

美國財政部洗錢防制新規擴大納管投資顧問業者 以降低金融犯罪風險

陳立承 編譯

摘要

美國財政部金融犯罪執法局於今 (2024) 年 9 月 4 日公布針對投資顧問之洗錢防制與打擊資恐新規，將投資顧問比照金融機構納管，擴大該等業者制定與實施洗錢防制／打擊資恐之法令遵循計畫的義務。在新規範下，受涵蓋之投資顧問業者須比照金融機構，制定洗錢防制／打擊資恐之計畫並採行相同之帳務紀錄保存要求、通報可疑交易以及揭露一定額度以上之金流資訊等。金融犯罪執法局期望透過擴大納管投資顧問業者，解決以往投資顧問行業因監管較弱而容易助長金融犯罪之問題。

(取材資料：Thomas J. Delaney, *FinCEN Issues New AML Rule Impacting Registered Investment Advisers and Exempt Reporting Advisers*, NORTON ROSE FULBRIGHT (Sept. 2024), https://nortonrosefulbright.com/en-us/knowledge/publications/06508efe/fincen-issues-new-aml-rule-impacting-registered-investment-advisers-and-exempt-reporting-advisers?utm_source=vuture&utm_medium=email&utm_campaign=20240904_%20fincen%20issues%20new%20aml%20rule_04%20september%202024#_ftn1; Anthony Mirinda et al., *Treasury Subjects Investment Advisers to Anti-Money Laundering Requirements*, FOLEYHOAG (Sept. 10, 2024), <https://www.foleyhoag.com/news-and-insights/publications/alerts-and-updates/2024/september/treasury-subjects-investment-advisers-to-anti-money-laundering-requirements/>)

今 (2024) 年 8 月 28 日，美國財政部金融犯罪執法局 (Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN) 發布「適用於已註冊之投資顧問以及免註冊之投資顧問之制定防制洗錢／打擊資助恐怖主義計畫與報告可疑活動義務要求 (Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism Program and Suspicious Activity Report Filing Requirements for Registered Investment Advisers and Exempt Reporting Advisers)」(下稱投資顧問 AML/CFT 新規) 之最終規則¹，

¹ Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism Program and Suspicious Activity Report Filing Requirements for Registered Investment Advisers and Exempt Reporting Advisers, 89 Fed. Reg. 72,156 (Sept. 4, 2024) (to be codified at 31 C.F.R. pts. 1010, 1032) [hereinafter IA AML/CFT Final Rule].

將《1940 年投資顧問法 (Investment Advisers Act)》(下稱《投資顧問法》)之規範下²，已註冊之投資顧問 (Registered Investment Advisers, RIAs)³以及免註冊之投資顧問 (Exempt Reporting Advisers, ERAs)⁴ (以下合稱受監管之投資顧問) 納入為《銀行保密法 (Bank Secrecy Act)》定義之金融機構⁵，課與受監管之投資顧問採行反洗錢及反資恐計畫 (AML/CFT Program，下稱 AML/CFT 計畫) 之義務，以將該要求更廣泛地實施於投資顧問行業⁶。投資顧問 AML/CFT 新規將於 2026 年 1 月 1 日生效，受監管之投資顧問須於生效日前制定並實施相應之 AML/CFT 計畫⁷。

本文首先就美國財政部投資顧問 AML/CFT 新規，介紹新規則之制定背景，再指出新規則之變革，包含將投資顧問全面比照金融機構納管，以及擴大涵蓋免註冊之投資顧問與部分外國投資顧問等，接著簡述新規則下投資顧問之義務，如須制定 AML/CFT 計畫、通報可疑交易並留存相關證據、揭露特定金額之交易，以及於特定交易中留存客戶之識別資訊與等，而後對本規則進行評析，並做一結論。

壹、投資顧問洗錢防制新規之制定背景

為實現防制洗錢、打擊資恐之目的，在《銀行保密法》之規定下，該法定義之金融機構須採行基於風險的 AML/CFT 計畫以履行對客戶之盡職調查與風險評估⁸、監控可能為洗錢犯罪活動或資助恐怖主義的交易⁹，並提交可疑活動報

² 本法將投資顧問定義為：任何直接、或間接透過出版物或著作，有償向他人提供有關證券估值、投資或買賣證券之建議；或作為日常業務之一部份，有償發布證券相關分析報告之人。Investment Advisers Act of 1940, 15 U.S.C. § 80b-1(11) (2023).

³ 即已依據《投資顧問法》第 203 條之規定於美國證管會 (Securities and Exchange Commission, SEC) 註冊之投資顧問，該等投資顧問須向 SEC 註冊並提交有關其人事、財務、業務等相關資訊始能於美國境內提供相關服務。在該法下，投資顧問須紀錄並保存包含私募基金在內之客戶的資訊，並於 SEC 要求下提供之。Id. §§ 80b-3(a), (c)(1), 80b-4(a).

⁴ 根據《投資顧問法》第 203(l)或第 203(m)條之規定，僅單獨為私募基金提供投資建議並管理 1.5 億美元以下之證券資產；或僅單獨為創投提供投資建議之投資顧問，豁免於在 SEC 下註冊之要求。相較已註冊之投資顧問，其雖免於部分義務並毋須被 SEC 監管，惟仍須於 SEC 要求下紀錄、保存並提供其客戶之資訊。Id. §§ 203(l), (m).

⁵ IA AML/CFT Final Rule, *supra* note 1, at 72,274. 《銀行保密法》係以防制洗錢、打擊資恐為目的而訂立，授權美國財政部對金融機構施加報告、揭露特定金流等義務之一系列法規的總稱。The Bank Secrecy Act, FINCEN.GOV., <https://www.fincen.gov/resources/statutes-and-regulations/bank-secrecy-act> (last visited Oct. 25, 2024).

⁶ IA AML/CFT Final Rule, *supra* note 1, at 72,156.

⁷ Id. at 72,275.

⁸ 31 C.F.R. §§ 1010.210, 620(a).

⁹ 31 C.F.R. §§ 1010.220, 610(a).

告 (Suspicious Activity Reports, SARs)¹⁰、申報超過 10,000 美元之現金交易¹¹，以及保存業務上記錄等¹²。

然而針對投資顧問業者之監管，美國聯邦層級及州層級之證券主管機關向來僅著重於保護投資人與整體證券市場免於詐欺及操縱行為等較廣泛之方向，並未有能夠直接要求投資顧問建立 AML/CFT 計畫之規定，故該等業者通常不須遵循一般性 AML/CFT 法規，主管機關亦無須審查其遵循情形¹³。

FinCEN 雖曾試圖要求投資顧問業者於某程度上實施 AML/CFT 計畫，但該要求僅針對附屬於受 FinCEN 監管之金融機構或證券經紀商下之投資顧問¹⁴。直到投資顧問 AML/CFT 新規通過前，FinCEN 仍未有直接適用於大部分投資顧問業者、要求該等業者採行 AML/CFT 計畫之一般性監管義務¹⁵。

惟美國財政部進行有關投資顧問之風險評估後，發現數個涉及投資顧問從事非法金融活動之風險¹⁶。其中，美國財政部發現投資顧問（包括免於 SEC 註冊之業者）已成為境外貪污、詐欺及逃漏稅等相關非法收益進入美國之切入點；投資顧問及其所提供建議之私募股權基金，特別是創投基金，亦遭中國、俄羅斯等國家用以投資草創初期之公司以取得對國家安全有長期影響之技術與服務，此外亦有許多投資顧問詐騙客戶並竊取其資金之狀況出現¹⁷。

FinCEN 檢視 2013 年至 2021 年間之 SARs 後，亦發現受監管之投資顧問中，約 15.4% 直接或間接與可疑活動有關聯¹⁸。基於上述原因，FinCEN 為處理並預防投資顧問業涉及 AML/CFT 非法金融活動所產生之風險，遂制訂本規則¹⁹。

貳、新規範廣泛納管投資顧問業者

一、將投資顧問全面比照金融機構納管

¹⁰ 31 C.F.R. § 1010.311, 540(c).

¹¹ 31 C.F.R. § 1010.311.

¹² 31 C.F.R. § 1010.410.

¹³ Financial Crimes Enforcement Network: AML/CFT Program and Suspicious Activity Report Filing Requirements for Registered Investment Advisers and Exempt Reporting Advisers, 89 Fed. Reg. 12,108 (Feb. 15, 2024).

¹⁴ IA AML/CFT Final Rule, *supra* note 1, at 72,159.

¹⁵ *Id.* at 72,159.

¹⁶ DEP'T OF THE TREASURY, 2024 INVESTMENT ADVISER RISK ASSESSMENT 1 (2024), <https://home.treasury.gov/system/files/136/US-Sectoral-Illicit-Finance-Risk-Assessment-Investment-Advisers.pdf>.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ IA AML/CFT Final Rule, *supra* note 1, at 72,170.

¹⁹ *Id.* at 72,156.

如前所述，投資顧問 AML/CFT 新規將《投資顧問法》下已註冊及免註冊之投資顧問加入《銀行保密法》中金融機構之定義。其中，FinCEN 係基於以下各項因素而決定納入免註冊之投資顧問²⁰：(一) 若不將未註冊之投資顧問納入監管範圍，可能使意圖洗錢之不法行為人得繞過 AML/CFT 之規定，取用各式私募基金之服務；(二) 由於免註冊之投資顧問具有最高風險，因其只能為私募基金或創投基金提供投資建議，而相關風險評估報告顯示，這兩類基金皆與不法金融行為以及其他美國執法機關下之刑事調查有關；(三) 私募基金較常設址於 AML/CFT 監管較弱、執行效果較差之國家中，使得免註冊之投資顧問較難評估其與該私募基金之往來關係所隱含之風險，亦較難防止濫用之行為。此外，為回應新規範發布後，公眾針對該規定提出之評論²¹，FinCEN 決定限縮投資顧問的定義²²，以降低對小型投資顧問之負擔²³。

二、特定情形下涵蓋外國投資顧問

根據投資顧問 AML/CFT 新規，「投資顧問」亦涵蓋已在 SEC 註冊、被要求於 SEC 註冊，或透過 ADV 表格向 SEC 提交營業報告之免註冊之外國投資顧問²⁴。外國投資顧問若以下列形態之一提供諮詢服務，則應符合投資顧問 AML/CFT 新規²⁵：(一) 透過居住於美國境內之美國人雇員、代理機構、營業據點或辦事處提供諮詢服務；或(二) 向美國人 (U.S. person) 或向其投資人為美國人之外國私募基金提供諮詢服務²⁶。相對地，外國投資顧問若僅向境外客戶提供服務，並且提供諮詢服務之雇員均位於美國境外，則得免於遵循最終規則的要求²⁷。

參、新規範下投資顧問之 AML/CFT 義務

²⁰ *Id.* at 72,170.

²¹ *Id.* at 72,167-72,169.

²² *Id.* at 72,274.

²³ *Id.* at 72,168.

²⁴ 投資顧問 AML/CFT 新規第 1031.110 條將外國投資顧問定義為「主要辦事處與營業地點位於美國境外」之投資顧問。*Id.* at 72,275; *Id.* at 72274 (to be codified at 31 C.F.R. § 1010.100(nnn)(2)(ii)). ADV 表格 (Form ADV) 係指投資顧問於 SEC 及各州證券監理機構註冊時須填具之表格，其中須揭露人、財、業務等資訊。*Investor Bulletin: Form ADV – Investment Adviser Brochure and Brochure Supplement*, INVESTOR.GOV (June 24, 2016), <https://www.investor.gov/introduction-investing/general-resources/news-alerts/alerts-bulletins/investor-bulletins-71>.

²⁵ IA AML/CFT Final Rule, *supra* note 1, at 72,275.

²⁶ 關於「美國人 (U.S. person)」之定義，請參考：17 C.F.R. 230.902(k).

²⁷ IA AML/CFT Final Rule, *supra* note 1, at 72,175.

投資顧問 AML/CFT 新規通過後，受監管之投資顧問作為《銀行保密法》下之金融機構，須採行 AML/CFT 計畫以履行對客戶之盡職調查與風險評估、提交可疑活動報告並保存相關業務記錄以及報告特定金額之交易，以下分別簡述之。

一、根據自身風險量身制定反洗錢／反資恐計畫

首先，受監管之投資顧問須針對其業務性質與風險狀況量身制定 AML/CFT 計畫，而該計畫須至少包含以下元素²⁸：(一) 建立內部政策、程序與合理設計的控制措施，以防止不法行為人透過受監管之投資顧問進行洗錢、資助恐怖活動或其他非法金融活動，以及確保遵循《銀行保密法》及其施行規範之相關條文；(二) 為受監管之投資顧問業者，提供由其雇員或合格的外部人士進行之獨立的法遵測試；(三) 指派人員或團隊以負責監督計畫的執行、運作以及內部控制；(四) 為相關人員持續提供培訓；以及(五) 實施基於風險的適當程序，以持續執行客戶盡職調查，包括：1. 瞭解客戶關係的性質與目的，以制定客戶風險概況以及 2. 持續監控、辨識與報告可疑之交易，並根據風險狀況維護及更新客戶資訊。

二、通報其知悉或合理懷疑之可疑交易並留存相關證據

根據投資顧問 AML/CFT 新規，受監管之投資顧問若知情或合理懷疑其所經手、金額超過 5,000 美元之交易涉及不法所得，或該交易之目的係為隱藏、掩飾該不法所得，抑或該交易係為規避相關 AML/CFT 法規等，即須及時向 FinCEN 提交 SARs 以通報該筆可疑交易²⁹。新規範下，受監管之投資顧問提交 SARs 時須遵守一定時程³⁰，也須紀錄並保存 SARs 相關資料³¹。此外，其也須遵循保密義務³²，並與 FinCEN 共享資訊³³。

三、須揭露特定金額之交易中並留存客戶之識別資訊

投資顧問 AML/CFT 新規下，受監管之投資顧問作為收款人或匯款人，或作為收款人或匯款人之金融機構，就其經手 3,000 美元以上之轉帳交易，須蒐集並

²⁸ *Id.* at 72,275.

²⁹ *Id.* at 72,276.

³⁰ 受監管之投資顧問應於識別可疑交易後 30 日內提交 SARs。 *Id.*

³¹ 受監管之投資顧問應自行留存一份可 SAR 及保存相關證據資料正本 5 年，以便於金融檢查時，在執法機關要求下提供。 *Id.* at 72,277.

³² IA AML/CFT Final Rule, *supra* note 1, at 72,276.

³³ 31 C.F.R. § 1010.505. 《銀行保密法》下有關資訊共享之要求係依據《美國愛國法》規定之資訊共享程序而制定。 Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001, §§ 314(a), (b), Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272, 307.

留存匯款資訊及關於匯款人的識別資訊³⁴。此外，新規範要求受監管之投資顧問就 10,000 美元以上的轉帳交易提交現金交易報告，以利 FinCEN 監測可能存在洗錢風險之交易³⁵。

肆、本規則之評析

FinCEN 表示，投資顧問 AML/CFT 新規旨在建立內部控制、盡職調查義務與報告義務，以防止投資顧問被利用於進行非法金融活動或規避監管控制³⁶。新規下之 AML/CFT 計畫係對應《銀行保密法》中，大多數現有針對銀行與證券經紀商設立之法遵要求³⁷。FinCEN 亦指出，投資顧問業者於新規範下得彈性調整其 AML/CFT 計畫，以應對其營運風險³⁸。

然而仍有部分人士擔心，實施 AML/CFT 要求對於投資顧問來說成本過高且負擔過重，其不一定有資源以有效執行³⁹。新防洗錢規則初步施行時，不免將造成許多規模較小之投資顧問在法律遵循上之壓力，惟待這些規則實施一段期間後，是否仍繼續對其造成負擔，仍有待觀察。與此同時，FinCEN 無疑將持續監督投資顧問業者就新規範之實施情形，以評估洗錢防制之有效性。

伍、結論

基於「投資顧問業」具有經營態樣豐富多元、難以定義之特性，為避免阻礙自由競爭，加上監管上之難度，美國向來對於投資顧問業者採取較為寬鬆之監管態度，惟投資顧問業淪為洗錢溫床之風險愈發不容小覷，對此美國主管機關曾多次試圖監管投資顧問業者，卻屢屢告吹。今美國財政部終於制定規範，擴大納管投資顧問業者，使其比照金融機構採取防洗錢／反資恐要求，或許就比例原則而言，美國財政部認為處理該等業者所造成之金融犯罪風險之重要性，已超越納管該等業者對市場自由發展之損失，故採取較為嚴格之監管態度。我國主管機關或可借鑑外國法治，於必要程度內制定相關法規要求，處理市場上

³⁴ 31 C.F.R. § 1010.410(e)(1).

³⁵ 《銀行保密法》規定下之金融機構一般須就 10,000 美元以上之轉帳交易提交現金交易報告。
31 C.F.R. § 1010.330.

³⁶ *Fact Sheet: FinCEN Issues Final Rule to Combat Illicit Finance and National Security Threats in the Investment Adviser Sector*, FinCEN (Aug. 28, 2024), <https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/IAFinalRuleFactSheet-FINAL-508.pdf>.

³⁷ *Id.*

³⁸ IA AML/CFT Final Rule, *supra* note 1, at 72,191.

³⁹ *Id.* at 72,192.

許多仍未納管、未領有執照之投資顧問業者，如個人投顧、理財顧問以及部分金融科技業者等以有效提升洗錢防制、反資恐之全面性與有效性⁴⁰。



⁴⁰ 我國目前針對投資顧問，僅納管對不特定大眾募資之事業法人，個人投顧以及利用機器人科技進行理財之個人，則因無法申請執照而未予納管。魏喬怡、戴瑞瑤，個人投顧用 AI 當沖爆賺要納管金管會回應了，工商時報，2024 年 7 月 10 日，
<https://www.ctee.com.tw/news/20240710700817-430301> (最後瀏覽日：2024 年 10 月 25 日)。