

关于修改做好中哈霍尔果斯国际边境合作中心 中方区反洗钱和反恐怖融资工作的通知

人民银行伊犁州中心支行，国家开发银行新疆分行，各政策性银行新疆分行，各国有商业银行新疆分行，各股份制商业银行乌鲁木齐分行，外资银行乌鲁木齐分行，各地方法人金融（支付）机构：

根据《中华人民共和国中国人民银行法》《中华人民共和国人民币管理条例》相关规定，我中心支行将《关于做好中哈霍尔果斯国际边境合作中心中方区反洗钱和反恐怖融资工作的通知》(乌银办〔2017〕256号)第四条第一款“强化现金管理”的部分内容进行修改。现印发给你们，请遵照执行。

附件：中国人民银行乌鲁木齐中心支行办公室关于做好
中哈霍尔果斯国际边境合作中心中方区反洗钱
和反恐怖融资工作的通知（修改版）

中国人民银行乌鲁木齐中心支行办公室
2018年8月29日

附件

中国人民银行乌鲁木齐中心支行办公室关于做好中哈霍尔果斯国际边境合作中心中方区反洗钱和反恐怖融资工作的通知（修改版）

人民银行伊犁州中心支行，国家开发银行新疆分行，各政策性银行新疆分行，各国有商业银行新疆分行，各股份制商业银行乌鲁木齐分行，外资银行乌鲁木齐分行，各地方法人金融（支付）机构：

为支持霍尔果斯开发区中哈霍尔果斯国际边境合作中心中方区（以下简称合作中心）建设，落实反洗钱、反恐怖融资、反逃税（以下统称“三反”）监管体制机制，切实防范洗钱和恐怖融资风险，根据《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国反洗钱法》（以下简称《反洗钱法》）、《金融机构反洗钱规定》（中国人民银行令〔2006〕第1号）、《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》（中国人民银行令〔2016〕第3号）、《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》（中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会令〔2007〕第2号）、《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》（中国人民银行 公安部 国家安全部令〔2014〕第1号）、《国务院办公厅关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》（国办函〔2017〕84号）、《霍尔果

斯国际边境合作中心中方区管理暂行办法》(新疆维吾尔自治区人民政府令〔2012〕第177号)等法律法规，参照反洗钱联席会议制度，结合中国人民银行总行关于金融支持霍尔果斯开发区建设的有关意见，现就切实做好合作中心反洗钱和反恐怖融资工作通知如下，请遵照执行。

一、做好合作中心反洗钱和反恐怖融资工作的重要意义

建立中哈霍尔果斯国际边境合作中心，是党中央、国务院在我国改革开放新的历史条件下作出的重大决策，是支持新疆发展和建设丝绸之路经济带核心区的重要举措。做好反洗钱和反恐融资工作有利于保证合作中心经济活力总体目标的实现，有利于为合作中心培育国际化和法治化的市场环境，有利于合理评估和有效控制合作中心业务可能隐含的洗钱和恐怖融资风险。合作中心区域内各金融机构和支付机构(以下简称“义务机构”)应充分认识反洗钱和反恐融资工作对合作中心、霍尔果斯开发区乃至新疆经济平稳、健康发展、“一带一路”国家战略顺利实施的重要意义，全面落实各项反洗钱和反恐怖融资制度措施，开拓创新，积极探索，努力形成可复制、可推广的合作中心反洗钱工作经验。

二、切实做好反洗钱和反恐怖融资监督管理

(一) 按照风险为本和法人监管原则，中国人民银行乌鲁木齐中心支行统筹指导合作中心反洗钱反恐怖融资监督管理工作，人民银行伊犁州中心支行结合实际具体负责，合理运用各类监管方法，加强对各义务机构反洗钱内控制度建设及相关政策要

求执行有效性的监督评价，及时发布有关合作中心洗钱风险提示，有针对性地开展对反洗钱内部控制薄弱及存在较高洗钱风险义务机构的反洗钱执法检查，组织管理合作中心所在地人民银行对中方区义务机构实现有效监管。

（二）坚持问题导向、防控为本的原则，完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制。建立人民银行与金融监管部门反洗钱、反恐怖融资监管工作交流合作机制，共享监管信息，协调跨境监管合作；加强同税务部门的合作，充分发挥人民银行在金融情报方面的支撑作用，以税务相关犯罪的资金监测为手段，以个案协查及反馈为重点，通过信息共享平台，防范利用合作中心逃税行为的发生；加强与海关、工商等部门的信息共享，提升对合作中心内贸易及资金流动的后台监控能力。积极会同税务、公安、国家安全部门加强对合作中心洗钱犯罪类型和典型案例的研究，着力加大对洗钱、恐怖融资及税务犯罪的预防和打击力度。

（三）人民银行要加强有关合作中心业务反洗钱专项培训，加强反洗钱法律法规宣传，构筑有利于合作中心发展的法律环境。可利用现代科技手段扩大受众范围，加大对基层人员的教育培训力度，提升人民银行和金融机构人员反洗钱工作水平，增强相关人员对反洗钱工作的理解和支持力度。

（四）中国人民银行伊犁州中心支行及合作中心所在地人民银行应当对反洗钱监督管理中获取的反洗钱信息采取妥善的保管和保密措施，不得违反规定对外提供。

三、全面落实各项反洗钱和反恐怖融资制度措施

（一）完善反洗钱和反恐怖融资内部控制制度

1. 各义务机构要全面贯彻落实《反洗钱法》、《金融机构反洗钱规定》（中国人民银行令〔2006〕第1号）、《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》（中国人民银行令〔2016〕第3号）等法律法规，严格履行各项反洗钱义务，完善与合作中心业务有关的反洗钱内部控制制度，健全风险评估制度，强化反洗钱业务系统建设，做好客户身份识别，按规定上报大额和可疑交易报告，妥善保存客户身份资料及交易记录，切实防范洗钱和恐怖融资风险。

2. 各义务机构要建立健全反洗钱管理体制。要在高级管理层中明确反洗钱责任人，指定反洗钱主管部门、设置反洗钱专职岗位并配备充足人员负责反洗钱工作。要确保高管人员、主管部门和专职人员的反洗钱履职能力，并为其履职提供资源保障。要加强对反洗钱人员和业务人员的培训，普及国际、国内反洗钱业务知识，增强其识别、预防利用合作中心金融业务及贸易进行洗钱和恐怖融资的意识和技能。

3. 各义务机构要建立合作中心创新产品、创新业务洗钱和恐怖融资风险评估制度。在创新业务或产品设计、开发和运行前，必须经过义务机构反洗钱部门的洗钱和恐怖融资风险评估，并配备与风险相当的控制措施。创新产品、业务洗钱和恐怖融资风险评估报告须包括但不限于以下内容：（1）创新业务基本情况，包

括业务类型、目标客户、办理流程和结算方式等；（2）洗钱和恐怖融资风险评价情况，包括威胁、漏洞、风险强度、发生洗钱和恐怖融资事实时可能遭受的处罚；（3）洗钱和恐怖融资风险控制措施，包括各风险环节的控制措施、控制措施对风险的消减程度；（4）评价结论。

义务机构反洗钱部门的洗钱和恐怖融资风险评估报告，应在新产品发布和新业务开展前，向当地人民银行分支机构进行报备。

4. 各义务机构应强化系统建设。各义务机构总部在设计和建设合作中心义务机构业务系统时，应在各业务条线嵌入反洗钱要求或模块，准确、完整登记和传递客户信息及交易信息，为资金监测分析提供系统支持，满足大额和可疑交易报告要素提取需求，适应各类反洗钱业务数据及报表的提取要求。要及时更新反洗钱监控名单，从技术上提高跨境、离岸及创新业务监测的及时性和有效性。

（二）严格履行客户身份识别义务

1. 各义务机构应建立对非居民客户的身份识别和身份资料及交易记录保存制度和流程，遵循“了解你的客户”原则，认真落实账户管理及客户身份识别各项制度规定，区别客户风险程度。在做好客户身份识别工作时，要强化对非居民客户身份识别。规范与非居民客户建立业务关系或为非居民客户提供一次性金融服务时，应采集和识别非居民客户身份基本信息内容，明确对非居民客户证件真实性、有效性的核对步骤、措施或渠道。针对境外

机构及中方区注册企业等非自然人客户，应增强法人透明度审查，严格审核发起人、股东、实际运作人、最终受益人和董事、监事、高级管理层人员背景，审查资金来源和渠道，从源头上防止不法分子通过创设组织机构进行洗钱、恐怖融资和逃税活动。

2. 各义务机构根据客户及其申请业务的风险状况，可采取延长开户审查期限、加大客户尽职调查力度等措施。对于不配合客户身份识别、有组织同时或分批开户、开户理由不合理、开立业务与客户身份不相符、有明显理由怀疑客户开立账户存在开卡倒卖或从事违法犯罪活动等情形，有权拒绝开户。

3. 各义务机构要加强对开展跨境及非居民结算业务主体的识别和分析，按照“了解你的客户”、“了解你的业务”、“尽职审查”的原则，做好跨境、离岸及非居民结算业务资金划转的背景核查，持续强化客户身份识别和可疑交易分析基础。各义务机构在与客户建立业务关系及业务关系存续期间，加强对客户的实际控制人或交易的实际受益人的识别。

4. 各义务机构建立客户风险分类制度。充分考虑客户的地域、特性、业务、行业等因素，合理划分客户风险等级。在其它条件相同的情况下，可适当提高非居民客户风险等级。对确定为高风险等级或办理高风险业务的客户，必须采取强化的客户尽职调查程序。

5. 各义务机构与境外金融机构及其他从事金融业务的非金融机构建立代理行或者类似业务关系时，应当进行反洗钱背景审查，

充分收集有关境外机构业务、声誉、内部控制、接受监管等方面的信息，评估境外机构接受反洗钱监管的情况和反洗钱、反恐怖融资措施的健全性和有效性，以书面方式明确自身与境外机构在客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存方面的职责。

6. 各义务机构应加强对各类业务全流程的反洗钱风险管理，完整登记交易信息，确保交易背景有关信息在各业务环节完整、透明的传递。

义务机构应加强对下列业务交易主体的反洗钱反恐怖融资审查：（1）交易一方或双方来自于反洗钱和反恐怖融资监管薄弱国家（地区）；（2）交易一方或双方与国务院有关部门、机构和司法机关依法要求义务机构协查或者关注的犯罪嫌疑人、洗钱或恐怖融资分子相同的；（3）交易一方或双方曾经被报送过可疑交易报告或与主管部门发布的风险提示主体姓名或名称相同；（4）交易背景与反洗钱和反恐怖融资监管薄弱国家（地区）有关；（5）其他高风险业务涉及的主体。

（三）认真做好交易监测工作

1. 各义务机构应按照《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》（中国人民银行令〔2016〕第3号）有关要求，建立和完善大额交易和可疑交易报告管理制度及工作流程，建立健全大额交易和可疑交易监测标准。通过人工或系统筛选的方式，开展大额和可疑交易的筛选、监测、分析和报告，确保监测范围覆盖所有客户、业务及交易对手，动态优化监测标准，提升监测结果的

准确性和有效性。积极采取完善可疑交易监测标准、开展回溯性审查等措施响应人民银行、公安机关及司法机关发布的风险提示、类型报告及各种同洗钱及恐怖融资关联的工作及评估报告；在推出新产品或新业务之前，应当完成相关监测标准的评估、完善和上线运行工作。

2. 各义务机构可根据本机构系统设置和业务特点，具体选择大额和可疑交易系统报送的方式和路径，但最终应通过总部或总部指定的机构，实现将大额和可疑交易向中国反洗钱监测分析中心报送。

3. 各义务机构采取有效措施进行人工分析、识别，在分析客户身份信息、客户行为、交易特征及其它相关信息的基础上，依照“重质量、讲实效”原则，审慎提交可疑交易报告。尤其要完善洗钱、恐怖融资、逃税骗税、虚开增值税发票等可疑交易监测标准和模型，强化人工分析研判，切实提升可疑交易报告质量。发现可疑交易明显涉嫌洗钱及恐怖融资等犯罪活动、严重危害国家安全或影响社会稳定及其他情节严重或者情况紧急的，在按程序向中国反洗钱监测分析中心报送可疑交易报告的同时，应按规定将可疑交易报告报送合作中心所在地人民银行。

各义务机构向当地人民银行报送的可疑交易报告必须符合下列要求：（1）按照“勤勉尽责”原则，采取合理方式开展客户身份重新识别；综合调查、全面收集可疑交易报告所涉客户及交易信息，包括在本机构系统内的信息、从代理机构、结算机构或交

易机构可获取的信息和公开可取得的信息；（2）对所涉及的客户及交易进行分析、识别，认为该交易或客户与洗钱、恐怖融资及其他违法犯罪活动明显有关；（3）完整填写可疑交易报告，全面记录客户尽职调查、可疑交易调查分析、异常交易特征及涉罪类型判断等信息。

4. 各义务机构要合理评估可疑交易的可疑程度和风险状况，审慎处理账户（或资金）管控与金融消费者权益保护之间的关系，在报送可疑交易报告后，对可疑交易报告所涉客户、账户（或资金）和金融业务及时采取适当的后续控制措施，最大程度减轻本机构被洗钱、恐怖融资及其他违法犯罪活动利用的风险。这些后续控制措施包括但不限于：（1）对可疑交易报告所涉客户及交易开展持续监控，若可疑交易活动持续发生，则定期（如每3个月）或额外提交报告；（2）提升客户风险等级，并根据《金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引》（银发〔2013〕2号文印发）及相关内控制度规定采取相应的控制措施；（3）经机构高层审批后采取措施限制客户或账户的交易方式、规模、频率等，特别是客户通过非柜面方式办理业务的金额、次数和业务类型；（4）经机构高层审批后拒绝提供金融服务乃至终止业务关系；（5）向相关金融监管部门报告；（6）向相关侦查机关报案。

5. 各义务机构对恐怖活动组织及恐怖活动人员名单开展实时监测，应当覆盖义务机构的所有业务条线和业务环节。对《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》（中国人民银行令〔2016〕

第 3 号)第十八条规定的可疑交易报告，义务机构应当立即提交，最迟不得超过业务发生后的 24 小时。

恐怖活动组织及恐怖活动人员名单调整的，义务机构应当立即针对本机构的所有客户以及上溯三年内的交易启动回溯性调查，并按照规定提交可疑交易报告。对跨境交易和一次性交易等较高风险业务的回溯性调查应当在知道或者应当知道恐怖活动组织及恐怖活动人员名单之日起 5 个工作日内完成。义务机构开展回溯性调查的相关工作记录至少应当完整保存 5 年。

6. 各义务机构应严格执行《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》(中国人民银行 公安部 国家安全部令〔2014〕第 1 号)，健全完善跨境结算账户资产冻结的内控操作规程和控制措施，明确跨境结算账户涉恐资产冻结相关岗位和人员职责，切实做好恐怖活动组织及恐怖活动人员名单库的更新维护工作。在业务开展过程中，发现进入涉恐名单范围的，在严格保密的前提下，采取冻结及其他相关措施，并以书面形式报告所在地公安机关、国家安全机关和当地人民银行：(1) 在业务办理过程中发现涉及恐怖活动组织及恐怖活动人员拥有或控制的资金或其他资产；(2) 在与客户建立业务关系或者为其提供一次性金融服务时，发现名单范围属于公安部发布的恐怖活动组织及恐怖活动人员的；(3) 监测发现客户或者其交易对手的相关资产确属恐怖活动组织及恐怖活动人员的。

四、其他工作要求

(一) 强化现金交易管理。合作中心作为对外开放的窗口，应积极同国际现金管理较为严格的实践接轨。中方区各义务机构应倡导非现金交易结算：一是试点运行超限现金交易非现金化。对于人民币5万元以上（含5万元）或外币等值1万美元以上（含1万美元）的现金交易提倡通过银行、非银行支付机构等线上交易渠道完成。二是针对非自然人客户鼓励采用非现金结算方式进行交易。三是加大对非自然人客户账户向个人结算账户转账交易的事后审查和追踪力度。

(二) 增强风险意识，加强趋势和类型分析。合作中心地理位置特殊，应以提升金融服务水平、完善基础设施建设为目标，鼓励金融产品和服务创新先行先试。各义务机构要深化对跨境、离岸及创新业务洗钱及恐怖融资类型和趋势的研判，关注合作中心区域涉及的特定客户、特定业务的洗钱、恐怖融资及偷逃税款等风险变化情况，积极进行洗钱和恐怖融资风险研究，并及时将研究结果运用到反洗钱风险管理工作中。