

## “一行两会”全面升级反洗钱反恐怖融资规章

### 金融机构须对高风险情形强化尽职调查

#### 核心阅读

人民银行、银保监会、证监会近日要求，银行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，应当识别并核实客户身份，了解并登记资金的来源或者用途。这一规定有三种作用：反洗钱反恐怖融资，限制黑社会组织资金运用和洗钱；反腐败；防止漏税。

□ 本报记者 周芬棉

为进一步完善反洗钱监管制度，人民银行、银保监会、证监会近日联合印发《金融机构客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存管理办法》(以下简称新办法)，全面修订了2007年“一行三会”发布的《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》(以下简称旧办法)。新办法将自2022年3月1日起施行。

专家认为，新旧办法名称相近，在立法目的上都强调是为了反洗钱，但两者却有很多不同。

#### 专设一章规定尽职调查

中国政法大学法学教授刘少军认为，新办法与旧办法最大的不同点是，新办法专设一章“尽职调查”。在旧办法中只提及要尽职调查，但新办法却将其作为一章。在总共五十二条规定中，从第七条至第四十三条共三十七条，均为尽职调查的内容。

西北政法大学法学院教授强力认为，新办法作为面向金融机构的操作规范，加大了金融机构的责任。比如，规定金融机构不得为身份不明的客户提供服务或者与其进行交易，不得为客户开立匿名账户或者假名账户，不得为冒用他人身份的客户开立账户。

新办法还明确，金融机构在与客户建立业务关系、办理规定金额以上一次性交易和业务关系存续期间，怀疑客户及其交易涉嫌洗钱或恐怖融资的，或者对先前获得的客户身份资料的真实性、有效性或完整性存疑的，应当开展客户尽职调查。

中银律师事务所合伙人刘晓宇认为，在尽职调查方面，新办法要求金融机构对高风险情形强化尽职调查，允许其对评估出的低风险业务、客户采取简化尽职调查措施

。

新旧办法的第二个不同之处，在于义务主体的范围上。刘晓宇称，新办法在保留原有的商业银行、证券公司、基金公司、期货公司、保险公司等之外，增加了消费金融公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪公司、贷款公司、理财公司等从事金融业务的机构；删除“城市信用合作社”，增加“村镇银行”；将“财务公司”表述调整为“企业集团财务公司”。此外，根据新办法，非银行支付机构、银行卡清算机构、资金清算中心以及从事汇兑业务、基金销售业务、保险专业代理和保险经纪业务的机构履行客户尽职调查、客户身份资料及交易记录保存义务，同样适用新办法的有关规定。

新办法还规定，外国政要、国际组织高管人员或者外国政要、国际组织高管人员的特定关系人作为受益人时，金融公司要将其纳入尽职调查范围。刘少军说，这在旧办法中是没有的。

此外，新旧办法的不同还表现在立法依据上。强力认为，旧办法的立法依据主要是反洗钱法，新办法依据的是反洗钱法和反恐怖主义法。

刘晓宇补充说，相较于旧办法“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”的立法目的，新办法增加了“遏制洗钱和恐怖融资活动、规范金融机构客户尽职调查行为以及维护国家安全”的立法目的。

### 大额交易要查来源用途

新办法第十条规定，商业银行、农村合作银行、农村信用合作社、村镇银行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，应当识别并核实客户身份，了解并登记资金的来源或者用途。

刘少军说，客户实名制要求在旧办法中就有，新办法主要是增加了说明来源和用途的要求。

强力认为，新增的这一规定有三种作用：首先是反洗钱反恐怖融资，限制黑社会组织资金运用和洗钱；其次是反腐败，有的人受贿后不敢将钱存银行；再次是防止漏税。演艺人员、私营企业主等获得大额报酬的人员，要大额存款就很快会被查到，想逃税很难。

刘晓宇认为，该条规定对公民存取款业务的办理有一定影响，但总体而言，影响范围不大。第一，本条规定仅针对现金存取业务提出了要求，要求金融机构应当识别并核实客户身份，了解并登记资金的来源或者用途。在目前的生活和消费场景下，电子支付是一种主流的支付手段，新办法并未对电子支付业务提出说明资金来源或

用途的要求，但相较于现金交易方式，电子支付本身就是留痕的。第二，新办法提出的人民币5万元以上或者外币等值1万美元以上，是对单次办理现金类业务的要求，不是累计额度的要求，因此，公民单次业务需求未达上述额度的，不受本次新办法影响。第三，对于使用现金需求较高的公民，即便有存取款超过上述额度的需求，也只需要在办理业务时向金融机构说明资金的来源或用途即可，新办法未对该项业务提出限制或禁止性规定。

## 完善反洗钱法律体系

近年来，我国出台了一系列法律、司法解释、行政文件、部门规章、规范性文件等，初步建立起既与国际标准接轨又具有中国特色的反洗钱法律制度体系。

刘晓宇分析说，在法律层面，反洗钱法明确了反洗钱监管部门应履行的职责、金融机构应尽的各项义务、反洗钱调查、国际合作及罚则。刑法归纳了洗钱罪的7类上游犯罪类型，首次从法律层面对洗钱罪定义和构成要件等进行了明确。反恐怖主义法主要对恐怖主义行为认定、公检法、监管部门和金融机构协同预防和处置、所从事恐怖活动需付出的法律责任予以了规制。

司法解释层面，最高人民法院发布《关于审理洗钱等刑事案件具体应用法律若干问题的解释》，对刑法规定的犯罪行为及构成要件进行细化，针对案件情形不同适用的裁判标准予以补充解释。

行政文件层面，国办出台《关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》，从健全工作机制、完善法律制度、健全预防措施、严惩违法犯罪活动等方面提出了具体措施。

部门规章层面，人民银行单独或会同有关部门陆续颁布或修订了《金融机构反洗钱规定》《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》及旧办法，《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》《证券期货业反洗钱工作实施办法》《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》等规章。

规范性文件层面，人民银行单独或会同有关部门印发了《中国人民银行反洗钱调查实施细则(试行)》《中国人民银行执法检查程序规定》《关于加强反洗钱客户身份识别有关工作的通知》《中国人民银行关于加强开户管理及可疑交易报告后续控制措施的通知》《关于进一步做好受益所有人身份识别工作有关问题的通知》等。

刘晓宇认为，新办法是对上位法内容的落实，有利于提升我国洗钱和恐怖融资风险防范能力，践行“风险为本”的反洗钱理念，在我国反洗钱法律体系建设中具有重要作用。

来源：法治日报