1--中国银行业监督管理委员会  
关于印发《农村信用社省（自治区、直辖市）联合社管理暂行规定》的通知  
 银监发〔2003〕14号

各银监局（西藏除外）：

现将《农村信用社省（自治区、直辖市）联合社监管工作意见（试行）》印发给你们，请认真贯彻执行。

农村信用社省（自治区、直辖市）联合社监管工作意见（试行）。

二○○三年九月十八日

为加强对农村信用社省（自治区、直辖市）联合社（以下简称省联社）的监管，促进省联社稳健发展并依法合规履行职责，现提出如下意见：

**一、监管原则**

对省联社监管应遵循以下原则：

（一）依法监管原则。银行业监管机构要严格按照法律、行政法规和规章以及国务院有关文件要求对省联社进行监管。

（二）法人监管原则。主要做好对省联社法人治理、理事和高级管理层尽职的监管以及自身业务经营和履职行为的监管。

（三）合规监管和风险监管并重的原则。重点做好省联社履职行为的合法合规性监管和省联社资金自营业务的风险监管。

（四）银监会监管和银监局属地监管相结合的原则。银监会负责对省联社监管的组织指导，负责对机构、业务、理事和高级管理人员任职资格等准入事项的核准及行政处罚等重大事项的认定和处理，银监局主要负责对省联社日常监管工作和有关准入工作的初审。

（五）总结评价和持续监管相结合的原则。银行业监管机构根据国务院委托在做好对省级人民政府管理农村信用社（含农村合作银行、农村商业银行，北京、上海和深圳农村商业银行除外，下同）工作情况总结评价的同时，要履行好对省联社作为一个具有独立法人资格的地方金融机构的监管工作。

**二、对省联社法人机构监管**

（一）机构准入监管。银行业监管机构要严格按照《农村信用社省（自治区、直辖市）联合社管理暂行规定》（银监发〔2003〕14号）和《关于农村信用社省（自治区）联合社设立办事处的指导意见》（银监办发〔2004〕210号）明确的组建标准、程序和要求，把好省联社及其办事处的市场准入关，按照严格条件、程序合规和材料规范的原则做好省联社和办事处变更事项的审批工作。省联社的筹建、开业、变更和终止申请由银监局受理并初步审查，报银监会审查并决定；银监局负责颁发省联社的金融许可证；省联社办事处的设立、变更和终止由银监局受理并审查决定。

（二）理事和高级管理人员资格和行为监管。银行业监管机构对省联社理事和高级管理人员以及办事处主任和副主任的任职资格实行核准制。要逐步实行理事长、副理事长和高级管理人员以及办事处主任和副主任的任职资格考试制度，考试不合格的不能取得任职资格。省联社及其办事处员工不得兼任地（市）农村信用合作社联合社、县（市）农村信用合作社联合社和县（市）农村信用合作联社的理事长、副理事长和高级管理人员。省联社理事和高级管理人员任职资格申请由银监局受理并初步审查，报银监会审查并决定；省联社办事处主任和副主任的任职资格由银监局受理并审查决定，对需要个案审核的办事处主任和副主任，其任职资格核准后须报银监会备案。

银行业监管机构要重点加强对省联社理事和高级管理人员的行为监管。要逐步建立对理事长、副理事长和高级管理人员履职评价和问责制度。履职评价不称职的，要责成理事会（社员大会）及时予以罢免或解聘其职务。对有违法、违规及违纪行为或因失职造成资金损失、影响工作的理事和高级管理人员要实行问责制，并依据有关规定取消其任职资格或责成理事会（社员大会）及时予以罢免或解聘其职务。银监会和银监局根据履行职责的需要，可以约见省联社的理事和高级管理人员进行监管谈话，要求其对省联社履行行业自律管理职责和业务活动的有关情况作出说明，以加??强警示和约束作用。银监会负责对省联社理事长、副理事长和高级管理人员的履职行为进行监管。银监局协助银监会对省联社理事长、副理事长和高级管理人员履职行为进行监管，负责对省联社理事、办事处主任和副主任的履职行为进行监管。

（三）业务准入监管。银行业监管机构要积极创造条件，完善新业务准入监管机制，支持和鼓励省联社创新业务品种，增强为农村信用社服务的功能。在风险可控、严格资金来源和用途、严格控制资金规模的前提下，银行业监管机构可以核准省联社开展资金自营业务，但不得对公众办理存贷款金融业务。省联社在同业拆借市场从事相关业务应经中国人民银行核准，并报银监局和银监会备案。省联社开办新业务由银监局受理并初步审查，报银监会审查并决定。

（四）法人治理监管。银行业监管机构要督促省联社在建立法人治理架构的基础上，尽快建立科学有效的决策、监督、执行和激励约束机制，规范社员大会、理事会和高级管理层的职责、议事规则。对省联社理事会、高级管理层出现的人员空缺，银行业监管机构应当督促省联社尽快补选或聘用。要督促省联社明确界定社员大会、理事会与高级管理层在投资、财务和人事等方面权限，建立理事会向社员大会、高级管理层向理事会的定期报告制度。理事会要建立风险管理、审计、提名与薪酬等委员会和日常办事机构，并建立对理事、高级管理层绩效考核制度和评估机制。省联社召开社员大会、理事会，应至少提前5个工作日通知  
银监局并提供会议相关文件，银监局有权派人列席省联社的社员大会、理事会会议。省联社社员大会和理事会的决议应于会后10日内报银监局和银监会备案。

（五）内部控制监管。银行业监管机构要采取窗口指导、督促检查等多种形式加强对省联社内控制度建设的指导，提高省联社理事会、高级管理层强化内部控制和风险防范的意识。要督促省联社建立内部控制制度，合理设定组织架构以及部门、机构职责。省联社要设立独立的合规部门和审计部门，建立合规检查和审计制度，并制定向理事会和高级管理层直接报告制度。资金自营和结算等部门要建立内部自行检查制度，以维持内部控制制度有效运作。合规部门要对省联社内部制度办法和行业自律管理办法的合法合规性及遵守情况进行监测及评估，并就合规风险情况向理事会和高级管理层提出建议。审计部门应定期对资金自营和结算等方面的内部控制制度进行测试和评估，提出内部控制制度改进意见，不断提高内部控制质量。省联社应实行外部审计制度，具体实施时间由各银监局根据实际情况确定，省联社聘用外部审计部门应事前报经银监局确认。外部审计部门不能履行职责的，银监局应督促省联社及时予以更换。省联社的内外部审计报告和评估报告应及时报银监局和银监会备案。

（六）风险监管。银行业监管机构要督促省联社着重防范资金自营和结算业务等方面的信用风险、操作风险和市场风险，建立风险管理架构和组织结构，提高对风险的识别、计量、监测与控制能力，将风险控制在可承受范围之内。要督促省联社参照《商业银行市场风险管理指引》（中国银行业监督管理委员会令2004年第10号），明确市场风险管理的责任部门，建立审慎的授权管理制度，强化交易头寸管理，控制投资业务风险。要督促省联社制定防范资金交易和结算的操作风险政策和程序，并建立资金管理信息系统和计算机灾害备份系统，为主要系统准备充分的、经过调试的业务恢复计划。银监局要强化对省联社资金和结算的监督管理，做好专项检查，并强化后续落实。

（七）财务监管。银行业监管机构要督促省联社按照《农村信用社财务管理实施办法》（国税发〔2000〕101号）和其他财务制度办法，执行对农村信用社计提管理费、购置固定资产和费用开支的规定。对从事资金自营业务的省联社，要督促其参照《金融企业呆账准备提取管理办法》（财金〔2005〕49号）足额提取一般准备、贷款损失准备、坏账准备和长期投资减值准备，并参照《金融企业会计制度》（财会〔2001〕49号）提取其他各项减值准备。银监局要加强对省联社执行财务制度情况的监督，特别是对管理费计提、呆账准备提取和固定资产购置资金来源合法合规性等方面的检查。对省联社未按照审慎原则计提呆账准备和减值准备的，要督促其限期予以纠正；对逾期不进行纠正的，银监局应禁止省联社进行利润分配。对省联社违反财务规定或平调农村信用社的资金购置固定资产，或无偿占用农村信用社固定资产的，银监局应责令省联社限期改正，并依据监管权限提出监管措施报银监会。

（八）办事处监管。银监局要按照《关于农村信用社省（自治区）联合社设立办事处的指导意见》（银监办发〔2004〕210号）等有关文件要求实施对省联社办事处的监管。银监局可授权银监分局负责对省联社办事处的日常监管工作。银监局要督促省联社按法定程序设立办事处，规范办事处的职责与行为，按精简、高效的原则和金融从业条件配备主任、副主任及其他工作人员。办事处作为省联社的派出机构，须在省联社授权范围内依法履行职责。对办事处超越省联社授权以及干预农村信用社正常经营的行为，银监局要及时监督其改正，按照监管权限依法采取相应措施，对违法违规行为及其责任人，做出处罚决定或提出纪律处分建议并将办事处的违规行为通报省联社。

（九）信息披露监管。银监局要督促省联社参照《商业银行信息披露暂行办法》（中国人民银行令〔2002〕第6号）等文件研究制定省联社信息披露的要素、程序和方法以及信息披露的规划，规范信息披露工作。从2006年起，省联社应于每年4月底前向全辖农村信用社披露上一年度的财务会计报告、资金自营业务风险状况、公司治理、年度重大事项、银行业监管机构对省联社的监管意见、省级人民政府对省联社的管理意见以及辖内农村信用社的整体状况和行业自律管理信息。行??法的制定和实施情况、行业审计情况、行业信息交流及培训情况、为农村信用社提供业务指导、依法维护社员社权益情况等。省联社应提前5个工作日将对外披露的信息报银监会和银监局备案。

**三、对省联社履职行为监管**

（一）履职制度监管。银行业监管机构要对省联社制定的行业自律管理制度办法的内容、审议程序的合法合规性进行监管。省联社应将拟定的行业自律管理制度办法在召开社员大会审议前20日报银监局备案，银监局要按照《关于明确对农村信用社监督管理职责分工指导意见的通知  
》（国办发〔2004〕48号）、《关于农村信用社省（自治区、直辖市）联合社履行职能的指导意见》和《农村信用社省（自治区、直辖市）联合社管理规定》（银监发〔2003〕14号）要求，对省联社事前备案的行业自律管理制度办法的内容进行审核，对违反有关法律、行政法规、规章、国家有关文件和省联社章程要求以及侵犯农村信用社的合法权益和经营自主权的内容，要督促省联社进行修改。银监局应对行业自律管理制度办法是否经过社员社充分讨论和审议程序的合法合规性进行监督。对未经社员大会审议通过或审议程序不符合要求的行业自律管理制度办法，银监局应责令省联社停止执行并限期予以纠正；省联社不执行或逾期未改正的,银监局应区别情形,按照《中华人民共和国银行业监督管理法》**第四十七条**规定对相关人员提出监管措施或行政处罚建议报银监会批准后实施。

（二）管理行为监管。银监局要督促省联社按照《关于明确对农村信用社监督管理职责分工指导意见的通知  
》、《关于农村信用社省（自治区、直辖市）联合社履行职能的指导意见》和《农村信用社省（自治区、直辖市）联合社管理规定》以及省联社社员大会或理事会审议通过的行业自律管理制度办法的要求依法实施对农村信用社的管理。随着辖内农村信用社自主经营、自我约束、自我发展和自担风险能力的逐步提高，银监局应督促省联社适时适度调整行业管理职能的内容和方式，确保省联社管理到位，不越位。对省联社将农村信用社视同分支机构进行管理或干预农村信用社的人事、财务和信贷等具体业务和经营活动的不当管理行为，银监局应责令省联社予以纠正，并提出监管建议及时报告银监会进行处理。对省联社不及时落实农村信用社风险预警和处置、重大案件以及突发事件处置职责，未建立健全行业自律管理制度和行业审计制度等管理缺位的问题，银监局应及时报告银监会和省级人民政府，按照监管权限依法督促省联社采取相应的补救措施，并区别情形提出监管措施报银监会批准后实施。

（三）服务行为监管。银监局要督促省联社按照自愿、平等和互利的原则向农村信用社提供相关服务，并尊重农村信用社对相关服务的自主选择权。省联社在资金、结算、计算机等方面为农村信用社提供服务，均应遵循市场原则，在自愿、平等的基础上签订服务合同。对省联社强迫农村信用社参加资金结算、资金调剂，以及除处置风险必须采取相应的措施外，调用农村信用社资金或财产等侵害农村信用社利益的行为，银监局应责令省联社立即停止侵权行为并限期予以纠正；省联社不执行或逾期未改正的,银监局应区别情形,按照《中华人民共和国银行业监督管理法》**第四十七条**规定对相关人员提出监管措施报银监会批准后实施。银监局要加强对省联社受托资金来源、资金用途、资金规模和利率合法合规性的监管，防止省联社突破资金用途和规模，确保其风险在可控制和承受范围之内。

（四）尽职情况监管。银监局要对省联社管理、指导行为和协调、服务行为的尽职情况进行评价和监督，对未尽职的省联社，要及时约见有关理事和高级管理人员进行谈话，督促省联社勤勉履行职责；对逾期不改善履职行为或仍不尽职的省联社，应提出进一步整改建议措施报银监会批准后执行。

**四、持续监管措施**

（一）制订监管目标规划。银监局要根据银监会确定的监管工作重点，结合所在地省联社的实际情况，提出省联社监管的工作目标和要求，督促省联社制定完善法人治理、加强内部控制、履行行业自律管理、防范业务风险和信息披露等发展目标规划及落实措施，发展目标规划报银监局和银监会备案。银监局应加强对省联社落实发展目标规划有关情况的检查和监督，督促省联社理事会和高级管理层在期限内逐步落实达到监管要求。

（二）非现场监管。银监局要按照银监会要求落实非现场监管报表资料专收制度，每季将省联社的各类报表和银监会要求报送的其他报表资料上报银监会。银监局要加强对省联社的非现场监管信息分析、资金自营业务的监测和风险防范，及时提出包括现场检查在内的相应对策和措施，每半年撰写省联社履职情况和自身风险监测分析报告。银监局应根据有关省联社的规定和意见对省联社管理、指导行为和协调、服务行为的尽职情况、贯彻执行社员大会、理事会决议情况以及全辖农村信用社法人治理、经营机制转换和经营管理状况改善程度等情况进行全面评估，同时采取对农村信用社问卷调查、记分卡和民主测评等方式了解省联社的尽职情况和农村信用社的满意度，在此基础上撰写省联社年度履职总结评价报告并报银监会。银监会在综合分析现场检查、非现场监管和其他监管信息的基础上撰写各省联社的年度监管意见向省联社反馈、向省级人民政府进行通报。

（三）现场检查。银监会规划和??建议和综合评价结果确定省联社现场检查覆盖面、频率和深度，组织、会同或授权银监局对省联社进行序时性现场检查，对检查中发现的问题提出整改意见，做出处罚决定。银监局主要负责序时性检查的跟踪落实整改工作。序时性检查一般每两年开展一次。银监局可以根据省联社实际情况，向银监会建议调整对省联社的序时性检查频率。

银监局根据阶段性工作的任务，组织实施对省联社履行职责的合法合规性、内部控制制度充足性和有效性、资金自营业务和结算业务风险情况等内容进行专项检查，针对现场检查中发现的问题，提出整改意见和处罚建议，报银监会批准后实施。银监局可以根据检查情况增加专项检查的频率。银监局负责组织实施对省联社办事处的现场检查工作，针对现场检查中发现的问题，采取监管措施，提出整改意见并督促落实，并按照有关规定，对违法违规行为及其责任人，做出处罚决定或提出纪律处分建议。

（四）建立磋商制度。银行业监管机构要通过磋商制度及时对省联社及其理事长、副理事长和高级管理人员进行窗口指导，督促其依法合规勤勉履行职责。银监会应于每年年初会同银监局与省联社的理事会举行年度磋商会议，讨论省联社履行职责和总体评价情况以及高级管理人员履职情况，尤其是履行职责中存在的问题及改进建议和需要关注的事项。对已实施外部审计的省联社，银监会或银监局认为必要时，可以组织由外部审计部门参加的三方会议，并对审计期间发现的任何事项，特别是内部控制制度的充分性、合规性及有效性、专项准备计提和遵守法律法规等情况进行讨论。银监局应不定期与省联社的高级管理层和部门负责人举行审慎监管会议，以全面了解省联社履行职责、资金自营管理和重大业务问题，交流看法，讨论审慎关注的事项。

（五）建立重大事项报告制度。各银监局要建立重大监管事项报告及处理制度，建立报告岗位责任制。重大事项包括违规召集和召开社员大会、理事会会议；通过的行业自律管理制度办法违反法律法规和程序；省联社理事和高级管理人员存在违法或重大违规行为；理事长、副理事长和高级管理人员离职、死亡或失踪；资金自营和结算业务出现严重损失或存在违法违规经营等问题；违规任命社员社理事长、副理事长和高级管理人员；无偿调用农村信用社的资金和财产；干预农村信用社正常经营活动以及辖内农村信用社发生挤兑、重大案件等。银监局发现重大事项后应于当日或次日上报银监会。银监局在上报重大事项的同时，要区别情况采取不同监管措施，对通过的行业自律管理制度办法违反法律法规和程序以及理事长、副理事长和高级管理人员离职、死亡或失踪等事项可以督促省联社予以改正或采取相应的补救措施，对省联社理事和高级管理人员存在违法或重大违规行为等事项应按照监管权限提出处置意见报银监会批准后实施。