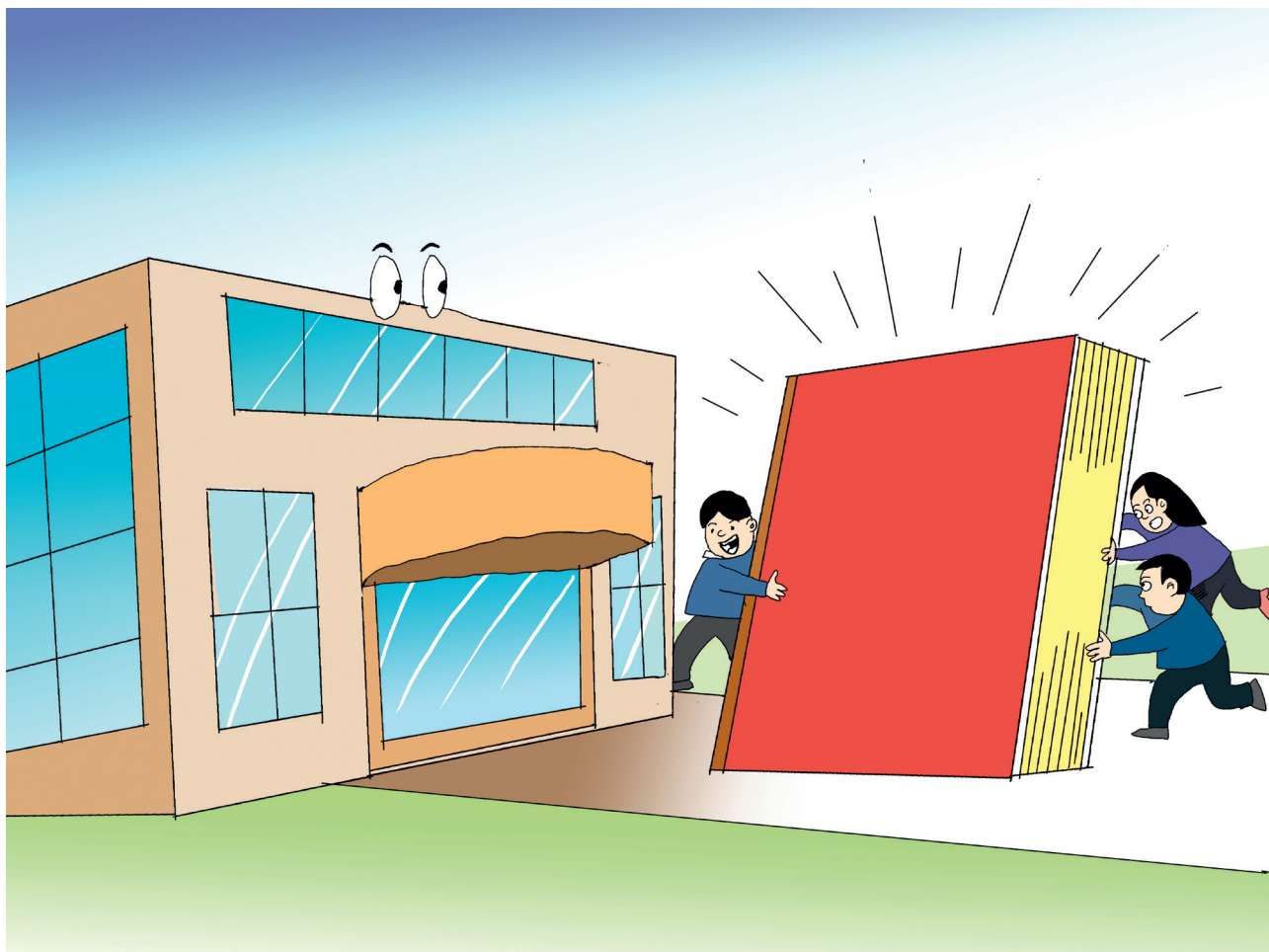


银行监管法修订： 金融治理体系的全面升级

银行监管法修订有助于更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，切实提高我国金融治理体系的现代化水平。

文 | 本刊特约记者 夏木



现行《中华人民共和国银行业监督管理法》（以下简称“现行银行监管法”）于2004年2月实施，并于2006年接受了一次修订。随着银行业资产规模持续增长，金融市场化程度不断提高，现行银行监管法因部分规定相对滞后且在某些重要领域存在空白，越发难以满足监管实践的需要。要进一步提高监管能力、防范化解金融风险，推动银行业健康可持续发展，对现行银行监管法进行整体修订势在必行。

今年11月11日，中国银行保险监督管理委员会（以下简称“银保监会”）发布《中华人民共和国银行业监督管理法（修订草案征求意见稿）》（以下简称“征求意见稿”），向社会公开征求意见。此番修订，是银保监会根据形势变化，在总结国内成果、借鉴国际经验的基础上，进行的一次“系统升级”。

与征求意见稿同步发布的起草说明指出，当前银行业监管存在的问题概括起来有以下三点：一是对银行业金融机构主要股东、实际控制人的监管力度不够，事前审批、事中监管、事后处罚的依据不足；二是银行业金融机构风险处置和市场退出的相关规定存在早期干预机制不完善、缺少有效处置工具等问题；三是由于金融违法成本偏低，银行业违法违规行为日益复杂，而现行法律覆盖面有限且处罚力度不足。本次修订主要解决这三个方面的问题。

对主要股东、实际控制人加强监管

近年来，股东股权和关联交易方面的问题成为中小银行保险机构乱象丛生的主要原因，也是监管查处的重点。自2019年以来，银保监会已分五批次向社会公示了银行保险机构重大违法违规股东。征求意见稿特别将银行机构主要股东、实际控制人纳入监管范围，并建立了事前准入审批、事中持续监管、事后处置处罚的全流程监管制度，为整治银行业市场乱象提供了有力的法律

保障。

在事前准入审批方面，征求意见稿增加了银保监会对实际控制人的审查权限（覆盖机构设立前准入审批、实际控制人发生变更时的审批），银保监会应对实际控制人的资金来源、财务状况、资本补充能力、股权结构和诚信状况等进行审查（覆盖机构设立前准入审批以及实际控制人发生变更时的审批）。

在事中持续监管方面，征求意见稿明确要求，实际控制人应当履行资料报送义务，遵守关联交易、信息披露等法律、行政法规和银保监会的规定，不得滥用控制地位，损害银行业金融机构、存款人和其他客户的合法权益。

在事后处置处罚方面，征求意见稿对实际控制人规定了监管强制措施，包括“逾期未改正或者情节特别严重的将可能被禁止其投资银行业金融机构”；明确了实际控制人的资料报送罚则；新增对实际控制人违法行为的罚则，其中包括对实际控制人以不正当手段取得行政许可的罚则。

本次修订突出了对金融机构股东、实际控制人的全流程监管。在准入审批环节，规定主要股东、实际控制人必须符合法定条件；在行为规范环节，实行“穿透式监管”。除了明确主要股东的守法义务和出资义务，还明确了其股权信息报告义务——银行业金融机构的主要股东需逐层说明其股权结构直至实际控制人，包括与其他股东的关联关系或者一致行动关系。也就是说，主要股东必须及时、准确、完整地报告自身以及控股股东、实际控制人、关联方、一致行动人的相关情况。

征求意见稿还专门规定了对股东的强制监管措施，对滥用权利的股东可以责令其转让股权，并进一步规定强制转让股权可以申请法院强制执行。在罚则方面，遵循“以终为始”的理念，对股东、实际控制人在非法获取行政许可、日常报送环节违规、干预经营违规“反哺”和未能控制

股东股权和关联交易方面的问题成为中小银行保险机构乱象丛生的主要原因之一，也是监管查处的重点。

银保监会向社会公开的五批银行保险机构重大违法违规股东

公开时间	违法违规		
	行为数量	股东数量	具体事由
第一批 2020/7/4	6个	38家	1. 违规开展关联交易或谋取不当利益；2. 编制提供虚假材料；3. 关联股东持股超一定比例未经行政许可；4. 入股资金来源不符合监管规定；5. 单一股东持股超过监管比例限制；6. 实际控制人存在涉黑涉恶等违法犯罪行为。
第二批 2020/12/11	6个	9家	1. 入股资金来源不符合监管规定；2. 编制提供虚假材料；3. 关联持股超过监管比例限制；4. 违规开展关联交易或谋取不当利益；5. 股东或实际控制人存在涉黑涉恶等违法犯罪行为；6. 以不正当手段获得行政许可。
第三批 2021/5/14	6个	19家	1. 入股资金来源不符合监管规定；2. 存在涉黑涉恶等违法犯罪行为；3. 编制提供虚假材料；4. 股东及其关联方违规占用信托公司固有资金或信托资金；5. 拒不按照监管意见进行整改，不配合监管部门开展风险处置；6. 违规将所持股权进行质押融资。
第四批 2021/12/10	7个	15家	1. 违规开展关联交易；2. 隐瞒关联关系；3. 入股资金来源不符合监管规定；4. 严重逃废银行债务；5. 违规转让股权；6. 违规代持股权；7. 利用平台虚构业务进行融资。
第五批 2022/5/31	10个	43家	1. 入股资金来源不符合监管规定；2. 违规代持银行保险机构股份；3. 隐瞒关联关系；4. 违规开展关联交易；5. 存在严重逃废债行为；6. 股东及其关联方违规挪用、占用资金；7. 违规将所持股权进行质押融资；8. 违规安排未经任职资格核准的人员实际履行董事、高管职责；9. 拒不按照监管意见进行整改；10. 存在涉黑涉恶等犯罪行为。

> 资料来源：中国银行保险监督管理委员会官方网站

风险外溢等方面的违法违规行为，扩大处罚范围，加强打击力度。

对银行业第三方机构加强监管

近年来，我国防范化解金融风险取得了重大阶段性成果：2017～2021年，我国主动处置银行业不良资产超过12万亿元，不仅精准处置了“明天系”“安邦系”、海航集团、方正集团等大型集团的风险，还平稳化解了一批高风险中小金融机构风险。为了发挥第三方专业机构的能力，进一步丰富监管工具箱、有效打击违法行为，本

次修订中加入了大量有关风险处置的规定。

一是建立早期干预机制，拟议早期干预措施在出现风险前，明确银保监会“可要求银行业金融机构制定和实施恢复和处置计划”的自由裁量权。二是为了应对风险，完善银保监会日常监管的具体措施，包含监管谈话、风险提示、提出监管意见等；同时补充完善针对银行的监管强制措施的具体内容：新增限制风险资产规模、调整监管指标要求等。三是完善接管和市场退出机制，具体包括：明确接管组的法律地位、细化接管组的法定职责和具体接管措施；新增行政重组的方

式；新增行业保障基金管理机构参与风险处置的方式；明确银行破产申请的两种方式。

本次修订还增加了对银行业第三方机构的监管授权，丰富了监管工具。征求意见稿规定，首先，“银行业第三方机构”的范围系为银行业金融机构提供资产评估、资信评级、信息科技、征信、审计、会计、法律等服务的机构。其次，银行业监督管理机构根据履行职责的需要，有权要求银行业第三方机构提供与银行业金融机构业务活动相关的文件、资料、数据，相关信息、资料应当真实、准确、完整。再次，增设了对银行业第三方机构的监管措施，包括对其进行现场检查、责令银行业金融机构暂停或者停止与其开展合作、虚假陈述罚则等。最后，本次修订还极具创新性地提出，监管部门也可以委托第三方机构，提升监管能力。

此外，征求意见稿还规定：“银行业监督管理机构根据履行职责的需要，可以委托或者要求银行业金融机构委托会计师事务所、律师事务所、资产评估机构等专业机构对银行业金融机构的财务状况、内部控制状况、资产价值、业务合规情况等审计或者评估。”

对银行业从业人员加强监管


所谓“徒法不足以自行”，监管措施最终还是要落实到人，才会真正发挥作用。本次修订对银行业从业要求进行了一系列强化。

一是从高管入手，增加了针对董事、监事、高级管理人员和其他履行重要职责人员的监管规定和罚则，提高其违法成本。在准入和日常报送环节，新增了上述人员的任职资格前置审批要求和上述人员变更的信息披露要求；在风险处置环节，新增了银行被接管、重组、撤销或者出现重大风险时对上述人员采取的措施；当银行业金融机构违反审慎监管规则时，新增了对上述人员的强制措施，并强化了机构和人员双罚制的规定。

二是完善了违法认定和处罚条款，以解决人员单罚法律依据不足的问题。禁止从业人员利用职务之便索取、收受贿赂或者违反规定收受各种名义的回扣、手续费等。如果违反这一规定，没收其违法所得，同时银行业监督管理机构还可以依据不同情形，采取下列措施：警告；处五万元以上一百万元以下罚款；取消一定期限直至终身的任职资格；在一定期限直至终身禁止从事银行业工作。

三是加强了处罚力度，提高了大部分违规行为的罚款金额。在现有处罚规定的基础上，还明确规定了以下几种处罚机构和人员双罚的情形：未经前置批准开展重大股权投资或其他重大业务活动；相关人员未经任职资格审查履职；严重违法审慎监管规则或者行为监管规则，导致刑事案件、重大风险或者严重损害存款人和其他客户合法权益；拒绝或者阻碍非现场监管或者现场检查；提供虚假的或者隐瞒重要事实的报表、报告等文件、资料、数据；违反规定向境外提供文件、资料、数据。

汲取过去几年银行业风险处置和违法打击的经验教训，本次修订还专门完善了限制有关人员出境的规定。特别是在接管、机构重组、撤销清算期间以及出现重大风险时，银行业监督管理机构可以对直接负责的董事、监事、高级管理人员、其他履行重要职责的人员和直接责任人员采取以下措施：一方面，不准其出境并通知移民管理机构执行；另一方面，申请司法机关禁止其转移、转让财产或者对其财产设定其他权利。

总而言之，本次修订以防范化解金融风险、提高监管有效性为总体目标，有助于更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，切实提高我国金融治理体系的现代化水平。这不仅是一部“监管能力强化法”和“治理体系完善法”，更是一部“金融服务实体经济的引导法”。

建立健全金融风险处置机制的重要性日益凸显，为此，应将第三方专业机构的能力“为我所用”，进一步丰富监管工具箱、有效打击违法行为。