28--中国银行业监督管理委员会关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策  
更好支持社会主义新农村建设的若干意见  
（银监发〔2006〕90号）

各银监局，各政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行、金融资产管理公司，国家邮政局邮政储汇局，各省（自治区、直辖市）农村信用社联合社，北京、上海农村商业银行，天津农村合作银行，银监会直接监管的信托投资公司、财务公司、金融租赁公司：

为解决农村地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融供给不足、竞争不充分等问题，中国银行业监督管理委员会按照商业可持续原则，适度调整和放宽农村地区银行业金融机构准入政策，降低准入门槛，强化监管约束，加大政策支持，促进农村地区形成投资多元、种类多样、覆盖全面、治理灵活、服务高效的银行业金融服务体系，以更好地改进和加强农村金融服务，支持社会主义新农村建设。现就调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策有关问题提出如下意见：

**一、适用范围和原则**

本意见适用于中西部、东北和海南省的县（市）及县（市）以下地区，以及其他省（区、市）的国定贫困县和省定贫困县（以下统称农村地区）。

农村地区银行业金融机构准入政策调整涉及面广，要积极、稳妥地开展这项工作，按照“先试点，后推开；先中西部，后内地；先努力解决服务空白问题，后解决竞争不充分问题”的原则和步骤，在总结经验的基础上，完善办法，稳步推开。首批试点选择在四川、青海、甘肃、内蒙古、吉林、湖北6省（区）的农村地区开展。

**二、准入政策调整和放宽的具体内容**

（一）放开准入资本范围。积极支持和引导境内外银行资本、产业资本和民间资本到农村地区投资、收购、新设以下各类银行业金融机构：一是鼓励各类资本到农村地区新设主要为当地农户提供金融服务的村镇银行。二是农村地区的农民和农村小企业也可按照自愿原则，发起设立为入股社员服务、实行社员民主管理的社区性信用合作组织。三是鼓励境内商业银行和农村合作银行在农村地区设立专营贷款业务的全资子公司。四是支持各类资本参股、收购、重组现有农村地区银行业金融机构，也可将管理相对规范、业务量较大的信用代办站改造为银行业金融机构。五是支持专业经验丰富、经营业绩良好、内控管理能力强的商业银行和农村合作银行到农村地区设立分支机构，鼓励现有的农村合作金融机构在本机构所在地辖内的乡（镇）和行政村增设分支机构。

上述新设银行业法人机构总部原则上设在农村地区，也可以设在大中城市，但其具备贷款服务功能的营业网点只能设在县（市）或县（市）以下的乡（镇）和行政村。农村地区各类银行业金融机构，尤其是新设立的机构，其金融服务必须能够覆盖机构所在地辖内的乡（镇）或行政村。

对在农村地区设立机构的申请，监管机构可在同等条件下优先审批。股份制商业银行、城市商业银行在农村地区设立分支机构，且开展实质性贷款活动的，不占用其年度分支机构设置规划指标，并可同时在发达地区优先增设分支机构；国有商业银行、股份制商业银行、城市商业银行在大中城市新设立分支机构的，原则上应在新设机构所在地辖内的县（市）、乡（镇）或行政村也相应设立分支机构。

（二）调低注册资本，取消营运资金限制。根据农村地区金融服务规模及业务复杂程度，合理确定新设银行业金融机构注册资本。一是在县（市）设立的村镇银行，其注册资本不得低于人民币300万元；在乡（镇）设立的村镇银行，其注册资本不得低于人民币100万元。二是在乡（镇）新设立的信用合作组织，其注册资本不得低于人民币30万元；在行政村新设立的信用合作组织，其注册资本不得低于人民币10万元。三是商业银行和农村合作银行设立的专营贷款业务的全资子公司，其注册资本不得低于人民币50万元。四是适当降低农村地区现有银行业金融机构通过合并、重组、改制方式设立银行业金融机构的注册资本，其中，农村合作银行的注册资本不得低于人民币1000万元，以县（市）为单位实施统一法人的机构，其注册资本不得低于人民币300万元。

取消境内银行业金融机构对在县（市）、乡（镇）、行政村设立分支机构拨付营运资金的限额及相关比例的限制。

（三）调整投资人资格，放宽境内投资人持股比例。适当调整境内企业法人向农村地区银行业法人机构投资入股的条件。境内企业法人应具备良好诚信记录、上一年度盈利、年终分配后净资产达到全部资产的10％以上（合并会计报表口径）、资金来源合法等条件。

资产规模超过人民币50亿元，且资本充足率、资产损失准备充足率以及不良资产率等主要审慎监管指标符合监管要求的境内商业银行、农村合作银行，可以在农村地区设立专营贷款业务的全资子公司。

村镇银行应采取发起方式设立，且应有1家以上（含1家）境内银行业金融机构作为发起人。适度提高境内投资人入股农村地区村镇银行、农村合作金融机构持股比例。其中，单一境内银行业金融机构持股比例不得低于20%，单一自然人持股比例、单一其他非银行企业法人及其关联方合计持股比例不得超过10%。任何单位或个人持有村镇银行、农村合作金融机构股份总额5%以上的，应当事先经监管机构批准。

（四）放宽业务准入条件与范围。在成本可算、风险可控的前提下，积极支持农村地区银行业金融机构开办各类银行业务，提供标准化的银行产品与服务。鼓励并扶持农村地区银行业金融机构开办符合当地客户合理需求的金融创新产品和服务。农村地区银行业法人机构的具体业务准入实行区别对待，因地制宜，由当地监管机构根据其非现场监管及现场检查结果予以审批。

充分利用商业化网络销售政策性金融产品。在农村地区特别是老少边穷地区，要充分发挥政策性银行的作用。在不增设机构网点和风险可控的前提下，政策性银行要逐步加大对农村地区的金融服务力度，加大信贷投入。鼓励政策性银行在农村地区开展业务，并在平等自愿、诚实信用、等价有偿、优势互补原则基础上，与商业性银行业金融机构开展业务合作，适当拓展业务空间，加大政策性金融支农服务力度。

鼓励大型商业银行创造条件在农村地区设置ATM机，并根据农户、农村经济组织的信用状况向其发行银行卡。支持符合条件的农村地区银行业金融机构开办银行卡业务。

（五）调整董（理）事、高级管理人员准入资格。一是村镇银行的董事应具备与拟任职务相适应的知识、经验及能力，其董事长、高级管理人员应具备从事银行业工作5年以上，或者从事相关经济工作8年以上（其中从事银行业工作2年以上）的工作经验，具备大专以上（含大专）学历。二是在乡（镇）、行政村设立的信用合作组织，其高级管理人员应具备高中或中专以上（含高中或中专）学历。三是专营贷款业务的全资子公司负责人，由其投资人自行决定，事后报备当地监管机构。四是取消在农村地区新设银行业金融机构分支机构高级管理人员任职资格审查的行政许可事项，改为参加从业资格考试合格后即可上岗。五是村镇银行、信用合作组织、专营贷款业务的全资子公司，可根据本地产业结构或信贷管理的实际需要，在同等条件下，适量选聘具有农业技术专长的人员作为其董（理）事、高级管理人员，或从事信贷管理工作。

（六）调整新设法人机构或分支机构的审批权限。上述准入政策调整范围内的银行业法人机构设立，分为筹建和开业两个阶段。其筹建申请，由银监分局受理，银监局审查并决定；开业申请，由银监分局受理、审查并决定。在省会城市所辖农村地区设立银行业法人机构的，由银监局受理、审查并决定。

其筹建行政许可事项，其筹建方案应事前报当地监管机构备案（设监管办事处的，报监管办事处备案）。其开业申请，由银监分局受理、审查并决定；未设银监分局的，由银监局受理、审查并决定。

上述法人机构及其分支机构的金融许可证，由决定机关颁发。

（七）实行简洁、灵活的公司治理。农村地区新设的各类银行业金融机构，应针对其机构规模小、业务简单的特点，按照因地制宜、运行科学、治理有效的原则，建立并完善公司治理，在强化决策过程的控制与管理、缩短决策链条、提高决策经营效率的同时，要加强对高级管理层履职行为的约束，防止权力的失控。一是新设立或重组的村镇银行，可只设董事会，并由董事会行使对高级管理层的监督职能。董事会可不设或少设专门委员会，并可视需要设立相应的专门管理小组或岗位，规模微小的村镇银行，其董事长可兼任行长。二是信用合作组织可不设理事会，由其社员大会直接选举产生经营管理层，但应设立由利益相关者组成的监事会。三是专营贷款业务的全资子公司，其经营管理层可由投资人直接委派，并实施监督。

农村地区新设银行业金融机构，要科学设置业务流程和管理流程，精简设置职能部门，提高效率，降低成本，实现高效、安全、稳健运作。

村镇银行、信用合作组织以及专营贷款业务的全资子公司的管理办法另行制定。

外资金融机构除执行《中华人民共和国外资银行管理条例》（中华人民共和国国务院令第478号）和《境外金融机构投资入股中资金融机构管理办法》（中国银行业监督管理委员会令2003年第6号）等法律、法规外，在农村地区的其他准入政策适用本意见。

**三、主要监管措施**

（一）坚持“低门槛、严监管”的原则，实施审慎监管。要强化对农村地区新设银行业法人机构资本充足率、资产损失准备充足率、不良资产率及单一集团客户授信集中度的持续、动态监管。农村地区新设银行业法人机构必须执行审慎、规范的资产分类制度，在任何时点，其资本充足率不得低于8%，资产损失准备充足率不得低于100%，内部控制、贷款集中、资产流动性等应严格满足审慎监管要求。村镇银行不得为股东及其关联方提供贷款。

（二）根据农村地区新设银行业法人机构的资本充足状况及资产质量状况，适时采取差别监管措施。一是对资本充足率大于8%、不良资产率在5%以下的，监管机构可适当减少对其现场检查的频率或范围，支持其稳健发展。二是对资本充足率低于8%、大于4%的，要督促其限期提高资本充足率，并加大非现场监管及现场检查的力度，适时采取限制资产增长速度、固定资产购置、分配红利和其他收入、增设分支机构、开办新业务以及要求其降低风险资产规模等措施，督促其限期进行整改。三是对限期达不到整改要求、资本充足率下降至4%、不良资产率高于15%的，可适时采取责令其调整高级管理人员、停办所有业务、限期重组等措施。四是在限期内仍不能有效实现减负重组、资本充足率降至2%以下的，应适时接管、撤销或破产。

对专营贷款业务的全资子公司，应主要实施合规监管，并与其母公司实施并表监管。

（三）引导和监督新设银行业法人机构的资金投向。原则上，信用合作组织应将其资金全部用于社员，确有资金富余的，可存放其他银行业金融机构或购买政府债券、金融债券。对新设立的信用合作组织，只要其管理规范，诚实守信，运行良好，其他银行业金融机构可根据其实际需要予以融资支持。鼓励农村地区其他新设银行业金融机构在兼顾当地普惠性和商业可持续性的前提下，将其在当地吸收的资金尽可能多地用于当地。对确已满足当地农村资金需求的，其富余资金可用于购买中国农业发展银行发行的金融债券，或通过其他合法渠道向“三农”融资。

（四）建立农村地区银行业金融机构支农服务质量评价考核体系。一是农村地区银行业金融机构应制定满足区域内农民、农村经济对金融服务需求的信贷政策，并结合当地经济、社会发展的实际情况，制定明确的服务目标，保证其贷款业务辐射一定的地域和人群。二是银行业金融机构应根据在农村地区开展贷款业务的特点，积极开展制度创新，构建正向激励约束机制，建立符合“三农”实际的贷款管理制度，培育与社会主义新农村建设相适应的信贷文化。三是监管机构应建立对农村地区银行业金融机构的支农服务质量考核体系，并将考核结果作为对该机构综合评价、行政许可以及高级管理人员履职评价的重要内容，促进农村地区银行业金融机构安全稳健经营，满足农村地区的有效金融需求。

二○○六年十二月二十日