

《创业板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》 立法说明

为深入贯彻落实党中央、国务院关于资本市场改革发展的决策部署，支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区，推进创业板改革并试点注册制，强化资本市场服务实体经济高质量发展的能力，证监会总结监管实践经验，借鉴科创板改革经验，根据创业板的板块定位和存量改革的现实情况，起草了《创业板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》（以下简称《首发办法》）。现将《首发办法》有关情况说明如下。

一、立法背景

《首发办法》是创业板的基础性制度。制定《首发办法》，是贯彻落实党中央、国务院关于推进注册制改革决策部署的重要措施，对于服务成长型创新创业企业，支持传统产业与新技术、新产业、新业态、新模式深度融合，提高资本市场服务实体经济能力等具有重要意义。

起草《首发办法》的指导思想是，深入贯彻落实习近平总书记关于资本市场的一系列重要指示批示精神，着眼于打造一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场，坚持稳中求进工作总基调，坚持市场化、法治化方向，坚持“四个敬畏、一个合力”，借鉴科创板改革经验，兼顾长远改革目标和试点阶段性特征，增强资本市场对创新创业企业的服务功能，提升股权融资比重，更好促进经济高质量发展。

起草《首发办法》的基本原则包括：一是充分借鉴科创板注册制试点的经验做法。《首发办法》在体例架构、发行条件、注册程序、监督管理等主要方面与科创板规则基本保持一致。二是更加便利股权融资。精简优化现有发行条件，增加资本市场包容性，扩大资本市场覆盖面，建立公开、透明、高效、便捷的股票发行注册机制，健全市场化询价定价机制，着力于提升股权融资效率。三是强化信息披露监管。建立健全以信息披露为核心的股票发行上市制度，明确以投资者需求为导向的信息披露要求，落实发行人、中介机构等市场主体关于信息披露的法定责任。四是加强风险防控。充分尊重我国资本市场的实际情况和创业板存量企业的现实复杂性，建立与之相适应的股票发行注册制度。强化事前事中事后全过程监管，强调市场主体归位尽责，显著提升违法违规成本，有效防控各种风险，提升上市公司质量。

二、主要内容

《首发办法》共七章、七十五条，分为总则、发行条件、注册程序、信息披露、发行承销的特别规定、监督管理和法律责任、附则。主要内容如下：

（一）总则

一是明确创业板的板块定位是深入贯彻创新驱动发展战略，适应发展更多依靠创新、创造、创意的大趋势，主要服务成长型创新创业企业，支持传统产业与新技术、新产业、新业态、新模式深度融合。二是明确证监会加强对审核注册工作的统筹指导，统一审核理念，统一审核标准，定期检查交易所审核标准、制度的执行情况。三是明确发行人和保荐人、证券服务机构等市场参

与主体的责任和义务。

（二）发行条件

一是持续经营满三年，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。二是会计基础工作规范，内部控制制度健全有效。三是业务完整并具有直接面向市场独立持续经营的能力。四是生产经营合法合规，相关主体不存在《首发办法》规定的违法犯罪情形。

（三）注册程序

一是规定交易所的发行上市审核程序，以及交易所报证监会注册的程序。二是规定证监会与交易所建立电子化注册系统，提高注册效率，减轻企业负担。三是规定交易所和证监会应当提高工作透明度，实现全流程公开，接受社会监督。四是将现场检查制度化，规定证监会和交易所应当建立健全信息披露质量现场检查制度。

（四）信息披露

一是强调发行人必须保证信息披露真实、准确、完整，无论规则是否明确规定，凡是投资者作出价值判断和投资决策所必需的信息，都必须充分披露。二是严格落实发行人及其董事、监事、高级管理人员、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责任，要求控股股东、实际控制人按照诚信原则履行其在招股说明书披露的相关承诺。三是针对创业板企业特点，规定其应当充分披露自身创新、创造、创意特征，以及业务模式、公司治理、财务状况分析、发展战略等情况，精准清晰充分地向投资者揭示各种风险，供投资者做出投资

决策。

（五）发行承销

一是明确规则适用。创业板首次公开发行股票的发行业与承销，适用《证券发行与承销管理办法》，但《首发办法》和《创业板首次公开发行股票发行与承销特别规定》另有规定的除外。二是明确定价方式、投资者报价要求、最高报价剔除比例等事项应当同时遵守交易所相关规定。

（六）监督管理和法律责任

一是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。二是加大违法违规行为追责力度，对负有责任的发行人及其控股股东、实际控制人，中介机构及相关责任人员，采取较长时间不受理证券发行相关文件、认定为不适当人选等严厉措施。三是规定交易所和证券业协会应对违反自律规则的行为采取自律监管措施或者纪律处分。

三、公众意见及采纳情况

征求意见期间，证监会和司法部共收到书面意见、建议九份。经认真研究，采纳了其中合理意见，主要涉及以下方面：

（一）关于完善发行条件

有意见提出，《首发办法》关于“最近三年财务会计报告由注册会计师出具标准无保留意见的审计报告”的表述与新修订的《证券法》相关表述不一致，且现行审计准则并无“标准无保留意见的审计报告”的表述，建议修改为“最近三年财务会计报告由注册会计师出具无保留意见的审计报告”。经研究，我们采纳

了上述意见。

（二）关于对核心技术人员的要求

有意见提出，《首发办法》没有将核心技术人员稳定作为发行条件，与科创板存在差异，建议增加相关规定。经研究，创业板定位中没有强调核心科技和研发能力，因此未采纳这一意见。

（三）关于对上市当年即亏损的规则衔接

有意见提出，《证券发行上市保荐业务管理办法》对发行人公开发行证券上市当年即亏损情形已做规定，建议在《首发办法》中删除相关条款。经研究，我们采纳了该意见，不再保留《首发办法》原有条款，相关情形按照《证券发行上市保荐业务管理办法》规定执行。

（四）关于细化证券服务机构义务规定

有意见提出，建议细化证券服务机构义务，增加配合证监会监督管理和妥善保管与证券业务相关的文件资料等义务。经研究，证券服务机构是资本市场的重要参与主体，发挥着资本市场“看门人”的作用，有必要细化其义务规定，因此采纳了该意见，在总则部分增加了相关内容。

（五）关于对保荐机构的处理

有意见提出，因欺诈发行等事项暂停保荐人业务资格一到三年的处罚过于严厉，建议缩短暂停保荐人业务资格的期限。经研究，注册制强调压严压实中介机构责任，加大违法成本，对于欺诈发行行为应当严肃处理，且该规定与科创板做法一致，因此未采纳该意见。

特此说明。