

简评《证券期货行政执法当事人承诺金管理办法》

作者：黎明 | 袁静

2022年1月1日，国务院《证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法》（“《实施办法》”）正式施行。《实施办法》与《证券法》第一百七十一条规定相衔接，明确将行政执法当事人承诺作为行政执法方式之一。

与此同时，中国证监会（“证监会”）发布的《证券期货行政执法当事人承诺制度实施规定》（“《实施规定》”）及其与财政部联合发布《证券期货行政执法当事人承诺金管理办法》（“《承诺金办法》”）也于同日起正式实施，作为《实施办法》的配套规则对证券期货行政执法当事人承诺金（以下简称“承诺金”）的管理和使用进行规范。

本文结合《实施办法》《实施规定》对《承诺金办法》进行简要评析。

对于包括基金公司在内的金融机构而言，关注《实施办法》的主要意义在于，作为参与证券市场投资和交易的机构投资者，若机构因从业人员不当行为导致公司涉嫌违反《证券法》、《基金法》等授权中国证监会行使监督管理权的法律规定，如单位内幕交易、单位操纵市场、违法信息披露（如未履行举牌义务）等，为避免因申辩失败而被认定违法从而导致公司被行政处罚、公司业务和声誉遭受损失的风险，在谨慎评估的基础上，可以考虑是否申请适用行政执法当事人承诺，以期通过受理后与监管机构达成具有“和解”性质的承诺认可协议，以支付承诺金和其他相关承诺为代价，中止调查程序，使公司免于承担正式行政处罚的不利后果。

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

一. 制定背景

《中华人民共和国证券法(2019)》第一百七十一条规定,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,被调查的当事人提出书面申请,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,并且履行承诺的,国务院证券监督管理机构可以决定终止调查。这为行政执法当事人承诺制度的出台提供了法律依据。

在此之前,自 2015 年开始,证监会在证券期货领域试点行政和解制度。为规范行政和解试点相关工作,证监会先后制定了《行政和解试点实施办法》《行政和解金管理暂行办法》,为行政和解的工作开展提供了规范依据。2019 年至 2020 年间,证监会在两起案件调查中与当事人达成行政和解。根据行政和解协议,当事人交纳行政和解金,加强公司内控管理并在完成后向证监会提交书面整改报告,证监会终止对当事人有关行为的调查和审理程序。

2022 年 1 月 1 日起,《实施办法》《实施规定》《承诺金办法》正式施行,《行政和解试点实施办法》《行政和解金管理暂行办法》同时废止。

二. 当事人承诺制度及承诺金的内涵

证券期货行政执法当事人承诺是指证监会对涉嫌证券期货违法的单位或者个人进行调查期间,被调查的当事人承诺纠正涉嫌违法行为、赔偿有关投资者损失、消除损害或者不良影响并经证监会认可,当事人履行承诺后证监会终止案件调查的行政执法方式。

承诺金,是指当事人为适用行政执法当事人承诺而交纳的资金。

三. 承诺金管理所涉主体及职责

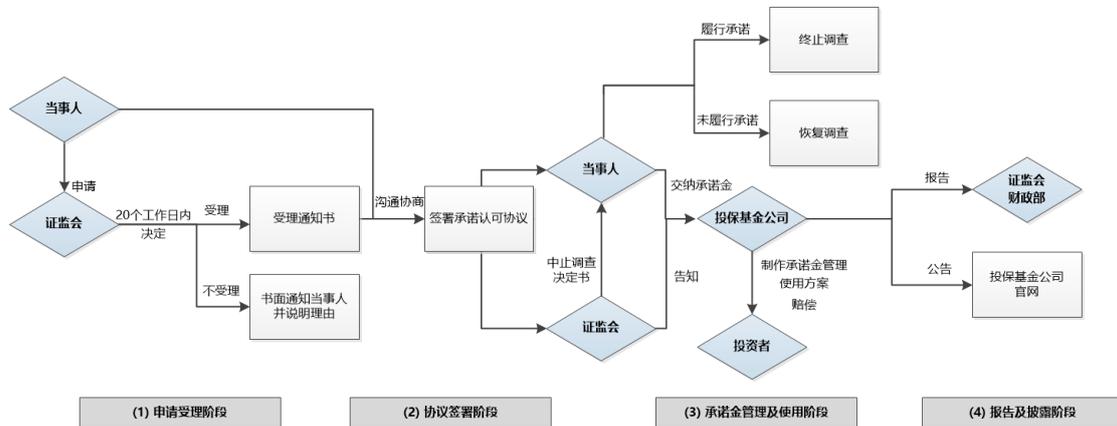
中国证券投资者保护基金有限责任公司(以下简称“投保基金公司”)作为承诺金管理机构,履行承诺金的管理职责,受到证监会、财政部、社会公众的监督。

行政执法当事人承诺工作由证监会负责。证监会设立行政执法当事人承诺审核委员会(“委员会”)讨论决定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等重大事项;委员会下设行政执法当事人承诺审核办公室(“办公室”),办公室与证监会案件调查部门、案件审理部门相互独立。证监会派出机构查处的案件适用行政执法当事人承诺的,由证监会统一办理。

因当事人的违法行为遭受损失的投资者可以向投保基金公司申请合理赔偿,也可以通过依法对当事人提起民事赔偿诉讼等其他途径获得赔偿。

四. 适用证券期货行政执法当事人承诺的基本流程

如下图所示，适用证券期货行政执法当事人承诺的基本流程包括申请、受理、沟通协商、签署承诺认可协议、履行承诺认可协议、中止调查以及终止调查等环节。



(1) 申请及受理阶段

涉嫌违法行为的当事人应当自收到证监会案件调查法律文书之日起，至证监会作出行政处罚决定前，提交申请书和相关申请材料，申请适用行政执法当事人承诺。

在 2022 年 1 月 1 日前启动调查且尚未作出行政处罚的案件，当事人可以申请适用行政执法当事人承诺。

《实施办法》以负面清单形式明确了不予受理的下列情形，以防止制度滥用：

- 1) 当事人因证券期货犯罪被判处刑罚或者被行政处罚未逾一定年限；
- 2) 涉嫌证券期货犯罪依法应当移送司法机关处理；
- 3) 涉嫌证券期货违法行为情节严重、社会影响恶劣；
- 4) 没有新事实、新理由就同一案件再次提出申请；
- 5) 因自身原因未履行或者未完全履行承诺，就同一案件再次提出申请；
- 6) 国务院证券监督管理机构基于审慎监管原则认为不适用行政执法当事人承诺的其他情形。

证监会自收到当事人完整的申请材料之日起 20 个工作日内，作出受理或者不予受理的决定。需要注意的是，若证监会受理申请，在与当事人签署承诺认可协议前，并不停止对案件事实的调查。

(2) 协议签署阶段

- 沟通协商

自受理申请之日起，证监会可以与当事人进行沟通协商。沟通协商期限为 6 个月，经证监会的主要负责人或其授权的其他负责人批准后，可延长沟通协商的期限，但延长的期限最长不超过 6 个月。

《实施办法》规定，当事人提交的材料以及在沟通协商时所作的陈述，只用于实施行政执法当事人承诺。

- 承诺金金额的确定

承诺认可协议应载明承诺金数额及交纳方式。承诺金兼具惩戒和赔偿功能，承诺金金额由证监会综合考虑当事人涉嫌违法行为可能获得的收益或避免的损失、可能被处以罚款及没收违法所得的金额、投资者遭受的损失、签署协议时的执法阶段等因素后确定。

承诺金主要用于向因当事人涉嫌违法行为而遭受损失的投资者进行赔偿。赔偿投资者的数额原则上以投资者受到的损失为限，赔偿总额不超过涉及案件当事人实际交纳并用于赔偿的承诺金。投资者已通过其他途径依法获得赔偿的，投保基金公司不再使用承诺金予以赔偿。

(3) 承诺金管理及使用阶段

投保基金公司对承诺金的管理遵循专户管理的原则，对不同案件的承诺金进行分别管理。为保证承诺金的安全，承诺金的管理方式仅限于银行存款。

证监会与当事人达成承诺认可协议的，书面告知投保基金公司。当事人按照承诺认可协议的约定，向投保基金公司为其开立的专门账户支付承诺金款项。投保基金公司在收到承诺金后制定承诺金管理使用方案，并报证监会备案。

投保基金公司按照承诺金管理使用方案向因当事人行为遭受损失、申请赔偿的投资者进行赔偿。若当事人的行为未造成投资者损失，或者造成的投资者损失无法认定，或者承诺金在规定期限内赔偿投资者后仍有剩余，投保基金公司按照相关规定将承诺金上缴国库。

(4) 报告及披露阶段

投保基金公司使用承诺金赔偿投资者损失的，在其网站上公告承诺金管理使用方案，并在承诺金管理使用方案执行完毕后 30 日内，在其网站上公告方案的执行情况和执行费用支出情况。

在承诺金管理使用方案执行完毕后 90 日内，投保基金公司就方案的执行情况编制专门报告，报送证监会和财政部。

当事人为《证券法》等法律、行政法规和国务院证券监督管理机构规定的信息披露义务人的，应当依法履行信息披露义务。

五. 意义

《实施办法》的公布和实施，标志着我国在证券期货领域正式开启适用行政执法当事人承诺制度。行政执法当事人承诺制度旨在阻却涉嫌违法行为人的行为，赔偿有关投资者的损失，并消除当事人造成的损害或不良影响。《承诺金办法》则在承诺金的交纳、管理和监督方面细化了具体操作要求。

目前许多发达市场国家和地区都将行政和解作为重要的行政执法方式，如在美国 90%以上的证券案件以行政和解的方式结案。自 2013 年起，不同于之前不要求当事人承认涉嫌违法行为，SEC 改进了行政和解的要求，要求特定情形下的当事人应当承认所犯事实并允许对外公开，作为与 SEC 达成和解的前提条件。

证券市场是高度效率化的市场，对于较为复杂的新型案件，违法手段隐蔽，手法翻新，案件事实或法律关系可能尚难完全明确，调查周期长，通过行政执法当事人承诺制度，交纳承诺金对投资者遭受的损失及时作出补偿，能够有效提高执法效能，及时纠正涉案人的错误行为，在资本市场“查处难”的环境中快速高效处理问题，对行政处罚形成有效补充，取得较好的社会效果和法律效果。

此外，根据《承诺金办法》的要求，承诺金的使用主要在于赔偿投资者损失。这为投资者提供了及时有效的救济途径，更加有利于保护投资者尤其是中小投资者的合法权益，积极消除、减轻涉嫌违法违规行为的危害后果，尽快恢复市场秩序，稳定市场预期。

如您希望就相关问题进一步交流, 请联系:



黎明
+86 21 3135 8663
raymond.li@llinkslaw.com



袁静
+86 10 8519 2266
lily.yuan@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求, 请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: LlinksLaw

本土化资源 国际化视野

免责声明:

本出版物仅供一般性参考, 并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2022