

关于《〈首次公开发行股票注册管理办法〉第十二条、第十三条、第三十一条、第四十四条、第四十五条和〈公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第 57 号——招股说明书〉第七条有关规定的适用意见——证券期货法律适用意见第 17 号》的立法说明

为贯彻落实《首次公开发行股票注册管理办法》(以下简称《首发办法》)、《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第 57 号——招股说明书》(以下简称《招股说明书格式准则》)等相关规定,适应全面实行股票发行注册制的要求,按照市场化、法治化的原则,我会结合发行监管实践和法规清理要求,对涉及首次公开发行股票监管的规则进行完善和整理,研究制定了《〈首次公开发行股票注册管理办法〉第十二条、第十三条、第三十一条、第四十四条、第四十五条和〈公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第 57 号——招股说明书〉第七条有关规定的适用意见——证券期货法律适用意见第 17 号》(以下简称《适用意见第 17 号》)。现将有关起草情况说明如下:

一、起草背景

前期,为支持实体经济发展,增强审核工作透明度,提高首发

企业信息披露质量，便于各中介机构履职尽责，我会根据相关法律法规规定，在研究总结发行监管实践的基础上，相继制定《〈首次公开发行股票并上市管理办法〉第十二条“实际控制人没有发生变更”的理解和适用——证券期货法律适用意见第1号》《首发业务若干问题解答》等规则，对市场主体如何理解适用首次公开发行股票的发行条件、信息披露要求等具有重要作用。

全面实行注册制后，为进一步明确市场主体预期，统一全市场关于首次公开发行股票相关监管规则的理解与适用，我会在前期已有规则的基础上，按照注册制下以信息披露为核心的理念，制定了《适用意见第17号》。

二、主要内容

《适用意见第17号》为对《首发办法》《招股说明书格式准则》部分条文的解释性规定，共涉及六项规定，主要内容如下：

（一）明确“构成重大不利影响的同业竞争”的理解与适用。《首发办法》第十二条规定，发行人“与控股股东、实际控制人及其控制的其他企业间不存在对发行人构成重大不利影响的同业竞争”。适用该规定时，主要按照以下标准掌握：一是同业竞争的“同业”是指竞争方从事与发行人主营业务相同或相似业务；二是核查认定该相同或相似的业务是否与发行人构成“竞争”时，应遵循实质重于形式的原则；三是竞争方的同类收入或毛利占发行人主营业务收入或毛利的比例达百分之三十以上的，如无充分相反证据，原则上应认定为同业竞争构成重大不利影响；四是发行人控股股东或

实际控制人的配偶及夫妻双方的父母、子女控制的企业与发行人存在竞争关系的，应认定为构成同业竞争。

(二) 明确发行人“实际控制人”、锁定期的理解与适用。《首发办法》第十二条规定，主板发行人最近三年实际控制人没有发生变更，科创板、创业板发行人最近二年实际控制人没有发生变更；第四十五条规定控股股东和实际控制人的锁定期。认定“实际控制人”时，主要按照以下标准掌握：一是在确定公司控制权归属时，应当本着实事求是的原则，尊重企业的实际情况，以发行人自身的认定为主，由发行人股东予以确认；二是发行人股权较为分散但存在单一股东控制比例达到百分之三十的情形的，若无相反的证据，原则上应将该股东认定为控股股东或实际控制人；三是发行人主张多人共同拥有公司控制权的，应当符合相关条件；四是发行人认定无实际控制人的，应当提供证据充分证明；五是因国有资产监督管理需要导致股权变动的，符合一定条件时可视为公司控制权没有发生变更。同时，明确认定无实际控制人的，相关股东需比照实际控制人锁定股份。

(三) 明确“涉及国家安全、公共安全、生态安全、生产安全、公众健康安全等领域重大违法行为”的理解与适用。《首发办法》第十三条规定，最近三年内，发行人及其控股股东、实际控制人不存在“其他涉及国家安全、公共安全、生态安全、生产安全、公众健康安全等领域重大违法行为”。适用该规定时，主要按照以下标准掌握：一是明确涉及国家安全、公共安全、生态安全、生产安

全、公众健康安全等领域的重大违法行为，是指发行人及其控股股东、实际控制人违反相关领域法律、行政法规或者规章，受到刑事处罚或情节严重行政处罚的行为；二是对违法行为轻微、罚款数额较小，或者相关处罚依据未认定该行为属于情节严重，或者有权机关证明该行为不属于重大违法行为，且中介机构出具明确核查结论的，可以不认定为重大违法行为。

（四）明确发行人提交申请材料后产生新股东属于终止审查情形。《首发办法》第三十一条规定了发行上市审核程序或者发行注册程序的终止情形，第（十一）项为“中国证监会规定的其他情形”。发行人申报后通过增资或股权转让产生新股东的，属于第（十一）项的其他情形。同时，股权变动未造成实际控制人变更，未对发行人股权结构的稳定性和持续经营能力造成不利影响，且新股东符合一定条件的除外。

（五）明确期权激励计划、员工持股计划的监管要求。《首发办法》第四十四条规定发行人可以制定“期权激励计划”。同时，部分发行人首发申报前实施员工持股计划。在认定期权激励计划、员工持股计划是否符合要求时，主要按照以下标准掌握：一是期权激励计划所对应股票数量占上市前总股本的比例原则上不得超过百分之十五，且不得设置预留权益；二是员工持股计划原则上应当全部由公司员工构成，可以采用公司制企业、合伙制企业、资产管理计划等形式。《证券法》施行之前（即 2020 年 3 月 1 日之前）设立的员工持股计划，参与人包括少量外部人员的，可不做清理，在计

算公司股东人数时，公司员工人数不计算在内，外部人员按实际人数穿透计算。

（六）明确发行人对涉及国家秘密、商业秘密信息申请豁免披露的理解与适用。《招股说明书格式准则》第七条规定，发行人有充分依据证明本准则要求披露的某些信息涉及国家秘密、商业秘密及其他因披露可能导致违反国家有关保密法律法规规定或严重损害公司利益的，可按程序申请豁免披露。适用该规定时，主要按照以下标准掌握：一是涉及国家秘密或其他因披露可能导致发行人违反国家有关保密法律法规规定的信息，原则上可以豁免披露；二是涉及商业秘密或者其他因披露可能严重损害公司利益的信息，如属于《招股说明书格式准则》规定应予披露的信息，中介机构应当审慎论证是否符合豁免要求；如属于审核问询要求披露的信息或者申报文件、问询回复等需要对外披露的文件涉及的信息，属于尚未公开、未泄密的产品核心技术信息或者客户、供应商等他人经营信息且披露该信息可能导致发行人或者他人受到较大国际政治经济形势影响的，可以豁免披露；三是商业秘密涉及发行人自身经营信息、披露后可能损害发行人利益的，如该信息属于《招股说明书格式准则》、证券期货法律适用意见、监管规则适用指引等中国证监会和交易所相关规则要求披露的信息，原则上不可以豁免披露。

三、公众意见及采纳情况

2023年2月1日至2月16日，我会就《适用意见第17号》公开征求意见，共收到两条意见。经研究，我们对一条意见予以采纳：

有意见提出“建议在法律适用意见实际控制人亲属股份锁定的有关条款中，明确实际控制人亲属的认定”。我们予以采纳，并补充“依据《民法典》相关规定认定”的表述。

不予采纳的意见是：有意见提出“对国有企业放宽重大不利影响的同业竞争认定标准，突破收入或毛利占比30%的限制”。考虑到该建议可能导致对国企、民企的区别对待，因此未予采纳。