

中国人民银行、外交部、公安部、国家安全部、司法部、财政部、住房和城乡建设部、国家市场监督管理总局关于《反洗钱特别预防措施管理办法(征求意见稿)》公开征求意见的通知

中国人民银行、外交部、公安部、国家安全部、司法部、财政部、住房和城乡建设部、国家市场监督管理总局关于《反洗钱特别预防措施管理办法（征求意见稿）》公开征求意见的通知

为贯彻落实《中华人民共和国反洗钱法》《中华人民共和国反恐怖主义法》《中华人民共和国对外关系法》，预防洗钱、恐怖融资及大规模杀伤性武器扩散融资活动，规范反洗钱特别预防措施，做好反洗钱国际评估工作，中国人民银行会同外交部、公安部、国家安全部、司法部、财政部、住房和城乡建设部、国家市场监督管理总局起草了《反洗钱特别预防措施管理办法（征求意见稿）》，现向社会公开征求意见。公众可通过以下途径和方式提出反馈意见：

1. 通过电子邮件将意见发送至 zjinfei@pbc.gov.cn。邮件标题请注明“反洗钱特别预防措施管理办法征求意见”字样。

2. 通过信函方式将意见邮寄至：北京市西城区金融大街 30 号中国人民银行反洗钱局（邮编：100800），请在信封上注明“反洗钱特别预防措施管理办法征求意见”字样。

3. 将意见传真至：010—88091880。

意见反馈截止时间为 2025 年 10 月 5 日。

附件 1：反洗钱特别预防措施管理办法（征求意见稿）

附件 2：关于《反洗钱特别预防措施管理办法（征求意见稿）》的说明

中国人民银行

外交部

公安部

国家安全部

司法部

财政部

住房和城乡建设部

国家市场监督管理总局

2025 年 9 月 5 日

反洗钱特别预防措施管理办法

（征求意见稿）

第一章 总则

第一条 【目的依据】为预防洗钱、恐怖融资及大规模杀伤性武器扩散融资活动，规范反洗钱特别预防措施，根据《中华人民共和国反洗钱法》《中华人民共和国反恐怖主义法》《中华人民共和国对外关系法》等法律，制定本办法。

第二条 【基本要求】任何单位和个人应当依法对下列名单所列对象采取反洗钱特别预防措施：

（一）国家反恐怖工作领导小组认定并由其办公室公告的恐怖活动组织和人员名单；

（二）外交部发布的执行联合国安理会决议通知中涉及定向金融制裁的组织 and 人员名单；

（三）中国人民银行认定或者会同国家有关机关认定的，具有重大洗钱风险、不采取措施可能造成严重后果的组织 and 人员名单。

第三条 【措施内容】 本办法所称反洗钱特别预防措施，包括立即停止向本办法第二条规定的名单所列对象及其代理人、受其指使的组织 and 人员、其直接或者间接控制的组织提供金融等服务或者资金、资产，立即限制相关资金、资产转移等。

采取反洗钱特别预防措施不得事先通知前款规定的相关组织和人员。

第四条 【善意第三人】 采取反洗钱特别预防措施应当依法保护善意第三人的合法权益。

善意第三人可以依法进行权利救济。

第五条 【保密义务】 对依法履行反洗钱特别预防措施相关职责或者义务获得的客户身份资料和交易信息等反洗钱信息，应当予以保密。非依法律规定，不得向任何单位和个人提供。

第六条 【法律保护】 单位和个人依法采取反洗钱特别预防措施受法律保护。

第二章 名单与执行

第七条 【职责分工】 公安部、国家安全部、外交部、中国人民银行在各自职责范围内开展本办法第二条规定的名单的认定、发布、除名等相关工作，并互相配合。

中国人民银行依法对金融机构履行反洗钱特别预防措施义务的情况进行监督管理和指导。

国务院有关特定非金融机构主管部门依法对特定非金融机构履行反洗钱特别预防措施义务的情况进行监督管理和指导。

第八条 【宣传教育】 国家有关机关通过多种形式开展反洗钱特别预防措施

宣传教育活动，增强社会公众对洗钱、恐怖融资及大规模杀伤性武器扩散融资活动的防范意识和识别能力。

第九条 【除名申请】对本办法第二条第一项规定的名单有异议的，当事人可以按照《中华人民共和国反恐怖主义法》的相关规定，通过国家反恐怖工作领导小组办公室申请复核。

对本办法第二条第二项规定的名单有异议的，当事人可以按照外交部公布的有关程序提出除名申请。

对本办法第二条第三项规定的名单有异议的，当事人可以向作出认定的部门申请行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法提起行政诉讼。

第十条 【豁免申请】为支付基本开支及其他必需的费用，名单所列对象可以根据名单类型向公安部、外交部、中国人民银行申请使用被限制转移的资金、资产。

申请通过后，资金、资产的所有人、控制人或者管理人应当配合按照指定用途、金额、方式等动用资金、资产。

第三章 反洗钱特别预防措施义务

第十一条 【风险管理】金融机构应当建立健全反洗钱特别预防措施内控制度，识别和评估相关风险，采取与风险相适应的管理措施。

第十二条 【名单获取】金融机构应当持续关注并及时获取本办法第二条规定的名单。

第十三条 【客户核查】本办法第二条规定的名单发布或发生调整时，金融机构应当根据名单立即对所有客户进行核查。

金融机构与客户建立业务关系、为客户提供一次性金融服务，或者业务关系

存续期间客户身份基本信息发生变化的，应当根据名单对客户进行核查。

第十四条 【交易对象核查】金融机构应当根据名单对客户的交易对象进行核查。

第十五条 【名单核查】金融机构应当对所有业务开展名单核查。

第十六条 【采取措施】核查发现客户或其交易对象属于名单所列对象或其代理人、受其指使的组织或人员、其直接或者间接控制的组织的，金融机构应当立即采取反洗钱特别预防措施。

在采取限制转移措施时，前款规定的组织或人员与他人共同拥有或者控制的资金、资产，如无法分割或者确定份额的，金融机构应当一并采取措施。

第十七条 【申请核实】金融机构对客户或其交易对象是否属于名单所列对象存在疑问的，可以向名单发布机关申请协助核实。

第十八条 【报告义务】金融机构采取反洗钱特别预防措施后，应当将采取的措施、被限制转移的资金或资产、客户试图进行的交易等信息按照规定及时书面报告中国人民银行或其分支机构。

对本办法第二条第一项规定的名单所列对象采取反洗钱特别预防措施的，还应当按照规定及时向国务院公安部门、国家安全部门书面报告。

第十九条 【告知义务】金融机构采取反洗钱特别预防措施后，可以以适当方式告知被采取反洗钱特别预防措施的对象，说明采取的措施和理由。法律、行政法规或者相关部门另有保密要求的除外。

第二十条 【异议处理】被采取反洗钱特别预防措施的组织和个人认为金融机构采取反洗钱特别预防措施不符合有关法律法规要求的，可以向金融机构提出，金融机构应当及时处理。

第二十一条 【采取措施期间款项收取】采取反洗钱特别预防措施期间，金

融机构可以通过有关账户收取被列名对象根据名单发布前签订的合同、协议或者其他债权债务关系应收的款项及其他收入。

对于前款规定的应收款项和其他收入，金融机构应当一并采取反洗钱特别预防措施。

第二十二条 【采取措施期间报告义务】在采取限制转移措施期间，相关资金、资产发生变动的，金融机构应当及时报告中国人民银行或其分支机构。

第二十三条 【解除反洗钱特别预防措施】任何单位和个人不得擅自解除反洗钱特别预防措施。

符合下列情形之一的，应当立即解除反洗钱特别预防措施：

（一）本办法第二条规定的名单发生调整，相关组织或人员不再属于名单范围的；

（二）经核实采取反洗钱特别预防措施有误的；

（三）经相关部门通过法定程序认定需要解除反洗钱特别预防措施的。

金融机构解除反洗钱特别预防措施，应当按照本办法第十八条的规定报告。

第二十四条 【特定非金融机构义务】特定非金融机构在从事规定的特定业务时，参照本办法关于金融机构履行反洗钱特别预防措施的相关规定，根据行业特点、经营规模、洗钱风险状况履行反洗钱特别预防措施义务。

第四章 法律责任

第二十五条 【行政处分】依法负有反洗钱特别预防措施相关职责的部门工作人员违反规定，泄露应予保密的信息的，依法给予处分。

第二十六条 【针对金融机构的行政处罚】金融机构违反本办法，未依照规定制定、完善反洗钱特别预防措施内控制度的，由中国人民银行或者其设区的市

级以上分支机构按照《中华人民共和国反洗钱法》第五十二条的规定进行处罚。

金融机构未依照本办法规定履行反洗钱特别预防措施义务的，由中国人民银行或者其设区的市级以上分支机构按照《中华人民共和国反洗钱法》第五十四条的规定进行处罚；致使犯罪所得及其收益通过本机构得以掩饰、隐瞒的，或者致使恐怖主义融资后果发生的，按照《中华人民共和国反洗钱法》第五十五条的规定进行处罚。

中国人民银行或者其设区的市级以上分支机构依照以上两款规定对金融机构进行处罚的，还可以根据情形对负有责任的董事、监事、高级管理人员或者其他直接责任人员，按照《中华人民共和国反洗钱法》第五十六条的规定进行处罚。

第二十七条 【针对特定非金融机构的行政处罚】特定非金融机构违反本办法规定的，由特定非金融机构主管部门按照《中华人民共和国反洗钱法》第五十八条的规定进行处罚。

第二十八条 【针对其他单位和个人的行政处罚】金融机构以及特定非金融机构以外的单位和个人违反本办法规定的，由中国人民银行或者其设区的市级以上分支机构按照《中华人民共和国反洗钱法》第五十九条的规定进行处罚。

第五章 附则

第二十九条 【名词解释】本办法所称任何单位和个人，是指中华人民共和国公民、依照中华人民共和国法律设立的法人、非法人组织及其境内外分支机构，以及位于中华人民共和国境内的其他单位和个人。

本办法第三条要求立即限制转移的资金、资产包括：

（一）名单所列对象直接或间接、单独或与他人共同所有或控制的所有资金、资产，不仅限于与特定恐怖行为或扩散行为相关的资金、资产；

（二）前一项规定的资金、资产所产生的孳息和其他收益；

（三）名单所列对象的代理人、受其指使的组织 and 人员的资金、资产。

本办法所称基本开支，包括购买食物、住房支出、医药费、水电费等用于维持生活的基本费用，以及税费、资金管理费、资产维护费等。

本办法所称资金、资产包括任何形式的资金或资产，不论是有形资产或者无形资产，动产或者不动产，包括但不限于银行存款、票据、邮政汇票、保单、提单、仓单、股票、证券、债券、信用证，房屋、土地、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，潜在可用于获取资金、商品或服务的任何其他资产，以及资产产生的孳息和其他收益。

第三十条 【解释权】 本办法由中国人民银行会同外交部、公安部、国家安全部、司法部、财政部、住房和城乡建设部、国家市场监督管理总局解释。

第三十一条 【施行日期】 本办法自年月日起施行。《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）同时废止。

关于《反洗钱特别预防措施管理办法（征求意见稿）》的说明

为贯彻落实《中华人民共和国反洗钱法》《中华人民共和国反恐怖主义法》《中华人民共和国对外关系法》，预防洗钱、恐怖融资及大规模杀伤性武器扩散融资活动，规范反洗钱特别预防措施，中国人民银行会同外交部、公安部、国家安全部、司法部、财政部、住房和城乡建设部、国家市场监督管理总局起草了《反洗钱特别预防措施管理办法（征求意见稿）》（以下简称《管理办法》），拟以部门规章形式发布。现就有关情况说明如下：

一、制定《管理办法》的必要性

（一）加强反洗钱特别预防措施制度建设是完善国家反洗钱法律体系的重要

内容。

反洗钱特别预防措施是预防洗钱和恐怖融资、防止大规模杀伤性武器扩散融资的重要手段，也是我国履行联合国安理会相关决议等国际义务的实际需要。对外关系法、反恐怖主义法相关条款分别做出了规定，而反洗钱法进一步明确了反洗钱特别预防措施的义务主体、实施对象、具体措施、复核及除名、金融机构与特定非金融机构义务以及法律责任等内容，从法律层面确立了反洗钱特别预防措施的制度基础。《管理办法》作为反洗钱法的配套规章，主要是对实施反洗钱特别预防措施的具体程序、要求等作出细化规定。

（二）制定反洗钱特别预防措施制度是落实国际标准要求的必要举措。

反洗钱特别预防措施是反洗钱国际标准《FATF 建议》的重要内容。截至目前，全球 190 多个国家和地区承诺完全执行《FATF 建议》，并建立了相应的法律制度。反洗钱国际组织定期对有关国家和地区执行《FATF 建议》的情况进行评估，敦促未达标的国家和地区进行整改。在我国第四轮评估中，国际组织指出我国相关法律制度存在多项不足。今年，国际组织将启动对我国的第五轮反洗钱国际评估，反洗钱特别预防措施制度是评估考察的重要内容。为做好迎评工作，有必要对照上一轮评估指出的问题、对标反洗钱国际标准的要求，抓紧制定发布相关制度，推动义务主体落实相关工作要求。

二、《管理办法》的主要内容

《管理办法》共五章三十一条，分别为总则、名单与执行、反洗钱特别预防措施义务、法律责任和附则。主要内容如下：

（一）总则。

总则部分明确了反洗钱特别预防措施的立法目的和法律依据，应采取反洗钱特别预防措施的三类名单和措施的具体内容，明确规定采取措施前不得事先通知

名单所列对象，明确应保护善意第三人的合法权益并履行保密义务，同时规定依法采取反洗钱特别预防措施的单位和个人受法律保护。

（二）名单与执行。

本章明确了公安部、国家安全部、外交部、中国人民银行在各自职责范围内开展名单认定、发布及除名等工作；中国人民银行、国务院有关特定非金融机构主管部门依法对金融机构、特定非金融机构履行反洗钱特别预防措施义务的情况开展监督管理和指导；国家有关机关开展相关宣传教育活动。同时，《管理办法》明确了针对不同类型名单申请复核或除名的具体程序，以及申请使用被限制的资金、资产的相关规定。

（三）反洗钱特别预防措施义务。

本章规定金融机构应当做好反洗钱特别预防措施制度建设与风险管理，及时获取名单，对客户及其交易对象进行核查，核查确认后应当立即采取反洗钱特别预防措施并向有关部门报告；明确金融机构可以就客户及其交易对象是否属于名单所列对象向名单发布机关申请协助核实。同时，明确规定应当立即解除反洗钱特别预防措施的相关情形、对金融机构采取措施有异议的处理程序、采取措施期间应收款项等要求，以及特定非金融机构参照执行的要求。

（四）法律责任。

本章明确负有反洗钱特别预防措施职责的部门工作人员、金融机构、特定非金融机构、以及其他单位和个人的法律责任。

（五）附则。

附则部分明确《管理办法》所称的任何单位和个人的适用范围、资金资产的具体范围、基本开支的含义等，同时明确解释权及施行日期相关规定。

此外，鉴于《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〕已不能满足当前工作需要，《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》同时废止。