

用法治引领、推动和保障资本市场改革发展

——证监会改革的法治逻辑

2012年,资本市场改革在步入“深水区”、市场与监管面临更大考验的新形势下,证监会坚持用法律的手段推动改革创新,用法律的手段加强监督管理,努力以法治的思维和方式探索、开拓具有中国特色的资本市场改革发展新路,推出了一系列以法治为“内核”的市场改革举措,包括努力推动《基金法》、期货交易管理条例》修改等等,取得了新成效、新进展,引起了市场和社会有关各方的广泛关注。

从法制完善的角度看,2012年堪称是我国资本市场法制重构的一年。证监会有关负责人透露,去年证监会开展了《证券法》实施情况的评估,并形成了修改《证券法》的建议报告,形成了下一步修改完善《证券法》的基本方向和重点内容。与此同时,证监会还研究形成了《期货法》的立法工作思路。

倡导学习法律 推进资本市场依法治市

“只要我们真正在内心深处树立起尊崇法律、认同法律的理念,用法治的思维和方式推进资本市场的改革和发展,这一过程一定会充满创新、充满生机、充满活力。”——摘自证监会主席郭树清2012年12月8日在第三届“上证法治论坛”开幕式上所做的演讲。

法治是现代政治文明的内涵,更是现代市场经济的基础。证监会始终坚持从依法治国方略、资本市场发展的规律特点和资本市场自身对法治的内在需求等出发,注意运用法治的思维和方式做好经济金融体制改革和资本市场改革发展的各项工作,要求监管系统干部经常地、反复地学习法律,不断提高依法行政、依法治市的能力和水平。

在党的十八大期间接受记者采访时,郭树清指出,法治是这些年国家改革发展取得伟大成绩的基本经验,是治国理政的基本方略,也是我国资本市场改革发展的正确方向、可循路径和有效手段。2012年12月4日法制宣传日之际,郭树清又发表有关弘扬资本市场法治建设的署名文章,阐述市场经济必然走向法治经济,现代政府必然走向法治政府,法治已经成为引领、促进和保障市场经济发展的重要力量”的理念。

党的十八大胜利闭幕后,证监会党委要求全系统干部深入学习领会党的十八大关于贯彻依法治国基本方略的要求,关于建设法治国家、法治政府的要求,并结合资本市场和监管工作的实际,不断地提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

在2012年12月8日上海证券交易所主办的“上证法治论坛”上,郭树清强调要认真学习习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话精神,再次谈到应该带头学习法律,坚决执行法律,并引用哈佛大学著名教授哈罗德·伯尔曼的名言:法律必须被信仰,否则将形同

虚设。”

规则先行 夯实改革创新制度基础

“资本市场对于法律制度供给的要求,典型反映出商事法制更新变化快的特有规律。目前我们在私募市场、债券市场、资产管理市场以及期货和衍生品市场等方面的制度空白和制度缺陷,迫切需要通过修改法律加以解决。”——摘自郭树清2012年12月8日在第三届“上证法治论坛”开幕式上所做的演讲。

盘点证监会去年一年的工作,可以看到,证监会非常重视法律制度建设,始终强调必须“规则先行”。在他们看来,市场机制的个体活力和创造激情,只有通过稳定的产权规则、平等的交易规则、公平的竞争规则和有效的救济保护规则才能激发、维护和保障。在立法工作和制度建设思路,一方面,他们十分重视具体改革实践急需的制度规范建设,另一方面,他们十分注重从宏观和顶层设计层面大力推进关系到资本市场改革、创新和发展未来的基础法律制度建设。

据证监会有关负责人介绍,2012年是证监会推进改革创新举措最多、力度最大的一年,同样也是制定修改规章及规范性文件最多、制度建设和法治规范涉及面最广、介入程度最深、制度成果最为丰富的一年。全年共制定出台有关证券发行体制改革、完善上市公司退市制度、鼓励上市公司分红、建设多层次资本市场、发展债券市场、促进行业创新发展等证券期货规章规范性文件70余件。

2012年,全国人大修订出台《证券投资基金法》,国务院修改颁布《期货交易管理条例》。一年内,证券期货领域成功推动出台“一法一条例”两大基础性法律法规,实属不易。

2012年10月24日,国务院公布《国务院关于修改〈期货交易管理条例〉的决定》,其中包含了两大亮点,深受期货业关注:一是为适应推出我国原油期货市场的需要,《决定》为境外投资者直接进入期货交易所进行原油期货交易预留了空间;二是为适应推出国债期货交易的需要,《决定》删除了非期货公司结算会员参与期货交易的禁止性规定,适应了我国期货业创新发展的需要。

2012年12月28日,第十一届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议以高票审议通过了《证券投资基金法》修正案。《证券投资基金法》的修订通过,是去年证券法治建设中的一件大事。修订后的基金法将私募基金纳入调整范围,而且适应公募基金放松管制的要求,做了大幅度的调整和修订。

在推进具有顶层设计性质的基础性法律制度建设方面,证监会不只是“着眼当下”,而且“未雨绸缪”。据证监会有关人士透露,去年证监会开展了《证券法》实施情况的评估,证监会经系统梳理40家单位近300万字的评价意见,形成了关于《证券法》实施情况的评估报告送审稿和修改《证券法》的建议报告。评估报告从适应证券

市场改革创新发展的需要出发,明确提出了证券公开发行制度、证券私募基金监管、债券市场发展、场外市场建设、非公司监管以及市场对外开放等方面的制度完善的思路建议,形成了下一步修改完善《证券法》的基本方向和重点内容。

还权利于市场 培育法治化的市场机制

“坚持市场优先和社会自治原则,积极主动转变监管工作理念和方式。凡是市场机制能够有效调节,市场主体能够自主决策,自律组织能够自律管理的事项,都要取消行政审批。”——摘自郭树清在2012年全国证券期货监管工作会议上的讲话。

这首先体现在大量取消、调整行政审批事项方面。按照建设法治政府和依法行政的要求,放松管制、加强监管,主动把本应属于市场的权利交还给市场,努力减少对市场的行政干预,实际已成为证监会去年全年创建新型监管模式的一条主线。

2011年11月行政审批制度改革工作部际联席会议办公室(以下简称审改办)向国务院各部门发文,征求对行政审批项目的清理意见。

证监会最后提交的项目数,远超当初的方案数。最终确定取消32项,下放由派出机构办理的行政审批事项10项,共取消和下放行政审批事项42项,在国务院部门中数量最多,占国务院清理项目总数314项的13.4%,占金融领域清理项目总数的50%以上。同时,证监会还向审改办提出拟取消、下放的行政审批项目10项,待相关设定该行政审批项目的法律修改后立即取消。自2001年行政审批制度改革工作全面启动至今,证监会已分六批累计取消136项行政审批项目。

这些举措对券商产生了重大影响,放松管制以后,券商的业务创新步伐加快,出现了不少适应市场和客户需要的新产品、新业务,为券商发展注入了新的活力和动力。实际上,在2012年券商佣金收入下降的背景下,各种创新业务成为券商赚钱的重要来源,今后随着业务和产品的不断拓展,证券公司加快向全能型财富管理机构转型,证券行业的前景以及服务金融和实体经济的能力日渐看涨。

另外,由于监管机构放松管制,基金业的产品创新力度最为明显,基金公司可以根据市场需求创新基金产品,分级基金、理财基金、跨市场(境)ETF等产品及其业务将有更大的发展空间,在有银行、保险、信托和证券等群雄角逐的财富管理市场格局下,对基金业的发展必将产生重大而积极的影响。

做“透明”监管机关 建“阳光”资本市场

“要以充分、完整、准确的信息披露为中心,改革完善发行审核制度。要继续完善预先披露制度和发行审核信息公开制度,不断提升发行审核工作的透明度,充分发挥社会公众的监督作用。”——摘自郭树清在2012年全国证券期货监管工作会议上的讲话。

在我国《证券法》中,以“公开”为首的“三公”原则是资本市场最基本的法律要求之一。证监会以资本市场和社会各界最为关心的股票发行公开透明问题为切入点,以监管信息公开带动市场信息披露,全方位开展了政务公开、市场透明建设。

“自我加压”,采取高标准、严要求。在法规政策制定工作的公开透明方面,证监会发布了专门的《证券期货规章草案公开征求意见试行规则》,在国家部委中较早对规章政策起草制定工作的公开透明提出了规范化要求。

除了按照国务院规定严格遵循将规章草案一律向社会公开征求意见之外,证监会还要求非规章形式的、但在内容上涉及市场主体权利义务和法律责任的规范性文件,也比照规章向社会公开征求意见;同时要求在规章、规范性文件公开征求意见时,不能仅仅公布征求意见稿,而是必须同时公布征求意见稿的起草说明,以便于公众了解情况、提出意见。

破除市场与监管中的“神秘主义”,把公开透明要求贯穿于监管执法与市场活动的全流程、全方位。2012年2月,证监会在其官方网站上,第一次公布了申请的515家IPO排队企业名单“全景图”,并同时公开了发行股票审核工作流程。此外还包括上市公司并购重组行政许可审核工作程序的公开,上市公司并购重组行政许可申请基本信息及审核进度的实时更新,公募基金募集行政许可受理及审核情况的公示,证券公司行政许可申请受理及审核情况的公示等等。这些在过去都是不公开的事项,全部公开,再无神秘可言,投资者、申请人从网站上对相关信息公开,以往经常出现的传言说法也随之戛然而止。

对内幕交易“零容忍” 加大投资者保护力度

“现阶段我国的内幕交易有两种情况,有一部分人有目的地利用特殊地位和关系,谋取不正当利益;也有一部分人主观意识不甚明确,没有认识到这是与贪污、盗窃、欺诈性质相近的犯罪行为。小偷从菜市场偷一棵白菜,人们都会义愤填膺,但是若有人把手伸进成千上万股民的钱包,却常常不会引起人们的重视。”——摘自郭树清2011年12月1日在第九届中小企业融资论坛上发表的讲话。

去年,打击内幕交易成为监管机构查处违法行为的重点。证监会查处了张涛、沈少玲、肖家守、林郁、杨治山等等一大批内幕交易案件。

据证监会有关负责人介绍,2012年,证监会共受理包括内幕交易在内的证券期货违法违规线索300多件;其中,初步调查和立案调查共计200余件,已经移送处罚委行政处罚100多件,移送公安机关涉嫌犯罪的案件30多件。

在移送司法机关的案件中,当属昔日明星基金经理李旭利“老鼠仓”案最有影响。2012年11月23日,上海市一中院判决其有期徒刑4年,罚金1800万元,同时,追缴违法所得1000余万元。李旭利也成为基金经理被判有期徒

刑第一人。

据有关负责人介绍,在行政处罚中,证监会去年共作出56项行政处罚决定书和8项市场禁入决定书。处罚对象中涉及17家上市公司、2家会计师事务所、8家其他机构、168名个人。对158人给予罚款,对12人实施了市场禁入,其中1人被实施了终身市场禁入。2012年已经作出的行政处罚罚没款总计达4.37亿元,为行政处罚委员会成立以来最高额。其中,唐建平操纵市场,被处1.68亿元罚款并没收违法所得1.68亿元,是近年来被罚没金额最高的。

建立法治化的市场诚信约束机制

“诚信和法治之间存在着密切的内在逻辑联系。诚信的要求往往体现为法律制度的具体内容,需要通过法治的保障实现。只有通过法律的引导、规范和调节,通过对违法失信行为的民事、行政、刑事责任追究,才能确保形成崇尚信用、相互信任、普遍信赖的市场关系。”——摘自郭树清于2012年12月8日在第三届“上证法治论坛”开幕式上的演讲。

证监会去年做的一件大事就是为诚信立法。2012年4月,证监会发布《证券期货市场诚信监督管理暂行办法(征求意见稿)》公开征求意见。7月,正式发布《证券期货市场诚信监督管理暂行办法》,并自2012年9月1日起施行。

这是资本市场首部关于诚信的规章,也是中央部门中较早通过部门规章全面规范诚信信息的内容与范围、失信惩戒与约束、守信激励与引导的尝试。该规章是将诚信与法治相结合的典范,是将资本市场诚信问题系统化、规范化、法治化的“良法”。据了解,该办法实施三个月以来,至少有50件行政许可因相关当事人存在负面记录受到不同程度的限制或约束。

据证监会有关人士介绍,诚信监管规章在将近年来诚信档案实践予以制度化、规范化的基础上,新增了行政许可审查、创新业务限制、常规监督检查、行政处罚从严裁量等一系列有针对性的措施和办法,以进一步加强对违法失信行为的惩戒约束。同时,还将上市公司公开承诺履行情况和不当的市场评论纳入诚信监督、约束的范畴,并为诚实守信先进典型评选、市场诚信状况的评价评价等留下了空间。

较为完备的诚信信息平台为失信惩戒约束和守信激励评价奠定了信息数据库基础。去年10月,证监会在以前的诚信档案之上,升级建成了新的诚信数据库,全面囊括了市场参与主体的身份信息、正面信息和负面信息,为全方位实施诚信约束提供了坚实的信息基础。截至目前,诚信数据库收录有约1.1万家机构、51.5万名个人的诚信信息,其中包括约3500家机构、8600名个人的负面信息。

共同培育和保护的资本市场健康发展

“与国外成熟市场相比,中国资本市场起步晚,建设时间短,在发展起点上和过程中都面临着特有的初始条件和内外部环境。尽管在过去20多年的时间里取得很大成就,但我国资本市场总体上

仍十分年轻,不可避免地还存在着诸多‘幼稚期’问题,不太成熟、不太规范的地方不少,距离成熟市场有相当差距,不能说用20年就完全走完了成熟市场200年的路程。”——摘自郭树清在《行政管理改革》2012年第10期的撰文。

资本市场为国家、为实体经济、为人民群众服务的,涉及方方面面、众多行业,市场改革创新的推动、协同,市场秩序的维护、规范,证监会单打独斗做不到,客观上需要国家立法、司法和其他执法机关以及地方政府等发挥重要作用。同时,作为一项新事物、一件“舶来品”,资本市场始终处在我国改革开放的前沿,在引领市场化理念、法治理念、股权文化、信用文化的同时,其中不断涌现的产品、业务或交易机制等创新,却往往面临着与周边制度、体制环境不相协调的“孤军突出”和“水土不服”窘境,客观上要求对有关法律制度进行及时的修改、完善,实践中经常与现行体制机制出现“冲撞”。这一切都要求监管者着眼法治建设和综合治理,注意塑造有利于资本市场改革、创新和发展的法治环境。

据有关人士透露,去年一年里,证监会通过专题汇报、登门拜访、会议研讨等各种不同形式,就资本市场有关法律法规的修改制定、司法政策的出台、监管执法体制的完善、违法犯罪行为的惩治和投资者权益的保护等事项,多次与中央政法主管部门、国家最高司法机关、司法机关和其他相关执法部门以及不少地方政府的负责人等一起商谈工作,研究问题,争取支持。

2012年5月22日,在证监会的积极推动下,最高人民法院、最高人民检察院发布《关于办理内幕交易、泄露内幕信息刑事案件具体应用法律若干问题的解释》。这是针对证券、期货犯罪的第一部司法解释,在严格遵循现行刑事法律程度“无罪推定”的基本原则前提下,借鉴境外成熟市场要约收购领域内幕交易的特殊证明制度,采取明确公诉机关证明标准和要求的思路,创造性地实现了与市场呼吁的“举证责任倒置”制度安排“殊途同归”,解决了内幕交易认定难问题,降低了举证和认定难度。

除此之外,还出台了《关于审理上市公司破产重整案件工作座谈会纪要》、《对国债回购交易纠纷案件有关问题的意见》等司法政策文件;有关操纵市场刑事犯罪司法解释和包括上市公司虚假陈述、操纵市场、内幕交易在内统一的证券民事损害赔偿司法解释的起草制定工作,也取得了新的重大进展;有关证券期货执法和解制度的试点研究、探索工作在有关部门的支持下,也取得了新的成果。

据统计,截至2012年底,由最高人民法院、最高人民检察院和公安部单独或联合发布的涉及资本市场运行发展及证券期货监管执法的刑事、行政和民事司法解释及政策文件,共计60多件,从单个部门和行业来看,几乎是最多的。

2013年1月21日,一年一度的全国证券期货监管工作会议又一次在北京召开。会议再次强调要进一步优化资本市场改革、创新和发展的各项环境,始终离不开国家立法、司法和执法机关以及地方政府、行业组织等各方面的大力支持。

(郑晓波摘编自《法制日报》)



STCN
证券时报网·中国



中国证监会指定创业板信息披露网站

中国资本市场信息披露平台 (<http://xinpi.stcn.com>)

创业板实时信息披露平台 (<http://chinext.stcn.com>)

信息公告 即刻知道 免费订阅 主动提醒



android

iphone

扫描二维码下载爱股快信