

证券期货投资者教育基地运营与发展再思考*

——以北京辖区投教基地为视角

郭文龙**

摘要:中国证监会自启动投教基地建设以来,机制体制逐步完善,活动内涵越发丰富,各项工作推进顺利,投教基地在投保工作中发挥着重要抓手作用。2020年年初,人民银行也开始启动“金融消费者教育示范基地”建设工作。投教基地授牌趋势是否收紧、质效是否符合预期、监管方式是否改变,投教基地建设如何推进、如何与金融教育示范基地加强资源共享,有必要总结经验,厘清事实,拓展思路。北京辖区投教基地类型多样,实力雄厚,特色化和差异化运营特点突出,具有高度代表性,可作为研究标本进行解剖。

关键词:投教基地 金融教育示范基地 联学联建

2013年12月25日,国务院办公厅发布《关于进一步加强资本市场中小投资者合法权益保护工作的意见》,指出要强化中小投资者教育,加大普及证券期货知识力度,充分发挥媒体的舆论引导和宣传教育功能。2014年5月9日,国务院发布《关于进一步促进资本市场健康发展的若干意见》,开篇明确提出要处理好风险自担与强化投资者保护的关系,健全投资者尤其是中小投资者权益保护制度。

为落实国务院及国办意见要求,证监会分别于2015年和2018年发布《关于加强证券期货投资者教育基地建设的指导意见》(以下简称《指导意见》)和《证券期货投资者教育基地监管指引》(以下简称《监管指引》),启动证券期货投资者教育基地(以下简称投教基地)建设并持续完善。截至2021年9月底,证监会已连续开展四批投

* 本文仅为作者个人观点。

** 北京证监局投保处副处长、二级调研员。

教基地申报命名工作,共计 199 家基地获得授牌。

一、再次开展投教基地运营与发展研究的缘起

近年来,投教基地的建设背景、市场发展、监管理念和外部环境均发生了较大变化。在基地定位和公益性原则维持不变的同时,基地建设及优化等问题值得深入研究。

(一)投教基地建设发展进入全新阶段

投教基地已成为监管部门开展投保工作的有力抓手。用之得当,事半功半。2019年,笔者在对比研究前三批基地申报指引的基础上撰写了《关于投教基地建设运营监管工作的思考》,对投教基地的效用、发展趋势以及存在问题进行分析并提出完善建议。两年多来,投教基地的建设和发展进入新阶段。有必要进一步思考如何对数量庞大的基地进行监管,倡导“有进有出”的良性循环文化,引导各辖区投教基地打破现有格局开展合作。

(二)金融消费者教育示范基地异军突起

2020年年初,中国人民银行消费者权益保护局(以下简称人民银行消保局)在借鉴证监会投教基地建设的基础上着手推动金融消费者教育示范基地(以下简称金融教育示范基地)建设工作,目前申报命名工作推进顺利。至2021年上半年,首批省级金融教育示范基地开始挂牌。作为金融监管系统两大类专业性、公益性宣传教育平台,投教基地和金融教育示范基地均承担着重要职责并将继续发挥重要作用。未来,针对两类基地在维持各自特色化发展的同时如何开展密切合作,更好地服务投资者(金融消费者),有必要进行研究。

(三)投教基地研究理应走在实践前头

北京辖区投教基地数量位居全国之首,资源得天独厚。北京证监局不断深入挖掘基地特色,加强业务指导和资源整合,建成了运营主体多样、专业优势明显以及“内容+渠道”均衡的基地群。基地群在投保工作中有效避免了单打独斗的局面,达到了“1+1>2”的效果。在继续尊重基地特色并充分发挥各自作用的基础上,北京证监局理应继续发挥牵头研究工作。目前,证监会投保局联合投保基金公司开展整体评估工作,北京辖区投教基地有责任成为重要样本,为投保事业发展贡献力量。

二、投教基地差异化和特色化发展明显——以北京辖区为视角

截至2021年7月中旬,北京辖区共有15家投教基地,其中国家级基地7家,省级基地8家,占比分别为47%和53%,均位居全国首位。实体基地6家(2家国家级基地,4家省级基地),互联网基地9家,占比分别为40%和60%。以证监会监管的市场主体为运营主体的基地有9家(证券公司6家,基金公司2家,上市公司1家),其他主体运营的基地6家,分别占比为60%和40%。总体来看,行业分布较广,形态较丰富。过去几年,正是得益于形态丰富、各有特长的投教基地,北京证监局在投资者教育、专项宣传以及推进投教知识纳入国民教育方面取得了较大成绩。

(一)摸清投教基地底牌,量身定做“贴标签”

北京辖区投教基地各有特色,有的擅长输出内容,有的宣传渠道广泛,有的扎根扶贫和乡村振兴,有的善于开展中小学财商教育,有的愿意在社区深耕细作,有的善于运营相关话题。北京证监局根据基地运营主体的背景和资源优势,深挖特色,引导基地形成独特投教文化,采用“贴标签”形式,为每家基地撰写文章进行差异化宣传推介。推动中信建投证券基地、国信证券北京地区基地与北京外国语大学、中国政法大学开设必修课,推动投教基地建立大学生社会实践基地,推动工银瑞信基地印制“红马甲”并依托区金融办和街道办下沉社区持续开展投教文化节,推动基金小镇基地开展“走入基层党建”,以及指导华泰证券北京地区实体基地建设新潮的“城市书吧”等。

(二)发挥投教基地优势,物尽其用“炒好菜”

实体基地具有直观性强、面对面交流等特点,便于开展线下培训、讲座和研讨会,北京证监局积极利用北京基金小镇投教基地活动私募机构聚集等特点,指导其按照统一部署开展投教活动的同时,开展对经营机构尤其是私募经营机构“关键少数”的宣传教育,从源头上培育合规理念。新媒体基地具有传统媒体无可替代的渠道和流量优势,短视频契合当下时间碎片化现状,通过新媒体开展投教宣传工作,受众广,触达率高。推动新浪财经基地、微博基地以及字节跳动(抖音集团)基地开设“投资者教育”话题,投放开屏广告,利用中国财富网基地直播软硬件设施优势和新华网基地权威性渠道优势,打造具有辖区特色的“流量航母”。

(三)构建投教基地格局,无所保留“迎宾客”

当下,交通设施发达、人口流动频繁、投资渠道(市场、产品以及服务)不分区域,

仅限于在本辖区搞好投保工作的思路不够广阔,应本着“为投资者办实事”的原则构建大投保大体系。北京证监局奉行“协作互补、资源共享、形成合力、达到共赢”的十六字方针,主动与其他证监局、交易所以及行业协会等单位加强沟通交流,共享辖区投教资源。例如,督促新华网基地为其他辖区投教基地展播优秀投教产品,指导新华网基地推出投教“新华号”供基地入驻并提供传播资源,积极配合其他证监局做好专项宣传推广工作等。

三、投教基地已成为金融监管系统极具特色的品牌

投教基地建设及运营工作一贯体现实质重于形式的原则,诞生6年以来,已成为金融监管系统最具影响力和最具特色的投资者保护品牌。

(一)投教基地最基本和最原则的属性是公益性

目前关于投教基地的申报、监管和考核的制度已基本完备。《指导意见》《监管指引》以及申报指引均强调投教基地应当秉承公益性原则开展工作,不得利用授牌开展营利性活动。因此,公益性是投教基地建设和运营的最基本属性。按照规定,监管部门每年对基地进行考核,确保其严格遵守公益性原则。北京证监局在提供投教基地申报命名咨询和培育服务过程中,均严格贯彻落实公益性要求,敬告申报主体应当冷静考虑设立投教基地的必要性,综合测算各种人力物力投入,不得掺杂任何私心。

(二)投教基地申报实质条件保持相对稳定

《指导意见》根据不同维度对投教基地进行分类,例如,国家级和省级、实体和互联网。不同类型的基地均有不同具体要求。如实体基地要有专门用于投教的场所,平均每月有最低开放时间和现场参观人数。互联网基地应当具备专门的网站,需要满足最低满足访问量、访客数等要求等。大致来讲,国家级基地综合条件要求较高,评审、授牌和年度考核等次由投保局负责。省级基地评审、授牌、日常监管及年度考核等次由各证监局负责。通过对比分析四批申报指引,可见第三批基地建设的实质条件发生较大变化且相对固定后,未来会相对稳定。

(三)投教基地已成为金融监管系统特色品牌

证监会在投资者保护尤其是投教基地建设和监管方面步伐迈得最早,机制体制最为完善,系统性统筹性工作最成熟,基地运行评估最及时,成效最显著。部委层面,人民银行消保局充分借鉴证监会投教基地建设模式,大力推进金融教育示范基地建

设的统筹规划和建设等工作。派出机构层面,人民银行营业管理部与北京证监局在基地的建设理念以及日常监管等问题上保持充分沟通交流。目前,人民银行系统选择首批先行推出省级金融教育示范基地试点,充分显示了证监会投教基地的品牌效应。

四、投教基地运营实践及监管问题初探

投教基地的建设、运营和发展既非一蹴而就,也非一劳永逸。首批授牌、沿革、审核条件、公益定位、授牌趋势、名称专属,以及投教基地与金融教育示范基地如何开展合作等,都是在厘清事实和总结经验的基础上尝试开展的破题探索。

(一) 首批获得授牌的基地是否包括省级投教基地

2015年10月16日,首批投教基地申报工作指引随《指导意见》同步公布,申报指引及附属表单列举了制度要求和指标标准。需要注意的是,发布申报指引已近年底,启动省级基地申报命名较为仓促,首批13家基地仅限国家级。因此,严格来讲,国家级基地和省级基地的申报命名批次并不同步。截至2021年上半年,国家级基地申报命名共开展四批,省级基地实际只开展三批。从近四批申报指引发布和授牌实践看,国家级和省级基地申报命名今后将保持一致。

(二) 基地监管的“入口关”“过程关”是否齐备

从2015年到2018年,第一批、第二批投教基地并不需要进行年度考核。2018年发布的《监管指引》对基地日常运营标准和监管要求作出详细规定,对2015年《指导意见》的后半部分(主要涉及监管权限和基地义务)进行细化和扩充,同时将年度考核表作为指引附件。时隔3年,投教基地监管终于步入正轨。从2015年基地建设起步到《监管指引》发布,形成了基地“入口关”和“过程关”均有要求,申报表和考核表“遥相呼应”的监管闭环。需要注意的是,《监管指引》所附考核表项目齐全完备,但关于“原创投教产品不得低于30%”的标准需要沿用申报指引要求,基地在填报过程中容易出现遗漏,笔者在上一篇文章中已建议对考核表进行微调或者在该项下明确提示。

(三) 同一申报主体可否申报不同类型投教基地

《指导意见》、《监管指引》及历次申报指引并未明确同一申报主体不得申报不同类型和不同层级的投教基地。通过检索已获授牌的基地,大致存在以下几种情况:第

一种,同一运营主体同时申报实体基地和互联网基地,例如,东兴证券同时运营省级实体基地和互联网基地,未来不排除有部分大型证券经营机构同时运营国家级双基地。第二种,同一运营主体以不同场地申报国家级基地和省级基地,例如,华福证券同时运营福州国家级实体基地和泉州省级实体基地。第三种,同一运营主体的不同分支机构在不同城市申报投教基地,例如,国信证券分别在北京、浙江、福建和湖南地区运营投教基地,其中浙江白沙泉投教基地为国家级,其余为省级基地。第四种,同一运营主体的总部和分支机构分别运营国家级基地和省级基地。未来也可能顺序颠倒,即同一运营主体的总部和分支机构分别运营省级基地和国家级基地。

相对而言,上述几种情形辨识度较高,要么申报类型(实体基地或互联网基地)有别,要么实体场地各异,要么实际运营主体不同。对于同一申报主体以相同内容(或场地)同时向投保局和证监局申报同一类型基地时,容易出现政策把握方面的问题。

一般来说,基地申报过程中,运营主体要么申报国家级基地,要么申报省级基地,但不排除申报主体为确保万无一失,同时向投保局和证监局报送相同内容的申报材料。遇到这样的问题,应当如何处理?笔者认为,《指导意见》及申报指引并无明确禁止规定。具体而言,应根据以下情况具体分析。

一是国家级及省级基地均未获批;二是国家级及省级基地同时获批;三是国家级基地未获批省级基地获批;四是国家级基地获批省级基地未获批。第一种情形(均未获批)和第三种情形(国家级折戟,省级获批)属于正常情形,按照要求处理即可。对于第二种情况,国家级和省级同时获批,说明运营主体申报内容齐备,应依据“就高不就低”原则。对于第四种情况,即国家级获批而省级未通过,容易引发审核标准“倒挂”,虽属于极端情况,但也不是不可能。因此,证监局与投保局事先做好沟通非常有必要。笔者认为,为体现基地建设和运营的严肃性,宜考虑申报层次、路径和相关顺序,通过各种方式明确“同一运营主体不得就同一内容同时申报国家级和省级基地”。在规定出台前,各证监局和投保局可统一“窗口指导”口径。

(四)基地申报主体类型是否还会继续丰富

投教基地的类型多种多样,除以证监会系统单位为运营主体(沪深交易所、中国证券业协会、中国期货业协会、中国证券投资基金业协会以及全国股转公司等)的国家级基地外,主要有以下几类:第一类是以监管对象为运营主体,例如,证券期货基金经营机构、上市公司、新三板公司、投资咨询公司、私募基金机构及公募基金第三方独立代销机构等。第二类是以传统媒体和新型媒体为运营主体。例如,支付宝旗下蚂蚁

金服以及湖南芒果超媒等。第三类是以各地政府管委会或地方政府为运营主体,例如,北京基金小镇、山东省威海市环翠区金融商圈等。第四类是以大专院校为运营主体,例如,河南财经政法大学为建设主体并联合中原证券、中原期货共同设立,浙江金融职业学院单独运营等。可以预计,未来基地运营主体的类型还会继续丰富,但总体还是以证券期货基金经营机构为主,以第四批获批的国家级基地为例,18家国家级基地运营主体中,证券公司12家,期货公司1家,基金公司1家,占比为78%。

(五)基地申报命名趋势是否继续趋紧

从目前来看,投教基地授牌确实存在趋严态势,如运营实体基地的证券期货经营机构申报互联网基地双基地以及新型媒体申报均被否。究其原因,笔者认为主要有以下两种考虑:一是要切实加强实体基地建设,让投资者看得见、摸得着、找得到。对于互联网基地来说,目前存在内容同质化等问题,为了避免形式主义,需要加强“入口关”。笔者浏览过多家互联网基地公众号,每篇文章点击率都不高。二是针对已有实体基地,另行申报互联网基地的市场主体尤其是执行分类评价的证券公司,考虑到双基地加分对其他单基地或无基地证券公司可能不公平。更重要的是,实体基地完全可以附加电子智能和网络辅助手段增强投教宣传工作的多样性和有效性,无须再另行设立基地。

(六)“投教基地”字样是否为证监会系统专属

历次申报均有申报主体咨询,在证监会授牌之前运营主体能否使用“投教基地”字样?笔者认为,“投教基地”并非专属词语,任何机构均可正常使用。一是投保局履行完审核、专家评审以及公示等系列程序后对申报主体进行授牌,仅仅表明该主体在投资者教育方面规范程度高,符合官方要求并得到认可。二是投教基地既不是荣誉,也不是招牌,而是责任。资本市场经营主体尤其是证券类经营主体,很多都会在年报中专章阐明社会责任内容,而设立投教基地正是经营机构履行社会责任的表现形式之一。不可否认,投教基地对外开展活动过程中,虽然不得展示运营主体的Logo和推销产品,但“投教基地”字样前的运营主体名称,本身就是正当宣传。三是还需要强调的是,证监会授牌并不是行政许可及类行政许可行为,投教基地牌匾和证书只能证明在投资者保护方面更为专业,任何运营主体和个人均不得利用上述资料进行业务推广或招揽顾客。这一点,笔者在公益性原则方面已有明确阐述。

(七)基地申报命名频率是否一成不变

按照《指导意见》和《监管指引》规定,投保局每年均可启动投教基地申报命名工

作,但从过去几年的实践来看,基地每两年申报命名一次成为惯例,理论上不排除未来会加快频率的可能。但笔者认为,基地申报命名涉及诸多环节,从启动到授牌至少半年以上,耗费人力、物力资源较多。加之前几批申报已将大部分有实力、有强烈社会责任和有意愿的运营主体收入麾下,审核标准越来越严,申报主体会越来越,每年开展一次并不现实。应当将工作重点逐渐转入到对存量投教基地的日常监管和正确引导中来。笔者认为,可以从以下几个方面进行考虑。

一是在对基地进行充分评估的基础上,对基地进行不同纬度的分类。例如,按运营主体划分,经营机构类和其他类型的主体对于年度考评优良需求度不同。按擅长领域划分,比如,按内容和渠道划分。按基地的层级进行划分,比如,国家级基地承担更多的推动投教纳入国民教育的责任,对省级基地则不作强制性要求。二是引导基地良性“退出”而非一劳永逸。如个别基地基本处于停滞状态,年度考核三大重要板块(开发原创投教产品、开展专项宣传活动以及推动投教纳入国民教育)均无贡献,宜引导退出。三是统筹不同监管部门和自律性组织的投保活动,避免基地应接不暇,一颗“钉子”,多个“锤子”,开展某个专项活动,基地尤其是证券经营机构类基地需要对接证监局、中证协、交易所、投保基金公司、中基协以及全国股转公司,分别按照不同口径报送总结。

(八)投教基地和金融教育示范基地如何联学联建

人民银行系统牵头的金融监管协调沟通机制运行通畅,两类基地今后在各个层面如何联手开展工作,笔者可从以下几个方面循序渐进推进。一是共同推进金融(投资者)知识纳入国民教育体系。人民银行系统建设“金融教育示范基地”,银保监会系统力推“金融知识读本”,银保监会在西城区宏庙小学加挂“实践基地”牌子,北京证监局推进“财商教育”进小学。目前地方教育管理部门积极性不高,期待在人民银行系统的前头推动下获得突破。二是两类基地建立相关共享资源的机制。人民银行营管部推动工商银行和建设银行在京部分网点申报辖区国家级金融教育示范基地,可与人民银行营管部开展联学联建活动,考虑目前金融教育示范基地处于起步阶段,平台数量较少,可以根据对等原则,各自选取几家具有特色的基地作为联建试点,形成跨领域的投教合力。三是两类基地可互相加挂对方授牌。同一机构、两类基地的模式既节约资源,又能方便投资者(金融消费者)获得“一站式”服务。实践中已有样本,近日,国信证券白沙泉国家级投教基地向人民银行申报首批省级金融教育示范基地并获授牌。两类基地加强沟通联系,共享平台资源,形成宣传合力,对于投资者(金

融消费者)保护工作来说,事半功倍。

(九)申报不同层级的基地原则上是否应当考虑先后衔接

当投教基地数量即将跨越200家大关,如何指导各证监局利用基地保质保量开展投保工作,如何做好日常监管和年度考核,确实是一项系统性工程。在基地数量已足够多的情况下,如何精细化管理提上议事日程。目前,申报主体可以根据实际情况决定申报省级或国家级基地,未来,申报指引标准和流程是否发生较大幅度调整,要不要明确申报主体原则上应当先申报省级基地,至少运营一段时间后才能申报国家级基地,值得思考。笔者认为,可以从基地建设定位和目标进行研究,基地建立目的是为投资者提供“一站式”获取证券期货知识服务,在监管职责方面也是以辖区监管为主。从这个角度出发,无论是省级基地还是国家级基地,层次本身并不影响开展投保工作。部分运营主体追求申报国家级基地,主要有证券经营机构分类评价加分、运营主体品牌效应以及工作绩效考核等方面的现实考虑,基于目前存在个别省级基地未按要求开展工作但又不愿主动摘牌的情况,可以考虑除特殊情况外,申报国家级基地原则上先申报省级,待运营一段时间(1年左右)合格后可申报国家级基地。

(十)鼓励运营主体积极申报和严把入口关如何平衡

证监会发布申报指引均会受到市场内外极大关注,咨询者踊跃,提交材料者众多。但是要清醒地看到,投教基地运营需要持续投入大量人力物力且不得有任何营利性行为,运营主体申报动机和目的需要结合多方因素综合研判并深入分析,严把甄别关和审核关。要不失时机向运营主体“泼冷水”,督促其明确自身定位,充满热情的同时也要保持冷静。对于营利导向强烈的经营主体,要结合日常监管情况尤其是投诉举报事项进行综合分析,避免“带病申报”。北京证监局一直靠前服务,既充分挖掘辖区愿意投身公益事业的基地资源,做好解惑释疑等工作,也态度坚决反对利用基地授牌牟利。

作为资本市场开展投资者教育的公益性平台,投教基地凭借其权威、灵活、专业及公益等特点,辅以运营主体支持、监管部门扶持等优势,在为投资者提供便捷投教服务方面发挥了重要作用,尤其在推动投资者教育纳入国民教育体系方面充分展示了其他平台无法替代的优势。实践表明,投教基地在资本市场投资者保护工作中已经闯出门道,打出品牌,希望继续树立标杆,引领潮流,持续为投资者提供优质服务,为资本市场稳定健康发展添砖加瓦。