

关于《修订〈非上市公众公司监督管理办法〉的决定》 的起草说明

为贯彻落实党中央、国务院深化新三板改革的部署，完善新三板市场融资功能，提升新三板市场的活力，更好支持中小企业发展，服务实体经济，我会对《非上市公众公司监督管理办法》（证监会令第96号，以下简称《办法》）进行修订。现将有关修订情况说明如下：

一、修订背景

《办法》自2013年施行以来，对规范非上市公众公司监管，服务实体经济，促进新三板市场发展等发挥了重要作用。经过六年多的发展，新三板市场运行基础和内外部环境发生了重大变化，9000余家挂牌公司呈现出多元化特征，规模类型千差万别，市场需求日趋多元，需要对发行、信息披露、日常监管等制度进行优化完善。为此，有必要抓紧落实新三板改革要求，对《办法》进行修订。

二、修订思路

本次修订不是系统性的全面修订，而是在保持《办法》既有框架和主要内容的基础上，按照稳中求进、急用先行、有限目标的原则，立足于服务本次深化新三板改革，重点围绕实施向不特定合格投资者公开发行、优化定向发行机制、

完善公司治理、确立差异化信息披露原则以及强化市场主体法律责任等内容进行修订，为新三板改革提供制度支持。

三、修订主要内容

本次修订，除增加“向不特定合格投资者公开发行”一章外，保持了原有体例。在条文上，由原来的 67 条增至 94 条，主要修改 25 条，增加 27 条。调整的主要内容包括：

（一）引入向不特定合格投资者公开发行

本次修订新增第六章“向不特定合格投资者公开发行”（以下简称公开发行），规定股票公开发行条件、保荐承销等内容。

1、公开发行条件。新三板股票公开发行条件严格遵守《证券法》第 13 条规定以及《国务院关于全国中小企业股份转让系统有关问题的决定》（国发〔2013〕49 号）要求，不新增条件，不设置财务门槛，申请公开发行的挂牌公司可以尚未盈利（第 55 条）。

2、发行对象。为符合投资者适当性要求的合格投资者（第 54 条）。

3、实行保荐制度。新三板保荐制度以原则加例外的方式适用《证券发行上市保荐业务管理办法》，对于尚未盈利或者已在申请文件中充分揭示风险的公司，公开发行当年即亏损的，可免除保荐人的责任，同时，证监会授权全国股转系统制定保荐业务规则（第 60 条至 63 条）。

4、采取承销方式。新三板股票公开发行应当由证券公司进行承销，挂牌公司可以选择直接定价、竞价以及询价等方式定价，证监会授权全国股转系统制定发行承销业务规则（第 64 条至 69 条）。

（二）进一步完善定向发行

1、统一定向发行的规则体系。增加对 200 人以下挂牌公司定向发行的规范要求，解决监管实践中同一市场不同情形的定向发行要求不统一以及股东人数在 200 人以下挂牌公司定向发行缺乏行政监管依据的问题（第 42 条）。

2、对挂牌公司的定向发行放开 35 人限制（第 42 条）。

3、增加自办发行方式，降低融资成本。允许在一定发行额度下，募集现金的内部融资和确定发行对象融资，无需证券公司出具推荐文件以及律师事务所出具法律意见书（第 47 条）。

4、公司申请挂牌同时可以申请定向发行（第 35 条）。

（三）优化审核机制

1、优化公司申请股票公开转让和挂牌公司发行审核程序。借鉴科创板注册制改革经验，进一步简政放权，充分发挥全国股转系统自律监管职能，公司申请股票公开转让和挂牌公司发行需要履行行政许可程序的，申请文件应当包含全国股转系统的自律监管意见，我会在此基础上简化行政许可程序（第 36 条、第 48 条、第 58 条）。《证券法》修订后，

我们将根据《证券法》的相关规定进一步修订《办法》，做好法律与规章的衔接。

2、强化监督管理。充分发挥全国股转系统一线监管职责，明确全国股转系统对股票公开发行、保荐、承销等业务实施监管，发现违法违规行为的，可以采取自律监管措施和纪律处分。（第 72 条）。

（四）增加特别表决权制度安排

为满足科技创新企业需求，充分发挥创业团队、管理团队对于科技创新企业的重要作用，保持科技创新企业在股权融资时控制权的稳定，允许科创挂牌公司存在特别表决权安排，并授权全国股转系统就特殊表决权设置、存续、调整、信息披露以及投资者保护等具体措施进行细化，防止特别表决权被不当使用（第 20 条）。

（五）完善公司治理有关规定

公司治理健全、履行信息披露义务，是对挂牌公司的基本要求。实践中，一些挂牌公司由于公众化程度不高，存在内部人控制的情况，容易出现违规对外担保、资金占用以及利用关联交易损害公司利益等情形，违反了公司治理要求。为促进公司规范运作，本次修订在公司治理一章中对关联交易、违规对外担保以及资金占用等情形作禁止性规定（第 13 条、第 14 条）并明确法律责任（第 81 条）。

（六）确立差异化信息披露原则

针对目前 9000 余家挂牌公司在规模、发展阶段、公众化程度等方面差异巨大的情况，证监会研究创新监管方式，确立差异化信息披露的原则，并在《非上市公众公司信息披露管理办法》明确信息披露具体要求（第 27 条）。

（七）明确主办券商的持续督导责任

增加了主办券商持续督导职责及法律责任的规定，督促主办券商尽责履职，为行政执法提供法律依据（第 85 条）。同时，公司作为信息披露第一责任人，应当配合证券公司开展持续督导工作（第 40 条）。

（八）促进新三板和港交所跨市场融资

按照资本市场对外开放政策的整体安排，《办法》附则中明确纯 H 股公司境内定向发行普通股以及境内普通股挂牌新三板程序适用《办法》相关规定（第 90 条），促进公司跨市场融资。