

Special report

服务改革创新,完善法律体系 促进资本市场持续稳定健康发展

——2007年证券期货市场法律制度建设综述

2007年,我国资本市场步入了快速发展的新阶段。伴随着资本市场的稳定健康发展,资本市场的法制建设和立法工作取得了明显成效。全年,中国证监会发布或者联合国务院其他部门发布了《上市公司信息披露管理办法》等16件规章,数量居历年之首。发布了《上市公司非公开发行股票实施细则》等50件规范性文件(见附表)。自《公司法》、《证券法》和《期货交易管理条例》修订以来,证监会已经完成了配套立法项目137件。其中,草拟行政法规草案和法规性文件7件,《证券公司监督管理条例》、《国务院办公厅关于严厉打击非法发行股票和非法经营证券业务有关问题的通知》等5件已由国务院发布;发布规章30件、规范性文件100件。此外,按照国务院清理行政法规、规章的有关部署,经国务院同意后废止行政法规4件,废止规章10件、规范性文件91件。截至2007年底,现行有效的专门规范证券期货市场的法律文件共有402件。其中,法律3部,行政法规、法规性文件14件,规章52件,规范性文件333件。初步形成了立、改、废相辅相成、良性循环的立法工作机制,进一步完善了资本市场基础性法律制度,拓展了市场的广度与深度,增强了证券期货行业竞争力,提升了依法治市、依法监管的水平。法治作为资本市场稳定健康发展的基础和有序运行的保障,在资本市场的各个领域发挥了重要作用。

◎本报记者 商文



进一步健全“两法”配套规则体系,重构期货法规体系,为拓展市场的广度、发掘市场的深度提供法律保障

(一) 积极构建市场化的融资制度,扩大市场规模。按照国务院关于“加快发展债券市场”的工作部署,建立了以发债主体的信用责任为核心的公司债券发行制度。采用一次核准、分次发行的框架式发行模式,并参考股票发行的有关做法,引入了发行询价机制和保荐制度,让市场功能得以更充分地发挥。确立了发债行为的透明度,降低了上市公司债券融资的成本。2007年,长江电力等3家上市公司成功发行了可转债,出台了上市公司非公开发行股票的实施细则,细化了《上市公司证券发行管理办法》的有关规定,明确了非公开发行股票的操作规程,规范了非公开发行股票的信息披露行为。

(二) 大力推进多层次资本市场建设,优化市场结构。在党中央、国务院的大力支持下,在总结我国主板市场首次公开发行股票并上市工作实

践经验的基础上,参考境外创业板市场的相关制度,抓紧起草了符合我国资本市场发展阶段性特征的创业板系列规则。适度调整发行人的准入门槛,以满足高成长型创业企业的融资需求;强化保荐机构的责任,让市场约束机制发挥更大的作用;加强信息披露与风险提示,提高市场透明度。

(三) 重点完善上市公司信息披露制度和并购重组制度,提高公司质量。进一步完善了上市公司信息披露制度,系统规范了公开发行股票并上市公司的信息披露行为,推动上市公司建立并健全信息披露事务管理制度,明确了上市公司及相关人员和公司股东、其他信息披露义务人的信息披露职责,形成了制度完备、责任到人、保障落实的信息披露责任体系。为了规范上市公司的重组行为,健全并购重组制度,抓紧起草了上市公司重大资产重组规则,创设了以发行股份的方式购买

资产的重组模式。目前,《上市公司重大资产重组管理办法》已经公布,即将于5月18日起施行。

(四) 全面重构期货交易法规体系,保障金融期货平稳推出。借《期货交易管理条例》修订之机,全面评估期货类行政许可的过渡性规定,总结其实施经验,按照《行政许可法》的要求,将其纳入规章的调整范围。制定或者修订了《期货公司管理办法》等5件规章和《证券公司为期货公司提供中间介绍业务试行办法》等3件规范性文件,彻底改变了原期货法规体系以规范性文件为主的格局,整体提升了文件位阶,重新构建了由期货交易场所、期货经营机构、从业人员、业务规则、投资者保护等方面的规则组成的、结构严谨、体系清晰的期货法规体系。为保障金融期货产品的平稳推出,建立了金字塔型的会员分级结算体系,形成了分级结算、多层次控制和化

解风险的机制,提高了期货市场的整体抗风险能力。

(五) 严格规范基金公司销售行为和特定客户资产管理业务,保护投资者权益。大力规范证券经营机构的销售行为。确立了基金销售适用性的核心原则,要求基金销售机构建立基金销售适用性管理制度,做好基金产品的风险评价与基金投资者风险承受能力的调查评价及其匹配工作。要求基金销售机构完善内控制度,建立科学、严密的风险评估体系,对机构内外部风险进行识别、评估和分析,保证销售适用性原则的有效贯彻和投资者资产安全。制定了基金管理公司特定客户资产管理业务规则,为具备较大实力的投资者提供一对一的资产管理服务,并逐步开放一对多的业务模式,提高了投资者需求与资产管理人投资服务之间的契合度,让投资者获得更具个性化的金融服务。

规范创新经营活动,提高风险控制水平,为全面提升证券期货行业的整体竞争力提供法律保障

(一) 鼓励并规范证券期货经营机构的业务创新,产品创新。建立健全的基金公司、证券公司客户资产管理业务规则,拓宽了资产管理业务投资范围,丰富了证券经营机构金融服务的种类,有助于减少证券期货行业低水平的同质化竞争。确立了证券公司为期货公司提供中间介绍业务规则,明确了中间介绍业务的范围,在密切现货市场与期货市场的联系,努力开创证券市场与期货市场共赢局面的基础上,加强

业务、资金等方面的内部控制与风险隔离。

为了拓宽境内资金境外投资的渠道,出台了《合格境内机构投资者境外证券投资试点办法》,明确了从事境外投资业务的合格境内机构投资者及其境外投资顾问的资格,确立了投资运作、信息披露等方面的基本业务规则。目前,已有多家基金管理公司、证券公司成为了合格境内机构投资者。

(二) 提升内控水平,加快证券期

货经营机构的组织创新。建立了证券公司设立子公司的有关规则。发挥子公司的专业化经营优势,有效阻隔不同业务之间的风险,为扩大证券公司经营范围,推动证券公司集团化、专业化进程,奠定了制度基础。修改了外资参股证券公司规则,适度降低了外资准入门槛,扩大了我国资本市场对外开放的范围,明确了外资参股上市证券公司的有关规则,推动了境内上市证券公司的合作与交流。

高度重视证券期货经营机构内

控制制度建设。在期货公司内,设置了专职的首席风险官,尤其对期货公司经营管理行为的合法合规性与风险管理进行监督、检查,建立其向公司董事会和监管机构报告制度。《期货公司首席风险官管理规定(试行)》已于日前发布,标志着期货公司风险控制制度发展到了一个新的阶段。发布基金销售机构内控指引,督促其建立系统、全面的内部控制制度,强化对基金公司治理、内控与人员行为的监督。

顺应股权分置改革后发生转折性变化的市场环境,改革和完善执法体制、机制,为提高依法行政水平提供制度保障

(一) 大力推进市场准入制度改革,探索形成市场准入、日常监管、行政处罚三个环节配合顺畅的监管机制。股权分置改革之后,并购重组制度的资源配置功能进一步显现。市场的发展变化对我会的行政许可工作效率提出了更高的要求。考虑到以并购重组为目的的股票发行与以融资为目的的股票发行,在审核目的、审核内容的侧重点等方面存在较大差异,在发行审核委员会中成立了独立的上市公司并购重组审核委员会,并制定了专门的工作规程。

积极落实法律的有关规定,明确了限制证券买卖等行政强制

措施的实施程序,增加了事中监管的手段;完善了行政处罚听证规则,提高了听证程序的效率。积极探索具有及时矫正功能的非行政处罚性的监管措施,及时防范和控制风险,制止和纠正违法行为,预防系统性风险的发生,兼顾公平与效率。目前,已形成了监管谈话、责令改正、出具警示函等一整套较成熟的监督管理措施体系。

另外,分别配合最高人民法院和最高人民检察院、公安部起草了《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》、《关于经济犯罪案

件追诉标准的补充规定》;联合上述单位起草了《关于查询、冻结、扣划证券和证券交易结算资金有关问题的通知》。目前,以上司法文件均已发布,更加有力地保障了资本市场的秩序和发展。

(二) 发挥证券期货服务机构的积极作用,促进内生型市场约束机制的形成。证券期货服务机构的规范运作水平,直接关系到资本市场的市场化约束机制的发育程度和有效性,证券期货市场的稳定健康发展离不开证券期货服务机构的充分参与。在风险可控的前提下,证监会积极培育以证券期货服务机构为主体的

内生型市场约束力量的形成。及时填补了资信评级业务规则的空白,让资信评级机构运用会计、金融等专业知识与技术手段,对债务人的履约能力与意愿发表客观、明了的专业意见,并持续跟踪与识别风险,缓解投融资双方的信息不对称,降低投融资成本,有力地配合了公司债券等固定收益类投资产品的创新活动。在证券法律业务资格审批取消后,及时做好后续监管和安排工作,规范了从事证券法律业务的律师的执业行为,细化律师核查、验证等业务规程,明确对业务质量的要求,建立了律师执业合规报告制度。

密切围绕资本市场稳定健康发展与依法有效监管两个目标,不断推进资本市场法制创新发展工作

在肯定法制发展创新的同时,也应当冷静地认识到,资本市场处于高速发展、不断创新之中,法制臻于完善的路还很漫长。资本市场的基础性法律制度应当积极应对市场内外部环境的变化,及时跟上市场创新发展进程,不断完善。在2008年,资本市场法制建设有以下几项重点工作:

一是继续完善证券期货基础法律制度。积极推动《证券投资基金法》的修改;认真贯彻《证券公司监督管理条例》和《证券公司风险处置条例》,全面清理、整合有关文件,完善机构监管法规体系;积极配合《上市公司监督管理条例》草案、《上市公司独立董事条例》草案的审查工作;抓紧起草《证券投资者保护基金条例》送审稿等。

二是抓紧完善创业板市场系列规则,积极推动多层次市场体系建设。加紧完善首次公开发行股票并在创业板上市管理办法及其配套规则的制定工作,修订《证券发行上市保荐制度暂行办法》和《中国证券监督管理委员会发行审核委员会办法》,继续深入研究非上市公司公众公司的有关监管问题。

三是不断转变监管工作方式,努力提高监管效能。及时出台《证券期货市场监督管理措施实施办法》,保障监管职能的切实履行,规范日常监管行为;研究制定《证券期货统计管理办法》,建立统计分析工作对监管和决策的支持平台;修订《中国证券监督管理委员会行政复议办法》,落实《行政复议法实施条例》的有关规定,完善行政监督制度。

2007年度中国证监会立法工作成果一览表

(截至2007年12月31日,全年发布规章16件,规范性文件50件)

序号	立法项目名称	完成情况
一、规章		
1	《期货投资者保障基金管理办法》	证监会令38号,2007年4月19日发布。
2	《上市公司信息披露管理办法》	证监会令40号,2007年1月30日发布。
3	《律师事务所从事证券法律业务管理办法》	证监会令41号,2007年3月9日发布。
4	《期货交易管理条例》修订	证监会令42号,2007年4月9日发布。
5	《期货公司管理办法》修订	证监会令43号,2007年4月9日发布。
6	《境外证券交易所驻华代表机构管理办法》	证监会令44号,2007年5月20日发布。
7	《中国证券监督管理委员会限制证券买卖实施办法》	证监会令45号,2007年5月18日发布。
8	《合格境内机构投资者境外证券投资试行办法》	证监会令46号,2007年6月18日发布。
9	《期货经纪公司高级管理人员任职资格管理办法》修订	证监会令47号,2007年7月4日发布。
10	《期货从业人员资格管理办法》修订	证监会令48号,2007年7月4日发布。
11	《公司债券发行试点办法》	证监会令49号,2007年8月14日发布。
12	《证券市场信用评级业务管理暂行办法》	证监会令50号,2007年8月24日发布。
13	《基金管理公司特定客户资产管理业务试点办法》	证监会令51号,2007年11月29日发布。
14	《外资参股证券公司设立规则》修订	证监会令52号,2007年12月28日发布。
15	《金融机构客户身份识别和客户身份资料及交易记录保存管理办法》	人民银行令[2007]第2号,2007年6月21日人民银行、证监会、证监会、保监会发布。
16	《国有股东转让所持上市公司股份管理暂行办法》	国资委令19号,2007年6月30日国资委、证监会发布。
二、规范性文件		
(一) 综合类		
1	《中国证券监督管理委员会行政处罚听证规则》	证监会法律[2007]8号,2007年3月7日发布。
2	《(律师事务所从事证券法律业务管理办法) 第十一条有关规定的适用意见——证券期货法律适用意见第1号》	证监会法律[2007]14号,2007年11月20日发布。
3	《关于做好第四批行政许可事项取消后的后续监管和衔接工作的通知》	证监会法律[2007]144号,2007年12月18日发布。
4	《关于会计师事务所从事证券、期货相关业务有关问题的通知》	财会[2007]6号,2007年4月9日财政部、证监会发布。
(二) 发行类		
5	《关于实施〈公司债券发行试点办法〉有关事项的通知》	证监会法律[2007]112号,2007年8月14日发布。
6	《上市公司非公开发行股票实施细则》	证监会法律[2007]302号,2007年9月17日发布。
7	《〈首次公开发行股票并上市管理办法〉第十二条“实际控制人没有发生变更”的理解和适用——证券期货法律适用意见第1号》	证监会法律[2007]15号,2007年11月25日发布。
8	《关于前次募集资金使用情况报告的规定》	证监会法律[2007]500号,2007年12月26日发布。
(三) 市场类		
9	《关于境外上市公司非境外上市股份集中登记存管有关事宜的通知》	证监国合字[2007]10号,2007年3月28日发布。
10	《关于规范国有股减持行为的通知》	财部[2007]21号,2007年3月12日财政部、人民银行、证监会发布。
(四) 机构类		
11	《证券公司融资融券业务试点管理办法(试行)》	证监会法律[2007]150号,2007年3月28日发布。
12	《关于做好证券公司客户交易结算资金第三方存管有关账户开户工作的通知》	证监会法律[2007]110号,2007年8月7日发布。
13	《关于证券公司2007年年度报告工作的通知》	证监会法律[2007]320号,2007年12月18日发布。
14	《关于授权各派出机构审核证券公司相关人员任职资格的决定》	证监会法律[2007]344号,2007年12月28日发布。
15	《证券公司设立子公司试行规定》	证监会法律[2007]345号,2007年12月28日发布。
(五) 上市公司类		
16	《关于进一步规范上市公司募集资金使用的通知》	证监会法律[2007]25号,2007年2月28日发布。
17	《上市公司董事、监事和高级管理人员所持本公司股份及其变动管理规则》	证监会法律[2007]156号,2007年4月19日发布。
18	《关于在发行审核委员会中设立上市公司并购重组审核委员会的决定》	证监会法律[2007]93号,2007年7月17日发布。
19	《中国证券监督管理委员会上市公司并购重组审核委员会工作规程》	证监会法律[2007]94号,2007年7月17日发布。
20	《关于规范上市公司信息披露及相关各方行为的通知》	证监会法律[2007]128号,2007年8月15日发布。
21	《关于发行境内上市外资股的公司审计有关问题的通知》	证监会计字[2007]30号,2007年9月12日发布。
22	《上市公司国有股东标识管理暂行规定》	国资委令19号,2007年6月30日国资委、证监会发布。
(六) 信息披露规范类		
23	《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第5号——公司债券募集说明书的内容与格式》	证监会法律[2007]98号,2007年6月28日发布。
24	《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第3号——半年度报告的内容与格式》	证监会法律[2007]100号,2007年6月29日发布。
25	《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第23号——公开发行公司债券募集说明书》	证监会法律[2007]224号,2007年8月15日发布。
26	《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第24号——公开发行公司债券募集说明书》	证监会法律[2007]225号,2007年8月15日发布。
27	《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第25号——上市公司非公开发行股票预案和发行情况报告书》	证监会法律[2007]303号,2007年9月17日发布。
28	《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第2号(年度报告的内容与格式)》(2007年修订)	证监会法律[2007]212号,2007年12月17日发布。
29	《公开发行证券的公司信息披露编报规则第9号——净资产收益率和每股收益的计算及披露》	证监会计字[2007]9号,2007年2月2日发布。
30	《公开发行证券的公司信息披露编报规则第15号——财务报告的一般规定》	证监会计字[2007]9号,2007年2月2日发布。
31	《公开发行证券的公司信息披露编报规则第13号——季度报告的内容与格式特别规定》	证监会法律[2007]46号,2007年3月26日发布。
32	《公开发行证券的公司信息披露编报规则第4号——保险合同信息披露特别规定》	证监会法律[2007]139号,2007年8月28日发布。
33	《公开发行证券的公司信息披露编报规则第1号——非经常性损益》	证监会计字[2007]9号,2007年2月2日发布。
34	《公开发行证券的公司信息披露编报规则第7号——新旧会计准则过渡期间比较财务报表数据的编制和列报》	证监会计字[2007]10号,2007年2月15日发布。
(七) 基金类		
35	《基金管理公司提取风险准备有关事项的补充规定》	证监会计字[2007]1号,2007年1月12日发布。
36	《关于完善证券投资基金交易席位制度有关问题的通知》	证监会法律[2007]48号,2007年2月16日发布。
37	《证券投资基金销售业务信息管理平台管理规定》	证监会法律[2007]76号,2007年3月15日发布。
38	《关于基金从业人员证券投资有关事宜的通知》	证监会计字[2007]21号,2007年6月8日发布。
39	《关于基金从业人员证券投资有关事宜的通知》	证监会法律[2007]171号,2007年6月13日发布。
40	《关于实施〈合格境内机构投资者境外证券投资试行办法〉有关问题的通知》	证监会法律[2007]81号,2007年6月18日发布。
41	《证券投资基金销售机构内部控制指导意见》	证监会法律[2007]277号,2007年10月12日发布。
42	《证券投资基金销售适用性指导意见》	证监会法律[2007]278号,2007年10月12日发布。
43	《关于实施〈基金管理公司特定客户资产管理业务试点办法〉有关问题的通知》	证监会法律[2007]326号,2007年11月29日发布。
(八) 期货类		
44	《期货公司风险监管指标管理暂行办法》	证监会法律[2007]55号,2007年4月18日发布。
45	《期货公司金融期货结算业务试行办法》	证监会法律[2007]54号,2007年4月19日发布。
46	《证券公司为期货公司提供中间介绍业务试行办法》	证监会法律[2007]56号,2007年4月20日发布。
47	《关于印发〈期货公司财务监管报备表〉的通知》	证监会计字[2007]17号,2007年6月4日发布。
48	《关于调整期货公司风险监管报表编报工作的通知》	证监会法律[2007]93号,2007年7月19日发布。
49	《中国证券监督管理委员会关于进一步加强期货公司开户环节实名制工作的通知》	证监期货字[2007]257号,2007年11月5日发布。
50	《关于进一步加强期货公司境外分支机构监管工作的通知》	证监期货字[2007]376号,2007年12月26日发布。