91--中国银监会关于印发《农村中小金融机构风险管理机制建设指引》的通知  
  
（银监发〔2009〕107号）

各银监局（西藏除外）：

现将《农村中小金融机构风险管理机制建设指引》（以下简称《指引》）印发给你们，请督促农村中小金融机构根据要求，按照“梳理-规划-建设-提高”的路径，分类制定风险管理机制建设的中长期战略规划，逐步完善风险管理机制。

请各银监局将《指引》转发至辖内银监分局、农村中小金融机构，执行中遇到问题，请及时报告银监会。

二○○九年十二月一日

**农村中小金融机构风险管理机制建设指引**

**第一章　总　则**

**第一条**　为促进农村中小金融机构建立健全风险管理体系，切实转换经营管理机制，有效防范各类风险，确保安全稳健运行，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》等法律法规和审慎监管的要求，制定本指引。

**第二条**　本指引所称农村中小金融机构是指在中华人民共和国境内依法设立的农村商业银行、农村合作银行、农村信用社和村镇银行。

**第三条**　农村中小金融机构应积极完善风险管理组织架构，制订清晰有效的风险管理政策，强化风险管理运行机制，建立科学的激励和问责机制，培育良好的风险管理文化，建立有效的风险监督评价机制，形成与业务规模及其复杂程度相适应的全面风险管理体系。

**第四条**　农村中小金融机构风险管理的目标：

（一）确保持续发展，将风险管理纳入农村中小金融机构整体发展战略，通过风险管理促进发展战略的实现。

（二）确保审慎合规经营，严格遵循有关法律法规，符合监管要求。

（三）确保风险可控，在可承受范围内实现风险、收益与发展的合理匹配。

**第五条**　农村中小金融机构风险管理应当遵循以下原则：

（一）全面性原则。风险管理应当贯穿决策、执行和监督的全过程，覆盖所有业务、所有部门及岗位和所有操作环节。

（二）适应性原则。风险管理与机构的经营规模、业务范围和风险水平相适应，并根据发展状况适时调整，以合理的成本实现风险管理目标。

（三）独立性原则。风险管理的机构、人员和报告路线应单独设置，对业务职能予以制衡。

（四）融合发展原则。风险管理应与业务发展紧密结合，以风险管理推动业务稳健发展，确保机构价值的长期提高。

**第二章　风险管理组织体系**

**第六条**　农村中小金融机构应建立分工明确、职责清晰、相互制衡、运行高效的风险管理组织架构，加强风险管理条线独立性和专业性。

**第七条**　农村中小金融机构董（理）事会（以下统称董事会）负责建立和保持有效的风险管理体系，对风险管理承担最终责任，主要风险管理职责包括：

（一）决定整体风险战略、风险管理政策、风险限额和重大风险管理制度。

（二）领导本机构在法律和政策的框架内审慎经营，明确风险偏好并设定可承受的风险水平。

（三）批准风险管理组织机构设置方案。

（四）确保高级管理层采取必要的措施识别、计量、监测和控制风险，并对高级管理层执行风险管理政策情况实施评价。

（五）组织评估风险管理体系充分性与有效性。

**第八条**　农村中小金融机构董事会下设风险管理委员会，根据董事会授权履行风险管理职责。

**第九条**　农村中小金融机构监事会负责监督风险管理体系的建立和运行，主要风险管理职责包括：

（一）监督董事会、高级管理层是否履行了建立完善风险管理体系职责。

（二）监督董事会、高级管理层是否履行了风险管理职责。

（三）对高级管理层执行风险管理政策情况实施检查。

（四）要求董事会成员及高级管理人员纠正其损害机构整体利益的行为并监督执行。

**第十条**　高级管理层是农村中小金融机构风险管理的执行主体，对董事会负责，主要风险管理职责包括：

（一）认真执行董事会制定的风险战略，落实风险管理政策，制定覆盖全部业务和管理环节的风险管理制度和程序。

（二）推动建立识别、计量、监测并控制风险的程序和机制，采取适当的规避风险、缓释风险、降低风险和分散风险的方法和措施。

（三）提出业务部门与风险管理部门的设置方案，保证风险管理的各项职责得到有效履行。

（四）对风险管理体系的充分性与有效性进行监测、评估和改进。

（五）按照董事会要求定期或不定期向董事会报告风险状况、采取的管理措施以及风险管理长短期规划等情况。

**第十一条**　农村中小金融机构可根据业务发展需要设置首席风险官（风险总监），首席风险官负责分管风险管理条线工作，不得分管前台业务工作，直接对行长（主任）负责。

**第十二条**　农村中小金融机构应设立专门的风险管理部门，负责组织建立和实施本机构风险管理体系，逐步实现对信用风险、市场风险等风险的统一管理，该部门与业务部门保持独立。主要职责包括：

（一）拟订或组织拟订各类风险管理的政策和制度。

（二）组织对风险管理的政策、制度和流程的执行效果进行检查评估。

（三）研究确定风险识别、评估、计量、监控和缓释方法。（四）研究提出本机构的重大风险限额。

（五）对风险状况进行监测和分析，并根据风险报告制度进行报告。

（六）对业务风险进行审查，提出风险审查意见。

（七）对客户信用等级评定及资产风险分类进行审查。

（八）牵头推动风险管理信息系统的建设。

（九）风险管理部门可向业务部门或分支机构委派风险管理人员。委派的风险管理人员独立实施风险审查，直接对风险管理部门负责。

**第十三条**　农村中小金融机构应根据实际，合理划分风险管理部门职能与合规、法律、信息科技及其他专业风险管理职能之间的界线，合理分设或合并，建立并完善风险管理的信息交流反馈与分工协作机制。

**第十四条**　各业务部门是农村中小金融机构风险管理的第一道防线，负责本部门和本业务条线风险管理的日常工作，对本部门和本业务条线的风险管理负第一责任。

**第十五条**　资产规模在5亿元以下的农村中小金融机构（农村信用社二级法人以县为单位），可根据业务发展与人员情况，在确保风险管理有效性的情况下，适当精简风险管理机构与岗位设置，并向属地监管部门备案。

**第三章　风险管理政策和程序**

**第十六条**　农村中小金融机构应根据风险管理的原则和要求，制定覆盖所有业务和管理环节的政策和程序，建立风险管理制度体系。

**第十七条**　农村中小金融机构应根据本机构的整体发展战略，确定风险偏好，制定风险管理政策。风险管理政策应与本机构的发展规划、资本实力、经营目标和风险管理能力相适应，符合法律法规和监管要求。

**第十八条**　农村中小金融机构风险管理政策应涵盖风险管理的主要方面，并保证连续性、稳定性和适应性，主要内容包括：

（一）风险管理组织、职责和权限安排。

（二）可以开展的业务。

（三）可以采取的风险管理策略和方法。

（四）能够承担的风险水平。

（五）适当的风险管理限额，包括信用风险限额、市场风险限额和流动性风险限额等。

（六）风险的识别、计量、监测和控制程序。

（七）采取压力测试的情形与范围。

（八）风险管理信息的报告路径。

（九）对重大和突发风险的应急处理方案。

**第十九条**　农村中小金融机构应根据风险管理政策，建立覆盖风险管理重要环节的程序和方法，至少包括以下方面：

（一）对各类主要风险的识别和评估的程序和方法。

（二）对各类主要风险的计量程序和方法。

（三）对各类主要风险的缓释或控制的程序和方法。

（四）对各类主要风险的监测程序和方法。

（五）对各类主要风险的报告程序和方法。

**第二十条**　农村中小金融机构业务发展与风险管理政策应符合资本约束与监管要求。针对业务发展和风险变化，应制定保持资本水平、提取减值准备的规划。

**第二十一条**　农村中小金融机构应逐步建立并保持压力测试程序和方案，根据业务发展状况、外部环境变化和监管要求，不定期开展压力测试，预防极端事件可能带来的冲击。

**第四章　风险管理运行机制**

**第二十二条**　农村中小金融机构应保证风险管理体系的有效运行。对已开展和拟开展的业务风险予以充分识别和评估，强化风险管理措施的执行，完善报告机制，有效管理风险。

**第二十三条**　农村中小金融机构应根据风险识别程序和方法，对经营管理中面临的各类风险，包括信用风险、市场风险、操作风险、流动性风险、合规风险等，进行主动的识别，分析风险来源，确定风险的影响范围。

**第二十四条**　农村中小金融机构在开办新业务、开发新产品或设立新机构时，应事先充分识别评估潜在的风险因素与影响，由业务、风险、合规等相关部门进行会商或会签。对决定开展的业务，应当事先制定明确的风险管理政策和制度。

**第二十五条**　农村中小金融机构应设定整体风险评估的工作模式和各类风险评估模块的联系机制，优化改进对信用风险、市场风险、操作风险等风险的评估体系。

**第二十六条**　农村中小金融机构应建立适合本机构业务特点的信用风险评级方法，逐步开发和完善针对中小企业、农户的评级打分卡，完善资产风险分类制度。鼓励有条件的机构采用违约概率、违约损失率等计量方法管理信用风险。

**第二十七条**　农村中小金融机构应针对自身特点选择灵活的风险缓释策略，创新风险缓释方式，扩大抵押担保范围，逐步建立完善贷款风险评估与定价机制，增加涉农信贷投入，有效平衡支农服务目标与风险管理之间的关系。

**第二十八条**　农村中小金融机构应加强综合风险关联性管理，逐步探索采取资产管理组合、银（社）团贷款等有效方式分散风险，严格控制授信集中度，明确行业风险限额，严格防范过度授信和集中授信风险。

**第二十九条**　农村中小金融机构应建立与本机构业务性质相适应的市场风险管理体系。基于市场风险管理能力，决定债券投资业务的品种、交易范围、交易限额、交易方向和方式等。确定总体限额与本机构的存款规模、涉农贷款规模和资本水平相挂钩的政策，并每年根据新增存款、涉农贷款增量予以调整。

**第三十条**　农村中小金融机构应完善资产保护机制，充分关注法律风险，研究完善土地承包经营权、林权抵押等新型抵押担保方式的法律保障，对抵押担保物的有效性进行审查，对不良贷款积极采取资产保全措施。

**第三十一条**　农村中小金融机构应系统梳理各项业务活动，合理设置前、中、后台，完善业务流程，制定操作手册，清晰划分各流程环节的岗位职责、风险要点、操作规范、合规要求，强化岗位相互约束与制衡，坚持关键岗位人员的轮岗轮调和强制性休假制度。农户与微小企业授信岗位职能可适当合并。

**第三十二条**　农村中小金融机构应建立科学严密的分级授权管理体系。以书面方式确定对董事长、高级管理人员、业务部门、分支机构、岗位和工作人员的授权，不能存在管理盲点与空白。对于转授权，应结合机构人员配置和工作特点，以书面方式做出有效的制度性安排。严禁越权从事经营管理活动，应通过管理信息系统权限设置、授权检查和规范化管理来防止超授权风险，凡发现被授权人有越权行为的，应立即纠正处理。

**第三十三条**　农村中小金融机构应确保业务、财务和其他管理信息完整、真实、准确和及时。完善交叉核对与对账制度，加强与客户、金融机构之间及本机构内部业务台账与会计账之间的对账，规定对账频率、对账对象和可参与人员等要求。对现金、有价证券等有形资产定期或不定期进行盘点。加强未达账项和差错处理的环节控制，记账岗位和对账岗位必须严格分开。建立事后监督机制，具备条件的机构逐步实施事后集中监督制度。

**第三十四条**　农村中小金融机构应建立合规检查制度。应对各业务条线和分支机构经营管理的主要领域、层面、环节和关键点的合规性进行检查，确保经营活动符合外部法律法规、监管要求及内部程序。

**第三十五条**　农村中小金融机构应高度重视管理信息系统的建设，逐步实现经营管理的信息化，提高风险管理有效性。建立贯穿各级机构、覆盖各个业务领域的数据库和管理信息系统，满足对各种风险的计量和定量分析，及时、准确地提供经营管理所需的各种数据，实现对各类风险的监控和预警，满足风险管理内部报告和对外信息披露的要求。同时，农村中小金融机构应当建立和健全信息系统风险防范的制度，确保信息系统设备、数据、系统运行和系统环境的安全。

**第三十六条**　农村中小金融机构应建立各类风险报告制度。根据不同业务风险特征，制订差异化的报告方式，明确报告对象、报告种类、报告内容、报告频率、报告路径等内容。风险管理条线的纵向报告路径应具备独立性。

**第五章　考核问责**

**第三十七条**　农村中小金融机构应当建立包含收益和风险在内的风险绩效评价体系，合理设置评价指标，逐步开展经济资本管理，提高风险管理绩效，提升经营管理水平。

**第三十八条**　农村中小金融机构应当建立风险管理和内部控制工作的考核机制，设定合理的考核范围、内容、标准和方法，将风险管理和内部控制考核纳入经营管理综合考核之中，考核结果与员工奖惩激励挂钩。

**第三十九条**　农村中小金融机构应当建立贯穿各个业务领域以及对高级管理人员与员工日常行为的问责制度。各业务条线要根据内部控制和风险管理的要求，对各项业务进行定期或不定期的检查，对违规行为及造成风险损失的责任人进行经济处罚和纪律处分，规范经营行为，确保各项业务健康可持续发展。

**第六章　风险管理文化**

**第四十条**　风险管理应植根于农村中小金融机构的企业文化，并作为董事会战略决策和高级管理层、风险管理部门和其他业务条线的负责人及员工日常工作的核心。

**第四十一条**　农村中小金融机构应建立风险为本的企业文化，树立诚实守信、依法合规、稳健审慎的价值观念，制定高标准的员工行为准则与职业操守，规划企业文化渗透方案，并在本机构推行实施。董事和高级管理人员应率先垂范并引导全体员工参与风险管理文化建设，并通过激励约束、典型案例、警示教育等方式进行传播与渗透。

**第四十二条**　农村中小金融机构应根据风险管理的要求管理与配置人力资源，实施主要风险岗位人员准入与退出管理制度，配备足够的、能够达到风险管理岗位资质要求的人员，并随风险管理状况的变化进行相应的调整。

**第四十三条**　农村中小金融机构应当制定并实施中长期培训计划，加强对员工从业知识、风险管理要求及道德思想方面的培训，强化案件警示作用。培训计划应定期评审，充分考虑不同层次员工职责、能力和文化程度以及所面临的风险。

**第四十四条**　农村中小金融机构应以健康的风险管理文化为导向，建立以风险管理为基础，风险、发展与效益平衡的激励制度，从源头上遏止经营人员为追求自身短期效益最大化而偏离机构长期目标的短期行为。

**第七章　监督与评价**

**第四十五条**　农村中小金融机构应建立独立、专业的内部审计体系。对风险管理各个组成部分和环节进行独立的审计监督。对风险管理体系的准确性、可靠性、充分性和有效性实施评价。

**第四十六条**　行业管理部门依法对农村中小金融机构风险管理情况实施检查与评价，做出风险提示，提出评价结论和处理意见，并以书面形式将评价结论与处理意见报监管部门。

**第四十七条**　农村中小金融机构董事会、监事会、高级管理层可以根据业务发展情况，聘请外部中介机构审计，并应积极创造条件保证外部审计的独立性和有效性。

**第四十八条**　农村中小金融机构应重视监管部门的风险检查评估与监管评级结果，依据监管意见认真改进，并按要求向监管部门报送整改报告。

**第四十九条**　农村中小金融机构董事会、高级管理层应定期对风险管理状况组织开展自我评估，评估风险管理的有效性，发现风险管理的缺陷。评估应定期持续进行，当经营管理环境发生重大变化时，应及时重新评估。

**第五十条**　农村中小金融机构董事会、监事会和高级管理层应根据各类评价结果对风险管理体系进行对照研究，分析问题性质，对属于风险管理体系的问题，应建立科学的纠偏和纠错机制持续改进，对因执行不力和违反风险管理制度而发生的问题，应限期整改。

**第八章　附　则**

**第五十一条**　本指引由中国银监会负责解释与修订。

**第五十二条**　本指引自公布之日起施行。