

金融法律热点问题

《证券期货违法行为行政处罚办法》解读

2021年7月15日，中国证监会发布了《证券期货违法行为行政处罚办法》（以下简称“《处罚办法》”）完善了中国证监会及其派出机构的行政处罚工作流程。我们选取了市场主体较为关注的一些问题，对《处罚办法》的要点进行解读。

一、证券期货行政处罚是否适用于境外主体

根据《处罚办法》第3条的规定，“自然人”、“法人”或“其他组织”违反证券期货法律、法规和规章规定，应当予以行政处罚的，中国证监会及其派出机构有权对其作出行政处罚决定。同时，中国证监会在《<证券期货违法行为行政处罚办法>立法说明》（以下简称“《立法说明》”）中作出解释，将原《证券期货违法行为行政处罚办法（征求意见稿）》（以下简称“《征求意见稿》”）中的“公民”修改为“自然人”，是为了将“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”。

基于上述说明，我们认为，对于《处罚办法》是否适用于境外主体，即中国证监会及其派出机构能否依据《处罚办法》对境外主体作出行政处罚¹，存在以下两种情形：

- （1）对于违反境内证券期货市场法律、法规和规章规定的境外自然人，中国证监会及其派出机构有权依据《处罚办法》进行行政处罚。在实践中，中国证监会及其派出机构也曾对

境外自然人作出过行政处罚决定²。

- （2）对于市场关注度高、争议较大的中概股跨境监管以及《证券法》长臂管辖效力的问题，《处罚办法》是否能适用于该情形目前尚不明确。在中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于依法从严打击证券违法活动的意见》中，特别提出“推进中概股公司监管制度体系建设”以及“抓紧制定证券法有关域外适用条款的司法解释和配套规则，细化法律域外适用具体条件，明确执法程序、证据效力等事项”³。因此，我们认为，在上述司法解释和配套规则公布施行之前，中国证监会及派出机构也较难对《处罚办法》的适用对象作出扩展解释，并依据《处罚办法》对中概股公司以及除自然人以外的其他涉嫌扰乱境内证券期货市场秩序的境外主体作出行政处罚。

二、中国证监会及其派出机构的管辖分工

相比《征求意见稿》，《处罚办法》增加了关于中国证监会及其派出机构在行政处罚管辖方面的分工。根据《处罚办法》第2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。

¹ 本文“境内”是指由适用于内地证券期货市场的法律、法规和规章规定。

² 例如中国证监会重庆监管局在“[2020]1号”行政处罚决定书中，因博腾股份信息披露违规，对博腾股份美国籍董事作出处罚。中国证监会在“[2017]87号”行政处罚决定书中，因山东墨龙信息披露违规，对山东墨龙英国籍独立董事作出处罚。

³ 中共中央办公厅、国务院《关于依法从严打击证券违法活动的意见》第（二十）条、第（二十一）条。

中国证监会派出机构按照授权，依法履行行政处罚职责。

中国证监会在《立法说明》中说明，派出机构的行政处罚权限依照《中国证监会派出机构监管职责规定》（以下简称“《派出机构监管职责规定》”）行使。根据《派出机构监管职责规定》第 25 条、第 26 条、第 29 条等条文的规定，派出机构对证券期货违法违规行为的行政调查和处罚权限包括：

- (1) 负责对辖区内证券期货违法违规案件以及中国证监会相关职能部门交办的案件或者事项进行调查；
- (2) 负责中国证监会稽查总队、中国证监会证券监管专员办以及其他派出机构等请求协助调查的事项⁴；
- (3) 负责本单位立案调查的证券期货违法违规案件的审理工作，并对证券期货违法违规当事人实施处罚；
- (4) 审理中国证监会交办的其他派出机构立案调查的案件以及中国证监会相关职能部门负责调查的案件

三、证券期货违法违规行为的立案标准

《处罚办法》第 6 条明确了证券期货违法违规的立案标准。根据《处罚办法》第 6 条的规定，中国证监会及其派出机构发现自然人、法人或者其他组织涉嫌违反证券期货法律、法规和规章的，在符合以下条件时，应当立案：

- (1) 有明确的违法行为主体；
- (2) 有证明违法事实的证据；
- (3) 法律、法规、规章规定有明确的行政处罚法律责任；
- (4) 尚未超过二年行政处罚时效。涉及金融安全

且有危害后果的，尚未超过五年行政处罚时效。

四、当事人、相关单位和个人的配合调查义务

《处罚办法》第 10 条规定，被调查的单位和个人应当配合调查、如实回答询问以及按要求提供有关文件和资料，不得拒绝、阻碍和隐瞒。

《处罚办法》第 20 条规定，中国证监会及其派出机构可以依法要求当事人或与调查事件有关的单位和个人，在指定的合理期限内，通过纸质、电子邮件、光盘等指定方式报送与调查事件有关的文件和资料。

《处罚办法》第 38 条第（4）项、第（5）项和第（7）项则明确将“伪造、隐瞒证据材料”，“无正当理由不按要求报送文件资料”，“躲避推脱、拒不接受、无故离开等不配合询问”以及“在询问时故意提供虚假陈述、谎报案情”等情形规定为拒绝、阻碍执法的情形，可以适用《证券法》第 218 条的规定，由中国证监会直接作出行政处罚。

因此，在证券期货执法中存在的当事人或协助调查主体“消极”对待询问、在询问中提供虚假陈述等问题，在《处罚办法》施行后，中国证监会可以根据《证券法》218 条的规定，对相关人员作出责令改正以及十万元以上一百万元以下的罚款，并同时由公安机关给予治安管理处罚。

五、执法人员对商业秘密、个人隐私及个人信息的保密义务

《处罚办法》第 8 条规定了中国证监会及其派出机构执法人员的行为规范，其中包括执法人员“不得泄露所知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私”以及“对于依法取得的个人信息，应当确保信息安全”等要求。

实践中，执法人员在调查取证过程中，特别是在调取手机、电脑等电子媒介上存储的电子数据及信息时，可能同时取得大量与违法违规行为无关的敏感信息，例如商业秘密、个人隐私或者个人信息等。这些信息如果得不到妥善的保存或处理，存在被无意或故意泄露的较大风险。

⁴ 目前，中国证监会设有上海证券监管专员办事处（简称“中国证监会上海专员办”）和深圳证券监管专员办事处（简称“中国证监会深圳专员办”）（合称“沪深专员办”）。沪深专员办的主要职责包括：（1）负责内幕交易、操纵市场、虚假陈述等案件调查；（2）负责其他案件相关事项协助调查；（3）与所在地证券期货交易所、证券犯罪侦查部门的业务联系；以及（4）负责证券公司风险处置收尾相关工作和会计师事务所及评估机构检查职责。

虽然《处罚办法》第8条原则上规定了执法人员的保密义务，一定程度上可以缓解当事人或协助调查主体的担忧，但还需形成更为详细的内部规则或指引，促进保密义务得以实质性落实，降低敏感信息被泄露的风险。

六、限制出境的适用情形

《证券法》第170条第(8)项新增了中国证监会有权通知出入境管理机关对涉嫌违法人员、涉嫌违法单位的主管人员和其他直接责任人实施限制出境的规定。《处罚办法》第26条对于该项限制出境措施的适用情形进行了明确。

根据《处罚办法》第26条的规定，监管机构在实施行政处罚过程中，相关人员存在下列情形之一的，中国证监会会有权通知出入境管理机关阻止相关人员出境：

- (1) 相关人员涉嫌违法行为情节严重、影响恶劣，或存在《处罚办法》第38条规定的拒绝、阻碍执法行为的，出境后可能对行政处罚处罚的实施产生不利影响的；
- (2) 相关人员涉嫌构成犯罪，可能承担刑事责任的；
- (3) 存在有必要阻止出境的其他情形的。

七、哪些行为构成拒绝、阻碍执法并可能受到中国证监会行政处罚

对于拒绝、阻碍执法的行为，《证券法》第218条修改了以往只能由公安机关给予治安管理处罚的规定，允许中国证监会直接对拒绝、阻碍执法的人员作出行政处罚。处罚措施包括责令整改，以及处以十万元以上一百万元以下的罚款。

根据《处罚办法》第38条规定，在证券期货执法过程中，被调查人员或其他协助调查主体作出以下行为之一的，构成拒绝、阻碍执法，按照《证券法》218条的规定追究法律责任：

- (1) 殴打、围攻、推搡、抓挠、威胁、侮辱、谩骂执法人员的；
- (2) 限制执法人员人身自由的；

- (3) 抢夺、毁损执法装备及执法人员个人物品的；
- (4) 抢夺、毁损、伪造、隐藏证据材料的；
- (5) 不按要求报送文件资料，且无正当理由的；
- (6) 转移、变卖、毁损、隐藏被依法冻结、查封、扣押、封存的资金或涉案财产的；
- (7) 躲避推脱、拒不接受、无故离开等不配合执法人员询问，或在询问时故意提供虚假陈述、谎报案情的；
- (8) 其他不履行配合义务的情形。

八、行政执法与刑事追责的衔接程序

《处罚办法》第29条规定，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，但应当给与行政处罚的，中国证监会及其派出机构依法作出行政处罚决定。

九、行政调查立案至作出处罚决定的期限

《处罚办法》第35条规定，中国证监会及其派出机构应当自立案之日起一年内作出行政处罚决定。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。

十、行政处罚决定书的公开

《处罚办法》第35条规定，中国证监会及其派出机构作出行政处罚决定的，应当依照《中华人民共和国行政处罚法》的规定，在七日内将行政处罚决定书送达当事人，并按照政府信息公开等规定予以公开。

根据《中华人民共和国政府信息公开条例》的规定，行政处罚决定书原则上属于应当公开的政府信息，但存在以下情形的，可以不予公开：

- (1) 涉及依法确定为国家秘密的政府信息，法律、行政法规禁止公开的政府信息，以及公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定的。
- (2) 涉及商业秘密、个人隐私等公开会对第三方

合法权益造成损害的政府信息，但第三方同意公开或者行政机关认为不公开会对公共利益造成重大影响的，予以公开。

我们将持续为客户提供境内证券期货执法的深入观察。

武 雷 合 伙 人 电 话：86 21 2208 6316 邮 箱 地 址：wul@junhe.com
肖 娴 律 师 电 话：86 21 2283 8288 邮 箱 地 址：xiaoxian@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

