

# 研究报告

2019 年第 95 期

2019.10.08

执笔：

邱牧远

muyuan.qiu@icbc.com.cn

## 国际反洗钱监管的最新趋势及应对建议

### 要点

- 在近年来中资银行国际化经营过程中，反洗钱作为合规管理的重要方面，已逐渐成为中资金融机构国际化经营的重要挑战。
- 总体来看，反洗钱合规内涵不断扩大、监管渠道和监管对象不断拓宽、监管前移和执法力度趋严是全球反洗钱合规监管的最新趋势。
- 从机构层面看，管理层合规意识不强、信息系统建设滞后、制度缺失、人才队伍建设不足是中资金融机构境外受到反洗钱合规监管的最主要原因，随着国际地位的提高和保护主义、单边主义盛行，中资金融机构境外反洗钱合规工作将面临更大挑战。
- 未来，应全面提高全行反洗钱合规意识，将建立差异化的反洗钱合规体系、加强业务人才队伍建设、提升金融科技支持能力、打造专业团队作为提高中资金融机构境外反洗钱合规能力的重点工作。

**重要声明：**本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

## 国际反洗钱监管的最新趋势及应对建议

随着近年来国内企业海外布局力度加大和“一带一路”战略深入推进，中资银行的国际化经营步伐明显加快。在这一过程中，反洗钱作为合规管理的重要方面，逐渐成为中资金融机构国际化经营的重要挑战<sup>1</sup>。本报告对近年来国际反洗钱监管的趋势进行梳理，在此基础上，提出中资银行海外反洗钱纠纷的成因及应对建议，供参考。

### 一、主要国家的反洗钱体系

#### （一）美国反洗钱体系

美国反洗钱的主要法律框架包括法案和规章制度两个层次。《1970 年银行保密法》、《1986 年控制洗钱法》、《1992 年阿农奥-怀利反洗钱法》、《1994 年禁止洗钱法》和《美国 2000 年反洗钱战略》构成了反洗钱法律的基础。“911”恐怖袭击之后，针对反恐融资出台的《美国爱国者法案》（USA Patriot Act）又对上述框架做出修订，不仅加强了反洗钱要求，还将范围扩大至非银金融机构。根据上述法律要求，相关机构需要向美国金融情报中心金融犯罪执法网络（FinCEN）提交现金交易报告（CTR）、可疑交易报告（SAR）、外国银行及财务账目报告（FBASR）等信息。在机构设置上，具有明显的多头监管特征，执法机构、司法机构和调查机构的许多部门都参与到了反洗钱工作中。行政管理机构中以财政部为反洗钱工作的主导部门，负责反洗钱政策制定、市场业务监管、行政调查、行政处罚等行政管理工作；调查机构包括联邦调查局、国税局刑事调查局、中央情报局等，负责反洗钱立案侦查工作；司法机构包括司法部等权利机构设，负责起诉和裁决案件、追缴犯罪收益等工作。同时，美联储（FED）、货币监理署（OCC）、储蓄机构监管局（OTS）、联邦存款保险公司（FDIC）<sup>2</sup>等机

<sup>1</sup> 合规是指商业银行为规避可能受到的法律制裁、监管处罚、重大损失风险，为使其经营活动与法律、规则和准则相吻合，在其经营管理活动中严格遵循所适用的各项法律法规、各种自律性组织的行业准则、行为准则和员工职业操守。

<sup>2</sup> 实践中，通常由货币监理署（OCC）负责监管国家级商业银行，联邦储备银行负责监管州级成员银行和银行控股公司，联邦存款保险公司（FDIC）负责监管州一级非成员银行的反洗钱监管。

构也都可以在其职权范围内开展反洗钱执法监管。

表1 美国联邦主要反洗钱机构及职能

机构名称	机构职能
美国财政部	监管洗钱行为的主导部门
海外资产办公室（OFAC）	公布贸易金融制裁名单，隶属财政部恐怖主义和金融情报司
金融情报中心金融犯罪 执法网络（FinCEN）	收集各机构的交易信息和报送的大额现金报告和可疑交易 报告，隶属财政部
货币监理署（OCC）	监管美国联邦注册银行（国民银行，总资产在250亿美元以上，业务比较复杂的银行），具体内容包括：检查；分支机构设立审批、资本等变更的申请；对违法违规行为或不稳健经营行为采取监管措施；制定并下发有关银行投资、贷款等操作的法规。
储蓄机构监理局（OTS）	负责储蓄协会及其控股公司的监管。
联邦存款保险公司 （FDIC）	对投保的费联储成员州立银行负有主要监管职责，同时对其 他投保单银行和储蓄机构负有辅助的监管职责。
储蓄机构监理局（OTS）	负责储蓄协会及其控股公司的监管。
美联储（FED）	负责货币政策，并对其成员银行以及金融控股公司等进行监 管，同时承担金融稳定和金融服务职能。
司法部	对洗钱犯罪案件起诉并执行相关的财产罚没。
国土安全部	侦查、调查与恐怖主义融资相关的洗钱犯罪活动。

“9·11”恐怖袭击后，美国成立国土安全部，负责打击与恐怖主义融资相关的洗钱犯罪活动。由于监管职能交叉，大多数银行由不止一家监管机构负责监管（见表1）。

反洗钱监管部门的主要监管措施包括：市场准入审核；发布行业准则；定期开展检查与评估。值得注意的是，相较其他国家，美国对洗钱上游犯罪的规

定义较广，包含贩毒、绑架、暗杀、暴力、恐怖活动、抢劫、赌博、大规模杀伤性武器的使用、违反证券法行为、电邮诈骗、腐败和逃税等；并且对金融机构的定义外延较大，交通工具经销商、房地产商、典当商、赌场经营商等均被列入概念范围内。

## （二）英国反洗钱监管体系

英国反洗钱法律主要包括《1986 年毒品贩运犯罪法》、《1990 年刑法》、《1993 年反洗钱条例》、《2001 年反洗钱法规》、《2002 年犯罪收益法》和《2003 年反洗钱法规》。其中最重要的三部法律分别是《1993 年反洗钱条例》、《2002 年犯罪收益法》和《2003 年反洗钱法规》。

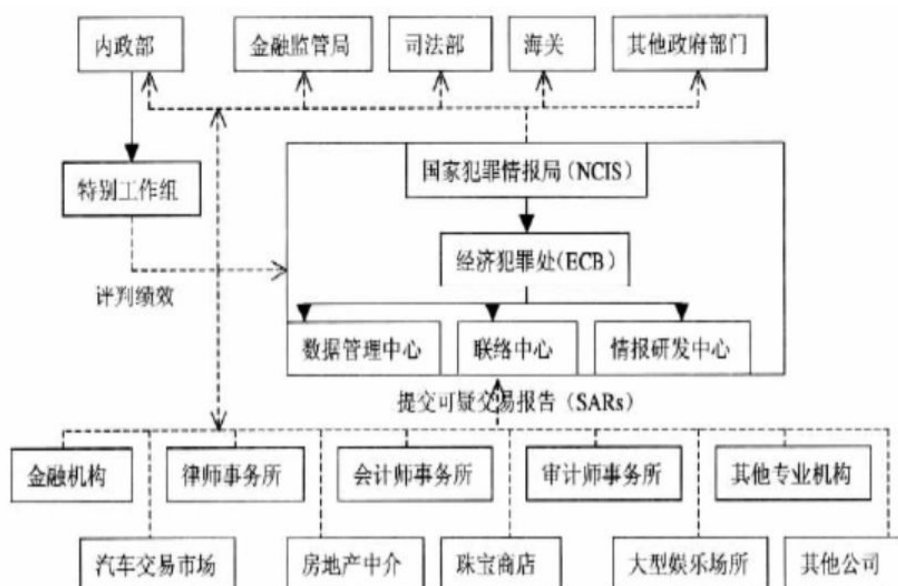


图 1 英国反洗钱机构设置

在机构设置上，英国内政部负责反洗钱法律草案的制定等框架性工作；国家犯罪情报局 (NCIS) 下的经济犯罪处 (ECB) 负责为有关执法部门和情报部门提供相应情报和分析报告、维护金融情报数据库，并进行培训和国际交流等工作<sup>3</sup>；警察和税务部门、皇家检控署以及资产没收局分别行使洗钱案件的调查、起诉

<sup>3</sup> 与美国 Finsen 不同, NCIS 没有执法职能。

以及犯罪收益的没收三项职能；金融监管局（Financial Service Administration, FSA）行使反洗钱监管职能。

### （三）欧盟反洗钱监管体系

欧盟高度重视反洗钱和打击恐怖主义融资。在立法层面，欧盟于1990年通过首个《反洗钱指令》，此后进行了多次修订。至2015年，该指令已经更新至第四版（Directive (EU) 2015/849），同时出台了资金转移业务信息要求法规（Regulation (EU) 2015/847）。2016年，鉴于欧洲多地发生恐怖袭击和巴拿马文件泄露事件爆发，欧委会提出4号指令修正案。经过两年讨论，5号指令（Directive (EU) 2018/843）于2018年7月正式生效，成员国需在2020年1月10日前将5号指令转化为国内法。

从内容上看，反洗钱5号指令大幅提高了对政府和金融机构的反洗钱工作要求。一是提高了公司和信托实际股东的信息要求，防止通过不透明构架进行洗钱和恐怖主义融资。特别是公司等法人实体的受益所有权（Beneficial Ownership）注册信息需向公众公开以接受监督，监管部门、金融情报机构和受反洗钱法规约束的专业部门（银行、律师等）可不受限制地获取信托的受益所有人信息；二是提高匿名使用电子货币产品（预付卡）的门槛，将法规管辖范围扩展至虚拟货币、税务相关服务和艺术品交易<sup>4</sup>；三是建立集中的银行账户注册或检索系统，扩大金融情报部门的信息获取渠道。成员国建立集中的银行账户注册或检索系统，以识别银行和支付账户的持有人，为金融情报部门提供更多信息。欧委会提供技术协助，确保成员国上述系统实现互联；四是加强各成员国金融情报部门之间及其与欧洲央行的合作和信息共享。由于洗钱可能对银行的金融稳定构成风险，欧委会已成立联合工作组，支持各国金融情报机构之间及其与欧洲央行加强合作和信息交流<sup>5</sup>。

在机构设置上，欧洲银行管理局（European Banking Authority）负责制

<sup>4</sup> 成员国仅在两种情况下允许客户匿名使用电子货币产品：使用预付工具（如预付卡）直接在实体店消费不超过150欧元或在线交易不超过50欧元。虚拟货币服务提供商、审计师、外部会计师和税务顾问、艺术品交易商有义务识别客户身份，并向金融情报部门报告任何可疑活动。

<sup>5</sup> 参考资料：[www.sohu.com/a/333121832\\_165970](http://www.sohu.com/a/333121832_165970)。



定监督金融机构的指导方针和相关政策，成员国反洗钱监管机构负责具体监管落实，而各国的金融情报机构如发现反洗钱风险，则要将案件移送司法机关，并与其他成员国共享信息。

（四）FATF 及“40 条建议”

反洗钱金融行动特别工作组（FATF）是西方七国为专门研究洗钱的危害、预防洗钱并协调反洗钱国际行动而于 1989 年在巴黎成立的政府间国际组织，是目前世界上最具影响力的国际反洗钱和反恐融资领域最具权威性的国际组织之一。由其指定的相关准则已成为目前国际社会公认的反洗钱合规标准。

表 2 FATF40 条建议的演进

时间	主要内容
1990 年	FATF 公布了成立以来的第一版 40 项建议，旨在打击通过金融系统清洗毒品资金。
1996 年	FATF 根据洗钱范围扩大的现状对建议进行了修订，扩大了打击洗钱的范围。
2001 年	受 9·11 事件影响，FATF 在原有“40 条建议”的基础上针对打击恐怖融资提出了 8 条特别建议。
2004 年 10 月	通过了关于打击通过现钞运送进行洗钱等一项特别建议。与原有 40 条建议合称“40+9 项建议”。该文件是国际反洗钱和反恐怖融资领域中最著名的指导性文件，目前已经得到 140 多个国家和地区以及国际货币基金组织、世界银行等国际组织的认可。

根据反洗钱形势和内涵的变化，FATF 建议经过了多次修改。2012 年，FATF 修订并发布新的《打击洗钱、恐怖融资和扩散融资的国际标准：FATF 建议》（“新 40 条建议”），并以此为依据，从 2014 年至 2022 年对所有成员开展互评估，旨在综合考察成员反洗钱工作的合规性和有效性<sup>6</sup>。我国于 2005 年 1 月成为 FATF

<sup>6</sup> 在这一过程中，FATF 从技术性合规（Technical Compliance）和有效性（Effectiveness）合规两个方面对各国落实《40 项建议》的情况展开评估，并将评估结果分为 5 类，由高到低分别为：合规（C）、大部分合规（LC）、部分合规（PC）、不合规（NC）、不适用（N/A）。技术合规性评估的合格标准则为：“部分合规”与“不合规”的指标数量之和不得超过 8 个，且核心指标（即《40 项建议》中的建议 3、建议 5、建议 10、建议 11 和建议 20）的评估结果不能出现“部分合规”或者“不合规”。有效性评估的合格标准为：被评为“中等水平”与“低效”的指标不超过 7 个，且被评为“无效”的指标不能超过 4 个。同时，FATF 将反洗钱和反恐怖融

观察员,于2006年11月接受了FATF对我国反洗钱和反恐融资体制的现场评估。2007年,中国正式成为FATF成员,并于2012年取得FATF全会认可,顺利结局第三轮互评估程序,成为第13个全面到达FATF第三轮互评估标准的成员国。2018年,我国接受了FATF的第四轮评估。FATF依据评估结果撰写的《中国反洗钱和反恐怖融资互评估报告》已于2019年2月审议并通过。

## 二、全球反洗钱合规监管的最新趋势

### (一) 内涵不断扩大,与国家战略利益联系日益紧密

“911”恐怖袭击之后,美国率先将反恐怖融资及防治大规模杀伤性武器列入反洗钱监管范围。随后,反洗钱金融行动特别工作组(FATF)于2012年新出台了《打击洗钱、恐怖融资与扩散融资国际标准:40条建议》,将反洗钱内涵扩大到反洗钱、反恐怖融资和防止大规模杀伤性武器扩散融资三大领域。

当前,反洗钱逐渐提高到维护国家经济安全和国际政治稳定的战略高度,政治色彩日渐浓厚。例如,美国财政部海外资产管理办公室(OFAC)会不定期更新制裁名单,包括特例国外机构清单(SDN List)和综合非指定国民名单(Consolidated Non-SDN List),这些清单主要是与美国敌对国家有联系的公司和个人,或者恐怖组织及犯罪走私集团。只要涉及名单上的客户,即便该客户不在联合国的制裁名单之列,金融机构也必须停止为其服务,立即冻结其资产并上报OFAC,否则该金融机构便会遭受反洗钱制裁。

### (二) 监管渠道和监管对象不断拓宽

一方面,当前欧美主要发达国家反洗钱监管对象正逐渐由传统银行类金融机构向其他金融机构和非金融机构延伸。早在2003年,英国的《2003年反洗钱法规》中就将防范洗钱的经营业务范围从传统的金融活动领域扩展到了非金融领域。根据该法规定,任何在英国境内从事“相关经营活动”的主体主要负有防范洗钱的3项法律义务,即在内部建立“客户身份识别”、“交易记录保存”

资措施应实现的最终目标分为11个直接指标(Immediate Outcome),每项指标所对应的评估结果则分为4个等级,由高到低分别为:高水平(HE)、较高水平(SE)、中等水平(ME)、低效(LE)。

与“洗钱嫌疑内部报告”的三大洗钱防范机制<sup>7</sup>；欧盟于2015年出台了《防止犯罪团伙利用金融系统进行洗钱和资助恐怖主义的规定》、《跟踪资金转移活动的规定》两个文件，不但明确了赌场等机构的反洗钱业务，而且对金融机构保存客户信息的标准提出了更为严格的要求<sup>8</sup>。

另一方面，随着支付结算技术迅猛发展，反洗钱监管的范围目前已拓宽到数字货币等新兴金融业务。例如，美国纽约金融监管局（DFS）于2018年2月7日发布了《预防虚拟货币行业市场操作和其他不当活动的指引》。针对虚拟货币公司<sup>9</sup>开展监测、防范和应对欺诈提出具体建议；同年9月，美国众议院通过《FinCEN改进法案》，扩大FinCEN职责以使其更好的关注虚拟货币风险；欧盟则在2018年7月发布了反洗钱5号令，将从事虚拟货币与法定货币之间兑换服务的主体以及钱包保管服务提供商（Custodian Wallet Providers）新纳入进了欧盟反洗钱被监管机构的范围<sup>10</sup>；2018年6月，美国众议院金融服务委员会对《反恐怖主义和非法金融法案》修改进行讨论，要求在银行保密法中添加人工智能等创新技术运用的内容。

### （三）监管前移，“KYC”成为重点

金融行动特别工作组（FATF）发布的新“40条”揭开了反洗钱合规监管思路由“规则为本”向“风险为本”的转变。“风险为本”的监管理念强调“预防为主、打击为辅”原则，注重对洗钱风险提前监测和有效防控。反洗钱监管强调被监管机构的洗钱风险评估情况及洗钱风险控制措施、程序能否起到有效降低洗钱风险的作用，而不以绝对化标准僵化要求被监管机构。

在上述原则指引下，近年来各国反洗钱的规定和监管政策更加细致丰富。例如，2016年底美国纽约州金融服务管理局颁布了最新的反洗钱监管条例《银行机构交易监控与过滤程序及证实管理条例》，明确要求董事会成员或高级合规

<sup>7</sup> 《2003年反洗钱法规》第3条。

<sup>8</sup> 对原有的反洗钱指令进行了以下补充：一是要求客户以及客户资金活动的信息必须更加透明，不允许匿名，要求所有公司保存好资金来往记录，这样可以更方便地查找到资金活动的受益方；二是对原有赌场资金活动的监督扩大到整个博彩业；三是扩大监督范围，将货物或服务交易跟踪的门槛由原来的15000欧元下调至7500欧元；四是加强欧盟成员国金融情报部门之间的合作。

<sup>9</sup> 如持有比特币牌照或货币转移牌照的公司。

<sup>10</sup> [http://www.agilecentury.com/show\\_1\\_48\\_260.html](http://www.agilecentury.com/show_1_48_260.html)



官每年签发书面文件，以证明机构采取了合适的反洗钱控制举措；2017年7月，英国市场行为监管局修订并新发布了有关政治公众人物的反洗钱风险指引，要求英国金融机构正确识别和确定客户的收益所有人是否是政治公众人物，并根据客户风险等级实施恰当的反洗钱/反恐融资管控措施。

在愈发严格的制度下，针对反洗钱合规的监管正呈现由“点”到“面”，由处罚风险事件到针对管理流程和制度的趋势。境外监管机构往往通过常规调查，提出针对银行机构管理架构和制度、系统的问题，并要求“全面”整改，如果不能满足整改要求，则会开出巨额罚单。

在上述过程中，“KYC”（“Know Your Customer”）成为各国反洗钱监管的重点。KYC原则最早由巴塞尔银行委员会在1988年的《关于防止利用银行系统进行洗钱的声明》中提出，现已成为反洗钱领域的基础性制度。作为金融机构反洗钱尽职调查的关键一步，KYC要求金融机构了解客户的真实身份，识别特定资金与其真正所有人、受益人之间的关系，并对政治公众人物及其关系密切者所开立的账户进行强化审查。

KYC制度不仅要求金融机构在拓户初期掌握客户和交易的基本信息，而且要求注意及时更新客户资料并掌握客户的交易习惯，对复杂业务的底层客户和交易信息做到“穿透”。特别是随着近些年来金融交易的日益复杂和数字货币等新型金融资产的兴起，了解底层交易对手和客户信息的难度越来越大，国际社会对商业银行KYC能力的重视程度也进一步提高。以FATF刚刚完成的第四轮互评估为例<sup>11</sup>，即使是反洗钱体系较为严格的美国也未能进入常规后续进程(Regular Follow-up)，而是被列为需要整改(Enhanced Follow-up)的对象。在FATF整改建议中，KYC制度更是作为重点被提及。在此背景下，未来各国很可能就KYC出台更加明确、细致的要求，对金融机构形成持续压力。

#### （四）执法力度趋严，罚金屡创新高

加大反洗钱违法处置力度已成为近年来各国监管的大趋势。近年来，各国

<sup>11</sup> 目前只有意大利、瑞典和西班牙进入了常规后续进程(Regular follow-up)，即一般认为的“通过互评估”，通过率仅为14%。

对金融机构违反反洗钱规定的处罚屡创新高（见附表1）：2012年8月，渣打银行因涉嫌与伊朗机构进行长达10年的洗钱活动，被纽约金融服务局罚款6.67亿美元；同年，汇丰银行因让伊朗、恐怖主义者和墨西哥毒品贩进入美国金融系统而被处罚19.21亿美元；2014年，美国政府指控法国巴黎银行为苏丹等被美国列入黑名单的国家转移了数十亿美元资金，开出89亿美元的史上最高金额罚单；2015年11月，英国金融行为监管局以对客户尽职调查不够、急于拿下高净值客户、高管对风险监管不足、持续监测不到位为由，对巴克莱银行开出7200万英镑的罚单<sup>12</sup>；2018年9月4日，荷兰国际集团因违反荷兰《反洗钱和反恐怖融资法》、反洗钱不力被罚7.75亿欧元。其中罚款6.75亿欧元，没收1亿欧元，罚款金额创下欧洲同类调查的最高水平<sup>13</sup>。

### 三、中资银行反洗钱监管压力增大的主要原因

附表2中列举了近年来中资商业银行海外机构受到的反洗钱监管和处罚事件。通过梳理，可以从内因和外因两方面总结原因。

#### （一）内部因素

**其一，管理层合规意识不强，反洗钱合规工作流于形式。**

出于经营绩效的压力，一些中资银行海外机构合规经营意识不强，合规管理制度仅停留在技术层面，对管理层决策的约束力不强。从近年来中资金融机构的海外合规风险事件来看，高层管理人员疏漏引发的合规风险，其严重性远远大于基层操作人员。以某中资银行纽约分行遭到的反洗钱处罚为例，早在2014年，纽约金融服务局就在执法检查中提醒其交易监测系统在交易控制、风险评估、开展持续合规工作的规定及流程方面的存在缺陷。其首席合规官于2014年试图进行可疑交易的内部调查未果，反而被银行管理层要求保持沉默，后于2015

<sup>12</sup>这还是由于巴克莱在调查早期同意和解，因此打了七折的金额。

<sup>13</sup>从国内看，近年来反洗钱工作检查和处罚力度也明显增强。银行作为国内融资的主要渠道，承受压力逐渐增大。根据中国人民银行网站统计，2016年国内反洗钱出发达到185条，2017年度则超过350条。无论是单位处罚金额，还是处罚笔数，银行业处罚都占总量的73%以上。

年4月离职。

**其二，信息系统建设滞后是境外机构反洗钱能力的短板。**反洗钱信息系统建设一般是由客户风险评估系统、交易监控系统、黑名单批量筛查系统以及涉敏业务审核系统等模块组成<sup>14</sup>，尽管国有大型商业银行在国内拥有较为完备的反洗钱信息处理体系，但由于客户风险评估和交易监控本地化要求较高，使得境外机构与此相关的监测能力相对不足。一是系统更新不及时。特别是在处理美元交易时，由于OFAC制裁名单更新较为频繁，对信息系统自动更新信息、提示风险造成了很大挑战；二是由于中资银行境外发展初期多选择支付结算代理等作为业务扩张的突破口，加大了实际交易对手信息的获取难度；三是系统存在监测漏洞。从国外银行发生的风险事件来看，前台人员可以利用系统漏洞规避业务信息报送流程。

**其三，制度缺失或显示预防能力有所不足。**在以风险为本的监管思路下，内控规章制度正在成为反洗钱合规监管的重点。如某中资银行纽约分行接受美联储反洗钱监管检查中，未发现涉及违规的具体事项，但认为该机构在反洗钱公司治理、客户尽职调查、可疑活动监测报告及交易审查相关制度建设上存在缺陷，要求作出整改。

**其四，人才队伍不足制约境外反洗钱合规能力提升。**由于缺乏同时了解本地合规经营制度和中资银行企业文化的合规风险人才，商业银行境外机构合规工作的长期建设面临瓶颈。一方面，部分境外机构在建设初期缺乏了解当地反洗钱监管体系的专业人才，对当地反洗钱机构的监管、检查方式及应对手段缺乏经验；另一方面，由于企业文化差异，分支机构管理层与本地监管机构及内控合规人员间的沟通存在一定障碍。

## （二）外部因素

**其一，国际地位的提高加大了反洗钱合规压力。**随着中资银行全球地位的提升，其国际化经营过程中的合规事项自然日益成为各国监管机构关注的重点。从近年来欧美主要发达国家反洗钱合规监管的对象来看，受处罚银行多为全球

<sup>14</sup> 王路,海外中资银行如何做好合规管理[J],银行家,2018(07):114-115.

**系统重要性银行**（见附表一）。根据金融稳定理事会（FSB）公布名单，2011 年时中国仅有中国银行一家进入前 28 家全球系统重要性银行（G-SIBs）名单，但在 2013-2015 年间，工行、农行和建行先后进入 G-SIBs 名单；2016-2017 年间，工商银行、中国银行和中国建设银行分别被提升至第 2 档次。同时，作为“一带一路”战略和人民币国际化的“排头兵”，中资银行及其境外机构的跨境国际结算业务正在呈现迅速增长态势，无疑加剧了境外机构的反洗钱合规管理压力。

**其二，保护主义和单边主义加大反洗钱合规管理难度。**尽管欧美国家普遍对金融市场准入采取了开放态度，但随着近年来保护主义的盛行，包括反洗钱监管等在内的一系列监管正在成为限制市场准入潜在的制度性壁垒。

另一方面，由于近年来美国、欧盟等国绕开联合国框架单方面对伊朗、朝鲜等国采取制裁措施，海外中资银行涉及相关交易时面临的反洗钱形势更加严峻。**其中最突出的是“长臂管辖”制度。**对于在美国设有分支机构的中资银行，美国法院可通过境外分行直接向总行及国内机构发出传票，跨境进行取证、冻结或罚没资金等。特别是近期，美国持续加大对敏感国家的金融制裁力度。欧盟则于今年 5 月底颁布了理事会实施条例（EU 2019/855），修订了欧盟法规对伊朗的限制性措施，更新了制裁名单。

从具体案例看，美国 2019 年 4 月针对意大利裕信银行的反洗钱合规处罚中，处罚范围不仅涉及裕信德国、裕信奥地利等分支机构，而且波及了意大利总部。又如，2010 年 6 月，古驰（Gucci）等奢侈品公司在纽约南区联邦法院针对中国造假者提起诉讼，以发现涉案人员将货款汇入中国银行国内分行账户为由，要求中国银行提供账户信息作为“查证造假者非法所得及是否有共犯等问题的主要证据”。但根据我国《民事诉讼法》，外国主体应通过国际条约等规定的司法协助途径调取中国境内证据，未经中国主管机关准许，不得在中国境内调查取证<sup>15</sup>。

再如，2018 年美国耐克和匡威两公司把胜诉债权转让给了本国 Next Investments 公司，该公司随即申请法院向中国农业银行、中国银行、交通银行、

<sup>15</sup>事实上，中国银行曾提出根据《海牙取证公约》等国际条约跨境取证的解决方案，美国法院也曾试图进行协调，但遭到 Gucci 公司的拒绝，理由是“这种方式太慢，也难以掌控”。

中国建设银行、招商银行和中国工商银行六家银行发出传票，要求提供判决债务人的相关资产信息。根据这一调查令，上述中资银行必须要把包括中国境内分行在内的交易记录向美国公开，否则将接受巨额罚款或被禁止业务。

这些举措让在美的银行分支机构处于进退两难的境地：如果不执行美国法院的命令，将面临巨额罚款，美国法院还会直接扣划银行资金执行判决；而执行美国法院命令，又会违反银行的保密条例和中国法律。

#### 四、应对建议

##### （一）提高全行反洗钱合规意识

总行层面，应明确反洗钱合规工作在境外机构管理过程中的重要性，将风险为本的理念贯彻到产品设计、业务标准、绩效考核等各个业务条线；境外各分支机构应转变意识，积极主动配合所在国家和地区反洗钱部门的执法检查工作，将监管压力转换成提高业务能力的动力。

##### （二）建立差异化的反洗钱合规体系

发挥集团优势，通过优化总行和分支机构分工，提高反洗钱合规工作效率。总行层面，继续完善内控合规特别是 KYC 相关的管理办法，在人员设置、考核机制等方面形成制度和标准流程，并对诸如跨境交易、代理支付等重点业务形成常态化的监督、指导机制；地区层面，推动以区域中心为依托的反洗钱合规的联动机制，对区域内反洗钱监管制度、变化趋势进行梳理，将区域内共性问题的预防、处理、沟通协调形成制度化安排，降低分支机构“各自为战”的成本；境外分支机构层面，依据所在国家和地区特点，赋予合规管理部门一定的独立性与权威性；结合自身业务特点，对客户、业务的反洗钱风险等级进行分类，有的放矢的配置反洗钱资源，缓解人力与业务发展之间的矛盾。

##### （三）加强业务人才队伍建设，提升金融科技支持能力

一方面，加强业务人才的培训和引进。随着洗钱手段的不断变化，新的洗钱手法层出不穷，专业人才是金融机构应对上述挑战的关键因素。大力加



强合规人才专业化培训，同时注重企业文化、合规文化的培养；另一方面，加大科技研发投入，借助金融科技的最新成果提升反洗钱工作的效率。当前，互联网技术和金融科技已经渗透到金融领域的各个方面，客户身份识别技术、AI技术和大数据技术的发展为金融机构反洗钱工作提供了有效手段。2017年底，中国人民银行发布了《关于优化企业开户服务的指导意见》（银发[2017]288号），明确提出，鼓励银行将人脸识别、光学字符识别（OCR）、二维码等技术手段嵌入开户业务流程，作为读取、收集以及核验客户身份信息和开户业务处理的辅助手段，使金融机构在反洗钱和客户识别领域运用金融科技的制度约束进一步减小。

建议进一步发挥行内科技力量的集团优势，同时加大与外部机构的合作。在信息来源上，可以借助第三方数据平台，对行内现有数据进行补充；在系统建设方面，可尝试与第三方机构合作，设计符合所在国监管要求的反洗钱信息系统，推进客户身份识别、可疑交易分析、洗钱风险分析等工作的自动化水平。

#### （四）加强主动沟通能力，了解监管机构要求

针对当前国际反洗钱监管从事后监管逐渐转向前端介入的新趋势，我海外分支机构要提高主动意识，与所在地金融监管机构及时保持沟通，通过、交流、汇报和反馈，了解境外当地的监管期望，努力为经营发展创造有利条件。

#### （五）打造专业研究团队，加强国际交流

不同地区、制度背景国家的反洗钱法律体系和监管体系差异较大，我们有必要打造专业的反洗钱合规研究团队。除了系统梳理各国反洗钱的法律和制度规章外，还应当追踪各个区域和国家经济、地缘政治及反恐形势的最新变化和反洗钱监管的最新动向。同时，建议积极参加国际交流。特别是在 FATF 等国际权威组织举办的活动中，中资银行应代表中国金融业积极发声，主动化解不利消极因素，增强对国际反洗钱规则制定的影响力。

**附表 1 近年来年美国对境内金融机构的反洗钱处罚**

时间	处罚机构	处罚事件	处罚原因
2018 年 1 月 17 日	美国联邦储备委员会	对台湾兆丰国际商业银行实施 2900 万美元反洗钱处罚。	该行在美分行合规工作存在重大缺陷，对于《银行保密法》及反洗钱法律法规要求的反洗钱合规义务履行不到位。
2018 年 2 月 7 日	美国货币监理署 (OCC)	对荷兰合作银行 (Rabobank, N. A.) 处以 5000 万美元民事罚款，该行同意支付 3.68 亿美元的和解金。	反洗钱不力且违反美国《银行保密法》(BSA)
2018 年 2 月 15 日		对全美银行 (U. S. BankNationalAssociation) 及其母公司美国合众银行 (U. S. Bancorp) 进行反洗钱处罚 8.03 亿美元	一是在 2011-2014 年间，未能建立和执行完善的反洗钱程序；二是在 2011-2014 年间，未按规定报送可疑交易报告；三是在 2011-2015 年间，未全面报送现金交易报告。
2018 年 3 月 28 日	美国证券交易委员会 (SEC)、美国金融监管局 (FINRA)	对纽约的证券经纪公司埃癸斯资本 (AegisCapitalCorporation) 罚款 75 万美元。，埃癸斯前反洗钱合规官 KevinMcKenna 被处罚款 2 美元，并禁止从事证券业合规或反	公司首席执行官 RobertEide 对违规行为负有责任，处以罚款 4 万美元。同时，美国金融监管局 (FINRA) 因该公司券款对付账户 (DVPaccounts) 监督系统无法满足调查监控账户交易的要求、未及时报送可疑交易报告等原因宣布对该公司处以 55 万美元的罚款。

国际反洗钱监管的最新趋势及应对建议

时间	处罚机构	处罚事件	处罚原因
		洗钱工作.	
2018 年 4 月 19 日	美国联邦储备委员会	<p>美国联邦储备委员会针对台湾华南银行及其纽约分行在风险管理、执行反洗钱法律法规、可疑交易监测报告以及反洗钱合规制度等方面存在的重大缺陷，向华南银行及其纽约分行发出了警告令（ceaseanddesistorder），要求该行及其纽约分行从 7 个方面进行整改。</p>	<p>整改要求主要包括：一是公司治理和管理层的监督方面，要强化董事会和管理层对反洗钱合规工作的监督。二是合规制度方面，要制定系统的内控措施，开展全面风险评估，任命反洗钱合规官，强化内部培训。三是客户尽职调查方面，要修订客户尽职调查制度，确保全面、准确、及时掌握客户信息。四是可疑活动监测和报告方面，要修订可疑活动监测及报告制度，确保发现可疑活动并及时、准确、完整地向有关部门报告。五是交易审查方面，要聘请独立第三方对纽约分行 2016 年 1 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间的电汇交易进行审查，以确认是否存在漏报的可疑交易报告的情况。六是要加强 OFAC 合规工作，记录预警审查和排除的情况，完善 OFAC 风险评估的方法，强化合规流程和制度。七是内部审计方面，要求按年度开展全面的审计，及时整改发现的问题并进行后续审计，应向董事会报告审计结论和检查结果。</p>

时间	处罚机构	处罚事件	处罚原因
2018年10月10日	纽约金融服务局	因违反美国《银行保密法》(BSA)和《反洗钱法》(AML), 纽约金融服务局(DFS)对阿联酋马士礼格银行(MASHREQBANK)及其纽约分行处以4000万美元罚款。	该行具体存在四方面的问题: 一是未对高风险地区的客户交易进行充分监管。2016-2017年为东南亚、中东和北非等高风险地区的客户清算超过数百万笔美元交易, 总金额超过数千亿美元。二是分析特定交易预警的记录不详细, 排除预警理由不充分。该行每条交易预警仅由一个审查员审查, 未进行充分调查便排除或上报。三是内部控制制度建设不完善。交易记录保存制度缺乏处理预警的相关规定。四是总行未对聘请的第三方审计师进行充分监督, 并评估分行的补救工作。因此, DFS要求阿联酋马士礼格银行(MASHREQBANK)提交关于完善法律合规、可疑交易分析识别、强化的客户尽职调查措施等环节的书面计划并采取聘请由DFS选择的独立第三方顾问监督和解决分行合规职能缺陷等措施进行整改。
2018年10月23日	美国联邦监管机构货币监理署(OCC)	处罚美国第一资本金融集团(CapitalOneFinancialCorp.)及第一资本银行(CapitalOneBank)1亿美元罚款。	2015年OCC发现第一资本银行存在内控制度不完善, 未开展有效的外部测试, 未进行全面的风险评估, 交易监测、风险管理系统、远程存款抓取和代理行业务流程存在不足, 未能有效识别可疑交易并漏报可疑交易报告等问题, 并与该银行签署和解令。但该银行未按照2015年和解令如期完成整改, 并于2016年7月至2017年6月期间漏报可疑交易且发起了一笔交易信息不完整的电汇交易, 因此被

国际反洗钱监管的最新趋势及应对建议

时间	处罚机构	处罚事件	处罚原因
			处以 1 亿美元罚款。目前，该银行已经向美国财政部支付了相关罚款。
2018 年 11 月 19 日	OFAC、美联储、美国司法部、纽约郡地方检察官办公室	法国兴业银行向美国财政部海外资产控制办公室 (OFAC) 支付 0.54 亿美元、向美联储支付 0.81 亿美元、向纽约郡地方检察官办公室支付 1.63 亿美元、向纽约州金融服务局支付 3.2 亿美元、向美国司法部支付 7.17 亿美元以达成和解，合计被罚 13.35 亿美元。	OFAC、美联储、美国司法部、纽约郡地方检察官办公室，美国纽约南部检察官办公室以及纽约州金融服务局在联合执法中发现，法国兴业银行直接处理或通过美国金融机构处理了大量涉及 OFAC 制裁名单国家或个体的交易，并在发送给参与交易的美国金融机构的交易信息中故意删除、遗漏、隐藏或以其他方式掩盖受制裁对象的相关资料。调查发现法国兴业银行存在 1077 笔违规交易，涉及金额超过 5 亿美元，明显违反了《古巴资产管制条例》、《伊朗交易与制裁条例》、以及《苏丹制裁条例》中的规定。
2018 年 12 月 17 日	美国金融犯罪执法局 (FinCEN)	瑞银金融服务公司被美国 3 家监管机构处以 1450 万美元罚款。	美国金融犯罪执法局 (FinCEN) 发布了关于瑞银金融服务公司 (UBSFS) 故意违反《银行保密法》(BSA) 的《民事罚款决定》，对 UBSFS 处以 1450 万美元罚款，其中向 FinCEN、美国证券交易监督委员会 (SEC) 分别支付 500 万美元，向金融业监管局 (FINRA) 支付 450 万美元。



时间	处罚机构	处罚事件	处罚原因
2018年12月26日	美国金融业监管局 (FINRA)	对摩根士丹利美邦公司 (MorganStanleySmithBarneyLLC) 处以 1000 万美元罚款。	一是反洗钱交易系统未能收集其他多个系统的关键数据；二是未能投入足够的人力；三是反洗钱部门没有合理监控客户存款和涉及小面值股票交易的可疑活动；四是未能建立和维持合理的风险管控体系。
2019年4月9日	美国联邦、纽约州监管机构及英国金融监管局 (FCA)	英国渣打银行被处罚合计 10.6 亿美元，含英国 FCA 处罚的 1.02 亿英镑，美国监管机构的 9.47 亿美元罚款。	渣打银行及其纽约分行违反美国 OFAC 制裁规定及违反英国《2007 年反洗钱条例》规定。
2019年4月15日	美国联邦和纽约州监管机构	意大利裕信银行被处罚 13 亿美元。	裕信银行、裕信德国、裕信奥地利违反美国 OFAC 大规模杀伤性武器扩散制裁方面的规定和反恐怖主义制裁规定。

国际反洗钱监管的最新趋势及应对建议

附表 2 近年来主要中资银行海外反洗钱处罚

时间	调查/处罚部门	涉案金融机构	调查/处罚事由	处理措施
2015 年 6 月	意大利检方	中国银行意大利米兰分行	涉嫌协助当地华人洗钱，涉案金额达 45 亿欧元	被当地检方行政调查，目前已进入司法程序。
2015 年 7 月	美联储	中国建设银行纽约分行	反洗钱合规措施存在漏洞	发布执法公告，要求在规定时间内递交纠错计划，聘请第三方评估机构检查可疑美元交易。
2016 年 2 月	西班牙国民警卫队和反腐败检察官办公室	中国工商银行西班牙马德里分行	未有效核实资金来源，涉嫌参与洗钱和透水犯罪，协助犯罪团伙从西班牙转移资金	以打击洗钱和逃税为由对其进行调查、搜查，带走 5 名主要负责人员，并对营业场所进行临时封锁。
2016 年 3 月	英国金融行为监管局	中国建设银行、中国工商银行伦敦分行	检查反洗钱、反金融腐败方面的合规情况	---
2016 年 11 月	纽约州金融服务局	中国农业银行纽约分行	在风险控制和反洗钱法规执行方面存在“重大缺陷”，对大量异常交易管控不严	处以 2.15 亿美元罚金，责令其建立有效的合规控制体系，聘请独立笛梵方对特定期间的各类交易进行审计，向美联储出具交易审查报告。
2018 年 2 月	南非央行 (SRAB)	建设银行约翰内斯堡分行	反洗钱和反恐怖活动融资措施不足，控制措施执行不到位。	处以 7500 万南非兰特（约 3911 万人民币）的罚款，并要求按照相关法律整改。
2018 年 3 月	美联储	中国工商银行纽约分行	没有充分遵守美国“银行保密法”，没有及时报告可疑行为。	责令该银行在 60 天之内提交一项加强其防范洗钱措施的具体书面计划。