

中国人民银行关于印发《金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引》的通知

银发〔2013〕2号

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；中国银联、农信银资金清算中心、城市商业银行资金清算中心：

为深入实践风险为本的反洗钱方法，指导金融机构评估洗钱和恐怖融资（以下简称洗钱）风险，合理确定客户洗钱风险等级，提升反洗钱和反恐怖融资工作有效性，根据《中华人民共和国反洗钱法》等法律规定，中国人民银行制定了《金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引》（以下简称《指引》），现印发给你们，并就执行《指引》中的有关事项通知如下，请遵照执行。

一、金融机构工作安排

金融机构可按照《指引》所确定的自主管理原则，决定是否执行《指引》。

（一）决定全部或部分执行《指引》规定的金融机构应按照以下要求开展工作：

1. 在2013年3月15日前制定执行《指引》的工作方案，报中国人民银行或中国人民银行授权对该金融机构实施反洗钱监管的当地中国人民银行分支机构（以下简称当地中国人民银行分支机构）。

2. 在 2013 年 12 月 31 日前按照《指引》要求，制定或修改完善反洗钱内控制度及操作流程（以下统称新内控制度），并向中国人民银行或当地中国人民银行分支机构报备。

3. 在 2015 年 1 月 1 日前实施新内控制度，按照《指引》要求，启动洗钱和恐怖融资风险评估以及客户风险等级划分等工作。

4. 在 2015 年 12 月 31 日前，完成对新内控制度实施前已与本机构建立业务关系客户的风险等级的重新确认工作。工作量特别大的金融机构可向中国人民银行申请适当延长工作期限。

（二）决定不执行《指引》的金融机构应在 2013 年 9 月 15 日前完成评估论证工作，并向中国人民银行或当地中国人民银行分支机构书面报告评估论证的方法、过程及结论。金融机构在 30 个工作日内未收到中国人民银行或当地中国人民银行分支机构反馈异议的，可不再执行本通知要求。

二、中国人民银行监管工作要求

中国人民银行或其分支机构收到金融机构提交的工作方案及相关报告后，如有不同意见，应在 30 个工作日内向金融机构反馈。

中国人民银行及其分支机构应将金融机构、金融机构分支机构执行符合《指引》要求的新内控制度以及按自主管理原则确立的其他反洗钱措施情况，作为反洗钱监管重点。

请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，大连、青岛、宁波、厦门、深圳市中心支行将本通知转发至总部注册地在辖区内的各城市商

业银行、农村商业银行、农村合作银行、城市信用社、农村信用社、村镇银行、外资银行、证券公司、期货经纪公司、基金管理公司、保险公司、保险资产管理公司、信托公司、金融资产管理公司、财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪公司等金融机构和支付机构。

附件：金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引

中国人民银行

2013年1月5日

金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引

为深入实践风险为本的反洗钱方法，指导金融机构评估洗钱和恐怖融资（以下统称洗钱）风险，合理确定客户洗钱风险等级，提升反洗钱和反恐怖融资（以下统称反洗钱）工作有效性，根据《中华人民共和国反洗钱法》等法律制定本指引。

第一章总则

一、基本原则

（一）风险相当原则。金融机构应依据风险评估结果科学配置反洗钱资源，在洗钱风险较高的领域采取强化的反洗钱措施，在洗钱风险较低的领域采取简化的反洗钱措施。

（二）全面性原则。除本指引所列的例外情形外，金融机构应全面评估客户及地域、业务、行业（职业）等方面的风险状况，科学合理地为每一名客户确定风险等级。

（三）同一性原则。金融机构应建立健全洗钱风险评估及客户风险等级划分流程，赋予同一客户在本金融机构唯一的风险等级，但同一客户可以被同一集团内的不同金融机构赋予不同的风险等级。

（四）动态管理原则。金融机构应根据客户风险状况的变化，及时调整其风险等级及所对应的风险控制措施。

（五）自主管理原则。金融机构经评估论证后认定，自行确定的风险评估标准或风险控制措施的实施效果不低于本指引或其中某项要求，即可决定不遵循本指引或其中某项要求，但应书面记录评估论证的方法、过程及结论。

（六）保密原则。金融机构不得向客户或其他与反洗钱工作无关的第三方泄露客户风险等级信息。

二、功能

（一）本指引所列风险评估要素及其风险子项是金融机构全面科学评估洗钱风险的参考指标，为金融机构划分客户洗钱风险等级提供依据。

（二）本指引所确定的工作流程是金融机构科学整合内部各类资源，特别是发挥业务条线了解客户的基础性作用，有效评估、管理洗钱风险的必要管理措施。

（三）本指引有助于指导金融机构依据洗钱风险评估及客户风险等级划分结果，优化反洗钱资源配置。

三、适用范围

本指引适用于金融机构开展洗钱风险评估、客户洗钱风险等级划分及其他风险管理工作。支付机构及其他应履行反洗钱义务的特定非金融机构可参照本指引开展相关工作。

银行业金融机构可根据实际风险状况，自主决定是否将本指引的要求运用于一次性交易客户。

保险业金融机构可根据实际风险状况，自主决定是否将本指引的要求运用于投保人以外的其他人员。

金融机构和特定非金融机构的行业自律组织可根据本指引进一步制定分行业的指引。

第二章 风险评估指标体系

一、指标体系概述

洗钱风险评估指标体系包括客户特性、地域、业务（含金融产品、金融服务）、行业（含职业）四类基本要素。金融机构应结合行业特点、业务类型、经营规模、客户范围等实际情况，分解出某一基本要素所蕴含的风险子项。金融机构可根据实际需要，合理增加新的风险评估指标。例如，金融机构可区分新客户和既有客户、自然人客户和非自然人客户等不同群体的风险状况，设置差异化的风险评级标准。

二、风险子项

（一）客户特性风险子项。

金融机构应综合考虑客户背景、社会经济活动特点、声誉、权威媒体披露信息以及非自然人客户的组织架构等各方面情况，衡量本机构对其开展客户尽职调查工作的难度，评估风险。风险子项包括但不限于：

1．客户信息的公开程度。客户信息公开程度越高，金融机构客户尽职调查成本越低，风险越可控。例如，对国家机关、事业单位、国有企业以及在规范证券市场上市的公司开展尽职调查的成本相对较低，风险评级可相应调低。

2．金融机构与客户建立或维持业务关系的渠道。渠道会对金融机构尽职调查工作的便利性、可靠性和准确性产生影响。例如，在客户直接与金融机构见面的情况下，金融机构更能全面了解客户，其尽职调查成果比来源于间接渠道的成果更为有效。不同类的间接渠道风险也不尽相同，例如，金融机构通过关联公司比通过中介机构更能便捷准确地取得客户尽职调查结果。

3．客户所持身份证件或身份证明文件的种类。身份证件或身份证明文件越难以查验，客户身份越难以核实，风险程度就越高。

4．反洗钱交易监测记录。金融机构对可疑交易报告进行回溯性审查，有助于了解客户的风险状况。在成本允许的情况下，金融机构还可对客户的大额交易进行回溯性审查。

5．非自然人客户的股权或控制权结构。股权或控制权关系的复杂程度及其可辨识度，直接影响金融机构客户尽职调查的有效性。例如，个人独资企业、家族企业、合伙企业、存在隐名股东或匿名股东公司的尽职调查难度通常会高于一般公司。

6. 涉及客户的风险提示信息或权威媒体报道信息。金融机构如发现，客户曾被监管机构、执法机关或金融交易所提示予以关注，客户存在犯罪、金融违规、金融欺诈等方面的历史记录，或者客户涉及权威媒体的重要负面新闻报道评论的，可适当调高其风险评级。

7. 自然人客户年龄。年龄与民事行为能力有直接关联，与客户的财富状况、社会经济活动范围、风险偏好等有较高关联度。

8. 非自然人客户的存续时间。客户存续时间越长，关于其社会经济活动的记录可能越完整，越便于金融机构开展客户尽职调查。金融机构可将存续时间的长度作为衡量客户风险程度的参考因素。

（二）地域风险子项。

金融机构应衡量客户及其实际受益人、实际控制人的国籍、注册地、住所、经营所在地与洗钱及其他犯罪活动的关联度，并适当考虑客户主要交易对手方及境外参与交易金融机构的地域风险传导问题。风险子项包括但不限于：

1. 某国（地区）受反洗钱监控或制裁的情况。金融机构既要考虑我国的反洗钱监控要求，又要考虑其他国家（地区）和国际组织推行且得到我国承认的反洗钱监控或制裁要求。经营国际业务的金融机构还要考虑对该业务有管辖权的国家（地区）的反洗钱监控或制裁要求。

2. 对某国（地区）进行反洗钱风险提示的情况。金融机构应遵循中国人民银行和其他有权部门的风险提示，参考金融行动特别工作组（英文简称 FATF）、亚太反洗钱组织

(英文简称 APG)、欧亚反洗钱及反恐怖融资组织(英文简称 EAG)等权威组织对各国(地区)执行 FATF 反洗钱标准的互评估结果。

3. 国家(地区)的上游犯罪状况。金融机构可参考我国有关部门以及 FATF 等国际权威组织发布的信息,重点关注存在较严重恐怖活动、大规模杀伤性武器扩散、毒品、走私、跨境有组织犯罪、腐败、金融诈骗、人口贩运、海盗等犯罪活动的国家(地区),以及支持恐怖主义活动等严重犯罪的国家(地区)。对于我国境内或外国局部区域存在的严重犯罪,金融机构应参考有关部门的要求或风险提示,酌情提高涉及该区域的客户风险评级。

4. 特殊的金融监管风险。例如避税型离岸金融中心。对于其住所、注册地、经营所在地与本金融机构经营所在地相距很远的客户,金融机构应考虑酌情提高其风险评级。

(三) 业务(含金融产品、金融服务)风险子项。金融机构应当对各项金融业务的洗钱风险进行评估,制定高风险业务列表,并对该列表进行定期评估、动态调整。金融机构进行风险评级时,不仅要考虑金融业务的固有风险,而且应结合当前市场的具体运行状况,进行综合分析。风险子项包括但不限于:

1. 与现金的关联程度。现金业务容易使交易链条断裂,难于核实资金真实来源、去向及用途,因此现金交易或易于让客户取得现金的金融业务(以下简称关联业务)具有较高风险。考虑到我国金融市场运行现状和居民的现金交易偏好,现金及其关联业务的普遍存在具有一定的合理性,金融机构可重点关注客户在单位时间内累计发生的金额较大的现金交易情况或是具有某些异常特征的大额现金交易情况。此项标准如能结合客户行业或职业特性一并考虑将更为合理。

2. 非面对面交易。非面对面交易方式（如网上交易）使客户无需与工作人员直接接触即可办理业务，增加了金融机构开展客户尽职调查的难度，洗钱风险相应上升。金融机构在关注此类交易方式固有风险的同时，需酌情考虑客户选择或偏好此类交易方式所具有的一些现实合理性，特别是在以互联网为主要交易平台的细分金融领域（如证券市场的二级市场交易），要结合反洗钱资金监测和自身风险控制措施情况，灵活设定风险评级指标。例如，可重点审查以下交易：

（1）由同一人或少数人操作不同客户的金融账户进行网上交易；

（2）网上金融交易频繁且 IP 地址分布在非开户地或境外；

（3）使用同一 IP 地址进行多笔不同客户账户的网银交易；

（4）金额特别巨大的网上金融交易；

（5）公司账户与自然人账户之间发生的频繁或大额交易；

（6）关联企业之间的大额异常交易。

3. 跨境交易。跨境开展客户尽职调查难度大，不同国家（地区）的监管差异又可能直接导致反洗钱监控漏洞产生。金融机构可重点结合地域风险，关注客户是否存在单位时间内多次涉及跨境异常交易报告等情况。

4. 代理交易。由他人（非职业性中介）代办业务可能导致金融机构难以直接与客户接触，尽职调查有效性受到限制。鉴于代理交易在现实中的合理性，金融机构可将关注点集中于风险较高的特定情形，例如：

- (1) 客户的账户是由经常代理他人开户人员或经常代理他人转账人员代为开立的；
- (2) 客户由他人代办的业务多次涉及可疑交易报告；
- (3) 同一代办人同时或分多次代理多个账户开立；
- (4) 客户信息显示紧急联系人为同一人或者多个客户预留电话为同一号码等异常情况。

5. 特殊业务类型的交易频率。对于频繁进行异常交易的客户，金融机构应考虑提高风险评级。

银行业金融机构可关注开（销）户数量、非自然人与自然人大额转账汇款频率、涉及自然人的跨境汇款频率等。

证券业金融机构可关注交易所预警交易、大宗交易、转托管和指定（撤指）、因第三方存款单客户多银行业务而形成的资金跨银行或跨地区划转等。

期货业金融机构可关注盗码交易、自然人客户违规持仓、对倒、对敲等异常行为。

保险业金融机构可关注投保频率、退保频率、团险投保人数明显与企业人员规模不匹配、团险保全业务发生率、申请保单质押贷款（保单借款）金额或频率、生存保险受益人变更频率、万能险追加保费金额或频率等。

信托公司可关注客户购买、转让信托产品的频率或金额等。在业务关系建立之初，金融机构可能无法准确预估出客户使用的全部业务品种，但可在重新审核客户风险等级时审查客户曾选择过的金融业务类别。

（四）行业（含职业）风险子项。

金融机构应评估行业、身份与洗钱、职务犯罪等的关联性，合理预测某些行业客户经济状况、金融交易需求，酌情考虑某些职业技能被不法分子用于洗钱的可能性。本指引对此基本要素不再细分风险子项，金融机构可从以下角度进行评估：

1. 公认具有较高风险的行业（职业）。原则上，按照我国反洗钱监管制度及 FATF 建议等反洗钱国际标准应纳入反洗钱监管范围的行业（职业），其洗钱风险通常较高。

2. 与特定洗钱风险的关联度。例如，客户或其实际受益人、实际控制人、亲属、关系密切人等属于外国政要。

3. 行业现金密集程度。例如，客户从事废品收购、旅游、餐饮、零售、艺术品收藏、拍卖、娱乐场所、博彩、影视娱乐等行业。

三、指标使用方法

本指引运用权重法，以定性分析与定量分析相结合的方式来计量风险、评估等级。中国人民银行鼓励金融机构研发其他风险计量工具或方法，金融机构自主研发的风险计量工具或方法应能全面覆盖本指引所列风险子项，并有书面文件对其设计原理和使用方法进行说明。

（一）金融机构应对每一基本要素及其风险子项进行权重赋值，各项权重均大于 0，总和等于 100。对于风险控制效果影响力越大的基本要素及其风险子项，赋值相应越高。对于经评估后决定不采纳的风险子项，金融机构无需赋值。

同一基本要素或风险子项所概括的风险事件，在不同的细分金融领域内有可能导致不同的危害性后果发生。即使是处于同一细分金融领域内的不同金融机构，也可能因为客户来源、销售渠道、经营规模、合规文化等方面的原因而面临不同的风险状况，从而对同一风险事件的风险程度作出不同的判断。因此，每个金融机构需结合自身情况，合理确定个性化的权重赋值。

（二）金融机构应逐一对照每个风险子项进行评估。例如，金融机构采用五级分类法时，最高风险评分为 5，较高风险评分为 4，一般风险评分为 3，较低风险评分为 2，低风险评分为 1。金融机构应根据各风险子项评分及权重赋值计算客户风险等级总分，计算公式为：（请详见附件），其中 a 代表风险子项评分，p 代表权重，m 代表金融机构所选取的风险分级数（例如三级分类、五级分类等），n 代表风险子项数量。客户风险等级总分最高 100 分。

（三）金融机构应建立客户风险等级总分（区间）与风险等级之间的映射规则，以确定每个客户具体的风险评级，引导资源配置。

金融机构确定的风险评级不得少于三级。从有利于运用评级结果配置反洗钱资源角度考虑，金融机构可设置较多的风险评级等次，以增强反洗钱资源配置的灵活性。

四、例外情形

（一）对于风险程度显著较低且预估能够有效控制其风险的客户，金融机构可自行决定不按上述风险要素及其子项评定风险，直接将其定级为低风险，但此类客户不应具有以下任何一种情形：

1. 在同一金融机构的金融资产净值超过一定限额（原则上，自然人客户限额为 20 万元人民币，非自然人客户限额为 50 万元人民币），或寿险保单年缴保费超过 1 万元人民币或外币等值超过 1000 美元，以及非现金趸交保费超过 20 万元人民币或外币等值超过 2 万美元；

2. 与金融机构建立或开展了代理行、信托等高风险业务关系；

3. 客户为非居民，或者使用了境外发放的身份证件或身份证明文件；

4. 涉及可疑交易报告；

5. 由非职业性中介机构或无亲属关系的自然人代理客户与金融机构建立业务关系；

6. 拒绝配合金融机构客户尽职调查工作。

对于按照上述要求不能直接定级为低风险的客户，金融机构逐一对照各项风险要素及其子项进行风险评估后，仍可能将其定级为低风险。

（二）对于具有下列情形之一的客户，金融机构可直接将其风险等级确定为最高，而无需逐一对照上述风险要素及其子项进行评级：

1. 客户被列入我国发布或承认的应实施反洗钱监控措施的名单；

2. 客户为外国政要或其亲属、关系密切人；

3. 客户实际控制人或实际受益人属前两项所述人员；

4. 客户多次涉及可疑交易报告；

5. 客户拒绝金融机构依法开展的客户尽职调查工作；

6. 金融机构自定的其他可直接认定为高风险客户的标准。不具有上述情形的客户，金融机构逐一对照各项风险基本要素及其子项进行风险评估后，仍可能将其定级为高风险。

第三章风险评估及客户等级划分操作流程

一、时机

（一）对于新建立业务关系的客户，金融机构应在建立业务关系后的 10 个工作日内划分其风险等级。

（二）对于已确立过风险等级的客户，金融机构应根据其风险程度设置相应的重新审核期限，实现对风险的动态追踪。原则上，风险等级最高的客户的审核期限不得超过半年，低一等级客户的审核期限不得超出上一级客户审核期限时长的两倍。对于首次建立业务关系的客户，无论其风险等级高低，金融机构在初次确定其风险等级后的三年内至少应进行一次复核。

（三）当客户变更重要身份信息、司法机关调查本金融机构客户、客户涉及权威媒体的案件报道等可能导致风险状况发生实质性变化的事件发生时，金融机构应考虑重新评定客户风险等级。

二、操作步骤

（一）收集信息。金融机构应根据反洗钱风险评估需要，确定各类信息的来源及其采集方法。

信息来源渠道通常有：

1. 金融机构在与客户建立业务关系时，客户向金融机构披露的信息；
2. 金融机构客户经理或柜面人员工作记录；
3. 金融机构保存的交易记录；
4. 金融机构委托其他金融机构或中介机构对客户进行尽职调查工作所获信息；
5. 金融机构利用商业数据库查询信息；
6. 金融机构利用互联网等公共信息平台搜索信息。

金融机构在风险评估过程中应遵循勤勉尽责的原则，依据所掌握的事实材料，对部分难以直接取得或取得成本过高的风险要素信息进行合理评估。为统一风险评估尺度，金融机构应当事先确定本机构可预估信息列表及其预估原则，并定期审查和调整。

（二）筛选分析信息。评估人员应认真对照风险评估基本要素及其子项，对所收集的信息进行归类，逐项评分。如果同一基本要素或风险子项对应有多项相互重复或交叉的关联性信息存在时，评估人员应进行甄别和合并。如果同一基本要素或风险子项对应有多项相互矛盾或抵触的关联性信息存在时，评估人员应在调查核实的基础上，删除不适用信息，并加以注释。

金融机构工作人员整理完基础信息后，应当整体性梳理各项风险评估要素及其子项。如发现要素项下有内容空缺或信息内容不充分的，可在兼顾风险评估需求与成本控制要求的前提下，确定是否需要进一步收集补充信息。

金融机构可将上述工作流程嵌入相应业务流程中，以减少执行成本。例如，从客户经理或营销人员开始寻找目标客户或与客户接触起，即可在自身业务范围采集信息，并随着业务关系的逐步确立，由处在业务链条上的各类人员在各自职责范围内负责相应的资料收集工作。

（三）初评。除存在前述例外情形的客户外，金融机构工作人员应逐一分析每个风险评估基本要素项及其子项所对应的信息，确定出相应的得分。对于材料不全或可靠性存疑的要素信息，评估人员应在相应的要素项下进行标注，并合理确定相应分值。在综合分析要素信息的基础上，金融机构工作人员累计计算客户评分结果，相应确定其初步评级。

金融机构可利用计算机系统等技术手段辅助完成部分初评工作。

（四）复评。初评结果均应由初评人以外的其他人员进行复评确认。初评结果与复评结果不一致的，可由反洗钱合规管理部门决定最终评级结果。

第四章风险分类控制措施

金融机构应在客户风险等级划分的基础上，采取相应的客户尽职调查及其他风险控制措施。

一、对风险较高客户的控制措施

金融机构应对高风险客户采取强化的客户尽职调查及其他风险控制措施，有效预防风险。可酌情采取的措施包括但不限于：

- （一）进一步调查客户及其实际控制人、实际受益人情况。
- （二）进一步深入了解客户经营活动状况和财产来源。
- （三）适度提高客户及其实际控制人、实际受益人信息的收集或更新频率。
- （四）对交易及其背景情况做更为深入的调查，询问客户交易目的，核实客户交易动机。
- （五）适度提高交易监测的频率及强度。
- （六）经高级管理层批准或授权后，再为客户办理业务或建立新的业务关系。
- （七）按照法律规定或与客户的事先约定，对客户的交易方式、交易规模、交易频率等实施合理限制。
- （八）合理限制客户通过非面对面方式办理业务的金额、次数和业务类型。
- （九）对其交易对手及经办业务的金融机构采取尽职调查措施。

二、对风险较低客户的控制措施

金融机构可对低风险客户采取简化的客户尽职调查及其他风险控制措施，可酌情采取的措施包括但不限于：

- （一）在建立业务关系后再核实客户实际受益人或实际控制人的身份。

(二) 适当延长客户身份资料的更新周期。

(三) 在合理的交易规模内，适当降低采用持续的客户身份识别措施的频率或强度。

例如，逐步建立对低风险客户异常交易的快速筛选判断机制。对于经分析排查后决定不提交可疑交易报告的低风险客户，金融机构仅发现该客户重复性出现与之前已排除异常交易相同或类似的交易活动时，可运用技术性手段自动处理预警信息。对于风险等级较低客户异常交易的对手方仅涉及各级党的机关、国家权力机关、行政机关、司法机关、军事机关、人民政协机关和人民解放军、武警部队等低风险客户的，可直接利用技术手段予以筛选。

(四) 在风险可控情况下，允许金融机构工作人员合理推测交易目的和交易性质，而无需收集相关证据材料。

第五章管理与保障措施

一、风险管理政策

金融机构应在总部或集团层面建立统一的洗钱风险管理基本政策，并在各分支机构、各条线（部门）执行。

客户风险管理政策应经金融机构董事会或其授权的组织审核通过，并由高级管理层中的指定专人负责实施。

金融机构总部、集团可针对分支机构所在地区的反洗钱状况，设定局部地区的风险系数，或授权分支机构根据所在地区情况，合理调整风险子项或评级标准。

金融机构应对自身金融业务及其营销渠道，特别是在推出新金融业务、采用新营销渠道、运用新技术前，进行系统全面的洗钱风险评估，按照风险可控原则建立相应的风险管理措施。

二、组织管理措施

金融机构应完善风险评估流程，指定适当的条线（部门）及人员整体负责风险评估工作流程的设置及监控工作，组织各相关条线（部门）充分参与风险评估工作。

金融机构应确保客户风险评估工作流程具有可稽核性或可追溯性。

三、技术保障措施

金融机构应确保洗钱风险管理工作所需的必要技术条件，积极运用信息系统提升工作有效性。系统设计应着眼于运用客户风险等级管理工作成果，为各级分支机构查询使用信息提供方便。

四、代理业务管理

金融机构委托其他机构开展客户风险等级划分等洗钱风险管理工作时，应与受托机构签订书面协议，并由高级管理层批准。受托机构应当积极协助委托机构开展洗钱风险管理。由委托机构对受托机构进行的洗钱风险管理工作承担最终法律责任。

金融机构应建立专门机制，审核受托机构确定的客户风险等级。