关于加强开户管理及可疑交易报告后续控制措施的通知

(银发[2017]117 号)

来源：中国人民银行网站

中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部，各省会(首府)城市中心支行，各副省级城市中心支行;国家开发银行，各政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行，中国邮政储蓄银行：

近年来，不法分子非法开立、买卖银行账户(含银行卡，下同)和支付账户，继而实施电信诈骗、非法集资、逃税骗税、贪污受贿、洗钱等违法犯罪活动案件频发。部分案件和监管实践显示，一些银行业金融机构和非银行支付机构(以下简称支付机构)在开户环节，客户身份识别制度落实不严，存在着一定的业务管理和风险防控漏洞，为不法分子非法开立账户提供了可乘之机;不少金融机构和支付机构在报送可疑交易报告后，未能对报告涉及的客户、账户及资金采取必要控制措施，仍提供无差别的金融服务，致使犯罪资金及其收益被顺利转移，洗钱等犯罪活动持续或最终发生。为进一步提高对上述违法犯罪活动的防范成效，切实维护社会经济金融秩序，保护人民群众财产安全和合法权益，现就加强开户管理及可疑交易报告后续控制措施有关事项通知如下：

一、加强开户管理，有效防范非法开立、买卖银行账户及支付账户行为

(一)切实履行客户身份识别义务，杜绝假名、冒名开户。

各银行业金融机构和支付机构应遵循“了解你的客户”的原则，认真落实账户管理及客户身份识别相关制度规定，区别客户风险程度，有选择地采取联网核查身份证件、人员问询、客户回访、实地查访、公用事业账单(如电费、水费等缴费凭证)验证、网络信息查验等查验方式，识别、核对客户及其代理人真实身份，杜绝不法分子使用假名或冒用他人身份开立账户。

(二)严格审查异常开户情形，必要时应当拒绝开户。

对于不配合客户身份识别、有组织同时或分批开户、开户理由不合理、开立业务与客户身份不相符、有明显理由怀疑客户开立账户存在开卡倒卖或从事违法犯罪活动等情形，各银行业金融机构和支付机构有权拒绝开户。根据客户及其申请业务的风险状况，可采取延长开户审查期限、加大客户尽职调查力度等措施，必要时应当拒绝开户。

二、加强可疑交易报告后续控制措施，切实提高洗钱风险防控能力和水平

(一)注重人工分析、识别，合理确认可疑交易。

对于通过可疑监测标准筛选出的异常交易，各金融机构和支付机构应当注重挖掘客户身份资料和交易记录价值，发挥客户尽职调查的重要作用，采取有效措施进行人工分析、识别。这些措施包括但不限于：

1.重新识别、调查客户身份，包括客户的职业、年龄、收入等信息。

2.采取合理措施核实客户实际控制人或交易实际受益人，了解法人客户的股权或控制权结构。

3.调查分析客户交易背景、交易目的及其合理性，包括客户经营状况和收入来源、关联客户基本信息和交易情况、开户或交易动机等。

4.整体分析与客户的业务关系，对客户全部开户及交易情况进行详细审查，判断客户交易与客户及其业务、风险状况、资金来源等是否相符。

5.涉嫌利用他人账户实施犯罪活动的，与账户所有人核实交易情况。

(二)区分情形，采取适当后续控制措施。

各金融机构和支付机构应当遵循“风险为本”和“审慎均衡”原则，合理评估可疑交易的可疑程度和风险状况，审慎处理账户(或资金)管控与金融消费者权益保护之间的关系，在报送可疑交易报告后，对可疑交易报告所涉客户、账户(或资金)和金融业务及时采取适当的后续控制措施，充分减轻本机构被洗钱、恐怖融资及其他违法犯罪活动利用的风险。这些后续控制措施包括但不限于：

1.对可疑交易报告所涉客户及交易开展持续监控，若可疑交易活动持续发生，则定期(如每3个月)或额外提交报告。

2.提升客户风险等级，并根据《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号文印发)及相关内控制度规定采取相应的控制措施。

3.经机构高层审批后采取措施限制客户或账户的交易方式、规模、频率等，特别是客户通过非柜面方式办理业务的金额、次数和业务类型。

4.经机构高层审批后拒绝提供金融服务乃至终止业务关系。

5.向相关金融监管部门报告。

6.向相关侦查机关报案。

(三)建立健全可疑交易报告后续控制的内控制度及操作流程。

各金融机构和支付机构应当建立健全可疑交易报告后续控制的内控制度及操作流程，明确不同情形可疑交易报告应当采取的后续控制措施，并将其有机纳入可疑交易报告制度体系，构建一套“事前、事中、事后”全流程的可疑交易报告内控制度及操作流程，切实提高可疑交易报告工作的有效性。

三、加大监督检查力度，严惩违法违规行为

人民银行各级行要加大对金融机构和支付机构落实账户管理、客户身份识别及可疑交易报告管理制度的监管力度;在相关执法检查中，将其作为重要检查项目，并不断创新检查方式、方法，注重以案倒查、抽查回访等检查方法的运用，切实提升检查能力和水平;检查发现违法违规问题的，依法给予行政处罚。

请人民银行上海总部，各分行、营业管理部，各省会(首府)城市中心支行，副省级城市中心支行将本通知转发至总部注册地在辖区内的各商业银行、农村合作银行、农村信用社、村镇银行、外资银行、证券公司、期货公司、基金管理公司、保险公司、保险资产管理公司、保险专业代理公司、保险经纪公司、信托公

司、金融资产管理公司、企业集团财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、消费金融公司、货币经纪公司、贷款公司等金融机构和支付机构。

中国人民银行

2017 年 5 月 12 日

人民银行有关负责人就《中国人民银行关于加强开户管理及可疑交易报告后续控制措施的通知》答记者问

来源：中国人民银行网站

近日，人民银行发布《中国人民银行关于加强开户管理及可疑交易报告后续控制措施的通知》(银发〔2017〕117 号，以下简称《通知》)。日前，人民银行有关负责人就《通知》有关问题回答了记者提问。

一、《通知》的出台背景与主要意义是什么？

中央深改组第三十四次会议审议通过《关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》，将“三反”监管体制机制确立为推进国家治理能力现代化、维护经济社会安全稳定的重要保障。习近平总书记在中共中央政治局第四十次集体学习时强调，必须充分认识金融在经济发展和社会生活中的重要地位和作用，切实把维护金融安全作为治国理政的一件大事。近年来，我国金融市场快速发展，金融工具日新月异，金融体系逐渐完善。但与此同时，一些新型金融风险也在不断显现，如不法分子非法开立、买卖银行账户和支付账户继而实施诈骗、洗钱等违法犯罪活动。这些风险暴露出：一是一些银行机构和支付机构在开户环节存在一定的业务管理和风险防控漏洞，为不法分子非法开立账户提供了可乘之机;二是不少金融机构和支付机构在报送可疑交易报告后，未采取必要的内部控制措施，仍提供无差别的金融服务，违法犯罪资金得以继续转移。

2017 年，人民银行针对开户管理和可疑交易报告后续控制相关事项，系统梳理研究国内外相关制度规定和业务实践经验，拟定《通知》讨论稿，广泛征求相关金融机构的意见，确保《通知》的科学性和可行性。《通知》基于客户准入、维持和退出的全流程，对开户管理和可疑交易报告后续控制提出具体要求，有效弥补了当前反洗钱制度的薄弱点，有助于进一步明确反洗钱义务机构的洗钱风险管理责任，加强防控措施，有效防范洗钱等违法犯罪活动风险，对预防洗钱犯罪、维护经济金融秩序、保护人民群众财产安全和合法权益具有重要意义。

二、《通知》在开户管理方面有什么关键变化?

《通知》在开户管理方面的关键变化主要有两个方面。第一，根据中国人民银行 2016 年发布的《中国人民银行关于加强支付结算管理防范电信网络新型违法犯罪有关事项的通知》(银发〔2016〕261 号)，银行机构和支付机构对于 3 类异常开户情形“有权拒绝开户”。《通知》拓展了“有权拒绝开户”的适用范围。第二，《通知》首次提出，银行机构和支付机构对于异常开户行为，应当审查、判断客户及其申请业务的风险状况，根据审查、判断结果决定是否采取延长开户审查期限、加大客户尽职调查力度等措施，对于有充分理由怀疑客户与违法犯罪活动相关的，“应当拒绝开户”。

三、《通知》提出多项客户身份查验方式，银行机构和支付机构在开户环节必须一一运用这些方式吗?

在开户环节，各银行机构和支付机构要区别客户风险程度，有选择地采取合理的某项或多项查验方式，确保针对客户身份的查验强度与客户风险程度相符。

四、《通知》关于可疑交易报告后续控制措施相关要求的主要考虑是什么?

《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》(中国人民银行令〔2016〕第 3 号)已对义务机构如何履行报告义务作了全面规定，但没有涉及可疑交易报告后是否以及如何对相关可疑客户和账户采取适当的内部控制措施。在具体业务实践中，可能会出现义务机构虽然报送了可疑交易报告，但仍继续为可疑客户或账户提供金融服务，致使相关金融服务被犯罪分子利用。《通知》明确义务机构既要重视对可疑交易报告质量的管控，又要重视报告后对相关风险的持续监测和管控，及时采取适当的内部控制措施，有效防范本机构被洗钱、恐怖融资及其他违法犯罪活动利用的风险。

五、各金融机构和支付机构在采取可疑交易后续报告控制措施时应遵循什么原则?

金融机构和支付机构在加强可疑交易报告后续控制措施时，应当遵循“风险为本”和“审慎均衡”原则。所谓“风险为本”，即对可疑交易报告工作实施全流程管控，合理评估可疑交易的可疑程度和风险状况，采取适当的后续控制措施，切实提高反洗钱对预防犯罪的作用。所谓“审慎均衡”，即审慎处理账户交易管控与消费者公平交易权利之间的关系，合理使用限制账户交易的措施，平衡好控制洗钱风险与金融消费者权益保护之间的关系。

六、可疑交易报告后续控制措施是否会对客户金融服务和资金安全产生影响？

对可疑交易报告采取后续控制措施是国际通行做法，主要目的是防止金融机构和支付机构被洗钱、恐怖融资及其他违法犯罪活动利用。根据《通知》对可疑交易报告采取后续控制措施，对于正常客户及其正常业务，不会产生任何影响。对于可疑客户及其可疑交易，金融机构及支付机构应采取有效措施进行人工分析识别，予以核实，并在经机构高层审批后方能采取适当的内部控制措施。这些措施只限于对可疑客户交易的方式、规模、频率等进行一定限制，或在风险特别高的情况下停止对客户的金融服务或终止与客户的业务关系，但不会影响客户对其账户内合法资金的所有权。金融机构和支付机构在落实《通知》时，应当秉持“风险为本”和“审慎均衡”的原则，建立相应的内控流程和严格的审批程序，合理评估可疑客户、账户及资金的可疑程度和风险状况，进而采取合理的后续控制措施。

七、为有效落实《通知》要求，金融机构及支付机构需要开展哪些工作？

为有效落实《通知》要求，金融机构和支付机构应当修订完善相应的内控制度、操作流程和业务系统;加强人员培训，引导柜面、内控合规等相关人员正确理解并执行《通知》要求;做好宣传工作，促进社会公众对《通知》内容的准确理解和支持。人民银行也将加强社会宣传，并加强对义务机构的监管，将其落实情况作为监管评级与执法检查的重要内容。