

金融简报

特刊第 31 期

中国人民银行

二〇一二年八月十七日

坚持基于风险改革导向 防范金融系统洗钱风险

——李东荣副行长在 2012 年上半年反洗钱形势通报会上的讲话

编者按：2012 年 7 月 24 日，人民银行党委委员、副行长李东荣同志在 2012 年上半年反洗钱形势通报会上作了讲话。现全文编发，请认真组织学习和落实。

今天，我们在这里召开 2012 年上半年全国反洗钱形势通报会，各金融监管部门、各商业银行以及部分证券、保险机构负责人参加会议，一起研究分析当前的反洗钱形势，并对下半年的反洗钱工作提出要求。刚才菊平和罗扬同志通报了近期国际反洗钱业务发展的趋势以及人民银行对今年上半年我国反洗钱工作的总

结情况，建设银行和民生银行介绍了商业银行系统内部洗钱风险的类型以及防范的经验和做法，银监会、证监会、保监会的相关负责同志也介绍了本系统的反洗钱工作进展情况，大家发言的内容很丰富，工作建议也很有针对性，我听了之后很受启发。在我国执行反洗钱国际标准的过程中，如何深入了解并掌握我国洗钱风险的特点，推动基于风险的反洗钱工作思路是个重要和紧迫的课题，今天两家银行介绍的以类型和个案为基础的管理工作模式给我们提供了有益的借鉴，提醒我们所有的金融机构必须认真研判当前面临的洗钱风险，并采取有力的管理控制措施。下面，我就进一步关注洗钱风险，搭建基于风险监管的中国反洗钱工作框架讲两点意见。

一、当前洗钱风险状况和反洗钱工作任务

（一）洗钱手法不断演化，严重威胁金融系统安全

相对于我国开展反洗钱工作的初期，近年来我们发现，存在于我国的洗钱活动手法和所清洗的资金来源都发生了很大的变化。初期，专业领域比较一致地认为现金交易洗钱风险最高，然而，随着监管部门打击力度的加大，以及电子银行等新型支付方式的兴起，犯罪分子开始越来越多地利用金融交易的复杂性，蒙蔽甚至收买金融从业人员，让资金通过金融系统的审查，达到利用遍布全球的金融网络实现洗钱的目标。同时，资金来源也发生了较大变化，从起步阶段的涉毒及严重刑事犯罪资金，到目前的非法贸易、偷逃税、腐败等资金收益大量增加，给金融机构的防范工作带来了新的挑战。恐怖融资被纳入反洗钱框架后，因其犯罪动机与其他犯罪迥然不同，金融机构防范压力进一步加大。今年7月，美国政府指控汇丰银行未采取充分的反洗钱内控措施，

反洗钱监测系统存在明显漏洞，致使大量非法资金通过该行得以清洗，甚至为恐怖融资提供便利，分析人士估计，汇丰银行可能面临最高 10 亿美元的巨额罚款。今年 2 月，FATF 组织发布的《打击洗钱、恐怖融资、扩散融资国际标准：FATF 建议》，其变化之一是提高金融机构识别政治公众人物的要求。今年 3 月，世界知名私人银行——苏格兰皇家古茨银行（COUTTS）银行，被英国金融管理局处以 875 万英镑罚款，其理由就是对政治公众人物洗钱活动的监管方面存在巨大缺陷，可能被腐败行为所利用，这一处罚给商业银行的私人银行业务管理敲响了警钟。上述案例表明，随着洗钱方式手段的演化，金融系统面临越来越高的法律风险和声誉风险，迫切要求充分调动和发挥金融系统在反洗钱和反恐怖融资领域的防御作用。

（二）基于风险的改革思路符合当前反洗钱工作形势要求

针对日益复杂的洗钱活动形式及国际反洗钱发展趋势，我国提升反洗钱工作有效性的任务也日益紧迫和艰巨。2012 年，人民银行明确提出了风险为本的反洗钱工作思路，在人民银行和金融系统引发了今后反洗钱工作改革思路的讨论。实际上，大多数的监管活动都支持基于风险的方法，相比较而言，这个概念在反洗钱领域的应用比较新。简而言之，对于监管者，风险为本的反洗钱管理方法实质上是一种管理工具，监管资源是有限的，监管者通过对金融机构的风险状况评估，划分监管资源投入的重点具有重要的实际意义。对于金融机构，基于风险的反洗钱工作方法意味着在内部控制体系中要充分考虑以下风险因素，即：有哪些种类的业务涉及洗钱风险高于其他业务，比如刚才建设银行介绍的私人银行业务；有哪些客户比其他客户的风险等级高，比如公司

结构不透明的新客户；有哪些产品比其他产品风险高等等。然后，再根据风险程度确定防范措施。这些都是很务实的做法，对大家有很好的借鉴。可见，基于风险的方法并不复杂，与其他反洗钱原则一致，执行基于风险的方法可以使人民银行的监管工作、金融机构的风险控制工作都更加简化、有效。

今年以来，人民银行和金融机构在基于风险的反洗钱工作实践方面也进行了一些改革尝试。人民银行强化了对法人金融机构的监管，强调对法人机构管流程、管系统、管制度，对其分支机构管操作、管实务、管落实，监管手段也由较为单一的现场检查过渡到建立监管档案、现场巡查、风险评估、风险分类监管等既相对独立，又互为补充的立体架构，突出了动态管理的要求。金融机构着力加强洗钱风险内部控制，工商银行启动了大额和可疑交易报告综合试点工作，探索建立切合实际的可疑交易报告制度，在自建异常交易筛选指标、完善可疑交易报告流程、按新指标开发建设信息系统等方面已取得初步成效。中国银行、交通银行、招商银行等多家银行加强了系统管理，有效压缩了可疑交易的报告数量，很多地方性法人机构也在积极准备，申请开展试点工作。在上述调整过程中，无论是人民银行还是金融机构都投入了大量的精力，获得了宝贵经验，对我们坚持改革、更新理念、开拓思路具有重要的启示借鉴意义。

（三）正确看待和处理风险管理与合规管理的关系

实践证明，传统意义上“一刀切”式的规定对反洗钱监管者和被监管者都不合适，基于风险的反洗钱工作方法将有限的资源集中于明显具有高风险的机构和业务是更为合理的资源配置方式，对于降低成本、减少资源浪费、提高效率具有重要意义。但

需要指出的是，风险管理不能替代合规管理，有效管理的关键是在任何情况下大家都遵守规则，并有相应的机制保证规程的执行，在合规管理的基础上强化风险控制更为现实和更加有持续性。

二、关于做好洗钱风险管理控制的几点意见

今年是实施“十二五”规划承前启后的重要一年，我们党即将召开十八大，胡锦涛总书记在今年全国“两会”上明确指出，“关键是我们要做好自己的工作、办好自己的事情”，就中国金融系统反洗钱的工作而言，我们当前的任务就是做好洗钱风险管理这件事，要通过科学规划、系统设计，集中攻坚，创造出更多适合中国国情的经验和做法。今后一段时期，应着重做好以下工作：

（一）研究洗钱风险

反洗钱工作的前提是要清楚地了解洗钱和恐怖融资的风险所在，抓住“风险为本”的“本”。我们国家反洗钱工作开展近十年了，尽管监管部门和金融机构都作了大量的努力，开展了一些调研分析，但整体上，对所在领域和机构的洗钱活动规模、洗钱活动威胁的宏观系统了解和微观精确统计有待加强，对洗钱犯罪收益的来源和流向特点，不同行业、业务（产品）和地区的洗钱风险分布，缺少客观实在的信息和数据资料，这是反洗钱工作的缺憾。希望反洗钱部门的同志要加强研究，将洗钱活动的风险点找准、说清；将风险的实际情况、演变动态、特征危害等规律研究透彻。刚才反洗钱局介绍了近期比较突出的洗钱类型，是否涵盖了大部分洗钱风险类型，除此之外还有哪些，大家要善于归纳和总结，通过分析每一类风险的发生数量、分布区域、犯罪形态、方法手段，研究对我国经济社会的影响。

当然，在实践中，风险状况也是随产品、金融机构、客户或

交易对手等因素不断变化的，希望反洗钱领域的同志们增强敏锐性、预见性和洞察力，通过数据的积累，形成对我国洗钱风险的整体判断，这对于金融情报机构的监测分析，对于反洗钱监管政策的制定都具有十分重要的意义。

（二）做好制度设计

制度设计是针对洗钱风险的应对策略。FATF 新标准把风险为本的监管原则放在了突出位置，要求各国反洗钱与反恐怖融资体系要与风险的性质相适应，风险高时要实施强化的措施，风险低时要实施简化的措施。根据风险状况作出政策、力度和重心的调整。这些方面，人民银行总行和金融机构总部要做好顶层设计，坚持审慎稳妥，通过试点进行论证和检验。尤其是针对已经识别出的风险，人民银行和金融机构要主动采取措施，进行风险提示。比如当前地下钱庄惯用的公转私提现问题，广东、深圳曾是重灾区，两地的监管部门加强防范措施后，周边地区的提现额明显提升，防范要求和措施能否跟进，遏制这种势头？面对大量增加的电子银行转账业务，转账金额与企业规模严重背离的，是否需要提示风险、采取措施？在制度设计和推行过程中，我们要考虑综合施策、标本兼治，把握制度的方向、力度和节奏，有针对性地解决反洗钱领域出现的新情况、新问题。

今年下半年，人民银行要择机出台金融机构客户风险分类及风险管理指引，指导金融机构有效开展反洗钱风险管理。目前指引已完成初稿，将在广泛征求人民银行分支机构和金融机构意见的基础上，听取金融监管部门意见。针对大额现金存取、网上金融业务、自助金融服务终端进行的违法犯罪活动等高风险业务，特别是案件多发业务，人民银行将研究制定和发布洗钱风险指引，

会同金融机构研究如何运用客户尽职调查、可疑交易监测等专业性反洗钱工具，以有效预防相关风险，健全全面风险管理机制。

（三）合理配置资源

反洗钱工作需要监管部门和金融机构各司其职。温家宝总理在第四次全国金融工作会议上强调，“要进一步明确政府作用的领域和边界，做到该放的坚决放开，该管的切实管好。最大限度地减少政府对微观金融活动的干预，激发各类市场主体的活力，优化金融资源配置”。在年初的金融机构座谈会上，我们曾提出，在反洗钱领域，人民银行和金融机构之间既是监管与被监管的关系，更是合作关系，双方的工作目标越来越趋于一致。在反洗钱工作领域，人民银行的职责定位是对洗钱风险高的机构要管理到位，对金融机构提升反洗钱水平要服务到位。针对金融机构法人客户信息不足的问题，在相关部门配套制度难有实质性突破的情况下，2012年我们开始试探性地引导金融机构利用市场化手段解决，在银行业金融机构启动了利用机构信用代码辅助开展客户身份识别的工作，提升了反洗钱信息系统对交易主体的准确定位及识别能力，下半年我们还将在反洗钱交流平台建设、信息共享方面加强工作，在减轻金融机构负担的基础上提高反洗钱工作效率。也希望金融机构进一步增强反洗钱工作的主动性，将资源配置到高风险的业务领域和高风险客户，强化内部控制，真正发挥金融机构对洗钱风险的防御作用。

（四）加强宣传和舆情监测

2012年以来，国内外各类公开媒体有关洗钱、恐怖融资案例的报道有明显提升，国务院领导同志高度重视并多次做出重要批示，一些涉及我国金融机构反洗钱工作的报道还在广大网民中热

议。为此，人民银行建立了反洗钱舆情监测制度，对涉及反洗钱内容的新闻报道进行持续跟踪，并及时组织了对几家重要财经媒体关注的金融机构开展了反洗钱现场检查，及时澄清事实、改进工作。十八大在即，希望金融机构的同志们加强对相关舆情的关注和研判，加强正面宣传引导，争取社会各界对反洗钱工作的理解和支持。

（五）狠抓队伍建设

人才队伍是做好工作的前提和基础。高级管理人员的能力在很大程度上决定了金融机构反洗钱控制体系的质量，没有一支作风过硬、战斗力强的反洗钱队伍，高标准的反洗钱工作要求就难以实现。持续的培训是提升反洗钱队伍素质的有效动力之一。今年起，人民银行积极推动银行业金融机构加强反洗钱标准化培训，目前，报名人数已经超过15万人次。在培训收集意见过程中，很多金融机构提出了对反洗钱从业人员进行资质培训的建议，我们将根据大家的意见，进一步加强这方面的工作，努力提高反洗钱培训的质量和水平。

同志们，反洗钱工作具有长期性和复杂性，洗钱手法不断翻新，反洗钱监测技术和评估监管水平也在提升，有说法称，反洗钱的投入和效益难成正比，我希望大家用我们真实的工作成效证明反洗钱投入的合理性，在这一点上，监管者与金融机构的合作至关重要。今天的会议是个好的开始，希望今后的形势分析会能够进一步制度化，除金融机构外，建议还可以吸纳特定非金融机构、行业监管者、学术机构的专家学者参与，建成一个具有包容性的沟通机制，将其打成一个反洗钱领域沟通交流的平台，凝聚各方智慧，共同为我国的反洗钱事业进步建言献策。

(请人民银行分支机构转发至辖内城市商业银行、城市信用社、农村金融机构、证券期货类金融机构及保险类金融机构)

发 送：中国人民银行上海总部，各司局、党委各部门、派驻监察局，反洗钱监测分析中心，各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行、副省级城市中心支行。

抄 送：国家开发银行、政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行、中国邮政储蓄银行。
