KPMG

监管快讯

监管洞察



2021年1月

《银行保密法》与反洗钱改革

重点

— 此次改革得到国会、执法机构和金融服务业的广泛支持，旨在加强和更新银行保密法（BSA）/反洗钱（AML）/反恐怖融资（CFT）的监管框架。

— 与反洗钱相关的内容发生了大量重大而详细的变化，主要包括：将国家安全纳入银行保密法范畴、进一步强调风险为本的战略、报告和共享信息（包括反馈循环）新框架、强制性举报人奖励计划、制定受益所有权报告要求和建立数据仓库。

— 法律要求开展的大量研究可能会导致其他变更、新的监管要求或于未来立法。

《2021财年国防授权法案》（NDAA）于2021年1月1日正式成为法律，其条款对《银行保密法》（BSA）和当前反洗钱/反恐怖融资（AML/CFT）监管框架进行了全面更新。《2021财年国防授权法案》F部分中的条款（统称“2020年反洗钱法”）似乎扩大了银行保密法的目的和用途，它将维护国家安全纳入其中，并要求在金融机构、监管机构、执法机构和国际社会之间就打击金融犯罪和恐怖融资进行更多常规的系统性协调、沟通以及反馈。《2021财年国防授权法案》的主要条款包括对用于提交《可疑活动报告》（SAR）和《大额交易报告》（CTR）、报告受益所有权信息以及推广创新和新技术的系统进行强化。受益所有权条款为《企业透明度法案》（CTA）的一部分，已纳入第64章之下。这些变更的时间安排在很大程度上取决于美国金融犯罪执法网（FinCEN）的实施条例，其中许多条例将在一年内颁布。对于受益所有权，需要进行报告的现有实体可在两年内作出报告，而新实体则需要立即进行报告。

《2021财年国防授权法案》F部分五节内容的要点概述如下：

第61章 – 加强美国财政部金融情报、反洗钱和反恐怖融资计划

— 美国财政部将在法案颁布之日起180天内，确立并公布反洗钱和反恐怖融资政策的优先事项；优先事项适用于所有政府部门，每四年更新一次。金融机构必须将优先事项纳入其银行保密法/反洗钱/反恐怖融资合规计划。美国金融犯罪执法网络局将在美国财政部宣布优先事项后的180天内颁布实施条例。预计涵盖的金融机构和其他方将需要遵循待定实施期限的要求。

KPMG

© 2021 毕马威华振会计师事务所(特殊普通合伙) — 中国合伙制会计师事务所，毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，毕马威会计师事务所 — 澳门合伙制事务所及毕马威会计师事务所 — 香港合伙制事务所，均是与英国私营担保有限公司 — 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。

- 《银行保密法》的涵盖范围扩大至包括虚拟货币，“金融机构”的定义也扩大到涵盖古董交易商。
- 美国金融犯罪执法网络局交易所（FinCEN Exchange）已建成，以促成执法机构、国家安全机构、金融机构与美国金融犯罪执法网络局之间自愿共享公共与私人信息的合作关系，从而防止金融系统中的非法行为并促进国家安全，包括推动报告方面的创新和技术进步。
- 为扩大反洗钱/反恐怖融活动的范围，已制订新的美国财政部专员计划，专员将设在境外（通常在美国大使馆中）；美国金融犯罪执法网络局需要至少委任6名同样位于境外的外国金融情报机构联络员，与外国对应人员合作；美国财政部需要与反洗钱金融行动特别工作组（FATF）和国际货币基金组织（IMF）等国际组织开展双边合作，以推动全球反洗钱框架的发展。

第62章 – 反洗钱和反恐怖融资系统的现代化

- 涵盖的联邦监管机构必须针对从按照《银行保密法》编制的金融机构报告中得到的信息和数据，向美国财政部提交年度报告，包括分析是否可根据该等信息进行起诉、所采取的应对措施以及任何趋势或方式。
- 《可疑活动报告》和《大额交易报告》：
  - 提交的《可疑活动报告》应与美国财政部确定的国家优先事项相一致，且应对执法和国家安全工作而言“非常有用”。
  - 应指示，美国金融犯罪执法网络局需针对非复杂报告类别建立简化（包括自动化）的申报流程。
  - 该局将至少每半年针对《可疑活动报告》发布一次威胁模式和趋势信息。
  - 也将定期向所有金融机构披露已证明对执法机构而言有用的已提交的《可疑活动报告》信息。
  - 美国财政部将在法案颁布后一年内发布条例，以便制订试点计划，使金融机构能够与其位于中国、俄罗斯或其他某些地区的境外分支机构、子公司和关联实体共享《可疑活动报告》和《可疑活动报告》信息。
  - 美国财政部将正式审查金融机构关于《可疑活动报告》和《大额交易报告》等报告要求（包括自动化的使用、报告阈值的调整以及金融机构系统与电子申报系统集成的可能性），并根据审查结果提出法规建议。
- 聚焦技术：
  - 在银行保密法咨询小组下增设两个新的小组委员会（分别为创新和技术小组委员会，以及信息安全与保密小组委员会），各小组委员会的任期均为5年。新委任的美国金融犯罪执法网络局创新官将直接向局长汇报，并要求该局、各联邦机构、美国国税局均委任1名银行保密法信息安全官。
  - 设立新的“技术专题讨论会”，美国财政部通过专题讨论会召集国际及国内监管机构、金融机构、执法机构和科技公司，以展示和测试用于打击金融犯罪和其他非法活动的新手段。
  - 美国财政部将颁布新要求，以建立金融机构在针对新框架测试技术和相关流程时所应遵循的准则，包括强调创新方法（例如，机器学习、增强数据分析）、风险导向的测试和监督、数据隐私和信息安全，以及要求向其联邦监管机构和美国金融犯罪执法网络局披露系统配置和算法。
  - 美国金融犯罪执法网络局将就有关新兴技术的使用和有效性以及增强新兴技术的必要性编制报告并提交国会，新兴技术包括人工智能、数字身份技术、分布式分类账技术以及其他用于分析和传播与银行保密法/反洗钱/反恐怖融资相关信息的创新技术。

第63章 – 改善关于反洗钱和反恐怖融资的沟通、监督和流程

- 美国金融犯罪执法网络局将作为一个由能够识别、跟踪和追溯洗钱和恐怖融资网络的金融专家所组成的分析中心，开展和支持针对反洗钱和反恐怖融资的民事和刑事调查。
- 该局将评估是否应建立流程，以便针对与应用银行保密法或反洗钱/反恐怖融资法律或法规有关的问询，出具无异议函。

© 2021 毕马威华振会计师事务所(特殊普通合伙) — 中国合伙制会计师事务所，毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，毕马威会计师事务所 — 澳门合伙制事务所及毕马威会计师事务所 — 香港合伙制事务所，均是与英国私营担保有限公司 — 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。

- 如果金融机构在收到该联邦执法机构的“保持开放申请”后仍维护客户账户或客户交易，且事先通知并获得美国金融犯罪执法网络局同意，则该金融机构适用免责条款。
- 美国财政部或美国司法部可传唤在美国维护代理账户的任何外国银行，并要求其提供与代理账户或该外国银行中任何账户相关的任何记录，包括符合以下情形的相关记录：在美国境外保存，或作为美国刑事调查、民事没收诉讼或根据《美国法典》第31篇第5318A节执行的调查中的标的，且涉及针对重大洗钱嫌疑事项的特殊措施。
- 新禁令规定将对任何企图或蓄意对金融机构隐瞒、篡改或歪曲以下事项的人士进行处罚：i）与货币交易（根据法律定义）中涉及的资产的所有权或控制权相关的重要事实，前提是拥有或控制资产的人士是外国高级政治人物，且所涉及资产的总价值为100万美元或以上，或者ii）与货币交易中资金来源相关的重要事实，该货币交易涉及根据《美国法典》第31篇第5318A节被确定为存在重大洗钱嫌疑的实体，且该实体违反了美国法典第31篇第5318A(b)(5)节中的禁令或条件。
- 依据新的举报人计划，若举报人所提供的线索促使执法行动取得成功且罚金超过100万美元，将对举报人给予奖励，举报人最高可获罚金的30%作为奖励。

第64章 – 设立受益所有权信息报告要求或《企业透明度法案》

国会认为：

- 大部分或所有州都不要求提供有关股份有限公司、有限责任公司或根据州法成立的其他类似实体的实际受益方信息；据估计，每年在各州成立的股份有限公司和有限责任公司的数量超过200万。
- 有必要让联邦立法要求收集受益所有权信息，以制定明确的联邦准则，保护国家安全，使反洗钱/反恐怖融资执法工作得以开展，并让美国与国际反洗钱/反恐怖融资准则保持一致。
- 此类信息仅供获授权的政府机构查阅，并保存在安全的非公共数据库中。

受益所有权信息报告要求：

- 定义：
  - “实际受益方”指直接或间接通过任何合同、安排、解释、关系或其他方式对实体行使实质控制权（法律中未定义），或拥有或控制实体至少25%的所有者权益的个人。
  - “申报公司”指符合以下情况的股份有限公司、有限责任公司或其他类似实体：1）通过向州或印第安部落申报而设立，或2）根据外国法律成立并通过向州或印第安部落申报而在美国登记开展业务。
  - 某些公司无需符合“申报公司”的定义，这些公司包括上市公司、达到某些雇员人数和收入门槛的公司以及金融机构（见定义）。
- 报告：
  - 受益所有权信息报告相关法规的实施条例将在法案颁布后一年内颁布。
  - 新的申报公司必须在成立或注册时向美国金融犯罪执法网络局提交报告；而在法规生效时已存在的申报公司可在两年内向该局提交报告。申报公司必须在所有权发生变更后的一年内通知该局相关变更。
  - 报告必须通过法定名称、出生日期、现用地址、可接受的身份证件（如护照、驾驶执照）的唯一标识号或美国金融犯罪执法网络局标识符（可通过申请获得）来识别每个实际受益方。
  - 报告相关法规必须在法案颁布之日后一年内颁布。
- 保存和披露：
  - 美国金融犯罪执法网络局应在申报公司终止经营之日起不少于五年内保存受益所有权信息。
  - 受益所有权信息属机密信息，美国、州或部落机构、或者金融机构或监管机构的任何官员或雇员均不得披露相关信息。
  - 美国金融犯罪执法网络局可应以下机构的要求披露受益所有权信息：i）从事国家安全、情报或执法工作的联邦机构、或法院授权的州或部落执法机构；ii）代表外国执法机构的联邦机构，iii）进行客户尽职调查的获申报公司授权的金融机构；以及iv）联邦职能监管机构或其他监管机构。

© 2021 毕马威华振会计师事务所(特殊普通合伙) — 中国合伙制会计师事务所，毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，毕马威会计师事务所 — 澳门合伙制事务所及毕马威会计师事务所 — 香港合伙制事务所，均是与英国私营担保有限公司 — 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。

- 联邦职能监管机构（视情况而定）必须订立“适当的协议”，其中应规定用于确保实际受益方信息的安全性和保密性的准则和程序，且机构负责人应证明已遵循法案。

— 针对金融机构的客户尽职调查要求的规则必须在实施条例生效日后一年内予以修订，以符合本法案。

第65章 – 其他内容

— 研究要求包括：

- 美国政府问责署（GAO）和美国财政部对《国防授权法案》F部分的有效性的研究，旨在通过及时访问可靠、有用和完整的实际受益方信息来保障国家安全、情报和执法，并加强美国打击、发现、预防和起诉洗钱、恐怖融资、扩散融资、税务欺诈和其他犯罪的能力。
- 美国政府问责署关于反馈循环、大额交易报告、非法交易和回避风险的各种研究。
- 美国财政部关于以贸易为基础的洗钱情况的研究、关于中华人民共和国洗钱情况的研究，与司法部共同开展有关专制政体利用金融系统的手段的研究。

银行保密法/反洗钱的最新发展

— 2020年12月10日，美国金融犯罪执法网络局发布了第314(b)节事实清单”，以强调金融机构之间信息共享的重要性，并澄清一些条款的要点，为金融机构共享涉嫌恐怖融资或洗钱活动相关信息的行为提供了免责条款。

除此之外，事实清单指出，即使金融机构无法将某一行为与特定的违法活动或某一特定交易联系起来，也可以适用免责条款。

— 2020年9月，美国金融犯罪执法网络局发布了制定法规的预先通知（ANPR）”，以征求有关监管举措的基础信息，以便让金融机构能够重新分配资源，更好地聚焦由政府机构设定的国家反洗钱优先事项、增加信息共享和公私合作、利用新技术和风险管理技术，从而提高国家反洗钱框架的有效性和效率。征求意见期截至11月17日。

— 美国司法部和其他8个联邦执法机构宣布已完成第三次年度打击钱骡计划（Money Mule Initiative），该计划旨在协调针对跨国诈骗者的犯罪收益转移网络的打击行动。共促成了约2300起针对钱骡的行动，包括警告信、资产扣押、民事禁令诉讼、刑事指控和逮捕行动。

更多详情，请联系John Caruso。

*如需了解相关监管洞察信息，以及切实应对**舞弊和金融犯罪**的“下一步行动”，请参阅毕马威《2021年十大关键监管挑战》（Ten Key Regulatory Challenges of 2021）。*

Amy Matsuo
主管和美国负责人
监管洞察
电话：919-664-7302
电邮：amatsuo@kpmg.com

作者：
Amy Matsuo，监管洞察主管及美国负责人
John Caruso, 金融犯罪与分析咨询主管
Karen Staines， 监管洞察总监

kpmg.com/cn/socialmedia

如需获取毕马威中国各办公室信息，请扫描二维码或登陆我们的网站：
https://home.kpmg.com/cn/en/home/about/offices.html

本报告所载资料仅供一般参考用，并非针对任何个人或团体的个别情况而提供。虽然本所已致力提供准确和及时的资料，但本所不能保证这些资料在阁下收取时或日后仍然准确。任何人士不应在没有详细考虑相关的情况及获取适当的专业意见下依据所载资料行事。

本刊物经 KPMG LLP (一家位于美国特拉华州的有限责任合伙制事务所) 授权翻译。已获得原作者（及成员所）授权。

本刊物为KPMG LLP (一家位于美国特拉华州的有限责任合伙制事务所)所发布的英文原文“Bank secrecy act and anti money laundering”（“原文刊物”）的中文译本。如本中文译本的字词含义与其原文刊物不一致，应以原文刊物为准。

© 2021 毕马威华振会计师事务所(特殊普通合伙) — 中国合伙制会计师事务所，毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，毕马威会计师事务所 — 澳门合伙制事务所及毕马威会计师事务所 — 香港合伙制事务所，均是与英国私营担保有限公司 — 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。

毕马威的名称和标识均为毕马威全球性组织中的独立成员所经许可后使用的商标。

© 2021 毕马威华振会计师事务所(特殊普通合伙) — 中国合伙制会计师事务所，毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国有限责任公司，毕马威会计师事务所 — 澳门合伙制事务所及毕马威会计师事务所 — 香港合伙制事务所，均是与英国私营担保有限公司 — 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。