

全国人大代表、广东省律师协会会长肖胜方：

证券市场须加大处罚力度提高违规成本

■ 本报记者 王敏

刚刚过去的2017年，中国证券市场频频破获“大案要案”，欺诈发行、虚假披露、内幕交易、操纵市场等违法违规行为受到证监会的严厉处罚。违法违规成本过低，而上市和并购成功之后可以获得的利益巨大，正是欺诈发行、虚假披露、内幕交易、操纵市场等乱象的根本原因。因此，全国人大代表、广东省律师协会会长肖胜方建议，改变证券市场监管思路，加强监管力度，提升资本市场违法违规成本，完善退市制度及其配套制度，促进资本市场健康发展，保护好投资者的合法权益。

在肖胜方看来，我国关于证券市场违法违规行为的处罚力度明显过低，例如：

对欺诈发行，我国《证券法》第一百八十九条规定：发行人不符合发行条件，以欺骗手段骗取发行核准，尚未发行证券的，处以三十万元以上六十万元以下的罚款；已经发行证券的，处以非法所募资金金额百分之一以上百分之五以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以三万元以上三十万元以下的罚款。

对信息披露违规行为，《证券法》第一百九十三条规定：发行人、上市公司或者其他信息披露义务人未按照规定披露信息，或者所披露的信息有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，责令改正，给予警告，并处以三十万元



肖胜方

以上六十万元以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以三万元以上三十万元以下的罚款。

而在我国资本市场，企业一旦上市成功，市盈率往往达到几十倍，获益巨大。另一方面，从法律规定的处罚措施可以看出，对于证券市场违法违规行为的处罚力度极小，很多严重违法行为的“顶格”处罚仅仅六十万元，违法成本和违法收益之间严重不平衡，这使得证券市场财务造假、信息披露违规、欺诈发行等行为屡禁不止。

肖胜方认为，我国的证券监管机构有中央财政部、各级地方政府、证监会、下设派出机构、证券交易所、证券业务所、期货业务所和证券登记结算公司等自律性机构。虽然我国《证券法》已明确规定了我国的证券监管

体制为统一监管，但是实际情况却仍然是多头管理，证监会、证监会下设派出机构、地方政府等组织机构纷纷参与到证券市场交易的监管中，造成了大量人力、物力和时间的浪费，证券交易活动受到阻碍，多头监管制度严重影响了证券市场的统一。

此外，中国证监会在2000年明确提出重塑证券监管理念，指明了证券市场的改革方向，但是在实际操作中仍有“重审核轻监管”的情况出现，在上市“入口”对发行条件审核得非常严格，而企业一旦上市之后，却疏于持续监管，信息披露的违法行为屡见不鲜。

退市制度不完善也是我国证券市场长期存在的问题，“上市公司流动性是资本市场的灵魂，有上市就应当有退市。然而，强制退市始终是证券市场的短板。”肖胜方说。

证监会2014年10月发布实施了《关于改革完善并严格实施上市公司退市制度的若干意见》（下称“《意见》”），该《意见》虽然规定了实施重大违法公司强制退市制度，但由于“重大违法”缺乏认定标准、对重大违法退市制度的时间效力不明确，缺乏重大违法退市相关主体的民事赔偿责任制度作为配套，退市制度仍然需要完善与市场化。

由此，肖胜方建议：
（一）提高证券市场的违法违规成本。

这主要包含两个方面：

第一，是加大对违法违规行为的行政处罚力度。处罚是威慑、惩戒证券市场中上市公司违规的有效手段，为了更好规范上市公司行为，应大大提高违法违规行为的罚款数额，完善处罚规则，使违法违规者受到应有的惩罚。

第二，健全证券民事赔偿制度。证券市场违法违规行为除了损害证券市场秩序外，还损害了投资者的民事权利，行为入理应承担民事赔偿责任。因此，建议完善证券民事赔偿制度，为投资者提供行使权利的途径，例如，发行人因欺诈发行、虚假陈述或者其他重大违法行为给投资者造成损失的，发行人的控股股东、实际控制人、相关的证券公司、证券服务机构可以委托国家设立的投资者保护机构，应就赔偿事宜与投资者达成协议，予以先行赔付。

（二）改变监管思路，将部分发行条件调整为信息披露要求。

信息披露制度是国际上证券市场普遍采用的有效监管手段，但信息披露制度在我国证券市场并没有发挥其预期效果，主要表现为披露信息不及时、不充分和不真实问题，产生上述问题的主要原因是监管缺位，即由于监管不到位导致信息披露制度的无法真正落实。

建议改变“轻监管重审核”的监管思路，树立以信息披露为中心的监管理念，突出发行审核重点，简化发行审核条件，适当

放开上市发行的“入口”，调整发行监管方式，将一部分基于审慎监管要求而增加的发行条件调整为信息披露要求，同时加强上市后的持续监管，完善信息披露抽查制度，进一步提高信息披露质量。

（三）完善退市制度，促进资本市场优胜劣汰。

市场竞争、优胜劣汰机制是市场经济的一般规律，对违法违规的上市公司实施强制退市，才能提高上市公司质量，给投资者一个真实的上市公司，促进市场长期投资、价值投资理念的形

成。因此，建议完善强制退市制度，制定退市制度操作细则，明确强制退市条件和程序，退市制度是一个系统化的工程，应同时完善相关配套法律制度以保护投资者，如完善证券诉讼机制，降低投资者维权成本，加大责任人员的赔偿责任。这些是健全退市制度、实现退市常态化不可缺少的环节。

资本市场存在的欺诈发行、信息披露违规等种种乱象，其深层次的原因是资本市场入口和出口两头不畅，一旦上市获利巨大，而违法违规成本过低，因此形成恶性循环，要解决这些问题，须进一步扩大资本市场双向开放，保持首次公开发行的常态化，同时提高违规行为成本，完善违规强制退市制度，净化证券市场，使得证券市场健康发展，并最终服务实体经济。

全国政协委员、中国财政科学研究院院长刘尚希：

个税起征点取决于生活成本

■ 本报记者 王敏

3月6日，政府工作报告指出：“提高个人所得税起征点，增加子女教育、大病医疗等专项费用扣除，合理减负，鼓励人民群众通过劳动增加收入、迈向富裕。”个税问题因此成为了此次两会的大热门，不仅当时在场的代表委员们热烈鼓掌，还得到了不少网友的广泛支持。

网友表示，这个提案深得民心，简直不能再同意了。过去几年，物价一直在涨，但个税起征点还是3500元，原来的3500元可能养活一家人，现在的3500元可能养不活一个人。

在居民收入不断增长的情况下，3500元的个人所得税起征点使得很多打工者逐渐沦为“工薪所得税”上缴者，中低收入者的工薪阶层成为个税的被征收主体，压力山大。

据了解，目前的个税起征点是2011年确定的3500元，时隔7



刘尚希

年，形势发生了很大的变化，现有的个税起征点已不适应当前时代的状况，个税的上调是减少中低收入者压力的最好方式。

对此，全国政协委员、中国财政科学研究院院长刘尚希认为，个税起征点的高低取决于生活成本的测算，税率制度改革的目的

是调节公平。关于个税提高免征额度如何确定，刘尚希表示，“个税起征点重点看人民的生活成本和专项扣除情况，体现个性化。免征额体现普惠，覆盖生活成本，并留有余地，这是一个基本的原则。”

“起征点定到多少要测算一个数以后，提交给人大，过程比较复杂。不过，测算数据只是一个依据，会根据大家的意见再进行调整，如果大家认为有必要提得更高，会在测算数据基础上再加码。立法的过程本来就是一个抉择的过程，不同的认识、不同的看法、基于不同立场，大家可能在这个问题上有不同的选择。”刘尚希说，“最好形成一个最大公约数，得到多数人认可，然后通过法律，形成实施方案。”

3月7日上午，财政部部长肖捷、副部长史耀斌就个人所得税改革也作出回应。肖捷说：“大家都将是今年个人所得税改革的受益者。实施个人所得税改革，包括提高基本费用扣除标准，也就

是大家常说的‘起征点’，增加专项附加扣除。”

史耀斌表示，提高个税起征点，会根据居民基本生活消费水平变化，确定提出提高起征点的政策性建议；这次个税改革增加了专项扣除，首选重点是子女教育、大病医疗，会根据实际情况具体确定专项扣除项目规模和数量。改革完善个税征税模式，将分类制转化为分类与综合制相结合的征税模式，将一些劳动性所得，比如工资薪金、稿酬等，作为综合所得合并起来，然后再确定一个基本扣除费用，大家称之为起征点，再进行征税。

对此，刘尚希认为，个税改革其实涉及一系列税制要素的匹配和组合问题。比如分类问题、综合问题、税率问题和级次问题等，这些应进行组合。

“怎样组合取决于我们改革的目标，我们原来确定的税制改革的目标是要简化税制、拓宽税基，所以，税制不应太复杂。”刘尚

希表示。

现阶段个税是7档税率，有人建议减少档次并削减税率。在刘尚希看来，“如果税率级次太多，税制就太复杂。我们的税级已经由过去的9档变成7档。从世界的趋势来看，个人所得税的税率档次都是在缩减，有的国家变成了5档。”

“累进税率主要的考虑就是调节公平，累进的力度越大，就意味着调节的力度更大，有钱人缴的税就越多，高收入者在税收方面做的贡献就越大了。”刘尚希认为，“由于收入档次不一样，（挣）几万块钱和（挣）几十万元的缴的税，首先税率是不同的。我们现在的最高累进税率是45%。年薪十几万的、几十万的人就要按最高边际税率来缴税。我国依然保持累进税，如果边际税率下调，收入最高的那些人缴的税会相应减少，调节的力度就会减弱。”

刘尚希认为，综合与分类相结合，仍是个税改革的方向。