

中国银行业监督管理委员会

2009 年报



中国银行业监督管理委员会
China Banking Regulatory Commission



中国银行业监督管理委员会
二零零九年年报

目
录

主席致辞	08
银监会简介	12
(一) 目标与任务	13
(二) 理念与方法	13
(三) 管理层	14
(四) 首席顾问	16
(五) 国际咨询委员会	16
(六) 系统内部架构图	18
一、经济金融形势与银行业概况	23
(一) 经济金融形势	24
(二) 银行业概况	28
二、银行业改革开放与发展	33
(一) 改革逐步深化	34
(二) 对外开放平稳有序	38
(三) 金融创新与监管科学有效	39
三、贯彻国家宏观调控政策 实施宏观审慎监管	41
(一) 实施审慎监管政策,促进银行体系稳定,支持经济回升向好	42
(二) 完善小企业金融服务,支持小企业健康发展	46
(三) 支持“三农”发展,提升农村金融服务水平	48
四、监管理制与有效性建设	49
(一) 监管法制和环境建设	50
(二) 监管方式和执行力	51
(三) 监管交流与合作	56
(四) 监管机构内部建设	59



五、重大监管行动	63
(一) 资本监管	64
(二) 公司治理监管	65
(三) 内部控制监管	66
(四) 信用风险监管	66
(五) 市场风险监管	67
(六) 操作风险监管	68
(七) 流动性风险监管	70
(八) 声誉风险监管	70
(九) 处置非法集资工作	71
(十) 融资性担保业务工作	71
(十一) 推动实施新会计准则	71
六、加强信息披露与市场约束	73
(一) 政务公开与监管透明度建设	74
(二) 行业自律	75
七、履行社会责任	77
(一) 支援地震灾区灾后重建	78
(二) 做好上海世博会、广州亚运会金融服务准备工作	79
(三) 开展金融消费者教育	79
(四) 推进“送金融知识下乡”活动	80
(五) 支持公益事业、贫困地区发展和青年创业就业工作	80
(六) 督促银行业金融机构履行社会责任	81
八、展望	83
(一) 国内外宏观经济形势及银行业应关注的主要风险	84
(二) 监管展望	85



目 录

九、附录

87

附录1：内设部门及主要职责	88
附录2：财务管理体系和财务制度	93
附录3：部门规章及规范性文件目录（2009年）	94
附录4：双边监管合作谅解备忘录和监管合作协议一览表	102
附录5：监管大事记（2009年）	104
附录6：主要名词术语解释	111

附表

附表1：银行业金融机构总资产情况表（2003—2009年）	112
附表2：银行业金融机构总负债情况表（2003—2009年）	113
附表3：银行业金融机构存贷款情况表（2003—2009年）	114
附表4：银行业金融机构所有者权益情况表（2003—2009年）	115
附表5：银行业金融机构税后利润情况表（2007—2009年）	116
附表6：主要商业银行不良贷款情况表（2003—2009年）	117
附表7：商业银行不良贷款情况表（2009年）	118
附表8：商业银行不良贷款分行业情况表（2009年）	119
附表9：商业银行不良贷款分地区情况表（2009年）	120
附表10：主要商业银行不良贷款拨备覆盖率情况表（2003—2009年）	121
附表11：商业银行资本充足率达标情况表（2003—2009年）	121
附表12：现场检查情况表（2003—2009年）	122
附表13：中资商业银行引进外资情况表（2003—2009年）	122
附表14：银行业金融机构法人机构和从业人员情况表（截至2009年底）	123

专栏

专栏1：2009年银监会应对国际金融危机的举措	25
专栏2：银监会应对国际金融危机的经验	26
专栏3：国际金融危机以来国际银行业的发展新特点	27
专栏4：国际金融监制度改革取得重大进展	27
专栏5：中国农业银行股份制改革	34
专栏6：新型农村金融机构持续发展	36
专栏7：消费金融公司试点启动	37
专栏8：内地与香港、澳门建立更紧密经贸关系的安排（CEPA）补充协议六	39
专栏9：银监会调整部分信贷监管政策促进经济稳健发展	43
专栏10：银监会确保信贷资金进入实体经济的举措	43

专栏11：银监会积极应对地方融资平台信贷风险	45
专栏12：银监会促进房地产市场健康发展、确保房地产信贷安全的主要措施	45
专栏13：银监会进一步推进小企业金融服务工作	47
专栏14：“三个办法、一个指引”	50
专栏15：重大现场检查项目	54
专栏16：签署《海峡两岸银行业监督管理合作谅解备忘录》	57
专栏17：银监会召开中国工商银行监管（国际）联席会议	57
专栏18：银监会参与金融稳定理事会、巴塞尔委员会、二十国集团各项工作	58
专栏19：银监会召开第七次国际咨询委员会	58
专栏20：银监会参与金融部门评估规划（FSAP）评估工作	58
专栏21：银行业反腐倡廉警示教育巡展	61
专栏22：积极推进银行业实施新资本协议	64
专栏23：银监会防控银行业案件情况	68
专栏24：银监会印发《商业银行信息科技风险管理指引》	69
专栏25：银监会印发《商业银行声誉风险管理指引》	70
专栏26：加强信用卡业务管理，防范信用卡犯罪，维护金融消费者权益	75

图

图1：银行业金融机构资产负债总量（2003–2009年）	29
图2：银行业金融机构市场份额（按资产）（2003–2009年）	29
图3：银行业金融机构存贷款余额及存贷比（2003–2009年）	30
图4：资本充足率达标商业银行数量和达标资产占比（2003–2009年）	30
图5：主要商业银行不良贷款余额和比率（2003–2009年）	30
图6：主要商业银行贷款损失准备金缺口及拨备覆盖率（2003–2009年）	30
图7：银行业金融机构利润结构图（2009年）	31
图8：银行业金融机构流动性比例图（2009年1–12月）	31
图9：2009年分季度新增贷款投放情况	42
图10：银监会各项目支出预算占全年项目支出预算的比例情况（2009年）	61
图11：主要商业银行资本补充来源分布图（2009年）	64

表

表1：在华外资银行业金融机构情况（截至2009年底）	38
表2：在华外资银行营业机构数与资产情况（2003–2009年）	38

（声明：本年报货币单位除特别注明外，均为人民币。本年报以中文版为准，英文版仅供参考。本年报由银监会办公厅负责解释。）

主席致辞



刘明康

2009年是新世纪以来我国经济发展最为困难的一年。2008年第四季度之后，世界经济形势险象环生，国际金融危机持续扩散蔓延，世界经济严重衰退。受国际金融危机严重冲击，我国经济社会发展遇到严重困难。面对严峻复杂的经济形势，党中央、国务院审时度势，带领全国人民努力化挑战为机遇，有效遏止经济增长明显下滑态势，率先实现经济形势的总体回升向好和国民经济的持续健康发展。

认真贯彻落实国家宏观调控政策

2009年，银监会按照党中央、国务院“保增长、扩内需、调结构、惠民生”的一揽子政策措施以及“出手要快、出拳要重、措施要准、工作要实”的要求，积极引领银行业落实国家宏观调控政策，督导银行业金融机构科学把握信贷节奏，在切实防范风险的前提下，加强信贷对实体经济的有效支持。在形势最为严峻的一季度，人民币贷款月均增加1.5万亿元，有效避免大面积资金链断裂、“三角债”和企业破产等现象，对提振信心、经济复苏起到明显拉动作用。随着经济逐步企稳回升，从二季度开始，银监会积极引导银行业实现信贷投放逐季有序减速，投放节奏与经济增长速度实现良好契合。

同时，银监会积极引导银行业金融机构优化信贷结构，有保有控，突出信贷在转变经济发展方式和经济结构调整中的重要作用。在信贷投放中确保涉农贷款和小企业贷款的增速、增量；对符合国家节能减排要求的企业和项目加大信贷支持；支持居民首套自住型住房、家电、汽车、农机等消费型信贷；继续支持符合国家政策导向的重点建设项目；严格控制“两高一资”、产能过剩行业的信贷投放。总体来看，2009年我国银行业在支持经济形势回升向好、促进经济结构优化等方面发挥了不可替代的重要作用。

大力提升审慎监管有效性

银监会始终恪守风险监管职责，对2009年信贷高速增长下的风

险积聚始终保持清醒认识，及时采取有效应对措施。针对地方融资平台信贷风险，要求银行业金融机构牢牢把住“三条红线”不放松，即严禁发放打捆贷款；不得与地方政府签署无特定项目的大额授信合作协议；对出资不实，治理架构、内部控制、风险管理、资金管理运用制度不健全的地方融资平台严格限制贷款。

针对房地产信贷风险，要求银行业金融机构严格控制贷款首付款比例，按风险确定贷款利率；对个人房贷督促落实面谈、面签和居访制度，严格限制炒房和投机性购房；加强对房地产企业项目资本金到位情况的监督检查；对房地产开发企业授信实施并表监管，统一授信，防止多头授信，对有严重违法违规行为的房地产开发商，严禁提供任何形式的信贷支持；强化贷款全流程管理，实行向借款人受益方支付的贷款资金拨付制度，跟踪、监督、控制信贷资金流向，防范信贷资金违规流入房地产市场。

在应对国际金融危机、维护银行业稳健运行方面，银监会坚持微观审慎监管和宏观审慎监管相结合，强化逆周期监管措施，积极建设审慎监管“工具箱”。一方面，督促单体机构加强动态资本补充，适时限制银行间互持长期次级债务，控制大额风险集中度，动态调整贷款价值比率（LTV），管理和回收不良贷款。另一方面，加强银行业宏观审慎监管，根据形势变化及时调整信贷政策，利用压力测试评估银行体系风险，引导银行业关注宏观经济风险，强化与其他宏观经济部门的合作与信息共享。

经过危机的检验，我们深刻体会到，坚持有中国特色的监管理念与原则，秉持简单、实用、有效的监管指标和方式，规制监管与原则监管并重，微观审慎监管与宏观审慎监管相结合，扩大监管覆盖面，严格隔离跨境跨业风险，是我们过去不断积累的监管经验，也是当前国际金融监管改革中推行的有效做法和发展方向，符合中国实际，应当一以贯之地坚持，与时俱进地完善，使之更好地服务于中国经济和金融的持续科学发展。

全面推进风险监管和管理体制机制建设

2009年，中国银行业在监管体制机制建设和参与国际监管事务方面取得重要进展。经过长期准备，2009年，银监会陆续颁布实施《固定资产贷款管理暂行办法》、《流动资金贷款管理暂行办法》、《个人贷款管理暂行办法》和《项目融资业务指引》（“三个办法、一个指引”），标志着我国贷款规则的革命性、制度性变革。“三个办法、一个指引”正在引领银行业真正实现发展方式转变，树立“实贷实付”理念，建立“营销、审查、发放、管理”相分离的全流程信贷管理模式，从而切实规范银行贷款支付行为，加强贷款用途管理，确保信贷资金进入实体经济，满足有效信贷需求。

银监会对各项监管政策进行全面梳理、后评价和调整完善，就公司治理、薪酬制度、资本补充、杠杆率、流动性监管指标、“大而不倒”风险、综合经营风险控制等进行深入研究，并出台多项指导意见。先后就商业银行流动性风险、银行账户利率风险、声誉风险等重点领域出台指引；探索建立信息科技风险监管规则体系；完善并试点运行现场检查分析系统（EAST系统）；修订非现场监管报表指标体系，加强对综合并表的非现场监管；建立完善新资本协议实施政策框架，全面推动商业银行实施新资本协议准备工作。成为金融稳定理事会（FSB）和巴塞尔银行监管委员会（BCBS）正式成

员，直接参与全球监管规制的起草工作。

有效促进银行业均衡持续稳健发展

改革开放以来，特别是最近七年银行业改革不断深化，我国银行业在此次国际金融危机中逆势而上，综合实力、风险管理、抵补能力、国际地位全面提升。2009年底，银行业金融机构资产总额78.8万亿元，比年初增长26.2%；商业银行整体加权平均资本充足率11.4%；不良贷款余额4,973亿元，不良贷款率1.58%，持续保持“双降”；商业银行拨备覆盖率155%，比年初提高38.6个百分点；银行业金融机构实现税后利润6,684亿元，资本回报率16.2%。中国工商银行、中国建设银行和中国银行跻身全球大银行市值前五名。

2009年，银行业改革有序展开，对外开放稳步推进。国家开发银行商业化改革、中国进出口银行改革、中国农业银行“三农”金融事业部改革、邮政储蓄银行改革和农村金融机构改革、金融资产管理公司商业化改革等有序推进。国内银行业金融机构在境外审慎布局，外资银行积极赴中西部欠发达地区设立金融机构、开展金融服务，港澳银行业金融机构相继在广东设立异地支行，海峡两岸金融交流合作有序开展。

审慎稳妥推动银行业金融创新

2009年，银监会审慎推动银行业综合经营，有序推进商业银行投资保险公司股权试点工作；开展上市商业银行在证券交易所参与债券交易试点和设立金融租赁公司试点；启动消费金融公司试点工作，支持扩大内需和促进实体经济发展；成立融资性担保业务工作部，促进融资性担保业务健康发展，缓解小企业贷款担保难题；鼓励开发多种形式的低碳金融创新产品，开展“绿色信贷”工作。

在鼓励金融创新的同时，银监会高度关注相关风险，要求银行跨业经营的资本回报率和资产回报率高于本业或目标行业的平均水平，否则需主动退出相应市场；要求银行业金融机构在进行创新时，坚持“成本可算、风险可控、信息充分披露”和金融创新必须服务于实体经济、金融消费者的原则。

科学引领银行业承担社会责任

2009年，银监会指导银行业主动加强金融服务，化解国际金融危机对国民经济的严重冲击。推动小企业专营机构建设，调整中小商业银行分支机构市场准入政策，引领其分支机构向下延伸，加强小企业金融服务；大力推动全国金融机构空白乡镇基础性金融服务全覆盖；积极做好上海世博会和广州亚运会金融服务准备工作。

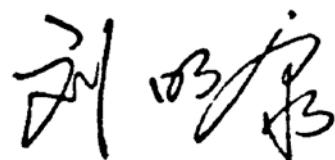
引领银行业严格保护金融消费者权益，履行自身社会责任。支援地震灾区重建，加大贷款投放力度，规范贷款核销程序；开展“理财教育”等金融消费者教育，普及金融知识；服务返乡农民工和社会青年就业创业，加强对弱势群体的金融帮扶力度。

实现中国银行业新的跨越

应当看到，世界经济金融形势虽然出现好转迹象，但经济复苏的基础还不牢固。我国经济回升中内在动力仍然不足，结构性矛盾仍很突出，银行业运行和风险管理的新老矛盾相互交织，改革攻坚的

难度依然很大。在国内，我们面临整体不良贷款反弹压力加大，地方融资平台信贷风险凸现，房地产业贷款风险隐患上升，部分落后产业信贷风险暴露等影响银行业稳健运行的不利因素。国际上，这次国际金融危机产生的一些根本原因还没有消除，“大而不倒”、系统性风险、资本市场和银行体系间的风险传递、国际银行体系巨额坏账、影子银行、准银行金融机构的风险监管等问题仍然存在。同时，贸易保护主义及贸易冲突、主权债务危机、失业率高企和全球产能严重过剩可能对世界经济复苏带来新的冲击，对于这些“后危机”时代可能出现的负面影响，我们应保持高度关注。

“后危机”时代，中国银行业已经站在一个新的高度，我们既要对自身的差距和不足保持清醒认识，又要对中国银行业在世界的崛起充满信心。“长风破浪会有时，直挂云帆济沧海”，我们将进一步以科学监管和风险管理为抓手，以促进银行业稳健运行为目标，坚持有保有控、合理引导，推动经济和银行业发展方向转变；坚持简单有效的监管方式，严守风险底线；坚持宏观审慎和微观审慎监管并重，加强逆周期监管能力建设；深入推进银行业改革创新，提高金融服务水平。2010年，银监会将更加紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，同心同德，顽强拼搏，为全面实现“十一五”时期经济社会发展目标、夺取全面建设小康社会新胜利而努力奋斗。



中国银行业监督管理委员会 主席
2010年4月19日





银监会简介

目标与任务

法定目标:

促进银行业的合法、稳健运行，维护公众对银行业的信心。保护银行业公平竞争，提高银行业竞争能力。

法定任务:

负责对全国银行业金融机构及其业务活动实施监督管理。

监管目标:

通过审慎有效的监管，保护广大存款人和消费者的利益；通过审慎有效的监管，增进市场信心；通过宣传教育和信息披露，增进公众对现代银行业金融产品、服务的了解和相应风险的识别；努力减少银行业金融犯罪，维护金融稳定。

理念与方法

理念:

管法人、管风险、管内控和提高透明度。

方法:

遵循“准确分类—提足拨备—做实利润—资本充足”的持续监管思路，对银行业金融机构实施以风险为本的审慎有效监管。

监管标准:

促进金融稳定和金融创新共同发展；努力提升我国银行业在国际金融服务中的竞争力；各类监管设限科学、合理，有所为、有所不为，减少一切不必要的限制；鼓励公平竞争，反对无序竞争；对监管者和被监管者实施严格、明确的问责制；高效、节约地使用一切监管资源。

管理层



主席 刘明康
党校校长，主持银监会全面工作。



副主席 蒋定之

主要负责大型商业银行监管，农村商业银行、农村合作银行、农村信用社、新型农村金融机构监管，监事会协调服务和机关服务工作。



副主席 蔡鄂生

主要负责政策法规、政策性银行及国家开发银行、邮政储蓄银行、金融资产管理公司、非银行金融机构监管，融资性担保业务工作和培训工作。



副主席 郭利根

主要负责财务会计、组织人事、机关党建、系统工会、系统团委、金融工会和信息工作。



纪委书记 王华庆

主要负责纪检监察、办公事务、业务创新监管协作、宣传、处置非法集资、案件稽查和安全保卫工作；联系和指导银行业协会工作。



副主席 王兆星

主要负责股份制商业银行、城市商业银行、城市信用社、外资银行监管，统计、国际事务、政策研究和博士后工作。

首席顾问



沈联涛

Mr. Andrew Sheng

香港证券及期货事务监察委员会前主席

沈联涛首席顾问协助会领导指导政策法规、金融创新、监管信息系统建设以及国际咨询委员会相关工作。

国际咨询委员会

银监会国际咨询委员会经国务院批准成立，由银监会邀请国际金融业知名人士组成。主要对我国银行业长期发展战略和银行业监管等问题提供咨询。委员会每年召开一次会议。



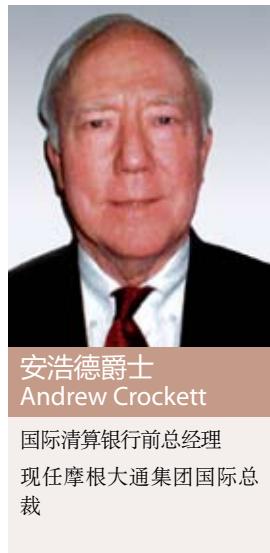
注：2009年6月10日，会领导亲切会见参加国际咨询委员会的外方委员。

国际咨询委员会外方委员名单



沈联涛
Andrew Sheng

香港证券及期货事务监察委员会前主席
现任银监会首席顾问



安浩德爵士
Andrew Crockett

国际清算银行前总经理
现任摩根大通集团国际总裁



杰拉尔德·科里根
Gerald Corrigan

美国纽约联邦储备银行前行长
现任高盛银行（美国）董事长



霍华德·戴维斯爵士
Howard Davies

英国金融服务局前主席
现任英国伦敦政治经济学院长



八城政基
Masamoto Yashiro

日本新生银行前董事长、
行长兼首席执行官
中国建设银行前独立董事



罗杰·福格森
Roger Ferguson

美国联邦储备委员会前副主席、美国公开市场委员会前委员（有表决权）、
金融稳定论坛前主席
现任美国教师退休基金会公司总裁兼首席执行官

离任委员



杰米·卡如纳
Jaime Caruana

国际货币基金组织前顾问和国际资本市场部前主任、西班牙中央
银行前行长、巴塞尔银行委员会前主席

现任国际清算银行总经理 自2008年第6次会议后不再担任委员

系统内部架构图

截至2009年底，银监会系统机构总数2,074个，其中包括：银监会机关、监事会、金融工会，36个银监局，300个银监分局，1,735个监管办事处，另设北戴河培训中心、沈阳培训中心、顺德培训中心、廊坊培训中心。

1. 会机关

部门	主要负责人
办公厅（党委办公室）	廖岷
法规部	黄毅
政策研究局	刘春航（兼）
银行监管一部	杨家才
银行监管二部	肖远企
银行监管三部	杨丽平（女）
银行监管四部	邓红国
非银行金融机构监管部	柯卡生
合作金融机构监管部	臧景范
业务创新监管协作部	李伏安
融资性担保业务工作部	牛成立
银行业案件稽查局（银行业安全保卫局）	李蕴祺
处置非法集资办公室（处置非法集资部际联席会议办公室）	刘张君
统计部	刘春航



部门	主要负责人
财务会计部	李怀珍
国际部（港澳台事务办公室）	韩明智
监察局（纪委）	黄家全（主持工作）
人事部（党委组织部）	邢本秀
宣传工作部（党委宣传部）	张东风
机关党委	龚建德
党校	周广翔
系统工会	苏保祥
系统团委	廖岷（兼）
信息中心	吴跃
培训中心	罗平
机关服务中心	张福豪

注：截至2009年底。

系统内部架构图

2. 派出机构

银监局	主要负责人
北京银监局	楼文龙
天津银监局	王进诚
河北银监局	郭锦洲
山西银监局	邓智毅
内蒙古银监局	薛纪宁
辽宁银监局	李林
吉林银监局	高飞
黑龙江银监局	周民源
上海银监局	阎庆民
江苏银监局	于学军
浙江银监局	杨小萍 (女)
安徽银监局	余龙武
福建银监局	王晓辉
江西银监局	肖玉淮 (回族)
山东银监局	周忠明
河南银监局	支德勤
湖北银监局	韩沂
湖南银监局	施爱平 (女)
广东银监局	刘福寿



注：截至2009年底。

感谢：北京银监局原局长 刘宝凤 (女) (2009年2月调离)
 福建银监局原局长 刘南园 (2009年4月退休)
 广西银监局原局长 龙刚家 (2009年5月退休)
 贵州银监局原局长 邓瑞林 (2009年7月退休)
 宁夏银监局原局长 李 实 (2009年8月退休)
 陕西银监局原局长 张 强 (2009年11月退休)



一、经济金融形势与银行业概况



(一) 经济金融形势

1. 国际经济金融形势

2008年第四季度之后，世界经济形势险象环生，国际金融危机持续扩散蔓延，世界经济严重衰退，2009年世界经济增长-0.6%，比2008年下降3.97个百分点（IMF，WEO，2009年4月）。由于刺激性财政政策和库存周期变化，美国经济逐步复苏，日本经济衰退速度明显放缓，其他主要发达国家经济逐步企稳并开始呈现增长态势。新兴经济体增速超出预期，其中，“金砖四国”（巴西、俄罗斯、印度、中国）对世界经济增长贡献率不断上升；亚洲地区在中国的带动下，提前实现经济复苏；中东、非洲地区、拉美地区经济有所下滑，但下滑程度好于预期。包括迪拜、希腊、西班牙、葡萄牙、爱尔兰、意大利等在内的部分国家和地区爆发主权债务危机，主权信用评级下调，造成市场恐慌情绪，成为制约全球经济复苏进程的潜在风险。

发达国家经济增长内生动力仍然严重不足，全年欧美经济体失业率高企，美国失业率维持在10%以上，欧元区失业率也于2009年11月首次突破10%。国际化产业转移带来的产能过剩抑制投资，美国和欧元区制造业产能利用率仅为66.6%和69.6%，分别比历史平均值低14个和12个百分点。贸易保护主义阻碍国际贸易的复苏，发达国家利用贸易保护增加本国的企业开工率和就业机会，缓解政治经济压力。

金融市场虽然有所反弹，但不确定因素较多，国际金融危机暴露的诸多金融体系弊病仍未找到明确的改革路径。发达国家银行业体系坏账问题仍未完全解决，不良资产损失处置方式仍存在不确定性。宽松的货币政策下，热钱流动造成金融市场波动的风险增加，并可能催生新一轮的全球性资产泡沫。银行及公共部门的高负债对金融市场带来持续压力，大约有7万亿美元的银行负债将于两年内到期，同时，OECD国家的公共债务占GDP的比例从2007年的20%快速上升到2009年的近90%。

2. 国内经济金融形势

2009年，在“保增长、扩内需、调结构、惠民生”一揽子政策措施作用下，我国有效遏制外需不足引发的经济增长下滑态势，实现经济形势的总体回升向好。2009年我国GDP增长8.7%，工业生产增长11%，物价总水平保持稳定；消费、投资需求持续扩大，社会消费品零售总额增长16%，汽车销量增长48.2%，固定资产投资同比增长30.1%；就业形势有所好转，全年城镇新增就业1,102万人，城镇居民人均可支配收入和农民人均现金收入全年分别同比实际增长9.8%和8.5%。

实施积极的财政政策，大规模增加财政支出并辅以结构性减税；采取适度宽松的货币政策，扩



2009年4月17日至20日，刘明康主席博鳌论坛期间接受中央电视台采访。

大贷款规模和直接融资规模，广义货币供应量M₂余额同比增长27.7%；截至2009年底，银行业金融机构各项贷款余额42.6万亿元，人民币贷款新增9.59万亿元，信贷投放的节奏得到合理调控；商业银行拨备覆盖率达到155%，不良贷款保持“双降”，银行业防风险能力持续增强。

专栏1：2009年银监会应对国际金融危机的举措

2009年，银监会采取多项逆周期监管措施，有效化解国际金融危机对我国银行业影响，对防范金融风险，支持国民经济企稳回升发挥重要作用。

1. 有效阻隔国际金融危机向国内银行业蔓延

(1) 加强跨境监管合作和信息沟通。一是向在华设有外资银行营业性机构的25个国家和地区的监管当局了解其母行的经营情况。二是针对美国银行“倒闭潮”，与美国银行业监管机构合作，确保某家美国银行倒闭后其在华子行的稳健持续经营未受重大影响。三是加强与各国（地区）监管当局沟通交流，分享国际金融危机应对经验。

(2) 提高抵御跨境风险传染能力。初步建立外资银行跨境风险传染应对机制，制定在华外资法人银行及外国银行分行危机情况下的监管措施，建立针对外资法人银行和外国银行分行的监管“工具箱”，提高应对操作性。

(3) 加大对银行业金融机构境外资产的监测分析。按月监测国内20家主要商业银行境外证券投资的总体情况和结构变化，完善大型商业银行外币资产风险盯市制度，加大对金融衍生品交易业务和代客理财产品的监管力度。

2. 积极化解银行业运行不确定因素

(1) 推动银行业金融机构加大对国民经济的支持力度。继续引导银行业金融机构加强对国民经济重点领域、国家重点支持行业和薄弱环节的信贷支持，缓释国际金融危机对实体经济的影响。同时要求银行业金融机构不得对不符合国家产业政策、环保政策要求、未按规定程序审批或核准的项目授信。

(2) 加强对大型商业银行等系统性重要机构的监管。坚持实施对大型商业银行的并表监管，坚持对四大上市银行股价季度分析，跟踪关注四大上市银行股价变动情况。召开中国工商银行监管（国际）联席会议，与国际相关监管当局就工商银行监管进行沟通与交流。

(3) 科学实施宏观审慎监管和逆周期监管。在科学测算的基础上，实施动态拨备和动态资本监管要求。督导商业银行动态调整业务发展规划、资本补充计划和利润分配。适时限制银行间互持长期次级债务，设定资本充足率扣减标准，促进商业银行优先补充核心资本，同时，禁止银行为公司债提供担保。

(4) 加强对银行信用风险的防范。根据2009年信贷增长特点，突出加强对固定资产、地方融资平台、房地产等领域风险的监测分析和预警。密切跟踪大额授信风险，将风险信息的共享范围扩大到190多家银行业金融机构。

专栏2：银监会应对国际金融危机的经验

我国银行业在此次国际金融危机中受影响较小，基本保持平稳快速发展，风险抵御能力不断增强，资产质量持续提高。回顾危机中西方国家金融监管体制暴露出的问题，结合我国银行业实际情况，银监会认为以下经验应继续坚持：

1. 坚持有中国特色的监管理念和监管准则

银监会始终坚持成立时确立的四个监管目标、六条良好监管标准和“管法人、管风险、管内控、提高透明度”的科学监管理念，并以此为基本原则和行动指南，推动形成符合我国基本国情的现代银行业审慎监管框架，加强宏观审慎监管能力建设，促进被监管对象内在积极变化。

2. 坚持审慎有效的传统监管指标

银监会面对金融市场的不断深化，始终坚持审慎有效的传统监管要求，密切关注银行业金融机构的公司治理、资本充足率、大额风险暴露以及流动性、不良资产、拨备覆盖率和透明度等传统指标，强调“贷款三查”到位和内控严密，夯实风险管理与审慎监管的基础。

3. 规制监管和原则监管并举

银监会成立后逐步完善信用风险、市场风险、操作风险、流动性风险、声誉风险和信息科技风险等方面的监管规章和制度，形成系统性的风险监管规制体系。同时，摸索和归纳一系列有效监管原则。例如，确立“准确分类—提足拨备—做实利润—资本充足”的持续监管思路；针对金融创新风险提出“成本可算、风险可控、信息充分披露”，以及“管产品、管业务、管机构、管行为”的金融创新监管原则等。

4. 微观审慎监管和宏观审慎监管相结合

在深化单体银行业金融机构监管的同时，高度重视宏观审慎监管能力建设。一是确立重视系统重要性机构的“抓两头，带中间”改革发展战略。二是定期向银行业金融机构通报宏观经济金融形势，加强风险提示。三是指导银行业金融机构做好行业信贷风险和市场风险压力测试。四是持续开展银行业风险同质同类分析和监管评级。

5. 扩大监管覆盖面

密切关注监管边界问题和监管覆盖面问题，强调对风险的全方位覆盖，确保不留监管真空。一是通过设立功能监管部门，实现机构监管和功能监管相结合的矩阵式管理。二是不断深化、细化并完善不同种类风险监管，着重加强对创新业务风险的跟踪和研判。三是完善机构监管、业务监管和产品监管，并将审慎监管范围延伸至对行为的监管。

6. 隔离跨市场风险

坚持严格的跨境、跨市场风险隔离，建立银行体系与证券市场、保险市场、房地产市场之间的“防火墙”，防止风险跨境、跨市场传递，严禁信贷资金违规流入股市、房市，最大程度弱化国内、外市场巨幅波动对我国银行系统的潜在影响。

专栏3：国际金融危机以来国际银行业发展趋势新特点

1. 银行业遭遇大萧条以来最严重冲击。受银行业利润下滑，美欧银行业金融机构资产减记和信贷损失大幅上升等影响，众多银行业金融机构陷入流动性困境。根据英国《银行家》(The Banker)2009年统计，与2007年相比，2009年度全球1,000家大银行总资产共下降约4万亿美元。
2. 银行业经营模式初现变化。由于有毒资产孳生巨额亏损，及杠杆率监管指标对应的资本金缺口约束，银行业“去杠杆化”和信贷紧缩的压力持续存在。银行过度依赖货币市场等融资的负债结构得到调整，更加趋向于稳健的居民储蓄。银行收益水平和利润结构也发生变化，单纯追求利润的短期化倾向得到一定程度的矫正。
3. 银行业集中度进一步提高。在危机中生存下来的少数美欧大银行，竞争实力得到进一步加强，行业集中度上升。新兴市场银行业在全球市场份额有所提升。
4. 金融市场产品结构调整。与2007年相比，2009年全球债券余额下降约6万亿美元，全球衍生品金融市场呈现萎缩态势，名义值下降约25万亿美元，欧美金融市场的证券化发行步伐放缓，相关金融衍生品交易受到更加严格的管制。
5. 市场区域规模略有变化。美国金融体系虽为国际金融危机中的重灾区，但美元在国际支付体系和国际储备中的核心地位并未受到实质性影响，美国货币市场和资本市场的交易量仍然占据全球一半以上份额，欧洲和日本市场相对稳定，亚洲和太平洋地区的金融市场规模有所增长。

专栏4：国际金融监制度改革取得重大进展

随着2009年金融体系的逐步企稳，国际金融监管组织、各主要经济体监管当局开始改革金融监制度，修复金融体系根本性缺陷。根据二十国集团(G20)倡议，在金融稳定理事会(Financial Stability Board, FSB)、巴塞尔银行监管委员会(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS, 下文简称“巴塞尔委员会”)等国际组织的主导下，国际金融监制度改革取得重大进展。

1. 改革国际金融监管治理架构

二十国集团取代八国集团成为国际金融监制度改革的主导力量。在金融稳定论坛(Financial Stability Forum, FFS)基础上改制建立的金融稳定理事会将成员扩大到包括中国、巴西、印度、俄罗斯等在内的主要新兴市场经济体，以及巴塞尔委员会、证监会国际组织、国际保险监督官协会等机构，成为国际金融监制度制定和实施的协调机构。巴塞尔委员会也吸收中国等主要新兴经济体为新成员。由西方发达国家长期主导国际金融监管的局面开始改变。

2. 强化新资本协议框架

2009年7月巴塞尔委员会发布新资本协议修订稿，进一步加强对银行资本的监管。修订稿是加强监管资本框架的重要组成部分，旨在达到以下三个目标：提高压力时期可提取的缓冲资本储备；提高银行资本的质量；引入杠杆率作为新资本协议的最低保障机制。此外，巴塞尔委员会还将采取措施降低最低资本要求的过度周期性波动，提倡用更具前瞻性的方法计提准备金。

3. 改革资本和流动性监控制度

2009年12月，巴塞尔委员会发布《增强银行体系稳健性》和《流动性风险计量、标准和监测的国际框架》征求意见稿，对如何加强银行资本和流动性管理、增强银行抵御风险能力提出修订意见，标志着全球主要经济体就全面改革银行资本监控制度、建立流动性风险监管的国际标准达成重要共识。

4. 加强大型复杂金融机构监管

金融稳定理事会提出一整套“降低大型复杂金融机构道德风险”的工作方案。一是建立识别系统重要机构的指标体系和方法。二是对全球35家超大型跨境金融机构建立金融监管联席会议，强化跨境信息共享。三是对大型金融机构实施更加严格的审慎性监管标准。四是降低大型金融机构倒闭影响，强化跨境金融机构处置的法规框架，改进金融市场基础设施等。

5. 扩大金融监管范围

国际金融监管组织、各主要经济体监管当局均将扩大金融监管范围作为强化金融监管的重要方面。一是加强对冲基金监管，采取强制注册要求、持续监管、提供系统性风险信息等措施，并加强监管者之间信息披露和交换。二是加强评级机构的外部约束。国际证监会组织发布《信用评级机构行为基本准则》，美国、欧盟、日本等国公布信用评级机构的监管法规。此外，各国监管当局将加强合作，最快于2010年达成全球一致的解决方案。三是加强表外衍生交易的监管。四是提升不同金融市场监管标准的一致性，避免监管套利。

6. 强化消费者利益保护

各国金融监管当局纷纷采取措施加强对消费者利益保护力度，美国拟成立独立的消费者金融保护机构，英国《改革金融市场》白皮书明确提出，确保消费者能够获得所需的金融服务；为消费者提供易于理解的高透明度金融产品；对于给大量消费者造成损害的金融服务和产品，消费者有权提起诉讼、追讨损失。



2009年银监会监管工作成效获得国际社会广泛认可。

1. 银监会和刘明康主席获得全球风险管理专业人士协会（GARP）2009年度“风险管理奖”。
2. 银监会获得亚洲银行家（The Asian Banker）2009年度“金融服务业监管成就奖”。
3. 刘明康主席被英国《金融时报》（Financial Times）评选为过去十年间引领或塑造了全球政治、经济、商业和文化四个领域的50位人物之一。
4. 刘明康主席入选美国《商业周刊》（Business Week）公布的首份“中国最具影响力40人”名单。

（二）银行业概况

2009年，我国银行业金融机构包括政策性银行及国家开发银行3家，大型商业银行5家，股份制商业银行12家，城市商业银行143家，城市信用社11家，农村商业银行43家，农村合作银行196家，农

村信用社3,056家，邮政储蓄银行1家，金融资产管理公司4家，外资法人金融机构37家，信托公司58家，企业集团财务公司91家，金融租赁公司12家，货币经纪公司3家，汽车金融公司10家，村镇银行148家，贷款公司8家以及农村资金互助社16家。我国银行业金融机构共有法人机构3,857家，营业网点19.3万个，从业人员284.5万人。

1. 银行业金融机构资产继续扩大

截至2009年底，银行业金融机构资产总额78.8万亿元，比上年增加16.4万亿元，增长26.3%；负债总额74.3万亿元，比上年增加15.7万亿元，增长26.8%；所有者权益4.4万亿元，比上年增加6,481亿元，增长17.0%（见图1）。五家大型商业银行总资产40.1万亿元，比上年增长25.9%。

银行业金融机构资产规模市场份额发生变化（见图2）。从机构类型看，资产规模较大的依次为：大型商业银行、股份制商业银行和农村中小金融机构，三类机构资产占银行业金融机构资产的份额分别为50.9%、15.0%和11.0%。股份制商业银行、城市商业银行及城市信用社和非银行金融机构资产份额比上年分别上升0.84、0.49和0.08个百分点，政策性银行及国家开发银行、大型商业银行、外资银行、邮政储蓄银行和农村中小金融机构资产份额分别下降0.23、0.13、0.44、0.12和0.48个百分点。

图1：银行业金融机构资产负债总量（2003—2009年）

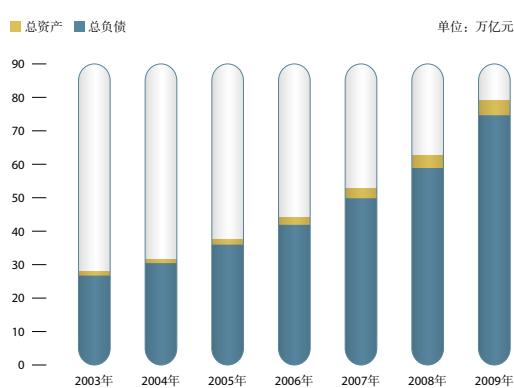
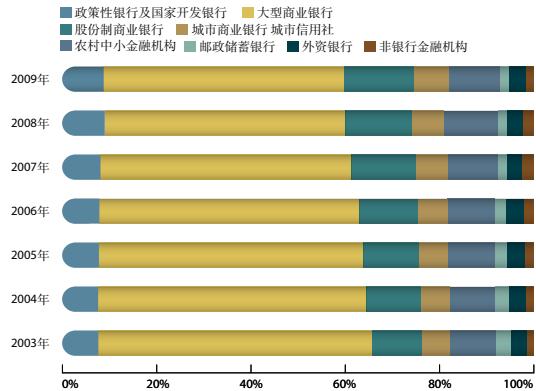


图2：银行业金融机构市场份额（按资产）（2003—2009年）



2. 存贷款规模稳步上升

截至2009年底，各项存款余额61.2万亿元，比年初增加13.2万亿元，同比增长27.7%。其中，居民储蓄存款余额26.5万亿元，比年初增加4.3万亿元，同比增长19.5%；企事业单位存款余额22.4万亿元，比年初增加6.1万亿元，同比增长36.5%。各项贷款余额42.6万亿元，比年初增加10.5万亿元，同比增长33.0%（见图3）。其中，按贷款期限分，短期贷款余额15.1万亿元，比年初增加2.3万亿元，同比增长17.7%；中长期贷款余额23.6万亿元，比年初增加7.1万亿元，同比增长43.5%；个人消费贷款余额5.5万亿元，比年初增加1.8万亿元，同比增长48.6%；票据融资余额2.4万亿元，比年初增加4,557亿元，同比增长23.6%。

3. 商业银行资本充足率全部达标

图3：银行业金融机构存贷款余额及存贷比（2003—2009年）

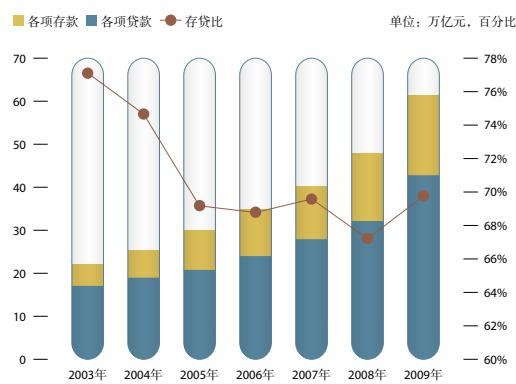
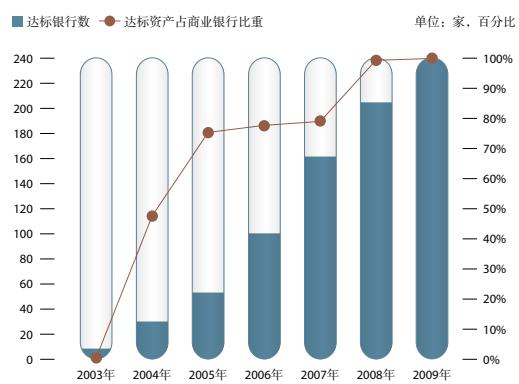


图4：资本充足率达标商业银行数量和达标资产占比（2003—2009年）



2009年，在贷款大幅增加、资本质量要求明显提高的形势下，我国商业银行整体加权平均资本充足率11.4%，基本保持2008年底的水平，超过国际平均水平。截至2009年底，239家商业银行资本充足率全部达标，达标银行资产占商业银行总资产的比例达到100%（见图4）。

4. 资产质量大幅提高

截至2009年底，商业银行按贷款五级分类的不良贷款余额4,973亿元，比年初减少630亿元，不良贷款率1.58%，比年初下降0.84个百分点（见图5）。同时，银行业金融机构继续加大改革力度，加快不良贷款核销力度，资产质量显著改善。

5. 抗风险能力进一步增强

截至2009年底，商业银行各项资产减值准备金余额8,683亿元，比年初增加947亿元；拨备覆盖率为155%，比年初提高38.6个百分点，风险抵补能力进一步提高（见图6）。其中，大型商业银行贷款损失准备充足率183.1%，比年初上升30.2个百分点，拨备覆盖率为147.2%，比年初上升37.4个百分点。

图5：主要商业银行不良贷款余额和比率（2003—2009年）

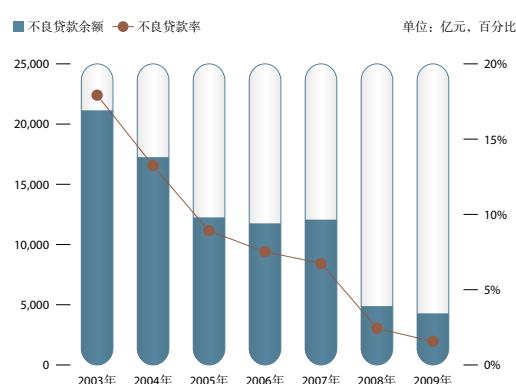
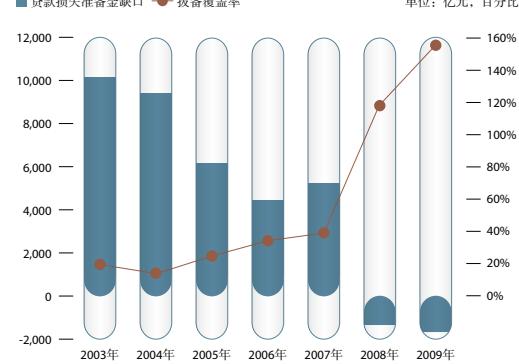


图6：主要商业银行贷款损失准备金缺口及拨备覆盖率（2003—2009年）



股份制商业银行贷款损失准备充足率162.3%，比年初下降36.2个百分点，拨备覆盖率201.8%，比年初上升32.2个百分点。

6. 盈利水平稳步提高，收入结构继续优化

2009年，银行业金融机构实现税后利润6,684亿元；资本利润率16.2%；资产利润率0.9%。从结构来看，净利息收入、投资收益和手续费净收入是收入构成的三个主要部分（见图7）。

7. 银行业金融机构整体流动性水平有所下降

截至2009年底，我国银行业金融机构流动性比例46.4%，比年初下降3.6个百分点（见图8）。存贷款比例71.9%，比年初上升2.7个百分点。其中，商业银行人民币超额备付金率3.8%，比年初下降1.8个百分点。商业银行流动性比例均达到25%以上的监管标准，流动性管理水平总体上升。

图7：银行业金融机构利润结构图（2009年）

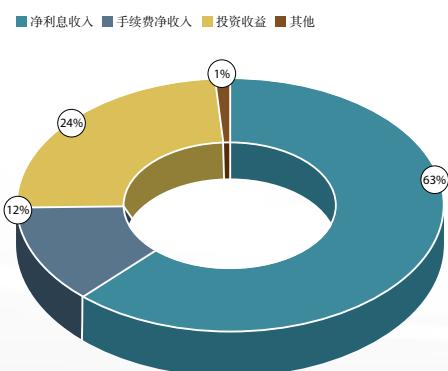
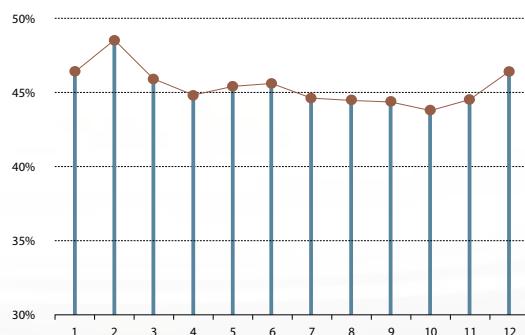
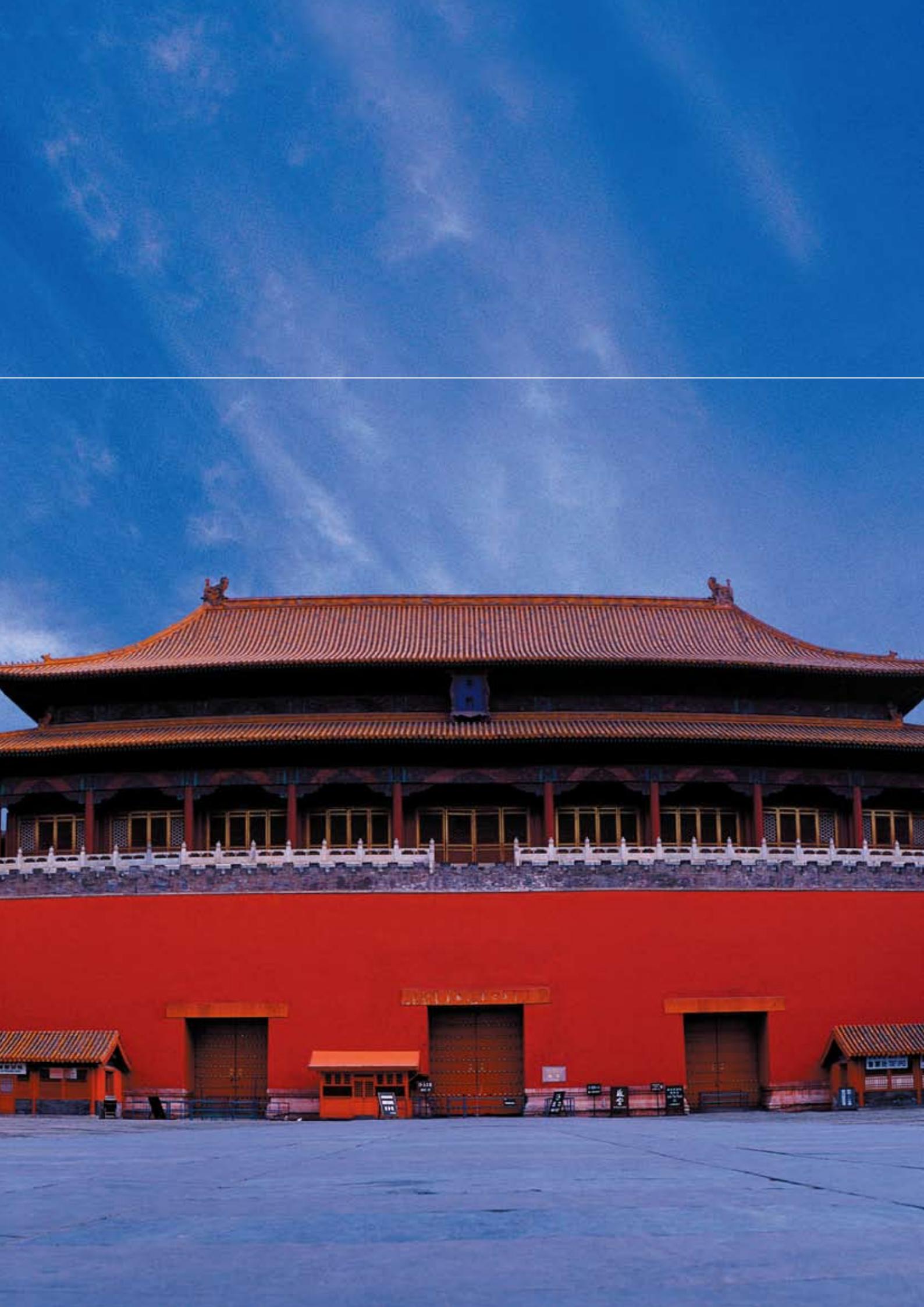


图8：银行业金融机构流动性比例图（2009年1-12月）





二、银行业改革开放与发展



(一) 改革逐步深化

1. 政策性银行及国家开发银行改革不断深入

国家开发银行商业化转型稳步推进。2009年，银监会督促指导国家开发银行按照现代金融企业制度和商业银行运行管理要求完善公司治理机制建设，提高公司治理有效性；批准国家开发银行出资350亿元设立国开金融有限责任公司，并出资收购航空证券有限责任公司全部股权，初步建立子公司的资本约束机制和监管模式，以及母子公司、银行和非银行业务之间风险隔离机制。

中国进出口银行改革正式启动。坚持政策性银行定位和服务职能不变，通过修订章程，补充资本，建立健全公司治理机制和风险约束机制，进一步增强政策性金融服务功能。

中国农业发展银行继续推进内部改革，加强内部控制和风险管理；开办县域城镇建设贷款，扩大存款业务范围，稳步拓宽业务领域；努力提高市场化管理水平，为全面改革积极创造条件。

2. 大型商业银行改革持续深化

2009年，各大型商业银行进一步深化组织机构扁平化改革、事业部制和流程银行改革；完善公司治理机制，提高董事会的独立性和专业性；加大内部评级法的开发力度，积极准备实施新巴塞尔资本协议，稳步提升风险管理能力；注重吸取国际金融危机教训，进一步增强资本约束意识，不断提高资本质量；审慎开拓海外市场，国际化程度继续提升。

专栏5：中国农业银行股份制改革

中国农业银行自2009年1月16日成立股份公司以来，按照“面向‘三农’、整体改制、商业运作、择机上市”的原则，持续推进公司治理机制和内部经营机制改革，并在服务“三农”方面做出积极的探索和实践。

一是进一步完善公司治理机制，设立股东大会、董事会、监事会和高级管理层；修改公司章程，明确股东大会、董事会、监事会与高级管理层的职责权限，实现责、权、利有机结合，初步构建“三会分设、三权分开、有效制衡”的现代公司治理组织架构。

二是持续推进内部经营机制改革。实施审计体制垂直化改革，加强内控合规管理体系建设；推进财务资金综合改革，完善以经济增加值和风险调整后经济资本回报率（RAROC）为核心的绩效考评体系；组建运营管理部和后台中心，加快推行后台集中运作；建立科学有效的绩效管理体系，积极深化人力资源综合改革；推进新一代核心银行系统建设，加快科技和产品创新。

三是积极探索“三农”金融事业部制改革试点。在董事会设立“三农”金融发展委员会，在管理层设立“三农”金融事业部管理委员会，在总行层面组建“三农”金融部，下设“三农”政策与规划部、农村产业金融部、农户金融部等专业部门，逐步建立起包括“三农”金融部（总行），“三农”金融分部（分行），“三农”金融营业部（县域支行）在内的条线型垂直管理体系。通过创新体制机制，充分发挥在农村金融体系中的骨干和支柱作用。

3. 邮政储蓄银行改革稳步推进

2009年，邮政储蓄银行公司治理改革取得积极进展，董事会、监事会和高级管理层基本确立，并制定董事会、监事会和高级管理层议事规则、各委员会工作规则和行长工作规则等，初步建立决策、执行和监督机制。

银监会制定出台《中国邮政储蓄银行代理营业机构管理暂行办法》，批准《中国邮政储蓄银行有限责任公司与中国邮政集团公司代理银行业务框架协议》，明确中国邮政集团公司和中国邮政储蓄银行双方在金融业务委托代理中的事权分工、风险责任认定和追究机制等问题，理顺了中国邮政储蓄银行代理网点管理关系。在银监会推动下，中国邮政储蓄银行增加注册资本人民币100亿元，资本补充渠道和资本约束机制建设取得实质进展；二类支行改革稳步推进，管理体制进一步完善。

4. 中小商业银行风险防范能力进一步增强

2009年，中小商业银行持续深化改革，公司治理不断进步，科学管理和可持续发展意识不断增强，风险管控能力进一步提高。截至2009年底，股份制商业银行平均资本充足率10.3%，城市商业银行平均资本充足率13%，中小商业银行资本充足率显著改善；全国中小商业银行不良贷款率0.95%，不良贷款余额637.2亿元，均创历史最低水平；股份制商业银行、城市商业银行贷款拨备覆盖率分别为202%和182.28%，均达历史最高水平。

城市信用社和城市商业银行历史风险化解成果显著。截至2009年底，全国城市信用社从37家减少至11家。同时，城市商业银行化解历史风险工作取得积极进展，珠海商行、晋商银行、克拉玛依商行、陕西辖内“二行三社”和黑龙江辖内“三行一社”的风险处置或联合重组工作平稳完成。

5. 农村金融机构改革成效显著

农村金融机构改革发展取得丰硕成果。2009年共有43家农村商业银行、196家农村合作银行开业，其中武汉、马鞍山、成都、广州、东莞、江南等6家地区性农村银行获准开业；跨区域股权投资



2009年10月30日，蒋定之副主席出席全国农村合作金融系统对口支援工作座谈会。

取得初步成效，江苏省4家农村银行机构向省内7家农村合作银行、农村信用社入股，入股金额4.2亿元；异地设立分支机构实现重大突破，江苏省16家农村商业银行省内异地支行和2家农村商业银行省外异地支行开业，安徽省3家农村商业银行省内异地支行开业，天津市2家农村商业银行市外异地支行开业。广州、顺德、成都、武汉等地农村信用社改制中消化不良资产182亿元，市场化方式处置不良贷款取得成功经验。

票据兑付进入收尾阶段。截至2009年底，全国已有2,340家机构兑付专项票据1,640.7亿元，分别占应兑付机构和额度的97.2%和96.8%。浙江、山东、江西、上海、广西、贵州、安徽、河南、重庆、广东、新疆、黑龙江、北京、湖北、云南等15省（区、市）已全面完成辖内专项票据兑付工作。

专栏6：新型农村金融机构持续发展

2009年，银监会针对新型农村金融机构的培育力度进一步加大，机构数量进一步增多，组建范围进一步扩大，试点成效进一步显现。

一是按照“定位‘三农’、循序渐进、风险可控、监管有效”原则，制定《新型农村金融机构2009—2011年总体工作安排》，计划在全国再设立1300家左右新型农村金融机构，重点向金融网点覆盖率低、金融服务不足的中西部地区倾斜，争取通过3年努力，与现有机构一起基本实现县（市）及以下乡镇金融服务全覆盖。

二是认真贯彻落实国务院关于村镇银行建设五点意见精神，全面总结三年来新型农村金融机构发展经验，督促其瞄准市场定位，加强风险管理，实现稳健经营，切实防范各类风险，同时着力引导大中型商业银行积极参与新型农村金融机构组建。

三是修订《贷款公司管理规定》，拓宽贷款公司融资渠道。

四是颁布《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》，引导小额贷款公司健康发展。

截至2009年底，共核准172家新型农村金融机构开业，其中村镇银行148家，贷款公司8家和农村资金互助社16家。已开业的新型农村金融机构共吸收股金70亿元，存款余额269亿元，贷款余额181亿元，其中农户贷款5.1万户、66亿元，小企业贷款0.5万户、91亿元，分别占贷款余额的36.5%和50.3%。

6. 非银行金融机构改革创新有序进行

截至2009年底，全国58家正常经营信托公司管理资产总额2.06万亿元。其中，49家信托公司完成新许可证换发工作，4家历史遗留问题信托公司通过重组已正式开业。

财务公司加强资金集中管理，有序推进金融债券发行试点工作。截至2009年底，全国91家财务公司中，中石油、中国电力、中国石化、兵器、国电、海尔等7家财务公司获准发行金融债券，全年发债金额累计达225亿元；五矿、中电投、上海汽车、海尔等4家财务公司首批获准直联人民银行电子商业汇票系统。

金融租赁公司综合经营试点工作稳步推进，汽车金融公司发行金融债券工作取得突破性进展。一是银监会会同人民银行发布关于金融租赁公司和汽车金融公司两类机构发行金融债券的公告，困扰两类机构的中长期资金来源问题得到一定程度缓解，两类机构的稳健性进一步加强。二是金融租赁公司实力不断增强，业务管理能力不断提高，大型租赁资产业务进一步开展，配套税收制度滞后问题得到解决。三是经国务院批准，商业银行设立或重组现有金融租赁公司扩大试点工作取得较大进展，两年内商业银行作为主要投资人投资金融租赁公司的数量将控制在10家以内。

消费金融公司试点审慎启动。2009年7月，经国务院批准，银监会印发《消费金融公司试点管理办法》，并启动北京、天津、上海、成都四地消费金融公司试点。截至2009年底，已有4家银行业金融机构提出筹建消费金融公司申请，银监会已完成其中3家的申请审批工作。

专栏7：消费金融公司试点启动

为切实贯彻落实党中央、国务院“保增长、扩内需、调结构、惠民生”政策要求，加大金融对扩内需促消费的支持力度，促进经济平稳较快发展，2009年7月，银监会印发《消费金融公司试点管理办法》，并启动北京、天津、上海、成都四地消费金融公司试点。消费金融公司试点工作坚持商业化、市场化原则，由金融机构自愿提出设立申请，银监会根据《消费金融公司试点管理办法》规定的各项准入条件，对申请人设立消费金融公司的资质条件、商业目标、公司治理、风险管理制度、业务流程、运行系统与专业团队等各方面进行综合考虑和评判，进行试点审批。

截至2009年底，已有3家国内商业银行和1家境外金融机构作为发起人申请设立消费金融公司，其中，北京银行申请在北京设立独资的北银消费金融有限公司；中国银行联合百联集团有限公司和上海陆家嘴金融发展有限公司申请在上海设立中银消费金融有限公司；成都银行联合马来西亚丰隆银行申请在成都设立四川锦程消费金融有限责任公司；捷克PPF集团申请在天津独资设立捷信消费金融公司。

7. 金融资产管理公司积极实施战略转型

2009年，金融资产管理公司积极实施战略转型，长城资产管理公司收购广电日生保险公司50%股份，与日本生命保险相互会社共同成立长生人寿保险公司，信达资产管理公司投资入股西安市商业银行，东方资产管理公司投资入股金诚国际信用评估有限公司。

8. 融资性担保机构迎来发展新阶段

目前，全国共有各类担保机构10,000家左右，其中主要为小企业融资提供服务的担保机构约4,200家。从总体上看，我国融资性担保业仍处于初创阶段，还存在配套政策和监管制度不完善、公司治理和专业化水平较低、业务经营不规范、风险识别和防控能力不足、风险分散机制不完善、信息披露缺失等问题，部分机构风险比较突出。



2009年11月20日，蔡鄂生副主席主持召开融资性担保机构负责人座谈会。

2009年，国务院决定建立由银监会牵头的融资性担保业务监管部际联席会议，同时明确融资性担保机构实行省（区、市）人民政府属地管理，按照“谁审批设立，谁负责监管，谁负责风险处置与市场退出”的原则确定监管部门，履行监管职责。随着融资性担保业务法规体系和监管体制逐步完善，扶持政策逐步到位，融资性担保机构有望取得更大发展，在缓解我国小企业融资难等方面发挥越来越重要的作用。

(二) 对外开放平稳有序

1. 外资金融机构业务稳步发展

截至2009年底，共有46个国家和地区的194家银行在华设立229家代表处，13个国家和地区的外国银行在华设立33家外商独资银行（下设分行199家）、2家合资银行（下设分行6家，附属机构1家）、2家外商独资财务公司，24个国家和地区的71家外国银行在华设立95家分行（见表1）。获准经营人民币业务的外国银行分行为49家、外资法人银行为32家，获准从事金融衍生产品交易业务的外资银行机构为54家。外资金融机构根据自身业务发展需要和中国区域发展战略，进一步优化在华区域布局。

表1：在华外资银行业金融机构情况（截至2009年底）

单位：家

	外国银行	独资银行	合资银行	独资财务公司	合计
法人机构总行		33	2	2	37
法人机构分行及附属机构		199	7		206
外国银行分行	95				95
总计	95	232	9	2	338

2009年，在国际金融危机严重冲击下，个别外资法人银行境外主要股东经营情况发生重大变化。银监会引领银行业沉着应对、妥善处置，成功防范境外机构风险的跨境传递，该行未受重大冲击，业务经营平稳正常。目前，在华外资银行营业机构基本面健康，资本充足，资产质量良好，拨备充足，盈利情况较好，流动性充足，主要指标均高于监管要求。截至2009年底，在华外资银行业金融机构资产总额13,492.29亿元（见表2），同比增长0.33%，占全国银行业金融机构资产总额的1.71%；负债合计11,818.46亿元，占全国银行业金融机构负债的1.59%；境内资产与境内负债之比为141.11%，实现利润64.46亿元。资本金（营运资金）总计1435.10亿元，同比增长16.33%，占全国银行业金融机构实收资本的5.86%。整体资本充足率和核心资本充足率分别达到21.22%和20.76%。资产质量总体保持良好，不良贷款余额61.82亿元，不良贷款率保持在0.85%的低位。贷款损失准备水平稳步提高，拨备覆盖率为139.66%，贷款损失准备充足率为140.86%。整体流动性比例基本保持稳定，为58.83%，所有银行流动性比例均超过25%的监管要求，同业资金依存度继续降低，存贷比持续下降。

表2：在华外资银行营业机构数与资产情况（2003—2009年）

单位：家，亿元，百分比

项目/年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009
营业性机构数 ¹	188	207	224	274	311	338
资产	5,823	7,155	9,279	12,525	13,448	13,492
占银行业金融机构总资产比	1.84	1.91	2.11	2.38	2.16	1.71

¹含法人机构总行、分行、支行和附属机构，外国银行分行和支行。

专栏8：内地与香港、澳门建立更紧密经贸关系的安排（CEPA）补充协议六

为进一步提高内地与香港、澳门特别行政区银行业开放与合作水平，根据商务部与香港、澳门特别行政区政府签署的《〈内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议六》和《〈内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议六》，自2009年10月1日起，香港、澳门银行在广东省设立的外国银行分行可参照内地相关法规要求提出在广东省设立异地（指不同于分行所在城市）支行的申请；若香港、澳门银行在内地设立的外商独资银行已在广东省设立分行，则该分行可以提出在广东省设立异地（指不同于分行所在城市）支行的申请。

2. 银行业利用外资情况

2009年，银行业金融机构继续按照“以我为主、循序渐进、安全可控、竞争合作、互利共赢”的原则，以引资为纽带，以引制、引智、引技为目的，通过多种形式积极利用境外资本。全年共有1家股份制商业银行在香港募集304亿港币股本，7家非银行金融机构吸引7家外国金融机构投资入股1.6亿美元。境外资本的进入，丰富了股权结构，有效改善了这些机构的公司治理、经营理念、管理模式和风险控制。

3. 中资银行业金融机构海外布局稳步发展

在经济一体化、金融全球化的大背景下，伴随着中国企业“走出去”后衍生出的巨大跨境金融服务需求，中国银行业积极推进国际化经营战略，加快境外机构布局，拓宽业务领域，努力提升跨境金融服务能力。2009年，中国银行业境外机构布局取得积极进展，中国工商银行马来西亚有限公司和阿布扎比分行相继获得所在国监管机构批准成立，均为几十年来首家获得同类型牌照的外国银行。至此，5家大型商业银行在亚洲、欧洲、美洲、非洲和大洋洲共设有86家一级境外营业性机构；收购（或）参股5家境外机构，业务范围涵盖商业银行、投资银行、保险等多种金融服务领域。5家股份制商业银行在境外设立分行、代表处或开展境外收购。

（三）金融创新与监管科学有效

1. 银行业金融创新服务实体经济真实需求

2009年，银监会总结借鉴国际金融危机经验教训，科学把握商业银行创新导向，坚持商业银行金融创新服务于实体经济的真实需求，继续按照“成本可算、风险可控、信息充分披露”的要求推动金融创新有序发展。同时，认真研究国内国际经济金融形势发展变化，关注和监测商业银行创新业务领域的主要风险点，及时进行跟踪和预警，不断深化创新监管，持续完善制度规范和监管架构。

2. 金融产品与服务创新健康发展

（1）银行卡业务发展迅速

截至2009年底，银行业金融机构共发行银行卡20.3亿张，同比增长14%，交易金额162.8万亿元，同比增长46%，其中，发行信用卡1.65亿张。全年信用卡交易金额达到3.5万亿元，其中消费金

额1.9万亿元，信用卡总消费金额在社会消费品零售总额中的占比从2006年的3.1%上升至2009年的15.2%，在GDP中的占比从2006年的1.1%上升至2009年的5.7%，对促进消费、拉动内需起到重要的推动作用。

（2）理财业务增长有序平稳

截至2009年底，98家商业银行个人理财产品存续数量共计5,728款，账面余额9,744亿元，业务规模平稳增长，收益结构保持稳定。多样化的理财产品为城乡居民提供灵活的资产配置渠道以及流动性和风险的管理渠道。

（3）银行服务渠道不断优化

银行网点成为代理基金、保险和代收费等服务的主要渠道，是企业和居民丰富投资品种，接受金融服务，便利财务管理的重要平台。同时，电子服务渠道发展迅速，截至2009年底，我国主要商业银行电子渠道累计交易笔数342.45亿笔，比上年增长49.34%。其中，网上银行客户数超过1.97亿，网上银行交易笔数达137.14亿笔，交易金额达325.96万亿元。

3. 金融市场创新稳步拓展

（1）有序推进上市商业银行参与债券交易试点工作

按照国务院金融促进经济发展相关政策措施要求，会同证监会联合开展工作，明确上市商业银行申请在证券交易所参与债券交易试点应具备的条件，并对试点上市商业银行相关业务的风险管理及业务限制提出要求。

（2）规范商业银行境内黄金期货交易

针对商业银行参与黄金期货业务，进一步完善相关监管规则和管理流程，并加强监管协作沟通。目前，中国工商银行、交通银行、中国民生银行、兴业银行等四家银行已按照相关规定，申请并获上海期货交易所自营会员资格。

4. 商业银行综合经营试点审慎推进

银监会坚持以“风险可控”为前提，审慎开展商业银行综合经营试点工作，稳健探索商业银行投资保险公司股权试点、投资入股信托公司、投资设立金融租赁公司试点、设立消费金融公司试点。在银行的选择上，坚持以综合实力和竞争力较强的大型商业银行为主，同时兼顾优质中小商业银行；在业务的监管上，坚持严格准入审批并不断加大后续监督管理工作力度，谨慎有序地进行试点工作；在退出的要求上，规定银行跨业经营的资本回报率和资产回报率必须高于本业或目标行业的平均水平。



三、贯彻国家宏观调控政策
实施宏观审慎监管

(一) 实施审慎监管政策，促进银行体系稳定，支持经济回升向好

1. 优化信贷结构，支持经济回升向好

(1) 出台支持经济增长优惠政策

根据国家宏观调控政策，银监会出台一系列支持经济增长的优惠政策和措施。一是出台促进经济稳定发展的多条措施（见专栏9）。二是与发展改革委、财政部、人民银行等部委联合制定优化信贷结构、促进产业升级、增加就业、鼓励企业兼并重组、支持科技型小企业、服务外包产业发展等多项优惠政策。三是出台有利于支持小企业和出口企业发展、强化“三农”服务以及促进消费和扩大内需、支持灾区重建等方面的监管新举措。

(2) 合理调控全年信贷投放节奏

2009年，银监会采取有效措施，确保银行业全年信贷投放的科学性、稳定性和可持续性。一季度GDP环比增长率为1%，银行业信贷投放大幅增长，月均新增贷款15,270亿元，对经济复苏起到明显拉动作用。二季度以后，GDP环比增速逐季回升，银行业信贷增长逐季回落，二至四季度月均新增贷款分别为9,297亿元、4,321亿元和3,092亿元，全年人民币贷款新增9.59万亿元。

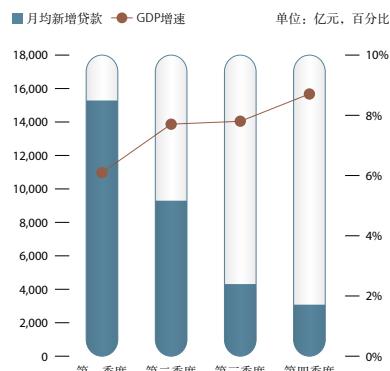
(3) 改善贷款投放区域结构

在引导银行贷款投向上，银监会突出贷款投放区域向重点地区倾斜。截至2009年底，贷款同比增幅最高的五省市西部有3个，贷款同比增幅最高的十省市西部有5个。与此同时，外向度较高、受国际金融危机冲击最严重的五个省市（江苏、浙江、广东、山东和北京）贷款增量居前。

(4) 加强重点领域信贷支持

银监会指导银行业金融机构继续加强对国家重点工程、重点项目、小企业、“三农”、保障性住房、重大科技专项、节能减排的信贷支持，要求银行业金融机构在注重技术建成的同时，特别要注重经济建成，支持实体经济可持续健康发展。截至2009年底，主要银行业基础设施类本外币中长期贷款累计新增2.5万亿元，年末余额同比增长43.0%，比上年末提高19.6个百分点，其中，水利、环境和公共设施管理业中长期贷款余额同比增长85.2%，比上年末提高55.2个百分点；交通运输、仓储和邮政业中长期贷款余额同比增长40.1%，比上年末提高19.5个百分点。小企业贷款余额达5.8万亿元，占企业贷款余额的22.2%，从增量看，比年初增加1.4万亿元，占企业贷款增加额的24.8%；从增速看，比年初增长32.2%，高于全部企业贷款增速4.5个百分点。涉农贷款余额达到9.14万亿元，比年初增长34.8%。人民币个人消费贷款累计新增1.8万亿元，年末余额同比增长48.6%，增速比上年末提高34.6个百分点。

图9：2009年分季度新增贷款投放情况



专栏9：银监会调整部分信贷监管政策促进经济稳健发展

2009年初，银监会印发《关于当前调整部分信贷监管政策促进经济稳健发展的通知》，从多个方面对有关信贷监管规定和要求做出适当调整，鼓励银行业金融机构按“保增长，防风险”的原则，在切实防范风险的前提下，加大对经济发展的信贷支持力度，促进我国经济稳健发展。包括：支持符合条件的商业银行开展并购贷款业务；督促主要商业银行、政策性银行及国家开发银行按有关要求设立小企业信贷专营服务机构，加大对小企业的金融支持力度；对涉农类贷款实行有区别的信贷管理和考核政策，结合农户生产经营特点和农业生产实际情况，加大涉农信贷投入力度；鼓励实施贷款重组，对部分符合条件但受国际金融危机影响而暂时出现经营或财务困难的企业予以信贷支持；支持信贷资产转让，合理配置信贷资产；支持创新担保融资方式和消费信贷保险保障机制，支持信托公司和财务公司业务创新发展。

专栏10：银监会确保信贷资金进入实体经济的举措

2009年，银监会通过持续风险提示、法规建设和“贷款三查”等一系列手段促使银行业金融机构科学、合理配置信贷资源，保障信贷资金有效流向实体经济和关系国计民生的重要项目，防止信贷资金违规进入股市、楼市。

1. 进行持续风险提示。对于信贷资金违规进入股市、楼市的问题，银监会一直予以高度关注，严厉查处，坚决制止。银监会在历次季度经济金融形势通报会上，均就此问题予以重点风险提示。
2. 出台“三个办法、一个指引”。银监会颁布的《固定资产贷款管理暂行办法》、《流动资金贷款管理暂行办法》、《个人贷款管理暂行办法》和《项目融资业务指引》，从制度和机制上强化贷款资金支付审核和受托支付管理，从根本上减少贷款挪用风险，实现向“实贷实付”的精细化管理模式转变。
3. 做细做实“贷款三查”。银监会要求各银行业金融机构对所有贷款进行有效跟踪检查，防止信贷资金“空转”或被挤占挪用，确保信贷资金真正用于满足客户的生产建设、服务运营或消费需求。

2. 运用审慎监管工具，防范单体机构风险

（1）增加逆周期资本缓冲

根据宏观经济金融形势和商业银行信贷增长速度、信贷风险变化状况，提出相机抉择的逆周期资本缓冲监管要求。在8%最低资本充足率要求的基础上，增加逆周期资本缓冲，要求中小商业银行总体资本充足率达到10%，具有系统重要性的大型商业银行总体资本充足率达到11%。同时限定长期次级债务的发行总量，提高发行准入标准，按照“新老划断”原则，严格扣减所持其他银行的长期次级债务，有效约束商业银行信贷扩张冲动。

（2）实施动态风险拨备

要求商业银行审慎经营，根据各类信贷资产实际损失率的测算，动态调整贷款损失准备，并将拨备覆盖率监管指标逐步从100%提高到130%再到150%，实现“以丰补歉”，提高风险抵御能力。

（3）引入杠杆率监管制度

高度重视银行业金融机构杠杆率水平，2009年6月，根据巴塞尔委员会的最新研究进展，初步形成杠杆率监管方案，要求商业银行表内外主要资产不得超过所有者权益的一定倍数，约束商业银行非

理性的信贷扩张。

(4) 完善流动性监管制度

积极参与巴塞尔委员会有关流动性监管框架的讨论和制度起草工作。2009年9月，印发《商业银行流动性风险管理指引》，对流动性风险管理提出具体要求，促使商业银行持有更多流动性较高的资产，防范流动性风险。

(5) 动态调整贷款价值比率 (LTV)

对于极易形成金融风险的房地产市场，要求银行业金融机构坚持按照有关规定，严格控制开发商贷款成数，严格实施第二套房贷政策。例如，自2007年房地产市场过热时期开始，将“二套房”首付比例大幅提高至四成以上，抑制房市投机行为，有效控制房地产贷款风险。

(6) 严格控制集中度风险

要求银行业金融机构严格执行关于大额风险集中度单一客户10%和集团客户15%的授信上限，任何机构不得逾越，防止信贷风险在某些行业、地区、项目和客户的过度集中。鼓励各银行业金融机构积极探索并推广银团贷款和俱乐部贷款模式，分散信用风险。同时，要求商业银行将债券资产（包括企业短期融资券、中期票据等）纳入统一授信管理，并根据客户风险集中情况纳入授信集中度考核。

3. 关注系统性风险，加强预警和提示

(1) 重点关注系统重要性机构

高度重视系统重要性机构对银行体系的影响，始终坚持“抓两头，带中间”的改革发展战略，将监管工作重心向大型商业银行和农村信用社等具有系统性和全局性影响的银行业金融机构倾斜，同时兼顾其他类型银行业金融机构的改革、发展和监管。

(2) 提供窗口指导和风险提示

关注宏观经济走势、产业调整政策以及资产价格变化对银行业的潜在影响，通过召开季度经济形势分析会、专题风险分析座谈会、印发风险提示和开展监管会谈等方式，向银行业金融机构提示重大产业政策调整和风险信号，要求及时采取有效措施应对相关风险，并根据宏观形势变化适当调整经营策略。

(3) 加强风险早期预警系统建设

经过银监会多年努力探索，银行业风险早期预警系统已开始运行，通过选定一系列银行风险迹象指标，运用规范的统计分析方法对风险进行早期识别和预警。该系统能够对多家银行业金融机构进行全景式扫描，为快速识别潜在的高风险银行群体提供实用工具。

(4) 利用压力测试评估银行体系风险

指导商业银行根据实际情况和风险因素开展压力测试，特别是针对房地产等过热行业和高风险领域进行压力测试，有效识别和评估银行业面临的各类风险，并根据压力测试结果要求银行制定和实施抵御风险的应急方案和行动计划。

专栏11：银监会积极应对地方融资平台信贷风险

近年来，各级地方政府推动经济发展力度不断加大，在融资渠道狭窄、财政收入有限的背景下，由地方政府设立，以其政府信用为依托，为辖内基础设施建设筹集资金的融资性平台应运而生。2009年，在国家4万亿经济刺激计划撬动银行业人民币贷款新增9.59万亿元的大背景下，地方融资平台贷款也出现较快增幅，其主要原因在于：一方面，2008年前三季度，国家执行紧缩的货币政策，部分融资项目借贷需求受到抑制，此类需求在2009年得以快速释放；另一方面，各级地方政府在执行4万亿元经济刺激计划过程中，依托地方融资平台为载体，利用银行信贷支持其基础设施、民生工程、生态环境以及灾后重建等领域建设。

地方融资平台对抵御国际金融危机、促进当地经济发展，特别是在一些低效益、高投资的社会、民生和大型基础设施项目建设方面，发挥了积极作用。但随着规模的快速增长，地方融资平台贷款出现了一些不尽如人意的情况，部分银行业金融机构对地方融资平台授信总量较大，集中度较高，贷款“三查”不严，风险管控不足，潜在风险上升。

自2005年1月地方融资平台信贷模式创新出现以来，银监会即十分重视对此类贷款信用风险的防范和管控，持续督促银行业金融机构增强风险意识，加强风险管理，确保风险成本和经营收益相匹配，社会责任与自主盈利相统一。2005年，银监会对国家开发银行地方融资平台贷款进行风险提示，要求转变信用风险管理理念，规范贷款管理模式。2006年，银监会与发展改革委、财政部、人民银行、建设部联合下发《关于加强宏观调控 整顿和规范各类打捆贷款的通知》，要求银行业金融机构整顿和规范与各级地方政府签订的各类打捆贷款。2008年，银监会组织力量就地方政府过度借贷问题进行调查，并专题向国务院上报《关于政策性银行向地方政府融资情况的报告》，提出在积极支持地方政府合理信贷资金需求的情况下，尽快规范地方政府的融资行为，明确政策性银行功能定位、规范政策性银行经营行为的建议。2009年初，银监会针对地方融资平台信贷风险，积极采取一系列措施督促银行业金融机构加强地方融资平台贷款管控工作。一方面，组织力量对多省地方平台公司及其贷款情况进行深入调查，分析研究地方融资平台贷款模式存在的问题，并从银行体系内、外两个角度提出相关政策建议；另一方面，结合《固定资产贷款管理暂行办法》，要求银行业金融机构切实做好地方融资平台还款能力评估，加强贷款跟踪检查，推动发展银团模式，切实防范大额集中度风险。同时，要求银行业金融机构在地方融资平台贷款中必须牢牢把住三条红线不放松，即严禁发放打捆贷款；不得与地方政府签署无特定项目的大额授信合作协议；对出资不实，治理架构、内部控制、风险管理、资金管理运用制度不健全的融资平台，要严格限制贷款，并立即协商风险防范具体措施。

专栏12：银监会促进房地产市场健康发展、确保房地产信贷安全的主要措施

银监会高度重视房地产市场健康发展和房地产信贷安全。针对近年来部分城市房地产价格上涨过快、房地产信贷风险隐患增多的情况，银监会采取以下措施，支持房地产市场健康发展，严防信贷风险：

1. 控制投资投机性购房贷款。2007年以来，银监会明确要求商业银行严格执行“二套房”首付四成以上，利率按风险定价的规定。2009年，银监会再次重申第二套房贷政策，加强对房地产市场的跟踪监测，及时对银行业金融机构进行窗口指导和风险提示，要求商业银行对个人房贷的申请者进行有效的调查、核实，严格落实面谈、面签和居访制度，严防违规行为。

2. 加强包括房地产企业项目在内的项目资本金到位情况的监督检查。要求银行业金融机构加强对项目资本金到位真实性的审查认定，并对项目出资人未来出资能力进行审慎评估，防止项目完工风险和倒逼银行垫资。
3. 对房地产开发企业授信实施并表监管，统一授信。一是要求银行业金融机构将开发商、项目公司和母公司的授信统一管理，实施并表监管，防止信贷资金被挪用为资本金，防止房地产企业杠杆率过高。二是加强银行间合作，防止房地产企业多头授信逃避银行风险管理。三是密切关注高价圈地的开发商、脱离核心主业进入房地产业的大型国有企业和各种企业集团，以及少数开发商日益增长的跨境投融资活动。四是对有严重违法违规行为的房地产开发商，严禁提供任何形式的信贷支持。
4. 防范信贷资金违规流入房地产市场。银监会要求银行业金融机构深入细致做好每一笔贷款的“三查”工作，同时，进一步强化贷款全流程管理，实行向借款人受益方支付的贷款资金拨付制度，有效跟踪、监督、控制信贷资金流向，防范信贷资金违规流入房地产市场。

4. 坚持跨市场风险隔离，完善防火墙建设

（1）夯实跨市场风险隔离制度基础

强化跨市场风险隔离机制建设。一是按照“实贷、实付、实用”的思路制定信贷管理规则，采取多种方式的监管行动，清查违规行为，防止信贷资金违规进入股市，强化信贷市场与资本市场的风险隔离。二是禁止商业银行为企业债券发行提供担保，对债券投资的风险管理、压力测试、会计处理及资本计提等方面提出严格监管要求，督促商业银行及时建立完善债券投资风险管理机制，强化信贷市场与债券市场的风险隔离。三是坚持要求商业银行对非自住商品房实施较高的首付比例和更加严格的利率风险定价，强化信贷市场与房地产市场的风险隔离。

（2）强化商业银行综合经营监管

坚持稳步审慎推进商业银行综合经营试点工作。一是明确退出机制，要求达不到预期商业目标的试点机构退出市场。二是坚持推进综合并表管理，强调控股方董事会对“防火墙”机制的最终责任，实施有效风险隔离。三是引导商业银行审慎开展综合性经营业务，对商业银行个人理财业务和代理保险业务进一步规范。

（3）加强跨境业务风险监测和应对

密切关注国际金融危机的最新进展，高度关注境外金融机构经营变化情况和重大风险事件，研判境外风险传递对在华外资银行可能产生的影响，初步建立外资银行跨境风险传递应对机制，银行业抵御风险跨境传递能力明显提高。

（二）完善小企业金融服务，支持小企业健康发展

1. 以专营机构建设为载体，全面落实“六项机制”

推动大型商业银行、股份制商业银行、邮政储蓄银行等主要银行业金融机构设立小企业金融服务

专营机构，要求专营机构单列信贷规模、单独配置资源、单独信贷评审（“三单”原则），对小企业业务进行独立会计核算。经过试运行，主要银行业金融机构所设专营机构的新增贷款已超过全行新增中小企业贷款的60%，专营机构的“引擎”作用初步显现，小企业金融服务专业化水平明显提高。

2. 以放宽市场准入为手段，积极提供小企业融资便利

调整中小商业银行分支机构市场准入政策，取消准入数量限制，支持商业银行优先到西部、东北等金融机构较少、金融服务相对薄弱地区设立分支机构。稳妥有序推动新型农村金融机构发展，规范、引导和释放民间资本和民间融资的市场活力，提高小企业金融服务机构网点覆盖面。推进融资性担保机构发展，支持优质信托公司投资设立担保公司，支持金融租赁公司提供小企业融资租赁服务，缓解小企业融资难问题。

3. 以加强协调互动为平台，努力改善小企业融资环境

积极沟通财政部等有关部门，推动出台小企业融资业务风险补偿、不良贷款本息减免、税前拨备等专项扶持政策；与中央电视台联合开展“破解中小企业融资难”大型宣传活动，以及“破解中小企业融资难”国际论坛活动；成功组织30家银行业金融机构参加第六届中国国际中小企业博览会；举办企业、银行、担保机构、监管部门参加的中小企业融资“四方对话”，为广大中小企业搭建融资平台，增进银企合作。

4. 以资源整合为依托，大力支持科技型小企业发展

与科技部联合印发《关于进一步加大对科技型中小企业信贷支持的指导意见》、《关于选聘科技专家参与科技型中小企业信贷项目评审工作的指导意见》，确立科技金融合作模式和科技专家参与科技型小企业信贷评审模式，由科技部推荐1,000余名科技专家，为科技型小企业贷款项目评审提供科学中立的专业咨询意见。

专栏13：银监会进一步推进小企业金融服务工作

银监会坚持以“六项机制”为基础，以信贷总量倾斜为目标，以专营机构为抓手，以产品开发为重点，以金融创新为动力，有效缓解小企业融资难问题。截至2009年底，银行业小企业贷款余额达5.8万亿元，占企业贷款余额的22.2%，比年初提高0.8个百分点；从增量看，小企业贷款比年初增加1.4万亿元，占企业贷款增加额的24.8%；从增速看，小企业贷款比年初增长32.2%，高于企业贷款增速4.5个百分点。加快推进小企业金融产品和服务创新，开发、推广一批有特色的小企业融资“拳头产品”和特色产品，如中国工商银行网络融资业务、“网贷通”和“易融通”；中国建设银行“速贷通”；招商银行“专业市场贷”；北京银行知识产权质押贷款；农村商业银行下岗职工再就业贷款；农村信用社返乡农民工创业贷款和小企业联保贷款。初步建立高效的信贷评审与管理系统，不断完善评审机制，如中国银行“信贷工厂”模式，实现小企业信贷的流水线批发作业；交通银行“打分卡”模式，通过打分方式简化审批流程；浙江泰隆银行、包商银行“地缘信贷”模式，发挥地缘人缘优势，通过“老相识+新技术”办法评定客户风险。

(三) 支持“三农”发展，提升农村金融服务水平

银监会始终高度重视农村金融服务工作，积极引导和督促银行业金融机构深化改革、转换机制、加强管理、改进服务，确保信贷资金对“三农”的持续有效投入，全年涉农贷款增量与增速均高于去年水平。

1. 拓展支农金融服务功能

拓宽中国农业发展银行支农金融服务领域和资金来源渠道；指导中国农业银行完成“三农”金融事业部组建；扩大邮政储蓄银行涉农贷款业务品种和范围；督促农村中小金融机构坚持服务“三农”宗旨；鼓励发展服务农村为主的地区性中小银行，支持推进城乡统筹发展。按照“低门槛、严监管；先试点、后推开”的原则，实施《新型农村金融机构2009—2011年总体工作安排》，加快培育新型农村金融机构，截至2009年底，已设立新型农村金融机构172家（其中，村镇银行148家，贷款公司8家，农村资金互助社16家）。

2. 推进基础性金融服务全覆盖

2009年10月16日，专门召开全国金融机构空白乡镇金融服务工作推进会，印发《关于认真做好金融机构空白乡镇服务工作的指导意见》，允许各地结合实际适当放宽准入标准，并为申请设立新型农村金融机构或设立机构网点开辟绿色通道。积极推动和鼓励现有银行业金融机构到金融服务空白地区设立机构、简易服务网点、金融服务物理机具，并开展定时定点或流动金融服务。截至2009年底，全国机构空白乡镇已由2009年6月末的2,945个减少至2,792个，服务空白乡镇由708个减少至342个。

3. 突出支农服务重点

围绕“三农”服务重点，先后联合农业部、人民银行、共青团中央等部门出台相关指导意见，支持农民专业合作社发展；帮助农村青年就地创业、农民工返乡创业，培育农村致富带头人和新农村建设生力军；配合集体林权制度改革，积极推进扩大农村有效担保范围；综合发挥银保服务“三农”的功能作用，推动金融支持农业农村经济发展。

4. 落实完善惠农政策

主动协调财政部、人民银行、税务总局等部门研究制定涉农银行业金融机构扶持政策。先后出台新型农村金融机构定向费用补贴、扩大支农再贷款政策范围、奖励县域金融机构涉农贷款增量、核销重组和减免涉农贷款和小企业不良贷款呆账以及涉农信贷损失准备金税前扣除等6项政策，切实引导银行业金融机构加大涉农贷款投放力度，变“抽水机”为“引水渠”。



农村信用社工作人员上门为藏区牧民办理贷款证。



四、监管制度与有效性建设

(一) 监管法制和环境建设

1. 加强监管立法工作，改进银行业监管法规体系

制定《固定资产贷款管理暂行办法》、《流动资金贷款管理暂行办法》、《个人贷款管理暂行办法》、《项目融资业务指引》，强化贷款全流程管理，提高贷款管理水平，规范和强化贷款风险管控，促进信贷支持实体经济发展（详见专栏14）。

制定风险管理相关规定，印发《商业银行流动性风险管理指引》、《商业银行信息科技风险管理指引》、《商业银行声誉风险管理指引》以及《农村中小金融机构风险管理机制建设指引》等指引，进一步完善银行业风险管理体系。

制定资本管理相关指引，先后印发《商业银行资本充足率信息披露指引》、《商业银行资本计量高级方法验证指引》、《商业银行账户利率风险管理指引》，以及《商业银行信用风险缓释监管资本计量指引》，初步形成实施新资本协议的规则框架。

2. 完善法律工作机制，提高监管执法质量

研究起草《关于加强法规工作若干意见的通知》，制定《银监会派出机构规范性文件备案管理办法》，进一步规范法规制定、公布、备案和解释工作；坚持法规工作后评价机制，对《商业银行信息披露办法》和《银监会法律工作规定》进行后评价；对44项行政许可项目进行调整、合并，规范行政许可事项；加强行政处罚的法律审查工作，做好行政复议和应诉工作，提高监管执法质量。2009年共收到行政复议申请14件，审结14件。

3. 参与国家立法工作

参与《反不正当竞争法》、《评估法》、《广告法》等法律的制定或修订工作。就《现金管理条例》、《征信管理条例》、《黄金市场管理条例》、《专利法实施条例》、《服务贸易促进条例》等行政法规制定或修订提出意见。

4. 优化银行业外部法制环境

主动加强与发展改革委、财政部、商务部、人民银行、证监会等部门和各级地方政府的沟通联系，完善合作机制，共同促进银行业支持国民经济发展有关政策的协调配合，加强金融监管合作，优化银行业外部法制环境。

专栏14：“三个办法、一个指引”

改革开放以来，随着国民经济的持续健康发展，银行业信贷规模不断增加，总资产快速增长。特别是银监会成立后，实施以风险为本的金融监管理念，引导银行业的发展取得新成就。但由于我国经济仍处于市场化转型阶段，受多重因素影响，我国商业银行在信贷管理方面与国际先进大银行相比还存在较大差距和一定风险隐患。主

要体现在：商业银行经营管理仍较粗放，贷款发放和支付管理缺乏必要的监控，贷款被挪用现象和骗贷案件时有发生，对银行体系安全稳健运行造成威胁。

为此，银监会借鉴国际先进的信贷管理经验和良好做法，结合我国银行业实际情况，制定《固定资产贷款管理暂行办法》、《流动资金贷款管理暂行办法》、《个人贷款管理暂行办法》和《项目融资业务指引》，对贷款管理全流程进行规范。其主要内容和特点是：

1. 实行“贷放分控”。即贷款的获批和发放并不同步，改变过去传统的贷款获批后即将贷款资金发放到借款人账户的做法，借款人只有在向商业银行提出贷款使用申请后，商业银行再发放贷款，从而有助于减少贷款资金闲置、提高贷款资金使用效率和防止贷款被借款人挪用。

2. 实行“实贷实付”。一方面，借款人必须按照实际需求申请贷款，商业银行则按照实际需求发放相应金额的贷款；另一方面，贷款支付将改变过去支付给借款人的方式，而原则上采取贷款人受托支付的方式，即由贷款人直接支付给第三方。这样既能够满足借款人的实际贷款需求，又能够监控贷款的最终用途，确保贷款不被借款人挪用。

3. 强化贷款合同或协议的约束作用。强化贷款合同或协议约束借贷双方权利、义务和责任的作用，借款人申请贷款应恪守诚实守信原则，全面、及时地向贷款人提供真实财务信息，不得挪用贷款；贷款人应通过合同或协议条款加以明确和防范，并根据合同或协议中借贷双方的承诺追究相关责任。

4. 实施贷款全流程管理。贷款人应按照要求对贷款流程的尽职调查、风险评价、审批、合同签订、贷款发放和支付、贷后管理、不良贷款处置等各个环节提出管理要求，建立问责机制，对贷款实施全流程管理，提高贷款管理的精细化程度，促进商业银行“流程银行”建设。

5. 明确贷款管理的法律责任。根据《中华人民共和国银行业监督管理法》的有关审慎监管规定，对贷款管理中未按规定进行贷款支付、超越权限或不按规定审批贷款和违法违规发放贷款等未尽职和违法违规行为，明确相应的处罚规定，以督促商业银行落实贷款全流程管理有关要求。

“三个办法、一个指引”是我国信贷管理制度中的一项制度性、革命性变革，是对我国银行业监管法规体系的进一步完善。它有助于改变商业银行传统的粗放型信贷管理方式，提高贷款管理水平，有效防范信用风险，促进银行业平稳健康发展；有助于维护贷款资金安全，保护存款人和金融消费者利益，维护公众对银行业的信心；有助于更好满足实体经济对信贷资金的合理需求，促进国民经济平稳较快发展。

（二）监管方式和执行力

1. 准入监管

2009年，银监会及其派出机构共办理各类行政许可事项52,715件，其中涉及机构设立、变更和终止审核事项28,730件，业务审核事项2,881件，董事和高级管理人员的任职资格审核事项21,308件。

（1）机构准入注重宏观发展战略和市场需要

一是将银行业金融机构市场准入与案件责任追究、资本管理和联动监管挂钩。二是根据国家区域发展战略，引导银行业金融机构合理布局。建立大型商业银行区域性运营中心监管制度；鼓励符合条件的中小商业银行在非省会城市以及金融服务薄弱地区、欠发达地区设立分支机构；推动外资银行到

中西部等机构网点空白或较少地区设立机构和开展业务。三是进一步推进外资银行法人改制工作，批准3家外资银行筹建外资法人银行，批准5家改制的外资法人银行开业。四是积极推动小企业金融服务专营机构建设。指导大型商业银行建立小企业战略事业部制试点工作，引导中小商业银行建立小企业金融服务专营机构。五是进一步放开金融服务领域，审慎启动消费金融公司试点；扩大商业银行设立金融租赁公司试点范围；批准多家机构重组或投资入股信托公司；支持具备条件、符合产业发展方向的企业集团设立财务公司；支持符合条件的大型汽车生产企业设立汽车金融公司。

（2）业务准入坚持谨慎原则

一是审慎推进综合经营试点，制定《商业银行投资保险公司股权试点管理办法》，在审慎监管原则基础上，支持商业银行在综合经营方面进行探索。二是审慎审批外资银行人民币业务和增资申请，督促外资银行建立有效资本补充机制。三是印发《关于进一步规范商业银行个人理财业务投资管理有关问题的通知》，明确规定商业银行发售理财计划必须事前报告，强化对商业银行个人理财业务的事前监管。

（3）规范对高级管理人员、关联股东和银行股权变更的管理

一是完善拟任董事和高级管理人员的考试和面谈审核制度，加强对拟任高级管理人员的任前考察和审查，建立高级管理人员履职监管档案并定期进行任后考核评估。二是加强股东资格管理，优化监管资源配置，减少行政许可审批环节。三是关注大型商业银行与战略投资者的合作，督促各家银行制定境外战略投资者减持股份应急预案。

2. 非现场监管

（1）非现场监管信息系统全面改造升级

采用新的技术架构和平台标准，对非现场监管信息系统进行重新设计开发，实现统一数据采集平台、法人和分支机构非现场监管系统业务功能需求以及7个监管部门数据集市系统的改造整合，提高系统对业务需求变更的响应速度及处理能力。开发非银行金融机构监管综合信息平台。

（2）强化非现场监测分析和风险提示

一是完善并推广应用银行业金融机构风险早期预警系统及风险提示机制。督促银行完善风险预警指标体系，加强风险监测和风险提示。二是进一步实施银行业金融机构投资类业务监测制度。督促银行业金融机构完善外币债券投资风险管理，坚持风险盯市分析制度，加强对发行主体、交易对手信用风险状况的监测；建立人民币证券投资分析监测制度；督促银行业金融机构加强对贷款承诺、财务顾问、委托贷款、理财产品等表外业务风险排查。三是密切关注在华外资银行母行股权变动、经营风险、财务变化等情况对在华子行、分行的影响，并确定重点关注银行，对其流动性及跨境大额资金等方面进行特别监测。

（3）完善并表监管制度

一是完善大型商业银行并表监管制度，建立非现场监管员的并表监管主负责制。二是对银行集团的并表管理能力进行综合评估，并纳入监管评级体系，对不具备并表管理能力或者并表管理能力薄弱的银行集团进行风险提示，并相应调整其评级等级。

（4）开展监管评级工作

继续使用“骆驼+”（CAMELS+）评级法，开展同质同类比较分析，加强与属地银监局在重大监管事项上的联动，引导各银监局进行客观科学的监管评级，在此基础上实施分类监管。

（5）实施监管谈话制度和三方会谈制度

定期与银行业金融机构董事会和高级管理层交换监管意见；不定期就其经营管理中的重大问题、国家宏观政策调整以及国际市场变化等组织监管会谈；与银行业金融机构、外部审计师开展三方会谈，引入和借助市场约束加强监管。

3. 现场检查

2009年，银监会及其派出机构共检查银行业金融机构（含分支机构）58,831个，涉及违规资金1.15万亿元，处罚违规银行业金融机构（含分支机构）4,212家，取消高级管理人员任职资格86人。现场检查的平均机构覆盖率进一步提高，检查深度、强度及效果显著增加。

（1）科学合理地安排现场检查项目

2009年，银监会根据非现场监管结果科学确立现场检查项目，继续按照高风险高密度、低风险低密度的差别检查原则，充分考虑国际金融危机影响，确定现场检查重点机构、重点地区和重点业务。采用以行为风险分析为导向的集成检查、以网点风险分析为导向的属地检查、以数据风险分析为导向的EAST系统检查、以综合经营风险分析为导向的并表检查等四种检查组织方式，重点对新发放贷款风险、公司治理、并表管理、信用卡、外币债券投资业务、表外业务、贷款损失准备金、流动性、理财业务等开展现场检查。

（2）完善并试点运行现场检查分析系统（EAST系统）



2009年7月14日，郭利根副主席出席现场检查分析系统（EAST系统）应用推广动员会议。

2009年，银监会现场检查分析系统（EAST系统）正式进入试点运行阶段。按照“法人采集、集中分析、联动检查、全面评价”的应用理念，银监会应用EAST系统先后对政策性银行及国家开发银行、大型商业银行、股份制银行、城市商业银行、农村金融合作机构等5类银行业金融机构中的77家法人机构进行试点检查，检查业务范围涵盖信贷、表外、投资、理财、并表等多项业务。通过试点检查工作，全面验证EAST系

统在不同规模、不同类型金融机构中的应用能力，实现跨行别、跨区域、跨产品环境下对现场检查工作的精确制导。

（3）妥善行使延伸检查权，加强跟踪后评价

2009年，银监会妥善运用延伸检查权，对银行、借款人、担保人进行有针对性的现场检查，并对企业骗、套、挪、废银行贷款问题进行严肃查处，将骗贷企业移送公安机关，将存在问题的中介机构提请主管部门处理，列入禁入银行业名单，督促商业银行严格追究相关高级管理人员责任。同时，银监会持续加强对被检查机构整改情况和相关责任人员处理情况的后续跟踪检查，对整改效果进行后评价，并及时针对现场检查中发现的共性问题进行风险预警与提示。

专栏15：重大现场检查项目

1. 对大型商业银行的现场检查

- (1) 对五家大型商业银行新发放贷款风险情况现场检查。
- (2) 对中国银行、中国建设银行、交通银行并表管理情况现场检查。
- (3) 对中国农业银行、中国建设银行信用卡业务情况现场检查。
- (4) 对中国工商银行、中国农业银行外币债券投资业务情况现场检查。
- (5) 对中国工商银行、中国银行表外业务情况现场检查。
- (6) 对中国银行贷款损失准备金情况现场检查。
- (7) 对中国银行、交通银行信息科技风险现场检查。
- (8) 对交通银行理财业务情况现场检查。

2. 对中小商业银行的现场检查

- (1) 对上海浦东发展银行表外业务现场检查。
- (2) 对民生银行济南分行和上海浦东发展银行南京分行贷款“三查”现场检查。
- (3) 对中信银行、民生银行、渤海银行、广东发展银行信息科技风险现场检查。
- (4) 对平安银行信贷管理及表外业务现场检查。
- (5) 对北京银行杭州分行和广西北部湾银行新增授信现场检查。

3. 对政策性银行及国家开发银行、邮政储蓄银行和金融资产管理公司的现场检查

- (1) 对国家开发银行信贷业务、外汇投资及资金交易业务开展两项专项检查。
- (2) 对中国农业发展银行粮棉油贷款的信贷管理和风险情况专项检查。
- (3) 对中国进出口银行新增贷款、保函和信用证业务以及总行外币债券投资、外币衍生金融产品交易开展两项专项检查。
- (4) 对邮政储蓄银行代理保险、代销基金和理财产品现场检查。
- (5) 对中国东方资产管理公司、中国信达资产管理公司投资、委托代理业务及持有金融企业股权管理情况现场检查。

4. 对农村合作金融机构的现场检查

- (1) 对江西、甘肃省联社“资金运用合规性和风险”现场检查。
- (2) 对湖北省联社履职情况现场检查。
- (3) 对河南省联社及扶沟、鄢陵县联社“案件防控制度和机制的健全性及执行力情况”现场检查。
- (4) 对上海农村商业银行信息科技风险现场检查。

5. 对非银行金融机构的现场检查

- (1) 对北京国际信托有限公司、百瑞信托有限责任公司和杭州工商信托股份有限公司的公司治理、固有业务投资风险、房地产信托业务、信托项目清算交付风险专项检查；对平安信托投资有限责任公司全面检查，组织属地银监局对36家信托公司进行全面现场检查。

- (2) 对建信租赁、工银租赁、民生租赁、交银租赁和招银租赁等5家金融租赁公司现场检查。
 - (3) 对中海油财务有限责任公司、中国电力财务有限责任公司、五矿集团财务公司等35家财务公司现场检查。
 - (4) 对大众汽车金融(中国)有限公司经销商贷款整改后续检查,丰田汽车金融(中国)有限公司操作风险专项检查,东风日产汽车金融公司全面检查,福特汽车金融(中国)有限公司内控和经销商贷款专项检查。
- 6. 对外资金融机构的现场检查**
- (1) 对11家新转制外资法人银行公司治理、风险管理、内部控制有效性全面检查。
 - (2) 对国际金融危机发生后外资银行流动性管理和风险状况现场检查。
 - (3) 对外资银行个人理财业务销售管理和投诉处理专项检查。
 - (4) 对外资银行贷款“三查”、不良贷款管理及损失准备计提情况现场检查。

4. 市场退出与风险处置

城市信用社改制与退出工作取得显著进展。截至2009年底,全国已有26家城市信用社实现市场退出或完成改制。

非银行金融机构风险化解和处置工作效果明显。7家高风险信托公司处置工作基本结束,其中,中粮集团有限公司对伊斯兰国际信托投资有限公司进行破产重组,于2009年7月成立中粮信托有限责任公司,这是全国首例成功的信托公司破产重组案例;2家信托公司进入破产重整程序;3家信托公司的处置进入破产清算司法阶段;13家历史遗留信托公司处置工作取得突破性进展。停业整顿和有问题的财务公司和金融租赁公司风险处置工作通过重组方式基本完成。

农村中小金融机构风险处置工作进一步推进。新疆哈密等4家农村信用社按照市场退出方案基本完成撤销收尾工作。

妥善处置美国某银行倒闭波及其在华子行稳健持续经营的重大风险,并实现与境外监管当局重大监管措施协调行动和同步公告,维护了金融秩序的稳定和金融消费者的权益。

(三) 监管交流与合作

1. 国内监管协作和信息共享

(1) 与国内有关职能部门的政策协调

2009年，银监会继续推动与国内有关部门的政策协调。与国土资源部联合构建银行国土信息查询系统并积极开展系统试点和推广工作，发挥土地登记信息在防范金融风险中的重要作用；与人民银行、公安部和国家工商总局联合印发《关于加强银行卡安全管理预防和打击银行卡犯罪的通知》，规范银行卡安全管理，防范信用卡业务风险；与全国人大、最高人民法院等部门协调解决信托公司的信托登记、信托证券账户设立、公司上市等问题；继续保持与发展改革委、财政部、商务部和统计局等部委的信息沟通和合作，研究制定融资租赁出口退税政策。

(2) 与国内其他金融监管部门的监管合作

2009年，银监会进一步推动与国内其他金融监管部门的信息共享和协同配合，形成监管合力，共同促进金融体系健康稳定发展。

与人民银行紧密合作，联合印发有关加强信贷结构调整，促进国民经济平稳较快发展的指导意见，引导银行业金融机构优化信贷结构，合理配置信贷资源；联合印发关于金融租赁公司和汽车金融公司发行金融债券的公告；与人民银行和财政部共同参与金融稳定理事会及相关项目下的各类工作。

会同证监会做好基金代销业务联合现场检查工作，建立基金代销业务现场检查的定期报告制度；联合展开银行集团并表管理现场检查；支持中小商业银行开办基金代销业务。

会同保监会印发《商业银行投资保险公司股权试点管理办法》，规范商业银行投资保险公司股权行为；出台系列规范性管理意见并采取联合行动，加强银行代理保险业务的管理。

2. 跨境监管交流合作

(1) 发展跨境监管合作关系

2009年银监会分别与尼日利亚、马来西亚和台湾方面监管当局签署相关备忘录和协议。截至2009年底，银监会已与美国、英国、马来西亚、澳大利亚、尼日利亚、香港等36个国家和地区的金融监管当局签署双边监管合作谅解备忘录（MOU）或合作协议。

(2) 举办跨境监管磋商

2009年银监会成功举办第四次中美监管磋商、第四次中加监管磋商、第十一次银监会香港金融管理局监管磋商。此外，与日本金融厅和韩国金融监督院共同举办第四次中日韩三方监管研讨会暨第二次三方副手会。

(3) 开展跨境监管合作

举办中国工商银行（国际）监管联席会议，与有关国家和地区的金融监管当局就银行集团的经营情况进行信息交换，并就相应监管手段和监管方法进行沟通协调。派员赴德国参加德意志银行股份有限公司国际监管联席会议，赴加拿大参加加拿大丰业银行有限公司国际监管联席会议。

专栏16：签署《海峡两岸银行业监督管理合作谅解备忘录》

2009年11月16日，大陆方面银行业监督管理机构代表刘明康与台湾方面金融监督管理机构代表陈冲正式签署《海峡两岸银行业监督管理合作谅解备忘录》。两岸银行业监督管理机构将在信息交换、机构设立、危机处置、人员交流等方面开展合作，以确保对互设银行业金融机构实施有效监管，共同维护两岸银行业稳健发展。

签署《海峡两岸银行业监督管理合作谅解备忘录》是落实2009年4月26日海协会和海基会签署的《海峡两岸金融合作协议》的具体举措，有利于进一步推动两岸银行业开展合作与交流，有利于提高两岸银行业合作水平，为两岸经贸交流和人员往来提供良好金融服务创造积极条件。《海峡两岸银行业监督管理合作谅解备忘录》在两岸金融合作历程上具有重要意义，标志着两岸银行业监管合作进入实质性阶段。

主动联系在华设有外资银行营业性机构的主要国家和地区的监管当局，加强与母国监管当局之间的信息交换；就外资银行经营风险、机构申请和高管任职资格等事宜与有关国家监管当局保持日常沟通；协助有关国家监管当局开展对中资银行设立海外分支机构的申请审批工作；为保障中资银行机构在境外的持续经营，加强与东道国监管当局的信息沟通和监管协作，并出具监管意见。

专栏17：银监会召开中国工商银行监管（国际）联席会议

银监会自成立伊始就高度重视国际监管合作机制建设，从推动与境外监管当局签署监管合作谅解备忘录、建立高层互访和磋商机制、实施跨境现场检查以及积极参与国际监管标准研究和制订等方面稳步开展工作。2009年银监会受邀正式成为金融稳定理事会和巴塞尔委员会成员，金融稳定理事会要求各成员国在2009年底前至少召开一家机构的监管联席会议，以加强各国金融监管机构对跨国金融集团的监管合作与协调。

2009年11月12日至13日，银监会在北京召开中国工商银行监管（国际）联席会议，10个国家和地区的11个监管机构的19名代表出席会议。此次会议是银监会首次主办的监管（国际）联席会议，也是我国金融监管史上的第一次监管（国际）联席会议，为跨境监管协调进行有益探索，积累宝贵经验。

（4）实施跨境现场检查

在已签署的双边监管合作谅解备忘录和合作协议的框架下，与境外监管当局合作，实施跨境现场检查。2009年，先后向香港地区派出2个现场检查组，对2家银行的当地分支机构进行现场检查。协助境外监管当局开展对其在华分支机构经营情况的检查，协调美国、菲律宾等母国监管当局在我国实施跨境检查事宜，与香港金融管理局举行跨境检查电话会议，充分沟通检查情况，促进检查信息共享。

（5）参与国际和地区性监管交流

2009年，银监会正式成为巴塞尔委员会和金融稳定理事会成员，极大提升我国在国际监管规则制定中的话语权；继续保持与世界银行（World Bank）、国际货币基金组织（IMF）、环太平洋中央银行组织（EMEAP）、东新澳中央银行组织（SEANZA）等国际或地区性监管组织或金融机构的联系；积极参加巴塞尔委员会、环太平洋中央银行组织和东新澳中央银行组织下设的银行监管工作组的研究工作和会议。

专栏18：银监会参与金融稳定理事会、巴塞尔委员会、二十国集团各项工作

1. 参与金融稳定理事会框架下的各项工作

2009年3月26日，我国成为金融稳定理事会成员，银监会作为正式成员加入金融稳定理事会，全面加入金融稳定理事会框架下的金融监管政策对话工作，积极参与该组织的全会、电话会议及专业工作层会议10余次。

2009年6月25日至29日，刘明康主席参加金融稳定理事会第一次全体会议，并就审慎监管政策、监管联席会议、薪酬机制改革等议题发表重要观点。经国务院批准，刘明康主席应邀担任金融稳定理事会下设的监管合作常设委员会副主席。

2. 参与巴塞尔委员会国际银行监管标准制定工作

2009年3月12日，银监会加入巴塞尔委员会，多层次、实质性地参与有关国际银行监管标准的制定工作。

2009年9月6日，刘明康主席应邀参加巴塞尔委员会高层会议，对资本定义、逆周期监管以及流动性监管等核心问题提出重要建议。刘明康主席的观点得到广泛认可，在新成员中发挥表率作用。此外，银监会专业人员全面参与巴塞尔委员会框架下的政策制定工作组、标准执行工作组、公司治理和宏观审慎工作组，以及流动性、资本定义等分项目组的各项工作，实质性地参与相关国际标准的制定和技术讨论。

3. 配合完成二十国集团相关工作

银监会参加二十国集团（G20）框架下三个工作组中的第一工作组，并发挥建设性作用，参与G20领导人伦敦峰会配套文件《加强审慎监管》的起草；根据国务院的部署，银监会牵头完成“加强国际金融监管”的课题研究，并参与准备G20领导人匹兹堡峰会上的中方立场文件；在银行监管领域积极推动G20领导人伦敦峰会和匹兹堡峰会相关政策建议的落实。

专栏19：银监会召开第七次国际咨询委员会

2009年6月10日至11日，银监会国际咨询委员会第七次会议在北京召开。会议讨论国际金融危机最新进展及对监管的影响、银行业监管框架及有关问题、中国和全球银行业实施新资本协议的最新进展、银行业跨境监管合作、危机下企业兼并重组的银行业服务等数项议题。银监会刘明康主席、蒋定之副主席、蔡鄂生副主席、郭利根副主席、王华庆纪委书记、王兆星副主席，国际咨询委员会外方委员沈联涛先生、杰拉尔德·科里根先生、霍华德·戴维斯爵士、安浩德爵士、罗杰·福格森先生、八城政基先生以及银监会有关部门主要负责人和部分省市银监局主要负责人出席会议。会议期间，中共中央政治局委员、国务院副总理王岐山在中南海紫光阁接见了参加会议的全体委员。

专栏20：银监会参与金融部门评估规划（FSAP）评估工作

金融部门评估规划（Financial Sector Assessment Program, FSAP）是世界银行和国际货币基金组织开展的具有较高独立性和国际影响力的金融体系外部评估。

2009年8月，银监会首次参加FSAP评估，作为我国FSAP跨部门评估组主要成员，参与29项评估项目中的20项，并独立负责巴塞尔有效银行监管核心原则的评估工作。银监会专门成立由刘明康主席担任组长的FSAP评

估领导小组，建立工作联络机制，积极认真地开展评估工作，并结合第四次核心原则自我评估，完成巴塞尔有效银行监管核心原则自我评估报告。

通过本次FSAP评估工作，银监会客观评价中国银行业监管现状，并全面系统地总结成立以来在金融体系改革和监管有效性方面的努力，以及应对本次国际金融危机的成功经验。

(四) 监管机构内部建设

1. 人力资源建设和优化配置

(1) 领导班子建设和干部竞争上岗

银监会在干部选拔任用过程中注重程序，严守纪律，使一批综合素质高、业务能力强、群众基础好的优秀干部走上各级领导岗位。在会机关开展两批干部竞争上岗工作，通过笔试、面试、民主测评、组织考察、任前公示等各个环节的遴选，共有33名干部走上处级及以上领导岗位；在部分银监局开展副局长、纪委书记职位的竞争上岗工作。

(2) 人才交流和挂职锻炼

进一步深入做好人才挂职交流工作，共选调60名派出机构优秀业务骨干到会机关挂职，选派6名业务骨干到西藏、青海银监局挂职，选派5名监管人才到商业银行挂职，选派8名优秀干部到地方政府挂职，选派1名优秀人才参加第十批“博士服务团”挂职，选派33名西部监管干部到东部发达地区挂职锻炼。

(3) 专业岗位建设

印发《中国银监会机关主监管员、主查员竞聘工作实施方案》，完成会机关第一批7个主监管员岗位、5个主查员岗位的竞聘工作，完成上海银监局交行主监管员（副巡视员）竞聘工作。为进一步提高其专业能力和监管素养，专门举办“双主员”培训班，培训会机关“双主员”和监管业务骨干29人。

(4) 优秀人才选拔和录取

引进海外高层次优秀人才13人，向中央“千人计划”推荐优秀人才3名，招录公务员597人，直属事业单位工作人员13人，改善队伍的专业、知识和年龄结构。

(5) 人力资源配置优化

根据“高风险高密度监管、低风险低密度监管”的原则，对全系统2,200名编制进行调整，充实监管工作较重银监局的人员力量，重点解决监管办事处资源整合后的人员编制调整问题，并对部分银监局内设机构及监管办事处进行调整。

2. 员工培训

继续强化培训力度，举办监管培训班、监管英语培训班和新入会员工培训班等各类培训班21个，专题讲座5次，培训监管人员3,830人次；境外培训工作进一步发展，与香港金融管理局合作，举办3期银监分局局长培训班，培训银监分局局长150人；培训合作交流进一步丰富，与有关国家中央银行

培训机构合作，在境内举办两期领导力培训班，培训周边国家金融机构高层管理人员40人；培训保障系统不断充实，启动约30万字的国外监管培训教材翻译工作，完善集学习、测试于一体的“三大模块”多功能培训测试系统。

3. 文化建设

2009年，银监会全面推进监管文化建设，形式更加多样，途径更加丰富，效果更加明显。开展评先创优工作，评选并表彰银监会系统75家“文明单位”、10家“学习型组织标兵单位”、101名“监管标兵”、10名“知识型职工标兵”；举办包括金融青年学习讲坛、中国金融青年论坛在内的各类文化活动，推动“网上咨询茶座”、“网上青年论坛”、“团委邮箱”等网上工作学习平台建设；以建国60周年为契机，隆重举办第二届职工运动会，弘扬健康活泼、积极进取、团结拼搏的文化氛围。

4. 反腐倡廉建设

2009年，银监会继续贯彻“抓廉政促监管、抓廉政促发展”的理念，进一步强化内部监督制约作用，监管权力的运用更加规范化、程序化、法制化。



2009年2月6日，王华庆纪委书记在银监会系统2009年度纪检监察工作会议上做工作报告。

（1）惩治和预防腐败体系建设

组织9个检查组对12个银监局、2个直管金融机构和会机关9个部门惩治和预防腐败体系建设情况进行抽查，有效推动惩防体系建设各项任务的落实。

（2）内部监督

履责问责立项6个，问责12人；开展教育清理“回头看”，查纠问题14个，批评教育或组织处分23人；积极开展行风评议工作，全系统开设行风监督热线35个。

（3）党风廉政建设巡视

组织5个巡视组对12个银监局和1家直管金融机构进行巡视，被巡视单位发现问题463个，提出整改意见和建议301条。

（4）领导干部作风建设与廉洁自律

组织各级纪委负责人同下级党政主要负责人谈话2,568次，领导干部述职述廉10,344人次，任前廉政谈话2,843人次，诫勉谈话437人次，函询质询181人次，党风廉政建设责任追究16人。

（5）案件查处和信访核查

立案查处各类违纪违法案件19件，受理信访举报1,199件，办结率90.58%，其中处理银行业金融机构等信访举报454件。

（6）执法监察、效能监察和内审工作

组建执法监察组236个，发现问题1,490个，提出意见和建议671条，落实整改措施417条，完善规章制度88条；对8个银监局和1家直管金融机构主要负责人进行离任经济责任审计。

（7）治理商业贿赂

2009年共受理涉及商业贿赂信访10件，核查办结5件；收到有关银行业金融机构上报的商业贿赂案件32起，涉案人员39人次。

专栏21：银行业反腐倡廉警示教育巡展

2009年，为深入贯彻落实中央反腐倡廉决策部署、加强银行业党风廉政建设和反腐倡廉工作，创新教育方法，提高教育成效，银监会根据我国银行业特点和工作重点，统一组织银行业反腐倡廉警示教育巡展。贺国强、王岐山、何勇等中央领导同志出席首展活动并给予高度评价，中央纪委等8个中央国家部委负责同志，人民银行、证监会、保监会领导班子成员和19家金融机构负责人参加首展。

展览共分为三部分。第一部分展示党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央关于反腐倡廉建设的重要论述；第二部分展示银行业从教育、制度、监督、改革、纠风和惩处6个方面推进反腐倡廉建设所取得的成绩；第三部分集中展出近年来在银行业发生的100个违规违纪违法典型案例。整个展览图文并茂，生动活泼，发人深省。

银行业反腐倡廉警示教育巡展首先在银监会机关举办，随后在全国各主要城市巡回进行。据不完全统计，银监会系统18,922人，银行业金融机构840家、368,357人参观巡展。



2009年7月21日，刘明康主席陪同贺国强、王岐山、何勇等中央领导同志出席“银行业反腐倡廉警示教育巡展”首展活动。

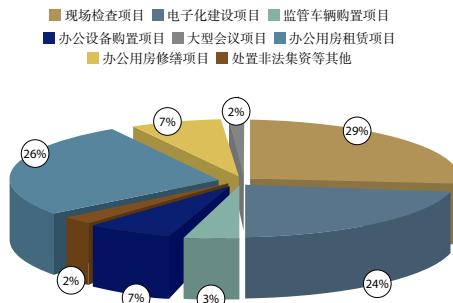
5. 财务资源配置

2009年，银监会集中资金解决监管工作中最为迫切和重要的问题，最大限度发挥财务预算资金使用效率，保证银行业监管工作顺利开展。在安排各级机构履行日常监管职责所需基本支出预算基础上，重点保障维护边疆地区金融秩序稳定、遭受自然灾害机构灾后重建、改善监管任务重和艰苦边远地区派出机构办公条件等方面的资金需求。加强政府采购工作制度建设，进一步加大现场检查、稽查办案、监管信息化建设等方面的资金投入，为不断提高监管工作效率，改善监管工作条件提供有力财务保障。

6. 机关服务工作

积极探索行政管理和后勤服务工作新思路，圆满完成会议接待服务、固定资产管理、节能减排、职工医疗保健等多方面工作，坚持为银行业监管提供优质服务和可靠保障。

图10：银监会各项目支出预算占全年项目支出预算的比例情况（2009年）





五、重大监管行动



(一) 资本监管

1. 实施动态资本监管，坚守资本充足底线

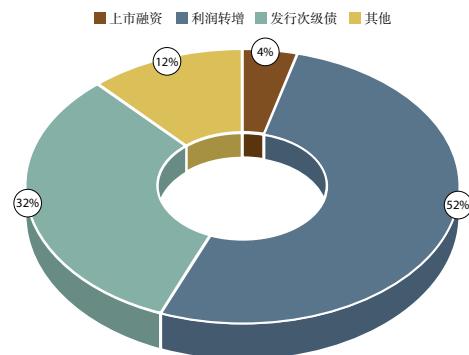
一是针对2009年上半年信贷增长过快引起银行资本充足率下降的情况，通过召开专题座谈会、发出《资本监管预警通知书》和暂停市场准入事项审批等手段，督促商业银行以增资扩股、适当压缩风险资产、多提拨备、核销不良、审慎分红等各种手段尽快补充资本。二是加强农村中小金融机构资本约束制度建设，对于资本充足率不达标或资本充足率下滑的机构，严格限制资产规模、压缩非农贷款。同时，鼓励农村合作金融机构采取增资扩股、转增股本等多种手段维持资本充足率稳定。三是密切关注外资银行资本的抗风险能力，督促外资银行提高贷款损失准备计提力度，坚守资本充足率监管底线。四是推动信托公司建立以净资本为核心的风险控制指标体系；根据信托公司净资本等风险控制指标情况、内控水平等将信托公司划分为不同类别，实行差异化监管，鼓励低风险公司开展业务创新、行业整合，对高风险公司进行业务限制和风险总量控制。

2. 发布次级债管理新规，提升资本质量

印发《关于完善商业银行资本补充机制的通知》，要求在资本补充结构上优先补充核心资本，强调股东的持续注资责任和承担补充核心资本首要责任；要求商业银行在计算资本充足率时，从计入附属资本的长期次级债务中全额扣减本行持有其他银行长期次级债务的额度，并按照“新老有别”原则，对2009年7月1日以后持有的其他银行长期次级债务全额扣减。

3. 推动新资本协议实施工作

图11：主要商业银行资本补充来源分布图（2009年）



专栏22：积极推进银行业实施新资本协议

为推进新资本协议银行的实施进展，银监会在规制制定和准备实施等方面做了大量工作。

在规制制定方面，修订并颁布《商业银行资本充足率监督检查指引》等7个新资本协议实施配套监管文件，就《商业银行实施新资本协议申请和审批指引》和《商业银行资本充足率监管报表及填报指引》征求意见。本次指引修订充分借鉴巴塞尔委员会相关文件，确保我国实施新资本协议相关规制能够体现国际监管规制修改的最新要求。

在准备实施方面，对实施新资本协议银行进行两次定量影响测算，了解实施新资本协议对相关银行资本水平可能产生的影响。2009年3月至4月期间，对第一批新资本协议银行的实施情况进行全面调研。2009年10月，开始对实施新资本协议进行预评估，并将于2010年4月结束。

此外，为帮助监管人员和商业银行技术专家更好地掌握国际动向，确保我国银行业新资本协议实施质量，银监会继续坚持“请进来、走出去”的策略，除参加各类国际研讨会外，还邀请国际监管组织和境外监管当局及商业银行专家开展专题交流，并承办金融稳定学院（FSI）关于新资本协议信用风险的研讨会。

在银监会的大力推动下，商业银行新资本协议实施准备工作有序推进，风险管理水平不断提高。



2009年11月5日，王兆星副主席出席新资本协议实施预评估启动工作会议。

继续推进新资本协议实施准备工作，一是修订并颁布7个新资本协议实施配套监管文件，基本建立新资本协议实施政策框架；二是全面调研商业银行实施新资本协议准备情况，完成第二次定量影响测算，启动预评估工作，并开展金融部门评估规划（FSAP）等相关工作；三是要求有关银行业金融机构尽快制定资本补充规划，包括未来1年资本补充规划和未来3—5年的中长期资本补充规划。

（二）公司治理监管

银监会高度重视银行业金融机构的公司治理问题，将提升公司治理水平作为实施宏观审慎监管和逆周期动态监管的重要内容与防范系统性风险的基础工作。

1. 加强公司治理规章制度建设

制定印发《关于进一步完善中小商业银行公司治理的指导意见》、《加强外资转制法人银行公司治理指导意见》和《关于建立健全农村合作金融机构激励约束机制的指导意见》，督促深入落实《国有商业银行公司治理及相关监管指引》。

2. 强化董事、高级管理人员履职责任约束

要求银行业金融机构董事会履行“受托职责”和“看管职责”，了解业务运营结构，正确处理业务发展、风险防控与激励约束的关系；指导商业银行按照明责、履职、评价、监督、问责的要求，加强对董事、高级管理人员履职评价；实施对董事、高级管理人员履职监管再评价，并将再评价结果作为实施监管措施的重要依据。

3. 推进稳健薪酬机制监管

正式将商业银行薪酬机制纳入监管范畴，研究制定《商业银行稳健薪酬监管指引》，积极倡导并督促银行业金融机构加强薪酬机制管理，从薪酬结构、薪酬管理、薪酬监管等多个方面提出监管要求，明确规定商业银行薪酬特别是可变薪酬应与风险水平和风险控制水平相挂钩，当前利益应与长期稳健经营相结合，根据风险暴露因素严格设定可变薪酬分期支付和重大风险损失扣回制度，防止不当激励和激励过度。

4. 妥善处理利益相关者关系

一是加强与股东的会商协调。指导银行业金融机构科学制定与自身规模、业务产品和复杂程度相适应的资本补充规划，加强与法人股东及一般投资者的沟通协调，多渠道提高资本质量和资本充足水平。

二是提升客户管理水平。督促银行业金融机构加强市场调查、客户细分和差异化管理，关注细节和人文关怀，了解客户需求，提升客户服务质量和资本充足水平。

(三) 内部控制监管

1. 督促银行业金融机构加强基础性建设

要求完善内部控制机制，加强信息系统建设和流程银行建设，加强合规文化建设，不断优化组织框架和业务规程，不断加强自我约束和相互制衡。

2. 引导银行业金融机构完善内控制约机制

建立完善事前防范、事中控制、事后监督和纠正的动态控制过程和机制。重点关注财务、风险管理、运营、合规等四个方面的内部控制。细化落实内部控制环境、风险识别与评估、内部控制措施、监督评价与纠正、信息交流与反馈等五个内控要素的制度建设和制度执行。

3. 强化监督问责制度

通过开展现场检查、非现场监管、监管评级等多种方式督促银行业金融机构加强内部控制，并将内部控制评价结果作为对其进行风险评估的重要内容和市场准入管理的重要依据。

(四) 信用风险监管

1. 加强信贷投放的窗口指导和风险指标监管

持续跟踪研究经济形势和监测银行业信用风险变化，综合运用经济金融形势季度通报会、分类别银行业金融机构季度风险例会、监管会谈等多种形式，加大信用风险提示和预警，加大对信贷投放节奏和结构的有效督导；要求银行业金融机构警惕新增贷款风险问题，提高资本质量，提升有效拨备，避免信贷非理性增长，防止信贷投放大起大落，确保风险资产与资本、核心资本匹配增长。

2. 加强对重点行业、领域信贷风险的监管

加强对地方融资平台信贷风险的监管。深入开展地方融资平台信贷风险调研，促成有关部门印发规范性文件，清理平台公司相关风险；通过风险分析例会等方式提示风险，督促银行业金融机构对地方融资平台信用风险进行全面排查，分门别类落实风险缓释、资产保全措施，完善抵押担保和偿债资金安排，切实加强风险管控。

加大对固定资产信贷风险的监管。对固定资产信贷风险进行持续监测分析和预警提示；印发《固定资产贷款管理暂行办法》和《项目融资业务指引》，引导银行业金融机构加强信贷管理，从源头上控制信贷资金被挪用；督促落实固定资产项目资本金管理制度，防范项目资本金不实不足问题，警惕以债务性资金作为项目资本金的风险；要求严格执行授信审查审批程序，加强放款管理，加大合规性检查力度，防控违规授信。

积极防范房地产信贷风险和个人贷款业务风险。持续加强对房地产信贷风险的监测分析和预警；督促银行业金融机构规范房地产开发贷款管理，严禁为不符合规定的开发项目发放贷款；加强按揭贷款风险管理，严格放贷政策和放贷标准，加强个人贷款业务“三查”，严格执行面谈、面签和居访制度。

3. 强化对集团客户授信的监控

继续引导银行业金融机构进一步提高信贷资源配置能力，加强集团客户授信管理，防范授信集中度风险。多次提示授信集中度风险，要求中小银行和农村金融机构强化大额贷款和集中授信管理；开展大型商业银行大客户不良信贷检查，督促加强清收、核销、资产保全等措施；扩大大额授信风险信息共享范围，覆盖190多家银行业金融机构；严格执行单一客户10%和集团客户15%的授信高限，引导企业集团通过发债或银团贷款等方式融资。

4. 督促提升资产质量和风险防御能力

推动银行业金融机构提升资产质量和风险抵补能力取得明显成效。一是加强对信用违约情况的动态监测。二是加强不良资产监管，继续实现不良贷款低位“双降”和风险抵补能力高位提升。2009年底，商业银行不良贷款余额4,973亿元，比年初减少630亿元，不良贷款率1.58%，比年初下降0.84个百分点；拨备覆盖率155%，比年初上升38.6个百分点。三是推动银行业金融机构加快呆账贷款核销工作。

（五）市场风险监管

1. 完善市场风险管理工具

开展针对银行业金融机构建立市场风险管理计量参考基准有关情况的调查，范围包括105家债券交易较为活跃的银行业金融机构。根据调查结果，梳理总结银行业市场风险管理计量参考基准的使用情况，提出针对性建议，督促银行业金融机构持续完善市场风险管理功能。

2. 强化债券投资风险管理

印发《关于加强商业银行债券投资风险管理的通知》，对商业银行债券投资业务提出明确监管要求，指导和督促商业银行分析和应对国内、外金融市场环境变化，建立完善与业务发展相适应的债券投资风险管理机制。

3. 加强衍生产品交易风险管理

印发《关于进一步加强银行业金融机构与机构客户交易衍生产品风险管理的通知》，从机构客户适合度评估、信息披露、销售行为管理、交易后续服务与内部制度建设等方面对银行业金融机构衍生产品交易进行规范，严禁杠杆率过高，产品过度复杂和低透明度的衍生产品交易。

4. 规范个人理财业务风险管理

印发《关于进一步规范商业银行个人理财业务投资管理有关问题的通知》，要求商业银行将理财业务投资管理纳入风险管理体系，建立健全相应的内部控制和风险管理制度；实行前、中、后台分离，加强日常风险指标监测；对理财资金进行科学有效的投资管理，合理进行资产配置，分散投资风险并计提必要的风险拨备。

(六) 操作风险监管

1. 督促加强操作风险管理制度建设

一是要求银行业金融机构建立健全操作风险管理制度和管理架构，进一步明晰各部门职能，充分落实预防操作风险职责。二是督促按照《商业银行操作风险监管资本计量指引》，加强内部制度建设，做好实施新资本协议下对操作风险计提监管资本的准备。

2. 继续加大案件风险防控治理

银监会正式设立银行业案件稽查局一年以来，充分发挥功能监管作用，与公安部、审计署、证监会、保监会以及各银行业金融机构保持密切的联系与沟通，交流工作经验，拓宽工作思路，完善工作措施。一是推进案件防控长效机制建设。印发《关于促进银行业金融机构进一步加强案件防控工作的通知》，实行发生案件与资本管理、市场准入、责任追究和联动监管“四挂钩”政策。印发《银行业金融机构建立存款风险滚动式检查制度的指导意见》，使存款风险检查工作制度化、规范化。印发《银行业金融机构案件信息统计制度》，发挥案件信息统计的信息汇总、决策咨询和监督运行等功能。二是强化案件防控预警工作。选择具有苗头性、倾向性的案件，及时印发案件风险提示和案情通报。认真做好案件信息统计分析工作，按月通报情况。深入案发现场与有关人员座谈，组织专题调研。三是加强案防队伍建设，实施以会代训，不断提高案防和安保工作人员素质。

专栏23：银监会防控银行业案件情况

2009年，银监会采取积极有效措施，开展案件风险突查，对地区、机构分类指导，对大案要案重点督导，严格责任追究，有效遏制上半年案件高发态势，取得显著成果。

1. 开展大规模案件风险排查，遏制大要案突发势头。开展银行业金融机构、担保机构和典当机构的贷款检查，遏制该领域案件蔓延。发现有问题担保贷款1.24万笔，186.63亿元，发现银行向担保机构及典当机构发放的有问题贷款417笔，1.87亿元。开展存款及票据业务案件风险排查，打击金融诈骗犯罪。排查发现案件线索15个，涉案金额7.4亿元。开展“回头看”活动，巩固案件风险排查成果，排查出各类风险隐患47,300多个；挖出案件线索11个，涉及金额2,800多万元；成功处理风险事件197起，涉及金额15.92亿元；发现涉嫌洗钱案件线索4个。

2. 加强案件防控工作的组织协调，形成强大案件防控合力。2009年初，银监会案件稽查局与10个银监局分别举行“一对一”会商，共同确定年度案防工作目标。4月，组织召开9个银监局案防工作会议，开展有声势、有规模的案防活动。5月，组织召开银行业案件防控和安全保卫工作会议。

3. 大力推动安全保卫工作，提升银行业安全防范能力。抓好首都国庆60周年庆典活动银行业金融机构安保工作；组织开展银行业安全保卫专项检查，覆盖营业网点、自助设备、自助银行、业务现金库、保管箱库等，自查率达到100%；及时抓好敏感地区银行业安保维稳工作；促进修订银行业安保规范，并筹备召开银行业安全保卫工作联席会议。

3. 信息科技风险监管取得新突破

(1) 推进信息科技风险监管制度建设。一是印发《商业银行信息科技风险管理指引》，要求商业银行加强信息科技治理，建立完整的管理组织架构、制度和流程。二是出台《银行业金融机构重要信息系统投产及变更管理办法》，明确银行业金融机构在重要信息系统投产及变更中的组织管理、风险评估、投产及变更控制、报告等职责要求。

(2) 信息科技监管工作取得新进展。一是制定《银行业金融机构信息科技非现场监管报表》，建立相对完整、开放的银行业金融机构信息科技风险评估体系和非现场监管系统，实现对信息科技风险的持续、有效监管；指导、推动银行业金融机构加强自我评估、自我完善，不断提升信息科技建设能力和管理水平。二是编发《商业银行信息科技风险现场检查指南》，系统指导、全面规范商业银行信息科技风险现场检查。

专栏24：银监会印发《商业银行信息科技风险管理指引》

随着银行业信息化的发展，信息科技已成为银行稳健运营和发展的重要因素，为加强商业银行信息科技风险管理，银监会于2009年3月3日印发《商业银行信息科技风险管理指引》。

1. 将信息科技风险的定义从信息系统和信息系统风险拓展至信息科技和信息科技风险，全面涵盖商业银行的信息科技活动。
2. 重点关注法人银行业金融机构信息科技风险，其他银行业金融机构参照该指引执行。
3. 重点明确信息科技治理内容，充实并细化对商业银行在治理层面的具体要求。
4. 明确提出信息科技风险管理内外部审计要求。
5. 参照国际国内的标准和成功实践，对商业银行信息安全、业务连续性管理和外包等方面提出高标准、高要求。
6. 加强对客户信息的保护。

(七) 流动性风险监管

2009年，银监会积极引导商业银行加强流动性风险管理。一是印发《商业银行流动性风险管理指引》。二是持续监测流动性风险变化并认真开展风险排查和现场检查。严格执行存贷比、客户授信集中度等监管指标，着重加大对流动性压力较大机构的风险监测，有效开展流动性风险排查和现场检查，密切跟踪监测大额异动资金和大额出入境资金，防止流动性短期大幅波动。三是督促做好压力测试和防范措施。在压力测试的基础上，制定风险管理预案，提前做好安排和计划。要求流动性缺口较大的银行业金融机构及时调整资产负债结构或补充资本，严防流动性风险。四是参与制定金融机构流动性风险应急预案，同时督促境内外资银行落实《境内外资银行流动性风险应急预案》，从风险预警、报告、评估、应急处置措施等方面加强配套建设。

(八) 声誉风险监管

银监会成立以来，一直以保护金融消费者权益、维护金融稳定为根本目标，要求商业银行建立包括声誉风险在内的全面风险管理体系。一是于2006年将声誉风险管理要求和评估方法纳入《银监会非现场监管指引（试行）》，将声誉风险作为日常监管要素之一。二是于2009年8月印发《商业银行声誉风险管理指引》，要求商业银行建立声誉风险各项机制，明确有效处置声誉事件的原则和方法。三是召开中国银行业声誉风险管理培训会议，就声誉风险定义及范畴，国际声誉风险管理先进做法，国内银行声誉风险管理实施原则及方法等对主要商业银行开展培训。四是印发商业银行声誉风险分级分类管理办法和《商业银行声誉风险管理指引》实施要求。截至2009年底，全国已有近20家商业银行制定各自的声誉风险管理实施细则，建立声誉事件报告制度，制定并完善重大声誉事件应急处置机制和相关应急预案。

专栏25：银监会印发《商业银行声誉风险管理指引》

为引导商业银行有效管理声誉风险，完善全面风险管理体系，更好地维护金融消费者权益，银监会于2009年8月25日印发《商业银行声誉风险管理指引》。该指引共13条，主要包括六方面内容：

1. 明确声誉风险和声誉事件的定义。
2. 明确要求商业银行将声誉风险管理纳入公司治理及全面风险管理体系，主动、有效地防范声誉风险和应对声誉事件。
3. 突出强调董事会的核心作用和职责，要求商业银行董事会承担声誉风险管理的最终责任，并授权和监督高级管理人员履行管理职责。
4. 对商业银行建立声誉风险管理提出规范性要求。
5. 明确有效处置重大声誉事件的原则和方法，要求商业银行制定重大声誉事件应急预案。
6. 对声誉风险提出监管要求，将商业银行声誉风险管理纳入持续监管框架，将商业银行声誉风险状况和管理水平作为市场准入的参考条件，对存在声誉风险问题或重大声誉事件处置中存在严重过失的商业银行，可依法采取相应监管措施。

(九) 处置非法集资工作

2009年，银监会积极履行处置非法集资部际联席会议牵头部门职责，与有关部门和地方政府共同努力，推动处置非法集资工作有效开展。一是形成比较完善的打击处置非法集资和加强案件查处督导协调机制。二是加强沟通协调，积极推动立法、司法机关制定出台非法集资相关法律和政策。三是加强非法集资案件形势监测和分析。四是开展一系列宣传教育活动，提高社会公众风险防范意识，妥善处置群体性上访事件。

(十) 融资性担保业务工作

2009年2月5日，国务院办公厅印发《关于进一步明确融资性担保业务监管职责的通知》（国办发〔2009〕7号），决定建立银监会牵头，发展改革委、工业和信息化部、财政部、商务部、人民银行、工商总局、法制办参加的融资性担保业务监管部际联席会议，办公室设在银监会。

融资性担保业务监管部际联席会议负责研究制订促进融资性担保业务发展的政策措施，拟定融资性担保业务监督管理制度，协调相关部门共同解决融资性担保业务监管中的重大问题，指导地方政府对融资性担保业务进行监管和风险处置。融资性担保机构实行省（区、市）人民政府属地管理。省（区、市）人民政府按照“谁审批设立，谁负责监管，谁负责风险处置与市场退出”的原则确定监管部门，具体负责本地区融资性担保机构的设立审批、关闭、日常监管和风险处置，并负责向融资性担保业务监管部际联席会议报告工作。

2009年9月23日，银监会设立融资性担保业务工作部，负责承担融资性担保业务监管部际联席会议日常工作，一手抓监管法规制度的研究制订，一手抓监管和风险处置的指导工作，完善监管体制机制各项工作进展顺利。

(十一) 推动实施新会计准则

2009年，我国农村金融机构和金融资产管理公司开始实施新会计准则，标志着我国银行业金融机构全面实施新会计准则，实现银行业会计标准的国际化。银监会密切关注会计准则执行效果，开展对新会计准则实施情况的评估工作，结果表明，银行业金融机构能够按照新会计准则编制财务会计报告，建立适应新会计准则的业务管理制度和风险管理系统，财务会计理念发生重大转变。

2009年，银监会正式成为巴塞尔委员会和国际金融稳定理事会成员，积极参与建立全球统一财务报告准则的各项工作，在推动国际会计准则改革完善过程中发挥积极作用。同时，成立内部跨部门研究小组，并成立由9家主要商业银行参加的银行业会计准则研究工作组，加强对热点会计问题的研究，提升我国在国际银行监管规则和会计准则制定过程中的话语权。





六、加强信息披露与市场约束

(一) 政务公开与监管透明度建设

1. 政务公开

2009年，银监会不断完善政府信息公开工作体制机制，积极推进政务公开。

银监会系统共向被监管对象公开银行业监管规章、规范性文件1,668项次，公开银行业监管法规和相关政策2,105项次，公开银行业监管行政审批程序、监管程序和处罚程序459项次，公开银行业监管行政审批和处罚结果13,594项，公开相关统计数据和监管信息5,555次，公开银监会及派出机构自律性规定360个。

不断完善新闻发布和信息披露工作。先后召开10次新闻通报会，组织百余名记者进行30余次专题调研采访，安排4次网络“在线访谈”。通过官方网站发布大量相关政府信息及各类政策法规或规范性文件，并就《消费金融公司试点管理办法》、《固定资产贷款管理暂行办法》、《流动资金贷款管理暂行办法》等10多项法规或规范性文件公开向社会征求意见。

切实做好依申请公开工作。自《政府信息公开条例》正式施行以来，银监会机关共受理29人、1家机构提出的有效政府信息公开申请37份，全部在规定时限答复申请人，办结率100%，确保社会公众的知情权。

及时准确公开政府信息目录和指南。汇总编制《银监会政府信息公开目录》，并在官方网站对外发布。

2. 关注金融消费者诉求

2009年，银监会积极维护金融消费者的合法权益，密切关注金融消费者诉求，并督促银行业金融机构切实解决金融消费者合法诉求。

建立健全银行业消费者行为保护制度措施。针对信用卡的操作规范和风险管理，要求银行业金融机构强化信息披露，妥善保管客户信息，起草《商业银行信用卡业务管理办法》，从各环节上细化信用卡业务经营行为规范；针对个人理财业务，印发《关于进一步规范商业银行个人理财业务投资管理有关问题的通知》，从源头管控理财市场风险，明确要求商业银行不得将理财客户的资金用于投资高风险或结构过于复杂的金融产品；规范机构客户衍生产品交易风险管理，印发《关于进一步加强银行业金融机构与机构客户交易衍生产品风险管理的通知》，重点从机构客户的适合度评估与把握真实需求背景、充分信息披露与销售行为管理、交易后续服务与内部制度建设、风险管理与防范等方面进行规范；严格规范银行代销保险业务，要求银行必须建立客户适合度评估制度，并根据产品风险等级提高销售门槛。

完善客户投诉处理机制。银监会引导督促银行业金融机构明确投诉处理部门，优化资源配置，保证投诉处理的公开透明，并建立投诉联动、检查回顾制度，有效落实银行业金融机构的投诉处理职责。同时，银监会还组织行业协会建设金融消费者的再投诉处理机制。

3. 市场互动平台

2009年，银监会市场互动平台举办4次论坛活动，论坛议题包括：声誉风险的定义、管理及监管；国际金融危机中银行业面临的严峻挑战及银行监管应对；加强信用评级机构监管的有关问题；人类的心理对经济复苏的影响等。

银监会还与国内外知名律师事务所、会计师事务所以及评级公司等中介机构开展沟通和交流，通过会谈等方式，使有关中介机构进一步了解银监会在监管工作方面的努力和进展，有助于进一步增进其对国内银行业状况和银监会监管实践的了解。

专栏26：加强信用卡业务管理，防范信用卡犯罪，维护金融消费者权益

2009年，银监会针对信用卡业务中出现的不规范、不审慎行为，采取一系列有效措施，持续推动信用卡业务健康有序发展。

1. 规范银行卡安全管理。2009年4月，银监会与人民银行、公安部和工商总局联合印发《关于加强银行卡安全管理预防和打击银行卡犯罪的通知》，对信用卡发卡、银行卡交易、持卡人信息安全、银行卡受理终端机具安全管理等做出明确规定。
2. 规范信用卡业务和风险管理。印发《关于进一步规范信用卡业务的通知》以及《关于进一步加强信用卡业务风险管理的通知》。
3. 加强信用卡风险监管。通报并分析近年来信用卡违规违法案例和行为特点，提示相关风险，提出明确监管要求。同时，开展专项现场检查，对信用卡业务存在的问题，采取相应监管措施。

（二）行业自律

2009年，中国银行业协会积极组织会员单位贯彻落实国家“保增长、扩内需、调结构、惠民生”的宏观调控政策，督促和引领商业银行在有效防范风险的前提下，支持经济稳健发展，认真履行行业自律职能。制定《银行理财产品宣传示范文本》、《中国银行业零售业务服务规范》、《中国银行业客户服务中心服务规范》、《中国银行业营业网点大堂经理服务规范》，进一步加强行业自律保障制度体系建设；印发《中国银行业协会自律工作委员会关于为严重老弱病残等特殊客户做好人性化服务的紧急通知》、《关于自律规范做好存量房贷款利率调整相关工作的提示》、《关于规范个人房地产按揭贷款业务维护市场秩序的自律共识》、《2008年银行业服务改进情况报告》等文件；成立金融租赁专业委员会；组织开展“2008年度中国银行业文明规范服务示范单位复查”、“2009年度中国银行业文明规范服务百佳示范单位评选”、“银行业贷款‘三查’优秀报告评选展示”以及“中国银行业世博金融服务”等系列活动；举办“金融业务与热点问题讲习班”、“银行前沿问题大讲堂”、“中国融资租赁高峰论坛”以及“金融租赁业务讨论会”等系列论坛。

2009年，中国信托业协会起草《信托公司证券投资信托业务自律公约》和《提升信托公司银信合作自主管理能力业务指引》，旨在建立自律情况监督制度，鼓励自觉自律，抵制、谴责恶意竞争和损害行业利益行为，加强同业自律管理。中国财务公司协会对财务公司开展自律检查，着力推动合规文化和诚信文化建设。





七、履行社会责任

(一) 支援地震灾区灾后重建

2009年，按照党中央、国务院的统一部署，在银监会汶川地震灾后恢复重建工作协调小组的领导下，银行业金融机构全力支持地震灾区恢复重建工作，及时出台相关信贷政策，加大信贷投放力度，支持灾区基础设施、产业重建和城镇建设，取得积极成效。

1. 加大贷款投放力度

截至2009年底，四川、甘肃、陕西银行业金融机构对灾后恢复重建授信合计5,456.7亿元，累计发放贷款3,905.6亿元，其中2009年发放2,125.3亿元。从贷款发放主体看，大型商业银行是灾后恢复重建贷款发放的主力军，贷款主要投向基础设施、产业重建等领域。同时，加大涉农贷款、城乡住房贷款和中小企业贷款的投放金额，有力保障灾区居民生活，有效支持当地农户农房重建和小企业恢复生产，圆满完成灾区符合条件农户农房重建贷款的发放工作。

2. 规范贷款核销

进一步规范灾后重建中的贷款核销工作。要求银行业金融机构高度重视呆账核销工作，提高呆账核销的真实性，并做到“账销案存权在”，加大对呆账的资产保全力度，确保平衡好各方利益，使核销过程最大限度地公平有序进行。

3. 科学灵活把握监管尺度

督促灾区银行业金融机构大力支持灾后重建，积极落实银监会“不催收催缴、不罚息，不作不良记录，不影响其他救灾信贷支持”的“四不政策”。2009年，灾区银行业金融机构对32.1万户客户执行“四不政策”，涉及金额544亿元。

4. 支持灾区“三农”恢复重建

建立银行业金融机构支持灾后恢复重建情况统计报告制度和地震灾区困难农户住房重建担保贷款情况统计周报制度，推动信贷支持灾后恢复重建工作。组织召开2次地震灾区三省银监局和省农村信用社联合社负责人座谈会，研究做好农房重建信贷支持工作。同时，主动加强与地方政府的沟通，协调地方政府尽快建立困难农户农房重建贷款担保基金或成立担保公司，督促银行业金融机构向困难农户发放贷款。截至2009年底，累计向83.7万户符合贷款条件农户发放农房重建贷款180亿元。其中，农村中小金融机构累计向23.2万困难农户发放农房重建贷款44.6亿元。



云南红河银监分局送温暖献爱心投身公益。

(二) 做好上海世博会、广州亚运会金融服务准备工作

做好2010年上海世博会相关准备工作，创造良好的金融服务环境。完善外币兑换相关服务，做好无障碍金融服务工作，保障金融服务体系正常运行，保持网络信息畅通；要求各商业银行加强对上海及其周边地区自助机具的检查、升级、维护和管理工作，开展可受理外卡的机具布放和维护工作，积极开展商户培训，规范刷卡消费服务程序，切实防范伪卡欺诈行为，确保世博会期间用卡安全；确保信息系统安全、稳定、高效运行，加强对网上银行、银行卡系统的风险监测和安全防范；建立规范的客户投诉处理程序和快速应对机制，优化客户投诉处理的资源配置，建立有效的媒体宣传协调和信息通报机制；认真落实并组织开展各项反恐防暴预案演练，对重点设施、重点区域实施有效安全管控。

引导银行业做好广州亚运会准备工作，确保亚运会期间优质高效金融服务。要求各银行业金融机构成立专门领导小组，统筹安排亚运会期间信息科技保障工作；加强对核心业务系统、网上银行、电话银行、手机银行、自助机具、银行卡等系统的安全评估和检查，确保金融服务连续性；组织开展广东银行业迎亚运文明优质服务系列活动，提供无障碍金融服务；建立亚运会服务投诉机制和应急处理机制，重点应对突发事件。

(三) 开展金融消费者教育

2009年，银监会公众教育服务区接受来电、来访咨询3,100余次，较2008年同比增长35%，服务公众效力、社会影响力逐年加强。举办个人理财、银行卡和网上银行等多场金融知识讲座，积极向公众普及金融知识，进行风险提示；启动“公众理财教育书架”活动，陈列《银行卡安全手册》、《银行理财》、《网上银行手册》、《警惕非法金融机构和非法金融活动》等10余种公众教育读物供公众免费索取，30余类金融银行专业书籍供免费阅读，受到来访群众的欢迎。

2009年，银监会通过子网站公众教育服务网，帮助金融消费者了解现代金融知识，树立风险意识，并先后发布个人住房贷款风险、信用卡安全使用手册及节日期间安全、理性用卡等多项风险提示。2009年7月，银监会联合中国银行业协会，北京、上海、广东、深圳四地银行业协会及当地银行业金融机构，开展“安全用卡宣传周”活动，宣传银行卡使用常识和风险防范知识。2009年11月，银监会与中国银行业协会、部分商业银行共同举办公众理财教育系列展览，普及基础理财知识，培养公众科学理财意识。

在银监会的大力倡导与推动下，2009年，我国银行业金融机构在全国范围内积极开展形式多样的金融消费者教育公益活动，在社会上引起良好反响。

(四) 推进“送金融知识下乡”活动

2009年，银监会团委组织动员银行业青年在全国范围内持续开展“送金融知识下乡”活动，在农村地区普及金融知识、改善征信环境，联合团中央开发并推广“农村青年创业小额贷款”等金融创新产品。据不完全统计，各地共举办大型金融知识咨询活动1,000多场次，接受农民群众咨询700多万人次，发放金融宣传资料1,000万份，发放金融书籍、知识光碟150万册，金融青年志愿者走访农户100万户以上。各银行业金融机构向团组织推荐的4.5万名农村创业青年发放农村青年创业小额贷款142亿元。该项活动全面覆盖31个省、自治区、直辖市，受到各地农民群众的普遍欢迎。



2009年4月，银行业青年志愿者在山西吕梁开展“送金融知识下乡”集中宣传活动。



“送金融知识下乡”活动在安徽寿县受到当地群众的热烈欢迎。

(五) 支持公益事业、贫困地区发展和青年创业就业工作

2009年，银监会积极开展扶贫济困活动，募集捐款310万元在四川、甘肃省的贫困地区捐建两所金融希望小学；设立金融希望奖助学金，专项帮扶贫困地区教育事业，捐助公益助学款34.88万元；先后组织参加贫困母亲等募捐行动。此外，中国银行业协会还出资在郑州创建眼科手术培训中心，积极关注慈善事业、关爱社会。

2009年，银监会积极帮助社会青年就业、创业，联合团中央印发《关于实施农村青年创业小额贷款的指导意见》，通过优惠政策为农村青年创业提供金融支持，同时发动银行业金融机构、各级派出机构推出100多个“青年就业创业见习基地”，为未就业青年提供见习机会。

(六) 督促银行业金融机构履行社会责任

1. 首次发布《中国银行业社会责任报告》

在银监会的支持和推动下，中国银行业协会首次发布《中国银行业社会责任报告》，得到社会的广泛认可。

2. 积极支持低碳经济，推动绿色信贷

近年来，银监会陆续出台《节能减排授信工作指导意见》等措施，推动银行业金融机构采取多种方式，为解决低碳经济发展中的资金短缺问题提供有力信贷支持。截至2009年底，工商银行对环境保护重点工程项目贷款余额1,149亿元，对新能源开发项目贷款余额1,029亿元；农业银行绿色信贷贷款余额2,090亿元，比年初增加534亿元，其中，水电、风电、核电等清洁能源项目贷款1,345亿元，水利、环境管理贷款406亿元；中国银行绿色信贷及低碳金融业务贷款余额1,661亿元，较年初增加483亿元，其中清洁能源项目贷款1,156亿元；建设银行绿色信贷贷款余额2,270亿元，比年初增加360亿元，其中支持清洁能源的项目近千个，装机规模达1.2亿千瓦，贷款余额1,130亿元；兴业银行北京分行成立国内首家可持续金融专营机构，专注于能效金融、环境金融和低碳金融产品开发与推广。

3. 推动农村合作金融系统对口支援工作

召开全国农村合作金融系统对口支援工作座谈会，组织部分援助单位再次捐赠资金，北京农村商业银行等七省（市）农村合作金融机构再次向四川省农村信用社联合社捐赠资金2,400万元。2009年，全国农村合作金融系统通过各种途径向三省地震灾区提供实际到位援助资金共计3.3亿元，其中通过对口支援渠道提供资金1.8亿元。



2009年11月1日，刘明康主席在新疆调研，并走访克州受助学生家庭。

4. 推动银行业金融机构开展助学贷款

为贯彻国家“科教兴国”的战略，帮助高校家庭经济困难学生顺利就学，银监会始终将助学贷款工作作为一项重要任务。2009年，全国助学贷款工作取得明显进展，助学贷款金额和资助人数量均有显著增加。





八、展望

(一) 国内外宏观经济形势及银行业应关注的主要风险

2010年，世界经济有望实现低速增长，贸易量将稳步回升，但世界经济复苏基础并不稳固，国际金融危机影响仍然存在，主权债务危机加剧，就业压力严峻、贸易摩擦增加、财政赤字攀升、产能过剩矛盾突出，美元汇率、大宗商品价格和资本流动震荡可能加剧，各国经济刺激政策退出的时机和策略选择不同，协调难度加大，世界经济复苏的过程将缓慢而曲折。

与此同时，我国经济回升向好的基础逐步稳固，市场信心明显增强，但经济回升内在动力仍然不足，结构性矛盾仍很突出，外需受贸易保护主义抬头影响可能持续低迷，就业形势依然严峻。

对银行业而言，虽然2010年经济发展环境可能好于2009年，但经济运行和银行风险管理工作中新的老矛盾相互交织，不确定因素较多，银行业稳健运行仍面临风险和挑战。

1. 不良贷款双控压力加大

2009年，银行业新增人民币贷款9.59万亿元，同比增速达31.7%，创近十年来的新高，同时贷款期限结构以中长期为主，投向也比较集中。随着整体经济运行环境常态化以及结构调整步伐的加快，2010年部分信贷资金形成实质性风险和损失的可能性增大。

2. 房地产行业贷款风险隐患上升

2009年，房地产市场逐步复苏，房地产贷款的投放力度不断加大，截至2009年底，银行业金融机构房地产贷款余额7.33万亿元，同比增速达38.1%。随着房地产市场不确定性逐步增加，2010年个人住房按揭贷款业务中的不审慎行为可能加剧，房地产开发贷款的风险链条效应或将重现，信用风险隐患可能上升。

3. 重点领域信贷风险显现

在新一轮投资快速增长过程中，一方面，产能过剩与重复建设问题出现反复，“高碳”产业比重偏高，部分中低端产业严重依赖国际市场，随着国内产业结构进一步调整，相关行业信贷风险暴露可能加快。另一方面，部分银行业金融机构对各级地方融资平台授信总量较大，集中度较高，贷款“三查”不严，风险管控不足，地方融资平台信贷隐藏较大风险。

4. 案件防控形势依然严峻

部分银行业金融机构对案件防控工作长期性、复杂性、反复性的认识依然不足，案件防控基础薄弱。案发根源仍在于制度执行不力，个别银行业金融机构缺失基本的内控管理，对风险不敏感、行动慢，员工激励约束、教育培训与业务发展脱节，经营目标和考核指标异化，诱发案件的负面因素长期得不到有效治理，银行业案件防控任重而道远。

5. 资产表外化潜藏风险

部分银行业金融机构为规避资本监管、计提拨备等要求，通过设计发行信贷资产类理财产品，将存量贷款、新增贷款等转出表外。虽然贷款已转出资产负债表，银行依然承担贷后管理、到期收回等实质上的法律责任和风险，却因此减少资本要求，并逃避相应的准备金计提，潜在风险不容忽视。

6. 输入性风险不容忽视

国际金融危机难言见底，国际经济金融领域的不确定性依旧可能对我国金融体系造成较大冲击，有必要密切关注主权债务评级有下调趋势的国家和地区风险，以及部分高风险外资银行在华子行风险。此外，相关国家货币的超低利率令国际市场中套利交易（Carry Trade）行为异常活跃，引发反复无常的资金流动，如果此类国家收紧宽松货币政策并提高借贷成本，借贷资金将从新兴市场迅速撤出，造成资产价格泡沫破裂，从而影响全球金融体系稳定。

7. 流动性风险压力增大

尽管当前银行体系流动性总体充裕，但部分单体机构的流动性风险仍需关注。在2009年信贷投放量猛增的背景下，应高度重视影响流动性的风险因素，包括国际资本大进大出、银行承兑汇票保证金存款集中到期、贷款中长期化使资产负债期限错配加剧、存贷款集中度上升影响资金稳定性、信贷风险上升可能影响资金按期收回等。

（二）监管展望

2010年国际国内形势仍然十分严峻复杂，针对经济发展和银行业运行中的诸多不确定因素，银监会将积极应对困难和挑战，保持监管政策连续性和稳定性，提高工作针对性、有效性，提升监管服务水平，引领银行业金融机构认清形势，落实宏观调控政策，优化信贷结构，提升信贷质量，增强全面风险管理能力和可持续发展能力，为维护银行业安全稳健运行和经济平稳较快发展做出积极贡献。

1. 坚持“有保有控”，推动经济和银行业发展方向转变

确保信贷资金进入实体经济，满足有效需求，继续支持小企业发展，加大对涉农信贷的投入，积极支持扩大内需；严格控制“两高一剩”行业贷款，在促进经济结构调整中优化信贷结构；着力加强对重点领域和薄弱环节的支持。

2. 坚持强化重点风险管控，严守风险底线

全面评估和有效防范地方融资平台风险，按照“逐包打开，逐笔核对，重新评估，整改保全”的要求做好地方融资平台贷款风险管控工作；做到准确分类，提足拨备，并基本完成对坏账的核销，做到“账销、案存、权在”；持续关注时效，在有效期内保全和回收。针对房地产信贷风险，积极贯彻国家调控政策，加强土地储备贷款管理，严控房地产开发贷款风险；实行动态、差别化管理的个人住

房贷款政策，严格限制各种名目的炒房和投机性购房；继续要求各大中型银行业金融机构按季度开展房地产贷款压力测试工作。

3. 坚持探索创新，加强宏观审慎和微观审慎监管

提高非现场监管和现场检查效能，在科学测算的基础上，实施动态拨备和动态资本监管要求，督促商业银行提高资本质量，关注商业银行利用金融创新规避资本监管，防范系统性风险，加强综合并表监管和跨境监管合作，继续探索完善具有前瞻性的审慎监管方法。

4. 落实贷款新规，健全风险防范长效机制

着力推动贯彻实施“三个办法、一个指引”，督促银行业金融机构改变信贷管理模式，实现精细化经营。抓紧修订合同文本，细化贷款管理流程，规范合同约定、专用账户、受托支付、支付审核、贷后跟踪等关键环节；加强组织领导、关键岗位设置和培训教育，全面树立“实贷实付”信贷管理理念；广泛宣传实施贷款新规对加强信贷管理、堵塞风险管理漏洞的重要作用，做好客户沟通工作；从源头上防范信贷资金挪用，确保信贷资金进入实体经济，满足有效需求；加大对已发放贷款的风险排查力度，努力化解历史包袱。

5. 进一步改善银行公司治理，强化案件防控工作

引导银行业金融机构继续完善公司治理架构，明晰各治理主体职责，强化发展战略管理，转变业务发展模式和盈利模式；科学设计薪酬制度，完善激励约束机制；进一步规范关联交易，加强信息披露。与此同时，督促银行业金融机构做到案件防控“四到位”，即工作机制建设到位、激励约束机制到位、监督队伍建设覆盖到位、岗位责任追究到位。

6. 深入推进银行业改革创新，不断提高金融服务水平

在坚持“成本可算、风险可控、信息充分披露”的前提下，支持服务于实体经济的金融创新，提高银行业经营服务水平，维护存款人和金融消费者权益，开展金融消费者教育，引导银行业金融机构认真履行社会责任，促进银行业和谐健康发展。

7. 密切关注输入性、流动性风险，有效防范风险跨境传递

继续完善跨境风险传递应对机制和危机应对“工具箱”，强化跨境监管合作，加强与外资银行母行监管当局的沟通交流和信息共享，提升银行业金融机构跨境跨业风险管理能力。督促银行业金融机构建立完善流动性风险管理体系，提高流动性风险管控水平。密切关注国际资本流动、宏观经济走势及政策调整可能对市场流动性造成的冲击，加强流动性需求预测，分币种做好流动性计划安排，合理安排贷款期限结构，完善流动性风险应急预案。

九、附录



附录1：内设部门及主要职责

(一) 会机关

1. 办公厅（党委办公室）

组织协调银监会机关日常工作；承担有关文件的起草、重要会议的组织、机要、文秘、文档、信访、保密、信息综合、新闻发布、保卫等工作。

2. 法规部

拟定有关银行业金融机构监管的规章制度和办法；起草有关法律和行政法规草案，提出制定或修改的建议；承担行政复议和行政应诉工作；监督、协调有关法律法规的执行；开展银行业法律咨询服务，组织法制教育和宣传；负责重要会议文件和文稿的起草；编发有关信息和简报。

3. 政策研究局

调查研究银行业监管的重大问题；监测、分析我国银行业整体风险状况并提出政策建议；拟定对银行业金融机构风险管理的审慎监管政策及规则；跟踪研究国际银行业监管发展趋势，对我国银行业监管架构、监管制度、运行机制建设提出政策建议。

4. 银行监管一部

承办对大型商业银行的监管工作。依法审核有关机构的设立、变更、终止及业务范围；拟定监管规章制度；负责对有关机构的现场和非现场监管工作；监测资产负债比例、资产质量、业务活动、财务收支等经营管理、内部控制和风险情况；对违法违规行为进行查处；审查高级管理人员任职资格。

5. 银行监管二部

承办对股份制商业银行、城市商业银行和城市信用社的监管工作。依法审核有关机构的设立、变更、终止及业务范围；拟定监管规章制度；负责对有关机构的现场和非现场监管工作；监测资产负债比例、资产质量、业务活动、财务收支等经营管理、内部控制和风险情况；对违法违规行为进行查处；审查高级管理人员任职资格。

6. 银行监管三部

承办对外资银行的监管工作。依法审核有关机构的设立、变更、终止及业务范围；拟定监管规章制度；负责对有关机构的现场和非现场监管工作；监测资产负债比例、资产质量、业务活动、财务收支等经营管理、内部控制和风险情况；对违法违规行为进行查处；审查高级管理人员任职资格。

7. 银行监管四部

承办对政策性银行及国家开发银行、邮政储蓄机构和金融资产管理公司的监管工作。依法审核有关机构的设立、变更、终止及业务范围；拟定监管规章制度；负责对有关机构的现场和非现场监管工作；监测资产负债比例、资产质量、业务活动、财务收支等经营管理、内部控制和风险情况；对违法违规行为进行处罚；审查高级管理人员任职资格。

8. 非银行金融机构监管部

承办对非银行金融机构（证券、期货和保险类除外）的监管工作。依法审核有关机构的设立、变更、终止及业务范围；拟定监管规章制度；负责对有关机构的现场和非现场监管工作；监测资产负债比例、资产质量、业务活动、财务收支等经营管理、内部控制和风险情况；对违法违规行为进行查处；审查高级管理人员任职资格。

9. 合作金融机构监管部

承办对农村存款类合作金融机构、新型农村金融机构的监管工作。规范管理，推动有关机构体制改革；拟定对有关机构资产负债比例管理、资产质量管理、风险管理、利率监管等制度，对其风险情况进行监控，督促其完善内部监督和制约机制；拟定有关机构设置条件、业务经营范围、法人代表任职资格等管理办法并组织实施；对违法违规行为进行查处。

10. 业务创新监管协作部

协调银监会内部监管部门在法定职权范围内制定统一的业务创新审慎监管标准；制定业务创新监管的专业化操作规程，为会内监管部门提供专业化监管和协助；为会内监管部门对业务创新的持续监管提供技术指导和支持；依法配合有关部门制定创新业务规则；参与人民银行、证监会、保监会等部门研究分析银行业金融机构业务创新及监管情况，制定相应的风险监管策略；就银行业金融机构业务创新监管的相关情况与会外有关部门进行联系、协调。

11. 融资性担保业务工作部

承担融资性担保业务监管部际联席会议日常工作，负责协调有关部门研究制定促进融资性担保业务发展的政策建议，拟定融资性担保业务监督管理制度，协调有关部门共同解决融资性担保业务监管中的重大问题，指导地方人民政府对融资性担保业务进行监管和风险处置。

12. 银行业案件稽查局（银行业安全保卫局）

负责拟定银行业金融机构违法违规案件调查的规则；组织、协调、指导银行业金融机构违法违规案件的调查；指导、督促派出机构稽查工作和银行业金融机构案件查防工作；指导、检查银行业金融机构的安全保卫工作。

13. 处置非法集资办公室（处置非法集资部际联席会议办公室）

参与制订、修订与处置非法集资相关的政策法规；负责非法集资的认定、查处和取缔及相关组织协调工作；向有关部门移送非法集资案件；配合有关部门进行金融投资方面的宣传教育；负责有关处置非法集资方面的政策解释和业务指导；承担与国务院处置非法集资部际联席会议相关单位的联络工作等。

14. 统计部

负责制定和完善银行业监管理统计办法与银监会系统统计工作发展规划，建设完善银行业监管数据信息系统，汇总和编制银行业各类综合监管理统计报表，跟踪分析宏观经济金融形势，对银行业的宏观性、系统性风险进行监测和预警，推进银行业统计数据信息的披露与共享。

15. 财务会计部

研究拟定银行业会计制度实施细则和管理规定，审核金融机构会计制度和业务核算办法，监督、指导、协调金融机构会计工作；管理银监会财务工作；管理银监会基本建设、政府采购、固定资产工作；研究协调被监管机构收费工作。

16. 国际部（港澳台事务办公室）

承办银监会与国际金融组织、有关国家和地区监管机构等金融组织的官方联系及业务往来的有关工作；负责银监会外事管理工作；负责银监会港澳台事务。

17. 监察局（纪委）

监督检查银监会系统贯彻执行国家法律、法规、政策的情况，依法依纪查处违反国家法律、法规和政纪的行为，受理监察对象的检举、控告和申诉；领导银监会系统的监察（纪检）工作。

18. 人事部（党委组织部）

拟定会机关和派出机构人力资源管理的规章、制度和办法；承办会机关和派出机构及有关单位的人事管理工作；根据规定，负责有关金融机构领导班子和领导干部的日常管理工作；负责指导银监会系统党的组织建设和党员教育管理工作；负责会机关及银监会系统干部教育培训工作。

19. 宣传工作部（党委宣传部）

负责银监会系统党的思想建设和宣传工作；负责思想政治工作和精神文明建设。

20. 机关党委

负责银监会机关及在京直属单位的党群工作。

21. 党校

负责银监会系统党校工作。

22. 系统工会

负责银监会系统工会工作。

23. 系统团委

负责银监会系统团员青年工作。

24. 信息中心

负责银监会信息科技工作、信息化归口管理和银行业金融机构信息科技风险监管，负责银监会信息化工作的对外交流与合作。

25. 培训中心

根据银监会的任务和职能要求，会同人事部拟定银监会系统干部培训的制度、中长期培训规划、年度培训计划，并负责组织实施。

26. 机关服务中心

负责银监会机关行政管理和后勤服务保障工作。

(二) 派出机构

1. 省、自治区、直辖市银监局

根据银监会的授权，制定有关监管法规、制度方面的实施细则和规定，负责对有关银行业金融机构及其分支机构的设立、变更、终止和业务活动的监督管理，依法对金融违法、违规行为进行查处，审查和批准高级管理人员任职资格，统计有关数据和信息，负责局机关和系统党的建设、纪检和干部管理工作。

2. 计划单列市银监局

根据银监会的授权，制定有关监管法规、制度方面的实施细则和规定，负责对有关银行业金融机构及其分支机构的设立、变更、终止和业务活动的监督管理，依法对金融违法、违规行为进行查处，审查和批准高级管理人员任职资格，统计有关数据和信息，在上报银监会的同时抄报所在省银监局，负责局机关和系统党的建设、纪检和干部管理工作。

3. 银监分局

根据银监会和省、自治区、直辖市银监局的授权，负责对有关银行业金融机构及其分支机构的设立、变更、终止和业务活动的监督管理，依法对金融违法、违规行为进行查处，审查和批准高级管理人员任职资格，负责未设监管办事处的县市的城市信用社和农村信用社及联社的监管工作，统计有关数据和信息，负责分局机关和系统党的建设、纪检和干部管理工作。

监管办事处主要根据银监局或银监分局的授权，负责所在县市的银行业金融机构、城市信用社和农村信用社及联社的监管工作，收集所在县市有关金融风险的信息并向上级机构报告。

附录2：财务管理体系和财务制度

财务管理体制

按照财政部的有关规定，银监会实行监管收费、部门预算、“收支两条线”的财务管理体系，每年向被监管的金融机构收取的银行业机构监管费和业务监管费直接缴入国库，履行银行业监管职责所需要的经费由财政部通过部门预算核拨。

银监会自2004年起向被监管的各类商业银行、政策性银行及国家开发银行、农村及城市信用社、信托公司、财务公司、金融租赁公司、邮政储蓄银行、金融资产管理公司和其他银行业金融机构收取银行业机构监管费和业务监管费。2009年机构监管费按被监管机构上年末实收资本的0.05%并考虑风险因素收取；业务监管费按被监管机构上年末资产总额（扣除实收资本）的一定比例分档累加并考虑风险因素计收。具体标准为：业务监管费=（上年末资产总额-上年末实收资本）×分档费率×风险调整系数-境外分支机构在所在国家缴纳的监管费。银行业监管费收入纳入财政预算，由被监管机构直接缴入国库。银监会作为执收机构负责征收和催缴工作，财政部驻各地财政监察专员办事处负责监缴。

银监会自2004年起实行中央部门预算，分为基本支出预算和项目支出预算。基本支出预算资金主要用于保证银监会各级机构正常运转和完成日常监管工作任务。项目支出预算资金主要用于完成办公用房租赁及修缮、办公设备及车辆购置、电子化建设和稽查办案等特定工作任务。实行部门预算以来，银监会严格执行财政部颁布的《中国银监会 中国证监会 中国保监会财务管理暂行办法》的规定，坚持“高效、节约地使用一切监管资源”的监管标准，按照统筹兼顾、保证重点、以人为本、勤俭办会的原则，合理配置和使用财务预算资金，为监管工作提供强有力的财务保障。为进一步提升财务管理体系运作效率，经多次调查研究论证，2009年出台银监会财务规范化框架，并从2010年起在全系统试行。

附录3：部门规章及规范性文件目录（2009年）

2009年印发的部门规章目录

2009年，银监会以“中国银行业监督管理委员会令”的形式，印发各类部门规章3件。

- | | |
|----------|--|
| 2009年第1号 | 中国银行业监督管理委员会关于修改《信托公司集合资金信托计划管理办法》的决定，2009年2月4日； |
| 2009年第2号 | 《固定资产贷款管理暂行办法》，2009年7月23日； |
| 2009年第3号 | 《消费金融公司试点管理办法》，2009年7月22日。 |

2009年印发的部分规范性文件目录

- | | |
|---------------|--|
| 银监发〔2009〕1号 | 中国银行业监督管理委员会关于做好银行业金融机构地震灾区不良贷款处置工作的通知，2009年1月6日； |
| 银监办发〔2009〕3号 | 中国银行业监督管理委员会办公厅关于商业银行从事境内黄金期货交易有关问题的补充通知，2009年1月9日； |
| 银监发〔2009〕3号 | 中国银行业监督管理委员会关于当前调整部分信贷监管政策促进经济稳健发展的通知，2009年1月10日； |
| 银监发〔2009〕6号 | 中国银行业监督管理委员会关于下达天然林保护工程区森工企业金融机构债务免除名单及免除额（第四批）的通知，2009年1月15日； |
| 银监办发〔2009〕15号 | 中国银行业监督管理委员会办公厅关于进一步完善中小商业银行公司治理的指导意见，2009年1月19日； |
| 银监办发〔2009〕17号 | 中国银行业监督管理委员会办公厅关于印发《银行业金融机构案件信息统计制度》的通知，2009年1月21日； |

银监发〔2009〕11号	中国银行业监督管理委员会关于印发《信托公司证券投资信托业务操作指引》的通知，2009年1月23日；
银监办发〔2009〕23号	中国银行业监督管理委员会办公厅关于网银系统有关风险提示的通知，2009年2月1日；
银监发〔2009〕9号	中国银行业监督管理委员会关于印发《中国邮政储蓄银行代理营业机构管理暂行办法》的通知，2009年2月3日；
银监发〔2009〕12号	中国银行业监督管理委员会关于印发《银行业金融机构从业人员职业操守指引》的通知，2009年2月4日；
银监发〔2009〕13号	中国银行业监督管理委员会关于做好农民专业合作社金融服务工作的意见，2009年2月5日；
银监发〔2009〕15号	中国银行业监督管理委员会关于2009年大型银行监管工作的意见，2009年2月13日；
银监办发〔2009〕47号	中国银行业监督管理委员会办公厅关于进一步规范银行代理保险业务管理的通知，2009年2月18日；
银监办发〔2009〕46号	中国银行业监督管理委员会办公厅关于创新小企业流动资金贷款还款方式的通知，2009年2月19日；
银监办发〔2009〕57号	中国银行业监督管理委员会办公厅关于银行业金融机构与担保公司开展合作有关问题的通知，2009年2月26日；
银监发〔2009〕17号	中国银行业监督管理委员会关于进一步加强银行卡服务和管理有关问题的通知，2009年2月27日；
银监发〔2009〕19号	中国银行业监督管理委员会关于印发《商业银行信息科技风险管理指引》的通知，2009年3月3日；
银监办发〔2009〕104号	中国银行业监督管理委员会办公厅关于银行综合业务系统故障有关风险提示的通知，2009年3月5日；
银监办发〔2009〕116号	中国银行业监督管理委员会办公厅关于认真做好今年春耕备耕金融支持工作的通知，2009年3月11日；
银监办发〔2009〕120号	中国银行业监督管理委员会办公厅关于2006—2008年农村合作金融机构案件情况的通报，2009年3月13日；

- 银发〔2009〕92号 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见，2009年3月18日；
- 银发〔2009〕25号 中国银行业监督管理委员会印发关于支持信托公司创新发展有关问题的通知，2009年3月25日；
- 银监办发〔2009〕129号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于加强商业银行债券投资风险管理的通知，2009年3月26日；
- 银监办发〔2009〕134号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于2009年中小商业银行监管工作的意见，2009年3月30日；
- 银监办发〔2009〕142号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于案件风险排查工作有关要求的通知，2009年4月9日；
- 银监发〔2009〕29号 中国银行业监督管理委员会关于印发《农村中小金融机构案件防控治理2009—2011年工作规划》的通知，2009年4月10日；
- 银监发〔2009〕31号 中国银行业监督管理委员会关于《中华人民共和国外资银行管理条例实施细则》施行有关问题的公告，2009年4月13日；
- 银监办发〔2009〕155号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于信托公司信政合作业务风险提示的通知，2009年4月14日；
- 银监办发〔2009〕143号 中国银行业监督管理委员会办公厅印发《关于中小商业银行分支机构市场准入政策的调整意见（试行）》的通知，2009年4月16日；
- 银监发〔2009〕34号 中国银行业监督管理委员会印发关于做好银行业金融机构中小企业和涉农不良贷款处置工作的通知，2009年4月23日；
- 银监发〔2009〕35号 中国银行业监督管理委员会关于印发《中国农业银行三农金融事业部制改革与监管指引》的通知，2009年4月23日；
- 银监办发〔2009〕164号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于对农村合作金融机构印章管理的风险提示，2009年4月24日；
- 银发〔2009〕142号 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会 中华人民共和国公安部 国家工商总局关于加强银行卡安全管理预防和打击银行卡犯罪的通知，2009年4月27日；

- 银监办发〔2009〕166号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于按揭贷款风险提示的通知，2009年4月27日；
- 银监办发〔2009〕167号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于开户管理案件风险提示的通知，2009年4月27日；
- 银监办发〔2009〕170号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于进一步加强信用卡业务风险管理的通知，2009年4月28日；
- 银监发〔2009〕38号 中国银行业监督管理委员会关于印发《农村中小金融机构案件责任追究指导意见》的通知，2009年5月4日；
- 银监发〔2009〕37号 中国银行业监督管理委员会、中华人民共和国科学技术部关于进一步加大对科技型中小企业信贷支持的指导意见，2009年5月5日；
- 银监办发〔2009〕189号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于印发全国农村合作金融机构会计科目及会计报表示范模本的通知，2009年5月8日；
- 银发〔2009〕170号 中国人民银行、中华人民共和国财政部、中国银行业监督管理委员会、中国保险业监督管理委员会、国家林业局《关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见》，2009年5月25日；
- 财金〔2009〕40号 中华人民共和国财政部、中国银行业监督管理委员会关于当前应对金融危机加强银行业金融机构财务和风险管理的通知，2009年5月26日；
- 银监办发〔2009〕221号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于进一步加强信贷管理的通知，2009年6月8日；
- 银监发〔2009〕48号 中国银行业监督管理委员会关于印发《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》的通知，2009年6月9日；
- 银监办发〔2009〕228号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于不法分子利用ATM机具盗取银行卡资金风险提示的通知，2009年6月11日；
- 银监办发〔2009〕229号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于农村中小金融机构借冒名贷款风险提示的通知，2009年6月15日；
- 银监发〔2009〕56号 中国银行业监督管理委员会关于进一步做好新资本协议实施准备工作的通知，2009年6月16日；

- 银监发〔2009〕59号 中国银行业监督管理委员会关于进一步加强按揭贷款风险管理的通知，2009年6月19日；
- 银监发〔2009〕60号 中国银行业监督管理委员会关于进一步规范信用卡业务的通知，2009年6月23日；
- 银监发〔2009〕64号 中国银行业监督管理委员会关于选聘科技专家参与科技型中小企业项目评审工作的指导意见，2009年6月28日；
- 银监发〔2009〕63号 中国银行业监督管理委员会关于外商独资银行、中外合资银行在银行间债券市场承销金融债券有关事项的通知，2009年7月1日；
- 人民银行 财政部 商务部 海关总署 税务总局 银监会公告〔2009〕第10号 中国银行业监督管理委员会公告《跨境贸易人民币结算试点管理办法》，2009年7月1日；
- 银监办发〔2009〕243号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于谨防不法分子利用银行文件从事非法活动风险提示的通知，2009年7月2日；
- 银监发〔2009〕65号 中国银行业监督管理委员会关于进一步规范商业银行个人理财业务投资管理有关问题的通知，2009年7月6日；
- 银监办发〔2009〕247号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于进一步加强外资银行流动性监管的通知，2009年7月14日；
- 商务部 人民银行 银监会 证监会 保监会令〔2009〕第10号 中华人民共和国商务部 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会 中国证券监督管理委员会 中国保险监督管理委员会令《金融业经营者集中申报营业额计算办法》，2009年7月15日；
- 银监发〔2009〕71号 中国银行业监督管理委员会关于印发《项目融资业务指引》的通知，2009年7月18日；
- 银监发〔2009〕70号 中国银行业监督管理委员会关于建立健全农村合作金融机构激励约束机制的指导意见，2009年7月22日；
- 银监发〔2009〕72号 中国银行业监督管理委员会关于做好新型农村金融机构2009年—2011年总体工作安排有关事项的通知，2009年7月23日；
- 银监发〔2009〕74号 中国银行业监督管理委员会关于进一步加强银行业金融机构与机构客户交易衍生产品风险管理的通知，2009年7月31日；

- 银监办发〔2009〕268号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于银行业金融机构落实扶贫贷款政策情况的报告，2009年7月31日；
- 银监办发〔2009〕276号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于印发《加强外资转制法人银行公司治理指导意见》的通知，2009年8月11日；
- 银监办发〔2009〕278号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于当前农村合作金融机构大额贷款和集中授信风险提示的通知，2009年8月13日；
- 银监办发〔2009〕283号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于继续强化案件防控工作巩固案件风险排查成果的通知，2009年8月15日；
- 人民银行 银监会公告〔2009〕第14号 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会关于金融租赁公司和汽车金融公司发行金融债券有关事宜的公告，2009年8月18日；
- 银监办发〔2009〕286号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于当前农村合作金融机构房地产贷款和住房按揭贷款风险提示的通知，2009年8月19日；
- 银监发〔2009〕76号 中国银行业监督管理委员会关于印发《贷款公司管理规定》的通知，2009年8月20日；
- 银监办发〔2009〕288号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于企业利用网银系统向银行转嫁损失风险提示的通知，2009年8月24日；
- 银监发〔2009〕82号 中国银行业监督管理委员会关于印发《商业银行声誉风险管理指引》的通知，2009年8月25日；
- 银监发〔2009〕83号 中国银行业监督管理委员会关于促进银行业金融机构进一步加强案件防控工作的通知，2009年8月26日；
- 银监办发〔2009〕300号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于印发《商业银行信息科技风险现场检查指南》的通知，2009年8月31日；
- 银监发〔2009〕84号 中国银行业监督管理委员会关于信托公司开展项目融资业务涉及项目资本金有关问题的通知，2009年9月1日；
- 银监发〔2009〕85号 中国银行业监督管理委员会关于印发《银行业金融机构建立存款风险滚动式检查制度的指导意见》的通知，2009年9月3日；
- 银监办发〔2009〕304号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于加强农村合作金融机构结算账户管理的通知，2009年9月4日；

- 银监办发〔2009〕311号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于开展金融部门评估规划（FSAP）工作的通知，2009年9月10日；
- 银监发〔2009〕87号 中国银行业监督管理委员会关于印发《商业银行流动性风险管理指引》的通知，2009年9月28日；
- 银监发〔2009〕89号 中国银行业监督管理委员会关于开展工会创业小额贷款试点工作的通知，2009年10月10日；
- 银监办发〔2009〕340号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于加强大型银行异地离行式专营机构监管的通知，2009年10月13日；
- 银监办发〔2009〕343号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于农村合作金融机构项目贷款和行业贷款风险提示的通知，2009年10月14日；
- 银监办发〔2009〕344号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于信托公司房地产信托业务风险提示的通知，2009年10月15日；
- 银监发〔2009〕90号 中国银行业监督管理委员会关于完善商业银行资本补充机制的通知，2009年10月18日；
- 银监办发〔2009〕353号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于加强个人贷款管理严防信贷资金流入股市的通知，2009年10月21日；
- 银监办发〔2009〕355号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于进一步加强城市商业银行风险监管的通知，2009年10月26日；
- 银监办发〔2009〕357号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于规范客户风险统计有关指标填报标准的通知，2009年10月29日；
- 银监发〔2009〕102号 中国银行业监督管理委员会关于上市商业银行在证券交易所参与债券交易试点业务范围的通知，2009年11月5日；
- 银监发〔2009〕98号 中国银行业监督管理委员会关于印发《商业银行投资保险公司股权试点管理办法》的通知，2009年11月5日；
- 银监发〔2009〕97号 中国银行业监督管理委员会关于印发《商业银行资本充足率信息披露指引》的通知，2009年11月7日；
- 银监办发〔2009〕371号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于认真贯彻落实《银行业金融机构从业人员职业操守指引》的通知，2009年11月13日；

- 银监发〔2009〕103号 中国银行业监督管理委员会关于启动新资本协议实施预评估工作的通知，
2009年11月19日；
- 银监发〔2009〕104号 中国银行业监督管理委员会关于印发《商业银行资本计量高级方法验证指引》的通知，2009年11月23日；
- 银监发〔2009〕106号 中国银行业监督管理委员会关于印发《商业银行账户利率风险管理指引》
的通知，2009年11月25日；
- 银监办发〔2009〕387号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于印发《关于认真做好金融机构空白
乡镇服务工作的指导意见》的通知，2009年11月28日；
- 银监办发〔2009〕386号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于防范境外不法分子利用我境内银行
开户管理漏洞诈骗境外客户资金风险提示的通知，2009年11月30日；
- 银监发〔2009〕107号 中国银行业监督管理委员会关于印发《农村中小金融机构风险管理机制建
设指引》的通知，2009年12月1日；
- 银监发〔2009〕109号 中国银行业监督管理委员会关于印发《商业银行资本充足率监督检查指
引》的通知，2009年12月4日；
- 银监办发〔2009〕399号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于印发《银行业金融机构信息科技非
现场监管报表》的通知，2009年12月7日；
- 银监办发〔2009〕437号 中国银行业监督管理委员会办公厅关于印发《银行业金融机构重要信息系
统投产及变更管理办法》的通知，2009年12月29日。

附录4：双边监管合作谅解备忘录和监管合作协议一览表

机构名称	机构英文名称	生效时间
1. 澳门金融管理局	Monetary Authority of Macao	2003年8月22日
2. 香港金融管理局	Hong Kong Monetary Authority	2003年8月25日
3. 英国金融服务局	Financial Services Authority , UK	2003年12月10日
4. 韩国金融监督委员会	Financial Supervisory Commission, Korea	2004年2月3日
5. 新加坡金融管理局	Monetary Authority of Singapore	2004年5月14日
6-1. 美联储	Board of Governors of the Federal Reserve System (FED) , US	2004年6月17日
美国货币监理署	Office of the Comptroller of the Currency (OCC), US	2004年6月17日
美国联邦存款保险公司	Federal Deposit Insurance corporation (FDIC), US	2004年6月17日
美国储蓄机构监理署	Office of Thrift Supervision (OTS), US	2007年3月20日
6-2. 美国加利福尼亚州金融厅	California Department of Financial Institutions, US	2007年11月6日
6-3. 美国纽约州银行厅	New York State Banking Department, US	2009年5月7日
7. 加拿大金融机构监管署	Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada	2004年8月13日
8. 吉尔吉斯共和国国家银行	National Bank of the Kyrgyz Republic	2004年9月21日
9. 巴基斯坦国家银行	State Bank of Pakistan	2004年10月15日
10. 德国联邦金融监理署	Federal Financial Supervisory Authority (BaFin),Germany	2004年12月6日
11. 波兰共和国银行监督委员会	Commission for Banking Supervision of the Republic of Poland	2005年2月27日
12. 法兰西共和国银行委员会	Commission Bancaire,France	2005年3月24日
13. 澳大利亚审慎监管署	Australian Prudential Regulation Authority	2005年5月23日
14. 意大利中央银行	Banca d'Italia	2005年10月19日
15. 菲律宾中央银行	Bangko Sentral ng Pilipinas	2005年10月18日

机构名称	机构英文名称	生效时间
16. 俄罗斯联邦中央银行	Central Bank of the Russian Federation	2005年11月3日
17. 匈牙利金融监管局	Hungarian Financial Supervisory Authority	2005年11月21日
18. 哈萨克斯坦金融监管署	Agency of the Republic of Kazakhstan on Regulation and Supervision of Financial Market and Financial Organizations	2005年12月14日
19. 西班牙中央银行	Banco de Espana	2006年4月10日
20. 泽西岛金融服务委员会	Jersey Financial Services Commission	2006年4月27日
21. 土耳其银行监理署	Banking Regulation and Supervision Agency of Turkey	2006年7月11日
22. 泰国中央银行	Bank of Thailand	2006年9月18日
23. 乌克兰中央银行	National Bank of Ukraine	2007年1月30日
24. 白俄罗斯国家银行	National Bank of the Republic of Belarus	2007年4月23日
25. 卡塔尔金融中心监管局	Qatar Financial Centre Regulatory Authority	2007年5月11日
26. 冰岛金融监管局	Icelandic Financial Supervisory Authority	2007年6月11日
27. 迪拜金融服务局	Dubai Financial Services Authority	2007年9月24日
28. 瑞士联邦银行委员会	Swiss Federal Banking Commission	2007年9月29日
29. 荷兰中央银行	De Nederlandsche Bank	2007年12月25日
30. 卢森堡金融监管委员会	Commission de Surveillance du Secteur Financier,Lux	2008年2月1日
31. 越南国家银行	State Bank of Vietnam	2008年5月5日
32. 比利时金融监管委员会	Banking, Finance and Insurance Commission of Belgium	2008年9月25日
33. 爱尔兰金融服务监管局	Irish Financial Services Regulatory Authority	2008年10月23日
34. 尼日利亚中央银行	Central Bank of Nigeria	2009年2月6日
35. 马来西亚中央银行	Bank Negara Malaysia	2009年11月11日
36. 台湾金融业监督管理机构	Taiwan Financial Regulatory Agency	2009年11月16日

附录5：监管大事记（2009年）

- 1月4日 刘明康主席主持召开主要银行经营风险形势座谈会，分析国际金融危机对我国银行业的影响，通报2009年监管政策取向并听取相关意见建议。
- 1月10日 银监会印发《关于当前调整部分信贷监管政策促进经济稳健发展的通知》，根据中央应对国际金融危机一揽子政策，适当调整限制性信贷监管措施，鼓励银行业金融机构加大对经济发展的信贷支持力度，促进我国经济稳健发展。
- 1月12日至13日 银监会召开2009年工作会议，分析当前形势，提出“保增长和防风险相结合、当前与长远相结合、治标与治本相结合”的工作目标，要求在防范风险的前提下，加大信贷对实体经济发展的支持力度，进一步增强监管工作的预见性、针对性和灵活性，有效促进银行体系稳定。
- 1月16日 银监会召开2009年第一次经济金融形势通报会，预判国际金融危机仍未见底，要求银行业金融机构继续严格控制不良贷款余额和比率，坚守风险管理底线，防范集中度、房地产、理财产品等风险，实行“区别对待，有保有压”的信贷政策。
- 1月16日 中国农业银行股份有限公司成立，标志着我国大型商业银行股份制改革进入最后阶段。
- 1月23日 银监会印发《信托公司证券投资信托业务操作指引》，要求规范信托公司证券投资信托业务的经营行为，切实保障证券投资信托各方当事人的合法权益。
- 2月4日 银监会发布关于修改《信托公司集合资金信托计划管理办法》的决定，调整对集合资金信托计划投资者数量、向他人提供贷款比例等限制性规定，促进信托公司更好支持实体经济发展。
- 2月4日 银监会印发《银行业金融机构从业人员职业操守指引》，明确银行从业人员职业操守要求，为银行业金融机构建立符合科学发展观要求的选人用人机制，加强从业人员队伍建设提供标杆。
- 2月5日 国务院办公厅印发《关于进一步明确融资性担保业务监管职责的通知》（国办发〔2009〕7号），决定建立银监会牵头，发展改革委等7部委参加的融资性担保业务监管部际联席会议，办公室设在银监会。5月，联席会议工作机制正式启动。9月23日，银监会设立融资性担保业务工作部。
- 2月5日 银监会印发《关于做好农民专业合作社金融服务工作的意见》，明确提出支持农民专业合作社的五项金融措施。

- 2月6日 银监会与尼日利亚中央银行签署《双边监管合作谅解备忘录》。
- 2月12日 银监会召开2009年信息科技工作会议，对信息科技风险监管工作作出部署，对网银及综合业务等重点风险领域提出监管要求。
- 2月17日至18日 银监会召开2009年大型商业银行监管工作会议，对大型商业银行在新形势下的发展战略问题进行研究，并就大型商业银行支持经济发展、坚守风险底线、提升监管有效性等六个方面提出要求。
- 2月18日至23日 银监会召开2009年农村中小金融机构监管工作会议，要求坚守风险底线，科学把握监管尺度，着力推进新型农村金融机构扩大试点，提高农村金融服务水平。
- 2月18日 银监会办公厅印发《关于进一步规范银行代理保险业务管理的通知》，要求银行业金融机构切实防范代理保险业务中的风险。
- 2月19日 银监会办公厅印发《关于创新小企业流动资金贷款还款方式的通知》，鼓励银行业金融机构创新还款方式，缓解企业融资难。
- 2月23日 银行、国土信息查询系统试点工作正式启动。
- 2月25日至27日 银监会召开2009年外资银行监管工作会议，对外资银行风险监管工作进行部署，重点强调流动性风险和跨境风险的防范化解。
- 2月26日 刘明康主席出席国务院新闻办公室新闻发布会，介绍我国银行业应对国际金融危机的措施及银行业监管有关情况，并回答中外记者提问。
- 3月3日 银监会印发《商业银行信息科技风险管理指引》，要求商业银行将信息科技风险管理纳入总体风险管理框架，明确董事会和高级管理层在信息科技风险管理中的相应责任。
- 3月4日 中央组织部就金融机构党建和干部队伍建设工作来银监会调研座谈。
- 3月6日 银监会召开2009年中小商业银行监管工作会议，要求在防范风险的前提下，调整优化信贷结构，重点加强对中小企业的支持。
- 3月9日 刘明康主席主持召开银行业“两会”代表座谈会，通报银行业监管有关情况。会领导蒋定之、蔡鄂生、郭利根、王华庆、王兆星等出席。
- 3月11日 银监会印发《关于认真做好今年春耕备耕金融支持工作的通知》，对银行业金融机构做好春耕备耕金融服务工作作出全面部署。
- 3月12日 银监会正式成为巴塞尔银行监管委员会成员。
- 3月16日 银监会组织召开现场检查分析系统（EAST系统）培训会议，该系统进入全面试运行阶段，标志银监会现场检查能力建设迈上新台阶。

- 3月18日 银监会召开“全面提升中小企业金融服务水平（电视电话）会议”，组织各类银行业金融机构交流中小企业金融服务经验，明确进一步改进中小企业金融服务各项措施。
- 3月18日 银监会与人民银行联合印发《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》，提出进一步加强信贷结构调整、促进国民经济平稳较快发展的措施。
- 3月23日 银监会召开2009年政策性银行、邮政储蓄银行和金融资产管理公司监管工作会议，研究部署三类机构改革发展和监管工作。
- 3月25日 银监会印发《关于支持信托公司创新发展有关问题的通知》，在坚持风险可控原则基础上，支持引导信托公司创新服务方式。
- 3月26日 银监会正式成为金融稳定理事会成员。
- 3月26日 银监会办公厅印发《关于加强商业银行债券投资风险管理的通知》，进一步明确债券投资风险管理要求。
- 3月26日 银监会召开案件稽查工作座谈会，明确2009年案件“双控”工作目标，对案件稽查防控工作作出具体部署。
- 4月3日 银监会召开专题会议分析研究银行业案件形势和特点，决定开展担保贷款检查、票据和其他负债业务突查、案件风险排查“回头看”等三项防控行动。4月9日，印发《关于案件风险排查工作有关要求的通知》，作出专门部署。
- 4月13日 银监会党委听取中央巡视组对银监会巡视情况的反馈意见。
- 4月14日 银监会印发《关于信托公司信政合作业务风险提示的通知》，严禁信托公司向国家限制的行业、企业和项目提供融资或投资服务，加强信政合作风险管理。
- 4月15日 银监会召开2009年第二次经济金融形势通报会，要求增强应对国际金融危机冲击长期性的认识，高度关注银行放贷冲动下的风险隐患积聚，科学把握信贷节奏，注重均衡投放，保持对经济支持的可持续性。
- 4月16日 银监会办公厅印发《关于中小商业银行分支机构市场准入政策的调整意见（试行）的通知》，对相关机构市场准入政策进行调整，支持中小商业银行为三农和小企业提供更加便捷的服务。
- 4月17日至20日 刘明康主席出席博鳌论坛，并接受中央电视台《对话博鳌》节目专访。
- 4月21日 银监会委务会强调，要高度重视银行业在信贷业务快速扩张过程中管理弱化和不审慎行为，加强信贷结构调整和风险管控，防止贷款挪用、打捆贷款以及违规搭桥贷款等行为，确保信贷对实体经济的有效支持。

- 4月22日 新加坡金融管理局（MAS）中高层管理人员赴银监会交流学习。
- 4月23日 银监会印发《关于中国农业银行三农金融事业部改革与监管指引》，要求农业银行建立适应“三农”金融服务需要的事业部管理体制，着力提高“三农”金融服务水平和市场竞争力。
- 4月27日 银监会办公厅印发《关于按揭贷款风险提示的通知》，要求银行业金融机构严格执行贷款“三查”制度和独立审核、审慎授信的原则，切实防范按揭贷款风险。
- 5月5日 银监会印发《关于进一步加大对科技型中小企业信贷支持的指导意见》，引导银行业金融机构着力解决科技型小企业融资难问题。
- 5月6日至8日 银监会召开2009年年中经济金融形势通报会，强调继续关注贷款快速增长过程中的信贷风险积聚和暴露，要求加强对项目资本金不到位、票据融资、地方融资平台贷款、房地产贷款、信贷资产集中度和异地贷款等风险的管控，确保信贷资金进入实体经济。
- 5月7日 银监会与美国纽约州银行厅签署合作换文。
- 5月11日 刘明康主席出席2009年亚洲银行家（The Asian Banker）峰会并发表演讲，阐述银监会应对国际金融危机的六点经验。
- 5月12日 银监会召开2009年银行业案件防控和安全保卫工作会议，进一步部署案件防控工作，要求逐步建立健全案件防控长效机制。
- 5月24日至25日 银监会与香港金管局举行第十一次双边磋商，并签署《关于内地与香港特区注册法人银行机构跨境数据中心的监管合作安排》。
- 5月25日 银监会等五部委联合印发《关于做好集体林权制度改革与林业发展金融服务工作的指导意见》，进一步拓宽农村抵押担保物范围，促进金融与林业互利共赢。
- 5月26日 银监会与财政部联合印发《关于当前应对金融危机加强银行业金融机构财务和风险管理的通知》，要求银行业金融机构进一步加大支持经济发展的力度，加强财务和风险管理，促进国民经济平稳较快发展。
- 6月1日 刘明康主席会见美国财政部长盖特纳，就中美经济关系有关话题交换意见。
- 6月3日 银监会参加中央电视台“破解中小企业融资难国际论坛”，刘明康主席作主旨发言。
- 6月8日 银监会办公厅印发《关于进一步加强信贷管理的通知》，强调贷款发放必须用于满足实体经济的有效信贷需求，防止信贷资金违规流入资本市场、房地产等领域，防止出现月末、季末“冲规模”现象。

- 6月9日 银监会印发《关于小额贷款公司改制设立村镇银行的暂行规定》，明确小额贷款公司改制设立村镇银行的有关要求，引导其健康发展。
- 6月10日至11日 银监会召开国际咨询委员会第七次会议。会议期间，王岐山副总理亲切接见外方委员。
- 6月17日 刘明康主席陪同王岐山副总理会见英国金融服务局主席特纳。
- 6月19日 银监会发布《关于进一步加强按揭贷款风险管理的通知》，重申“二套房”政策，严禁“假按揭”、“假房价”、“假首付”。
- 6月23日 银监会印发《关于进一步规范信用卡业务的通知》，督促指导银行业金融机构进一步加强信用卡各业务环节的操作规范和风险管理。
- 6月25日至29日 刘明康主席赴巴塞尔出席金融稳定理事会第一次全体会议，对国际金融监管改革一揽子方案提出建设性意见。
- 7月1日 银监会与人民银行等5部委联合印发《跨境贸易人民币结算试点管理办法》，在上海等5城市率先开展跨境贸易人民币结算试点工作。
- 7月9日至10日 刘明康主席出席扩大后的巴塞尔委员会第一次会议暨第130次工作会议。会议审议通过对1996年交易账户资本计提规则和新资本协议三大支柱的修订稿，发布新协议第二支柱(监督检查程序)的补充指引。
- 7月17日 银监会召开2009年第三次经济金融形势通报会，强调继续科学把握贷款投放节奏，进一步优化信贷结构，突出加强风险管理，重点防范项目资本金不实或不足风险、票据融资风险、贷款集中度风险和房地产市场风险等新风险。
- 7月18日、23日 银监会印发《固定资产贷款管理暂行办法》和《项目融资业务指引》，对固定资产贷款和项目融资实施“实贷实付”、按项目进度“受托支付”的全流程跟踪管理。这是信贷管理制度的革命性变革，标志着我国银行业信贷风险管控进入新的历史阶段。
- 7月19日 银监会批复交通银行投资入股中保康联人寿保险有限公司，交通银行成为我国首家入股保险公司的商业银行。
- 7月21日 银监会主持召开农村金融改革发展专题工作小组成员会议，审议通过《国务院关于全面深化农村信用社改革的意见（送审稿）》。
- 7月22日 银监会印发《消费金融公司试点管理办法》，我国消费金融公司试点工作正式启动。
- 7月22日 银监会印发《关于建立健全农村合作金融机构激励约束机制的指导意见》，推进农村合作金融机构转换经营机制，提高风险管控能力和经营水平，增强市场竞争力。
- 7月23日 银监会印发《关于做好新型农村金融机构2009年—2011年总体工作安排有关事项的通知》，拟在三年内再设立1300家左右新型农村金融机构。

- 7月25日至30日 刘明康主席陪同王岐山副总理赴美国参加首轮中美战略与经济对话。
- 7月31日 银监会印发《关于进一步加强银行业金融机构与机构客户交易衍生产品风险管理的通知》，防范衍生品相关风险，促进衍生品市场健康有序发展。
- 8月18日 银监会与中国人民银行联合印发公告，允许符合条件的金融租赁公司和汽车金融公司发行金融债券，为金融租赁公司和汽车金融公司扩大资金来源渠道。
- 8月20日 银监会印发《贷款公司管理规定》，规范贷款公司行为，保护贷款公司、客户合法权益，促进其健康发展。
- 8月25日 银监会印发《商业银行声誉风险管理指引》，明确要求商业银行将声誉风险管理纳入公司治理及全面风险管理体系。
- 9月2日 刘明康主席会见世界银行行长佐利克。
- 9月3日 银监会印发《银行业金融机构建立存款风险滚动式检查制度的指导意见》，督促银行业金融机构完善内控制度体系，加强存款风险管理，防范欺诈盗窃和挪用客户存款案件。
- 9月10日 银监会印发《关于开展金融部门评估规划（FSAP）工作的通知》，金融部门评估规划（FSAP）工作正式启动。
- 9月22日至25日 银监会参与第六届中国国际中小企业博览会，并首次开展银行业金融机构、企业、担保机构和监管部门关于解决中小企业融资难题的四方对话。
- 9月28日 银监会印发《商业银行流动性风险管理指引》，督促商业银行建立健全流动性风险管理体系，有效识别、计量、监测和控制流动性风险，持续提高流动性风险管理水平。
- 10月10日 银监会印发《关于开展工会创业小额贷款试点工作的通知》，督促银行业金融机构创新小额贷款品种，推动解决下岗失业人员及农民工创业资金短缺问题。
- 10月16日 银监会在贵阳召开全国金融机构空白乡镇基础性金融服务工作推进会，刘明康主席、蒋定之副主席出席会议并讲话。
- 10月18日 银监会印发《关于完善商业银行资本补充机制的通知》，督促商业银行加强资本管理，引导商业银行建立动态资本补充机制，提高资本质量、强化资本约束，促进商业银行科学、可持续发展。
- 10月19日 银监会召开2009年第四次经济金融形势通报会，强调建立资本补充的长效机制，完善科学有效的薪酬激励机制，全面推进“三个办法、一个指引”的实施，重点防范地方融资平台风险、房地产信贷风险、产业结构调整中相关行业风险，个人贷款违规流入股市、房市风险、以及银行体系流动性风险。

- 10月21日 银监会办公厅印发《关于加强个人贷款管理严防信贷资金流入股市的通知》，防范风险跨市场传递。
- 10月29日 银监会召开专题会议，研究部署开展银行业“六大风险”检查、整改工作，并要求地方融资平台贷款检查工作立即开展。
- 11月5日 银监会印发《商业银行投资保险公司股权试点管理办法》，规范商业银行投资保险公司试点行为。
- 11月7日 银监会印发《商业银行资本充足率信息披露指引》，规范资本充足率信息披露行为，提高信息披露质量，促进商业银行审慎经营。
- 11月11日 银监会与马来西亚中央银行签署《双边监管合作谅解备忘录》。
- 11月12日至13日 银监会主持召开中国工商银行监管（国际）联席会议，来自10个国家和地区的11个监管机构的19名代表参加会议。这是我国首次举行跨境监管联席会议。
- 11月16日 银监会与台湾金融监管机构签署《海峡两岸银行业监督管理合作谅解备忘录》，两岸银行业监管合作进入实质阶段。
- 11月19日 银监会办公厅印发《关于启动新资本协议实施预评估工作的通知》，标志着我国新资本协议实施工作又迈出坚实的一步。
- 11月25日 银监会印发《商业银行账户利率风险管理指引》，推动商业银行全面风险管理系统的建立和新资本协议的实施。
- 11月28日 银监会印发《关于认真做好金融机构空白乡镇服务工作的指导意见》，提出用三年左右时间实现全国各乡镇基础性金融服务全覆盖。
- 12月8日 银监会召开会议传达中央经济工作会议精神，研究贯彻落实措施，强调扎实推进“三个办法、一个指引”的实施，做好重点风险防控工作。
- 12月14日至15日 银监会派出代表参加第四次中美银行业监管磋商。
- 12月底 全国所有商业银行资本充足率全部达标。
- 银监会和刘明康主席获得全球风险管理专业人士协会（GARP）2009年度“风险管理奖”；
- 银监会获亚洲银行家（The Asian Banker）2009年度“金融服务业监管成就奖”。

附录6：主要名词术语解释

机构类型/名称	文中释义	统计口径
银行业金融机构	包括政策性银行及国家开发银行、大型商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、城市信用社、农村中小金融机构、邮政储蓄银行、金融资产管理公司、外资银行和非银行金融机构	包括政策性银行及国家开发银行、大型商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、城市信用社、农村信用社、农村合作银行、农村商业银行、邮政储蓄银行、外资银行和非银行金融机构
政策性银行及国家开发银行	包括国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行	(同左栏)
商业银行	包括大型商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、农村商业银行和外资银行	(同左栏)
主要商业银行	包括大型商业银行和股份制商业银行	(同左栏)
大型商业银行	包括中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行和交通银行	(同左栏)
股份制商业银行	包括中信银行、中国光大银行、华夏银行、广东发展银行、深圳发展银行、招商银行、上海浦东发展银行、兴业银行、中国民生银行、恒丰银行、浙商银行和渤海银行	(同左栏)
金融资产管理公司	包括中国华融资产管理公司、中国长城资产管理公司、中国东方资产管理公司和中国信达资产管理公司	(同左栏)
非银行金融机构	包括信托公司、企业集团财务公司、金融租赁公司、货币经纪公司和汽车金融公司	(同左栏)
农村中小金融机构	包括农村合作金融机构和新型农村金融机构	包括农村信用社、农村合作银行和农村商业银行
农村合作金融机构	包括农村信用社、农村合作银行和农村商业银行	(同左栏)
新型农村金融机构	村镇银行、贷款公司和农村资金互助社	(同左栏)

附表1：银行业金融机构总资产情况表（2003-2009年）

单位：亿元

机构/年份	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
银行业金融机构	276,583.8	315,989.8	374,696.9	439,499.7	525,982.5	623,876.3	787,690.5
政策性银行及国家开发银行	21,247.0	24,122.5	29,283.2	34,732.3	42,781.0	56,453.9	69,456.1
大型商业银行	160,511.7	179,816.7	210,050.0	242,363.5	280,070.9	318,358.0	400,890.2
股份制商业银行	29,598.6	36,476.0	44,654.9	54,445.9	72,494.0	88,091.5	117,849.8
城市商业银行	14,621.7	17,056.3	20,366.9	25,937.9	33,404.8	41,319.7	56,800.1
农村商业银行	384.8	565.4	3,028.9	5,038.1	6,096.7	9,290.5	18,661.2
农村合作银行	-	-	2,750.4	4,653.6	6,459.8	10,033.3	12,791.2
城市信用社	1,468.3	1,786.8	2,032.7	1,830.7	1,311.7	803.7	271.9
农村信用社	26,509.2	30,767.0	31,426.7	34,502.8	43,434.4	52,112.6	54,925.0
非银行金融机构	9,100.0	8,726.8	10,161.9	10,594.1	9,717.0	11,802.3	15,507.8
邮政储蓄银行	8,984.4	10,849.6	13,786.8	16,122.0	17,687.5	22,162.9	27,045.1
外资银行	4,159.7	5,822.9	7,154.5	9,278.7	12,524.7	13,447.8	13,492.3

附表2：银行业金融机构总负债情况表（2003-2009年）

单位：亿元

机构/年份	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
银行业金融机构	265,944.7	303,252.5	358,070.4	417,105.9	495,675.4	586,014.9	743,348.6
政策性银行及国家开发银行	20,290.5	23,004.5	27,760.1	33,006.2	39,203.3	52,648.4	65,393.1
大型商业银行	154,002.3	172,179.8	200,452.9	228,823.7	264,330.0	298,783.6	379,025.6
股份制商业银行	28,620.7	35,332.6	43,320.0	52,542.0	69,107.5	83,683.2	112,215.3
城市商业银行	14,122.5	16,472.7	19,540.2	24,722.6	31,521.4	38,650.9	53,213.0
农村商业银行	380.1	538.3	2,873.3	4,789.1	5,767.0	8,756.4	17,545.7
农村合作银行	-	-	2,573.7	4,358.7	6,049.8	9,380.6	11,940.3
城市信用社	1,464.3	1,766.4	2,001.1	1,780.7	1,247.5	756.8	254.6
农村信用社	26,646.2	30,034.7	30,106.4	33,005.4	41,567.0	49,893.1	52,580.6
非银行金融机构	7,682.6	7,744.8	9,126.0	9,423.9	7,961.0	9,491.8	12,648.7
邮政储蓄银行	8,984.4	10,849.6	13,786.8	16,122.0	17,567.9	21,941.9	26,713.4
外资银行	3,751.4	5,329.1	6,530.1	8,531.6	11,353.0	12,028.1	11,818.5

附表3：银行业金融机构存贷款情况表（2003-2009年）

单位：亿元

项目/年份	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
各项存款	220,363.5	253,188.1	300,208.6	348,015.6	401,051.4	478,444.2	612,006.4
企事业单位存款	76,784.9	89,438.1	101,750.6	118,851.7	144,814.1	164,385.8	224,357.0
储蓄存款	110,695.3	126,196.2	147,053.7	166,616.2	176,213.3	221,503.5	264,761.3
委托及信托存款	2,572.3	2,082.5	3,524.7	3,134.5	3,215.5	3,955.4	6,014.0
其他存款	30,311.1	35,471.3	47,879.5	59,413.3	76,808.4	88,599.5	116,874.1
各项贷款	169,771.0	188,565.6	206,838.5	238,279.8	277,746.5	320,128.5	425,596.6
短期贷款	87,397.9	90,808.3	91,157.5	101,698.2	118,898.0	128,609.0	151,353.0
中长期贷款	67,251.7	81,010.1	92,940.5	113,009.8	138,581.0	164,195.0	235,578.6
委托及信托贷款	2,473.0	1,926.1	3,208.1	2,581.1	2,397.0	3,035.0	5,337.0
票据融资	9,233.6	11,618.4	16,319.2	17,333.4	12,884.4	19,314.2	23,878.7
其它类贷款	3,414.8	3,202.8	3,213.3	3,657.3	4,986.1	4,975.4	9,449.3

注：本表含中国人民银行数据

附表4：银行业金融机构所有者权益情况表（2003-2009年）

单位：亿元

机构/年份	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
银行业金融机构	10,639.0	12,737.3	16,626.6	22,393.9	30,307.0	37,861.4	44,341.9
政策性银行及国家开发银行	956.5	1,118.0	1,523.2	1,726.1	3,577.7	3,805.5	4,063.1
大型商业银行	6,509.3	7,636.9	9,597.1	13,539.7	15,740.9	19,574.4	21,864.6
股份制商业银行	976.6	1,143.4	1,334.9	1,904.0	3,386.5	4,408.3	5,634.5
城市商业银行	499.1	583.6	826.7	1,215.3	1,883.4	2,668.7	3,587.1
农村商业银行	4.7	27.0	155.6	249.0	329.6	534.1	1,115.5
农村合作银行	-	-	176.7	294.9	410.0	652.7	850.9
城市信用社	4.0	20.4	31.6	50.1	64.2	46.9	17.3
农村信用社	-137.1	732.3	1,320.4	1,497.4	1,867.4	2,219.5	2,344.4
非银行金融机构	1,417.4	981.9	1,035.9	1,170.2	1,756.0	2,310.5	2,859.1
邮政储蓄银行	-	-	-	-	119.6	221.0	331.7
外资银行	408.3	493.8	624.5	747.1	1,171.7	1,419.7	1,673.8

附表5：银行业金融机构税后利润情况表（2007-2009年）

单位：亿元

机构/年份	2007年	2008年	2009年
银行业金融机构	4,467.3	5,833.6	6,684.2
政策性银行及国家开发银行	489.3	229.8	352.5
大型商业银行	2,466.0	3,542.2	4,001.2
股份制商业银行	564.4	841.4	925.0
城市商业银行	248.1	407.9	496.5
农村商业银行	42.8	73.2	149.0
农村合作银行	54.5	103.6	134.9
城市信用社	7.7	6.2	1.9
农村信用社	193.4	219.1	227.9
非银行金融机构	333.8	284.5	298.7
邮政储蓄银行	6.5	6.5	32.2
外资银行	60.8	119.2	64.5

附表6：主要商业银行不良贷款情况表（2003-2009年）

单位：亿元，百分比

项目/年份	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
不良贷款余额	21,044.6	17,175.6	12,196.9	11,703.0	12,009.9	4,865.3	4,264.5
次级	3,201.1	3,074.7	2,949.6	2,270.7	1,844.3	2,248.9	1,691.0
可疑	11,130.7	8,899.3	4,609.0	4,850.3	4,357.5	2,121.5	2,015.7
损失	6,712.8	5,201.6	4,638.4	4,581.9	5,808.1	494.9	557.8
不良贷款率	17.9	13.2	8.9	7.5	6.7	2.4	1.6
次级	2.7	2.4	2.2	1.5	1.0	1.1	0.6
可疑	9.4	6.8	3.4	3.1	2.4	1.1	0.8
损失	5.7	4.0	3.4	2.9	3.3	0.2	0.2

附表7：商业银行不良贷款情况表（2009年）

单位：亿元，百分比

项目/机构	商业银行合计	大型商业银行	股份制商业银行	城市商业银行	农村商业银行	外资银行
不良贷款余额	4,973.3	3,627.3	637.2	376.9	270.1	61.8
次级	2,031.3	1,448.1	242.8	205.8	110.4	24.2
可疑	2,314.2	1,779.1	236.6	123.3	153.9	21.1
损失	627.9	400.0	157.8	47.8	5.8	16.5
不良贷款率	1.6	1.8	1.0	1.3	2.8	0.9
次级	0.7	0.7	0.4	0.7	1.1	0.3
可疑	0.7	0.9	0.4	0.4	1.6	0.3
损失	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2

附表8：商业银行不良贷款分行业情况表（2009年）

单位：亿元，百分比

行业/项目	不良贷款余额	不良贷款比率
A 农、林、牧、渔业	83.2	4.52
B 采矿业	26.8	0.38
C 制造业	1,716.7	2.58
D 电力、燃气及水的生产和供应业	336.9	1.41
E 建筑业	117.4	1.32
F 交通运输、仓储和邮政业	374.6	1.29
G 信息传输、计算机服务和软件业	53.0	2.62
H 批发和零售业	644.2	2.71
I 住宿和餐饮业	96.2	4.82
J 金融业	6.6	0.08
K 房地产业	504.1	1.93
L 租赁和商务服务业	154.9	0.90
M 科学研究、技术服务和地质勘查业	16.0	2.98
N 水利、环境和公共设施管理业	80.8	0.37
O 居民服务和其他服务业	38.9	1.68
P 教育	76.0	2.29
Q 卫生、社会保障和社会福利业	20.2	1.61
R 文化、体育和娱乐业	24.1	3.24
S 公共管理和社会组织	16.6	0.44
T 国际组织	0.0	0.00
个人贷款	584.6	0.92
信用卡	77.0	2.83
汽车	38.1	2.92
住房按揭贷款	264.4	0.59
其他	205.0	1.41

附表9：商业银行不良贷款分地区情况表（2009年）

单位：亿元，百分比

地区/项目	不良贷款余额	不良贷款率
总行	210.9	3.54
东部地区	2,428.6	1.36
北京	190.4	1.03
天津	108.6	1.43
河北	149.3	1.85
辽宁	197.7	2.15
上海	230.5	1.23
江苏	293.8	1.10
浙江	334.2	1.16
福建	105.5	1.06
山东	262.9	1.49
广东	540.8	1.68
海南	15.1	1.58
中部地区	773.5	1.93
山西	138.7	2.86
吉林	76.8	2.75
黑龙江	75.5	2.52
安徽	74.8	1.39
江西	68.2	1.80
河南	127.2	1.73
湖北	106.6	1.48
湖南	105.7	1.86
西部地区	851.5	1.94
重庆	54.7	0.90
四川	302.7	3.13
贵州	50.7	1.93
云南	88.1	1.50
西藏	7.5	3.07
陕西	111.6	2.23
甘肃	46.4	2.39
青海	20.2	2.76
宁夏	6.2	0.62
新疆	51.6	2.52
广西	67.1	1.43
内蒙	44.7	1.16
境内小计	4,264.5	1.59
境外分行	93.5	1.77

附表10：主要商业银行不良贷款拨备覆盖率情况表（2003-2009年）

项目/年份	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
贷款损失减值准备金余额	4,152.7	2,430.6	3,030.8	4,009.9	4,706.7	5,736.2	6,625.1
不良贷款余额	21,044.6	17,175.6	12,196.6	11,703.0	12,009.9	4,865.3	4,264.5
拨备覆盖率	19.7	14.2	24.8	34.3	39.2	117.9	155.4

附表11：商业银行资本充足率达标情况表（2003-2009年）

项目/年份	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
达标银行数	8	30	53	100	161	204	239
达标资产占比	0.6	47.5	75.1	77.4	79.0	99.9	100

附表12：现场检查情况表（2003-2009年）

单位：家，亿元，人，百分比

项目/年份	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
检查银行业金融机构数	61,702	74,911	68,360	69,179	79,168	46,100	58,831
查处违规金额	1,768	5,840	7,671	10,147	8,555	12,883	11,514
处罚违规银行业金融机构数	1,512	2,202	1,205	1,104	1,360	873	4,212
取消高管人员任职资格人数	257	244	325	243	177	78	86
现场检查平均机构覆盖率	28	36	34	35	42	24	31

注：本表含分支机构数据

附表13：中资商业银行引进外资情况表（2003-2009年）

单位：家，亿美元

项目/年份	2003 年底余额	2004 当年累计	2005 当年累计	2006 当年累计	2007 当年累计	2008 当年累计	2009 当年累计	2009 年底余额
引进境外投资的中资银行数	5	6	7	6	5	6	0	31
引进投资金额	2.6	23.5	116.9	52.2	17.6	115.2	2.1	329.9
境外上市筹资金额	-	-	113.9	299.0	42.2	0.0	39.3	494.3
合计	2.6	23.5	230.8	351.2	59.8	115.2	41.4	824.2

附表14：银行业金融机构法人机构和从业人员情况表（截至2009年底）

单位：人，家

机构/项目	从业人员数	法人机构数
政策性银行及国家开发银行	57,673	3
大型商业银行	1,506,424	5
股份制商业银行	197,657	12
城市商业银行	177,765	143
城市信用社	2,956	11
农村信用社	570,366	3,056
农村商业银行	66,317	43
农村合作银行	74,776	196
村镇银行	3586	148
贷款公司	75	8
农村资金互助社	96	16
企业集团财务公司	5,276	91
信托公司	5,464	58
金融租赁公司	852	12
汽车金融公司	1,620	10
货币经纪公司	173	3
邮政储蓄银行	132,536	1
金融资产管理公司	8,589	4
外资金融机构	32,502	37
银行业金融机构合计	2,844,703	3,857

本年报插页照片均由摄影家赵辉先生友情提供。特此鸣谢。



中国银行业监督管理委员会
China Banking Regulatory Commission

地址：中国北京市西城区金融大街甲15号
电话：8610-66279742
邮编：100140
传真：8610-66299035
网址：www.cbrc.gov.cn