



2024 年 8 月 第二期

金融工具与金融基础设施业务

法律资讯

FINANCIAL INSTRUMENT AND FMI LAW
NEWSLETTER



政策法规



专业文章



市场动态



上海市律师协会
金融工具与金融基础设施专业委员会



上海市律师协会

金融工具与金融基础设施专业委员会 financial instruments and financial infrastructure newsletter

金融工具与金融基础设施法律资讯

金融工具与金融基础设施专业委员会成员

主 任： 张伟华

副主任：

苏 萌 朱 峰 张卫工

委 员：

包俊刚 鲍晓晔 陈健民 段洁琦 韩红彩 金易文 刘春彦 林剑 刘明昊 刘沁

茹 林嵘 刘毅

欧阳群 曲峰 钱豪 石彩霞 施天佑 史羽鸿 陶灏婷 王彬 王洁 王卓君 杨

冰 张博超 张弛

张锴 周明浩 郑伟杰 赵伟喆

本期编辑：

张卫工 何文娟



目录

| | |
|--|----|
| ◎ 政策法规 | 1 |
| 国家金融监督管理总局就《金融机构合规管理办法（征求意见稿）》公开征求意见的公告 .. | 1 |
| 上海市人民代表大会常务委员会公告 | 14 |
| ◎ 专业文章 | 26 |
| 简评《金融基础设施监督管理办法（征求意见稿）》 | 26 |
| 上市公司对证交所强制退市决定是否有权提起诉讼 | 35 |
| ——厦华电子诉上交所终止上市决定案精析 | 35 |
| ◎ 市场动态简讯 | 47 |
| 中国人民银行与香港金融管理局签署《关于开展内地—香港跨境支付互联互通的谅解备忘录》 | 47 |
| 证监会：稳妥推进发行上市、交易、退市等关键制度优化完善 推动构建“长钱长投”政策体系 | 48 |
| 中美金融工作组举行第五次会议 | 50 |
| 央行行长：当前高风险中小银行数量 | 51 |
| 较峰值已压降近半 | 51 |



上海市律师协会

金融工具与金融基础设施专业委员 financial instruments and financial infrastructure newsletter

◎ 政策法规

金融工具与金融基础设施法律资讯

国家金融监督管理总局就《金融机构合规管理办法（征求意见稿）》公开征求意见的公告

为深入贯彻中央金融工作会议精神，提升金融机构依法合规经营水平，培育中国特色金融文化，国家金融监督管理总局起草了《金融机构合规管理办法（征求意见稿）》，现向社会公开征求意见。公众可通过以下途径和方式提出反馈意见：

一、通过电子邮件将意见发送至：gzzx@cbirc.gov.cn。

二、通过信函方式将意见寄至：北京市西城区金融大街甲15号国家金融监督管理总局法规司（100033），请在信封上注明“金融机构合规管理办法征求意见”字样。

意见反馈截止时间为2024年9月17日。

国家金融监督管理总局

2024年8月16日



附件：

金融机构合规管理办法

（征求意见稿）

第一章 总 则

第一条 为提高金融机构依法合规经营能力，根据《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国保险法》《中华人民共和国信托法》等法律法规，制定本办法。

第二条 依法由国家金融监督管理总局及其派出机构监管的商业银行、政策性银行、金融控股公司、保险集团（控股）公司、保险公司（包括再保险公司）、保险资产管理公司、相互保险组织、金融资产管理公司、信托公司、企业集团财务公司、金融租赁公司、消费金融公司、汽车金融公司、货币经纪公司、理财公司、金融资产管理公司等机构（以下统称金融机构）适用本办法。

第三条 本办法所称合规，是指金融机构经营管理行为及其员工履职行为应当符合合规规范。

本办法所称合规规范，包括法律、行政法规、部门规章及规范性文件、行业自律规范，以及金融机构内部规范。

本办法所称合规管理，是指金融机构以确保遵循合规规范、有效防控合规风险为目的，以提升依法合规经营管理水平为导向，以经营管理行为和员工履职行为为对象，开展的包括建立合规制度、完善运行机制、培育合规文化、强化监督问责等有组织、有计划的管理活动。

本办法所称合规风险，是指因金融机构经营管理行为或者员工履职行为违反合规规范，造成金融机构或者其员工承担刑事、行政、民事法律责任，被采取行政措施，财产损失、声誉损失以及其他负面影响的可能性。

本办法所称合规管理部门，是指金融机构设立的、牵头承担合规管理职责的内设部门。金融机构设置多个职责不相冲突的部门共同承担合规管理职责的，应当明确合规管理职责的牵头部门。

第四条 国有金融机构党委应当充分发挥领导作用，坚决贯彻全面依法治国战略部署，将党对金融工作的领导贯穿合规管理全过程。非公有制金融机构中党的基层组织，应当贯彻党的方针政策，引导和监督金融机构遵守国家法律法规，维护各方合法权益，促进金融机构健康发展。

第五条 金融机构应当按照本办法，制定合规管理制度，完善



合规管理组织架构，明确合规管理责任，推动合规文化建设，建立健全科学先进、全面覆盖、权责清晰、独立权威、务实高效的合规管理体系，并遵循以下原则：

（一）依法合规。严格执行法律法规和各项监管规定，将依法合规经营作为金融机构一切活动必须坚守的底线和红线。

（二）全面覆盖。将合规要求贯穿决策、执行、监督、反馈等全流程，覆盖各领域、各环节，落实到各部门、各机构、各岗位以及全体员工。

（三）独立权威。确保合规规范、合规管理措施和要求得到严格执行，对违规行为严肃问责。确保合规管理部门和人员独立履行职责，给予必要履职保障。

（四）权责清晰。明确三道防线的合规管理框架，落实业务及职能部门的主体责任、合规管理部门的管理责任和内部审计部门的监督责任，做到有机统筹、有效衔接。

（五）务实高效。持续完善与本机构金融业务和人员规模相匹配的合规管理体系，加强对重点领域、关键人员和重要业务的管理，充分运用数字化、智能化等手段，不断提升合规管理效能。

第六条 金融机构应当深化合规文化建设，确立合规从高层做起、全员主动合规、合规创造价值等理念，明确合规是全体员工共同的责任，营造不敢违规、不能违规、不想违规的合规文化氛围，促进金融机构自身合规与外部监管有效互动。

第七条 国家金融监督管理总局及其派出机构依法对金融机构合规管理工作实施监管。

中国银行业协会、中国保险行业协会等全国性自律组织（以下简称自律组织）依照本办法制定实施细则，对会员单位的合规管理工作实施自律管理。

第二章 合规管理职责

第一节 董事会、高级管理人员

第八条 金融机构董事会（含不设董事会的执行董事）对合规管理的有效性承担最终责任，履行下列合规管理职责：

（一）审议批准合规管理基本制度和年度合规管理报告；

（二）审定解聘对发生重大违法违规行为、重大合规风险负有主要责任或者领导责任的高级管理人员；

（三）审定合规管理部门的设置；

（四）审定聘任、解聘首席合规官，建立与首席合规官的直接沟通机制；

（五）评估合规管理有效性和合规文化建设水平，督促解决合



规管理和合规文化建设中存在的重大问题；

（六）法律法规、公司章程规定的其他合规管理职责。

董事会可以下设合规委员会或者由董事会下设的其他专门委员会履行合规管理相关职责，负责对合规管理进行日常监督，对发生重大合规风险负有主要责任或者领导责任的董事、高级管理人员提出罢免建议。

第九条 金融机构的高级管理人员负责落实合规管理目标，对主管或者分管领域业务合规性承担领导责任，履行下列合规管理职责：

（一）落实合规管理部门设置和职能要求，配备充足、适当的合规管理人员，并为其履行职责提供充分的人力、物力、财力、技术支持和保障；

（二）组织推动主管或者分管领域的合规管理制度建设、合规审查、合规自查与检查、合规风险监测与管控、合规事件处理等工作；

（三）发现重大违法违规行为或者重大合规风险及时报告、整改，督促落实责任追究；

（四）法律法规、公司章程规定或者董事会确定的其他合规管理职责。

第十条 金融机构各部门主要负责人，各分支机构和纳入并表管理的各层级金融子公司（以下统称下属各机构）主要负责人负责落实本部门、本级机构的合规管理目标，对本部门、本级机构合规管理承担首要责任。

第二节 首席合规官及合规官

第十一条 金融机构应当在机构总部设立首席合规官，首席合规官是高级管理人员，接受机构董事长和行长（总经理）直接领导，向董事会负责。

金融机构应当在所设省级（计划单列市）分支机构或者一级分支机构设立合规官，合规官是本级机构高级管理人员，接受本级机构主要负责人直接领导。

金融机构的首席合规官及合规官应当取得任职资格许可。

金融控股公司不适用本条第三款的规定，其首席合规官应当符合本办法规定的任职条件，并向国家金融监督管理总局备案。

第十二条 金融机构可以根据自身经营情况单独设立首席合规官、合规官，也可以由金融机构负责人、省级（计划单列市）分支机构或者一级分支机构负责人兼任。由金融机构行长或者总经理兼任的，不受本办法规定的首席合规官或者合规官的任职条件限制，不需要另行取得国家金融监督管理总局或者其派出机构的任职资格



许可。

鼓励金融机构单独设立首席合规官和合规官。

第十三条 首席合规官及合规官不得负责管理金融机构的前台业务、财务、资金运用、内部审计等可能与合规管理存在职责冲突的部门。金融机构行长或者总经理兼任首席合规官、省级（计划单列市）分支机构或者一级分支机构行长或者总经理兼任合规官的除外。

第十四条 首席合规官应当通晓相关合规规范，诚实守信，熟悉金融业务，具有胜任合规管理工作需要的专业知识和技能，在符合国家金融监督管理总局关于相应机构高级管理人员任职资格基本条件的前提下，还应当具备下列条件：

（一）具备全日制本科以上学历。

（二）从事金融工作八年以上且从事法律合规工作三年以上；或者从事法律合规工作八年以上且从事金融工作三年以上；或者从事金融工作八年以上且取得法律职业资格证书。

（三）具有担任拟任职务所需的独立性。

（四）国家金融监督管理总局规定的其他条件。

第十五条 合规官应当通晓相关合规规范，诚实守信，熟悉金融业务，具有胜任合规管理工作需要的专业知识和技能，在符合国家金融监督管理总局关于相应机构高级管理人员任职资格基本条件的前提下，还应当具备下列条件：

（一）具备全日制本科以上学历。

（二）从事金融工作六年以上且从事法律合规工作三年以上；或者从事法律合规工作六年以上且从事金融工作三年以上；或者从事金融工作六年以上且取得法律职业资格证书。

（三）具有担任拟任职务所需的独立性。

（四）国家金融监督管理总局规定的其他条件。

第十六条 首席合规官对本机构及其员工的合规管理负专门领导责任，应当坚持专业、专注的工作原则，对本机构经营管理行为和员工履职行为的合规性进行指导、监督和检查，履行下列合规管理职责：

（一）全面负责本机构的合规管理工作，组织推动合规管理体系建设，并监督合规管理部门履职情况，组织推动合规规范在机构内严格执行与有效落实；

（二）组织推动合规管理的制度建设、合规审查、合规检查与评价、重大合规事件处理、合规报告、合规考核、问题整改及队伍建设等，确保合规管理工作有序运转；

（三）按照要求定期向监管机构沟通、汇报；

（四）法律法规、公司章程规定或者董事会确定的其他合规管理职责。



第十七条 法律、行政法规、部门规章及规范性文件发生重大变动的，首席合规官应当及时建议董事会或者其他高级管理人员并组织督导有关部门，评估变动对合规管理的影响，提出修订、完善机构内部规范的建议，督促推动相关部门及时修订。

第十八条 首席合规官应当组织合规管理部门对金融机构发展战略、重要内部规范、新产品和新业务方案、重大决策事项进行合规审查，并出具书面合规审查意见。

国家金融监督管理总局及其派出机构、自律组织要求首席合规官对金融机构报送的申请材料或者报告进行合规审查的，首席合规官应当组织审查，并在该申请材料或者报告上签署合规审查意见。其他相关高级管理人员等，应当对申请材料或者报告中基本事实和业务数据的真实性、准确性及完整性负责。

首席合规官的合规审查意见未被采纳的，金融机构应当将有关事项提交董事会（不设董事会的提交执行董事）审定，并定期向监管机构报告，重大事项应当及时向监管机构报告。

第十九条 首席合规官应当按照国家金融监督管理总局及其派出机构的要求和金融机构内部规范，组织或者要求相关内设部门对机构经营管理和员工履职行为的合规性进行监督检查。金融机构内设部门及其员工应当积极配合首席合规官开展工作。

第二十条 首席合规官发现金融机构及其员工存在重大违法违规行为或者重大合规风险隐患的，应当及时向董事会、董事长报告，提出处理意见，并督促整改。首席合规官发现金融机构及其员工存在其他违法违规行为或者合规风险隐患的，应当按照机构内部合规管理程序，组织督促机构及时报告、处理和整改。

金融机构存在重大违法违规行为或者重大合规风险隐患的，应当及时向国家金融监督管理总局或者其派出机构报告。首席合规官发现机构未按要求报告的，应当督促机构及时报告。机构不报告的，首席合规官应当以个人名义，直接向国家金融监督管理总局或者其派出机构报告。

重大违法违规行为或者重大合规风险隐患包括但不限于：较大数额的罚款或者没收较大数额的违法所得；造成或者可能造成机构重大财产损失、重大声誉损失的合规风险事件、法律纠纷案件、涉刑案件、被国际组织制裁等合规风险事件等。

本条第三款所称较大数额的罚款或者没收较大数额的违法所得标准，按照国家金融监督管理总局有关行政处罚规定执行。所称重大财产损失标准，是指预计损失超过上年度末资本净额 5%以上；或者损失金额超过上年度末资本净额 1%以上。

金融机构应当就重大违法违规行为或者重大合规风险隐患制定内部细化标准，向金融监管总局或者其派出机构报备。

第二十一条 省级（计划单列市）分支机构或者一级分支机构



合规官对本级机构及其员工的合规管理负责，其具体职责由金融机构参照首席合规官职责确定。

第二十二条 首席合规官及合规官应当及时组织处理国家金融监督管理总局及其派出机构要求调查的合规管理事项，关注国家金融监督管理总局及其派出机构对金融机构的检查和调查，跟踪、督促、评估监管意见和监管要求的落实情况。

第二十三条 金融机构各部门、下属各机构及其员工发现本机构重大违法违规行为或者重大合规风险隐患时，应当及时主动向本级机构合规管理部门报告。设置合规官的分支机构，由合规管理部门及时向本级机构合规官报告。

首席合规官或者合规官发现各部门、下属各机构对重大违法违规行为或者重大合规风险隐患存在瞒报、漏报情形的，应当在机构内部的合规考核中，对责任机构和相关负责人实施“一票否决”，不得评优评先等，并及时推动采取内部问责措施。

第三节 合规管理部门职责与分工

第二十四条 金融机构总部、省级（计划单列市）分支机构或者一级分支机构、纳入并表管理的各层级金融子公司原则上应当设立独立的合规管理部门。

金融机构应当根据业务规模、组织架构和合规管理工作的需要，在其他分支机构设置合规管理部门。不具备设立合规管理部门条件的其他分支机构，原则上应当设立足够履职需要的合规岗位。

业务规模较小、员工总数较少，确不具备设立合规管理部门或者岗位条件的，应当由上级机构合规管理部门或者岗位代为履行该分支机构的合规管理职责。

第二十五条 金融机构的合规管理部门牵头负责合规管理工作，履行下列职责：

（一）拟定机构的合规管理基本制度和年度合规管理计划，组织协调机构各部门和下属各机构拟定合规管理相关制度，并推动贯彻落实。

（二）为机构经营管理活动、新产品和新业务的开发等事项提供法律合规支持。审查机构重要内部规范，并依据法律、行政法规、部门规章及规范性文件的变动，及时提出制订或者修订机构内部规范的建议。

（三）牵头组织实施合规审查、合规检查、评估评价、合规风险监测与合规事件处理，推进合规规范得到严格执行。撰写年度合规管理报告。

（四）组织或者参与实施合规考核，组织或者参与对违反内部规范主体的问责。保持与监管机构的日常合规工作联系，反馈相关



意见和建议。

（五）组织培育合规文化，开展合规培训，组织刑事犯罪预防教育，向员工提供合规咨询，推动全体员工遵守行为合规准则。

（六）董事会确定的其他职责。

合规管理岗位的具体职责，由金融机构参照前款规定确定。

第二十六条 金融机构下设的境外金融分支机构及境外金融子公司，应当遵循东道国（地区）法律法规和监管要求，并且设立独立的合规管理部门或者符合履职需要的合规岗位，负责根据境外业务、市场情况、相关司法辖区法律法规以及执法环境等因素，识别和防范合规风险，开展日常合规研究工作，培养专业合规人才。

第二十七条 金融机构总部合规管理部门向首席合规官负责，按照机构规定和首席合规官的安排履行合规管理职责；省级（计划单列市）分支机构或者一级分支机构合规管理部门向本级机构合规官负责，按照本级机构规定和合规官安排履行合规管理职责；下属各机构合规管理部门或者岗位逐级向上级合规管理部门或者岗位负责，并接受上级合规管理部门或者岗位的指导和监督。

第二十八条 金融机构的合规管理部门和合规岗位应当独立于前台业务、财务、资金运用、内部审计部门等可能与合规管理存在职责冲突的部门或者岗位。合规管理部门和合规岗位不得承担与合规管理相冲突的其他职责。

第二十九条 金融机构应当为合规管理部门以外的其他部门配备专职或者兼职从事合规工作的人员。鼓励并支持金融机构建立上述人员向同级合规管理部门负责的机制。

第三十条 金融机构应当将各部门、下属各机构的合规管理纳入统一体系，强化对各部门合规岗位、下属各机构合规管理部门的指导与监督，明确各部门、下属各机构向机构总部报告的合规管理事项，对下属各机构经营管理和员工履职行为的合规性进行检查，督导各部门、下属各机构合规管理工作符合合规规范。

第三十一条 金融机构可以对合规管理部门或者合规岗位实行垂直管理，由首席合规官统筹合规人员选聘、业务指导、工作汇报、考核管理等事项，并对合规官提名提出推荐建议。

第三十二条 金融机构应当建立三道防线的合规管理框架，确保三道防线各司其职、协调配合，有效履行合规管理职责，形成合规管理合力。

金融机构的各业务及职能部门、下属各机构履行合规管理的第一道防线职责，承担合规的主体责任，应当主动进行日常合规管控，负责本条线本领域合规规范的严格执行与有效落实，积极配合合规管理部门的工作。

金融机构的合规管理部门履行合规管理的第二道防线职责，承担合规的管理责任，应当向机构各部门和下属各机构的经营管理提



供合规支持，组织、协调、推动各部门和下属各机构开展合规管理工作。

金融机构内部审计部门履行合规管理的第三道防线职责，承担合规的监督责任，应当对机构经营管理的合规性进行审计，并与合规管理部门建立有效的信息交流机制。

第三十三条 金融机构全体员工应当遵守与其履职行为有关的合规规范，积极识别、控制其履职行为的合规风险，主动接受、配合金融机构和监管机构开展合规管理，并对其履职行为的合规性承担责任。

第三章 合规管理保障

第三十四条 金融机构应当为首席合规官及合规官、合规管理部门履职提供充分保障，赋予相关人员和部门提出否定意见的权利。

第三十五条 金融机构应当为合规管理部门配备充足的、具备与履行合规管理职责相适应专业知识和技能的合规管理人员。

合规管理部门应当主要由具有法律或者经济金融专业学历背景的人员组成。其中，初次从事对机构重要经营决策、规章制度、合同进行法律审核的人员，以及为机构改制重组、并购上市、产权转让、破产重整、和解及清算等重大事项提出法律意见的人员应当具有法律专业背景或者通过法律职业资格考试。

第三十六条 金融机构各部门、下属各机构应当配备与业务规模相匹配的合规管理人员。

合规管理人员可以兼任与合规管理职责不相冲突的职务。合规风险管控难度较大的部门、下属各机构应当配备专职合规管理人员。

境外金融分支机构及境外金融子公司，应当配备熟悉所在司法辖区法律法规和相关银行保险业务的合规管理人员。合规风险较高的重点国家和地区，应当根据实际情况采取增加专职合规管理人员等方式，有效防范应对合规风险。

第三十七条 金融机构应当保证合规官报告的独立性，实行双线汇报，以向首席合规官汇报为主，并向本级机构主要负责人汇报。

第三十八条 首席合规官及合规官有权根据履行职责需要，参加或者列席有关会议，查阅、复制有关文件、资料。

金融机构召开董事会会议、经营决策会议等高级管理层重要会议的，应当提前通知首席合规官。

第三十九条 金融机构应当保障首席合规官及合规官、合规管理部门及人员履行职责所需的知情权和调查权。

首席合规官、合规官根据履行职责需要，有权向有关内设部门或者下属各机构进行质询和取证，要求金融机构有关人员对相关事项作出说明，向外部审计、法律服务等中介机构了解情况。



第四十条 首席合规官及合规官有权根据法律、行政法规、部门规章及规范性文件的变动及发展，对相关内设部门或者下属各机构提出修订完善制度、流程、系统的建议，并监督其及时落实；有权对可能存在的重大合规风险进行预警、提示，并督促相关责任主体强化管控措施。

第四十一条 首席合规官、合规官根据履行职责需要，针对重大违法违规行或者重大合规风险隐患，有权向董事会、高级管理层、相关内设部门及下属各机构提出处理和问责建议，包括对相关责任人员的薪酬扣减建议、岗位调整建议、降级建议等，并有权督促责任机构及责任人员及时落实问题整改。

第四十二条 金融机构应当保障首席合规官、合规官的独立性，决定解聘首席合规官、合规官的，应当有正当理由。

正当理由包括首席合规官、合规官本人申请，或者被国家金融监督管理总局及其派出机构责令更换，或者有证据证明其无法正常履职、未能勤勉尽责等情形。

第四十三条 金融机构的股东、董事和高级管理人员不得违反规定的职责和程序，干涉首席合规官或者合规官依法合规开展工作。

金融机构的董事、高级管理人员、各部门和下属各机构应当支持和配合首席合规官及合规官、合规管理部门及本机构合规管理人员的工作，不得以任何理由限制、阻挠首席合规官及合规官、合规管理部门和合规管理人员履行职责。

第四十四条 金融机构应当建立首席合规官、合规官、合规管理人员薪酬管理机制。首席合规官工作称职的，其年度薪酬收入总额原则上不低于同等条件（同职级、同考核结果）高级管理人员的平均水平。合规官及合规管理人员工作称职的，其年度薪酬收入总额原则上不低于所在机构同等条件（同岗位类型、同职级、同考核结果）人员的平均水平。国家对国有金融企业薪酬标准另有规定的，从其规定。

金融机构应当制定首席合规官、合规官、合规管理部门及专职合规管理人员的考核管理制度，除机构主要负责人外，不得采取非分管合规管理部门的高级管理人员评价、其他部门评价、以业务部门的经营业绩为依据等不利于合规独立性的考核方式；不得将需要各部门合力完成的合规工作单独作为合规管理部门的考核指标。

第四十五条 金融机构应当建立合规工作考核制度，将内设部门、下属各机构合规管理质效纳入考核，并将合规管理情况纳入对下属各机构负责人的年度综合考核。鼓励金融机构建立合规考核垂直管理机制。

金融机构应当强化考核结果运用，将合规职责履行情况作为对内设部门、下属各机构、员工考核、人员任用及评优评先等工作的重要依据。



第四十六条 金融机构应当加强合规管理信息化建设，可以运用信息化手段将合规要求和业务管控措施嵌入流程，针对关键节点加强合规审查，强化过程管控。

第四十七条 金融机构应当建立有效的问责机制，严格对违规行为等问题的责任认定和问责处理，并采取有效的纠正措施，及时完善经营管理流程，评估问责结果。

第四十八条 金融机构应当鼓励员工提出改进合规管理的意见和建议。

金融机构应当畅通内部举报机制，公布举报电话、邮箱或者信箱，金融机构相关部门按照职责权限依法办理。金融机构应当对举报人的身份和举报事项严格保密。

第四十九条 金融机构应当建立合规培训机制，制定年度合规培训计划，加大对机构员工的培训力度，将合规管理作为董事、高级管理人员初任、重点合规风险岗位人员业务培训、新员工入职必修内容，进一步提升员工合规意识。

第五十条 国家金融监督管理总局及其派出机构和自律组织支持金融机构首席合规官及合规官依法开展工作，组织行业合规培训和交流，并督促金融机构为首席合规官及合规官、合规管理部门及人员提供充足的履职保障。

第四章 监督管理与法律责任

第五十一条 金融机构应当于每年4月30日前向国家金融监督管理总局或者其派出机构报送上一年度合规管理报告。金融机构的董事会和首席合规官对报告的真实性、准确性、完整性负责。

第五十二条 国家金融监督管理总局及其派出机构应当对金融机构合规管理工作进行监督检查，并将金融机构合规管理工作开展情况作为综合评级的重要依据。

第五十三条 国家金融监督管理总局及其派出机构根据履行职责的需要，可以与金融机构董事、高级管理人员进行监管谈话，要求金融机构董事、高级管理人员就金融机构合规管理的重大事项作出说明。

第五十四条 金融机构不按照要求提供合规管理报告等文件、资料的，由国家金融监督管理总局或者其派出机构依照《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国保险法》等相关规定处理。

第五十五条 金融机构存在违法违规行为的，国家金融监督管理总局或者其派出机构可以采取要求金融机构设立专职的首席合规官、提出合规管理人员配备要求、上收金融机构下属责任机构的合规管理职责等方式，责令实施整改。金融机构逾期未完成整改的，



国家金融监督管理总局或者其派出机构根据情节严重程度，采取行政处罚或者其他监管措施。

第五十六条 董事、高级管理人员未能勤勉尽责，致使金融机构发生重大违法违规行为或者重大合规风险的，由国家金融监督管理总局或者其派出机构依照相关法律规定采取行政处罚或者其他监管措施，构成犯罪的，依法移送监察机关或者公安机关。

第五十七条 金融机构及其工作人员违反本办法规定，法律、行政法规对法律责任有规定的，适用法律、行政法规的规定；法律、行政法规没有规定的，国家金融监督管理总局及其派出机构根据情节严重程度，对金融机构及其直接负责的董事、高级管理人员和其他直接责任人员，处以警告、通报批评、十万元以下罚款；危害金融安全且有危害后果的，处以警告、通报批评、二十万元以下罚款。

第五十八条 首席合规官或者合规官违反本办法规定，情节严重，致使金融机构发生重大违法违规行为或者重大合规风险的，国家金融监督管理总局及其派出机构除依法采取行政处罚或者其他监管措施外，还可以依法责令金融机构调整首席合规官或者合规官；构成犯罪的，依法移送监察机关或者公安机关。

第五十九条 金融机构通过有效的合规管理，主动发现违法违规行为或者合规风险隐患，积极妥善处理，落实责任追究，完善内部控制制度和业务流程，符合法定情形的，国家金融监督管理总局及其派出机构依法可以从轻、减轻处理；情节轻微并及时纠正违法违规行为，没有造成危害后果的，或者仅违反金融机构内部规定的，不予追究责任。

对于金融机构的违法违规行为，首席合规官或者合规官、合规管理部门、合规管理人员已经按照本办法的规定尽职履责的，不予追究责任。

第五章 附则

第六十条 本办法由国家金融监督管理总局负责解释。

第六十一条 农村合作银行、农村信用合作社、外国银行分行、外国再保险公司分公司以及其他由国家金融监督管理总局及其派出机构监管的金融机构根据行业特点和监管要求参照执行。

第六十二条 本办法自 2025 年 3 月 1 日起施行，《商业银行合规风险管理指引》（银监发〔2006〕76 号）、《保险公司合规管理办法》（保监发〔2016〕116 号）、《中国保监会关于进一步加强保险公司合规管理工作有关问题的通知》（保监发〔2016〕38 号）同时废止。

第六十三条 过渡期为本办法施行之日起一年。不符合本办法规定的，应当在过渡期内完成整改。



第六十四条 本办法所称“以上”“以下”均包含本数。

第六十五条 本办法施行前，金融机构已设置的首席合规官、合规总监、合规负责人、作为高级管理人员的总法律顾问，可以履行本办法规定的首席合规官各项职责。上述人员工作调动前，不受本办法规定的任职条件限制，不需要重新取得国家金融监督管理总局或者其派出机构核准的任职资格。

《中资商业银行行政许可事项实施办法》《农村中小银行机构行政许可事项实施办法》《外资银行行政许可事项实施办法》《银行业金融机构董事（理事）和高级管理人员任职资格管理办法》《保险公司董事、监事和高级管理人员任职资格管理规定》《非银行金融机构行政许可事项实施办法》《中国银监会关于银行业金融机构法律顾问工作的指导意见》等规定与本办法不一致的，以本办法为准。



上海市律师协会

金融工具与金融基础设施专业委员 financial instruments and financial infrastructure newsletter

金融工具与金融基础设施法律资讯

上海市人民代表大会常务委员会公告

《上海市推进国际金融中心建设条例》已由上海市第十六届人民代表大会常务委员会第十五次会议于 2024 年 8 月 22 日修订通过，现予公布，自 2024 年 10 月 1 日起施行。

上海市人民代表大会常务委员会
2024 年 8 月 22 日



附件：

上海市推进国际金融中心建设条例

（2009年6月25日上海市第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过 2024年8月22日上海市第十六届人民代表大会常务委员会第十五次会议修订）

第一章 总 则

第一条 为了加快建设上海国际金融中心，坚定不移走中国特色金融发展之路，服务建设金融强国的战略目标，根据有关法律、行政法规，结合本市实际，制定本条例。

第二条 本市推进上海国际金融中心建设工作适用本条例。

第三条 本市应当加强现代金融体系建设，扩大金融高水平开放，促进金融高质量发展，统筹金融发展与金融安全，更好服务实体经济、科技创新和共建“一带一路”，将上海发展成为人民币资产全球配置中心和风险管理中心，增强上海国际金融中心的竞争力和影响力。

第四条 本市推进构建上海国际金融中心建设的央地协同机制，在中央金融管理部门的指导下，坚持和加强党对金融工作的全面领导，统筹推进金融系统党的建设、金融改革开放、金融服务实体经济、金融监管协同与风险防范化解等工作。

中央金融管理部门在沪机构依法履行相关职责，共同推进上海国际金融中心建设各项工作。

第五条 市人民政府应当加强对推进上海国际金融中心建设工作的领导，建立工作协调机制，组织制定建设规划，深化上海国际金融中心与国际经济、贸易、航运、科技创新中心的联动发展。

区人民政府应当按照本市工作部署，做好本行政区域内推进上海国际金融中心建设相关工作。

第六条 市地方金融部门负责协调推进上海国际金融中心建设工作，制定阶段性目标并推动各项措施落实。

市发展改革、经济信息化、商务、科技、财政、规划资源、生态环境、住房城乡建设管理、交通、国资、知识产权、网信、数据、人才、人力资源社会保障、司法行政等部门按照各自职责，落实推进上海国际金融中心建设相关工作。

第七条 市人民政府应当优化区域金融空间布局，提升陆家嘴金融城、外滩金融集聚带能级。浦东新区应当发挥综合改革示范效应，建设上海国际金融中心核心区，增强全球资源配置功能。

第八条 市人民政府应当配合中央金融管理部门完善准入前国民待遇加负面清单的管理模式，对标国际高标准经贸协议中金融领域相关规则，增强金融开放政策的透明度、稳定性和可预期性。



中国（上海）自由贸易试验区及临港新片区应当结合区域功能定位，加快金融改革创新先行先试，实施金融高水平制度型开放。

第九条 市人民政府应当安排上海金融发展资金，用于对金融机构、金融人才、金融创新等的奖励和扶持。

第十条 本市培育中国特色金融文化，引导金融行业坚持守正创新，弘扬诚信文化和契约精神，树立正确的经营观、业绩观和风险观，依法合规审慎稳健经营，履行社会责任。

第十一条 本市按照国家部署，加强与国内其他地区在金融领域的相互协作和支持，加强在金融改革创新、金融服务实体经济、金融风险防范化解、金融人才培养等方面的合作交流。

本市按照国家部署，推动完善金融服务长三角一体化发展体制机制，加大金融对长江经济带等区域协调发展战略的支持。

第十二条 本市在金融市场建设、金融机构发展、金融人才培养、金融风险管理等方面，加强与其他国际金融中心城市的合作交流，积极参与国际金融治理。

市人民政府支持举办陆家嘴论坛等国际金融会议，促进金融领域的全球对话与合作。

本市制定政策措施，吸引国际金融组织、国际金融行业协会以及新型多边金融组织集聚。

本市鼓励金融基础设施运营机构、金融机构、地方金融组织、行业组织、金融教育研究机构、金融相关智库等开展国际交流合作。

第二章 金融体系建设

第十三条 本市按照国家加快构建中国特色现代金融体系的要求，配合中央金融管理部门健全结构合理的金融市场体系、分工协作的金融机构体系、多样化专业性的金融产品和服务体系以及自主可控、安全高效的金融基础设施体系。

第十四条 市人民政府及其有关部门应当按照国家要求，配合中央金融管理部门深化货币、外汇、债券、股票、期货和衍生品、保险、黄金、票据、信托、股权等金融市场改革，推动金融市场有序联动，强化金融市场间的监管协同，提高直接融资比重，拓展投融资和风险管理功能，提高金融市场国际化水平，丰富金融领域“上海价格”“上海指数”指标体系，培育人民币资产定价基准。

第十五条 市人民政府及其有关部门应当配合中央金融管理部门加强金融机构体系建设，支持银行、证券、保险、信托、期货、基金等各类金融机构和地方金融组织的发展，鼓励境内外金融机构在本市设立功能性总部、分支机构、专业子公司和专营机构，培育具有国际竞争力和行业影响力的金融机构。

市人民政府及其有关部门应当配合中央金融管理部门推动在沪金融机构完善机构定位、创新组织形式、优化差异化发展路径，健全服务实体经济等的激励约束机制。



第十六条 市人民政府及其有关部门应当配合中央金融管理部门支持金融机构、金融基础设施运营机构等完善信贷、股票、债券、信托、保险等基础性金融产品，发展期货和衍生品，丰富风险管理工具，构建种类齐全、丰富多元的金融产品和服务体系。

本市支持金融机构、金融基础设施运营机构等加强区块链、人工智能、大数据等技术的应用，完善风险控制体系，扩大金融产品和服务供给。

第十七条 市人民政府及其有关部门支持中央金融管理部门在本市设立金融基础设施运营机构，配合推进在沪金融基础设施运营机构实现境内外互联互通；支持交易、支付、清算、结算、登记、存管、征信等在沪金融基础设施运营机构加强核心技术开发、提升功能，提供定价、风险管理和金融担保品管理等服务，参与国际金融标准和规则制定。

第十八条 市地方金融部门应当会同市有关部门、区人民政府，在登记注册、人才引进、用地、办公用房、电力、交通、通信、算力、税收等方面为金融机构、金融基础设施运营机构等提供服务。

第三章 金融改革开放

第十九条 市人民政府应当配合中央金融管理部门推动资本市场高质量发展，深化股票发行注册制改革，高水平建设科创板，优化科创板发行承销、股债融资、并购重组、市场交易、股权激励、退市监管等制度。

市地方金融部门应当会同市有关部门、区人民政府健全协调机制，依托数字化服务平台功能，为拟上市企业或者上市公司在孵化培育、辅导上市、合规管理、上市公司高质量发展、风险防范等方面提供服务。

市、区规划资源、国资、税收、司法行政等部门应当按照便利化原则，依法为拟上市企业办理企业改制上市中的项目审批、土地性质变更、不动产权属变更、资产转让、税费减免、产权确认等事项；规范证照办理、国有股权确认等事项，推动在上市环节采信“合规一码通”。

第二十条 市人民政府及其有关部门应当配合中央金融管理部门开展债券业务创新，建立央地债券监管协调和违约风险防范化解机制。

本市支持银行间债券市场和交易所债券市场基础设施在中央金融管理部门的指导下互联互通和统一对外开放，探索支持符合条件的境外投资者参与银行间利率衍生品市场、国债期现货市场等，为人民币债券作为合格担保品参与全球交易提供便利，提高债券市场国际化水平。

第二十一条 市人民政府应当配合中央金融管理部门和国家发展改革委、商务、财政、税务、自然资源、海关等部门完善期货和衍



生品产品序列，推动更多期货和期权品种上市、对外开放，发挥发现价格、管理风险、配置资源的功能。

本市支持建设全国性大宗商品流通领域基础性平台，提供大宗商品仓单的集中登记、查询等服务；支持重要大宗商品基准价格在境内外市场应用。

第二十二条 市人民政府及其有关部门应当按照中央金融管理部门统一部署推进人民币国际化，支持各类经营主体在大宗商品、跨境电商、航运服务、国际投融资等领域使用人民币，增强人民币计价、支付、结算、交易、投融资功能。

市人民政府会同中央金融管理部门构建与企业国际经营需求相适应的金融服务体系，发展跨境金融和离岸金融业务。发挥浦东新区法规功能，在中央金融管理部门的指导下，探索与离岸相关的交易、外汇管理制度，在风险可控前提下发展人民币离岸交易。

第二十三条 本市培育和集聚各类资产管理机构，支持资产管理行业优化产品和服务；支持商业银行等在本市设立专营托管机构。

市地方金融部门应当会同中央金融管理部门在沪机构和市商务、市场监管等部门建立联合工作机制，深化合格境外有限合伙人境内投资和合格境内有限合伙人境外投资的业务试点，扩大投资范围，拓展参与主体，创新投资模式。

第二十四条 市人民政府应当配合中央金融管理部门深化上海国际再保险中心建设，制定政策措施，加快机构集聚，扩大再保险业务规模。支持保险、再保险机构聚焦集成电路、航空航天、绿色航运等重点领域开展再保险业务，提升特殊风险领域再保险有效供给能力。建设上海国际再保险登记交易中心，推动跨境再保险、境内再保险业务发展，强化风险管理。

第二十五条 市人民政府配合中央金融管理部门支持在沪金融基础设施运营机构发挥中央对手清算机制作用，提高金融市场资金结算效率，提升上海国际金融中心资产管理和资金集散的枢纽地位。

第二十六条 本市支持区域性股权市场发展，深化挂牌转让和登记托管业务，建设专精特新专板，开展私募股权和创业投资份额转让、认股权综合服务等业务。鼓励区人民政府对在区域性股权市场挂牌的中小企业给予政策支持。

在本市登记的非上市股份公司、非上市银行业金融机构以及地方金融组织可以在本市股权登记托管机构办理集中登记托管业务。市地方金融部门支持相关单位采用股权登记托管数据。

第二十七条 市地方金融部门会同中央金融管理部门在沪机构和市民政、规划资源、市场监管等部门以及信托登记机构，探索建立以不动产、股权等作为信托财产的信托财产登记及相关配套机制。

第二十八条 市人民政府应当配合国家网信部门、中央金融管理部门，支持中国（上海）自由贸易试验区及临港新片区根据国家部



署，按照合法安全便利原则，探索制定金融机构数据跨境流动管理措施。

第四章 金融服务实体经济

第二十九条 本市支持金融机构、地方金融组织等加强对国家重大战略、重点领域、重点区域、重点产业的金融服务，加大对建设现代化产业体系的金融支持，加快发展新质生产力，促进上海国际经济中心能级提升。

第三十条 本市推进上海市科创金融改革试验区建设，构建与科技企业全生命周期相适应的金融服务体系，促进上海国际科技创新中心能级提升。

市人民政府及其有关部门完善科技信贷风险共担机制，实施科技型中小企业信贷风险补偿政策。支持金融机构在本市设立科技金融专营机构，探索差别化管理方式。支持科技企业在境内外多层次资本市场挂牌上市、发行债券、并购重组、再融资等。

市人民政府会同中央金融管理部门建设中国（上海）自由贸易试验区临港新片区科技保险创新引领区。支持金融机构加大对科技企业的风险保障和保险服务力度，推动重点领域的保险联合体发展。

第三十一条 市人民政府及其有关部门支持股权投资集聚区建设。股权投资集聚区应当制定政策措施，完善投资退出绩效奖补机制，支持企业风险投资、私募股权二级市场基金等落地运营。

市人民政府及其有关部门完善政府引导基金体系，加强市、区两级政府引导基金联动，促进长期资本、耐心资本发展，推动全国社保基金、国家级母基金等在本市投资，鼓励“投早、投小、投科技”。支持建设天使投资专业化服务平台。

在依法依规、风险可控的前提下，支持商业银行与创业投资机构、股权投资机构合作，创新贷款与外部直投联动、认股权贷款等金融服务模式，引导保险资金投资科技企业和面向科技企业的创业投资基金、股权投资基金等。

第三十二条 市国资、经济信息化、科技等部门支持发起设立产业并购基金，推动开展产业并购投资。鼓励产业并购基金推动上市公司吸收合并，提高产业整合效率。支持链主企业开展并购投资，推动上下游协同创新。

市地方金融部门会同中央金融管理部门在沪机构引导银行、证券、保险等金融机构加大对并购活动的支持力度。

第三十三条 市人民政府推进绿色金融改革发展，支持在绿色金融和转型金融领域丰富产品和服务体系，开展团体标准等标准建设，参与国家标准或者国际标准制定。支持气候投融资和生物多样性金融，协同发展金融市场和碳市场。

市地方金融部门应当会同市发展改革、生态环境等部门建设绿色金融服务平台。中央金融管理部门在沪机构和市经济信息化、交



通、住房城乡建设管理等部门支持平台建设，推动金融机构入驻和绿色项目入库。

市生态环境、地方金融部门会同中央金融管理部门在沪机构，推行环境污染责任保险制度。鼓励保险机构为投保企业提供环境风险减量服务。

鼓励金融机构等开展碳核算和环境信息披露，鼓励信用评级机构将环境、社会和治理等因素纳入信用评级体系；培育绿色金融认证机构，鼓励实施绿色金融认证，建立绿色低碳供应链管理服务体系；支持金融基础设施运营机构和金融机构等依法服务、参与碳市场。

第三十四条 市地方金融部门应当会同中央金融管理部门在沪机构、市有关部门等，推动健全多层次普惠金融机构组织体系，建立普惠金融顾问制度，推动各区及相关产业园区建立融资服务中心。鼓励金融机构丰富贷款品种，提升首贷户比重，加强对小微企业的融资服务。

市财政部门会同市地方金融部门、中央金融管理部门在沪机构，支持相关区建设普惠金融发展示范区，优化普惠金融服务模式。

市地方金融部门应当会同市财政部门和市有关部门完善小微企业信贷奖励政策。市财政部门应当会同中央金融管理部门在沪机构、市地方金融部门、区人民政府，优化政府性融资担保机构的资本补充和风险补偿机制，创新政府性融资担保模式，扩大小微企业融资担保规模和范围。

本市支持探索新型融资担保方式，提升中小企业融资便利性。支持中央金融管理部门在沪机构制定和推广特定群体相关金融普惠政策，探索开展特定群体相关金融统计指标的统一监测。

第三十五条 市发展改革、数据、地方金融等部门应当完善本市融资信用服务平台，深化公共数据的开放、共享和应用，支持金融机构提高普惠金融服务能力。

第三十六条 市地方金融、经济信息化、国资、数据等部门会同中央金融管理部门在沪机构，鼓励金融机构与链主企业合作，推进供应链金融产品研发，开发差异化的融资产品，完善服务体系。支持深化供应链票据产品服务功能，扩大供应链票据应用，便利票据贴现。

市数据、经济信息化、科技、商务、国资等部门鼓励供应链核心企业、产业链相关企业应用中国人民银行征信中心动产融资统一登记公示系统和应收账款融资服务平台，提高担保权利透明度，确认债权债务关系，提升供应链上中小企业融资的可得性。

第三十七条 市地方金融部门、市有关部门配合中央金融管理部门在沪机构完善多层次多元化的支付服务体系，推进境内外支付机构合作，推动境外支付工具在本市拓展应用场景，提升各类支付方



式的便利性和包容性，为老年人、外籍来华人员等群体提供高效便捷的支付服务。

第三十八条 市人民政府应当配合国家有关部门健全养老金融体系，优化财政和税收支持政策，配合推进个人养老金等制度，促进多层次多支柱养老保险体系协同发展。

本市支持金融机构创新养老金融产品，开发满足多样化养老需求的金融产品，优化管理服务机制，加大对健康产业、养老产业、银发经济的金融支持，提高老年人获得金融服务的便利性、适当性与安全性。鼓励社会资金参与养老服务业，扩大资金来源范围。

第三十九条 市人民政府推进全球金融科技中心建设，打造全球金融科技产业集聚高地。在数字银行、保险科技、支付科技、证券资管、智能投顾、金融资讯等领域，集聚金融科技领军企业和独角兽企业。支持高等院校、金融机构、金融科技企业、行业组织等联合搭建创新研发平台。

市地方金融、财政等部门会同区人民政府加大政策支持力度，推动金融科技行业交流与成果转化。

市地方金融部门支持相关区、管委会、产业园区等完善机构奖励、办公用房、用地、项目资助、算力需求、人才引进等政策措施，建设金融科技集聚区。

第四十条 市人民政府配合中央金融管理部门在本市建设金融科技基础设施、重点机构、创新平台，支持在沪金融基础设施运营机构加强科技赋能，构建安全可靠、开放兼容的金融核心系统。

市地方金融部门配合市有关部门支持金融机构、金融科技企业等参与城市算力基础设施、区块链基础设施、公共数据开放基础设施等建设。

第四十一条 在中央金融管理部门的指导下，市地方金融部门应当会同中央金融管理部门在沪机构、市有关部门，通过政策支持、创新激励、项目资助等推动金融基础设施运营机构、金融机构加快关键软硬件技术应用，推进金融行业数字化转型。

市地方金融部门配合中央金融管理部门在沪机构开展相关金融科技创新试点工作，增强数字化监管能力，为金融科技产业发展营造良好生态环境。

第四十二条 市人民政府应当配合中央金融管理部门在本市稳妥推进数字人民币研发和应用，建设数字人民币创新与运营中心等功能性平台，便利数字人民币跨境使用，研究数字人民币支撑区块链价值体系支付等应用，推动更多项目纳入多边央行数字货币桥。

市地方金融、发展改革、财政、商务、交通、数据、民政、教育等部门应当配合中央金融管理部门在沪机构，推进数字人民币应用和推广，创新和丰富数字人民币应用场景。



第四十三条 市数据、网信、地方金融等部门推动数据要素市场与金融市场联动发展，在中央金融管理部门的指导下，鼓励金融机构、金融基础设施运营机构、地方金融组织围绕数据资产提供融资、保险等服务。

第四十四条 市地方金融部门会同中央金融管理部门在沪机构、市有关部门完善贸易金融服务体系、航运金融服务体系。加强对国际贸易新业态的金融支持，鼓励金融机构等丰富贸易金融产品和服务，促进上海国际贸易中心能级提升。支持金融机构提高航运保险承保能力和全球服务水平，鼓励行业组织等制定适用于新能源等领域的航运保险合同示范文本，发展航运衍生品市场，推进航运贸易数字化基础设施平台建设，促进上海国际航运中心能级提升。

第五章 金融监管协同与风险防范化解

第四十五条 本市按照国家要求，建立地方金融工作协调机制。市地方金融部门应当依托协调机制，加强与中央金融管理部门及其在沪机构的监管合作、风险研判及处置协同、信息共享和重大事项通报会商等，实现金融风险早期识别、预警、暴露和处置。

市地方金融部门应当建设地方金融监督管理信息平台，强化监管科技应用，加强对地方金融组织及其活动的信息归集、监督管理、调查统计和风险监测，实现与有关部门监管信息的互联共享。

第四十六条 市人民政府建立金融稳定协调联席会议机制。市地方金融部门应当会同中央金融管理部门在沪机构、市有关行业主管部门以及司法机关等依托联席会议机制，开展常态化风险处置和风险处置评估，维护区域金融稳定。

防范和处置非法集资、非法金融活动应当按照国家和本市有关规定执行。

非金融机构涉及金融风险的，市有关行业主管部门和区人民政府应当按照国家和本市有关规定承担相应风险处置责任。

区人民政府对可能影响区域稳定的金融风险，应当按照规定履行维护社会稳定等职责。

第四十七条 市人民政府应当配合中央金融管理部门建设与上海国际金融中心地位相适应的金融风险监测预警体系，筑牢有效防控系统性风险的金融稳定保障体系，探索跨区域、跨市场、跨境一体化监管路径。

市人民政府支持中央金融管理部门建设覆盖全金融市场的交易报告库，提升金融市场监测分析水平。

市人民政府会同中央金融管理部门建立金融市场快速应对机制，防范股市、债市、期市、汇市等风险跨市场传导，维护金融市场稳定。



第四十八条 市地方金融、应急管理等部门应当会同中央金融管理部门在沪机构建立金融突发事件应急工作体系，监测评估境内外经济金融风险，动态完善应对预案，预防、处置金融突发事件。

第四十九条 市地方金融部门会同中央金融管理部门在沪机构，与司法、监察等机关以及仲裁机构、调解组织建立金融风险防控机制，在信息共享、风险研判及处置等方面强化协同联动。

第五十条 本市引导有关部门和金融机构等查询、应用金融领域诚信档案等行业信用信息，依法强化守信激励与失信约束。

市发展改革、地方金融等部门应当会同中央金融管理部门在沪机构推进信用信息应用，发挥信用信息在金融风险识别、监测、管理、处置等环节的作用。

市、区市场监管部门应当加强经营主体名称和经营范围等商事登记管理。除法律、行政法规和国家另有规定外，经营主体不得在名称、经营范围中使用具有金融属性的字样。

第五十一条 市地方金融部门会同市有关行业主管部门、消费者权益保护组织等配合中央金融管理部门在沪机构，完善金融消费者权益保护工作机制，督促金融机构、地方金融组织等在提供金融产品或者服务时履行金融消费者权益保护的法定义务，保护金融消费者合法权益。

市地方金融部门应当配合中央金融管理部门在沪机构，支持相关行业组织、投资者保护机构、调解组织、仲裁机构等健全金融消费者投诉与争议处理机制，督促金融机构加强金融产品服务适当性管理，提升金融消费者金融素养和风险防范意识。

第六章 金融人才环境建设

第五十二条 市地方金融部门应当会同市人才部门制定金融人才发展规划，完善以市场为导向、与上海国际金融中心建设需求相适应的金融人才培养集聚、评价激励、服务保障等政策措施。

第五十三条 本市支持高等院校深化金融相关学科建设，强化产学研用深度融合，完善校企联合培养机制，加快绿色金融、数字金融、资产管理、风险管理等领域的复合型金融人才培养。

市地方金融部门会同中央金融管理部门在沪机构、市有关部门等，设立人才培训和实践基地。市教育、司法行政等部门应当支持高等院校和各类法律服务机构培养或者储备通晓国际金融规则的涉外法治人才。

市地方金融部门应当会同中央金融管理部门在沪机构按照国家规定，引进国际认可的金融职业能力考试认证机构，并支持其在本市开展相关认证业务。

第五十四条 本市鼓励金融机构以及相关单位从境内外引进各类高层次、紧缺金融人才。



市有关部门、区人民政府应当按照规定对引进的高层次、紧缺金融人才，在户籍和居住证办理、住房、医疗保障、外籍人士永久居留等方面提供便利。

市人力资源社会保障部门会同市有关部门，将国际通用、本市急需的境外金融类职业资格证书纳入境外职业资格证书认可清单目录。按照国家规定，对具有相关境外金融职业资格且符合条件的金融人才，在申请注册从业资格或者办理执业登记等方面提供便利。

第五十五条 市人民政府应当制定金融人才奖励办法，对为上海国际金融中心建设做出贡献的各类金融人才给予奖励。

第五十六条 市、区有关部门健全金融人才评价、流动、激励等机制，培育金融人才中介服务机构等组织。

第七章 金融营商环境建设

第五十七条 本市配合中央金融管理部门加强金融信用信息基础数据库建设，推进金融信用信息全面归集共享，深化公共信用信息在金融领域的共享应用。本市推动长三角跨区域公共信用信息共享、依法依规查询应用，为长三角地区企业融资提供便利化服务。

第五十八条 本市各级人民法院、仲裁机构、公证机构、调解组织等会同中央金融管理部门在沪机构、市地方金融部门等，建立投诉、调解、公证、裁决一站式金融纠纷非诉解决与执行机制。

本市各级人民法院、仲裁机构、公证机构、调解组织等加强金融纠纷多元化解机制数字化建设，提高金融纠纷化解效率。

中央金融管理部门在沪机构会同市地方金融部门等支持金融机构优化内部考核规定，鼓励金融机构采取仲裁、调解、公证等方式解决纠纷，探索使用公证机构等出具的文书材料或者人民法院出具的非执行程序文书作为呆坏账核销依据，推动金融领域小额纠纷高效处置。

第五十九条 市司法行政部门应当会同中央金融管理部门在沪机构、市地方金融部门等，支持本市仲裁机构开展金融行业仲裁机制创新。

鼓励本市仲裁机构依据法律法规，制定实施并及时优化与国际金融通行规则、商业惯例等接轨、适应仲裁业务发展的仲裁规则，提高金融仲裁专业水平和国际化程度。

第六十条 本市各级人民法院推进金融审判机制创新，完善金融纠纷示范判决、代表人诉讼等专业化金融审判机制；在审理跨境金融、离岸金融等领域的涉外民商事案件中，依法适用国际条约和国际惯例。上海金融法院加强金融市场案例测试机制建设。

本市各级人民法院、人民检察院、公安机关加强与中央金融管理部门在沪机构、市地方金融部门的沟通，协同推进行刑衔接和行政违法行为监督。



本市各级人民检察院推进金融检察机制创新，探索开展金融领域公益诉讼等工作。

第六十一条 本市支持发展金融信息服务行业，培育和引进具有全球竞争力的金融信息服务机构，提高金融信息服务能力，打造金融信息服务产业链，建设国际金融资讯中心。

第六十二条 本市推进国际金融中心相关领域智库建设，支持智库加强前沿研究，提高智库决策咨询能力和国际影响力。

第六十三条 市司法行政、财政、审计、发展改革、经济信息化等部门制定政策措施，培育和引进专业服务机构，支持法律、会计、审计、评级服务、投资咨询、信息技术服务等专业服务机构在本市发展，提高国际化水平。

第六十四条 市人民政府及其有关部门应当支持金融领域相关行业自律组织服务行业发展、规范市场秩序、完善自律机制，开展行业标准化建设和教育培训，参与金融标准和行业治理规则的研究和制定。

市地方金融部门应当会同中央金融管理部门在沪机构等，发挥金融领域相关社会组织作用，建设跨界共治和社会参与的协调议事与沟通交流平台。

市地方金融部门应当会同中央金融管理部门在沪机构，支持金融领域相关行业组织与国际行业组织、协会或者机构联合制定行业自治规范。

第八章 附 则

第六十五条 本条例自 2024 年 10 月 1 日起施行。



◎ 专业文章

简评《金融基础设施监督管理办法（征求意见稿）》

苏萌（金杜律师事务所） 傅广锐（金杜律师事务所）

席索迪（金杜律师事务所） 张芳源（金杜律师事务所）

金融基础设施（Financial Market Infrastructures, FMIs）在金融市场中的作用不言而喻。就像管道、高速公路等基础设施对于人类社会经济活动的作用一样，结算清算机构、登记托管系统、支付系统等金融基础设施在金融市场中也发挥了基础性的作用。因此，金融基础设施的监管和治理是每个金融市场的重要议题。

2008 年金融危机之后，对金融基础设施的监管是国际金融监管改革的重要内容之一。2012 年，国际清算银行支付与结算系统委员会（Committee on Payment and Settlement Systems of the Bank for International Settlements）和国际证券委员会组织的技术委员会（Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions）发布了《金融市场基础设施原则（PFMI）》，为金融基础设施建立了包括组织治理、信用和风险管理、结算清算、中央对手方、违约管理、运行风险管理、连接、效率、透明度等 24 条多角度的国际化标准。中国的金融监管者和金融基础设施运营机构也一直致力于立足中国的实际情况，搭建与 PFMI 设定的相关准则相接轨的境内金融基础设施日常运营标准。

2020 年 3 月，中国人民银行、发展改革委、财政部、银保监会、证监会、外汇局联合印发了《统筹监管金融基础设施工作方案》（“《工作方案》”），开启了将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纳入统一监管标准的改革。2022 年 12 月，中国人民银行会同有关部门起草并发布的《金融基础设施监督管理办法（征求意见稿）》（“《FMI 监管办法》”）对金融基础设施及相关监管要求作出了纲领性的规定，值得业界重点关注。

01 《FMI 监管办法》的突破与创新



1. 明确我国金融基础设施的定义

PFMI 对金融基础设施给出了描述性和列举性两种定义方式，成为各国监管机构认定金融基础设施的重要参考。我们将 PFMI 定义梳理如下：

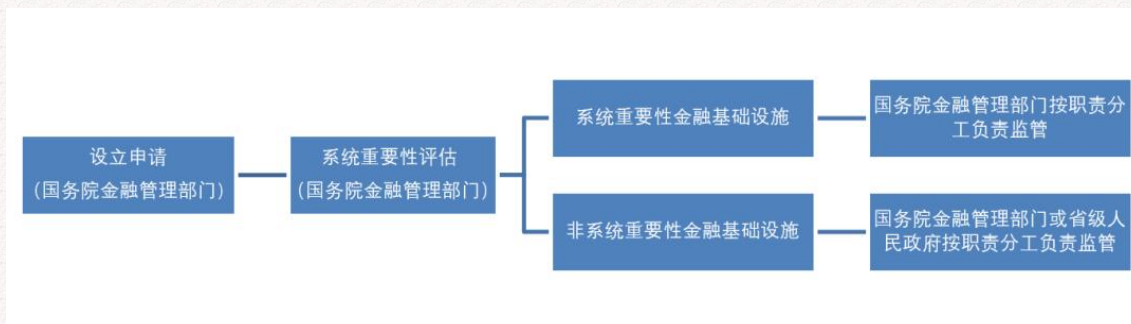
描述性定义：“参与机构之间用于支付、证券、衍生品或其他金融交易的清算、结算或记录的多边系统（以及此类系统的运行机构）”。^[1]

列举性定义：包括具有系统重要性的支付系统（payment systems, PSs）、中央证券存管机构（central securities depositories, CSDs）、证券结算系统（securities settlement systems, SSSs）、中央对手方（central counterparties, CCPs）以及交易报告库（trade repositories, TRs）。^[2]

《FMI 监管办法》将我国的金融基础设施定义为六类机构，即“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”。通过对比不难发现，PFMI 对金融基础设施的定义是《FMI 监管办法》定义的金融基础设施的“子集”：基于我国当前包括股票、债券、期货等金融资产的交易所和央行征信中心构建的基础征信系统在内的金融基础设施运营现状，《FMI 监管办法》将交易所和基础征信系统等不属于 PFMI 项下金融基础设施定义的机构也纳入统一监管框架，体现出一定的独创性。

2. 搭建金融基础设施的统一监管基本框架

《FMI 监管办法》对金融基础设施的运营机构、董事（理事）、监事和高级管理人员设定了具体条件，并规定了申请设立金融资产登记存管、清算结算、交易所及交易所报告四类金融基础设施需要提交的材料清单。其设立申请的基本流程和监管机构概括如下图：



关于金融基础设施的日常运营与治理要求，《金融基础设施监督管理办法（征求意见稿）》从整体监管原则、金融基础设施内部风控要求和国务院金融管理部门的监管措施三方面规定了一系列的具体机制，本文简要概括如下：



3. 建立系统重要性分类监管体系

2008 年全球金融危机后，国际社会开始重视解决金融机构“大到不能倒”问题，提出系统重要性金融机构监管框架，对系统重要性金融机构采取一系列更加严格的监管措施，避免因其陷入经营困境导致系统性风险发生。2011 年 11 月，金融稳定委员会（Financial Stability Board, FSB）发布了一份全球系统重要性金融机构（G-SIFIs）名单，并在其后每年更新该名单；巴塞尔协议 III 的重点之一，便是对此类系统重要性金融机构提出更高的资本要求。

我国金融机构的监管也已经运用了与上述系统重要性分类监管思路类似的监管思路。例如，2021 年 9 月，人民银行和银保监会联合发布了《系统重要性银行附加监管规定（试行）》，对系统重要性银行的恢复与处置计划、附加监管要求和系统重要性金融机构统计制度作出了规定。具体而言，银保监会将根据《系统重要性银行评估办法》，每年对银行的系统重要性开展一次评估，根据评估结果对不同类型银行进行分类监管。^[3]

《FMI 监管办法》也将金融基础设施根据系统重要性程度进行分类，提出了分类标准，并针对系统重要性金融基础设施和非系统重要性基础设施规定了不同的监管层级、法律适用和管理分工。我们将《FMI 监管办法》提出的相关监管要求总结和梳理如下：



| 类别 | 非系统重要性金融基础设施 | 系统重要性金融基础设施 |
|------|--|--|
| 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：（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。 | |
| 监管层级 | 非系统重要性金融基础设施，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。 | 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。 |
| 法律适用 | 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。 | 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。 |
| 管理分工 | 未明确规定。 | 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。 |

4. 明确金融基础设施互联互通的有关规则

“互联互通”越来越成为金融基础设施之间业务开展的重要议题。金融基础设施互联互通的一项重大成果是2022年1月，经中国人民银行和中国证监会共同批准中国银行间债券市场和交易所债券市场的互联互通。在该项目下，上海证券交易所、深圳证券交易所、全国银行间同业拆借中心、银行间市场清算所股份有限公司、中国证券登记结算有限责任公司等五家金融基础设施已完成登记结算系统的连接，使得中国场内与场外、批发与零售债券市场得以互联互通。

参照PFMI的相关原则，《FMI监管办法》明确规定了金融基础设施之间开展业务合作的注意事项，包括：



(1) 金融基础设施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，有效识别与管理相关风险，包括但不限于：

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；

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。

(2) 开展系统连接的金融基础设施之间应当建立应急处置预案的有效衔接机制。

我们认为，金融基础设施之间的数据共享、互联互通能够使得金融市场参与者更活跃参与相关金融产品的交易，并且在此过程中更好地保障自身权利。我们期待未来中国金融基础设施能够建立更广泛的互联互通机制，更好地服务市场需要，推进建设全国统一大市场。

5. 针对境外金融基础设施设定监管要求

值得注意的是，《FMI 监管办法》也对境外金融基础设施跨境交付提出了监管要求。根据世界贸易组织《服务贸易总协定》，国际服务贸易具体包括四种方式：跨境交付（cross-border supply）、境外消费（consumption abroad）、商业存在（commercial presence）和自然人流动（movement of natural persons）。我国的金融业对外开放进程中，监管部门对于跨境交付形式的国际服务贸易采取了较为审慎的监管态度，强调“金融牌照有国界”“持牌经营”的监管理念。2022 年最重要的金融领域立法之一《期货和衍生品法》也对境外期货交易场所向境内单位或者个人提供直接接入该交易场所交易系统进行交易服务的情形提出了注册和监管要求。

《FMI 监管办法》采用了类似的监管逻辑，对于境外金融基础设施跨境交付的监管规定设定了相关准入要求和报告义务等方面的总体安排。包括：

(1) 准入要求

相关法律法规授权：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。

运营能力与合规要求：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。



(2) 报告义务

监管对等：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。

报告事项：（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。

6. 整合与强化金融基础设施数据保存义务

与当前期货交易所、证券交易所和证券登记结算机构等面临的信息保存要求相比，《FMI 监管办法》在要求金融基础设施保存金融基础设施服务的相关记录、原始凭证和数据信息等业务相关信息之外，对与内部管理、业务经营有关的各项信息同样明确了保存期限不少于二十年的要求。

| 《FMI监管办法》中的数据保存要求 | 部分现行法律法规中金融基础设施数据保存要求 |
|--|--|
| <p>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。</p> | <p>期货结算机构</p> |
| | <p>《期货和衍生品法》第一百一十七条：期货经营机构、期货交易场所、期货结算机构和非期货经营机构结算参与人的信息和资料的保存期限不得少于二十年；期货服务机构的信息和资料的保存期限不得少于十年。</p> |
| | <p>期货交易所</p> |
| | <p>《期货交易所管理办法（2021修正）》第九十一条：期货交易所对期货交易、结算、交割资料的保存期限应当不少于20年。</p> |
| | <p>证券交易所</p> |
| | <p>《证券交易所管理办法（2021修订）》第四十六条：证券交易所应当妥善保存证券交易中产生的交易记录，并制定相应的保密管理措施。交易记录等重要文件的保存期不少于二十年。</p> |
| | <p>证券登记结算机构</p> |
| | <p>《证券法》第一百五十三条&《证券登记结算管理办法》第十三条：证券登记结算机构应当妥善保存登记、存管和结算的原始凭证及有关文件和资料。其保存期限不得少于20年。</p> |

02 《FMI 监管办法》尚待进一步明确内容

1. 金融基础设施基本概念尚待进一步厘清



《FMI 监管办法》将金融基础设施定义为六类机构，即“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”。这一列举性定义与《工作方案》保持了一致的口径。但是，《FMI 监管办法》尚未对六类设施分别作出明确定义。

在《FMI 监管办法》定义的六类金融基础设施中，我们理解“交易设施”仅包括金融资产交易设施，不包括当前市场上存在的现货及其他非金融资产的交易平台。但是，《FMI 监管办法》并未明确“金融资产”的内涵和外延，给未来市场主体判断自身是否适用金融基础设施的准入门槛和申报义务带来了一定的不确定性。

例如，部分地方碳交易所推出了碳远期、碳互换、碳期权等碳金融衍生产品，并在相关交易中扮演交易撮合方、交易资金/履约保障的监管方并协助清算工作（关于中国碳金融衍生品市场的更多介绍，可以参见我们《中国碳衍生品市场观察及〈期货和衍生品法〉对碳衍生品市场的影响》一文）。这些地方碳交易所是否属于金融基础设施？是否需要在准入和日常运营中与期货交易所、证券交易所等金融资产交易设施面对同样的金融基础设施监管要求？这些疑问的解答都需要监管机关进一步廓清“金融资产”的定义范围。同理，各类数据交易所、国有产权交易所也面临类似的问题。

2. “系统重要性”与“涉及国家金融安全、外溢性强”两个判定标准的是否有直接关联有待进一步明确

《FMI 监管办法》同时采用了“涉及国家金融安全、外溢性强的金融基础设施类机构”和“系统重要性金融基础设施”两种分类方式，要求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。对于这两类标准之间的关系，仍有待进一步澄清。例如，市场是否可以将“涉及国家金融安全、外溢性强”理解为系统重要性评估的一项影响因素？这些疑问关乎系统重要性金融基础设施的实质性判断，也涉及与其他部门规章之间的衔接，可能需要待相关法律法规进一步提供明确的判断标准。

3. 金融基础设施数据出境许可范围尚需进一步廓清

在金融基础设施运营机构建立完善的技术系统及管理机制等整体性要求之下，《FMI 监管办法》强调金融基础设施运营机构应建立健全系统故障应急处理机制和灾备备份机制、有效的网络安全管理制度，以及有效的内部数据安全管理制度和问责办法。



除了以上原则性要求外,《FMI 监管办法》明确规定了金融基础设施的所有数据和灾难备份在境内储存的原则性要求,具体而言:

金融基础设施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,包括但不限于个体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;

金融基础设施须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。

需要特别注意的是,此处的数据系指所有在我国境内运营过程中收集和产生的数据,不仅限于个体信息和重要数据,还包括运营数据和业务数据等。在之前的网络安全和数据出境相关立法中,无论是《网络安全法》下对于关键信息基础设施运营者在境内运营中收集和产生数据的境内存储要求,还是《数据出境安全评估办法》下对数据处理者境内运营中收集和产生数据的数据出境安全评估要求,均仅针对重要数据和个人信息,而不针对非重要数据或个人信息的其他类型数据。

有鉴于此,对于《FMI 监管办法》中提到因业务需要向境外提供数据所应符合的国家有关规定,以及是否适用《数据出境安全评估办法》,尚待明确。在金融基础设施之间跨境互联互通合作的场景下,数据出境审核本身可能需要金融监管部门和网信部门的通力合作:一方面,金融基础设施申请数据出境很可能仍需要遵循网信部门的申报程序和要求,另一方面金融监管部门对相关数据出境带来的实质性影响也需要在业务角度作出判断。有鉴于此,我们也建议在《FMI 监管办法》中进一步明确“因业务需要,确需向境外提供”的许可范围,以更好地引导金融基础设施合规开展跨境交流与协作。

结语

《FMI 监管办法》的发布是我国金融基础设施监管体系建设的重要一步。我们期待建成一套更为清晰、明确和高效的金融基础设施统筹监管规则体系,助力金融基础设施高效、安全、稳健运营,从而更好地服务于境内外投资者和金融市场参与者,服务于中国金融改革开放。

脚注:

[1] Para 1.8 For the purposes of this report, an FMI is defined as a multilateral system among participating institutions, including the operator of the system, used for the purposes of clearing, settling,



or recording payments, securities, derivatives, or other financial transactions.

[2] Para 1.3 For the purposes of this report, the term FMI refers to systemically important payment systems, central securities depositories, securities settlement systems, central counterparties, and trade repositories.

FN 2: In some cases, exchanges or other market infrastructures may own or operate entities or functions that perform centralised clearing and settlement processes that are covered by the principles in the report. In general, however, the principles in this report are not addressed to market infrastructures such as trading exchanges, trade execution facilities, or multilateral trade-compression systems; nonetheless, relevant authorities may decide to apply some or all of these principles to types of infrastructures not formally covered by this report.

[3] 2022 年我国系统重要性银行评估结果：认定 19 家国内系统重要性银行，国有商业银行 6 家，股份制商业银行 9 家，城市商业银行 4 家。按系统重要性得分从低到高分分为五组：第一组 9 家，包括中国民生银行、中国光大银行、平安银行、华夏银行、宁波银行、广发银行、江苏银行、上海银行、北京银行；第二组 3 家，包括中信银行、中国邮政储蓄银行、浦发银行；第三组 3 家，包括交通银行、招商银行、兴业银行；第四组 4 家，包括中国工商银行、中国银行、中国建设银行、中国农业银行；第五组暂无银行进入。详情参见 <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4655172/index.html>



上市公司对证交所强制退市决定是否有权提起诉讼

——厦华电子诉上交所终止上市决定案精析

张卫工（上海申浩律师事务所）

何文娟（上海申浩律师事务所）

一、提出问题

证交所作为极其重要的金融基础设施之一，作为自律性管理机构，其作出的行为是否具有可诉性？先看背景，据证券时报统计，自 2020 年 12 月退市新规实施后，A 股退市效率明显提高。数据显示，2022 年之前，A 股每年强制退市公司数量从未超过 20 家；2022 年，退市公司数量达到 41 家，几乎是过去三年的总和；2023 年，退市公司数量达到 44 家，继续创历史新高。

2024 年 4 月 12 日，国务院发布《关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》，是继 2004 年、2014 年两个资本市场“国九条”之后的第三个“国九条”。同日，证监会发布《关于严格执行退市制度的意见》，沪深交易所修订完善相关退市规则，并公开征求意见。资本市场 30 年来，证监会已经进行了五次退市制度改革。截至 2024 年 7 月底，已摘牌的强制退市公司共计 29 家，锁定退市尚未摘牌的则有 19 家，合计达到 48 家，这意味着今年退市公司数量将继续刷新历史新高，且连续 3 年超过 40 家。

那么，上市公司对证券交易所作出终止上市公司决定不服，除了可以直接根据《证券法》第四十九条规定向证券交易所设立的复核机构申请复核外，是否还可以通过诉讼途径寻求救济？本文将结合司法案例对此问题进行分析。



二、基本案情

原告：厦门华侨电子股份有限公司（以下简称“厦华电子”）

被告：上海证券交易所（以下简称“上交所”）

2022年5月25日，上交所作出〔2022〕148号《关于厦门华侨电子股份有限公司股票终止上市的决定》（以下简称《终止上市决定》），认定：因2020年度经审计的净利润为负值且营业收入低于人民币（以下币种同）1亿元，厦华电子股票自2021年5月6日起被实施退市风险警示；2022年4月29日，厦华电子2021年年度报告和尤尼泰振青会计师事务所出具的《关于对厦门华侨电子股份有限公司2021年度营业收入扣除情况的专项核查意见》（尤振专审字[2022]第0222号，以下简称《2021年度专项核查意见》）显示，厦华电子扣除非经常性损益后的净利润为-623.77万元，营业收入1.52亿元，扣除与主营业务无关或不具备商业实质的收入后的金额为零元；上述情形属于《上海证券交易所股票上市规则》（以下简称《股票上市规则》）第9.3.11条规定的终止上市情形，根据《股票上市规则》第9.3.14条的规定，经上交所上市委员会审核，决定终止厦华电子股票上市；并在退市整理期届满后5个交易日内，对厦华电子股票予以摘牌，股票终止上市；对终止上市决定不服的，可以在上交所公告决定之日后的5个交易日内申请复核。

2022年6月1日，厦华电子向上交所提出了复核申请，成为同期被陆续退市股票中唯一的倔强。2022年6月2日，厦华电子股价开盘即暴跌近9成，收盘跌幅高达89.58%，市值缩水至仅剩1.94亿元。如此巨大的单日跌幅，不仅创下该股有史以来的纪录，同时也足以载入A股史册。2022年6月21日，在濒临退市前夕，没有收到上交所答复的厦华电子主动撤回复核申请，转向上海金融法院提起行政诉讼，把上交所推上被告席。

三、裁判结果



上海金融法院 2022 年 9 月 9 日作出（2022）沪 74 行初 1 号行政判决：驳回厦华电子的诉讼请求。

一审判决后，厦华电子不服，向上海市高级人民法院提起上诉。上海高级人民法院于 2022 年 12 月 27 日作出（2022）沪行终 288 号行政二审判决：驳回上诉，维持原判。

四、争议焦点

1. 上交所在本案中所履行的职责是否属于公法上的权力？

根据《证券法》第九十六条、第九十九条第一款的规定，证券交易所的设立由国务院决定，其组织、监督证券交易并基于公益优先原则履行自律管理职能，维护市场的公平、有序、透明。第一百一十五条规定，证券交易所依照法律、行政法规和国务院证券监督管理机构的规定，制定上市规则、交易规则、会员管理规则和其他有关业务规则，并报国务院证券监督管理机构批准。在证券交易所从事证券交易，应当遵守证券交易所依法制定的业务规则。证券交易所是依法设立的重要金融基础设施，公开上市的证券交易是受国家监管的金融活动。上述所列法律条款授权证券交易所组织和监管证券交易，属于公法规范。因此，证券交易所在实施监管行为时，可以作为公法上的法律主体履行相应职责并承担相应责任。

其次，证券交易所根据法律授权并经证监会批准，依照自律监管规则实施证券交易监管行为，系维护证券市场公平、有序、透明的公益目的，其并不仅仅以证券交易所与上市公司订立的《证券上市协议》为基础，自律监管措施也不单纯基于意思自治而得为之，而应依照法律、法规等上位法并结合自律监管规则予以实施，并因此受到合法性原则的约束。同时，鉴于证券交易所自律监管措施类型多样，对参与证券交易相关主体的权益所产生的效果也不同，故纳入司法审查的自律监管措施应当对当事人权益产生实质影响并具有可诉性。



2、本案被诉《终止上市决定》是否属于可诉的行政行为

法院认为，依照《证券法》第九条规定，证券须“依法报经国务院证券监督管理机构或者国务院授权的部门注册”后方可上市，证券上市注册属行政行为自不待言。而强制退市虽系证券交易所依照《股票上市规则》实施的自律监管措施，但其褫夺原由行政行为赋予之资格，改变了原告股票上市的法律状态，对原告权利义务产生重要影响，故应当纳入司法审查的范围。

《中华人民共和国行政诉讼法》第二条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”“前款所称行政行为，包括法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为。”因此，本案中被诉《终止上市决定》作为被告上交所履行证券交易监管职责之表现，被告依照《证券法》第四十八条、《证券交易所管理办法》第六十四条以及《股票上市规则》的规定作出被诉决定，应当视为授权行政主体；《终止上市决定》系上交所依照 2022 年《股票上市规则》，对原告股票所实施的强制退市监管措施，该决定对原告权益产生终局性影响，属于可诉的行政行为。

五、案例评析

根据《证券法》第四十八条授权交易所依据自律规则决定终止上市，可以视为法律特别授权，从而自律规则可以作为交易所作出终止上市决定的依据。

根据《立法法》第七十九条规定，法律的效力高于行政法规、地方性法规，行政法规的效力高于地方性法规、规章。对法院而言，自律规则虽经法律授权，但与法律、法规仍存在位阶区别。依照《最高人民法院关于为设立科创板并试点注册制改革提供司法保障的若干意见》、《最高人民法院关于为创业板改革并试点注册制提供司法保障的若干意见》《最高人民法院关于为深化新三板改革、设立



北京证券交易所提供司法保障的若干意见》等司法政策，人民法院审理案件中可以“参照适用自律规则”。因此在行政诉讼中，自律规则的适用规则可以比照规章在行政案件中进行相应适用。

根据《行政诉讼法》第六十三条规定，人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。人民法院审理民族自治地方的行政案件，并以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。人民法院审理行政案件，参照规章。理论上通行的解释是，依据是指法院必须要根据法律和行政法规、地方性法规的有关规定作出判决，对于法律和行政法规、地方性法规，法院没有任何司法审查的权力，而是负有必须适用的义务；但所谓参照，则意味着规章从总体上说对法院不具有绝对的拘束力，它所表达的实质意义在于赋予法院对规章的选择适用权。

我们认为，本案明确证券交易所在实施证券监管行为时，可以作为公法上的法律主体履行职责并承担相应责任，强制退市决定是证券交易所基于公益目的而依法实施的自律监管措施，受合法性原则约束，属于行政诉讼受案范围。因此，上市公司对证交所强制退市的决定有权提起行政诉讼。

法条链接：

一、《证券法》

第四十八条 上市交易的证券，有证券交易所规定的终止上市情形的，由证券交易所按照业务规则终止其上市交易。

证券交易所决定终止证券上市交易的，应当及时公告，并报国务院证券监督管理机构备案。

第四十九条 对证券交易所作出的不予上市交易、终止上市交易决定不服的，可以向证券交易所设立的复核机构申请复核。



第九十六条 证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所为证券集中交易提供场所和设施，组织和监督证券交易，实行自律管理，依法登记，取得法人资格。

证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所的设立、变更和解散由国务院决定。

国务院批准的其他全国性证券交易场所的组织机构、管理办法等，由国务院规定。

第九十九条 证券交易所履行自律管理职能，应当遵守社会公共利益优先原则，维护市场的公平、有序、透明。

设立证券交易所必须制定章程。证券交易所章程的制定和修改，必须经国务院证券监督管理机构批准。

第一百一十五条 证券交易所依照法律、行政法规和国务院证券监督管理机构的规定，制定上市规则、交易规则、会员管理规则和其他有关业务规则，并报国务院证券监督管理机构批准。

在证券交易所从事证券交易，应当遵守证券交易所依法制定的业务规则。违反业务规则的，由证券交易所给予纪律处分或者采取其他自律管理措施。

二、《证券交易所管理办法》

第十条 证券交易所制定或者修改业务规则，应当符合法律、行政法规、部门规章对其自律管理职责的要求。

证券交易所制定或者修改下列业务规则时，应当由证券交易所理事会或者董事会通过，并报中国证监会批准：

- （一）证券交易、上市、会员管理和其他有关业务规则；
- （二）涉及上市新的证券交易品种或者对现有上市证券交易品种作出较大调整；
- （三）以联网等方式为非本所上市的品种提供交易服务；
- （四）涉及证券交易方式的重大创新或者对现有证券交易方式作



出较大调整；

（五）涉及港澳台及境外机构的重大事项；

（六）中国证监会认为需要批准的其他业务规则。

对于非会员理事的反对或者弃权表决意见，证券交易所应当在向中国证监会报送的请示或者报告中作出说明。

第十一条 证券交易所制定的业务规则对证券交易业务活动的各参与主体具有约束力。对违反业务规则的行为，证券交易所给予纪律处分或者采取其他自律管理措施。

第六十四条 证券交易所按照章程、协议以及上市规则决定证券终止上市和重新上市。

证券交易所按照业务规则对出现终止上市情形的证券实施退市，督促证券上市交易公司充分揭示终止上市风险，并应当及时公告，报中国证监会备案。

三、《上海证券交易所股票上市规则（2020年12月修订）》

13.3.2 上市公司出现下列情形之一的，本所对其股票实施退市风险警示：

（一）最近一个会计年度经审计的净利润为负值且营业收入低于人民币1亿元，或追溯重述后最近一个会计年度净利润为负值且营业收入低于人民币1亿元；

（二）最近一个会计年度经审计的期末净资产为负值，或追溯重述后最近一个会计年度期末净资产为负值；

（三）最近一个会计年度的财务会计报告被出具无法表示意见或否定意见的审计报告；

（四）中国证监会行政处罚决定书表明公司已披露的最近一个会计年度经审计的年度报告存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，导致该年度相关财务指标实际已触及第（一）项、第（二）项情形的；



（五）本所认定的其他情形。

前款第（一）项所述“净利润”以扣除非经常性损益前后孰低为准，所述“营业收入”应当扣除与主营业务无关的业务收入和不具备商业实质的收入。

公司最近一个会计年度经审计的扣除非经常性损益前后的净利润孰低者为负值的，公司应当在年度报告或者更正公告中披露营业收入扣除情况及扣除后的营业收入金额；负责审计的会计师事务所应当就公司营业收入扣除事项是否符合前述规定及扣除后的营业收入金额出具专项核查意见。

公司未按本条第二款规定扣除相关收入的，本所可以要求公司扣除，并按照扣除后营业收入金额决定是否对公司实施退市风险警示。

公司因追溯重述或者本条第一款第四项规定情形导致相关财务指标触及本条第一款第（一）项、第（二）项规定情形的，最近一个会计年度指最近一个已经披露经审计财务会计报告的年度。

13.9.1 上市公司出现以下情形之一的，本所对其股票实施其他风险警示：

（一）公司被控股股东（无控股股东的，则为第一大股东）及其关联方非经营性占用资金，余额达到最近一期经审计净资产绝对值 5%以上，或金额超过 1000 万元，未能在 1 个月内完成清偿或整改；或公司违反规定决策程序对外提供担保（担保对象为上市公司合并报表范围内子公司的除外），余额达到最近一期经审计净资产绝对值 5%以上，或金额超过 1000 万元，未能在 1 个月内完成清偿或整改；

（二）董事会、股东大会无法正常召开会议并形成有效决议；

（三）最近一个会计年度内部控制被出具无法表示意见或否定意见审计报告，或未按照规定披露内部控制审计报告；

（四）公司生产经营活动受到严重影响且预计在 3 个月内不能恢



复正常；

（五）主要银行账号被冻结；

（六）最近连续三个会计年度扣除非经常性损益前后净利润孰低者均为负值，且最近一个会计年度财务会计报告的审计报告显示公司持续经营能力存在不确定性；

（七）公司存在严重失信，或持续经营能力明显存在重大不确定性等投资者难以判断公司前景，导致投资者权益可能受到损害的其他情形。

四、《上海证券交易所股票上市规则（2022年1月修订）》

9.3.2 上市公司出现下列情形之一的，本所对其股票实施退市风险警示：

（一）最近一个会计年度经审计的净利润为负值且营业收入低于人民币1亿元，或追溯重述后最近一个会计年度净利润为负值且营业收入低于人民币1亿元；

（二）最近一个会计年度经审计的期末净资产为负值，或追溯重述后最近一个会计年度期末净资产为负值；

（三）最近一个会计年度的财务会计报告被出具无法表示意见或否定意见的审计报告；

（四）中国证监会行政处罚决定书表明公司已披露的最近一个会计年度经审计的年度报告存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，导致该年度相关财务指标实际已触及第（一）项、第（二）项情形的；

（五）本所认定的其他情形。

本节所述“净利润”以扣除非经常性损益前后孰低为准，所述“营业收入”应当扣除与主营业务无关的业务收入和不具备商业实质的收入。

公司最近一个会计年度经审计的扣除非经常性损益前后的净利



润孰低者为负值的，公司应当在年度报告或者更正公告中披露营业收入扣除情况及扣除后的营业收入金额；负责审计的会计师事务所应当就公司营业收入扣除事项是否符合前述规定及扣除后的营业收入金额出具专项核查意见。

公司未按本条第二款规定扣除相关收入的，本所可以要求公司扣除，并按照扣除后营业收入金额决定是否对公司股票实施退市风险警示。

公司因追溯重述或者本条第一款第（四）项规定情形导致相关财务指标触及本条第一款第（一）项、第（二）项规定情形的，最近一个会计年度指最近一个已经披露经审计财务会计报告的年度。

9.3.11 上市公司股票因第9.3.2条规定情形被实施退市风险警示后，公司出现下列情形之一的，本所决定终止其股票上市：

（一）公司披露的最近一个会计年度经审计的财务会计报告存在第9.3.2条第一款第（一）项至第（三）项规定的任一情形或财务会计报告被出具保留意见审计报告；

（二）公司未在法定期限内披露最近一年年度报告；

（三）公司未在第9.3.6条第一款规定的期限内向本所申请撤销退市风险警示；

（四）半数以上董事无法保证公司所披露最近一年年度报告的真实性、准确性和完整性，且未在法定期限内改正；

（五）公司撤销退市风险警示申请未被本所同意。

公司因追溯重述或者第9.3.2条第一款第（四）项规定情形导致相关财务指标触及第9.3.2条第一款第（一）项、第（二）项规定情形，股票被实施退市风险警示的，最近一个会计年度指前述财务指标所属会计年度的下一个会计年度。

公司未按第9.3.2条第二款规定在营业收入中扣除与主营业务无关的业务收入和不具备商业实质的收入的，本所可以要求公司扣



除，并按照扣除后营业收入金额决定是否对公司股票实施终止上市。

9.3.13 本所自上市公司触及第 9.3.11 条第一款第（一）项至第（四）项规定情形之日后 5 个交易日内，向公司发出拟终止其股票上市的事先告知书。公司应当在收到本所事先告知书后及时披露。

本所决定不予撤销退市风险警示的，同时向公司发出拟终止其股票上市的事先告知书，公司应当及时披露。

9.3.14 本所自上市公司触及第 9.3.11 条第一款规定情形之日后 15 个交易日内，根据上市委员会的审核意见，作出是否终止公司股票上市的决定。

公司向本所申请听证的，自本所收到公司听证申请至听证程序结束期间不计入前述期限。

五、《行政诉讼法》

第二条 公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。

前款所称行政行为，包括法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为。

第五十三条 公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法，在对行政行为提起诉讼时，可以一并请求对该规范性文件进行审查。

前款规定的规范性文件不含规章。

第六十三条 人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。

人民法院审理民族自治地方的行政案件，并以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。

人民法院审理行政案件，参照规章。

第六十四条 人民法院在审理行政案件中，经审查认为本法第五



十三条规定的规范性文件不合法的，不作为认定行政行为合法的依据，并向制定机关提出处理建议。

注释：

[1] 《厦门华侨电子股份有限公司诉上海证券交易所终止上市决定案——2022 年十大典型案例》，作者：上海金融法院精选案例。

[2] 《厦门华侨电子股份有限公司诉上海证券交易所终止上市决定案——上海金融法院 2022 年度典型案例之三》，作者：上海金融法院

[3] 《厦门华侨电子股份有限公司诉上海证券交易所终止上市决定案——上海市高级人民法院发布 2023 年第二批参考性案例之六》，作者：上海市高级人民法院。

[4] 《证券交易所终止上市决定是否可诉，法院如何审查？》
作者：葛翔。



◎ 市场动态简讯

中国人民银行与香港金融管理局签署《关于开展内地— 香港跨境支付互联互通的谅解备忘录》

文章来源：人行国际司

2024年8月2日，中国人民银行副行长陆磊会见来访的香港金融管理局副总裁李达志，双方就内地与香港金融合作、加快推动快速支付系统互联互通等共同关心的议题交换了意见。会见后，双方签署了《中国人民银行与香港金管局关于开展内地—香港跨境支付互联互通的谅解备忘录》。



证监会：稳妥推进发行上市、交易、退市等关键制度优化完善 推动构建“长钱长投”政策体系

文章来源：新华财经

新华财经北京 8 月 25 日电 据证监会 25 日消息，为深入学习贯彻党的二十届三中全会精神，进一步全面深化资本市场改革，近日证监会党委书记、主席吴清在北京召开专题座谈会，与全国社保基金、保险资管、银行理财、私募基金等 10 家头部机构投资者代表深入交流，充分听取意见建议。会党委委员、副主席李超参加座谈。

座谈中，大家一致认为，三中全会《决定》对资本市场进一步全面深化改革作出系统部署，社会各方对资本市场在推进中国式现代化进程中发挥更大作用寄予厚望。与会单位表示，投资与融资是资本市场功能的一体两面，二者协调发展对资本市场长期健康发展具有重要意义。当前，我国经济正处于高质量发展的关键时期，随着居民资产配置、财富管理和养老投资等需求持续增加，中长期资金增加权益投资的需求也不断加大。同时，与会单位就资本市场下一步全面深化改革提出了具体建议，包括健全鼓励长期投资的考核、会计、税收等激励机制，支持更多长期资金入市；进一步完善资本市场基础制度，推动股票发行注册制走深走实，提高制度的包容性和精准性，吸引更多科技创新和新质生产力代表企业上市；引导上市公司加大分红和回购力度，鼓励上市公司综合运用并购重组、股权激励等方式提升投资价值；等等。

吴清强调，学习贯彻党的二十届三中全会精神是证监会系统当前和今后一个时期的一项重要政治任务。证监会将深入落实三中全会《决定》有关部署，持续推动新“国九条”和资本市场“1+N”政策落地见效，以改革促稳定、防风险、促高质量发展，稳妥推进发



行上市、交易、退市等关键制度优化完善，推动构建“长钱长投”的政策体系，健全投资和融资相协调的资本市场功能，更好服务中国式现代化建设。吴清指出，近年来资本市场机构投资者队伍不断发展壮大，交易占比明显提高，已逐步成为理性投资、价值投资、长期投资的标杆性力量，对促进资本市场健康稳定发展发挥了重要作用。希望机构投资者继续坚定信心，保持定力，坚持长期主义、专业主义，不断提升专业投研能力，更好发挥示范引领作用，持续壮大买方力量，帮助投资者获得合理回报，增强投资者的信心和信任，更加成为市场运行的“稳定器”和经济发展的“助推器”。

证监会有关司局负责同志参加座谈。



中美金融工作组举行第五次会议

文章来源：金融时报

8月15至16日，中美金融工作组在上海举行第五次会议。会议由中国人民银行副行长宜昌能和美国财政部助理部长奈曼共同主持。国家金融监督管理总局、中国证监会以及美联储、美国证券交易委员会等部门参会。

双方就中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议关于进一步全面深化改革的总体部署、中美经济金融形势与货币政策、金融稳定与监管、证券与资本市场、跨境支付和数据、国际金融治理、金融科技、可持续金融、反洗钱和反恐怖融资以及其他双方关心的金融政策议题进行了专业、务实、坦诚和建设性的沟通。会议听取了技术专家组的汇报，包括各自全球系统重要性银行（G-SIBs）处置机制、金融机构运营韧性、气候风险压力测试以及跨境交付金融服务监管等。双方还举行了中美金融工作组框架下首次金融机构圆桌会，与会中美金融机构聚焦可持续金融，分享了各自的经验与做法，并就潜在的合作机遇交流了看法。

会议期间，中国人民银行与美财政部就在中美金融工作组框架下加强中美金融稳定合作签署了换文，互换了金融稳定联络人名单，旨在出现金融压力事件和金融机构运营风险时双方金融管理部门能够保持及时、畅通的联络渠道，减少不确定性。中国人民银行还就有关问题向美财政部提出了关切。双方同意继续保持沟通。



央行行长：当前高风险中小银行数量

较峰值已压降近半

来源：央视网

党的二十届三中全会对金融体制改革作出前瞻性、系统性的顶层设计，如何深化金融体制改革，更好助力推进中国式现代化？今天（8月24日）的《权威访谈》，来看记者对中国人民银行行长潘功胜的专访。

完善中央银行制度

中国人民银行行长潘功胜表示，党的二十届三中全会关于金融体制改革的部署，第一项任务就是加快完善中央银行制度。人民银行将围绕货币政策、系统性金融风险防范等职责，加快建设现代中央银行制度。

建设更高水平开放型金融新体制，稳步推进人民币国际化

潘功胜表示，完善中国特色现代货币政策框架，更好促进经济高质量发展。健全宏观审慎政策框架和系统性金融风险防范处置机制，守住不发生系统性金融风险的底线。健全金融市场和金融市场基础设施体系，深化金融供给侧结构性改革。建设更高水平开放型金融新体制，稳步推进人民币国际化，积极参与全球经济金融治理与合作。

将加强逆周期和跨周期调节

潘功胜表示，今年中国人民银行先后三次实施了比较重大的货币政策调整，精准有力支持经济回升向好。下一步将加强逆周期和跨周期调节，着力支持稳定预期，提振信心，支持巩固和增强经济回升向好态势。

推动企业融资和居民信贷成本稳中有降

潘功胜表示，我们将继续坚持支持性的货币政策立场，引导货币信贷合理增长，推动企业融资和居民信贷成本稳中有降，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。引导金融机构加大对重点领域、薄弱环节的信贷支持力度，更有针对性地满足合理的消费融资需求。同时，研究储备增量政策举措，增强宏观政策协调配合。

当前高风险中小银行数量较峰值已压降近半

潘功胜表示，目前，我国金融体系总体稳健。重点领域金融风险正在有序化解。融资平台的数量和存量债务水平不断下降，大部分融资平台到期债务实现了接续、重组和置换，融资成本负担较之前显著下降。当前高风险中小银行数量较峰值已压降近半。

增强金融开放政策的透明度、稳定性和可预期性



上海市律师协会

金融工具与金融基础设施专业委员 financial instruments and financial infrastructure newsletter

金融工具与金融基础设施法律资讯

潘功胜还表示，人民银行将进一步做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”，增强金融开放政策的透明度、稳定性和可预期性，持续推动金融高水平开放。