

# 深化公司治理觀念教案－滙豐銀行洗錢防制案

## 聲明

本教材由臺灣證券交易所股份有限公司及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心（以下合稱甲方）委託社團法人中華公司治理協會（以下簡稱乙方）編製，以甲方為共同著作人。

本文所引用的案例事實，係綜整相關公開資訊及媒體報導所得，資料來源悉如附註所示，尚請自行查察，本文不負進一步查證之責，相關公開資訊截至 2018 年 12 月 31 日止。

為引導公司自發性重視公司治理及企業社會責任，民間機構於開設董監進修暨其他課程時如需運用本教材，應向甲方提出申請，並引用出處，註明著作權人甲方及研究單位乙方。

運用本教材申請請洽：證交所黃小姐：0819@twse.com.tw，櫃買中心王先生：jjwang@tpex.org.tw。

## 摘要

2012 年 12 月美國司法部及金融監管單位以滙豐銀行涉嫌違反洗錢法規為由，處以高達 19 億美元的罰款。此罰款金額當時是有史以來銀行業被主管機關裁罰的最高金額。一份由美國參議院所做的調查報告指出，滙豐銀行在洗錢防制與內部控制存有五項嚴重缺失。滙豐銀行在聲譽受到重擊後，進行一連串的改善計畫，以提升洗錢防制與內部控制的機制。本個案主旨在討論洗錢防制與公司治理相關議題，包括設置及落實洗錢防制機制、董事在洗錢防制應扮演的角色、以及洗錢防制相關立法規定等議題。

## 縱橫歐亞的金融巨人

香港上海滙豐銀行於 1865 年 3 月 3 日在時為英國殖民地的香港成立，早期設立目的是為當時歐洲、印度與中國之間日趨頻繁的貿易往來提供融資服務。1866 年公司化後，滙豐在 1991 年轉為銀行控股公司－滙豐控股有限公司，並於

1992 年全資收購米特蘭銀行 (Midland Bank) 後將總行設於倫敦<sup>1</sup>。

滙豐銀行為全球市值前十大的銀行<sup>2</sup>，其業務根基深厚，國際網路遍及全球，在歐洲、亞洲、美洲、北非等 85 個國家和地區共設有約 7,200 個辦事處，為超過 8,900 萬名客戶提供服務。其產品與服務乃透過兩大客戶群 (個人理財和工商業務)，以及兩大環球業務 (環球銀行及資本市場和環球私人銀行) 推廣<sup>3</sup>。

滙豐銀行的美國分支機構 (HSBC USA，以下簡稱滙豐美國)，對滙豐來說是拓展美國事業的中心樞紐。滙豐不僅在美國擁有 470 個分行和 400 萬名客戶，還提供其他銀行 1,200 個帳戶以及資金移轉、貨幣兌換、兌現金融工具等金融服務，是一家受美國金融主管機關監理的通匯銀行<sup>4</sup>。

## 反恐氛圍與日俱增

2001 年 9 月 11 日，恐怖份子蓋達組織劫持兩架飛機，衝撞紐約世界貿易中心雙塔，造成近三千人死亡，也令美國社會、經濟承受極大負擔。對此，美國參議院成立國安事務委員會 (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs)，旨在監督行政、立法、司法單位，並著重於反恐議題；聯邦政府也於 2002 年 11 月成立國土安全部 (Department of Homeland Security)<sup>5</sup>，致力維護國家安全，避免恐怖組織再度侵害美國。<sup>6</sup> 此外，911 事件也指出通匯銀行容易淪為不法份子洗錢管道，因此 2001 年 10 月美國通過愛國者法案 (USA PATRIOT Act)，要求各銀行導入等級更高的洗錢防制 (Anti-Monetary Laundering) 制度。<sup>7</sup>

## 名符其實的大笨象？

<sup>1</sup> 資料來源：滙豐銀行官方網站，<https://www.hsbc.com/>，(搜尋日期：2018 年 11 月 3 日)

<sup>2</sup> 資料來源：Banks around the world，<https://www.relbanks.com/worlds-top-banks/assets-2011> (搜尋日期：2018 年 11 月 17 日)

<sup>3</sup> 資料來源：維基百科，滙豐，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%BB%99%E8%B1%90>，(搜尋日期：2018 年 11 月 3 日)

<sup>4</sup> 資料來源：2012/7/16，HSBC Exposed U.S. Financial System to Money Laundering, Drug, Terrorist Financing Risks, U.S. Senate Committee on Homeland Security & Governmental Affairs

<sup>5</sup> 資料來源：美國國安事務委員會官網，<https://www.hsgac.senate.gov/about/history> (搜尋日期：2018 年 11 月 14 日)

<sup>6</sup> 資料來源：美國國土安全部官網，<https://www.dhs.gov/about-dhs> (搜尋日期：2018 年 11 月 14 日)

<sup>7</sup> 資料來源：United States Senate PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS Committee on Homeland Security and Governmental Affairs (2012)，U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History，取自 [https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/PSI%20REPORT-HSBC%20CASE%20HISTORY%20\(9.6\).pdf](https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/PSI%20REPORT-HSBC%20CASE%20HISTORY%20(9.6).pdf)

2003年4月30日，紐約聯邦儲備銀行發現滙豐美國在洗錢防制制度上的缺失，要求滙豐美國必須檢視其現金交易、金融工具買賣以及零售業務的資金移轉，強化監控可疑交易。同年，滙豐美國指派 Teresa Pesce（原滙豐美國洗錢防制最高主管）擔任執行副總裁，負責防制並打擊洗錢事件的發生<sup>8</sup>。2004年7月1日，滙豐美國轉為國家特許銀行，成為美國財政部金融管理局（Office of the Comptroller of the Currency，以下簡稱金管局）監管對象。

據報導，滙豐美國在2006到2009年間的法律遵循（以下簡稱法遵）人員僅有兩百人。對於擁有數百萬個帳戶和超過16,000個員工的滙豐美國而言<sup>9</sup>，法遵人員僅佔總員工人數的1.25%。2010年金管局發現滙豐美國在洗錢防制制度上的缺失。同年9月，金管局發佈一封長達31頁的監管函，指出滙豐美國存有多項洗錢防制的缺失，包括未監控60兆美元的電匯與帳戶活動、積累17,000個系統提醒卻未檢視以及未執行盡職調查等<sup>10</sup>。10月，金管局進而發佈禁制命令，指北美滙豐控股有限公司（HSBC North America Holdings Inc.）與滙豐美國違反美國銀行保密法（Bank Secrecy Act），並強制要求滙豐美國於30日內改善其洗錢防制計畫<sup>11</sup>。

## 參議院調查報告書

除了紐約聯邦儲備銀行及金管局，美國參議院也注意到滙豐銀行在洗錢防制制度上的缺失。2012年7月17日，美國參議院常設調查委員會舉辦了一場有關滙豐銀行洗錢防制與內部控制的聽證會。會議主席密西根州民主黨參議員—Carl Levin—根據一份厚達340頁的調查報告書，指出滙豐美國在洗錢防制與內部控制的五大嚴重缺失。

### 客戶盡職調查不確實

第一項缺失為滙豐美國忽視了美國法律要求銀行接受外國銀行於美國開戶前應執行的盡職調查<sup>12</sup>。滙豐銀行在許多國家和地區均設有分行或辦事處，但當

<sup>8</sup> 資料來源：Cauchi, Marietta, 2012/1/25, HSBC Discloses U.S. Money-Laundering Probe, Wall Street Journal (Online)

<sup>9</sup> 資料來源：Currier, Cora, 2012/7/20, HSBC's Money Laundering Lapses, By the Numbers, ProPublica; New York

<sup>10</sup> 資料來源：2012/7/16, HSBC Exposed U.S. Financial System to Money Laundering, Drug, Terrorist Financing Risks, The Permanent Subcommittee On Investigations

<sup>11</sup> 資料來源：Wack, Kevin, 2012/7/11, Senate Plans Hearing on HSBC Money Laundering Probe, New York, N.Y.

<sup>12</sup> 資料來源：2012/7/17, Levin Opening Statement, 'U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History', Targeted News Service

時滙豐銀行英國總行（以下稱滙豐總行）指示各地分支機構行預設旗下所有分支機構皆符合滙豐總行設定的洗錢防制標準。

墨西哥為毒品犯罪、暴力以及洗錢的高風險地區，然而滙豐總行在 2000 到 2009 年間將滙豐銀行墨西哥分支機構（以下簡稱滙豐墨西哥）評為低洗錢可能性分行，使滙豐墨西哥客戶約 6,700 億美元的交易被排除在銀行的內部監控系統的監控範圍外<sup>13</sup>。此外，滙豐墨西哥在開曼群島也有營運部門，該部門在 2008 年擁有 50,000 個客戶以及 21 億美元存款，卻沒有任何員工<sup>14</sup>。2007 至 2008 年間，滙豐墨西哥已將 70 億美元現鈔運至滙豐美國。2008 年，滙豐墨西哥受當地與美國執法部門警告後，停止接受大額美元存款，但多年來，滙豐美國已提供一個能輕易將款項由國外流入美國金融系統的管道<sup>15</sup>。也由於滙豐美國在洗錢防制制度上的缺失，至少有 8.81 億美元的毒品走私贓款（包括墨西哥及哥倫比亞販毒集團進行的毒品走私）成功流入美國。而滙豐總行在聽證會後亦承認知悉滙豐墨西哥在洗錢防制方面的重大缺失以及毒梟透過滙豐美國洗錢的可能性，卻未採取行動<sup>16</sup>。

### 隱匿與禁止交易清單國家交易訊息

其次，滙豐美國違反美國財政部規定，與禁止交易清單中的國家有資金往來。基於反恐，美國財政部海外資產控制辦公室（Treasury Department's Office of Foreign Assets Control）條列一份「禁止交易清單」供銀行檢視其往來對象是否來自毒品盛行、恐怖主義、集權主義的國家或地區，譬如伊朗、古巴、蘇丹、利比亞與緬甸等國家，以避免違法交易贓款流入美國金融系統。但滙豐銀行在歐洲及中東的分支機構多年來與禁止交易國家往來，並在交易中置入如「關心受禁制國家」、「避免在紐約提及我們姓名」、「避免提及伊朗」等警惕訊息，提醒銀行剔除交易文件中的相關字詞，進而避開海外資產控制辦公室的監管，使這些交易不被察覺。

2001到2007年間，滙豐的其他分支機構透過滙豐美國及其他美國帳戶處理近 25,000 筆與伊朗有關的交易，並剔除了其中 85% 與伊朗有關的訊息。雖然滙豐認

<sup>13</sup> 資料來源：Perez, Evan; Devlin, Barrett, 2012/8/25, Cash Moves By HSBC In Inquiry, New York Times; Aruna Viswanatha, Brett Wolf, 2012/12/11, HSBC to pay \$1.9 billion U.S. fine in money-laundering case, Reuters

<sup>14</sup> 資料來源：Perez, Evan; Devlin, Barrett, 2012/7/16, Senate Probe Faults HSBC; Report Says Bank Ignored Money-Laundering Warnings, Wall Street Journal (Online)

<sup>15</sup> 資料來源：2012/7/17, Levin Opening Statement, 'U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History', Targeted News Service

<sup>16</sup> 資料來源：2012/12/11, HSBC Holdings Plc. and HSBC Bank USA N.A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations, Forfeit \$1.256 Billion in Deferred Prosecution Agreement, Targeted News Service

為這些交易仍屬合法(美國視為迴轉交易<sup>17</sup>)，但仍想避開海外資產控制辦公室的監管，避免影響交易速度，但也降低查出不法交易的可能性<sup>18</sup>。

總計自1990年代中期至2006年9月，滙豐總行允許透過其美國金融機構(包括滙豐美國)進行的受禁止的交易共約6.6億美元。甚至滙豐總行於2000年即發現這種不適當的措施，而且滙豐美國的法遵長也不斷提醒總行任意修改交易訊息的危險性，但直到2003年滙豐總行的法遵部門才承認修改交易資訊可能使總行違反相關規定而停止該行為，但滙豐的分支機構仍被給予三年的寬限期<sup>19</sup>。

### 涉嫌資助恐怖組織

第三項缺失為滙豐有資助恐怖主義的嫌疑。其中一例與拉吉哈銀行(Al Rajhi Bank)有關，拉吉哈銀行為沙烏地阿拉伯最大的私人銀行，在美國911攻擊後，許多跡象顯示該銀行的主要創辦人是蓋達組織的早期資助者，且持續為可疑客戶開立帳戶。2005年，滙豐總行通知各分支機構與該銀行斷絕往來，但滙豐中東分行除外。四個月後，滙豐總行又宣布各分支機構行得自行決定是否與拉吉哈銀行交易。2006年滙豐銀行受拉吉哈銀行威脅，恢復拉吉哈銀行在滙豐美國的帳戶。此後四年，滙豐美國與拉吉哈銀行進行近10億美元的交易，直到2010年才停止<sup>20</sup>。

### 交換可疑旅行支票

另一項洗錢防制問題與一家日本地區銀行—北陸銀行(Hokuriku Bank)有關。2005到2008年間，滙豐美國每天與北陸銀行交換超過50萬美元的旅行支票，累計金額超過2.9億美元。金管會發現後要求滙豐美國執行調查，才發現與俄羅斯人的洗錢行為有關。<sup>21</sup> 2008年，在金管局的壓迫下，滙豐美國才停止與北陸銀行的旅行支票交換業務，但卻另與北陸銀行設立通匯帳戶，直到2012年5月，滙豐美國才關閉北陸銀行的帳戶<sup>22</sup>。

<sup>17</sup> 迴轉交易(U-turn transaction)，又稱掉頭式交易。根據美國外國資產控制辦公室規定，美國的銀行可與伊朗的銀行及個人客戶進行交易，但須由「非伊朗銀行」開始，經過美國金融體系，與另一間「非伊朗銀行」進行交易，整個交易並不會透過伊朗，因此被稱為迴轉交易。

<sup>18</sup> 資料來源：2012/7/17，Levin Opening Statement, 'U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History', Targeted News Service；2012/12/11，HSBC Holdings Plc. and HSBC Bank USA N.A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations, Forfeit \$1.256 Billion in Deferred Prosecution Agreement，Targeted News Service

<sup>19</sup> 資料來源：2012/12/11，HSBC Holdings Plc. and HSBC Bank USA N.A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations, Forfeit \$1.256 Billion in Deferred Prosecution Agreement，Targeted News Service

<sup>20</sup> 資料來源：2012/7/17，Levin Opening Statement, 'U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History', Targeted News Service

<sup>21</sup> 資料來源：Levin, Carl; Coburn, Tom, 2012/7/17, U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist Financing: HSBC Case History MAJORITY AND MINORITY STAFF REPORT

<sup>22</sup> 資料來源：2012/7/17，Levin Opening Statement, 'U.S. Vulnerabilities to Money Laundering, Drugs, and Terrorist

## 提供無記名股票帳戶

至少自2002年開始，滙豐美國為客戶開立了超過2,000個無記名股票公司的帳戶。其中，邁阿密辦事處就擁有約26億美元的無記名股票公司帳戶存款<sup>23</sup>。

## 洗錢防制未達標的代價

聽證會後不久，美國司法部（Department of Justice）在2012年12月11日宣布滙豐銀行違反銀行保密法、與敵人貿易法（Trading with the Enemy Act）及其他美國反洗錢法規，並與其達成緩起訴協議（Deferred Prosecution Agreement），處滙豐美國12.56億美元的罰鍰，同時要求滙豐銀行加強洗錢防制及其他法遵與內部控制機制，但未對相關人員提起刑事訴訟。另外，滙豐美國就違反洗錢防制計畫也與金管局及聯邦儲備銀行達成6.65億美元的民事損害賠償<sup>24</sup>。

## 小飛象

自2012年1月起，滙豐美國即不斷加強內部安全控管，不僅加倍投入法遵相關支出，也改善其監控機制，譬如聘請Stuart A. Levey（美國財政部主管反恐與財富情報副部長）為法遵長以因應更嚴苛的內部金融控管機制<sup>25</sup>。

在司法部緩起訴協議的要求下，滙豐美國幾乎替換了所有的高階主管，也遞延大部分高階主管的紅利報酬<sup>26</sup>。此外，滙豐銀行也啟動每年花費逾10億美元的全球性法遵系統升級計畫；同時設立一獨立控管機制，每年提出金融犯罪打擊系統的監管改善報告。2017年12月11日，滙豐總行宣布已完成所有承諾的洗錢防制改善計畫，並脫離緩起訴期限<sup>27</sup>。

---

Financing: HSBC Case History', Targeted News Service

<sup>23</sup> 資料來源：Perez, Evan; Devlin, Barrett, 2012/7/16, Senate Probe Faults HSBC; Report Says Bank Ignored Money-Laundering Warnings, Wall Street Journal (Online)

<sup>24</sup> 資料來源：2012/12/11, HSBC Holdings Plc. and HSBC Bank USA N.A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations, Forfeit \$1.256 Billion in Deferred Prosecution Agreement, Targeted News Service

<sup>25</sup> 資料來源：Protess, Ben; Silver-Greenberg, Jessica, 2012/12/11, Bank Said to Avoid Charges Over Laundering: [Business/Financial Desk], New York Times

<sup>26</sup> 資料來源：2012/12/11, HSBC Holdings Plc. and HSBC Bank USA N.A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations, Forfeit \$1.256 Billion in Deferred Prosecution Agreement, Targeted News Service

<sup>27</sup> 資料來源：滙豐銀行官方網站，<https://www.hsbc.com/news-and-insight/media-resources/media-releases/2017/hsbc-holdings-plc-expiration-of-2012-deferred-prosecution-agreement>，（搜尋日期：2018年11月4日）

## 問題與討論

- 一、何種因素促使美國金融監管機關加強對金融機構洗錢防制制度的監督？就台灣來說，金融業洗錢防制制度所影響範圍與層面為何？一般個人或公司會受影響嗎？
- 二、參議院的調查報告舉出滙豐美國在防制洗錢方面有五大缺失，就您的看法，台灣金融機構較常出現的洗錢防制制度缺失為何？
- 三、若您身為銀行董事，若銀行收到金融監理機關的處分書或報告書，應盡哪些注意事項？應如何確保銀行落實金融監理機關的洗錢防制相關規定？
- 四、依美國法令，美國司法部可以刑事罪刑控告滙豐銀行相關人士，但為何最終司法部給予滙豐銀行緩起訴處分？依您的觀點，這樣的處分是否適宜？是否有達到遏制滙豐再犯及警惕其他銀行的效果？
- 五、2016年兆豐銀行被美國金融主管機關處以鉅額罰款之後，台灣行政及立法機關重新檢視及立法加強洗錢防制的法規與機制。請問台灣防制洗錢的相關法規與措施為何？您認為這些是否有不足或可再加強之處？

附表一：事件發生時間軸

時間	事件
2001年09月11日	美國遭恐怖份子劫機攻擊
2001年10月26日	美國通過愛國者法案
2002年11月25日	美國聯邦政府成立國土安全部
2003年04月30日	聯邦儲備銀行要求滙豐銀行改善洗錢防制計畫
2004年07月01日	滙豐美國成為聯邦特許銀行而受金融管理局管控
2004年12月17日	美國參議院成立國安事務委員會
2010年09月13日	金融管理局對滙豐銀行發布 31 頁的監管函，指出其多項洗錢防制的缺失
2010年10月07日	金管局發佈禁制命令，要求滙豐美國於 30 日內改善其洗錢防制計畫
2012年07月16日	參議院常設調查委員會發布 334 頁的調查報告
2012年07月17日	參議院常設調查委員會舉行聽證會並指出五大缺失
2012年12月11日	美國司法部宣布對滙豐銀行裁罰（包括緩起訴協議以及 12.56 億美元罰鍰）；滙豐美國就違反洗錢防制計畫與金管局及聯邦儲備銀行達成 6.65 億美元的民事損害賠償。
2017年12月11日	滙豐銀行脫離緩起訴協議期間