

《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

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，各类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忽视的威胁。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、恐怖融资和逃税违法犯罪活动，国家“十三五”规划明确要求“完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管措施，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、反恐怖融资、反逃税监管体制机制”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、恐怖融资和逃税的资金规模庞大，威胁世界金融秩序和经济发展。因此，二十国集团(G20)等国际组织将打击洗钱、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G20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，提升国际社会打击洗钱、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）的新形势，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部门，会同反洗钱工作部际联席会议各成员单位，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、严惩违法犯罪活动、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，包括进一步完善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调合作与信息共享，探索建立特定非金融机构反洗钱监管制度，发挥会计师、律师等专业服务机构积极作用，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数据信息来源，完善跨境异常资金监控机制，严惩洗钱等违法犯罪活动，深化双边和多边国际合作，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》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“三反”工作领域深化改革的总体规划。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，有利于有效防控风险，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、证券、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，督促各类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、侦查机关充分利用金融情报挖掘线索、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洗钱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、双边合作交流。

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 23 家成员单位，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、国家安全部、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、工商总局、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、保监会、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、保险业和非银行支付等行业，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》提出健全六项工作机制，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，制定整体战略、重要政策和措施，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成机制、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、研究资源保障机制等任务，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、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，金融体系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。与此同时，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，探索发挥以上行业机构和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，将逐步扩展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经济“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，同时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工作模式，更加侧重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演变，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，进一步发挥金融监管部门作用，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

日常合规监管，在行业监管规则中嵌入反洗钱相关要求，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，近期要重点研究建立对非营利性组织、房地产中介机构、贵金属销售机构、会计师事务所、律师事务所和公证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，突出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、高级管理层的反洗钱履职责任，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、新业务的洗钱风险评估机制，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，促进监管信息的互通共享。

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，持续部署推动打击相关犯罪活动，不断强化犯罪预防和治理工作，形成遏制违法犯罪蔓延的有利态势。

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，公安机关运用情报导侦思路，开展信息化应用、数据化实战，加强统筹调度和一体化作战，对洗钱犯罪活动开展集约、深度、全链条打击，破获一批重大案件，抓获一批犯罪嫌疑人，极大震慑了不法分子。

二是严厉打击涉恐融资犯罪活动。按照公安部统筹部署，部分重点省份公安机关组织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、恐怖人员和恐怖培训等活动的资金供给。同时，公安机关会同人民银行，协调金融机构开展健全涉恐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向信息化、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，扭曲出口退税的政策效应，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，进一步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，连续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；公安机关在全系统建立起了公安派驻国（地）税联络机制办公室，明确职责任务、建立运行机制，取得了积极成效。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、研判形成精准嫌疑线索，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精确打击，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，切实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攀升，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。中国作为联合国安理会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力。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“推进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、技术和渠道”，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”，体现了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，对外直接投资1701亿美元，对外承包工程签约2440亿美元，特别是对“一带一路”沿线国家贸易、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，也潜藏着一些洗钱、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环境造成不利影响，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。部分发达国家“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，近年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金融市场的后来者，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，坚持依法合规经营，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”领域国际组织的多边合作，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，维护好我国正当权益；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，督促指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，另一方面服务行业机构提升“三反”工作能力，促进反洗钱义务机构之间的经验交流，营造良好的行业环境。

“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，社会公众应当积极关注和配合“三反”工作。有关部门要加强面向公众的“三反”宣传教育，普及法律知识，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和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，依托反洗钱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时间表。

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，对落实《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，要尽快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国内执行制度；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，完善法人和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。抓紧完成我国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，根据评估发现的风险，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，督促反洗钱义务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；三是采取多种方式提升监管工作效率，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、优化调查手段，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。二是要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，建立顺畅的情报信息双向共享渠道。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情况进一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侦查、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。一是探索研究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使用反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、保存和使用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，同时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。四是以应对 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、分析和使用机制。

（六）服务外交战略大局，深化反洗钱和反恐怖融资国际合作。进一步深入参与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改革和重大决策，稳步推进与重点国家建立反洗钱监管与情报合作机制，督促中资金融机构加强海外分支机构的反洗钱合规管理。