467--中国银监会办公厅  
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）

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：

为贯彻落实中央经济工作会议精神，引导银行业回归本源，专注主业，规范经营行为，有效防控风险，不断提高服务实体经济质效，银监会决定在银行业金融机构全面开展“监管套利、空转套利、关联套利”（以下简称“三套利”）专项治理工作。现将有关事项通知如下：

**一、提高思想认识，明确目标任务**

本次专项治理工作是贯彻落实中央经济工作会议精神和银监会2017年度工作计划的具体部署，是针对当前各银行业金融机构同业业务、投资业务、理财业务等跨市场、跨行业交叉性金融业务中存在的杠杆高、嵌套多、链条长、套利多等问题开展的专项治理。

各银行业金融机构和各级监管部门机构要高度重视，狠抓落实，整治部分机构存在的“干活不弯腰”、“坐地收钱”、“只收费不服务”等官商作风；缩短企业融资链条，降低企业债务杠杆，切实查纠偏离服务实体经济的业务和行为；使资金真正投向实体经济，提高金融服务实体经济的能力和水平。

**二、加强组织领导，扎实有序推进**

（一）总体安排。各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”的机构数量及业务比例。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，将从严从重处理。

（三）监管检查。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，各银监局在今年实施的所有检查项目中，都应全面落实“三套利”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）机构自查要求报告

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，报告路径同上。

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，包括整改和问贲进度安排、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）监管检查要求报告

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（公司）分别汇总，农村中小金融机构按农村银行、农信社、新型农村金融机构类别分别汇总，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“三套利”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“三套利”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，依法廉洁工作监管**

对“三套利”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。对一时难以整改和问责到位的问题，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，特别是对于违规开展关联交易、花样翻新的套利行为和利益输送等问题，要从严从重处罚。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查处。

为统筹推进加强对“三套利”行为专项治理工作的统筹推进，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报送银监会现场检查局。

联系人：刘省非，010－66279531

邮箱：liuxingfei@cbrc

王　翠，010－66278876

邮箱：wangcui@cbrc

附件：1．银行业金融机构“监管套利、空转套利、关联套利”专项治理工作要点

2．附表1-4（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“监管套利、空转套利、关联套利”专项治理工作要点**

**一、指导原则**

（一）银行业金融机构董事会要切实负责同业、理财（资管）等通道类业务的发展规划和风险管控工作。各机构要制定符合经济、金融发展实际和本机构风险管理能力的目标和规模，对本机构通道类业务近年的发展情况进行梳理和总结，检查是否存在过激或与本行风险管控能力不相适应的发展战略及规划。通道类业务发展速度和规模过高且风险管理能力明显跟不上要求的机构，应制定切实有效的整改计划。

（二）对于交叉性金融产品，总体原则是资金来源于谁，谁就要承担管理责任，出了风险就要追究谁的责任；相应监管机构也要承担监管责任。

（三）对于资金来源于自身的资产管理计划，银行业金融机构要切实承担起风险管控的主体责任，不能将项目调查、风险审查、投后检查等自身风险管理职责转交给“通道机构”。

（四）各银行业金融机构在防范外部风险冲击方面，要管好自己的员工、自己的业务和自己的资金。尤其是要建立银行体系与资本市场、债券市场、保险市场、外汇市场之间的防火墙，不得为各类债券或票据发行提供担保。禁止将非持牌金融机构列为同业合作交易对手。

**二、监管套利**

监管套利是银行业金融机构通过违反监管制度或监管指标要求来获取收益的套利行为。

（一）规避监管指标套利

1.规避信用风险指标。主要内容包括但不限于：

（1）是否存在通过各类资管计划（包括券商、基金、信托、保险、期货等）违规转让等方式实现不良资产非洁净出表或虚假出表，人为调节监管指标；

（2）是否违反监管规定或会计准则，通过调整贷款分类、重组贷款、虚假盘活、过桥贷款、以贷收贷、平移贷款等掩盖不良，降低信用风险指标或调整拨备充足率指标；

（3）是否存在低估抵债资产的损失程度或抵债资产减值准备计提不足的情况；

（4）是否存在理财资金投资非标债权资产总额超过规定上限的情况；

（5）是否存在同业融入资金余额占比负债总额超过三分之一的情况。

2.规避资本充足指标。主要内容包括但不限于：

（1）是否存在同业业务、票据业务、理财业务未按照“穿透性”原则和“实质重于形式”原则，准确进行会计核算、风险计量并足额计提资本的情况，包括但不限于：通过违规提供同业增信，或通过借助券商、基金、信托、保险、期货等通道方，设立定向资管计划、有限合伙股权理财融资等模式；

（2）是否通过卖出回购或以表内资产设立附回购协议的财产权信托等模式，将金融资产违规出表或转换资产形态以达到调节监管指标的目的；

（3）转贴现卖出票据、卖断附带追索权的票据业务是否按照规定计提资本；

（4）是否存在以拆分时段买入返售相同票据资产，减少风险资产占用；

（5）是否存在利用第三方机构，将票据资产转为资管计划，以投资替代贴现，随意调节会计报表并减少资本计提；

（6）是否存在考察期末时点将风险权重相对较高的同业资金缴存央行，期末立即转回，人为调节会计报表和资产风险权重，虚增资本充足率及收益调节的情况；

（7）是否存在将不符合小微企业条件客户人为调整为小微企业，致使信用风险加权资产计量不准确。

3.规避流动性风险指标。主要内容包括但不限于：

（1）是否存在利用票据业务，以票吸存虚增存贷款规模；

（2）是否存在通过同业业务倒存，将同业存款变为一般性存款；

（3）是否存在协助同业机构违规将同业存款变为一般性存款等；

（4）是否存在违规开展资金池理财业务，理财产品期限严重错配，通过滚动发售、混合运作、分离定价，发行分级理财产品或理财产品与代销产品之间相互交易，调节流动性，隐匿流动性风险；

（5）是否通过将非标资产人为调整按照标准资产核算，影响流动性指标；

（6）是否将理财资金转为一般性存款。

4.规避其他类指标。主要内容包括但不限于：

（1）是否通过理财业务与自营业务之间相互交易，规避信贷规模控制或将自营资产出表或减低信用风险加权资产；

（2）是否通过违规办理同业代理转贴现业务，隐匿信贷资产规模；

（3）表外理财业务违规通过人为调整将非标准化转为标准化，突破非标监管指标；

（4）是否存在利用“卖断＋买入返售＋到期买断”、“假买断、假卖断”、附加回购承诺等交易模式，调节信贷指标；

（5）是否存在倒换业务类型，提增中间业务收入等；

（6）是否存在多头开户、多头借款、多头互保突破集团客户集中度要求；

（7）是否存在通过重分类债券投资调整利润，债券投资未准确估值或提足拨备；

（8）是否为违规交易场所提供承销、开户、托管、资产划转、代理买卖、投资咨询、保险等服务；

（9）是否存在本行自营资金购买本行理财产品现象。

（二）规避监管政策违规套利

1.违反宏观调控政策套利。重点检查银行业金融机构是否贯彻落实国家行业调控政策和信贷调控政策。包括但不限于：

（1）信贷资金是否借道建筑业或其他行业投向房地产和“两高一剩”行业领域；

（2）是否通过同业业务和理财业务或拆分为小额贷款等方式，向房地产和“两高一剩”等行业领域提供融资；

（3）是否通过同业非标投资、理财投资等方式，继续对“僵尸企业”以及环保排放不达标、严重污染环境且整改无望的落后企业提供授信；

（4）是否违反落实新预算法和国务院关于地方政府性债务管理的有关要求，通过产业基金、委托贷款等方式提供融资放大政府性债务，通过产业基金等进行非标资产投资等；

（5）是否发放虚假用途的贷款用于股票或理财投资；

（6）是否人为调整企业标准形态，完成小微企业贷款“三个不低于”目标。

2.违反风险管理政策套利。重点检查包括但不限于：

（1）是否放松风险管理或授信条件，以形式审查替代实质审查，为不符合条件的客户办理授信业务；

（2）是否放松信用证结算管理使企业挪用信用证结算回款，套取银行信用；

（3）是否给予企业进出口两端双重融资或开立与业务周期严重错配的信用证；

（4）是否开展三方或以上交易对手之间的买入返售或卖出回购业务；

（5）是否使用不符合监管规定的金融资产办理买入返售（卖出回购）业务；

（6）是否规避自营贷款尽职调查、风险审查和风险管理要求，通过非标准化债权同业投资业务和理财产品非标准化债权资产投资提供授信融资；

（7）是否存在银行名义上代销主动管理类信托产品，实际主导相关项目选择、尽职调查、审批以及贷后管理，并与信托公司签订隐性回购条款的情形。

3.利用不正当竞争套利。重点检查包括但不限于：

（1）是否依据虚假的合同、增值税发票、银行进账单、他项权证以及审计报告等办理授信业务；

（2）是否向不符合固定资产贷款标准的企业和项目改为发放流动资金贷款；

（3）是否与企业签订债权债务抵销协议，为企业在会计报表中抵销金融资产和负债提供便利；

（4）是否与中介合作，离行离柜办理无真实贸易背景票据贴现非法牟利；

（5）是否通过票据业务为他行隐匿、消减信贷规模提供“通道”；

（6）是否通过签订“阴阳合同”或抽屉协议等行为为非保本理财提供保本承诺；

（7）是否存在将本行票据业务完全授信给第三方非金融机构办理。

4.增加企业融资成本套利。重点检查包括但不限于：

（1）是否强制设定条款或协商约定将部分贷款转为存款；

（2）是否以存款作为审批和发放贷款的前提条件；

（3）是否要求客户接受不合理中间业务或其他金融服务收取费用；

（4）是否将利息分解为费用收取，变相提高利率；

（5）是否在发放贷款或以其他方式提供融资时强制捆绑搭售理财、保险、基金等金融产品；

（6）是否笼统将贷款利率上浮至最高限额；

（7）是否将经营成本以费用形式转嫁给客户；

（8）是否对小微企业贷款收取承诺费、资金管理费；

（9）是否对小微企业及其增信机构严格执行限制收取财务顾问费、咨询费等费用；

（10）是否承担抵押登记费。

**三、空转套利**

空转套利是指银行业金融机构通过多种业务使资金在金融体系内流转而未流向实体经济或通过拉长融资链条后再流向实体经济来获取收益的套利行为。

（一）信贷“空转”

主要内容包括但不限于：

（1）是否存在以虚增存款和中间业务收入为目的为企业组合办理表内外融资业务，拉长融资链条、造成资金低效空转、增加企业负担的现象；

（2）是否存在以本行表内表外融资违规置换他行表内表外融资等方式，用于企业举新债还旧债，资金未被真正用于生产经营的现象；

（3）多头过度授信集团企业及个人信用贷款领域，是否存在信贷资金被挪用于委托贷款、理财、信托、证券市场等现象；

（4）是否存在违规发放“搭桥贷款”，套取银行资金进行民间借贷及投向高利率行业的现象。

（二）票据“空转”

主要内容包括但不限于：

（1）是否存在循环开立无真实贸易背景的承兑汇票并办理贴现，套取保证金，虚增存款和中间业务收入的情况；

（2）是否存在通过组合运用卖断、买入返售、买断转贴等方式，将票据在资产负债表内转移出去逃避信贷规模管控、赚取买卖差价的行为；

（3）是否存在借助跨业合作通道，通过信托、券商等“通道”模式，运用理财资金投资票据资产的行为；

（4）是否存在违规办理不与交易对手面签、不见票据、不出资金、不背书的票据转贴现“清单交易”业务；

（5）是否存在违规配合客户办理无风险敞口、无真实贸易背景银行承兑汇票业务进行套利导致资金在银行体系空转。

（三）理财“空转”

主要内容包括但不限于：

（1）是否存在以理财资金购买理财产品的现象；

（2）是否存在非银机构利用委外资金进一步加杠杆、加久期、加风险等现象；

（3）是否存在理财资金为各类监管套利提供支持的情况；

（4）是否存在利用同业理财购买本行同业存单现象；

（5）简述本行理财资金委外规模（主要指购买券商、保险、基金、信托、期货等各类机构发行的资产管理计划）以及主动管理和非主动管理的规模情况，并列明简要交易结构。

（四）同业“空转”

主要内容包括但不限于：

1.同业资金空转。

（1）是否存在通过同业存放、卖出回购等方式吸收同业资金，对接投资理财产品、资管计划等，放大杠杆、赚取利差的现象；

（2）是否存在通过同业投资等渠道充当他行资金管理“通道”，赚取费用，而不承担风险兜底责任的现象（信托公司开展的风险管理责任划分清晰的事务管理类信托除外）；

（3）是否存在通过同业绕道，虚增资产负债规模、少计资本、掩盖风险等现象。

2.同业存单空转。

是否通过大量发行同业存单，甚至通过自发自购、同业存单互换等方式来进行同业理财投资、委外投资、债市投资，导致期限错配，加剧流动性风险隐患；延长资金链条，使得资金空转套利，脱实向虚。

**四、关联套利**

关联套利是指银行业金融机构通过利用所掌握的关联方或附属机构资源，通过设计交易结构、模糊关联关系和交易背景等形式，规避监管获取利益的套利行为。

（一）违规向关联方授信、转移资产或提供其他服务

1.违反或规避限制性政策规定。主要内容包括但不限于：

（1）是否存在以降低定价标准、贷款贴息、腾挪收益、显性或隐性承诺等方式变相优化关联交易条件的情况；

（2）是否存在向关联方的融资行为提供显性或隐性担保的情况；

（3）是否存在通过掩盖或不尽职审查关联关系、少计关联方与商业银行的交易、以不合格风险缓释因素计算对关联方授信风险敞口、“化整为零”等方式，规避重大关联交易审批的情况；

（4）是否存在借道其他银行、信托、证券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；

（5）是否存在通过投资关联方设立的基金、合伙企业等，违规转移信贷资产，并规避关联交易审批的情况；

（6）是否通过关联方进行利益输送、调节收益及本行资产负债表等行为。

2.违反或规避关联授信集中度控制。主要内容包括但不限：

（1）向关联方所在集团统一授信是否覆盖全部关联企业，是否存在通过掩盖或不尽职审查关联方的关联关系，规避关联授信集中度控制的情况；

（2）是否存在未按“穿透原则”认定关联方和关联方所在集团授信或未真实反映风险敞口，规避关联授信集中度控制的情况。

3.违反或规避股权管理规定。主要内容包括但不限于：

（1）是否存在通过掩盖关联关系、股权代持、股权转让等方式，违规超比例持有商业银行股权、变更持股或股份总额5%以上股东的情况；

（2）在增资扩股、引入战投、员工持股、股权激励等实施过程中，是否存在股权定价偏低、“低买高卖”等违规向关联方、高管层等输送利益的情况；

（3）是否存在以股权提供质押反担保等变相接受本行股权作为质押提供授信的情况；

（4）股东质押本行股权，是否存在高估股权价值，套取信贷资金、放大股权风险的情况。是否存在通过控制关联子公司并为子公司提供资金等方式间接控制本行或他行股权。

（二）违反或规避并表管理规定

主要内容包括但不限于：

1.是否存在未将商业银行具有实质控制权的机构，或借道理财、代销、同业等渠道通过复杂交易结构设立且商业银行具有实质控制权或重大影响的合伙企业、合伙制基金等被投资机构，或业务、风险、损失等对商业银行集团造成重大影响的被投资机构等纳入并表范围，规避资本、会计或风险并表监管的情况，并表处理是否全面合规；

2.是否存在借道相关附属机构，利用内部交易转移资产，调节业务规模以及不良、拨备、资本等监管指标的情况；

3.是否存在利用境内外附属机构变相投资非上市企业股权、投资性房地产，或规避房地产、地方政府融资平台等限制性领域授信政策的情况；

4.同一或关联客户是否借道银行集团各附属机构，特别是信托公司、金融租赁公司、证券公司、保险公司、资产管理公司等机构，通过复杂交易结构和安排进行融资，形成不正当利益输送，侵害其他投资者或客户权益，或规避监管政策限制、关联集中度控制等情况；

5．是否通过购买QDII产品等投资国内房地产企业在境外发行的债券。