

深入学习贯彻党的十九大精神 大力推进新时代资本市场法治建设^{*}

黄 炜^{**}

各位嘉宾,女士们、先生们:

大家上午好!

非常高兴参加第六届“上证法治论坛”。我谨代表中国证监会对本届论坛的召开表示热烈祝贺,利用今天的机会,也对长期以来关心、支持资本市场改革发展和法治建设的各位领导、同志、专家学者表示衷心感谢!

党的十九大确立了习近平新时代中国特色社会主义思想作为我们党的根本指导思想,对新时代全面推进中国特色社会主义事业作出了战略部署,对加快完善社会主义市场经济体制、深化依法治国实践提出了新的工作要求。第五次全国金融工作会议提出了服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三大任务,强调要加强社会信用体系建设,健全符合我国国情的金融法治体系。党的十九大和全国金融工作会议为新时代我国资本市场的改

* 本文系根据黄炜主席助理在2017年12月15日第六届“上证法治论坛”上的讲话整理而成,未经本人审定。

** 中国证监会主席助理。

革发展与法治建设指明了前进方向,明确了工作目标,规划了发展道路。

良法才能促进发展、保障善治。深入学习贯彻落实党的十九大精神和全国金融工作会议精神,大力推进新时代资本市场法治建设,必须坚持以下基本原则:一是始终坚持党的领导。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,在资本市场法治建设中全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略,及时将党中央国务院有关资本市场改革发展的决策部署转变为法律制度与法治实践。二是始终坚持以人民为中心。要深刻理解我国资本市场投资者结构的国情特点,理性面对我国资本市场中小投资者保护的实际问题,正确认识我国资本市场的功能定位和政治属性,将保护投资者尤其是中小投资者的合法权益贯穿到法治建设的始终,彰显我国资本市场法治建设的人民性。三是始终坚持全面服务资本市场改革发展。必须紧紧围绕党的十九大提出的资本市场改革发展各项任务 and 全国金融工作会议的要求,从法治的角度回答如何增强服务实体经济能力,提高直接融资比重,促进多层次资本市场健康发展,坚决守住不发生系统性风险的底线,以及推动形成全面开放新格局、建设具有国际竞争力的资本市场。四是始终坚持法治与德治相结合。法安天下,德润人心。必须大力加强资本市场诚信建设,发挥诚信激励约束机制对市场参与者的引导和规范作用,夯实资本市场持续稳定健康发展的诚信基础。五是始终坚持从我国资本市场实际出发。要坚定“四个自信”,针对不成熟的交易者、不完备的交易制度、不完善的市场体系、不适应的监管制度等我国资本市场发展的薄弱环节,持续健全符合我国国情的资本市场法治,探索形成中国特色的资本市场法律制度,推动形成融资功能完备、基础制度扎实、市场监管有效、投资者合法权益得到充分保护的多层次市场体系。

资本市场法律制度的完善涉及证券法、期货法、公司法、刑法以及相关行政法律等多个部门法律。当前,有关方面正在大力推进包括证券法修订及其他相关法律、行政法规、司法解释和部门规章的起草制定、修改完善等工作,这是新时代资本市场法治建设的基础性、关键性、引领性工作。做好这项工作,需要我们按照党的十九大精神和全国金

融工作会议要求,从资本市场改革发展顶层设计与总体规划的角度,认真研究、深入思考,着重回答好以下几个问题:

1. 如何增强服务实体经济能力。要紧紧围绕供给侧结构性改革和加快建设创新型国家的需要,从证券的法律属性出发,合理拓展“证券”范围,努力为实体经济和创新创业提供丰富的融资产品服务。要继续稳步推进股票发行制度改革,立足于信息披露真实、准确、完整的规制逻辑,提高证券发行制度的市场适应水平,满足不同类型、处于不同发展阶段企业的融资需求。要进一步完善上市公司并购重组制度,立足于控制权转移的监管和披露逻辑,增强并购重组制度的有效性,更好地发挥资本市场的资源配置作用。要从多层次资本市场体系法律本质出发,围绕发行人条件、投资者构成、交易方式等要素差异决定的市场风险特点,合理安排不同层次市场监管制度,形成市场错位发展、有序竞争,为不同层次的企业发展提供差异化的市场交易服务。

2. 如何有效防控金融风险。要增强金融立法的统合性,按照“相同性质行为、相同监管标准”的原则,针对名目不同但功能相同或者相近的证券产品实施统一的监管标准。要进一步完善市场交易制度,在充分尊重市场自治与效率要求的同时,兼顾市场公平,维护市场秩序,完善股份减持、停复牌、程序化交易、融资融券、退市等制度。要抓紧完善市场风险治理机制,健全市场风险监测监控制度,明确应对市场风险的流动性安排,着力构建系统性风险防控机制。

3. 如何迎接科技创新浪潮。以互联网、大数据、人工智能应用为主要特征的金融科技创新正在深刻地影响着资本市场,挑战前所未有的。法律制度要主动跟上科技进步的步伐,积极应对科技发展对市场监管带来的全新挑战,为鼓励并规范科技创新预留制度空间。要厘清通过技术实现的证券交易的金融特性,按照全国金融工作会议提出的所有金融业务都要纳入监管的要求,有针对性地安排监管制度,并为科技金融创新建立必要的容错纠偏机制。要严惩滥用科技之名、行金融违法之实的行为,通过对违法行为特征的清晰勾勒,洞穿不断翻新的违法行为的“科技伪装”,实现对投资者的平等保护,维护市场的公平性,牢牢守住不发生系统性风险的底线。要坚持总体国家安全观,维护资本市场网络技术和信息安全,赋予监管机构与科技创新发展水平相适应的

执法科技手段与执法权限。

4. 如何进一步加强投资者保护。保护投资者是现代证券监管三个核心目标之一,也是证券监管的根本使命。不忘初心,方得始终。要进一步完善投资者权利行使制度,以保障投资者的知情权、参与权、决策权、分红权等权利的行使为目标,完善公司信息披露、股东表决机制等制度。要合理安排公权手段对处于弱势地位的投资者私权的救济,对行政支持下的投资者权利多元化补偿制度作出必要的确认,推动法律制度创新,明确持股行权、先行赔付、强制回购等有效做法的法律地位。要进一步完善投资者权利司法救济制度,建立以代表人诉讼为基础的“示范判决机制”,探索有中国特色的证券诉讼模式。要明确以了解你的客户、了解你的产品、适当性匹配、风险揭示为要素的投资者适当性制度,推动完善证券期货经纪业务规则,重塑行业生态。

5. 如何进一步强化违法责任追究。整治金融乱象,必须重典治乱。要进一步完善证券期货犯罪的刑事立法,从增强刑事法律规范适应性入手,丰富证券期货犯罪种类,明确犯罪行为构成要件,提高刑罚特别是自由刑的幅度,增强执法威慑。要进一步强化证券违法行政法律责任,以限制业务活动、剥夺违法收益为主要目的,综合运用财产罚、名誉罚、资格罚等手段,增强其惩戒性。要完善证券民事侵权赔偿的法律责任制度,明确赔偿的条件与标准,进一步提升违法经济成本。

6. 如何进一步健全资本市场监管体制机制。要有效应对对证券市场监管的复杂性、隐蔽性、专业性和对抗性挑战,着力解决执法职能定位、职权配置和执法资源保障问题,解决证券执法手段不足的瓶颈制约。要进一步明确交易所作为市场监管第一道防线的法定地位,赋予其对会员、上市公司、投资者等市场参与主体和市场交易活动进行全面一线监管所必备的权限与手段。要积极探索与资本市场集中统一监管相适应的司法专门化安排,立足于司法审判专业性、裁判标准统一性要求,进一步健全涉及证券案件的民事、刑事、行政诉讼的专门管辖制度。

7. 如何有序扩大资本市场对外开放。要为境内市场参与国际竞争提供法律制度空间,在治理等效、监管等效、同等保护的基础上,有序实现不同法域市场主体在境内发行证券或者上市交易。要系统总结“沪港通”“深港通”交易实践经验,为进一步拓展境内外市场互联互通广

度和深度提供法律制度支持。要完善跨境监管协作制度,健全投资者权益保护的监管制度安排,构建相互尊重、平等协商的监管执法合作关系。

改革开放以来,资本市场的法治实践始终推动着我国法治的进步与发展。公司治理、信息披露、中央对手方交易、市场禁入、行政和解、风险处置、查审分离、背信行为制裁、证券案件专门管辖、内幕交易证明规则等,这些法律制度机制创新,在有效解决资本市场实践问题的同时,客观上促进了国家民商事、行政、刑事法律制度的不断完善。让我们感到振奋的是,我国资本市场的制度创新,包括证券直接持有制度等安排,因为其在监管有效性方面发挥的积极作用,已经引起国际资本市场广泛关注,成为资本市场法律制度的中国方案、中国经验。我们完全有理由相信,只要我们始终坚定“四个自信”,坚持从中国资本市场实际出发,充分学习借鉴境外成熟市场的法治经验与做法,不断完善中国资本市场的法律制度,一定会走出一条成功的中国特色社会主义资本市场法治道路。

各位专家、学者,各位来宾!实现我国资本市场的持续稳定健康繁荣发展,是党和国家的殷切期望,是证券监管机构的光荣使命,是亿万投资者的共同心愿。资本市场的持续稳定健康繁荣发展,最终需要靠法治来保障。习近平总书记在党的十九大报告中强调指出,“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,必须坚持厉行法治,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”。中国证监会将坚决贯彻落实党的十九大精神,毫不动摇坚持资本市场法治化道路,与市场和社会各个方面共同努力,为推进新时代资本市场法治建设作出我们应有的努力。也希望在座各位继续关心和支持新时代资本市场法治建设,贡献宝贵的理论和实践智慧。

谢谢大家!

(编辑:丛怀挺、姜沅伯)