

《证券期货市场监督管理措施实施办法（征求意见稿）》起草说明

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》进一步完善了证券市场监督管理措施制度。为进一步规范监督管理措施的实施程序，充分发挥监督管理措施防范市场风险、维护市场秩序的作用，证监会在《证券期货市场监督管理措施实施办法（试行）》（以下简称2008年试行办法）基础上，结合新《证券法》有关规定，起草了《证券期货市场监督管理措施实施办法》（以下简称《实施办法》），现将有关情况说明如下：

一、《实施办法》的起草背景

“监督管理措施”，简称“监管措施”，是金融监管的一个重要手段，《证券法》《期货交易管理条例》《证券投资基金法》《证券公司监督管理条例》以及证监会为数众多的规章中，均规定了有关监管措施。2008年，为了规范证券期货市场监管措施的实施，证监会出台了2008年试行办法，全面梳理当时的法律、行政法规、规章规定，对监督管理措施的调整范围、适用原则、种类、实施程序 and 法律责任等作了规定。2008年试行办法实施以来，在规范监管措施的实施，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等方面发挥了积极作用。但是，规则

运行已有十余年，期间资本市场出现了一些新情况、新问题，有必要结合新的情况对 2008 年试行办法进行修改完善。

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》对监管措施制度主要作了以下调整：一是新《证券法》第一百七十条第二款规定，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，为证监会实施法律、行政法规规定之外的监管措施提供了明确的制度依据；二是新《证券法》第一百四十条、第一百四十二条取消了“停止批准增设、收购营业性分支机构”“撤销其任职资格”等两种监管措施类型；三是新《证券法》第一百二十四条取消了证券公司董事、监事、高级管理人员的任职资格核准，基于资格管理规定的“责令停止职权或者解除职务”监督管理措施相应取消；此外，2019 年 10 月 8 日，《优化营商环境条例》经国务院第 66 次常务会议审议通过，其中第十七条明确规定，除法律、法规另有规定外，任何单位和个人不得强制或者变相强制市场主体参加培训。根据这一规定，在目前法律、行政法规没有规定的情况下，“责令参加培训”这一类监督管理措施相应取消。

为进一步规范监督管理措施的实施程序，落实新《证券法》《优化营商环境条例》等有关法律要求，在 2008 年试行办法基础上，结合近年来资本市场出现的新情况、新问题、新要求，起草《实施办法》，以规章形式对监管措施的实施程序作出规定。

二、《实施办法》的起草原则和思路

《实施办法》起草遵循了以下思路和原则：

一是坚持依法行政，提高监管行为规范化水平。贯彻落实党的十九大“推进依法行政，严格规范公正文明执法”的要求，落实新《证券法》有关监督管理措施制度，对证监会自身行为进行约束，进一步提高监管行为的规范化程度和依法治市水平。

二是保持制度延续性，在坚持 2008 年试行办法有益经验基础上修改完善。2008 年试行办法实施以来，在规范证监会监督管理措施实施上发挥了积极作用。为确保证监会监管执法的一致性、连续性，此次制定规章，坚持 2008 年试行办法的制度框架，同时结合近年来实践中反映出的突出问题和《证券法》的新要求，对 2008 年试行办法进行修改完善。

三是以“程序法”为定位，监管措施实体内容交由“实体法”规定。坚持 2008 年试行办法“程序基本法”的定位，主要就监督管理措施实施过程中的程序性问题作出要求。对于监督管理措施的定义、在何种情况下可以采取监督管理措施、可以采取哪种或者哪几种监督管理措施、对谁采取监督管理措施等“实体法”事项，由法律、行政法规或者证监会其他规章规定。

四是问题导向，力求简洁。目前法律、行政法规没有对监督管理措施的实施程序作出专门规定，制定规章的经验和可供参考的立法均不足，规章草案主要针对实践中比较突出的问题做了相应规定，并为后续根据实际情况继续探索完善有关程序留出空

间。

三、《实施办法》的主要内容

《实施办法》共三十一条，主要包括如下内容：

（一）明确监督管理措施的种类及设定

2008年试行办法明确了十八种监督管理措施，《实施办法》对此做了增删调整，规定了十六种监管措施类型，并将“法律、行政法规、规章规定的其他监督管理措施”作为兜底规定：一是结合新《证券法》《优化营商环境条例》规定，删除了“责令停止职权或者解除职务”“撤销其任职资格”“停止批准增设、收购营业性分支机构”“责令参加培训”等四类措施；二是结合风险处置不纳入监管措施管理的考虑，删除了“临时接管”措施；三是梳理现有规定，新增加《创业板上市公司证券发行管理暂行办法》等规定的“限制作为特定对象认购证券”、《上市公司重大资产重组管理办法》《非上市公众公司收购管理办法》等规定的“责令暂停或者终止并购重组活动”两类措施。此外，为进一步落实党中央国务院有关要求，规范行政规范性文件的制定，避免各类规范性文件随意设定监督管理措施，重申2008年试行办法有关要求，明确规定证监会规章以外的行政规范性文件不得设定监督管理措施。

（二）明确监督管理措施的适用要求

一是明确监督管理措施可以单独适用，也可以合并适用；二是明确违法行为依法应当予以行政处罚的，必须进行行政处罚，

不得以监督管理措施替代行政处罚。

（三）明确实施监督管理措施的通用程序要求

一是实施机构采取监督管理措施的，应当有充分的证据、依据；二是实施除责令改正、监管谈话、出具警示函、责令公开说明、责令定期报告以外其他监督管理措施的，应当履行事先告知程序，告知当事人依法享有陈述、申辩以及要求举行听证等权利；三是实施除责令改正、监管谈话、出具警示函、责令公开说明、责令定期报告以外其他监督管理措施的，实施机构可以向有关单位、部门通报。

（四）明确各类监督管理措施的具体实施程序

借鉴 2008 年试行办法的制度经验，明确十六类监管措施的具体实施程序，包括作出各类监管措施的实施步骤、方式、矫正目标、时限等内容，提高监管行为的规范化水平。同时，考虑到规章草案定位于程序基本法，不适宜对各类监督管理措施的内涵进行界定，删除 2008 年试行办法关于各类监督管理措施的定义条款，将部分内容合并至具体实施程序中。

（五）明确作出监督管理措施决定的要求

一是为进一步提高行政执法效率，发挥监督管理措施及时矫正功能，规定实施机构应当在发现违法违规行为或风险隐患后及时采取监督管理措施，违法行为在二年内未被发现的，不再采取监督管理措施；二是明确监督管理措施决定书应当载明的事项；三是明确当事人应当在监督管理措施决定确定的期限内按要求

履行，并规定拒不执行监督管理措施决定的法律责任；**四是**明确监督管理措施决定书的公开要求，并规定将实施监督管理措施的情况记入证券期货市场诚信档案数据库；**五是**明确监督管理措施决定书应当依照民事诉讼法规定的程序送达等。