

证券期货行政执法当事人承诺制度概览

陈琦* 肖强**

摘要：证券期货行政执法当事人承诺制度出台后，尚未在实践中予以运用。但随着申请渠道谨慎

法活动的意见 其中第6条第22条均涉及了承诺制度 不但要完善相关配套法规的出台 也为增强证券执法能力的重要举措 后续证监会制定的 证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法 下称“承诺办法”于2022年1月1日正式实施 与之配套的 证券期货行政执法当事人承诺制度实施规定 下称“承诺规定”也于同日颁布实施 标志着多元化证券纠纷解决机制的探索踏出了坚实一步 虽在新规出台后 目前尚未有成功适用的案例 但在2023年4月21日 证监会有关部门答记者问时 在就科创板首批欺诈发行案件紫晶存储案的交流过程中 提及了案涉券商已在其公告中提出向证监会提交了证券期货行政执法当事人承诺申请的事宜 证监会明确将根据相关规定决定是否受理 2023年6月30日 紫晶存储保荐人公告 证监会已正式受理了其提交的申请 预示着承诺制度正在逐步从台后走向台前 可以预见承诺制度在未来证券执法中将得到更为普遍的适用

一、新规下承诺制度已具备广泛适用的基础条件

承诺办法的前身为行政和解办法 但由于原行政和解办法 配套规则不具适用范围狭窄 仅适用于案件事实 法律关系较难查清的情形 而实践中由于能查清的一般当事人有意愿积极协商 但却不可适用 不能查清的当事人又认为风险可控 而不愿适用 造成实践困难 因此在行政和解办法 颁布实施后 除一些限于规则不健全而导致判罚困难的“疑难杂症”外 并未得到广泛的适用 但新规的出台 一改原先适用范围的限制 从征求意见稿“负面+正面”的限制 再到正式稿仅对于部分不能适用的情形进行了明确 大大放宽了适用范围

在目前证券领域执法 司法趋严的形式下 承诺制度不但会减轻监管机构的执法压力 促成投资者快速获赔 同时也让涉嫌违规当事人存在通过承诺制度得以减轻处罚在一定范围的可能 也避免更多主体 如董监高被牵扯其中的不利局面 形成了多赢局面

而通过新规还可看到 监管部门就证券承诺的落地实施 已进行了具体的机构运行机制安排 成立了行政执法当事人承诺审核委员会 下称“委员会” 下设行政执法当事人承诺审核办公室 负责委员会日常工作 委员会办公室设在证监会行政

大影响的，亦应向办公室进行告知等。其中证券 承诺规定 还明确了监管部门派出机构可以试点办理，但相关规则尚未出台。

通过上述调整及细化，不鸟襁雷鸱声震震煤鸱鏖鏖鏖鏖鏖圣巢啖舛慎媚涓桎蚩嵩鸱振诺清袞岭摔

当事人应就可能的的问题进行充足的说明 证明 以打消监管的顾虑 与此同时 承诺
规定 还明确了未经必要调查的案件不予接收申请的规则 因此必要的调查 掌握案
件基本事实情况同样为受理申请的必要条件之一

具体到申请书的构成层面 除去基本情况 事实理由外 申请所需递交的核心内
容为三项 与原行政和解办法 并无差异 即 纠正涉嫌违法行为的措施 赔偿
投资者损失的措施 消除损害及不良影响 对于此三项而言 并不要求当
事人在提交承诺申请时 使需要做到 而是承诺即可 具体来看 三项内容中的第
一项相互间并不必然的可区分开 以财务造假的虚假陈述为例 纠正的措施为更正披
露内容 而此行为亦为第一项消除不良影响的措施 至于第二项的赔偿投资者损失的
内容 也正是第二项消除损害中的一种

对于不予受理申请的 需监管部门的负责人或授权代表的批准 但对于受理申
请 除上述批准外 还需要由委员会集体决策同意 根据目前规则 受理申请后 可中
止监管部门审理部门的审理 但并不会停止对案件事实的调查 直至签署了协议后
才可中止调查

(二) 协商与签署协议
监管部门根据违法行为造成的损失 损害或不良影响 就适用当事人承诺与当事
人展开协商 期间为6个月 经批准可再延长6个月 即一年内协商完毕 如经协商
认可当事人作出的承诺 则将签署承诺认可协议 认可协议中 除常规的及上述提及
的主要事实 承诺采取的措施外 还涉及承诺金数额 交纳方式 承诺期限等内容 在
协议签署层面 仍需要经委员会集体决策同意 并报监管单位负责人批准
承诺金作为赔偿投资者损失的来源 为监管制度能够实施的
监管部门与财务了

程度的震慑

司 承诺金的管理机构为中国证券投资者保护基金有限责任公司，下称“投保基金公司”。
司 同时也为承诺金使用方案的制定者，但与当事人达成承诺协议的为监管机构。
机 监管机构可就承诺金征求投保基金公司意见，但决定权仍在监管机构手上。而监管
机 机构在确定承诺金时考虑了多个因素，但在发放承诺金时，仅考虑投资者的损失。在
二 者主体标准均不统一的情况下，是否会产生承诺金与投资者损失存在较大差异的情
形 如确实发生严重低估的情形，那么是否有再补充缴纳的情形，还需进一步观察。

（三）协议的履行与终止

协议的履行过程中，由办公室负责监督协议的履行。承诺金的使用方案由承诺金
管理机构制订。对履行承诺的情况，将由当事人所在地的监管派出机构进行核查验收。
在履行认可协议的过程中，也可能发生终止适用当事人承诺的情形，包括撤

的强制力 其在掌握线索后

富安达基金管理有限公司下称富安达基金等五家主体及相关工作人员达成行政和解协议的公告基本事实为2015年1月1日至2015年7月31日期间上海司度委托资产管理机构设立多个资产管理计划并控制使用资产管理计划开立的账户进行交易其行为违反账户管理使用的有关规定而富安达基金等四家主体为满足上海司度交易需求为其设立资管计划供其控制使用违反资产管理业务的有关规定证监会对此进行了立案调查根据和解协议上海司度及工作人员缴纳行政和解金6.7亿元其他主体缴纳和解金100万至1000万元不等同时采取措施加强内控管理并在完成后向证监会递交书面整改报告

彼时 2015年6月12日至2015年7月8

由此可见，当事人承诺制度将对未来证券纠纷解决，尤其是投资者索赔产生深远影响。从采取的措施来看，达成行政和解协议后，虽申请主体交纳了行政和解金，但由于先前规则不健全，行政和解金如何向投资者发放并不明确，而加强内控管理实质上并不属于针对当下或之前违法行为的消除损害及不良影响的措施，更类似于避免未来重复犯愆。靈桓浹綠罌儗駟慎嫫儻逗鵠娠纳円損

者赔偿标准进行了明确，而法院判决赔偿金额与其认定金额差距过大，单在社会评价层面，便将引发投资者对于监管民事赔偿判断能力的疑虑，造成承诺制度的影响力被削弱。再结合节约司法资源、执法与司法的协调统一等方面的考虑，可预期承诺制度确认的承诺金额与标准，未来亦将对司法机关判决赔偿的标准产生巨大影响。此外，如从行权难易程度考量，在承诺制度下，由于承诺制度对于违规主体的隐私保护，投资者将更难以获得违规主体协议协商过程中所披露的相关事实，亦将进一步增加投资者通过诉讼程序索赔的难度。因此，可以看到承诺的制度与投资者民事索赔之间并非选择的关系，而是相互作用影响的关系。

承诺制度如能够在未来广泛适用，达到对目前纠纷解决方式的部分或大部分替代，承诺制度便已取得了极大的成功。由于承诺制度已将投资者的索赔考虑在内，并非单从行政处罚金额的层面确定和解金额，因此能否通过一个程序实现两个目标，或者在一定程度上的实现，投资者亦能确定纷争止争的效果，是十分重要的成功的关键点之一。便是在承诺制度的实施过程中，能否充分预判投资者的损失金额，合理设置投资者损失的赔偿标准，那么在目前监管职责并非主要处理投资者索赔事宜的客观情况下，如何更好地达到这个目标，笔者认为解决路径在承诺制度的设计中也有提及。即充分征求交易所、登记结算机构及投资者保护机构或专家学者的意见，在笔者看来，是征求尚且不够，更应当充分依托上述主体的力量，在上述主体中，投资者保护机构是最为核心的角色，这是由于交易所、登记结算机构更多的是发挥充分获取公允数据、调取基础证据，以明确赔偿基础的功能，但并不能够最终解决问题。对数据等客观事实进行分析，并在此基础上结合法

至可起到替代大部分证券违法行政处罚、民事责任赔偿程序的功能。概览承诺制度后，结合国际上证券和解制度的广泛适用来看，承诺制度最终大规模推行为大势所趋。但也不难看出，还有许多核心问题，例如，承诺金的具体确定方式、道德风险控制、社会反馈对决策的影响、承诺制度与其他措施的衔接等，仍待在实践过程中予制控。