

构建全方位多层次稽查体系 改进违规线索发现工作 证监会多措并举提高执法效能



本报记者 王小伟

资本市场执法效能日趋高效，但稽查执法效能的进一步提升仍受违法犯规行为变化快、制度供给相对不足、各项法定执法手段落实不到位、执法资源与力量相对不足等诸多制约。接近监管层的相关人士日前向中国证券报记者透露，证监会将形成“4局、1总队、2专员办、36家证监局和2个委托执法机构”的全方位、多层次稽查执法体系。继2015年通过改进线索处理、改革执法体制机制，强化调查手段，优化执法协作，增加执法力量等一系列措施提升执法效能、提升执法效率之后，2016年，证监会将持续完善稽查体制机制，全面推进处罚体制改革。

据了解，证监会即将印发《关于改进和加强证券期货违法违规线索发现工作的若干意见》，旨在通过明确线索发现责任，拓宽线索来源渠道，丰富线索类型，提升全系统的线索发现能力，构建综合型线索工作监督保障机制。充实稽查执法力量方面，证监会正在指导督促上海、深圳交易所筹建相对独立的委托执法部门，准备各自先期充实80名执法人员，逐步完善相关规章制度。

四因素制约执法效能

证监会相关人士坦言，2015年以来，资本市场不断扩容、快速变化，案件数量持续攀升，大案、急案、难案集中涌现，案情普遍隐蔽复杂，案件调查对抗性强，证监会稽查办案单位普遍面临办案力量、执法资源、调查手段、执法保障等相对不足的问题，稽查执法工作与监管转型的要求和市场发展的期待仍有差距。目前，制约资本市场执法效能的问题主要集中在四个方面。

其一，违法犯规行为变化快和制度供给不足的矛盾相对突出，成为快速、有效打击违法犯规行为的掣肘。一方面，滥用车道交易、市值管理操纵市场，场外配资违法犯规，新三板违规开户等新型违法犯规随着市场的发展变化而涌现。对于这些新形势、新特点，传统监管视野下普遍存在认识不到位、事前监管标准缺失、旧有法律法规规定相对滞后的问题，造成合法与非法的界限不清晰，事前监管环节不适应，事后监管环节案件取证难、认定难，制度供给不足成为一段时期的“新常态”。另一方面，在传统违法犯规领域，除内幕交易有关法律规则历经多年重点打击后日趋完善，操纵市场、信披违规等违

法违规类型均不同程度地存在立法相对滞后、追诉标准偏高、处罚标准过低等问题。以上市公司信息披露违规而言，有的公司造假金额甚至达到千万元，现行《证券法》赋予证监会的最高处罚金额仅为60万元，缺乏类似责令回购、股份处置等制裁方式，过低的违法成本难以对潜在违法违规实现有效的震慑与遏制。

其二，法律赋予的各项执法手段未能落实到位，与证券期货执法需要快速回应市场的矛盾日益突出。办案实践中，《证券法》赋予证监会的资金查询、工商资料查询、通讯资料调取、询问案件相关单位与个人等执法权力，由于常态化的信息共享、查询协作机制尚不健全，综合查询渠道不畅通，在实际工作中存在取证程序繁琐、效率低下、缺乏足够执法保障等问题。稽查执法干部依照《证券法》外出取证的法定权限甚至常常受到质疑，影响了案件调查的效率与效果。在内幕交易、操纵市场等案件调查过程中，调取资金等资料仍需前往交易网点逐笔查询，而仅仅一个案件就可能涉及上百个银行账户、数万笔资金流水，取证方式粗放低效。以证监会处罚唐建平操纵“华东电脑”案为例，仅此一个案件，调查人员即对300多个涉案银行账户、累计近7亿元的涉案存取现金开展取证，其中1个账户可能就需要辗转多家银行、多个网点调取十几道资金流水，仅银行资料调取便花费了调查组六个月的取证时间。据粗略统计，交易、资金资料调取环节所花费时间平均达到证券违法案件总调查时间的三分之一，耗费了过半的现场取证时长，耗费大量人力、财力、精力，且存在泄密隐患。

其三，执法资源相对不足，执法技术保障体系建设还需持续推进。随着大数据时代新兴信息技术与工具的广泛运用、不断更新，原有的传统手工取证和人工分析方法难以维继，案前的线索发现、案中的调查分析、案后的数据计算，都对信息化、专业化提出了新的更高要求。当前，稽查执法各办案单位技术取证装备配备相对不足，专业技术取证人员相对缺失，系统各单位技术取证、处理与分析能力参差不齐，难以满足复杂严峻的执法要求。

其四，执法力量严重不足与执法任务日益繁重的矛盾日渐加剧，队伍建设仍然面临较大压力。2012年—2015年，新增案件调查数以25%左右的年平均增长率持续攀升，信息型操纵等新型、疑难案件呈急剧增长态势，案件调查难度持续加大。与多年来持续攀升的办案压力不相匹配的是，全系统稽查执法干部数量并未能相应增长，稽查干部常年高负荷运转，工作压力越来越大。证监会系统各单位除稽查总队专司办案、沪深专员办以稽查办案为主要职能外，各派出机构稽查干部人数占比基本在11%—20%之间。

险资追捧房地产

本报记者 李超

保险资金谋划2016年投资蓝图，房地产正成为目标之一。分析人士认为，保险资金对于房地产标的，将继续从多个层面积极介入。中国证券报记者从保险资管人士处了解到，继2015年在热点区块房地产投资上获得不菲收益后，保险机构对今年房地产市场表现仍有期待，预计有望保持活跃；机构的投资能力不同，投资效果将出现差异。

看好房地产增值红利

保险资金正从多个层面加大对房地产投资的布局。一方面，多路险资继续增持上市房地产公司股份，除中国人寿、中国平安、新华保险相继成为部分上市房地产公司的大股东外，富德生命人寿、安邦保险、前海人寿等也在寻求增持股份的空间；另一方面，投资性房地产也受到越来越多的保险机构关注。

保险公司境外投资方面，房地产投资仍是重要标的之一。某保险公司独立董事认为，从全球市场环境来看，一些地区的房地产政策和市场环境相对稳定，且明显处于低估值状态，为保险资金境外投资提供了机会。目前虽然多家保险公司获批开展境外投资，但境外房地产投资的市场主体仍以大型保险公司为主，中小公司的团队建设还有待完善。

从近两年市场发展情况看，保险资金布局房地产仍有较大增量空间。某保险公司人士表

示，保险资金寻找优质的房地产项目，扩大投资性房地产的占比，已经成为大的趋势。无论是通过参与具体经营活动，加强与房地产企业的合作，还是在资本运作上开展战略投资或财务投资，都是看好这一行业增值红利的表现。房地产投资回报率比较稳定，有助于保险机构获取可观的投资收益。

二级市场也蕴含新的机会。东兴证券分析师郑闵刚认为，房地产行业龙头及区域型龙头的投资机会值得看好。经历了2016年年初的股市大跌之后，被错杀的地产股有望迎来估值修复的机会。

标普信用分析师黄馨慧预计，中国保险公司与房地产开发商将建立更多的投资关系。保险公司对投资多元化和收益率的要求，以及房地产开发商需要获得融资来保持增长的需求，使二者成为自然的合作伙伴。而保险公司需要开发商管理层有能力且能够支持保护其对开发商的投资，由于与管理层争夺控制权会产生无法预期的结果，因此恶意收购的风险较大。

竞地热情料持续

2012年起，保险公司投资房地产的苗头显露。2013年，投资规模出现一轮飙升。保险公司一方面将部分自用房地产转为投资性房地产，另一方面通过购置楼盘、股权投资和与房地产商合作的方式增加对房地产的持有量。

广东某保险公司投资部负责人表示，进入

采取措施提高执法效率

证监会人士表示，针对以上长期制约稽查工作的问题，从2015年开始，证监会采取了改进线索处理、改革执法体制机制，强化调查手段，优化执法协作，增加执法力量等一系列措施，有力地提升了执法效能，增强了执法效率。

其一，积极拓宽线索渠道与覆盖范围，健全线索发现工作机制。捋清证券期货违法违规线索发现、处理中存在的问题，找准提升线索发现和处理能力的着力点，进一步提升稽查执法效能。相关人士透露，证监会即将印发《关于改进和加强证券期货违法违规线索发现工作的若干意见》，旨在通过明确线索发现责任，拓宽线索来源渠道，丰富线索类型，提升全系统的线索发现能力，构建综合型线索工作监督保障机制。同时，探索专项核查、稽查执法一体化模式，尤其针对股市异动期间重要时点、重点账户，证监会通过多批次的线索筛查，及时发现相关线索并及时转入稽查程序，有效地提高了线索发现的精准度和打击违法犯规行为的效率。

其二，稽查信息系统建设和技术管理建设加快推进。相关部门持续推动中央监控室稽查执法子系统建设，加快建立与上交所、深交所、中金所等会管单位的数据直联通道，实现对市场数据的有效集中整合和综合深层次分析研判，构建跨市场、全方位、无死角的违法违规线索发现与处理平台。积极推进稽查执法综合管理平台系统搭建工作。此外，积极完善技术工具，强化技术支持工作，设立了专门的技术调查中心，承担发现、收集、分析、处理各类线索，协调调取线索资料，开展违法违规行为发现与识别研究。

其三，加快完善稽查执法与自律监管、日常监管的协作配合机制。比如，借助证监会稽查执法专题会议等制度，研究协调和解决涉及稽查执法链条各环节的疑难问题，进一步形成监管合力。

此外，通过建立健全案件调查管理指导机制，健全完善案件质量与流程控制机制，提升稽查执法规范化与标准化建设，强化动态执法信息发布会与深度宣传等措施，进一步优化了执法协作机制，提高了稽查执法效能。

值得注意的是，在此过程中，证监会积极推动交易所承担委托执法任务，进一步充实稽查执法力量。继发布《中国证监会委托上海、深圳证券交易所实施案件调查试点工作方案》之后，证监会近日又印发了与上述规章配套的《关于委托上海、深圳证券交易所实施案件调查试点工作方案》，标志着上海、深圳交易所委托执法试点工作正式启动。

证监会人士分析指出，这在一定程度上缓解了稽查执法人员不足的压力，未来证监会将形成

“1局、1总队、2专员办、36家证监局和2个委托执法机构”的全方位、多层次稽查执法体系。系统稽查执法力量将在证监会稽查局的统一组织安排下，科学分工、密切协同、快速反应、合力执法。依托上海、深圳证券交易所贴近市场、贴近一线，以及技术的优势，欺诈发行、虚假陈述、内幕交易、操纵市场等违法违规及跨境违法违规案件的查处效率与力度，将得到进一步提升。

目前，证监会正指导督促上海、深圳交易所筹建相对独立的委托执法部门，准备各自先期充实80名执法人员，抓紧落实经费保障、人员培训、执法证件申领、执法印章刻制、执法装备配置、执法文书印制等事宜，尽快交办案件由其以证监会名义履行案件调查职责，并根据试点情况及时总结经验，逐步完善相关规章制度。证监会将按照监管转型与及时打击违法犯规的现实需要，不断整合系统资源和力量，强化事中事后监管，切实履行好“两维护、一促进”的核心职能。

全面推进处罚体制改革

目前，证监会执行的是“查审分离”的执法机制。在稽查体制不断完善的同时，处罚体制改革创新也在得到持续推进。

最新统计显示，截至2015年12月31日，证监会全系统（处罚委及派出机构）共审理案件273件，对767个机构和个人作出行政处罚决定或予行政处分事先告知，同比增长超过100%，涉及罚没款金额54亿余元，超过此前十年罚没款总和的1.5倍。全系统共举行案件听证73次，比2014年全年增加108.57%。

近年来，证监会处罚委持续保持执法高压，高效处理类型化案件。以严厉打击编造、传播虚假信息行为为例，2015年处罚委处理了刘钦涛编造传播虚假信息案等7起编造传播虚假信息、扰乱证券市场类案件。截至2015年底，4宗案件已行政处罚结案。

此外，创新公开听证方式也成为推进处罚体制的一大亮点。2015年10月，处罚委创新执法，针对多起超比例减持案件进行集体公开听证，集中宣讲法律运用的释明、量罚尺度的考量、从轻处罚的标准等。相关法学专家表示，通过听证会的平台进行执法政策宣讲，有利于向市场传递公平公正、严格执法信号，体现行政执法的权威性，树立执法的公信力；有利于当事人了解证监会执法政策，减少不必要的复议与诉讼，节约执法资源；有利于提高执法效率、降低执法成本。

接近监管层的人士分析说，从2015年来看，证监会通过不断深化优化工作体制机制，用好用足法律法规，对各类违法行为进行了快速处理，回应了市场期待。今后将继续坚定不移地严惩各类违法行为，给市场和广大投资者创造良好的发展、交易环境也由此成为值得期待的制度红利。

收益或现两重天

2016年，在“资产荒”延续的背景下，房地产正成为保险资金配置的理想领域之一。就其所在的公司情况来看，2015年在深圳等热点地块上的收益较可观，投资性房地产的获利成为去年业绩增长的重要贡献因素。

该负责人介绍，目前，保险资金在房地产投资方面的渠道已经较充分地放开，并且通过多年的投资积累了团队人才和经验，加之近两年来一线城市房地产价格的预期向好，在去年获利的基础上，2016年仍有望继续增厚业绩。

另一方面，优质项目的获取难度也在增加。多位分析人士表示，对保险资金而言，房地产项目的投资周期和预期收益率使其成为理想的配置资产，随着资产配置难度加大，优质房地产项目吸引了各类金融机构竞逐，险资面临更大的压力。一线城市作为热点区块的重要组成部分，项目资源的稀缺性更为明显。不过，不少保险公司依然对竞地抱有热情和乐观期待，认为除了房地产行业和保险资金运用决策的变化外，货币政策也将对险资投资房地产造成关键影响。

同时，险资多层次介入房地产也将提升获利空间。分析人士认为，房地产企业与险资的合作已成大趋势，二者在商业地产、商业地产的房地产信托投资基金、股权投资基金等方面深入合作将继续加深。

投资效果或分化

公开资料显示，目前约20%的境内保险机

构股东的主营业务与房地产相关。有分析人士认为，此类保险公司在整合房地产资源方面存在潜力，未来或将有更多的施展拳脚的空间。例如，在百年人寿、北部湾财险、长城人寿、安诚财险、安华农险、国元农险、民安财险、富德生命人寿等公司的主要股东中，都有地方房地产投资建设机构和金融企业的身影。

保险公司人士介绍，具有地产背景的保险公司盈利情况也存在明显差异，并非所有公司都将房地产投资作为资金运用的重心。因为投资能力客观上存在差距，一些保险机构目前仍没有大举涉足房地产项目，未来这方面的提升空间巨大，但投资效果的分化还将延续一段时间。

房地产业业内人士表示，一方面，房地产业正处于调整期，区域间房地产市场受多重因素影响，投资潜力分化，险资希望在此时寻找较为稳妥的投资机会；另一方面，保险公司，特别是中小型保险公司的主要股东中，如果有股东具备房地产投资经验，又愿意拿出既有资源帮助保险公司“试水”的话，险资的投资决策将更具科学性。

更多长线资金主体参与房地产投资的局面也有望出现。世邦魏理仕日前发布的报告认为，中国机构投资者目前以主权基金（包括中投、外管局）为主导，预计未来将有更多大型机构参与到市场中，包括社保、养老基金等。中国保险市场集中度高，可用于配置投资房地产的资金体量不容小觑，保险机构兼顾市场机会及风险，投资有望呈现多元化局面。

银行家开年看经济：“在谨慎中闻到一丝复苏的味道”

新华社记者 潘晔 姚玉洁 吕昂

2016年是“十三五”开局之年也是供给侧结构性改革元年，一些结构性矛盾不可避免的通过银行资产结构和质量反映出来。

我们不宜低估2016年的困难和挑战”，站在2016年初看经济，银行家们心情复杂——实体经济是肌体，金融是血液，经济环境的改变必将促进银行等各类金融机构进行力度较大的适应性调整。受访银行家们表示，目前中国经济确实进入了一个困难时期，但从开年经济形势的银行端看，严峻中藏有一丝暖意。

银行业有一个“开门红”的说法，从每年12月底启动到次年一季度末，为确保有一个好的开局，银行在这段时期都会准备大项目、打头阵”。但今年1月测算下来，在不超过120亿元的

信贷投放比例是“对半开”，大项目对依赖表内贷款业务支撑在下降，经我行测算，消费信贷方面利差较大、较稳定。今年1月以来，整个银行市场信贷投放超出预期，我们今年开局投放也更积极一些。”

南京银行副行长束行农说：从信贷投放来看，在谨慎中我们慢慢闻到一丝复苏的味道，信心在逐步恢复。”束行农说，但实体经济回升还有一个过程。

船小好调头”，采访中记者了解到，一些转型早、转彻底的银行普遍表示乐观，但一些依赖粗放式扩张、过度依赖息差、高度同质化的银行，面临巨大的贷款挤出压力；部分商业银行的“规模情结”、“速度情结”仍难以割舍。整体来看，中国银行业的盈利状况有所恶化。

不少银行家表示，目前实体经济去产能、去库存刚刚开始，存量债务对银行来说占比很大，

在出清过程中对银行冲击到底有多大，大家还不敢盲目乐观。交通银行董事长牛锡明说，2015年“实体经济受寒、商业银行感冒”，信贷投放“357”效应即信贷大投放后，三年出现不良、五年风险爆发、七年大量损失，存款利率上限彻底放开、互联网金融异军突起等多重因素叠加影响下，银行盈利明显承压。2016年银行资产质量压力不小，利润增长困难较多，改革发展任务依然较重。

当前“经济L形”的判断已逐步成为银行家主流认识。“经济L形，大家都在观望拐点”，束行农说，近几年银行业面临寒冬，特别是去年开始，银行盈利从两位数降到个位数，甚至负增长，这是商业银行没有重视到这种结构对应这种经济转型带来的压力，如果未来仍以间接融资作为业务发展模式，以利差作为利润重点，银行背的包袱就会越来越重。

1月外汇占款降幅收窄 人民币贬值压力下降

央行18日发布的数据显示，1月末央行口径外汇占款下降6445亿元，至24.2万亿元人民币。

1月央行口径外汇占款降幅为6445亿元，较去年12月收窄637亿元，为历史第二大降幅。2015年，央行口径外汇占款除1月和10月小幅回升外，其余10个月均不同程度下降，2015年12月创下史上最大跌幅——7082亿元。外汇占款和外汇储备均呈降幅收窄，1月外汇储备降幅995亿美元，低于前值1079亿美元，也低于市场预期的1178亿美元。

国泰君安宏观研究任泽平、解运亮点评认为，降幅较大主要受1月汇市投机、人民币贬值预期影响，降幅收窄表明人民币贬值压力高峰已过。预计人民币单向贬值压力下降，未来对美元汇率双向波动。央行多种操作对冲外汇占款下降影响，货币政策继续宽松。

春节过后人民币中间价企稳回升，主要源于两个预期差。一是美国经济疲软和美国加息预期被市场大幅下调，美元升值预期减弱；二是央行连续释放维稳信号，中美政策协调、外储降幅低于预期，贸易顺差高于预期等，使市场逐步认可央行维稳人民币的决心和能力。央行行长周小川“不让投机力量主导市场情绪”的表态更是让投机力量选择“知难而退”。人民币预期短期趋稳，有利于改善风险偏好，缓解资金流出压力，未来中长期人民币汇率前景取决于中国经济增长前景。

交通银行报告认为，央行稳定人民币汇率意图明显，力度加大，美联储FOMC会议鸽派，欧洲央行及日本央行将继续实施量化宽松政策甚至加码宽松，预计短期内人民币汇率有望阶段性稳定。（任晓）

发改委批复 两城市轨道交通项目

发改委近日批复西安、芜湖两地城市快速轨道交通建设规划，两项目总投资为550亿元。

根据西安市城市轨道交通第二期建设规划调整方案，将新增5号线二期工程、6号线二期工程和临潼线工程，线路长度65.1公里。预计到2021年，形成7条运营线路、总长243.2公里的轨道交通网络，项目总投资为388.73亿元。根据芜湖市城市轨道交通一期建设规划，建设方案至2020年，建成城市轨道交通1号线和2号线一期工程，长46.9公里，项目总投资为161.33亿元。（刘丽靓）

工信部国家海洋局加强合作 推动海洋经济发展

工信部、国家海洋局18日在京召开促进海洋经济发展战略合作座谈会，并签署合作协议。这标志着工业信息化与海洋领域合作进入到全面深化的新阶段。工信部部长苗圩表示，大力发展海洋经济，加快建设海洋强国已成为今后一个时期既重要又紧迫的战略任务。

苗圩表示，未来五到十年是我国海洋工程装备制造业和海洋经济发展的关键时期。当前我国经济下行压力较大，稳增长、调结构、增效益的任务非常艰巨。各有关方面要尽快开展顶层设计和制定具体实施计划，务实推动相关工作，特别是对于探讨实施海洋可再生能源发展专项工程、组织实施智慧海洋工程，推动海洋调查与监测观测装备发展等工作，要抓紧推进，争取尽快形成具体的合作领域，大力培育海洋经济新的增长点。

国家海洋局局长王宏表示，海洋经济的发展与工业化、信息化及其融合发展密不可分，工信部和海洋局双方分别从产、需角度出发加强合作，是国家力量的强强联合，有利于海洋装备供给侧和需求侧在更宽领域、更深层次上更加有效地对接。双方将发挥各自优势，重点围绕海洋矿产资源开发、海水综合利用、海洋可再生能源开发、海洋综合观测监测装备、海洋生物医药、海洋信息化等领域，在资源配置、政策制定和行业管理上紧密合作，共同致力于提高我国船舶和海洋工程装备供给的质量和水平，着力培育新的经济增长点。（彭扬）

中国银行： 跨境人民币指数小幅上升

中国银行18日发布的数据显示，2015年12月跨境人民币指数(CRI)为276点，当月上升15点，全年上升20点。

中国银行表示，去年12月CRI指数由降转升的主要因