

# 《违规转让证券案件行政处罚实施规则 (征求意见稿)》起草说明

为了规范违规转让证券案件行政处罚的认定与裁量，严厉打击违规减持，切实维护投资者合法权益，中国证监会起草了《违规转让证券案件行政处罚实施规则》(以下简称《规则》)征求意见稿。现说明如下：

## 一、起草背景

2019年《证券法》对违规转让证券违法行为的认定和处罚作了较大修改，尤其是将规制范围从“违反法律规定”扩张至“违反法律、行政法规和国务院证券监督管理机构规定”，将规制类型从“违反限制转让期限”扩张至“违反限制转让期限、持有期限、卖出时间、卖出数量、卖出方式、信息披露等”，为打击此类违法行为提供了充足法律依据。因为违规转让证券的具体类型多样，情形复杂，在认定和处罚中有一些法律适用问题需要通过文件的形式加以明确；《中国证监会行政处罚裁量基本规则》于2025年3月1日施行后，也有必要依据该规则对具体类案的裁量阶次划分标准、量罚情节等问题予以细化规定。基于上述考虑，中国证监会总结执法经验，形成本《规则》。

## 二、起草原则

《规则》起草秉持了以下原则：

一是以法律为依据。《规则》起草严格遵守《行政处罚

法》《证券法》等上位法的规定，既不增加违规类型，也不改变量罚空间，仅在法律规定的范围内针对具体违规转让证券类型做出细化安排。

二是实事求是。违规转让证券的类型多样，但是根据《证券法》第一百八十六条均处以“买卖证券等值以下”罚款。为了实现“过罚相当”，有必要细分不同违规类型，差异化设置量罚幅度，精准执法。

三是问题导向。《规则》着力解决行政处罚实践中常见、多发的疑难问题，并对已有共识的惯常做法以条文的形式予以确认。

### 三、主要内容

《规则》共十八条。第一条为制定依据。第二条至第七条为“认定”部分，依次明确《证券法》第一百八十六条规定的“转让证券”“在限制转让期内转让证券”“转让股票不符合法律、行政法规和国务院证券监督管理机构规定”的内涵、具体情形，以及一致行动人的违法主体认定。第八条至第十七条为“裁量”部分，区分四种类型，差异化设定不同的裁量阶次，并对量罚调整情节做列举式规定，对并罚与从重处的情形、调整适用的情形和市场禁入等作提示性规定。现对重点问题说明如下：

（一）“转让证券”和“违规转让证券”在本规则中的内涵（第二条）

《规则》第二条对“转让证券”的常见具体情形作了列举，明确既包括交易形式的出让，也包括非交易形式的出让。

“违规转让证券”有广义与狭义之分。广义而言，《证券法》第三章“证券交易”规定了多种禁止实施的交易行为，违反该章规定的转让证券行为，都属于违规转让证券；狭义而言（也就是《规则》所使用的概念），仅指《证券法》第一百八十六条所述违法行为。对于《证券法》第十三章“法律责任”已经予以类型化并且单独设立罚则的违规转让证券行为，不在本《规则》的规制范围之内。

## （二）违规转让证券行为的分类（第三条至第六条）

根据《证券法》第三十六条、第一百八十六条的规定，违规转让证券分为“在限制转让期内转让证券”“转让股票不符合法律、行政法规和国务院证券监督管理机构规定”，具体的义务性条款规定在《公司法》、《证券法》、《上市公司股东减持股份管理暂行办法》（以下简称《股东减持管理办法》）、《上市公司董事和高级管理人员所持本公司股份及其变动管理规则》（以下简称《董事高管持股变动规则》）等法律、行政法规、规章以及中国证监会规范性文件中。为便于执法操作，《规则》根据证券性质、行为主体、行为特征、危害性大小，细分为违反法律的“在限制转让期内转让证券”（第三条）、在持有期限、卖出时间方面不符合行政法规、中国证监会规定（第四条）、在卖出数量、信息披露等方面不符合法律、行政法规和中国证监会规定（第五条）、未按规定暂停交易（第六条）四种类别。

需要说明的是：关于第六条，行为人违反《证券法》第六十三条第一款、第二款的规定，未按规定暂停交易的，虽

然也转引到《证券法》第三十六条第一款规定的“在限制转让期内转让证券”，适用《证券法》第一百八十六条进行处罚，但此类行为在本质上与通常所说的“违规减持”并不相同。“违规减持”的本质是特定人员（主要是大股东、董事、高级管理人员和特定对象）利用优势对二级市场“倾销”，提前套现透支未来收益，将资本市场异化为“圈钱”工具，严重破坏资本市场的公平性，损害中小投资者合法权益。而“未按规定暂停交易”的本质是违反了二级市场的“慢走规则”，《股东减持管理办法》《董事高管持股变动规则》等监管文件中并未包含此类情形。基于上述考虑，《规则》第六条对其单独规定，后续对应单独的裁量阶次。此外，对于“未按规定暂停交易”中的买入行为，依法适用《证券法》第六十三条第四款“买入后三十六个月内不得行使表决权”的规定，如同时存在《证券法》第一百九十六条等规定的违法行为的，依法予以行政处罚。

### （三）一致行动人的违法主体认定（第七条）

涉及到一致行动人违规转让证券的案件，能否对行为人进行行政处罚，主要看行为人是否具有主观过错，一致行动人之间是否构成共同违法。全体一致行动人共同实施违规转让证券行为，构成共同违法的，均应认定为违法主体。一致行动人中部分主体实施违规转让证券行为，没有证据证明全体一致行动人构成共同违法的，将转让证券且具有过错的主体认定为违法主体。

### （四）差异化设置处罚阶次（第八条至第十六条）

《规则》第三条至第六条区分了违规转让证券的类别，区分的主要目的就是差异化设置裁量阶次，做到“过罚相当”。具体而言：

一是对危害性最大的违规转让原始股行为，按照转让金额的“0-30%-50%-100%”，划分三个裁量阶次。二是对其他在持有期限、卖出时间方面违反限制性规定的转让证券行为（其特征为“绝对不能减”或称“无权减持”），按照转让金额的“0-20%-30%-100%”划分三个裁量阶次。三是对在卖出数量、信息披露等方面违反限制性规定的转让证券行为（其特征为“相对不能减”或称“有权但违规减持”），按照转让金额的“0-10%-20%-100%”划分三个裁量阶次。四是对未按规定暂停交易的行为，根据其行为性质及社会危害程度，在买卖证券等值以下的范围内，适用“倍数罚”的，按照违法所得的“0-3倍-5倍-10倍”划分三个裁量阶次；违法所得不足100万元适用“定额罚”的，按照“100万元-300万元-500万元-1000万元”划分三个裁量阶次。同时，考虑到部分案件存在短时间内单向卖出、导致上市公司控制权变更等特殊恶劣情形，在“定额罚”的从重处罚阶次内增加规定“情节特别严重的，处以1000万元以上3000万元以下的罚款”。此外，考虑到未按规定暂停交易行为的危害性通常低于同等情形的典型违规减持行为，故在第十一条第二款规定：“根据前款确定的罚款金额，不超过本规则第十条在同等情形下确定的裁量阶次的罚款金额上限。”

确定裁量阶次后，《规则》第十二条至第十四条明确不予

处罚、免于处罚、减轻处罚、从轻处罚、从重处罚的情节。

最后,《规则》第十五条至第十七条对并罚与从一重处的情形、调整适用的情形和市场禁入等作提示性规定。

需要说明的是:我会《关于新〈公司法〉配套制度规则实施相关过渡期安排》明确要求:(1)上市公司应当在2026年1月1日前,在公司章程中规定在董事会中设审计委员会,行使《公司法》规定的监事会的职权,不设监事会或者监事;(2)上市公司调整公司内部监督机构设置前,监事会或者监事应当继续遵守证监会原有制度规则中关于监事会或者监事的规定。因此,对于上市公司调整公司内部监督机构设置前,监事违反证监会原有制度规则中关于监事减持股份的限制性规定的,按照上述文件要求,依法作出处罚。