

# 关于《中华人民共和国反洗钱法 (修订草案)》的说明

——2024年4月23日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上

中国人民银行行长 潘功胜

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国反洗钱法（修订草案）》（以下简称修订草案）作说明。

## 一、背景情况

党中央高度重视反洗钱和金融法治建设工作。党的二十大报告指出，要加强和完善现代金

融监管，守住不发生系统性风险底线，强化经济、金融等安全保障体系建设。习近平总书记强调，要及时推进金融重点领域和新兴领域立法，抓紧修订反洗钱法等法律，使所有资金流动都置于金融监管机构的监督视野之内。李强总理要求积极推进金融法律法规立改废释，对此作出具体部署。

健全反洗钱监管制度是完善现代金融监管体系的重要内容，是推动金融高质量发展的重要方面。现行反洗钱法自 2007 年 1 月 1 日起施行，在增强反洗钱监管效能、打击洗钱及其上游犯罪、深化反洗钱国际治理与合作等方面发挥了重要作用。但是，近年来反洗钱工作也暴露出一些问题，有必要立足我国实际，结合新形势新要求，抓紧修改完善反洗钱法。修订反洗钱法已列入全国人大常委会和国务院立法工作计划。

中国人民银行在广泛调研、听取各有关方面意见并向社会公开征求意见的基础上，向国务院报送了送审稿。司法部征求了中央有关单位、各省级人民政府、履行反洗钱义务的机构和有关行业协会等方面意见，开展实地调研，就有关问题深入研究论证、多次沟通协调，会同中国人民银行反复研究修改，形成了修订草案。修订草案已经国务院常务会议讨论通过。

## 二、总体思路和主要内容

修订草案遵循以下总体思路：一是坚持正确政治方向，规定反洗钱工作应当贯彻落实党和国家路线方针政策、决策部署，完善监督管理体制机制，健全风险预防体系。二是坚持问题导向，加强反洗钱监督管理，按照“风险为本”原则合理确定相关各方义务，同时避免过多增加社会成本。三是坚持总体国家安全观，统筹发展和安全，完善反洗钱有关制度，维护国家利益以及我

国公民、法人的合法权益。

修订草案共 7 章 62 条，主要规定了以下内容：

（一）明确本法适用范围。明确反洗钱是指为了预防和遏制通过各种方式掩饰、隐瞒犯罪所得及其收益的来源和性质的洗钱活动，以及相关犯罪活动，依照本法规定采取相关措施的行为。预防和遏制恐怖主义融资活动适用本法。

（二）加强反洗钱监督管理。一是明确职责分工。国务院反洗钱行政主管部门（中国人民银行）负责全国的反洗钱监督管理工作，与国务院有关部门、国家监察机关和司法机关相互配合；国务院有关部门在各自的职责范围内履行反洗钱监督管理职责。二是完善金融机构反洗钱监管。规定国务院反洗钱行政主管部门制定或者会同国务院有关金融管理部门制定金融机构反洗钱管理规定；反洗钱行政主管部门监督检查金融机构履行反洗钱义务的情况，有关金融管理部门在金融机构市场准入中落实反洗钱审查要求，将在监督管理工作中发现的违反反洗钱规定的线索移送反洗钱行政主管部门，并配合处理。三是明确特定非金融机构的范围及反洗钱监管。有关主管部门监督检查特定非金融机构履行反洗钱义务的情况，根据需要提请反洗钱行政主管部门协助。四是加强风险防控与监督管理。规定反洗钱资金监测，国家、行业洗钱风险评估制度；明确反洗钱行政主管部门可以采取监督检查措施，开展反洗钱调查。五是完善国务院反洗钱行政主管部门与国家有关机关的反洗钱信息共享机制，建立受益所有人信息管理、使用制度。

（三）完善反洗钱义务规定。一是规定金融机构反洗钱义务，主要包括：建立健全反洗钱内控制度并有效实施；开展客户尽职调查，了解客

户身份、交易背景和 risk 状况；保存客户身份资料 and 交易记录；有效执行大额交易报告制度和可疑交易报告制度。二是规定特定非金融机构反洗钱义务，要求其在从事本法规定的特定业务时，应当参照金融机构履行反洗钱义务。三是规定单位和个人不得从事洗钱活动或者为洗钱活动提供

便利，应当配合金融机构和特定非金融机构依法开展的客户尽职调查等。

此外，修订草案还规定了本法的域外适用效力，完善了法律责任规定，加大了对违法行为的处罚力度。

修订草案及以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反洗钱法（修订 草案）》修改情况的汇报

——2024年9月10日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 黄 明

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第九次会议对反洗钱法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发部分省（区、市）人大常委会、中央有关部门和部分高等院校、研究机构、基层立法联系点、金融机构等征求意见；在中国人大网全文公布修订草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、财政经济委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取有关部门、专家学者、人大代表对修订草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到浙江、福建、江苏、上海、北京、四川等地调研，听取意见；并就一些重要问题会同有关方面共同研究。宪法和法律委员会于8月16日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。财政经济委员会、司法部、中国人民银行有

关负责同志列席了会议。8月27日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将反洗钱法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、地方、部门、社会公众和基层立法联系点提出，预防洗钱活动和遏制洗钱以及相关犯罪，采取反洗钱措施，与宪法关于维护社会经济秩序的有关规定有密切联系，建议明确宪法是本法的立法依据，并对加强、规范和依法开展反洗钱工作提出要求。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，并作以下修改：一是在立法目的中增加规定“加强和规范反洗钱工作”、“根据宪法”。二是增加一条，规定反洗钱工作应当依法进行，确保反洗钱措施与洗钱风险相适应，保障资金流转和金融服务正常进行，维护单位和个人的合法权益。

二、修订草案第二条规定了反洗钱的定义。

有的常委会组成人员、地方、部门、专家学者和社会公众提出，适应反洗钱新形势新要求，有必要扩大洗钱的上游犯罪范围，同时又要突出反洗钱工作的重点，做好与刑法相关规定的衔接。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在现行法规定基础上，将第二条第一款修改为“本法所称反洗钱，是指为了预防通过各种方式掩饰、隐瞒毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪、贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪和其他犯罪所得及其收益的来源、性质的洗钱活动，依照本法规定采取相关措施的行为。”

三、有的常委委员、地方、部门、社会公众和基层立法联系点提出，反洗钱工作涉及大量的客户身份资料和金融交易信息，应当严格保护信息安全。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是恢复现行反洗钱法关于严格规范反洗钱信息使用的规定，同时增加对个人隐私的保护。二是进一步明确提供反洗钱服务的机构及其工作人员对于因提供服务获得的数据、信息，应当依法妥善处理，确保数据、信息安全。三是在有关反洗钱行政主管部门工作人员违反规定泄露反洗钱信息的法律责任条款中，增加其他国家机关工作人员相应行为的责任。

四、有的常委委员、地方、部门、社会公众和基层立法联系点建议，加大对各类新型洗钱风险的监测。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定国务院反洗钱行政主管部门会同国家有关机关发布洗钱风险指引，及时监测与新领域、新业态相关的新型洗钱风险。二是增加规定反洗钱监测分析机构健全监测分析体系，提升反洗钱监测水平。三是增加规定金融机构应当关注、评估新业务等带来的洗钱风险，根据情形采取相应措施，降低洗钱风险。

五、修订草案对金融机构开展客户尽职调查、采取洗钱风险管理措施等作了规定。有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，相关措施涉及单位和个人的权益，建议对金融机构如何处理好管理洗钱风险与优化金融服务的关系作出规定和要求。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定金融机构开展客户尽职调查，应当根据客户特征和交易活动的性质、风险状况进行；对于涉及较低洗钱风险的，应当根据情况简化客户尽职调查。二是明确金融机构采取洗钱风险管理措施的条件，对涉及可疑交易的，可以根据客户洗钱风险状况和降低洗钱风险的需要采取措施；采取措施应当按照相关规定和程序，不得采取与洗钱风险状况明显不相匹配的措施，并保障客户基本的、必需的金融服务；简化救济程序，规定单位和个人对洗钱风险管理措施有异议的，可以依法直接向人民法院提起诉讼。

六、修订草案第六十条第二款规定，特定非金融机构参照本法第三章关于金融机构的相关规定履行反洗钱义务。有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，特定非金融机构情况复杂，涉及行业、经营规模等各不相同，法律中可对其履行反洗钱义务只作原则规定，具体要求可由有关部门制定配套规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将该款规定移至第三章最后，并增加规定特定非金融机构根据行业特点、经营规模、洗钱风险状况履行反洗钱义务；增加有关部门可以制定特定非金融机构履行反洗钱义务的具体办法的规定。

七、修订草案第六章对违反本法的法律责任作了规定。有的常委委员、地方、部门和社会公众提出，反洗钱义务主体涉及行业多，经营规模差异大，建议本着“过罚相当”原则，合理设定行政处罚。宪法和法律委员会经研究，建议在法

律责任一章相关条款中根据情况分别增加一档处罚；适当调整相关条款中行政处罚的下限。

八、有的常委委员、部门和社会公众建议，对通过地下钱庄从事洗钱活动的刑事责任作出规定。宪法和法律委员会经研究，考虑到我国刑法对洗钱犯罪行为，不论是通过金融机构还是通过非法渠道实施，都有追究刑事责任的规定，为此，建议增加衔接性条款，规定利用金融机构、

特定非金融机构实施或者通过非法渠道实施洗钱犯罪的，依法追究刑事责任。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

修订草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反洗钱法（修订 草案）》审议结果的报告

——2024年11月4日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 黄明

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十一次会议对反洗钱法修订草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会将修订草案二次审议稿印发中央有关部门和部分基层立法联系点、金融机构等征求意见；在中国人大网全文公布修订草案二次审议稿，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到北京、广东等地调研，听取意见；并就一些重要问题会同有关方面共同研究。宪法和法律委员会于10月9日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。财政经济委员会、司法部、中国人民银行有关负责同志列席了会议。10月25日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和

法律委员会认为，修订草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、修订草案二次审议稿第三十条对金融机构采取洗钱风险管理措施作了规定。有的常委委员、部门、社会公众建议进一步明确其条件，以避免对客户正常的金融活动造成影响。宪法和法律委员会经研究，建议细化规定金融机构发现客户交易与客户身份、风险状况等不符的，采取进一步核实有关情况的措施；存在洗钱高风险情形且有必要时，可以采取限制交易方式等措施。

二、修订草案二次审议稿第三十七条对金融机构在公司内部、集团成员之间共享反洗钱信息作了规定。有的常委会组成人员、部门、社会公

众提出，机构内部反洗钱信息共享，也应当依法进行并保障信息安全。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定共享反洗钱信息应当符合有关信息保护的法律规定。

三、修订草案二次审议稿第三十九条中规定，单位和个人对金融机构采取洗钱风险管理措施有异议的，金融机构应当在十五日内处理并答复。有的常委委员、地方、社会公众提出，有的金融服务，如社会保障、医疗费用的支取等，涉及客户基本生活必需，应当有快速通道及时处理。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定洗钱风险管理措施涉及客户基本的、必需的金融服务的，金融机构应当及时处理。

四、修订草案二次审议稿第五十八条对有关单位和个人未依照本法第四十条规定履行反洗钱特别预防措施义务的法律责任作了规定。有的常委委员、社会公众建议对单位和个人分别规定处罚标准，以便于做到过罚相当。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

五、修订草案二次审议稿第六十一条对特定非金融机构及相关从业人员违反本法的，规定参照金融机构进行处罚。有的常委委员、地方、部门、社会公众提出，参照处罚不便于操作，建议对其单独规定处罚标准。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

还有一个问题需要报告。在修订草案二次审议稿征求意见过程中，有较多意见提出应当明确金融机构采取洗钱风险管理措施的，不得侵犯存款人取款权利。宪法和法律委员会、法制工作委

员会就此问题与有关方面共同研究认为，商业银行法规定商业银行办理个人储蓄存款业务，应当遵循“存款自愿、取款自由”；商业银行应当保证存款本金和利息的支付，不得拖延、拒绝支付存款本金和利息。商业银行法的上述规定是明确的，商业银行与客户之间是平等主体间的民事关系，洗钱风险管理措施不是行政管制，金融机构采取洗钱风险管理措施应当在其业务权限范围内进行，不得擅自冻结或者变相冻结客户资金，侵犯其取款权利。

此外，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

10月22日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、有关部门、基层反洗钱义务机构和相关专家学者等就修订草案主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，修订草案贯彻落实中央加强金融法治建设要求，坚持问题导向，系统完善反洗钱制度措施，平衡反洗钱工作与保障个人和组织合法权益的关系，结构合理，可操作性强，有利于提高反洗钱工作的法治化水平。修订草案充分吸收了各方面意见，已经比较成熟，建议审议通过。与会人员对修订草案提出了一些具体修改意见，有的意见已经采纳。

修订草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国反洗钱法（修订草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2024年11月7日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月5日下午对反洗钱法修订草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，修订草案已经比较成熟，赞成进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于11月5日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修订草案进行统一审议。全国人大财政经济委员会、司法部、中国人民银行有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修订草案三次审议稿第二十三条对国务院反洗钱行政主管部门评估、监测新型洗钱风险作了规定。有的常委委员提出，为应对实践中利用各种新的技术手段从事洗钱活动，应当支持和鼓励反洗钱领域技术创新；主管部门也应当加强对反洗钱义务机构的指导。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、修订草案三次审议稿第三十条对金融机构采取洗钱风险管理措施作了规定。有的常委委

员提出，金融机构作为企业，其采取洗钱风险管理措施与国家机关依法采取的行政强制措施性质不同，不包括对存款人存款进行冻结或者变相冻结。建议进一步明确金融机构采取洗钱风险管理措施的，应当在其业务权限范围内进行。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、修订草案三次审议稿第三十五条对金融机构应当按照规定报告可疑交易作了规定。有的常委委员提出，金融机构报告可疑交易这件事情本身不应向客户或者他人透露，以免影响反洗钱工作。宪法和法律委员会经研究，建议在该条中增加“提交可疑交易报告的情况应当保密”的规定。

经与有关部门研究，建议将修订后的反洗钱法的施行时间确定为2025年1月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案三次审议稿作了一些文字修改。

修订草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。