

关于《首次公开发行股票注册管理办法》 的立法说明

为深入贯彻党中央、国务院关于全面实行股票发行注册制的决策部署，落实《证券法》《国务院办公厅关于贯彻实施修订后的证券法有关工作的通知》总体要求，在充分总结试点注册制成功经验基础上，我会起草了统一的《首次公开发行股票注册管理办法》（以下简称《注册管理办法》），规范主板、科创板、创业板首次公开发行股票相关活动，保护投资者合法权益和社会公共利益。现将《注册管理办法》有关情况说明如下：

一、立法背景

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神和习近平总书记关于资本市场的一系列重要指示批示精神，完整准确全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局和高质量发展，着眼于打造一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场，按照尊重注册制基本内涵、借鉴全球最佳实践、体现中国特色和发展阶段特征的原则，全面建立和完善符合市场化导向、便利投融资活动、信息披露严格、机构责任到位、风险防控有效的股票发行上市制度，充分考虑各板块服务不同发展阶段企业的特点，增强资本市场服务实体经济的功能，《注册管理办法》的起草遵循以

下基本原则：

一是充分总结试点注册制阶段成功经验做法。《注册管理办法》的规定总体借鉴了科创板、创业板试点注册制的制度安排，充分吸收了试点注册制以信息披露为核心、增加制度包容性、明确并压实市场主体责任、加大处罚力度等成功经验。

二是便利直接融资。精简优化现有主板发行条件，全市场适用基本统一的发行条件，逐步将现行发行条件中可以由投资者判断的事项转化为更严格、更全面深入精准的信息披露要求，扩大资本市场覆盖面。优化发行上市审核注册机制，建立公开、透明、高效、便捷的股票发行注册制度，提升直接融资效率。

三是贯彻以信息披露为核心的监管理念。建立健全以信息披露为核心的股票发行上市制度，明确以投资者需求为导向的信息披露要求，细化落实发行人、中介机构等市场主体信息披露法定义务。强化信息披露监管，加大对信息披露违规行为的处罚力度，提升违法违规成本，压实发行人主体责任和中介机构“看门人”责任。

四是进一步强化风险防控。注册制不是随意发行、随意上市，而是要求公司必须符合最基本的股票发行上市条件，满足严格的信息披露要求。全面实行注册制充分尊重我国资本市场的实际情况和现实复杂性，建立与之相适应的股票发行注册制度。上海证券交易所、深圳证券交易所（以下统称交易所）全面负责发行上市和信息披露要求的审核，中国证监会加快职能转型，加强对审核注册工作的统筹协调监督管理，统一审核理念和标准，强化对交易所的监管，

进一步强化事前事中事后全过程监管，有效防控各种风险，从源头提升上市公司质量。

二、《注册管理办法》的主要内容

《注册管理办法》共六章、七十一条，分为总则、发行条件、注册程序、信息披露、监督管理和法律责任、附则，为全面实行注册制搭建起整体制度框架体系。主要内容如下：

（一）总则。总则提出全面实行注册制的核心内容：一是明确主板、科创板、创业板的板块定位。二是明确交易所发行上市全面实行注册制，由交易所负责发行上市审核并报中国证监会注册。三是明确发行人和保荐人、证券服务机构的主体责任，发行人披露信息必须真实、准确、完整，充分揭示当前及未来可预见的、对发行人构成重大不利影响的直接和间接风险；保荐人需对申请文件进行审慎核查并对真实性、准确性、完整性负责；证券服务机构对与其专业职责有关的内容负责。

（二）发行条件。《注册管理办法》股票公开发行条件借鉴科创板、创业板的经验做法，以信息披露为核心，强调按照重大性原则把握企业的基本法律合规性和财务规范性，防控好风险。《注册管理办法》取消了现行主板发行条件中关于不存在未弥补亏损、无形资产占比限制等方面的要求。规定申请首发上市应当满足以下四方面的基本条件：一是组织机构健全，持续经营满三年。二是会计基础工作规范，内控制度健全有效。三是发行人股权清晰，业务完整并具有直接面向市场独立持续经营的能力。四是生产经营合法合规，

相关主体不存在《注册管理办法》规定的违法违规记录。同时，根据主板定位特点，规定企业申请在主板上市的，相较科创板、创业板，在实际控制人、管理团队和主营业务方面应满足更长的稳定期要求。

（三）注册程序。《注册管理办法》股票公开发行审核注册程序主要规定以下四方面内容：一是明确在交易所审核环节，交易所通过问询等方式开展发行上市审核工作，形成发行人是否符合发行条件和信息披露要求的审核意见。发现重大敏感事项、重大无先例情况、重大舆情、重大违法线索及时向中国证监会请示报告，中国证监会及时明确意见。中国证监会同步关注发行人是否符合国家产业政策和板块定位。二是明确在中国证监会注册环节，收到交易所审核意见及相关资料后，中国证监会基于交易所审核意见依法履行注册程序，在二十个工作日内对发行人的注册申请作出予以注册或者不予注册的决定。三是规定发行人及其控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员，以及相关中介机构及其责任人员，自注册申请文件申报之日起即承担相应法律责任，不得影响或干扰发行上市审核注册工作。四是明确交易所和中国证监会应当提高审核和注册工作透明度，审核标准、流程、进度、反馈意见及发行人的回复情况、审议意见等全流程重要节点均对社会公开，接受社会监督。

（四）信息披露。《注册管理办法》贯彻注册制改革理念，以投资者需求为导向强化信息披露要求，并压实市场主体信息披露责任。一是明确发行人必须保证信息披露真实、准确、完整，无论规则是

否明确规定，凡是投资者作出价值判断和投资决策所必需的信息，都必须充分披露。二是严格落实发行人及其董事、监事、高级管理人员、控股股东、实际控制人，以及保荐人、证券服务机构及相关人员在信息披露方面的责任，要求控股股东、实际控制人应按照诚实信用原则履行其在招股说明书中披露的相关承诺，为加大信息披露违规处罚力度夯实基础。三是针对不同板块的企业特点，规定企业应当按照拟上市板块要求进行专门披露，如拟在主板上市的，应充分披露业务模式的成熟度、经营稳定性和行业地位；拟在科创板上市的，应充分披露科研水平、科研人员、科研资金投入以及募集资金重点投向科技创新领域的具体安排等相关信息。四是规定存在特别表决权股份的，应当在招股说明书中披露相关情况和风险，中介机构需对特别表决权股份设置是否合规发表专业意见。

（五）监督管理和法律责任。《注册管理办法》建立全流程监管体系，并对责任主体加大追责力度。一是规定中国证监会建立对发行上市监管的权力运行全流程监督制约机制，对发行上市审核程序和发行注册程序相关内控制度运行情况进行督导督察，对廉政纪律的执行情况和相关人员的履职尽责情况进行监督监察。二是进一步规定对交易所发行上市审核工作的监督机制，中国证监会定期不定期对交易所开展现场检查，按标准选取或按一定比例随机抽取交易所发行上市审核过程中的项目，同步关注交易所审核理念、标准的执行情况。三是明确交易所存在审核过程中未按审核标准程序开展发行上市审核工作，重大敏感事项、重大无先例情况、重大舆情、

重大违法线索未请示报告或请示报告不及时等情形的，中国证监会可责令改正、追究直接责任人员相关责任。四是加大违法违规行为追责力度，中国证监会和交易所实行更严格的法律责任体系，发挥证券市场禁入措施制度作用，强化交易所自律监管。对保荐人及保荐代表人，适用《证券发行上市保荐业务管理办法》的法律责任规定。五是强化自律监管，规定交易所可以对相关主体采取较长时间不接受与证券发行相关的文件等纪律处分。

三、公开征求意见情况

2023年2月1日至2月16日，我会就《注册管理办法》草案向社会公开征求意见。征求意见期间，相关意见共二十八条。经研究，我们对十四条意见予以采纳：

一是关于“建议加大对发行人及其实际控制人造假的纪律处分力度”“对发行人造假的实施终身市场禁入”等。考虑到本办法进一步加大了违法违规处罚力度，对发行人及其实际控制人虚假陈述等违法违规行为实行更严格的法律责任体系，增设了证券市场禁入措施，有关意见已在本办法作出规定，因此予以采纳。

二是关于“交易所自律监管应当对违反规则的行为予以充分的惩戒”。考虑到《注册管理办法》第六十八条已规定，交易所发现发行上市过程中存在违反自律规则的行为，可以对有关单位和责任人员采取一定期限不接受与证券发行相关的文件、认定为不适当人选等自律监管措施和纪律处分，有关意见已在本办法作出规定，因此予以采纳。

三是关于“将‘自作出之日起一年内有效’改为‘自作出之日起12个月内有效’”。考虑到《注册管理办法》第七十条已规定，“本办法规定的‘最近一年’‘最近二年’‘最近三年’以自然月计”，有关意见已在本办法作出规定，因此予以采纳。

四是关于“《注册管理办法》未涵盖北交所发行上市活动”。考虑到北交所发行上市活动我会已在《北京证券交易所向不特定合格投资者公开发行股票注册管理办法》等相关规则规定，因此予以采纳。

五是关于“科创板、创业板科研、创新要素指标需细化”。考虑到科创板、创业板相关科研、创新要素指标已在《科创属性评价指引（试行）》《深圳证券交易所创业板企业发行上市申报及推荐暂行规定（2022年修订）》中细化规定，因此予以采纳。

不予采纳的意见包括：

一是关于在发行条件中保留个别财务指标条件。有意见提出，“建议保留无形资产占比20%的财务发行条件”。考虑到科技创新企业无形资产占比一般较高，保留该条件不利于支持科技创新企业发展，也不符合精简优化发行条件的导向，因此未予采纳。

二是关于放宽在审企业的终止要求。有意见提出，“财务数据过期较长时间的项目可以中止，但不必终止审核”等，考虑到若允许财务数据过期较长时间的项目保持在审状态，可能影响发行审核正常秩序，因此未予采纳。

三是关于主板实际控制人稳定要求。有意见提出，“目前，规则

要求拟在主板上市的企业实际控制人应 3 年不变，建议与科创板、创业板一致，改为 2 年”。考虑到，企业在主板上市对经营稳定有更高要求，实际控制人在保障公司经营稳定方面具有重要作用，有必要设置更长的控制权稳定期。因此未予采纳。