

各银保监局，各政策性银行、大型银行、股份制银行、外资银行、直销银行、金融资产管理公司、金融资产投资公司、理财公司，各保险集团（控股）公司、保险公司、保险资产管理公司、养老金管理公司、保险专业中介机构，银行业协会、信托业协会、财务公司协会、保险业协会、保险资管业协会：

为深入学习贯彻习近平法治思想，扎实落实全面依法治国各项任务，根据《法治中国建设规划（2020—2025年）》《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》，结合银行业保险业监管工作实际，银保监会研究制定了《全国银行业保险业法治建设实施方案》，现印发给你们，请认真贯彻执行。

中国银保监会

2022年3月28日

（此件发至银保监分局与地方法人银行保险机构）

全国银行业保险业法治建设实施方案

为深入贯彻习近平法治思想，落实《法治中国建设规划（2020—2025年）》《法治社会建设实施纲要

(2020—2025年)》《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》要求,全面推进银行业保险业法治建设工作,制定本实施方案。

一、总体要求

(一) 指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,全面贯彻习近平法治思想,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,认真落实党中央、国务院决策部署,深入推进银行业保险业法治建设,建立健全具有中国特色的现代金融监管体系,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献监管法治力量。

(二) 主要原则。坚持党中央对金融工作的集中统一领导,确保银行业保险业法治建设正确方向;坚持以人民为中心,始终把维护人民群众根本利益作为依法监管的出发点和落脚点;坚持问题导向,运用法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、应对风险,切实解决银行业保险业法治领域的突出问题,确保各项制度设计行得通、真管用;坚持改革创新,在法治下推动改革,在改革中完善法治,在法治轨道上推进金融监管体系和治理水平现代化;坚持统筹推进,将

银行业保险业法治建设与监管中心工作同部署、同推进、同督促，强化法治建设的整体推动、协同发展。

（三）总体目标。到 2025 年，银行业保险业法律体系更加完备，各项监管行为和金融活动全部纳入法治轨道，权责一致、全面覆盖、统筹协调、有力有效的现代金融监管体系日益健全，机构守法合规程度显著增强，“八五”普法规划实施完成，法治观念深入人心，金融监管透明度和法治化水平显著提升。

二、增强法治观念

（四）坚持把宪法作为根本活动准则。坚持宪法法律至上，维护国家法制的统一和尊严，一切法律法规规章规范性文件都不得同宪法相抵触，一切违反宪法和法律的行为都必须予以追究。遵循宪法宗旨和立法精神，勇于担当，主动作为。普及宪法知识，弘扬宪法精神，全面落实宪法宣誓制度。

（五）牢固树立法治意识。坚持法律面前人人平等、权由法定、权依法使的基本原则。坚持依法治国和以德治国相结合，把法律规范和道德规范结合起来，以道德滋养法治，以法治保障道德。坚持程序正义和结果正义并重，行政执法要使人民群众感受到过程的公平性和合理性，做到结果正当和过程正当融为一体，密不可分。非因法定事由、非经法定程序不得限制、剥夺公民、法人和其他组织的财产和权利。

（六）做尊法学法守法用法的模范。充分发挥领导干部带头尊法学法守法用法对全系统的示范带动作用，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰。落实恪尽职守、敢于监管、精于监管、严格问责的要求。不断完善党委中心组集体学法制度，推动领导干部学法用法制度化。各级领导干部要以身作则，以法治意识约束监管行为，确保在法治的框架内想问题、做决策、办事情。加强对法律法规的熟练应用，提升全系统依法监管的意识和能力。

（七）深入开展普法工作。把学习宣传习近平法治思想作为行业普法的首要政治任务，深入学习宣传习近平法治思想的重大意义、丰富内涵、精神实质和实践要求。落实《全国银行业保险业开展法治宣传教育的第八个五年规划（2021—2025年）》要求，坚持法治宣传教育与法治实践相结合，弘扬法治文化，让法治成为监管干部、从业人员和金融消费者的基本思维方式和行为习惯。通过监督检查、行政处罚、案件警示，持续引导银行保险机构从业人员牢固树立依法经营意识与合规理念。扎实开展金融消费者教育保护工作，揭示金融风险、普及金融知识，提升金融消费者依法维权意识和风险识别能力。

三、优化监管职能

（八）推动监管机构职能优化。提高监管质效，

推动监管体制改革，使机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同。全面实行政府权责清单制度，促进依法行政、规范权力运行、推动政府职能转变。把更多监管资源从事前审批转到事中事后监管上来，根据不同机构、行业特点和风险程度确定监管内容、方式和频次，提升监管能力水平，强化监管科学性、精准性、有效性。结合问题导向、风险导向，在现场检查工作中稳步推进“双随机、一公开”。

（九）推进“放管服”改革，持续优化法治化营商环境。围绕贯彻新发展理念、构建新发展格局，打造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境。深入实施《优化营商环境条例》。切实防止滥用行政权力排除、限制市场竞争行为，强化公平竞争审查机制。持续推动银行业保险业简政放权，进一步完善市场准入规则、精简市场准入事项、缩减审批范围、提高行政审批效率。坚决防止以备案、登记、行政确认、征求意见等方式变相设置行政许可事项。

（十）提升金融支持服务实体经济质效。坚决贯彻落实国家宏观调控政策与支持实体经济发展的各项工作要求，支持国家重大战略发展和产业结构转型升级，依法合规配合地方政府化解大型企业债务风险，支持科技创新，大力推进普惠金融发展，形成全面支持实体经济发展的战略新格局。

（十一）健全突发事件应对体系。提高突发事件应对法治化水平，研究完善银行业保险业应对突发事件长效机制，强化突发事件监测预警、信息报告、应急响应、恢复重建、调查评估等机制作用。完善银行保险机构应急保障机制，持续做好支持抗击疫情等各项工作，确保金融秩序不乱、服务不断。

（十二）强化监管协同。强化政策协同，着力加强审慎监管与行为监管，监管政策与货币政策、财政政策、产业政策的协同。强化机制协同，推动建立跨部门专项工作机制，与人民银行等相关部门深入合作，共同行动，形成监管合力。强化工作协同，在反垄断和反不正当竞争、反洗钱、反欺诈、打击非法集资、保护金融消费者等方面，加强与有关部门协作。加强行政执法与刑事司法有机衔接，着力解决金融腐败与业务违法违规交织问题，坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑等现象。

四、健全法律体系

（十三）推进重点领域立法。准确把握行业改革发展新形势，统筹推进各项立法工作。全力做好银行业监督管理法修改工作；持续推动信托公司条例制定工作，以及商业银行法、保险法、信托法、金融资产管理公司条例修改工作；加快推进金融稳定法立法工

作。加强新兴领域、涉外领域立法，完善金融领域反垄断长效机制。

（十四）完善立法工作机制。坚持科学立法、民主立法、依法立法，实现立法质量和效率并重并进，增强法律制度的针对性、及时性、系统性、可操作性。在制定修改法律、行政法规、规章、规范性文件过程中充分听取银行保险机构、专家学者以及行业协会意见。坚持立法和改革相衔接相促进，做到重大改革于法有据。着力解决违法成本过低、处罚力度不足问题。

（十五）加强规章、规范性文件管理。依法制定行政规章、规范性文件，严禁越权发文、严控发文数量、严格制发程序。全面落实规章、规范性文件合法性审核机制，严格落实规范性文件备案审查制度。提高法律制度的统一性，防止政出多门、政策效应相互抵消，持续做好规章、规范性文件动态清理工作。

五、提升执法效能

（十六）坚持依法决策。系统各单位负责人要牢固树立依法决策意识，严格遵循法定权限和程序作出决策，确保决策内容符合法律法规规定，主要负责人作出重大决策前，应当听取合法性审查机构的意见，注重听取法律顾问、公职律师或有关专家学者的意见。严格执行《重大行政决策程序暂行条例》，确保所有重大行政决策都严格履行合法性审查和集体讨论决定程

序。建立健全重大行政决策跟踪反馈制度，依法推进决策后评估工作，将决策后评估结果作为调整重大行政决策的重要依据。严格落实重大行政决策终身责任追究制度和责任倒查机制。

（十七）完善执法程序。全面严格落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核制度。统一行政执法人员资格管理，推动系统执法人员资格考试、证件制发、在岗轮训等工作。完善非现场监管和现场检查制度，严格执行工作纪律、保密纪律、廉洁纪律，把监管活动始终置于法律的监督和约束之下。统一行政执法案卷、文书基本标准，提高执法案卷、文书规范化水平。完善行政执法文书送达制度。全面落实行政裁量权基准制度。

（十八）提高行政处罚力度，创新行政执法方式。完善行政处罚制度，确保行政处罚依法公开公正，提高取证规范性，依法保障行政当事人陈述、申辩、听证等权力。坚持过罚相当，罚款数额要与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。努力做到宽严相济、法理相容，违法行为轻微且及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。加强以案释法，定期发布指导案例。推动联合监管，对处罚中发现的违反其他部门规定的违法违规行为，依法移送处理。

加强多方联动，及时主动向纪检部门、组织部门共享行政处罚信息。

六、化解矛盾纠纷

（十九）保护消费者合法权益。依法加强消费者权益保护，加大重点领域执法力度。推动完善金融机构处理投诉、第三方机构组织调解、诉讼与调解相衔接的纠纷多元化解机制。推动银行保险机构发挥主体责任，畅通投诉渠道，做好投诉处理工作，加强源头治理，规范经营行为，提升服务能力和水平。完善银行业保险业纠纷在线调解和诉调对接机制，加强行业调解与司法裁判协作联动，推动新时代“枫桥经验”在银行业保险业落地见效。

（二十）发挥行政复议化解行政争议主渠道作用。增强行政复议的专业性、透明度和公信力，着力发挥行政复议的监督功能和化解行政纠纷的重要作用，发挥行政复议制度效能，依法纠正行政复议过程中发现的银行保险机构故意侵害当事人合法权益的违法行为。全面推进行政复议规范化、专业化、信息化建设，不断提高办案质量和效率。健全优化行政复议审理机制，重大、疑难、复杂案件由行政复议委员会审议决定。

（二十一）提升行政应诉工作能力。主动接受司法监督，认真执行行政机关负责人出庭应诉制度，支

持法院依法受理和审理行政案件，切实履行生效裁判。认真做好司法建议、检察建议落实和反馈工作。高度重视行政处罚、行政复议、信访举报引起的行政诉讼，提升对行政审判典型案例的分析研究水平，从源头上预防和减少行政纠纷。

七、强化权力监督

（二十二）完善监督机制。加强党内监督，主动接受人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督，充分发挥审计监督、财会监督、执法监督、行政复议等监督作用。自觉接受纪检监察机关监督，对监管工作人员违法行为严格追究法律责任。坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重，做到依规依纪依法严肃问责、规范问责、精准问责、慎重问责，既要防止问责不力，也要防止问责泛化、简单化。落实“三个区分开来”要求，建立健全担当作为的激励和保护机制，切实调动监管工作人员特别是基层监管人员的积极性，从实际出发担当作为、干事创业。

（二十三）加强行政执法监督。加强对监管权力运行的监督。加强行政执法监督机制和能力建设，充分发挥行政执法监督统筹协调、规范保障、督促指导作用。全面落实行政执法责任，围绕监管中心工作部署开展行政执法监督专项行动，大力整治重点领域行政执法不作为、乱作为、不严格、不规范等突出问题。

（二十四）全面主动落实政务公开。坚持以公开为常态、不公开为例外，推进决策、执行、管理、服务和结果公开。加强公开制度化、标准化、信息化建设，提高政务公开能力和水平。加强部门规章和行政规范性文件集中公开，便于公众查询获取。全面提升政府信息公开申请办理工作质量，依法保障人民群众合理信息需求。不断完善政务信息发布机制，及时回应社会热点问题，主动接受新闻媒体监督和社会监督。

八、加强党的领导，完善推进保障机制

（二十五）坚持党的全面领导。党的领导是推进银行业保险业法治建设的根本保证，必须坚持党总揽全局、协调各方的作用。充分发挥各级党委的领导作用，把银行业保险业法治建设摆到工作全局更加突出的位置。各级党委要切实履行推进法治建设领导职责，安排听取有关工作汇报，及时研究解决影响银行业保险业法治建设的重大问题。

（二十六）完善工作机制。成立推进银行业保险业法治建设领导小组，研究、部署、组织、督导银保监会系统和银行保险机构法治建设贯彻落实工作。银保监会党委书记、主席担任领导小组组长，领导小组办公室设在银保监会法规部，承担领导小组日常工作。

（二十七）加强考核监督。加大考核力度，提升考核权重，将依法行政情况作为对领导干部综合绩效

考核的重要内容。建立健全法治政府建设指标体系，强化指标引领。对在法治政府建设中作出突出贡献的单位和个人，按规定给予表彰奖励。

（二十八）加大培训力度。建立系统工作人员应知应会法律法规清单，定期开展本系统法治专题培训。把法治教育纳入系统工作人员初任培训、任职培训的必训内容。着重抓好新录用人员、监管一线干部和法规条线干部的培训。将法律法规的培训学习贯穿于规则制定、市场准入、非现场监管、现场检查、行政处罚等各个监管流程之中，在完成政治理论教育和党性教育学时的基础上，确保每名监管干部每年接受不少于60学时的业务知识和法律法规培训。

（二十九）加强队伍建设。加快推动法治建设与监管工作的全面融合，锻造一支政治坚定、担当作为、风清气正的干部队伍。建设专业化、职业化的法治队伍，从人员、经费等方面加强保障。充分发挥法律顾问、公职律师在促进依法行政中的积极作用。加强公职律师队伍建设，制定相应培训制度和培训计划，有效开展政策理论培训和实务技能培训，提升公职律师参与重大决策的能力。

（三十）加强科技支撑。健全监管法治建设科技保障。坚持运用互联网、大数据、人工智能等技术手段促进依法监管。加快推进监管大数据平台建设，推

动监管数据标准统一，实现数据共享共用。推动监管流程和监管行为线上化，加快推进监管数字化智能化转型，将规则制定、市场准入、非现场监管、现场检查、行政处罚等各项监管工作的主要流程和环节全面纳入线上运行，实现监管行为信息可查询、可记录，为监管绩效评估、落实监管责任、强化监管问责提供基础信息。加快“互联网+监管”系统建设，积极参与各方监管平台数据联通汇聚。充分发挥会管行业基础设施监管支持作用，提升数据治理和应用水平。

各银保监局及各银行保险机构要全面准确贯彻本实施方案精神和要求，压实责任、狠抓落实，力戒形式主义、官僚主义。银保监会及各级派出机构法律部门要抓好督办落实，确保实施方案各项任务措施落到实处。