



# “一行两会”全面升级反洗钱反恐融资规章 金融机构须对高风险情形强化尽职调查

## 新政解读

□ 本报记者 周芬楠

为进一步完善反洗钱监管制度,人民银行、银保监会、证监会近日联合印发《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》(以下简称新办法),全面修订了2007年“一行三会”发布的《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》(以下简称旧办法),新办法将自2022年3月1日起施行。

专家认为,新旧办法名称相近,在立法目的上也都强调是为了反洗钱,但两者却有很多不同。

### 专设一章规定尽职调查

中国政法大学法学教授刘少军认为,新办法与旧办法最大的不同点是,新办法专设一章“尽职调查”,在旧办法中只提及要尽职调查,但新办法却将其作为一章,在总共五十二条规定中,从第七条至第四十三条共三十七条,均为尽职调查的内容。

西北政法大学法学院教授强认为,新办法作为面向金融机构的操作规范,加大了金融机构的责任。比如,规定金融机构不得为身份不明的客户提供服务或者与其进行交易,不得为客户开立匿名账户或者假名账户,不得为冒用他人身份的客户开立账户。

新办法还明确,金融机构在与客户建立业务关系、办理规定金额以上一次性交易和业务关系存续期间,怀疑客户及其交易涉嫌洗钱或恐怖融资的,或者对先前获得的客户身份资料的真实性、有效性或完整性存疑的,应当开展客户尽职调查。

中银律师事务所合伙人刘晓宇认为,在尽职调查方面,新办法要求金融机构对高风险情形强化尽职调查,允许其对评估出的低风险业务、客户采取简化尽职调查措施。

新旧办法的第二个不同之处,在于义务主体的范围上。刘晓宇称,新办法在保留原有的商业银行、

### 核心阅读

人民银行、银保监会、证监会近日要求,银行为自然人客户办理人民币单笔5万元以上或者外币等值1万美元以上现金存取业务的,应当识别并核实客户身份,了解并登记资金来源或者用途,这一规定有三种作用:反洗钱反恐融资,限制黑社会组织资金运用和洗钱;反腐败;防止漏税。



证券公司、基金公司、期货公司、保险公司等之外,增加了消费金融公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪机构、贷款公司、理财公司等从事金融业务的机构;删除“城市信用合作社”,增加“村镇银行”;将“财务公司”表述调整为“企业集团财务公司”。此外,根据新办法,非银行支付机构、银行卡清算机构,资金清算中心以及从事汇兑业务、基金销售业务、保险专业代理和保险经纪业务的机构履行客户尽职调查、客户身份资料及交易记录保存义务,同样适用新办法的有关规定。

新办法还规定,外国政要、国际组织高级管理人员或者外国政要、国际组织高级管理人员的特定关系人作为受益人时,金融机构要将其纳入尽职调查范围。刘少军说,这在旧办法中是没有的。

此外,新旧办法的不同还表现在立法依据上。强认为,旧办法的立法依据主要是反洗钱法,新办法依据的是反洗钱法和反恐主义法。

刘晓宇补充说,相较于旧办法“为了预防洗钱和恐怖融资活动,规范金融机构客户身份识别、客户身份资料 and 交易记录保存行为,维护金融秩序”

的立法目的,新办法增加了“遏制洗钱和恐怖融资活动,规范金融机构客户尽职调查行为以及维护国家安全”的立法目的。

### 大额交易要查来源用途

新办法第十条规定,商业银行、农村合作银行、农村信用合作社、村镇银行等金融机构为自然人客户办理人民币单笔5万元以上或者外币等值1万美元以上现金存取业务的,应当识别并核实客户身份,了解并登记资金的来源或者用途。

刘少军说,客户实名制要求在旧办法中就有,新办法主要是增加了说明来源和用途的要求。

强力认为,新增的这一规定有三种作用:首先是反洗钱反恐融资,限制黑社会组织资金运用和洗钱;其次是反腐败,有的人受贿后不敢将钱存银行;再次是防止漏税。演艺人员、私营企业主等获得大额报酬的人员,要大额存款就很快会被查到,想逃税很难。

刘晓宇认为,该条规定对公民存取款业务的办理有一定影响,但总体而言,影响范围不大。第一,本条规定仅针对现金存取业务提出了要求,要求金融机构应当识别并核实客户身份,了解并登记资金的来源或者用途。在目前的生活和消费场景下,电子支付是一种主流的支付手段,新办法并未对电子支付业务提出说明资金来源或用途的要求,但相较于现金交易方式,电子支付本身就是留痕的。第二,新办法提出的人民币5万元以上或者外币等值1万美元以上,是对单次办理现金业务的要求,不是累计额度的要求,因此,公民单次业务需求未达上述额度的,不受本次新办法影响。第三,对于使用现金需求较高的公民,即便有存款超过上述额度的需求,也只需要在办理业务时向金融机构说明资金的来源或用途即可,新办法未对该项业务提出限制或禁止性规定。

### 完善反洗钱法律体系

近年来,我国出台了一系列法律、司法解释、行

政文件、部门规章、规范性文件等,初步建立起既与国际标准接轨又具有中国特色的反洗钱法律制度体系。

刘晓宇分析说,在法律层面,反洗钱法明确了反洗钱监管部门应履行的职责,金融机构应尽的各项义务,反洗钱调查、国际合作及罚则。刑法归纳了洗钱罪的7类上游犯罪类型,首次从法律层面对洗钱罪定义和构成要件等进行了明确。反恐主义法主要针对恐怖主义行为认定,公检法、监管部门和金融机构协同预防和处置,所从事恐怖活动需付出的法律责任予以了规制。

司法解释层面,最高人民法院发布《关于审理洗钱等刑事案件具体应用法律若干问题的解释》,对刑法规定的犯罪行为及构成要件进行细化,针对案件情形不同适用的裁判标准予以补充解释。

行政文件层面,国办出台《关于完善反洗钱、反恐融资、反逃税监管体制机制的意见》,从健全工作机制、完善法律制度、健全预防措施、严惩违法犯罪活动等方面提出了具体措施。

部门规章层面,人民银行单独或会同有关部门陆续颁布或修订了《金融机构反洗钱规定》《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》及旧办法,《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》《证券期货业反洗钱工作实施办法》《金融机构反洗钱和反恐融资监督管理办法》等规章。

规范性文件层面,人民银行单独或会同有关部门印发了《中国人民银行反洗钱调查实施细则(试行)》《中国人民银行执法检查程序规定》《关于加强反洗钱客户身份识别有关工作的通知》《中国人民银行关于加强支付管理与可疑交易报告后续控制措施的通知》《关于进一步做好受益所有人身份识别工作有关问题的通知》等。

刘晓宇认为,新办法是对上位法内容的落实,有利于提升我国洗钱和恐怖融资风险防范能力,践行“风险为本”的反洗钱理念,在我国反洗钱法律体系建设中具有重要作用。

# 海关护航中欧班列助“中国制造”走向世界

## 2021年中欧班列开行1.5万列增长22%

□ 本报记者 蔡若红

2月6日,春节假期最后一趟“义新欧”中欧班列X8410次从义乌铁路口岸鸣笛出征,该趟班列运载着100标箱的金五器具、纺织服饰、生活用品,前往俄罗斯首都莫斯科。春节假期“义新欧”中欧班列累计开行72列,杭州海关监管进出口标箱5886个,同比增长74.6%。

实施7×24小时预约通关,开辟中欧班列发运“绿色通道”,探索创新监管模式,像杭州海关一样,多地海关强化监管优化服务护航中欧班列,保障全球产业链和供应链稳定,助力“中国制造”走向世界。海关总署近日提供的数据显示,2021年,全国海关支持中欧班列全年开行1.5万列,增长22%。

### 多方建立联络员机制

“班列的高效运营,离不开优质便捷的通关环境。”“义新欧”班列运营公司现场负责人叶欣然说。

记者了解到,春节期间,“义新欧”中欧班列满载着日用百货、服装鞋袜、汽车配件、家用电器等出口商品前往布达佩斯、杜尔日、明斯克、马德里、莫斯科等地,并将西班牙的轴承、德国的奶粉、俄罗斯的板材等进口商品运回国内,有效保障春节期间国内企业和欧亚大陆“一带一路”沿线国家的贸易需求,保障全球产业链和供应链稳定。

为确保春节期间“义新欧”中欧班列顺利发运,杭州海关所属金华、义乌海关与班列运营方、铁路、陆港集团等部门建立联络员机制,提前确定班列发运计划,量身定制人员配置方案;实施7×24小时预约通关,开辟中欧班列发运“绿色通道”,提升铁路口岸现场发运能力。

作为陆路运输的“钢铁驼队”,过去一年里“义新欧”中欧班列持续扩大“朋友圈”。2021年中欧班列“义新欧”新增了“中吉乌”公铁联运班列,“义乌—加里宁格勒—罗斯托克”班列,“义乌—万象中老铁路国际货运列车”,“金华—莫斯科”等线路,已开通运营线路19条,覆盖欧亚120多个城市。

随着中欧班列覆盖面、影响力和运输效率的不断提升,以及海关不断优化服务,常态化稳定开行的中欧班列正吸引着越来越多的企业。据统计,2021年中欧班列“义新欧”累计开行1904列,经海关监管进出口集装箱15.7万标箱,同比分别增长36.1%和35.95%。

“我们公司专门做中欧班列货物的代理报关,



图为广州海关所属广州车站海关对将要发运的中欧班列进行监管。

麦东豪 摄

去年一共走了超过10万个标箱,比2020年8万标箱业务增长了25%。”浙江新丝路报关代理有限公司报关员虞学飞感慨地说,去年以来海运运力持续紧张,运费大幅飙升,且面临缺箱和爆仓等情况,中欧班列物流受自然因素影响小,更为安全可靠,价格也较为稳定。

### 保障“中国智造”顺利出口

今年春节,因为货运量大,苏州的中欧班列不但没有停工,而且从平时的每天一列增加到近每天两列。

“为了应对这一情况,我们采取假期值班和预约加班的方式,保障苏州中欧班列的稳定运营。”南京海关所属苏州海关驻虎丘办事处监管二科谭云岚介绍说,中欧班列都是提前预订仓位,对于货主和班列公司来讲,每一批货物能否成功申报和顺利通关都关系重大,货物发运延期,延期还可能带来成本的增加。

近日,谭云岚所在的科室为一个“特殊客人”办理了通关手续。它是来自苏州自贸区企业自主研发生产的一辆电动无人驾驶物流车,将凭借特殊的“通关护照”ATA单证册临时进出口德国,并在18天后抵达德国参展。

ATA单证册是一本国际通用的海关通关文件,它是世界海关组织为暂时进出境货物而专门创设的,可以简化通关手续,免除报关手续,进口税款担保手续,免领进出口许可证,一份单证册,可以来往多个国家。为暂时进出境货物在全球范围内的流动提供最大限度的通关便利,帮助企业货物实现快速、经济、高效的临时进出口。

“这辆电动无人驾驶物流车是我们国内企业自主研发面向未来的高科技产品,需要到国外完成相关测试并参加展览。目前受疫情影响,空运和海运运力,运价波动较大,苏州中欧班列运营稳定,不到20天即可到达德国,成为该批货物出口欧洲的首选。”上海东泽供应链管理有限公司总经理王广琴进一步介绍说,由于该批货物还要返回国内,海关为该批货物办理了ATA单证册,可以减少90%以上的通关手续。

### 助力振兴东北老工业基地

近日,在大连海关所属大窑湾海关监管下,满载100个标箱出口货物的“三星班列”缓缓从中铁联集大连中心站驶出,奔赴欧洲市场。这是大连口岸2022年发出的首趟中欧班列。

据了解,该“三星班列”装载的货品主要包括液

晶显示器、洗衣机零部件、电子产品零部件等出口物品,货值约460万美元。班列经满洲里口岸出境,预计14天后抵达莫斯科沃西诺站。

为保障中欧班列高效有序运行,大窑湾海关积极探索创新监管模式,立足监管场所规范化管理,进一步精简通关手续,依托视频监控平台,提升监管精准性,为企业提供“一站式”服务,有效解决企业在报关、运输及在途监管方面的困难;同时,加强关港铁信息共享,开展现场办公,便利企业申报,实现中欧班列货物“即时通关,即时放行,即时装车,即时发运”;还打造了“港铁联运”新模式,实现大连港滚装船、集装箱和铁路特货多种运输方式高效结合,打开了大连港陆海联运通道发展新局面。

大连中欧班列高效稳定运行,进一步拓展了国际多式联运新通道,对助力辽宁外向型经济发展和东北老工业基地全面振兴产生了积极的引擎效应。记者从大连海关了解到,2021年,大窑湾海关共监管出口中欧班列87列,货物4510标箱,货值26.18亿元,创下大连入选国家物流枢纽城市后业务量新高。

### “海丝”起点首发中欧班列

1月18日,满载着50个集装箱、446吨货物的首趟中欧班列驶出漳州泉铁路泉州东站,标志着“海上丝绸之路”起点福建省泉州市顺利开通中欧班列(泉州-莫斯科)。当日,厦门海关所属泉州海关为该班列办理快速放行手续。

据了解,该班列由“海上丝绸之路”起点泉州始发,经由内蒙古满洲里口岸出境,目的地为俄罗斯莫斯科,全程10965公里,预计开行20天。首趟货物货值1037.3万元,主要为泉州当地生产的卫生用品、箱包、鞋服及工艺品等。

“班列比海运要节省六成以上时间,并且可有效缓解海运运费高涨的压力。”班列运营公司泉州中外供应链总经理助理洪双燕说。

据厦门海关所属泉州海关晋江办事处副主任方立刚介绍,泉州是轻工产品生产和出口大市,其中,纺织、服装、鞋类等轻工产品年出口额超千亿元,由“海丝”沿线国家(地区)进口的石化产品、纸浆等原材料,在泉州加工成鞋服、卫生巾等轻工产品后,经中欧班列(泉州-莫斯科)销往俄罗斯等“陆丝”国家,拓展了泉州向中亚、欧洲开放新空间,并实现“海丝”与“陆丝”无缝对接,助力“泉州制造”走向世界。

## 滨州行政机关负责人出庭应诉连续两年100%

本报讯 记者曹天健 通讯员张占锋 姜志军 行政机关负责人出庭应诉,是法治政府建设水平的风向标。近年来,山东省滨州市围绕行政机关负责人“出庭、出声、出解、出治”做足文章,自2018年以来,该市行政机关负责人出庭应诉率连续4年超过90%,2020年、2021年连续两年保持100%，“民告官不见官”在滨州成为历史。

据滨州市司法局副局长李庆盛介绍,滨州市行政机关负责人出庭应诉率之所以“高高在上”,得益于坚持创新思维。近年来,滨州市创新建立了“3632”工作机制:一是明确三方职责,二是建立落实行政应诉工作沟通协调等6项制度,三是强化工作督导,工作通报,工作考核3项措施,四是促进工作规范化、任务具体化。

## 南京海关去年立案侦办走私刑事案件180起

本报讯 记者丁国锋 记者近日从南京海关获悉,2021年江苏省外贸进出口值5.2万亿元,增长17.1%,再创历史新高。南京海关全年监管进出口货运量4.6亿吨,进出口总值5092.8亿美元,分别增长1.7%、28.6%。

2021年,南京海关牢牢守住各领域安全底线,全年共破获外来物种1051批次,破获有害生

物16.6万种次,检疫性有害生物1.96万种次。保持走私高压态势,“国门利剑2021”专项行动立案侦办走私刑事案件180起,案值27.7亿元。强力推进“水客”集中收网,打击跨境电商走私“断链创根”等专项行动,查发涉案保健品1.6亿元、手表面化妆品3.3亿元、农产品39.9亿元。“龙腾行动2021”全年查扣侵权货物61.8万件。

## 法治政府建设纵深行

□ 本报记者 陈东升 王春  
□ 本报通讯员 吴 俊

# 全省「一盘棋」统筹推进进行稳致远

# 浙江打造「大综合一体化」行政执法新格局

近日,一场行政处罚听证会在浙江省湖州市南浔区举行,南浔区综合执法局就辖区内某文化传播有限公司违反国家规定擅自举办民办学校一案召开听证。听证会上,当事人和案件调查人双方就存在争议的焦点问题进行了充分举证、辩论。案件调查人陈述案件来源,查明的事实,拟给予何种处罚及理由,由申请人进行辩解,对事实、理由进行说明。

这样依法依规举办听证会是“大综合一体化”改革赋能“双减”执法工作的一个缩影。

从2004年浙江在衢州和义乌试点开展综合行政执法改革,到2015年全面推进综合行政执法改革,再到2018年成立全国唯一的省级综合执法指导部门,浙江始终把综合行政执法改革放在突出位置。

浙江省司法厅党组书记、厅长陈伟向《法治日报》记者介绍,从局部试点到全域推进,如今浙江正以“大综合”方向为统领,以数字化改革为牵引,加强政府对行政执法的统一领导和协调,统筹配置行政执法资源,更大范围推进跨部门跨领域综合执法,更大力度整合执法职责和队伍,着力构建完善全覆盖的整体政府监管体系和全闭环的行政执法体系。到2022年,将形成权责统一、权威高效“大综合一体化”行政执法新格局。

### 统筹推进权责逐渐明晰

自2019年起,《关于深化综合行政执法改革的实施意见》《浙江省综合行政执法事项统一目录》《关于推进乡镇(街道)综合行政执法工作的通知》等一系列文件的出台,搭建起浙江省“大综合一体化”行政执法改革的“四梁八柱”。

2021年11月25日,浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过《浙江省综合行政执法条例》,巩固既往探索的优秀成果,为综合行政执法改革提供法治保障。

房屋框架既定,综合行政执法系统的能工巧匠们便开始添置内容:梳理形成覆盖省市县乡四级执法监管事项清单,全部纳入省权力事项库(监管库)运行管理并动态调整;全面推进各地各部门认领监管事项,编制完善检查表单,提升日常监管行为覆盖率;聚焦“三不管、多头管”问题,集成社会关注、群众关心的餐饮、农家乐、河道采砂、农村建房等“一件事”,按照V字型进行任务拆解,业务梳理,流程再造。

贺村镇是衢州市江山市的重要工业基地,全省首批中心镇。过去,应对日渐庞杂的社会事务,镇里“不堪重负”。综合行政执法改革工作推进后,贺村就着手编制“属地管理”清单,涉及19个部门68个事项,厘清县、乡、镇之间的权责边界。

权责明晰后,衢州还建立起“一件事”协同办理机制,明确由一个部门牵头领办,通过跨部门、跨领域、跨层级协同,实现乡镇清单、部门报到、限时办结。贺村镇镇长毛建森算了一笔账:“拿群众最关心、最有代表性的‘农民建房服务监管一件事’来说,过去要跑多个部门、跑很多次,现在农业农村局牵头协调各部门,建立农民建房需求数据库和房地信息系统,原来7个步骤缩减为3个步骤,办理时长从3到6个月,缩短到17天。”

### 集成作战形成执法合力

2021年5月,温州龙港市两队综合执法人员前往一家印刷厂为它“体检”,一队对企业承印出版物是否合规、卫生是否达标进行检查;另一队则检查废水废气排放、一般固废贮存处置等情况。

“检查出的问题涉及环保、卫生、新闻出版等部门。如果放在以前,至少得三个部门来查三次;如今实现了‘综合查一次’。戴一顶帽子,一次体检毛病全解决。”龙港市综合行政执法局综合执法一大队队长李宏说。

从“分散执法”向“集中执法”转变,从“多头执法”向“综合查一次”转变的背后是全省在市、县两级建立行政执法统一协调指挥平台,统筹各部门年度执法监管计划,区域内行政执法主体和执法活动。

2021年1月,杭州市桐庐县挂牌成立县政府行政执法指挥中心。指挥中心的设立,在监管和执法领域构建起整体政府格局,所有监管和执法力量可以通过指挥中心统筹起来,消弭部门和乡镇(街道)“条”与“块”、“条”与“条”之间不协同,形成监管和执法上合力,有利于集中力量办大事。

富春江与分水江作为桐庐水路的交通动脉,自古以来承载着行人、商货内外流动的重要作用。随着陆路交通的便捷,行船走贾式微,而江面上遗存的水泥船与铁皮船却成了桐庐两江流域安全生产的一大隐患。

2021年7月以来,为彻底清理桐庐两江流域的“三无船舶”,由县综合行政执法中心牵头开展“三无船舶”专项治理行动,各单位立足本职,发挥优势,齐抓共管,彻底铲除水泥船和铁皮船这块久治未除的“水上牛皮癣”。

### 数字赋能智慧执法监管

今年年初,杭州市民发现,部分桥梁入口多了一个竖长方形的设备,它就是市综合行政执法部门和市政部门给桥梁装上“千里眼”——“车辆动态称重检测系统”。这个系统能够在全天24小时,不限车速的情况下,实现对各种正常行驶车辆的动态称重和图片、视频抓拍功能,同时,将相关违法信息传输至综合执法后台。

嘉兴市嘉善县综合行政执法局在2021年6月上线了一个“智慧鼻子”——“灵嗅”在线监管系统。它通过安装设备监测餐饮商家的油烟、隔油池满溢、水质等情况,依托大综合一体化多跨协同平台的数据整合、智慧分析功能,对餐饮商户油污废气排放情况予以赋分动态监管。

湖州市吴兴区运用“AI鹰眼+无人机巡查”模式推进“非现场执法”,破解占道经营,违规运输,车辆违停等全天候监管难点,城区道路路旁违停比例从原先40%上升到99%,群众满意度从83.15%升至97.8%,执法辅助人员减少20%。

运用大数据、区块链、物联网等现代技术,浙江省各地都在不断提升执法监管智能化水平。浙江省司法厅党委委员、省综合行政执法指导办公室主任储厚冰告诉记者,近年来,我们统筹推进建设全省统一执法监管系统,统一处罚办案系统,执法监督信息系统和“两法衔接”系统,集成为执法监管一体化平台,实现互联互通,数据共享,执法全程留痕可追溯。全省掌上执法率达91.3%,日均归集监管数据10.7万条,投诉举报转执法问题处置率达85.6%,较传统检查发现问题发现率提高4.3倍。