

央行反洗钱局局长刘连舸:

# “希望证券保险机构早日加入到反洗钱行动中来”

□本报记者 禹刚

2007年1月1日,我国反洗钱工作的重点将不仅仅停留在银行业,而是将扩大到证券和保险在内的全部金融机构。这意味着,我国金融体系建立全面反洗钱网络的工作将取得标志性进展。

本报记者尝试在关键时期对忙碌的央行反洗钱局局长刘连舸作一次独家专访。

当最终敲定采访时间后,记者终于有机会进入位于北京金融街一幢写字楼内戒备森严的楼层。这里正是全国反洗钱工作的中枢办公地点之一——央行反洗钱局和中国反洗钱监测分析中心。

在办公室见到央行反洗钱局局长刘连舸时,他语调虽依然坚定有力,面容却难掩疲惫,见记者注意到他手中端着的一大杯浓茶时,刘连舸笑着说:“最近全靠它提神了。”

“我们局长现在最想的是哪天能多睡一两个小时”,去会议室的时候,一位工作人员小声告诉记者,“跟他半开玩笑地建议过,最近出席外事活动之前是不是去做个‘美容’,要不脸色太憔悴了。”

刘连舸上任央行反洗钱局局长一周年来,深感责任重大,担子不轻。

这也是刘连舸首次接受财经媒体的专访,在采访中,刘连舸几次提到“时不我待”,也一再强调银证保在内的全体金融机构的共同履行义务对我国反洗钱工作的重要性。

近些年来,我国经济高速发展,境内外资金往来频繁,但是随着走私、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,洗钱问题在我国日渐突出,不仅破坏我国金融秩序,而且危害到经济安全和社会稳定。

经历2年左右的时间,我国《反洗钱法》在全面征求意见、数易其稿、反复讨论的基础上,终于在10月31日十届全国人大常委会第二十四次会议上获得通过。

随后,中国人民银行以2006年1号令和2号令的形式,颁布《金融机构反洗钱规定》和《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》,分别将于明年1月1日和3月1日起实行。

《反洗钱法》首次规定了我国反洗钱工作的行政主管部门,对金融业的反洗钱监管由银行业扩展到证券和保险业,对特定非金融机构也将纳入监管范围,对金融机构的反洗钱义务也作出了部分调整。

随着法律和法规的颁布出台,我国反洗钱工作的下一步思路是什么?新的规定会不会给金融机构运营造成障碍?客户和金融机构自身的隐私能否得到保障?被赋予了调查权和资金冻结权的人民银行,外界也在担心会不会出现“行政滥用”?网络支付宝、虚拟货币这些新的潜在洗钱新渠道,反洗钱监管如何应对?就这些广受关注的问题,上海证券报独家专访了中国人民银行反洗钱局局长刘连舸。

## 我国目前的洗钱活动有四大特点

上海证券报:请您回顾一下,自去年以来我国反洗钱法制建设方面取得了哪些突破?您能否简单介绍一下我国反洗钱工作的分工机制情况?

刘连舸:在法制建设突破方面,一是《反洗钱法》最终出台,二是随后颁布了具体的规章制度,可以说我国反洗钱工作向规范化、法制化方向迈进了一大步。反洗钱的法制建设此前做了大量的基础性准备工作。2000年以来,人大代表多次呼吁尽早制订《反洗钱法》,从2004年成立起草组,到2006年10月31日表决通过,《反洗钱法》草案数易其稿,反复修改,得到征求意见各部门的高度重视。

另一个重要突破是规章制度的修改和法律的起草同步进行。今年4月,《金融机构反洗钱规定》等三个具体规章形成征求意见稿,在互联网上广泛征求各界

的意见。随后,又按照《反洗钱法》的内容进行调整。《反洗钱法》于10月31日由全国人大常委会审议通过后,人民银行根据法律授权,以人民银行1号令和2号令的形式于11月14日颁布了《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》,从而使反洗钱法的规定进一步具体细化。

在工作机制方面,最重要的是反洗钱部际联席会议制度,最早由公安部、后由人民银行牵头,23个国务院部门参加,工作重点放在制订反洗钱工作的重大方针政策上。按照《反洗钱法》的规定,人民银行是国务院反洗钱工作的行政主管部门,也就是说,我国整个反洗钱监管体制的特点为:由一个部门负责全国的反洗钱监督管理工作,其他相关部门在职责范围内分工负责、协调配合。

上海证券报:当今国际国内洗钱领域的复杂性和趋势有哪些特点?而我国反洗钱工作下一步的思路又是什么?

刘连舸:洗钱和反洗钱是一个博弈的过程,洗钱分子也在不断研究办法应付反洗钱监管。洗钱又是一个非常复杂的犯罪活动,涉及面广,从国外经验来看,几乎所有经济犯罪都与洗钱活动相伴,因此国际上要求,在定义上游犯罪的时候,范围要尽可能宽。

国际上洗钱活动目前有四大主要趋势,一是洗钱的方式手段高科技化,所利用的支付工具日益复杂;二是利用替代性的汇款机构从事洗钱活动日益增多,且洗钱活动跨国、跨区进行。

第三个趋势是:利用复杂的公司结构进行洗钱。很多公司是空壳公司,或者设立后不断变化投资人、控制人,使外界很难辨清谁是公司的实际控制人、谁是交易的最终受益人。第四是洗钱和恐怖活动融资联系更加紧密。

在中国目前洗钱活动也主要有四大特点,一是在沿海经济发达地区,洗钱活动及发生案件概率比较大,相对集中;二是洗钱活动与各类上游犯罪联系紧密,比如贩毒、走私、地下钱庄的非法经营活动等;第三是现金密集型行业,有可能比金融机构还严重;第四则是利用各种假证件和空壳公司进行洗钱的活动十分猖獗。

鉴于国内外洗钱活动的特点和趋势,我国反洗钱工作首先是需要法制化和制度化,其次是监控范围需要不断扩大。《反洗钱法》颁布后,监管范围从原来的银行业,第一步延伸到包括证券、虚拟货币在内的整个金融业,以后将逐步扩展到特定非金融机构。

## 将尽快与银证保联合起草工作制度

上海证券报:此前各部门协调合作主要是通过部际联席会议工作机制,未来的构想是怎样的?此外,在以前金融监管部门协调机制的基础上,下一步的思路是什么?

刘连舸:从过去的实践经验来看,部际联席会议工作机制取得了很好的效果。新的法规鼓励延续现有的、行之有效的做法和机制,这个原则不会改变。鉴于洗钱及其相关犯罪的性质、特点,反洗钱工作确实需要各部门的支持、合作,因此未来我们会更加注意发挥部际联席会议机制的作用,加大沟通和协作力度,以保证有效完成反洗钱法赋予我们的职责。

与金融监管部门的合作,法律有了比较明确的规定,人民银行有了比较明确的规定,人民银行与证监会、保监会联合起草并发布有关客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存的反洗钱工作制度,并及时向金融监管部门通报包括现场检查情况在内的整个反洗钱工作的情况。

另外,《反洗钱法》的法律责任部分规定,人民银行可以视金融机构违规情节,建议金融监管部门依法责令违规金融机构停业整顿,吊销经营许可证,对金融机构高管人员取消任职资格或给予纪律处分等,这些都需要监管部



门配合。

上海证券报:人行反洗钱局和反洗钱监测分析中心,目前都承担着哪些工作?下一步有什么样的职能变化?对这两个机构,定位是什么?

刘连舸:人民银行反洗钱局侧重于法律授权的行政管理和执法工作,主要包括制订相关政策、规章,布署、规划、检查反洗钱工作,依法调查可疑交易、经授权参与国际合作等,反洗钱局是一个行政部门。

中国反洗钱监测分析中心是人民银行为了全面履行反洗钱行政管理和执法工作,主要职责是接收并分析大额和可疑交易报告,按规定移送分析结果,建立国家反洗钱数据库,经批准与境外对口机构交换信息等。

我国反洗钱监测中心的职能定位和有些国家的情况不太一样,有些国家的金融情报机构比较独立,规模比较大,是国家反洗钱信息的中枢和枢纽。当然,国际上对金融情报机构的职能定位也没有一个固定不变的模式。

从长远看,随着反洗钱工作的深化,在日常监管中要充分利用技术手段,减少成本,提高工作效率,都要更加充分发挥反洗钱监测中心的作用。

## 可疑资金临时冻结将按程序谨慎使用

上海证券报:开展反洗钱工作会不会侵犯金融机构客户的个人隐私和商业机密?

刘连舸:如果我们仔细分析会发现,开展反洗钱工作不会侵犯到客户隐私和商业机密,《反洗钱法》在这方面作出了严格规定。

首先是明确要求对获得的客户身份资料和交易信息,应当予以保密,非依法规定,不得向任何组织和个人提供。其次是对反洗钱信息的用途做出了严格限制,获得的客户身份资料和交易信息,只能用于反洗钱行政调查和反洗钱刑事诉讼。

同时也规定了反洗钱监测分析中心作为我国统一的大额和可疑交易报告的接收、分析、保存机构,避免因反洗钱信息分散而侵害金融机构客户的隐私权和商业机密。

上海证券报:在1号令和2号令中,较此前市场分析比较,对

大额资金的定义门槛有所降低?对此的考虑是什么?降低门槛会不会加大工作量,影响正常业务?

刘连舸:实际上,与现行标准相比,门槛是“有高有低”。比如,与此前规定比较,本外币现钞部分没有变化,还是人民币20万元或者外币等值1万美元。

调整门槛的考虑有这么几点,一是当初制定相关反洗钱规定时的经济发展水平和现在有所不同。经济发展了,资金流量加大了,因此机构转账金额的起报门槛由原来的100万人民币,调高到现在的200万人民币,这有助于提高大额交易信息的有效性。

其次,部分门槛的数据调整,是为了缩小本外币的差距。比如1万美元和20万人民币差距还不小,但是和50万人民币的差距就很大了。

同时,额度调整不会加大金融机构的工作量,目前绝大部分金融机构信息已实现计算机化管理,大额交易都有确定的数额标准,能够实现电子化采集大额交易数据。大额交易标准调整后,变动的只是数额标准,金融机构需要做的只是调整一下相关系统的参数。这既不会增加额外负担,也不会影响正常的经济、金融活动。

## 金融机构客户资料会予以保密

上海证券报:开展反洗钱工作会不会侵犯金融机构客户的个人隐私和商业机密?

刘连舸:如果我们仔细分析会发现,开展反洗钱工作不会侵犯到客户隐私和商业机密,《反洗钱法》在这方面作出了严格规定。

首先是明确要求对获得的客户身份资料和交易信息,应当予以保密,非依法规定,不得向任何组织和个人提供。其次是对反洗钱信息的用途做出了严格限制,获得的客户身份资料和交易信息,只能用于反洗钱行政调查和反洗钱刑事诉讼。

同时也规定了反洗钱监测分析中心作为我国统一的大额和可疑交易报告的接收、分析、保存机构,避免因反洗钱信息分散而侵害金融机构客户的隐私权和商业机密。

上海证券报:在1号令和2号令中,较此前市场分析比较,对

民的法律义务,如果某个行业已经成为洗钱活动重灾区,或者说问题比较突出,监管范围延伸的时机比较成熟,按照法律的要求,进行监管也是水到渠成的事。

当然在方法和步骤上,肯定是首先要深入调研,然后采取渐进的方式,逐步扩大监管的非金融行业范畴。

上海证券报:虚拟货币、电子钱包、电子支付等科技手段的应用,同样制造了洗钱的便利,对此反洗钱监管思路如何?明年会不会监管到虚拟货币和电子钱包?

刘连舸:人民银行高度关注新技术条件下可能出现的洗钱新手段,并加强相关的资金监测工作,积极配合有关部门预防洗钱违法犯罪活动的发生。目前,尚未有金融机构及其他单位、个人向人民银行报告利用网络游戏中虚拟货币进行洗钱的行为,已破获的洗钱案件中尚未发现利用虚拟货币进行的。

按照《反洗钱法》的授权,人民银行可确定并公布应履行反洗钱义务的从事金融业务的机构范围,并可会同国务院有关部门确定应履行反洗钱义务的特定非金融机构的范围、其履行反洗钱的义务和对其监督管理的具体办法。

因此,如果利用网络游戏中虚拟货币进行洗钱的行为确实存在,并且具有一定的社会危害性,我们将对经营虚拟货币业务的机构实施反洗钱监管。

## 反洗钱工作需要大量复合型人才

上海证券报:反洗钱工作需要大量专业、有经验的工作人员,在人员建设方面,目前的情况怎样?未来有怎样的人力资源计划?

刘连舸:反洗钱是国家和全社会的事业,直接和间接从事反洗钱工作的人员,不仅包括人民银行反洗钱部门,还包括海关、税务、司法、外汇管理等众多部门以及金融监管部门、金融机构等。

反洗钱工作需要的是复合型的,在知识结构上涵盖技术分析、经济金融、法律等多学科。目前,国内大专院校还没有反洗钱的专门学科,符合需要的专门人才严重不足,因此,只能边干边学,在实践中培养、造就一支反洗钱队伍,反洗钱培训工作亟待加强。

目前在人民银行系统,人民银行省一级派出机构基本都已设立专门的反洗钱处室。在人行和外汇局系统,直接和间接从事反洗钱工作的已有5200多人,再加上整个银行类金融机构则达到14万多人。

下一步,随着反洗钱监管和报告主体扩展到证券和保险业金融机构,虽然《反洗钱法》并没有要求必须配备专门人员和机构,但我们相信全国的反洗钱工作人员队伍会不断扩大、人员素质也会不断提高。

上海证券报:反洗钱工作需要全社会共同理解和支持,甚至还需要普通大众的举报,因此教育宣传的工作很重要,对此有何计划?

刘连舸:的确,反洗钱工作是全社会共同的责任,因此从反洗钱工作一开始,我们就认识到这是一项需要大家都关注和支持的工作。从这几年工作实践来看,我们整个国家国民和法人机构的反洗钱意识在不断提升。

人民银行及其分支机构将对《反洗钱法》进行全面的宣传,并采取多种多样的方式进行人员培训,提高执法人员的业务能力和依法行政水平,细化法律有关规定,将法律落到实处。同时我们也欢迎你们这样的主流财经媒体的配合,将宣传工作推动到更深层次。

我们高兴地看到,银行业金融机构已经行动起来,认真部署,上下齐动。我们也希望证券期货业和保险业金融机构能够早日加入到反洗钱行动中,能够履行国家赋予的法律责任,依法合规经营,减少风险和漏洞,从确保机构安全、稳定和信誉的角度,认真按照《反洗钱法》和相关规章的要求,建章立制,指定和配备相关机构、人员,有计划、有步骤地开展反洗钱工作。



对外界而言,有点神秘的央行反洗钱局内部办公场所,据说还是第一次允许媒体拍摄。本版图片均为本报记者史丽摄

## 人物志

### 刘连舸

现任中国人民银行反洗钱局局长。曾先后担任亚洲开发银行副执行董事、中国人民银行驻欧洲代表处首席代表、中国人民银行国际司副司长、中国人民银行福州中心支行行长。

刘连舸为吉林省吉林市永吉县人,1978年,考入吉林财贸学院金融系,校友评价其“勤奋好学”。1987年,刘连舸从中国人民银行研究生部获得经济学硕士学位,次年出任央行办公厅副处级秘书。1990年出任央行外事局国际货币基金助理调研员,此后任该局开发银行处副处长和处长、中国人民银行驻欧洲代表处首席代表,2001年任中国人民银行国际司副司长。2004年5月,刘连舸出任人民银行福州中心支行行长。

刘连舸被认为是学者型官员,曾发表经济、金融论文、研究报告等近百篇,主编和参与主编《中国外汇业务全书》、《中国金融机构》、《宏观金融调控论》、《美国商业银行》等多部有影响的著作。

## 相关链接

### “洗钱”的由来

20世纪20年代,当时美国芝加哥有一个很著名的黑社会犯罪集团,叫卡斯特犯罪集团,这个犯罪集团主要是贩毒,还有走私、贩私,既然是现金交易,产生大量的现金,他们不敢送到银行存起来,因此这个犯罪集团有一个财务主管,就买了一个投币式洗衣机,开了一个洗衣店,然后在每天晚上计算当天的洗衣收入时,就把其这样的主流财经媒体的配合,将宣传工作推动到更深层次。

我们高兴地看到,银行业金融机构已经行动起来,认真部署,上下齐动。我们也希望证券期货业和保险业金融机构能够早日加入到反洗钱行动中,能够履行国家赋予的法律责任,依法合规经营,减少风险和漏洞,从确保机构安全、稳定和信誉的角度,认真按照《反洗钱法》和相关规章的要求,建章立制,指定和配备相关机构、人员,有计划、有步骤地开展反洗钱工作。