罪嫌疑人 3 人，缴获非法资金折合人民币 200 余万元，扣缴银行卡及存折 37 个，冻结资金 8 万元。2008 年 2 月 1 日，鞍山市中级人民法院以非法经营罪判处金某有期徒刑 2 年，缓刑 2 年，并处罚金 6 万元。

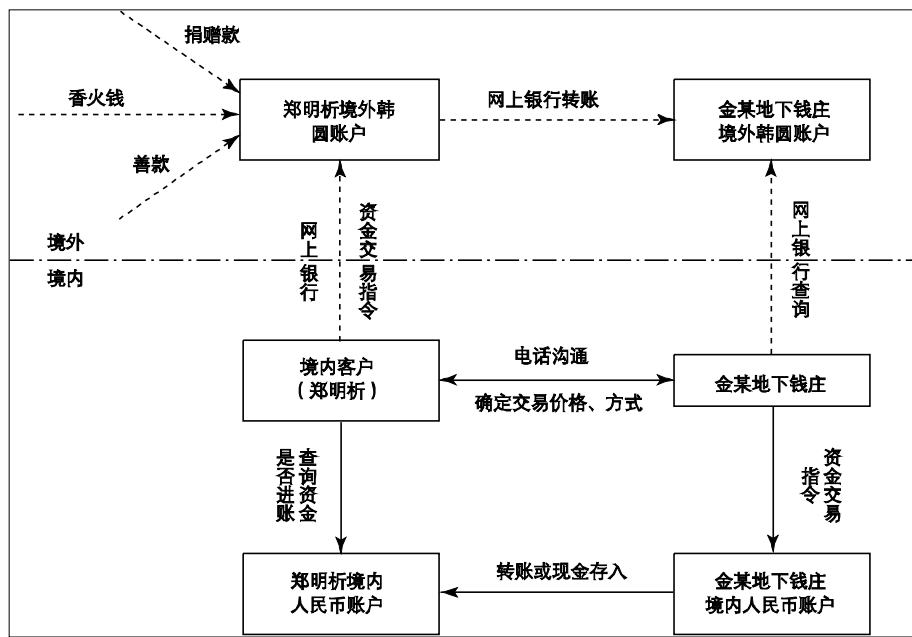
“摄理教”又名耶稣晨星教会，是韩国邪教组织，教主郑明析在韩国犯有多项罪名，因潜逃而被国际刑警组织列入红色通缉名单。2007 年 5 月，郑明析被辽宁警方逮捕，当场被扣缴非法资金折合人民币 600 余万元。针对郑明析被捕时发现的大量非法资金，中国人民银行沈阳分行与警方立即展开了联合调查。

经查，郑明析在鞍山期间，曾以韩国人文成墉名义在鞍山市注册成立了外商独资企业鞍

山明象旅游度假有限公司，并在千山脚下购买了两栋别墅，从事非法活动。同时发现，郑明析与沈阳市西塔地区金某地下钱庄存在大额外汇资金的兑换交易，该地下钱庄存在频繁进行本外币交易、金额巨大、交易跨地区（银行）、交易性质和动机不明等可疑特征。

经过调查分析，金某地下钱庄的资金交易采取了境内外分离的手法。具体的操作是，金某地下钱庄在境内外银行同时开立多个银行账户，郑明析同样在境内外银行开立银行账户，金某地下钱庄通过电话和传真方式确定汇率和银行账户后，再通过境内银行和境外网上银行完成汇兑交易。

金某地下钱庄为“摄理教”转移资金的过程如下图所示：



专栏 5.6

珠海万某贸易公司地下钱庄案

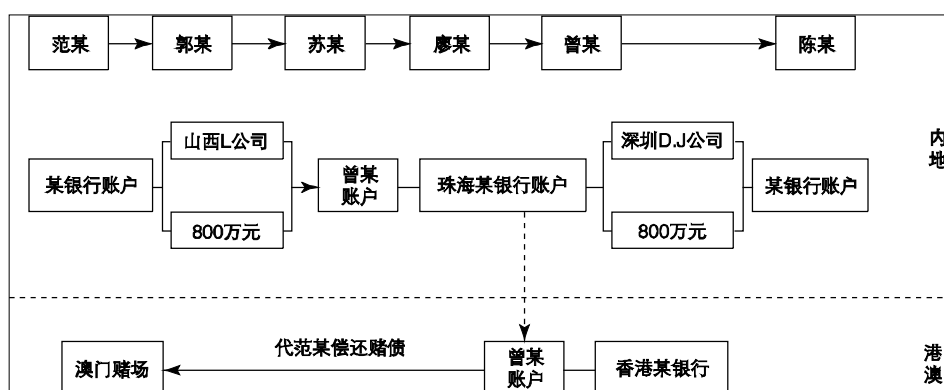
2007年10月22日，广东警方根据当地人民银行提供的线索，成功破获了万某贸易有限公司（以下简称万某公司）地下钱庄案，逮捕主要犯罪嫌疑人曾某、郭某、苏某、廖某4人。

2007年初，中国人民银行珠海市中心支行在分析珠海市某商业银行报送的可疑交易数据时发现，万某公司账户持续、频繁地进行大额交易。经调查后认为，万某公司的交易行为与其公司性质明显不符，交易活动极度可疑。珠海市公安局接到中国人民银行提供的线索后，于4月10日立案侦查。

经查，万某公司的实际控制人为曾某。2003年12月，曾某使用名为“曾燕权”的假身份证注册成立了万某公司，并在珠海某商业银行开立了银行账户，之后利用该账户长期从事

洗钱活动，特别是向澳门赌场转移赌资。2007年1月，范某（山西人，因嫌疑合同诈骗，已被上海警方逮捕）在澳门星际酒店盈利赌厅赌博时欠下600万港元赌债。为将诈骗得来的800万元资金转移到澳门偿还赌债，范某通过郭某等人联系到曾某，并于3月15日通过山西某公司向万某公司账户中一次性汇入资金800万元；当天，曾某通过深圳的陈某将800万元人民币私自兑换成港元，并转移到了曾某在香港某银行的账户中。扣除1%的手续费后，曾某最终将余款转移到澳门盈利赌厅，代范某偿还赌债，从而完成了从转移赃款到偿还赌债的“一条龙”服务。

曾某协助转移赃款和偿还赌债的过程如下图所示：



专栏 5.7

上海“2·07”地下钱庄案

2007年7月，上海市公安局经侦总队根据群众举报对一地下钱庄线索立案侦查。9月，上海、江苏两地办案单位实施统一破案行动，先后捣毁6个地下钱庄窝点，抓获了以靳某等人为首的犯罪团伙成员26名，现场缴获犯罪嫌疑人用于非法经营的本、外币现金1200余万元人民币以及银行卡、存折等一批作案工具。现已查明，上述犯罪嫌疑人与福建等外省市地下钱庄犯罪嫌疑人相互勾结，采取跨境汇兑、现钞买卖等方式非法从事外汇买卖活动，仅2007年3-8月累计交易金额即达人民币10亿余元。该案现场缴获的涉案赃款为近年来公安经侦部门侦破的同类案件之首。

专栏 5.8

上海最大规模地下钱庄案宣判

2007年8月6日，上海市第一中级人民法院对上海最大规模地下钱庄案——罗怀韬地下钱庄案一审宣判，判处被告人罗怀韬有期徒刑14年，并处没收其个人财产人民币200万元，

驱逐出境。判处被告人莫国基有期徒刑14年，并处没收其个人财产人民币170万元，驱逐出境。判处被告人李启荣有期徒刑13年，并处没收其个人财产人民币100万元，驱逐出境。判处被告人陈培祥有期徒刑9年，剥夺政治权利2年，并处罚金人民币12万元。4名被告人的违法所得予以追缴；从事非法买卖外汇的资金均予没收。被告不服提起上诉，法院二审维持原判。经查，短短两年多时间，罗怀韬等人通过境内数家银行的23个私人储蓄账户，跨国非法买卖外汇，金额高达53亿元人民币。

第六章

反洗钱国际合作

- 成为 FATF 正式成员，开创国际合作新局面
- 积极参与反洗钱区域合作
- 刑事司法领域的国际合作
- 金融情报业务的国际合作
- 其他领域的国际合作

2007年，经过反洗钱工作部际联席会议成员单位以及金融机构的努力，中国成为FATF正式成员，至此，历时两年半的中国加入FATF进程画上圆满的句号，中国反洗钱国际合作进入一个崭新的历史发展时期，多边合作和双边合作向纵深发展。

一、成为 FATF 正式成员，开创国际合作新局面

近年来，中国在实施FATF“40+9项建议”方面采取了完善反洗钱法律体系等大量卓有成效的行动，向国际社会展示了中国在反洗钱及反恐融资领域负责任大国的形象。自2004年2月中国申请加入FATF工作正式启动以来，通过反洗钱工作部际联席会议成员单位的共同努力，中国先后通过了预评估、评估问卷填写、现场评估、评估报告修改、专家小组磋商以及全会答辩等一系列FATF新成员考察程序。

为确保2007年6月FATF第十八届三次全体会议上中国能够顺利转为其正式成员，反洗钱工作部际联席会议成员单位多次召开评估报告讨论会、面对面磋商讨论会以及全会答辩口径讨论会，认真研究准备预案及口径，并多次联合立法、司法及外交部门的力量，广泛收集案例及其他支持材料，为提高核心建议的评级做出最大努力。

除技术层面的工作外，我们还通过外交、政治渠道开展工作，争取FATF各成员对中国评估报告有关评级的理解以及对中国加入FATF的支持。同时，针对报告中指出的不足，中国人民银行代表反洗钱工作部际联席会议成员单位及时草拟了继续完善反洗钱法律法规、有效执行联合国安理会决议、加强反洗钱执法和金融业反洗钱工作、稳步推进非金融行业反洗钱工作等方面的行动计划。

2007年6月下旬，中国人民银行行长周小川在FATF全体会议召开前夕，专门致函FATF主席，强调中国成为FATF正式成员对中国及国际组织加强反洗钱及反恐融资工作的重要意义，再次表明中国政府执行FATF建议的决心，以及在合理时间框架内进一步完善中国反洗钱及反恐融资体制的承诺。

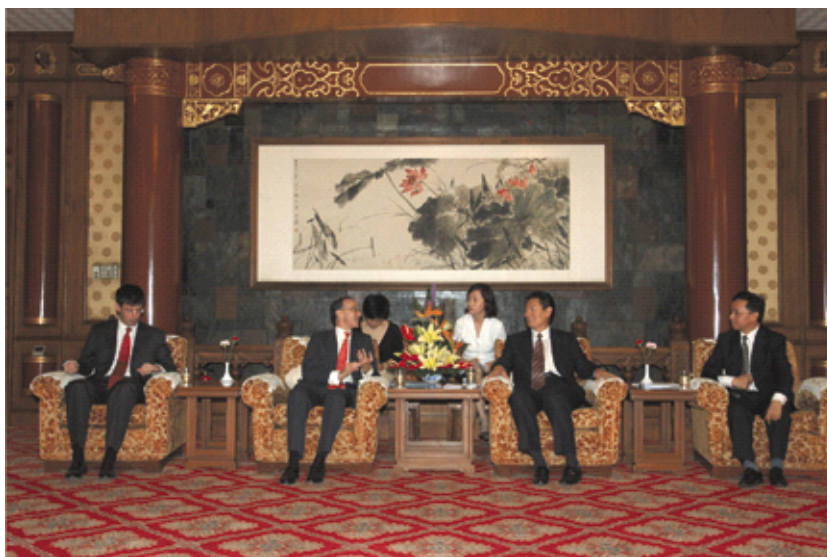
2007年6月24日，中国人民银行副行长项俊波率领由中国人民银行、最高人民法院、外交部、银监会、证监会、保监会组成的中国代表团参加了FATF全体会议。6月28日上午，FATF全体会议就中国的评估报告进行了讨论，中国代表团对评估报告相关问题进行了答辩。6月28日下午，FATF全体会议就中国由观察员转为正式成员问题进行了讨论。中国人民银行副行长项俊波代表中国政府做了陈述发言。全会一致同意接受中国为FATF正式成员。

中国成功取得FATF成员资格表明中国在较短时间内的工作成果得到了国际社会的一致

肯定和赞誉，是中国多年努力的成果，标志着中国反洗钱及反恐融资工作进入一个新阶段。中国对于全球打击洗钱和恐怖融资具有重要的战略意义。中国成为FATF正式成员，将进一步充实FATF的力量，进一步强化FATF标准的普遍性和权威性，有力地推动反洗钱国际合作的深入开展，维护国际经济社会安全与稳定。



FATF 全体会议讨论中国成为正式成员现场



FATF主席萨松先生在中国成为FATF正式成员后访华

(前排右二为中国人民银行副行长苏宁)

中国成为FATF正式成员后，积极参与FATF关于反洗钱及反恐融资建议的研究和制定工作，以及特定非金融行业和职业的以风险为本等政策的拟定工作。中国还广泛参与同私人部

门对话等各项活动。这些工作和活动有利于中国更加深刻地理解FATF 出台全球反洗钱及反恐融资标准的背景、原因和各国的相关意见，有利于中国在全球视野范围内准确把握国际反洗钱及反恐融资形势，审时度势，适时适度地将国际标准转化为国内法规，更好地推动中国建立符合国情的反洗钱及反恐融资体系。

二、 积极参与反洗钱区域合作

我国在欧亚反洗钱组织（以下简称EAG）中发挥着越来越重要的作用。2007年，我国在海南承办EAG 第七届全体会议，中方代表获选连任法律工作组联执主席，在EAG 制定有关区域反洗钱合作规定、构建缔约国之间信息交流机制等基础工作方面起到了重要的引导作用。

另外，我国还积极谋求恢复在亚太反洗钱组织（APG）的合法地位，研究我国参与国际反洗钱及反恐融资情报共享问题。

专栏 6.1

我国承办 EAG 第七届全体会议

2007年12月11日至14日，EAG 第七届全体会议暨第三届技术援助捐助者大会在我国海南省三亚市召开，来自白俄罗斯、中国、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7个成员国，亚美尼亚、阿富汗、德国、意大利、摩尔多瓦、土耳其、英国、乌克兰、美国、FATF、世界银行、联合国毒品与犯罪问题办公室（UNODC）、欧亚经济共同体（EEC）等观察员以及波兰、土库曼斯坦和印度的100余名代表出席了会议。中国人民银行副行长苏宁和海南省副省长陈成出席全体会议开幕式并致辞。

EAG 全体成员国一致同意接纳印度、土库曼斯坦和波兰为 EAG 观察员，选举俄联邦金融监测局局长马尔柯夫（O. A. Markov）为 EAG 新任主席。

全体会议对中国反洗钱及反恐融资评估报告进行了讨论，重点讨论了金融情报中心与其他执法部门的情报交换，使用第一代身份证进行客户身份识别，主管部门对金融机构改进技术缺陷的指引，商业银行代理行，金融机构合规部门获得主管部门发布的有关信息等问题。中国代表针对上述问题进行了答辩，并着重介绍了评估结束后中国根据评估结论和建议在一些重点领域采取的后续行动。中国代表的答辩和介绍受到了与会代表的普遍认同和肯定，他们认为中国在短时间内，尤其是评估结束后短短的几个月中，又取得了大量积极的进展，对此表示赞赏和祝贺。

会议还讨论了 EAG 下一步互评估时间表、EAG 与私营部门进行进一步对话和在低能力国家 (low capacity country) 贯彻 FATF 建议等问题, 通过了“恐怖融资类型”和“基于现金的洗钱手法”两个类型研究报告, 总结了 2007 年度技术援助捐助者对 EAG 各成员国开展技术援助的情况, 并对 2008 年的技术援助活动进行了规划。会议还决定成立特别工作组, 负责协调 EAG 操作标准的制定工作, 并启动“分析标准”的具体制定工作。

三、刑事司法领域的国际合作

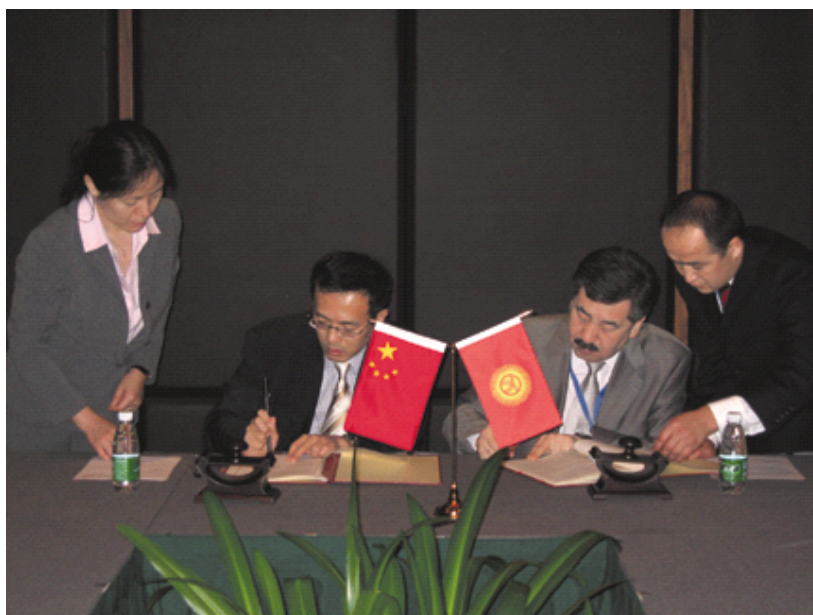
刑事司法协助是国家间合作打击跨国洗钱犯罪的有效途径。截至 2007 年底, 我国已与 43 个国家签订了刑事或含有刑事司法协助内容的双边司法协助条约, 其中 36 个条约已经生效。另外, 联合国和上海合作组织的有关公约为缔约国有效地打击跨国洗钱及恐怖主义融资等犯罪奠定了坚实的法律基础。

2007 年, 中国政府相关部门与其他国家履行刑事司法协助条约的情况良好。司法部作为我国缔结司法协助条约指定的中方中央机关, 共接到来自美国、加拿大、法国、澳大利亚等国的刑事司法协助请求 62 件, 其中 2 件涉及洗钱犯罪请求。截至 2007 年底, 中国已执行完 12 件外国的刑事司法协助请求。同时, 司法部还可代表中国政府向外国提出刑事司法协助请求。2007 年, 中国向外国提出刑事司法协助请求 6 件, 其中 1 件已完成执行。

在警务合作方面, 2007 年, 中国警方协助国(境)外执法部门调查洗钱犯罪线索 40 余件, 并多次协助美国等国执法部门来中国见习洗钱犯罪的调查取证工作。公安部禁毒部门还加强了与美国司法部缉毒署对涉毒洗钱案件的工作交流。

四、金融情报业务的国际合作

2007 年, 中国反洗钱监测分析中心与吉尔吉斯斯坦金融情报机构正式签署谅解备忘录, 并与泰国、新加坡、中国香港、中国澳门等国家和地区的金融情报机构就备忘录文本和合作协议内容进行多次磋商。2007 年, 中国反洗钱监测分析中心共处理 29 件涉外情报协查函。



中国反洗钱监测分析中心与吉尔吉斯斯坦金融情报中心签署谅解备忘录

五、其他领域的国际合作

2007年，我国继续推进反洗钱业务领域的多边或双边合作与交流。中国人民银行、公安部、外交部等部门与FATF、世界银行、国际货币基金组织、亚欧会议、国际刑警组织以及英国使馆等在业务培训、个案合作、信息交流、与私营部门对话等方面开展了积极合作，取得了良好效果。中国人民银行与国际货币基金组织、香港金融管理局、英国使馆等组织和机构举办较大规模的反洗钱及反恐融资研讨会和培训班，参加人员约200人次。



中国人民银行总行与国际货币基金组织举办证券业和保险业反洗钱及反恐融资研讨会

第七章

反洗钱宣传与培训调研

- 反洗钱宣传形式新颖，金融机构宣传力度明显增强
- 反洗钱培训突出实用性，金融机构业务培训量大幅增长
- 反洗钱调研紧密结合工作实际，注重与私营部门对话

2007年，围绕《反洗钱法》的贯彻落实，我国反洗钱宣传培训的范围从银行业全面扩展到证券期货业和保险业，中国人民银行、银监会、证监会、保监会、司法部、公安部等反洗钱工作部际联席会议成员单位依据各自职责在全国范围内举办了一系列规模大、范围广、针对性强的反洗钱宣传培训，在全社会形成了跨部门、跨行业、多层次的反洗钱宣传培训格局。

一、反洗钱宣传形式新颖，金融机构宣传力度明显增强

中国人民银行反洗钱宣传工作载体不断创新，利用中国政府网等网络形式与广大网友开展在线访谈，帮助社会公众更清楚、更全面地了解洗钱问题和反洗钱工作。



中国人民银行反洗钱局局长唐旭与网友开展在线访谈直播现场

中国人民银行印制图文并茂、生动活泼的《反洗钱知识26问》宣传漫画手册，在全国各地集中开展社会宣传。



中国人民银行分支机构利用宣传手册开展集中宣传

中国人民银行分支机构结合区域特点，开展了形式多样的宣传活动。有的分支机构开展辖区内反洗钱知识竞赛，利用金融知识全国巡展的有利时机开展反洗钱宣传；有的克服地域和交通困难，将反洗钱宣传品发放到牧区等众多偏远地区；还有的通过当地电台热线进行宣传。



中国人民银行分支机构开展反洗钱知识竞赛决赛现场



中国人民银行分支机构开展反洗钱知识竞赛决赛现场



反洗钱知识竞赛观众有奖问答



中国人民银行分支机构开展反洗钱法律法规宣传活动



中国人民银行分支机构开展反洗钱法律法规宣传活动



中国人民银行分支机构反洗钱宣传进牧区



中国人民银行分支机构通过电台热线开展反洗钱宣传

2007年，司法部通过举行研讨会、在报刊杂志撰稿等多种形式向社会宣传、普及刑事司法知识。证监会指导湖南、湖北、辽宁、广东、江西、青岛等地分支机构，结合投资者教育工作，组织辖区内证券期货经营机构，通过知识竞赛、专题讲座、网站专栏、宣传台或板报等多种形式，广泛、生动地开展反洗钱宣传教育。保监会于2007年初下发了《关于开展反洗

钱宣传活动的通知》，各地保险机构积极响应，结合业务实际，采取悬挂标语、发放折页、分发手册等形式向社会公众开展宣传反洗钱，并通过业务会、晨会、内部刊物等形式在内部进行反洗钱宣传，夯实了反洗钱工作基础。

《反洗钱工作简报》作为反洗钱工作部际联席会议成员单位工作交流和对金融机构及其他相关单位开展反洗钱宣传的重要载体，自2006年改版以来，内容更加丰富、具体、实用，报送信息数量逐年增加，信息的深度和广度也有了很大程度的提高，形成了一批高质量的综合类、调研类、分析类稿件，充分发挥了信息反馈、决策服务、交流工作、宣传引导等作用，有效地服务了领导决策，推动反洗钱工作开展。



金融机构开展反洗钱宣传

2007年，金融机构的反洗钱宣传活动开展2万余次，参加宣传活动的人数399万人，发放宣传材料3429万份，宣传力度较前几年大大增加，对全社会的影响力有所增强。

表 7.1 2007 年我国反洗钱宣传活动统计

组织者	开展宣传活动次数（次）	参加宣传活动人数（万人）	发放宣传材料份数（万份）
中国人民银行	2 001	33	416
金融机构	23 250	399	3 429
合计	25 251	432	3 845

二、反洗钱培训突出实用性，金融机构业务培训量大幅增长

2007年，中国人民银行与金融机构共举办反洗钱培训6.3万余次，培训人数达到338万

人次，其中中国人民银行举办的反洗钱法规、反洗钱监管、反洗钱调查等专项培训1 900 余次，累计9万人次参加。中国人民银行还组织编写了《反洗钱理论与实务》、《金融运行中的反洗钱》、《反洗钱法规实用手册》和《金融机构反洗钱指南》等教材，与中国金融培训中心合作开展了中国人民银行的首期远程教育课程。

证监会、保监会、中国期货业协会、中国保险行业协会等机构也组织了监管培训和相关行业机构的反洗钱业务培训。2007年3月，证监会在青岛举办了首期证券监管系统干部反洗钱培训班。5-6月，证监会主办、中国期货业协会承办了三期期货公司高级管理人员反洗钱培训班，对146家期货公司的924名高级管理人员进行了反洗钱专题培训。部分证监局专门组织监管干部进行反洗钱法律法规、政策措施和实务操作等方面的培训交流，并对辖区内证券期货经营机构从业人员进行了反洗钱培训。



中国人民银行反洗钱业务培训



三、反洗钱调研紧密结合工作实际，注重与私营部门对话

2007年，反洗钱调研工作以配合反洗钱政策制定和解决反洗钱领域新问题为重点展开。针对反洗钱工作的新业务和工作中出现的新情况、新问题，中国人民银行会同证监会、保监会先后组织开展了证券期货业、保险业反洗钱监管的实地调研，与被监管机构对话29次，参加对话的被监管机构人员约480人次。组织开展了对大额现金管理、网上银行、银行卡、地摊银行、网上赌博、证券保险业及特定非金融业可疑交易类型和监测方法、恐怖资金监测等问题的专项调研，并将调研成果运用于指导反洗钱工作实践，成效明显。反洗钱工作部际联席会议成员单位也在各自职责范围内开展了反洗钱调研。



多部门参与的反洗钱理论研讨会

附录

- 附录一 2007 年反洗钱工作大事记
- 附录二 中国人民银行令（2007）第 1 号
- 附录三 中国人民银行令（2007）第 2 号

附录一 2007 年反洗钱工作大事记

1 月

30 日，中国人民银行印发《关于证券期货业和保险业金融机构严格执行反洗钱规定防范洗钱风险的通知》（银发〔2007〕27 号）。

2 月

6 日，中国人民银行印发《银行业大额交易和可疑交易报告要素释义》和《银行业大额交易和可疑交易报告数据报送接口规范（试行）》（银发〔2007〕32 号），《保险业大额交易和可疑交易报告要素释义》和《保险业大额交易和可疑交易报告数据报送接口规范（试行）》（银发〔2007〕33 号）以及《证券期货业大额交易和可疑交易报告要素释义》和《证券期货业大额交易和可疑交易报告数据报送接口规范（试行）》（银发〔2007〕34 号）。

10 日，浙江警方根据中国人民银行当地分支机构提供的线索，对涉嫌巨额非法集资的金华市本色集团董事长吴某等 5 名涉案人员实施刑拘，并对其他 7 名本色集团相关人员实施控制，吴某及本色集团巨额非法集资案取得重大突破。

15 日，中国人民银行向分支机构转发联合国安理会第 1737 号决议的通知（银办发〔2007〕35 号）。

3 月

8-9 日，中国人民银行在太原召开全系统反洗钱年度工作会议，总结上年度工作情况，部署全年重点任务，公安部等部分反洗钱工作部际联席会议成员单位应邀出席。

4 月

11 日，中国人民银行向分支机构下发《关于 2007 年人民银行分支机构反洗钱工作要点的通知》（银办发〔2007〕87 号）。

19 日，中国人民银行向分支机构转发联合国安理会第 1747 号决议（银办发〔2007〕102 号）。

5 月

14-18 日，中国人民银行与国际货币基金组织在大连举办 2007 年第一期证券保险业反洗

钱及反恐融资研讨会。

21日，中国人民银行印发《中国人民银行反洗钱调查实施细则（试行）》（银发〔2007〕158号）。

6月

1日，中共中央书记处书记、中央纪律检查委员会副书记何勇同志视察中国人民银行工作，中国人民银行副行长苏宁汇报了反洗钱工作情况。

4日，中国人民银行印发《反洗钱现场检查管理办法(试行)》（银发〔2007〕175号）。

11日，中国人民银行颁布《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》（中国人民银行令〔2007〕第1号）。

21日，中国人民银行与银监会、证监会、保监会联合颁布《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》（中国人民银行令〔2007〕第2号）。

25-29日，中国人民银行副行长项俊波率团出席FATF第十八届三次全体会议。

26日，深圳市警方与当地外汇管理部门采取联合行动，成功捣毁杜氏地下钱庄，当场抓获犯罪嫌疑人6名，其中包括地下钱庄老板香港人杜某、核心人物莫某等人。

28日，FATF第十八届三次全体会议以投票形式一致同意中国成为正式成员。

7月

6日，中国人民银行副行长苏宁在中国成为FATF正式成员后会见FATF主席萨松（James Sassoon）先生。

11-17日，中国人民银行与香港金融管理局举办反洗钱监管研修班。

26日，中国人民银行反洗钱局局长唐旭接受中国政府网反洗钱专题在线访谈，网民提问总数达2504条，中国政府网在线交流网页页面点击量近2万次。

27日，中国人民银行印发《反洗钱非现场监管办法（试行）》（银发〔2007〕254号）。

8月

20日，《反洗钱工作部际联席会议制度》（2007年修订版）获国务院批准。

31日，中国人民银行部署在全国范围内开展“提高反洗钱工作有效性，推动洗钱犯罪定性”和“打击地下钱庄违法犯罪”两个专项行动。

9月

5日，辽宁警方在中国人民银行沈阳分行的配合下，破获涉及韩国邪教组织“摄理教”

的金某地下钱庄案。

10日，中国人民银行副行长苏宁会见香港金融管理局蔡耀君副总裁一行并就双方的反洗钱工作进行了交流。

13日，中国人民银行印发《关于做好大额现金存取管理职责划转工作的通知》（银办发〔2007〕204号），将现金管理职责中的大额现金存取管理职责划转至反洗钱局。

14-15日，上海警方在中国人民银行上海总部的配合下，一举破获了“2·07”地下钱庄专案，抓获犯罪嫌疑人18名，摧毁交易窝点5处。

25日，监察部副部长屈万祥同志视察中国人民银行工作，并听取了中国人民银行反洗钱工作汇报。

28日，中国人民银行副行长苏宁主持召开了反洗钱工作部际联席会议联络员会议，通报我国加入FATF的情况，并研究下一阶段工作计划，筹备反洗钱工作部际联席会议第四次工作会议。

10月

1日，中国反洗钱监测分析中心开始正式接收证券期货业、保险业报送的数据。

15-19日，中国人民银行与国际货币基金组织在大连举办2007年第二期证券保险业反洗钱及反恐融资研讨会。

22日，上海市虹口区人民法院对潘某等4名被告人判处洗钱罪，这是《反洗钱法》实施以来宣判的首例洗钱罪案例。

22日，广东警方根据当地人民银行提供的线索，成功破获万某贸易有限公司地下钱庄案。

11月

1日，中国反洗钱监测分析中心开始正式接收银行业按照新标准报送的数据。

9日，反洗钱工作部际联席会议第四次工作会议在北京召开，重点部署落实《我国完善反洗钱及反恐融资工作行动计划》。部际联席会议召集人、中国人民银行行长周小川作题为“再接再厉，进一步健全我国反洗钱制度”的发言，国务院副秘书长张平作《加强协调配合 全面推动反洗钱工作依法有序开展》的书面发言，中国人民银行副行长苏宁主持会议并对《我国完善反洗钱及反恐融资工作行动计划》具体方案作详细说明。

13日，中国人民银行行长助理马德伦会见美国财政部副部长列维（Stuart Levey），就双方反洗钱及反恐融资合作事宜进行交流。

19日，中国人民银行副行长苏宁在京会见阿拉伯联合酋长国中央银行苏维迪（H. E.

Sultan Bin Nasser Al Suwaidi) 行长及随行的反洗钱代表团。

12 月

7 日，江苏省镇江市中级人民法院对被告人谭某判处走私罪和洗钱罪。这是《反洗钱法》实施后的第二例宣判的洗钱罪。

10-14 日，中国反洗钱监测分析中心与英国大使馆联合举办保险业反洗钱培训班。

11-14 日，EAG 第七届全会暨第三届技术援助捐助者大会在我国海南省三亚市召开，中国人民银行副行长苏宁致开幕辞。

13 日，中国反洗钱监测分析中心与吉尔吉斯斯坦金融情报机构签署谅解备忘录。

附录二 中国人民银行令〔2007〕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《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》，经2007年6月8日第13次行长办公会议通过，现予发布，自发布之日起施行。

行长：周小川

二〇〇七年六月十一日

金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法

第一条 为监测恐怖融资行为，防止利用金融机构进行恐怖融资，规范金融机构报告涉嫌恐怖融资可疑交易的行为，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 本办法所称的恐怖融资是指下列行为：

- （一）恐怖组织、恐怖分子募集、占有、使用资金或者其他形式财产。
- （二）以资金或者其他形式财产协助恐怖组织、恐怖分子以及恐怖主义、恐怖活动犯罪。
- （三）为恐怖主义和实施恐怖活动犯罪占有、使用以及募集资金或者其他形式财产。
- （四）为恐怖组织、恐怖分子占有、使用以及募集资金或者其他形式财产。

第三条 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、基金销售业务和保险经纪业务的机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易适用本办法。

第四条 中国人民银行及其分支机构对金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易的情况进行监督、检查。

第五条 中国人民银行设立中国反洗钱监测分析中心负责接收、分析涉嫌恐怖融资的可疑交易报告。

中国反洗钱监测分析中心发现金融机构报送的涉嫌恐怖融资的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，金融机构应当在接到补正通知的5个工作日内补正。

第六条 履行反恐怖融资义务的金融机构及其工作人员依法提交可疑交易报告受法律保护。

第七条 金融机构应当将涉嫌恐怖融资的可疑交易报告报其总部，由金融机构总部或者由总部指定的一个机构，在相关情况发生后的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报告的，其报告方式由中国人民银行另行确定。

第八条 金融机构怀疑客户、资金、交易或者试图进行的交易与恐怖主义、恐怖活动犯罪以及恐怖组织、恐怖分子、从事恐怖融资活动的人相关联的，无论所涉及资金金额或者财产价值大小，都应当提交涉嫌恐怖融资的可疑交易报告。提交可疑交易报告的具体情形包括但不限于以下种类：

（一）怀疑客户为恐怖组织、恐怖分子以及恐怖活动犯罪募集或者企图募集资金或者其他形式财产的。

（二）怀疑客户为恐怖组织、恐怖分子、从事恐怖融资活动的人以及恐怖活动犯罪提供或者企图提供资金或者其他形式财产的。

（三）怀疑客户为恐怖组织、恐怖分子保存、管理、运作或者企图保存、管理、运作资金或者其他形式财产的。

（四）怀疑客户或者其交易对手是恐怖组织、恐怖分子以及从事恐怖融资活动人员的。

（五）怀疑资金或者其他形式财产来源于或者将来源于恐怖组织、恐怖分子、从事恐怖融资活动人员的。

（六）怀疑资金或者其他形式财产用于或者将用于恐怖融资、恐怖活动犯罪及其他恐怖主义目的，或者怀疑资金或者其他形式财产被恐怖组织、恐怖分子、从事恐怖融资活动人员使用的。

（七）金融机构及其工作人员有合理理由怀疑资金、其他形式财产、交易、客户与恐怖主义、恐怖活动犯罪、恐怖组织、恐怖分子、从事恐怖融资活动人员有关的其他情形。

第九条 金融机构发现或者有合理理由怀疑客户或者其交易对手与下列名单相关的，应

当立即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提交可疑交易报告，并且按相关主管部门的要求依法采取措施。

- (一) 国务院有关部门、机构发布的恐怖组织、恐怖分子名单。
- (二) 司法机关发布的恐怖组织、恐怖分子名单。
- (三) 联合国安理会决议中所列的恐怖组织、恐怖分子名单。
- (四) 中国人民银行要求关注的其他恐怖组织、恐怖分子嫌疑人名单。

法律、行政法规对上述名单的监控另有规定的，遵守其规定。

第十条 金融机构按照本办法报告可疑交易，具体的报告要素及报告格式、填报要求参照《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。

第十二条 中国人民银行及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》（中国人民银行令〔2001〕第3号发布）的有关规定。

第十三条 金融机构开展预防和打击恐怖融资工作时，履行建立健全内部控制制度、客户身份识别、保存客户身份资料和交易记录、保密以及其他相关义务，参照反洗钱相关规定执行。

第十四条 本办法自发布之日起施行。

附录三 中国人民银行令〔2007〕第2号

中 国 人 民 银 行
中国银行业监督管理委员会 令
中国证券监督管理委员会
中国保险监督管理委员会
(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：

银监会主席：

证监会主席：

保监会主席：

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 and 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范，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出现金汇款、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1 000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2 000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1 000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1 000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，防止泄露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。

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。