

## Laws and Regulations Express (China)

### 法规快讯（中国）

# ——证监会就修改《中国证券监督管理委员会行政许可 实施程序规定》公开征求意见

【2021 年第 021 期（总第 390 期）－ 2021 年 3 月 29 日】

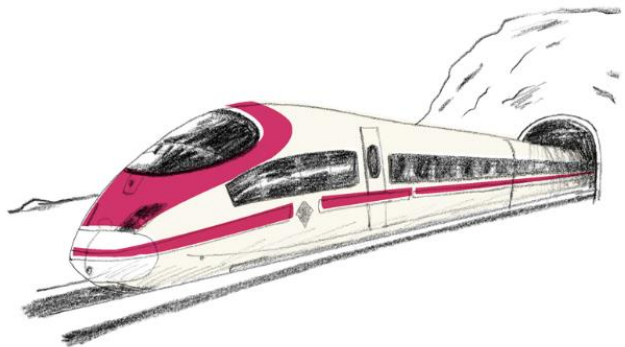




## 证监会就修改《中国证券监督管理委员会行政许可实施程序规定》 公开征求意见

2021 年 3 月 26 日，证监会发布 [《关于修改〈中国证券监督管理委员会行政许可实施程序规定〉的决定（征求意见稿）》](#)（以下简称《许可程序规定》），向社会公开征求意见。

本次《许可程序规定》修改主要包括以下三个方面：一是加强对证券中介机构从业人员的监管，证券中介机构从业人员因涉嫌违法违规被立案调查，证监会中止审查行政许可申请的，不再允许证券中介机构复核被立案调查从业人员签字项目。二是为提高证券中介机构复核工作的质量，避免复核工作“走过场”，明确复核人员的法律责任，规定证券公司、



证券服务机构及其从业人员按照《许可程序规定》进行复核的，应当勤勉尽责，严格履行法定职责。复核意见存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，证监会将依照规定予以处理。三是为减轻对非涉案行政许可申请人行政许可申请项目的影响，明确在受理阶段为申请人制作、出具有关申请材料的证券公司、证券服务机构因涉嫌违法违规被证监会及其派出机构立案调查，或者被司法机关侦查，尚未结案，且涉案行为与其为申请人提供服务的行为属于同类业务的，证券公司、证券服务机构可以按规定进行复核，但证券公司、证券服务机构内部控制机制存在严重问题，或者涉案行为对市场有重大影响的除外。

按照从事的业务是否为证券类别划分，会计师事务所的业务分为证券服务业务和非证券服务业务，证券服务业务中又按照是否需要行政许可审批分为行政许可事项和非行政许可事项。

相关内容如下：

### 一、修改的背景

为统一各证券中介机构挂钩机制政策，减轻对非涉案行政许可申请人的影响，2018 年证监会修改了《中国证券监督管理委员会行政许可实施程序规定》（以下简称《许可程序规定》）：一是证券中介机构或者其从业人员涉嫌违法被立案调查的，证监会将不予受理或者中止审查其出具的同类业务的行政许可申请文件。证监会于 2018 年 7 月发



布的《〈中国证券监督管理委员会行政许可实施程序规定〉第十五条、第二十二条有关规定的适用意见——证券期货法律适用意见第 13 号》进一步明确，证券服务机构在各类行政许可事项中提供的服务按照同类业务处理。二是建立中止审查的恢复审查机制，按规定复核后在审项目可以恢复审理，减轻对非涉案行政许可申请人在审行政许可申请项目的影响。

近期，证监会组织力量对 2018 年修改的《许可程序规定》施行效果进行了评估论证。整体来看，修改后的证券中介机构被稽查立案与行政许可挂钩机制政策在强化证券中介机构责任、节约监管资源、防范市场风险等方面确实发挥了较好的作用，有效地威慑了证券中介机构违法违规行为，起到了奖优限劣，净化市场环境的积极效果，得到了市场多数主体及广大投资者的认可。同时，为贯彻落实党中央、国务院关于对资本市场违法行为“零容忍”的要求，压实资本市场证券中介机构“看门人”责任，精准打击资本市场违法违规行为，更好地保护行政许可申请人的权益，有必要对《许可程序规定》进行适度的修改完善。

## 二、修改的主要内容

经充分考虑社会各方意见，证监会拟进一步修改完善《许可程序规定》相关规定。

- 1、进一步加强对证券中介机构签字人员的监管，拟将《许可程序规定》第二十三条第二款修改为：“因本规定第二十二条第一款第（三）项规定情形中止审查的，证券公司、证券服务机构应当指派与被调查事项无关的人员，对该机构为被中止审查的申请事项制作、出具的申请材料进行复核。按要求提交复核报告，并对申请事项符合行政许可法定条件、标准，所制作、出具的文件不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏发表明确复核意见的，中国证监会应当在 30 个工作日内恢复审查，通知申请人。”
- 2、为了提高证券中介机构复核工作的质量，避免复核工作“走过场”，明确复核人员的法律责任，《许可程序规定》拟增加以下内容作为第五十二条：“证券公司、证券服务机构及其从业人员按照本规定第十五条第三款、第二十三条第二款进行复核的，应当勤勉尽责，严格履行法定职责。复核意见存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，依照《证券法》第一百八十二条、第一百八十四条、第二百一十三条规定处理。”
- 3、为减轻对非涉案行政许可申请人行政许可申请项目的影响，提高监管工作的有效性，《许可程序规定》拟增加以下内容作为第十五条第三款：“为申请人制作、出具有关申请材料的证券公司、证券服务机构因涉嫌违法违规被中国证监会及其派出机构立案调查，或者被司法机关侦查，尚未结案，且涉案行为与其为申请人提供服务的行为属于同类业务的，证券公司、证券服务机构可以按照本规定第二十三条第二款的规定进行复核，但证券公司、证券服务机构内部控制机制存在严重问题，或者涉案行为对市场有重大影响的除外。”



### 三、《中国证券监督管理委员会行政许可实施程序规定（征求意见稿）》的主要规定

序号	规定事项	主要规定
1	法规范围	第二条 本规定所称行政许可，是指中国证监会根据自然人、法人或者其他组织（以下称申请人）的申请，经依法审查，准予其从事证券期货市场特定活动的行为。
一般程序——受理		
2	申请人要求	第八条 申请人提交申请材料，受理部门应当要求申请人出示单位介绍信、身份证等身份证明文件，并予以核对。申请人委托他人提交申请材料的，受理部门还应当要求受托人提交申请人的授权委托书，出示受托人的身份证明文件。受理部门应当留存申请人、申请人的受托人的身份证明文件复印件。申请人提交申请材料，应当填写《申请材料情况登记表》。
3	补正申请材料	第十一条 负责审查申请材料的部门（以下称审查部门）对申请材料进行形式审查，需要申请人补正申请材料的，应当自出具接收凭证之日起 5 个工作日内一次性提出全部补正要求。审查部门不得多次要求申请人补正申请材料。 第十二条 需要申请人补正申请材料的，受理部门应当出具补正通知；申请人补正申请材料需要使用已提交申请材料的，应当将申请材料退回申请人并予以登记。申请人应当自补正通知发出之日起 30 个工作日内提交补正申请材料。受理部门负责接收、登记申请人按照要求提交的补正申请材料。
4	撤回申请	第十三条 申请人在作出受理申请决定之前要求撤回申请的，受理部门应当检查并留存申请人或者其受托人的身份证明文件（或复印件）、授权委托书、撤回申请的报告，收回申请材料接收凭证，经登记后将申请材料退回申请人。将申请材料退回申请人，应当留存一份申请材料（或复印件）。
5	不予受理 (本次新增第十五条第三款)	第十五条 申请人有下列情形之一的，作出不予受理申请决定： (一)通知申请人补正申请材料，申请人在 30 个工作日内未能提交全部补正申请材料； (二)申请人在 30 个工作日内提交的补正申请材料仍不齐全或者不符合法定形式； (三)为申请人制作、出具有关申请材料的证券公司、证券服务机构因涉嫌违法违规被中国证监会及其派出机构立案调查，或者被司法机关侦查，尚未结案，且涉案行为与其为申请人提供服务的行为属于同类业务或者对市场有重大影响； (四)为申请人制作、出具有关申请材料的证券公司、证券服务机构的有关人员因涉嫌违法违规被中国证监会及其派出机构立案调查，或者被司法机关侦查，尚未结案，且涉案行为与其为申请人提供服务的行为属于同类业务或者对市场有重大影响； (五)法律、行政法规及中国证监会规定的其他情形。 决定不予受理申请的，受理部门出具不予受理通知，告知申请人或者其受托人取回申请材料。申请人或者其受托人取回申请材料的，受理部门应当检查并留存申请人或者其受托人的身份证明文件（或复印件）、授权委托书，经登记后将申请材料退回申请人。 为申请人制作、出具有关申请材料的证券公司、证券服务机构因涉嫌违法违规





序号	规定事项	主要规定
		<p>被中国证监会及其派出机构立案调查，或者被司法机关侦查，尚未结案，且涉案行为与其为申请人提供服务的行为属于同类业务的，证券公司、证券服务机构可以按照本规定第二十三条第二款的规定进行复核，但证券公司、证券服务机构内部控制机制存在严重问题，或者涉案行为对市场有重大影响的除外。</p> <p>第十六条 受理或者不予受理申请决定，应当自出具申请材料接收凭证之日起 5 个工作日内或者接收全部补正申请材料之日起两个工作日内作出，逾期不作出决定或者不告知申请人补正申请材料的，自出具申请材料接收凭证之日起即为受理。</p>
一般程序——审查		
6	反馈意见	<p>第十七条 审查部门在审查申请材料过程中，认为需要申请人作出书面说明、解释的，原则上应当将问题一次汇总成书面反馈意见。申请人应当在审查部门规定的期限内提交书面回复意见；确有困难的，可以提交延期回复的书面报告，并说明理由。确需由申请人作出进一步说明、解释的，审查部门可以提出第二次书面反馈意见，并要求申请人在书面反馈意见发出之日起 30 个工作日内提交书面回复意见。</p> <p>第十八条 需要申请人当面就其提交的书面回复意见作出说明、解释的，审查部门应当指派两名以上工作人员在办公场所与申请人、申请人聘请的中介机构或者申请人的受托人进行会谈。涉及重大事项的，审查部门应当制作会谈记录，并由审查部门工作人员、参与会谈的申请人、申请人聘请的中介机构或者申请人的受托人签字确认。</p>
7	实地核查	<p>第十九条 审查部门在审查申请材料过程中，依据法定条件和程序，可以直接或者委托派出机构对申请材料的有关内容进行实地核查。</p>
一般程序——决定		
8	终止审查	<p>第二十条 在审查申请材料过程中，申请人有下列情形之一的，应当作出终止审查的决定，通知申请人：</p> <p>（一）申请人主动要求撤回申请；</p> <p>（二）申请人是自然人，该自然人死亡或者丧失行为能力；</p> <p>（三）申请人是法人或者其他组织，该法人或者其他组织依法终止；</p> <p>（四）申请人未在规定的期限内提交书面回复意见，且未提交延期回复的报告，或者虽提交延期回复的报告，但未说明理由或理由不充分；</p> <p>（五）申请人未在本规定第十七条第二款、第三款规定的 30 个工作日内提交书面回复意见。</p>
9	中止审查	<p>第二十二条 在审查申请材料过程中，有下列情形之一的，应当作出中止审查的决定，通知申请人：</p> <p>（一）申请人因涉嫌违法违规被行政机关调查，或者被司法机关侦查，尚未结案，对其行政许可事项影响重大；</p> <p>（二）申请人被中国证监会依法采取限制业务活动、责令停业整顿、指定其他机构托管、接管等监管措施，尚未解除；</p> <p>（三）为申请人制作、出具有关申请材料的证券公司、证券服务机构因涉嫌违法违规被中国证监会及其派出机构立案调查，或者被司法机关侦查，尚未结案，且涉案行为与其为申请人提供服务的行为属于同类业务或者对市场有重大影响；</p> <p>（四）为申请人制作、出具有关申请材料的证券公司、证券服务机构的有关人员因涉嫌违法违规被中国证监会及其派出机构立案调查，或者被司法机关侦</p>



序号	规定事项	主要规定
		<p>查,尚未结案,且涉案行为与其为申请人提供服务的行为属于同类业务或者对市场有重大影响;</p> <p>(五)对有关法律、行政法规、规章的规定,需要进一步明确具体含义,请求有关机关作出解释;</p> <p>(六)申请人主动要求中止审查,理由正当。</p> <p>法律、行政法规、规章对前款情形另有规定的,从其规定。</p>
10	恢复审查 (本次修订)	<p>第二十三条 因本规定第二十二条第一款第(一)、(二)、(五)项规定情形中止审查的,该情形消失后,中国证监会恢复审查,通知申请人。</p> <p>因本规定第二十二条第一款第(三)、<del>(四)</del>项规定情形中止审查的,证券公司、证券服务机构应当指派与被调查事项无关的人员,对该机构<del>或者有关人</del> <del>员</del>为被中止审查的申请事项制作、出具的申请材料进行复核。按要求提交复核报告,并对申请事项符合行政许可法定条件、标准,所制作、出具的文件不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏发表明确复核意见的,中国证监会应当在 30 个工作日内恢复审查,通知申请人。</p> <p>申请人主动要求中止审查的,应当向受理部门提交书面申请。同意中止审查的,受理部门应当出具中止审查通知。申请人申请恢复审查的,应当向受理部门提交书面申请。同意恢复审查的,受理部门应当出具恢复审查通知。</p>
11	决定	<p>第二十四条 中国证监会根据申请人的申请是否符合法定条件、标准,作出准予或者不予行政许可的决定。</p> <p>作出不予行政许可决定的,应当在不予行政许可决定中说明理由,并告知申请人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。</p>
12	行政许可文件	<p>第二十五条 作出准予行政许可的决定,需要颁发行政许可证件的,应当向申请人颁发下列行政许可证件:</p> <p>(一)中国证监会的批准文件;</p> <p>(二)资格证、资质证或者其他合格证书;</p> <p>(三)许可证、执照或者其他许可证书;</p> <p>(四)法律、行政法规规定的其他行政许可证件。</p>
简易程序		
13	简易程序适用	<p>第二十六条 事项简单、审查标准明确、申请材料采用格式文本的行政许可,其实施程序适用本章规定。</p> <p>适用简易程序的行政许可事项,由中国证监会予以公布。</p>
14	简易程序要求	<p>第二十七条 适用简易程序的行政许可,受理部门当场进行形式审查,并直接作出是否受理的决定或者提出补正申请材料的要求。申请材料存在可以当场更正的错误的,受理部门应当允许申请人当场更正。</p> <p>第二十八条 审查部门在审查适用简易程序的行政许可申请过程中,可以向申请人口头提出申请材料中存在的问题,要求申请人进行说明、解释,并应当制作相关记录后签字保存。确需书面反馈意见的,依照本规定第十七条的规定办理。</p>
期限与送达		
15	行政许可决定	<p>第三十四条 除本规定第四章规定的由派出机构进行初步审查的行政许可、中国证监会和其他行政机关共同作出决定的行政许可外,中国证监会实施行政许可应当自受理申请之日起 20 个工作日内作出行政许可决定。20 个工作日内不能作出行政许可决定的,经中国证监会负责人批准,可以延长 10 个工作日,并由受理部门将延长期限的理由告知申请人。但是,法律、行政法规另有规定</p>



序号	规定事项	主要规定
		的，从其规定。
16	初步审查	第三十五条 派出机构进行初步审查，中国证监会进行复审并作出决定的行政许可，派出机构应当自其受理行政许可申请之日起 20 个工作日内审查完毕并向中国证监会报送初步审查意见和全部申请材料。中国证监会应当自接收前述材料之日起 20 个工作日内作出行政许可决定。但是，法律、行政法规另有规定的，从其规定。
17	书面决定	第四十条 作出准予或者不予行政许可的决定，应当自作出决定之日起 10 个工作日内向申请人送达本规定第二十五条规定的行政许可证件或者不予行政许可的书面决定。
公示		
18	公示方式	第四十八条 中国证监会采取下列方式进行公示： (一) 在中国证监会互联网站上公布； (二) 印制行政许可手册，并放置在办公场所； (三) 在办公场所张贴； (四) 其他有效便捷的公示方式。
19	公示时间	第五十条 作出准予或者不予行政许可决定的，应当自作出决定之日起 20 个工作日内在中国证监会互联网站上予以公布；但涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的除外。
其他要求		
20	勤勉尽责 (新增)	第五十二条 证券公司、证券服务机构及其从业人员按照本规定第十五条第三款、第二十三条第二款进行复核的，应当勤勉尽责，严格履行法定职责。复核意见存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，依照《证券法》第一百八十二条、第一百八十四条、第二百一十三条规定处理。

#### 四、同类业务

根据《〈中国证券监督管理委员会行政许可实施程序规定〉第十五条、第二十二条有关规定的适用意见——证券期货法律适用意见第 13 号》（中国证券监督管理委员会公告〔2018〕25 号，2018 年 7 月 10 日），《行政许可实施程序规定》第十五条、第二十二条“同类业务”的有关规定提出适用意见如下：

- 1、证券服务机构在非行政许可事项中提供服务的行为，不属于《行政许可实施程序规定》调整范围，不适用《行政许可实施程序规定》第十五条、第二十二条“同类业务”的有关规定。
- 2、证券服务机构在各类行政许可事项中提供服务的行为，按照同类业务处理，适用《行政许可实施程序规定》第十五条、第二十二条“同类业务”的有关规定。



## 五、证券服务

1、根据《证券服务机构从事证券服务业务备案管理规定》（中国证券监督管理委员会公告〔2020〕52号，2020年7月24日）：

（1）**证券服务机构**，是指会计师事务所、律师事务所以及从事资产评估、资信评级、财务顾问、信息技术系统服务的证券服务机构。

（2）会计师事务所从事下列**证券服务业务**，应当按照本规定向中国证监会和国务院有关主管部门备案：

①为证券的发行、上市、挂牌、交易等证券业务活动制作、出具财务报表审计报告、内部控制审计报告、内部控制鉴证报告、验资报告、盈利预测审核报告，以及中国证监会和国务院有关主管部门规定的其他文件；

②为证券公司及其资产管理产品制作、出具财务报表审计报告、内部控制审计报告、内部控制鉴证报告、验资报告、盈利预测审核报告，以及中国证监会和国务院有关主管部门规定的其他文件。

会计师事务所参与前款第（一）项相关主体重要组成部分或者其控制的主体的审计，其审计对象的资产总额、营业收入中的一项达到前款第（一）项相关主体最近一期经审计合并财务报表对应项目金额百分之十五的，视同从事证券服务业务。

2、根据《会计师事务所从事证券服务业务备案管理办法》（财会〔2020〕11号，2020年7月21日），第四条会计师事务所从事下列证券服务业务，应当按照本办法进行备案：

①为证券的发行、上市、挂牌、交易等证券业务活动制作、出具财务报表审计报告、内部控制审计报告、内部控制鉴证报告、验资报告、盈利预测审核报告。

②为证券公司及其资产管理产品制作、出具财务报表审计报告、内部控制审计报告、内部控制鉴证报告、验资报告、盈利预测审核报告。

③财政部、证监会规定的其他业务。

会计师事务所参与前款第（一）项相关主体重要组成部分或其控制的主体的审计，其审计对象的资产总额、营业收入中的一项达到前款第（一）项相关主体最近一期经审计合并财务报表对应项目金额百分之十五的，视同从事证券服务业务。





## 六、行政许可事项

2016 年 2 月 26 日，证监会发布行政许可事项服务指南，服务指南的主要内容包括事项名称、设定依据、受理机构、审核机构、审批数量、审批收费依据及标准、办理时限、申请条件、申请材料、申请接收、办理程序、审批结果、申请人权利和义务、咨询途径、监督和投诉渠道、办公地址和时间、公开查询、办理流程图、申请材料示范文本等要素。上述服务指南已在[证监会网站“办事指南”栏目](#)中予以发布，并提供电子文档下载服务，或在[“行政许可办理大厅”](#)中查阅。

根据该栏目内容，目前证监会受理的行政许可事项共 47 项，包括：

授权部门 申请事项	发行部	公众公司部	国际部	机构部	上市部	债券部	期货部	上交所	深交所
发行证券	1、上市公司公开发行股票（A 股主板和中小板、B 股）核准	7、股东人数超过 200 人的股份公司申请股票在全国中小企业股份转让系统挂牌公开转让核准	13、股份有限公司境外公开募集股份及上市（包括增发）审批		14、上市公司发行股份购买资产核准	15、公司债券发行注册		16、公开发行公司债券并在上海证券交易所上市	20、公募债券发行上市审核
	2、上市公司发行优先股核准	8、股份公司向特定对象发行证券导致证券持有人累计超过 200 人或股东						17、科创板上市公司证券发行	21、创业板上市公司发行股票购买资产



授权部门 申请事项	发行部	公众公司部	国际部	机构部	上市部	债券部	期货部	上交所	深交所
		人数超过 200 人的非上市公司向特定对象发行证券核准							
	3、上市公司发行可转换为股票的公司债券核准	9、股票公开转让的非上市公司向不特定合格投资者公开发行核准						18、科创板上市公司重大资产重组	22、创业板上市公司向不特定对象发行可转换债券
	4、上市公司非公开发行股票（A 股主板和中小板、B 股）核准	10、股票向特定对象转让导致股东累计超过 200 人的定向转让核准						19、首次公开发行股票并在科创板上市	23、创业板上市公司向不特定对象发行股票
	5、公司首次公开发行存托凭证核准	11、非上市公司向特定对象发行股份购买资产后股东累计超过 200 人的重大资产							24、创业板上市公司向不特定对象配股



授权部门 申请事项	发行部	公众公司部	国际部	机构部	上市部	债券部	期货部	上交所	深交所
		重组核准							
	6、公司首次公开发行股票（A 股主板和中小板、B 股）核准	12、非上市公司非公开发行优先股导致证券持有人累计超过 200 人或股东人数超过 200 人的非上市公司定向发行优先股核准							25、创业板上市公司向特定对象发行可转换债券
									26、创业板上市公司向特定对象发行股票（普通程序）
									27、创业板上市公司向特定对象发行股票（简易程序）



授权部门 申请事项	发行部	公众公司部	国际部	机构部	上市部	债券部	期货部	上交所	深交所
									28、创业板上市公司重组上市
									29、首次公开发行股票并在创业板上市
分支机构设立、收购、参股			30、外国证券类机构设立驻华代表机构核准						
公司设立、合并...				31、证券公司设立审批	32、上市公司合并、分立核准				
公司停业、解散、破产				33、证券公司停业、解散、破产审批					
股东、控制人、注册资本变更					34、上市公司重大购买、出售、置换资产行为（构成借壳上市的）审批		35、期货公司设立、合并、分立、停业、解散或者破产，变更业务范围、注册资本、5%以上股		





授权部门 申请事项	发行部	公众公司部	国际部	机构部	上市部	债券部	期货部	上交所	深交所
							权的审批		
行业机构注册									
机构名称、地址等变更			36、外国证券类机构驻华代表机构名称变更核准	37、公募基金管理公司变更重大事项审批					
任职资格核准									
投资者资格申请				38、境外机构投资者资格审批					
业务范围变更				39、证券公司变更业务范围、变更主要股东或者公司的实际控制人及合并、分立审批					



授权部门 申请事项	发行部	公众公司部	国际部	机构部	上市部	债券部	期货部	上交所	深交所
业务资格申请				40、公募基金 管理公司设 立、公募基金 管理人资格 审批			41、期货公司 境内及境外 期货经纪业 务、期货投资 咨询业务许 可		
				42、公开募集 基金募集申 请注册					
				43、基金托管 人资格核准					
				44、境外证券 经营机构在 境内经营证 券业务审批					
				45、投资咨询 机构从事证 券服务业审 批					
其他				46、基金服务 机构注册					
				47、被处置证 券公司恢复 正常经营审					



授权部门 申请事项	发行部	公众公司部	国际部	机构部	上市部	债券部	期货部	上交所	深交所
				批					



更多详细内容，请参见附件原文。

如对本法规提示有任何意见或建议，请随时与专业技术部沟通，谢谢！

附件 1：证监会就修改《中国证券监督管理委员会行政许可实施程序规定》公开征求意见 20210326

附件 2：关于修改《中国证券监督管理委员会行政许可实施程序规定》的决定（征求意见稿）20210326

附件 3：关于《关于修改〈中国证券监督管理委员会行政许可实施程序规定〉的决定》的起草说明 20210326

附件 4：《中国证券监督管理委员会行政许可实施程序规定》新旧对比（2021VS2018）

附件 5：《中国证券监督管理委员会行政许可实施程序规定》第十五条、第二十二条有关规定的适用意见——证券期货法律适用意见第 13 号

附件 6：证券服务机构从事证券服务业务备案管理规定 20200724

附件 7：行政许可事项服务指南（截至 20210330）