

# 关于加快推进公募基金行业高质量发展的意见

## 证监发〔2022〕41号

中国证监会各派出机构，各交易所，各下属单位，各协会，会内各部门：

公募基金作为重要的机构投资者，在资本市场改革发展稳定中发挥着日益重要的作用。近年来，在党中央、国务院的坚强领导和国务院金融委的统一指挥协调下，国内经济金融环境不断优化，资本市场深化改革持续推进，公募基金行业呈现良好发展态势，行业规模快速增长，产品结构持续优化，规范水平稳步提升，财富效应逐步显现，行业实力显著增强。但与此同时，行业仍存在专业能力适配性不够、文化建设薄弱、结构不平衡等问题。

站在新发展阶段，要紧紧围绕促进公募基金行业高质量发展这一主线，进一步坚定深化改革，扎实推动监管转型，加快构建公募基金行业新发展格局。现提出以下意见。

### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕打造规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场总目标，坚持市场化、法治化、国际化方向，加快推进公募基金行业高质量发展。

总的原则是，坚持以投资者利益为核心，切实提高公募基金行业服务资本市场改革发展、服务居民财富管理需求、服务实体经济与国家战略的能力，正确处理好规模与质量、发展与稳定、效率与公平、高增长与可持续的关系，切实做到行业发展与投资者利益同提升、共进步。

### 二、积极培育专业资产管理机构

1、支持差异化发展。支持基金管理公司在做优做强公募基金主业的基础上实现差异化发展，促进形成综合性大型财富管理机构与特色化专业资产管理机构协同发展、良性竞争的行业生态。引导头部机构切实发挥引领表率作用，坚持长期主义，努力做难而正确的事，成为“受人尊敬、让人信服”的行业领跑者。支持公募主业突出、合规运营稳健、专业能力适配的基金管理公司设立子公司，专门从事公募REITs、股权投资、基金投资顾问、养老金融服务等业务，提升综合财富管理能力。研究进一步优化基金管理公司交易模式，公募基金后台运营业务外包由试点转常规，支持中小基金管理公司降本增效，聚力提升投研能力。引导经营失败的基金管理公司主动申请注销公募基金管理资格或者通过并购重组等方式实现市场化退出，推动构建优胜劣汰、进退有序的行业生态。

2、切实提升治理水平。推动基金管理公司进一步完善公司治理机制，坚持投资者利益优先原则，健全“三会一层”制度，严格依法履行各自职责，有效发挥独立董事、

监事、督察长的监督功能，强化高管人员履职尽责。严禁大股东、实际控制人滥用控制权干预公司正常经营管理，防范股东缺位和内部人控制。把好股权准入关，压实基金管理公司股权管理的主体责任，防范资本无序扩张，严厉打击股权代持、变相套取牌照、倒卖牌照等违规行为。全面加强基金管理公司党建工作，将党的领导融入国有基金管理公司治理各个环节，探索建立符合中国特色的现代资产管理机构治理体系。

3、壮大公募基金管理人队伍。积极推进商业银行、保险机构、证券公司等优质金融机构依法设立基金管理公司。调整优化公募基金牌照制度，适度放宽同一主体下公募牌照数量限制，支持证券资管子公司、保险资管公司、银行理财子公司等专业资产管理机构依法申请公募基金牌照，从事公募基金管理业务。坚持专业、诚信、合规的监管导向，强化发起人道德操守、执业声誉与专业胜任能力的审核，审慎有序核准自然人发起设立基金管理公司，严防行业无序竞争。

4、稳步推进高水平开放。支持对中国资本市场具有长期投资意愿的优质境外金融机构设立基金管理公司或扩大持股比例，鼓励行业积极借鉴境外先进资产管理经验和有益业务模式。支持符合条件的基金管理公司“走出去”，依法设立境外子公司，提升服务境外投资者及全球资产配置的能力。继续推动扩大 QDII 额度，拓宽公募基金海外市场投资渠道。稳步有序推动产品双向开放，持续推进内地与香港基金互认业务，稳妥拓展 ETF 互通机制，支持符合条件的公募基金参与粤港澳大湾区“跨境理财通”业务试点，推动股票 ETF 纳入内地与香港股票市场互联互通标的。

5、强化长效激励约束机制。督促基金管理人建立健全覆盖经营管理层和基金经理等核心员工的长期考核机制，将合规风控水平、三年以上长期投资业绩、投资者实际盈利等纳入绩效考核范畴，弱化规模排名、短期业绩、收入利润等指标的考核比重。督促基金管理人严格执行薪酬递延制度，建立完善经营管理层和基金经理等核心员工奖金跟投机制，实施违规责任人员奖金追索扣回制度，严禁短期激励和过度激励行为。支持基金管理公司探索实施多样化长期激励约束机制，研究采用股权、期权、限制性股权、分红权等方式，实现员工与公司长期发展、持有人长期利益的一致性。积极推动有关部门放宽国有基金管理公司员工持股政策限制。

### 三、全面强化专业能力建设

6、着力提升投研核心能力。引导基金管理人构建团队化、平台化、一体化的投研体系，提高投研人员占比，完善投研人员梯队培养计划，做好投研能力的积累与传承，扭转过度依赖“明星基金经理”的发展模式。推动基金管理人实现宏观、策略、行业和公司全维度的研究覆盖，切实提高股票发行定价能力。引导基金管理人坚持长期投资、价值投资理念，采取有效监管措施限制“风格漂移”、“高换手率”等博取短线交易收益的行为，切实发挥资本市场“稳定器”和“压舱石”的功能作用。推动基金管理人夯实信用风险研究能力，建立健全各类金融工具和交易对手的内部评级体系，重视内部评级结果的应用和转化，坚守投资纪律。

7、持续强化合规风控能力。督促基金管理人持续强化投研内控建设，规范证券出入库管理，加强对基金投资交易的监测分析与跟踪检验，严格投研人员通讯工具、股权投资等行为管理，有效发挥研究、交易、风控、合规、监察等各环节的监督制衡作用。严厉打击“老鼠仓”、市场操纵、利益输送、非公平交易等损害基金持有人利益的违法违规行爲，建立违法违规人员从业“黑名单”制度和公示机制。推动基金管理人持续完善全面风险管理体系，强化流动性风险管理，提高信用风险识别能力，增强市场风险抵御能力，牢守不发生系统性风险的底线。督导基金管理人定期开展信息系统安全评估、压力测试和应急演练，持续加强数据安全保障、系统容量管理及灾难备份能力建设，确保信息系统安全稳定。鼓励基金管理人加强资本积累，建立完善“生前遗嘱”和股东救助机制，提高机构自身的抗风险韧性。健全完善基金行业分级分类风险应对预案，推动建立基金托管人流动性支持机制，完善优化行业风险准备金管理制度。

8、积极鼓励产品及业务守正创新。鼓励基金管理人以满足居民财富管理需求为出发点，以风险可测可控、投资者有效保护为前提，加大产品和业务创新力度，切实提高公募基金服务实体经济能力，坚决摒弃蹭热点、抢噱头、赚规模的“伪创新”。大力推进权益类基金发展，支持成熟指数型产品做大做强，加快推动ETF产品创新发展，不断提高权益类基金占比。有序拓展公募基金投资范围和投资策略，稳步推进金融衍生品投资。稳妥发展固收类产品，支持个人零售型债券产品发展，研究完善FOF、MOM等产品规则，加大中低波动型产品开发创设力度，开发适配个人养老金长期投资的基金产品，有效对接不同风险偏好资金需求，健全完善公募基金风险收益曲线与产品谱系。持续强化货币市场基金规模和风险管控，出台重要货币市场基金监管规定，研究制定浮动净值型货币市场基金规则。研究推动ETF集合申购业务试点转常规，积极推动公募REITs、养老投资产品、管理人合理让利型产品等创新产品发展。

#### 四、着力打造行业良好发展生态

9、突出厚植行业文化理念。持续深入开展“合规、诚信、专业、稳健”行业文化建设工作，加强从业人员职业操守和道德规范培训力度，增强基金从业人员职业认同感、使命感和荣誉感，摒弃急功近利、拜金主义等不良文化现象。推动基金管理人加强品牌建设与声誉管理，大力弘扬“工匠精神”，致力打造“百年老店”，坚持讲情怀、守专业、正理念，恪尽职守、谨慎勤勉，切实摒弃短期导向、规模情结、排名喜好，坚决纠正基金经理明星化、产品营销娱乐化、基民投资粉丝化等不良风气。督促基金管理人全面加强廉洁从业管理，以组织领导、内部控制、财务管理、激励约束为抓手，切实做好投资研究、佣金分配、销售宣传等重点环节的廉洁风险防控工作。

10、着力提高投资者获得感。引导基金管理人与基金销售机构牢固树立以投资者利益为核心的营销理念，强化投资者适当性管理，践行“逆向销售”，积极拓展持续营销，创新投资者陪伴方式，加大投资者保护力度。督促销售机构持续完善内部考核激励机制，切实改变“重首发、轻持营”的现象，严禁短期激励行为，加大对基金定投等长期投资

行为的激励安排，将销售保有规模、投资者长期收益纳入考核指标体系。有序发展基金投顾业务，逐步扭转“重投轻顾”展业倾向，提升投资者“精准画像”能力，着力发挥顾问引导作用。全面强化投资者教育工作，科学搭建投教工作评估体系，形成体系明确、奖励先进、争相发力的基金行业投教工作新局面。

11、不断强化行业合力。压实基金托管人共同受托责任，强化基金财产保管、估值核算、投资运作监督等履职担当，着力扭转“重承揽、轻履职”、低费率低质量无序竞争等现象，推动基金托管人实现运营能力与监督履职同提升。督导基金托管人严控产品准入，严防运营风险。支持资本充足、运作稳健、能力突出的基金托管人开展公募基金运营外包等服务业务，研究推进基金托管人通过组织架构创新实现托管业务的集中化、专业化运营，鼓励基金托管人基于自身风险定价能力为托管基金提供流动性便利等增值服务。进一步发挥基金评价机构评价引领作用，引导投资者关注长期投资业绩、价值投资、理性投资，避免“盲目跟风追热点”，督促评奖机构着力提升奖项设置的专业性、科学性、权威性，避免行业“自娱自乐”。积极发挥新闻媒体的政策宣传和舆论引导作用，稳定市场预期，重视和支持舆论监督，营造良好的舆论氛围。督促行业机构完善声誉风险管理体系，自觉维护行业声誉。

12、提高中长期资金占比。做好个人养老金投资公募基金政策落地工作，指导行业机构稳妥做好产品、系统、投教等准备，鼓励行业机构开发各类具有锁定期、服务投资者生命周期的基金产品。积极参与各类养老金投资运营管理政策设计，推动配合有关部门出台养老金市场化、长期化投资政策，研究建立以个人账户为基础的多层次补充养老体系，支持更多优秀公募基金管理人参与养老金管理。持续推动保险、理财、信托等各类资管机构通过直接投资、委托投资、公募基金等形式提高权益投资实际占比，并实施长周期考核。推动基金管理人加大人力、资本、研究等资源投入，加强多资产配置和投研能力建设，切实提高中长期资金服务水平。

13、积极践行社会责任。推动行业成为心系“国之大者”的践行者，在服务国家战略、推动创新驱动发展和经济转型升级、促进共同富裕等方面发挥更大功能效用。督促行业履行环境、社会和治理责任，实现经济效益和社会效益相统一。积极发挥公募基金专业买方作用，促进全面实行股票发行注册制改革平稳落地，支持北交所改革发展。推动公募基金等专业机构投资者积极参与上市公司治理，既要“用脚投票”，更要“用手投票”，助力上市公司高质量发展。引导行业总结 ESG 投资规律，大力发展绿色金融，积极践行责任投资理念，改善投资活动环境绩效，服务绿色经济发展。充分发挥行业人才、资金、专业等优势，加大参与社会公益事业力度。

## 五、不断提升监管转型效能

14、强化行业基础设施建设。着力提高公募基金行业中央数据交换平台的数据交互质量和监测分析能力。加快建设公募基金账户统一查询平台，抓紧推出“基金 E 账户”APP，为个人投资者提供“一站式”的基金账户及份额信息查询服务。建设行业性的机

构投资者直销服务平台，为机构投资者提供集中化、标准化、自动化的基金投资电子信息流转服务。全面做好个人养老金投资公募基金信息平台上线工作，为行业参与养老第三支柱提供有力保障。稳步拓展沪深交易所基金通平台业务功能，为场外投资者投资公募 REITs 等场内基金提供补充性渠道。

15、加快推进监管转型。厘清监管职责边界，坚持规则监管与原则监管并重。持续优化放管结合、改进服务，充分尊重市场约束，及时开展行业法规制度整合清理工作，着力构建完善、简明、清晰的法规制度体系，有效调动市场各方积极性。强化事中事后监管，坚持“穿透式监管、全链条问责”，综合运用经济罚、资格罚、声誉罚，坚决落实机构和个人“双罚”机制，严肃处理虚假承诺、损害投资者权益等违规行为。加强监管部门、行业协会与市场机构的双向沟通，及时倾听市场声音，积极回应行业诉求。做好预期管理与引导，通过新闻发布、情况通报等多种方式不断提升监管透明度。

16、持续提升监管效能。强化科技监管赋能，抓紧推进监管系统建设，提高非现场监测的及时性、有效性，增强从苗头性、系统性角度发现问题的能力。优化基金管理人分类评价制度，完善基金管理公司及子公司风险画像与分类监管机制，进一步强化扶优限劣的监管导向，坚持区别用力、定向施策，动态分配监管资源，对重点高风险机构实施“贴身监管”，坚决出清严重违法违规机构。进一步优化基金注册机制，在分类注册的基础上，对基金管理人专业投资能力、合规风控水平、履行社会责任情况进行综合评价，区分实施鼓励性、审慎性和限制性措施。夯实各方监管责任，各监管部门单位要贯通联动、形成合力，共同构筑维护市场稳定、有效防控风险、充分保护投资者合法权益的监管防线。

中国证监会

2022年4月26日