



2021/3/3 星期三 责编/董凤斌 美编/王 力 电话/010-63070223

两会聚焦

全国政协委员、证监会科技监管工作委员会副主任张野建议：

构建证券市场民事赔偿责任分配机制

●本报记者 谷秀丽



全国政协委员、证监会科技监管工作委员会副主任张野3月2日在接受中国证券报记者时表示，建议构建证券市场民事赔偿责任分配机制。他还建议，修订基金法，明确对私募基金管理人持牌管理。

确立民事赔偿责任承担顺序

张野指出，新证券法已于2020年3月1日起施行。新证券法完善了证券侵权民事赔偿责任，特别是规定了欺诈发行、虚假陈述中控股股东、实际控制人、中介机构及有关人员的连带民事赔偿责任，显著提高了证券违法违规成本。但对于发行人、控股股东、实际控制人以及中介机构之间如何具体分配承担民事赔偿责任，新证券法并未作出直接规定。最高人民法院有关司法解释也尚未对此作出明确、具体、一致的规定。各地人民法院关于证券赔偿责任的民事裁判尚未形成较为明确统一的标准和立场，民事裁判与行政处罚在责任主体范围、中介机构责任大小以及追责逻辑方面存在差异，可能影响新证券法的实施效果，不利于形成权责对等、过罚相当、各方主体履职尽责的资本市场生态。

他说，为进一步落实“零容忍”的执法理念，推动强化中介机构责任，加快完善配套制度规则，为稳步推进全市场注册制改革积极创造条件，建议全国人大常委会法工委协调推动最高人民法院会同中国证监会等有关部门，深入研究并加快建立证券市场民事赔偿责任分配的实施机制。修改完善《关于审理证券市场虚假陈述引发的民事赔偿案件的若干规定》《全国法院审理债券纠纷案件座谈会纪要》等司法解释文件，有效贯彻落实新证券法规定，精准惩戒证券违法行为，维护证券投资者合法权益。

张野建议，确立追“首恶”的民事赔偿责任承担顺序。新证券法规定了控股股东、实际控制人、董监高、证券公司和服务机构均承担连带赔偿责任，但是各个主体行为导致虚假陈述的原因力和责任程度并不相同。发行人是信息披露的第一责任人，控股股东、实际控制人、董监高作为“内部人”，对欺诈发行、信息披露造假有“首恶”的责任。若不区分连带赔偿责任的顺序，则会导致责任混同，不利于划分责任主次，形成清晰的追责逻辑。实践中，受害投资者基于各主体民事赔偿能力的不同，积极向中介机构等“大户”行使求偿权，将导致实际承担责任与行为及过错程度的错配。建议在有关司法解释中明确规定按照发行人、控股股东、实际控制人、董监高、证券公司、服务机构的顺序判定承担责任。

明确对私募基金管理人持牌管理

张野说，近年来私募基金已成为服务实体经济高质量发展和创新创业的重要力量，但在快速发展过程中问题和风险日益凸显。私募基金行业具有显著的金融属性和风险外溢性，但尚未实施牌照管理。在我国金融体系中，银行、保险、证券等传统金融机构设立行政许可，实行牌照管理，互联网金融机构经过专项整治后基本实现市场出清，少部分纳入牌照管理，地方金融组织实行属地监管和牌照管理，唯独私募基金行业实行事中事后监管，无行政许可。大量不具备资质的机构和个人利用这一短板和洼地，纷纷涌入私募基金行业，金融乱象丛生，风险不断爆发。

张野认为，我国私募基金领域的法律为《中华人民共和国证券投资基金管理法》，但基金法对私募基金不设行政许可，仅要求私募基金登记备案，且不适用于私募股权基金、创业投资基金，监管执法手段不足。他建议，修订基金法，明确对私募基金管理人设立行政许可，实施持牌管理，同时将私募股权基金、创业投资基金纳入基金法规制。

全国政协委员、申万宏源证券研究所首席经济学家杨成长：
提升资本市场服务中小企业能力

●本报记者 谷秀丽

全国政协委员、申万宏源证券研究所首席经济学家杨成长近日在接受中国证券报记者时表示，建议推进资本市场服务下沉，提升对中小企业及传统企业的服务能力；在鼓励机构化趋势的同时，引导机构投资长期化，减少不必要的短期市场剧烈波动；完善市场双边交易机制，丰富基础金融产品。

加快推进资本市场服务下沉

杨成长认为，中小企业是我国重要的经济创新主体。我国很多产业的集中度不高，大型企业在创新、产业引导及经济贡献上都尚未处于完全主导阶段，亟需借助资本市场服务推进中小企业主体活力的提升。

对此，他建议，加快推进资本市场服务下沉，做强场外市场体系，积极推进知识产权交易、数据交易等新型交易场所的建设，完善多层次资本市场体系；发挥地方政府、证券公司及商业银行等机构的合力，创新对中小企业及传统企业的融资服务方式，借助政府外部增信、银行过桥资金支持，证券公司提供资本运作服务等形式，使更多企业享受到资本市场服务，避免出现中小企及传统企业在资本市场服务上被边缘化的风险。

杨成长还建议，引导机构投资长期化，减少不必要的短期市场剧烈波动。要发挥行业协会作用，引导各类资产管理机构建立长短期相结合的考核机制，减少借助打造“明星产品”快速提升管理规模的做法，鼓励资产管理机构从产品持有人的利益出发，合理有序的扩大管理规模。要以信息披露为核心加快推进市场公平交易机制的完善，降低个人投资者与机构投资者之间的信息获取差距，引导不同类型投资者之间进行公平交易。

此外，杨成长建议，要完善市场双边交易机制，尽快丰富基础金融产品体系，加快推进多品种股指期货等金融衍生品。丰富市场基础交易工具，减缓单边交易引发的不必要的市场剧烈波动。

提升资本市场支持科技创新能力

对于“十四五”期间资本市场加强支持科技创新能力，杨成长建议，通过资本市场推动科技成果产业化，助力创新型企业发展提升风险管理水平，提升资本要素市场化配置水平。

杨成长认为，我国实体经济向创新驱动转型迫在眉睫，要进一步激活资本市场服务科技、金融、产业循环功能，发挥好资本市场在促进创新资本形成、激发企业家精神和人才创新活力

等方面的优势。同时，要通过建立现代产权制度、完善公司治理、借力风险投资产业基金等助力企业分散投资风险，提升企业在科技研发、科技创新以及科技成果向产业转化过程中的抗风险能力。

此外，他表示，“十四五”期间应着力推进注册制改革，具体举措包括增强对企业上市的包容性和支持力度，持续带动发行承销、交易、持续监管、投资者保护等各环节关键制度创新；以市场化的定价制度吸引更多优质公司上市，进一步优化资本市场发行生态；加快完善多层次资本市场体系。

增强资本市场财富管理功能

杨成长认为，“十四五”期间，应增强资本市场财富管理功能，优化各类机构投资制度，促进居民储蓄向长期资本有效转化。

具体而言，杨成长说，通过政策调节，使一二级市场投资、债券投资、货币市场投资、大类资产投资、房地产投资等形成有梯度的投资结构比例，促进居民储蓄向投资转化。

丰富社会民生领域金融产品供给，有效发挥保险等产品的直接融资功能，拓宽保险公司等专业机构投资者入市渠道。

对于如何打造国际一流投资银行和财富管理机构，杨成长认为，一方面，应优化证券公司业务结构。境内证券公司高度依赖通道业务，财富管理转型处于起步阶段，资管业务主动管理能力不强，投行业务以承销与保荐业务为主，帮助企业与资本市场对接、产业整合、完善企业制度、助力企业做大做强等服务功能相对不足。注册制下，证券公司应大幅提升定价能力和服务水平，大力发展战略投资银行、财富管理业务。

另一方面，要加大对证券公司开展国际业务的支持力度。目前，本土券商的交易策略以国内市场为主，尚未建立起真正跨境、跨市场的业务重心转移能力，难以以为国内外客户提供具有竞争优势的跨境、跨市场的综合服务。他建议，应制定明确的国际化战略时间表。



全国人大代表郭新明建议：
修订企业破产法 增设“金融机构破产”专章

●本报记者 彭扬

全国人大代表、中国人民银行南京分行行长郭新明3月2日接受中国证券报记者采访时建议，修订企业破产法，增设“金融机构破产”专章，统领金融单行法律法规有关破产规定，健全金融机构破产法律制度，构建系统完整、和谐统一的现代化破产法律体系。

健全金融机构破产法律制度

对于修订企业破产法，增设“金融机构破产”专章的原因，郭新明解释，健全金融机构破产法律制度是金融业推进现代化建设取得新发展的必然要求。2016年以来，国内仅P2P网贷累计停业及发生问题机构超6000家、小贷公司数量减少近1600家，但社会乃至监管部门对金融机构能“立”能“退”不能“破”、仰仗国家兜底的认识仍然较为普遍，处置这些问题金融机构大多采取金融风险处置措施，几乎不进入破产程序，优胜劣汰退出机制形同虚设。这让一定数量机构虽然形式上退出市场，但实际上债权债务未得到公平有效清理，退而不清、退而难清，遗留可能发酵成风险事件的隐患，不仅影响金融市场正常预期和平稳运行发展，还会造成道德风险。

郭新明表示，健全金融机构破产法律制度是国家金融风险治理体系建设和实践发展的必然结果。国内外经验教训反复证明，金融机构破产法律制度是识别、预防、控制、化解、处置等各个金融风险治理环节逻辑递进及金融风险治理体系建设和实践发展的必然结果。

三方面修订企业破产法

郭新明建议，从立法路径、立法机制、立法内容修订企业破产法。

具体而言，在立法路径上，修订企业破产法，增设“金融机构破产”专章，统领金融单行法律法规有关破产规定。这既有利于构建较为系统完整、统一和谐的现代破产法律体系，又有利于针对性地解决现行金融机构破产法律制度的缺陷和不足，满足金融机构对破产规则的特别需求，更为分业梳理完善金融单行法律法规有关破产规定，适应金融机构种类繁多且不断丰富发展的趋势规律，预留了立法空间。这也是国际上被广泛采用的立法路径。

在立法机制上，郭新明建议，建立与立法路径相适应的“双牵头”工作机制。根据法治中国建设规划关于人大主导立法工作的要求，建议全国人大指定专门工作委员会牵头成立领导小组，负责企业破产法的修订工作。在此机制内，根据国务院机构改革方案关于“人民银行负责拟订银行业、保险业重要法律法规案和审慎监管基本制度”的规定，成立由人民银行牵头，银保监会、证监会、发改委、财政部、司法部、最高人民法院、地方政府等参加的金融机构破产法律制度起草专班，负责梳理各业务条线以及地方负责实施的相关法律法规，拟定需要通过“金融机构破产”专章解决的共同事项，实现“金融机构破产”专章与其他单行法律法规的协调一致。在规则设计上，考虑到各类金融机构有其特殊性，在统筹立法的前提下，适当增强金融机构破产法律规范的灵活性和针对性。

在立法内容上，郭新明建议，重点响应金融机构破产对法律制度的特殊需求，包括在立法目的上体现包容性、在适用规则上体现统一性、在适用范围上体现操作性、在申请主体上体现适格性、在申请条件上体现分业性、在监管介入上体现专业性、在清偿顺序上体现公众性、在制度配套上体现基础性。

全国政协委员孙洁：
加快养老金第三支柱建设

●本报记者 王方圆

全国政协委员、对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员孙洁日前表示，目前我国商业养老保险的发展相对滞后，建议加快养老金第三支柱建设。她还建议，加大绿色保险政策支持力度。

建立养老金第三支柱专属账户体系

孙洁指出，目前我国商业养老保险发展相对滞后，主要体现在过度依赖第一支柱，第二支柱覆盖面相对不足。此外，第三支柱代表性产品税延商业养老保险规模非常小，并且产品结构单一，同质化比较严重，价格也比较高，缺乏足够吸引力。

对此，孙洁建议，加强顶层设计，扩大第三支柱覆盖面；将保险系产品作为中国养老金第三支柱发展初期的产品主体，加大对第三支柱产品的政策支持力度；积极开展养老保险教育。

孙洁还建议，探索建立养老金第三支柱专属账户体系，打通“三支柱”之间资金流动的渠道。例如，探索“三支柱”之间的资金自由流动，允许符合一定条件的参保人将第一支柱中的个人账户直接转移至第二支柱或第三支柱，并实现市场化投资管理；允许离职人员将企业年金、职业年金归属个人的资金转移到第三支柱；对于单位未建立企业年金的，允许将企业年金中给予个人的税收政策转移到个人养老金，以提升参与率等。

促进绿色保险投资发展

当前，我国正处于经济结构调整和发展方式转变的关键时期，对支持绿色产业和经济、社会可持续发展的绿色金融的需求不断扩大，但我国绿色保险仍处于起步阶段。

孙洁建议，打通绿色保险相关法律制度的“最后一公里”，进一步细化强制环责险规则，明确污染的责任归属、赔付细则、因果关系和赔偿金额等。同时强化环境执法，加大对重大环境刑事案件的打击力度。此外，加强对绿色产品服务创新的财政支持，调动保险机构服务绿色发展的积极性。

“建议监管机构积极协调推动保险与银行等其它金融机构的绿色联动机制，支持引导更多保险资金进入绿色产业。鼓励保险资金投资绿色债券，对于保险机构投资绿色债券的利息收入免征增值税；探索建立中国保险业绿色产业投资基金，促进聚集更多的社会资金投入到绿色产业的发展。”孙洁说。



制图/王力

全国政协常委、国家开发投资集团原董事长王会生：
深化国有企业性质检验检测机构混改

●本报记者 刘丽靓

面对的优势没有很好地转化为市场竞争优势，与服务质量强国战略、推动高质量发展的要求还有一定差距。

王会生认为，国有检验检测机构高质量发展，要通过有效整合资源，推进市场化、国际化，建设在质量强国中起重要作用的检测体系，打造我国检验检测民族品牌。他建议，加快国有事业性质检验检测机构改革改制步伐。坚定不移推进检验检测市场化改革，坚持政事分开、事企分开、管办分离，区分事业单位检验检测机构的功能定位，推进经营性和公益性业务剥离。对为政府制定政策法规和风险管理、



监管提供技术支持，为重大国计民生项目提供技术服务，以及从事其他不宜由市场

机制提供服务的机构，保留公益性质事业单位身份；同时，鼓励经营性质机构转企改制为独立市场主体，与政府部门脱钩，实现市场化运作。

完善国有企业性质检验检测机构市场化运作机制。深化国有企业性质检验检测机构混合所有制改革，完善现代企业制度，提高国有资本配置和运行效率。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，激发各类市场主体活力，增强检验检测行业发展内生动力。鼓励实现企业化转制的省以下国有检验检测机构与检验检测中央企业兼并重组，成为中央企业下属子公司。