

专家解读《中国反洗钱和反恐怖融资互评估报告》：继续推动中国反洗钱和反恐怖融资工作向纵深发展

文章来源：中国人民银行反洗钱局

(转自《中国金融新闻网》2019年4月19日)

当前，反洗钱和反恐怖融资工作已经成为防控金融风险、维护金融安全的重要载体。

4月17日，金融行动特别工作组（FATF）公布了《中国反洗钱和反恐怖融资互评估报告》，主要包括国家风险和政策协调、监管和预防措施、执法、国际合作和定向金融制裁等内容。报告充分认可近年来中国在反洗钱和反恐怖融资工作方面取得的积极进展，认为中国的反洗钱和反恐怖融资体系具备良好基础，但同时也存在一些问题需要改进。

针对这份专业性很强的评估报告，《金融时报》记者采访了多位专家，对报告进行全面深入的解读和评价。

反洗钱和反恐怖融资协调机制获肯定

报告高度评价中国国家风险评估和政策协调机制，认为其成效达到了较高水平。报告指出，中国自2002年成立反洗钱工作部际联席会议以来，建立了包括威胁评估、专项评估、风险研究等在内的多层次洗钱和恐怖融资风险评估体系，并以此为基础制定和实施了国家反洗钱和反恐怖融资战略政策。2016年至2017年，人民银行牵头反洗钱工作部际联席会议开展了国家洗钱和恐怖融资风险评估，并向相关政府部门和义务机构发布了《中国洗钱和恐怖融资风险评估报告（2017）》。该报告也成为国际评估组理解中国洗钱和恐怖融资风险状况的基础。2017年，国务院发布《关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》，将反洗钱和反恐怖融资工作提升到国家战略高度，标志着中国实践了FATF倡导的“风险为本”（Risk-based approach）反洗钱策略。

同时，报告还高度评价中国的反洗钱和反恐怖融资协调机制，认为人民银行牵头23个部委共同组成的反洗钱工作部际联席会议运作有效，在国家风险评估、战略制定及落实行动方面取得了显著成果。长期以来，人民银行等各反洗钱职能部门践行“风险为本”原则，监管部门根据风险评估结果及时调整监管政策和措施，执法部门采取专项行动的方式集中打击洗钱以及地下钱庄、电信诈骗、非法集资等重大犯罪，有效遏制了重点领域的洗钱和恐怖融资风险。

金融行业反洗钱和反恐怖融资监管进展积极

金融行业的监管和预防措施方面，工商银行总行内控合规部副总经理廉何指出，报告肯定了中国金融行业反洗钱和反恐怖融资监管工作取得的积极进展。报告认为，中国建立了较为完善的反洗钱和反恐怖融资监管制度体系。人民银行对金融行业洗钱和恐怖融资风险状况有充分理解，对金融行业的监管基本符合“风险为本”原则，重点监管银行机构，并根据风险

合理调配监管资源;基于对金融机构的风险评估和分类评级,采取了相应的监管和处罚措施,罚款总金额逐年上升。金融行业主管部门在反洗钱监管中也发挥了支持和配合作用。人民银行还督促金融机构针对监管发现的问题切实整改,促进金融机构提升风险认识和合规管理。

同时,评估报告也认可中国金融机构和非银行支付机构对反洗钱和反恐怖融资义务有充分认识,认为其能够在监管部门指导下了解洗钱和恐怖融资威胁,建立内部控制机制,在代理行、新技术、电汇等方面采取了较为完善的尽职调查措施,可疑交易报告工作比较有效。

但报告也指出,相对中国金融行业资产的规模,反洗钱处罚力度仍有待提高。金融机构和非银行支付机构对洗钱和恐怖融资风险的理解还不充分,风险控制措施不足。中国对网络借贷机构的监管,以及网络借贷机构在风险认识和风险控制方面存在欠缺。

针对报告指出的问题,廉何认为,中国应当重视并加强对高风险行业和机构的监管,强化金融行业合作,加大对金融机构的奖惩力度,督促金融机构、非银行支付机构和网络借贷机构尽快提高合规和风险管理水平。

特定非金融行业相关监管尚未实质性开展

报告指出,中国对特定非金融行业反洗钱和反恐怖融资监管缺失。行业主管部门对特定非金融机构的风险认识不足,监管制度也不健全,且未采取有效的监管和处罚措施。特定非金融机构尚未认识到其面临的洗钱和恐怖融资风险,以及需要承担的反洗钱和反恐怖融资义务,未实施有效的风险控制程序和措施,可疑交易报告数量极少,相应拉低了中国的反洗钱和反恐怖融资预防措施的整体成效。

中国房地产估价师与房地产经纪人学会副秘书长王霞指出,中国实际上已经出台部分特定非金融机构(例如房地产,会计师,贵金属)反洗钱和反恐怖融资制度,在制度建设方面取得了一定进展,但正如报告指出的那样,在监管成效上存在欠缺。下一步,中国亟需进一步完善特定非金融机构反洗钱和反恐怖融资制度,加大监管力度,督促特定非金融机构全面履行反洗钱义务,落实风险管理,补齐这块“短板”,这样也有助于有效提升中国的反洗钱和反恐怖融资的整体水平。

受益所有权透明度引关注

近年来,国际社会高度关注法人和法律安排的受益所有权(beneficial ownership)信息的透明度。

中国互联网金融协会法律部主任鲁政指出,所谓受益所有权,即对法人或法律安排(如信托等)享有最终收益或能够实施有效控制的权力。随着反洗钱体系的完善,不法分子开始利用复杂股权、所有权及控制权关系操纵企业法人或信托等法律安排从事洗钱犯罪活动,隐藏幕后的受益所有人。近年来,国际社会推动各国提高受益所有权透明度,使执法机关能够穿透法人和法律安排架构,追踪资产的最终去向。本轮 FATF 互评估也将此作为重要内容之一。

报告肯定了中国在提高法人受益所有权透明度方面的积极努力。中国评估了不同类型法

人的洗钱和恐怖融资风险。采取 FATF 标准规定的“组合机制”获取法人受益所有权信息：一是通过反洗钱义务机构的客户尽职调查，识别、核实并保存法人的受益所有权信息；二是通过国家企业信用信息公示系统公开法人基本信息，并以此为基础穿透获取受益所有权信息。

但报告也指出中国缺少集中统一的受益所有权信息登记系统，影响主管部门直接查询或立即获取全面、准确的受益所有权信息。同时，中国法人基本信息的准确性和反洗钱义务机构的客户尽职调查水平也影响了中国受益所有权信息“组合机制”的成效。

鲁政表示，客观来说，受益所有权是中国近年来从国际上新引入的概念，政府部门、义务机构甚至社会公众都存在一个从认识、接受到应用的过程。要达到 FATF 国际标准的要求，需要建立更加完善的配套法律制度，还需要各有关部门和社会公众的共同努力。

专项打击洗钱犯罪力度有待加强

在使用金融情报、打击洗钱犯罪、没收犯罪收益、打击恐怖融资犯罪等反洗钱和反恐怖融资执法方面，报告也对中国的做法给予了积极和较高评价。

例如，报告肯定中国为适应打击洗钱的需要，不断修改洗钱犯罪立法，并建立了较为完善的反洗钱刑事法律体系。执法机关拥有充分资源和能力，能够对洗钱犯罪采取有效的打击措施。对于无法直接以洗钱罪起诉定罪的犯罪嫌疑人（包括“自洗钱”行为），可以通过上游犯罪定罪处罚。十八大以来，中国打击腐败、非法集资、贩毒等洗钱上游犯罪取得了很大成效。此外，中国还采取违法所得特别没收程序、行政处罚、政党纪律处分等一系列替代措施，全方位打击洗钱犯罪。通过对洗钱及其上游犯罪的打击，洗钱风险得到了一定遏制。

同时，报告也指出，中国刑法对“自洗钱”行为不单独定罪，该做法不符合 FATF 国际标准。中国执法部门需要提高对反洗钱工作的认识，改变当前“重上游犯罪，轻洗钱犯罪”、“重掩饰隐瞒犯罪所得罪，轻洗钱罪”的打击思维和做法。中国上游犯罪数量巨大，但直接以洗钱罪调查惩处地下钱庄、贪腐、法人洗钱的案件相对较少，对洗钱犯罪主观明知的标准过高，影响了进一步提升打击洗钱犯罪的成效。

北京大学法学院教授王新指出，从报告来看，中国近几年在打击贪污腐败、非法集资、贩毒制毒等洗钱上游犯罪方面取得了重大成效，但是在专项打击洗钱犯罪方面力度不够，这些意见值得执法部门重视并加以改进，报告提出的自洗钱等法律问题也值得法学界进一步研究。

报告肯定了中国金融情报工作取得的积极成效，同时指出，中国执法部门对金融情报的使用多集中于上游犯罪案件调查，运用金融情报驱动洗钱及恐怖融资犯罪调查尚不充分。中国金融情报中心各组成部分在金融情报共享、基于完整金融情报开展线索分析方面有待完善。

“客观分析，评估报告对 FATF 评估方法的适用存在一定偏差，过于强调金融情报中心的结构，忽视了中国执法机关运用金融情报取得的大量实际成果。”王新强调，金融情报中心的结构需要考虑各国国情，中国地域广、人口多、执法部门分布在全国各地，中国采用非集中化的金融情报中心模式符合国情和实际工作需要。下一步，中国应进一步充分运用金融情报，加大打击洗钱及恐怖融资犯罪力度。

“天网行动”“猎狐行动”成效显著

国际合作方面,评估报告认为中国在反洗钱和反恐怖融资国际合作方面具有较为完备的法律框架。中国加入了《维也纳公约》、《巴勒莫公约》、《联合国反腐败公约》和《联合国制止向恐怖主义提供资助的国际公约》,国内法律机制全面落实了公约要求。中国建立了司法协助和引渡工作机制,并通过执法、监管以及金融情报交换等渠道广泛开展国际合作,特别是警务合作和金融情报交换取得积极成效。近年来,中国开展了“天网行动”和“猎狐行动”,从境外追回了大量外流的犯罪资产,有力证明了中国追缴犯罪所得的决心。

涉恐定向金融制裁方面,2016年中国颁布了《中华人民共和国反恐怖主义法》,为建立健全涉恐定向金融制裁体系奠定了法律基础。同时,评估报告也指出目前中国定向金融制裁体系存在的主要问题,包括冻结涉恐资产的义务主体没有扩展到所有法人和自然人(目前仅限于金融机构和特定非金融机构)、没有明令禁止境内实体和自然人与制裁对象进行交易、对执行联合国安理会定向金融制裁的法律依据不充分且时效性较差等。

防扩散定向金融制裁方面,评估报告肯定中国为执行联合国安理会防扩散制裁决议所作出的大量工作,认为这些工作降低了扩散融资的总体风险。例如,中国建立了跨部委机制对敏感物项进行出口管制,积极运用联合国安理会制裁机制和刑事手段打击违反出口管制的行为。人民银行制定了执行定向金融制裁的规则,指导培训金融机构,以提高其理解能力和合规水平,并采取监督检查和处罚措施督促其有效执行。中国金融机构利用金融科技手段进行名单筛查有一定积极作用。同时,中国在执行联合国安理会防扩散和涉恐定向金融制裁方面也存在相同的问题,包括法律规定上的义务主体、资产范围和义务内容不全面,国内转决决议机制存在时滞等。

“中国通过立法、执法、海关、贸易、金融、运输等多种渠道全方位执行联合国安理会定向金融制裁决议,从整体上有效控制了恐怖主义和扩散风险,执行定向金融制裁工作成效应考虑这个大背景。”对外经济贸易大学副校长丁志杰教授表示,中国已经在金融和特定非金融领域及时冻结制裁名单中实体和个人的资产,实践中在其他领域存在受制裁资产的可能性较小,不影响实际执行效果。但作为联合国安理会常任理事国,评估报告指出的法律制度缺陷还应当引起重视。

互评估为中国反洗钱未来发展提供契机

受访专家均认为,总的来看,评估报告代表了国际组织对中国反洗钱和反恐融资工作的整体评价,对中国国家风险评估和政策协调、特定非金融行业监管和预防措施、反洗钱和反恐怖融资执法以及国际合作等工作的评价是中肯的,所提建议对中国提升反洗钱和反恐怖融资工作合规性和有效性水平具有很好的借鉴意义。

同时,专家指出,由于中外法律制度、文化等方面的差异以及评估程序、时间的限制,报告某些内容难免存在偏颇之处:一是适用评估标准和评估方法不一定准确。例如,报告对洗钱犯罪概念理解可能过于狭隘,因而不符合《巴勒莫公约》规定;对金融情报使用的评估也过分关注金融情报中心结构形式和工作流程,这并不符合 FATF 评估方法要求。二是与其他国家评估尺度有不一致之嫌。例如,中国法人基本信息实现了网络公开,透明度实际上超

过很多国家和地区；通过“组合机制”获取法人受益所有权信息已经取得一定成效，与多数国家的做法也基本一致，但报告给予中国的评级明显低于类似情况的国家。三是对中国实际情况的了解可能存在偏差。例如，中国反洗钱监管部门对洗钱风险的认识是充分的，但报告并没有完全理解并反映中国对洗钱风险认识及风险监管体系的整体图景，从而低估了洗钱风险监管和预防措施的有效性；另外，中国在执行联合国安理会涉恐和防扩散定向金融制裁决议、严厉打击恐怖主义和积极推动通过对话解决朝核问题上取得的效果有目共睹，但很遗憾这些积极因素未在评估报告中予以反映。

“FATF 的互评估为中国反洗钱和反恐怖融资的未来发展提供了契机。”专家强调，接下来，中国政府应当结合国情，吸收报告中的合理建议，继续推动中国反洗钱和反恐怖融资工作向纵深发展。具体来说，可以考虑重点做好以下几方面的工作：一是修订《反洗钱法》，进一步健全中国反洗钱和反恐怖融资制度体系；二是完善反洗钱工作部际联席会议制度，进一步做实中国“风险为本”的战略政策形成机制和部门协调机制；三是全面加强监管力度，提升金融机构和特定非金融机构合规和风险管理水平；四是强化中国金融情报体系，重点打击洗钱和恐怖融资等犯罪活动；五是深化国际合作，进一步提升跨境监管、情报交流和刑事司法协助成效。

【相关链接】

1、洗钱的危害与反洗钱的意義

洗钱，即通过各种方式掩饰、隐瞒犯罪所得及其收益的来源和性质的犯罪行为。洗钱犯罪与腐败、贩毒、黑社会、诈骗、逃税等上游犯罪相伴相生，助长了上游犯罪蔓延，也威胁金融体系稳定和安全。同时，犯罪分子通过洗钱得以享受非法所得，严重损害了社会公平和正义。

为了遏制和打击洗钱活动，反洗钱应运而生，其意义重大：第一，反洗钱可以切断犯罪资金渠道，是打击遏制各类上游犯罪的重要手段；第二，反洗钱可以预警非法集资等金融乱象与非法金融活动，有利于防控重大金融风险、维护国家金融体系安全；第三，反洗钱可以帮助追踪腐败、电信诈骗等犯罪资金，挽回国家和公众的经济损失，最大限度地维护人民群众利益；第四，反洗钱有助于夯实社会治理基础，提升金融体系和社会整体透明度，在提高国家治理能力、维护社会公平和正义方面发挥着越来越重要的作用。

2、FATF 互评估背景

FATF 成立于 1989 年，是国际上最具影响力的政府间反洗钱和反恐怖融资组织，是全球反洗钱和反恐怖融资标准的制定机构。自成立以来，FATF 对成员国或地区的反洗钱和反恐怖融资工作已经开展了三轮互评估（Mutual Evaluation），督促成员有效执行反洗钱和反恐怖融资国际标准。中国在 2006 年接受 FATF 第三轮互评估，并于 2007 年成为 FATF 正式成员。2012 年 2 月，FATF 修订发布新的国际标准——《打击洗钱、恐怖融资和扩散融资的国际标准：FATF 建议》，并以此为依据，从 2014 年至 2022 年对所有成员开展第四轮互评估，旨在综合考察成员反洗钱和反恐怖融资工作的合规性（制度机制是否符合国际标准）和有效性（实际成效）。

2018年，FATF委托国际货币基金组织（IMF）牵头组成国际评估组，对中国开展为期一年的互评估。评估组现场访问了中国北京、上海和深圳三地，与100多家单位900多名代表进行了面谈。人民银行会同反洗钱工作部际联席会议各相关成员单位为此精心准备，提交了4000多页的评估材料、200多份法律规范、500多个典型案例，并与评估组举行90多场磋商会议，配合评估组顺利完成了互评估工作。2019年2月，FATF第三十届第二次全会审议通过《中国反洗钱和反恐怖融资互评估报告》。