

加强资本市场法治建设 推动投资者保护 再上新台阶

——刘新华副主任委员在首届中小投资者服务论坛上的讲话

刘新华*

尊敬的阎主席、刘专委、王会长,各位专家、各位来宾:

大家上午好!非常高兴参加首届中小投资者服务论坛。借此机会,结合论坛主题,谈一些看法,不妥之处敬请指正。

党的十九大报告将“坚持全面依法治国”明确作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。习近平总书记指出,全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。作为全面依法治国的重要组成部分,资本市场法治建设关乎亿万投资者切身利益、关乎资本市场公平正义、关乎资本市场融入国家战略的实现。

保护投资者尤其是广大中小投资者的合法权益,是资本市场法治建设重要环节,是监管工作的重中之重。国际证监会组织(International Organization of Securities Commission, IOSCO)将保护投资者列为资本市场三大监管任务之首,设立了专门的中小投资者委员会,并开展全球性的投资者保护教育活动。经过长期不懈的努力,我国资本市场投资者保护工作取得了显著成就,但与成熟市场相比,还存在明显不足,面临着新的挑战。中国资本市场是一个中小投资者占绝对多数的市场,具有中国特色,这就要求我们既要借鉴成熟市场的经验,又要根据我国资本市场的实际情况,花更大气力建立和进一步完善中小投资者合法权益保护工作,亟须进一步在立法、机制和制度上全方位、立体式地保护中小投资者合法权益。

* 全国人大财经委副主任委员。

第一,在立法上,要进一步整合投资者保护的法律法规,适时制定专项的资本市场投资者保护法规。目前我国法律对投资者的事前预防性保护与事后救济性规定还有待进一步完善,公司治理、信息披露制度不能适应投资者合法权益保护,投资者权利的行使机制仍需细化,证券侵权行为、归责原则以及主体资格的确定等还需进一步明确,对资本市场欺诈发行、虚假陈述、内幕交易、操纵市场等违法违规者的处罚过轻、威慑不足。在保护投资者合法权益方面,成熟市场大都通过专门立法予以保障,如美国1970年颁布的《证券投资者保护法案》、我国台湾地区2002年实施的“证券投资人及期货交易人保护法”。我国在2013年出台了《国务院办公厅关于进一步加强资本市场中小投资者合法权益保护工作的意见》对保护投资者合法权益进行规范,而现行的《公司法》《证券法》《证券投资基金法》《刑法》等基本法律制度,对中小投资者的保护在总体上显得较为零散,不够细致,投资者保护立法不完整、不系统,可操作性不够。

要进一步结合《证券法》《公司法》修订、期货法起草以及其他相关法律制定和修改,扎实做好资本市场投资者保护法治建设的顶层设计,夯实新时代资本市场法治建设的“根基”,经过不断地探索和实践,适时制定专项性的资本市场投资者保护法规。把保护投资者合法权益作为法定责任,明确投资者合法权益保护的原则、框架和基本制度。作为保护投资者合法权益的法规,要投资者读得懂、能掌握,因此保护投资者合法权益的法律、规章、规定等表述要文字简明、准确易懂、规则清晰、便于理解,使投资者保护在法规层面更具精准化和可操作性,将投资者保护有法可依真正落到实处。

第二,在机制上,要积极探索,不断创新,走中国特色投资者保护的新路子。中小投资者众多、高度分散是中国资本市场的主要特征并将长期存在,这与境外资本市场投资者结构的“去散户化”迥然不同。据统计,截至目前,我国资本市场投资者开户数达到1.42亿名,其中中小投资者占95%以上。高度分散的中小投资者在证券市场作为一个个独立的个体,很难聚合形成整体力量来保护自身合法权益;他们的资金实力、投资能力、信息渠道、专业知识、理性程度、风控水平总体较弱,长期投资、理性投资、价值投资的理念亟待进一步的强化。这就需要我们不断探索和创新适合于我国国情的投资者保护的新机制。

近年来监管部门、司法机关等围绕中小投资者保护工作不断探索,采取了一些新举措,要不断加以补充和完善,在持股行权、支持诉讼、小额速调、诉调对接等机制方面进行积极有效的实践,积累案例。我们不但要在立法、司法和监管层面探索新的机

制,还要进一步在中小投资者主动维护自己合法权益方面多下功夫,让他们能够全面知权、主动行权、依法维权;要将投资者保护的事前预防、事后救济连接起来,既注重事先预防,更重视事后救济;进一步解决中小投资者维权行权时间长、成本高、执行难、效果不理想的问题;要更新理念,在处理监管与发展、市场稳定与投资者保护等方面进一步厘清思路,确定重点,在此基础上创新机制,将投资者保护尤其是中小投资者保护作为监管的重要目标,从而推进我国资本市场健康稳定发展。

第三,在制度上,要紧紧围绕着投资者保护,探索建立起以投资者损害赔偿救济制度为重点的新制度。一是公正有效的司法救济是投资者损害赔偿救济制度的基本保证,要在公益诉讼制度、举证责任制度、惩罚性责任赔偿制度等多个方面建立起衔接有效,便捷通畅的诉讼安排。二是加大监管对投资者损害赔偿制度的支持力度,特别是在和解赔偿制度、先行赔付制度、责令回购制度、公开承诺制度等方面进行积极有效的探索。三是构建全社会支持保护中小投资者合法权益的制度氛围,进一步完善调解制度、仲裁制度、舆论监督制度、投资者适当管理制度,从而推进投资者保护向专业化、法治化方向发展。

各位领导、各位专家学者,各位来宾!保护投资者合法权益是一项系统性工程,需要立法、司法机关、监管部门、投资者保护机构等市场各参与方的共同努力,让我们齐心协力,改革创新,探索一条适合中国国情的、具有中国特色的投资者保护新路子,为推进新时代资本市场法治建设作出应有的贡献。

预祝首届投服论坛圆满成功!谢谢大家!