

关于《证券期货市场监督管理措施实施办法》的说明

为贯彻党的二十大和二十届二中、三中、四中全会及中央金融工作会议、中央全面依法治国工作会议精神，落实法治政府建设相关要求，进一步规范证券期货市场监督管理措施（以下简称监管措施）的实施程序，充分发挥监管措施防范市场风险、维护市场秩序的作用，中国证监会结合资本市场的新情况、新问题，制定《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

监管措施是金融监管的重要手段，《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）《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》）《中华人民共和国证券投资基金法》《证券公司监督管理条例》《期货交易管理条例》《私募投资基金监督管理条例》以及中国证监会的相关规章中，均规定了监管措施。中国证监会 2008 年制定了《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），对监管措施的调整范围、适用原则、种类、实施程序等作了规定。2008 年试行办法实施以来，在规范监管措施实施，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。

随着资本市场的发展，监管措施在具体实施中暴露出一些问

题，如，对监管措施的定位认识存在偏差，当事人陈述、申辩等程序性权利保障不充分，监管措施决定书记载内容过于简单，监管措施决定书的送达存在困难等。同时，随着《证券法》《期货和衍生品法》《中华人民共和国行政处罚法》《优化营商环境条例》等法律、行政法规的制定、修订，2008年试行办法列举的监管措施类型也需要进行调整。为进一步规范监管措施的实施程序，落实有关法律、行政法规的要求，中国证监会研究起草了《实施办法》，以规章形式对监管措施实施程序作出规定。

二、《实施办法》的起草原则和思路

《实施办法》起草遵循以下思路：

一是坚持依法行政，提高监管执法规范化水平。贯彻落实党的二十大“全面推进严格规范公正文明执法”“完善行政执法程序”要求，明确监管措施的程序规定，进一步提高中国证监会监管的规范化程度和依法治市水平。

二是坚持问题导向。为确保中国证监会监管执法的一致性、连续性，此次制定规章，坚持在2008年试行办法的基础上，结合近年来实践中反映的突出问题和法律最新要求，对相关规定进行修改完善。

三是坚持“程序法”定位。主要就监管措施的实施程序作出规定，对于监管措施的具体适用情形、适用标准、适用对象等事项，由法律、行政法规或者中国证监会其他规章规定。

四是坚持监管措施及时矫正功能，突出效率要求。考虑到实施监管措施目的在于及时矫正违法行为、防范风险蔓延、维护市场秩序，在程序设计上更加体现效率性。

三、《实施办法》的主要内容

《实施办法》共二十五条，主要包括以下内容：

（一）监管措施的种类

《实施办法》明确列出责令改正、监管谈话、出具警示函、责令定期报告等十四类比较常用的措施，并将“法律、行政法规、中国证监会规章规定的其他监督管理措施”作为兜底规定。

（二）监管措施的实施原则

实施监管措施，应当遵循依法、效率、公正原则，应当符合法律、行政法规、中国证监会规章规定的程序，应当及时纠正违法行为，防范风险蔓延与危害后果扩散，坚持风险防控与教育相结合，应当以事实为依据，与行为的性质、情节、危害程度以及风险大小相当。行政规范性文件不能新设监管措施的适用情形，但对于法律、行政法规、规章规定的适用情形，特别是一些原则性、兜底性规定，可以进一步细化。《实施办法》施行前由规范性文件规定的监管措施，将逐步进行清理，在清理之前继续适用。

（三）实施监管措施的一般程序要求

一是实施机构应当对监管措施的取证、决定、送达等依法“留痕”；二是监管措施需要现场执法的，应当由具有行政执法资格的执法人员实施，执法人员不得少于两人；三是违法行为在二年内未被发现的，实施机构一般不再对该违法行为采取监管措施，但法律、行政法规、中国证监会规章另有规定或者违法行为所产生的影响尚未消除的除外；四是参与实施监管措施的工作人员与当事人有直接利害关系，或者有其他关系可能影响公正执法的，应当回避；五是实施监管措施应当查明事实，全面收集有关证据；

六是实施监管措施应当进行法制审核。

（四）特别程序要求

采取《实施办法》第二条第七项至第十四项规定的措施，除适用一般规定外，还需要适用事先告知等特别程序，实施机构应当向当事人送达事先告知书，告知当事人拟采取措施的类别、事实、理由、依据以及依法享有的陈述、申辩等权利。

（五）紧急情况下的快速处置机制

为确保特殊情况下能够及时处置风险，在特定情形下，不立即采取《实施办法》第二条第七项至第十四项规定的措施将严重危害金融秩序、影响金融机构稳健运行、损害公共利益或者出现其他严重危害后果的，实施机构可以当场或者通过电子通讯等方式听取当事人意见，不受事先告知程序的限制；存在确实无法联系到当事人等特殊情况的，经实施机构主要负责人批准，不适用《实施办法》关于事先告知的规定。

（六）明确监管措施决定的作出及执行要求

一是明确监管措施决定书应当载明的事项；**二是**明确监管措施决定作出后的公开要求；**三是**明确监管措施决定书的送达程序；**四是**明确当事人对监管措施决定不服的，可以依法申请行政复议或者依法直接向人民法院提起诉讼；**五是**明确当事人申请适用行政执法当事人承诺制度并完全履行承诺认可协议的，实施机构不再对其同一行为采取监管措施；**六是**明确在监管措施实施工作中存在失职失责行为，造成重大损失、严重后果或者恶劣影响的，依规依纪依法严肃追责问责。

四、公开征求意见情况

2025年11月28日至2025年12月28日,《实施办法》向社会公开征求意见,共收到95条意见。总体看,社会各方对《实施办法》表示赞同认可。对于各方提出的具体修改意见,中国证监会做了认真研究,主要意见及采纳情况如下:

一是关于行政处罚与监管措施的衔接适用问题。《实施办法(公开征求意见稿)》规定,违法行为已予立案的,不再对该违法行为采取监督管理措施,但为及时防范风险外溢或者保护投资者合法权益的除外。有意见提出,立案并不意味着必然作出行政处罚,如最终未能处罚,又不作出监管措施,将出现监管空白;还有意见提出,“防范风险外溢”的表述所指情形较为狭窄,实践中可能出现存在风险但难以明确是否外溢的情形,影响条文正常适用。经研究,我们采纳了上述意见,修改为:“违法行为被给予行政处罚的,不再采取监督管理措施,但为及时防范风险或者保护投资者合法权益,确有必要采取的除外”。

二是关于兜底条款的适用。《实施办法(公开征求意见稿)》对“责令处分有关人员”“认定为不适当人选”等八项监管措施,设置了事先告知等更为严格的程序。对此,有意见提出,《实施办法》明确规定,法律、行政法规以及中国证监会的其他规章也可设定监管措施,这些“其他监管措施”是否适用事先告知等程序,并不明确。经研究,我们采纳了这一意见,在《实施办法》中增加一条,规定“实施本办法第二条第十五项规定的其他监督管理措施,对当事人权利义务有较大影响的,适用本办法第十一条、第十二条、第十七条、第十九条的规定。”

三是关于监管措施的适用情形。有意见提出,对于不同监管

措施的适用条件，建议结合上市公司的特殊属性（如信息披露义务、公司治理要求等），进一步细化每种监管措施的适用情形。经研究，《实施办法》定位于“程序法”，对监管措施的实施程序进行规范，监管措施适用的具体情形，由法律、行政法规及中国证监会的有关规定予以明确。因此，未予采纳该意见。