

关于“查冻扣”客户风险等级调整的思考

随着金融机构协助办理查询、冻结、扣划业务（以下简称“查冻扣”）数量不断上升，“查冻扣”对于反洗钱工作的影响也受到越来越多的关注。对于金融机构来说，配合有权机关办理查冻扣业务只是基础工作的一部分，后续查冻扣信息采集处理还关联到客户强化尽职调查、风险等级调整及可疑交易分析排查等多项反洗钱工作，本文着重探讨客户风险等级调整的相关思考。

一、反洗钱工作所适用的“查冻扣”定义

反洗钱工作所适用的“查冻扣”主要指涉及有权机关（非民事类）查询、冻结及扣划。对于金融机构来说，常见有权机关类型包括公检法、监察机关、人民银行等。

金融机构协助有权机关查冻扣的主要依据为《中国人民银行关于发布〈金融机构协助查询、冻结、扣划工作管理规定〉的通知》（银发〔2002〕1号）及附表《有权查询、冻结、扣划单位、个人存款的执法机关一览表》。

二、“查冻扣”对客户洗钱风险等级调整的政策依据

在《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）第二、三章中提及以下内容：

第二章“风险评估指标体系”第二条第（一）款“客户特性风险子项”中第6点“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”。

第三章“风险评估及客户等级划分操作流程”第一条第（三）款：“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，金融机构应当考虑重新评定客户风险等级。”

三、“查冻扣”客户风险等级调整的问题及困难

（一）无法知晓调查的目的或其上游犯罪

《反洗钱法》定义了七类洗钱上游犯罪，为明确客户触及哪类犯罪事项，金融机构有必要了解或确认司法调查的目的。但按照《刑事诉讼法》有关规定，只有司法机关向被调查人索取证据的权力，被调查人只能配合，司法机关没有告诉被调查人立案依据的义务。实践中，我们看到的司法文书，大部分都没有说明案由，因此金融机构无法详细准确知晓案由。

（二）开展客户身份重新识别难度大

《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》（2007年2号令）规定，金融机构接受司法协助调查安排时应当开展客户重新识别工作，要求客户补充其他身份资料或者身份证明文件。在实际操作中，客户在初次建立业务关系时已根据金融机构要求提供完整的客户身份识别材料，重新识别客户身份需要向客户说明理由、明确所需补充材料，获得客户的配合。而按照规定，受制于“查

“查冻扣”相关信息严格保密性要求，金融机构接受司法机关调查时不得将消息透露给客户，很难进一步获取新的资料信息，因此重新客户身份识别无法深入，无法判断客户是否涉及洗钱或上游犯罪，客户身份重新识别难以取得实质的成效。

（三）缺乏调整风险等级的标准

监管文件仅提出对于国家司法、执法和监察机关调查的客户需要采取强化尽职调查措施、重新评定客户风险等级，并未明确如何调整风险等级调整的标准。金融机构相较于“查冻扣”有权机关来说，手段和工具都较弱，对于涉及不知道上游犯罪形式，无法判断是否涉及洗钱且客户身份资料无实质性变化的客户，如盲目一刀切调高客户风险等级，将可能影响客户业务的开展及消耗过多反洗钱资源，例如司法查询对象也有可能是受害者，如果把受害者洗钱风险等级调高明显不恰当。

四、关于“查冻扣”客户风险等级评定实操的思考

除本文第二部分提到的监管文件外，《法人金融机构洗钱和恐怖融资风险自评估指引》第八条和第九条在列举法人金融机构的地域风险和客户群体风险评估要素时，亦指出考虑要素可包括“刑事查冻扣中涉及该地区的客户数量、交易金额、资产规模”及“客户涉有权机关刑事查冻扣、涉人民银行调查的数量与比例”。由此看出监管机构在反洗钱工作中对于“查冻扣”事项给予了足够的关注，2022年《中国人民银行营业管理部关于洗钱高风险客户强化尽职调查典型问题的通报》中针对客户疑点分析不到位，就曾明确指出“未

考虑回溯期内涉及司法查冻扣”。部分金融机构也指出已有因“查冻扣”没调整客户风险等级而被监管机构提示的情形。现结合监管要求及“查冻扣”客户风险等级评定面临的困难，做如下思考：

（一）虽对于“查冻扣”事宜金融机构了解渠道和手段存在限制，但鉴于监管机构的监管导向，仍应尽力了解“查冻扣”基本情况、对客户情况进行排查分析，并对可掌握的信息做好记录工作，留存后续客户风险等级调整依据，以备监管机构检查。“查冻扣”基本情况，包括但不限于有权机关名称、涉及客户基本身份信息、查冻扣（下发函件）类型、时间（包括起始和截止）、缘由（如有）。

（二）金融机构可考虑将“查冻扣”纳入客户风险等级评定指标及可疑交易预警模型中。2014年，中国证券业协会发布了《证券公司反洗钱工作指引》，并列示《证券公司反洗钱客户风险等级评估参考指标》，其中涉及“查冻扣”指标项如下，可作为参考。

指标项	指标项说明	分类评分	计算分值
交易所等协查 1 次	3 年内交易所等机构协查 1 次，可能涉及洗钱的账户	附加	20
交易所等协查 2 次	3 年内交易所等机构协查 2 次（及 2 次以上），可能涉及洗钱的账户	附加	40

司法冻结等	司法冻结账户以及其他可能涉及洗钱的风险提示或处置情形	附加	40
-------	----------------------------	----	----

收到司法调查后，金融机构对于涉及查冻扣客户如在进一步排查分析后发现其他疑点，在无法确定如何调整客户风险等级的情况下，可考虑先作为可疑交易向监管机构报送，提示风险。