

# 美国反洗钱与经济制裁的并存交互关系及其启示

孟 刚 包康赞

**摘 要：**来自美国的反洗钱与经济制裁风险对中资银行的跨境经营有着重要影响。为应对上述风险，反洗钱与经济制裁两类合规项目的内在关联亟待澄清，进而实现妥善而有效的合规管理。从概念源流、法律基础、监管机构和打击特点来看，美国的反洗钱与经济制裁是各自发展且独立运转的两套合规体系，呈现一种“并存”关系；而从立法、执法和守法的实践观察可知，两者又存在很高程度的“交互”关系。这是反洗钱与经济制裁在合规监管方面交融的目标、交织的分工和交叠的思路三者共同作用的结果。美国反洗钱与经济制裁的“并存交互”关系对跨境经营银行的合规管理有两方面启示：两者的“并存”关系提醒银行要树立“全面合规”的意识，切忌顾此失彼；而彼此的“交互”关系则为“高效合规”的模式指明了方向，避免各自为战。

**关键词：**反洗钱；经济制裁；并存交互；合规管理；银行业

[中图分类号] D971.222.8 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180 (2022) 01-0071-20

## 一、问题的提出

近年来，跨境经营的金融机构不断面临来自美国的反洗钱与经济制裁压力。“反洗钱”，即反对、打击、消灭洗钱犯罪的活动。<sup>(1)</sup>而“经济制裁”，通常指蓄意的、由政府发起的、断绝或威胁断绝惯常贸易或金融关系的行为。<sup>(2)</sup>依托强大的美元金融系统，美国不断对世界各国的金融机构进行非对称性金融制裁<sup>(3)</sup>和日益严苛的反洗钱监管。一旦不能妥善合规，金融机构就会面临包括法律制裁、监管处罚、重大财务损失和声誉减损等在内的风险。<sup>(4)</sup>金融业是美国反洗钱与经济制

【作者简介】孟刚，研究员，国家开发银行法律合规部副总经理；包康赞，北京大学法学院博士研究生。

【基金项目】国家社会科学基金“一带一路”建设研究专项“价值链视角下的‘一带一路’建设与国际产能合作研究”（项目批准号：17VDL019）；中国银行业协会、浙江大学“一带一路”高质量发展智库研究课题“制裁合规和反洗钱”。

(1) 王新：《国际视野中的我国反洗钱罪名体系研究》，载《中外法学》2009年第3期，第56页。

(2) [美]加利·克莱德·霍夫鲍尔：《反思经济制裁》，杜涛译，上海人民出版社2019年版，第3页。

(3) 劭辉、沈伟：《“你打你的，我打我的”：非对称性金融制裁反制理论及中美金融脱钩应对》，载《财经法学》2020年第6期，第142页。

(4) 巴塞尔银行监管委员会：《合规与银行内部合规部门》，蒋明康等译，载《中国金融》2005年第13期，第30页。

裁的重点领域，其中又以银行业最为敏感。2008年到2018年间，在美国反洗钱与经济制裁合规的监管案例中受罚金额达到1亿美元以上的34家银行的罚款金额占金融机构受罚总金额的94.4%。<sup>(5)</sup>可以说，美国的反洗钱与经济制裁正在成为控制全球经济命脉、精准打击其他国家金融力量的“杀器”，也是跨境金融机构经营发展的“威胁”。

随着中资银行“走出去”的步伐不断加快，以“国有四大行”之一的中国农业银行为例，截至2020年，该行在17个国家和地区设立了21家境外机构，初步形成了覆盖主要国际性、区域性金融中心的金融服务网络。<sup>(6)</sup>更高程度地融入世界经济，意味着在国际化道路上面临着更大的美国金融打击风险。然而，我国银行的反洗钱与经济制裁合规管理仍处于初级阶段，被打击对象往往不具备应对复杂局面并防患于未然的能力，甚至无法在遭遇打击后有效整改、重整旗鼓。2016年，农业银行纽约分行因为违反反洗钱规则和经济制裁项目被责令完善合规监控系统。<sup>(7)</sup>然而，由于合规成本高昂、合规能力不足，农行决定放弃美元直接清算业务，经由其他中国银行的清算账户为客户提供银行间美元转账服务。<sup>(8)</sup>究其原因，除了落后的合规文化和合规意识之外，中资银行还缺乏完整而准确的合规知识。正所谓“知己知彼，百战不殆”，在面对美国反洗钱与经济制裁的打击时，如若无法透彻把握两类合规项目的内涵外延以及相互联系，就无从摸清其内在规律和运行逻辑，更无法做到全方位、高效率、低成本的合规管理。

为此，本文旨在梳理美国反洗钱与经济制裁这两类合规项目之间的互动现象，厘清两者的内在关联和运作规律，凸显两者关系中的并存性和交互性。简单来说，在美国的制度语境下，反洗钱与经济制裁是两类并存的合规项目。然而，在近些年的实践中，美国反洗钱与经济制裁在立法、执法和守法三个维度都存在交叉。这些现象背后，是两者在合规监管目标上的交融（如两者都转向禁毒、反恐等政策目标）、合规监管分工上的交织（如两者开始呈现“手段与目标”的关系等），以及合规监管思路上的交叠（如两者都以“风险为本”作为基本原则等）。只有厘清了美国反洗钱与经济制裁之间的内在关系，才能从全面合规和高效合规两个方面对跨境经营中资银行的合规管理工作提出建议。笔者希望在金融开放新格局之下，为以银行业为代表的中资金融机构不断扩展海外布局、提升国际竞争力提供学术支持。

## 二、美国反洗钱与经济制裁的并存关系

### （一）概念源流

从概念源流看，美国的反洗钱与经济制裁有着截然不同且相互独立的萌芽背景和发展脉络。

---

(5) 蔡宁伟：《美国反洗钱“长臂管辖”的渊源与演变》，载《金融监管研究》2019年第11期，第97页。

(6) 中国农业银行：《中国农业银行股份有限公司2020年年度报告（H股版）》，第51页。

(7) New York State Department of Financial Services, *Consent Order Under New York Banking Law §§ 39 and 44 in the Matter of Agricultural Bank of China, Ltd., New York Branch*, New York State Department of Financial Services (25 October 2021), [https://www.dfs.ny.gov/system/files/documents/2020/04/ea161104\\_agricultural.pdf](https://www.dfs.ny.gov/system/files/documents/2020/04/ea161104_agricultural.pdf).

(8) 何为、罗勇：《你所不知的金融探头——全球金融机构与美国的金融制裁和反洗钱》，社会科学文献出版社2019年版，第16页。

反洗钱针对洗钱犯罪，而洗钱犯罪则是世界毒品贸易的产物。具体来说，贩毒集团为了解决传统毒品交易所得大量现金收益（如纸币）不易搬运携带且易于追踪查获的问题，他们往往会通过银行等金融机构周转和洗白赃款，“洗钱”因此得名。<sup>(9)</sup> 通常来说，洗钱包括处置（placement）、离析（layering）和归并（integration）三个阶段。处置即通过直接存入银行或购买有价证券等方式，将大额非法财产分解为小额形态，并将其转化为有利于隐藏和转移的财产形式。离析即通过复杂的金融交易手段使放置于各处的非法受益逐步远离其最初的非法来源。归并即将经过培植后的资金以合法名义投入正常的社会经济活动，如房地产、赌场、娱乐业等。<sup>(10)</sup>

作为世界上最早使用洗钱术语并首先将洗钱行为定性为犯罪的国家，美国反洗钱监管的原动力就是为了遏制毒品交易。随着与美元相关的洗白毒品贩运收益的活动日益猖獗，美国国会于1970年通过了世界上第一部专门的反洗钱立法《银行保密法》（Bank Secrecy Act, BSA），1986年又通过《洗钱控制法》（Money Laundering Control Act）将洗钱确定为联邦犯罪。此后，美国不仅相继颁布了一系列国内法律法规，形成了“国会—政府—监管机构和行业组织”的三层次监管架构，而且还积极呼吁国际协商和多边合作，成功主导了大量反洗钱国际公约和政策原则的颁布和实施。<sup>(11)</sup> 比如，1988年通过的联合国《禁止非法贩运麻醉药品及精神药物公约》（United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances）和1990年金融行动特别工作组（Financial Action Task Force, FATF）为打击滥用金融体系清洗毒品资金颁布的《40项建议》（The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering）等。<sup>(12)</sup>

“经济制裁”主要作用于贸易和金融关系。<sup>(13)</sup> 作为对外政策中有明确目标的工具，经济制裁被视为一种介于外交手腕和军事战争之间低成本、低风险的干预方式，旨在捍卫本国的重大利益。<sup>(14)</sup> 历史上，特定主体发起经济制裁的政治目标主要与战争、和平、政权更迭等问题相关。比如，迫使受制裁国从地区边界撤军、迫使其放弃获得其他国家领土的计划，或者停止其他军事冒

(9) Jackie Johnson, *11th September, 2001: Will It Make a Difference to the Global Anti-money Laundering Movement?*, 6 *Journal of Money Laundering Control* 9 (2003).

(10) Rena Miller & Liana Rosen, *Anti-money Laundering: An Overview for Congress*, Congressional Research Service, No. R44776 (2017), p.1.

(11) Bruce Zagaris, *The Merging of the Anti-money Laundering and Counter-Terrorism Financial Enforcement Regimes After September 11, 2001*, 22 *Berkeley Journal of International Law* 124 (2004).

(12) The Forty Recommendations of The Financial Action Task Force on Money Laundering 1990. 该文件的最新版本为2019年6月修订的《打击洗钱、恐怖融资和扩散融资的国际标准》（International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation）。

(13) U.S. Department of the Treasury, *Office of Foreign Assets Control—Sanctions Programs and Information*, U.S. Department of the Treasury (25 October 2021), <https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information>.

(14) William H. Kaempfer & Anton D. Lowenberg, *The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach: Reply*, 79 *The American Economic Review* 1304 (1989).

险行动等。<sup>(15)</sup>

美国是世界上使用经济制裁数量最多、频率最高的国家。<sup>(16)</sup> 其最早的经济制裁项目可以追溯到 18 世纪 60 年代美国独立战争时期。当时的美国殖民地曾采用限制进出口等手段迫使英国改变其税收和贸易政策。自 1806 年到 1812 年美英战争期间, 制裁措施首次上升为国家立法。1806 年, 美国国会通过《禁止进口法案》(Non-import-action Act), 限制进口英国特定的制成品。1807 年《禁运法案》(Embargo Act) 将美国的贸易限制扩展到所有外国。1809 年, 上述立法又被《不往来立法》(Non-intercourse Act) 取代, 贸易限制的范围覆盖英国、法国及其殖民地。与如今成熟的制裁合规模式类似, 前述一系列法案还专门设立了贸易限制的许可豁免机制 (license regime)。那段时间, 以贸易限制为主要表现形式的制裁手段是美国对外政策的核心, 且被认为是战争过程中不可或缺的“武器”。<sup>(17)</sup>

## (二) 法律基础

从法律基础来看, 美国的反洗钱与经济制裁已经形成了两个各自完整且相互区别的法律体系。美国反洗钱领域的重要法律包括上文提及的 1970 年《银行保密法》、1986 年《洗钱控制法》、1992 年《阿农齐奥-怀利反洗钱法案》(Annunzio-Wylie Anti-money Laundering Act) 和 2001 年《爱国者法案》(USA PATRIOT Act) 等。<sup>(18)</sup> 前两部法律构成了美国反洗钱法律体系的核心, 通过对金融机构施加报告义务、确立四项具体洗钱罪名、引入民事和刑事罚没程序等方式, 在打击和遏制洗钱行为上起到了重要的作用。1992 年立法进一步扩大了银行的报告义务, 规定了可疑交易报告制度、对电汇转账的验证和记录制度等。2001 年立法则致力于打击恐怖主义融资, 通过修订前述法律的规定, 对金融机构施加了许多新的义务, 比如禁止美国银行与外国空壳银行保持商业联系、要求金融机构对客户开展尽职调查、提高反洗钱违规的民事和刑事处罚、授权监管机构对“重要洗钱嫌疑对象”(primary money laundering concern) 采取特殊措施等。<sup>(19)</sup>

除此之外, 美国联邦层面的反洗钱法律还有 1988 年《反药物滥用法》(Anti-drug Abuse Act)、1994 年《洗钱禁止法》(Money Laundering Suppression Act)、1998 年《洗钱和金融犯罪策略法》(Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act), 以及 2004 年《情报改革和恐怖主义预防法》(Intelligence Reform & Terrorism Prevention Act) 等。<sup>(20)</sup> 2021 年, 美国通过了《反洗钱法案》(The Anti-money Laundering Act of 2020)。该法案是 2001 年以来对美国反洗钱监管体系最彻底的革新,

(15) [美] 加利·克莱德·霍夫鲍尔:《反思经济制裁》, 杜涛译, 上海人民出版社 2019 年版, 第 11-15 页。

(16) [美] 加利·克莱德·霍夫鲍尔:《反思经济制裁》, 杜涛译, 上海人民出版社 2019 年版, 第 152 页。

(17) Donald R. Hickey, *American Trade Restrictions During the War of 1812*, 68 *The Journal of American History* 517 (1981).

(18) 王新:《追溯美国反洗钱立法之发展》, 载《比较法研究》2009 年第 2 期, 第 98 页。

(19) Financial Crimes Enforcement Network, *History of Anti-money Laundering Laws*, Financial Crimes Enforcement Network (25 October 2021), <https://www.fincen.gov/history-anti-money-laundering-laws>.

(20) Financial Crimes Enforcement Network, *History of Anti-money Laundering Laws*, Financial Crimes Enforcement Network (25 October 2021), <https://www.fincen.gov/history-anti-money-laundering-laws>.

通过强化和更新现有的反洗钱及反恐融资基础设施来回应科技时代催生的新型洗钱犯罪方法。<sup>(21)</sup>与此同时，各州也会出台反洗钱相关的监管规则，它们大多与联邦层面的法律保持一致并有所细化，还有一小部分与联邦规则存在差异。举例而言，纽约州法律汇编“刑罚编”第 470 条与联邦规则相呼应，规定了洗钱与恐怖主义融资构成犯罪的要件。<sup>(22)</sup>而纽约州金融服务局（New York's Department of Financial Services, NYDFS）2016 年发布的《交易监控与过滤程序条例》（Final Rule on Transaction Monitoring and Filtering Programs）则致力于克服联邦监管合规体系的弱点。<sup>(23)</sup>

与反洗钱相比，美国经济制裁的法律基础大不相同。每个经济制裁项目都有多重法律渊源，通常包括总统的行政命令（executive order）、国会的立法（statute）、联邦规则汇编（code of federal regulations）、联邦公报（Federal Register）等。其中，总统的行政命令以国会的立法为基础，联邦规则汇编是行政命令和国会立法的编纂，联邦公报则记载了上述法律依据的修订情况。一个典型的经济制裁合规项目往往包括上述四类法律基础。<sup>(24)</sup>如果特定的制裁项目是美国为执行联合国制裁项目所设，法律基础还包括联合国安理会决议（United Nations Security Council resolutions）。比如，美国对叙利亚的制裁项目的法律依据就包括联合国安理会第 1595 项决议和第 1636 项决议。<sup>(25)</sup>不难发现，在这些法律渊源中，国会的立法处于基石地位，事实上，其类型也最为繁多。<sup>(26)</sup>

与美国经济制裁相关的核心国会立法为 1976 年《全国紧急状态法案》（National Emergencies Act）和 1977 年《国际紧急经济权力法案》（The International Emergency Economic Powers Act）。这两部授权型立法取代了 1917 年的《对敌国贸易法》（The Trading with the Enemy Act），在赋予美国总统制裁领域宽泛权力的同时进行适当限制。<sup>(27)</sup>目前，在美国财政部的海外资产控制办公室（Office of Foreign Assets Control, OFAC）管理的 36 个制裁合规项目中，有 30 个项目的法

(21) Sullivan & Cromwell LLP, *Anti-money Laundering Act of 2020, New Legislation to Implement Comprehensive Modernization and Reform of the US AML/CFT Regime*, Sullivan & Cromwell LLP (17 December 2020), <https://www.sullcrom.com/files/upload/sc-publication-anti-money-laundering-act-2020.pdf>.

(22) New York Consolidated Laws, Penal Law § 470.21 (18 USC 1956, NY Penal Law Article 470).

(23) Reena A. Sahni, Shearman & Sterling LLP, *NYS Banking Regulator's Requirements for Transaction Monitoring and Filtering*, Harvard Law School Forum on Corporate Governance (31 July 2016), <https://corpgov.law.harvard.edu/>.

(24) 举例而言，美国对利比亚的制裁项目包含上述四类法律基础，即总统的行政命令（第 13566 号和第 13726 号）、国会的立法（《全国紧急状态法案》和《国际紧急经济权力法案》）、联邦规则汇编（31 CFR Part 570）和联邦公报（76 FR 38562-11）。U.S. Department of the Treasury, *Libya Sanctions*, U.S. Department of the Treasury (25 October 2021), <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/libya-sanctions>.

(25) U.S. Department of the Treasury, *Syria Sanctions*, U.S. Department of the Treasury (25 October 2021), <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/syria-sanctions>.

(26) 王佳：《美国经济制裁立法、执行与救济》，载《上海对外经贸大学学报》2020 年第 5 期，第 52 页。

(27) Christopher A. Casey & Ian F. Fergusson, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use*, Congressional Research Service, R45618 (2020), p.1 – 2.

律基础同时包含《全国紧急状态法案》和《国际紧急经济权力法案》。<sup>(28)</sup>

除授权型立法外,美国国会还就特定领域或国家和地区进行专门的经济制裁立法。比如,2016年《全球马格尼茨基人权问责法》(Global Magnitsky Human Rights Accountability Act)就是典型的人权领域的制裁立法。<sup>(29)</sup>而2018年《尼加拉瓜人权和反腐败法案》(Nicaragua Human Rights and Anticorruption Act)则是针对特定国家的制裁立法。<sup>(30)</sup>此外,还有一些经济制裁规则散见于美国单行法中。比如,《出口管理法》(Export Administration Act)和《国防授权法》(National Defense Authorization Act)等都囊括了若干经济制裁规则。

### (三) 监管机构

从监管机构来看,美国的反洗钱与经济制裁的主要职能部门不尽相同,有分工明确的两套班底。美国反洗钱的监管机构可以按照职能分为经济监管机构和刑事制裁机构两大类,后者又可以进一步细分为调查机构和起诉机构(见图1)。在经济监管方面,美国财政部长有权要求31 U.S.C. § 5312(a)(2)中列举的金融机构和其他企业履行报告、记录和执行反洗钱项目的义务。实践中,财政部长将上述权力授予了财政部内的金融犯罪执法网络(Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN)。由于FinCEN并无执法人员,它进一步将《银行保密法》对不同类型金融机构的反洗钱监管权授予相应的联邦主管机构。<sup>(31)</sup>最终,美国反洗钱领域的经济监管是由银行、证券、期货等领域的监管机构分工完成的。

举例而言,银行领域包括货币监理署(The Office of the Comptroller of the Currency, OCC)和联邦储备委员会(The Board of Governors of the Federal Reserve, 下称联储)等;证券领域包括证券交易委员会(Securities and Exchange Commission, SEC)和金融业界管理局(Financial Industry Regulatory Authority, FINRA);期货领域包括商品期货交易委员会(Commodities Futures Trading Commission, CFTC)和全国期货协会(National Futures Association, NFA)等。此外,对于被要求执行反洗钱机制的所有其他金融机构和企业(如赌场、纸牌俱乐部、宝石和珠宝交易商

---

(28) 6个不同时以《全国紧急状态法案》和《国际紧急经济权力法案》为法律基础的制裁合规项目为:“通过制裁法案对抗美国敌对势力”相关制裁(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)、古巴制裁(Cuba Sanctions)、全球马格尼茨基制裁(Global Magnitsky Sanctions)、主脑人物指定和古巴制裁除名(Kingpin Act Designation; Cuba Designations Removals)、马格尼茨基制裁(the Magnitsky Sanctions)和尼加拉瓜相关制裁(Nicaragua-Related Sanctions)。U.S. Department of the Treasury, *Sanctions Programs and Country Information*, U.S. Department of the Treasury (25 October 2021), <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>.

(29) U.S. Department of the Treasury, *Global Magnitsky Sanctions*, U.S. Department of the Treasury (25 October 2021), <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/global-magnitsky-sanctions>.

(30) U.S. Department of the Treasury, *Nicaragua-Related Sanctions*, U.S. Department of the Treasury (25 October 2021), <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/nicaragua-related-sanctions>.

(31) Rena S. Miller & Liana W. Rosen, *Anti-money Laundering: An Overview for Congress*, Congressional Research Service, R44776 (2017), p.14.

等)，检查权被授予美国国家税务局（Internal Revenue Service，下称国税局）。<sup>(32)</sup>

在反洗钱的刑事调查和起诉方面，18 U.S.C. § 1956 和 § 1957 规定的调查管辖权由美国财政部长、国土安全部长（Secretary of Homeland Security）、司法部长（Attorney General）和美国邮政局（The Postal Service）共同享有。美国司法部（Department of Justice）负责起诉洗钱刑事犯罪。司法部刑事司（Criminal Division）下属的洗钱和资产追回处（Money Laundering and Asset Recovery Section, MLARS）负责起诉洗钱犯罪和采取相关的没收措施。另外，遍及美国境内和海外领土的 94 个美国检察官办公室（U.S. Attorney's Office）也可以单独或与 MLARS 共同起诉洗钱犯罪。<sup>(33)</sup>

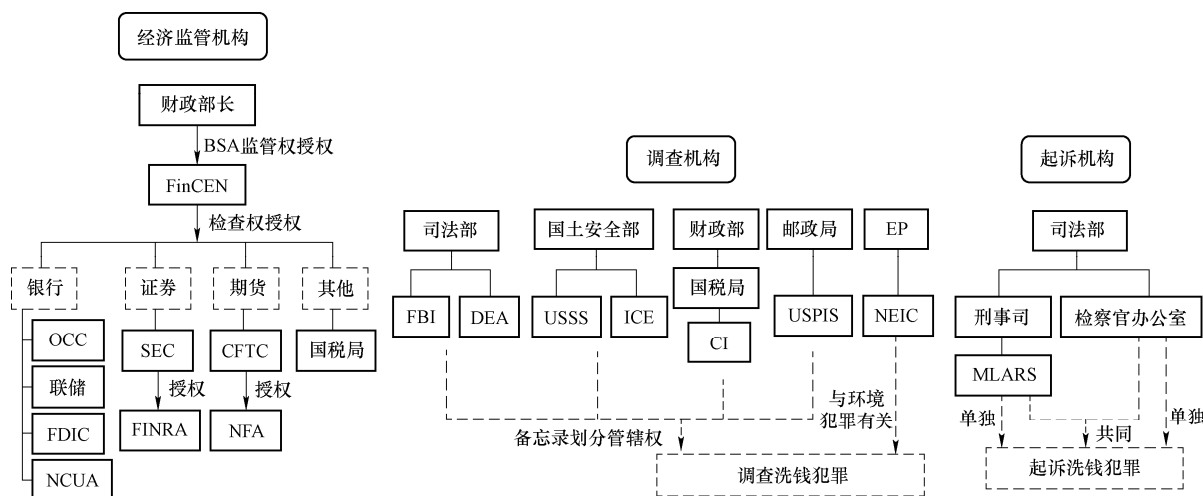


图 1 美国反洗钱的主要监管机构

注：FDIC（The Federal Deposit Insurance Corporation），美国联邦存款保险公司。NCUA（The National Credit Union Administration），美国国家信用管理局。FBI（Federal Bureau of Investigation），美国联邦调查局。DEA（Drug Enforcement Administration），美国司法部缉毒局。USSS（The United States Secret Service），美国国际安全服务处。ICE（Immigration and Customs Enforcement），美国移民和海关执法局。CI（Criminal Investigation），犯罪调查处。USPIS（United States Postal Inspection Service），美国邮政调查局。EP（United States Environmental Protection Agency），美国环境保护局。NEIC（National Enforcement Investigations Center），国家执法调查中心。

经济制裁的监管和实施也是一项需要多个部门共同配合和推进的繁复工程，然而，具体的监管机构和反洗钱监管机构大不相同。具体来说，经济制裁主要由美国财政部的下属机构 OFAC、美国国务院和美国商务部贯彻落实。其中，OFAC 处于首要地位，它负责根据美国外交政策和国家安全目标管理和执行经济和贸易等制裁项目，其执行手段包括冻结资产、限制和禁止金融交易等。最重要的，OFAC 负责拟定和更新被制裁对象名单，并且设立新的制裁项目。目前，OFAC 被认为是美国政府中最强有力的部门，其权威植根于美国银行系统和资本市场在国际金融体系中

<sup>(32)</sup> Stephanie Brooker & Linda Noonan, *Chapter 33 USA, in the International Comparative Legal Guide to: Anti-money Laundering 2018*, Global Legal Group, 2018, p. 225.

<sup>(33)</sup> Stephanie Brooker & Linda Noonan, *Chapter 33 USA, in the International Comparative Legal Guide to: Anti-money Laundering 2018*, Global Legal Group, 2018, p. 224.

的重要地位。<sup>(34)</sup>

此外，美国国务院经济制裁政策与执行办公室（SPI）主要负责规划和执行与外交政策有关的经济制裁项目，国际安全核不扩散局（Bureau of International Security and Nonproliferation）主要负责执行与核不扩散有关的经济制裁清单和项目。美国商务部下属的工业和安全局（Bureau of Industry and Security, BIS）主要负责贸易出口管制方面的经济制裁，有权拟定独立于 OFAC 制裁清单之外的“被拒绝个人清单”和“实体清单”。除此之外，为了配合上述机构有效落实制裁措施，联储、司法部、环球银行金融电讯协会（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT）、纽约清算所银行同业支付系统以及其他美元支付和结算通道都在经济和金融制裁实施的过程中发挥作用。<sup>(35)</sup>

#### （四）打击特点

从打击特点而言，美国的反洗钱与经济制裁也存在巨大差异，这主要体现在打击对象、打击范围和打击弹性三个方面。

在打击对象方面，美国反洗钱打击的对象是“行为”。具体来说，监管部门施加反洗钱打击的原因主要是发现了某种违反反洗钱规定的行为。以 1986 年《洗钱控制法》中的“金融交易洗钱罪”为例，其监管打击的对象是“特定主体明知所进行金融交易的财产是非法所得收益，仍然实施或企图实施金融交易的行为”。<sup>(36)</sup>与之相对，美国经济制裁打击的对象是“主体”，包括特定的国家（如伊朗）、机构实体（如中国的华为）以及个人（如中国官员李尚福）。以金融制裁为例，所有的制裁项目可以分为针对特定国家的制裁、清单系列制裁（其中最重要的是“特别制定国民和被封锁人员清单”）和行业性制裁。实践中，三类制裁相互交织，比如针对国家和行业的制裁也会反映到清单系列制裁中。然而，这些制裁无一例外都有明确的主体作为制裁对象。总之，美国反洗钱是为了杜绝洗钱行为、不成为洗钱的工具，而经济制裁则禁止为被制裁主体提供服务、不成为被制裁主体的工具。两者一个针对行为、一个针对主体，对象迥异。

在打击范围方面，相比于反洗钱，美国经济制裁的范围有明显的“宽泛化”和“不确定”等特点，这主要与美国经济制裁领域特有的次级制裁紧密相关。所谓“次级制裁”（又称“二级制裁”），即制裁发起者在对目标打击对象进行制裁的同时，限制第三国（或地区）的主体（包括实体和个人）与被打击对象进行经贸往来，并对违规者施加处罚的制裁行为。<sup>(37)</sup>这就意味着，通过次级制裁，美国经济制裁的打击对象可以扩大到任何第三国的企业、个人，打击范围极具泛化，且具有极强的不确定性。作为美国经济制裁领域特有的制裁方式，次级制裁的本质是通过国内立法扩大

(34) Juan C. Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, Public Affairs (New York), 2013, p. 25.

(35) 徐以升、马鑫：《金融制裁：美国新型全球不对称权力》，中国经济出版社 2015 年版，第 59-67 页。

(36) 18 U.S.C. §1956 (a) (1).

(37) Scott Maberry, *Overview of U.S. Economic Sanctions*, 17 *International Trade Law Journal* 52, 52-58(2008).



域外适用，限制第三国（或地区）的实体与被制裁对象进行经济交往。<sup>〔38〕</sup>美国反洗钱合规监管则不具备上述广泛扩张打击范围的特点。

在打击弹性方面，美国经济制裁相较反洗钱而言，灵活度更高、弹性更大，这是由其法律依据的特点决定的。如上所述，经由《全国紧急状态法案》和《国际紧急经济权力法案》的授权，美国总统拥有极大的自由裁量权以决定“国家紧急情况”或宣布“战争状态”，总统也可以自主签发行政命令来启动制裁项目。正是由于经济制裁项目大多直接出自总统之手，且为特定的实体量身定制，很多规则可以“随时随地”根据被制裁主体的现实情况即时决定和频繁调整。以 OFAC “制裁清单”的变动情况为例，仅 2021 年 4 月更新的制裁清单项目就达 10 项之多。<sup>〔39〕</sup>与之相反，反洗钱监管的法律依据相对稳定，打击弹性也因此更小。以美国反洗钱领域最重要的两部联邦法律为例，《银行保密法》颁布和实施于 1970 年，整整 30 年后，2001 年《爱国者法案》才对上述法律的内容作出实质修改。

综上所述，美国反洗钱与经济制裁在概念源流、法律基础、监管机构和打击特点等四个方面都有各自的体系和特征，这使得两者虽然同为合规项目，但总体上形成了彼此独立、相互并存的关系（见表 1）。

表 1 美国反洗钱与经济制裁的并存关系表

	反洗钱	经济制裁
概念源流	遏制毒品交易和赃款流动	实现对外交往的政策目标
法律基础	《银行保密法》《阿农齐奥-怀利反洗钱法案》《洗钱控制法》和《爱国者法案》等联邦立法，以及美国各州的反洗钱监管立法等	《全国紧急状态法案》和《国际紧急经济权力法案》及其授权制定的总统行政命令，以及针对特定国家和领域的专项制裁立法等
监管机构	经 FinCEN 授权的各类金融领域的监管机构和美国司法部等	OFAC、美国国务院和美国商务部等
打击特点	针对“行为”，范围有限，灵活度低	针对“主体”，范围宽泛，灵活度高

### 三、美国反洗钱与经济制裁的交互关系

#### （一）交互的体现

美国反洗钱与经济制裁虽为独立并存的合规项目，但近些年来两者的交织和互动现象日益常见，这体现在立法、执法和守法三个方面。

〔38〕 梁冰洁、孟刚：《美国二级制裁法律问题研究》，载《财经法学》2020 年第 1 期，第 132 页。

〔39〕 U.S. Department of the Treasury, *Office of Foreign Assets Control, Sanction List Updates*, U.S. Department of the Treasury (25 October 2021), <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/1316>.

## 1. 立法

在立法方面，美国反洗钱与经济制裁的监管规则出现了交融。比如，美国纽约州金融服务局2016年6月颁布了《交易监控与过滤程序条例》<sup>(40)</sup>以完善现有的金融监管框架，该条例经汇编成为纽约州法律汇编的第三编“银行法”中第三章“监管者责任”第504部分。该条例共包括7个部分，核心条款要求“纽约州被监管机构”(New York regulated institutions)建立和维护一套交易监测系统和交易过滤系统。具体来说，第504.3节包括(a)(b)(c)三款：(a)款要求被监管机构为反洗钱和反恐融资建立交易监测系统；(b)款要求其为OFAC的经济制裁项目建立交易过滤系统；(c)款则规定了同时适用于两种系统的一般性要求。<sup>(41)</sup>该条例的显著特征在于将美国反洗钱与经济制裁的合规监管要求并列规定于一部法规中。无独有偶，近年来，在全球金融监管立法例中也出现了类似的做法。比如，为使英国在脱欧后妥善实现反洗钱与经济制裁方面的治理<sup>(42)</sup>，英国于2018年颁行了《制裁与反洗钱法案》(Sanctions and Anti-money Laundering Act)。该法将经济制裁与反洗钱这两类合规项目放在一起规定，核心内容包括制裁监管、反洗钱监管和总则三个部分。<sup>(43)</sup>

除了直接在一部规则中并举反洗钱与经济制裁外，美国立法中还出现了两类监管规则相互援引的情况。以反洗钱法为例，《美国法典》第1956节(a)款规定了洗钱的构成要件，其中包括“开展涉及特定非法行为的金融交易”。<sup>(44)</sup>“特定非法行为”即洗钱的“上游犯罪”，它直接决定了反洗钱的打击范围和对象。<sup>(45)</sup>根据该节定义，“特定非法行为”包括四大类，涉及大量的条款转引，其中不乏与经济制裁有关的规则，比如上文提到的《国际紧急经济权力法案》第206节、《对敌贸易法》第16节等；以及针对特定国家的制裁专项立法，比如2016年《朝鲜制裁和政策强化法案》(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act)第104节等。<sup>(46)</sup>这种反洗钱与经济制裁规则交织的现象直接导致两者在执法和守法层面的交互现象。

## 2. 执法

在执法方面，美国反洗钱与经济制裁的两批监管机构常常在同一起案件中对特定金融机构同时作出执法行为。与之对应，被监管的金融机构往往同时违反反洗钱与经济制裁相关的监管规则。比如，2014年，法国巴黎银行与美国司法部、美国纽约州南区联邦检察院、美国联邦储备委员会、

---

(40) N.Y. State Department of Financial Services, Banking Division Transaction Monitoring and Filtering Program Requirements and Certifications, 2016.

(41) Department of Financial Services Superintendent's Regulations, § 504.3 Transaction Monitoring and Filtering Program Requirements.

(42) Sanctions and Anti-money Laundering Act 2018, Explanatory Notes of Sanctions and Anti-money Laundering Act 2018, p. 5.

(43) Sanctions and Anti-money Laundering Act 2018.

(44) 18 U.S. Code § 1956. Laundering of monetary instruments.

(45) 阮方民：《洗钱罪比较研究》，中国人民公安大学出版社2002年版，第120页。

(46) 18 U.S.C. § 1956(c)(7).

纽约州金融服务局及 OFAC 等在内的多家金融监管机构达成一项综合和解令。<sup>(47)</sup> 显然，这里既包括反洗钱监管机构，也包括经济制裁的主管机构。在该案“没收违法所得”环节，也能体现上述监管部门的联合执法、合作治理（见表 2）。这一监管案例直接体现了反洗钱与经济制裁在监管执法环节的交互现象。

表 2 2014 年法国巴黎银行案罚款情况

罚没项目	监管主体	监管事项	罚没数额（百万美元）
没收违法所得	美国纽约州金融服务局	反洗钱	2 243.4
	美国纽约州检察官办公室	反洗钱	2 243.4
	OFAC	制裁合规	963
	美国联邦储备委员会	反洗钱	508
	未明确	未明确	2 875.8
其他罚金	/	/	140
合计			8 973.6

类似的，2015 年德国商业银行与 NYDFS 签订的《和解令》中针对该行合规漏洞的指控同样体现了美国反洗钱与经济制裁的交互关系。在具体的和解事项中，NYDFS 不但指出德国商业银行“未能维持有效的 BSA/AML 合规项目”“缺失反洗钱的内部审查机制”，还特别指出该银行“利用删改电汇信息和不透明拨付流程等方式为受到美国制裁的客户提供金融服务”。<sup>(48)</sup> 这里的三项指控中，前两项是关于反洗钱合规，而后一项针对经济制裁。

### 3. 守法

在守法方面，无论是作为商业机构的私主体还是作为政府部门的公主体，近年来都有融合反洗钱与经济制裁两类合规管理事务的倾向。以法律中介服务机构为例，在 2020 年全球排名前十的国际大型律所<sup>(49)</sup>中，将反洗钱与经济制裁合规整合为一个业务领域并提供综合性法律服务的做法已经成为主流（见表 3）。比如，排名第一的 Kirkland & Ellis 将反洗钱与制裁合规业务统一置于

〔47〕 New York State Department of Financial Services, *Consent Order Under New York Banking Law § 44 in the Matter of BNP Paribas, S.A. New York Branch*, New York State Department of Financial Services (25 October 2021), [https://www.dfs.ny.gov/system/files/documents/2020/04/ea140630\\_bnp\\_paribas.pdf](https://www.dfs.ny.gov/system/files/documents/2020/04/ea140630_bnp_paribas.pdf).

〔48〕 New York State Department of Financial Services, *Consent Order Under New York Banking Law §§ 39 and 44 in the Matter of Commerzbank AG, Commerzbank AG New York Branch*, New York State Department of Financial Services (25 October 2021), [https://dfs.ny.gov/system/files/documents/2020/04/ea150312\\_commerzbank.pdf](https://dfs.ny.gov/system/files/documents/2020/04/ea150312_commerzbank.pdf).

〔49〕 这项排名由美国法律网（Law.com）在 2020 年 9 月 21 日发布，采取的排名标准是律所的全球总收入额，这一指标可以较好地衡量律所的规模、实力和影响力。而且，排名前十的律所既有美所，也有英所，更有中资背景的律所，样本具有较强的代表性。Staci Zaretsky, *The Global 100: The Richest Law Firms in the World (2020)*, Above the Law (25 September 2020), <https://abovethelaw.com/2020/09/the-global-100-the-richest-law-firms-in-the-world-2020/>.

“国际贸易和国家安全”（international trade & national security）这一业务领域之下。<sup>(50)</sup> 排名第二的 Latham & Watkins 将反洗钱与制裁合规业务置于“出口控制、经济制裁和海关”（export controls, economic sanctions & customs）之下，致力于为跨境经营的公司提供关于国家安全、外交政策、反恐融资、犯罪控制等方面的法律服务。<sup>(51)</sup>

表 3 2020 年全球十大律所的反洗钱与经济制裁合规业务模式

业务模式	律所名称	规模排名（总收入）	所属业务领域
整合型	Kirkland & Ellis	1（\$4 154 600 000）	国际贸易和国家安全
	Latham & Watkins	2（\$3 767 623 000）	出口控制、经济制裁和海关
	Skadden	6（\$2 632 615 000）	反洗钱与经济制裁
	Clifford Chance	8（\$2 302 070 000）	国际法、监管调查和金融犯罪
	Morgan Lewis	9（\$2 265 000 000）	国际贸易和国家安全
并存型	Sidley	7（\$2 337 803 000）	反洗钱+制裁合规
	Hogan Lovells	10（\$2 246 050 000）	反洗钱+制裁
分散型	DLA Piper	3（\$3 112 130 000）	金融服务监管+保险等
	Baker McKenzie	4（\$2 920 000 000）	金融等+国际商务和贸易
	大成 Dentons	5（\$2 899 600 000）	银行等+贸易、世界贸易组织和海关

此外，美国监管机构也建议金融机构协同考虑和开展反洗钱与经济制裁的合规管理。比如，美国联邦金融机构合规委员会（Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC）是被美国政府授权建立的正式跨部门主体，负责制定美国金融监管领域的统一原则、标准和指南建议。2014 年，FFIEC 联合 FinCEN 和 OFAC 等监管机构共同制定了《银行保密法和反洗钱合规手册》（Bank Secrecy Act(BSA)/Anti-money Laundering (AML) Examination Manual），该手册于 2020 年再次更新。虽然作为反洗钱领域的重要合规指南，该手册专门纳入了 OFAC 制裁项目合规相关的介绍和建议。<sup>(52)</sup> 在手册的前言章节，FFIEC 特别指出，虽然 OFAC 的制裁合规项目区别于反洗钱合规，且前者无法被后者囊括，但是两者的合规工作在逻辑上有联系，且许多金融机构在合规实践中也将两者联系在一起。<sup>(53)</sup>

(50) Kirkland & Ellis, *International Trade & National Security, Overview*, Kirkland & Ellis (25 October 2021), <https://www.kirkland.com/services/practices/transactional/international-trade-and-national-security>.

(51) Latham & Watkins, *Practices, Export Controls, Economic Sanctions & Customs*, Latham & Watkins LLP (25 October 2021), <https://www.lw.com/practices/ExportControlsAndEconomicSanctions>.

(52) FFIEC, *Office of Foreign Assets Control, Bank Secrecy Act (BSA)/Anti-money Laundering (AML) Examination Manual*, 2014.

(53) FFIEC, *Introduction, Bank Secrecy Act (BSA)/Anti-money Laundering (AML) Examination Manual*, 2014, p. 7.

## （二）交互的原理

### 1. 交融的合规监管目标

在反洗钱领域，2001年“9·11”事件使得美国反洗钱的监管目标从禁毒转向反恐。<sup>(54)</sup>“9·11”恐怖事件发生后，布什总统在谴责恐怖分子的同时，立即意识到追踪和切断恐怖主义犯罪背后的资金支持才能釜底抽薪、治标治本。理论上说，恐怖分子必然要通过金融系统隐藏其资金来源，而这和他们利用金融系统洗白赃款如出一辙。于是，美国政府改变了对“洗钱”的定义，在原本的“通过金融机构或账户转移资金以隐藏资金来源（origin）”的基础上增加了“……隐藏资金使用目的（purpose）”这一项。<sup>(55)</sup>当年10月，美国国会又通过了致力于打击国际洗钱和恐怖主义的《爱国者法案》。自此，反洗钱与反恐融资成为孪生兄弟，而美国反洗钱的重点也转向了反恐。近年来，反洗钱的主要政策目标还在不断扩展。比如，美国与FATF等国际反洗钱组织共同推动反扩散融资等。<sup>(56)</sup>

与此同时，经济制裁的政策目标也在发生变化。20世纪60年代以来，美国的经济制裁被用于实现较战争、和平、政权更迭等更小的对外政策目标，具体包括禁毒、反恐和反扩散。20世纪80年代起，可卡因在美国屡禁不止，国会因此制定了一份主要从事毒品运输和生产的国家的清单，对其加以制裁。这项举措使美国成为第一个用经济制裁项目打击和惩治毒品犯罪的国家。<sup>(57)</sup>同期，美国国会意识到恐怖主义对国家安全的重要影响，开始将矛头对准利比亚、叙利亚、伊朗、朝鲜、古巴、苏丹等国家，以“支持恐怖主义”为由对其进行经济制裁。自2001年9月11日起，反恐已经成为美国经济制裁适度政策目标范畴内最重要的目标。另外，美国制裁朝鲜、伊朗等国家的理由还包括反对核武器扩散。<sup>(58)</sup>如今，这些较新的政策目标也都体现在OFAC管理的现行有效的经济制裁项目中。比如，基于美国总统第13382号行政命令作出的“不扩散制裁”（non proliferation sanctions）就是针对大规模杀伤性武器相关的财产和人员。<sup>(59)</sup>

总之，最初致力于打击国际毒品交易的反洗钱合规在“9·11”恐怖事件之后转向恐怖主义、扩散核武器等更宏大的打击对象，而起初服务于战争、和平、政权更迭等外交政策的经济制裁也转向了禁毒、反恐、反扩散等相对适度的政策目标。于是，两种合规监管项目逐渐有了目标导向

(54) Alison S. Bachus, *From Drugs to Terrorism: The Focus Shifts in the International Fight Against Money Laundering After September 11, 2001*, 21 *Arizona Journal of International and Comparative Law* 835, 835–836 (2004).

(55) Jackie Johnson, *11th September, 2001: Will It Make a Difference to the Global Anti-money Laundering Movement?*, 6 *Journal of Money Laundering Control* 9, 10–11 (2003).

(56) U.S. Department of the Treasury, *Financial Action Task Force Adopts New Standards on Proliferation Financing, and Advances Work on COVID-19 AML/CFT Risks, and Trade-Based Money Laundering*, U.S. Department of the Treasury (23 October 2020), <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1163>.

(57) [美] 加利·克莱德·霍夫鲍尔：《反思经济制裁》，杜涛译，上海人民出版社2019年版，第17–19页。

(58) [美] 加利·克莱德·霍夫鲍尔：《反思经济制裁》，杜涛译，上海人民出版社2019年版，第172–174页。

(59) *Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters (Executive Order 13382 of June 28, 2005)*, U.S. Department of the Treasury (1 July 2005), <https://home.treasury.gov/system/files/126/whwmdeo.pdf>.

上的交融，这也为两者更具象的交互关系奠定了基础。可以说，美国反洗钱与经济制裁在立法、执法、守法层面不时交互的深层原因在于两类合规项目在目标宗旨上的交融。

## 2. 交织的合规监管分工

随着美国反洗钱与经济制裁政策目标的融合与重叠，两者在合规监管方面逐渐出现了分工配合的情况。又由于美国制裁合规中与银行和金融系统密切相关的金融制裁的作用日益显著<sup>(60)</sup>，反洗钱与经济制裁在发挥作用时的交织作用更为明显。这主要体现为反洗钱作为经济制裁的手段或工具存在。换句话说，美国反洗钱与经济制裁构成“手段与目标”的关系。

一方面，美国反洗钱监管措施直接成为金融制裁的工具。金融制裁是经济制裁的一种具体类型，属于“高烈度”的经济制裁。<sup>(61)</sup>美国意图通过这种方式阻断特定主体的金融交易和资金流动，进而对其进行金融封锁，最终将其排除于国际金融体系之外。<sup>(62)</sup>2001年《爱国者法案》的颁布进一步丰富了美国反洗钱监管的“工具箱”。该法第311节授予美国财政部长认定境外金融机构具有“重大洗钱嫌疑”并对其采取特殊措施的权力。<sup>(63)</sup>通过该措施可以有效地封锁特定地区的金融机构的美元业务，切断其与美元主导的国际金融体系的联系，达到金融制裁的实际效果。举例而言，2018年2月13日，FinCEN宣布拉脱维亚第三大银行 ABLV 为具有“重大洗钱嫌疑”的实体，并提议对其采取特别措施。<sup>(64)</sup>为避免潜在交易风险，全球金融机构迅速停止向其供应美元。短短10天后，欧洲中央银行便宣布 ABLV 因严重挤兑而倒闭。<sup>(65)</sup>正是因为这一反洗钱监管工具的金融制裁效果，在美国对伊朗的制裁合规项目中，认定伊朗为具有“重大洗钱嫌疑”的地区，就被作为对伊金融制裁的组成部分。<sup>(66)</sup>

另一方面，美国反洗钱监管保障了金融制裁的贯彻落实。作为经济制裁的一种表现形式，美国的金融制裁同样区分为“一级制裁”和“次级制裁”，它们分别杜绝美国和第三国（或地区）的金融机构与被制裁主体往来。然而，何以监督和保障上述效果的实现？这离不开反洗钱的监管框架和常用工具。以美国对伊朗的金融制裁为例，伊朗主体被禁止进入美国金融系统或使用美元交易，外国银行也被禁止开展与被制裁主体伊朗的交易。<sup>(67)</sup>为此，在反洗钱的传统监管方式“报告

---

(60) William H. Kaempfer & Anton D. Lowenberg, *The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach*, 78 *American Economic Review* 786 (1988).

(61) 郑联盛：《美国金融制裁：框架、清单、模式与影响》，载《国际经济评论》2020年第3期，第123页。

(62) Sue E. Eckert, *The Use of Financial Measures to Promote Security*, 62 *Journal of International Affairs* 103 (2008).

(63) 31 U.S.C. § 5318A.

(64) FinCEN, *FinCEN Names ABLV Bank of Latvia an Institution of Primary Money Laundering Concern and Proposes Section 311 Special Measure*, FinCEN (13 February 2018), <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-names-ablv-bank-latvia-institution-primary-money-laundering-concern-and>.

(65) Frances Coppola, *Why the U.S. Treasury Killed a Latvian Bank*, *Forbes* (28 February 2018), <https://www.forbes.com/sites/francescoppola/2018/02/28/why-the-u-s-treasury-killed-a-latvian-bank/?sh=1502cad87adc>.

(66) Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Congressional Research Service, No. RS20871 (2021), p.26–27.

(67) Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Congressional Research Service, No. RS20871 (2021), p.28–29.

义务”（reporting requirement）环节，金融机构不但要对可能违反对伊制裁项目履行常规的“可疑活动报告”（suspicious activity reports）义务之外，FinCEN 还专门根据 2010 年美国对伊制裁法案设计了一项特殊的报告义务——“《伊朗综合制裁、问责、撤资法》报告义务”。该项报告义务要求美国银行根据 FinCEN 的指示，报告与伊朗有关的金融机构的往来银行账户信息，以及曾经开展的直接或间接与伊朗有关的交易活动信息等。<sup>(68)</sup> 此外，在反洗钱传统监管方式“客户识别和尽职调查”（customer identification and due diligence requirement）环节，金融机构也要在为新客户设立银行账户时，根据 OFAC 对伊制裁的主体清单进行审核。<sup>(69)</sup>

既然美国反洗钱监管与经济制裁是手段与目的的关系，从被监管主体（即合规主体，如银行）的视角来看，为了商业利益铤而走险为被制裁主体提供金融服务的行为，不但会违反经济制裁项目，还必然会触犯反洗钱监管规则。这也解释了在针对同一银行的同一起监管案例中，会同时出现反洗钱与经济制裁的监管机构交互执法的原因。举例而言，在上文提及的“法国巴黎银行案”中，该银行为被制裁的伊朗石化公司提供信用证、贸易融资等金融服务。为了规避监管，该行采取的策略是删改和过滤交易信息。具体而言，该银行在巴黎、伦敦、日内瓦、罗马、米兰等地的分行都有一套系统性隐藏伊朗客户信息的业务操作指南，确保交易信息通过纽约分行处理的 SWIFT MT 202 拨付报文中不包含伊朗最终受益人的信息，而是仅保留“接受机构”的信息。通过这些操作，法国巴黎银行为伊朗客户进行了总额超过 1 600 亿美元的交易。显然，法国巴黎银行通过违反反洗钱监管规则的方式触碰了禁止同受美国经济制裁国家交易的规则，同时也违反了美国的经济制裁合规项目，最终当然会同时受到 NYDFS 和 OFAC 等机构的监管和惩处。

### 3. 交叠的合规监管思路

美国反洗钱与经济制裁在合规监管思路上的交叠和相似性也是其在立法、守法方面产生交互现象的重要原因。简单来说，反洗钱与经济制裁都将“风险为本”作为合规监管原则，都有相似的合规监管框架，也都遵循相仿的合规监管模式。

第一，完全一致的合规监管原则。美国反洗钱与经济制裁都以“风险为本”作为底层合规原则。<sup>(70)</sup> 不仅如此，反洗钱与经济制裁都有一套“风险评估矩阵”（risk matrix），两者的风险评估维度也有诸多一致性。具体来说，反洗钱的风险评估维度包括客户基础，风险客户，电子银行服务，大额现金或结构化交易，外国银行的代理行账户，私人银行、信托及资产管理业务，国际账户及交易数额，资金转移额度和频率，银行的地理位置，交易的地区关联，银行关键职员流动等

---

(68) Rena Miller & Liana Rosen, *Anti-money Laundering: An Overview for Congress*, Congressional Research Service, No. R44776 (2017), p.8.

(69) Rena Miller & Liana Rosen, *Anti-money Laundering: An Overview for Congress*, Congressional Research Service, No. R44776 (2017), p.9-11.

(70) Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation, Financial Crimes Enforcement Network, National Credit Union Administration & Office of the Comptroller of the Currency, Joint Statement on Risk-Focused Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Supervision, 2019, p. 1; OFAC, A Framework for OFAC Compliance Commitments, 2019, p. 1.

因素。<sup>(71)</sup> 相比而言,经济制裁的核心风险评估维度包括客户基础、风险客户、海外分支机构和外国银行的代理行账户、电子银行服务、资金转移、国际交易、过往的 OFAC 监管历史。此外,其他的风险考虑因素主要与银行的主管、职员及其培训有关。<sup>(72)</sup> 由此可见,美国反洗钱与经济制裁都以“风险为本”为合规监管原则,并且衡量风险的维度和考虑因素大同小异。

第二,构造相似的合规监管框架。2020年,FFIEC在《银行保密法和反洗钱合规手册》中更新了美国反洗钱合规监管框架的评估方案,指出了反洗钱合规框架体系的四项必备要素:(1)内部控制系统(a system of internal controls);(2)独立合规测试(independent testing for compliance);(3)指定合规监管负责人(designation of compliance officer);(4)人员培训(training for appropriate personnel)。<sup>(73)</sup> 2019年OFAC发布了《OFAC合规承诺框架》(A Framework for OFAC Compliance Commitments),这份文件对于在美国境内开展业务、与美国或美国人有业务往来、利用源于美国的商品或服务的外国实体而言,是最权威、最全面的经济制裁合规框架。OFAC注意到,不同的合规体系会因公司的规模、业务、地理位置而有所不同,但OFAC要求制裁合规框架体系都应具备五个核心要素:(1)管理层承诺(management commitment);(2)风险评估(risk assessment);(3)内部控制(internal controls);(4)测试与审计(testing and auditing);(5)培训(training)。<sup>(74)</sup>

通过比较,不难发现美国反洗钱与经济制裁的监管框架在核心构造上如出一辙。唯一的差别在于,反洗钱的合规框架比经济制裁合规少了“风险评估”一项。然而,这并不是说反洗钱的合规框架不需要这一项要件。相反,“风险为本”作为反洗钱合规的基本原则,应当贯穿反洗钱合规框架的始终。因此,FFIEC并没有将其作为合规框架的一部分,而是在上述手册的附录I中详细介绍了反洗钱合规框架中每个部分和流程中的风险评估要点。<sup>(75)</sup> 这足以说明,风险评估也是美国反洗钱合规监管框架的构造内核。

第三,流程相仿的合规监管模式。2016年,NYDFS在广泛调查被监管金融机构合规管理模式的基础上,为填补现有的合规漏洞,在综合考虑了合规模式的安全性、妥适性以及与其他相关因素的前提下,颁布了《交易监控与过滤程序条例》。<sup>(76)</sup> 这代表了美国监管机构近年来对金融机构合规模式和流程最完善的监管实践,从中可以一窥监管部门对合规流程的要求。如上所述,该条例的核心内容包括美国反洗钱合规的“交易监测系统”和美国经济制裁合规的“交易过滤系统”。

---

(71) FFIEC, *Appendix J Quantity of Risk Matrix*, Bank Secrecy Act (BSA)/Anti-money Laundering (AML) Examination Manual, 2014.

(72) U.S. Department of the Treasury, *OFAC Risk Matrix*, U.S. Department of the Treasury (25 October 2021), <https://home.treasury.gov/system/files/126/matrix.pdf>; CFR Title 31: Money and Finance: Treasury, PART 501 Reporting, Procedures and Penalties Regulations, Subpart F Paperwork Reduction Act, Appendix A Economic Sanctions Enforcement Guidelines, Annex OFAC Risk Matrix.

(73) FFIEC, *Assessing the BSA/AML Compliance Program*, Bank Secrecy Act (BSA)/Anti-money Laundering (AML) Examination Manual, 2020.

(74) OFAC, *A Framework for OFAC Compliance Commitments*, 2019.

(75) FFIEC, *Appendix I Risk Assessment Link to the BSA/AML Compliance Program*, Bank Secrecy Act (BSA)/Anti-money Laundering (AML) Examination Manual, 2014.

(76) Department of Financial Services Superintendent's Regulations, § 504.1 Background.



这两套合规监管系统虽然服务于不同的目的，但有着极为相似的合规监管模式。具体来说，在对本机构进行风险评估的基础上，根据监管部门的具体要求和关注重点，结合金融机构及其交易的特性，对每笔金融交易进行监测（monitor）和筛查（filter），预警和报告（report）潜在、可疑或既存的违法违规活动。简单来说，美国反洗钱与经济制裁的合规流程都可以用“风险评估—交易监测和筛查—预警和报告”三个环节概括。

其中，金融机构在合规监管中对每笔交易的监测方式和筛查重点，受到“监管部门的具体要求和关注重点”影响，反映了反洗钱与经济制裁合规监管的核心差异所在。根据《交易监控与过滤程序条例》，美国反洗钱重点关注“监测场景”（detection scenarios），具体场景是否可疑或违法，需要综合考虑底层规则、交易金额门槛、风险参数等因素。与之相对，美国经济制裁合规重点关注“匹配监管名单”（matching names and accounts），主要包括 OFAC 的制裁清单等。每笔交易的合法性决定于是否与清单上的名字和账户有关联。<sup>(77)</sup>

#### 四、对中资银行的启示

##### （一）树立全面合规的意识

作为并存的两类合规项目，美国反洗钱与经济制裁有着不同的监管目标、法律依据、监管主体和打击特点。这意味着如果要做到这两方面的妥善合规，需要满足不同的法律规则、配合不同的政府部门、适应不同的监管模式。因此，银行作为合规者，切忌在合规管理中对反洗钱与经济制裁厚此薄彼甚至顾此失彼，而是要同等重视两者，树立全面合规的意识。这种全面合规的意识本质上属于合规文化。因为合规文化作为合规管理的基石，包括普遍意识、道德标准和价值取向三种表现形式。合规文化因不同的金融机构而异，更与企业扎根生长的地域土壤不可分割。因此，在美国经营的中资银行，必须将反洗钱与经济制裁全面合规的意识融入企业经营的血脉中。<sup>(78)</sup>

树立全面合规的意识与银行的管理层紧密相关。这是反洗钱合规框架中“合规负责人”的职责，也是制裁合规框架中“管理层承诺”的内容，更是两类合规项目“培训”的重要事项之一。可以说，对合规相关信息技术的投资和对员工观念的塑造都依赖于高级管理层明确有力的支持和领导。与之相反，如果银行管理层没有带头树立和培植全面合规的意识，就可能面临严厉的处罚。中国农业银行纽约分行的案例就是一个教训。

2016 年 11 月，NYDFS 与纽约农行达成《和解令》，认定其在进行美元交易时存在故意隐藏和掩盖行为，包括但不限于伪造中俄之间的交易单证、故意遗漏交易中涉及被制裁国家的信息等。这些行为不但违反了美国的反洗钱规则，还触及了经济制裁合规项目。《和解令》详细披露了纽约农行的管理层在树立全面合规意识和文化方面的缺陷，具体包括三个方面：其一，漠视合规人员

---

(77) Department of Financial Services Superintendent's Regulations, § 504.3 Transaction Monitoring and Filtering Program Requirements (a) (b).

(78) 陈瑞华：《行政监管合规体系的基本标准——美国 OFAC〈合规承诺框架〉简介》，载《中国律师》2019 年第 12 期，第 62 页。

的工作成果。对于 SWIFT 报文有关的合规缺陷，纽约农行的合规官曾表达忧虑。然而，管理层否定了相关意见，并在上报给纽约联储银行时有所保留。其二，打压合规人员。纽约农行的首席合规官将上述可疑内容汇报给监管部门后，银行限制了合规官与监管部门的沟通，并削减了合规官的工作任务，进而降低了其独立性，最终导致首席合规官和大量合规人员在 2015 年离职。其三，合规部门功能欠缺。在面临合规部门负责人和骨干离职的情况下，新的专职合规官久久未能上任，相反，一直由临时合规顾问履职。最终，纽约农行被罚 2.15 亿美金，并被要求尽快建立有效的内部合规体系。<sup>(79)</sup>

这则案例不但凸显了同等重视反洗钱与经济制裁合规项目的重要性，还显示了银行管理层在建立和维护合规意识及文化中的职责和影响。实践中，中资银行的管理层可以从诸多方面履行职能。举例来说，管理层帮助企业树立合规意识、构建合规文化的方式可以是允许员工报告违反反洗钱与经济制裁合规规则的行为而不必担心受到报复打击；及时组织和惩处违法行为，向员工宣传和强调违法违规可能对个人、组织等造成的影响；重视银行合规请求并系统地采取措施以减少违规行为的发生等。

## （二）采用高效合规的模式

作为交互的合规项目，美国反洗钱与经济制裁共享“风险为本”的基本监管原则，而且在监管合规框架和流程方面有高度的一致性，这为银行高效合规提供了契机。具体来说，银行在合规管理工作中，可以将反洗钱与经济制裁合规中共性问题的预防、处理、沟通协调形成制度化安排。结合银行自身的业务特点，有的放矢地配置合规资源，充分合并两类监管过程中的“同类项”，整合合规流程、提高合规效率、降低合规成本。避免两类合规项目“各自为战”的情况，减少合规工作中的重复劳动、缓解人力资源与业务发展之间的矛盾。

依托美国反洗钱与经济制裁的交互关系形成高效合规模式已经在银行业内部合规和外包合规中都有实践，相关的经验可供中资银行借鉴。在银行内部合规方面，中国的银行业主要采取两种模式：独立方法和集成方法。在独立方法中，即便是合规部门之间也有以风险区别的分工。比如，运营风险部门管理诈骗和经济制裁，而反洗钱工作交给传统的合规部门。集成方法的显著特点是将银行内的所有合规部门统合，组建一个全局性的“合规和安全部门”，一体负责所有风险合规。其中，反洗钱、反恐融资、经济制裁就进行集成合规。<sup>(80)</sup> 在这种逻辑下，反洗钱与经济制裁在合规层面实现了交互，也符合其在立法和监管层面交互的规律。从国际银行业合规组织设置的最新趋势来看，国际大银行也倾向于在总部设置统一的“全球合规卓越中心”，集中牵头管理具有重要

---

(79) New York State Department of Financial Services, *Consent Order Under New York Banking Law §§ 39 and 44 in the Matter of Agricultural Bank of China, Ltd., New York Branch*, New York State Department of Financial Services (25 October 2021), [https://www.dfs.ny.gov/system/files/documents/2020/04/ea161104\\_agricultural.pdf](https://www.dfs.ny.gov/system/files/documents/2020/04/ea161104_agricultural.pdf).

(80) 亚洲银行家研究：《中国银行业的反洗钱问题研究》，载亚洲银行家网，[https://www.theasianbanker.com/assets/media/dl/whitepaper/Asian%20Banker%20White%20Paper%20-%20China%20Anti-money%20Laundry%20\(Chiense\).pdf](https://www.theasianbanker.com/assets/media/dl/whitepaper/Asian%20Banker%20White%20Paper%20-%20China%20Anti-money%20Laundry%20(Chiense).pdf)，第 10-11 页，2021 年 10 月 25 日访问。

意义和协同优势的议题，如反洗钱、经济制裁、反欺诈和反贪污等。该中心一般由一名出色的全球领导带领一支小规模专家团队，直接受银行董事会内的执行运营委员会领导。<sup>(81)</sup>

在银行外包合规方面，除了上文提及的法律服务中介的“整合型”业务模式，普华永道也采取了类似的做法。普华永道将反洗钱与经济制裁风险合称为“复杂金融威胁”，并提出了一种“策略性解决方案”（strategic solution）。其中，普华永道提炼了两者共通的合规项目的合规需求和流程，同时处理反洗钱与经济制裁的合规问题，实现了高效合规。具体来说，银行业反洗钱与经济制裁在以下五个方面可以同步合规：第一，了解客户（即针对客户的尽职调查）；第二，管理层的明确支持；第三，紧跟变化（包括最新的洗钱手段和最新的制裁名单等）；第四，对银行和合作方进行风险评估；第五，更新技术手段以强化数据处理和分析能力，最终实现高效合规。<sup>(82)</sup> 对于这种降低成本、提高效率的合规策略，中资银行可以结合银行的实际规模、国际化程度、业务侧重等现实情况参考借鉴。

## 五、结语

在百年未有之大变局之际，全球化进程发生着重大的变化，深刻影响着世界政治经济格局。在这场变革中，美国试图借助反洗钱与经济制裁等“金融武器”控制世界经济命脉，主导国际经济秩序的重构。在上述时代背景下，因进一步对外开放而快速“走出去”的中资银行面临着前所未有的挑战和风险——要未雨绸缪、有条不紊地应对来自美国的反洗钱与经济制裁监管。为了圆满完成这项任务，离不开对美国反洗钱与经济制裁的知识积累和规律把握。通过对概念源流、法律基础、监管机构和打击特点的梳理，我们得出美国反洗钱与经济制裁这两类合规项目的“并存”关系，进而自然指向“全面合规”的合规管理意识和文化。通过呈现立法、执法和守法层面的实践，我们得出美国反洗钱与经济制裁的“交互”特点，从而形成“高效合规”的思路。可以预见，未来全球局势会更加错综复杂，美国的“金融监管风暴”也将只增不减，而中资银行拓展跨境经营的步伐不会停滞。因此，研究美国反洗钱与经济制裁的互动及规律将是未来很长一段时期内持续进行和不断深入的议题，这对于全面提升合规效果、有效降低合规成本有着重要的意义。

---

(81) 麦肯锡咨询公司：《合规管理：金融严监管时代的制胜良方》，麦肯锡中国银行业转型与创新系列白皮书 2019 年版，第 24 页。

(82) PwC's Financial Crimes Unit, *Providing Strategic Solutions to Complex Financial Threats*, PwC (25 October 2021), <https://www.pwc.com/us/en/financial-services/financial-crimes/assets/pwc-aml-and-sanctions-overview-brochure.pdf>.

## The “Coexistence While Interaction” Relationship Between U.S. Anti-money Laundering & Economic Sanctions and Its Implications

MENG Gang BAO Kangyun

**Abstract:** The risks of anti-money laundering and economic sanctions from the United States have significant impact on transnational banks. The inherent relationship between anti-money laundering and economic sanctions needs to be clarified urgently, so as to mitigate and avoid the said risks, as well as to achieve proper compliance management. From the perspective of the concept origins, legal basis, regulatory agencies, and characteristics of the regulation, U.S. anti-money laundering and economic sanctions are two sets of compliance systems developed and operated independently, showing a relationship of “coexistence”. Meanwhile, from the observation of legislation, law enforcement, and law-abiding, we could see that there is a high degree of “interaction” between these two. The rationale behind this lies in the combined objectives, intertwined roles, and the overlapping ideas of the regulation of anti-money laundering and economic sanctions. The “coexistence while interaction” relationship between U.S. anti-money laundering and economic sanctions indicates two implications for the compliance management of cross-border operating banks. The relationship of “coexistence” reminds banks to establish the culture of “comprehensive compliance” and must avoid losing one to the other; while the relationship of “interaction” points out the direction for “efficient compliance” and avoid single combats.

**Keywords:** Anti-money Laundering; Economic Sanctions; Coexistence While Interaction; Compliance Management; Banking Industry

(责任编辑: 边永民 汪友年)