

《金融机构客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存管理办法》 征求意见稿简评

作者：黎明 | 袁静

2021年3月31日，中国人民银行、中国银保监会、中国证监会联合发布《金融机构客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存管理办法(征求意见稿)》(以下简称“《征求意见稿》”)公开征求意见的通知,《征求意见稿》对2007年开始实施的《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》(以下简称“《管理办法》”)进行了修订完善。

整体而言,本次修订内容充分体现监管部门参照国际通行标准,坚持风险为本,指导金融机构提升反洗钱、反恐怖融资能力与水平的思路。《征求意见稿》调整了法规的名称和体例,完善了不同金融行业客户尽职调查的细节要求、突出风险为本的原则、扩大了适用主体范围等。本文从基金公司视角,对《征求意见稿》的主要变化内容做一简评。

1. 立法体例的变化

(1) “身份识别”的要求提升为“尽职调查”

《征求意见稿》以“客户尽职调查”取代原“客户身份识别”,并设专章对金融机构客户尽职调查要求进行详细规定。

(2) 补充规则制订依据

《征求意见稿》增加《中华人民共和国反恐怖主义法》作为制订依据,以适应反恐怖融资的现实需要。

.....
如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

(3) 强化中国人民银行的监管权

《征求意见稿》第 47 条规定, 除中国银保监会、中国证监会之外, 新增中国人民银行作为金融机构破产或者解散时, 客户身份资料和交易记录的被移交机构。

原《管理办法》规定除《中华人民共和国反洗钱法》第 31 条、第 32 条下中国人民银行有权作出的行政处罚外, 中国人民银行须向中国银保监会或者中国证监会建议对违规金融机构采取停业整顿或者吊销其经营许可证, 或取消其直接负责的董事、高级管理人员任职资格、禁止其从事有关金融行业的工作等行政监管措施; 而《征求意见稿》中规定中国人民银行可“采取或建议采取”, 首次明确除行政处罚之外, 中国人民银行可直接对违规机构和个人采取前述行政监管措施, 进一步强化中国人民银行对反洗钱、反恐怖融资工作的监管权力。

2. 适用范围的变化

《征求意见稿》扩大适用范围, 增加非银行支付机构、网络小额贷款公司、银行理财子公司等从事金融业务的机构; 删除“城市信用合作社”, 增加“村镇银行”; 将“财务公司”表述调整为“企业集团财务公司”。

值得注意的是, 虽然《征求意见稿》第 2 条未明确规定基金销售机构直接适用本办法相关规定, 但《征求意见稿》第 49 条规定从事基金销售业务的机构履行客户尽职调查、客户身份资料和交易记录保存义务适用本办法。此外, 《征求意见稿》第 12 条亦明确规定**从事基金销售业务的机构**客户尽职调查相关要求。

3. 客户尽职调查要求

此次《征求意见稿》最大变化是对金融机构客户“身份识别”的要求“升级”为“尽职调查”。《征求意见稿》将客户尽职调查界定为金融机构反洗钱和反恐怖融资的基础工作, 第二章(第 7 条至第 43 条)“客户尽职调查”通过一般规定、其他规定明确各类受监管机构开展客户尽职调查工作的具体要求, 同时规定金融机构应采取基于风险的客户尽职调查措施, 以提升客户尽职调查工作的有效性。

(1) 尽职调查基本要求

金融机构在办理规定业务和业务关系存续期间, 基于反洗钱或者反恐怖融资的需要, 应当开展客户尽职调查措施, 并可运用风险为本的方法确定采取客户尽职调查措施的程度和具体方式。

金融机构可采取的尽职调查措施主要包括: (一)识别客户身份, 并通过来源可靠、独立的证明文件、数据或者信息核实客户身份; (二)识别受益所有人身份, 并采取合理措施核实受益所有人身份; (三)了解客户与其建立业务关系或者进行交易的目的和真实意图, 并酌情获取相关信息; (四)对业务关系采取持续的尽职调查, 审查业务存续期间发生的交易, 以确认客户发生的交易符合

金融机构所掌握的客户资料、业务情况、风险状况以及资金来源等信息。本条规定为金融机构开展客户尽职调查提供了明确的法规依据。

(2) 持续尽职调查

金融机构除在办理规定业务之外，在业务关系存续期间，同样应当开展客户持续尽职调查措施。可见，金融机构除了事前需要完成客户身份信息核实之外，应建立事前、事中、事后全流程风险识别机制，基金公司应在开户之外的交易、持有等环节持续开展客户及受益所有人的尽职调查工作，以确认客户发生的交易符合其所掌握的客户资料、业务情况、风险状况以及资金来源等信息。

《征求意见稿》第 27 条、第 28 条规定，金融机构应当持续关注客户的风险状况、交易情况和身份信息变化，及时调整客户洗钱和恐怖融资风险等级。金融机构与客户业务存续期间，应当持续关注并审查客户状况及交易情况。发生特定情形时(比较典型的情形如客户先前提交的身份证件已过有效期)，应当及时更新客户身份证件、身份信息和资料，以确认为客户提供的各类服务和交易符合金融机构对客户身份背景、业务需求、风险状况以及对其资金来源和用途等方面的认识，必要时重新对客户开展尽职调查。

(3) 强化尽职调查

金融机构与客户建立业务关系时或者业务存续期间，发现客户特征、业务关系、交易目的和意图、资金来源和用途等存在较高洗钱及恐怖融资风险情形的，或者客户疑似国家有关机关、部门、机构依法要求金融机构配合调查人员或者国家司法、执法和监察机关发布的涉嫌洗钱及相关犯罪人员的，应当采取强化尽职调查措施。

金融机构可以采取的强化尽职调查措施主要有：(一)提高客户信息的审查和更新频率；(二)获取业务关系和交易目的、资金来源和用途的相关信息；(三)对客户的交易方式、交易规模、交易频率等实施合理限制；(四)与客户建立、维持业务关系，或者为客户办理业务，需要获得高级管理层的批准；(五)加强对客户及其交易的监测分析。

(4) 简化尽职调查

在吸收《金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引》(银发[2013]2 号)已有的金融机构可对低风险客户采取简化的客户尽职调查措施的规定基础上，《征求意见稿》第 31 条进一步明确简化尽职调查的参考因素及识别方式。

具体而言，金融机构结合客户特征、业务关系或者交易的目的和真实意图时，参考国家洗钱风险评估报告及中国人民银行发布相关分析评估报告等可靠信息，判断客户、业务关系或者交易的洗钱和恐怖融资风险较低时，可以采取简化尽职调查措施。

需要注意的是,经谨慎评估,金融机构采取简化客户尽职调查措施时,至少应当识别、核实客户身份,登记必要身份信息(如客户的姓名或者名称、有效身份证件或者其他身份证明文件的种类、号码和有效期限、联系方式等信息),并留存客户尽职调查过程中必要的身份资料。此外,对已采取简化尽职调查措施的客户、业务关系或者交易,金融机构需定期审查评估其风险状况。当客户、业务关系或者交易存在洗钱和恐怖融资嫌疑或者明显不属于低风险的情形时,金融机构不得采取简化的客户尽职调查措施。

4. 客户接纳政策

《征求意见稿》强调金融机构应当在合理的风险承受能力范围内与客户建立业务关系,不得为身份不明的客户提供服务或与其交易,对于无法完成客户尽职调查措施的,应当拒绝建立业务关系,采取必要的限制措施或者拒绝交易,或者终止已经建立的业务关系。

《征求意见稿》第 28 条规定,客户先前提交的身份证件已过有效期,金融机构在履行必要的告知程序后,客户没有在合理期限内更新且没有提出合理理由的,金融机构应当中止为客户办理业务。对照《管理办法》第 19 条、第 22 条规定,本条规定保留了因客户证件过期而须中止业务的规定,并增加了新的前置条件“金融机构在履行必要的告知程序后”。关于“必要的告知程序”,我们理解,基金公司通过电子邮件、短信通知或发布公告的方式均可视为可接受的必要告知程序。

5. 受益所有人识别

除对客户进行尽职调查之外,《征求意见稿》吸纳了《中国人民银行关于加强反洗钱客户身份识别有关工作的通知》(银发[2017]235 号)相关规定,要求金融机构识别客户受益所有人身份信息。受益所有人指最终拥有或实际控制公司、企业(含合伙企业)等市场主体的自然人,或者对交易享有最终收益的自然人。

对于客户为公司、企业等市场主体或者其他组织的,金融机构对其开展客户尽职调查时,应当识别并核实客户身份,了解其业务性质、所有权和控制权结构,识别并采取合理措施核实客户的受益所有人身份,即:(一)通过拥有一定比例股权、收益权或者表决权,最终有效控制公司、企业或者其他组织的自然人¹; (二)不存在上述控股自然人或者对上述拥有控制权的自然人是否为受益所有人存疑的,识别通过人事、财务或者其他方式进行控制的自然人; (三)上述两种方式都不存在最终有效控制客户的自然人时,识别高级管理人员。

¹ 《中国人民银行关于加强反洗钱客户身份识别有关工作的通知》(银发[2017]235 号)对受益所有人身份定义标准之一为“持股比例或者表决权超过 25%”,此次《征求意见稿》规定为“一定比例股权、收益权或者表决权”,未明确控制权对应的股权、收益权或表决权比例,为今后的规则调整留有余地。

6. 核实客户身份

《征求意见稿》第 24 条要求金融机构通过来源可靠、独立的证明文件、数据或者信息核实客户身份，本条除保留《管理办法》规定的公安、市场监管查询渠道之外，新增了向民政、税务、社保以及其他政府公开渠道，以及外国政府机构、国际组织等官方认证的信息进行核实，同时新增对非居民身份证件核查的规定。

7. 通过其他机构识别客户身份

《征求意见稿》明确了金融机构通过其他机构识别客户身份的相关条件、第三方机构的职责。

根据《征求意见稿》第 39 条规定，金融机构通过金融机构以外的第三方识别客户身份的，应当符合以下条件，并承担第三方未履行客户尽职调查义务的责任：(一)第三方接受反洗钱和反恐怖融资监管或者监测；(二)评估第三方风险状况及其履行反洗钱和反恐怖融资义务的能力，能够证明第三方根据反洗钱和反恐怖融资法律、法规和本办法的有关要求采取客户尽职调查、客户身份资料和交易记录保存措施；(三)金融机构能够立即从第三方获取客户尽职调查的必要信息；(四)金融机构在需要时能够立即获得第三方实施客户尽职调查获取的身份证明文件和其他资料的复印件或影印件。

第三方机构应当向金融机构提供必要的客户身份信息，并配合金融机构开展客户尽职调查。考虑到从第三方获取客户身份信息、配合尽职调查的现实困难，《征求意见稿》规定未按照规定配合金融机构履行客户尽职调查义务的第三方机构应当承担相应责任。

8. 其他

(1) 客户身份基本信息的要素变化

根据《征求意见稿》第 50 条规定，自然人客户身份基本信息新增了“工作单位”要素；非自然人客户删除了“组织机构代码、税务登记证号码”，“控股股东或者实际控制人”变更为“受益所有人”。

(2) 后续工作安排

《征求意见稿》要求，金融机构应当合理设计业务流程和操作规范，以保证客户尽职调查、客户身份资料和交易记录保存制度的有效执行。对于办法实施前已经建立业务关系或者进行交易的存量客户，金融机构应当基于重要性和风险为本原则，按照本办法要求对其重新开展客户尽职调查。

该办法正式实施后，金融机构应尽快完成客户尽职调查、客户接纳政策等的内部控制制度、业务流程及业务系统的改造，对存量客户开展重新尽职调查等。

如您希望就相关问题进一步交流, 请联系:



黎明
+86 21 3135 8663
raymond.li@llinkslaw.com



袁静
+86 10 8519 2266
lily.yuan@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求, 请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市建国门北大街 8 号
华润大厦 4 楼
T: +86 10 8519 2266
F: +86 10 8519 2929

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: [LlinksLaw](#)

本土化资源 国际化视野

免责声明:

本出版物仅供一般性参考, 并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2021