**一、什么是三反工作？**

2017年9月13日，国务院办公厅正式发布《关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见(国办函[2017]84号)》(以下简称《意见》)，明确指出反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制是建设中国特色社会主义法治体系和现代金融监管体系的重要内容。是推进国家治理能力现代化、维护经济社会安全稳定的重要保障，是参与全球治理、扩大金融业双向开放的重要手段。《意见》按照问题导向、防控为本、立足国情、依法行政的基本原则，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、深化国际合作、创造良好社会氛围六个方面提出二十余项具体措施，目标是到2020年逐步健全适应社会主义市场经济要求、适合中国国情、符合国际标准的“三反”法律法规体系，建立职责清晰、权责对等、配合有力的“三反”监管协调合作机制，有效防控洗钱、恐怖融资和逃税风险。

**二、《三反意见》出台的背景**

近年来，我国宏观经济保持平稳健康发展，社会秩序总体和谐稳定。与此同时，各类经济犯罪特别是洗钱、涉众型经济犯罪、涉税违法犯罪以及暴力恐怖活动形势依然严峻，金融领域违法违规现象突出，给人民群众合法权益和国家安全造成了损害和不容忽视的威胁。为进一步健全国家治理体系和现代金融监管体系，有效防范洗钱、恐怖融资和逃税违法犯罪活动，国家“十三五”规划明确要求“完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管措施，完善风险防范体制机制”，中央全面深化改革领导小组将“完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制”列为深化改革重点任务。

在国际上，洗钱、恐怖融资和逃税已经成为全球性公害，跨境洗钱、恐怖融资和逃税的资金规模庞大，威胁世界金融秩序和经济发展。因此，二十国集团（G20）等国际组织将打击洗钱、恐怖融资和逃税作为完善世界经济金融秩序的重要组成部分。在2016年G20杭州峰会公报中，习近平主席和各国领导人共同承诺要完善制度，提升国际社会打击洗钱、恐怖融资和逃税的能力。

根据国内外反洗钱、反恐怖融资和反逃税工作的新形势，按照中央全面深化改革领导小组的部署，人民银行、税务总局和公安部作为牵头部门，会同反洗钱工作部际联席会议各成员单位，共同研究制定了《关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》。

**三、三反机制的主要内容和意义**

《三反意见》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、深化国际合作、创造良好社会氛围六个方面，提出了二十余项具体措施，包括进一步完善反洗钱工作部际联席会议制度，建立国家洗钱和恐怖融资风险评估机制，密切反洗钱行政主管部门、税务机关与监察机关、侦查机关、行政执法机关、金融监管部门间的协调合作与信息共享，探索建立特定非金融机构反洗钱监管制度，发挥会计师、律师等专业服务机构积极作用，强化反洗钱义务机构主动防控风险意识和能力，拓宽反洗钱监测分析数据信息来源，完善跨境异常资金监控机制，严惩洗钱等违法犯罪活动，深化双边和多边国际合作，加强自律组织管理，提升社会公众反洗钱、反恐怖融资和反逃税意识。

《三反意见》遵循推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，着重从体制机制上提出完善措施，明确了当前“三反”工作需要着力加强的工作任务，是《反洗钱法》颁布十周年来对国家反洗钱体系最全面的顶层设计，也是我国在“三反”工作领域深化改革的总体规划。通过落实《三反意见》各项措施，国家“三反”工作体系将更加完善，有利于有效防控风险，也有利于维护国家安全和金融安全。

**四、我国反洗钱、反恐怖融资和反逃税工作的主要成效是什么？**

**1、完善反洗钱法律制度。**2006年《反洗钱法》颁布，对反洗钱监督管理、金融机构和特定非金融机构的反洗钱义务、反洗钱行政调查、反洗钱国际合作等内容作出了明确规定，确立了中国洗钱预防制度的基本框架。中国人民银行根据《反洗钱法》授权，会同有关金融监管部门陆续制定了《金融机构反洗钱规定》、《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》、《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》、《支付机构反洗钱和反恐怖融资管理办法》等规章制度，明确了金融机构和支付机构应当履行的反洗钱义务。2015年，《反恐怖主义法》颁布，进一步完善了反恐怖融资监管和涉恐资产冻结制度。在刑事法律方面，全国人大审议通过的《刑法修正案（六）》和《刑法修正案（九）》进一步完善了有关洗钱罪、掩饰隐瞒犯罪所得罪、帮助恐怖活动罪的规定，为打击洗钱和恐怖融资犯罪奠定了法律基础。最高人民法院也先后发布了多项司法解释，进一步明确了审理洗钱案件的法律适用。

**2、建立健全反洗钱工作机制。**人民银行牵头建立了反洗钱工作部际联席会议，在国务院领导下，指导全国反洗钱工作，制定国家反洗钱的重要方针、政策，制定国家反洗钱国际合作的政策措施，协调各部门、动员全社会开展反洗钱工作。目前，反洗钱工作部际联席会议共有23个成员单位，人民银行与各部门共同制定了《反洗钱工作部际联席会议制度》，在反洗钱制度建设、风险评估、监管、执法、国际交流、信息共享等方面开展了广泛合作。

**3、加强反洗钱监督管理。**反洗钱义务机构是反洗钱工作的第一线，各机构和从业人员能否有效执行反洗钱监管要求决定着反洗钱工作的整体成效。目前，人民银行已经建成了覆盖银、证、保、支付等领域的反洗钱监管体系。一是对金融从业人员持续开展多层次的反洗钱培训，自2012年起通过网络平台向从业人员提供培训，受训人数累计突破40万。二是建立了对反洗钱义务机构反洗钱分类评级制度，对各类反洗钱义务机构开展定期风险评估，掌握各机构反洗钱防控薄弱环节。三是针对发现的问题，人民银行综合运用非现场监管、现场走访、高管约谈、现场检查等多种监管手段，督促反洗钱义务机构采取有效措施整改，对于严重违规机构依法予以处罚。2016年，人民银行共对1,901家反洗钱义务机构（含法人总部及分支机构）开展反洗钱专项执法检查，有力促进了金融机构和支付机构有效履行法定义务。

**4、协助发现和打击洗钱、**恐怖融资及上游犯罪。截止目前，全国2800余家反洗钱义务机构与中国反洗钱监测分析中心建立了电子化数据报送渠道，涵盖银行、证券、保险、非银行支付清算等领域。以反洗钱义务机构报送的大额和可疑交易报告为基础，人民银行不断提高监测分析的专业化水平和智能化程度，深入开展反洗钱调查和协查，依法向执法部门移送大量线索，为国家预防和打击洗钱及上游犯罪提供了有力的金融情报支持。此外，根据国内外恐怖活动形势，人民银行不断加大反恐怖融资工作力度，通过多种方式指导反洗钱义务机构加大对涉恐资金的监测分析，累计向反恐部门移送涉恐线索数百起，协助相关部门调查、破获大量案件，充分发挥了反洗钱工作在国家反恐怖斗争中的积极作用，为维护国家和社会大局稳定作出了贡献。

**5、深化双多边反洗钱国际合作。**2004年，中国与俄罗斯等6国共同发起成立了欧亚反洗钱和反恐怖融资组织（EAG），此后，中国先后加入了金融行动特别工作组（FATF）和亚太反洗钱组织（APG）。随着综合国力的增强和反洗钱工作的进步，中国在反洗钱国际和区域组织的影响力不断提升，先后担任了EAG副主席和APG联合主席，目前是FATF指导小组9国成员之一。利用反洗钱国际和区域组织这一重要平台，中国在国际反洗钱领域积极倡导平等、合作、共赢的理念，努力维护我国和广大发展中国家利益，在反洗钱标准制定、国际和区域组织内部治理等方面发挥了重要作用。近年来，中国进一步加大了国际反洗钱监管与金融情报交流合作力度，与境外反洗钱职能部门展开务实有效的合作。截止2017年8月底，中国人民银行已与美国、澳大利亚、韩国、俄罗斯、法国、日本、新西兰等47个国家（地区）的对口机构正式建立反洗钱金融情报交流合作关系或反洗钱监管合作机制，连续多年与美国财政部牵头开展中美反洗钱与反恐怖融资研讨活动，接收和发出的国际协查请求数量逐年增长，为追逃追赃等执法工作提供了重要情报支持。

**五、《三反意见》中提出“健全数据信息共享机制”，在实现跨部门信息共享方面将有何具体措施？纳入共享的信息主要有哪些？怎样保护个人隐私？**

在互联网和大数据时代，利用多种信息数据资源，特别是政务信息辅助开展反洗钱监测分析，是“三反”工作发展的重要方向。当前，反洗钱信息资源共享程度较低、信息处理能力不能满足需要，成为制约反洗钱工作充分发挥作用的瓶颈。为此，《三反意见》提出要推进反洗钱数据信息共享，研究“三反”数据信息共享技术标准，明确相关部门的数据提供责任和数据使用权限，稳步推进信息共享机制建设。可以纳入反洗钱信息共享的主要政务信息包括企业注册信息、税务登记信息、公安人口信息、征信信息、海关申报信息、社会组织信息等，此外，还要充分发挥市场作用，有选择地接入部分商业数据资源。

需要强调的是，《反洗钱法》明确规定“对依法履行反洗钱职责或者义务获得的客户身份资料和交易信息，应当予以保密；非依法律规定，不得向任何单位和个人提供”。人民银行高度重视数据信息共享中的个人信息保护和反洗钱信息安全问题，在工作推进过程中，将同步推进数据保密制度建设和保密技术开发，建立部门间安全电子化线路，依法设置数据查询权限，全面留存查询痕迹，做到数据信息使用情况的可查、可控，严格保护公民隐私和反洗钱信息安全。

**六、《三反意见》提出“适时扩大反洗钱和反恐怖融资监管范围”，要覆盖哪些行业？**

目前，反洗钱和反恐怖融资监管已经全面覆盖了银行业、证券业、保险业、非银行支付机构和银行卡清算机构，基本实现了对金融领域的全覆盖。当前，洗钱和恐怖融资活动已经逐步开始向一些非金融领域蔓延。为此，人民银行对部分非金融行业的洗钱风险开展了持续的监测分析，并借鉴有关国际经验，会同相关主管部门共同研究制定社会组织、房地产中介机构、珠宝和贵金属经销商、公司注册代理机构以及会计师、律师和公证行业的反洗钱制度规范。鉴于以上行业在业务模式、行业结构等方面与金融行业存在较大差异，人民银行将与行业主管部门共同探索建立适应行业特点、符合反洗钱工作需要的反洗钱工作模式，更加侧重行业主管部门的日常监管和行业协会的自律管理。

需要说明的是，部分行业机构被纳入反洗钱监管范围，主要着眼于防范这些行业的某些产品和业务可能被用于洗钱的风险；同时，这些行业机构和从业人员具备及早发现和识别洗钱、恐怖融资风险的专业基础，特别是会计师事务所、律师事务所、公证处等专业服务机构，作为市场经济的“守门人”，有较高专业水准和法治意识，充分发挥其在反洗钱领域的积极作用有利于督促行业机构进一步完善防范措施，更好地预防洗钱风险、维护自身良好社会声誉。

**七、《三反意见》提出“完善跨境异常资金监控机制”的出发点是什么？**

通过正规渠道或非正规渠道将非法资金跨境转移是洗钱和恐怖融资活动逃避法律制裁的惯用手段，一旦赃款或涉恐资金离境，监控和追缴难度极大。因此，跨境资金交易一直以来是反洗钱资金监测的重点。为充分发挥反洗钱在跨境资金监测中的作用，《三反意见》提出“要完善跨境异常资金监控机制，综合运用外汇交易监测、跨境人民币交易监测和反洗钱资金交易监测信息，有利于发现跨境洗钱、恐怖融资和逃税线索，防范非法跨境资金流动”。需要强调的是，反洗钱跨境资金监控的对象是犯罪活动赃款和涉嫌资助恐怖活动的资金，监控方式是通过模型指标在后台筛选，不会增加居民和企业对跨境资金的申报要求，不影响居民和企业正常、合法的跨境资金运用。

**八、《三反意见》对严惩违法犯罪活动的要求有哪些？**

按照中央部署，近年来，公安部会同中国人民银行和国家税务总局等部门，持续部署推动打击相关犯罪活动，不断强化犯罪预防和治理工作，形成遏制违法犯罪蔓延的有利态势。

**1、持续开展预防、打击利用离岸公司和地下钱庄转移赃款专项行动。**中国人民银行、国家外汇管理局、公安部、最高检、最高法已连续三年部署此项专项行动，公安机关运用情报导侦思路，开展信息化应用、数据化实战，加强统筹调度和一体化作战，对洗钱犯罪活动开展集约、深度、全链条打击，破获一批重大案件，抓获一批犯罪嫌疑人，极大震慑了不法分子。

**2、严厉打击涉恐融资犯罪活动。**按照公安部统筹部署，部分重点省份公安机关组织开展了打击涉恐融资犯罪专项行动，不断提高发现能力，坚决阻断恐怖组织、恐怖人员和恐怖培训等活动的资金供给。同时，公安机关会同人民银行，协调金融机构开展健全涉恐资金来源动态监控机制，探索信息化时代特征下的新战法，实现打击涉恐融资犯罪向信息化、动态化的全面转型。

**3、高度重视、强力推动打击涉税违法犯罪工作。**骗取出口退税和虚开增值税专用发票等涉税违法犯罪行为是严重的经济违法犯罪行为，危害极大，不仅造成国家税款流失，扭曲出口退税的政策效应，还损害社会主义市场经济的法治基础，扰乱国家正常经济秩序，影响国家宏观经济决策的准确性，必须坚决打击。根据中央和国务院部署，税务总局、公安部、海关总署和人民银行建立了国务院防范和打击出口骗税部际联席会议制度，进一步建立健全了工作协调机制，紧紧围绕“体制打骗、机制打骗、方法打骗”的总体思路，坚持问题导向，按照打击骗取出口退税和打击虚开增值税专用发票“一盘棋”的原则，连续三年联合开展了打击骗取出口退税和虚开增值税专用发票专项行动；公安机关在全系统建立起了公安派驻国（地）税联络机制办公室，明确职责任务、建立运行机制，取得了积极成效。公安部门深入开展涉税情报导侦工作，建立涉税类罪分析模型、研判形成精准嫌疑线索，组织对黄金交易、石化等领域突出犯罪和高危地区人员实施的涉税犯罪开展精确打击，相继侦破了一批重大案件，依法严惩了一批犯罪嫌疑人，取得较好成效。

**九、《三反意见》对发挥社会力量作用的要求**

“三反”工作既需要有关部门依法履职、积极作为，也离不开社会力量的密切配合。相关行业协会等自律组织应当充分发挥专业和资源优势，一方面协助主管部门落实“三反”监管要求，制定符合本行业特点的反洗钱自律规则和工作指引，另一方面服务行业机构提升“三反”工作能力，促进反洗钱义务机构之间的经验交流，营造良好的行业环境。

“三反”工作的根本目的是为了维护广大人民群众的切身利益，因此，社会公众应当积极关注和配合“三反”工作。有关部门要加强面向公众的“三反”宣传教育，普及法律知识，引导公众理性认识和理解金融机构为开展“三反”工作而采取有关客户身份识别和交易管控措施的必要性，增强公众风险防范意识和能力，形成良好的社会氛围。