



鉴过知来 向往而新

2023年上半年银行业 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

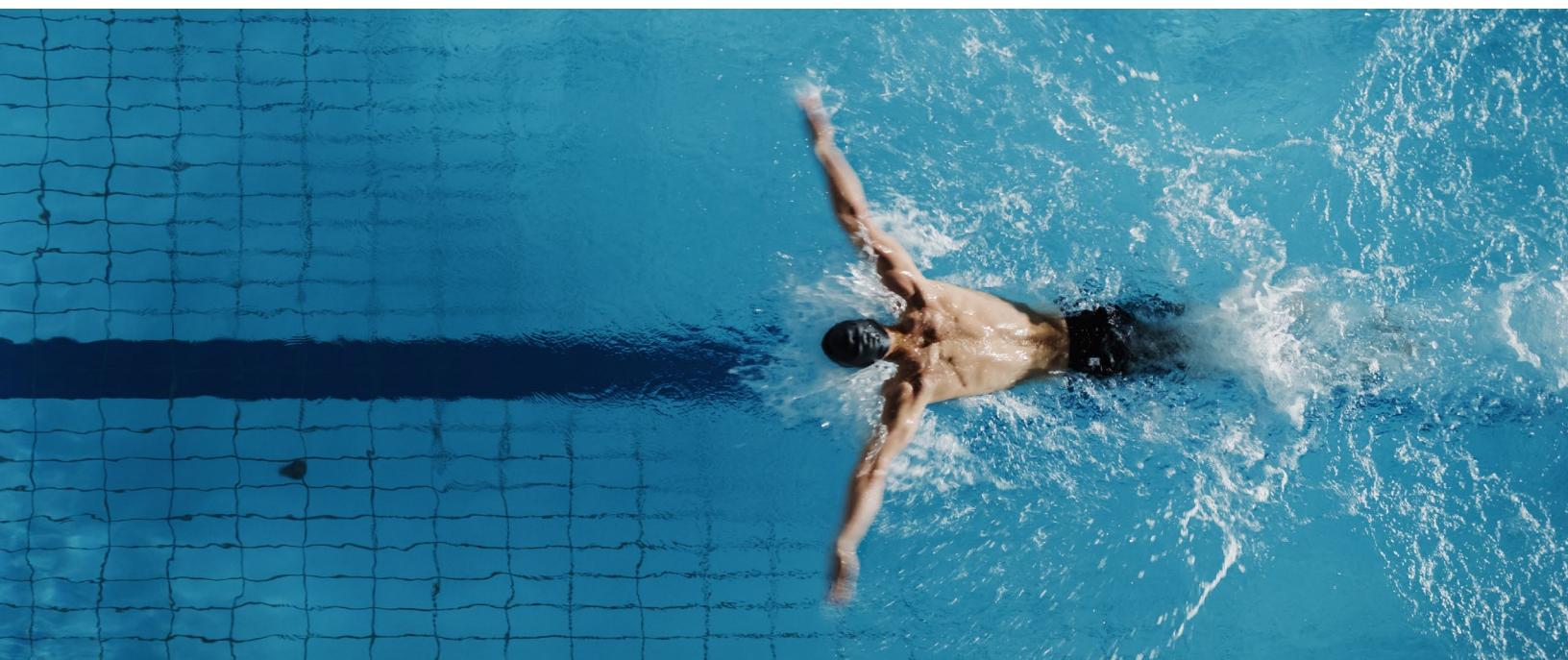


前言

2023年上半年，银行业金融机构在复杂严峻的国内外金融环境下，承担着支持实体经济，助力经济社会发展的关键任务。于此同时，在其经营发展过程中，行业“强监管”态势不减。从2023年上半年监管机构开出的罚单情况来看，总罚单数量虽环比下降，但总罚没金额环比上升，大额罚单数量及罚没金额均环比上升，监管罚单继续呈现“大额化”趋势。

上半年，国家金融监督管理总局（以下简称“金融监管总局”）正式挂牌成立，将统一负责除证券业之外的金融业监管，强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，统筹负责金融消费者权益保护，加强风险管理和防范处置，依法查处违法违规行为。金融监管进入强监管的新阶段。银行业的运营发展将面临更严格的监管约束。

面临诸多不确定性因素，银行业金融机构的核心竞争力不仅在于产品创新、资产质量、盈利能力等，更在于保持其在人才、技术、风险管理、运营等方面前瞻性和韧性。在更为审慎、全面的监管体系之下，商业银行更应精准把握监管要点，增强合规管理的预见性与敏捷度，及时处置及化解风险，使合规管理能力成为基业长青的核心竞争力。



目录

1 监管处罚态势分析	04
1.1 监管处罚整体态势分析	05
1.2 监管处罚重点趋势	06
1.3 未来监管趋势研判	08
2 监管处罚整体情况	10
2.1 监管处罚整体情况	11
2.2 处罚区域分析	13
2.3 处罚对象分析	14
2.4 处罚类型分析	15
2.5 处罚案由分析	16
2.6 大额罚单分析	18
3 监管处罚重点分析	20
3.1 信贷业务领域处罚重点分析	21
3.2 第三方外包风险专题	23
3.3 表外业务管理专题	25

01

监管处罚 态势分析



1.1 监管处罚整体态势分析

2023年上半年，国家金融监督管理总局（“金融监管总局”）、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2,286张，罚没金额共计约127,598万元¹。

较2022年下半年，2023年上半年罚单数量下降近三成，罚没金额上升近两成，单笔罚单平均罚没金额上升明显。整体而言，2023年银行业监管高压态势依然持续，大额罚单²数量较2022年下半年有所下降，但罚没金额略有上升。



2023年上半年，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1,300余张，涵盖业务管理不到位、信贷业务审查审批不严格、贷款三查不尽责等；合规管理领域罚单近900张，涵盖反洗钱、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，仍为监管关注的重点领域。

监管处罚集中领域及变化趋势³



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对机构处罚金额为100万元以上（含）的罚单。

3、紫色实心圆的高度，反映了2023年上半年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年上半年的相关对比数据。

1.2 监管处罚重点趋势



监管高压态势持续，大额罚单金额上升明显

新的金融监管体系下，监管高压态势持续。2023年上半年，总罚没金额同比上升16.20%，处罚数量及金额均处于近年高位。其中，2023年2月，监管机构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。随着金融监管总局挂牌运行，各类金融活动统一纳入监管，对金融机构的机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管将全面强化。

百万元以上大额罚单的罚没金额较2022年同期大幅上升。2023年上半年大额罚单罚没金额达91,830万元，同比上升45.07%，已超2022年全年大额罚单罚没金额的75%。其中千万级罚单数量、金额均增加明显。

单位：万元

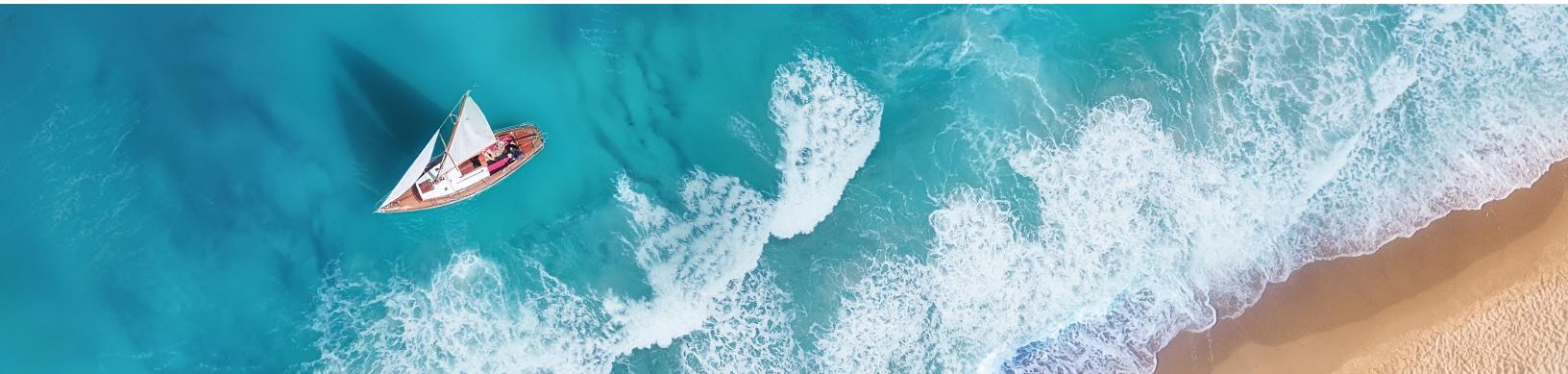


紧扣监管新规，关注金融资产风险分类罚单

于2023年上半年，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3.21亿元，其中近七成罚单集中于农村金融机构。金融资产的准确分类始终是商业银行，尤其是中小机构信用风险管理的重点与难点领域。

于2023年2月，原银保监会、人民银行发布《商业银行金融资产风险分类办法》，旨在通过完善公司治理、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到实处。可以预见，金融资产风险管理将持续作为监管机构对商业银行开展监督检查和评估的关注领域。

为有效应对合规风险，商业银行应积极建立并执行各类型金融资产分类标准、针对承担信用风险的全部金融资产开展风险分类、开展持续的风险监测、提升自身信息化及数字化能力，以及信息披露的准确性和及时性。



数据质量相关监管处罚数量金额同增

2023年上半年，与数据相关的罚单中，处罚案由可归为数据质量、数据合规、未按规定报送、未按规定备案、未按规定披露信息等五类，数据质量是监管检查的重点，涉及罚单数量最多，占总罚单数量的59%。

在2022年上半年的罚单中，与EAST数据报送相关的案由包括“EAST数据与1104数据交叉校核不一致”“EAST数据与客户风险统计数据交叉校核不一致”“EAST数据存在错报漏报等数据质量问题”等。在监管机构持续强化“治用结合，充分挖掘数据价值”的背景下，EAST数据质量无疑成为监管持续关注重点。

2023年5月31日，金融监管总局发布《国家金融监督管理总局办公厅关于开展EAST数据质量“提升工程”的通知》，针对目前银行业金融机构存在EAST数据治理意识薄弱、数据治理体系不健全、数据错报等问题，组织开展银行业金融机构EAST数据质量“提升工程”，要求进一步加强EAST监管数据治理，夯实监管数据基础。继2020年监管数据质量专项治理、2022年EAST数据质量问题通报后，监管机构对EAST数据治理工作提出进一步要求。

“双罚制”持续推进，对个人处罚态势不减

2023年上半年，在监管机构对商业银行从业人员开具的罚单中，从行政处罚类型来看，993人受到警告处罚，555人受到罚款处罚，3人受到撤销任职资格处罚，159人受到禁止从业的“顶格”处罚，监管机构每开出一张罚单，即有超六成概率处罚至个人。其中，警告和罚款仍是最为普遍的处罚类型，在所有被处罚人员中，近九成受到警告或罚款，各处罚类型的分布情况如下图。

“双罚制”下，监管机构不仅严格追究存在违规行为的机构责任，亦依法追究违法责任人员的个人责任。这一趋势，亦与金融监管机构持续、统筹推动金融违法行为法律责任体系建设，加大对违法主体的责任追究力度的趋势相符合。



*注：个人处罚类型，根据《中华人民共和国行政处罚法》，结合罚单中所列示的进行归纳，分为警告、罚款、撤销任职资格、禁止从业。

1.3 未来监管趋势研判

2023年以来，《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）》《银行保险机构操作风险管理办法（征求意见稿）》等多项监管新规及征求意见稿接连发布。毕马威以监管新规、监管处罚为线索，结合行业发展动态，捕捉监管风向变化，研判监管趋势变革，为银行业金融机构提供前瞻性的洞察与提示，协助识别重点关注领域，厘清监管合规重点。



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、金融监管总局、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。在现行金融监管体系下，行为监管和审慎监管具有同等重要的地位。

2023年上半年，与消费者权益保护相关的违规行为，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，涉及个人信息保护、公平销售、信息披露等多个方面。作为金融业可持续发展的重要议题，消费者权益保护涉及信息安全、权益保障、信息披露、财产安全等诸多重要领域。商业银行应建立并运行金融消费者权益保护的顶层设计与治理架构，确保牵头管理部门具有充分授权与资源，推动全行相关职能在售前、售中、售后的全流程中落实消费者权益保护的原则、规则与要求，以客户为中心，实现与业务的充分融合。在金融消费者对金融产品认知水平仍显不足的情况下，加强对员工、消费者的宣教沟通，以及和各利益相关方的沟通。此外，在客户适当性管理、消保审查、投诉管理、行为监测等领域，商业银行应积极拓展数字化应用，提升消保管理质效，实现主动管理，更好地满足监管预期。



强化操作风险管理

监管罚没是中国商业银行操作风险损失的重要组成部分，与人员、流程、系统、外部事件相关的操作风险事件分布于多业务和管理领域。如何切实落实操作风险管理职责，综合运用多种工具，加强主动管理与前瞻性管理，既是操作风险管理的关键，亦在实操层面成为管理难点。

2023年7月，金融监管总局发布《银行保险机构操作风险管理办法（征求意见稿）》（以下简称“征求意见稿”），全面修订《商业银行操作风险管理指引》，引入巴塞尔委员会操作风险稳健管理原则，并统一了银行业、保险业金融机构操作风险监管规则，以应对当前日益复杂的操作风险防控形势，提升金融机构操作风险管理水平。

征求意见稿强化了风险治理与三道防线模式，旨在加强操作风险管理职责落实、协同合作、信息共享以及资源保障。对于商业银行而言，不仅涉及在政策、制度层面的遵循，更需要在操作风险管理流程运行、工具运用、报告机制中有效落实相关职责。此外，征求意见稿在操作风险偏好传导、操作风险报告等方面提出了更高要求，商业银行应结合治理架构与管理职责落实，基于匹配性原则，考虑发展战略、经营规模、业务复杂性和风险状况，建立满足自身管理需要的相关机制。

操作风险管理与员工行为管理、业务连续性管理、信息科技风险管理、第三方风险管理，以及机构运营韧性均存在紧密关联，征求意见稿亦将操作风险管理外延至相关领域。商业银行应结合相关主题的风险特征、管理内容、工具和信息等因素，厘清管理职责与边界，加强工具联动与信息共享，避免孤立、割裂的管理。



理财公司上半年又迎罚单，成为监管机构持续关注对象

自2022年6月监管机构对理财公司开出首批罚单以来，2023年上半年再有两家理财公司受到处罚，罚单金额最高达到540万元，对理财公司的“强监管、严监管”成为常态。从2023年上半年的处罚来看，处罚案可归为产品层面和管理层面两大类型，其中，与产品合规相关的处罚主要涉及开放式公募理财产品持有高流动性资产比例、现金管理类产品风险控制、与母行的隔离安排等；管理层面，主要涉及销售管理合规性、投资资产相关风险信息披露、信息登记及数据报送、合作机构管理等领域。

2023年上半年，《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，理财公司应及时审视现有组织架构、职责划分是否能满足独立运作管理的需要，持续优化理财产品发行与投资的内部控制、建立与业务规模相匹配的信用风险、市场风险、操作风险、流动性风险、集中度风险、杠杆融资风险管理，加强与母行集团统一授信框架下的授信管理，落实金融资产风险分类标准，不断细化产品管理、产品估值、非标资产管理、合作机构管理、销售管理、信息登记与披露管理等方面的要求，并加强自身信息化、数字化能力。



债券业务监管规定密集发布，监管关注上升

2023年初，人民银行举行金融市场工作会议，明确提出要强化债券承销、做市、投资者合格性等市场机制建设，完善金融债券宏观管理，提升债券市场韧性和市场化定价能力。上半年，监管机构密集发布债券业务相关监管规定，进一步完善债市体制机制。中共中央、国务院印发《党和国家机构改革方案》，将发改委的企业债券发行审核职责划入证监会，推动债券市场统一监管；证监会发布《关于深化债券注册制改革的指导意见》及《关于注册制下提高中介机构债券执业质量的指导意见》，深化债券注册制改革；针对债券发行管理，交易商协会发布《关于进一步加强银行间债券市场发行业务规范有关事项的通知》；针对央企债券发行管理，国资委印发《中央企业债券发行管理办法》；针对债券交易制度，深交所发布《深交所发布深圳证券交易所债券交易业务指南第4号——债券交易及配套安排》；针对资产证券化业务，交易商协会发布《银行间债券市场企业资产证券化业务规则》；针对绿色债券发行，上交所发布《上海证券交易所公司债券发行上市审核规则适用指引第2号——特定品种公司债券（2023年修订）》；针对可转债，深交所发布《关于完善可转换公司债券投资者适当性管理相关事项的通知》。

2023年上半年，债券业务涉及的监管罚没金额超过2022年全年相关领域总罚没金额，债券承销成为监管检查与处罚的重点，处罚案由涉及经营债券不审慎、债券交易超授权、超比例投资本行主承销的债券等。随着监管新规的陆续出台，监管机构将进一步强化监督管理职责，商业银行作为债券市场的深度参与者，在开展中间业务、投资业务、金融市场业务过程中，应加强操作风险、市场风险、流动性风险、信用风险管理、流动风险管理，建立明确的风险偏好及策略，提高投研能力，提升对潜在风险的预判能力，并通过落实风险管控机制、风险预警机制、风险应急处置机制，维持稳健经营，防范金融风险。

02

监管处罚 总体情况



2.1 监管处罚整体情况



罚没金额/数量



2,286张



127,598万

	罚单数量(张)	处罚金额(万元)
金融监管总局	1,742	101,969
人民银行	503	12,666
外汇管理局	41	12,963



受罚机构类型及金额（按罚单数量排序）

	罚单数量(张)	处罚金额(万元)	罚单平均金额(万元)
农村金融机构	1,162	31,768	27
国有银行	416	34,553	83
城商行	289	24,110	83
股份制银行	246	29,679	121
其他银行	19	542	29
政策性银行	18	473	26
外资银行	16	6,344	397



处罚区域

2023年上半年，山东、云南、河南三省的罚单数量较多，上海、重庆、北京三省市的总罚没金额较大。山东省在2023年上半年收到罚单在数量金额上均居于各省份地区前五位。



处罚类型

近三年来，银行业监管机构坚持纠罚并重、罚没并举、机构人员“双罚制”，处罚力度进一步升级，与个人相关的罚款数量逐年增加。2023年上半年，个人罚单数量超过机构罚单数量。

在个人罚单中，警告和罚款仍是最为普遍的处罚类型，在所有被处罚人员中，近九成受到警告或罚款，“禁止进入相关行业”，包括“终身禁业”的罚单数量虽较2022年同期略有下降，但处罚人员职级有所上升，对违法主体的责任追究力度不减。



最高处罚金额罚单

银保监罚决字（2023）10号

某国有商业银行

违法违规事实（案由）：违法违规事实概述：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

行政处罚决定：没收违法所得并处罚款合计19,891万元



前十大处罚高发案由

2023年上半年，监管处罚较为集中的前十大案由：

- 业务管理不到位、不审慎（290张）
- 未按规定履行客户身份识别义务（220张）
- 违规发放贷款、办理信贷业务（216张）
- 违反审慎经营规则（202张）
- 贷后管理不到位（186张）
- 信贷资金被挪用（165张）
- 贷款“三查”不尽职（162张）
- 报送监管统计数据错报、漏报、未报（133张）
- 员工行为管理不到位（108张）
- 信贷资金违规流入房市、股市（108张）



2.2 处罚区域分析

2023年上半年，山东省监管机构开出的罚单数量位列首位，上海市监管机构开出的罚单金额远超其他省份，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、云南、河南分列前三位。

与去年同期相比，山东省罚单数量由第3位上升为第1位；云南及河南的处罚数量增加明显，分别由上年同期的第9位和第13位至本年上半年的第2位和第3位。

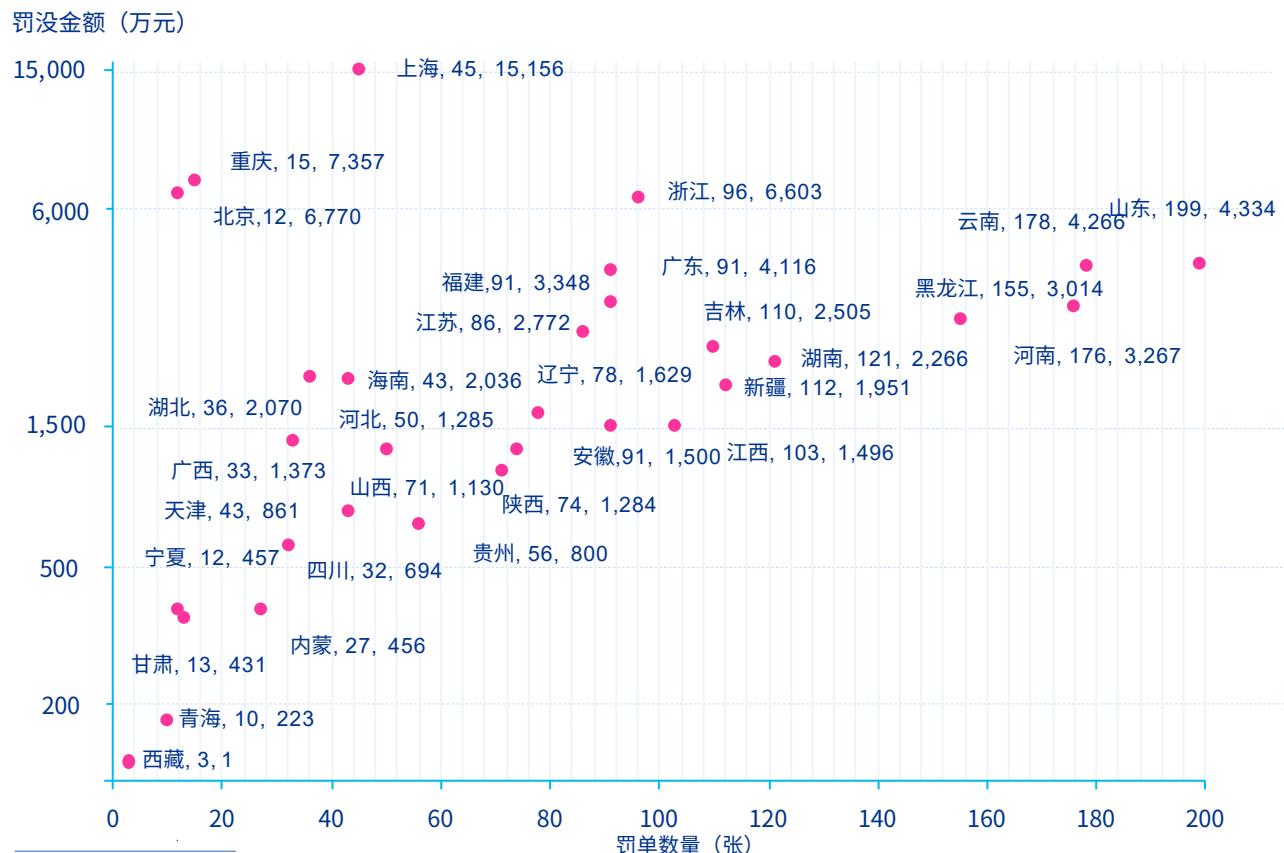
从罚没金额来看，上海、重庆、北京市分列前三位。其中，上海罚没金额高达1.52亿元，远超第二名，重庆和北京的罚没金额分别为0.74亿元和0.68亿元。

2023年上半年，山西和陕西的罚没金额较上年同期减少最多，内蒙古自治区罚单数量减少最多。各地监管机构在监管检查与处罚方面的力度有所调整，可持续关注。

2023年上半年银行业合规风险地图



各省份罚单数量及罚没金额*



*注：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年上半年，罚单数量199张，罚没金额约4,334万元。本图中数据不含总局数据，为各省、市、自治区分局处罚结果汇总。

2.3 处罚对象分析

处罚金额方面，除农村金融机构外，其余各类型金融机构罚没金额均出现显著上升，国有银行罚没金额增幅较去年同期超66%。

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	416	▼ -16.97%	20,807	▲ 66.07%
股份制银行	246	▼ -34.22%	21,245	▲ 39.70%
城商行	289	▼ -26.46%	18,527	▲ 30.14%
农村金融机构	1162	▼ -19.31%	39,311	▼ -19.19%

▲ 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	98	2,500+
	Top 2	95	1,500+
	Top 3	78	2,800+
	中位数	76	2,600+
股份制银行	Top 1	36	700+
	Top 2	33	5,000+
	Top 3	25	1,600+
	中位数	19	900+
城商行	Top 1	31	500+
	Top 2	25	470+
	Top 3	24	1,000+
	中位数	3	65+
农村金融机构	Top 1	19	130+
	Top 2	18	0+
	Top 3	17	100+
	中位数	2	40+

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：在运营管理和内控管理领域的处罚占比相对高于其他银行业金融机构。主要涉及“账户管理不到位”“内控管理不到位”等，基层机构的合规遵循性需要持续监督与优化。

股份制银行：在信贷业务领域存续期管理及风险监控以及授信管理方面的处罚占比为各类型机构之首。其中，“贷后管理不到位”“信贷资金违规流入房市、股市”“授信管理不尽职”等的处罚比例高于其他银行业金融机构。在推动业务发展的过程中，应结合监管变化，不断优化信用风险管理工具与方法，持续提升管理精细化程度。

城商行：在资产管理业务以及合规管理消费者权益保护方面的处罚占比比高于其他银行业金融机构。主要涉及“投资业务运作不规范、不审慎”“消费者金融信息使用管理不到位”“消费者权益保护不到位”等。应着力加强合规文化建设，重视机构行为及员工行为管理。

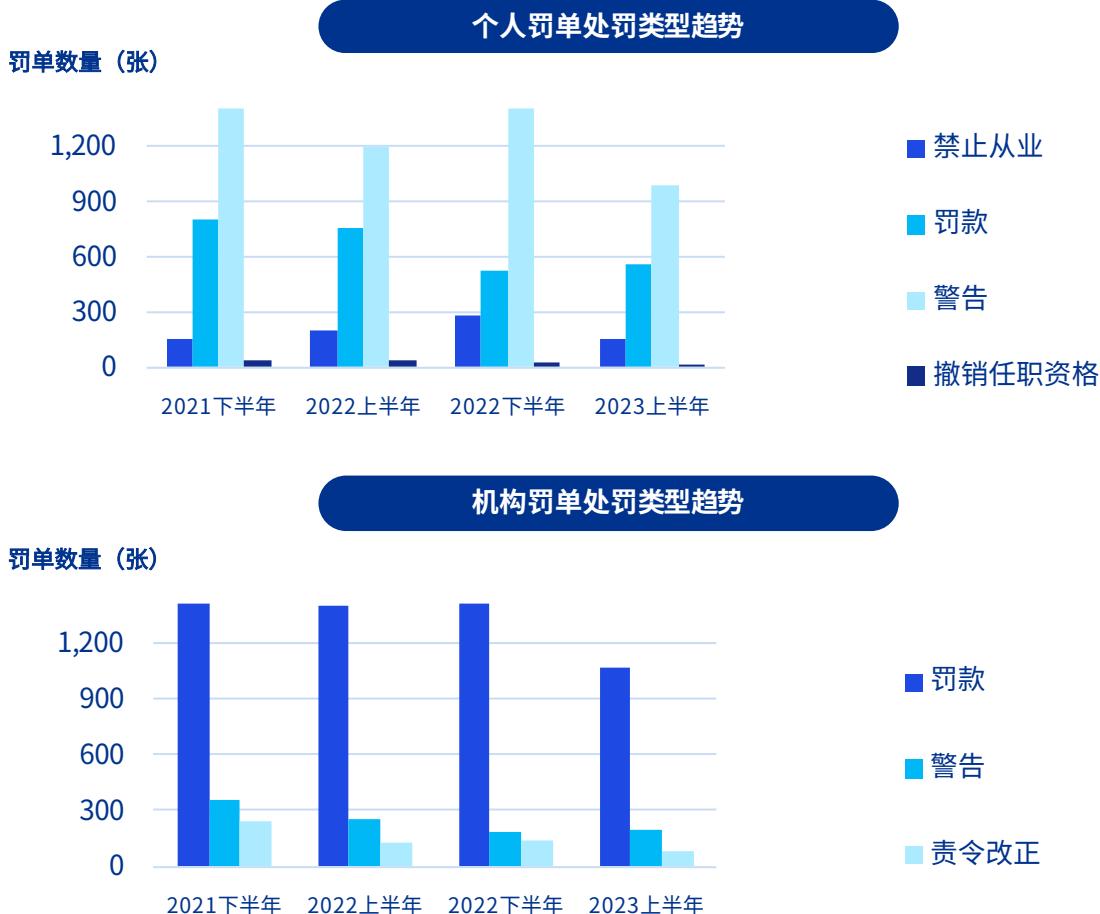
农村金融机构：在员工行为及案件管理、反洗钱等领域的处罚占比高于其他银行业金融机构。主要涉及“员工行为管理不到位”“员工从事违法、违规活动”“未按规定履行客户身份识别义务”“未按规定完整、准确地报送大额或可疑交易报告”等。应强化合规管理体系建设，加强在交易层面、人员层面、机构层面的监测与整改落实。

毕
马
威
洞
察



2.4 处罚类型分析

2023年上半年，监管机构综合运用多种处罚手段，处罚对象涉及个人的罚单达1,409张，占罚单总数的61.64%，与2022年下半年占比基本持平，个人罚单数量超越机构罚单数量的趋势延续。《银行业监督管理法》《商业银行法》就“双罚”均做出明确规定，在完善审慎监管规则，加强行为监管的趋势下，对从业人员进行处罚，落实机构人员“双罚制”，对商业银行合规管理、行为风险管理带来更大挑战。



2023年上半年，“警告”和“罚款”依然是个人处罚的两大主要手段，占比超过个人罚单整体的90%。机构处罚中，“罚款”占比80%，仍是最主要的处罚形式。

从个人罚单来看，除“罚款”外，其它三类处罚涉及的罚单数量有所下降。涉及“撤销任职资格”的罚单数量出现大幅下降，从2022年下半年的24张减少为2023年上半年的3张。但于此同时，涉及“禁止从业”的159张罚单中，“终身禁业”的顶格罚单数量占到总体的54%，另有近12%的罚单对相关人员的从业禁止时限达10年以上。监管机构对从业人员处罚的严苛程度从未降低，持续聚焦对个人违规行为的惩处。

从机构罚单来看，涉及“罚款”“责令改正”的罚单数量均出现下降趋势，仅涉及“警告”类型的罚单数量较2022年下半年略有上升。监管机构一方面通过大额罚单，加强对重大违规行为的查处力度，持续释放“严监管”“零容忍”信号，另一方面，亦通过不断完善监管方式，着眼于督促整改、以改促建，提升监管效能。

毕
马
威
洞
察



2.5 处罚案由分析

在2023年上半年的处罚案由中，各领域罚单数量较2022年同期均有所下降。在信贷业务领域，“违反审慎经营规则”和“信贷资金被挪用”两项案由涉及的罚单数量降幅超过40%。

2023年上半年，监管处罚的重灾区仍集中于信贷业务、合规管理等领域，信贷业务相关处罚案由占到整体半数以上，主要涉及“违规发放贷款、办理信贷业务”“贷后管理不到位”“信贷资金被挪用”“贷款‘三查’不尽职”等。

处罚集中的业务领域主要包括信贷业务、同业业务、理财业务、信用卡业务等，部分业务处罚金额环比增长超过50%。上半年强监管态势持续，外管局开出单张近亿元大额罚单，涉及结售汇、外币理财、内保外贷、外汇市场交易等领域，涉及案由包括“未按规定保存客户身份资料和交易记录”“违反规定办理结售汇业务”“代理销售（含理财）管理不规范”“违规办理内保外贷业务”“未按规定报送结售汇统计报表”等。



前十大处罚案由分析

同期排名变化	案由名称	2023年上半年 (张)	2022年上半年 (张)	增长率
▲ 1	业务管理不到位、不审慎	290	361	-20%
▲ 1	未按规定履行客户身份识别义务	220	356	-38%
▲ 1	违规发放贷款、办理信贷业务	216	344	-37%
▼ 3	违反审慎经营规则	202	377	-46%
▲ 2	贷后管理不到位	186	219	-15%
▼ 1	信贷资金被挪用	165	296	-44%
▼ 1	贷款“三查”不尽职	162	259	-37%
▲ 2	报送监管统计数据错报、漏报、未报	133	157	-15%
● -	员工行为管理不到位	108	168	-36%
▼ 2	信贷资金违规流入房市、股市	108	168	-36%

▲ 排名上升 ● 排名不变 ▼ 排名下降 增长 下降 大幅下降



新兴处罚案由分析



- 自营和代客业务未能实现风险隔离
- 投资业务资质不足
- 注册资本管理不规范

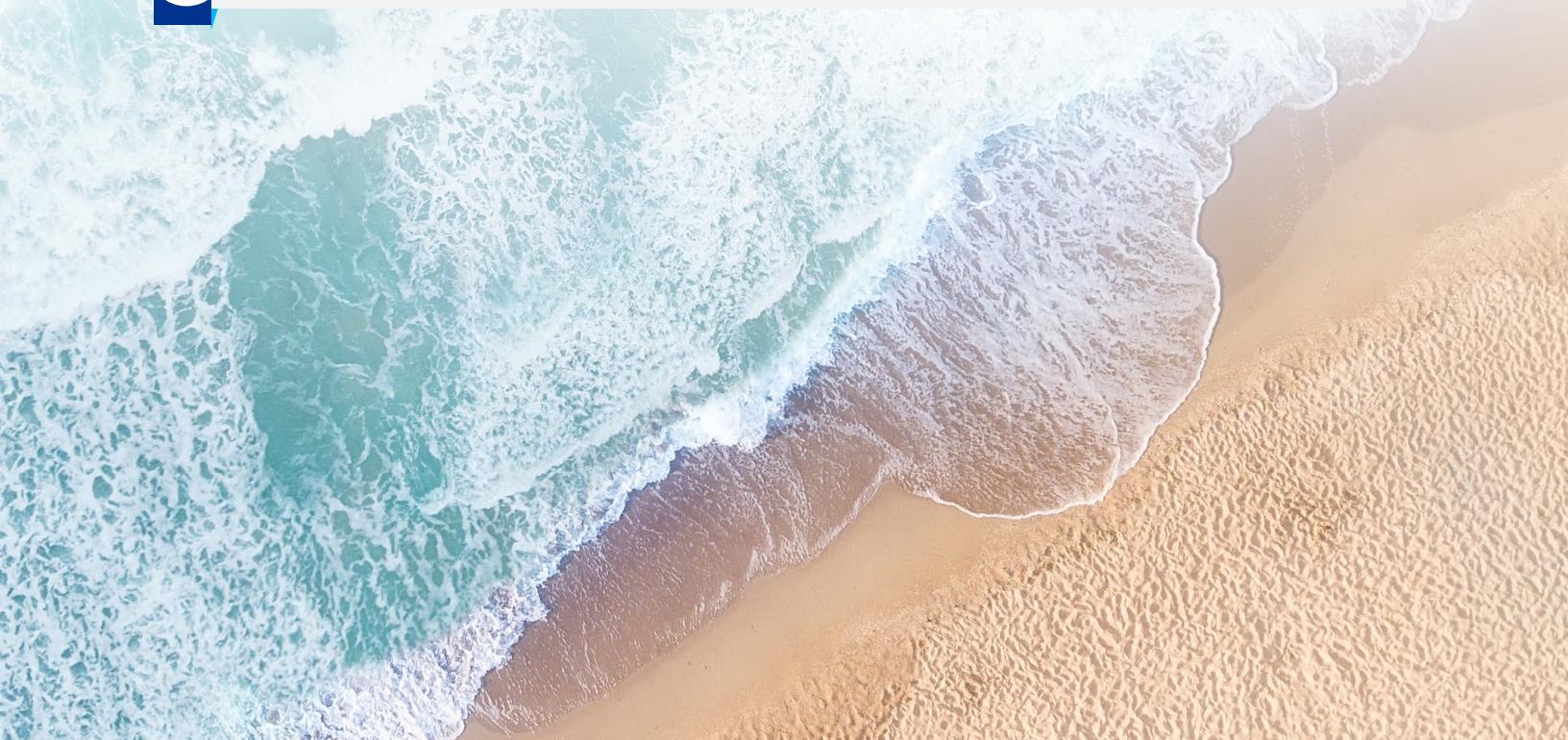


- 欺骗投保人
- 违反规定办理结售汇业务
- 违反外汇登记管理规定

毕马威洞察

2023年上半年，监管机构对于信贷业务等重点业务领域合规性的关注持续不减，同时，亦在代理销售管理、结售汇业务办理、外汇登记管理等方面予以更多关注，其中，代理销售业务涉及“欺骗投保人”的相关罚单数量较去年同期大幅度增长，“违反规定办理结售汇业务”“违反外汇登记管理规定”相关的罚单数量较去年同期增长亦超过150%。商业银行如何确保合规管理全机构、全业务、全人员的覆盖，始终是合规管理的难点，更应采取多种措施，确保一道防线切实承担合规风险管理职责。

结合新兴处罚案由，银行业金融机构应持续关注与金融消费者权益保护相关的监管重点。随着行为监管的强化，在金融消费者对金融产品认知水平仍显不足的情况下，在消费者、投资者权益保护方面，金融机构应承担更多主动管理的责任，切实保护金融消费者的知情权、自主选择权与公平交易权，防止欺诈和不当行为。



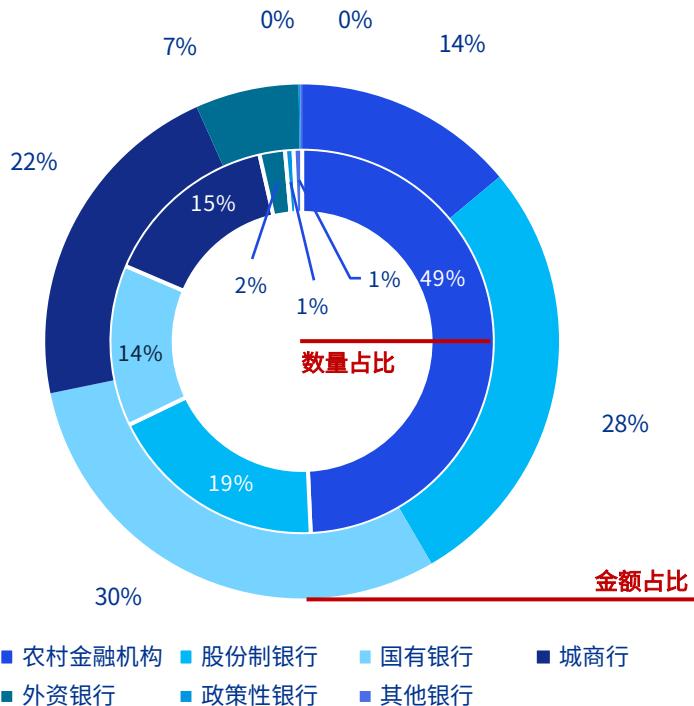
2.6 大额罚单分析

2023年上半年，三大监管机构共发布了11张千万级罚单及129张百万级罚单，大额罚单共计140张，合计罚没金额约91,830万元，占总罚没金额的71.97%。相较2022年下半年，罚单数量下降近三成，罚没金额明显上升，涨幅超23%。在监管机构的“零容忍”态势下，银行业金融机构为重大违法违规行为付出更高成本。

大额罚单数量及罚没金额趋势图



2023上半年大额罚单数量及金额占比分布



毕马威洞察

- 近年来，**千万级罚单数量及罚没金额逐年上升**，2023上半年，千万级罚单数量11张，罚没金额骤增至63,544万元，较2022年下半年上升259.18%。**百万级罚单数量及罚没金额有一定幅度下降**，主要集中在信贷业务、合规管理、存续期管理及风险监控、监管配合等业务及管理领域。
- 2023上半年，原银保监会及金融监管总局共发出112张大额罚单，合计罚没金额约73,622万元，位居三大监管机构之首。
- 强监管态势下，农村金融机构成为监管处罚重灾区，以49.29%的罚单数量占比居银行机构类型首位，较2022年罚单数量占比进一步上升。该类金融机构应加强合规文化及合规管理体系建设，强化审慎经营及合规意识，提升合规风险识别及应对能力。
- 从罚单金额来看，国有银行以30.17%的罚单金额占比居银行机构类型首位，最高处罚涉及金额19,891万元。股份制银行次之，占比27.66%，最高处罚涉及金额8,972万元。

*注：大额罚单为单张罚单对机构处罚金额为100万元以上（含）的罚单。

2023年上半年，某国有银行收取两张大额罚单，金额合计超过2亿元，涉及理财业务、小微企业业务、违规放贷等监管重点关注领域；某城商行内控风险暴露，单笔罚单近亿元，涉及结售汇、外币理财、内保外贷、外汇市场交易等领域；某股份制商业银行因小微企业业务遭受重罚，单笔罚单金额超过6千万，涉及贷款资金被挪用，贷后管理薄弱等领域。

本年度，信贷业务仍是大额罚单的集中领域，涉及小微企业的贷款业务受到监管密切关注。商业银行应加强授信或统一授信管理，在准入环节深入调查、详细审查、充分审议、严格审批；落实贷后管理，与风险防范相结合。内控管理、审慎经营始终是监管重点，商业银行应健全制度体系、优化管理流程等措施，强化内控建设和风险管理机制。

TOP1 某国有行获两张超大额罚单，处罚力度罕见

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

TOP2 某城商行内控风险暴露，收近亿元罚单

主要违法违规事实（案由）

违规办理结售汇业务；违规向境外个人销售外币理财产品；违规办理内保外贷业务；违规办理备用金结汇；未按规定报送结售汇统计数据；虚增银行间外汇市场交易量；使用未经授权的通讯工具开展银行间外汇市场交易以及未按规定保存银行间外汇市场交易记录等

上海汇管罚字（2023）3111221101号

受罚机构：某城商行

行政处罚决定：给予警告，处罚款9,834.5万元，没收违法所得19.9万元，罚没款合计9,854.4万元

TOP3 某股份制商业银行因小微企业业务遭重罚

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2.5万元，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2.5万元

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；信贷资金被挪用；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；业务管理不到位、不审慎；贷后管理不到位

罚单数量前五处罚案由	涉案金额（万元）	罚单数量	平均处罚金额（万元）
业务管理不到位、不审慎	59,481	52	1,144
报送监管统计数据错报、漏报、未报	45,224	30	1,507
信贷资金违规流入房市、股市	20,021	30	667
信贷资金被挪用	48,199	29	1,662
违规发放贷款、办理信贷业务	42,382	28	1,514

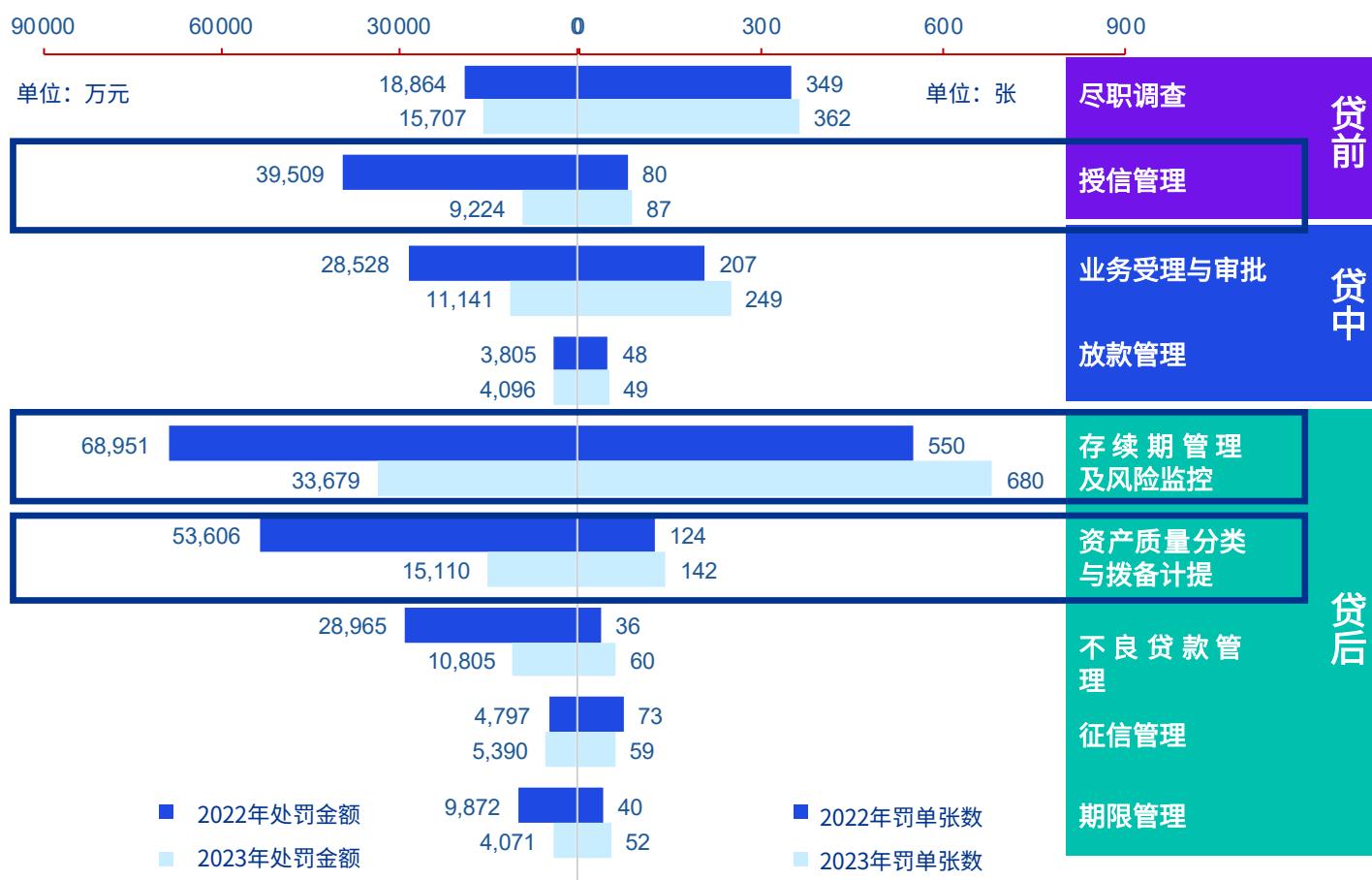
03

监管处罚 重点分析

3.1 信贷业务管理

2023年上半年，各类型银行业金融机构因信贷业务违法违规产生罚单共计1,316张，处罚金额达98,881万元。处罚重点集中于贷后管理，共涉及823张罚单；其次为贷前管理，共涉及429张罚单；贷中环节共涉及255张罚单。相较2022年同期，信贷各环节的罚单数量均呈现不同程度的下降，但处罚金额则涨幅较大，其中尤以贷后阶段最为突出。2023年上半年，贷后管理罚单数量较去年同期下降约17%，处罚金额涨幅则逾140%。在信贷业务领域，监管机构将以防范与化解重大金融风险为原则，持续、从严落实监督管理措施，提高违法违规成本，维持金融生态稳定。

信贷业务领域罚单数量及处罚金额



贷前管理

在贷前管理环节，与“授信管理”相关的罚单虽数量较上年同期出现微量下降，但处罚金额增幅为信贷业务领域之最，主要案由包括“集团客户或关联企业未实现统一授信”“违规进行授信审批”“授信管理不尽职”等。金融监管总局于2023年2月发布的《关于进一步做好联合授信试点工作的通知》，亦反映了监管机构在加强授信管理，优化信贷资源配置、加强联合风险防控方面的持续关注。

贷后管理

在贷后管理环节，与存续期管理及风险监控、资产质量分类与拨备计提相关的罚单总量较上年同期增幅显著，主要案由涉及“贷后管理不到位”“信贷资金被挪用”“信贷资金违规流入房市或股市”“资产质量分类不准确”“违规掩盖资产质量”等。“重贷轻管”是导致信贷业务成为处罚高发领域的主要原因之一，加强贷后管理的资源配置、人才队伍建设、数字化能力、持续监督成为商业银行提升资产质量的关键举措。



“小微贷” “涉房贷” “涉农贷” 出现高频违规，成为信贷业务监管处罚的重灾区。



小微贷

常见案由：违反审慎经营规则、大中小微企业划型不准确、贷后管理不到位、贷款资金被挪用、贷款风险分类不准确、违反监管规定向小微企业收取承诺费/咨询费/保险费等、贷款统计数据不真实、虚增小微企业贷款数据。

合规建议：2023年4月27日金融监督管理局发布《关于2023年加力提升小微企业金融服务质量的通知》正式取消了“两增”的量化指标限制，意味着监管机构对普惠型小微贷款的关注点正逐步从“量”过渡为“质”，因此，银行业开展小微企业贷款应始终遵循“业务发展与风险防控并重”原则，规范业务管理，强化客户授信、用信、贷款资金支取、存续期管理及风险处置的全流程风险管控，提升数字化防线防控能力，高效防范与控制风险外溢。



涉农贷

常见案由：涉农企业划型不准确、精准扶贫小额贷款资金违规归集使用、未按规定报送/虚报/瞒报涉农贷款统计数据、涉农贷款统计有误。

合规建议：随着金融服务推动乡村振兴战略的演进，乡村金融服务规模得以大幅提升，与之相关的信贷风险防范也成为金融风险管理的重要内容。提升农户的信贷还款认知、合理构建涉农贷款信用体制、创新涉农贷款还款奖惩机制是防范涉农贷款信用风险的重要举措。与此同时，还应加强对从业人员关于农村金融环境风险特征的普及，因地制宜提高乡村金融服务质量。



涉房贷

常见案由：违规向房地产开发企业发放流动资金贷款、违规向房地产业发放社团贷款、部分房地产贷款未纳入房地产贷款科目、按揭贷款未严格执行首付比例、个人贷款/信用卡资金/小微企业贷款/经营性贷款违规流入房地产、个人经营性贷款/流动资金贷款为房地产开发项目垫资、对房地产开发贷款资金使用管理不尽职、房地产开发贷款管理不到位。

合规建议：加快推进信贷政策数智化改革，动态捕捉行业变化及风险；健全贷后风险管理制度，强化“贷管并重”及“贷管分离”管理思路，确保贷后管理工作的独立性及有效性；强化贷款风险分类管理机制，为贷后管理工作提供有力支撑；完善风险预警机制，实现对贷后风险信号的准确、科学预警以及对贷后风险的及时处理；加强对贷后检查工作的重视度以及规范化程度，及时识别个人贷款、流动资金贷款等向房地产转移的迹象，严格管控涉房贷款风险水平，有效平衡贷款风险与经济效益。

3.2 第三方风险管理

随着金融业转型发展步伐加快，银行业金融机构对信息技术、数字技术依赖程度越来越高。此外，银行业金融机构涉及大量与第三方的合作，包括业务外包。因此，第三方风险、网络和数据安全风险、操作风险不断涌现。2023年上半年，各类型银行业金融机构涉及“网络与信息安全”的罚单共计96张，罚没金额合计5,231万元。从具体处罚案由来看，涉及“信息科技管控不到位”“外包管理不规范”“非法查询、泄露客户信息”等多项违规行为。

2023年6月，金融监管总局发布《关于加强第三方合作中网络和数据安全管理的通知》（下称《通知》），对部分银行保险机构近期发生的外包服务风险事件进行通报，并要求金融机构针对外包数据服务商开展自查工作。可见，监管机构将进一步强化对信息科技外包服务的监督管理，加强金融业数据与信息安全。

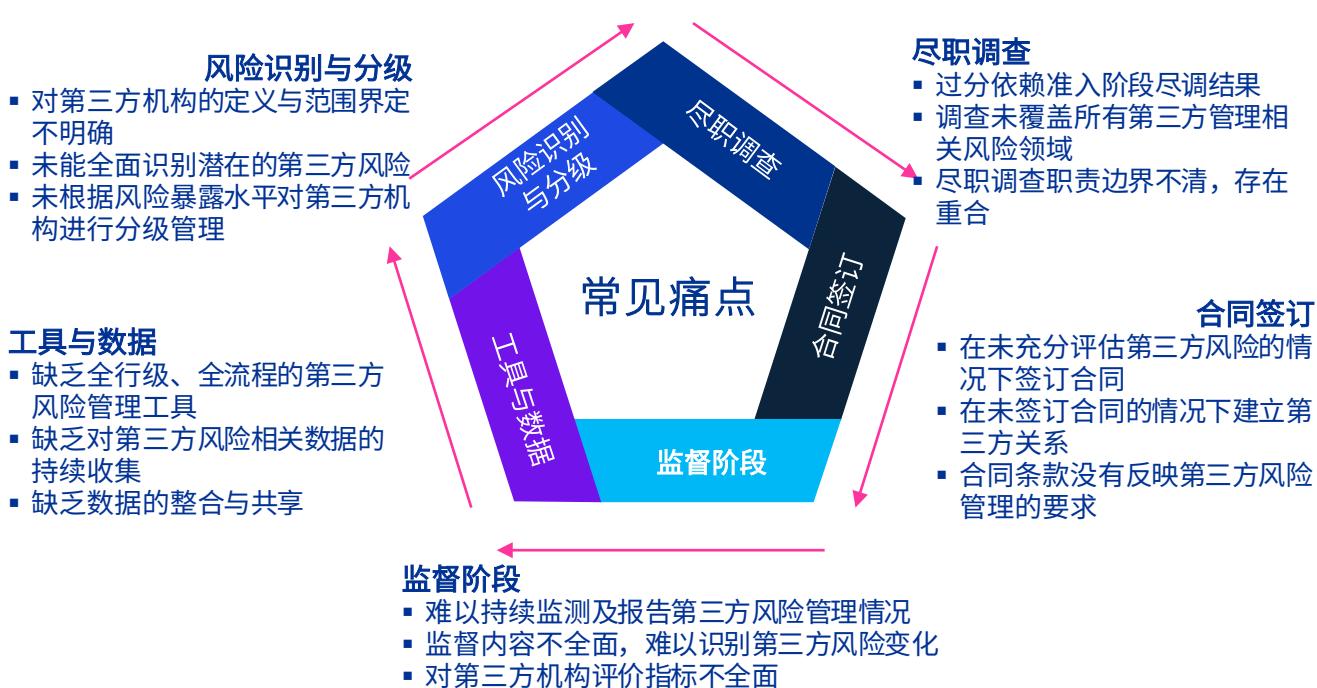
毕马威洞察



- 近年来，《网络安全法》《数据安全法》等法律法规相继出台，对金融业数据安全提出更高要求。原银保监会在《银行业保险业数字化转型的指导意见》《银行保险机构信息科技外包风险管理暂行办法》中，均对网络和信息安全风险作为监督管理重点提出明确要求。此次《通知》针对科技风险统筹管理与压实外包管理责任进一步提出了针对性、细化的监管要求，强化银行业金融机构“服务外包、责任不外包”的主体意识。2023年7月，中国人民银行起草的《中国人民银行业务领域数据安全管理暂行办法（征求意见稿）》向社会公开征求意见，标志着《数据安全法》在金融行业的落地又进一步。
- 银行业金融机构作为数据量最大、最集中、涉及核心隐私信息最多的机构之一，在信息安全与数据保护的处理上应更加审慎。如对第三方机构的引入和审查过程管理不当，对第三方风险防范不足，将导致金融机构承担重大风险和严重后果。银行业金融机构应积极开展第三方风险管理，尤其针对其中的信息科技风险、信息安全风险、外包风险等，避免业务中断和声誉受损。

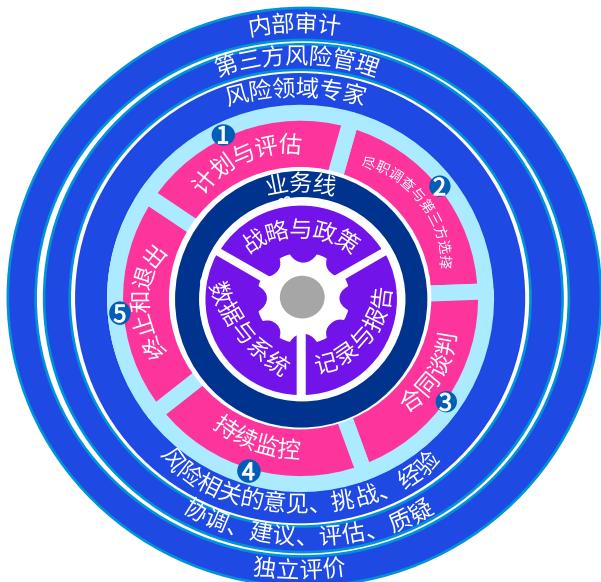


第三方风险管理常见痛点



第三方风险管理应对之道

为了开展有效的第三方风险管理，银行业金融机构应建立清晰的第三方风险管理框架。成熟的第三方风险管理框架通常包括第三方管理组织体系、管理程序与机制、以及涵盖政策与程序、系统与数据等保障体系。



第三方风险管理三道防线

- 第一道防线：业务部门
- 第二道防线：第三方风险管理牵头部门、风险领域专家
- 第三道防线：内部审计部门

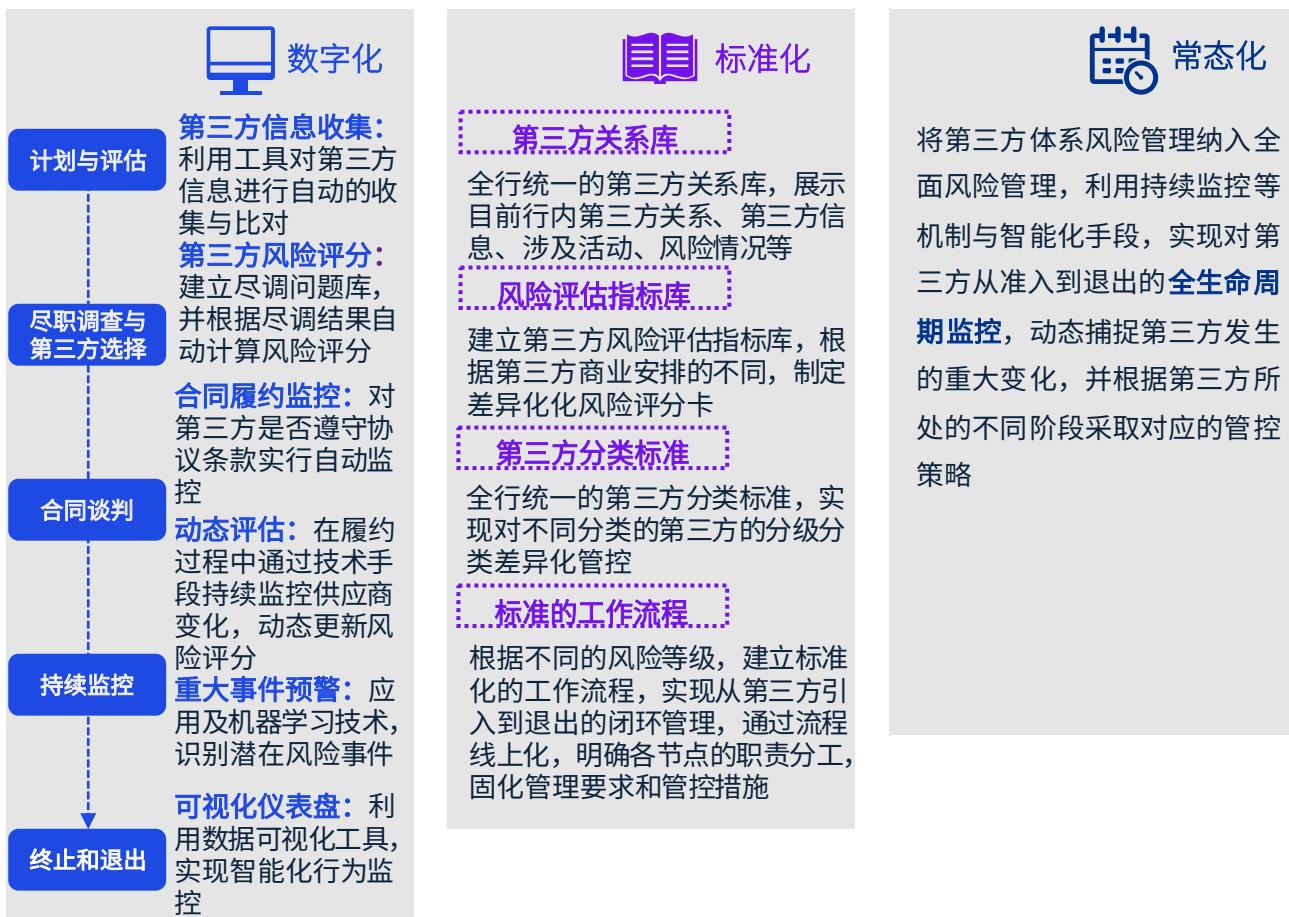
第三方风险管理程序

- 计划与评估
- 尽职调查与第三方选择
- 合同谈判
- 持续监控
- 终止和退出

第三方风险支持保障

- 战略与政策
- 记录与报告
- 数据与系统

在运行第三方风险管理框架的过程中，银行业金融机构应着手探索**数字化**、**标准化**、**常态化的**第三方风险管理模式。



3.3 表外业务管理

近年来，我国商业银行表外业务进入高速发展时期，业务品种繁多，各类新兴表外业务不断涌现，成为银行收益的重要来源。2023年上半年，各类型银行业金融机构涉及表外业务违法违规的罚单共计167张，处罚金额达65,554万元。**处罚重点集中于担保承诺类业务**，共涉及78张罚单；其次为**代理投融资类业务**，共涉及66张罚单；**中介服务类业务**共涉及46张罚单。

从2023年上半年罚单涉及的案由来看，担保承诺类业务中，大多与信贷业务违规行为相交织，在承兑汇票贸易背景审查、票据业务管理等方面存在的问题尤为突出；代理投融资服务类业务中，主要涉及债券交易、理财投资的合规性，需关注超比例投资、理财投资管理、超资质开展投资业务等问题；中介服务类业务中，代理代销成为严管重罚的突出领域。银行业金融机构及理财公司应分别从代销机构和发行机构的维度，落实与代理业务相关的产品审查与评级、投资者适当性管理、销售行为管理等合规要求，强化行为规范。

表外业务罚单数量及金额分布

罚单数量（张） 罚单金额（万元）

88	担保承诺类	46,025
48	中介服务类	10,690
31	代理投融资类	8,838

国家金融监管总局于2022年11月正式发布《商业银行表外业务风险管理办法》（下称《办法》），并于2023年1月1日起正式施行。2011年的《商业银行表外业务风险管理指引》升级为《办法》，从治理架构、风险管理、信息披露及监督管理等多方面，对商业银行表外业务风险管理提出了更为细化的要求，包括明确了表外业务范围，将表外业务纳入全面风险管理体系，并要求根据不同类型的表外业务实行差异化风险管理。

毕马威洞察



《办法》将表外业务种类的范围明确至担保承诺类、代理投融资服务类、中介服务类、其他类，涵盖传统表外、理财、代理代销等各类业务。对于直接或间接加剧商业银行表外业务的各类业务风险，商业银行需要准确及时识别，并建立差异化的风险管理措施。

结合2023年上半年表外业务的监管处罚情况，商业银行应结合监管要求，落实相关管理举措，降低合规风险及操作风险。

表外业务涉及的处罚案由

- 信贷业务贸易背景不真实
- 业务管理不到位、不审慎
- 信贷资金流向管控不严
- 违反票据管理规定
- 信贷业务审查审批不严格

- 投资业务运作不规范、不审慎
- 自营和代客业务未能实现风险隔离
- 投资业务投前管理不审慎

- 代理销售环节出现误导
- 欺骗投保人
- 代理销售管理不规范

监管要求及应对

对于担保承诺类表外业务，商业银行应与信贷业务管理相结合，重点监控信用风险，包括按照穿透原则纳入全行统一授信管理，采取统一的授信政策、流程、限额和集中度管理

对于代理投融资类表外业务，商业银行应对合作机构、产品实行统一管理，建立自营业务与代理业务的差异化分类管理措施，并结合资管新规等资产管理领域的监管要求，关注“不得参与具有滚动发行、集合运作、分离定价特征的资金池业务”的合规要求

对于中介服务类表外业务，商业银行应强化操作风险、声誉风险管理，关注业务操作规范、客户投诉、金融消费者保护等情况，持续提升服务质效



担保承诺类



代理投融资类



中介服务类



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，请扫描左侧二维码。

如需持续订阅本系列报告，请扫描右侧二维码。



毕马威天罡智慧
合规平台



订阅报告

特别鸣谢：感谢靳蓓、梁敏、陈希、尹俊翔、于萌浠、冯旻、孟璐、杨雷、任中杰、杨佳瑶、姚萌、王子文、马秋宇、王紫豪、刘梦丝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。