

中国资本市场 投资者保护状况蓝皮书

证券期货稽查执法投资者保护评价报告
2022



中国证券投资者保护基金有限责任公司

二〇二二年五月

引言

稽查执法是证券期货监管部门履行监管职责的重要手段，强有力的证券期货执法是保护投资者合法权益的最后一道防线，稽查执法效能直接影响投资者权益受保障程度。为全面科学评估中国证券期货市场稽查执法投资者保护成效，中国证券投资者保护基金有限责任公司（简称投保基金公司）自 2018 年起，从中立、客观、第三方的角度，通过采集主客观数据开展年度证券期货稽查执法投资者保护评价工作。2022 年，投保基金公司在总结以往年度评价经验的基础上，继续从证券期货稽查执法全局出发，梳理总结年度证券期货稽查执法的制度建设、工作成效、与外部门协作等情况，并结合投资者满意度调查结果，对 2021 年度证券期货稽查执法在投资者保护方面取得的成效与存在的问题进行全方位评价，提出有针对性的政策建议，编制形成《中国资本市场投资者保护状况蓝皮书》子报告之《证券期货稽查执法投资者保护评价报告（2022）》，以期为提高稽查执法效能，提升投资者保护成效提供参考。

目 录

一、稽查执法工作机制建设情况	- 1 -
(一) 贯彻落实新《证券法》行政责任	- 1 -
(二) 推进《打击证券违法活动意见》等各项任务要求	- 2 -
(三) 完善执法处罚体制机制	- 2 -
(四) 提高执法科技化建设	- 2 -
(五) 加强执法宣传	- 3 -
二、稽查工作情况	- 3 -
(一) 案件办理总体情况	- 3 -
(二) 专项执法情况	- 4 -
(三) 类型化案件办理情况	- 5 -
三、行政处罚情况	- 8 -
(一) 整体情况	- 8 -
(二) 处罚委行政处罚情况	- 10 -
(三) 派出机构行政处罚情况	- 12 -
四、稽查执法与外部门协作情况	- 18 -
(一) 牵头成立打击资本市场违法活动协调工作小组	- 18 -
(二) 建立健全行刑协作机制	- 18 -
(三) 依托债券市场统一执法工作机制打击债券市场违法违规行为	- 19 -
(四) 完善资本市场诚信约束和激励制度建设	- 19 -
(五) 加强跨境执法协作，特别加强与香港证监会执法合作	- 19 -
五、稽查执法投资者保护评价结论	- 20 -
(一) 稽查执法效率进一步提高，被调查投资者对稽查执法的总体满意度保持平稳	- 20 -
(二) 行政处罚数量较上年度有所上升，处罚金额有所下降，被调查投资者对 2021 年行政处罚情况满意度保持稳定	- 22 -
(三) 被调查投资者对 2021 年稽查执法与行政处罚信息公开的满意度维持在较高水平	- 25 -
(四) 被调查投资者对稽查执法各方面中稽查执法制度建设的满意度最高	- 26 -
六、政策建议	- 27 -
(一) 进一步发挥稽查执法功能，提升稽查执法震慑力	- 27 -

(二) 强化立体式追责, 防止上市公司、投资者受到二次伤害	- 28 -
(三) 深化跨境监管合作, 提升跨境证券违法犯罪行为打击力度	- 28 -
(四) 继续开展多形式执法宣传, 推动形成良好的资本市场生态	- 29 -
附录:	- 30 -
(一) 2021 年证监稽查 20 起典型违法案例	- 30 -
(二) 2021 年稽查执法投资者保护评价框架	- 37 -

作为全国证券期货市场的监管部门，中国证券监督管理委员会（简称证监会）依法对证券发行人、上市公司、证券公司、证券投资基金管理公司、期货公司等机构的证券期货业务活动进行监督管理，组织查处证券期货市场违法违规案件，指导、检查、监督和协调系统监管工作。稽查执法是证监会履行调查、处罚职责的重要手段。2021年，证监会根据《证券法》、《证券投资基金法》、《期货交易管理条例》等法律法规，对证券期货市场各类违法违规案件的查办，维护资本市场“三公”原则，净化市场生态，保护中小投资者合法权益。

一、稽查执法工作机制建设情况

2021年，证监会稽查执法部门¹贯彻落实新《证券法》行政责任及《关于依法从严打击证券违法活动的意见》（以下简称《打击证券违法活动意见》）总体要求，完善执法及行政处罚体制机制，推进执法科技化建设，加强执法宣传。

（一）贯彻落实新《证券法》行政责任

2021年7月，证监会通报了首批适用新《证券法》的财务造假案件情况。从通报情况看，稽查执法部门依法查处财务造假等恶性违法行为，追究相关机构和人员的违法责任。一是利用新《证券法》从严查办案件。对于证据充分、违法事实清楚的案件从严重处，首批适用新《证券法》的处罚案件处罚均处千万元以上，责任人均处百万元以上，力争达到让违法者“知疼”，不敢“再犯”的目的。二是精准打击“关键少数”。在案件查办中区分责任及情节，严格追究“关键少数”首要责任，对实际控制人施以重罚及终身市场禁入。三是涉嫌犯罪坚决移送。构建立体追责体系，让违法者在行政处罚、刑事打击、民事赔偿中承担应有的责任，维护市场信心，保护投资者合法权益。

¹ 证监会稽查局、行政处罚委员会、稽查总队、各地方证监局稽查审理部门、沪深专员办、统称稽查执法部门。

（二）推进《打击证券违法活动意见》等各项任务要求

2021年，中办、国办印发了《打击证券违法活动意见》、《建设高标准市场体系行动方案》等文件，完善了中国特色证券执法司法体制机制的顶层设计，对加快构建更加成熟、定型的资本市场基础制度体系，切实提高违法成本，维护资本市场秩序和保护投资者合法权益具有重要指导意义。根据《打击证券违法活动意见》要求，稽查执法部门加大执法力度，强化执法协作，稽查处罚效能进一步提升。一是推动成立打击资本市场违法活动协调工作小组，制定相关工作制度并组织召开会议，为依法从严打击证券违法活动提供体制保障。二是建立资本市场重大违法案件内部通报制度，加强与地方政府及有关部门之间的信息互通和执法合作。三是以设立最高人民检察院（以下简称“最高检”）驻证监会检察室为契机，完善证券案件检察体制机制，加强与检察机关的协同配合。

（三）完善执法处罚体制机制

2021年，稽查执法部门起草《证券期货违法行为行政处罚办法》，进一步明确立案程序和执法权限，规范调查取证行为，完善查审机制及行刑衔接程度等；修订并发布《行政处罚委员会组织规则》，明确处罚职责定位及主任负责制基本原则，完善决策程序；修订并发布《证券市场禁入规定》，进一步明确市场禁入类型、交易禁入类型适用规则及市场禁入对象和适用情形；制订出台重大违法案件内部通报有关制度，加强与地方政府及有关部门之间的信息互通和执法合作，防范约束办案中可能遇到的地方保护等阻力和干扰，推动高效查办案件。同时，健全线索筛查及立案规则体系，完善《证券法》《行政处罚法》配套制度，制订出台稽查执法规范指引，提升执法规范化水平。证监会稽查处罚部门及各派出机构优化执法格局，推动形成全系统稽查执法“一盘棋”，通过调整优化案件查处处罚机制和 workflows，执法及处罚规范化水平进一步提升。

（四）提高执法科技化建设

一是加快建设稽查执法综合管理平台。以科技手段优化案件调查组织管理，规范办案流程、提升办案质效、降低廉政风险。二是坚持科技赋能，强化研判分析。加快推进办案模式从传统跑腿向数据跑路、从数据汇集向数据运用、从技术支持向助力执法效能的转变。三是上线运行行政处罚系统，通过前后对接、上下衔接、内外链接模式，案件审理智能化取得实质性进展。

（五）加强执法宣传

2021年，稽查执法部门发挥宣传教育警示功能，加强政策解读，向市场明确传递“零容忍”信号，提升稽查执法的公信力、影响力，推动形成崇法守信的市场生态和文化。一是与权威媒体合作。在《新闻联播》等栏目和媒体发布有较大影响的新闻稿件，通报专项执法行动等重要执法动态，组织开展稽查执法深度报道，与《焦点访谈》等权威媒体合作推出《斩断股市“黑手”》等具有影响力的专题报道，多渠道传递“零容忍”执法理念。二是多渠道加强案件警示教育。各辖区运用多媒体渠道，通过编发典型案例等形式，以案普法、以案示警，传递“零容忍”信号，实现“查办一案，警醒一片”的惩戒和教育双重效果，为稽查执法工作提供舆论宣传保障。

二、稽查工作情况

本节总结了稽查执法部门案件办理总体情况，专项执法情况以及类型化案件办理情况。整体来看，2021年稽查执法部门以全面落实《打击证券违法活动意见》为重点，聚焦关键领域，突出重大案件，坚持“一案双查”，提高违法违规成本。

（一）案件办理总体情况

2021年，稽查执法部门全年共承办案件609起，总体案件数量连续三年趋

降；受理新增违法违规线索 380 件，新启动调查 334 件，2021 年新增立案调查 273 件，办结立案案件 282 件。办理重大案件 163 起，涉及财务造假、资金占用、以市值管理名义操纵市场、恶性内幕交易及中介机构未勤勉尽责等典型违法行为。稽查执法部门全年向公安机关移送及通报案件（线索）177 起，同比增长 53%。总体看，案发数量连续 3 年下降，证券市场违法多发高发势头得到初步遏制。与此同时，稽查执法重点更加突出，虚假陈述、内幕交易、操纵市场、中介机构违法案件数量占比超过八成。

（二）专项执法情况

2021 年，证监会稽查执法部门联合公安部、最高检等单位部署专项执法行动，依法严厉打击证券违法活动。专项执法行动查处的案件主要包括以下四类：

一是严重侵蚀市场诚信基础，破坏信息披露制度严肃性的案件。包括通过虚构存货及贸易业务实施系统性财务造假，滥用会计准则和会计政策虚增利润，利用多种手段粉饰公司业绩等。个别公司屡次涉案违法，少数董事、监事、高管人员违背对公司的忠实义务，为掩盖资金挪用组织、策划财务造假。

二是严重侵害上市公司利益，影响上市公司质量提升的案件。包括上市公司实际控制人、大股东等长时间巨额占用上市公司资金、违规担保等，有的占用上市公司资金偿还银行借款、兑付票据，有的私刻公章以上市公司名义为实际控制人违规提供担保。

三是严重破坏公平交易原则，损害投资者利益的案件。包括上市公司实际控制人、大股东以市值管理之名，与私募机构、操盘方、配资中介等合谋，利用资金、持股优势拉抬公司股价；上市公司大股东获悉公司业绩亏损信息后提前卖出股票避损；个别上市公司多次在筹划重大事项时发生内幕交易。

四是严重背离职业操守，丧失“看门人”作用的案件。包括上市公司相关审计机构单方面依赖公司提供信息，搞“抄账式”审计，未对舞弊风险事项执行充分的审计程序，甚至还与上市公司提前商定审计意见类型。

（三）类型化案件办理情况

从 2021 年稽查执法部门查办的案件类型分布来看，虚假陈述、操纵市场及内幕交易等传统类型化案件占比依然较大，也是稽查执法部门打击的重点对象。从稽查执法部门类型化案件新增立案数量看，信息披露类案件 2016-2019 年呈震荡上行趋势，近两年呈下降趋势；操纵市场类案件 2016 年-2018 年呈下降趋势，2018 年立案数量最低，2019 年、2020 年数量有所上升，2021 年数量稍有下降；内幕交易类案件 2019 年新增立案数量达到最高值后，近两年呈下降趋势。

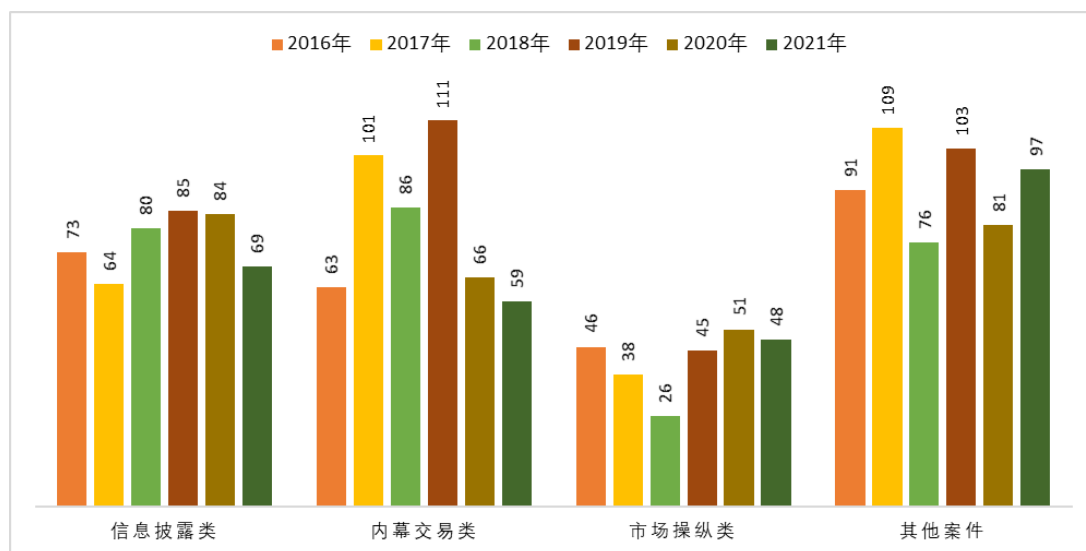


图 1：近年稽查执法类型化案件新增立案情况

从稽查执法类型化案件数量占新增立案案件比重看，三大主要类型案件占比趋势与新增案件数量趋势大体一致。信息披露类案件占比整体呈震荡趋势，2021 年出现下降；内幕交易类案件占比 2016-2019 年呈上升趋势，近两年有所下降；操纵市场类案件占比 2016-2018 年下降，2019 年、2020 年呈上升趋势，2021 年与 2020 年相比保持平稳；其他类型案件数量占新增立案案件比重先降后升。

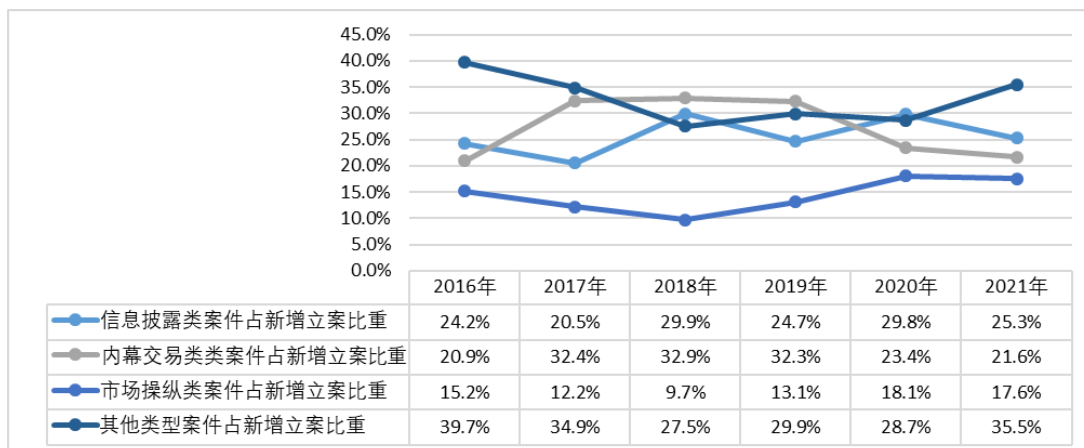


图 2：近年稽查执法类型化案件占新增立案比重情况

1. 虚假陈述案件办理情况

2021年稽查执法部门办理虚假陈述案件同比实现增长；向公安机关移送相关涉嫌犯罪案件同比增长50%。虚假陈述类案件呈现以下特点：

一是违法手段演变升级，刻意利用新业态、新模式掩盖造假。通过伪造合同、虚开发票等惯用手法有组织、系统性造假案件约占60%，部分上市公司通过提前确认收入、少计资产减值等方式粉饰业绩，有的虚构工程项目完工进度，提前确认虚增利润。供应链金融、商业保理等新业态逐渐成为造假新“马甲”，有的借供应链金融之名，虚增收入562亿元、虚构利润47亿元；有的利用商业保理业务实施造假。

二是部分案件涉及金额大、周期长，市场影响恶劣。约60%财务造假案件情节严重涉嫌犯罪，超过30%的案件连续3年以上造假。有的上市公司虚构大宗商品贸易虚增收入129亿元。有的公司打着涉密产品旗号与多家上市公司虚构业务。有的在上市前即开始业绩造假，上市后实际控制人还操纵公司股价非法获利。

三是违法占用担保案件仍有发生，大股东通过多种方式套取公司资金。有的实际控制人直接划转上市公司资金，伪造银行对账单隐瞒占用；有的虚构工

程款、投资款占用上市公司资金58亿元；有的实际控制人未经公司董事会或股东大会审议，擅自以上市公司名义为关联企业提供担保，合计约18亿元。

2.操纵市场案件办理情况

2021年稽查执法部门办理操纵市场类案件同比有所下降，向公安机关移送相关犯罪案件同比增长1.5倍。操纵市场类案件呈现以下特点：

一是操纵动机多样。有的操纵团伙以连续交易、虚假申报、对倒、蛊惑等多种手段，引诱市场跟风，谋取不当利益。有的上市公司实际控制人为实现高位减持、防止股价面值退市、避免质押股票爆仓等目的，通过控制信息披露内容、节奏，配合市场机构操纵自家股票，已查实14起操纵市场案件涉及上市公司实际控制人或管理层。

二是操纵主体涉案主体多、链条长，形成非法利益网络。操纵团伙与上市公司内外勾结，利用资金、持股优势集中拉抬股价，牟取短期价差；股市“黑嘴”引诱中小股民高价接盘，按接货量单分取收益；配资中介为盘方提供资金支持，按照一定比例抽取利息；市场掮客收取费用后主动牵线搭桥、合谋操纵。

三是操纵模式长线“坐庄”和“快进快出”相结合，资金优势和信息优势相交互。在目标选择、资金筹备、建仓洗盘、拉升出货等环节形成相对固定的操纵模式和流程，多名操纵市场“惯犯”“累犯”被追究行政、刑事责任。

3.内幕交易案件办理情况

2021年稽查执法部门办理内幕交易案件数量连续三年下降。内幕交易类案件呈现以下特点：

一是案发领域集中。涉及并购重组、新股发行、控制权变更等重大资本运作信息的内幕交易案件占64%，涉及业绩公告、商业合作的内幕交易案件也有发生。

二是避损型内幕交易案件连续发生。如某上市公司实际控制人在商誉减值

公开前抢先卖出所持股票，避免损失4900万元；有的私募基金管理人因参与上市公司纾困计划知悉利空信息，在信息公开前高位清仓抛售相关股票，避损金额1900万元。

三是案发主体多为法定信息知情人。法定信息知情人内幕交易、泄露内幕信息约占六成，案发比例仍然较高，查实某上市公司董事长内幕交易获利1190万元等一批典型案件。

三、行政处罚情况

2021年度，证监会行政处罚委员会（简称处罚委）及各派出机构²根据新《证券法》有关规定，加大对信息披露类等案件的处罚力度。

（一）整体情况

1. 处罚委及派出机构处罚情况

据不完全统计，2021年，处罚委及各派出机构共公开行政处罚决定343件，与2020年度的344件基本持平；罚没金额39.59亿元，较2020年度下降24.29%；市场禁入108人，较2020年增长31.71%³。

从近年行政处罚决定书披露情况看，处罚委处罚数量整体稳中有降，派出机构处罚数量自2020年有较大幅度增加后2021年保持稳定，近年派出机构处罚数量占行政处罚案件总数量的占比均超过50%，其中近两年占比较高，达到65%以上。市场禁入人数呈增长趋势，2021年突破100人。

² 自2013年10月1日起，证监会授予所有派出机构行政处罚权，实现执法重心适当下移，落实辖区监管责任制。

³ 本报告行政处罚数据统计来源于证监会、各派出机构网站实际披露的《行政处罚决定书》，网站未公布的《行政处罚决定书》不计入统计。行政处罚数据为根据公开披露信息统计数据，与《中国证监会2021年法治政府建设情况》略有出入，具体依据的行政处罚书见下文注释。

表 1:近年处罚委及派出机构处罚案件数量

	2021 年	2020 年	2019 年	2018 年
行政处罚案件总数	343	344	296	310
其中：处罚委处罚数量/占比	111 (32.36%)	110 (31.98%)	135(45.61%)	135(43.55%)
派出机构处罚数量/占比	232 (67.64%)	234 (68.02%)	161(54.39%)	175(56.45%)
市场禁入人数	108	82	66	50

2. 受处罚主体情况

2021年处罚委及派出机构作出的343件行政处罚中，有112件涉及法人及自然人处罚，有24件仅涉及法人处罚，有207件仅涉及自然人处罚；涉及法人的行政处罚数量占比有所上升，仅涉及自然人的行政处罚数量占比有所下降。

在136件涉及法人行政处罚相关主体中，上市公司占比最高，为62件，占比45.59%，主要涉及信息披露违法违规案件；其次是会计师事务所、证券公司等中介机构，涉及行政处罚21件，占比15.44%；再次是私募基金管理人，涉及行政处罚17件，占比12.50%；新三板挂牌公司涉及行政处罚7件，占比5.15%。此外，2021年稽查执法部门对上市公司5%以上大股东、一致行动人、母公司、相关收购方等作出行政处罚6件。

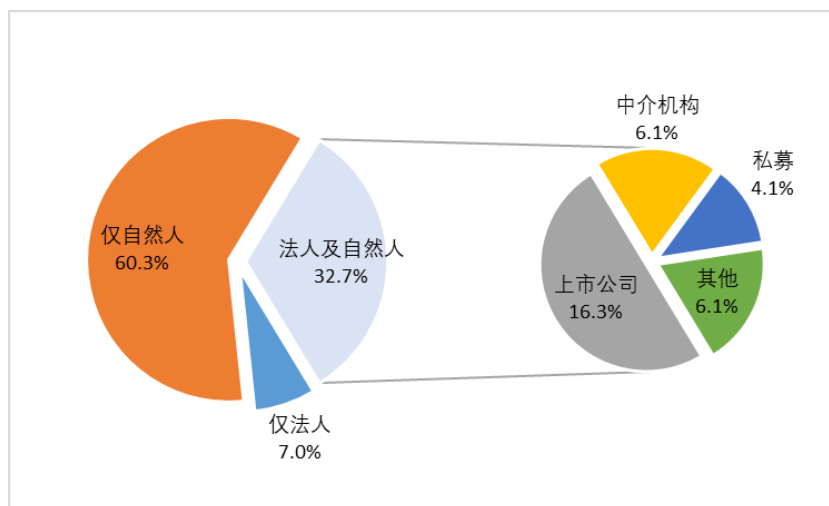


图 3：2021 年受证监会行政处罚主体情况

3. 罚没数额分布情况

在343件行政处罚案件中，有130件案件实现获利或避损，有45件案件为亏损。在实现盈利或避损案件中，有3起案件获利金额超过1亿元，2起为市场操纵案件，1起为非法借用他人账户从事证券交易案件。130件案件平均盈利金额为1118.76万元，金额较上一年度有所收敛。在亏损案件中，有4起案件当事人实际亏损金额超过1亿元，均为市场操纵案件，亏损案件平均亏损金额为1.01亿元。343件行政处罚案件中，罚没款金额低于10万元的有40件；10万元（含）-100万元（不含）的132件；100万元（含）以上的171件，其中罚没金额1亿元以上的9件。

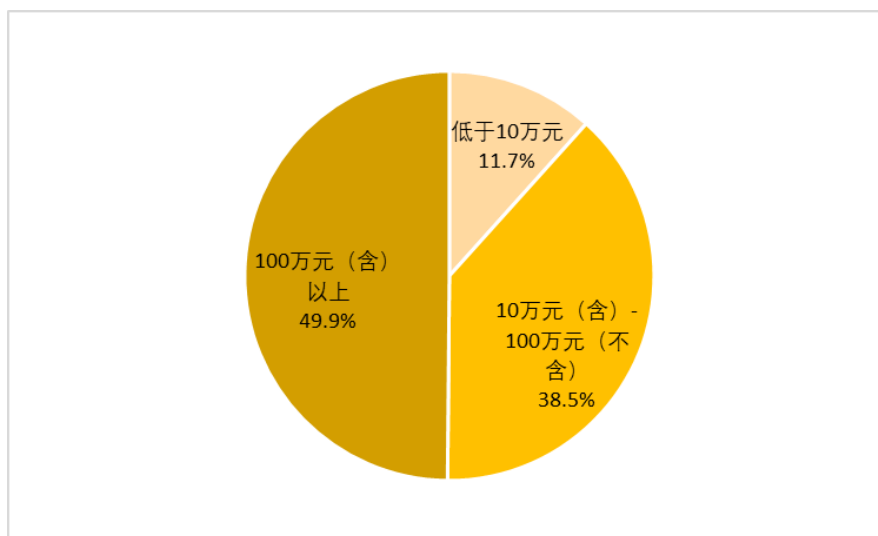


图4：2021年行政处罚金额分布情况

（二）处罚委行政处罚情况

据不完全统计，2021年，处罚委共作出行政处罚决定133件，公开行政处罚决定书111件⁴，与2020年的110件相比基本持平；罚没款金额34.00亿元，同比下降31.48%；行政处罚涉及51家公司或机构，296名个人；处罚委作出

⁴ 根据证监会官网公开信息，2021年公开的行政处罚决定书截止序号为133，其中公开的行政处罚决定书为1-28；30-32；36-38；44-47；49-60；66-72；74-79；81-113；115-124；127；129-130；132-133。

市场禁入 22 件⁵，较 2020 年减少 2 件，禁入人数 48 人，较 2020 年度减少 6 人。

内幕交易类案件行政处罚数量 35 件，占处罚委 2021 年处罚数量比重 31.53%，数量占比较 2020 年有所下降；罚没金额 6.46 亿元，占处罚总金额比重 31.35%，金额较 2020 年 37.16 亿元降幅较大⁶。上市公司重大资产重组相关事项在内幕交易案件中占比仍然较高。其中，罚没款金额过亿元的案件有 3 起，分别是有关机构或个人交易*ST 新海、美年健康、鑫科材料案件。值得注意的是，35 起案件中，当事人实现获利或避损的案件 22 起，亏损案件 11 起。

信息披露违法类案件行政处罚 28 件，数量占比 25.23%，数量占比较 2020 年有所上升；罚没金额 6.28 亿元，金额占比 18.46%，罚没金额较 2020 年 0.7 亿元有较大幅度上升，新《证券法》施行后，信息披露违法违规的成本大幅度提高。上市公司定期报告存在虚假记载、误导性陈述或重大遗漏在信息披露违法违规案件中占比仍然较高。28 起案件中，17 起案件处罚主体为上市公司，3 起案件处罚主体为新三板挂牌公司，有 6 起案件为债券信息披露违法违规。具有代表性的上市公司案件包括康得新、乐视网、暴风集团财务报告虚假记载等案件；部分案件涉及多项信息披露违法违规事项；多起案件涉案责任人数量较多，富贵鸟案件涉案责任人数量达到 21 人。

操纵市场类案件行政处罚 16 件，数量占比 14.41%，数量占比较 2020 年有所上升；罚没金额 12.88 亿元，金额占比 37.88%，罚没金额较 2020 年有所上升。操纵市场案件具有杠杆较高、涉案账户多、金额巨大等特点，平均罚没金额与主要类型案件相比较高。值得注意的是，16 起案件中，实现获利或避损的案件 12 起，当事人亏损案件 4 起，罚没金额超过亿元的案件有 2 起。

此外，处罚委对中介机构违法违规案件处罚 13 件，涉及广东正中珠江会计师事务所等 8 家会计师事务所以及粤开证券、华龙证券等 2 家证券公司。对限

⁵ 根据证监会官网公开信息，2021 年公开的市场禁入决定书截止序号为 22，其中公开的市场禁入决定书为 1-16；18-22。

⁶ 原因为 2020 年仅汪耀元、汪瑄瑄内幕交易健康元一案，罚没金额高达 36.25 亿元。

制期限内违规买卖股票案件处罚 5 件，这类案件一般还涉及超比例持股未披露等违法行为。对证券从业人员违规炒股案件作出行政处罚 4 件，对证券投资咨询机构违法违规案件作出行政处罚 3 件，对拒绝、阻碍调查案件作出行政处罚 2 件。

表 2：2021 年证监会处罚委行政处罚案件类型情况

案件类型	数量	占比	罚没金额(亿元)	占比
内幕交易	35	31.53%	6.46	19.00%
信息披露违法违规	28	25.23%	6.28	18.46%
市场操纵	16	14.41%	12.88	37.88%
中介机构违法违规	13	11.71%	1.10	3.25%
限制期限内违规买卖股票	5	4.50%	0.71	2.08%
证券从业人员违规炒股	4	3.60%	0.48	1.42%
证券投资咨询机构违法违规	3	2.70%	0.03	0.09%
非法借用他人账户从事证券交易	2	1.80%	6.02	17.70%
拒绝、阻碍调查	2	1.80%	0.00	0.01%
利用他人账户从事证券交易	2	1.80%	0.01	0.02%
超比例持股未依法披露	1	0.90%	0.04	0.11%
合计	111	100%	34.00	100%

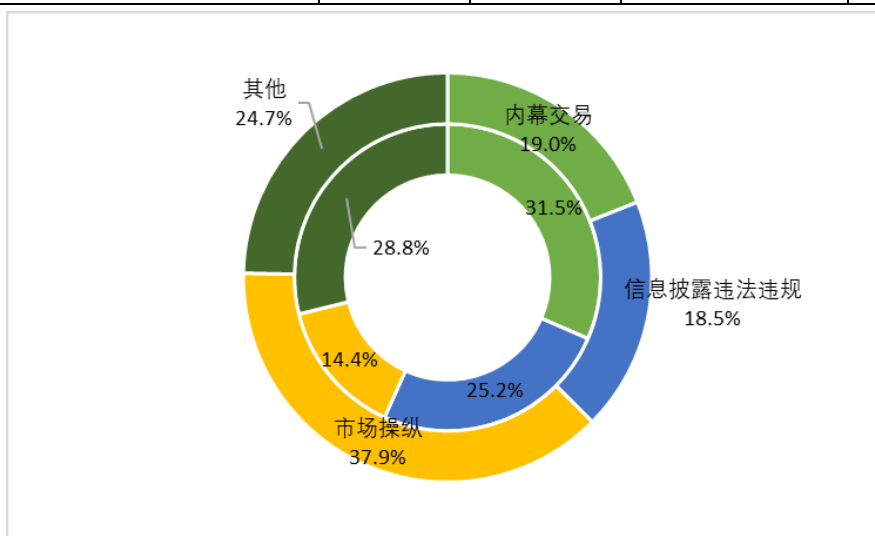


图5：三大类型案件数量及金额（外圈）占比情况

（三）派出机构行政处罚情况

据不完全统计，2021年，证监会各派出机构共作出行政处罚决定232件⁷，占证监会行政处罚数量的67.64%，占比与2020年相比基本持平；涉及92家公司或机构，556名个人，机构及个人数量与2020年相比均变化不大；罚没款金额5.59亿元，较2020年上升109.36%。各派出机构作出市场禁入28件⁸，较2020年增加11件，禁入人数60人，较2020年增加32人。

1. 华南地区派出机构行政处罚金额最高，除华中、东北地区外，其他区域派出机构处罚金额均较2020年度有所上升

2021年证监会36家派出机构公布的行政处罚决定书中，华南地区5家派出机构共作出处罚42件，较2020年增加5件；罚没金额1.69亿元，较2020年增长1.21亿元，罚没款金额排在全国首位。华中地区10家派出机构共作出处罚101件，较2020年减少1件，处罚数量排在全国首位；处罚金额1.35亿元，较2020年度增加0.23亿元，处罚金额排在全国第二位。西南地区5家派出机构共作出处罚32件，较2020年增加8件；罚没款金额1.28亿元，较2020年增长1.00亿元，处罚数量及罚没金额均排在全国第三位。华北地区5家派出机构共作出处罚31件，较2020年增长4件，罚没款金额0.84亿元，较2020年增长0.58亿元，处罚数量及罚没金额均排在全国第四位。西北地区5家派出机构共作出处罚10件，罚没款金额0.18亿元；华中地区3家派出机构共处罚20件，罚没款金额0.16亿元；东北地区4家派出机构共作出处罚6件，罚没款金额0.09亿元。

⁷ 根据证监会官网各派出机构公开信息，安徽2021年公开的行政处罚决定书序号为1-6；北京为10-31；大连为1-2；福建为1-7；甘肃为1；广东为1-24；广西为1-5；贵州为1-5；海南为1-2；河北为1-4；河南为1-3；黑龙江为1；湖北为1-4；湖南为1-3；吉林为1；江苏为1-14；江西为1-5；辽宁为1-2；内蒙古为2；宁波为1-4；青岛为1-2；青海为1-2；厦门为1-4；山东为1-12；山西为1；陕西为1-3；上海为1-15,17-26,28；深圳为1-11；四川为1-20；天津为1-3；新疆为1-4；云南为1；浙江为1-21；重庆为1-6。

⁸ 根据证监会官网各派出机构公开信息，各派出机构公布的市场禁入决定书序号如下：北京为1-4；福建为1；广东为1-4；广西为1-2；贵州为1；河北为1；河南为1；黑龙江为1；江苏为1；厦门为1；上海为27；深圳为1；四川为1；天津为1-3；新疆为1-3；浙江为1-5。

表 3：2021 年证监会各派出机构行政处罚明细表

地区	派出机构	行政处罚数量	涉及机构数量	涉及人数	罚没款金额(万元)	地区	派出机构	行政处罚数量	涉及机构数量	涉及人数	罚没款金额(万元)
华北地区	北京	22	9	18	5692.16	华东地区	上海	26	4	23	3189.53
	天津	3	0	3	356.20		江苏	14	7	11	1062.93
	河北	4	2	3	275.00		浙江	21	14	21	3215.98
	山西	1	0	1	2072.90		安徽	6	4	6	614.50
	内蒙古	1	0	1	30.00		福建	7	2	7	839.36
	合计	31	11	26	8426.25		江西	5	1	5	1372.39
华南地区	广东	24	12	21	8909.43		山东	12	1	12	1084.47
	广西	5	2	5	3816.30		宁波	4	0	4	791.75
	海南	2	0	2	1950.91		厦门	4	1	4	1123.06
	深圳	11	7	11	2224.50		青岛	2	0	2	171.76
	合计	42	21	39	16901.14		合计	101	34	95	13465.73
	华中地区	河南	3	1	3	325.08	西南地区	重庆	6	3	6
湖北		4	2	3	1057.02	四川		20	2	19	8678.52
湖南		3	1	2	170.00	贵州		5	1	5	384.00
合计		10	4	8	1552.10	云南		1	0	1	293.84
西北地区	陕西	3	1	3	736.42	西藏		—			
	甘肃	1	1	1	90.00	合计		32	6	31	12830.68
	青海	2	0	2	316.30	东北地区	辽宁	2	2	1	96.00
	宁夏	—					吉林	1	0	1	558.36
	新疆	4	4	4	671.00		黑龙江	1	1	1	200.00
	合计	10	6	10	1813.71		大连	2	1	1	85.49
					合计		6	4	4	939.85	

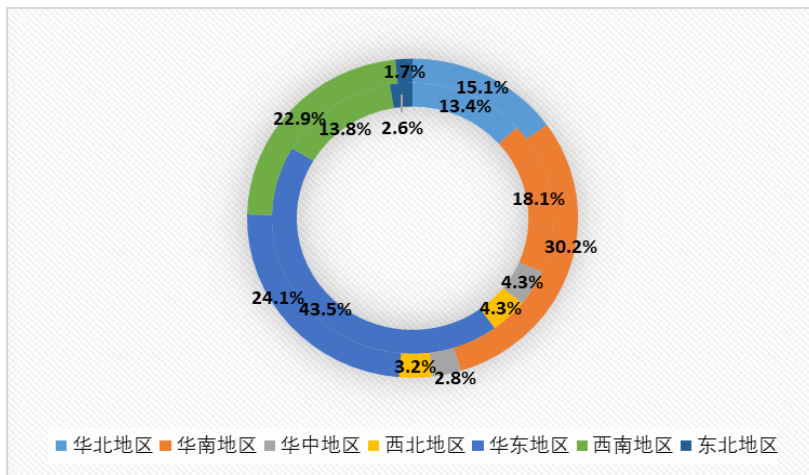


图 6：2021 年各派出机构分片区行政处罚数量及金额（外环）占比分布

2021年，有15家派出机构公布了市场禁入决定书，作出市场禁入决定28件，禁入人数60人，分别比2020年增加11件、32人。其中，浙江证监局作出市场禁入决定最多，为5件，禁入人数13人；其次是北京、广东证监局，作出的市场禁入决定书均为4件，禁入人数分别为7人、5人。

表4：2021年证监会各派出机构市场禁入决定明细表

派出机构	市场禁入决定书数量	涉及人数	派出机构	市场禁入决定书数量	涉及人数
浙江	5	13	河南	1	1
北京	4	7	黑龙江	1	2
广东	4	5	江苏	1	1
新疆	3	10	厦门	1	2
广西	2	6	上海	1	2
福建	1	1	深圳	1	2
贵州	1	6	四川	1	1
河北	1	1	合计	28	60

2. 派出机构行政处罚决定数量、处罚对象数量变化不大，处罚金额有所增加

2021年，派出机构作出行政处罚决定数量较2020年减少2件，行政处罚涉及的公司或机构、个人数量较2020年减少2家、39人，总体来看与2020年相比变化不大；罚没款金额较2020年有所增加，为近四年以来最大罚没力度。从近年处罚情况看，处罚数量、涉及机构数量整体呈上升趋势，处罚涉及个人数量较上一年度稍有下降；处罚金额为近年来最高。

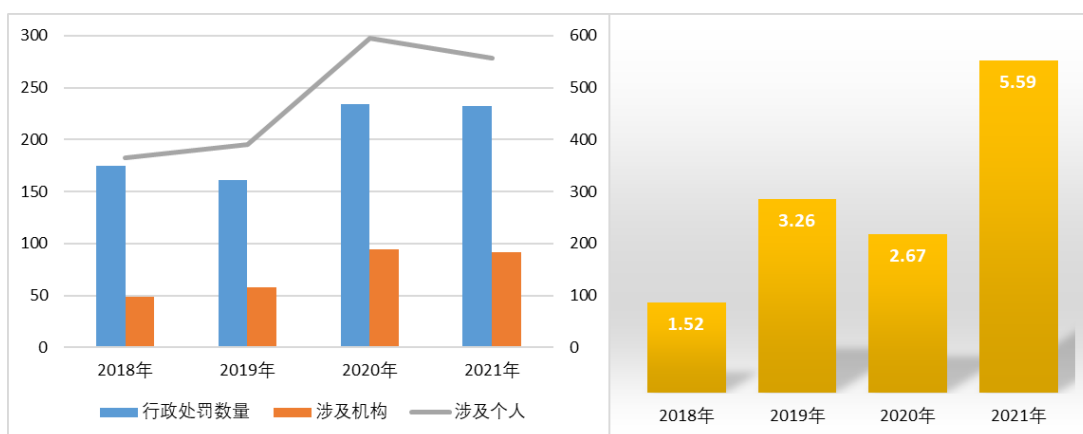


图 7：近年证监会各派出机构行政处罚数量及罚没金额情况（右图）

3. 信息披露违法违规案件罚没金额增幅较高

2021年，证监会各派出机构累计对信息披露违法违规行为作出行政处罚72件，较2020年减少21件，占派出机构行政处罚总数的31.03%。涉及52家机构、366名个人，52家机构中包括42家上市公司、4家新三板挂牌公司。罚没金额共计1.80亿元，较2020年增加0.92亿元；其中罚没金额在1000万元以上的案件4件，100万元以上的37件，新《证券法》实施以来，信息披露违法违规案件处罚金额大幅上升。信息披露违法的具体类型主要包括上市公司定期报告存在虚假记载、重大遗漏或误导性陈述，未及时披露重大事项，大股东等实际控制人未及时披露关联交易、资金占用、违规担保等危害中小投资者知情权的违法行为。

内幕交易违法类案件行政处罚77件，较2020年增加2件，数量占比为33.19%，较2020年有所微升。2021年罚没金额总数为1.8亿元，较2020年有较大幅度上升。罚没金额在一千万元以上的案件有4件，其中罚没金额最高的为山西证监局处罚孔社魁内幕交易至正股份案，罚没金额2072.90万元。内幕交易案件往往还存在内部信息公开前建议他人买卖证券、泄露内幕信息等违法违规行为。

上市公司董监高或大股东等实际控制人违规交易股票（限制转让期内买卖

股票、短线交易、超比例持股未披露、超比例减持)案件行政处罚 14 件,罚没金额 5294.84 万元,涉及 3 家机构、16 名个人。

证券、基金公司员工违规行为案件(证券从业人员违规炒股、私募从业人员违法违规、证券及期货投资咨询人员违法违规、私下接受客户委托买卖证券)行政处罚 20 件,罚没金额 2299.02 万元。

机构违法违规类,私募机构违规经营案件行政处罚 16 件;中介机构违法违规案件行政处罚 8 件;证券投资咨询机构违法违规行政处罚 3 件;期货公司违法违规行政处罚 2 件;基金服务机构违法违规行政处罚 1 件。

表 5: 2021 年证监会派出机构行政处罚主要类型明细表

类型	行政处罚数量	涉及机构数量	涉及人数	罚没金额(万元)
信息披露违法违规	72	52	366	16291.00
内幕交易	77	1	96	18015.18
上市公司董监高或大股东等实际控制人违规交易股票	14	3	16	5294.84
证券、基金公司员工违规行为	20	0	21	2299.02
私募机构违规经营	16	18	20	275.00
中介机构违法违规	8	8	14	5220.32
非法借用他人账户交易证券	6	4	2	143.00
市场操纵	4		5	5347.36
相互代持	4		4	150.00
证券投资咨询机构违法违规	3	4		93.00
利用未公开信息交易	2		2	2631.92
期货公司违法违规	2	1	7	127.84
基金服务机构违法违规	1	1		30.00
利用未公开信息交易	2		2	262.08
非法经营证券业务	1	1	2	54.22
证券投资咨询机构违法违规	1	1		30
总计	232	92	556	55929.47

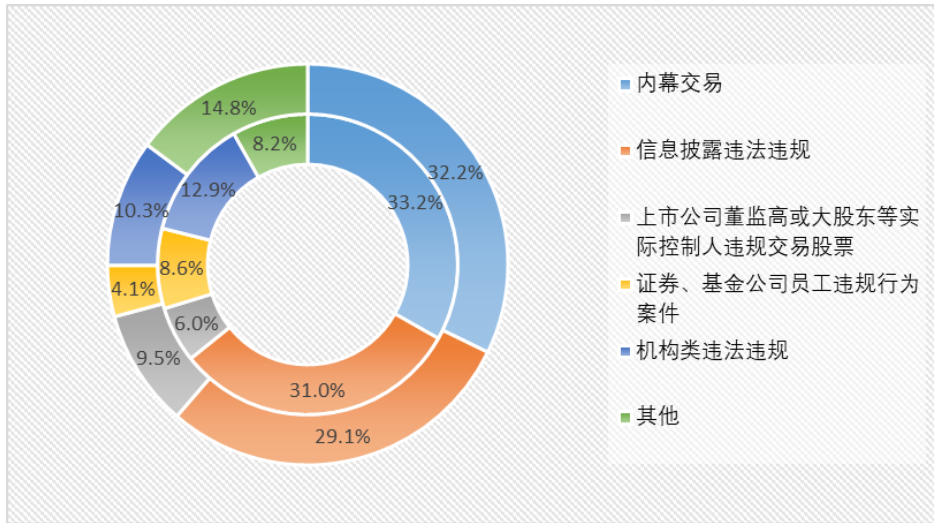


图 8：2021 年证监会各派出机构行政处罚案件主要类型分布（外环为金额）

四、稽查执法与外部门协作情况

2021 年，证监会稽查执法部门在国务院金融稳定发展委员会（以下简称“金融委”）的统一指导下，加强与公安司法机关、其他金融监管机构、相关部委以及境外监管机构的执法协作，共同遏制证券违法活动多发频发态势。

（一）牵头成立打击资本市场违法活动协调工作小组

2021 年，证监会落实中办、国办《打击证券违法活动意见》部署，牵头中宣部、最高人民法院、最高检、公安部、司法部和财政部等单位成立打击资本市场违法活动协调工作小组（以下简称协调小组）。协调小组在重大案件协调、重要规则制定、重大问题会商、信息共享等方面有效发挥作用，通过强化工作协同、大案要案惩治、法治基础及预期引导等，强化各单位执法合力。

（二）建立健全行刑协作机制

2021 年，证监会稽查执法部门推动行刑衔接规范化建设，完善刑事追诉标

准；强化行政执法与刑事司法协作配合，会同公安部、最高检联合开展打击证券违法犯罪专项执法行动，集中部署查办 19 起重大典型案件，形成高效打击证券违法活动合力。通过“证监、公安、检察”联合部署专项执法行动，提升执法效能。一是加强线索会商研判，发挥公安、检察机关派驻证监会办公的工作优势，在信息共享、情报分析等方面密切协作。二是加强稽查执法与公安、检察办案基地的有效对接，通过同步立案、提前介入，相互支持推进案件办理，构建“快罚快侦快诉”的工作格局。三是加大案件督导协调力度，在案件质量控制、办案力量调配等方面统筹安排，强化监督制约，确保案件办理质效。

（三）依托债券市场统一执法工作机制打击债券市场违法违规行为

2021 年，证监会稽查执法部门坚决贯彻金融委关于规范债券市场发展、维护债券市场稳定的决策部署，与人民银行、发展改革委等部门进一步加强执法协同，聚焦执法重点，坚持一案多查，依法严肃查处欺诈发行、虚假信息披露、恶意转移资产、挪用发行资金等债券市场违法违规行为，严厉打击恶意“逃废债”行为，坚决维护债券市场公平和秩序，保护债券投资者合法权益。2021 年，依托债券市场统一执法工作机制，稽查执法部门办理债券市场违法案件 10 件。

（四）完善资本市场诚信约束和激励制度建设

稽查执法部门积极推进资本市场诚信档案数据库升级建设，截至 2021 年末，诚信数据库共收录主体信息 151.39 万余条，证券期货系统诚信信息近 11.24 万余条。同时，持续做好证券期货市场诚信信息查询公示工作，证监会官网诚信信息查询平台 2021 年度总查询量达 10384.8 万余次。推动完善失信信息部际共享与约束机制，督促 22 名特定严重失信人缴纳罚没款 6000 余万元。开展“限乘限飞”市场化惩戒工作。

（五）加强跨境执法协作，特别加强与香港证监会执法合作

2021年，证监会稽查执法部门办理涉外协查请求155件，对外提出案件协查请求30件。在办理的涉外协查请求中，香港证监会提出的协查请求数占比超过70%。2021年12月，中国证监会与香港证监会举行第十二次两地执法合作工作会议，交流两地监管机构执法经验并就进一步完善两地执法合作机制、加强办理重大紧急案件的协作等取得共识，中国证监会分享了内地证券纠纷特别代表人诉讼制度实施及成功案例经验。此外，联合举办稽查执法专题视频培训，双方稽查执法人员就两地证券监管机构对欺诈发行、财务造假、中介机构未勤勉尽责、市场操纵案件的执法标准和认定逻辑进行充分交流。

五、稽查执法投资者保护评价结论

上文梳理总结了2021年度证监会稽查执法工作机制建设、案件办理、行政处罚、与外部门协作等方面的具体情况，鉴于稽查执法工作的特殊性，其对投资者保护所起的效果难以完全用客观数据的变化来衡量，本报告通过开展投资者满意度调查⁹的方式采集投资者等市场主体对证券期货稽查执法投资者保护效果的真实意见，在结合客观数据和主观满意度的基础上得出年度稽查执法投资者保护评价结论。整体来看，投资者对2021年度证监会稽查执法、行政处罚总体满意度保持稳定。

（一）稽查执法效率进一步提高，被调查投资者对稽查执法的总体满意度保持平稳

从近5年稽查案件办理情况数据来看，有效线索受理量、启动调查案件数量呈下降趋势，新增立案数量先上升后下降，办结立案数量总体呈上升趋势，

⁹ 本次调查利用投保基金公司证券市场调查固定样本库，采用非常满意、满意、一般、不满意、非常不满意五维向量法统计满意度。共向12029位投资者发放问卷，最终收回有效问卷11336份，有效问卷回收率94.24%。

有效线索的调查率保持在较高水平。2021年，证监会有效线索受理量380件，较上一年度有所下降；启动调查数量334件，较上一年度略有下降；新增立案数量273件，较上一年度稍有下降；办结立案282件，较上一年度有所下降。总体来看，违法违规线索的调查情况和立案案件结案情况均维持在较高水平。

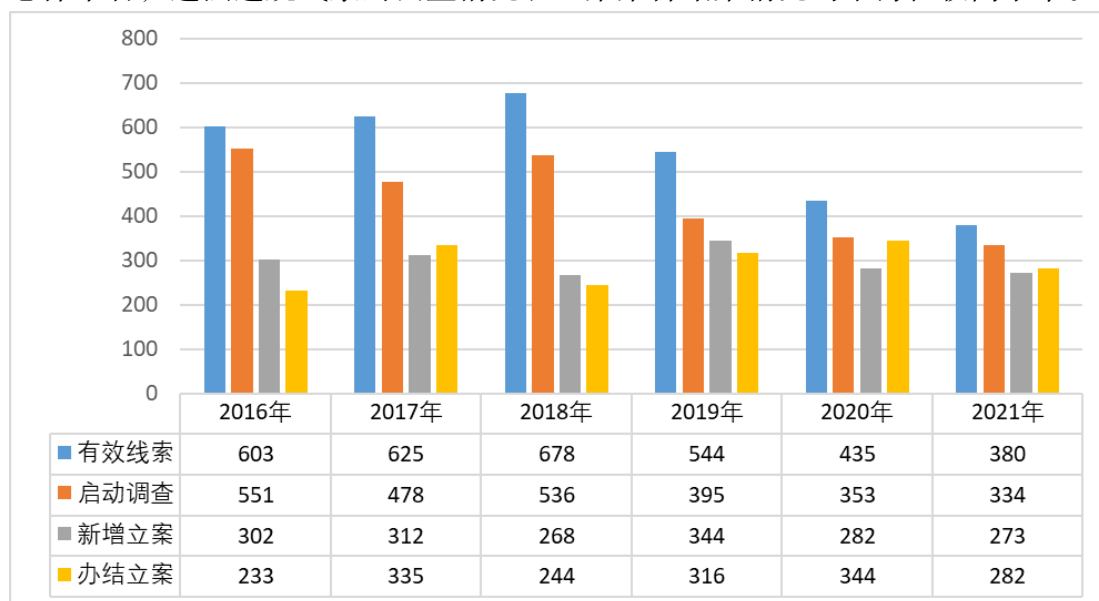


图 9：近年稽查执法案件办理情况以及线索调查率走势图（右轴）

投资者满意度调查显示，被调查投资者对证监会2021年稽查执法投资者保护的满意度较高，有73.91%的受调查个人投资者表示满意，与2020年的75.6%相比基本持平。从近五年投资者满意度调查结果来看，投资者对证券期货稽查执法的满意度稳步提升，2018年以来一直在70%以上的较高水平。不满意或非常不满意的投资者占比总体呈下降态势，2021年有所上升，从2017年的3.1%下降到2021年的2.5%；满意或非常满意的投资者占比整体呈上升趋势，从2017年的64.7%上升至2021年的73.9%。近年来稽查执法取得了实效，切实提高了投资者的满足感。

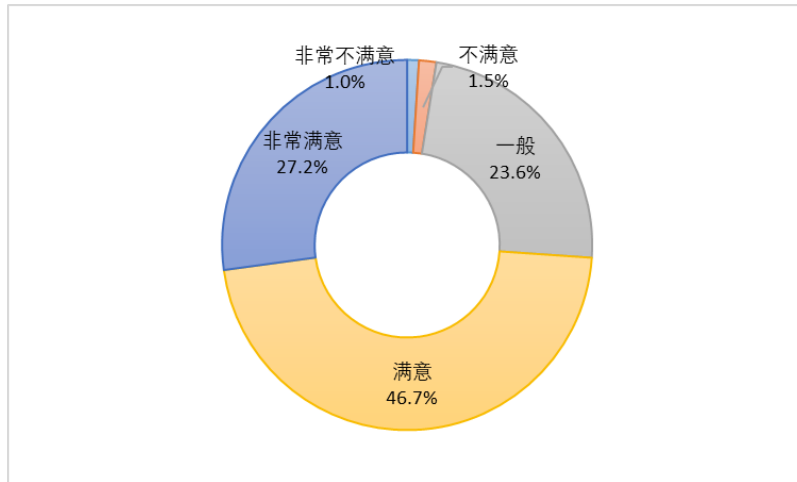


图 10：被调查投资者对 2021 年稽查执法情况的满意度分布

表 6：近五年被调查投资者对稽查执法的满意度情况

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
非常满意或满意占比	64.7%	73.5%	72.2%	75.6%	73.9%
效果一般占比	32.3%	24.9%	26.4%	23.2%	23.6%
不满意或非常不满意占比	3.1%	1.6%	1.4%	1.2%	2.5%

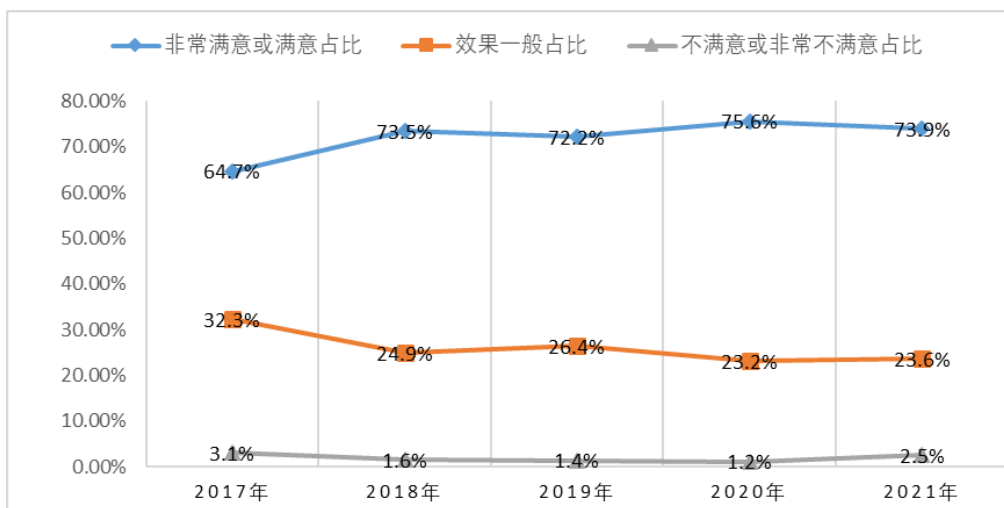


图 11：2017-2021 年被调查投资者对稽查执法的满意度变化走势图

（二）行政处罚数量较上年度有所上升，处罚金额有所下降，被调查投资者对 2021 年行政处罚情况满意度保持稳定

2021年，证监会加强资本市场“零容忍”制度建设，从严打击证券违法活动。从证监会行政处罚数据来看，2021年行政处罚数量与上一年度基本持平，罚没金额、处罚涉及机构及个人数量较上一年度有所下降，市场禁入决定数量及人数均较上一年度增加。从近五年趋势看，行政处罚数量呈稳定上升趋势，2020年、2021年处罚数量为近年最高；近五年市场禁入决定数及人数呈稳定增长态势，2021年市场禁入人数为近五年最高，突破100人；罚没款金额2017、2018年呈直线上升态势，2019年出现大幅下降，2020年增长，2021年有所下降。同时，行政处罚涉及机构和个人的数量为近五年较高值。

表 7：近 5 年行政处罚明细数据表

指标	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	较上年增幅
行政处罚决定数	224	310	296	344	343	-0.3%
市场禁入决定数/人数	25/44人	21/50人	33/66人	41/82人	50/108人	31.7%
罚没款金额（亿元）	74.8	106.4	41.8	52.3	39.6	-24.3%
涉及机构和个人的数量	521	391	467	1029	995	-3.3%

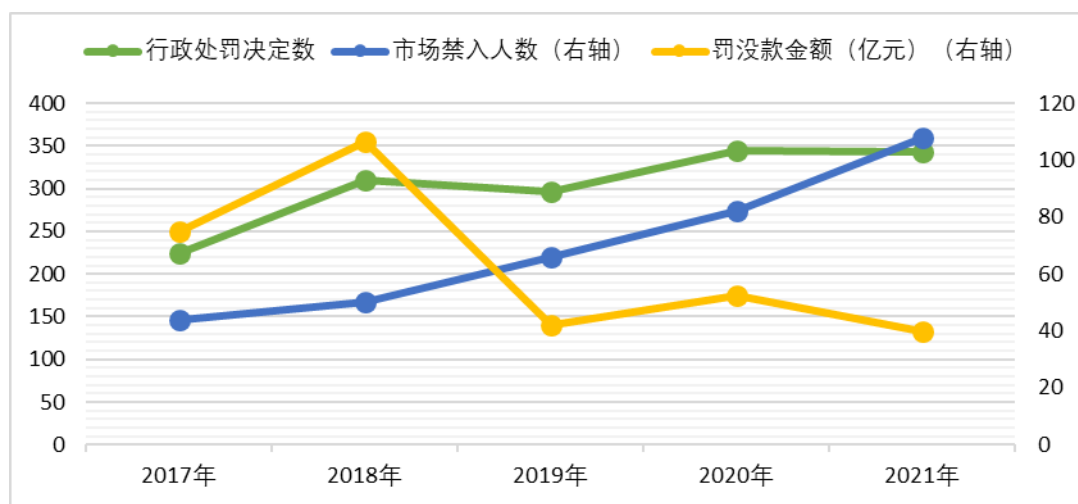


图 12：近 5 年行政处罚情况变化趋势图

投资者满意度调查结果显示，被调查投资者对证监会 2021 年证监会行政处罚情况的总体满意度较高，有 71.2% 的被调查投资者表示满意。其中，有 26.3%

的投资者非常满意，44.9%的投资者比较满意，25.1%的投资者表示一般，3.8%的投资者表示不满意或非常不满意，非常满意的被调查投资者占比有所上升，非常不满意的被调查投资者占比有所下降。从近年被调查投资者对行政处罚的满意度情况看，满意或非常满意的被调查投资者占比均在70%以上，2021年较以前年度稍有下降；2018年以来不满意或非常不满意的被调查投资者占比呈下降趋势，2021年有所回升。

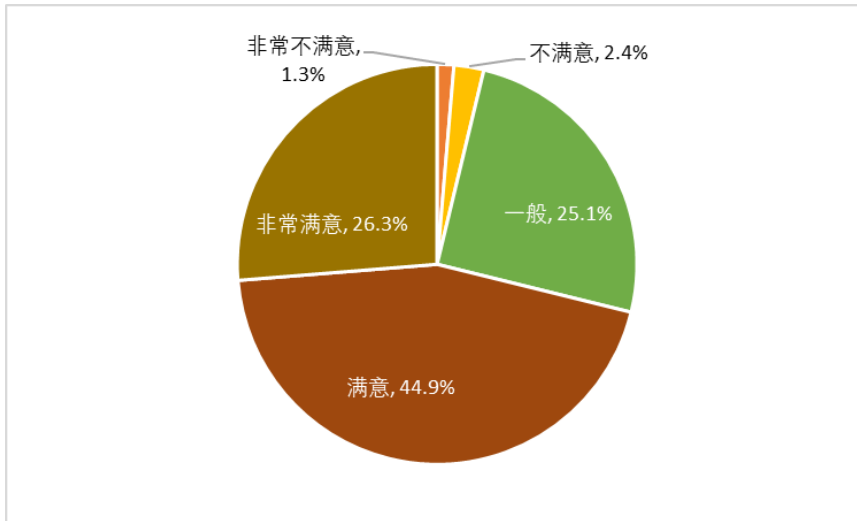


图 13: 投资者对 2021 年行政处罚情况的满意度分布

表 8: 近年投资者对行政处罚的满意度情况

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
非常满意或满意占比	74.1%	72.9%	74.0%	71.2%
效果一般占比	23.7%	25.0%	24.3%	25.1%
不满意或非常不满意占比	2.2%	2.1%	1.7%	3.7%

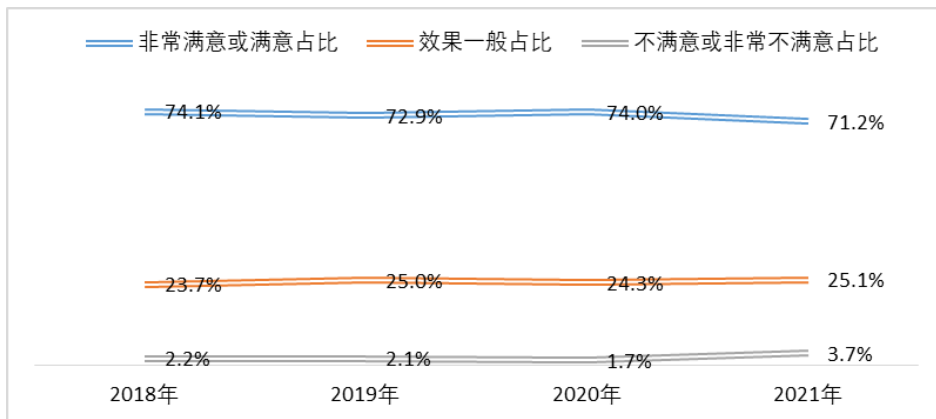


图 14：近年被调查投资者对行政处罚的满意度变化走势图

（三）被调查投资者对 2021 年稽查执法与行政处罚信息公开的满意度维持在较高水平

证监会 2021 年召开现场新闻发布会 14 场，较上一年度增加 7 场，官网发布新闻近 200 条，回答记者提问 40 余个，官方微信微博发布新闻 600 余条。稽查执法部门通过官网发布重大案件调查进展、专项执法行动等信息；行政处罚部门及派出机构公开行政处罚决定书 343 件，市场禁入决定书 50 件，行政复议决定书 126 件¹⁰。2021 年投资者对稽查执法透明度的满意度调查显示，27.2% 的投资者非常满意，较 2020 年基本持平；46.5% 的投资者较满意，较 2020 年下降 4.5 个百分点；23.9% 的投资者表示一般，较 2020 年上升 2.4 个百分点；1.5% 的投资者不满意或非常不满意，较 2020 年上升 0.6 个百分点，整体来看 2021 年稽查执法透明度的投资者满意度水平稍低于 2020 年，但整体仍保持在较高水平。

¹⁰本文中行政复议决定书数量为 2021 年证监会官网公开数量。

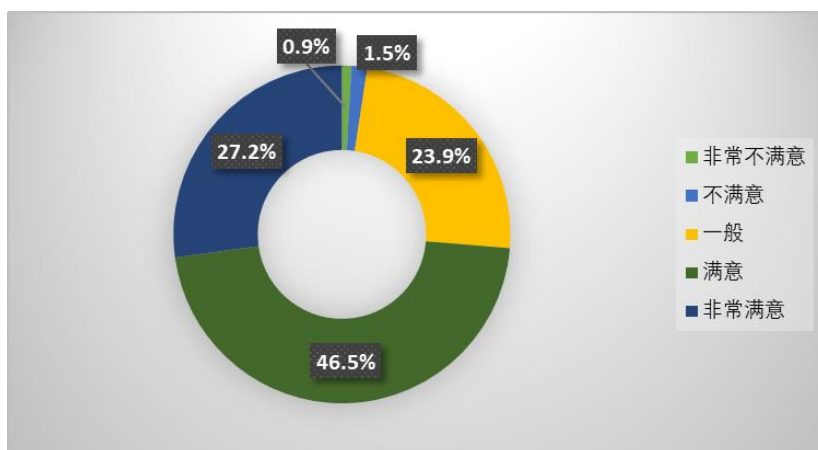


图 15：被调查投资者对 2021 年稽查执法透明度的满意度情况

表 9：近五年被调查投资者对稽查执法透明度的满意度情况

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
非常满意或满意占比	64.9%	75.8%	73.8%	77.6%	73.7%
效果一般占比	31.5%	23%	25%	21.5%	23.9%
不满意或非常不满意占比	3.6%	1.2%	1.2%	0.9%	2.4%

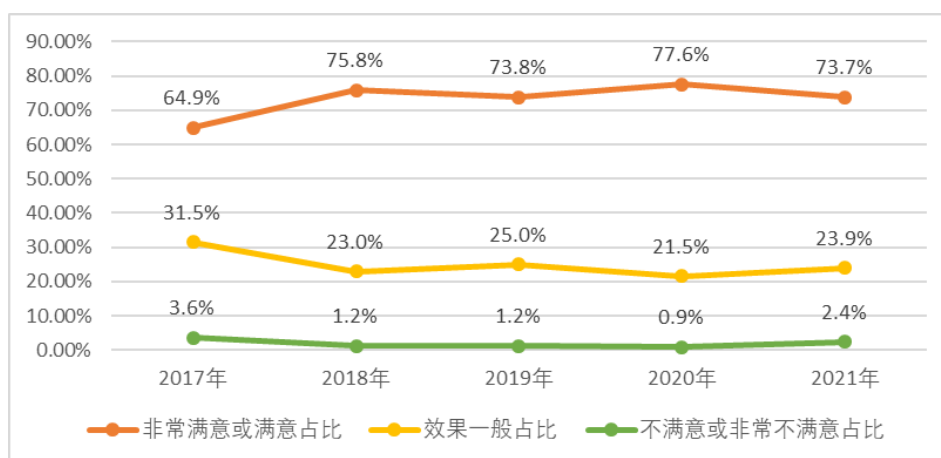


图 16：近五年投资者对稽查执法透明度的满意度变化走势图

（四）被调查投资者对稽查执法各方面中稽查执法制度建设的满意度最高

健全的制度和工作机制是稽查执法效能发挥的基础保障，办案总量、办案

效率、执法精准度、执法透明度以及处罚力度体现了稽查执法的工作成效，与外部门的协作则有助于监管执法合力的有效发挥。投资者满意度调查结果显示，上述与稽查执法工作密切相关的因素，2021年投资者满意度均较2020年有所下降，其中被调查投资者对制度建设的满意度最高（72.6%），对处罚力度的满意度最低（64.2%），办案总量、办案效率、执法精准度、执法透明度、与外部门协作的满意度在70%左右，各因素满意度排序与2020年相比无显著变化。

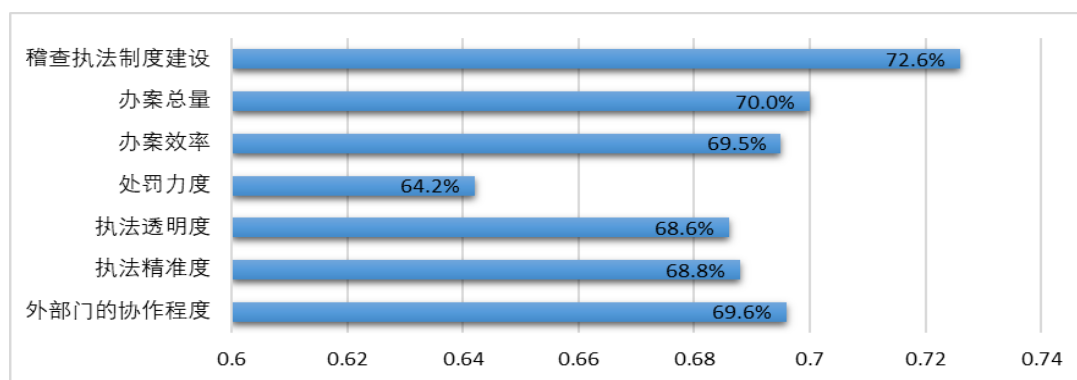


图 17：投资者对稽查执法各主要因素的满意度情况

六、政策建议

结合客观数据分析及主观满意度调查，本报告认为稽查执法部门在提升稽查执法震慑力，深化跨境监管合作，加强执法宣传，保护中小投资者权益等方面仍有完善空间，对此，本报告提出以下建议。

（一）进一步发挥稽查执法功能，提升稽查执法震慑力

在当前经济发展面临压力加大的情况下，上市公司尤其是民营上市公司违法违规行行为频发，处罚对券商、会计师事务所等中介机构声誉及相关业务的影响增加，加上行政处罚、民事赔偿、刑事追责综合惩戒的威力显现，涉案主体抗辩意识明显增强。在这样的背景下，需要进一步发挥稽查执法的违法惩治、

防控风险功能，提升稽查执法震慑力。建议一是继续落实新《证券法》，增强前端线索发现、分析、处置能力，加大对财务造假、欺诈发行等恶性违法行为的查处力度，倒逼上市公司提升质量，为全面注册制推进保驾护航。二是进一步细化不同中介机构之间的违法违规行政责任认定规则，规范中介机构案件行政责任认定，明确中介机构及责任人员范围、责任分担原则、责任轻重考量因素、减轻及免除责任事由等相关规定。三是进一步优化监管、稽查、审理衔接机制，创新案件调查审理组织模式，强化稽查执法和刑事司法的衔接，在重大案件中与公安、检察机关协同联动。依法规范提升执行工作效能，探索建立与地方法院执行部门的有效沟通渠道，力争在强制执行等工作上达成共识。

（二）强化立体式追责，防止上市公司、投资者受到二次伤害

在部分案件中，不少上市公司对相关责任人违法违规行为并不知情，虽发现后积极要求责任人予以改正，但有可能因“控股股东、实际控制人违法违规牵连影响上市公司”导致不公正，甚至影响投资者权益。建议一是在《证券法》大幅提高违法成本的基础上，按照新修订的《行政处罚法》要求，进一步规范细化行政处罚裁量基准，对于上市公司或大股东、实际控制人主观恶性较大、情节严重的财务造假、违规担保、资金占用等信披违法行为，严格区分责任主体并从严打击。二是从行政处罚、刑事惩戒与民事赔偿等方面全方位立体式追责，持续加大信息披露违法案件“追首恶”的力度，对实际控制人等“关键少数”存在违法行为的，坚决依法查实严惩，筑牢民事追责的基础，推动落实实际控制人在民事赔偿中的最终偿付责任。

（三）深化跨境监管合作，提升跨境证券违法犯罪行为打击力度

新《证券法》规定了“国务院证券监督管理机构可以和其他国家或者地区的证券监督管理机构建立监督管理合作机制，实施跨境监督管理”，为开展跨境监管合作提供了法律依据。但在推进跨境监管合作的过程中仍然存在一些挑

战，包括执法资源受限、不同监管机构执法措施不一致、管辖权冲突等问题。建议一是加强上市公司境外业务审计。境外业务对于国内投资者以及自媒体等机构而言，他们难以进行深入的核实了解，然而审计作为上市公司财务信息的第三方“认证”，可以发挥外部监督作用。建议督促审计机构勤勉尽责，建立跨境执行审计业务相关制度规范，提升跨境业务审计质量，履行上市公司监督职责。二是深化境内外部门执法协作。一方面深化同境内海关、人民银行等单位协作，获取出入境物流、资金流信息，推动跨境资金划转留存信息规范性。另一方面深化同境外监管机构执法协作，通过持续的国际交流，深入理解各国资本市场法律基础，积极做好线索通报、信息共享等工作。三是建立打击跨境证券违法犯罪行为的执法联盟。当前的跨境执法合作适用于简单、单一案件的情况，而跨境证券违法犯罪行为的执法联盟能够应对多地上市发行证券等复杂案件，能够形成持续的打击，解决跨境监管合作中管辖权冲突等问题。

（四）继续开展多形式执法宣传，推动形成良好的资本市场生态

近年来，证监会稽查执法透明度不断提升，2015年以来连续公布证监稽查20起典型违法案例，及时发布案件调查信息，组织专题宣传，有效回应市场关切，集中阐释执法理念，提升了稽查执法的传播力、影响力。在注册制改革不断深入与“零容忍”要求下，建议一是继续加强对相关市场主体培训，丰富稽查执法相关内容，通过定期、多种渠道敦促上市公司“关键少数”认真学习遵守《证券法》《公司法》和《刑法》等法律法规，提高合法合规意识，加强合规能力，守住合规底线。二是充分发挥典型案件查处的警示、教育作用，积极引导市场参与各方诚信自律，归位尽责，督促保荐承销、审计评估、法律服务等中介机构切实发挥好市场“看门人”作用。三是将稽查处罚与投资者教育有机结合，利用“3.15”“5.15”“防非宣传月”等关键时点节点，有针对性地开展系列稽查执法宣传活动，提高投资者风险防范意识。通过对市场参与主体、投资者等多维度多渠道的宣传与警示教育，推动形成良好的资本市场舆论环境。

附录：

（一）2021 年证监稽查 20 起典型案例¹¹

1.宜华生活信息披露违法违规案

本案是一起实际控制人指使上市公司实施财务造假的典型案件。2016 年至 2019 年，宜华生活科技股份有限公司(简称宜华生活)实际控制人利用其控制地位，指使上市公司通过虚构销售业务等方式，累计虚增收入 71 亿元，累计虚增利润 28 亿元。本案表明，监管部门持续严厉打击资本市场财务造假等信披违法行为，依法严肃追究大股东、实际控制人和上市公司及其董事、监事、高级管理人员的违法责任。

2.广州浪奇信息披露违法违规案

本案是一起系统性财务造假的典型案件。2018 年 1 月至 2019 年 12 月，广州市浪奇实业股份有限公司(简称广州浪奇)通过虚构大宗商品贸易、虚增存货等方式，累计虚增收入 129 亿元，虚增资产 20 亿元。本案警示，上市公司应当依法诚信经营，向投资者如实披露经营成果和财务状况，弄虚作假必将付出沉重代价。

3.年富供应链、宁波东力信息披露违法违规案

本案是一起虚构供应链业务实施财务造假的典型案件。2017 年宁波东力股份有限公司(简称宁波东力)完成对深圳市年富供应链有限公司(简称年富供应链)的收购。2014 年 7 月至 2018 年 3 月，年富供应链通过虚增出口代理服务费、虚构境外代理采购等方式，累计虚增收入 35 亿元，虚增利润 4 亿元。本案表明，

¹¹ 摘自中国证监会网站 www.csrc.gov.cn。

对于利用新业务、新模式实施财务造假，违反重大资产重组规则和上市公司信息披露制度的行为，始终是监管部门打击的重点。

4.龙力生物信息披露违法违规案

本案是一起上市公司直接删改会计资料实施财务造假的典型案件。2015年至2017年，山东龙力生物科技股份有限公司(简称龙力生物)通过删改财务数据、伪造会计凭证等方式，导致2015年度虚增资产近5亿元，虚减负债17亿余元，虚增利润近1.4亿元;2016年度虚增资产近1.3亿元，虚减负债28亿余元，虚增利润近2.5亿元;2017半年度虚减负债29亿余元，虚增利润近2亿元。本案提示，上市公司应严格按照企业会计制度及准则、《证券法》要求，依法依规进行会计核算并履行信息披露义务。

5.亚太药业信息披露违法违规案

本案是一起上市公司子公司财务造假的典型案件。2016年至2018年，浙江亚太药业股份有限公司(简称亚太药业)收购的全资子公司上海新高峰生物医药有限公司虚构业务往来，累计虚增收入4亿余元，虚增利润近2亿元。本案提示，子公司财务信息的真实、准确、完整是上市公司整体信息披露质量的重要基础，上市公司应当加强对子公司的规范管理，督促其守法合规经营。

6.蓝山科技欺诈发行及相关中介机构未勤勉尽责案

本案是一起新三板挂牌公司欺诈发行的典型案件。2017年至2019年，北京蓝山科技股份有限公司(简称蓝山科技)通过虚构购销业务、研发业务等方式，累计虚增收入8亿余元，虚增研发支出2亿余元，虚增利润8000余万元，导致公开发行文件存在虚假记载。华龙证券股份有限公司、中兴财光华会计师事务所、北京市天元律师事务所、开元资产评估有限公司为蓝山科技提供相关证券

服务，未按业务规则审慎核查，出具的报告存在虚假记载。本案警示，新三板挂牌公司应敬畏市场规则，切勿“带病闯关”，相关中介机构应勤勉履职，共同维护新三板市场健康发展。

7.科迪乳业信息披露违法违规案

本案是一起上市公司控股股东侵占公司利益的典型案件。2016年至2019年，河南科迪乳业股份有限公司(简称科迪乳业)控股股东及关联方在未经上市公司内部决策程序的情况下，违规占用上市公司资金分别为8亿元、25亿元、34亿元、68亿元，控制上市公司为其违规提供担保累计5亿元。本案表明，上市公司控股股东、实际控制人实施资金占用、违规担保等违法行为，严重侵害上市公司和投资者利益，监管部门必将予以严肃查处。

8.正中珠江未勤勉尽责案

本案是一起审计机构未充分执行审计程序的典型案件。广东正中珠江会计师事务所(简称正中珠江)在为康美药业股份有限公司提供年报审计服务中，风险识别与评估阶段部分认定结论错误，未严格执行舞弊风险应对措施等审计计划，并存在其他未勤勉尽责行为，甚至出现内部人员配合上市公司拦截询证函、将伪造的走访记录作为审计证据的行为，出具的审计报告存在虚假记载。本案警示，审计机构应当保持职业怀疑，严格按照审计准则的要求执行审计程序，不得进行“走过场”式的审计。

9.瑞华所未勤勉尽责案

本案是中介机构屡查屡犯的典型案件。2021年，瑞华会计师事务所(简称瑞华所)在湖南千山制药机械股份有限公司、深圳市索菱实业股份有限公司、延安必康制药股份有限公司等年报审计项目中，因存在风险评估程序、内部控制测

试程序、实质性审计程序执行不到位等问题先后多次被行政处罚，合计罚没1600余万元。本案表明，监管部门始终紧盯履职尽责不到位、屡次涉案违法的中介机构，依法从严追究其法律责任。

10.海通证券未勤勉尽责案

本案是一起财务顾问未有效履行持续督导义务的典型案例。海通证券股份有限公司(简称海通证券)在奥瑞德光电股份有限公司 2017 年度持续督导工作中，未对上市公司对外担保、民间借贷等事项保持充分关注，未对相关事项进行充分核查和验证，出具的报告存在虚假记载。本案提示，财务顾问应当切实履行持续督导责任，督促上市公司规范运作。

11.华晨集团债券信息披露违法违规案

本案是一起债券市场欺诈发行的典型案例。2017 年至 2018 年，华晨汽车集团控股有限公司(简称华晨集团)通过提前确认股权转让收益等方式虚增归属于母公司所有者的净利润近 26 亿元，并在公开发行公司债券的申报材料中记载了上述虚假财务数据。本案表明，债券发行人通过编造虚假财务数据骗取债券发行资格，严重破坏债券市场信用基础，必须严肃查处。

12.永煤控股债券信息披露违法违规案

本案是一起债券发行人虚假陈述的典型案例。永城煤电控股集团有限公司(简称永煤控股)未如实披露资金归集控股股东情况，累计虚增货币资金 861 亿元。本案提示，债券发行人应当如实披露重要信息，不得掩饰实际偿债能力，损害债券持有人利益。

13.胜通集团债券信息披露违法违规案

本案是一起债券发行人财务造假的典型案件。2013年至2017年，山东胜通集团股份有限公司(简称胜通集团)通过虚构购销业务、编制虚假财务账套等方式，累计虚增收入615亿元，虚增利润119亿元。本案表明，监管部门依托债券市场统一执法工作机制，坚决维护债券市场公平和秩序，对于实施系统性财务造假、披露虚假信息等违法行为，将依法彻查严惩。

14. 陈某等人操纵中昌数据股票价格案

本案是一起上市公司实际控制人内外勾结操纵公司股价的典型案件。2018年2月至2019年1月，中昌大数据股份有限公司(简称中昌数据)实际控制人陈某指使总经理谢某、市场操盘手胡某控制使用101个证券账户，通过连续交易、对倒等手法操纵中昌数据股价，非法获利1147万元。本案警示，上市公司及实际控制人应当依法合规提升企业价值，坚守不从事内幕交易、不披露虚假信息、不操纵股票价格、不损害上市公司利益的“四条底线”。

15. 李某等人操纵“金逸影视”股票价格案

本案是一起证券监管部门与公安机关联合查办的操纵市场违法犯罪典型案件。2019年，李某等人动约9亿元资金操纵“金逸影视”股价，非法获利1亿余元。2021年，操盘手、配资中介等35名涉案人员被追究刑事责任。本案表明，证券监管部门与公安机关始终坚持“零容忍”方针，切实加强执法协作，持续保持对操纵市场全链条、全方位、立体式追责力度。

16. 黄某等人操纵“纤维板1910合约”价格案

本案是一起利用信息优势操纵期货合约价格的典型案件。2019年9月至10月，某期货交易所纤维板指定交割仓库期货专员黄某利用提前获悉“纤维板1910合约”可交割仓单的关键信息，伙同他人共同操纵“纤维板1910合约”

价格，非法获利 231 万元。本案警示，期货市场从业人员应当坚持职业操守，切勿利用信息优势非法谋取不当利益。

17.中程租赁内幕交易*ST 新海股票案

本案是一起利用内幕信息规避投资损失的典型案件。2019 年 4 月，中程租赁有限公司(简称中程租赁)时任董事长在获悉上市公司新海宜科技集团股份有限公司(简称*ST 新海)2018 年度将大幅亏损的内幕信息后，将中程租赁持有的 1536 万股*ST 新海股票卖出，规避损失 6797 万元。本案表明，内幕交易严重破坏资本市场公平交易秩序，损害投资者信心，监管部门坚决依法从严查处。

18.杨某等人内幕交易鲁商置业股票案

本案是一起上市公司并购重组环节的内幕交易窝案。2018 年 9 月至 12 月，鲁商置业股份有限公司(简称鲁商置业)策划收购山东福瑞达医药集团有限公司股权。在内幕信息公开前，并购重组参与方的内幕信息知情人及其同事、客户、亲友、邻居等内幕交易鲁商置业股票，导致 10 人被行政处罚。本案提示，上市公司应当加强并购重组环节的内幕信息管理，内幕信息知情人要增强自律意识，防范和杜绝内幕交易。

19.广州基岩违法违规案

本案是一起私募基金管理人严重违反信义义务的典型案件。2017 年至 2020 年，广州基岩资产管理有限公司(简称广州基岩)违规实施虚增基金资产、挪用基金财产、承诺最低收益等多项违法行为。本案警示，私募基金管理人应当秉持“受人之托、忠人之事”理念，依法合规运作，不得实施欺诈客户等违法行为。

20.朱某拒绝、阻碍调查案

本案是一起当事人对抗证券执法的典型案件。2020年6月，时任杭州中恒电气股份有限公司董事长朱某采取多次拒绝接听电话、拒不接收法律文书等方式对抗证监会执法人员调查，最终被罚款20万元。本案表明，依法对证券违法违规行为进行调查是监管部门的法定职权，被调查的单位和个人应当依法配合，不得拒绝、阻碍和隐瞒。

（二）2021 年稽查执法投资者保护评价框架

1.评价思路

为全面、持续了解中国证券期货市场稽查执法投资者保护成效，投保基金公司自 2018 年起开展年度证券期货稽查执法投资者保护评价工作并尝试构建了稽查执法投资者保护评价框架，从稽查执法工作机制建设、稽查执法工作成效、稽查执法的内部评价与外部评价、稽查执法与外部门协作情况、稽查执法社会满意度等 5 个维度，采用主观评价与客观评价相结合、定性评价与定量评价相结合的方法对年度证券期货稽查执法情况及投资者保护状况进行评价。

前期，投保基金公司邀请证监会有关部门、交易所、行业协会、多所高校和市场研究机构等各方面的专家学者 30 余人共同召开了《中国资本市场投资者保护状况蓝皮书》编制工作研讨会。与会代表对我们构建的稽查执法投资者保护评价框架表示肯定，认为评价指标科学、合理、剪表性强，同时建议增加市场主体对稽查执法满意度的主观数据采集范围。根据各方专家建议，2019 年开始，我们以原有稽查执法投资者保护评价框架为基础，在主观满意度数据方面增加了对证券营业部经理的调查，从而保证主观评价涵盖各方市场参与者意见，使评价结果更为客观、公正。

综上，《证券期货稽查执法投资者保护评价报告（2022）》围绕稽查执法工作机制建设、稽查执法工作成效、稽查执法与外部门协作情况梳理以及稽查执法社会满意度 4 个维度对稽查执法投资者保护成效进行评价。

2.评价对象及方法

按照前述评价思路，我们对 2021 年度我国证券期货稽查执法情况及投资者保护状况进行了评价。

评价方法上，我们采取主观评价与客观评价、定性评价与定量评价相

结合的方式来评价我国证券期货稽查执法投资者保护成效。具体而言，稽查执法的工作机制建设、稽查执法工作成效、稽查执法与外部门协作情况等 3 方面评价维度采取客观评价的方式，通过历史比较的方法与既往年度的相关指标进行纵向比较，客观评价 2021 年度稽查执法工作成效；稽查执法社会满意度采取主观评价的方式，通过调查的方式将投资者、证券营业部经理主观意见纳入评价内容，反映市场主体对 2021 年度稽查执法工作的真实看法。

3.评价维度与评价指标设计

本年度我们从稽查执法工作机制建设、稽查执法工作成效、稽查执法与外部门协作情况、稽查执法社会满意度 4 个维度，对我国证券期货稽查执法情况及投资者保护状况进行评价。

（1）稽查执法工作机制建设

通过分析稽查执法相关法律制度建设情况及工作体制机制的完备情况，评价稽查执法的依据和权限是否逐步完善，稽查执法工作体制机制运转是否有效，是否与资本市场新情况、新特点相适应。

（2）稽查执法工作成效

年度稽查执法工作成效的评价，主要包括稽查执法工作总量、稽查执法工作的广度和深度以及稽查执法案件调查的效率等评价内容，运用定性和定量的方式进行评价。具体指标设计如下：

一是稽查执法工作总量。考虑稽查执法部门工作全链条、各环节，除考虑调查环节的违法违规有效线索总量、新增立案案件总量等指标外，还将作出行政处罚总量、作出市场禁入案件总量及处罚权下放后派出机构查处并审理案件总量等相关量化指标予以考虑，旨在通过与以往年度进行纵向历史比较，更加

全面地考察稽查执法的工作成效。

二是稽查执法工作的广度与深度。通过分析稽查执法查处案件类型的特点，包括查处专项执法行动案件批数、类型化案件的查办情况等，评价本年度稽查执法工作的广度和深度。

三是稽查执法案件调查的效率，主要通过有效线索的调查率、立案案件的结案等予以考察。

（3）稽查执法与外部门协作情况

通过分析稽查执法与刑事追责的衔接情况、与外部门合作情况、诚信体制建设情况等，评价稽查执法有效性以及与外部门共同打击证券期货违法行为的成效。

（4）稽查执法社会满意度

通过调查的方式，采集投资者以及证券公司等市场主体对稽查执法的评价意见等，对 2021 年度稽查执法的社会效果、市场效果、警示作用等方面进行评价。

鉴于稽查执法投资者保护评价可获取的信息有限，评价框架、指标选取等方面难免有疏忽和不足之处，未来我们将不断修改完善。

声明

本报告是投保基金公司基于客观、中立的第三方视角，根据市场公开披露的信息与投资者调查、市场主体调查撰写完成的，不构成任何投资建议。相关市场主体的投资者保护状况得分是投保基金公司基于一定的评价指标体系和赋值方法通过统计分析并赋权计算产生的，仅反映市场主体投资者保护状况和变化趋势，不构成对任何市场主体的主观评判。任何使用引起的损失，责任自负。本报告版权归投保基金公司所有。

鉴于报告调查方法、统计方法等还存在一定局限性及不完善之处，因此报告仍存在优化改进空间，请批评指正。