

《中国证监会行政处罚裁量基本规则》立法说明

规范行政裁量权是推进法治政府建设的关键一环。为进一步规范中国证监会及其派出机构行政处罚裁量，统一执法尺度，增强裁量公开性与可预期性，实现裁量公正，中国证监会根据《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）《中华人民共和国证券投资基金法》《中华人民共和国期货和衍生品法》（以下简称《期货和衍生品法》）等法律、行政法规，起草了《中国证监会行政处罚裁量基本规则》（以下简称《裁量规则》）。现将有关情况说明如下：

一、《裁量规则》的起草背景

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中强调要“完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度”。2021年修订的《行政处罚法》、2022年国办印发的《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》（以下简称《国办意见》）就制定行政处罚裁量基准提出相关要求。特别是在2019年修订的《证券法》、2022年出台的《期货和衍生品法》大幅提高对证券期货违法行为处罚力度的形势下，用足用好法律赋予的行政处罚权，切实做到标准统一、梯次合理、公开透明，对于规范行政执法，稳定市场预期，维护公平正义具有重要意义。

在系统梳理近年行政处罚实践、广泛调研听取各方意见建

议、充分借鉴国内外成熟经验的基础上，中国证监会研究起草了《裁量规则》。

二、《裁量规则》的主要内容

《裁量规则》共二十五条，主要包括以下内容：

（一）关于裁量阶次和裁量情节

按照《国办意见》有关裁量阶次的规定，对应设置了“不予处罚、免予处罚、减轻处罚、从轻处罚、一般处罚、从重处罚”等六档裁量阶次（第五条）。关于各档阶次间的裁量幅度，为适应不同类型案件的裁量需要，增强制度的包容性，按照“法定最低罚款金额—30%—60%—法定最高罚款金额”+以此为基础上下浮动十个百分点的方式作原则性规定，具体标准在类案裁量指引中明确。对依法应当采取证券、期货市场禁入措施、暂停或者撤销相关业务许可、给予买卖证券等值以下罚款等行政处罚种类的，参照前述原则在法定处罚幅度内分三档，并结合类案行为特征、主观恶性、客观危害等因素，妥当划分裁量阶次。（第六条）

关于各裁量阶次的具体适用情形，按照《行政处罚法》的规定并结合行政处罚实际，作适当细化。例如，违法行为轻微并及时改正、没有造成危害后果的，不予处罚；违法的自然人死亡，或者违法的单位被撤销、注销的，免予处罚；主动采取补救措施，消除违法行为危害后果的，减轻处罚；主动减轻违法行为危害后果的，从轻处罚；严重违反市场公开公平公正原则，影响资本市场秩序稳定，可能引发金融风险、严重危害金融安全的，从重处罚。（第七条至第十一条）

（二）与裁量相关的其他制度安排

一是关于共同违法人的处罚规则。确立“先整体认定后区分处罚”的裁量规则。两个以上当事人共同实施违法行为的，先将所有当事人作为一个整体认定主观过错、违法行为和违法所得，再明确当事人各自承担的没收违法所得、罚款的金额。（第十四条、第十五条）

二是关于单位直接责任人员的处罚规则。吸收既有规定和实践做法，从单位违法案件中责任人员在违法行为中所起的作用、职务及履行职责情况、知情程度、知情后采取的行动等方面，综合分析认定单位违法案件中责任人员的责任大小和处罚幅度。（第十六条）

三是关于多次违法的处罚规则。明确了“多个独立违法行为累计处罚”的基本规则。当事人有多个独立违法行为，均给予罚款的，罚款数额累计计算。（第十七条）

四是关于新旧法律选择适用的规则。在明确“从旧兼从轻”适用原则的基础上，规定违法行为始于法律、行政法规、规章修改生效之前，终于修改生效之后的，适用新的规定进行处罚。（第十八条、第十九条）

五是关于主要负责人批准或者集体讨论。对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚的，应当经负责人集体讨论决定。此外，根据《国办意见》精神，适用《裁量规则》可能出现明显不当、显失公平，或者客观情况发生变化，需要调整适用的，应当经中国证监会主要负责人批准或者集体讨论决定。（第二十条）

六是关于“立体追责”和“行刑衔接”。将证券期货违法的行政处罚与刑事责任、民事责任以及行政监管措施、自律管理措施等进行衔接。规定了三类“行刑衔接”情形的处理方式：“先行后刑”，已给予没收违法所得、罚款行政处罚的，刑事移送文书中应当写明罚没情况，便于折抵；“先刑后行”，违法行为已经被判处刑事罚金，还需要给予行政处罚的，不再给予罚款；“刑事回转”，移送后虽不需要追究刑事责任或者免予刑事处罚，但应给予行政处罚的，依法进行处罚。（第二十一条、第二十二条）

（三）明确中国证监会的监督指导

目前，中国证监会派出机构处罚案件大幅增多，其中不乏重大复杂、社会关注度高的案件，通过明确中国证监会对派出机构行使处罚权进行监督、指导，实现处罚标准适用的统一。（第二十三条）

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43条，中国证监会在认真研究基础上作了吸收采纳，主要情况如下：

（一）关于不予处罚情形

有意见提出，建议修改《裁量规则》不予处罚情形。《行政处罚法》单独规定时效制度，没有将其与不予处罚的事项列在一起。超过时效不予处罚的情形与第七条规定的其他不予处罚情形存在性质差别。经研究，《裁量规则》删除第七条时效相关规定。

（二）关于单位直接责任人员的处罚考量因素

有意见提出，为确保裁量情节的客观性与公平性，建议完善

单位直接责任人员的处罚考量因素，不将违法行为人知情后的态度与专业背景作为量罚考虑因素。经研究，对《裁量规则》第十六条相关表述作了进一步完善。

（三）关于行政处罚裁量的主体

有意见提出，建议明确从重处罚以及违法行为个数认定相关条款的实施裁量的主体为“中国证监会或其派出机构”，避免存在歧义。《裁量规则》吸收了该意见，补充第十一条第三款、第十七条的实施裁量主体。

（四）关于裁量阶次的划分

有意见提出，目前的裁量阶次划分导致处罚过重，特别是倍数罚的，罚没比例远高于以往案件。相比于旧《证券法》一至五倍的处罚幅度，新《证券法》的显著特点即是大幅提升量罚幅度、加大违法成本。考虑到若把从重处罚阶次定得过低，无法体现监管执法的力度和深度，《裁量规则》未予采纳该意见。

（五）关于“免于处罚”的规定

有意见提出，建议删除“免于处罚”的规定。《国办意见》要求“明确不予处罚、免于处罚、从轻处罚、减轻处罚、从重处罚的裁量阶次”，故应保留“免于处罚”阶次。