

KPMG

毕马威

鉴过知来 向往而新

2023年第一季度银行业 监管处罚分析洞察



毕马威企业咨询（中国）有限公司
二零二三年

前言

2023年开年，银行业强监管态势继续延续，虽然罚单数量较去年同期下降超三成，但罚没金额出现了小幅上升，罚单“大额化”趋势初显。

从处罚重点来看，信贷业务与重点合规事项管理仍为处罚集中领域，而处罚案由则呈现多样化特点，涉及贷后管理、贷款三查、监管信息报送、反洗钱、员工行为及案件管理、内控管理等案由的相关处罚居高不下。从区域形势来看，山东省监管机构开出的罚单金额和数量呈现双高，远超其他省份，总行及属地机构应予以适当关注。从处罚对象来看，针对国有银行的罚没金额较去年同期增幅超140%，监管机构对重大违法违规行为的处罚力度持续加码。

在监管动态方面，包括《商业银行金融资产风险分类办法》、《商业银行资本管理办法（征求意见稿）》在内的等多项监管新规于2023年第一季度发布；我国金融监管体系亦迎来重大改革。银行业金融机构应及时研判监管变化与政策导向，推进从“被动合规”到“主动管理”的合规转型，在各业务和管理领域落实审慎经营规则，在机构和员工层面落实行为监管要求，持续强化金融风险防控能力。



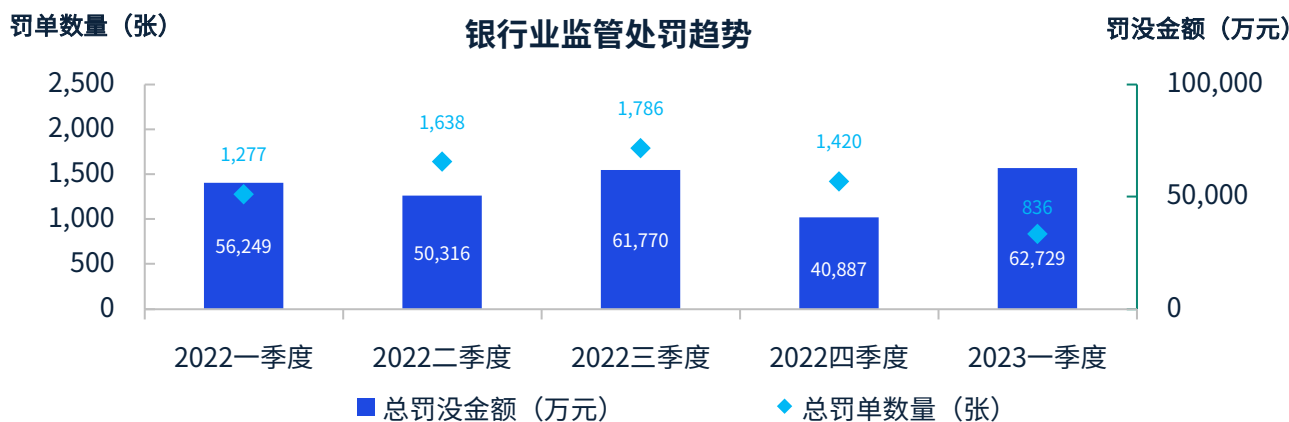
目录

1 监管处罚整体情况	04
2 监管处罚重点趋势洞察	05
3 处罚领域分析	07
4 处罚案由分析	08
5 处罚区域分析	09
6 处罚对象分析	10
7 大额罚单分析	11

1 监管处罚整体情况

2023年第一季度，中国银行保险监督管理委员会（“银保监会”）、中国人民银行（“人民银行”）、国家外汇管理局（“外汇管理局”）（含总部及其派出机构）三大监管机构针对银行业金融机构及从业人员共下发罚单836张，罚没金额共计约6.27亿元¹。

较2022年同期，罚单数量下降超三成，罚没金额则出现小幅上升。整体而言，一季度银行业监管高压态势依然持续，大额罚单²数量较去年同期有所下降，但罚没金额较去年同期略有上升，高于2022年各季度罚没金额。



从处罚机构来看，银保监会、人民银行、外汇管理局的罚单数量均较同期有所下降。其中，银保监会的罚单数量较去年同期降幅最大，达37.82%；人民银行的罚没金额较去年同期下降46.87%；外汇管理局的罚没金额较去年同期增长59.17%。

各监管机构罚单数量及罚没金额

监管机构	罚单数（张）	同比变动幅度	罚没金额（万元）	同比变动幅度
银保监会	610	-37.82% ▼	55,482	28.36% ▲
人民银行	214	-24.11% ▼	6,757	-46.87% ▼
外汇管理局	12	-14.29% ▼	489	59.17% ▲

▲ 上升 ▼ 下降

1、本报告基于监管机构公开发布的处罚数据，按照“监管机构做出处罚决定的日期”进行统计分析。

2、大额罚单为单张罚单罚没金额为100万元以上（含）的罚单。

2 监管处罚重点趋势洞察



监管罚没金额显著上升，大额罚单金额创历史新高

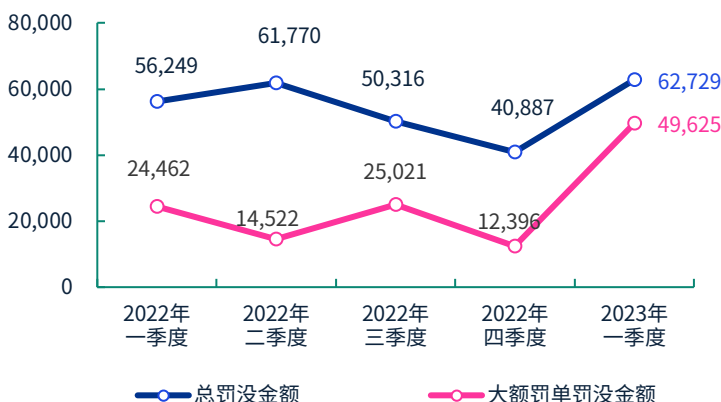
从罚没金额来看，季度罚没金额创下新高，超去年各季度罚没金额。2023年第一季度罚没金额为62,729万元，较2022年同期上升11.52%。

百万元以上大额罚单的罚没金额较2022年同期大幅上升。2023年第一季度大额罚单罚没金额高达49,625万元，其中，银保监会对某大型国有银行开出亿元级罚单，并涉及对总行部门负责人的处罚决定，尤其值得关注。

监管机构继续加大执法与处罚力度，强监管态势延续。金融机构应在逐渐完善的金融监管框架、多变的市场环境之下强化审慎合规经营，提高自身风险管理能力。

银行业监管罚没金额趋势

单位：万元



理财公司罚单再现，单笔罚单罚没金额呈上升趋势

自2022年6月监管机构对理财公司开出首批罚单以来，监管机构对理财公司及其母行理财业务开展检查后，不断开出新的罚单，罚单金额继续呈上升趋势，理财业务“强监管、严监管”成为常态。

从处罚案由来看，理财公司罚单均涉及多项违规。除此前罚单涉及的流动性风险管理、集中度管理、会计核算、信息披露等相关案由外，现金管理类产品的风险控制、理财产品宣传、与母行的隔离安排、合作机构管理等事项成为监管处罚的新兴案由。

从2022年的经营结果来看，一方面，理财公司的净利润持续增长，另一方面，亦在不断调整产品规模与结构。监管机构以监管处罚作为手段，以查促改，旨在推动理财公司强化审慎稳健经营理念，以“洁净起步”方式实现资管业务转型发展。可以预见，理财产品合规管理、投资者权益保护、估值核算体系、托管业务合规性将成为监管机构对理财公司的重点及持续关注领域。

于2023年第一季度，《理财公司内部控制管理办法》过渡期结束。理财公司享有母行的人才、品牌等资源优势，在承接母行管理体系的基础上，内部控制体系初始化建设并无太大挑战。伴随着进一步独立运作以及业务发展，建立与自身业务规模、特点和风险状况相适应的内控合规管理体系，提升内部控制精细化水平，对理财公司而言，仍是一项长期而具有挑战的任务。这其中，理财公司尤其应确保在投资和交易流程、风险监测、权限管理、信息披露以及投资者权益保护等方面的资源投入，并通过“构建-实施-监督评估-持续优化”的闭环方式，不断推动管理质效提升。

2 监管处罚重点趋势洞察（续）

紧扣监管新规，关注金融资产风险分类罚单

于2023年第一季度，银行业金融机构因“金融资产分类不准确”受到处罚的金额达1.97亿元，其中近七成罚单集中于农村金融机构。2023年2月，银保监会、人民银行发布《商业银行金融资产风险分类办法》，推动商业银行准确识别、评估信用风险，真实反映资产质量。

金融资产的准确分类一直是商业银行信用风险管理的重点与难点领域，**监管机构也始终致力于通过完善公司治理、数据治理、管理标准，引导、推动商业银行加强风险管理，督促真实反映资产状况，将防范化解金融风险落在实处。**在银保监会做出的行政处罚中，在信贷业务、资产质量检查领域，因风险分类不准确而受到处罚的银行机构不在少数，尤其是中小银行机构，以及在基层分支机构层面，金融资产风险分类不准确的问题较为突出。

伴随新规的出台，商业银行应针对承担信用风险的全部金融资产开展风险分类，反映债务人履约能力以及金融资产风险变化情况，这对于各类型金融资产分类标准的制定与执行、持续的风险监测、信息化及数字化能力、信息披露的准确性和及时性等，均提出了更高要求。监管机构亦明确表示，将对商业银行风险分类管理开展监督检查和评估，对违反要求的银行采取监管措施和行政处罚，与此相关的合规风险呈上升趋势。

伴随金融监管体系升级，落实审慎经营规则，加强行为监管

2023年3月，中共中央、国务院印发了《党和国家机构改革方案》，形成了在中央金融委员会、金融工作委员会领导下，由中国人民银行、国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会等行政部门具体落实的金融监管体系。通过上述调整，我国金融监管审慎监管与行为监管并重的模式更为清晰。

审慎监管旨在维护金融稳健性，行为监管则需要通过制定公平的市场规则，实现对消费者的保护，包括禁止金融机构对消费者进行误导或欺诈、加大经营和交易信息披露力度、加强个人金融信息保护、打击操纵市场及内幕交易等。于2023年第一季度，与消费者权益保护相关的罚单，作为管理领域一直以来的高发案由，与往年相比，仍处于高位水平。

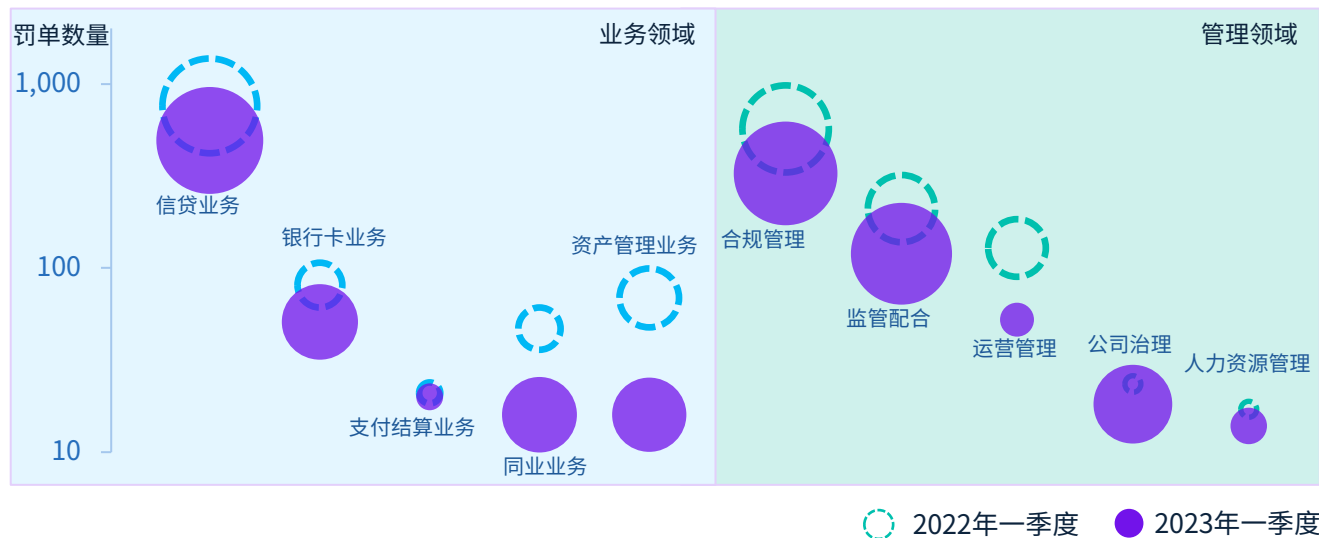
在构建消费者权益保护管理体系过程中，核心与难点在于如何将消费者权益的保护与业务紧密结合，在产品定价、定价收费、尽职调查、营销宣传、协议签订、适当性管理、催收管理、信息披露、消费者教育、投诉管理等环节和事项中，落实监管要求，切实保护金融消费者的知情权、自主选择权、公平交易权、财产安全权、依法求偿权、受教育权、受尊重权和信息安全权。由于消费者权益保护的各项要求散见于业务运作与管理活动中，商业银行应在统一的消费者权益保护管理体系之下，厘清监管要求，把握合规红线，进而通过消保审查机制、风险与适当性评估机制、营销宣传机制、信息披露机制、投诉管理机制、纠纷化解机制、应急处理机制以及宣教机制的落实，持续提升消保管理质效，满足监管预期。

3 处罚领域分析

2023年第一季度，处罚最为集中的业务领域和管理领域分别为**信贷业务及合规管理**。

其中，信贷业务涉及罚单近五百张，涉及整体罚没金额的近九成；合规管理领域罚单300余张，涵盖的反洗钱、员工行为及案件管理、消费者权益保护、网络与信息安全等重点合规事项仍然是监管关注的重点领域。

监管处罚集中领域及变化趋势¹



信贷业务及合规管理领域罚单数量及罚没金额分布²

信贷业务	罚单数量 (张)	罚没金额 (万元)	合规管理	罚单数量 (张)	罚没金额 (万元)
存续期管理及风险监控	199	46,724	反洗钱	147	26,798
尽职调查	123	8,847	员工行为及案件管理	95	27,760
业务受理与审批	74	22,533	消费者权益保护	50	5,606
资产质量分类与拨备计提	50	42,284	网络与信息安全	35	3,869
征信管理	37	3,250	内部交易与关联交易	19	34,755
授信管理	26	36,585	服务价格管理	13	1,135
期限管理	19	7,531	牌照管理	7	5
不良贷款管理	12	26,613	一般合规	7	20,487
放款管理	12	1,420			

1、紫色实心圆的高度，反映了2023年第一季度商业银行在该领域受到监管处罚的罚单数量，面积反映了罚单总金额；绿色虚线圆的高度及面积，分别反映了2022年第一季度的相关对比数据。

2、部分罚单可能涉及多个处罚事由，各领域/环节的罚单数量及金额均按照涉及相关领域/环节的罚单加总计数。

4 处罚案由分析

在2023年第一季度的处罚案由中，各领域罚单数量较去年同期均有所下降，而“贷后管理不到位”相关罚单数量较去年同期出现增长。在信贷业务领域，“贷款‘三查’不尽职”和“信贷资金被挪用”两项处罚案由的罚单数量降幅超过50%，但涉及“信贷资金被挪用”的罚没金额较去年同期增长超230%。

在合规管理领域，反洗钱相关罚单仍是监管处罚的重灾区，除“客户身份识别”相关案由外，在本季度，“未按规定完整、准确地报送大额或可疑交易报告”首次进入前十大案由，上述罚单多涉及中小银行机构，并在“双罚制”下涉及多名机构管理人员。

于2023年第一季度，涉及“违反审慎经营规则”案由的罚单数量位列第一。审慎经营规则包括风险管理、内部控制、资本充足率、资产质量、损失准备金、风险集中、关联交易、资产流动性等诸多领域。监管机构以该案由出具罚单，进一步传导了维护金融机构稳健性的监管目标，以及对银行业金融机构经营和交易的行为监管态势。



前十大处罚案由分析

同期排名变化	案由名称	2023年一季度 (张)	2022年一季度 (张)	增长率
▲ 3	违反审慎经营规则	103	150	-31%
▲ 1	未按规定履行客户身份识别义务	100	151	-34%
▼ 2	业务管理不到位、不审慎	100	187	-47%
▲ 1	违规发放贷款、办理信贷业务	87	118	-26%
▲ 4	贷后管理不到位	82	73	12%
▲ 1	贷款“三查”不尽职	54	107	-50%
▼ 5	信贷资金被挪用	52	164	-68%
● -	报送监管统计数据错报、漏报、未报	47	87	-46%
▲ 8	未按规定完整、准确地报送大额或可疑交易报告	39	41	-5%
▲ 4	贷前调查不尽职	37	54	-31%

▲ 排名上升

● 排名不变

▼ 排名下降

增长

下降

大幅下降

5 处罚区域分析

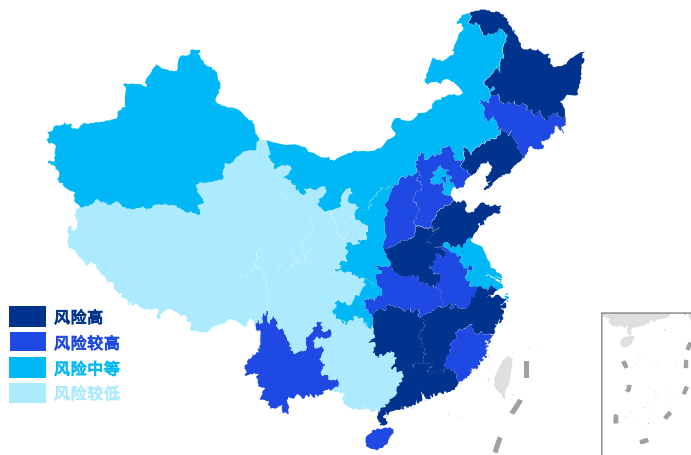
于2023年第一季度，山东省监管机构开出的罚单金额和数量呈现双高，远超其他省份。属地机构应结合当地监管机构合规关注重点，落实业务和合规管理的有效性。

从罚单数量来看，山东、黑龙江分列前两位，湖南省和河南省并列第三位。其中与去年同期相比，山东省由第9位上升为第1位，罚单数量超百张，黑龙江省由第13位大幅上升为第2位。

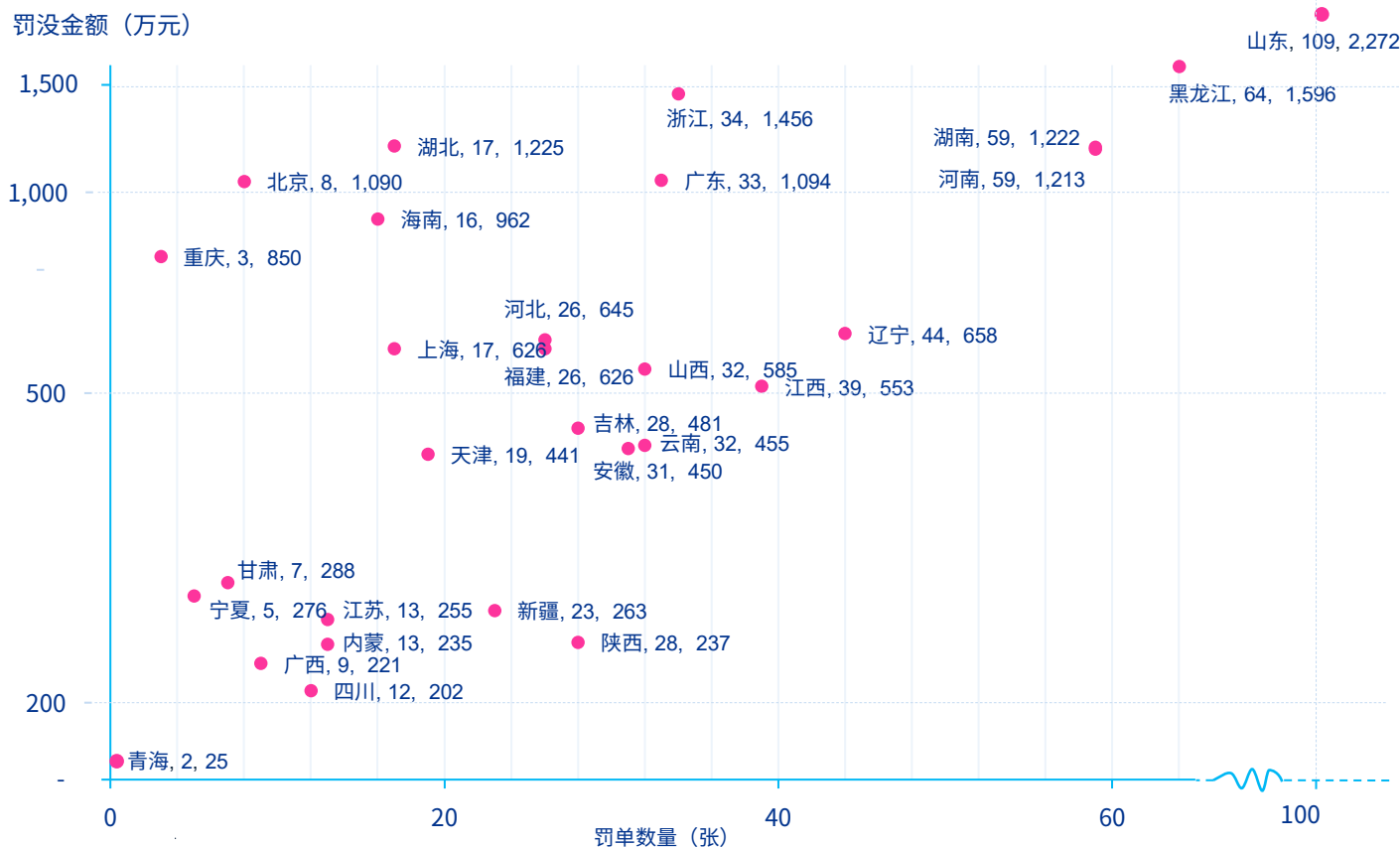
从罚没金额来看，山东、黑龙江、浙江省分列前三位。其中，山东省罚没金额高达2,272万元，远超第二名，黑龙江省由去年同期的第20位上升至第2位。

内蒙古自治区罚单数量排名由去年同期的第6位下降至第21位，罚单金额排名由第14位下降至第26位，监管机构在监管检查与处罚方面的力度有所放缓，但仍可能随2023年的监管工作推进有所调整。

2023年第一季度银行业合规风险地图



各省份罚单数量及罚没金额¹



1、数字坐标反映了该省份罚单数量（张）与罚没金额（万元）的组合。以山东省为例，2023年第一季度，罚单数量109张，罚没金额约2,272万元。

6 处罚对象分析

从处罚对象来看，各类型银行业金融机构罚单数量较去年同期均有一定程度下降；处罚金额方面，国有银行罚没金额增长超140%，城商行、农村金融机构罚没金额则大幅下降。

机构类型	罚单数量 (张)	增长率	总处罚金额 (万元)	增长率
国有银行	141	-43.37% ▼	26,581	147.43% ▲
股份制银行	92	-39.07% ▼	16,045	40.41% ▲
城商行	107	-38.51% ▼	4,417	-34.94% ▼
农村金融机构	427	-30.46% ▼	10,390	-47.52% ▼

▲ 上升 ▼ 下降



各类型机构罚单分布及特征

金融业机构类型	罚单数量排名	罚单数量 (张)	罚没金额 (万元)
国有银行	Top 1	31	540+
	Top 2	30	20,457+
	Top 3	28	680+
	中位数	27	990+
股份制银行	Top 1	14	4,309+
	Top 2	11	306+
	Top 3	11	470+
	中位数	7	278+
城商行	Top 1	15	235+
	Top 2	11	685+
	Top 3	10	53+
	中位数	2	49+
农村金融机构	Top 1	17	102+
	Top 2	9	750+
	Top 3	8	77+
	中位数	1	30+

毕马威洞察



整体而言，各类型机构涉及的主要处罚案由基本趋同，主要集中在信贷业务与合规管理等领域。但各类型机构也存在一些自身突出的问题类型，与其经营管理现状和业务发展重点等相关，需重点关注。

国有银行：在代理销售和结售汇业务领域的处罚占比相对高于其他银行业金融机构。主要涉及“代理销售环节存在误导”、“代理销售业务从业人员资质管理不到位”、“违反规定办理结售汇业务”等。

股份制银行：罚单数量较为平均，罚单所涉及的案由亦相对集中，主要涉及“业务管理不到位、不审慎”、“违反审慎经营规则”等。股份制银行在各业务领域落实审慎经营原则，压实合规经营主体责任，仍应是合规工作重点。

城商行：在信贷业务领域的处罚占比为各类型机构之首。其中，“信贷业务贸易背景不真实”、“越权审批、开展信贷业务”、“信贷、同业等业务资金回流”等的处罚比例高于其他银行业金融机构。

农村金融机构：在合规管理、监管配合等领域的处罚占比显著高于其他银行业金融机构。主要涉及“未按规定履行客户身份识别义务”、“未按规定完整、准确地报送大额或可疑交易报告”、“报送监管统计数据错报、漏报、未报”等。伴随乡村振兴重点工作的推进，加强风险管理能力与合规管理能力建设应成为农村金融机构提升金融服务能力的核心内容。

7 大额罚单分析

2023年第一季度，三大监管机构共发布38张大额罚单，较2022年一季度相比，罚单数量仅为去年同期水平的三成，罚没金额涨幅近40%。38张大额罚单由1张亿元级罚单，5张千万级罚单及32张百万级罚单组成，合计罚没金额约49,625万元，占总罚没金额的79.11%。

值得关注的是，一季度银保监会开出首张亿元级罚单，单张罚单的罚没金额近2亿元，监管机构对银行业金融机构的违法违规行为的处罚继续加码。除与信贷业务、内控管理、审慎经营等相关的常见案由外，内部制度与监管规定不符、监管发现问题屡查屡犯或未充分整改、未按规定及时报送案件信息等处罚案由的出现，亦体现了监管机构在对银行业金融机构稳健合规经营情况进行监督的过程中，对于强化闭环管理，突出问题导向，推动整改问责的监管思路。

2023年第一季度TOP3罚单

银保监罚决字（2023）10号

受罚机构：某国有银行

行政处罚决定：没收违法所得并处罚款合计19,891万元。其中，总行7,341万元，分支机构12,550万元

主要违法违规事实（案由）

未实现统一授信管理；公司治理违规；内控管理不到位；报送监管统计数据错报、漏报、未报；违规发放贷款、办理信贷业务；信贷业务审查审批不严格；违规提供政府性融资；个人贷款和信用卡资金未按约定用途使用；违规收费，转嫁成本；自营和代客业务未能实现风险隔离；投资业务运作不规范、不审慎；违规掩盖不良资产；理财产品管理不合规；同业投资业务开展不规范；可疑交易识别、分析和审核不严格等

主要违法违规事实（案由）

资产质量分类不准确；信贷资金违规流入房市、股市；报送监管统计数据错报、漏报、未报；未实现统一授信管理；违规收费，转嫁成本；重大关联交易未按规定审查审批和报告；贷后管理不到位等

银保监罚决字（2023）2号

受罚机构：某股份制商业银行

行政处罚决定：对总行罚款6,670万元，没收违法所得2,462万元，对分支机构罚款2,300万元。共计罚款8,970万元，没收违法所得2,462万元

银保监罚决字（2023）20号

受罚机构：某外资银行

行政处罚决定：没收违法所得并处罚款合计4,966万元。其中，总行3,626万元，分支机构1,340万元

主要违法违规事实（案由）

未经资格审查任命董事及高级管理层；薪酬管理不到位；董事、监事履职及评价不到位；未按规定进行信息披露与报告；未对主要股东及其关联方进行穿透管理；向关系人发放信用贷款；未实现统一授信管理；违规吸收存款；宏观政策落实不到位；资产质量分类不准确；违规掩盖不良资产；同业业务交易对手管理不到位；违规开展衍生产品交易业务等

结语

2023年第一季度，中国的疫情防控较快平稳转段，政策端不断释放积极信号，国民经济企稳回升，国内生产总值同比增长4.5%。国内需求不足制约明显，经济回升基础尚不牢固。与此同时，国际环境仍然复杂多变，世界经济增长趋缓态势明显，不稳定、不确定性因素较多。

于2023年，监管机构将继续坚守不发生系统性金融风险的底线，在保持政策的连续性、稳定性的同时，持续提升监管有效性。从国家金融监督管理总局（银保监会）发布的2023年度预算来看，监管机构将加强对银行保险机构的检查、调查、整改评估等，采用线上与现场相结合的方式，拓展检查的广度与深度，并依法从严加大行政处罚力度，提高违法违规成本。

对于银行业金融机构而言，需持续关注自身所处外部环境、业务发展、科技发展等因素带来的影响，主动管理监管变化，通过三道防线的联动，推动合规与业务的紧密结合。针对监管检查发现的问题和处罚，应做好“溯源”管理，从监管规则出发，识别合规风险点，开展基于根因分析的整改工作，落实对“屡查屡犯”和“此查彼犯”问题的根源治理。





毕马威“鉴过知来，向往而新”系列为监管动态跟踪与洞察分析专题报告。我们持续关注金融业重要法规及监管政策变化、监管检查以及监管处罚动态等，运用毕马威专家团队丰富的行业经验及专业解读，及时把握监管重点，敏锐洞悉合规风险变化趋势，协助金融机构感知风险，以采取有效应对。

本系列报告所采用之分析数据，承载于毕马威天罡智慧合规平台。如需进一步了解并试用毕马威天罡智慧合规平台，请扫描二维码。



特别鸣谢：感谢靳蓓、梁敏、陈希、尹俊翔、冯旻、孟璐、杨雷、任中杰、于萌浠、杨佳瑶、史东浩、牛丽欣、王紫豪、马秋宇对本报告作出的贡献。



张楚东
金融业主管合伙人
Tony.cheung@kpmg.com



徐捷
金融业治理、合规与风险咨询服务
主管合伙人
jessica.xu@kpmg.com



李砾
金融业服务合伙人
raymond.li@kpmg.com



徐琅朗
智慧之光主管合伙人
langlang.xu@kpmg.com

毕马威中国

kpmg.com/cn/socialmedia



如需获取毕马威中国各办公室信息，请扫描二维码或登陆我们的网站：
<https://home.kpmg/cn/zh/home/about/offices.html>

所载资料仅供一般参考用，并非针对任何个人或团体的个别情况而提供。虽然本所已致力提供准确和及时的资料，但本所不能保证这些资料在阁下收取时或日后仍然准确。任何人士不应在没有详细考虑相关的情况及获取适当的专业意见下依据所载资料行事。

© 2023毕马威华振会计师事务所(特殊普通合伙) — 中国合伙制会计师事务所，毕马威企业咨询(中国)有限公司 — 中国有限责任公司，毕马威会计师事务所 — 澳门特别行政区合伙制事务所，及毕马威会计师事务所 — 香港特别行政区合伙制事务所，均是与英国私营担保有限公司 — 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

毕马威的名称和标识均为毕马威全球性组织中的独立成员所经许可后使用的商标。