

▶ 刘红林 著

商业银行 合规风险管理 实践

SHANGYE YINHANG HEGUI FENGXIAN GUANLI SHIJIAN

商业银行合规风险管理实践

刘红林 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

商业银行合规风险管理实践 / 刘红林著. —北京:
经济科学出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7737 - 5

I. 商… II. 刘… III. 商业银行—风险管理
IV. F830. 33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 193067 号

责任编辑: 韩 玲

技术编辑: 董永亨

商业银行合规风险管理实践

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 11.25 印张 310000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7737 - 5/F · 6989 定价: 23.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

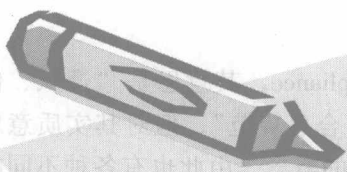
目 录

第一章 合规风险管理概述	1
第一节 合规风险管理内涵	2
一、合规风险管理概述	2
二、合规风险管理的主要特征	6
三、合规风险管理的基本原则	10
第二节 合规风险管理与相关概念的比较	15
一、合规风险管理与银行业务发展	15
二、合规风险管理与法律风险管理	17
三、合规风险管理与操作风险管理	18
四、合规风险管理与流程银行建设	20
五、合规风险管理与内控风险管理	21
六、合规风险管理与全面风险管理	23
第三节 合规风险管理的起源和发展	25
一、商业银行合规风险管理的起源和发展	25
二、合规风险管理监管的起源和发展	39
三、对合规风险管理历史演变的评价	46
第四节 中国合规风险管理的现状与展望	51
一、中国合规风险管理的现状	51
二、加强合规风险管理的必要性	59
三、完善合规风险管理的思路	62

第二章 合规风险管理体系	67
第一节 合规风险管理体系概述	68
一、合规风险管理体系的概念	68
二、合规风险管理体系建设的指导思想	68
三、合规风险管理体系建设的依据	69
四、合规风险管理体系建设的重点	72
五、合规风险管理体系建设的步骤	74
第二节 银行高层的合规风险管理职责	79
一、商业银行高层的共同职责	79
二、董事会的合规风险管理职责	80
三、监事会的合规风险管理职责	82
四、高级管理层的合规风险管理职责	82
第三节 相关部门的合规风险管理职责	85
一、相关部门在合规风险管理中的作用	85
二、相关部门共同的合规风险管理职责	86
三、相关部门具体的合规风险管理职责	88
第四节 主管部门的职责和组织体系	92
一、合规风险管理与合规风险管理部门	92
二、合规风险管理部门的职责职权	93
三、合规风险管理部门的组织模式	97
四、合规风险管理部门的组织模式选择	100
第五节 合规风险管理的人员配备	105
一、合规风险管理部门负责人	105
二、专职合规风险管理人员	107
三、兼职合规经理	113
第三章 合规风险管理职责	123
第一节 合规文化建设	124
一、商业银行合规文化的界定	124

二、中国商业银行合规文化现状	126
三、合规文化建设的构想	128
第二节 规范性制度建设	133
一、规范性制度建设概述	133
二、法律法规的内部转换	138
三、合规风险管理制度	142
四、合规风险管理制度体系	146
第三节 与监管机构的互动	155
一、银监互动是银监双方的需要	155
二、监管机构的互动职责	156
三、商业银行的互动职责	158
第四节 合规风险识别和评估	163
一、合规风险识别和评估概述	163
二、合规风险识别和评估的要求	167
三、合规风险点	168
四、合规风险识别和评估的方法	172
五、合规风险识别和评估的步骤	175
第四章 合规风险管理方法	177
第一节 合规风险审核	178
一、合规风险审核概述	178
二、合规风险审核事项和要点	180
三、合规风险审核流程和责任	181
第二节 合规风险咨询	185
一、合规风险咨询的概述	185
二、合规风险咨询的程序	186
三、合规风险咨询的要求	188
第三节 合规风险培训	189
一、合规风险培训概述	189
二、合规风险培训的方式	191

三、合规风险培训的内容	191
四、合规风险培训的实施	194
第四节 合规风险报告	194
一、合规风险报告概述	194
二、综合合规风险报告	196
三、专项合规风险报告	202
四、诚信举报	203
五、合规风险报告的奖惩	205
第五节 合规风险检查	206
一、合规风险检查概述	206
二、合规风险检查事项和检查方式	208
三、合规风险检查的职责职权	210
四、合规风险检查程序	213
第六节 合规风险考核	221
一、合规风险考核概述	221
二、合规风险考核的职责职权	223
三、合规风险考核标准	226
四、合规风险考核流程	231
第七节 合规风险问责	234
一、合规风险问责概述	234
二、合规风险问责情形	236
三、责任主体	238
四、合规风险问责程序	238
附录 商业银行合规风险管理办法（探索稿）	241
参考文献	347



第一章

合规风险管理概述



第一章

合规风险管理概述



第一节 合规风险管理内涵

一、合规风险管理概述

(一) 商业银行合规的概念

“合规”一词，来源于英文 Compliance，其意思是“遵从、依从、遵守”等，中文的字面意思是“合乎规范”，但对其实质意思的理解则颇有分歧；对商业银行合规的概念，由此也有各种不同的见解。

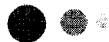
1. 理论界对“商业银行合规”概念的理解。在中国理论界，对商业银行合规的概念理解，代表性的有以下两种：

一种意见认为，商业银行合规，不是“使商业银行遵守自己的内部规章制度、或者确保商业银行分行之机构按照总行制定的各种规章制度来经营运作”；而是指“商业银行在其经营过程中通过制定相关标准、规章制度及管理程序确保商业银行各机构（包括商业银行分支机构、附属机构及其全资或控股机构等）及其员工（雇员）遵守有关国家的法律、法规、监管部门的要求及相关惯例等规定之行为的总称。”^①

另一种意见认为：商业银行合规，是指商业银行为避免可能遭受法律制裁、监管处罚、重大财务损失和声誉损失的风险，在其经营活动中高标准地遵循所适用的法律、行政法规、部门规章及其他规范性文件、经营规则、自律性组织的行业准则、行为准则和职业操守，以使其经营活动与上述法律、规则和准则相一致^②。

① 张炜：《商业银行法律实务热点报告》，中国金融出版社 2004 年版，第 3 页。

② 聂明：《商业银行合规风险管理》，中国金融出版社 2007 年版，第 16～17 页。



2. 监管部门对“商业银行合规”概念的理解。在巴塞尔银行监管委员会1997年《商业银行监管核心原则》中,合规,被定义为:使商业银行的经营活动与法律、规则和准则相一致^①。

瑞士银行家协会2002年发布的《内部审计指导》,将合规定义为:合规是指一家公司的活动和法律、管制和内部规则相一致。对于银行业而言,合规是指银行的各项经营管理活动与法律法规、监管条例和内部规章制度相一致。

在巴塞尔银行监管委员会2005年的《合规与银行内部合规部门》中,对合规没有直接定义,但它指出:商业银行的活动必须与所适用的法律、监管规定、规则、自律性组织制定的有关准则,以及适用于银行业务活动的行为准则相一致。

在中国银监会上海银监局2005年《上海银行业金融机构合规风险管理机制建设的指导意见》中,商业银行合规,是指“使一家商业银行的活动与所适用的法律法规、监管规定、规则、自律性组织制定的有关准则,以及适用于商业银行自身业务活动的规章制度和行为准则相一致”。

中国银监会2006年的《商业银行合规风险管理指引》,将合规定义为:是指使商业银行的经营活动与法律、规则和准则相一致。

3. 本书对商业银行合规的定义。上述各定义的区别,主要在于商业银行的内部规章制度,是否应成为合规的依据。根据《合规与银行内部合规部门》、《商业银行合规风险管理指引》的规定,商业银行的合规特指遵守法律、法规、监管规则或标准;至于商业银行的行为是否符合商业银行自己制定的内部规章制度,这不属于合规及合规风险的范畴,而是需要通过商业银行内部审计监督去解决的问题。

但是,根据企业自治原则,商业银行的经营管理,首先必须满足内部规章制度的规定。这些规章制度需要符合国家的法律法规,但可以严于国家的法律法规;而且从实际情况看,这些规章制度更

^① 巴塞尔银行监管委员会:《商业银行监管核心原则》,1997。

加详细、具体，也更符合特定商业银行的实际情况。因此，商业银行的内部规章制度应该成为合规的依据。事实上，这种认识已被中国保监会所采纳。在其《保险公司合规管理指引》第2条就规定：“本指引所称的合规是指保险公司及其员工和营销员的保险经营管理行为应当符合法律法规、监管机构规定、行业自律规则、公司内部管理制度以及诚实守信的道德准则。”

由此，本书将商业银行合规定义为：商业银行为避免合规风险的发生，使其经营活动与其所适用的法律、法规、规则、准则、内部规章制度等规范性制度相一致。

（二）商业银行合规风险的概念

合规风险，是指商业银行因没有遵循合规法律、规则和准则而可能遭受法律制裁、监管处罚、重大财务损失和声誉损失的风险^①。合规风险已成为银行业所面临的主要风险之一。

合规风险引发的违规成本包括三种：（1）监管当局对于违规商业银行（包括商业银行员工）的监管惩罚。监管惩罚包括行政责任和刑事责任，前者主要是对于商业银行或者个人的罚款，业务市场强制退出或者从业资格取消；后者主要是针对责任人的刑事处罚。（2）市场对于违规商业银行的负面评价。这种评价包括违规者的市场声誉贬损，信用评级下降，违规商业银行股票市值下跌，客户群的退出以及行业协会自律性惩戒措施等。（3）经济损失。这种损失主要是商业银行违规经营造成的业务损失，比如违规放款造成的呆坏账损失，违规开办公司造成的损失，违规进行金融衍生产品交易造成的损失（巴林商业银行倒闭是这类损失的典型例证）等。

（三）商业银行合规风险管理的概念

商业银行合规风险管理，是指商业银行为控制合规风险，实现

^① 巴曙松：《巴塞尔新资本协议与金融监管新趋势》，载《国际金融研究》，2001年第3期。



合规经营目标，通过特定的组织机构，制定和实施一系列制度，标准和程序，主动使自身的经营管理行为符合国家法律法规、监管部门条例以及内部规章制度的动态过程。

有效的合规风险管理，是商业银行构建全面风险管理体系的基础，也是构建有效内部控制机制的核心。但是，对于身处同一监管和法制环境中的不同商业银行来说，其合规风险是不一样的。原因在于不同商业银行有不同的风险偏好，经营不同的业务产品，拥有不同素质的商业银行人员，实施不同的业务操作流程、具备不同的内部控制体系，最终产生不同的合规风险。因此，从商业银行自身实际出发是合规风险管理的基本理念之一。

（四）合规风险管理中“法律、规则和准则”的范围

法律、规则和准则是商业银行合规风险管理的依据，但对其范围，有狭义和广义的区别。狭义的法律、规则和准则，仅指法律法规和监管规定；广义的法律、规则和准则，除狭义范围外，还包括企业伦理、社会规范、诚信、道德行为准则等。作为商业银行合规风险管理的依据，法律、规则和准则，指的是广义上的。

如中国银监会主席刘明康在2006年10月召开的上海银行业第二届合规年会上指出：“银行业金融机构需要遵循的法律、规则和准则十分广泛，不仅包括法律、行政法规、部门规章，还包括监管机构发布的相关指引和其他规范性文件、市场交易规则、自律性组织制定的相关标准和行为准则，既涉及具有法律约束力的文件，也涉及更加广义的诚实守信和道德行为操守。”

在《商业银行合规风险管理指引》中，法律、规则和准则，都是指适用于银行业经营活动的法律、监管规定和相关行政法规、部门规章及其他规范性文件、规则、自律性组织的行业准则、行为守则和职业操守。

在《合规与银行内部合规部门》中，合规风险管理中的法律、规则和准则通常涉及以下内容：遵守适当的市场行为准则，管理利益冲突，公平对待消费者，以及确保客户咨询的适宜性等。同时，

还特别包括一些特定领域，如反洗钱和防止恐怖融资，也可能扩展至与商业银行产品结构或客户咨询相关的税收方面的法律。如果一家商业银行故意参与那些供客户使用的交易，以规避监管或财务报告要求，逃避纳税义务或为违法行为提供便利，该商业银行将面临严重的合规风险。

由此，对商业银行而言，合规风险管理所依据的法律、规则和准则有多种渊源，可分为以下三个层次：（1）宏观层次：立法机关和其他有权机关发布的法律、规则和准则，其范围最大可达宪法、法律、法律解释、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，特别行政区的法律、法规；国际条约、国际判例；监管机构发布的各项指引和规范性文件；（2）中观层次：国际、国内市场惯例；银行业同业公会和国际组织制定的金融行业自律规范和准则；（3）微观层次：商业银行制定的行为规范准则；各级司法机关、仲裁机构以商业银行为义务人的生效法律文书和仲裁文书等。

二、合规风险管理的主要特征

（一）全面性

全面性，是商业银行的合规风险管理的首要特征。全面性体现在全面、全程、全员等三个方面。

1. 全面。合规性目标是商业银行自身实现其战略目标、经营目标、信息披露报告目标的基础，覆盖风险管理的所有方面。
2. 全程。商业银行内部各项经营及管理活动的全过程都须符合法律法规的要求。
3. 全员。合规是商业银行上至董事会下到全体员工的共同责任。商业银行的每个员工都有责任使自己的行为符合法律法规的要求。

合规风险管理的全面性，使其贯穿商业银行风险管理的方方面面。但鉴于事前的防范胜于数倍的事后补救，从风险管理的效益角



度，合规风险管理的重点应在事前的预防。也就是指合规风险管理应重点处于风险管理的前置环节，提前发现、预防和控制合规风险；因此，商业银行的合规风险管理部门应判定、评估和检测商业银行所面临的合规风险，并就上述风险向高级管理层和董事会提出咨询和报告；同时，通过系统的合规措施和合规程序，在事前识别合规风险和发现违规行为，从而最大限度地减少违规行为实际发生的可能性。

（二）持续性

合规风险管理是没有终点的一个动态过程，因为外部法律环境在不断变化，业务产品在不断变化，商业银行员工在不断更新，因此合规风险管理必须根据上述变化作出实时的反应和调整，定期检查合规机制是否能够管理最新的合规风险，并且不断加强合规宣传和合规培训。

合规风险管理的持续性，是由于以下几个原因：

1. 需要遵循的法律法规多。商业银行不仅要遵循对商业银行适用的法律、行政法规、部门规章，还要遵循监管机构发布的相关指引和其他规范性文件、市场交易规则、自律性组织制定的相关标准和行为准则，既涉及具有法律约束力的文件，也涉及更加广义的诚实守信和道德行为操守。随着金融业务的发展、金融监管力度的加大和监管水平的提高，监管的法律法规在不断改进与完善，商业银行需要遵循的规则将成倍增加，合规风险管理的难度也不断加大。

2. 业务种类多、范围广。商业银行虽设有专门的合规风险管理部门，来追踪法律法规动态，并在整理分解后传达给相应的业务条线。但由于目前银行业务繁多，并且还有很多创新业务难以归属，而合规风险管理人员并不一定对所有业务都能及时了解，因此在合规要求传达上难免有疏漏；同时，业务人员自身也会因为对政策不熟悉、业务操作经验不足或职业操守等问题而出现违规行为。像花旗 2004 年 8 月在伦敦债券市场的丑闻，实际上其业务人员的



操作并不违法，但不符合行业道德，而被英国金融金融服务局处以1390万英镑（合2440万美元）的罚款，并受到同业的谴责。^①

3. 资产规模大，组织结构复杂。商业银行一般是资产规模大、组织结构复杂；特别是实行综合化经营的商业银行在不同金融业务之间实现资金和信息资源有效配置的同时，还在全球范围内配置资源，以实现最大化收益。像美国花旗、德意志银行、英国汇丰、瑞士商业银行、法国兴业商业银行等莫不如此。中国银监会主席刘明康（2006）在第二届合规年会的发言中就提到，机构的规模越庞大，综合化和国际化程度越高，发展和实施合规风险管理的难度就越大，投入的资源就越多，花费的成本也就越高。

合规风险管理的持续性特征致使其管理难度大，即如巴塞尔委员会会计工作组主席 Arnold Schilder 先生所说的：“发展和实施合规风险管理的挑战不亚于实施巴塞尔新资本协议所面临的挑战。”^② 难度大的属性，使部分商业银行畏难于合规风险管理的实施。

（三）强制性

强制性，是指合规风险管理使商业银行必需的一种风险管理方式，无论认识与否、接受与否，商业银行必须实施合规风险管理，商业银行的部门、员工必须履行各自的合规风险管理职责。

导致合规风险管理带有强制性的原因是：

1. 合规风险管理的成效比较慢，主动实施的积极性不高。有效的合规风险管理，可以使银行不发生或少发生违规事件，可以避免或减少损失，从而间接创造了利润。但合规风险管理需要人力、物力、财力的投入，在重视短期利润的商业银行，可能会被视为无效益成本而不被重视，甚至不予实施。

2. 目前，商业银行内部进行的部门较多，如授信部门、法律

^① 牛筱颖、曹艳华：《综合化经营模式下商业银行的合规风险管理》，载《金融论坛》，2006年第11期，第37页。

^② 中国工商银行江苏省分行课题组：《国有控股商业银行合规文化建设研究》，载《金融论坛》，2007年第6期，第46页。



风险管理部门、稽核部门、监控部门、纪检监察部门等。这些部门都或多或少在履行部分合规风险管理职责。在这种情况下，实施合规风险管理，可能会被认为是与这些部门抢地盘、争权限，因此，有意无意地存在一些抵制或不予配合。

3. 在中国，依法行为的意识并不深，商业银行违规的现象屡有发生。在人人违规不是违规的潜意识下，强调合规风险管理，商业银行及其员工并不会真正欢迎。

合规风险管理的强制性，意味着合规风险管理的组织体系、人员配备、制度规范、职责履行、资源保障等方面，都带有强制性的味道。当然，对管理而言，“强制成为习惯、习惯成为文化”，当合规风险管理观念深入人心，当合规风险管理的价值逐步体现时，合规风险管理也就成为商业银行及其员工的内在需要，而不再是外在的强制性要求了。

（四）有效性

有效性，是指对商业银行的合规风险管理应能产生实际效果，而不是为了合规而合规，或是应付监管而合规。

商业银行合规风险管理的有效性包含以下两层含义：

1. 指商业银行内部的合规政策以及合规风险管理计划和合规风险管理程序等内容以及其他相关合规程序、制度和做法等与合规法律、规则和准则的规定相一致，因而是合法有效的；

2. 指商业银行的合规政策等能够真正得到贯彻执行，并且设计完整、合理的商业银行合规组织框架和合规风险管理体系在商业银行的经营活动及合规风险管理过程中，能够有效地发挥作用，从而实现其确保商业银行的活动与所适用的法律法规、监管规定、规则、自律性组织制定的有关准则，以及适用于商业银行自身业务活动的规章制度和行为准则相一致的目标。

上述两层含义构成了商业银行合规风险管理有效性的基本要素，如果合规风险管理体系本身不合法或不符合监管要求，那么它就不可能有效地管理商业银行的合规风险；而如果仅仅满足了合法



合规的前提，而在实际中未能确保其有效运作或运作起来并不能达到预期的效果，则商业银行的合规风险管理机制就形同虚设或名存实亡了。

三、合规风险管理的基本原则

（一）合规从高层做起的原则

合规风险管理是一种新型的风险管理方式，如何管理还处于探索阶段，工作是千头万绪；因此，应从商业银行的高层管理人员做起，强力推行。合规从高层做起体现在以下几个方面：

1. 商业银行的高层（包括商业银行董事会和高级管理层）应建立良好的公司治理机制做支撑，使商业银行拥有一个良好的风险经营决策、执行和监督环境，建立起一套有效识别、监测和控制风险的制衡机制，以及良好的商业银行合规文化和正确的风险管理理念，其合规风险的管理才可能有效。

2. 商业银行董事会负责监督商业银行的合规风险管理。董事会应该核准商业银行的合规政策，包括一份组建常设和有效的合规风险管理部門的正式文件。董事会或董事会下设的委员会应该每年至少一次评估商业银行有效管理合规风险的程度。

3. 商业银行高级管理层负责制定和传达合规政策，确保该合规政策得以遵守，并就商业银行合规风险管理向董事会报告。为此，商业银行高级管理层应负责制定一份书面的合规政策，该合规政策包含管理层和员工应遵守的基本原则，并说明全行上下用以识别和管理合规风险的主要程序。将全体员工都要遵守的一般性准则与只适用于特定员工群体的规则加以区分，有助于增加政策的清晰度和透明度。

4. 在高级管理层确保合规政策得以遵守的职责中，包括有责任确保发现违规问题时采取适当的补救方法或惩戒措施。为此，在合规风险管理部門的协助下，高级管理层应该：（1）每年至少一次