

## 健全从业人员金融违法犯罪预防机制 有效防控

### 银行业保险业机构案件风险

#### ——《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》解读 (上)

中国银行保险报网讯

作者：卜祥瑞

为进一步完善银行业保险业从业人员金融违法犯罪预防工作机制，防控银行保险机构案件风险，维护正常金融秩序，促进银行业保险业稳健发展，2020年2月24日，中国银保监会办公厅印发《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》（银保监办发【2020】18号，以下简称《指导意见》）。《指导意见》明确了预防银行业保险业金融违法犯罪案件的基本原则，重点强化了预防银行业保险业十一个重点领域的金融违法犯罪案防要求，进一步强调了银行业保险业机构公司治理等六个方面的内控和行业自律机制作用。同时对完善案防管理体系、加强检查与评估结果运用、严格依法惩处、联合惩戒等监管和联动协调等提出了明确监管要求。

**《指导意见》是银保监会在预防银行业保险业从业人员违法犯罪行**

为机制建设方面又一重要举措，是银行业保险业落实党中央、国务院防范化解金融风险的战略任务的重要工作部署。

## 一、正确认识《指导意见》制定的背景与意义

### （一）《指导意见》制定的背景

众所周知，截至 2020 年初，全国银行业金融机构约 4600 家，保险机构有 230 多家，保险专业中介机构近 2700 家，银行业保险业（以下简称“两业”）金融总资产 300 多万亿元，“两业”从业人员约 500 万人，如果加上保险中介机构等从业人员可能高达 1000 万人。

“两业”金融机构及从业人员的增加，有效预防从业人员违法犯罪、保护国有资产、维护金融正常秩序显得尤为必要。

中国经济、金融已然发展到一个全新的时代。随着金融事业的发展，“两业”违法犯罪案件也表现出新的特点。一是个别领导干部犯罪影响越来越恶劣，项俊波、杨家才、赖小民等“两业”领导干部犯罪行为严重损害了金融业的声誉。二是“两业”从业人员违法犯罪行为造成损失巨大，有的城商行、农村金融机构、资产管理公司、保险公司等员工违法犯罪行为给“两业”造成的损失高达上亿元，甚至是数十亿元、上百亿元。如安邦集团吴小晖涉及集资诈骗、职务侵占两大罪名，司法机关判决没收财产为 105 亿元，追缴违法所得高达 752.48 亿元。三是违法犯罪行为罪名集中，以受贿罪、违法发放贷款罪、挪用公款罪、违规出具金融票证罪、内外勾结骗保犯罪等最为高发。四是“两业”从业人员新型违法犯罪行为表现突

出。利用电子银行、资管业务、不良资产处置、智能骗保以及公民个人信息实施的违反犯罪行为显著上升。五是“两业”从业人员违法犯罪行为给相关金融机构带来了巨大的声誉风险。

十几年来，“两业”监管机构出台了一系列监管举措，着力防控从业人员的违反犯罪行为。但是“两业”从业人员违法犯罪行为仍然突出，“两业”金融机构的一些大案、要案仍然时有发生，需要及时总结、提示、防控相关业务风险。如社会人员王波利用不法手段，促使多家银行充当“过桥行”，与某行北京分行开展票据买入返售业务，在较短的时间内共发生业务 39 笔，涉及票据 381 张、票面金额合计达人民币 323 亿元。该案反映的一个重要问题是“清单交易”未能及时有效纳入监管，银行内控漏洞十分明显。

长期以来，党和国家领导以及有关监管机构对预防“两业”从业人员违法犯罪行为、遏制“两业”机构案件工作高度重视。强化监管引领，补足监管短板，维护“两业”声誉、维护正常金融秩序，预防、惩处乃至打击“两业”从业人员违法犯罪行为成为必然的选择。

## （二）《指导意见》的制定过程

2019 年年初，银行业和保险业监督管理工作会议召开，会议指出，要把党的政治建设摆在首位，以政治建设为统领，毫不动摇推进全面从严治党，不断取得作风建设和反腐败斗争新成效。要努力建设忠诚干净担当专业的监管干部队伍，确保机构改革与监管工作

“两不误、两促进”。会议要求，要坚持不懈治理金融市场乱象，进一步遏制违法违规经营行为，严厉打击非法金融活动，下大力气补齐监管短板，做到远近兼顾，标本兼治。

为贯彻年初银保监会工作会议精神，3月中旬，银保监会法规部召集有关协会法律专家讨论预防从业人员违法犯罪问题，并委托协会和有关金融机构集中精力研究制定有关指引或指导意见。按照银行保险监管机构要求，中国银行业协会会同有关单位于3月下旬末完成《预防银行业从业人员违法犯罪行为指引》（草稿）。4月份银保监会法规部有关处室再次召集主要起草者研究《指导意见》起草工作。6月下旬，中国银行业协会组织召开了违法发放贷款罪、违规出具金融票证罪等金融犯罪专题研讨会，与会的全国人大、两高、公安部、央行、银保监会、部分金融机构代表以及国内著名刑法专家出席了会议。会议集中讨论了相关犯罪的法律适用、犯罪构成、罪与非罪、罪刑法定、刑法谦抑性等一系列银行业、司法机关、立法机关关心的重大问题，明晰了相关法律界限，达成了良好的共识。7月下旬，受银保监会有关部门委托，中国银行业协会在重庆组织召开预防银行业从业人员违法犯罪工作座谈会，并在邀请了重庆有关法院、检察、公安、金融监管及部分银行业金融机构代表出席的专题座谈会，与会代表对银保监会制定《指导意见》（征求意见稿）进行了充分的讨论。此后，银保监会在有关监管机构、金融机构进一步征求修稿意见。2019年年底完成《指导意见》修订工作，

并启动相关审批程序。2020年2月24日，《指导意见》以银保监会办公厅文件正式印发。

### （三）制定《指导意见》的意义

以指导意见方式推进国家某一行业或者某一领域的治理，已然成为常态。古人云：“明者见危于无形，智者见祸于未萌”。预防“两业”案件及从业人员违法犯罪行为的《指导意见》制定、实行至少具有以下几个方面的现实意义。

一是有利于遏制“两业”从业人员违法犯罪行为。《指导意见》覆盖范围广泛，其所指从业人员范围包括监管机构、银行业（内外资）、保险集团控股公司、保险公司、资管公司以及银保监会会管单位等工作人员。《指导意见》明晰了预防“两业”从业人员违法犯罪的重点领域，并以列举方式指出须防范的违法行为以及明令禁止的行为，并对银行保险机构公司治理、内控流程控制、案件排查、责任追究提出了具体要求。同时明确监管机构与监察、司法、审理等机关联动协调对“两业”从业人员违法犯罪的惩处与打击。《指导意见》指向明确，便于组织落实。

二是有利于发挥银行保险机构及协会的自律作用。《指导意见》明确银行保险机构是预防从业人员违法犯罪行为的第一责任主体，要求其不断完善分层次、分需求、多维度合规教育培训体系，每年至少开展一次覆盖全体从业人员的警示教育，保证培训学时、编写关键岗位培训教材，发挥了银行保险机构预防从业人员的能动作用。

《指导意见》明确了对行业协会在预防“两业”从业人员违法犯罪方面重点工作，强调行业协会要依法依规开展行业性惩戒措施。可以说，《指导意见》制定与印发执行，将成为“两业”预防从业人员违法犯罪工作的一次最佳的自律实践。

**三是有利于完善“两业”从业人员行为监管规制。**完善监管规制是预防“两业”从业人员违法犯罪行为的重要法制保障。早在2006年，原银监会制定了《中国银监会工作人员监管履职问责办法》，2010年保监会则制定了《保险机构案件责任追究指导意见》。而后银监会又制定了《银监会系统工作人员个人投资行为廉政规定》。2017年制定了《关于银监会系统工作人员在监管履职中严格实行公私分开的意见》和《银监会系统工作人员履职回避办法(试行)》。2018年制定了《银行业金融机构从业人员行为管理指引》，明确银行业金融机构制定的行为守则及其细则应要求全体从业人员遵守法律法规、恪守工作纪律。针对一些金融业务乱象，原银监会、保监会先后采取了“两遏制、两加强”以及“三三四十”等与防控从业人员违法犯罪行为密切相关监管举措。2019年银保监会还起草了《银行保险机构案件管理办法》。《指导意见》的印发实行，完善了对“两业”从业人员违法犯罪行为的监管范围、内容、重点以及惩治方式，起到了补足监管短板的作用。

**四是有利于推进部门协作与金融法治建设。**惩治“两业”从业人员违法犯罪行为非监管机构一己之力能够完成。《指导意见》明确

要建立预防“两业”从业人员违法犯罪惩戒的行业协作机制，强化联动协调。《指导意见》为监管机构与检察机关、公安机关、司法机构以及其他金融管理部门协作指明合作了方向。在“两业”监管规制日趋丰富、完善情形下，监管价值取向将由政策性向法制化演进，最终走向法治。《指导意见》提出要维护法规制度的严肃性和权威性。通过明确的预防“两业”从业人员违法犯罪行为的重点，有助于《商业银行法》《票据法》《金融违法行为处罚办法》《银行业监督管理法》等等法律法规的修改完善。而且《指导意见》在强调依法惩处和问责方面，则充分体现了有法可依、有法不依、执法必严、违法必究的社会主义法治原则。其实，法治是“两业”开展预防从业人员违法犯罪行为利器，也将是打击一切违法犯罪行为的国策。