

3·15：富国银行“350万个幽灵账户”的警示¹

孙天琦 武岳 杨洋 曹啸

摘要：2011年甚至更早以来，富国银行很多一线员工违规开立200多万个（后又增加到350万个）未经消费者授权的“幽灵账户”，导致前后5300名员工遭解雇，CEO辞职，遭受巨额罚金，董事会重组，2018年初美联储限制其资产扩张。

该事件显示金融机构零售条线行为风险管理的严重缺失、不切实际的业绩增长目标造成高压导致员工铤而走险、高管和一线员工问责不对称、圈子内亲信（inner circle）犯错处置不当、公司治理和企业文化出现问题、监管部门行为监管不到位、行业协会未能发挥相应作用、消费者自我保护的第一道防线失灵等等。问题曝光后，富国银行刮骨疗伤，从董事会改选、风险管理和人力资源管理 etc 内控体系重构、聘请第三方独立调查并向社会披露调查结果、处理相关责任人等全方位进行了彻底整改，重建信任，重塑形象。

“货悖而入者，亦悖而出”，金融机构要加强行为风险管理和客户权益保护，金融监管者要像重视和金融机构相关的监管工作一样，重视和金融消费者、投资者保护相关的监管工作，重视行为监管，这是服务实体经济的基本要求，是防范系统性风险和监管问责的基本要求，更是从行动上落实“以人民为中心”的基本要求。

¹本报告系中国金融四十人论坛课题的阶段性研究成果之一。

一、背景

1852 年成立以来，富国银行始终致力于满足客户的财务需求，助其在财务上取得成功，同时自身也保持着最高的诚信标准，从而赢得了客户们的信任，成为金融业一间代表性的百年老店。

2013 年 11 月《洛杉矶时报》的报道，揭开百年老店一件已持续多年的巨大丑闻：富国银行“幽灵账户”（ghost account）案。

案情：（1）至迟自 2011 年起，富国银行社区银行（即各分行的零售银行）的一线员工在客户不知情的情况下以客户名义开立数以百万计的“幽灵账户”——未经授权的银行和信用卡账户。（2）在未告知客户或未经客户同意的情况下，将客户现有账户中的资金转移到新开立的账户中，客户因账户资金不足或透支而被收取费用。或者银行员工用自己的资金在客户这些账户里存一下、取一下，使账户看起来是活的。（3）编造虚假信息为客户注册网上银行服务。

2016 年 9 月，富国银行承认共开立了 200 万个“幽灵账户”，56 万余份信用卡，涉及美国各州。

多个部门对此案进行了调查：（1）洛杉矶地方检察院；（2）美国货币监理署；（3）消费者金融保护局；（4）参众两院；（5）美联储等。

处理结果：（1）2018 年 2 月 2 日美联储发布制裁令：鉴

于富国银行广泛存在的侵害消费者权益和合规性问题，在其提升内部治理和风险控制能力之前，美联储不允许富国银行资产扩张（restricts Wells' growth），不得超过 2017 年底的资产规模。当天富国银行股价暴跌 8%（紧接着后续一周美国股市巨幅震荡，巧合？！）。（2）富国银行被联邦监管机构处以共计 1.85 亿美元的罚款，分别向消费者金融保护局的民事处罚基金、货币监理署及洛杉矶检方支付 1 亿美元、3500 万美元、5000 万美元。（3）富国银行花费 1.42 亿美元和解一桩集体诉讼案。（4）追责基层员工：5300 名涉案员工被解雇。（5）追责高层。CEO John G. Stumpf 在 2016 年 10 月 12 日辞职，且不能获得离职补偿金，并从其薪酬中追回了 2800 万美元，没收此前 4100 万美元的股票奖励。2016 年 11 月重组前的 11 人管理委员会中任职的 8 名现任成员，在 2016 年没有获得现金奖励，并放弃最高 50% 的基于 2014 年绩效和在 2016 年兑现的股票奖励；（6）追责负有责任的高管。强迫与虚假开设账户有关的社区银行负责人 Carrie Tolstedt 交回了 1900 万美元的未授予股权奖励。其他高管总计 3000 万美元的收入也被回收。2017 年 2 月份，富国银行终止了旗下社区银行业务的四名现任或前任高级管理人员的合同。

2017 年，富国银行销售业务丑闻进一步扩大。8 月，富国银行曝出在客户不知情的情况下，代客购买汽车保险并收

取相关保费，影响约 57 万名客户，超过 2 万人的汽车被收回。9 月消息显示，2009 年至 2016 年间，富国银行在未经客户允许情况下开设的虚假账户数量可能多达 350 万个，比最初统计的 2011-2016 年间的 210 万个增加了 67%。

课题本部分分析了“幽灵账户”案中的基层员工责任、高级管理人员责任、公司治理和公司文化建设，以及金融监管部门、行业协会、金融消费者的责任，并对我国加强金融机构行为风险管理提出意见和建议。

二、基层员工责任分析

（一）解雇 5300 名员工

富国银行违规开立的账户数量达 350 万个左右，分布于美国各地，相关违规行为至迟自 2011 年开始（2002 年已经开始发生），并持续到 2015 年，充分说明这种欺诈行为具有全国性，而且持续时间长。

任何人违规，都要付出代价。在富国银行“幽灵账户”案中，违反法律和银行内部规程，为客户开立虚假账户的员工承担了相应责任，5300 名涉案员工被解雇。被辞退员工分布于全国各地，最突出的是加利福尼亚、佛罗里达、亚利桑那等几个州，也呈现地域集中性。

《富国银行独立董事及公司销售行为调查报告》（以下简称《调查报告》）指出，对于持续存在的员工被解聘问题，

富国银行也曾予以关注。担任企业级运营风险管理和合规小组负责人于 2013 年年末邀请了专家和律师，帮助社区银行分析违规销售问题出现的原因并提出解决问题的措施建议。但社区银行根本不愿提供相关信息或进行大的改变，这项举措也就未能取得实质效果。

John G. Stumpf 一再强调，开立“幽灵账户”是个别现象，每年解雇 1% 的违反诚信销售规定的社区银行员工是可以接受的，试图撇清 5300 名被解雇员工的行为与公司的关系。如果仅仅通过解雇一线员工了事，不考虑违规行为的原因，不研究有没有需为此承担后果的责任人，那么解决问题的出路就会受到限制。

（二）不符合实际的每年销售增长目标带来“难以忍受的高压”

富国银行零售条线的销售模式强调销量，且十分依赖持续的年销售增长。无法实现的计划称为 50/50 计划，这意味着只有一半的地区能够完成任务。目标在许多情况下过于激进，与现有资源和当前生产力水平的现实脱节。

《调查报告》指出，富国银行销售目标模式下通常要求销售的诸如支票账户、储蓄账户和信用卡等在内的产品的数量每年都要有显著的增长。Tolstedt 在接管社区银行后创立了记分卡，用于衡量雇员或经理的执行情况与销售计划间的差距。部分经理把满足记分卡的要求作为唯一的目标，这也被称为“管理记分卡”（managing to the scorecard）的策

略。员工为了达到积分卡所设定的目标，一直承受着巨大的压力。区域性的银行销售活动，特别是旨在激励员工通过实现和超越一月份的目标而开始新一年工作的“跃入一月”活动（Jump into January），也随着时间的推移越来越不规范。银行要求员工去寻找潜在的可以帮助他们实现1月份销售目标的朋友和亲人，并列出名单。此外，从12月份到1月份他们会暂停开户，以便达到销售目标并拿到奖励，而这种方法导致了很多低质量账户的产生。当上一年的销售中包含了大量低质量的账户时，下一年要实现增长就意味着需要开立更多的低质量账户以达到目标。“跃入一月”，“飞入二月”，“步入三月”，2013年，“跃入一月”活动被“加速行动”（Accelerate）取代，即由原来的一月延长为第一季度。“加速行动”更加注重银行与客户的互动以及客户体验，但一些知情人士认为，“加速行动”相较于“跃入一月”活动只是名称上的改变而已。

保持销售模式不变和每年保持目标销售额增长意味着社区银行的绩效管理体系必须对员工施加重大的压力，在某些情况下是极端的压力，才能达到或超过其目标。“交叉销售”策略是富国银行的强项之一，但给员工带来“难以忍受的高压”。民主党国会议员、力挺美国金融消费者保护局成立、金融消费者权益的强力维护者 Elizabeth Warren 在美国参议院银行业委员会举办的听证会上表示，其他银行每个客户平均购买低于三个产品，而富国银行对一线员工要求的销售目标是八个。

在长期的业绩考核压力下，基层员工及初级管理人员会

迫于现实而“另辟蹊径”，通过虚假开立账户等手段，创造虚假的营销量以完成业绩指标也就成为诸多员工的“无奈之举”。在一些审核记录中，员工录入虚假客户的电话号码或将客户的电子邮箱替换为自己的，以防止银行联系客户，因为这些客户很可能在反馈时给出差评。一个因给客户办理未经授权的借记卡而正接受调查的分支行经理表示，为帮助分行的银行家们完成任务指标，他经常这么做；而在被调查的案例中，因要维持分行员工队伍的齐整并完成销售目标的确困难重重，他自己办理了那些借记卡。

前富国银行的私人银行家和商业专家也提到管理人员教唆员工如何虚增销售量。被辞退员工表示管理层对违规知情，不仅鼓励他们这么做，还从他们的不当行为中获利。

在洛杉矶和亚利桑那州等不当销售行为的多发之地尤其如此，那里的银行家和极端压力密切相关，在某些情况下，他们每天多次致电下属，检查其销售业绩，指责那些未达成销售目标的员工。《调查报告》指出，弗里曼（2009年之前她是洛杉矶区域主席）是一个野心勃勃的销售经理，给行业带来了巨大的销售压力。弗里曼在2007年8月的一封邮件中写道，今早我们在激励排行榜上排名第15名，我们实现了93%的利润。我讨厌以9开头的数字！我喜欢以1开头的三位数，比如105或110（即超额完成任务）。弗里曼还向下属建议，不管客户是否需要都要鼓励客户购买产品。亚利桑那州地区的银行业务领导人也明确告诉下属，他们不应过

分强调账户质量，而应该遵循社区银行的最低质量标准，以免错失“多产”机会。

《调查报告》分析数据趋势后指出，随着销售目标变得更加难以实现，遭指控和解雇的雇员数量都在增加，与此同时，新开设账户的质量则在不断下降（将资金存入新账户的客户比例在下降）。富国银行已在一些涉及因销售诚信问题而被解雇员工的失业保险案件中败诉，法官们也对销售激励制度表示出不齿。此外，《调查报告》还介绍了两家同行的经验——这两家银行在修改销售激励计划后显著减少了员工流失的情况，建议富国银行同样考虑减少或消除设置给员工的销售目标，并取消因销售目标不达标而解雇员工的做法。

（三）弱势的员工投诉无门：“安全港”失灵

John G. Stumpf 提到，富国银行拥有较为完备的机制供员工反馈问题，即“安全港”机制。如果员工被要求做他们认为不正确的、与富国银行的价值观和文化不一致的事，员工可以向人力资源负责人反映；银行有匿名道德准则，员工可以站出来，告诉公司发生了何种不道德的事情；富国银行拥有内部道德投诉机制，具体流程为先由公司外部的第三方机构接收投诉者的匿名举报电话，由第三方机构向富国银行高管层报告。当然，员工也可以致电金融消费者保护协会、法院或媒体，反映其所遇到的问题。John G. Stumpf 认为，这些渠道可以为员工反馈问题提供帮助。

但实际上，这些机制形同虚设，“安全港”失灵了。Bob Menendez 参议员提到，有一位前富国银行工作人员于 2011 年给 John G. Stumpf 写过一封电子邮件，讲述了上司催促他们开立新的账户，并愚弄客户、将客户的资金从一个账户挪到另一个账户的违规行为，但这封邮件并未得到回复。该工作人员向公司总裁和首席执行官反映问题，并未得到相应保护，最终仍因未完成指标而被解雇。

《调查报告》指出，富国银行首席风险官拉夫林在 2013 年 10 月对销售违规操作问题提高了关注度。当时，他被告知，对洛杉矶奥兰治县（Orange County）的调查导致了员工的解雇。同时，他还看到了富国银行员工在网上请愿活动中（online petition）对销售压力和销售行为做出的各种措辞严厉的批评，但这些都未能得到充分关注。直到 2015 年，洛杉矶市检查官办公室的诉讼立案之后，在富国银行风险委员会准备材料过程中，拉夫林才下定决心，有必要让外部的第三方机构对销售违规操作问题进行全面综合的评估，这项工作 在 2015 年得到了彻底落实。

（四）未能落实的合规与职业道德要求

John G. Stumpf 提到，富国银行为团队成员做了大量的培训和辅导，以期提升他们的合规和职业道德水平，采取合规措施，确保员工行为的适当性，要求团队成员每人签署一份年度职业道德声明。John G. Stumpf 提到，每个季度都会

召开团队成员大会，宣讲职业道德，以及员工需要做符合客户利益的事，并会通过网络向全公司转播。

但是从“幽灵账户”案看到富国银行的一线员工日常操作中，业务合规性和职业道德准则并未得到全方位落实。这些规则、培训在一些分支机构流于形式，并未转化为员工内在的价值认同，也缺乏相应的机制设计来保障其得到落实，表现为一些分支机构的价值观与总行不一致。2002年第二季度，科罗拉多州整个分行的上上下下几乎全都参与了为提升业绩而进行的弄虚作假的行为。John G. Stumpf 也承认不能保证每一位员工、每一分钟都合规！

同时，只关注销售业绩，缩减对员工的培训时间，遭指控和解雇的雇员数量增加，导致员工具有较高的流动性，合规要求落地难度进一步增加。2011年1月至2015年12月期间，社区银行12个月平均人员流动率达到30%以上，截至2012年10月的这12个月期间人员的平均流动率达到41%以上，而一些社区银行的领导认为高流动率是零售业务的正常现象，认为总有人愿意在富国银行分行继续工作下去的。员工缺乏相关经验，导致“不按正确的方式”来处理问题。经验不足的员工经常因为成功销售而获得晋升，而这些缺乏经验积累的员工成为管理者后，自然就认为成功是通过销售业绩来衡量的。更有甚者，那些获得过晋升的员工调离原岗位时，其所接受过的不适当的培训技巧会在各分公司之间传

播。这样一来，正规的培训难以起到作用；不适当的培训技巧反而大行其道，随着人员的调动而产生更大范围的负面影响。

实际上，因员工流失而可能引起的合规性要求难以落实这一问题并未引起富国银行的重视。2013年6月5日，社区银行人力资源负责人向 ERMC 就员工流失问题进行了报告，指出2012年分支机构和客服中心（call center）的人员流失率大约在42%，而分支机构和客服中心人员占社区银行员工总数的比例高达90%。但这一比例被描述为“稍低于零售业中类似的企业”。

（五）基层员工固定收入较低

一般而言，对基层员工的激励机制包括固定薪资与浮动收入两部分，固定收入与绩效关联不大，可以保证员工在绩效欠佳时仍可以获得收入；而浮动收入与绩效直接挂钩。若固定收入很低，不足以支撑其基本生活，而绩效又决定了员工能否获得稳定的劳动合同，则员工会倾向于“铤而走险”，在正常情况下难以完成业绩时不惜采用违法违规的方式完成考核指标。2010年以后，富国银行将绩效管理与销售目标的完成率进行挂钩，使得薪酬激励、业绩评级都与销售任务的完成与否直接相关。银行分支机构的薪酬激励计划结构是：银行员工必须达到一定的标准才能获得奖金。

富国银行的激励机制突出反映了固定收入较低而浮动

收入严重依赖绩效表现这一问题：基层员工固定收入较低，时薪仅为 12-16.5 美元；业绩与浮动收入挂钩，也事关基层员工劳动合同的稳定性（若无法完成业绩指标，就有被解雇的风险）；很多员工出现违法违规行，为客户开立未经授权的“幽灵账户”也就难以避免。

必须强调，业绩压力大，不能成为员工违规的借口，不能成为推卸违规责任的借口。很多违规，也可能触及刑律。任何人违规，都要付出代价。

三、高管层的责任

“幽灵账户”丑闻发生后，以 John G. Stumpf 为代表的富国银行高级管理人员受到多方指责，认为其负有不可推卸的责任。

（一）“1930 万美元年薪”及其义务

就法律而言，权利与义务具有对应的关系：没有无权利的义务，也没有无义务的权利。John G. Stumpf 领取 1930 万美元的巨额年薪，理应承担与此相匹配的义务。

John G. Stumpf 在 2013 年底获悉，每年约有 1000 名（或约 1%）的社区银行员工因违背诚实销售原则而被解聘。在他看来，只有 1%的富国银行员工被解雇同时也意味着其他 99%的员工在工作中行为端正，意味着绝大多数人的行为是合格的。在听证会上，John G. Stumpf 力图通过强调自身责任与

5300 名员工行为之间的独立性，来为自己辩解。这一辩解的背后，蕴含着美国法律中公司董事独立性与其注意义务之间的关系。

为保障公司董事决策不轻易受到外在牵掣，充分发挥其专业性、独立性，美国公司法演变出不成文的“商业判断规则”等理论实践。公司董事也可将商业判断规则作为其决策免受责任追究的抗辩。在“Gries Sports Enterprise. V. Cleveland Browns Football Co.”一案中，法院提出“董事只有在没有利害关系、独立于交易、作出决策前获悉了所有相关信息的三个前提下，才有权适用商业判断规则”。如果 John G. Stumpf 做出的相关决策，满足商业判断的条件，即便发生“幽灵账户”等违规行为，也不必承担责任。

关键在于，本案中以 John G. Stumpf 为代表的富国高管们的行为表现，长期未能发现并漠视“幽灵账户”这类违反金融监管规则、侵害消费者权益的行为，没有以董事应有的专业水准对相关事件予以了解、处置，故其行为理应承担相应的法律责任，而不应免责。一些员工认为 John G. Stumpf 不愿听到不好的消息也不愿去处理各种冲突。在分散化管理的模式下，顺从文化（英文）的影响力越来越大，不仅不鼓励不同的业务部门开展相互竞争，在日常的业务讨论中也难以听到不同的声音。每周召开的运营委员会（Operating Committee）会议在 Stumpf 的领导之下，没有人进行讨论、

研究和质疑。

与此相关，美国法律要求董事等人员应履行“注意义务”，保证其管理水平，并承担相应责任。所谓“注意义务”（李燕，2006），即“公司董事在管理公司事务时，应按照通常合理谨慎的人在相同情形下所应尽到的注意行事”。从“幽灵账户”一案的发生、发展、暴露过程来看，富国银行董事们在“幽灵账户”案中表现出的发现、处置风险的专业水平、注意义务难免让人质疑，因此高管想要撇清自身在“幽灵账户”上的责任，是站不住脚的。

富国银行在前期并没有因此案而辞退任何一名高级管理层人员。听证会上 Elizabeth Warren 要求 John G. Stumpf 就“幽灵账户”等承担责任，并质问 John G. Stumpf：“你究竟做过什么可以让自己免责？你已经辞去首席执行官和富国银行的董事长了吗？欺诈行为发生的这几年中，你归还过你挣到的数百万美元中的一分钱了吗？你辞退过高级管理层成员吗？这是懦弱的领导方式。”

其他管理人员也未能充分履行法定义务。尽管富国银行在 2004 年已经初步意识到销售行为问题的增加以及销售行为与销售激励间的联系越来越多，但社区银行的领导并不情愿做出根本性的改变。相反，他们认为通过增加培训、识别风险、惩罚违规者等手段，可以有效地控制这些风险。正如一位知情者所说的，他们“没有改变销售模式的欲求”。

Elizabeth Warren 认为，高级管理人员必须被追究法律责任，或者辞职，甚至提出“改变华尔街的唯一方式是，高管们必须为大规模欺诈担责，必须关进大牢。我们需要严厉的、新的法律来追究公司高管个人的责任，我们需要强硬的检察官，他们有勇气去追查最高层的人。不把高管关进大牢，什么都改变不了”。

（二）对内部圈子亲信犯错处置不当

Stumpf 与零售银行负责人 Tolstedt 长期的工作关系也影响了他的判断。Stumpf 对 Tolstedt 的才智、职业道德、敏锐性和纪律性深表钦佩，并认为她是他所见过的最才华横溢的银行家。2015 年底前，Tolstedt 一直受 Stumpf 领导。虽然 Stumpf 很欣赏她作为一名银行家所具有的素养，以及她多年来为社区银行所做的贡献，但他也意识到，包括董事会的首席独立董事和风险委员会主席在内许多人在看了她销售实践活动中的表现后都开始怀疑她是否仍是领导社区银行的合适人选。尽管如此，Stumpf 在处理这些问题时仍过于迟缓。Stumpf 之所以能容忍 Tolstedt 犯下的错误，部分原因在于她在其他方面具有的优势以及她推动并实现包括交叉销售等业绩的能力。Stumpf 曾称赞 Tolstedt “对业务了如指掌——什么都难不倒她”，将她所提出的管理结构称之为“天才的佳作”。

《调查报告》披露，大量证据表明，Tolstedt 一贯的管

理风格是“痴迷”于掌控，尤其热衷操控社区银行的负面信息，并且不愿做出任何改变。Tolstedt 在社区银行的高层培育了一种狭隘的文化，并形成了一个支持她，强力贯彻她的观点并维护她的员工“核心圈”。Tolstedt 和她的小圈子是封闭且心存戒备的。她抵制并拒绝了银行高级区域负责人们近乎达成的共识：销售目标并不合理，其导致了负面结果和不当行为。Tolstedt 加强了对社区银行信息的严格掌控，包括销售行为问题。Tolstedt 禁止向社区银行以外的人员提供信息。这一做法阻碍了社区银行和董事会之外的力量来准确评估问题并解决问题。

集团风险官安德森为 Tolstedt 打掩护，在递交给社区银行的报告中删减和掩盖了许多包括不当销售行为在内的问题。从 2011 年底开始，安德森就向审计和检查委员会含糊其辞地报告有关公司安全部分的内容。安德森“经常挑战审计和检查委员会，并在报告中废话连篇”。Tolstedt 和安德森不仅将不当销售问题掩盖起来，还阻止银行内部处理此事，包括阻挠董事会得到关于因违规销售而遭到解雇的员工数量的信息。Tolstedt 从未主动对销售实践问题举一反三，而且当她被特别要求这样做的时候，她和社区银行也仅仅提供了一些泛泛的，并被认为具有误导性的报告。甚至在已有种种迹象表明社区银行的销售模式会导致低质销售和不当销售行为产生的情况下，Tolstedt 仍拒绝做出改变。她将

当前的销售模式视为社区银行取得历史性成功的重要驱动力，而不愿采取任何改进措施。相反，她强调了高压销售文化的重要性。

史蒂文斯于 2010 年成为富国银行西海岸地区的负责人，直接向 Tolstedt 汇报工作。2012 年，史蒂文斯曾建议两位经理向富国银行首席风险官拉夫林反映销售压力过大的问题，但随后就接到了 Tolstedt 的电话，告诉她不要再与拉夫林谈论任何业务问题，而且要她“听话、不要惹麻烦”。其他会议上，别的人指出零售银行条线对违规整改没有采取什么实际行动时，Tolstedt 在电话中指责，认为其不应在会上“欺负”她的人。

即便已有所觉察，Stumpf 对销售文化的承诺仍促使他采取了大事化小、小事化了的办法。在银行声誉受到严重恶化和威胁的情况下，他非但没有挺身而出，反而依赖社区银行来解决这一问题。Stumpf 没有在 Tolstedt 犯错时及时采取措施，也没有参与调查并进行批判性分析以充分了解问题所在，向他报告的公司治理部门以及他所信赖的部门同样受到银行分权模式的制约，没有及时发现问题。

四、公司治理和公司文化层面的分析

继先期各金融监管机关对富国银行采取处罚措施后，美联储于 2018 年 2 月 2 日发布制裁令，将限制富国银行的增长：除非该公司做出足够的改进，否则其规模将被限制增长，不得高于 2017 年底的资产规模。时任美联储主席耶伦指出，

“我们不能容忍任何银行的普遍和持续的不当行为。被富国银行侵害的消费者希望强有力和全面的改革将得以实施，以确保不会再次发生该等滥用（abuse）行为。我们今天采取的执法行动将确保富国银行不会扩张，直到它能够采取安全措施，控制所有风险并保护消费者。”美联储认定富国银行近年来采取了一种商业策略，即在未确保对所有关键风险进行适当管理的前提下，将整体增长置于优先地位。富国银行没有一个有效的可覆盖所有关键风险（all key risks）的公司范围（firm-wide）的风险管理框架。这一框架的缺失，导致富国银行没有适时将严重的合规性风险升级至董事会层面进行处理。此外，美联储还向富国银行每一位现任董事发送信函，强调董事对公司的监督，并认定公司董事们在合规风险发生期间的表现没有达到监管预期。

（一）合规管理部分失灵

合规管理是商业银行风险防控的必要组成部分。“合规风险”是银行因未能遵循法律、监管规定、规则、自律性组织制定的有关准则，以及适用于银行自身业务活动的行为准则而可能遭受法律制裁或监管处罚、重大财务损失或声誉损失的风险。合规应成为银行文化的一部分，合规并不只是专业合规人员的责任。合规负责人应定期就合规事项向高级管理层报告。”

机制运行方面，在“幽灵账户”案中，至迟自 2011 年

开始就有员工因为开立未授权账户而被解雇；但是直到 2013 年和 2014 年，才被分别汇报到公司级别和董事会级别；直到 2015 年 8 月监管机构向富国银行提供建议，富国银行才采取了有效应对行动。法务部门始终认为销售诚信问题只是导致了针对社区银行激励计划的弄虚作假，但并未影响到消费者。这使得他们低估了加强管理销售诚信问题的必要性。

治理结构方面，富国银行内部采取分散化治理机构，以及“把公司当成是你自己的一样去经营”的管理结构和风格。Stumpf 非常支持分散化管理模式。他认为，分散化决策能通过推广决策和制定更好的商业决策来控制风险，因为这样“更贴近客户”。分散化模式下，使得曾担任公司首席运营官收到的关于社区银行的负面信息非常有限，因此也未能投入足够多的精力用于处理社区银行的问题。限于富国银行内部的分散化治理结构，首席风险官（CRO）没有权威或权力去强行改变业务部门做出的决定。他实际上只能够努力发挥自己的影响力鼓励业务部门解决风险问题，并在银行内部更广泛地宣传这些内容。可以看出，富国银行发现合规风险不够及时；处置合规风险不够妥当，简单解雇涉事员工，未进行系统排查；合规风控机制运行不畅。

内部审计方面，富国银行的审计部门也未能在该案中发挥应有作用。2011 年 4 月，审计部门将“销售、服务与发展”部门的措施评定为“有效”。2013 年 12 月，再次认定检测

销售业务违规行为的程序和控制措施是“有效”的。与监测流程和控制的方法相比，审计部门测试企业文化的方法在系统性方面效果更差。2013年，审计部门将社区银行的文化评级为“强”。2015年，基于对“高层的基调、激励性薪酬、绩效管理和银行声誉”等因素的综合考量，企业文化同样被认定为“令人满意”。

风控监控系统不完善。富国银行零售条线员工大数10万，分布在6000个网点中，2011年以来大概每年1000名员工违规被辞退，放在员工总数和总网点数下看，比例是不高，问题在没有把违规问题及时全国性汇总，每个区域都或者以为是极少数，情况可控，或者主观上大事化小，不愿影响销售，使得问题一直没有有效解决。6000网点10万员工中1%违规，要及时识别问题，就必须要有更有效的风险监控系統。

《调查报告》也从公司组织架构的角度，对富国银行的风控体制进行了批评：从历史上看，富国银行的风控职能是高度分散的。分散式（权利下放式）组织架构使集团职能在社区银行一级的部门中也予以了平行设置，从而妨碍了集团对社区银行的掌控和影响力。

（二）逃避监管

“幽灵账户”所揭示的富国银行对重大风险的报告、处置方式，表明其没有主动拥抱监管，而是将金融监管视为自身业务发展的阻碍。

根据美国证监会（SEC）的要求，金融机构有义务披露“潜在的重大不利因素”。富国银行在案发前并未就“幽灵账户”等进行披露，其信息披露存在显而易见的过失。至迟在2011年起，“幽灵账户”案涉事的基层员工就被解雇，但直到2013年和2015年，货币监理署和消费者金融保护局才被告知“幽灵账户”案的相关信息。从违规行为发生到富国银行主动报告至金融监管部门，中间时隔两年。当企业风险部门的工作人员表示，社区银行向风险管理委员会提交的销售行为报告的草稿中没有提供有关“当前状态”的信息时，集团风险官安德森“我宁愿口头上讲，也不要把这些情况写进报告中，因为监管机构是要对这份报告进行审查。”

消费者金融保护局 Richard Cordray 局长指出：“一家银行——如本案中的富国银行——意识到自身内部目前存在着问题，但未即时上报。此时，这家银行不应该假设我们不会从员工或者顾客或者其他渠道获悉相关情况……他们最好尽快、主动进行报告。但富国银行在本案中却未做到这一点。在我看来，富国银行很晚才就这个问题与我们接触。”

富国银行的股价在“幽灵账户”等违规行为持续期间仍然上涨约30美元，而在案发后股价又大幅下跌，造成了富国银行股票的“虚假繁荣”。富国银行怠于向金融监管部门报告相关情况，说明其对监管存有抵触，甚或存有侥幸心理和逃避监管意图。

（三）公司文化和价值观的问题

一位社区银行营销负责人在 2012 年 1 月发给同事的一封信电子邮件中写道，尽管银行管理层越来越重视客户需求，但“我们始终把更多的注意力放在销售业绩上，而销售目标也越定越高... 员工们接收到的信息仍是唯销售业绩论成败，其他的以后再谈”。法务部的关注也主要集中在能够量化的货币成本——损失、罚款、处罚、赔偿。由于自负地认为这些成本相对较低，法务部未能意识到销售诚信问题反映出的富国银行文化与价值观的系统性崩溃，而且未能及时纠正这种普遍存在的滥用客户个人数据和财务信息的违规行为。社区银行也没有考虑到因滥用个人信息或在没有得到当事人授权的情况下就擅自为其开立账户而对客户造成的非财务性损害。

“幽灵账户”对消费者的损害，并不仅仅局限于未授权的账户开立及多收取的手续费等，而且具有更为长期的、恶劣的非财务性伤害。Sherrod Brown 参议员指出，“富国银行宣称它处理好了顾客的问题，但它所做的并不够。比如说，尚不明确核算时是否计算了受损害的客户在贷款时因过低的信用分数而造成的成本，这样的贷款可能是长达 30 年期的月息贷款。有时，该银行甚至与利益受损的客户为敌。”

就其实质而言，消费者权益保护与金融机构利益并非对立关系。充分履行金融机构义务，在短期来看，可能会使得

金融机构放缓业绩增长，减少经济利益；但从长期来看，维护消费者合法权益，有助于获得金融市场的普遍认可，提升金融机构信誉度和公信力，强化其客户粘性，保障其长久稳健运营。富国银行虽反复强调“保护消费者”，但从激进的交叉营销所招致的后果看，富国银行的公司文化及评价体系，导致很多分支机构过分强调自身利益，将消费者保护与公司利益对立起来。

（四）分散化人力资源管理体制不尽合理

与风险管理部门一样，富国银行的人力资源部门也是分散化的治理架构，大多数人力资源部门的责任和功能都被分入了业务部门内。业务部门的人力资源负责人向各自部门的负责人汇报工作，而不是向银行的人力资源总监汇报。由于富国银行历来强调权力分散化的经营模式，因此社区银行在人力资源相关业务中具有高度的自主权，而银行的人力资源部门在社区银行内只有十分有限的权力、影响力和认知度。社区银行非常不习惯有公司的人力资源部门参与他们的业务讨论和决策，并且对于业务部门内的与人力资源相关的活动一直保持着戒备心理，并加以控制。

从整体上看，尽管人力资源部门在其系统中记录了大量信息，但无论是社区银行还是整个富国银行层面的人力资源部门都未在跟踪或评估销售违规这一问题上步伐一致，并将此问题进行上报。

五、金融监管部门、行业协会及金融消费者视角的责任分析

（一）金融监管部门的责任

谁来监管监管者，是金融监管体系构建中的重要理论和实践问题，对金融监管的质量和实效具有直接影响。

在富国银行“幽灵账户”案中，美国金融监管部门通过对富国银行采取了一些列措施，控制了损害的扩大，在一定程度上平息了公众愤怒。对此，消费者金融保护局 Richard Cordray 局长指出：“洛杉矶市检察官办公室纯粹从执法角度出发。他们提起诉讼……货币监理署贡献的则是其机构安全性与稳健性监管的深度知识，消费者合规问题以及安全与稳健对每一位消费者的实际影响，正在受到越来越多的关注和重视……我们拥有独一无二的能力……我们拥有可据以执法的单行法律，包括识别违规操作行为……同时，我们提供以消费者为核心的视角，进行市场分析并提供专门知识，甚至在诉讼领域之外我们也有能力积极运用我们的犯罪调查职权以获取并处理信息。”

富国银行“幽灵账户”案中美国金融监管部门至少在如下几个方面存在履职不足：一是金融风险发现和预警不足。在长达 4 年的时间里，金融监管部门未能通过消费者投诉数据分析、金融机构现场检查等方式发现、预警相关风险。二是金融监管合作不足。货币监理署于 2013 年率先介入该案，

但并未将相关信息共享给洛杉矶地方检察院和消费者金融保护局（后二者直到 2015 年方才介入该案）。三是金融监管实效不佳。金融监管部门从 2013、2015 年介入“幽灵账户”案，但并未在第一时间解决这一问题，以致于消费者权益在金融监管部门介入后仍然处于被侵害的状态。

因此，就其未能及时发现风险、未能实现有效的监管合作、未能取得较好的监管实效而言，这是监管部门的责任。

但是，本课题组一直还未发现有哪个美国监管部门由于此事件而被追责！其他恶性事件，也鲜见监管部门被追责。美国似乎缺少监管问责。

（二）行业协会、消费者的责任

美国拥有较为悠久的行业协会发展历史，行业协会在规范行业发展、维护行业利益、履行社会职责等方面发挥了重要作用。

在“幽灵账户”案中，银行业协会基本处于“缺席”状态：既未在事前预防、发现风险，也未在事件发生后发出声音。以美国银行家协会（The American Bankers Association, ABA）为例，该协会在美国拥有十分广泛的影响，是银行业协会的典型代表。该协会拥有 ABA Foudation, ABA Securities Association 等下属机构，其中 ABA Foudation 更是将“帮助银行家为各年龄段的个人消费者提供金融教育”“承担社会责任以提升消费者的生活”作为使命。但是，“幽

“幽灵账户”案发后，该协会网站暂未发表对该案的官方态度，亦未以行业协会身份发出倡议要求会员单位遵守监管规则、保护消费者利益等，而是仅仅登载了消费者金融保护局针对“幽灵账户”案发布的同意令（consent order）。

从“幽灵账户”案看，行业协会、行业龙头公司在维护行业秩序、监督同业行为方面失灵，行业协会所宣称的社会责任、行业自律等并未得到充分履行，很大程度上在于行业协会更多地关注协会成员的利益，而忽视消费者的利益。

被开立“幽灵账户”的消费者，对于其自身损失是否负有责任，目前尚无相关证据证明。

（三）媒体建设性的监督作用

富国银行“幽灵账户”案，不是由金融机构自行发现，也不是由金融监管部门发现，《洛杉矶时报》中关于洛杉矶地区销售文化的文章是促成变革的催化剂。促使洛杉矶市检察院开始对富国银行的销售行为进行调查。这反映出媒体作为社会监督的重要组成部分，在金融风险发现、监督和金融消费者权益保护中的重要作用。

六、“幽灵账户”案的启示

（一）对金融机构的启示

金融机构应强化有效的内控机制、健康的公司文化、适当的合规风控框架和追责机制，注重投诉数据分析。

美国货币监理署署长 Thomas J. Curry 提出，监管机构应确保被监管机构充分理解如下各项：文化的重要性、信誉风险，以及当你失去信誉或者参与令人质疑机构文化的活动时可能产生的财务影响；金融监管部门的工作重点包括确保商业银行建立适当的架构，促进相关重要信息的流动，以便应对投诉处理制度中出现的缺陷；同时，应为商业银行健全激励薪酬体系提供明确的方向，包括收回、没收和其他机制，让高管和其他负有重大责任的员工承担责任。以上论述都体现出美国金融监管部门对包括合规风控机制、内部责任追究机制、企业文化建设在内的制度建设的重视。

金融机构应通过科学设计业绩指标考核机制、员工行为规范标准等整顿企业行为规范；搭建可靠、有效的合规风控框架，建立健全覆盖所有业务风险的监控、评估和预警系统，实现有效识别合规风险、避免违规事件发生、主动采取各项纠正措施和到位的惩戒措施等周而复始的良性循环；根据金融市场发展情况，不断完善内部机制建设，健全独立、高效的内部追责机制和监督制约机制，尤其对高级管理人员的履职行为进行 360 度评价；风险控制部门应匹配充足资源，保证风控部门有充分的精力、专业的知识、足够的内部协调统筹能力，集中公司资源实现风险防范和控制的目标。

事件发生后，富国银行也采取了诸多措施力图避免类似事件再次发生。《富国银行 2016 年年报》中指出，富国银行

认识到，这些欺骗客户行为的发生预示着富国银行需要从根本上对其企业文化、管理体系和执行领导层进行调整。富国银行董事会积极参与管理行动，采取措施增强监督和公司治理能力。对公司的规章进行了修订，规定董事会主席必须由一名独立董事来担任。此外，富国银行还修改了董事会章程，加强对团队文化、道德操守报告和消费者投诉等方面的监督。独立董事们开展调查，以确保了解销售行为问题的根源并吸取教训，以防止今后此类问题的再次发生。改善了薪酬体系，“基本工资”在总薪酬中占了很大比例，激励措施则侧重于客户评价，同时还引入了旨在重视员工对客户的服务以及与客户建立长期合作关系的评价指标。人力资源部还创建了一个项目，把已离职的员工重新招聘回来，包括那些因销售压力而离开的人。2016年，4100名风险管理人员调整了汇报对象，由之前向业务部门报告调整为向公司风险管理部汇报工作。2017年，新增的1100名风险管理人员进行了同样的调整。因此，包括社区银行在内的业务部门的风险管理人员现在都直接向公司风险管理部报告工作。此举消除了风险管理部在处理社区银行销售违规操作问题的关键组织障碍。

投诉数据是反映金融机构业务开展状况的重要指标。金融机构应充分重视挖掘投诉数据的价值，通过分析投诉分布领域、变动趋势等，精准定位金融机构在经营过程中存在的不足，采取相应措施予以改正。《调查报告》对富国银行处

理投诉的方式提出了批评：相关风控部门在应对一些问题时，常常采用一种狭隘的“事务性”方法。他们关注的往往是具体的员工投诉或在此之前的个人诉讼，却错过了将这些个案放在一起审视，并发现这些问题实际指向了更严重，且更具系统性的销售行为问题，尤其是对几个州违规集中发生反应迟钝。

（二）对金融监管部门的启示

1. 金融监管部门应强化行为监管，加强对金融机构交易环节的关注，这是确保风险管理得以落实的关键。

在金融业务中，金融交易是连接金融机构和金融消费者的关键环节。金融监管机关加强对金融交易的关注，提升金融机构和从业人员业务行为的合规性，有利于显著提升风险管理的效果。

美国消费者金融保护局 Richard Cordray 局长从富国银行金融产品合同的仲裁条款入手，阐明了类似格式合同的不当之处：“这些金融产品通常都附有仲裁条款。当这种情况发生时——就像本案一样——发生了大规模的不当行为，但每个个体消费者遭受的危害很小，此时，除了通过集体诉讼外，消费者很难得到救济。然而，我相信，在这种情况下，仲裁条款可能使集体诉讼落空（富国银行提供的合同约定，与消费者发生争议时，双方只能通过仲裁解决纠纷，变相剥夺了消费者选择诉讼解决纠纷的权利，使得选择仲裁解决纠

纷具有强制性)”。作为金融交易的重要载体，格式合同的应用日益广泛，金融机构往往利用自身优势，加入诸如“强制仲裁条款”等内容，损害了消费者的自主选择权，并使其在后续维权中处于弱势地位。OCC的 Thomas J. Curry 也提到，他已命令机构工作人员审查个人的不当行为和过失，同时审查所监管的所有大型和中型银行的销售行为，并评估对销售实践的充分控制。这些都反映出美国金融监管部门对交易行为的关注，是行为监管的具体动作。

金融监管部门应抓住金融交易这一关键环节，更加注重行为监管。金融监管部门要密切跟踪、监测金融市场发展趋势与金融机构的行为特点，建立行为风险识别、预警系统，健全交易产品评估体系，加强合同内容、交易过程的合规性、交易证据留存、免责条款规定等的信息披露工作，形成主动性的、预防性的、前瞻性的事前保护机制，强化对金融机构和从业人员的约束，促进提升金融机构经营行为的合规性，有效控制金融风险。

2. 金融监管部门应注重监管合作

洛杉矶地方检察官办公室的首席代表 Jim Clark 提及，该机构与富国银行达成协议，建立针对加州受侵害消费者的补救机制，同时还要求富国银行继续对权益受损的客户提供赔偿方案。他特别指出，该解决方案是与联邦合作伙伴、消费者金融保护局、货币监理署协商一致的结果，体现出相关

金融监管机构在这一问题上的合作。

金融监管部门应加强合作，扩大监管覆盖，延长监管链条，加深监管穿透，从广度、长度、深度上强化监管。当前的金融业务越来越呈现出跨行业、跨地域、跨市场等新趋势，单靠某一监管机构，难以形成对金融风险的全面监管，加强金融监管合作是大势所趋，更是监管实践的现实需求。注重公众监督、媒体监督在金融机构风险管理中的不可替代的作用。应当通过健全投诉举报奖励机制，提升民众参与社会监督的积极性，让民众监督成为金融机构自身风险控制、金融监管之外的“第三只眼”，震慑金融机构的违法违规行爲。

3. 加强问责监管，强化监管责任，配足监管资源，是金融监管部门充分履职的重要保障。

应从机制设计上强化对金融监管部门的问责，促使其对风险早发现、早处置。同时，金融监管，尤其是行为监管，工作具体、琐碎，需要投入大量的、具有相当专业能力的人才，应配备充足的行为监管资源。

（三）对金融消费者、行业协会、媒体、其他第三方机构的启示

消费者要把好保护自我利益的第一道防线。及时跟踪账户变化情况，重视个人金融信息保护，遇有纠纷应及时向金融监管部门或其他有权处理纠纷的机构进行投诉，防止自身合法权益受到侵害。

行业协会要发挥好行业自律作用。行业协会应平衡好行业发展、金融消费者权益保护的关系，不能简单将维护成员单位利益与保护消费者合法权益对立起来。应立足长远，提升行业自律水平，明确自律惩戒机制，提高行业规则和标准的约束力，强化守法、诚信、自律意识；发现成员单位违法违规行为，应积极配合监管部门做好调查处理整顿工作，促进行业规范化水平提升。

媒体应继续发挥社会监督的职能。媒体通过及时发现新闻线索、持续跟踪、专业分析、深入揭露违规行为、全过程穷追猛打，负责任地发挥好舆论监督作用。同时，媒体也可发挥在金融消费者教育领域中的作用，通过典型案例分析报告，揭示风险，提升消费者金融素养，纠正金融消费者的系统性行为偏差，增强消费者风险识别和自我保护能力。

七、小结

金融消费者、投资者乃金融业之“本”。唯“本”固，“业”方安。

我国金融业改革、发展和开放的深化，必须要有有效的金融业行为监管与金融消费者保护体系护航。2017年全国金融工作会议指出，要强化监管，提高防范化解金融风险能力。要加强功能监管，更加重视行为监管。加快建立完善有利于保护金融消费者权益、有利于增强金融有序竞争、有利于防

范金融风险的机制。要坚决整治严重干扰金融市场秩序的行为，严格规范金融市场交易行为。要把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置，科学防范，早识别、早预警、早发现、早处置。金融管理部门要努力培育恪尽职守、敢于监管、精于监管、严格问责的监管精神，形成有风险没有及时发现就是失职、发现风险没有及时提示和处置就是渎职的严肃监管氛围。

十九大报告指出：要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战…健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线。

中央经济工作会议指出：打好防范化解重大风险攻坚战，重点是防控金融风险，坚决打击违法违规金融活动，加强薄弱环节监管制度建设…守住不发生系统性金融风险的底线。会议也强调了要保护金融消费者长远和根本利益。

“货悖而入者，亦悖而出”，金融机构要加强行为风险管理和客户权益保护。富国银行“幽灵账户”的警示意义是很深刻的：行为风险管理的严重缺失、不切实际的业绩增长目标造成高压导致员工铤而走险、高管和一线员工问责不对称、圈子内亲信（inner circle）犯错处置不当、公司治理和公司文化出现问题、监管部门行为监管不到位、行业协会未能发挥相应作用、消费者自我保护的第一道防线失灵等等。问题曝光后，富国银行从董事会改选、风险管理和人力资源管理等内控体系重整、聘请第三方独立调查并向社会披露调查结果、

处理相关责任人等全方位的彻底整改，也值得学习（从后续采取的一系列措施看，课题组认为，富国银行能够恢复声誉，重建信任，重塑形象）。

金融消费者、投资者是金融消费者保护的第一道防线。筑牢此道防线，一是要重视金融知识普及和消费者教育，这是一种积极的预防性保护。二是金融知识普及中，关键是要让金融消费者清楚自己的风险承受能力，促进金融消费者形成“收益自享、风险自担”的意识，为自己金融决策负责的意识。三是强化诚实守信意识。金融消费者要讲诚信，金融机构也要讲诚信。四是帮助金融消费者增强维权意识和能力。

对金融监管者而言，要像重视和金融机构相关的监管工作一样，重视和金融消费者、投资者保护相关的监管工作，重视行为监管，这是服务实体经济的基本要求，是防范系统性风险和监管问责的基本要求，更是从行动上落实“以人民为中心”的基本要求。

参考文献：

1. Lyman P.Q. Johnson, Corporate Officers and the Business Judgement Rule, Business Lawyer, Vol.60,2005.
2. Roger McComick, Legal Risk in the Financial Markets, Oxford University Press, 2006.
3. Donald C. Langevoort, Agency Law Inside the Corporation: Problems of Candor and Knowledge, University of Cincinnati Law Review, Vol. 71,2003.
4. 弗兰克·伊斯特布鲁克，丹尼尔·费希尔：公司法经济结构，张建伟，罗培新译，北京：北京大学出版社，2005.

5. 斯蒂芬·P·罗宾斯：组织行为学（第14版），北京：中国人民大学出版社，2012.
6. 伯纳德·布莱克：外部董事的核心信义义务，商事法论集（第11卷），北京：法律出版社，2006.
7. 巴塞尔银行监管委员会：《合规与银行内部合规部门》，2005年发布.
8. 王泽鉴：法律思维与民法实例，北京：中国政法大学出版社，2001.
9. 孙天琦：金融业行为监管与消费者保护研究，北京：中国金融出版社，2017.
10. 2016年9月20日国会富国银行听证会，链接：
<https://www.c-span.org/video/?415547-1/ceo-john-stumpf-testifies-unauthorized-wells-fargo-accounts=&from=singlemessage&isappinstalled=0>，2018年3月10日登陆.
11. 美联储限制富国银行业务扩张的制裁令（美联储官网）：
<https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/enforcement20180202a.htm>，2018年2月3日.
12. 富国银行2016年报（2016 annual report）
<https://www08.wellsfargomedia.com/assets/pdf/about/investor-relations/annual-reports/2016-annual-report.pdf?https://www.wellsfargo.com/assets/pdf/about/investor-relations/annual-reports/2016-annual-report.pdf>，2018年1月9日登陆.
13. 富国银行独立董事及公司销售行为调查报告（independent directors of the board of wells fargo & company sales practices investigation report）
<https://www08.wellsfargomedia.com/assets/pdf/about/investor-relations/presentations/2017/board-report.pdf>，2018年1月9日登陆.
14. 美国银行家协会 ABA 官方网站：<https://www.aba.com/Pages/default.aspx>.