



主持人杨萌:近年来,我国资本市场对于投资者保护的力度正在不断加大,不论从压实中介机构责任,严打违法行为,还是建立起来的集体诉讼制度,都是对投资者权益保护的不断扩大。今日本报从上述三方面予以聚焦,以飨读者。

# 年内69张罚单罚没逾13亿元 证监会对违法违规高压态势不变

■本报记者 吴晓璐

5月13日,广东证监局披露牛散江丽芬操纵市场的行政处罚决定,江丽芬控制的10个证券账户,利用资金优势,大量申报买入,通过盘中多次大额封涨停,拉抬后封涨停、虚假申报等方式,操纵8只股票,广东证监局没收江丽芬违法所得709.2万元,并处以1511.86万元罚款,合计罚没2221.06万元。

今年以来,证监会持续加大对违法违规行为的处罚力度。《证券日报》记者据证监会官网不完全统计,截至5月14日记者截稿,今年以来,证监会和地方证监局已经发布69张行政处罚决定书,合计罚没金额13.87亿元。其中,内幕交易和信披违法案件数量合计占比超七成。

市场人士认为,从今年的处罚情况来看,证监会依旧对违法违规行为保持高压态势,依法从严从重查处恶性违法行为。资本市场立体化追责体系逐渐发挥效力,将有效震慑违法违规行为,促进资本市场形成守法敬法的法治文化和风清气正的良好市场生态。

## 2张罚单罚没金额过亿元 处罚力度显著增大

从处罚类型来看,上述69张行政处罚决定书中,涉及信披违法的

有25张,涉及内幕交易的有24张,占比分别为36.23%、34.78%,两者合计占比超过七成。另外,涉及操纵市场的有4张。

与此同时,今年以来,截至记者发稿,证监会和地方证监局还开出了12张市场禁入决定书,共28人被采取市场禁入措施,其中8人被采取终身市场禁入措施,其余则被采取3年至10年证券市场禁入措施。

南开大学金融发展研究院院长田利辉对《证券日报》记者表示,在资本市场中,公开是公平和公正的基础,多数违法违规行为源于信息的不当优势。超七成罚单来自内幕交易和信披违法,是监管部门维护资本市场“三公”原则的体现,也证明了我国证券稽查的公正性。

值得注意的是,近年来,证券从业人员违法买卖股票也成为监管处罚的重点。在上述69张罚单中,涉及证券从业人员违法买卖股票的有8张,占比为11.59%,数量仅次于信披违法和内幕交易。其中,包括一起证券从业人员“老鼠仓”案件。

“这是利用人工智能、大数据等前沿技术进行科技监管和执法的手段。”田利辉表示,通过新的稽查手段,证券从业人员的“老鼠仓”问题难以隐形,证监会对于证券从业人员的违法违规问题“有一罚一”,公正执法。

从处罚金额来看,上述69张罚

单中,有8张罚单罚没金额超过千万元,其中2张罚没金额过亿元。具体看,今年1月份,因利用他人账户从事证券交易,九鼎控股和吴刚被证监会罚没6亿元;今年4月份,因连续十年财务造假,在非公开发行中欺诈发行,乐视网和贾跃亭等被证监会处罚4.84亿元。

“从整体来看,今年证监会的行政处罚力度显著增大,对于违法违规者起到了一定震慑作用。”田利辉表示,今年证监会稽查更加强调全方位,争取不留死角,对中介机构及其从业人员违法违规行为增大了查处和惩戒力度。今年证监会强调保持“零容忍”态势,继续严监管,对于违法违规行为持续保持高压态势,期望取得不敢违规、风清气正的新常态。

## 立体化追责体系 提升威慑力

随着新证券法和刑法修正案(十一)的实施,资本市场违法违规成本显著提升,行政执法、民事追偿和刑事惩戒的立体化追责体系不断完善。证监会网站数据显示,2020年,证监会向公安机关移送及通报案件线索116件,同比增长一倍,打击力度持续强化。

证监会稽查局副局长陈捷日前表示,证监会将坚决贯彻中央《关于



依法严厉打击证券违法活动的若干意见》,按照“零容忍”工作要求,以落实新证券法、刑法修正案(十一)为契机,加强执法司法协同,坚持“一案双查”,重拳打击财务造假、欺诈发行等恶性违法行为,坚决追究相关机构和人员的法律责任,不断健全行政执法、民事追偿和刑事惩戒的立体化追责体系,有效维护市场“三公”秩序。

田利辉表示,当前,我国普通代表人和特别代表人诉讼制度正在付诸实践,投资者权益保护获得了必要的法律武器。经过修改,刑法大幅提高了资本市场违法违规行为的

成本,能够有效震慑违法违规行为。我国资本市场“行民刑”相互衔接的立体化追责体系进一步完善,守法敬法的法治文化正在形成,资本市场生态日趋良好。

万博新经济研究院高级研究员李明昊在接受《证券日报》记者采访时表示,推动构建完善资本市场立体化的追责体系,提升违法违规成本,加大打击力度,能够从供给侧提升上市公司质量,保护投资者合法权益。与此同时,随着资本市场良好生态的形成,可以增加投资者信心,吸引投资者以更理性的心态进行长期投资。

# 压实“看门人”责任 年内282家中中介机构被证监系统“点名”374次

■本报记者 孟珂

各类中介机构是资本市场投融资活动的重要参与主体,通过独立、专业与审慎的工作,为资本市场提供承销、尽职调查、审计、法律、信用评级等专业服务,只有压实、从严中介机构“看门人”的责任,才能更好地保护投资者利益。

“从目前情况看,不少中介机构尚未真正具备与注册制相匹配的理念、组织和能力,还在‘穿新鞋走老路’。”证监会主席易会满3月20日在中国发展高层论坛圆桌会上强调,要进一步强化中介把关责任,督促其提升履职尽责能力。

据证监会披露的2020年中介机构违法违规案件显示,2020年全年新增中介机构违法立案案件15起,其中涉及审计机构9家,证券公司2家,评估公司1家。从业务种类看,年报审计、资产收购、重大资产重组等环节均有涉案,有的会计所在年报审计中未取得充分审计证据,审计程序执行不到位,出具存在虚假记载和重大遗漏的审计报告;有的评估公司虚增收购标的评估值;有的保荐人未尽到必要的持续督导责任。此外,个别会计所在多个审计项目中屡次涉案,内控管理缺失。

粤开证券研究院负责人康崇利在接受《证券日报》记者采访时表示,在注册制改革过程中,对中介机构的要求提升,一方面要提升专业和履职能力,另一方面要勤勉审慎,提高信息透明度,提升信息披露质量,防范欺诈发行、财务造假等行为。同时,还要持续督导,承担连带责任,如未尽责,则依照相关法律法规,接受相应处罚。

结合合同花顺iFinD数据,今年以来,截至5月14日16时,共有282家中中介机构(含券商、会计师事务所、资产评估机构和律师事务所)被证监会或地方证监局处罚374次。其中,有43次是行政处罚,318次为行政监管

措施(包括监管谈话、警告,责令改正、限制业务活动等),13次为非行政处罚(包括重点关注、出具监管关注函、出具警示函,记入诚信档案等)。

“近年来,随着资本市场深化改革不断推进,对中介机构是一个考验。为此,监管部门多措并举构建权责匹配的资本市场中介体系。”川财证券首席经济学家、研究所所长陈雳对《证券日报》记者表示,譬如,2020年3月份实施的新证券法中明确要求保荐人、承销的证券公司及其直接责任人员未履行职务时,对受害投资者所应承担的过错推定、连带赔偿责任。此外,还推动刑法

修正案(十一)出台,对欺诈发行、信息披露造假、中介机构提供虚假证明文件等行为,提高了处罚力度。

谈及中介机构在投资者保护环节还有哪些地方需要进一步加强时,陈雳认为,中介机构要履行投资者适当性管理的职责,对不同风险偏好的投资者合理分类。同时,要加强投资者教育,积极主动为投资者普及金融知识,对所存在的风险予以告诫和提示。此外,中介机构要履行对客户诚信的义务,对客户做到不欺瞒、不利用,对投资者诉求妥善处理。

谈及中介机构在投资者保护环节还有哪些地方需要进一步加强时,陈雳认为,中介机构要履行投资者适当性管理的职责,对不同风险偏好的投资者合理分类。同时,要加强投资者教育,积极主动为投资者普及金融知识,对所存在的风险予以告诫和提示。此外,中介机构要履行对客户诚信的义务,对客户做到不欺瞒、不利用,对投资者诉求妥善处理。

国浩律师(上海)事务所律师朱奕奕在接受《证券日报》记者采访时表示,未来,随着证券纠纷代表人诉讼制度的实施,无疑将在诉讼成本、举证责任等诸多方面减轻投资者负担,有利于投资者维权。而其中的特别代表人诉讼,由于投资者保护机构是作为代表人进行起诉,此举也将有利于发挥投资者保护机构的专业能力和独特作用,为投资者进一步撑起保护伞。

# 特别代表人诉讼制度大幅提高违法违规成本

■本报记者 杜雨萌

近年来,随着资本市场改革的持续深化,“强化投资者保护”被摆在了更加重要的位置上,特别是今年发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称“十四五”纲要),更是明确提出“完善投资者保护制度”。

证监会原主席肖钢此前公开表示,在持续优化的投资者保护机制方面,监管层已经出台了一系列法律法规和政策举措,如先行赔付、责

令回购等,均被实践证明是很有效的制度。

而当下,随着投资者保护工作进入新阶段,业界对集体诉讼机制的落地呼声不断。4月16日,伴随着中小投资者服务中心接受50名以上投资者委托,对康美药业启动特别代表人诉讼,不仅标志着我国首单证券纠纷特别代表人诉讼的落地,同时,也有望成为我国资本市场发展历史上一个标志性事件。

京师律师事务所高级合伙人王营在接受《证券日报》记者采访时表

示,首例证券纠纷特别代表人诉讼案件的启动,意味着我国投资者保护制度迈入国际接轨。

结合近年来证监会通报的有关情况来看,财务造假和虚假陈述等违法违规现象时有发生。以财务造假为例,证监会披露的数据显示,2020年,证监会依法从严从重查处上市公司财务造假等违法行为59起,占办理信息披露类案件的23%,向公安机关移送相关涉嫌犯罪案件21起。

证监会相关负责人表示,欺詐

发行、财务造假等资本市场“毒瘤”,不仅严重损害广大投资者的合法权益,造成恶劣的社会影响,而且严重影响市场秩序和金融安全,甚至可能诱发社会不稳定因素。开展“默示加入、明示退出”的证券纠纷特别代表人诉讼,不仅能够大幅提高违法违规成本,有效遏制和减少资本市场违法犯罪行为的发生,还有利于弥补证券民事赔偿救济之力的基础制度短板,与行政、刑事责任追究机制形成立体化的制度合力,共同为全面深化资本市场

改革特别是注册制改革提供强有力的司法保障。

国浩律师(上海)事务所律师朱奕奕在接受《证券日报》记者采访时表示,未来,随着证券纠纷代表人诉讼制度的实施,无疑将在诉讼成本、举证责任等诸多方面减轻投资者负担,有利于投资者维权。而其中的特别代表人诉讼,由于投资者保护机构是作为代表人进行起诉,此举也将有利于发挥投资者保护机构的专业能力和独特作用,为投资者进一步撑起保护伞。

北京利物投资管理有限公司创始合伙人常春林向《证券日报》记者表示,作为新三板市场改革的一项重大举措,未来,精选层再融资制度的落地将对满足精选层企业融资需求,更好服务实体经济高质量发展具有重要意义。一方面,将有效发挥精选层在新三板市场引领示范作用,引导社会资本向中小企业聚集,切实解决中小企业融资难的问题;另一方面,将增强新三板精选层的吸引力,提高新三板市场流动性,推动我国资本市场健康稳定发展。

“《监管指引》公开征求意见,彰显国家对于支持新三板、支持中小企业融资的积极态度。”张可亮说,建议更多企业积极挂牌、升层,利用资本市场发展壮大。

新三板子沐工作室创始人刘子沐对《证券日报》记者表示,未来,精选层再融资的落地将对资本市场有三大方面的影响,一是关系到现有精选层挂牌企业转板上市的战略决策;二是关系到未来转板A股的企业是否重新考虑回到精选层;三是关系到精选层挂牌企业估值。

常春林认为,新三板市场定位于服务中小企业与民营经济,其本身资金实力不强,对资金利用效率要求更高。因此,建议未来再融资制度在落地方面,要尽可能缩短企业再融资时间,简化再融资流程,提高审核效率,保证资金及时到位。

此外,《证券日报》记者获悉,后续全国股转公司将出台配套业务规则。

# 首批9单基础设施公募REITs项目 获沪深交易所审核通过

■本报记者 昌校宇 徐一鸣

5月14日,首批9单基础设施公募REITs项目获沪深交易所审核通过。其中,上交所5单,深交所4单。这标志着,沪深交易所基础设施公募REITs试点又向前迈进了重要一步。

上交所官网显示,本次获批的5单项目分别为华安张江光大园封闭式基础设施证券投资基金、浙商证券沪杭甬杭徽高速封闭式基础设施证券投资基金、富国首创水务封闭式基础设施证券投资基金、东吴苏州工业园区产业园封闭式基础设施证券投资基金和中金普洛斯仓储物流封闭式基础设施证券投资基金。5单项目底层资产涵盖收费公路、污水处理、产业园和仓储物流四大类主流基础设施项目类型,分布北京、上海、江苏及浙江等重点区域,原始权益人涵盖国企和外资企业。

深交所公募REITs信息平台显示,深市首批4单基础设施REITs项目——中航首钢生物质封闭式基础设施证券投资基金、博时招商蛇口产业园封闭式基础设施证券投资基金、平安广州交投广河高速公路封闭式基础设施证券投资基金与红土创新盐田港仓储物流封闭式基础设施证券投资基金已获审议通过。4单项目此前分别于4月23日、5月6日获深交所受理,基础设施项目分布在北京、广州及深圳,包括垃圾处理及生物质发电、产业园区、收费公路和仓储物流四大类主流资产类型。

业界普遍认为,推动基础设施公募REITs试点落地,对有效盘活存量资产、拓展权益融资渠道、优化资源配置具有重要意义,有助于增强资本市场服务实体经济的质效。

沪深交易所表示,下一步将在证监会的指导和部署下,在相关基础设施公募REITs项目取得证监会基金注册批复后,按照公开发行证券的相关流程和要求,推动市场持续做好首批基础设施公募REITs的询价、发售、上市交易等工作,尽快形成市场规模和市场合力,打造首批试点良好的示范效应。

# 证监会起草新三板《监管指引》 规范精选层公司再融资行为

■本报记者 昌校宇

为贯彻落实党中央国务院关于深化新三板改革的决策部署,完善市场基础制度建设,规范精选层公司再融资行为,支持精选层公司发展壮大,保护投资者合法权益,证监会起草了《非上市公司监管指引第X号——精选层挂牌公司股票发行特别规定(试行)》(以下简称《监管指引》),于5月14日向社会各界征求意见。

遵循《证券法》的精神,按照“建制度、不干预、零容忍”的方针,借鉴上市公司再融资监管经验和成熟做法,突出精选层特色,强化风险控制和投资者合法权益保护,在现行《非上市公司监督管理办法》制度框架内,《监管指引》重点对精选层再融资的规则适用、发行方式、发行条件及要求、审议决策程序、审核机制以及定价与认购安排作出规定,构建完善契合中小企业特点的精选层持续融资机制安排。

“再融资制度是资本市场的一项基础制度,在提高直接融资比重、服务实体经济高质量发展等方面发挥着重要作用。新三板精选层自2020年7月底开板以来,至今已9个月有余,完善出台精选层再融资制度可谓恰逢其时。”银泰证券股转业务部总经理张可亮在接受《证券日报》记者采访时表示,《监管指引》两大新意,一是延续了精选层特有的“小额、快速、灵活、多元”的融资理念,发行机制灵活,向特定对象发行不强制保荐承销,同时引入了授权发行、自办发行等机制,降低中小企业融资成本。二是因精选层企业经公开发行后,股权结构、股东人数等方面已发生较大变化,具有上市公司“特质”,所以此次也借鉴了上市公司再融资制度安排,在定价方面遵循“随行就市”原则,建立了新股发行价格与二级市场交易价格挂钩机制。

北京利物投资管理有限公司创始合伙人常春林向《证券日报》记者表示,作为新三板市场改革的一项重大举措,未来,精选层再融资制度的落地将对满足精选层企业融资需求,更好服务实体经济高质量发展具有重要意义。一方面,将有效发挥精选层在新三板市场引领示范作用,引导社会资本向中小企业聚集,切实解决中小企业融资难的问题;另一方面,将增强新三板精选层的吸引力,提高新三板市场流动性,推动我国资本市场健康稳定发展。

“《监管指引》公开征求意见,彰显国家对于支持新三板、支持中小企业融资的积极态度。”张可亮说,建议更多企业积极挂牌、升层,利用资本市场发展壮大。

新三板子沐工作室创始人刘子沐对《证券日报》记者表示,未来,精选层再融资的落地将对资本市场有三大方面的影响,一是关系到现有精选层挂牌企业转板上市的战略决策;二是关系到未来转板A股的企业是否重新考虑回到精选层;三是关系到精选层挂牌企业估值。

常春林认为,新三板市场定位于服务中小企业与民营经济,其本身资金实力不强,对资金利用效率要求更高。因此,建议未来再融资制度在落地方面,要尽可能缩短企业再融资时间,简化再融资流程,提高审核效率,保证资金及时到位。

此外,《证券日报》记者获悉,后续全国股转公司将出台配套业务规则。

# 银保监会去年以来“曝光”66名重大违法违规股东 “编制或提供虚假材料”等成违法违规高发区

■本报记者 刘琪

近年来,银保监会不断加强银行保险机构股东股权监管,持续、系统地完善我国银行业保险业公司治理。5月14日,银保监会发布消息称,2020年首次开展覆盖全部商业银行和保险公司的公司治理监管评估,深入开展银行保险机构股权和关联交易专项整治工作,严厉整治资本不实、股权代持、股东直接干预公司经营和通过不当关联交易进行利益输送等违法违规行为,并分两批次向社会公开了银行保险机构重大违法违规股东,起到了严肃市场纪律、强化市场监管的良好效果。

为进一步强化警示教育,做好重大违法违规股东公开常态化工作,5

月14日,银保监会公布第三批共19名重大违法违规股东,包括中新通用投资控股集团有限公司、江苏省装饰工程集团有限公司等。据《证券日报》记者统计,加上前两批公布的重大违法违规股东,银保监会已“点名”了66家公司及个人。

银保监会指出,本次公开坚持依法合规的原则,结合近期执法情况,对违法违规情节严重且社会影响恶劣的股东,坚决予以公开。本次公布股东的违法违规行为主要包括:一是人股资金来源不符合监管规定;二是存在涉黑涉恶等违法犯罪行为;三是编制提供虚假材料;四是股东及关联方违规占用信托公司固有资金或信托资金;五是拒不按照监管意见进行整改,不配合监

管部门开展风险处置;六是违规将所持股权进行质押融资。

《证券日报》记者查询银保监会前两批公布的重大违法违规股东信息显示,去年7月4日,银保监会首次公开银行保险机构重大违法违规股东名单,共涉及38家公司。所公布股东的违法违规行为主要包括:一是违规开展关联交易或谋取不当利益;二是编制或者提供虚假材料;三是关联股东持股超一定比例未经行政许可;四是人股资金来源不符合监管规定;五是单一股东持股超过监管比例限制;六是实际控制人存在涉黑涉恶等违法犯罪行为。

去年12月11日,银保监会公开第二批重大违法违规股东名单,共涉及9家公司。本次公布股东的违法

违规行为主要包括:一是人股资金来源不符合监管规定;二是编制提供虚假材料;三是关联持股超过监管比例限制;四是违规开展关联交易或谋取不当利益;五是股东或实际控制人存在涉黑涉恶等违法犯罪行为;六是以不正当手段获得行政许可。

从这三批公布的主要违法违规行为来看,“人股资金来源不符合监管规定”“编制或者提供虚假材料”“存在涉黑涉恶等违法犯罪行为”为多发违法违规行为,三批公布信息中均有涉及。

上海申浩律师事务所合伙人白树海在接受《证券日报》记者采访时认为,银保监会公开违法违规股东名单,正是金融监管机构落实监管责任的体现,表明监管机构对打击、整治银

行业、保险业乱象的决心。公开名单释放了严监管信号,在一定程度上会使银行与保险类金融机构更加重视审慎义务。该类举措增大了银行、保险机构股东的违法成本,对一些试图利用股东特殊地位谋取不正当利益的不法分子,起到警示作用。

银保监会表示,下一步将着力加强股东行为监管与违规关联交易整治,坚持将打击违法违规行为作为监管工作重点,持续清理违法违规机构,落实股东承诺制,推动股东依法履行义务,规范行使权利。同时,不断创新发展监管方法,加强公司治理、股东股权、关联交易等监管信息系统建设,提升监管信息化水平和银行保险机构公司治理有效性。