



**NIFD**

国家金融与发展实验室  
National Institution for Finance & Development

# NIFD 季报

主编:李扬

---

## 中国金融监管

范云朋 傅亨妮 崔文芮 杜轩琦

2025 年 7 月

《NIFD季报》是国家金融与发展实验室主要的集体研究成果之一，旨在定期、系统、全面跟踪全球金融市场、全球数字资产、人民币汇率、国内宏观经济、中国宏观金融、宏观杠杆率、财政运行、金融监管、债券市场、股票市场、房地产金融、保险业运行、机构投资者的资产管理等领域的动态，并对各领域的金融风险状况进行评估。其中，“全球数字资产”“宏观杠杆率”报告保持季度发布（每季度结束后第二个月推出），其他领域报告调整为半年度发布（半年度报告于每年7月份推出，年度报告于下一年度2月份推出）。《NIFD季报》在实验室微信公众号和官方网站同时推出。

# 持续优化金融监管，助力经济健康发展

## 摘要

2025年是“十四五”规划收官之年，我国经济金融体系以高质量的确定性应对内外环境的不确定性，持续深化金融供给侧结构性改革。上半年，金融监管工作始终以发展与安全为核心主线，推进“强监管、防风险与促发展”治理框架不断完善。银行业监管体系全面升级，强化市场风险防控成为新一轮监管重点。对外开放持续深化，以制度型开放为重点推进金融高水平开放。针对重点领域，首部中国人民银行业务领域数据安全法规划定监管底线，反洗钱监管框架扩展至非金融领域，金融资产管理公司高质量发展新规助力中小金融机构和房地产领域化险纾困。为推进执法公平化、精准化，出台证券期货领域行政处罚裁量基本规则，推动资本市场健康有序发展。下半年，金融监管部门将坚持稳中求进工作总基调，持续完善金融监管，进一步释放金融服务实体经济效能，强化重点领域风险防控，为“十四五”圆满收官打下坚实基础。

本报告执笔人：

● 范云朋

国家金融与发展实验室  
金融法律与金融监管研  
究基地副秘书长

● 傅亨妮

中国社科院大学博士研  
究生

● 崔文芮

中国社科院大学博士研  
究生

● 杜轩琦

中国社科院大学硕士研  
究生

### 【NIFD 季报】

全球金融市场

全球数字资产

人民币汇率

国内宏观经济

宏观杠杆率

中国宏观金融

**中国金融监管**

中国财政运行

房地产金融

债券市场

股票市场

保险业运行

机构投资者的资产管理

# 目 录

一、2025 年上半年中国金融监管总体情况.....	1
二、2025 年上半年中国金融监管重点工作.....	2
(一) 银行业监管系统性升级, 市场风险防控不断强化 .....	2
(二) 反洗钱监管持续完善, 填补非金融领域监管空白 .....	4
(三) 放宽外资准入门槛, 推进金融领域制度型开放 .....	6
(四) 金融资产管理公司再迎新规, 化险纾困再升级 .....	8
(五) 人行业务领域数据安全法规落地, 划定监管底线 .....	9
(六) 资本市场行政处罚裁量规则出台, 推进公平执法 .....	10
三、2025 年下半年金融监管展望.....	11

## 一、2025 年上半年中国金融监管总体情况

2025 年是“十四五”规划收官之年，也是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的重要一年。面对全球经济复苏动能减弱、地缘政治冲突频发、美欧货币政策分化及其外溢影响深化等外部不确定性，以及国内需求修复不稳、局部领域资产质量承压、结构性矛盾尚未得到根本缓解等内部挑战，在党中央坚强领导下，金融监管部门坚持稳中求进工作总基调，全面贯彻新发展理念，着力深化金融供给侧结构性改革，推动监管规则、口径、资源协调统一，在重点领域风险防范、制度体系建设和金融服务实体经济质效提升等方面持续发力。同时，上半年金融监管部门继续统筹发展与安全两大任务，协同推进金融领域“防风险、强监管与促发展”三大重点任务，深入构建功能合理、治理有序、灵活稳健的现代金融监管体系，推动金融高质量发展与系统性风险防控取得新进展。

在银行业监管体系建设上，金融监管部门坚持审慎管理与技术治理双线并进。《商业银行市场风险管理办法》正式施行，进一步推动银行机构完善内部模型机制、强化压力测试与资本计提要求，提升市场风险识别与控制能力。同时，中国人民银行从数据安全与技术运维层面出台配套措施，细化监管指引。在围绕服务科技自立自强上，相关部门同步出台多项政策举措，引导银行体系提升对高水平创新驱动的金融支撑能力。

在反洗钱法治建设上，《中华人民共和国反洗钱法》完成自 2006 年实施以来的首次全面修订，进一步明确金融机构和特定非金融机构的反洗钱义务，理清客户尽职调查、可疑交易报告和受益所有人识别等核心制度，强化跨部门协作与国际合作机制。同时配套出台多项规章，覆盖社会组织、贵金属与宝石等高风险行业，形成全链条、全覆盖的反洗钱制度体系。

在制度型开放体系建设上，金融监管坚持内外并重，在放宽外资准入领域推出了一系列关键政策，着力降低准入门槛、优化审批流程、提升透明度。通过制度型开放试点、自贸区压力测试、跨境资本便利化、私募股权市场化配置等举措，推动形成准入自由化、投资便利化、监管协同化的高水平金融开放新格局，增强制度型开放的系统性与可操作性。

在防范化解重点领域风险上，金融监管当局着力加强对金融资产管理公司的制度监管与分类施策。国家金融监督管理总局出台《关于促进金融资产管理公司

高质量发展提升监管质效的指导意见》，明确主责主业定位，强化不良资产收购处置能力，推动公司治理、风险管控与流动性管理体系同步提升，引导金融资产管理公司更好服务中小金融机构风险化解和房地产领域纾困，助力维护金融稳定和实体经济健康运行。

在数据安全监管上，中国人民银行印发《中国人民银行业务领域数据安全管理办法》（以下简称《办法》），围绕数据分级分类、安全审计、跨境传输、敏感信息保护等关键环节，系统构建覆盖全流程的数据安全制度框架。《办法》坚持“谁管业务，谁管业务数据，谁管数据安全”的监管原则，压实金融机构数据保护责任，强化业务数据依法合规流动与高效开发利用，推动金融监管数字化、法治化迈上新台阶。

在规范资本市场执法裁量基准上，中国证券监督管理委员会制定出台《中国证监会行政处罚裁量基本规则》，着力构建统一规范、公开透明、阶次清晰的行政处罚裁量体系，推动监管执法标准化、精细化和可预期化发展，进一步提升资本市场治理法治化水平，夯实内生稳定性的制度基础。

总体来看，2025年上半年中国金融监管体系在制度框架持续完善、重点领域统筹发力、制度执行精准高效的基础上，不断夯实风险防控根基，提升治理能力现代化水平，展现出统筹发展与安全、强化金融稳定保障、服务实体经济提质增效的综合监管成效，为“十四五”圆满收官和中国式现代化战略推进提供了坚实有力的金融支撑。

## 二、2025年上半年中国金融监管重点工作

### （一）银行监管持续升级，着重强化市场风险防控

强化市场风险防控成为本轮银行业监管升级的核心焦点。为深入贯彻落实中央金融工作会议精神，加强资本监管并规范业务经营，推动商业银行切实提高市场风险管理能力，国家金融监督管理总局对《商业银行市场风险管理指引》（以下简称《指引》）进行了全面修订，正式出台《商业银行市场风险管理办法》（以下简称《办法》）。此举标志着监管部门对银行业市场风险管控体系进行了一次全面升级。

此次修订后的《办法》更契合金融强国建设目标下的金融风险防范需求，旨在化解风险计量滞后性与覆盖盲区问题。一是监管与消费者保护并重。坚持党中

央对金融工作的集中统一领导，以维护金融稳定和保护消费者权益为核心目标，将信用卡浮动利率产品及结构性衍生品纳入统一监管框架，阻断风险交叉传染。二是明确市场风险边界并促进制度协同。剔除银行账簿利率风险，聚焦交易账簿风险，同时加强与《商业银行资本管理办法》《银行业金融机构全面风险管理指引》等制度的衔接，构建内在一致的监管规则体系。三是筑牢风险治理责任体系。明确董事会风险战略审批职责、高级管理层执行责任、监事会监督职能，界定风险管理各环节具体分工，消除责任盲区。四是推动技术驱动型风控转型。建立模型独立验证机制，引入预期尾部损失（ETL）模型以捕捉极端市场情境下的潜在损失，并新增跨风险传染压力测试要求。五是构建“1+N”政策协同体系。以《办法》为核心，纵向联动《商业银行资本管理办法》《中国人民银行业务领域数据安全管理办法》及地方监管支局实施细则，横向协同资本管理、全面风险管理等相关制度，最终形成动态监管生态。

《办法》的实施将深刻重塑银行业市场风险管理实践，并可能引致一系列行业变革。一是《办法》通过对交易账簿的严格界定和独立估值要求，彻底封堵了银行利用“账户转换”进行监管套利的路径。同时，新规将业务目标从“经风险调整的收益率最大化”调整为“风险和收益合理平衡”，明确要求业务部门考核须嵌入经风险调整的收益率和经济增加值等指标，从而抑制过度追逐高收益衍生品交易的冲动。部分中小银行已着手剥离结构性理财产品，回归传统存贷主业，推动业务模式向轻资本方向转型。二是新规对不同类型银行的影响呈现差异化态势，或加速行业格局重塑进程。大型银行凭借其成熟的风险管理系统与专业人才储备，能高效响应新规要求，甚至可将风险管理能力转化为中台服务对外输出。相较之下，区域性银行囿于技术资源限制，或将收缩衍生品交易等复杂业务线，聚焦于利率互换等基础风险管理工具的应用。这一趋势下，行业洗牌进程或加速。三是新规对风险传染的压力测试要求，首次将银行、证券、保险等市场的风险联动纳入监管视野。银行需评估诸如债券市场波动触发保险资管产品大规模赎回，或股市崩盘引致股权质押连锁反应等跨市场风险传导情景。此种跨市场视角有助于识别系统性风险盲点，提供了可操作的监管工具。四是《办法》与7月11日发布的《金融机构产品适当性管理办法》形成监管协同。据此，银行在销售结构性存款、衍生品等蕴含市场风险的产品时，须同步遵循两项规定：依据《金融机

构产品适当性管理办法》执行客户风险测评和产品分级匹配；同时基于《办法》审慎计量产品风险价值及预期尾部损失。该机制切实提升了金融消费者权益保障水平。

《办法》赋予监管所需的法律强制力，有效解决了原《指引》约束力不足的问题。然而，银行机构为满足《办法》在风险管理系统、数据治理及专业人才方面的要求，合规成本面临大幅上升。其中，相较于系统资源充足的大型银行，区域性银行受制于系统升级投入与专业人才匮乏的双重制约，或加剧区域金融服务供给的非均衡格局。此外，跨市场风险传导模型的构建尚缺乏统一方法论，或导致各机构情景设计差异过大。鉴于此，在推动风险管理精细化、提升金融体系韧性的同时，亟需监管机构与行业主体协同发力，通过实施差异化监管政策、鼓励区域性银行共建共享基础设施，以及加快跨市场风险传导建模的方法论研究与标准化指引，有效缓释合规成本压力，确保监管目标与普惠金融发展的动态平衡。

## **（二）反洗钱监管再完善，填补非金融领域监管空白**

为填补非金融领域反洗钱监管空白，中国人民银行于 2025 年 6 月 30 日印发《贵金属和宝石从业机构反洗钱和反恐怖融资管理办法》（以下简称《办法》），首次将境内贵金属和宝石现货交易商全面纳入反洗钱监管框架。该《办法》要求从业机构对单笔或日累计达人民币 10 万元以上（含）的现金交易，须于交易发生之日起 5 个工作日内提交大额交易报告，并对符合该标准的客户实施身份核验，完整留存身份资料及交易记录至少 10 年。针对来自高风险国家或地区、涉及外国政要等特殊客户，须采取强化尽职调查措施，包括提高信息审查频次、获取资金来源说明及高级管理层审批等环节。此外，无论交易金额大小，一旦发现客户或交易涉嫌洗钱或恐怖融资，从业机构须及时提交可疑交易报告。监管层面遵循风险为本原则：中国人民银行根据机构洗钱风险评估结果动态调整监管强度，对高风险机构实施重点监控，低风险机构则可适用简化流程或豁免机制；同时要求从业机构每三年开展一次全面风险评估，并在推出新业务或技术前进行专项评估。该制度设计精准覆盖高现金交易风险领域，有效平衡监管效能与市场活力，筑牢行业反洗钱防线。

《办法》的出台具有多重深远意义，主要体现在以下三个方面：

一是填补非金融领域监管空白，阻断洗钱高风险路径。贵金属和宝石因兼具

高价值、强流通性与隐蔽性特征，长期被不法分子用于构建“现金交易—贵金属转换—跨境流通”的洗钱链条，形成监管盲区。《办法》首次构建了覆盖该行业的全链条监管框架：监管对象层面，囊括境内所有贵金属和宝石现货交易主体，涵盖金店、珠宝商、拍卖行、批发商及兼营相关业务的企业，无论规模均须履行反洗钱义务；产业链层面，贯穿加工、交易、零售至回收全环节，弥补了过往仅聚焦交易所而忽视终端零售的监管漏洞；责任机制层面，强制要求从业机构指定反洗钱负责人、建立内控制度，并首次将中国黄金协会、中国珠宝玉石首饰行业协会等自律组织纳入监管协同体系，以纾解中小商户的合规困境。此举阻断了非银行领域长期存在的监管缺口，从源头截断非法资金流转通道。

二是对接国际反洗钱标准，提升我国监管体系的全球兼容性。反洗钱金融行动特别工作组（FATF）在2019年对中国的评估报告中明确指出，需强化特定非金融行业的反洗钱监管。《办法》将现金交易报告门槛设为10万元人民币（约合1.5万美元），与国际普遍标准趋同，为我国迎接2025年第五轮反洗钱国际评估奠定基础。同时，该制度通过统一监管规则，增强了我国在跨国反洗钱调查中的合规性与话语权，贡献全球金融治理的“中国方案”。此外，《办法》要求将客户资料保存期延长至10年，夯实跨境执法协作基础；针对联合国制裁名单、恐怖组织等特定主体，强制要求立即冻结交易并上报，彰显国际责任担当。此项制度创新推动我国从全球贵金属洗钱治理的规则接受者向共建者转型。

三是创新监管机制与优化风险平衡策略。《办法》通过构建三重协同机制实现监管效能与市场活力的动态适配：其一，建立穿透式监管机制。通过强化客户尽职调查，要求从业机构实施基于风险等级的分类管理，并对高风险客户采取强化尽职调查措施。其二，构建“智能+人工”双重风控体系。在运用算法模型主动识别异常交易模式的同时，保留一线从业人员的专业裁量权，有效防控机械式报送引发的漏报及误报风险。其三，推行合规成本优化设计。一方面，通过推广电子化存储方案降低因资料保存期限延长衍生的成本压力。另一方面，将明确采用非现金支付的交易排除于大额交易报告义务范围，实质性减轻机构合规负担。上述机制协同作用，在筑牢反洗钱防线的同时为行业健康发展注入动能，实现风险防控与市场活力的动态均衡，为中国非金融领域监管现代化提供了可推广的制度创新模板。

### （三）放宽外资准入门槛，推进多领域制度型开放

2025 年上半年，中国在放宽外资准入领域推出了一系列关键政策，其制度框架以国务院办公厅转发的《2025 年稳外资行动方案》（国办函〔2025〕16 号）（以下简称《方案》）为指导性文件，覆盖电信、医疗、制造业及服务业等战略领域。该政策体系的核心特征体现在三个方面：一是，降低市场准入门槛。通过缩减外资准入负面清单、取消特定领域股比限制以及优化行政审批流程等举措，实现了准入限制的实质性放宽。二是，优化营商环境。配套构建“专班服务”机制、银企对接平台及人员签证便利化措施等立体化保障体系。三是，依托央地协同推进机制强化落实。以省级地方政府出台配套细则为实施载体，叠加自贸试验区制度型开放与服务业扩大开放综合试点的政策优势，形成全域联动的开放新格局。核心政策要点可系统归纳如下：

表 1 《2025 年稳外资行动方案》核心要点

领域	核心措施
电信	增值电信业务外资股比限制取消 扩大试点范围与配套服务
医疗	外商独资医院试点 生物医药分段生产开发 医疗器械采购可预期性提升
制造业	全面取消制造业外资准入限制 修订市场准入负面清单
服务业	服务业综合试点深化 教育文化领域开放探索
金融投资	取消外商投资性公司境内贷款限制 优化外资并购规则 鼓励跨境股权投资
开放平台	自贸试验区制度型压力测试扩大 经开区权限下放

资料来源：《2025 年稳外资行动方案》、作者整理。

《方案》作为中国在复杂国际投资环境下推进制度型开放的关键举措，其定位不仅着眼于短期外资规模稳定，更深度服务于构建新发展格局与发展新质生产力的中长期目标。该方案延续“外资 24 条”政策基调，聚焦准入自由化、投资便利化、平台协同化及运营环境优化四大关键维度，在系统性架构、精准施策与可操作机制层面实现三重突破。

在准入自由化维度，《方案》取得突破性进展。一是，全面解除制造业外资

准入限制，将 2023 年新能源汽车制造等单点突破扩展为全行业“非禁即入”管理范式，承诺负面清单持续压减。二是，创新赋能自由贸易试验区改革自主权，在电信、医疗等领域实施“试点—评估—推广”渐进路径，支持外资参与生物制品分段生产试点并同步优化质量监管审核流程。三是，建立高风险领域动态平衡机制，通过设立外资股比限制阶段性取消试点及数据跨境安全评估机制，统筹开放效率与风险防控。该维度标志着外资准入管理完成从单点突破向制度型开放体系的范式跃迁。

在投资便利化维度，《方案》构建立体化投资促进体系。一是实施精准化转型，依托差异化引资策略激活双边投资促进工作组机制。二是深化多元化拓展。大幅放宽并购投资限制，修订《关于外国投资者并购境内企业的规定》，降低跨境换股门槛，便利私募股权基金参与企业重组。三是强化存量资本深耕，通过利润再投资促进政策引导外资企业将留存收益转化为新增投资。四是突破制度性壁垒。取消外商投资性公司境内贷款限制并优化数据跨境流动规则，实质性解决区域性总部融资约束。该体系为构建韧性国际资本循环体系奠定制度基石。

在平台协同化维度，《方案》依托多层次开放平台协同释放制度效能。一是在自由贸易试验区层面，实施制度型“压力测试”升级战略，通过扩大改革授权，重点推进海南自由贸易港核心政策落地。二是在国家级经济技术开发区层面，深化管理体制创新，通过下放经济管理权限，强化其外向型经济功能。三是在服务业扩大开放综合示范区层面，着力推动试点经验的标准化推广，建立“重点举措优先试验—成熟经验及时推广”的传导机制，促进“北京经验”的有效复制与扩散。此类差异化分工形成层次互补的创新架构，系统支撑对外开放能级提升。

在运营环境优化维度，《方案》实现痛点精准治理。一是建立政府采购本国产品标准体系，通过承诺“确保不同所有制企业在中国境内生产的产品平等参与政府采购活动”，从根源上消除隐形准入壁垒。二是升级跨境人员流动便利化体系，扩大单方面免签国家范围，优化区域性入境免签政策，并更新《外国商务人士在华工作生活指引》，显著提升国际商务活动效率与可预期性。三是创新海关监管模式，降低 AEO 企业随机布控查验率，扩大进口商品第三方采信机构目录覆盖范围，强化知识产权海关保护机制，降低合规性交易成本。四是完善多元化融资支持，依托银企对接平台机制化运作，引导私募股权基金等市场化资本与外

资企业开展深度股权投资合作，纾解区域性总部资本约束难题。该体系通过破除隐性制度成本，为国际化营商环境奠定法治化根基。

#### **（四）金融资产管理公司再迎新规，化险纾困再升级**

为进一步强化金融资产管理公司（AMC）监管，国家金融监督管理总局于2025年4月发布《关于促进金融资产管理公司高质量发展 提升监管质效的指导意见》（以下简称《意见》）。这是继2024年11月发布《金融资产管理公司不良资产业务管理办法》后，监管部门针对AMC监管的又一顶层设计文件，从系统性、全面性的视角确立了新形势下AMC高质量发展的基本原则。

《意见》从完善公司治理、坚守主责主业、强化风险防控、提升监管质效四个方面对金融资产管理公司的发展做出规范。一是提升公司治理有效性。要求各级AMC建立与公司发展战略和业务特征相适应的激励约束机制，坚决防止盲目扩张和偏离主业的现象。二是立足金融救助和逆周期调节的功能定位。明确AMC应聚焦不良资产收购处置主业，不断丰富风险化解和纾困救助手段，助力实体经济健康发展。三是加强风险管理和内控机制建设。要求AMC在提高存量资产处置质效的基础上严控增量业务风险，强化资产负债和流动性管理，推进瘦身健体。四是坚持强监管、严监管原则。要求监管部门逐步构建多层次、广覆盖、差异化的监管制度体系，强化重点领域监管和违法违规行为的查处，实现风险早识别、早干预、早处置。

通过引导AMC聚焦主业主责，《意见》为中小金融机构和房地产行业的风险化解提供了有力的政策支撑。《意见》在总结AMC纾困实践的基础上，进一步明确了风险化解的路径与边界。一方面，要求各级AMC应聚焦问题企业有效金融需求，依法合规探索业务模式创新，综合运用过桥融资、共益债投资、夹层投资、阶段性持股等多种方式助力受困企业优化资产负债结构。另一方面，严格划定AMC纾困边界，要求其不得对违背国家政策导向、明显不具备纾困价值的企业实施纾困。

《意见》的出台进一步释放金融资管公司在“科技—产业—金融”循环上的重要效能。凭借专业的资产处置能力和资源整合优势，AMC能够通过债务重组和产业资源导入等方式积极助力科技企业盘活资源和提质增效。《意见》从两个维度对AMC助力科技金融发展做出指引：一方面要求AMC强化宏观经济和产

业发展的投研能力，引导相关公司积极探索平衡功能性和营利性目标的新发展方向；另一方面鼓励 AMC 结合自身定位和资源禀赋，在科技创新和新质生产力领域展现更大作为，推动资本市场的高质量发展。

#### **（五）人行业务领域数据安全法规落地，划定监管底线**

在我国经济数字化转型加速推进的背景下，数据作为新型生产要素之一，已深度融入生产、分配、流通和消费的各个环节，随之引发的数据安全问题也日益凸显。为贯彻落实《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》中“建立数据可信流通体系”的要求，以及《中华人民共和国数据安全法》中“各领域主管部门需承担本行业、本领域数据安全监管职责”的规定，中国人民银行于 2025 年 5 月 9 日正式发布《中国人民银行业务领域数据安全管理办法》（以下简称《办法》），并于 6 月 30 日起正式施行。《办法》作为人行业务领域首部数据安全法规，全面衔接《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》和《网络数据安全管理条例》等上位法，细化明确中国人民银行业务领域数据安全合规的底线要求，督促指导相关数据处理者合规开展数据处理活动。

《办法》严格贯彻主体责任制，业务数据安全工作遵循“谁管业务，谁管业务数据，谁管数据安全”原则，将适用范围明确为金融机构以及经央行批准设立或者认定的其他机构，并聚焦于此类机构开展的由央行承担监督和管理职责的货币信贷、宏观审慎、跨境人民币、银行间市场、金融业综合统计、支付清算、人民币发行流通、经理国库、征信和信用评级、反洗钱等业务领域的数据安全問題。

《办法》以业务数据分类分级为基础，明确业务数据处理全生命周期的安全管理要求和安全技术要求，并要求金融机构强化业务数据安全风险监测机制，明确其法律责任，全面系统地构建了人行业务领域数据安全工作的制度框架。

《办法》衔接《中华人民共和国数据安全法》的数据分级分类体系，细化金融领域业务数据分类管理的基本逻辑。从分级维度上，《办法》与数据安全领域现有法规一致，将数据分为一般、重要和核心三级，并要求数据处理者准确识别并申报重要数据具体目录，明确重要业务数据的安全负责人和管理机构。在分类维度上，《办法》从关联性、敏感性和可用性三个方面对业务数据进行分类，并要求数据处理者建立动态更新的业务数据资源目录，实行差异化安全保护措施。

上述制度设计有助于强化监管机构和金融机构之间的信息交互，并合理界定业务数据性质，既避免遗漏可能造成重大安全隐患的数据信息，又防止因过分扩大重要数据范畴而对金融机构开展业务造成阻碍，确保金融机构业务发展和数据安全之间的平衡性。

《办法》确立金融从业机构业务数据安全的管理体系和技术要求。通过系统性规范数据收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开、删除等全部环节的安全保护措施，确保其与数据的安全级别、重要性以及处理活动的风险相适应，并明确各环节的责任主体和操作权限。在常态化数据安全治理机制的基础上，《办法》还要求金融机构建立覆盖“风险识别—风险监测—风险处置”全流程的风险监测机制，并定期开展业务数据安全事件的应急演练和合规审计，确保数据安全突发事件能够及时识别和快速处置。

《办法》贯彻“协同监管”思路，强化数据安全的跨部门监管合力。《办法》与2024年国家金融监督管理总局出台的《银行保险机构数据安全管理办法》形成互补，金监局监管范畴内的相关主体若涉及开展央行业务领域相关数据处理活动，将可能接受金监局和央行的共同监管。此外，若央行监管范围内的数据处理者因业务需要向境外提供数据，并涉及国家网信部门规定的，仍需严格遵守其有关规定。《办法》明确央行及其分支机构在开展业务数据安全监管工作时，加强与其他主管部门的协作配合，必要时可联合实施执法检查，共同构建多部门、多行业和多维度的数据安全治理体系，以确保数据安全防护的全领域覆盖。

#### **（六）资本市场行政处罚裁量规则出台，推进公平执法**

2019年《中华人民共和国证券法》的修订和2022年《中华人民共和国期货和衍生品法》的出台大幅提高了证券期货领域违法行为的处罚力度，定额罚和倍数罚的裁量幅度均留下较大弹性空间。为统一执法尺度，证监会结合近年行政处罚实践，于2025年1月17日出台《中国证监会行政处罚裁量基本规则》（以下简称《规则》），细化量化行政处罚标准，着力构建公平公正的执法框架。

《规则》共二十五条，主要包括三方面的内容：一是明确裁量阶次和裁量情节。《规则》设置不予处罚、免于处罚、减轻处罚、从轻处罚、一般处罚、从重处罚等六档裁量阶次，并详细规定各档裁量阶次的适用情形。二是明确相关特殊情形的处罚规则，包括共同违法、多次违法、单位直接责任人员的处罚规则，并

建立主要负责人批准或者集体讨论制度。同时,《规则》还明确了“新旧法衔接”“立体追责”和“行刑衔接”的基本要求。三是强化执法监督机制。明确证监会对派出机构行使处罚权进行监督、指导,确保处罚标准适用的统一性。

《规则》确立了“重违严惩、过罚相当”的行政执法框架。在设立六档裁量阶次的基础上,对于罚款有一定幅度的,《规则》进一步构建了“法定最低罚款金额—30%—60%—法定最高罚款金额”的裁量标准,并给予上下十个百分点的浮动空间,既确保裁量弹性,又避免处罚畸轻畸重。对于重大违法行为,《规则》细分八种“从重处罚情节”和八种“可以从重处罚情节”,并明确多次违法情形下的“多个独立违法行为累计处罚”基本规则。通过上述规定充分限制自由裁量权,贯彻“重责重罚”原则,提高违法成本。此外,为减少处罚的不当性,《规则》要求对情节复杂或重大违法行为进行行政处罚,以及适用《规则》可能出现明显不当或客观情况发生变化需调整使用的情形下,应经证监会主要负责人批准或者集体讨论决定。

《规则》系统构建了全方位、全流程的综合惩防体系。一是强化立体化追责机制,将证券期货违法的行政处罚与刑事责任、民事责任以及行政监管措施、自律管理措施等进行衔接,充分凝聚监管合力。二是明确行刑衔接的具体情形,分别确立“先行后刑”“先刑后行”和“刑事回转”三种情形下的处罚原则,避免重复处罚和遗漏处罚。

最后,《规则》坚持处罚与教育相结合的原则。如,《规则》规定违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的不予处罚,配合查处违法行为有重大立功表现的减轻处罚,主动供述监管机构尚未掌握的违法行为的从轻处罚等。上述规定充分体现了行政执法既有力度更有温度的原则,通过行政处罚引导公民、法人和其他组织自觉守法、配合监管,为构建和谐有序的市场生态提供制度保障。

### 三、2025年下半年金融监管展望

2025年下半年,金融监管工作将继续坚持稳中求进总基调,围绕“强监管、防风险、促发展”核心主线,落实中央金融工作会议精神,进一步夯实金融稳定根基,推动构建功能完备、治理规范、韧性充足的现代金融监管体系,为“十四五”圆满收官和“金融强国”建设打下坚实基础。

一是监管部门将着力推进监管政策的统筹协调,强化制度执行的穿透落地。

下半年，伴随《金融法》《金融稳定法》等重要法律制度制订的稳步推进，金融法治建设将进一步提速，强化制度供给的系统性与前瞻性，推动实现“有法可依、有规可循、执法必严、违法必究”的监管格局。同时，强化监管执法标准化和规范化建设，压实金融机构主体责任，切实提高监管规制的执行力与约束性。

二是金融支持实体经济的政策工具将持续优化，聚焦结构调整与重点投向，增强政策的精准性与协同性。监管部门将进一步推动结构性货币政策工具提质增效，畅通资金传导渠道，强化金融对先进制造、科技创新、绿色发展等国家重大战略的资源配置功能。引导金融机构加强对中小微企业、专精特新企业的综合金融支持，提升服务的可获得性与可持续性，助力新质生产力加快形成。

三是数字金融监管建设将加快推进，着力提升科技赋能水平与风险识别能力。在金融科技深度演化背景下，监管部门将持续强化科技赋能能力，探索建设更加精准高效的“监管科技”系统，加快构建统一标准、分级分类的金融数据治理体系。在风险防控与服务创新之间把握平衡，提升对算法模型、平台业务和数据跨境流动的穿透式监管能力，筑牢金融安全屏障。

四是资本市场法治化建设将持续深化，增强制度执行力，巩固监管法治化根基。监管部门将进一步健全制度规范体系，优化注册制配套制度，推动发行、交易、信息披露、退市等关键环节提质增效。围绕投资者保护、执法规则细化、违规行为打击等方面，持续强化法治保障，提升市场透明度、规范性与公平性，稳定市场预期，增强投资者信心。

总体来看，2025年下半年，金融监管部门将以更高站位、更实举措、更强统筹，持续提升金融治理效能，为保障宏观经济平稳运行和高质量发展提供更加坚实的金融支撑。面对潜在外部冲击加剧、金融市场波动加大、新兴风险形态复杂交织等不确定因素，监管工作将在增强政策储备、提升应急处置能力、强化逆周期调节机制等方面前瞻部署，着力提升金融体系应对复杂环境的韧性与稳定性。同时，紧盯重点领域和关键环节，动态调整风险监测指标，完善穿透式监管工具，推动从“事后应对”向“事前识别、精准干预”转型，为构建安全稳定、开放有序、竞争充分的现代金融体系提供坚强保障。

（感谢实习生傅林涵和魏祥梦的优秀科研助理工作。）

版权公告：【NIFD 季报】为国家金融与发展实验室版权所有，未经版权所有人许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，版权所有人保留法律追责权利。报告仅反映原文作者的观点，不代表版权所有人或所属机构的观点。

制作单位：国家金融与发展实验室。