

金融法治环境建设



2005年，中国金融业运行的法治环境问题成为人们关注的热点。年初，中国人民银行行长周小川博士将生态学概念系统地引申到金融领域，提出了金融生态的概念，并指出，应注意通过完善法律制度等改进金融生态环境的途径来支持和推动整个金融系统的改革和发展。在这样的背景下，中国社会科学院金融研究所经过长达近一年的研究，发布了《中国城市金融生态环境评价》报告。该报告认为，影响城市金融生态环境的构成要素有九项，包括经济基础、企业诚信、地方金融发展、金融法治环境、诚信文化、社会中介服务、社会保障程度、地方政府公共服务及金融部门独立性等，其中，金融法治环境的完善对改善城市金融生态环境具有第一位的影响力。这项成果通过系统的理论研究和缜密的实证分析，展示了金融法治环境在完善金融生态环境中的核心地位，从而引起了全社会对改善金融法治环境之重要性和迫切性的认识。

2005年是中国金融法治建设取得丰硕成果的一年。这一年，是修订后的《中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》以及《中华人民共和国银行业监督管理法》正式实施的第二年，同时也是规范和保护中国金融业正常发展的《公司法》和《证券法》的修正案获得通过并颁布实施的一年。随着这些法律的落实，中国的金融法治建设逐步进入健康发展的轨道。同样值得关注的是，这一年，为彻底解决历史遗留问题，中国股票市场中的股权分置改革全面启动；金融创新活动推陈出新，依法规范发展；资产证券化试点和金融机构个人理财业务等取得初步成功；严厉打击金融违法犯罪活动，金融大案、要案的发生得到一定程度的遏制；金融监管活动日趋加强，监管水平与国际标准日益接近；金融法治环境得到较大程度的改善。可以说，中国金融业的发展已经逐渐步入法制化、规范化的轨道。

（一）金融市场基本法律制度

——《公司法》和《证券法》的修改

1. 《中华人民共和国公司法》的修改

1993年12月29

日颁布的《中华人民共和国公司法》是中国提出建设社会主义市场经济体制以后颁布实施的第一部公司法。该法的实施对于促进国有企业改革，推进产权明晰、权责明确、政企分开、建设科学的现代企业制度，加快中国社会主义市场经济体制的建立和完善，促进社会经济的发展等都起到了积极推动作用。随着经济体制改革的日益深入和市场经济体制的日趋完善，《公司法》在立法理念、立法技术、制度设计等方面存在的问题也逐渐暴露。为了进一步完善公司治理结构，更有效地保护公司、股东、债权人的合法权益，维护社会经济秩序，促进社会主义市场经济健康发展，有必要对 1993 年的公司法进行修改。

2005 年 10 月 27 日，十届全国人大常委会第十八次会议通过了《公司法（修订案）》。该修订案在认真总结中国十几年来公司发展实践经验的基础上，借鉴了国外先进公司法的一些行之有效的实践做法，对 1993 年《公司法》进行了全面的修改完善。

经过这次修订，公司法原有的章节结构和条款规定都进行了优化整合。条文由原来的 230 条缩减为 219 条。新增 44 条，删除 13 条，修改 91 条。在章节结构上，修改后的公司法由原来的 11 章增加为 13 章，新增“有限责任公司的股权转让”和“公司董事、监事、高级管理人员的资格和义务”两章；在“有限责任公司的设立和组织机构”一章中，新增“一人有限责任公司的特别规定”一节，在“股份有限公司的设立和组织机构”一章中，增加“上市公司组织机构的特别规定”一节，删去了“股份有限公司的股份发行和转让”一章中第三节“上市公司”，并将该节有关公司股票上市交易的内容调整到证券法中；个别条款的相关内容（第 151、156 条）被调整充实到上市公司组织机构的特别规定一节中（第 121、146 条）。新修订的公司法于 2006 年 1 月 1 日正式实施。

这次公司法修订的主要内容包括以下五个方面：

（1）完善公司设立和公司资本制度方面的规定

包括：较大幅度地调低公司注册资本的最低限额，降低公司设立“门槛”；扩大股东可以向公司出资的财产范围；增加股份有限公司定向募集设立方式；将“一人公司”纳入公司法的调整范围，允许一个自然人或法人投资设立一人有限公司，并对其依法加以规范。这些修改和补充，为公司设立提供了制度上的便利，有利于鼓励投资创业，促进经济发展和扩大就业。

（2）完善公司法人治理结构方面的规定

包括：完善股东会和董事会制度，充实股东会、董事会召集和议事程序的规定；增加监事会的职权，完善监事会会议制度，强化监事会作用；增加上市公司设立独立董事的规定；对公

司董事和高级管理人员对公司的忠实和勤勉义务以及违反义务的责任，做出了更为明确具体的规定。这些修改和补充，对于完善公司法人治理结构，保障公司的规范运作和有效管理，推进国有企业继续进行规范化的公司制改造，维护出资人权益等，提供了法律制度的支持。

（3）充实公司职工民主管理和保护职工权益的规定

修订后的公司法进一步强化了对劳动者权益的保护，充分体现了中国公司立法的社会主义特色。

(4) 健全对股东尤其是中小股东利益的保护机制

包括：为保证股东的知情权，增加有限责任公司股东可以查阅公司财务会计账簿的规定；增加股份有限公司股东大会选举董事、监事时，可以实行累积投票制的规定；增加有限责任公司股东退出机制的规定，在公司符合分红条件而长期不向股东分红等情况下，股东可以要求公司收购其出资，退出公司；增加股东代表诉讼的规定，当公司董事、经理等高级管理人员侵犯公司权益而公司不予追究时，股东可以依法提起诉讼，以维护公司和自身的权益。这些修改和补充，对于维护中小股东的合法权益，保护投资积极性，增强投资信心，提供了法律保障。

(5) 增加“公司法人人格否认”制度或称“揭开公司面纱”的规定

修订后的公司法在为公司的设立和经营活动提供较为宽松的条件的同时，为防范滥用公司制度的风险，增加了“公司法人人格否认”制度的规定。当公司股东滥用公司法人独立地位和股东有限责任而逃避债务、严重损害公司债权人利益时，该股东即丧失依法享有的仅以其对公司的出资为限对公司承担有限责任的权利，而应对公司的全部债务承担连带责任。这一规定，为防范滥用公司制度的风险，保证交易安全，保障公司债权人的利益，维护社会经济秩序，提供了必要的制度安排。

《公司法》的修订，进一步完善了市场经济条件下企业的主要组织形式——公司——的各项制度规范，为推动现代企业制度建设、促进社会主义市场经济发展提供了更加有力的制度支持。

2. 《中华人民共和国证券法》的修改

中国的《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》），是中华人民共和国成立以来，第一部按国际惯例、由国家最高立法机构组织而非由某个政府部门组织起草的经济法。《证券法》是1998年12月九届全国人大常委会第六次会议通过、1999年7月1日起实施的。它对规范证券发行和交易行为、保护投资者合法权益、维护社会经济秩序、促进社会主义市场经济发展，曾经发挥过重要作用。但是，随着经济和金融体制改革的不断深化和社会主义市场经济不断发展，中国的证券市场在发行、交易、清算和监管等方面均发生了很大变化。这些变化，既超越了原《证券法》的调整范围，也逐渐暴露出它的不适应性来。

归纳起来，原《证券法》与证券市场实践发展的不适应之处主要表现在：

(1

）对公司治理结构缺乏全面、严格的规定，对信息披露制度要求不严，致使目前中国一部分上市公司的治理结构不健全，信息披露不充分，从而对资本市场的健康发展起到一定的负面作用。同时，从立法角度对董事、监事和高级管理人员缺乏诚信义务的约束，对其违法行为缺乏法律责任的规定。

（2）对证券公司的治理结构缺乏严格的规范，致使它们内控机制不严，行为不够规范，外部的监管手段不足。

（3）现行证券法虽然也以保护投资者的合法权益为立法宗旨，但实际上，在保护投资者权益方面，特别是对中小投资者合法权益的保护方面，规定得并不周全，对损害投资者权益的行为缺乏民事和赔偿责任，极大地挫伤了投资者的积极性，影响市场健康发展。

（4）在证券发行、交易、登记、结算制度方面，虽经大量努力，但仍然不够完备。突出表现在证券发行缺乏应有的保荐制度和完备的信息披露制度，对违法发行行为没有规定相应的法律责任。同时，现行法律只涉及主板市场，而没有为建立多层次资本市场体系留下法律空间，不利于资本市场的稳定和发展。

（5）近年来，监管当局虽然加强了对资本市场运行的监管，但对市场运行中出现的一些新情况和新问题缺乏有效的应对手段，对一些违规违法行为缺乏相应的法律责任认定和处置，致使市场监管不力，不利于打击违法、违规行为，维护资本市场秩序。

上述情况表明，现行的《证券法》作为一部在一定历史时期产生的阶段性证券法律，已经不能适应中国目前所处的国内外政治经济环境，修订《证券法》已经势所必然。

2003年7月，《证券法》修改工作正式启动。2005年4月，《证券法》修改草案提请十届全国人大常委会第15次会议一审，由此正式进入立法审议程序。2005年8月，《证券法》与《公司法》修订草案一同提交全国人大常委会第17次会议进行二审。2005年10月22日，《证券法》修订草案提交全国人大常委会第18次会议三审，并最终于10月27日表决通过。

修订后的《证券法》共有240条，与214条的老法相比，修改的部分达到40%，新增53条，删除27条，还有一些条款作了文字修改，增加的部分还包括从《公司法》中并入的8条。新修订的《证券法》于2006年1月1日起正式实施。

概括起来，《证券法》修订的主要内容包括以下七个方面：

（1）为推进资本市场的发展和 innovation 提供必要的法律空间

这主要涉及社会普遍关注的五个问题，即分业经营、分业管理、现货交易、融资融券、国有

企业买卖股票和银行资金入市。关于分业经营、分业管理的问题。新法将这一条修订为：“

证券业和银行业、信托业、保险业实行分业经营、分业管理，证券公司与银行、信托、保险业务机构分别设立。国家另有规定除外。”这就为稳步实施综合化经营留下了法律空间。关于现货交易的问题。新法将这一条修订为“证券交易以现货和国务院规定的其他方式进行交易”，同时，在新法总则第二条中增加了一款新的规定，即“证券衍生品种发行、交易的管理办法，由国务院依照本法的原则规定”。这就为积极、稳妥地推出期货、期权等证券衍生品种留下了法律空间。关于融资融券问题。“融资融券”是资本市场发展应具有的基本功能，它有利于增加市场流动性，提供管理风险手段，提高资金使用效率，同时也是以后实施股指期货等衍生工具交易必不可少的条件。当然，融资融券也存在一定的风险，需要制定融资融券的法规，在严格监管条件下，稳步组织实施。鉴于此，旧法中的这一条修订为：“证券公司为客户买卖证券提供融资融券服务，应当按照国务院的规定并经国务院证券监督管理机构批准。”关于国有企业买卖股票问题。相关条款被修改为：“国有企业和国有资产控股的企业买卖上市交易的股票，必须遵守国家有关规定。”关于银行资金违规入市问题。根据党的十六届三中全会《决定》提出的“拓宽合规资金入市渠道”，“建立健全货币市场、资本市场、保险市场有机结合、协调发展的机制”的要求，并参照国务院《关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》中“鼓励合规资金入市”的精神，将有关条款修订为“依法拓宽资金入市渠道，禁止资金违规流入股市”。

（2）提高上市公司质量，进一步规范股票发行上市的行为

上市公司是资本市场的基石，新法增加了上市公司控股股东或实际控制人以及高管人员诚信义务的规定和法律责任。新法分别规定：“上市公司董事、监事、高级管理人员应当保证上市公司所披露的信息真实、准确、完整”，“发行人、上市公司公告的招股说明书、公司债券募集办法、财务会计报告、上市报告文件、年度报告、中期报告、临时报告以及其他信息披露资料，有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，致使投资者在证券交易中遭受损失的，发行人、上市公司应当承担赔偿责任……董事、监事、高级管理人员……承担连带赔偿责任……控股股东、实际控制人有过错的，应当与发行人、上市公司承担连带赔偿责任。”与此同时，新法建立了证券发行的保荐制度和发行申请文件的预披露制度，从制度上进一步保障发行人的质量，提高发行透明度，防范发行人采取虚假手段骗取发行上市。

（3）推动证券公司综合治理，防范和化解证券市场风险

新法吸取了近年来对证券公司进行综合治理的经验，增加了相应的法律规定。一是健全了证券公司内控制度，确保客户资金安全，严格防范风险。二是明确了证券公司董事、监事、高管人员任职资格管理制度。新法规定“

应当正直诚实、品行良好，熟悉证券法律、行政法规，具有履行职责所需的经营管理能力，在任职前要取得国务院证券监督管理机构核准的任职资格”。三是增加了对证券公司主要股东的资格要求，新法要求“主要股东具有持续盈利能力，信誉良好，最近三年无重大违法违规纪录，净资产不低于人民币2亿元”。四是补充和完善了对证券公司的监管措施。

（4）加强对投资者合法权益的保护力度，提升投资者信心

参照国际上的通行做法，新法专门增加了一条规定：“国家设立证券投资者保护基金，证券投资者保护基金由证券公司缴纳的资金及其他依法筹集的资金组成。”此外，新法明确了对投资者造成损害的民事赔偿制度，规定内幕交易、操纵证券市场和欺诈客户的行为给投资者（客户）造成损失的，行为人应当承担赔偿责任。发行人、上市公司因虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，致使投资者在证券交易中遭受损失的，应当承担赔偿责任；发行人、上市公司的董事、监事、高管人员和其他直接责任人员以及保荐人、承销的证券公司，要与发行人、上市公司承担连带赔偿责任；上市公司的收购人利用收购损害被收购公司及其股东合法权益并造成损失的，要依法承担赔偿责任。证券公司违背客户的委托买卖证券、办理交易事项给客户造成损失的，依法承担赔偿责任。

（5）完善证券发行、证券交易和证券登记结算制度，进一步规范市场秩序

新法明确界定了公开发行人行为，为打击非法发行行为提供了法律依据；增加了发行失败的规定，强化发行人的风险意识；适应资本市场对外开放的需要，对现行证券开户制度进行了调整；增加规范证券登记结算业务的要求，防范经营风险；为建立多层次资本市场体系留下空间，规定依法公开发行的证券可在依法设立的证券交易所或国务院批准的其他证券交易场所交易。

（6）完善证券监管制度，增强市场监管力度

新法在明确国务院证监机构八项职责的同时，进一步完善了执法措施，规定：证券监管机构有权“查询当事人和与被调查事件有关的单位和个人的资金账户、证券账户和银行账户；对有证据证明已经或者可能转移或者隐匿违法资金、证券等涉案财产或者隐匿、伪造、毁损重要证据的，经国务院证券监督管理机构主要负责人批准，可以冻结或者查封”；“可以限制被调查事件当事人的证券买卖”；可“查阅、复制与被调查事件有关的财产权登记、通讯记录等资料”。上述执法手段的充实，为监管部门及时查明案情、打击违法犯罪提供了便利。

（7）强化法律责任，纠正违规，打击违法

为进一步明确相关当事人的法律责任并加强监管的可操作性，新法从五个方面增加了相应的规定：一是明确规定证券发行与交易中造成投资者损失的赔偿责任；二是追究控股股东或实际控制人的民事责任和行政责任；三是增加了证券公司的责任规定；四是加大了上市公司、证券公司高管人员和直接责任人的责任；五是规定了证券市场禁入制度。对违反法律、行政法规的有关责任人可采取禁入制度，限定他们在一定期限内直至终身不得从事证券业务或者不得担任上市公司董事、监事和高管人员。

应当说，《证券法》的修订，适应了经济发展的客观需要，为解决影响中国资本市场发展的制度性障碍和结构性矛盾创造了条件。它的颁行，标志着中国证券市场基础建设取得了新的重要进展。这意味着，《证券法》的修订不仅是中国资本市场法治建设的一个重大事件，也是进一步健全和完善社会主义市场经济法律体系的一项重要举措。

（二）金融监管法规体系建设的进一步完善

2005年，各金融监管机构进一步改善监管外部环境，健全、完善监管法规体系，为金融业改革和发展提供了有效的规制平台和监管环境。

为适应银行业改革开放、市场发展及监管的要求，中国银监会全年新制定或修订有关规章及规范性文件达70余件。特别是，针对近年来市场风险、操作风险频繁发生的新情况，及时出台了《商业银行市场风险管理指引》、《商业银行个人理财业务风险管理指引》、《关于加大防范操作风险工作力度的通知》（对商业银行加强操作风险管理提出了13条具体要求）、《商业银行市场风险监管现场检查手册》以及《商业银行风险监管核心指标（试行）》等，基本形成了涵盖信用风险、市场风险和操作风险三大主要风险的全面风险监管法规框架。

在信托领域，中国银监会颁布了《信托投资公司信息披露管理暂行办法》，对信托投资公司信息披露的原则、内容、方式等进行了整体规范。信息披露的主要内容：一是年度报告，包括自营资产财务会计报告、信托资产管理会计报告、公司治理、年度重大事项、重大关联交易等信息；二是临时公告，即对发生可能影响本公司财务状况、经营成果及客户和相关利益人的重大事件时，信托投资公司应当发布临时公告。此举填补了中国信托公司信息披露管理方面的空白，有助于社会公众更全面地了解信托业及信托公司的经营现状、经营成果及管理能力。

在保险领域，中

国保监会出台了《财产保险公司保险条款及保险费率管理办法》、《再保险业务管理规定》、《人身保险保单标准化工作指引》、《保险公司非寿险业务准备金管理办法实施细则（试行）》、《保险公司偿付能力报告编报规则》、《保险机构投资者债券投资管理暂行办法》、《保险公司股票资产托管指引》、《保险外汇资金境外运用管理暂行办法实施细则》、《保险中介机构法人治理指引（试行）》和《保险中介机构内部控制指引（试行）》等一系列部门规章及规范性文件。

在证券领域，中国证监会制定了《证券公司综合治理工作方案》，提出了券商综合治理的基本思路、原则、近期和远期目标，计划力争在两年内，基本化解券商现有风险，初步建立新的机制。经国务院批准，中国证监会、财政部、人民银行联合发布了《证券投资者保护基金管理办法》，规定设立国有独资的中国证券投资者保护基金有限责任公司，负责基金的筹集、管理和使用。同时，为促进债券市场的发展，中国人民银行、财政部、发展和改革委员会以及证监会联合发布了《国际开发机构人民币债券发行管理暂行办法》，允许符合条件的国际开发机构在国内发行人民币债券，引进国际债券发行的先进经验和管理技术，推进国内债券市场的开放与发展。中国人民银行公布了《全国银行间债券市场金融债券发行管理办法》、《全国银行间债券市场债券远期交易管理规定》、《短期融资券管理办法》以及《短期融资券承销规程》、《短期融资券信息披露规程》等规章及规范性文件。

除此之外，在 2005 年，中国证监会继续完善对基金业的常规立法，如颁布了《证券投资基金信息披露内容与格式准则第 7 号——托管协议的内容与格式》、《关于发布〈证券投资基金管理公司监察稽核报告内容与格式指引（试行）〉》、《关于进一步完善证券投资基金募集申请审核程序有关问题的通知》、《商业银行设立基金管理公司试点管理办法》等。与此同时，针对市场上出现的新问题，证监会及时制定了相应的规章及规范性文件。例如，针对货币市场基金发展过程中产生的问题，证监会及时制定一系列规定，如《关于货币市场基金投资等相关问题的通知》、《货币市场基金信息披露特别规定》、《关于货币市场基金投资短期融资券有关问题的通知》，保证了货币市场基金在 2005 年的健康发展。针对大的基金管理公司固有资金增加但投资不规范的问题，证监会及时制定了《关于基金管理公司运用固有资金进行基金投资有关事项的通知》，等等。

在外汇管理领域，2005 年出台的有关外汇管制的规章及规范性文件共 50 余件。这些规章及规范性文件围绕着汇率形成机制改革及相关配套措施、减少外汇管制、加强资金流动管理方面，对汇价管理、外汇市场发展、外汇衍生工具、调整银行结售汇头寸管理、融资担保、境外融资与返程投资、外债管理、外汇账户管理、个人因私购汇政策等都做出了具体调整。

（三）依法规范和促进金融创新活动

2005年是中国金融体系加快金融创新的一年。为了保证金融创新顺利发展，保护投资者利益，有关监管当局先后颁布了一系列法规和行政性规章，对金融创新活动进行了规范。

1. 通过制定相关规章及规范性文件，进一步健全相关政策法规，完善市场准入和持续监管，使创新和监管互相促进，共同发展

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/727120152016006153>