

商业银行合规风险管理内涵解析与改进路径

蔡宁伟^①

摘要：风险管理历来是商业银行管理的难点，也是金融机构公司治理的要旨之一。其中，合规风险堪称商业银行的核心风险，也是信用风险、市场风险、操作风险等主要风险的主要诱因，在银行全面风险管理中居于基础地位。本文从界定合规风险与合规管理的基本概念入手，通过明确合规风险的源起，明晰合规风险的后果，深入地解析了合规管理的目标；辨析了合规风险与其他风险的区别与联系，界定了合规管理与内部控制的关系。在此基础上，本文归纳出了合规文化对合规管理的重要性、必要性以及合规管理的长期性三大特征。最后，本文从“全行引领、全员参与、全程管控、全面问责、全力整改”五个方面，提出了加强合规风险管理的路径和建议。

关键词：合规风险管理；合规风险；内部控制；合规文化；公司治理

中图分类号：F832

文献标识码：A

DOI:10.13490/j.cnki.frr.2017.12.007

一、引言

提升风险管理能力是银行战略的重点（刘骁勇，2016），而合规风险管理的能力居于银行风险管理能力的基础地位，对商业银行至关重要。合规风险是商业银行的核心风险，针对其的预防和管理即合规风险管理（简称“合规管理”）一直备受业界关注。合规管理对商业银行的经营管理提出了更高的要求——不仅需要考虑技术层面的执行落实，还需要把握内外要求的动态平衡。合规管理过紧，可能制约业务创新与战略发展；合规管理过松，则可能遭致监管处罚和法律制裁。近年来，因合规问题受到监管处罚的商业银行不胜枚举：2010年，英国巴克莱银行被美国监管机构罚款2.98亿美元；2012年，英国汇丰银行被美国监管机构罚款19.21亿美元；2014年，法国巴黎银行被美国监管机构罚款89亿美元；2017年，广发银行因侨兴债违规担保案件被银监会处罚7.22亿元人民币。还有不少商业银行或个人，被属地或域外监管机构施以了约谈、通报、罚款、停办业务、禁止准入等不同程度的处罚。

^①蔡宁伟，管理学博士，中信银行总行合规部，联系方式：raking5678@126.com。本文为作者学术思考，不代表所在单位的意见。作者感谢匿名审稿人和编辑部的意见，文责自负。

2017年,银监会先后出台了一系列监管文件^①,持续开展了“双遏制”“三违反”“四不当”等专项整治。这些监管政策密集出台的根本目的,在于引导商业银行回溯合规本位、回归业务本源。不难看出,在“新常态”周期中,商业银行的合规风险与合规管理再次被摆在了突出的位置,商业银行的业务合规性已成为监管关注和治理的重点。

值得关注的是,尽管商业银行的监管和管理实践对合规风险十分重视(段志航,2014;刘晓勇,2016;郑国华等,2016),但学界对合规风险的探讨相对有限,而业界也存在对合规风险认识片面、不足的问题,从而变相制约了合规管理与内部控制的有效性(蔡宇伟,2016)。

本研究尝试从界定并较为全面地阐释合规风险与合规管理的基本概念入手,力求通过明确合规风险的源起,明晰合规风险的后果,来更深入地解析合规管理的目标。然后,通过辨析合规风险与其他风险的区别与联系,以及界定合规管理与内部控制的关系,分别剖析了两者目标的共性与一致性,并从中归纳出了合规文化对合规管理的重要性、必要性以及合规管理的长期性这三大特征。最后,本文提出了加强合规风险管理“全行引领、全员参与、全程管控、全面问责、全力整改”的五点思考与启示。本文的主要概念基本是按图1中实线箭头所指的方向层层展开的(图1中的虚线箭头则表示两者之间存在隐含的关联关系):首先是对合规风险与合规管理两大概念进行界定;然后分别对两大概念进行更深入的探讨:一方面对合规风险与其他风险进行比较分析,另一方面梳理了合规管理与内部控制的关系;在此基础上,提出风险文化建设对合规管理的重要性;最后,得出五点合规管理建议等结论。

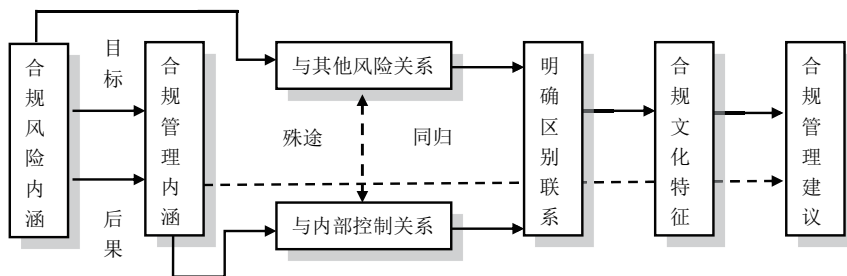


图 1：研究架构与基本脉络

^①《关于全面开展银行业金融机构加强内部管控,遏制违规经营和违法犯罪专项检查工作的通知》(银监发〔2014〕48号)、《关于提升银行业服务实体经济质效的指导意见》(银监发〔2017〕4号)、《关于集中开展银行业市场乱象整治工作的通知》(银监发〔2017〕5号)、《关于银行业风险防控工作的指导意见》(银监发〔2017〕6号)、《关于切实弥补监管短板提升监管效能的通知》(银监发〔2017〕7号);同期,银监会办公厅先后制定了《关于开展银行业“两会一层”风控责任落实专项检查的通知》(银监办发〔2017〕43号)、《关于开展银行业“违法、违规、违章”行为专项治理工作的通知》(银监办发〔2017〕45号)、《关于开展银行业“监管套利、空转套利、关联套利”专项治理工作的通知》(银监办发〔2017〕46号)和《关于开展银行业“不当创新、不当交易、不当激励、不当收费”专项治理工作的通知》(银监办发〔2017〕53号)等。

二、合规风险与合规管理的界定

(一) 合规风险的概念

商业银行的合规风险是指银行因未能遵循法律, 监管的规定、规则, 自律性组织制定的有关规则, 以及适用于银行自身业务活动的行为准则而可能遭受到法律制裁或监管处罚、重大财务损失或声誉损失的风险(银监会, 2006)。不难看出, 商业银行合规风险的源起至少包含四个层次的概念(见表1)。一是国家普适的法律, 包括《中华人民共和国合同法》(1999)、《中华人民共和国物权法》(2007)、《中华人民共和国公司法》(1993、1999、2004、2005、2013^①)、《中华人民共和国担保法》《中华人民共和国商业银行法》(1995、2015)、《中华人民共和国银行业监督管理法》(2003、2007)、《中华人民共和国票据法》(2004)等。二是行业层次的监管要求, 包括人民银行制定的《贷款通则》(1996), 银监会制定的《商业银行公司治理指引》(2013)、《商业银行内部控制指引》(2007、2014)与《商业银行合规风险管理指引》(2006)等。三是国际监管机构或具有引导性国家监管机构的法律法规, 包括巴塞尔银行监管委员会出台的《新巴塞尔协议》(Basel III, 2010)、美联储制定的《沃尔克规则》(Volcker Rule, 2012)、美国财政部和国家税务局制定的《海外账户税务合规法案》(Foreign Account Tax Compliance Act, 2013)、经济合作与发展组织(OECD)制定的《金融账户涉税信息自动交换统一报告标准》(Common Reporting Standard, 2014)、美联储制定的《强化审慎标准合规》(Enhanced Prudential Standards)等。四是商业银行内部的各项规章制度、业务文件等。这也就是银行对外规的解读和消化的过程, 如果不到位, 不仅可能导致上述三类违规情形, 还可能引发内控失效、管理失控、经营失范等严重问题。

表1: 商业银行监管合规的主要源起

项目	国内监管要求			国际监管要求	
源起	国家法律	行业监管		国际组织监管	国别牵头监管
主要制定机构	人大常委会	深改委	发改委	巴塞尔委员会	美国国会
	人代会	财政部	公安部	OECD	美联储
		银监会	人民银行	COSO	美国财政部
		税务总局	工商总局		美国国家税务局

注: 字体加粗的制定机构为出台针对商业银行监管法律、法规较多的国内外主要监管机构。

① 括号内出现多个年份的为该法律法规迄今主要的制定和修订时间(下同)。

（二）合规风险的危害

合规风险作为银行风险管理的核心（银监会，2006），一旦爆发可能导致“人财两空”等各类严重的后果。一是法律制裁，主要包括刑事、民事或行政制裁。这类制裁采取“双罚制”，既对机构也对个人。二是监管处罚，指对违规商业银行及其员工采取行政责任处罚。这类处罚同样为“双罚制”，既对机构也对个人（《中国银监会行政处罚办法》，2015）^①。三是财务损失，指违规招致重大财务损失。这类案例不胜枚举，何时、何地、何种程度如何公告，均值得当事商业银行深思。四是声誉损失（风险），指商业银行经营管理及其他行为或外部事件导致利益相关方对商业银行的负面评价。值得关注的是，声誉风险是当今最令人困惑、最难管理，也是最令人畏惧的风险。就商业银行而言，如若处理不当，可能引发风险连锁反应。

近年来，多家商业银行因合规风险而被处罚，一些国内外知名的商业银行甚至被监管机构开出了“天价罚单”，并一度成为舆论关注的焦点。例如，2010—2016年，以下合规风险事件均涉及上亿美元的罚单：2010年，英国巴克莱银行因违反美国针对缅甸、伊朗、利比亚、苏丹及古巴政府设定的金融制裁规定，被罚款 2.98 亿美元；2012年7月，英国汇丰银行帮墨西哥毒贩洗钱、协助转移来自伊朗、叙利亚等国的可疑资金，以及与有“基地”组织背景的银行有业务往来，被罚款 19.21 亿美元；2014年6月，法国巴黎银行为苏丹、伊朗等被美国列入黑名单的国家转移数十亿美元资金，被罚款 89 亿美元。从上述案例可以看出，在合规管理问题上，监管机构给商业银行设置了“红线”，一旦逾越，必将遭到严厉的监管处罚。

（三）合规管理的目标

商业银行合规管理的要旨是管控合规风险。合规管理是针对合规风险的管理，是商业银行风险管理与内部控制的基础工作。合规管理必须考虑到全面性、有效性和动态性，否则可能留有风险“死角”，达不到合规风险管理的目的，也不能维持合规管理的连续性，必然导致法律制裁或监管处罚，遭受重大财务损失或声誉损失。因此，合规风险管理的目标至少包括三个方面：一是全面合规；二是有效合规；三是持续合规。

其一，全面合规。这是商业银行合规风险管理的首要目标，体现在“全过程、全覆盖、全员参与”三个方面，要“横向到边，纵向到底，不留死角”。“全过程”指商业银行内部各项经营及管理活动的所有流程，所有环节都须符合法律、法规、准则和制度的要求，具体需要做到“事前预防、事中控制、事后整改”。“全覆盖”指合规目标应覆盖商业银行战略发展、公司治理、业务经营管理、信息披露、业务操作等各方面。“全员参与”即商业银行所有员工的行为都必须符合法律、法规、准则和制度的要求，特别是年轻员工和新入职的员工，由于经验不足、经历有限，对合规要求不甚明了，对业务流程不甚熟悉，往往是合规风险和其他风险的高发原因。

^① 参见《中国银监会行政处罚办法》（银监会令〔2015〕8号），2015年。

只有充分调动全部员工的积极参与,才能实现“合规人人有责”。

其二,有效合规。其指商业银行合规风险管理的制度、办法、程序本身要合规,使外规内化,并得到有效执行;同时,通过有效的合规风险管理,提高商业银行整体依法合规经营的质量,提升银行的品质与价值。

其三,持续合规。其指合规风险管理是一个动态过程,要根据内外部环境的变化、业务和人员的变化及时做出反应和调整,要定期检查、评估、反思合规管理机制是否能够有效覆盖和管控全部合规风险。在商业银行的实践中,应特别关注合规管理的“三道防线”。将合规管理嵌入前台部门的业务,就此在纵向的条线管理中就形成了包括合规管理在内的风险管理的“第一道防线”;合规管理一般由内控合规部门作为专业管理部门牵头负责,且内控合规部门本身往往位于“第一道防线”之后,因此在横向的板块管理中可视为相对独立的“第二道防线”来统筹管理;而对“第一道防线”和“第二道防线”的合规性检查和督导则由内外部审计部门负责,从而形成了相对独立的“第三道防线”。在实践中,从“第一道防线”的视角看,合规风险极易引发操作风险等其他风险类型,所以理论上又被视为风险管理的基础。这一点在银监会《合规风险管理指引》(2006)中有较为明确、系统的阐释。

三、合规风险与其他风险的关系

(一) 合规风险的基础性与独特性

商业银行的风险“点多面广”。从风险类型上看,在新巴塞尔协议的“第一支柱”框架下,主要包括信用风险、市场风险和操作风险“三大风险”(Basel Committee on Banking Supervision, 2004)。商业银行常见的风险还包括合规风险、道德风险和声誉风险,它们通常被纳入操作风险的范畴,尽管合规风险的问题更为基础和常见。此外,商业银行面临的风险还包括流动性风险、战略风险、系统风险、法律风险、策略风险、业务风险、利率风险、国别风险(跨境风险)、声誉风险、跨业风险和其他风险(蔡宁伟, 2017)。其中,利率风险等属于市场风险范畴,而国别风险和信用风险也有交叉。不难看出,传统意义的信用风险、市场风险和操作风险这“三大风险”仍然有效,并与其他风险类型联系密切。因本文说明的主要是合规风险与传统意义“三大风险”的关系,并未包括流动性风险等其他类型风险,况且银行业界对“三大风险”已有共识,所以采取了相对传统的视角。简单地说,合规风险与通常而言的信用风险、市场风险、操作风险同属于全面风险管理的范畴,而操作风险往往由合规风险引发,并可能导致信用违约即信用风险,甚至引发更大范围的市场风险。美国的“次贷危机”就是因业务基础不合规、业务超常规而引发全球性市场风险、信用风险和经济衰退的典型例证。因此,合规风险相对三大风险而言是更为基本的风险。

商业银行内部风险很大程度上是因为不合规地经营管理、流程操作导致的,并由此引发“三大风险”在内的多种风险。例如,A 银行可能由某项业务的合规风险引发了重大的操作风险,又由操作风险引发了评级下调等信用风险,继而由信用风险引发经营状况不佳等声誉风险并继续扩散,再由声誉风险引发客户挤兑等流动性风险,最后由流动性风险和危机发酵而倒闭,并可能引发区域甚至上升为国家金融危机的系统性风险。这种各类风险环环相扣的“多尼诺骨牌效应”或“蝴蝶效应”尤其值得警惕。从银行业的典型案例来看,因合规管理不善引发的合规风险及其连锁反应并不鲜见,且后果严重、教训深刻:英国“百年老店”巴林银行因交易员违规操作导致 14 亿美元亏损并致倒闭事件(1995 年)、日本大和银行因交易员违规操作导致 11 亿美元亏损事件(1995 年)、法国兴业银行因交易员违规操作导致 49 亿欧元损失事件(2008 年)的根源,都可归结为合规管理不到位,并导致了其他风险连锁反应的恶果(蔡宁伟,2015)。

(二) 合规风险与其他风险的区别

以下主要将新巴塞尔协议提出的信用风险、市场风险和操作风险这“三大风险”与合规风险进行对比,从而起到覆盖主要风险、对标关键环节、举一反三的作用。

其一,从风险的容忍度上看,“三大风险”可以设定各自的容忍度。而合规风险的容忍度是零,必须合规,没有商量或缓和的余地。

其二,从风险的成本计提上看,“三大风险”可以计入成本,也可以用资本去覆盖,而合规风险难以计入成本,无法用资本去覆盖。因为,合规风险的容忍度是“零”。在商业银行的实践中,“三大风险”中的操作风险一般在产品成本中已经根据历史数据预期,高频小额、低频小额的操作风险损失而有所考虑了^①,而“三大风险”的资本计提是用于覆盖非预期损失(UL)的^②,必须有足够的资本去偿付和补充。

其三,从风险的影响动因上看,“三大风险”在某种程度具有受制于外部环境因素的偶然性和异动特征;而合规风险主要是强调银行自身行为的主导原因。这也是对违规行为及其违规行为导致“三大风险”必须严肃查处和进行责任追究的根本原因。

(三) 合规风险与其他风险的联系

合规风险管理是“银行内部的一项核心风险管理活动”(银监会,2006)。鉴于商业银行合规风险的基础性,且与信用风险、市场风险和操作风险等“三大风险”还存在一定的联系,因而可能引发其他风险,甚至导致连锁反应。

其一,合规是通过立规的方式为其他风险设定底线,是防范其他风险的最低要求。从此意

^①此外还有高频大额、低频大额的的操作风险损失。对于前者,商业银行一般通过内部控制、系统管理、流程梳理等进行规避,而对于后者,则必须要考虑偿付避险和资本覆盖等问题。

^②即 UL (Unexpected Loss, 非预期损失) = VAR (Value at Risk, 风险价值) - EL (Expected Loss, 预期损失)。

义上讲,合规风险是最根本的风险,也是管理和防范其他风险的底线。

其二,合规风险是其他“三大风险”,特别是操作风险的主要诱因。信用风险、市场风险很大程度上源自外因,而操作风险尽管存在外部欺诈、内外勾结的情况,但又以内部业务操作与管理不合规而引致。针对中国商业银行公开披露的1990—2010年的损失事件,多位研究者(樊欣和杨晓光,2003;袁德磊和赵定涛,2007;陈平和戴伟光,2011;吴琼和范文婷,2013等)的独立研究均发现,内外部欺诈引发的操作风险占比居高不下(在80%—90%),且有进一步上升的趋势(蔡宁伟,2015)。

其三,“三大风险”的存在,以及外因、外力的介入,使得合规风险更趋复杂而难以管控。当前,对合规风险管理的最大误区,在于片面认为管得住“三大风险”就可以弱化合规风险、突破合规底线。这实际上是“南辕北辙”的理解。合规风险的底线不容突破,否则可能人为导致多种“风险并发”的不利局面。

四、合规管理与内部控制的关系

(一) 合规管理的内涵与作用

合规管理主要源自对合规风险与不合规行为的管控,即在持续修订相关制度及各类手册的基础上,对合规风险进行识别、评估监测、检查和报告,并提供相应的咨询、教育与培训,培育良好的合规文化,主动避免违规事件的发生,采取各项纠正措施和适当的惩戒措施,确保内部机构和人员严格遵循法律、法规、准则和内部规章制度的动态循环过程。合规风险管理在银行全面风险管理中居于基础地位,是银行一项核心的风险管理活动。这一活动的要旨就是“主动依法合规经营”,是“主动管理合规风险的动态过程”。

由于合规风险贯穿商业银行的全生命周期,因此合规管理的基础性、动态性和全面性与商业银行经营管理的目标相同、要旨契合、内涵统一。商业银行经营管理的根本宗旨,是努力做到“安全性、流动性和效益性”的有机统一,求得银行的可持续发展和基业长青。商业银行的“三性”经营原则,是国家以法律形式明确规定了的,且《商业银行法》还对可能给银行带来经营风险的贷款和其他主要业务,确定了基本规则。银监会为有效监督和管控银行依法合规经营,又从银行业监管的角度制定了全面的审慎经营规则,主要包括风险管理、内部控制等方面的规则。这样,《商业银行法》和监管的审慎规则就构成了银行经营管理必须遵循的、最基本的法律和规则,也是合规风险管理的根本目标所在。从这一视角出发,合规管理与内部控制在根本上是一致的,都服务于商业银行的稳健经营与可持续发展。

(二) 内部控制的内涵与作用

内部控制即商业银行为实现经营目标,通过制定和实施一系列制度、程序和方法,对风险

进行事前预防、事中控制、事后监督和纠正的动态过程和机制，是由企业内部牵制、内部控制制度、内部控制结构、内部控制整体框架等演进而来的。在商业银行领域，内控的很多要素与环节已经逐步上升到全面风险管理的范畴。

美国第一家会计师事务所创始人 Montgomery（1912）指出，内部牵制指凡涉及财产物资及货币资金的收付、结算、登记等业务，都必须由两个或以上人员共同处理，旨在通过建立实物牵制、簿记牵制、双重控制等手段，形成以责任分工为基础的查错防弊机制。这是内控萌芽期的专业提法，也使得内控与会计、审计紧密联系起来。

美国会计师协会（1949）提出，内部控制制度是“包括组织机构的设计和企业内部采取的所有相互协调的方法和措施”，以确保会计信息的准确性并提高经营效率。随后，该协会（1988）以“内部控制结构”取代了“内部控制制度”，并将内部控制定义为：是为合理保证企业特定目标而建立的各种政策和程序，包括内部控制环境、会计制度、控制程序三个要素。这里，该协会首次将控制环境纳入控制范畴，并明确控制环境包括管理者的思想和经营作风、企业组织机构、董事会及其所属委员会等。企业的治理结构是控制环境的具体体现。

美国反虚假财务报告委员会（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO）下属的发起委员会发布的《内部控制整合框架》（1992）成为当代内部控制的框架和基石。COSO 提出，内部控制是一个由企业董事会、管理层和其他人员实施的过程，旨在为下列目标提供合理保证：一是财务报告的可靠性，二是经营的效果和效率，三是符合适用的法律和法规。同时，COSO 将内部控制由内部控制结构的三要素拓展为“控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控”等五要素，进一步体现了管理与控制的融合，拓展了内部控制的范畴与内涵。

综上所述，现代的内部控制最早发端于企业内部财务管理的需要，在会计等领域实施的内部牵制，则成为内部控制制度的基础。伴随着企业的发展和组织结构的完善，内部控制制度逐渐演化，并逐步上升到内部控制结构的范畴，涵盖了控制环境、会计制度、控制程序等领域，进一步扩大了内部控制的范围，提升了企业对内控的认识和管理的层次。在此基础上，COSO 将内部控制的重要性整合到一个新的高度，把内部控制的最终责任归总到包括董监事会、高级管理层在内的“两会一层”，提升了内部控制的辐射层级和现实意义，并以此来进一步确保财务报告的可靠性、经营的效果和效率、法律和法规的适用性即合规管理的效果等。不难看出，当代的内部控制的领域，已经涵盖了企业的方方面面，不仅包括了传统意义的控制环境、风险评估和控制活动，还涵盖了信息与沟通及监控。

（三）合规管理与内部控制的关系

内部控制是嵌入包括商业银行在内的企业的经营管理过程的“动态控制过程”。其不再是

企业日常经营之外的独立活动,而是通过风险评估与信息沟通而与企业管理方式有机衔接起来。因此,商业银行的内部控制不应是一个独立的存在,而应力求实现与合规管理等风险管控活动的有机结合。巴塞尔委员会《有效银行监管核心原则》第17项原则“内部控制与审计”(BCBS, 2012)特别明确了内部控制与合规管理的关系:一是合规是内部控制的目标之一;二是合规管理是内部控制的必要组成部分。

其一,合规管理与内部控制的涵义相通、作用相辅。内部控制是指企业为实现经营目标,通过制定和实施一系列制度、程序和方法,对各类风险进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正的动态过程和机制;合规管理是指建立和健全一套独立、有效的机制,通过识别、评估、监控和报告企业的合规风险,促进企业合规经营。合规是商业银行经营的最低门槛,合规管理是防控和缓释其他各类风险的基础性工作,而内部控制是对各类风险的防控程序和机制,二者相辅相成,密不可分。

其二,合规管理与内部控制的目标相近、实质统一,均是要促进银行的稳健经营和可持续发展。内部控制就是要合理保证企业经营管理合法合规、资产安全、财务报告及相关信息真实完整、提高经营效率和效果、促进企业实现发展战略这五项目标的实现;而合规风险管理的主要目标有三个,即全面合规、有效合规、持续合规。

其三,合规管理与内部控制的内容相似、过程相联。合规管理是内部控制的重要内容和确保内部控制有效性的根本前提,而合规管理的目标也需要通过内部控制去实现。合规管理所依据的“规”是基于对业务流程中各类风险与控制的有效识别、风险的评估以及控制有效性的评估所制定的,遵循这些“规矩”也是强化内部控制。内部控制的过程就是强化合规管理,防控违规问题的过程。内部控制提升管理的质量和效率,合规管理创造价值。实现内部控制与合规管理的有机结合,才能有效控制各类风险。

其四,合规管理与内部控制的方法趋同、切入点一致。内部控制的主要方法包括:内控自我评估、内控评价、内控测试、内控考核、内控检查、内控缺陷整改、内控报告、内控培训等。合规管理的主要方法包括:合规风险识别、合规风险评估、合规风险监测、合规检查、违规问题问责与整改、合规报告、合规教育与培训等,以风险与合规为导向。不难看出,合规管理与内部控制均以内部规范和流程梳理为基础,以风险点与控制点识别为切入点,以风险与控制有效性评估为主要手段,通过特定的程序、标准和工具实施,以及时发现和排除银行经营和管理过程中存在的风险隐患和内控缺陷,进而主动采取有效措施优化流程,强化对重点领域和重点环节的风险管控,实现风险管理与业务的同步发展。

五、合规管理与合规文化的关系

合规管理,特别是合规风险管理,离不开合规的核心价值观、合规精神和合规理念的支撑,并需将其外化为合规行为、合规操作、合规制度等外延。而无论是合规价值观形成、合规理念的树立,还是合规行为的养成、合规制度的建立,都离不开合规文化的持续建设与不断重塑。合规文化不仅能对商业银行员工的基本操作规范和行为加以引导,还可以在关键环节、关键岗位、关键选择上给予银行员工以价值导向、信心支持和理念支撑,即将内核延伸至外沿,用思想指导行动,保障员工在面临利益诱惑或面对多重抉择时能不脱离正轨,并最终做出正确的决断。不难看出,建立思想意识层次上的“防火墙”,既能保护员工自身职业生涯的可持续发展,也能保障团队和组织的利益不受侵犯。

(一) 合规文化对合规管理的重要性

2016年上半年,全国银行业监督管理工作暨经济金融形势分析会议明确提出,“要落实董事长作为风险防范第一责任人、行长作为风险控制第一责任人、监事长作为风险监督第一责任人的责任”。从此意义上讲,合规管理是银行风险管理的基础与核心的风险管理活动。如前文所述,实现合规管理的关键并不在于制定了多少制度,推出了多少措施,而在于全体员工合规理念的树立和合规行为的养成,在于在全员中普及和灌输合规文化,在于合规文化的塑造和推广。这也就是所谓的“内化于心,外化于行”:只有在价值观和理念上合规,才可能在言行和业务操作中不违规。否则,结果只能是“口头合规”的片面性、“表面合规”的局限性,而非“思想合规”的深入性和“理念合规”的严谨性。正因如此,合规文化的建设,无论是在商业银行的风险管理还是文化建设中,均具有重要价值,占有重要地位。

合规文化是企业文化的有机组成,是商业银行价值观不可或缺的重要组成部分。因此,很多商业银行都将合规文化建设放在极其重要的地位,并将其作为公司治理、企业文化建设的重要环节,甚至列为经营管理的目标之一,或者作为战略规划的主要部署。这些要求的实质在于,商业银行看到了合规文化的重要性,认识到其对员工行为所具有的示范性、引导性、规范性的积极作用。而这种作用通过其他举措和方式是难以企及、也难以实现的。所谓合规文化建设是合规管理中的重要一环,就是要推动合规文化建设、培育合规理念,将“合规人人有责”“合规创造价值”等合规风险管理理念灌输到员工的头脑中,使合规成为员工内心的信念,成为员工活动的价值判断准则。

(二) 合规文化对合规管理的必要性

首先,从方法上看,合规文化是合规管理的重要对象之一,合规文化建设已成为合规管理的必不可少的机制之一。合规管理主要有三项机制:即合规考核、合规问责与诚信举报。合规考核主要是对包括合规文化在内的合规管理措施的考核评价,一般按季度、年度进行;合规问

责需要特别针对屡查屡犯的违规问题,尝试从根本上完善业务流程和制度要求;诚信举报在于倡导诚信、合规文化,鼓励真实的、及时的、源自身边的反馈和报告。

其次,从流程上看,合规文化与合规理念均居于业务处理的发端环节和基础地位,指导员工的具体操作和业务办理,合规文化建设已经成为合规管理不可或缺的重要环节。合规管理的主要流程有四个方面:一是合规风险识别,包括规则解读和提示、合规审查、合规咨询、合规风险提示;二是合规风险监测、评估与测试,包括构建体系进行监测,运用一定方法和工具全面评估合规风险,通过一定的测试程序和测试方法,对政策(制度)和程序的合规性、执行情况、执行效果进行合规风险测试;三是合规检查,包括第一道防线的业务条线检查,第二道防线的综合检查,第三道防线的审计检查,以及外部监管检查;四是合规风险报告,包括全面、真实、及时、完整地报告合规风险,建立和完善合规风险报告机制,明晰的合规风险报告频率与路线,特别是双线报告机制。不难看出,规则解读和提示、合规风险提示、合规风险报告等流程都与合规文化建设密切联系,既离不开合规文化的支撑,也需要合规文化建设的有机结合与主动融入。因此合规管理流程的核心指向是合规风险,而规避合规风险的有效措施则是合规文化建设。

最后,从根本上看,合规文化的核心是合规价值观的形成与锻造,合规文化建设已经成为合规管理的必然前提和必要保障,能够从思想根源上解决员工“不愿为”的问题。无论是合规管理的三项机制,还是合规管理的四大主要流程,都离不开合规的理念。坚持了合规的理念,才会自觉遵守合规的做事和行为原则。而合规机制和流程,都是针对违规规范而设计的。合规理念的重中之重,就是合规文化的建设。合规文化可以潜移默化地影响商业银行干部、员工的行为,并可以直接引导和规范员工的具体操作,使其在即便没有监督的情况下,也能够按照银行的内部规定和要求正确办理业务。值得关注的是,根据对2000年以来公开报道案例的梳理,银行内/外部欺诈(含内外勾结欺诈)的损失数量和金额占比均在90%左右(蔡宁伟,2015);不合规因素成为触发银行大案要案、重大风险事件的主因。而合规文化的价值,恰恰在于能够使员工在面对外部诱惑、内部胁迫、内外勾结时,做到坚持底线、坚守原则、坚决抵制,捍卫商业银行诚信的价值观和文化操守。

(三) 合规文化与合规管理的长期性

商业银行的合规文化建设不只是一定要明确合规文化、学习合规文化,更要通过多种方式在日常的工作中贯彻合规文化的要求,做到合规经营、合规管理、合规操作。就此意义而言,合规文化建设至少需要以下方式相互配合,以养成正确的文化理念和价值观,并不断纠偏,坚守本源、不忘初心。

一是将合规培训贯穿于员工招聘、入职、发展、晋升的始终,特别是对新员工、新任管理人员、高风险部门和关键岗位人员。培训内容主要包括:合规基础知识、监管政策要求、重点管理要求、

风险案例警示教育等。二是不断加强规章制度建设。商业银行应建立起“制度先行”的规则文化，制定符合自身实际的《制度管理基本规定》，并督促制度的贯彻与落实；还要及时发现制度存在的问题并及时修订。三是要持续组织合规风险识别。坚持“风险导向意识”，不断识别各机构、业务领域、客户、产品、员工中存在或潜在的合规风险，动态掌握内/外部审计、外部监管发现的违规问题和合规风险事件。四是要坚持做好对合规风险和合规管理的评估，包括：定期评估各机构、业务条线、客户、产品、员工中是否存在或潜在合规风险；定期评估违规风险和可能产生的合规风险的后果；定期评估各机构、各业务条线的合规风险管理状况及改进情况。五是要秉承“问题导向”及时做好合规风险处置。对已发现的合规风险要采取预防、处置、纠正等措施；对风险处置措施的落实进行督促跟进和报告；分析总结违规案例、进行警示教育。六是要督促并妥善推进合规风险整改，包括进行内外部审计，督促对已发现的违规问题的整改，对管理制度、操作流程提出优化建议。

六、改善合规风险管理的路径

（一）全行引领，牢固树立依法合规经营的理念

合规风险管理，首先要有商业银行高管的引领。这也就是说，在合规风险管理中商业银行的高管层要起到模范带头、行为示范的作用。从这一意义上看，合规文化需要“由上而下”地引领和灌输，需要行领导的带动和身教，需要通过要求的有效向下传导，在全行树立起正确的经营管理理念。全面风险管理和内部控制的要求和理念固然重要，但如果没有树立“创造价值”的理念，就不能形成“高管引领，全员参与”的氛围；而没有高管层的率先垂范和表率作用，就很难达到主动加强内控和全面风险管理的文化氛围和群防群治的局面。商业银行的高管层，必须树立依法合规的经营理念和正确的业绩观，才能在日常业务中做到“心中有敬畏、行事有底线”，才能经得起诱惑、耐得住考验。否则，“上梁不正下梁歪”，必然会导致上行下效的后果。

（二）全员参与，始终坚持流程操作正确的方法

合规风险管理的第二要务是必须实现全员参与。这与全面风险管理和内部控制都要求做到全面覆盖、全流程管控和全员参与的内涵完全一致。员工是商业银行经营管理的主体，既是合规风险管理的对象，也是合规风险管理的参与者。从此意义上看，合规管理需要“由下而上”的基础和发扬。合规风险管理的核心是人，人既是合规风险管理的主体，也是合规风险管理的客体。因此，只有合规管理的要义入脑入心，才能从根本上树立“防控风险人人有责”的意识，才能从源头上建立“合规管理从我做起”的防线。商业银行的业务流程和方法是商业银行业务合规的基石，虽然细碎、分散，却构成了业务合规的根本。只有基本操作规范且符合要求，才能实现业务发展的合规，才能促进全行业务的稳健与可持续发展。

（三）全程管控，加强重要经营活动的风险管控

合规风险管理的第三要务是加强业务的过程管理，或者称之为全流程的管控。目前我国商业银行，特别是城商行、农商行、农信社等，在内部控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督与评估等方面还存在不足和缺陷，需要切实采取有效措施，健全完善内控体系，逐步构建起责任主体和目标明确、层次清晰、职责分明、管控严密、保障有力的内控管理架构，从根本上解决内控治标不治本的问题。目前，部分商业银行的总行职能部门和各分行对各类重要的经营事项和经营活动的风险防控能力还不够，尤其是面对日新月异的金融创新（如同业、资管等业务），具有针对性、及时性的内控措施和风险管控能力相对不足。鉴此，商业银行还需着力提升有效识别风险和评估风险的能力，通过制定和实施职责分明、岗位轮换、统一授权、刚性控制、系统监控等内控措施，使内控架构真正发挥效能，有效防控风险。

（四）全面问责，以问责倒逼内控责任体系的建设

合规风险管理的第四要务是全面问责，将问责机制作为合规管理的重要抓手。问责的根本目的在于及时处罚、惩戒违规失职行为责任人，警示教育全体员工，进而增强全员的责任意识。“问责”“问”的是“责”，追的是具体过错和失职行为，务求“有赏有罚”、“赏罚分明”。如果对严重违规和失职的责任人，问责处罚失之于宽、失之于软、失之于偏，必然会带来问题屡查屡犯、屡禁不止，进而形成知法犯法、法不责众的恶果。现阶段，商业银行迫切需要健全内控责任体系，完善问责配套制度，营造“违规必究、有责必罚、尽职免责”的问责文化。去年出台的《中国共产党问责条例》（2016）为商业银行做好问责提供了很好的借鉴。银行应从经营活动的特点出发，从建立违规问责“负面清单”入手，梳理责任主体及其所对应的责任，设置问责处罚条件，建立监督评价机制，倒逼责任落实。

（五）全力整改，以整改为抓手推进全面风险管控

合规风险管理的第五要务是全力整改，从而形成管理的“系统闭环”和优化提升。整改既能“治标”也能“治本”：“治标”是针对经营发现的问题和潜在风险，立即采取措施纠正，“未雨绸缪”防止因小失大，同时对已发生的风险，采取有效措施化解，增加风险缓释；“治本”是针对产生问题的根源，切实采取措施进行系统性、全面性的整改。商业银行应充分发挥总行条线部门的整改主体职责，通过全面性和系统性的整改，构建完善的制度、规范的操作流程和实用的IT系统控制，加大对员工履行内控职责和操作规范的专业培训，有效实现规控、制控、程控和技控，让员工“不敢违”“不便违”“不能违”。同时，加强员工企业文化和职业素质的培养，通过合规风险文化建设，全面提升员工的职业操守，使依法合规和“不越底线、不碰红线”成为全体员工的自觉行动，永葆商业银行的基业长青。

参考文献

1. 本刊编辑部和郑国华, 合规为本全员有责风险可控稳健高效——中国工商银行合规文化正式发布, 中国城市金融, 2016 年第 10 期, 2。
2. 蔡宁伟, 商业银行风险管理的三维模式整合研究, 金融监管研究, 2017 年第 1 期, 85-96。
3. 蔡宁伟, 内控的本质、特征和作用——兼评对商业银行内控认识的六个误区, 武汉金融, 2016 年第 8 期, 66-69。
4. 蔡宁伟, 操作风险的诱发类型与前瞻性防控研究, 金融监管研究, 2015 年第 4 期, 92-107。
5. 陈平和戴伟光, 我国商业银行操作风险事件特征分析, 经济视角, 2011 年第 11 期, 39-41。
6. 段志舫, 经济下行期商业银行面临的合规风险及防控对策, 国际金融, 2014 年第 11 期, 23-28。
7. 樊欣和杨晓, 从媒体报道看我国商业银行业操作风险状况, 管理学报, 2003 年第 11 期, 43-47。
8. 刘晓勇, 风险管理·内部控制·合规功能——关于健全银行风险管理机制的探讨, 清华金融评论, 2016 年第 7 期, 73-80。
9. 吴琼和范文婷, 我国商业银行操作风险损失事件分布分析, 内蒙古统计, 2013 年第 6 期, 20-21。
10. 袁德磊和赵定涛, 基于媒体报道的国内银行业操作风险损失分布研究, 国际金融研究, 2007 年第 2 期, 22-29。
11. 中华人民共和国银行业监督管理委员会, 银行业金融机构全面风险管理指引(银监发(2016)44号), 2016 年 9 月。
12. 中华人民共和国银行业监督管理委员会, 商业银行公司治理指引(银监发(2013)34号), 2013 年 7 月。
13. 中华人民共和国银行业监督管理委员会, 商业银行内部控制指引(银监发(2014)40号), 2014 年 9 月。
14. Goodhart, C., the Basel Committee on Banking Supervision, Cambridge University Press, 2011, 89 (10), 335-347.

Abstract: Risk management has always been the difficult part of commercial bank management, and it is also one of the main targets of corporate governance of financial institutions. The compliance risk is the core risk of commercial banks and is the main incentive for the "Three Risks" (credit risk, market risk and operational risk). Therefore, the management of compliance risk is the baseline for the overall risk management of banks. This paper delimits the concept and goal of compliance risk and compliance management, studies the difference and connection between compliance risk and other risks comprehensively, and delineates the relationship between compliance management and internal control. Then this paper clarifies the important content of compliance management, especially the importance, necessity and long-term characteristics of compliance culture building. Finally, it puts forward five suggestions on strengthening compliance risk management: comprehensive executive leadership, comprehensive participation, comprehensive control, comprehensive accountability, and comprehensive reform.

Key Words: Compliance Risk Management; Compliance Risk; Internal Control; Compliance Culture; Corporate Governance

(编辑: 关天颖, 校对: 刘子平)