



社区支行有限牌照的意义及实施建议

要 点

- 近来有限牌照概念逐渐进入监管视野,并日益得到重视。在今天的银行业监管工作会议上,监管部门分别从民营银行设立和监管改革两个方面谈到有限牌照,足见其受重视程度。
- 根据银监会正式发布的《关于中小银行设立社区支行、小微支行有关事项的通知》(277 号文),社区支行是指“定位于服务社区居民的简易型银行网点,属于支行的一种特殊类型;社区支行实行有限牌照经营,一般不办理人工现金业务。”
- 277 号文提出的社区支行实行有限牌照隐含着两层重要的意义:一是首次明确了商业银行分支机构可以“实行有限牌照”;二是划定了社区金融服务网点的监管边界,为未来银行网点形态的创新提供了监管基准。
- 未来社区支行有限牌照监管在具体实施时,应注意三个方面的问题:一是明确社区支行的业务经营范围;二是厘清已核定业务的办理方式;三是探索分级、分类管理和动态调整机制。

金融研究总监:詹向阳

博士后研究团队:

樊志刚 黄旭 范彦君 李堪 薛冬辉
施丹 于鸣 刘康 夏园园

执笔:于鸣、黄旭

yuming@icbc.com.cn

相关研究:2014/5/12《社区支行:
业务经营特点、监管特征及大型商
业银行发展策略》

重要声明:本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料,但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告(含标识和宣传语)的版权为中国工商银行城市金融研究所所有,仅供我行内部参阅,未经书面许可,任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

目 录

一、有限牌照渐入监管视野 1

二、社区支行试水有限牌照 1

三、社区支行有限牌照监管实施建议..... 4



一、有限牌照渐入监管视野

2014 年初召开的全国银行业监管工作会议，明确了 2014 年银行业监管工作重点。在工作重点里，银监会两次提到了“有限牌照”。一是在谈到拓宽民间资本进入银行业的渠道和方式时，提出“试办由纯民资发起设立自担风险的银行业金融机构。切实做好试点制度设计，强调发起人资质条件，实行有限牌照，坚持审慎监管标准，订立风险处置安排。试点先行，首批试点 3 至 5 家，成熟一家批设一家。”二是在谈到推动监管改革时，指出“改革完善分类分级管理，实行有限牌照制度。”

通过对自银监会成立以来公开发布内容的检索与分析¹，我们发现监管部门在仅有的几次谈及“有限牌照”概念时，基本上是这样表述的：（1）在解释外资投资性公司设立的财务公司与根据《中华人民共和国外资金融管理条例》设立的外资财务公司的区别时²，指出后者相当于有限牌照银行；（2）在印发《中资商业银行专营机构监管指引》时³，指出各商业银行应根据《指引》要求，对专营机构的业务范围实行有限牌照和授权制度；（3）阎庆民副主席在 2013 新浪金麒麟论坛上探讨推动民间资本有序进入银行业时⁴，指出应“按照十八届三中全会‘在加强监管的前提下，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构’的精神，坚持‘纯民资发起、自愿承担风险、承诺股东接受监管、实行有限牌照、订立生前遗嘱’等原则推进试点。”

实际上，2013 年 12 月尚福林主席在其主持召开的银监会内部“落实中央经济工作会议精神”会议上，就谈到 2014 年要“细化设立民营银行的政策思路”。由此可见，民营银行“实行有限牌照”应早已在监管部门高层内部达成共识了。

二、社区支行试水有限牌照

与民营银行“实行有限牌照”相比，“改革完善分类分级管理，实行有限牌

¹ 主要是对银监会主页进行检索和分析。实际上浙江、江苏等地方的银监部门已经在出台的规范性文件中开始探索有限牌照的概念。

² 银监会有关部门负责人就《企业集团财务公司管理办法》答记者问（2004 年 1 月 17 日）。

³ 《中国银监会关于印发中资商业银行专营机构监管指引的通知》（2012 年 12 月 27 日）。

⁴ 《全面推进金融体制改革的深化与创新——阎庆民在 2013 新浪金麒麟论坛上的讲话》（2013 年 11 月 25 日）。

照制度”更应值得特别注意。

2013 年 12 月 11 日，银监会正式发布《关于中小银行设立社区支行、小微支行有关事项的通知》（以下简称 277 号文）。根据 277 号文，社区支行是指“定位于服务社区居民的简易型银行网点，属于支行的一种特殊类型；社区支行实行有限牌照经营，一般不办理人工现金业务。”277 号文发布后，国内多家商业银行、媒体对社区支行的形态和设立方式进行了解读¹，同时也对之前包括民生银行在内多家中小商业银行已建设的社区金融服务网点的未来走向进行了探讨和预测。不过，这些解读似乎都没有对社区支行“实行有限牌照”背后蕴含的重要意义，以及监管实践中需要破解的问题展开探讨。“有限牌照”隐含着两层重要的意义。

第一，首次明确了商业银行分支机构可以“实行有限牌照”。以往，“有限牌照”涉及的监管对象主要是商业银行法人机构、专营机构，而此次 277 号文对社区支行“有限持牌”属性的明确，是监管理念上的一次突破，有利于监管部门从更广阔的视野设计和管理商业银行各级各类分支机构的持牌结构，同时也表明了一种向国际主流银行监管实践对接的立场。

第二，划定了社区金融服务网点的监管边界，为未来银行网点形态的创新提供了监管基准。277 号文出台前，部分省市银监部门围绕商业银行社区金融服务网点的设立形式进行了探索和界定。其中，一种比较典型的分类是将社区金融服务网点（除自助银行外）划分为全功能社区支行、有限功能社区支行和驻人服务自助银行。全功能社区支行就是传统意义上的一般网点，可以办理完整的银行业务，需要申请牌照；有限功能社区支行仅办理部分银行业务，也需要申请牌照；驻人服务自助银行通过向离行式自助银行派驻固定服务人员的形式，为客户提供咨询宣传服务及受理信用卡办理、贷款申请等服务。从逻辑上讲，“三分法”兼顾了不同类型网点在服务功能和目标客户群体上的分工差异，有利于商业银行根

¹ 这其中被转载和引用都很高的是《财经》杂志 2013 年第 36 期（2013 年 12 月 15 日）发表的《社区银行疾进遇阻，股份行将被迫压抑网点扩张冲动》一文。



据自身零售业务的发展情况灵活选择社区金融网点的布局策略。如果“三分法”在各地监管实践中能得到有力的、统一的实施，那么将对培育社区金融服务生态体系十分有益。

但现实情况却不尽如此。在自助银行的设立已无需行政审批，银行自助设备功能不断完善升级、越来越多金融服务或金融服务的部分环节可以借助自助设备完成的前提下，目前已被叫停的以民生银行“小区金融服务店”为代表的一种新型网点开始出现。这种新型网点打破了“三分法”的分类体系，也打破了社区金融服务生态体系可能孕育出的平衡。总体来看，这类网点呈现出三个特点：**一是在“监管盲区”生长。**这类网点既不是有限功能社区支行，也不是驻人服务自助银行，在一些地区已经绕开了监管审批上的限制，处于监管的模糊或空白地带。**二是有可能“野蛮”生长。**这类网点功能简约、规模较小，只要选好合适的门店、确定好物业租购的价格，很快就可以筹建开业。显然，与传统支行相比大大缩减了进入市场的时间。同时，这类网点一般会使用部分劳务人员办理咨询宣传、受理推介等业务，缓解因增加银行正式员工所带来的成本上升压力，因此具备了可迅速复制和扩张的条件。民生银行之前宣称三年内计划建设 1 万家“小区金融服务店”就是一个显例。不过，综观国内外银行发展史，还从未有过在短期内新建如此多银行网点的先例。可以想见，假设这种模式复制成熟并被监管默许，将引发整个行业的连锁反应，各家商业银行将展开社区“跑马圈地”的竞争，直至形成社区金融网点的“野蛮”扩张态势。**三是携“隐性风险”生长。**“野蛮”扩张背后必定蕴含着隐性风险，而这正是监管部门担心的。前面提到“小区金融服务店”等新型网点之所以能够迅速扩张，一个重要前提就是使用银行非正式员工。一方面，这类网点除店长外（即使店长有时也无法足额配齐，大都由附近支行派人兼任），几乎都是劳务人员，可能存在业务操作风险和客户信息泄露风险。另一方面，这类网点虽然原则上只能办理咨询宣传、受理推介等简单业务，但在商业银行疏于管控、零售业务竞争激烈的背景下，很难排除出现恶意争揽存款、变相开展银行理财业务等情况，从而扰乱正常的金融秩序。

正是出于对上述三点的审慎考虑，银监会在 277 号文中对包括“小区金融服

务店”在内的所谓“自助银行+人”式咨询型网点进行了规范，将其统一界定为社区支行，并规定必须持牌经营。自此，所谓的“三分法”归并为传统支行和社区支行两种分类形式。

从“三分法”向传统支行和社区支行两种形式的演进过程，既表明监管部门对商业银行进行网点形态创新的鼓励支持，也表明一种监管理念和认识的深层次跃升。我们认为，277号文划定了未来银行网点形态创新的基线，这条基线就是“任何有人的银行网点都必须持牌经营，牌照可以选择全牌照和有限牌照两种形式。”换句话说，无论未来网点怎样向简约化、智能化、网络化的趋势演进和创新，“有限牌照”都为这些网点设定了合理的、可供选择的“监管外壳”。

三、社区支行有限牌照监管实施建议

277号文只是从“规范性文件”的角度明确了社区支行的概念以及“有限牌照”制度¹，可以预见，待今后《中资商业银行行政许可事项实施办法》再版修订时，将纳入“社区支行”的相关行政许可事项，同时对“有限牌照”进行更详细的解释说明。

而在此之前，留给银监会及各地银监部门的一项核心任务，则是针对“有限牌照”尽快制定细化实施方案。在此，我们提出三点政策建议：

第一，“有限牌照”应明确社区支行的业务经营范围。在277号文中，除规定“社区支行不办理对公业务、一般不办理人工现金业务外”，并没有明确社区支行的业务经营范围。事实上，这个问题需交由各地银监部门在行政审批的实务操作中，通过适当裁量来解决。传统支行（也就是一般网点）在“全牌照”许可下可经营的业务涵盖了存款、贷款、结算、外汇、代理收付、代理兑付及承销、银行卡、理财产品销售等几乎所有的银行业务。而在“有限牌照”的审批框架下，监管部门针对社区支行的业务经营范围可以有三种选择：一是所有社区支行都有权经营上述传统支行业务中的个人业务（人工现金业务除外）；二是所有社区支

¹ 在法律属性上，《中资商业银行行政许可事项实施办法》属于部门规章，《中国银监会办公厅关于中小商业银行设立社区支行、小微支行有关事项的通知》属于规范性文件，前者的法律地位要高于后者。



行只能经营部分业务，类似于外汇、理财等业务则不纳入经营范围；三是不统一划定所有社区支行的业务经营范围，而是针对每家社区支行实行“一行一牌”的审批政策。

第二，“有限牌照”应厘清已核定业务的办理方式。与明确业务经营范围紧密相关的另一个问题，是需要厘清业务的办理方式。在传统支行，客户可根据业务本身的特点、银行运营操作和风险管理要求以及金融消费习惯选择自助办理与现场（远程）人工办理两种业务办理方式。而在社区支行，除这两种业务办理方式外，客户还可以选择提交预约办理申请、然后到附近传统支行的办理方式，从而形成社区支行与传统支行联动运营服务的格局。以理财产品销售为例，当客户选择全自助办理时，社区支行负责在核实客户身份的前提下，指导客户通过网银自助服务机或其他自助设备完成风险测评、理财产品购买；当客户选择提交预约办理申请时，社区支行负责提供引导、推介信息服务，接受客户理财产品购买的预约申请，然后交由附近的传统支行办理；当客户选择现场办理时，社区支行在业务确认和客户预约的基础上，通过 3G 终端、理财终端等设备，为客户办理理财协议签订、风险测评、产品购买。显然，上述三种业务办理方式对社区支行内部功能分区设置、自助设备配备、服务人员配置、内控管理的要求明显不同，因此审批社区支行业务经营范围时需进一步明确每种业务的办理方式。对监管部门而言，一种方式是在明确某家社区支行的业务经营范围时，选择“统一划定”，不对业务办理方式做出具体要求；另一种方式是对某项特定业务（例如贷款、理财产品销售）的办理方式进行单独备注和要求，这样既可以保证商业银行开办业务、进行业务创新的积极性，又有利于监管部门更好地进行风险管控。

第三，“有限牌照”应探索分级、分类管理，允许动态调整。社区支行可探索实行“有限牌照”的分级、分类发放和管理，根据不同等级牌照设定不同层次的业务类型及办理方式，允许商业银行灵活申请和选择牌照类型。同时，也可探索“牌照”的动态调整机制。一是建立“全牌照”与“有限牌照”之间的转换机制。对于商业银行已经建立的传统支行，如因周边金融资源变化、零售业务策略调整等原因，希望改建成社区支行，监管部门可适当简化审批程序，允许其“换

牌”。这样既有利于盘活商业银行的牌照资源，也可以提高提高社区金融服务效率。二是建立“有限牌照”退出机制。如果社区支行在运营中出现违反监管要求、突破监管红线等情况，可以对其警告和降级，必要时进行“摘牌”，责令其转为自助银行。