

 金融新视点

Principle & practice
of compliance management

合规管理 原理与实务

黄毅 张晓朴 李劲松等编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

 金融新视点

Principle & practice
of compliance management

合规管理 原理与实务

黄毅 张晓朴 李劲松等编著

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

合规管理原理与实务 / 黄毅等编著. —北京:法律出版社,
2009.9

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9877 - 4

I. 合… II. 黄… III. 商业银行—风险管理 IV. F830.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 153401 号

合规管理原理与实务

黄毅等 编著

责任编辑 王 扬
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 787×960 毫米 1/16

版本 2009 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京外文印刷厂

印张 25 字数 403 千

印次 2009 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939659

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9877 - 4

定价:68.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

《商业银行合规风险管理指引》(以下简称《指引》)颁布之后,各商业银行都根据《指引》的要求积极开展合规管理工作。但从我国商业银行合规管理实践总体情况来看,合规管理工作整体仍处于初步探索阶段。虽然商业银行大都树立了合规管理的观念,但由于对合规管理的认识和理解的不一致,管理技术高低和人才储备力量不一,因此合规风险管理的水平参差不齐。有的商业银行对合规管理的具体内涵认识不足,合规管理仍主要停留在意识层面,缺乏具体有效的措施和行动。大多数商业银行虽然都积极探索合规管理的手段和方式,但由于开展合规管理的时间不长,经验有限,对合规管理仍存在一些认识上的误区和分歧,对在实践中如何协调好合规管理和其他风险管理的关系,如何正确处理合规管理和业务发展之间可能的紧张,如何将合规管理纳入银行全面风险管理框架之中等问题仍然存在许多困惑。

因此,商业银行在继续探索自身合规管理路径的同时,也纷纷希望监管部门能够更好地发挥好引导和协调的作用,进一步阐述合规管理的相关理念和原理,分析《指引》的具体规则与要求,回答商业银行在合规管理过程中出现的疑问,同时以监管部门为媒介构建合规管理工作交流和研讨的平台,通过同业之间的经验交流和学习,与监管部门之间的互动和合作,共同探讨和提高合规管理的方法和技术。

为此,我们组织监管部门和部分商业银行撰写了《合规管理原理与实务》。该书分原理篇、实务篇、制度篇三篇。原理篇以《指引》为基本依据,对合规管理的内涵、技术、要求、规范等范畴进行了具体解读,对合规管理的组织体系、流程、保障机制等进行了较为详细的专题研究,有针对性地解答商业银行实践当中提出来的疑问。实务篇侧重于介绍商业银行合规管理具体

做法和经验,探讨和交流如何将《指引》确立的合规管理基本原则和具体要求与我国商业银行的实际运行相结合,内容既包括合规体系建设、合规管理价值等宏观层面,也包括合规管理手册、制度合规审查、日常合规管理、合规风险评估、合规文化建设等合规管理的微观环节,为商业银行实际工作提供了现实范本。制度篇一方面收录了合规管理相关的监管法规,包括《合规风险管理指引》以及巴塞尔银行监管委员会相关文件等,同时还收录了部分商业银行制定的有关自身合规管理的规章制度,涉及合规政策、内部制度管理、违规举报等合规管理的各方面,为商业银行合规管理制度化、规范化提供了有益的借鉴。

希望本书能够部分解答和消除合规管理实践中存在的分歧和困扰,为传播正确的合规管理理念,推广良好的合规管理做法,进而提升我国银行业的合规管理水平做出应有的贡献。

在本书编写过程中,各商业银行积极参与,将近几年合规管理的经验奉献出来,以期互相借鉴,共同发展。民生银行、招商银行为本书的编写提供了大力支持。银监会政策法规部黄福宁同志,上海银监局张海、朱松华同志,广东银监局的李文扬、张珩和周琳同志参与了编写工作。在此,向以上单位和编写人员表示衷心的感谢。

目 录

原 理 篇

第一章 合规管理概述 / 003

第一节 合规与合规风险 / 003

第二节 合规管理 / 009

第三节 合规管理的定位 / 017

第二章 合规管理的组织体系 / 025

第一节 合规管理体系 / 025

第二节 合规部门 / 039

第三章 合规管理流程 / 054

第一节 以风险为本的合规管理 / 054

第二节 合规风险的识别、量化与评估 / 057

第三节 合规风险的监测和测试 / 065

第四节 银行内部合规风险的报告 / 073

第四章 合规管理的保障机制 / 080

第一节 银行流程化改革 / 080

- 第二节 合规风险管理信息系统 / 082
- 第三节 合规管理绩效考核和问责 / 085
- 第四节 诚信举报机制 / 089
- 第五节 合规培训与教育 / 094

第五章 合规文化建设 / 099

- 第一节 合规文化建设的意义 / 099
- 第二节 培育合规文化应处理好三个关系 / 111
- 第三节 合规文化的实现 / 132

实 务 篇

中国商业银行合规管理研究(中国工商银行) / 141

引言 / 141

- 一、合规管理概述 / 141
- 二、中国商业银行合规管理面临的挑战与问题 / 145
- 三、中国商业银行合规管理体系设计构想 / 147

汇丰银行(中国)合规机制建设调查报告 / 154

- 一、汇丰(中国)合规机制框架 / 154
- 二、对中资银行合规建设的启示 / 158

花旗银行广州分行合规机制建设调查报告 / 161

- 一、花旗银行合规组织架构及合规政策 / 161
- 二、花旗银行基层分行合规的执行力 / 163
- 三、几点启示 / 166

农业银行上海分行合规管理手册体系建设的探索与实践 / 169

- 一、厘清思路,逐步明晰合规管理手册的体系定位 / 169

- 二、立足长效,明确手册制度化管理流程 / 170
- 三、服务基层,切实做好手册集中编写工作 / 170
- 四、注重方式,研究合规管理手册载体建设 / 172
- 五、加强执行,积极推动手册学习和培训 / 172

合规日常管理工作的标准化与规范化在商业银行的实践(浦发银行) / 174

- 一、为什么要实现合规日常工作的标准化与规范化 / 174
- 二、合规日常工作的标准化与规范化:操作流程与标准 / 175
- 三、对于工作流程、工作手册的持续改进与完善 / 182

“一图两表”技术与合规文件体系建设(民生银行) / 184

- 一、“一图两表”技术简介 / 184
- 二、合规文件体系建设实践 / 185
- 三、合规体系文件建设的成效 / 188
- 四、合规文件体系建设的体会 / 189

银行规章制度合规审查实务(交通银行) / 190

- 一、规章制度合规审查含义 / 190
- 二、规章制度合规审查意义 / 191
- 三、规章制度合规审查原则 / 192
- 四、规章制度合规审查标准 / 194
- 五、规章制度合规审查流程 / 195
- 六、规章制度合规审查的归档 / 196

合规视野中的风险清理(民生银行) / 199

- 一、风险清理活动的背景及内涵 / 199
- 二、风险清理活动的基本内容 / 200
- 三、风险清理活动的成果及意义 / 203

基于风险控制的 ISO 9000 质量管理体系和合规体系的整合(北京银行) / 205

- 一、以质量管理体系为基础,搭建合规管理平台 / 205
- 二、以合规管理建设为契机,推动质量管理体系纵深发展 / 207
- 三、依托合规管理和质量体系两轮驱动,提高合规风险控制能力 / 208

农业银行广西分行合规风险评估工作的探索与实践 / 211

- 一、合规风险评估的目的 / 211
- 二、合规风险评估的方式 / 212
- 三、合规风险评估的方法与内容 / 212
- 四、合规风险评估的程序 / 213
- 五、合规风险评估的运用 / 214
- 六、几点体会 / 215

论我国商业银行反洗钱客户风险分级工作难点和解决方案(广发行) / 217

- 一、反洗钱离不开客户风险分级工作 / 217
- 二、我国商业银行反洗钱客户风险分级工作的难点 / 219
- 三、我国商业银行反洗钱客户风险分级工作的解决方案 / 221

商业银行金融创新与合规风险管理(深发行) / 224

- 一、金融创新与合规风险管理的概念及辩证关系 / 224
- 二、金融创新中的合规风险的识别与控制 / 226
- 三、关于金融创新中规则完善的思考和建议 / 230

加强内部沟通 促进业务发展 体现合规价值(华夏银行) / 232

- 一、上海分行在合规管理中的尝试与做法 / 232
- 二、上海分行现阶段合规管理机制的不足 / 234
- 三、加强合规管理的几点建议 / 235

多维度立体式合规文化建设(北京农商行) / 237

- 一、在思想意识层面建设合规文化 / 237
- 二、从政策制度层面为合规管理提供制度保障 / 239
- 三、组织行为层面的建设 / 239
- 四、合规载体方面的建设 / 240
- 五、合规培训与宣传层面的建设 / 241
- 六、合规风险管理体系的建设 / 242
- 七、总结和展望 / 243

制 度 篇

- 一、商业银行合规风险管理指引 / 249
- 二、合规与银行内部合规部门 / 256
- 三、商业银行操作风险管理指引 / 266
- 四、操作风险管理与监管的稳健做法 / 274
- 五、商业银行内部控制指引 / 284
- 六、商业银行内部控制评价试行办法 / 302
- 七、加强银行公司治理 / 320
- 八、国有商业银行公司治理及相关监管指引 / 342
- 九、中国农业银行合规政策(试行) / 349
- 十、招商银行股份有限公司合规政策 / 355
- 十一、华夏银行业务制度管理办法 / 366
- 十二、上海银行违规行为举报管理暂行规定 / 375

原 理 篇



第一章 合规管理概述

第一节 合规与合规风险

一、合规的含义

合规的英文为“compliance”，意指“遵从、依从、遵守”。中文“合规”一词，顾名思义，就是指合乎规范。对于“合规”的确切定义，虽然不同国家的金融监管当局、不同的金融机构所作出的具体界定会有所差别，例如，瑞士银行家协会在2002年发布的内部审计指引中，将“合规”定义为“使公司的经营活动与法律、管制及内部规则保持一致”；日本全国银行协会制定的《伦理宪章》中，“合规”的含义是“适应法令及社会规范等规则的经营行为”。但是万变不离其宗，从这些各自不同的具体定义中可以看出，虽然措辞不一，但“合规”的核心内涵并无差别，都是指符合一定的规则或者准则。

中国银行业监督管理委员会于2006年颁布的《商业银行合规风险管理指引》（以下简称《指引》）中对于“合规”给出了明确的定义。根据《指引》第3条，“合规”，是指使商业银行的各项经营活动与法律、规则和准则。从《指引》的这一定义可以看出，合规的核心含义同样是指符合一定的规则或准则。

二、合规的范围

合规既然是指要符合一定的规则和准则，那么合规的前提就是界定和确认这种规则或者准则的范围，以便加以遵守。规则和准则的范围十分宽广，来源也很广泛。国家立法机构制定的各种法律、法规；政府监管机构制定的监管规则；行业协会制定的行业行为规则；金融市场已经形成的交易惯例；金融机构自行制定的操作规范等，都属于规则和准则的范围。在这些广义的规则和准则当中，既有具有法律约束力的规定，例如立法机构制定的各

种法律、法规,政府监管机构制定的监管规则;也有不属于法律规范范畴的规则,例如行业协会指定的规则、金融机构自行制定的行为规范等。事实上,不同的合规定义,其主要差别也在于所界定的规则和准则的范围不一样。

一般而言,将国家立法机构所制定的法律法规和监管当局制定的监管规则等外部规范归入合规活动应遵循的规则和准则范畴不会引起异议,但对于金融机构自行制定的内部规章制度等内部规范是否属于合规活动应当遵循的规则和准则范围则存在不同的观点。一种观点认为,内部规范同样属于合规的范畴,违反了它当然也构成违规;而另一种观点则恰好相反,认为合规的范围仅限于遵循外部规范,只要遵循了外部规范,即使经营行为不符合内部规范,也同样是合规的。支持这种观点的主要理由包括,第一,金融机构内部规范虽然也是一种规则,但是仍然需要服从外部规范,而且由于种种因素,内部规范有可能和外部规范发生冲突,因此合规更应当看重对外部规范的遵守;第二,外部规范针对的是金融机构本身,而内部规范只是用于规范职工的行为。

不可否认,金融机构内部规范应当符合法律法规和监管规则。在二者发生冲突的场合,机构自行制定的内部规范应当服从外部法律法规和监管规则。但是我们也要看到,由于法律法规和监管规则是普遍适用于全体金融机构的一般性规范,因此总体而言较为抽象,而金融机构的内部规范则往往是对外部规范的具体化,是金融机构根据外部规范的要求,结合本身业务和风险情况制定的具体操作规范与行为准则,因此二者并没有根本背离。与此同时,外部规范不可能面面俱到,也不可能根据金融机构的特殊情况制定规则,在缺乏相应外部规范的情况下,金融机构制定的内部规范就是金融机构员工实际操作中遵循的具体规则和准则。因此,内部规范和外部规范虽然有效力上的位阶关系,但就实际功能而言,是相辅相成、相互补充的。并且金融机构制定的内部规范事实上并不仅仅约束员工,对于机构本身也具有拘束力。所以,从风险管控的角度出发,内部规范应当纳入到合规的范畴。

巴塞尔银行监管委员会在其颁布的《合规与银行内部合规部门》的高级文件中,将合规风险界定为,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……的风险。从这一定义中可以看出,巴塞尔银行监管委员会并没有将银行自身

制定的规则排除在合规的范围之外。恰恰相反,《合规与银行内部合规部门》明确指出,合规法律、规则和准则有多种渊源,包括立法机构和监管机构发布的基本的法律、规则和准则;市场惯例;行业协会制定的行业规则以及适用于银行职员的内部行为准则等。因此,内部行为准则同样也属于《合规与银行内部合规部门》所界定的银行合规应当遵守的规则范围。《合规与银行内部合规部门》甚至还指出,合规法律、规则和准则不仅包括那些具有法律约束力的文件,还包括更广义的诚实守信和道德行为的准则。

《指引》第3条也明确,该指引所称的“法律、规则和准则”,是指适用于银行业经营活动的法律、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、行为守则和职业操守。

从上述规定可以看出,《指引》并没有把合规的范围仅仅限定于外部规范的范畴,而是还包括了行为守则和职业操守。外部规范的范畴既包括了法律、行政法规、监管规则,还包括自律性组织制定的行业准则。而商业银行自身制定的行为规范构成行为守则的一部分,也属于合规的范围。《指引》同样没有把合规的范围仅仅限定在具有法律强制力的规范,例如自律性组织制定的行业准则不一定都具备法律强制力,但属于合规范畴。《指引》还特别强调了职业操守,也就是商业银行应当遵守的职业规范和准则,包括诚实守信、保护客户利益、拒绝参与违法行为等。由此可见,《指引》对于规则和准则范围的界定与巴塞尔银行监管委员会的界定是相一致的。

三、合规风险

合规是指行为遵守、合乎法律、规则和准则的要求,合规风险自然是指行为违反法律、规则和准则而招致的风险。如前所述,巴塞尔银行监管委员会发布的《合规与银行内部合规部门》对合规风险给出了明确的定义:“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。”

《指引》中对合规风险的定义与巴塞尔银行监管委员会的界定相一致。根据该指引第3条第3款的界定,该指引所称的合规风险是指商业银行因没有遵循法律、规则和准则可能遭受法律制裁、监管处罚、重大财务损失和声誉损失的风险。

从《合规与银行内部合规部门》、《指引》的上述界定可以看出,合规风险所导致的损失后果有多种表现形式,既可能是遭受到法律制裁,例如商业银

行因为违规行为而被追究相应的法律责任,包括刑事、行政或者民事法律责任,尤其是被相关监管当局针对违规行为处以相应的行政处罚;也可能是在财务上蒙受损失,例如因为违规行为而不得不支付罚款、赔偿金等直接形成财物损失。或者,虽然违规行为没有直接造成有形的物质损失,但是银行因为发生违规行为而使自身的声誉受到冲击,市场主体和公众对该商业银行的信心下降。声誉蒙受损害对于以信用作为根本立足点的银行来说,是一种不可估量的重大损失。

银行经营活动的方方面面都可能会涉及合规风险,合规风险牵涉到银行业务运营的各个环节。例如,银行在存取款、支付结算业务活动中需要认真贯彻反洗钱的法律要求,注意防范犯罪分子借此进行洗钱活动;在商业贷款业务活动中要切实遵循贷款法律规范,避免或减少利益冲突,避免参与到恐怖活动资金融通中去;在消费信贷活动中要严格遵守有关消费者保护和数据安全的规定,切实保障消费者权益,保护客户的个人隐私等。除了日常的商业经营活动之外,银行的其他行为也会涉及合规问题,例如银行应当依法纳税,应当遵守有关知识产权保护规范,应当遵守国家相关劳动法律规定等。

正是因为合规风险可能潜藏于银行运营全过程的各个节点,并且合规风险可能导致各种有形或者无形的损失,因此合规风险才日渐成为银行不能不重视的一种风险类型。

四、合规风险与法律风险

(一) 法律风险的相关概念

在银行风险管理中经常提到的另外一个概念是法律风险。法律风险通常是指企业在经营过程中因自身行为或者外部法律环境发生变化而可能导致不利法律后果的风险。简而言之,法律风险就是因为法律因素而可能发生的危险或者损失。

商业银行在业务经营活动过程中不可避免地会遇到法律风险。在日渐复杂的法律环境下,法律风险正在成为商业银行面临的重要风险种类之一。各国监管当局对金融机构面临的法律风险的界定和理解并不完全一致。例如,英国金融服务管理局(FSA)认为这种风险主要是指因未能认识到法律的效力,或者对法律效力的认识存在偏差,或者在法律效力不确定的情况下

便开展经营活动从而产生的风险。^[1] 在“巴塞尔新资本协议”中,巴塞尔银行监管委员会对法律风险作了一个尝试性的界定:“法律风险包括但不限于因监管措施和解决民事商事争议而支付的罚款、罚金或者惩罚性赔偿所导致的风险敞口。”^[2]

从法律风险的产生途径来看,法律风险可以区分为行为法律风险和环
境法律风险两种类型。行为法律风险,是由于银行自身的风险管理体系无
效或者不完善,未能对法律问题作出适当行动而产生的风险。根据国际律
师联合会(IBA)“法律风险工作组”的建议,运营法律风险主要表现为:有瑕
疵的交易;导致该金融机构承担责任或者其他损失的诉讼;未能采取适当的
措施保护该金融机构拥有的资产等。^[3]

环境法律风险则是指法律本身可能导致不利后果的风险。^[4] 这类型的
法律风险主要由外部法律环境因素造成的,例如法律的变化。与行为法律
风险相比,环境法律风险不仅有不同的风险因素,而且还属于不可控风险,
商业银行无法采取有效的措施阻止特定风险事件的发生。同时,行为法律
风险影响的是风险管理体系不完善的特定银行,而环境法律风险则是对所
有商业银行都产生不利影响。

(二) 合规风险与法律风险

法律风险与合规风险在不少情况下是重合的。在实践中,合规风
险与法律风险往往不是泾渭分明的,把两者严格区分开较为困难。例如,银
行与客户约定的利率超出了国家规定的利率幅度,此时,银行既面临合规风
险,同时也承担法律风险,与该业务相关的有关贷款合约可能被认定部分无
效,银行须承担由此产生的损失和责任。

但法律风险与合规风险两者有时也会发生分离。首先,合规风险和法
律风险涉及的规则范围不一样,通常所说的法律是指国家制定的具有强制
拘束力的规范,在中国,包括宪法、全国人大及其常务委员会制定的法律、国

[1] FSA, The Interim Prudential Sourcebooks for Insurers and Friendly Societies and the Lloyd's Source-book: Guidance on Systems and Controls[R]. London: FSA, 2002.

[2] Basel Committee. International Convergence of Capital Measurement and Capital Standard: A Revised Framework[R]. Basel: BIS, 2004.

[3] R. McCormick. The Management of Legal Risk by Financial Institutions [DB/OL]. www.federalreserve.gov, 2005-08-18/2006-09-20.

[4] A. M. Whittaker. Lawyers as Risk Managers[J]. Journal of International Banking & Financial Law, 2003, (18): 3-5.