Tim White, CAMS:

制裁——
防范金融犯罪领域的一大要素

如果在字典中查找“制裁专家”，你会看到 Tim White 的照片。他现任 AML RightSource 副主席，主管业务开发和制裁工作。从业几十年来，他在反洗钱社群中声名显赫，许多从业人员都曾听闻他的事迹或与其共事。他在制裁和反洗钱领域深耕多年，涉足技术、政策等工作，当然也解决了不少落实层面的难题。他曾在诸多场合分享自己的真知灼见，包括联合国相关委员会会议、国际活动、大会和研讨会等，还培训过大量监管人员、执法人员，以及反洗钱社群的其他从业人员。最重要的是，他从不拒绝为他人解答有关制裁问题或困惑。近期，John Byrne 有幸对话 Tim White，了解了制裁这一防范金融犯罪重要方面的现状。

John Byrne： 多年来，制裁并没有被视为反洗钱的一部分，不过这种观念如今已经转变。这是为什么？

Tim White： 你说的没错。在我进入制裁领域的最初几年，*1996* 年版的《银行保密法检查手册》中只有五个问题。当时，只有大型美国银行真正开展制裁相关工作。“9•11”事件发生后，制裁领域发生了巨大变化。2005 年，美国海外资产控制办公室 (OFAC) 和联邦金融机构检查委员会 (FFIEC) 的银行机构签署谅解备忘录，自此银行开始采取风险为本的方法来遵循海外资产控制办公室的规定，同时，这一方法也写入新版《银行保密法 / 反洗钱检查手册》。如今，所有金融机构和大多数企业都参与这项事业，甚至包括汽车经销商。

John Byrne： 制裁肯定是维护国家安全的首选方法。这种看法正确吗？

Tim White： 完全正确。美国国会和行政机关愈加频繁运用制裁。例如，奥巴马执政期间，国会通过了《全面制裁伊朗、问责和撤资法》(CISADA)，基本切断了伊朗中央银行和伊朗政府控股的银行与国际银行业社群的联系，因为它们无法使用环球银行金融电讯系统。这部法律还针对规避制裁的行为，引入了非常有效的二次制裁概念，即对与伊朗等受制裁方开展业务的机构实施制裁。同样，现任总统特朗普在 2017 年底签发行政令，要求加大对朝鲜的制裁力度，受制裁的官员比《对敌贸易法》(TWEA) 针对的官员级别更高。这条命令还配合了联合国在几周前公布的对朝制裁措施。最近，国会还通过了《以制裁反击美国敌人法》(CAATSA)，旨在敦促特朗普政府对俄罗斯采取更加强硬的措施。

John Byrne： 特朗普、奥巴马和更早的美国政府在运用制裁方面最大的区别是什么？

Tim White： 自 1993 年，也就是我进入制裁领域那一年以来，每届美国政府都用过经济制裁手段， 而且一届比一届严格。我认为，奥巴马政府与特朗普政府在制裁运用上最大的区别在于，奥巴马的大多数制裁行政令都获得了多边支持，特别是针对伊朗核问题的《联合全面行动计划》(JCPOA) 和针对俄罗斯的行业制裁，得到了欧盟的有力支持。特朗普政府也实行了多边制裁计划，尤其是我之前提过的对朝鲜制裁，以及近期对委内瑞拉的制裁。然而，两届政府有个明显的区别，即特朗普政府对伊朗实施了最严厉的单边制裁，并且撤销了奥巴马在任期间依照《古巴资产控制法规》(Cuban Assets Control Regulations) 实行的一般许可计划中的部分内容。美国对古巴的制裁均为单边行动，因没有其他国家制裁古巴。可以说，两届政府的在制裁运用上的最大区别是，特朗普政府高调危胁，如果世界其他国家选择与伊朗打交道，将对它们实施二次制裁。虽然美国近期回复对伊制裁并非单边行动，但确实不利于我们与其他贸易伙伴国的关系。

John Byrne： 您能否界定一下制裁的覆盖范围？制裁措施适用的对象有哪些？

Tim White： 包括美国境内外的所有美国公民、美国境内的所有人，以及位于美国境外的美国机构的子机构，最后一类受制裁对象更常见。对于所有人或控制人为美国人的外国机构和子机构，一般通过取消通用许可进行制裁，例如特朗普撤销了与伊朗相关的 H 类通用许可。不过，也有一些灰色地带。据我估计，迄今 90% 的制裁计划约束的都是金融机构，但眼下正在快速向其他行业扩展，包括交通运输、航空和航运等。还有一点我认为值得注意，美国商务部可以对涉嫌违反《出口管理条例》的活动进行执法。美国财政部和商务部似乎已达成一致。从高层次上看，海外资产控制办公室负责监管金融交易，而商务部依照《出口管理条例》，负责监管商品和服务交易。受制裁计划约束的金融机构必须实行海外资产控制办公室制裁合规制度体系，而不必响应商务部的法规。不过，这种情况今后可能会发生变化，特别是在大规模毁灭性武器和两用货物方面。

John Byrne： 您能否谈谈制裁执法工作？海外资产控制办公室近期开展的执法活动能给金融部门带来哪些启示？

Tim White： 海外资产控制办公室近期的合规框架也提出，必须从执法活动中总结经验教训。[1]可以说，最重要的启示是“公司高层的基调”，这也是新版指导框架反复强调的一点。高级管理层必须支持制裁合规制度体系，并提供充足的资源以及其他支持。

我想告诉大家的是，不必担心海外资产控制办公室会重金处罚违规者，该机构的工作人员以前可能会到处这样宣传，希望震慑金融社群，但它的执法工作实际是为了进行补救。对于风险普遍较低的小型金融机构，海外资产控制办公室很可能会针对它们的小问题发布警示函，而不是进行重罚。只要你认真完成合规工作，真正了解海外资产控制办公室在执法时一般会考虑的因素，就不会过于担心。

John Byrne： 在各类执法案件中，最让人大跌眼镜的是电汇信息被删。作为一名制裁问题专家，您如何看待这类肆无忌惮的违规活动？

Tim White： 所有针对删信息的执法活动都是必要、正当的，包括涉案金额达数十亿美元的案件。每次进行执法，都会侦查到机构长期肆无忌惮地有意开展恶劣的系统性删信息行为。删信息实际是指故意消除或混淆支付指示中的信息，使违反制裁禁令的交易能够顺利进行。第一起重大的删信息执法案发生在 2006 年，主犯是荷兰银行 (ABN Amro)，同时也有其他欧洲金融机构参与。荷兰国际集团 (ING) 甚至为躲避侦查专门制作了一本密码本。说到这里，我顺便澄清一下，有人可能觉得这是海外资产控制办公室在行使域外管辖权，但这其实是两码事。基本上，全球 85% 至 95% 的国际交易是以美元进行的。这些交易需要通过在美国的账户进行清算和结算，因此，我们有权吊销违规银行的执照，把它们赶出美国。我认为这两个问题需要区分开。

John Byrne： 对纵容删信息行为的管理人员有什么处理措施？

Tim White： 银行要面临惩罚，但个人不会面临控诉，尽管这种行为非常恶劣。法国巴黎银行承认犯下重罪，一年内不得在美国开展业务。

John Byrne： 我们现在来谈谈以下具体的制裁计划。对于美国针对委内瑞拉、伊朗、朝鲜和俄罗斯实施的制裁，您能否谈谈您的看法？

Tim White： 委内瑞拉制裁计划与利比亚二号制裁计划相似，针对的是马杜罗政府，而不是委内瑞拉人民。这项制裁关注的重点是政府官员腐败和人权问题。

对于伊朗，特朗普签发的《联合全面行动计划》恢复了之前所有的对伊制裁措施。除了伊拉克，没有任何国家获得购买伊朗石油的豁免权。如此一来，我们在欧洲的盟友就面临触犯二次制裁的威胁；如果它们与伊朗进行往来，就可能遭到制裁，进而被禁止与美国开展业务，不过迄今还未出现这种情况。此外，还值得注意的是，欧盟通过了防卫法，欧洲企业如果遵守美国的制裁计划，则可能会面临法律诉讼。

朝鲜面临的制裁可能最严格，但该国目前仅有极少数机构被列入特别指定国民名单。框架已经建立起来，一部分朝鲜以外的机构受到了二次制裁。

俄罗斯制裁大多是“产业制裁”。这些制裁能形成针对性打击，旨在防止俄罗斯能源、金融和国防业获得新的债券和股权融资。这对俄罗斯寡头造成了极大打击。之所以采取这种针对性打击，是因为如果对整个俄罗斯经济实施制裁，将严重危及全球经济。

John Byrne： 您能否针对海外资产控制办公室合规检查，分享一些实用的建议？要通过监管检查，最大的难点是什么？

Tim White： 受监管机构必须确保自己的海外资产控制办公室合规制度体系及高级管理层的态度符合办公室于 2019 年 5 月 2 日发布的新版制度体系指南，即:《海外资产控制办公室合规

可以说，最重要的启示是“公司高层的基调”，这也是新版指导框架反复强调的一点

制裁可能会很复杂，所以我们的检查人员必须经过充分训练，掌握各类制裁计划的复杂内容，包括通用许可条款。

工作框架》。其次，机构要清楚自己需要的海外资产控制办公室合规技术和筛查名单。在接受《银行保密法》或海外资产控制办公室合规检查前，机构可以请合规软件供应商提供机构所用制止系统的所有信息，列明系统执行的任务，但是注意不能笼统地说开展了海外资产控制办公室合规筛查，而是要具体说明特别指定国民名单筛查、综合制裁名单筛查和国别制裁筛查等。机构要明确系统使用的名单是什么，向供应商索取书面清单，还要掌握以下信息：系统使用的逻辑；系统有哪些设置；目前使用的是什么设置，为什么这样设置。机构必须能够向检查人员解释这些问题。

最大的难点显然是及时掌握无数制裁计划及内容变更，特别是针对委内瑞拉、伊朗和俄罗斯的制裁。机构必须了解海外资产控制办公室、金融犯罪执法网络和沃尔夫斯堡集团的最新指导。同样重要的是，机构必须能有效宣传自己拥有准确的海外资产控制办公室风险评估和合规制度体系，且该体系设计合理，可缓释和管控制裁风险。

John Byrne：谁负责检查银行的海外资产控制办公室合规制度体系？这方面的合规工作会影响融资机会吗？您的同行对这些检查有何看法？

Tim White： 检查由联邦金融机构检查委员会的检查人员依照银行保密法 / 反洗钱法规执行，这是安全和有效性检查的一大组成部分。制裁可能会很复杂，所以我们的检查人员必须经过充分训练，掌握各类制裁计划的复杂内容，包括通用许可条款。只有经过训练，他们才能开展更准确的风险为本检查。遗憾的是，检查人员对大型高风险机构和小型低风险机构往往采用同一套检查标准，这很不合理，因为这会导致资源浪费，而机构原本可以用这些资源侦查它们更可能面临的其他金融犯罪。制裁监管检查自然会带来意外后果，例如导致非政府组织、非营利组织和外国慈善组织的融资机会减少。最显著的后果是，如果非政府组织要在冲突地区开展人道主义活动，那么即使这些活动所需的交易取得通用许可，得到制裁计划的批准，许多金融机构面对这类交易也会非常犹豫。这类交易会让金融机构面临违反制裁和参与恐怖融资的风险，导致其银行保密法 / 反洗钱风险增加，因此机构自然会变得更不情愿。作为圈内人，你也清楚，融资机会和去风险化问题是公认反洗钱师协会 (ACAMS) 和世界银行的一大工作重点，相关文件包括*《为非营利机构提供银行服务——前景展望》*。[2] 还有一点必须注意的是，许多制裁专家都在浪费资源，同时自己也非常苦恼，因为检查机构没有确立合理的风险为本制止测试标准。这是训练不足产生的另一弊病。

John Byrne：我们专门针对金融机构为非营利机构提供银行服务的需求编制了一份文件[3]，监管人员应该学习这份文件及您所说的通用许可问题。

Tim White： 我知道通用许可很棘手很复杂，但我们都必须主动学习这些知识，才能运用各种制裁措施。

John Byrne：您认为，未来五到十年内，制裁制度会如何变化？

Tim White： 首先，制裁制止系统运用的技术手段会大大增加，支持通过人工智能进行多层筛查。其次，不仅是金融机构，大部分企业交易也会运用这项技术。

此外，对具备制裁专业知识的合规人才的需求会很大，而 ACAMS 正在努力填补人才缺口，致力于打造业界最全面的制裁合规培训和认证计划，即国际制裁合规师 (CGSS) 认证。这项考试认证计划围绕制裁合规，将于 2020 年 1 月正式推出。

采访者：John J. Byrne，CAMS，AML RightSource 副主席，美国弗吉尼亚州森特维尔，jbyrne@amlrightsource.com

[1] “A Framework for OFAC Compliance Commitments”（海外资产控制办公室合规工作框架），*海外资产控制办公室*，https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/framework_ofac_cc.pdf

[2] “Banking Nonprofit Organizations—The Way Forward”（为非营利机构提供银行服务——前景展望），*公认反洗钱师协会、慈善与安全网络*，2019 年 6 月，https://www.charityandsecurity.org/system/files/ACAMS Financial Access Paper - Updated.pdf

[3] 同上。