



金融法治建设蓝皮书

BLUE BOOK OF RULE OF FINANCIAL LAW CONSTRUCTION

No.2

中国金融法治建设 年度报告 (2016~2017)

主编/朱小黄

副主编/刘建 罗英 马丽仪 张微林

ANNUAL REPORT ON CHINA'S RULE OF
FINANCIAL LAW CONSTRUCTION (2016-2017)

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2018
版



金融法治建设蓝皮书

**BLUE BOOK OF RULE OF
FINANCIAL LAW CONSTRUCTION**

中国金融法治建设年度报告 (2016~2017)

ANNUAL REPORT ON CHINA'S RULE OF FINANCIAL LAW
CONSTRUCTION (2016-2017)

主 编 / 朱小黄

副主编 / 刘 建 罗 英 马丽仪 张微林



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国金融法治建设年度报告. 2016~2017 / 朱小黄
主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 10

(金融法治建设蓝皮书)

ISBN 978-7-5201-3654-9

I. ①中… II. ①朱… III. ①金融法-研究报告-中国-2016-2017 IV. ①D922.280.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 232977 号

金融法治建设蓝皮书

中国金融法治建设年度报告(2016~2017)

主 编 / 朱小黄

副 主 编 / 刘 建 罗 英 马丽仪 张微林

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 王楠楠

责任编辑 / 王楠楠

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社(010)59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19 字 数: 287 千字

版 次 / 2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3654-9

定 价 / 98.00 元

皮书序号 / PSN B-2017-633-1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

“金融法治建设蓝皮书”

编 委 会

顾 问 江必新 董治良 李文燕 田明海 胡 昱
方仲友 王 新 杨积堂

主 编 朱小黄

副主编 刘 建 罗 英 马丽仪 张微林

编 委 王 新 董新义 罗 勇 刘 建 罗 英
郎俊义 张 峰 李永升 马丽仪 张微林
任 怡 蒋苏淮 傅巧灵 韩 莉 肖文东
张 楚 袁汉兴 关仕新

摘 要

2016 ~ 2017 年，我国继续坚持金融改革与创新发展的方向，更加重视用法治手段推动金融更好地服务实体经济。银行、证券、保险、信托等领域的法律政策制定以及金融监管、金融司法等相关法律制度随着金融改革与创新发展进行了相应的调整。通过开展互联网金融（包括金融科技）风险整治、继续出台专门的金融消费者保护相关规范性文件、对侵害金融消费者的违法犯罪活动予以严厉处罚，对投资者和金融消费者予以保护。

《中国金融法治建设年度报告（2016 ~ 2017）》共分五个部分，第一部分是总报告，包括 2016 ~ 2017 年中国金融法治建设整体状况和中国金融改革与创新两个发展两个方面；第二部分是分报告，共三篇，分别详述了 2016 ~ 2017 年中国金融立法、中国金融监管与行政执法以及中国金融司法建设情况；第三部分是热点篇，研究了非法集资融资法律、金融科技法治和新型金融犯罪三个热点问题。第四部分是专题篇，包括中国金融安全法治战略构建、金融欺诈问题研究和洗钱犯罪问题研究三个专题；第五部分是附录，包括 2016 ~ 2017 年中国十大金融法治事件和相关金融法律法规。本报告紧扣我国金融法治建设现状、问题与研究热点，为促进我国金融业健康发展提供有力参考和决策支持。

关键词：金融法治 金融改革 金融创新 风险整治 金融消费者保护

Abstract

From 2016 to 2017, China continued to adhere to financial reform and innovation development, and paid more attention to using the rule of law to promote finance to better serve the real economy. Legal and policy making in banking, securities, insurance, trust and other fields, as well as financial supervision, financial justice and other related legal systems have been adjusted accordingly with financial reform and innovation. By carrying out risk management of Internet finance (including financial technology), continuing to introduce special normative documents related to financial consumer protection, criminal activities against financial consumers have been severely penalized, and investors and financial consumers have been protected.

Annual Report on China's Rule of Financial Law Construction (2016 – 2017) is divided into five parts. The first part is the general reports, including the overall situation of China's rule of financial law construction in 2016 – 2017 and China's financial reform and innovation development; the second part is the sub-reports, including China's financial legislation, China's financial supervision and administrative law enforcement, and construction of China's financial law; the third part is key issues, which studies three hot issues of illegal fund-raising and financing, law of financial technology and new financial crime-related issues; the fourth part is the special topics, including China's Financial Security Situation, financial fraud and money laundering crime; the fifth part is the appendixes, including China's top 10 financial rule of law cases in 2016 – 2017 and related laws and regulations. The report closely follows the status quo, problems and research hot-spots of China's financial rule of law construction, and provides a reference and decision support for regulating the healthy development of China's financial industry.

Keywords: Financial Rule of Law; Financial Reform; Financial Innovation; Risk Management; Financial Consumer Protection

目 录



I 总报告

- B.1** 中国金融法治建设整体状况…………… 董新义 / 001
- 一 金融服务实体经济的政策法治保障 …………… / 002
 - 二 对投资者与金融消费者的政策法治保障 …………… / 008
- B.2** 中国金融改革与创新发展的…………… 罗 勇 / 015
- 一 着眼社会经济发展, 加大金融创新力度 …………… / 016
 - 二 坚持稳中有序推进, 进一步推进金融改革开放 …………… / 024
 - 三 大力整治金融乱象, 加强互联网创新金融监管 …………… / 030

II 分报告

- B.3** 2016 ~ 2017年中国金融立法情况…………… 董新义 / 034
- B.4** 2016 ~ 2017年中国金融监管与行政执法情况…………… 罗 英 / 050
- B.5** 2016 ~ 2017年中国金融司法建设情况…………… 刘 建 蒋苏淮 / 090



III 热点篇

- B.6** 非法集资融资法律问题研究…………… 郎俊义 任 怡 / 107
- B.7** 金融科技法治问题研究
…………… 张 峰 傅巧灵 韩 莉 肖文东 等 / 131
- B.8** 新型金融犯罪问题研究…………… 李永升 袁汉兴 / 157

IV 专题篇

- B.9** 中国金融安全法治战略构建…………… 李永升 张 楚 / 185
- B.10** 金融欺诈问题研究 …………… 马丽仪 / 211
- B.11** 洗钱犯罪问题研究 …………… 王 新 / 227

V 附录

- B.12** 2016 ~ 2017年中国十大金融法治事件 …………… 张徽林 / 258
- B.13** 2016 ~ 2017年相关金融法律法规 …………… 关仕新 / 278

皮书数据库阅读 **使用指南**



CONTENTS



I General Reports

- B.1** Overall Situation of China's Rule of Financial Law
Construction *Dong Xinyi / 001*
- B.2** China's Financial Reform and Innovation Development *Luo Yong / 015*

II Sub-reports

- B.3** China's Financial Legislation in 2016-2017 *Dong Xinyi / 034*
- B.4** China's Financial Supervision and Administrative Law Enforcement
in 2016-2017 *Luo Ying / 050*
- B.5** Construction of China's Financial Law in 2016-2017
Liu Jian, Jiang Subuai / 090

III Key Issues

- B.6** Legal Issues of Illegal Fund-raising and Financing *Lang Junyi, Ren Yi / 107*
- B.7** Law of Financial Technology
Zhang Feng, Fu Qiaoling, Han Li, Xiao Wendong, et al. / 131
- B.8** New Financial Crime-Related Issues *Li Yongsheng, Yuan Hansheng / 157*



IV Special Topics

- B.9** Strategic Construction on China's Financial Security Rule of Law
Li Yongsheng, Zhang Chu / 185
- B.10** Problem of Financial Fraud
Ma Liyi / 211
- B.11** Problem of Money Laundering
Wang Xin / 227

V Appendices

- B.12** China's Top 10 Financial Rule of Law Cases in 2016-2017
Zhang Weilin / 258
- B.13** Relevant Laws and Regulations
Guan Shixin / 278

总 报 告



General Reports

B.1

中国金融法治建设整体状况

董新义*

摘 要： 2016~2017年，我国在银行、证券、保险、信托等领域的法律政策制定以及金融监管和金融司法，都比以往更加重视用法治手段推动金融更好地服务实体经济。同时，通过开展互联网金融（包括金融科技）风险整治、继续出台专门的金融消费者保护相关规范性文件、对侵害金融消费者的违法犯罪活动予以严厉处罚，对投资者和金融消费者予以保护。

关键词： 金融法治 法治保障 服务实体经济 金融消费者保护

* 董新义，法学博士，中央财经大学科技与金融法律研究中心主任，中央财经大学法学院副教授。主要研究方向为金融法、金融科技法制、民商法。Email: dongxinyi@cufe.edu.cn。



一 金融服务实体经济的政策法治保障

金融是现代经济的核心，金融关系到生产生活的方方面面，“金融搞好了，一着棋活，全盘皆活”。只有金融服务于实体经济，国民经济才能健康、快速、稳定地发展，而其根本的要求，就是有效发挥金融媒介资源配置的功能。为实体经济提供更好的金融服务，则要求降低流通成本，提高金融的中介效率和分配效率。2017年7月14~15日，五年一度的全国金融工作会议在北京召开。习近平总书记指出，做好金融工作要把握好以下重要原则，其首要原则为：回归本源，服从服务于经济社会发展。金融要把服务实体经济作为出发点和落脚点，全面提升服务效率和水平，把更多金融资源配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节，更好地满足人民群众和实体经济多样化的金融需求。习近平总书记强调，金融是实体经济的血脉，为实体经济服务是金融的天职，是金融的宗旨，也是防范金融风险的根本举措。

在2016~2017年度，无论是2017年7月全国金融工作会议，还是2017年10月下旬召开的党的十九大报告都提出，提高金融服务实体经济的能力。国家在银行、证券、保险、信托等领域的法律政策制定以及金融监管和金融司法，都比以往更加重视用法治手段推动金融更好地服务实体经济。从整体来看，2016~2017年度，银行、证券、保险和信托领域的金融服务实体经济政策法律保障工作主要体现在以下几个方面。

（一）开展确保整个金融业服务实体经济的法治保障工作

2016~2017年度，为了更好地促进金融服务实体经济，国务院以及国务院多部门联合制定出台了许多政策和规范性文件，从以下几个方面对金融服务实体经济的法治保障做出了安排。

第一，为推动降低企业杠杆率提供政策法治保障。比如国务院发文^①宣

^① 2016年10月10日，国务院发布了《关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》，并同时发布了《关于市场化银行债权转股的指导意见》，标志着我国债转股在17年后正式重启。

布我国债转股正式重启。国家重新启动银行对企业债权转为股权，有利于降低企业杠杆率，防范和化解金融风险，而重启的主要原因是中国企业近年来较高的企业杠杆率以及增速过快的债务规模及债务负担，尤其是近年来引发关注的企业债务违约风险事件。按照现有法律法规，商业银行不能直接持有股权，只是“支持银行充分利用现有符合条件的所属机构，或允许申请设立符合规定的新机构开展市场化债转股”。正因为如此，商业银行债转股仍然面临亟须解决的困境，尤其需要注意防范商业银行“为债转股而债转股”^①。“市场化”不能停留在表面机构及代持关系上，必须建立在真实业务的基础之上。为了将债转股“市场化”最大化，解决多层面的兜底问题，国务院发文明确了政府的责任范围，政府不得干预市场化债转股的具体事务，同时也不承担损失的兜底责任。

第二，为推动工业稳增长、调结构和增效益提供政策法治保障。例如，2016年2月，央行等八部委联合发文^②，强调工业是国民经济的主导力量，是实体经济的骨架和国家竞争力的基础。工业发展有助于稳定增长、调整结构、转变方式、加速创新。金融与实体经济（尤其是工业领域）休戚与共。金融工具的选择与创新将推动实体经济和工业发展，是壮大和发展金融业、防范金融风险的关键一步，并从六个方面对金融服务实体经济做出了要求。^③

第三，为金融服务绿色产业发展提供政策法治保障。例如，2016年8月，央行等七部委联合发文^④，鼓励社会资本投入绿色产业，严格管控

① 即按照要求找到了名义上无关联关系，但实际控制的机构代持“股份”，原有债权关系并未转移，只是名义报表科目腾挪，真实债权性质及风险毫无变化。

② 2016年2月，中国人民银行、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、商务部、银监会、证监会和保监会八部委联合印发了《关于金融支持工业稳增长调结构增效益的若干意见》。

③ 六个要求包括：第一，加强货币信贷政策支持，营造良好的货币金融环境；第二，加大资本市场、保险市场对工业企业的支持力度；第三，推动工业企业融资机制创新；第四，促进工业企业兼并重组；第五，支持工业企业加快“走出去”；第六，加强风险防范和协调配合。

④ 2016年8月31日，中国人民银行、财政部等七部委联合印发了《关于构建绿色金融体系的指导意见》。



污染性投资。《“十三五”生态环境保护规划》明确提出“建立绿色金融体系”^①，推动我国经济向绿色化转型，促进环保、新能源、节能等领域的技术进步，加快培育新的经济增长点，提升经济增长潜力。

第四，为科创企业发展提供政策法治保障。例如，2016年4月21日，银监会、科技部、中国人民银行针对推动科技金融工作发展发文^②。实践当中的投贷联动试点^③为大批科技企业提供“创业投资+银行信贷”相结合的融资模式，助力科技型中小微企业走出融资难、融资贵的困境。

第五，多部委联合协同整治跨金融领域的“脱实向虚”问题。多年以来，我国金融业已进入混业经营时代，在此过程中形成的结构化金融泛滥、“金融体内循环”、“资金空转”现象，以及监管套利不断、金融“脱实向虚”和存在巨大风险的问题亟须得到治理。为此，我国金融监管部门显示出了协调监管的合作精神。最具代表性的合作范例是，2017年11月17日《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）的发布^④。《征求意见稿》的说明中指出，资管业务有利于满足居民财富管理需求、优化社会融资结构、支持实体经济。但由于同类资管业务的监管规则 and 标准不一致，也存在部分业务发展不规范、监管套利、

-
- ① “建立绿色金融体系”涵盖绿色评级、绿色信贷、绿色保险、绿色债券、绿色股票指数及其相关投资产品、绿色发展基金等内容。
 - ② 2016年4月21日，银监会、科技部、中国人民银行联合公开发布了《关于支持银行业金融机构加大创新力度开展科创企业投贷联动试点的指导意见》，这是贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《深化科技体制改革实施方案》的重大举措，也是支持国家自主创新示范区、深入推进科技金融工作、提升金融服务科技型中小微企业的重要探索。
 - ③ 根据《关于支持银行业金融机构加大创新力度开展科创企业投贷联动试点的指导意见》，投贷联动是指银行业金融机构以“信贷投放”与本集团设立的具有投资功能的子公司“股权投资”相结合的方式，通过相关制度安排，由投资收益抵补信贷风险，实现科创企业信贷风险和收益的匹配，为科创企业提供持续资金支持的融资模式。第一批投贷联动试点地区包括北京中关村国家自主创新示范区、武汉东湖国家自主创新示范区、上海张江国家自主创新示范区、天津滨海国家自主创新示范区、西安国家自主创新示范区。第一批试点银行业金融机构共10家，涵盖政策性银行、国有大型商业银行、股份制商业银行、民营银行、外资银行、城商行等多种类型。
 - ④ 2017年11月17日，中国人民银行、银监会、证监会、保监会、外汇局联合发布了《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》。

产品多层嵌套、刚性兑付、规避金融监管和宏观调控等问题。《征求意见稿》将坚持以资管业务服务实体经济为根本目标，既充分发挥资产管理业务的功能，切实服务实体经济的投融资需求，又严格规范引导，避免资金脱实向虚在金融体系内部自我循环，防止产品过于复杂，加剧风险的跨行业、跨市场、跨区域传递。

（二）银行业服务实体经济的金融法治保障

长期以来，银行业一直在我国金融业发展中处于核心地位，作为间接金融最为核心的力量，银行业服务实体经济水平的高低决定着实体经济发展的景气度。基于此，2016~2017年度，在银行业服务实体经济方面，我国法治工作做了如下努力，主要有以下几方面内容。

第一，银监会直接出台促进银行业服务实体经济的规范性文件。最为值得一提的是，2017年4月7日中国银监会发布了《关于提升银行业服务实体经济质效的指导意见》（银监发〔2017〕4号），一方面提出了总体要求，要求银行业金融机构按照风险可控、商业可持续原则，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，深化改革、积极创新、回归本源、突出主业，进一步提高金融服务实体经济的能力和水平，并且按照突出重点、疏堵结合、内外发力、抓好落实的基本思路，从正向引导、改革创新、监管约束、外部环境、工作机制五个维度提出24项政策措施；另一方面又提出了十项重大工作。^①

第二，对重大违法犯罪行为进行打击。为促进银行业更好地服务实体经济，银监会对破坏服务实体经济的违法行为进行了严厉打击。例如，2017年12月8日，银监会重罚广发银行违规担保案，开出7.22亿元巨额

^① 十项重大工作包括：1. 深入实施差异化信贷政策和债权人委员会制度；2. 多种渠道盘活信贷资源，加快处置不良资产；3. 因地因城施策，促进房地产市场长期稳健发展；4. 积极稳妥开展市场化债转股；5. 进一步提升服务质量，加强服务收费管理；6. 持续提升“三农”和小微企业金融服务水平；7. 大力支持国家发展战略，满足重点领域金融需求；8. 积极推动产业转型升级和支持振兴实体经济；9. 深入推进消费金融和支持社会领域企业发展；10. 加快发展绿色金融助力生态环境保护 and 建设。



罚单。^① 广发银行在案发时存在公司治理薄弱等多方面问题，比如无视同业、理财等方面监管禁令，违规“兜底”，承诺保本保收益，不仅违反法律法规，扰乱同业市场秩序，更破坏了金融生态。此外，涉案机构还采取多种方式，违法套取其他金融同业的信用，为已出现严重风险的企业提供巨额融资，掩盖风险状况，致使风险扩大并在一部分同业机构之间传染，资金面临损失，削弱了这些金融机构服务实体经济的能力。

（三）证券业服务实体经济发展的法治保障

促进资本市场健康发展，健全多层次资本市场体系，对于加快完善现代市场体系、拓宽企业和居民投融资渠道、优化资源配置、促进经济转型升级具有重要意义。在资本市场发展中，坚持市场化和法治化取向至关重要。2016~2017年，我国证券业服务实体经济发展的法治保障工作主要有以下内容。

第一，促进证券业支持贫困地区产业发展。需要重点提及的是，证监会于2016年9月9日发布了《关于发挥资本市场作用服务国家脱贫攻坚战略的意见》（以下简称《意见》）。《意见》是落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号）和中央扶贫开发工作会议精神的重要举措。《意见》的贯彻和执行有利于发挥资本市场行业优势，更好地服务于国家的精准扶贫攻坚战略。针对贫困地区的资源、禀赋的劣势，有必要对贫困地区企业首次公开发行股票、新三板挂牌、发行债券、并购重组等

^① 广发银行违规担保案件是一起银行内部员工与外部不法分子相互勾结、跨机构跨行业跨市场的重大案件，涉案金额巨大，牵涉机构众多，情节严重，性质恶劣，社会影响极坏，为近几年罕见。2016年底，广发银行惠州分行员工与侨兴集团人员内外勾结、私刻公章、违规担保案发，涉案金额约120亿元，其中银行业金融机构约100亿元，主要用于掩盖该行巨额不良资产和经营损失。最终，银监会对广发银行总行、惠州分行及其他分支机构的违法违规行为罚没合计7.22亿元。其中，没收违法所得17553.79万元，并处3倍罚款52661.37万元，其他违规罚款2000万元。同时，还对其员工予以严厉处罚，对广发银行惠州分行原行长、2名副行长和2名原纪委书记分别给予取消五年高管任职资格、警告和经济处罚，对6名涉案员工终身禁止从事银行业工作，对广发银行总行负有管理责任的高级管理人员也将依法处罚。上述6名涉案员工已被依法移交司法机关处理。



开辟绿色通道。

第二，对破坏证券服务实体经济的证券违法犯罪行为严厉处罚。2016 ~ 2017 年，证监会针对许多违反资本市场法治的违法行为给予了严厉处罚。例如，证监会给予违反虚假陈述规定、欺诈发行的欣泰电气直接退市的处罚，包括不得重新上市、冻结或限制发行人减持、承销商兴业证券先行赔付等措施。证监会对公司以及相关人士处以罚款 1900 余万元，给予公司董事长温德乙、刘明胜终身禁入证券市场，终身不得从事证券业务或担任上市公司董事、监事、高级管理人员职务的处罚。此外，欣泰电气承销商兴业证券及相关责任人也被罚没近 5800 万元，相关会计师事务所、律师事务所、评估公司也被予以严厉的行政处罚。

（四）保险业服务实体经济的法治保障

第一，出台保险业支持实体经济发展的法律文件。2017 年 5 月 4 日，保监会发布了《关于保险业支持实体经济发展的指导意见》（保监发〔2017〕42 号，以下简称《指导意见》），要求发挥保险业务和资金的独特优势，做实体经济服务者和价值的发现者；坚持改革创新的理念，适应实体经济发展的不同需求，不断创新保险产品、业务模式和保险资金运用方式，拓宽支持实体经济的渠道。《指导意见》要求积极构筑实体经济的风险管理保障体系，完善社会风险保障功能，发挥实体经济稳定器作用，积极发展企业财产保险、工程保险、责任保险、意外伤害保险等险种，为实体经济稳定运行提供风险保障。《指导意见》强调大力引导保险资金服务国家发展战略。支持供给侧结构性改革，紧紧围绕供给侧结构性改革和“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的要求，积极发挥保险资金融通和引导作用。同时要求不断创新保险业服务实体经济形式；明确要求持续改进和加强保险监管与政策引导，逐步调整和优化比例及资本监管，注重风险实质判断。

第二，对保险业中破坏实体经济的违法行为进行处罚。这主要针对保险公司违法违规、触犯监管底线、破坏实体经济的行为予以严厉处罚。例如，2017 年 2 月 24 日，保监会对前海人寿股份有限公司（以下简称前海人寿）予