

研究报告

2019 年第 103 期

2019.11.4

执笔人：蒋晓婉 陈垣桥
xiaowan.jiang@icbc.com.cn
yuanqiao.chen@icbc.com.cn

渣打银行受美国 OFAC 处罚的过程与启示

要点

- 2019 年 4 月，渣打银行与 OFAC 达成和解协议，合计支付 6.57 亿美元罚款，并做出组织管理、风险评估、内部控制、测试与审计、人员培训、年度认证等方面加强合规管理的承诺。
- 本轮 OFAC 对渣打银行的调查始于 2013 年，指控内容包括：渣打银行为伊朗某家石油化工公司及其股东开立美元账户，执行来自伊朗的传真付款指示，支持受 OFAC 全面制裁国家的客户完成线上支付，上述行为违反了多项美国当局出台的制裁法案。
- 本轮调查对渣打银行净利润和股价造成巨大冲击，合规补救方案使内部管理成本显著增加，渣打银行不得不面临全球业务布局的重大调整。
- 渣打银行受 OFAC 调查与处罚的过程表明，筑牢合规意识、完善合规管理体系是开展国际业务的首要前提，规避与受制裁国的美元业务往来仍是合规工作的重点，推进金融科技与合规监测的深度融合是加强内控管理的发展方向。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

渣打银行受美国 OFAC 处罚的过程与启示

隶属于美国财政部的海外资产控制办公室（Office of Foreign Assets Control，以下简称 OFAC）是美国对他国实施金融制裁的主要执行机构之一。2019 年 4 月，OFAC 对英国渣打银行（Standard Chartered Bank，以下简称 SCB）开出高达 6.57 亿美元的罚单，并要求 SCB 做出多项加强合规管理的承诺。

一、SCB 受处罚的理由与和解承诺

2013 年，SCB 迪拜分行因向伊朗石油化工公司开立美元账户等理由被 OFAC 责令开展新一轮调查¹。2019 年 4 月 9 日 SCB 与 OFAC 达成新的和解协议，SCB 缴纳 6.57 亿美元罚款²，承诺加强公司治理并配合 OFAC 年度认证。

（一）2019 年 SCB 被处罚的理由

1. 为伊朗某家石油化工公司及其股东开立美元账户

OFAC 对 SCB 的调查显示，SCB 迪拜分行（以下简称“SCB 迪拜”）先后于 2002 年 4 月 25 日和 2005 年 5 月 17 日为某石油化工公司的实际控制人（伊朗籍）和该公司开立美元账户，而该公司的主营业务为向伊朗或通过伊朗销售石油产品。2009 年，SCB 迪拜的雇员有意修改了该公司的客户尽职调查信息，将该公司移出受制裁实体名单，并在 2009 年 6 月 27 日至 2012 年 6 月 24 日为该公司办理了 190 笔汇往或经由美国的交易业务，合计超过 1.51 亿美元，OFAC 认

¹ 渣打银行于 2012 年 12 月 10 日因违反 OFAC 的《伊朗交易和制裁条例》(Iranian Transactions and Sanctions Regulation，以下简称 ITSR) 被 OFAC 罚款 1.32 亿美元，新一轮调查距达成前次和解协议时隔仅半年左右。

² 和解协议上明确渣打银行应为已确定的违规行为缴纳 6.39 亿美元罚款，为未确定的与津巴布韦相关的违规行为缴纳 0.18 亿美元罚款。

定上述行为违反了 ITSR 的相关规定。

2. 执行来自伊朗的传真付款指示

OFAC 在调查 SCB 迪拜与上述伊朗石油化工公司的关系时,还发现 SCB 迪拜在 2012 年 9 月至 2014 年 5 月间执行了来自 176 名客户的 11809 笔美元传真付款指示。OFAC 认定,SCB 迪拜显然知晓其中一些伊朗籍或与伊朗从事商业活动的客户伪造或冒用阿联酋境内身份和住址,无视上述可疑客户与伊朗的相关交易和来自其他客户及金融机构拒绝交易的警告,未能执行适当的内部控制,在可疑客户尽职调查和交易阻止方面存在严重的漏洞,上述行为同样违反了 ITSR 的相关规定。

3. 支持受 OFAC 全面制裁国家的客户完成线上支付

OFAC 认定,SCB 在 2009 年至 2014 年间通过 SCB 纽约分行为伊朗、苏丹、叙利亚、古巴、缅甸的客户提供线上支付服务。表 1 汇总了受全面制裁国家的客户通过 SCB 执行交易的情况。OFAC 认为 SCB 在内部控制和网上交易地址管理方面存在纰漏,SCB 本可以通过限制 IP 地址登录阻止上述线上交易,但并未付诸行动。

表 1 受全面制裁国家的客户通过 SCB 执行交易汇总

货币单位: 万美元

时间	转账汇款		传真付款		美元线上支付		违反条例
	笔数	金额	笔数	金额	笔数	金额	
2009.6-2014.5	7710	3339.7	689	3534.8	705	4691.2	ITSR (伊朗)
2010.7-2014.5	——	——	3	21.2	131	758.1	SSR (苏丹)
2011.8-2014.6	——	——	63	973.3	16	8.6	SySR (叙利亚)

时间	转账汇款		传真付款		美元线上支付		违反条例
	笔数	金额	笔数	金额	笔数	金额	
2012.7-2013.4	——	——	——	——	17	370.9	CACR (古巴)
2009.5-2012.5	——	——	——	——	1	0.3	BSR (缅甸)

资料来源：根据 OFAC 网站公开信息整理，

https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/scb_settlement.pdf。

(二) SCB 的和解承诺

SCB 的和解承诺主要包括以下六个方面：

一是组织管理，管理层同意并支持罚款等合规处罚内容，提供人力、信息技术等配套资源，加强组织内的合规文化建设，实施必要的措施以减少再次发生类似违规情况的风险。

二是风险评估，执行 OFAC 认定的风险评估方法，保证适当的风险评估频率，开发识别、分析和定位特殊风险的模型。

三是内部控制，优化内部控制政策和流程，立即采取有效的补偿性控制行动，向所有相关员工传达整改内容，在 OFAC 内控框架下整改日常运营、记录留存、内审和外审等内容。

四是测试与审计，确保测试和审计与被审计活动相互独立，测试与审计过程符合 OFAC 内控要求，一旦出现负面的测试与审计结果应立即采取补偿措施。

五是人员培训，向员工以及利益相关者提供相关合规培训项目，培训频率不低于每年 1 次，培训内容的范围应覆盖所有 SCB 提供的产品和服务、各类客户关系、服务的地理区域等。

六是年度认证，自和解协议签署 180 日起，在其后的五年内，SCB 需每年向 OFAC 提交一份证明，确认已执行并继续维持承诺遵守的各项制裁措施。

二、处罚对 SCB 的影响

（一）对净利润和股价造成巨大冲击

一是罚金严重削减了集团净利润。SCB 于 2018 年第四季度，就美国当局关于违反制裁法律和条例行为的调查、英国金融行为管理局关于金融犯罪控制的决定通知，拨备 9 亿美元，作为支付潜在罚款的来源。SCB 年报披露的数据显示，2018 年 SCB 调整前税前净利润为 38.57 亿美元，9 亿美元的罚款拨备占当年净利润的 23.3%。

二是相关负面消息导致 SCB 股价大幅下挫。2015 年 9 月 23 日，SCB 或再遭重罚甚至丧失美元清算业务的消息流出，截止当日收盘，渣打集团（港股 02888）报价 80.1 港元，当日跌幅高达 4.24%。

（二）内部管理成本显著增加

为配合美国当局监管，SCB 在全球范围内实施了多项内控补救措施，付出了高额的管理成本。自 2012 年以来，SCB 在金融犯罪合规方面花费了 28 亿美元，主要用于：一是**人工成本**，在法律和金融犯罪合规职能方面，聘用了新的高级管理层，并将相关业务工作人员的数量增加到原来的 6 倍；二是**相关培训**，对相关员工进行了遵守美国经济制裁法律法规的培训，为 SCB 的全球代理银行客户提供合规培训方案；三是**系统更新**，采取额外控制措施，阻止受美国制裁的国家发出付款指示，更新其客户尽职调查、交易筛选以及其他合规工具和技术等。

（三）全球业务布局面临重大调整

目前渣打集团已开始进行全球范围的重组。一是从高危区域撤出，如退出阿联酋中小企业业务。二是重整业务架构，如加快主要业务重新定位等。三是显著减少员工数目。预计 SCB 执行新的全球发展策略的过程中，因非策略性业务和资产清盘、裁员开支及商誉减值等带来的重组开支总计可高达 30 亿美元。

三、对我行开展国际业务的启示

（一）筑牢合规意识，完善合规管理体系

筑牢合规意识、完善合规管理体系是开展国际业务的首要前提。本次 SCB 遭受调查的起因就是两名员工有意篡改伊朗某石油公司的登记信息。这说明作为第一道防线的业务人员缺乏合规意识，且作为第二道防线的合规管理人员未能有效发挥监督检查的作用。2007 年至今，SCB 连续经历两轮合规调查，最终支付超过 14 亿美元罚款，在完善内部合规管理方面花费数十亿美元，并在集团声誉、市场价值、业务布局等方面蒙受巨大的经济损失。这次 SCB 受罚事件表明，在日趋完善的国际金融业合规风险监管体系之下，银行必须重视员工合规意识塑造与合规管理体系建设，否则，合规管理缺陷将很可能使银行因违规事件而付出惨重的代价。银行应通过在组织架构、制度流程、激励约束等方面进行优化，切实提升员工的合规意识，并增强第一道防线与第二道防线之间的协调联动机制，从而使第二道防线能够更加有效地发挥监督检查作用。

（二）加强合规监测，缩减高危地区业务规模

规避与受制裁国的美元业务往来仍是合规工作的重点。SCB 因违反美国当局对伊朗、苏丹、叙利亚、古巴、缅甸等国家的制裁法案而遭受处罚。在当前中美贸易争端、伊核问

题、叙利亚问题走势尚不明朗的背景下，应特别注意受制裁国及中东地区分支机构的合规监测。需加强对账户类结算清算、贸易结算与融资、代客投资、电子银行业务中资金来源的监测，尤其是美元结算、汇往美国的汇款业务。同时应逐步缩减受美国制裁国家和中东地区等高危地区的业务规模，规避在上述地区开展零售、中小企业贷款业务，并适当减少员工数量。

（三）注重金融科技创新，加速推进应用落地

推进金融科技与合规监测的深度融合是加强内控管理的发展方向。SCB 在接受调查后，将更新合规监控工具和技术作为加强内控管理的一个重要方面，大力推进人工智能技术在客户身份识别、合规风险监测、交易分析等方面的应用。金融科技的应用将显著提升合规风险管理的深度、广度和准确度。因此，一方面应加快研究金融科技与合规风险监测的融合场景，运用支持向量机、随机森林、人工神经网络等人工智能算法，构建客户身份识别模型、异常交易甄别模型、异常交易分析模型等；另一方面要合理利用金融科技公司等外部力量推进创新项目尽快落地，提升内控合规管理质量的同时推动全行的数字化转型进程。