

创新监管方式 护航山东资本市场稳健发展

——专访山东证监局局长徐铁

编者按：2011 年以来，监管对象数量的快速增长与监管资源有限的矛盾日益显现。为了解决这一矛盾，提高监管效能，山东证监局不断创新监管方式，在拟上市公司、上市公司、证券期货机构与中介机构监管，以及行政执法等方面均取得了显著成效。与此同时，山东资本市场也实现新突破，辖区融资额创历史新高，公司核心竞争力持续增强，证券期货机构数量稳步增长，布局日趋优化，投资者保护工作落实到位。山东证监局监管与服务并举，规范与发展并重，护航山东资本市场稳健发展。

证券时报记者 崔晓莉

加强对拟上市公司辅导监管

证券时报记者：2010 年至今，山东辖区共有 45 家企业境内上市，首发融资 369 亿元，企业上市步伐大大加快。这与山东证监局在创新拟上市公司辅导监管，推动辖区企业又好又快上市是分不开的。您能否介绍一下山东证监局是如何创新工作、加强对拟上市公司辅导监管的？

徐铁：为了应对监管人员和拟上市公司数量不能同步增加的矛盾，进一步提高监管效能，2010 年下半年以来，我们在对拟上市公司的辅导监管工作中，首先创新思路与工作机制，将原先以地域分工监管的模式改为以岗位和行业分工监管的模式，进一步提高了监管和指导服务的专业化、精细化水平。

在明确拟上市公司辅导监管工作的目标、边界和重点的基础上，工作中更多地借助一线监管的优势，充分发挥监管“补位”作用，以实地走访、召开培训会及片区座谈会等方式指导企业做好改制上市工作。

另外，在辅导验收阶段，创新验收方式，对拟上市公司的主要生产经营场所、主要生产设备、产品进行拍照或摄像，作为辅导验收报告的附件报送审核部门，便于审核人员更直观地了解企业的情况。

证券时报记者：我们了解到，山东证监局在对拟上市公司的日常监管工作中，特别注重有效的服务，突出“三到位”。请您具体介绍一下。

徐铁：“三到位”是指上市理念宣讲到位，为企业上市创造良好的外部环境；指导服务到位，引导企业消除上市障碍；督导规范到位，督促中介机构指导企业在申报发材料前有效整改不规范问题。

日常监管工作中，我们通过举办企业上市工作座谈会、上市培训会、媒体关系管理及危机公关培训班、媒体恳谈会等活动，让企业全面了解有关上市的问题，防止企业“带病上会”，并为企业创造良好的上市环境。

2011 年以来，我们先后举办了辖区 16 个地市分管副市长和金融办负责人参加的企业上市工作座谈会，在 20 余个县、区、市召开了企业上市座谈会，培训了近 500 家企业的负责人，走访了辖区近百家企业，有效解决了企业改制上市过程中的具体问题，实现了“问症把脉、因企拟方”。

在督导规范中，严格落实辅导项目的签字保荐代表人。在受理辅导备案材料后，适时约见拟上市企业的董事长、总经理等人员进行监管谈话，督促企业配合中介机构的尽职调查和辅导工作。加强动态监管，及早发现问题，督促公司及中介机构整改。严把辅导验收关，督促企业在报送材料前有效解决不规范问题。

证券时报记者：统计数据显，2011 年，辖区企业的整体过会率同比提高了 13 个百分点。其中辖区创业板企业的过会率为 87.5%，高于全国平均水平 3.5 个百分点。这表明中介机构对拟上市公司的辅导效果较好。那么，山东证监局在推进、服务公司上市方面是怎样强化对中介机构监管的？

徐铁：近年来，山东证监局积极实施“点、线、面”结合的监管举措，做实“三督导”，全面督促在辖区执业的保荐机构、审计机构和律师事务所提高执业质量和辅导效果，同时为中介机构执业创造良好的外部环境。

2011 年下半年以来，我们开展了加强中介机构监管的专项活动，集中检查了 24 家保荐机构、25 家律师事务所和 20 家审计机构的执业情况，出具书面反馈意见、监管关注函 9 份，约见相关人员谈话 30 余人次，责令提交整改报告 10 份。

通过开展加强中介机构监管的专

项活动，在辖区从事首次公开募股（IPO）业务的中介机构普遍加强了内部管理，执业人员的责任意识和勤勉尽责意识显著增强，辖区拟上市公司规范运作水平普遍提升，公司过会率同比明显提高。

创新上市公司持续监管手段

证券时报记者：2011 年年初，山东证监局发布实施了《上市公司持续监管实施办法（试行）》，这是上市公司监管的重要创新。请您介绍一下这个办法在“讲求方法，量化评价”方面的具体监管措施及监管效果。

徐铁：该《办法》的推行，破解了以往监管工作抓手少的难题，并为将来“分道制”的施行奠定了基础。

根据该办法相关条款，结合日常监管和现场检查发现的问题，严格执行扣分制度。一是通报扣分情况，对扣分较多的公司提出批评，使上市公司对自身的运作情况有明确的认识，督促公司有则改之，无则加勉，规范运作。二是集中约谈扣分较多的公司，要求其现场重新学习《办法》的规定，督促公司相关部门抓好有关事项的落实。三是根据扣分情况采取差异化监管措施，调高扣分较多公司的风险分类等级，对其再融资、并购重组等事项审慎出具持续监管意见表等。

《办法》实施以来，监管效果明显：一是统一了监管尺度，使监管工作更加规范。二是对上市公司的评价予以量化和科学化，有利于对其规范运作状况形成更清晰的认识，提高了监管的针对性和有效性。三是有利于促进上市公司按照《办法》要求进一步约束自身行为，其规范运作的主动性和配合监管的积极性逐步提高。

完善分类评价机制

证券时报记者：为了促进证券营业部提高合规管理和内控水平，山东证监局制定实施了《山东辖区证券营业部分类监管评价办法（试行）》，对辖区内证券营业部进行全面评价。《评价办法》的特点是什么？效果怎样？

徐铁：《评价办法》对证券营业部的综合管理、人员管理、账户管理、营销管理、客户服务、投资咨询、配合监管、遵守自律等 11 个方面进行全面评价。将分类评价结果作为证券营业部行政许可、备案和开展相关创新业务的参考。

《评价办法》设置的评价指标中，包括了按规定应该做到的合规事项、鼓励创新发展的事项或者应重点完成的工作，体现了山东证监局“严格监管与支持发展并举，以监管促发展”的工作思路；建立了证券营业部分类监管日常评价机制；通过集体讨论提升分类评价的客观性；通过合理运用分类评价结果提高对证券营业部监管的针对性。

同时，《评价办法》也体现了对山东省证券业协会自律管理工作的支持，针对规定的评价指标，山东省证券业协会可根据掌握的情况提出扣分建议；《评价办法》对证券营业部合规运作的相关法律法规和监管要求进行了全面梳理和总结，有利于实现机构监管工作的专业化和精细化。

加强期货市场监管

证券时报记者：居间人是期货市场的组成部分，对于促进期货市场的发展起到了一定作用，但也存在一些问题。山东证监局是如何加强居间人管理的？

徐铁：尽管居间人在扩大投资者群体、增强期货公司服务能力等方面发挥了一定作用，但随着市场规模的扩大，少数居间人为招揽客户而无序竞争、接受客户全权委托、诱导客户频繁交易，损害了投资者合法权益和期货市场形象。对此，山东证监局积

“2011 年下半年以来，山东证监局开展了加强中介机构监管的专项活动，集中检查了 24 家保荐机构、25 家律师事务所和 20 家审计机构的执业情况，出具书面反馈意见、监管关注函 9 份，约见相关人员谈话 30 余人次，责令提交整改报告 10 份。”

“2011 年以来，山东证监局高效处理了 20 家拟上市公司的 25 次信访事项，其中约见相关人员谈话 90 人次，现场核查 11 家次，信访事项按期回复率达 100%；证券机构方面，信访投诉数量较 2010 年同期大幅下降，信访投资者满意度大大提升。”

极主导建立居间人管理机制，稳步推进辖区居间人监管工作。

为做到“说得清、管得住”，山东证监局开展了全面调研分析，摸清了辖区期货居间人底数，进一步掌握了亟待解决的突出问题。针对辖区居间人现状，山东证监局确定了“疏堵结合”管理思路，通过山东省期货业协会自律的方式将居间人纳入管理范畴，允许其开展居间业务，但仅限于提供订约机会或中介服务。

按照这一思路，山东证监局指导山东省期货业协会制定了《山东辖区期货经营机构居间人自律管理办法（试行）》，明确了辖区期货居间人的基本条件及后续培训制度、期货公司和居间人的责任义务、居间人的行为规范等内容，特别是明确禁止居间人同时与多家期货公司合作招揽客户、从事代客委托交易等行为。

证券时报记者：山东是资源大省，但因相关产业企业对期货市场的认知程度不深，导致产业企业参与期货市场的整体比例较低。为了引导产业企业利用期货市场进行风险管理，山东证监局组建了期货讲师团，对企业进行相关培训。您能介绍一下具体情况吗？

徐铁：山东证监局在 2011 年主导组建了由国内 4 家期货交易所及近 30 家期货公司资深专家组成的山东期货讲师团。

讲师团的主要职责是通过广泛开展培训、讲座、论坛活动，引导产业企业正确认识期货市场，树立主动进行风险管理的意识，提高价格管理的意识和能力，进而提高期货市场服务山东实体经济发展的能力和水平。

2011 年 11 月，山东证监局联合大连商品交易所、山东省塑料协会及山东省期货业协会在淄博举办了山东期货讲师团成立仪式暨山东省塑料产业企业风险管理高峰论坛。山东全省 200 余家知名塑料企业负责人参会，论坛从期货的角度为相关塑料企业提供了一个强化风险管理、促进企业稳定发展的有效渠道。

督促中介机构归位尽责

证券时报记者：中介机构在辅导企业发行上市、推动企业并购重组及督导公司持续规范运作等方面发挥了重要作用。那么，山东证监局是如何创新中介机构监管的呢？

徐铁：2011 年以来，山东证监局针对中介机构存在的问题采取了一系列措施，开展专项监管活动。通过理顺机



图为山东证监局局长徐铁

山东证监局/供图

制、创新监管、强化问责，引导辖区审计、评估、律师、保荐机构及财务顾问等中介机构充分履行各自职能，督促各机构归位尽责。

在这个活动中，我们充分评估辖区当前各中介机构执业情况和存在的问题，分别制定专项活动方案；召开审计、评估机构监管会议，总结专项活动中发现的审计机构存在的问题，通报监管措施，明确监管要求。

除了常用的监管手段之外，我们还创新引入了“声誉惩罚”。对执业质量较差的中介机构的违规行为进行公开通报，要求其他各中介机构引以为戒。对执业存在严重问题的中介机构，我们会建议上市公司进行更换。

注重信访源头治理

证券时报记者：当前，拟上市公司及证券机构类信访投诉较多，山东证监局是如何提高信访事项办理效率的？

徐铁：山东证监局从健全信访工作机制入手，通过构建“畅通、有序、务实、高效”的信访处理模式，注重源头治理，形成长效机制，取得了良好成效。

在拟上市公司信访工作方面，山东证监局实现了分工负责机制，强化流程管理，建立了信访岗位责任人牵头、监管人员具体办理、处室负责人把关的流程化处理机制，并将该工作职责作为个人绩效考核的主要指标之一，将工作量及效果量化计分，有效督导相关责任人完成信访事项各环节的办理工作。

在证券机构类信访事项处理方面，我们建立了信访事项的初步排查与分流疏导机制，分析提炼市场中存在的易发风险点，从源头上预防信访事项的发生。同时，充分借助证券机构总部力量，妥善处理信访事项。

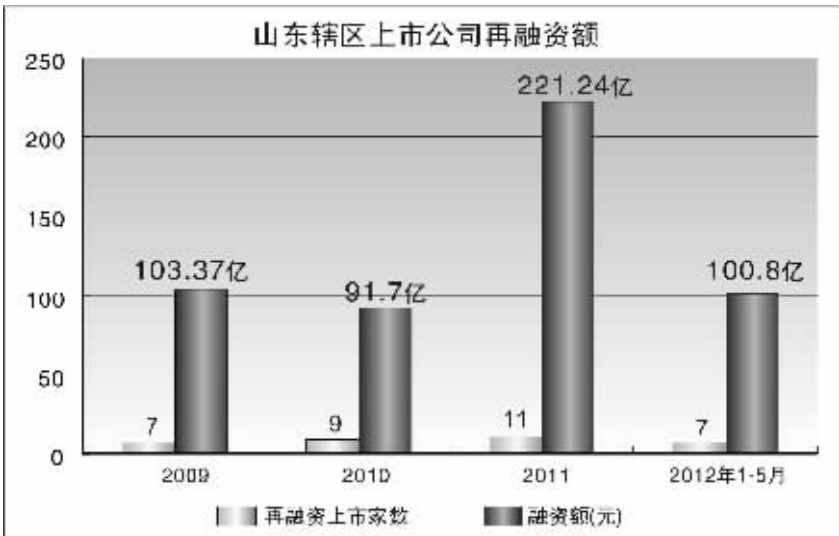
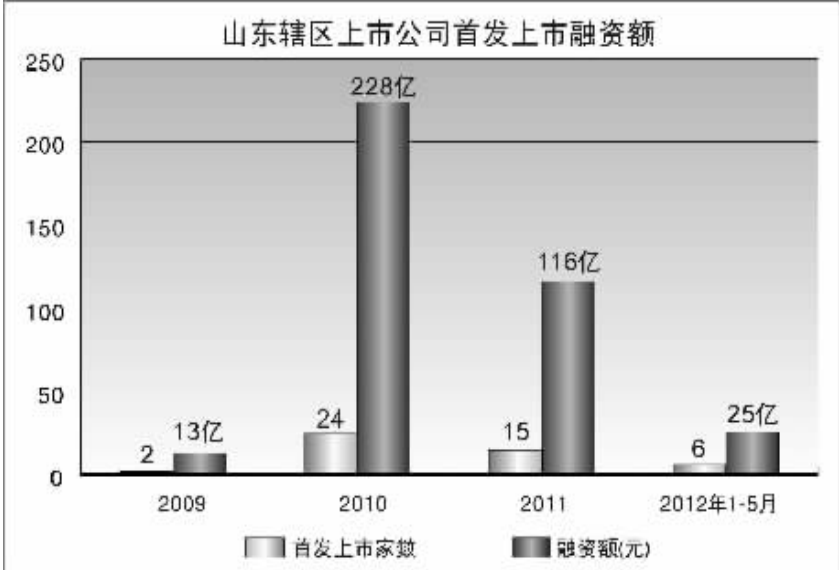
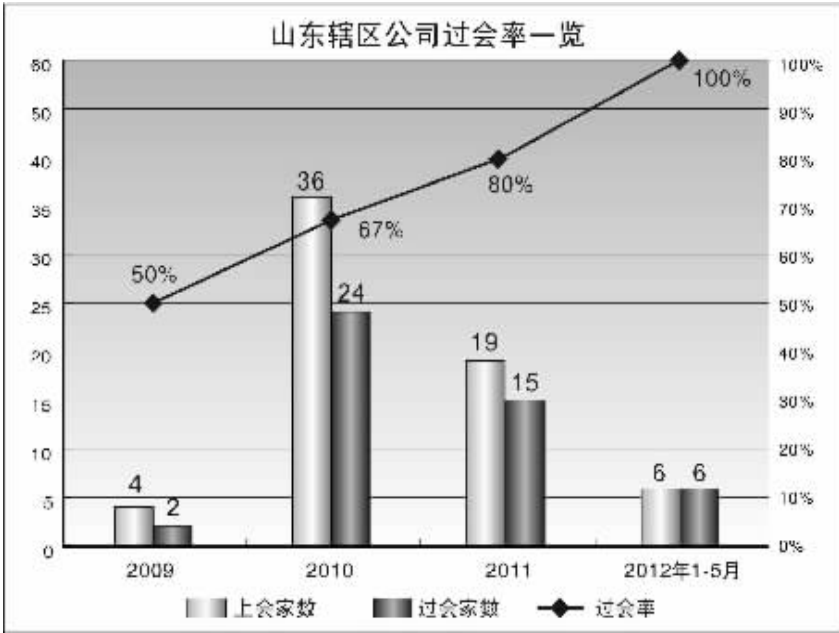
按照山东证监局全面法人监管的思路，对于涉及证券营业部的一般的信访、投诉事项，要求公司合规总监协助调查处理，并要求公司对辖区内其他网点是否存在类似情形进行专项合规检查，以达到以点带面的警示效果。

2011 年以来，山东证监局高效处理了 20 家拟上市公司的 25 次信访事项，其中约见相关人员谈话 90 人次，现场核查 11 家次，信访事项按期回复率达 100%；证券机构方面，信访投诉数量较 2010 年同期大幅下降，信访投资者满意度大大提升。

提高依法行政水平

证券时报记者：“强化内部监督、规范执法行为”是监管部门的一个恒久课题。山东证监局探索制定了《山东证监局监管执法监督办法（试行）》，这在全国尚属首例。请您介绍一下《监督办法》的创新性。

徐铁：这个《监督办法》明确了监督范围，理顺工作职能；明确监督依据，细化审查内容，明确规定了每一类监管行为的监督重点，增强可执行性；规范监督程序，健全监督机制，规定了



翟超/制图

日常监督、专项监督和案件复核监督三种监督形式；建立反馈制度，实行责任追究，完善内部监督制约机制。

制度重在落实。《监督办法》正式推出后，我们以抽查形式对行政许可工作情况开展了内部监督，我们的专项监督小组根据申请主体、申请类别的不同，按 30%的比例抽取了行政许可卷

宗材料作为抽查项目，尽量覆盖不同的行政许可类型，以提高监督工作的科学性和有效性。

对于监管执法中发现的违法行为，由法制工作室提出责令改正、书面检查、通报批评等处理建议；情节严重并造成不良后果的，由纪检监察部门根据相关规定追究有关人员责任。