

# 深化改革健全制度加强监管防范风险 促进资本市场长期稳定健康发展

——肖钢同志在2016年全国证券期货监管工作会议上的讲话

(2016年1月16日)

同志们：

这次会议的主要任务是，认真学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会及中央经济工作会议精神，深入学习领会和全面落实习近平总书记、李克强总理关于资本市场改革发展的一系列重要指示精神，总结2015年工作，部署2016年重点任务。下面，我讲几点意见。

## 一、深刻总结反思股市异常波动经验教训，明确2016年监管工作总体要求

2014年7月开始，我国股市出现了一轮过快上涨行情，至2015年6月12日，上证综指上涨152%，深成指上涨146%，创业板指上涨178%。股市过快上涨是多种因素综合作用的结果，既有市场估值修复的内在要求，也有改革红利预期、流动性充裕、居民资产配置调整等合理因素，还有杠杆资金、程序化交易、舆论集中唱多等造成市场过热的非理性因素。过快上涨必有过急下跌。2015年6月15日至7月8日的17个交易日，上证综指下跌32%。大量获利盘回吐，各类杠杆资金加速离场，公募基金遭遇巨额赎回，期现货市场交互下跌，市场频现千股跌停、千股停牌，流动性几近枯竭，股市运行的危急状况实属罕见。如果任由股市断崖式、螺旋式下跌，造成股市崩盘，股市风险就会像多米诺骨牌效应那样跨产品、跨机构、跨市场传染，酿成系统性风险。

在党中央、国务院的坚强领导下，各有关部委果断出手，迅速行动，综合施策，遵循市场规律，依法打好“组合拳”，稳定市场、稳定人心，并将稳定市场、修复市场和建设市场有机结合起来。这次应对股市异常波动，本质上是一次危机处理，着眼于解决市场失灵问题，通过各方的共同努力，防范住了可能发生的系统性风险。

这次股市异常波动充分反映了我国股市不成熟，不成熟的交易者、不完备的交易制度、不完善的市场体系、不适应的监管制度等，也充分暴露了证监会监管有漏洞、监管不适应、监管

不得力等问题，我们必须深刻汲取教训，举一反三，学有所得，深化改革，健全制度，加强监管，防范风险，促进资本市场稳定健康发展。

过去的一年是不平凡的一年，也是资本市场在曲折波动中发展的一年，证监会系统和证券期货行业的工作取得了很大成绩。一是稳步提升投融资功能，有力支持了实体经济发展。改进新股发行制度，优化再融资审核机制，提高审核效率，完善并购重组配套融资政策，推进优先股试点。加快公司债券市场化改革。全年共有220家企业完成首发上市，融资1578.29亿元，分别同比增长76%和136%；399家上市公司完成再融资发行，融资8931.96亿元、同比增长31%，其中12家上市公司发行优先股，融资2036.5亿元、同比增长93%；上市公司并购重组交易2669单，交易总金额约2.2万亿元、同比增长52%。“新三板”市场新增挂牌公司3557家，融资1216.17亿元，分别同比增长193%和821%。已设立的37家区域性股权市场共有挂牌股份公司3375家，展示企业4.15万家，累计为企业实现各类融资4331.56亿元。全年交易所债券市场共发行公司债券2.16万亿元，发行资产支持证券2092亿元，同比大幅增长。二是拓展期货及衍生品市场功能。启动上证50ETF期权交易试点，开展10年期国债期货、上证50和中证500股指期货交易，推出锡和镍期货品种，推进原油期货上市各项准备工作，启动“期货+保险”、“期货+保险+银行”等试点，对服务“三农”发挥了积极作用。三是促进证券基金期货经营机构和私募基金健康发展，行业整体实力大幅提升。截至2015年底，全行业125家证券公司总资产6.42万亿元、净资产1.45万亿元，分别同比增长57%和58%；具有公募牌照的资产管理机构112家，公募基金管理规模8.4万亿元、同比增长85%；150家期货公司总资产932.21亿元（不含客户权益），同比增长30%；已登记私募基金管理机构2.5万家，基金认缴规模5.1万亿元、同比增长138%。四是积极稳妥推动资本市场双向开放。推进境外上市审批制度改革，成立离岸人民币证券产品交易平台，推动内地与香港基金产品实现互认，扩大人民币合格境外机构投资者（RQFII）试点范围至16个国家和地区。全年共核准69家境内企业境外首发和再融资、同比增长82%，融资454亿美元、同比增长23%。五是推进监管转型，加强事中事后监管。优化信息

披露监管制度，实施上市公司分行业监管试点，稳妥有序实施新退市制度。加强非上市公众公司监管。完善债券市场风险防控机制。以问题和风险为导向对证券基金期货经营机构及其从业人员开展专项检查，强化对私募基金的监管执法和自律管理服务。全年累计对281家次上市公司采取行政监管措施，对92家次证券基金期货经营机构和48人次从业人员采取行政监管措施，对190多家有风险隐患的私募基金管理机构进行现场检查或非法集资排查，对141家互联网非公开股权融资平台进行专项检查。六是强化稽查执法，严厉打击违法违规行为，加强投资者保护工作。全年共受理违法违规有效线索723件，新增立案调查345件、同比增长68%。开展“2015证监法网”专项执法行动，集中部署8批次共计120起重大典型违法违规案件。全年移交处罚审理案件273件，对767个机构和个人作出行政处罚决定或行政处罚事先告知，同比增长超过100%，涉及罚没款金额逾54亿元，超过此前十年罚没款总和的1.5倍。投资者保护工作取得新的进展。一年来，证监会系统各单位、各部门做了大量艰苦工作，承担着繁重的任务，各级领导班子和广大干部职工都付出了辛勤的努力，实属不易。

总结过去一年的工作，我们深切感受到，要做好监管工作，必须正确处理好以下几个关系：

一要处理好虚拟经济与实体经济的关系。虚拟经济是虚拟资本以增值为目的进行独立的权益交易活动，股票所代表的实际资产已经被投入企业的生产经营过程去创造价值，而股票本身又在市场流通转让，当作交易对象进行买卖，股票价格合理反映企业的经营价值和盈利前景是市场有效配置资源的前提，可见，实体经济是虚拟经济的基础。发展虚拟经济有利于实现资源跨时空流动，扩大企业股权融资，促进企业并购重组，优化资源配置，支持实体经济发展，但股票价格一旦严重背离企业价值，就会形成泡沫，泡沫过大总是要破灭的。因此，发展资本市场，必须牢固坚持服务实体经济的宗旨，着力发挥好市场配置资源和风险管理等功能，遏制过度投机，决不能“脱实向虚”，更不能“自娱自乐”。

二要处理好发展与监管的关系。监管部门要承担促进市场发展的任务，注重发展的规模、效率与质量，这是监管部门“两维护、一促进”职责的应有之义。但是，市场发展越快，就越

要严格监管。股市异常波动警示我们，监管部门必须强化监管本位，牢固树立从严监管、一以贯之的理念，紧跟市场发展变化，保持监管定力，只有严格监管下的发展才是可持续的发展，才是高质量的发展。在我国特定的市场环境下，还必须特别关注资产价格虚高的风险。

三要处理好创新与规范的关系。创新是市场发展的不竭动力，也是增强证券基金期货经营机构竞争力的根本途径，但创新必须加强风险管理，与风险管控能力相匹配。对产品服务的创新，不仅要评估论证自身存在的风险，还必须分析对市场全局的影响；不仅要以客户需求为导向，还必须严格落实投资者适当性管理、账户实名制管理、信息系统接入管理等基础性制度，切实维护客户合法权益；不仅要考虑经营机构的经济效益，还必须要有相应的监管机制与手段跟上。要高度关注单一业务、单一产品、单一机构的风险外溢问题，制定完善系统性风险的跟踪、监测、预警、处置工作机制。创新应是全方位的，不仅是产品业务创新，还应当包括经营机制与内控机制的创新，还有监管体制机制的创新。

四要处理好借鉴国际经验与立足国情的关系。发展我国股市需要学习借鉴境外市场的有益经验，但必须从我国实际出发，准确把握我国市场的特点与规律，不照抄照搬。同时，要善于借鉴国际经验，对境外市场行之有效的做法，要知其然，更要知其所以然，真正做到以我为主、为我所用。不仅要借鉴国外产品创新的经验，也要借鉴其有效监管的经验。

2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年。中央经济工作会议强调，要在适度扩大总需求的同时，着力推进供给侧结构性改革，提高供给体系质量和效率，增强持续增长动力，推动社会生产力整体改善。这将为资本市场长期稳定健康发展奠定坚实基础。当前，我国经济运行保持在合理区间，经济结构调整亮点纷呈，市场资金总体充裕，国企改革深入推进，股市风险得到相当程度释放，这些都有利于资本市场稳定运行。作为市场化配置资源的平台，资本市场具有服务和支持供给侧结构性改革的独特优势，迎来了难得的发展机遇。资本市场可以为企业提供多样化融资方式，降低企业杠杆率和融资成本，支持企业并购重组，助力产能化解和存量盘活，培育新产业、新业态、新商业模式，服务大众创业、万众创新，激发经济增长新动能。

力。同时，也要看到，当前国际经济金融形势错综复杂，进入2016年以后，国际金融市场避险情绪上升，全球股市出现新一轮下跌，大宗商品价格加速下跌，一些新兴市场经济体汇率贬值，我国经济金融面临的外部环境不确定因素增多。国内经济下行压力依然较大，企业盈利下滑，企业杠杆率仍然高企，信用违约风险增加；人民币贬值预期升温，资金外流加大；商业银行不良贷款上升，盈利增幅下降，股市、汇市、债市、货币市场等风险因素交互影响，也给今年资本市场发展和监管带来挑战。

党中央、国务院对资本市场发展高度重视。习近平总书记指出，发展资本市场是中国的改革方向，不会因为股市波动而改变，要求加快形成融资功能完备、基础制度扎实、市场监管有效、投资者合法权益得到充分保护的股票市场。李克强总理强调，要继续推进多层次资本市场建设，坚持市场化和法治化的方向，加强制度建设，提高监管效能，努力培育公开透明、长期稳定健康发展的资本市场。习近平总书记和李克强总理的重要指示批示，指明了我国资本市场发展的前进方向，也对资本市场监管提出了明确要求。证监会系统各级领导班子和全体干部要认真学习贯彻，坚决贯彻落实，把思想和行动统一到中央的决策部署上来，坚定信心，振奋精神，真抓实干，攻坚克难，努力开创监管工作的新局面。2016年工作的总体要求是，认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，深化改革、健全制度、加强监管、防范风险，促进资本市场长期稳定健康发展。

## **二、深化改革开放，增强资本市场服务实体经济能力**

### **（一）发展多层次股权市场**

研究制定股票发行注册制改革的相关制度规则，做好启动改革的各项准备工作。注册制改革的本质是市场化改革，核心是处理好政府与市场的关系，形成市场参与各方各司其职、各尽其责的责任体系。注册制改革是一个循序渐进的过程，不可能一步到位，对新股发行节奏和价格不会一下子放开，不会造成新股大规模扩容。要进一步发展壮大证券交易所主板，增强蓝筹股市场活力。深入发展中小企业板，深化创业板改革。建立上海证券交易所战略新兴板，拓展

市场深度，加大对已跨越创业阶段、具有一定规模的战略新兴产业企业的支持力度。

加快完善“新三板”制度规则体系，优化小额、快速、灵活、多元的投融资机制，更好发挥对创新型、创业型、成长型中小微企业的支持作用。

规范发展区域性股权市场，探索建立区域性股权市场与“新三板”的合作机制，引导登记备案、运作规范的私募投资基金等机构投资者参与区域性股权市场。区域性股权市场要坚持私募市场定位，以提高为中小微企业直接融资服务能力为中心，开展运营模式和服务方式创新。

开展股权众筹融资试点，建立符合股权众筹“大众、小额、公开”特点的发行方式。

## （二）深入推进并购重组市场化改革

随着供给侧结构性改革和国企改革的深入推进，上市公司并购重组将发挥重要作用。要完善资本市场并购重组机制，推动消除跨行业、跨地区、跨所有制并购重组的障碍，支持上市公司特别是国有控股上市公司通过资产注入、引入战投、吸收合并、整体上市等多种方式做优做强，更好地支持经济结构转型和产业升级。要深化并购重组市场化改革，进一步取消简化上市公司并购重组行政许可，研究实行并购重组股份协商定价，推动扩大并联审批范围，完善分行业审核，提高审核效率。支持并购重组方式创新，丰富并购重组支付手段，研究出台发行优先股、定向发行可转换债券等作为并购重组支付方式的实施细则。要密切关注并购重组中可能出现的风险、问题和矛盾，及时制定应对预案和措施，重点加强对“忽悠式”重组、“跟风式”重组、虚假重组等情况的检查和监管，严厉打击利用并购重组进行内幕交易、市场操纵、利益输送等违法违规活动。

## （三）规范发展债券市场

研究发展绿色债券、永续期债券、高收益债券和项目收益债券，增加债券品种，发展可转换债、可交换债等股债结合品种。发展企业资产证券化，推进基础设施资产证券化试点，研究推出房地产投资信托基金（REITs）。深化债券市场互联互通。

## （四）稳妥推进期货及衍生品市场发展

适应金融改革和产业风险管理需要，在充分评估、严防风险的基础上，做好原油等战略性期货品种的上市工作，完善股票期权试点，推进白糖、豆粕农产品期货期权试点。加大对商品指数期货、利率及外汇期货研发力度。稳步推进“期货+保险”、“粮食银行”、“基差报价”、“库存管理”等创新试点，进一步拓展期货市场服务“三农”的渠道和机制。研究论证碳排放权期货交易，探索运用市场化机制助力绿色发展。

#### （五）扩大资本市场双向开放

进一步拓宽境内企业境外上市融资渠道，研究解决 H 股“全流通”问题。完善合格境外机构投资者（QFII）、人民币合格境外机构投资者（RQFII）制度，逐步放宽投资额度，推动 A 股纳入国际知名指数，引导境外主权财富基金、养老金、被动指数基金等长期资金加大境内投资力度。启动深港通，完善沪港通，研究沪伦通。

推进自贸区金融开放创新试点。吸引境外机构投资者通过 QFII、RQFII、沪港通和自由贸易账户等多种渠道参与交易所债券市场。

推动港资、澳资机构在境内设立合资证券、基金经营机构。支持证券基金期货经营机构境外子公司的发展。深入推进内地与香港基金互认，稳步推进香港互认基金在内地注册。做好跨境监管交流与合作。

### 三、强化监管本位，防范市场风险

#### （一）健全制度，促进市场平稳运行

继续推动健全资本市场法律制度体系，适应市场情况，及时填补制度漏洞，提高制度有效性。

规范杠杆融资。进一步完善证券公司融资融券业务逆周期调节机制，合理控制业务规模，促进融资和融券业务均衡发展。依法管理、严格限制杠杆比例过高的股票融资类结构化产品，禁止证券基金期货经营机构为民间配资提供资金和便利。加强对各类股市杠杆融资的风险监测、识别、分析和预警。

严格程序化交易管理。针对我国程序化交易中存在的突出问题，细化证券公司、期货公司为经纪客户提供程序化交易系统接入的规定，完善证券基金期货经营机构在自营、资管、公募基金管理中采用程序化交易的监管要求，维护公平交易环境。

强化期货市场交易管理。制定实控关系账户管理细则和异常交易监管规则，研究完善认定标准及自律监管措施。规范发展股指期货市场交易，合理控制交易持仓比例和期现成交比例，有效抑制过度投机。

加强跨市场联动交易管理。建立期货与现货、场内与场外、公募与私募等多层次资本市场的统一账户体系，实现跨市场交易行为的统一识别和监控。加强对资本市场与其他金融市场之间、境内外资本市场之间“共振”影响的评估研判。

促进资产管理业务规范发展。整合完善证券基金期货经营机构资产管理业务管理办法，统一业务规则，明确监管标准。制定出台统一的证券基金期货经营机构资产管理业务自律规则，强化对资管产品备案、风险监测的自律管理。

## （二）从严监管，强化制度规则执行

要把监管制度规则立起来、严起来，切实做到法规制度执行不漏项、不放松、不走样。事中监管要抓早抓小、抓实抓细，坚决遏制苗头性、倾向性问题，不能因未出现大的风险就放过。事后监管要依法从严处罚，严厉打击各类违法违规行为。

加强对投资者适当性管理和开户审查的监管，确保客户身份信息的真实性。加强证券期货账户管理，严格落实账户实名制，坚决查处各类转借账户以及开立虚拟账户、子母账户和“拖拉机”账户等违规使用账户的行为，坚决取缔各类非法证券期货业务。加强对证券基金期货经营机构信息系统外部接入的管理，确保交易指令必须在公司自主控制的系统内全程处理，其他任何主体不得对交易指令进行发起、接收、转发、修改、落地保存或截留。

建立健全上市公司信息披露制度规则体系，推进简明化、差异化、分行业信息披露。完善上市公司股权质押信息报送和披露规则。完善大宗交易减持信息披露规则，增加具体受让人信

息。完善停复牌制度，缩短停牌时间，减少随意停复牌现象。统一上市公司行政监管措施实施标准。加强非上市公众公司监管，落实现场检查工作规程。强化“新三板”挂牌公司制度规则执行和自律管理要求。

多部门联合惩戒机制是我国资本市场诚信建设的重要举措。要认真落实多部门联合签署的《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》和《失信企业协同监管和联合惩戒合作备忘录》，对被证监会及其派出机构依法予以行政处罚、市场禁入的上市公司及其控股股东、实际控制人、持股5%以上的股东、上市公司收购人、重大资产重组的交易各方，以及这些主体的董事、监事、高管人员等责任主体，严格实施联合惩戒，让失信者“一处失信、处处受限”。

### （三）强化一线监管，提高监管有效性

强化交易所、中国结算、期货市场监控中心的市场交易行为监察监控，落实违法违规行为的发现责任。从大数据监管、全视角监控要求出发，打造独立运转、功能强大的市场交易一线监管部门。加强期现货市场实时数据的交换共享，统一归集数据信息，实现跨市场监察。

加强对公募基金流动性监管，进一步完善监管规则，建立公募基金流动性风险综合防控机制。对私募基金等“类金融机构”在“新三板”挂牌和融资活动，要深入研究并加强监管。加大对利用“举牌”搞利益输送、老鼠仓等违法违规行为的查处力度。加强对会计师事务所、资产评估机构等证券服务中介机构的监督检查，督促其提高执业质量。落实随机抽查检查对象、随机抽取检查人员、检查结果公开的“两随机、一公开”制度，定期开展常规性检查。

完善会机关、派出机构、交易所、协会、其他会管单位的协作联动监管机制，细化工作对接流程，实现对上市公司、非上市公众公司、证券基金期货经营机构、私募基金管理机构的全方位监管协同。充分发挥派出机构贴近一线的优势，重视从现场检查、非现场监管等过程中发现的风险苗头、隐患，形成通畅的信息上报、反馈工作机制。在风险处置过程中，重视信息传递和共享，发挥全系统的工作合力。对注册地和业务管理总部不在同一地的证券基金期货经营

机构、私募基金管理机构，要加强派出机构之间的监管衔接和检查配合，重大事项明确牵头单位。加强信息沟通和案例推广，着力解决对同一监管对象的重复监管和重复检查、同一类违法违规行为监管尺度不一的问题。

#### （四）强化风险防范，严厉打击违法违规行为

建立健全债券市场风险防控体系、监测指标体系、债券台账和报告制度。加强债券回购风险管理，明确结算参与人责任，控制投资主体杠杆倍数，引入和完善债券估值，加强质押券折扣率动态管理。推动建立市场化、法治化的信用违约处置机制。

开展互联网金融风险专项整治，规范互联网股权融资活动，摸排排查风险隐患，严厉查处违法违规行为，妥善处理风险案件。规范私募投资基金运作，组织力量排查以私募基金名义搞非法集资、利益输送等问题和风险，及时查处纠正。

继续做好各类交易场所清理整顿工作，重点配合有关方面做好清理整顿和风险处置工作。抓好贵金属类交易场所专项整治措施落实。严厉打击非法证券期货活动。

持续打击违法违规行为，保持高压态势。抓紧出台线索发现、证据认定有关制度规则 and 标准。进一步优化稽查局、稽查总队、专员办、交易所和36家派出机构的稽查执法职能定位和分工协作机制，建立健全以调查组为基础单元的组织管理制度和质量内控体系，加快形成定位准确、分工合理、特点鲜明、优势互补的多层次稽查执法体系。优化专项执法的组织模式，严厉打击重点改革领域和市场各方高度关注的违法违规活动。以破解取证难题、提高执法效率为重点，强化与通信、反洗钱等部门的外部协作，务实优化行刑衔接。

#### （五）加强投资者保护工作

研究出台证券期货投资者适当性管理制度。发挥投资者保护局和投保基金公司、投资者服务中心的“一体两翼”机制作用，动员市场主体与监管部门共同做好投资者保护工作。创新投资者保护和服务方式，运用市场化手段，开展持股行权试点。持股行权要坚持普通股东的地位，符合法律法规的要求，符合公司治理规范，符合监管规定和自律规则。

把投资者教育放在突出位置。投资者保护工作要更加贴近投资者和市场的实际需求，督促各市场主体多渠道开展投资者教育，充分揭示产品风险，引导投资者树立理性投资理念，自担风险，自负盈亏，提高风险意识和自我保护能力。加强对投教基地的工作指导，鼓励有条件的机构建设投教基地，方便社会公众就近、便捷获取教育资源。继续扩大国民投资理财教育试点。

开展热线投诉直转市场经营主体试点，落实市场经营主体的首要责任。推广热线投诉与调解对接。推进纠纷调解机制、诉讼与调解对接机制建设。开展证券期货仲裁试点。组织投资者保护的自查、抽查、检查，并及时向社会公开结果，强化内部约束和外部监督。

#### （六）加快监管基础设施建设，强化监管保障

2016年是中央监管信息平台建设的攻坚年。要持续推进监管业务需求数据集中统一到中央数据库，加快历史数据和新增数据入库，确保数据出口、传输、入口和使用的安全，规范开展数据使用授权。启动已上线试运行业务监管子系统的培训、推广、使用，使中央监管信息平台切实服务好监管工作。

启动中央监控系统建设。抓紧完成中央监控系统需求框架设计并投入建设，建成稽查案件线索及数据分析平台。连通沪深交易所和中金所监控系统，实现会机关对期现货市场交易情况的实时查询、数据下载和处理等功能。

强化信息采集和分析研判。强化一线单位对市场信息、数据、案例、政策执行以及建议意见的报送，切实发挥中央监管信息平台、中央监控系统的信息集成作用。加强系统内、行业内形势分析和信息交流工作。

做好证监会权力和责任清单编制试点。按照国务院统一部署，全面梳理现有权责事项，分类别，没有法定依据的，予以取消，确有必要保留的，按程序办理。拟取消和下放的权责事项，要建立第三方评估机制。保留的行政权责事项，要按照透明、高效、便捷的原则，制定行政权力运行流程图，切实减少工作环节，提高科学化、规范化水平。

#### 四、强化依法合规诚信经营，切实履行应尽职责

证券基金期货经营机构、上市公司、私募基金等都是市场主体，与市场同呼吸、共命运，必须以强烈的社会责任感和勇于担当的精神，勤勉尽责，为资本市场健康发展作出积极贡献。

#### （一）促进证券基金期货经营机构合规经营

证券期货行业先后经历了初期摸索、综合治理、规范发展等阶段，既有试错纠偏的曲折，也有创新探索的不易。近几年来，行业服务覆盖面拓宽，基础功能逐步完备，规模不断壮大，整体实力稳步提升。新形势下，证券基金期货经营机构必须下大力气提高发展质量和水平。

一要坚持正确的创新方向。近几年来，行业开展了一些创新探索，取得了积极成效，应予充分肯定。但在创新中也出现了一些问题，有的过于倚重搞资金融入融出、赚取利差等资金中介类业务，“以钱炒钱”，偏离了服务实体经济的宗旨；创新业务和产品追求高杠杆，加剧了市场波动；热衷于扩张通道类业务，偏离了现代资产管理方向。证券基金期货经营机构开展创新业务要紧紧围绕服务实体经济宗旨和资本市场中介服务的基本定位，不能为创新而创新。产品创设和新业务推出要坚守法律法规底线，做好风险评估论证，紧扣企业多元化融资需求和投资者多样化财富管理需要，推动解决企业融资难、融资贵和居民财富管理的问题。要加强对证券基金期货经营机构创新的规范和引导，对新产品、新业务要及时制定监管规则，做好风险监测监控和持续监管，确保监管及时有效、到位不越位。

二要全面落实“了解你的客户”原则。全面落实“了解你的客户”原则，是各类金融机构的法定责任和义务，也是国际通行惯例。“了解你的客户”，就是要充分了解客户的身份、财产与收入状况、投资经验和风险偏好等信息，审查客户身份信息的真实性、准确性和完整性。不少机构在开立证券期货账户、外部接入信息系统中，未按规定审查、了解客户真实身份，未采取可靠措施采集、记录、识别客户身份信息，未实施有效的客户回访、检查等程序，为非法证券期货业务活动提供了便利。全面落实“了解你的客户”原则，要在完善制度、健全流程、明确责任、强化督促落实等方面狠下功夫。完善制度，就是要对照各项监管要求，转化细化为公司内部管理制度；健全流程，就是要从信息采集、信息存储、身份审查、信息更新、客户回

访等各个环节，建立健全相应的操作流程；明确责任，就是要切实将各个环节的职责落实到具体岗位、具体人，并强化内部责任追究；强化督促落实，就是要定期对各个环节落实情况进行检查，绝不能流于形式。今年，要加强对证券基金期货经营机构落实“了解你的客户”情况的监管和检查，对落实不到位的，依法采取监管措施；对拒不落实、仍然为非法证券期货活动提供便利甚至协助客户造假的，依法严厉查处。

三要加强投资者适当性管理。把合适的产品卖给合适的投资者，是证券基金期货经营机构必须遵循的原则。不少机构在销售金融产品、提供服务过程中，风险揭示不充分，填了一堆表格，但根本就没有用。证券基金期货经营机构要真正树立以客户为中心的理念，切实强化适当性管理，建立以投资者专业判断能力和风险承受能力为核心的客户分类制度，完善客户动态评估机制，建立各类金融产品和服务的风险评估制度，确保提供的服务或销售的产品与客户的风险承受能力相匹配。要加强对投资者适当性的监管，严格投资者适当性管理要求，真正将适当性管理作为加强投资者保护的重要内容，强化监管力度。对证券基金期货经营机构及其分支机构的适当性管理工作开展随机检查，对适当性管理不到位的，要采取监管措施，并在分类评价中予以从严扣分处理；对因适当性管理不到位导致客户频繁投诉的，要严肃追究公司及相关人员的责任。对“新三板”、创业板、融资融券、金融衍生品等领域的适当性管理情况，也要进行针对性检查。

四要强化风险管控。加强风险管控就是要充分考虑自身风险承担能力，重在稳健经营上下功夫。一些机构风控意识不强，风控能力与业务增长不匹配，一些机构过度扩张资产管理规模，发生多起违约事件，兑付风险高企。一些公募基金未经审慎风险评估，高比例集中持有创业板股票，自身风险积聚的同时，也给市场造成了较大风险，特别是在股市异常波动期间一度出现流动性问题，险些酿成行业危机。近期的压力测试显示，一些公募基金的流动性风险不容小视。流动性风险具有外溢性，容易引发连锁反应，始终是金融机构最致命的风险。证券基金期货经营机构要树立主动风控、全员风控的理念，着力健全风险管理体系，控制投资杠杆和集中度，

做好极端情形下的压力测试，制定应急预案，建立健全自身的流动性保障和应对机制，切实防范风险外溢。

五要强化守法合规。依法经营、合规诚信是证券期货行业的生命线。有的机构履职尽责不到位，不认真落实承销保荐把关责任，甚至与发行人合谋造假，扰乱市场秩序；有些机构放任从业人员发表煽动性、不专业、不负责任的言论或研究报告，误导市场舆论；有些从业人员没有执业底线，缺乏职业操守，近三年有数十名从业人员因涉嫌违法犯罪被行政处罚或者被公安机关调查，有的机构甚至多名高管人员涉案。各家机构必须加强员工教育，把守法合规、勤勉尽责的经营理念让每一位从业人员刻骨铭心。必须强化内部管理，不要一发生从业人员违法违规，就归结为个人问题，推脱管理责任。

六要强化社会责任意识。履行社会责任是社会主义市场经济中证券期货行业价值的重要体现。长期以来，一些机构的领导和从业人员重自身利益、轻社会责任，有的甚至急功近利、唯利是图。在股市异常波动期间，有些机构不仅未能担当起稳定股市的责任，反而放任违法违规行为，影响极其恶劣。证券基金期货经营机构与资本市场的健康发展休戚相关，必须切实增强社会责任感，培育健康向上的行业文化，增强“抱团取暖”的精神，自觉维护市场秩序和行业形象，自觉服务于资本市场改革发展和我国经济社会发展大局。要加强对行业机构履行社会责任的引导和监督，强化行业自律，督促行业提升履行社会责任的自觉性和主动性。

## （二）促进上市公司规范发展

经过20多年的培育和发展，我国上市公司规模逐步扩大，质量稳步提高，核心竞争力不断增强。截至2015年底，我国境内上市公司2827家，总市值53.13万亿元。上市公司是资本市场健康发展的基石，代表着“中国企业”形象，肩负着推动经济社会发展的重任。

一要公开透明，给投资者一个真实的公司。公开透明是上市公司信息披露的法定义务。有的公司选择性披露，报喜不报忧；有的公司随意更名编造题材，迎合市场炒作；有的公司信息披露模板化、格式化，缺乏针对性。上市公司要始终把信息披露真实、准确、完整、及时、公

平的“十字要求”铭记在心、落到实处，主动增加自愿披露内容，为投资者决策提供更充分的依据。创新运用多样化沟通渠道，加强与投资者的互动。要加强对上市公司信息披露的监管，针对信息披露方面的新情况新问题，一线监管要快速响应，及时采取针对性措施，规范停牌行为，加强对“举牌”上市公司行为信息披露的监管，提高信息披露质量。

二要维护中小股东合法权益。上市公司要公平对待每一位股东，坚决抵制控股股东利用持股优势挖地下通道、搞利益输送。当前不少企业盈利压力大、现金流趋紧，要提防上市公司控股股东、实际控制人占用上市公司资金问题卷土重来。上市公司要牢固树立保护中小股东利益就是保护全体股东利益的经营理念，综合运用网络投票、征集投票权机制为中小股东参与公司决策提供便利。要加强对上市公司维护股东合法权益情况的监管，对未按照规定分红、侵犯中小股东权益的，坚决采取监管措施。

三要规范运作。上市公司要立足于公司价值持续增长进行市值管理，坚决不搞伪市值管理、真欺诈操纵；立足于做强主业进行融资，不能总想“以钱炒钱”、赚快钱。董监高不得利用职权谋取私利或为他人谋利，要远离虚假披露、市场操纵、内幕交易三条高压线，更不能沦为少数利益者的代言人。要加强对上市公司现金分红、市值管理、并购重组和再融资等重点领域的专项检查，对检查发现的问题，要及时采取监管措施，涉嫌违法违规的，要及时立案查处。要加强对上市公司董监高及大股东的培训，推广最佳公司治理和规范运作的实践案例，树好标杆，促进上市公司规范运作。

### （三）促进私募基金依法诚信运作

私募基金是我国财富管理行业的新生力量，丰富了居民投资理财渠道和方式，也是资本市场的重要投资者。私募基金行业要立足于服务实体经济和满足居民多元化投融资需要，不断提升行业价值。

一要坚持诚信守约。私募基金行业本质是“受人之托、代人理财”，诚信忠实、契约精神是安身立命之本。随着社会财富管理需求的增长，近年来私募基金发展迅速，但也出现了一些

鱼龙混杂、良莠不齐的突出问题，比如有些私募基金管理人不如实填报信息，不如实登记多地注册的多个关联机构或分支机构，长期“失联”，甚至违反合同约定，私自改变投资方向，欺骗投资者搞利益输送等。要强化对私募基金的诚信约束，对诚信缺失的私募基金管理人，要通过取消登记、信息公示、纳入“黑名单”、纳入诚信档案等措施予以惩治，不能让害群之马损害全行业声誉。

二要坚持依法合规。私募基金作为资产管理行业的一员，公司法、合伙企业法、信托法、基金法等法律法规对资产管理的有关规定和私募投资基金监督管理办法的规定，都是必须严格遵守的。现在不少私募基金管理人法律意识淡薄、合规意识缺乏。有的公开推介私募产品，承诺保本保收益，向非合格投资者募集资金；有的因投资失败而“跑路”；有的借私募基金名义搞非法集资，涉案金额巨大，涉及投资者众多，造成了极为恶劣的社会影响。加强私募基金监管，既要抓紧完善相关法律法规，健全监管制度，全面加强对宣传推广、投资管理、利益冲突、客户资金安全等风险多发环节的专项检查，同时要严惩私募基金的违法违规行为，逐步消除风险隐患。

三要强化行业自律。私募基金是面向特定对象提供资产管理服务的行业，行政监管相对较少，行业自律应发挥基础性作用。但是，有些私募基金从业人员自律意识不强，不具备从事资产管理业务的基本素质和能力；有些私募基金管理机构内部管理混乱，没有健全的内控制度，在股市异常波动期间使用高杠杆融资导致风险失控，大面积清盘，加剧股市波动；有些私募证券投资基金管理人利用非公开信息操纵市场非法获利。要进一步强化行业自律约束，建立声誉约束机制，抓紧制定完善私募基金募集行为管理办法和内部控制、信息披露、投资顾问、托管外包、合同指引等自律规则，增强行业自律的内外部约束。

## **五、加强证监会系统党的建设和干部队伍建设**

### **（一）全面加强系统党的建设**

各级党委要成立全面从严治党领导小组，党委书记挂帅，相关党委成员及有关部门参加，

专门研究党的建设相关问题。各级领导班子和党员领导干部要把抓党建作为首要任务，党委书记要切实履行第一责任人职责。要加强理想信念教育，严格政治纪律和政治规矩，增强政治意识、大局意识、看齐意识和核心意识，在思想上、政治上和行动上坚决同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，确保中央政令畅通。

要在全体党员中开展“两学一做”学习教育，即学党章党规，学习习近平总书记系列重要讲话，做合格党员，履行党员义务，立足岗位奉献。

## （二）加强各级领导班子建设

要认真贯彻执行民主集中制，健全并严格执行“三重一大”决策制度，认真践行“三严三实”，加强党性锻炼和党纪教育，严肃组织生活，提高班子整体能力素质。

加强对各级领导班子的综合研判和统筹规划。既要分析研判班子调整的岗位需求和人选储备，做到及早谋划、心中有数，避免“急用现拿”，又要研判班子日常运行状态，完善班子动态管理，避免人岗不适、贻误工作。继续推进后备干部库建设，采取切实措施大力培养、锻炼优秀年轻干部。合理把握选拔优秀年轻干部和统筹用好各年龄段干部的关系。

严格履行选人用人的领导把关责任。坚持好干部标准，严把动议关、考察关、程序关，领导班子、一把手、分管领导和组织部门都要自觉履行把关责任。继续发挥征求纪检部门意见、核查个人事项报告、审查干部档案等把关作用，相关核查程序前移，做细做实。进一步强化民主推荐、谈话考察等环节中各级领导班子、各层面干部群众的把关作用，让大家充分反映、表达意见，把干部考准考实。

推进干部“能上能下”。“干部能上”是增量优化，“干部能下”是结构调整，都是用人导向。要研究推进领导干部能上能下的实施细则，核心是细化“下”的具体情形，明确条件、程序，认真整治为官不正、为官不为、为官乱为等不适宜担任现职的情形。

## （三）坚持全面从严管理

一要层层传递压力。各级党委班子和领导干部首先要把纪律和规矩挺在前面，严格自律，

以上率下。要加强上一级领导班子对下一级领导班子的管理，同时加强对本级单位的干部管理。从严管理，不是党委书记一个人管，也不是组织部门一家管，分管领导、所在单位（部门）、处室都有管理责任，压力要一级传一级，一直传到一线干部。组织人事部门、纪检部门要发挥好职能部门作用。

二要严格执行制度。严肃组织人事纪律，坚决防止跑官要官、说情打招呼、带病提拔，实行干部提拔全过程纪实。认真落实轮岗交流、任职和公务回避、离职审批等制度。

三要惩防并举。对发现的个人事项报告失实、违规因私出国（境）、档案造假等情形，要研究提出处理意见，该处理的要处理，该纠正的要纠正，该批评的要批评。同时，要注重干部日常管理，特别是要抓早抓小、抓苗头抓倾向，要重视采用谈话、谈心、提醒等预防性措施。

四要“互动”管理。各单位、各部门要组织多种形式的学习和培训，把政策、规定、要求讲清楚，让干部知晓、明白、遵守，纪律和规矩要让干部看得见、摸得着，从严管理不能搞成“冷漠”管理、“对立”管理，要互动起来，要让干部体会到信任不能代替监督，严管才是真爱。

这里，我再讲一下会管单位管理。2015年6月实施的《中国共产党党组工作条例（试行）》规定，国家金融监管部门党委履行主体责任，包括对本部门和下属单位要担当的责任，如讨论决定下属单位工作规划部署、机构设置、干部队伍管理、党风廉政建设等重要事项。证监会印发了加强会管单位管理的若干意见和加强会管单位贯彻落实“三重一大”决策制度指导意见等文件，但执行的还不到位。有些会管单位习惯于强调自己的特殊性，长期放任，自行其是，总觉得会里管得多了、宽了，不习惯、不愿意接受监督管理。从中央规定、巡视要求和证监会系统实际来看，会机关、派出机构和各会管单位，只有分工不同，从严管理的要求和标准是一样的。必须严格执行中央有关规定，要结合巡视、审计等工作，加强监督检查，强化问责追责，2016年要重点检查中央巡视组和证监会巡视组巡视意见的整改落实情况。

#### （四）强化纪检监察工作

抓好执纪问责，坚决把纪律规矩挺在前面。认真核查巡视移交问题线索，重点加强对涉及重要权力部门和重点岗位人员的问题线索核查。严格贯彻落实廉洁自律准则和纪律处分条例，综合运用纪律审查“四种形态”加强执纪监督。深入贯彻落实中央八项规定精神，坚持从严查处不放松，坚决防止“四风”问题反弹。

突出监督重点，强化对权力运行的监督制约。抓紧推出防止利益冲突制度。对已经出台的制度，要组织落实情况的专项检查。用好廉政监察手段，全程留痕，不定期抽查，突出对重点部门、重点地区、重点单位的监督。认真抓好稽查办案十项禁令的落实。加强对系统选人用人的监督。采取专项巡视、专项审计等方式，强化对会管单位重大工程、重要项目、对外投资等事项的监督。

强化主体责任，加强纪检监察队伍建设。强化系统单位党委书记和部门主要负责人的主体责任意识。进一步加强系统单位专职纪委书记配备工作。做好纪检监察机构派驻证监会工作，探索对试点单位纪检监察机构的垂直领导和管理。加强巡视队伍和机关纪委建设，充实相关职能。

#### （五）提高监管执行力

加强督查督办工作，对重要部署、重点工作开展督查，执行不力的要严格问责。各派出机构、交易所、协会都要进一步依法落实管理职责，把工作重点转到抓管理、防风险上来，发挥好辖区监管、一线监管和自律监管的职能作用。要加强执行力考核，围绕加强事中事后监管，将执行力纳入各级领导班子和领导干部考核评价体系，强化履职管理。

#### （六）多方面调动干部积极性

资本市场发展变化快，各项任务很重，系统内广大干部压力很大，干部离职也比较多，对此我们要正确对待，变压力为动力，砥砺前行。

一要坚定信念、保持定力，鼓舞士气、提振信心。要引导广大干部增强事业责任感、使命感，大力倡导立足本职、甘于奉献的精神，珍惜职业荣誉、专业价值和岗位奉献，促进形成合

理的干部职业发展预期。

二要着力提高干部队伍能力素质。加强会党校主阵地教育，更加突出党性教育和理论学习。多渠道、多方式培养锻炼干部，重点围绕监管能力不适应等问题，有针对性地开展干部培训。

三要关心干部、爱护干部，真心关切、及时回应干部合理诉求。要加强干部思想政治工作，加强文化建设，增进干部交流沟通，增强凝聚力，增加归属感。领导干部要采取多种方式听取干部职工意见，动员全系统力量，齐心协力，攻坚克难，久久为功。干部职工在政策规定范围内的活动、待遇、福利，要有保障，依法合规帮助解决干部职工工作中的实际困难，对一时不能解决的，也要加强宣传解释。进一步加强各级工会、团组织建设，开展好党团、工会活动。

同志们，今年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年，我们要在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，按照党中央、国务院的决策部署，求真务实，锐意进取，攻坚克难，开拓创新，为促进资本市场长期稳定健康发展、服务全面建成小康社会作出不懈努力！

再过三个星期，猴年春节就要到了，我谨代表会党委，给大家拜个早年，祝大家身体健康，新春愉快，万事如意！