

英国金融监管执法处罚体制述评

项 剑* 周 平**

执法处罚体制是金融监管制度的重要组成部分,执法处罚的公开性、公平性与公正性是金融监管权威性的重要体现,合理架构的执法处罚体制则是其重要保障。自2000年以来,英国不断完善其金融监管执法处罚体制,尤其是其执法处罚机构的独立性与专业性、处罚程序的公开性与公平性、和解机制的灵活性和高效性等方面别具特色。为此,本文在研究其体制的形成、发展与演变的基础上,对于我国完善行政执法处罚体制提出若干政策建议。

一、英国金融监管模式及执法处罚体制的演变

(一)英国金融监管模式改革与金融服务监管局的组织、职能

为了适应金融市场一体化、全球化的发展和金融创新的需要,英国实行了金融监管改革,由分业

* 上海证券交易所法律部高级经理。

** 上海证券交易所法律部高级经理。

监管转向了混业监管,2000年6月14日,英国《金融服务与市场法》(Financial Services and Markets Act 2000,FSMA)于2001年4月1日正式生效。FSMA的出台,标志着英国金融监管体制的重大变革,即从1986年《金融服务法》确立的“成文法框架下的行业自律”体制转变为“成文法规范的单一监管机构”体制(Statutory Single Regulator),成立了单一的综合性的金融监管机构——金融服务监管局(Financial Services Authority,FSA),统一行使对银行业、保险业、证券业及其他金融服务行业的监管职能。正如FSA首任主席霍华德·戴维斯爵士(Sir.Howard Davies)所言,尽管《金融服务与市场法》确立的FSA不是世界上第一个单一监管机构,却是世界上第一个建立于主要金融市场的单一监管机构,并且代表了金融监管体制的发展趋势。

作为英国目前金融服务行业唯一的监管机构,FSA是执行监管职能的私营机构,并非政府机构,其组织形式是有限公司,资金来源于监管费。FSA的最高权力机构是董事局,全面负责FSA的各项工作。董事局设主席一名,副主席一名,董事十一名。主席由财政部长任命,主席和执行董事等从社会上选任,并非政府公务人员。FSMA要求董事局的大多数成员为非执行性成员(Non-executive Members),即这些成员不能同时担任FSA内部职能部门的职务。该项要求的主要目的在于,不仅是确保董事局成员能够超然于日常事务之外,专注于FSA的战略性政策、发展方向等重大事务,而且能够对职能部门行使独立、有效的监督职责。

FSA的监管目标是保持市场信心;向公众宣传,使其能够了解金融系统及与特殊金融产品相连的利益和风险;保护投资者及打击和降低金融犯罪。在FSMA的框架下,金融服务局是英国单一的金融监管机构,直接面对各类金融机构与投资者,对被监管对象实行从审批、监督、调查到处罚的全程式监管,对被保护对象提供了统一的申述、索赔与赔偿渠道。

(二)英国金融监管执法处罚体制

FSA执法实行调查与处罚相分离的原则,分别由其执行部和监管决策委员会(Regulatory Decisions Committee,RDC)负责案件调查和处罚。执行部负责对违法违规行为进行调查,行使信息收集与调查权。

RDC 负责对违反 FSMA 的行为做出处罚决定,并就其裁决向 FSA 董事局报告。

总体来看,FSA 证券执法程序分为两种:一是非正式程序;二是正式程序。^①

非正式程序,一般是针对涉案人员较少,违法行为不严重,非故意行为所致等情况。调查时,将有关人员请来谈话,要求提供有关材料,向相关人员提出警告,并要求其改正。

正式程序则包括以下环节:

(1)调查阶段。现场或非现场的调查,与被调查人员谈话了解情况,要求提供有关资料 and 文件,向交易所或其他部门调查有关证据等,调查完毕后形成调查报告。在多数情况下,执法行动的开始,是对公司或者被披露的个人事务的初步调查。这些结果通常被 FSA 在初步结果函中予以确认,被调查的公司或者个人需要认真准备相关资料或者证据回应函件,以便阻止进一步的执法行动。任何不适当的承认将导致进一步的问询。值得指出的是,虽然回应函件开始时是机密的,但任何回应函件在随后的程序中都将公开。

(2)调查后的告知。将调查报告交给被调查对象,由其进行审阅并可提出异议。

(3)报告 RDC。被调查对象无异议后,形成正式报告,提交给 RDC。RDC 研究决定案件是否成立,是否采取罚款、吊销业务许可或者授权等行政处罚决定,证据不充足的可以决定结案。被调查对象有权对报告提出意见,向 RDC 申述,类似听证。

(4)处罚并公告。听证后仍认为应该处罚被调查对象的,由 RDC 向被调查对象发出处罚通知,并向公众公开处罚决定。在接到处罚通知后,被处罚人可以在 28 个工作日内决定是否起诉。如起诉,可以向金融服务和市场法庭进行起诉,由法庭决定如何处理。如果 28 天内不起诉,则处罚决定生效。

FSA 能够行使的处罚手段包括三个方面:行政、民事和刑事。行政

^① 中国证监会赴英国、意大利、比利时考察团:《证券稽查执法考察报告》,2003 年内印资料。

处罚权限主要包括:对被监管对象进行罚款、责任赔偿、吊销执照或限定从业资格、市场禁入等。民事方面是对法律规定的有些违法行为,直接向法院起诉。刑事方面是通过针对未经许可从事相关业务或者对内幕交易、操纵市场等行为调查后,移交司法部门追究刑事责任。另外,根据法律规定,FSA 可以代表消费者向法院起诉要求违法违规者赔偿,甚至可以执行刑事检察官的部分职能,要求法院追究违法违规者的刑事责任。^②

二、英国金融服务监管局监管决策委员会的结构与运作

基于执法处罚体制的设计,RDC 的作用极为关键。根据 FSMA 对 FSA 的授权,FSA 通过《手册》(Handbook)的方式明确了其市场规则,具有强制约束力。在《手册》的监管程序(Regulatory Processes)之裁决程序及处罚手册(Decision Procedure and Penalties manual,以下简称 DEPP)第 3 节(Section 3.1 to 3.4)中,规定了 RDC 的结构及运作程序(The nature and procedure of the RDC)。

(一) RDC 的组织结构

RDC 成立于 2001 年 12 月,是 FSA 董事局下设委员会之一,成立之初有 40 名成员,后来根据实际工作量,2003 年开始大幅减少为 1 名主席和 24 名成员,并组成 3 个组。RDC 有其自己的法律顾问和支持人员。RDC 的工作人员与 FSA 参与案件调查的工作人员不混同。

RDC 与 FSA 内的其他管理部门相对独立,除了由 FSA 任命的主席外,其他所有成员都不是 FSA 员工,由现任或者前任金融业从业人员或者其他非从业人员担任,由 FSA 董事局任命并对其负责,任期固定,只有在成员有不当行为或不胜任的情形下,FSA 才可以更换成员。虽然 RDC 向 FSA 董事局负责,但其运作在监管机构管理架构之外。RDC 的成员代表公共利益并根据公共利益作决定,不代表任何特殊利益团

^② 中国证监会赴英国、意大利、比利时考察团:《证券稽查执法考察报告》,2003 年内印资料。

体。RDC 有权对有关个人和公司采取实质性重大的执法措施、授权和监管决定。总之,RDC 被要求成为区别于调查机构的处罚决定机构。

(二) RDC 的运作

1. RDC 会议与出席成员 (RDC meetings and composition of panels)

RDC 根据其职责,在必要时不定期召开会议。RDC 可以召开全体会议,但一般只召开小组会议。RDC 每个决议的讨论都必须由主席或副主席主持,并至少有两个成员参加。小组的规模取决于相关事件的性质,每个参加会议的成员都有权对有关事件进行表决,其表决的效力相同,主席在表决票数相等情况下有决定票。^③ 会议不公开,并可适当采取书面、电话、电子邮件或其他电子手段举行,由其秘书处负责记录,但可以要求 FSA 的其他部门人员出席会议。如有申述的情况,小组通常包括之前未参与本案的 RDC 其他成员。

2. 利益冲突与回避 (conflicts of interest)

RDC 成员如与案件存在利益冲突,不得参加相关小组。任何成员被通知加入小组后,如与该案件有潜在利益冲突,应将冲突情况向 RDC 办公室报告,并向 RDC 主席或副主席披露。如 RDC 主席涉及利益冲突,则向 FSA 主席或副主席报告;如 RDC 副主席涉及利益冲突,则向 RDC 主席,或向 FSA 主席或副主席报告(在不能向 RDC 主席报告的情况下)。如上述人员认为确存在利益冲突,有权要求该成员退出小组。RDC 办公室负责记录和证明利益冲突的报告情况及后续处理措施。

3. 普通程序 (general)

RDC 通常情况下按普通程序处理案件,但也可以按 RDC 主席或副主席认为合适的程序进行,以便公正有效地作出决定。小组成员有权对案件表决,当正反两方票数相等时,由小组主席作决定性的表决。RDC 主席或副主席有权决定 RDC 会议的相关事项,如召开时间,以及参加小组的成员。

如 RDC 认为必要,可要求 FSA 人员解释或提供:(1) 相关事项的

^③ Philip Ryley, John Virgo, Decisions, decisions - who makes them? Compliance Officer's Handbook, LexisNexis.

进一步信息(可能需要 FSA 人员作进一步调查);(2)对 FSA 人员的建议和相关文件的任何方面作进一步解释;(3)FSA 的优先管辖权和政策方面的相关信息(包括 FSA 对法律的看法,或对 FSMA 条款的正确法律解释的看法)。

RDC 希望 FSA 执法小组详细清楚地说明 FSA 的政策,由于英国金融监管理念及政策已从以规则为基础转变为以原则为基础,因此这点显得日益重要。这一争议在要求公平对待客户的情况下经常容易产生。对于金融推销而言,首要要求就是清晰、公平和不误导。^④ 在特定的案例中,RDC 就期望执法小组非常明确地表达监管要求。

4. 警示通知和首次监督通知程序(warning notices and first supervisory notices)

如果 FSA 人员认为案件适合由 RDC 进行裁决,将向 RDC 建议发出警示通知或监督通知。根据 DEPP2.2 条(警示通知和首次监督通知),RDC 将决定是否采取法定通知。如果 RDC 裁定 FSA 应当发出警示通知和首次监督通知,RDC 将负责确定通知的措辞,确保通知符合 FSMA 的相关条款,并且 RDC 将出具相关法定通知裁定;RDC 人员将采取适当安排发出通知,并披露 RDC 和 FSA 相关人员之间的实际交流情况(包括提供电子文档)。

RDC 决定调查前,必须向相对人发出调查决定通知。它可以根据 FSA 其他部门工作人员的申请发出通知,也可以主动发出通知。在通知上要告知调查的原因以及调查权力,并告知被通知方可以提交一个书面说明为自己进行解释,有关书面说明经 RDC 考虑后,认为其解释理由不成立,或者认为需要对先前通知的调查做出调整的,应当通知相对方有关再调查的决定。同时告知其有权向 FSA 做出申述和提出意见,并告知其可以请求进行第三方调解。同样,当决定取消或改变处罚时,也必须向相关主体发送通知。

警示通知与我国行政法中的行政处罚决定告知书类似,是正式决定的前提措施。受警示通知和处罚决定不利影响的第三方,将被通知有权了解和接触 FSA 的相关资料。最后决定的通知也将书面告知接

^④ Timon Molloy ,Inside the RDC, www.nortonrose.com.

到早些通知的第三方。

5. 申述程序 (representations)

警示通知和首次监督通知中规定,申述的时间一般不少于 28 天。FSA 也会在通知中限定一个具体的时间段,通知接受人可在规定时间内表示是否希望作口头申述。通知接受人可申请延长申述时间,但此类申请通常必须在 14 天内作出。RDC 主席或副主席将决定是否同意延期,以及延期多长时间。在作决定时,可以参考 FSA 负责本案人员的相关意见。就延期申请的决定,RDC 人员将书面通知相关方和 FSA 人员。收到上述通知后,如接受人表示希望作口头申述,RDC 人员、RDC 主席或副主席将确定会议日期(某一天或某几天)。RDC 人员应就确定会议时间的任何特殊事项提醒 RDC 主席或副主席。

相关会议的主席将确保以下事项:(1)通知接受人能进行申述;(2)FSA 人员能就申述进行答辩;(3)RDC 人员能就相关事项进行提问(针对申述或整个案件);(4)通知接受人能回应 FSA 或 RDC 人员的观点。但对通知接受人或 FSA 人员申述或答辩的长度和针对性,主席可以作出限制。在需要的情况下,会议主席可以要求相关方在会后一定期限内提供书面文件。通知的接受人可以聘请律师参加会议(非强制)。在口头申述期间,RDC 很可能对当事人自己而非由律师或者其他代表的申述印象更深。

FSA 发出警示通知和首次监督通知后,如案件还在进行中,除非其他相关方在场或有其他反馈机制,RDC 不能与 FSA 负责案件的相关人员接触或讨论该案件。

6. 决定通知和二次监督通知程序 (decision notices and second supervisory notices)

如果有针对警示通知或首次监督通知的申述,FSA 的指控和通知中相关事项将被视为有争议。如进行了申述,RDC 将根据 DEPP2. 3. 1 条的规定,充分考虑是否发出决定通知或二次监督通知。如果 RDC 决定 FSA 应当发出决定通知和二次监督通知,RDC 将确定通知的措辞(包括关键申述的简要概括,已被如何处理),并确保通知符合 FSMA 的相关条款;出具法定通知决定(包括 FSA 是否应当向第三方提供通知副本);RDC 人员将采取适当安排发出通知。如果 RDC 裁定 FSA 不应

当发出决定通知和二次监督通知,RDC 人员应将书面决定通知相关方(包括 FSA 人员)。

7. 处罚决定(decisions)

根据和解和申述程序的结果,RDC 既可决定不采用执法行动,也可发出明确处罚措施的决定通知。决定通知必须是书面的,包括理由和当事人获得相关资料和提交金融服务与市场仲裁处裁判的权利。整个程序以当事人接受最终决定或者遵循金融服务与市场仲裁处的决定而结束。

8. FSA 监管措施的撤销(discontinuance of FSA action)

FSA 人员对 RDC 提出建议措施后,将根据收到的新信息或申述,以及事实或情况的重大变化,持续评估建议措施的适当性。因此,可能会向那些收到过警示通知或决定通知的人发出撤销通知。撤销通知无需 RDC 同意,但必须告知 RDC。

(三) 简易裁定(straightforward decisions)

RDC 主席或副主席可决定是否对发出法定通知采用简易裁定,其考虑的因素包括:(1)裁定可能产生的严重性;(2)根据规定政策和既有惯例;(3)相关情况的复杂性,如是否经过申述;(4)替代性选择的范围;(5)与裁决有关事实情况可能产生争议的程度。尽管采用简易裁定,RDC 的主席或副主席可视情况需要,与一位或多位 RDC 成员共同决定是否发出通知。

(四) 紧急监督通知(urgent supervisory notices)

在 RDC 职权范围内,RDC 主席或副主席(主席因故不能决定的情况下),以及一位或多位 RDC 成员(可行情况下)有权决定是否发出紧急监督通知。在特别紧急的情况下,如 FSA 人员认为应当在建议 RDC 主席或副主席之前采取措施,或必须作出紧急决定以保护客户利益的,FSA 管理层部门负责人级别以上的人员,有权决定发出监管通知。即便该部门负责人参与了确定证据的工作,也不影响其决定发出监管通知。当然,在可行的情况下,FSA 应尽可能确保作出相关决定的负责人未参与上述工作。

(五) 执行和解程序(settlement procedure)

在处罚行动中,大多数案例是通过和解而非通过 RDC 的程序结

束。FSA 希望通过和解结案,以便尽快传达信息和快速纠正违法或者不适当行为。^⑤

在非正式的和解程序中,在执法程序的任何阶段,执法的对象或者潜在的对象均能以非正式的方式与金融服务管理局的官员进行和解谈判(settlement discussions)。任何将要被 FSA 采取制裁行动的人,都可以通过和解谈判与 FSA 成员就将要采取的行动进行讨论。和解协议的全部条款均应依照和解决策程序进行审查,未经审查的和解条款并不发生法律效力。

如果通过非正式的和解谈判已不可能就和解方案达成一致,有关当事人就可以选择将该案件提交正式的和解程序——第三方调解(mediation scheme)。除将被提起刑事诉讼的争议外,其他何种争议均可要求第三方调解。第三方调解是秘密进行的,由一个独立于 FSA 的中立的调解人主持。当事人只有在执行过程中才可以选择第三方调解方式。第三方调解可以在双方同意的任何时间或地点进行,其结果只有两种,即达到或没有达到双方同意的和解方式。如果达成了一致协议,那么 RDC 就要考虑是否同意该和解协议。如果同意,就必须按照协议内容做出决定通知或最终通知。如果不同意协议,则有两种可能:其一是同意再交给第三方进行调解;其二是不同意再进行调解,争议自动回复到调解前的状态。

三、英国金融服务监管局监管决策委员会运作程序的评估与演进

为进一步规范和改进金融执法处罚机制,针对实践中存在的问题,英国曾经对金融处罚程序进行了执法程序评估。

在实施执法程序评估前,执法部门认为在调查后由 RDC 决定是否发出警示通知是适当的。RDC 可根据申述的情况修改决定。但是在收到通知的当事人申述完成离开后,RDC 将与执行小组进行私下讨

^⑤ Andrew Hart , Half a decade of FSA Enforcement , COMLINET, 20 June 2006.

论,这个过程在执法程序评估中被认为明显缺乏透明度。处罚决定往往不涉及所有相关的问题,也就意味着处罚决定考虑的那些因素以及相关因素的比重并不清楚。评估调查报告指出,个人或者公司对调查报告草稿、案例审查书(提供法律和政策的建议,也包括处罚措施)和拟议的警示通知等的反应,在与执行职员开会会议前就提供给 RDC 的委员。RDC 与执行人员的会议也是非公开的,是否发出警示通知的决定既可能在会议上也可能在之后不久就发出。警示通知的和解通常也委托给 RDC 主席。警示通知连同调查报告及相关文件将提供给涉及的公司或者个人。同时,由于有关公司或者个人有机会准备书面申述或者直接向 RDC 作口头申述。在听取所有申述之前,执行人员通常会在当事人向 RDC 提交的书面申述上进行书面的注解,而这一注解在口头申述前不向当事人披露。执法判例小组也可能向 RDC 提交补充的案例审核书,提供进一步的法律和政策意见,同样也不向当事人披露。在口头申述会议上,当事人也在执行人员在场的情况下向 RDC 委员作申述。虽然 RDC 委员包括执行人员会提问以厘清申述内容,但过程中没有彼此相互质询。在当事人离开会议后,RDC 将进一步明确问题与争议,执行人员也被要求回来继续讨论 RDC 的临时性观点和执行人员的看法。在私下讨论后,RDC 将决定是否发布决定通知。如果发布决定通知,通常由主席起草。在执法程序评估中,由于缺乏透明度,这种闭门私下讨论被认为是不适当的。因此,评估报告认为相关所有资料均应对双方披露,公司或者个人能够现场回应 FSA 的任何论点和处罚决定通知中考虑的因素。^⑥ RDC 已经让它自己的法律复查小组审核警示通知草稿和执行部提交的证明,该小组也将参加与执行小组的警示通知前会议,并作出意见记录给 RDC,便于向拟处罚对象披露。相应地,在处罚决定通知会议上,该法律复查小组也将到场听取口头申述,并记录 RDC 在双方立场上的观点。如果要发出处罚决定,它将建议如何回应处罚对象的申述。

因此,针对实践中存在的问题,英国在执法程序评估的基础上,提出了若干完善建议,包括:(1) RDC 委员人数从 24 人减少到 16 人。

^⑥ See Timon Molloy, *Inside the RDC*, www.nortonrose.com.

(2)RDC 主席或者副主席应当基于技能和经验的适当综合考虑,选择参加会议的委员。(3)无论书面还是口头,执法判例小组与 RDC 之间的所有实质性沟通都应当向当事人公开。执行人员不再向 RDC 提供法律意见,除非是被公开的法律论据。(4)RDC 应当有自己专门的法律小组,作为秘书处的一部分。该小组将协助 RDC 定稿警示通知和处罚决定通知,确保与执法判例小组的所有实质性沟通记录在案并予以披露,协助 RDC 考虑案子、相关资料和法律意见。(5)在口头申述会议后,执法判例小组将不再与 RDC 会面,口头申述应当在互动基础上进行。(6)处罚决定通知应当详细说明 RDC 怎样处理有关关键点的争议。(7)和解应当被两个执行部门决策人员或者至少是一个部门主任作出,RDC 则处理有争议的案子。

这些建议在 2005 年 12 月被 FSA 采纳实施。现在,执行人员向 RDC 作的所有法律和政策依据都向当事人公开。FSA 也建立了 RDC 的法律小组,这是向主席报告的独立资源,与执法部门无关。所有执法部门与 RDC 的实质性讨论均向当事人披露,在口头听证会后执行人员不再接触 RDC。听证会上互动质询更多。RDC 被要求成为区别于调查程序的处罚决定机构。有关和解决定完全独立于 RDC,由两名部门级别的执行董事以 FSA 的名义批准,RDC 不再介入任何和解决定。^⑦ 在 2006 年 1 月 18 日的证券投资学会合规论坛中,FSA 执法部主任 Margaret Cole 表示,在口头听证会的问题上,RDC 表示希望有更多的互动,也希望形成非正式的气氛,FSA 允许 RDC 保持相当程度的非正式运作模式,反对 RDC 的司法化。实践获得的经验是,RDC 在决定 FSA 采取措施是否适当时,从接近业务的人比如 CEO 那里听取情况是非常有用的,包括发生情况、采用的补救措施及理由,比听取冗长的法律意见更有用。相应地,RDC 口头听证会在未来将不再是庭审鼓吹者展示其辩护技巧的天然场所。同时,她也指出,RDC 无论过去、现在或者将来都无意成为完全独立于 FSA 的机构。易言之,RDC 是行政决定决策机构,而非类似于法院或者特别法庭或者准司法部门。为此,口头听证会不应当是司法听

^⑦ Philip Ryley, John Virgo, *Decisions, decisions-who makes them? Compliance Officer's Handbook*, LexisNexis.

证,而是为了便于可以直接听到申述和告知当事人可能受到的不利处罚结果。^⑧

四、英国金融服务监管局与金融服务和市场特别法庭

为确保 FSA 能够正确地行使 FSMA 所赋予的权力,全面履行其负有的监管职责,并监督制约 FSA 在金融监管中可能发生的以权谋私、渎职行为,英国成立了专门的英国金融服务与市场裁判所(Financial Services and Market Tribunal,以下简称 FSMT),并于 2001 年 12 月 1 日与 FSA 同时开始运作。RDC 关于决定通知或监管通知的裁定,当事人不服的情况下,就有可能导致案件提交 FSMT。

(一)时效

当事人对 FSA 监管行为不服的,可以在决定通知或者监管通知作出之日起 28 日内将案件提交 FSMT。经财政大臣同意,可适当顺延。

(二)FSMT 的人员构成

上议院必须任命一名首席法官负责法庭的运作,此外还设有一定人数的陪审员。

(三)审查内容

FSMT 不仅审查监管行为的合法性,也审查其合理性,及 FSA 的监管行为是否存在主观武断、任意多变、滥用自由裁量权等问题。FSMT 还可以审查与案件标的有关的一切证据材料,无论其是否在监管机构的掌握中。如果当事人篡改、隐匿、销毁或拒不提供证据材料,则其可能面临罚款,及不超过两年的监禁。

(四)审裁处理

在作出审裁决定时,FSMT 应将其对案件的指示随案件移交给监管机构。根据监管机构采取措施的不同,法庭可做如下处理:(1)针对监管机构处罚决定的诉讼,如认为 FSA 不具备 FSMA 所规定的权限,可要

^⑧ Philip Ryley, John Virgo, *Decisions, decisions-who makes them? Compliance Officer's Handbook*, LexisNexis.

求 FSA 不采取处罚决定中的措施;(2)针对 FSA 监管通知的诉讼,如认为需要出具处罚通知时,可建议 FSA 直接发出处罚通知。法庭还可以对 FSA 的监管规范及其程序作出评价。在复审(包括上诉)期间,FSA 不得执行决定通知中的监管措施。

FSMT 作出的裁决应通知各方,并且抄财政部一份副本。FSMT 裁决与英格兰州法院和苏格兰最高民事法院作出的裁决具有同等法律效力,监管机构必须严格执行。

(五) 上诉

FSMA 第 137 条规定,如当事方对 FSMT 决定中适用法律方面的内容有异议,经 FSMT、上诉法院或最高民事法院的批准可向英格兰上诉法院或苏格兰的最高民事法院(以下合称上诉法院)提出上诉。如上诉法院认为 FSA 裁决适用法律有误,则有权将案件发回复议庭重新听证和审理,或直接审理裁决案件。上诉法院关于适用法律方面的裁决是终局性的,除非得到上诉法院或上议院的特别许可,否则不得上诉。

这一规定实际上意味着上诉仅仅局限于对适用法律的审理,不涉及对事实问题的审查(即 FSMT 对案件的事实审理是最终裁判)。当事人仅能就适用法律问题再次寻求司法救济,而不能就同一事实问题再行上诉。

五、英国金融监管执法处罚体制之启示

金融市场的监管现实,都面临有限的执法资源与日益繁重的执法任务之间的矛盾。因此,金融监管执法的作用并不在于做到绝对的违法必究,实践中这也是非常难以实现的。需要考虑的是,如何通过执法和处罚的威慑力,来有效阻吓违法违规行为的发生。一个公平高效的执法处罚体制,应当是这一阻吓机制的重要组成部分,其中特别值得指出的是:

(一) 执法处罚机构的独立性至关重要,关系到执法的权威性

监管机构的独立性对于金融稳定就像中央银行的独立性对货币稳定一样,具有同样重要的意义,金融监管执法处罚机构的独立性是执法和处罚公正性和权威性的保障。要实现金融监管行政处罚机构的必要

独立性:第一,需要在金融监管机构建立独立的行政处罚部门或者委员会,与调查部门或者稽查部门实行“查审分离”,保证人员、职责和运作的分离;第二,需要积极推进行政处罚委员的独立性,通过委员的任期制,保障委员任职的稳定性,非因个人违规违法原因,不得解聘,通过从业人员选聘机制,加大在监管机构外的金融从业人员选聘委员的力度,确保委员具备过硬专业知识、可靠人品、较强能力和独立性的专业人士,逐步实现委员外部化;第三,通过分组实现委员会审核的合议制,避免行政决策影响专业判断。当然,金融监管执法处罚机构仍然应当是金融监管机构的组成部分,不应当寻求完全独立,也不应追求完全的司法化。

(二) 执法处罚程序应当提高透明度,公平对待当事人,提升执法公信力

程序公正是实质正义的基础,进一步提高行政执法处罚程序的透明度,有利于提升执法的公信力。应当承认,在涉及行政处罚程序中,调查部门与当事人并非是信息完全对称的双方,执法处罚本身也在厘定金融从业行为界限与标准,因此,应当尽力实现当事人的公平待遇,让当事人充分了解和知晓有关调查重点和处罚裁量的依据,有利于促使当事人充分申辩和厘清事实,执法处罚机构应当将其与调查部门的沟通和讨论的意见和依据充分向当事人披露,并且在听证程序设计中,允许当事人与稽查人员进行相互质询,并且在听证结束后,不再允许调查部门与人员介入案件,并与执法处罚机构接触,也不再接收调查部门提供的新资料、依据或者观点,从而确保当事人在处罚程序与调查部门处于平等和公平的地位,在信息对称的基础上维护其合法权益,促使执法处罚机构兼听则明。

(三) 执法处罚机制应加大和解力度,提升执法效率,重在执法效果

行政执法的目的是纠正违规行为,厘定行为界限和标准,阻吓未来违规行为的发生。因此,必须考虑执法资源和执法效果的匹配问题,其一,通过建立有效的和解和调解机制,节约执法资源,提升执法效率;其二,建立简易程序,处理较为简单并且争议较少的案件;其三,金融监管执法处罚机构有必要保持适当的规模,增加委员的数量,保证案件的及时审理,提高行政处罚的效率,及时展现执法处罚的效果。

(四) 法院应设立专业法庭,有机衔接与制衡行政处罚

鉴于金融行业的专业性和特殊性,对于法官受理有关金融案件诉讼提出了较高的要求,针对我国金融市场发展时间短,金融纠纷的司法实践较少的现实,法院有必要设立专门法庭,统一执法标准,提高司法审判的效力与效率,有效制衡行政裁量权。