

附件 1

2017-2018 年银行业乱象整治政策一览

2017 年 3 月	《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）	为治理金融乱象，坚决打击违法违规违章行为，督促银行业金融机构加强合规管理，决定开展“违反金融法律、违反监管规则、违反内部规章”专项治理。 工作要点：制度建设、合规管理、风险管理、流程及系统控制、以及对突出领域的重点治理 突出领域包括： 1. 乱办业务、乱设机构行为 2. 不当利益输送行为 3. 信贷业务 4. 票据业务 5. 同业业务和理财业务 6. 信用卡业务 7. 信息披露问题
2017 年 3 月	《关于开展银行业 " 监管套利、空转套利、关联套利 " 专项治理的通知》（银监办发[2017]46 号）	监管套利 ——是否存在通过各类资管计划（包括券商、基金、信托等）违规转让等方式实现不良资产非洁净出表或虚假出表；是否存在通过借助信托等通道方，设立定向资管计划等模式，规避资本充足指标等。 空转套利 ——是否存在信贷资金被挪用于买信托等现象。 关联套利 ——是否存在借道其他银行、信托等同业机构向关联方间接提供授信资金，规避向已发生授信损失的关联方授信的情况等。
2017 年 4 月	《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）	不当创新 ——董事会和高级管理层是否知悉本机构的金融创新业务、运行情况以及市场状况；是否准确认识金融创新活动的风险，是否定期评估、审批金融创新政策和各类新产品的风险限额等。 不当交易 ——着重检查的业务包括同业业务、理财业务、信托业务。同业业务方面，银行要自查是否对特定目的载体投资实施了穿透管理至基础资产，是否存在多层嵌套难以穿透到基础资产的情况。同业融资中买入返售（卖出回购）业务项下金融资产是否符合规定；卖出回购方是否存在将业务项下的金融资产转出资产负债表等行为。 不当激励 ——银行自查应包括考评指标设置、考评机制管理、薪酬支付管理等。 不当收费 ——检查银行是否向客户收取服务费用时，是否有对应明确的服务内容等，是否存在以贷转存、存贷挂钩、以贷收费、浮利分费、借贷搭售收费、一浮到顶、转嫁成本等七类附加不合理贷款条件的行为等。

2017 年 4 月	《关于集中开展 银行业乱象整治 工作的通知》 (银监发 [2017]5 号)	<p>以回归本源、服务实体、防范风险为目标，要求重点整治银行业十大方面的市场乱象：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 股权和对外投资方面（包括股东、股权、对外投资、员工持股） 2. 机构及高管方面（包括机构设置、分支及附属机构管理、从业资质） 3. 规章制度方面（包括公司治理、绩效考评、风险管控、员工行为准则） 4. 业务方面（包括超业务范围经营、账户管理不严格、不同性质业务界限不清、虚假业务） 5. 产品方面（包括传统金融产品拉长或资管产品叠加、不当销售、乱拉存款） 6. 人员行为方面（包括关系人员、辞退员工、非正常流动） 7. 行业廉洁风险方面（包括业务经营、招标投标、市场营销、资产处置、泄露信息） 8. 监管履职方面（包括持续监管不力、监管行为不规范、滥用职权） 9. 内外勾结违法方面（包括监管部门与被监管机构、金融机构与其客户） 10. 涉及非法金融活动方面（包括非法集资、地下钱庄、无照乱办金融）
2017 年 4 月	《关于银行业风 险防控工作的指 导意见》（银监 发[2017]6 号）	<p>指出银行业风险防控的十大重点领域：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 加强信用风险管控，维护资产质量总体稳定 2. 完善流动性风险治理体系，提升流动性风险管控能力 3. 加强债券投资业务管理，密切关注债券市场波动 4. 整治同业业务，加强交叉金融业务管控 5. 规范银行理财和代销业务，加强金融消费者保护 6. 坚持分类调控、因城施策，防范房地产领域风险 7. 加强地方政府债务风险管控，切实防范地方政府债务风险 8. 稳妥推进互联网金融风险治理，促进合规稳健发展 9. 加强外部冲击风险监测，防止民间金融风险向银行业传递 10. 维护银行业经营稳定，防止出现重大案件和群体事件

2018年1月	《中国银监会关于进一步深化整治银行业市场乱象的通知》（银监发[2017]4号）	<p>四大总体思路：一是全面开展评估工作，二是统筹推进各项工作；三是切实规范各类报告；四是依法严肃处罚问责。</p> <p>八大工作要点：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 公司治理不健全 2. 违反宏观调控政策 3. 影子银行和交叉金融产品风险 4. 侵害金融消费者权益 5. 利益输送 6. 违法违规展业 7. 案件与操作风险 8. 行业廉洁风险
---------	---	---

附件 2

中国银保监会关于 开展“巩固治乱象成果 促进合规建设”工作的通知

（银保监发〔2019〕23 号）

各银保监局，各政策性银行、大型银行、股份制银行，邮储银行，外资银行，各金融资产管理公司，各保险集团（控股）公司、保险公司、保险资产管理公司：

为全面贯彻党中央、国务院关于金融工作的决策部署，打好防范化解金融风险攻坚战，推动银行业保险业实现高质量发展，银保监会决定开展银行保险机构“巩固治乱象成果 促进合规建设”工作。现将有关事项通知如下：

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，落实中央经济工作会议和全国金融工作会议要求，坚持稳中求进工作总基调，精准有效处置重点领域风险，推动银行保险机构厚植合规文化，坚决守住不发生系统性风险的底线。

（二）工作目标。查处屡查屡犯违规问题，消化存量，在推动银行保险机构合规建设方面取得新成效；查处重点风险及违规问题，遏制增量，在推动银行业保险业生态修复方面取得新进展；推进金融供给侧结构性改革，在实现高质量发展和提升服务实体经济水平、能力方面取得新突破。

（三）工作原则。防风险与稳增长相结合，坚持在稳增长的基础上防风险、治乱象，通过乱象整治推进解决金融服务实体经济中的痛点和难点问题，不断完善

金融服务，引导资金更好服务于国家重大战略和支持民营小微企业，实现防风险、治乱象和稳增长、调结构的有机统一。削减违规存量问题与遏制违规增量问题相结合，坚持已发现问题整改和新问题查处两手抓，两手都要硬。强内控与严监管相结合，各银行保险机构必须落实乱象治理与合规建设的主体责任，各级监管机构必须牢固树立法治意识、规矩意识，将严监管长期坚持下去。保持定力与把握力度相结合，既坚持对市场乱象的“零容忍”，又主动适应宏观形势变化，把握好节奏力度，严防处置风险的风险。

二、主要任务

（一）夯实乱象整治工作的思想根基。以党的政治建设为统领，把党的政治建设摆在首要位置，推动党中央各项决策部署在银行保险机构得到有效落实。一要提高政治站位。坚持党中央对金融工作的集中统一领导，以贯彻落实习近平总书记对完善金融服务、防范金融风险的要求为首要政治责任、领导责任、工作责任。二要坚持不懈整治乱象。必须充分认识市场乱象整治工作的长期性、复杂性和艰巨性，要增强工作责任感和使命感，持续保持对违法违规行为的高压态势，实现银行业保险业生态的不断净化。三要切实履行监管责任。聚焦金融风险和金融乱象交织问题，以机构改革为契机，严查严处违规，惩治金融腐败，切实解决金融领域违法违规成本过低问题，确保机构改革与整治工作“两不误、两促进”。

（二）巩固乱象整治工作成果。在全国银行保险机构范围内，开展对2018年深化整治市场乱象工作自查和监管检查发现问题整改问责情况“回头看”。一看问题整改。整改工具箱是否健全，是否存在简单一刀切的问题；整改措施是否对症

恰当，是否存在上题下答、下题上答现象；整改措施是否执行到位；整治之后是否存在反弹反复。二看问责处理。是否建立起明确的问责机制、标准、程序等；是否存在问下不问上、简单以经济处罚代替纪律处分情况；是否将问题情况、整改情况与人员绩效考核相挂钩；对监管机构明确责令追究相关责任人责任的，是否严肃追究。三看机制建设。是否从激励约束机制、制度规程、业务流程、信息系统等方面深挖问题根源，补齐制度短板，强化信息系统建设，从根本上杜绝屡查屡犯、边查边犯问题，有效遏制违规经营和违法犯罪。

（三）持续推动重点领域问题整治。在前期乱象整治工作的基础上，继续对重点领域重点风险开展深入整治，严查政策执行，严查风险隐患，严查违法违规行为。银行机构从股权与公司治理、宏观政策执行、信贷管理、影子银行和交叉金融业务风险、重点风险处置等五个方面开展整治工作，非银行领域各类机构按照相关要点开展整治工作（以下简称工作要点，具体见附件 1、附件 2）。

（四）开展强内控促合规建设。通过增强内部控制的充分性和有效性，提升银行保险机构内控合规水平。一是强化“两会一层”等治理主体履职尽责。董事会要承担起内控管理的最终责任，监事会要承担起对董事会、高级管理层内控管理职责履职情况的监督责任，高级管理层要负责制定覆盖整个业务流程的内控体系。二是强化内部控制架构建设。银行保险机构要建立科学明晰的业务授权体系，明确各级机构、部门、岗位、人员的职责和权限，切实提升三道防线的独立性、权威性和有效性。三是强化内部控制制度流程建设。银行保险机构要对各项业务活动制定全面、系统、规范的业务制度和管理制度，严格执行会计准则与制度，确保信息系统

的有效性。四是强化内部控制的动态完善机制。银行保险机构要建立健全对内控充分性和有效性的评价体系、问题整改机制和管理责任制。五是强化合规文化培育。引导员工树立合规意识，推行诚信与正直的职业操守，将合规文化作为企业文化建设的重要内容。

三、组织实施

（一）切实承担主体责任。各银行保险机构要切实承担起整治乱象和合规建设的主体责任，分级管理实行一把手负责制，确保责任到位、措施到位、落实到位。要指定牵头部门对 2018 年整治发现问题建立整改台账，严肃处理问责。对发生重大案件的、被监管处罚的、同质同类问题屡查屡犯以及苗头性趋势性等问题，要从制度流程、内控机制等方面进行整改，要根据违规业务发起、审批、风控、监督等各个环节的责任，对责任人员按照法律法规、党规党纪和内部规定追究责任。要对照工作要点，组织开展自查，坚持即查即纠、立查立改，对短期内确实难以整改到位的，要明确责任人和完成时限，按期完成整改。要坚持业务发展与风险防控并重，对识别出的内部控制缺陷及时采取措施，要将依法合规的经营理念有效传导至各业务条线和各分支机构。

（二）落实属地监管责任。各银保监局要严格落实一把手负责制，专题研究部署，细化工作方案，扎实有序推进。要督促指导辖内机构开展自查，组织实施监管检查，对机构整治工作进行监管评估，推动辖内机构强化内控合规建设。对整改问责工作推进不力的，要责令限期完成；对整改过程中存在弄虚作假、工作严重不到位的，要严肃查处；对主动暴露问题、整改效果较好且未导致严重后果的，可以

依法从轻、减轻或免于处罚。要对照工作要点，对人为拉长融资链条、推高融资成本等违法违规行为加大查处力度，对顶风而上、严重扰乱市场秩序、干扰货币信贷政策传导、扭曲市场行为的投机性业务予以坚决打击。

（三）加强条线管理和功能监管。银行机构检查局、非银行机构检查局分别负责统筹推进银行和非银行领域的整治工作，组织实施监管检查、开展督查督导，并分别牵头开展报告汇总等相关工作。各机构监管部门负责组织推动、督促指导本条线的乱象整治工作。各规制监管和功能监管部门按照各自职责完善公司治理、资产风险分类、内部控制、合规管理等监管制度。

（四）做好信息共享和沟通协调。对各级监管机构和各银行保险机构的良好做法及典型经验，要加强信息共享；机构监管部和功能监管部要及时沟通交流相关整治工作进展及成效。密切跟踪关注市场变化和舆论情况，充分利用新闻载体进行宣传与舆论引导，为银行业保险业改革发展工作营造良好氛围。

（五）严肃监督执纪和问责处理。深入整治金融乱象背后的利益勾结和关系纽带问题，对银行保险机构违法违规人员要加大问责力度，对乱象整治工作中不作为不担当、不重视不深入，造成不良影响或严重后果的，依照有关规定进行严肃追责，做到“管住人、看住钱、扎牢制度防火墙”。

四、报告报送

（一）报告路径及时间要求

各银行保险机构法人应在汇总分支机构情况基础上，分别于2019年6月30日前和12月10日前将半年、年度工作报告及附表报送监管部门。其中，银保监会

直接监管的银行保险机构报送至对口的机构监管部门，同时各自分别抄送银行机构检查局、非银行机构检查局；各银保监局监管的法人机构和银保监会直接监管机构的分支机构报送至属地银保监局。

各银保监局应汇总辖内机构情况和监管工作情况，分别于 2019 年 7 月 10 日和 12 月 20 日前将半年、年度工作报告，含附表及 1—2 个典型案例，报送至银行机构检查局和非银行机构检查局。

各银保监局要按机构类别及时汇总相关报告及附表报送至对口的机构监管部门。各机构监管部应汇总本条线情况形成半年度、年度工作报告，并及时将相关报告报送分管会领导，同时抄送银行机构检查局、非银行机构检查局及相关功能监管部。

（二）报告内容要求

报告应重点突出、内容详实，包括但不限于：组织实施情况；对 2018 年整治工作中发现问题的整改问责情况；2019 年整治工作中发现的主要问题和风险隐患，采取的工作措施及成效，完善制度机制情况；强内控促合规建设情况以及采取的工作措施和成效；下一步工作计划和意见建议等。

整治工作期间发现的重大风险和重大问题，各银行保险机构和各级监管机构要及时报告。

附件 3

2019 年银行机构“巩固治乱象成果 促进合规建设”工作要点

一、股权与公司治理

1. 股东和股权管理。股东资质不符合监管要求；以非自有资金入股；存在股权代持、超比例或超家数持有银行股权等情形；对主要股东的穿透管理不符合监管要求；公司章程未按照监管要求载明股东权利义务；股权登记、质押、关联交易等股权事务管理不符合监管要求；对滥用权利的股东未按照章程及相关要求采取限制措施。

2. “两会一层”履职和考评机制。未把党的领导融入公司治理各环节，未把企业党组织内嵌到公司治理结构之中；党组织和其他治理主体权责边界不明确；董事和高管人员存在未经核准履职的情况；董事会、监事会、高级管理层及其专门委员会未依法依规充分履职，存在一把手“一言堂”情形；独立董事履职不充分；未按监管规定修改并完善绩效考核办法。

3. 关联交易和并表管理。未按照穿透原则尽职认定关联方；存在利用关联交易或内部交易向股东和其他关系人进行利益输送的现象；银行集团并表管理不符合监管要求，集团成员间未做到内部风险隔离；重大投资未经董事会或股东大会决议，违规投资设立、参股、收购境内外机构。

二、宏观政策执行

4. 民营及小微企业服务政策。未合理设置民营和小微企业不良贷款容忍度，未落实尽职免责和容错纠错机制；贷款审批中对民营企业设置歧视性要求，贷款利率

和贷款条件在同等条件下与国有企业不一致；不合理收费或附加不合理贷款条件提高民营和小微企业融资成本；人为调整企业标准形态，规避小微企业贷款考核指标等。

5. 房地产行业政策。表内外资金直接或变相用于土地出让金融资；未严格审查房地产开发企业资质，违规向“四证”不全的房地产开发项目提供融资；个人综合消费贷款、经营性贷款、信用卡透支等资金挪用于购房；资金通过影子银行渠道违规流入房地产市场；并购贷款、经营性物业贷款等贷款管理不审慎，资金被挪用于房地产开发。

6. 金融扶贫政策。未严格落实扶贫攻坚任务，片面追求贷款投放额度；扶贫贷款服务对象不够精准、发放扶贫贷款增加附加条件；存在“见户即贷”“户贷企用”“重放贷、轻管理”等问题；精准扶贫政策执行存在偏差，违规上浮扶贫贷款利率，扶贫信贷资金被挪用等。

7. 其他重点领域宏观调控政策。表内外资金直接或间接投向“两高一剩”领域，特别是失去清偿能力的“僵尸企业”；违规为环保排放不达标、严重污染环境且整改无望的企业提供融资；违规为固定资产投资项目提供资本金融资；违规融资放大地方政府隐性债务；违规向列入重点关注企业名单或资产负债率超出重点监管线的国有企业新增融资。

三、信贷管理

8. 授信管理。贷款“三查”不尽职，接受重复抵质押、虚假抵质押；贷款资金长期滞留账户；集团客户统一授信管理和联合授信管理不力，大额风险暴露指标

突破监管要求；向从事转贷或投资套利活动为主业的客户提供融资；票据业务贸易背景尽职调查不到位，保证金来源不实；利用票据业务调节存贷款规模及资本占用等监管指标；以利率倒挂等形式办理贴现业务，开展资金套利。

9. 不良资产管理。违规通过以贷还贷、以贷收息、贷款重组等方式延缓风险暴露，掩盖不良贷款；人为操纵风险分类结果，隐匿资产质量；人为调整贷款逾期天数，规避逾期贷款入账要求；直接或借道各类资管计划实现不良资产非洁净出表。

10. 信贷资产转让。开展信贷资产转让、信贷资产收益权转让、以信贷资产为基础资产的信托受益权转让业务，存在资产不真实、不洁净转让，转出方安排显性或隐性回购，转入方未准确计算风险资产并计提必要的风险拨备，风险承担落空等。

四、影子银行和交叉金融业务风险

11. 理财业务。发行的新产品存在风险隔离不到位、池化运作、相互调节收益、刚性兑付、投向限制性领域、违背投资者适当性原则或违规销售等问题；过渡期内，未制定理财业务整改计划，未严格执行整改计划，老产品投资新资产未能优先满足国家重点领域和重大工程建设续建项目以及小微企业融资需求，老产品发行规模违规突破存量产品的整体规模；结构性存款不真实，通过设置“假结构”变相高息揽储。

12. 同业业务。同业资金经过多层嵌套违规投向限制性领域；同业业务违规接受或提供第三方担保、兜底承诺；同业代持、互持或充当资金通道导致资金空

转；通过同业投资或吸收保险资管计划等虚增一般存款；通过同业绕道虚增资产负债规模、隐匿业务风险。

13. 表外与合作业务。表内外风险交叉传染，表内外资金相互承接出现风险的业务；委托贷款资金来源、用途不合规，风险隔离不到位；代销业务违规销售或实质承担信用风险；与非持牌机构业务合作不规范；网络借贷资金存管相关业务不规范；违规为无放贷业务资质的机构提供资金发放贷款。

五、重点风险处置

14. 高风险机构处置。未将不良贷款处置和资本补充作为工作重点，未采取有效措施逐步缓释风险、提升各项监管指标；未按照监管要求，制定并落实资本补充计划和达标规划；未建立不良贷款处置规划，制定专门处置方案，落实不良贷款处置责任人和具体措施；风险处置工作未做到依法合规、真实有效。

15. 异地非持牌机构管理。未按要求制定异地非持牌机构清理规范方案、清理不彻底；对符合持牌要求的经营性机构或新设异地持牌机构未按规定申领牌照；对不符合持牌要求的经营性机构未压缩业务存量并按期并入当地分支机构或撤销；新设异地非经营性机构未严格履行报告义务；存在违规新设异地非持牌机构。

16. 案件查处和行业廉洁。同质同类案件反复发生；内部问责处理宽松软，与案件危害程度不匹配；行政处罚力度有待进一步加强；银行员工内外勾结套取银行或客户资金；参与民间借贷、非法集资、充当资金掮客、与客户不当资金往来等；利用机构名义、印章、场所等，为非法金融活动提供资金、服务等；利用职务便利索取、收受贿赂。