

# 我國內地非金融機構洗錢犯罪的 預防體系建構

## ——以澳門特別行政區為借鑒

王秀梅 李采薇\*

---

**摘要** 當前，我國《反洗錢法》呈現出明顯的“重金融機構，輕非金融機構”傾向，非金融機構的反洗錢監管呈現出一種“規範缺失、實操無用”的消極狀態。在非金融機構反洗錢領域，澳門特區擁有全面、詳實的法律體系，系統、分業的監管體制以及嚴格、有效的監管制度，並取得了良好、可觀的實踐效果，對我國非金融機構洗錢犯罪預防體系的建立與完善具有參考與借鑒價值。為有效預防非金融領域日趨嚴峻的洗錢犯罪，我國應當構建一個全方位、多層次的法律體系。考慮在法律與行政法規中建立基礎性預防制度，不區分金融機構與非金融機構，對負有反洗錢義務的主體進行統一監管。在部門規章中規定各非金融行業的特殊性預防制度，由央行聯合各主管部門分業監管。

**關鍵詞** 非金融機構 洗錢 預防犯罪 澳門特別行政區

---

### 一、問題的提出

非金融機構是與金融機構相對的概念，廣義上來說，除銀行、證券公司、保險公司、信託投資公司和基金管理公司等常見金融機構以外，所有機構均屬於非金融機構。若限定在具有洗

---

\* 王秀梅：北京師範大學法學院暨刑事法律科學研究院教授、法學博士、博士生導師，G20反腐敗追逃追贓研究中心主任，中國廉政法制研究會副會長，國際刑法學協會副主席暨中國分會秘書長。李采薇：北京師範大學法學院博士研究生。

錢犯罪風險的條件內，特定非金融機構一般包括賭場、社會組織、房地產服務機構、貴金屬交易機構、法律服務機構以及其他公司服務機構等。近年來，隨著金融機構反洗錢監管的不斷加強，越來越多的犯罪分子故意避開銀行等金融機構，開始向非金融領域滲透，通過投資、交易為洗錢犯罪行為披上了合法外衣，使得反洗錢監測難度大大增加。據中國人民銀行的數據統計，2016年住房和城鄉建設部在16個熱點城市共查處具有反洗錢違規違法行為的654家房地產開發企業和2295家房地產中介機構，<sup>[1]</sup>房地產行業因交易額大、保值增值功能強、信息透明度低，成為洗錢犯罪的重災區。此外，2021年1月5日，永安線上聯合騰訊安全反詐騙實驗室共同發佈的《網路賭博支付洗錢產業鏈分析報告》中指出：網路賭博平臺綜合運用站外充值、第三方平臺、“跑分”平臺等方式進行賭資結算與洗白，網路賭博用戶日均超1100萬，活躍APP每月近9000款。<sup>[2]</sup>2021年3月19日，最高人民檢察院、中國人民銀行聯合發佈的六個懲治洗錢犯罪典型案例中，有四例均涉及非金融領域，具體的洗錢方式包括購買房產、車產、簽訂虛假工程施工合同、購買理財產品、作為註冊資本成立公司等，<sup>[3]</sup>內地非金融機構的洗錢犯罪風險不容忽視。

刑法意義上洗錢犯罪的預防體系集中反映為前置法中的反洗錢監管體系。我國當前的反洗錢監管體系是以《反洗錢法》為主、多部部門規章協同的法律規範體系。其中，《反洗錢法》作為法律效力最高的規範，在反洗錢監管工作中起著統籌總領的作用，其下又以反洗錢義務的履行主體為標準，將金融機構與非金融機構界劃分成兩個不同的反洗錢監管體系。然而，同已形成相對成熟監管體系的金融機構對比，非金融機構洗錢犯罪的預防機制不論在規範層面還是實操領域，均處於一種稚拙的萌芽狀態。首先，現行《反洗錢法》的傾向性明顯，著重金融機構的反洗錢監管，對於非金融機構一帶而過。《反洗錢法》第三條總括性規定了金融機構與特定非金融機構的反洗錢義務，而在後續條文中僅設立了“金融機構反洗錢義務”專章予以進一步闡釋，並未提及特定非金融機構。可見，金融機構的反洗錢監管已上升至法律層面，不論其規定是否完善，金融機構的反洗錢監管部門、措施與反洗錢義務均在《反洗錢法》中有所明晰；而非金融機構反洗錢監管的依據是國務院有關部門發佈的部門規章，不僅在位階與強制力方面明顯低於金融機構，而且未明確非金融機構的主體範圍、義務內容與監管部門等基礎事項。其次，在部門規章層面，金融機構均表述為制定具體監管制度的“管理辦法”<sup>[4]</sup>，而非金

[1] 中國人民銀行：《2017年中國反洗錢報告》，<http://camlmac.pbc.gov.cn/fanxiqianju/resource/cms/2019/03/2019031114005172147.pdf>，2021年4月7日訪問。

[2] 永安線上：《網路賭博支付洗錢產業鏈分析報告》，<https://yazx.com/report.html?id=0ca9776a-4eaa-11eb-b9ef-00163e048a4c>，2021年4月8日訪問。其中，站外充值是指用戶需在賭博網站外進行充值，待客服確認後方可在賭博平臺使用；第三方平臺支付是指通過特定APP或支付寶、微信等第三方支付平臺進行充值；“跑分”平臺是指作為支付中介、利用大量用戶提供的帳戶信息進行資金流轉，為網路賭博平臺洗白賭資。

[3] 最高人民檢察院網站：《最高檢央行聯合發佈懲治洗錢犯罪典型案例》，[https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202103/t20210319\\_513155.shtml#1](https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202103/t20210319_513155.shtml#1)，2021年4月7日訪問。

[4] 金融機構反洗錢監管的部門規章：《金融機構反洗錢規定》《金融機構反洗錢監督管理辦法（試行）》《金融機構報告涉嫌恐怖融資的可疑交易管理辦法》《金融機構客戶身份識別和客戶身份資料及交易記錄保存管理

融機構多呈現為加強某項監管工作的“通知”。<sup>[5]</sup>具體來說，金融機構已形成較為完善的反洗錢監管制度體系，通過多部部門規章系統地確立了大額交易和可疑交易報告制度、客戶身份識別制度、客戶身份資料和交易記錄保存制度；而非金融機構領域中，總領性質的《中國人民銀行辦公廳關於加強特定非金融機構反洗錢監管工作的通知》（以下簡稱《非金融機構反洗錢監管通知》）中僅規定了應當履行反洗錢義務的四類主體，具體的反洗錢監管措施均分散在各非金融行業的部門規章當中，尚未形成統一化、體系化的制度。另外，在實務範疇，銀行等金融機構的反洗錢力度遠遠大於非金融機構。在《2019年中國反洗錢報告》中提到：2019年，中國反洗錢監測分析中心共接收4182家機構報送的大額交易報告8.67億份，可疑交易報告163.76萬份；而這一年中國人民銀行僅批准了74家特定非金融機構及社會組織的報送主體資格，報告機構數量占比不足2%。總的來說，目前內地非金融機構的反洗錢監管呈現出一種“規範缺失、實操無用”的消極狀態，難以起到洗錢犯罪的預防功能。因此，我國內地亟需調整當前的反洗錢監管體系，摒棄當前“重金融機構，輕非金融機構”的監管理念，重新審視、考量與開展非金融機構的反洗錢工作。

構建中國特色的非金融機構洗錢犯罪預防體系，不僅需要立足於中國內地的實際情況，考慮到非金融領域洗錢犯罪的嚴重程度與現行的監管體制，還需要拓寬視野，借鑒其他先進經驗。本文將我國澳門特別行政區作為考察與借鑒的對象，主要出於兩點考量。其一，澳門作為我國的一部分，雖然實行高度自治，享有立法權與獨立的司法權，但其法律制度以大陸法為根基，與內地法律具有同源性。相比於國外做法，進行國內的自我比較與研討，具有更高的可操作性與借鑒意義。其二，亞太反洗錢組織（APG）2019年10月發佈的澳門特別行政區相互評估跟進報告（Mutual Evaluation Follow-up Report）顯示，澳門成為全球首個全面符合反洗錢金融特別行動組（FATF）《打擊洗錢、恐怖融資與擴散融資的國際標準：FATF建議》（以下簡稱《FATF建議》）的會員。作為得到國際社會承認的反洗錢“優等生”，澳門特區在此方面具有更高的參考與學習價值。

## 二、澳門非金融機構洗錢犯罪預防體系考察

根據2017年12月發佈的中國澳門特別行政區的反洗錢和反恐怖融資互評估報告（Mutual Evaluation Report, MER），澳門地區存在兩項部分合規（第22項“特定非金融行業和職業：客戶盡職調查”與第23項“特定非金融行業和職業：其他措施”）與一項不合規評級（第32

---

辦法》《金融機構大額交易和可疑交易報告管理辦法》等。

[5] 非金融機構反洗錢監管的部門規章：《中國人民銀行辦公廳關於加強特定非金融機構反洗錢監管工作的通知》《非金融機構支付管理辦法》《中國人民銀行關於加強貴金屬交易場所反洗錢和反恐怖融資工作的通知》《住房城鄉建設部 人民銀行銀監會關於規範購房融資和加強反洗錢工作的通知》《財政部關於加強註冊會計師行業監管有關事項的通知》等。

項“現金跨境運送”）。<sup>[6]</sup>經過為期兩年的改進與完善，APG在2019年10月互評估後續報告（Mutual Evaluation Follow-up Report, FUR）中指出，澳門在特定非金融領域及跨境現金運送方面的制度已相當完備，達到了FATF所有40項法律技術性合規的國際標準。根據APG的兩次評估報告內容及澳門的相關法律可以看出，澳門擁有一套特色的反洗錢體系。尤其在2017到2019年，即第一次評估之後、第二次評估之前的時期內，充分修改完善了其特定非金融領域的反洗錢體系，在洗錢犯罪的預防方面經驗豐富、成效顯著，值得我國大陸地區在今後的反洗錢工作中借鑒與學習。

### （一）全面、詳實的法律體系

澳門特別行政區預防非金融機構實施洗錢犯罪的法律體系由“一部法律，一部行政法規與八個指引文件”組成，具體包括：（1）一部法律：2/2006號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》（以下簡稱第2/2006號法律），全文分為一般規定、刑法規定、預防性規定與最後規定四大部分，其中預防性部分從宏觀、整體的角度出發，規定了反洗錢義務的履行主體、內容與處罰措施；（2）一部行政法規：第7/2006號行政法規《清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的預防措施》（以下簡稱第7/2006號行政法規），較為詳細地規定了反洗錢義務的前提條件、具體內容以及相應的監察制度；（3）八個指引文件：博彩監察協調局（DICJ）《清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的預防措施》、財政局（DSF）《有關核數師、會計師及稅務顧問預防及遏止清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪之指引》、澳門律師工會（AAM）《關於履行預防實施清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的義務所採用的程序的指引》、法律待辦紀律許可權獨立委員會（CIEPDSS）《關於履行預防實施清洗黑錢及資助恐怖主義的業務所採用的程序的指引》、法律事務局（DSAJ）《打擊清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪指引》、澳門貿易投資促進會（IPIM）《清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的預防措施》、房屋局（IH）《清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的預防措施指引》、澳門經濟局（DSE）《預防清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪須採取的必要程序指引》（以下均簡稱為“監察部門名稱+指引”），這八個非金融機構的法定監察部門分別針對不同的監管對象，立足行業特點，頒佈並實施了相應的指引文件。可見，當前澳門在洗錢犯罪預防方面已經形成了一套層級分明、全面詳實的法律體系，不僅有總領反洗錢工作的原則性規定，還在各非金融行業內細化成了許多具體性措施。

### （二）系統、分業的監管體制

在上述法律規範的框架之下，為敦促洗錢犯罪預防工作的順利有效進行，澳門特別行政區從自身非金融行業環境出發，建立了以金融情報工作室為領導中心、八個主管監察部門分業負責的監管體制。

澳門特區於2006年8月8日，根據第227/2006號行政長官批示，設立了金融情報辦公室，並賦予其以下七項職權：“（1）接收按照經第17/2017號行政法規修改的第7/2006號行政法規第七條的規定而獲提供的資料，並以該等資料建立一資料庫及予以保存；（2）分析收到的數據，並將

[6] 技術合規性有四個級別：合規（C），大體上合規（LC），部分合規（PC）和不合規（NC）。

懷疑實施清洗黑錢的活動向檢察院舉報；（3）應刑事員警機關、司法當局或其他具預防或遏止清洗黑錢犯罪或資助恐怖主義犯罪職權實體的要求提供協助，尤指提供資料及專業技術支持，但該等實體必須就有關要求說明理由；（4）為履行區際協議或任何國際法文書，按上項規定向澳門特別行政區以外的實體提供或從該等實體接收關於清洗黑錢犯罪或恐怖主義犯罪的資料；（5）與負責發出指引的公共實體合作，制訂和修訂反清洗黑錢及資助恐怖主義的指引；（6）向公眾開展有關反清洗黑錢犯罪及資助恐怖主義犯罪方面的推廣及教育活動；（7）每年向保安司司長提交一份關於金融情報辦公室活動的年度報告。”作為澳門反洗錢監管工作的“大腦”，金融情報辦公室不僅是一個信息集散地，負責收集、保存、分析及向執法機關提供懷疑與清洗黑錢犯罪和資助恐怖主義犯罪的交易報告資料，還掌握了兩項重要的實際權力。其一，規範制定權，有權同八個監管部門聯合制定並頒佈各非金融行業的反洗錢指引；其二，特殊偵查權，為履行上述法定職責，可以要求任何公共或私人實體提供資料。賦予金融情報辦公室以上權力與職責，一來在規範制定過程中，能夠給予各監管部門正確的指導，從而確保指引的科學性與有效性；二來在情報偵查過程中，能夠保證金融情報辦公室的獨立性，不受其他司法部門的制約，極大地提高了情報獲取效率。

在金融情報辦公室的指導與幫助下，八個監察主管機構各就其位、各司其職。根據第2/2006號法律第六條與第7/2006號行政法規第二條的規定，澳門具有反洗錢義務的非金融機構實體及其監察機構分別為：（1）博彩監察協調局：經營幸運博彩、彩票或互相博彩的實體，以及娛樂場幸運博彩中介人；（2）澳門律師公會監察：參與或輔助進行資產管理的律師；（3）法律代辦紀律許可權獨立委員會：參與或輔助進行資產管理的法律代辦；（4）法務局：參與或輔助進行資產管理的公證員、登記局局長；（5）財政局：參與或輔助進行資產管理的核數師、會計師及稅務顧問；（6）房屋局：從事不動產中介業務或從事購買不動產以作轉售的業務的實體；（7）澳門貿易投資促進局：提供部分特殊勞務的實體；（8）經濟局：從事涉及每件商品均屬貴重物品的交易的商人，尤指從事質押業的實體，從事貴重金屬、寶石或名貴交通工具的交易的實體，從事拍賣的實體，以及其他實體。值得一提的是，在澳門特區賭場經濟極度繁榮的大環境驅使下，博彩業作為洗錢犯罪風險極高的非金融行業受到了澳門政府的高度重視，因此，相對其他非金融行業來說，其洗錢犯罪的預防體系更為嚴格和完善。

### （三）嚴格、有效的預防制度

從法律到行政法規，再到指引文件，澳門非金融機構的洗錢犯罪預防制度愈發具體化、細緻化。首先，在第2/2006號法律第七條中規定了有關實體的六項預防性義務，包括客戶盡職調查、採取偵測可疑活動的適當措施、拒絕進行特定活動、保存證明文件、舉報可疑活動以及與監察當局合作，奠定了洗錢犯罪預防制度的義務基礎。值得注意的是，此處未將金融機構與非金融機構分別規定，而是集中統一地明確了預防洗錢犯罪的義務主體、義務內容與法律後果。隨後，第7/2006號行政法規將每項義務細化，明確了每項義務的履行前提、內容以及監察義務履行情況的機構和程序，成為洗錢犯罪預防制度的綱領性規範。而分別由八個監察機構發佈的八個指引中，不僅在內部控制機制下建立了客戶盡職調查制度與可疑、大額交易報告制度等基礎性制度，還根據自身行業特點，創造性地發展與完善了預防洗錢犯罪的特殊性規定，包括風險

評估與強制合規。

### 1. 基礎性預防制度

基礎性預防制度是以第2/2006號法律與第7/2006號行政法規中預防性義務的規定為藍本而建立的，以特定非金融行業的內控機制為綱領，具體包括客戶盡職審查制度，可疑、大額交易偵測與報告制度，證明文件保存制度。

(1) 客戶盡職審查制度。作為非金融機構預防洗錢犯罪的關鍵制度，客戶盡職審查制度向下規定了多項措施，一般包括“識別和核實客戶身份”“識別和核實活動或交易”“強化審查的措施”“拒絕進行活動或交易”等。以《經濟局指引》為例：其一，識別和核實客戶身份，即特定非金融實體應當收集活動或交易參與者、實益獲得者、直接利害關係人或受託人、代理人等（包括自然人與法人）的身份信息資料，且針對不同實體和不同交易活動所需收集的信息主體範圍不同，不同信息主體所需收集的身份信息種類也不同，<sup>[7]</sup>此外還有通過第三方識別和核實客戶身份的規定，確保第三方也受到監管並採取措施進行盡職審查；其二，識別和核實活動或交易，在知曉客戶身份的基礎上，應當對活動或交易本身進行審查，包括交易的貨物、金額、日期以及支付方式，從事拍賣活動或其他提供勞務活動的實體還應當對其他特殊信息進行審查；其三，強化審查的特殊規定，對具有洗錢犯罪高風險的活動或交易強化審查措施，例如，與政治公眾人物的活動與交易必須經過上級批准，制定風險管理措施並採取合理措施確定其身份和資金來源等；其四，若客戶拒絕提供相關身份、活動或交易信息，則非金融實體有權拒絕與其進行活動或交易。

(2) 可疑、大額交易報告制度。這一制度的監管對象是可疑交易與大額交易，監管手段分為偵測、登記、舉報三種。譬如《律師公會指引》第七條與第十條規定了可疑交易的偵測制度與舉報制度；再如《博彩監察協調局指引》第十條與第十一條分別規定了大額交易與可疑交易的登記制度，《經濟局指引》第九條與第十條分別規定了可疑交易舉報制度與其他高風險交易的通報制度。但需要注意的是，對於可疑交易與大額交易的界定，八個指引不盡相同：關於“大額（巨額）”的標準，《博彩監察協調局指引》第十條設定為50萬澳幣，而《經濟局指引》第十條將“大額現金交易”門檻定為30萬澳幣；而“可疑”的標準更加多樣化，交易雙方身份特殊、交易方式不尋常、拒絕履行法定義務等都可能成為認定依據。

(3) 證明文件保存制度。此項制度以其他預防制度產生的證明文件為保存對象，包括交易記錄、客戶資料、商業信件等所有必要的證明文件，便於在一定期限內查閱使用，為監察機構、司法機關的後續工作提供證據材料。最初第7/2006號行政法規第六條僅規定了客戶盡職調查

---

[7] 根據《經濟局指引》的規定，對本地居民應當收集姓名、身份證明文件、長居地址、出生日期，對外地或外來居民應當收集姓名、護照號碼、國籍、長居地址、出生日期；對法人應當收集公司商業名稱、公司住所與商業登記書面報告或有效註冊證明；信託基金應當識別委託人、管理人、保護人與受益人；並非由直接利害關係人進行的活動或交易，應將收集範圍擴展至受託人或代理人；為法人利益而進行的活動或交易，應當收集直接參與者的身份信息及其法人代表權，公司控股人、實際控制人或高級管理人員的身份信息，以獲取其開展活動或交易的目的。

與交易活動信息的五年保存制度。<sup>[8]</sup>第17/2017號行政法規作出修改，明確了保存期限的起始時間為“有關活動進行後”，將保存期限改為“至少五年”，並增加了有關身份識別資料、帳戶檔案、商業信件的記錄保存款項。<sup>[9]</sup>並且，2017年MER報告指出，當時澳門律師公會與法律代辦紀律許可權獨立委員會的指南文件中未沒有客戶盡職調查與交易活動記錄保存的具體規定，但在2018年這兩個監管機構均落實了這項制度。

## 2. 特殊性預防規定

特殊性預防規定是各監管機構在基礎性預防制度之上，根據各自非金融行業的特點所建立的，分散在八個指引文件，特別是洗錢犯罪預防措施最為先進和完善的博彩業指引當中，主要包括風險評估與強制合規兩個方面。

(1) 風險評估。這一規定要求相關非金融實體秉持“風險為本”原則，對自身固有業務的洗錢風險進行定期識別、評估、瞭解，並採取有效的措施防範與降低風險。目前，幾個具有較高洗錢風險的非金融行業（博彩業，房地產業，公證與登記，核數、會計與稅務），均規定了這項義務。以博彩業為例，《博彩監察協調局指引》第六條確立了各博彩業實體每兩年進行業務風險評估的義務，並指出應當考慮地理與國家、客戶、產品或服務、業務關係類別或交易類別、供應管道以及使用新科技等方面的風險因素，為其實施全面的風險評估及制定有效的風險防範措施提供了藍本。

(2) 強制合規。博彩業作為澳門經濟的龍頭產業，因其大額交易的普遍性、盈虧的不確定性以及客戶的高流動性，成為洗錢分子的“犯罪天堂”。在特區政府的重點關注下，博彩業成為了澳門特區唯一一個將反洗錢合規建設作為強制性規定的非金融行業。根據《博彩監察協調局指引》第六編的規定：首先，博彩業實體應建立及維持一個獨立、恒常及有效的合規職能，以確保洗錢犯罪的預防措施得以履行；其次，博彩業實體應委任至少一位合規主任，負責協調適用預防洗錢犯罪的一切內部規定與程序的順利進行；最後，博彩業實體應在其企業機構及商業慣例上建立關於預防洗錢犯罪以及遵守法律與道德的內部文化。從概括性規定，到具體的機構設置，再到文化氛圍的培養，要求所有博彩業實體建立起一套較為全面和完整的反洗錢合規制度，以期為其他洗錢犯罪預防制度與規定的實施提供保障。

## (四) 良好、可觀的實踐效果

2017年至2019年，澳門在陸續完善自身非金融機構反洗錢的法律體系、監管體制與預防制度的基礎上，在作為反洗錢監管核心的可疑交易報告（Suspicious Transaction Report, STR）方面，實現了“質”與“量”的雙重有益效果。一方面，非金融機構提交的可疑交易報告有效性不斷提高。從2017-2019年澳門特別行政區金融情報辦公室的年度報告中可以看出，各非金

---

[8] 第7/2006號行政法規第六條第一款規定：“有關實體應保存第三條及第四條所指識別資料的證明文件，為期五年。”

[9] 第17/2017號行政法規第六條前兩款規定：“已履行第三條及第四條所定義務的證明文件，應在有關活動進行後保存至少五年，即使賴以進行有關活動的業務關係已終止亦然。有關身份識別資料、帳戶檔案、商業信件的一切記錄，應在有關帳戶終結或業務關係終止後至少保存五年。”

融機構對於可疑交易的認知程度、警覺程度及舉報的有效性正在逐年提高。2018年以前，非金融機構提交的大多數可疑交易報告均為一次性單一交易的個案，金融情報辦公室接收並調查後，轉交其他主管監察部門跟進，由於單一交易無法反映足夠的洗錢風險，往往未能進入刑事司法程序。2019年起，非金融機構開始以審慎的方式分析個案可疑度，並在此基礎上決定是否向金融情報辦公室提交可疑交易報告。因此，2019年非金融機構的舉報總數相比上一年度銳減70.8%，其中一次性單一交易的舉報量下降是主要原因。但是，得益於報告有效程度、嚴謹程度的提升，2019年度轉交檢察機關的案件比重得到增加。另一方面，非金融機構提交的可疑交易報告數量大幅增長。2020年金融情報辦公室年度報告數據顯示，本年度除博彩業外<sup>[10]</sup>其他非金融機構提交的可疑交易報告數量為332份，相比上一年度增長了124.3%。在2019年保“質”的基礎上，2020年可疑交易報告的“量”也得到提高，實現了非金融領域反洗錢監管工作“質”與“量”的統一。

上述良好、可觀的實踐效果，以及國際、區域反洗錢組織的認可，充分印證了澳門非金融機構洗錢犯罪預防體系的優越性。一是全面、詳實的法律體系為非金融機構反洗錢工作的開展奠定了牢固根基。通過法律、行政法律、指引文件的層層嵌套，形成了嚴密的法律規範網路，能夠在最大程度上將洗錢犯罪扼殺在“搖籃”裏。二是系統、分業的監管體制為非金融機構反洗錢工作的順利進行提供了充分保障。金融情報辦公室作為非金融機構反洗錢的中心部門，不僅始終保持與國內外機構、組織的緊密聯繫，還負責指導和協調各監察部門的反洗錢工作，持續向不同業界進行教育推廣，極大地提高了反洗錢工作效率。三是嚴格、有效的預防制度為非金融機構反洗錢工作的有效推進指明了正確方向。在“風險為本”的思想指導下，考慮各非金融機構的共性與個性，形成了基礎性預防與特殊性預防並存的制度框架。通過設置各類反洗錢義務，提高了非金融機構對可疑交易的認知與風險、合規意識。

### 三、我國內地非金融機構洗錢犯罪預防體系建構

#### （一）構建全方位、多層次的法律基礎體系

##### 1. 系統整合《反洗錢法》的反洗錢義務部分

經過澳門特區非金融機構洗錢犯罪預防體系的啟示，我國《反洗錢法》在非金融機構方面的修改方案可分為兩種：第一種方案，參照第三章“金融機構反洗錢義務”，在其後增加一章“特定非金融機構反洗錢義務”；第二種方案，參考澳門第2/2006號法律，不區分金融機構與非金融機構，整體性地規定反洗錢義務的主體範圍、義務內容與法律後果。兩種方案各有利弊。

第一種方案“增設專章”，其利主要在於立法成本較低。現行《反洗錢法》第三章“金融機構反洗錢義務”已經為非金融機構提供了一個不錯的藍本與模板，其中規定金融機構應當建

[10] 2020年，澳門特區博彩業受疫情影響，整體業務量不高，導致可疑交易報告數量也急劇減少。



立的四項基本制度，即內部控制制度、客戶身份識別制度、客戶身份資料和交易記錄保存制度、大額交易和可疑交易報告制度，與澳門預防非金融機構洗錢犯罪的基礎性制度基本相同，也能夠直接借鑒至特定非金融機構的反洗錢制度中。但這一方案也存在不小的弊病與質疑，比如，既然兩者的基本制度高度雷同，分章規定是否畫蛇添足；再如，體例上“先金融機構，後非金融機構”的模式，對於本就偏重金融機構規制的《反洗錢法》的矯正與調整作用似乎不大，非金融機構依舊處於後置地位。

第二種方案“系統整合”，如前述澳門反洗錢法的體例，雖然修法力度較大且成本較高，但卻避免和解決了第一種方案面臨的問題。一方面，表面看來複雜的修法過程，實際帶來了理解與適用法律的便捷效果，兩類主體適用同一套基礎性制度，按照比例原則，收益遠遠大於成本；另一方面，徹底改變了當前《反洗錢法》“重金融機構，輕非金融機構”的監管體制與監管理念，將兩者置於同等地位同等對待，能夠在最大程度上重視與預防非金融行業日趨嚴峻的洗錢犯罪風險。綜合考慮，第二種方案更加合理。

## 2. 出臺非金融機構反洗錢行政法規

行政法規作為對相關法律內容具體化的一種主要形式，在反洗錢領域的作用同樣重要。然而，無論金融機構，還是非金融機構，目前我國的反洗錢行政法規仍未實現零的突破，這對於已有的法律與部門規章來說，是法律體系上的斷層。因此，我國有必要儘快出臺非金融機構反洗錢行政法規。一方面，能夠為《反洗錢法》提供具體的執行方案，保障其順利實施；另一方面，能夠為各監管機構後續部門規章的制定提供基礎性與綱領性的參照，從而在整個非金融機構反洗錢法律體系中起到承上啟下的功能。申言之，該行政法規應當包含以下兩方面內容：

一是細化《反洗錢法》規定的每項反洗錢義務，明晰履行每項義務的前提、內容。以客戶身份識別義務為例，何種情況下非金融機構需要對客戶身份進行識別是其義務履行的前提，具體義務內容需要包括識別的具體身份信息種類，不同類型的客戶主體是否存在差異，可能需要考慮其從事的交易活動具有多大的洗錢犯罪風險。

二是將需要進行反洗錢監管的特定非金融機構分類，並明確其各自的監管單位。根據《FATF建議》<sup>[11]</sup>，再參考澳門的相關規定，應當在《非金融機構反洗錢監管通知》所列舉的四類義務主體之上再加以修改，將需要履行反洗錢義務與接受反洗錢監管的特定非金融機構擴充至以下六類，並相對應地賦予其不同的監管部門。（如下表所示）

---

[11] 根據2019年6月FATF發佈的新版《打擊洗錢、恐怖融資與擴散融資的國際標準：FATF建議》第22項建議，需要履行反洗錢義務與接受反洗錢監管的特定非金融機構包括五類主體，分別是賭場、不動產中介、貴金屬和珠寶交易商、律師、公證人、其他獨立的法律專業人士及會計師、信託與公司服務提供商。

特定非金融機構	監管部門（國務院各部委）
房地產開發企業、房地產中介	住房與城鄉建設部
貴金屬、珠寶交易商與交易場所	商務部
會計師事務所	財政部
律師事務所、公證機構	司法部
信託與公司服務提供商	商務部
其他特定非金融機構	各主管部門

### 3. 央行聯合各監管部門發佈分業式部門規章

在前述兩類法律規範文件的基礎上，作為反洗錢主管機關的中國人民銀行應當積極同其他監管部門溝通協調，聯合發佈分業式的部門規章，以有效預防各非金融行業的洗錢犯罪及風險。不同於概括性、基礎性、普適性較強的法律與行政法規，部門規章最主要的任務是聚焦於該非金融行業本身，根據其慣常交易與活動的特性，發現與分析洗錢犯罪的風險情況，並有針對性地制定特殊性預防制度。

#### （二）完善非金融機構洗錢犯罪預防制度

##### 1. 完善基礎性預防制度

根據《FATF建議》，金融機構與特定非金融機構應當履行的反洗錢義務包括內部控制、客戶盡職調查、交易記錄保存、可疑交易報告。在這一建議的指引下，澳門特區已建立內部控制、客戶盡職審查、可疑、大額交易偵測與報告、證明文件保存四項基礎性預防制度。在選擇採用“系統整合”方案修改我國《反洗錢法》的基礎上，可以將目前已有規定的內部控制制度、客戶身份識別制度、客戶身份資料和交易記錄保存制度、大額交易和可疑交易報告制度的適用主體範圍，從金融機構擴展至所有應當履行反洗錢義務的主體。

但需要注意，無論《FATF建議》還是澳門的有關法律，對於具體反洗錢義務的賦予均採取了“特定主體+特定行為”的規定方式。換言之，基礎性預防制度雖然適用於所有特定非金融主體，但僅在該非金融主體在實施相對應的、特定的法律行為時才負有此義務。比如，客戶盡職調查義務，各非金融實體的履行前提和條件分別為：貴金屬或珠寶行業從事“限額以上交易”，房地產業從事“不動產買賣交易”，會計師事務所、律師事務所與公證機構“為客戶進行資產買賣或管理活動”，信託與公司服務提供商“擔任特定身份”。這一點可以在反洗錢行政法規中予以體現。

##### 2. 建立特殊性預防制度

2021年1月，中國人民銀行印發的《法人金融機構洗錢和恐怖融資風險自評估指引》為深入貫徹以風險為本的原則，要求各法人金融機構從固有風險、控制措施有效性與剩餘風險三個方面以及經營地域、客戶群體、產品業務（含服務）、交易或交付渠道四個維度對自身的洗錢風險進行自評估。這實際上是將風險評估與合規制度相糅合的產物，一方面開展洗錢風險的監測與評估；另一方面又必須建立風險管理的有效措施，還要對兩者相結合後的剩餘風險進行評

級，以供後續進一步完善風險防控措施，增強反洗錢合規水平。可見，這一制度在理論上具有較強的優勢性，可待法人金融機構的實操效果展現出來後，將其引入洗錢犯罪風險較高的非金融行業，如房地產、會計師事務所、律師事務所與公證機構等。

---

**Abstract:** At present, China’s “Anti-Money Laundering Law” shows a clear tendency of “emphasis financial institutions, while neglect non-financial institutions”, non-financial institutions anti-money laundering supervision shows that there is a negative statues of “lacking of norms, useless exercise”. As an “excellent system” in the field of anti-money laundering of non-financial institutions, Macao Special Administrative Region has a comprehensive and detailed legal system, a systematic and separate supervision system and a strict and effective supervision system, which achieve good practical results and is of great learning and reference value to the establishment and perfection of prevention system in anti-money laundering for non-financial institutions in China. In order to effectively prevent the increasingly serious crime of money laundering in the non-financial field, we should construct an all-round and multi-level legal system, consider establishing a basic prevention system in laws and administrative regulations, do not distinguish between financial institutions and non-financial institutions, and exercise unified supervision over the subjects that have anti-money laundering obligations.

**Key words:** non-financial institutions; anti-money laundering; crime prevention; Macao Special Administrative Region

---

（責任編輯：張贊傑）