

推动和保障财富管理行业健康发展的重要举措

——中国证监会祝贺《证券投资基金法》修订通过

12月28日，第十一届全国人大常委会第三十次会议审议通过了修订后的《中华人民共和国证券投资基金法》，新基金法将于2013年6月1日正式实施。法律的修订完善，夯实了基金业的制度基础，优化了基金业的发展环境，拓展了基金业改革创新的空间，强化了依法治市、依法监管和投资者保护。作为基金业基础性制度顶层设计和整体安排的总纲领、财富管理行业规范的新标杆，新基金法必将增强行业的公信力和市场的吸引力，促进培育养成专业、长期、理性的投资文化，对于推动资本市场的稳定健康发展，具有非常重要而深远的意义。

现行基金法自2004年实施的九年来，我国基金业发展迅速，取得了令人瞩目的成就。基金份额总数迅速增加，基金资产规模不断增长，基金产品日渐丰富，基金已成为广大投资者参与社会投资、增加居民财产性收入的重要渠道，社会影响力和市场影响力日益广泛。基金业的发展，促进了各类金融资产的优化配置，加快储蓄向投资转化的进程和效率，进一步完善金融市场结构。基金的专业化服务为社保基金、企业年金等各类养老金提供了保值增值的平台，为建立健全社会保障体系做出了巨大贡献。同时，作为资本市场最主要的机构投资者之一，基金的发展壮大有力地

推动了资本市场新股发行询价、上市公司治理等制度改革。但是，随着经济和金融体制改革的不断深化和社会主义市场经济不断发展，我国财富管理行业和资本市场发生了很大的变化，实践中新的情况和问题不断出现。例如，对市场和投资者具有重要影响的私募基金，作为一种金融工具，在推动我国转变经济发展方式、促进经济结构调整和提高自主创新能力等方面起到非常重要的作用，是我国资本市场发展的重要领域，但存在法律地位和法律关系不明确、监管缺位、资金募集和使用不规范等问题，蕴含一定的金融风险和社会风险。又如，公募基金的市场准入门槛过高，妨碍了更充分的竞争；业务范围限制过严，局限了服务领域的拓展空间；行政审批管制过多，制约了市场活力的发挥；业务规范过于细致，抑制了市场创新和差异化竞争；组织形式的单一和专业人士持股的限制，忽视了基金业以人力资本、智力资本为核心价值的特点，也影响了运作的灵活性。同时，基金治理结构不健全，基金“老鼠仓”、内幕交易等现象时有发生，投资者权益保护力度尚待进一步加强。市场改革发展实践反映出现行法律存在的制度空白和缺陷，已经严重影响市场功能作用的发挥，难以适应财富管理市场快速发展和金融产品日益多样的要求。

基金业的发展实践迫切需要法律制度与时俱进地作出调整。立法机关对资本市场高度重视、关心和支持，及时启动法律修改，系统研究实践中出现的新情况、新问题，全面总结九年来法律实施的经验，不断深化对资本市场运行规律的认识，并充分借鉴国

际金融危机发生后各国对基金监管制度改革的经验，主动适应世界发展的潮流。立足于更加适应市场发展的客观要求，为基金业发展创新创造良好环境、保护投资者合法权益和防范系统性风险，立法机关对法律的调整范围、私募基金监管和公募基金规范等问题作了大幅补充、修改和完善，为基金业的规范发展和有效监管提供了强有力的法律保障。新基金法共 15 章，与现行法律 12 章相比，新增 4 章、删除一章，共 155 条，与现行法律 103 条相比，新增 55 条，删除 3 条，并对 74 个条款的内容和文字作了修改。

——适当扩大调整范围，规范私募基金运作，统一监管标准，防范监管套利和监管真空，优化机构投资者结构。新基金法明确了“公开募集”与“非公开募集”的界限，将私募基金作为具有金融属性的金融产品纳入规制范围，并针对其资产规模小、客户人数少、风险外溢弱等特点，在基金合同签订、资金募集对象、宣传推介方式、基金登记备案、信息资料提供、基金资产托管等方面，设定与公募基金明显不同的行为规范和制度安排，实施适度、有限的监管。同时，按照功能监管的理念，统一金融机构私募基金业务的执业规则和监管要求，对名为公司或者合伙企业、实为私募基金的机构，适用相同的监管标准。新基金法将私募基金纳入规范运作的法制化轨道，在防范其非法集资、欺诈客户、挪用资产、不正当竞争等风险的同时，保证其运作应有的动力和活力，并在投资主体地位和合理配置税负等方面做出特殊安排，将吸引越来越多的机构参与财富管理行业，投身于资本市场，为

财富管理行业迎来大好的发展机遇。对于完善市场结构，强化市场竞争，形成开放、包容、多元的机构投资者结构，丰富基金产品体系，意义十分重大。不断壮大机构投资者队伍，有利于发挥其促进资本形成和财富管理的功能，带动社会和民间投资，提高企业直接融资比例，推动产业结构调整，完善多层次资本市场。

——以放松管制、加强监管为导向，促进公募基金向财富管理机构全面升级转型。一方面，新基金法立足于推动业务创新、提升行业活力和竞争力，在市场准入、投资范围、业务运作等方面为公募基金大幅“松绑”：一是简政放权，大幅弱化行政审批，减少对基金管理人的任职核准项目，取消基金托管人的任职核准，取消基金管理人设立分支机构核准、5%以下股东变更核准，以及变更公司章程条款审批等项目，将基金募集申请由须作出实质性判断的“核准制”，改为仅需作合规性审查的“注册制”；二是从主要股东的资质等方面，降低基金管理人的市场准入条件，允许基金管理人通过专业人士持股等方式，强化激励约束机制；三是在控制风险的基础上，扩大基金财产的投资范围，适当放松基金关联交易和从业人员买卖证券的限制；四是为合伙制基金管理人、保险资产管理公司等金融机构及符合条件的私募基金管理人从事公募业务，商业银行之外的其他金融机构从事基金托管业务，留足法律空间。这些新规定充分体现了财富管理行业的特点，有利于鼓励引导民营资本进入金融服务领域，有利于基金管理人建立长效激励约束机制以及经营管理团队的稳定，也有利于树立长

期投资、价值投资理念，促进公募基金向财富管理机构发展。另一方面，新基金法立足于防范业务风险、切实保护投资者合法权益，在行为要求、监督管理和责任追究等方面同步“收紧”：一是将基金管理人的股东及其实际控制人纳入监管范围，防范其擅自干预基金经营活动，禁止其要求基金管理人利用基金财产进行利益输送；二是要求基金管理人和基金托管人计提风险准备金，增强抵御风险的能力；三是有针对性地增加从业人员“基金份额持有人利益优先”的利益冲突处理原则，补充其勤勉尽责、诚实信用等受托义务，禁止其从事“老鼠仓”交易等背信行为；四是进一步丰富查封、冻结等执法手段和监管措施，加大监管权力和责任，特别是补充了接管、托管、撤销等对基金管理人的风险处置措施；五是增补大量法律责任条款，明确市场禁入制度，提高处罚力度，增加违法成本，健全民事赔偿、行政处罚、刑事制裁相协调、全覆盖、多层次的责任体系。这些规定为完善市场监管提供了有力武器，对于震慑违法违规行、惩治“害群之马”、维护市场秩序、净化市场环境，将产生非常积极的影响。

——以市场化为重点，促进中介服务机构和行业自律的作用发挥，强化市场自我规范、自我调整和自我救济的内在约束机制。一是健全基金治理结构。针对基金份额持有人的利益代表机制较为薄弱，基金管理人、基金托管人同时承担对基金份额持有人负责和对其股东负责的双重责任等特点，新基金法补充了基金份额持有人大会的“二次召集”制度，有效解决了作为集体行动

机制的基金份额持有人大会召集难度大、成本高等问题，能更好地发挥其监督约束基金管理人、基金托管人的作用。同时，参照公司治理的机理和有限合伙企业的运行机制，允许基金份额持有人大会设立常设机构，增加部分基金份额持有人作为基金管理人并承担无限连带责任的规定，促进基金组织形式的多元化，更好地发挥基金相关主体的内在约束制衡功能。二是发挥中介机构的作用。新基金法完善了基金销售机构、基金份额登记机构、律师事务所、会计师事务所等机构的监管规定，补充了基金销售支付、估值、投资顾问、评价、信息技术系统服务等机构的监管规定，明确其市场准入、行为规范和法律责任，确认了基金销售结算资金、基金份额等投资者资产的独立性和安全性。新基金法支持各类基金服务机构发展，允许基金管理人将投资决策之外的非核心业务外包，有利于基金行业各参与主体形成合理的专业化分工，基金管理人可以根据自身条件和特点扬长避短，开展差异化、特色化竞争，在产品创新、组织创新和机制创新方面寻求突破，为投资者提供更多更好的理财服务。基金中介服务机构在参与行业专业化分工的同时，也将承担更多的独立职责，为基金运作的安全性、合规性、透明度发挥监督约束、复核把关等“看门人”的作用。三是鼓励行业自律管理。新基金法专门增加了“基金行业协会”一章，详细规定了协会的性质及组成、组织架构及主要职责等内容，特别是考虑到私募基金更加强调自律管理的特点，专门规定了协会履行私募基金管理人登记、基金产品备案的职责。

这些规定将促进协会更好地发挥行业自我管理、自我服务的平台作用，以及行业与政府部门沟通传导的桥梁作用，增强行业的自我规范，推动行业创新发展和公平竞争，减少行政监管介入干预。

法律的生命和权威在于执行。充分发挥新基金法的规范、保障作用，重在贯彻落实，推动形成市场主体严格守法、监管机构规范执法的良好局面。

——贯彻落实好新基金法，首要是做好法律的宣传、教育。要组织证券期货监管系统的全体监管干部，基金管理公司、基金托管银行、基金服务机构及其从业人员、普通投资者等市场主体，认真学习新基金法，使之充分认识新基金法出台的重大意义，全面理解和掌握新基金法规定的有关制度和措施，使市场参与者真正做到知法、懂法、守法，严格依法办事。

——贯彻落实好新基金法，重点是抓紧制定配套规章制度。此次法律修订幅度大、涉及内容多，确立了一些新的监管制度，还对现行制度作了大量修改、补充，并设定了大量条款授权监管机构制定有关事项的具体管理办法。贯彻执行新基金法，有的需要制定新的规则具体落实，有的涉及现行规章、规范性文件的修改，有的涉及部分行政审批事项调整和后续监管安排衔接，特别是私募基金监管需要一整套制度配套。要组织对现行规章、规范性文件作一次全方位梳理，及时修订或者废止与修改后的法律相抵触或者不相适应的内容，并根据法律的授权，及时制定出台相应规则，使之更好地适应财富管理行业和资本市场进一步发展的

需要。

——贯彻落实好新基金法，核心是推进财富管理行业的改革创新。新基金法在拓宽基金行业服务范围、扩大基金投资标的、松绑投资运作限制、优化基金治理结构、规范行业服务行为等方面，为行业的改革创新留出了广阔的法律空间。要切实采取有效措施，促进全行业向财富管理服务转型，提升创新能力和服务水平，坚持服务实体经济发展的经营宗旨，形成以市场为导向、以客户为中心的经营理念，完善公司治理、人才培养和激励约束的长效机制，再造科学清晰的业务流程、决策机制和管理制度，优化基金产品结构，在专业化的基础上探索多元化、集团化、特色化、个性化发展路子。

——贯彻落实好新基金法，关键是牢固树立依法行政、依法监管的理念，完善体制机制，严格监管执法。新基金法按照“放松管制、加强监管”的思路作出的制度安排，将促进日常监管工作从重事项审批向重行为监管转变，从重事前控制向重事后查处转变，从重微观管理向重防系统性风险转变，从重机构监管向重功能监管转变。同时，新基金法丰富了监管机构的执法手段，形成了区分不同主体、不同情形的多层次、逐渐升级的监管措施体系，为进一步提高监管的有效性提供了法律保障。监管机构需要认真思考梳理，在监管理念、监管方式、监管规则、资源配备等方面作出相应的调整，及时跟上法律的发展变化，切实采取措施改进监管方式，研究和构建一套公开透明、运作高效、保障有力

的监管体系，提高监管水平，保证监管质量，增强监管效果。

党的十八大提出发展多层次资本市场，深化金融体制改革，完善金融监管，推进金融创新，维护金融稳定。新基金法将党的相关决策措施予以制度化、法律化、条文化，其修订出台，标志着我国财富管理行业进入了一个崭新的发展阶段。我们坚信，在新的起点上，认真贯彻实施好新基金法，必将推动资本市场改革发展引向深入，促进资本市场稳定健康发展，为国民经济发展做出更大贡献。