

深化认识市场基础功能 推进证券市场公正执法和科学立法*

郭 锋**

首先我代表中国证券法学研究会祝贺第五届“上证法治论坛”今天在这儿隆重召开,也感谢在座各位对中国证券法学研究会长期的支持,我谈四点体会。

一、需要进一步深化认识资本市场的基础功能

一是证券市场在多大程度上起到了优化资源配置,扮演国民经济的晴雨表的功能?证券市场经过二十多年的发展,成功实现了为各种所有制企业提供一个平等的上市机会。以前,我们都说证券市场主要为国企扶贫解困服务,但这现在已经成为历史。然而,我们要看到,依法治市或者说证券市场的基础功能究竟有没有达到我们预期的目标,仍然要继续思考。依法治市如何为助推产业结构调整

* 本文系根据郭锋教授在2014年12月27日第五届“上证法治论坛”上的讲话整理而成,未经本人审定。

** 中国证券法学研究会会长、最高人民法院研究室副主任。

以及推进我们国民经济的健康发展发挥重要作用?二是要思考在创新性国家建设过程中,资本市场在为企业创新孵化做贡献方面发挥了多大的作用。比如,通过多层次资本市场孵化出了多少具有国际影响或者国内影响的一流企业?三是我们有没有实现投资居民的稳步增长?四是有没有把一个投资性的市场变成一个真正符合价值投资的市场?这些都需要回到资本市场的基础功能,都需要重新认识。

二、需要创造更加公平的市场环境与秩序

企业进入证券市场发行证券,需要公平的机制;投资者(包括个人投资者和机构投资者)进入交易市场,也需要公平的交易制度,这是证券市场的公平原则的体现。当前对市场公平的最大破坏,一是证券欺诈行为时有发生;二是利用股市投机。据统计,截至2013年年底,全国因证券期货违法行为被行政处罚的有304人,因证券期货犯罪被判处有期徒刑5年以上刑罚的有48人。但中国市场这么大,最后重刑48人,这是否符合现状,需要思考。自2011年起,证券期货犯罪呈上升趋势,2012年是26件,2013年是27件。此类案件的特点是利用信息、资金等优势实施犯罪,大多集中在沿海地区。个人觉得,在资本市场上“坚持老虎苍蝇一起打”,证监会的执法权限有限,需要公检法及社会各界共同努力。同时,要坚持以信息披露制度为核心,特别要强制要求披露进入创业板、新三板企业的实际控制人、家族关系、亲属关系等信息。

三、要坚持执法的公正性和透明度

资本市场需要进行严格公正的执法,重点从以下几个方面开展:一是要增强监管执法适应法律的统一性。我们强调法律的统一性,这就意味着部门规章以及交易所、行业协会等自律管理规则都只能在符合法律规定的基础上进行细化,不能取代、架空法律。在最高法院第40号指导案例中,行政机关作出具体行为时,未引用具体法律条款,在

诉讼中不能证明该具体行政行为符合法律的具体规律的,则应当视为其具体行政行为没有法律依据,适用法律错误。二是要提高监管执法的公正性,关键执法要独立。证监会作为监管部门,执法过程中是不是也面临着一个像司法机关一样排除干扰的问题,是不是也要建立干预执法办案的登记通报责任追究制度?三是要强化监管的透明度,不允许执法中搞暗箱操作,需要接受社会公众和相关部门的监督。四是要提高监管执法的权威性,我们应该鼓励监管部门和公检法机关建立联动,实现法律允许范围内的信息资源共享。最近,最高法院和证监会已经建立了诚信信息联动查询机制,对投资者保护和市场环境净化是非常有好处的。在此基础上,需要进一步对证券市场违法违规行为形成高压打击态势,从而有效遏制证券市场违法违规行为的发生。

四、《证券法》修改应遵循科学立法原则

经过证监会长达两年的长期准备,《证券法》列入了全国人大的立法计划,应该说面临着前所未有的机遇和挑战。四中全会提出要科学立法,制定了全面依法治国的目标,为我们提供了一个非常好的政治环境。国务院也在积极推动简政放权,让市场在资源配置中起决定性作用。证监会表现出敢于担当的改革气魄,取消保荐人行政审批,这说明证监会摆脱了部门利益,以保护投资者为工作的重中之重。互联网金融、未来的信息披露改革都为证券市场创新提供了很好的一个技术手段和发展平台,也为监管提供了更加有效的措施。因此,在这一背景下,我们有义务、有责任协助全国人大把《证券法》修改好,从而为推动资本市场改革奠定良好的基础。

以上是我个人的观点,不对的地方请大家指正,谢谢。