

关于《上市公司证券发行注册管理办法》 的立法说明

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，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，我会及时总结改革经验和监管实践，根据上海证券交易所、深圳证券交易所（以下简称交易所）各板块定位和存量改革现实情况，起草了《上市公司证券发行注册管理办法》（以下简称《再融资注册办法》）。现将有关情况说明如下：

一、立法背景

创业板、科创板上市公司再融资试点注册制分别于2020年6月、7月落地实施。试点以来，主要制度安排经受住了市场检验，总体符合预期，各方反映积极正面，上市公司再融资全面实行股票发行注册制已经具备条件。为落实党中央、国务院关于全面实行注册制的决策部署，完善资本市场基础制度，提高资本市场服务实体经济能力，健全资本市场功能，提升直接融资比重，提高上市公司质量，更好促进经济高质量发展，制定《再融资注册办法》。

二、立法原则

《再融资注册办法》充分借鉴前期创业板、科创板试点注册制改革经验，统筹考虑各板块通用条件以及板块定位和差异，进一步

简化发行条件，优化发行审核注册程序。

（一）统一适用于交易所各板块

《再融资注册办法》贯彻以信息披露为核心的注册制改革理念，统一适用于交易所主板、创业板、科创板上市公司证券发行。在发行条件方面，设置了各板块上市公司证券发行的通用条件，并结合各板块定位差异，有针对性地作出相应的差异化安排。在发行程序方面，各板块上市公司证券发行程序一致。

（二）充分借鉴试点注册制改革经验

创业板、科创板上市公司证券发行条件基本与试点期间保持一致。主板上市公司证券发行条件经精简优化，与创业板、科创板上市公司证券发行条件趋于一致，并将简易程序以及定向可转债品种等试点注册制做法推广到主板市场。

（三）优化发行审核注册程序

明确交易所发现重大事项应当及时向中国证监会请示报告；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等事项。

三、主要内容

《再融资注册办法》共七章、八十九条，包括总则、发行条件、发行程序、信息披露、发行与承销、监督管理和法律责任、附则，主要内容如下：

（一）明确适用范围和基本原则

一是明确适用《再融资注册办法》的品种为股票、可转债、存托凭证，并为以后新的证券品种预留空间。二是明确上市公司和保荐人、证券服务机构等市场参与主体的义务和责任。三是明确对发

行证券申请予以注册，不表明中国证监会和交易所对投资价值作出判断和保证，也不表明对申请文件真实性、准确性、完整性作出保证。

（二）设置各板块、各类证券品种的发行条件

一是规定向不特定对象发行股票的积极条件和消极条件。积极条件包括组织机构健全、董监高符合任职要求、会计基础规范、盈利条件等，其中，沪深主板配股、增发要求3年盈利条件，增发还需最近三个会计年度加权平均净资产收益率平均不低于百分之六，创业板、科创板不做要求；消极条件包括上市公司及其控股股东、实际控制人最近三年不存在经济犯罪、最近一年不存在未履行公开承诺等情形。

二是对于向特定对象发行股票仅规定消极条件。主要包括最近一年财务报告符合规定要求，控股股东、实际控制人最近三年不存在严重损害公司利益或者投资者权益的重大违法行为，不存在擅自改变前次募集资金用途且未纠正等情形。

三是规定发行可转债的条件。主要包括具备健全且运行良好的组织机构，最近三年平均可分配利润足以支付公司债券一年的利息，具有合理的资产负债结构和正常的现金流量等。同时，发行可转债还需满足所在板块相应的发行股票的条件，主板向不特定对象发行可转债还需满足三年盈利及最近三个会计年度加权平均净资产收益率平均不低于百分之六。

四是规范募集资金用途。募集资金使用应符合国家产业政策及土地环保法规要求。除金融类企业外，募集资金不得用于财务性投资。科创板上市公司募集资金还应当投资于科技创新领域的业务。

募集资金项目实施后，不会与控股股东、实际控制人及其控制的其他企业新增构成重大不利影响的同业竞争、显失公平的关联交易，或者严重影响公司生产经营的独立性。此外，发行可转债的募集资金不得用于弥补亏损和非生产性支出。

（三）规定发行程序

一是上市公司发行证券应经董事会、股东大会决议，并明确了具体决议事项内容。二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。交易所发现重大敏感事项、重大无先例情况、重大舆情、重大违法线索应当及时向中国证监会请示报告。发行人向交易所提交申请文件后，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，认为存在需要进一步说明或者落实事项的，可以要求交易所履行补正或问询程序。中国证监会基于交易所审核意见依法履行注册程序，期间发现发行人存在影响发行条件的新增事项，可以要求交易所进一步问询。三是最大限度压缩审核和注册期限。交易所审核期限为二个月，中国证监会注册期限为十五个工作日。四是对于“小额快速”融资设置简易程序，交易所在二个工作日内受理，三个工作日内作出审核意见，中国证监会在三个工作日内作出是否注册的决定。

（四）提出严格的信息披露要求

一是规定上市公司应当以投资者投资决策需求为导向，真实准确完整地披露信息。信息披露内容应当简明清晰、通俗易懂，不得有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。二是明确上市公司及其董监高、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义务和责任。三是要求上市公司针对所属行业的特点和发展趋势，充分披露业务模式、公司治理、发展战略、经营政策、会计政策、财务状况分析等信息，充分揭示有关风险。科创板上市公司还应当充分披露科研水平、科研人员、科研资金投入等相关信息。四是进一步完善向特定对象发行的信息披露要求。规定证券发行申请注册后、公开发售前，上市公司应当公开公司募集文件供公众查阅。

（五）对发行承销作出特别规定

一是规定配股中拟配售数量不超过本次配售前股本总额的百分之五十。二是规定增发定价应当不低于公告招股意向书前二十个交易日或前一个交易日公司股票均价。三是对向特定对象发行股票的定价基准日、锁定期，以及可转债的转股期限、转股价格、交易方式等作出规定。四是规定上市公司董事会决议提前确定全部发行对象的，可以自行销售。五是强调向特定对象发行股票的，相关主体不得向发行对象保底保收益。

（六）强化监督管理和法律责任

一是规定中国证监会建立对交易所发行上市审核工作和发行承销过程监管的监督机制，持续关注交易所审核情况和发行承销过程监管情况，监督交易所责任履行情况。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公开发行人相关的文件等纪律处分。

此外，《再融资注册办法》还规定了红筹企业再融资的规则适用，明确上市公司发行优先股、向员工发行证券用于激励的办法由中国证监会另行规定。

四、公开征求意见情况

2023年2月1日至2月16日向社会公开征求意见后，相关意见共十九条。经研究，采纳意见五条：

一是关于“建议明确再融资发行条件中投资者利益、社会公共利益的适用”等。考虑到本次配套制定的再融资法律适用意见已就投资者利益、社会公共利益做出规定，因此予以采纳。

二是关于“建议大股东参与非公开发行的，股东大会引入大股东回避表决制度”。考虑到此事项已在《上市公司股东大会规则》等相关规则规定，因此予以采纳。

三是关于“建议明确向不特定对象发行可转债的转股价格不得向上修正”。考虑到此事项已在《可转换公司债券管理办法》规定，因此予以采纳。

不予采纳的意见包括：一是关于发行定价。有意见提出，“建议允许向不特定对象公开发行可以打折，如可以打九折或者八折”。考

考虑到公开增发没有锁定期，允许打折认购，可能会导致认购方购买股票后立即抛售，造成二级市场波动，因此未予采纳。

二是关于股东大会的表述。有意见提出，“《中华人民共和国公司法（修订草案）》中，已将股东大会统一修改为股东会，建议股东大会名称与公司法同步改为股东会”。考虑到《公司法》正在修订过程中，具体规定尚未明确，亦未实施，因此暂按现有规则制定，未予采纳。

三是关于再次申报间隔期。有意见提出，“申报再融资被终止审核或不予注册的上市公司，应当在三十六个月后再次提出申报”。考虑到意见提出的情形限制期过长不利于上市公司融资发展，且若涉及上市公司存在违法违规行为，将视情节轻重依规采取措施，因此未予采纳。