

《证券市场禁入规定》 修订说明

根据新《证券法》和新《行政处罚法》相关规定，证监会在总结近年行政执法实践基础上，对《证券市场禁入规定》（证监会令第115号，以下简称原《规定》）进行了修订，形成《证券市场禁入规定》修订稿（以下简称《修订稿》）。现将有关情况说明如下：

一、修改背景情况

新《证券法》第221条对证券市场禁入措施（以下简称市场禁入）进行了修订，相比原有证券法主要完善了三处：一是新增“在一定期限内不得在证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所（以下统称证券交易场所）交易证券”（以下简称交易类禁入）的限制作为市场禁入内容；二是增加“禁止从事‘证券服务业务’”作为禁入内容；三是将不得担任职务的机构类型由“上市公司”扩展为全体“证券发行人”。

据此，为落实党中央、国务院关于对资本市场违法违规行为“零容忍”的要求，并与新《证券法》和新《行政处罚法》实施相配套，有必要结合近年来行政执法实践对原《规定》进行修订。

二、修改总体思路及主要内容

2015年原《规定》实施后，证券市场禁入的执法力度显著增强，覆盖的违法行为类型更为全面，执法程序更加透明规范。近年来的执法实践证明，原《规定》总体是符合我国市场实际、行之有效的。

一是市场禁入执法力度显著提升。2016年至2020年，共对298人次的自然人采取市场禁入，分年限看，其中3至5年和5至10年两档次市场禁入共计216人次，占比约72%；终身市场禁入82人次，占比约28%，采取市场禁入入次数比原《规定》修订前5年（2011年至2015年，共计禁入123人次）增长142%，并且市场禁入的严厉程度较好匹配了实践中不同危害情节违法行为的发生频度。总体分析，原《规定》对监管部门以“零容忍”的态度依法从严打击相关违法违规责任人员提供了有力制度保障。

二是覆盖的违法行为类型更为多样。2016年至2020年期间，内幕交易类违法市场禁入17人次，市场操纵类违法市场禁入26人次，信息披露类违法市场禁入191人次，从业人员违法类市场禁入21人次，其他违法类案件市场禁入43人次。市场禁入已覆盖资本市场各主要违法行为类型，特别是对信息披露违法相关责任人员进行了“逐出市场”的有力打击，提高了财务造假者的违法成本和执法震慑作用，取得了较好的效果。

综合新《证券法》修订内容和原《规定》良好的实施情况，本次修订遵循“有限目标、问题导向、尊重历史、稳定预期”的思路，坚持非必要不修订，对根据新《证券法》确有必要修订的内容进行完善，对其他内容予以保留。主要修订内容如下：

（一）进一步明确市场禁入类型。根据新《证券法》对市场禁入的界定，《修订稿》将市场禁入分为“不得从事证券业务、证券服务业务，不得担任证券发行人的董事、监事、高级管理人员”（以下简称身份类禁入）以及交易类禁入两类，前一类属于

沿用原《规定》的禁入措施，后一类属于新增措施。在此基础上，执法单位可以根据有关责任人员的身份职责、违法行为类型、违法行为的社会危害性和违法情节严重的程度，选择单独适用或者合并适用相匹配的禁入类型。

（二）进一步明确交易类禁入规则。交易类禁入作为新增的一类市场禁入，并无执法实践经验，为此，在充分借鉴目前各证券交易场所“限制交易”自律管理经验和境外市场类似措施基础上，《修订稿》作出了兼顾操作性和灵活性的制度安排。一是明确适用条件，规定交易类禁入是指禁止直接或者间接交易在证券交易场所上市或者挂牌的全部证券（含证券投资基金份额）的活动，适用于违反规定影响证券交易秩序或者交易公平且情节严重的违法行为，禁止交易的持续时间不超过5年，同时要求证券交易场所做好配套的账户交易权限限制工作。二是做好政策衔接，《修订稿》对有关责任人员被责令依法买回证券、被责令依法处理非法持有的证券、持有的证券被依法强制扣划或转让等情形作了例外规定，避免不同规定叠加碰头、相互掣肘。此外，为避免影响相关主体践信守诺，充分保障中小投资者合法权益，将事先承诺行为纳入除外事项。三是防控市场风险，一方面，为避免因交易无法了结引发信用风险，将信用类交易业务纳入禁止交易的除外情形；另一方面，允许投资者卖出被禁入前已经持有的证券，大股东、实控人和董监高等如果被采取交易类禁入措施，仍可依法卖出被禁入前持有的股票，但是需要符合法律、行政法规、中国证监会以及各证券交易场所关于股份减持的相关规定，以避免发生“处置风险的风险”。

（三）进一步明确市场禁入对象和适用情形。进一步完善禁入对象范围，并将信息披露严重违法造成恶劣影响的情况列入终身身份类禁入市场情形。

此外，还进一步明确了相关语言表述含义、不履行市场禁入决定的后果以及新老规定实施的过渡期安排等内容。

三、公开征求意见情况

公开征求意见期间，共收集到意见建议 39 条。总的来看，各方面对《修订稿》修订思路、重点制度安排和主要修订内容均充分认可，没有提出关于重要制度安排的实质性意见。收集到的意见主要集中在市场禁入对象扩展、禁入业务范围和程序规范等方面，我们对其中合理意见均积极吸收采纳并对《修订稿》做了相应修改。未采纳的意见主要是：

一是有意见建议明确列举“证券服务业务”类型并将“基金服务业务”也明确纳入证券市场禁入范围。经研究，由于我会在其他多部规章和规范性文件中对证券服务机构及其从事的相关业务内容已有详细规定，为避免重复和遗漏，《修订稿》不再一一列举具体业务类型。此外，对于“基金服务业务”，由于缺乏上位法授权，因此暂未采纳。

二是有意见认为应当在交易类禁入的豁免情形中对上市公司股权激励计划作出针对性规定，允许上市公司董监高以外的股权激励对象在被禁入以后仍可继续行使权益。我们研究后认为，根据《上市公司股权激励管理办法》第十八条第二款，如果在股权激励计划实施过程中，相关人员被采取证券市场禁入措施的，其已获授权但尚未行使的权益应终止行使。因此，股权激励对象

在被采取证券市场禁入措施后，其之前已获上市公司授权但尚未行使的权益均不得再行使，我们未采纳该意见。

三是有意见建议对证券发行人实际控制人所有违法违规行为均要科以交易类禁入措施。当前，我们对实际控制人违法违规行为已构建起民事索赔、行政监管和处罚、刑事追责、自律管理和诚信惩戒在内的立体追责体系，大幅提高了违法成本。交易类禁入作为新增加的一类禁入措施，需确保该措施的适用“高标准、稳起步”，不能指望其“包打天下”，以免引发上市公司治理风险等次生风险。综合以上考虑，我们未采纳该意见。

四是有意见认为应当将从业人员限定在取得执业资格的人员。我们认为，该意见过度限缩了《修订稿》对中介机构工作人员的适用范畴，将实际从事中介工作但未取得执业资格的人员排除在打击范围之外，不利于夯实中介机构“看门人”责任，因此未采纳该意见。

此外，还有建议认为，我会应当在行政处罚决定书中一并纳入禁入内容，不再单独列示证券市场禁入决定书。经研究，市场各方对目前做法已形成稳定预期，维持现有做法并不影响当事人依法享有的各种程序性和实体性权利，并且还有利于提高执法透明度，因此从稳定预期、尊重历史的角度，我们未采纳该建议。