新修订的证券法公布

证券市场迎来“注册制”时代

中国青年报·中国青年网记者 宁 迪

“167票赞成、1票弃权”，12月28日上午，历时4年、经过4审的证券法修订草案，在十三届全国人大常委会第十五次会议闭幕会上正式通过。

新修订的证券法从现行的240条减少到226条，章节却从12章增加到14章，增加了“信息披露”和“投资者保护”专章。大大小小的修订多达上百处，包括扩大证券定义、提高违规处罚力度、提高投资者保护水平等。

而此次修订的“重头戏”，是长达近20年的核准制将退出历史舞台，注册制将全面推行。

新修订的证券法将于明年3月初正式施行。

发审委“身影”消失在法条中

证券法上一次修订要追溯到2005年。14年来，随着创业版、新三板、科创板的设立，中国资本市场逐渐呈现出多层次特性。

与此同时，中国资本市场发展也遇到诸多问题，其中被诟病最多的是证券发行方式。

在证券法修订四审期间，中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员陈稹在一次论坛上，谈及了核准制的不足。他认为，全球金融危机爆发后的10年，正是我国经济结构快速调整的10年，但从股市这个窗口看，这些变化还显得有些缓慢。

陈稹将10年来美国股市的变化与国内作对比，发现10年前美股市值前10位的公司，绝大部分是以制造业、金融服务业等为主的传统企业。10年后的今天，排名发生了显著变化，新经济、科技公司涌入。反观国内股市，10年来，A股前10大市值的公司仍以传统行业为主。

陈稹认为，A股市场在支持中国经济转型升级方面，发挥的作用还不够。而核准制下的实质审核，实际上无法解决“欺诈发行”这一“隐疾”，同时会导致资本市场缺乏创新竞争力。

2013年，注册制改革在十八届三中全会上被正式提出，但长达5年的时间里并没有落地，直至2018年科创板设立，注册制得以“登场”。今年上半年证券法三审稿发布时，许多学者呼吁，此轮证券法大修，理应全面推行注册制。

改革的决心最终体现在了四审稿中。在“证券发行”这章中的第一条里，明确“公开发行证券，必须符合法律、行政法规规定的条件，并依法报经国务院证券监督管理机构或者国务院授权的部门注册”，此前三审稿中的“核准”二字变成了“注册”。

随之消失的还有发行审核委员会的“身影”。这个在1993年设立的部门，在过去26年里，担负着审核股票发行申请的职责。中国政法大学研究生院院长李曙光曾担任证监会发审委委员，在他看来，让监管部门给上市公司做背书，显然不合适，这让许多股民产生一种因信任政府而信任上市公司的错觉。

李曙光告诉中国青年报·中国青年网记者，早年间，发审委可以起到为投资者把关的作用，扮演了一个重要的历史角色。但我国股市发展已经30年，再用发审委来把关没有必要。发审委取消意味着今后“监管干监管的活，市场干市场的活”。“这说明我们对市场经济的理解上了一个新台阶。”

“推行注册制意味着监管部门‘无权一身轻’”，中国政法大学资本金融研究院院长刘纪鹏表示，过去发审委的存在被视为是监管部门权力的体现。取消发审委，推行注册制，这次证券法的修改是把改革推向了深处。未来监管部门可以把更多精力从“选美”转向“抓坏人”，当好资本市场的“警察”。

注册制降低了上市门槛，但却更强调真实性。在李曙光看来，有着多年注册制经验的美国市场，并不能成为我国推行注册制完全照搬的对象，“我国的注册制一定要有中国特色。”

李曙光发现，美国证券交易委员会规模正逐渐缩小，国内证监会虽然取消发审委和审核制，但在打击欺诈发行、内幕交易上，监管范围更广更严更细，需要更多的监管力量。

注册制的分步实施需留出制度空间

为了更好地支撑注册制改革，新修订的证券法对首次公开发行新股的条件，做了相应改动。

最为引人关注的是此前核准制下的“具有持续盈利能力，财务状况良好”这一要求，变成了“具有持续经营能力”。这意味着，注册制下，不再以企业盈利等财务指标作为判断上市的标准，更符合投资回报周期长的高科技企业的需求。

该怎么理解“持续经营能力”？对此，有经济学家提出，以前的持续盈利在不同板块上是有具体金额要求的，但是“持续经营能力”可以做内部判断，监管部门不适合给出一个具体“阈值”，否则极易同过去一样，一些公司为了上市还是会在财务指标上“挖空心思做文章”。在李曙光看来，监管部门可以通过公司提交的招股说明书等材料，综合判断公司的经营表现。

此外，“最近3年财务会计文件无虚假记载，无其他重大违法行为”的要求变成了“最近3年财务会计报告被出具无保留意见审计报告”，在北京大学法学院教授彭冰看来，这是一个符合现实的重大修改。

他说，要求财务会计文件无虚假记载，意味着申报材料中的财务报表的真实性是审核必须满足的条件。但现实是，无论核准制还是注册制，都不能保证申报材料的绝对真实性，真实性只能通过事后的责任追究来保证，事前审核只能保证相对真实。

对于推行注册制的进度，新修订的证券法也给以明确——“证券发行注册制的具体范围、实施步骤，由国务院规定”。

对此，有经济学家认为，全面推行注册制的“战线”不应拉得过长，否则核准制和发审委仍将长期在证券发行过程中扮演重要角色。但也有法学家认为可以一步步来。其原因在于注册制从科创板一下子推广到所有证券交易所板块，还不现实。

“之所以有这样考虑，是因为注册制的推进是分步到位”，在12月28日的新闻发布会上，中国证监会法律部主任程合红对这个问题作出解释。

他表示，证券市场有不同的板块，有不同的证券品种，推行注册制在客观上不可能一步到位，一蹴而就，现在的规定是为了给注册制分步实施留出制度空间。程合红表示，目前，证监会正在抓紧研究推进创业板改革，在全面实施注册制之前，很可能有一部分板块或者品种，会根据国务院的安排，适用证券发行核准的规定。

注册制需要更高质量的问询

全面推行注册制，会不会导致上市公司数量激增？对此，一些学者认为对股票市场上的供需问题，要通盘考虑，“这是个系统性工程。”仅仅是从股市看投资需求并不全面，要考虑整个金融市场下，居民财富配置的现实情况。

有专家提醒，政府必须把控好房地产市场的波动，如果房地产市场过热，那投资者手中的钱一定会从股市流向房地产，“注册制的意义似乎也就不大了。”

陈稹认为，推行注册制不意味着股市要大放水，“注册制是通过高质量问询，达到比传统审核批准更好的效果。”目前实行注册制的国家，都有庞大的专业队伍，从几百人到上千人不等，而在注册制的问询阶段也很严谨，有的问询会有三到六轮，通过问询解决信息的模糊和争议问题。“高质量的问询和充分的信息披露能做到让造假者暴露、让虚弱者退缩，当然也能发现沙子里的黄金。”

新修订的证券法明确“上市交易的证券，有证券交易所规定的终止上市情形的，由证券交易所按照业务规则终止其上市交易”，这意味着对于不符合上市条件的公司，将不需要给予“暂停上市”的过渡期，直接进入“终止上市”阶段。此举让一些专家看到了加速退市的希望，认为让过去寄希望于“卖壳”存活的上市公司更早地退市，给有机会上市的企业腾挪空间，“不给这些企业‘苟延残喘’的机会，减少‘保壳’‘炒壳’的空间，”中国法学会证券法学研究会理事、北京市天同律师事务所顾问何海锋告诉记者。

“上市的入口和退市的出口一定要平衡起来，”刘纪鹏希望后期能看到监管部门对退市的态度，在他看来，全面推行注册制下，退市的问题显得尤为关键。过去一些企业已经符合退市的条件，但由于种种利益纠葛造成A股存在退市难的现象，今后，任何部门都不能阻碍有问题的上市公司退市，更不应该企图用重组的方式让“乌鸡变凤凰”。

越强调市场化越需要执法和司法层面上的精细

“全面推行注册制就是要把监管部门的精力放到事后。”何海锋认为，此次证券法的修订都是围绕这一思路展开的，因而在对信息披露的要求、投资者保护和提高违法成本上作出的修改，尤为值得关注。

比如，法律责任一章是所有章节中条文最多的，从第180条一直到223条，共44个条文。证券法修订后，罚款金额大幅度提高，在对违法行为规定没收违法所得的基础上，还给予数额比较大的罚款。其中，对欺诈发行、尚未发行证券的，要给予发行人200万元以上2000万元以下的罚款，已经发行证券的，要处非法所募资金金额10%以上1倍以下的罚款。

此外，对虚假陈述、内幕交易、操纵市场，都大幅度提高了行政处罚力度。对行政处罚实行双罚制，比如对欺诈发行，除了要对发行人进行处罚，对发行人直接负责的主管人员和其他直接责任人员也要给予处罚。对于发行人的控股股东、实际控制人、组织指使导致欺诈发行的也要给予高额的行政处罚。

此次修订总结吸取了这些年处罚证券市场违法行为的经验教训。如对于证券行业里虚假陈述、内幕交易、操纵市场、欺诈发行等做出了更为细致的规定；针对上市公司的收购，也做出了更为严格的规定，增加了通过集中竞价进行收购的难度。

对此，何海锋提出了自己的担忧，从法律上看，虚假陈述给投资者造成损失的，应当依法承担赔偿责任。但现实中，一些投资者去法院起诉，仍被要求先拿到证券监管部门的行政处罚决定书，法院才会受理，由此造成维权难。

投资者保护一章尽管只有8条，但其突破性足以令人期待。比如，第88条规定，“证券公司向投资者销售证券、提供服务时，应当按照规定充分了解投资者的基本情况、财产状况、金融资产状况、投资知识和经验、专业能力等相关信息；如实说明证券、服务的重要内容，充分揭示投资风险；销售、提供与投资者上述状况相匹配的证券、服务”等，对此，彭冰认为，这是我国法律上第一次明确投资者适当性制度，增强了对投资者保护的水平。但此条的落地还需要进一步细化，需要证监会出台具体规则和最高法院出台相关的司法解释。

对于投资者保护，此次修法的最大亮点在第95条。四审稿规定不仅可以进行代表人诉讼、而且投资者保护机构受50名以上投资者委托，就可以作为代表人参加诉讼，除非投资者明确表示不愿意参加。

彭冰认为，这是所谓的“默示加入明示退出”的美国集团诉讼的中国版本。美国集团诉讼之所以能发挥巨大的遏制违法行为的作用，是因为在这种制度安排下，不需要众多受害投资者主动加入诉讼，而是由“代表性原告”代替他们向违法公司求偿。

但与此同时，中国也有自己的特色。何海锋表示，美国的集团诉讼并没有对代表人资格做出限定，实务中主要是由律师推动提起的诉讼，但中国规定把代表人限定在了法定的投资者保护机构范围。目前，我国已有的投资者保护机构是2014年经证监会批准设立并直接管理的中证中小投资者服务中心有限责任公司（以下简称“投服中心”）。

近年来，投服中心在以股东身份行使诉讼权利上逐渐突破，2018年4月28日，上海市奉贤区人民法院就投服中心诉上海海利生物技术股份有限公司（以下简称“海利生物”）一案作出判决，支持了投服中心确认海利生物2015年第一次临时股东大会决议中有关《公司章程》内容（在《公司法》规定之外增加了具有提名董事资格股东的持股期限限制）无效的诉讼请求。

新修订的证券法公布后，投服中心于29日表示，作为专门的投资者保护机构，将依据证券法赋予的职责，从多个方面践行公益投资者保护职能，妥善推动证券群体性诉讼机制落地，切实维护投资者及上市公司合法权益。

但在记者采访中，一些专家也表现出对第95条落地的担忧。李曙光表示，过去投资者保护机构在诉讼上面的经验并不多，“集团诉讼的出发点是好的，但现实的情况是，民事诉讼法要作相应的调整。”在他看来证券市场越强调市场化、法制化，越需要在执法和司法层面上做精细，“对于投资者损失的计算、界定，这些都是技术活。”

李曙光认为，此次证券法的修改体现了改革的严谨。比如三审稿中的一个亮点是增加了对于网络众筹发行和小额发行的豁免。但在最终稿中这一条没有被保留。

彭冰认为，在《证券法》保护投资者的制度安排下，因为要遵守强制信息披露的各种要求。企业直接融资的成本相对较高，即使改为注册制，也并不会降低信息披露和合规的成本。但在某些情况下，如针对合格投资者的非公开发行、融资额度较小的发行等，投资者保护的需求不是很高，是可以考虑豁免发行人遵守相关的发行注册程序，采用相对简化、成本更低的发行安排。

但他也表示，这一条文取消可能也是考虑到近年来互联网金融领域出现的一些风险。在李曙光看来，趋严有好的一面也有不利的一面，就是对创新有伤害，他担心，如果和全世界的资本市场相对比，这种严谨某种程度上可能会阻碍国内市场的创新度、减少国际竞争力。

“法律已经修改，效果如何，关键还要看有关机构的执行。”彭冰认为，20年多来，证券法5次修订、修正，看起来不少，其实远远不够，而政府要做的，是通过修法及时反映和应对市场变化。

这是12月30日拍摄的中国制造Model3首批员工车主交付仪式现场。当日，特斯拉在其位于上海临港的第一个海外超级工厂，举行中国制造Model3首批员工车主交付仪式。 新华社记者 方 喆/摄

农业农村部：

“两节”期间猪肉供应保证量足价稳

本报北京12月30日电（中国青年报·中国青年网见习记者张艺）元旦、春节将近，老百姓的餐桌添了保障。农业农村部副部长于康震在今天上午国新办新闻发布会上表示，“两节”期间不管是猪肉还是其替代品，都会保证量足价稳。

于康震说，“菜篮子”里，猪肉是份量最重的一个部分。11月以来，猪肉供需矛盾有所缓解。12月27日全国猪肉批发市场均价42.89元/公斤，比11月1日价格高峰52.40元/公斤下降了18.15%。

除了猪价有所回落外，全国生猪生产探底回升。监测数据显示，11月全国生猪存栏环比增长2%，能繁母猪存栏环比增长4%。这是自2018年4月份以来，首次出现“双增”的好势头。

“出栏生猪活重平均提高了15%-20%，也就是说出栏的猪比以前大了，现在的5头猪相当于以往6头猪。”于康震说，虽然出栏量与以往差不多，但现在养到140公斤、150公斤才卖，卖的是大猪，体重大了，肉多了。

于康震透露，为实现春节猪肉的保供稳价，中央和地方各级政府都做了充分准备，社会上储备的肉数量可能会更大，这些储备肉在春节期间都会陆续有序地投放市场。再加上近期从国外进口的猪肉量大增，会进一步增加市场的猪肉供给量。

此外，受今年猪肉价格上涨的带动，禽肉、鸡蛋、牛羊肉等替代性产品价格前期逐渐走强，但总体生产稳定增长，市场供应充足，替代品种的价格涨幅远低于猪肉涨幅。

国家统计局数据表明，前三季度禽肉、牛肉和羊肉的产量分别达到1539万吨、458万吨、330万吨，同比分别增长了10.2%、3.2%、2.3%。另根据农业农村部的监测数据，今年1-10月，全国肉鸡累计出栏同比增长15.5%，产能达到历史高点。从价格来看，11月份，鸡肉、牛羊肉、鸡蛋的批发价同比涨了20-30%。水产品价格下降了2.6%。

“近期随着猪价企稳回落，鸡肉、牛羊肉、鸡蛋等价格稳中走弱。”于康震提供了一组最新数据：12月16日至12月22日，白条鸡批发均价19.32元/公斤，环比下降1.5%；牛肉70.16元/公斤，环比跌了0.4%；羊肉68.16元/公斤，环比跌了0.2%；鸡蛋9.67元/公斤，环比下降3.6%。

“菜篮子”市长负责制交成绩单

本报北京12月30日电（中国青年报·中国青年网见习记者张艺）“菜篮子”市长负责制的首次考核交出了一份怎样的答卷？农业农村部副部长于康震在今天上午的国新办发布会上介绍说，2018年“菜篮子”产品供给增加，质量合格率超过97%，总体价格涨幅在5%以内。下一步将重点考核大中城市猪肉、蔬菜等产品自给能力。

2017年，国务院办公厅印发《“菜篮子”市长负责制考核办法》。今年，由农业农村部牵头，会同国家发展改革委、财政部等10家“菜篮子”食品管理部际联席会议成员单位对36个城市的落实情况进行首次考核（考核期2017-2018年度），主要考核“菜篮子”产品的生产能力、市场流通能力、质量安全监管能力、调控保障能力和市民满意度5方面。

据于康震介绍，2018年，36个城市的蔬菜种植总面积、总产量比2015-2017年3年均值分别增长3.2%、2.5%，同时加强肉类产品调运和投放，保证了肉类市场供应。监测显示，2018年，“菜篮子”产品质量抽检总体合格率达到97%以上，总体价格涨幅在5%以内。不仅“舌尖上的安全”有了保障，各城市还针对“菜篮子”产品制定了更高效的流通体系，以及更健全的管理调控机制。第三方调查评估表明，市民对“菜篮子”产品供给数量、品类及购买便利性等方面都较为满意。

“但一些城市也存在‘菜篮子’产品自给能力下降，产地市场体系建设滞后，冷链物流短板问题明显，质量安全监管能力有待提升，存在弱化甚至忽视‘菜篮子’产品生产保供的倾向。”于康震说。

大中城市是“菜篮子”产品的重要消费市场，是全国市场的风向标。农业农村部市场与信息化司司长唐珂表示，下一步将紧盯元旦春节和“两会”等重要节点，重点考核大中城市猪肉、蔬菜等产品自给能力、产地市场体系建设水平、质量安全监管能力、应急储备和市场调控落实情况等指标，发挥好考核指挥棒的作用，推动“菜篮子”产业的高质量发展。

◎新就业

“斜杠青年”跑上数字经济赛道

中国青年报·中国青年网见习记者 朱彩云

数字经济的快速发展只创造了高门槛就业岗位吗？今年4月由人力资源社会保障部公布的13项新职业中，有7项与人工智能、物联网技术相关。大半年过去，更多受数字经济带动的数字产业岗位相继产生，同一工种内部甚至形成了自上而下的就业体系。

中国信息通信研究院（以下简称中国信通院）数字经济发展与就业研究团队经过调研发现，数字产业内部分层清晰，低门槛的就业形态也开始释放大量就业机会。“拥有初中或职业高中以上学历的从业者即可进行最底层的标注工作”，该团队一成员介绍，现在的一些乡镇和村里，不少从事最简单数据标注工作如打码等的人只需要会操作电脑。

技术的发展带来就业结构的调整，丰富的就业可能正向“斜杠青年”（选择拥有多种职业和身份的人群）倾斜。在数字经济的发展赛道上，兴趣与特长延展为他们真正的第二职业，甚至以多种形式反哺本职工作。

被忽视的就业机会

“我们的研究团队连续两年关注数字经济发展与就业，并发布相应白皮书，但大家更多关注数字经济的发展状况，很少看到其对就业的影响。”中国信通院政策与经济研究所副所长何伟用“就业结构性调整与就业质量提升”解释数字经济发展对就业市场的改变。

以该团队研究结果为依据的《中国数字经济发展与就业白皮书（2019年）》（以下简称《白皮书》）显示，2018年我国数字经济规模达到31.3万亿元，占GDP比重为34.8%。2018年我国数字经济领域就业岗位为1.91亿个，占当年总就业人数的24.6%，同比增长11.5%，显著高于同期全国总就业规模增速。其中，第三产业劳动力数字化转型成为吸纳就业的主力军，第二产业劳动力数字化转型吸纳就业的潜力巨大。

普遍印象中，由于数字化技术的发展，人们获取知识渠道增多、能力提升，过去从事的部分劳动密集型岗位被替代或提升为技能型岗位。但最近一次调研却让何伟看到了某些产业内部新出现的岗位分层与体系分布。

“以数据标注师为例，最底层、最简单的工作其实也是劳动密集型，比如进行打码、拉框、标记图片等操作，只要拥有初中或职业高中以上学历就能完成。知识技能高一点的则可以做数据分类工作，再高一点的就可以进行数据分析。”何伟说，在数字产业内部也构建出了一套从上到下的体系，既有低门槛又有高门槛，数据标注就是人工智能产业链上的劳动密集环节。

以数据标注等网络众包新业态带来了更多灵活就业机会，但如何继续提升就业人员的数字技能水平，引导数字人才发展以适应就业结构性调整，仍是不少专家与政府决策者面临的现实课题。

近日印发的《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》就强调，要统筹发展资本密集型、技术密集型、知识密集型和劳动密集型产业，创造更充分的流动机会，发展新一代信息技术、数字创意等新兴产业，提供更高质量的流动机会，同时加快高层次技术技能型人才培养，激发流动动力。

平台里的“第二职业”

数字经济催生的新模式新业态为小城镇和乡村青年带去就业机遇，也让更多拥有本职工作的年轻人有机会转向自己的兴趣与特长，这其中就有各个平台里的“斜杠青年”群体。

在朋友眼中“满世界飞”“薪资以小时计算”的咨询师何杨（化名），近一年多来才觉得人生“真正丰富起来”，在仅有的业余时间里，他是一名英语教学博主。因为拥有标准的美式发音，这名新西兰籍华裔的第一个英语教学视频就获得了一千多个赞。他后来的粉丝中有不少是中学生甚至是来自山区或农村的孩子。

收获学生粉丝喜爱的还有设计师奇雯雯（化名），她在平台里的身份是美术老师。她的学生粉丝不仅跟着她的手绘视频学绘画，还不断发来习作催她“批改作业”。将爱好发展为第二职业的还有滑板博主刘斌（化名），他的本职工作是名航空乘务员。

无论是源于擅长，还是忠于热爱，这些不同行业的年轻人聚集在了生活社区平台、视频平台。在笑称自己“搬砖”之余，他们找到了新的“工作场景”与“职业方向”，在表达自我的同时也以新的方式实现自我价值。

对何杨来说，英语教学视频里的“许多知识点未必有流量，但有用、有趣”，他对优质内容的创作决心来自于“要把最纯净的发音带给各地孩子”。

这份价值感在刘斌那里被解读为“对内容负责”，“一些滑板店铺或教练会在发布的滑板视频里招学员或卖滑板，但我只希望和大家分享我在初学滑板时的经验教训”。一年多来，这位学滑板近10年的博主常常收到感谢，不少评论都说“因为碰到你，我在新手期少摔了很多次”。

奇雯雯收到的正向反馈则更加多样，“美术老师”的这份第二职业甚至反哺了她的本职工作。在和粉丝的互动中，一直想创立自己设计师品牌的奇雯雯收获了不少设计灵感与需求反馈，“比起其他创业者渴望的天使投资，这些粉丝给予的才是我渴望的‘启动资金’，我开始懂得如何从用户角度运营内容和设计产品。”

如今，仍旧常年出差的何杨愿意挤出时间，一次录七八条视频，“每条视频换一件衣服，要装作是不同天录制的，还要打招呼‘今天又见面了’”。刘斌则在与粉丝的互动中更增加了对滑板文化的兴趣。

从追求更多的人生可能出发，这些“斜杠青年”跑上了数字经济的赛道。和过去打零工、做兼职赚“外快”的想法不同，他们更在意多元的人生体验，而平台经济、共享经济等模式也让他们的爱好得以创造更多价值。