

如何在美国监管环境下 做好中资商业银行的合规管理^{*}

杨韶辉 张海祥

摘要：中资商业银行国际化进程中，应当充分、深入了解不同境外国家、地区的金融监管环境，认真扎实管控好合规风险。美国因美元在国际金融中的特殊地位、众多外资银行机构在美驻扎、金融市场活动复杂，其金融监管环境表现出监管规则繁杂、监管机构众多、监管态势趋严等特征，在全球主要金融市场中具有相当程度的代表性。本文在分析美国金融监管环境的基础上，阐述其合规监管特征，研究其合规管理对中资商业银行国际化的影响，并从合规文化、制度建设、监管检查及队伍建设等方面提出参考建议。

关键词：美国金融监管；商业银行；国际化；合规风险

中图分类号：F830 **文献标志码：**A **文章编号：**1006-1770(2023)11-0018-06

引言

2023年7月19日，美国联邦储备委员会（Federal Reserve Board）以存在不安全、不稳健操作（unsafe and unsound practices）以及未遵守前期同意的命令（consents order）为由，对一家总部位于德国的商业银行处以1.86亿美元罚款，这已经不是其第一次被美国金融监管机构处罚。近年来，该银行先后因未能遵守反洗钱规定被美联储罚款4100万美元，因抵押贷款支持证券销售中不当行为被美国司法部开出140亿美元的罚单，由于电子记录保存失败向美国证券交易委员会支付2亿美元罚金。除该银行外，总部位于英国、丹麦、瑞士、法国、韩国等国家和地区的多家商业银行、储蓄机构、金融控股公司先后被美国各级金融监管机构处罚。罚款已然成为美国金融监管机构效果最直接、适用最普遍的监管工具。

未来将有更多的中资商业银行参与到美国金融市场中。为有效识别、管理美国监管环境下合规风险，商业银行应当全方位了解美国金融监管环境，有效落实各项合规风险监控要求，避免因违规招致巨额监管处罚。本文在梳理分析、归纳总结涉及美国的中资商业银行合规风险与挑战、美国金融监管特征与态势的基础上，就中资商业银行国际化进程中的合规管理提出参考建议。

一、在美外资商业银行主要合规风险与挑战

（一）监管法规繁杂多变

美国规范商业银行的监管规则主要是成文法，包括但不限于美国国会审议通过的联邦法律、各州议会审议通过的地方法律，以及联邦、各州金融监管机构发布的监管规定、政策、手册、风险提示等规范性文件。《国际银行法》《美国爱国者法》《格拉斯-斯蒂格尔法案》等联邦法律被编入《美国法典》，而监管规定被汇编在《联邦规则汇编》，集中体现在“银行与金融活动”“货币与金融活动”等章节。除了《美国法典》和《联邦规则汇编》，美国联邦与州两级议会、监管机构每年还颁布或修订新的法律、监管规定，如2022年金融犯罪监管局（Financial Crime Enforcement Network）发布的《受益所有人信息报告规则》、2023年联邦金融机构监管委员会（Federal Financial Institutions Examination Council）修订后的《银行保密法/反洗钱检查手册》等。

从内容来看，美国法律、监管规定对商业银行诸多方面进行了规定。如涉及机构许可的《金融服务现代化法案》《银行控股公司法》和《国际银行法》、涉经营活动的《国民银行法》和《金融机构改革、复兴和实施法》、涉及公平贷款的《平等信贷机会法》和《社区再投资法》、涉及消费者保护的

《多德-弗兰克华尔街改革与消费者保护法》、涉及经济制裁的《美国爱国者法》、涉反洗钱的《银行保密法》等。

从“立法”机构来看，美国总统可以签发行政命令以应对紧急情况，如近年来时常出现的涉经济制裁的行政命令。而为了细化、明确法律的适用，美国的金融监管机构也会适时出台相关规则，加强对某些金融活动、风险管理的要求，如“处置计划”“沃尔克规则”“审慎监管规则”“公平披露规则”等。

（二）监管机构叠床架屋

对应由联邦和州两级构成联邦制国家的治理结构，美国金融监管机构分为联邦和州两个层级，在联邦注册的商业银行接受联邦层级监管机构监管，在州注册的商业银行则接受所在地州层级的监管机构监管，如纽约州金融服务局、加利福尼亚州金融保护与创新局，以及联邦储备委员会对应的分支机构。囿于篇幅原因，本文简要介绍联邦层级主要监管机构。

1. 货币监理署（Office of the Comptroller of the Currency, OCC）是财政部下设的、负责组织和管理联邦银行系统及国家货币的机构。货币监理署的监管对象主要是依据《国民银行法》成立的商业银行，以及依据《1933年房产所有者贷款法》许可成立的联邦储蓄机构，监管范围包括机构准入许可、重大业务及结构变化核准，以及资本、金融市场、贷款、金融科技、反洗钱、风险管理、消费者合规、与气候相关的金融风险、第三方关系风险、社区再投资等方面。

货币监理署建立了由规则、监管检查、强制措施构成的监管体系。一是通过修制监管规定，细化、明确相关领域的监管标准和要求，与其他金融监管机构的监管要求构成监管合力。二是通过年度现场检查，对被监管机构经营管理、风险管控、遵守法规等情况进行评分，对存在缺陷的列明“待整改事项（MRA）”，要求限期整改。三是对严重缺陷或违法违规情况，采取包括罚款在内的强制措施。

2. 联邦储备委员会，是美国的中央银行，由位于华盛顿的联储理事会、分布在全美12个主要城市的分行及联邦公开市场委员会3大组织构成。根据《1913年联邦储备法》，美联储负责制定执行联邦货币政策、监督和管理金融机构、维持金融体系稳定、提供便利的美元交易和支付服务，以及促进消费者保护与社区发展。在履行其职责的同时，美联储亦将强制措施作为一项监管手段，广泛应用于对金融机构的监管、消费者保护及社区发展等方面，具体措施包括停止令、书面

协议、迅速纠正措施指令、民事罚款等。

3. 金融犯罪监管局，隶属于美国财政部恐怖主义与金融情报办公室，负责收集、分析和分享金融犯罪情报，协助监管及司法机构进行调查，打击洗钱等金融犯罪。金融犯罪监管局通过单独或联合其他监管部门，制定发布风险提示、咨询意见、通知、公告等规范性文件，对履职过程中发现的新兴、典型、重要洗钱或恐怖融资现象或特征进行提示、说明，提升商业银行反洗钱管理的能力。根据《银行保密法》及《美国法典》第31篇等规定，对商业银行违反或未按照法律规定建立健全反洗钱计划、及时完整提交各类交易监测报告、完整留存客户信息及交易记录等行为，金融犯罪监管局有权采取强制措施。

4. 外国资产控制办公室（Office of Foreign Assets Control），同样接受财政部恐怖主义与金融情报办公室的监督，负责管理和执行经济制裁项目。作为美国政府机构中最核心的经济制裁执行部门，外国资产控制办公室职权包括冻结美国管辖范围内的资产、拟定和调整被制裁的个人与实体名单、审查和发放许可证。

外国资产控制办公室通过编发风险提示、咨询意见、情况说明、常见问答等强调、细化制裁要求，制定、调整纳入制裁名单的个人、实体、船舶及航空器清单，收集信息与情报，对未遵循或者违反制裁规定的主体采取民事罚款等强制措施。

5. 消费者金融保护局（Consumer Financial Protection Bureau），根据《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法》，由美国政府在联储系统内设立。美国监管机构从广义维度界定消费者，即消费者不仅仅是指个人消费者，还包括小微企业等实体。因此，在包括货币监理署在内的监管机构日益重视商业银行对消费者保护的与实践的背景下，各监管机构已连续多年将“消费者合规”列入年度监管重点。相应地，涉及消费者金融保护的监管处罚事件与金额不断攀升，如消费者金融保护局仅在2022年就作出了累计37亿美元的罚款。

（三）长臂管辖不断延伸

根据国际法项下“主权”原则，一国监管机构无权对未在其本国注册的商业银行进行监管和处罚，如果对域外人员或实体行使管辖权，一般要求该人员或者实体或其行为与该国存在真实、足够的联系。但近年来，美国监管机构采用“最低联系原则”创造出了“连接点”规则，频频对非美国法律管辖范围内的商业银行进行调查、管制和处罚，将美国的

法律、法规、监管要求适用于外资银行。前述“连接点”并无明确的定义和适用标准，可能是外资银行使用了美国的金融系统（美元清算），可能是有美国国籍或绿卡员工参与，也可能是涉及美国原产货物、技术或者服务。同时，美国监管机构还发展出“效果原则”，即只要发生在国外的行为在美国境内产生所谓“效果”，不管行为主体是否具有美国国籍或者住所，也不管该行为是否符合行为发生地法律，美国均可以对行为主体行使管辖权。

二、在美外资商业银行合规风险监控特征与态势

（一）构建交叉监管网络

如前文所述，联邦注册的外资银行机构，其监管机构为货币监理署，同时接受美联储的管辖和非现场检查，前述“非现场检查”主要是商业银行提交的各种报表。在各州注册的外资银行机构由美联储和各州银行监管机构轮流进行现场检查。各监管机构根据涉商业银行的法律法规、监管规定，汇总相关监管机构的监管要求和重点，编写商业银行监管检查的“政策与程序”“手册”以及“年度监管计划”等指引性文件，指导被监管机构全面有效实施各类监管要求，并帮助监管人员和被检查机构厘清重点和流程。在这个基础上，美国金融监管构建了纵向以机构监管为主、横向以行为监管和功能监管为辅的交叉监管网络，实现了对美国境内银行金融机构的立体化监管格局。

不仅如此，为了克服监管竞争、信息分割及监管空白等原因导致的“监管失灵”，美国金融监管机构多次审视、调整其监管理念和监管架构，从分业监管到混业监管再到“伞形监管”，从微观审慎监管到更加注重宏观审慎监管，从机构监管到行为监管、功能监管，形象地体现了美国金融监管的灵活性和实用性。针对2023年3月发生的硅谷银行倒闭、第一共和银行被接管等“黑天鹅”“灰犀牛”事件，美联储在2023年4月份披露的报告中，公开承认存在监管失误，表示其将进一步检视对大型金融机构适用的一系列规定及标准，包括压力测试和流动性要求，阐述了在更大范围内适用更严格标准的必要性。

（二）强调合规风险管理

货币监理署对外资银行采用“ROCA”评级制度，即风险管理（Risk Management）、运营控制（Operational Controls）、合规（Compliance）及资产质量（Asset Quality）。负责促进金

融机构联邦监管统一性、发布统一监管规则及标准的联邦金融机构审查委员会及货币监理署等机构公开的监管手册，均明确反洗钱、经济制裁是合规风险的最重要的两个方面。美国反洗钱、经济制裁法律、法规及监管规定除了对客户尽职调查、可疑交易监控、受益所有人识别等作出详细规定外，还对商业银行如何开展反洗钱、经济制裁等各项工作进行了详细的规定，如要求商业银行必须建立健全反洗钱、经济制裁工作的体制和机制，列举了商业银行董事会及其成员的反洗钱、经济制裁职责，强调商业银行必须有匹配其反洗钱与经济制裁合规风险的书面合规计划并经董事会或其授权人员批准，还要求具备设计合理的内部控制系统、独立有效的合规测试、每日监测的专职合规人员，以及全员合规培训等。

通过梳理货币监理署及部分州商业银行监管机构近十年的“年度银行监管实施方案”，流动性风险管理、新业务新产品、信息安全等相关风险时有出现，反洗钱与经济制裁则持续被列为年度监管检查的重点。而因缺乏有效的合规管理计划、客户尽职调查存在缺陷、可疑交易监测与报告存在漏洞、反洗钱或经济制裁管控系统有效性不足等原因，诸多商业银行及相关岗位负责人、经办人员被货币监理署、金融犯罪执法法监管局、外国资产控制办公室、司法部等监管机构单独或联合采取各种强制措施。鉴于此，高度重视合规风险管理，已然成为在美商业银行的广泛共识。

（三）风险管理为本，突出程序合理

通过对相关法律、法规、监管规定及监管机构现场检查的梳理分析，美国商业银行监管表现为一种“风险管理为本、突出程序合理”的监管态势。以货币监理署为例，其根据商业银行适用的各种法律、法规、监管规定分门别类编写的97册“监管员手册”，每一册对应一项具体的监管内容。尽管法律、法规、监管规定及“监管员手册”无一不是围绕对风险的识别、监测及管控进行规范，但其全部内容主要在强调建立工作机制、书面计划与制度、系统功能有效性、审计独立性等方面，很少以具体数值、最终结果等作为监管指标。

鉴于上述监管特点，进行现场检查时，检查人员集中查验商业银行书面文件、人员、系统是否“有”，并不强调商业银行在实施上述风险管理措施后是否达到风险管理状态的“果”；在监管检查发现存在缺陷或者问题的情况下，只要不存在重大疏忽或故意等主观因素，在相关书面文件、系统、人员、流程齐备的情况下，监管机构将以帮助商业银行发现产生问题的根源、改进完善为主。换句话说，如果一家商业

银行制定了完备的合规风险管理计划，细化了具体的程序与流程，配备了相应的系统和适格的专业人员等，即便存在缺陷、发现问题，监管机构也大概率会给予“建议”，从而帮助商业银行进行完善与改进。

（四）监管处罚频发，处罚金额屡创新高

从相关金融监管机构近三年采取的强制措施来看，尽管强制措施工具箱里有十多项措施可供选择，但民事罚款仍然占据了已实施强制措施的90%以上，且作出处罚的监管机构越来越多、处罚金额越来越高、涉及违规领域越来越宽。以金融犯罪监管局网站发布的2014—2023年强制措施案例为例，该机构累计采取强制措施44次，涉及货币服务机构15次、储蓄机构14次、赌场10次、证券及财富管理机构2次、贵金属饰品产业和虚拟货币服务及贸易实体各1次。除2次强制措施信息未公开外，其他42次均适用了民事罚款，罚款对象既包括全美前六大商业银行，也涉及其他国家、地区法律管辖下的实体。不仅如此，监管处罚愈发有两个重要变化，即由单一关注行为违规转变为关注合规资源配置的充分性与工作机制的有效性，由处罚违规个体转变为向机构、银行总部追责。

三、中资商业银行国际化中合规管理的几点建议

（一）高度重视合规管理，一体遵循合规要求

合规管理是一项系统性工作，体现在商业银行经营管理的方方面面。要做好合规管理工作，需要从银行公司治理、董监事及高管层职责、合规部门职能与独立性，到合规工作机制与流程、绩效考核、成本投入与保障、审计监督，再到合规培训、合规问责与处罚、合规文化建设等方面科学设计、妥善谋划。

要对照合规要求整章建制，确保每一项合规管理都有章可依。在分析研究合规管理法律法规、监管规定的前提下，要从工作体制与机制、部门架构与职能、岗位设置与职责、规章制度与系统功能、合规监测与报告等诸多方面，逐一核查排摸，确保内部制度、程序、流程、系统已完整有效反映合规监管要求。譬如，美国反洗钱法律要求在董事会设立专门委员会、每年对董事会成员进行美国反洗钱法律法规知识培训、审批在美机构适用的反洗钱政策及工作报告等，在美设立机构的中资商业银行应在董事会的委员会设置、董事会议程及审议事项等方面，采取切实有效的措施落实前述规定。

在日常合规管理中，要更加注重总分行、境内外机构一体遵循。伴随着单边制裁、长臂管辖的实用效果，美国监管机构日益表现出扩大监管权力的倾向，其基于中资商业银行总行及其他非在美分支机构违反美国反洗钱、经济制裁法律、法规及监管要求，对中资商业银行在美机构采取强制措施的风险不断累积。因此，中资商业银行统筹合规管理时，一定要立足在全集团、全行的高度，各项反洗钱、经济制裁要求应当在总分行、境内外及附属机构中进行宣导施行，要全面掌握各单位、各部门合规管理实施情况，审慎评估相关合规管理影响，避免因其他海外分支机构或附属机构的违法违规，导致母公司、总行、在美分支机构被处罚，进而引发声誉风险。

（二）关注监管环境变化，及时内化调整

美国金融监管具有较强灵活性和实用性，其监管要求呈现出多元频发的特征，除了法律、法规及监管规定外，监管要求还会以风险提示、咨询意见、警示、指南、手册等公开文件予以发布。中资商业银行应当落实专门队伍，关注跟进监管环境的变化，适时组织力量分析解读，查验适用对象、监管要求、起止时限，做好落差分析和影响评估，及时将外部监管要求的新变化内化到自身的规章制度、系统功能中。

监管机构是监管环境的重要组成部分。在关注监管规则变化的同时，不能降低对监管机构的关注与重视。一是应在母公司、总行高管层与监管机构负责人之间建立互访机制，了解监管动向与重点，传递本机构的风险偏好、合规战略等，奠定互信互动基础。二是应在机构合规部门负责人与监管员之间建立联系机制，及时掌握监管机构年度监管重点、关心的领域及事项，高效准备并反馈监管机构所需的资料和信息。三是在合规官与监管机构之间打造多样化沟通机制，平滑日常交易监测与报告、监管口径与尺度等合规管理工作中的疑惑，提升合规管理工作的质效。

（三）营建合规文化，建设长效机制

愈发强化的监管力度，不断升级的监管处罚，确定无疑地向银行业传递着明确的监管导向——合规，刻不容缓。国际化进展中的中资商业银行要以俯瞰商业银行数百年发展的历史视角，审视并感悟合规管理对商业银行行稳致远的保障作用，始终将合规作为商业银行经营管理的主要支柱之一，确保董监事会与高管层、总分行、境内外、附属机构的前中后台全体员工牢固树立“合规就是生命线”“合规创造价值”的价值观取向。

要强化制度文化建设。主动收集、梳理一定时期内新的监管规定和内部制度，将每一次监管规定的新变化作为一次制度文化建设的契机。定期或者不定期开展制度执行情况的自查与检查，重视内外部审计机构发现的事项，探寻与反省问题背后深层次的根源，有则改之、无则加勉。根据外部监管环境的变化及商业银行自身的发展情况，定期回顾既有的规章制度相关内容，确保其完整性、有效性和及时性。

坚持“以案说法”，注重应用监管机构公开的监管处罚、强制措施案例信息，注重用“身边事”教育警示“身边人”，发挥负面信息对员工在关键抉择时的正向引导和行为规范作用。扎实开展合规知识年度培训与专项测试，开展多种形式的合规知识竞赛与宣讲，培训、测试、竞赛内容要围绕并体现基础知识、新变化、难点焦点。

（四）筑牢三道防线，坚持“合规优先”

合规管理是一个过程，建构于业务流程之上的“三道防线”并不是彼此孤立，而是相互补充、螺旋式强化的系统，合规管理应当筑牢“三道防线”，才能踏石留印、抓铁有痕。

作为直接面向市场与客户的第一道防线，前台部门要自觉学习、全面掌握、认真执行适用的各项合规要求。客户管理部门要切实开展客户识别、客户尽职调查、受益所有人识别等，收集并验证相关资料信息真实性、完整性、有效性，夯实合规管理基础。产品创新部门要充分了解反洗钱、经济制裁法律法规及监管要求，及时监测分析合规风险新动向、新趋势、新特征，避免创设、优化的产品或服务存在被用于洗钱或规避经济制裁活动。

合规管理部门是合规风险管理的第二道防线，也是中坚部门，应始终加强自身能力建设，提升合规管理能效。一是要将合规管理法律法规、监管规定、内部制度及合规工作重点、焦点等烂熟于心，密切关注监管要求的新变化及原因，及时响应第一道防线在执行合规工作要求中遇到的疑问，具有将外部规定及时内化为本机构制度要求的能力。二是要熟悉反洗钱、经济制裁相关系统功能及操作流程，根据监管要求及合规风险特点评估系统及其功能优化方向，具备一定水平的独立开发或优化迭代的技术实力。三是具有应对反洗钱、经济制裁合规风险所需的客户识别、尽职调查、信息数据收集与分析、可疑交易报告撰写能力，并具有一定的监管机构沟通、前中后台协调能力。

第三道防线应当发挥独立监督职责，严格依据合规管理监管要求及内部制度规定，定期或者不定期开展风险排查、

审计监督，列出问题清单，跟进整改落实，帮助第一道防线全面落实合规管理各项具体要求，督促第二道防线认真扎实做好日常合规管理工作。

（五）重视监管检查，妥善应对处置

货币监理署每年都开展对商业银行的现场检查，美联储和各州金融监管机构近年来也强化了其现场检查。作为监管机构验证和确认商业银行合规、风险管理、运营控制及资产质量的方式，并借此进行评分定级，现场检查无疑是商业银行的一次“高考”。

从战术来说，商业银行应当从做细做实两个方面着力。一方面要了解现场检查的进场时间、持续期限、检查组成员等基本信息，另一方面要综合监管机构中期监管规划、年度监管实施方案，梳理监管重点及监管机构可能关注的事项，结合历年现场检查情况，制定迎接现场检查实施方案。现场检查过程中，要及时响应监管机构的各项诉求，按时提交相关资料档案，对相关事项进行翔实的解释说明，有时候还需要开放系统权限允许检查人员登录。

如现场检查发现存在缺陷或违法违规问题，应当保持着冷静。快速确认适用的法律法规、监管规定具体要求，查验本机构实际操作及流程安排，对存在的缺陷或违法违规事项及其后果进行预评估，并与检查人员进行沟通说明。沟通说明中，应当充分展示本机构对监管规则的尊重，说明本机构规章制度、具体执行情况及其合理性，尽可能争取检查人员的理解与认可。如果检查人员最终以“建议”“待整改事项”“强制措施”或者“违法违规”等意见形式确认事实并要求整改，应当认真确认整改具体要求、整改时限、整改完成的标准等事宜，并应尽早完成各项具体整改工作，取得检查人员所属监管机构确认整改完成的书面文件。

（六）打造合规专才队伍，适当借力外部机构

法律法规、监管规定具有较高的专业性与复杂度，合规工作具有较强的实践性和惯性，因此，做好合规管理必须打造属于中资商业银行自己的合规专业人才队伍。要加强合规队伍专业能力建设，突出法规应用、系统操作、数据分析、报告撰写四位一体，通过压实责任、强化操作反复打磨合规队伍战斗力。要给予合规队伍建设全方位资源配置，董事会应当从中长期规划上明确合规队伍的方向和要求，高管层要在人财物方面给予充分支持，业务部门、职能部门要尊重理解合规工作成果，合规部门要在专业能力上精益求精、在沟通协调上张弛有度，共同守护好合规风险管理“底线”和

“红线”。

对合规人才队伍这样一支定向面对监管要求、直接对接监管机构的专业队伍，在工作压力巨大和合规人才稀缺的情况下，中资商业银行特别需要呵护其忠诚度和向心力。要坚持人文关怀，从老中青“传帮带”做起，让合规人员在工作中感受到组织给予的温暖。要搭建职业发展生态圈，建立合规人员晋升通道，拓展合规人员跨界发展外延，为合规人员发挥其专业才干提供足够的舞台和空间。

外部专业机构长期从事特定领域的合规研究与实践，特别是美国外部专业机构的从业人员，或为来自原金融监管机构的官员，或为来自金融机构的从业人员，或为来自专业智库、大学从事相关研究的专家学者，能够与立法机构、监管机构、司法机构建立良好的沟通渠道。同时，外部专业机构受到的非专业因素影响较小，专业性、独立性特征显著，既能与机构自身合规队伍形成互补，又能超脱于机构固有的利

益窠臼，发挥“他山之石，可以攻玉”的作用，是中资商业银行做好合规管理可以适当借力的助手。

注：

* 本文仅代表作者观点，不代表所在机构意见。

参考文献：

胡浩，2017. 全球监管下的中资银行国际化. 中国金融（24）：12-14.

作者简介：

杨韶辉 交通银行纽约分行总经理

张海祥 交通银行纽约分行

（责任编辑：唐成千）



公益广告

益农通

乡村振兴 益农筑梦

“交银益农通”是交通银行乡村振兴金融服务品牌，涵盖信贷融资、支付结算、财富管理、智慧专区、投资银行等服务，依托全牌照优势与金融科技力量，构建覆盖“三农”的综合化金融服务体系，实现金融益农、益村、益业。

客服热线：95559 www.bankcomm.com

扫码进入小程序 益农通专区

扫码进入手机银行 益农通专区

交通银行 BANK OF COMMUNICATIONS