

—《关于预防银行业保险业从业人员金融违法犯罪的指导意见》解（续）

（中）

二、准确把握《指导意见》的主要内容

《指导意见》共计四个部分 26 条，分别为基本原则（4 条）、预防重点领域金融违法犯罪（11 条）、强化机构内控和行业自律机制建设（6 条）、依法严惩、加强对监管和联动协调（5 条）。《指导意见》与起草初稿框架基本一致，基本原则等部分内容有明显补强。与《指导意见》征求意见稿相比，主要是基本原则有部分调整，预防重点领域金融违法犯罪内容中删除了重点关注的金融犯罪的罪名，条款文字表述也做了必要的修改。

（一）防控“两业”案件需要坚持“四结合”

预防“两业”从业人员违法犯罪行为，一个重要的现实目标是防控银行保险机构发生违法犯罪案件。“两业”对涉及从业人员的违法犯罪案件防控工作始终常抓不懈，但“两业”金融机构对案件认识与防控还不一致。一般而言，案件可以包括民事案件、商事争议案件、行政违法案件、犯罪案件以及违纪案件。《指导意见》定位于“两业”从业人员违法犯罪案件，并不包括违纪案件等其他案件防控，亦没有按照内、外部案件区分为不同级别。《指导意见》通

篇对案件定义凸显一致性，并强调**防控案件坚持“四结合”**：一是**加强党的领导与党的建设相结合**。要求“两业”金融机构不折不扣贯彻执行新时代党的建设总体要求和全面从严治党战略部署，压实党建工作责任，维护法规制度严肃性和权威性。这一要求，充分体现了**预防从业人员违法犯罪工作第一责任是“两业”金融机构各级党委和党委一把手，党员领导干部应当在预防从业人员违法犯罪工作中发挥模范带头作用**。二是**“长短结合”**，即坚持**长效机制建设与短期重点惩治相结合**。不同时期，“两业”案防形势也不同，重要人员、关键岗位、重点专业防控要求亦不相同。如在监管机构实施强监管之前，一些金融机构理财“飞单”事件、存款变保单投诉等频发，成为社会反映强烈问题。再如在年中岁尾，个别银行业金融机构通过以贷收贷、不洁净转让、违反五级分类规定等方式掩盖不良资产，规避监管要求，甚至掩盖违法犯罪行为。为此《指导意见》提出**惩防结合，标本兼治，关注人、看住钱、筑牢制度的防控墙**。三是**坚持内控、自律、监管三结合**。要求“两业”金融机构承担预防从业人员的主体责任，建立银行业、保险业以及其他行业协作、合作机制，强化外部监督管理，建立“三位一体”的预防违法犯罪工作体系，形成齐抓共管的治理格局。四是**坚持金融监管部门与检察机关、公安机关和司法机关联动协调，建立跨区域、跨部门、跨领域的监督惩处机制**。概括而言，《指导意见》的基本原则就是“一条主线、两个并重、三位一体、四机关联动”。

（二）突出“两业”重点业务领域违法犯罪行为防控

“两业”从业人员违法犯罪行为表现具有多样性、复杂性、专业性和危害性，预防其从业人员违法犯罪行为要体现“标本兼治，重在治本。查防结合，重在预防”的具体工作原则。《指导意见》不可能面面俱到，需要突出重点。在思路，可以从“两业”从业人员违法犯罪大数据所体现的犯罪罪名进行排列式，也可以从“两业”重点业务活动涉及违法犯罪行为表现上进行梳理。《指导意见》征求意见稿中，试图体现前述两个维度，明晰了“两业”重点业务活动需要关注的犯罪罪名。但是“两业”大量的违规行为、违法行为并不必然涉及犯罪，作为监管指导性文件确无必要列明关注刑法所确定的罪名，而揭示重点业务领域的违法行为更具有现实意义。

值得注意的是，银行业金融机构众多、资产规模庞大、重点业务较多。而保险业相对于银行业而言主业突出，主要体现在承保、理赔、骗保、保单销售以及保险资金运用等业务。故而《指导意见》中重点领域即重点业务领域违法犯罪行为 11 条中，描述银行业重点业务包括信贷、同业、不良资产、资产管理、信用卡、现金管理等有 6 条，专门描述保险业重点业务的有 1 条，描述“两业”共同重点业务领域包括第三方合作、金融市场、洗钱与恐怖融资、信息科技等有 4 条。在一定意义上说，预防好“两业”的重点业务领域从业人员违法犯罪行为，也就遏制“两业”案件高发态势。

银行业预防业务领域金融违法犯罪行为的重点。“存、贷、汇”是传统银行的三大业务，信贷业务中的违法犯罪行为始终是高发领

域。银行业监管机构、银行内部对信贷业务活动规范较多，如《贷款通则》、“三法一指引”等等，但仍然不能避免信贷业务人员涉嫌违规、违法乃至犯罪行为的发生。尤其是涉及信贷业务受理、抵押物评估与核保、合同签订、贷款发放和贷后管理等环节问题突出。因此，银行业也非常关注的违法发放贷款罪、骗取贷款罪、贪污贿赂罪等犯罪行为多出现在这些环节。如监管机构依法查处某银行成都分行违规发放贷款案件，共罚没 4.62 亿元，该行原成都分行行长王某被“双开”。故而强调信贷业务的考核与问责机制，防止从业人员内外勾结利用空壳公司、增值税发票、婚姻资料、借款主体、担保主体、资金用途、财务资料作假骗取银行贷款或者参与各类中介包括票据中介等经营活动，或者充当资金掮客。

早在 2014 原银监会办公厅就印发《关于规范商业银行同业业务治理的通知》。近年来，银行业同业业务领域违法犯罪行为仍然突出，一些大案要案暴露了在同业账户开户、资金划付、印章及凭证保管环节违规、违法及犯罪行为，如河南某行离职员工假冒该城商行到河北某银行开立同业账户，签发电子汇票涉案金额巨大，不仅涉嫌犯罪行为，而且给几家银行造成巨额民事纠纷及损失。个别村镇银行未能遵守同业结算、票据、投资融资、理财业务等管理规定，出租、出借同业账户，有关人员收受不法分子的贿赂，引发多家银行的连环诉讼，影响极其恶劣。从司法实践上看，“两业”从业人员因在同业业务领域的实施违规违法行为，多涉嫌国有公司人员失

职罪、国有人员滥用职权罪、挪用公款罪、挪用资金罪等犯罪被追究刑事责任。

在资产处置和管理业务领域，《指导意见》指出，个别银行采取超越授权或者违规出具隐形回购或者兜底承诺虚假处置，利用借新还旧、还旧借新等方式增加贷款掩饰不良贷款，通过安排借款人增加借款承接银行其他客户不良贷款以及违规核销或承诺“帐销而案不存”等等。如某银行成都分行为掩盖不良贷款，通过编造虚假用途、分拆授信、越权审批等手法，违规办理信贷、同业、理财、信用证和保理等业务，向 1493 个空壳企业授信 775 亿元，换取相关企业出资承担某银行成都分行不良贷款，该行被监管机构予以重罚。银保监会有关整治乱象重点工作中列举的涉及不良资产处置风险多为防控从业人员违法犯罪的重点。在资产处置方面，“两业”从人员涉嫌徇私舞弊低价折股、出售国有资产罪、贪污贿赂罪等违法犯罪行为。

随着央行、银保监会、证监会、外管局等四部委联合发布《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》等资管新规的执行，有关违规理财、违规销售理财产品、承诺回报、掩饰风险、误导客户、利用理财资金高利转贷或开展民间借贷等违规行为暴露充分，相关违法犯罪行为逐渐受到惩治。如某行航天桥支行行长张某使用违章的理财合同和银行印章，骗取客户的理财资金多达 16.5 亿元，涉及客户约 150 余人，张某等多人被公安机关立案调查。故而《指导意

见》要求加强对营销人员的监督管理，防止超授权违规开展理财业务。避免“两业”从业人员因违规违法而涉嫌非法吸收公众存款罪、集资诈骗罪、背信运用受托财产罪、高利转贷罪等行为发生。

近年来，在信用卡和现金业务领域，“两业”从业人员尤其是银行业从业人员因违规违法行为主要涉及信用卡诈骗罪、伪造变造金融票证罪、妨害信用卡管理罪、窃取收买非法提供信用卡罪等等。如某银行符某、胡某在任省行银行卡中心业务经理期间，利用审批信用卡的便利条件，为代办卡中介违规审批信用卡，按照授信额度的5%收取好处费，并协同违规办理信用卡中介人员，利用POS机为信用卡持卡人提供养卡和套现服务牟利。符某、胡某审核通过的信用卡不良户数多达8000多户，不良透支本金达1.9亿余元，被检察机关以涉嫌非国家工作人员受贿罪批准逮捕。故《指导意见》指出，从业人员的违法犯罪行为主要表现在滥发信用卡、大额套现、伪造信用卡、买卖信用卡客户信息、现金管理失控、自助设备密钥管理不当以及没有落实双人管理、岗位分离、权限控制等问题，要求加强信用卡业务管理，提高涉及现金管理交接人员身份验证、款箱核实的规范性、安全性和运转效率。

保险业预防业务领域违法犯罪行为的重点。保险业从业人员违法犯罪行为具有多样化、高频率等特点，涉及贪污、挪用公款、内外勾结诈骗、职务侵占等案件较多。如某省保监局开展2017年司法案件问责清理工作，该省保险机构员工因涉及非法集资、个人侵占等

刑事犯罪，共有 33 名负责人受到降职、罚款等处分。因保险业从业人员违规违法产生的民事纠纷往往也是多样化，法律关系也比较复杂，尤其是保险条款设计不合理造成理解上出现分歧突出。因此，**保险业预防从业人员违法犯罪行为的重点是：故意虚构保险标的、编造未发生的保险事故、编造虚假事故原因、夸大损失程度、故意造成保险事故、违规销售非保险金融产品、销售假保单等欺诈行为，以及利用投资工具或者其他不正当关联交易手段，非法套取、侵占挪用保险资金等违法犯罪行为。**要求保险机构要防堵承保、查勘理赔、单证印章管理等环节漏洞，加强对各级分支机构的管控，严禁利用保险资金向股东或关联方输送利益，同时还要加强客户动态管理，加大客户回访频次，定期发送消费短信等提示等，注意保险业消费者的合法权益。

“两业”共同预防的业务领域重点。一是要预防第三方合作领域违法犯罪行为，要求银行保险机构完善第三方合作机构准入与限额管理机制，加强账户管理、合作机构穿透管理和合作业务存续期管理。防范违法转委托、放大杠杆、多层嵌套等行为。要求依法依规开展与互联网企业在支付服务、营销服务、资金支持、资产存管等方面业务合作，强调不得将核心业务外包，严禁违规为网络借贷信息中介机构提供结算等服务。值得注意的是，在第三方合作方面，原保监会、银监会分别出台了《保险公司中介业务违法行为处罚办法》、《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》等。结合相关规定，**银行保险机构应重点关注“两业”从业人员因违规违法**

涉嫌国有公司人员失职罪、滥用职权罪、挪用资金罪、贪污贿赂犯罪等行为。二是**防控金融市场领域违法犯罪行为**，要求银行保险机构应落实交易权限和渠道的授权和使用管理，防范交易员的道德风险，强化有关交易的关键环节的风险防控，尤其是涉及交易策略、价格偏离、拆分交易、删改交易和线下各环节。对此，**需要重点关注“两业”从业人员因违规违法行为涉嫌签订履行合同失职被骗罪、合同诈骗罪等犯罪行为**。三是**防控洗钱和恐怖融资相关违法犯罪行为**。为加强反洗钱和反恐融资监管，国务院办公厅印发了《关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》中国人民银行单独或联合银保监会等部委先后印发了《社会组织反洗钱和反恐怖融资管理办法》《互联网金融从业机构反洗钱和反恐怖融资管理办法（试行）》等一系列监管规范，加大了反洗钱反恐融资行为处罚力度，如今年2月份，央行处罚两家股份制银行和一家证券公司计三份千万级反洗钱罚单，同时对三家机构24名负有责任个人进行了处罚。

《指导意见》进一步要求银行保险机构应当建立健全从业人员行为监测制度，加强反洗钱风险管理体系建设，将从业人员行为监测纳入反洗钱监测系统。强化高风险领域管控措施，防范从业人员利用专业知识和专业技能从事或协助不法分子从事洗钱等犯罪活动。**四是严防信息科技领域违法犯罪行为**。2018年欧盟颁行《通用数据保护条例》，2019年央行起草了《个人金融信息（数据）保护试行办法（初稿）》，严格保护个人金融数据信息已然成为一种趋势。《指导意见》

要求银行保险机构要制定内部网络安全管理制度和操作规程, 建立监督制约机制, 确保制度得到刚性执行。加强数据安全, 严格控制数据授权范围, 实现数据分类、重要数据备份和加密。加强对客户信息收集、维护使用人员的培训管理。在内部产品和业务流程设计上落实客户信息安全控制和风险提示。明确约定涉及客户资料交接的对外合作保密条款, 消除信息泄露隐患。严防从业人员利用职权和管理漏洞, 篡改后台数据、盗取资金、非法复制数据、贩卖客户信息等违法犯罪行为。

(三) 强化银行保险机构内控机制建设, 发挥行业自律抑制从业人员违法犯罪的作用

现代文明社会并不能完全消灭违法犯罪行为。原始野蛮社会犯罪行为手段残忍、动机简单、罪名单一, 而文明社会犯罪行为具有手段多样、动机复杂、智能犯罪突出、罪名多样化的特点。现代“两业”对于从业人员的违法犯罪行为防范, 如同“两业”的其他风险一样, 只能进行管理, 而不能消灭。现代“两业”是典型的金融中介, 具有天然的不稳定性。**预防“两业”从业人员违法犯罪, 良好的内控制度是关键性的保证。**对于违法犯罪行为的预防内因是“两业”金融机构的自律, 内因是发展变化的根本所在。监管机构的监管要求作为他律举措是防控银行业违法犯罪的外因。外因是事物发展变化的条件。换言之, **“两业”金融机构应当承担防范违法犯罪行为的第一主体责任。**

强化银行保险机构内控首要任务就是完善公司治理。党中央高度重视金融机构的公司治理问题。习近平总书记在全国金融工作会议上特别强调，“对深化金融改革的重大问题，要加强系统研究”，“健全金融机构法人治理结构”。银保监会主席郭树清同志在 2018 年 4 月召开的中小银行及保险公司公司治理座谈会上指出“建立和完善具有中国特色的现代公司治理机制，是现阶段深化银行业和保险业改革的重点任务，是防范和化解各类金融风险、实现金融机构稳健发展的主要保障”。《指导意见》要求发挥公司治理机制作用，抓好“以案为鉴、以案促改”工作，要求强化高级管理人员案防职责，完善内部绩效考评和激励约束机制。

《指导意见》强调公司治理在预防“两业”违法犯罪案件的同时，还要求强化制度流程控制，健全各业务条线预防从业人员金融违法犯罪工作体系和管理制度，对存在管理缺失或缺陷，及时采取预警和提示措施。运用远程审计、大数据筛查、反洗钱检测系统，加强对重点领域、机构、岗位和人员的风险监测和排查，关注关键岗位人员账户交易、资金借贷、证券投资、兴办企业、涉及诉讼和社会关系往来等情况，做到有案必查，查实必罚，强化案件防控主体责任。对违法违规行为事实清楚、证据充分的，对案件相关责任人严肃追究责任，严格按照银行保险监管机构案件管理和处置规定进行内部问责，构成犯罪的依法移交有关机关追究刑事责任。

《指导意见》强调预防“两业”从业人员违法犯罪行为，需要完善教育培训体系，需要强化行业性约束惩戒。要求银行保险机构要向各级管理人员定期传达监管要求、解析监管政策、提示风险，持续开展各业务条线的合规培训。

需要特别指出的是，《指导意见》赋予了行业协会对预防“两业”从业人员违法犯罪行为监测、提示、培训、建档、惩处等多项特殊的使命。一是明确要求各级银行保险行业协会要及时监测汇总分析从业人员金融违法犯罪情况，强化风险提示、警示教育、合规培训和经验交流。二是要求银行保险机构和行业协会要通过多种形式开展宣传教育，增强社会公众金融安全和防骗意识。三是对于涉及金融违法犯罪，被追究刑事责任或受到严重行政处罚的从业人员，各级银行保险行业协会要依法依规加强行业性约束和惩戒，完善行业内部信用信息采集、共享机制，将相关行为记入会员信用档案。四是依法依规支持行业协会按照行业标准、行规、行约等，视情节轻重对银行保险机构及其从业人员采取行业性惩戒措施。据此，银行保险行业协会应根据《指导意见》制定预防从业人员违法犯罪行为的实施方案。

（四）发挥监管预防从业人员违法犯罪能动作用，实施联动惩处。

《指导意见》在起草思路，是从预防从业人员违法犯罪案件基本原则，到“两业”重点业务领域违法犯罪行为防控，在到机构内控与行业自律作用的发挥，最后则是强调监管机构纵向的上下互动

以及与有关机关的横向协调联动。在完善案防管理体系、检查与评估结果应用、依法惩处和问责等方面，重点强调了银保监会及其派出机构指导督促作用、案件风险报送、日常检查评估、惩处与问责尺度掌握等。值得注意到是，涉及“两业”从业人员案件监管机构是银保监会及其派出机构，监管与惩处的对象主要是银行保险机构，银行保险机构应当及时报送案件（风险）信息、重大违法事件，不得漏报、瞒报、迟报、错报，监管机构可以通过现场检查、非现场检查随机抽查银行保险机构进行案防的评估、管理、惩处。在监管惩处上，对违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害结果的，不予行政处罚，对自查发现案件，在法律法规规定范围内，可以酌情对涉案机构和案件责任人员从轻处罚。

《指导意见》还强调了强化联动协调，发挥联合惩戒的警示作用。在未来一个时期，银保监会将制定银行保险从业人员违法失信信息使用、管理、监督等相关实施细则和操作流程，并与有关部门签署违法失信相关主体惩戒备忘录，推进违法失信主体联合惩戒警示作用的发挥。银保监会及其派出机构要通过联席会议、信息共享、案件移送、行政执法与刑事司法相衔接等，加强与监察机构、公安机关、司法机关及其他金融管理部门沟通协调，形成防范打击合力，加大金融领域反腐败力度，积极维护金融秩序和社会稳定。