9--中国银行业监督管理委员会关于印发  
《县（市）农村信用合作联社监管工作意见》的通知  
（银监发〔2005〕59号）

各银监局（西藏除外）：

为加强对县（市）农村信用合作联社的监管，促进其审慎经营、稳健发展，银监会制定了《县（市）农村信用合作联社监管工作意见》。现将该意见印发给你们，请认真贯彻执行。

各银监局可以结合本地实际制定实施意见并报银监会备案。

二○○五年八月二十五日

**县（市）农村信用合作联社监管工作意见**

为加强对县（市）农村信用合作联社（以下简称统一法人社）的监管，促进其审慎经营、稳健发展，根据《中华人民共和国银行业监督管理法》、《中华人民共和国商业银行法》等法律和行政法规，制定本意见。

**一、监管原则和目标**

（一）监管原则。按照“管法人、管风险、管内控、提高透明度”的监管理念，对统一法人社实施审慎、持续有效监管，促进其完善法人治理，健全内部控制和风险管理制度，逐步建立现代金融企业制度。对统一法人社监管应遵循以下原则：一是区别对待、分类管理的原则。在对统一法人社进行综合评级基础上，依据不同评级结果实施分类监管。二是明确目标、逐步提高的原则。督促统一法人社对照监管目标制定计划，使其在经营、管理等方面逐步达到监管要求。三是合规监管、风险监管并重的原则。要以合规监管为基础和抓手，努力在规制上充分体现以风险为本的监管理念，逐步实施以风险为本的监管方法，创新监管手段，提高监管的持续性和有效性。

（二）监管目标。银行业监管机构要根据当地统一法人社的实际情况，督促统一法人社制定资本充足率和贷款拨备覆盖率持续提高、不良贷款率持续下降的规划。到2007年底，统一法人社按照《农村合作金融机构风险评价和预警指标体系（试行）》评级应不低于B级；资本充足率应不低于8%；不良贷款比例按四级分类计算不高于15%；贷款拨备覆盖率多数应达到要求；法人治理架构健全，治理机制稳定有效运行；建立了制度完善、管理有效的内部控制和风险管理制度。

**二、加强市场准入监管，提高准入质量**

（三）机构准入。组建统一法人社应符合银监发〔2003〕12号文件明确的四项具体条件，并能够满足对统一法人社进行持续监管的有关要求。组建股份有限公司形式的统一法人社，应符合《中华人民共和国公司法》及相关法规要求。各级银行业监管机构要按照统一法人社组建标准、程序和申请材料要求，把好市场准入关，切实提高机构准入质量。

（四）董（理）事和高级管理人员任职资格。要加强对统一法人社董（理）事和高级管理人员监管，逐步实行董（理）事长、副董（理）事长和高级管理人员任职资格考试制度，考试不合格的不能取得任职资格。统一法人社的董（理）事和高级管理人员、所属信用社主任（含主持工作的副主任）任职资格实行核准制，董（理）事应有5年以上的法律、经济、金融、财务或其他有利于履行董（理）事职责的工作经历；能够利用金融机构的财务报表和统计报表判断金融机构的经营管理和风险状况；了解拟任职机构的法人治理结构、章程以及董（理）事会职责。董（理）事长、副董（理）事长和高级管理人员应具备大专及以上学历，从事金融工作6年以上，或从事相关经济工作10年以上（其中从事金融工作3年以上）。所属信用社主任（含主持工作的副主任）应具有中专及以上学历，从事金融工作4年以上，或从事相关经济工作8年以上（其中从事金融工作2年以上）。

**三、规范股权结构，强化股权监管**

（五）组织形式。各地组建统一法人社时，可因地制宜进行股份制、股份合作制和进一步完善合作制的产权改革，构建新的产权模式和组织形式。鼓励各地选择股份合作制和股份制的组织形式。

（六）股权结构。统一法人社的股权结构原则上按照银监发〔2003〕12号文件的有关要求设置，取消自然人持股总额不得少于股本总额的50%的限制，适当提高企业法人的入股比例，单个企业法人及其关联企业持股金额合计不得超过股本总额的10%。实行股份合作制的统一法人社，其投资股的比例一般不得低于股本总额的30%。

（七）股权管理。要严格审查统一法人社的股权结构、股东（社员）资格。股东（社员）变更或转让持有股本总额或股份总额达到5%及以上的，应报银监局核准；变更或转让持有股本总额或股份总额达到1%及以上且不超过5%的，事后应报属地银行业监管机构备案。变更或转让持有股本总额或股份总额5%以下的，由其董（理）事会按照要求审核股东（社员）的资格。对隐瞒关联关系并超过投资入股比例的，应限制股东（社员）权利并限期3个月内转让其超比例部分的股权；对不符合股东（社员）资格的，取消其股东（社员）资格并限期3个月内转让其股权；对同时担任董（理）事、监事的股东（社员），应督促股东（股东代表、社员代表）大会罢免其资格或限制其相关权利。

（八）加强对统一法人社股权投资和收购的监管。严格审查股权投资和收购资金的来源及合法性，统一法人社股权投资和收购应符合现有法律法规规定。按照市场原则收购国有商业银行撤并的机构网点和其他金融机构应报银监局核准；接收金融机构的存贷款业务，事前报属地银行业监管机构备案。统一法人社跨地区收购农村信用社或与其他农村合作金融机构合并，以及其他金融机构收购统一法人社的事项应报银监会批准。

**四、实施资本有效监管，提高资本充足率**

（九）建立资本约束机制。要加强对统一法人社资本及其充足性的监管力度，督促统一法人社根据资产变化和业务发展规律等情况制定提高资本充足率的计划，逐步提高资本充足率的水平，直至符合监管要求。对资本充足率下降和在规定期限内未达到监管要求的统一法人社，银行业监管机构要限制统一法人社机构和业务扩张，通过采取控制其风险资产增长、责令调整资产结构、限制现金红利分配等措施，督促统一法人社提高资本充足率。

（十）建立资本补充机制。统一法人社应建立多渠道、有效的资本金补充机制。统一法人社既可在股东（社员）范围内配股增资，也可以在辖区内定向募股；符合条件的统一法人社可以发行次级定期债务，增加附属资本。有条件的地区，统一法人社可吸收合格的境内外机构战略投资者，优化资本结构；要督促统一法人社按照《金融企业会计制度》和《银行贷款损失准备计提指引》逐步开始计提减值准备和贷款损失准备，提高利润分配中一般准备比例。在历年亏损未弥补、准备未提足前，统一法人社要控制向股东（社员）分配利润的比例，在资本充足率未达标前，应严格限制现金红利分配。

**五、完善治理结构，提升治理质量**

（十一）制定法人治理建设规划。指导并督促统一法人社根据自身的特点，制定法人治理建设规划，从2006年起用两年的时间初步完成统一法人社法人治理架构建设，逐步建立起股东（股东代表、社员代表）大会、董（理）事会、监事会和高级管理层协调统一、合理制衡的管理体制和科学有效的决策、执行和监督机制。银行业监管机构可派人列席股东（股东代表、社员代表）大会、董（理）事会等会议。统一法人社应于会后10日内将会议决议报属地银行业监管机构备案。

（十二）优化股东（社员）质量。要按照股权多元化、科学化原则和当地经济发展情况合理配置内部职工、企业法人与其他社会自然人的入股比例，优化股权结构。股份制和股份合作制的统一法人社企业法人股东的构成，宜以分散持股的中小企业为基础，重点引入法人治理完善、业绩突出的企业法人。经济发达地区的统一法人社一般应有1-2名持股2%以上的企业法人股东（社员），同时要避免“内部人控制”和“一股独大”，防止少数股东（社员）联合行动对统一法人社造成不良影响。

（十三）健全股东（股东代表、社员代表）大会治理机能。合作制和股份合作制的统一法人社股东（社员）代表人数一般不少于51人。股东（社员）代表构成中职工、社会自然人、企业法人代表数量比例应基本反映股权设置，并保持基本平衡。股东（社员）代表在股东（社员）代表大会表决时按照本人及所代表的投票权或本人所持投票权进行表决。股份制的统一法人社权力机构为股东大会，股东按照所持股份进行表决。

（十四）健全董（理）事会治理机能。统一法人社的董（理）事人数一般为5至19人（奇数）。董（理）事会必须负起责任并制定好总体的风险管理目标、市场定位和发展战略。董（理）事会要明确界定与高级管理层在授信、投资、财务和人事等方面权限，避免职责不清和越权决策。董（理）事长与主任原则上应进行分设。有条件的统一法人社，其董（理）事会可下设专业委员会。

（十五）健全高级管理层治理机能。高级管理层应与董（理）事会建立良好的分工协作关系，建立向董（理）事会和监事会定期报告制度。高级管理层应当在董（理）事会授权下依法合规经营。高级管理层应按照机构扁平化要求和组织结构功能进行合理分工，由不同高级管理人员分管前台、中台、后台，加强相互制衡，避免前台、中台和后台业务在分工上交叉。高级管理层对重要事项决策要坚持双人控制原则。

（十六）合理设置监事会。统一法人社要按照法人治理要求设置监事会，对董（理）事会和高级管理层的履职和尽职等情况进行监督。资产规模较小、尚不具备条件、实行合作制和股份合作制的统一法人社，经银监局同意可暂不设监事会，监事会的职责由董（理）事会下设的监督委员会承担，具体资产规模和条件由各银监局根据当地情况合理设定。股份制的统一法人社须设立监事会，监事人数不得少于3人（奇数），监事长为专职人员。

**六、健全内部控制机制，提高内控质量**

（十七）建立内部控制体系。统一法人社要参照《商业银行内部控制指引》要求建立与其业务性质、规模及复杂程度相适应的完善的内部控制制度。按照机构扁平化和业务垂直化、集约化管理要求整合业务流程、管理流程和机构资源。合理设定组织架构以及部门、机构职责，明确授权及分层负责办法，建立科学的覆盖全部业务、岗位和人员的授信、内部审计、存贷、外汇、投资、新业务开发、财务管理、计算机、劳动用工和分配等政策、程序和操作规范。统一法人社应建立合规管理制度、风险管理制度和内部审计制度，以维持内部控制制度有效运作。

（十八）强化内部审计和外部审计。统一法人社要建立独立的内部审计部门，并制定向董（理）事会、高级管理层和监事会直接报告制度。审计人员应为具有会计、审计等方面专业知识的专职人员，且至少配备1名计算机审计人员。在做好日常监测的同时，应定期对内部控制制度进行测试和评估，检查内部控制贯彻落实情况，提出内部控制制度改进意见，不断提高内部控制质量。聘用会计师事务所的统一法人社，外部审计人员要对内部控制制度的有效性进行测试，并对内部审计情况进行评估，提出管理建议书。内外部审计报告应及时报属地银行业监管机构备案。

（十九）开展内部控制评审和评价。高级管理层要负责建立识别、计量、监测和控制风险的程序、组织结构和适当的内部控制政策，监督内部控制制度充足性和有效性。董（理）事会应定期对内部控制体系实施评价。银行业监管机构要参照《商业银行内部控制评价试行办法》，根据统一法人社风险大小和重要性确定内部控制评价的频率和范围。

（二十）加强成本费用支出控制。各级银行业监管机构要督促统一法人社按照现行财务管理制度，严格控制费用支出，重点加强对非营业性固定资产购置和工资等营业费用支出的管理，做到费用支出与业务发展相适应。

**七、实施风险监管，提高抗风险能力**

（二十一）树立全面风险管理观念。统一法人社要树立全面风险管理的观念，着重“防范信用风险、市场风险和操作风险”，要做好对信用风险、市场风险和操作风险等风险的识别、计量、监测与控制，明确风险管理的责任部门，提出各个环节风险的控制要求，落实授信尽职情况的审查工作，全面提高风险管理能力，将经营风险控制在能够承受的程度之内。

（二十二）提高资产质量。从2006年开始，统一法人社应对贷款质量实施五级分类，有条件的统一法人社可对表内外全部信用风险资产实施五级分类。已经实施贷款质量五级分类的统一法人社，要严格五级分类的操作和认定程序，切实提高贷款分类的准确性。银行业监管机构应结合贷款迁徙率和贷款质量偏离度指标加大对贷款质量监管力度，督促统一法人社制定不良贷款下降计划并进行持续跟踪监管，逐步使其资产质量和贷款拨备覆盖率达到监管要求。

（二十三）防范风险集中。统一法人社应建立完善的授信管理制度和管理信息系统，对贷款质量、大额授信、集团客户授信和行业集中度风险进行重点监测。统一法人社对单一客户、集团客户授信比例须符合《中华人民共和国商业银行法》和银监会的有关规定。新增的单一客户和集团客户授信比例不得超过监管要求。对单一客户或集团客户授信比例超标的，银行业监管机构要督促统一法人社制定压缩计划，限期逐步达到监管要求。

（二十四）防范大额关联交易和内部关系人交易风险。督促统一法人社根据自身特点，参照《商业银行与内部人和股东关联交易管理办法》等制度制定大额关联交易和内部关系人交易的政策、程序，报属地银行业监管机构备案。统一法人社每年应定期对关联交易、内部关系人政策和程序进行评价，调整、改进相关政策和程序，并对关联交易情况进行专项审计。

（二十五）加强市场风险管理。银行业监管机构要督促统一法人社参照《商业银行市场风险管理指引》逐步建立与自身业务性质、规模和复杂程度相适应的、完善的、可靠的市场风险管理体系。加强对外汇风险和利率风险管理，有条件的统一法人社应区分银行账户和交易账户，确保所有交易和非交易业务中的市场风险控制在合理的风险水平。具有市场风险的统一法人社，应按季向属地银行业监管机构报送市场风险头寸。

（二十六）有效防范和控制操作风险。银行业监管机构要督促统一法人社建立操作风险管理架构和组织结构，制定防范操作性风险的战略、政策和程序，实施定期轮岗、强制休假和社务公开等制度。有条件的统一法人社应改进管理信息系统，为主要系统准备充分的、经过调试的业务恢复计划，提高防范操作风险的技术能力。

**八、加强市场约束，提高透明度**

（二十七）规范信息披露工作。银监局应参照《商业银行信息披露暂行办法》和《关于规范股份制商业银行年度报告内容的通知  
》要求，指导统一法人社研究制定信息披露的要素、程序和方法，规范信息披露工作。

（二十八）实施信息披露计划。要按照循序渐进、逐步扩大的原则，用三年左右的时间推动统一法人社信息披露工作。从2006年开始，资产规模超过10亿人民币的统一法人社应当在辖区内向社会公众披露上一年的年报信息，其他统一法人社须向全体社员披露信息。从2008年开始，资产规模超过10亿人民币的统一法人社均应聘请会计师事务所对其上一年的年度会计报表进行审计，年度会计报表由会计师事务所审计后对社会披露，其他统一法人社在辖区内向社会公开披露信息。

**九、明确市场定位，加强支农服务**

（二十九）改善农村金融服务。统一法人社要坚持立足社区，服务“三农”的市场定位，根据辖区内农民、农业、农村经济发展对金融服务的需求，制定适合当地的信贷政策，以市场定价方式创新金融产品，改进服务方式，提高服务水平，加强并持续改善对农民、个体工商户、中小企业和县域经济的金融服务。统一法人社要根据各地农村产业结构状况、经济发展程度、市场容量和深度，提出支持农民、农业和农村经济发展的贷款余额和新增贷款比例的计划，银行业监管机构要定期对统一法人社的支农情况予以考核、评价。

**十、实施持续监管，提高监管有效性**

（三十）做好董（理）事和高级管理人员持续监管。要加强对统一法人社董（理）事和高级管理人员监管，逐步实行董（理）事长、副董（理）事长和高级管理人员任职资格履职评价和问责制度。履职评价不称职的，要责成董（理）事会及时予以罢免或解聘其职务。对有严重违规、违纪行为或因失职造成重大损失、严重影响工作的董（理）事和高级管理人员，要依据有关规定取消其任职资格。要建立约见谈话制度，加强对勤勉尽责情况的监督，增强警示和约束作用。

（三十一）建立健全有效的非现场监管体系。有条件的银行业监管机构应配备专职非现场监管人员。要改进非现场监管信息系统，建立风险预警体系，逐步完善综合评级办法。银行业监管机构应按照《农村合作金融机构风险评价和预警指标体系（试行）》每年定期对统一法人社进行综合评级，并依照综合评级结果采取分类监管措施。

（三十二）改进现场检查方式。银行业监管机构应依据非现场监管建议和综合评级结果合理确定现场检查覆盖面、频率和深度，做好序时性检查和专项检查。有条件的银行业监管机构应逐步对统一法人社进行风险评估和风险管理评级，风险管理评级结果应纳入综合评级的管理和其他单项要素评价中。

（三十三）建立定期磋商制度。银行业监管机构应定期与统一法人社的高级管理层和部门负责人举行审慎监管会议，全面了解统一法人社的经营情况，交流风险管理看法，讨论审慎关注的事项。为巩固持续监管制度，银行业监管机构在综合评级结束后，应与统一法人社的董（理）事会、监事会举行年度会议，讨论风险管理评级、综合评级，尤其是风险管理制度的缺陷和需要特别关注的事项。对已实施外部审计的统一法人社，银行业监管机构应定期组织统一法人社和会计师事务所召开三方联席会议，讨论审计期间发现的任何事项，特别是内部控制制度的不足、专项准备计提、审慎监管标准执行和遵守法律法规等情况。