

# 研究报告

2019 年第 52 期

2019.5.31

执笔：王雅娟

wangyajuan@icbc.com.cn

## 强监管仍在继续 治乱象还需巩固

### ——对银保监会“23 号文”的解析

#### 要点

- 近期，银保监会印发《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）。
- 23 号文延续了 2017 年“三三四十”以来查问题、防风险的政策基调，重申对公司治理、宏观政策执行、信贷管理、影子银行等领域的治理要求，并新增了对假结构性存款、虚增一般存款、利用票据业务调节贷款规模、以利率倒挂形式办理票据贴现等违规行为的治理任务。
- 商业银行一是应检查整改，坚持依法合规经营，从激励约束机制、制度规程等方面深挖问题根源；二是加强内控，完善机制文化建设，筑建不敢违规和不想违规的堤坝；三是应炼就内功，提升综合吸存能力，用更紧密的客户关系、更便捷的服务渠道、更强大的品牌信誉、更优秀的服务能力，取代单靠价格取胜的策略。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

## 强监管仍在继续 治乱象还需巩固

### ——对银保监会“23号文”的解析

近期，银保监会印发《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，下称“23号文”）。23号文延续了2017年“三三四十”以来查问题、防风险的政策基调，提出了三个目标、四个原则、四项重点任务和五个重点治理领域，重申了对公司治理、宏观政策执行、信贷管理、影子银行等领域的治理要求，并新增了对假结构性存款、虚增一般存款、利用票据业务调节贷款规模、以利率倒挂形式办理票据贴现等违规行为的治理任务。

#### 一、23号文都有哪些内容

23号文对“巩固治乱象成果 促进合规建设”工作的总体要求、实施原则、主要任务、报告路径等进行了部署。

表 1 23号文的主要内容

目标	目标一：查处屡查屡犯，消化存量，推动合规建设；
	目标二：查处重点风险，遏制增量，推动生态修复；
	目标三：推进金融供给侧结构性改革，实现高质量发展，提升服务实体经济水平。
原则	原则一：防风险与稳增长相结合；
	原则二：削减违规存量问题与遏制违规增量问题相结合；
	原则三：强内控与严监管相结合；
	原则四：保持定力与把握力度相结合。
任务	任务一：夯实乱象整治工作的思想根基；
	任务二：巩固乱象整治工作成果，要进行“回头看”，一看问题整改，二看问责处理，三看机制建设；
	任务三：持续推动重点领域问题整治；
	任务四：开展强内控促合规建设。



银 行 业 重 点 整 治 领 域	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

## 二、23 号文是之前工作的“回头看”和“再强调”

算上今年，银保监会已是连续第三年开展整治乱象工作。

**2017 年，开展“三三四十”大检查。**2017 年，原银监会发布《关于开展银行业“违法、违规、违章”行为专项治理的通知》，拉开“三违反、三套利、四不当、十乱象”<sup>1</sup>（以下简称“三三四十”）专项工作的序幕。3 月、4 月期间，监管部门密集发布了《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》、《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》等多个文件，开展了一次市场乱象整治清肃、违规违纪纠察整改的全行业大检查。此后，还针对强化风险管控、弥补监管短板、押品管理等重点领域连发多个文件。

**2018 年，继续加强重点领域的风险整治防控。**2018 年 1 月，原银监会发布《中国银监会关于银行业风险防控工作的指导意见》，继续紧抓风险防控工作，明确八大工作要点：一是公司治理不健全；二是违反宏观调控政策；三是影子银行和交叉金融产品风险；四是侵害金融消费者权益；五是利益输送；六是违法违规展业；七是案件与操作风险；八是行业廉洁风险。

**23 号文是自 2017 年起“三三四十”大检查的延续政策，是之前工作的“回头看”和“再强调”。**从具体工作要点来看，根据近期市场上的一些新特点，对一些新的风险领域进行了提示和强调。

<sup>1</sup> 其中，“三违反”指违法、违规、违章；“三套利”指监管套利、空转套利、关联套利；“四不当”指不当创新、不当交易、不当激励、不当收费；“十乱象”指股权和对外投资、机构及高管、规章制度、业务、产品、人员行为、行业廉洁风险、监管履职、内外勾结违法、涉及非法金融活动等十个方面市场乱象。

1. 在公司治理方面，新增“加强党的领导”，“关联交易和并表管理”两方面要求，强调穿透式监管，重点检查股权代持、超比例持股、关联交易等<sup>2</sup>。

2. 在宏观政策执行方面，新增了对“民营和小微”及扶贫领域的考察，并再次强调对房地产行业金融服务的规范治理。对于小微企业信贷，强调不得对民企设置歧视性要求，贷款利率和贷款条件在同等条件下应与国有企业一致。对于房地产行业信贷，强调对于“表内外资金直接或变相用于土地出让金融资”，“其他用途资金被挪用为房地产开发”，以及“影子银行渠道违规流入房地产”的治理。对于金融扶贫，对违规上浮扶贫贷款利率，扶贫信贷资金被挪用等进行整治。

3. 在信贷管理方面，着重强调票据业务的规范操作，要求贸易背景尽职调查到位，新增了针对市场上“利用票据业务调节贷款规模”，“以利率倒挂形式办理票据贴现”等问题的整治要求；强调对人为操纵风险分类、人为调整贷款逾期天数的整治，以保障风险分类新规的顺利实施；强调规范信贷资产转让，整治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的情况。

4. 在影子银行和交叉金融方面，重点治理领域增加了理财业务、表外与合作业务，强调了对“假结构性存款<sup>3</sup>”的整治，并首次提及理财需要严格执行整改计划，投资范围需符合国家导向。23号文重申了对同业业务资金空转的监管，并新增一项违规方式，即“通过同业投资或吸收保险资管计划等虚增一般存款”。此外，重申委托贷款的合规执行，不得为无贷款资质的机构提供贷款发放资金，整治网络借贷资金存管中的不规范问题等。

5. 重点风险处置方面，提示银行机构将不良贷款处置和资本补充作为工作重点，落实资本达标，建立不良贷款处置规划，做好案件查处和廉洁自律，并

<sup>2</sup> 此前，今年4月银保监会发布《全面开展股东股权排查整治工作 夯实农村中小银行公司治理基础》，指出其中存在的关联交易控制不足、股权质押管理不规范、股东违规入股、股东干预以谋私利等公司治理问题。

<sup>3</sup> 结构性存款包含两个部分，即存款+衍生品，大部分资产买入存款以保障安全性，少部分投向衍生品领域博取较高收益。“假结构性存款”则是指，一些商业银行在发行结构性存款时，不考虑资产端的收益，直接将其当做高息揽存的工具，挂钩的衍生品基本不会行权，变相实现刚性兑付。



重申对异地非持牌机构的清理规范<sup>4</sup>。

### 三、23 号文对商业银行的影响几何

**1. 进一步化解市场风险。**“巩固治乱象成果 促进合规建设”的范围非常广，涵盖了银行公司治理、信贷投向、风险分类、票据业务、结构性存款、同业业务、小微企业、金融扶贫、异地非持牌机构等多个领域。其政策指向精准，对市场顽疾，如房地产行业投放、小微企业、金融扶贫等，以及近年新出现的问题，如假结构性存款猖獗、同业投资虚增一般存款、利用票据业务调节贷款规模等，均给出当头一棒。可以看出，在防范化解系统性风险的大背景下，治乱象将成为一个连续长期的任务，行业风险将进一步降低。

**2. 结构性存款大浪淘沙。**据央行数据，截至 2018 年末，我国商业银行结构性存款余额为 9.62 万亿元，同比增长 38%。爆发式增长中不乏大量“假结构性”存款。“假结构性存款”扰乱了市场秩序，抬高了负债成本。2018 年 9 月发布的理财新规要求“商业银行发行结构性存款应具备衍生产品交易业务资格”，一些没有衍生品交易资格的中小银行将暂停该业务。今年 5 月的 23 号文再次提出对禁止通过设置“假结构”变相高息揽储。可以预见，新政之后的结构性存款从规模上会调头直下，在业务属性上回归本源，打破假结构性存款的变相刚兑，结束结构性存款的野蛮竞争态势。商业银行也将因此降低资金成本，用短期利益换取长期发展，更好服务实体经济。

**3. 票据业务回归本源。**票据贴现占用表内信贷规模，易于交易转让，因此成为一些机构调节表内贷款指标的方式。近两年监管部门已出台多项政策，规范票据业务市场秩序。23 号文强调了对“调贷款规模”和“票据套利”违规行为的监管，票据业务将进一步出清风险，回归到促进商品生产和流通、服务实体经济的业务本源。

<sup>4</sup> 2018 年 12 月，银保监会发布《关于规范银行业金融机构异地非持牌机构的指导意见》，对异地非持牌机构进行规范。异地非持牌机构，是指未经监管机构批准，银行业金融机构在异地拥有固定营业场所或配备专门人员，实质开展经营性业务或为相关业务提供后台服务的机构。

#### 四、商业银行的对策

1. **检查整改，坚持依法合规经营。**商业银行应认真学习文件，逐一对照自查，“回头看”前期发现的问题是否已对症解决，整改措施是否对症恰当、是否存在简单一刀切等问题。对于新出现的问题，应做到立查立改，从激励约束机制、制度规程等方面深挖根源，严格做到依法合规。

2. **加强内控，完善机制文化建设。**从监管文件的工作重点和语言表述来看，23号文较去年的4号文，减少了违规问题的检查式表述，而更加注重合规做法的引导性表述，将促进合规建设作为政策出发点。商业银行一方面应花大力气加强内控合规的体制机制建设，完善规章制度，优化系统控制，实现制度和系统的硬性制约，构建合规经营的长效机制。另一方面，队伍建设和合规文化建设两手抓，加强全体员工的合规意识，筑建不敢违规和不想违规的思想堤坝。

3. **练就内功，提升综合吸存能力。**23号文中提到的对假结构性存款，以及对“通过同业投资或吸收保险资管计划等虚增一般存款”等行为的整顿，在增强存款业务规范性的同时，也会加大商业银行吸收存款的压力，市场竞争将更为有序但激烈。商业银行应注重锤炼内功，依靠综合能力吸引存款，用更紧密的客户关系、更便捷的服务渠道、更强大的品牌信誉、更优秀的服务能力，取代单靠价格取胜的策略。

附件 1： 2017-2018 年银行业乱象整治政策一览

附件 2： 《“巩固治乱象成果 促进合规建设”工作的通知》

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》