

证券法律热点问题

《证券法》修订系列之三：新《证券法》下证监会执法权限及制度完善

导语：自2014年以来，证券市场的监管执法力度在不断加强，2019年证监会处罚委及派出机构总计作出行政处罚约304件，是2014年证监会行政处罚案件总数的近二倍。2014年以来，证监会每年行政处罚案件数量以近15%的比例在增加。随着证券产品品种的进一步增加、市场结构的进一步扩展、违法行为的进一步复杂与多样，证券执法也面临更多的问题与挑战。

本次《证券法》修订除对证券违法行为的禁止

性规定及处罚作出重要修改与调整外，对于证监会的执法权限也作出了重要扩展，新增扣押、限制出境、监管措施等执法权限，确立了行政和解、举报奖励、禁止境外证券监管机构境内调查取证等重要制度。本文将就新《证券法》对监管机构行政执法权限的主要修改与调整、新增重要执法制度以及被调查单位、个人的配合义务和法律责任进行总结与说明。

一、新旧《证券法》下证监会执法权限比较

修订前	修订后
<p>第一百七十九条 国务院证券监督管理机构在对证券市场实施监督管理中履行下列职责：</p> <p>（一）依法制定有关证券市场监督管理的规章、规则，并依法行使审批或者核准权；</p> <p>（二）依法对证券的发行、上市、交易、登记、存管、结算，进行监督管理；</p> <p>（三）依法对证券发行人、上市公司、证券公司、证券投资基金管理公司、证券服务机构、证券交易所、证券登记结算机构的证券业务活动，进行监督管理；</p> <p>（四）依法制定从事证券业务人员的资格标准和行为准则，并监督实施；</p> <p>（五）依法监督检查证券发行、上市和交易的信息公开情况；</p> <p>（六）依法对证券业协会的活动进行指导和监督；</p> <p>（七）依法对违反证券市场监督管理法律、行政法</p>	<p>第一百六十九条 国务院证券监督管理机构在对证券市场实施监督管理中履行下列职责：</p> <p>（一）依法制定有关证券市场监督管理的规章、规则，并依法进行审批、核准、注册，办理备案；</p> <p>（二）依法对证券的发行、上市、交易、登记、存管、结算等行为，进行监督管理；</p> <p>（三）依法对证券发行人、证券公司、证券服务机构、证券交易场所、证券登记结算机构的证券业务活动，进行监督管理；</p> <p>（四）依法制定从事证券业务人员的行为准则，并监督实施；</p> <p>（五）依法监督检查证券发行、上市、交易的信息披露；</p> <p>（六）依法对证券业协会的自律管理活动进行指导和监督；</p> <p>（七）依法监测并防范、处置证券市场风险；</p>

<p>规的行为进行查处；</p> <p>(八) 法律、行政法规规定的其他职责。</p> <p>国务院证券监督管理机构可以和其他国家或者地区的证券监督管理机构建立监督管理合作机制，实施跨境监督管理。</p>	<p>(八) 依法开展投资者教育；</p> <p>(九) 依法对证券违法行为进行查处；</p> <p>(十) 法律、行政法规规定的其他职责。</p>
<p>第一百八十条 国务院证券监督管理机构依法履行职责，有权采取下列措施：</p> <p>(一) 对证券发行人、上市公司、证券公司、证券投资基金管理公司、证券服务机构、证券交易所、证券登记结算机构进行现场检查；</p> <p>(二) 进入涉嫌违法行为发生场所调查取证；</p> <p>(三) 询问当事人和与被调查事件有关的单位和个人，要求其对与被调查事件有关的事项作出说明；</p> <p>(四) 查阅、复制与被调查事件有关的财产权登记、通讯记录等资料；</p> <p>(五) 查阅、复制当事人和与被调查事件有关的单位和个人的证券交易记录、登记过户记录、财务会计资料及其他相关文件和资料；对可能被转移、隐匿或者毁损的文件和资料，可以予以封存；</p> <p>(六) 查询当事人和与被调查事件有关的单位和个人的资金账户、证券账户和银行账户；对有证据证明已经或者可能转移或者隐匿违法资金、证券等涉案财产或者隐匿、伪造、毁损重要证据的，经国务院证券监督管理机构主要负责人批准，可以冻结或者查封；</p> <p>(七) 在调查操纵证券市场、内幕交易等重大证券违法行为时，经国务院证券监督管理机构主要负责人批准，可以限制被调查事件当事人的证券买卖，但限制的期限不得超过十五个交易日；案情复杂的，可以延长十五个交易日。</p>	<p>第一百七十条 国务院证券监督管理机构依法履行职责，有权采取下列措施：</p> <p>(一) 对证券发行人、证券公司、证券服务机构、证券交易场所、证券登记结算机构进行现场检查；</p> <p>(二) 进入涉嫌违法行为发生场所调查取证；</p> <p>(三) 询问当事人和与被调查事件有关的单位和个人，要求其对与被调查事件有关的事项作出说明；或者要求其按照指定的方式报送与被调查事件有关的文件和资料；</p> <p>(四) 查阅、复制与被调查事件有关的财产权登记、通讯记录等文件和资料；</p> <p>(五) 查阅、复制当事人和与被调查事件有关的单位和个人的证券交易记录、登记过户记录、财务会计资料及其他相关文件和资料；对可能被转移、隐匿或者毁损的文件和资料，可以予以封存、扣押；</p> <p>(六) 查询当事人和与被调查事件有关的单位和个人的资金账户、证券账户、银行账户以及其他具有支付、托管、结算等功能的账户信息，可以对有关文件和资料进行复制；对有证据证明已经或者可能转移或者隐匿违法资金、证券等涉案财产或者隐匿、伪造、毁损重要证据的，经国务院证券监督管理机构主要负责人或者其授权的其他负责人批准，可以冻结或者查封，期限为六个月；因特殊原因需要延长的，每次延长期限不得超过三个月，冻结、查封期限最长不得超过二年；</p> <p>(七) 在调查操纵证券市场、内幕交易等重大证券违法行为时，经国务院证券监督管理机构主要负责人或者其授权的其他负责人批准，可以限制被调查的当事人的证券买卖，但限制的期限不得超过三个月；案情复杂的，可以延长三个月；</p>

	<p>(八) 通知出境入境管理机关依法阻止涉嫌违法人员、涉嫌违法单位的主管人员和其他直接责任人员出境。</p> <p>为防范证券市场风险，维护市场秩序，国务院证券监督管理机构可以采取责令改正、监管谈话、出具警示函等措施。</p>
<p>第二百三十条 拒绝、阻碍证券监督管理机构及其工作人员依法行使监督检查、调查职权未使用暴力、威胁方法的，依法给予治安管理处罚。</p>	<p>第二百一十八条 拒绝、阻碍证券监督管理机构及其工作人员依法行使监督检查、调查职权，由证券监督管理机构责令改正，处以十万元以上一百万元以下的罚款，并由公安机关依法给予治安管理处罚。</p>

修订要点：

1、对现场检查、调查权限的扩展

新《证券法》第170条对证券监管机构的执法权限作出了多项修改，其中第（1）项对监管部门可以进行现场检查的对象作出了扩展，在原有“证券发行人、证券公司、证券服务机构、证券交易所、证券登记结算机构”基础上，对“证券交易所”的现场检查权扩展至“证券交易场所”。根据新《证券法》对于多层次资本市场结构的安排，在新《证券法》第170条（1）项规定下，监管部门有权对新三板市场进行现场检查。

此外，由于近年来债券市场违约及违规事件的多发，对债券市场违法行为的监管与执法也在加强。由中国人民银行、证监会、国家发改委联合发布的《关于进一步加强债券市场执法工作有关问题的意见》中，也明确了证监会对银行间债券市场、交易所债券市场违法行为有统一执法权，以及对债券市场自律组织、交易所和交易平台、登记托管结算机构和市场参与机构等有调查执法权。

2、增加被调查单位和个人按照指定方式报送文件和资料的要求

新《证券法》第170条第（3）项对监管机构的调查询问权进行了扩展，除保留原《证券法》下对被调查单位和个人的询问权，以及要求相关单位和个人对与被调查事件有关的事项作出说明外，新增

可以要求相关人员或单位按照指定的方式报送与被调查事件有关的文件和资料的权限，以解决实践中被调查单位和个人拒绝按照监管机构要求报送相关文件或资料的情形。

3、增加扣押权，监管机构有权保管行政调查事项相关的重要文件资料

在调取书面证据方面，新《证券法》第170条第（5）项对监管机构查封权进行了扩展，在调取与案件相关的证券交易记录、登记过户记录、财务会计资料等重要书面材料过程中，监管机构除有权查阅、复制，对可能被转移、隐匿或者毁损的文件和资料进行封存外，还可以对相关文件资料作出扣押。

在执法实践中，监管机构行使封存权的情形并不常见，且封存场所通常为被调查单位的处所，即使封存也存在被人为毁损的可能。新《证券法》下通过赋予监管机构对行政调查相关重要文件资料的扣押权，为监管机构从行政调查事项相关单位和个人处提取、保存相关重要文件材料提供了法律依据，但扣押权行使的流程及方式有待进一步明确。

4、扩大账户信息调查权限，可调取支付宝、微信钱包等支付账户信息

在信息调取方面，新《证券法》第170条第（6）项对监管机构调取资金划转信息的方式进行了扩展，新增查询当事人和与被调查事件有关的单位和个人的资金账户、证券账户、银行账户以及其他具

有支付、托管、结算等功能的账户信息，并对有关文件和资料进行复制的权限。我们理解，“其他具有支付、托管、结算等功能的专户信息”可能包括支付宝、微信支付、云闪付等在我国被广泛使用的电子钱包。

新《证券法》170条第（6）款明确了监管机构有权调取上述账户信息以及复制相关文件和资料。在新《证券法》生效后，上述支付、托管、结算等服务的提供方也难以以相关机构无权为由拒绝提供相关账户信息。

5、简化查封、冻结程序，明确查封、冻结权限

新《证券法》第170条第（6）项对原《证券法》下监管机构对资金账户、证券账户的查封、冻结权进行了简化，并对查封、冻结期限作出了具体规定。在原《证券法》规定下，有证据证明被调查人员已经或者可能转移或者隐匿违法资金、证券等涉案财产或者隐匿、伪造、毁损重要证据的，监管机构可以行使查封、冻结权，但需其主要负责人批准，即查封、冻结的行政审批级别较高。

在新《证券法》第170条第（6）项规定下，监管机构行使查封、冻结权，除其主要负责人批准外，还可由其授权的其他负责人批准，即对查封、冻结的审批权进行了一定程度下放。新《证券法》生效后，监管机构行使查封、冻结权的效率将会提高。

此外，新《证券法》对查封、冻结的期限也作出了明确规定，新《证券法》第170条第（6）项规定，查封、冻结期限为6个月，可以延长，每次延长期限不超过3个月，最长不超过2年。

6、延长限制交易期限，最长可达六个月

新《证券法》第170条第（7）项对监管机构限制交易的权限作出了调整。原《证券法》规定，在操纵市场、内幕交易等案件调查过程中，监管机构可以对被调查人实施限制交易，但需其主要负责人批准，且限制交易的期限为15个交易日，最多不超过30个交易日。

而在新《证券法》规定下，监管机构实施限制交易的审批权也同样进行了下放，除其主要负责人

批准外，还可由其授权的其他负责人批准。限制交易的期限也有所延长，从原有的15个交易日延长到3个月，限制交易的期间最长可达到6个月。

7、对涉嫌违法人员，增加限制出境措施

新《证券法》第170条第（8）款新增监管机构有权对涉嫌违法的人员、涉嫌违法单位的主管人员及其他直接责任人员采取限制出境的措施。根据《中华人民共和国出境入境管理法》，《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部印发〈关于依法限制外国人和中国公民出境问题的若干规定〉的通知》，以及《公安部出入境管理局〈关于进一步规范查控工作的函〉的通知》的规定，限制出境应当向边检机关或公安机关出入境管理部门提出申请，并由边检机关或公安机关出入境管理部门执行。

此外值得注意的是，新《证券法》第170条第（8）并未对监管机构有权采取限制出境措施的时点作出明确规定。根据新《证券法》第170条第（8）款的规定，限制出境是针对“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员”而采取的，因此我们理解，在法律条文没有对监管部门采取限制出境措施的时点作出明确规定的情况下，在某些案件中，监管部门可能在案件初始调查阶段就对相关人员采取限制出境措施

8、增加监管措施的规定

新《证券法》第170条第2款增加了对“责令改正”、“监管谈话”、“出具警示函”等监管措施的规定。监管措施在行政监管实践中已较为常见，例如某证监局2019年度总计作出71份行政监管措施决定书，涉及36家单位，38名个人，涉及上市公司治理、信息披露、证券期货业务、投资咨询业务等方面的问题，监管措施包括“责令改正”、“监管谈话”、“出具警示函”等类型，而同期该监管局作出的行政处罚决定仅为7件。监管措施在行政监管过程中，增加了监管行为的柔性，给予市场主体主动整改、纠错的空间，此外不同于行政处罚，监管措施对相关事项的处理也不受到行政处罚时效的限制。

9、增加拒绝、阻碍监管机构检查、调查的法律责任，对拒绝、阻碍行政调查、检查的行为可以

直接予以行政处罚

原《证券法》第 230 条规定，拒绝、阻碍监管机构执法的，只能由公安机关给与治安管理处罚，而新《证券法》第 218 条增加了监管机构有权作出

行政处罚，给与责令改正、处以 10 万元以上 100 万元以下罚款的规定。新《证券法》生效施行后，对于拒绝、阻碍监管机构调查、检查的行为，监管机构可以依据新《证券法》第 218 条的规定进行处罚。

二、新《证券法》其他新增执法制度及完善

修订前	修订后
无	<p>第一百七十一条 国务院证券监督管理机构对涉嫌证券违法的单位或者个人进行调查期间，被调查的当事人书面申请，承诺在国务院证券监督管理机构认可的期限内纠正涉嫌违法行为，赔偿有关投资者损失，消除损害或者不良影响的，国务院证券监督管理机构可以决定中止调查。被调查的当事人履行承诺的，国务院证券监督管理机构可以决定终止调查；被调查的当事人未履行承诺或者有国务院规定的其他情形的，应当恢复调查。具体办法由国务院规定。</p>
无	<p>第一百七十六条 对涉嫌证券违法、违规行为，任何单位和个人有权向国务院证券监督管理机构举报。</p> <p>对涉嫌重大违法、违规行为的实名举报线索经查证属实的，国务院证券监督管理机构按照规定给予举报人奖励。</p> <p>国务院证券监督管理机构应当对举报人的身份信息保密。</p>
无	<p>第一百七十七条 国务院证券监督管理机构可以和其他国家或者地区的证券监督管理机构建立监督管理合作机制，实施跨境监督管理。</p> <p>境外证券监督管理机构不得在中华人民共和国境内直接进行调查取证等活动。未经国务院证券监督管理机构和国务院有关主管部门同意，任何单位和个人不得擅自向境外提供与证券业务活动有关的文件和资料。</p>
无	<p>第二百一十五条 国务院证券监督管理机构依法将有关市场主体遵守本法的情况纳入证券市场诚信档案。</p>

<p>第二百三十三条 违反法律、行政法规或者国务院证券监督管理机构的有关规定，情节严重的，国务院证券监督管理机构可以对有关责任人员采取证券市场禁入的措施。</p> <p>前款所称证券市场禁入，是指在一定期限内直至终身不得从事证券业务或者不得担任上市公司董事、监事、高级管理人员的制度。</p>	<p>第二百二十一条 违反法律、行政法规或者国务院证券监督管理机构的有关规定，情节严重的，国务院证券监督管理机构可以对有关责任人员采取证券市场禁入的措施。</p> <p>前款所称证券市场禁入，是指在一定期限内直至终身不得从事证券业务、证券服务业务，不得担任证券发行人的董事、监事、高级管理人员，或者一定期限内不得在证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所交易证券的制度。</p>
--	--

修订要点：

1、增加行政和解相关规定

新《证券法》第171条增加了行政和解制度的相关规定。虽然证监会早在2015年即制定公布了《行政和解试点实施办法》、《行政和解资金管理暂行办法》，但新《证券法》将行政和解制度上升到法律层面予以确立。

自2015年《行政和解试点实施办法》发布以来，目前证监会仅在2019年和2020年初对两起案件适用了行政和解制度。究其原因，可能由于《行政和解试点实施办法》对行政和解的适用规定了严格条件，特别是《行政和解试点实施办法》第7条、第18条规定，行政和解只能在立案调查三个月后才能提出，且“违法行为的事实清楚，证据充分，法律适用明确，依法应当给予行政处罚的”以及“涉嫌犯罪，依法应当移送司法机关处理的”不得适用行政和解。

根据新《证券法》第171条的规定，因涉嫌证券违法的单位或个人，在被监管机构调查期间，承诺在一定期限内纠正涉嫌违法行为、对投资者进行赔偿、消除损害或不良影响的，监管部门可以中止调查，被调查人履行承诺的，则可以决定终止调查。但当事人未履行承诺或存在国务院规定的其他情形的，应当恢复调查。

值得注意的是，新《证券法》第171条还规定，行政和解的具体办法由国务院规定，这意味着在新《证券法》生效施行后，原经国务院批准、证监会

制定公布的《行政和解试点实施办法》将继续有效，但其中关于行政和解适用条件的限制性规定在新《证券法》出台后是否继续保留或作修订还有待进一步观察。

2、增加举报奖励制度

借鉴美国的吹哨人（whistleblower）制度，新《证券法》第176条新增举报奖励制度的相关规定。与行政和解制度类似，监管机构在2014年就制定发布了《证券期货违法违规行为举报工作暂行规定》（简称“《**举报工作暂行规定**》”），施行举报奖励制度，并在2020年初对该制度进行了修改。

在现有制度下，对涉嫌证券违法行为的单位或个人，任何单位或个人可以向证监会证券期货违法违规行为举报中心举报，也可以向证监会派出机构举报；举报应提供被举报人相关信息，以及违法事实、线索或证据；举报可以实名举报也可以匿名举报，但只有实名举报才能得到监管机构关于举报受理和处理结果的反馈以及取得举报奖励；内幕交易、利用未公开信息交易、操纵市场、欺诈发行、信息披露违规等实名举报的案件，经行政处罚或刑事判决的，举报人可以获得举报奖励，奖励金额一般不超过30万元，对内部知情人提供重大违法线索的奖励最高为60万元。

举报奖励制度，即吹哨人制度在美国得到了有力施行，根据SEC发布的《2019年吹哨人年度报告》（2019 Annual Report to Congress Whistleblower Program）统计，自2012年以来，SEC总计向67名个人，发放总计3.87亿美金的举报奖励。在2019

年期间，美国 SEC 总计收到 5200 件举报线索，对 8 名个人发放总计 6000 万美金的举报奖励，其中单笔最高的奖励达到 3700 万美金。但根据证监会发布的信息，2019 年我国证券市场仅对 3 起案件作出举报奖励，此外《举报工作暂行规定》也将奖励金额限制在 60 万元以内，因此我国证券市场举报奖励制度无论是奖励人数还是奖励金额与美国都存在差异。

3、明确境外证券监管机构不得在我国境内调查取证，对境内主体向境外提供证券业务活动相关文件和资料设置行政管理

根据新《证券法》第177条规定，境外证券监管机构不得在我国境内直接进行调查取证活动，我们理解这意味着境外证券监管机构如要在我国境内进行调查取证活动的，必须通过与中国证监会之间建立的跨境监管执法协作机制进行。

同时，新《证券法》第177条还规定，我国境内任何单位和个人向境外提供与证券业务活动相关文件或资料的，需证监会和国务院有关主管部门同意。实践中，对于境内证券机构基于集团内部管控需要而向境外母公司进行日常经营业务数据或资料报送是否也属于此条所述情形以及应按照何种流程征询证监会和国务院有关主管部门同意仍有待明确。

4、完善市场禁入相关规定

新《证券法》第221条对原《证券法》233条市场禁入措施相关规定作出完善，明确市场禁入的具体范围包括不得从事证券业务、证券服务业务，不得担任证券发行人的董事、监事、高级管理人员，或者在一定期限内不得在证券交易所、新三板交易证券，即在过往限制相关人员特定从业或任职的基础上进一步限制其证券投资权利。

三、新《证券法》下被调查单位、人员不配合调查的法律责任

基于我国证券市场的规模、特点、发展阶段，此次《证券法》修订对于监管机构的执法权限进行了一定的扩展与完善，但对于长期困扰证券监管行

政执法的被调查对象履行配合调查义务的问题，即存在突破也还有尚待完善之处。下文将结合新《证券法》相关规定以及行政执法实践，对被调查单位、人员不配合调查的行为，分为不参与或拖延询问以及其他不配合调查行为两种情形，就可能引发的法律责任进行分析和评述。

1、被调查人不参与或拖延询问的法律责任尚不明确，但不排除诚信惩戒的可能

被调查人不配合调查、不参与询问是长期困扰证券执法的问题，也有因被调查人未参与询问，导致监管机构行政处罚决定被行政诉讼撤销的先例。在本次《证券法》修订以及过往执法改革过程中，监管机构增加强制询问权的呼声一直较高，也有提议以增加行政处罚或信用惩戒的方式解决实践中被调查人不参与或拖延询问的情况。

但本次《证券法》修改并未增加强制询问权的规定，也未对被调查单位、人员不参或拖延询问是否会产生法律责任予以明确。虽然新《证券法》第218条规定，被调查人拒绝、阻碍行政调查的，监管机构可以直接给与责令改正以及处以10万元以上100万元以下罚款的规定，但不参与询问或拖延询问是否构成新《证券法》第218条规定的“拒绝、阻碍”行政调查的，有待新《证券法》实施后进一步明确。

此外，新《证券法》第215条新增监管机构有权将市场主体遵守《证券法》相关规定的情况纳入证券市场诚信档案，但根据证监会发布的《证券期货市场诚信监督管理办法》第8条规定，被调查人不配合调查、检查，由证监会或派出机构作出行政处罚或处理决定的，才能录入诚信档案数据库。由于新旧《证券法》对于不参与或拖延询问的行为是否能作出行政处罚的规定尚不明确，因此对于不参与或拖延询问的行为能否直接录入诚信档案数据库也存在一定障碍。但不排除监管机构对《证券期货市场诚信监督管理办法》作出修改，对录入诚信档案数据库的不配合调查、检查的行为类型作出扩展。

2、被调查单位或个人其他不配合调查的行为可能导致行政处罚与诚信惩戒

原《证券法》第183条规定了行政执法中，被调查单位和个人应当配合，如实提供有关文件和资料，不得拒绝、阻碍和隐瞒的义务。新《证券法》第173条对于原《证券法》第183条予以保留，即在新《证券法》下，任何被调查单位和个人负有配合调查，如实提供文件资料，不得拒绝、阻碍和隐瞒的法定义务。

在原《证券法》规定下，被调查人拒绝、阻碍行政执法的，只能由公安机关给予治安管理处罚。虽然在2019年深圳某上市公司拒绝配合调查一案中，证监会对该上市公司阻碍调查、拒绝提供、隐瞒、转移重要文件资料的行为进行了处罚，但处罚依据为原《证券法》第225条关于上市公司、证券公司、证券服务机构等应当按照规定保存有关文件和资料，不得隐匿、伪造、篡改或者毁损有关文件和

资料的规定，而该条法律责任在新《证券法》中已不再作出规定。

在新《证券法》规定下，根据第173条、第218条的规定，被调查单位和个人拒绝、阻碍监管机构调查、检查的，监管机构可以给与责令改正、处以10万元以上100万元以下罚款的行政处罚。此外，根据新《证券法》第215条以及证监会《证券期货市场诚信监督管理办法》的规定，被调查单位和个人因不配合调查被行政处罚或作出处理决定的，将被录入诚信档案数据库。因此对于某些拒绝、阻碍行政调查的过激行为，以及拒绝提供或隐瞒、转移重要文件资料的失当行为，在新《证券法》生效施行后，监管机构有权给予相应的行政处罚并采取诚信惩戒措施。

武 雷 合伙人 电话：86 21 2208 6316 邮箱地址：wul@junhe.com
吴 曼 合伙人 电话：86 755 2587 0866 邮箱地址：wum@junhe.com
肖 娴 律 师 电话：86 21 2283 8288 邮箱地址：xiaoxian@junhe.com

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”。

