

标本兼治 多管齐下 构筑“打非”工作的铜墙铁壁

——从非法证券经营活动的特征和成因探讨当前“打非”工作对策

周 晓

今年以来，我国股市在持续低迷多年后出现了恢复性上升行情。股市火爆，投资者信心倍增，使原本就时隐时现的非法证券经营活动又重新抬头，且大有愈演愈烈的蔓延趋势。在北京、内蒙、浙江、陕西、四川、深圳和上海等地都出现陆续了多起以中介机构非法代理买卖未上市股份公司股份为主要形式的非法证券经营活动。不少投资者因此上当受骗，蒙受巨大损失。非法证券经营活动侵害了投资者的合法权益，严重扰乱了资本市场的健康稳定发展。

一、当前非法证券经营的主要特征

与以往设立非法网点、虚假交易、明目张胆的诈骗相比，今年的非法证券经营活动是以中介公司非法代理买卖未上市股份公司股份为主要表现形式，并呈现以下特征：

（一）利用虚假业绩和海外上市的美丽光环，制造“一夜暴富”的神话。

多年来，“原始股”的暴利效应已深深铭刻在投资者心中。买“原始股”快速致富，成了众多投资者的梦想。尤其是近年来，由于极少数人借助企业在纳斯达克等海外市场上市而迅速跻身富豪之列，人们更是将海外上市演绎成财富的天堂。目前，非法证券经营活动的一个普遍特征，就是将业绩一般，甚至濒临倒闭的未上市股份公司吹嘘成业绩优良，回报丰厚的优质企业，或者直接编造这些企业

即将在海外上市，投资其股份就会盈利数倍甚至数十倍的谎言，引诱投资者购买。

（二）非法证券经营活动的主体是没有证券经营资格的中介机构。

按照《证券法》规定，从事证券经营活动必须经过证监会核准。但这些从事股份代理买卖的所谓“投资公司”、“产权经纪公司”无一具备证券业务经营资格，有些中介机构甚至连工商注册登记都是虚假的。

（三）打着合法股权转让的幌子，非法发行和非法经营一唱一合。

由于现行法律法规仅规定了非上市公司股权可以转让，但对具体转让方式和场所却没有明确。不法中介公司与未上市公司利用这一法律空白，恶意串通，借股权转让之名，行非法买卖之实，成为今年非法证券经营活动最显著的特点。在整个过程中，未上市公司履行了股份转让的相关法律手续、出具了委托中介公司代办转让的委托授权书，中介公司也在工商部门合法登记注册。投资者认购股份后，也能取得由正规托管机构提供的股权证。变相公开发行和非法股份买卖行为被巧妙地掩饰成合法的股份转让。

（四）采用传销、联谊等方式，异地销售，流窜作案。

在已经曝光的非法证券经营案件中，中介机构通过大量招聘业务员，以打电话、发短信、召开推介会等类似传销的方式，从亲朋好友开始，直至向街上的行人推销股份。

为了蒙蔽投资者，中介机构通常采用在异地代理销售的方式。由于投资者无法了解异地的非上市公司的真实情况，只能听信中介机构的虚假宣传。因此，非法经营活动更容易得逞。

“打一枪换一个地方”是这些中介机构的惯用手法。他们经常是卖一家公司的股份就注册一家中介机构，卖完了或被举报了就迅速“蒸发”，然后再到其他地方故伎重演。

（五）以中老年人为主要目标，设下“温柔”陷阱。

非法证券经营活动主要针对城市中老年离退休职工。这部分人一般都有固定的退休工资和积蓄，具有一定的购买实力。同时，由于社交范围狭窄、信息闭塞，证券知识缺乏，这部分人又最容易被欺骗。从事非法经营的中介公司常常组织一些外出游玩或用一些小恩小惠的方式，先赢得老人们的好感，骗取他们的信任，然后再推销股份。如最近四川证监、公安、工商三部门在联合查处陕西一家投资管理公司四川分公司时，根据现场查获的业务日志推算，咨询和购买股份的投资者平均年龄在 60 岁以上，其中年龄最大的一位老大爷已经 82 岁。

（六）手法隐蔽，查处困难。

与以往不同的是，当前非法证券经营活动的组织者对相关法律法规非常熟悉（有的人甚至还从事过法律工作），懂得如何有效地规避监管。他们在非法经营活动中，常常以合法的形式掩盖非法的交易，并尽量隐匿自己违法犯罪的证据。如采用股权转让方式并完善了相应的法律手续，仅以电话联系或面谈方式向投资者推销，收

取股款不通过转帐而采用现金方式。通过这些手法，中介公司在非法证券经营活动中几乎不留蛛丝马迹，给公安、工商和证券监管部门的查处取证工作带来了很大的难度。

二、非法证券经营活动的成因

非法证券经营活动经常死灰复燃，屡禁不止，除了不法分子为牟取高额非法利润铤而走险外，还有以下客观原因：

（一）非上市股份公司审批把关不严，大量经营不善、业绩差、管理混乱的公司为非法证券经营活动的提供了股份来源。

90年代初期，我国股份制改革刚起步时，由于法律法规不健全，缺乏管理经验等原因，各地对股份制公司设立标准不统一、把关不严，所批准的股份公司中有相当一部分业绩不佳，公司治理结构混乱，不符合股份制要求。2000年左右，为了上二板市场，各地又突击审批了一批所谓的高科技股份公司，其中很多公司就是为了上市圈钱而设立的。

到2004年末，我国共有股份公司6.1万户，除1300多家公司已经上市交易外，其余近6万家非上市公司中只有少数业绩优良，经营正常，其他大部分公司经营不善、濒临倒闭，还有许多公司早已人去楼空，仅留一个空壳而已。这些公司的股份或被不法的中介公司收购，或由公司与中介机构串通一气进行所谓的转让，成为当前非法证券经营活动的源头。

（二）法律法规的不明确和监管缺位，让不法分子有机可乘。

股份可以流通转让是股份制公司的基本特征。我国对上市公司

的股份转让有严格和明确的规定，但对于数量众多的非上市公司，相关法律法规的规定一直比较模糊。

一是非上市公司股权转让的途径和场所不明确。修订前的《公司法》规定，股东转让股份必须在依法设立的交易场所内进行。修订前的《证券法》只对上市公司的股票交易作了规定。而修订后的《公司法》和《证券法》也仅规定，股东转让其股份，应当在依法设立的证券交易场所进行或者按照国务院规定的其他方式进行。但到目前为止，除了沪深交易所和证券协会的股票代办转让系统外，还有什么合法的交易场所，国务院规定的其他方式是什么，一直没有明确的说法。社会各方对此理解各异，造成了认识上的混乱。

二是对非法发行和经营行为的法律界定也不清楚。对于手法不断翻新的非法证券发行和经营行为，法律法规不能及时明确界定，使“打非”工作难以开展。

三是执法主体的实质缺位。在《证券法》修订前，对非上市公司实行“谁审批，谁负责”的原则，证券监管部门并不负有监管责任。“打非”工作主要以公安、工商部门为主。《证券法》修订后，虽然明确了非上市公司由证券监管部门监管，但怎么监管，证券监管部门如何与地方政府、公安和工商等部门协调，仍缺乏可操作的配套措施。形成该管的管不了，能管的无法管的局面。

这种法律尚待明确，监管主体缺位的情况，造成了非法买卖未上市公司股份的行为长期游离于法律法规监管之外。

（三）股权托管机构的不规范运作，加大了非法证券经营活动

的欺骗性。

多年来，全国各地陆续建立了股权托管中心，其目的是为了给非上市公司股东提供股权托管、过户、分红和股份质押等服务。如陕西的陕西省股权托管中心、中信托管中心和三秦托管中心，四川的成都托管中心等。客观地讲，这些托管中心在协助地方政府对非上市公司的管理上起到了积极的作用。但是，也有不少托管中心为了追逐眼前的经济利益，置国家的法律法规于不顾，违规办理过户手续，甚至直接参与到非法股份交易中，被不法分子所利用，成为其非法发行、经营的宣传工具。

（四）投资者法律意识淡漠，求富心切。

非法证券经营活动之所以能够频频得逞，与我国投资者法律意识淡漠、求富心切密不可分。众所周知，我国是新兴加转轨的资本市场，形成时间短，法制不完善，广大投资者投资风险意识差、法律意识淡漠。“原始股”保赚不赔和极少数公司海外上市的暴富效应，使部分投资者，特别是中老年投资者头脑发热，总认为天上真有“馅饼”，最终经不住不法分子的诱惑而上当受骗。

三、当前打击非法证券经营活动的对策

非法证券经营活动已波及到全国许多省市，投资者深受其害。它已经严重阻碍了我国资本市场的长远健康发展，影响了国家金融安全，危害到社会的稳定，已到了非打不可的地步。

最近，媒体纷纷报道了地方政府和公安、工商、证监部门对非法证券经营进行查处打击的行动。更令人振奋的是，上海浦东法

院以非法经营罪对方坤等三人非法买卖非上市公司股份案作出的一审判决，为打击非法证券经营活动提供了国内首个司法判例，对以后的“打非”工作具有深远的影响。这些举措都充分体现了党和国家严惩非法证券经营活动，维护广大投资者合法权益的坚定决心。

当前，惩治非法证券经营活动，必须标本兼治、多管齐下。

（一）加快制定《证券法》和《公司法》的相关配套措施，从制度上解决非上市公司股权转让的问题。

堵住邪门打开正门，只有明确了非上市公司股份转让的合法场所和交易途径，满足了股份转让的客观需要，才能从根本上杜绝非法证券经营活动。

国家有关职能部门应根据《证券法》和《公司法》中关于股份转让的法律精神，抓紧制定配套的法规和政策，尽快建立非上市公司股权转让机制，改变现有各地政策不统一，信息不畅通的局面，把非上市公司的股权转让纳入到国家统一管理之中，使非法的中介机构没有任何生存的空间。同时，证监会应及时对非法证券经营的主要表现形式予以界定，以便于公安、工商和证监会各地方派出机构迅速识别和打击。

（二）规范非上市公司的审批和托管中心运作。

按照《证券法》规定，今后凡是公开发行证券统一由中国证监会进行审核。证监会也正在积极筹建“非上市公众公司监管部”（发行监管二部），专门负责规范非上市股份公司股份的发行、转让、

登记、托管等行为。这标志着非上市股份公司设立审批标准在全国统一，避免了以往由地方审批，标准不一的情况。可以直接将业绩差的企业甚和以圈钱为目的企业拒之门外。

加强清理现有的非上市公司，对那些早已名存实亡的空壳公司及时予以注销，对以转让股份方式骗取投资者资金的公司应及时予以查处、取缔。

同时，还应在全国范围内整顿各地股权托管中心，强化规范性运作，严禁托管中心以过户为名变相从事非上市公司的股份交易活动。

（三）建立由政府牵头，证监、公安、工商参与的联合执法机制。

打击非法证券经营活动，既涉及对未上市股份公司的监管和对各地股权托管机构行为的规范，也涉及到与地方政府的沟通与工商、公安等诸多部门之间的配合问题。因此，单纯依靠证券监管部门的力量显然远远不够，必须建立由政府牵头、多部门协同的联动机制，才能彻底有效地解决“打非”工作中可能遇到的种种障碍。

从过去几年的“打非”实践看，地方政府是“打非”的中坚力量，证监、公安、工商密切配合、协同作战是“打非”能否取得成效的重要保证。“打非”工作经验表明，建立由地方政府牵头，证监部门提供专业支持，公安、工商积极参与的联合执法机制在当前“打非”工作中是行之有效的。许多省市在这方面已有不少好的经验可以借鉴。如四川省成立了处理证券期货市场突发事件“快速反

应”小组（以下简称快反小组），制定了“打非”应急预案；陕西建立了证监、公安、工商三方联席会议制度，定期召开会议，通报情况，交流经验；浙江成立了由省府办、省工商、公安、省委宣传部和证监局等单位组成的打击证券期货违法犯罪活动协调小组；福建省采取由公安、工商、人行、证监局组成“证券期货案件查处四方联席会议”形式。其中，四川的快反小组由省政府办公厅统一协调，四川证监局、省公安厅和省工商局为成员单位。该小组自2001年成立以来，已迅速打击了多起非法证券活动，有力地维护了四川辖区市场的稳定，赢得了投资者的高度赞扬。

同时，对非法证券经营活动，应本着“发现一起，查处一起”的原则，坚决打击，决不留情。

（四）加强宣传教育，提高投资者自觉抵制非法证券经营活动的能力。

投资者是资本市场的参与者，打击非法证券经营活动离不开投资者的支持和配合。加强投资者教育和法制宣传，可以提高投资者的风险意识、辨别能力，使投资者自觉抵制非法证券经营活动，这也是“打非”工作能否取得成效的一个重要因素。

近年来，各地证券监管部门都在积极摸索投资者教育的模式，并已取得了良好的成果。如浙江证监局利用多种形式如通过证监会网页、媒体在全省范围内公告辖区合法证券期货经营机构名单，揭示非法证券期货经营活动的形式及其危害，对已查处的一些非法经营活动的典型案件予以曝光加强投资者教育；陕西证监局在陕西主

要报刊上发表谈话，表明监管部门“打非”的坚决态度，并刊登合法证券期货经营机构的名单，引导投资者理性投资；四川证监局主动与电视台、报刊等新闻媒体合作，建立了生动活泼的投资者教育形式，借助媒体及时向投资者宣传最新的政策法规、经典案例和证券新知识。

“打非”工作是一项长期、复杂和全面的系统工程。“打非”工作任重而道远。面对形形色色的不法分子和各种各样非法证券经营活动，我们只有知难而上，通过努力摸索、及时总结和不断完善，才能最终建立起“打非”工作的铜墙铁壁。