

基金管理公司反洗钱工作持续赋能 —— 《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》评述

作者：葛音 | 毛慧

一、反洗钱新规密集出台

随着国内金融业务发展创新、国际反洗钱要求不断提高，为进一步发挥反洗钱在建设现代金融体系、扩大金融业双向开放等领域中的作用，完善反洗钱法律制度的需求愈发迫切。2021年全国人大、商务部、中国人民银行等立法机构和反洗钱行政主管部门出台了一系列对反洗钱监管有重大影响的法律法规，从跨境业务、风险评估、尽职调查等多个角度加强及完善了反洗钱相关制度和措施。

2021年一系列反洗钱领域法律法规的密集出台反映了反洗钱监管要求从以“规则为本”到以“风险为本”的转变趋势，形式合规已无法满足相关监管要求。2021年出台的主要反洗钱法律法规包括：2021年1月15日中国人民银行颁布了《法人金融机构洗钱和恐怖融资风险自评估指引》并于同日生效，2021年1月19日中国人民银行、国家外汇管理局颁布了《银行跨境业务反洗钱和反恐怖融资工作指引（试行）》并于2021年2月18日起施行，2021年3月31日《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（修订草案征求意见稿）》（“《修订草案征求意见稿》”）向社会公开征求意见，《中华人民共和国反洗钱法（修订草案公开征求意见稿）》也于2021年6月1日向社会公开征求意见。此外，2021年4月15日中国人民银行颁布了《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》并于2021年8月1日起施行。

在此基础上，中国人民银行、银保监会、中国证监会日前联合印发了《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》（中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会令〔2022〕第1号）（“《2022办法》”），自2022年3月1日起施行。《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》（中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会令〔2007〕第2号）（“《2007办法》”）同时废止。《2022办法》施行前发布的客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存的其他规定与《2022办法》不一致的，以《2022办法》为准。

二、《2022办法》核心条款解读

金融机构是监测和打击洗钱活动的第一道防线，因此，对金融机构反洗钱工作的完善是维护金融体系稳健运行、维护公平公正的市场经济秩序的重中之重，对打击违法犯罪和维护社会稳定具有重要意义。公募基金行业兴起时间短，但其交易便捷、资金密集度高的特性给洗钱犯罪提供了便利，逐步成为洗钱行为滋生的新领域。随着洗钱犯罪形势日益严峻、国内外反洗钱标准日趋严格以及反洗钱监管和处罚力度不断加强，建

立与基金管理公司业务特点相适应的反洗钱内部控制体系是当前公募基金行业反洗钱工作的重要议题。因此，我们就《2022 办法》项下与基金管理公司履行反洗钱义务相关的核心内容进行解读，以为行业提供参考。

（一）关于适用范围

伴随着资产管理行业的发展及业务类型的多样化，相较于《2007 办法》，《2022 办法》第 2 条进一步扩大了金融机构的适用范围，增加了开发性金融机构、消费金融公司、贷款公司、理财公司、非银行支付机构、银行卡清算机构等适用主体，效力位阶更加细化。但《2022 办法》未明确基金管理公司子公司是否纳入适用主体。根据《中国人民银行关于〈金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法（征求意见稿）〉公开征求意见的反馈》（“《人行反馈》”），“基金管理公司子公司的反洗钱要求由发起设立该子公司的基金管理公司进行覆盖，是否单独将其纳入反洗钱义务主体，需对基金管理公司子公司的反洗钱系统、人力资源配备等情况进一步梳理研究”，因此，基金管理公司子公司或被列入《2022 办法》所述的“中国人民银行确定并公布的从事金融业务的其他机构”范畴。我们理解，在基金管理公司子公司日常履行反洗钱义务的过程中，仍应参照适用《2022 办法》的相关规定。

值得注意的是，《2022 办法》的适用范围不包括私募基金管理人。根据《人行反馈》，私募基金管理人未被纳入的原因是（1）目前私募基金管理人的法律性质界定仍需进一步明确；且（2）从实践来看，我国私募基金管理人类型复杂、数量众多且工作人员普遍较少，难以统一监管要求并实质开展反洗钱工作。针对私募基金产品可能存在的洗钱风险问题，中国人民银行将会同相关主管部门进一步研究。

（二）关于国内外法律适用

近年来，国际和中国反洗钱形势发生了深刻而复杂的变化，反洗钱工作重心由制度建设转向关注实效，有效性与合规性并重的理念也成为国际共识。《2022 办法》规定了其原则上适用于金融机构境外分支机构和附属机构，并且进一步明确了其与境外分支机构和附属机构驻在国或地区法律规定竞合适用的相关规则。我们理解，基金管理公司及其境外子公司关于客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存义务相关法律法规的适用规则如下：

1. 原则上，基金管理公司及其境外子公司均应执行《2022 办法》的相关要求；
2. 境外子公司所在国家或地区法律有更严格要求的，遵守其规定；
3. 境外子公司所在国家或地区的相关规定更为宽松，但所在国家或地区法律禁止或者限制境外子公司实施《2022 办法》的，基金管理公司应当采取适当措施应对洗钱和恐怖融资风险，并向中国人民银行报告。

对于《2022 办法》新增的“金融机构应当采取适当措施应对洗钱和恐怖融资风险”，对基金管理公司及其境外子公司在上述第（3）类情形下的反洗钱管控能力提出较高的要求。

（三）关于建立信息共享机制

为提高金融机构反洗钱工作效率、便于金融机构对反洗钱风险的统一管理，《2022 办法》对反洗钱信息的同步和共享提出了更高的要求，“金融机构应当在总部层面对客户尽职调查、客户身份资料及交易记录保存工作作出统一部署或者安排，制定反洗钱和反恐怖融资信息共享制度和程序，以保证客户尽职调查、洗钱和恐怖融资风险管理工作有效开展。金融机构应当对其分支机构执行客户尽职调查制度、客户身份资料及交易记录保存制度的情况进行监督管理”。因此，基金管理公司股东、基金管理公司及

分公司、基金管理公司子公司在开展反洗钱工作时，应建立相应的联动工作机制，例如建立统一的反洗钱客户尽职调查、客户身份资料及交易记录保存分类标准、风险应对预案、黑名单库等。在实际业务开展过程中，受限于系统、传输接口、代销机构信息保密要求等原因，代销机构客户身份信息的传输方面仍存在较大的改善空间，该情况也是公募基金行业普遍存在的行业共性问题。值得一提的是，该项规定为股东受托代销基金管理公司旗下产品场景下的客户信息的全面传输提供了强有力的支持。

就外资基金管理公司关心的上述“总部层面的统一部署或者安排”以及“信息共享”是否能包含向境外总部传输反洗钱信息的问题，《2022 办法》则并未明确说明。根据文义解释和我们的实践经验，由于中国的反洗钱法律法规并未明确说明如何进行跨境反洗钱信息传输，实践中外资基金管理公司可以考虑与中国人民银行、中国证监会等反洗钱行政主管部门及时沟通，以便获得监管指示明确允许或禁止跨境传输的反洗钱信息范围。

（四）关于客户尽职调查

1. 《2022 办法》使用“客户尽职调查”取代了《2007 办法》的“客户身份识别”，删除了客户身份初次识别、持续识别、重新识别等概念，并突出强调“把握实质风险”原则。基金管理公司应当根据风险差异确定客户尽职调查措施的程度和具体方式，不应采取与风险状况明显不符的尽职调查措施，把握好防范风险与优化服务的平衡。
2. 《2022 办法》将客户尽职调查分设为“一般规定”和“其他规定”两节，分别明确在一般情形和特殊情形下的客户尽职调查要求。其中，针对高风险情形或客户，《2022 办法》进一步明确了强化尽职调查从事前调查到事后限制的具体措施。针对低风险情形和客户，《2022 办法》参照《金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引》的规定，适用简化尽职调查程序并进一步明确了简化尽职调查时应当采取的识别方式。相较于《修订草案征求意见稿》，《2022 办法》强调“根据风险高低调整所提供的服务范围和业务功能”，并允许对同类型的客户、业务进行批量处理。
3. 信息技术的不断发展推动了大数据时代的来临，相应的客户身份信息核实手段要求多措并举。《2022 办法》对客户身份信息核实手段予以明确，可以单一使用或结合使用以下方式：
 - (1) 通过公安、市场监督管理、民政、税务、移民管理等部门或者其他政府公开渠道获取的信息核实客户身份；
 - (2) 通过外国政府机构、国际组织等官方认证的信息核实客户身份；
 - (3) 客户补充其他身份资料或者证明材料；
 - (4) 中国人民银行认可的其他信息来源。

其中，银行履行客户尽职调查义务时，按照法律、行政法规、部门规章的规定需核实相关自然人的第二代居民身份证的，应当通过中国人民银行建立的联网核查公民身份信息系统进行核查。

目前针对基金管理公司的代销客户，相关的客户身份信息核查和验证一般由代销机构开展；而针对基金管理公司的直销客户（包括柜台直销和线上直销），目前大部分基金管理公司已建立了客户身份信息联网核查机制，一般通过证通或国政通对直销客户进行联网核查，符合《2022 办法》要求的“金融机构运用互联网和移动通信等信息通信技术，依法以非面对面形式与客户建立业务关系或者为客户提供金融服务时，应当建立有效的客户身份认证机制，通过有效措施识别并核实客户身份”的要求。

（五）关于受益所有人识别情形

根据《2022 办法》第 22 条，金融机构开展客户尽职调查时，对于客户为法人或者非法人组织的，应当识别并核实客户身份，了解客户业务性质、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，即通过以下方式最终拥有或者实际控制法人或者非法人组织的一个或者多个自然人：

1. 直接或者间接拥有法人或者非法人组织 25%（含）以上股权或合伙权益的自然人；
2. **单独**或者联合对法人或者非法人组织进行实际控制的自然人，包括但不限于通过协议约定、亲属关系等方式实施控制，如决定董事或者高级管理人员的任免，决定重大经营、管理决策的制定或者执行，决定财务收支，长期实际支配使用重要资产或者主要资金等；
3. 直接或者间接享有法人或者非法人组织 25%（含）以上收益权的自然人。

金融机构应当综合使用上述三种方式识别并核实客户的受益所有人，当使用上述方式均无法识别受益所有人时，识别法人或者非法人组织的高级管理人员。

《2022 办法》关于受益所有人的识别要求沿用了《非居民金融账户涉税信息尽职调查管理办法》（“《管理办法》”）的类似规定，根据《管理办法》第 13 条，公司的控制人按照以下规则依次判定：

1. 直接或者间接拥有超过 25% 公司股权或者表决权的个人；
2. 通过人事、财务等其他方式对公司进行控制的个人；
3. 公司的高级管理人员。

合伙企业的控制人是拥有超过 25% 合伙权益的个人。

信托的控制人是指信托的委托人、受托人、受益人以及其他对信托实施最终有效控制的个人。

基金的控制人是指拥有超过 25% 权益份额或者其他对基金进行控制的个人。

此前《管理办法》关于“控制人”的认定在实际操作中遇到较多障碍，如存在基金管理公司与投资人对于该条款理解和适用存在不一致的情形，或理解和适用达成一致但实际执行存在困难的情形。因此，未来在适用《2022 办法》进行“受益所有人”识别的过程中，基金管理公司还应视业务情形制订具体的内部判定细节方案，并与投资人提前做好沟通。

（六）关于业务中止的适用情形

根据《2022 办法》，若客户先前提交的身份证件或者其他身份证明文件已过有效期，基金管理公司在履行必要的告知程序后，客户未在合理期限内更新且未提出合理理由的，基金管理公司应当中止为客户办理业务。

相较于《2007 办法》，《2022 办法》增加了“履行必要的告知程序”的前置条件。基金管理公司在实际业务开展过程中，应提前做好关于必要告知程序的设计、执行、与客户的互动等环节的相应部署，以实现反洗钱义务履行与客户或有投诉之间的有效平衡。

（七）关于客户风险动态评估

《2022 办法》明确了“风险为本”以及“风险跟踪”的尽职调查原则，要求对客户的相关信息持续关注，并通过及时调整风险等级等方式采取相应措施。基金管理公司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。基于前述客户风险等级动态评估的前提，《2022 办法》减少了洗钱或者恐怖融资风险等级最高客户的定期审核频次，将审核频次由至少每半年进行一次审核调整为至少每年进行一次审核。

（八）关于客户重新尽职调查

相较于《2007 办法》，《2022 办法》对于重新对客户进行尽职调查的情形进行了优化，触发重新尽职调查的情形包括：客户风险状况发生变化，客户变更经营范围及受益所有人，客户先前提交的身份证明文件或者其他身份证明文件已过有效期，以及其他情形等。虽然前述内容与《基金管理公司反洗钱客户风险等级划分标准指引（试行）》及《中国人民银行关于证券期货业和保险业金融机构严格执行反洗钱规定防范洗钱风险的通知》的相关要求一脉相承，但《2022 办法》对此进行了进一步的明确，为基金管理公司反洗钱日常工作开展提供有效抓手。

（九）关于客户身份信息的电子化管理

随着反洗钱工作开展的逐渐系统化、集成化、标准化，《2022 办法》第 45 条新增了对反洗钱信息的电子化管理要求，金融机构应当采取必要的管理措施和技术措施，逐步实现以电子化方式完整、准确保存客户身份资料及交易信息，防止客户身份资料及交易记录缺失、损毁，防止泄露客户身份信息及交易信息。金融机构客户身份资料及交易记录的保存方式和管理机制，应当确保足以重现和追溯每笔交易，便于金融机构反洗钱工作开展，以及反洗钱调查和监督管理。

我们理解，基金管理公司应当以可稽核、可回溯、强备份、防泄露的方式保存客户身份资料以及交易信息，同时，《2022 办法》还依据《中华人民共和国个人信息保护法》、《中华人民共和国反洗钱法》等有关个人信息、反洗钱信息保护的相关规定，强化了“依法保护商业秘密和个人信息”。

（十）关于客户身份基本信息要素

根据目前现行的三证合一政策，《2022 办法》对《2007 办法》中关于“客户身份基本信息”的要素进行了调整，包括非自然人客户删除了组织机构代码、税务登记证号码等要素。另外，用“受益所有人”一词取代了“控股股东”或者“实际控制人”的原有表述，并与《2022 办法》全文的其他表述保持一致。

对比《修订草案征求意见稿》，《2022 办法》中在自然人客户信息中删除了“工作单位”要素，与《2007 办法》中关于自然人客户“身份基本信息”的要素保持一致。

三、未来拟重点加强的工作

近年来，为有效应对反洗钱金融行动特别工作组（FATF）对我国的反洗钱和反恐怖融资工作的评估，加强金融行业反洗钱监管，各市场参与主体反洗钱风险管控任务重大。而在履行反洗钱义务的过程中，洗钱风险防控体系不健全，业务、产品洗钱风险评估不足，不能以风险为导向分配反洗钱资源；人员配备、系统建设滞后；客户尽职调查不充分，客户资料不完整；可疑交易监测分析手段不足；未对大额申购资金的来源建立实质性审查机制等，一直是行业探讨较多且有待持续改善和优化的问题。

下一步，针对上述问题及结合《2022 办法》的相关要求，我们认为，基金管理公司应加强如下重点工作的后续推进和开展。

（一）建立客户分类尽职调查机制

根据《2022 办法》第 7 条，金融机构在与客户建立业务关系、办理规定金额以上一次性交易和业务关系存续期间，怀疑客户及其交易涉嫌洗钱或恐怖融资的，或者对先前获得的客户身份资料的真实性、有效性或完整性存疑的，应当开展客户尽职调查，采取以下尽职调查措施：

1. 识别客户身份，并通过来源可靠、独立的证明材料、数据或者信息核实客户身份；
2. 了解客户建立业务关系和交易的目的和性质，并根据风险状况获取相关信息；
3. 对于洗钱或者恐怖融资风险较高的情形，了解客户的资金来源和用途，并根据风险状况采取强化的尽职调查措施；
4. 在业务关系存续期间，对客户采取持续的尽职调查措施，审查客户状况及其交易情况，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；和
5. 对于客户为法人或者非法人组织的，识别并采取合理措施核实客户的受益所有人。

金融机构应当根据风险状况差异化确定客户尽职调查措施的程度和具体方式，不应采取与风险状况明显不符的尽职调查措施，把握好防范风险与优化服务的平衡。

为满足上述要求，基金管理公司应建立客户分类尽职调查工作机制，层层递进，例如，基金管理公司对直销个人客户通过证通或国政通进行身份证验证，对直销机构客户通过国家企业信用信息公示系统等网站进行身份核实；通过调查问卷设计、结合客户身份分析等方式对客户的交易目的进行分析；通过建立可疑交易模型进行持续筛查，结合客户历史交易信息进行人工可疑交易甄别；制作材料清单请客户配合提供公司章程、相关证明文件等。

（二）建立事后身份核实工作机制

根据《2022 办法》第 25 条，金融机构应当在建立业务关系或者办理一次性交易时，核实客户及其受益所有人身份。在有效管理洗钱和恐怖融资风险的情况下，对于难以中断的正常交易，金融机构可以在建立业务关系后尽快完成客户及其受益所有人身份核实工作。金融机构在未完成客户及其受益所有人身份核实工作前为客户办理业务的，应当采取适当的风险管理措施。

对于基金管理公司而言，事后进行身份核实的方式可以提高日常业务开展的效率。也即，对于难以中断的正常交易，身份证验证可于每日日终合并完成，通过证通、国政通、国家企业信用信息公示系统等网站进行身份核实的工作也可有条件地适当延后进行，但基金管理公司应建立事后身份核实的风险管理措施，可以考虑采取实行针对身份核实有误、黑名单筛查匹配等情况的后续限制交易、取消事后身份核实待遇等相关措施。

（三）建立强化尽职调查体系

根据《2022 办法》第 29 条，金融机构与客户建立业务关系时或者业务存续期间，综合考虑客户特征、业务关系、交易目的、交易性质、资金来源和用途等因素，对于存在较高洗钱或者恐怖融资风险情形的，或者客户为国家司法、执法和监察机关调查、发布的涉嫌洗钱或者恐怖融资及相关犯罪人员的，应当根据风险状况采取强化尽职调查措施。

根据《2022 办法》第 30 条，对于洗钱或者恐怖融资风险较高的情形以及高风险客户，金融机构应

当根据风险情形采取相匹配的以下一种或者多种强化尽职调查措施：

1. 获取业务关系、交易目的和性质、资金来源和用途的相关信息，必要时，要求客户提供证明材料并予以核实；
2. 通过实地查访等方式了解客户的经济状况或者经营状况；
3. 加强对客户及其交易的监测分析；
4. 提高对客户及其受益所有人信息审查和更新的频率；
5. 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。

金融机构采取强化尽职调查措施后，认为需要对客户的洗钱或者恐怖融资风险进行风险管理的，应当对客户的交易方式、交易规模、交易频率等实施合理限制，认为客户的洗钱或者恐怖融资风险超出金融机构风险管理能力的，应当拒绝交易或者终止已经建立的业务关系。

针对《2022 办法》所要求的强化尽职调查的场景，“存在较高洗钱或者恐怖融资风险情形的”或“客户为国家司法、执法和监察机关调查、发布的涉嫌洗钱或者恐怖融资及相关犯罪人员的”，基金管理公司应就前述两类情形进一步细化具体场景和适用情形。

针对采取强化尽职调查措施后，“认为需要对客户的洗钱或者恐怖融资风险进行风险管理的”以及“认为客户的洗钱或者恐怖融资风险超出金融机构风险管理能力的”的情形，基金管理公司应就此建立一套完整的评估体系和应对预案，来对应后续的“对客户的交易方式、交易规模、交易频率等实施的合理限制”，以及“拒绝交易或者终止已经建立的业务关系”的处理方式。

（四）建立简化尽职调查体系

根据《2022 办法》第 31 条，金融机构参考以下信息，结合客户特征、业务关系或者交易目的和性质，经过风险评估且具有充足理由判断某类客户、业务关系或者交易的洗钱和恐怖融资风险较低时，可以采取相匹配的简化尽职调查措施：

1. 国家洗钱风险评估报告；
2. 中国人民银行发布的反洗钱、反恐怖融资以及账户管理相关规定及指引、风险提示、洗钱类型分析报告和风险评估报告；
3. 其他法律、行政法规有相关规定的。

金融机构采取简化尽职调查措施时，应当至少识别并核实客户身份，登记客户的姓名或者名称、联系方式、有效身份证件或者其他身份证明文件的种类、号码和有效期限等信息，留存客户尽职调查过程中必要的身份资料。对已采取简化尽职调查措施的客户、业务关系或者交易，金融机构应当定期审查其风险状况，根据风险高低调整所提供的服务范围和业务功能；客户、业务关系或者交易存在洗钱和恐怖融资嫌疑或者高风险的情形时，金融机构不得采取简化尽职调查措施。

简化尽职调查旨在减轻基金管理公司等金融机构日常反洗钱工作开展的负担，基金管理公司应相应建立客户反洗钱分级管理方案。鉴于基金管理公司对简化尽职调查的适用有一定的自由裁量权，可据此建立相应的简化尽职调查评估标准以及后续简化尽职调查的识别及审查方法。同时，目前基金管理公司在履行客户身份识别义务时，对客户进行分级识别的工作机制并不成熟，因此，此项规定对基金管理

公司未来适用简化识别情形提出较高的挑战。

（五）梳理与第三方合作机制

根据《2022 办法》第 39 条，第三方应当严格按照法律规定和合同约定履行相应的客户尽职调查义务，并向金融机构提供必要的客户身份信息；金融机构对客户身份信息的真实性、准确性或者完整性有疑问的，或者怀疑客户涉嫌洗钱或恐怖融资的，第三方应当配合金融机构开展客户尽职调查。第三方未按照规定配合金融机构履行客户尽职调查义务的，应当承担相应责任。

目前基金管理公司在开展反洗钱工作过程中，存在代销客户信息完整率较低、存量客户信息亟待补充完善以及基金公司核心系统被个别供应商行业垄断导致相应的系统改造进度缓慢的行业共性问题。对于代销客户信息完整率较低的问题，基金管理公司目前只能通过与代销机构积极沟通的方式，协商客户信息提供方式的优化工作。针对行业呼声较高亟待解决的“由于与代销渠道客户信息传输机制不顺畅所导致的客户身份基本信息核实、客户风险等级划分有效性不足等问题”，《2022 办法》新增的“第三方未按照规定配合金融机构履行客户尽职调查义务的，应当承担相应责任”，拟改善前述行业痛点，基金管理公司可重新梳理与代销渠道的协议文本、系统对接、日常业务配合等事项，以期未来更顺畅地推进该项工作。

（六）客户尽职调查的查漏补缺

根据《2022 办法》第 51 条，金融机构对该办法施行前已经建立业务关系或者进行交易的存量客户，未满足该办法有关客户尽职调查要求的，应当自该办法施行之日起 1 年内完成较高风险以上存量客户的尽职调查，自该办法施行之日起 2 年内完成全部存量客户的尽职调查。

因此，基金管理公司应对客户进行分层管理，相应梳理客户风险等级，并针对不同风险等级的存量客户安排阶梯式尽职调查规划，并在 2024 年 3 月 1 日前完成全部存量客户的尽职调查。

四、新旧法规对比一览表

[点击此处查看新旧法规对比一览表。](#)

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

葛音

电话： +86 21 6080 0966

Email: yin.ge@hankunlaw.com