

第七章

金融基础设施

2009年,我国金融基础设施现代化稳步推进,支付体系建设取得新进展,金融法律法规进一步完善,企业会计准则有效实施,信用环境进一步改善,反洗钱工作继续推进,在营造安全有序的金融生态环境、促进金融业稳健运行方面发挥了重要作用。

一、支付体系

(一) 支付体系建设取得新进展

支付体系建设稳步推进,系统运行稳定。一是中国电子商业汇票系统在2009年10月投入运行,标志着我国商业票据业务进入电子化时代,该系统将推动短期资金利率市场化,促进全国统一票据市场的形成。二是对大额支付系统实施了必要的功能改造,为实现电子商业汇票系统依托支付系统办理资金清算和人民币跨境贸易支付业务处理提供了有力支持。三是中央银行会计核算电子对账系统的应用进一步推广,实现了中国人民银行与金融机构账务核对的电子化,进一步减少了会计核算风险点。四是内地与香港建立起多种货币支付系统互通安排,开通了美元、港元、欧元和英镑支付业务,标志着两地正式建立了覆盖本外币的全方位跨境支付清算合作机制。五是成功组织了中国人民银行本外币支付系统应急备份切换演练,提高了支付系统应对突发事件的能力。2009年,全国各类支付系统共处理人民币支付业务88.2亿笔,金额1207.58万亿元;同比分别增长21.4%和6.8%。

非现金支付工具业务管理进一步加强,非现金支付工具应用更加广泛。2009年,相关部门联合开展了加强银行卡安全管理、预防和打击银行卡犯罪行为,中国人民银行与公安部共同建立了联合整治银行卡违法犯罪长效机制,强化了银行卡风险防控,优化了银行卡支付环境。2009年,我国非现金支付工具应用更加广泛,全年共使用票据、银行卡等非现金支付工具办理支付业务214.14亿笔,金额715.75万亿元,同比分别增长16.8%和13.1%。截至2009年年末,全国累计发行银行卡20.66亿张,同比增长14.8%;银行卡跨行支付联网商户156.65万个,POS机具240.83万台,ATM 21.49万台;持卡消费额已占社会消费品零售总额的32%,银行卡作为我国个人使用最为广泛的支付工具的地位进一步加强。

农村支付环境建设全面启动,农村支付服务水平明显提高。一是发布《关于改善农村支付服务环境指导意见》,明确了改善农村支付服务环境的指导思想、总体目标和具体要求。二是在农村地区推广非现金支付工具,改进农

村地区的银行结算账户服务与管理，全国农村支付服务水平明显提高。截至 2009 年年末，全国共有 20 587 家农村信用社、1 035 家农村合作银行、1 664 家农村商业银行和 88 家村镇银行接入中国人民银行支付系统，进一步畅通了农村地区异地汇划渠道。全年农民工银行卡特色服务实现交易 1 782.35 万笔，金额 221.02 亿元，同比分别增长 40.4% 和 176.9%，方便了农民工的异地支付。

相关规章制度和工作机制不断健全，支付体系监管体制逐步完善。一是组织完成了境内从事支付清算业务的非金融机构登记工作，推进了非金融机构支付清算服务监管工作。二是完成了全国存量单位银行结算账户相关公民身份信息真实性核实工作，银行账户实名制得到进一步落实。三是建立健全支付信息定期公开披露制度，定期向社会公布支付体系运行状况，支付体系监管更加透明、高效。

支付结算领域对外交流不断推进，国际合作进一步加强。2009 年 7 月，我国正式加入十国集团中央银行支付结算体系委员会（CPSS），成为其 23 名正式成员之一；中国人民银行与欧洲中央银行建立了支付结算会议机制；定期与境内外币支付系统 8 个结算货币的相关货币当局进行信息沟通，深化了对支付风险特别是跨境风险的认识，建立健全了跨境支付和多币种支付的联合监管机制，促进了我国支付体系的整体安全和稳定。

（二）进一步完善我国支付体系

当前，与人们日益增长的支付需求以及经济金融改革发展要求相比，我国支付体系仍有待改进，如某些支付法律法规滞后于经济金融发展需要、市场在支付体系建设中的作用尚未充分发挥、中央银行在支付体系中的统筹协调职能有待加强、支付体系发展地区间不平衡等。因此，今后要进一步加强支付体系建设，拓展支付服务领域，强化支付监督管理，满足社会经济发展需求。

进一步完善支付结算基础设施。加快开发和建设中国人民银行第二代支付系统和中央银行会计核算数据集中系统，规划建设永久灾备系统。同时，加强支付系统风险监测，建立健全支付系统评估机制，强化对重要支付系统的监管，确保支付系统安全、稳定运行。

继续推动非现金支付工具应用。做好《票据法》的修订工作，及早出台《银行卡条例》，推动支付工具法规制度建设。培育和规范银行卡市场，强化银行卡风险管理，完善银行卡手续费定价机制，促进银行卡业务的发展。完善电子商业汇票系统功能，完成该系统在全国的推广应用。

进一步完善账户实名制。逐步实现人民币银行结算账户管理系统与相关部

门系统的联网，健全联网核查疑义信息反馈核实机制。不断完善银行账户实名制的相关制度框架，研究制定《人民币银行结算账户管理条例》，构建适应市场经济发展的账户管理体系。

大力改善农村地区支付服务环境。目前，我国支付体系发展地区间不平衡问题仍旧突出，在西部地区特别是广大农村地区，主要的支付工具仍然是现金，支付手段和支付效率比较落后，金融机构网点的覆盖率较低，支付服务整体水平有待提高。应充分调动有关方面的积极性，总结试点地区改善农村支付环境工作经验并在全中国推广，加快城乡支付服务一体化。

加强非金融机构支付清算监管。尽快出台《支付清算组织管理办法》，加强对非金融机构支付清算业务的监管。研究制定《电子货币发行与清算办法》，规范银行机构及特定非金融机构等的电子货币发行与清算行为。

制定国家支付体系发展规划。建立支付体系发展规划工作机制，加强调查研究，力争在 2010 年年末发布《中国支付体系发展规划》，为我国支付体系科学发展提供指导。

二、法律体系

2009 年，我国出台了一系列与经济金融形势相适应的法律法规，进一步健全和完善了已有金融法律制度，为金融业安全、有序运行提供了坚实的法律基础。

（一）金融业运行的法制基础进一步完善

《刑法修正案（七）》出台，为进一步从严惩治金融犯罪提供了法律依据。《刑法修正案（七）》于 2009 年 2 月由第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过，自公布之日起施行。《刑法修正案（七）》涉及金融行业的内容包括：一是扩大了内幕交易的形式，将利用内幕消息之外的非公开信息获取非法利益的行为也规定为犯罪；二是将“非法从事资金支付结算业务”纳入非法经营罪范畴；三是对违反国家规定出售或提供本单位在履行职责、提供服务过程中获得的公民个人信息行为规定为犯罪。《刑法修正案（七）》是根据经济和社会形势发展需要对《刑法》所做的一次新的修正，为进一步从严惩治金融犯罪提供了法律依据。

修订颁布《统计法》，为统计工作顺利开展提供了有力保障。修订后的《统计法》于 2009 年 6 月由第十一届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过，自 2010 年 1 月 1 日起施行。此次修订进一步健全了各项统计管理制

度，加强了统计机构的监管职能，维护了国家统计的权威性，完善了对统计弄虚作假行为的问责制度，加强了统计项目的管理。新《统计法》的颁布实施对加强政府统计能力、提高统计数据质量、提高统计公信力提供了更加坚实的法制保障。

修订颁布《保险法》，为我国保险业发展提供了新动力。修订后的《保险法》于2009年2月由第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过，自2009年10月1日起施行。此次修订进一步完善了商业保险的基本行为规范，加强了对被保险人和受益人的保护，强化了保险监督机构的监管手段和措施，明确了保险监督管理信息共享机制等。新《保险法》的颁布实施有利于提升保险业法治水平，将对保险业的持续、平稳、健康发展产生积极而深远的影响。

一些重要司法解释相继出台，增强了金融相关法律法规的可操作性。最高人民法院就不良债权转让、证券公司风险处置、反洗钱、信用卡管理及保险法适用等问题出台了一系列司法解释。这些司法解释明确了相关法律在金融领域中的具体应用，增强了相关法律法规的可操作性和完整性，对涉及金融的民事纠纷、刑事案件的解决起到了重要指导作用。

金融管理部门规章制度不断完善，进一步促进了我国金融业健康发展。中国人民银行、银监会、证监会、保监会（以下简称“一行三会”）会同相关管理部门相继发布了一系列金融管理规定和监督管理办法，为金融市场的健康发展提供了制度性保障。此外，2009年，各金融管理部门为应对国际金融危机影响、促进金融业健康发展出台了一系列的规范性文件，为维护我国金融稳定发展提供了法律制度保障。

（二）继续推进金融法律制度的调研、起草、修订工作

此次国际金融危机表明，基础金融法律制度的缺失或与社会发展不适应，会对金融稳定造成重大影响。加快与金融相关法律的制定修改，并将研究成熟的金融管理制度尽快立法成果化，是未来金融法制建设的重要工作。今后，要继续着力加强金融法律体系建设，推动重大金融法律法规的起草和修订工作。

推动《证券投资基金法》的修订。2009年，全国人民代表大会财政经济委员会牵头有关单位启动了《证券投资基金法》的修订工作，该项工作在2010年全面展开。《证券投资基金法》的修订涉及私募基金的合法地位、证券投资基金管理人等内容，将对我国基金市场发展产生重大影响。

积极研究和推动我国金融消费者权益保护立法。针对目前我国的金融消费者权益保护法律制度还存在的专门立法缺失、法律制度不健全、保护机构不明

确等问题，相关部门已着手对一些国家金融消费者权益保护法律制度进行深入研究、系统的研究，并结合我国实际情况，探索建立金融消费者权益保护法律制度，以有效维护广大金融消费者的合法权益。

推动重要金融管理条例早日出台。一是尽快出台《征信管理条例》、《黄金市场管理条例》和《现金管理条例》，为完善征信行业和黄金市场管理、规范现金使用行为提供重要法律保障。二是同步推进《存款保险条例》及其制度设计和《银行业金融机构破产条例》的起草工作，早日建立健全银行业金融机构的市场退出机制。三是继续推动《贷款通则》、《银行卡条例》和金融控股公司监管规则的修订、起草工作，进一步细化并完善规范金融业行为相关法律法规。

三、会计标准

2009 年是我国实施新企业会计准则体系的第三年，新企业会计准则体系已在绝大多数金融企业和大部分大中型非金融企业平稳实施。国际金融危机爆发后，国际会计标准制定机构不断加强和金融稳定理事会（FSB）等国际组织的合作，共同致力于制定全球统一的高质量的会计标准，中国企业会计标准面临与国际会计标准持续全面趋同的机遇和挑战。

（一）新企业会计准则得到有效实施，国际趋同进展顺利

新企业会计准则实施范围不断扩大。新企业会计准则在上市公司得到了有效实施，且已扩大到了非上市金融类企业、中央国有企业和大部分省（区、市）的国有企业。对上市公司“A+H”股年报对比、具体准则项目应用、单个上市公司执行会计准则情况等分析表明，新企业会计准则得到有效实施。目前，我国银行业、证券业和保险业金融机构会计准则转换工作稳步推进，部分金融企业实施了基于 XBRL^① 的账簿体系分类标准和财务报告体系建设，实现了会计信息处理的标准化。

中国企业会计准则国际趋同取得重要进展。中国企业会计准则得到了国际会计准则理事会（IASB）以及中国香港、欧盟等地区资本市场的认可，在国际趋同方面取得重要进展。一是中国企业会计准则得到了欧盟资本市场的认

^① XBRL（Extensible Business Reporting Language，可扩展商业报告语言）是 XML（Extensible Markup Language，可扩展标记语言）在财务报告信息交换方面的一种应用，是目前应用于财务信息处理的最新技术。XBRL 由 XBRL 国际联合会（XBRL International）发布，可免费在全球范围内使用，有助于促进在全球各类软件应用中商业信息的自动交换和可靠提取。

可，在 2009 年至 2011 年年末的过渡期内，允许中国企业进入欧盟资本市场时可按照中国企业会计准则编制财务报告，不需要再根据国际财务报告准则进行调整。二是中美会计准则趋同等效已列入中美经济联委会和中美战略与经济对话议题。中国会计准则委员会与美国财务会计准则委员会（FASB）于 2009 年 5 月签署了第二份《中美会计合作备忘录》，在实现中美会计准则等效、积极推动建立全球统一的高质量财务报告准则等方面达成共识，为中国金融机构参与全球资本市场活动提供了便利。三是世界银行在 2009 年 10 月发布的《中国会计和审计评估项目报告》中，肯定了中国在改善企业会计、审计和财务报告实务等金融基础性、制度性框架方面取得的重大进展，认为中国企业会计准则与国际财务报告准则基本可比，中国会计准则被认为是中国本土以外多个国家与地区适用的财务报告准则。

（二）继续推动中国企业会计准则的有效实施及国际趋同

进一步加强中国企业会计准则的有效实施。中国企业会计准则在实施层面仍面临一些限制，主要包括：部分企业在应用公允价值和减值损失概念方面面临较大困难，对金融工具风险、公允价值确认、债务重组、企业合并基础、分部报告等信息披露不充分；会计教育的质量参差不齐、会计从业者素质需要进一步提高；不同会计师事务所对审计准则的遵循水平存在差异等。为加强企业对会计准则的执行能力，应积极采取措施促进准则有效实施。一是巩固企业会计准则在上市公司实施的已有成果，推动企业会计准则在非上市大中型非金融企业全面实施，提高金融机构实施新准则的水平；二是积极推进金融业基于 XBRL 分类标准和财务报告体系建设，实现会计信息的标准化；三是加快相关配套改革，完善我国企业内部控制体系，全面提升企业的经营管理水平和防范风险能力；四是加强机构能力建设以及职业教育和培训，全面提升企业会计人员整体水平和业务素质，打造复合型高端人才队伍；五是充分考虑小企业的需要和能力，借鉴 IASB 发布中小企业国际财务报告准则的经验，结合我国实际，积极考虑修改现行的《小企业会计制度》，提高小企业会计准则执行能力。

推进中国企业会计标准与国际会计标准的持续趋同。为应对国际金融危机，G20 华盛顿峰会、匹兹堡峰会提出建立全球统一的高质量会计准则体系等应对措施。目前，IASB 根据 G20 和 FSB 的要求，逐步改进公允价值计量、金融工具分类、贷款减值处理等方面会计准则，以实现 G20 峰会确定的 2011 年 6 月前实现全球会计标准整合的目标。为响应建立全球统一高质量会计准则的倡议，2010 年 4 月 1 日，财政部正式发布了《中国企业会计准则与国际财务

报告准则持续趋同路线图》，回顾了中国企业会计准则与国际财务报告准则趋同及获得部分国家和地区等效认同的过程，表明了中国支持建立全球统一的高质量会计准则，积极推进中国会计准则持续国际趋同的态度，提出了中国始终坚持的会计准则趋同的互动原则，主张国际财务报告准则要实现其高质量、权威性和全球公认性，必须充分考虑发展中国家尤其是新兴市场经济国家的实际情况。路线图还明确持续趋同的时间安排与 IASB 的进度保持同步，争取在 2011 年年底前完成对中国企业会计准则相关项目的修订工作，同时开展必要的宣传培训，确保所有上市公司和非上市大中型企业掌握相关会计准则的变化，并得到有效应用。因此，2010 ~ 2011 年将是中国企业会计准则与国际财务报告准则持续趋同的关键时期。此外，我国还将继续推进亚洲一大洋洲地区会计准则制定机构沟通平台的建设，加强与国际会计准则以及重要国家会计准则制定机构的沟通合作。

专栏 17 全球统一的高质量会计标准体系建设

本次国际金融危机使国际社会认识到，公允价值会计的顺周期效应以及采用已发生损失模型的金融资产减值方法等加剧了经济波动，不利于金融稳定，因此有必要建立一套全球统一的高质量会计准则体系。G20 华盛顿峰会、匹兹堡峰会提出了建立全球统一的高质量会计准则体系的目标，要求 2011 年 6 月前完成各国会计准则的整合。

全球统一高质量会计标准体系的基本特征。美国 FASB 和 IASB 在 2009 年 11 月的联合声明中指出，高质量的会计标准是指能够促进提供相关、透明、中性和可比财务信息的标准。从审慎监管角度出发，高质量的会计标准还应如实反映报告主体的商业模式，避免过度的复杂性，提高透明度和披露要求，在内容上要符合适应性、逻辑连贯性、严谨性、易于理解等要求。

全球统一高质量会计标准体系建设的进展。建立全球统一的高质量会计准则是一项重大的系统工程。已有 100 个国家（地区）要求或允许企业采用国际财务报告准则或与之趋同。欧盟、澳大利亚和中国香港等国家（地区）自 2005 年 1 月 1 日起采用国际会计准则和国际财务报告准则，加拿大、韩国、印度等国家宣布自 2011 年起采用国际会计准则和国际财务报告准则。国际金融危机爆发后，IASB 采取了以下行动：一是成立了金融危机咨询组，于 2009 年 7 月对改进国际财务报告准则及制定全球统一

的高质量会计准则提出了建议，明确了有效的财务报告需要满足的条件和建立全球高质量会计准则的途径。二是在 2009 年 5 月发布了公允价值计量征求意见稿，并计划于 2010 年上半年发布最终准则。三是在 2009 年 11 月发布了《国际财务报告准则第 9 号——金融工具》（IFRS9）第一阶段关于金融工具分类和计量的正式稿。目前，IASB 正就金融资产减值、套期会计等事项发布征求意见稿。FASB 和 IASB 已就准则趋同问题达成初步共识并作出了具体工作安排。

建立全球统一高质量会计标准体系应考虑的其他问题。一是各国经济发展的不平衡，文化、政治及国情的不同，决定了各国参与会计准则国际化的形式、程度及速度很难保持一致。为坚持会计标准制定机构的独立性和利益相关者的广泛参与，应重视利益相关方的协调；在相关标准制定机构和国际组织中应增加新兴市场国家和发展中国家的代表权和话语权；在准则制定中，应考虑各国特别是发展中国家的实际情况和经济社会发展制度的差异性，善于吸收发展中国家行之有效的制度安排，以更充分地体现新兴市场国家以及转型经济国家的意见和利益。二是全球会计准则趋同的目标是形成全球适用的高质量会计标准。直接采用国际财务报告准则的国家不存在趋同确认问题，但对于中国等大部分不是直接采用国际会计标准的国家，存在趋同达标状态的专业判断问题。趋同强调实质，同时也要兼顾形式。是否在趋同上达标，目前没有公认的标准，而是通过专家评估的方法来进行判断。三是考虑到上市公司与中小企业的不同特点，制定适合不负受托责任的中小企业的财务报告准则，是国际会计标准制定机构和各国会计标准制定组织应考虑的问题。中小企业是扩大就业的主渠道，也是技术创新的源泉，是各国重要的经济增长动力。因此，必须重视对中小企业的会计服务和融资服务。2009 年 7 月，IASB 发布中小企业国际财务报告准则，为中小企业量身定制了会计标准，减轻了其执行会计准则的成本，推动了相关会计准则的执行。

四、信用环境

2009 年，我国信用环境进一步改善，公众信用意识显著提高，各地方、各部门更加重视信用建设，征信系统在促进信贷、防范风险、维护经济金融稳定等方面成效显著。

（一）信用环境进一步改善

社会信用体系建设稳步推进。一是社会信用体系建设部际联席会议加强统筹协调，各成员单位按照职责分工，相互配合，在建立和完善行业信用记录、加快征信系统建设、推动法制建设等方面积极开展工作，稳步推进社会信用体系建设。二是各部门、各地方加强信用宣传教育，完善相关法规、制度、标准，加强信息共享和信息公开，加强政务协同，推动建立“守信受益、失信惩戒”的信用建设联动机制，信用在市场经济中的价值和作用初步显现。

征信系统作用日益显著。一是提升商业银行经营管理水平，促进信贷业务较快增长。截至 2009 年年末，企业和个人征信系统分别为 1 576 万户企业和 6.6 亿自然人建立了信用档案，实现了商业银行间借款人信用信息的共享。商业银行通过查询征信系统，降低了调查成本，提高了审批效率，在有效防范信用风险的同时，促进了信贷业务的较快发展，特别是有力推动了个人消费信贷业务发展，缓解了中小企业融资难问题。二是提升金融机构防范信用风险能力，维护经济金融稳定健康发展。目前，征信系统已连通了所有的银行业金融机构，接入了小额贷款公司、汽车金融公司等。这些机构都把查询企业和个人征信系统作为贷前审查的必经环节，有效提升了防范信用风险的能力。三是提高了有关部门的行政管理效率和执法力度。有关部门将掌握的行政处罚及与信用相关的信息纳入征信系统，利用商业银行的信贷手段，提高了行政管理效率和执法力度，增强了企业和个人遵纪守法的自觉性。例如，部分省市借助征信系统解决了企业拖欠农民工工资等问题。

公众信用意识显著提高。一方面，征信系统如实记录企业和个人的信用信息，并依法对外提供信息服务，使得企业和个人过去的信用行为对其未来的经济活动产生重大影响，从制度上建立了督促企业和个人重视维护自身良好信用记录、守信履约、遵纪守法的激励和约束机制。另一方面，随着征信系统应用的日益广泛和征信宣传工作的日益推广，许多企业和个人树立了信用理念，改变了过去的信用行为习惯，提高了履约守信意识。部分企业和个人知道企业和个人征信系统的情况后，主动归还了欠税、欠薪、欠款等，信用意识大为提高。越来越多的人开始主动查询自己的信用报告，关心自身信用记录。截至 2009 年年末，个人主动查询本人信用报告的次数累计达 110 万人次，其中仅 2009 年就达 76.6 万人次，较前两年大幅增加。

（二）继续推进征信及社会信用体系建设

进一步完善相关法规、制度和标准。尽快出台《征信管理条例》，建立健

全相关法律法规，通过立法妥善处理好信息公开与保护个人隐私、商业秘密和国家信息安全的关系，保护征信活动相关当事人的合法权益，规范征信机构行为，促进征信业发展。按照规范与发展并重的原则，完善征信制度基础，促进信用服务行业健康发展。加快信用服务行业国家标准化建设，形成完整、科学的信用标准体系。

继续推动征信系统建设。从制度设计、资金安排等多方面确保征信系统的安全性和先进性，进一步提高系统数据质量，完善系统功能，提升信用服务水平，满足多样化信用信息需求，充分发挥征信系统在推动社会信用体系建设、促进信贷、防范风险、维护经济金融稳定中的基础性作用。

进一步加强征信行业管理。建立健全征信监管框架，理顺监管职权，明确监管责任，改善外部环境，推动竞争与创新，促进征信行业自律。严格市场准入，加强机构监管，查处违法违规行为，完善市场退出机制，规范征信机构行为和市场秩序，建立征信投诉与异议处理机制，防止非法采集和滥用信用信息，促进征信行业健康发展。

持续推进中小企业和农村信用体系建设。大力提高对中小企业和农户的信用信息服务水平，建立健全中小企业和农村经济主体电子信用档案，积极开展中小企业和农村经济主体的信用评价，进一步培育和加强中小企业和农户的信用意识。结合国家政策，引导商业银行创新金融产品，增加对中小企业和农村经济主体的金融支持。

深入开展征信宣传教育。创新多种形式，借助多种渠道，开展扎实的征信宣传活动，推进征信宣传工作常规化和制度化。继续推动将征信及相关金融知识纳入国民教育正规体系、逐步建立征信宣传工作长效机制。同时，进一步加强社会主义荣辱观宣传教育和舆论引导，积极营造信用良好的社会氛围。

五、反洗钱

2009年，我国加强了反洗钱工作的战略规划和统筹协调，洗钱犯罪司法体系不断完善，金融机构反洗钱防范措施不断加强，可疑交易监测和案件调查水平继续提升，国际合作逐步深入，对增强金融机构自身经营稳健性和促进市场稳健运行的作用日益明显。

（一）反洗钱工作继续向全面和纵深推进

我国首次发布国家反洗钱战略。为了更有效地组织协调反洗钱工作，中国人民银行自2007年起牵头组织研究我国的反洗钱战略规划。2009年12月，

反洗钱部际联席会议正式发布《中国 2008 ~ 2012 年反洗钱战略》，分析了我国反洗钱工作现状、机遇与挑战，对今后五年的反洗钱工作作出了战略安排，提出了与现阶段中国国情相适应的反洗钱工作指导思想、总体目标、实施原则、步骤、具体目标和行动要点。制定和发布首份国家反洗钱战略，有助于统筹指导全国反洗钱工作，促进反洗钱各部门达成共识和提高协调效率，提高我国反洗钱工作整体有效性，提升我国在反洗钱领域负责任大国的国际形象。

反洗钱法律体系不断完善。2009 年 2 月，十一届全国人大常委会第七次会议通过《刑法修正案（七）》，修改第三百一十二条，增加专门条款对利用单位实施“掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪”的行为进行打击。5 月，国务院发布《彩票管理条例》，规定“彩票发行机构、彩票销售机构应当建立风险管理体系和可疑资金报告制度”，首次明确了彩票行业的反洗钱义务。11 月，最高人民法院出台了《关于审理洗钱等刑事案件具体应用法律若干问题的解释》，解决了洗钱定罪方面的一些关键问题。中国人民银行先后发布了《银行卡组织和资金清算中心反洗钱和反恐怖融资指引》和《支付清算组织反洗钱和反恐怖融资指引》，规范了对相关行业和组织的反洗钱监管工作。

反洗钱监管水平进一步提高。一是开展金融机构反洗钱评估评级工作，探索建立金融机构反洗钱工作分级管理机制。二是调整现场检查工作的思路，按照“风险为本”的原则，重点对洗钱风险高、有涉案记录、有违规记录的金融机构开展现场检查，逐步加大对现金业务、网上金融业务、团险业务等案件多发领域的专项检查力度，切实提高反洗钱现场检查工作质量。三是深化反洗钱监管合作机制，健全反洗钱工作信息交流机制。细化了“一行三会”反洗钱监管信息定期交流制度，逐步建立起与金融机构间的反洗钱工作对话机制。

反洗钱调查和案件协查工作力度不断加大。2009 年，反洗钱工作更加重视金融机构的重点可疑交易报告质量。下半年，中国人民银行在全国范围内成功开展了为期半年的“护航 2009”反恐融资专项行动，督促金融机构建立健全反恐融资制度，积极配合反恐部门防范和打击境内恐怖活动，保障了新中国成立 60 周年大庆的顺利进行。反洗钱领域打击犯罪效果显著增强，2009 年共发现和接收可疑交易线索 10 317 起，其中各级金融机构报告重点可疑交易报告 9 518 份，占总数的 92.3%；向侦查机关报案 654 起，协助侦查机关调查涉嫌洗钱案件 970 起。

反洗钱国际合作逐步拓展和深入。一是我国积极参与金融行动特别工作组（FATF）及区域性反洗钱组织的各项工作：按照反洗钱国际标准完善国内有关制度；积极参与国际组织在全球范围内对有关国家（地区）洗钱风险与反洗钱体系有效性的评估讨论；有重点地参与反洗钱反恐融资领域新标准的讨论、

制定和犯罪类型研究；直接参与 FATF 第四轮评估准备工作，积极参与对评估原则确定和具体标准实施的讨论。二是恢复我国在亚太反洗钱组织（APG）的活动，承办欧亚反洗钱组织（EAG）第十一届全会，进一步扩大反洗钱领域国际影响，共同防范洗钱风险，维护国际金融体系的健康、透明、安全。三是中国反洗钱监测分析中心与 16 个境外金融情报中心签署了反洗钱及反恐融资合作谅解备忘录，金融情报双边合作范围不断扩大。四是我国积极参加相关国际合作机制，有力支持了对联合国安理会决议有关金融制裁、预防腐败、防范资金外逃、加强境外非政府组织管理等工作的执行。

（二）继续完善反洗钱制度，提升反洗钱工作有效性

适时开展国家层面的洗钱风险评估，推进“风险为本”的反洗钱监管。洗钱风险评估是“风险为本”反洗钱监管的基础和前提。应从分析我国洗钱案例出发，从国家层面评估洗钱的行业、产品、渠道和地区等风险，运用统计方法全面和持续掌握我国洗钱特点和规律，为制定实施反洗钱战略和政策、评估反洗钱制度的有效性提供实证依据。

加强反洗钱制度建设，推动制定特定非金融行业反洗钱指引。要进一步做好对房地产、珠宝、贵金属等行业的反洗钱研究，适时发布相关行业的反洗钱监管制度，积极推动特定非金融高风险行业和新支付工具的反洗钱监管工作。

理顺反洗钱监管工作机制，进一步提高反洗钱监管有效性。完善现场检查与非现场监管相结合的反洗钱监管机制，逐步改变主要依赖现场检查手段的反洗钱监管格局，通过科学监测、有效监管逐步提升非现场监管手段的效力。促进金融机构逐步提高反洗钱意识和工作水平。加强重点可疑交易报告工作，进一步提高线索质量。

积极参加国际合作，重点做好 FATF 评估后续工作。总结近三年反洗钱领域主要工作成果，完成全面后续行动报告，力争于 2010 年 6 月 FATF 全会结束后续报告程序。做好我国在遵守反洗钱和反恐融资相关标准的评估。同时，进一步做好国际反洗钱组织相关课题的研究和标准制定，加强对国际反洗钱动态和趋势的跟踪和研究。