

周世愚 朱紫微 王 冬 张怡馨 译
陈亚琴 岳留昌 审校

银行保密法/ 反洗钱检查手册

(2015版)

美国联邦金融机构检查委员会

联邦储备系统管理委员会，联邦存款保险公司，
国家信用联盟管理局，货币监理署，
存款管理办公室，州金融机构监管联络委员会

 中国金融出版社

周世愚 朱紫微 王 冬 张怡馨 译
陈亚琴 岳留昌 审校

银行保密法/ 反洗钱检查手册

(2015版)

美国联邦金融机构检查委员会

联邦储备系统管理委员会，联邦存款保险公司，
国家信用联盟管理局，货币监理署，
存款管理办公室，州金融机构监管联络委员会

责任编辑：张智慧 王雪珂

责任校对：刘 明

责任印制：张也男

图书在版编目 (CIP) 数据

银行保密法/反洗钱检查手册：2015 版/美国联邦金融机构检查委员会编；周世愚等译. —北京：中国金融出版社，2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5049 - 9759 - 3

I. ①银… II. ①美…②周… III. ①银行法—保密法—美国—手册②银行法—反洗钱法—美国—手册 IV. ①D971. 222. 8 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 227307 号

银行保密法/反洗钱检查手册 (2015 版)

Yinhang Baomifa/Fanxiqian Jiancha Shouce (2015Ban)

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 23

字数 370 千

版次 2018 年 12 月第 1 版

印次 2018 年 12 月第 1 次印刷

定价 86.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 9759 - 3

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

银行经营必须把规矩和纪律、监管和规章挺在前面。

田国立
中国建设银行董事长

Statement

This manual was written in English. Due to difficulties inherent in translations generally, the complexities of the human language, and the possibility of a number of different translations or interpretations of particular words and phrases, slight differences may exist between the official (English) version and any translation thereof if you have any questions, you should consult the official (English) version of the manual, which is available on the website of the Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC) at https://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/pages_manual/manual_online.htm.

The FFIEC and its member agencies do not warrant the accuracy or reliability of any translated information and they are not in any way liable for any errors or omissions in the translation.

声 明

本手册原版本为英文。由于翻译的内在困难、人类语言的复杂性以及对特定单词和短语在翻译和解释上存在许多歧义的可能性，在英文正式版本和中文翻译版本之间存在有些小的差别。对此你如果有任何问题，请查阅本手册的正式英文版本：联邦金融机构检查委员会（FFIEC）网址 https://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/pages_manual/manual_online.htm。

联邦金融机构检查委员会及其成员机构不保证手册翻译版本的精确性和可信度，对翻译存在的错误和遗漏也不负任何责任。

序 言

知道中国金融出版社要出版《银行保密法/反洗钱操作手册》（2015 版）中文版，非常高兴，革军友邀我作序，欣然命笔。

过去大家研究琢磨的《银行保密法/反洗钱检查手册》是美国金融机构委员会（FFIEC）为统一美国各金融监管机构的反洗钱检查标准在 2005 年发布的，虽然其在 2007 年进行了修订，但书中截至的时间是 2004 年底，统称为 2004 版，2009 年中国金融出版社出版了中文版。10 年过去，时序来到 2018 年。其间发生了：2008 年次贷危机引发的金融海啸、各国央行的量化宽松的货币政策、各国政府更迭、美联储、各金融监管机构人事更新等等，以及云计算、大数据、智能机器人和比特币能科技飞跃，美国联邦金融机构检查委员会终于在于 2015 年发布 2015 年版的《银行保密法/反洗钱检查手册》，其间也有修订，2018 年中国金融出版社适时推出中文版，就是大家新看到的这本手册。值得祝贺。

对比两个手册，结合经年与各国监管机构的交道，有些许体会。

有法可依，依则有据。1970 年，美国国会通过了《货币和对外交易报告法案》，又称《银行保密法》（BSA）。该法案目的是协助国家确定流入、流出美国或存放于金融机构的现金和其他货币工具的来源、数量和变动情况。为达至该目标，该法案要求个人、银行和其他金融机构必须向美国财政部提交识别个人交易行为的报告，并通过保存适当的交易记录来保留文件线索。这些报告和交易记录能够让监管和执法机构能够对犯罪、逃税和其他违反监管法规的行为进行调查、证据。《银行保密法》确立了个人、银行和其他金融机构交易记录保存和报告制度的要求。从根本上确立了美国金融机构以提交货币交易报告的形式协助美国政府机构侦查和打击洗钱犯罪。它详细地规定了合规检查的范围、计划和程序、合规核心监管要求（客户身份识别、客户尽职调查、可疑交易报告、现金交易报告等）的具体内容和检查程序、对产品和服务（代理行、账户行、运钞、汇票、贸易融资、私人银行、信托和资产管理等）的扩展检查的内容和

程序以及适用于自然人和实体（外国人、政治敏感人物、使领馆、非银行金融机构、专业服务提供者、非政府组织和慈善机构、商业实体、现金密集型行业等）的扩展检查的内容与程序。从 1970 年到 2018 年，近 50 年过去了，《银行保密法》的基本架构和规则，检查的程序、步骤和方法一直如是。法度之严谨，延续性之强令人感叹。

违法必究，究则到底。美联储、货币监理署、州金融服务局以及海外资产控制办公室和金融犯罪执法网会遵循检查手册，对比金融机构的业务进行检查和梳理，发现不合规与疏漏处，则会给出不同的整改意见，一旦有发现“蓄意”和“隐瞒”则会重罚严惩，违法的成本高，让你不敢、不能、不愿违规经营。很多机构是辛辛苦苦几十年，一下回到解放前。

与时俱进，去腐生新。检查的内容和产品服务随著科技、时代之发展以及洗钱的变化情况进行了调整。1986 年的《洗钱控制法案》、1992 年《阿农齐奥－怀利反洗钱法案》还是 2001 年《爱国者法案》以及 2017 年《以制裁反击美国敌人法案》不断补充着反洗钱法案的内容。

看似凌乱，实则有序。美国的监管机构双层（联邦层面和州政府层面）、多头（央行、存款保险公司、消费者保护协会、国家信用、货币监理、州金融服务局、海外资产控制办公室、金融犯罪执法网等等），看似凌乱，好像职能重叠、效率低下，实则职责范围各异、承担角色不同，有序叠加，监管严苛。

该手册是美国发布的专门为不同监管机构的检查人员开展反洗钱的检查工作进行全面指导的手册，对我国金融监管检查的标准、程序、内容和要求的制定有极高的参考价值，为规范监管检查和可操作性提供有益的借鉴；更为我国金融机构在海外尤其在美国合规经营提供了一个标准尺度。

《春秋》有云“欲知平直，则必准绳；欲知方圆，则必规矩”，现在准绳和规矩在手，不知平直和方圆，要么是真正的傻子，要么就是永远也叫不醒的装睡人。

以上体会，是为序。

岳留昌

2018 年 12 月

目 录

引言	1
评估 BSA/AML 合规项目的概述和核心检查程序	11
范围和计划——概述	11
检查程序	14
BSA/AML 风险评估——概述	16
检查程序	25
BSA/AML 合规项目——概述	25
检查程序	31
形成结论和完成检查——概述	36
检查程序	39
监管要求和有关主题的核心检查概述和程序	43
客户身份识别——概述	43
检查程序	49
客户尽职调查——概述	52
检查程序	54
可疑交易报告——概述	55
检查程序	71
现金交易报告——概述	75
检查程序	77
现金交易报告免报——概述	78
检查程序	82
信息共享——概述	84
检查程序	89

货币工具所涉及的买卖交易记录保存——概述	92
检查程序	94
资金划转记录保存——概述	95
检查程序	100
国外代理行账户记录保存和尽职调查——概述	101
检查程序	109
私人银行尽职调查制度（非美国人）——概述	113
检查程序	118
特别措施——概述	120
检查程序	122
外国银行和财务账户报告——概述	123
检查程序	124
现金或货币工具的跨国转移——概述	125
检查程序	126
海外资产控制办公室——概述	126
检查程序	136
全面合规项目和其他组织机构的扩展检查概述和程序	139
全面 BSA/AML 合规项目的架构——概述	139
检查程序	144
美国境内银行的海外分支机构和办事处——概述	146
检查程序	150
关联银行——概述	151
检查程序	152
对产品和服务的扩展检查概述及检查程序	154
代理账户（国内）——概述	154
检查程序	156
代理账户（海外）——概述（2014）	157
检查程序	160
大宗货币运输	161

检查程序	167
美元汇票——概述	168
检查程序	169
支付账户——概述	170
检查程序	173
押运业务——概述	175
检查程序	176
电子银行——概述	178
检查程序	181
资金划转——概述	182
检查程序	188
自动清算交易所交易——概述（2014）	190
检查程序	198
预付业务——概述（2014）	199
检查程序	205
第三方支付机构——概述（2014）	207
检查程序	210
货币工具买卖——概述	211
检查程序	212
经纪人存款——概述	213
检查程序	215
私有自动柜员机——概述	216
检查程序	219
非储蓄类投资产品——概述	220
检查程序	224
保险——概述	225
检查程序	227
集中账户——概述	228
检查程序	229
贷款业务——概述	230

检查程序	231
贸易融资业务——概述	232
检查程序	237
私人银行业务——概述	237
检查程序	242
信托和资产管理服务——概述	244
检查程序	248
适用于自然人和实体的扩展检查概述与程序	250
非居民外国侨民和自然人——概述	250
检查程序	252
政治敏感人物——概述	253
检查程序	256
外国使馆、领事馆及外交使团账户——概述	258
检查程序	260
非银行金融机构——概述 (2014)	260
检查程序	268
专业服务商——概述	270
检查程序	271
非政府组织和慈善机构——概述	272
检查程序	273
商业实体 (国内和国外) ——概述	274
检查程序	279
现金密集型行业——概述	281
检查程序	282
附 录	284
附录 A:《银行保密法》法律和法规	284
附录 B: BSA/AML 指引	289
附录 C: BSA/AML 参考资料	290
附录 D: 金融机构法定定义	293

附录 E：国际组织	295
附录 F：洗钱和恐怖融资“警示标志”	295
附录 G：构造交易	303
附录 H：要求函件项目（核心和扩展）	304
附录 I：《银行保密法》/反洗钱合规项目的风险评估	321
附录 J：风险矩阵的量值	322
附录 K：与尽职调查和可疑交易监控相对应的客户风险	323
附录 L：可疑交易报告质量指引	323
附录 M：风险矩阵的量值——海外资产控制办公室程序	326
附录 N：私人银行业务——基本结构	327
附录 O：检查人员使用的交易测试工具	328
附录 P：《银行保密法》记录保存要求	330
附录 Q：缩略语	336
附录 R：执行指引	339
附录 S：可疑行为监控主要内容	346
附录 T：《银行保密法》的电子档案系统（2014）	346

引言

联邦金融机构检查委员会（FFIEC）^① 的《银行保密法（BSA）/反洗钱（AML）检查手册》为检查人员开展《银行保密法》/反洗钱（BSA/AML）和海外资产控制办公室（OFAC）检查提供指导。有效的 BSA/AML 合规项目需要健全的风险管理，因此，本手册还提供了关于如何识别和控制与洗钱和恐怖融资相关风险的指引。本手册包含了关于 BSA/AML 合规项目要求、BSA/AML 风险和风险管理目标、健全的行业惯例和检查程序等方面的概述。本手册的成形与发展得益于联邦银行监管机构、金融犯罪执法网络局（FinCEN）^② 的通力合作，确保了本手册在贯彻执行 BSA/AML 要求方面的一致性。此外，海外资产控制办公室在涉及海外资产控制审查相关的章节给予了协助。请参阅附录 A（《银行保密法》法律和法规）、附录 B（BSA/AML 指引）和附录 C（BSA/AML 参考资料）。

本手册结构

为了有效地运用资源，并确保与《银行保密法》的要求一致，本手册允许检查人员量体裁衣，根据银行机构的具体风险状况，适度调整 BSA/AML 的检查范围和程序。本手册的内容如下：

- 引言
- BSA/AML 合规项目评估的核心检查概述和程序
- 监管要求及有关议题的核心检查概述和程序
- 全面合规项目和其他 BSA/AML 合规项目的扩展检查概述及程序

^① 联邦金融机构检查委员会成立于 1979 年 3 月，致力于制定统一的原则、标准和报告表格，以促进对金融机构的统一监管。委员会有 6 个具有表决权的成员：联邦储备系统管理委员会、联邦存款保险公司、国家信用联盟管理局、货币监理署、存款管理办公室和州金融机构监管联络委员会。委员会在联合工作组和州金融监管联络委员会的支持下开展工作，联络委员会由 5 名州监管金融的机构代表组成。

^② 美国财政部的一个局。

- 对产品和服务的扩展检查概述及程序
- 适用于自然人和实体的扩展检查概述及程序
- 附录和索引

核心概述和扩展概述部分是对各个议题的叙述性指引和背景说明，每个概述之后是相应检查程序。“BSA/AML 合规项目评估的核心检查概述和程序”及“监管要求及有关议题的核心检查概述和程序”（核心）部分是 BSA/AML 检查的平台和框架，在大多数情况下，它提出了 BSA/AML 合规项目的依法合规要求。“确定范围和制订计划”及“BSA/AML 风险评估”两节帮助检查人员根据银行的风险概况，制订适当的检查计划。在某些情况下，一个议题可能会同时涉及核心和扩展的章节（例如，资金划转和国外代理行业务）。对于这些议题，核心检查概述和程序提出了贯彻《银行保密法》的要求，而扩展检查概述和程序则指出特定行为的洗钱风险。

为确保银行的反洗钱合规项目与其风险状况相匹配，检查人员至少应运用本手册“BSA/AML 合规项目评估的核心检查概述和程序”章节中涉及的下列检查程序：

- 确定范围和制订计划
- BSA/AML 风险评估
- BSA/AML 合规项目
- 形成结论和完成检查

虽然 OFAC 的规定不属于《银行保密法》的内容，但核心部分仍然包括了对银行的政策、程序和流程进行检查的概述和步骤，以确保银行遵守 OFAC 的制裁规定。作为确定范围和计划流程的组成部分，检查者必须对银行的 OFAC 风险进行评估和独立测试，以确定在检查期间银行实施了其 OFAC 合规项目。详情请参阅核心检查程序“海外资产控制办公室”部分的内容。

扩展部分则指导银行在面对业务条线、产品、客户或实体带来的特定挑战和风险时，如何制定合适的政策、程序和流程。如果缺乏适当的管控，可能会加大这些特定业务条线、产品、客户或实体的洗钱风险。此外，扩展部分还为银行机构的反洗钱风险管理提供了指引。

核心和扩展检查程序并非全部适用于每一家银行机构。应该根据银行机构的洗钱风险状况、独立测试的质量和数量、金融机构以往的反洗钱执行情况及

其他相关因素，来确定需要执行的具体检查程序。

历史背景

1970年，美国国会通过了《货币和对外交易报告法案》，通常称为《银行保密法》^①，从而确立了对个人、银行^②和其他金融机构交易记录保存和报告制度的要求。《银行保密法》设计的目的是要协助识别流入、流出美国或存放于金融机构的现金和其他货币工具的来源、数量和变动情况。为实现既定目标，该法案要求个人、银行和其他金融机构必须向美国财政部提交识别个人交易行为的报告，并通过保存适当的财务交易记录来保存文件线索。这些记录让执法部门和监管机构能够对犯罪、逃税和其他违反监管法规的行为进行调查，如经授权，还可为起诉洗钱和其他金融犯罪行为提供有用的证据。

1986年的《洗钱控制法案》通过与《美国联邦存款保险法案》相关联的第8条和第21条，提升了《银行保密法》的效力，该部分同样适用于所有许可经营银行〔《美国法典》第12章1818（s）和1829（b）〕。1986年的《洗钱控制法案》通过对故意协助洗钱或构造交易而逃避报告义务的个人或金融机构追究刑事责任，来杜绝逃避《银行保密法》要求的行为。1986年的法案指导银行通过建立和保持合理的设计程序，确保和监督银行遵照《银行保密法》的要求上报交易及保存交易记录。因此，1987年1月27日，所有的联邦银行监管机构颁布了类似的规定，要求银行制定《银行保密法》合规项目。

1992年的《阿农齐奥—怀利反洗钱法案》加强了对违反《银行保密法》行为的制裁和美国财政部在其中的作用。两年后，国会通过了《1994年洗钱抑制法案》，该法案进一步明确了美国财政部在打击洗钱方面的作用。

1996年4月，可疑交易报告制度确立并在美国的所有银行机构得到推广使用，该制度要求银行一旦发现已经或涉嫌违反联邦法律的刑事犯罪、与洗钱活动有关或违反《银行保密法》的可疑交易，均须提交可疑交易报告。

2001年“9·11”恐怖袭击事件后，美国国会通过了《提供适当的阻击和

① 《美国法典》第31章5311以及第12章1829（b），1951—1959，第12章1818（s）（联邦保险存款机构），1786（q）（联邦保险信用合作社）。

② 根据《银行保密法》及《联邦法规》第31章103.11，“银行”包括美国的银行、储蓄和贷款协会、储蓄机构、信用社和外资银行的各个代理人、机构、分支机构或办事处。本手册中“银行”一般指被检查的金融机构。

遏制恐怖主义手段以维护和巩固美利坚合众国法案》（《爱国者法案》）。《爱国者法案》的第 3 章是《2001 年消除国际洗钱和反恐怖主义融资法案》。

《爱国者法案》无疑是从《银行保密法》以来美国国会颁布的最重要的反洗钱法。《爱国者法案》宣布恐怖融资犯法，并通过加强客户身份识别程序；禁止金融机构与外国空壳银行开展业务；要求金融机构具备尽职调查程序，并在某些情况下，加强对国外代理行和私人银行账户的尽职调查程序；改善金融机构和美国政府之间的信息共享，巩固了现有《银行保密法》的框架结构。此外，《爱国者法案》及其实施条例还：

- 对所有金融机构增加反洗钱项目要求^①。详情参阅附录 D（金融机构的法定定义）。
- 加重了对洗钱的民事处罚和刑事处罚。
- 授予财政部部长在管辖区域、机构或交易中，出于“首要洗钱关注”目的而实行“特别措施”的权力。
- 便于获取相关方面交易记录，并要求银行在 120 小时内答复监管机构的信息需求。
- 要求联邦银行监管机构在审查银行合并、收购和其他商业合作的申请时，必须考核银行的反洗钱记录。

政府机构在《银行保密法》中的作用

某些政府机构在贯彻执行《银行保密法》规定、制定检查指引、确保《银行保密法》得到遵守和执行方面发挥关键作用。这些机构包括美国财政部、金融犯罪执法网络、联邦银行监管机构（联邦储备系统管理委员会、联邦存款保险公司、国家信用联盟管理局、货币监理署）。国际上有各类打击洗钱和恐怖融资的多边政府间机构。详细信息请参阅附录 E（国际组织）。

美国财政部

《银行保密法》授权财政部部长要求金融机构建立反洗钱程序、提交特定报

^① [《爱国者法案》对所有金融机构（《美国法典》第 31 章 5312（a）（2）] 增加了反洗钱项目的要求。然而，本手册的出版中，只有某些类型的金融机构是反洗钱项目要求 [《美国法典》第 31 章 5318（h）（1）] 的最终执行者。对于目前未受到反洗钱项目最终规则约束的金融机构，暂时免于建立《爱国者法案》规定的反洗钱项目，《联邦法规》第 31 章 103.170 作进一步的解释。

告、并留存一定的交易记录。《银行保密法》监管的机构不仅包括传统的存款机构，如银行、储蓄协会、信用合作社，还包括非银行金融机构，如货币服务商、赌场、证券经纪人/交易商、期货代理商、共同基金、保险公司和信用卡公司。

金融犯罪执法网络

金融犯罪执法网络是美国财政部的下属机构，被委任为《银行保密法》的管理者。凭此身份，金融犯罪执法网络颁布了规定和解释性的指引，为受监管的行业提供延伸服务，支持履行检查职能的联邦银行监管机构，并在必要时强制执行措施。金融犯罪执法网络委托联邦银行监管机构对各自辖内银行执行《银行保密法》的情况进行检查。金融犯罪执法网络的其他重要职能包括对执法部门的案件调查提供支持、识别和通报金融犯罪的趋势和模式、在世界范围内促进与相关机构间的国际合作。

联邦银行监管机构

联邦银行监管机构负责监督美国的各银行实体，包括美国的银行在国外的分支机构。联邦银行监管机构负责银行的准入（国家信用联盟管理局、货币监理署和存款管理办公室）、保险（联邦存款保险公司、公司和国家信用联盟管理局）、监管和监督^①。在每次检查保险存款机构时，《美国法典》第12章第1818（s）（2）条要求相应的联邦银行监管机构应该对该机构《银行保密法》的执行情况进行检查。根据《美国联邦存款保险法案》第8条的规定，联邦银行监管机构被赋予权力，强制机构遵守《银行保密法》在内的银行规则和条例。

联邦银行监管机构要求在其监管下的各家银行要建立和维持《银行保密法》的合规项目^②。根据《爱国者法案》，金融犯罪执法网络的规定要求特定金融机构必须建立反洗钱合规项目以预防洗钱和恐怖融资活动，并确保遵守《银行保密法》及其实施条例。当《爱国者法案》获得通过后，联邦银行监管机构已经根据法律规定，要求监管下的各家银行建立和维持《银行保密法》的合规项目，要求银行识别和及时报告可疑交易。出于这个原因，《联邦法规》第31章

^① 联邦储备系统管理委员会、联邦存款保险公司、存款管理办公室可能与国家银行机构合作，对国家特许的银行的《银行保密法》/反洗钱进行检查、监督和强制执行。

^② 参阅《联邦法规》第12章208.63、《联邦法规》第12章211.5（m）和《联邦法规》第12章211.24（j）“联邦储备系统管理委员会”；《联邦法规》第12章326.8“联邦存款保险公司”；《联邦法规》第12章748.2“国家信用联盟管理局”；《联邦法规》第12章21.21“货币管理办公室”；《联邦法规》第12章563.177“存款管理办公室”。