

投服中心董事长郭文英谈投资者保护与“投服模式”：

坚持“人民性”宗旨 以创新模式求业务发展

□本报记者 周松林

推动形成中国特色中小投资者保护体系

郭文英表示,党中央、国务院对投资者保护工作高度重视。习近平总书记在多个场合对资本市场改革发展、投资者保护工作作出重要指示,提出尽快形成融资功能完备、基础制度扎实、市场监管有效、投资者合法权益得到有效保护的多层次资本市场体系的工作要求,为资本市场指明了发展方向。国务院先后出台了“国九条”“小国九条”等纲领性文件,明确了资本市场中小投资者保护工作思路。保护中小投资者合法权益一直是证监会工作的重中之重。中国证监会主席刘士余先后多次强调“投资者保护重如泰山”“保护投资者合法权益是证监会职责和使命所在”。近年来,证监会不断建立健全各项投资者保护制度,尤其是投资者教育的广泛深入开展和投资者适当性制度的推出,基本实现了从发行、交易、并购重组到退市的全链条、各环节的投资者保护全覆盖;在日常监管中,强化现场检查,加大执法力度,严厉打击违法违规行,查处大难要案和典型案件,稽查执法高压态势常态化;在赔偿救济“短板”环节,体系化构建了纠纷化解、先行赔付、支持诉讼等市场化、法治化的具有中国特色的赔偿救济制度。

总的来看,从投资者权益保护角度讲,一方面,除投资者自我保护外,我国证券市场已经建立了较为完善的法律法规体系,投资者权益受损时,可以通过法律途径来维护自身合法权益。另一方面,中国证监会及派出机构等主要从行政监管的角度保护投资者,交易所、协会等自律监管机构从自律监管的角度保护投资者。从法律保护、监管保护、自我保护等实际效果来看,切实维护了广大投资者合法权益。

同时,投资者保护工作是资本市场一项重大的、复杂的、基础的系统性工程,需要监管部门、市场主体、广大投资者等各方的共同努力,需要不断完善投资者保护的法制制度和法制环境,需要支持诉讼、示范诉讼、先行赔付、行政和解、小额纠纷调解等“看得见”“摸得着”的投资者保护的具体措施落到实处。投资者合法权益得到有效保护,是资本市场建设的应有之义和奋斗目标。资本市场又是一个信心市场,投资者的信心是资本市场稳定健康发展的一个重要保障,只有投资者合法权益得到有效保护,投资者的信心才会恢复。而长期稳定健康发展的资本市场对于增加人民财富,服务实体经济和促进国民经济发展具有重要的积极意义。

中国证监会设立投服中心,是中小投资者保护工作的重大机制创新,开辟了中小投资者救济保护的新路径,是中国证监会坚持以人民为中心的理念,践行资本市场监管人民性的重要举措。

投服中心作为证券金融类的专司投资者保护的公益机构,只是投保系统工程的一个方面、一个环节、一个途径,通过示范引领,进一步唤醒广大中小投资者的权利意识,促进他们全面知权、积极行权,依法维权,使广大中小投资者能够更好地维护自身合法权益,进一步弥补了投资者保护体系中市场保护、自我保护的不足和短板。

加强协作互补 提升执法合力 切实维护深圳资本市场稳定发展

深圳证监局与深圳市公安局执法合作回顾与展望

□本报记者 张晓琪

近年来,证监会与公安部充分发挥各自优势,实现优势互补,积极探索查处涉嫌证券违法案件执法合作新模式,不断增强对证券期货违法行为的打击力度,切实维护市场“三公”原则,保护投资者合法权益。为贯彻落实证监会党委关于加强打击证券期货犯罪协作的指示精神,深圳证监局积极探索与地方公安机关的衔接与配合,2012年即在全国率先和深圳市公安局签署了合作备忘录,在案件移送、执法协作、情报互换等执法各环节建立了全方位合作机制,大大提高了案件查处质量和效率。随着合作的日趋深入,深圳证监局与深圳市公安局在互动协作中逐步形成了“优势互补,信息共享、强化合力”的良好工作机制,取得了较好的社会效益。

建立行刑衔接机制 严厉打击证券期货犯罪行为

合作备忘录签订后,深圳证监局陆续向深圳市公安局移送了多起案件和线索,并在性质认定等方面为公安机关侦查破案提供了强有力的专业支持。同时,深圳市公安局也在合作备忘录框架下,积极配合监管执法工作,大大提高了案件的查处效率。

(一)积极移送,加大刑事责任追究力度

2013年以来,深圳市公安局根据深圳证监局移送、侦办的证券期货违法案件共24件,既包括传统的内幕交易案、利用未公开信息交易案,也包括欺诈发行、背信损害上市公司利益、非法发行、私募基金违法违规案等。

2013年9月,深圳市公安局侦办的“马乐案”,系中国资本市场“史上最大老鼠仓案”。

中证中小投资者服务中心作为中国证监会下属专司投资者教育和权益保护职责的单位,成立3年多来,运用法治化和市场化手段,在帮助和代理中小投资者行使股东权利、维护股东合法权益、督促上市公司合法合规运营、提升公司治理水平等方面,成为一支保护中小投资者合法权益、促进市场健康发展的重要力量。

在具体业务中,投服中心从中小投资者实际需求和救济诉求出发,参考国际经验,创新一套适合我国资本市场的中小投资者保护机制和实现路径,包括事前持股行权、事中纠纷调解、事后证券支持诉讼等,在实践中取得了令人瞩目的成绩,不仅获得了国内广大投资者的高度认可,也得到国际资本市场的高度肯定。

日前,投服中心董事长郭文英接受中国证券报记者独家专访,从促进我国资本市场长远健康发展、践行以人民为中心的资本市场管理理念的高度,阐述了投资者保护的重要意义以及投服中心的实践、创新及未来的工作计划。

坚持“人民性”宗旨 探索“投服模式”

郭文英强调,党的十九大提出“必须坚持人民为中心的发展思想”。对于资本市场而言,切实保护好中小投资者合法权益就是人民性的根本体现。加强全面从严治党,是做好投资者保护服务工作的重要保障。投服中心始终把学习贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神作为首要任务,不断提高政治站位,坚决落实“两个责任”,不断增强“四个意识”,坚定“四个自信”,扎实推进投服中心全面从严治党,为业务发展提供了坚强保障,切实履行好新时代资本市场中小投资者保护工作的重要职责。

在具体业务中,经过3年多的实践探索,投服中心逐步形成了以投资者教育工作为基础,事前持股行权、事中纠纷调解、事后证券支持诉讼的中小投资者保护的“投服模式”。一是持股行权。投资者持有上市公司股票后,作为上市公司股东,依法享有参与公司重大决策和资产收益等权利,行使权利的方式主要有参加股东大会、现场查阅等。但是现实中,中小投资者关注股价而不关注自身权利,关注收益而不行使权利,行使权利却又面临诸多困难。投服中心开展持股行权以来,以股东的身份,从市场的角度、用法律的手段,积极参与上市公司治理,通过集中发送股东建议函和质询函,参加上市公司股东大会、现场查阅、重大资产重组媒体说明会、公开发声、股东诉讼等方式,行使知情权、查阅权、建议权、质询权、表决权、诉讼权等股东权利,唤醒中小投资者股东意识,提升中小投资者全面知权水平,示范引领中小投资者积极行权、依法维权;督促上市公司进一步完善公司治理,规范运作,履行好信息披露,做好投资者关系管理,加强中小投资者权益保护。截至2018年6月底,投服中心共持有3500多家上市

公司股票,累计行权4645次(场),其中行使建议权2036次、质询权312次、表决权158次、查阅权42次、诉讼权11次;现场参加股东大会158场,重大资产重组媒体说明会50场,现场查阅上市公司42家;非现场行权中发送股东建议函1816件,公开发声20次。

二是纠纷调解。纠纷调解工作是投服中心的核心工作之一,是保护广大投资者的重要手段。投服中心已拥有一支包括440名调解员的队伍,其中专职调解员58名、兼职调解人员380余名,他们大多是行业内专家、律师、高校研究机构学者、退休法官等,遍布全国。投服中心着力推进“收得进来、分得出去、管得到位、调得认可”的调解机制建设,调处了大量市场疑难大案要案。目前投服中心的调解合作机制已覆盖全国34个辖区和中国基金业协会、中国期货业协会、全国股转公司管辖范围,特别是在各派出机构、辖区证券期货自律组织的支持下,投服中心在全国33个辖区合作设立了调解工作站,初步建成全国性的纠纷调解网络。投服中心还与法院、公证机构、仲裁机构进行紧密合作,进行诉调对接、公调对接和仲调对接。目前已与全国24个辖区的27家中高级人民法院进行合作,并在北京、上海等合作法院专门设立法院内的调解工作室,开展调解工作;和北京长安公证处、上海东方公证处、广州公证处、北京仲裁委等公证、仲裁机构合作,形成了确认支持调解的相关机制。此外,投服中心还与全国1371家上市公司、基金公司、证券期货公司及其分支机构签订了协议,设立了小额诉调机制。截至2018年6月底,投服中心共登记纠纷案件6342件,正式受理3983件,调解成功2977件,调成率75%,投资者和解获赔金额达6.64亿元。普通调解案件占全国纠纷调解案件的50%以上,诉调对接案件占全国纠纷调解案件的90%以上。目前投服中心已成为国内证券纠纷调解的主要渠道,已成为全国唯一的全市场、全领域、全功能的证券纠纷调解机构。

三是支持诉讼。司法救济是投资者保护的最后一道关卡。投服中心针对市场典型案例,受中小投资者委托提起支持诉讼,支持受损害的投资者向人民法院起诉,维护合法权益。同时,积极研究丰富支持诉讼的案件类型,不断扩大支持诉讼的覆盖面,注重“精准追偿、追责到人”的诉讼原则,提升服务投资者的广度和深

度。截至2018年6月,投服中心累计提起10起证券支持诉讼,1起股东诉讼,投资者诉求总金额达6000余万元。其中5起已经结案,6起尚在诉讼过程中。同时,投服中心正在积极研究推动证券支持诉讼示范判决机制试点工作和相关证据认证工作。目前投服中心与相关单位紧密开发证券侵权纠纷损失计算软件,具有基础损失计算和扣除系统性风险影响功能的损失计算1.0版本和2.0版本已开发完毕,具有扣除非系统性风险影响的损失计算的3.0版本正在积极开发过程中。投服中心的证券侵权纠纷证据认证工作进行顺利。

四是开展投资者教育,提升中小投资者知权、行权、维权意识和自我保护能力。开通运行中国投资者网,丰富网站内容,发挥阵地、平台和桥梁作用,打造中小投资者“一站式”获取知识和服务平台。与央视共同举办《股东来了》投资者权益知识竞赛,参与人次超400万次,通过投资者喜闻乐见的方式,普及权益知识,提升投资者自我保护能力。截至2018年6月,共举办近30场投资者大讲堂,编印发放4万余册投教丛书。

五是开展课题研究和调查监测,为业务提供智力支撑。以业务发展需求为导向,开展证券支持诉讼示范判决机制、投资者权益救济状况研究等近20个课题研究,出版《投资者》辑刊和行权、调解、维权等案例丛书11套,举办大型投资者服务论坛和各种业务研讨会,研究和探讨中小投资者保护的理论和实践问题,不断跟踪市场热点及中小投资者权益保护的重点难点问题,形成系列调查监测报告,与广发证券、海通证券、全景网等建立战略合作关系,为业务开展提供各项支持。

坚持改革创新 唤醒股东意识

中国证券市场散户众多,投资能力、法律知识水平参差不齐,自我保护意识较弱。在具体实践中,中小投资者权益维护涉及人员多,头绪繁,诉求细,矛盾复杂,困难重重。针对这种现状,投服中心高屋建瓴,梳理出具有普遍性的、规律性的现象和需求,创造性设计独特的工作模式。可以说,创新是投服中心有效推进各项工作的灵魂。

郭文英说,投服中心的成立,本身就是证监会加强中小投资者保护的创新成果,就是有鲜明中国特色的中小投资者保护新机制,拓宽了

联合开展警示教育 切实提升证券执法效能

2013年以来,为提高投资者识假防骗意识,深圳证监局每年积极派员参加深圳市公安局组织的新闻通气会、“5·15打击和防范经济犯罪宣传日”、反信息诈骗高峰论坛、微博互动等联合宣传教育活动。2014年以来,深圳公安机关也积极支持深圳证监局组织开展各项宣传活动,如“深圳市内幕交易警示教育展”等。上述活动经过各大报社、网络媒体广泛报道,取得了良好的宣传效果。

2015年以来,深圳证监局梳理了涉非信息诈骗典型案例,联合深圳市公安局,共印制了近两万份防范证券期货类信息诈骗宣传海报,在辖区上市公司、经营机构及基金代销机构营业场所张贴,在其网站、微博、微信公众号等网络媒体上嵌入“反信息诈骗”链接后发布,提高了投资者的防骗应对能力。深圳公安机关通过各辖区派出所所在各社区广泛张贴,形成全面宣传之势,取得了良好的成效。

加强业务培训研讨 不断提升执法水平

2012年合作备忘录签订以来,深圳证监局同深圳市公安机关组织了多次案件研讨会、业务培训会,通过聘请外部专家、办案组长案例讲解、现场业务指导等方式不断提高双方专业素养和执法办案能力。应深圳市公安局要求,深圳证监局多次就打击非法证券期货活动相关内容进行集中专题培训,受训民警累计约500人次。

2016年11月,中国证监会和公安部在深圳联合举办“证券违法案件执法培训班”。这是2015年我国股市异常波动后,两部门联合举办的第一个全国性证券期货执法培训班,来自

投资者权益保护阵地。持股行权、证券支持诉讼等具体工作是投服中心从中小投资者救济的现状和救济需求着手,改革创新的中小投资者保护新途径。

例如,投服中心持有沪深两市上市公司A股股票,不以盈利为目的,只行使权利,从中小股东的身份出发,督促上市公司治理,规范生产经营,合法披露信息;证券支持诉讼业务是投服中心立足我国民事诉讼法中的支持诉讼起诉原则和公益机构的性质,探索构建的支持投资者诉讼维权的手段;纠纷调解业务中先后推出了单边接受机制、小额速调机制和无异议确认机制,成功探索出“开庭裁决+调解引导”的调解模式,以及与各地法院、公证机构等建立的可复制可推广的调解效力保障机制等。

郭文英表示,保护中小投资者合法权益任重道远,建立符合我国资本市场特色并行之有效的中小投资者保护体系依然长路漫漫。投服中心也不能“包打天下”,主要是坚持问题导向,聚焦市场热点难点,示范引领中小投资者全面知权、积极行权、依法维权,切实提升股东意识。“一花独放不是春,万紫千红才是春”,投服中心要“行一次权,唤醒一群人,打一次官司,示范一批案件”。

下一步,投服中心将不断加大改革创新力度,拟探索通过公开征集方式行使提案权、股东派生诉讼等有持股比例和时间限制的权利,推动投服中心提起的案件首先审判和支持诉讼示范判决机制试点等资本市场投资者保护的机制创新,进一步保护投资者合法权益。

推动投资者保护覆盖全市场

目前,投服中心的一项重要工作是推动成立全国证券期货纠纷调解中心。郭文英介绍,十九大报告提出要加强预防和化解社会矛盾机制建设。在证券期货领域开展纠纷调解工作,建立健全多元化纠纷解决机制是落实党中央、国务院工作部署的必然要求。相比诉讼、仲裁等其他途径,调解具有成本低、程序便捷、对抗弱等优势,是化解纠纷的重要方式,因此被誉为“东方经验”。按照中国证监会工作部署,投服中心积极推进全国性纠纷调解机构的设立工作。一是积极与国家市场监督管理总局沟通以公司制法人形式设立全国性证券期货纠纷调解机构的可行性和工作要求。目前国家市场监督管理总局反馈,同意接收相关申报材料,并完成在线称预核准程序。二是完成向证监会相关职能部门汇报及征求意见工作,目前正在修改相关材料。三是召开专家座谈会,就全国性证券期货纠纷调解机构相关工作方案研讨,全国政协委员、专家学者等参会人员就对机构设置的可行性等进行了论证,认可、支持设立该机构。四是启动全国调解中心相关制度规则制定工作,形成专门的《纠纷调解制度建设工作方案》,为提高调解工作的规范化、制度化和机构挂牌做好制度准备。

在积极开展A股市场投资者保护的同时,投服中心还积极探索将业务拓展到期货、基金以及其他衍生品市场的方法与途径,实现投资者保护工作的全市场覆盖。(下转A07版)

全国各地公安、证监、法院、检察院等的近百名人员参加了培训。通过培训交流,双方进一步统一了认识和执法标准,强化了执法合作机制,提升了打击证券期货犯罪的监管执法合力。

不断健全合作机制 进一步巩固强化执法合力

随着资本市场的发展,证券违法形势愈加严峻,各种新型、复杂案件层出不穷,侦办及处置难度越来越大,如何更好地保护投资者合法权益,维护国家金融安全,对证券监管和执法部门提出了新的考验。为贯彻落实中央关于金融安全稳定的决策部署,进一步加大对辖区资本市场违法违规行为的打击力度,切实维护金融安全和稳定,双方积极探索并不断完善执法合作机制。2017年下半年开始,在全面梳理2012年合作备忘录以来合作情况的基础上,结合当前工作实际,就原合作备忘录的内容和合作机制进行了多次沟通研讨,特别是在执法查询、网监协作、联合执法、情报信息化建设等多方面达成了新的共识。2018年,双方重新签订了合作备忘录,开通“警证通”专线,建立信息交换快速通道,开展多渠道、多维度强强合作,形成常态化、持续性信息联络和提供机制,进一步强化执法合力,巩固执法成果,共同维护辖区资本市场稳定,防范辖区金融风险。

今后,深圳证监局将继续深入贯彻落实证监会党委依法全面从严治党的监管执法理念,积极探索和推动与公安机关“集中部署、同步研究、协作配合”等行刑衔接新模式、新机制,进一步夯实行政执法与刑事司法密切配合、优势互补的工作格局,提升稽查执法能力,共同严厉打击辖区各类证券期货违法犯罪行为,净化市场环境,切实保护投资者合法权益,维护辖区市场平稳运行。