44--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）

各银监局，各国有商业银行、股份制商业银行：

2005年以来，有关商业银行相继发生一系列票据案件。部分案件损失严重，影响十分恶劣，不但严重扰乱了票据市场秩序，损害了银行的声誉，还集中反映了部分银行及其分支机构追求所谓“低风险”的票据业务而片面发展，忽视风险防控的突出问题。为有效遏制票据案件的发生，促进票据业务健康发展，现作风险提示如下：

一、票据案件的主要特点

（一）涉案金额巨大。2005年7月至2006年3月，四家国有商业银行发现票据案件11起，涉案金额7.5亿元，风险金额4.1亿元，其中农业银行3起，中国银行3起，建设银行5起。涉案金额在1000万元以上的达6起，包括农业银行新疆吾维尔自治区博尔塔拉蒙古族自治州分行阿拉山口支行原副行长孙珩淇非法签发9720万元银行承兑汇票案、农业银行辽宁省铁岭市调兵山支行1977万元承兑汇票诈骗案、中国银行黑龙江省双鸭山市四马路支行4.3亿元票据诈骗案、中国银行河南省周口沈丘支行违规经营1.4亿元（初步数）承兑汇票案件、建设银行黑龙江省齐齐哈尔市分行建华支行原行长孙晓东利用票据挪用银行结算资金1993万元案、建设银行广东省云浮市新兴支行3000万元转账支票诈骗案。其中，中国银行周口沈丘支行和四马路支行案件，涉案金额占所有票据案件涉案金额的76%。

（二）作案手法多样。一是利用内部印章管理的漏洞，伪造保证金进账单签发银行汇票。二是先贴现后承兑。犯罪分子内外勾结，承兑汇票尚未开出即无票申请贴现，取得贴现资金后再交存保证金，开出承兑汇票送交贴现行补办审批手续。三是利用“倒票公司”套用好企业信用，使用少量保证金滚动签发承兑汇票。四是利用虚假贸易合同，伪造增值税发票，套取银行信用。五是利用“重要空白凭证使用销号登记簿”管理漏洞，伪造承兑汇票底联骗开承兑汇票。六是利用“大头小尾”方式，在签发汇票时，虚开承兑汇票第二联金额进行诈骗。

（三）作案地域跨度扩大，链条复杂。已发现的票据案件涉及农业银行、中国银行、建设银行15个省区的分支机构。相当部分票据在短时间内频繁办理背书转让，连续、多笔集中办理贴现，部分背书人与被背书人地区跨度大，票据的背书转让、贴现的办理时间显见作案端倪。

（四）内外勾结，团伙作案。部分商业银行内部员工与不法分子内外勾结，直接参与违法犯罪活动，成为近期票据案件高发且屡屡得逞的一个明显特点。中国银行黑龙江分行双鸭山四马路支行票据案件中，有5名银行内部工作人员参与，从支行行长、副行长、业务主管到复核、经办，几乎控制了支行票据业务的所有环节。

二、案发原因分析

（一）盲目发展票据业务，严重背离审慎经营原则。近年来，由于商业银行的内部信贷管理逐步规范，控制力增强，一些不法分子把作案目标转移到票据业务上。部分银行为追求业务发展，将票据业务作为“低风险”业务而盲目发展，并且对业务规模和发展速度进行专项考核。在这种经营思想指导下，部分银行分支机构为完成任务指标，不惜放低标准四处违规拉票或通过从“倒票”公司购买汇票等方法开展票据业务。部分银行机构票据业务的“超常规”发展，超过了当地经济发展的水平，严重背离了审慎经营原则。

（二）风险意识淡薄，违规操作频发。一是违反印、押、证管理规定。如农业银行新疆博尔塔拉蒙古族自治州分行阿拉山口支行行长个人领用重要空白凭证自行保管，私自借走专用钢印，致使大量票据非法流入市场。二是违反票据查询查复规定。如农业银行调兵山支行采取异地拉票方式开展票据贴现业务，严重违反关于票据查询查复程序规定，在未见到票据的情况下，仅凭业务员的传真和电话就办理了贴现，票据查询查复制度形同虚设，根本无法控制“假票”风险。三是违反信贷管理操作流程。如中国银行山东聊城古楼支行严重违反票据承兑业务管理规定，在企业跟单资料不完备、未严格审查商品交易真实性以及审批手续不全的情况下就为企业签发了银行承兑汇票。

（三）职业素质和操守较低，风险识别能力较差。一是相关业务人员责任心不强，没有按规定程序进行票据查询。有的验票人员未按要求审票，甚至对票面存在明显疑点的汇票都不能有效识别。如建设银行江西省分行上饶市万年县支行假承兑汇票诈骗案件中，会计验票人员未按要求审票，未能识别出票面上存在的明显疑点，即为企业的虚假票据办理贴现。二是部分人员业务水平不高。部分商业银行验票人员对票据真伪的鉴别仅限于纸张质量是否完好，要素是否齐全，花型图案、行徽暗记等是否规范等方面，而对汇票号码等细节缺乏必要的关注。

（四）内部监督薄弱，风险防范失效。一是部分案发银行没有按照有关要求，未在营业机构或其管理机构设置事后监督岗位，未对每日发生的会计业务于次日进行全面检查，也未按月进行账账、账据、账实、账款、账表和内外账的全面核查。有的银行各岗位相互兼职，甚至夫妻二人在同一支行共事，致使事后监督机制形同虚设。二是内部检查人员专业素质不高，内部审计作用未得到充分发挥。如2003年以来，虽然中国银行黑龙江分行、双鸭山市分行分别对其四马路支行进行过各种检查54次（其中承兑汇票检查25次），其承兑汇票作废率高达29%的异常现象未能引起检查人员的重视，在历次检查中均未发现问题。三是科技水平不高，风险监控手段落后。目前，部分商业银行在票据承兑和贴现业务的管理上仍然停留在手工操作阶段，风险管理科技含量低，管理手段落后。由于没有良好的管理信息系统支持，票据业务主管部门无法实现对每笔业务的全程、实时监控，不能及时进行风险预警。

三、监管意见

各商业银行要认真总结和吸取票据案件的深刻教训，按照银监会《关于加大防范操作风险工作力度的通知》（银监发〔2005〕17号）规定的十三条制度，以及案件专项治理工作的各项要求，坚决从严治行，切实加强管理，有效遏制违法违规案件的发生，全面提升内控和风险管理水平，为银行改革和发展创造良好环境。

（一）严肃查处已发案件，严格落实问责制。各商业银行要组织力量，严肃认真查处已发票据案件。要在分清责任的基础上，按照“双线问责”的要求，严格处罚有关责任人员和负有管理责任的领导和审计人员；对发生重大案件的机构，要上追其两级以上机构直至各商业银行总行有关管理部门领导的责任。要做到发现一起，查处一起，决不姑息迁就。

（二）切实加强内部检查和稽核审计力度，坚决遏制违法违规行为。一是加大内部检查力度，注重提高稽核检查的覆盖率和检查频度，实现对票据业务全过程、多角度的检查，切实防止内外勾结作案和团伙作案。二是严格执行基层主管轮岗轮调和强制性休假制度。要在基层营业性机构的上级机构或其他机构委派得力人选进行轮岗轮调。要做好轮岗轮调和强制休假后的审计工作，对于离岗和休假中发现的风险隐患要采取有效措施加以解决。三是要对商业银行各分支机构票据业务的开展情况进行全面检查评估，对于额度较大的或有疑点的已解付的银行承兑汇票，持票行、承兑行也要全部核对。要根据检查评估情况和基层行管理水平实施差别化转授权和再转授权。对管理混乱的机构，要重新核减或取消票据业务的授权权限。

（三）强化内部监督制约机制建设，创新管理方式。一是要在基层营业性机构大力推行营业经理或会计经理委派制度，逐步建立和完善业务管理和行政管理分开制度，防止基层营业性机构高管人员滥用职权，着力提高业务管理的统一性和独立性。二是创新风险管控手段。要注重利用先进的管理信息技术和系统，提高对票据业务的风险识别、计量、监测和控制能力。三是加快业务流程改造步伐，在数据集中的基础上加快业务集中处理的体制建设。根据不同情况在商业银行一级分行或二级分行成立业务操作中心或业务处理中心，彻底分离前后台业务，实现对经营风险的集中控制，提高业务处理和风险管控效率。

（四）严控各项操作环节，实现风险控制关口前移。一是要加强对重要空白凭证的管理，严格执行出入库、领取、使用、作废和销毁制度，从源头上控制票据业务风险。二是要充分发挥岗位制约和监督机制的作用，坚持印、押、证分管原则，禁止出现“一人多岗”、“相互兼岗”的情况。三是要提高票据查询查复人员的责任心和风险意识，严格执行票据查询查复程序。四是要加强对票据承兑业务的管理，严格审查申请企业的经营状况、财务状况和信用记录，合理确定授信总量，从总体上控制业务风险。五是要强化对票据贴现业务的管理，严格审查票据的真实性和商品交易的真实性，密切监控票据贴现资金流向，确保银行信贷资金的安全。六是要审慎使用循环开票等操作方式，防止银行信用被无限扩大。

（五）切实转变经营理念，强化合规经营意识。一是要彻底改变票据业务是“低风险业务”的观念，制定与当地经济发展总体水平相契合的发展规划，防止票据业务过度发展。二是要完善票据业务绩效考核机制，形成正确的激励导向，为票据业务的健康发展打下良好的制度基础。三是要规范市场营销手段，严格执行《票据法》、《支付结算办法》以及利率管理的有关规定，严禁随身携带票据和印章，凭传真和电话指挥划款，事后补办贴现资料和划款凭证的现象。严禁采取压低利率、降低手续费率、支付中介费、简化操作程序等不正当竞争行为。四是要通过警示教育、岗位培训等途径，帮助从业人员牢固树立“制度为先”、“合规第一”的理念，使合规经营成为每个员工的自觉行为，构建良好的企业文化。

各银监局要按照本通知要求，督促辖内商业银行分支机构认真落实银监会关于防范操作风险的各项要求。要重点督促商业银行分支机构严肃查处违法违规案件，对于发生重大票据案件和管理混乱的商业银行分支机构，要暂停其票据业务，限期整改；对有关机构负有管理责任的高管人员要进行严格处罚。同时，可根据本地区情况，有针对性地开展票据业务专项检查，对票据业务违法违规行为，要严肃处理。

请各银监局将此文转发至辖内城市商业银行、农村商业银行和农村信用社。

二○○六年四月十七日