

KPMG

毕马威

鉴过知来 向往而新

2023年前三季度监管处罚分析洞察 (农村金融机构篇)

毕马威企业咨询（中国）有限公司
二零二三年



前言

农村金融机构是践行“金融为民”理念，扶助“三农”领域，支农支小的主力军。近年来，配合国家战略与政策导向，以及中小银行改革化险工作的持续推进，监管机构高度关注农村金融机构的运营与发展，农村金融机构面临的监管环境不断趋严，处罚数量和金额整体呈现上升态势。虽然较2022年同期，2023年前三季度罚单数量和罚没金额有所下降，但其反映出的典型特征及违规要素，仍需机构保持高度关注。

从处罚重点来看，信贷业务作为监管处罚的重灾区，也是农村金融机构处罚最为集中的领域，典型违规案由涉及贷款发放、资产质量分类、贷后管理等环节。此外，农村金融机构在合规管理和公司治理方面的处罚显著高于同业，特别是涉及反洗钱、员工行为及案件管理、消费者权益保护、关联交易管理、监管信息报送、股东股权管理等方面。

此外，我们也关注到农村金融机构收到的监管罚单呈现显著的大额化及双罚制趋势，违规责任向高级管理人员延伸。2023年前三季度农村金融机构共收到120张百万元以上罚单，处罚事由涉及信贷业务、合规管理、监管配合等业务及管理领域。针对相关事项的直接责任人及相应管理人员，监管机构也持续加大个人处罚力度，多名农村金融机构董事、行长等高级管理人员被取消任职资格。

随着金融监管总局2023年规章立法工作计划的公布，《银行保险机构合规管理办法》即将出台，对合规治理体系提出更高要求，包括首席合规官的设立等，合规管理的主体责任将进一步压实。农村金融机构需全面梳理完善合规管理体系，强化落实合规溯源管理，切实提升合规作业质效。



目录

| | |
|------------|----|
| 1 监管处罚整体情况 | 04 |
| 2 监管处罚特征分析 | 05 |
| 3 处罚领域分析 | 06 |
| 4 处罚案由分析 | 07 |
| 5 处罚区域分析 | 08 |
| 6 同业处罚对标 | 09 |
| 7 大额罚单分析 | 10 |
| 8 优化提升建议 | 11 |

1 监管处罚整体情况

2023年前三季度，国家金融监督管理总局（“金融监管总局”）、中国人民银行（“人民银行”）、国家外汇管理局（“外汇管理局”）（含总部及其派出机构）三大监管机构针对农村金融机构¹及其从业人员共下发罚单2,127张，罚没金额共计约5.4亿元²。

整体而言，近年来农村金融机构监管处罚数量和金额均呈连续上升趋势。较2022年同期，2023年前三季度罚单数量和罚没金额有所下降，但仍需保持持续关注。



从处罚机构来看，金融监管总局、外汇管理局的罚单数量均较去年同期有所下降，人民银行罚单数量较去年同期有所上升。其中，外汇管理局的罚单数量较去年同期降幅最大，达42.86%；人民银行的罚单数量较去年同期上升15.74%；金融监管总局的罚单数量则较去年同期下降16.68%。

各监管机构罚单数量及罚没金额

| 监管机构 | 罚单数 (张) | 同比变动幅度 | 罚没金额 (万元) | 同比变动幅度 |
|--------|---------|-----------|-----------|-----------|
| 金融监管总局 | 1,623 | -16.68% ▼ | 42,661 | -18.37% ▼ |
| 人民银行 | 500 | 15.74% ▲ | 11,365 | 3.90% ▲ |
| 外汇管理局 | 4 | -42.86% ▼ | 95 | -62.00% ▼ |

▲ 上升 ▼ 下降

1、农村金融机构包括农村商业银行、农村合作银行、农村信用社和新型农村金融机构。

2、本报告基于监管机构公开发布的处罚数据，按照“监管机构做出处罚决定的日期”进行统计分析。

2 监管处罚特征分析

农村金融机构处罚特征分析



**惩戒力度上升，
罚单大额化趋势延续**

与行业整体处罚趋势一致，农村金融机构收到的罚单呈现显著的大额化特征。2023年前三季度，监管机构针对农村金融机构发布了120张百万元以上的罚单（含1张千万元级罚单），占银行业整体大额罚单¹的近五成。



**“双罚制”
举措并行**

近几年，针对同一事由对机构、人员采取双重处罚的罚单数量翻倍增长，处罚个人层级不断提升，并呈现出个人罚单数量超越机构罚单数量的整体趋势。2023年7月19日，某农村商业银行董事因对贷款业务严重违反审慎经营规则负有审批及管理责任而被取消5年任职资格。



**新兴案由处罚
蔓延趋势明显**

近几年，监管处罚中新兴案由多呈现逐步从大中型银行向农村金融机构次第传导的趋势。例如，2019年监管印发银行业金融机构监管数据标准化规范EAST4.0版本，2021年初，多家国有银行及股份制银行率先收到监管对于数据报送质量相关罚单，而近两年，相关案由逐渐成为对农村金融机构的处罚重点。建议农村金融机构及时关注行业处罚动态，前瞻性地开展合规风险应对工作。



**重点合规事项管理
有待加强**

与其他银行业金融机构相比，农村金融机构在合规管理领域的处罚数量明显较多，主要涉及员工行为管理、消费者权益保护、反洗钱交易监测与客户身份识别、关联交易的管控与报告等。这也一定程度上反映了农村金融机构合规管理水平仍有待提升，需进一步加强重点合规事项的管控。



**公司治理水平
仍需持续提升**

农村金融机构在公司治理方面的罚单显著高于同业，案由涉及股东股权管理不到位，股东违规以非自有、信贷等资金入股，违规分红，未经任职资格审查任命董事、高级管理人员，股东与其关联方、实际控制人等股权超比例等问题。近年来，金融监管总局持续开展股东股权和关联交易相关专项整治行动，可见监管在相关领域重拳出击、清理乱象的决心。

1、大额罚单为单张罚单罚没金额为100万元以上（含）的罚单。

3 处罚领域分析

2023年前三季度，农村金融机构处罚最为集中的业务领域和管理领域分别为**信贷业务**及**合规管理**。

其中，信贷业务涉及罚单约1300张，涉及整体罚没金额的七成；合规管理领域罚单近900张，涵盖的反洗钱、员工行为及案件管理、内部交易与关联交易、消费者权益保护等重点合规事项仍然是监管关注的重点领域。

监管处罚集中领域及变化趋势¹



信贷业务及合规管理领域罚单数量及罚没金额分布²

| 信贷业务 | 罚单数量 (张) | 罚没金额 (万元) | 合规管理 | 罚单数量 (张) | 罚没金额 (万元) |
|-------------|-------------|--------------|-----------|-------------|--------------|
| 存续期管理及风险监控 | 498 | 18,453 | 反洗钱 | 376 | 9,911 |
| 尽职调查 | 346 | 10,783 | 员工行为及案件管理 | 281 | 10,203 |
| 业务受理与审批 | 233 | 6,877 | 内部交易与关联交易 | 134 | 7,537 |
| 资产质量分类与拨备计提 | 164 | 10,264 | 消费者权益保护 | 117 | 6,589 |
| 授信管理 | 77 | 3,793 | 网络与信息安全 | 77 | 4,783 |
| 征信管理 | 77 | 3,694 | 服务价格管理 | 47 | 3,777 |
| 期限管理 | 56 | 4,396 | 一般合规 | 15 | 1,613 |
| 不良贷款管理 | 55 | 3,876 | 牌照管理 | 12 | 165 |
| 抵质押及担保管理 | 52 | 2,903 | | | |

1、紫色实心圆的高度，反映了2023年前三季度农村金融机构在该领域受到监管处罚的罚单数量，面积反映了罚单总金额；绿色虚线圆的高度及面积，分别反映了2022年前三季度的相关对比数据。

2、部分罚单可能涉及多个处罚事由，各领域/环节的罚单数量及金额均按照涉及相关领域/环节的罚单加总计数。

4 处罚案由分析

在2023年前三季度农村金融机构涉及的处罚案由中，信贷业务、合规管理以及监管配合领域相关的案由占比最高，其中，信贷业务相关案由占据前十大处罚案由半数以上，主要涉及贷后管理环节的资金流向问题以及资产质量分类的准确性等。

在合规管理领域，反洗钱相关案由增长趋势明显，如“未按规定完整、准确地报送大额或可疑交易报告”较去年同期出现59%的大幅增长。

除此之外，监管配合领域下“报送监管统计数据错报、漏报、未报”相关罚单较去年同期增长了24%，排名较去年同期上升了8名，体现了监管机构对于监管信息报送的重视与关注。



前十大处罚案由分析

| 同期排名变化 | 案由名称 | 2023年前三季度(张) | 2022年前三季度(张) | 增长率 |
|--------|-----------------------|--------------|--------------|------|
| ● - | 违规发放贷款、办理信贷业务 | 324 | 361 | -10% |
| ▲ 1 | 业务管理不到位、不审慎 | 274 | 255 | 7% |
| ▲ 1 | 未按规定履行客户身份识别义务 | 236 | 247 | -4% |
| ▼ 2 | 贷款“三查”不尽职 | 200 | 276 | -28% |
| ▲ 8 | 报送监管统计数据错报、漏报、未报 | 143 | 115 | 24% |
| ● - | 信贷资金被挪用 | 134 | 211 | -36% |
| ● - | 贷后管理不到位 | 128 | 173 | -26% |
| ● - | 资产质量分类不准确 | 117 | 139 | -16% |
| ▼ 1 | 员工行为管理不到位 | 107 | 139 | -23% |
| ▲ 7 | 未按规定完整、准确地报送大额或可疑交易报告 | 102 | 64 | 59% |

▲ 排名上升

● 排名不变

▼ 排名下降

增长

下降

大幅下降

5 处罚区域分析

2023年前三季度，湖南省监管机构开出的罚单数量位列首位，浙江省监管机构开出的罚单金额远超其他省份。属地农村金融机构应结合当地监管机构合规关注重点，落实业务和合规管理的有效性。

从罚单数量来看，湖南、云南、江西分列前三位。其中，与去年同期相比，云南省的罚单数量有所增加，由去年同期的第3位上升为第2位；湖南省连续两年位列第一；江西省则由去年同期的第4位上升为第3位。

从罚没金额来看，浙江、云南、湖南分列前三位。其中，浙江省由去年同期的第2位上升为第1位，云南省则由去年同期的第5位上升为第2位。

从单笔罚单的罚没金额来看，浙江省针对农村金融机构处罚力度趋严，平均罚没金额高达77万元每张。

2023年前三季度农村金融机构合规风险地图



各省份罚单数量及罚没金额¹



1、数字坐标反映了该省份罚单数量（张）与罚没金额（万元）的组合。以云南省为例，2023年前三季度，罚单数量199张，罚没金额约4,736万元。

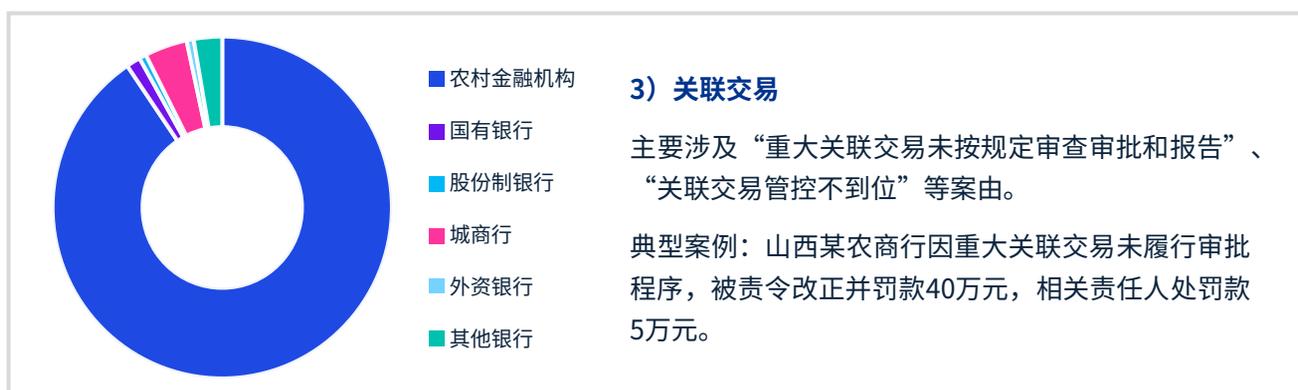
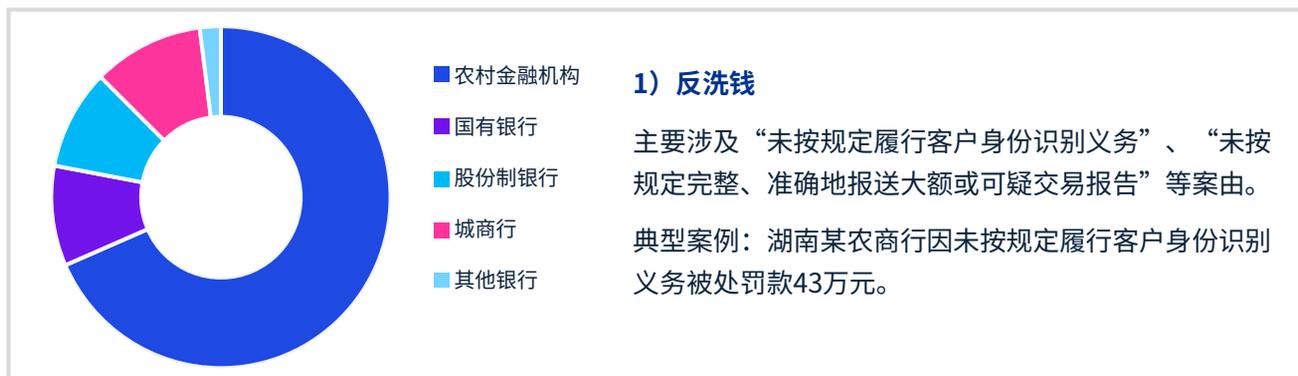
6 同业处罚对标

从受罚银行类型来看，农村金融机构整体的罚单数量及罚没金额虽较去年同期有所下降，但仍在各机构类型中排名第一，并且远超第二名。

| 机构类型 | 罚单数量 (张) | 增长率 | 总罚没金额 (万元) | 增长率 |
|--------|----------|-----------|------------|-----------|
| 农村金融机构 | 2,127 | -10.89% ▼ | 54,121 | -14.71% ▼ |
| 国有银行 | 743 | -18.89% ▼ | 49,926 | 39.37% ▲ |
| 股份制银行 | 413 | -29.88% ▼ | 44,983 | 15.75% ▲ |
| 城商行 | 464 | -24.31% ▼ | 32,234 | 15.20% ▲ |

▲ 上升 ▼ 下降

2023年前三季度，共计793家农村金融机构收到监管罚单，其中单家收到的罚单数量最高达25张，单家被处罚的罚没金额最高为1,196万元，每家受罚机构平均罚没金额约为68万元，每张罚单平均罚没金额约为25万元。与其他机构类型相比，农村金融机构在**反洗钱**、**监管配合**、**关联交易**领域处罚尤为突出，应在强化合规管理体系有效运行的基础上，落实重点合规领域、重要合规事项的精细化管理，提升主动管理能力。



7 大额罚单分析

2023年前三季度，三大监管机构针对农村金融机构共发布120张大额罚单，与2022年同期相比罚单数量略有下降，罚没金额下降约23%。120张大额罚单含1张千万级罚单及119张百万级罚单，合计罚没金额约20,999万元，约占总罚没金额的39%。

2023年前三季度TOP3罚单

沪银保监罚决字（2023）100号

受罚机构：

上海某农村商业银行股份有限公司

行政处罚决定：

责令改正，并处罚款共计1,160万元

主要违法违规事实（案由）

同业投资资金投向合规性审查不审慎；委托贷款资金违规用于禁止性领域；未按规定监督委托贷款资金用途；贷款分类不准确；与贷款同比例的项目资本金到位前发放贷款；向资本金比例不到位的房地产项目发放贷款；并购贷款项目的财务杠杆率不合理；并购贷款未严格落实房住不炒的监管要求；存贷挂钩；未经任职资格许可实际履行高级管理人员职责；个人消费贷款用于非消费领域；逆程序转让不良资产；房地产贷款贷前调查不尽职；个人消费贷款违规流入资本市场；流动性风险管理不审慎；转嫁成本；提供虚假的统计报表；并表管理不审慎；违规提供政府性融资

琼银保监罚决字（2023）1号

受罚机构：

海口某农村商业银行股份有限公司

行政处罚决定：

罚款685万元，没收违法所254,157.70元

主要违法违规事实（案由）

股权质押管理不合规；向关系人发放信用贷款和发放担保贷款的条件优于其他借款人同类贷款条件；并购贷款业务不合规；固定资产贷款管理不尽职；流动资金贷款管理不尽职；社团贷款投向非农领域；通过非房地产开发贷款科目发放房地产开发贷款；个人消费贷款和农户贷款资金违规流入房地产领域；贷款风险分类不准确，违规掩盖不良；员工行为管理不到位；押品管理制度落实不到位；信用卡透支资金流向不合规；投资业务投前管理不审慎，投资缺乏充足有效抵押担保的信托产品

长银罚决字（2023）14号

受罚机构：

湖南某农村商业银行股份有限公司

行政处罚决定：

警告，并处515.5万元罚款

主要违法违规事实（案由）

违反金融统计管理规定；超期限向中国人民银行分支机构报送企业银行结算账户资料；未按规定解缴假币至当地中国人民银行分支机构；未按规定收缴假币；占压财政资金；违反个人信用信息基础数据库安全管理要求；未将异议结果书面答复异议人；异议处理超期；未按规定开展持续的客户身份识别

8 优化提升建议

结合监管处罚呈现的重点问题领域及趋势，我们建议农村金融机构针对监管关注问题及管理薄弱环节，重点从以下方面加强内控合规管理，提升风险管控水平。



重塑合规管理体系，落实合规管理职责

- **重检合规管理体系，落实管理职责。**对标监管要求及同业较佳实践，重检合规管理体系，明确业务部门、独立的合规部门、合规负责人（首席合规官）的职责，强化合规职能的权威性；
- **建立统一的合规流程，**明确合规流程中各环节工作机制与职责分工，包括外部监管规则的监控与跟进、合规风险识别与评估、合规检查与整改、合规报告、合规性审查等所需信息和产出信息，以及以审核、审查、审批、建议、检查、监督以及汇报等方式接入流程的管控节点；
- **梳理合规义务，推动合规管理与业务管理相结合。**梳理核心监管要求，结合业务管理流程，明确业务及产品涉及的合规要求及合规义务，通过业务管理制度、合规手册等形式，实现外规内化；
- **加大合规资源投入及合规人员能力建设。**结合合规组织架构和合规职责划分，配置、补充合规资源，并建立与现有组织架构中纪检监察、风险管理、安保、内部审计等监督职能的联动；明确各层级合规人员应当具备的知识与技能要求，建立针对合规人员管理能力提升的合规培训计划，确保合规人员系统化地接受合规以及岗位培训，逐步提高合规管理胜任能力。



夯实合规数据基础，落实合规数字化转型

- **梳理内外部合规管理数据，强化全流程、跨环节的数据收集与应用。**在外部数据方面，建立金融业监管规则、监管处罚数据库，实现对监管要点和监管红线的持续追踪，充分落实合规溯源管理。同时，对数据进行深度加工及标注处理，以满足结构化检索和多维度统计需求，辅助外规内化、监督检查、合规报告、管理驾驶舱等应用场景；
- **建立体系化合规管理标签，对合规管理数据进行统一管理与分析。**通过对监管规则、监管处罚、内部制度、问题发现等合规管理数据进行统一标注、分类，联动合规管理场景，包括“外规内化”任务的发起与闭环管理、持续合规风险评估与预警、同业比较分析、合规问题“溯源”管理等，提升合规管理的前瞻性与智能化；
- **构建智能合规平台系统，**实现合规管理、内控管理、风险管理全流程线上化；**引入智能合规管理工具，**在适配场景下，应用监管科技，加强合规数据解析、分析与应用，并提高合规风险识别、评估与监测能力。

8 优化提升建议 (续)



与操作风险与行为风险管理相结合，加强对异常或违规行为的监测

- **加强对员工操作风险与行为风险的管理，避免触发合规风险。**及时解读及分解监管要求，厘清合规基线与红线，确保行内政策与制度充分反映监管要求与管理规范；结合监管要求，识别并评估业务流程中存在的操作风险与行为风险，重检控制措施的有效性；
- **加强持续监测**，识别员工异常行为或违规行为的高发业务、流程与场景，结合业务特点、行为特征、违规线索等，构建监测模型，开展及时监测，跟进、分析、排查合规风险预警信号；
- **强化合规文化建设。**加强员工，尤其是基层员工对于行为准则、职业操守的理解，深化员工对于其合规职责的理解，并不断对其应遵循的行为准则进行回顾和检视。



加强合规检查与评价，落实整改溯源，优化内部控制

- 开展持续的风险评估，并与检查与评价工作相结合，推动各项合规义务在业务和管理流程中的落实，加强对基层机构的监督与检查，通过问题整改提升合规管理质效；
- **以改促建，持续提升合规管理有效性**，依托合规管理数据基础和已标签化入库的问题信息，通过数据分析，认定“屡查屡犯”问题，识别频发问题的岗位及机构属性，以有针对性落实整改措施；根据整改措施涉及要素及实施难度，对问题按整改时限进行分类，牵头部门定期督改；
- **加强问题“溯源”管理**，将违规问题与监管要求、内部管理要求进行关联，开展根因分析，结合问题溯源落实整改措施，提升制度、流程以及系统有效性，确保整改措施可衡量、可追溯；
- **建立多层面的“高效能”内部控制**，结合合规问题缺陷、风险事件等，厘清监管红线，加强内部控制，建立以风险为导向的功能化流程，将各项经营管理活动纳入内部控制及合规管理框架，推动一道防线履行合规管理的首要职责，加强二道防线的整合管理。



针对重点合规事项及薄弱环节，开展管理优化与靶向提升

- **系统化梳理合规事项**，明确与客户、员工、金融服务、机构管理相关的重点合规事项的管理职责，厘清管理边界与通用合规管理流程，确保将重点合规事项纳入统一的合规管理框架，落实合规管理的关键环节；
- **强化重点合规事项管理**，针对合规风险较高的合规事项，如反洗钱、关联交易管理、监管报送、金融消费者权益保护等，及时跟进监管变化，重检内部管理流程，持续优化管理工具，靶向治理关键问题，提升合规管理能力。



数据试用与订阅

毕马威“鉴过知来，向往而新”系列为监管动态跟踪与洞察分析专题报告。我们持续关注金融业重要法规及监管政策变化、监管检查以及监管处罚动态等，运用毕马威专家团队丰富的行业经验及专业解读，及时把握监管重点，敏锐洞悉合规风险变化趋势，协助金融机构感知风险，以采取有效应对。

本系列报告所采用之分析数据，承载于毕马威天罡智慧合规平台。如需进一步了解并试用毕马威天罡智慧合规平台，请扫描二维码。



如希望订阅或试用监管规则及监管处罚数据，或进一步了解报告内相关内控合规优化方案，请联系：

sarah.x.chen@kpmg.com

catherine.jin@kpmg.com

特别鸣谢：感谢靳蓓、梁敏、陈希、冯旻、孟璐、杨雷、于萌浠、马秋宇对本报告作出的贡献。



张楚东
金融业主管合伙人
tony.cheung@kpmg.com



李砾
审计首席运营官
raymond.li@kpmg.com



徐捷 (本文作者)
金融业治理、合规与风险咨询服务
主管合伙人
jessica.xu@kpmg.com



徐琅朗
智慧之光主管合伙人
langlang.xu@kpmg.com

毕马威中国

kpmg.com/cn/socialmedia



如需获取毕马威中国各办公室信息，请扫描二维码或登陆我们的网站：
<https://home.kpmg/cn/zh/home/about/offices.html>

所载资料仅供一般参考用，并非针对任何个人或团体的个别情况而提供。虽然本所已致力提供准确和及时的资料，但本所不能保证这些资料在阁下收取时或日后仍然准确。任何人士不应在没有详细考虑相关的情况及获取适当的专业意见下依据所载资料行事。

© 2023 毕马威华振会计师事务所(特殊普通合伙) — 中国合伙制会计师事务所，毕马威企业咨询(中国)有限公司 — 中国有限责任公司，毕马威会计师事务所 — 澳门特别行政区合伙制事务所，及毕马威会计师事务所 — 香港特别行政区合伙制事务所，均是与英国私营担保有限公司 — 毕马威国际有限公司相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

毕马威的名称和标识均为毕马威全球性组织中的独立成员所经许可后使用的商标。