

# 贾文勤：发挥专业优势 推动资本市场高质量发展

本刊记者 ■

全国人大代表、北京证监局局长贾文勤深耕监管一线，作为资本市场领域的会计专家，充分发挥专业优势履职建言，为资本市场基础制度建设“鼓”与“呼”。2023年两会，她提出完善第三方配合公众公司财务造假问题防范治理机制、大力发展科创基金、发展知识产权证券化业务、依法规制证券期货领域行政滥诉行为等建议。

## 完善第三方配合公众公司 财务造假问题防范治理机制

长期以来，上市公司等证券发行人（以下简称公众公司）的财务造假行为始终是严重影响我国资本市场高质量发展的“毒瘤”。第三方配合公众公司财务造假使得造假行为更加隐蔽化、复杂化，查处难度加大，而相关风险的交叉化、外溢性更是加剧了造假及配合造假行为的危害后果，严重污染了市场生态。贾文勤建议严格贯彻“零容忍”方针，加大对第三方配合财务造假行为的打击力度，完善立体化追责的防范治理机制。

一是增加法治供给，强化执法保障。首先，完善证券领域法律法规，在证券法中增加对第三方配合造假的责任条款，从法律层面补足追责依据；完善证券法配套规则，明确提供虚假材料、不配合调查、故意损毁材料等行为的取证、认定标准，对配合造假行为形成有效震慑。其次，加大其他部门法



与证券法律的立法联动，在会计法、注册会计师法等法律中增加配合伪造、变造会计凭证、会计账簿，配合编制虚假财务会计报告等配合造假行为的法律责任条款；在商业银行法、票据法、保险法等法律中增加金融机构配合提供不实证明材料、出具虚假业务凭据等配合造假行为的责任追究规定。

二是强化行政执法，提升监管合力。加强行业监管，证券、金融、审计、税务、市场监管等相关行业主管部门坚持共建共治共享，细化监管规则，完善信息共享，做好线索通报，全方位加强对第三方配合造假行为的立体打击力度。加强政务、党纪类协作联动，行政监管部门与纪检监察、国资管理等部门积极对接，推动综合运用党纪、政务处分等多种手段，对政府、国资背景的第三方主体配合造假行为

进行惩戒。加强信用联合惩戒，依托社会信用体系建设部际联席会议机制，将配合造假的第三方统一纳入信用联合惩戒范畴。

三是强化刑事惩戒，织密追责法网。完善刑事案件立案追诉标准，推动公安机关、司法机关用好刑事责任罪名条款，对于金融机构配合造假，激活相关罪名，如对出具虚假询证函的银行，适用违规出具金融票证罪予以惩处；对于非金融机构配合造假，作为违规披露、不披露重要信息罪的共犯、从犯处理。完善行刑衔接机制，推动公安机关、检察机关将打击第三方配合造假纳入与证监会协作范围，深入研究分析第三方配合造假犯罪特点，加大对违规出具金融票证罪、出具虚假证明文件罪、出具证明文件重大失实罪等犯罪行为的追责力度。

四是强化民事追偿，筑牢追责底线。2022年1月公布施行的《最高人民法院关于审理证券市场虚假陈述侵权民事赔偿案件的若干规定》第二十二条已明确配合造假的供应商、客户、金融机构等应承担民事赔偿责任，建议推动落实落细该司法解释。一方面，加强普法宣传，鼓励、引导投资者依法理性维权，加大对配合造假行为的震慑力度。另一方面，促进法治实效，人民法院与证监会充分沟通，加强协调配合，积极支持投资者依法对第三方进行追偿。

## 大力发展科创基金

科创基金既能为高科技企业提供风险资本支持,还能通过投后管理为企业赋能,已经成为畅通“科技——产业——金融”良性循环、加快实现高水平科技自立自强的重要力量。目前,科创基金的发展面临市场对科创基金存在认识误区、投“硬科技”力度不足、长期稳定资金来源少、退出渠道有待拓宽、专业人才支撑不足等问题。为推动科创基金在我国加快实现高水平科技自立自强中发挥更大作用,贾文勤认为,应有针对性地解决科创基金面临的痛点、难点问题。

一是明确科创基金认定标准。贾文勤建议参照创投基金认定方式,推动相关主管部门明确细化科创基金认定标准,便捷认定流程,便于后续针对性政策的制定出台及实施。二是充分发挥政府引导基金引领作用。鼓励政府引导基金加大对科创领域支持力度,鼓励地方政府设立科创母基金,放宽政府引导基金投资科创领域母基金的出资比例限制。三是推动商业银行为科技创新提供长期资金支持。一方面,推动商业银行理财资金通过接续发行方式长期配置科创基金;另一方面,适当定向调降银行股权投资的风险权重,推动银行自有资金投向科创基金。四是推动“长线”资金增加对科创基金的配置比重。明确基本养老保险投资私募股权基金的相关要求,推动企业年金参与私募股权基金投资试点工作,增加养老基金对科创基金的配置比重。五是拓宽科创基金退出渠道。进一步扩大份额转让试点范围,不断完善机制和服务;推进私募股权创投基金实物分配股票试点实施,逐步扩大试点范围,持续优化退出机制。六是优化科

创基金税收优惠政策。七是扩大中国科创基金有限合伙人(LP)队伍。八是形成具有国际竞争优势的专业人才集聚高地。用好人才引进、评价、奖励政策,吸引一批懂科技、懂产业的高端复合型人才支持科创基金行业发展。

## 发展知识产权证券化业务

知识产权证券化对解决我国科技型中小微企业融资难、盘活知识产权资产、服务实体经济具有重要意义。贾文勤提出,目前我国知识产权证券化业务存在的主要问题包括:底层资产单一,依赖外部增信;评估定价难度较大,价格机制未充分发挥;主体发育不良,配套制度供给不足等。为此,贾文勤建议:

一是着眼当前,破题典型模式,探索进阶模式。建议地方政府或部门在推动知识产权证券化工作过程中,探索由科技型龙头企业发展针对科技型中小微企业等专利使用方的知识产权许可费证券化模式,通过以奖代补提升后者的知识产权付费意识和参与知识产权证券化业务的积极性;探索由国内龙头知识产权运营机构选取我国技术优势领域,集合众多科技型中小微企业组建标的更丰富的专利池,由运营机构作为发行主体将专利池中的专利资产组合打包予以证券化并在资本市场发行。

二是立足长远,完善制度体系,培育良好生态。夯实基础资产质量,探索建立全国统一的知识产权交易市场或发展知识产权专业运营服务平台。完善价值评估方法,建议相关部门加快开展知识产权评估方法研究,出台评估标准和指导意见。鼓励多元主体参与,构建政府、企业、金融机构等多方主体参与的风险共担、利益共

享机制,合理设定风险分担比例。防范违规融资风险,探索完善知识产权证券化业务管理规定和尽调指引。

## 依法规制证券期货领域行政滥诉行为

近年来,随着行政诉讼法的修改和立案登记制的实施,司法机关对行政相对人的行政诉讼权保护力度不断增强,人民群众的司法满意度不断提升。同时,也存在个别当事人滥用诉权、恶意诉讼,挤占、浪费行政、司法资源的问题,影响了审判功能的发挥和行政争议的实质性化解。特别是在证券期货领域,因上市公司作为公众公司,投资者众多、信息披露透明、市场关注度高,对举报、诉讼等可能引发负面舆情的事项敏感性较强。个别当事人在缺乏有效证据证明自身合法权益受到损害的情况下,通过频繁提出举报、诉讼等手段,迫使上市公司通过支付费用等方式与其达成和解,以实现不法目的的情况时有发生,严重浪费监管资源并影响到证券市场的“三公原则”。

目前,已有认定行政滥诉行为的判例,但对证券期货领域行政滥诉行为的规制仍存在滥诉认定标准不明确和滥诉规制效果不明显等现实问题。为了更好地保护和规范当事人依法行使诉权,减少对行政机关日常工作的不当干扰,有效节约行政和司法资源,贾文勤建议最高人民法院、司法部出台关于证券期货领域行政滥诉的相关细则。一方面,明确行政滥诉的认定标准;另一方面,加强对行政滥诉行为的立法、司法和行政规制力度。建议司法机关商请立法机关尽快完善对包括行政诉讼滥诉在内的各类滥诉的规制制度,并建立滥诉失信人名单制度,形成有效的威慑和警示作用。■