

关于加强证券公司和公募基金监管加快推进建设一流投资银行和投资机构

的意见（试行）

中国证监会各派出机构，各交易所，各下属单位，各协会，会内各司局：

近年来，证券基金经营机构（以下简称行业机构或机构）稳步发展，成为我国资本市场乃至金融体系的重要中介力量，在服务实体经济、国家战略、居民财富管理等方面作用日益增强，守住了不发生系统性风险的底线。但对标中国特色现代金融体系，行业机构经营理念有偏差、功能发挥不充分、治理水平待强化、合规意识和水平不高等问题仍较为突出，证券基金行业监管效能有待进一步提高。为全面贯彻党的二十大和中央金融工作会议精神，围绕强化监管、防控风险、加快推进建设一流投资银行和投资机构，制定本意见。

一、总体要求

力争通过 5 年左右时间，基本形成“教科书式”的监管模式和行业标准，行业机构定位得到校正、功能发挥更加有效、经营理念更加稳健、发展模式更加集约、公司治理更加健全、合规风控更加自觉、行业生态持续优化，推动形成 10 家左右优质头部机构引领行业高质量发展的态势。到 2035 年，机构监管体系完备有效，行业机构治理水平全面提高，行业作为直接融资“服务商”、资本市场“看门人”、社会财富“管理者”的功能得到更为充分的发挥；形成 2 至 3 家具备国际竞争力与市场引领力的投资银行和投资机构，力争在战略能力、专业水平、公司治理、合规风控、人才队伍、行业文化等方面居于国际前列。到本世纪中叶，形成综合实力和国际影响力全球领先的现代化证券基金行业，为中国式现代化和金融强国建设提供有力支撑。

二、校正行业机构定位

（一）牢固树立大局意识。督促行业机构强化使命感、责任心，成为促进资本市场健康稳定高质量发展的重要力量。推动行业机构切实加强党的领导，充分发挥党组织把方向、管大局、保落实的关键作用，把党的领导落实到决策、执行、监督各环节。督促行业机构端正经营理念、校正定位偏差，把功能性放在首要位置，坚持以客户为中心，切实履行信义义务，始终践行金融报国、金融为民的发展理念，正确处理好功能性和盈利性关系，引导股东单位在机构经营考核中显著加大功能性考核的权重。

（二）督促实现高质量发展。引导行业机构坚持功能型、集约型、专业化、特色化发展方向。督促行业机构专注主业、优化供给、提高价值创造能力，形成适合各类投资者需求的多样化金融产品和服务体系，落实好科技、绿色、普惠、养老、数字金融等“五篇大文章”的战略布局。督促行业机构合规稳健经营，审慎开展高资本消耗型业务，合理确定融资规模和时机，严格规范资金用途，提升资金使用效率。坚守业务本源、稳慎推进业务创新，确保组织架构设置、业务发展与合规风控水平、专业能力相匹配。适度拓宽优质机构资本空间，支持头部机构通过并购重组、组织创新等方式做优做强；鼓励中小机构差异化发展、特色化经营，结合股东特点、区域优势、人才储备等资源禀赋和专业能力做精做细。

三、夯实合规风控基础

（三）提高公司治理效能。推动行业机构建立股权结构清晰、组织架构精简、职责边界明确、信息披露健全、激励约束合理、内控制衡有效、职业道德良好的公司治理架构，健全组织架构运行机制。压实机构股权管理主体责任，完善关联交易管理等利益冲突防范机制。严厉打击股东和实际控制人不当干预、占用资金等侵害机构及投资者利益的不法行为。引导上市证券公司在规范公司治理等方面发挥标杆示范作用。

（四）加强合规风控建设。强化日常监管、现场检查和执法问责，督促行业机构树牢“合规创造价值”理念，坚持“看不清管不住则不展业”，落实全面风

险管理与全员合规管理要求，纵向覆盖境内外各级子公司及分支机构，横向覆盖各类业务、场景及人员，实现母子公司全业务链条“垂直”一体化管控。引导行业机构加大合规风控人才和技术系统建设力度，提高合规风控考核权重。进一步发挥内外部审计监督作用，提升业务运作规范化水平。

（五）深化金融科技应用。督促行业机构建立健全与金融科技应用水平相适应的信息科技治理架构和考核机制。鼓励加大信息科技投入，提升自研能力与重要信息系统的自主可控水平。督导加强信息系统与数据安全，定期开展压力测试及应急演练。加强行业基础设施建设，建立健全行业通行的数据使用技术标准框架，强化关键信息基础设施安全保护。

四、优化行业发展生态

（六）深入开展中国特色金融文化建设。督促行业机构及从业人员大力弘扬和践行“诚实守信，不逾越底线；以义取利，不唯利是图；稳健审慎，不急功近利；守正创新，不脱实向虚；依法合规，不胡作非为”的中国特色金融文化。坚决纠治拜金主义、奢靡享乐、急功近利、“炫富”等不良风气，坚决破除“例外论”“精英论”“特殊论”等错误论调。压实行业机构文化建设主体责任，强化监督问责。不断完善行业文化评估机制，强化正面典型示范作用与反面案例警示教育。

（七）加强从业人员管理。督促行业机构切实加强从业人员管理，严把任职“入口关”，突出社会公德、职业道德和个人品德，引导从业人员珍惜职业声誉、恪守职业道德，推动培养德才兼备的金融人才队伍。完善从业人员执业行为基本规范和操守准则，建立健全从业人员分类名单制度和执业声誉管理机制。完善处罚信息公示通报、健全从业人员诚信档案应用、强化入职任职审查等机制，依法严格限制违法违规人员“带病流动”，坚决惩戒、出清违法违规和行为严重失范的从业人员。配合相关主管部门持续完善行业机构薪酬管理制度。

（八）加强廉洁从业监管。推动行业廉洁从业文化建设，持续完善廉洁从业监管规则，督促行业机构完善廉洁从业风险防控机制。针对注册制下“围猎”监管、不当入股等廉洁从业突出问题，加强问责惩治，形成有效震慑。建立行贿惩戒长效机制，大力整治各类谋取、输送不正当利益行为。不断强化防范证券基金领域政商“旋转门”的制度执行、惩戒震慑和长效机制。

（九）营造良好外部环境。引导行业机构充分利用专业优势，主动加大对国家宏观产业政策和资本市场的宣传解读力度。引导做好广大投资者的沟通工作，建立媒体沟通长效机制，稳定投资者预期，提振投资者信心，重视并有效回应市场和投资者关切。引导行业机构积极履行社会责任，践行普惠金融，树立良好社会形象。

五、促进行业功能发挥

（十）维护市场稳定健康运行。督促行业机构规范自身交易行为，注重把握长期大势，强化逆周期布局，强化投资行为稳定性，更好发挥维护市场稳定健康运行的主力军作用。压实证券公司交易管理职责，提升不同类型投资者交易公平性，维护正常交易秩序。发挥证券公司交易主渠道综合优势，加大服务中长期资金入市力度，有效管控客户异常交易。有效发挥行业机构作为经纪商、交易商、专业机构投资者、财富管理者的积极作用，维护和提升市场运行的内在稳定性。

（十一）促进提高专业能力。严格落实“申报即担责”要求，建立健全执业负面清单和诚信档案管理制度，进一步压实投行“看门人”责任。督促证券公司健全投行内控体系，提升价值发现能力，加强项目甄别、估值定价、保荐承销能力建设。强化公募基金投研核心能力建设，完善投研能力评价指标体系，摒弃明星基金经理现象，强化“平台型、团队制、一体化、多策略”投研体系建设。督促提高行业机构风险管理能力，坚持在市场化法治化轨道上稳慎开展业务创新。支持聚焦主业有序设立专业子公司，更好服务实体经济与居民财富管理。强化行业机构产品与投资者服务能力建设，提升服务的适配性。

（十二）提升服务中长期资金能力。构建长期资金、资本市场与实体经济协同发展的良性机制。加快引入各类中长期资金，积极推动健全有利于中长期投资行为的考核、投资账户等制度，支持行业机构推出更多匹配中长期资金需求的产品与服务，持续推动壮大社保基金、基本养老金、年金等各类养老金专业投资管理人队伍，培育更多耐心资本。提升上市公司投资吸引力，打造长期资金“愿意来、留得住”的基础投资环境。

（十三）提升投资者长期回报。督促行业机构强化服务理念，持续优化投资者服务，严格落实投资者适当性制度，健全投资者保护机制，切实提高投资者获得感和满意度，持续维护好社会公众对行业的信任与信心。聚焦投资者长期回报，健全基金投资管理与销售考核及评价机制。强化管理人、高管及基金经理与投资者的利益绑定机制，做好投资者服务和陪伴。扎实推进公募基金行业费率改革，稳步降低行业综合费率水平。持续优化基金行业销售生态，督促基金管理人、销售机构加大逆周期布局力度。

（十四）助力推进高水平开放。统筹开放与安全，坚持“引进来”和“走出去”并重，稳步扩大制度型开放，支持符合条件的外资机构在境内设立机构。有序推进“基金互认”“ETF互挂”“跨境理财通”等跨境互联互通业务试点，研究探索推进跨境经纪业务试点。支持证券公司通过投融资、财务顾问、跨境并购等专业服务助力中资企业“走出去”，积极服务企业跨境投融资便利化。

六、全面加强监管执法

（十五）全面深化监管理念。坚持“横向到边、纵向到底”，依法将各类证券基金活动全部纳入监管。健全行业机构分类监管体系，突出“扶优限劣”。围绕“五大监管”要求，坚持问题导向，加大对公司治理、关联交易、投行业务、创新业务、境内外子公司及分支机构、异地经营等领域监管力度。

（十六）健全监管制度体系。针对监管短板，以案为鉴，举一反三，远近结合，加快完善规则制度，形成系统权威、简明清晰、实用有效的三大基础制度体系，持续完善行业机构与人员规则体系（股权管理、公司治理、合规风控、人员管理、薪酬管理、子公司管理等）、业务规则体系（经纪、投行、资管、咨询、两融、衍生品等）以及监管规范制度体系（规则制定、许可实施、监管措施、分类监管、监管协作、问责追责等）。

（十七）提升监管能力手段。全面提升对场外衍生品等重点业务的监管，加强对底层资产、资金流向、杠杆水平的看穿式监管。根据市场情况加大对融资融券等业务的逆周期调节力度。强化科技赋能，打造以机构监管信息系统为主体、各类机构画像及现场检查小工具为辅助的智慧监管体系。不断健全机构自治、股东管理、行业自律、行政监管、行业主管、司法惩戒协同治理的制度体系，强化与相关部委和地方党委政府的信息共享与协同联动。

（十八）加大监管执法力度。落实监管“长牙带刺”、有棱有角，依法严惩行业机构及从业人员利益输送、违规融资、不公平对待、误导销售、恶性竞争以及为监管套利、绕道减持、内幕交易提供通道服务等违法违规行为。保持监管执法高压态势，坚持机构罚和个人罚、经济罚和资格罚、监管问责和自律惩戒并重，强化全链条问责，对无视、损害公众投资者利益的机构与个人依法坚决予以严厉打击。加强行业机构股东、业务准入管理，完善高管人员任职条件与备案管理制度。全面强化对入股资金、股东及其关联方的穿透识别与监管。

七、防范化解金融风险

（十九）加强风险监测防范。落实风险早识别、早预警、早暴露、早处置原则，建立健全覆盖行业机构境内外、场内外、线上线下全部业务的全景式、穿透式监测体系，及时识别并有效管控风险机构和产品，对重点机构及时实施审慎监管、贴身监管。强化跨市场跨行业跨境风险识别。持续健全以净资本和流动性为核心的风控指标体系，完善常态化压力测试机制。健全具有硬约束的风险早期纠

正机制。

（二十）健全多层次流动性支持机制。压实行业机构及股东主体责任。发挥好行业基金、风险准备金在流动性支持、提升行业抗风险能力的功能作用。研究建立公募基金托管人授信机制、提升流动性风险管理能力。支持头部机构在畅通非银机构流动性传导方面积极发挥作用。

（二十一）及时稳妥处置风险机构。按照“稳定大局、统筹协调、分类施策、精准拆弹”基本方针，把握好权和责、快和稳、防和灭的关系，坚持市场化法治化原则，综合运用兼并重组、司法重整、破产清算等措施稳妥处置风险机构，强化对股东、实际控制人等责任主体的追责问责。

八、抓好监管队伍建设

（二十二）提升干部“政治三力”。认真学习贯彻习近平总书记关于资本市场的系列重要指示批示精神，以坚决贯彻党中央决策部署、扎实做好行业机构监管工作践行坚持“两个确立”、做到“两个维护”，强化政治机关意识，胸怀“国之大者”，坚守监管的政治性、人民性。

（二十三）提高履职本领素质。坚持政治过硬、能力过硬、作风过硬标准，加强理想信念教育，强化思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，坚持谦虚谨慎、求真务实、敢作善为、真抓实干，提高抓落实的本领，扎实开展调查研究，主动倾听市场各方意见建议，加强学习、更新知识体系、补齐能力短板。

（二十四）推进全面从严治党。坚持刀刃向内、自我革命，主动接受纪检巡视审计监督，坚定不移深入推进党风廉政建设与反腐败斗争。持续深入落实中央八项规定精神，深入纠治“四风”，加强重点岗位监督；着力健全“三不腐”的制度机制，完善公权力规范运行机制，持续推进阳光审批、透明监管、规范执法、廉洁用权。

（二十五）健全监管问责机制。对落实党中央、国务院及会党委决策部署不力，监管失职渎职、风险处置不力、隐瞒不报以及造成重大损失、严重后果、恶劣影响的严肃问责，对重大问题终身追责，坚持失责必问、问责必严。加强与纪检监察、巡视审计、组织、财会、司法机关等沟通协作，严防道德风险和处置风险的风险，一体推进金融腐败惩治和金融风险防控。

中国证监会

2024年3月15日