

# 建立证券民事诉讼制度大幅度提高违法成本

（转载自人民法院报）

2019年12月28日上午，十三届全国人大常委会第十五次会议高票通过证券法修订草案。新修订的证券法共计十四章226条，与现行法律相比，新增了“信息披露”“投资者保护”两个专章，将于2020年3月1日起施行。

作为我国资本市场的基础性法律之一，证券法自1999年7月实施起，期间经历三次修正一次修订。伴随着社会主义市场经济不断发展和金融体制改革的不断深化，第五次修改从2014年列入立法工作计划到2019年底表决通过，历经十二届、十三届两届全国人大共计四次审议，可谓“千呼万唤始出来”。

“修改后的证券法必将为打造一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场提供坚强的法治保障。”在此前的分组审议上，李钺锋委员的发言充满信心。

分步实施注册制创业板改革试点正在加紧研究推进

全面推行注册制是此次证券法修订的重头戏，被各方寄予厚望。

全国人大财政经济委员会副主任委员刘新华曾任中国证监会副主席，他在分组审议时指出，“注册法定化是本次证券法修订的重中之重，这一制度的建立，对资本市场牵一发而动全身。”

“注册制是中央的大政方针，也是新修订后的证券法作出的明确规定，必须坚决贯彻落实。”在全国人大常委会就证券法修订草案等举行的新闻发布会上，证监会法律部主任程合红说。

新修订的证券法对于证券发行注册制作出了比较系统、完备的规定，精简优化了证券发行条件，调整了证券发程序，强化了证券发行中的信息披露，为实践中注册制的分步实施留出了制度空间。比如，将现行法律规定的公开发行股票应当“具有持续盈利能力”的要求改为“具有持续经营能力”、取消发行审核委员会制度、增加信息披露章节、授权国务院规定证券公开发行注册的具体办法等等。

“按照中央有关加快推进创业板改革试点注册制的要求，我们正在抓紧研究推进创业板改革。”程合红表示，证券市场有不同的板块、不同的证券品种，推行注册制在客观上不可能一步到位。因此注册制的推进将是分步到位的。

据了解，科创板试点注册制的授权决定将在明年2月29日到期，而新修订的证券法于3月1日实施，正好做到无缝衔接，继续实行注册制。

专章规定投资者保护探索建立证券民事诉讼制度

维护投资者合法权益是资本市场健康稳定发展的重要基础，此次证券法修订突出强调投资者保护，特别是就中小投资者的权益保护这一主线进行了制度设计。

修改后的证券法专章规定投资者保护制度，内容包括：区分普通投资者和专业投资者，有针对性地做出投资者权益保护安排；建立征集股东权利制度，允许特定主体公开请求上市公司股东委托其代为出席股东大会，并代为行使提案权、表决权等股东权利；规定债券持有人会议和债券受托管理人制度；建立普通投资者与证券公司纠纷的强制调解制度；完善上市公司现金分红制度。

据了解，针对证券民事诉讼涉及投资者人数众多，单个投资者起诉成本高、起诉意愿不强等特点，修订后的证券法探索建立了符合中国国情的证券民事诉讼制度。一是充分发挥投资者保护机构的作用，允许其接受50名以上投资者的委托作为代表人参加诉讼。二是允许投资者保护机构按照证券登记结算机构确认的权利人，向人民法院登记诉讼主体。三是建立“默示加入”“明示退出”的诉讼机制，为投资者维护自身合法权益提供方便的制度安排。

此外，修订后的证券法既规范发行人、中介机构等市场主体行为，又规范证券发行、上市、交易、退市各个环节，完善信息披露制度，依法加强监管，加大对证券违法行为的惩处力度，着力构建了更加有力的投资者权益保护机制。

构筑综合惩治体系大幅度提高违法成本

“法律责任”是修订后的证券法的所有章节中条文最多的章节，共 44 个条文，针对实践中存在的证券违法行为处罚偏低等各方面反映比较强烈的问题作出了完善。

据介绍，修订后的证券法加大了对证券违法行为的行政处罚力度，在对违法行为规定没收违法所得的基础上给予数额较大的罚款（比如，按照违法所得计算罚款幅度的，处罚标准由原来的一至五倍，提高到一至十倍；实行定额罚的，由原来多数规定的三十万元至六十万元，分别提高到最高二百万元至二千万元），并实行双罚制。同时，完善了民事责任制度和民事诉讼制度，规定违法行为人需要承担民事损害赔偿责任。在证券市场禁入制度部分增加规定，明确违法行为人一定期限直至终身不得在证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所进行证券交易。另外，还增加了将证券市场行为人遵守本法的情况列入诚信档案的规定等。

“让违法行为人在经济上不但无利可图，而且还要受到一定的损失，在社会信用评价上受到一定的减损，在行为和活动上受到一定的限制，构筑起综合惩治的体系。”全国人大常委会法工委经济法室副主任王翔表示。