

统筹监管金融基础设施 助推金融业高质量发展

在金融基础设施方面，国家的战略已经布局将近十年，《金融基础设施监督管理办法（征求意见稿）》的出台，表明我国对金融基础设施的统筹监管即将进入具体实施阶段。

文 | 宋玮 杨淑婷



2022年12月14日，央行发布《金融基础设施监督管理办法(征求意见稿)》(以下简称《办法》)，明确金融基础设施监督管理总体制度框架，健全金融基础设施准入管理。

《办法》明确了纳入我国金融基础设施统筹监管的是金融资产登记托管系统、清算结算系统、交易设施、交易报告库、重要支付系统、基础征信系统等六类设施及其运营机构，适用范围为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，特别提出“系统重要性金融基础设施”监管。

风险与监管问题亟待解决

从政策出台背景来看，金融基础设施纳入统筹监管是基于金融基础设施的功能特性和目前我国金融基础设施发展中存在的问题布局已久的解决措施。

金融基础设施的功能决定了其在金融监管中的重要地位。金融基础设施作为金融体系运行的骨架支撑和管网，是金融市场稳健运行的基础性保障，是实施宏观审慎管理和防控系统性风险的重要抓手。2008年金融危机发生后，国际清算银行、金融稳定理事会、国际证监会组织等重要国际金融监管组织和部分国家总结经验教训，认为金融危机与当时金融基础设施脆弱相关。金融基础设施作为各金融机构之间互相联系的通道，在任一环节出现问题都有可能集聚风险，造成金融冲击。因而国际社会积极推动完善金融基础设施的全球监管金融标准、监管体系，以此维护金融稳定。

在金融基础设施监管层面，我国经历了长期的探索和努力。经过多年建设，我国逐步形成了为货币、证券、基金、期货、外汇等金融市场交易活动提供支持的金融基础设施体系，功能比较齐全、运行整体稳健。此次纳入我国金融基础设施统筹监管范围的包括金融资产登记托管系统、清算结算系统(包括开展集中清算

业务的中央对手方)、交易设施、交易报告库、重要支付系统、基础征信系统等六类设施及其运营机构。目前我国金融市场基础设施包括支付系统(PS)、中央证券存管(CSD)与证券结算系统(SSS)、中央对手方(CCP)、交易报告库(TR)、其他金融市场基础设施五大板块。

但当前国际环境错综复杂、外部网络安全挑战不断加剧，金融科技迅速发展的同时其衍生风险的高传染性也给金融基础设施的稳健运行带来巨大挑战。在此背景下，我国金融基础设施法治建设相对滞后、统筹监管不足的问题愈发凸显。

针对金融基础设施采取分业监管原则，不同的监管部门管理不同的金融基础设施，各个监管部门的管理方式、监管标准不同，容易造成基础设施的监管空白和人为分割，比如债券的托管、结算，就分属人民银行、银保监会和证监会管理。另外，监管理念和标准也存在的差异，容易导致职责不清、协调成本较高等问题。此外，金融基础设施彼此互相连通，一旦出现问题容易引发系统性风险，分业监管在应对跨机构、跨市场、跨地域、跨国界风险时往往受限于管理效率，难以有效抵御风险。

自金融危机后，美国、英国、加拿大、澳大利亚等国就开始对金融基础设施的有效监管进行探索实践，出台了相关监管措施。如美国颁布《多德-弗兰克法案》提出由美联储对系统重要性金融基础设施进行宏观审慎监管，并承担救助责任，系统重要性金融基础设施的认定由金融稳定监管委员会负责。2012年，国际清算银行支付结算体系委员会和国际证监会组织发布《金融市场基础设施原则》(以下简称“PFMI原则”)后，人民银行和证监会分别发布《关于实施〈金融市场基础设施原则〉有关事项的通知》，积极推进稳妥实施PFMI原则，推动建设具有国际竞争力的现代化金融体系，有效发挥金融市场定价与资源配置功能。回顾

从政策出台背景来看，金融基础设施纳入统筹监管是基于金融基础设施的功能特性和目前我国金融基础设施发展中存在的问题布局已久的解决措施。

我国金融基础设施监管现状

监管部门	金融基础设施属性	金融基础设施名称
人民银行	重要支付系统	人民银行清算总中心、中国银联、城银清算公司、农信银资金清算中心、跨境银行间支付清算公司、网联清算有限公司
	基础征信系统	人民银行征信中心
	金融子市场	外汇交易中心、上海清算所、上海黄金所、上海票交所
银保监会	金融子市场	中央结算公司、上海保险交易所
	行业数据信息收集机构	银登中心、理财中心、中国信登
证监会	金融子市场	沪深北交易所、四家期货交易所、中国结算、全国中小企业股份转让系统、机构间私募产品报价与服务系统
地方政府	类基础设施	地方金融类资产（含股权）交易场所，相关登记托管、结算清算服务机构

> 信息来源：根据公开资料整理

金融基础设施相关政策，可以发现，在金融基础设施方面，国家的战略推进已经布局将近十年，《办法》的出台表明我国对金融基础设施的统筹监管即将进入具体实施阶段。

明确监管总体架构

《办法》分为六章，共四十六条，明确了六类金融基础设施准入与监督管理的细化安排，包括总则、设立和准入、运营要求、监督管理、法律责任和附则。

近年来，部分地区、机构未经批准，擅自以“交易所”“交易中心”等名义对外营业、招揽客户，扰乱了正常的金融秩序，侵害公共财产安全和合法权益。因此在准入门槛方面，《办法》规定未经批准，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。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。同时《办法》对在境内设立金融基础设施的条件，包括股东及“董监高”资质、资本要求、系统建设等作出规定，明确了国务院金融管理部门对各类金融基础设施实施准入管理的职责分工。

运营要求及风险管理层面，基于金融基础设施跨机构、跨市场、跨地域、跨国界的特征，《办法》明确禁止金融基础设施运营机构为实现商业利益而缩减风险管理方面的投入，在公司治理、风险管理、技术系统、内控制度、数据保存、信息安全、服务外包、参与者、连接、风险准备、收费定价和应急预案等层面明确了运营准则，对相关风险作出管理规定。

监督管理层面，按照“谁审批、谁监管、

谁负责”的原则,《办法》规定了对金融基础设施的监督管理要求,包括备案事项、报告事项、境外金融基础设施报告事项、恢复、处置及退出事项等。《办法》提出了系统重要性金融基础设施的四点认定标准:参与者数量大、分布广;市场占有率较高;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;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,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。

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的基础上,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。

对于金融基础设施相关主体的法律责任,《办法》对金融基础设施运营机构处罚情形、监管者处罚作出具体规定,针对未持牌经营、虚假申请、破坏稳健运行等情况规定了不同层级的行政处罚方式。

护航金融安全

从政策效果看,六大类金融基础设施纳入统筹监管将对行业产生以下影响。

一是发挥金融基础设施资源配置和“防火墙”功能。《办法》健全准入管理、完善治理结构,优化金融基础设施整体布局,确保金融基础设施健康运行,对于提高金融市场的运行效率、保障金融交易的公信力有着重要意义。随着国

家在金融基础设施方面的持续发力,交易报告库等方面的金融基础设施建设脚步或将不断加快,金融市场的定价效率与交易效率将进一步提升。此外,《办法》推动建设全市场相对统一的风险管理框架,防止金融基础设施过度追求利润和承担风险,强化运营风险管理和数据信息安全,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。这将有助于化解金融风险,维护金融市场稳定,让金融基础设施担当好金融安全的“防火墙”。

二是推动国内的金融基础设施广泛参与跨境合作。随着我国金融市场开放程度的不断提升,金融基础设施需要与国际充分接轨。《办法》着眼于国际金融基础设施发展及监管状况,针对境外金融基础设施跨境交付管理等作出管理要求,规定境外金融基础设施报告事项,与国际规则有效接轨,以此为抓手促进国际金融与经济合作,提高国际竞争力。

三是优化金融基础设施监管体系。进一步优化金融基础设施监管体系,明确了各类金融基础设施的监管主体,理顺了跨机构、跨市场、跨地域、跨国界的监管协同机制,突出人民银行在金融基础设施监管中的重要地位,进而达到布局合理、治理有效、先进可靠、富有弹性的金融基础设施体系的建设目标,降低协调成本,提高管理效率。对金融系统设施进行系统重要性分类,将促进金融基础设施之间有序互联互通,引导建立合理分工、适度竞争的金融基础设施格局。

1月4日,人民银行召开2023年工作会议,强调继续完善金融基础设施统筹监管框架。随着金融基础设施监督管理总体制度框架的建立和金融基础设施准入管理的进一步健全,金融体系的弹性和韧性将不断增强,为推动构建国内国际“双循环”的新发展格局、促进金融更好服务实体经济保驾护航。E

(作者均供职于中国人民大学财政金融学院)

随着金融基础设施监督管理总体制度框架的建立和金融基础设施准入管理的进一步健全,金融体系的弹性和韧性将不断增强,为推动构建国内国际“双循环”的新发展格局、促进金融更好服务实体经济保驾护航。