中国人民银行有关负责人就实施《金融机构反洗钱规定》、《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》和《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》答记者问

　　一、中国人民银行为什么制定《金融机构反洗钱规定》、《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》和《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》（以下简称“一个《规定》和两个《办法》”）？　　洗钱犯罪是目前国际社会普遍关注的焦点和热点问题。一些国家通过制定反洗钱法律制度、建立相应的组织机构和反洗钱工作机制打击洗钱活动。从各国反洗钱的经验来看，金融机构最易为洗钱分子所利用。因此各国一般都将反洗钱工作的重点侧重于金融机构，通过立法的方式确定金融机构反洗钱的职责和义务，以有效防止犯罪分子利用金融机构洗钱。中国人民银行作为中央银行，负有对金融机构及其业务实施监督管理，维护金融业的合法、稳健运行的职责。近几年来，人民银行一直致力于完善金融机构的内部治理结构，发布了一系列的规章和规范性文件，对有效防范犯罪分子利用金融机构洗钱起到了一定的遏制作用。例如1997年8月15日中国人民银行发布的《关于大额现金支付管理的通知》建立了大额现金登记备案制度和报告制度以及提取大额现金预约制度。另外，我国银行业已经建立了个人存款账户实名制和账户管理等制度。虽然上述制度对洗钱活动有一定的遏制作用，但是目前我国尚未要求金融机构建立相应的反洗钱组织机构，也未制定可疑交易的识别标准以及相应的报告程序，大额现金交易方面也没有建立集中的信息收集和分析机制。为此，需要制定专门的金融机构反洗钱规定解决上述问题。　　二、什么叫洗钱？　　2001年第三次修正的《刑法》第191条明确，洗钱罪是指单位或个人明知是毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪的违法所得及其产生的收益，为掩饰、隐瞒其来源和性质，提供资金账户、协助将财产转换为现金或者金融票据、通过转账或者其他结算方式协助资金转移的、协助将资金汇往境外的及以其他方式掩饰、隐瞒犯罪的违法所得及其收益性质和来源的行为。　　通过金融机构的洗钱行为所涉及的“黑钱”并不限于洗钱罪所涉及的“黑钱”，还包括贪污、贿赂、诈骗、逃税、侵占国有资产和其他犯罪的违法所得及其收益。因此《金融机构反洗钱规定》中明确，洗钱是指将毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪或者其他犯罪的违法所得及其产生的收益，通过金融机构以各种手段掩饰、隐瞒其来源和性质，使其在形式上合法化的行为。　　三、一个《规定》和两个《办法》的主要内容是什么？　　一个《规定》和两个《办法》的内容主要包括两个方面：　　第一，金融机构的反洗钱工作原则和制度。　　首先确立了金融机构反洗钱工作的三项原则，包括：（一）合法审慎原则，是指金融机构应当依法并且审慎地识别可疑交易，作到不枉不纵，不得从事不正当竞争妨碍反洗钱义务的履行。（二）保密原则，是指金融机构及其工作人员应当保守反洗钱工作秘密，不得违反规定将有关反洗钱工作信息泄露给客户和其他人员。（三）与司法机关、行政执法机关全面合作原则，是指金融机构应当依法协助、配合司法机关和行政执法机关打击洗钱活动，依照法律、行政法规等有关规定协助司法机关、海关、税务等部门查询、冻结、扣划客户存款。　　其次要求金融机构制定反洗钱内控制度和设立组织机构并建立了金融机构反洗钱的四项主要制度，包括：（一）“了解客户”制度，是指金融机构在与客户建立业务关系或与其进行交易时，应当根据法定的有效身份证件或其他可靠的身份识别资料，确定和记录其客户的身份。（二）大额交易报告制度，是指凡支付金额在规定金额以上的交易，不论是否异常都要向中国人民银行或者国家外汇管理局报告的制度。（三）可疑交易报告制度，是指当金融机构按照中国人民银行规定的有关指标，或者怀疑与其进行交易客户的款项可能来自犯罪活动时，必须迅速向中国人民银行或者国家外汇管理局报告的制度。（四）保存记录制度，是指要求金融机构在一定期限内保存客户的账户资料和交易记录。　　第二、关于人民银行和国家外汇管理局的职责。明确人民银行是我国银行业反洗钱工作的领导和监督管理机构，国家外汇管理局负责制定大额、可疑外汇资金交易报告标准，并对大额、可疑外汇资金交易报告工作进行监督管理。　　四、什么是“了解客户”制度？　　所谓“了解客户”，是指金融机构在与客户建立业务关系或与其进行交易时，应当根据法定的有效身份证件或其他可靠的身份识别资料，确定和记录其客户的身份。“了解客户”是金融机构打击洗钱活动的基础工作，如果没有获得客户信息的有效技术和制度支持，识别并报告大额和可疑交易就是不可能完成的任务，金融机构反洗钱工作也就失去了基础。“了解客户”制度特别强调金融机构第一次与客户进行交易时，金融机构了解客户身份的重要性。　　目前，我国银行业“了解客户”制度已经基本建立，依据账户管理制度，无论是个人还是单位开立人民币账户和外汇账户都应向开户银行出具证明其真实身份的文件，而且《个人存款账户实名制规定》要求储户在办理存款业务时，必须出示能证明其真实身份的法定实名证件。一个《规定》和两个《办法》只是在整合现存规定的基础上，更完整的规定了“了解客户”制度。为此，《金融机构反洗钱规定》要求金融机构应建立客户身份登记制度，审查本机构办理存款、结算等业务的客户的身份，同时强调金融机构不得为身份不明确的客户提供存款、结算等服务，不得为客户开立匿名账户和假名账户。　　五、什么是大额交易报告制度？　　大额交易报告制度，是指凡支付金额在规定金额以上的交易，不论是否异常都要向中国人民银行或者国家外汇管理局报告的制度。　　在一个《规定》和两个《办法》出台前，我国已经初步建立了大额提现报告制度、大额支付登记备案制度。根据《金融机构反洗钱规定》，无论是存、取，还是支付结算，无论是单位还是个人，无论是本币还是外币，凡是一定限额以上的金融交易都要由金融机构按照规定的程序向人民银行或者外汇局报告。大额交易报告制度，对客户权利不会产生任何损害，因为金融机构将大额交易情况报告后，人民银行或外汇局经过分析，对合法的交易信息会根据有关法律、行政法规的规定采取保密措施，但对犯罪分子能够起到有效的震慑作用。　　六、什么是可疑交易报告制度？　　可疑交易报告制度，是指当金融机构按照中国人民银行规定的有关指标，或者金融机构经判断认为与其进行交易客户的款项可能来自犯罪活动时，必须迅速向中国人民银行或者国家外汇管理局报告的制度。特别需要指出的是，可疑交易报告制度尽管是指金融机构发现可疑交易后向人民银行或外汇局报告的制度，但并不影响和妨碍金融机构在对可疑交易进行审查，发现涉嫌犯罪时，及时向当地公安部门报告义务的履行。　　反洗钱工作的核心问题和基础工作就是可疑金融交易信息的采集、分析和报告。因此金融机构应当建立有效的监测体系，在“黑钱”试图或首次进入金融系统的时刻，发现洗钱活动，要及时向人民银行或外汇局报告。人民银行或外汇局接到报告后，经过分析研究，认为涉嫌洗钱的应当依据有关规定移送司法机关。　　关于可疑交易的报告标准问题，有些国家是由银行业协会和其他行业协会通过制定指引的形式规定的。但考虑到我国反洗钱工作的现状，人民银行通过制定《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》，总结了13类特征较为明显的支付交易，作为规定的可疑支付交易。通过制定《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》，明确了31项属于可疑外汇交易的情形，其中与外汇现金交易有关的可疑情形有11项，与外汇非现金交易有关的可疑情形有20项。同时考虑到我国银行业反洗钱工作的复杂性，人民银行和外汇局无法完全列举可疑交易情形。因此上述规章中规定，人民银行和外汇局可以根据反洗钱工作的实际需要，适时调整人民币和外汇可疑交易的报告标准及其他交易行为。　　七、为什么要保存账户资料和交易记录？　　一方面，面对日益复杂的洗钱活动，对大额和可疑交易信息的收集、分析和报告工作，并不是一次性的工作，对可疑交易需要长时间的监控；另一方面，司法部门对洗钱活动的侦查和取证等工作，也需要以金融交易记录作为基础。为此，《金融机构反洗钱规定》要求金融机构在一定期限内保存客户的账户资料和交易记录。　　实际上，在一个《规定》和两个《办法》出台之前，无论是单位客户还是个人客户的金融交易记录都以不同形式被保存一定的期限。这样作是企业财务制度的基本要求，同时也有利于保护客户的权利。这次发布的一个《规定》和两个《办法》中设定的反洗钱工作的保存记录制度，借鉴国际通行作法，规定了账户资料和交易记录的最低的保存年限要求。但是，作为部门规章，其规定的内容与法律、行政法规不能冲突，因此对于《会计法》等法律、行政法规要求更长时间保存期限的，金融机构应当依据《会计法》等法律、行政法规的规定办理。　　八、金融机构开展反洗钱工作会不会违反保密义务，侵犯客户尤其是个人客户的权利？　　金融机构依据一个《规定》和两个《办法》开展反洗钱工作并不会违反保密义务，侵犯客户的权利。理由如下：　　第一，根据我国《宪法》、《中华人民共和国商业银行法》、《储蓄管理条例》、《个人存款账户实名制规定》等法律、行政法规的规定，个人和单位存款只要是合法的，不仅其所有权受法律保护，而且金融机构还负有为储户保密的义务。金融机构及其工作人员在依法履行反洗钱义务时，要认真负责，不得违反上述对客户权利的保护性规定。否则，金融机构要受到相应的处罚。　　第二、金融机构执行“了解客户”制度不会侵犯客户的权利。在我国“了解客户”制度已经是我国银行业一项基本制度，例如《个人存款账户实名制规定》就要求金融机构在向个人提供服务时，应当要求其出示本人身份证件，进行核对，并登记其身份证件上的姓名和号码。一个《规定》和两个《办法》只是对现存的制度予以规范，不仅不会侵犯客户的权利，而且会进一步加强对客户的保护。　　第三，金融机构执行大额、可疑交易报告制度和保存记录制度时，并不违反为客户保密义务的履行，不会侵犯客户的权利。理由是：其一，在我国银行业已经建立了大额提现报告制度和大额支付交易登记备案制度，金融机构正确执行此制度，没有出现侵犯客户权利的情况。其二，接受金融机构报告的中国人民银行或外汇局会依据有关法律、行政法规的规定严格保护客户秘密，对所保存记录负有责任。金融机构和监管部门不会将记录泄露给社会公众或无权和不应知悉记录的人。特别需要指出的是，上述制度对金融机构反洗钱工作非常必要，可以有效的震慑洗钱犯罪分子，其中保存记录制度不仅可以为打击洗钱犯罪提供基础保障，还可以为司法机关继续侦查提供原始记录。　　九、人民银行与国家外汇管理局对金融机构反洗钱工作的监督管理职责？　　中国人民银行作为中央银行，负有对金融机构及其业务实施监督管理，维护金融业的合法、稳健运行的职责，为此2001年9月，中国人民银行成立了金融机构反洗钱工作领导小组，2002年7月，中国人民银行成立了反洗钱工作处、支付交易监测处，分别设在保卫局、支付结算管理办公室，专门负责中国人民银行反洗钱的具体工作。一个《规定》和两个《办法》明确中国人民银行负责统一监管、协调我国金融机构反洗钱工作，制定反洗钱工作制度及大额和可疑人民币资金交易报告制度，并建立支付交易监测系统对人民币大额和可疑交易信息进行收集、分析。　　作为国家外汇管理机关，国家外汇管理局在金融机构反洗钱工作中承担着相应的管理职责。一个《规定》和两个《办法》明确国家外汇管理局负责制定大额、可疑外汇资金交易报告制度，并对大额、可疑外汇资金交易报告工作进行监督管理。　　另外，中国人民银行和国家外汇管理局接到金融机构的可疑交易报告和大额交易报告后，经过分析研究，认为涉嫌犯罪的，应当根据《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》依法移送司法机关，并依法给予行政处罚。　　十、一个《规定》和两个《办法》的适用范围?　　一个《规定》和两个《办法》自2003年3月1日起施行，受其规范的金融机构应作好准备执行规定的反洗钱制度，人民银行得对执行情况进行检查。一个《规定》和两个《办法》的适用范围如下:　　1.《金融机构反洗钱规定》适用于中国人民银行批准设立的所有金融机构，主要包括:　　（1）银行类金融机构，包括政策性银行、国有独资商业银行、股份制商业银行、城市商业银行和农村商业银行等;　　（2）信用合作社，包括城市信用合作社及其联社和农村信用合作社及其联社;　　（3）邮政储汇机构;　　（4）非银行类金融机构，包括企业集团财务公司、信托投资公司和金融租赁公司；　　（5）外资金融机构，主要包括外资独资银行、中外合资银行、外国银行分行和外资独资财务公司、合资财务公司等外资非银行类金融机构。　　2.《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》适用于经中国人民银行批准在我国境内设立的金融机构，目前主要包括政策性银行、商业银行、城乡信用合作社及其联合社和邮政储汇机构。其中商业银行除国有独资商业银行、股份制商业银行、城市商业银行和农村商业银行外，还包括经营人民币业务的外资独资银行、中外合资银行和外国银行分行。　　3.《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》适用于我国境内经营外汇业务的金融机构。主要包括：　　（1）银行类金融机构，包括政策性银行、国有独资商业银行、股份制商业银行、城市商业银行和外资银行。　　（2）非银行金融机构，包括证券公司、保险公司、金融租赁公司、财务公司、信托投资公司、基金公司等金融机构，其中包括符合上述相关类别的外资金融机构。　　（3）邮政储汇机构。