

关于《国务院关于境内企业境外发行证券和上市的管理规定（草案征求意见稿）》的说明

一、起草背景

1994年发布实施的《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》），对规范境内企业境外上市活动，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发挥了积极作用。以直接和间接形式在境外上市的企业家数不断增多，遍及香港、纽约、伦敦等多个境外市场。近些年来，企业境外上市也出现了新情况、新问题，现行境外上市监管制度暴露出一些缺陷和短板，《特别规定》虽然做过一些局部修订和完善，但总体上已落后于市场实践，不能很好地适应市场发展和高水平对外开放需要。2019年12月，新修订《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）明确直接和间接境外上市应当符合国务院的有关规定。企业、中介机构、境内外投资者等市场主体十分关注境外上市监管制度的完善与改革，期待国家尽快出台制度规则明确程序和要求，促进企业依法依规开展境外上市活动。

在此背景下，中国证监会会同有关部门对《特别规定》实施情况进行了认真总结和评估，针对现行制度短板和市场发展实际需要，提出了全面修订《特别规定》、统一制定规范境内企业直接和间接境外上市活动法规的工作思路，并起草形成了《国务院关于境内企业境外发行证券和上市的管理

规定（草案征求意见稿）》（以下简称《管理规定》）。

二、总体思路和原则

《管理规定》起草的总体思路是，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，坚持市场化、法治化、国际化，统筹发展和安全，增强系统思维，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。起草中体现了以下原则：

一是坚持问题导向。针对性地补齐监管缺陷和制度短板，将境外上市活动全面纳入监管，实施备案管理。**二是**坚持依法监管。按照市场化、法治化的要求，压实企业和中介机构责任，减少不合理的管制，与行业监管有效衔接，为企业境外上市创造更加透明、可预期的制度环境，支持符合政策和条件的企业利用境外资本市场规范发展。**三是**坚持稳中求进。明确监管范围、要求和程序，遵循法不溯及既往的基本原则，尊重商业惯例和市场实践，区分存量和增量，稳妥有序推进改革落地实施。

三、主要内容

《管理规定》共五章二十八条，主要内容如下：

（一）明确备案监管安排，落实改革要求

一是明确范围标准。统一将直接和间接境外上市纳入备案管理范围，明确境外上市活动和主体界定标准。**二是**明确备案要求。明确境内企业境外发行上市应当履行备案程序，

授权国务院证券监督管理机构制定备案的具体办法。三是明确监管红线。对于法律法规明确禁止上市融资、危害国家安全、存在重大权属纠纷、存在违法犯罪行为等四类情形，明确不得赴境外上市。不额外设置门槛和条件，支持依法合规的境内企业利用境外资本市场融资发展。

（二）加强监管协同，提高备案效率

一是明确监管职责，加强监管协同。明确国务院证券监督管理机构对境内企业境外发行上市活动实施监督管理，国务院有关主管部门根据职责加强对相关企业和服务机构的监督管理。建立境外上市监管协调机制，国务院证券监督管理机构与行业主管部门在政策制定、日常监管和风险应对等方面加强监管协同。境外上市备案管理与安全审查机制做好衔接，明确境外发行上市涉及安全审查的，应当依法履行安全审查程序。二是完善跨境证券监管合作安排。与境外证券监管机构建立备案信息通报机制，加强跨境证券监管执法合作，共同打击跨境违法违规行为。三是强化依法合规约束。明确企业和中介机构依法合规、维护国家安全和保守国家秘密的主体责任。实施备案信息公开，强化社会监督。明确未履行备案程序擅自境外上市等违法违规行为的法律责任，通过行政处罚和诚信档案等措施立体追责，提高违法违规成本。

（三）增强制度的包容性，服务实体经济

一是放宽发行对象限制。结合资本市场扩大对外开放实践和市场需要，放宽境外直接发行上市在股权激励等情形下

对境内特定对象发行的限制，支持企业发展。二是明确“全流通”安排。对境外直接上市“全流通”业务一体适用备案管理，进一步便利“全流通”。三是放宽币种限制。放宽境外募集资金、派发股利的币种限制，明确可通过人民币进行，满足企业在境外募集人民币的需求。