

# 2007 年中国反洗钱报告（摘要）

## 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，全面反映我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

# 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：	略	
专栏：	略	

# 第一章 中国反洗钱工作五年回顾

2002年，按照国务院要求，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，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中国的反洗钱法律、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内容为特定洗钱罪和以第三百一十二条所规定内容为普通洗钱罪以及包含第三百四十九条所规定与清洗毒品相关的犯罪在内的核心规定，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月审议通过中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》），确立了中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。截止2007年初，中国人民银行36个分行、省会中心支行、副省级城市中心支行都设立了反洗钱处，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年发布的三个反洗钱规章进行了修订，相继独立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融情报机构签署了反洗钱及反恐融资金融情报交流合作谅解备忘录或协议。

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，制定覆盖面更广、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

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。

### 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对相关政策的解读工作，为金融机构释疑解惑。

## 三、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

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（见附表）。

附件 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。

### 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《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。

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

《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总体情况

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（见附图）。



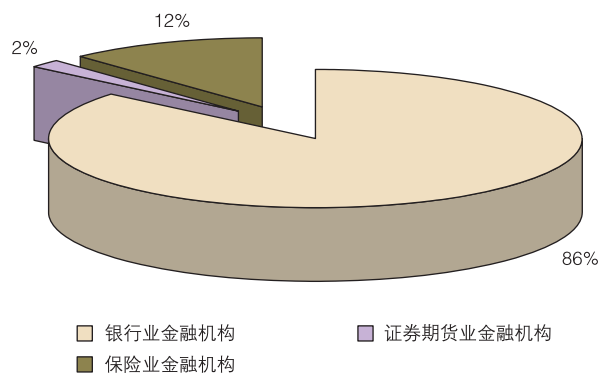


图 现场检查金融机构数量分布（按行业）

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。

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）被检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（见附图）。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（见附图），显示这两类金融机构反洗钱工作合规程度亟待提高。

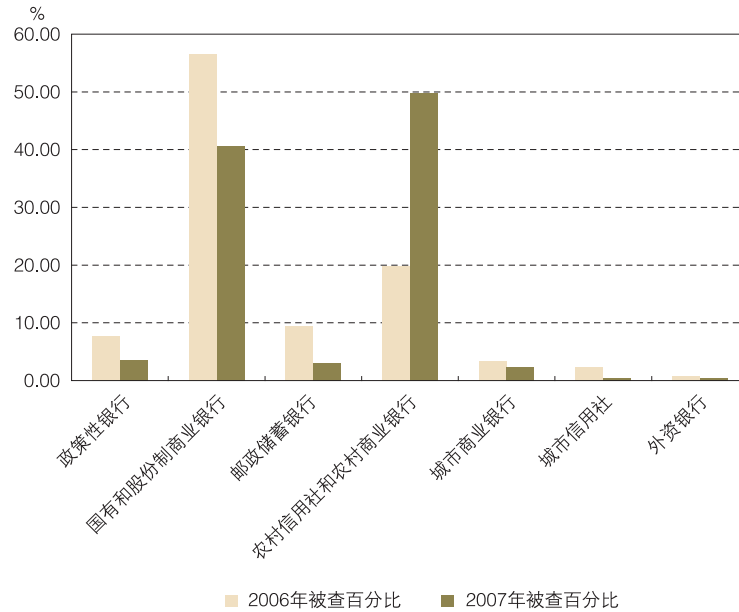


图 银行业金融机构被查比例变动情况

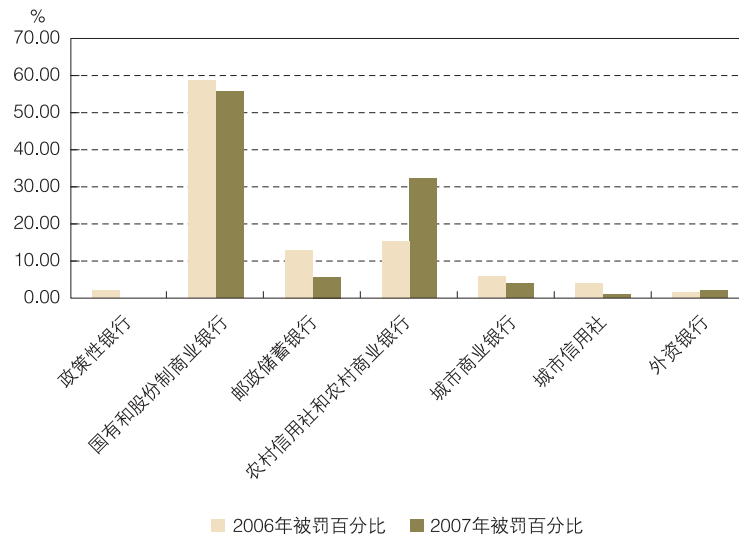


图 银行业金融机构被罚比例变动情况

## 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) 可疑交易报告制度。全年共检查金融交易 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%。

(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，大多数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）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。

#### （二）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。

#### （三）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。

## 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

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。

#### (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。

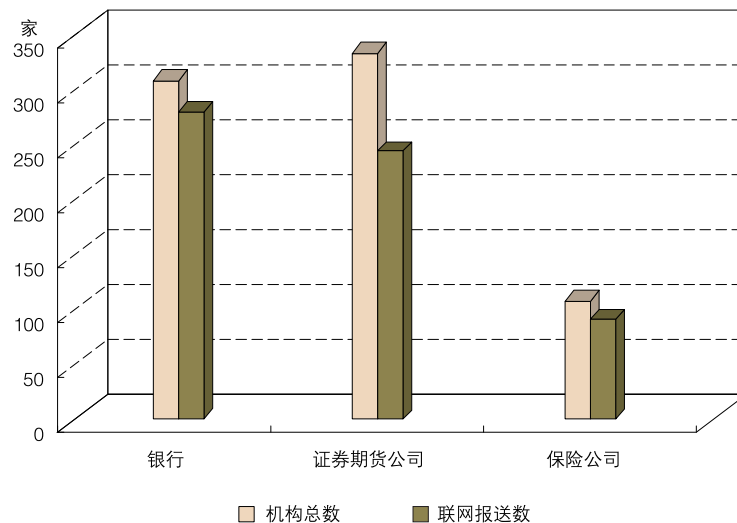


图 反洗钱监测范围

### (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。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%。

## 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。



## （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。

## 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。

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%。

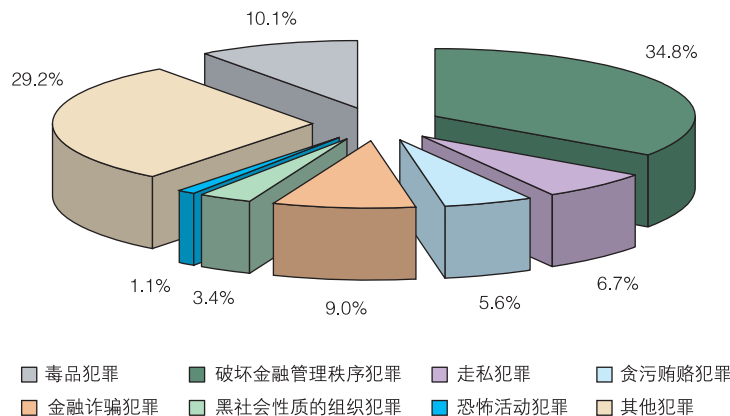


图 中国人民银行协助破获洗钱案件涉及上游犯罪类型分布

### （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）。

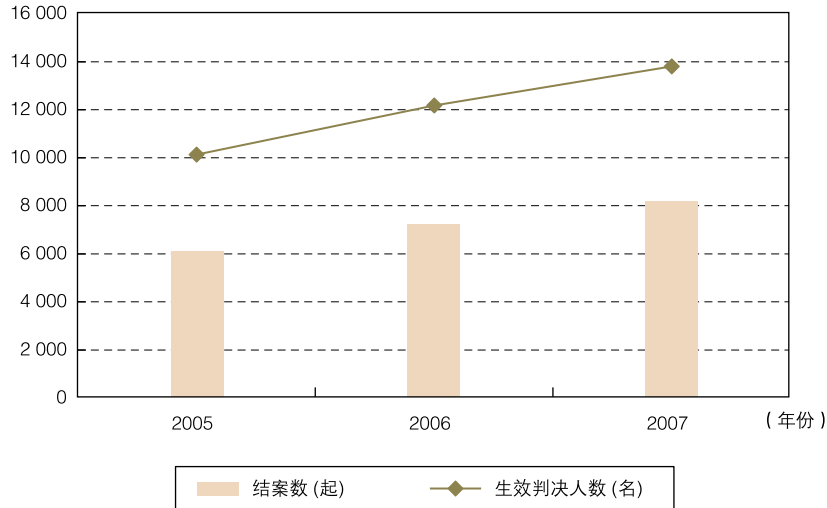


图 2005—2007年司法机关审判的洗钱案件统计

#### 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）。

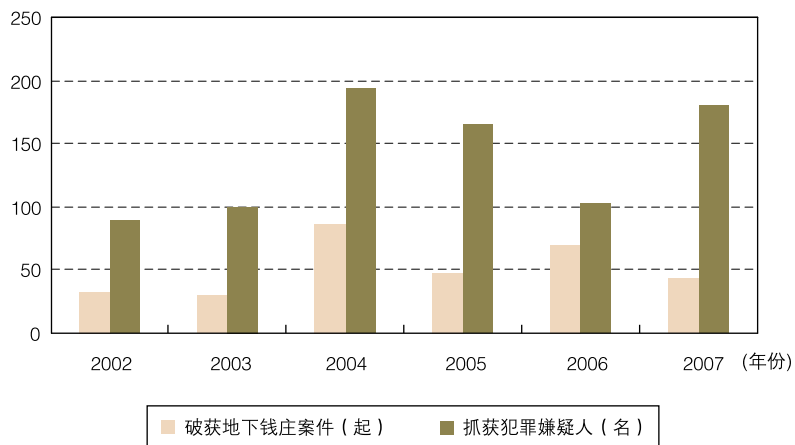


图 2002—2007年破获的地下钱庄案件统计

## 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。

## 第六章 反洗钱国际合作

经过反洗钱工作部际联席会议成员单位以及金融机构的共同努力，2007年6月28日，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。

同时，针对评估报告中指出的不足，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。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。

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。

## 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。

#### **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。

## 第七章 反洗钱宣传与培训调研

2007年，围绕《反洗钱法》的贯彻落实，中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。

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。

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。

## 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1900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。

## 三、反洗钱调研紧密结合工作实际，注重与被监管机构对话

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。