

关于《证券期货市场诚信监督管理办法》的起草说明

为贯彻党中央、国务院关于加强诚信建设的要求，进一步加强资本市场诚信建设，提高资本市场诚信水平，促进资本市场健康稳定发展，结合实践发展及市场需求，我会在《证券期货市场诚信监督管理暂行办法》（证监会令 106 号，以下简称《暂行办法》）基础上进一步修改完善，形成了《证券期货市场诚信监督管理办法》（以下简称《办法》）。现将主要情况说明如下：

一、修改工作背景

《暂行办法》作为我国资本市场首部专门的诚信监管规章，自 2012 年颁布实施、2014 年修订以来，通过诚信信息的界定与归集，诚信信息的公开与查询，失信约束和守信激励等一系列制度机制，强化了对市场主体及其行为的诚信约束，提升了全市场、全行业的诚信意识，为推进资本市场诚信建设发挥了重要作用，也为证监会推动社会和市场信用体系建设做了有效探索。

近年来，党中央、国务院对诚信建设提出许多新要求、新精神，资本市场有新发展、新情况，监管工作面临新问题、新任务，需要对《暂行办法》进行修改：

（一）党中央、国务院对诚信建设更加重视，需要通过

修改《暂行办法》贯彻落实党中央、国务院诚信建设相关政策要求。党的十九大和十八大、十八届三中、四中、五中全会，都对加强社会诚信建设提出了要求。近三年来，国家相继连续出台《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）》《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》《关于加强个人诚信体系建设的指导意见》等6个诚信建设方面的专门文件，其他领域政策文件也就诚信监管制度机制创新作出部署，明确要求建立一系列新的诚信建设、诚信监管制度机制，包括行政许可申请人诚信承诺制度、诚信报告制度、诚信会员制度、市场主体诚信或者信用分类管理、严重失信“黑名单”公开曝光、对诚信者予以激励的“绿色通道”制度、限制金融机构向失信主体提供金融服务、在市场准入等方面对失信者进行惩戒以及实现信息共享、失信联合惩戒、守信联合激励等。这些制度机制在《暂行办法》中尚未规定，亟待通过修改《暂行办法》来落实，实现政策要求的制度化。

（二）资本市场发生较大变化，需要完善诚信监管制度，对资本市场新领域、新主体、新活动实现诚信监管“全覆盖”。近年来，资本市场有了很大发展变化，对诚信建设工作提出新的要求。市场层次日益丰富，融资功能日益完备，不仅主板、创业板不断扩大，“新三板”、私募基金市场发展迅速，区域股权市场也纳入规范发展轨道，资产支持证券、债券以

及期货等领域也有新发展，这些领域都要纳入市场诚信建设框架。同时，亟待进一步创新诚信监管制度机制，以适应市场的新业态、新模式、新方式日新月异并相互交织，市场运行日益复杂的局面。例如，近年来不仅融资融券发展迅速，债券质押式回购、约定式购回等也有很大发展，有必要将这类交易活动中的诚信信息予以纳入，并引导相关主体在这类交易活动中查询诚信档案，体现诚信约束。

（三）针对股市异常波动暴露的资本市场制度机制建设的问题和不足，有必要从诚信建设角度，完善诚信监管基础制度。2015年股市异常波动反映出的“不成熟的交易者，不完备的交易制度，不完善的市场体系，不适应的监管制度”等突出问题，很大程度上与市场参与主体的诚信水平不高，诚信制度机制不健全不完备，诚信约束的力度不够、效果不强等密切相关。例如，针对不成熟的交易者、不完备的交易制度，有必要通过修改《暂行办法》，将交易者、投资者纳入诚信档案，并在开立证券期货账户中查询交易者、投资者诚信档案；针对不完善的市场体系，有必要将证券期货传播媒介机构、人员，以及债券违约事实信息等，纳入诚信档案和诚信监管范畴；针对不完善的监管制度，有必要通过实现部际诚信信息共享、失信联合惩戒、守信联合激励，健全监管协作机制，加强市场监管，防范市场风险。

（四）完善和强化诚信监管机制、措施和手段，是更好落实依法全面从严监管要求的组成部分和重要抓手。在简政放权的背景下，在把好市场准入关的同时，亟待通过事中阶段创新诚信监管方式、机制和手段，丰富监管“工具箱”，建立市场主要主体的诚信积分制度，并实行诚信分类管理，可以为事中监管提供抓手。市场上一些违法失信行为，仅处罚处理还不够，还需要通过公开曝光、限制交易等实施约束。有些领域游离在传统监管手段之外，对此诚信约束机制可以起到“补充”、“补强”的作用。此外，近年监管实践中开展的一些探索，有必要上升为规章规定。

二、修改原则思路

这次修改，总体精神是按照党中央、国务院关于加强社会诚信建设的要求，进一步推动完善丰富资本市场诚信监管制度。在修改过程中，基本遵循“三个结合”思路：

一是将国家相关要求与资本市场实际相结合。如前所述，近几年国家对社会诚信建设、社会信用体系建设提出了一系列新的要求，这些要求着眼国家社会经济生活总体，是比较原则、提纲挈领的。在《暂行办法》的修改过程中，有必要结合资本市场及其监管工作的性质、规律和实际，总体朝着诚信记录全面、失信惩戒有力、协同监管有效的目标，进行相关制度设计。

二是将新增制度内容与原有制度框架相结合。从《暂行

办法》实施五年多的实践和效果来看，这一制度是符合资本市场的内在要求和实际需要的，其制度框架是基本符合诚信建设的内在规律的。新的形势提出的新要求，应当也有可能 在现有的制度框架下，通过修改、充实和完善诚信信息的内容与范围、诚信信息的公开与查询、失信惩戒与守信激励等制度来实现。

三是将监管机关诚信监管与失信联合惩戒、守信联合激励相结合。按照国务院社会信用体系建设部际联席会议的部署，根据资本市场监管工作实际，要通过修改《暂行办法》，在加强监管部门诚信监管、约束的同时，进一步重视和发挥诚信信息共享、联合惩戒机制的作用，打破诚信信息隔离给监管执法带来的局限性，真正构建“一处失信、处处受限”的工作格局。

三、修改的主要内容

《办法》共六章 50 条，包括总则，诚信信息的采集和管理，诚信信息的公开与查询，诚信约束、激励与引导，监督与管理，附则等内容。相较《暂行办法》（共六章 43 条），保留了 39 条（其中修改了 24 条），增加了 11 条，删除了 4 条，重点是作出以下几个方面的修改：

（一）扩充诚信信息覆盖的主体范围

一是将证券期货市场投资者纳入诚信信息主体范围，以规范市场投资者的投资活动、提高投资者的诚信意识。二是

新增全国中小企业股份转让系统挂牌公司、区域性股权市场挂牌企业及运营机构、基金服务机构、期货合约交割仓库及期货合约标的物质量检验检疫机构、为证券期货业务提供存管和托管业务的商业银行等金融机构以及证券期货传播媒介机构，以及上述主体相关人员等诚信信息主体，以与多层次资本市场的建设和改革要求相适应。（第七条）

（二）扩充诚信信息的内容覆盖面

一是将统一社会信用代码作为法人或其他组织等主体身份识别的基础信息，以保证诚信信息的相互匹配，并为开展信用信息共享提供保障。二是将证券期货市场行业组织对相关行业和市场主体的诚信评估结果纳入诚信信息归集范围，以更好地发挥行业组织在诚信监管中的引导作用。三是将拒不执行生效行政处罚及监督管理措施、拒不配合监督检查或调查被有关机关处罚处理、以不正当手段干扰监管执法工作、拒不履行已达成的证券期货纠纷调解协议、债券发行人未按期兑付本息、担保人未按约定履行担保责任以及融资融券、转融通、证券质押式回购、约定式购回、期货交易中的违约失信信息等纳入归集范围，以全面覆盖监管执法和市场交易活动。（第八条）

（三）建立市场准入环节的诚信承诺制度

基于相关法律、行政法规的诚实信用原则、国家诚信建设相关政策文件关于市场准入环节诚信承诺的要求，《办法》

规定向中国证监会及其派出机构申请行政许可事项时，申请人以及申请事项涉及的有关当事人应当提交书面承诺，承诺的事项主要是两方面：一是提交的申请材料真实、准确、完整；二是将诚信合法地参与证券期货市场活动。（第二十四条）

（四）建立市场主体诚信积分管理制度

为充分发挥诚信监管对失信者的惩戒与约束、守信者的激励与引导作用，我们探索建立发行人、上市公司、全国中小企业股份转让系统挂牌公司、证券公司、期货公司、基金管理人、证券期货服务机构、证券期货基金从业人员等主要市场主体的诚信积分制度。根据诚信积分，对上述市场主体实施诚信分类监督管理。（第二十三条）

（五）建立行政许可“绿色通道”制度

为加强对守信者的激励，完善守信激励、引导机制，《办法》规定对没有刑事犯罪记录的，以及近三年来未被有关部门行政处罚等诚信状况较好的，行政许可事项申请人实行优先审查制度。（第三十一条）

（六）强化事后监管环节的诚信约束要求

为进一步加大对违法失信行为的惩戒约束力度，保护投资者合法权益，在目前的《暂行办法》规定的基础上，明确将查阅诚信档案作为作出行政处罚、实施市场禁入、采取监督管理措施以及开展监督检查等日常监管工作的必要环节，

从而更有力地惩处违法失信行为，加大违法失信成本。（第三十三条、第三十四条）

（七）强化市场交易活动中的诚信约束

一是在开户环节，要求证券登记结算机构在开立证券账户时，证券公司在受证券登记结算机构委托为客户开立证券账户时，期货公司在为客户开立期货账户时，应当查阅投资者、客户的诚信档案，按照规定办理有关账户开立事宜。（第三十五条）

二是在信用类业务方面，明确证券公司在办理客户股票质押式回购、约定式购回、融资融券业务申请时，证券金融公司在开展转融通业务时，可以查阅客户、证券公司的诚信档案，并根据申请人的诚信状况，决定是否予以办理，或确定和调整授信额度。（第三十六条）

三是要求发行人、上市公司、全国中小企业股份转让系统挂牌公司、证券公司、期货公司、基金管理人、证券期货服务机构等在聘任高管人员及从业人员，证券公司、证券服务机构受托从事证券服务业务等市场活动中，应当查询相关对方的诚信档案，并将其诚信状况作为是否予以聘任、接受委托、确定收费标准的依据。（第三十七条、第三十八条）

（八）建立重大违法失信信息公示制度

在证券期货市场违法失信信息公开查询平台的基础上，建立证券期货市场严重违法失信信息公示制度，公示范围拟

包括：行政处罚、市场禁入、证券期货犯罪、拒不配合监督检查或调查、到期拒不执行生效行政处罚决定以及严重侵害投资者合法权益、市场反应强烈的其他严重违法失信行为信息。（第十五条）

此外，规定行业协会可以建立年度诚信会员制度，并予以表彰，以体现对守信者的激励。（第四十条）