

中国反洗钱报告（2010）

（摘要）

- 贯彻落实联合国制裁决议
- 继续发挥国内协调机制作用
- 反洗钱监督管理不断加强
- 打击洗钱与恐怖融资犯罪
- 反洗钱国际形势与合作
- 反洗钱研究与宣传培训

我国反洗钱法律制度经过十余年的建设，已形成包括法律、规章、规范性文件在内比较全面的反洗钱法律体系。2010年，我国按照第一个反洗钱五年战略的总体部署，反洗钱工作部际联席会议成员单位在各自职责范围内进一步贯彻落实联合国决议及国内反洗钱法律规定，不断完善各项工作机制和管理制度，加强行业内的反洗钱工作指导，继续打击洗钱犯罪和恐怖融资活动，取得了显著成效。

一、贯彻落实联合国制裁决议

我国继续严格执行联合国安理会有关制裁决议。根据国务院授权，在联合国安理会通过相关制裁决议及制裁名单后，外交部及时通知国务院各部委，各直属机构，省、自治区、直辖市人民政府和香港、澳门特区政府，要求各部门严格执行安理会相关决议。相关部门据此及时向本系统转发制裁名单或制定相关制裁规定，并提出相应的工作要求。

中国人民银行（以下简称人民银行）深入研究建立专门的涉恐资产冻结机制，进一步落实联合国安理会决议要求。5月25日，人民银行为落实外交部关于执行安理会第1267号和第1333号决议对有关个人和实体实施金融制裁的通知以及执行联合国安理会第1373号决议的通知精神，要求金融机构及时更新业务系统中有关监控名单，对符合制裁名单的个人和实体采取交易限制措施并向人民银行进行报告。人民银行还在互联网主页“反洗钱局”栏目下开设“风险提示与金融制裁”专栏，包括恐怖分子制裁名单、防止武器扩散制裁名单、其他制裁名单及风险提示四个项目，提供人民银行转发的有关决议、名单和风险提示的网络地址链接，方便金融机构查询，提高风险防范水平。

中国银行业监督管理委员会（以下简称银监会）于2010年初发布《关于加强银行账户管理有效执行联合国相关制裁决议的通知》，要求各银监局、政策性银行、大型商业银行、股份制商业银行、邮政储蓄银行有效防范执行联合国相关制裁决议中的法律风险和声誉风险，严格按照我国法律、法规和相关部門的要求，认真执行制裁决议，对列入联合国制裁名单的客户账户要及时采取有效措施。各银行业金融机构应对客户在敏感地区的经贸往来和金融交易活动保持高度警惕，密切关注国际制裁事件，同时应严格遵守法律法规关于银行账户管理的规定，按照“了解你的客户”原则，认真落实账户实名

制，进一步提高专业审慎性，并加大内部人员培训力度，切实提高员工风险意识。

二、继续发挥国内协调机制作用

2010年，反洗钱工作部际联席会议各成员单位反洗钱工作机构之间形成的以信息共享、监管政策协调、案件查处为主的工作联系与合作日益紧密。人民银行、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）等金融监管部门之间的协调机制日趋成熟，在协调建立反洗钱工作信息定期通报制度、共同完成金融稳定评估（FSAP）框架内的反洗钱评估以及金融业反洗钱评估后续进展报告的同时，对协调反洗钱监管与风险监管、审慎监管之间的关系进行研究，不断提高金融业反洗钱监管的有效性。2010年，人民银行与公安部在可疑线索分析方面继续加强合作，先后举行7次情报研判会，核查可疑交易线索48起，涉及金额2 000余亿元。人民银行和海关总署积极探索建立反洗钱信息通报机制，全国41家直属海关已分别与所在地人民银行分支机构签订了反洗钱工作备忘录。国家税务总局等17个部门组成的全国打击发票违法犯罪活动工作协调小组对非法印制、销售、虚开、代开、购买、使用虚假发票以及传播发票违法信息等违法犯罪行为进行深入整治，取得了积极成果，有力遏制了涉税洗钱犯罪。各地税务机关与银行反洗钱部门、公安机关密切合作，加强信息交换与案件协作，会同银行查处利用虚假增值税专用发票办理商业汇票贴现、套取银行资金的违法行为。2009年至2010年，全国共查处制售假发票和非法代开发票案件6.6万余起，查获各类非法发票7.5亿余份，捣毁发票犯罪窝点7 443个。税务机关查处违法受票企业6万多户，追缴税款59亿元。

三、反洗钱监督管理不断加强

金融业全面落实风险为本的反洗钱监管方法。2010年，人民银行全面落实风险为本的反洗钱监管方法，集中体现在以下三个方面：第一，全面指导金融机构提高可疑交易报告质量。2月9日，人民银行对金融机构发出《关于明确可疑交易报告制度有关执行问题的通知》，要求金融机构应按规定审查异常交易的背景、目的和性质，对于有合理理由排除疑点，或没有合理理由怀疑该交易和客户涉及违法犯罪活动的情形，不得作为可疑交易上报，为金融机构有效分析和提取真正的可疑交易、排除表面可疑的正常交易提供政策保障。该政策有效降低了“防御性”报告数量，提高了可疑交易报告的针对性。第二，从风险管理的角度出发，要求金融机构提升对洗钱风险较高业务的关注度，切实加强非面对面业务、存在实际代理关系等风险较高业务的监测和分析，加强反洗钱及反恐怖融资有关监控名单的维护和监测工作。第三，指导人民银行分支机构对金融机构的反洗钱工作开展非现场监管评估，根据评估结果有针对性地开展反洗钱现场检查，对不重视反洗钱工作或反洗钱工作实施不力的金融机构实行重点监管，对评估结果良好的金融机构提供宽松的监管环境。

证监会依据《中华人民共和国反洗钱法》制定的《证券期货业反洗钱工作实施办法》于2010年10月1日开始实施，该部门规章主要从证监会及其派出机构在证券期货行业反洗钱工作中的监管职责、行业协会的自律管理职责以及证券期货经营机构在行业反洗钱监管体系中应尽的义务及工作程序等方面进行了规定，明确要求派出机构将反洗钱纳入内控制度的日常合规检查，加强行业反洗钱宣传培训工作，重视与人民银行分支机构建立良好的工作交流与协作。2010年9月，证监会召开第二次反洗钱工作联席会议，就进一步落实反洗钱法律法规有关要求并推动《证券期货业反洗钱工作实施办法》的贯彻落实，研究行业反洗钱工作存在的突出问题，以及如何将反洗钱要求纳入证监会日常监管工作等进行了研讨。

2010年8月，保监会向保险业金融机构下发《关于加强保险业反洗钱工作的通知》，进一步明确了机构准入、高管任职的反洗钱审查具体标准，提出了监督检查、信息报送、培训宣传和协助案件调查等方面的工作要求。在监管检查和洗钱案件处理方面，保监会将

保险机构反洗钱内控制度检查纳入综合性检查和稽查式调研工作，并将洗钱案件纳入保险业司法案件报告制度，要求各保监局、各保险机构及时按照规定程序上报洗钱案件，并积极配合人民银行做好国际金融稳定评估有关反洗钱评估工作。

加强特定非金融行业资金管理。根据国务院2009年发布的《彩票管理条例》，2010年，财政部严格审核彩票机构申报的彩票品种，在彩票游戏规则中明确规定单张彩票的最高投注金额，其中对固定返奖类游戏，规定彩票机构必须实行限号管理，严密防范彩票市场风险。财政部会同有关部门建立了彩票管理工作定期会商机制和彩票市场形势分析会议制度，定期沟通彩票市场发展和管理情况，密切跟踪分析彩票市场发展形势。财政部着手研究建立彩票发行、销售和资金管理信息系统。民政部加强建设福利彩票业技术研究，推动实现对大额投注、频繁投注、中奖彩票所标明的身份证号码所属人以往购买彩票记录等相关信息的监测。

住房和城乡建设部强化购房实名制和预售资金监管制度。2010年4月，《关于进一步加强房地产市场监管完善商品住房预售制度有关问题的通知》发布，以进一步加强房地产市场监管。一是强化购房实名制，房屋认购后不得擅自更改购房者姓名，已网上备案的买卖合同需解除的，买卖双方应递交申请并说明理由。二是完善预售资金监管机制，要求各地积极推行预售资金监管制度，商品住房预售资金要全部纳入指定监管账户，由监管机构负责监管。2010年，住房和城乡建设部组织召开了两次全国性个人住房信息系统建设工作会，对全国个人住房信息系统建设进行了部署。该系统一期工程将实现40个重点城市个人住房信息系统联网，实现跨地域住房信息的统计查询，为房地产行业反洗钱工作提供有效的技术支持。住房和城乡建设部规范房地产交易记录保管制度，要求各地建立统一规范的房屋电子登记簿，定期备份，永久保存并妥善保管，加大房地产交易与登记规范化管理。

司法部加强律师行业反洗钱管理工作，在《律师事务所管理办法》、《律师事务所年度检查考核办法》、《律师和律师事务所违法行为处罚办法》等与《律师法》配套的规章中，明确要求律师事务所建立和完善包括财务管理、收费管理在内的内部管理制度，加强对律师事务所内部管理制度的年度检查考核，并将律师事务所不按规定健全内部管理制度、造成严重后果的行为列为应受行政处罚的行为。这些实践操作层面的规定为制定律师行业反洗钱规则奠定了基础。

海关总署不断健全进出境环节反洗钱监控与查缉体系，加强进出口贸易过程中货物

和运输工具查验，加强报关单据审核和管理，防范犯罪分子利用虚假进出口贸易进行洗钱活动。

人民银行探索实施针对特定业务、特定行业、特定领域、特定机构的风险评估，加强支付清算行业和现金交易环节的反洗钱监管。

四、打击洗钱与恐怖融资犯罪

明确资助恐怖活动罪及洗钱罪立案追诉标准。2010年5月，最高人民检察院会同公安部联合印发《关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）》，对资助恐怖活动罪、洗钱罪的立案追诉标准作出规定，为司法机关依法查办洗钱犯罪案件、严厉打击洗钱犯罪活动提供明确依据。

为进一步规范可疑交易线索核查工作，提高公安机关主动打击能力，公安部经侦局先后在内蒙古、浙江、广东、北京等地开展调研，于2010年8月制定并下发了《公安机关核查可疑交易线索工作规定》，有效推动了公安机关可疑交易线索核查工作的开展。

大额交易和可疑交易报告。2010年，中国反洗钱监测分析中心共接收金融机构报送的大额交易报告2.4亿份，可疑交易报告6 185.2万份。金融机构进一步分析识别这些可疑交易后，有合理理由认为其中7 734份可疑交易（含可疑客户）与洗钱、恐怖主义活动及其他违法犯罪活动有关。2010年，反洗钱监测范围在原有基础上新增了百余家村镇银行。

涉嫌洗钱案件调查。2010年，人民银行对1 038起重点可疑交易线索实施反洗钱调查3 602次，向侦查机关报案911起。各地侦查机关针对人民银行分支机构的报案线索立案侦查374起。中国反洗钱监测分析中心向最高人民检察院、公安部移送可疑交易线索133份。

洗钱犯罪案件的起诉和审判。2010年，全国检察机关对1件犯罪案件共19人以涉嫌组织领导、参与恐怖组织罪提起公诉；批准逮捕涉嫌洗钱的犯罪案件5件共9人，提起公诉6件共10人；批准逮捕涉嫌掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益的案件9 131件共18 945人，提起公诉12 666件共36 988人；批准逮捕涉嫌窝藏、转移、隐瞒毒品、毒赃犯罪案件39件共126人，提起公诉34件共117人。

2010年，人民银行配合司法机关宣判洗钱案件18起，其中以《刑法》第一百九十一

条规定的“洗钱罪”宣判12起（见表3.2），以《刑法》第三百一十二条规定的“掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪”宣判6起。在这些洗钱案件中，上游犯罪主要集中在贪污贿赂犯罪、毒品犯罪、金融诈骗犯罪和黑社会性质组织犯罪。

打击地下钱庄行动。2010年，公安部会同人民银行、国家外汇管理局部署各地公安机关、人民银行及外汇管理部门不断加大工作力度，成功侦破了广东谢某地下钱庄案等30余起重重大外汇违法犯罪案件，抓获100余名犯罪嫌疑人，捣毁60余个地下钱庄窝点；侦破8起网络炒汇案、5起非法买卖外汇案，查获50多个非法交易窝点，有力地震慑了地下钱庄等涉汇违法犯罪活动。

五、反洗钱国际形势与合作

近两年，反洗钱工作的国际关注程度再次得到大幅提升，中美战略与经济对话、中美执法联合联络小组、中美金融反恐磋商、《联合国反腐败公约》履约审查、二十国集团（G20）等领域也陆续增加了有关反洗钱的国际合作和磋商。

作为全球反洗钱及反恐怖融资国际标准“40+9”项建议的制定者和推行者，金融行动特别工作组（FATF）对承认该建议的国家和地区开展连续评估，通过成员国相互评估机制督促各国有效实施这些国际标准，在全球范围内联手打击洗钱活动。2010年，历时五年的第三轮互评估工作已接近尾声。FATF预计于2011年2月完成所有成员国的评估工作，8个区域性反洗钱组织也将完成对其成员的评估。FATF致力于研究修订现有标准，并拟于2012年启动第四轮互评估工作。

FATF标准的修订工作本着公开透明的原则，重点为应对新出现的威胁及现行标准的缺陷和漏洞，在修订中对各国予以平等对待，保持评估的稳定性和平衡性。考虑到私营部门在反洗钱和反恐怖融资工作中扮演着重要角色，FATF标准的修订过程十分重视私营部门及其他利益相关方的参与，特别是磋商论坛成员的实践经验和意见。修订后的标准将更加严格，预防和打击范围更广，对金融机构和特定非金融机构的要求更高，将直接影响中国反洗钱与反恐怖融资工作的发展方向。

截至2010年底，FATF成员国对部分标准的修订已形成初步一致意见，包括：将《联合国反腐败公约》纳入评估标准，这意味着反洗钱与反恐怖融资关注的政治公众人物的

范围将从外国扩展到本国，金融机构将被要求对国内政治公众人物及其家庭成员和关系密切人员加强客户尽职调查；强化各国在司法协助与引渡、主管部门合作及信息交换方面的责任，明确规定洗钱和恐怖融资同等适用；将税务犯罪列入洗钱罪上游犯罪；在金融业和特定非金融行业反洗钱措施中贯彻风险为本方法，促进各国和私营部门依据风险水平优化反洗钱资源配置；强化金融机构和特定非金融机构对法人客户的尽职调查要求，尤其是了解法人客户董事会和管理层信息以及所有权和控制权结构，强化和细化关于法人和法律安排登记制度的要求；明确保险业金融机构识别寿险保单受益人及其实际受益人，并判断是否属于政治公众人物。对于是否将防范和打击大规模杀伤性武器扩散融资纳入FATF标准，是否加强电汇收款人信息采集以及强化电汇参与机构的反洗钱要求等问题，各成员国仍在进一步讨论。

2009年以来，我国反洗钱国际合作的重点逐步转向参与反洗钱国际标准的讨论和修订。2010年，欧亚反洗钱及反恐怖融资组织（EAG）将中文增加为其官方语言，并由我国派员担任副主席，7月召开的亚太反洗钱组织（APG）第十三届年会上，我国当选2012年至2014年联合主席国。

2010年，反洗钱工作部际联席会议成员单位也开展了专业领域的国际合作与交流。外交部继续积极开展对外谈判缔结双边刑事司法协助条约和引渡条约工作。2010年，中国与意大利和俄罗斯分别谈判并签署了《中国和意大利刑事司法协助条约》、《中国和意大利引渡条约》和《中国和俄罗斯打击恐怖主义、分裂主义、极端主义合作协定》，并使得《中国和巴基斯坦刑事司法协助条约》、《中国和阿塞拜疆引渡条约》正式生效，进一步扩大和完善了打击跨国犯罪，包括洗钱犯罪的国际司法合作网络。同时，牵头参与了《联合国反腐败公约》和《联合国打击跨国组织犯罪公约》履约审议机制的建章立制工作，为中国在多边框架下打击洗钱等跨国犯罪建立了合作的法律基础。

司法部依据中国政府对外缔结的双边刑事司法协助条约和多边公约，积极开展境外追逃、追赃和追诉工作，协助中央政府有关执法机关处理一系列追缴境外腐败资产案件，还通过举办中英境外追赃研讨以及与英国、加拿大、澳大利亚、美国有关部门召开双边刑事司法协助研讨会，提高了我国开展司法协助、打击洗钱犯罪的能力和水平。

公安部不断加强与境外警方的反洗钱执法合作。2010年1月至11月，共协助美国、加拿大、中国香港等境外警方调查涉嫌洗钱案件和线索330余件，先后两次接待香港特区等地警方来内地进行调查取证工作。

2010年6月G20多伦多峰会召开，呼吁所有成员批准并全面实施《联合国反腐败公约》。监察部牵头加入了G20反腐败工作组。2010年11月G20首尔峰会通过了《G20反腐败行动计划》，要求各国进一步预防和打击洗钱行为，发挥金融反腐败作用。

2010年，中国反洗钱监测分析中心收到境外金融情报机构情报函件184份，其中情报协查134份，情报转介50份。根据有关谅解备忘录和相关规定，中国反洗钱监测分析中心在及时认真处理基础上，进一步分析后向有关部门移送线索21份，通报25份。

专栏1.1

2010年FATF工作概览

2010年，FATF召开了第二十一届第二次、第三次全会和第二十二届第一次全会和类型研究工作会，以及第四轮互评估工作专家小组会议，主要包括以下工作：

- 第四轮互评估准备工作。按照FATF第四轮互评估准备工作进程，评估与执行工作组（WGEI）下设的两个专家组在两年内将分别讨论完成评估议题和框架修订。第四轮互评估准备对FATF建议的修改涉及建议条款、释义以及评估方法。2010年，专家组对建议条款和释义的讨论进展较快，已对风险为本方法适用的建议范围以及修订建议1、建议5、建议6、建议27、建议28和特别建议七及相关释义等内容达成了一致意见。

- 国际合作审查工作。为响应G20匹兹堡领导人峰会关于公布反洗钱高风险国家（地区）名单的要求，FATF下设的国际合作审查工作组（ICRG）启动了相关工作。经过审查，FATF认为20多个国家（地区）的反洗钱及反恐怖融资体系存在“战略性缺陷”，并于2010年2月发布“FATF公开声明”和“改进全球反洗钱及反恐怖融资体系：持续进程”列明了上述国家（地区）。在随后两次全会上，FATF根据最近审查情况对上述文件进行了更新。

- 类型研究工作。2010年，FATF讨论通过了“货币服务业洗钱风险类型研究”、“全球洗钱/恐怖融资威胁评估”、“利用新型支付工具的洗钱和恐怖融资”、“信托和公司服务行业洗钱问题研究”等类型研究报告。

- 扩散融资问题研究。2010年4月，FATF发布了关于扩散融资问题的报告，对应对扩散融资的主要工作方向进行了初步研究，并就具体的政策工具和需优先研究的问题进行了讨论，包括考虑将该问题纳入第四轮互评估标准的修订工作。

- 反腐败工作。为响应G20呼吁，FATF讨论了如何加强反洗钱措施在反腐败工作中的作用问题，讨论通过了《利用FATF建议支持反腐败的参考指引》，阐述了现行FATF建议、国际反洗钱机制在反腐败方面的作用和意义等。

- 讨论通过了卢森堡、德国、阿根廷的反洗钱及反恐怖融资互评估报告。

- 接收印度为FATF正式成员。接收欧亚反洗钱及反恐怖融资组织、西非政府间反洗钱行动组织以及东南非反洗钱组织为准成员，至此，8个区域性反洗钱组织已全部获得FATF准成员资格。

专栏1.2

2010年EAG工作概览

2010年，EAG召开了第十二届、十三届全会。EAG下设的法律与互评估工作组、类型研究工作组也分别召开了工作组会议。EAG全年主要开展以下工作：

- 拟定EAG协议。为将EAG转变成国际法上的国际组织，EAG各国拟签署一个国际协议以规范EAG的运作。截至2010年底，俄罗斯、中国、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等国政府或议会已经批准了协议草案，其他成员国国内批准程序也都处于收尾阶段。

- 互评估工作。2010年6月EAG讨论通过了对乌兹别克斯坦的反洗钱及反恐怖融资互评估报告。2010年12月，鉴于塔吉克斯坦缺乏一个全面的反洗钱体系，EAG要求其在2011年2月之前通过反洗钱及反恐怖融资法。

- 类型研究工作。EAG发布了“利用电子货币洗钱和恐怖融资”、“外贸洗钱”、“利用非传统金融机构进行洗钱和恐怖融资”类型研究报告。

- 设立洗钱风险评价与预防工作组（WGAR），拟对威胁欧亚地区金融体系稳定、不与EAG成员国进行反洗钱信息交流的国家或地区开展风险评价和预防工作，

并与之对话，促其提高反洗钱及反恐怖融资水平。

- 接纳土库曼斯坦、印度成为EAG正式成员国。接纳黑山、塞尔维亚、联合国安理会反恐怖执行局成为EAG观察员。
- EAG于2010年2月成为FATF准成员。

专栏1.3

2010年APG工作概览

APG年内召开第十三届年会及类型研究会，主要包括以下工作：

- 讨论通过了文莱、所罗门群岛、汤加、新西兰和印度的互评估报告。
- 继续对蒙古、柬埔寨等低能力成员提供咨询培训等援助。
- 讨论通过了APG年度类型研究报告，主要包括人口贩卖与洗钱、与碳排放交易相关的洗钱、证券业洗钱与恐怖融资风险等。确定2011年APG类型研究课题。
- 接纳俄罗斯、密克罗尼西亚为观察员。

六、反洗钱研究与宣传培训

2010年，反洗钱工作部际联席会议成员单位围绕洗钱罪有关司法解释、洗钱活动侦查、风险为本的方法、可疑交易分析与报告等主题开展反洗钱研究和宣传培训。

反洗钱研究。人民银行承担的2010年国家社会科学基金重点课题“中国洗钱风险评估”在收集整理近10年全国发生的409个真实洗钱案件的基础上，对我国犯罪收益和洗钱类型特点、洗钱犯罪主体情况、行业、业务、产品和地区洗钱风险分布进行了统计分析，形成了国家洗钱风险初步评估报告。人民银行分支机构还对涉及黑社会组织的资金运作、可疑交易报告有效性、反恐怖融资应急演练等区域热点和重点工作开展了多方面的调查研究。证监会通过案例分析，结合具体工作经验，就证券期货市场的洗钱风险展开了深入研究，提出了进一步加强反洗钱工作的建议。保监会高度重视反洗钱调研，先

后赴河北、广州、河南等地听取当地保监局和保险公司的反洗钱工作进展情况；多次召开产险公司、寿险公司、专业代理机构、经纪机构参加的反洗钱工作座谈会，研究解决中介业务反洗钱问题解决方案。

反洗钱宣传。人民银行总行编印宣传手册，从远离洗钱、构建经济金融安全网的角度开展社会宣传，人民银行分支机构通过举办金融机构反洗钱知识竞赛，开展反洗钱集中宣传活动，利用媒体宣传等形式普及反洗钱知识，金融机构网点通过悬挂横幅、摆放宣传册、张贴宣传海报、提供柜台咨询等途径向客户解答有关反洗钱问题，推动构建震慑洗钱分子、保护合法公民权益的良好社会氛围。

反洗钱培训。反洗钱工作部际联席会议成员单位还积极举办各类反洗钱培训，提高反洗钱业务素质。2010年，人民银行与国际货币基金组织联合在沈阳举办第十期反洗钱和反恐怖融资培训班。12月，公安部经侦局在珠海举办全国范围的反洗钱培训班，提高公安经侦民警的反洗钱和资金查控工作水平。年底，人民银行还与部分商业银行总行反洗钱工作部门编写完成《银行业反洗钱和反恐怖融资培训手册》，作为未来五年银行反洗钱从业人员在实际操作中必备的反洗钱标准化培训手册。