

总策划：宋泓均

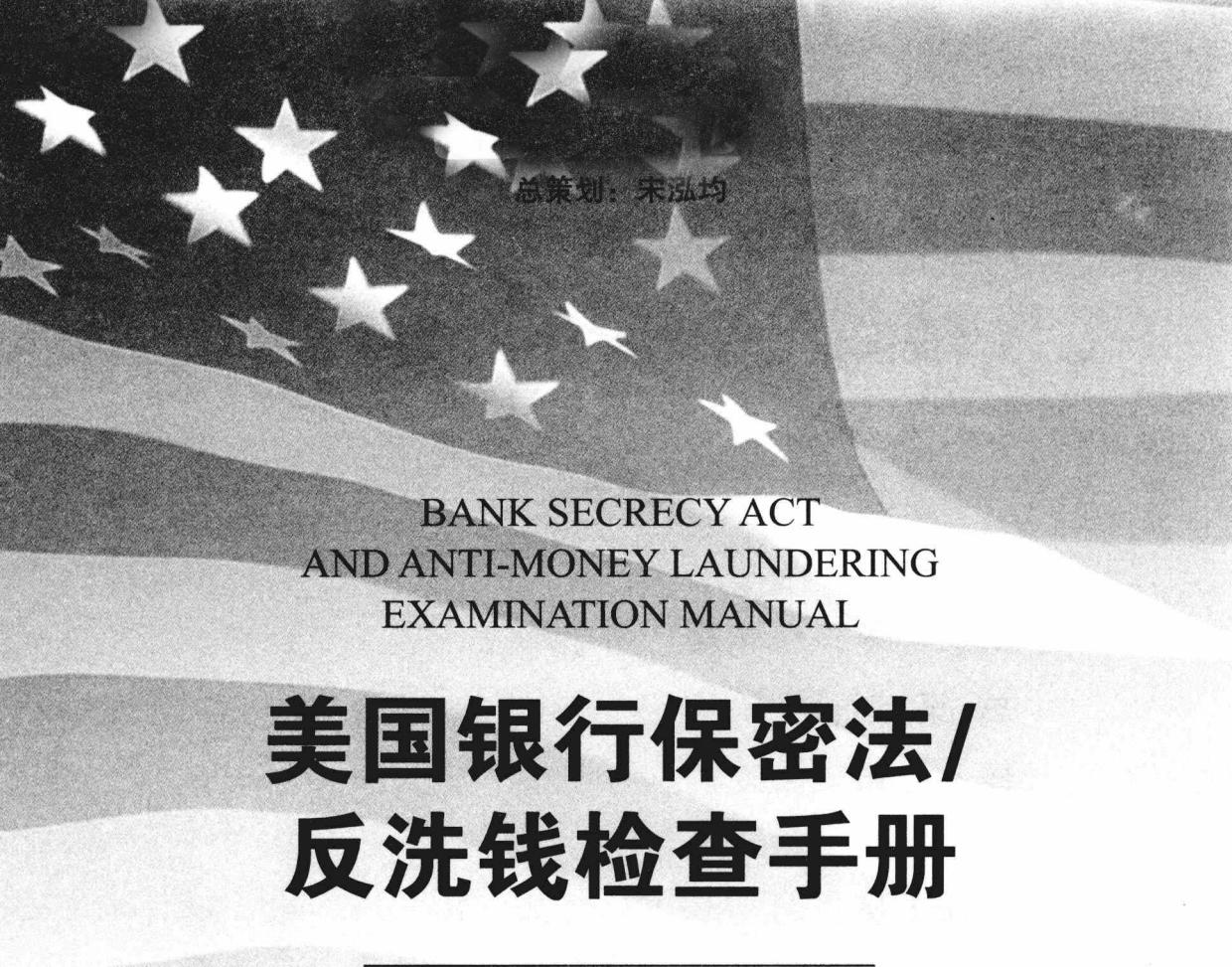


BANK SECRECY ACT
AND ANTI-MONEY LAUNDERING
EXAMINATION MANUAL

美国银行保密法/ 反洗钱检查手册

主译审：唐旭
副主译审：蔡忆莲 刘争鸣

中国检察出版社



总策划：宋泓均

BANK SECRECY ACT
AND ANTI-MONEY LAUNDERING
EXAMINATION MANUAL

美国银行保密法/ 反洗钱检查手册

主译审：唐旭
副主译审：蔡忆莲 刘争鸣

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国银行保密法、反洗钱检查手册/美国联邦金融机构检查委员会制定；
唐旭译。—北京：中国检察出版社，2009.9

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0144 - 8

I . 美… II . ①美…②唐… III . ①银行法：保密法－美国－手册②反洗
钱法－美国－手册 IV . D971. 222. 8 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 154496 号

美国银行保密法/反洗钱检查手册

主译审 唐旭 副主译审 蔡忆莲 刘争鸣

出版人：袁其国

出版发行：中国检察出版社

社址：北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网址：中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

电子邮箱：bj_zzy@sohu.com

电话：(010)68650025(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销：新华书店

印 刷：北京画中画印刷有限公司

开 本：710mm×1020mm 16 开

印 张：17.5 印张

字 数：238 千字

版 次：2009 年 8 月第一版 2009 年 8 月第一次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5102 - 0144 - 8

定 价：49.00 元

检察版图书，版权所有，侵权必究

如遇图书印装质量问题本社负责调换

《美国银行保密法/反洗钱检查手册》

编译人员

主译审：唐 旭

副主译审：蔡忆莲 刘争鸣

总策划：宋泓均

译 审：宋友鸿 哈明瑄 张 雁 师永彦
张东英

翻译人员：刘 真 林晓慧 连 力 张 珉
蔡 洁 吕志雄 王晓飞 李芳芳
陈 璇 李鹏飞 邱静怡 蘭恬恬
萨支楠 曾 璇

前　　言

译者：刘真*

美国银行保密法/反洗钱检查手册（Bank Secrecy Act and Anti-Money Laundering Examination Manual）由美国联邦金融机构检查委员会（FFIEC）^①制定，用于指导银行保密法和反洗钱法执行情况的检查和海外资产控制的检查。有效的 BSA/AML 合规制度需要完善的风险管理，因此手册也对识别、控制洗钱风险及恐怖融资风险提供了指导。该手册综述了 BSA/AML 合规制度要求、BSA/AML 风险及风险管理要求、行业最佳实践和检查程序。该手册的出炉是联邦银行监管机构、金融犯罪执法网络、美国财政部等部门共同努力的结果，以保证 BSA/AML 执行的一致性。同时海外资产控制办公室在综述海外资产控制方面提供了帮助。

银行保密法/反洗钱（BSA/AML）检查手册的架构

该检查手册精心构造，便于检查人员根据银行的风险状况确定

* 刘真：供职于中国人民银行厦门市市中心支行反洗钱处。

① 联邦金融机构检查委员会（Federal Financial Institutions Examinations Council, FFIEC），又译“联邦金融机构检查局”，是美国一个官方的多机构间的协调组织，负责协调和统一各监管机构的检查活动，还负责协调和统一联邦监管机构和州银行厅的监管政策和业务。联邦金融机构检查委员会由货币监理署总监、联储理事会成员、储蓄机构监理署主任、联邦存款保险公司总裁和全国信贷管理局局长组成。主要任务和职责是：为金融机构的监管制定统一的原则、标准以及报告形式；订立金融机构统一评级制度即“骆驼评级体系”，统一监管机构对于金融机构进行检查评级的标准及方法；促进金融监管事务的一致性；设立培训学校，对监管人员进行培训。

BSA/AML 的检查范围、制定检查程序，有效利用资源确保银行对 BSA 要求的合规。手册包括以下部分：

- ◆ 前言
- ◆ 评估 BSA/AML 合规制度的核心检查概述和检查程序
- ◆ 部门规章及相关要求的核心检查概述和检查程序
- ◆ 全面合规制度及特殊银行实体的延伸检查概述和检查程序
- ◆ 金融产品和金融服务的延伸检查概述和检查程序
- ◆ 自然人和其他实体的延伸检查概述和检查程序
- ◆ 附录

核心检查概述和延伸检查概述针对每个问题提供了叙述性指导和背景信息，每个概述之后是相应的检查程序。“评估 BSA/AML 合规制度的核心检查概述和检查程序”与“部门规章及相关要求的核心检查概述和检查程序”作为 BSA/AML 检查的平台，大幅篇章针对 BSA/AML 合规制度的法律和监管要求。“检查范围及计划”与“BSA/AML 风险评估”两部分帮助检查者基于银行风险状况制定适当的检查计划。如某银行业务同时包含在核心部分和延伸部分中（比如资金转账和国外代理银行业务），核心检查概述和检查程序是银行保密法对此银行业务的要求，而延伸检查概述和检查程序则针对具体银行业务的反洗钱风险。

检查者至少要参照“评估 BSA/AML 合规制度的核心检查概述和检查程序”中的检查程序，通过制定检查计划、确定检查范围、评估 BSA/AML 风险、评价 BSA/AML 合规制度、形成检查结论和终结检查等程序，确保银行已建立与其风险水平相适应的 BSA/AML 合规制度。

延伸部分主要针对银行特定的业务线、产品、客户或其他实体，此类群体有独特的风险和风险暴露，银行必须制定适当的政治、程序和流程以应对风险。如缺乏适当的控制措施，上述业务线、产品、客户或实体会使得银行的 BSA/AML 风险升级。此外，延伸部分还针对全面 BSA/AML 风险管理提供了指导。

并不是所有的核心检查程序和延伸检查程序都要应用于每一家

银行机构。具体实施的检查程序要根据银行 BSA/AML 风险状况、独立测试/审计的质量和次数、金融机构的 BSA/AML 合规历史及其他相关因素制定。

背景资料

1970 年，美国国会通过了《货币与外国交易报告法》，又称“银行保密法”，确定了个人、银行、其他金融机构保存交易记录和上报交易的义务。银行保密法旨在识别运进、转入美国或运出、转出美国或存入金融机构的现金及其他货币工具的来源、数量、流转，通过要求个人、银行、其他金融机构向财政部上报现金交易、正确识别交易主体、保存适当的金融交易记录以留存纸质交易痕迹达到上述目的。这些记录使得执法部门和监管机构在得到授权的情况下可以调查犯罪、漏税及违规行为，作为证据用以起诉洗钱罪和其他金融犯罪。

1986 年洗钱控制法案加强了 BSA 的效力，增补了联邦存款保险法案的 8 (s) 部分和 21 部分，增补部分适用于所有获得特许经营权的银行。为阻止个人或金融机构绕过银行保密法的欺骗行为，1986 年的洗钱控制法案增设了刑事责任，防止个人或机构明目张胆协助洗钱或通过结构性交易规避上报要求，并进一步指导银行设计和维持合理的制度，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。1987 年 1 月 27 日，所有的联邦银行监管机构发布了类似的监管条例，要求银行机构建立针对银行保密法的合规制度。1992 年 Annunzio - Wylie 反洗钱法案加重了对 BSA 违规的制裁，明确了财政部的角色。两年之后，国会通过了 1994 年洗钱抑制法案，进一步确定了财政部在打击洗钱活动中的角色定位。

1996 年 4 月，可疑交易报告系统开发成功，可供美国境内所有的银行机构使用。按要求，无论何时只要发现或怀疑一项交易触犯联邦法律或疑与洗钱活动相连或触犯银行保密法，银行必须提交一份可疑交易报告（Suspicious Activity Report, SAR）。

为应对 2001 年 9 月 11 日的恐怖袭击，国会通过了 2001 年《爱国者法案》，法案全名为“为团结国民和加强国家，提供拦截和阻

止恐怖主义所需的适当工具”，其中第三章题为“2001 国际反洗钱、反恐融资法案”。《爱国者法案》被认为是继银行保密法之后国会通过的最重要的单一反洗钱法案。法案把恐怖融资界定为刑事犯罪，强化客户身份识别增强现行银行保密法的效力，禁止金融机构与外国壳银行的业务往来，要求金融机构建立尽职调查制度，对外国代理账户和私人银行账户实施深入尽职调查，改善金融机构和美国政府之间的信息共享。《爱国者法案》及其实施条例还包括：要求所有金融机构都要建立反洗钱制度，加重了对洗钱犯罪的民事处罚及刑事惩罚，授予财政部部长权力对管辖权、机构、“意在洗钱”交易施加“特别措施”，要求银行在 120 小时内回应监管信息需求，要求联邦银行监管机构在审查银行间兼并、收购及其他业务合并申请时要考虑银行的反洗钱记录。

政府机构在 BSA 中的角色

政府机构在监管银行保密法实施中扮演至关重要的角色，如撰写检查指南，执行银行保密法并确保银行遵守银行保密法的规定等。这些政府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（包括联邦储备理事会、联邦存款保险公司、全国信贷管理局、货币监理署、储蓄机构监理署）。同时国际上也已成立了数个多边政府团体，支持打击洗钱活动和恐怖融资。

美国财政部

银行保密法授权财政部部长权力，要求金融机构建立反洗钱合规制度、提交特定交易报告、留存交易记录。银行保密法某些条款的适用范围已经扩大，不仅包括传统的存款型机构（比如银行、储蓄协会、信贷联盟），也涵盖了非银行金融机构（比如货币服务业、赌场、证券经纪人或证券交易商、期货佣金商、共同基金、保险公司和信用卡系统运营商）。

金融犯罪执法网络 (FinCEN)

金融犯罪执法网络隶属于财政部，被授权实施银行保密法。在此授权范围之内，金融犯罪执法网络发布了银行保密法的监管条例和解释性指南，向被监管行业提供外延服务，支持联邦银行监管机

构履行的检查职能，获得适当授权亦可执行民事处罚措施，但需要依赖联邦银行监管机构在各自的管辖权内检查银行是否遵照执行银行保密法。金融犯罪执法网络的其他重要职责还包括协助执法机关的案件调查，识别并发布金融犯罪趋势及形式，与国际上类似的反洗钱机构建立合作关系等。

联邦银行监管机构

联邦银行监管机构负责在美国境内运营的各类银行实体的监管，包括美国银行在国外开设的分支机构。其中，全国信贷管理局、货币监理署和储蓄机构监理署负责发放银行特许经营权，联邦存款保险公司和全国信贷管理局负责银行存款保险，同时各联邦银行监管机构在各自管辖权内对银行的监管负责。依照美国法典 12 篇第 1818 条 (s) (2) 条款，在检查一家已投保存款机构时，联邦银行监管机构必须评价其的 BSA 合规制度。在联邦存款保险法案第 8 部分的授权下，联邦银行监管机构可强制银行遵照执行适用的监管法律和法规（包括对 BSA 的合规），要求下辖的各家银行建立和维持 BSA 合规制度。依照金融犯罪执法网络基于《爱国者法案》制定的监管条例，特定金融机构必须建立反洗钱合规制度，打击洗钱和恐怖融资，保证符合银行保密法及其实施条例的要求。《爱国者法案》通过之前，受联邦银行监管机构管辖的银行已经依法建立和维持了 BSA 合规制度，其中包括但不限于及时识别、报告可疑交易制度。鉴于此，联邦监管法规第 31 篇第 103.120 条款规定受到联邦银行监管机构监管的银行，如已建立并维持了与联邦监管者要求一致的 BSA 合规制度，视同已满足《爱国者法案》对反洗钱合规制度的要求。在此检查手册中，把各家联邦银行监管机构对 BSA 合规制度的要求统称为“BSA/AML 合规制度”。

银行应采取合理谨慎的措施打击洗钱和恐怖融资，最小化洗钱及恐怖融资风险导致的银行脆弱性。由于未能在内部采取充分的控制措施而触犯银行保密法，一些银行已受到民事罚款处罚，严重损害了自身的声誉。同时反洗钱评估是反洗钱法实施过程中的一部分，关注 BSA/AML 会影响银行的战略计划。鉴于此，联邦银行监

管机构和金融犯罪执法网络承诺对银行如何遵照执行银行保密法提供指导，此承诺仍然是监管的头等大事。联邦银行监管机构致力于确保所管辖的机构能够明白建立有效 BSA/AML 合规制度的重要性，银行管理层在合规制度建设方面必须保持警惕，尤其是随着业务增长和新产品及新服务项目的推出。评估银行 BSA/AML 合规制度，评估银行是否遵守银行保密法的监管条例，多年来一直是监管整体中不可或缺的一部分。

银行监管机构致力于督促银行制定政策、程序、流程以识别可疑交易并向执法机构报告（此制度是 BSA/AML 合规制度的一部分）。监管机构的监管程序会评估银行是否已建立基于 BSA/AML 风险的政策、程序、流程，识别、报告可疑交易并在可疑报告中向执法机关提供足够的信息，以便提交的报告可用于可疑交易调查。2007 年 7 月 19 日，联邦银行监管机构发布了一份联合声明，即《关于执行银行保密法/反洗钱要求的声明》，阐明了银行保密法中特定反洗钱条款的执行政策。发布联合声明目的是银行保密法执法中保持机构间更高的一致性，并可洞悉做出执法决定的考虑因素。

海外资产控制办公室 (OFAC)

海外资产控制办公室的职责是依照美国对外政策和国家安全目标，对列入名单的目标国家、恐怖分子、国际毒贩及其他涉嫌使大规模杀伤性武器扩散的人员，实施和执行经济贸易制裁。海外资产控制办公室直接隶属于美国总统战时和国家紧急情况委员会，经特别立法授权可对美国管辖权内的交易实施控制并冻结资产。多数制裁基于联合国及其他国际授权，制裁范围上是多边的，并与结盟政府紧密合作。

海外资产控制要求是独立的，并区别于银行保密法，但两者有个共同目标，即国家安全。鉴于此，许多金融机构把对遵照执行海外资产控制制裁视同对银行保密法的合规义务。银行保密法合规监管检查逻辑上与海外资产控制制裁合规检查相连。

洗钱和恐怖融资

银行保密法旨在捍卫美国金融体系和金融体系中的金融机构，

免予被金融犯罪滥用。金融犯罪包括洗钱、恐怖融资及其他非法金融交易。洗钱和恐怖融资是金融犯罪，潜在的会对社会及金融产生破坏作用。从贩毒利润到外国官员窃取的本国政府资产，犯罪收益威力巨大足以腐蚀并最终导致社区乃至整个经济社会的不稳定。恐怖分子如拥有金融工具并可接触金融体系，恐怖活动会更加猖獗。洗钱和恐怖融资中，犯罪分子利用合法金融体系的漏洞和其他薄弱环节清洗犯罪收益、为恐怖主义提供资金或实施其他非法活动，最终掩饰活动的真正目的。银行必须建立、实施、维持有效的反洗钱合规制度，应对企图触及美国金融体系的洗钱者和恐怖分子持续变化的战略。为震慑、防止以上发生在银行及其他金融机构的交易或通过银行及其他金融机构进行的交易，完善的 BSA/AML 合规制度是至关重要的。

洗钱

洗钱是一种刑事犯罪，即把非法所得或赃钱通过系列复杂交易加工、清洗，使其表面上像来自合法活动的收益。一般而言，现金不会出现在清洗过程的每个阶段。洗钱是一个多样化的、复杂的过程，但一个完整的洗钱活动基本上包括相互独立的三个步骤，三个步骤也会同时发生。

放置。放置是洗钱的第一步，也是洗钱过程中最薄弱的阶段，目的是在不引起金融机构或执法机关的注意下把非法收益投入金融系统。洗钱放置技巧包括通过结构性交易降低现金存款金额避开上报要求，把合法企业及非法企业的现金存款混在一起。比如，把大额现金拆分为不易引人注意的小额直接存入银行账户；取消一揽子度假计划或申请保险退保，将得到的退款存入银行；购买系列货币工具（如现金支票或本票），然后汇集集中存入异地账户或另外一家金融机构。

离析。洗钱的第二阶段是离析，指资金在金融系统内流转，经常采取复杂的系列交易制造使人迷惑的假象，复杂化纸质交易痕迹。离析的例子包括把货币工具换为大额或更小额面值的货币工具，把资金在一家或多家金融机构的无数账户之间转来转去。

融合。洗钱过程的最终目的是融合，一旦非法资金进入金融系统并通过离析阶段进行隔绝，融合阶段会通过额外交易使得资金表面合法化。此类额外交易进一步隔绝犯罪分子和资金之间的联系，为资金来源提供看似合理的解释。比如购买不动产再出售，投资证券、投资海外信托基金或购买其他资产。

恐怖融资

恐怖融资的动机属于意识形态范畴，区别于与洗钱相连的绝大部分犯罪活动，后者的目的是追求利润，而恐怖主义的目的是以暴力威胁、胁迫一群体或强迫政府或国际组织做出或不做出某种行为。有效的金融基础设施对实施恐怖活动是不可少的。恐怖团伙致力寻找非固定的资金来源，确保资金可用于购买实施恐怖活动的物料和其他后备物品。因此，洗钱是恐怖融资中不可缺少的组成部分。恐怖分子同时从非法来源及合法来源募集活动资金。非法交易活动被发现是恐怖资金的主要来源，比如勒索、绑架、贩卖毒品等。其他交易活动还包括走私、诈骗、偷盗、抢劫、盗用身份、使用血钻、非法利用慈善或救济基金（慈善或救济基金的捐赠者也许并不知道自己的捐赠已被转而支持恐怖事业）。同时合法来源也被发现为恐怖组织提供资金，这些合法资金来源是恐怖融资者和传统犯罪组织的关键区别所在。除了慈善捐赠，合法资金来源还包括外国政府、企业和雇员。

传统洗钱罪犯和恐怖融资者尽管动机不同，但为恐怖活动提供资金的方法与其他洗钱罪犯的手法一致或相近。比如走私现金，通过结构性交易存取现金，购买不同类型的货币工具，利用借记卡、贷记卡或匿名储值卡，资金转账。也有证据表明非正式银行系统（比如哈瓦拉， Hawala）在恐怖资金转移中扮演重要角色，鉴于缺少文件记录，很难监测经哈瓦拉系统的资金交易、交易规模及交易性质。但恐怖袭击并不总是需要大笔资金，相应的交易也不一定复杂。

洗钱、恐怖融资、触犯银行保密法的刑事处罚

洗钱、恐怖融资受到的处罚会非常严厉。被判定为洗钱罪的个

人会面临最高 20 年的刑期和最高 50 万美元的罚款。任何涉嫌犯罪交易的财产或可追溯为犯罪活动所得，包括贷款抵押、个人财产、在某些情况下整个银行账户资金（即使账户中某些钱是合法资金），都会被没收。依照不同的法规，银行和个人因触犯反洗钱及恐怖融资法会招致刑事责任和民事责任。比如，根据《美国法典》18 篇第 1956 条及第 1957 条，犯罪活动如被司法部裁定为洗钱犯罪，可实施包括刑事罚款、监禁、没收等处罚措施。银行会面临失去其特许经营权的风险，银行雇员会被开除和禁止从业。

根据美国法典 31 篇第 5322 条，故意触犯银行保密法及其实施条例会受到刑事处罚；根据美国法典 31 篇第 5324 条（d）条款，利用结构性交易逃避银行保密法上报要求也会受到刑事处罚。比如个人（包括银行雇员）故意违犯银行保密法或其实施条例将会受到最高 25 万美元的刑事罚款或 5 年的监禁，或两者并罚，如同时触犯另一法律或涉嫌某类型犯罪活动，将会受到最高 50 万美元罚款或 10 年监禁，或两者并罚。银行如触犯银行保密法的特定条款（包括美国法典 31 篇 5318 条（i）条款或（j）条款和 31 篇第 5318A 条下附加的特别措施），将面临高额刑事罚款，数额为 100 万美元和交易金额两倍之中较高者。

触犯银行保密法的民事处罚

依照美国法典 12 篇第 1818 条（i）条款和 31 篇第 5321 条，联邦银行监管机构和金融犯罪执法网络可对违反银行保密法的行为进行民事处罚。除了民事罚款、刑事罚款之外，个人如疏忽或故意触犯美国法典 31 篇下的反洗钱法，依据 12 篇第 1818 条（e）（2）条款将给予开除处罚。所有以上关于处罚规定的信息都可以从公开渠道获得。

目 录

前言	1
评估 BSA/AML 合规制度的核心检查概述及检查程序	1
确定检查范围及检查计划——概述	1
确定检查范围及检查计划——检查程序	4
BSA/AML 风险评估——概述	7
BSA/AML 风险评估——检查程序	15
BSA/AML 合规制度——概述	16
BSA/AML 合规制度——检查程序	22
形成检查结论和终结检查——概述	26
形成检查结论和终结检查——程序	27
部门规章及相关要求的核心检查概述和检查程序	31
客户身份识别制度——概述	31
客户身份识别制度——检查程序	36
客户尽职调查——概述	39
客户尽职调查——检查程序	42
可疑交易报告——概述	43
可疑交易报告——检查程序	53
洗钱和恐怖融资“红色警报”	57
现金交易报告——概述	66
现金交易报告——检查程序	67
现金交易报告豁免——概述	68
现金交易报告豁免——检查程序	72
信息共享——概述	73

信息共享——检查程序	78
留存货币工具的买卖记录——概述	81
留存货币工具的买卖记录——检查程序	83
资金转账记录保存——概述	84
资金转账记录保存——检查流程	90
外国代理行账户交易记录保存和尽职调查——概述	91
外国代理行账户交易记录保存和尽职调查——检查 程序	100
针对非美国人私人银行业务的尽职调查制度——概述	105
针对非美国人私人银行业务的尽职调查制度——检查 程序	110
特别措施——概述	112
特殊措施——检查程序	115
外国银行和财务账户报告——概述	116
外国银行和财务账户报告——检查程序	116
上报现金或货币工具的跨国转移——概述	117
上报现金或货币工具的跨国转移——检查程序	118
海外资产控制——概述	119
海外资产控制——检查程序	128
全面合规制度及特殊银行实体的延伸检查概述和检查程序	132
BSA/AML 全面合规制度——概述	132
BSA/AML 全面合规制度——检查程序	135
海外分支机构及办事处——概述	137
海外分支机构及办事处——检查程序	141
关联银行业务——概述	143
关联银行业务——检查程序	144
金融产品和金融服务的延伸检查概述和检查程序	146
代理账户（国内）——概述	146
代理账户（国内）——检查程序	148
代理账户（国外）——概述	149

代理账户（国外）——检查程序	152
美元汇票——概述	153
美元汇票——检查程序	154
转付账户——概述	156
转付账户——检查程序	158
跨境邮包——概述	161
跨境邮包——检查程序	162
电子银行——概述	163
电子银行——检查程序	166
资金转账——概述	167
资金转账——检查程序	172
自动清算所交易——概述	173
自动清算所交易——检查程序	178
电子货币——概述	180
电子货币——检查程序	182
第三方支付处理器——概述	183
第三方支付处理器——检查程序	185
买卖货币工具——概述	186
买卖货币工具——检查程序	187
经纪存款——概述	188
经纪存款——检查程序	190
私有自动取款机（ATM）——概览	191
私有自动取款机（ATM）——检查程序	194
非储蓄投资产品——概览	196
非储蓄投资产品——检查程序	200
银行销售保险产品——概述	201
银行销售保险产品——检查程序	203
集中账户——概览	205
集中账户——检查程序	206
贷款业务——概览	207

贷款业务——检查程序	208
贸易融资——概述	209
贸易融资——检查程序	213
私人银行业务——概述	215
私人银行业务——检查程序	219
信托及资产管理服务——概览	221
信托及资产管理服务——检查程序	225
自然人和其他实体的延伸检查概述和检查程序	227
非居民外国人——概述	227
非居民外国人——检查程序	228
外国政要——概述	229
外国政要——检查程序	232
使馆账户及外国领事馆账户——概述	234
使馆账户及外国领事馆账户——检查程序	235
非银行金融机构——概述	236
非银行金融机构——检查程序	242
专业服务商——概述	243
专业服务商——检查程序	244
非政府组织和慈善机构——概述	245
非政府组织和慈善机构——检查程序	247
商业实体（国内及国外）——概述	248
商业实体（国内及国外）——检查程序	253
现金密集型行业——概述	255
现金密集型行业——检查程序	256