

《证券期货违法行为行政处罚办法》立法说明

行政处罚是行政机关有效实施行政管理、保障法律法规贯彻施行的重要手段。为进一步完善资本市场法律制度体系，规范证监会及其派出机构的行政处罚工作，切实维护市场秩序、保护市场主体合法权益，按照全面推进依法治国、加强法治政府建设有关要求，证监会根据《行政处罚法》《证券法》《证券投资基金法》《期货交易管理条例》等法律、行政法规，起草了《证券期货违法行为行政处罚办法》（以下简称《处罚办法》）。现将有关情况说明如下：

一、《处罚办法》的起草背景

对违反证券期货法律法规的行为进行行政处罚，是证监会的重要法定职责，是维护市场秩序、惩治违法活动、保护投资者合法权益的主要手段。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面推进依法治国，深化行政执法体制改革，对深入推进依法行政、加快建设法治政府提出了一系列任务要求。为贯彻落实党中央、国务院有关决策部署，有效应对新的执法形势，有必要制定出台专门的证券期货违法行为行政处罚办法，统一规范证监会及其派出机构的稽查处罚活动，为进一步提升稽查处罚效能提供有力的制度支撑。

出台《处罚办法》是进一步加强资本市场法律制度体系建设的需要。一直以来，证监会高度重视资本市场法制体系建设，特别是在规范自身监管活动方面，制定了不少规章制度，其中，关

于行政许可、市场禁入、查封冻结、现场检查等，均有相关规章规范性文件统一规范。在行政处罚方面，证监会虽然出台了不少规范性文件，但层级效力较低且比较分散，有必要在规章层面制定统一的行政处罚办法，补齐制度短板，进一步完善证券期货监管执法的法制体系。

出台《处罚办法》是解决实践突出问题、切实提升执法效能的需要。近年来，证监会坚持“零容忍”态度，不断加大执法力度，依法查处大量证券期货违法案件，形成有效震慑，取得成效显著。同时，随着资本市场快速发展，稽查处罚工作面临新的形势要求，加之资本市场违法案件往往敏感复杂，涉众性强，涉及利益大，市场各方高度关注，对加强执法能力建设、提高依法行政水平提出了更高要求，有必要制定专门的行政处罚办法，进一步提升执法效能。

出台《处罚办法》是督促保障严格、规范、公正、文明执法的需要。严格规范公正文明执法，是维护人民合法权益、实现社会公平正义、推进法治中国建设的客观要求。党中央、国务院一直高度重视法治政府建设工作，《法治中国建设规划（2020-2025年）》《法治社会建设实施纲要（2020-2025年）》针对进一步规范行政执法活动，提出了一系列任务举措。通过制定行政处罚办法，就是要聚焦行政处罚的源头、过程、结果等关键环节，加强监督、形成制约，实现执法形式与执法目的的统一。

二、《处罚办法》的起草思路及主要内容

《处罚办法》贯彻“建制度、不干预、零容忍”九字方针，

坚持问题导向，适应实践需要，定位于程序规范，具体落实《行政处罚法》《证券法》等法律规定，进一步完善稽查处罚程序安排，严格行政执法责任，更好地保障严格、规范、公正、文明执法。《处罚办法》共四十一条，对行政处罚的立案、调查、审理、决定等各主要环节作了规定。主要内容如下：

（一）明确立案程序和执法权限

立案是执法链条的重要环节，很大程度上决定了案件查处的方向和结果。《行政处罚法》规定，行政处罚的立案依据应当公开，行政机关认为符合立案标准的，应当立案。根据《行政处罚法》有关立法精神和内容，《处罚办法》规定，发现违法线索，符合有明确的违法行为主体、有证明违法事实的证据、有明确的行政处罚法律责任等条件的，应当立案。（第六条）同时，为保障行政处罚工作依法顺利开展，结合《证券法》规定，《处罚办法》进一步明确、细化了执法权限和措施，包括冻结、查封、扣押、封存、限制出境、限制交易、要求有关主体报送文件资料等措施的实施，以及不配合调查的情形及后果。（第二十条至第二十六条、第三十八条）

（二）规范调查取证行为

调查取证直接关系案件处理结果，是行政处罚的关键。《处罚办法》结合相关法律规定和执法实践，对取证要求、调查措施等作了明确规定：**一是**进一步明确物证、书证、当事人陈述、电子数据等主要证据类型的调查取证标准和要求，规范案件调查取证工作。（第九条至第十七条）**二是**规定特殊情形下的证据转换：

证监会及其派出机构在立案前调查或者监督检查过程中依法取得的证据材料，司法机关、纪检监察机关和其他行政机关保存、公布、移交的证据材料，通过依法建立的跨境监督管理合作机制获取的证据材料，经审查认定其真实性、合法性及关联性后，可以作为行政处罚的证据。（第十八条）**三是**根据案情需要，可以委托具有法定鉴定资质的鉴定机构、会计师事务所等中介机构以及证券期货交易所、登记结算机构等，为案件的办理提供专业支持和协助。（第十九条）

（三）完善查审机制

《处罚办法》进一步优化查审流程，探索多样化、差异化的查审模式，针对案件不同情况分类分层处理，提升案件查处效率。**一是**证监会层面，设立行政处罚委员会，实行“查审分离”模式，行政处罚委员会对按照规定向其移交的案件提出审理意见、依法进行法制审核，报证监会负责人批准后作出处理决定。**二是**派出机构层面，派出机构按照规定对证券期货违法案件实施调查并提出审理意见，依法由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核，报派出机构负责人批准后，作出行政处罚决定。（第二十七条、第二十八条）同时，《处罚办法》规定了行政处罚期限，行政处罚决定应当自立案之日起一年内作出。有特殊情况需要延长的，应当报经单位负责人批准，每次延长期限不得超过六个月。（第三十五条）

（四）明确行刑衔接程序

行政执法与刑事司法的有机衔接，是保障证券期货执法活动有效性的重要条件。根据《行政处罚法》，《处罚办法》结合执法实际，规定中国证监会及其派出机构在行政处罚过程中发现违法行为涉嫌犯罪的，应当依法、及时将案件移送司法机关处理；司法机关依法不追究刑事责任或者免于刑事处罚，但应当给予行政处罚的，中国证监会及其派出机构依法作出行政处罚决定。（第二十九条）

（五）落实行政执法“三项制度”

落实《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》要求，《处罚办法》规定，通过文字记录等形式对执法全过程进行记录，归档保存，对容易引发争议的执法过程可以进行音像记录；行政处罚决定作出之前，应当依法进行法制审核；行政处罚决定按照政府信息公开的规定予以公开。（第七条、第二十八条、第三十五条）

（六）加强对当事人的权利保障和对执法人员的监督

《处罚办法》规定，行政处罚决定作出前，应当向当事人送达行政处罚事先告知书，载明拟作出行政处罚的事实、理由、依据等内容，并依法保障当事人的陈述申辩、听证、阅卷等权利。

（第三十条至第三十三条）《处罚办法》规定了执法人员和执法活动应当遵循的基本规范，要求执法人员忠于职守，依法办事，公正廉洁，不得滥用权力，或利用职务便利牟取不正当利益，严

格遵守保密规定。（第四条、第八条）

三、公众意见及采纳情况

公开征求意见期间，共收到意见建议 37 条，证监会在认真研究基础上作了吸收采纳，主要情况如下：

（一）关于适用范围

有意见提出，建议将外籍自然人等境外主体，一并纳入《处罚办法》的适用对象范围。经研究，对《处罚办法》第三条相关表述作了进一步完善。

（二）关于案件管辖

有意见提出，建议进一步明确中国证监会与派出机构各自的案件管辖范围。《处罚办法》第二条规定，中国证监会依法对全国证券期货市场实行集中统一监督管理；中国证监会派出机构按照授权，依法履行行政处罚职责。考虑到《中国证监会派出机构监管职责规定》等已经对派出机构的监管职责范围作了明确，《处罚办法》不再作重复规定。

（三）关于申辩不加重处罚

有意见建议，在《处罚办法》中规定当事人提出陈述和申辩意见的，不得加重对当事人的行政处罚，以充分保障当事人的陈述、申辩权利。鉴于《行政处罚法》第四十五条对此问题已有规定，《处罚办法》不再作重复规定。

（四）关于证据的收集

有意见提出，为保证询问程序到位、询问笔录效力完整，避

免后续产生纠纷，建议明确询问全程至少由两名调查人员同时在场，在询问笔录上签名的必须为亲自参与询问的调查人员。还有意见建议，对于电子数据的关键内容，如有必要，可以直接打印或者截屏打印。相关事项在《行政处罚法》和《处罚办法》中已有所规定。

（五）关于处罚决定书的公开

有意见建议，进一步明确行政处罚决定书的公开问题，对何时公开、如何统一公开等作细化规定。经研究，考虑到行政处罚决定书的公开属于政府信息公开范畴，《政府信息公开条例》对此已有所安排，《处罚办法》明确，此问题按照政府信息公开相关规定处理。