

司法机关参与的投资者保护问题研究

张泽辰*

摘要:从证券市场投资者的立场出发,尽管证券违法者所受到的惩处越来越严厉,不论是行政罚款还是刑事罚金,数额都屡创新高,但利益真正受损的投资者并未因此有效地填补损失。因此,笔者认为,逐步完善我国证券投资者保护制度,从证券领域先行赔付制度、有奖举报制度两个方面入手探索建立证券罚没款“分成”机制,并尝试开展检察机关公益诉讼的探索,以期更好地保护证券市场金融消费者的合法权益,进一步为上海国际金融中心建设提供优质的法治保障。

关键词:证券领域 先行赔付制度 有奖举报制度 公益诉讼

一、探索建立证券罚没款“分成”机制

按照我国《中华人民共和国行政处罚法》第53条和2019年修订的《中华人民共和国证券法》(以下简称《证券法》)第222条的规定,证券监管部门应当将行政罚款上缴国库,待需要具体开支时,应按照“收支两条线”由财政部门进行划拨,所以无论是赔偿投资者的损失,还是给予举报人一定的物质奖励,其都应当由财政部门进行审核和批准。^① 同样地,根据《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》,地方各级法院收取的刑事罚金等也需要按照“收支两条线”的原则,统一上缴省级国库。

《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第187条明确提出,民事主体的同一行为引发的民事、行政与刑事责任之间不存在冲突性,倘若被处罚主体的财产难以支付处罚或赔偿数额的,应先承担民事赔偿责任。《中华人民共和国刑法》(以下

* 上海市人民检察院第四检察部干部。本文仅是个人观点,不作为单位意见。

① 参见肖凯:《构建有效的证券市场执法机制》,载《清华金融评论》2019年第10期。

简称《刑法》)第36条也作出了类似规定,承担民事赔偿责任的犯罪分子,同时被判处罚金,其财产不足以全部支付的,或者被判处没收财产的,应当先承担对被害人的民事赔偿责任。由此可见,民事责任优先已经被作为一项基本原则贯穿于法律体系的始终。现阶段,行政和司法部门处理的罚款和罚金必须先上缴国库,证券领域民事责任优先原则往往不能在司法实践和行政执法中加以体现。

就目前来看,投资者大都是在兑现民事诉讼权益时,才发现承兑方曾被处以行政或刑事处罚,此时行政或司法部门对其处以的罚款或罚金等都已上缴国库,涉案人员已经无力支付民事损害赔偿。对此,有部分学者提出应当在证券领域内开展刑事罚款和行政罚金暂缓上缴国库制度,通过设置“投资者补偿基金”,按比例先行赔付证券投资者的损失,并将部分基金用于奖励相关线索的举报人,保护证券投资者的合法权益。^①

(一) 建立先行赔付制度

2019年修订的《证券法》第220条在原《证券法》规定的罚款、罚金基础上,进一步增加了违法所得的内容,扩大了当违法行为人的财产不足支付时优先用于民事赔偿的金额范围。2020年8月8日,最高人民法院对外发布了《关于为创业板改革并试点注册制提供司法保障的若干意见》,进一步明确了“民事责任优先原则”,尽最大努力维护好投资者的合法权益。在证券市场中,侵害投资者合法权益的行为通常会触犯我国法律的强制性规定,实施该种行为的相关责任人员在责任追究程序上通常会面临着民事、刑事、行政程序交叉以及刑事罚金、行政罚款等问题。^②由于我国的公力实施机制与私力实施机制尚不能有效衔接,有时会使投资者无法及时、充分地获得民事赔偿,个别极端情形下甚至还会因为公力救济的实施而导致妨碍民事赔偿的现象发生,越是监管机关处罚严厉的证券违法行为越难以弥补投资者的损失。因此,笔者认为亟须紧紧围绕有效填补投资者损失这一证券市场的总体目标,完善证券刑事、行政、民事责任衔接机制,有效弥补证券投资者的损失。

1. 先行赔付的激励机制

事实上,行政和解制度以及认罪认罚机制能够有效激励先行赔付行为。目前,2019年修订的《证券法》在第93条规定了先行赔付制度,同时也在第171条完善了行

^① 参见肖凯:《发挥证券执法的威慑功能,需要建立有效的证券执法机制》,载《清华金融评论》2019年第10期。

^② 参见吴凡:最高法民二庭负责人就《最高人民法院关于为创业板改革并试点注册制提供司法保障的若干意见》答记者问,载微信公众号“最高人民法院”2020年8月18日, https://mp.weixin.qq.com/s/_vEWieV-BkYYdljNPncsQ。

政和解制度。根据第 171 条的规定,被调查者通过书面的形式承诺在国务院证券监管部门认可的期限内纠正违法行为、消除所造成的不良后果并对投资者的损失予以赔偿的,监管部门可中止对其调查;如果被调查者履行了自己所作出的承诺,监管部门可终止对其调查。在以往的案例中,中国证监会对于实施了先行赔付的当事人会作出减轻处罚的决定。但在 2019 年修订的《证券法》第 171 条的授权下,对于赔偿投资者损失的违法主体,中国证监会可以终止调查,即免于对行为人的行政处罚。倘若因发行人的虚假陈述等违法行为使投资者的权益遭受损失,那么应当将发行人的实际控制人、控股股东等予以先行赔付的行为,视为第 171 条认定的行政和解制度的赔偿有关投资者损失,则会有效激活先行赔付制度,增加行为人履行赔付义务的动力。^①

同时,最高人民法院、最高人民检察院《关于办理操纵证券、期货市场刑事案件适用法律若干问题的解释》明确提出,倘若行为人满足该解释第 2 条和第 3 条的标准,即有悔罪表现,认罪态度良好,及时退缴违法所得,如实供述犯罪事实,可从轻处罚;情节轻微的可依照《中华人民共和国刑事诉讼法》的有关规定不予起诉或者是免除对其刑事处罚。该司法解释在全面落实严厉惩治证券、期货类犯罪的基础上与《刑事诉讼法》中确立的认罪认罚从宽机制相协调,确保各项机制能够在证券类犯罪中得以使用。

笔者认为,如果将证券犯罪的认罪认罚机制和 2019 年修订的《证券法》有效对接,将支付先行赔付款视为退缴违法所得,并在《刑法(修正案)》中加以明确,则同样能够激活先行赔付制度,增加行为人履行赔付义务的动力,同时也能够增加认罪认罚的适用率,更好地落实宽严相济的刑事政策^②,为证券市场改革提供刑事政策的法治保障。

2. 先行赔付的配套机制

从万福生科、海联讯等先行赔付案例中可以看出,民事赔偿机制在我国已逐步发展成型。但必须要明确的是,与现行赔付相关的配套机制仍处在不完善阶段,资金难以落实到位,无法真正实现投资者保护的最终目的。所以在笔者看来,应该逐步完善我国现行赔付机制的各项配套措施,积极探索行政罚款和刑事罚金暂缓上缴国库机

^① 参见彭冰:《解读证券法中的先行赔付条款》,载微信公众号“北京大学金融法研究中心”2020 年 3 月 9 日, https://mp.weixin.qq.com/s/ob9x2t9_9X471gB_qAmLZg。

^② 参见彭冰:《解读证券法中的先行赔付条款》,载微信公众号“北京大学金融法研究中心”2020 年 3 月 9 日, https://mp.weixin.qq.com/s/ob9x2t9_9X471gB_qAmLZg。

制,并使用罚款和罚金设立“投资者补偿基金”,以此来最大限度地弥补投资者所遭受的损失,确保民事优先原则能有效地落实到位。^①

具体而言,笔者认为,先行赔付配套机制的试点探索可以分为如下几个部分:

一是案件领域。依照《证券法》的有关规定,先行赔付机制的适用范围极其有限,即只能因虚假陈述等其他严重违法行为而导致投资者利益严重损失的情况下才可使用。可以看出,先行赔付适用的罪名领域中与欺诈发行等虚假陈述类犯罪之间有着较紧密的联系,十分契合当下完善以信息披露为核心的证券注册制改革、加大虚假陈述类犯罪违法成本的刑事政策背景。但是,也应该看到内幕交易、操纵证券市场等传统证券犯罪的先行赔付案例在司法实践中尚未出现,虽然2019年修订的《证券法》没有具体明确此类案件可以适用先行赔付制度,但是笔者认为可以纳入“其他重大违法行为”当中加以规制。

二是主体适用。从前文可以看到,行政和解制度以及认罪认罚机制能够有效激励先行赔付行为。因此,笔者建议,以受到行政处罚或者是刑事处罚的主体为基础,积极探索实践先行赔付机制的适用和完善。同时,2019年修订的《证券法》第93条也规定了虚假陈述中发行人的控股股东、实际控制人以及相关证券公司为先行赔付的责任人,在先行赔付完毕后,可依法向直接责任人员进行追偿。笔者认为,2019年修订的《证券法》第93条规定的主体范围仍然较窄,在加大证券中介机构违法责任追究的注册制改革背景下,应当将会计师事务所、律师事务所等共同作为证券中介机构加以追究其刑事责任。另外,内幕交易、操纵证券市场犯罪中的主体是自然人犯罪,虽然其偿付能力不如机构主体,但是笔者认为,也应该将主体逐步拓宽到此类犯罪。

三是责任分工。从理论方面上来看,具有公益性质的投资者保护机构应以维护投资者合法权益为己任,秉持中立性、公益性、独自性的工作原则,既能有效地对赔付行为进行监管,同时也可为该制度的落实提供必要的帮助,使先行赔付制度能够在公平公正的条件下运行。近年来,公益性投资者保护机构在实践中不断摸索前进,在保护投资者权益方面发挥了重要作用,然而其仍有需要改进的地方。笔者认为,根据2019年修订的《证券法》第93条的规定,先行赔付责任主体可以委托投资者保护机构就赔偿事宜与受到损失的投资者达成协议。但是,目前并没有就投

^① 参见中国证券投资者保护基金有限公司:《中国资本市场投资者保护状况白皮书2018年总报告》。

投资者保护机构作出进一步明确。在行政监管领域,我国目前有两个公益性证券投资者保护机构,分别是中国证券投资者保护基金公司和投服中心。而在司法领域,检察机关则是公共利益的代表。笔者认为,可以构建由中国证券投资者保护基金公司负责管理先行赔付资金,由投服中心负责初步审查受偿投资者范围、赔付金额,由检察机关以及特邀的检察“外脑”专家,负责最后确定受偿投资者范围、赔付金额,并监督中国证券投资者保护基金公司先行赔付资金的使用。这样的组织架构使先行赔付中的三大公益机构可以根据各自的定位与特点进行分工合作,以提升投资者保护实效,并形成一定的监督和制约机制。

(二) 建立有奖举报制度

“吹哨者”计划^①巧妙地借助了私人监督力量,通过物质奖励吸引广大民众举报违法行为。高质量的违法案件线索信息,有助于提高证券执法的效率,而且由于大多是内部人举报,也减轻了监管部门调查举证的压力,节省了监管资源。但仅仅提供物质奖励还远远不够,加强举报人的保护,打消举报人的后顾之忧才是该机制的核心。在此种大环境下,切实加强对举报人员及其近亲属的人身安全保护,并采用给予一定量的物质奖励作为激励措施,这样就能在很大程度上缓解证券违法行为证据收集难的困境,而“罚没款分成”就是在这种背景下设立的。^②

1. 制度设计

2014年6月,中国证券监督管理委员会发布《证券期货违法违规行为举报工作暂行规定》(以下简称《暂行规定》)。依照《暂行规定》,提供虚假信息披露、内幕交易、操纵市场等违法行为线索或进行实名举报的,中国证监会在查证属实后应当给予信息提供者和举报者一定的物质奖励,并且应当对相关人员的身份信息进行保密,具体的奖励事宜交由中国证券投资者保护基金有限责任公司进行处理。

虽然奖励机制已经实施了多年,但就目前来看,社会民众的举报热情并不高涨,监管部门通过知情人获取的违法信息内容比例仍旧较低。我国关于举报奖励的相关

^① 2019年11月15日,美国证监会在其官网发布了《美国证监会“吹哨者计划”2019年年报》(以下简称年报),该年报详细介绍了2019年“吹哨者计划”的执行情况,以及该计划对证券市场行政法和投资者保护的重大影响。“吹哨者计划”是《多德—弗兰克法案》催生的产物,该法案在《1934年证券交易法》的基础上进行了修订,增加名为“吹哨者激励与保护”的第21F条,明确了证券违法举报人奖励制度。除此之外,《多德—弗兰克法案》还建立了一整套包括保密和反报复等内容在内的举报人保护机制,其中包括:除少数法定的例外情况之外,证监会不得披露任何在合理预期下可能导致举报人身份泄露的信息。在律师的协助下,举报人也可以选择匿名举报。此外,任何雇主不得因举报人提供信息、协助调查等而对其进行报复。参见源泉:《美国证监会“吹哨者计划”2019年年报》解读,载微信号“证券法谭”2020年3月9日, <https://mp.weixin.qq.com/s/WfwDa5x4gd73x2fSysCxlg>。

^② 参见刘沛佩:《论我国证券监管中有奖举报制度的完善》,载《证券市场导报》2017年第5期。

法律制度可以从以下两个方面进行完善:一是提高立法层级。目前,在《证券法》以及《刑法》等刑事法律中还没有关于举报奖励制度的相关规定,而是散见于各个部门规章当中,缺乏体系性和规范性。二是完善保护措施。举报奖励制度的运行除奖励基金的作用之外,最主要的还是对举报人保护措施的完善。我们可以从正当性的角度入手,建立起举报内容真实性与正当性的判定依据,并通过设立相关的政策性机制来为举报者的行为作出正确引导。同时,可以探索由检察机关参与的举报人保护措施,对有奖举报制度和实施保障机制进行完善,以此提升有奖举报制度的可操作性和实践性,大大提高有奖举报制度的“软实力”。^①

2. 资金来源

在我国,中国证监会下设的中国证券投资者保护基金有限责任公司负责基金的日常管理、分配和运营。根据2016年修订的《证券投资者保护基金管理办法》,第三章基金筹集中的第14条规定了证券投资者保护基金的来源,其中包括第6款规定的其他合法收入。另外,第四章中第19条对基金的具体用途作了详细的规定:第一,证券公司依法被撤销、关闭、破产或者被中国证监会进行接管、托管时,依照我国现行法律的规定对债权人进行一定的偿付;第二,经国务院批准的其他用途。笔者认为,行政罚款、刑事罚金都可以视为其他合法收入,同时可以通过立法将举报人的激励金都规定为国务院批准的其他合法用途,拓展举报人奖励基金的来源。

从实践的角度出发,对举报人进行物质奖励的资金来源往往需要多个部门予以协调,因此会有一定程度的困难。另外,行政罚款全部上缴国库的机制会严重阻碍有奖举报制度的顺利推行。如前文所述,如果在我国探索建立行政罚款和刑事罚金执行上的暂缓入库机制,通过“罚没款分成”制度解决目前奖金来源需要跨部门协调的困扰,将行政罚款和刑事罚金共同用于建立专门的“投资者补偿基金”,一方面,可以对因证券违法行为而遭受损害的投资者进行补偿;另一方面,还可以作为对举报人奖励的资金池,将部分源于行政处罚和刑事处罚中的罚没款收入用于奖励举报人。

3. 监督机制

在国际上,以物质激励和金钱刺激来调动民众作为举报人积极性的奖励机制证券市场领域以及食品安全、污染防治、交通运输、财政税收等多个社会领域都得到了广泛应用。笔者认为,这与目前我国公益诉讼举报人激励机制有异曲同工之处,可以

^① 参见刘沛佩:《论我国证券监管中有奖举报制度的完善》,载《证券市场导报》2017年第5期。

进一步扩大我国公益诉讼举报人激励机制的适用范围,探索在证券市场领域构建由证券监管机构和检察机关共同参与的举报人激励制度。在检察机关的参与下,可对举报信息的真实性、渠道、证明力等进行把关,能有效防止因金钱奖励可能会引发的虚假举报现象,有效缓解证券监管部门的审查压力,同时也能够进一步监督奖励资金的使用范围和资金去向,以保障举报人激励机制的公开、公平和公正。^①

以上海检察机关目前的司法实践为例,线索获取难一直是制约检察公益诉讼工作开展“瓶颈”。为进一步加强对国家利益和社会公共利益的维护,鼓励和正确引导广大民众为司法机关提供案件线索,上海市设立了国内首家公益诉讼举报中心——松江检察院公益诉讼举报中心。与此同时,上海市松江区、金山区人民检察院都已经相继出台了《公益诉讼案件举报处置暨奖励办法(试行)》(以下简称《奖励办法》),《奖励办法》对公益诉讼案件线索受理的条件作了相应的规定:一是属于本院管辖的公益诉讼举报线索;二是举报内容具体明确且属检察机关尚未掌握的线索;三是提供与举报内容相关的初步证据或证据线索。《奖励办法》还规定了倘若民众所提供的线索经有关部门查证属实后应给予一定的物质奖励,原则上实行“一案一奖”,物质奖励应采用发放奖金的方式进行。具体的奖励数额应当根据举报内容的价值情节以及避免、挽回损失的数额等进行综合考量,通常以500元为起点,一般不超过5000元。举报奖励由公益诉讼部门提出奖励对象、奖励金额的初步意见,由检察机关的分管领导审批决定,并在决定之日起30日内发放给举报人。对匿名举报,无法核实身份的,不列入奖励范围。2019年6月25日,上海市金山区人民检察院在公益诉讼宣传周启动仪式上首次对两名实名举报人进行奖励,并当场向两名提供公益诉讼线索并查证成案的举报人发放证书和奖金。由此可见,检察机关参与的公益诉讼激励机制在法律基础完善、实体中心建设,以及实践落地等各个环节均有了一定的成熟土壤,具备将证券市场领域举报人纳入激励范围的制度基础。

二、探索检察机关参与证券集团公益诉讼

近日,上海市人民代表大会常务委员会发布了《关于加强检察公益诉讼工作的决定》,该决定提到检察机关将在资本市场等金融秩序领域开展公益诉讼工作。笔者认

^① 参见肖宇、黄辉:《证券市场先行赔付:法理辨析与制度构建》,载《法学》2019年第8期。

为,检察机关可以在涉众型资本市场违法犯罪中寻找合适的切入点,在违规披露、欺诈发行等领域试点提起刑事附带民事公益诉讼,协同发挥“四大”检察职能作用,切实维护证券市场投资者的合法权益,进一步为上海国际金融中心建设提供优质法治保障。

(一) 中国特色证券集体诉讼现状

2019年修订的《证券法》第59条第3款明确提出,如果有50名以上投资者的委托,除部分投资者明确表示不参加诉讼外,投资者保护机构可作为代表参加诉讼。此条款赋予了该机构作为诉讼代表人的合法性,并在确定诉讼成员范围中选用“明示退出、默示加入”的方式,使证券类案件领域中新的代表人诉讼机制得以形成。2020年3月24日,上海金融法院发布《上海金融法院关于证券纠纷代表人诉讼机制的规定(试行)》,这是全国首个关于证券纠纷代表人诉讼制度实施的具体规定。2020年7月31日,《最高人民法院关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》(以下简称《代表人诉讼若干规定》)的出台,标志着证券集体诉讼制度在我国真正落地,该规定全面规范细化了以“明示加入”为特征的普通代表人诉讼和以“明示退出”为特征的特别代表人诉讼,在全国司法审判实践中为2019年修订的《证券法》中投资者保护机构作为“特别代表人”的诉讼机制的实施与落地提供了制度供给。

证券纠纷代表人诉讼分为两类。一类是普通代表人诉讼。2020年8月18日,上海金融法院在审理一起证券虚假陈述责任纠纷案件中,多名原告共同申请适用普通代表人诉讼程序。该案中的原告魏某等34名投资人依照最高人民法院颁布的《代表人诉讼若干规定》的规定,选择其中的4名作为诉讼代表人。该案是《代表人诉讼若干规定》出台实施后国内第一起依申请发起的普通代表人诉讼案件,是证券诉讼领域普通代表人诉讼机制的最新实践,已经为中小投资者自行委托代表直接参与诉讼维权提供了“通道”。另一类是特别代表人诉讼。特别代表人诉讼的启动与运行需要证监会系统多家单位的参与和配合。为保障“特别代表人”诉讼机制的平稳运行,中国证监会发布了《关于做好投资者保护机构参加证券纠纷特别代表人诉讼相关工作的通知》(以下简称《工作通知》),投服中心随即也发布了《中证中小投资者服务中心特别代表人诉讼业务规则(试行)》(以下简称《业务规则》),明确了投资者保护机构参加特别代表人诉讼机制的具体内容,其中包括明确投资者保护机构的诉讼职责、投资者保护机构的代表权限以及案件选择的标准。另外,依照《代表人诉讼若干规定》第32条的规定,在权利公告期内,投资者保护机构获得50名以上权利人的特别授权时

才可以代表人身份参加诉讼。倘若率先受理案件的法院不具备管辖权,应将其移交至有管辖权的法院。在一些学者看来,该条内容实质上在我国确立了“法院发动、投保机构选择”的原则,此外也明确了证券集体诉讼的发动权属于法院,法院必须首先同意展开普通代表人诉讼程序,投保机构才能选择加入,将该普通代表人诉讼程序转化为特殊代表人诉讼程序。^①但是,也有学者指出,人民法院权利公告的时间太短,投服中心审查是否属于其受案范围的时间有限,不利于投服中心行使其特殊代表人的权利。^②因为只有符合《业务规则》第16条的这些条件时,即行政部门作出处罚或法院作出刑事裁判的,案件重大、典型性强、在社会中造成严重影响,被告具备偿付能力或者确有必要时,投服中心才有机会作为特别代表人参加诉讼,之后还需要公开征集或以其他方式接受适格投资者的授权,才能作为代表人参加诉讼。

笔者认为,目前投服中心的执法资源有限,使有限的执法资源发挥更大的社会效果,缩小受案范围是具有实践意义的。但从证券市场投资者全面保护的角度来看,极有必要探索由检察机关作为投保机构参与的公益诉讼制度,进一步扩大证券市场投资者的保护范围。

(二) 检察机关公益诉讼等外探索

在资本市场发达地区,证券领域集体诉讼机制也存在滥诉现象的频繁出现、维权成本高、诉讼时间长等问题,最终导致证券投资者实际获赔不多等后果。在我国,有效规避集体诉讼存在的弊端不仅需要参考域外经验,更要立足于我国国情完善集体诉讼的相关配套机制。^③笔者认为,可以视情况放宽投资者保护机构的范围,探索构建检察机关参与的证券领域刑事附带民事公益诉讼制度,以此切实保障证券市场金融消费者的合法权益,为上海国际金融中心的建设提供强有力的检察保障。

1. 有效节约司法资源

根据《业务规则》第16条的规定,投服中心选取案件的一个条件就是有关机关作出过行政处罚或刑事裁判。如果检察机关选取在违规披露、欺诈发行等领域试点提起刑事附带民事公益诉讼,在审查起诉刑事案件时直接对投资者的民事损失情况进

^① 参见彭冰:《中国版证券集体诉讼的发动》,载微信公众号“北京大学金融法研究中心”2020年8月1日,<https://mp.weixin.qq.com/s/4vI6FMefOeeKE4CJevPZMw>。

^② 参见张巍:《雏形初已现,何时显峥嵘》,载微信公众号“比较公司治理”2020年8月1日,<https://mp.weixin.qq.com/s/4vI6FMefOeeKE4CJevPZMw>。

^③ 参见程合红:《探索建立符合中国国情的集体诉讼制度 强化金融消费者保护》,载《清华金融评论》2020年第2期。

行审查并提前作出判断,为集团诉讼程序提供案件事实和证据材料,能够有效地节约司法资源,也可有效地遏制公益诉讼权被滥用的现象发生。另外,依照《代表人诉讼若干规定》,当案件的受理法院对代表人诉讼不具备管辖权时,应当及时将其移交至有管辖权的法院。从这个规定可以看出,特别代表人诉讼也属于需要进行集中管辖的案件类型。笔者认为,从这点来看,在上海试点开展检察机关参与的证券领域刑事附带民事公益诉讼具有天然的地域优势和相对完备的制度基础。首先,从审判机关来看,根据最高人民法院出台的《关于上海金融法院案件管辖的规定》,上海金融法院对发生在辖区内的,由中级人民法院审理的一审金融类民商案件享有管辖权。此外,上海金融法院也是我国第一家发布关于证券纠纷代表人诉讼制度实施具体规定的法院,具有一定的制度基础。其次,从检察机关来看,上海市人民检察院第四检察部的前身为金融检察处,早在2011年就已经构建了以专业化办理金融犯罪案件为特色的金融检察办案机制。2020年7月,在科创板顺利运行一周年之际,上海检察机关发布了《上海市检察机关关于深化服务保障科创板注册制改革的实施意见》,其中就提到要回应最高人民检察院按照案件类型设立专业化办案组织的要求,发挥上海市人民检察院第三分院跨行政区划的职能优势,对本市科创板中的证券类犯罪进行管辖。另外,实施意见中也明确要不断实施刑事、民事、行政“三合一”办案机制,在涉科创板案件中探索建立证券领域的刑事附带民事公益诉讼制度。

2. 发挥大数据资源优势

现阶段,随着我国金融领域信息化的不断加快,金融交易与服务行为的发生都会保留一定的痕迹,因此我们可以通过大数据系统的运用为公益诉讼提供应有的技术支持。笔者认为,可以充分发挥上海金融检察大数据功能,并进一步探索建立数据互联共享机制,为金融风险的防范预警提供信息支持。目前,上海检察机关正在探索建立自律监管与刑事司法之间的信息共享机制,拟与上海证券交易所、中国证券登记结算有限责任公司及证券行业自律组织搭建合作交流平台,掌握证券市场动态,对出现的可疑账户、可疑交易提前预判、及时处置。在此基础上,充分利用证券市场“看穿式”实名制账户体系和电子化交易结算数据,在集体成员身份确认、通知、登记、证据核实、损失计算及执行赔付等各个重要环节,利用信息化手段快速高效地解决。^①

^① 参见程合红:《探索建立符合中国国情的集体诉讼制度 强化金融消费者保护》,载《清华金融评论》2020年第2期。