

中 国 人 民 银 行  
中 国 银 行 保 险 监 督 管 理 委 员 会 文 件  
中 国 证 券 监 督 管 理 委 员 会

银发〔2018〕301号

---

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 关 于 完 善 系 统 重 要 性  
金 融 机 构 监 管 的 指 导 意 见

系统重要性金融机构在金融体系中居于重要地位，其经营和  
风险状况直接关系到我国金融体系整体稳健性以及服务实体经济

的能力。为完善我国系统重要性金融机构监管框架，建立系统重要性金融机构的识别、监管和处置机制，防范系统性风险，有效维护金融体系稳健运行，经党中央、国务院同意，现提出以下意见。

## 一、总则

（一）机构定义。系统重要性金融机构是指因规模较大、结构和业务复杂度较高、与其他金融机构关联性较强，在金融体系中提供难以替代的关键服务，一旦发生重大风险事件而无法持续经营，将对金融体系和实体经济产生重大不利影响、可能引发系统性风险的金融机构。

（二）机构范围。本意见所称系统重要性金融机构包括系统重要性银行业机构、系统重要性证券业机构、系统重要性保险业机构，以及国务院金融稳定发展委员会（以下简称金融委）认定的其他具有系统重要性、从事金融业务的机构。

“银行业机构”指依法设立的商业银行、开发性银行和政策性银行；“证券业机构”指依法设立的从事证券、期货、基金业务的法人机构；“保险业机构”指依法设立的从事保险业务的法人机构。

（三）完善监管的主要途径。完善系统重要性金融机构监管，主要通过两条途径实现：

1. 对系统重要性金融机构制定特别监管要求，以增强其持续经营能力，降低发生重大风险的可能性。

2. 建立系统重要性金融机构特别处置机制，确保其在发生重大风险时，能够得到安全、快速、有效处置，保障其关键业务和服务不中断，同时防范“大而不能倒”风险。

本意见提出的特别监管要求是对系统重要性金融机构实施的额外监管措施，不取代银行业、证券业、保险业监管部门的日常监管职责。

（四）工作机制。系统重要性金融机构由金融委在人民银行和银保监会、证监会工作的基础上确定。人民银行负责系统重要性金融机构基本规则制定、监测分析、并表监管，视情责成有关监管部门采取相应监管措施，并在必要时经国务院批准对金融机构进行检查监督。银保监会、证监会负责系统重要性金融机构评估的数据收集、得分计算和名单报送，依法对相应行业系统重要性金融机构实施微观审慎监管。人民银行会同银保监会、证监会及财政部等其他相关单位建立系统重要性金融机构特别处置机制。金融委成员单位之间要切实加强关于系统重要性金融机构的信息共享和监管合作。

（五）监管责任。相关部门应按照本意见规定的分工，切实履行对系统重要性金融机构的监督管理责任。因相关部门未履行监督管理责任、或履行监督管理责任不到位而造成重大金融风险，金融委办公室按程序牵头启动监管问责。

（六）识别标准和基本监管规则。金融委办公室组织人民银行、银保监会、证监会，依据本意见提出系统重要性银行业、证

券业、保险业机构识别标准和监管的实施细则，报金融委审议通过后施行。

## 二、评估与识别

（七）评估流程。系统重要性金融机构的评估按照以下流程每年开展一次：

1. 确定参评机构范围。

2. 采用指标法识别系统重要性金融机构，确定定量评估指标和评分方法，制作数据收集模板，向参评机构收集评估所需数据。

3. 计算各参评机构系统重要性得分，确定系统重要性金融机构认定分数阈值，形成系统重要性金融机构初始名单。

4. 结合其他定量和定性分析作出监管判断，对系统重要性金融机构初始名单作出调整。

5. 确定并公布系统重要性金融机构最终名单。

（八）参评机构范围。人民银行会同银保监会、证监会根据各行业发展特点，制定客观定量、简单可比的标准，划定参评机构范围。参评标准可采用金融机构的规模指标，即所有参评机构表内外资产总额不低于监管部门统计的同口径上年末该行业总资产的 75%；或采用金融机构的数量指标，即银行业、证券业和保险业参评机构数量分别不少于 30 家、10 家和 10 家。

（九）评估指标。采用定量评估指标计算参评机构的系统重要性得分。评估指标主要衡量系统重要性金融机构经营失败对金融体系和实体经济的潜在影响，包括机构规模、关联度、复杂性、

可替代性、资产变现等一级指标。人民银行会同银保监会、证监会根据各行业特点和发展状况设置二级指标及相应权重。

（十）收集数据。银保监会和证监会根据金融委审议通过的评估指标和参评机构范围，制作数据报送模板和数据填报说明。数据填报说明包含各二级指标定义、模板较上年的变化等内容。参评机构于每年6月底之前填写并提交上一会计年度数据。监管部门进行数据质量检查和数据补充修正，并与人民银行共享参评机构的监管报表、填报数据和其他相关信息。

（十一）系统重要性得分。银保监会和证监会在完成数据收集后，计算参评机构系统重要性得分。除另行规定计算方法的情形外，每一参评机构具体指标值占全部参评机构该指标总和的比重与该指标相应权重的乘积之和，即为该参评机构的系统重要性得分。银保监会和证监会根据整体得分情况，确定系统重要性金融机构阈值，形成系统重要性金融机构初始名单，提交金融委办公室。

（十二）监管判断。人民银行、银保监会、证监会可根据其他定量或定性辅助信息，提出将系统重要性得分低于阈值的金融机构加入系统重要性金融机构名单的监管判断建议，与初始名单一并提交金融委办公室。必要时，按系统重要性得分对系统重要性金融机构分组，实行差异化监管。

（十三）名单确定和披露。系统重要性金融机构初始名单、相应金融机构填报的数据和系统重要性得分、监管判断建议及依

据于每年 8 月底之前提交金融委审议。系统重要性金融机构最终名单经金融委确定后，由人民银行和相关监管部门联合发布。

（十四）评估流程和方法的审议与调整。金融委每三年对系统重要性金融机构的评估流程和方法进行审议，并进行必要调整与完善。行业发生显著变化、现有评估流程和方法不能满足防范系统性风险实际需要的，金融委可对评估流程和方法进行额外审议。

### 三、特别监管要求

（十五）附加监管要求。人民银行会同银保监会、证监会，在最低资本要求、储备资本和逆周期资本要求之外，针对系统重要性金融机构提出附加资本要求和杠杆率要求，报金融委审议通过后施行。为反映金融机构的系统重要性程度，附加资本采用连续法计算，即选取系统重要性得分最高的金融机构作为基准机构，确定其附加资本要求，其他机构的附加资本要求根据系统重要性得分与基准机构得分的比值确定。当对系统重要性金融机构进行分组监管时，可在各组内分别选取系统重要性得分最高的机构作为各组的基准机构，组内其他机构的附加资本要求采用连续法确定。

根据行业发展特点，人民银行可会同银保监会、证监会视情对高得分组别系统重要性金融机构提出流动性、大额风险暴露等其他附加监管要求，报金融委审议通过后施行。

（十六）公司治理。在现有治理监管要求基础上，系统重要

性金融机构要进一步建立风险覆盖全面、管理透明有效的治理架构，进一步明确董事会、监事会和高管层的职责权限，并在董事会下设风险管理委员会，负责评估机构存在的系统性风险因素，明确系统性风险管理目标，制定风险防控有关措施，督促管理层落实有关工作。

（十七）风险管理。系统重要性金融机构要进行并表风险管理，对整体治理、资本、风险和财务等进行全面和持续管控，不断优化风险偏好，建立全面风险管理架构，每年制定或更新风险管理计划并报送人民银行和相应监管部门。系统重要性金融机构的风险管理计划应包括对机构风险状况的全面分析、风险防控体系有效性的评估以及改进风险管理水平的具体措施。

（十八）信息系统。系统重要性金融机构要建立高效的数据收集和信息系统，实现对整体风险状况的有效监控，不断优化相关信息报送机制，强化信息披露。

#### **四、审慎监管**

（十九）日常监管。银保监会、证监会依法对系统重要性金融机构实施日常监管，包括对机构及其业务范围实行市场准入管理，审查机构高级管理人员任职资格或者任职条件，对机构实施现场检查和非现场监管，收集机构的相关监管数据，开展风险与合规评估，建立风险监控、评价和预警体系，依法查处违法违规行为等。财政部按规定对开发性银行、政策性银行及其开发性、政策性业务进行监管。

（二十）风险监测。人民银行、银保监会、证监会定期针对机构整体经营情况或个别业务开展风险评估，要求机构遵守更高的信息披露标准，以及采取其他有助于监测分析机构风险状况的措施。

（二十一）压力测试。人民银行会同银保监会、证监会，定期对系统重要性金融机构开展压力测试，根据压力测试结果视情对系统重要性金融机构提出额外的监管要求或采取相应监管措施。

（二十二）监管建议。人民银行基于对系统重要性金融机构的风险判断，可建议相关监管部门采取相应监管措施。相关监管部门要积极采纳建议并及时作出回复。

（二十三）宏观审慎措施。系统重要性金融机构存在违反审慎经营规则或威胁金融稳定的，人民银行可向该机构直接作出风险提示。必要时，人民银行商有关部门按照法定程序对系统重要性金融机构的业务结构、经营策略和组织架构提出调整建议，并推进有效实施，以降低其引发系统性风险的可能性。系统重要性金融机构要按要求进行整改，并向人民银行和相关监管部门提交报告。

## **五、特别处置机制**

（二十四）危机管理小组。人民银行牵头银保监会、证监会及财政部等其他相关单位组建危机管理小组，负责建立系统重要性金融机构的特别处置机制，推动恢复和处置计划的制定，开展



可处置性评估，以确保系统重要性金融机构经营失败时，能够得到安全、快速、有效处置，保障关键业务和服务不中断，避免引发系统性风险。

（二十五）恢复计划。系统重要性金融机构要制定恢复计划并按年度更新，提交危机管理小组审议修订后执行。恢复计划旨在确保在极端压力情景下，金融机构能够通过采取相关措施恢复正常经营。恢复计划包括但不限于机构概览、执行恢复计划的治理架构、关键功能和核心业务识别、压力情景的设计和分析、恢复措施触发条件、具体实施方案、可行性分析、执行障碍和改进建议等内容。

（二十六）处置计划。危机管理小组会同系统重要性金融机构制定处置计划并按年度更新，处置计划经危机管理小组审议修订后执行。处置计划旨在通过预先制定的处置方案，确保机构在陷入实质性财务困难或无法持续经营时，能够得到快速有序处置，并在处置过程中维持关键业务和服务不中断，避免引发系统性风险。处置计划包括但不限于机构概览、执行处置计划的治理架构、关键功能和核心业务识别、处置措施触发条件、处置计划实施所需的信息和数据、处置策略分析、处置权力和处置工具分析、具体实施方案、可行性分析、处置对经济金融的影响、执行障碍和改进建议等内容。

（二十七）可处置性评估。危机管理小组对系统重要性金融机构按年开展可处置性评估，评估处置机制的可行性与可靠性，

以及提高可处置性需改进的方面。评估包括但不限于以下内容：处置机制和处置工具是否合法可行，处置资金来源及资金安排是否明确，金融机构的关键功能识别方法是否合理，关键功能在处置中能否持续运行，组织架构及管理信息系统能否支持处置，处置的跨境合作和信息共享安排是否可行，金融市场基础设施能否持续接入，处置对经济金融的影响等。系统重要性金融机构发生兼并、收购、重组等重大变化的，危机管理小组要及时评估其可处置性的变化情况。

（二十八）信息报送要求。系统重要性金融机构要及时向危机管理小组提供审查恢复和处置计划、开展可处置性评估所需要的相关信息，确保自身管理信息系统能够迅速、全面满足相关信息报送要求。

（二十九）问题机构处置原则。系统重要性金融机构发生重大风险，经批准，由人民银行会同相关部门成立风险处置工作小组，进行应对和处置。处置过程中应当明晰处置责任，既要守住底线，防范系统性风险，又要依法合规，防范道德风险。依据恢复和处置计划，在处置资金使用顺序上，首先使用金融机构自有资产或市场化渠道筹集资金开展自救；上述措施不能化解风险的，相应行业保障基金可以依法提供流动性支持或救助；如上述措施均无法化解风险，在可能引发系统性风险、危及金融体系稳定时，系统重要性金融机构可以向人民银行申请有前置条件的、应急性流动性支持或救助，必要时，由人民银行会同有关部门审核并按

程序报批后实施。

## 六、国际协调与合作

（三十）与国际组织的合作。人民银行、财政部、银保监会、证监会加强与金融稳定理事会、巴塞尔银行监管委员会、国际证监会组织和国际保险监督官协会等国际组织的交流合作，结合我国国情稳妥推进国内系统重要性金融机构监管框架与国际准则接轨。当全球系统重要性金融机构同时也被认定为国内系统重要性金融机构时，原则上适用两者之中较高的特别监管要求。

（三十一）与境外监管部门的合作。人民银行、银保监会、证监会不断提升与境外监管部门的合作水平，加强对系统重要性金融机构境外分支机构的监管，必要时与东道国相关部门签订跨境合作协议，强化监管和处置过程中的协调合作。

## 七、实施

本意见自发布之日起施行。

金融控股公司适用国家有关金融控股公司监管的规定，但经金融委认定具有系统重要性的金融控股公司，同时适用本意见。



**信息公开选项：主动公开**

---

主    送：中国人民银行上海总部，各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行、副省级城市中心支行；各银保监局筹备组；证监会各派出机构。

抄    送：中央财办，国务院办公厅，发展改革委，财政部，外汇局。  
内部发送：各司局。

---

中国人民银行办公厅

2018年11月27日印发

---