

辽宁证监局局长潘学先、吉林证监局局长万玲玲谈监管转型:

突破思维定势 加快推动证券监管转型

监管转型是资本市场改革的必然要求,是一项长期复杂的系统工程,要求市场各方各尽其职、归位尽责,进一步简化行政审批、备案登记等事项,推进股票发行注册制改革,放松前端,加强中后端监管。

证券时报两会报道组

全国人大代表、辽宁证监局局长潘学先和全国人大代表、吉林证监局局长万玲玲昨日在做客新华网 2014 全国两会特别访谈时表示,监管转型是资本市场改革的必然要求,是一项长期复杂的系统工程,要求市场各方各尽其职、归位尽责。作为一线监管机构,地方证监局要突破思维定势,将在放松管制、推动行政许可的阳光审核,加强事中、事后的监管等方面推动监管转型。

放松管制 加强监管

潘学先表示,党的十八届三中全会提出,经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府的作用。总理在政府工作报告中也提出这个问题,证监会贯彻落实党中央、国务院部署,按照资本市场市场化改革的要求,坚持事前放松管制,把很多东西交给市场,事中事后加强监管,提出资本市场监管转型的新要求。监管转型的主要内容是进一步简化行政审批、备案登记等事项,推进股票发行注册制改革,推动证券期货机构自主创新,同时确立以信息披露为中心的监管理念。

监管转型我理解最核心的内容就应该是放松管制、加强监管。放松管制就是放松前端,减少审批,降低准入门槛;加强监管就是中端后端要跟上,宽进要严管。如果没有严格执法,从严监管,对投资者的保护、对市场秩序的维护就很难落实到位。”万玲玲说。

万玲玲结合一线监管工作谈到,深化改革给资本市场带来深刻变化的同时,必然导致监管理念、内容、模式、方法从质到量的深刻变化,监管工作将面临转型的巨大挑战,过去行之有效的制度、机制、方法甚至思维定势,路径依赖都有可能不灵甚至不能完全适应工作需要了,都要与时俱进地加以改进。因此可以说监管转型是资本市场改革的必然要求。

潘学先介绍说,去年以来,辽宁

证监局从两个方面推动监管转型。一方面是放松管制,推动行政许可的阳光审核。对行政许可事项及非行政许可事项进行梳理,废止了过去制定的三个指导意见,取消了对辖区经纪人制度的限制,鼓励各机构有序竞争,让市场更好地发挥作用,政务公开,阳光化办理行政许可,在进一步完善制度的前提下,将全部制度、程序、条件以及要求对市场都公开。以公开、民主的工作机制保证工作的质量。另一方面是加强事中、事后的监管,强化监管的效果,在上市公司监管方面,采取以满足投资者需求的信息披露事中事后监管为工作重点;以现场检查和非现场检查为抓手,对证券期货机构进行监管;以事后查处为着力点强化检查效果。

据潘学先介绍,辽宁证监局去年全年共受理行政许可有 80 件,批复 69 件,对 12 家上市公司进行了年报专项现场检查,共查出上市公司存在信息披露和财务会计等方面的主要问题 223 个。

监管转型是长期复杂的系统工程

万玲玲表示,今后围绕监管转型,将进一步更新监管理念、创新监管模式,改进监管手段,提高服务水平,努力实现监管取向注重投融资和风险管理功能均衡,更好地保护中小投资者转变;监管重心向强化监管执法、规模结构和质量并重转变;监管方法向加强事中事后,实施全程监管转变;监管模式向共享式、功能型监管转变;监管手段向多样性、协商性、开放性转变;监管运行向公正透明严谨高效转变,也就是肖主席提出的六个转变。但无论怎么变,“两维护一促进”的核心职责不会变,监管的刚性要求不会变,监管执法只会加强不会削弱。

万玲玲还表示,监管转型是一项长期复杂的系统工程,要求市场各方各尽其职、归位尽责。审计机构落实好审计责任,保荐机构把好推荐的关口,我们的职责就是对市场不尽责、不守信的行为加以惩戒。监管转型不仅是监管部门的任务和使命,也会对市场监管各方产生深刻影响,希望市场各方给予理解和支持,也需要市场各方积极参与配合”。



王明伟

万玲玲

潘学先

多在改革下功夫 神州处处自贸区



证券时报记者 贾壮

有经济学家认为,地区间的激烈竞争是中国创造经济奇迹的重要原因。最近,这种竞争格局又在申请设立自由贸易区上表现出来。据统计,目前已经有 20 多个省、自治区和直辖市公开表示,将积极申请设立自贸区。

今年两会上,设立自贸区成为各地人大代表的热门话题,他们纷纷自陈当地优势,有经济带交汇点,有中部崛起支撑力,有西部开发桥头堡,诸如此类,不一而足。

各地积极申请设立自贸区,当然有改革热情的支撑,但如此热心的背后,恐怕也有争抢“政策红包”的小算盘。一位国务院领导在参加中部某省代表团审议时泼了泼冷水,“大家都认为自贸区是一个新的政策高地,谁拿到了自贸区,就会得到很多政策好处,从而发展得更快,大家都觉得这个政策得拿,但政策是什么没有搞清楚。”

政策高地到底是什么呢?与以往的各种特区和新区相比,设置自由贸易试验区的用意确实更加深远,其中与政府与市场关系的深刻调整。商务部部长高虎城说,自贸区主要是通过制度创新释放制度红利和开放红利,目的是围绕政府职能转变,放开投资领域的审批,进行投资贸易便利化特别是服务贸易方面的准入,以及在金融改革方面进行试点。

因为要通过转变政府职能来释放制度红利,所以自贸区的管理方式必须进行重大创新,即准入前国民待遇和负面清单制度,负面清单之外的一律开放,不再有行政审批。从上海自贸区运行半年以来的情况来看,管理方式的变革确非易事。目前的自贸区负面清单,不但外国人有异议,自己人也感觉太长,关于事前、事中和事后监管以及投资安全审查的机制建设,目前仅有一些基本想法。也就是说,上海自贸区的“试验”还处于开始的摸索阶段,离“可复制、可推广”的新制度尚有距离。

释放改革的红利,需要破除政府过多干预市场的陈旧观念,在此基础上立足于当地实际推出改革措施,很多地区在要政策方面不甘人后,在转变政府职能上却羞于入先,如果没有减少审批权力、创新管理方式的内在动力,空有套取政策红利的私心杂念,设立再多的自贸区也无济于全面改革的千秋大业。

审批权力无处不在,证券时报记者近日听到某中央企业掌门人无奈的“吐槽”——“现在是国家利益部门化,部门利益个人化,一个人就决定了项目的生死。”可见,即使是“自己人”,对于审批也是一肚子牢骚。

奉劝各地官员,与其挤破脑袋争夺自贸区,不如切实减少和改革审批权,真正释放市场活力。

全国人大代表、辽宁证监局局长潘学先:

给予投融资双方稳定制度预期

证券时报两会报道组

全国人大代表、辽宁证监局局长潘学先日前在接受采访时表示,作为来自证券监管一线的全国人大代表,一直关注、研究资本市场建设和发展的相关问题。他认为,资本市场既是融资市场也是投资市场,维护资本市场的基本秩序、给予投融资双方稳定的制度预期,是对投融资双方合法权益的有力保护。

潘学先指出,我国证券期货市场中小投资者众多,证券期货侵权行为范围广、影响大、损害后果严重,中小投资者维权困难,单靠某一个部门的力量无法破解这个难题。多层次资本市场发展到今天,离不开多方的共同努力;未来的发展完善,还需要各方大力支持。因此,此次参加全国两会,他立足于如何维护投资者合法权益、维护资本市场秩序,从投资者损失赔偿和证券期货违法行为查处两个角度提出了建议,希望能为

建设一个公平、公正的资本市场尽一份力。

潘学先介绍说,第一个建议是关于完善证券期货民事侵权案件诉讼制度的。他表示,我国资本市场建立发展 20 多年来,个人投资者数量达到 9000 万,交易额占 80% 以上,是市场的核心主体,为资本市场发展作出了巨大贡献。因此,应当对投资者合法权益给予与其贡献相匹配的法律保障。我国现行《证券法》构建了资本市场法规体系的基本框架,但目前有关证券期货侵权民事赔偿的具体制度尚不健全,缺乏公益诉讼、代表人诉讼等制度安排,投资者缺少法律保护手段和司法救济途径。潘学先表示,应当完善证券期货市场民事侵权案件诉讼制度,细化、强化民事责任追究,提高证券期货市场违法成本,切实维护投资者特别是中小投资者的合法权益。

潘学先提出三方面建议:一是在国家法律层面建立完善公益诉讼机制,明确对公益诉讼主体的授权;二是

做出代表人诉讼的具体制度安排,授权有关单位代表投资者利益进行诉讼,同时简化程序,扩大判决书效力,健全代理人报酬激励机制,支持有条件的地区设立证券期货民事侵权案件受理的专门法庭,提升案件审判专业化水平;三是制定出台内幕交易、操纵市场等违法行为的民事诉讼司法解释,明确民事侵权行为与行政违法行为的认定标准和衔接关系。

另一个建议是关于加强跨部门的监管执法合作。潘学先认为,资本市场参与者众多,很多领域涉及多个部门的监管范围。因此,资本市场的监管执法面临一些困难,比如调查涉案人员的财产记录、通讯记录和涉案法人的工商档案,有时得不到相关职能部门的配合。这对证券案件的线索固定、事实认定和处罚定性影响很大。潘学先建议,相关部门与证监会加强监管合作,落实《证券法》授予证监会的调查权,保障证券执法工作的顺利开展,共同维护资本市场的基本秩序。

全国人大代表、江苏证监局局长王明伟:

建议统一资管行业监管标准

证券时报两会报道组

针对资产管理行业监管方面存在的问题,全国人大代表、江苏证监局局长王明伟日前向证券时报记者表示,建议统一资产管理行业监管标准,防范监管套利。

王明伟认为,资产管理的基本法律关系都是信托关系,各类机构在资产管理的框架下从事着相似的业务,30 万亿的资产管理规模相当部分仍然是融资类业务,事实上是银行信贷业务的延伸。但由于目前“分业经营、分业管理”体制,包括银行、信托、证券、基金、保险在内的各类金融机构,在准入标准、监管标准、投资范围和信息披露等方面面临的监管要求却各不相同。这 5 类机构在从事本质上一样的资管业务时遵循不同的法律法规,造成不公平竞争并助长监管套利。

据了解,近几年,包括银行、证券、保险、基金、信托、资产管理公司在内的各类资产管理机构发展迅速,已经进入一个大资管的时代。据不完全统计,

2013 年各机构的资产管理规模在 30 万亿元左右。但是由于我国在资产管理领域法律法规和监管政策还不够完善,业务的高速增长也引致了一系列问题。

基于上述情况,王明伟在此次人大会议上建议统一资产管理行业监管标准。

一是推动修改《信托法》。在信托法律关系框架下,统一各类资产管理机构的准入门槛、监管门槛、投资范围和信息披露等方面的要求,切实避免监管真空和监管套利。

二是加大投资者保护力度。建立适合资产管理市场的合格投资者标准体系,明确适用整个资产管理市场的投资者适当性要求。

三是加强监管协调。资管行业的崛起已对分业监管模式提出了挑战,建议在现有分业监管的基础上,加强功能监管方面的协调,消除行业分割、市场分割,统一监管标准,防止监管套利。