

# 国务院印发《2030年前碳达峰行动方案》

新华社北京10月26日电 近日，国务院印发《2030年前碳达峰行动方案》(以下简称《方案》)。《方案》围绕贯彻落实党中央、国务院关于碳达峰碳中和的重大战略决策，按照《中共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》工作要求，聚焦2030年前碳达峰目标，对推进碳达峰工作作出总体部署。

《方案》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、

五中全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚持系统观念，处理好发展和减排、整体和局部、短期和中长期的关系，统筹稳增长和调结构，把碳达峰、碳中和纳入经济社会发展全局，有力有序有效做好碳达峰工作，加快实现生产生活方式绿色变革，推动经济社会发展建立在资源高效利用和绿色低碳发展的基础之上，确保如期实现2030年前碳达峰目标。

《方案》强调，要坚持“总体部署、

分类施策，系统推进、重点突破，双轮驱动、两手发力，稳妥有序、安全降碳”的工作原则，强化顶层设计和各方统筹，加强政策的系统性、协同性，更好发挥政府作用，充分发挥市场机制作用，坚持先立后破，以保障国家能源安全和发展为底线，推动能源绿色低碳转型平稳过渡，稳妥有序、循序渐进推进碳达峰行动，确保安全降碳。《方案》提出了非化石能源消费比重、能源利用效率提升、二氧化碳排放强度降低等主要目标。

《方案》要求，将碳达峰贯穿于经

济社会发展全过程和各方面，重点实施能源绿色低碳转型行动、节能降碳增效行动、工业领域碳达峰行动、城乡建设碳达峰行动、交通运输绿色低碳行动、循环经济助力降碳行动、绿色低碳科技创新行动、碳汇能力巩固提升行动、绿色低碳全民行动、各地区梯次有序碳达峰行动等“碳达峰十大行动”，并就开展国际合作和加强政策保障作出相应部署。

《方案》要求，要强化统筹协调，加强党中央对碳达峰、碳中和工作的集中统一领导，碳达峰碳中和工

作领导小组对碳达峰相关工作进行整体部署和系统推进，领导小组办公室要加强统筹协调，督促将各项任务目标落到实处；要强化责任落实，着力抓好各项任务落实，确保政策到位、措施到位、成效到位；要严格落实考核，逐步建立系统完善的碳达峰碳中和综合评价考核制度，加强监督考核结果应用，对碳达峰工作成效突出的地区、单位和个人按规定给予表彰奖励，对未完成目标任务的地方、部门依法依规实行通报批评和约谈问责。

## 交易所债市开放加速 今年已发行13只熊猫债

■本报记者 包兴安

“证监会正积极推动境外机构投资者参与交易所债券市场制度落地，制定交易所市场熊猫债管理办法，进一步便利境外机构来华发行熊猫债。”10月25日，证监会副主席方星海在2021年上交所国际投资者大会上，透露了证监会在加快发展交易所债市方面的最新动向。

Wind资讯数据显示，截至10月26日，年内共发行54只熊猫债，发行规模合计836.66亿元。其中交易所债市发行13只熊猫债，发行规模合计153亿元。而去年同期交易所债市发行4只熊猫债，发行规模合计41亿元。

“发行熊猫债已成为很多境外机构和人民币投资中国的重要融资渠道。”巨丰投研投资顾问总监郭一鸣对《证券日报》记者表示，近年来随着熊猫债制度规则逐步完善，发行人类型日益丰富，市场规模不断扩大。对于境外机构投资者而言，其参与国内交易所债市有助于提高中国债券市场吸引力，对于进一步推动人民币国际化具有重要意义。

近年来，我国交易所债券市场功能稳步发挥，成为企业发债融资的重要场所，服务实体经济能力逐步加强。证监会近日披露的数据显示，近五年交易所债券市场合计发行约34万亿元，其中非金融公司债券13.3万亿元，占公司债券总量的72%；净融资8.8万亿元，占同期社会融资规模增量的5%。

中国国际经济交流中心经济研究部副部长刘向东对《证券日报》记者表示，我国推进债券市场互联互通，加大债券市场对外开放，将为投资者用好两个市场、配置境内外资源提供更为便利化的渠道和条件，以实现资本在境内外有序流动和优化配置，从而提升我国债券市场的吸引力和影响力。

去年以来，监管部门已出台了一系列措施推动交易所债市开放，拓宽境外机构投资者进入交易所债券市场的渠道。

“对国内交易所债券市场来说，‘对外开放’将会吸引更多的境外投资者参与进来，有利于市场规模做大做强，提升我国债券市场的国际影响力。”刘向东说。

为便利境外机构投资者配置人民币债券资产，去年中国人民银行、证监会、国家外汇管理局就《境外机构投资者投资中国债券市场有关事宜的公告(征求意见稿)》公开征求意见时提出，通过直接进入渠道及债券通渠道进入银行间债券市场的境外机构无需重复申请，可直接或通过互联互通机制投资交易所债券市场。

谈及未来如何进一步推进境外机构投资者参与，刘向东建议，进一步降低熊猫债发行门槛，包括适当降低发债的实缴资本要求或净资产要求，支持境外投资者参与境内债券市场利率互换、远期等衍生品市场，引入标普、惠誉等境外评级机构。

(上接A1版)例如，“沪惠保”生效之后的前两个月就赔付了1.28亿元，达到保费收入的15%，在后期赔付率比例不变的情况下，初步测算其满期赔付率将到90%，加上运营服务以及推广费用等，业界对其运营亏损及其可持续性有较大担忧。与此相反，部分地方的惠民保则出现了“赔不出去”的情况。以“西湖益联保”为例，9月1日，该项目发布优化理赔公告，新增保险责任，包括住院期间合理治疗所需的自费诊疗项目及医用材料费用，“西湖益联保”共保体还对符合条件的医疗费用进行追偿报销。“一般情况下，医疗险产品会根据情况在一个保障期间结束后调整方案，‘西湖益联保’在保障期间就放宽理赔条件，说明其此前的赔付率并不高，调整后之后的‘惠民’特征更为明显。”龙格表示，由于多数惠民保产品限制的责任范围并设置了较高的免赔额，因此，除了个别项目在存在定价不足的风险，行业整体“赔穿”的风险并不高。

整体来看，目前各地惠民保的赔付率差距存在较大悬殊。对此，普华永道中国金融行业管理咨询合伙人周瑾对《证券日报》记者表示，惠民保总体来说还处于探索和试错阶段，不同地区的人群特性、保障范围、免赔标准和定价策略点差异，导致各地实际赔付率各不相同。从持续经营的角度看，保险公司在次年考虑调整相应的保险条款、参保条件以及产品定价，以达成多方对于惠民保的预期和要求。当某些地区实际赔付超出预期并可能产生承保亏损时，保险公司必须考虑降低赔付责任或提高赔付定价，具体选择哪种策略，取决于当地客户对于保障范围的预期和对产品价格的敏感性。反之，如果赔付率过低，惠民保则需要降低保费或者提升保障，更好体现“惠民”特征。

业内人士表示，在政府主导或指导的背景下，惠民保项目运行后期的结果会逐渐向“保本微利”目标靠拢。例如，浙江医保局和浙江银保监局要求各市医保局及时指导商业保险承办公司根据投保率、赔付进度、约定赔付比例等因素，及时调整商业补充医疗保险的赔付责任和起付线，“实际资金赔付要达到协议赔付率90%以上”。同时要求“在调整过程中，要充分发挥医保大数据的作用，精准测算研判，既要防止保险资金积压过多，又要防止出现重大亏损”。

据叶燕斐介绍，目前大多数惠民保项目还是处于启动阶段，还未经历完整的保险期间，业务赔付率受项目赔付条件设置、当地基本医保政策和参保率影响较大，目前赔付风险暴露尚不充分，不排除部分地区将来可能还出现亏损，这是探索的必经之路。

周瑾认为，惠民保要想实现“保障高”和“经营好”，需要平衡考虑多种因素。首先，惠民保主要应该是覆盖基本医疗保障以外的疾病赔付，减少“因病致贫”和“因病返贫”的风险，因此设置适当的免赔额是合理且必要的，不能片面强调“保障高”。其次，“经营好”需要兼顾消费者、当地政府和保险公司的利益，消费者希望最大限度且可持续的获得惠民保障，当地则需要监督保险公司的服务和保障消费者的权益，但又要避免过度背书和不当干预，保险公司则必须在商业价值和社会效益中找到可持续发展的平衡点。

本版主编 楠 责编 于南 制作 朱玉霞  
E-mail: zmxz@zqrb.net 电话 010-83251785

### 聚焦金融市场罚单

## 证监系统249张罚单透露监管新动向

■本报记者 孟珂

今年以来，通过一张张罚单，监管层不断表达出对违法违规行为的“零容忍”的坚决态度。证监会网站数据显示，截至10月26日，证监会和地方证监局今年以来已发布了249张行政处罚决定书。从处罚类型看，内幕交易、信息披露违规是监管部门处罚重点，分别有68张、74张，合计142张，占比57%。

川财证券首席经济学家、研究所所长陈雳在接受《证券日报》记者表示，今年证监系统罚单较多，体现了监管层对信息披露违规、内幕交易等违法行为的“零容忍”。对上市

公司的严格约束，惩治扰乱市场秩序、侵害中小投资者利益的违法行为，有助于净化投资环境，也保障了投资者的基本权益。

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，在暴利诱惑和蒙混过关的侥幸心理驱使下，有些上市公司信息披露违规，有些机构和个人实施内幕交易。就目前来看，内幕交易操纵市场行为呈现明知故犯、化整为零、手段多样和技术高超的特征。

“当前内幕交易和信息披露违规仍然高发，要防范好内幕交易和信息披露违规行为，一方面要加大惩罚力度，另一方面则要强化对上

市公司相关人员的教育。”陈雳说。

记者注意到，今年证监会发布的行政处罚中，有7张罚单为根据新证券法做出的处罚。其中2张涉及财务造假，3张涉及未在法定期限内披露定期报告，1张涉及虚假记载，1张涉及借用他人证券账户从事证券交易的违法违规行为。罚单金额从90万元至1450万元不等。

田利辉表示，从上述7张罚单

看，首先，远高于以往的罚款金额对于市场有更强的警示意义；而这些处罚不仅涉及违规企业法人代表，还涵盖了执行董事、离职董秘、独立董事、企业监事。处罚范围的扩大将促进独立董事履职，推动董秘工作合规，带动企业监事尽责。

此外，记者注意到，下半年以来，证监系统开出的罚单类型更加多样化，除了针对内幕交易、信息披露违

规外，还有虚假陈述、短线交易、借用他人证券账户从事证券交易等。

“近两年上市公司数量明显增多，要在数量上涨的同时保障企业高质量发展，就需要更严格的监管。”陈雳认为，对于加大违法行为打击力度将大幅减少上市公司利用职权便利，借机套利进而掏空上市公司行为的发生，促使上市公司更加专注于主营业务。

## 银保监会系统开出罚单逾4700张 信贷业务违规是监管重点

■本报记者 刘琪

今年以来，银保监会对银行业、保险业的监管持续保持高压态势，加强重点领域的规范整治，毫不松懈地防范化解金融风险。据《证券日报》记者梳理，截至10月26日16时，银保监会系统年内累计发出罚单4701张(按公布时间统计)。其中，银保监会机关开出罚单56张，银保监局本级开出罚单1721张，银保监分局本级开出罚单2924张。

银保监会首席检查官、办公厅主任、新闻发言人王朝弟在近期国新办举行的新闻发布会上表示，“(银保监会系统)前三季度共处罚机构2369家次，罚没合计19.26亿元，处罚责任人员3641人次”。

从数据来看，仅今年前三季度的处罚金额和处罚责任人员数量就已远超2019年全年。据银保监会公布的数据显示，2019年银保监会全系统共处罚银行保险机构2849家次，处罚责任人员3496人次，罚没合计14.49亿元。2020年，银保监会处罚违法违规银行保险机构3178家次，处罚责任人员4554人次，罚没金额合计22.8亿元。

“从处罚方式可以看到，银保监会的行政处罚在外罚机构的同时责任到人，明确责任担当，处罚针对的问题更加全面，监管进一步实现制度化、透明化、常态化。”中南财经政法大学数字经济研究院执行院长、广州数字金融创新研究院执行院长盘和林对《证券日报》记者表示。

具体到处罚内容，据《证券日报》记者梳理，今年以来，保险业的违法违规事实(案由)主要集中在编制或提供虚假报告、报表、文件、资料，给予投保人合同以外利益，虚

列费用，虚构业务套取资金，未按规定使用保险条款或费率等方面。

从银行业收到的罚单情况来看，今年信贷业务违规的相关罚单仍是大头，其中包括金融机构贷款违反审慎经营原则，贷款违规流入房地产市场、股市，贷后监管不严格。尤其是贷款违规流入房地产，更是监管的重中之重，年内多家银行也因此收到千万元级别罚单。

展望后期，盘和林认为，房地产风险防范和打击大宗商品投机炒作将是监管工作的重点，防止信贷资金进入楼市和商品市场炒作，将对相关的资金流向进行更加严格的监管。

银保监会10月5日发布的《关于服务煤电行业正常生产和商品市场有序流通保障经济平稳运行有关事项的通知》中也强调，“要严防银行保险资金影响商品市场正常秩序。严禁利用银行保险资金违规参与煤炭、钢铁、有色金属等大宗商品投机炒作，严禁挪用各种贷款包括经营贷、消费贷投机炒茅台酒、名贵普洱茶等高端消费品，严禁银行保险资金违规流入股市、债市、期市”。

银保监会统计信息与风险监测部负责人刘忠瑞在前述国新办新闻发布会上表示，下一步，银保监会将坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，坚持不将房地产作为短期刺激经济的手段，持续落实好房地产长效机制，指导银行保险机构准确把握和执行好房地产金融审慎管理制度，保持房地产金融监管政策的连续性、稳定性，促进房地产市场平稳健康发展。按照市场化、法治化原则，配合相关部门和地方政府共同维护房地产市场的平稳健康发展，维护住房消费者的合法权益。



今年以来截至10月26日，证监会和地方证监局已发布249张行政处罚决定书。从处罚类型看，内幕交易、信息披露违规是处罚重点，此外还包括虚假陈述、短线交易、借用他人证券账户从事证券交易等

今年前三季度，银保监会系统共处罚机构2369家次，罚没合计19.26亿元，处罚责任人员3641人次。其中，罚没金额、处罚责任人员数量超过了2019年全年的14.49亿元和3496人次

王琳/制图

## 不守规矩者必受严惩

■择远

领到罚单，是件不光彩的事情。但总有一些上市公司和各类资本市场参与者，因为各种原因受罚，甚至有的领到的罚单还不止一张。

据不完全统计，今年以来，截至10月26日笔者截稿，证监会和地方证监局共发出249张行政处罚决定书。

罚单背后，是资本市场各类参与主体的不守规矩。比如，有的以市值管理之名行操纵市场之实，有的存在虚假信息披露和财务造假行为，还有内幕信息知情人利用自身优势从事内幕交易。

不以规矩不能成方圆。监管部门向资本市场的各类参与主体开出罚单，目的就是让市场参与各方遵守规则，共同建设一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场。

在这一过程中，一方面，需要加大对违法违规行为的处罚力度，提高违法违规成本。这方面，我们看到，今年以来，监管部门突出执法重点，精准出击，依法从严从快从重查办了一批市场关注度高、影响恶劣的典型案件，释放的是持续对违法违规行为的“零容忍”的高压信号。特别是今年7月份《关于依法从严打击证券违法活动的意见》的发布，更释放出清晰而鲜明的信号：打击资本市场违法违规行为的“铁拳”越来越重，进而推动形成“零容忍”的强大震慑。

另一方面，需要发挥各方合力，共同打击证券违法违规行为。这已经成为市场共识。

今年9月17日，证监会发布消息称，中国证监会牵头成立打击资本市场违法违规活动协调工作小组第一次会议顺利召开。随后，按照工作小组第一次会议精神，紧扣“零容忍”

的工作方针，证监会会同公安部、最高检联合开展打击证券违法犯罪专项行动，集中部署查办19起重大典型案件。

这是监管部门进一步强化行政执法与刑事司法协作配合，提升证券执法司法效能，形成高效打击证券违法活动合力，落实“建制度、不干预、零容忍”的具体举措，是持续优化市场生态的根本保障，是推动资本市场高质量发展的关键抓手。

面对资本市场的各类沉疴顽疾，监管部门合力打击，态度非常明确、坚决。从日常监管、行政执法到民事赔偿、刑事惩戒，监管部门也在用实际行动全方位地贯彻这一理念。对各市场参与主体来说，一定要牢固树立自觉守法守信的理念，切实履行好自身的责任，杜绝违法行为的发生。因为不守规矩者，必然会受到严惩。

## 年内A股市场26家公司退市 途径选择多样化

业界认为北交所对退市公司相关安排可借鉴

■本报记者 吴晓璐

10月25日晚间，\*ST济堂发布公告提示，公司可能被实施重大违法强制退市风险提示。

据《证券日报》记者梳理，截至10月26日，今年以来A股市场已有26家上市公司退市，其中17家强制退市(包括2家重大违法强制退市、7家面值退市、6家财务退市、2家其他类型退市)，8家重组退市(包含4家吸收合并)，1家主动退市。

从具体退市途径来看，与去年相比，重大违法强制退市和吸收合并退市公司数量增加，多元化退出渠道更加畅通。

市场人士认为，未来监管对财务造假等重大违法违规公司下重拳，退市力度增强，严格退市监管将成为常态化。亦有专家提出，北京证券交易所对退市公司的两种

安排，未来成熟后沪深交易所或可借鉴。

### 重大违法强制退市 和吸收合并退市数量增多

数据显示，2020年共有31家公司通过各种渠道退出，创出历史新高。其中，16家为强制退市，包括6家财务指标退市、9家面值退市、1家规范类退市、15家为重组退市，包括7家重组上市、7家出清式资产置换，1家吸收合并。

今年以来，退市公司触及重大违法强制退市指标和吸收合并退市数量增多，两类退市公司分别为2家和4家，而去年全年没有公司触及重大违法强制退市指标，仅1家公司为吸收合并退市。

具体来看，在年内17家强制退市的公司中，康得退和斯太退为重

大违法强制退市。而除了上述的\*ST济堂，近日，\*ST刚刚也正因为财务造假收到证监会《行政处罚决定书》和证监会《行政处罚决定书》，根据证监会查明的涉嫌违法事实，公司2019年12月31日、2020年12月31日追溯调整后的净资产可能为负，可能触及重大违法强制退市情形。即该2家公司可能触及重大违法强制退市情形。

今年以来，退市公司数量明显增多，尤其是对财务造假公司和严重违法违规公司，退市力度显著增强，这也是净化资本市场生态、提升市场信心的重要手段。”川财证券首席经济学家、研究所所长陈雳在接受《证券日报》记者采访时表示，吸收合并退市公司数量上升，反映的是在退市途径上的多元化选择。

“严格退市监管将成为一种常态，尤其在实施注册制的板块，科创

板、创业板以及未来的北交所将更为显著。”华泰联合证券执行委员会委员张雷接受《证券日报》记者采访时表示，去年底发布的退市新规，已经非常明确地规定了多维度的退市指标，包括市值、财务审计、流动性性等。

### 北交所对退市公司安排 值得借鉴

即将开市的北京证券交易所(下称“北交所”)亦构建了多元丰富的退市指标组合，且对退市公司具有特殊安排。

北交所表示，对于退市公司，符合全国股转系统基础层挂牌条件或创新层条件的，鼓励进入相应层级挂牌交易，继续发展；存在严重违法等情形，不符合挂牌条件的，转入退市公司板块，体现了对退市风险“分

类纾解、充分缓释”的创新探索。

“北交所退市制度方面的特色，可能很大程度上与其所拥有的多层次市场结构有关。”信值投资研究院资深研究员张秉文在接受《证券日报》记者采访时表示，从北交所退市的公司，如果是重大违法违规退市，适合直接退出，但如果是合法经营却连续多年出现亏损的上市公司，到创新层或基础层后继续低频交易更加合适。

“一些公司主业受到市场环境变化影响，可能出现重大经营困难。而这样的企业开展业务重组，未来仍有可能实现增长。”张秉文进一步表示，北交所对退市公司的安排，未来成熟后也可以适用于其他交易所。

张雷认为，北交所挂牌公司规模相对较小，行业抗风险能力较弱，更容易触发交易类或财务类退市指标。