

“美国爱国者法案”对在美外资商业银行的影响

— 彭海燕、陈小敏

一、“美国爱国者法案”的由来

2001年10月26日，美国总统布什签署了“2001年为团结和强化美国而提供有效措施抗击恐怖主义法案”¹，该法案被简称为“美国爱国者法案”²。它是震惊中外的美国911事件的直接产物，是在911事件不久后颁布的一部联邦法。

911事件对美国的打击十分重大，它不仅改变了美国人的日常生活和思维方式，还使美国从政府到老百姓都对恐怖主义活动的警惕达到了前所未有的高度。“美国爱国者法案”就是针对恐怖主义活动而制定的。它从法律上给予美国国内执法机构和国际情报机构非常广泛的权力和相应的设施以防止、侦破和打击恐怖主义活动，使美国人民能够生活在安全的环境中。

二、“美国爱国者法案”与“国际反洗钱法”³

“美国爱国者法案”共分十个章节，范围广泛、内容复杂，同时还对美国现有的十几部法律作出了修改。其中的第三章题为“2001年国际反洗钱、反恐怖分子金融法案”，简称为“国际反洗钱法”。它的主要目的就是增强和确保美国的反洗钱措施、打击那些利用美国的金融机构来洗黑钱和给恐怖分子提供资金的犯罪活动。本文将对“国际反洗钱法”有关驻美外资银行业的要点进行介绍。

三、“国际反洗钱法”对在美外资商业银行的影响

¹ UNITING AND STRENGTHENING AMERICA BY PROVIDING APPROPRIATE TOOLS REQUIRED TO INTERCEPT AND OBSTRUCT TERRORISM

² USA PATRIOT ACT

³ THE INTERNATIONAL MONEY LAUNDERING ABATEMENT AND ANTI - TERRORIST FINANCING ACT OF 2001

“国际反洗钱法”共分三大部分：第一部分是关于加强美国金融机构的国际反洗钱措施；第二部分是对美国现有的反洗钱法进行相应的修改；第三部分是关于打击和惩处走私现金的犯罪活动。

(一)、建立反洗钱方案

“国际反洗钱法”要求在美的外资商业银行必须建立自己的反洗钱方案，该方案必须包括：(1) 制定银行内部的有关政策、程序和监控措施以防止洗钱的犯罪行为；(2) 指定一名反洗钱合规员；(3) 定期对员工进行培训以增强他们的反洗钱意识；(4) 对反洗钱方案进行独立的审计。

(二)、禁止代理境外的“壳银行” (“ Shell Banks”)

“国际反洗钱法”禁止在美国的外资商业银行为美国境外的“壳银行”开设、保留和管理任何代理行帐户⁴，同时还进一步要求他们采取相应的措施以保证不间接地为境外的“壳银行”提供任何代理行服务。所谓境外的“壳银行”是指那些在美国境外的既没有固定办公地点和职员，也没有营业记录和主管机构的银行。

唯一可以例外的是境外的“壳银行”必须隶属于某个在美国或其他国家有固定办公地点的储蓄所、信用社或外资银行，或者和他们共同隶属于另一个储蓄所、信用社或外资银行。此外，他们还必须受同一主管机构的监管。

(三)、禁止间接地为境外的“壳银行”提供服务

“国际反洗钱法”要求在美国的外资商业银行必须采取必要的措施以保证国外银行没有透过他们在美国开设的代理行帐户为国外的“壳银行”提供任何服务。这些措施包括：(1) 必须要求国外银行提供银行的所有人或者实际控制人的名册并记录在案，但那些已经向美国联邦储备银行备案的和上市的银行则不在此限；(2) 必须要求国外银行在美国指定一名当地居民或者单位代理他们在美国接受美国司法或者行政机构的传讯。

⁴ CORRESPONDENT ACCOUNTS

此外，“国际反洗钱法”还强烈提倡在美国的外资商业银行要求其代理的国外银行填报一份由美国提供的证明书，基本内容是国外银行的所有人或者实际控制人以及在美国指定的司法代理人的名称和地址，同时国外银行还要证明自己既不是美国所禁止的“壳银行”，也没有透过它在美国开设的代理行帐户间接地为美国所禁止的“壳银行”提供任何服务。而且，每三年再要填报一份由美国提供的确认书。那么，美国政府将会认定那些在美国的外资商业 银行已经满足了“国际反洗钱法”关于禁止为国外的“壳银行”在美国开设、保留和管理任何代理行帐户的要求，从而可以免去许多潜在的争议和法律责任。

虽然法律并没有硬性规定外资银行必须填报上述证明书和确认书，但他们必须用其它方式提供证明书和确认书里所要求的内容，并且由在美国代理他们的外资商业银行存档备案，否则将会被限令关户。因此，为了避免争议和责任，多数在美国的外资商业银行都会按照“国际反洗钱法”的倡议要求他们所代理的国外银行填报证明书。

“国际反洗钱法”还进一步规定，如果国外代理行拒绝填报证明书或者不提供必要的信息，在美国代理他们的外资商业银行则不准许为他们开设代理行帐户，对于那些过去已经存在的帐户也必须限期关户。

(四)、对国外银行的尽职调查

“国际反洗钱法”要求那些在美国为国外银行开设、保留和管理代理行帐户的外资商业银行必须制定一套体系完整和切实可行的政策、程序和监控措施以观察这些帐户的活动情况，并及时向美国政府报告可疑的洗钱犯罪活动。

此外，“国际反洗钱法”还对那些为以下三类有开设、保留和管理代理行帐户的美国境内的外资商业银行作出了更严格的规定：(1) 在国际反洗钱金融行动组织⁵认定的不合作的 国家注册的银行；(2) 在美国财政部认定的洗钱犯罪率高的国家注册的银行；(3) 只为外国人提供服务的或者只提供外币服务的银行。

⁵ FINANCIAL ACTION TASK FORCE

这些规定主要内容为：(1) 如果所代理的国外银行不是上市银行，则在美国的外资商业银行必须取得该国外银行的所有人和实际控制人的名称、地址及对银行所拥有的利益和性质；(2) 在美国的外资商业银行必须采取合理的手段和措施以观察代理行帐户的活动，并上报可疑的洗钱犯罪活动；(3) 在美国的外资商业银行还必须采取合理的步骤以了解所代理的国外银行是否同其他的外国银行有代理行关系，并对那家代理行进行一般的尽职调查。

(五)、对私人存户⁶的尽职调查

“国际反洗钱法”对私人存户的定义是存款达到一百万美元以上、有专人负责联络客户和管理的那些帐户。在美国的外资商业银行如果为外国人开设了此类帐户，他们除了必须对这些帐户进行一般性的尽职调查外和上报可疑活动外，还必须查知该帐户名义上和实际上的受益人以及存款的来源并记录在案。

此外，“国际反洗钱法”还规定必须对外国的高级政治官员、他们的直系家属及亲近人员所开的私人帐户进行严格的把关。如果发现有值得怀疑的不义之财进出，必须上报给美国政府。

(六)、向政府提供资料

“国际反洗钱法”规定，如果美国银行的监管机构要求在美国的外资商业银行提供有关银行执行反洗钱法规方面的资料或者银行的客户在美国所开的帐户资料，该银行必须在受到通知后的一百二十个小时内回复。

“国际反洗钱法”还进一步规定，美国财政部长或司法部长有权对在美国开设代理行帐户的外国银行发出有关该代理行帐户的传唤令或调取证据令，其中不仅包括在美国的资料，还包括在国外的资料。传唤令或调取证据令可直接发送给该外国银行在美国的代理人，也可以通过双边或多边国际司法协议进行送达。

⁶ PRIVATE BANKING ACCOUNTS

如果上述外国银行不提供所要求的资料，也没有通过美国的法院提出抗辩，美国财政部长或司法部长即有权要求在美国的外资商业银行关闭其代理行帐户。而该外资银行则必须在收到通知后的十日内关闭此户，否则，每天将遭到一万美元的罚款。

此外，在美国的外资商业银行如果收到联邦执法部门的书面通知，要求其提供所代理的国外银行的所有人和实际控制人的资料或者在美国的司法代理人的资料，该银行必须在收到通知后七日内回复。

(七)、没收存款

“国际反洗钱法”规定，如果国外银行在美国的外资商业银行里开有联行帐户⁷，而该国外银行在国外吸收了一笔存款，美国政府将视这笔存款已经存入它在美国的联合帐户里。如果这笔存款是美国政府要没收或者冻结的对象，美国将有权向在美国的外资商业银行发送没收或者冻结令。但为了避免主权国家之间的法律冲突，保证美国的国家安全，“国际反洗钱法”将权利赋予了美国司法部长，允许他同美国财政部长商议后决定是否取消这样的没收行动。

四、结束语

在“国际反洗钱法”颁布生效之后，在美外资银行纷纷行动起来，以尽快达到合规。虽然，在美的中资银行不多，业务范围也教窄，但它们也在积极采取措施，如要求身份文件不足的存户补交证件、加强合规部门力量等等。随着中美之间经济活动的增多，中国公司和个人通过驻美中资银行在中美之间调动资金的活动也将增加，这就需要这些银行熟悉“国际反洗钱法”的各项要求，以避免因尽职调查不够而违规或被不法分子利用。

⁷ INTERBANK ACCOUNTS