

强化监管，风险为本——简评新反洗钱法及其对境内外金融机构的影响

作者：蓝洁、徐禾

现行《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称“旧反洗钱法”）自2007年1月1日起施行，在增强反洗钱监管效能、打击洗钱及其上游犯罪、深化反洗钱国际治理与合作等方面发挥了重要作用，但是随着社会经济活动的快速发展和技术手段的日新月异，洗钱活动也日趋复杂多样，现行法律已难以满足当下反洗钱工作面临的新形势和新要求。2019年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》，认可近年来中国在反洗钱工作方面取得的积极进展的同时，也指出中国反洗钱工作存在一些问题需要改进，例如：相对中国金融行业资产的规模，反洗钱处罚力度有待提高；对特定非金融行业反洗钱监管缺失，特定非金融机构普遍缺乏对洗钱风险及反洗钱义务的认识；法人和法律安排的受益所有权信息透明度不足等。

为适应金融业的快速发展和反洗钱形势的不断变化，人大常委会积极推进反洗钱法的修订，历经三次审议，最终于2024年11月8日表决通过了新修订的《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称“新反洗钱法”），自2025年1月1日起施行。

本文分为四个部分，第一部分对新反洗钱法构建的监管框架进行总体分析，后三个部分考虑到笔者的日常客户群体，从提示境内金融机构关注的重点、提示境外金融机构关注的重点、以及事关所有市场主体的受益人信息管理制度这三方面对新反洗钱法进行初步分析。

第一部分 新反洗钱法下的监管框架

注：以蓝色加粗字体突出新反洗钱法相较于旧反洗钱法的重要修改。

序号	主题	内容	海问注
I.	哪些机构的哪些行为落入监管		
1.1	落入本法规定的“洗钱活动”	通过各种方式掩饰、隐瞒毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪、贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪和其他犯罪所得及其收益的来源、性质的洗钱活动。 预防恐怖主义融资活动适用本法；其他法律另有规定的，适用其规定	● 受规制的洗钱活动范围有所扩大； ● “其他法律”主要指《中华人民共和国反恐怖主义法》等
1.2	履行反洗钱义务的机构	1. 在中华人民共和国（“中国”）境内设立的金融机构，包括： a) 银行业、证券基金期货业、保险业、信托业金融机构； b) 非银行支付机构； c) 国务院反洗钱行政主管部门确定并公布的其他从事金融业务的机构。 2. 在中国境内设立的特定非金融机构，包括：	● 履行反洗钱义务的机构范围有所扩大，新增非银行支付机构和特定非金融机构； ● “非银行支付机构”并非传统意义上的金融机构，在中国人民银行印发的《金融机构编码

		a) 提供房屋销售、房屋买卖经纪服务的房地产开发企业或者房地产中介机构； b) 接受委托为客户办理买卖不动产，代管资金、证券或者其他资产，代管银行账户、证券账户，为成立、运营企业筹措资金以及代理买卖经营性实体业务的会计师事务所、律师事务所、公证机构； c) 从事规定金额以上贵金属、宝石现货交易的交易商； d) 国务院反洗钱行政主管部门会同国务院有关部门根据洗钱风险状况确定的其他机构	规范》(银发〔2009〕363号)中并未被赋予编码。但中国人民银行将其视为金融机构进行监管的趋势日益明显，从《“非金融”机构支付服务管理办法》到《“非银行”支付机构监督管理条例实施细则》的名称变化可见一斑。尽管如此，非银行支付机构在其他监管层面是否被视作金融机构还需结合相关法律法规来具体分析； ● “国务院反洗钱行政主管部门”指中国人民银行； ● 除左述外，任何单位和个人在有限范围内也应承担反洗钱义务，包括(1)不得从事洗钱活动或者为洗钱活动提供便利，并应当配合金融机构和特定非金融机构依法开展的客户尽职调查，(2)对特定对象采取反洗钱特别预防措施，以及(3)法人和非法人组织需进行受益所有人信息备案
1.3	域外管辖	新增域外管辖，特定条件下境外金融机构亦有可能受新反洗钱法的规制	具体分析参见本文第三部分（提示境外金融机构关注的重点）
II.	反洗钱义务		
2.1	金融机构应当履行	1. 建立建全反洗钱内部控制制度，设立专门机构，配备相应	具体分析参见本文第二部分（提示境内金融机

	的反洗钱义务	人员、开展培训宣传、定期评估风险、审计监督； 2. 建立客户尽职调查制度； 3. 执行大额交易和可疑交易报告制度； 4. 防控新型洗钱风险； 5. 集团统筹，信息共享； 6. 建立异议响应机制	构关注的重点)
2.2	反洗钱特别预防措施	1. 任何单位和个人应当按照国家有关机关要求对下列名单所列对象采取反洗钱特别预防措施：（1）国家反恐主义工作领导小组认定并由其办事机构公告的恐怖活动组织和人员名单；（2）外交部发布的执行联合国安理会决议通知中涉及定向金融制裁的组织 and 人员名单；（3）国务院反洗钱行政主管部门认定或者会同国家有关机关认定的，具有重大洗钱风险、不采取措施可能造成严重后果的组织 and 人员名单； 2. 反洗钱特别预防措施包括：立即停止向名单所列对象及其代理人、受其指使的组织 and 人员、其直接或者间接控制的组织提供金融等服务或者资金、资产，立即限制相关资金、资产转移等	● 推出反洗钱黑名单机制； ● 义务主体不局限于金融机构和特定非金融机构，而是扩展到“任何单位和个人”，加大全民反洗钱力度
2.3	特定非金融机构的反洗钱义务	在从事特定业务时，参照关于金融机构履行反洗钱义务的相关规定，根据行业特点、经营规模、洗钱风险状况履行反洗钱义务	/
III.	反洗钱监督管理和反洗钱调查		
3.1	谁来监管	人民银行牵头，多部门参加；其中金融管理部门应当在金融机构市场准入中落实反洗钱审查要求	金融机构反洗钱义务的履行情况可能会影响其开展新业务、设立新的金融机构法人或分支机构等
3.2	出入境现金申报	出入境人员携带的现金、无记名支付凭证等超过规定金额的，应当向海关申报	申报义务在其他法规中已有体现，实践中亦已执行

3.3	受益所有人信息管理制度	法人、非法人组织应当向登记机关如实提交并及时更新受益所有人信息	具体分析参见本文第四部分（受益人信息管理制度）
3.4	反洗钱调查	1. 谁有权调查：国务院反洗钱行政主管部门或者其设区的市级以上派出机构； 2. 可以采取哪些措施：（1）询问金融机构、特定非金融机构有关人员，要求其说明情况；（2）查阅、复制被调查对象的账户信息、交易记录和其他有关资料；（3）对可能被转移、隐匿、篡改或者毁损的文件、资料予以封存	有权调查的部门层级有所扩大，旧反洗钱法下地方级别只到省一级
IV.	反洗钱国际合作		
4.1	境外金融机构的境内执行	国家机关可以要求在境内开立代理行账户或者与我国存在其他密切金融联系的境外金融机构配合反洗钱调查	具体分析参见本文第二部分（提示境外金融机构关注的重点）
4.2	境内金融机构的境外执行	1. 外国国家、组织违反对等、协商一致原则直接要求境内金融机构提交客户身份资料、交易信息，扣押、冻结、划转境内资金、资产，或者作出其他行动的，金融机构不得擅自执行，并应当及时向国务院有关金融管理部门报告； 2. 外国国家、组织基于合规监管的需要，要求境内金融机构提供概要性合规信息、经营信息等信息的，境内金融机构向国务院有关金融管理部门和国家有关机关报告后可以提供或者予以配合； 3. 应当符合国家数据安全管理、个人信息保护有关规定	境内金融机构向境外提供客户资料、交易信息及作出其他行动前，应及时向有关金融管理部门报告，并应符合国家数据安全、个人信息保护有关规定

第二部分 提示境内金融机构关注的重点

境内金融机构应当履行的反洗钱义务被全面加强，包括：

1. 在内部控制和风险管理层面，境内金融机构应当：

- a) 建立健全反洗钱内部控制制度；
- b) 设立专门机构或者指定内设机构牵头负责反洗钱工作；
- c) 根据经营规模和洗钱风险状况配备相应的人员；**
- d) 按照要求开展反洗钱培训和宣传；**
- e) 定期评估洗钱风险状况并制定相应的风险管理制度和流程，根据需要建立相关信息系统；**
- f) 通过内部审计或社会审计等方式，监督内部控制制度的有效实施；**

其中c)至f)项为新反洗钱法所增加。

对于反洗钱内部控制和风险管理的具体执行，可以参考《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》《银行业金融机构反洗钱和反恐怖融资管理办法》和《证券期货业反洗钱工作实施办法》等部门规章。虽然该等规章对金融机构如何履行反洗钱义务已有相对具体的规定，可谓规章先行，但新反洗钱法从上位法的角度对于金融机构履行反洗钱相关义务的确立，不仅为前述规章提供了上位法的支持，亦为未来加强反洗钱的具体管控措施提供了法律基础。笔者认为金融机构的内部控制和风险管理，尤其是在人员配备、培训、定期评估和审计监督方面，未来可能是反洗钱检查关注的重点。

2. 在客户尽职调查层面，境内金融机构应当：

a) 建立客户尽职调查制度；

b) 有下列情形之一的，应当开展客户尽职调查：（1）与客户建立业务关系或者为客户提供规定金额以上的一次性金融服务；**（2）有合理理由怀疑客户及其交易涉嫌洗钱活动；**（3）对先前获得的客户身份资料的真实性、有效性、完整性存在疑问；

c) 尽职调查的方式包括识别、**核实客户及其受益所有人身份，了解客户建立业务关系和交易的目的，涉及较高洗钱风险的，还应当了解相关资金来源和用途；**

d) 尽职调查与洗钱风险相匹配，涉及较低洗钱风险的，可以简化尽职调查；

e) 在业务关系存续期间，应当持续关注并评估客户整体状况及交易情况，了解客户的洗钱风险；采取与洗钱风险相匹配的风险管理措施；平衡好管理洗钱风险与优化金融服务的关系；

f) 核实代理人、及（人身保险、信托业务项下）受益人的身份；

g) 可以依托第三方开展尽职调查，**但需对第三方进行评估；**

h) 客户身份资料/交易信息在业务关系/交易结束后至少保存**十年**。

上述蓝字加粗部分为新反洗钱法所增加。其中几点变化值得关注：

- 从旧反洗钱法下的“客户身份识别制度”变更为“客户尽职调查制度”，意味着“了解你的客户”的广度和深度上的升级，包括：不仅要“识别”还需要“核实”客户身份，以及其“受益所有人”的身份，还需了解交易目的甚至（涉及较高风险时）资金来源和用途；
- 对客户开展尽职调查（原身份识别）的情形不再局限于初次建立业务关系/提供服务或信息变更时，而是扩展到任何合理怀疑客户及其交易涉嫌洗钱活动的情形，落实金融机构的看门人职责；
- 客户资料和交易信息的保存期限要求由五年提高到十年；
- 确立管理措施与洗钱风险相匹配的原则。

虽然2022年1月由中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会（已撤销）和中国证券监督管理委员会三部门发布的《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》中对于金融机构如何实施客户尽职调查进行了细节性规定，亦可谓规章先行，但是该办法发布后，一些中小金融机构提出，该办法针对不同金融产品和业务模式提出了具体规范和要求，金融机构需要修订完善内部管理制度、信息系统、业务流程，并进行人员培训，为此，三部门于2022年2月21日发文决定暂缓实施该办法。在这种情况下，此次新反洗钱法对于客户尽职调查制度的确立有着非凡的意义，不仅从上位法层面确立了法律基础，亦为前述管理办法及其他相关规则的修订和落实提供了依据。

3. 对于新型洗钱风险防控：

金融机构应当在反洗钱行政主管部门的指导下，关注、评估运用新技术、新产品、新业务等带来的洗钱风险，根据情形采取相应措施，降低洗钱风险。

根据全国人大财经委的立法调研，近年来电信网络诈骗、地下钱庄、非法集资等跨行业、涉众型洗钱相关犯罪持续高发，金融新产品、新技术、新业态层出不穷，一些新业态如区块链、贵金属、网络直播平台、虚拟货币等被用于洗钱活动，不法分子利用虚拟开户、空壳公司、层层嵌套等多种方式实施洗钱等犯罪活动，对经济金融安全、社会稳定造成严重影响。

因此，加强新型洗钱风险防控是新反洗钱法修订的亮点之一。虽然对新技术、新产品的指向不够具体，但上位法的确立，为日后规制工作细节的具体规章的制定，奠定了法律基础。笔者认为，对于新型洗钱风险的防控，可能成为未来金融机构需要加强的反洗钱工作重点之一。

4. 集团统筹，信息共享：

a）在境内外设有分支机构或者控股其他金融机构的金融机构，以及金融控股公司，应当在总部或者集团层面统筹安排反洗钱工作。

b）为履行反洗钱义务在公司内部、集团成员之间共享必要的反洗钱信息的，应当明确信息共享机制和程序。共享反洗钱信息，应当符合有关信息保护的法律规定，并确保相关信息不被用于反洗钱和反恐怖主义融资以外的用途。

笔者认为，公司内部、集团成员之间共享反洗钱信息，一方面应符合有关信息保护的法律规定，另一方面还应注意遵守混业经营模式下的风险隔离（防火墙）机制。

5. 异议响应要求：

单位和个人对金融机构采取洗钱风险管理措施有异议的，可以向金融机构提出。金融机构应当在十五日内进行处理并答复；涉及客户基本的、必需的金融服务的，应当及时处理并答复当事人。相关单位和个人逾期未收到答复，或者对处理结果不满意的，可以向反洗钱行政主管部门投诉；异议当事人也可以直接向法院提起诉讼。

金融机构对于提出异议的当事人应当在时限内及时回复，敦促金融机构设置与洗钱风险相适应的反洗钱措施，兼顾好反洗钱监管与客户合法权益保护。

6. 反洗钱黑名单制度下对境内金融机构的特别要求：

金融机构应当识别、评估相关风险并制定相应的制度，及时获取反洗钱特别预防措施对象的名单，对客户及其交易对象进行核查，采取相应措施，并向反洗钱行政主管部门报告。

这意味着，对于国家有关机关公布的反洗钱黑名单，金融机构应予主动关注，并积极采取新反洗钱法规定的特别预防措施。

第三部分 提示境外金融机构关注的重点

相较于旧反洗钱法，新反洗钱法确立了中国政府机关的域外管辖权，对于在中国境外的洗钱和恐怖主义融资活动，如果其危害中国主权和安全，侵犯中国公民、法人和其他组织合法权益，或者扰乱境内金融秩序的，中国政府机关有权依据新反洗钱法及相关法律规定处理并追究相关境外机构的法律责任。笔者认为，对境外机构的执法，有赖于双边协定、国际公约和司法协助机制，其效果如何有待实践检验。

此外，对于在境内开立代理行账户或者与我国存在其他密切金融联系的境外金融机构，新反洗钱法则规定了更为明确的监管机制。具体而言，国家有关机关在依法调查洗钱和恐怖主义融资活动过程中，按照对等原则或者经与有关国家协商一致，可以要求该等境外金融机构予以配合，该等金融机构不予配合的，国务院反洗钱行政主管部门可以视情节轻重（1）给予最高五百万元人民币的罚款，并可以限制或禁止其开展相关业务；（2）对负有责任的责任人员处以最高二十万元人民币的罚款，并根据情形取消其任职资格、禁止其从事有关金融行业工作等；以及（3）将其列入采取反洗钱特别预防措施的对象名单。

第四部分 受益人信息管理制度

除了夯实各类金融机构和非金融机构的反洗钱义务之外，针对FATF报告指出的法人和法律安排的受益所有权信息透明度不足的问题，新反洗钱法确立了法人、非法人组织的受益人信息管理制度（Ultimate Beneficiary Owner），要求法人、非法人组织应当保存并及时更新受益所有人信息，按照规定向登记机关如实提交并及时更新受益所有人信息。这一制度设计事关所有市场主体，值得关注。前述“受益所有人”是指最终拥有或者实际控制法人、非法人组织，或者享有法人、非法人组织最终收益的自然人。具体认定标准由国务院反洗钱行政主管部门会同国务院有关部门制定。

在行政法规层面，新反洗钱法正式颁布前的一个星期，即2024年11月1日，中国人民银行、国家市场监督管理总局发布的《受益所有人信息管理办法》（中国人民银行 国家市场监督管理总局令（2024）第3号）已经正式生效。该办法规定国家市场监督管理总局统筹指导相关登记注册系统建设，及时将归集的受益所有人信息推送至中国人民银行。

根据《受益所有人信息管理办法》，符合下列条件之一的自然人为备案主体的受益所有人：

- （1）通过直接方式或者间接方式最终拥有备案主体25%以上股权、股份或者合伙权益；
- （2）虽未满足第一项标准，但最终享有备案主体25%以上收益权、表决权；
- （3）虽未满足第一项标准，但单独或者联合对备案主体进行实际控制（包括但不限于通过协议约定、关系密切的人等方式实施控制，例如决定法定代表人、董事、监事、高级管理人员或者执行事务合伙人的任免，决定重大经营、管理决策的制定或者执行，决定财务收支，长期实际支配使用重要资产或者主要资金等）。

不存在前述三种情形的，应当将备案主体中负责日常经营管理的人员视为受益所有人进行备案。国有独资公司、国有控股公司应当将法定代表人视为受益所有人进行备案。

对于前述管理办法实施前已经登记注册的备案主体，虽然管理办法要求于2025年11月1日前完成备案即可，但笔者了解到在有些地方（如上海）的市场监督管理部门进行其他工商变更登记前，需要先行完成受益所有人信息备案，否则可能无法进行工商变更登记。

结语

新反洗钱法的出台，以强监管为修法核心，以“风险为本”为修法原则，深度细化和完善了反洗钱有关制度，对于防控金融风险、维护金融安全具有重要意义，同时也有利于提升我国反洗钱工作的国际化水平，加强反洗钱领域国际合作。这也将为我国迎接即将到来的下一轮FATF评估打下坚实的制度基础。

