

2024年4月12日，证监会举办新闻发布会。以下为文字实录：

**高莉：**各位媒体朋友，大家下午好。非常欢迎参加证监会的新闻发布会。刚刚下午3点，国务院发布《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》。为深入贯彻落实《若干意见》，证监会今日发布加强退市监管的配套政策文件，并对6项具体制度规则公开征求意见。出席今天新闻发布会的有：首席风险官、发行司司长严伯进先生，市场一司司长张望军先生，机构司司长申兵先生，上市司司长郭瑞明先生。首先，请首席风险官、发行司司长严伯进先生作介绍。

**严伯进：**为深入贯彻落实中央金融工作会议以及《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》（以下简称《若干意见》）精神，推动资本市场“1+N”政策体系形成和落地实施，证监会制定并陆续出台相关配套政策文件和制度规则，现就涉及发行监管、上市公司监管、证券公司监管、交易监管等方面的6项规则草案公开征求意见。

发行监管方面，包括2项规则修订。一是修订《科创属性评价指引（试行）》。为落实《若干意见》关于严把发行上市准入关、完善科创板科创属性评价标准等要求，对申报科创板企业的研发投入金额、发明专利数量以及营业收入增长率设置更高标准，强化衡量科研投入、科研成果和成长性等指标要求，进一步引导中介机构提高申报企业质量，凸显科创板“硬科技”特色。二是修订《中国证监会随机抽查事项清单》。为落实《若干意见》关于扩大对在审企业及相关中介机构现场检查覆盖面等要求，将首发企业随机抽取检查的比例由5%大幅提升至20%，并相应提高问题导向现场检查和交易所现场督导的比例，调整后，现场检查和督导整体比例将不低于三分之一。

上市公司监管方面，包括1项规则制定、1项规则修订。一是制定《上市公司股东减持股份管理办法》。将原有的《上市公司股东、董监高减持股份的若干规定》上升为《上市公司股东减持股份管理办法》，以证监会规章的形式发布。内容上，保持原减持规定基本框架不变，同时结合各方面关注重点，在严格规范大股东减持、有效防范绕道减持、细化违规责任条款、强化关键主体义务等方面

做了针对性完善。二是修订《上市公司董事、监事和高级管理人员所持本公司股份及其变动管理规则》。吸收整合原减持规定中有关规范董监高减持股份的要求，进一步明确规定离婚分割股票后各方共同遵守原有减持限制。

证券公司监管方面，主要是修订《关于加强上市证券公司监管的规定》，旨在通过加强监管，发挥上市证券公司推动行业高质量发展的引领示范作用。重点包括：督促公司端正经营理念，把功能性放在首要位置，聚焦服务实体经济和居民财富管理等主责主业；发挥现代企业治理的有效性，强化内部制衡，完善人员管理，优化激励约束，加强对境内外子公司的管控；落实全面风险管理和全员合规要求，强化风控指标信息披露；合理审慎开展融资，提高资金运用效率，提升投资者回报。

交易监管方面，制定《证券市场程序化交易管理规定（试行）》。一是明确程序化交易的定义和总体要求。二是明确报告要求。三是明确交易监测和风险控制要求。四是加强信息系统管理。五是加强高频交易监管。六是明确监督管理安排。七是明确北向程序化交易按照内外资一致的原则，纳入报告管理，执行交易监控标准，其他管理事项参照适用本规定。

此外，沪深北证券交易所同步就《股票发行上市审核规则》《股票上市规则》等 19 项具体业务规则向社会公开征求意见，涉及提高上市条件、规范减持、严格退市标准等方面。

欢迎社会各界提出宝贵意见。证监会及交易所将根据公开征求意见情况对上述制度规则草案进一步修改完善，履行程序后发布实施。

**高莉：**谢谢严司长。下面，请上市司司长郭瑞明先生作介绍。

**郭瑞明：**为深入贯彻落实中央金融工作会议以及《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》精神，进一步深化退市制度改革，实现进退有序、及时出清的格局。证监会在认真总结改革经验和充分考虑国情市情的基础上，制定《关于严格执行退市制度的意见》（以下简称《退市意见》）。

《退市意见》着眼于提升存量上市公司整体质量，通过严格退市标准，加大对“僵尸空壳”和“害群之马”出清力度，削减“壳”资源价值；同时，拓宽多元退出渠道，加强退市公司投资者保护。具体包括以下几个方面，第一，严格强制退市标准。一是严格重大违法退市适用范围，调低2年财务造假触发重大违法退市的门槛，新增1年严重造假、多年连续造假退市情形。二是将资金占用长期不解决导致资产被“掏空”、多年连续内控非标意见、控制权无序争夺导致投资者无法获取上市公司有效信息等纳入规范类退市情形，增强规范运作强约束。三是提高亏损公司的营业收入退市指标，加大绩差公司退市力度。四是完善市值标准等交易类退市指标。第二，进一步畅通多元退市渠道。完善吸收合并等政策规定，鼓励引导头部公司立足主业加大对产业链整合力度。第三，削减“壳”资源价值。加强并购重组监管，强化主业相关性，加强对“借壳上市”监管力度。加强收购监管，压实中介机构责任，规范控制权交易。从严打击“炒壳”背后违法违规行为。坚决出清不具有重整价值的上市公司。第四，强化退市监管。严格执行退市制度，严厉打击财务造假、内幕交易、操纵市场等违法违规行为。严厉惩治导致重大违法退市的控股股东、实际控制人、董事、高管等“关键少数”。推动健全行政、刑事和民事赔偿立体化追责体系。第五，落实退市投资者赔偿救济。综合运用代表人诉讼、先行赔付、专业调解等各类工具，保护投资者合法权益。

下一步，证监会将统筹推进各项措施尽快落地，严厉打击各类规避退市行为，更大力度保护投资者权益，提高上市公司质量，净化资本市场生态。

**高莉：**谢谢郭司长。下面，我们进入问答环节。

**新华社记者：**《若干意见》提出“大力推动中长期资金入市，持续壮大长期投资力量”。近年来中长期资金入市取得了哪些成效，后续主要着力点在哪里？

**申兵：**来源稳定、行为规范、运作专业的中长期资金是构建资本市场内在稳定性的重要基础之一。近年来，证监会着力发展权益类基金，会同相关部门完善中长期资金参与权益投资的制度环境，取得了阶段性成效。去年年底，各类专业机构投资者共持有A股流通市值16万亿元，五年增长1倍多，持股占比从17%

提高到 23%。其中，公募基金持有 A 股流通市值 5.1 万亿元，持股占比从 4% 提高到 7.3%，已成为 A 股市场最大的专业机构投资者。

但总体上看，资本市场的中长期资金总量仍然不足，配套机制还不够完善，“长钱长投”的政策环境没有完全形成。其中，公募基金作为资管行业权益投资的代表，权益类产品占比不高，市场引领力不足；保险资金、养老金股票投资，在绩效考核、投资运作等方面的制度环境还有不少可以优化的空间。针对这些问题，《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》提出了明确的指引和要求，证监会正在会同相关主管部门，研究制定具体工作举措，加快形成合力，引导各类中长期资金提高权益投资规模，增强促进资本市场健康稳定发展的影响力，形成中长期投资与资本市场的良性互动。

首先是做好自己的事。贯彻《若干意见》强监管防风险推动高质量发展的要求，着力优化资本市场生态，完善适配长期投资的市场环境。具体举措包括，大力提升上市公司质量和投资价值。完善中长期资金交易管理要求，支持其以战略投资者身份参与上市公司定增；鼓励机构投资者参与上市公司治理，更加关注长期投资价值，减少短期交易行为。同时，大力发展权益类公募基金，优化产品注册机制，建立 ETF（交易型开放式指数基金）快速审批通道，丰富公募基金可投资资产类别。完善基金管理人分类评价制度，引导基金公司全面提高投资、研究和综合服务能力。规范基金公司高管和基金经理薪酬制度，更加突出稳定投资者回报的政策取向。

其次是完善制度机制。创造支持各类中长期资金入市的政策环境。主要举措包括，推动各类中长期资金优化长周期考核机制，更好地实现“长钱长投”。落实并完善国有保险公司绩效考核办法，积极推进保险资金长期股票投资试点，提高保险资金股票投资的稳定性和投资规模。进一步完善全国社会保障基金、基本养老保险基金股票投资政策，提升企业年金、个人养老金投资灵活度等。

**中央广播电视总台财经节目中心记者：**请问发行监管领域将如何落实《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》？

**严伯进：**感谢您的提问。《若干意见》对发行监管全链条各环节提出明确要求，我们将集中精力完善制度、加强监管、提质增效，认真贯彻落实好《若干意见》。

在完善制度方面。证监会将抓紧把《若干意见》提出的措施转化为制度规则。我们将会同交易所有序推进《上市规则》等的修订工作，对主板创业板财务指标、科创板科创属性、现场检查抽取比例、限制突击“清仓式”分红、上市委委员管理等事项做出新的安排。我们将及时公开修订后的制度，并抓好落地执行。

在加强监管方面。我们将采取更加有力的措施，督促发行人担起第一责任，确保信息披露真实准确完整；压实中介机构“看门人”责任，推动其实现从注重“可批性”到注重“可投性”的理念转变。交易所要继续扛起审核主体责任，不断提高专业能力，严格监管新股发行定价。证监会将进一步抓好统筹，调配全链条力量，强化全过程监管，提高监管效能。

在提质增效方面。我们将在促进新上市公司结构优化、质量提升上做好文章。一方面，在适度提高部分板块上市财务指标的基础上，支持不同行业的代表性企业上市，使新上市公司抗风险能力更强、行业结构更加平衡。另一方面，将研究提高政策精准度和包容性，在严监严管的前提下疏通难点堵点，促进资源配置到科技创新等国民经济重点领域，更好服务新质生产力发展。

**上海证券报记者：**本次退市改革进一步严格了重大违法退市标准，增加了三种规范类退市的情形。请谈谈主要的考虑有哪些。

**郭瑞明：**退市制度是资本市场关键的基础性制度，也就是我们常说的“出口”，有进有出，市场才更有活力，这也是提高存量上市公司整体质量的重要途径。2020年退市改革以来共有135家公司退市，其中112家强制退市。这几年，市场各方对退市形成了更多共识，建议进一步加大力度，特别是一些严重造假、长期造假的公司，内控长期存在重大缺陷的公司应当退市。

这次改革调低了财务造假触发退市的年限、金额和比例，将现有的连续2年造假金额5亿元以上且超过50%的指标，调整为1年造假2亿元以上且超过30%、

2年造假3亿元且超过20%、连续3年及以上造假，目的是有力遏制财务造假。考虑到，2020年新《证券法》已强调从严打击财务造假，中央深改委审议通过的《健全上市公司退市机制实施方案》也对坚决出清严重违法违规公司提出明确要求，因此对于2020年以来连续3年及以上财务造假的公司，我们将从严适用新规予以退市。此次新规发布前已经收到行政处罚事先告知的，适用旧规，不再溯及既往；但是，对于这些公司，我们仍将坚决推进刑事追责、民事赔偿等工作，加大立体追责力度。

本次改革对三种具体情形实施规范类退市。第一种情形是，巨额资金长期被大股东及其关联方非法占用未能归还，导致上市公司资产被大幅“掏空”；目的是遏制违规占用，督促及时偿还。第二种情形是，上市公司内部控制连续多年被出具非标意见；目的是督促公司规范运作。第三种情形是，公司控制权无序争夺导致投资者无法获取上市公司有效信息；目的是督促相关方尽快恢复正常的公司治理秩序。

最后强调的是，退市监管的原则是“应退尽退”，没有也不应该预设数量。下一步，我们将认真执行新的规则，努力实现“退得下”，“退得稳”。

**中国证券报记者：**刚才严首席介绍，证监会就修订《关于加强上市证券公司监管的规定》公开征求意见，请介绍本次修订的主要考虑。

**申兵：**目前，我国上市证券公司共43家，总资产占全行业的77%，2023年的营业收入、净利润分别占全行业的70%和77%，规模和实力在行业中的影响和地位举足轻重。促进上市证券公司的规范、稳健发展，对于提升行业服务实体经济和居民财富管理的质效，具有十分重要和关键的意义。但从近年来的监管实践看，上市证券公司仍面临“大而不强”的问题，在发展理念、投资者保护、内控治理、信息披露等方面距离一流投资银行和投资机构的标准和要求仍有较大差距。

这次修订《规定》是落实《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》《关于加强证券公司和公募基金监管加快推进建设一流投资银行和投资机构的意见（试行）》的具体举措。本次修订突出目标导向、问题导向

向，从优化发展理念、加强投资者保护、健全内控治理、完善信息披露等方面对《规定》做了修改完善，目的是通过加强监管，督促上市证券公司成为行业高质量发展的“领头羊”和“排头兵”。新规对上市证券公司新的要求主要体现在以下四个方面：一是人民立场要更鲜明，要求上市证券公司履行好服务实体经济、做好资本市场“看门人”的职责，强化上市公司姓“公”的意识，把维护各类投资者特别是中小投资者合法权益作为重中之重，健全客户关系管理，切实提升投资者长期回报。二是发展理念要更先进，要求上市证券公司坚持把功能性放在首要位置，在聚焦主责主业，端正经营理念方面做好行业表率。市场融资应当合理审慎，提高资金使用效率，把有限的资源更好配置在助力科技自立自强、促进经济高质量发展、服务居民财富管理等重点领域。三是合规风控要更严格，要求上市证券公司带头落实好全面风险管理和全员合规要求，更好发挥现代企业治理的有效性，强化内部制衡，完善人员管理，优化激励约束。四是信息披露要更透明，要求上市证券公司立足行业功能定位和风险特征，提高信息披露的针对性和有效性，及时披露净资本和流动性等相关核心风控指标和财务运营状况，确保公司运作更加透明，财务报表更加规范，市场约束更加有效。

**证券时报记者：**北向投资者程序化交易一直受到较多关注，《证券市场程序化交易管理规定（试行）》对北向投资者程序化交易有何要求？

**张望军：**北向投资者是A股市场的重要参与力量，也是程序化交易的重要使用者。《管理规定》坚持“内外资一致的原则”，对北向程序化交易监管作出安排。

一是内外资均纳入交易报告制度。去年9月以来，证券交易所已经建立实施程序化交易报告制度。目前，包括公募、私募、券商和QFII在内的各类投资者已纳入报告范围，北向投资者作为内地市场的参与者，纳入报告制度是应有之意。目前，我们已研究形成针对北向投资者信息报告的初步思路。在报告内容上，与内地投资者总体保持一致，包括账户基本信息、资金信息、交易策略等。在报告路径上，考虑先由投资者向香港经纪商报告，再转由港交所通过沪深港通监管合作安排，提供给沪深交易所。在实施安排上，将为存量投资者设置过渡期，存量

投资者在过渡期内完成报告即可，新增投资者需在完成报告后，才能开展程序化交易。

二是内外资执行同样的交易监控标准。现行交易监控标准并不区分内外资，对所有投资者都是适用的。对于北向投资者程序化交易进行监测监管，也将适用与内地投资者相同的监控标准。对于北向程序化交易的异常交易行为，沪深交易所将提请港交所进行协查，并对投资者采取相关监管措施。

需要说明的是，对北向程序化交易进行监管不是对北向投资者另眼相看，也不是区别对待，而是一视同仁，切实维护各类投资者交易和监管公平性。同时，北向投资者程序化交易监管涉及香港和内地两地监管安排，前期中国证监会与香港证监会就上述问题进行沟通，形成了基本共识。下一步，我们将进一步加强跨境监管合作，推动两地证券交易所制定切实可行方案，在广泛征求境内外投资者意见基础上，尽快出台具体规定，促进北向程序化交易监管制度落地实施。谢谢！

**第一财经记者：**《若干意见》提出，要提高主板和创业板上市标准，请问证监会对此有哪些安排，目前进展如何？

**严伯进：**提高主板和创业板上市财务指标，是从源头上提高上市公司质量，更好保护投资者利益和服务经济高质量发展的需要。我们充分参考近年来新上市企业、在审企业以及辅导阶段企业的情况，经过认真分析、审慎论证，拟适度提高主板和创业板企业的营业收入、净利润等指标，对最近一年净利润，主板准备提高到1亿元、创业板准备提高到6千万。对科创板和北交所企业的财务条件维持不变，但对科创板企业的科创属性拟提出更高要求。这样安排，各板块间可以拉开梯次，板块层次更鲜明、特色更突出，更好适应不同发展阶段、不同行业属性、不同经营规模企业和不同投资目的、风险偏好投资者的需要。目前，沪深交易所已经做好了修改上市规则的准备，对在审企业规则适用的衔接过渡也有考虑，将向社会公开征求意见。

**财联社记者：**本次公开征求意见的《上市公司股东减持股份管理办法》属于证监会部门规章，请问有什么考虑？

**郭瑞明：**减持制度涉及各方利益，大家十分关心。去年以来，我们做了不少调整优化，总的原则是加强对大股东的约束，防范绕道减持，严惩违规减持。今天公开征求意见的《上市公司股东减持股份管理办法》由规范性文件升级为规章，制度的稳定性和约束力会进一步增强，这个办法将成为规范减持行为的基础性规则。本次，我们还同步修改了《上市公司董事、监事和高级管理人员所持本公司股份及其变动管理规则》。上述两项规则和创投私募基金减持特别规定共同构成了“1+2”的规则体系，便于市场各方理解和遵守。

去年以来，对于违规减持，我们首先是责令改正，要求相关主体购回并向上市公司上缴价差，这个做法也得到了投资者的支持。本次征求意见的《减持办法》进一步固化了这项措施，有利于及时矫正违规行为、防止相关主体违规获利，也能够最大限度减轻对中小投资者的损害。对于金额较大、情节较重或者拒不改正的，应当立案处罚、严肃市场纪律，为此，《减持办法》进一步细化了应予处罚的违规情形。另外，《减持办法》还增加了公司和董事会秘书的义务，要求公司对股东做好规则提示，要求董事会秘书定期检查股东减持情况、主动报告违规减持，这有利于加强对股东减持的管理。

下一步，我们会认真听取各方意见，做好制度的优化完善。

**证券日报记者：**出台《证券市场程序化交易管理规定（试行）》的背景和主要考虑是什么，有何具体安排？

**张望军：**这次国务院印发的《关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》对加强交易监管作出了重要安排，其中明确要求要出台程序化交易监管规定，加强对高频量化交易监管。程序化交易是指投资者通过计算机程序自动生成或者下达交易指令的行为，市场一般也称为量化交易。从全球资本市场看，程序化交易已经成为重要的交易方式，在一些成熟市场，程序化交易占比超过50%。我国资本市场程序化交易起步比较晚，但发展速度较快，目前程序化交易投资者持股市值占A股总流通市值的比重在5%左右，交易金额占比约29%。

程序化交易的市场影响具有两面性。一方面，有助于提升市场活跃度，提高交易效率，也在一定程度上改善了市场流动性。另一方面也要看到，程序化交易

特别是高频交易相对中小投资者有明显的技术、信息和速度优势，在一些时点存在策略趋同、交易共振等问题，加大市场波动。部分机构过度频繁交易，快速报单撤单，交易短期化特征明显。境外成熟市场普遍对程序化交易特别是高频交易实施严格的监管，建立了诸如强制登记、差异化收费、异常交易行为监控等针对性监管安排，有的国家还将利用程序化交易实施“幌骗”的行为认定为市场操纵进行处罚。我国市场有 2.25 亿投资者，中小散户占比超过 99%，更有必要对程序化交易加强监管，维护“公开、公平、公正”的市场秩序，这是践行资本市场监管政治性、人民性的具体体现。

2019 年《证券法》修订，将程序化交易纳入规制范围，明确了法律依据。近年来，证监会持续探索和完善程序化交易监管机制，去年 9 月指导证券交易所建立程序化交易报告制度，截至去年底全市场报告程序化交易账户 11.9 万个，已实现“应报尽报”。今年 2 月，我们指导沪深交易所及时对个别量化机构异常交易行为采取监管措施，各方反响积极。

本次公开征求意见的程序化交易管理规定，紧紧围绕强监管、防风险、促高质量发展的主线，坚持“趋利避害、突出公平、有效监管、规范发展”的思路，进一步对程序化交易监管作出全面、系统规定，切实提升程序化交易监管的针对性和有效性。从内容看，可以概括为“四个突出”：

第一是突出维护公平。立足中小投资者数量众多这个最大的国情市情，针对程序化交易在信息、技术等方面的优势，在报告管理、交易监管、系统安全、差异化收费等方面明确一系列要求，切实维护市场交易公平性，管控好消极影响，发挥其积极作用，促进程序化交易规范健康发展。

第二是突出全链条监管。事前，落实“先报告、后交易”要求，程序化交易投资者要提前报告账户基本信息、资金信息、交易策略等内容。技术系统应当符合证券交易所规定，相关机构应当制定专门的合规风控制度。事中，证券交易所对程序化交易实行实时监测，制定针对性的异常交易监控标准。证券公司要全面落实客户管理责任。事后，强化自律管理与行政监管的衔接，明确违法违规行为的责任追究。

第三是突出监管重点。《管理规定》要求由证券交易所明确高频交易认定标准，可对高频交易实行差异化收费，并从严管理其异常交易行为。同时明确投资者在进行高频交易前，应当额外报告系统测试情况、系统故障应急方案等信息。

第四是突出系统施策。《管理规定》是程序化交易监管的基础性制度安排，明确了中国证监会及其派出机构、证券交易所、行业协会的职责分工，授权证券交易所、行业协会细化业务规则和具体措施，逐步构建行政监管和自律管理相互衔接的立体化规则体系。

《管理规定》向社会公开征求意见结束后，我们将认真研究采纳各方意见建议，进一步修改完善，尽快正式发布。后续，证券交易所、行业协会相关业务规则和细则将成熟一项、推出一项。谢谢！

**中国基金报记者：**《证券市场程序化交易管理规定（试行）》对高频交易作出了专门规定，主要监管思路和安排是什么？

**张望军：**谢谢你的提问。前面在介绍《管理规定》的内容时，已谈到了高频交易问题。这里我具体介绍一下。高频交易是指短时间内申报、撤单的笔数或频率较高，以及单日申报、撤单笔数较高的交易行为。目前，证券交易所对高频交易的筛选标准是，每秒最高申报速率 300 笔以上，或者单日最高申报 2 万笔以上。从筛选结果看，高频交易账户数量总体不多，但交易金额较大，约占程序化交易额的 60%。从境外市场情况看，高频交易一直是各国监管机构关注的重点。此次公开征求意见的《管理规定》，充分借鉴国际市场监管经验，从维护市场公平和交易秩序出发，对高频交易提出了更严格的差异化监管要求。

一是额外报告机制。高频交易过程中，系统安全性、稳定性至关重要。一旦发生故障，可能影响市场正常交易运行。因此，除一般报告要求外，《管理规定》还要求高频交易报告系统服务器所在地、系统测试报告、系统故障应急方案等额外信息。

二是差异化收费。不少境外交易所都对高频交易收取更高费用，目的是运用市场化调节手段，引导高频交易主动控制交易频率，规范交易行为。在《管理规

定》中，我们授权证券交易所提高高频交易收费标准，并考虑收取撤单费等其他费用。这方面证券交易所还将另行作出规定。

三是交易监管适当从严。根据《管理规定》，证券交易所将对高频交易进行重点监管，发现存在异常交易行为的，可按规定从严采取管理措施。这有利于督促高频交易投资者加强内部管理和风险控制，依法合规参与交易。

总的看，我们对高频交易实施差异化监管，既不是要将这种交易方式拒之门外，也不是听之任之，而是体现了“趋利避害、规范发展”的思路。我们将通过有针对性的监管安排，一方面限制高频交易过度优势，维护市场秩序和公平，管控好消极影响。另一方面通过提升系统安全性和稳定性，规范高频交易行为，推动资本市场持续健康发展。谢谢！

**高莉：**感谢大家对证监会工作的关注。今天的发布会到此结束，下次再见。

风险提示：本文转自证监会发布，不构成任何投资建议，不作为任何法律文件。基金过往业绩并不预示其未来业绩，管理人不承担一定盈利，也不保证最低收益。我国基金运作时间较短，不能反映股市发展的所有阶段。投资者在进行投资前请仔细阅读《基金合同》、《招募说明书》、《基金产品资料概要》等文件，审慎做出投资决策。市场有风险，投资需谨慎！