

《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》

立法说明

为了落实中央巡视反馈意见，践行以人民为中心的发展思想，推动民事赔偿责任优先原则落地，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，证监会、财政部联合起草了《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》（以下简称《规定》），明确了违法行为人所缴纳的行政罚没款用于承担民事赔偿责任的具体工作机制，率先将民事赔偿责任优先原则在证券领域落地。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，导致民事赔偿责任优先原则无法落实。根据《国家金库条例实施细则》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罚没款作退库处理，用于承担民事赔偿责任，是落实《证券法》规定的民事赔偿责任优先原则的一种可行机制安排。

基于上述考虑，证监会、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）》，征求了最高人民法院、审计署等单位的意见，并于2022年3月11日至4月10日向社会公开征求意见，在吸收采纳有关方面意见基础上，进一步修改完善形成了《规定》。

二、《规定》的主要内容

《规定》共十四条，主要内容如下：

（一）关于申请主体。《规定》明确，违反《证券法》规定，违法行为人应当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的，合法权益受到侵害的投资者可以在向人民法院提起诉讼，获得胜诉判决或者调解书，并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后提出书面申请，请求将违法行为人因同一违法行为已缴纳的罚没款用于承担民事赔偿责任；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）关于申请材料、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）。二是规定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确定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，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）。三是规定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每半年度向财政部提出退库申请（第九条）。二是明确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。证监会应当及时完善执行制度规则和程序，对退库之后又发现违法行为人财产的，应当继续履行收缴职责，将违法行为人财产收缴入库（第十三条）。

三、公开征求意见及采纳情况

征求意见过程中，共收到意见建议 28 条。证监会、财政部逐条予以研究，认真吸收采纳。主要意见及采纳情况如下：

（一）关于采纳的意见

根据市场相关意见，完善了《规定》有关内容。一是考虑到受害投资者提交申请材料的对象是证监会，将“应当向中国证券监督管理委员会（以下简称证监会）行政处罚委员会提交以下申请材料”修改为“应当向中国证券监督管理委员会（以下简称证监会）提交以下申请材料，并由证监会行政处罚委员会办公室具体负责接收”（第二条）。二是考虑到证监会了解执行和破产财产分配情况已有规定及发文主体等因素，删除了“人民法院向证

监会反馈后，有关执行、破产财产分配情况发生变化的，人民法院应当及时告知证监会”的内容（第七条）。三是为方便受害投资者尽快通过退库获得民事赔偿，将“证监会应当按年度向财政部提出退库申请”修改为“证监会应当每半年度向财政部提出退库申请”（第九条）。

（二）关于能否“先赔后罚”

有意见提出，行政处罚没款应在保证足额赔偿受害投资者之后实施，即“先赔后罚”，不应该先于足额赔偿受害投资者收取，这样也可简化《规定》所列“罚后再赔”的繁杂程序。经研究，《行政处罚法》明确规定：“当事人应当自收到行政处罚决定书之日起十五日内，到指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款。银行应当收受罚款，并将罚款直接上缴国库”，因此，在行政处罚决定先于生效民事判决时，“先赔后罚”涉及法律之间的衔接，《规定》作为下位法，规定“先赔后罚”的法律依据不足。因此，相关意见未予采纳。

（三）关于债券受托管理人能否作为退库申请主体

有意见建议明确公司债券的受托管理人是否可以根据《规定》提出罚没款用于承担民事赔偿责任的申请。经研究，根据《证券法》《公司债券发行与交易管理办法》《全国法院审理债券纠纷案件座谈会纪要》的相关规定，受托管理人可以在发行人不能按期兑付债券本息等债券违约合同纠纷案件中，代表债券持有人提起、参加民事诉讼或者清算程序。但是，对于受托管理人能否

以自己名义参与债券欺诈发行、虚假陈述等侵权民事诉讼并提出退库申请，缺乏明确的法律依据。因此，相关意见未予采纳。