

证券期货违法行为行政处罚办法

（证监会令第186号，2021年7月14日）

《证券期货违法行为行政处罚办法》已经2021年7月8日中国证券监督管理委员会2021年第5次委务会议审议通过，现予公布，自公布之日起施行。

中国证券监督管理委员会主席：易会满

2021年7月14日

证券期货违法行为行政处罚办法

第一条 为了规范中国证券监督管理委员会（以下简称中国证监会）及其派出机构行政处罚的实施，维护证券期货市场秩序，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国证券投资基金法》《期货交易管理条例》等法律、法规，制定本办法。

第二条 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。

第三条 自然人、法人或者其他组织违反证券期货法律、法规和规章规定，应当给予行政处罚的，中国证监会及其派出机构依照有关法律、法规、规章和本办法规定的程序实施。

第四条 中国证监会及其派出机构实施行政处罚，遵循公开、公平、公正、效率和审慎监管原则，依法、全面、客观地调查、收集有关证据。

第五条 中国证监会及其派出机构作出的行政处罚决定，应当事实清楚、证据确凿、依据正确、程序合法、处罚适当。

第六条 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，符合下列条件，且

不存在依法不予行政处罚等情形的，应当立案：

- （一）有明确的违法行为主体；
- （二）有证明违法事实的证据；
- （三）法律、法规、规章规定有明确的行政处罚法律责任；
- （四）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。

第七条 中国证监会及其派出机构通过文字记录等形式对行政处罚进行全过程记录，归档保存。根据需要，可以对容易引发争议的行政处罚过程进行音像记录，被调查的单位和个人不配合的，执法人员对相关情况进行文字说明。

第八条 中国证监会及其派出机构执法人员必须忠于职守，依法办事，公正廉洁，不得滥用权力，或者利用职务便利牟取不正当利益；严格遵守保密规定，不得泄露案件查办信息，不得泄露所知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私；对于依法取得的个人信息，应当确保信息安全。

第九条 中国证监会及其派出机构进行调查时，执法人员不得少于二人，并应当出示执法证和调查通知书等执法文书。执法人员少于二人或者未出示执法证和调查通知书等执法文书的，被调查的单位和个人有权拒绝。

执法人员应当在询问笔录或现场笔录等材料中对出示情况进行记录。

第十条 被调查的单位和个人应当配合调查，如实回答询问，

按要求提供有关文件和资料，不得拒绝、阻碍和隐瞒。

第十一条 中国证监会及其派出机构调查、收集的证据包括：

- （一）书证；
- （二）物证；
- （三）视听资料；
- （四）电子数据；
- （五）证人证言；
- （六）当事人的陈述；
- （七）鉴定意见；
- （八）勘验笔录、现场笔录。

证据必须经查证属实，方可作为认定案件事实的根据。

以非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的根据。

第十二条 书证原则上应当收集原件。收集原件确有困难的，可以收集与原件核对无误的复印件、照片、节录本。复印件、照片、节录本由证据提供者核对无误后注明与原件一致，同时由证据提供者逐页签名或者盖章。提供复印内容较多且连续编码的，可以在首尾页及骑缝处签名、盖章。

第十三条 物证原则上应当收集原物。收集原物确有困难的，可以收集与原物核对无误的复制品或者证明该物证的照片、录像等其他证据。原物为数量较多的种类物的，可以收集其中一部分。收集复制品或者影像资料的，应当在现场笔录中说明取证情况。

第十四条 视听资料原则上应当收集有关资料的原始载体。

收集原始载体确有困难的，可以收集与原始载体核对无误的复制件，并以现场笔录或其他方式注明制作方法、制作时间、制作人和证明对象等。声音资料应当附有该录音内容的文字记录。

第十五条 电子数据原则上应当收集有关数据的原始载体。收集电子数据原始载体确有困难的，可以制作复制件，并以现场笔录或其他方式记录参与人员、技术方法、收集对象、步骤和过程等。具备条件的，可以采取拍照或录像等方式记录取证过程。对于电子数据的关键内容，可以直接打印或者截屏打印，并由证据提供者签字确认。

第十六条 当事人的陈述、证人证言可以通过询问笔录、书面说明等方式调取。询问应当分别单独进行。询问笔录应当由被询问人员及至少二名参与询问的执法人员逐页签名并注明日期；如有修改，应当由被询问人签字确认。

通过书面说明方式调取的，书面说明应当由提供者逐页签名或者盖章并注明日期。

第十七条 对于涉众型违法行为，在能够充分证明基本违法事实的前提下，执法人员可以按一定比例收集和调取书证、证人证言等证据。

第十八条 下列证据材料，经审查符合真实性、合法性及关联性要求的，可以作为行政处罚的证据：

（一）中国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；

（二）司法机关、纪检监察机关、其他行政机关等保存、公布、移交的证据材料；

（三）中国证监会及其派出机构通过依法建立的跨境监督管理合作机制获取的证据材料；

（四）其他符合真实性、合法性及关联性要求的证据材料。

第十九条 中国证监会及其派出机构根据案情需要，可以委托下列单位和人员提供协助：

（一）委托具有法定鉴定资质的鉴定机构对涉案相关事项进行鉴定，鉴定意见应有鉴定人签名和鉴定机构盖章；

（二）委托会计师事务所、资产评估事务所、律师事务所等中介机构以及专家顾问提供专业支持；

（三）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。

第二十条 中国证监会及其派出机构可以依法要求当事人或与被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被调查事件有关的文件和资料。

第二十一条 中国证监会及其派出机构依法需要采取冻结、查封、扣押、限制证券买卖等措施的，按照《中华人民共和国行政强制法》等法律、法规以及中国证监会的有关规定办理。

第二十二条 中国证监会及其派出机构依法需要采取封存、先行登记保存措施的，应当经单位负责人批准。

遇有紧急情况，需要立即采取上述措施的，执法人员应当在二十四小时内向单位负责人报告，并补办批准手续。单位负责人认为不应当采取的，应当立即解除。

第二十三条 采取封存、先行登记保存措施的，应当当场清点，出具决定书或通知书，开列清单并制作现场笔录。

对于封存、先行登记保存的证据，中国证监会及其派出机构可以自行或采取委托第三方等其他适当方式保管，当事人和有关人员不得隐藏、转移、变卖或者毁损。

第二十四条 对于先行登记保存的证据，应当在七日内采取下列措施：

（一）根据情况及时采取记录、复制、拍照、录像、提取电子数据等证据保全措施；

（二）需要检查、检验、鉴定、评估的，送交检查、检验、鉴定、评估；

（三）依据有关法律、法规可以采取查封、扣押、封存等措施的，作出查封、扣押、封存等决定；

（四）违法事实不成立，或者违法事实成立但依法不应予以查封、扣押、封存的，决定解除先行登记保存措施。

第二十五条 执法人员制作现场笔录的，应当载明时间、地点和事件等内容，并由执法人员和当事人等在场有关人员签名或者盖章。

当事人或者有关人员拒绝或不能在现场笔录、询问笔录、证

据材料上签名、盖章的，执法人员应当在现场笔录、询问笔录、证据材料上说明或以录音录像等形式加以证明。必要时，执法人员可以请无利害关系第三方作为见证人签名。

第二十六条 实施行政处罚过程中，有下列情形之一的，中国证监会可以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：

（一）相关人员涉嫌违法行为情节严重、影响恶劣，或存在本办法第三十八条规定的行为，出境后可能对行政处罚的实施产生不利影响的；

（二）相关人员涉嫌构成犯罪，可能承担刑事责任的；

（三）存在有必要阻止出境的其他情形的。

阻止出境的期限按照出境入境管理机关的规定办理，需要延长期限的，应当通知出境入境管理机关。到期不通知的，由出境入境管理机关按规定解除阻止出境措施。

经调查、审理，被阻止出境人员不属于涉嫌违法人员或责任人员，或者中国证监会认为没有必要继续阻止出境的，应当通知出境入境管理机关依法解除对相关人员的阻止出境措施。

第二十七条 案件调查终结，中国证监会及其派出机构根据案件不同情况，依法报单位负责人批准后，分别作出如下决定：

（一）确有应受行政处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，作出行政处罚决定；

（二）违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的，不予行政

处罚；

（三）违法事实不能成立的，不予行政处罚；

（四）违法行为涉嫌犯罪的，依法移送司法机关。

对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚，中国证监会及其派出机构负责人应当集体讨论决定。

第二十八条 中国证监会设立行政处罚委员会，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，报单位负责人批准后作出处理决定。

中国证监会派出机构负责人作出行政处罚的决定之前，依法由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核。

第二十九条 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。

第三十条 行政处罚决定作出前，中国证监会及其派出机构应当向当事人送达行政处罚事先告知书，载明下列内容：

（一）拟作出行政处罚的事实、理由和依据；

（二）拟作出的行政处罚决定；

（三）当事人依法享有陈述和申辩的权利；

（四）符合《中国证券监督管理委员会行政处罚听证规则》所规定条件的，当事人享有要求听证的权利。

第三十一条 当事人要求听证的，按照听证相关规定办理。

当事人要求陈述、申辩但未要求听证的，应当在行政处罚事先告知书送达后五日内提出，并在行政处罚事先告知书送达后十五日内提出陈述、申辩意见。当事人书面申请延长陈述、申辩期限的，经同意后可以延期。

当事人存在下列情形的，视为明确放弃陈述、申辩、听证权利：

（一）当事人未按前两款规定提出听证要求或陈述、申辩要求的；

（二）要求听证的当事人未按听证通知书载明的时间、地点参加听证，截至听证当日也未提出陈述、申辩意见的；

（三）要求陈述、申辩但未要求听证的当事人，未在规定时间内提出陈述、申辩意见的。

第三十二条 中国证监会及其派出机构对已经送达的行政处罚事先告知书认定的主要事实、理由、依据或者拟处罚决定作出调整的，应当重新向当事人送达行政处罚事先告知书，但作出对当事人有利变更的除外。

第三十三条 当事人收到行政处罚事先告知书后，可以申请查阅涉及本人行政处罚事项的证据，但涉及国家秘密、他人的商业秘密和个人隐私的内容除外。

第三十四条 证券期货违法行为的违法所得，是指通过违法行为所获利益或者避免的损失，应根据违法行为的不同性质予以

认定，具体规则由中国证监会另行制定。

第三十五条 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。

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。

第三十六条 行政执法文书可以采取《中华人民共和国民事诉讼法》规定的方式送达当事人。当事人同意的，可以采用传真、电子邮件等方式送达。

第三十七条 申请适用行政执法当事人承诺制度的，按照有关规定办理。

第三十八条 有下列拒绝、阻碍执法情形之一的，按照《证券法》第二百一十八条的规定追究责任：

（一）殴打、围攻、推搡、抓挠、威胁、侮辱、谩骂执法人员；

（二）限制执法人员人身自由的；

（三）抢夺、毁损执法装备及执法人员个人物品的；

（四）抢夺、毁损、伪造、隐藏证据材料的；

（五）不按要求报送文件资料，且无正当理由的；

（六）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；

（七）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；

（八）其他不履行配合义务的情形。

第三十九条 本办法所称派出机构，是指中国证监会派驻各省、自治区、直辖市和计划单列市监管局。

中国证监会稽查总队、证券监管专员办事处根据职责或授权对证券期货违法行为进行立案、调查的，依照本办法执行。

第四十条 行政处罚相关信息记入证券期货市场诚信档案数据库。

第四十一条 本办法自公布之日起施行。

《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。