

中国证监会2021年法治政府建设工作可圈可点

完善资本市场制度规则 从严打击证券违法活动

热点关注

□ 本报记者 周芬楠

2021年,是“十四五”规划开局之年,也是落实《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》的首年。这一年,中国证监会为其法治政府建设工作交出了优秀答卷。推动《上市公司监督管理条例》等多项行政法规的制修订工作,推动完善资本市场重要制度规则,从严打击证券违法活动,全年作出处罚决定371项,罚没款金额超45亿元,健全多元化纠纷解决机制,推动首单特别代表人诉讼案落地……许多工作可圈可点。

完善制度机制

中国人民大学法学院教授刘俊海说,良法是善治的前提。证监会2021年法治政府建设的首要工作就是完善各项制度。

中国证监会日前发布的《中国证监会2021年法治政府建设情况》(以下简称《报告》)显示,在基础法律建设方面,证监会认真配合做好公司法、企业破产法修改工作;期货和衍生品法草案年内完成全国人大常委会的一读、二读审议,立法进程取得重大突破;推动出台《证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法》;持续推进《私募投资基金监督管理条例》《上市公司监督管理条例》《国务院关于开展证券发行与承销特别规定》等行政法规的制定修改工作;配合最高人民法院完成对《关于审理证券市场虚假陈述侵权民事赔偿案件的若干规定》修订。资本市场法律体系“四梁八柱”基本建成。

在完善注册制制度机制方面,证监会以全面推行注册制改革为牵引,持续推进对发行承销、交易,并购重组、持续监管、退市等制度改革。比如,修订发布《创业板首次公开发行股票发行与承销特别规定》,修订发布指导沪深交易所设立并购重组委员会等等。

在具体制度规则方面,2021年全年出台规章14件,规范性文件36件。其中,修订发布《上市公司信息披露管理办法》及配套规则,持续完善信息披露监管规则;制定发布《首发企业现场检查规定》《首次公开发行股票并上市辅导监管规定》,完善申请首发上市公司股东信息披露指引;修订发布《证券公司股权管理办法》,促进证券经营机构规范发展;制定《关于扩大红筹企业在境内上市试点范围的公告》等,增强资本市场开放性包容性。

规章、规范性文件越来越多,其中重复、交叉内容不可避免,为此,证监会首次全面开展上市公司监管法规体系的整合工作,现行相关部门规章以下层级规则,沪深交易所相关自律监管规则减少60%,形成上下衔接、有机互动、层次分明、内容趋于一致的法规体系。

加大监管力度

刘俊海说,有良法之后才有善治,善治才是良法的目的。中共中央办公厅、国务院印发《关于依法从严打击证券违法活动的意见》,被称之为“零容忍”文件,落实“零容忍”文件成为贯穿证监会全年从严治市

核心阅读

2021年,证监会全年共办理案件609起,案发数量连续3年下降,证券市场违法多发高发势头得到初步遏制。全年作出处罚决定371项,罚没款金额45.53亿元,市场禁入95人次,向公安机关移送和通报涉嫌犯罪案件线索177起。



的工作指南。

《报告》显示,2021年,证监会全年共办理案件609起,案发数量连续3年下降,证券市场违法多发高发势头得到初步遏制。全年作出处罚决定371项,罚没款金额45.53亿元,市场禁入95人次,向公安机关移送和通报涉嫌犯罪案件线索177起。

在打击大案要案同时,强化日常监管。《报告》显示,证监会全年对上市公司及相关方、非上市公众公司分别采取行政监管措施709家次,211次。加强证券基金经营机构监管,全年对证券基金经营机构、私募机构分别采取行政监管措施194家次、378家次。

刘俊海认为,新证券法的发布、注册制的全面推进,对中介机构提出更高要求,证监会也加大了监管力度,开展会计师事务所专项审计监管,加强对律所及律师法律业务的监督检查工作,压实“看门人”责任。

北京中银律师事务所律师称,作为从业律师,切实感受到了行政审批工作的显著提升,时间缩短,效率提高,责任更重。

从严治市的同时,还要公正高效。

证监会夯实了行政执法制度基础,完善稽查执法程序规范。制定《证券期货违法行为行政处罚办法》,修订《证券市场禁入规定》,进一步统一裁量尺度,提升稽查执法效能。完善“双随机、一公开”监管机制,修订《中国证监会随机抽查事项清单》,推进证券期货监管领域随机抽查工作,规范事中事后监管。

在优化监管效能方面,建立健全风险监测预警机制,推进对各类市场主体的分类监管,扎实推进上市公司治理专项行动,严肃处理资金占用、违规担保问题,建立健全风险监测预警机制,完善风险监测指标,密切跟踪股票质押、融资融券、债券违约、私募基金等重点领域风险变化,牢牢守住不发生系统性风险的底线。

值得说明的是,证监会一直重视诚信建设。2021年,证监会积极推进资本市场诚信档案数据库升级建设,截至2021年末,诚信数据库共收录主体信息151.39万余条,证券期货系统诚信信息近11.24万余条。推动完善失信信息国际共享与约束机制,督促22名特定严重失信人缴纳

罚没款6000余万元。

防范权力滥用

证监会在法治政府建设中,特别重视对行政权力的监督和制约,防范权力滥用。

《报告》显示,证监会首先是加强对权力运行的监督,持续完善重点领域公权力监督制约机制,严格落实相关规定,规范证监会系统工作人员与监管对象交往。

其次是推进政务公开,监管工作透明化。全年召开现场新闻发布会14场,官网发布新闻近200条,回答记者提问40余个,官方微信微博发布新闻600余条,为资本市场改革发展营造良好的舆论氛围,严格依法办理政府信息依申请公开,全年共办理政府信息公开申请2502件,进一步提升办理质量。

再次是主动接受监督,提升依法行政水平。全年共承办全国人大代表建议(含议案)228件,全国政协委员提案150件。

最后是积极接受司法监督,扎实做好行政应诉工作。全年共办理行政复议案件275件(含往年结转99件),依法及时有效化解行政纠纷,提升依法行政能力和水平。

在深入推进“放管服”改革方面,证监会一方面深化行政审批制度改革,高效履行行政许可职责,推行证明事项告知承诺制,修改并更新发布相关许可事项服务指南,为市场主体提供便利。另一方面,持续优化行政许可及备案工作,推进备案事项清理工作,切实减轻市场主体负担。

多元化化解纠纷

“2021年,在投资者权益保护方面,最值得称道的是中国式集团诉讼的成功实践。”刘俊海说,证监会推动首单证券纠纷特别代表人诉讼案落地,康美药业一审判决,52037名投资者获赠24.59亿元,这标志着资本市场法治建设和投资者保护进入新阶段。

在刘俊海看来,在多元化解机制方面,也有新进展。《报告》显示,证监会积极推进证券期货行业仲裁试点,联合司法部发布《关于依法开展证券期货行业仲裁试点的意见》,推动中国(深圳)证券仲裁中心落地,建立健全“总对总”证券期货纠纷在线调解对接机制,升级中国投资者在线调解平台,组织36家证券期货调解组织全部入驻,实现与法院调解平台的全面对接,各调解组织全年共受理案件5479件,调解成功2856件,投资者获赠金额1564亿元。

同时,充分发挥复议监督功能,有效化解监管矛盾。全年共办理行政复议案件272件,已办结行政复议案件210件,其中,驳回或维持186件,撤销、变更或确认违法2件,出具行政复意见建议书13份。妥善化解行政争议,22件案件当事人主动撤回行政复议申请。

2021年,特别引人注目的是,证券交易所又添新成员——北京证券交易所正式开市,为规范北交所开市运行,证监会组织起草修订6项部门规章、13项规范性文件,50余件自律规则,初步构建了契合创新型中小企业特点的制度体系。

张卉说,北交所给许多中小企业、创新型、高科技企业提供了更加规范、开放的融资环境,也为投资者提供了更丰富的投资选择渠道,这对资本在市场的有序、高效流通有着重要作用。

推行行政审批告知承诺制

2021年,民航持续深化“放管服”改革,落实国家战略,推动更大开放;优化审批事项,增强履职实效;树牢宗旨意识,真情服务群众。

全方位支持海南自贸港建设,首批确认一家外国航空公司开展第七航权试点,联合相关部委出台海南保税航油政策,降低进出岛航班航油成本。深化自贸试验区等各类试点,提出9项先行先试改革措施和贸易投资便利化等6类34项举措,落实负面清单管理制度,确定2021年版市场准入和外资准入负面清单民航条目。

同时,修订国内航线航班评审规则,建立国内航班执行动态考核机制,实现国内航班计划全流程自动备案。印发国际货运航班“绿色通道”办法,率先在通用航空经营许可领域,推行行政审批告知承诺制。

持续深化“证照分离”改革,2项行政审批改为备案,21项“证照分离”改革事项在全国推广实施,对外公布取消证明事项清单和实施细则告知承诺制清单,取消证明事项49项,实施告知承诺制5项。

此外,开展机场服务设施提升专项行动,全国29家机场实现身份证一证通行,40家千万级大型机场开通旅客“易安检”服务,234家机场实现“无纸化”便捷出行,客票退款手续实现7个工作日内完成,旅客出行体验进一步提升。加强疫情期间国际航空运输价格日常监督,维护国际航空运输市场秩序,切实保护旅客权益。

《报告》指出,在推进法治政府建设方面,民航局还存在“放管服”改革举措有待深化,民航法律法规制修订有待加快,科技创新对行业监管的支撑作用有待增强,监管方式有待进一步优化提升等问题。

2022年是民航“十四五”发展的关键之年,民航局将出台权责清单并建立清单动态调整机制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系,抓住民航法全面修订契机,发展完善中国特色民航法规体系,推进系统监管、智慧监管、精准监管,进一步提升监管效能,全面落实《中国民用航空局深入推进法治建设实施方案(2021-2025年)》,为新发展阶段民航高质量发展和民航强国建设提供强有力的法治保障。

□ 本报记者 侯建斌

国务院近日召开常务会议。会议指出,今年再开工一批已纳入规划、条件成熟的项目,包括南水北调后续工程等重大引调水、骨干防洪减灾、病险水库除险加固、灌区建设和改造等工程。

“这些工程加上其他水利项目,全年可完成投资约8000亿元。”在近日召开的国务院政策例行吹风会上,水利部副部长魏山忠指出,根据有关机构的研究成果,重大水利工程每投资1000亿元,可以带动GDP增长0.15个百分点,新增就业岗位49万个,今年完成投资8000亿元的水利投资,一定会对做好“六稳”“六保”工作、稳定宏观经济大盘,发挥重大作用。

魏山忠透露,水利部将会同有关部门和地方,加快实施在建水利项目,对符合经济社会发展需要、前期技术论证基本成熟、省际间没有重大分歧、地方推动项目建设意愿较为强烈的重大水利项目,加快建设审批,推动工程尽早开工建设。

魏山忠表示,水利部将在统筹做好新冠肺炎疫情防控、防洪抗旱减灾的同时,抓好水利工程建设的组织领导和协调推动,压实各方责任,多渠道筹集建设资金,强化建设管理和监督检查,保障工程质量和安全生产,全力推进建设进度,尽可能多完成实物工作量,确保按期完成年度各项目标任务,增强国家水安全保障能力。

在推进重大水利工程建设中,如何平衡好水利发展与生态环保两者的关系?水利部规划计划司司长张祥伟认为,首先,把节水放在优先位置,节水本身就是对生态环境的保护。张祥伟说,在推进引调水、水源工程建设中,将充分节水作为前提,落实“四水四定”要求,严格节水评价,严控水资源开发利用规模,细化节水措施,推进水资源合理开发、高效利用、优化配置和有效保护。

同时,严格前期论证。张祥伟说,按照“确有需要、生态安全、可以持续”的重大水利论证原则,在工程选址上,避让生态保护红线;在工程规模确定上,合理控制开发强度,明确生态流量下泄的要求,尽可能减少建设用地和移民搬迁;在设计方案上,尽量避免或减缓对生态的不利影响;在项目可研阶段,严格开展环境影响评价。

此外,落实环保措施。在建设过程中,严格落实环评批复的各项生态保护措施。工程建成后,按规划开展环境保护竣工验收。在工程运行调度中,开展生态调度,保障河流基本生态水量。

提升灾害防御能力。据介绍,今年的水利工程建设聚焦“四个安全”,即保障防洪安全、供水安全、粮食安全、生态安全。张祥伟介绍说,围绕推动新阶段水利高质量发展,提升水旱灾害防御能力,水资源集约节约利用能力,水资源优化配置能力和大江大河生态环保治理能力。

在完善流域防洪减灾体系方面,水利部今年开工长江芜湖河段整治、黄河下游防洪

压实各方责任增强国家水安全保障能力

我国今年可完成水利投资约八千亿元

治理、淮河入海水道二期、太湖湖淤江整治工程(江苏段)等流域骨干防洪工程,积极推进黄河古贤等水利工程建设,提高大江大河大湖宣泄洪水能力。

“防洪一个是泄洪,一个是靠蓄。”张祥伟说,推进湖北洪湖分洪蓄洪区、鄱阳湖康山蓄洪区、四川青峪口水库等建设,提高江河蓄滞洪水能力,继续推进病险水库除险加固、中小河流治理、山洪灾害防治等防洪薄弱环节建设。

同时,提升水资源优化配置能力。加快国家水网工程建设,在推进重大引调水工程的同时,建设贵州花滩子、西藏帕孜等重点水源工程,提高流域区域供水安全的保障能力。

张祥伟透露,在复苏河湖生态环境方面,开展母亲河复苏行动,加快河湖生态保护治理,推进永定河、潮白河、西辽河、木兰溪等一批河湖水生生态修复与治理。持续推进华北等地区地下水超采治理。

此外,在智慧水利建设方面,加快推进数字孪生流域和数字孪生水利工程建设。张祥伟说,在数字孪生流域,今年的重点是长江、黄河等七大流域,与此同时,今年重点推进长江三峡、南水北调、黄河小浪底、西江大藤峡等重大工程的数字孪生工程建设。

张祥伟表示,通过数字孪生流域和数字孪生工程建设,强化预报、预警、预演、预案功能,提升水利的数字化、网络化、智能化监测调度管理水平,实现水安全风险从被动应对向主动防控的转变。

完善激励约束机制

水利工程是民生工程,是发展工程,也是安全工程。财政部农业农村司负责人姜大峪指出,财政部会同有关部门加强政策顶层设计,加大投入力度,加快推进水利改革发展。

在政策方面,积极研究出台水利支持政策。比如,经报国务院批准同意,出台“十四五”时期财政支持小型水库安全运行的一揽子政策。

“在资金方面,做到了稳中有增。”姜大峪透露,从2019年到2021年,财政部通过一般公共预算累计安排超过4400亿元,其中安排水利发展资金1700亿元,重点支持防汛抗旱水利提升工程、地下水超采区综合治理,以及大中型灌区节水改造等。

2022年,中央财政部按照“政策适度靠前发力”要求,加大支持力度,优化支出结构,提升政策效能。姜大峪透露,今年通过一般公共预算安排1507亿元,其中水利发展资金达到606亿元;通过政府性基金安排572亿元。同时,地方政府债券也加大对水利项目的支持力度。

姜大峪指出,在加大力度的同时,中央财政还进一步完善激励约束机制,督促地方落实投入责任。坚持扶强扶优导向,形成正向激励,特别是对水利建设成效明显,投入保障有力的地方,在分配相关资金时予以倾斜。

姜大峪表示,下一步,财政部将按照预算法要求,抓紧下拨相关资金,支持地方加快推进水利项目建设,更好发挥水利建设惠民生的、促投资、稳增长的重要作用。

西宁城中区建立府检联动机制

本报讯 记者徐鹏 为进一步畅通行政执法与检察机关协作配合渠道,更好地推动法治建设,近日,青海省西宁市城中区政府与区检察院召开首次府检联席会,审议通过了《城中区人民政府 城中区人民法院联席会议制度》,安排部署下一步工作,标志着城中区在西宁市率先建立府检联动机制,这为构建府检联动新格局,实现治理效能提升奠定了良好基础。

会议强调,要共同提升依法行政水平,政府系统要认真研究检察建议,法律意见和风险提示,配合检察机关定期公布法律监督工作情况,检察机关要一如既往地监督政府工作,加强

关口前移,延伸监督触角。要共同服务高质量发展大局,政府系统要支持检察机关开展公益诉讼,运用听证等方式有效化解矛盾纠纷,围绕深化知识产权保护等重点工作开展专项行动,检察机关要围绕项目建设、社会治理履职尽责,为全区经济社会高质量发展提供坚实司法保障。要共同完善良性互动机制,政府系统要积极配合检察机关依法履行职权,推进“两法”衔接信息共享平台建设应用,从源头上遏制行政争议“增量”,检察机关要聚焦行政争议化解等重点领域开展法律监督,共同打造更高层次的“平安中区”“法治中区”。



面对新一轮疫情,连日来,山东省枣庄市消防救援支队“火焰蓝”党员先锋队队扎报各疫情防疫检测点,充分发挥专业优势,筑牢疫情防控防线,图为“火焰蓝”党员先锋队队员在向志愿者发放消防安全知识海报。 本报通讯员 季龙 摄