新政解读

建立完善表外业务治理架构和风险管理体系

《商业银行表外业务风险管理办法》发布

核心阅读

近日，银保监会发布了《商业银行表外业务风险管理办法》，推动商业银行建立完善表外业务治理架构和风险管理体系，加强流程管理，实现整体核算、统一授信，创建策略合理、管理规范、风险可控的表外业务发展环境，推动表外业务规范发展。

□ 本报记者 周芬棉

为适应新形势下商业银行表外业务发展出现的新变化和新趋势，近日银保监会发布了《商业银行表外业务风险管理办法》（以下简称《办法》），这是对原银监会2011年发布的《商业银行表外业务风险管理指引》（以下简称《指引》）进行全面修订，而形成的对表外业务管理具有统领性和综合性的部门规章。

《办法》共六章47条，包括总则、治理架构、风险管理、信息披露、监督管理和附则，自2023年1月1日起施行。

新兴表外业务涌现

银保监会有关负责人称，近年来，商业银行表外业务迅速发展，各类新兴表外业务不断涌现，成为银行收益的重要来源。但部分表外业务管理与业务发展存在差距，积累了风险隐患。

何谓表外业务？中银律师事务所高级合伙人刘晓宇介绍说，表内业务与表外业务的“表”指的是会计上的“资产负债表”。存款、贷款等传统的银行业务属于商业银行的表内业务，而表外业务则是指商业银行大力发展的，不形成现实资产负债，按照现行会计准则不计入资产负债表内，但却有可能引起损益表的当期损益增减变动的业务。

表外业务有别于传统的表内业务，属于银行拓展业务，由银行提供专业金融服务，同时也面临着信用风险、流动性风险、操作风险和市场风险，具有比传统表内业务更大的风险。因此，对商业银行表内与表外业务进行区分，更有助于提升监管效率，有效防范金融风险。

北京市君致律师事务所高级合伙人何泉华称，依据表外业务特征和法律关系，表外业务分为担保承诺类、代理投融资服务类、中介服务类、其他类四类。最常见的表外业务有金融担保、货币兑换、咨询服务、衍生金融产品交易、理财产品销售等。

表外业务如今已是各银行不容忽视的一项收入来源。据西北政法大学经济法学院教授强力介绍，表外业务的收入与银行业的发展密切相关。随着银行业的不断发展，表外业务越来越多，收入也越来越多。商业银行作为高负债企业，其收入一部分是存贷款之间的差，也就是利息收入，有一部分是非利息收入，主要是表外业务收入。在西方一些发达国家，表外业务的收入可能达到银行总收入的40%甚至50%以上，我国还相对较低。人民银行和银保监会的数据显示，近几年来，银行非利息收入占比在20%至25%。2022年前三季度，这一比例为20.5%。

构建风险控制体系

银保监会有关负责人称，现有表外业务的审慎经营规则主要针对各类具体业务，数量较多、各有侧重。因此，客观上需要总结、归纳和提炼各类表外业务的普遍规律和管理标准，理顺风险本质、法律关系和管理要求，制定统领性、综合性规制，构建全面、统一的管理和风险控制体系。

银保监会借鉴国内国际最新标准，并结合监管实践，制定实施《办法》，能够推动商业银行建立完善表外业务治理架构和风险管理体系，加强流程管理，实现整体核算、统一授信，创建策略合理、管理规范、风险可控的表外业务发展环境，推动表外业务规范发展。

据何泉华介绍，2000年，央行发布《关于印发〈商业银行表外业务风险管理指引〉的通知》。2011年，原银监会发布了《指引》，央行2000年发布前述通知不再适用。

据强力介绍，《指引》曾在2016年进行修订，银保监会发布了修订《指引》的征求意见稿，名称还是《指引》，但一直没有正式发布。《指引》是起到指导作用的规范性文件，与《指引》相比，《办法》属于部门规章，有强制性规范的内容，有了“牙齿”。

何泉华说，《办法》和《指引》相比，在表外业务范围中增加了中介服务类业务，主要针对近年来出现的理财产品代销、财务顾问、资产托管、各类保管业务等。

在主要内容方面，《办法》增加了两个章节，对表外业务的治理架构和信息披露提出了要求。在治理架构方面，明确了董事会、高级管理层、监事会等各自职能，同时完善外部审计规定，增加会计部门职责要求；在信息披露方面，细化了信息披露的要求，明确了需要披露的信息种类。总体而言，《办法》的出台对商业银行表外业务提出了新的要求，要求银行对于表外业务加强监管，完善相应的内部合规制度，更好地防范和化解金融风险。

刘晓宇说，不仅如此，《办法》对表外风险管理要求更加具体。在原有风险控制、风险监管等相关内容基础上，重新构建了表外业务风险管理框架体系，在政策制度、限额管理、授权管理、审批机制、关联交易、压力测试、内部控制、会计核算、统计信息系统、合作机构等方面作出相关规定。

全面监管分类实施

强力说，《办法》按照全覆盖原则，将所有表外业务统一纳入监管。但针对不同种类的表外业务，也有差异化的监管和管理要求。

担保承诺类包括银行承兑汇票、保函、贷款承诺等，这些都是按照约定商业银行应当承担偿付责任或提供信用服务的业务。其中担保类业务是指商业银行对第三方承担偿还责任的业务；承诺类业务是指商业银行在未来某一日期按照事先约定的条件向客户提供约定的信用业务。强力称这类业务，银行有信用风险，担负信用责任。因此，对这类业务重点监管信用风险，要求相对其他表外业务更加严格。

《办法》规定，商业银行开展担保承诺类表外业务时，应当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，实行表内外统一管理。

刘晓宇分析称，代理投融资服务类包括委托贷款、委托投资、代客非保本理财、代客交易，本质上属于信托业务，应遵守信托法的相关规定。

中介服务类则包括代理收付、财务顾问、资产托管等。

对于代理投融资服务类和中介服务类表外业务，重点监管操作风险、声誉风险，关注业务操作规范、客户投诉、金融消费者保护等情况。

值得说明的是，《办法》规定，商业银行开展代理投融资服务类、中介服务类表外业务时，不得以任何形式约定或者承诺承担信用风险。依据《办法》，商业银行应当对代理投融资服务类表外业务的合作机构、产品实行总行统一管理。未经总行授权，分支机构不得销售任何第三方产品。

政策法规密集出台 专项行动相继展开

药品网络销售进入规范化严监管时期

□ 本报记者 万静

12月1日，由国家市场监督管理总局、国家药品监督管理局制定的《药品网络销售监督管理办法》（以下简称《办法》）正式实施。

不久前，国家药监局对外发布《药品网络销售禁止清单（第一版）》（以下简称《禁止清单》），明确将疫苗、麻醉药品、中药配方颗粒等药品，列入网络销售禁止范围内。《禁止清单》和上述《办法》在同日正式生效。

为进一步将《办法》各项制度落到实处，全面做好药品网络销售监督管理，国家药监局还发布了《关于做好〈药品网络销售监督管理办法〉贯彻落实工作的通知》（以下简称《通知》），要求各级药品监管部门建立健全机制，严查违法行为，维护药品网络销售秩序，要紧紧围绕药品网络销售突出问题，坚持标本兼治，重遏制、强高压、长震慑。与此同时，各地也相继展开药品网售整治专项行动。

随着一系列监管政策法规的出台、执法活动的开展，网络售药规范化、合规化、严监管的新时期已然开启。

出台药品网络销售禁止清单

近年来，药品网络销售活动日趋活跃，但在快速发展过程中伴随着各种乱象，比如无资质的主体违法售药、违规销售处方药、以非药品冒充药品、医药配套服务不到位、配送环节有隐患等，极大地限制了我国药品网络销售的健康发展。

南开大学法学院院长、医药卫生法研究中心主任宋华琳认为，在众多药品网络销售乱象中，违规销售处方药一直都是“重灾区”，备受诟病。根据我国相关法律规定，处方药必须凭执业医师或执业助理医师处方才可调配、购买和使用的药品。药物作为维护人类健康的特殊物品，在研制、生产、销售、使用的各个环节都受到相应法规的严格控制，参与这些环节的组织机构或者个人都要经过政府主管部门授予相应的权限。据中国药品不良反应监测中心统计，处方药的不良反应远远高于非处方药。

为此，《办法》明确规定，从事药品网络销售的，应当是具备保证网络销售药品安全能力的药品上市许可持有人或者药品经营企业。即药品上市许可持有人或者取得药品经营许可证的经营企业才能开展药品网络销售业务。此外，《办法》还明确对处方药网络销售实行实名制，并按规定进行处方审核调配；规定处方药与非处方药应当区分展示，并明确在处方药销售主页面、首页面不得直接公开展示包装、标签等信息；通过处方审核前，不得展示说明书等信息，不得提供处方药购买的相关服务，意在强调“先方后药”和处方审核的管理要求。

为保障《办法》实施后能顺利“落地生根”，国家药监局着手部署了很多配套工作，其中最重要的就是对外发布《禁止清单》，为药品网络销售划出禁售“红线区”。《禁止清单》中既包括政策法规明确禁止销售的药品，比如疫苗、血液制品、麻醉药品、精神药品、医疗用毒性药品、放射性药品、药品类易制毒化学品；医疗机构制剂、中药配方颗粒；还包括其他禁止通过网络零售的药品，比如注射剂（降糖类药物除外）、伊曲康唑等。

宋华琳指出，上述规定都充分考虑了药品网售模式的虚拟性、隐蔽性等弊端，用详细的规范操作予以规避。同时，《禁止清单》的出台，更是为药品网络销售再建立一道“防火墙”。这些都是为了加强药品质量安全保障和消费者权益保障。

对第三方平台开展现场检查

其实对于药品网络销售是否“开闸放行”，我国的监管部门还是慎之又慎的。这从《办法》出台背后较长时间的征求意见和修改过程就能看出端倪。

此外，除了上述《禁止清单》，在《办法》实施前，国家药监局还专门发布了《关于规范药品网络销售备案和报告工作的公告》（以下简称《公告》）和《通知》。

《公告》规定，药品网络交易第三方平台应当向平台所在地省级药品监督管理部门备案。省级药品监督管理部门应当在备案后7个工作日内向社会公开备案信息。公开的备案信息应包括：企业名称、法定代表人、网站名称、网络客户端应用程序名、网站域名、网站IP地址、电信业务经营许可证和非经营性互联网信息服务备案编号、药品网络交易第三方平台备案编号等。省级药品监督管理部门应当在药品网络交易第三方平台备案后3个月内，组织对药品网络交易第三方平台开展现场检查，并确保每年至少开展1次检查，引导企业合法有序开展经营。

《通知》提出，各级药品监管部门要监督指导药品网络销售企业切实履行主体责任，建立并实施药品质量安全管理、风险控制、追溯、储存配送、在线药学服务等制度。省级药品监管部门要监督指导第三方平台建立健全药品网络销售管理体系，建立药品质量安全管理机构，建立并实施药品质量安全、药品信息展示、处方审核、处方药实名购买、药品配送等制度；督促指导第三方平台对药品销售行为开展动态监控；督促第三方平台对药品网络销售企业资质进行认真审核把关，建立登记档案，确保持续具备质量安全保证能力；处方药销售主页面、首页面不直接公开展示处方药包装、标签等信息。

严查违法行为形成强大震慑

与此同时，为落实中央决策，维护网售药正常市场秩序，地方市场监管、药品监管等部门担负起对各种非法、违法药品网络销售行为的打击整顿工作。

国家药监局强调，各级药品监管部门要紧紧围绕药品网络销售突出问题，要重点查处销售假劣药、国家实行特殊管理的药品，超范围、超方式经营等违法违规问题。要发现一批、查处一批、严惩一批、曝光一批典型案例，形成强大震慑，切实维护药品网络销售秩序。各级药品监管部门要梳理辖区内药品网络销售企业和第三方平台情况，建立健全监管台账，全面掌握辖区监管对象底数；要采取常规检查、飞行检查、交叉检查等方式强化监管，并对配送企业等开展必要的延伸检查；要加强跨地域药品监管部门的协同配合，加强与公安、卫健、网信等部门的沟通协作，建立跨地域药品网络销售案件协查机制和跨部门联络机制。

早在今年2月，陕西省深入开展药品安全专项整治行动视频会召开，省药监局将在全省范围内开展为期一年的药品安全专项整治行动，针对疫苗、血液制品、特殊药品、植入性医疗器械、儿童化妆品等重点产品、以及网络销售药品等行为开展重点监管。

为深入开展药品安全专项整治行动，山东省临沂市市场监管局不断加大药品网络销售监管力度，将药品网络销售涉嫌违法违规线索纳入全市整治重点内容，对通过网络销售平台无证经营药品、经营未经注册批准的药品、经营涉嫌假药的产品，以及利用虚假地址注册登记临沂市营业执照，在外地市实施非法网络销售药品等违法违规行为，进行严惩重处、公开曝光。今年6月，临沂市市场监管局就曝光了38家违法违规网售药品的市场主体。

广西药监局于今年9月发出通知，明确将在全区范围内开展为期3个月的药品网络市场监管专项行动，集中整治药品网络市场突出问题，规范竞争秩序，优化消费环境，防范化解重大风险隐患，促进药品网络市场规范健康持续发展。

架起“连心桥” 当好“减压阀”

贵阳推动信访工作高质量发展

□ 本报记者 王家梁 王鹤霖

着力构建起坚实完备的信访工作新格局，不断推进治理重复信访、化解信访积案专项工作，网上信访走深走实……近年来在贵阳市委、市政府的坚强领导下，贵阳贵安信访系统坚持以人民为中心、以群众满意为标准，突出以信访制度改革为主线、以工作责任落实为关键、以解决信访突出问题为核心，实现了信访秩序平稳、结构合理、效率优化，不断开创新时代信访工作新局面。

信访工作千头万绪，落实责任是推动解决信访问题的“牛鼻子”。近年来，贵阳市坚持高位推动信访工作，市委常委会会议、市政府常务会议定期听取信访工作情况汇报，研究部署重点工作，各级党政部门纷纷出台负责人接待来访群众、阅批群众来信、包案化解重点问题等工作机制，形成了领导率先垂范、层层尽职履责、一级抓一级的良好信访工作局面。

同时，贵阳市落实考核责任，加大对信访事项及时受理率、按期办结率、群众参评率和群众满意率4项量化指标的考核权重。建立了信访工作通报、约谈和问责等制度，让信访工作成为党和政府密切联系人民群众的一座坚实桥梁。

据了解，贵阳市创新建立健全首接首办机制、领导包案督办信访事项暂行办法、“三调联动”“三级调处”和信访维稳工作联动机制、人民建议征集、巡回接访等39项制度。探索信访联席会议向基层延伸，在全省率先实现县乡两级信访联席会议全覆盖。

贵阳市信访局着力规范办理流程，加强初信初访全生命周期管理，巩固拓展“人民满意窗口”创建成果，强化“一窗受理、访调对接、教育疏导、分层协调”等运行机制，切实把工作做到了群众的心坎上。

贵阳市还试点探索疑难复杂信访事项多元调处机制，建立信访事项评查评审办法，有效化解信访突出问题。同时，试点探索建立“信访+诚信”工作制度，不断规范信访秩序。引入律师、社工师、心理咨询师参与接访，精心营造多方合力参与信访的“大化解”格局。

近年来，贵阳市建立并完善了相关工作制度，一大批信访积案得到切实解决。为进一步畅通和规范群众诉求表达渠道，贵阳市有效融合12345热线、“融媒问政”等平台，升级打造“数智信访”2.0版本，通过强规范、重质量、简流程、缩时限、优服务，着力推进网上留言办理工作，按期办结率、按期回复率达100%。

贵阳市信访局局长王斌表示，在新的“赶考”路上，贵阳贵安信访系统将牢记为民解难、为党分忧的政治责任，推动新时代信访工作高质量发展，为服务党和国家大局、维护群众合法权益、化解信访突出问题、促进社会和谐稳定发挥更大作用。

海南东方公开接访听民意解民忧

本报讯 记者**邢东伟 翟小功** 治理重复信访、化解信访积案专项工作开展以来，海南省东方市注重打造公开接访、拓宽渠道、督办闭环的信访工作格局，扎实有效排查化解各类矛盾纠纷，为海南自贸港建设营造良好营商环境。据统计，2021年5月推行公开接访活动以来，东方市共接访群众158批，已办结信访案件121宗，全市信访总量同比下降8.28%。

今年年初，东方市以市委办、市政府办名义制发四套班子主要领导无预约公开接访日、四套班子成员公开接访日时间安排表。重要活动期间，增加安排每日公开接访活动。同时，确定每月15日为公开接访日，时间安排表面向社会公开，并进行广泛宣传。

据介绍，东方市不断优化信访案件办理流程，对交办信访案件的责任单位要求在30日内办结，疑难复杂的信访问题在60日内办结，结案材料报送接访领导，同时答复信访人。未能如期接访的信访案件，将诉求导入信访信息系统，转交职能单位同步限期办理。

记者注意到，东方市采取“风险问政”“跟踪问效”“约谈问责”等措施，增强督办工作实效。市政府督查室、市信访联席办逐件全过程督查督办，安排专人跟踪案件办理进展情况。每月初，将办理进展情况抄报市领导，确保信访案件“件件有回落，事事有回音”。

辽宁瓦房店多措并举解信访难题

本报讯 记者**张国强 韩宇** 今年以来，辽宁省瓦房店市积极克服信访基数大、历史遗留问题多、“骨头案”“钉子案”存量大等实际困难，重复访治理等重点工作均取得突破性进展。上级交办案件化解率均排在大连市各区市县前列；全市30个乡镇（街道）、306个村（社区）积极争创“零访”“清零”县乡村。

在工作中，瓦房店市持续建强党政“一把手”工程。今年以来，充分发挥信访联席会议作用，市委、市政府主要领导强力调度推进重点信访问题和疑难信访问题化解工作，各市委常委、副市长带头包保疑难信访案件46件，集聚资源解难题、破困局，包案案件化解率达100%。创新“大排查、大化解、大稳控”专项行动，强化问题源头化解，根据将上级交办的案件和自排查的案件甄别分类、统筹管理，研判成因、定人落责，最大程度确保“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。成立瓦房店市首批信访评议专家库，由专家提出的专业性意见和合理化建议，为解决好信访问题提供了法律、政策等方面有力支持。以督查督导推动工作质效提升，围绕重点地区、重点领域和重点案件，启动22名市级领导包地区、包领域、包案督导工作，采取实地检查、专案督办、政策指导等方式，全覆盖包保督导，着力从政策、法律、资金层面研究解决共性、普遍性问题。

近日，江苏省如皋市城市管理局联合当地消防网格长组成消防隐患检查组，深入小区物业、共享电动车企业、建筑垃圾处置场等单位，开展消防安全生产专项检查，切实排查安全隐患。图为消防隐患检查组在一小区物业开展火灾防控消防安全检查。

本报通讯员 徐慧 摄

长沙芙蓉切实化解信访积案

本报讯 记者**阮占江 帅标** 通讯员**黄道君** 带真情上门，把沟通做实到第一线；带真理上门，把诉求解决在法规内；带真诚上门，把矛盾化解在最基层。

长沙市芙蓉区坚决扛起做好新时代信访工作“为民解难，为党分忧”的政治责任，一丝不苟地做好信访积案化解工作，聚焦减存量、降总量、控增量、防变量，强化下访、约访、督访；坚持讲感情、讲利益、讲政策、讲法理，做到以理服人、以利予人，力求群众愿意、群众同意、群众满意；最大限度地了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心，自觉从人民立场想问题、作决策、办事情，确保方向不偏、立场不偏、态度不偏，把矛盾问题化解在基层、在萌芽，切实把信访工作做到群众心坎上。

据悉，芙蓉区今年共化解信访积案147件。

信阳平桥信访包联服务企业

本报讯 记者**赵红旗** 河南省信阳市平桥区信访局建立包联服务企业制度，全面了解企业用工、融资、生产、营收、税收、办证、销售等情况，为企业提供精准有效的帮扶措施，助力企业解决实际问题。截至目前，涉及企业反映的36个问题全部得到解决，营商环境进一步得到优化。

据信阳市平桥区委副书记耿传清介绍，区信访局通过开通企业反映诉求“绿色通道”，对涉及优化营商环境信访事项做到第一时间接待、第一时间交办、第一时间反馈，同时深入开展优化营商环境信访问题专项化解活动，对排查出的问题，逐项建立台账，持续跟踪办理情况，逐一销号解决，进一步加强与企业、属地、职能部门三方的沟通协调力度，在出实招解决企业急难愁盼问题上持续发力，直至问题解决。