

关于《存托凭证发行与交易管理办法（试行）》 的立法说明

为贯彻落实修订后的《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》），落实党中央、国务院关于全面实行股票发行注册制的决策部署，进一步健全存托凭证发行交易制度，我会对《存托凭证发行与交易管理办法（试行）》（以下简称《存托凭证办法》）进行了修订。现将有关修订情况说明如下：

一、立法背景

2018年3月，国务院批转了《关于开展创新企业境内发行股票或存托凭证试点的若干意见》（以下简称《若干意见》），将存托凭证认定为证券，并明确了存托凭证的基础制度框架。为落实《若干意见》相关要求，规范存托凭证的发行、交易及相关活动，我会制定《存托凭证办法》，以部门规章形式对存托凭证基本制度做出了全面规定。

近年来，资本市场的法治环境发生了较大变化，2020年3月1日，修订后的《证券法》正式施行，《证券法》将存托凭证明确为法定证券品种，并对公开发行存托凭证的条件做了原则规定，完善了信息披露要求，大幅提高了证券违法行为的法律责任，《存托凭证办法》有必要根据《证券法》做出调整。同时，《存托凭证办法》

规定的发行程序为核准制，科创板、创业板在试点注册制时，对发行存托凭证的程序做了衔接性规定，在全面实行注册制背景下，有必要根据注册制要求，对《存托凭证办法》有关发行程序做出调整。

二、主要内容

主要修订内容如下：

（一）关于存托凭证的发行

一是完善公开发行存托凭证的条件。《证券法》规定公开发行存托凭证应当符合首次公开发行新股的条件以及中国证监会规定的其他条件，同时修改了首次公开发行新股的条件。《存托凭证办法》据此做了相应调整。二是明确公开发行存托凭证实行注册制，具体审核、注册程序应当符合中国证监会、证券交易所的规定，并同步修改了发行上市申请文件的报送要求。三是将“具有保荐资格的机构”修改为“具有保荐业务资格的证券公司”。

（二）关于信息披露

一是新增简明清晰、通俗易懂的原则性要求。二是补充监事、监事会及履行类似职务的个人或者机构对有关证券发行文件和定期报告的保证义务。三是按照《证券法》授权，规定证券交易所可以规定定期报告的编制格式和内容。四是将境内外“同步”披露修改为“同时”披露。

（三）关于投资者保护

根据《证券法》规定新增先行赔付相关内容，明确境外基础证券发行人因欺诈发行、虚假陈述或者其他重大违法行为给投资者造

成损失的，境外基础证券发行人的控股股东、实际控制人、相关的证券公司可以先行赔付。

（四）关于法律责任

一是根据《证券法》规定，对短线交易、非法持有、买卖证券、证券服务机构及其从业人员违法买卖证券、违规减持等法律责任规定做了完善。二是根据国务院《关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》（以下简称《通知》）的规定，将规章设定的罚款上限由“三万元”修改为“十万元”，涉及金融安全且有危害后果的，罚款的上限为“二十万元”。

此外，还对《存托凭证办法》个别条款的文字表述做了调整。

三、公开征求意见情况

2023年2月1日至2月16日，我会就《存托凭证办法》修订草案征求意见稿向社会公开征求意见，共收到七条反馈意见，其中与条文直接相关的意见建议共有五条，其中有的意见建议现有条文已有体现，有的意见建议与上位法规定不一致，主要情况如下：

一是关于监事签署书面确认意见。有意见提出，在开曼群岛注册的发行人通常不设有监事以及监事会，无法满足监事签署书面意见的条件，建议对此作出例外规定。经研究，《存托凭证办法》第五十八条第七项明确规定，没有监事、监事会或者履行类似职务的人员或者机构安排的，不适用《证券法》和本办法有关监事、监事会的规定，相关意见在《存托凭证办法》中已有体现。

二是关于增加信息披露事项。有意见提出，建议将不可抗力、

不可预测的事件作为境外基础证券发行人应当披露的事项。经研究，《存托凭证办法》已明确规定境外基础证券发行人应当按照《证券法》《上市公司信息披露管理办法》规定披露重大事件，并履行境内外同时披露义务。如相关不可抗力、不可预测的事件构成重大事件，或者按照境外上市地规则应当进行信息披露，则境外基础证券发行人应当按现行规定披露；如相关不可抗力、不可预测的事件不构成重大事件，且境外上市地规则也未要求披露，则依法不需要披露。因此，相关意见在《存托凭证办法》中已有体现。此外，有意见提出，建议境外基础证券发行人及时披露临时报告。鉴于《存托凭证办法》第十八条已有明确规定，未再作重复规定。

三是关于提高罚款数额。有意见提出，《存托凭证办法》设置十万元、二十万元的罚款数额太低，建议按照违法所得的一定比例处罚。经研究，《存托凭证办法》主要规定了两类法律责任，一类是《证券法》设定的法律责任，《存托凭证办法》通过援引，直接适用《证券法》相关规定。如，对于信息披露义务人披露的信息有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，可以处以一百万元以上一千万元以下的罚款；对于内幕信息的知情人或者非法获取内幕信息的人违法从事内幕交易的，可以没收违法所得，并处以违法所得一倍以上十倍以下的罚款，相关罚款数额与其他领域相比已较高；另一类是《证券法》没有规定，《存托凭证办法》作为规章设定的法律责任。如关于存托人及参与存托业务的人员、托管人等主体的法律责任。对此，《行政处罚法》《通知》明确规定，部门规章设定

的罚款数额最高不得超过十万元，涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，设定的罚款数额最高不得超过二十万元。对于后一类法律责任，《存托凭证办法》作为规章最高仅有权设定二十万元罚款，因此未采纳该意见。