

Special report

【编者按】

22日,中国证监会法律部在京召开“2008年证券期货市场法制建设新春茶话会”,这是证监会成立以来首次以座谈形式在一年之初向专家和专业人士通报工作并听取意见。江平、杨伟东、牛文婕、陆文山、邱永红、祁国中等来自国家行政学院、中国人民大学、中国政法大学、对外经济贸易大学及交易所、中登公司、证券经营机构、上市公司和律师事务所的10余名专家和专业人士参加了本次会议。

茶话会上,与会人士对中国证监会秉持法律乃是改革的主导力量,是实现秩序和理性的必然选择的理念,“始终坚持把法制建设作为市场发展的重要基础性建设,始终坚持法制先行,始终坚持制度创新,始终把投资者权益保护作为核心价值”的资本市场法制建设工作表示高度赞赏,并就执法体制创新、畅通民事救济渠道、完善行政执法与刑事制裁衔接机制等问题提出了相关建议。

与会人士认为,一个持续健康发展的资本市场,必然是一个深深根植于法治的市场,在新形势下,如何处理好立法及时性与市场创新活动、监管有效性与市场效率、纠纷解决机制与公权力道德风险这“三大关系”,仍是资本市场法制建设工作持续推进的重要课题。



1月22日,2008年证券期货市场法制建设新春茶话会在中国证监会举行 本报记者 史丽摄

参会人员名单及职务

(一)专家学者(5人)

- 1.江平:中国政法大学终身教授
- 2.沈四宝:对外经济贸易大学法学院教授
- 3.叶林:中国人民大学法学院教授
- 4.赵旭东:中国政法大学教授
- 5.杨伟东:国家行政学院教授

(二)市场专业人士(4人)

- 1.王俊峰:金杜律师事务所主任律师
- 2.白维:竞天公诚律师事务所合伙人律师
- 3.杨新平:中国国际金融有限公司合规部董事总经理
- 4.吕忠梅:中国长江电力股份有限公司总经理助理

(三)部分系统内单位法律部门负责人(4人)

- 1.陆文山:上海证券交易所以法律部总监
- 2.邱永红:深圳证券交易所法律部副总监
- 3.祁国中:上海期货交易所法律部高级总监
- 4.牛文婕:中国证券登记结算有限公司法规事务部总监



对外经济贸易大学法学院院长沈四宝



国家行政学院教授杨伟东



中国政法大学教授赵旭东



中国长江电力股份有限公司总经理助理吕忠梅

“查审分离”确定:证券执法新体制初步形成

◎本报记者 何鹏 周■

“审查分离”、“创设行政处罚专职委员制度”、“试点公职律师制度”、“积极探索行政和解模式”,在日前证监会召开的“2008年证券期货市场法制建设新春茶话会”上,证监会在证券行政执法体制方面的改革与创新受到与会专家充分认可。

“从深层次的理论上,中国证监会进行的以查审分离为代表的执法创新代表着中国行政体制改革前进的方向。”专家们如此表述。

严惩证券违法违规行为

近年来,我国资本市场发生转折性变化,但“新兴加转轨”的特征没有发生根本改变,市场规范化程度还不高,稽查工作仍需不断加强。

为促进资本市场健康发展,证监会在法律制度体系逐渐完备的同时,不断推进资本市场执法体制建设,进一步加大资本市场违法违规行为的惩治力度,严厉打击各种证券违法违规

行为。

五年回首,证监会相继查处了“德隆案”、“科龙案”等一大批重大违法案件,并对大鹏证券、闽发证券、“杭萧钢构”等案情重大、社会高度关注的大案要案迅速查清,及时移送,主动向外界披露,规范了市场秩序,提高了执法水平,增强了执法效能。

数据显示,近5年来,共办理案件736件,移送公安机关104件,作出行政处罚212个,180家单位和987名个人受到处罚,165名责任人被市场禁入。

“证券市场瞬息万变,监管的专业性强、难度大,影响范围深远,从近些年证券执法的效果来看,无论是法制建设的进程步伐、体系化程度,还是对违法违规行为的应对速度、执法力度,都是做得很到位的。”国家行政学院杨伟东教授说。

“审查分离”新体制初步完成

2007年11月16日,对于证券监

管系统的执法人员来说,是值得纪念的日子。在这一天,证监会稽查总队成立。

作为证券执法体制的重要创新,从立案环节看,这次改革合并稽查一局、二局为稽查局稽查局稽查局,新设专门的立案处,立案处的职能是面向全市场,收集违法违规信息,主动寻找线索,及时进行立案处理。这一新机制无疑会提高立案效率。

从调查环节看,这次改革大幅增加了专业调查力量。改革完成后,证监会稽查人员将达到600人。“人多力量大”,在此基础上,查案的效率自然会提高。

从审理环节看,这次改革从制度上确定“查、审分离”模式,创设行政处罚专职委员制度,由该委员会负责所有案件的审理,形成调查与处罚的相互制约,从而保证审理的专业和效率。

在新春茶话会上,这次改革同样成为专家热议的话题。大家认为,此次改革充分表明,近五年来,证监会在法治建设领域贯彻落实科学发展观在探索和尝试具有中国特色的、体现资

本市场客观规律、适应监管工作实际的监管执法体制方面,取得新的成果。

事实上,证监会从2004年即开始推行调查和审理分开,形成了调查与处罚权力的相互制约机制,再加上行政复议和诉讼对行政处罚制约,从而在证监会内部形成三角制约的执法制度。与会专家表示,这在中国行政执法领域中还属首创,与中国未来行政执法体制改革方向相一致。据悉,国家行政学院对此也非常肯定,并将其作为国家行政执法体制改革的标本安排专题进行了研究。

规范行政许可行为

审视证监会近年的证券执法实践,其中贯穿的一个主题,就是积极贯彻依法治国方略,落实推进依法行政、建设法治政府的要求,严格执法程序,规范执法行为,提高执法水平。

首先,证监会比较系统的规范了行政许可可实施程序规定(试行),全面规

范行政许可行为,先后四次组织清理并取消行政许可项目,合计101项。自《行政许可法》实施以来,截至2007年10月底,共受理行政许可申请4936件,依法作出行政许可决定3529件。

其次,全面落实行政执法责任制,制定《关于推行行政执法责任制的实施意见》、《中国证监会行政执法资格认证及执法证件管理暂行办法》等制度文件,开展了行政执法资格考核工作和行政执法责任制评议考核工作,进一步规范了监管执法行为。

第三,不断加强制度建设,完善执法监督机制,做好行政复议应诉工作。改革完善行政复议委员会制度,吸收市场人士作为委员会委员,对复议案件实行类别化审理方式;出台了《关于进一步加强证券期货监管系统行政复议及行政诉讼工作的通知》。建立起职能单位(部门)和法律专业部门共同出庭应诉的工作制度,并依靠证监会自身的公职律师队伍做好复议、应诉工作。近5年来,收到行政复议申请114件,办理行政诉讼应诉案件49件,国务院最终裁决案件4件。

资本市场法律规则体系全方位清理重构工程竣工

1月22日,证监会召开10多年历史上首次“证券期货市场法制建设新春茶话会”,无论是证监会法律部的负责人,还是与会的权威专家,都共同感受到,经过多年努力,较为完备的中国证券期货法律制度体系已基本形成。

近5年,尤其是两法修订实施以来,资本市场法律规则体系进行了一次全方位的清理和重构,涉及数量之多、变动之大、速度之快,皆为历史之最。

截至2007年10月底,有效的证券期货法律文件共有386件,其中,法律3部,行政法规和法规性文件14件,规章54件,规范性文件315件。

◎本报记者 何鹏 周■

认真规划,绘制证券法律制度体系图

法治是资本市场健康发展的基础和保障。中国证监会党委、领导一向重视资本市场的法治建设工作,尤其是近年来,始终将立法列为年度重点工作。

在2006年纪念“两法”修订一周年座谈会上,证监会主席尚福林指出,资本市场法制不仅仅是一种工具和手段,更是一种文化和精神,它需要精心培育和浸润。明确提出,要逐步在资本市场形成和倡导清晰的行为准则、严格的契约意识、牢固的诚信观念和有效的责任追究。

“我国资本市场正处于新兴加转轨的重要发展时期,法治建设的任务非常繁重,法治建设的意义尤为重大。无论是要处理改革发展中出现的各种新情况,还是妥善解决各种

历史遗留的老问题,都要求必须有与其相适应的法律制度和法律机制,都必须有充分的法律依据和有效的法律手段。”

2007年,当首次对我国资本市场法制建设进行系统梳理、总结和归纳的《中国资本市场法制发展报告》(2006年)开始编辑时,证监会主席尚福林给予高度支持,并亲笔作序。尚主席在稽查执法工作会议上更是鲜明地指出:“资本市场的繁荣和强大,只有一条路,这就是法治之路。”

中国证监会法律部负责人介绍,近几年证监会始终坚持法制先行的理念,把资本市场改革发展的每一项工作都置于法制基础之上,同时在基础制度的完善和具体规定的进步上,遵循了法制创新的理念。

新规则使市场主体更受益

2006年初,证监会发布了《〈证券法〉配套规章、规则制订计划》,为保证立法计划顺利完成,随后专门拟定了《关于进一步推进证券法配套法规、规章立法进程的若干意见》正式下发,就立法进度、部门和责任的工作责任、督促工作措施的落实以及保证立法质量等提出了明确的要求。

在配套规章、规范性文件方面,2007年继续根据新修订的“两法”“一条例”,对证券期货部门规章、规范性文件作了全面、系统的清理与审查。为了保证立法工作的科学性,证监会严格执行立法法规定的程序性制度,并及时总结实践经验,逐步探索出了中国资本市场“新兴加转轨”特色的立法道路。去年年中,中国证监会第一次专门形成《关于进一步加强和改进立法工作的报告》,尚福林主席和

桂敏杰副主席专门作出重要批示印发全系统遵行。

截至2007年11月底,中国证监会制定、修订或者联合相关部门制定、修订了《上市公司信息披露管理办法》、《公司债券发行试点办法》、《合格境内机构投资者境外证券投资管理办法》、《期货公司管理办法》等20件规章,清理废止规章、规范性文件101件。

中国长江电力股份有限公司总经理助理吕忠梅在茶话会上表示,最近立法中,资本市场法律规则实现了由应急性到预见性立法,由管制性、监管型到市场导向立法,由单纯重视政府公权利到能够合理配置公私权利等三个方面的转变。“在这一转变中,最大的受益者莫过于上市公司等市场主体。”她说。

推动其他领域法制进程

“法律制度体系不是孤立的,证券法制受到整个国家法制状况的限制,同时也可以推动其他法律制度的发展。”中国政法大学赵旭东教授在会上表示。

事实上,回顾近5年尤其是“两法”修订以来,中国资本市场法律体系的建设和发展在客观上确实在一定程度上促进了其他领域法律制度的发展。

司法机关支持力度不断加大

资本市场法制建设涉及立法、执法、司法多个层面的内容。5年来,司法部门十分重视完善资本市场的纠纷解决和责任追究机制建设,为资本市场改革发展创造了良好的司法环境。公安机关专门设立了证券犯罪侦查部门,严厉打击资本市场上违法犯罪活动;最高人民法院先后在案件受理、指定管辖、司法执行等

方面出台多个司法解释,积极引导地方法院审理资本市场民事纠纷案件,多次召开全国范围内证券案件破产案件审理座谈会,全力支持证券公司综合治理专项工作。仅去年以来,就有四件司法政策文件出台,包括由中央政法委发布的《关于做好证券公司风险处置和破产过程中有关司法执行工作的通知》、最高人

民法院发布的《关于中国证券登记结算有限责任公司履行职能相关的案件指定管辖问题的通知》,公安部、最高人民法院、最高人民检察院和中国证监会联合发布的《关于整治非法证券活动有关问题的通知》。另外,在最高人民检察院、公安部共同起草的《关于经济犯罪案件追诉标准的补充规定》也将发布实施。

稳妥开展涉外法制工作

随着我国资本市场日益国际化,对外开放不断深化,涉外法制工作已经成为证券期货法制建设的重要组成部分。因此,证监会稳妥开展涉外法制工作,不断推进资本市场对外开放、开展跨境监管合作。

起草制定了《合格境内机构投资者境外证券投资管理办法》、《外参参股证券公司设立规则》等涉外规范性文件,为对外开放夯实了制度基础;做好涉外法律事项审查工作,为QDII、QFII、H股回归、港股直通车、WTO国内规制等涉外工作出

具法律意见;在继续做好双边监管合作谅解备忘录法律审核工作的同时,做好申请加入国际证监会组织多边备忘录的法律审查和协助工作,并于2007年4月份成功加入该多边备忘录;

为涉外专项工作小组,如《中持有证券统一实体法公约》专项工作小组、对外开放与国际合作工作小组、国际会计监管研究工作组等,提供了有力的法律支持;主动开展对外开放法律问题研

究,为政策决策提供理论支持;积极开展跨境监管与法制工作交流,了解境外证券期货法制最新发展,介绍我国证券期货法制成果。

对外经济贸易大学法学院沈四宝教授说,中国已经参与到经济全球化进程之中,而全球化是靠市场背后规则的统一来实施。在研究全球化情况下,必须要解决的一个问题就是,如何在法律规则趋同化的同时,保持各国的差异性,而证监会在开展国际合作过程中,较好地把握了两者间的“度”。