

《关于证券违法行为人财产优先用于承担 民事赔偿责任有关事项的规定（草案）》 起草说明

为了践行以人民为中心的发展思想，落实民事赔偿责任优先原则，切实保护投资者合法权益，根据《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）、《中华人民共和国国家金库条例实施细则》（以下简称《国家金库实施细则》）等相关规定，中国证监会、财政部联合研究起草了《关于证券违法行为人财产优先用于承担民事赔偿责任有关事项的规定（草案）》（以下简称《规定》），明确了违法行为人所缴纳的行政处罚没款用于承担民事赔偿责任的具体工作机制。现将有关情况说明如下：

一、起草背景

《证券法》第二百二十条规定“违反本法规定，应当承担民事赔偿责任和缴纳罚款、罚金、违法所得，违法行为人的财产不足以支付的，优先用于承担民事赔偿责任”。实践中，行政处罚决定往往先于民事判决作出，一些行政处罚案件特别是大额行政处罚没款案件中，违法行为人缴纳罚没款后，剩余财产往往难以支付民事赔偿款，导致民事赔偿责任无法落实。中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布的《关于依法从严打击证券违法活动的意见》（以下简称《两办意见》）明确提出，修改因虚假陈述引发民事赔偿有关司法解释，取消民事赔偿诉讼前置程序，对解决相

关问题起到了积极作用。但是由于现实情况比较复杂，行政处罚先于民事判决作出的情况仍会发生，民事赔偿责任优先落实难问题仍然存在。

根据《国家金库实施细则》第二十条的规定，缴入国库的罚没款作为预算收入，在财政部明文规定的前提下可以进行退库。目前，对违法行为人错缴、多缴的罚没款均可退库，相关操作有成熟的实践经验。据此，通过将违法行为人已缴纳的行政处罚罚没款作退库处理，用于承担民事赔偿责任，是落实《证券法》民事赔偿责任优先原则的一种可行的机制安排。

基于上述考虑，中国证监会商财政部起草了《关于证券违法行为人财产优先用于承担民事赔偿责任有关事项的规定（征求意见稿）》，并征求了最高人民法院、财政部、审计署等单位的意见，在吸收采纳有关单位意见基础上，进一步修改完善后形成了《规定》。

二、《规定》制定的重要意义

《规定》的制定，标志着《证券法》民事赔偿责任优先原则的落地取得了新进展，对践行以人民为中心的发展思想，切实保护投资者合法权益，深入推进注册制改革具有十分重要的意义。

一是制定《规定》是资本市场践行以人民为中心的发展思想，推进“我为群众办实事”的重要举措。投资者因证券违法行为人的行为遭受损失时，通过一定的机制安排，使其尽快获得经济赔偿，是对投资者最大的保护。制定《规定》，在符合一定条件时

通过退库使投资者获得实实在在的经济利益，是资本市场践行以人民为中心的发展思想，提高投资者获得感的重要举措。

二是制定《规定》是顺应资本市场法治环境变化，切实保护投资者合法权益的现实需要。近年来，随着《证券法》《刑法》《两办意见》等法律法规的修订和出台，资本市场违法成本过低问题得到根本扭转，市场预期、市场生态得到了很大改善。在“零容忍”打击证券违法行为背景下，违法行为人被开出大额罚单将更为常见，其财产不足以同时承担民事赔偿责任和缴纳罚没款的问题将更加突显。制定《规定》，在符合一定条件时通过退库保障证券违法行为人财产优先用于民事赔偿责任，对于切实保护投资者利益具有重要的现实意义。

三是制定《规定》是健全证券民事赔偿制度体系，为全面实行股票发行注册制提供更加坚实法治保障的重要举措。2021年中央经济工作会议指出，要全面实行股票发行注册制。健全的证券民事赔偿制度体系，是全面实行股票发行注册制的重要保障。随着《证券法》民事赔偿制度的完善、证券集体诉讼司法解释的出台、虚假陈述民事赔偿司法解释的修改，以及《规定》的制定，证券审判标准、诉讼程序、赔偿保障环节的证券民事赔偿体系基本形成，将为全面实行股票发行注册制提供更加坚实的法治保障。

三、《规定》的主要内容

《规定》共十四条，主要规定了以下内容：

（一）关于申请主体。《规定》明确，违反《证券法》规定的违法行为人因同一违法行为，需要同时承担民事赔偿责任和缴纳罚没款行政责任，缴纳罚没款后剩余财产不足以承担民事赔偿责任时，向人民法院提起诉讼，获得胜诉判决或者调解书后，经人民法院强制执行或者破产清算程序分配仍未获得足额赔偿的受害投资者可以提出书面申请；证券纠纷普通代表人诉讼中的诉讼代表人、特别代表人诉讼中担任诉讼代表人的投资者保护机构，可以代表受害投资者提出申请。（第一条）

（二）关于申请受理、申请期限、申请金额。一是明确受害投资者提出申请所需申请材料，以及相关申请材料的补正要求（第二条、第四条）。二是明确受害投资者可以在人民法院出具终结执行裁定书后一年内提出申请；违法行为人被人民法院宣告破产的，自破产程序终结或者追加分配程序终结后一年内提出申请；超过一年提出申请的，证监会不予受理（第三条）。三是明确受害投资者申请金额不得超过民事判决书等所明确的被告应当承担的赔偿金额，不得对被告已履行部分再提出申请；用于承担民事赔偿责任的罚没款金额不得超过违法行为人实际缴纳的罚没款金额，多个受害投资者同时提交申请，申请总额超过违法行为人实际缴纳的罚没款金额的，按照依《规定》确定的受害投资者申请额比例退付（第五条）。

（三）关于证监会对申请材料的审核。一是明确证监会在审核过程中重点关注相关材料的一致性要求，确保违法行为人承担

民事赔偿责任与缴纳罚没款行政责任是基于同一个违法行为（第六条）。二是明确证监会应当向出具终结执行裁定书或者终结破产程序裁定书的人民法院了解、核实案件前期执行、破产财产分配情况，并于收到人民法院情况反馈后一个月内完成审核工作（第七条、第八条）。三是明确证监会审核认为申请主体、申请材料不符合相关规定的，应当书面通知受害投资者，并告知理由；认为申请符合相关规定的，应当书面通知受害投资者，并抄送财政部（第八条）。

（四）关于退付流程。一是规定证监会应当按年度向财政部提出退库申请（第九条）。二是规定财政部要求补正材料的期限，对于材料齐全、符合形式要求的，财政部应当在一个月内完成审核工作，并将有关罚没款退还至证监会账户（第十条）。三是规定证监会收到退库资金后，应当及时将违法行为人罚没款退付给受害投资者。证监会办理完退付手续后，应当将退付情况及时通报出具终结执行裁定书或者终结破产程序裁定书的人民法院，并公示退付相关情况（第十一条、第十二条）。

（五）关于行政处罚没款的继续缴纳与收缴。《规定》明确，违法行为人缴纳的罚没款用于承担民事赔偿责任的，违法行为人应当继续履行相关罚没款缴纳义务，证监会应当继续履行收缴职责。（第十三条）

四、需要说明的问题

（一）关于受害投资者的申请期限

为了鼓励受害投资者积极提出申请，《规定》明确受害投资者可以在人民法院出具终结执行裁定书后一年内提出申请；违法行为人被人民法院宣告破产的，自破产程序终结或者追加分配程序终结后一年内提出申请；超过一年提出申请的，证监会不予受理。《规定》设置一年的申请期限，参考了《民事诉讼法》关于申请执行期限的规定，以及非法集资案集资参与人信息核实登记程序中明确设置核实登记时间的做法，旨在促使相关受害投资者积极行使权利。同时，为了提醒受害投资者尽快提出申请，《规定》明确证监会于受理基于同一事项的首例申请后予以公示。需要说明的是，《规定》设定的期限仅是受害投资者提出退库申请的期限，即使受害投资者过期后提出申请，证监会按照《规定》不予受理，也只是意味着其不能再通过退库渠道获得赔偿，并不影响受害投资者继续享有民事赔偿的实体权利。

（二）关于证监会按年度提出退库申请

实践中，受害投资者可能单独或者共同提起民事诉讼，因此，不同受害投资者依照《规定》提出退库申请的时间可能不同。按照《规定》的制度安排，证监会按批向财政部提出申请，某批受害投资者申请的退库总额达到或者超过违法行为人实际缴纳的罚没款的，退库资金将会全部用于该批投资者的赔偿工作，之后提出申请的投资者将无法再获得退库资金赔偿。为最大限度保障退库资金在受害投资者之间公平受偿，同时兼顾退付工作效率，《规定》明确证监会应当按年度向财政部提出退库申请。

（三）关于退库后的继续缴纳与收缴

违法行为人缴纳的罚没款用于承担民事赔偿责任的，实际效果是相关行政处罚决定书确定的行政责任没有落实，如果违法行为人不再继续缴纳相关罚没款，将不利于发挥行政追责的震慑作用，也会损害国家利益。因此，《规定》明确罚没款用于承担民事赔偿责任的，违法行为人应当继续履行相关罚没款缴纳义务，证监会应当继续履行收缴职责。