

资本市场法律热点问题

债券市场将迎来证监会统一执法

近期，经国务院同意，中国人民银行（以下简称“**人民银行**”）、中国证券监督管理委员会（以下简称“**证监会**”）、国务院发展改革委员会（以下简称“**发展改革委**”）联合发布了《关于进一步加强债券市场执法工作有关问题的意见》（以下简称“**《意见》**”）。《意见》的颁布意味着在目前金融行业“强监管”的整体态势下，国务院意图通过加强金融监管部门之间的协作，构建债券市场统一的执法机制。

在我国债券市场长期以来形成的“两个市场、多头监管”的格局下，《意见》并未对债券市场日常行政监管和自律管理的现状进行调整，而是在后端的执法环节，规定由证监会依法对银行间债券市场、交易所债券市场的违法行为开展统一执法工作。虽然过往证监会针对债券市场的违法违规行为已有查处先例，但《意见》的出台将使证监会对个案的查办上升为机制性的执法安排，并将通过加强银行间债券市场的行政执法力量和监管协作，提升债券市场的执法保障。

《意见》对几个方面作出了重要规定。

一、明确了证监会统一执法的范围和追责措施

证监会的统一执法范围将涵盖在银行间债券市场和交易所债券市场交易的公司债券、企业债券、非金融企业债务融资工具、金融债券等各类债券品种，对于涉及前述债券品种的信息披露违法违规、内幕交易、操纵证券市场以及其他违反《证券法》

的行为均可依据《证券法》进行认定和行政处罚。我们认为，《意见》有可能隐含着将《证券法》定义的“**证券**”范围扩大至包括银行间债券市场发行品种的趋势。

同时，《意见》规定，针对商业银行、证券公司等在承销各类债券过程中的违法行为，可以依照《证券法》第一百九十一条进行处罚。值得注意的是，《证券法》第一百九十一条是专门针对证券公司承销证券违法违规行为的罚则，适用的对象并不包括商业银行。由于《立法法》、《行政处罚法》对创设行政处罚的法规层级、处罚种类和幅度有所限制，因此，实践中证监会如何依照《证券法》第一百九十一条对商业银行承销证券过程中的违法行为作出行政处罚仍有待进一步观察。

此外，《意见》还规定，证监会针对债券市场统一执法中发现的违法情节严重的行为，可以依法对相关责任人员采取证券市场禁入措施，即：相关责任人员在一定期限直至终身，除不得继续在原机构从事证券业务或者担任原上市公司、非上市公众公司董事、监事、高级管理人员职务外，也不得在其他任何机构中从事证券业务或者担任其他上市公司、非上市公众公司董事、监事、高级管理人员职务。如果证监会在案件调查过程中发现涉嫌犯罪的，将移送公安机关依法追究刑事责任。

二、强化了证监会统一执法的保障机制

《意见》从三个层面规定了证监会对债券市场统一执法的保障机制：

第一，明确提出证监会在开展债券市场统一执法工作中，有权采取《证券法》第一百八十条规定的措施，包括现场检查、调查取证、询问与被调查事件有关的单位和个人、查阅复制相关文件资料、查封冻结涉案财产或重要证据、限制证券买卖等。

第二，规定证监会有权向债券市场自律组织、交易所和交易平台、登记托管结算机构和市场参与机构调取案件相关的交易记录、登记托管结算资料、信息披露文件等证据材料，并在必要时依法向有关部门、单位调取与被调查事件有关单位和个人的征信记录、社会保险记录、海关记录、纳税记录、工商资料、通讯记录等信息。

第三，《意见》明确规定了被调查单位和个人对证监会执法的配合义务。对于不配合证监会调查的单位和个人，证监会有权建议有关金融监督管理机构或者业务主管部门依法责令责任人员所在单位

对其给予纪律处分，或者建议依法取消其任职资格或禁止其从事有关金融行业工作。

三、明确了监管部门之间的协同配合机制

《意见》就人民银行、发展改革委配合证监会加强债券市场统一执法的监管协作机制明确提出了要求，包括建立案件会商机制、就案件涉及的专业问题向证监会出具书面意见、配合做好行政复议和行政诉讼应对工作。同时，《意见》还要求人民银行、发展改革委对发现的涉及债券违法违规活动的线索应及时移送证监会。

根据证监会2018年12月3日通报的债券市场执法情况¹，2018年至今，证监会已查办债券市场违法违规案件6起，涉及欺诈发行、虚假陈述、操纵市场等行为。我们预计，《意见》发布后，在执法协作机制下，证监会将进一步加大对交易所债券市场及银行间债券市场违法违规行为的线索发现和查处力度，债券市场或将面临更加严格的外部监管环境。

吴曼 顾问 电话：86 755 2587 0866 邮箱地址：wum@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。



¹ 《证监会通报债券市场有关执法工作情况》
http://www.csrc.gov.cn/pub/newsite/zjhxwfb/xwdd/201812/t20181203_347605.html