

《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》

文章来源：中国人民银行网站

2017-09-29

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。

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

《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

文章来源：中国人民银行网站

2017-09-29

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、反逃税法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》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”工作领域深化体制机制改革的重要规划。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、侦查机关和金融情报挖掘线索、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合作与交流。

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 25 个单位，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、民政部、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、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、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，制定整体性政策和措施，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势研判机制、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、研究资源统筹等任务，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、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，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，人民银行在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、税务师、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，将逐步扩大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“守门人”的作用，发挥会计师、律师、公证员专业领域优势，服务和支撑反洗钱工作，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，强化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蔓延，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管理，将反洗钱监管要求嵌入行业监管规则中，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、律师事务所和证券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，发挥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、高级管理人员反洗钱履职责任，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，扎实推进打击相关犯罪活动，不断强化犯罪预防和治理工作，形成遏制违法犯罪蔓延的

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，打击了不法分子。

二是严厉打击涉恐融资犯罪活动。按照公安部统一部署，部分重点省份公安机关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、恐怖势力、恐怖培训等活动的资金供给。同时，公安机关会同人民银行，协调金融机构开展可疑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专业化、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，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，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，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；公安机关在全国范围内立起了公安派驻国（地）税联络机制办公室，明确职责任务、建立运行机制，取得较好成效。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、研判形成犯罪线索，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，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增大，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。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“打击避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、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”。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。

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产生不利影响，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。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。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，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，引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，另一方面服务金融机构提升“三反”工作能力，促进反洗钱义务机构之间的经验交流，营造良好的行业氛围。

“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，社会各界应积极关注和配合“三反”工作。有关部门要加强面向公众的“三反”宣传教育，普及相关知识，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、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

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，《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，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。抓紧编制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

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，督促金融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和调查手段，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逐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。一是探索制定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，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。四是结合 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。进一步深入开展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

文章来源：中国人民银行网站

2017-09-29

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，确立了我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。