

诚信建设夯实资本市场稳定健康发展基石

——访中国证券监督管理委员会首席律师兼法律部主任焦津洪

◎文 / 本刊记者 何玲

资本市场是要素资源配置、政策传导、风险防范化解、预期引导的枢纽，具有牵一发而动全身的作用，而诚信在资本市场中具有核心作用，必须加强信用体系建设，维护资本市场的发展基石。中央深改委会议审议通过的《关于依法从严打击证券违法活动的若干意见》提出，要推动形成崇法守信、规范透明、开放包容的资本市场良好生态。

近年来，资本市场诚信建设不断完善优化，基本形成了符合我国资本市场特点的诚信建设体系，初步建立起以资本市场诚信法律法规制度为依据，以资本市场诚信数据库与查询平台为基础，以健全部际信息共享与联动奖惩机制为核心，以行业诚信建设与宣传教育为支撑的诚信监管制度。

资本市场诚信建设取得了哪些积极成效？下一步还有何打算？记者就此采访了中国证券监督管理委员会首席律师兼法律部主任焦津洪。

完善体制机制 诚信体系建设取得积极进展

记者：请问证监会在推动资本市



场诚信建设方面主要取得了哪些积极进展？

焦津洪：市场经济是信用经济。资本市场是社会主义市场经济的重要组成部分，是社会信用体系建设的重要领域，是建立在信息、信心与信用基础上的市场。加强资本市场诚信建设，是打造一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场的重要基础性工作。近年来，证监会坚决贯彻落实党中央国务院关于加强信用体系建设的相关要求和部署，构建资本市场诚信法律制度体系、完善资本市场诚信档案数据库、强化诚信约束和激励机制、加强

部际联动惩戒和协同监管力度，资本市场诚信体系建设取得显著成效。

（一）初步构建起资本市场诚信法律制度体系

法治化、规范化、透明化是诚信基础制度建设的总体方向，法律法规是推进诚信建设的基础和保障。证监会在资本市场诚信建设探索推进中，将法律制度体系建设作为基础工作不断推动完善，初步形成了资本市场诚信法律制度体系。

在法律法规和部门规章层面，2020年施行的新《证券法》增设诚信专门条款，规定“国务院证券监督管理机构依法将有关市场主体遵守本法的情况纳入证券市场诚信档案”，进一步明确了诚信档案制度，有利于强化对市场主体的诚信约束，促进市场规范运作。2012年，证监会制定部门规章《证券期货市场诚信监督管理暂行办法》，明确资本市场诚信建设和监管的重要基础性制度，被媒体誉为填补了“法治和诚信结合”的空白，被评选为“全国诚信建设制度创新十佳事例”。2018年，证监会修改完善形成《证券期货市场诚信监督管理办法》，并于2020年依据修订后的《证券法》作了配套修订。该办法把

“诚信”纳入监督管理的范畴，创新建立专门的诚信监督管理制度，通过从诚信信息的界定与归集，到诚信信息的公开与查询，从监管部门的诚信监督管理，到市场机构的自我诚信约束，从失信惩戒、约束，到守信激励、引导等一系列制度机制，强化对市场的诚信约束。证监会还积极在资本市场相关规章规范性文件增加诚信条款，完善相关市场主体诚信义务、责任规则体系。

在行业自律准则体系层面，2017年4月，经中国上市公司协会第二届会员代表大会审议通过，《中国上市公司诚信守则》正式发布实施。该守则围绕与资本市场联系最紧密、市场最关注、上市公司最核心的职责，对信息披露、合规经营、承诺履行、股票增减持、公司治理、诚信文化培育等方面作出原则规定。部分条款提出高于法律法规的倡导性要求，如建立现金分红优先机制、杜绝与失信主体开展业务活动、培育诚信文化等。2018年10月，经期货业协会第四届理事会第二十一次会议审议通过，《期货行业诚信准则》（以下简称《准则》）正式发布实施，对期货经营机构，《准则》主要从拥护党和国务院的方针政策、落实证监会监管要求、依法合规、勇于承担社会责任等多个角度提出要求，并要求各期货经营机构建立健全内部诚信机制，制订贯彻执行《准则》的实施细则。对期货从业人员，《准则》主要从维护行业和机构声誉、维护客户合法权益、利益冲突等角度提出要求。同时，《准则》还明确了组织实施机构和违反《准则》的详细处理方式，协会将设立诚信准则工作领导小组并下设办公室，由办公室负责诚信经营投诉的核查、《准则》实施的监督等有关具体工作。

自2019年11月易会满主席主持召

开证券基金行业文化建设动员大会以来，“合规、诚信、专业、稳健”逐渐成为证券行业机构及从业人员的立身立业之本。证券业协会切实把推动行业文化建设作为履行证券法定职责的重要内容，健全完善行业诚信文化自律规则体系。正式发布实施《证券公司信用风险管理指引》，加强证券公司对各类信用风险事件的防范与应对。目前，《证券行业诚信准则》《证券公司声誉风险管理指引》《证券行业文化建设十要素》等一批规则正在研究起草中，证券经营机构及从业人员合规执业、诚信立身的规则体系将不断完善，行业诚信文化生态将不断厚植。

（二）资本市场诚信档案数据库不断完善

诚信档案数据库是主体的诚信记录库，是诚信建设的重要基础设施。2008年，我国资本市场第一个统一的“诚信档案”正式建成并运行，收录了资本市场各类主体的违法违规和重大失信行为信息。建设诚信档案是要通过对市场参与主体诚信状况的全面记录、查询使用以及公开、共享，体现失信受制、守信得益的导向，督促市场参与主体自觉诚信守法，不断提高资本市场诚信水平。

在诚信档案的基础上，2012年，证监会开始建设“资本市场诚信档案数据库”，进一步扩充了诚信档案覆盖的主体范围和范围，并拓展诚信档案数据库的功能应用，促进市场诚信水平不断提高。截至2020年末，诚信档案数据库共收录主体信息100.95万余条，包括市场机构7.86万余家和人员93.09万余人，涵盖行政许可信息、监管执法信息、部际共享信息等多类。

2014年，依托诚信档案数据库，证监会建立了证券期货市场失信记录公开查

询平台。平台设在证监会官网，向社会公众提供行政处罚、市场禁入、纪律处分等信息的查询服务。2019年，证监会又在证券期货市场失信记录公开查询平台上建立了严重违法失信主体公示专栏，对部分严重违法失信行为信息进行专项公示，以震慑违法失信主体，并引导各类主体依法诚信经营。经统计，2020年，公开查询平台日均为社会公众提供查询量达4.13万余次。

（三）进一步强化诚信约束和激励

近年来，证监会积极落实诚信法律制度，一方面，积极落实监管环节的诚信约束激励。在行政许可审批、业务创新试点、常规监管检查、行政处罚、委员遴选等工作中，要求查询相关主体的诚信信息，将诚信状况作为各项监管执法工作的重要考量因素。另一方面，强化市场交易活动中的自我诚信约束，要求在办理账户开立业务、开展信用类业务环节、主要市场机构聘任高管人员及从业人员、证券公司、证券服务机构受托从事证券服务等市场活动中，必须查询相关主体的诚信档案，并按规定实施相应的诚信激励约束，把好市场准入关，将有严重违法失信行为的主体依法挡在资本市场门外，净化市场诚信环境。

（四）深入加强联动惩戒和部际间协同监管力度

作为社会信用体系建设部际联席会议成员单位，证监会依托部际联席会议平台，推动部际间协同监管，实现跨领域诚信约束激励，提升违法失信成本，收到突出效果。

为推动部际间协同监管，依法依规做好跨领域诚信信息共享和约束激励，2015年，证监会联合21家单位共同出台《关于对违法失信上市公司相关责任主

体实施联合惩戒的合作备忘录》，向全国信用信息共享平台推送证券期货市场违法失信信息。2019年，联合7家单位共同出台《关于在科创板注册制试点中对相关市场主体加强监管信息共享 完善失信联合惩戒机制的意见》，聚焦特定领域信息共享与失信联合惩戒形成机制。同时，在社会信用体系建设部际联席会议机制下，参与签署了42份联合奖惩备忘录，共享外部委提供的诚信信息，并依法在资本市场对相关主体实施奖惩。

此外，2018年，证监会与国家发改委、国铁集团、民航局等8家单位共同签订《关于在一定期限内适当限制特定严重失信人乘坐火车 推动社会信用体系建设的意见》《关于在一定期限内适当限制特定严重失信人乘坐民用航空器 推动社会信用体系建设的意见》，在铁路和民航领域，对特定严重失信人开展联合惩戒，发挥市场化惩戒力量。

科学配置资源 精准实施分级分类监管

记者：2019年7月，国务院办公厅印发《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》。请问证监会是如何对资本市场各类主体进行分级分类监管的？

焦津洪：证监会高度重视信用信息在分类监管和风险监测方面的支持作用，积极探索利用大数据手段对资本市场各类市场主体进行分级分类，动态开展风险监测，科学配置监管资源，对不同信用风险的主体予以区别管理、分类施策。

在日常监管检查中，结合主体信用与风险情况确定专项检查比例和频次。在全国中小企业股份转让系统市场分层中，

禁止法院失信被执行人进入创新层和精选层。在证券交易所一线监管中，将上市公司及相关主体被列为法院失信被执行人、纳入工商经营异常名录、受到重大行政处罚等定为高风险类或次高风险类等级，对其信息披露、并购重组、再融资等事项予以重点关注。在债券发行监管中，对信用评级为AAA的发行人赋予更多的信息披露灵活性。在证券基金期货经营机构监管领域强化信用风险与声誉风险管理，将机构评价期内的违法违规行为纳入分类评价指标。在私募基金监管中，对被列入严重违法失信企业名单、限期内无法提交法律意见书的私募基金管理人及时注销登记，持续开展私募基金领域失信治理。

部际协同监管 引导市场主体诚信经营

记者：对违法失信主体，证监会是如何实施约束机制的？

焦津洪：建立健全守信激励和失信惩戒机制，加强部际间协同监管，是落实国务院工作部署的重要举措，也是资本市场诚信建设的关键所在。近年来，证监会不断丰富和完善诚信激励约束体制机制，依托社会信用体系建设部际联席会议机制和信用信息共享平台，积极签署联合奖惩合作备忘录，强化重点领域失信协同监管合作，发挥大数据及科技监管在监管转型中的积极作用，推动实施市场性失信约束。

（一）资本市场诚信约束激励

一方面，推进监管环节的诚信约束激励。在开展许可审批中，要求每单必查诚信信息，有关失信信息将作为审核备案的重要参考；在作出行政处罚过程中，要求将有关主体的违法失信记录作为确定处罚幅度、禁入区间的酌定情节；在日常监管中，根据被监管机构的诚信状况，有针

对性地进行现场和非现场检查，或者适当调整、安排现场检查的对象、频率和内容。

另一方面，推进市场交易活动中的诚信约束。在开户环节，要求证券登记结算机构、证券公司、期货公司查询投资者、客户的诚信档案；在信用类业务中，明确证券公司、证券金融公司可以查阅客户、证券公司的诚信档案，并根据申请人的诚信状况，决定是否予以办理，或确定和调整授信额度；发行人、上市公司、证券期货经营机构、证券期货服务机构在聘任董事、监事、高级管理人员以及从业人员时，应当查询拟聘任人员的诚信档案，证券公司、证券服务机构受托为发行人、上市公司、全国中小企业股份转让系统挂牌公司等提供证券服务时，应当查询委托人的诚信档案。

（二）构建部际联合奖惩监管合作机制

按照国家发改委牵头的社会信用体系建设部际联席会议工作部署，自2015年以来，证监会积极推进与其他部委建立信用信息共享与联合奖惩合作机制。截至目前，证监会累计参与签署部际诚信联合奖惩合作备忘录43份，涵盖司法、税务、海关、安监、市场监管等社会经济主要领域。

2015年，证监会贯彻中央改革办《贯彻实施党的十八届四中全会决定的重要举措2015年工作要点任务书》的要求，联合21家部委，出台了《关于对违法失信上市公司相关责任主体实施联合惩戒的合作备忘录》，围绕融资、投资、股权激励、日常经营等商事活动，对违法失信上市公司相关责任主体规定了16项惩戒措施。该备忘录的出台得到了社会公众、新闻媒体和专家学者的高度评价，获评第四届“中

国法治政府奖”。截至目前，证监会已向全国信用信息共享平台推送违法失信信息共计一万余条，供发改委、人民银行、财政部、海关总署、市场监管总局等近 20 个部门，在行政许可、日常监管等工作中参考使用。此外，多个省市发改委、国税、海关、人社、银行等部门，针对被我会采取行政处罚的上市公司，在政府采购、补贴性资金支持、银行授信、海关认证、评优评先等多个领域依法采取限制性措施，实现了违法失信高成本与社会治理高效率的有机统一。

依托大数据监管及科技监管手段，证监会积极推进部际数据交换共享，强化部际监管协同，协调国家公共信用信息中心加大对证监会查询、共享支持信息的力度，加强跨领域信息的交互更新与比对验证，督促证券期货市场主体诚信经营，强化风险预警。

（三）强化注册制改革进程中的信用制度保障

为贯彻落实《关于在上海证券交易所设立科创板并试点注册制的实施意见》相关要求，按照刘鹤副总理在科创板开板仪式上关于加强信用体系建设、维护资本市场发展基石的讲话精神，凝聚部际协作合力，强化诚信制度机制建设，服务资本市场全面深化改革重点工作，2019 年，证监会联合 7 家中央单位发布了《关于在科创板注册制试点中对相关市场主体加强监管信息共享 完善失信联合惩戒机制的意见》，从加强部际信息共享和失信联合惩戒两方面着手，强化对科创板注册制试点中相关市场主体的诚信核查，推动落实审核注册制度中的合规性要求，并通过部际失信联合惩戒，有效提高欺诈发行、信息披露违法重点责任人群的失信成本。作为首个专门聚焦特定金融领域信息共享与

失信联合惩戒的信用监管文件，该意见的出台对于积极营造科创板良好市场生态与注册制诚信环境具有重要意义。有关协同机制将在资本市场全面实施注册制过程中发挥重要保障作用。

（四）推动实施市场性失信约束

按照《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度 加快推进社会诚信建设的指导意见》关于加强对失信行为的“市场性惩戒和约束”的要求，2018 年，证监会会同发改委、中央文明办、高法院、财政部、人社部、税务总局等 6 家单位，分别与铁路总公司和民航局联合发布了《关于在一定期限内适当限制特定严重失信人乘坐火车 推动社会信用体系建设的意见》《关于在一定期限内适当限制特定严重失信人乘坐民用航空器 推动社会信用体系建设的意见》两份文件。对逾期不履行公开承诺的上市公司相关责任主体和逾期不履行证券期货行政处罚没款缴纳义务当事人，采取限制乘坐火车高级别席位（包括列车软卧、G 字头动车组列车全部座位、其他动车组列车一等座以上座位）和民用航空器的惩戒措施。实施两年多以来，证监会向全国信用信息共享平台推送 319 名特定严重失信人信息。通过有关部门联动实施的信用惩戒，督促 79 名逾期不缴纳罚没款当事人缴款近 1.71 亿元，促使 10 名上市公司相关责任主体履行公开承诺。

坚持“零容忍” 加大信用体系建设力度

记者：国务院金融委提出“零容忍”工作方针，要求监管部门持续加大对资本市场各类违法违规行为的打击力度。请问证监会对违法违规主体是如何开展信用惩戒的？

焦津洪：资本市场天然具有逐利性、专业性、信息不对称性等特点，一些不法分子为了利益铤而走险，损害投资者合法权益，破坏市场诚信秩序，侵蚀市场发展基础。随着市场参与主体的更加多元复杂，信息技术的快速发展和应用，市场违法失信行为也表现出新的特点和形式。同时，证券发行注册制改革正在逐步全面推行，资本市场双向开放也在持续扩大，对加大违法失信行为的惩戒力度、维护投资者合法权益、保障市场秩序和金融安全提出了更高要求。为此，近期中央深改委审议通过了《关于依法从严打击证券违法活动的若干意见》，其中就夯实资本市场诚信基础提出了明确的要求。下阶段，证监会将落实《意见》要求，进一步加大资本市场信用体系建设力度。

一方面不断夯实资本市场诚信建设的制度基础。以制定《期货法》《上市公司监督管理条例》等为契机，推动增设诚信建设的专门条款，强化诚实守信原则，通过明确监管部门建立资本市场参与主体的诚信记录，实施失信惩戒和守信激励等方式，进一步完善参与资本市场的诚信条件、义务和责任，不断丰富诚信监管工具箱，发挥协同监管“组合拳”的威力，提升市场诚信水平。

另一方面强化资本市场诚信监管。依法进一步完善诚信信息记录范围，扩大信息主体和内容覆盖面，积极推进与其他部门、司法机关、地方政府和有关组织的诚信信息共享工作；借助智能化、网络化、科技化的技术手段和工具，进一步强化诚信档案数据库系统功能，加强对信息的归集、查询、公示，强化对资本市场失信主体的联动惩戒和协同监管，提升对创新监管、加大违法失信成本的基础服务能力。