

金融基础设施监督管理办法

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条【法律依据】为加强金融基础设施统筹监管与建设规划，保障金融体系安全高效运行，根据《中华人民共和国中国人民银行法》《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国证券投资基金法》《中华人民共和国期货和衍生品法》《中华人民共和国保险法》《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国预算法》《外汇管理条例》《期货交易管理条例》《征信业管理条例》等法律、行政法规，制定本办法。

第二条【定义】本办法所称金融基础设施，是指金融资产登记存管系统、清算结算系统（含开展集中清算业务的中央对手方）、交易设施、交易报告库，重要支付系统、基础征信系统。

本办法所称金融基础设施运营机构是指根据法律法规、国务院相关决定及本办法规定，经批准负责建设、运营和维护金融基础设施的企业法人或事业单位法人。

本办法所称国务院金融管理部门，是指中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、国家外汇管理局。本办法所称国务院金融监督管理机构，是指中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会。本办法所称国家宏观经济管理部门，是指国家发展与改革委员会、财政部、中国人民银行。国务院财政部门依法履行对金融基础设施监督管理职责。

第三条【适用范围】经国务院或国务院金融管理部门批准设立的金融基础设施，其建设、运营、维护和监督管理，适用本办法。法律法规、国务院另有规定的，从其规定。

经省级人民政府批准设立的金融基础设施，其监督管理

办法由省级人民政府依照法律法规、国务院决定和本办法的原则规定，并由省级人民政府负责监督管理。

第四条【党的领导】坚持中国共产党对金融基础设施统筹监管工作的领导，以中国特色社会主义理论体系为指导。金融基础设施运营机构应按照党章、党规要求设立党组织，加强党的建设，确保党的路线方针和国家重大战略部署在金融基础设施运营机构得到贯彻执行。

第五条【基础设施建设规划】国务院金融管理部门要加强规划引领，促进金融基础设施之间有序互联互通，适度竞争，不断优化金融基础设施布局，增强整体性，加强金融基础设施治理体系建设，促使金融基础设施运营机构服从大局、优先维护公共利益，进一步完善治理，提高运行效率与服务水平，防止过度追求利润和承担风险，促进服务市场与支持监管并重。对于涉及国家金融安全、外溢性强的金融基础设施类机构，保持国家绝对控制力。

第六条【准入与监管原则】金融基础设施的准入和监督管理，应当遵循“谁审批、谁监管、谁负责”的原则，并根据实际需要，做好与国家宏观经济管理部门的沟通协调，确保金融基础设施符合国家战略和规划，符合国家经济社会发展需要，有力维护国家金融安全。

第七条【加强国有金融资本管理】国务院财政部门应当按照《中共中央 国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》《国有金融资本出资人职责暂行规定》等有关规定要求，对国家及其授权投资主体直接或间接出资设立的金融基础设施运营机构加强国有金融资本管理，会同相关国务院金融管理部门依法建立金融基础设施财务管理制度，依法收取国有金融资本收益，法律法规另有规定的，从其规定。

第八条【与国际准则衔接】金融基础设施的建设、运营和维护，应当立足我国实际情况，与《金融市场基础设施原则（PFMI）》等国际准则相接轨。

第二章 设立和准入

第九条【设立】在中华人民共和国境内设立金融基础设

施，依照《中国人民银行法》、《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国期货和衍生品法》、《期货交易管理条例》、《征信业管理条例》等法律法规，以及国务院相关决定进行管理，并与市场准入负面清单制度做好衔接。

中国证券监督管理委员会负责涉及证券、期货及其相关活动的新设金融基础设施准入管理；中国人民银行负责新设支付系统、基础征信系统以及银行间市场金融基础设施的准入管理；其他新设金融基础设施由中国人民银行会同其他相关国务院金融管理部门负责准入管理。涉及或可能涉及对金融体系产生重大影响或相关国务院金融管理部门认为确有必要的金融基础设施，应当报经国务院同意后批准。

对于其中影响或可能影响中华人民共和国国家安全的外商投资，依法进行外商投资安全审查。

未经批准，任何单位或者个人不得设立或者以任何形式运营金融基础设施，不得使用“金融”“交易所”、“交易中心”、“登记结算”、“清算”、“交易报告”等涉及金融基础设施服务或近似的名称。

第十条【设立条件】设立金融基础设施的运营机构应当具备下列条件：

（一）具有在中华人民共和国境内合法成立的法人实体；

（二）具有清晰、透明的组织结构和治理安排，不违反国家利益及社会公共利益；

（三）具有符合规定的实缴资本；

（四）具有必要的营业场所和支持业务开展的、安全且合规的系统与设施；

（五）具有与拟开展业务相适应的风险管理制度、内控制度、业务规则等制度安排；

（六）拟任董事（理事）、监事和高级管理人员符合本办法规定的任职条件；

（七）股东信用记录良好，无故意或重大过失犯罪记录，且3年内无重大违法违规事项或受到重大监管处罚；

（八）具有国务院或国务院金融管理部门批准的从事相

应业务的合法资质；

（九）国务院金融管理部门规定的其他条件。

设立由事业单位法人运营的金融基础设施的，原则上参照执行。

第十一条【人员条件】金融基础设施运营机构的董事（理事）、监事和高级管理人员，应当具有大学本科及以上学历，信用记录良好，熟悉与本领域金融基础设施相关的法律法规与国际监管准则，具有5年以上金融领域相关从业经验和履行职责所需的管理能力，最近5年无重大违法违规记录，并符合国务院金融管理部门规定的其他任职条件。

第十二条【材料清单】申请设立金融资产登记存管、清算结算、交易及交易报告四类金融基础设施的，申请人应当向国务院金融管理部门提交包括下列信息的书面申请材料：

（一）基本信息，包括名称、所在地、注册资本和机构章程等；

（二）拟开展业务范围和相应的业务管理规则；

（三）营业场所、业务系统和设施相关说明材料；

（四）风险管理制度；

（五）董事（理事）、监事和高级管理人员名单、符合任职条件证明文件；

（六）系统安全防范措施说明；

（七）未来3年的经营与营业收入预测分析；

（八）国务院金融管理部门要求的其他材料。

申请设立由事业单位法人运营的金融基础设施的，原则上参照执行。

第十三条【境外金融基础设施跨境交付管理要求】相关法律法规允许境外金融基础设施向境内单位或者个人提供跨境交付服务的，由国务院金融管理部门按职责分工依据相关法律法规实施准入。

为境内居民或机构提供跨境交付服务的境外金融基础设施及其运营机构，应开展金融基础设施服务3年以上，受到其所在国家或地区相应政府机构的具有可比性且全面的监管与规制，未出现重大风险事故或受到相关监管机构处罚

且情节严重的情形。

按照监管对等原则，上述境外金融基础设施运营机构应就业务开展情况根据职责分工向相关国务院金融管理部门及有关部门报告，遵守相关业务管理要求。国家另有规定的，从其规定。

第十四条【报批事项】金融基础设施运营机构有以下事项之一的，应当根据各部门职责分工报相关国务院金融管理部门批准：

- （一）变更自身或所运营金融基础设施的名称；
- （二）变更注册资本；
- （三）变更住所；
- （四）调整自身或所运营金融基础设施的业务范围；
- （五）变更持有资本总额或者股份总额百分之五以上的主要股东、实际控制人；
- （六）变更法定代表人、董事长（理事长）、监事长、总经理；
- （七）修改章程；
- （八）所运营的金融基础设施与境内外其他金融基础设施建立系统连接，或与境内外其他金融基础设施运营机构开展重大业务合作；
- （九）重要业务系统上线、发生重大变更、下线等。
- （十）国务院金融管理部门规定的其他事项。

第十五条【公布名单】国务院金融管理部门依法公布金融基础设施及运营机构名单。

第三章 运营要求

第十六条【公司治理】金融基础设施运营机构应当建立健全清晰、透明的治理结构和有效的问责机制，并及时对外披露。

第十七条【风险管理】金融基础设施运营机构应当设立风险管理委员会，建立健全稳健的风险管理框架，确保能够识别、度量、监测和管理相关风险，包括但不限于：

- （一）有效度量、监测和管理来自参与者的信用风险和

来自在支付、清算和结算过程中产生的信用风险，并通过高信用等级、低流动性风险和低市场风险的担保品管理自身的信用风险敞口；

（二）有效度量、监测和管理流动性风险。金融基础设施运营机构应当持有足够的流动性资源，包括但不限于现金、存款、商业银行授信额度等；

（三）有效度量、监测和管理整体市场运行风险；

（四）保持不低于六个月当前运营成本的优质流动性资产，以弥补可能发生的经营性亏损，保障持续运营。优质流动性资产范围由相关部门另行规定；

（五）将用于满足六个月经营需要的自有资产和参与者资产保存在经国务院金融管理部门认可的金融机构或专业机构；

（六）定期监测和评估参与者、参与者客户及其他单位可能对金融基础设施带来的风险。

第十八条【技术系统】金融基础设施运营机构应当建立完善的技术系统及管理机制，包括：

（一）符合必要的技术规范、通信程序与标准；

（二）系统故障应急处理机制和灾难备份机制，具备完善的数据安全保护和数据备份措施，灾难备份中心应当位于中华人民共和国境内；

（三）有效的网络安全管理制度；

（四）在中华人民共和国境内运营过程中收集和产生的所有数据，包括但不限于个人信息和其他重要数据，应当全部在境内存储。因业务需要，确需向境外提供的，应当符合国家有关规定。

（五）国务院金融管理部门规定的其他事项。

第十九条【内控制度】金融基础设施运营机构应当建立完善的内控制度，采取有效措施，防范自身与金融基础设施的参与者之间，以及金融基础设施的不同参与者之间的利益冲突。

第二十条【数据保存】金融基础设施运营机构应当妥善保存金融基础设施服务的相关记录、原始凭证和数据信息，

以及与内部管理、业务经营有关的各项信息，保存期限应当不少于二十年，法律法规另有规定的除外。

第二十一条【信息安全】金融基础设施运营机构应当加强信息安全管理，承担信息安全管理主体责任，建立和完善有效的内部数据安全管理制度和问责办法，对金融基础设施参与者的业务数据信息、相关资料，以及提供服务过程中产生的其他数据信息进行保密，确保数据信息不被非法窃取及非法使用，不侵害个人隐私。法律法规或相关国务院金融管理部门对数据使用有明确规定的，从其规定。

金融基础设施运营机构应当为参与者及时获得与其相关数据信息及资料提供便利。

金融基础设施运营机构应建立完备的差错争议和客户投诉处理机制，及时、妥善解决差错争议和客户投诉，切实维护客户合法权益。

第二十二条【服务外包】金融基础设施运营机构相关服务涉及外包的，应当明确服务外包并不转移责任，金融基础设施运营机构与金融基础设施参与者之间的法律关系不发生改变，且不得妨碍国务院金融管理部门履行相关监管职能。

第二十三条【参与者】金融基础设施运营机构应承担参与者管理主体责任，切实采取措施强化参与者的监督和管理。金融基础设施运营机构与金融基础设施参与者之间应当通过签订协议、公约或制定业务规则等方式，明确各方权利、义务和责任。对于违规办理业务、存在较大风险隐患的参与者，应视情况采取暂停业务、有序退出等管理措施。

在采取分级参与安排的情况下，金融基础设施运营机构应当制定专门规则对金融基础设施直接参与者提出相应要求，以有效识别、监测、防范由分级安排产生的风险，同时应当建立数据信息收集机制和风险控制安排，以评估和应对金融基础设施间接参与者可能带来的风险。

第二十四条【连接】金融基础设施之间通过相关系统连接开展业务合作，其运营机构之间应当通过签订协议或公约等形式，明确各方权利、义务和责任，并应当有效识别与管

理相关风险，包括但不限于：

（一）准确识别所连接金融基础设施的运营机构相关资质，确保对方具备良好的公司治理结构和清晰的法律关系；

（二）有效管理运行、信用、流动性、技术和法律等各类风险，包括建立有效的风险识别和隔离机制，避免与所连接金融基础设施之间的风险传染。

第二十五条【风险准备】金融基础设施运营机构应当按照有关规定，以保证金、一般风险准备等方式储备充足的风险准备资源，用于弥补因违约交收、技术故障、操作失误、不可抗力及其他尚未识别的风险事件造成的损失。

金融基础设施的各项收益安排应当首先用于保证场所和设施的风险防范、正常运行与逐步改善，合理设置利润留成项目，做好长期资金安排。金融基础设施运营机构不得为实现商业利益而缩减风险管理方面的投入，且应当具有必要的财务资源，以保障系统效率和运维安全。

第二十六条【收费定价】金融基础设施运营机构应当建立合理的收费定价机制，制定完整的收费目录，并及时对外公开。

第二十七条【应急预案】金融基础设施运营机构应当建立健全应急预案，涵盖重大疫情、自然灾害、金融市场异常波动、网络安全事件等可能影响持续稳健经营的极端情形，以及相应情形下拟采取的应急处置措施，并与建立系统连接的其他金融基础设施应急处置预案有效衔接，确保相关系统、办公场所及关键岗位人员持续在线，金融基础设施服务持续供应，维护金融市场安全平稳运行。

第四章 监督管理

第二十八条【备案事项】金融基础设施运营机构发生下列情形，应当及时向国务院金融管理部门备案：

（一）制定并实施恢复计划；

（二）更换其他董事（理事）、监事及高级管理人员；

（三）国务院金融管理部门规定的其他事项。

第二十九条【报告事项】金融基础设施运营机构应当定

期向相关国务院金融管理部门报告自身经营及金融基础设施业务开展等相关情况。

金融基础设施及其运营机构发生下列重大事项的，金融基础设施运营机构应当及时向相关国务院金融管理部门报告：

（一）发生系统故障、人为操作失误等事故，或因自然灾害等其他情形引发核心业务异常并造成实质性影响；

（二）发生对其正常经营有重大影响的诉讼，或存在重大或有负债、或有损失的事项；

（三）国务院金融管理部门规定的其他事项。

第三十条【境外金融基础设施报告事项】为中国居民或机构提供相关服务的境外金融基础设施及其运营机构，根据本办法第十三条规定需要履行报告义务的，应当就下列事项，定期向相关国务院金融管理部门报告：

（一）境外展业合规情况；

（二）在境外取得监管授权与豁免、业务牌照和许可的情况；

（三）基于《金融市场基础设施原则（PFMI）》开展的自评估报告；

（四）国务院金融管理部门规定的其他事项。

第三十一条【金融业综合统计】金融基础设施运营机构应当按照国务院金融管理部门有关规定，向国家金融基础数据库报送金融业综合统计相关数据信息。国家金融基础数据库应当按照相关规定，加强制度化信息共享。涉及政府债券业务的，金融基础设施运营机构应当按照财政部有关规定向财政部报送相关数据信息。

第三十二条【财务情况报送】金融基础设施运营机构应当于每年4月底前向相关国务院金融管理部门报告前一年财务情况。

第三十三条【检查】根据金融基础设施统筹监管需要和业务相关性，中国人民银行会同相关国务院金融监督管理机构对金融基础设施及其运营机构进行检查。检查内容包括以下内容：

(一) 是否符合系统重要性金融基础设施标准；
(二) 是否违反审慎经营原则及公平竞争审查制度相关规定；

(三) 财务状况是否能合理匹配承担的风险与成本；

(四) 是否遵守中国人民银行宏观审慎监管相关要求。

除上述检查内容外，其他相关监管活动应按照现行国务院部门职责分工组织开展。

第三十四条【评估】中国人民银行会同相关国务院金融管理部门与国务院财政部门联合组织成立专家组，开展金融基础设施评估。

金融基础设施运营机构每年开展自评估，上一年评估报告于次年第一季度末报送国务院金融管理部门及相关部门。

第三十五条【配合检查评估】金融基础设施运营机构及其工作人员应当配合检查与评估，并保证提供的有关文件材料真实、准确、完整、及时，不得拒绝、阻碍和隐瞒。

第三十六条【恢复、处置与退出】金融基础设施运营机构应当制定发生风险时的恢复计划并定期更新。

国务院金融管理部门作为金融基础设施风险处置的牵头部门，按职责分工负责对恢复计划失效且难以保证关键性业务连续性的金融基础设施实施处置措施。

金融基础设施及其运营机构难以持续经营，或严重危害金融秩序、损害公众利益的，应当依法实施市场退出。

第三十七条【系统重要性认定标准】经认定符合以下部分或全部标准的，属于系统重要性金融基础设施，由国务院金融管理部门按职责分工负责提出认定意见并监管：

(一) 参与者数量大、分布广；

(二) 市场占有率较高；

(三) 业务复杂，与金融机构关联性强，或者与其他系统重要性金融基础设施相互连接；

(四) 在金融市场中提供难以替代的关键服务，一旦发生重大风险事件等导致无法持续经营，可能对金融体系和实体经济产生重大不利影响。

不符合上述标准的，属于非系统重要性金融基础设施，

根据本办法第三条要求，由国务院金融管理部门或省级人民政府按职责分工负责监管。

第三十八条【系统重要性金融基础设施职责分工】系统重要性金融基础设施及其运营机构，在维持由国务院金融管理部门负责监管的现行监管体制不变基础上，由中国人民银行负责宏观审慎监管。其中，涉及证券、期货及其相关活动的金融基础设施及其运营机构，由中国证券监督管理委员会依法进行监管；支付系统、基础征信系统、银行间市场金融基础设施及其运营机构，由中国人民银行负责监管；其他金融基础设施及其运营机构，由中国人民银行会同其他相关国务院金融管理部门进行功能监管，国务院金融监督管理机构现有的机构监管职责不变。

第五章 法律责任

第三十九条【处罚】金融基础设施运营机构有下列情形之一的，由国务院金融管理部门给予警告，责令限期整改，并没收违法所得，对单位处不超过100万元罚款；对直接负责的董事（理事）、监事和高级管理人员或直接责任人员，给予警告，并处不超过100万元罚款，情节严重的，责令金融基础设施运营机构对其予以撤职直至开除；涉嫌构成犯罪的，移送有关机关依法追究刑事责任：

（一）未严格按照本办法规定报经国务院金融管理部门批准的；

（二）未严格按照本办法规定向国务院金融管理部门备案的；

（三）未严格按照本办法规定向国务院金融管理部门报告的；

（四）违反本办法规定，聘任不符合任职条件的董事（理事）、监事和高级管理人员的；

（五）无正当理由限制或拒绝为参与者提供金融基础设施服务，或中断、终止金融基础设施业务的；

（六）未严格按照本办法有关规定建设、运营和维护金融基础设施的；

(七) 未按本办法规定进行自我评估, 并形成评估报告报送国务院金融管理部门的;

(八) 违反本办法规定, 拒绝、阻碍国务院金融管理部门的询问、检查、调查或者不如实提供有关文件、资料的;

(九) 存在危害自身或其他金融基础设施稳健运营, 以及影响金融市场运行秩序的其他违法违规行为。

金融基础设施运营机构因上述情形违反其他法律、行政法规的, 按照相关规定予以处罚。

第四十条【未持牌经营】未经国务院金融管理部门批准, 擅自运营金融基础设施或实质性开办、超出原业务范围开办金融基础设施业务, 或伪造、变造金融基础设施业务许可证的, 由国务院金融管理部门处不超过100万元罚款; 涉嫌犯罪的, 移送有关机关依法追究刑事责任。违反其他法律、行政法规的, 按照相关规定进行处罚。

第四十一条【虚假申请】申请人隐瞒真实情况或提供虚假材料申请金融基础设施业务许可的, 国务院金融管理部门不予受理或者不予行政许可, 并予以警告。

第四十二条【破坏稳健运行】对破坏、危害金融基础设施, 影响金融基础设施及其运营机构安全稳定运行的单位与个人, 由国务院金融管理部门予以警告, 并处不超过100万元罚款; 构成违反治安管理规定行为的, 由有关部门依照《中华人民共和国治安管理处罚法》予以处罚; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任。

第四十三条【监管者处罚】国务院金融管理部门及其分支机构工作人员违反本办法规定批准金融基础设施, 或存在徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守的, 依法给予行政处分; 涉嫌构成犯罪的, 移送司法机关依法追究刑事责任。

第六章 附则

第四十四条【存量】在本办法生效前已经国务院或国务院金融管理部门批准设立的26家金融基础设施机构, 无需依据本办法规定的条件和程序重复提出申请。

第四十五条【解释】本办法由中国人民银行会同国家发

展与改革委员会、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、国家外汇管理局负责解释。

第四十六条【实施】 本办法自 年 月 日起施行。