附件 3：

《银行外汇业务尽职免责规定（试行）（征求意见稿）》及《银行外汇风险交易报告管理办法（试行）（征求意见稿）》起草说明

一、起草背景

中央金融工作会议强调，稳步扩大金融领域制度型开放，提升跨境投融资便利化；要全面加强金融监管，有效防范化解金融风险。为深入贯彻落实中央金融工作会议精神，国家外汇局于 2023 年 12 月发布了《银行外汇展业管理办法（试行）》（国家外汇管理局公告 2023 年第 1 号公布，以下简称《展业办法》），推动银行外汇业务流程再造，进一步提升银行外汇展业能力，营造与高水平开放相适应的制度环境。《展业办法》是银行外汇展业基础性、框架性制度，其中关于尽职免责原则及风险交易报告等重点内容受到银行广泛关注，希望进一步明确具体执行规则。

为回应银行诉求，国家外汇局在《展业办法》确立的原则和框架下，起草了《银行外汇业务尽职免责规定（试行）（征求意见稿）》（以下简称《尽职免责规定》）及《银行外汇风险交易报告管理办法（试行）（征求意见稿）》（以下简称《报告办法》）等两项配套制度，进一步

明确银行外汇业务审查责任边界，细化银行外汇展业事后监测报告操作要求，指导银行统筹促便利和防风险，更好支持和服务实体经济高质量发展。

二、《尽职免责规定》起草思路及主要内容

（一）起草思路

一是充分保障银行权益。结合银行诉求，梳理形成银行代客外汇业务尽职免责适用情形，提供涉嫌违规事项申述评议渠道，更好地激励银行“能干、愿干、敢干”，促进外汇便利化政策惠及更多企业。

二是发挥市场自律机制作用。银行可就涉嫌外汇违规事项向外汇局提起申述;由外汇市场自律机制组织同业专家开展评议，保障评议意见中立性、客观性；评议结果供外汇局案件审议委员会参考。

三是扩大政策惠及面。尽职免责适用对象包括在境内的所有银行，不仅限于适用《展业办法》办理业务的银行。适用范围是银行所有代客外汇业务，包括对公和对私业务。

（二）主要内容

总则明确适用范围、免责对象、责任界定和举证责任等。明确免除的是银行可能承担的与行政处罚相关的法律责任。明确银行承担尽职免责事项的说明及举证责任。明确银行尽职免责的评议由全国及省级外汇市场自

律机制负责组织，评议专家从银行外汇业务专家中抽选，并明确评议机构的职责、评议依据和回避、保密等义务。

尽职免责情形方面，梳理形成 8 类尽职免责情形，包括不可抗力、信赖利益保护、第三方机构过错、国际规则遵循、超越审查能力、妥善处置持续跟踪业务、执行便利化政策、创新业务首错免罚等。对每类情形明确了基本内涵和适用条件，并明确后续国家外汇局可根据具体情况增补适用情形。

申述评议方面，包括银行发起申述和外汇局审议后提交外汇市场自律机制进行组织评议等环节。明确是否启动评议由外汇局集体审议决定，是否评议和专家评议结果均反馈银行。

附则规定期限计算和解释权限等。

三、《报告办法》起草思路及主要内容

（一）起草思路

一是推动银行树立风险为本的理念，促进风险早识别、早预警、早暴露、早处置。发挥银行直接面对客户的优势，指导银行建立科学、有效的外汇风险交易监测报告机制，监测范围覆盖银行各类外汇客户，促进及时识别和处置风险，进一步优化外汇微观监管。

二是明确外汇风险交易报告规则，提高风险交易监测精准度。以《中华人民共和国外汇管理条例》（国务院令 532 号）为依据，统一并明确银行报送外汇风险交易

规则与路径，便利银行履行报送义务，增强主动报告意识，保障报告质量，提升法规执行效果。

三是以银行总行为抓手，强化改革的系统性和制度性设计。以银行总行为抓手，推动银行在外汇展业改革的框架下，统筹内部资源、强化内控管理，自上而下建立健全外汇风险交易监测和报告体系，有利于在外汇领域形成统筹金融开放与安全的制度性、系统性安排，切实为高水平开放保驾护航。

（二）主要内容

总则明确外汇风险交易报告适用范围、报送条件和报送路径。《报告办法》适用于依据《展业办法》开展业务的银行。风险交易监测对象为银行的机构和个人客户。外汇风险交易行为包括地下钱庄等非法跨境金融活动以及其他涉嫌违法违规跨境资金流动行为。要求银行及时以“总对总”方式向国家外汇局报送外汇风险交易报告。

外汇风险交易报告方面，要求银行应制定和完善外汇风险交易信息监测标准，对依据监测标准筛查出的交易信息进行人工分析、识别，并记录分析过程或排除理由。外汇风险交易报告主要内容，包括外汇风险交易行为的基本情况、分析过程、分析结论及拟采取的处置措施等。明确外汇风险交易报告的报送方式和时限。

内部管理措施方面，明确银行内部管理体系要求，要求银行建立工作制度，提供必要的人员、系统和信息

等资源保障，开发配套监测系统，以交易主体为基本单位开展监测，做好资料留存和信息安全管理。

附则规定法律责任和解释权限等。明确“尽职免责”原则，对于银行未按规定报送外汇风险交易报告，但能证明自身已经勤勉尽责进行人工识别、未报送理由具有逻辑性和合理性的，不追究相关法律责任。