

第三卷 证券监管

李相启◎著

耕耘集

陕西出版传媒集团
陕西人民出版社

第二卷 证券监管

李相启◎著

耕

耘

常州大学图书馆
藏书章

陕西出版传媒集团
陕西人民出版社



1999—2008年从事证券监管工作

JIANGUAN ZONGLUN



监管总论

目 录

监管总论

积极推动、大力发展陕西证券市场·····	1
关于陕西证券、期货市场监管工作情况的报告·····	11
充分认识证券、期货市场的重要作用 开创陕西证券、期货 工作的新局面 ·····	23
关于加快直接融资、服务陕西经济的研究·····	32
努力做好陕西证券、期货市场的培育、发展和监管工作 ·····	40
关于利用资本市场促进陕西经济发展的调查 ·····	49
进一步防范化解风险,推进证券、期货市场健康发展 ·····	56
关于 2001 年证券市场发展与监管工作的思考与建议·····	67
努力营造一个良好的证券市场秩序 ·····	73
做好证券监管工作,积极推进证券市场的可持续发展·····	81
监管工作要积极争取地方政府的支持与配合 ·····	94
努力实现由证券大省向证券强省的跨越 ·····	99
从“新兴加转轨”实际出发 做好证券监管工作 ·····	107
关于山东证券业改革与发展情况的调研报告·····	120
山东大发展 我们怎么办·····	139
抓住机遇 开拓进取 努力开创山东资本市场发展的新局面·····	144
关于 WTO 与中国证券市场的研究 ·····	159

目
录

1

监管理念

用哲学观点认识理解《证券法》	177
改进和加强监管工作 积极推进证券市场化改革	182
紧紧围绕风险防范 做好证券监管工作	187
把握“四个并举” 推进证券市场可持续发展	197
明确“四有”要求 提高监管水平	202
坚持依法行政 提高监管水平	210
派出机构依法行政问题研究	220

公司监管

扎扎实实做好陕西企业股份制改革和股票上市工作	237
关于陕西上市公司 1998 年度经营情况的分析报告	246
关于陕西上市公司搞好资本扩张的若干意见	251
关于把提高上市公司质量、促进上市公司发展作为经济工作的 一个重点来抓的意见	258
山东上市公司规范运作情况分析	263

附录:

专题分析(1):1999 年度已巡检公司规范运作情况的分析	274
专题分析(2):上市公司 1999 年年度报告的分析	282
专题分析(3):申请配股公司规范运作情况的分析	288
专题分析(4):拟公开发行股票公司改制和规范运行情况的 分析	297
专题分析(5):关于上市公司吸收合并场外挂牌企业运 作情况的分析	308
谈谈上市公司规范运作的几个问题	315

加大监管工作力度 促进公司规范运作..... 324

更新思想观念 确立八种意识..... 334

要着力改善和提高上市公司质量..... 339

要着力化解上市公司的退市风险..... 348

关于改进、完善上市公司法人治理结构的研究 353

强化监事会的作用刻不容缓..... 363

山东上市公司资产重组情况分析..... 369

附录:

 资产重组案例(1):借船出海 380

 资产重组案例(2):曲径通幽 385

 资产重组案例(3):择主不慎 公司受损 390

 资产重组案例(4):二度易主 始见成效 394

 资产重组案例(5):胜利股份股权之争 397

资产重组五大法律问题亟待解决..... 403

机构监管

关于陕西证券经营机构情况的调查..... 413

关于陕西中介机构发展情况的调查报告..... 418

坚决贯彻中央决策 切实搞好清理整顿..... 423

关于山东辖区证券经营机构风险控制的调查报告..... 431

切实做好证券经营机构风险控制工作..... 444

加强证券机构内部风险控制迫在眉睫..... 454

进一步规范、发展证券经营机构 459

努力打造一个专业性很强 具有独特优势的证券公司..... 469

稽查工作

总结办案经验 做好稽查工作·····	477
关于核查工作的调研报告·····	494
在稽查中督促市场参与者自律·····	498

其他工作

期货市场风险的防范与控制·····	509
要重视和加强对证券投资者的教育工作·····	516
关于权证市场情况的调研报告·····	523
对证券市场新产品发展规划的研究·····	534

附录:

重点创新产品的分析和建议 ·····	540
配套制度创新 ·····	557
陕西证券业考察团关于香港、澳大利亚、新加坡证券市场的 考察报告·····	561
陕西证券代表团赴德国的考察报告·····	572
关于澳大利亚证券投资者教育的考察报告·····	576
关于北欧证券交易所的考察报告·····	583

队伍建设

关于深入开展“内创环境、外树形象”活动的意见 ·····	591
围绕证券监管 认真做好思想政治工作·····	595
关于开展“三风”教育活动情况的报告 ·····	605

工作体会

陕西省证监会 1998 年工作总结	611
济南证管办 1999 年工作总结	619
济南证管办 2000 年工作总结	627
济南证管办 2001 年度工作总结	637
济南证管办 2002 年度工作总结	645
济南证管办 2003 年度工作总结	655
我们抓证券、期货监管的基本做法(一)	667
我们抓证券、期货监管的基本做法(二)	670
我们抓证券、期货监管的基本做法(三)	673
我们抓证券、期货监管的基本做法(四)	675
我们是如何在日常监管中做好检查工作的	678
我们是如何把好市场准入关的	688
我们是如何抓业务学习的	699
我们是如何抓督办工作的	704
济南证管办上市公司巡检工作总结报告	708
当前辅导工作的新特点和需要解决的若干问题	723
我的述职报告	732
我的个人工作总结与体会	742

积极推动、大力发展陕西证券市场

一、陕西证券市场的发展

以邓小平同志南方谈话为标志,我国的改革开放进入一个新的发展阶段。股份制改革也是在这个时期开始了有组织、有领导的试点工作,并取得了突破性的进展。陕西省在最近三年内已组建股份企业近千家,其中股份有限公司 32 家,股本总额 30.7 亿元(国家股 9.9 亿元,法人股 15.2 亿元,个人股 5.6 亿元)。在股份制改革的基础上,全省已有 5 家企业的股票经过审查批准,在深、沪两地挂牌上市交易。

股份制试点工作的推进,促进了陕西省证券市场的发展。自 1992 年以来,证券交易品种迅速增加。目前已从单一的国债发展到了以国债为主,国家债券、企业债券、金融债券、信托受益债券、投资基金、国债组合凭证、企业股票和股权证七大系列的多品种证券。证券发行和交易额逐年上升。据统计,1993 年证券发行 83.138 亿元,是上年的 2 倍。其中,国家债券 6.95 亿元,地方企业债券 1.68 亿元,金融债券 11.8 亿元,短期融资券 2.45 亿元,企业集资券 2.95 亿元,大额定期存单 46.4 亿元,企业股票、股权证 10.908 亿元。证券交易额 62.5 亿元,是上年的 2.7 倍。特别是我们成功地推出了五家企业的股票公开发行和上市交易,使全省证券业的发展进入了新的阶段。

证券业的活跃和证券市场的运作主要是以证券经营机构、资产评估机构、会计师事务所、律师事务所、投资银行、投资咨询服务公司、基金管理公司等各类证券、投资服务机构为中介来进行的。随着陕西省证券品种的增多,证券交易量的扩大,各类证券中介服务机构迅速发展起来。目前,全省已设立 3 家证券公司、1 家证券交易中心、1 家证券登记公司、28

家证券交易营业部、160 多个证券交易代办点。其中 14 家证券经营机构在西安、宝鸡、咸阳三城市开通了深、沪证券交易所的上市股票异地委托买卖业务；国泰、华夏、南方、万国四大证券公司也在西安设立了营业部。业务已从过去的债券代理发行、国债转让发展到对股票、股权证的承销、发行、交易和推荐股份公司上市等多方面业务以及对现代化管理手段的运用。去年，陕西证券、陕西信托、宝鸡证券已参与了我省首次股票公开发行工作，为以后独立承销股票发行业务奠定了基础。还有我省陕证、陕信、陕工行信托的深、沪营业部，其交易额均居外地券商的前列，受到同行业的关注。与此同时，一批为证券业服务的中介机构相继成立，其中陕西会计师事务所、岳华会计师事务所和西安正衡资产评估事务所已获得为上市企业进行资产评估、财务审计的执业资格，且业务已扩展到甘肃、宁夏、河南等地，初步显示出陕西中介服务机构实力。总之，我省已基本形成了一个以省证券委为领导，以证券公司和证券营业部为主体，以其他证券发行、证券交易、证券投资相配套的各类中介机构网络，初步具备了成为西北地区证券交易龙头的实力，这些将为今后进一步加快推进我省股份制改革步伐和在西安建立全国性的一级交易所打下好的基础。

随着股份制改革和股票发行以及证券市场试点工作的拓展，围绕试点工作的组织、管理和法规建设也迈出了新的步伐。一是按照国务院〔1992〕68 号文件关于证券业和银行业分业管理的要求，先后成立了省股份制改革暨股票发行试点领导小组、陕西省证券委员会和陕西省证券监督管理委员会，代表省政府统一领导试点工作，统一管理证券市场，监督与指导市场行为的规范化、合法化，研究、决定有关证券市场发展中的重大事项，保证我省股份制试点和证券市场的健康发展。二是根据国家股份制改革规范意见以及《股票发行与交易管理暂行条例》、《关于上市公司送配股的暂行办法》等有关规定，严格审查批准设立股份制企业的股权结构，负责选择和初审公开发行股票的企业及全部规范文件，组织复核股份制企业的“送配股方案”，为企业股票发行、上市交易积极工作。三是充分发挥证券管理部门的指导、协调职能，积极为企业服务，为企业正确选择承销商和专业性中介服务机构。我们帮助首家股票公开发行的长岭公司选择了国内有权威的海问律师事务所做法律顾问，选择了国际上著

名的毕马威会计师事务所进行财务审计,使我省首次公开发行股票取得了圆满的成功,增强了对股份制试点的信心。四是组织了全省股份制试点企业骨干和证券从业人员的培训工作。1992 年就组织了两期培训班,邀请了日本野村证券的专家授课,参加培训人员达 200 余人次。与此同时,省上还组织招考了 50 多名证券工作人员,并多次组织股份制企业、中介机构和证券管理部门的有关人员到北京、天津、海南和香港等地进行学习培训,使目前参与证券业务的工作人员基本上能适应工作要求。五是贯彻国办发[1993]22 号文件精神,清理内部职工股权证不规范做法,组织内部职工股权证集中托管,规范定向募集股份有限公司的股权证管理。六是制定《陕西省内部职工股权证托管办法》和陕西省证监会《关于对股份有限公司发行股票及上市交易有关问题的暂行规定》、《关于加强股份有限公司分红派息及送配股的暂行规定》、《关于对股份有限公司信息披露的暂行规定》、《关于对中介机构监管的暂行规定》及一系列政策法规,具体指导证券市场规范运作。

从两年来我省证券市场运作的实践看,证券市场的发展有利于转换企业的经营机制和建立企业自我发展、自我约束的机制;有利于变消费基金为积累基金,增加企业和国家的收入;有利于国家进行增量调整、实现资源的合理配置及国家对非国有经济实施调控;等等。据统计,5 家上市公司实现利润和净资产均有较大增长;32 家股份有限公司增量发行 21.6 亿元面值的股票,吸纳社会资金和个人消费资金近 30 亿元;到目前为止,政府共征收股票印花税 1815 万元。

二、陕西证券市场发展中存在的主要问题

我市证券市场发展已取得一定成绩。但是,还必须看到,我省股市是在从业人员数量有限、知识准备不足、市场服务条件落后的条件下形成的。因此,在市场主体,即股份公司、券商等中介机构、投资者的行为规范和市场建设方面都还很不完善,存在着一些值得高度重视和亟待认真研究解决的问题。这主要有以下几个方面:

第一,股份公司法制观念淡漠,行为不规范问题较为严重。有的公司

在设立时股本结构不够合理,投资项目可行性较差;普遍存在公司经营机制转换滞后,董事、临事及经理等高级管理人员还没有真正树立起公众公司为股东负责的意识;股东大会、董事会、监事会运作情况很不规范,公司内部相互制约的机制没有真正确立,大股东不尊重小股东权益,小股东缺乏股东意识对公司发展漠不关心;有的公司发生重大事件不予公告,年度报告也不规范;少数公司所募集资金的用途与招股说明书及上市公告书的陈述不一致;有的公司盲目配股现象严重,缺乏有效的制约,特别是有些公司成立两年多了一直不给股东分红派息,重大信息既不及时向证管部门呈报,也不向社会披露,严重损害股东权益,损害了公司形象。

第二,中介机构的素质不高,法制观念不强。我省中介机构的建立与发展尚处于初级阶段,机构的类型不多、实力不强,在队伍的素质及其行为和规范方面都存在许多薄弱环节和问题。我省证券交易中心刚刚成立;具有法人资格的券商只有3家,且规模小、人员少、实力不够雄厚,不能充分发挥券商应有的作用;经批准的会计师事务所只有两家,人员多是离退休财会人员;具有资格从事证券业务的律师事务所尚没有一家;2家证券投资咨询公司也刚刚成立,还没有正式开展业务;其他合乎规定资格的投资银行、资金管理公司、基金管理公司还没有出现。市场组织的缺口很大。与此同时,我省证券从业人员大都没有经过专门的证券业务训练,缺乏必要的证券业务知识,业务素质 and 职业道德水准较差。特别是中介机构的行为规范更不尽如人意。据反映,我省券商普遍为客户提供信用交易、透支买卖、利用职务之便做融资交易,直接损害投资者利益;有的券商在股票交易中不能遵循“三公”原则,根据投资金额大小,对投资者区别对待,损害中、小投资者利益;有的券商自营和代理不分,甚至利用银行贷款扩大自营业务,侵害委托人利益;有的中介机构从自身利益考虑,制定一些不尽合理的收费标准,严重挫伤了投资者的投资积极性,还有的中介机构,本身不具备评估资格却要借用别人资信,为企业出具有水分的报告。目前股市低迷,证券业面临着同行业极为激烈的竞争,市场对其业务能力和服务的要求日益提高,优胜劣汰已成为无法回避的严酷现实,各类中介机构遇到生存与发展的困难问题,我省中介机构的现状与证券市场的要求不相适应,很难在日益激烈的同行业竞争中求发展。

第三,我省发行的股票、股权证,除少量上市外,多数都没有合法的转让市场。一些企业的股权证已在“一级半”市场进行私下交易,而且违法乱纪行为时有发生,股权纠纷不断,股份制企业很难准确把握其股权变动情况。

第四,投资基金组织发展滞后,而且没有成熟的机构投资者入市,使我们股市上的“陕西板块”难以形成,几家上市公司均没有上乘的表现。另外,目前股市上的投资者多为散户,风险意识和承受能力都比较弱,盲目跟进跟出,糊里糊涂输了钱、蚀了本。市场呼唤机构投资者入市,将大家的小钱集中起来,由专家操作,为广大的中小投资者分散投资风险。

三、发展陕西证券市场的对策建议

根据我省两年来股份制试点及证券市场发展中存在的问题,我们提出以下几点对策建议:

(一) 加强学习,提高对股份制改革和发展股票市场的认识

众所周知,当前中国经济改革的难点是国有企业的转轨建制。现在,国有企业经营机制不灵活,困难较多,亏损面较大。有人讲老大(国营)不如老乡,老乡不如老外,这个话并不全对。但我们应该肯定,国有企业已经做出了历史的贡献,现在仍然是国民经济的重要支柱。那么,国有企业如何转机?如何搞活?看来只有从产权制度上进行改革,走公司化的道路。其中,股份制就是出路之一。它是实现产权清晰、责任明确、政企分开、管理科学的现代企业制度的一种重要的组织形式。它与原来的国有企业相比,有三个突出的特征:一是它有明确的企业法人财产制度。在传统计划经济体制下,国有企业作为国家行政机关的附属物,没有独立的法人地位,完全受制于政府约束。在改革过程中,国家虽然通过立法形式明确了企业的法人地位,但由于没有确立企业法人财产权,因而还未形成真正的法人制度。实行股份制,就从其内在的法律规定性上明确了企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权,并依法对法人财产独立地行使民事权利和义务,即:自主经营、自负盈亏、照章纳税,对国家和其他出资者承担保值责任。二是它有明确的有限责任制度。原来

的国有企业由于没有完整的法人财产制度,产权关系不清,企业出资者要对企业所负债务承担无限连带清偿责任。而实行股份制后,企业权以全部法人财产为限,对其债务承担有限清偿责任。企业破产清盘时,出资者也只以投入企业的出资额为限,对企业债务承担有限责任,而且出资者同企业的债权人不直接发生任何法律关系。三是它有科学的企业组织制度。原来的国有企业在组织制度上是一种单一纵向的管理体制。没有决策、执行、监督三种职能的横向制约。实行股份制后,按照产权规则,必须使企业的权力机构、决策机构、执行机构、监督机构之间相互独立、权责明确,形成横向制衡关系。从而使出资者、经营者、生产者三方的积极性得以调动,行为受到约束,利益得到保障。从这三点可以看出,股份制是一种比较高级的经济组织形式。走公司化的道路,必须加快股份制改革的步伐。股份制包括股份公司、股票和股票市场三大要素,股票市场是三者之核心,是社会主义市场经济体系的重要组成部分,我们必须重视发展它。要发展股票市场,必须认真学习股票、证券的基本知识,深入学习我国现行的证券法规,掌握股票市场的基本运行规则,并依法照章规范运作。我国的《证券法》已提交人大代表会议审议,国务院有关部门已经明确表示,在《证券法》出台并生效以前,必须认真执行国务院颁布的《股票发行与交易管理暂行条例》。《条例》是参照当代国际证券市场的基本规则,并根据我国当前进行扩大股票市场试点范围的现状制定的。近一年的实践证明,《条例》的内容对规范当前的股票市场有关各方的行为,是合理可行的。上市公司、证券经营机构、证券中介服务机构一定要按《条例》的要求,严格遵守有关规定并认真履行义务。

(二) 抓好股份制试点企业的规范化建设,努力提高上市公司的质量

在这个问题上,规范化是最要害的问题。股份公司的规范化是证券市场发展的基石,一定要做到成熟一家,发行一家,上市一家,决不能盲目地追求数量而放松质量要求。许多问题正是由于不够规范引起的,要花大气力提高上市公司质量。当前,要突出抓好三点:(1)要严格按照规范化操作,严格按照程序审批。决不许弄虚作假,要严格把关,不讲情面,谁作假谁要负法律责任。要严格进行资产评估,财产要进行审计和认定,按

规定程序进行审批、创立和登记注册。(2)要针对存在的问题做好完善工作。一是健全试点企业内部的领导体制。从目前看,我省股份制企业都无一例外地设立了股东会、董事会、监事会,问题是不少股份企业并没有建立起正规的议事程序,股东会、董事会、监事会无章可循。今后,股份公司的董事长、副董事长、监事会主席以及总经理等高级管理人员,要按照《公司法》和公司章程规定的程序产生或罢免,任何部门和机关都不得以任何名义委派或随意撤换。国有企业搞股份制,还必须理顺原有的内部组织领导机构,要逐步解决好“新三会”(股东会、董事会、监事会)与“老三会”(党委会、工会、职代会)的关系。对这个问题,还没有现成的模式,只能不断探索。一般来讲,这些机构不能互相替代,但人员可以兼任。比如,党委成员、工会组织的领导可以到董事会或监事会去兼职;董事会、总经理、党委书记人选和干部配备,要有利于集中、有效地领导企业。二是进一步加强企业内部管理,强化内部约束机制。要充分发挥监事会的作用,搞好内部审计工作,特别要搞好财务管理,要严格按会计规则办事;股份公司特别是上市公司的财务管理,力求与国际惯例接轨运行。要在建立健全财务制度的同时,建立起财务监督机制,确保股东的正当权益不受侵害,保证国有资产的保值增值。今后,上市公司年终的分红派息,要严格按公司章程规定的分配原则和程序进行,要做到同股同权同利,要按时给股东兑现。同时还要考虑企业的长期稳定发展和职工的集体福利。凡进行增资扩股、送配股的和调整股本、改变招股说明书中规定的资金投向以及修改公司章程的,都必须先报省体改委证券委审核,然后再提交股东大会表决。三是要解决好内部职工持股问题。既要按规范要求,建立内在动力机制,提高职工对企业资产的关切度,增强企业的凝聚力和向心力,又要在有利于稳定的前提下,找出办法,解决问题,最大限度地调动职工的积极性。(3)要根据《公司法》以及已出台的有关法规,结合我省股份制试点的实际情况,研究制定一些关于股份制企业地方性法规和管理办法,用法律法规推动并保证试点工作健康顺利展开,使之逐步走上科学化、规范化、法制化的轨道。

(三)坚持“三公”原则,保护广大投资者利益

股票市场从发行到交易都必须做到高度透明,坚持“公开、公平、公

正”的原则,防止出现徇私舞弊等腐败现象。证券市场的透明度首先是充分披露各方面的信息,包括企业状况、市场状况以及监管和法律要求,这是证券市场赖以生存并高效运转的基础。其次是提高新股发行的透明度。新股发行工作是证券市场的重要方面,其方式方法的科学与否直接关系到“三公”原则能否真正落实。在这方面,1992年深圳的“8·10”事件就是一起严重的营私舞弊现象,它给证券市场造成了极坏的影响,以至于造成了社会的不安定因素。1993年,北京中诚会计师事务所为长城公司作假证在社会上引起强烈反应。相对照1993年年底我省长岭股票的发行,由于我们精心组织、周密部署,发行中未发现排队抢购及任何营私舞弊现象,发行工作取得了圆满成功。中介机构必须以中立为本,以法规为绳,绝不允许违规违法。目前发生的券商为客户提供信用交易、透支买卖及利用职务之便,做融资交易等,都必须严肃查处。另外,还要防止内幕交易,防止少数人操纵股市。只有这样,才能保证交易市场公平、高效地运转。

(四)健全监管机构,理顺证券市场监管体制

目前,由于证券业在我省乃至我国的发展尚属初级阶段,许多法律、法规、制度都很不健全,证券经营机构及股份公司违规的情况常有发生,这种情况已影响到我省股份制改革和证券业的健康发展。因此,在指导思想上当明确,建立市场体系,特别是建立证券市场,政府必须加强监督与管理。但加强监督并不是说由政府直接出面插手管市场的运作,它主要是抓好两头:一头是健全法规,严格执行,依法管理;另一头是,组建监督机构和社会性监督。去年,按照陕政办发〔93〕76号文件规定,我省成立了证券委员会(简称证券委)和证券监督管理委员会(简称证监会)。证券委是我省对证券市场进行统一宏观管理的行政机关,负责制定有关法规政策、制订发展规划和年度计划,指导、协调、监督和检查有关工作并归口管理证监会。证监会是证券委对证券市场监督的执行机构,具体负责对证券市场的监督管理,包括对证券商、股票发行和上市、参与证券市场业务的会计师事务所和律师事务所等中介机构的监督管理。根据证券市场的特点,我们还应建立证券业自律性组织——证券业协会,加强证券经营机构的自我管理和监督。特别是要充分发挥会计师事务所、