

人民银行有关负责人就《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》答记者问

近日，中国人民银行发布了《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，以下简称《管理办法》），自2017年7月1日起实施。日前，人民银行有关负责人就《管理办法》有关问题回答了记者提问。

一、《管理办法》的出台背景与主要意义是什么？

《管理办法》结合国内工作实际和国际标准，对现行《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〔2006〕第2号）和《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》（中国人民银行令〔2007〕第1号）两部规章进行了修订、整合。

上述两部规章自2007年实施以来，在我国反洗钱工作起步阶段，对于指导金融机构切实履行可疑交易报告义务发挥了积极作用。但随着国内外形势的发展变化和反洗钱工作的深入推进，防御性报告过多、有效报告不足等实施当中的问题逐渐显现，影响了反洗钱工作的有效性。为此，人民银行先后发布《关于进一步加强金融机构反洗钱工作的通知》（银发〔2008〕391号）、《关于明确可疑交易报告制度有关执行问题的通知》（银发〔2010〕48号）等规范性文件，对金融机构如何有效履行可疑交易报告义务、避免简单通过系统抓取报送符合可疑交易报告标准的交易等问题进行规范。2012年，人民银行在全国选择37家法人金融机构开展可疑交易报告综合试点，要求试点机构结合自身情况自主定义交易监测标准，结合人工分析，以合理怀疑为基础报送可疑交易报告。这些工作为修订现行两个规章、出台《管理办法》奠定了坚实基础。同时，现行大额交易报告标准也已经不能完全满足反洗钱以及打击、遏制相关上游犯罪的实际需要，有必要对大额交易报告标准进行适当调整。

2014年，人民银行正式启动规章修订工作，反复研究论证，并在全国范围内两次组织征求金融机构的意见和建议，确保《管理办法》的科学性和可行性。《管理办法》在规章层面明确了金融机构切实履行可疑交易报告义务的新要求，有助于金融机构提高可疑交易报告工作有效性，有助于预防、遏制洗钱、恐怖融资等犯罪活动，有助于维护我国金融体系的安全稳健，有助于进一步与国际标准接轨。

二、要求金融机构报告大额交易和可疑交易的主要考虑是什么？

按照《中华人民共和国反洗钱法》的规定，报告大额交易和可疑交易是金融机构应当履行的三项核心反洗钱义务之一，也为人民银行依法开展反洗钱资金交易监测分析奠定坚实的数据基础。实践中，金融机构通过系统自动抓取报送大额交易，通过客户身份识别、留存客户身份资料和交易记录、开展交易监测分析，发现并报送可疑交易报告。以金融机构报送的大额交易和可疑交易报告为基础，人民银行开展主动分析、协查分析和国际互协查，依法向执法部门移送案件线索，与相关部门一起预防、遏制洗钱、恐怖融资，维护金融安全。

三、与现行规章相比，《管理办法》的主要变化是什么？

《管理办法》的变化主要包括以下四个方面：一是明确以“合理怀疑”为基础的可疑交易报告要求，新增建立和完善交易监测标准、交易分析与识别、涉恐名单监测、监测系统建立和记录保存等要求，同时删除原规章中已不符合形势发展需要的银行业、证券期货业、保险业可疑交易报告标准。二是将大额现金交易的人民币报告标准由“20万元”调整为“5万元”，调整了金融机构大额转账交易统计方式和可疑交易报告时限。三是新增规章适用范围、大额跨境交易人民币报告标准等内容。以人民币计价的大额跨境交易报告标准为“人民币20万元”。四是对交易报告要素内容进行调整，增加“收付款方匹配号”、“非柜台交易方式的设备代码”等要素，删除“报告日期”、“填报人”和“金融机构名称”等要素，设计了要素更加精简的《通用可疑交易报告要素》。

四、《管理办法》的适用范围是什么？什么时间生效？

《管理办法》适用于在中华人民共和国境内依法设立的，依据《中华人民共和国反洗钱法》等法律法

规规定，应当履行反洗钱义务的机构，主要包括政策性银行、商业银行、农村合作银行、农村信用社、村镇银行，证券公司、期货公司、基金管理公司，保险公司、保险资产管理公司、保险专业代理公司、保险经纪公司，信托公司、金融资产管理公司、企业集团财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、消费金融公司、货币经纪公司、贷款公司和非银行支付机构。其中，“保险专业代理公司”、“保险经纪公司”、“消费金融公司”和“贷款公司”是《管理办法》新增的适用范围。

《管理办法》于2017年7月1日生效实施。考虑到金融机构进行制度修订、交易监测标准自建及系统改造需要一定的时间。因此，《管理办法》在发布后、生效实施前，给予了金融机构半年时间的过渡期。

五、《管理办法》对大额交易报告的具体要求是什么？跨境资金交易是否需要报送大额交易报告？

《管理办法》规定的大额交易报告标准为：一是自然人和非自然人的大额现金交易，境内和跨境的报告标准均为人民币5万元以上、外币等值1万美元以上。二是非自然人银行账户的大额转账交易，境内和跨境的报告标准均为人民币200万元以上、外币等值20万美元以上。三是自然人银行账户的大额转账交易，境内的报告标准为人民币50万元以上、外币等值10万美元以上，跨境的报告标准为人民币20万元以上、外币等值1万美元以上。

对跨境资金交易，金融机构应当报送大额交易报告。比如，自然人通过银行机构利用现金或转账方式向境外汇款1万美元，则办理业务的银行机构需将此交易作为大额交易上报。对自然人客户“人民币20万元以上”的大额跨境转账交易报告标准是《管理办法》的新增标准。主要考虑是：一是随着沪港通、深港通等业务逐步推进，境内居民个人跨境业务逐步放开，居民个人跨境人民币业务会更加频繁，设计专门的人民币报告标准，便于监管部门及时掌握人民币跨境交易数据，开展风险监测。二是现有制度规定，香港居民个人跨境同名账号之间及台湾居民个人跨境人民币汇款每日限额5万元，居民个人贸易项下跨境人民币业务无限额管理。《关于优化人民币跨境收付信息管理系统信息报送流程的通知》（银办发〔2013〕188号）规定，对于单笔20万元（含）以下的个人人民币跨境收支业务，银行可合并报送，但需保留逐笔明细信息。综合考虑，《管理办法》对自然人客户大额跨境转账交易报告标准确定为“人民币20万元以上”，可以加强对跨境人民币交易的统计监测，更好地防范人民币跨境交易相关风险。

需要说明的是，按照《管理办法》，人民银行可以根据工作需要调整大额交易报告标准。

六、《管理办法》将大额现金交易的报告标准规定为“人民币5万元”、“外币等值1万美元”，主要考虑是什么？

《管理办法》规定，对当日单笔或者累计交易人民币5万元以上（含5万元）、外币等值1万美元以上（含1万美元）的现金缴存、现金支取、现金结售汇、现钞兑换、现金汇款、现金票据解付及其他形式的现金收支，金融机构应当报送大额交易报告。比如，自然人通过银行机构用人民币现钞购买美元现钞，当日单笔或者累计交易人民币5万元以上（含5万元）的，办理业务的银行机构需将此交易作为大额交易上报。

《管理办法》将大额现金交易报告标准从现行的人民币20万元调整为5万元，主要考虑是：

首先，加强现金管理是反洗钱工作的重要内容。国际上现金领域的反洗钱监管标准大都比较严格。比如，美国、加拿大和澳大利亚的大额现金交易报告起点均为1万美元（或等值外币），而监管部门为打击特定领域的违法犯罪活动，依据法律授权还可以进一步下调现金交易报告标准。其次，非现金支付工具的普及、发展和创新便利了非现金交易，居民的现金使用偏好正逐步发生转变，正常的支付需求通过非现金支付工具可以得到更加快捷、安全的满足，这为强化现金管理提供了有利的条件。最后，我国反腐败、税收、国际收支等领域的形势发展也要求加强现金管理，防范利用大额现金交易从事腐败、偷逃税、逃避外汇管理等违法活动的风险。

七、《管理办法》是否要求非银行支付机构报送大额交易报告？

《管理办法》的有关规定适用于非银行支付机构。目前，人民银行对非银行支付机构应当履行的反洗

钱义务，还有更为具体的要求，例如《支付机构反洗钱与反恐怖融资管理办法》（银发〔2012〕54号）。

《管理办法》生效实施后，人民银行将根据实际情况，适时修订完善对非银行支付机构的大额交易和可疑交易报告要求。

八、《管理办法》是否有关于大额交易免报的规定？

有相关规定。《管理办法》规定，金融机构免报的大额交易类型主要包括同一金融机构的同一客户名下的定活互转交易，交易一方为党政军机关的交易，金融机构同业间交易，银行机构办理的税收、错账冲正、利息支付等。

九、《管理办法》对可疑交易报告的具体要求是什么？

《管理办法》规定，金融机构发现或者有合理理由怀疑客户、客户的资金或者其他资产、客户的交易或者试图进行的交易与洗钱、恐怖融资等犯罪活动相关的，不论所涉资金金额或者资产价值大小，应当提交可疑交易报告。即以“合理怀疑”为基础开展可疑交易报告工作。具体要求主要包括：

一是金融机构应当将可疑交易监测工作贯穿于金融业务办理的各个环节。金融机构既要在客户身份识别过程中采取合理措施识别可疑交易线索，也要通过对交易数据的筛选、审查和分析，发现客户、资金或其他资产和交易是否与洗钱、恐怖融资等违法犯罪活动有关。对于进行中的交易或者客户试图开展的交易，金融机构发现或有合理理由怀疑其涉及洗钱、恐怖融资的，也应当提交可疑交易报告。

二是金融机构应当同时关注客户的资金或资产是否与洗钱、恐怖融资等犯罪活动相关。资产包括但不限于银行存款、汇款、旅行支票、邮政汇票、保单、提单、仓单、股票、债券、汇票和信用证，房屋、车辆、船舶、货物、其他以电子或者数字形式证明资产所有权、其他权益的法律文件、证书等。

三是金融机构提交可疑交易报告，没有资金或资产价值大小的起点金额要求。如涉嫌恐怖融资活动的资金交易可能金额较小，但按照《管理办法》，金融机构仍应当提交可疑交易报告。

四是金融机构应当按照规定时间报送可疑交易报告。《管理办法》规定，金融机构应当“在按本机构可疑交易报告内部操作规程确认为可疑交易后，及时提交可疑交易报告，最迟不超过5个工作日”。

为执行这些要求，金融机构应当按照《管理办法》，制定可疑交易报告制度和操作规程，为可疑交易报告工作提供充足的人力保障和资源支持，建立健全自主定义的交易监测标准，建立功能完善、运行良好的监测系统，做好涉恐名单监控，加强对系统预警的异常交易的人工分析、识别，保留相关工作记录，并遵守保密要求等。

十、《管理办法》将可疑交易报告时限规定为“在按本机构可疑交易报告内部操作规程确认为可疑交易后，及时提交可疑交易报告，最迟不超过5个工作日”，主要考虑是什么？

原《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〔2006〕第2号）要求金融机构“在可疑交易发生后”的10个工作日内提交可疑交易报告。但在《管理办法》基于“合理怀疑”报送可疑交易报告的新模式下，可疑交易发生与可疑交易识别、确认的时点可能有较大差别，导致原来的报告时限难以操作。而国际通行做法是要求金融机构在确认交易可疑后及时提交可疑交易报告。因此，《管理办法》将可疑交易报告时限规定为“在按本机构可疑交易报告内部操作规程确认为可疑交易后，及时提交可疑交易报告，最迟不超过5个工作日”。

需要说明的是，“5个工作日”不是指金融机构必须在5个工作日内完成从异常交易预警到人工分析判断等所有环节，并向中国反洗钱监测分析中心提交可疑交易报告，而是指金融机构通过内部预警、分析等确认为可疑交易后，应当在5个工作日内提交可疑交易报告。

十一、《管理办法》对金融机构监测涉恐名单的具体要求是什么？

按照《管理办法》，金融机构开展涉恐名单监测应当遵循以下要求：一是金融机构应当确保涉恐名单的完整和准确，并及时更新。二是金融机构实施涉恐名单监测的范围应当覆盖全部客户及其交易对手、资金或者其他资产。三是金融机构应当对涉恐名单开展实时监测。四是金融机构应当在涉恐名单调整后，立

即对全部客户或者其交易对手开展回溯性调查。五是金融机构有合理理由怀疑客户或者其交易对手、资金或者其他资产与涉恐名单相关的，应当立即作为重点可疑交易报告，并按照《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）规定采取冻结措施。

需要说明的是，金融机构是履行涉恐名单监测的义务主体，有责任主动获取、掌握国家有权部门发布并更新的恐怖活动组织及恐怖活动人员名单。为便于金融机构及时掌握相关信息，人民银行在官方网站反洗钱栏目下设“风险提示与金融制裁”公布涉恐名单信息，有关监督管理部门也会向被监管机构转发需要执行和关注的名单。

十二、《管理办法》要求金融机构配备专职人员负责大额交易和可疑交易报告工作，主要考虑是什么？

实践中，金融机构无论是对系统预警的异常交易开展及时、有效的分析处理，还是随时关注国内外涉恐名单调整情况，及时开展回溯性调查，都对机构人员的专业性和数量充足性提出了较高要求。因此，金融机构的董事会和高级管理层应当高度重视大额交易和可疑交易报告工作，配备足够的专职人员负责相关工作，并通过优化大额交易和可疑交易报告工作流程，做好客户身份识别、身份资料和交易记录保存等基础工作，完善交易监测指标设置和相关系统功能等配套措施，保障专职人员有效开展监测分析工作。

十三、近年来，人民银行在完善可疑交易报告制度方面采取了哪些措施？

自《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〔2006〕第2号）发布以来，人民银行一直积极采取措施，完善可疑交易报告制度，推动可疑交易报告制度的有效实施。例如：人民银行先后发布《关于进一步加强金融机构反洗钱工作的通知》（银发〔2008〕391号）、《关于明确可疑交易报告制度有关执行问题的通知》（银发〔2010〕48号）等一系列规范性文件，明确区分异常交易报告与可疑交易报告不同的监管要求，以减少金融机构的防御性报告行为。2012年，人民银行在37家法人金融机构启动以自主定义异常交易监测指标为核心的可疑交易报告综合试点工作，检验自主定义监测指标新模式的有效性和可行性。2013年以来，人民银行陆续发布非法集资、地下钱庄、恐怖融资等洗钱上游犯罪的可疑交易类型和识别点，发布多期风险提示，发布加强涉恐名单和外逃人员名单监测的通知，指导金融机构做好可疑交易监测分析和名单监控工作。同时，通过执法检查、监管走访、分类评级等监管措施，督促金融机构不断完善可疑交易报告工作，提高可疑交易报告质量。

十四、近年来，金融机构在可疑交易报告工作方面取得了哪些进展？

金融机构一直按照人民银行要求，不断加强和完善可疑交易监测分析和名单监控方面的相关工作，可疑交易报告工作的有效性不断提高。目前，金融机构普遍加强了对异常交易的人工分析识别。金融机构通过参与以自主定义异常交易监测标准为核心的可疑交易报告综合试点工作，落实人民银行下发的可疑交易类型和识别点、风险提示和名单监控要求，金融机构自定义异常交易监测标准的能力得到验证和强化，监测分析的专业化水平和智能化程度不断提高。可疑交易报告整体数量大幅下降的同时，报告质量明显改善，转化为案件线索的数量显著提升，为国家预防和打击洗钱及相关犯罪提供了有力的支持。

十五、在指导金融机构有效落实《管理办法》相关要求方面，人民银行将开展哪些工作？

为指导金融机构有效执行《管理办法》，人民银行将充分听取金融机构意见和建议，尽快发布配套的规范性文件，明确可疑交易接续报告、可疑交易分析报告流程等具体工作要求，并结合行业最佳实践，发布金融机构制定交易监测标准的相关指引，指导金融机构做好建立健全交易监测标准、完善交易监测系统等工作，加强对中小金融机构的指导和培训。同时，人民银行将发布大额交易和可疑交易报告要素的具体报告格式和填报要求，指导金融机构做好交易报告数据接口及相关系统开发工作。人民银行也正在抓紧建设反洗钱监测分析二代系统，为开展大额和可疑交易报告监测分析提供更为强大的系统支持。（完）