



## 落实民事赔偿责任优先原则 证监会财政部拟规定

## 证券违法行为人财产优先用于受害投资者赔偿

## 新政解读

□ 本报记者 周芬楠

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。”

但实践中，行政处罚决定往往先于民事判决作出，在一些行政处罚案件特别是大额行政处罚案件中，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。

如何解决这一问题？近日，证监会、财政部联合起草《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》），向社会公开征求意见，明确符合条件的受害投资者向证监会提出申请，证监会按年度向财政部提出退库申请，退付给投资者。

## 打赢了官司拿不到赔款

如今，在证券民事赔偿诉讼案件中，曾经的起诉难、审理难虽已改观不少，但执行始终艰难。在提起民事赔偿诉讼前，证监会往往已作出行政处罚决定，违法者缴纳了罚没款。因此，即使投资者打赢了官司，违法者的剩余财产往往不足以承担民事赔偿责任，投资者拿不到赔款。

证监会官员、国浩（上海）律师事务所资深顾问黄江东在《规定》甫一发出，就进行了研究。他认为，在新证券法施行前，由于行政处罚力度有限，很少有违法行为人因为缴纳了行政处罚款而无法支付民事赔偿款。新证券法实施后的严刑峻法大大提高了这种可能

## 核心阅读

实践中，行政处罚决定往往先于民事判决作出，在一些行政处罚案件中，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。



性，其原因在于违法行为人需要缴纳大额行政处罚款，剩余财产难以再支付民事赔偿款。

发现违法行为，及时立案调查继而进行严厉处罚，是法律赋予证监会的法定职责。

证监会有关负责人称，中办、国办联合发布的《关于依法从严打击证券违法活动的意见》明确提出，修改因虚假陈述引发民事赔偿的有关司法解释，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。

北京市盈科（郑州）律师事务所高级合伙人李曙霁认为，行政处罚的高效在所难免。因为民事赔偿诉讼有一定的审理、裁判周期，相较而言，证监会作出罚没款有一定的效率。行政处罚决定更加高效迅速，这就会发生证监会先作出罚没款规定，而投资者赢了官司却得不到钱的情形。在李曙霁看来，行政处罚的高效是实现政治治理的重要基础，如果强行改变行政处罚的时间安排，可能无法有效发挥证监会的监管职能。

从另一个角度看，在《规定》正式施行后，证监会先处罚反而增加了投资者获得赔偿的途径，更有利于保障投资者经济利益。

## 三种法律责任并行不悖

中国人民大学法学教授刘俊海称，对于证券违法行为人，追究行政责任、刑事责任、民事赔偿责任，这是我国打击证券违法行为的必然要求，更有明确的法律规定。虽然在现实中，违法行为人缴纳罚没款后，可能无力再承担民事责任，但三种法律责任缺一不可，三者并行不悖。

黄江东说，行政责任、民事责任和刑事责任是相互独立的三种责任形态，其先后顺序并无定式。在既有行政处罚的情况下，民事判决先于刑事判决作出，抑或是相反的情形，都有可能发生。

李曙霁认为，在实践中比较常见的是刑民交叉，“先刑后民”，因为刑事诉讼中采取的侦查手段相较于民事诉讼查明事实的方法更为深入，并且在刑民交叉的案件中民事诉讼的原告经常会成为刑事案件中的被

害人，审判的结果也会成为民事审判的重要依据。此外，根据刑事诉讼法的规定，在公诉案件中，如果受害人因犯罪行为遭受物质损失，或者人身权利遭到侵害，是提起附带民事诉讼，可以在刑事案件审判后，由同一审判组织继续审理附带民事诉讼，便于提高审判效率。

刑事责任罚金与行政处罚罚没款在性质上有着本质区别：刑事责任罚金，是一种刑罚手段，以构成刑事犯罪为前提，须经法院判决；证监会行政处罚罚没款属于行政处罚中的一类，不以构成刑事犯罪为前提，而是违反了相关行政法律法规，由证监会独立依法决定处罚。

需要说明的是，依据行政处罚法的规定，违法行为构成犯罪，人民法院判处刑罚时，行政机关已经给予当事人罚款的，应当折抵相应罚金。

## 有望提升投资者信心

据证监会这位负责人介绍，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款退库处理，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。

据此，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》。

《规定》共十四条，明确了违法行为人所缴纳的行政处罚款用于承担民事赔偿责任的具体工作机制。“《规定》条文虽不多，但操作性极强。”刘俊海说。

《规定》首先明确了申请主体，获得胜诉判决或者调解书后，经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。

其次是对期限作出要求。依据《规定》，受害投资者在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。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金额不得超过违法行为人实际缴纳的罚没款金额。

最后是对申请退库作出规定。证监会行政处罚委受理、审核受害投资者提交的申请材料，并向出具终结执行裁定书或者终结破产程序裁定书的法院了解，核实案件前期执行、破产财产分配情况后，按年度向财政部提出退库申请；财政部审核通过的，将违法行为人有关罚没款退还至证监会账户；证监会收到退库资金后，及时将违法行为人罚没款退付给受害投资者，并公示退付情况。

刘俊海认为，《规定》在征求意见后得以施行，将大大提振投资者信心。虽然从国库退还罚没款，好像是国库的一种损失，但从长远看，维护投资者权益，有利于上市公司规范发展，涵养税源，通过税收充盈国库，于民有利，也符合国家利益。

业内专家指出，《规定》是践行以人民为中心的发展思想，健全证券民事赔偿制度体系，为全面实施股票发行注册制提供更加坚实法治保障的重要举措，对于解决民事赔偿责任优先落实难，以及切实保护投资者合法权益具有重要的现实意义。

## 工信部加大对中小企业纾困帮扶力度 开展防范化解中小企业账款拖欠专项行动

□ 本报记者 侯建斌

过去的一年极不平凡。“十四五”实现良好开局，我国经济发展保持全球领先，构建新发展格局迈出新步伐，尤其值得一提的是，去年以来，工业和信息化呈现较好的发展态势，以下一组数据很有说服力——

新型信息基础设施建设力度加大，累计建成开通5G基站超过142.5万个，5G手机终端连接数达5.2亿户；

5G应用在工业、能源、交通等领域快速拓展，新业态、新模式层出不穷，数字经济呈现蓬勃发展的势头，全年通信业、软件和信息技术服务业的业务收入分别增长8%和11.7%；

龙头企业引领和带动作用明显增强，中小企业“专精特新”发展步伐加快，培育“专精特新”4万多家，“小巨人”企业4700多家，制造业单项冠军企业超过800家；

规模以上工业企业利润增长34.3%，比上年提高30.2个百分点，两年平均增长18.2%……

“在看到成绩的同时，也要清醒地认识到，制造业的核心竞争力还不够强，供给体系的质量还亟待提高，还存在不少产业链供应链安全稳定风险。”工业和信息化部部长肖亚庆近日对外透露，下一步，工信部将把工业稳增长摆在重要位置，全力以赴实现一季度平稳接续，促进工业经济平稳运行。着力推进基础和关键领域创新突破，进一步增强产业链和供应链韧性，着力加大对中小企业的纾困帮扶力度，促进企业“专精特新”发展，持续激发市场主体的活力。着力加强新型信息基础设施建设和应用，提升信息通信服务的供给能力。

## 享受系列政策红利

新冠肺炎疫情以来，中小企业的生存和发展受到较大影响，国家先后出台一系列政策举措，帮助中小企业纾困解难，帮助中小企业激发活力。

在各种政策支持下，特别是中小企业自身努力下，去年规模以上工业中小企业营业收入，利润总额分别增长19.9%和125.6%，两年平均增长9.9%和116.8%，增速都高于疫情前2019年的水平。

另一组数据也很说明问题。工信部近期对2万多家重点企业问卷调查显示，14.5%的企业春节期间坚持生产，89.5%的企业在正月十五前复工，2月20日前复工企业达95.5%。

但同时也要看到，国内外经济形势严峻复杂，中小企业发展基础还不牢固，特别是疫情散发冲击，市场需求不足，成本上升，应收账款回款难，企业招工难、用工贵等问题比较突出。

“为帮助中小企业纾困解难，国家层面去年以来已出台25项相关政策，省级层面也已出台52个系列政策举措。”肖亚庆表示，今年工信部将加强统筹协调，加大政策宣传解读力度，让更多中小企业了解这些政策内涵，政策要点和如何用好这些政策，开展中小企业发展环境第三方评估，落实好财政税收、金融信贷、保供稳价政策，确保中小企业享受到政策红利。

同时，深入开展防范化解中小企业账款拖欠专项行动，依法保护中小企业合法权益。肖亚庆坦言，“现在还有大企业，有些机构拖欠中小企业的款项，这也是我们今年整治的重点。”

此外，工信部还将引导金融机构加大对中小微企业的支持，促进中小企业融资增加总量，扩大受益面，降低融资成本，推动融资难、融资贵问题的解决，围绕产业链做好扶持“专精特新”中小企业发展的文章，更好地引导鼓励龙头企业支持中小企业发展。实施大中小企业融通创新专项行动，按照市场化、法治化原则，鼓励大企业开放技术、市场、标准、人才等创新资源。

## 大力整治违规乱象

随着移动互联网的快速发展，人们在日常生活和工作中越来越离不开手机，越来越离不开移动互联网。

不过，App诸多乱象也让用户头痛不已，例如“广告标识近于无形，关闭按钮小如蚂蚁，页面伪装瞒天过海，诱导点击暗渡陈仓”等乱象用户反映强烈；App强制、频繁、过度索取用户权限等问题屡禁不止，App在调用权限时存在未详细告知用户调用权限的目的、调用权限展示不清晰等方面。

肖亚庆说，在App治理方面，工信部将通过制定标准、技术检验、专项整治、行业自律等措施打出“组合拳”，大力整治违规收集使用个人信息、弹窗骚扰等侵害用户权益的行为。

值得一提的是，工信部去年11月印发《关于开展信息通信服务感知提升行动的通知》（以下简称《通知》），部署开展信息通信服务感知提升行动。要求所有互联网企业应在其App开屏信息和弹窗信息窗口设置明显、有效的关闭按钮，让用户“找得到、关得了”，且不得使用整屏图片、视频等作为跳转链接，误导用户点击。

《通知》同时要求涉及调用用户终端中相册、通讯录、位置等敏感权限的，应当以适当方式，如通过弹窗、顶栏浮窗等，在服务场景实际发生时同步向用户告知调用权限的目的，让用户更清晰地了解权限用途，充分保障用户知情权。

据介绍，去年工信部组织累计检测208万款App，通报1549款违规App，对514款拒不整改的进行下架处理。在适老化改造方面，组织227家网站和App完成改

造，推出字体放大、语音引导、“一键直连人工客服”等多种特色功能，指导终端企业为适老化智能终端产品设计生产服务提供支持。

“这项工作永无止境，我们今年还要继续做好。”肖亚庆表示，工信部将持续关注用户反映的各类违规问题，深入开展App整治，对移动互联网服务涉及的诸多环节进行全链条、全覆盖监管。

这里的实现“全覆盖”是指，对手机、平板各类终端全覆盖；对应用商店、第三方软件开发工具包、预置预装等关键的责任链环节全覆盖；对App技术检测全覆盖。

另外，聚焦服务感知，提升个人信息保护水平，督促主要互联网企业建立客服热线，响应用户诉求；聚焦重点人群，再组织一批新的App和网站，开展适老化和信息无障碍改造提升，打造一批适老化和无障碍改造标杆；聚焦长效机制，围绕移动互联网服务、个人信息保护等重点领域，工信部将进一步完善激励机制，完善问责机制，强化技术手段，激发企业自身改进服务、提高水平的动能。

## 供应短缺逐步缓解

新冠肺炎疫情发生以来，汽车芯片短缺问题引发社会广泛关注。

牵头组建汽车半导体推广应用工作组，加强整车、零部件和芯片企业之间的供需对接；配合有关部门，调查处理汽车芯片囤积居奇、哄抬价格等不正当竞争行为……工信部会同有关方面出台系列措施，提升芯片供给能力，努力维护汽车行业平稳运行。

“在各方面共同努力下，汽车芯片保供工作取得阶段性成效。”工业和信息化部副部长辛国斌透露，去年四季度以来，我国汽车月度产销量恢复向好态势。

数据显示，2021年我国汽车产销分别超过2600万辆，结束汽车产销连续3年的下滑态势。

辛国斌认为，从重点汽车企业监测情况看，汽车芯片供应短缺情况虽然在逐步缓解，但相对整车和零部件企业的需求和排产计划来看，目前还有一定缺口。考虑到全球主要芯片企业已经加大车规级芯片的生产供应，新建产能也将于今年陆续释放，国内部分芯片产品供给能力也在逐步提升，预计汽车芯片供应形势还会持续向好。

辛国斌表示，工信部将加强供需对接，搭建汽车芯片在线供需对接平台，畅通芯片产供信息渠道；完善产业链上下游合作机制，引导整车和零部件企业优化供应链布局，合理排产、互帮互助，提高资源配置效率，最大限度降低缺货影响。进一步支持整车、零部件、芯片企业协同创新，稳妥有序提升国内芯片生产供给能力。



近日，大连海关在一批出口旧鞋中查获977双侵权鞋，涉及“耐克狗图形”等多个品牌商标。李明泽 摄

## 北京冬奥会冬残奥会航空运输保障任务圆满完成

本报讯 记者侯建斌 见习记者刘欣 随着3月14日北京冬奥会出境最高峰保障任务结束，民航圆满完成了北京冬奥会和冬残奥会航空运输保障任务，确保了涉奥人员“好来快走”。记者从民航局近日举行的新闻发布会上获悉，自1月23日至3月14日，民航共保障涉奥航班716架次，涉及33494人次、95145件行李。

据民航局运输司副司长徐青介绍，民航经过持续努力，组织了20家中外航空公司，在赛时稳定运营北京往返伊斯坦布尔、东京、巴黎和新加坡等20个城市的临时航班，各航空公司还把临时航班接入中转城市的航线网络，通过中转把涉奥人员送达全球各主要城市，为涉奥人员顺利出入境奠定了基础。

组织执飞涉奥航班的中外航司建立日协调机制，及时掌握入境保障需求，指导机场运行团队不断优化保障流程，针对落客、值机、人员安检、无障碍通行、行李安检以及大件行李传送等环节持续挖潜增效，科学配足保障资源。同时，利用值机柜台前移、机场无障碍环境建

设，进一步提升保障能力。在出境高峰保障中，根据时刻调整机制，对12家航司的16个航班时刻进行优化调整，制定了完善的应对方案和工作预案，全面推进提前办理值机手续和行李托运，有效缓解了地面保障压力，确保了涉奥人员安全、顺畅出境。

在疫情防控方面，按照“一场一策”的原则，制定了航空运输领域疫情防控指南，依托机场运行团队细化、强化了首都机场疫情防控措施，设置了冬奥保障专区。对涉奥包机和临时航班，严格执行远端查验要求和机上防控措施，最大限度防范和控制境外疫情输入风险，避免了疫情通过航空领域传播扩散，实现了民航系统参与机场抵离服务保障工作人员零感染的目标。

此外，有效化解了航班运行过程中的风险挑战。针对航班备降、长时间延误或取消、机组超时等突发情况制定了完善的保障工作指引和应急预案，不断提升服务保障水平和应急处置能力，有效化解了各类风险挑战，确保运行安全平稳、顺畅有序。

## 海南省首个乡村振兴金融服务站揭牌

本报讯 记者邢东伟 霍小功 近日，在海南省地方金融监督管理局支持指导下，海南省金融发展促进会举办的以“普及金融知识，提升金融素养，服务乡村振兴”为主题的全省首个乡村振兴金融服务站揭牌仪式在文昌市庆龄村举行。

为贯彻中共中央、国务院《关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》和海南七部门联合印发的《关于金融支持海南省巩固拓展脱贫攻坚成果全面推进乡村振兴的实施意见》，海南省金融发展促进会将从省内金融机构中遴选一批“工作能力强、业务知识全、服务意识好”的业务骨干组成乡村振兴金融顾问委员会，通过在重点乡镇（村）设立乡村振兴金融服务站，开展结对子、固定式、常态化金融服务支持乡村振兴工作。

海南省金融发展促进会执行会长于燕飞表示，乡村振兴金融服务站，将根据乡村振兴的总体规划，组织各金融机构，驻点各乡村，做到全面服务、精准服务、创新服务，想方设法帮助群众解决贷款难、贷款贵、贷款

慢等问题，为农民创收致富提供政策指引，打通农村金融服务“最后一公里”，把基础金融服务送到农村群众的家门口，发挥金融优势，助力乡村振兴。

本次活动得到文昌市政府和有关机构的大力支持，活动中各金融机构分别就“三农产品及个人信息保护”“做有温度的小微金融服务”“保险助力乡村振兴”“惠琼保在你身边”“安全用卡防范风险”“金融纠纷与消费者权益保护”等话题与村民近距离交流沟通，针对社会实践中可能会遇到的金融问题给予建议。

据了解，海南省金融发展促进会通过开展金融消费者权益保护知识进乡村活动，走进群众当中，倾听百姓声音，搭建了一个金融、法务与普通消费者沟通交流的平台，促进双方良性互动，是金融机构践行社会责任、构建和谐的金融消费环境，切实保护消费者合法权益，进一步提升金融消费者的权责意识和风险意识的重要举措。

