

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

Runwaysys

2021年06月14日 星期一

政策观察

Policy to observe

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com>
全国客服热线：4001182162
E-mail：runwaysys@163.com

欢迎关注
兰瑞智库
官方微信平台
(RUNWAYSYS888)



目 录

【不必过度解读土地出让金新政】	2
一、土地出让金划转税务征收	
二、“土地财政”的前世今生	
三、带来的问题	
四、土地出让金划归税务部门征收是大势所趋	
五、对政策的几个误解	
六、有何影响？	
【反洗钱法的重要突破】	16
一、《反洗钱法》迎重要修订	
二、修订背景	
三、《征求意见稿》亮点解读	
四、有待完善的地方	

【不必过度解读土地出让金新政】

目录

- 一、土地出让金划转税务征收
- 二、“土地财政”的前世今生
- 三、带来的问题
- 四、土地出让金划归税务部门征收是大势所趋
- 五、对政策的几个误解
- 六、有何影响？

正文

一、土地出让金划转税务征收

6月4日，财政部网站公开由财政部、自然资源部、税务总局、人民银行联合发布的《关于将国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入划转税务部门征收有关问题的通知》（以下简称“《通知》”），决定将土地出让等非税收入划转到税务部门负责征收。

自2021年7月1日起，选择在河北、内蒙古、上海、浙江、安徽、青岛、云南省（自治区、直辖市、计划单列市）以省（区、市）为单位开展征管职责划

转试点，探索完善征缴流程、职责分工等，为全面推开划转工作积累经验。暂未开展征管划转试点地区要积极做好四项政府非税收入征收划转准备工作，自 2022 年 1 月 1 日起全面实施征管划转工作。

《通知》一发，引发了市场广泛热议。那么此次政策背后到底有什么用意？又会产生怎样的影响呢？

二、“土地财政”的前世今生

上世纪 80 年代之前，中国是计划经济国家，全国一盘棋，都是大锅饭。改革开放后，全国范围内推行包产到户制度，中国的粮食产量大幅增加，农民的种田积极性空前高涨。既然包产到户在激发工作积极性上这么好用，我们能否进行更广泛的推行？

1980 年，财政包干制度被提了出来。所谓财政包干制，就是把各省市地方的税收任务先制定出来，中央包产到省，然后省再把任务分给下面。你这个省，交完承诺的税收后，多余的钱都是你们自己的，可以自己用，怎么建设地方自己说了算，基本上就是农民包产到户的放大版。

财政包干制自 1985 年开始实行，1988 年得到进一步完善，极大的激发了地方建设经济的积极性。总的来说，财政包干制为中国的经济发展是做出了历史贡献的，比僵化的计划经济要好得多。但随着财政包干制的进行，新的问题又出来了。

中国的经济发展速度太快了，简直是呈现爆发式的增长，几十年计划经济虽

然严重限制了中国的经济，但蓄积了太多的能量，打开之后释放的制度红利也是大的惊人。八九十年代的时候，地方的税收甚至出现过每年百分之二三十那么恐怖的增长数据。按财政包干制，多出来的钱，都是地方的。

由于财政包干制，等同于一份合同，签了这个合同后，收益的分配是锁死的，中央的收入就那么多，没办法和经济发展速度同比增长，但很多全国性支出，都是由中央负责的，全国性对粮食的进行亏损行补贴收购，跨省进行的大规模铁路建设，对国防进行的军事建设，这些钱当时都是中央出钱在做，随着经济的发展，这些支出也开始急剧增加。

所以后来中央的财政窟窿越来越大，甚至出现过中央穷到向地方借钱的地步。

1992年，中央收入1000亿，地方收入2500亿，但中央的当年支出却高达2000亿，赤字达到了1000亿，已经彻底揭不开锅了。

而在财政包干制下，各省的收入自己拿，出现了各地重复建设，无视中央全国一盘棋，甚至为增加本省税收，树立各种门槛排斥外省产品，颇有割据一地，自立经济诸侯的征兆。而财权不足的中央，对地方的控制力也大幅下降。

改革财政包干制，势在必行。但动地方的蛋糕，不是那么好动的，1993年，分税制改革提上日程。

所谓分税制改革，就是把经济增长的成果，中央和地方共享，按比例来分。其中，最好征收的增值税，中央拿75%，地方拿25%，而比较复杂，需要熟知地方情况才可以征收的营业税，留给地方。这么做，可以大幅提高中央的财政收入，解决中央财产困窘的局面。

随后，又带来了新的问题，地方的大部分收入上缴中央后，中央缺钱的情况

立刻就不存在了，但出现了资金过剩的局面，这也是个问题。多余的钱需要转移支付给地方，中央也不知道该给谁，给多少合适，只能按项目来，你报批一个项目我拨一笔钱。

所以，“跑部钱进”这个名词在 90 年代中后期诞生了。显然这么做是不合理的，造成了行政资源的浪费，因此，需要进一步改革分税制。

正好，国家在 1998 年进行了住房商品化改革，开始全国范围内推行商品房，取消福利分房制度。但推广困难，群众不认可。为了鼓励地方积极性，推广落实商品房改革制度，土地财政的收入被默认归地方所有，中央不插手，因为 98 年那会，地方很缺钱，这事中央知道。

2000 年开始，地方政府正式走上了土地财政的道路，并在 2001 年，由“土地收购储备制度”文件的形式，得到了中央认可。

这一下子可就开启了一个新的时代：中国房地产蓬勃发展与地方土地财政的黄金时代。而后“住房改革”政策的出台，更是令地方政府在土地出让金方面赚得盆满钵满。

2003 年更是加速楼市腾飞的关键一年。

2003 年之前，各个城市的土地采取“协议出让”的形式卖给开发商，价格多少，全凭领导一句话，滋生了很多腐败现象，也导致了国有资产流失。

于是在 2003 年国家正式明确规定：政府是土地的唯一供应商，所有城市土地出让必须一律采用“招、拍、挂”形式，任何开发商要想获得土地，必须通过公开拍卖的形式。（垄断供应+竞价拍卖）

这个政策的出台，直接填补了中国房地产行业最后一个漏洞。也使地方政府

的“土地财政”真正的形成了一个完整的闭环。

三、带来的问题

目前土地财政这种形式，已经产生了一些负面的影响，国家已经及时发现，包括以下几种：

(1) 地方融资和债务问题。地方政府以未出让土地、或者以土地整理为名，把土地资产装入城投公司进行融资举债，加剧了地方的隐性债务，一旦偿还不起，就会引起债务爆雷。

之前网传西部某个城市的政府以土地为抵押，用城投公司的名义在银行借了数百亿出来开发新区，大搞基建，但是由于这些项目回报缓慢，城投公司还不起利息，于是这数百亿就成了坏账、呆账。

(2) 土地出让金自取自支，形成了地方政府的小金库，因为没有纳入一般公共预算，久而久之就无法监管了。土地出让金收上来之后，国家没有直接监管，地方政府就把一部分钱用于公务员的超额福利支出，甚至出现贪腐现象，也就是人们所说的“先征收，后返还”。

某些开发商会与地方政府串通，先在公开市场 10 亿的价格把土地拍卖下来，事实上土地出让之后，地方政府会返还 2 亿或者通过工程代建的形式把钱又还给开发商，做得不露声色。（拍卖中的串标抬轿现象）

(3) 地方政府搞“土地融资循环”，先卖地，资金回笼了，又拿钱去其他地方的搞基建，继续卖地，疯狂开发新区。据国土资源部统计，全中国各个城市开

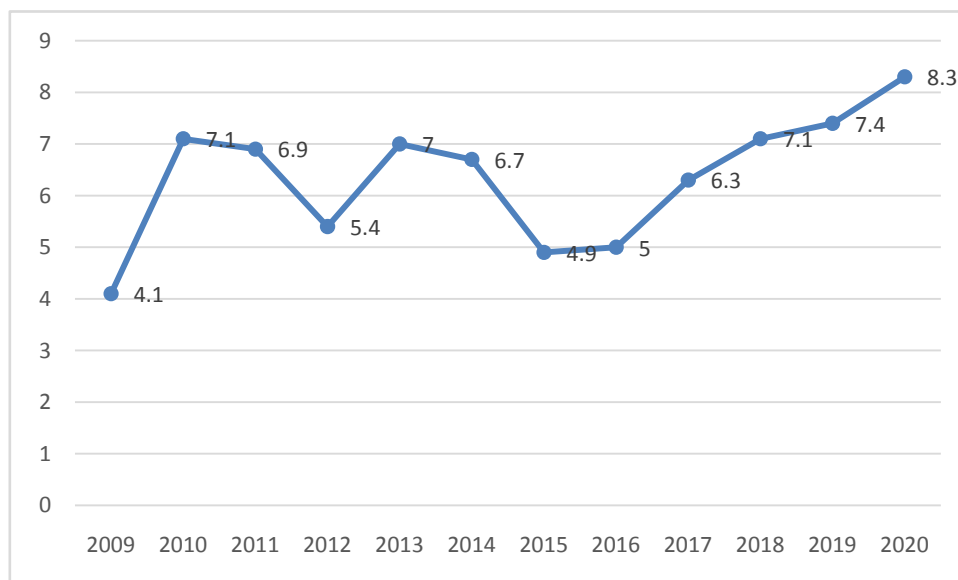
发的新区已经足以装下地球一半的人口，即 34 亿人。光是成都一个城市，就规划了 23 个新区。

中国很多新区有名无实，没有人填充、没有产业落地，这些新区卖了很多地，貌似土地收入挺高，但带来的是以后要偿还的高额债务。

(4) 很多城市的土地出让金都被用于“面子工程”，例如博物馆，大广场等等，而关系民生的保障房，人才住房则资金紧张。

(5) 卖地收入占 GDP 比例连年上涨。随着房地产市场快速发展，我国土地出让收入快速上升。2009 年土地出让收入规模为 1.4 万亿，相当于 GDP 的 4.1%，2020 年达到 8.4 万亿元，相当于 GDP 的 8.3%，占比较十年前提高 1 倍多，卖地就像吸毒一样，越卖越上瘾。

图 1 2009-2020 年土地出让收入占 GDP 的比重（单位：%）

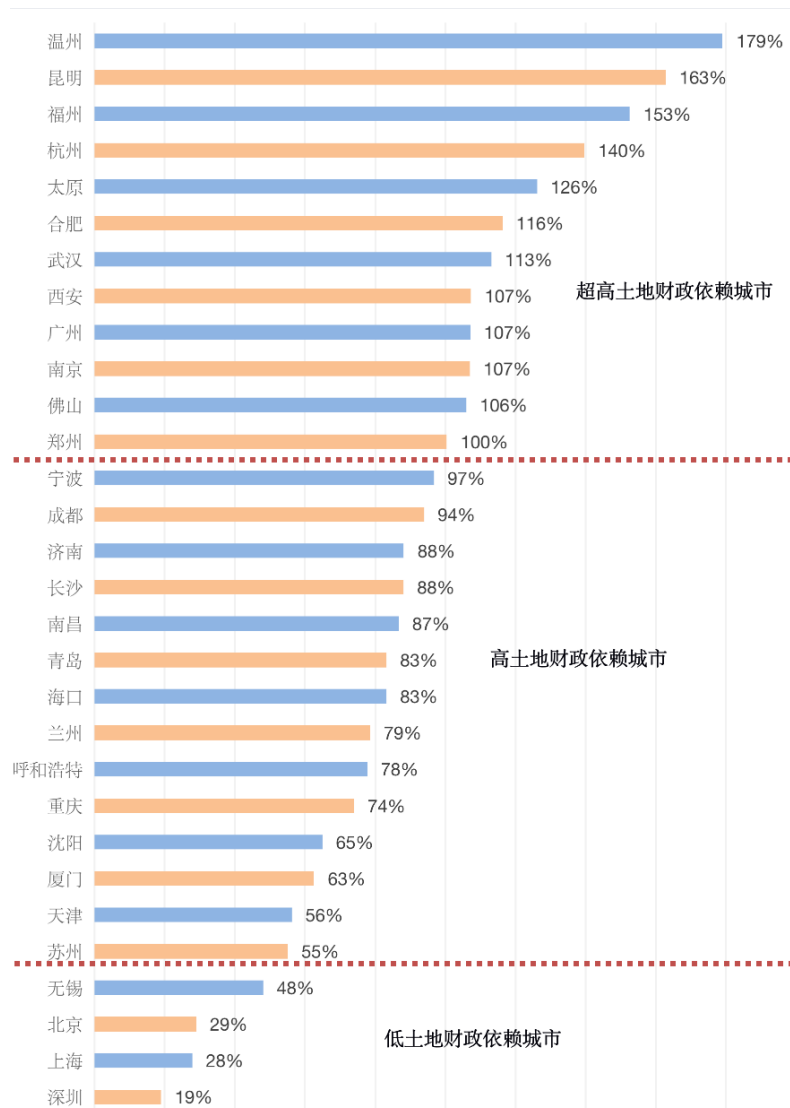


近年来我国减税降费取得较大成绩，一般公共预算收入/GDP 快速下滑，但是土地出让收入快速上升使得广义宏观税负下滑速度较缓，一定程度上对冲了减

税降费的政策效果，企业没有得到实惠。

(6) 地方政府支出高度依赖土地财政。根据最新数据统计，2021 年前 4 月全国卖地收入 2.1383 万亿元，占前四月全国一般公共预算收入的 27%、占地方一般公共预算收入的 52%、占全国税收的 32%。也就是说，地方财政收入里，每 100 块就有 52 块是卖地得来的收入。下图更是直观地反映了各城市对土地财政的依赖。

图 2 各城市土地财政依赖度



四、土地出让金划归税务部门征收是大势所趋

1、税务部门征收非税收入是本轮机构改革的目的之一

早在 2018 年 2 月，十九届三中全会审议通过的《深化党和国家机构改革方案》就明确：“将省级和省级以下国税和地税机构合并，具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责”。

2018 年 7 月 20 日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国税地税征管体制改革方案》，再次明确“划转社会保险费和非税收入征管职责”，要求按照便民、高效的原则，合理确定非税收入征管职责划转到税务部门的范围，对依法保留、适宜划转的非税收入项目成熟一批划转一批，逐步推进。

其目的主要是为了提高征管效率，加强非税收支管理的规范性。

2、税务机关统一收取政府非税收入也是国际惯例

国外政府相关收入，包括税收和非税收入，甚至交通罚款等，一般都由“税务机关”统一收取。也正因为这样，征收机构名字一般不用“税务局 (Taxation Administration)”，而是叫“收入局 (Revenue Service)”，比如，美国叫“Internal Revenue Service”，英国叫“皇家收入与关税局”等。

3、目前已有多项非税收入征收划转至税务部门统一征收

“五险一金”等社会保险费已从2019年1月1日起交由税务机关征收；今年以来，已有水土保持补偿费、地方水库移民扶持基金、排污权出让收入、防空地下室易地建设费等近20项非税收入划转至税务机关征收；甚至土地出让金也不是自然资源部门划转的第一项非税收入，5月12日，国家税务总局、财政部、自然资源部、住房和城乡建设部、中国人民银行五部门《关于土地闲置费 城镇垃圾处理费划转有关征管事项的公告》（2021年第12号），明确将土地闲置费、城镇垃圾处理费等划转至税务机关统一征收。

五、对政策的几个误解

1、误解一：土地财政将终结

不少行业人士分析，这或许意味着土地使用权出让收入将从“地方收入”变为“国家收入”，延续多年的土地出让金制度将走向终结。

其理由是税务部门由中央垂直管理，由税务部门负责征收的土地使用权出让收入，很快就会“全部上缴中央”，由中央“统一管理”，再根据地方不同需求“转移支付”给不同地方。

这些观点听起来头头是道，可惜纯属误读，并不是这么回事。真实的情况是，收钱的部门确实换了，至于这个钱怎么花，还是跟之前一样。

首先，《通知》对于央地分配格局没有影响：从文件的级次上来说发，涉及

到央地分配格局这一调整应以更高级次的文件出台，《通知》的重要性达不到。另外《通知》当中第八条明确了四项政府非税收入的征收范围、对象、标准、减免、分成、使用、管理等政策，继续按照现行规定执行，并不影响当前的央地分配格局，那么现行规定最权威的可以参考 2006 年国务院出台的《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》以及 2008 年财政部出台的《国有土地使用权出让收支管理办法》。

此外关于地方政府对于土地出让收入的支配和使用上也并不会产生影响，《通知》影响的是谁来征收的问题，而不会影响地方政府对于支出的安排，政府性基金收入（包括土地出让收入）按照收支分类、以收定支的原则一一对应，而当前整个支出科目也并未受到任何影响。

此外，市场会关注由于 2018 年国地税合并后，实行以国家税务总局为主与省（自治区、直辖市）党委和政府双重领导管理体制，那么是否意味着土地出让收入纳入税务部门征收后地方政府的管控力度减弱了？

从财政运行的地方逻辑来说，地方政府在这当中扮演的角色以及影响力是没有影响的，《通知》仅影响了土地出让收入等非税收入进入到国库之前的过程，但影响不到地方国库按照财政体系项下对应收入分类科目完成相应支出，因此并不会影响地方的管理权限。

2、误解二：意味着房地产税即将出台

值得关注的是，由于涉及税务部门，“土地出让金”征收部门的划转也引起

房地产税方面的相关讨论与猜想。房地产税是否会加速落地？本文认为土地出让金征收部门的划转与房地产税没有直接的关系。

征收房地产税需要税务部门获取住户相关信息，这其实通过不动产登记信息全国联网就能获取，土地出让金归税务征收并不能获取房地产税的相关信息。因此，税务征管土地出让金和房地产税开征没有什么联系。

参加5月11日财政部等四部门房地产税试点工作座谈会的城市，与此次税务部门征收土地出让金试点的省、自治区、直辖市无一重合。因此，没有太大必要，将此次土地出让金征收部门的调整，与房地产税改革试点工作做过多的联系。其实，在决策层那里，土地出让金和房地产税，一直以来就是两个问题，在各种制度设计中，真正的交叉极少。

从现在房地产税试点的思路看，归并房地产有关的一些个别税种，是大势所趋，但与土地出让金完全无关。在中央和地方财税关系进行了调整和完善之后，尤其是营业税改增值税之后，地方财政面临的一个主要问题，始终是缺乏稳定收入来源。房地产税的用意之一，即在于此，其核心在于让地方财政获得“增量”。如果税务部门征收土地出让金的目的，在于中央财政要支配走甚至调集走这部分资金的话，那么一增一减，等于没变，这显然与基本的初衷不符。

六、有何影响？

1、规范征收流程，促进土地财政的健康发展

有些地方政府对基础设施建设特别有热情，一些道路改来改去，一些楼房建了又拆，反复折腾。

还有的地方政府为了招商引资，以“零地价”、“补贴地价”等名义减免土地出让收入，或者将土地出让金随意挪用、截留、挤占，用于公租房、保障房等领域，容易引起很多财务上的风险。

当土地出让收入划转税务部门征收之后，有助于税务、财政等部门业务衔接和信息互联互通，对资金进行更严密、穿透式的监管。这种无意义的基础设施建设、虚假信息很有可能会被发现。

其次，一些三四城市的土地出让金是可以分期缴纳的。开发商通过和地方政府财政勾兑，缓缴，甚至拖欠土地出让金。以后，缓缴这类事情就会被杜绝，因为税务部门的税收计划本身就要求应收尽收，提高非税收入征管效率，你想缓缴，地方政府说了不算，你看国税局同不同意？

2、对城投企业的影响

城投企业参与土地出让主要通过以下途径：

一是参与土地一级开发。具体又分为三种参与模式。受财综〔2016〕4号文件影响，现阶段的城投参与土地一级开发的模式主要是政府采购模式，在这一模式下，城投公司仅仅作为受托方提供土地整理服务或工作，其收入的结算方式上不得与土地使用权出让收入挂钩，因此征收流程的转变对该类城投企业影响较小。

二是政府土地划拨给城投企业。在 2016 年土拍规范前，由于部分融资平台

成立时就是地方政府通过少量财政拨款配以较大规模的土地资产注入方式成立的，因此其成立之初就有大规模的土地资产。这类历史注入土地情况下，若城投企业要将土地用于建设或转让，必须缴纳足额的土地出让金，将土地使用权类型由“划拨”转为“出让”。对土拍规范前拥有较大土地资产的城投企业，由于征收的变化可能导致其土地出让金缴纳的压力增大。而对于在土拍规范后政府划拨地土地，必须经过有关部门依法批准并严格将土地用于指定用途，主要是划拨不以盈利为目的的公租房、保障房等公益性用地。因此对该类地城投影响较小。

三是城投企业自主参加“招拍挂”获得土地资产。在这种情况下，城投企业参与土拍公开市场竞争。但在实际过程中存在地方政府以“招拍挂”的方式变相向城投企业注入土地——城投企业在土地一级市场购地且政府返还土地出让金的现象。城投企业在土地一级市场通过“招、拍、挂”方式购入土地资产并支付土地出让金，土地购置后多计入“存货”或“无形资产”科目，城投在一级市场购地产生现金流出的同时，政府会通过专项款的形式将部分土地出让金返还至企业，计入“专项应付款”或“资本公积”。实际上政府通过此种方式，变相向公司注入土地资产，以做大平台规模。土地资产实际上变成城投企业的“融资用地”，用于抵押借款。在这种模式下，土地出让金征收流程的改变会一定程度上遏制地方政府变相向城投企业注入土地。

3、对房地产企业的影响

对于房地产企业的影响主要有两点

一是地产企业与地方政府协商的勾地业务难度或有所增加,合作模式将更多地向长租公寓、自持项目、城市更新等方向发展。二是由于税务系统掌握大量企业财务数据,因此企业支付土地出让金过程中可能存在的分期付款、拖延支付等一系列提高杠杆率的做法可行性变小。

引申出的结果是,行业利润会持续被挤压,行业让利会继续进行。

房住不炒去掉了房子的金融属性,减弱其投资投机功能,回归居住功能。地产企业无法享受土地红利,类金融发展模式将转变成传统行业发展模式,行业内主要竞争者将在“制造业模式”和“贸易业模式”中做选择,兢兢业业做好本职工作——建房子运营物业,在青铜时代里通过精细化管理赚辛苦钱。

[Top](#)

【反洗钱法的重要突破】

目录

- 一、《反洗钱法》迎重要修订
- 二、修订背景
- 三、《征求意见稿》亮点解读
- 四、有待完善的地方

正文

一、《反洗钱法》迎重要修订

近日，中国人民银行就《中华人民共和国反洗钱法（修订草案公开征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）公开征求意见。

应当看到，本轮修法已酝酿多时。

2018年，人民银行专门开展《反洗钱法》修订相关课题研究，提出修订《反洗钱法》的目标和具体建议；

2019年以来，央行深入开展11项反洗钱重点领域专项调查研究，包括个人反洗钱义务、受益所有人机制建设、特定非金融机构反洗钱监管、洗钱风险管理、反洗钱数据使用、巨额现金收付申报、反洗钱行政处罚等，通过分析反洗钱法律

制度的不足，提出切实可行的立法建议，2020年2月完成了草案初稿；

2020年6月24日，中国人民银行行长易纲在金融行动特别工作组第31届第3次全会上致辞，表示我国已经启动了《反洗钱法》的修订工作，将进一步完善法律制度，研究解决互评估报告中指出的主要问题；

2020年12月26日，刑法修正案十一公布，其中针对反洗钱领域作出了重大修订；

2020年12月30日，《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法（修订草案征求意见稿）》发布并向社会公开征求意见，该办法由人民银行在《金融机构反洗钱监督管理办法（试行）》（银发〔2014〕344号）的基础上制定；

2021年1月9日，商务部发布《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》，以维护国家主权、安全、发展利益，保护中国公民、法人或者其他组织的合法权益；

2021年4月15日，中国人民银行正式发布《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》（中国人民银行令〔2021〕第3号），该办法完善风险为本的监管原则和工作要求，增加了金融机构反洗钱内部控制和风险管理的工作要求，优化了反洗钱的监管措施和手段，并将于2021年8月1日正式施行；

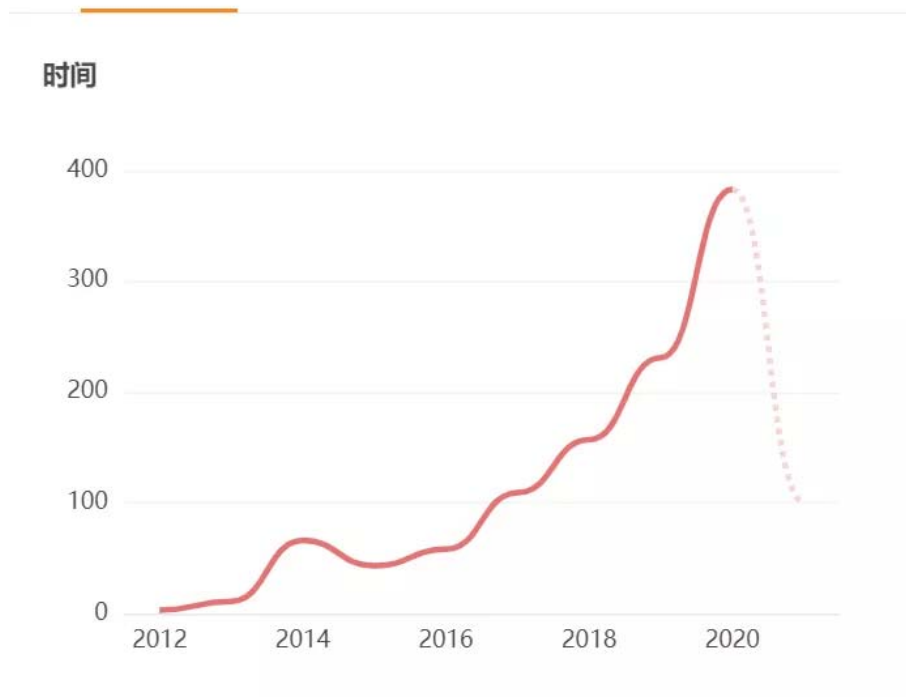
2021年6月1日，《中华人民共和国反洗钱法（修订草案公开征求意见稿）》（以下简称“《反洗钱法修订草案》”）出台，向社会公开征求意见。

二、修订背景

第一，洗钱案件和行政处罚累计金额呈上升趋势。从 2012 年以来，洗钱案件呈陡势的上升趋势，截止 2021 年 6 月 2 日，共有 1175 个案件。

2020 全年，央行及其分支机构共对 417 家反洗钱义务机构及相关责任人进行了反洗钱行政处罚，罚单共计 733 笔，罚款金额累计约 6.28 亿元，其中机构罚款金额约 6.08 亿元，个人罚款金额约 0.2 亿元，2020 年罚款总金额约为 2019 年的 3 倍。

图 1 近几年反洗钱案件数量变化趋势



第二，修订《反洗钱法》是防控风险的必然要求。各种金融乱象是金融风险发生的重要诱因，只有抓住资金流向才能抓住金融乱象的根本，有效防控金融风险。新时代的反洗钱工作需要围绕追踪资金向纵深发展，通过构建金融系统预防体系、完善洗钱风险管控制度等，有效追踪资金，防控金融风险。《反洗钱法》是我国反洗钱工作的基础性法律，要在反洗钱领域深入构建金融风险防控体系，

需要修订《反洗钱法》。

第三，现行反洗钱法已经不适当当前反洗钱的形势，存在较多空白和不足。结合《征求意见稿》的说明，《反洗钱法》存在较多空白和不足，例如“洗钱上游犯罪类型范围狭窄、监管处罚规定粗略、缺乏对单位和个人的反洗钱要求、受益所有人制度空白、特定非金融行业反洗钱制度不完善”。从上述意见稿的修法比例就可以看出，目前新增条款数，接近《反洗钱法》的一倍，可见《反洗钱法》本身的内容已经落后于实践需要，且距离2007年《反洗钱法》，本次修订已经有13年之久。另外《征求意见稿》所配套的其他部门法、部门规章、自律规则等，已经陆续出台，意见稿本身作为法律，需要统筹和规划新的反洗钱立法体系，避免冲突。

第四，修订《反洗钱法》是扩大金融业双向开放、深度参与全球治理的必然要求。目前，国际社会已经建立一套完整的反洗钱标准，涉及领域不断扩展，涉及内容更加复杂，反洗钱标准也成为经济金融领域的重要国际规则。完善我国反洗钱工作制度，有助于推进我国金融业双向开放、深度参与全球治理。

三、《征求意见稿》亮点解读

1、进一步明确反洗钱等概念和任务

《征求意见稿》一改沿用已久的狭义的“洗钱”定义，将“洗钱行为”的范围扩展到了“各种方式掩饰、隐瞒犯罪所得及其收益的来源和性质的活动”，这

就实质上将《刑法》中的各种犯罪行为（10类犯罪483个罪名）一网打尽。这是对“反洗钱反恐融资”风险管理方法论的根本性颠覆。相应地，金融机构需要监测的“洗钱”交易的范围也大大地被延展了。举例来说，盗窃罪此前并不在“洗钱罪”上游犯罪的范围之内，但根据《征求意见稿》的新理念，今后金融机构对于疑似盗窃相关的资金也要纳入可疑交易监测了。

“洗钱罪”上游犯罪范围的急剧扩张，无疑给金融机构的反洗钱监测能力提出了更高的要求，需要更多的合规资源才能支持。

此外，为了保持法律之间的一致性和内在逻辑的互恰，如果此后正式发布的《反洗钱法》确立了广义上的“洗钱”定义，可以预见的是《刑法》第191条关于“洗钱罪”上游犯罪的规定也将做相应的修订。

2、强调“风险为本”的反洗钱理念

“风险为本”的反洗钱监管理念，是相对规则为本的反洗钱理念，这个也是近几年反洗钱的一个重大变化。国际上已经把“风险为本”作为反洗钱的监管理念进行贯彻。我国金融机构、非金融机构在对反洗钱的认知上，仍存在“打勾式”或者说更多还是在适用反洗钱规则的阶段，缺乏深刻认识“风险为本”的监管理念。从《征求意见稿》中可以看出，“风险为本”的监管理念表现在：监管根据风险状况配置监管资源（第19条）、金融机构根据风险状况及时采取适应的尽调和风险管理措施（第28条第4款）、以及任何单位和个人配合身份识别和尽调的法定义务（第35条）。从这几条可以理解，风险为本的监管理念，反洗钱并无一

套固定不变的规则 and 标准去遵守,强调“动态反洗钱合规”、“避免僵化适用规则”以及“实事求是、因地制宜”的监管措施和合规措施。

3、纳入单位、个人反洗钱权利与义务,提高我国反洗钱工作的社会力量

例如,《征求意见稿》第4条明确规定:单位和个人应当依法配合金融机构和特定非金融机构为履行反洗钱义务开展的客户尽职调查,配合反洗钱调查;依法履行巨额现金收付申报、反洗钱特别预防措施等义务;不得为洗钱等违法犯罪活动提供便利。因此,《征求意见稿》的出台不仅在监管机构、金融机构等产生重大影响,还将促使整个社会团结一起开展反洗钱工作。

4、市场主体申报收益所有人制度得到明确

《征求意见稿》第十七条规定:公司、企业等市场主体应当通过市场监督管理部门有关信息系统报送受益所有人信息。此条规定短期内效果不会很明显,但是至少是与国际接轨了,若在企业工商年检过程中,强制要求登记受益所有人信息,金融机构的工作将会减轻不少。但是,对于金融机构专业人才都没有理清的受益所有人识别标准,一般的公司、企业登记的受益所有人信息质量着实会令人堪忧。第六十二条规定了受益所有人的定义:受益所有人是指最终拥有或实际控制公司、企业等市场主体,或者享有市场主体最终收益的自然人。

5、建立中国巨额现金收付申报制度

在反洗钱风险管理领域，现金交易一直被认为是高风险交易。主要原因在于，现金交易极难追踪到纸币的来源和去向，易极分拆和混同。任何与现金交易联系密切的行业，都是金融机构密切关注的高风险行业，如餐饮、娱乐业、慈善组织等。

在当面的中国反洗钱监管规则之下，对于客户大量存取、或以现金交易的行为，金融机构只能通过大额交易和可疑交易的报告的方式向监管机构报告。但是，对于大量存取、使用现金的客户，金融机构并不能进行任何形式的制约，即使在具体交易中使用大量现金并不具有商业合理性。

《征求意见稿》（第 4/13/36/57 条）要求建立“巨额现金收付申报制度”，并且将申报义务主体设定为适用大额现金的“单位和个人”。如第 36 条规定：“任何单位和个人为提供商品或者服务等目的，不通过金融机构而是以现金方式收付，且数额巨大超过规定金额的，应当向中国反洗钱监测分析中心报告。”

在大额现金的适用方面，将反洗钱义务主体从“金融机构”扩大到“单位和个人”，这是对洗钱风险管理义务主体的重大变革。当然，要完成申报，这些“单位和个人”还是只能通过金融机构来完成，而不能自行向中国反洗钱监测分析中心报告。具体的配套制度和操作细节，有待于后续监管公布和逐步完善。

6、扩大反洗钱调差主体和范围

一方面将反洗钱调查主体扩展至国务院反洗钱行政主管部门设区的市一级派出机构；另一方面将特定非金融机构等纳入调查范围。这一修订，将大大提高国家在反洗钱监管活动的深入程度，同时，必然也为特定非金融机构做好反洗钱合规带来深远的影响。

7、进一步细化客户尽职调查制度

实践中，客户身份识别是金融机构，特定非金融机构最为头疼的一个方面。《征求意见稿》在客户尽职调查制度中，增加了许多新的内容。除了前面提到的“风险为本”的监管理念的落实外，还强调“了解客户身份、交易背景和风险状况，采取相应的风险管理措施”、“了解客户建立业务关系和交易的目的和性质、资金的来源和用途，识别并采取合理措施核实客户和交易的受益所有人”，这些都为反洗钱义务主体在具体完成客户身份识别方面，提出了不小的挑战。

8、规定了反洗钱国际合作的对等原则

外国当局未按照对等原则，也未与中国协商一致，直接要求中国境内金融机构提交中国境内信息或扣押、冻结、划转中国境内财产的，或基于不当域外适用法律要求中国境内金融机构作出其他行动的，金融机构不得服从。如果金融机构认为有必要服从的，应当及时提请国务院有关金融监管机构批准并告知外国当局与国务院有关金融监管机构进行协商。

9、增强反洗钱行政处罚惩戒性

调整法律责任中关于违法行为的罚款幅度,提高违法责任与处罚的匹配程度;将“未按照规定建立健全内控制度和风险管理政策”和“未按照规定执行反洗钱特别预防措施”等违法行为纳入处罚范围;完善反洗钱处罚类型,增加警告处罚;增加对其他单位和个人违法行为的法律责任。

四、有待完善的地方

目前新规仍有完善的余地。

一是《征求意见稿》第 61 条对特定非金融机构的界定和列举,未包括律师事务所、公证机构、珠宝交易商、公司服务提供商、文物和艺术品拍卖、影视机构。

二是《征求意见稿》第 8 条对单位和个人举报洗钱活动进行了规定,但未建立激励机制,不利于相关工作的推进。参考《反恐怖主义法》的相关规定,建议增加:“对举报洗钱或协助、配合有关部门开展反洗钱工作的单位、个人,以及在反洗钱工作中作出突出贡献的单位和个人,按照国家有关规定给予表彰、奖励。”等等。

三是《征求意见稿》里没有提及建立反洗钱专业协会。协会的优势可以加强自律管理,按照国际标准可以协助监管特定非金融机构。如此,监管可以将主要

资源配置到金融行业。

四是建议加强资格考试，优化准入机制。目前，金融机构要系统学习，只能靠美国的资格考试，价格高且实用性低。同时，我国反洗钱咨询主要由四大会计师事务所承接，对金融系统安全存在隐患。

五是建议对特定非行业监管权限做出原则性规定。目前，究竟由行业主管部门监管还是反洗钱主管部门监管，尚不明确。

[Top](#)

重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com/>
e-mail: runwaysys@163.com
全国客服热线：4001182162