

《证券期货违法行为行政处罚办法（征求意见稿）》 的起草说明

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。按照全面推进依法治国、加强法治政府建设的要求，为规范证券期货行政处罚相关执法行为，维护市场秩序，保障相关公民、法人和其他组织的合法权益，根据证券期货市场监管执法实践情况，证监会在《行政处罚法》基础上，结合新《证券法》有关规定，起草了《证券期货违法行为行政处罚办法（征求意见稿）》（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重要手段。党的十八大以来，党中央全面推进全面依法治国，深化行政执法体制改革，建立权责统一、权威高效的行政执法体制；完善行政执法程序，坚持严格规范文明执法。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》，对深入推进依法行政、加快建设法治政府，提出了主要任务和具体措施。2019年12月28日，第十三届全国人大常委会第十五次会议审议通过了修订后的《证券法》，新《证券法》加大了对行政违法行为的惩处力度，

完善了监管执法方式、手段和措施。为贯彻落实党中央的重大决策部署，进一步完善资本市场法律制度体系建设，规范执法行为，有必要制定《处罚办法》。

一是进一步完善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，均有相关规章制度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，有必要制定统一的行政处罚规范，进一步完善证券期货监管执法的法制体系。

二是解决实践突出问题，规范执法行为，防范执法风险的需要。资本市场违法违规案件敏感复杂，涉众性强，涉及利益大，社会公众、市场各方高度关注。总体来看，近年来，证券监管执法总体水平在不断提高，但执法实践中也出现了一些新问题。有必要制定《处罚办法》进一步规范执法行为，防范执法风险。

三是贯彻落实依法行政要求，促进严格、规范、公正、文明执法的需要。《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》对证监会全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度等依法行政作出了具体部署，提出了明确要求。有必要制定《处罚办法》，聚焦行政处罚的源头、过程、结果等关键环节，进一步促进严格、规范、公正、文明执法。

二、《处罚办法》的起草思路及主要内容

《处罚办法》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》等相关法律规定，进一步完善行政处罚程序，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》共三十九条，对行政处罚工作的立案、调查、审理、决定等各主要环节进行了规定。主要内容如下：

（一）规定立案程序、调查权限

立案是执法链条的关键环节，很大程度上决定了案件查处的方向和结果。《行政处罚法（修订草案）》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（修订草案）》立法精神和内容，《处罚办法》对立案作出规定，规定发现违法线索的，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，经批准后应当立案调查。（第六条）同时，为保障行政处罚工作依法顺利开展，结合新《证券法》规定，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、第三十五条）

（二）规范调查取证行为

调查取证直接关系到案件处理结果，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。（第十一条至第十九条）二是规定三种特殊情形下的证据转换：证监会及其派出机构在立案前核查或者监督检查过程中依法取得的证据材料；司法机关和其他行政机关保存、公布、移送的证据材料；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）四是根据案情需要，规定可以委托鉴定、聘请专业中介机构以及专家顾问参与办案，委托证券期货交易所、登记结算机构等检验、测算相关数据或提供与其职能有关的其他协助并出具报告。（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，分类分层予以不同处理，提升案件查处效率。一是证监会层面，设立行政处罚委员会。对于重大案件，坚持查审分离模式，调查终结、建议行政处罚的，移送行政处罚委员会进行审理，行政处罚委员会提出审理意见，报证监会负责人批准作出处罚决定。二是派出机构层面，案件调查终结、建议给予行政处罚的，由派出机构法制处室或法制小组审理，提出审理意见，报派出机构负责人批准作出处罚决定。（第五条、第二十七条、第二十九条）

（四）明确行刑衔接程序

证券行政执法与刑事司法的有机衔接，是确保证券执法有效性的重要条件。《处罚办法》结合执法实际，规定了“直接刑事移送”、“先处罚后刑事移送”、“处罚、刑事移送并行”等三种模式。（第二十七条、第二十八条、第二十九条）

（五）落实执法公示和执法全过程记录制度

《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，对容易引发争议的执法过程进行音像记录；同时规定，行政处罚决定按照政府信息公开的规定予以公开，落实执法全过程记录和执法公示制度。（第七条、第三十三条）

（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，应当已向当事人送达行政处罚事先告知书，并明确事先告知书中应当载明的内容，明确规定对当事人的陈述申辩、听证、阅卷等权利予以保障。（第三十条至第三十三条）《处罚办法》规定执法人员基本行为规范，要求必须忠于职守，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。（第三条、第四条、第八条、第九条）