

优化体制机制强化工作合力 谱写资本市场稽查执法新篇章

——专访证监会首席稽查兼稽查局局长罗子发

证券时报记者 程丹

资本市场三十年的发展史,是法治化进程不断推进的衍变史,是监管部门严厉打击证券期货领域违法违规行为的奋斗史,也是稽查执法体制持续完善创新的开拓史。可以看出,稽查执法不断提高政治站位,坚持市场监管市场化法治化的定位越来越明确,净化市场生态、维护市场秩序、保护投资者合法权益的作用越来越突出。

在新时代下,立足资本市场发展的新形势新任务新要求,稽查执法如何进一步精准发力?如何全面落实国家对资本市场违法犯罪行为“零容忍”的工作要求?如何为稽查执法装上“探头”和“牙齿”?证券时报记者专访了证监会首席稽查兼稽查局局长罗子发。

进一步优化完善证券执法体制机制

证券时报记者:资本市场成立三十周年,稽查执法在我国资本市场发展的各个阶段都发挥着不可替代的重要作用,并形成了与我国资本市场特点相适应的稽查执法体制,为发挥好资本市场枢纽功能提供了强有力的执法保障。请您介绍一下稽查执法发展历程及重要成果?

罗子发:30年风雨历程,伴随我国资本市场改革发展,稽查执法从无到有、从小到大、从弱到强,稽查系统始终将稽查执法的政治使命和政治责任放在首位,坚决贯彻落实党中央、国务院关于资本市场监管执法的总体要求和会党委的决策部署。党的十八大以来,稽查系统坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,坚持加强党的全面领导,坚持以人民为中心的思想,面对资本市场改革发展和监管执法的新形势新任务新要求,按照“建制度、不干预、零容忍”的工作方针,坚持“四个敬畏、一个合力”,构建权威高效、立体多元的执法新格局。2019年证监会出台《全面深化资本市场改革方案》,其中,“进一步提升稽查处罚效能”是重点改革任务之一。围绕改革目标,按照“四个敬畏、一个合力”的监管理念,我们调整案件查处机制和工作流程,优化线索筛查和协作机制建设,一方面,突出重点案件办理,形成案件分类分层分级管理的执法新格局,优化稽查执法和日常监管“总对总”的案件线索移送机制,进一步完善公司机构类、异常交易类案件线索发现机制,突出对重大案件线索的及时发现、精准锁定和快速查处,提升稽查部门查办重大案件的效能。另一方面,进一步完善行政刑事执法协作机制。依托公安机关的情报导侦,建立联合办案、协同办案等工作模式,形成对重大财务造假、恶性操纵市场及内幕交易等市场关注、影响恶劣的重大案件快查快移的工作态势,加强与相关部委的执法协作,建立健全与审计署、人民银行、银保监会、工信部等相关部委的执法合作机制,形成有效的执法合力,共同打击证券违法活动。

一是探索集中统一的稽查执法体制。1992年10月,证监会成立之初在法律部门设立稽查处室,负责组织重大证券违法行为、综合性案件的调查。随着市场规模不断扩大,违法违规行为数量不断增长,成立专门的稽查执法机构迫在眉睫。1995年11月,中国证监会增设稽查部,负责组织调查重大证券期货违法案件调查和审理处罚。1998年,稽查部更名为稽查局(首席稽查办公室),对各派出机构的稽查力量实行垂直管理。

这一阶段是我国资本市场萌芽发展期,市场诚信基础薄弱、规章制度不健全等问题开始凸显,虚假陈述、违规担保、庄股”、挪用客户保证金等乱象严重影响市场健康发展。稽查执法主动调整体制机制,有效查办了亿安科技股价操纵、银河证券财务造假等一批严重扰乱市场秩序、损害投资者利益的典型案件。这一阶段的稽查执法体制演变说明,确立统一管理、集中调配的稽查执法体制,是充分发挥稽查执法合力,有效应对违法违规变化态势的正确路径。

二是强化行政刑事执法协作机制。2002年1月,公安部设立证券犯罪侦查机构并派驻证监会办公,这一执法协作机制形成了我国证券期货领域行政执法和刑事司法有机结合、共同协作的具有独特性的体制安排。2007年,证监会成立稽查总队,提高了查办大要案和跨区域复杂案件的能力;设立专司案件审理的行政处罚委员会,确立了“查审分离”的执法体制。随着行政和刑事执法力量的增强、执法衔接的紧密,相继查办了德隆系操纵市场、杭萧钢构内幕交易、汪某中“抢帽子”操纵等一批重大案件,对证券违法犯罪形成强大震慑。

三是进一步加强证券执法力量。2013年,证监会进一步明确了上海、深圳专员办的稽查执法职能,并授权派出机构开展行政处罚工作,

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,坚决贯彻党中央国务院关于资本市场监管执法的总体要求,按照“建制度、不干预、零容忍”的工作方针,坚持“四个敬畏、一个合力”,共同为推动资本市场高质量发展作出新的贡献。



稽查执法发展趋势和特点

- 一是探索集中统一的稽查执法体制
- 二是强化行政刑事执法协作机制
- 三是进一步加强证券执法力量
- 四是构建权威高效、立体多元的执法新格局

本版制图:翟超

稽查局交办的重大案件。稽查系统已经形成稽查执法“一盘棋”的工作格局,通过科学调配稽查力量,建立集中力量查办重大案件的组织模式,并采取业务骨干集中办案、疑难复杂案件跨单位组建设专案组等多种方式,充分挖掘现有资源潜力,实现执法资源的最优化利用,为重点案件提供组织和专业保障。

第三,着力强化协作机制,有效发挥执法合力。我们密切与公安司法机关、有关行政机关以及境外监管机构等在证券执法领域的协作。不断优化与公安机关的执法机制,拓展了在联合调查、情报导侦、信息共享、分析研判、培训交流等方面合作的广度和深度;不断加强与审计署、人民银行、工信部、银保监会、纪检监察、国资管理等部门在重大案件线索通报、涉案数据查询、执法信息共享等方面的合作;在双边监管合作谅解备忘录和IOSCO多边备忘录的框架下,通过跨境协作合作,为打击跨境违法行为提供支持。

第四,积极构建稽查规范体系,提升执法规范化水平。坚持依法办案,用好用足证券法赋予的职责和权力,敢于动真碰硬,严格追究违法责任,同时,进一步提升办案能力和规范化水平,构建了覆盖调查办案全流程、各环节的规范体系,逐步统一了执法的标准和尺度,减少了自由裁量空间。我们始终强化法治意识、证据意识、程序意识,努力在执法办案中做到事实清楚、证据充分、程序正当、于法有据。

第五,高度重视科技保障,强化执法科技化支撑。我们坚持以科技为突破,让执法更加智慧、高效和精准。我们制定了《稽查执法科技化建设工作规划》,确立数据集中、数据建模、取证软件、质量控制、案件管理、调查辅助等“六大工程”建设,构建科技化执法体系。借助大数据优势和信息技术手段,提升线索发现的精准度,提高调查取证效率,增强案件管理信息化水平,加强对违法犯罪态势的分析,为稽查执法装上了“探头”和“牙齿”。

第六,多种形式开展执法宣传,提升稽查执法综合成效。近年来我们从封闭执法向开放互动执法转变,不断提升执法透明度,2015年以来,稽查系统公开发布执法信息110件,连续4年公布证监会稽查20起典型违法案例,及时发布百余起案件调查信息,先后组织开展打击“老鼠仓”和财务造假等专题宣传,有效回应市场关切,集中阐释执法理念,提升了稽查执法的传播力、影响力。

落实“零容忍”要求,多措并举 塑造良好市场生态

证券时报记者:今年以来,高层会议屡次强调“零容忍”执法,此后又进一步提出“建制度、不干预、零容忍”的资本市场九字方针。进入“十四五”时期,新形势、新阶段、新格局对资本市场提出新的更高要求,下一步,对稽查执法工作有什么设想?

罗子发:党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视资本市场改革发展和监管执法,作出了一系列重要指示批示。特别是今年以来,7月30日,中央政治局会议和十九届五中全会以及国务院金融委会议,密集部署依法从重严厉打击证券违法犯罪相关工作。党的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,再次强调“对违法违规行为零容忍”,为“十四五”时期资本市场稽查执法工作指明了

方向,提供了遵循。

我们理解,“零容忍”是强化监管震慑,净化市场生态的重要保障,是市场规则制度得到严格执行,市场功能正常发挥的重要保证,对于严重扰乱市场秩序、影响市场规则执行和功能发挥的欺诈、造假等违法违规行为必须果断出手,依法从重打击。这是坚持市场化法治化改革方向的重要前提,是稳步推进注册制改革的必然要求,为促进上市公司质量提升和保护投资者合法权益提供有力支持。

我们将坚决贯彻习近平总书记和党中央关于依法从严打击证券违法活动的一系列重要指示批示精神,全面落实国务院金融委关于对资本市场违法行为“零容忍”的工作要求,坚持“四个敬畏、一个合力”,紧紧围绕监管中心工作,坚决依法从重从快从严打击上市公司财务造假、恶性操纵市场及内幕交易等重大违法活动,切实提高违法成本,净化市场生态,保护投资者合法权益。重点突出以下几个方面:

坚决落实“零容忍”方针。突出重点,加大对欺诈发行、财务造假和重大操纵市场、内幕交易的打击力度,对涉案中介机构及从业人员“一案多查”。精准打击,加大对大股东、实际控制人、董监高等关键少数“违法责任的追究力度。全方位追责,用足用好新《证券法》的授权,着力构建行政处罚、市场禁入、重大违法强制退市以及刑事追责、民事赔偿等全方位立体式追责机制。

进一步完善执法体制机制。认真落实《关于依法从重打击证券违法活动的若干意见》关于“加快健全证券执法司法体制机制”和国务院金融委关于“推动完善符合资本市场发展需要、有中国特色的证券执法体制机制”的工作部署,研究提出改革完善证券执法体制的思路和方案,从政治建设、机构设置、力量配备、资源保障等方面对证券执法提供有力的支撑。

充分运用好科技化执法手段。借助大数据、云计算、人工智能等现代科技,提升线索发现精准度,加强违法趋势研判和预警,强化调查取证智能化水平,提升案件管理信息化水平,创新案件调查组织模式,为执法工作提供先进的软、硬件支持。

进一步优化执法协作机制。对内,促进日常监管与稽查执法的有机衔接,统筹运用监管执法资源,充分发挥稽查执法和日常监管的优势,强化密切协同的监管执法工作格局。对外,在国务院金融委的统一指挥协调下,深化与公安司法机关的执法衔接,加强与相关部委和金融监管部门的沟通协作,推动建立打击资本市场违法活动协调机制,形成更加有效的执法合力。

多措并举塑造良好市场生态。加强舆论引导,多渠道多平台强化对重点案件的执法宣传,充分发挥典型案例查处的警示、教育作用,向市场传递“零容忍”的明确信号,积极引导市场参与各方诚信自律,归位尽责,特别是督促保荐承销、审计评估、法律服务等中介机构切实发挥好市场“看门人”作用,推动形成崇法守信的良好资本市场生态和文化。

借此机会,我向多年来关心和支持资本市场稽查执法工作的有关单位和部门表示衷心感谢,让我们以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,坚决贯彻党中央国务院关于资本市场监管执法的总体要求,按照“建制度、不干预、零容忍”的工作方针,坚持“四个敬畏、一个合力”,继续携手并肩,戮力同心,形成合力,共同为推动资本市场高质量发展作出新的贡献。

重拳打击财务造假、欺诈发行等行为

- 近十年来,证监会立案调查信息披露违法案件近500件
- 近十年来,立案调查操纵市场案件300余件
- 近十年来,立案调查内幕交易案件近800件、利用未公开信息交易案件100余件
- 近年来,累计调查私募领域违法案件130余件
- 近十年来,立案调查编造传播虚假信息案件近30件

