

关于《境内企业境外发行证券和上市管理试行办法》 的说明

为贯彻实施新修订的《中华人民共和国证券法》，做好境内企业赴境外发行上市监管工作，根据党中央、国务院决策部署，证监会起草形成了《境内企业境外发行证券和上市管理试行办法》（以下简称《管理试行办法》）。现说明如下：

一、基本情况

我国境内企业境外发行上市的制度依据主要是 1994 年发布施行的《国务院关于股份有限公司境外募集股份及上市的特别规定》（以下简称《特别规定》）和 1997 年发布施行的《国务院关于加强在境外发行股票和上市管理的通知》（国发〔1997〕21 号，以下简称《通知》）。《特别规定》和《通知》在规范境内企业境外发行上市活动、支持企业有效利用外资、提高公司治理水平、促进资本市场对外开放等方面发挥了积极作用。近年来，随着我国资本市场对外开放不断深化，境内企业境外发行上市也出现一些新情况、新问题，如有的境外发行上市企业财务造假造成恶劣影响；有的境内企业故意绕过监管到境外发行上市，违反国家产业政策甚至危害国家安全等等。《特别规定》和《通知》的有关制度设计，一方面已不符合上位法规定，另一方面也落后于客观实践，不能适应高水平对外开放和企业“走出去”的需要，亟需对现行境内企业境外发行上市监管制度进行调

整。

2021年3月，中办、国办印发的《关于依法从严打击证券违法活动的意见》提出，修改国务院关于股份有限公司境外募集股份及上市的特别规定，明确境内行业主管和监管部门职责，加强跨部门监管协同。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署和《证券法》要求，证监会在全面总结实践经验、深入调查研究和公开征求社会意见的基础上，会同有关部门反复研究起草形成了《管理试行办法》。

二、总体考虑

《管理试行办法》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党中央、国务院关于完善企业境外上市监管制度的决策部署，统筹发展和安全，增强系统观念，以合规监管为主线，以备案管理为抓手，以监管协同为保障，促进企业依法合规利用两个市场、两种资源实现规范健康发展。起草的总体考虑：一是坚持监管全覆盖。补齐境外发行上市制度短板空白，对境内企业直接和间接境外发行上市活动统一实施监管，压实市场主体责任；以负面清单形式明确境内企业境外发行上市的禁止情形，并与行业监管要求有效衔接。二是坚持落实“放管服”改革要求。将许可管理改为备案管理，强化事中事后监管，创造更加透明、更可预期的制度环境，支持企业利用境外资本市场规范发展。三是坚持深化对外开放。进一步放宽境内企业境外发行上市在投资者、存量股流通、币种等方面限制，保障境外融资渠道畅通，提升企业整体合规水平，推进制度型高水平对外开放。

三、主要内容

《管理试行办法》共 6 章 35 条，主要规定了以下内容：

（一）完善境外发行上市制度，落实改革要求。一是明确范围标准。统一将境内企业直接和间接境外发行上市活动纳入管理，明确境内企业直接和间接境外发行上市证券的适用情形（第二条、第十五条）。二是境外发行上市的境内企业依法规范公司治理和财务、会计行为，遵守国家保密法律制度等（第六条、第七条）。三是建立负面清单等制度。对于法律、行政法规或者国家有关规定明确禁止上市融资，可能危害国家安全，存在违法犯罪行为，涉嫌犯罪或者重大违法违规行正在被依法立案调查且尚未有明确结论意见，存在重大权属纠纷等情形，规定不得赴境外发行上市（第八条）。涉及安全审查的，企业应当在向境外证券监督管理机构、交易场所等提交发行上市申请前依法履行相关安全审查程序（第九条）。四是明确备案要求。规定境外发行上市的境内企业应当在规定时间内备案，报送有关材料。明确备案主体、备案时点、备案程序等要求（第三章）。规定备案材料应当真实、准确、完整，为境内企业境外发行上市提供服务的证券公司、证券服务机构和人员应当保证所制作、出具文件的真实性、准确性和完整性（第十二条、第二十条）。

（二）完善监管制度，加强监管协同。一是明确监管职责。中国证监会依法对境内企业境外发行上市活动实施监督管理；中国证监会、国务院有关主管部门对相关企业和证券公司、证券服务机构实施监督管理；建立境内企业境外发行上市监管协调机

制，加强政策规则衔接、监管协调和信息共享（第四条）。二是健全监管手段、措施和法律责任。明确境外发行上市后重大事项报告要求（第二十二條）。明确中国证监会、国务院有关主管部门可以进行监督检查或者调查，对相关违法主体采取责令改正、监管谈话、出具警示函等措施（第二十三条、第二十四条）。明确未经备案擅自境外发行上市等违法行为的法律责任，通过行政处罚和纳入诚信档案等措施予以追責，提高违法成本（第五章）。三是完善跨境证券监管合作安排。按照对等互惠原则，与境外证券监督管理机构、有关主管部门加强跨境证券监管执法合作；建立备案信息通报机制，明确跨境调查取证要求，共同打击跨境违法违规行爲（第五条、第二十六条）。

（三）增强制度包容性，深化对外开放。一是放宽发行对象限制。结合资本市场扩大对外开放实际和市場需要，在股权激励、发行证券购买资产等特定情形下，允许境内企业直接境外发行上市时可以向境内特定对象发行证券（第十条）。二是明确“全流通”安排。境内企业直接境外发行上市的，允许持有其境内未上市股份的股东在备案后，依法将上述股份转换为境外上市股份并到境外交易场所上市流通（第十八条）。三是放宽币种限制。允许境内企业境外发行上市通过人民币募集资金、分红派息，满足企业在境外募集人民币的需求，助力人民币国际化（第十一条）。