两会聚焦

“两高报告”共提严惩证券违法犯罪 投资者权益将有更强保护

本报两会报道组 吴晓璐

3月8日，十三届全国人大五次会议在北京人民大会堂举行第二次全体会议，听取和审议最高人民法院工作报告、最高人民检察院工作报告（以下简称“两高报告”）。

接受采访的全国两会代表委员表示，去年人民法院在证券案件审判上进行了首创性的有益实践，大幅提高证券违法成本，最高检驻中国证监会检察室成立，促进了行政执法与刑事司法的高效衔接，增强了打击资本市场违法犯罪的合力。建议今年最高法进一步明确虚假陈述民事赔偿责任构成要件认定等问题，期待最高人民法院、最高人民检察院（以下简称“两高”）继续对财务造假等违法犯罪行为进行严厉惩治，更好地保护投资者合法权益。

接受采访的全国两会代表委员表示

去年人民法院在证券案件审判上进行了首创性的有益实践，大幅提高证券违法成本，最高检驻中国证监会检察室成立，促进了行政执法与刑事司法的高效衔接，增强了打击资本市场违法犯罪的合力

崔建岐/制图

严惩资本市场财务造假 康美药业案被“点名”

“两高报告”显示，2021年，人民法院依法严惩金融证券犯罪，审结操纵市场、内幕交易、非法集资、洗钱等犯罪案件1.3万件。检察机关积极参与金融风险防范化解工作。设立驻中国证监会检察室，联合公安部、中国证监会专项惩治证券违法犯罪，集中办理19起重大案件，指导起诉康得新案、康美药业案，助力依法监管资本市场，维护投资者合法权益。两高报告均谈及严惩证券违法犯罪。

值得注意的是，首单特别代表人诉讼——康美药业案被“点名”。此案中，康美药业及相关责任人被判赔偿5.2万名投资者24.59亿元。

“康美药业案的判决，充分彰显出特别代表人诉讼的威力，大幅提高了证券违法成本，为市场主体敲响警钟。”全国人大代表、北京金诚同达律师事务所高级合伙人兼西安分所主任方燕在接受《证券日报》记者采访时表示，对于代表人诉讼制度未覆盖的证券纠纷，越来越多的法院倾向于采用或参照“示范案件+平行案件”机制审理，即首先选取具有代表性的示范案件先行判决，而后根据示范案件确定的事实和裁判标准对平行案件进行判决或调解，纠纷解决效率显著提高。这些审判实践对促进我国资本市场深改和健康发展，切实维护投资者合法权益，具有深远意义。

“最高人民法院工作报告中提及‘上海金融法院深入推进金融审判专业化，建立金融纠纷法律风险防范报告年度发布机制，服务上海国际金融中心建设’，这突出了人民法院在办理证券案件方面的亮点。”全国政协委员、中华全国律师协会监事长、国浩律师事务所首席执行合伙人吕红兵在接受《证券日报》记者采访时表示，上海金融法院在办理金融纠纷个案的同时，通过典型案例阐明人民法院的司法理念，彰显风险防范优先、司法服务市场的精神。

“最高检设立驻中国证监会检察室，联合公安部、中国证监会专项惩治证券违法犯罪，体现了检察机关对行政执法的监督，以及检察机关跨前一步、早先一步履行司法职能的理念，助力依法监管资本市场，维护投资者合法权益。”吕红兵进一步表示。

“后续将依法惩处资本市场造假行为，严惩金融证券犯罪。”3月8日，最高人民法院办公厅副主任、最高人民法院工作报告起草组负责人余茂玉表示，去年，人民法院积极运用法治化手段防范化解金融风险，妥善处理涉供应链金融、不良资产处置、金融机构破产、私募投资基金等金融纠纷案件。妥善审理上市公司破产重整案件，充分保护债权人、投资者和上市公司合法权益，维护证券市场和社会稳定。

第三家金融法院 有望于今年设立

对于2022年的工作部署，最高人民法院工作报告中提出“依法打击金融证券、逃税等犯罪，维护社会主义市场经济秩序”。最高人民检察院工作报告中提出“从严惩治非法集资、洗钱等金融犯罪，切实维护金融安全。加强反垄断、反暴利、反不正当竞争司法，支持和引导资本规范健康发展”。

方燕表示，去年，最高检驻中国证监会检察室的成立促进了行政执法与刑事司法的高效衔接，增强了打击证券违法犯罪的合力。期待今年最高检、公安部以及证监会继续联合开展打击证券违法犯罪专项执法行动，重点对财务造假、恶意操纵市场、内幕交易等违法犯罪行为进行严厉惩治。

今年1月份，最高法修订虚假陈述司法解释。针对案件中的法律适用问题、证券虚假陈述民事赔偿责任构成要件的认定问题、财务造假的赔偿问题等，方燕建议，最高法可单独或联合最高检、证监会等采取相关举措，以更好地保护投资者合法权益。

值得关注的是，在2月27日召开的第十三届全国人大常委会第三十三次会议上，最高人民法院院长周强就《关于设立成渝金融法院的决定（草案）》作了说明。这意味着自上海金融法院和北京金融法院设立后，我国将迎来第三家金融法院。

“设立第三家金融法院，有助于提高我国金融审判专业化水平，进一步提高资本市场违法违规成本。此外，证券虚假陈述司法解释取消了前置程序，预计虚假陈述民事诉讼案件数量将显著增多。同时，增设金融法院也是投资者保护力度加大的表现。”吕红兵表示，期待“两高”在维护金融秩序、维护市场主体合法权益、保障高质量发展等方面发挥更加积极的作用。

十三届全国人大五次会议举行第二次全体会议

（上接A1版）

在报告中，栗战书指出，2022年全国人大常委会工作的总体要求是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，弘扬伟大建党精神，深刻领会“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持稳字当头、稳中求进，按照中央人大工作会议部署，不断发展全过程人民民主，推动立法、监督、代表、对外工作高质量发展，加强常委会自身建设，切实提升人大工作质量和水平，为实现第二个百年奋斗目标、全面建设社会主义现代化国家作出新的贡献。

栗战书在报告中对今后一年的主要任务进行部署：深入贯彻党的十九届六中全会精神和中央人大工作会议精神；用系统完备的制度体系保证宪法实施；增强立法工作系统性、整体性、协同性；认真做好法律监督和工作监督；充分发挥人大代表作用；认真做好人大对外工作；按照“四个机关”要求加强常委会自身建设。

最高人民法院院长周强在最高人民法院工作报告中指出，2021年，最高人民法院深入贯彻习近平法治思想，忠实履行宪法法律赋予的职责，各项工作取得新进展。最高人民法院受理案件33602件，审结28720件，地方各级人民法院和专门人民法院受理案件3351.6万件，审结、执结3010.4万件，结案标的额8.3万亿元。

在报告中，周强从六个方面总结2021年主要工作：一是坚决维护国家安全和社会稳定；二是积极服务经济社会高质量发展；三是始终坚持以人民为中心；四是深入推进司法体制改革和智慧法院建设；五是自觉践行全过程人民民主；六是着力建设忠诚干净担当的法院铁军。

周强在报告中表示，2022年，人民法院要坚持党对司法工作的绝对领导，坚持以人民为中心，坚持统筹发展和安全，坚持稳中求进工作总基调，筑牢政治忠诚，始终将“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”落实到法院一切工作中；维护安全稳定，服务建设更高水平的平安中国、法治中国；服务发展大局，精准服务“六稳”“六保”；保障民生权益，不断满足人民群众对公平正义的更高需求；巩固改革成果，推动改革更加系统集成、协同高效；锻造法院铁军，坚持全面从严管党治警，奋力推进新时代人民法院工作高质量发展。

最高人民检察院检察长张军在最高人民检察院工作报告中指出，2021年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大及其常委会有力监督下，最高人民检察院更加自觉融入国家治理，依法能动履职，刑事、民事、行政、公益诉讼等各项检察工作取得新进展。全国检察机关共办理各类案件363.7万件，同比上升20.9%。最高人民检察院制定司法解释19件，制发指导性案例8批37件、典型案例76批563件。

在报告中，张军对2021年工作进行回顾：一是服务大局，以检察履职助推高质量发展；二是司法为民，以检察履职纾解群众急难愁盼；三是深化监督，以检察履职维护公平正义；四是诉源治理，以检察履职保障高水平安全；五是治检从严，以检察履职锻造检察铁军。

张军在报告中指出，2022年，检察机关将坚持稳中求进工作总基调，抓住“稳进、落实、提升”不放，依法能动履职，推动建设更高水平的平安中国、法治中国。要坚持稳进，切实担当服务保障高质量发展政治责任；狠抓落实，切实担当助推全面依法治国新征程法治责任；持续提升，切实担当实现检察工作高质量发展检察责任。讲政治、顾大局、谋发展、重自强，忠实履行法律监督职能，为全面建设社会主义现代化国家作出新贡献。

会议应出席代表2951人，出席2761人，缺席190人，出席人数符合法定人数。

会议由大会主席团常务主席、执行主席王晨主持。

今天是“三八”国际劳动妇女节，会议以大会主席团的名义，向各位女代表、女委员、女工作人员，向全国各族各界妇女，向世界各国妇女，致以节日的祝贺和美好的祝福。

大会执行主席王君正、尹弘、刘宁、许其亮、许勤、李飞、吴政隆、何毅亭、张业遂、张庆伟、张轩、张国清、陈润儿、林武、易炼红、郑栅洁、段春华、徐绍史、高虎城、谌贻琴、楼阳生在主席台执行主席席就座。

透过政府工作报告看9年来资本市场重大改变

董少鹏

资本市场在经济运行中具有枢纽功能，对金融稳定有“牵一发而动全身”的作用。从最近9年政府工作报告关于资本市场的表述可以看出，我国资本市场改革发展不断取得突破，攻克了一个又一个难关，已经累积了比较厚实的制度性发展动能，正迎来一个与经济高质量发展相适应的新阶段。

今年的政府工作报告关于资本市场的表述相对简约：“完善民营企业债券融资支持机制，全面实行股票发行注册制，促进资本市场平稳健康发展”。这段话把“完善民营企业债券融资支持机制”放在前面，表明了政策倾斜重点，是落实“六保”“六稳”工作的必需之策。而“全面实行股票发行注册制”是在前期局部试点取得积极成效的基础上，进一步深化市场化改革的重要步骤。可以说，今年关于资本市场的工作部署既突出了工作重点，保持了政策的连续性和稳定性，也展示出从容姿态。

笔者认为，资本市场改革发展得以从容有序地深入推进，这本身就是党的十八大以来“增强改革的系统性、整体性、协同性”的重要成果，值得充分肯定。细观近9年来政府工作报告关于资本市场的阐述，可以得出一个朴素的结论：坚持法治化、市场化、国际化的总体思路，不断完善多层次市场体系，落实金融普惠原则，是一条不变的主线。9年里的7次政府工作报告，都明确提到“多层次资本市场”的概念，而“股票发行注册制”在不同年份的不同表述，真实反映了市场化改革的艰辛历程。

2013年11月份，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对新时期全面深化改革作出战略部署，其中提出“健全多层次资本市场体系，推进股票发行注册制改革，多渠道推动股权融资，发展并规范债券市场，提高直接融资比重”。随后，2014年政府工作报告提出，“加快发展多层次资本市场，推进股票发行注册制改革，规范发展债券市场”。2015年政府工作报告提出，“加强多层次资本市场体系建设，实施股票发行注册制改革，发展服务中小企业的区域性股权市场，开展股权众筹融资试点，推进信贷资产证券化，扩大企业债券发行规模，发展金融衍生品市场”。

这期间，为推进股票发行注册制改革，监管层和市场主体做了大量工作。在2014年底时，有关方案已经形成。2015年1月份，全国证券期货监管工作会议初步明确了股票发行注册制改革的实施路径和时间进度。但因2015年六七月间股市发生异常波动，导致注册制改革暂时搁置，防范和化解市场风险成为阶段性工作重点。当然，推进市场化改革的大方向并未改变，积极创造条件、择机试点注册制改革一直在筹划中。

2016年是“十三五”规划开局之年，这一年的政府工作报告提出，“推进股票、债券市场改革和法治化建设，促进多层次资本市场健康发展，提高直接融资比重。适时启动‘深港通’”。虽然政府工作报告中没有直接提到股票发行注册制改革，但于当年实施的“十三五”规划纲要中，提出了“创造条件实施股票发行注册制”“完善债券发行注册制”。这说明注册制改革处于蓄势待发、择机而行的状态。

2017年政府工作报告中提出，“深化多层次资本市场改革，完善主板市场基础性制度，积极发展创业板、新三板，规范发展区域性股权市场”。

这一阶段，监管层按照“保持新股发行常态化，努力形成有利于注册制改革的发行市场秩序”的思路，推进市场主体归位尽责、提升市场主体定价能力、强化信息披露和交易所一线监管、从严打击违法违规行为。可以说，坚持新股常态化发行和市场化定价，为推进注册制改革营造了市场氛围和舆论氛围。

2018年是改革开放40周年，资本市场改革也迎来历史的转折点。这一年的政府工作报告仅用21个字谈及资本市场，即“深化多层次资本市场改革，推动债券、期货市场发展”；但阐释整体金融改革的字数并不少，用了126个字，其中备受关注的是“普惠金融”。同时，报告还对扩大金融市场对外开放、放宽或取消金融机构外资股比限制，加快制造业强国建设，实施创新驱动发展战略施以浓墨重彩。这传递出了资本市场将迎来重大改革的信号。事实上，这一年新股发行在保持常态化的同时，通过完善询价制度等，显著增强了对科技创新企业的包容性、适应性。

2018年11月5日，习近平总书记在首届中国国际进口博览会开幕式上提出，在上海证券交易所设立科创板并试点注册制。从此，以注册制改革为牵引的新一轮资本市场改革全面推进。

2019年政府工作报告提出“改革完善资本市场基础制度，促进多层次资本市场健康稳定发展，提高直接融资特别是股权融资比重”，还在“坚持创新引领发展，培育壮大新动能”项下提出，“改革完善金融支持机制，设立科创板并试点注册制，鼓励发行双创金融债券，扩大知识产权质押融资，支持发展创业投资”。这些内容既延续了既定的“不断完善基础制度”“促进多层次市场健康稳定发展”的长期方针，又注入了支持新经济、新科技、新业态、新模式的时代内容，呼应了资本市场改革发展进入新的历史进程。2019年7月22日，科创板在黄浦江畔鸣锣开市，改革试验田和硬核科技企业聚集地的地位逐步形成。

2020年因新冠肺炎疫情来袭，十三届全国人大三次会议在5月22日开幕。政府工作报告提出“改革创业板并试点注册制，发展多层次资本市场”，并将这些内容置于“推进要素市场化配置改革”项下，进一步强化资本市场改革在整体改革中的地位，强调改革的系统性。

2021年，政府工作报告提出，“稳步推进注册制改革，完善常态化退市机制，加强债券市场建设，更好发挥多层次资本市场作用，拓展市场主体融资渠道”。同年11月15日，北京证券交易所鸣钟开市，服务创新型中小企业发展的主阵地跃然而生，我国多层次资本市场体系更臻完善。

目前，我国多层次资本市场已经构建起协同互补、错位发展的新格局，普惠理念进一步落实，促进科技、产业、金融良性循环的功能进一步增强。9年多的发展历程可圈可点，经验弥足珍贵，挑战仍然很多，补短强基之路还将持续。接下来，要积极稳妥推进全市场注册制改革，实现服务实体经济、做强市场主体、有效防控风险相互统一，努力打造一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场。

两会新观察

（上接A1版）

“专精特新”发展壮大 需各方形成合力

在培育“专精特新”中小企业方面，肖亚庆指出，“专精特新”中小企业发展方向是非常正确的。“专精特新”中小企业发展成果确实非常丰硕，从去年数据来看，“专精特新”中小企业占中小企业的比例虽然不高，但是营收增速、利润率和发明专利成果占有量分别达到了规上工业中小企业的2.2倍、1.4倍和3.4倍。

肖亚庆表示，要进一步扩大“专精特新”中小企业的规模，在已有基础上，从国家层面进一步创新“专精特新”中小企业发展的路径，增加数量。今年国家级“小巨人”企业准备再培育3000家以上，带动培育省级“专精特新”中小企业达到5万家以上，使“专精特新”中小企业群体不断壮大。

同时，肖亚庆指出，中小企业占企业总量中的绝大多数，4800多万家企业中，90%以上都是中小企业。我们支持“专精特新”中小企业的政策、创造的环境，要扩大到广大中小企业发展过程中，从而支撑工业经济的稳定和增长。

“‘专精特新’中小企业的发展和壮大，需要大家形成合力。”肖亚庆强调，各地方出台了很多支持政策。在这个过程中，更重要的是市场主体本身，是企业本身。工信部会把这些政策要求和已经取得的实践一项一项总结好，一项一项推广下去，支持更多的企业成为“专精特新”中小企业。

创新不问出身 企业成为主力

对于提升企业创新能力的话题，科技部部长王志刚表示，改革开放四十多年，特别是党的十八大以来，我国企业在创新能力、创新水平、创新贡献上已经有很大提高，在创新决策、创新组织、创新投入、创新成果转化方面都做了大量工作。

王志刚介绍，从投入方面来看，去年全社会研发投入2.79万亿元人民币，其中76%是企业投入的，投入强度非常大。在创新成果转化方面，3.7万亿元的技术合同交易额，其中90%来自企业。在研发组织方面，国家重点研发计划79%是由企业牵头或者企业参与的。同时，高铁、5G、核电、新能源汽车以及科技冬奥、抗疫等，很多都是企业在其中发挥着牵头或者主力作用。还有一个趋势，原来企业更多的是技术改造，现在在技术创新、基础研究、原始创新方面，企业也逐步成为主力。

“要强调的是，创新不问出身，不管是大企业、中型企业还是小企业，不管是国有企业还是民营企业，都能作为创新的主体，只要自己有这个能力，就会在国家层面上提供机会。”王志刚表示，对科技型大型企业，重点是怎样牵好头，怎样当好盟主、当好链长。对中小企业，重点是如何在科技创新方面、在专门产品方面具备特长，通过科技创新能够不断进步、不断发展。

国家水网重大工程建设 把握好“纲、目、结”三要素

在介绍国家水网重大工程情况时，水利部部长李国英表示，实施国家水网重大工程以全面提升国家水安全保障能力为目标，以优化水资源配置体系、完善流域防洪减灾体系为重点，统筹存量和增量，加强互联互通，为全面建设社会主义现代化国家提供水安全保障。

李国英认为，国家水网重大工程建设总体规划重点是把握好“纲、目、结”三要素的谋篇布局。所谓“纲”，主要是指大江大河大湖自然水系、重大引调水工程和骨干输排水通道，这也是国家水网的主骨架和大动脉；所谓“目”，主要是指区域性河湖水系连通工程和供水渠道；所谓“结”，主要是指具有控制性地位、具有控制性功能的水资源调蓄工程。

“通过‘纲、目、结’三要素的科学布局、建设和完善，建成后的国家水网应具备这样的功能作用：系统完备、安全可靠，集约高效、绿色智能，循环通畅、调控有序。”李国英表示。

本版主编 于德良 编辑 吴澍 制作 闫亮 E-mail:zmzx@zqrb.net 电话 010-83251785