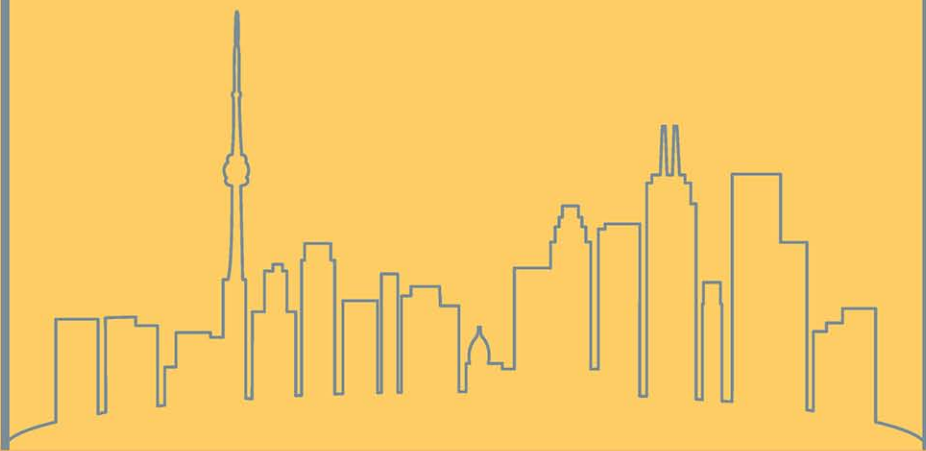


城市商业银行 合规管理研究

CHENGSHI SHANGYE YINHANG
HEGUI GUANLI YANJIU

杨肃昌 刘 层 编著

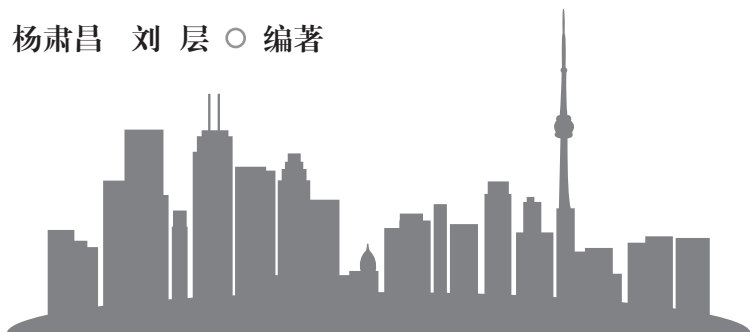


兰州大学出版社
LANZHOU UNIVERSITY PRESS

城市商业银行 合规管理研究

CHENGSHI SHANGYE YINHANG
HEGUI GUANLI YANJIU

杨肃昌 刘层 ○ 编著



 兰州大学出版社
LANZHOU UNIVERSITY PRESS

前 言

近几年，全国商业银行违规操作现象屡见不鲜。从数十亿的虚假担保，到几百亿的空壳企业授信，再到几十亿的违规票据案件，类似风险事件和隐患层出不穷，致使商业银行不良贷款率等指标上升。这些都反映出当前国内商业银行合规管理中存在的严重问题。因此，如何加强风险管控能力、提升风险管控技术与效率成为当前银行业的重要议题。

早在2006年，中国银行业监督管理委员会颁布了《商业银行合规风险管理指引》，逐步确立起监管当局对合规风险管理工作的规范和指导。自2016年以来，中国银行业监督管理委员会又进一步对商业银行的合规操作、合规管理工作提出了更高的要求，先后颁布了《关于进一步深化整治银行业市场乱象的通知》《银行业金融机构从业人员行为管理指引》等监管文件。而《商业银行合规风险管理指引》更是从行业、业务、人员、管理等方面提出了更为细致和



严格的要求。这种背景下，商业银行必须建立健全合规管理体系，促进合规风险管理效力的提升，以避免外部监管的问责以及招致严苛的行政处罚。因此，推进商业银行合规管理制度建设具有鲜明的现实紧迫性。

利率市场化与差异化竞争日趋加剧。随着利率市场化的完全放开，传统的存贷及其衍生业务的利差空间越发缩小，促使商业银行向传统业务外的新兴业务领域拓展。通过优化和开发相关服务，贯彻落实差异化竞争的战略，以此获得更广阔的经营领域，扩大市场和客户群体，谋求整体效益的最大化。在此过程中也产生了合规风险，一方面，既有的规范体系由于业务、服务、产品重心的移转，其约束效力会因此衰减。另一方面，拓展新兴业务、服务和产品的过程，使得相关业务流程、模块的合规风险管理需要及时跟进和补充，否则会造成新兴领域的合规风险管理空缺，催生新的风险交叉和扩大。因此，为了克服这些问题，同时提高合规风险管理的效率，需要对合规管理体系进行及时的完善与夯实。

而对城市商业银行而言，加强合规管理显得尤为重要。由于历史因素与投资者构成的影响，城市商业银行与国有大型银行、股份制银行之间存在诸多方面的差异，尤其在资产结构和风险承担方面。众所周知，地方商业银行不仅受到对其控股的地方政府影响，也受到内部制度建设、组织设置与效能发挥等方面的制约。进一步看，城市商业银行深受地方政府行政权力的制约，这一点尤其体现在银行与财政部门的关系当中。地方政府行政权力的介入尽管可以融洽政企关系，为盘活地方资源与搞好区域金融服务提供条件，但在实务中商业银行很难把握尺度，从而陷入被政府过度干预的困境。此外，受制于区域的发展空间，城市商业银行会受到区域企业意志的左右，尤其是信贷业务。比如，如果城市商业银行不能考虑区域内企业需求，就可能会有面临客户流失和业务量缩水的风险。因此，区域性

企业在很大程度上会对城市商业银行的经营、交易习惯甚至战略方针产生重大影响。

综上所述，当前城市商业银行如何建立起科学、合理和有效的合规管理体系极为重要。

随着人们对商业银行合规管理重要性认识的强化，合规管理理论研究也在不断深化并渐成体系。本书研究目的在于发现和确定当前商业银行尤其是城市商业银行在合规管理工作中存在的问题与症结；确立一套可供城市商业银行合规管理实践中能够借鉴或使用的制度体系和操作方案，在弥补合规管理研究可能存在空白的同时，也能为城市商业银行合规管理工作提供可资参考的研究成果，以助于管理层合规风险管控技术和能力的提高，从而实现合规管理理论与实践应用的有机结合。

本书立足于调查研究，有针对性、可操作性地提出一些分析和解决城市商业银行合规管理问题的思路与方案。目前，像这类侧重实战操作的城市商业银行合规管理研究的著作很少，但愿本书的出版能够给城市商业银行合规管理体系建设与工作的开展有所帮助。

目 录

第一章 概 论 / 001

- 一、研究内容 / 001
- 二、研究过程与方式 / 001
- 三、研究思路 / 003
- 四、本书结构 / 004
- 五、核心建议 / 004
- 六、几项说明 / 006

第二章 合规管理基本问题 / 007

- 一、合规管理为什么重要 / 007
- 二、合规管理是什么 / 012
- 三、合规管理管什么 / 021

第三章 全国城市商业银行合规管理网络调研 / 029

- 一、总体调研情况 / 029
- 二、全国城商行合规管理分类调研情况 / 033
- 三、典型案例和经验 / 047
- 四、启示与建议 / 055

第四章 L 银行合规管理现状与问题 / 059

- 一、问卷调查 / 059
- 二、实地调研 / 085



第五章 外省市城市商业银行合规管理实地调研 / 093

- 一、调研行合规管理的共性 / 093
- 二、调研银行合规管理的特性 / 096
- 三、启示与建议 / 105

第六章 城市商业银行合规管理体系构建 / 109

- 一、合规文化建设 / 111
- 二、合规管理制度建设 / 115
- 三、合规管理组织体系 / 121
- 四、合规管理职责体系 / 127
- 五、合规管理流程 / 133
- 六、合规管理保障制度 / 136
- 七、合规管理有效性评价 / 139

第七章 城市商业银行合规管理体系的实施 / 140

- 一、目标是什么 / 140
- 二、基础工作是什么 / 141
- 三、实施阶段有哪些环节 / 142
- 四、工作如何推进 / 144

参考文献 / 147

附录一 L银行合规管理问卷调查表 / 148

附录二 合规管理调查指标的分类 / 154

附录三 L银行合规管理五要素分项答卷结果统计 / 158

后 记 / 165

第一章 概 论

一、研究内容

本书研究内容主要集中在：

第一，全国城市商业银行（以下简称城商行）合规管理现状与发展趋势；

第二，国内外金融机构风险管理经验及其对城商行加强和优化合规管理的启示；

第三，城商行合规管理现状与存在的问题；

第四，加强和优化城商行合规管理的意义、困难和方向；

第五，加强和优化城商行合规管理基本思路、战略规划、合规风险管理体系；

第六，构建城商行合规管理体系及其实施过程中需要解决的阶段性问题和具体建议。

二、研究过程与方式

在组建研究团队，拟定研究大纲，制订实施方案之后，启动研究活动。



通过实地研究、网络研究、问卷调查等方式收集研究材料和数据，同时按照不同的研究方式撰写和完成若干研究报告。在此基础上，完成对已取得的研究材料的整理、分析和总结工作，最后撰写出书稿。

研究方式主要有：

（一）全国城商行合规管理网络调研

为全面了解全国城商行合规管理的现状，总结各地城商行在合规管理方面的做法和经验，提炼各地城商行合规管理范例，我们对全国范围内的125家城商行进行了网络研究。这种研究是通过相关网站、网页、媒体渠道，系统地、有针对性地收集、整理有关合规管理方面的文件、报告、讲话、报道、制度、文章、项目书以及官方披露的信息（如银行年度报告、年度内部控制报告、社会责任报告等）内容，并进行进一步分析和研究。

（二）L银行合规管理问卷调查

通过问卷调查来评价城商行合规管理健全性和有效性程度，揭示城商行合规管理上存在的薄弱环节。本次问卷调查对象主要以某城商行（以下用L银行代替）分支机构管理层和员工为主。

（三）L银行合规管理实地研究

为了解城商行合规管理现状，总结城商行合规管理好的做法及存在的问题，我们对L银行各个分支行的书面研究材料进行了分析总结，并在此基础上选取了8家分支行，对其进行了实地研究。研究主要采用座谈会方式。

（四）外省市城商行合规管理实地调研

我们赴重庆银行、郑州银行、江苏银行和南京银行进行了实地研究。这4家城商行都是区域性规模较大的城商行，在业内也是合规管理工作做得比较好的城商行，均有明显的代表性。研究采取座谈会的形式，并与研究组在一系列相关问题上展开讨论与交流，最后形成较为丰富的研究材料。

三、研究思路

研究思路如图 1-1 所示：

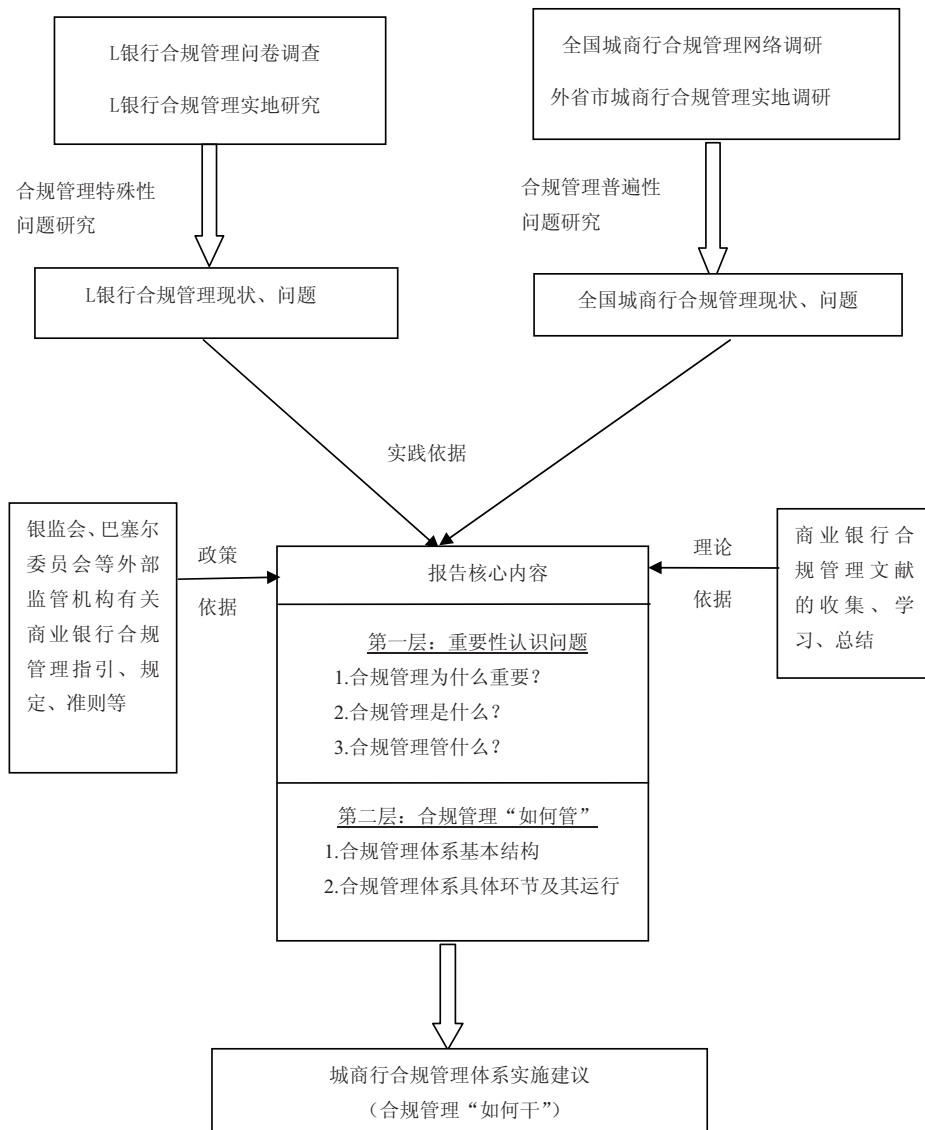


图 1-1 研究思路



四、本书结构

按照上述研究思路，本书按照“基本问题—分报告—总报告—建议”的结构进行安排，分为四部分：

第一部分：基本问题。主要解决城商行合规管理的基本概念、重要性和基本内容等问题。

第二部分：分报告。主要是对诸阶段研究活动的总结。包括：全国城商行合规管理网络调研、L银行合规管理现状与问题、外省市城商行合规管理实地调研。

第三部分：总报告。主要基于分报告，研究和提出城商行合规体系整体框架和具体构成。

第四部分：建议。主要针对城商行合规管理体系的实施提出建议。

五、核心建议

如何加强城商行合规管理的具体建议，主要体现在城商行合规管理体系构建之中，我们对这些建议经过充分的酝酿和比较之后，将其中较为重要或突出的部分在此罗列出来，以引起更多的关注。

国际银行业合规管理体系建设的实践和经验表明，商业银行合规管理机制的构建必须突出强调四个方面：一是强调合规是银行内部的一项核心风险管理活动，更是银行实施有效内部控制的一项基础性工作。二是强调“合规应从高层做起”，通过完善公司治理和培育良好的合规文化来加强合规管理，以实现自上而下和自下而上两种风险管理方法的有机结合。三是强调在银行内部组建一个常设的、独立有效的专职合规管理部门，支持和协助银行高级管理层有效管理合规风险，以实现银行的稳健经营。四是强调事前的风险识别和预警，事中的风险控制，以及主动的合规风险管理理念，实现合规风险管理与银行政策和程序的评估与持续改进的良性循环。

这些经验是城商行在合规管理制度建设中应该充分认识和借鉴的。结合城商行实际情况，我们还特别提出以下值得高层关注的若干建议。

第一，明确合规管理的定位，创新风险管理机制。在监管要求上，可以明确规定在风险管理体系中，合规管理是一种独立的风险管理，是一种必须强制性开展的风险管理。与此同时，打造内控与合规管理紧密结合的合规风险管理机制。

第二，制定城商行合规管理政策体系。合规政策反映出城商行合规管理的基本理念、方针和指导思想，也是指导城商行具体合规管理工作的纲领性文件。

第三，鉴于合规管理与内部控制之间的紧密联系，特别是在目标和内容上存在较多的一致性，同时结合银监会监管要求和城商行实际情况，建议在机构设立和职责安排上统筹考虑。

第四，打造城商行合规管理体系的核心工作是：加强合规文化建设；建立专门的合规管理部门和打造专业化队伍的建设；实施以流程管理为导向的制度梳理与整合；强化合规问责制和改革绩效考核机制；等等。

第五，城商行合规建设的有效性取决于三方面主体的共同努力。一是城商行高层对合规管理的重视；二是合规管理部门职能作用的充分发挥；三是业务部门和广大员工的理解和执行。

第六，细化城商行高层在合规管理中的职责和作用方式。董事会和高级管理层做出表率，合规才最为有效。因而城商行高层如何确定其合规基调，如何做出表率，如何切实履行自身的合规职责，应明确并加以细化和考核。

第七，就改革绩效考核机制而言，需体现合规优先和加大合规考核权重，建立正向激励机制。

第八，尽快开发和建立城商行合规管理信息系统。以此强化合规风险监测、识别与评估体系，实现合规管理由部门控制向流程控制的转变，增强合规风险管理的预警性。

就我们实地调研的四家城商行而言，普遍重视合规管理信息系统建设，以实现合规风险的流程化管理。重庆银行的合规管理系统和南京银行



的内控、合规与操作风险管理系统（Governance、Risk and Compliance，简称GRC系统）已运行几年，取得了良好的运行效果。江苏银行的GRC系统刚投入运行，郑州银行的GRC系统刚开始筹备，目前刚完成第一阶段的制度梳理工作。作为致力于管理现代化、科学化、信息化的城商行，在这一点上理应迎头赶上。

第九，目前银行业普遍缺乏高素质的合规管理人才，因而城商行应加大人才培育投入，制订长期合规管理人才人力资源规划，精心打造一批高素质的合规管理人才队伍。

六、几项说明

第一，一些研究内容，诸如全国城商行合规管理现状与发展趋势；国内外金融机构风险管理经验及其对城商行加强和优化合规管理的启示；加强和优化城商行合规管理基本思路、战略规划、合规风险管理体系；等等，在报告中没有单独列示，而是分布或体现在城商行合规管理体系及其实施建议之中。

第二，书中的“合规管理”与“合规风险管理”具有相同含义，暂未做进一步差异性分析。

第三，针对解决城商行合规问题的一些具体建议，主要来自城商行实地研究，这些建议主要是信贷管理和前台（柜台）业务管理方面，具体而又零星。解决城商行合规问题的一些制度性、体制性建议，主要体现在城商行合规管理体系之中。

第四，本书的重点是就合规管理体系进行框架性、系统性的说明，所以对于合规风险的流程管理在报告中未做详细说明。

第五，有关合规风险管理的经济资本与具体风险计量模型，在本书中未做研究。

第六，鉴于重要性和理解上的原因，城商行合规管理体系构成的诸部分在报告中的比重和详细程度有所不同。

第二章

合规管理基本问题

本章所要探讨的是有关合规管理最基本的几个问题，即合规管理为什么重要、合规管理是什么、合规管理管什么等问题，这些问题也是合规管理理论与实践首先要解决的问题。

一、合规管理为什么重要

在全球化的经济环境中，银行风险的复杂程度和复合强化系数呈几何级数增长。有效的外部监管对防范银行业风险至关重要，但监管机构的监管手段毕竟有限。20世纪90年代以来，世界范围内的银行业违规案件频繁发生，而这些案件大多是由商业银行自身风险管理不到位所致。外部合规性监管不应该，事实上也不可能替代商业银行内部的合规管理。有效的合规性监管必须以健全、高效的商业银行合规管理机制为基础。现实教训对银行业自我约束机制提出了新要求。自1991年开始，许多发达国家和地区的商业银行开始了合规管理的探索，一些国际性大银行高度重视银行内部合规管理体系的构建和完善，逐渐形成了较为成熟的合规文化，从而为健全银行内控体系、提高市场竞争力奠定了基础。近年来，国际银行业对合规重要性的认识逐步到位，合规作为一门独特的风险管理技术已得到全球银行业的普遍认同并得到了快速的发展，合规管理作为银行业金融机构一



项核心的风险管理活动，已与银行其他风险管理一道被纳入全面风险管理框架之中。与此同时，许多发达国家和地区的监管机构也意识到要实施以风险为本的银行业监管，必须以银行健全、有效的合规管理体系为基础。基于这一认识，各国监管机构先后出台了有关银行业金融机构合规部门的规定，大力倡导银行建立自身的合规文化，致力于促进银行建立一个有效的合规管理的组织体系，以提高合规的有效性。同时，在这个过程中不断反思和完善商业银行的合规机制和合规文化。2005年4月，巴塞尔银行监管委员会发布了《合规与银行内部合规部门》文件，提出了合规管理十项原则，向各国银行业金融机构及其监管当局推荐有效管理合规风险的最佳做法，受到了各国银行业和监管当局的普遍关注。

近年来，我国的金融环境发生了翻天覆地的变化，规模化、多元化、国际化是大多数商业银行的发展方向。与此同时，随着银行业案件专项治理工作的推进，案件成功堵截率提高，发案率有所下降，但银行各类案件多发并未从根本上得到遏制，案件反弹的压力仍然很大。造成银行业金融机构违规操作和违规经营以及银行从业人员违法犯罪案件频发的原因有很多，而银行内部合规管理体系的缺失乃是最根本和最主要的原因之一。国际上，一些跨国银行早在20世纪90年代初就已经认识到，相继发生的重大操作风险和银行洗钱案等风险丑闻，大多是由于银行自身的合规风险管理失控所造成的。同样，就中资银行而言，违规经营、道德风险是长期困扰和制约银行稳健发展的主要因素，根源就在于我国的银行业一直没有将合规视为风险管理的一项活动，更没有将合规作为一个重要的风险源进行管理，长期以来合规一直不是银行重点关注的风险领域。

正如，中国银监会主席在上海银行业第二届合规年会上所讲，近年来，国内外银行业金融机构不断暴露重大违规事件，机构业务受到限制，财务损失数量惊人，机构声誉严重受损，危及公众对银行业的信心，大量合规失效的案例足以说明合规风险正成为银行业的主要风险之一，银行业金融机构正面临着巨大的合规性挑战。特别是今天，在外部经济环境趋于严峻、经济下滑逐渐明显的情况下，市场竞争和业绩考核压力加大。在这种情况

下加强合规管理的意义就尤为突出，因为任何一个小小的失误或违规事件将会成为导火索而酿成大祸，特别是一旦被公众舆论放大，造成的经济损失和声誉损坏难以估量。

通过研究发现，一是银行管理人员并没有真正领悟合规管理的意义，合规建设驱动力主要来自监管机构的要求和压力，致使合规工作流于形式，停在表面，并没有深入贯彻落实。二是员工还没有正确认识到合规管理的意义，认为合规管理需要成本，会导致业务机会的丧失，因此忽视合规文化建设。三是不能正确处理业务发展与合规管理的关系，在强调业务发展时往往忽视合规管理，甚至错误地将两者对立起来。由此来看，加强合规管理是必然的。

所以，中国金融监管层多次强调，银行业金融机构要深刻理解合规管理与合规文化建设的科学内涵和重要意义主要表现在：

（一）加强合规管理是防止银行业案件频发的重要举措

近年来，国内银行业金融机构违法违规事件频频曝光。这些问题的出现固然有众多因素的影响，但从银行内部控制和风险管理的角度分析来看，导致近年来国内银行业各种违规问题甚至犯罪案件多发的根本原因在于，合规管理体系和合规文化的严重缺失，这也是被无数事实所证明的。

（二）加强合规管理是强化公司治理、培育良好企业文化的需要

一家先进的银行必然有良好的合规文化做支撑，否则银行想确立恰当的战略目标就很困难，而要实施好这些战略难度就会更大。可以说，企业文化决定着企业、团队和员工的具体行为，管理者和员工如果对银行内部有章不循的现象视而不见，非但不予以制止，甚至还同流合污，那么这家银行的管理一定不会规范，很容易导致重大违规事件甚至违法案件的发生。所以，形成良好的合规经营氛围和合规文化，是商业银行搞好风险管理和公司治理所必需的。



（三）加强合规管理是银行实施全面风险管理、加强流程管理的需要

国际上，银行业金融机构的管理不仅是基于流程的管理，更是基于风险的流程管理。内部管理制度同样也要有利于机构的业务流程管理，服务于整合管理各类风险的需要。各业务条线制定的相应政策、程序、操作手册或操作指南，组成了满足整个业务流程管理要求的相关制度，成为指导实际操作的标准。合规管理部门的大量工作就是要在确保内部管理制度的合规性的同时，确保全行内部管理制度的体系化和系统性，以提高管理效率和制度的执行力，从而有效实现包括合规管理在内的银行全面风险管理。

目前，银行业仍普遍缺乏流程管理的规章制度，管理制度缺乏体系化、系统性，从而影响了管理效率和制度的执行力。只有树立起全面风险管理和流程管理的理念，才能从整体上提高客户服务和风险管理的质量。事实上，这也是有效管理合规的基础。

（四）加强合规管理是监管者与被监管者之间良性互动的需要

合规管理从来都是银行自身的要求，是内生的，而不是外生的，经营活动不合规就会产生合规风险。国际上凡是风险管理做得好的银行，必然非常重视合规管理。如果国内银行业都有一套很好的合规管理制度安排，又有健全的公司治理结构，董事会和管理层都充分重视合规管理，不但能准确理解和贯彻法律、规则和准则的精神，而且能一以贯之，通过持续关注法律法规和监管制度的变化和最新发展，建立并保持与监管者之间的和谐与互动，这样才能全面提升机构的风险管理质量，提升监管部门的风险监管效率。

（五）加强合规管理是提升品牌、增加价值的重要举措

有效的合规管理能够防微杜渐、纠错防弊，杜绝或减少各类违规案件的发生，从而避免了商业银行不必要的法律和监管处罚，以及由此带来的