352--中国银监会办公厅关于农村商业银行差异化监管的意见  
（银监办发〔2013〕136号）

各银监局：

为引领农村商业银行（以下简称农商银行）走差异化、特色化和专业化的发展道路，更好地支持农业现代化和城镇化建设，促进城乡经济协调可持续发展，现就农商银行差异化监管提出以下意见。

一、基本原则

（一）分类指导原则。根据农商银行所处经营环境、资产规模、风险状况和业务复杂程度等因素，采取差异化审慎监管措施。因地制宜指导农商银行科学制定发展战略，完善公司治理架构和风险管理体系等。

（二）激励相容原则。对资本充足、治理健全、内控严密和评级2级（含）以上的农商银行，督促加大改革创新力度，支持在体制、机制、产品和服务模式创新上先行先试；对监管评级较低的农商银行，督促其夯实基础，强化经营管理，适当采取限制性监管措施。

（三）宽严相济原则。遵循银行业发展规律，借鉴国内外监管良好实践，在公司治理和风险管理上，对规模较大的农商银行适当提高监管要求；对经营规模较小的农商银行，赋予一定的监管弹性和容忍度。

（四）持续监管原则。通过横向、纵向和内外监管联动，加强持续风险监测，定期评价并不断优化差异化政策，加快推进现代农村银行建设，引领实现科学发展，持续提升核心竞争力。

二、科学制定差异化的发展战略

监管机构应指导农商银行充分考虑外部环境和自身比较优势，科学制定发展战略规划，明确发展愿景和战略目标，建立服务“三农”和小微企业的差异化发展模式。

（一）县域农商银行发展战略。强化“三农”发展战略定力，不断巩固“三农”市场定位，专注精耕深耕县域市场，致力于促进“三农”发展，着力打造服务“三农”的特色银行。

（二）城区农商银行发展战略。地市及以上城市城区的农商银行应在有效服务“三农”的基础上，大力拓展城市社区金融服务，确立面向“三农”、面向小微企业、面向社区的市场定位，着力打造服务社区的零售银行。

（三）大中城市农商银行发展战略。地市及以上实行统一法人的农商银行应实行城乡发展联动，坚持服务“三农”和城市社区并重，既要顺应农村、农业和农民转型要求，大力支持都市现代农业，促进城乡一体化发展，又要积极拓展城市金融业务，不断强化中小企业和社区金融服务，着力打造服务“三农”的特色银行和服务社区的零售银行。

（四）分类考核涉农和小微企业贷款。监管机构应建立差异化的涉农和小微企业贷款考核制度。县域农商银行涉农贷款增速原则上应高于贷款平均增速。城区和大中城市农商银行应设立“三农”金融事业部门，“三农”事业部涉农贷款增速应高于贷款平均增速。农商银行的小微企业贷款增速原则上应高于贷款平均增速。

三、探索构建差异化的公司治理模式

监管机构应督促农商银行在遵循相互制衡、有效运作的前提下，结合资产规模、股权结构和业务复杂程度等，建立符合自身实际的公司治理模式。

（一）优化股权结构。资产规模较小的农商银行应积极引进法人股东，稳步提高法人股东比例，确保具有少量持股比例5％（含）以上的重要股东。资产规模较大的农商银行要优先引进农业产业化龙头企业，鼓励引进战略投资者，确保具有多名持股比例5％（含）以上的主要股东，加快构建多元化和民营化的股权结构。

（二）优化治理架构。资产规模较小的农商银行，可以减少独立董事数量，适当合并专业委员会，建立“结构简明、形式灵活，运行科学、治理有效”的公司治理模式。资产规模较大的农商银行应按照良好公司治理的要求，健全公司治理架构，设置董事会办公室、“三农”金融服务委员会；适当提高董事资格条件，增加“三农”和小微专家董事，独立董事原则上应不少于3名。有条件的农商银行应参照上市公司要求，完善公司治理架构，独立董事应不少于董事人数的1/3。

（三）完善治理机制。资产规模较小的农商银行应注重完善治理运行机制，清晰界定职责边界，提高中小股东参与公司治理的积极性和话语权。资产规模较大的农商银行应推进完善以良好公司治理为核心的现代治理机制，注重健全中小股东保护机制，探索推行累积投票和代理投票制度，放宽中小股东提案门槛，实行董事和监事差额选举，引导开展高管人员差额选聘制度探索。

（四）强化市场约束。资产规模较小的农商银行，经属地监管机构同意，可简化信息披露内容。资产规模较大的农商银行应健全信息披露制度，通过平面媒体和互联网披露信息，持续提升信息披露深度和广度，逐步向上市银行信息披露标准靠拢。

四、积极建设差异化的风险管理体系

监管机构应引导农商银行以实施新资本办法为契机，结合流程银行建设，加快建立与业务性质、资产规模和复杂程度相适应的全面风险管理体系。

（一）合理设置风险管控架构。规模较小、业务简单的农商银行可适当精简风险管控部门和岗位。规模较大、业务复杂的农商银行应分别设立垂直的审计、风险和合规部门，试点建立风险总监制度。有条件的农商银行应建立“三农”、小微事业部管理体制，探索条线化、专业化和精细化的风险管理模式。

（二）建立特色风险管理政策。农商银行应建立与发展规划、资本实力、经营目标和管理能力相适应的风险管理政策。规模较小、业务简单的农商银行可简化风险偏好陈述和压力测试程序。规模较大、业务复杂的农商银行应建立定量定性相结合的风险偏好陈述、完善的内部资本充足评估程序，以及高效IT支撑的压力测试体系。

（三）构建适宜的风险管理机制。规模较小、业务简单的农商银行可适当简化风险管理流程，采用简约有效的风险识别、计量、监测和控制技术。规模较大、业务复杂的农商银行应积极运用先进的风险管理技术，开发客户评级打分卡，引进信用风险内部评级体系和操作风险标准法，探索资产组合管理方式分散风险。

五、建立激励相容的监管政策

监管机构应结合监管评级结果，按照“分类指导、扶优限劣”的原则，对农商银行实行差异化的监管政策。

（一）实行差异化市场准入政策。鼓励监管评级2级（含）以上且具备条件的农商银行集约化设立村镇银行，并购重组高风险机构，对外战略投资，向省内农村服务不充分地区延伸分支机构，开展金融创新先行先试，探索建立专营机构。支持监管评级3级和4级的农商银行健全机构布局，完善服务网络，围绕服务当地经济开办业界成熟金融业务。监管评级5级及以下的农商银行原则上不得新设分支机构，从严控制开办新业务。

（二）实行差异化非现场监管政策。根据农商银行所处区域、资产规模、风险状况和业务复杂程度，建立多维度的同质同类组别分析制度，细化实化在发展战略、公司治理和风险管理上的差异化监管政策。对监管评级5级（含）以下的农商银行应建立经营风险情况旬报和风险专报制度。

（三）实行差异化现场检查政策。按照“高风险、高频度、高强度；低风险、低频度、低强度”的要求，对监管评级2级（含）以上的农商银行适当减少检查次数，全面运用EAST系统检查，重点检查公司治理、风险管理机制和并表管理能力；对监管评级4级（含）以下的农商银行适当增加现场检查次数，重点检查业务经营合规性、内部控制有效性及贷款偏离度等情况。

六、持续完善审慎监管制度

监管机构应持续完善农商银行审慎监管框架，创新监管方式方法，不断提高监管的科学性和有效性。

（一）强化法人监管制度。属地监管机构是监管第一责任人，应全面落实监管责任制。要健全法人监管框架，完善主监管员制度。资产规模较小的农商银行，每两家至少配备1名主监管员；资产规模较大的农商银行应成立监管专家组成的主监管小组，由监管处室负责人担任主监管员。

（二）创新监管方式方法。监管机构应丰富和充实监管工具箱，完善非现场监管流程，全面推行风险评估制度，启用早期风险预警系统，大力推行监管联席会议制度，持续开展标杆银行评选。

（三）建立政策评估制度。监管机构应建立差异化监管政策评估机制，每年对监管政策的合理性和实施情况开展适当性评估。要结合监管政策导向和农商银行改革发展情况，适时适度调整差异化监管政策，优化监管方式方法，引领农商银行不断提高核心竞争力和实现持续稳健发展。

各银监局应结合辖区农商银行实际，制定农商银行差异化监管的实施细则，事前报银监会，经同意后实施。

农村合作银行参照本意见执行。

2013年5月16日