

## 证监会新规进一步提高监管规范化程度和依法治市水平

# 明确证券期货市场十四类监管措施实施程序

法眼财经

□ 本报记者 李立娟

为进一步规范证券期货市场监督管理措施的实施程序，充分发挥监管措施防范市场风险、维护市场秩序的作用，中国证券监督管理委员会结合资本市场的新情况、新问题，近日发布了《证券期货市场监督管理措施实施办法》（以下简称《实施办法》）。《实施办法》自2026年6月30日起施行。

业内人士认为，《实施办法》是证券期货领域监管措施程序化的又一重要规章，为进一步提高证券期货监管的规范化程度和依法治市水平奠定了制度基础。规章的出台亦可进一步维护证券期货市场秩序，防范证券期货市场风险，在多个维度保护公民、法人和其他组织的合法权益发挥更加积极的作用。

### 规范监管措施实施程序

监管措施是金融监管的重要手段。《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国期货和衍生品法》《中华人民共和国证券投资基金法》《证券公司监督管理条例》《期货交易管理条例》《私募投资基金监督管理条例》以及中国证监会的相关规章中，均规定了相应的监管措施。中国证监会2008年制定了《证券期货市场监督管理措施实施办法（试行）》（以下简称《试行办法》），对监管措施的调整范围、适用原则、种类、实施程序等作了规定。《试行办法》施行以来，在规范监管措施实施，维护证券期货市场秩序，保护公民、法人和其他组织的合法权益等方面发挥了积极作用。

随着资本市场的发展，监管措施在具体实施中暴露出一些问题。如，对监管措施的定位认识存在偏差，当事人陈述、申辩等程序性权利保障不充分，监管措施决定书记载内容过于简单，监管措施决定书的送达存在困难等。同时，随着证券法、期货和衍生品法、行政处罚法、《优化营商环境条例》等法律、行政法规的制定、修订，《试行办法》列举的监管措施类型也需要进行调整。

在北京德和衡（上海）律师事务所证券期货合规与争议解决部主任秦辉看来，监督管理措施种类繁多，部分监督管理措施较为严厉，一旦实施不当，将对违法行为人产生重大影响。

此次，为进一步规范监管措施的实施程序，落实有关法律、行政法规的要求，《实施办法》以规章形式对监管措施实施程序作出规定。《实施办法》起草遵循四个思路：坚持依法行政，提高监管执法规范化水平；坚持问题导向，为确保中国证监会监管执法的一致性、连续性，此次制定规章，坚持在2008年《试行办法》的基础上，对相关规定进行修改完善；坚持“程序法”定位；坚持监管措施及时矫正功能，突出效率要求。

### 市场主体保护更为立体

《实施办法》主要就监管措施的实施程序作出规定，对于监管措施的具体适用情形、适用标准、适用对象等事项，由法律、行政法规或者中国证监会其他规章规定。具体来说，《实施办法》共二十五条，在监管措施的种类、监管措施的实施原则、实施监管措施的程序要求以及监管措施作出的作出及执行要求等方面均作出了明确规定。

**核心阅读**  
为进一步规范证券期货市场监督管理措施的实施程序，充分发挥监管措施防范市场风险、维护市场秩序的作用，中国证券监督管理委员会结合资本市场的新情况、新问题，近日发布了《证券期货市场监督管理措施实施办法》。



在监管措施的种类方面，《实施办法》明确列出责令改正、监管谈话、出具警示函、责令定期报告等十四类比较常用的措施，并将“法律、行政法规、中国证监会

规章规定的其他监督管理措施”作为兜底规定。

关于实施监管措施的一般程序要求，《实施办法》明确，实施机构应当对监管措施的取证、决定、送达等依法“留痕”；监管措施需要现场执法的，应当由具有行政执法资格的执法人员实施，执法人员不得少于两人；违法行为在二年内未被发现的，实施机构一般不再对该违法行为采取监管措施，但法律、行政法规、中国证监会规章另有规定或者违法行为所产生的影响尚未消除的除外；参与实施监管措施的工作人员与当事人有直接利害关系，或者有其他关系可能影响公正执法的，应当回避；实施监管措施应当查明事实，全面收集有关证据；实施监管措施应当进行法制审核。

秦辉认为，《实施办法》对市场主体的保护力度将更为立体，规章将监管措施的种类由十八类调整为十四类，覆盖范围相比以前更窄。证券监管部门出具监管措施的要求更高，改变之前可与行政处罚并处的现象。此外，出具监管措施借鉴行政处罚中的事先告知书制度，从制度层面赋予市场主体陈述和申辩权，充分维护其合法权益。

### 程序设计体现效率性

记者注意到，《实施办法》考虑到实施监管措施目的在于及时矫正违法行为，防范风险蔓延，维护市场秩序，在程序设计上更加体现效率性。关于《实施办法》的效率性如何体现，在秦辉看来，对需要行政处罚的，一般不再出具行政监管措施。同时，对十四类监督管理措施进行分类，对当事人采取的责令改正、监管谈话、出具警示函、责令公开说明、责令定期报告、责令增加内部合规检查次数等轻微违法行为，无需送达事先告知书，避免监管措施的过分延迟。此外，从启动到作出监管措施决定，时间一般为六个月，特殊情况方可延长。

需要注意的是，在特别程序要求中，采取《实施办法》第二条第七项至第十四项规定措施，除适用一般规定外，还需要适用事先告知等特别程序，实施机构应当向当事人送达事先告知书，告知当事人拟采取措施的类别、事实、理由，依据以及依法享有的陈述、申辩等权利。

《实施办法》第二条第七项至第十四项规定的措施，包括责令处分有关人员；认定为不适当人选；责令更换董事、监事、高级管理人员或者有关业务部门、分支机构负责人等，或者限制其权利；限制业务活动，责令暂停部分或者全部业务，停止核准新业务；责令负有责任的股东转让股权，负有责任的合伙人转让财产份额，限制负有责任的股东或者合伙人行使权利；限制分配红利，限制向董事、监事、高级管理人员支付报酬、提供福利；限制公司自有资金或者风险准备金的调拨和使用；限制转让财产或者在财产上设定其他权利。

此外，为确保特殊情况下能够及时处置风险，在特定情形下（即证券基金期货经营机构监管指标恶化、证券基金期货经营机构经营管理情况恶化，发生重大风险事件或者存在其他重大风险隐患），立即采取上述措施将严重危害金融秩序、影响金融机构稳健运行，损害公共利益或者出现其他严重危害后果的，实施机构可以当场或者通过电子通讯等方式听取当事人意见，不受事先告知程序的限制；存在确实无法联系到当事人等特殊情况的，经实施机构主要负责人批准，不适用《实施办法》关于事先告知的规定。

秦辉认为，《实施办法》实施后，监管措施的数量将明显减少，而其质量和规范化程度将进一步提升，这些举措将避免监管措施的随意性，为降低制度性交易成本、激发市场活力创造良好的环境，证券期货监管将进一步实现高质量发展，监管权威将进一步显现。



## 铁路“十四五”圆满收官 全国铁路营业里程增至16.5万公里

□ 本报记者 蒋起东

岁序更替，如列车飞驰。在“十四五”收官、“十五五”开启之际，1月4日，中国国家铁路集团有限公司（以下简称国铁集团）在京召开工作会议，总结过去5年铁路高质量发展显著成效，擘画未来建设蓝图。

作为国民经济“大动脉”的国家铁路，在“十四五”圆满收官之年，发展质效实现历史性跨越，通过推进市场化法治化经营，为经济社会发展提供了强大运力支撑，有力保障了国家重大战略任务落地落实。展望“十五五”，“八纵八横”高铁系统成网，区域互联互通水平显著提升，将基本建成世界一流的现代化铁路网，铁路高质量发展的经济基础更加坚实。

### 运输引擎动力强劲

“十四五”期间，全国铁路营业里程由14.63万公里增至16.5万公里，增长12.8%；高铁由3.79万公里增至5.04万公里，增长32.98%；完成旅客发送量162亿人、货物发送量196亿吨，较“十三五”分别增长8.7%、24.1%。我国已建成世界规模最大、先进发达的高速铁路网。

路网密集的背后，是基础设施建设的持续推进。仅2025年，全国铁路即完成固定资产投资9015亿元，同比增长6%，投产新线3109公里，其中高铁2862公里。以国家重大项目为重点，国铁集团加大实施力度，长赣高铁等8个项目开工建设，沈白高铁等25个项目开通运营。

客运市场活力迸发，折射消费升级新趋势。国铁集团会同商务部等部门印发实施《关于增开银发旅游列车 促进服务消费发展的行动计划》，2025年开行旅游列车2485列，同比增长33.6%，助力发展旅游经济、冰雪经济、银发经济；电子发票普及，便捷换乘扩围，重点群体票务优惠等措施进一步释放出需求，高峰日客流量达23132万人次，创历史新高。

货运服务实体经济发展成效明显。2025年，通过“总对总”营销、集装化运输、多式联运，物流总包运量占比提升至27.5%，铁水联运量同比增长15.1%。铁路运输效率的提升，助力社会物流成本下降，为经济发展注入动能。

### 经营效能持续提升

“十四五”期间，国铁集团资产总额由8.7万亿元增至10.2万亿元，增长17.1%，运输收入由6500亿元增至1.02万亿元，增长56.8%，资产负债率降低31个百分点，企业经营效益显著提升。

收入首破万亿，彰显国铁集团市场化经营机制的深刻变革。2025年，国铁集团全面完成《国铁企业改革深化提升行动方案（2023—2025）》118项任务，通过打造客运、物流、财务运营、信息数据、科技创新、安全应急“六个市场化运营中心”，推动客货运输围绕市场需求转，生产组织围绕客货运输转，资源配置围绕生产组织转。

2026年，国铁集团将扎实推进经营增效行动，优化支出结构，严控非生产性支出；加强国铁采购平台建设，优化两级企业集联采购组织，发挥规模效益，降低采购成本；优化物资库存结构，盘活存量物资，提升物资管理效益。

### 服务支撑国家战略

“十四五”期间，国铁集团务实推进境外重点项目，打造铁路国际物流品牌，服务乡村全面振兴，有力保障国家重大战略任务落实落地。

2025年，老少边和脱贫地区所在省市区完成铁路基建投资441.69亿元，占基建总投资的76.6%，公益性“慢火车”，乡村振兴物流班列优化升级。在国际舞台，中吉乌铁路全线开工，匈塞铁路塞尔维亚段全线开通运营，中老铁路磨万段客货运量同比分别增长2.3%、15%，雅万高铁安全平稳运营满两周年，累计发送旅客超1300万人次。

面向“十五五”，铁路发展蓝图已经绘就。到2030年，全国铁路营业里程将达18万公里左右，高铁6万公里左右；全国1、2、3小时铁路出行圈和1、2、3天快货物流圈全面形成，中国高铁、中国铁路物流、中欧班列等品牌优势充分彰显；市场化、法治化、国际化经营机制更加完善，主要客货运输经济指标保持世界领先。

随着“十五五”蓝图徐徐展开，铁路服务国家重大战略、促进经济社会发展、维护保障国家安全的战略支撑能力将全面增强，为“流动中国”持续赋能。

## 我国绿色消费市场规模稳步扩大环境持续优化

□ 本报记者 丁一

1月6日，商务部等部门在国务院新闻办公室举行新闻发布会介绍推进绿色消费有关情况。记者从发布会上了解到，近年来，我国倡导推广绿色消费，推动形成节约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式。绿色商品消费增长带动绿色消费市场规模稳步扩大，绿色产品供给更加丰富，绿色消费模式不断创新，绿色消费环境持续优化。

绿色是高质量发展的底色。推进绿色消费是一项系统性工程。从聚焦关键领域到建设回收体系，再到制度标准的系统保障，中国推动绿色消费的实践更加生动，绿色转型更加全面。

### 聚焦关键领域环节

新需求引领新供给，新供给创造新需求，推动绿色消费需要聚焦关键领域和关键环节。推进绿色消费，从聚焦关键领域到建设回收体系，再到制度标准的系统保障，中国推动绿色消费的实践更加生动，绿色转型更加全面。

数据显，2024年至2025年，全国报废汽车回收1767.3万辆，年均增速45.8%；二手车交易3968.6万辆；规范拆解废旧家电及手机约5300万台（部），年均

增速约12%。

推进绿色供应链建设，构建绿色流通体系，推进商贸物流高质量发展，推广可循环环保包装材料和用于物流集装搬运的标准托盘。据中国仓储与配送协会测算，带托运输使装卸时间可以缩短80%，货损率下降50%以上，供应链成本降低20%左右。

### 推动再生资源回收

再生资源回收体系建设是促进商品更新消费、提高资源循环利用水平的必要前提，也是推动形成绿色生产生活方式、加强美丽中国建设的重要任务。在工作部署上，商务部会同有关部门印发《商务部等9部门关于健全废旧家电家具等再生资源回收体系的通知》，围绕完善回收网络规划布局，培育多元化规模化回收主体，探索创新回收模式，推动生活垃圾分类网络与再生资源回收网络“两网融合”等提出了工作任务。确定32个试点城市和78家试点企业，健全废旧家电家具等回收网络。

在政策支持上，通过现代商贸流通体系、县域商业体系建设等资金渠道，支持再生资源分拣中心、“以车代库”流动回收项目。

“下一步，我们将积极支持绿色化、智能化、专业化的分拣中心建设，鼓励地方政府对分拣中心建设改造予以政策保障，引导更多再生资源流向改造后的分拣中心，带动再生资源回收行业高质量发展。同时还将推动各地明确回收模式，压实地方责任，用好

财政资金，进一步完善再生资源回收网络，为促进资源循环利用、培育绿色循环消费贡献力量。”商务部流通业发展司司长李佳路说。

### 加强监管制度保障

绿色消费离不开监管和制度的保障。1月4日，《商务部等9部门关于实施绿色消费推进行动的通知》出台，围绕绿色消费全链条明确了七方面20项举措，提出了丰富绿色产品供给、创新绿色消费模式、优化绿色消费环境、发展绿色餐饮等，对“十五五”时期绿色消费工作作出系统安排。夯实绿色消费标准基础，开展标准化工作。“持续完善相关领域国家标准体系。目前，已发布绿色产品评价标准40项，能效、水效标准66项，深度参与国际标准化工作。已在国际标准化组织提出绿色消费相关提案217项，牵头制修订标准178项，担任技术机构秘书处14个，积极推动国内国际标准衔接，修订发布《采用国际标准管理办法》，突出“精准采信”和“高效转化”导向，将国际标准转化时间缩短了近半年。”国家市场监督管理总局司长姚雷介绍。加强能效水效标识管理，严格执法监督。发布18批47类能效标识产品目录，备案企业2.6万余家，产品型号400万个。备案结果被用于各地“以旧换新”政策落实中的数据验证，覆盖了7600万名消费者购买的1.88亿台节能产品。2025年查办能效、水效标识等领域违法案件525件，促进了节能市场公平竞争，保护了消费者合法权益。

## 三部门联合推进有奖发票试点工作释放消费活力

□ 本报记者 万静

为加大直达消费者的普惠政策力度，进一步激发消费需求，释放消费活力，近日财政部、商务部、国家税务总局联合印发《关于开展有奖发票试点工作的通知》（以下简称《通知》）。

消费是经济增长的重要引擎，是国内大循环的关键环节，是人民对美好生活需要的直接体现，做好提振消费工作具有重要意义。

2025年以来，随着一系列扩内需、促消费政策措施落地见效，消费市场总体保持平稳发展态势，消费新亮点新热点不断涌现。2025年1月至11月，社会消费品零售总额45.6万亿元，同比增长4.0%，增速比去年全年加快0.5个百分点；服务零售额同比增长5.4%，继续保持平稳较快增长。2025

年前三季度，最终消费支出对GDP增长的贡献率达53.5%。

据财政部相关负责人介绍，为贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部、商务部、税务总局联合印发《通知》开展有奖发票试点工作，通过对居民消费取得的发票抽奖，激发消费需求，营造消费氛围，达到进一步提振消费目的。

有奖发票试点工作的主要内容是对消费者购买商品和服务取得的发票组织抽奖，具体涉及零售、餐饮、住宿、文化艺术、娱乐、旅游、体育、居民服务业等领域。实施时间为6个月，在50个左右试点城市开展此项工作。

试点城市按照《通知》要求，结合地方实际，制定有奖发票试点工作实施方案，明确有奖发票范围、参与方式、中奖规则、奖项设置、兑奖方法、违法行为举

报等要求，并向社会公布。

该负责人介绍，此次出台的有奖发票试点政策，在政策设计上将民生性与促消费紧密结合，着重从需求端发力，鼓励居民消费并取得发票后参与抽奖，既能提升消费意愿，营造消费氛围，又能为消费者带来实实在在的获得感。

此次出台的有奖发票试点政策覆盖日常消费主要场景，如购物、外出就餐、旅游住宿、文体活动、生活服务，与居民“衣食住行”密切相关。

此外，有奖发票试点政策还鼓励各地探索不同试点模式。此次有奖发票工作由试点城市组织开展，各城市将根据当地经济发展情况、人口规模、消费水平确定具体实施方案，如抽奖规则、奖项设置等，因地制宜创新促消费活动，积极探索更加行之有效的促消费工作路径。



三年前的1月1日零点，一辆澳门单牌车缓缓驶入“一站式”通道，成为港澳澳大桥首辆“北上”的澳门私家车。2026年元旦零时，桥上已是另一番景象：香港单牌车、澳门单牌车与粤车交织而行。据海关统计，2025年全年经大桥口岸通行的进出境车辆达680.8万辆次，这是该口岸进出境车流量首次年度突破600万辆次，同比增长22.5%。图为拱北海关所属港澳大桥海关关员验收进境小客车。

本报通讯员 陈筠涛 俞波 摄