

Laws and Regulations Express (China)

法规快讯（中国）

——证监会发布科创板注册制实施意见及首发办法征求意见稿

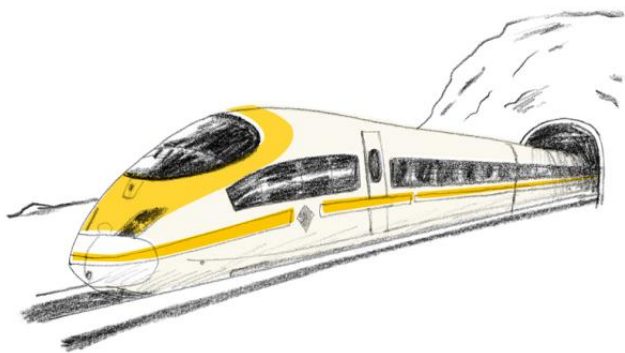
【2019 年第 009 期（总第 304 期）- 2019 年 2 月 2 日】





证监会发布科创板注册制实施意见及首发办法征求意见稿

2019 年 1 月 28 日，证监会发布《关于在上海证券交易所设立科创板并试点注册制的实施意见》（证监会公告[2019]2 号，以下简称《实施意见》），自发布之日起施行。之后，证监会于 2019 年 1 月 30 日发布《科创板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》征求意见稿（以下简称《管理办法》），就《科创板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》公开征求意见，要求社会公众在 2019 年 2 月 28 日前通过中国政府法制信息网、中国证监会网站、电子邮箱和邮寄等形式进行反馈。



《实施意见》明确了上交所负责科创板发行上市审核，中国证监会负责科创板股票发行注册；明确允许符合科创板定位、尚未盈利或存在累计未弥补亏损的企业在科创板上市，允许符合相关要求的特殊股权结构企业和红筹企业在科创板上市。

《管理办法》主要对发行人的发行条件、注册程序、信息披露、发行与承销、监督管理和法律责任等作出详细要求。

相关概要如下：

一、注册制

1、改革的原因

从 2000 年 3 月开始，我国股票发行正式采用核准制。核准制下，由证监会进行核准把关，市场上往往认为是政府对企业盈利能力和股票投资价值进行了“背书”。监管部门不仅负责股票发行的审核把关，而且对新股发行“管价格、调节奏、控规模”，不利于培育市场主体的风险判断与市场选择能力，不利于形成有效的市场约束机制，造成市场供需关系的扭曲和紧张，削弱了市场价格发现、风险释放等功能作用，最终不利于规范市场主体的行为和市场稳定运行，市场配置资源的作用不能得到真正的体现。

解决这些问题，必须推进股票发行注册制改革。注册制作为一种法定的、非典型的



行政许可，是对核准制的进一步改革与完善，也是市场化程度较高的股票发行监管制度。

2、注册制的提出

2013 年 11 月召开的十八届三中全会提出，健全多层次资本市场体系，**推进股票发行注册制改革**，多渠道推动股权融资，发展并规范债券市场，提高直接融资比重。随后，中国证监会发布了《关于进一步推进新股发行体制改革的意见》（证监会公告[2013]42 号），以逐步推进股票发行从核准制向注册制过渡。

2014 年 5 月，《国务院关于进一步促进资本市场健康发展的若干意见》（国发[2014]17 号）提出要**积极稳妥推进股票发行注册制改革**。要求建立和完善以信息披露为中心的股票发行制度。由投资者自行判断发行人的盈利能力和投资价值，自担投资风险。随后，证监会提出要抓紧研究注册制改革方案，逐步探索符合我国实际的股票发行条件、上市标准和审核方式，统筹好注册制改革的力度和市场的可承受度。

李克强总理在 2014 年政府工作报告中指出，2014 年重点工作包括加快发展多层次资本市场，**推进股票发行注册制改革**，规范发展债券市场。

3、注册制的推进

2015 年 4 月，十二届全国人大常委会第十四次会议审议了《证券法》修订草案。在股票发行注册制改革方面，草案明确了注册程序，修改了发行条件，细化了各方责任，建立了公开发行豁免注册和股票转售限制制度。本次《证券法》修订，旨在为推进股票发行注册制改革、健全多层次的资本市场奠定法律基础。为确保注册制改革的顺利推出，现阶段注册制改革的范围限定于股票，为此《证券法》，修订草案规定股票发行实行注册制，维持债券及其他证券发行实行核准制。

2015 年 12 月 9 日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，会议通过的《关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用〈中华人民共和国证券法〉有关规定的决定（草案）》明确，**在决定施行之日起两年内，授权对拟在上海证券交易所、深圳证券交易所上市交易的股票公开发行实行注册制度**。待全国人大常委会授权后，有关部门将制定相关规则，在公开征求意见后实施，并加强事中事后监管，切实保护投资者合法权益。

2015 年 12 月 27 日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议审议通过《关于授权国务院在实施股票发行注册制改革中调整适用〈中华人民共和国证券法〉有关规定的决定（草案）》的议案，**明确授权国务院可以根据股票发行注册制改革的要求，调整适用现行《证券法》关于股票核准制的规定**，对注册制改革的具体制度作出专门安排。这一决定的正式通过，标志着**推进股票发行注册制改革具有了明确的法律依据**。全国人大的授权决定自 2016 年 3 月 1 日起实行。



4、注册制的实施

证监会表示（证监会新闻发言人邓舸答记者问，2016.01.13），2016 年 3 月 1 日是指全国人大授权决定二年施行期限的起算点，并不是注册制改革正式启动的起算点，改革实施的具体时间将在完成有关制度规则后另行提前公告。当前，证监会除了做好注册制的各项准备工作外，将继续按照现行规定，做好新股发行审核工作，新股发行受理工作不会停止。**注册制实施后，现有在审企业排队顺序不作改变，确保审核工作平稳有序过渡。**

2018 年 2 月，证监会主席刘士余向全国人大常委会汇报了股票发行注册制改革的情况，同时指出，目前在资本市场发展中，还存在不少与实行股票发行注册制改革不相适应的方面，需要进一步探索和完善。后经过全国人大常委会审议，决定将授权期限延长到 2020 年 2 月 29 日。

2018 年 11 月 5 日，习近平总书记在首届中国国际进口博览会开幕式上宣布，将在**上海证券交易所设立科创板并试点注册制**。证监会指出，科创板是独立于上交所现有主板市场的新设板块，旨在补齐资本市场服务科技创新的短板，是资本市场的增量改革，将在盈利状况、股权结构等方面做出更为妥善的差异化安排，增强对创新企业的包容性和适应性。

二、《关于在上海证券交易所设立科创板并试点注册制的实施意见》

（一）明确了在上交所新设科创板，主要服务于符合国家战略、突破关键核心技术、市场认可度高的科技创新企业，**重点支持新一代信息技术、高端装备、新材料、新能源、节能环保以及生物医药等高新技术产业和战略性新兴产业。**

（二）明确了允许符合科创板定位、尚未盈利或存在累计未弥补亏损的企业在科创板上市，允许特殊股权结构企业和红筹企业上市。综合考虑预计市值、收入、净利润、研发投入、现金流等因素，设置多元包容的上市条件。

（三）明确了申请公开发行公司，除符合科创板定位外，还应当符合下列基本发行条件：具备健全且运行良好的组织机构、具备完整业务体系和直接面对市场独立经营的能力，**不存在对持续经营有重大不利影响的情形**；会计基础规范，内控健全且运行有效，**最近三年被出具标准无保留意见审计报告**；发行人及其控股股东、实际控制人最近三年不存在贪污、贿赂、侵占财产、挪用财产或破坏市场经济秩序行为，不存在严重损害社会公共利益的重大违法行为；证监会规定的其他条件。

（四）明确了上交所负责科创板发行上市审核，证监会负责科创板股票发行注册。

（五）强化信息披露监管，发行人是信息披露第一责任人，科创板公司要根据自身



特点，强化业绩波动、行业风险、公司治理等相关事项的针对性信息披露，明确要求发行人披露科研水平、科研人员、科研资金投入等相关信息。

（六）严格实施退市制度，对交易量、股价、股东人数等不符合条件的企业依法终止上市。不适用证券法第五十六条第三项关于连续亏损终止上市规定；对连续被出具否定或无法表示意见审计报告的上市公司实施终止上市。严格实施重大违法强制退市制度，对构成欺诈发行、重大信息披露违法或其他重大违法行为上市公司依法坚决终止上市。科创板股票不适用证券法第五十五条关于暂停上市的规定，应当退市的直接终止上市。

三、《科创板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》

（一）发行条件

发行人申请首次公开发行股票并在科创板上市，应当符合科创板定位，面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求，符合国家战略，拥有关键核心技术，科技创新能力突出，主要依靠核心技术开展生产经营，具有稳定的商业模式，市场认可度高，社会形象良好，具有较强成长性。发行人首次公开发行股票并在科创板上市，应当符合发行条件、上市条件以及相关信息披露要求，具体发行条件见下表：

| 条件 | 具体内容 |
|-------|--|
| 经营年限 | 发行人是依法设立且持续经营 3 年以上的股份有限公司，具备健全且运行良好的组织机构，相关机构和人员能够依法履行职责。有限责任公司按原账面净资产值折股整体变更为股份有限公司的，持续经营时间可以从有限责任公司成立之日起计算。 |
| 会计基础 | 发行人会计基础工作规范，财务报表的编制和披露符合企业会计准则和相关信息披露规则的规定，在所有重大方面公允地反映了发行人的财务状况、经营成果和现金流量，并由注册会计师出具无保留意见的审计报告。发行人内部控制制度健全且被有效执行，能够合理保证公司运行效率、合法合规和财务报告的可靠性，并由注册会计师出具无保留结论的内部控制鉴证报告。 |
| 业务完整性 | 资产完整，业务及人员、财务、机构独立，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，以及严重影响独立性或者显失公平的关联交易。 |



| 条件 | 具体内容 |
|-------|---|
| | 发行人主营业务、控制权、管理团队和核心技术人员稳定，最近 2 年内主营业务和董事、高级管理人员及核心技术人员均没有发生重大不利变化；控股股东和受控股股东、实际控制人支配的股东所持发行人的股份权属清晰，最近 2 年实际控制人没有发生变更，不存在导致控制权可能变更的重大权属纠纷。 |
| | 发行人不存在主要资产、核心技术、商标等的重大权属纠纷，重大偿债风险，重大担保、诉讼、仲裁等或有事项，经营环境已经或者将要发生的重大变化等对持续经营有重大不利影响的事项。 |
| 合法合规性 | 发行人生产经营符合法律、行政法规的规定，符合国家产业政策。最近 3 年内，发行人及其控股股东、实际控制人不存在贪污、贿赂、侵占财产、挪用财产或者破坏社会主义市场经济秩序的刑事犯罪，不存在欺诈发行、重大信息披露违法或者其他涉及国家安全、公共安全、生态安全、生产安全、公众健康安全等领域的重大违法行为。 |
| | 董事、监事和高级管理人员不存在最近 3 年内受到中国证监会行政处罚，或者因涉嫌犯罪被司法机关立案侦查或者涉嫌违法违规被中国证监会立案调查，尚未有明确结论意见等情形。 |

（二）注册程序

发行人依法经上交所发行上市审核并报经证监会履行发行注册程序，主要内容如下表：

| 审核注册流程 | 具体内容 |
|----------|---|
| 注册流程 | 交易所按照规定的条件和程序，作出同意或者不同意发行人股票公开发行并上市的审核意见。同意发行人股票公开发行并上市的，将审核意见、发行人注册申请文件及相关审核资料报送中国证监会履行发行注册程序。不同意发行人股票公开发行并上市的，作出终止发行上市审核决定。 |
| 交易所审核时间 | 交易所应当自受理注册申请文件之日 3 个月内形成审核意见。发行人根据要求补充、修改注册申请文件，以及交易所按照规定对发行人实施现场检查，或者要求保荐人、证券服务机构对有关事项进行专项核查的时间不计算在内。 |
| 证监会审核时间 | 中国证监会依照法定条件，在 20 个工作日内对发行人的注册申请作出同意注册或者不予注册的决定。发行人根据要求补充、修改注册申请文件，以及中国证监会要求保荐人、证券服务机构等对有关事项进行核查的时间不计算在内。 |
| 再次申请时间要求 | 交易所因不同意发行人股票公开发行并上市，作出终止发行上市审核决定，或者中国证监会作出不予注册决定的，自决定作出之日起 1 年后，发行人可以再次提出公开发行股票并上市申请。 |



（三）信息披露

发行人所披露信息必须真实、准确、完整，不得有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，发行人应当为保荐人、证券服务机构及时提供真实、准确、完整的财务会计资料和其他资料，全面配合相关机构开展尽职调查和其他相关工作。具体信息披露内容如下：

| 披露要求 | 具体内容 |
|----------|---|
| 一般披露要求 | 发行人申请首次公开发行股票并在科创板上市，应当按照中国证监会制定的信息披露规则，编制并披露招股说明书，保证相关信息真实、准确、完整。中国证监会制定的信息披露规则是信息披露的最低要求。不论上述规则是否有明确规定，凡是对投资者作出价值判断和投资决策有重大影响的信息，发行人均应当予以披露。 |
| 特殊披露要求 | <p>发行人应当根据自身特点，有针对性地披露行业特点、业务模式、公司治理、发展战略、经营政策、会计政策，充分披露科研水平、科研人员、科研资金投入等相关信息，并充分揭示可能对公司核心竞争力、经营稳定性以及未来发展产生重大不利影响的风险因素。</p> <p>发行人尚未盈利的，应当充分披露尚未盈利的成因，以及对公司现金流、业务拓展、人才吸引、团队稳定性、研发投入、战略性投入、生产经营可持续性等方面的影响。</p> |
| 募集资金披露要求 | 发行人应当披露其募集资金使用管理制度，以及募集资金重点投向科技创新领域的具体安排。 |
| 中介机构责任 | 为证券发行出具专项文件的律师、注册会计师、资产评估人员、资信评级人员及其所在机构，应当在招股说明书上签字、盖章，确认对发行人信息披露文件引用其出具的专业意见无异议，信息披露文件不因引用其出具的专业意见而出现虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，并声明承担相应的法律责任。 |
| 招股说明书有效期 | <p>招股说明书的有效期为 6 个月，自公开发行前最后一次签署之日起计算。</p> <p>招股说明书引用经审计的财务报表在其最近一期截止日后 6 个月内有效，特殊情况下发行人可申请适当延长，但至多不超过 1 个月。财务报表应当以年度末、半年度末或者季度末为截止日。</p> |

（四）监督管理和法律责任

第六十七条 发行人不符合发行上市条件，以欺骗手段骗取发行注册的，中国证监会将自确认之日起采取 5 年内不接受发行人公开发行证券相关文件的监管措施。对相关责任人员，视情节轻重，认定为不适当人选的监管措施，或者采取证券市场禁入的措施。



七十五条 发行人披露盈利预测的，利润实现数如未达到盈利预测的 80 %，除因不可抗力外，其法定代表人、财务负责人应当在股东大会及中国证监会指定报刊上公开作出解释并道歉；中国证监会可以对法定代表人处以警告。

利润实现数未达到盈利预测的 50 % 的，除因不可抗力外，中国证监会在 3 年内不受理该公司的公开发行证券申请。

注册会计师为上述盈利预测出具审核报告的过程中未勤勉尽责的，中国证监会将视情节轻重，对相关机构和责任人员采取监管谈话等监管措施，记入诚信档案并公布；情节严重的，给予警告等行政处罚。

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：关于在上海证券交易所设立科创板并试点注册制的实施意见

附件 2：科创板首次公开发行股票注册管理办法（试行）

附件 3：科创板首次公开发行股票注册管理办法（试行）起草说明