466--中国银监会办公厅关于开展银行业“违法、违规、违章”行为专项治理工作的通知  
（银监办发〔2017〕45号）

各银监局，机关各部门，各政策性银行、大型银行、股份制银行，邮储银行，外资银行，金融资产管理公司：

为进一步防控金融风险，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，扎严“制度笼子”，稳健规范发展，更好地服务于实体经济，决定在银行业金融机构中全面开展“违反金融法律、违反监管规则、违反内部规章”（以下简称“三违反”）行为专项治理工作。现将有关事项通知如下：

**一、明确目标任务，坚持问题导向**

当前银行业金融机构制度存在一些漏洞和“牛栏关猫”现象，有章不循、违规操作等问题屡查屡犯、屡罚屡犯，必须进行全面治理。通过开展“三违反”行为专项治理，促使银行业金融机构进一步深化合规文化建设，筑牢依法依规依章经营的制度基础和机制保障，消除风险管控盲区，切实做到令行禁止，着力打造“铁的信用、铁的制度、铁的纪律”，确保“不越监管底线、不踩规章红线、不碰违法违规高压线”。

各银行业金融机构和各级监管机构要充分认识开展“三违反”行为专项治理工作的重要性，切实按照要求做好治理工作。一是认真落实治理工作的主体责任和监管责任，正视问题和风险隐患，敢于揭盖子，要举一反三，以小见大，注重查错纠弊，严厉整改问责。二是深刻认识违规可能带来的惨痛代价，树立依法经营、合规经营、安全经营创造效益的理念，使金融法律、监管规则、内部规章都成为“带电的高压线”。三是紧盯关键制度、关键岗位、关键人员，重点关注二级及以下分支机构及其负责人，加强薄弱环节、案件多发领域风险排查，对合规管理抓早抓小，真正发挥内部规章制度“第一道闸门”作用。四是将监管规则内植于经营管理，嵌入整个运行体系，查缺补漏，筑好“篱笆”，做到有规可依、有规必依、纠查必严、违规必惩，对存在问题的机构和员工，要发现一起查处一起，涉嫌违法犯罪的要及时移送司法机关。五是继续弘扬“铁账本、铁算盘、铁规章”的“三铁”传统，“管好自己的员工，做好自己的业务，看好自己的资金”。各级监管机构要增强同风险赛跑的意识，履行好守护人的职责。

**二、加强组织领导，扎实有序推进**

（一）总体安排。银行业金融机构负责组织实施本系统各级机构自查；银监会各机构监管部门负责组织推动所监管机构的自查、“上对下”抽查，并进行督导；银监会现场检查局负责组织推动对银行业金融机构的监管检查工作；各银监局负责组织推动辖内机构的自查工作，并组织实施对辖内机构的监管检查。机构自查和监管检查的业务范围均为2016年末有余额的各类业务，必要时可以上溯或下延。

（二）机构自查。各银行业金融机构要开展全系统自查及“上对下”抽查，全面覆盖体制、机制、系统、流程、人员及业务，结合自身特点细化自查方案，自主确定自查和“上查下”的机构数量和业务比例。自查和“上查下”要有组织、有安排、有实施、有记录，自查发现案件线索的，要及时移送司法机关。对机构应查未查、应发现未发现、应处未处和处理不到位的问题，监管机构一经发现，从严从重处理。

（三）监管检察。银监会各机构监管部门根据日常监管掌握情况，结合以往非现场监管和现场检查发现的问题和风险隐患开展督导工作。各银监局要切实履行属地监管职责，可根据辖内风险状况自行确定检查机构的数量和业务比例，结合被查机构经营特点细化检查方案。监管检查原则上采取“双随机”方式进行，应实现辖内机构类别全覆盖，并注重对法人机构的检查。同时，各银监局在2017年实施的所有检查项目中，都应全面落实“三违反”专项治理工作的检查要点。

**三、落实报告要求，确保治理实效**

（一）机构自查报告

1.报告路径。各银行业金融机构应在汇总分支机构自查情况基础上，于2017年6月12日前将自查报告（文字及附表）报送监管部门。其中，银监会直接监管的法人机构将自查报告报送至银监会对应的机构监管部门，并抄送现场检查局；地方法人机构将自查报告报送至属地银监局（分局），并抄送银监会对应机构监管部门和现场检查局；银行业金融机构各级分支机构应将本级自查情况报送至属地银监局（分局）。对自查发现的重大违规问题，应及时专题报送。

2017年11月30日前，各银行业金融机构要全面完成自查、“上查下”以及监管检查发现问题的整改和问责工作，并形成报告（文字及附表）报送监管部门，拫告路径同上。

2.报告要求。银行业金融机构的自查报告将作为非现场监管和现场检查的重要参考依据，须由主要负责人签发。自查报告的内容应包括：一是自查工作组织实施情况；二是内部规章与合规机制基本情况及总体评价；三是自查发现的主要问题；四是问题存在的原因；五是整改和问责工作的具体情况，包括整改和问责进度安排、已（拟）采取的整改和问责措施、责任部门及责任人、对未整改和问责问题的说明等，并附整改问责台账；六是对监管工作的建议；七是下一步工作措施等。

（二）监管检查报告

1.报告路径。各银监局的监管检查应形成“1+N”份检查报告，即1份汇总辖内检查工作情况的总报告，N份按行别或机构类别汇总的分报告。其中，银监会直接监管机构的分支机构，以及城市商业银行、外资银行按行别分别汇总，农村中小金融机构按农村银行、农信社、新型农村金融机构分别汇总，非银行金融机构按信托公司、财务公司、金融租赁公司、消费金融公司等机构类别分别汇总。

各银监局于2017年6月12日前报送检查报告、附表及典型案例；6月底前报送现场检查意见书；7月底前报送“三违反”专项治理最终处理处罚结果（文字及附表）。上述材料报送银监会现场检查局的同时，抄送对应机构监管部门。

2017年6月30日前，银监会各机构监管部门汇总、上报所监管条线机构自查、监管督导及监管检查情况；现场检查局汇总、上报银监会“三违反”行为专项治理检查情况。

2.报告内容。各银监局的检查报告应包括以下内容：一是监管检查的组织实施情况；二是机构内部规章及合规管理机制建设和执行的总体情况；三是检查发现的主要问题和风险隐患；四是问题原因分析；五是采取的审慎监管措施，以及已（拟）处理处罚措施；六是相关政策建议等。

各银监局在监管检查中要注意收集整理2-3个典型案例，对分支机构因总行制度缺陷和管理漏洞而发生的问题，应在检查报告中予以体现。同时，对检查中发现的重大风险问题，应及时专题报送银监会。

（三）监管措施

银监会各机构监管部门和各银监局应结合机构自查、监管督导、监管检查和日常监管掌握的问题，提出针对性的监管意见，一行一策，督促机构严格整改问责。并视情况采取责令暂停业务、停止批准开办新业务、停止批准增设分支机构、责令调整董事及高管等审慎监管措施。

**四、严肃整改问责，依法廉洁监管**

对“三违反”专项治理工作中发现的问题，银行业金融机构要落实风险管控的主体责任，切实整改，严肃问责。对一时难以整改问责到位的问题，要建立台账，明确时限，责任到人。

各级监管机构要强化监管处罚，真正落实“三铁三见”要求。一是对自查工作不落实、屡查屡犯不收手、整改问责不到位、监管检查不配合的机构，要依法从严采取监管措施。二是切实做到应处必处，应罚尽罚，特别是对于重大经营管理信息隐瞒不报、花样翻新的利益输送等问题，要从严从重处罚。对高管人员违规参与非法融资活动的，坚决依法取消任职资格。对检查发现的案件线索，要及时移送司法机关。三是依法建立处罚机制。既要没收非法所得，也要处以罚款；要对违规机构和相关责任人员实施“双罚”；要将处罚结果与市场准入、履职评价、监管评级等挂钩；要进行通报和曝光，强化震慑效应。

各级监管机构要严格按照中央“八项规定”精神和整治“四风”要求，依法廉洁开展治理工作，严格执行银监会现场检查纪律，严格遵守保密规定，对于违反各项纪律的行为要坚决纠正并严肃处理。

为统筹推进“三违反”行为专项治理工作，请各银监局确定一名局级领导牵头负责，并确定一名处级干部担任联络人，于3月底前将相关人员名单及联系电话发送银监会现场检查局。

联系人：尤玉凤，010-66279365

邮箱：youyufeng@cbrc

何星：010-66278327

邮箱：hexing\_c@cbrc

附件：1.银行业“违法、违规、违章”行为专项治理工作要点

2.附表1-7（略）

中国银行业监督管理委员会办公厅

2017年3月28日

附件1

**银行业金融机构“违法、违规、违章”行为专项治理工作要点**

**一、制度建设**

全面梳理各项内部制度，排查制度与监管法律、法规、规章和指导性文件等监管规定的对接情况，审视内部制度的全面性、完善性、合规性。根据业务和风险的新变化、新现象、新特征，梳理各类规章制度，填补制度空白，更新已滞后于业务和发展的规则。要点如下：

（一）是否建立健全内部制度体系，对各项业务活动和管理活动制定全面、系统、规范的业务制度和管理制度，重要制度是否缺失。

（二）是否建立制度评价和完善机制，及时根据监管法律、规则和准则的变化情况，修订内部政策制度。

（三）内部制度是否充分体现各项监管要求，特别是信贷、同业、理财等业务方面的“三个办法、一个指引”、《关于规范金融机构同业业务的通知》（银发〔2014〕127号）、《关于规范商业银行同业业务治理的通知》（银监办发〔2014〕140号）、《关于规范商业银行理财业务投资运作有关问题的通知》（银监发〔2013〕8号）等重要监管规定，公司治理、内部控制、合规管理、风险管理、资本管理等方面的《商业银行公司治理指引》（银监发〔2013〕34号）、《商业银行内部控制指引》（银监发〔2014〕40号）、《商业银行合规风险管理指引》（银监发〔2006〕76号）、《银行业金融机构全面风险管理指引》（银监发〔2016〕44号）、《商业银行资本管理办法（试行）》（中国银监会令2012年第1号）等重要监管规定，服务收费、小微金融支持等政策方面的《商业银行服务价格管理办法》（中国银监会、国家发改委令2014年第1号）、《关于进一步落实小微企业金融服务监管政策的通知》（银监发〔2015〕38号）等重要监管要求，是否均在内部制度中予以体现。

（四）内部制度是否与监管规定相冲突或存在规定空白，内部制度规定是否绕道监管或逃避监管，选择性理解或曲解监管要求等。

**二、合规管理**

重点评估合规文化的塑造，合规意识与经营战略和风险偏好的结合，合规管理体系的建立和运行、合规行为激励等。要点如下：

（一）是否建立合规文化，确立合规意识，并将发展战略、风险偏好与合规理念有机结合。

（二）全体员工是否树立合规意识，特别是高管人员、关键岗位人员的合规意识是否到位。

（三）是否建立内部监督检查机制，“三道防线”尤其是法律合规、内部审计等部门在合规管理、整治“三违反”方面是否有效发挥作用。

（四）绩效考核是否充分体现合规因素，是否将监管处罚、监管发现问题、监管要求落实情况纳入绩效考核的范围。

（五）是否建立了有效的合规问责制度，严格对违规行为及有关人员进行责任认定与追究。是否存在问下不问上、以罚款代替纪律处分情况。

（六）是否建立有效案件防控机制，对案件线索或风险苗头能否及时发现并处理，对内外勾结骗贷、员工盗取客户资金等违法案件是否及时移送司法机关。

（七）是否制定了员工行为规范的相关制度，明确对员工的禁止性规定。

（八）是否加强对员工行为的监督和排查，建立员工异常行为举报、查处机制。

（九）对员工的合规培训是否到位等。

**三、风险管理**

重点评估全面风险管理体系的建立和运行情况，特别是流动性风险管理情况。要点如下：

（一）是否建立全面风险管理体系，及时识别、计量、评估、监测、报告和控制或缓释信用风险、市场风险、流动性风险、操作风险、国别风险、银行账户利率风险等各类风险。

（二）全面风险管理治理结构是否完善，组织架构是否健全，董事会、监事会、高管层、业务部门、风险管理部门和内审部门在风险管理中的职责分工是否明确，运行是否顺畅。

（三）是否制定清晰的风险管理策略、风险偏好并定期进行评估调整，是否设定风险限额并监控限额情况。

（四）风险管理政策和程序是否完善，覆盖面是否完整，是否根据风险偏好和风险状况及时评估资本和流动性的充足情况。

（五）是否制定应急计划特别是流动性应急计划，确保能及时应对和处理紧急或危机情况，是否定期更新、演练或测试应急计划。

（六）是否针对各类风险建立明确的内部评价考核机制，将各分支机构或主要业务条线形成的风险与其收益挂钩。

（七）是否将全面风险管理纳入内部审计范畴，定期审查和评价全面风险管理体系的充分性和有效性。

**四、流程及系统控制**

重点评估管理及业务流程对“三违反”行为的约束力，信息系统对业务管理的支撑和各类风险的刚性控制。要点如下：

（一）是否准确识别各项业务活动、管理活动的合规点及风险点，并采取适当的控制措施。

（二）各项监管规定及内控要求是否嵌入信息系统，通过系统刚性控制实现对业务及管理活动的有效制约。

（三）信息系统能否贯穿各级机构、覆盖各个业务领域，实现经营管理的信息化。

（四）信息系统能否有效实现对关键风险事项、重点控制环节的风险控制。

（五）信息系统能否为管理提供有力支撑，能否及时、准确提供经营管理所需要的各种数据。

（六）管理信息系统能否提供有效技术支撑，实现准确、及时、持续地计量、监测、管控和汇总各类风险状况。

**五、“三违反”突出领域**

重点评估乱设机构、乱办业务，不当利益输送，信贷、票据、同业、理财、信用卡等重点业务领域的风险突出环节，及信息披露不合规、重大经营管理信息隐瞒不报等问题，以检查业务的方式倒查内部制度和合规管理存在的问题。要点如下：

（一）乱办业务、乱设机构行为

1.是否未经批准设立分支机构，或违反规定从事未经批准或者未备案的业务活动。

2.创新业务是否做到制度先行，是否制定完善的规章制度和业务流程。

3.创新业务的规章、制度、流程等是否符合法律法规要求，能否覆盖业务的全过程及风险点。

4.人力资源和专业能力是否与创新业务的要求相匹配。

5.是否针对创新业务建立风险管理机制，是否恰当地评估和计量业务风险等。

（二）不当利益输送行为

1.商业银行是否违规向关系人发放信用贷款。

2.商业银行是否接受关系人以本行的股权作为质押并提供授信。

3.商业银行向关系人发放担保贷款的条件是否优于其他借款人同类贷款的条件。

4.商业银行是否违规为关联方的融资行为提供担保（关联方以银行存单、国债提供足额反担保的除外）。

5.商业银行的工作人员是否利用职务上的便利索取、收受贿赂或者违反国家规定收受各种名义的回扣、手续费。

6.商业银行的工作人员是否利用职务上的便利贪污、挪用、侵占本行或者客户资金，包括内外勾结骗取银行信贷资金，或员工盗取银行内部及客户资金等。

7.员工是否参与民间借贷、非法集资、充当资金掮客、过桥融资、为他人提供担保、经商办企业等。

8.员工是否违规查询、泄露、倒卖客户信息。

9.员工是否违规私售飞单和代理销售，误导或诱导客户购买投资产品等。

（三）信贷业务

1.是否建立完整、系统的内控制度和业务操作流程。

2.信贷资金是否被挪作他用。

3.信贷资金是否违规流入股市、期市。

4.信贷资金是否直接参与房地产炒作，是否在房地产开发贷款和按揭贷款中虚假、违规操作，包括一是违规为房地产开发企业发放贷款用于支付土地出让金；二是违规为四证不全、资本金比例不到位项目发放房地产开发贷款；三是未严格实行房地产开发贷款封闭式管理规定导致贷款挪作他用；四是违规绕道、借道通过发放流动资金贷款、经营性物业贷款等为房地产开发企业提供融资；五是违规发放“首付贷”，违规融资给第三方用于支付首付款、尾款，违规发放个人贷款用于购买住房；六是违规向未封顶楼盘发放个人住房按揭贷款，违规发放虚假个人住房按揭贷款，违规向“零首付”购房人发放住房按揭贷款。

5.是否违规为地方政府提供债务融资。

6.贷款三查是否严重不尽职，导致客户利用虚假证件、虚假报表、虚假凭证、虚假流水、虚假税票等虚假材料套取、骗取银行贷款资金。

7.是否违规与贷款中介合作办理授信业务；违规与小额贷款公司、担保公司、典当行等机构合作办理业务；外包人员违规参与办理授信业务；是否违规外包贷前尽职调查和贷后管理等核心业务。

8.是否违规办理抵质押担保，未尽职审查发现借款人提供虚假抵质押物，未尽职审查发现借款人对抵质押物办理重复抵质押、私自解押，未尽职审查发现担保人担保能力造假或超担保能力提供担保。

9.是否违规办理借壳贷款、假冒名贷款、借名贷款。

10.是否违规为无真实应收账款借款人办理虚假国内保理、违规发放流动资金贷款用于固定资产项目建设或用于股权投资等其他“三违反”行为。

11.是否违规通过人为调整分类等手段调节不良贷款。

12.是否违规处置、核销不良贷款，包括违规通过“搭桥”等手段藏匿不良贷款，违规通过相互代持、安排显性或隐性回购条款转移至表外等方式转移不良贷款等。

（四）票据业务

1.是否建立完整、系统的内控制度和业务操作流程。

2.是否违规办理无真实贸易背景银行承兑汇票业务。

3.是否利用承兑汇票业务虚增存贷款规模，包括违规将贷款和贴现资金转存保证金，虚增存款；滚动签发银行承兑汇票，以票吸存，虚增资产负债规模。

4.是否以贴现资金还旧借新，掩盖信用风险。

5.是否违规与“票据中介”、“资金掮客”合作开展票据业务或票据交易；违规委托中介机构办理票据业务；违规异地办理票据业务；违规将公章、印鉴、同业账户等出租、出借。

6.是否未按规定对票据实物进行查账、查库，是否账实不符；票据转贴现业务到期后是否未按规定先办资金结算后办票据提取。

7.同业票据转入行是否违规将票据交易资金划转至票据转出行在他行开立的账户。

8.是否通过票据转贴现业务转移规模，消减资本占用，利用“卖断+买入返售+到期买断”、“假买断、假卖断”、附回购承诺等交易模式，假卖断真出表，或帮助他行在月底代持，调节信贷规模。

9.是否将票据资产转为资管计划，以投资代替贴现，随意调节会计报表并减少资本计提。

（五）同业业务和理财业务

1.同业业务治理体系是否完善，是否有效落实专营部门制，授权管理体系是否健全，信息系统能否提供有效支撑。

2.理财业务组织管理体系是否完善，是否设立专门的理财业务部门，归口管理是否落实到位。

3.是否违规与名单外金融机构、非持牌金融机构开展业务；是否未经总行审批违规代理代销产品募集资金进行投资。

4.同业投资和理财投资非标资产是否严格比照自营贷款管理，对底层基础资产的投前调查是否尽职，投后管理是否到位，资金是否违规投向房地产以及国家法律、政策规定的限制性行业和领域。

5.同业投资和理财投资业务是否接受和提供第三方担保及“兜底”承诺，违规签订“抽屉协议”“阴阳合同”等。

6.是否严格执行风险隔离制度,是否通过发放自营贷款承接存在偿还风险的同业投资和理财投资业务；本行信贷资金是否违规为理财产品提供融资和担保；是否违规通过本行理财资金直接或间接对接本行信贷资产收益权；理财资金是否违规用于本行自营业务。

7.是否违规开展债券、票据、资管计划代持业务。

8.是否违规发行和销售“三无”理财产品（无真实投资、无测算依据、无充分信息披露）；是否强制搭售理财产品；是否未经内部审批授权私售理财产品等。

（六）信用卡业务

1.是否建立健全信用卡业务内部控制、授权管理和风险管理体系、组织、制度、流程和岗位，明确分工和相关职责。

2.是否未严格执行办理信用卡“三亲见”要求，导致假冒名、借名办理信用卡；

3.信用卡授信额度核定是否审慎，是否为提供虚假财力证明或无相应还款能力的持卡人提供高额授信并形成不良；

4.是否违规配合信用卡客户通过集中在某一特约商户刷卡、消费分期等套现；是否未对持卡人异常交易行为进行监控，导致大量套现引发风险；

5.是否违规办理信用卡透支用于购房等投资性领域或生产经营领域；是否违规批量办卡归集资金流入股市、房市等。

（七）信息披露问题

1.是否按监管要求建立信息披露制度。

2.是否遵循真实性、准确性、完整性和及时性原则，规范披露信息。

3.披露内容是否充分涵盖财务会计报告、各类风险管理状况、公司治理、年度重大事项等重要信息。

4.是否按照《银行业金融机构董事（理事）和高级管理人员任职资格管理办法》第三十一、三十三、三十四、三十五条的规定，向监管机构报告有关情况。

5.董事长（理事长）、行长（总经理、主任）及分支机构行长（总经理、主任）缺位时，金融机构指定相关人员代为履职时，是否在指定之后三日内向监管机构报告。

6.高管人员是否未经监管部门任职资格核准即履职。

7.是否及时向监管部门报告控股股东或实际控制人发生变更情况。

8.是否按照《重大突发事件报告制度》的规定，及时向监管部门报告严重影响金融秩序和社会稳定、严重影响正常经营和提供正常金融服务以及严重损害银行和客户利益等重大突发事件。

9.是否按规定向监管报送案件（风险）信息等。

**六、整改问责落实情况**

重点评估整改问责机制建立情况，对近两年由机构内部检查、外部审计评估及国家有关部门检查发现并指出的各类“三违反”行为，是否严格落实责任追究。要点如下：

（一）是否建立整改问责机制。

（二）对2015年以来机构内部检查、外部审计评估及国家有关部门检查发现的问题，是否建立整改台账，明确责任部门及责任人员，切实有效落实整改。

（三）对暴露的违规问题，能否采取有效的纠正措施，及时改进经营管理流程，修订相关政策、程序和操作要求。

（四）问责是否准确区分不同人员责任，问责是否到位。

（五）是否存在问下不问上、以罚款代替纪律处分等。

**七、检查依据**

1.《中华人民共和国商业银行法》；

2.《中华人民共和国银行业监督管理法》；

3.《中华人民共和国担保法》；

4.《中华人民共和国票据法》；

5.《中华人民共和国会计法》；

6.《金融企业会计制度》；

7.《商业银行与内部人和股东关联交易管理办法》（中国银监会令2004年第3号）；

8.《固定资产贷款管理暂行办法》（中国银监会令2009年第2号）；

9.《流动资金贷款管理暂行办法》（中国银监会令2010年第1号）；

10.《个人贷款管理暂行办法》（中国银监会令2010年第2号）；

11.《商业银行信用卡业务监督管理办法》（中国银监会令2011年第2号）；

12.《银行业金融机构董事（理事）和高级管理人员任职资格管理办法》（中国银监会令2013年第3号）；

13.《商业银行资本管理办法（试行）》（中国银监会令2012年第1号）；

14.《商业银行服务价格管理办法》（中国银监会、国家发展改革委令2014年第1号）；

15.《商业银行公司治理指引》（银监发〔2013〕34号）；

16.《商业银行内部控制指引》（银监发〔2014〕40号）；

17.《贷款风险分类指引》（银监发〔2007〕54号）；

18.《关于规范商业银行理财业务投资运作有关问题的通知》（银监发〔2013〕8号）；

19.《关于完善银行理财业务组织管理体系有关事项的通知》（银监发〔2014〕35号）；

20.《关于规范金融机构同业业务的通知》（银发〔2014〕127号）；

21.《关于规范商业银行同业业务治理的通知》（银监办发〔2014〕140号）；

22.《关于规范信贷资产转让及信贷资产类理财业务有关事项的通知》（银监发〔2009〕113号）；

23.《关于进一步规范银行业金融机构信贷资产转让业务的通知》（银监发〔2010〕102号）；

24.《关于规范银行业金融机构信贷资产收益权转让业务的通知》（银监办发〔2016〕82号）；

25.《关于进一步加强银行业务和员工行为管理的通知》（银监办发〔2014〕57号）；

26.《关于票据业务风险提示的通知》（银监办发〔2015〕203号）；

27.《银行业金融机构全面风险管理指引》（银监发〔2016〕44号）；

28.《关于进一步落实小微企业金融服务监管政策的通知》（银监发〔2015〕38号）；

29.《重大突发事件报告制度》（银监办发〔2005〕54号）；

30.其他涉及的法律法规和规范性文件。