

《证券期货行政执法当事人承诺制度实施规定（征求意见稿）》起草说明

新《证券法》第一百七十一条对证券期货行政执法当事人承诺制度作了专门规定，并授权国务院规定具体的实施办法。近期，国务院发布了《证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法》（以下简称《办法》）。为做好制度层面的配套衔接，我们起草了《证券期货行政执法当事人承诺制度实施规定（征求意见稿）》（以下简称《规定》），对相关规定做了进一步细化完善。现将有关情况说明如下：

一、立法背景

行政和解是国际上较为成熟的证券期货执法方式，对提高执法效率、及时赔偿投资者损失、尽快恢复市场秩序等具有重要制度价值。经国务院批准，2015年证监会在证券期货领域试点行政和解，制定了《行政和解试点实施办法》。试点期间，证监会与多家当事人达成行政和解协议，有效化解了一些疑难复杂案件，也积累了一定的行政和解工作经验，市场总体认可。2020年3月1日，新《证券法》正式施行，其中第一百七十一条规定，被调查的当事人承诺纠正涉嫌违法行为、赔偿投资者损失、消除损害后果并履行承诺的，监管机构可以决定终止调查，同时授权国务院规定具体办法。为落实《证券法》规定，前期我们起草形

成了《证券期货行政和解实施办法（征求意见稿）》，并向社会公开征求意见。之后根据征求意见情况进行修改完善，形成了《证券期货行政执法当事人承诺实施办法（送审稿）》，经司法部审查并报国务院审议通过后，现《办法》已正式发布。《办法》进一步夯实了行政执法当事人承诺的法律基础，有利于促进行政执法当事人承诺工作的开展。但是由于《办法》属于行政法规层级，相关规定比较精简，具体的操作实施仍需要证监会出台较为详细的规则予以承接。为此我们起草了《规定》。

二、立法的总体思路

一是发挥制度特色。充分发挥行政执法当事人承诺制度特色，聚焦解决调查难、处罚难的案件，提高行政执法质效；同时优化承诺金测算、管理、使用流程，畅通投资者赔偿渠道，加强投资者权益保护。通过适用行政执法当事人承诺，当事人交纳的承诺金可用于赔偿投资者损失，为投资者提供了及时有效救济的新途径，更加有利于保护投资者尤其是中小投资者的合法权益。

二是稳步审慎推进。对于行政执法当事人承诺这一新型执法方式，总体上仍然按照稳步审慎的原则推进。在遵守上位法规定的基础上，认真总结实践经验，严格限定适用范围，细化完善办理程序，确保新制度平稳落地实施。

三是强化监督制约。建立严格的内外部监督制约制度，明确当事人承诺办理部门与调查、处罚、投保、派出机构等各部门单位的职责分工，防范道德风险和利益冲突。

三、立法的主要内容

《规定》未分章节，共 23 条，在《证券法》《办法》的基础上，主要细化规定了适用条件、办理程序、承诺金的管理使用等内容，具体如下：

1. 严格限定适用范围

《证券法》未明确限制行政执法当事人承诺的适用范围，主要授权国务院进行规定，目前《办法》仅从负面提出了不得适用的情形，包括涉嫌犯罪应当依法移送司法机关、情节严重且社会影响恶劣、累犯惯犯、重复申请等，未明确正面适用条件。为严格限定范围、防止泛化适用，《规定》从正面对适用范围作了进一步限定，明确行政执法当事人承诺主要解决以下几类案件（第三条）：一是调查取证存在较大困难的案件。证券期货市场交易关系复杂，违法违规行为取证难度大、干扰因素多，不少违法行为因调查取证难度较大而给及时惩处带来了困难，通过适用行政执法当事人承诺，可以有效覆盖此类案件。二是法律适用存在较大困难的案件。市场的快速发展与法律相对稳定的矛盾在证券期货市场显得尤为突出。监管机构在处理新型的涉嫌违法违规行为时，经常会遇到法律规定不明、违法性判断模糊等困难，因而给惩处此类案件带来了一定的法律风险，可以通过行政执法当事人承诺及时化解此类难题。三是能够更为及时有效地赔付投资者损失，实现监管效能的案件。证券监管的人民性直接体现在投资者利益保护方面，对于造成投资者损失的证券期货违法案件，目前

行政处罚款直接上缴国库，而民事诉讼又面临举证难、成本高、时间长等问题，投资者利益保护效果有限，获得感不足。行政执法当事人承诺制度开辟了监管机关为投资者利益提供及时有效救济的新机制，有效解决了证券期货市场的痛点和难点，也实现了多元纠纷化解，减少了社会矛盾的累积。四是明确兜底规定。在上述三类案件之外，将“中国证监会基于审慎监管原则，认为适用行政执法当事人承诺有利于保护投资者合法权益，提高执法效率，维护市场秩序的其他情形”作为兜底条款。

2. 厘清承诺办理部门与调查、审理部门之间的协调衔接机制

行政执法当事人承诺作为新型执法方式是对传统调查、处罚机制的重大突破，在既有调查、处罚流程中嵌入了新的制度安排，因此，需要三方有效协调配合。《规定》将行政执法当事人承诺定位为服务和保障调查、处罚工作的后盾，对于调查、审理部门有信心、有能力办理的案件，原则上不适用行政执法当事人承诺。为此，《规定》要求，承诺办理部门应当就案件适用当事人承诺相关事项征求调查、审理部门的意见（第七条），并结合调查部门、审理部门的意见提出是否受理行政执法当事人承诺申请的建议。

同时，为防止当事人滥用该项制度阻碍调查，《规定》明确适用行政执法当事人承诺的，应当经过必要的调查，确保在案件事实基本清楚的前提下审查是否适用行政执法当事人承诺（第三条）；亦规定在受理后的协商过程中并不中止案件调查，且“调

查部门经调查发现新事实、新证据，认为案件不应继续适用行政执法当事人承诺或者对当事人承诺内容的沟通有重大影响的，应当及时告知办公室”（第十条）。但对于案件已经进入审理阶段的，考虑到审理时限需要中断的需要，规定在受理当事人承诺申请后，应当中止审理（第十条）。

3. 明确承诺办理部门与承诺金测算部门做好协调配合

承诺金的确定是行政执法当事人承诺程序中的关键问题，也是主要廉政风险点之一，有必要强化监督制约。目前《办法》已经完善了承诺金的确定标准：包括拟罚没款、投资者损失、达成承诺认可协议时所处的执法阶段等。《规定》在上述要求的基础上，进一步完善了承诺金确定的程序机制。在具体制度设计上，考虑到投保基金公司负责管理使用承诺金，并且在投资者损失测算等方面有丰富的经验，规定在进入协商程序后，由投保基金公司负责对投资者损失情况进行测算，并报送承诺办理部门（第十条）。承诺办理部门根据投保基金测算的投资者损失数额，并结合调查、审理部门建议的处罚数额，拟定谈判方案。

4. 明确投资者赔付机制安排

为充分发挥行政执法当事人承诺快速有效赔偿投资者的制度特色，《规定》进一步优化了投资者赔偿程序。一是明确由投保局牵头协调投保基金公司等单位开展投资者赔偿工作，充分发挥其投资者保护专长。具体为，承诺金管理机构收到承诺金后应当制定承诺金管理使用方案并报证监会备案，投保局负责具体备

案工作（第十五条）。二是明确当事人自行赔偿投资者程序。规定当事人自行赔偿投资者的，承诺金数额可以不包括已向投资者赔偿损失的金额，但是当事人应当向证监会提交赔偿证明材料，证明材料应当包括投资者姓名或名称、赔偿金额明细及凭证、谅解书等（第十二条）。

5. 明确派出机构在行政执法当事人承诺中的作用

一方面，明确当事人所在辖区的派出机构负责核查验收当事人履行承诺认可协议的情况，并将核查结果作为当事人是否完全履行承诺的依据（第十五条）。另一方面，明确派出机构查处的案件可以适用行政执法当事人承诺，现阶段由承诺办理部门统一办理，同时为后续由派出机构自行办理当事人承诺申请案件留下空间，规定“中国证监会可以开展派出机构自行办理行政执法当事人承诺工作的试点，具体办法另行规定”（第二十二条）。

6. 加强监督制约，严防道德风险

《规定》主要做了如下制度安排：一是建立集体决策机制，由委员会就受理行政执法当事人承诺申请、签署承诺认可协议、中止或者终止案件调查、审理等重大事项进行集体决策（第二条）；二是建立内部监督制约机制，承诺办理部门与调查部门、审理部门相互独立（第二条）；三是压缩承诺金协商数额的裁量空间。规定承诺金数额要严格依据《办法》的规定确定（第十二条），同时承诺金测算由多部门共同完成（第十条）。四是强化派出机构在承诺履行过程中的核查监督作用（第十五条）。五是加

强社会监督。规定证监会在与当事人签署承诺认可协议后中止调查，以及在当事人履行完毕承诺认可协议后终止调查，均应当公告（第十四条、第十六条）。当事人为信息披露义务人的，在收到行政执法当事人承诺申请材料接收凭证、行政执法当事人承诺申请受理或者不予受理通知书、中止调查决定书、终止调查决定书、终止适用行政执法当事人承诺通知书后，亦应当及时披露（第二十条）。