

中國證券監督管理委員會監察局主任歐陽健生先生  
在「金融管治 誠信建設」三地專題研討會致辭全文  
2008年12月8日

## 深化發行體制改革 強化上市公司監管

女士們、先生們、朋友們：

上午好。按照會議日程的安排，下面由我介紹內地證券發行和上市公司監管制度。不妥之處，懇請大家批評指正。

### 一、證券發行監管制度

證券發行監管制度是我國資本市場運行的基礎性制度，對於把好市場准入關、從源頭上提高上市公司質量、切實貫徹“三公”原則發揮著重要作用。近年來，中國證監會不斷深化發行審核體制改革，逐步強化市場約束機制，增強發行審核透明度。**一是完善新股發行核准制**。確立了以強制性信息披露為核心的合規審核和事後責任追究機制，提高發行審核工作的程序化和標準化程度，加大市場參與各方的行為約束。**二是完善證券發行上市保薦制度**。今年下半年，發布了《證券發行上市保薦業務管理辦法》，強化了中介機構責任。**三是改革發審委制度**。2006年5月，重新修訂了《中國證監會發行審核委員會辦法》，制訂了《中國證監會發行審核委員會工作細則》，向社會公佈發審委會議時間、參會委員名單、審核企業名單，會後公佈審核結果，全面提高發審委工作的透明度。**四是改革發行定價機制**。2006年9月，頒布《證券發行與承銷管理辦法》，進一步規範了首次公開發行股票的詢價、定價以及股票配售等環節，加強了對發行人、保薦機構和證券服務機構的監管。**五是強化證券發行的市場約束機制**。2006年以來，先後推出了《上市公司證券發行管理辦法》、《首次公開發行股票並上市管理辦法》等一系列法規及相應配套規則，形成了全流通模式下新股發行體制，包括引入了上市公司市價增發機制；取消了輔導期限的要求；推進融資方式和工具創新，積極發展公司債市場，推出了可分離交易的可轉換公司債券，建立了可交換公司債券制度；實施境內境外市場同步發行上市、超額配售選擇權試點、非公開發行和股本權證等制度安排。

上述發行監管制度的改革，體現了以下特徵：一是發揮中介機構的專業能力，強化市場主體的約束作用；二是堅持市場化改革取向，發揮市場配置資源的基礎性作用；三是牢牢把握獨立性，發審委委員、中介機構和執業人員依法合規地獨立判斷和發表意見；四是循序漸進，為核准制向註冊制過渡創造條件。

改革是資本市場不斷發展的動力源泉。中國證監會將結合內地資本市場的實際，繼續堅持市場化改革方向：一是進一步完善保薦制度。建立保薦人的誠信記錄和執業檔案，加強對保薦機構和保薦代表人的管理，強化責任意識。二是進一步完善詢價及新股發行制度。加大詢價制度市場化改革的力度，提高詢價效率，促進新股合理定價。三是改進服務，提高審核質量和效率，加強社會監督。

### 二、上市公司監管制度

主要介紹兩個方面內容：一是監管體制，二是監管重點。

#### （一）監管體制

經過十多年的實踐和探索，我們初步建立了以轄區監管責任制為基礎、以綜合監管體系為依托、監管聯動、快速反應、符合中國國情的上市公司監管體制。

## 1、轄區監管責任制

所謂轄區監管責任制，是以上市公司所屬派出機構為基礎，有效發揮派出機構一線監管優勢，整合系統監管力量，將日常監管工作在中國證監會、各證監局和證券交易所之間進行合理分工、協調配合的監管工作機制。其核心要求是“屬地監管、權責明確、責任到人、相互配合”。中國證監會主要是制訂政策，督導、檢查、指導、協調，並牽頭處理重大影響事件；各證監局通過現場檢查、專項檢查等監管措施負責轄區上市公司的合規運作；交易所負責上市公司的信息披露、停復牌、漲跌幅等涉及股價敏感信息的實時監管。

## 2、綜合監管體系

綜合監管體系是指構建各部委和地方政府參與的上市公司綜合監管體系，協調利用各方面力量，形成綜合治理的格局。經國務院批准，由中國證監會、國資委、發改委、公安部、財政部等12個部委組成上市公司規範運作小組。工作小組成立後，在加強相關監管部門的溝通協作、化解上市公司風險、推進股權分置改革、清理大股東佔用上市公司資金、促進上市公司規範發展等方面做了大量工作，初步形成了信息互通、協調有力、齊抓共管的良好局面。

### (二) 監管重點

#### 1、信息披露

信息披露是上市公司的法定義務。近年來，中國證監會結合資本市場發展實踐，全面加強上市公司信息披露監管，強調主動披露，風險自擔，加大對信息披露違規者的事後查處力度；按照“明責、盡責、免責”的要求，強化中介機構職責，發揮其專業優勢；加強市場基础性法規制度建設，規範上市公司行為，還投資者一個真實的上市公司。根據修訂後的《公司法》、《證券法》對上市公司信息披露的要求，為適應股權分置改革後新形勢對上市公司監管的需要，中國證監會於2007年2月頒布了《上市公司信息披露管理辦法》。《管理辦法》全面涵蓋了公司發行、上市後持續信息披露的各項規定，進一步完善了信息披露規則和流程，加大了上市公司大股東、管理層等相關責任人信息披露方面的責任，明確要求上市公司建立內部信息披露事務管理制度，首次引入公平披露的概念，確立了分階段披露原則。這些規定明顯提高了上市公司信息披露質量和監管的有效性。

#### 2、公司治理

公司治理是上市公司規範發展的基礎，也是監管部門一直以來關注的重點。近年來，中國證監會陸續出台了《上市公司章程指引》、《上市公司治理準則》、《上市公司股東大會規則》、《上市公司股權激勵管理辦法》等一系列規章，並引入了獨立董事制度。《上市公司治理準則》結合了中國內地資本市場實際，闡明了上市公司治理的基本原則、投資者權利保護的實現方式、以及上市公司高管所應遵循的基本行為準則和職業道德。此外，在“股改”和“清欠”的基礎上，中國證監會於2007年在全體上市公司中開展了為期一年的“加強上市公司治理專項活動”。通過以上措施，提高了上市公司資產、人員、決策等各方面的獨立性，規範了上市公司“三會”運作，完善了內部控制制度和有關規章制度，並有力地推進了“公司自治、股東自治”的文化和機制建設。但是，我們也清醒認識到，中國內地資本市場仍處於新興加轉軌時期，上市公司治理還不完善，董事、監事和高管人員誠信意識還需要進一步提高，內部管理和外部約束機制有待進一步加強，提高上市公司治理水平還有許多工作要做。

#### 3、內幕交易

防範內幕交易是各國證券市場共同面臨的難題，其中內幕信息知情人和內幕交易認定是關鍵。與成熟市場相比，中國內地內幕交易的防範還有其特殊性，審批環節較多、審批時間較長

造成內幕信息鏈條延伸，信息擴散渠道更加複雜，取證更加困難。中央紀委和監察部對黨政機關、中介機構工作人員洩露秘密或利用職權進行內幕交易問題高度關注，嚴禁黨政機關工作人員利用職務上的便利獲取內幕信息進行股票交易，嚴禁上市公司及中介機構工作人員利用企業上市或上市公司併購、重組、定向增發等過程中的內幕信息為本人或特定關係人謀取利益；繼續推進行政審批制度改革，減少審批環節；大力推進政務公開，提高監管工作透明度。此外，中央還將“完善防範和查處上市公司信息虛假披露和市場操縱等行為的制度”工作任務納入建立健全懲治和預防腐敗2008—2012年工作規劃，為此，中國證監會聯合其他14個部委制定了四大工作目標和近三十項工作措施。目前，各項工作正在有序推進。

#### 4、併購重組

為加強上市公司併購重組監管，中國證監會先後發布了《上市公司收購管理辦法》、《上市公司重大資產重組管理辦法》、《上市公司併購重組財務顧問業務管理辦法》，在上市公司併購重組審核中全力推行政務公開，實現全程“陽光作業”。同時，中國證監會還出台一系列工作規則，強調申報透明、監管透明、併購重組委工作透明、先公告後申報等制度，從機制上杜絕內幕交易和腐敗行為發生。

#### 5、侵佔上市公司利益

保護投資者利益是監管工作的重中之重。中國證監會高度重視堅決打擊上市公司控股股東侵佔上市公司利益的行為。一是出台了嚴格限制控股股東及其他關聯方佔用上市公司資金的規定，實行“以股抵債”試點，會同地方政府和有關部門全面開展“清欠”攻堅戰；二是完善法制，建立長效機制。《刑法修正案（六）》增加了“侵佔上市公司資產罪”的規定，加大對大股東和實際控制人侵佔上市公司資產行為的責任追究力度。

上市公司是資本市場的基石。中國證監會將立足中國國情和資本市場發展實踐，深化發行制度改革，把好市場准入關；遵循“科學、有效、動態、適度”的監管理念，不斷完善市場基礎性制度建設，增強監管工作的系統性、前瞻性和有效性，促進資本市場健康穩定發展。

我的發言到此結束，謝謝大家！ 