

内部资料 注意保存

农村合作金融机构案件专项治理

实务手册

NONGCUN HEZUO JINRONG JIGOU
ANJIAN ZHUANXIANG ZHILI SHIWU SHOUC

中国银行业监督管理委员会农村合作金融机构
案件专项治理工作领导小组办公室 编

 中国金融出版社

中国农村合作银行

中国农村合作银行

农村合作金融理论政策与实践



中国农村合作银行 中国农村合作银行 中国农村合作银行 中国农村合作银行
中国农村合作银行 中国农村合作银行 中国农村合作银行 中国农村合作银行

中国农村合作银行 中国农村合作银行 中国农村合作银行 中国农村合作银行

中国农村合作银行 中国农村合作银行 中国农村合作银行 中国农村合作银行

内部资料
注意保存

农村合作金融机构

案件专项治理实务手册

中国银行业监督管理委员会

农村合作金融机构案件专项治理工作领导小组办公室 编

 中国金融出版社

责任编辑：周 立 张智慧

责任校对：孙 蕊

责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

农村合作金融机构案件专项治理实务手册 (Nongcun Hezuo Jinrong Jigou Anjian Zhuaxiang Zhili Shiwu Shouce) /中国银行业监督管理委员会农村合作金融机构案件专项治理工作领导小组办公室编. —北京: 中国金融出版社, 2006. 12

ISBN 7 - 5049 - 4252 - 9

I. 农… II. 中… III. 农村—信用合作社—经济管理—中国—手册 IV. F832.35 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 163816 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 三河市利兴印刷有限公司

尺寸 148 毫米×210 毫米

印张 9.375

字数 257 千

版次 2006 年 12 月第 1 版

印次 2006 年 12 月第 1 次印刷

定价 28.00 元

如出现印装错误本社负责调换

银行业金融机构要从道德建设、制度安排、监控机制三个方面构筑立体式的案件查防体系。一是要结合共产党员先进性教育活动，切实加强对银行业金融机构干部职工的思想道德建设，树立正确的价值观和牢固的法制观念，使其“不想作案”；二是要通过建立严密的组织管理体系和内控制度，使其“不能作案”；三是通过建立科学的信息管理系统和有效的督察制度，使其“不敢作案”。案件查防体系建设要充分发挥监督监察部门的作用，支持他们的工作，把案件防范、反腐倡廉工作和队伍建设工作有机地结合起来，促进银行业金融机构的健康发展。

——中国银行业监督管理委员会主席 刘明康

提高认识 努力工作 建立案件防范和查处的长效机制

(代序)

农村信用社改革已取得阶段性重要成果，新的管理体制框架也已确立，但与其他银行业机构相比，农村合作金融机构还明显存在着法人治理不完善、风险管理责任不清、内控不健全等制度性缺陷，解决这些问题是一项长期而艰巨的任务。在法人治理上，大部分机构有其“形”而无其“神”，个别的甚至连“形”也不具备，所有者缺位、内部人控制或行政控制的问题仍十分严重。在内控制度上，部分业务风险控制无章可循，或虽有制度但已明显不适应业务发展和风险控制的需要，或有章不循、违章操作的情况仍然十分突出。在内部审计上，也存在独立性不强、权威性不高的问题，不能适应有效防范风险的需要。在责任追究上，普遍避重就轻，起不到对违法违规人员的惩戒和对其他员工的警示作用，缺乏应有的威慑力和公信力。

相对于其他银行业金融机构，农村合作金融机构规模小，社会信誉较低，抗风险能力弱。案件多发，不仅损失巨大，而且易引发挤兑，产生支付风险，动摇公众对农村合作金融机构的信心，甚至有可能出现生存危机。

农村合作金融机构各级干部职工要充分认识案件专项治理的严峻形势，着力把握好今后一个时期的工作思路，即“两个提高”、“两个加强”、“两个下降”、“两个加大”、“两个建立”。具体来说就是：提高思想认识，提高防范水平；加强组织领导，加强制度建设；案件数量明显下降，案件损失率明显降低；加大内控和内审力度，

提高案件成功堵截率，加大案件责任处理力度，提高威慑力；逐步建立依法合规经营、内控严密科学的运行体系，努力建立案件防范和查处的长效机制。

一、既要看到银行业案件查防工作的一般性，又要看到农村合作金融机构案件专项治理工作的特殊性

从发案的形式、对象、部位、环节、方式、手段等方面看，农村合作金融机构与其他银行业金融机构相比基本一样，没有什么区别。但从案件专项治理工作的开展情况看，农村合作金融机构存在许多特殊性。一是工作重点不同。其他银行业金融机构对案件专项治理工作在思想认识、内控制度建设方面已有很大提高，取得了明显成效，现在的工作重点是“防反弹”；而农村合作金融机构目前的重点仍是“治高发”。二是工作进展程度不同。其他银行业金融机构案件专项治理工作已全面展开且取得较大成效，下一步工作是继续向纵深推进；而农村合作金融机构由于案件高发，目前主要精力还是解决应急问题，难以向纵深推进。三是工作所处的阶段不同。其他银行业金融机构经过 2005 年一年的案件专项治理工作，已经从治标为主转入标本兼治阶段；而农村合作金融机构案件专项治理工作目前仍主要在治标上下功夫。四是工作的组织领导及推动力度不同。其他银行业金融机构的案件专项治理工作由于有统一法人体制上的优势，能够自上而下一抓到底；而农村合作金融机构由于多级法人体制的特点，抓起来工作难度较大。我们只有充分认识上述特殊性，才能进一步认识到工作的复杂性，才能使工作更有针对性。

二、既要承认客观困难，又要增强主观能动性

由于法人机构众多，技术手段落后，人员素质偏低，管理体制特殊，外部环境较差等，农村合作金融机构案件专项治理工作比其他银行情况更为复杂，工作任务也更为艰巨，这是客观存在。但是，辩证唯物主义认为，物质第一性，意识第二性，物质决定意识，意识对物质有反作用。不承认物质第一性，是唯心主义；不承认意识对物质的反作用，是机械唯物论。只要我们正视困难，树立信心，

充分发挥主观能动作用，就没有克服不了的困难。只要思想不滑坡，办法总比困难多。当前各级监管部门和农村合作金融机构首先要解决思想认识问题，克服畏难情绪、泄气情绪、埋怨情绪、麻痹思想和不作为的思想。只有这样，才能打胜农村合作金融机构案件专项治理这一仗。

三、既要做好长期作战的准备，又要通过努力取得阶段性的成果

农村合作金融机构案件专项治理工作，是一项长期而艰巨的任务。人员素质的提高、管理体制的改革、内控制度的健全完善、案件查防长效机制的建立，都不是一朝一夕能够完成的。各级监管部门和农村合作金融机构既要打好当前的攻坚战，又要有长期作战的思想准备。长期目标是靠阶段性目标的落实来体现的。因此，农村合作金融机构案件专项治理要分年确定阶段性工作目标，通过积极努力取得阶段性成果，争取一年初见成效，三年大见成效。

四、既要狠抓治标，又要立足于治本，力求做到标本兼治

治标是指通过全面检查发现案件，通过加大对案件责任人的处理力度，尽快遏制住农村合作金融机构案件高发的势头。治本是指逐步建立案件查防的长效机制，加强和完善各项内控制度的建设，提升内部管理和监督水平，加大防范操作风险的力度，从源头上防范农村合作金融机构案件发生。从长远目标看，我们要立足于治本，但从面临的形势看，目前则要尽快治标，力求标本兼治，为农村合作金融机构的长远发展奠定基础，逐步跟上主流金融机构的步伐。

(中国银行业监督管理委员会副主席 唐双宁)

目录

案例警示

广东省佛山市顺德某农村信用社分社岑某侵占资金案	3
山西省平遥县某农村信用社赵某违法违规发放贷款案	9
辽宁省沈阳市农村信用联社朱某伪造承兑票据案	16
江西省弋阳县某农村信用社某分社赖某侵占资金案	21
贵州省都匀市某农村信用社储蓄所雷某侵占资金案	30
江苏省扬中市某农村信用社票据诈骗案	38
湖南省湘潭县某农村信用社分社唐某挪用资金案	42
安徽省肥东县某农村信用社洪某挪用资金案	49
山西省浮山县某农村信用社高息揽储、账外经营案	53
海南省万宁市某农村信用社分社陈某侵占资金案	60
陕西省汉中市留坝县某农村信用社分社杨某侵占资金案 ...	65
河南省灵宝市某农村信用社虚假质押诈骗贷款案	70
河北省涿州市某农村信用社荣某携款潜逃案	75
湖北省阳新县某农村信用社明某挪用资金案	81
内蒙古自治区赤峰市翁牛特旗某农村信用社何某涉嫌 挪用库款案	87
江西省修水县农村信用联社丁某挪用资金案	92
重庆市沙坪坝区某农村信用社潘某挪用资金案	99
天津市宁河县某农村信用社代办站刘某侵占资金案	104
宁夏回族自治区海原县农村信用联社马某违法发放贷 款案	108
吉林省延边州和龙市某农村信用社金某违规经营案	113

海南省文昌市某农村信用社郑某违法放贷挪用资金案	117
广西壮族自治区武宣县某农村信用社韦某侵占资金案	123
山东省费县某农村信用社丁某夫妇挪用资金案	128
贵州省绥阳县某农村信用社何某侵占资金案	131
新疆维吾尔自治区哈密市某农村信用社 R 某侵占 资金案	136
黑龙江省绥化市兰西县农村信用联社马某违法发放贷 款案	141
四川省郫县某农村信用社高某窃取信用社资金案	146
云南省镇雄县农村信用联社毛某、胡某侵占资金案	150
浙江省兰溪市某农村信用社金融诈骗案	155
上海市 DY (集团) 有限公司诈骗贷款案	159

领导讲话

标本兼治 狠抓落实 认真做好银行业案件综合治理工作 ——中国银监会主席刘明康在银行业案件专项治理第五次 工作会议上的讲话 (2005 年 7 月 14 日)	167
持之以恒 常抓不懈 继续深入开展案件专项治理工作 ——中国银监会主席刘明康在银行业金融机构案件专项 治理第六次工作会议上的讲话摘要 (2005 年 9 月)	181
巩固成效 再接再厉 继续做好银行业金融机构案件专项 治理工作 ——国务院副秘书长尤权在银行业案件专项治理第七次 工作会议上的讲话 (2005 年 10 月 31 日)	190
中国银监会主席刘明康在银行业案件专项治理第七次工 作会议上的讲话 (2005 年 10 月 31 日)	197

清醒认识案件高发的严峻形势 狠抓农村合作金融机构案件专项治理工作

——中国银监会副主席唐双宁在全国农村合作金融机构案件专项治理工作电视电话会议上的讲话
(2006年3月20日) 202

加大力度 狠抓落实 深入推进农村合作金融机构案件专项治理工作

——中国银监会合作金融机构监管部主任臧景范在银行业案件专项治理第九次工作会议上的发言
(2006年8月29日) 212

中国银监会党委书记、主席刘明康对案件专项治理工作提出的重要制度性要求 218

文件汇编

中国银行业监督管理委员会办公厅关于印发《加强农村信用社稽核工作指导意见》的通知 银监办发〔2005〕65号
2005年3月25日 225

中国银行业监督管理委员会关于加大防范操作风险工作力度的通知 银监发〔2005〕17号 2005年3月22日 232

中国银行业监督管理委员会关于票据业务风险提示的紧急通知 银监通〔2006〕10号 2006年4月17日 236

中国银行业监督管理委员会办公厅关于深入推进农村合作金融机构案件专项治理工作的通知 银监办发〔2006〕256号
2006年10月12日 242

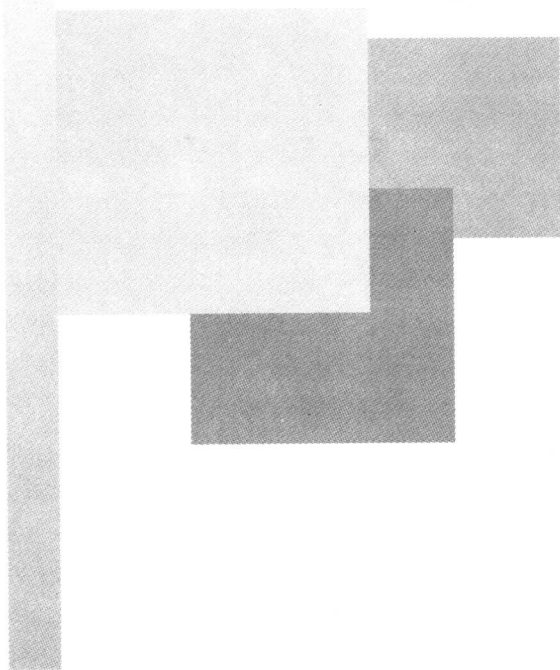
国家发展和改革委员会 财政部 建设部 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会关于加强宏观调控 整顿和规范各类打捆贷款的通知 银监发〔2006〕27号 2006年4月25日 246

中国银行业监督管理委员会关于进一步加强案件风险防范工作的通知 银监发〔2006〕50号 2006年6月23日	248
中国银行业监督管理委员会关于农村合作金融机构在宏观调控中切实防范风险的通知 银监发〔2006〕62号 2006年8月4日	252

经验交流

实行风险问责 培育诚信文化	
——吉林省农村合作金融机构全面掀起“问责风暴”	259
贯彻上级精神与本地实际相结合 开拓案件治理工作新思路	
——陕西咸阳银监分局以排查“九种人”为重点推动案件专项治理工作	263
强化“四项制度” 实施持续监管	
——黑龙江银监局采取切实措施建立监管长效机制	267
实施操作流程再造 加快规范化建设	
——江西省农村合作金融机构推行操作流程管理的做法及成效	271
农村合作金融机构案件查防方式的新探索	
——辽宁省丹东市农村信用社推行“格式化、作业式”监督检查方法	276
后记	286

案例警示



广东省佛山市顺德 某农村信用社分社岑某侵占资金案

一、案情简介

2006年5月12日，广东省佛山市顺德区信用联社（以下简称顺德区联社）某农村信用社分社储户张某持2006年1月开立的一年期1000万元的定期一本通到该信用社营业部取款时，发现账户的存款已被支取，随后向顺德联社投诉反映。顺德联社核实后立即报案，并控制有重大作案嫌疑的分社柜员岑某。当地公安机关立案后展开了侦查审讯。经信用社内部账务稽查、嫌疑人岑某供认、涉案客户方确认，共查实岑某侵占存款账户85户，合计金额11055.25万元。

经查，岑某作案始于2000年4月，到2006年5月12日案发，历时6年。在此期间，岑某利用柜员之便，先后在其工作过的5个网点以“挪用—补回—挪用”的方式，利用“拆东墙补西墙”的方法对客户存款进行了挪用和侵占。其间，十多个客户自岑某作案开始一路跟岑某保持单线联系，跟随着岑某的工作调动而转移，直至到案发网点。

二、作案人员基本情况

岑某，男，32岁，广东省佛山市顺德区人，1993年进入信用社参加工作，曾先后任顺德桂洲农村信用社长桥储蓄所、顺德容桂农村信用社长桥分社、顺德容桂农村信用社大福基分社储蓄员，顺德容桂农村信用社中兴分社、顺德容桂农村信用社容奇分社柜员，案发前为顺德某农村信用社分社柜员。

三、案发后采取的措施及效果

此案引起了中国银监会的高度重视，刘明康主席、唐双宁副主席曾两次作出批示，银监会合作部派出督办组深入案发农村信用社进行督办。在广东省人民政府的领导下，广东银监局、省联社迅速行动，分别成立了专案处置小组，并多次到现场共同分析案情，指导、部署案件查处和善后工作。

（一）强化工作督导，加大案件查办力度。广东银监局高度重视，局党委3次召开专题会议研究案件查处工作。广东银监局纪委书记两赴案发现场，指导办案，落实稳定措施。接到银监会领导关于进一步督办案件的指示和刘明康主席的重要批示后，广东银监局党委召开专题会议研究贯彻落实意见，局党委书记、局长亲赴顺德指导案件查处工作。广东省联社主管副主任、纪委书记也赴现场了解情况，部署查处工作，并及时向广东省人民政府领导汇报案情。广东省政府、佛山市政府也非常重视，省政府分管副省长指示有关部门配合，全力做好风险防范工作。省公安厅、佛山市公安部门也派员协助、指导顺德区公安机关案件侦办工作。顺德区政府专门成立了由副区长担任组长，公安、银监、人民银行等部门参与的防范顺德区联社金融风险专责小组，全面指导案件查办，防范农村信用社金融风险，维护社会稳定。顺德区公安局专门成立了以主管经济侦查的副局长为组长的近30人的专案组，并下设追赃、审讯、情报资料3个工作小组，案件的查处及追赃工作力度得到了加强。顺德区联社向发案分社派驻查案工作组，下设账务稽查、公安司法协调、技术支持、内审、信息及档案、后勤保障等6个小组，共派驻干部和业务骨干42人，具体负责涉案账户情况的稽查、涉案人员的讯问、涉案客户的面谈、涉案资产的追收和保全以及案情查办信息的收集整理和上报工作，并从各社抽调22名精干的稽核人员组成账务稽查队伍，对岑某工作过的5家网点可疑涉案账户进行全面检查。

（二）全力排查资金流向，尽力挽回涉案损失。在监管部门的指导下，农村信用社查账组从资金流转、业务操作流程等环节排查破案线索，公安机关尽快锁定涉案金额、追查涉案资金流向。针对犯罪嫌疑人交待的炒股亏损数千万元的疑点，农村信用社配合公安机关迅速清查，发现犯罪嫌疑人通过炒股实际盈利只有 300 多万元，数千万元涉案资金被转往境外隐匿。涉案资金流向为：转账 94 笔金额 4 900 余万元，现金支取 1 000 多笔金额 3 100 余万元，其余 2 100 多万元资金流向尚在追查之中。目前，公安机关已追收、控制资产 4 226 万元，其中收缴现金 1 832 万元，控制实物资产折合人民币 1 242 万元，控制未收缴现金 1 151 万元。为检查内控漏洞，佛山银监分局和省联社佛山办事处筹备组专门成立内控分析小组，对顺德区联社柜台个人存款业务的内控制度、岗位制约措施的有效性进行了评价分析，并发出《关于对顺德某农信社“5·12”案存在漏洞的整改意见》，顺德区联社正在逐项弥补漏洞，落实整改意见。

（三）统筹兼顾，抓好保稳定工作。在监管部门和省联社的指导下，顺德区联社做好内部员工的思想教育，加强人力资源调配管理。一方面组织力量配合公安机关查找线索，推进办案；另一方面切实做到稳定队伍，确保各项业务的正常开展。广东省联社采取适当方式，向顺德周边地区农村信用社进行风险预警，要求有关联社加强防范，做好风险防控预案；佛山银监分局还向佛山地区其他金融机构明确纪律，严禁不良竞争，防止引发伴生风险。目前，顺德区信用社员工队伍稳定，工作秩序正常，经营状况良好。

（四）做好案件专项治理大检查，完善内控制度和各项业务流程。广东省联社已完成案件专项治理大检查的自查阶段工作，安排进行交叉检查和抽查，进一步排查案件风险隐患。在广东银监局的督查下，结合顺德农村信用社案件查处工作中暴露的内控制度建设漏洞，省联社正在组织对全省重点联社各项业务操作流程及内控制度进行全面检查、评价、再造。同时，制定出行业性各项业务操作规程，规范全省农村信用社系统业务操作，夯实防范操作风险的