关于《中华人民共和国反洗钱法（草案）》的说明

　　——2006年4月25日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上　　全国人大常委会预算工作委员会副主任冯淑萍　　全国人民代表大会常务委员会：　　我受委员长会议委托，就《中华人民共和国反洗钱法（草案）》作如下说明：　　一、制定《反洗钱法》的必要性　　近年来，随着走私、毒品、贪污贿赂等犯罪不断发生，非法转移资金活动大量存在，我国的洗钱问题日渐突出，不仅破坏我国金融秩序，而且危害到经济安全和社会稳定。由于缺乏对洗钱行为的预防监控措施，导致不能及早发现犯罪线索，影响了追查、打击洗钱犯罪及其上游犯罪和追缴犯罪所得。政府和社会各界关于加强反洗钱立法、完善反洗钱法律制度的呼声越来越高。　　在经济全球化和资本流动国际化的背景下，洗钱活动愈益具有跨国（境）特性，并由发达国家不断向发展中国家蔓延。国际社会越来越认识到，依靠一国力量难以遏制和打击跨国洗钱行为，必须通过规范和协调国内、国际立法，加强反洗钱国际合作。我国已经批准加入的《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《联合国反腐败公约》和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》等，均明确要求各成员国建立健全反洗钱法律制度。　　根据我国反洗钱工作的需要，自上个世纪90年代初以来，我国一方面制定了以《刑法》第一百九十一条洗钱犯罪为核心的反洗钱刑事法律规定，另一方面初步建立了以中国人民银行制定的《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》、《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》为主体的反洗钱预防监控制度，对于预防和打击洗钱发挥了一定作用。但是，由于现行预防监控洗钱活动的法律、行政法规和部门规章存在着法律体系不完整，系统性、协调性差，法律级次和法律效力较低，适用范围较窄等问题，影响了反洗钱的力度和效果。因此，为有效预防监控洗钱活动，迫切需要制定一部既有利于加强国际合作，又适合我国国情的《反洗钱法》。　　制定《反洗钱法》意义重大：一是有利于及时发现和监控洗钱活动，追查并没收犯罪所得，遏制洗钱犯罪及其上游犯罪，维护经济安全和社会稳定；二是有利于消除洗钱行为给金融机构带来的潜在金融风险和法律风险，维护金融安全；三是有利于发现和切断资助犯罪行为的资金来源和渠道，防范新的犯罪行为；四是有利于保护上游犯罪受害人的财产权，维护法律尊严和社会正义；五是有利于参与反洗钱国际合作，维护我国良好的国际形象。　　二、《反洗钱法（草案）》起草的简要过程　　2002年以来，连续五年，部分全国人大代表向全国人民代表大会提出有关反洗钱立法的议案，要求尽快制定《反洗钱法》。该法已列入十届全国人大常委会立法规划，并由全国人大常委会委员长会议委托预算工作委员会组织起草。　　2004年3月，《反洗钱法》起草工作全面启动，组成了由全国人大常委会预算工作委员会、中国人民银行、公安部等19个部门参加的起草组。起草组开展了大量的调查研究工作，并于2005年8月完成了草案征求意见稿，向国务院及其有关部门、司法机关、各省（自治区、直辖市）人大常委会、领衔提出议案的全国人大代表和专家学者广泛征求意见，最终形成《中华人民共和国反洗钱法（草案）》（以下简称草案），现提请全国人大常委会审议。　　三、《反洗钱法》的立法宗旨和调整范围　　制定《反洗钱法》的宗旨是为了预防监控洗钱活动，遏制洗钱犯罪及其上游犯罪，维护金融秩序，保障国家经济安全。　　《反洗钱法》主要规范预防监控洗钱的活动，制裁和打击洗钱犯罪由《刑法》作出规定。因此，本法所称的“反洗钱”仅限于对洗钱的预防监控。实施预防监控的行为主体既包括金融机构、特定非金融机构，也包括国务院各相关部门；预防监控的对象为“洗钱活动”，即通过各种方式掩饰、隐瞒各种犯罪的违法所得及其收益的活动；预防监控的内容，既指金融机构、特定非金融机构根据本法建立并实施的客户身份识别制度、客户身份资料和交易记录保存制度、大额和可疑交易报告制度，也包括国务院各部门进行的监督管理、调查和国际合作。　　另外，通过反洗钱机制发现并切断恐怖主义融资渠道成为各国反洗钱工作的一项重要任务。因此，为了加强对恐怖主义活动的预防监控，草案在附则第四十四条规定本法所规定的反洗钱措施同时适用于预防监控资助恐怖主义的活动。　　四、草案规定的主要内容　　（一）反洗钱监督管理　　反洗钱工作涉及多个部门，需要建立各行政、司法、行业监管部门分工明确、相互协调配合的监督管理机制，全面提高洗钱预防和监控能力。草案规定，国务院反洗钱行政主管部门主管全国的反洗钱行政管理工作，国务院有关部门在各自职责范围内履行反洗钱行政管理职责，各方应相互配合。　　在反洗钱的具体监管职责分工上，草案注意与现行有关法律和做法相衔接，规定国务院反洗钱行政主管部门组织协调国家的反洗钱工作，拟定反洗钱政策，负责反洗钱资金监测、调查和国际合作，并全面负责对金融机构反洗钱的监督管理，包括制定预防监控制度的标准和要求、进行监督、检查等职责。国务院有关部门负责对其主管行业机构的反洗钱进行监督管理，包括会同国务院反洗钱行政主管部门制定其主管行业机构各项预防监控制度的标准和要求，单独负责监督、检查工作。同时，对其在履行职责过程中发现的可疑交易，承担报告义务。　　负责接收、分析和移送反洗钱相关信息的反洗钱信息中心是反洗钱预防监控和刑事打击的桥梁，是开展反洗钱工作的重要机构。因此，草案规定了国务院反洗钱行政主管部门应当设立反洗钱信息中心，并对反洗钱信息中心的具体职责进行了规定。　　另外，为监控携带大额现金和无记名有价证券出入境进行洗钱的行为，草案特别规定，海关应当向国务院反洗钱行政主管部门通报相关信息。　　（二）金融机构、特定非金融机构的反洗钱义务　　作为现代社会资金融通的主渠道，金融系统是洗钱的易发、高危领域。因此，实施预防监控洗钱的行为必须以金融机构为核心主体，通过金融机构监测并报告异常资金流动，发现并控制犯罪资金。但是，金融机构并不是洗钱的唯一渠道，随着金融监管制度的不断严格和完善，洗钱逐步向非金融机构渗透。因此，草案不仅规定银行、证券、保险等金融机构是反洗钱义务主体，还规定房地产销售机构、从事贵金属和珠宝交易的机构、拍卖企业、律师事务所、会计师事务所等特定非金融机构也应承担预防监控洗钱的义务。　　为了使各项反洗钱制度成为义务主体日常运营机制的一部分，并使各项职责落实到具体的机构和个人，草案规定金融机构、特定非金融机构应建立反洗钱内部控制制度，设立反洗钱专门机构或指定专门负责人员，并进行反洗钱培训和宣传工作。　　为在犯罪所得进入交易领域之初建立客户身份与资金、交易的对应关系，为今后辨别资金的真实性质和交易的真实目的、追查实际所有人和受益人打下基础，草案要求金融机构、特定非金融机构应建立客户身份识别制度，审慎识别、核实和登记客户及其代理人、受益人的身份信息，并不得为身份不明的客户提供服务。为了给识别客户身份创造可行的条件，草案规定金融机构、特定非金融机构在进行客户身份识别时，可以向公安、工商等部门核实客户的有关身份信息。　　另外，为充分利用反洗钱机制反腐败，特别规定金融机构、特定非金融机构应当对符合一定条件的公职人员重点进行身份识别和账户、资金往来情况的监测。　　为了给反洗钱信息的分析、调查和侦查提供资料依据，草案规定金融机构、特定非金融机构应当将客户身份资料和交易信息保存一定期限。根据我国刑事追诉时效的规定，并参考国际通行规则，规定客户身份资料自业务关系结束后、交易信息自交易关系结束后都至少保存5年，涉及可疑交易的，至少保存20年。　　非法资金流动一般具有数额巨大、交易异常等特点，因此，草案规定了大额和可疑交易报告制度，要求金融机构、特定非金融机构对数额达到一定标准、缺乏明显经济和合法目的的异常交易应当及时向反洗钱信息中心报告，以作为发现和追查违法犯罪行为的线索。　　（三）反洗钱调查制度　　洗钱行为主要依赖于资金的划拨、转移，随着支付结算技术手段的不断发展，资金的划转和提取，无论是境内还是跨境，都非常便捷和迅速，尤其是跨境划转，一旦得逞，犯罪资金将难以被监控和追缴。为了有效解决紧急情况下犯罪资金转移、外逃等问题，草案规定了国务院反洗钱行政主管部门有权进行反洗钱调查，并可采取询问、查阅、复制、封存和临时冻结等措施。　　同时，为了避免权力滥用，保护单位和个人的合法财产权利，草案严格限定了部分调查措施的行使条件、主体、批准程序和期限：一是只对可能被转移、隐藏、篡改或者毁损的文件、资料才能进行封存，对涉案账户资金有可能转移至境外的，才可采取临时冻结措施；二是只有国务院反洗钱行政主管部门才可以采取临时冻结措施，并且必须报经国务院反洗钱行政主管部门主要负责人批准；三是临时冻结以七日为限，冻结后七日内决定是否将案件移送公安机关，如不移送的，应立即解除临时冻结措施。　　（四）反洗钱国际合作　　为加强反洗钱国际合作，履行我国已加入的国际公约规定的义务，维护我国负责任的大国形象，草案第五章规定了反洗钱国际合作的基本原则，对反洗钱信息交换和司法协助的途径和方式作了原则性规定。　　（五）法律责任　　为了惩罚渎职行为，草案规定了国务院反洗钱行政主管部门和国务院有关部门从事反洗钱的工作人员违反规定进行检查或采取临时冻结措施、泄露反洗钱信息、泄露商业秘密和个人隐私、实施行政处罚以及其他不依法履行职责的行为应承担的法律责任。　　为了惩罚不履行反洗钱义务的行为，草案对金融机构、特定非金融机构及其高级管理人员、直接责任人员不履行各项反洗钱义务分别规定了轻重不同的法律责任。鉴于很多义务主体具有国有性质，只对单位处罚不能起到应有的效果，因此，草案规定了“双罚制”，即对单位及其高级管理人员、直接责任人员同时追究法律责任。　　同时，为了使反洗钱调查能够顺利进行，草案对金融机构、特定非金融机构不配合反洗钱调查的行为规定了相应的法律责任。　　《中华人民共和国反洗钱法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。