

# 证监会发布行政处罚裁量基本规则

明确裁量阶次和情节 落实“立体追责”与“行刑衔接”

● 本报记者 赖秀丽

1月17日,证监会发布《中国证监会行政处罚裁量基本规则》,自2025年3月1日起施行。《裁量规则》明确裁量阶次和裁量情节,以及相关处罚规则,建立主要负责人批准或者集体讨论制度,落实“立体追责”和“行刑衔接”,加强证监会的监督指导。

证监会表示,下一步,将严格贯彻落实党中央、国务院关于依法行政的一系列决策部署,进一步规范统一行政处罚裁量标准,保障执法公平透明,落实好证券法、行政处罚法和《裁量规则》各项规定,尽快形成导向明确、逻辑清晰、科学完备、有效管用的行政处罚裁量体系,进一步稳定市场预期,维护公平正义,为建设安全、规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场提供更加坚实的法治保障。

## 确定行政处罚裁量基本要求

证监会有关部门负责人就《裁量规则》答记者问时表示,《裁量规则》共二十五条,主要包括三方面内容。

一是明确行政处罚裁量的基本要求。明确制定目的和依据、行政处罚裁量的定义、行使裁量权应当遵循的指导原则和裁量政策。

二是明确裁量阶次和裁量情节。规定行政处罚裁量分为不予处罚、免予处罚、减轻处罚、从轻处罚、一般处罚、从重处罚等裁量阶次,对其含义和划分方式作出明确,并分别规定各裁量阶次的具体适用情形。当事人同时具有从轻、减轻或者从重处罚情节的,规定应当结合案件具体情况综合考虑后进行处罚。

三是结合证监会及其派出机构行政处罚实际,明确没收违法所得、共同违法

人处罚、单位直接责任人员处罚等方面的要求;关于行为个数和处罚次数问题,明确“多个独立违法行为累计处罚”;关于新旧法律适用问题,明确“从旧兼从轻”和“违法行为跨越新旧法的适用新法”;结合行政处罚法等法律法规和相关政策文件要求,明确主要负责人批准或者集体讨论的情形,推进“立体追责”和“行刑衔接”的基本要求,明确证监会对派出机构行使处罚权进行监督、指导。

## 加大全方位立体化追责力度

上述负责人表示,打击证券期货违法活动,必须惩、防、治并举,持续加大全方位立体化追责力度。

按照党中央、国务院决策部署,以及相关法律、行政法规、规章要求,《裁量规则》规定,对违法行为涉嫌犯罪的,应当依照规定及时移送司法机关,依法追

究刑事责任。对违法行为同时构成民事侵权的,依法配合做好民事责任追究。依法不予处罚的,可以根据情节采取相应的行政监管措施并记入证券期货市场诚信档案、通知自律组织依法采取纪律处分等自律管理措施。通过多措并举,切实发挥保护投资者特别是中小投资者合法权益的功能,维护良好市场生态。

同时,《裁量规则》对行刑衔接作了进一步明确。一是“先行后刑”的情形。违法行为涉嫌犯罪,移送司法机关时已给予没收违法所得、罚款的,移送文书中应当写明没收违法所得、缴纳罚款情况。二是“先刑后行”的情形。违法行为构成犯罪被判处罚金后,对该违法行为还需要给予行政处罚的,不再给予罚款。三是“刑事回转”的情形。违法行为涉嫌犯罪,移送司法机关后,对依法不需要追究刑事责任或者免予行政处罚,但应当给予行政处罚的,依法进行处罚。

# 上市公司可持续发展报告编制指南出炉

● 本报记者 赖秀丽

1月17日,在证监会指导下,沪深北交易所正式发布《上市公司可持续发展报告编制指南》。首批《指南》包括“总体要求与披露框架”“应对气候变化”两个具体指南,结合上市公司重点难点问题和现阶段实践,为上市公司提供细化工作指导。

沪深北交易所将在证监会统筹下,根据市场需要推进其他重要议题指南的制定工作,并持续总结上市公司最佳实践,不断增强规则的适应性、有效性和可操作性,助力上市公司高标准的实践与高质量的披露。

**ESG评级水平总体提升**

业内人士认为,可持续披露规则日趋完善,助力上市公司评级提升与投资吸引力增强。《指引》《指南》的发布起到了良好的示范和引导效应,已经有部分上市公司参照《指引》要求披露可持续发展报告,ESG评级水平总体提升。

还有不少上市公司反映,在ESG报告编制过程中充分参考了《指引》相关内容,为评级提升奠定了坚实基础。

业内人士认为,相关制度规范性要求的不断提高,正在督促引导上市公司可持续信息披露质量的提升,对于进一步提升上市公司的ESG评级、提高上市公司的投资价值、吸引长期投资者的作用已越来越显著。

在规则推动下,A股上市公司ESG国际评级显著提升,被评为国际领先水平的公司数量不断增加。在政策持续引导下,A股市场出现了一批稳定披露可持续发展报告的优质公司,持续扩大国际影响力。2024年,共有逾2200家上市公司披露了2023年度可持续发展报告或社会责任报告。

## “日出之城”,与“光”同行!

(上接A01版)

增光

寒风卷起积雪,前行的汽车被茫茫雪雾裹住。随着车在道路尽头转弯,窗外陡然可见不同口径、形态各异的卫星地面接收设备。

这是抚远打造的卫星产业基地。这里与海南、新疆形成陆基卫星测控“大三角”,能较大幅度满足卫星测控空间和国土资源接收范围。

正在佳木斯信恒卫星办公区忙碌的小曹,见证了这片在荒原上拔起的卫星产业园。他和其他10余人去年从上海来到抚远,这群平均年龄30岁的年轻人,要坚守在抚远过春节。

“用青春戍‘东极’,为警旗增光彩。”罗琦璠说,“边境无小事。让警徽在祖国的第一缕阳光下熠熠生辉,我们苦点累点不算啥!”

守光

阳光掠过黑瞎子岛,在岛上的标志性建筑东极宝塔下,皑皑白雪中有几个移动的黑点,那是国网抚远市供电公司工人的踏着积雪,对10千伏三营线进行巡检。

见记者也要跟着巡线,抚远市供电公司通江供电所负责人程丙炎拿出一卷透明胶带,蹲下身,用胶带把记者的鞋和裤脚粘在一起,“这是为了防止‘灌包’,不让雪灌进鞋里”。

程丙炎随手拿出笔扎断胶带,又用手压了一遍,点头说“走吧”,然后带头冲进雪地里。

尽管记者做好了准备,但是第一步就扎进了过膝深的雪中,连滚带爬还是跟不上程丙炎的脚步。在工人们连拉带拽帮助下,记者跟着队伍深一脚浅一脚在雪地中穿行。工人们查导线、测数据,一丝不苟检查各种设备。

“为啥不用无人机巡线?”记者问。

“边境线附近不能用无人机,只能靠人工。”程丙炎答。

“除了极寒,巡线还有啥困难?”

“岛上生态好,常有野兽出没,有熊,甚至还有老虎。”

“害怕吗?”

“不怕,有应对野兽的经验。再说,岛上取暖做饭照明都离不开电,电力人就要守护光明。”

程丙炎摘下手套,咬开笔记录着数据。他和抚远市供电公司100多名职工默默奉献,只为守护好万家灯火,让每一户人家都能安然迎接次日清晨那缕阳光。

在这里,每个人用责任、勇气、坚守、奉献,迎接阳光;也用奋斗,追逐着阳光。

日出东方。抚远,不远。(新华社哈尔滨1月17日电)

# 扶优限劣 险企监管评级办法将施行

● 本报记者 赵白执南

金融监管总局网站1月17日消息,金融监管总局近日发布《保险公司监管评级办法》,自2025年3月1日起施行。监管部门将依据《评级办法》对保险公司开展监管评级并实施分类监管,对于合理配置监管资源,提升监管有效性、加强保险业风险防控具有重要意义。

金融监管总局有关司局负责人就《评级办法》答记者问时表示,《评级办法》规定,保险公司监管评级要素包括公司治理、偿付能力、负债质量、资产质量(含资产负债匹配)、信息科技、风险管理、经营状况、消费者权益保护及其他,在对各评级要素综合评价基础上,得到其整体风险大小确定评级结果,以真实反映其风险水平。同时,考虑到不同类型公司在经营管理和风险特征上存在不同,允许设置差异化的评级要素。

该负责人介绍,《评级办法》规定不同类型公司的监管评级结果均为1-5级和S级,数字越大风险越大。结合评级实践和监管实际,《评级办法》设置“一票否决”机制,即公司单项风险过大将下调评级结果。比如,若保险公司存在公司治理严重缺陷、偿付能力不足、流动性风险较大等问题,评级结果应为4级及以下。

“按照高风险高强度原则,监管部门根据评级结果对公司实施分类监管,扶优限劣,将评级结果作为采取监管措施、日常监管中市场准入和现场检查的重要依据。”上述负责人说。

# 不断加强央企控股上市公司市值管理

(上接A01版)深入推进国有经济布局优化和结构调整,加快推动国有资产向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中,向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中,向前瞻性战略性新兴产业集中。

他表示,将重点在以下三个方面发力,一是继续开展新公司组建、加大力度推进战略性重组,提升中央企业在重要行业产业中的地位作用,增强核心功能、提升核心竞争力;二是纵深推进专业化整合,聚焦主业,整合优势资源,减少行业内卷,营造产业发展良好生态;三是进一步强化整合融合,推动从资产向业务合、人心合、文化合转变,充分发挥协同效应,最大限度释放改革红利。

引领新赛道新产业融合集群发展

国资委数据显示,2024年,中央企业固定资产投资增长率达到3.9%,特别是四季度投资节奏明显加快,同比增长11.3%。同时,中央企业还管理着实缴规模超万亿元的国家级基金、专项基金、产业基金,投资力度不断加大。此外,中央企业全年完成战略性新兴产业投资2.7万亿元,同比增长21.8%,占总投资的比重首次突破40%,实施老旧设备更新、数字化绿色化改造投资超8000亿元。

国务院国资委规划发展局局长戴希表示,下一步,将更加注重因地制宜推动央企战新“提质升级”,塑造高质量的发展新优势;聚焦优化布局,引导央企积极参与“两重”“两新”建设,大力培育发展战新产业和未来产业,加快传统产业转型升级,引领新赛道新产业融合集群发展。聚焦加大投入,加强前瞻谋划和政策引导,推动增量资金向战略性新兴产业集中,更好发挥战新产业基金、央企创投基金的作用,当好长期资本、耐心资本。



世界第一高桥贵州花江峡谷大桥成功合龙

1月17日,花江峡谷大桥成功合龙(无人机照片)。

当日,在建世界第一高桥——贵州六安高速公路花江峡谷大桥成功合龙,为今年通车运营打下坚实基础。项目资料显示,大桥为钢桁梁悬索桥,全长2890米,其中主桥跨径1420米,桥面至水面高度625米。建成后,会成为新的世界第一高桥、世界第1的山区跨径桥梁。

新华社图

# 上市公司募集资金监管规则征求意见

(上接A01版)根据《规则》,监管部门还将从严监管募集资金用途改变和使用进度缓慢。明确募集资金用途改变的情形,包括取消或者终止原募投项目而实施新项目或者永久补充流动资金,变更募投项目实施主体或实施方式等,在此基础上强调擅自改变募集资金用途适用的罚则。上市公司的控股股东、实际控制人及其他关联人不得占用公司募集资金,不得利用公司募集资金投资项目获取不正当利益。上市公司发现控股股东、实际控制人及其他关联人占用募集资金的,应当及时要求归还,并披露相关事项发生的原因、对公司的影响及清偿整改方案。

“总的来看,这些举措将进一步从源头上遏制资金‘脱实向虚’,更好服务实体经济,尤其是支持科技创新和新质生产力发展,更好服务国家发展大局。”中国农业大学中国资本市场研究院联席院长赵锡军表示。

## 强化募集资金安全性

在业内人士看来,监管部门始终将

上市公司募集资金使用的安全性作为第一要求,并在此基础上提高资金使用效益。

《规则》强化募集资金安全性,包括规范现金管理行为,强调不得用于购买非保本型产品、从事高风险理财;完善专户管理,强调开展现金管理、临时补充流动资金也应通过专户实施;便利保荐机构持续督导,强调上市公司应当及时提供或向银行申请提供相关必要资料,推动客户管理、三方监管制度落到实处。

“一些上市公司的实体项目出现资金暂时闲置状况时,可以将募集资金进行现金管理,但监管部门对此是有严格要求的。”中国银行研究院研究员刘晨说。

此外,《规定》还拟提升募集资金使用效率。《规则》优化募集资金置换的规定,原则上应当在募集资金转入专项账户后六个月内实施置换,确有困难的可以在原自有资金支付后六个月内实施。明确募投项目出现市场环境重大变化等情形时的重新评估论证要求,引导公司密切关注募投项目进展,积极推进募投项目建设。

“此举在规范发展的同时,也体现

出监管的灵活性。”刘晨表示。

## 督促中介机构履职尽责

《规则》强化外部约束,督促保荐机构、会计师事务所等中介机构履职尽责,并进一步强化监管部门约束职责。

比如,《规则》提出,保荐机构应当按照《证券发行上市保荐业务管理办法》的规定,对上市公司募集资金的存放、管理、使用进行持续督导。发现异常情况的,应当及时向监管机构报告,并及时开展现场核查。保荐机构应当至少每半年度对上市公司募集资金的存放、管理、使用情况进行一次现场核查,发现异常情况的,应当及时向监管机构报告。

赵锡军表示,根据《规则》,上市公司募集资金管理和使用的内外部监督约束机制进一步强化。除中介机构外,监管部门、中小股东也可以参与外部监督。如,《规则》提出,证券交易所对上市公司募集资金管理和使用情况进行自律管理,根据工作需要开展监管问询;发现违反规定的,按照相关规则采取相应的自律管理措施或者纪律处分。

程丙炎拿出一卷透明胶带,蹲下身,用胶带把记者的鞋和裤脚粘在一起,“这是为了防止‘灌包’,不让雪灌进鞋里”。

程丙炎随手拿出笔扎断胶带,又用手压了一遍,点头说“走吧”,然后带头冲进雪地里。

尽管记者做好了准备,但是第一步就扎进了过膝深的雪中,连滚带爬还是跟不上程丙炎的脚步。在工人们连拉带拽帮助下,记者跟着队伍深一脚浅一脚在雪地中穿行。工人们查导线、测数据,一丝不苟检查各种设备。

“为啥不用无人机巡线?”记者问。

“边境线附近不能用无人机,只能靠人工。”程丙炎答。

“除了极寒,巡线还有啥困难?”

“岛上生态好,常有野兽出没,有熊,甚至还有老虎。”

“害怕吗?”

“不怕,有应对野兽的经验。再说,岛上取暖做饭照明都离不开电,电力人就要守护光明。”

程丙炎摘下手套,咬开笔记录着数据。他和抚远市供电公司100多名职工默默奉献,只为守护好万家灯火,让每一户人家都能安然迎接次日清晨那缕阳光。

# GDP同比增长5% 主要发展目标顺利实现

(上接A01版)以旧换新拉动明显。2024年,中央向地方下达了1500亿元超长期特别国债资金,支持各地因地制宜实施消费品以旧换新。2024年下半年以来,消费品以旧换新政策加力实施,近几个月家电、汽车等商品销售增长加快,对整体消费回升起到明显拉动作用。

新型消费潜力加快显现。网络销售、即时零售等消费新业态不断发力,2024年实物商品网上零售额比上年增长6.5%,带动了快递业务量再创历史新高。同时,国货、国潮、国韵产品备受欢迎,数字文旅、直播带货、在线健身等新业态新模式也在层出不穷。

“从未来看,支撑消费持续增长的有利条件较多。”康义说,促消费政策将持续发力,就业形势总体稳定,消费新场景、新业态持续拓展,我国超大规模市场

优势持续显现。要全面贯彻落实中央经济工作会议的决策部署,实施提振消费专项行动,推动中低收入群体增收减负,提升消费能力、意愿和层级,创新多元化消费场景,扩大服务消费。

## 基础设施投资增速回升

2024年,全国固定资产投资(不含农户)514374亿元,比上年增长3.2%;扣除价格因素影响,实际增长4.8%。

“两重”建设全面推进,基础设施投资增速回升。2024年,基础设施投资比上年增长4.4%,增速比1至11月加快0.2个百分点,比全部投资高1.2个百分点。大规模设备更新政策效应持续显现,设备工器具购置投资快速增长。2024年,设备工器具购置投资比上年增长15.7%,增速高于全部投资12.5个百分点;对全部投资增长的贡献率为67.6%,拉动全部投资增长2.2个百分点。

翟善清表示,2025年,要适度增加中央预算内投资,增加发行超长期特别国债和地方政府专项债券,加力扩围实施“两新”政策,更大力度支持“两重”项目,全力推动“十四五”规划重大工程顺利收官,多措并举激发民间投资活力,以政府投资有效带动社会投资,提高投资效益,促进投资平稳增长。