

DOI: 10.13955/j.yzyj.2023.05.11.05

# 邮储银行代理营业机构风险与合规管理有效性研究

陈佳洁, 孔红梅, 许艺萱\*, 李宇帆, 孙青, 吴越

(中国邮政储蓄银行代理金融管理部, 北京 100808)

**摘 要:** 将理论与实践相结合, 运用系统分析等方法, 从银行业风险与合规管理一般原理出发, 结合代理营业机构管理的特点, 建立系统分析框架, 辨析代理营业机构管理的特点, 全面审视评估邮储银行代理金融风险与合规管理的现状与问题, 针对性提出改进的政策措施, 护航代理金融高质量稳健发展。

**关键词:** 代理营业机构; 风险管理; 合规管理

**中图分类号:** F61      **文献标识码:** A

中国邮政储蓄银行(以下简称“邮储银行”)“自营+代理”的经营模式是颇具特色和优势的一种经营管理模式。2007年3月,根据国务院邮政体制改革方案,中国邮政集团有限公司(以下简称“集团公司”)落实体制改革要求,正式成立邮储银行,“自营+代理”模式随之建立。为使代理营业机构代理行为更加规范,促进邮储银行持续健康发展,原银监会于2015年出台《中国银监会关于印发邮政储蓄银行代理营业机构管理办法(修订)的通知》(银监发〔2015〕49号)(以下简称“49号文”)。在政策法规支持和邮银双方共同努力下,邮储银行的代理金融取得了长足发展。代理营业机构管理可借鉴的外部经验和成熟模式极少,需要更多凭借自身实践的探索、总结和提升。

## 1 银行风险与合规管理要求及其关系

商业银行风险管理的目标是将风险控制在银行可以承受的范围内,在此基础上实现收益最大化。

银行全面风险管理遵循匹配性原则、全覆盖原则、独立性原则、有效性原则。商业银行合规风险管理的目标是通过建立健全合规风险管理框架,实现对合规风险的有效识别和管理,促进全面风险管理体系建设,确保依法合规经营。

在银行的风险管理框架中,合规管理是商业银行风险管理中不可或缺的一部分,合规风险的容忍度是零。风险管理是企业整体经营战略的全面管理,是一种高瞻远瞩的战略意识。所以合规管理、内控管理、风险管理是层层递进、层层深入的关系。

## 2 代理营业机构管理的特点及对风险与合规管理有效性的影响

邮储银行委托邮政企业在相关业务范围内办理商业银行有关业务,属于法律上代理关系。代理关系作为民事法律关系,在《中华人民共和国民法典》(2020年5月28日第十三届全国人民代表大会第三次会议通过,以下简称《民法典》)有明确

**基金项目:** 中国邮政储蓄银行项目(项目名称:2022年度综合类研究课题;项目编号:8)。

**作者简介:** 陈佳洁(1985—),女,山西霍州人,硕士,高级经济师,主要从事代理金融管理研究;孔红梅(1983—),女,江西赣州人,硕士,经济师,主要从事代理金融管理研究;许艺萱(1994—),女,河北邢台人,通信作者,硕士,主要从事代理金融管理研究;李宇帆(1996—),女,江西丰城人,硕士,经济师,主要从事代理金融管理研究;孙青(1992—),女,安徽南陵人,硕士,主要从事代理金融管理研究;吴越(1995—),女,江苏泰兴人,硕士,主要从事代理金融管理研究。

**收稿日期:** 2023-05-10

**本刊网址:** [zyj.sjzpc.edu.cn](http://zyj.sjzpc.edu.cn)

规定。但代理营业机构的委托代理关系有其特殊性，49号文专门作出管理规定，这对代理营业机构的风险与合规管理有效性也产生相应影响。

## 2.1 代理营业机构管理演变路径的影响

2007年3月，根据国务院邮政体制改革方案，集团公司落实体制改革要求，正式成立邮储银行，“自营+代理”模式随之建立。为进一步规范代理营业机构代理行为，促进邮储银行持续健康发展，原银监会于2015年出台49号文。2019年9月，根据监管机构强化代理营业机构管理的要求，邮储银行印发机构改革方案，在邮储银行总行和一级分行设立代理金融管理部，二级分行设立代理金融管理团队，形成自上而下的管理体系。在实际管理中，邮储银行部门间对代理营业机构的管理合力还有待在探索发展中耦合一致、持续增强。

## 2.2 法律关系特殊性及对风险与合规管理的影响

代理营业机构是指经银行业监督管理机构批准取得金融许可证，在邮储银行委托业务范围内办理商业银行有关业务的邮政企业营业机构，是邮储银行服务网络的组成部分。

一是不同于委托代理。民事上的委托代理关系，是在平等民事主体之间发生的权利义务关系。但代理营业机构的委托代理关系，委托方和代理方的关系特殊。邮储银行作为委托方，落实国务院关于邮政体制改革方案的要求，属于特定历史背景下法律法规规定的委托代理关系，难以归入一般的委托代理。二是不同于外部机构。外部机构在法律上具有独立的人格，可以自身名义进行民事活动，如外部审计机构、外部咨询机构。但代理营业机构只能接受委托方邮储银行的委托，同时，委托方邮储银行对代理营业机构的管理，与对外部机构的约束管理，并不完全一致。三是不同于分支机构。分支机构是常设机构的一种，是指总公司所属的不具有独立的法人地位的派出机构。邮储银行是独立的民事主体，但代理营业机构的人财物均由邮政企业管理。委托方邮储银行，对代理营业机构的管理，无法实现完全的支配和控制。

## 2.3 监管要求传导的间接性

### 2.3.1 代理营业机构的监管体制

《中华人民共和国银行业监督管理法》（以下简称《银行业监管法》）第二条规定，国务院银

行业监督管理机构（以下简称“监管机构”）负责对全国银行业金融机构及其业务活动监督管理的工作。《商业银行法》第九十四条规定，邮政企业办理商业银行的有关业务，适用本法有关规定。

邮政企业（这里专指除代理营业机构外履行对代理营业机构管理职能的部分，下同），虽然是代理营业机构的上级管理机构，但非持牌的银行业金融机构，不在监管机构监管范围。

### 2.3.2 对代理营业机构的监管要求

2015年，为完善“自营+代理”模式，督导代理营业机构合规、稳健经营，原银监会修订印发49号文。该制度是明确“自营+代理”模式的主要依据，是规范邮银委托代理关系的重要准绳。其中“要求邮政企业”内容共出现12处，但监管机构未对邮政企业直接提出监管要求，而是部分授权邮储银行向邮政企业细化落实相关工作要求。

### 2.3.3 对风险与合规管理的影响

一是监管机构认为按照监管法律法规，对代理营业机构和邮政企业办理商业银行有关业务有监管权，但对邮政企业的管理机构没有监管权，因此部分授权邮储银行通过业务管理等来落实监管要求。监管直接处罚代理营业机构较少，处罚震慑力度存在一定程度衰减。二是代理营业机构开展代理金融业务的内生动力，主要源于通过代理金融业务获取收入和盈利，反哺承担普遍服务功能的邮政业务，但要尽量控制代理金融业务合规管理的成本。三是涉及代理营业机构管理的人、财、物，都由邮政企业直接管理，邮储银行提出业务管理要求等，需要经过邮政企业管理环节，由其按照总体工作计划和资源投入等安排来落地。银行管理要求传导至代理营业机构的路径较间接，时效存在一定滞后。

## 2.4 邮银关系的双重性

### 2.4.1 邮银的双重委托代理关系

邮储银行对邮政公司在“代理营业机构”管理上，存在委托代理关系；而邮政公司对邮储银行在“所有权经营权”上，存在委托代理关系，在人财物、风险等顶层设计、机制建设、公司治理等方面，按规定和程序具有相应管理权限。

### 2.4.2 对代理营业机构管理权责

按照49号文，邮储银行负有业务管理、人员管理等管理事项。以上事项部分工作已实现系统管

控,如机构准入和机构管理、科技和网络安全;部分工作制度流程明确,但依赖代理营业机构执行,如业务营销和宣传、业务用章、业务凭证等资料管理、7×24小时远程集中监控等事项。

#### 2.4.3 管理双向性的影响

一是银行主要通过制度、流程、系统对代理营业机构的业务等明确规范和实施管理,但代理营业机构管理的主体是邮政企业,包括人财物调配、制度要求的执行与落实、考核激励与监督约束,两个主体的沟通协调尚有一定程度的困难。二是银行依照监管要求提出的代理营业机构相关考核要求难以完全落实。49号文要求邮政企业对代理营业机构和从业人员的考核应商邮储银行,考核结果运用应征得邮储银行同意,但实效尚待检验。三是检查整改问责难以监督。邮政企业已制定与邮储银行标准一致的员工违规行为处理制度,但执行过程中,对于邮储银行检查发现的问题,邮政企业问责处理情况传导和反馈尚有一定程度的不畅。

### 3 代理营业机构风险与合规管理目前存在的主要问题

邮储银行自2019年10月成立代理金融管理部以来,着力夯实代理金融风险合规管理基础,强化制度建设、培训考核和检查督导,协调加快监管关注问题整改,推进代理金融管理系统建设,不断提升代理金融风险与合规管理工作水平。目前,提升管理有效性面临的主要问题如下。

一是监管政策需促进。监管出台的49号文自2015年印发实施以来,执行中仍有不少难点。49号文是代理营业机构管理的基本遵循,具有全面性,结合实际,有的要求还在不断补充完善。同时,49号文部分条款通过邮储银行来要求邮政企业如何履职和遵从监管规定,但实施过程中,邮储银行缺乏实施的保障和抓手等,导致监管要求的传导存在一定程度的阻滞。

二是邮银工作机制需健全。邮银沟通协调机制需进一步完善。邮银双方存在多层级机构交叉管理,层次多、路径长,银行相关管理要求在向下传导时有所衰减,邮银个别分支机构存在落实不及时、不到位情况,导致邮银沟通协调机制不能充分发挥。同时,代理金融条线管理还缺乏信息系统支撑。不

少分支行代理营业机构的非现场数据监测未建立工作机制,对于非现场检查监督工作缺乏细化规范,持续开展非现场监测的系统支撑不足。

三是行内有关制度与执行体系需优化。职责边界不清晰,在实际执行“自营+代理”的管理模式中,部分专业部门承担的专业管理职责逐步弱化,代理金融管理部专业管理压力较大;部分部门将代理金融管理部职责与邮政公司金融业务部职责混淆,认为代理金融管理部一定程度上承担主体责任;二级分行代理金融管理团队设于个人金融部下,一般由3~5名兼职为主的人员组成,资源配备不足、力量薄弱。同时,制度体系存在短板,部分条线制度对代理营业机构的规定为“邮政企业参照实施”等类似内容,未明确邮政各级机构的职责和流程。而且代理营业机构因其特殊性,目前在邮银双方的内部均存在“三道防线”管理。邮政企业一二道防线职能主要由邮政代理营业机构、金融业务部门等承担,第三道防线中网点负责人的离岗审计机制仍在建立健全过程中。对代理营业机构管理存在的两个“三道防线”,分属两个不同主体,存在一致性与衔接协调等问题。最后,代理营业机构全面风险管理较为薄弱,管理不够健全,缺乏防范金融风险管理的意识、缺乏完善的组织结构和制度、风险管理履职不到位,被动办理较多,主动管理较弱。

四是代理金融条线管理基础需夯实。队伍专业能力不足,代理金融管理队伍配备未完全到位,不少条线人员履职水平还不高。同时,信息系统与数据的支撑有待加强,不少分支行代理营业机构的非现场数据监测未建立工作机制,对于非现场检查监督工作缺乏细化规范。条线持续开展非现场监测的系统支撑不足。

五是委托代理协议中损失界定与分担需进一步明确操作规范。在制度规定方面,根据49号文规定,邮银需要进一步明确涉及代理营业机构监管处罚的责任分担机制。《框架协议》第四十一条规定,邮政企业、邮储银行分别承担,邮政企业和邮储银行共同商议的相关情况。在实务处理方面,业内案件的处理,《框架协议》规定较为清晰。对于直接处罚代理营业机构的行政处罚,直接由邮政企业承担责任。对处罚邮储银行,处罚事由同时涉及“自营”和“代理”的,实际处理缺乏明确的规范

依据和商议机制。

## 4 政策措施建议

综合法规要求、理论研究和实践探索，以问题为导向，统筹协力，多管齐下，持续推动代理营业机构风险与合规管理效能的提升。

### 4.1 争取监管政策支持

4.1.1 向监管部门汇报代理营业机构管理情况，推动有关法规与监管政策修订

邮储银行各级机构和同级邮政企业就落实49号文等监管要求情况共同向监管部门汇报，并对49号文中执行难度大、落实存在困难的内容，寻求监管部门指导、支持。

4.1.2 就管理的制度框架及转型发展的政策诉求，争取得到监管部门的理解和支持

根据监管部门指导，不断完善代理金融管理的体制机制安排。根据内部控制指引相关要求，在实践中研究完善邮银代理营业机构管理“三道防线”管理框架和将代理营业机构纳入全行风险管理体系的各项制度安排。

### 4.2 改进邮银沟通与协作

4.2.1 健全代理营业机构管理工作沟通协调机制

一是加强邮银信息沟通与工作协作。将分支机构邮银沟通与工作协作纳入代理金融常态化管理事项，持续跟进分支机构日常及重大事项沟通、工作协作、整改问责等事项。二是优化风险管控联动机制。邮储银行总行代理金融管理部门会同集团公司金融业务管理部门与相关部门，完善代理金融风险内控案防工作会议机制，分析补齐风险与合规管理短板，实现邮银制度同步、检查同步、考核同步、处罚同步。

4.2.2 邮银协调推动代理营业机构制度执行到位

邮银围绕一体化发展要求，在业务开办上同标准、同要求，在经营发展上同谋划、同部署，在营销宣传上同布置、同推动，邮银共同推动代理营业机构制度执行到位。在业务开办上，代理营业机构严格执行邮储银行制定的各项业务制度、自助设备管理制度、会计核算制度及各类操作规程，接受邮储银行的监督检查。在经营发展上，邮储银行印发业务发展指导意见，制定业务发展目标，指导代理营业机构业务发展。邮银协商安排部署业务发展。

在营销宣传上，邮银共同开展代理保险业务、借记卡、手机银行等专项营销活动及跨年度旺季营销活动。邮银执行统一客户服务标准，向客户提供统一的VIP客户金融及非金融增值服务。在检查监督上，各条线制定尽职检查管理办法，适用于邮银各级机构，对于检查发现的问题，严格落实轻微积分管理办法和违规问责制度，加大对管理人员和屡查屡犯问题的问责力度，真正体现出监督检查的效果。

### 4.3 健全制度体系与管理流程

邮政企业直接管理，代理金融管理部牵头协调，相关部门专业管理，各司其职、协调配合，齐抓共管形成合力，加快培植代理金融合规文化。

4.3.1 有效发挥各部门作用和推进自营与代理一体化管理

一是发挥银行专业作用，帮助邮政发现问题、推动整改，协调邮银同步，推进协同发展。二是专业部门在制度制定过程中，将代理营业机构纳入管理范围，征求邮政企业或代理金融管理条线意见，明确代理营业机构工作流程及各环节责任部门，厘清职责边界。三是在制度执行方面发挥相关部门专业管理、对口指导作用，运用同一标准管理自营网点和代理营业机构。

4.3.2 细化完善全面风险管理

一是培植风险与合规文化。强化代理营业机构从业人员风险意识与合规理念，加强职业操守教育与行为规范建设，建立包括各部门、各项业务、各种产品的全方位风险管理体系。二是健全内部控制制度。推动代理营业机构健全风险管理制度与程序、风险评估和控制程序等，推动风险管理工作规范化。三是抓好联防联控。深化政策协同、信息共享、平台共建，形成合力。

4.3.3 推动邮政企业发挥主体作用

在机构管理、人员管理、业务管理、内外部发现问题整改与问责等工作中，强化邮政企业的主体责任，以控制风险、解决问题、促进合规为出发点，加强邮银沟通协作，改进向监管的汇报与交流，推动邮政企业解决代理金融存在的历史遗留问题。

4.3.4 健全管理流程与工具

一是创建担当有为的环境氛围。代理金融管理条线要善于争取和借助多方面尤其是高管层的支持，通过建立健全政策、制度、流程和系统，为“敢

管、能管”提供支撑，积极承担起邮银之间沟通渠道和衔接关键点的作用，有效提升邮银双向沟通的畅通性和有效性。二是改善管理流程与工具。深入基层调查评估代理营业机构管理状况，定期梳理更新代理金融风险与合规管理工作目标、任务和工作流程，创新管理工具，持续推进管理的规范化、标准化。

#### 4.4 推进队伍履职能力和综合管理系统的建设

##### 4.4.1 加强队伍建设和人员培训

一是配齐配优条线人员。抓住人才队伍建设这个关键，督促各分行落实代理金融条线人员配备要求，定期评估各级机构人员履职情况，加强条线人员配备及日常履职管理。二是持续组织机构、人员、业务、风险等专业培训。指导代理金融管理条线各级机构按年制定培训计划，同步加强培训计划执行情况的考评，提升条线培训的覆盖率、专业性、层次性。

##### 4.4.2 研究升格二级分行管理团队

研究落实监管部门关于加强基层代理金融团队力量的建议，捋顺代理金融管理职责，研究升格二级分行管理团队，提升基层对代理金融管理重视程度，为切实做好市、县代理金融管理工作提供必要组织保障。

##### 4.4.3 推进系统建设和系统管控

一是推进代理金融综合管理系统建设。结合代理金融管理工作职能，业技融合，加快代理金融综合管理系统建设，同时探索借助合规管理系统、审计分析系统、会计稽核系统等开展风险数据分析，改进对代理营业机构合规与风险的监督，加快管理的数字化、智能化转型。二是丰富完善相关系统的功能。机构管理系统增加管理模块，对证照、协议及机构撤并、停业等工作开展线上管理，提升机构管理工作效率；人员系统推进邮银信息互通；业务系统实现差别准入；开发完善代理金融管理系统功能，全面提升管理质效。三是探索推广系统性工具，服务好基层。建立代理营业机构风险等级评价工作系统，通过评价指标体系的完善和数据收集积累与审核分析，实现代理营业机构系统化、全面及时的风险等级评价及相关管理。

##### 4.4.4 发展数据模型监测管理

一是组织开发日常风险监测模型体系。结合

典型问题、案件风险等情况，研究查找风险隐患的数据逻辑，提炼风险线索，建设和优化风险数据模型体系，建立月度、季度非现场监督机制，形成固定频次、全面覆盖、常态化监测，提升工作质效。二是开展风险画像体系研究。从机构风险、人员风险等方面，建立相关风险监测指标，探索开展人员风险画像模型监测，尝试机构风险敏感度测试及人员风险敏感度测试，深入摸清机构风险及人员风险状况并改进相关管理。

#### 4.5 完善委托代理协议

一是与时俱进更新协议条款。研究内外部检查发现问题以及监管最新文件要求，及时更新协议条款，确保协议内容符合当前监管要求及管理实际。二是针对行政处罚罚款的责任分担较难量化，研究采取“一般原则+省级协商”。其一为过错赔偿原则，即谁的过错谁承担，谁的主体谁负责。其二为公平分担原则，如根据自营和代理事发网点、事由性质等综合因素考虑，公平承担罚款。其三为明确会议机制，实操中，由邮银协调会议决定，形成会议记录、会议纪要等文件。其四为属地管理原则，赋予省分行和省分公司自由裁量权，对特殊事由可省级协商决定。

## 5 结束语

综上所述，通过持续深入的规划与部署，及时落实监管部门要求，总结完善代理金融管理体制机制，全面增强代理营业机构风险与合规管理能力，从而有效实现为代理金融高质量发展提供有力支撑。

### 参 考 文 献

- [1] 若埃尔·贝西. 银行风险管理 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2019
- [2] 郭凌晨, 丁继华, 王志乐. 合规: 企业合规管理体系有效性评估 [M]. 北京: 企业管理出版社, 2021
- [3] 蒂莫西·F·盖特纳. 压力测试——对金融危机的反思 [M]. 北京: 中信出版社, 2015
- [4] 刘红林. 商业银行合规风险管理 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2021
- [5] 杨军. 风险管理与巴塞尔协议十八讲 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2013