

# 法讯参考

L e g a l   r e f e r e n c e

11 整月

总第六十七期

上海市律师协会银行专业委员会





## 目录

### 行业动态

03 市场监管总局办公厅关于印发《商业银行收费行为执法指南》的通知

### 行业新规

11 中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令（2025）第11号（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）

26 中国人民银行公告（2025）第26号

### 研究文章

31 从形式合规到实质有效：央行205号文下的实务研究

——邹梦涵、聂旭泽

#### 【主编】

周昕

#### 【副主编】

戚诚伟 邹梦涵 赵文梅

#### 【编委】

卜颖雯 崔伯鸣 陈刚  
蔡莉敏 陈明明 曹燕  
杜华 丁毅 高万泉  
高远 花泽鹏 纪虹珊  
姜昀 金源 蒋玉林  
李金芳 刘莉 罗琳芝  
林兴盛 林政男 潘东岳  
石红卫 宋文祺 邵永劼  
王文利 王晓雪 许诚  
徐炯 许建添 辛亚杰  
夏玉婷 张顶 郑刚  
朱群峰 张晓辉 朱小路  
朱晓宇 朱以林

#### 【执行编辑】

戚诚伟



## 市场监管总局办公厅关于印发《商业银行收费行为执法指南》的通知

各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团市场监管局（厅、委）：

为贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅关于完善价格治理机制的意见》《国务院办公厅关于建立健全涉企收费长效监管机制的指导意见》要求，市场监管总局根据近年来商业银行收费行为监管执法实践，修订了《商业银行收费行为执法指南》。现印发你们，请结合实际认真参照执行。原《国家发展改革委办公厅关于印发〈商业银行收费行为执法指南〉的通知》（发改办价监〔2016〕1408号）同步废止。

市场监管总局办公厅

2025年11月7日

（此件公开发布）



## 市场监管总局办公厅关于印发《商业银行收费行为执法指南》的通知

### 商业银行收费行为执法指南

一、本指南根据《中华人民共和国价格法》《价格违法行为行政处罚规定》《优化营商环境条例》等法律法规、党中央国务院治理乱收费的相关规定、金融服务实体经济和缓解融资难融资贵的相关政策以及规范商业银行收费行为的执法实践制定。

二、本指南所称收费，是指商业银行提供服务时收取的费用。收费行为可能发生在服务期开始前，服务期过程中或者服务期结束后。

本指南所称客户，是指接受商业银行服务的自然人、法人和非法人组织。

本指南所称执法机构，是指县级以上市场监管部门。

三、在中华人民共和国境内发生的商业银行收费行为，适用本指南。各级市场监管部门开展商业银行收费检查时，应当参考本指南。

四、各级市场监管部门要认真履行价格监管责任，加强与行业主管部门的信息沟通，不越位、不缺位，严肃查处商业银行违规收费行为。规范价格行政处罚权，对查实的违规收费问题严格依法处理。

五、市场监管执法人员应当严格落实中央八项规定及其实施细则精神，遵守党中央廉洁从政的各项规定和《价格行政执法人员廉洁自律规定》，严格规范涉企行政检查，严禁利用工作之便谋取利益，严禁利用检查之机接受任何影响公正执法的宴请、礼品、礼金、有价证券以及娱乐活动安排，践行监管为民理念，树立服务型执法的良好形象。

六、各级市场监管部门要结合执法实践，针对新情况、新问题研究新举措，及时完善监管政策，推动商业银行设定收费项目和标准时，充分考虑客户的实际需求和自身的业务能力，收费标准与服务内容和业务成本相匹配，做到“项目实”；推动商业银行给客户<sub>提供</sub>实质性服务，做到“服务实”；推动商业银行强化对分支机构收费行为的内部监管，引导分支机构合规经营，确保收费行为依法合规，做到“管理实”。

七、商业银行应当严格执行政府指导价、政府定价，合理确定市场调节价领域的收费项目和标准。

政府指导价、政府定价的项目和标准由《商业银行服务价格政府指导价政府定价目录》及有关定价文件确定。

市场调节价的收费项目和标准，由各商业银行总行依据相关规定设定。商业银行分支机构应当严格执行价目表的收费项目、标准、范围、对象和内容。



## 市场监管总局办公厅关于印发《商业银行收费行为执法指南》的通知

八、商业银行收费行为应当遵循依法合规、平等自愿、息费分离、质价相符的原则。

依法合规，是指收费行为应当遵循法律法规的要求。

平等自愿，是指商业银行与客户法律地位平等，应当在双方自愿基础上提供服务，不应以融资或者其他交易条件为前提，强制或者变相强制提供服务、收取费用。

息费分离，是指商业银行应当严格区分收息与收费业务，不以“息转费”的形式虚增中间业务收入，不将利息或者投资收益转化为收费。

质价相符，是指商业银行应当根据客户的实际需要，提供价格合理的服务。顾问与咨询类、资金监管类、资产托管类、融资安排类、贷款承诺等业务，特别应当体现实质性服务的要求。

九、商业银行在服务收费方面应当平等对待民营经济组织。

十、商业银行应当严格执行明码标价的规定，在其营业场所醒目位置及时、准确公示服务项目、服务内容、收费标准、适用对象、生效日期、投诉方式等。

商业银行设立新的市场调节价收费项目，或者提高市场调节价的收费标准，应当按照《商业银行服务价格管理办法》的规定提前三个月进行公示。

阶段性优惠措施无法及时在价目中体现的，应当以书面形式向客户公示，并明确标注优惠措施的生效和终止日期。

十一、商业银行应当认真落实已经出台的各项优惠措施。

需要客户申请的优惠措施，应当主动履行告知义务。对于优惠措施到期后恢复原收费标准的业务，应在优惠措施到期前采用公告等方式告知客户。

对涉及小微企业减免的相关收费，商业银行应依据《中小企业划型标准规定》，通过系统机控、企业声明、第三方数据等方式核对企业划型，应确保减免政策落实到位。对未予减免的有关收费，有关客户在投诉举报过程中以及市场监管部门在监管执法过程中提出异议的，商业银行应出具不予减免收费的佐证材料。

十二、对于实行政府指导价、政府定价的收费项目，商业银行有下列情形之一的，认定为违规收费行为：

（一）超出政府指导价浮动幅度的；

（二）高于或者低于政府定价的；



## 市场监管总局办公厅关于印发《商业银行收费行为执法指南》的通知

- (三) 擅自制定属于政府指导价、政府定价范围内的收费项目或者标准的；
- (四) 提前或者推迟执行政府指导价、政府定价的；
- (五) 对明令取消的收费项目继续收费的；
- (六) 法律、法规禁止的其他违规收费行为。

十三、对于实行市场调节价的收费项目，商业银行有下列情形之一的，认定为违规收费行为：

- (一) 在价目表外自立收费项目的；
- (二) 收费标准超出价目表规定的；
- (三) 收费对象与价目表规定不符的；

(四) 价目表公示为协商或协议等方式确定收费标准的，但未在借款合同或服务协议等中约定的；

- (五) 不执行总行收费减免政策的；
- (六) 对已经取消的收费项目继续收费的；
- (七) 谎称为政府定价或者政府指导价项目并收费的；
- (八) 收费后提供的服务内容与公示的内容不一致的；
- (九) 法律、法规禁止的其他违规收费行为。

十四、商业银行未给客户提供实质性服务，或者未能按照价目表、服务规程及与客户约定的服务内容提供服务，擅自减少服务内容的，认定为只收费不服务。

十五、执法机构认定只收费不服务，可以综合考虑服务时间、业务类型、服务内容、档案管理等方面，重点关注顾问与咨询类、资金监管类、资产托管类、融资安排类、贷款承诺等业务，考虑因素具体包括但不限于：

(一) 服务内容是否体现出针对性，如是否仅提供了商业银行的产品或者业务介绍、仅提供了从公开渠道获得，未经加工整理的信息等；

- (二) 服务内容是否达到服务协议约定的服务标准；



## 市场监管总局办公厅关于印发《商业银行收费行为执法指南》的通知

- (三) 所提供服务是否已经涵盖在同一客户的其他收费项目中；
- (四) 服务记录是否完整；
- (五) 服务人员是否符合总行规定的资格和资质。

十六、商业银行以信贷方式提供融资时，应当区分工作职责和有偿服务。对于根据相关规定，在信贷业务中开展的尽职调查、贷款发放、支付管理、贷后管理等应尽的工作内容，不属于实质性有偿服务。

十七、商业银行伪造服务记录、服务成果的，认定为只收费不服务。

十八、对于使用本行表内资金、以企业融资为目的，与信托、证券、融资租赁等非银行业金融机构或者其他商业银行开展业务合作，向同业金融机构或者客户收取费用但未提供实质性服务的，认定为只收费不服务。

十九、银团贷款是指由两家或两家以上银行依据同一贷款合同，按约定时间和比例，通过代理行向借款人提供的本外币贷款或授信业务。同一家商业银行的分支机构之间组成内部联贷，不符合银团贷款特征但收取银团贷款有关费用的，认定为只收费不服务。

二十、贷款承诺业务是指商业银行在未来某一日期按照事先约定的条件向客户提供约定的信用业务。商业银行对已按照约定实际发放信贷资金，不再作出资金准备产生成本而收取承诺费的，认定为收取不合理费用。

二十一、商业银行对于企业未有实际需求而开具保函、贷款承诺函等并收取相关费用的，认定为收取不合理费用。判断标准包括但不限于：

(一) 企业申请开具保函、贷款承诺函的真实性，是否存在企业无需求但商业银行强制服务并收费情况；

(二) 贷款承诺函等与贷款、授信类业务的关联性，是否存在企业无需求但强制捆绑搭售情况。

二十二、商业银行对企业未有实际需求而提供网银服务、银企直连及其他个性化电子银行服务并收费的，认定为收取不合理费用。判断标准包括但不限于：

(一) 是否存在企业无需求但在融资等业务中被强制开通的情况；

(二) 是否存在需要立项调试验收，但银行实际未开展上述步骤，企业实际无法使用等情况。



## 市场监管总局办公厅关于印发《商业银行收费行为执法指南》的通知

二十三、商业银行对企业未有实际需求而开通依托于总行的AI服务、大数据查询、并购资讯等顾问服务账号并收取费用的，认定为收取不合理费用。判断标准包括但不限于：

（一）是否存在企业无需求但在融资等业务中被强制开通情况；

（二）账号是否为企业所有，是否存在银行使用企业以外信息注册虚假账号，企业实际无法使用等情况。

二十四、商业银行违背平等自愿原则，强制要求客户购买服务的，认定为违规收费行为，考虑因素具体包括但不限于：

（一）在发放贷款或者以其他方式提供融资时，是否强制服务并收费；

（二）在发放贷款或者以其他方式提供融资时，是否强制搭售理财、基金、贵金属等金融产品；

（三）在发放贷款或者以其他方式提供融资时，是否使用虚假的或者使人误解的价格手段诱导客户购买保险等金融产品；

（四）在通过手机银行、网页、短信等电子渠道办理业务时，是否在未得到客户同意之前通过默认勾选或者其他方式强制开展业务并收费的；

（五）是否强制客户到指定企业办理评估、保险等业务。

二十五、商业银行同意给予客户流动资金贷款后，在业务操作过程中违背客户真实意愿，强制以承兑汇票形式提供融资，不合理增加客户负担，虚增中间业务收入的，认定为违规收费行为。

二十六、商业银行应当落实规范信贷融资收费，降低企业融资综合成本的要求，承担合理的业务成本，不得转嫁。认定转嫁成本的考虑因素具体包括但不限于：

（一）是否以协议等形式将法律、法规、规章规定应当由商业银行承担的费用转嫁给客户承担；

（二）融资过程中需要办理公证、登记、保险、评估等业务时，按照法律、法规、规章规定或者合同约定应由商业银行承担或分担费用的，是否将相关费用转嫁给客户承担。

二十七、商业银行办理委托贷款业务，应按照“谁委托谁付费”的原则向委托人收取代理手续费。



## 市场监管总局办公厅关于印发《商业银行收费行为执法指南》的通知

二十八、商业银行按照市场化原则接受相关单位的委托，办理代收水、电、燃气、通讯、有线电视、交通违章罚款等费用以及代付工资、社会保险金、住房公积金等代收代付业务，应当按照“谁委托、谁付费”的原则收取委托业务相关手续费，不得向委托方的交易对手单位和个人收取费用。

二十九、商业银行违规收费行为的产生，与其内部管理不到位和制度不健全直接相关，对违规收费行为的认定，还应综合考虑相关因素。其中，有利于规范收费行为的积极因素具体包括但不限于：

（一）收费项目明确。商业银行价目表中公示的收费项目，尽可能细化了收费标准、适用对象、服务内容等；

（二）制定服务规程。对涉及具体服务内容及服务流程的收费项目，商业银行总行或者授权分行制定了服务规程，明确了服务内容、范围和质量要求，细化了服务流程。制定了规范的服务协议范本，明确约定服务期限、服务内容、服务方式、收费金额、与价格相关的例外条款和限制性条款、咨询（投诉）的联系方式等信息，并对实质性服务内容提出具体要求；

（三）提高服务专业化水平。商业银行明确了需要专业人员提供服务的收费项目，并对服务人员资格和资质提出具体要求；

（四）服务档案健全。对顾问与咨询类、资金监管类、资产托管类、融资安排类等服务，商业银行在提供服务后，保存了书面或者电子资料，建立了完善的档案并统一编号管理。档案包括服务协议、服务记录、收费票据等。服务记录完整（如：服务人员、服务时间、服务内容、客户指令、资金记录等），并由服务人员和客户确认；

对通过网上银行、手机银行、电子邮件、电话、传真等向客户提供服务的，能够以适当方式证明客户已确认服务；

（五）有完善的收费投诉处理制度。健全客户投诉处理机制，加强收费行为的自查自纠。发现违规收费的，能够及时退还客户。

三十、可能造成或者加重违规收费行为的消极因素具体包括但不限于：

（一）不合理的中间业务收入增长目标和绩效考核指标；

（二）收费项目对应的服务内容不明确、过于笼统；

（三）对已查出的违规收费问题整改不到位或者屡查屡犯。

三十一、商业银行违规收费行为存在下列情形的，可以依法从轻或者减轻处罚：



## 市场监管总局办公厅关于印发《商业银行收费行为执法指南》的通知

- (一) 违规金额较小、持续时间较短、涉及对象数量较少等危害后果轻微的；
- (二) 积极配合市场监管部门调查并主动提供证据材料的。

商业银行主动退还违规收费，消除或者减轻危害后果的，应当依法从轻或者减轻处罚。

三十二、商业银行违规收费行为存在下列情形的，可以依法从重处罚：

- (一) 情节严重或者社会影响较大的；
- (二) 伪造、涂改或者转移、销毁证据的；
- (三) 拒不整改、拒不退还违规收费的。

三十三、本指南不对现有法律法规体系进行扩展，不干涉经营者的自主定价权，不额外增加经营者的义务和负担，目的是规范价格行政执法工作，合理引导经营者行为。

三十四、本指南自印发之日起施行。



中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号  
(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)

《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》已经2025年10月11日中国人民银行2025年第14次行务会议审议通过，并经国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会同意，现予公布，自2026年1月1日起施行。

中国人民银行 行长 潘功胜

国家金融监督管理总局 局长 李云泽

中国证券监督管理委员会 主席 吴 清

2025年10月31日



中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号  
(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)

**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**

**第一章 总 则**

第一条 为了预防和遏制洗钱和恐怖融资活动，规范金融机构客户尽职调查、客户身份资料及交易记录保存行为，维护国家安全和金融秩序，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》等法律规定，制定本办法。

第二条 在境内设立的下列机构，履行本办法规定的金融机构反洗钱义务：

(一) 政策性银行、商业银行、农村合作银行、农村信用合作社、村镇银行；

(二) 证券公司、期货公司、证券投资基金管理公司；

(三) 保险公司、保险资产管理公司；

(四) 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、理财公司；

(五) 非银行支付机构；

(六) 中国人民银行确定并公布的从事金融业务的其他机构。

第三条 金融机构应当勤勉尽责，遵循“了解你的客户”的原则，识别并采取合理措施核实客户及其受益所有人身份，根据客户特征和交易活动的性质、风险状况，采取相应的尽职调查措施。在业务关系存续期间，应当持续关注并评估客户整体状况及交易情况，了解客户的洗钱、恐怖融资风险。涉及较高洗钱、恐怖融资风险的，应当采取相应的强化尽职调查措施，必要时可以采取与风险相匹配的洗钱风险管理措施。涉及较低洗钱、恐怖融资风险的，根据情形采取简化尽职调查措施。

第四条 金融机构应当按照安全、准确、完整、保密的原则，妥善保存客户身份资料及交易记录，确保足以重现每笔交易，以提供客户尽职调查、监测分析交易、调查可疑交易活动以及查处洗钱、恐怖融资案件所需的信息。

第五条 金融机构应当根据反洗钱和反恐怖融资相关法律及本办法规定，结合面临的洗钱和恐怖融资风险状况，建立健全客户尽职调查、客户身份资料及交易记录保存等方面的内部控制制度，定期审计、评估内部控制制度是否健全、有效，及时修改和完善相关制度。

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、客户身份资料及交易记录保存制度有效执行。



## 中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号 (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)

### 第二章 客户尽职调查

#### 第一节 一般规定

第七条 有下列情形之一的，金融机构应当开展客户尽职调查：

(一) 与客户建立业务关系、为客户提供规定金额以上的一次性金融服务，包括单笔或者明显关联的累计交易；

(二) 有合理理由怀疑客户及其交易涉嫌洗钱或者恐怖融资；

(三) 对先前获得的客户身份资料的真实性、有效性、完整性存在疑问。

开展客户尽职调查应当采取下列尽职调查措施：

(一) 识别客户身份，并通过来源可靠、独立的相关材料、数据或者信息核实客户身份；

(二) 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；

(三) 对于洗钱、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；对于涉及较低洗钱、恐怖融资风险的，根据情形采取简化客户尽职调查措施；

(四) 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；

(五) 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，不得采取与风险状况明显不符的尽职调查措施。

第八条 金融机构不得为身份不明的客户提供服务或者与其进行交易，不得为客户开立匿名账户或者假名账户，不得为冒用他人身份的客户开立账户。

第九条 政策性银行、商业银行、农村合作银行、农村信用合作社、村镇银行等金融机构和从事汇兑业务的机构在办理下列业务时，应当开展客户尽职调查，并登记客户身份基本信息，留存客户有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件：



中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号  
(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)

(一) 以开立账户或者通过其他协议约定等方式与客户建立业务关系的;

(二) 为客户提供现金汇款、现钞兑换、票据兑付、实物贵金属买卖、销售各类金融产品等一次性金融服务且交易金额人民币5万元以上或者外币等值1万美元以上的。

第十条 金融机构提供保管箱服务时,应当了解保管箱的实际使用人,登记实际使用人的姓名、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,并留存实际使用人有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

第十一条 证券公司、期货公司、证券投资基金管理公司以及其他从事基金销售业务的机构在为客户办理下列业务时,应当开展客户尽职调查,并登记客户身份基本信息,留存客户有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件:

(一) 经纪业务;

(二) 资产管理业务;

(三) 向客户销售各类金融产品且交易金额人民币5万元以上或者外币等值1万美元以上的;

(四) 融资融券、股票质押、约定购回等信用交易类业务;

(五) 场外衍生品交易等柜台业务;

(六) 承销与保荐、上市公司并购重组财务顾问、公司债券受托管理、非上市公司公司推荐、资产证券化等业务;

(七) 中国人民银行和中国证券监督管理委员会规定的应当开展客户尽职调查的其他证券业务。

第十二条 保险公司在与客户订立人寿保险合同和其他具有投资性质的保险合同时,应当开展客户尽职调查,确认投保人和被保险人之间的关系,以及被保险人和受益人之间的关系,登记投保人身份基本信息,并留存投保人有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件;识别并核实被保险人、受益人的身份,登记被保险人、受益人的姓名或者名称、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,并留存被保险人、受益人有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。上述保险合同未明确指定受益人,而是通过特征描述、法定继承或者其他方式指定受益人时,保险公司应当在明确受益人身份或者赔偿、给付保险金时识别、核实受益人身份。



中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号  
(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)

对于保险费金额人民币5万元以上或者外币等值1万美元以上的财产保险合同和健康保险、意外伤害保险等不具有投资性质的人身保险合同，保险公司在与客户订立保险合同时，应当识别并核实投保人、被保险人身份，登记投保人、被保险人、受益人的姓名或者名称、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，并留存投保人有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

第十三条 在客户申请解除保险合同、减保或者办理保单贷款时，退还的保险费、现金价值或者提供的贷款金额为人民币1万元以上或者外币等值1000美元以上的，保险公司应当核实申请人身份，登记退保、减保或者办理保单贷款原因，将保险费、现金价值退还或者发放至投保人本人账户，遇特殊情况无法将保险费、现金价值退还或者发放至投保人本人账户的，需登记原因并经高级管理层批准。

第十四条 对于人寿保险合同和其他具有投资性质的保险合同，保险公司在赔偿或者给付保险金时，应当核实被保险人、受益人身份，并留存受益人有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

对于财产保险合同和健康保险、意外伤害保险等不具有投资性质的人身保险合同，当被保险人或者受益人请求保险公司赔偿时，金额为人民币5万元以上或者外币等值1万美元以上的，保险公司应当识别并核实被保险人或者受益人身份，登记被保险人或者受益人的姓名或者名称、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，并留存被保险人或者受益人有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

保险公司应当将保险金支付给保单受益人、被保险人或者指定收款人的账户。对于被保险人或者受益人请求将保险金支付给被保险人、受益人、指定收款人以外第三人的，保险公司应当确认被保险人和实际收款人之间的关系，或者受益人和实际收款人之间的关系，识别并核实实际收款人身份，登记实际收款人的姓名或者名称、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，并留存实际收款人有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

第十五条 保险公司在与客户订立养老保障管理合同时，应当识别并核实委托人身份，登记委托人身份基本信息，并留存委托人有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件；在办理资金领取时，金额为人民币5万元以上或者外币等值1万美元以上的，保险公司应当识别并核实受益人身份。

第十六条 非银行支付机构在办理下列业务时，应当开展客户尽职调查，并登记客户身份基本信息，留存客户有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件：

(一) 以开立支付账户等方式与客户建立业务关系，以及向客户出售记名预付卡或者一次性出售不记名预付卡人民币1万元以上的；

(二) 中国人民银行规定的其他情形。



中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号  
(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)

第十七条 银行、非银行支付机构为特约商户提供收单服务，应当对特约商户开展客户尽职调查，并登记特约商户及其法定代表人或者负责人身份基本信息，留存特约商户及其法定代表人或者负责人有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

第十八条 信托公司在设立信托或者为客户办理信托受益权转让时，应当识别并核实委托人身份，了解信托财产的来源，登记委托人的身份基本信息，并留存委托人有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。受益人不是委托人本人的，信托公司应当识别并核实受益人身份。

第十九条 保险资产管理公司、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、理财公司以及中国人民银行确定并公布的从事金融业务的其他机构，在与客户建立业务关系时，应当识别并核实客户身份，登记客户身份基本信息，并留存客户有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

金融机构依托其他机构开展上述业务时，应当符合本办法第三十七条的规定。

第二十条 为信托办理业务或者客户的财产属于信托财产的，金融机构应当了解信托的业务性质、所有权和控制权结构，通过获取其名称、成立的协议文件以及受托人或者管理人的名称、登记的住所或者主要经营场所等信息，识别并核实其身份，依照有关规定识别并采取合理措施核实信托的受益所有人。当受托人或者管理人的住所和主要经营场所不一致时，以主要经营场所为准；对于在境外注册或者经营的，至少识别和登记国家或者地区信息。

对于客户为法人或者非法人组织的，金融机构应当了解客户的业务性质、所有权和控制权结构，依照有关规定通过来源可靠的相关信息识别并采取合理措施核实客户的受益所有人。

第二十一条 保险公司应当将人寿保险保单受益人纳入相关的风险因素来决定是否采取强化的客户尽职调查措施。

对于人寿保险保单受益人为法人或者非法人组织并且具有较高风险情形的，保险公司应当在赔偿或者给付保险金时采取强化尽职调查措施，识别并采取合理措施核实保单受益人的受益所有人。

第二十二条 金融机构应当通过来源可靠、独立的相关材料、数据或者信息核实客户身份，包括下列一种或者多种方式：

(一) 通过公安、市场监督管理、民政、税务、移民管理、电信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；



中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号  
(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)

- (二) 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;
- (三) 要求客户补充其他身份资料或者相关材料;
- (四) 其他来源可靠、独立的信息。

银行业金融机构履行客户尽职调查义务时,依照法律、行政法规、部门规章的规定需核实相关自然人的居民身份证的,可以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。

第二十三条 金融机构应当在建立业务关系或者办理规定金额以上的一次性金融服务时核实客户及其受益所有人身份。对于难以中断的正常交易,在有效管理洗钱、恐怖融资风险的情况下,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,应当采取适当的措施管理风险。

第二十四条 客户由他人代理办理业务的,金融机构应当采取合理方式确认代理关系存在,在依照本办法的有关要求对被代理人采取客户尽职调查措施时,应当识别并核实代理人身份,登记代理人的姓名或者名称、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,并留存代理人有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件或者影印件。

第二十五条 金融机构在与客户建立业务关系时,应当根据客户尽职调查所获得的信息,及时评估客户风险,划分风险等级,确定不同风险等级客户的定期审核频次和方式。对洗钱、恐怖融资风险等级最高的客户,金融机构应当至少每年进行1次审核。

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、合理调整客户洗钱、恐怖融资风险等级。

第二十六条 业务关系存续期间,金融机构应当持续关注并评估客户整体状况及交易情况,了解客户的洗钱、恐怖融资风险。有下列情形之一的,应当通过向客户了解或者其他渠道获取信息,进一步核实客户及其交易有关情况,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、风险状况以及对客户资金来源和用途等方面的认识,以及客户尽职调查收集的相关材料、数据和信息的时效性及相关性:

- (一) 客户有关行为或者交易出现异常,客户进行的交易与金融机构所掌握的客户身份、风险状况等不符,或者其他因素导致客户风险状况发生变化的;
- (二) 对先前获得的客户身份资料的真实性、有效性、完整性存在疑问的;



中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号  
(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)

(三) 客户要求变更姓名或者名称、身份证件或者其他身份证明文件种类、身份证件号码、经营范围、法定代表人、受益人或者受益所有人的;

(四) 其他需要关注并评估客户整体状况及交易情况的。

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, 金融机构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, 金融机构可以采取适当的洗钱风险管理措施。

第二十七条 金融机构与客户建立业务关系时或者业务关系存续期间, 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、恐怖融资风险情形的, 或者客户为国家有关机关调查、发布的涉嫌洗钱、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。

第二十八条 对于洗钱、恐怖融资风险较高的情形以及高风险客户, 金融机构根据情形采取相匹配的下列一种或者多种强化尽职调查措施:

(一) 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, 要求客户提供相关材料并予以核实;

(二) 通过实地查访等方式了解客户的经济状况或者经营状况;

(三) 加强对客户及其交易的监测分析;

(四) 加强对客户及其受益所有人信息审查;

(五) 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, 确需对客户的洗钱、恐怖融资风险进行风险管理的, 可以对客户的交易方式、交易规模、交易频率、办理业务类型等实施合理限制, 认为客户的洗钱、恐怖融资风险超出金融机构风险管理能力的, 应当拒绝办理业务或者终止已经建立的业务关系。

金融机构采取洗钱风险管理措施, 应当依照有关管理规定的要求和程序进行, 不得违法冻结客户资金, 不得采取与洗钱风险状况明显不相匹配的措施, 保障与客户依法享有的医疗、社会保障、公用事业服务等相关的基本的、必需的金融服务。

第二十九条 金融机构结合客户特征、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其洗钱、恐怖融资风险为低风险时, 根据情形采取适当的简化客户尽职调查措施。当怀疑客户或者交易涉嫌洗钱、恐怖融资等高风险情形的, 金融机构不得采取简化尽职调查措施。



中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号  
(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)

金融机构采取的简化尽职调查措施可以包括在建立业务关系后的合理期限内完成客户及其受益所有人身份核实、延长客户定期审查的周期，降低尽职调查措施的频率和强度、降低交易监测的频率和强度等。对于采取简化尽职调查措施的客户或者交易，金融机构应当定期审查其风险状况。当客户或者交易风险状况发生变化时，金融机构应当及时调整简化措施范围和相关要求。

简化尽职调查不等于豁免金融机构对客户的尽职调查，应当至少识别并核实客户身份，登记客户姓名、联系方式、身份证件或者其他身份证明文件的号码、种类、有效期限等身份信息，留存客户尽职调查过程中必要的身份资料。

金融机构根据本条第一款规定评估和判断洗钱、恐怖融资低风险情形时，可以参考下列风险因素：

(一) 客户风险因素，如客户为党政机关、实行预算管理事业单位、军队、武警团级(含)以上单位以及分散执勤的支(分)队、上市公司、境内或者其他反洗钱体系有效的国家和地区设立的金融机构、政府间国际组织等；

(二) 产品、业务风险因素，如仅具有社会保障或者住房公积金功能的账户、政策性或者强制性保险产品等；

(三) 业务渠道或者交易渠道风险因素，如在货币市场、银行间债券市场、票据交易市场等专业市场场内与中央交易对手、政府等公共部门进行的交易等；

(四) 中国人民银行发布的反洗钱和反恐怖融资相关规定、指引、类型分析报告以及洗钱、恐怖融资风险评估报告等确定的低风险因素；

(五) 其他低风险因素。

第三十条 金融机构无法按本办法规定开展客户尽职调查的，不得与客户建立业务关系、提供规定金额以上的一次性金融服务；已经建立业务关系的，应当根据情形终止已建立的业务关系，并提交可疑交易报告。

金融机构与客户建立业务关系时或者与客户业务关系存续期间，有合理理由怀疑客户存在组织批量或者分批开立账户，出租出借或者买卖账户，或者其他涉嫌洗钱等违法犯罪活动情形的，金融机构有权拒绝开户，或者根据客户及其申请办理业务的风险状况，采取延长审查期限、强化尽职调查等措施，必要时采取适当的洗钱风险管理措施。

第三十一条 有合理理由怀疑客户涉嫌洗钱或者恐怖融资，并且开展客户尽职调查会导致发生泄密事件的，金融机构可以不开展客户尽职调查，但应当提交可疑交易报告。



## 中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号 (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)

### 第二节 其他规定

第三十二条 金融机构与境外金融机构建立代理行或者类似业务关系，或者接受委托为境外经纪机构或其客户提供境内证券期货交易时，应当了解境外机构所在国家或者地区洗钱、恐怖融资风险状况，充分收集境外机构代理业务性质、声誉、内部控制、接受监管和调查等方面的信息，评估境外机构接受反洗钱和反恐怖融资监管和调查的情况，以及反洗钱和反恐怖融资措施的健全性和有效性，明确本机构与境外机构在客户尽职调查、客户身份资料及交易记录保存方面的职责。

金融机构与境外金融机构建立代理行或者类似业务关系，或者接受委托为境外经纪机构或其客户提供境内证券期货交易时，应当获得董事会或者向董事会负责的高级管理层的批准。金融机构应当确保委托机构对直接使用代理行账户的客户开展尽职调查，并能够应金融机构要求提供相关客户尽职调查信息。金融机构不得与空壳银行建立代理行或者类似业务关系，同时应当确保委托机构不提供账户供空壳银行使用。

金融机构应当持续关注并审查境外机构接受反洗钱和反恐怖融资监管情况，以及境外机构所在国家或者地区洗钱、恐怖融资风险状况，评定境外机构风险等级，并实施动态管理。

第三十三条 金融机构应当采取合理措施确定客户及其受益所有人是否为外国政要、国际组织高级管理人员、外国政要或者国际组织高级管理人员的特定关系人。客户或者其受益所有人为外国政要或者其特定关系人的，金融机构应当采取措施了解客户及其受益所有人资金或者财产的来源和用途，与客户建立、维持业务关系还应当获得高级管理层批准，并对客户及业务关系采取强化的持续监测措施。客户或者其受益所有人为国际组织高级管理人员或者其特定关系人的，在具有较高风险情形时，金融机构应当采取前述规定的措施。

人寿保险保单受益人或者其受益所有人为外国政要、国际组织高级管理人员、外国政要或者国际组织高级管理人员的特定关系人的，保险公司应当在赔偿或者给付保险金时获得高级管理层批准，并对投保人及业务关系采取强化尽职调查措施。

前两款规定的外国政要，包括外国现任的或者离任的履行重要公共职能的人员，如国家元首、政府首脑、高层政要，重要的政府、司法或者军事高级官员，国有企业高管、政党要员等。外国政要或者国际组织高级管理人员的特定关系人，包括其父母、配偶、子女等近亲属，以及通过工作、生活等产生共同利益关系的其他自然人。

第三十四条 金融机构和从事汇兑业务的机构为客户向境外汇出资金时，应当登记汇款人的姓名或者名称、账号、住所和收款人的姓名或者名称、账号等信息，在汇兑凭证或者相关信息系统中留存上述信息，并向接收汇款的境外机构提供汇款人的姓名或者名称、账号、住所等信息。汇款人未在本机构开户，金融机构无法登记汇款人账号的，可以登记并向接收汇款的境外机构提供其他相关信息，确保该笔交易可跟踪稽核。



中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号  
(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)

金融机构和从事汇兑业务的机构为客户向境外汇出资金金额为单笔人民币5000元或者外币等值1000美元以上的，应当核实汇款人信息的准确性。有合理理由怀疑客户涉嫌洗钱或者恐怖融资的，无论汇出资金金额大小，金融机构都应当采取合理措施核实汇款人信息。

金融机构作为跨境汇款业务的中间机构时，应当完整传递汇款业务所附的汇款人和收款人信息，采取合理措施识别是否缺少汇款人和收款人必要信息，并根据风险状况，明确执行、拒绝或者暂停上述汇款业务的适用情形及相应的后续处理措施。

接收境外汇入款的金融机构，发现汇款人姓名或者名称、账号、住所等信息缺失的，应当要求境外机构补充。如汇款人未在办理汇出业务的境外机构开立账户，接收汇款的境内金融机构无法登记汇款人账号的，可以登记其他相关信息，确保该笔交易可跟踪稽核。

第三十五条 金融机构和从事汇兑业务的机构为客户办理境内汇款的，应当参照执行本办法第三十四条第一款和第二款的要求。汇款机构无法及时将汇款人信息提供给接收汇款的机构的，应当至少提供汇款人账号或者其他能够确保该笔交易可跟踪稽核的信息，并在接收汇款的机构或者相关主管部门需要时向其提供汇款人信息。

不符合本办法第三十四条和第三十五条第一款有关汇款业务要求的，金融机构和从事汇兑业务的机构不得为客户办理汇款业务。金融机构和从事汇兑业务的机构通过其境内外分支机构、附属机构或者代理机构开展汇款业务的，应当确保其境内外分支机构、附属机构或者代理机构遵守汇款业务相关规定。

第三十六条 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，以确认客户身份的真实性和交易的合理性。

第三十七条 金融机构依托第三方开展本办法第七条第二款第一项、第二项、第五项尽职调查措施的，应当符合下列要求，并承担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) 评估第三方的风险状况及其履行反洗钱和反恐怖融资义务的能力，并确保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、客户身份资料及交易记录保存措施；第三方具有较高风险情形或者不具备履行反洗钱和反恐怖融资义务能力的，不得依托第三方开展客户尽职调查；

(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开展客户尽职调查获取的身份证件或者其他身份证明文件以及其他资料的复印件或者影印件；



中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号  
(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)

(五) 金融机构依托境外第三方开展客户尽职调查的,应当充分考虑第三方所在国家或者地区的风险状况,不得依托来自高风险国家或者地区的第三方开展客户尽职调查。

金融机构通过金融机构以外的第三方开展客户尽职调查的,应当符合前款第二项至第四项要求。

第三方应当严格依照法律规定和合同约定履行相应的客户尽职调查义务,并向金融机构至少提供客户的姓名或者名称、身份证件或者其他身份证明文件的种类、号码、有效期限等必要的客户身份信息;金融机构对客户身份信息的真实性、准确性有疑问的,或者有合理理由怀疑客户涉嫌洗钱或者恐怖融资的,第三方应当配合金融机构开展客户尽职调查并反馈相关信息。第三方未依照上述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。

第三十八条 金融机构应当在开展客户尽职调查中相互配合。

第三十九条 金融机构应当建立健全工作机制,及时获取依法应当采取反洗钱特别预防措施的组织 and 人员名单,对客户及其交易对象开展核查,客户或者其交易对象的资金或者其他资产与名单相关的,应当立即依照有关规定采取反洗钱特别预防措施。

第四十条 金融机构应当建立健全工作机制,及时获取国际反洗钱组织和我国有关部门发布的高风险国家或者地区以及强化监控国家或者地区名单。对于来自高风险国家或者地区的客户或交易,金融机构应当结合业务关系和交易的风险状况采取强化尽职调查措施和必要的风险管理措施。对于来自强化监控国家或者地区的客户,金融机构在开展客户尽职调查及划分客户风险等级时,应当关注客户所在国家或者地区的风险状况。

国际反洗钱组织或者我国有关部门要求对高风险国家或者地区采取其他行动的,金融机构应当基于风险采取下列应对措施,免受其洗钱、恐怖融资风险的影响:

(一) 对来自高风险国家或者地区的客户和交易采取强化的交易监测措施,发现可疑情形应及时提交可疑交易报告,必要时拒绝提供金融服务或者终止业务关系;

(二) 审慎考虑在高风险国家或者地区开立分支机构、控股附属机构或者设立代表处;在高风险国家或者地区有分支机构、控股附属机构、代表处的金融机构,应当对相关分支机构、附属机构、代表处开展更加严格的社会审计;

(三) 审慎考虑与高风险国家或者地区的金融机构建立代理行关系;已经建立代理行关系的,应当进行重新审查,必要时终止代理行关系;

(四) 其他能够降低风险的措施。



## 中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号 (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)

(五) 履行客户尽职调查义务时发现其他可疑行为的。

金融机构报告上述可疑行为依照中国人民银行关于金融机构大额交易和可疑交易报告的相关规定执行。

### 第三章 客户身份资料及交易记录保存

第四十二条 金融机构应当保存的客户身份资料包括记载客户身份信息、受益所有人信息以及反映金融机构开展客户尽职调查工作情况的各种记录和资料。

金融机构应当保存的交易记录包括关于每笔交易的数据信息、业务凭证、账簿以及有关规定要求的反映交易真实情况的合同、业务凭证、单据、业务函件和其他资料。

第四十三条 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，依法保护商业秘密和个人信息，防止客户身份资料及交易记录缺失、损毁，防止泄漏客户身份资料及交易信息。

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，并经过适当的授权后能够将所有的客户尽职调查信息和交易记录依法提供给监管部门和执法机关，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。

第四十四条 金融机构应当按照下列期限保存客户身份资料及交易记录：

- (一) 客户身份资料自业务关系结束后或者一次性金融服务结束后至少保存10年；
- (二) 交易记录自交易结束后至少保存10年。

如客户身份资料及交易记录涉及正在被反洗钱调查的可疑交易活动，且反洗钱调查工作在前款规定的最低保存期限届满时仍未结束的，金融机构应当将相关客户身份资料及交易记录保存至反洗钱调查工作结束。

同一介质上存有不同保存期限客户身份资料或者交易记录的，应当按最长保存期限保存。同一客户身份资料或者交易记录采用不同介质保存的，应当按照上述期限要求至少保存一种介质的客户身份资料或者交易记录。

法律、行政法规对客户身份资料及交易记录有更长保存期限要求的，从其规定。

第四十五条 金融机构解散或者被宣告破产时，应当按规定移交客户身份资料、交易记录以及包含客户身份资料、交易记录的介质。

### 第四章 法律责任



中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号  
(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)

第四十六条 金融机构违反本办法的，中国人民银行或者其设区的市级以上分支机构依照《中华人民共和国反洗钱法》第五十二条至第五十六条的规定进行处罚；区别不同情形，建议有关金融管理部门依法予以处理。

## 第五章 附 则

第四十七条 银行卡清算机构、网络支付清算机构、网络小额贷款公司以及从事汇兑业务、基金销售业务、保险专业代理和保险经纪业务的机构履行客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存义务适用本办法有关规定。

第四十八条 保险公司根据本办法第十二条、第十四条开展客户尽职调查，确认投保人和被保险人，被保险人和受益人，被保险人和保险金实际收款人，以及受益人和保险金实际收款人之间的关系时，应至少通过核对能证实双方关系的文件，走访、查验，或者获取投保人、被保险人、受益人或保险金实际收款人的书面声明等一种方式进行确认，并保存相关工作记录或者材料。

保险公司在办理团险业务时可以按照单个被保险人的保险费金额或者分摊到每个被保险人的保险费金额计算保险业务客户尽职调查起点金额。

保险公司在办理再保险业务时，履行客户尽职调查义务不适用本办法。

第四十九条 本办法有关用语的含义如下：

(一) 自然人客户的身份基本信息指姓名、性别、国籍、职业、住所地或者工作单位地址、联系方式，身份证件或者其他身份证明文件的种类、号码和有效期限，客户的住所地与经常居住地不一致的，以客户的经常居住地为准。

(二) 法人、非法人组织和个体工商户客户的身份基本信息指名称、住所、经营范围、客户依法设立或者可依法开展经营、社会活动的执照、证件或者文件的名称、号码和有效期限；法定代表人或负责人和授权办理业务人员的姓名、联系方式、身份证件或者其他身份证明文件的种类、号码和有效期限。其中，客户住所信息指客户登记的住所或者主要经营场所，当住所和主要经营场所不一致时，以主要经营场所为准，对于在境外注册或者经营的，至少登记国家或者地区信息。

(三) 客户有效身份证件或者其他身份证明文件是指国家有关机关、外国（地区）政府颁发能够证明其身份的书面或者电子证件，或者法律、行政法规规定的其他身份证件或身份证明文件。客户有效身份证件或者其他身份证明文件的复印件、影印件包括具有同等效力的电子影像或者电子证件信息。



中国人民银行 国家金融监督管理总局 中国证券监督管理委员会令〔2025〕第11号  
(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)

对于前款第一项、第二项中客户身份基本信息的类型，在依照第二十九条规定开展简化尽职调查时，金融机构登记的客户身份基本信息可以依照第二十九条第三款规定予以简化；在依照第二十八条规定开展强化尽职调查时，金融机构可以根据情形获取除前款规定的客户身份基本信息以外的其他身份信息。

第五十条 本办法由中国人民银行会同国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会解释。

第五十一条 对本办法施行前已经建立业务关系的存量客户，未满足本办法有关客户尽职调查要求的，金融机构应当自本办法施行之日起半年内完成较高风险以上存量客户的尽职调查，自本办法施行之日起2年内完成全部存量客户的尽职调查。

第五十二条 本办法自2026年1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号发布）和《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号发布）同时废止。本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本办法不一致的，以本办法为准。数字人民币客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存工作依照有关规定执行。



## 中国人民银行公告〔2025〕第26号

为加强银行间市场经纪业务监管，规范经纪机构和市场参与者相关行为，提高市场交易的规范性和透明度，保护市场参与者合法权益，中国人民银行制定了《银行间市场经纪业务管理办法》，现予以公布，自2026年1月1日起实施。

附件：银行间市场经纪业务管理办法

中国人民银行

2025年11月12日

附件



## 中国人民银行公告〔2025〕第26号

### 银行间市场经纪业务管理办法

#### 第一章 总则

第一条 为规范提供经纪服务的金融机构（以下简称经纪机构）与金融机构投资者（以下简称委托方）双方在银行间市场开展经纪业务，维护市场稳健运行，保护市场参与者合法权益，根据《中华人民共和国中国人民银行法》等有关法律法规，制定本办法。

第二条 本办法所称经纪业务及经纪服务，是指经纪机构接受委托方的委托，为促进金融交易提供的报价询价信息和撮合交易意向等中介服务。

第三条 经纪机构可以根据委托需求，向委托方提供货币市场、票据市场、黄金市场、银行间债券市场及相关衍生品市场等经纪服务，不得为金融机构参与债券发行业务提供经纪服务。

#### 第二章 经纪机构与从业人员

第四条 经纪机构进入银行间市场从事经纪业务，应当向中国人民银行报告，提供各项经纪业务规则、内部风险管理制度等材料，并按照金融监管部门有关规定履行审批、备案等程序。

第五条 经纪机构应当具备健全的业务管理制度和内部控制制度，审慎开展相关业务，采取有效措施防范风险。

非专门从事经纪业务的经纪机构，应当设立独立的经纪业务部门，具备专业的经纪业务人员和专门的经纪渠道，经纪业务与自营业务应当严格隔离。

第六条 经纪机构发生减资、合并、分立、解散、托管、停业、申请破产、涉及重大诉讼、主要股东变化及中国人民银行规定的其他重大事项前，应当向中国人民银行报告，并于事项发生后3个工作日内向市场公告。

第七条 经纪业务人员上岗前应当经过相关职业培训，每年接受年度培训，并严格遵守经纪行业从业人员职业操守。经纪业务部门的主管人员应当具有5年以上金融市场从业经历，经纪业务人员应当具有1年以上金融市场从业经历，熟悉银行间市场有关规定和业务规则。

#### 第三章 业务管理



## 中国人民银行公告〔2025〕第26号

第八条 经纪机构向委托方提供银行间市场经纪服务前，应当对客户资质进行尽职调查，不得为非银行间市场参与者提供服务，不得为未签署债券回购、债券借贷、衍生品交易等主协议的机构提供相关市场经纪服务。委托方应当配合经纪机构有关工作，并提供尽职调查所需资料和信息。

第九条 经纪机构向委托方提供银行间市场经纪服务前，应当与委托方签署服务协议，向委托方充分说明报价及撮合规则、服务费率、获得报价的优先级等内容，并严格依据协议开展业务，公平对待客户，为客户信息保密。金融机构投资者接受经纪服务应签署协议。经纪机构不得直接或间接为未签署协议的客户提供询价、报价及撮合等经纪服务。

第十条 经纪机构对外询价、报价信息应当据实反映其接受的委托方委托，不得虚假报价。经纪机构向其客户展示的报价和成交意向信息应当明确规则并依规则展示。

第十一条 经纪机构在银行间市场开展撮合业务应当遵循公正、公平、诚实、守信原则。经纪机构应当为实际委托的双方机构开展交易撮合，不得为非银行间市场参与者开展撮合服务，结算代理行代理境外机构询价的除外。

第十二条 经纪机构应当实时、完整、准确对外披露最优经纪报价行情和逐笔成交行情信息，不得选择性展示、不展示或滞后展示报价与成交行情信息。

第十三条 经纪机构应当实时向中国人民银行指定的银行间市场基础设施报送客户委托的银行间市场相关业务的报价及撮合成交信息，报送内容应当及时、完整、准确。

第十四条 经纪机构与委托方应当使用确保双方工作人员身份和委托真实性的通讯工具开展委托和反馈交易。经纪机构与委托方用于开展经纪业务的即时通讯工具应当符合以下条件：

（一）确认本机构工作人员使用的通讯账号经所在机构授权，与个人账号严格隔离。

（二）确保用户以真实身份信息注册，并对用户提交的身份信息进行认证。

（三）完整保存文字、语音、表情、图片、文件等所有聊天记录至境内安全数据库，并至少保存5年以上。

（四）支持用于监测、争议处置等目的的历史通讯记录调用。



## 中国人民银行公告〔2025〕第26号

第十五条 经纪机构应当建立健全通讯管理制度，加强对各类通讯工具的管理。经纪业务人员向客户提供询价、报价等表述应当符合规范要求。交易时间经纪业务人员的移动电话、掌上电脑等移动通讯工具应当集中保管。经纪机构固定电话应进行录音。符合条件的即时通讯工具应当实施监控并完整留痕。录音、通讯记录等实现交易相关资料应当全程、完整留痕，并至少保存5年以上。

第十六条 在银行间市场展业的货币经纪公司、其他经纪机构设立的经纪业务部门及经纪业务人员，不得有下列行为：

- （一）直接或间接持有交易头寸。
- （二）直接或间接控制交易账户。
- （三）利用经纪业务信息优势等方式，在撮合过程中获取不正当收益。
- （四）利用内幕信息、与委托方以合谋交易、虚假报价等方式操纵市场价格。
- （五）超出监管要求允许的业务范围或为不符合要求的客户提供经纪服务。
- （六）不公平对待客户，存在价格歧视、价格误导等损害委托方利益的行为。
- （七）未实际开展撮合服务，虚假留痕。
- （八）在电子信息渠道，未遵守信息披露规则，有选择性地公开报价信息或篡改报价信息。
- （九）主动或配合第三方开展安排交易链条、规避监管、规避内控、利益输送等违规行为。
- （十）从事超越正当商业行为的营销活动，扰乱市场秩序。
- （十一）使用不符合要求的通讯工具开展经纪服务，或通讯管理不符合要求的。
- （十二）未及时、完整、准确进行入市报告、数据报送或人员信息报送的。
- （十三）其他违反法律法规和相关监管规定的行为。

### 第四章 监督管理

第十七条 中国人民银行依法对经纪机构在银行间市场展业行为进行监督检查。



## 中国人民银行公告〔2025〕第26号

第十八条 银行间市场相关基础设施通过有关系统对经纪机构展业情况进行监测。银行间市场自律组织对经纪机构进行自律管理。经纪机构应当向银行间市场基础设施、自律组织提供真实、准确、完整的信息。

第十九条 金融监管部门按照职责分工依法对所管理金融机构的内控制度建设、业务行为规范等进行监督检查，对有关违法违规行进行处罚。

中国人民银行与金融监管部门建立经纪业务监管协作机制，加强信息共享和沟通协调。

### 第五章 法律责任

第二十条 经纪机构有下列情形之一的，中国人民银行可以依照《中华人民共和国中国人民银行法》等法律法规予以行政处罚：

- （一）存在本办法第十六条规定的情形或其他违反本办法的行为的。
- （二）未按本办法要求配合展业监测、自律管理或从业管理的。
- （三）存在违反银行间市场其他相关监管要求和业务规则行为的。

第二十一条 参与银行间市场的金融机构使用经纪机构经纪服务的，应当遵守本办法相关规定。违反本办法相关规定的，中国人民银行可以依照《中华人民共和国中国人民银行法》等法律法规予以行政处罚。

第二十二条 经纪机构有内幕交易、操纵市场、利益输送、非法展业等违法行为的，依法承担相应责任；涉嫌违反证券法，达到有关立案标准的，可以移送证券监管部门实施处罚；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任。

### 第六章 附则

第二十三条 本办法由中国人民银行负责解释。

第二十四条 针对本办法实施后新接受的委托，经纪机构应当按要求签署服务协议。对于本办法实施前产生的委托，经纪机构应当在2026年7月1日前与委托方补充签署服务协议，并达到本办法规定的条件。

第二十五条 本办法自2026年1月1日起施行。



## 从形式合规到实质有效：央行205号文下的实务研究

### 目录

引言	32
一、 央行205号文出台背景	32
二、 央行205号文主要内容	32
（一） 强化风险为本原则	32
（二） 强调实质有效，杜绝形式合规	33
（三） 落实全员责任，明确职责分工	33
（四） 严格跨境业务管控	33
（五） 优化反洗钱协同监管机制	33
（六） 实施风险导向的差异化监管措施	34
三、 央行205号文影响与挑战	35
（一） 适用主体的责任深化	35
（二） 监管适配性调整压力	35
（三） 平衡合规成本与效率	35
（四） 跨境监管冲突风险	35
四、 近三年境内金融机构反洗钱处罚案例研究	36
（一） 近三年我国金融机构因反洗钱问题被处罚数据统计	36
（二） 近三年我国金融机构反洗钱处罚综评——罚单金额趋升，违规类型集中于客户身份识别	37
五、 对金融机构合规条线的建议	37
（一） 完善治理架构与协同机制	37
（二） 加强科技赋能与数据治理	37
（三） 构建常态化培训与审计机制	38
六、 结语	38



## 从形式合规到实质有效：央行205号文下的实务研究

### 引言

2025年10月20日，《关于落实〈金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法〉有关事项的通知》（银发〔2025〕205号，下称“205号文”）由中国人民银行正式发布并将于2025年12月1日施行。针对《中华人民共和国反洗钱法（2024修订）》（下称“新《反洗钱法》”）《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》（中国人民银行令〔2021〕3号，下称“《办法》”）实施过程中存在的（1）监管分工机制协调、（2）风险为本的监管实施与（3）金融机构KYC（Know Your Customer，“了解你的客户”）履职报告要求三大核心问题，此次央行所发布的205号文通过细化操作规范，提高了金融机构KYC监管的精准性与一致性明确监管执行标准，致力于推动构建全覆盖、可持续的KYC监管体系，最终实现金融机构KYC从形式合规向实质有效转型。

### 一、央行205号文出台背景

近年来全球KYC监管要求日渐趋严，KYC国际合规与效能审查已进入新一轮周期。金融行动特别工作组（FATF定于2025年底至2027年初对中国开展第五轮反洗钱国际评估[1]，本轮评估对各成员国体系有效性提出更高要求。就我国当前的具体情况而言，据中国人民银行反洗钱局[2]统计，我国金融行业面临的洗钱风险主要集中于银行业与非银行支付业：银行业所面临的较高洗钱威胁是由银行业极大的资产规模、繁杂的业务种类与广泛的客户群体；非银行支付业线上业务模式极易滋生电信诈骗与网络犯罪活动，资金流动规模大且快速。与此同时，跨境金融、虚拟资产等新兴领域的洗钱风险提升显著。尽管近年来中国持续加大跨境资金与虚拟资产的监管与打击，二者的高洗钱风险仍对现有监管框架构成严峻挑战。

在此背景下，新《反洗钱法》与2021版《办法》确立了风险为本的监管原则，央行以此为依据持续开展执法检查与监管走访工作，加强反洗钱工作的统筹指导。但在具体执行层面，金融机构普遍反映需要更清晰的指引。例如，如何将原则性要求转化为可执行的内部制度，如何证明风控措施的有效性。央行205号文的出台正是对上述实践难题的回应，为金融机构提供了一套从制度建设到具体执行的操作指南，标志着我国反洗钱监管进入精细化、实质化管理新阶段。

各大金融机构内部均有一套适用于自身情况的KYC合规标准，这是金融机构为验证客户身份、防范洗钱等非法活动而实施的合规流程，旨在通过核实客户背景降低风险。然而，金融机构所展开的传统KYC多为一次性、静态的合规动作，难以应对持续变化的实际风险。本次央行发布的205号文旨在推动KYC从形式审查转向实质风控，要求机构建立动态、差异化的客户风险评估体系，并利用科技手段实现持续监测，使其真正成为反洗钱风险防控的有效工具。

### 二、央行205号文主要内容

#### （一）强化风险为本原则

央行205号文贯彻与落实新《反洗钱法》第8条“国家建立健全反洗钱监督管理体



## 从形式合规到实质有效：央行205号文下的实务研究

系,对洗钱风险实施评估和分类管理"的要求,规定金融机构建立与自身业务规模、复杂程度相匹配的风险评估体系,防止一刀切风控模式,强调对高风险法人,如跨境业务主体,采取强化监管措施。具体而言,央行205号文要求对法人金融机构开展洗钱和恐怖融资风险评估,根据法人金融机构的风险状况,统筹调配监管资源,合理制定并调整监管计划,确保对机构采取监管措施的范围、强度、频率和重点与其洗钱和恐怖融资风险相适应。

### (二) 强调实质有效, 杜绝形式合规

央行205号文首要原则是推动金融机构KYC工作从形式合规向实质合规转变。明确要求金融机构不得仅满足于建立制度、留存记录等形式要件,而必须能够证明其控制措施确实能够识别、评估并管理风险。监管检查将重点评估风险控制措施的有效性验证记录,例如,对高风险客户采取的强化尽职调查是否真正揭示了风险来源,可疑交易监测模型是否经过回溯测试并有效迭代。此举将直接促使金融机构优化内部审计与考核机制,将风险防控效果作为核心评价指标。

### (三) 落实全员责任, 明确职责分工

央行205号文响应监管机构核查义务的报告要求,延续新《反洗钱法》第27条规定的“金融机构发现客户交易与其身份、财务状况、经营情况等不一致时,应当进一步核实客户及其交易相关信息”,同时细化了《办法》中关于风险为本和全员参与的要求,强调业务部门承担风险管理的直接责任和基础作用,要求金融机构及时向反洗钱监管行报告四类重大事项:

- (1) 机构及从业人员、受益所有人涉及重大违法犯罪;
- (2) 客户参与跨境或重大社会影响的洗钱犯罪活动;
- (3) 公司治理、内部控制、信息系统等重大风险事件;
- (4) 其他可能引发重大舆情的风险事件。

同时,明确**每年3月底前**需提交经负责人审签的反洗钱年度工作报告,内容需涵盖洗钱风险评估、风险管理情况、整改进展等关键要素。金融机构需在内部制度中清晰界定董事会、高管层、牵头部门及各业务条线的具体职责分工,并建立与之挂钩的绩效考核与问责机制,确保风险防控成为所有岗位的自觉行动。

### (四) 严格跨境业务管控

央行205号文以新《反洗钱法》所确立的域外适用原则为基础,针对跨境支付、虚拟资产交易等高风险业务,要求金融机构建立专属监控模块,实现对资金流向的实时追踪,并与境外分支机构或合作方共享风险信息,同时要求将境外分支机构的KYC合规情况纳入上级行考核体系。

### (五) 优化反洗钱协同监管机制



## 从形式合规到实质有效：央行205号文下的实务研究

央行205号文遵循新《反洗钱法》第六条“国务院反洗钱行政主管部门负责全国的反洗钱监督管理工作，国务院有关部门在各自职责范围内履行反洗钱监督管理职责的规定，明确了由中国人民银行总行直接履行反洗钱监管职责的全国性法人金融机构名单，其他法人金融机构按属地原则由所在地中国人民银行分支机构监管。针对注册地与经营地分离的法人金融机构，央行205号文明确了以注册地为原则、特殊情形下协商确定的监管分工机制，并配套公布实际经营地监管机构负责的法人名单。同时，建立跨区域监管信息反馈机制，要求分支机构在监管中发现涉及法人机构总部的问题时，及时向总行监管机构通报，形成全国协同的监管合力。央行205号文构建了全新的分级监管架构，从根本上解决了金融机构长期面临的监管责任主体不明问题。该体系以机构属性与地域分布为基础，确立了多层次、协同化的监管框架，具体而言：

### 1、确立央地协同的监管层级

**(1) 总行直接监管：**人民银行总行负责对系统性重要金融机构的监管，覆盖范围全国性商业银行、政策性银行、证券及保险机构等。

**(2) 属地监管为主：**地方人民银行分支机构按注册地原则，对辖区内法人金融机构履行日常监管职责。

**(3) 特殊情形协调：**针对注册地与经营地分离的机构，通过协调机制确定监管主体，确保无监管盲区。

### 2、建立跨区域监管协作机制

针对跨区域经营的金融机构，央行205号文第三条授权人民银行及其分支机构开展联合监管，重点加强对全国性展业的城商行、农商行及其分支机构的风险监测。这一机制通过信息共享和监管联动，有效防范因区域分割导致的监管套利。

### 3、实施动态优化的监管调整

金融机构的反洗钱与恐怖融资的监管分工体系需要保持必要的弹性，央行将根据风险变化和监管需要动态调整监管分工，并要求各级监管机构及时通报发现的重大合规问题，形成持续优化的监管闭环。

这一制度创新使每家金融机构均对应明确的反洗钱监管方案，在消除监管重叠与空白的同时，为实施精准化的风险差异化监管提供了制度保障。监管责任的具体化，使金融机构能够更高效地落实合规要求，监管资源得以实现最优配置。

#### (六) 实施风险导向的差异化监管措施

央行205号文明确，金融机构的反洗钱和恐怖融资工作应当对法人机构开展洗钱和恐怖融资风险评估，并根据评估结果动态调整监管计划的范围、强度与频率。该风险评估应当涵盖固有风险、控制措施有效性及案件风险叠加影响，综合判定剩余风险水平。监管机构将依法收集金融机构内控制度、监测模型、工作报告等资料，对反洗钱和恐怖融资执行工作中发现的问题及时反馈并指导与整改，对典型风险问题进行风



## 从形式合规到实质有效：央行205号文下的实务研究

险提示，最终实现对全行业风控体系的指导与完善。

央行205号文进一步优化了金融机构反洗钱和恐怖融资监管资源配置机制。一方面，文件明确中国人民银行将根据对法人金融机构的洗钱风险定期评估结果，实施差异化的监管措施。对于评估为高风险的机构，央行将对其进行更频繁、更深入的现场及非现场检查。另一方面，文件正式**将非现场检查作为常态化监管手段**，这要求金融机构必须建立完善的信息系统和数据治理体系，确保自身能及时、准确、完整地向监管机构报送所需数据，以满足监管机构远程、高效的监管需求。

### 三、央行205号文影响与挑战

#### （一）适用主体的责任深化

央行205号文的要求适用于所有适用《办法》的金融机构，其影响将通过核心金融机构传导至整个生态链。即除银行、证券、保险等传统机构外，将更多类型的金融机构被纳入履行反洗钱义务的机构名单，如理财公司、非银行支付机构、从事汇兑业务、基金销售业务、保险专业代理和保险经纪业务的机构，以及网络小额贷款公司，以上机构在反洗钱和反恐怖融资的监督管理方面也全部循本办法规定，纳入监管范围，要求其**参照央行205号文制定内部管理制度**。与此同时，商业银行需将KYC合规要求**延伸至其合作的科技公司、渠道方等**，在合作协议中明确数据提供与风险协查责任，否则将因第三方合作带来的风险而承担主体合规责任。文件的适用主体几乎覆盖全金融业态。

#### （二）监管适配性调整压力

金融机构需根据监管分工归属，重新梳理并适配总行或分支机构的监管报送路径，确保信息流转效率与合规响应速度。跨区域经营机构需重点关注注册地与经营地监管要求的协同，避免因信息割裂产生合规盲区。

#### （三）平衡合规成本与效率

央行205号文的实施将推动金融机构投入大量资源升级风控系统，短期内可能增加运营成本。但长期看，统一的标准有助于减少重复监管，提升全行业反洗钱效率。对于中小机构而言，可通过与持牌科技公司合作实现合规目标。短期内，金融机构为满足实质有效和科技赋能的要求，将面临显著的合规成本上升，包括系统升级、数据治理、人员培训等投入。中长期看，合规能力将构成金融机构的核心竞争力。头部机构凭借资源与技术优势，能更快适应新规，而部分中小机构可能因成本压力被迫收缩业务或寻求外部合作，市场集中度可能提升。因此，金融机构需建立与监管评估维度相匹配的内部风险量化工具，确保固有风险识别、控制措施有效性评估与监管要求同频。此外，金融机构需根据风险评级结果动态调整内部资源投入，避免低风险业务过度管控或高风险领域投入不足。

#### （四）跨境监管冲突风险



## 从形式合规到实质有效：央行205号文下的实务研究

### 四、近三年境内金融机构反洗钱处罚案例研究

#### （一）近三年我国金融机构因反洗钱问题被处罚数据统计

数据来源：中国人民银行政府信息公开行政处罚公示[3]

年份	机构名称	行政处罚决定书	违规大类	机构处罚金额	个人处罚人数及金额	监管机构
2025	中国人寿	银罚决字（2025）7号	未履行客户身份识别义务 未按规定保存客户身份资料和交易记录 与身份不明客户交易 未按规定报送大额交易报告或者可疑交易报告	752万元	共2人，合计14万元	中国人民银行 行 总 行
	正信银行	上海银罚字（2025）17号	未履行客户身份识别义务 其他			
2024	农业银行	银罚决字（2024）67号	未履行客户身份识别义务 与身份不明客户交易 未保存客户资料或交易记录	5160.54万元	共20人，合计11元	中国人民 银行 总 行
	光大银行	银罚决字（2024）31号	未履行客户身份识别义务 未保存客户资料或交易记录 与身份不明客户交易	1878.83万元	共12人，合计75.6万元	中国人民 银行 总 行
	民生银行	银罚决字（2024）67号	未履行客户身份识别义务 与身份不明客户交易 其他	1804.57万元	共17人，合计76.6万元	中国人民 银行 总 行
	恒丰银行	银罚决字（2024）67号	与身份不明客户交易 未履行客户身份识别义务 未报送可疑交易报告	1060.68万元	共4人，合计16.1万元	中国人民 银行 总 行
2023	中信证券	银罚决字（2023）6-号	未履行客户身份识别义务 未报送可疑交易报告 未保存客户资料或交易记录	1376万	共4人，合计21元	中国人民 银行 总 行
	中信建投证券	银罚决字（2023）11-号	与身份不明客户交易 未履行客户身份识别义务 未报送可疑交易报告	1388万元	共4人，合计23.5万元	中国人民 银行 总 行
	拉卡拉支付	银京罚决字（2023）3-号	与身份不明客户交易 未履行客户身份识别义务 未报送可疑交易报告	875.4万元	共1人，合计9.68万元	中国人民 银行 北 京 市 分 行
	厦门银行	福银罚决字（2023）10-号	未履行客户身份识别义务 未报送可疑交易报告 未保存客户资料或交易记录	764.6万元	共7人，合计37万元	中国人民 银行 福 建 省 分 行
	中信百信银行	银京罚决字（2023）5号	未履行客户身份识别义务 其他	503.2万元	共2人，合计9.1万元	中国人民 银行 北 京 市 分 行



## 从形式合规到实质有效：央行205号文下的实务研究

### （二）近三年我国金融机构反洗钱处罚综评——罚单金额趋升，违规类型集中于客户身份识别

近三年案例可以发现，我国金融机构因反洗钱违规的后果上，**处罚金额整体上升，违规类型较为集中**。尽管受处罚的金融机构数量略有减少，但平均单案受处罚金额有所提高，反映出监管更聚焦重点风险领域。从监管主体来看，中国人民银行总行是主要的处罚主体，反洗钱监管职责高度集中于央行条线。与此同时，**对相关责任个人的处罚比例明显增加**，体现出“机构与个人双重追责”机制正在不断强化。

从违规类型分布来看，**未按规定履行客户身份识别义务是最主要的违规情形**，占比超过70%，典型问题包括未核实客户真实身份、允许使用伪造材料开户、跨省远程开户审核不严，以及**未开展实质性的尽职调查和持续监测**。相关案例显示，部分机构因未能识别出虚拟货币交易者或跨境虚假交易主体，导致大额资金异常流动，暴露出身份识别环节存在明显漏洞。对此，金融机构应强化身份穿透识别，杜绝形式化审查，**尤其需关注虚拟货币、跨境资金流动等高危领域**。

其次，**与身份不明客户进行交易的情况也较为突出**，该类型的违规约占总违规案件的50%，多涉及跨境业务或虚拟资产相关交易。监管信号显示，对客户真实受益所有人的识别已成为关键检查点，特别是针对存在代持、通道类业务的结构。此外，未按规定报送可疑交易报告约占30%。

除上述常见违规类型外，还存在虚假利率拆借、虚构理财收益、系统配置不当等其他违规行为，反映出金融科技应用与内部合规系统建设同样是监管关注的重点。未来监管将更趋严格，处罚金额预计继续上升，覆盖范围从传统银行进一步扩展至保险、信托、证券等业态。**监管重点将集中在人工智能与数据系统的监测能力、个人责任追究制度化（尤其是高管责任）等方面**。

就上述处罚来看，对金融机构而言，应尽快建立穿透式客户识别与动态监测机制，优化反洗钱系统参数以平衡误报与敏感度，定期自查可疑交易上报流程，并加强对跨境交易、虚拟资产、职业中介等高风险客户群体的专项审查。整体来看，央行反洗钱监管在精准化、技术化、强调个人问责的方向将进一步持续深化。

## 五、对金融机构合规条线的建议

### （一）完善治理架构与协同机制

金融机构应对照央行205号文要求第一时间确认监管归属，立即启动**对现有反洗钱内控制度的全面评估与修订**，明确总分支机构的报告职责与协同流程。修订重点应集中于：如何将原则性条款转化为各部门、各岗位的具体、可衡量、可考核的行动标准；如何建立贯穿业务全流程的有效性验证机制；如何将合规要求无缝嵌入新产品、新业务的研发流程中。跨区域机构应建立“总部统筹—属地联动”的双向信息通报机制，确保监管要求无缝传导。

### （二）加强科技赋能与数据治理

将信息系统升级和数据治理项目作为合规工作的优先事项。**重点建设或升级客户**



## 从形式合规到实质有效：央行205号文下的实务研究

风险分类、可疑交易监测等核心系统，确保其具备精准画像、关联分析、动态预警的能力。同时，建立企业级的数据标准和质量管控体系，确保底层数据的准确性和一致性，为实质有效的风控提供可靠的数据基础。在具体实施方案上，金融机构应当加快推进智能风控系统建设，如引入自然语言处理、图计算等技术提升可疑交易识别精度。同时，建立全机构数据统一管理平台，确保客户信息在业务流转中的一致性与可追溯性。

### （三）构建常态化培训与审计机制

建议金融机构设立由合规、风控、舆情管理部门组成的联合工作组，建立重大事件筛查清单与应急报告流程，开展常态化演练。同时，年度工作报告应设立专章分析年度风险变化趋势、控制措施优化效果及典型案例整改情况，提升报告实质价值。金融机构可以按季度开展反洗钱合规培训，重点提升一线员工对新型洗钱手法的识别能力。每年至少开展一次内部专项审计，对高风险业务、跨境业务进行重点排查，并及时整改漏洞。金融机构应当超越传统的制度宣贯，开展针对性的、分层级的深度培训。对业务人员，培训应聚焦于如何在日常工作中有效识别和防范风险；对管理层，应侧重于风险为本理念的理解和决策应用。最终目标是培育“人人有责、主动风控”的合规文化，支撑反洗钱从成本中心向价值中心转变。

## 六、结语

央行205号文的发布是构建现代化反洗钱治理体系的关键一步，标志着我国反洗钱监管从规则为本向风险为本的深度转型。金融机构应把握政策窗口期，主动适应监管细化要求，从形式合规转向实质有效，将合规要求转化为提升自身风险管理能力和运营效率的内生动力，方能在严监管时代行稳致远。通过制度、技术、人才的多维升级，构建前瞻性反洗钱防御体系，最终实现合规与业务发展的动态平衡。

[1] 中国人民银行反洗钱局《中国反洗钱报告2023》<http://www.pbc.gov.cn/fanxiqianju/resource/cms/2025/04/2025040914154223843.pdf>

[2] 中国人民银行反洗钱局《中国面临的洗钱和恐怖融资风险评估报告摘要（2025）》<http://www.pbc.gov.cn/fanxiqianju/resource/cms/2025/10/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E9%9D%A2%E4%B8%B4%E7%9A%84%E6%B4%97%E9%92%B1%E5%92%8C%E6%81%90%E6%80%96%E8%9E%8D%E8%B5%84%E9%A3%8E%E9%99%A9%E8%AF%84%E4%BC%B0%E6%8A%A5%E5%91%8A%E6%91%98%E8%A6%81%EF%BC%882025%EF%BC%89.pdf>

[3] 近三年我国金融机构因反洗钱问题被处罚案例数据来源：中国人民银行政府信息公开行政处罚公示<http://www.pbc.gov.cn/zhengwugongkai/4081330/4081344/4081407/4081705/index.html>