



# 全面实行行政许可事项清单管理 证监会持续加强资本市场法治建设

□ 本报记者 周芬楠

2022年是《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》实施的第二年,证监会严格按照要求,坚持稳中求进工作总基调,持续加强资本市场法治政府建设,在查办大要案、推进“放管服”改革、防范权力滥用等方面,取得不菲成果。

## 持续完善法律制度

从最初提出到逐步试点,历经近十年,全面实行股票发行注册制的制度安排,终于在2022年基本定型。2023年2月17日,全面实行股票发行注册制相关制度发布实施。证监会及系统单位共发布了165部制度规则,内容涵盖发行条件、注册程序、保荐承销、重大资产重组、监管执法、投资者保护等各个方面。相关制度规则的发布实施,标志着注册制推广到全市场和各类公开发行股票行为。

据国浩律师(上海)事务所合伙人黄江东介绍,除了备受关注的注册制之外,资本市场的其他各项制度建设也在出台与完善。2022年,市场期待已久的期货和衍生品法审议通过。《证券投资基金机构投资者、监事、高级管理人员及从业人员监督管理办法》《公开募集证券投资基金管理人监督管理办法》《证券登记结算管理办法》等7件规章、40件规范性文件得以制定修改。证监会打包清理31件规章规范性文件,提高了规则体系规范化科学化水平。

据证监会有关负责人介绍,在基础法律制度方面,证监会还配合修改公司法、企业破产法,推进《上市公司监督管理条例》《证券公司监督管理条例》等行政法规制定修改工作。推动最高法院发布《关于深化新三板改革,设立北京证券交易所提供司法保障的若干意见》《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》,推动最高检、公安部出台《关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定(二)》。

不仅如此,证监会还与财政部、美国公众公司会计监督委员会签署中美审计监管合作协议,并严格保护双方法律法规和合作协议开展2022年度合作事项。推动健全资本市场法律域外适用制度,经国务院批准,发布《境内企业境外发行证券和上市管理试行办法》及相关配套规则,更好支持企业依法合规到境外上市。

## 坚持依法从严治市

依法从严,制度先行。  
2022年,证监会加强资本市场“零容忍”制度建

## 核心阅读

2022年,证监会严格按照要求,坚持稳中求进工作总基调,持续加强资本市场法治政府建设,在查办大要案、推进“放管服”改革、防范权力滥用等方面,取得不菲成果。



设,与最高检联合印发《关于建立健全资本市场行政执法与检察履职衔接协作机制的意见》,形成合力。公布施行《欺诈发行上市股票责令回购实施办法(试行)》。与财政部联合发布《关于证券违法行为人财产优先用于承担民事赔偿责任有关事项的规定》。

据黄江东介绍,国浩律师事务所发布的《证券行政处罚年度观察(2022年)》显示,2022年证券监管执法始终保持从严监管的态势,证监会2022年共作出行政处罚384项,创近三年处罚数量新高。而罚没款金额26.67亿元,市场禁入70人次与往年相较有所下降,可见,“零容忍”的执法威慑得到释放,市场潜在违法主体的违法动机和行为有所遏制。

联合办案、联动办案的协作机制更为畅通。2022年证监会共办理案件603件,其中重大案件136件,向公安机关移送涉嫌犯罪案件和通报线索123件,案件查实率达到90%,行政执法与刑事司法之间的衔接更为紧密。2022年9月,证监会会同最高法、最高检、公安部首次联合发布5宗证券犯罪典型案例,证券执法司法持续发挥震慑作用。

对中介机构的查处力度有所加强。证券中介机构是证券市场的“看门人”,2022年证监会多次发声,表明从严查处证中介机构违法行为的态度,尤其随着注册制改革的全面推行,对证券中介机构的监管态势日趋严厉。2022年中介机构行政处罚数量位列常见证券违法类型的第三位,成为信息披露违法、内幕交易之外处罚量最多的违法类型。

同时,证监会还强化日常监管,推进对上市公

司、非上市公司公众公司、证券期货经营机构等市场主体的分类监管。推进上市公司治理专项行动,进一步加强退市公司监管,推动形成“有进有出,能进能出”的良好市场生态。加强对证券基金经营机构的日常监管和现场检查,及时出清问题机构。联合财政部、司法部发布实施《关于加强注册制下中介机构廉洁从业监管的意见》,首次对资本市场各类中介机构提出廉洁风险防控统一要求。开展以质量管理为核心的会计师事务所专项审计监管,加强备案监管及年报审计监管,联合司法部启动《律师事务所从事证券法律业务管理办法》修改工作,持续做好律师事务所从事证券法律业务的备案管理和专项检查。

## 推进审批制度改革

证监会持续推进“放管服”改革及行政审批制度改革,首先体现在修改了《中国证券监督管理委员会行政许可实施程序规定》,全面实行行政许可事项清单管理,健全市场准入负面清单制度,推进行政许可及备案工作标准化透明化,精简证明事项及申请材料,做好行政许可审核信息公示,接受社会监督。

其次体现在执行上。证监会依法履行行政许可职责,全年共接收行政许可申请3218件,送达行政许可决定3565件。其中,沪深交易所共341家企业首次公开发行股票并上市;核准68家企业境外融资行政许可申请,41家企业完成境外融资;同意注册公司债券发行申请491件;核准或同意注册并购重组45单。

# 用法治力量守护黄河安澜

## 写在黄河保护法施行之际

□ 本报记者 刘欣

黄河宁,天下平。黄河哺育了中华民族的成长,孕育了光辉灿烂的华夏文明,在我国经济社会发展和生态文明建设中具有举足轻重的地位。

2022年10月30日,《中华人民共和国黄河保护法》经第十三届全国人大常委会第三十七次会议通过,并于今年4月1日起施行。为推进黄河流域生态保护和高质量发展提供有力保障。

黄河保护法颁布以来,多地广泛开展丰富多彩的黄河保护行动,大力营造依法保护黄河的浓厚氛围。近日,《法治日报》记者前往黄河河南段、山东段进行采访,切身实地感受各地如何用法治力量守护黄河安澜。

## 制定完善配套法规

水少沙多,水沙异源;下游为地上悬河;水土流失严重;历史上水旱灾害频繁……黄河是世界上最为复杂难治的河流,具有不同于其他江河的显著特点。

“黄河流域最大的矛盾是水资源短缺,最大的问题是生态环境脆弱,最大的威胁是洪水,最大的短板是高质量发展不充分,最大的弱项是民生发展不足。”水利部黄河水利委员会政法二级巡视员归帆介绍说,黄河保护法针对上述黄河流域特殊突出问题,坚持以水为核心、河为纽带、流域为基础,在规范流域管理通用制度的基础上,对特定区域、特定问题规定特别制度措施。

黄河下游是地上悬河,历史上形成了独特的流域管理体制。归帆说,黄河保护法结合实际,充分考虑黄河区别于其他江河的管理特点,首次以法律形式明确了黄委所属管理机构法律地位,有利于充分发挥流域管理机构的防洪、调度、监督、监测职能。

## 加大法治宣传力度

万物复苏,春暖花开。位于河南省开封市的黑岗口黄河法治文化广场游人如织,或在法治文化长廊上驻足观看,或在观景台拍照留念。

“开封黑岗口黄河法治文化广场是深入挖掘开封黄河文化法治元素,将法治文化与黄河文化、宋

文化、开封特色文化相融合高标准打造的黄河法治文化教育基地。”据开封第一黄河河务局局长潘佳良介绍,法治文化长廊上的展板通过一问一答的形式,对黄河保护法、民法典进行了深入浅出的解析,让大家在潜移默化中接受法治熏陶。

近年来,多地加大法治宣传力度,提高沿黄群众法律意识,黑岗口黄河法治文化广场的做法只是其中一个缩影。

山东聊城黄河河务局创新打造“双强普法”普法品牌,包括“道强说法”和“赵强讲法”两个子栏目,积极向社会公众宣传普及黄河法治文化,营造尊法、学法、守法、用法的良好氛围。其中,“道强说法”由2021年全国十大法治人物、东阿黄河河务局水政监察大队中队长张道强,采用“以案释法”的形式解说重要涉水法规,“赵强讲法”由全过程参与黄河保护法立法起草工作的聊城黄河河务局水政科三级主任科员赵强,以普法文章适时结合普法微视频的形式,重点讲解黄河保护法。

济南历城黄河河务局则协调河办在历城黄河高新段启动村级普法联络员制度,在遥墙管理辖区16个沿黄村庄聘任“村级普法联络员”,打通普法宣传和河湖监管的“最后一公里”。

在谈到下一步宣传计划时,归帆表示,将制定黄河流域贯彻实施黄河保护法指导意见;在沿黄一线开展普法基地和法治文化带建设,将黄河保护法纳入普法基地、黄河法治文化带建设内容;开展送法进机关、进乡村、进单位、进企业、进学校、进社区、进集市、进家庭、进工地等宣传活动,不断扩大宣传的覆盖面和实效性。

## 提升水行政执法效能

在东阿黄河法治文化广场,以“保护黄河”为主题的行政执法小说《步步较量》的雕塑格外

引人注目,它的作者正是多年从事水行政执法工作的张道强。“作为一名水行政执法人员,我感觉黄河保护法的实施让我们底气更足了。”张道强说。

据水利部黄河水利委员会有关负责人介绍,黄河保护法中“明令禁止”条款17处,“不得”行为条款10处,“严格”控制、限制条款16处,还有刚性约束、强制性、红线、底线、上线、准入清单、负面清单、淘汰类目录等条款,都是非常硬性的制度,是不可逾越的红线。

潘佳良告诉记者,“为确保制度落地生威,将组织开展水行政执法专项行动,重点排查治理违法排水、破坏河道水环境等涉水违法行为,持续开展河道清障,严厉打击非法取水等活动。”

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。水利部有关负责人表示,要加大执法力度,深入推进水行政执法与刑事司法衔接,水行政执法与检察公益诉讼协作机制落地见效,加强跨区域联动、跨部门联合执法,依法严厉打击各类水事违法行为。

山东黄河河务局水政处法规科副科长刘寒寒告诉记者,近年来,山东河务局不断强化协作平台,提升水行政执法效能。截至目前,沿黄设立巡回法庭21处,司法修复基地116处,检察工作室16处,对强化河湖监管,合力推动黄河流域生态保护和高质量发展进行了理论与实践上的探索。

在加强黄河保护治理监管执法能力建设方面,归帆表示,下一步水利部黄河水利委员会将全面推行行政执法“三项制度”等改革措施,切实做到严格规范公正文明执法,确保所有水行政执法行为经得起最严格的审视和检验。以机构规范化、装备现代化、队伍专业化、管理制度化为目标,打造一支担当负责、敬业奉献的黄河保护治理执法队伍。

□ 本报记者 徐伟伦

2022年,北京市东城、通州、延庆3个区和4个项目分别被命名为全国法治政府建设示范地区和示范项目;全市各级行政机关共受理行政调解案件51.5万件,调解成功24.2万件……近日,《北京市2022年法治政府建设年度报告》(以下简称《报告》)对外发布。去年,北京市通过持续推进政府职能转变,提升科学民主依法决策水平,健全矛盾纠纷行政预防化解体系等,实现了市区两级98%以上事项网上办理,同时全面推广轻微违法处罚和初次违法慎罚制度,取得积极成效。

《报告》披露,2022年北京建成了覆盖市、区、街道(乡镇)、社区(村)的四级网上政务服务体系。同时,通过深化行政审批制度改革,“证照分离”和“综合窗口2.0”改革,精简行政许可事项140项,90%以上事项实现“一门”集中进驻和“一窗”综合受理,85%以上事项实行“双授权”,并通过出台政务服务诉讼执行协调机制改革方案,推进信用监管。

在提升科学民主依法决策水平方面,落实北京市政府2022年立法工作计划,提请市人大常委会审议8项法规草案,完成10项政府规章立、改、废工作,开展政府规章立法后评估,同时落实重大行政决策出台前向市人大常委会报告制度,持续开展区政府重大行政决策案例评审活动。全年共有352件市政府行政规范性文件或重大行政决策履行合法性审核程序,493件报送市政府备案的行政规范性文件履行备案审查程序。

2022年,北京持续推动“6+4”一体化综合监管体系建设,相关改革经验在全国得到推广。为进一步推进严格规范公正文明执法,北京市健全综合执法与行业监管协同机制,加强基层综合执法队伍建设,全面启用新版行政执法证件,全面推行“双随机、一公开”监管,加快推进北京市行政执法信息服务平台三期建设。

在推进突发事件应对规范化建设方面,北京市制定城市安全风险评估三年工作方案,构建公共安全风险管理体系统,试点开展基层应急能力规范化建设。

2022年,北京市各级行政复议机关受理复议案件13992件,审结12195件,通过纠错、调解、和解等手段,切实发挥行政复议化解行政争议主渠道作用。同时,北京市印发公共法律服务体系建设发展规划,构建公共法律服务网络体系;强化法律援助服务,面向妇女等特殊群体开展公共法律服务专项活动;落实信访首接首办责任制,提高信访事项办理效率,不断健全矛盾纠纷行政预防化解体系。

关于北京市政府主要负责同志履行推进法治政府建设第一责任人职责的情况,《报告》称,2022年市政府主要负责同志带头开展学法,引领各级行政机关学法常态化;组织市政府常务会议审议法治政府建设年度计划和依法行政专项数据监测报告、市政府立法工作计划等重要议题,研究推进法治政府建设任务措施;在推进数字经济促进条例等重要立法工作中,多次组织召开专题会,研究重点内容。

介绍成效的同时,《报告》也指出,当前北京区域法治政府建设水平不平衡和层级间依法行政能力差距依然存在,特别是基层政府依法行政能力亟待进一步提升;行政规范性文件合法性审核和备案工作有待进一步加强;行政机关通过日常检查主动发现问题能力有待进一步提高,科技手段赋能精准高效执法还需持续改进。

2023年,北京市将举办全市局级干部法治建设和法治机构负责人专题培训班,把学习效果转化为生动实践。同时,北京市将通过推进实施“法治明白人”“法治帮扶”工程,推进市区两级国防动员体制和疾病预防控制体系改革,调整街道职责规定的部分事项,推进国际科技创新中心建设条例等重点立法项目等,统筹推进法治政府建设年度计划和依法行政专项数据监测报告、市政府立法工作计划等重要议题,研究推进法治政府建设任务措施;在推进数字经济促进条例等重要立法工作中,多次组织召开专题会,研究重点内容。

## 广州海关高效监管保障鲜花进口



图为广州海关所属广州白云机场海关关员近日对进口鲜花进行监管。杨帆摄

本报讯 记者蔡若红 4月2日5时许,自荷兰进境的CZ2580航班降落在广州白云国际机场,机上搭载约15万枝的郁金香、绣球、丁香等鲜花被迅速运往海关特殊物品集中查验场。半小时后,这批鲜花查验合格放行,随后被迅速运往位于广州市荔湾区的芳村岭南花卉市场销售,以备清明节期间人们缅怀对逝者的哀思。

针对鲜花保鲜期短、储运要求高的特点,广州海关所属广州白云机场海关查验现场采取“白+黑”轮转作业模式,提供预约通关服务,开设鲜花进口“绿色通道”,实现“即到即查即放”,全面保障鲜花通关顺畅。

为防止植物疫情传入,广州白云机场海关积极开展“国门绿盾”专项行动,加强对进口鲜切花的检疫管理,重点查验进口鲜切花可能携带有害生物的情况。同时,根据航班特点、原产地要素等,进一步优化风险研判机制,利用现场智慧查验移动终端、智能审图技术等,提升查验效能,进一步筑牢口岸生物安全防线。

# 国家发改委:今年将从六方面做强做优做大数字经济

本报讯 记者万静 近日国务院新闻办公室就第六届数字中国建设峰会有关情况举行发布会。国家发展改革委创新和高质量发展司负责人孙伟在会上介绍,今年将从六方面发力,不断做强做优做大我国的数字经济。

近年来,各地方、各部门持续推进数字经济发展,我国数字经济取得了举世瞩目的成就,数字基础设施实现了跨越式发展,数字产业创新能力加快提升,数字技术与实体经济融合提档加速,公共服

务数字化深入推进,数字经济国际合作行稳致远,对经济社会发展的引领支撑作用日益凸显。

孙伟表示,今年国家发改委对于数字经济工作准备从六方面发力:一是加强政策制度建设,加快构建“1+N”的数据要素基础制度体系,推动平台企业在引领发展、创造就业、国际竞争中彰显身手。

二是适度超前部署数字基础设施建设,加快光纤网络扩容提速,5G的商用部署和规模应用,深入

实施“东数西算”工程,加快基础设施数字化、智能化的改造。

三是大力推动数字产业创新发展,培育一批具有核心竞争力的生态主导型企业,加快打造具有国际竞争力的数字产业集群,支持平台企业在引领发展、创造就业、国际竞争中彰显身手。

四是进一步深化产业数字化转型,强化各领域、各行业全方位、全链条数字化政策改造引领,提升“上云用数赋智”水平,提升新一代的信息技术与

一、二、三产业融合发展,支持龙头企业、第三方服务企业带动中小企业加快转型的步伐。

五是持续提升数字公共服务水平,提高公共服务的数字化供给和网络化服务水平,持续加大适老化的智能化产品供给,运用数字技术为弱势群体增加便利,持续推进智慧城市和数字乡村融合发展。

六是不断深化数字经济国际合作,积极提出“中国倡议”,落实全球发展高层对话会数字经济领域成果。