327--中国银监会办公厅关于农村银行机构实施巴塞尔新资本协议的指导意见  
（银监办发〔2011〕215号）

各银监局（西藏除外）：

2004年6月，巴塞尔委员会发布了《统一资本计量和资本标准的国际协议：修订框架》（以下简称《新资本协议》），将银行业风险监控范围由单一的信用风险扩大到信用风险、市场风险和操作风险，提出了有效资本监管的“三大支柱”。2010年12月，巴塞尔委员会发布了《第三版巴塞尔协议》，对资本和流动性提出了更加严格的规定。为推动农村银行（包括农村商业银行、农村合作银行和村镇银行）同步推进《新资本协议》与《第三版巴塞尔协议》，统筹考虑第一支柱与第二支柱的要求，提高资本监管的风险敏感度和灵活性，有效改进风险管理体系，增强农村银行核心竞争力，制定本指导意见。

一、总体目标和指导原则

（一）总体目标

借鉴国际金融监管改革成果，根据《中国银行业实施新监管标准的指导意见》（银监发［2011]44号），结合农村银行改革发展与监管实际，因地制宜推进实施《新资本协议》，促进农村银行完善公司治理机制，健全风险管理体系，优化资本管理框架，全面提升风险管理能力和核心竞争实力，促进农村银行加快转变发展方式，实现稳健可持续发展。

（二）指导原则

1.全部覆盖原则。农村银行要按照《新资本协议》和《第三版巴塞尔协议》同步推进，第一支柱、第二支柱统筹考虑的要求，同步推进实施《新资本协议》和新监管标准，确保监管资本全面覆盖各类实质性风险。

2．分类实施原则。在全面规划的基础上，农村银行根据实际情况，选择适合的路径和方法实施《新资本协议》，自愿选择信用风险、市场风险和操作风险的资本计量方法。规模较大且管理规范的农村银行可自愿实施《新资本协议》中的资本计量高级方法。

3．梯次推进原则。在实施《新资本协议》时，农村银行要按照全面规划和逐步达标的要求，有序推进第一支柱、第二支柱和第三支柱建设，依次实施信用风险、市场风险和操作风险的资本计量高级方法。在信用风险和操作风险的内部，可以按照不同业务条线，组织使用不同资本计量方法，依次逐步达标。

4．正向激励原则。对报经银监会批准后实施《新资本协议》，且风险管理和资本管理水平有实质性提高的农村银行，在监管评级、市场准入以及现场检查频率等方面，适当给予监管政策的倾斜和支持。

二、实施《新资本协议》的具体要求

（一）第一支柱（最低资本要求）

1.信用风险资本计量方法

（1）农村银行实施《新资本协议》应采取权重法计算信用风险资本要求。北京、上海、重庆、成都和张家港5家农村商业银行（以下简称试点行）应采用内部评级法初级法（下同），鼓励其他农村银行实施内部评级法。

（2）农村银行采用内部评级法应达到监管要求，并报经银监会批准后实施。

（3）银监会允许农村银行分阶段实施内部评级法。农村银行应制定分阶段实施内部评级法规划，首次采用内部评级法的资产覆盖率（按内部评级法计算的风险加权资产/［按内部评级法计算的风险加权资产＋按资本监管规定计算的其他信用风险暴露的风险加权资产］）应不低于50%，3年内资产覆盖率不低于80%。

（4）内部评级法未覆盖的信用风险暴露按银监会资本监管规定计算风险加权资产。

2．市场风险资本计量方法

（1）农村银行实施《新资本协议》应采取标准法计算市场风险的资本要求。试点行应采用内部模型法，鼓励其他农村银行实施内部模型法

（2）农村银行采用内部模型法应达到监管要求，并报经银监会批准后实施。如果届时农村银行末达到采取内部模型法的要求，可以继续使用标准法，适当延长过渡期。但应制定向内部模型法的过渡方案，以便在实施《新资本协议》3年内达到实施内部模型法的要求。

（3）过渡期内，农村银行可以组合使用标准法和内部模型法计提市场风险资本，但对某一类风险（如利率风险、汇率风险等）只能采用一种方法。

3.操作风险资本计量方法

（1）农村银行实施《新资本协议》应采取基本指标法计算操作风险的资本要求。试点行应采用标准法，鼓励其他农村银行实施标准法。

（2）农村银行采用标准法应达到监管要求，并报经银监会批准后实施。

（二）第二支柱（监督检查）

1．农村银行应建立稳健的内部资本评估程序，设立内部资本目标，并制定保持资本水平的策略。内部资本评估程序应包括董事会和高级管理层的监督、健全的资本评估体系、全面的风险评估体系、监测报告体系、内部控制检查五个方面。

2．农村银行的资本应覆盖所面临的全部实质性风险。除第一支柱包括的风险以外，农村银行还应该至少审慎评估以下三类风险：一是第一支柱涉及但没有完全覆盖的风险，如贷款集中度风险、行业集中度风险；二是第一支柱未考虑的因素，如银行账户的利率风险、流动性风险；三是银行的外部环境因素导致的风险等。

3．银监会根据实施《新资本协议》相关监督指引的规定，验证农村银行内部风险和资本评估程序的稳健性，评价农村银行整体风险管理能力，以及资本充足水平、杠杆率、拨备、流动性指标的达标情况。根据评价结果，采取适当的监管措施，促进农村银行改进风险管理，增强抵御风险的能力。

（三）第三支柱（信息披露）

1．农村银行应按照相关法规的要求建立完善的信息披露政策，包括决定信息披露内容的方法和信息披露的内部控制，保证信息披露的适当性。

2．农村银行披露的信息应包括：基本信息、财务会计报告、风险管理信息、公司治理信息、年度重大事项等。

3．农村银行应披露与资本充足率计算相关的所有重要信息，方便市场参与者对资本计量审慎性进行评估，增强市场约束的有效性。

三、实施《新资本协议》时间表

（一）农村银行应按照《新资本协议》和《第三版巴塞尔协议》同步推进，第一支柱和第二支柱统筹考虑的总体要求，从2011年底开始，在现有信用风险资本计量的基础上，采用《新资本协议》和新修订的《资本充足率管理办法》明确的标准方法，计量市场风险和操作风险的监管资本要求。按照第二支柱的相关要求，抓紧建立内部资本充足评估程序，确保资本水平与风险状况和管理能力相适应。2016年底前，农村银行均应建立适应实际情况的全面风险管理框架和内部资本充足率评估程序。

（二）北京、上海、重庆、成都和张家港5家试点农村商业银行应在2011年底前完成差距分析，并制定切实可行的《新资本协议》实施规划，报银监会备案。试点银行要参照实施进度安排，积极推进“三大支柱”建设，力争在2015年6月底前向银监会提出验收申请，银监会将在预评估基础上，按照“成熟一家、审批一家、实施一家”的原则进行审批。

（三）鼓励资产规模超过1000亿元和其他符合条件的农村银行实施《新资本协议》信用风险内部评级法、市场风险内部模型法、操作风险标准法，尽快启动差距分析和规划制定，力争早日开始实施。

（四）农村银行实施《新资本协议》信用风险内部评级法、市场风险内部模型法、操作风险标准法，应至少提前半年向银监会提出正式申请，经银监会批准后方可实施。

（五）农村信用社、贷款公司和农村资金互助社参照本指导意见实施《新资本协议》。

四、同步推进实施新监管标准

根据《第三版巴塞尔协议》确定的银行资本和流动性监管新标准，在全面评估现行审慎监管制度有效性的基础上，银监会印发了《中国银监会关于中国银行业实施新监管标准的指导意见》（银监发［2O11］44号），建立更具前瞻性的、有机统一的审慎监管制度安排，提高了资本充足率、杠杆率、流动性、贷款损失准备等监管标准。农村银行应按照银监会统一要求，自2012年1月1日开始同步实施新监管标准，其中流动性覆盖率（LCR）应在2013年底前达到新监管标准，资本充足率、杠杆率、净稳定资金比例（NSFR）和贷款拨备率应在2016年底前全部达标。农村银行应按照《中国银监会关于中国银行业实施新监管标准的指导意见》要求，进行全面差距分析，制定切实可行的新监管标准实施规划，在2011年底前报送监管部门备案。银监会支持和鼓励农村银行提前达到新监管标准，增强抵御风险能力。

五、深入推进《新资本协议》实施工作

（一）加强《新资本协议》实施工作的组织领导。一是银监局要成立农村银行《新资本协议》实施指导小组，由分管副局长任组长，设立相应的办公室，负责农村银行实施《新资本协议》的指导工作，持续跟踪进展情况，帮助解决实际困难。二是省联社要成立主要负责人为组长的领导小组及相应工作机构，统一组织推进辖内农村银行实施《新资本协议》工作，尤其是要按照《新资本协议》要求做好数据积累、模型开发和系统建设工作，确保农村银行顺利实施《新资本协议》。三是农村银行董事会和管理层应高度重视《新资本协议》实施工作，尽快成立以主要负责人为组长的领导小组，统筹规划协调本行《新资本协议》实施工作，设立专门部室，配备不少于10名专职人员，提供必要财力、物力和科技资源，确保各项准备工作稳步推进。

（二）制定切实可行的《新资本协议》实施规划。所有农村银行应根据《新资本协议》的有关要求，结合本指导意见和机构实际，进行差距分析，制定本行实施《新资本协议》规划，并在规划正式实施前报送银监会备案。实施规划至少应包括：信用风险、市场风险、操作风险资本计算方法及实施时间表（合过渡方案），计划开展的各子项目的内容、目标、时间要求及阶段性重点，资产增长计划、资产结构调整方案、盈利能力规划、各类风险的风险加权资产计算方法、资本补充方案、流动性来源、贷款损失准备金补提方案，各类监管指标的达标时间表以及相应的资源保证和组织领导等。

（三）持续改进风险管理。一是完善公司治理结构，优化组织架构和业务流程，建立健全规章制度。二是加强数据积累，夯实数据基础。建立符合《新资本协议》要求的完整、严格、一致的数据标准和相应的数据处理平台，制定数据质量管理制度，确保数据的及时性、准确性和完整性。三是推进风险计量模型开发和IT系统建设。开发符合自身实际和未来发展需要的风险计量模型，对已开发的风险计量模型进行返回检验，提高模型预测能力和稳定性；将实施《新资本协议》相关的数据仓库、数据集市和IT系统开发纳入整体IT建设规划，节约实施成本。四是加强管理工具和方法的应用。要将相关系统、流程和模型运用到经营管理中去，在实际应用中加以检验和校正，持续优化升级，促进转变经营方式和管理模式。五是建立文档管理机制。按照《新资本协议》的要求，建立相应的文档，详细记录内部评级体系、风险计量模型的设计、操作细节以及遵守最低标准的情况等，提高文档管理水平。

（四）加强项目管理。农村银行应做好项目管理，确保《新资本协议》顺利实施。一是有完备的《新资本协议》立项手续，充分进行论证；二是建立规范项目招投标机制，杜绝各种形式的违规操作；三是要加强对项目的阶段性审查与评估，及时发现并防范技术风险、道德风险及其他隐患，保证系统运行安全；四是在与项目参与方合作过程中，要采取切实措施加强数据信息和知识产权的保护

（五）做好人员培训和人才引进工作。一是采取灵活多样的形式，加强对各层次员工的培训，普及先进的风险管理理念和技术，建设良好的风险管理文化；二是多渠道招募和引进专业人员，改善人才结构，建立精干的专业化队伍；三是丰富人才储备，建立专业风险管理队伍。

（六）加强监督指导和实施评估。监管机构要加强对农村银行实施《新资本协议》的指导，及时跟踪、掌握《新资本协议》实施进展情况，定期开展定量影响测算，持续监测其对资本充足率的影响；对农村银行阶段性成果要定期进行效果评估，确保达到预期目的。

附表：先期试点农村银行机构新资本协议实施进度安排表（略）

中国银行业监督管理委员会办公厅

二〇一一年七月二十九日