拓宽律师服务领域 严格责任追究

律所从事证券法律业务管理办法拟修订

核心阅读

证监会和司法部拟对现行《律师事务所从事证券法律业务管理办法》进行修订，修订的出发点在于，落实新证券法对于律师事务所等各参与主体归位尽责的要求，强化律师事务所从事证券法律业务的事中事后监管，细化执业规范，严格责任查究，以更好发挥律师事务所作为证券中介机构“看门人”作用。

新政解读

□ 本报记者 周芬棉

为满足新证券法关于证券发行注册制下律师事务所从事证券法律业务执业和监管的新要求，证监会和司法部拟对现行《律师事务所从事证券法律业务管理办法》（以下简称原《管理办法》）进行修订，形成征求意见稿并就此向社会公开征求意见。

征求意见稿共7章42条，包括总则、业务范围、业务规则、法律意见、监督管理、法律责任和附则。与原《管理办法》相比，虽然在章节框架方面没有明显变动，但在业务范围、备案主体、信息公示、法律责任等诸多方面存在质的变化。

修订的出发点在于，落实新证券法对于律师事务所等各参与主体归位尽责的要求，强化律师事务所从事证券法律业务的事中事后监管，细化执业规范，严格责任查究，以更好发挥律师事务所作为证券中介机构“看门人”作用。

拓展业务领域

依据征求意见稿，律师事务所从事证券法律业务，可以为多达15项事项出具法律意见。具体包括以下几个方面：

首次公开发行股票、存托凭证及上市；上市公司发行证券及上市；股份公司申请股票在新三板挂牌并公开转让，股份公司向特定对象发行或转让股票导致股东累计超过200人，非上市公众公司向特定对象发行股票，挂牌公司向不特定合格投资者公开发行股票并在北京证券交易所上市。

上市公司、非上市公众公司的收购、重大资产重组及股份回购、实行股权激励计划、员工持股计划、召开股东大会、信息披露。

此外，还包括北交所上市公司转板；公司债券的发行及交易、转让；境内企业直接或者间接到境外发行证券或者将其证券在境外上市交易；证券公司、证券投资基金管理公司及其分支机构的设立、变更、解散、终止；公开募集的证券投资基金的注册及清算；资产支持专项计划的设立；证券衍生品种的发行及上市，以及其他需要出具法律意见的事项。

中国人民大学法学院教授刘俊海认为，从理论上讲，资本市场延伸到哪里，律师服务的领域就应扩充到哪里。而且律师服务不仅限于法律的规定，只要上市公司或非上市公司有需要，律师都可以主动提供法律意见。律师的法律意见和会计师事务所的审计意见不同，现实中对于律师财务方面的要求，与律师法律服务定位不一致，应厘清各中介机构的责任边界。

国浩（上海）律师事务所资深顾问黄江东说，纵观征求意见稿的规定，新增了7类业务，包括存托凭证、新三板挂牌及挂牌公司业务、上市公司信息披露、北交所上市公司转板、公司债、公募基金、资产支持专项计划。其中存托凭证、新三板、北交所、资产支持专项计划相关业务是新证券法实施后新增的相关业务。

据证监会有关负责人介绍，为发挥律师专业优势，进一步提高招股说明书信息披露质量，征求意见稿还明确了律师事务所可以组织制作招股说明书，律师事务所会同保荐机构起草招股说明书的，鼓励律师对招股说明书相关内容进行验证的业务。

完善监管规定

征求意见稿从四个方面完善了证券法律服务的监管规定，这也是其一大亮点。

首先是在总则部分增加了一条规定，明确律师事务所从事证券法律服务，应按照规定报证监会和司法部备案。

在刘俊海看来，取消资质审核要求，改为备案，这是“放管服”改革的具体体现，顺应资本市场对于律师证券服务越来越多要求，有利于律师更好提供证券法律服务。

据黄江东介绍，2020年8月24日，《证券服务机构从事证券服务业务备案管理规定》（以下简称《备案管理规定》）正式实施。明确规定，证券服务机构从事证券服务业务应当按照该规定备案。截至今年12月9日，共776家律师事务所在证监会完成备案，其中18家在2021年未从事证券法律业务。

虽然《备案管理规定》并无硬性规定限制律师事务所备案，但律师事务所在备案时需提交的材料有相关要求，比如要求提供从事证券法律业务风险控制制度等内部管理制度；负责证券法律业务风险控制的人员配备情况；截至备案上月末从事证券法律业务的合伙人、执业律师情况等材料，另外还要提供备案的从业人员因执业行为涉嫌违法违规被立案调查等方面的情况，供监管部门备查。

其次，征求意见稿增加律师事务所完成核查验证的工作要求，明确律师工作报告和法律意见书一样需要经律师事务所复核。

需要强调的是，补充法律意见也属于法律意见书，需要按照要求履行复核程序。

完善监管规定，还体现在征求意见稿第三十条和第三十二条两条规定的内容上。征求意见稿第三十条明确，律师事务所应当按照证监会的要求，定期报送从事证券法律业务的基本情况。

针对部分律师事务所未依法依规按时备案、未按规定制作保存工作底稿等情况，征求意见稿第三十二条补充完善了行政监管措施比如责令改正、监管谈话及出具警示函等适用的情形，对多达15项违规行为采取行政监管措施，其中多项是新增的。

健全法律责任

健全法律责任内容主要体现在征求意见稿第六章，从第三十六条到第四十条，虽仅有5条，但在刘俊海看来，该章节多为引用性条款，是征求意见稿的重要内容，没有责任追究或者没有健全的责任追究体系，就没有“牙齿”，内容规定得再多，也难以起到作用。

据证监会有关负责人介绍，为增强对律师事务所违法违规执业行为威慑力度，征求意见稿健全了责任追究体系。

鉴于证券法对律师事务所从事证券法律业务未报备案，未按规定保存有关文件资料，制作出具的文件有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏等违法违规情形已明确规定了相应的行政处罚，征求意见稿不再作重复性规定。

征求意见稿只是规定，律师事务所及其指派的律师从事证券法律业务，违反证券法、证券投资基金法和有关证券管理的行政法规，应当给予行政处罚的，由证监会及其派出机构依法实施处罚；需要对律师事务所给予停业整顿处罚，对律师给予停止执业或者吊销律师执业证书处罚的，由司法行政机关依法实施处罚。

律师事务所及其指派的律师从事证券法律业务，违反律师法和有关律师执业管理规定的，由司法行政机关给予相应的行政处罚。律师事务所及其指派的律师从事证券法律业务，违反律师行业规范的，由律师协会给予相应的行业惩戒。

律师事务所从事证券法律业务，违反征求意见稿相关规定情形，情节较为严重的，证监会及其派出机构可以对律师事务所、直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处十万元以下的罚款。

黄江东说，现实中近些年来包括律师事务所在内的证券中介机构所共同暴露出的问题，征求意见稿也有所回应。

比如对于尽职调查的实质要求——证券中介机构应当独立、勤勉、尽责地开展证券服务，保证其所出具文件的真实、准确与完整性，这是证券法律法规及相关规范性文件对中介机构最基本的要求。但现实中，多家证券中介机构对虚假陈述结果存在过错，承担了巨额赔偿责任，原因是其在提供证券服务过程中未勤勉尽责。证券中介机构未能勤勉尽责的原因很多，如能力不足或过分自信导致未审慎核查，或者证券中介机构与上市公司间存在利益冲突，甚至证券中介机构收受上市公司利益与上市公司共谋实施虚假陈述行为。此次征求意见稿是通过风控制度的完善回应以上问题。

又比如尽职调查的形式要求问题。自证券发行注册制试点以来，拟上市公司数量剧增，证券中介机构的业务量也相应增加。然而，证券业务的专业性决定了证券服务人员的数量在短期内无法瞬间增加以匹配激增的业务量。面对这种情况，部分证券中介机构就采取了“抓大放小”的方式以平衡尽调质量与工作成本，以律师事务所为例，对于需实质判断较少的“次要工作”，即交由律师助理甚至实习生完成，此种做法若不由执业律师进一步复核，存在很大的风险。为此，征求意见稿新增条款：不得由未取得律师执业资格证的工作人员单独完成核查和验证工作。

为公众创造安全放心消费环境

药监部门构筑新冠疫苗药物监管安全防线

□ 本报记者 万静

近期，我国疫情防控新十条优化措施、新冠病毒抗原检测应用方案相继出台，这对疫苗、药品及新冠病毒抗原检测试剂等的质量安全，都提出了新的要求。对此，国家药监局迅速采取应对措施，密集出台相关政策文件，从生产供应到流通使用等各环节，加强监管力度，确保疫苗、药品和检测试剂等全链条质量安全措施都能落到实处。同时各地药监部门也迅速行动起来，密切配合中央工作部署，切实履行监管职责，做到守土有责、守土尽责，强化防疫药品器械质量监管、引导保质保供、严惩违法行为，全力服务疫情防控大局，为公众创造安全放心的药品医疗器械消费环境。

对生产企业开展全覆盖抽检

新冠病毒抗原检测应用方案出台后，我国加大了相关企业产能，以保障迅猛增长的市场需求。12月12日，经国家药监局审查，批准郑州安图生物工程股份有限公司和厦门为正生物科技股份有限公司的2个新冠病毒抗原检测试剂产品。截至目前，国家药监局已批准42个新冠病毒抗原检测试剂产品。

12月13日，国家药监局召开加强新冠病毒抗原检测试剂质量安全监管视频调度会，强化注册人主体责任落实和属地监管责任落实，全力保障新冠病毒抗原检测试剂质量安全。

根据国家药监局要求，各新冠病毒抗原检测试剂注册人、生产经营企业要全面落实《医疗器械监督管理条例》及其配套规章制度要求，坚持问题导向，强化底线思维，聚焦质量安全风险隐患，对标质量管理体系要求，全面开展排查整顿。

会议要求，注册人作为产品质量安全的第一责任人，要严格执行生产质量管理规范要求，不得脱离质量管理体系进行生产，不得擅自变更或者增加生产地址，不得放行不合格产品出厂和上市，不得随意修改产品标签和说明书。经营企业要严格执行经营质量管理规范要求，不得脱离经营质量管理体系进行经营，不得无证或者无资质从事经营活动，不得经营或者进口不符合法定要求的产品，不得从非法渠道购进产品，不得擅自变更经营场所和库房地址，不得违规运输或者贮存产品，不得违法违规开展网络销售活动；网络交易服务第三方平台不得违法违规提供网络交易平台服务。

各新冠病毒抗原检测试剂注册人、受托生产企业、经营企业、网络交易服务第三方平台，要认真排查是否全面履行各项主体责任，确保责任落实到位，体系运行到位，风险防控到位，质量管理到位。

记者注意到，此次视频调度会还特别强调，各级药品监管部门要强化质量管理体系检查，组织专业力量对本辖区新冠病毒抗原检测试剂注册人及其受托生产企业、网络交易服务第三方平台开展监督检查。发现存在违规行为，不能保证产品安全有效的，要责令企业立即暂停生产、召回问题产品并进行有效处置；违规情节严重的，要依法吊销医疗器械生产许可证，并对相关责任人依法进行处罚。要继续加强新冠病毒抗原检测试剂的质量监督抽检，对辖区内注册人、受托生产企业生产的新冠病毒检测试剂开展全覆盖抽检。

对于监督抽检不合格产品，要立即采取处置措施，责令企业暂停生产、分析查找原因并开展整改，未经省级药品监管部门复查复检合格，不得恢复生产。对监督检查、监督抽检、投诉举报、网络监测、风险会商等工作中发现的问题和线索，要深挖细查，一查到底。对各类违法违规行为，要依法从严从重从快查处。涉嫌犯罪的，要及时移送公安机关。监管人员和其他公职人员涉嫌失职渎职的，要及时移送纪检监察机关。

全过程加强疫苗安全监管

除了从强化注册人主体责任来提高新冠病毒抗原检测试剂质量监管力度以外，国家药监局还从以下四个方面来加强新冠病毒疫苗及治疗药物的质量安全监管工作。

一是加强疫苗监管，国家药监局要求各地药监部门加强相关企业生产环节监督检查力度，压实企业主体责任，督促企业建立并有效运行质量管理体系，规范相关单位疫苗储存、运输管理，确保全过程符合要求。加强疫苗检查和检验能力建设，依职责做好疑似预防接种异常反应监测评价工作，积极配合做好调查诊断工作。特别强调近期获准纳入紧急使用新冠病毒疫苗的质量监管工作要做好。

二是加强新冠治疗药物监管。这里主要是针对阿兹夫定片等新冠治疗药物，加强监督检查和产品抽检，督促企业持续合规生产，严格进行变更研究管理，严格按照批准的处方和工艺组织生产。

结合我国抗击新冠疫情的特有治疗经验，此次国家药监局还专门强调要加强新冠治疗中药药品的监管工作。对群众高度关注的“三药四方”、列入《新型冠状病毒肺炎诊疗方案（试行第九版）》和本地新冠肺炎诊疗方案的中成药、中药饮片及中药配方颗粒，要结合中药品种特点，有针对性地加强监管。

记者还了解到，近期国家药监局加快了对现阶段中药药品的工作部署，专门组织召开加强中药全链条监管专题会议，凝练提出一系列政策措施。这些政策措施重点涵盖强化中药材质量管理、提升中药饮片监管效能、优化医疗机构中药制剂管理、科学管理中药标准、创新完善中药审评审批机制、重视中药上市后评价、加强中药质量安全监管等方面。

三是重视加强疫苗及治疗药品的流通环节监管。国家药监局要求各地药监部门督促企业严格遵守药品经营质量管理规范，特别是紧盯重点品种的经营渠道，督促企业务必做到账目清晰、储存规范、经营合规；督促零售企业加强购进渠道管理和药学服务，落实凭处方销售处方药的要求；督促药品网络销售第三方平台和网络销售企业落实主体责任。

四是防范相关产品流入非法渠道。各省级药监局要督促持有人建立信息化追溯体系，实现相关药品、疫苗来源可查、去向可追。临床试验申办者或申请人、临床试验机构和药品检验机构都要加强自身管理，严防试验或者检验用药品流入非法渠道。

12月8日，国家药监局组织召开视频会议，部署加强新冠病毒疫苗及治疗药物质量安全监管工作。国家药监局党组成员、副局长黄果强调，要高度重视新开工生产、复工复产、扩大生产等带来的风险隐患，坚决防止出现药品质量安全问题；要认真分析当前药品市场需求急剧增长的特殊性，加强对整个供应链和网上网下的监测研判，严厉打击违法违规生产经营行为，为群众营造安全放心的药品消费环境。

地方药监部门到一线监管

地方药品监管部门按照国家药监局统一部署、结合地方实际，以严格质量监管、服务供应保障的切实举措，充分显示出地方基层药品监管部门的抗疫担当责任心。

北京市药监局在新冠病毒疫苗监管实践中探索建立了驻厂监督、巡查检查、GMP符合性检查、风险研判和提前介入、伴随式服务的“五位一体”监管模式，全力督促企业建立健全疫苗质量安全管理体系。随着近期北京市民对新冠病毒抗原检测试剂的需求大幅提升，北京市药监局对本市6家新冠病毒抗原检测试剂生产企业，一方面提供精准帮扶，指导企业有序扩大生产，试剂日产量得到稳步提升，目前已达到530余万人份，有效保障了首都市场供应。另一方面持续加大监管力度，组织经验丰富的专业力量实施驻厂监管，确保企业全面落实《医疗器械监督管理条例》及其配套规章制度要求，严格执行生产质量管理规范要求，实现保质保量保供。

河北是防疫用药生产大省，新冠肺炎诊疗方案中多款推荐用药都涉及该省生产企业。面对繁重的监管任务，河北省药监局将新冠肺炎诊疗方案涉及的制剂品种及其生产企业作为监管重点，制定针对性检查方案，实施“一企一策，一品一档”的精准管理。同时密切关注市场需求变化，深入疫情防控药品企业生产一线，及时掌握生产动态，加大抽检力度，密切监测产品质量，并着力强化防疫用中药饮片质量监管。

浙江省药监局则充分运用智慧监管手段，依托疫苗全链条追溯监管系统“浙苗链”，构建纵向衔接、横向协同、多方联动的“一体监管”体系，从采购渠道、设施设备、储存温度、冷链运输等方面开展专项督查。

福建省药监局对全省新冠病毒抗原检测试剂生产企业负责人进行集体约谈，督促生产企业严格履行产品质量主体责任，要求其严格把好产品质量安全关，定期开展风险自查，有效防范风险隐患。

湖北省市场监管局、湖北省药监局成立由主要负责人牵头的工作专班，对全省抗疫药品和抗原检测试剂生产、销售、价格情况实施日监测报告制度。要求7家省内药品保供批发企业加大对40个市场急需重点品种的采购供货力度，保障湖北省各医疗机构和药店需求。

聊城“两代表一委员”为民工作室做优信访工作

本报讯 记者**姜东良 李娜** 通讯员**杨亚杰** 为切实推动信访积案化解，把“送上门的群众工作”办好办实，山东省聊城市以创先开展“两代表一委员”为民工作室实体、建设创优“两代表一委员”为民工作室特色品牌、创造“两代表一委员”为民工作室综合质效为抓手，做深做实信访工作，切实化解了一批信访积案。

在“两代表一委员”为民工作室实体建设方面，聊城市信访局下发《关于统筹规范信访领域“两代表一委员”工作室的指导意见》《聊城市信访领域“两代表一委员”工作室重点工作管理考核细则》，指导各县市区按照不低于30人的精选规模建立代表、委员队伍，在全市建成了11个工作室，实现市县全覆盖。在全市“两代表一委员”中精选了424名专业素质较强、法律知识和实践经验丰富的代表、委员参与日常信访办理，提出解决意见建议。依托工作室平台，代表、委员参与民情接待，协调推动解决信访事项，收集群众意见建议，按照随机办理和重点参与相结合的方式定期或不定期加入信访事项的协调办理过程。

据了解，2022年以来，来访群众对代表、委员满意度100%，零投诉举报。

为了提高“两代表一委员”为民工作室的综合质效，聊城市发挥代表、委员参政议政优势，常态化组织座谈会，开展创新理论研讨交流活动，利用市信访局微信公众号发布理论研究成果。坚持闭环办事跟踪问效，将群众的“急难愁盼”分解转化为具体的办事措施，盯着一件件落实，跟着一天天办好，实现了矛盾纠纷的实质性化解。

鹤壁市淇滨区推动信访问题就地解决

本报讯 记者**赵红旗** 河南省鹤壁市淇滨区信访局通过成立案件化解、评查评议、依法处置等工作专班，对信访案件紧盯不放，进行周排名通报、月考核挂旗、季综合考评，并建立日常考核责任查究制度，推动信访问题及时就地解决，提高了依法化解信访问题的能力和水平。截至目前，与去年同比，全区信访总量下降33%，呈现出总量减少、结构向好、秩序平稳的态势，信访工作步入良性发展轨道。

青岛海关破获案值2.05亿元卷烟走私案

青岛海关近日发布消息，该关缉私局侦破一起海上偷运走私卷烟入境案，查扣走私船舶1艘，查证走私卷烟67.98万条，案值2.05亿元，抓获犯罪嫌疑人6人。这也是近年来山东省查获的数额最大的卷烟走私案。据了解，缉私警察查明，犯罪嫌疑人张某明伙同其余5名船员，驾驶套牌的“辽营渔36×××”渔船自福建出发，驶往公海区域，先后5次从走私“母船”上过驳卷烟，经山东荣成等非设关码头走私进境。目前，本案已由法院作出一审判决，6名被告人均被判处有期徒刑，涉案船舶、走私入境卷烟及违法所得已依法予以没收。图为青岛海关缉私警察清点查获的走私卷烟。 李涛涛 摄

《深圳蓝皮书：深圳法治发展报告（2022）》发布

本报讯 记者**唐荣 李文茜** 近日，广东省深圳市社会科学院与社会科学文献出版社联合发布《深圳蓝皮书：深圳法治发展报告（2022）》（以下简称《报告》）。《报告》由深圳市社科院研创，梳理了深圳在建设中国特色社会主义法治先行示范城市的背景下法治工作的基本情况及突出亮点，并对未来发展提出建议。

2021年深圳法治发展亮点频现。《报告》指出，新兴领域立法是2021年深圳市人大及其常委会立法工作重点，通过立法为改革赋能，制定了国内数据领域首部基础性、综合性立法《深圳经济特区数据条例》，我国首部生态环境保护全链条立法《深圳经济特区生态环境保护条例》和全国首部无障碍城市建设立法《深圳经济特区无障碍城市建设条例》。此外，行政复议体制改革是深圳综合改革试点首批授权事项与深圳建设中国特色社会主义法治先行示范城市的重要内容。2021年，深圳率先探索制定了全国首个行政复议保障标准，通过标准化建设构建统一、科学的行政复议运作机制，推进行政复议集约化、标准化、信息化、便民化，提升行政复议公信力。

值得一提的是，根据深圳市社科院面向深圳企业的问卷调查结果，《报告》认为，企业对深圳营商环境的综合满意度高，法治环境好是深圳吸引企业投资、留住企业经营的重要原因。《报告》指出，深圳要继续聚焦市场主体和群众关切，对标国际先进水平，进一步深化“放管服”改革，持续优化营商环境。

对于深圳未来的法治发展，《报告》建议，深圳应推动法治政府建设更新升级，聚力打造一流的法治化营商环境，全面提升行政执法品质。加强高质量立法供给，发挥立法引领、保障作用。强化需求导向，加快公共法律服务体系建设。推进国际法律服务中心和国际商事争议解决中心建设，助力深圳更高水平改革开放。