

机构监管通讯

2025 年第 2 期（总第 13 期）

宁夏证监局

2025 年 2 月 26 日

目 录

【 监管要闻 】

- ◆ 证监会党委传达学习习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神 3
- ◆ 吴清：奋力开创资本市场高质量发展新局面 4
- ◆ 吴清：充分发挥资本市场功能 更好服务新型工业化 15
- ◆ 关于资本市场做好金融“五篇大文章”的实施意见 30
- ◆ 中国证监会新闻发言人周小舟就《关于资本市场做好金融“五篇大文章”的实施意见》答记者问 39
- ◆ 中国证监会依法吊销和合期货有限公司期货业务许可证 ... 46
- ◆ 中国证监会有关部门负责人就吊销和合期货期货业务许可证事宜答记者问 48
- ◆ 证监会召开投资者座谈会 50
- ◆ 中国证券监督管理委员会党委委员、副主席李明在中国证监会与最高人民检察院联合举行新闻发布会上的讲话 51

◆中国证监会行政处罚委员会办公室主任何艳春在中国证监会与最高人民检察院联合举行新闻发布会上答记者问	57
---	----

【 监管动态 】

◆宁夏证监局组织开展岁末年初防非宣传教育活动	63
◆宁夏证监局联合人民银行宁夏区分行召开股票回购增持再贷款工作推进会	63
◆宁夏证监局组织开展证券经营机构新任负责人监管“第一课”	63

【 监管案例 】

◆近期证券期货经营机构及从业人员违规典型案例	65
◆近期私募基金机构及从业人员违规典型案例	69

【 监管要闻 】

一、证监会党委传达学习习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神（2025年2月21日）

2月17日，中国证监会党委书记、主席吴清主持召开党委会议，传达学习习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神，研究部署贯彻落实工作。

会议认为，习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话，充分肯定民营经济发展取得的重大成就和为国家经济社会发展作出的重要贡献，深入分析新时代新征程民营经济的广阔发展前景和伟大历史使命，对当前和今后一个时期促进民营经济健康发展、高质量发展作了全面部署，强调要毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。习近平总书记的重要讲话立意高远、思想深邃、论述精辟、内涵丰富，为做好资本市场支持民营企业发展各项工作指明了方向、提供了根本遵循。

会议指出，资本市场是促进民营经济发展壮大的重要平台，目前A股近2/3的上市公司是民营企业，科创板、创业板、北交所约八成公司是民企，新三板约九成是民企，民企再融资、并购重组家数约占全市场的七成。证监会系统要深入学习领会习近平总书记重要讲话精神，切实把思想和行动统一到党中央关于促进民营经济发展的决策部署上来，深刻认识民营经济是资本市场高质量发展的重要基础，把促进民营经济发展与做好资本市场工作贯通起来，坚持“两个毫不动摇”，更好发挥资本市

场平台作用，为民营企业做优做强提供更有力的资本市场支持。

会议强调，要结合资本市场实际，扎扎实实落实促进民营经济发展各项政策措施。要做好民营企业股债融资支持，以服务新质生产力发展为着力点，抓好“科创板八条”、“并购六条”、资本市场做好“金融五篇大文章”实施意见等政策落实落地，完善多层次市场体系，加快培育耐心资本，吸引更多优秀民营企业借助资本市场发展壮大。要积极助力民营企业破解发展难题，配合有关部门化解拖欠民营上市公司账款问题，统筹做好房地产企业融资支持和债券违约风险防控，会同相关方面稳妥处置民营上市公司退市风险，完善市场化重整机制，推出更多典型案例。要持续推动上市公司走访工作走深走实，及时回应关心关切，帮助解决实际困难，着力构建亲清政商关系，支持各类所有制经济依法平等使用生产要素，严格规范涉企行政检查，切实依法保护民营企业和民营企业合法权益，进一步助力优化民营经济发展环境。

中国证监会党委班子成员，驻证监会纪检监察组负责同志，会机关有关司局、上交所、深交所、北交所、中证金融研究院、中国上市公司协会主要负责同志参加会议。

二、吴清：奋力开创资本市场高质量发展新局面（2025年2月1日）

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。大力发展资本市场是适应我国经济社会高质量发展的必然要求。

中国证监会系统认真学习贯彻习近平总书记关于金融工作的重要论述和关于资本市场的重要指示批示精神，紧扣高质量发展这个主题，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持稳中求进、以进促稳，坚持防风险、强监管、促发展的工作主线，着力推动资本市场规模的合理增长和结构质量的持续改善，努力为经济高质量发展贡献力量。

一、新形势下推动资本市场高质量发展意义重大

党的二十届三中全会明确要求，健全投资和融资相协调的资本市场功能，防风险、强监管，促进资本市场健康稳定发展。2024年底召开的中央经济工作会议进一步强调，深化资本市场投融资综合改革，打通中长期资金入市卡点堵点，增强资本市场制度的包容性、适应性。这一系列新部署、新要求，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对资本市场的高度重视和殷切期望，体现了推动资本市场高质量发展的重大意义。

服务经济高质量发展的应有之义。当前全球范围内新一轮科技革命和产业变革深入发展，驱动我国经济发展的核心动力正在从主要依靠要素投入的规模扩张转向主要依靠创新引领的效率提升，发展新质生产力已经成为推动高质量发展的关键着力点。创新需要更具灵活性和包容性的融资环境，资本市场独特的风险回报机制，能够有效促进创新资本形成，激发企业家精神和创新创造活力，对于助力产业转型升级，促进科技、产业和金融高水平循环十分重要。加快发展资本市场，也有利于

丰富金融产品和服务，优化融资结构，增强经济韧性和抗风险能力，这些都有助于推动高质量发展。

加快建设金融强国的紧迫任务。习近平总书记深刻阐释了建设金融强国的目标任务和六大核心要素，指明了建设金融强国的实践路径。从历史经验看，大国崛起都得益于金融体系的有力支撑，资本市场在其中发挥了独特而关键的重要作用。经济发展、技术革命与资本市场的兴盛相伴相生。当今世界，金融是大国博弈的必争之地，资本市场在现代金融运行中更是“牵一发而动全身”。从各国特别是主要发达国家金融结构演进情况来看，发展直接融资的重要性不断增强，资本市场日益成为一国核心竞争力的重要体现，建设一个强大的资本市场是金融强国建设的重要支撑。

有效破解资本市场自身矛盾和问题的必然选择。经过30多年的改革发展，我国股票市场、债券市场规模跃居全球第二位，商品期货交易额居全球前列，已经到了从高速增长向高质量发展加快转变的阶段，发展质量问题已成为当前制约我国资本市场健康稳定发展的主要矛盾。从融资端看，我国上市公司总量已经不少，但结构尚不合理，头部上市公司科技含量还不高，支持科技创新和产业转型升级的作用发挥不够充分。从投资端看，资金不稳定、投资行为短期化问题仍然较为突出，中长期资金总量仍然明显不足，引领作用发挥不充分。解决好上述矛盾和问题，归根到底要提升资本市场的发展质量。

二、我国资本市场高质量发展的基础和条件不断巩固

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视资本市场发展，就注册制改革、提高上市公司质量、加强资本市场风险防控等作出一系列重大决策部署。中国证监会认真贯彻落实党中央决策部署，全面深化资本市场改革，扩大制度型开放，坚决打好防范化解资本市场风险攻坚战持久战，持续净化资本市场生态。经过各方不懈努力，我国资本市场体系、结构和制度机制不断完善，发展势能不断积聚，高质量发展的基础和条件不断巩固。资本市场在促进资源优化配置、推动经济快速发展和社会长期稳定、支持科技创新等方面发挥了重要作用。

2024年以来，面对外部压力加大、内部困难增多的形势，中国证监会会同有关方面认真落实党中央、国务院关于资本市场工作的一系列决策部署，扎实推进9月26日中央政治局会议一揽子增量政策落地实施，全力推进防风险、强监管、促发展，稳市场、稳信心、稳预期，资本市场呈现出积极而深刻的变化。

积极参与制定和落实资本市场新“国九条”和“1+N”政策体系。2024年4月，国务院出台《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》，中国证监会会同有关方面制定修订若干配套文件和制度规则，形成“1+N”政策体系，系统性重塑资本市场基础制度和监管底层逻辑。

全力维护资本市场平稳运行。中央金融办、中国证监会出

台《关于推动中长期资金入市的指导意见》，六部委联合印发《关于推动中长期资金入市工作的实施方案》，对构建“长钱长投”的制度环境作出体系化安排。大力发展指数化投资，权益类交易型开放式指数基金（ETF）规模突破3万亿元大关。配合中国人民银行快速推出证券、基金、保险公司互换便利和股票回购、增持再贷款两项结构性货币政策工具，互换便利已经开展了两次操作，金额超过1000亿元，300多家上市公司披露回购、增持再贷款。

坚持依法从严监管。首发上市新申报企业现场检查、现场督导覆盖面从原先10%左右大幅提高到不低于1/3。推动形成财务造假综合惩防体系，严肃查处欺诈发行、财务造假、违规减持、操纵市场等一批大案要案，办理各类案件739件。新《证券法》实施后首批当事人承诺案件落地。2024年55家上市公司平稳退市。

持续推动提升上市公司质量和投资价值。2024年，中国证监会会同地方政府全年走访1622家上市公司；多措并举活跃并购重组市场，披露并购重组交易2131单；上市公司实施分红2.4万亿元、回购1476亿元，均创历史新高。

着力提升资本市场服务高质量发展质效。出台“支持科技十六条”、“科创板八条”等政策文件，支持新质生产力发展。2024年，办结144家企业境外首发上市备案；交易所市场债券融资13.43万亿元，公募不动产投资信托基金（REITs）市值创

历史新高；发布期货市场高质量发展意见，平稳上市 15 个期货期权品种。

三、深化对资本市场高质量发展运行规律的认识

随着我国资本市场规模体量不断扩大、参与主体日益多元、跨市场跨境交易广为发展，近年来我国资本市场呈现出许多新情况新特征。推动资本市场高质量发展，必须进一步深化对我国资本市场主要特点和运行规律的认识，不断增强工作的前瞻性、主动性、有效性，坚定不移走中国特色金融发展之路。当前，要重点把握好五个方面的关系。

把握好稳与进的关系。稳是底线，要坚持把防风险摆在首要位置，加强监管、深化改革、服务发展等各方面工作都要充分考虑对二级市场的影响，把握好政策时度效，增强制度的稳定性、连续性、可预期性，努力推动股市平稳发展。进是方向，要坚持以进促稳、以进固稳，在服务新质生产力发展、提高上市公司投资价值、打通中长期资金入市卡点堵点等方面推动一批标志性改革举措和典型案例落地，实现支持经济回升向好与推动自身发展的良性互动。

把握好总量与结构的关系。我国股市、债市、期市体量均居全球前列，已经具备了做优做强的坚实基础。实现新突破，必须贯彻新发展理念，在做优增量、盘活存量上下功夫，不断释放新的发展动能。要坚持用好改革这个重要法宝，通过推动注册制走深走实、引导更多标杆性高科技企业登陆 A 股市场、

活跃并购重组市场、严格常态化退市、畅通资金入市渠道等多种方式，既做实做强基础，又提升优化结构，特别是要优化上市公司结构、投资者结构和资金结构，带动资本市场加快向高质量发展转变。

把握好整体与局部的关系。资本市场是一个内涵丰富、机理复杂的生态体系，股债期、境内外、场内外市场相互联通、产品相互关联，投资者行为相互影响。“不谋全局者，不足谋一域”，做好资本市场工作必须强化系统观念。一方面，要自觉站位经济社会发展全局谋划推进资本市场工作，对各类可能的外部影响见微知著，及时协同相关方面做好各种风险隐患的预防和处置，防止对市场造成大的冲击。另一方面，要充分考虑各项监管政策的相互影响，切实加强信息共享和监管统筹，加强政策的一致性评估和协调配合，防止“合成谬误”。

把握好监管与活力的关系。规范有序的市场生态是激发市场活力的重要保障，从严打击财务造假、操纵市场等恶性违法行为是优化市场生态的必然要求。必须保持定力，持续依法加强监管，切实维护市场“三公”和投资者合法权益。严监严管的目的是强本强基。要尊重规律、尊重规则，坚持依法监管、分类监管，既抓早、抓小、抓苗头，更打大、打恶、打重点，不断提升监管执法的规范化水平和打击违法行为的精准性，在严监严管中体现监管温度和投资者保护的实效，努力做到严而有度、严而有方、严而有效。

把握好开放与安全的关系。开放是中国式现代化的鲜明标识，高水平开放是资本市场高质量发展的必由之路。一方面，要坚定稳妥推动高水平制度型开放，用好两个市场、两种资源，充分研究借鉴境外市场的有益实践，切实增强A股市场竞争力、吸引力。另一方面，要着重处理好对外开放与对内改革、“放得开”与“看得清”和“管得住”、在岸与离岸市场等关系，着力提升开放环境下的风险防控水平和监管能力，坚决防范外部输入性风险，推动资本市场高质量发展和高水平安全良性互动。

四、下一阶段推动资本市场高质量发展的重点任务

中央经济工作会议对我国经济面临的内外部形势作了全面深刻的分析，为科学研判资本市场发展形势指明了方向。2025年，我国资本市场面临的形势仍然复杂多变，外部输入性风险加大与内部风险因素交织叠加。但从总体上看，我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大，应对各种风险挑战的政策工具丰富，回旋余地大。特别是在今年，我国宏观政策取向更加积极有为，逆周期调节力度加大，资本市场自身投资价值进一步凸显。要全面理性客观辩证看待市场形势，既正视风险挑战，更要坚定信心。做好当前和今后一个时期的资本市场工作，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，进一步落实中央经济工作会议、中央金融工作会议部署，坚持稳中求进、以进促稳，以防风险、强监管、促发展为主线，以进一步全面深化资

本市场改革为动力，强本强基、严监严管，持续推动资本市场新“国九条”和“1+N”政策体系落地见效，不断开创资本市场高质量发展新局面。

坚持稳字当头，全力形成并巩固市场回稳向好势头。坚决落实中央经济工作会议关于稳住股市的重要要求，强化境内外、场内外、期现货联动监测监管，加强对资金流向、投资者行为的监测分析，增强工作的前瞻性、主动性、有效性。会同中国人民银行等相关方面更好发挥两项结构性货币政策工具效用，丰富稳市政策工具，做好增量政策储备。做好债券市场风险防控，落实好金融支持地方政府化债等政策措施，坚决防范风险叠加共振。加强与市场的主动沟通，完善新闻发言人等制度机制，及时回应市场关切。健全舆论引导责任制，压实上市公司、行业机构声誉管理责任。整治非法荐股等乱象，坚决打击误导投资者、侵害投资者财产安全的违规行为。

加快改革开放，深化资本市场投融资综合改革。抓紧落地进一步全面深化资本市场改革总体实施方案，成熟一项、推出一项。在投资端，会同相关方面全力抓好《关于推动中长期资金入市工作的实施方案》落地执行，推动各类中长期资金全面建立长周期考核机制，提高投资A股规模和比例，加快构建支持“长钱长投”的政策体系。深化公募基金改革，推动建立与投资者利益绑定的考核评价和激励约束机制，继续大力发展权益类公募基金，支持指数化投资高质量发展。在融资端，研究

制定更好支持新质生产力发展的专门政策安排，深化科创板、创业板、北交所改革，增强制度的包容性、适应性。同时，坚持以开放促改革，优化境外上市备案制度，稳步拓展资本市场跨境互联互通，优化合格境外投资者制度。继续推动资本市场“惠港5条”落实落地，大力支持香港巩固提升国际金融中心地位，积极稳妥拓展与境外市场合作。

聚焦主责主业，着力提升监管执法效能和投资者保护水平。坚持惩、防、治并举，进一步完善监管执法体制机制，发挥证监会机关司局—派出机构—交易所“三位一体”的监管体制优势，强化日常监管的修复和纠正功能，发挥好稽查执法对重大恶性违法行为的重拳治理效能。快、准、狠打击违法违规，集中力量查办财务造假、“掏空”上市公司、严重操纵市场等恶性违法行为，用好用足现有法律法规赋予的处罚手段，“追首恶”、“惩帮凶”，加大对涉案责任人的追责力度。深化资本市场法治建设，加快重点领域立法修法，出台中小投资者保护政策措施文件，健全特别代表人诉讼、当事人承诺等制度机制。强化科技赋能监管，用好大数据等技术手段，破除“数据孤岛”，进一步提升监管精准性、有效性。

强化功能发挥，有力支持经济回升向好。制定发布资本市场做好金融“五篇大文章”的实施意见，健全覆盖各类企业发展全生命周期需求的股债期产品和服务体系。支持新质生产力发展，抓好“创投十七条”、“科创板八条”等政策文件的落地

实施，支持优质未盈利科技型企业发行上市，发展多元化股权融资，促进畅通私募股权、创业投资多元化退出渠道。健全多层次债券市场体系，提高产业债融资比重，大力发展科技创新债券、绿色债券，加快不动产投资信托基金（REITs）市场建设，稳步拓宽基础资产范围。聚焦农业强国、制造强国、绿色转型等重点，完善期货品种布局，提升产业客户参与度。着力提升行业机构专业服务能力，增强服务新质生产力和居民财富管理的综合能力，推动建设一流投行和投资机构。

注重固本强基，培育更多体现高质量发展要求的上市公司。加大力度防假打假，落实好资本市场财务造假综合惩防工作的意见，进一步提升财务造假等线索发现能力，进一步完善公司治理，强化上市公司内部控制、中介机构“看门人”作用发挥等市场约束。全面落实上市公司市值管理指引，加大上市公司分红、回购激励约束，倡导注销式回购，引导盈利和现金流稳定的企业增加分红频次、提高分红水平，着力提升投资者回报。进一步发挥好资本市场并购重组主渠道作用，完善“并购六条”配套机制。提升上市公司走访覆盖面，推动改善经营管理绩效。健全进退有序、优胜劣汰的市场生态，巩固深化常态化退市机制，畅通多元退出渠道，加强退市后监管，加快完善退市过程中有效保护投资者合法权益的制度机制。

突出刀刃向内，纵深推进证监会系统全面从严治党。进一步加强党对资本市场的全面领导，强化中央巡视整改落地见效，

有效践行监管的政治性、人民性，进一步提升监管的专业能力。保持对资本市场反腐败斗争形势的清醒认识，坚持一体推进“三不腐”，全力支持配合中央纪委国家监委驻中国证监会纪检监察组深化证券发行审核领域腐败问题专项治理，加大对新型腐败、隐性腐败的穿透式治理力度，巩固深化政商“旋转门”问题专项治理成果，持续发力铲除腐败滋生的土壤和条件。切实推进党纪学习教育常态化长效化，把从严管理监督和激励担当作为更好结合起来，激发干事创业精气神，努力打造“政治过硬、能力过硬、作风过硬”的监管铁军，为资本市场高质量发展提供有力支撑。

三、吴清：充分发挥资本市场功能 更好服务新型工业化 **（2025年2月24日）**

习近平总书记深刻指出，新时代新征程，以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业，实现新型工业化是关键任务。党的二十大报告提出，坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，推进新型工业化，加快建设制造强国，2035年基本实现新型工业化。这为我国工业和信息化事业指明发展方向和目标，提供根本遵循。中国证监会深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会，中央金融工作会议、中央经济工作会议、全国新型工业化推进大会精神，认真学习领会习近平总书记关于新型工业化的重要指示、重要论述，切实增强责任担当，着力完善资本市场基础性制度，充分发挥资本市场功能作用，更

好服务制造强国建设和新型工业化。

一、深刻认识新型工业化的重大政治意义和紧迫使命

推进新型工业化，是以习近平同志为核心的党中央从党和国家事业全局出发，着眼全面建成社会主义现代化强国作出的重要战略部署，事关建设现代化产业体系和提升国家核心竞争力。党的十八大以来，习近平总书记就新型工业化一系列重大理论和实践问题作出重要论述，深刻阐述了新时代新征程推进新型工业化的重大意义、重要原则、重点任务，具有很强的政治性、思想性、指导性。在全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新征程上，必须扎实推进新型工业化，加快建设制造强国，为中国式现代化构筑强大物质技术基础。

当今世界百年未有之大变局加速演进，全球产业链供应链深度调整，大国竞争博弈日益加剧，发达国家纷纷推进“再工业化”，新兴经济体凭借成本等优势大力承接国际产业转移。西方少数国家对我国先进制造业打压制裁不断升级，妄图遏制我国高新技术产业和战略性新兴产业发展。与此同时，新一轮科技革命和产业变革深入发展，以人工智能、大数据、云计算、量子信息等新一代信息技术和新材料、新能源、生物医药等为代表的现代科技突飞猛进，引发不同学科、不同行业、不同领域技术创新加速融合。我国推进新型工业化面临的外部环境和科技创新环境发生深刻变化，既有实现跨越发展的历史机遇，

也面临前所未有的风险挑战，我们必须以时不我待、只争朝夕的意识和意志，抓紧补短板、强弱项、锻长板，加速推进新型工业化。

二、资本市场发展与推进新型工业化紧密联系、相辅相成

工业是立国之本、强国之基，是国民经济的主导，是实体经济的主体。新型工业化是发展新质生产力的主阵地，一直以来，中国证监会高度重视工业和制造业企业发展，将其作为服务实体经济高质量发展的重中之重。工业和制造业企业构成A股上市公司的主体，截至2024年底，沪深北交易所上市的5000多家上市公司中，工业和制造业企业占上市公司总数量比例为76.5%，市值占比为56.58%，利润占比为32.32%。这些优质企业成为资本市场高质量发展的“基本盘”，资本市场与新型工业化紧密联系、相辅相成。

多层次资本市场是推进新型工业化的强大动力。资本市场在优化资源配置、促进资本形成、完善公司治理、健全现代企业制度等方面发挥重大作用，服务新质生产力发展大有可为。一方面，资本市场发挥枢纽功能，汇集各类资金高效转化为资本，引领人才、科技等其他要素资源协同集聚和融合，助力企业研发攻关、转型升级和并购重组，推动企业实现跨越式飞跃性发展。另一方面，资本市场强化约束和激励，推动企业加强公司治理、健全内控和规范经营，培育现代企业制度。上市企业自身名片效应和股权期权激励，吸引和稳定优秀人才，激励

企业家发挥管理才能和创新精神，增强企业核心竞争力。

新型工业化是资本市场高质量发展的重要保障和原动力。我国超大市场规模、强大基础产业配套能力及新型举国体制下的高水平科技创新环境，为新型工业化提供强大支撑和广阔空间。代表新质生产力的优质工业和制造业企业为资本市场带来更多源头活水，让投资者分享经济发展成果。工业和制造业企业不仅构成上市公司“基本盘”，还拥有最具有代表性的工业企业“样本”，反映我国工业整体水准，其中不乏新能源和先进制造等领域的领军企业或“国之重器”。这些企业在维护国家经济安全、推动关键核心技术攻关、保障国计民生等方面发挥示范引领作用，为资本市场实现持续性长周期的健康稳定发展提供充沛动能。

三、资本市场服务新型工业化遵循的基本原则

新型工业化是推动新质生产力发展的重要动力，是新质生产力的重要载体，也为新质生产力创造丰富应用场景。资本市场要将服务新型工业化作为推动新质生产力重要内容，要坚定不移走中国特色金融发展之路，把资本市场一般规律同中国国情市情相结合，深刻把握新时代推进新型工业化的基本原则。

一是坚持党对资本市场的集中统一领导。坚持党中央对资本市场的集中统一领导是最高政治原则，事关资本市场高质量发展的根本方向，是做好资本市场工作的根本保证。资本市场监管各项工作必须始终坚持党中央集中统一领导，把党的领导

贯穿到资本市场工作各领域、各环节，坚定不移走中国特色资本市场发展之路。

二是坚持维护市场稳定。市场稳定是发挥市场功能的基础和前提，也是稳定宏观经济预期的重要一环。中国证监会坚持稳中求进总基调，以服务实体经济为根本宗旨，牢牢守住不发生系统性风险的底线，健全加强预期管理机制，统筹融资和投资、一级和二级市场协调平衡，实施好逆周期市场调节，打通中长期资金入市堵点痛点，积极构建“长钱长投”政策体系，增强资本市场内在稳定性，把资本市场稳定运行放在更加突出的位置，着力稳信心、稳市场、稳功能。

三是坚持深化关键制度改革。近年来，中国证监会稳妥实施全面注册制改革，进一步厘清政府和市场的关系、边界，对审核注册机制和基础制度进行系统性重塑，市场结构和市场生态显著改善。未来将继续遵循法治化市场化方向全面深化改革，以支持优质创新企业为重点，深化资本市场投融资综合改革，破解制约市场功能发挥的重点难点问题，进一步增强资本市场制度竞争力，更好服务新产业新技术新业态，有效促进新质生产力的发展。

四是坚持问题导向。面对复杂严峻的外部环境，要确保国家安全和产业安全，必须坚持底线思维、极限思维，在“两重”领域和产业薄弱环节下大功夫，大力提升重点产业链供应链韧性和自主可控，着力解决“卡脖子”的关键核心技术难题。进

一步加大对集成电路、工业母机、医疗装备、仪器仪表、工业和基础软件等重点产业支持力度。针对我国战略性资源对外依存度高，为支撑战略性新兴产业和未来产业，必须大力提升战略资源保障能力。资本市场将引导要素资源向这些领域聚集，综合运用多种工具提供适配的金融产品和服务。

五是坚持系统思维。要坚持系统思维，加强统筹协调。一方面，强化“一盘棋”意识，要完善多层次资本市场各条线全链条支持功能，打通堵点卡点，健全金融服务机制，创新融资产品，为企业提供多元化接力式的融资服务。另一方面，要加强与相关部委部门的分工协作、与地方政府的沟通联络，强化信息和资源共享，进一步推动凝聚各方共识，形成政策和监管合力，共同创造良好市场生态，共同推进新质生产力和新型工业化发展。

四、准确把握资本市场支持新型工业化的途径和要求

要学深悟透习近平总书记关于新型工业化的重要论述，洞悉我国新型工业化的时代特征和历史使命，进而准确把握资本市场支持新型工业化的途径和要求。新型工业化是以新发展理念为引领，以科技创新为动力，以高质量发展为主线，以工业化与数字化、智能化、网络化、绿色化融合发展为特色，带动各产业和领域协同发展的工业化道路。推进新型工业化要准确识变、科学应变、主动求变，既要遵循世界工业化的一般规律，也要从国情出发，把高质量发展要求贯穿新型工业化全过程。

一是要深刻把握以科技创新引领新型工业化。科技兴则民族兴，科技强则国家强。科技是第一生产力，创新是第一动力，新型工业化是科技创新的主战场。习近平总书记多次强调，制造业的核心就是创新。科技创新是新型工业化的最重要引擎。要紧紧抓住科技创新这个“牛鼻子”，资本市场要积极融入科技创新新型举国体制，突出发挥资本市场在服务科技创新方面的独特优势，“集短钱变长钱，集小钱变大钱”“化储蓄为资本”“风险共担和收益共享”，资本市场能高效集聚配置资源，加速科技产业融合，激发企业家创业精神，契合科创企业“投入大、周期长、迭代快”等特征，畅通“科技-产业-金融”良性循环。

二是要深刻把握新型工业化的数字化、智能化、绿色化融合发展方向。数字化转型、智能化改造、绿色化发展是新型工业化的重要特征，也是新发展理念的重要体现。数据作为数字时代的新型生产要素，是新质生产力发展的重要动力。要充分发挥数据要素的赋能作用，推进数字经济与实体经济深度融合，加快制造业产业模式和企业形态根本性变革。绿色低碳是新型工业化的生态底色，要完善资本市场绿色金融标准体系，丰富资本市场绿色金融产品，助力推进工业发展方式创新。资本市场将继续做好“数字金融、绿色金融、科技金融”大文章，支持具有新产业新技术新业态的优质企业融资，坚决遏制“两高”项目盲目发展。

三是要深刻把握将培育壮大科技领军企业和链主型龙头企

业作为新型工业化的重要抓手。企业是生成和发展新质生产力最活跃的主体，工业发展归根到底要靠企业，企业强才能工业强。党的二十届三中全会强调，要强化企业科技创新主体地位，建立培育壮大科技领军企业机制。科技领军企业是国家战略科技力量的重要组成部分，是打赢关键核心技术攻坚战的主力军。链主企业是产业链供应链的头雁，链主引领得好，雁阵才能齐飞，链主企业是产业融合集群的核心，是构建大中小企业相互依存、相互促进良好生态的关键。资本市场加大力度培育壮大科技领军企业和链主型龙头企业，对于加快推动新型工业化具有纲举目张的功效，也是优化上市公司结构和增强市场吸引力的有效途径。

五、扎实推进资本市场服务新型工业化的各项任务

中国证监会深入贯彻落实党中央、国务院关于新型工业化的系列重大部署，准确把握其战略定位、阶段性特征、环境条件变化，将各项要求落实到监管工作中，发挥好保障支持作用。加大改革创新力度，持续健全资本市场功能，大力引导要素资源向新质生产力集聚，不断完善支持新型工业化的监管体系和市场生态，以科技创新助推新型工业化发展。2024年以来，在落实新“国九条”，形成资本市场“1+N”政策体系过程中，将服务创新驱动发展战略、促进新质生产力发展作为重要任务。

（一）健全资本市场支持新质生产力发展的政策体系

资本市场将推动新质生产力发展作为服务的重中之重，不

断完善支持新质生产力发展的政策体系。2024年4月，中国证监会制定发布《关于资本市场服务科技企业高水平发展的十六项措施》，包括精准识别科技型企业，健全全链条“绿色通道”，支持科技型企业股债融资，完善支持科技创新的配套制度等措施。2024年6月，中国证监会发布实施《关于深化科创板改革服务科技创新和新质生产力发展的八条措施》，进一步发挥科创板支持科技创新的制度“试验田”作用，围绕完善发行承销制度、优化股债融资安排等推出一揽子改革措施，提升对新产业新业态新技术的包容性，目前多项具体措施已经落地。2024年9月，中国证监会发布《关于深化上市公司并购重组市场改革的意见》，对突破关键核心技术的科技型企业并购重组实施“绿色通道”，加快审核进度，提升并购便利度。2025年2月，中国证监会发布《关于资本市场做好金融“五篇大文章”的实施意见》，更好服务经济社会高质量发展。

（二）完善优化企业上市、挂牌融资和并购重组的制度和机制

一是以关键制度创新为引领，全面注册制改革走深走实，多层次资本市场体系更加完善，功能更加完备。主板突出具有行业代表性的“大盘蓝筹”特色，科创板坚持“硬科技”定位，创业板服务成长型创新创业企业，北交所打造服务创新型中小企业主阵地。优化创新红筹架构、特殊股权结构企业、未盈利企业上市制度，提高制度包容性、适配性，资本市场服务不同

类型、不同发展阶段企业的能力大幅提升。截至 2024 年底，科创板上市公司共 581 家，首次公开发行（简称 IPO）融资 9176.12 亿元。创业板注册制后新上市公司 558 家，IPO 融资 5380.72 亿元，大多属于战略性新兴产业。截至 2024 年底，北交所上市公司共 262 家，累计融资 552.37 亿元，战略性新兴产业、先进制造业占比超八成。新三板挂牌企业 6101 家，其中科技型企业 3887 家，战略性新兴产业企业 1481 家，国家级专精特新“小巨人”企业 1091 家。

中国证监会联合工信部印发《关于高质量建设区域性股权市场“专精特新”专板的指导意见》，现已公示 26 家专板建设名单，加强专精特新企业全链条服务。截至 2024 年底，专板共服务企业 11908 家，其中专精特新“小巨人”企业 1103 家、专精特新中小企业 7315 家。

二是加大资源整合，推动企业并购重组。中国证监会多措并举激发并购重组市场活力，不断优化并购重组政策环境。如提高重组估值包容性，支持上市公司之间吸收合并，优化重组“小额快速”审核机制，建立健全开展关键核心技术攻关的“硬科技”企业并购重组“绿色通道”等，进一步激发并购重组市场活力。2022-2024 年，沪深两市新能源汽车、新一代信息技术产业、高端装备制造产业等战略性新兴产业上市公司共披露并购重组交易 4115 单，交易金额 1.25 万亿元。

（三）充分发挥私募股权创投基金对战略性新兴产业和科

创企业的支持作用

我国私募股权创投基金已发展成为资产管理行业的重要组成部分，“投早、投小、投长期、投硬科技”作用日益突出，是促进耐心资本形成、服务实体经济高质量发展的重要力量。认真贯彻落实《私募投资基金监督管理条例》和《国务院办公厅关于印发〈促进创业投资高质量发展的若干政策措施〉的通知》，不断优化私募股权创投基金发展法规政策环境。2021—2023年，私募股权创投基金年均新增投资本金1.2万亿元，约占同期新增社会融资规模的3%~4%。行业投向半导体、新能源、计算机应用、生物医药等战略性新兴产业代表领域规模占比持续提升，2023年上述领域新增投资项目1.4万个，新增投资本金4822亿元，占全年股权投资增量的45%，精准支持新质生产力代表性行业。注册制改革以来至2024年三季度末，近九成的科创板上市公司和五成的创业板上市公司获得过私募基金支持。

（四）充分发挥债券市场对新型工业化的支持作用

一是持续发展公司债券市场，稳步推进品种创新。2024年，交易所市场发行公司（企业）债券4.93万亿元，其中产业企业发行公司债券1.92万亿元，同比增长37%。交易所市场科技创新公司债、绿色公司债等共计发行6866亿元，同比增长46%，其中科技创新公司债券发行6165亿元，同比增长68%。二是稳步发展资产支持证券。2024年，交易所市场资产支持证券（简称ABS）发行规模1.25万亿元，其中，知识产权、绿色（碳

中和)等创新产品发行规模合计1050亿元,资产支持证券服务实体经济功能进一步提升。三是持续推进基础设施不动产信托投资基金(简称REITs)常态化发行。自REITs试点以来,中国证监会批复首发和扩募REITs项目共62只,合计募集资金1660亿元,助力企业盘活存量资产,扩大有效投资,形成投融资良性循环。

(五)境外上市服务有效提升各类新技术新产业新业态企业的融资效率

境外上市为各类新技术新产业企业提供了多元化融资渠道,利用境外资本市场差异化的投资者结构和对未盈利成长型企业更具包容性的市场环境,能够有效帮助企业分担创新风险,构建和畅通技术、产业、资本的良性循环,助力构建新型工业化生态体系。自2023年3月起,《境内企业境外发行证券和上市管理试行办法》正式施行,对境内企业直接和间接境外上市活动统一实施备案管理,为市场提供更加透明、高效、可预期的制度环境。新规实施至2024年底,共有199家境内企业完成境外首发上市备案(其中,117家拟赴港上市)。企业类型覆盖制造业、新能源、智能驾驶等多个行业。2023年,第四范式 and 优必选先后在港上市,分别是国内决策类AI软件行业首家上市公司和国内人形机器人行业首家上市公司。2024年9月,A股行业龙头企业美的集团在港上市,是香港市场近三年融资规模最大的IPO项目;10月,智能驾驶科技企业地平线在港上市,成

为港股近一年融资规模最大的科技公司 IPO 项目。新能源汽车方面，路特斯、极氪分别于 2024 年 2 月、5 月在美上市，成为第四家、第五家在美上市的中国新能源车企。

（六）积极发挥期货市场对新工业化的支持作用

一是不断健全工业品期货期权品种体系。目前，我国期货市场共上市 146 个期货期权品种，在工业品方面，已上市原油、铁矿石、工业硅、棉纱等 95 个期货期权品种，覆盖工业产业链的上、中、下游各个环节。二是加大市场培育力度，持续推动改善企业开展套期保值活动的制度环境，重点帮助转型期的产业企业建立市场化的风险管理制度。三是持续优化现有品种，助推传统产业升级。2024 年以来，中国证监会指导期货交易所对 21 个工业类品种的交易规则进行了修订。四是稳步推进对外开放，助力提升重要大宗商品价格影响力，推动形成反映中国供需且被世界认可的“中国价格”。五是服务保供稳价大局，维护国家能源等重要大宗商品供需安全，服务产业企业尤其是大型国有企业有效应对市场冲击，保障重要大宗商品供应安全。

（七）积极引导证券公司、基金公司支持科技创新

一是督促证券基金经营机构支持新型工业化发展。发布《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）》，探索形成适合新型工业化企业的多样化金融产品和服务体系。联合中国人民银行发布《关于做好证券、基金、保险公司互换便利相关工作的通知》，目前互换便

利已经开展两次操作，金额超过 1000 亿元，持续为市场带来增量资金。二是积极推动各类中长期资金入市。2024 年以来，中国证监会和相关部门联合印发了《关于推动中长期资金入市的指导意见》《关于推动中长期资金入市工作的实施方案》，明确了推动中长期资金入市、构建“长钱长投”制度环境的重点工作安排，优化企业融资环境。三是引导证券公司积极为新型工业化企业融资提供服务。要求证券公司加强保荐承销专业能力建设，在投行业务质量评价中设置支持科技创新加分项，鼓励证券公司提升服务科技企业股权、债权融资能力，2024 年证券公司服务实体企业股债融资规模 5.12 万亿元。四是支持基金公司稳步有序推出更多科创主题基金。在公募基金管理人分类评价制度中设立科创等主题产品规模的加分指标，引导行业服务高水平科技自立自强。截至 2024 年底，已批复科创主题基金 449 只，已成立 389 只，存续规模 6734.21 亿元。

六、进一步强化资本市场在推动新型工业化中的担当作为

下一步，中国证监会将继续深入贯彻落实党的二十届三中全会精神，紧紧围绕加快建设安全、规范、透明、有活力、有韧性的资本市场这一总目标，扎实做好金融“五篇大文章”，充分发挥市场功能，激发市场活力，进一步体现资本市场在推动新型工业化中的担当作为，助力建设现代化产业体系，为全面推进强国建设和民族复兴、实现中国式现代化贡献更大力量。

一是进一步提升多层次资本市场的服务覆盖面和精准度。

深入研究相关企业的特点、发展规律及其在投融资、激励约束、公司治理等方面的需求，有针对性地丰富资本市场的工具、产品和服务。健全多层次资本市场体系，发挥股债期市场协同效应。优先支持开展关键核心技术攻关的科技型企业股债融资、并购重组，提升服务新质生产力发展质效。

二是持续完善资本市场制度，增强对新质生产力的包容性适配性。持续推动“科创十六条”“科创板八条”等落实落地，进一步全面深化资本市场改革开放，深入研究完善发行上市、私募创投等制度安排，增强资本市场制度竞争力，提升对新产业新业态新技术的包容性和适配性，更好服务科技创新、绿色发展和传统产业转型升级，不断优化上市公司结构。

三是支持上市公司通过并购重组转型升级。在当前全球产业变革和我国经济结构转型升级加快推进的背景下，亟须发挥好企业并购重组的关键作用。下一步，将抓好“并购六条”落地实施，在推动产业整合和资源优化配置、更好服务新质生产力发展等方面尽快推出一批典型案例，更好发挥资本市场在并购重组中的主渠道作用，服务上市公司转型升级。

四是促进长期资金入市、壮大耐心资本。着眼于“长钱更多、长钱更长、回报更优”等目标，继续积极创造条件吸引更多中长期资金进入资本市场，推动形成“长钱长投”的制度环境，稳步提高中长期资金投资A股规模和比例，改善资本市场资金供给与结构。同时，围绕创业投资、私募股权投资“募投

管退”全链条优化支持政策，引导更好投早、投小、投硬科技，促进“科技-产业-金融”良性循环。

五是持续改善资本市场生态。落实监管要“长牙带刺”、有棱有角的要求，严惩财务造假、欺诈发行、操纵市场、违规减持等各类违法违规行为，切实维护市场“三公”，促进强本强基。同时，鼓励践行“五要五不”的中国特色金融文化，督促上市公司、行业机构等坚守法治诚信、契约精神，履行信义义务和受托责任，涵养“尊重投资者、回报投资者”的股权文化，为资本市场平稳健康发展创造优良“软环境”。

四、关于资本市场做好金融“五篇大文章”的实施意见(2025年2月7日)

中国证监会各派出机构，各交易所，各下属单位，各协会，会内各司局：

为深入贯彻党的二十届三中全会、中央金融工作会议、中央经济工作会议精神 and 《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》(国发〔2024〕10号)部署要求，积极发挥资本市场功能，着力做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”，更好服务经济社会高质量发展，制定本实施意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，完整准确全面贯彻

新发展理念，聚焦构建支持全面创新体制机制和服务新质生产力发展，深化金融供给侧结构性改革，完善资本市场基础制度，增强包容性、适应性，强化资本市场在促进资本形成、优化资源配置等方面的功能，推动要素资源向科技创新、先进制造、绿色低碳、普惠民生等重大战略、重点领域、薄弱环节集聚，更好满足高质量发展对优质金融服务的需求，助力中国式现代化建设。

——坚持政治引领、服务大局。深刻把握资本市场工作的政治性、人民性，坚守服务实体经济的天职，树牢金融为民的理念，为经济社会发展提供更高质量、更有效率的金融服务。

——坚持问题导向、精准施策。突出重点、力求实效，着力打通资本市场做好金融“五篇大文章”的堵点难点，创造良好制度环境，提升政策精准性和有效性，促进经济和金融良性循环。

——坚持守正创新、稳中求进。用好改革“关键一招”，坚持在市场化法治化轨道上推进资本市场创新发展。处理好政府和市场的关系，深化资本市场投融资综合改革，加强风险防控和监管能力建设。

——坚持系统集成、协同配合。资本市场做好金融“五篇大文章”，既要做到每篇文章各有侧重，又要注重系统性、整体性、协同性，加强与金融、财税、产业等领域政策的协调衔接。

二、加强对科技型企业全链条全生命周期的金融服务

（一）支持优质科技型企业发行上市。持续推动《关于资本市场服务科技企业高水平发展的十六项措施》《关于深化科创板改革服务科技创新和新质生产力发展的八条措施》等一揽子政策措施落实落地。坚持“四个面向”，进一步提升对新产业新业态新技术的包容性，加大对新一代信息技术、人工智能、航空航天、新能源、新材料、高端装备、生物医药、量子科技等战略性新兴产业支持力度。积极探索有效市场与有为政府相结合的途径，进一步健全精准识别科技型企业的制度机制，更大力度支持新产业新业态新技术领域突破关键核心技术的科技型企业发行上市。持续支持优质未盈利科技型企业发行上市。完善科技型企业信息披露规则。优化新股发行承销机制，动态评估科创板深化发行承销制度试点实施效果，适时扩大适用范围。稳步推动“轻资产、高研发投入”认定标准落地见效、再融资储架发行制度发布实施。引导科技型企业合理用好境内外上市“两个市场、两种资源”，支持境外上市优质科技型企业回归A股。

（二）优化科技型上市公司并购重组、股权激励等制度。实施好《关于深化上市公司并购重组市场改革的意见》，多措并举活跃并购重组市场。鼓励科技型企业开展同行业上下游产业并购，支持上市公司围绕产业转型升级、寻找第二增长曲线开展并购重组。支持上市公司收购有助于强链补链、提升关键技术水平的优质未盈利资产。支持科技型企业合理开展跨境并购。提高科技型企业并购重组估值包容性，支持采用适应新质生产

力特征的多元化估值方法。完善吸收合并制度规则，支持上市公司开展吸收合并。鼓励科技型上市公司综合运用股份、定向可转债、现金等多种支付工具实施并购重组，建立股份对价分期支付机制。推动并购重组审核简易程序落地见效。鼓励并购基金发展。编制更多科技创新指数，开发更多科技创新主题公募基金和相关期货期权产品。提升科技型企业股权激励包容性和灵活性，优化实施程序和预留权益安排，对股权激励授予及归属优化适用短线交易、窗口期等规定。

（三）引导私募股权创投基金投早、投小、投长期、投硬科技。落实好国务院办公厅关于促进创业投资高质量发展的政策安排，畅通私募股权创投基金多元化退出渠道，促进“募投管退”良性循环。优化私募股权创投基金退出“反向挂钩”政策。推进私募股权创投基金向投资者实物分配股票试点。研究完善私募股权创投基金份额转让制度机制。支持私募股权二级市场基金（S基金）发展。支持金融资产投资公司直接股权投资试点。多渠道拓宽私募股权创投基金资金来源，更大力度吸引社会资本参与，积极发展耐心资本。

（四）加大多层次债券市场对科技创新的支持力度。推动科技创新公司债券高质量发展，优化发行注册流程，鼓励有关机构按照市场化、法治化原则为科技型企业发债提供增信支持，探索开发更多科创主题债券。将优质企业科创债纳入基准做市品种，加大交易所质押式回购折扣系数的政策支持。探索知识

产权资产证券化业务。支持人工智能、数据中心、智慧城市等新型基础设施以及科技创新产业园区等领域项目发行不动产投资信托基金（REITs），促进盘活存量资产，支持传统基础设施数字化改造。

三、丰富资本市场推动绿色低碳转型的产品制度体系

（五）完善资本市场绿色金融标准体系。持续优化绿色债券标准，统一募集资金用途、信息披露和监管要求，研究完善评估认证标准。鼓励评级机构将环境信息指标纳入债券发行评级方法。落实交易所可持续信息披露规则，持续强化上市公司践行绿色发展的信息披露要求。研究加强可持续评级、鉴证体系建设，健全监管机制。主动参与制定国际可持续准则，推动国际可持续准则理事会进一步提升准则包容性和可操作性。研究制定绿色股票标准，统一业务规则。推动完善绿色金融统计体系。

（六）丰富资本市场绿色金融产品。支持符合条件的绿色产业企业发行上市、融资并购及发行绿色债券、绿色资产支持证券等。进一步提升绿色债券申报受理及审核注册便利度。推出更多绿色主题公募基金。鼓励绿色私募股权创投基金发展。稳妥有序推进碳期货市场建设和碳排放权期货研发上市，支持符合条件的金融机构在依法合规、风险可控前提下参与碳排放权交易。研发更多符合实体经济发展需求的绿色低碳期货期权品种。支持广州期货交易所打造绿色期货交易所。丰富绿色指

数体系及其衍生品。持续深化绿色国际合作，推动绿色证券市场双向开放。

四、提升资本市场服务普惠金融效能

（七）完善资本市场服务中小微企业制度安排。深入推进北交所、新三板普惠金融试点，支持“专精特新”等优质中小企业挂牌上市。加快建立北交所、新三板普惠金融服务统计评价体系，发挥评价“指挥棒”作用，引导市场机构将资源向普惠金融服务倾斜，加大中小微企业对接服务力度。规范发展区域性股权市场，健全“专精特新”专板综合服务，加强与全国性证券交易场所的有机联系。推动区域性股权市场规则对接、标准统一。

（八）丰富资本市场服务涉农主体方式。完善“保险+期货”模式，稳步推进常态化运作，推动更多资金参与，因地制宜拓宽实施区域。支持农产品期货期权品种开发。积极发展乡村振兴公司债券，进一步提升审核注册便利度，支持企业发行债券用于现代乡村产业、农村产业融合发展等领域。支持农业科技型企业通过资本市场做大做强，研究编制反映乡村振兴、现代农业、畜牧水产养殖等聚焦“三农”领域的指数。

（九）更好满足居民多元化投资需求。推动证券基金经营机构加快财富管理转型。丰富具有不同风险收益特征的公募基金产品谱系。稳步降低公募基金行业综合费率，规范基金销售收费机制，引导短期交易资金转为长期配置资金。完善投资顾

问制度规则，推动公募基金投顾业务试点转常规，探索构建行业执业标准，培育壮大人才队伍，有序扩大可投产品范围。

五、推动资本市场更好满足多元化养老金融需求

（十）服务养老金等中长期资金稳健增值目标。落实好《关于推动中长期资金入市的指导意见》及实施方案，打通社保、保险、理财等中长期资金入市卡点堵点。推动将符合条件的指数基金等权益类公募基金纳入个人养老金投资范围。推动完善保险资金权益投资监管制度，更好鼓励引导保险公司开展长期权益投资，扩大保险资金开展长期股票投资试点范围。支持具备条件的用人单位探索放开企业年金个人选择，鼓励企业年金基金管理人探索开展差异化投资。支持各类中长期资金开展金融期货和衍生品套期保值交易。推动各类专业机构投资者建立健全三年以上长周期考核机制。

（十一）提供优质养老金融产品服务。支持符合条件的健康、养老等银发经济企业股债融资，探索以养老设施等作为基础资产发行资产支持证券和 REITs。支持公募基金管理公司设立子公司专门从事养老金融服务。推动证券基金经营机构加大对营业网点、服务 APP 等亲老适老化改造力度。加强老年人金融知识普及教育，保障老年投资者合法权益。

六、加快推进数字化、智能化赋能资本市场

（十二）提升证券期货行业数字化水平。推动行业机构数字化转型。稳步推进资本市场金融科技创新试点和“数据要素

×资本市场”专项试点，稳妥推动数据要素相关技术在资本市场重点领域的应用实施。健全公募基金账户份额信息统一查询平台功能，稳步推进证券公司账户管理功能优化试点转常规。推动更多数字经济、平台企业股债发行“绿灯”项目落地。

（十三）加强证券期货数字基础设施建设。完善智慧监管平台。深入推动监管大数据仓库、行业基础数据库建设，优化完善行业数据标准，打通数据孤岛，持续开展数据治理行动，提升数据服务能力。加快监管智能化转型，加强系统互通，强化跨部门数据和信息共享，进一步提升监管效率和风险识别防范能力。加强信息安全管理，持续提升全市场、全行业技术信息自主安全可控能力。

七、加强行业机构金融“五篇大文章”服务能力

（十四）完善行业机构定位和治理。督促证券期货经营机构端正经营理念，把功能性放在首位。引导行业机构将做好金融“五篇大文章”纳入经营发展长期战略，加强组织管理体系建设，在内部机构设置、资源投入、绩效考评等方面作出适当倾斜。引导行业机构结合股东特点、区域优势、人才储备等资源禀赋，因地制宜做好金融“五篇大文章”。鼓励证券公司、期货公司等行业机构积极投身乡村振兴事业，开展“一司一县”结对帮扶。建立健全资本市场做好金融“五篇大文章”的统计和考核评价制度，完善服务科技创新、信息科技投入等行业机构分类评价指标体系。培育良好的行业文化，加强资本市场人

才队伍建设。

（十五）加强合规管理与风险防控。督促行业机构树牢“合规创造价值”理念，落实全面风险管理与全员合规管理要求，坚持“看不清管不住则不展业”，避免一哄而上，严防“伪创新”“乱创新”。针对金融“五篇大文章”不同领域的风险特点，探索建立风险早期纠正硬约束制度，督促行业机构健全风险识别、监测预警和压力测试机制。

八、提升资本市场做好金融“五篇大文章”的合力

（十六）健全工作机制。加强与相关部门、地方政府的协同配合，做好政策研究、制定的统筹协调，持续推动完善资本市场做好金融“五篇大文章”的法规制度和政策体系，督促各项措施落地实施。切实发挥各方面主观能动性，稳妥做好创新性举措的研究推进工作。

（十七）统筹做好防风险、强监管工作。强化风险监测预警和早期纠正，对可能存在的风险做到早识别、早预警、早暴露、早处置，完善对创新活动的风险评估和反馈改进机制，维护资本市场平稳运行。坚守监管主责主业，从严打击以金融“五篇大文章”为名实施的各类违法违规行为，严防脱实向虚、自娱自乐，切实保护投资者合法权益。

（十八）加强宣传引导。围绕资本市场更好服务新质生产力发展，加强资本市场做好金融“五篇大文章”重大改革、重要政策的宣传解读，努力营造良好的舆论环境。开展形式多样

的宣传教育活动，加强投资者教育。及时总结经验做法，加大对典型做法、示范案例的宣传与推广。动态评估政策效果，适时优化相关措施安排。

中国证监会

2025年2月7日

五、中国证监会新闻发言人周小舟就《关于资本市场做好金融“五篇大文章”的实施意见》答记者问（2025年2月7日）

2月7日，中国证监会发布实施《关于资本市场做好金融“五篇大文章”的实施意见》（以下简称《实施意见》）。中国证监会新闻发言人周小舟就《实施意见》回答了记者提问。

一、问：《实施意见》出台的背景是什么？资本市场做好金融“五篇大文章”已经开展了哪些工作？

答：中央金融工作会议提出，做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章。党的二十届三中全会再次强调，积极发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融，加强对重大战略、重点领域、薄弱环节的优质金融服务。新“国九条”对做好金融“五篇大文章”也提出明确要求。

资本市场在分担创新风险、促进创新资本形成等方面具有独特优势，做好金融“五篇大文章”既是服务实体经济的职责所在，也是资本市场自身高质量发展的内在要求。近年来，中国证监会深入贯彻党中央、国务院决策部署，在做好金融“五

“大文章”方面持续加力，加快构建多元包容的发行上市体系，进一步发挥资本市场功能作用，加大对科技创新、绿色低碳、普惠民生等重点领域支持力度，服务经济社会高质量发展。2024年，中国证监会重点围绕做好科技金融这篇文章，先后发布实施“科技十六条”“科创板八条”“并购六条”等政策文件，不断完善支持科技创新的监管体系和市场生态。一是积极支持科技型企业创新发展。一批处于关键核心技术攻关领域的“硬科技”企业先后登陆A股市场，其中一些在上市后实现技术突破和跨越式发展，在集成电路、生物医药、高端装备制造等领域形成产业集聚效应，有效促进了资本、产业、技术、人才的深度融合。截至目前，科创板、创业板、北交所上市公司中高新技术企业占比均超过九成，全市场战略性新兴产业上市公司家数占比超过一半。二是提升并购重组制度对于上市公司发展新质生产力的适配性。2024年下半年来，并购重组市场活跃度明显提升，上市公司通过并购重组转型升级、产业整合和寻找第二增长曲线的积极性明显增强，尤其是集成电路等硬科技行业领域并购重组活动显著增多，收购未盈利科技型资产、“A并H”等标志性案例顺利落地。三是逐步构建引导私募创投基金“投早、投小、投长期、投硬科技”的市场生态。近年来私募股权创投基金投向半导体、新能源、生物医药等战略新兴产业领域规模占比持续提升，目前在投项目超过10万个，在投本金超过4万亿元。四是科技创新公司债券试点转常规并迈向高质量发展。

科创债试点以来累计发行 1.2 万亿元，募集资金主要投向半导体、人工智能、新能源、高端制造等前沿领域，审核注册、融资担保等制度机制不断健全。

同时，资本市场在绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融等方面也取得了积极成效。绿色金融方面，指导证券交易所发布实施上市公司可持续发展报告信息披露制度规则，系统规范了可持续发展信息披露要求，截至 2024 年底有 2200 余家上市公司披露 ESG 报告或社会责任报告，同比增长超两成，进一步彰显了优质公司投资价值。绿色公司债券发展势头强劲，试点以来累计发行约 8700 亿元，制度规则和技术标准持续健全，碳中和债券、低碳转型债券、蓝色债券等创新品种不断涌现。绿色主题基金快速发展，截至 2024 年底已有 350 只、3100 余亿元，涉及 ESG、低碳、新能源、气候变化等主题，涵盖股票、债券等大类资产。低硫燃料油、工业硅、碳酸锂等绿色低碳类期货品种相继上市，受到实体企业欢迎。普惠金融方面，开展普惠金融试点，建立健全全国股转系统与区域性股权市场合作对接机制，便利专精特新等中小企业在新三板挂牌，通过考核评价等制度安排，推动行业机构加大普惠金融业务投入和中小微企业服务力度。“保险+期货”通过期货市场为农户提供风险管理和价格保障，已平稳运行十年，涵盖 20 余个涉农品种，惠及全国 31 个省（自治区、直辖市）农户超 700 万户次，海南白沙天然橡胶、陕西黄陵苹果项目相继获评全球减贫最佳案例。养

老金融方面，中央金融办、中国证监会联合印发《关于推动中长期资金入市的指导意见》，中央金融办、中国证监会等六部门联合印发《关于推动中长期资金入市工作的实施方案》，完善养老金等各类中长期资金入市配套政策制度体系，推动实现养老金稳定回报与资本市场稳健运行的良性互动。2024年12月，人社部等五部门联合发文，将个人养老金制度扩展到全国，公募FOF基金、公募指数基金等运作安全、成熟稳定、标的规范、侧重长期保值的投资标的纳入个人养老金产品目录，截至2024年底已有近300只基金纳入。公募基金行业受托管理各类养老金资产超6万亿元。数字金融方面，稳步推进证券期货行业技术自立自强，开展“数据要素×资本市场”专项试点，发布首批11个试点项目，稳妥推动相关技术在资本市场应用实施，赋能行业数字化转型，同时统筹加强数据安全保障。积极探索人工智能、大模型等新技术在资本市场的应用，在智能舆情、财报分析等应用场景中落地验证了大模型技术，协同推进资本市场人工智能应用基地的共建共享。

近期，中国证监会在前期工作基础上，进一步开展全面深入调研，研究制定了《实施意见》，旨在对资本市场做好金融“五篇大文章”作出系统部署和明确要求，加强政策协调和工作协同，为经济社会发展重大战略、重点领域、薄弱环节提供更高质量的产品和服务。

二、问：《实施意见》的主要内容有哪些？

答：《实施意见》共分为8个部分、18条措施。

第一部分为总体要求，明确了资本市场做好金融“五篇文章”的指导思想和基本原则，强调要聚焦构建支持全面创新体制机制和服务新质生产力发展，增强资本市场制度包容性、适应性，强化资本市场在促进创新资本形成、优化资源配置等方面的功能，助力中国式现代化建设。过程中，把握好四个原则，坚持政治引领、服务大局，坚持问题导向、精准施策，坚持守正创新、稳中求进，坚持系统集成、协同配合。

第二部分为加强对科技型企业全链条全生命周期的金融服务。习近平总书记在中央金融工作会议上强调，统筹运用好股权、债权、保险等手段，为科技型企业提供全链条、全生命周期金融服务。《实施意见》围绕资本市场服务科技型企业的各个环节提出具体举措。一是支持优质科技型企业发行上市，持续推动“科技十六条”“科创板八条”等一揽子政策措施落实落地，提升对新产业新业态新技术的包容性，引导科技型企业合理用好境内外上市“两个市场、两种资源”。二是优化科技型上市公司并购重组、股权激励等制度，实施好“并购六条”，支持上市公司围绕产业转型升级、强链补链等实施并购重组。三是引导私募股权创投基金投早、投小、投长期、投硬科技，畅通多元化退出渠道，拓宽资金来源，促进“募投管退”良性循环。四是加大多层次债券市场对科技创新的支持力度，优化科创债发行注册流程，支持新型基础设施等领域项目发行不动产投资信

托基金（REITs）。

第三至六个部分分别围绕绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融等提出具体举措。一是丰富资本市场推动绿色低碳转型的产品制度体系。健全绿色债券、可持续信息披露等标准体系，支持绿色产业股债融资，研发更多绿色期货期权品种。二是提升资本市场服务普惠金融效能。落实好国务院关于推进普惠金融高质量发展的政策部署，完善资本市场服务中小微企业制度安排，丰富服务涉农主体方式，更好满足居民多元化投资需求。三是推动资本市场更好满足多元化养老金融需求。打通社保、保险、理财等中长期资金入市卡点堵点，支持银发经济企业股债融资。四是加快推进数字化、智能化赋能资本市场。推动行业机构数字化转型，加强数字基础设施建设和监管智能化转型。

第七部分为加强行业机构金融“五篇大文章”服务能力，督促证券期货经营机构完善定位和治理，加强合规管理与风险防控。第八部分为提升资本市场做好金融“五篇大文章”的合力，加强与相关部门、地方政府的协同配合，统筹做好防风险、强监管、促高质量发展工作，营造良好的舆论环境。

三、问：《实施意见》围绕进一步全面深化资本市场改革，主要有哪些政策考虑？

答：党的二十届三中全会对资本市场进一步全面深化改革作出了系统部署。中央经济工作会议明确提出，要深化资本市

场投融资综合改革，打通中长期资金入市卡点堵点，增强资本市场制度的包容性、适应性。中国证监会正在深入学习贯彻三中全会精神和中央金融工作会议、中央经济工作会议精神，持续推动新“国九条”和资本市场“1+N”政策体系落地见效，坚持市场化、法治化方向，加快推进新一轮资本市场改革开放，推动防风险、强监管、促高质量发展等各项工作落地见效。

《实施意见》是资本市场“1+N”政策体系的重要组成部分，也是资本市场进一步全面深化改革的重要举措。《实施意见》坚持用改革的思维和方法，聚焦“五篇大文章”重点难点问题，结合落实深化资本市场投融资综合改革等部署要求，研究提出更有针对性、可操作的政策举措，主要有以下方面。一是聚焦服务科技创新和新质生产力发展，增强资本市场制度的包容性、适应性。包括：进一步健全精准识别科技型企业的制度机制，支持优质未盈利科技型企业上市；完善科技型企业信息披露规则；优化新股发行承销机制，适时扩大发行承销制度试点适用范围；多措并举活跃并购重组市场，优化并购重组估值、支付工具等机制安排，等等。二是加大投资端改革力度。包括：落实好《关于推动中长期资金入市的指导意见》及实施方案，打通中长期资金入市卡点堵点；稳步降低公募基金行业综合费率，完善投资顾问制度规则；推动养老金、保险资金等合理扩大投资范围，推动各类专业机构投资者建立健全三年以上长周期考核机制，等等。三是发展多元股权融资和多层次债券市场。这

是党的二十届三中全会提出的明确任务。《实施意见》围绕完善健全多层次资本市场体系作出多方面安排。包括：促进私募股权创投基金“募投管退”良性循环，推进基金退出“反向挂钩”政策优化和实物分配股票试点，研究完善基金份额转让机制，发展私募股权二级市场基金（S基金）；深入推进北交所、新三板普惠金融试点，健全区域性股权市场“专精特新”专板综合服务；推动科技创新公司债券高质量发展，探索知识产权资产证券化业务，发展绿色债券、绿色资产支持证券、乡村振兴债券，等等。

四、问：中国证监会对于推动《实施意见》落实落地有哪些工作安排？

答：《实施意见》是推动金融“五篇大文章”在资本市场落实落细的重要制度安排。中国证监会将制定细化落实工作方案，切实抓好各项政策措施落地见效。一是健全工作机制，加强与相关部门、地方政府的协同配合，合力推动各项工作落地实施，共同做好政策宣传和舆论引导，积极回应市场关切。二是压实行业机构责任，发挥好考核评价“指挥棒”作用，督促证券期货经营机构端正经营理念，加强组织管理和资源投入，因地制宜做好金融“五篇大文章”。三是统筹发展与安全，强化风险监测预警和早期纠正，从严打击以金融“五篇大文章”为名实施的各类违法违规行为，切实保护投资者合法权益。

六、中国证监会依法吊销和合期货有限公司期货业务许可

证（2025年2月8日）

和合期货有限公司（以下简称和合期货）未有效执行其关于子公司管理等重要内部管理制度，未按规定履行对其子公司和合资产管理（上海）有限公司（以下简称和合资管）的管理职责，导致该子公司出现重大风险事件，情节严重。同时，和合期货还存在未按规定履行报告义务，且报送的信息不真实、不完整的违法行为，主要包括：报送的2020年至2022年定期报告等多份文件中未披露其部分股东的实际控制人及股权代持情况；未完整报送和合资管新开立银行账户情况；未报告关联方在本公司开户并从事期货交易事项。和合期货多次不真实、不完整报送公司股权情况等重要信息，与相关重大风险事件高度关联。根据《期货和衍生品法》《期货交易管理条例》《期货公司监督管理办法》的相关规定，中国证监会于2025年2月5日作出行政处罚，依法对和合期货责令改正、给予警告、罚款610万元，并吊销期货业务许可证。

针对和合期货违法违规行为，2024年2月以来，中国证监会依法对和合期货采取责令改正、对相关人员采取出具警示函、对其所有股东采取限制股东权利等行政监管措施。2024年4月，中国证监会对和合期货违法违规行为立案稽查。2024年11月，中国证监会依法对和合期货实施接管。

和合期货期货业务许可证被吊销后，公司不得再接受客户开户申请，并应尽快了结存量期货业务。公司了结存量期货业

务期间，接管组及托管组将采取有效措施维护客户资金安全，继续保持公司经营稳定，保护期货交易者合法权益。了结存量期货业务后，存续公司应当依法办理名称、营业范围 and 公司章程等工商变更登记，其名称中不得有“期货”或者近似字样，不得继续以期货公司名义从事业务。

当前期货行业整体运行规范，资本充足，具有较强的抗风险能力。和合期货被吊销期货业务许可证属于针对公司重大违法违规行为依法予以惩处的个案。合规经营是期货行业发展的底线，中国证监会对违法违规行为始终保持高压态势，发现一起，查处一起，切实保护交易者合法权益，维护期货市场健康发展。

七、中国证监会有关部门负责人就吊销和合期货期货业务许可证事宜答记者问（2025年2月8日）

一、问：为什么吊销和合期货有限公司（以下简称和合期货）期货业务许可证？

答：和合期货未有效执行其关于子公司管理等重要内部管理制度，未按规定履行对其子公司和合资产管理（上海）有限公司（以下简称和合资管）的管理职责，导致该子公司出现重大风险事件，情节严重。同时，和合期货还存在未按规定履行报告义务，且报送的信息不真实、不完整的违法行为，主要包括：报送的2020年至2022年定期报告等多份文件中未披露其部分股东的实际控制人及股权代持情况；未完整报送和合资管

新开立银行账户情况；未报告关联方在本公司开户并从事期货交易事项。和合期货多次不真实、不完整报送公司股权情况等重要信息，与相关重大风险事件高度关联。根据《期货和衍生品法》《期货交易管理条例》《期货公司监督管理办法》的相关规定，中国证监会于2025年2月5日作出行政处罚，依法对和合期货责令改正、给予警告、罚款610万元，并吊销期货业务许可证。

二、问：和合期货被吊销期货业务许可证后，公司还能否从事期货业务？

答：和合期货被吊销期货业务许可证后，公司不得再接受客户开户申请，并应尽快了结存量期货业务。了结存量期货业务后，存续公司应当依法办理名称、营业范围和公司章程等工商变更登记，其名称中不得有“期货”或者近似字样，不得继续以期货公司名义从事业务。

三、问：和合期货被吊销期货业务许可证后，客户资金是否安全？

答：和合期货期货经纪业务客户资金按规定存放于和合期货在期货保证金存管银行开立的保证金账户，并受中国期货市场监控中心监控。针对和合期货违法违规行为，2023年9月，中国证监会向和合期货派驻风险监控现场工作组，对公司经营、管理进行监控。2024年11月，中国证监会依法对和合期货实施接管。目前，和合期货期货经纪业务客户资金安全完整。

四、问：期货行业整体情况如何？吊销和合期货期货业务许可证对期货行业有何影响？

答：截至 2024 年 12 月末，全国共有 151 家期货公司，分布在 29 个辖区，全年全行业累计实现营业收入 412.93 亿元，净利润 94.71 亿元。总体来看，期货行业整体运行规范，具有较强的抗风险能力。

和合期货被吊销期货业务许可证属于针对公司重大违法违规行为依法予以惩处的个案。合规经营是期货行业发展的底线，中国证监会对违法违规行为始终保持高压态势，发现一起，查处一起，切实保护交易者合法权益，维护期货市场健康发展。

八、证监会召开投资者座谈会（2025 年 2 月 8 日）

2 月 7 日，证监会党委书记、主席吴清到证券营业部调研投资者教育基地并主持召开投资者座谈会，向广大投资者致以新春问候和美好祝福，与 10 名投资者代表深入交流，就加强投资者权益保护、促进资本市场高质量发展充分听取意见建议。

座谈中，与会投资者代表表示，推动资本市场稳定健康发展是广大投资者所盼，也是经济社会高质量发展所需。随着新“国九条”和资本市场“1+N”政策文件落地实施，政策效果日益显现，市场生态持续改善，投资者对资本市场长期健康发展的信心明显增强。同时，投资者代表围绕进一步严把上市公司入口关、更加精准支持优质企业上市、正确看待并健全量化交易监管、深化公募基金改革、提高证券违法犯罪成本、加强资

本市场负面不实舆情快速反应和处置等提出了意见建议。

吴清强调，投资者是市场之本，保护投资者合法权益是证券监管的首要任务。证监会将坚持问需于市场、问计于市场、问道于市场，牢牢把握中小投资者占绝大多数的基本市情，持续加强与各类投资者沟通，及时回应投资者关切，进一步推动上市公司增强回报投资者的意识和能力，不断健全投资者保护长效机制，对各类侵害投资者合法权益的违法违规行为严厉打击、一追到底，努力营造融资更规范、投资更安心的市场环境，推动资本市场高质量发展不断迈上新台阶。

证监会有关司局负责同志参加座谈。

九、中国证券监督管理委员会党委委员、副主席李明在中国证监会与最高人民检察院联合举行新闻发布会上的讲话 (2025年2月21日)

各位媒体朋友们，下午好！感谢大家长期以来对资本市场改革发展和监管执法的关心和支持。党中央、国务院高度重视资本市场执法工作，中央金融工作会议明确提出要“严格执法，敢于亮剑”。证监会始终把执法作为核心任务，不断完善体制机制，持续提升执法效能。习近平总书记指出，“一个案例胜过一打文件”。这次证监会与最高检联合发布指导性案例，既是贯彻落实党中央、国务院有关资本市场监管执法决策部署的具体举措，也是公开展示近年来行政执法与刑事司法的一些标志性成果，冀此引导全社会凝聚更多法治共识、切实维护市场“三公”

和投资者合法权益。

首先，由我发布证监会第一批行政执法指导性案例，4宗案例涵盖财务造假、欺诈发行、内幕交易、操纵市场等主要违法类型，体现严肃整治重点领域违法行为的决心，彰显全力维护资本市场平稳运行的监管态度。下面，结合本次指导性案例的发布，向大家介绍近期资本市场执法工作情况。

一、坚持重拳出击，切实维护好广大投资者的根本利益

资本市场是金融强国建设的重要支撑，是企业融资的重要场所，也是数亿老百姓投资的重要渠道，保护投资者合法权益是证监会工作的重中之重。欺诈发行、财务造假、操纵市场等违法行为扰乱破坏市场秩序，侵蚀市场信用根基，甚至还会诱发金融风险，严重侵害人民群众利益，严重打击投资者信心。证监会稽查执法的职责使命，就是遵循反证券欺诈的基本逻辑，通过惩治违法“已然”，震慑违法“未然”，激浊扬清，修复信用，为资本市场公平秩序保驾护航，为广大投资者根本利益提供坚强有力的法治保障。

近年来，我们坚持有法必依、执法必严、违法必究，切实维护资本市场法律的权威和尊严，不断增强广大投资者的安全感。

一是保持执法定力，以“零容忍”态度处理了一批典型案例，有力整肃各类违法，深度净化市场环境，如本次发布的指导性案例2号某公司、林某等欺诈发行、信息披露违法案，对

发行人处以 8,600 万元罚款并实施重大违法退市。证监会去年办理各类案件 739 件，作出处罚决定 592 份，罚没款 153 亿元，超过上一年两倍，其中对恒大地产财务造假案罚款超 40 亿元，会同财政部对恒大地产案审计机构开出 4.41 亿元的同类案件“史上最大”罚单。

二是聚焦执法重点，不断强化对欺诈发行、财务造假、违规减持、操纵市场等投资者最关切、最痛恨、“最不能忍”的违法行为的打击惩治。2024 年查处包括财务造假在内的信息披露违法案件 135 件，同比增长 17%，居各类案件数量之首；处罚操纵市场案 42 件，案均罚没款约 1.2 亿元，居各类案件罚没金额之首。此次发布的指导性案例，财务造假案例占比一半，操纵市场占比 1/4。今后，对这两类违法的打击力度还将持续加强。

三是坚定站稳投资者立场。我国股市中小投资者占比高达 96%，风险承受能力薄弱，自力救济能力相对不足，是案件中“看不见的当事人”。对于执法个案中的证据采信、法律适用、法益平衡等具体问题，我们在依法行政前提下，更多站在保护投资者的角度，既做好“技术判断”，更做好“价值判断”。如去年按照“实质重于形式”的原则，对某上市公司“定增减持套利”案当事人罚没超 2 亿元，向市场释放了证监会严厉打击“以局部合规掩盖整体违法”减持行为的鲜明态度，对行业潜规则形成了极大震慑，也让广大投资者重拾了投资信心，赢得了人民群众对我们监管执法的信任和支持。

二、坚持法治导向，不断提升严格规范公正文明执法的能力和水平

资本市场的法治属性、规则属性极强，明确统一的监管规则和公平公正的执法标准对市场预期管理非常重要。证监会执法坚持客观中立、不偏不倚、法律面前人人平等，避免执法结果畸轻畸重、同案不同罚、显失公平，既保持执法力度，又释放执法温度，持续提升执法透明度，努力做到严而有度、严而有方、严而有效。

一是建立健全违法认定裁量标准。出台《行政处罚裁量基本规则》，规定一般处罚、从重处罚、从轻处罚、不予处罚等六种裁量阶次及适用情形，使处罚种类、幅度与案件事实、性质、情节、社会危害程度及当事人主观过错程度相匹配，为执法裁量提供统一“标尺”，确保公平公正、不枉不纵，坚决防止权力任性、职权滥用。

二是不断强化执法质量内控监督。健全完善执法制度体系，明确执法流程、标准和权限，确保办案程序依法合规、事实证据确凿充分、认定逻辑清晰严密、处罚结果公平适当，法律文书严谨准确，努力做到让每一个案件都经得起司法审查和市场检验。

三是依法尊重保护当事人合法权益。调查取证既收集对当事人不利的证据，也收集对当事人有利的证据；告知听证既向当事人做好释法明理，也保障好当事人查阅卷宗、举证质证权

利，充分听取当事人意见；处罚结论既自觉接受社会各方监督，也依法保护涉案主体商业秘密和个人隐私，努力使当事人在每一个执法行为中都能感受到规范文明、风清气正、公平正义。

三、坚持标本兼治，推动建设规范有序良性发展的市场生态

严监严管的目的是强本强基，在坚持依法严厉打击各类违法行为的同时，证监会也注重发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，着力推动市场生态的不断优化。随着近年来监管执法效果的不断显现，资本市场生态出现了积极向好的诸多变化，“愿意来、留得住”的市场氛围日益浓厚。证监会始终坚持标本兼治，协同各方持续推动综合治理，共同构建规范有序的市场生态。

一是通过监管执法有效压实相关各方法律责任。例如，压实大股东、实控人的信义义务，“董监高”人员的忠实勤勉义务，中介机构的“看门人”义务，资产管理人的受托义务等等，坚决扭转“公众公司不公”“董事不懂事”“私募不私”等乱象，推动上市公司治理和内控水平不断提升，引导市场各方基于法律规则和市场逻辑有序博弈，持续增强市场自我约束、自我纠偏、自我修复的内生活力。

二是会同行业主管部门、地方党委政府对财务造假实施综合惩治。联合五部委制定《关于进一步做好资本市场财务造假综合惩防工作的意见》，完善防假打假的监管协同机制和综合惩

防长效机制，建立第三方配合造假线索移送机制，将近年发现的配合造假线索移交相关部门或属地政府依法处置。

三是协同司法机关“立体追责”。

在民事赔偿方面，充分发挥行政执法的“先导”作用，从严追责为民事诉讼提供了重要证据支撑。如基于证监会处罚决定认定的事实，投保机构对某上市公司控股股东资金占用提起首例代位诉讼，追回被占用资金 2.4 亿元，实控人及相关高管承担连带赔偿责任；推动虚假陈述特别代表人诉讼首例诉中调解结案，7,195 名投资者获赔 2.8 亿余元。积极推动研究出台内幕交易、操纵市场民事赔偿司法文件。

在刑事打击方面，联合公安司法机关修订《关于办理证券期货违法犯罪案件工作若干问题的意见》，进一步完善行政执法与刑事司法衔接协作机制，突出对上市公司财务造假和“关键少数”等违法犯罪的重点打击。配合最高检出台《关于办理财务造假犯罪案件有关问题的解答》，特别是充分发挥最高检派驻机制优势，与驻会检察室共同推进重大案件办理，已移送案件在刑事程序中的落地率、实刑率、重刑率显著提升，对证券犯罪行为形成强有力震慑。2024 年共移送各类案件 163 件，移送涉嫌犯罪主体 600 余人。在此，利用今天的机会，向检察机关严格履职、担当作为，依法从严打击证券犯罪、加强执法司法监管协同、依法保护投资者合法权益、支持保障资本市场高质量发展，表示衷心感谢！

下一步，证监会将落实好党中央、国务院决策部署，深入推进新“国九条”和资本市场“1+N”政策文件落地，强本强基，严监严管，强化监管执法政治担当，不断提升违法违规线索发现能力，压降办案周期，提升办案质效，对欺诈发行、财务造假、操纵市场、违规减持等恶性违法重拳出击，从严惩处，持续巩固并不断加强资本市场执法高压态势，继续发挥好与司法部门、金融监管部门等相关各方的治理合力，共同护航资本市场高质量发展。谢谢大家！

十、中国证监会行政处罚委员会办公室主任何艳春在中国证监会与最高人民法院联合举行新闻发布会上答记者问（2025年2月21日）

问：请简要介绍证监会本次发布4起行政指导性案例的特点和主要考虑？

答：本次是证监会首次发布行政指导性案例，既是具象化展示近年来的监管执法成果，也是树立执法“标杆”发挥示范引导作用，更是宣示资本市场严监严管的鲜明态度。主要考虑为：

一是体现“长牙带刺”、有棱有角的从严基调。如指导性案例2号某公司、林某等欺诈发行、信息披露违法案，证监会用好新《证券法》授权的量罚空间，对发行人的欺诈发行等行为处以8,600万元罚款，并实施重大违法退市，对其董事长、实控人处以3,800万元的罚款，较之旧法显著提升了财务造假的违法

成本；指导性案例4号孟某某作为上市公司实控人，为避免承担非公开发行股票的“保底”责任，通过控制利好信息公告、推迟利空信息发布，配合交易推升股价，较之普通操纵行为隐蔽性更强，危害性更大，证监会对当事人罚没合计2.26亿元，对市场形成有力震慑。

二是体现精准追责、“过罚相当”的法治理念。如指导性案例1号某公司、刘某某等信息披露违法案，财务造假违法行为的发生，涉及多个环节“失守”，相关人员有的属“主犯”，决策、指挥、组织、实施财务造假，有的属“明知”而放任不管，有的属“疏忽”而怠于履责，主观恶性与客观行为均有所差异。证监会按照相关人员履职情况与信息披露违法之间的关联程度，以及参与、实施违法行为的深度，将发挥主要作用的大股东、实控人、董事长、总经理、财务总监、董事会秘书等“关键少数”认定为直接负责的主管人员，将虽未直接参与造假但怠于履责的“董监高”人员认定为其他直接责任人员，分别给予相应处罚，既严惩“首恶”，又划出责任梯度，体现“过罚相当”的基本原则。

三是体现严而有效、以案促治的执法导向。上市公司是资本市场运行的逻辑起点，也是资本市场高质量发展的重要基础。财务造假和虚假陈述本质是资产端欺诈，操纵市场和内幕交易本质是投资端欺诈，都会对市场诚信基础造成侵蚀损害，打击投资者信心，破坏市场生态，妨碍上市公司质量提升。4起案例

分别涉及上市公司的发行上市、再融资、重大资产重组、持续信息披露等不同环节，通过惩处违法，引导实控人、“董监高”人员、中介机构、证券从业人员等市场主体严守法律底线，诚实守信，以义取利，达到“以案促治”的执法效果。

问：去年，国务院办公厅转发证监会等六部门制定的《关于进一步做好资本市场财务造假综合惩防工作的意见》，请介绍当前财务造假案件的惩治情况？

答：从近年行政处罚案例看，上市公司财务造假系统性、隐蔽性、复杂性特征越发突出：一是“假账做全套”，对资产、收入、成本、利润、现金流等会计科目系统性同步造假，财务数据形成勾稽，甚至有的对生产、采购、销售、物流、库存等经营环节全链条整体掩饰，识别难度持续加大；二是利用隐秘关联方、“壳公司”、第三方构建无经济实质的交易，以合法形式掩盖非法目的，隐蔽性不断增强；三是大股东、实控人“驱动型”造假频发，有近15%的财务造假同时伴生资金占用、违规担保等问题，公司治理和内控体系约束不足；四是为满足融资条件、维持上市地位或者避免大股东股权质押“爆仓”实施的财务造假有所抬头，二级市场向一级市场的风险外溢时有发生。

针对上述情况，证监会持续对财务造假案件实施全链条打击惩处：一是在处罚力度方面，2024年对61起财务造假案件作出行政处罚，同比增长17%；案均处罚金额1,577万元，同比增长12%；对7起案件按照法定高限处以罚款，同比增长75%；对

69名“董监高”人员实施市场禁入，同比增长9.5%。二是在责任追究方面，有35起案件在处罚上市公司及其责任人员的同时，还追究大股东、实控人等“首恶”组织指使责任，同比增长近60%；对39家中介机构作出行政处罚，对5家中介机构暂停业务，不断压实保荐人、会计师事务所等机构的“看门人”责任。三是在监管协同方面，牵头建立第三方配合造假线索通报处理机制，将金融机构、上下游客户、第三方企业等配合造假的线索移交相关主管部门或属地政府。

下一步，证监会将坚持惩防并举、标本兼治，通过非现场监管、现场检查、舆情监测、投诉举报处理等多渠道识别造假线索，特别是完善线索举报奖励制度，切实发挥内部“吹哨人”的作用，紧盯财务洗澡、业绩变脸、异常换所等可疑迹象，提升违法违规发现能力，优化调查流程，提高处罚效率，持续巩固并不断强化“严”的氛围。同时，将推动进一步加强民事赔偿和刑事打击，强化立体追责。

需要说明的是，上市公司是我国企业的优秀代表，实施财务造假的只是其中极少数。随着监管执法的不断强化，以前积累的问题正在加快暴露、出清，并且资本市场面临的形势仍然复杂严峻，外部输入性风险加大，与内部风险因素交织叠加，个别上市公司及其大股东、实控人因经营困难、退市保壳等，仍可能铤而走险，实施财务造假。减存量、遏增量需要有一个过程，预计未来一段时期内仍有一定数量的财务造假案件，但

这并不影响我国资本市场高质量发展的大局，我们坚信，上市公司总体质量和投资价值将不断提高。

问：请介绍操纵市场案件办理情况，下一步证监会在打击操纵行为方面有哪些措施？

答：随着市场规模不断扩大、市场结构不断丰富、市场深度不断拓展，操纵类案件也呈现出一些新的特点：一是从利用资金优势的传统“坐庄型”操纵向基于特定时段和关键时点的短线化操纵演进；二是借助配资资金或资管产品实施“加杠杆”、游资抱团炒作的“团伙型”操纵数量增多；三是上市公司“内部人”组织参与的“伪市值管理”信息型操纵、“编题材、讲故事”的蛊惑型操纵有所增加；四是利用复杂金融产品、新型交易技术实施的操纵行为偶有发生。这给操纵市场行为的识别、调查、处罚带来了新挑战。

操纵市场行为“寄生”在市场肌体中，扭曲市场价格形成机制，致使买卖方向、报价金额和成交数量等市场信号失真，误导交易决策。这实质上是欺骗中小投资者买进卖出，违法者在极短时间内获取巨大利益、赚得盆满钵满，全身而退后，价格经历暴涨暴跌，往往“一地鸡毛”，中小投资者的股票“砸在手上”甚至血本无归。其中有的案件涉案金额大，涉及证券数量多，不但影响市场内在稳定性，严重者还会干扰监管政策传导，诱发市场风险，始终是证监会打击惩处的重点。2024年，证监会对42起操纵市场案件作出处罚，罚没金额49.5亿元，同

比增长 42.2%，其中千万元以上罚单占比 41.9%，向公安机关移送涉嫌操纵犯罪案件 32 件，移送犯罪嫌疑人 104 人。

下一步，我们将继续加大对操纵行为的打击力度：一是提升能力，不断丰富线索筛查手段，强化大数据收集、智能化分析等技术手段运用，加强对异常账户、交易信息的综合分析研判，提高对操纵线索识别发现的精准度和及时性；二是集中兵力，抓好对诸如上市公司与市场机构内外勾连、推动股价暴涨暴跌、无视监管警示屡查屡犯等恶性操纵案件的打击惩治；三是发挥合力，在完善交易机制、加强交易监测监管的同时，强化协同民事、刑事立体追责，推动出台民事赔偿司法解释，优化行政刑事程序衔接机制，使违法犯罪分子不敢犯、不能犯。

【 监管动态 】

一、宁夏证监局组织开展岁末年初防非宣传教育活动

为深入贯彻落实防范和打击非法证券期货基金活动工作部署,从源头上防范非法证券期货基金活动风险,在岁末年初之际,宁夏证监局组织辖区行业协会和市场主体以“守住钱袋子,过好幸福年”为主题集中开展防非宣传教育活动,提升社会公众的风险意识、法治意识和识别防范能力,提高广大群众主动防骗的警惕性,助力投资者过一个喜庆祥和的新年。

二、宁夏证监局联合人民银行宁夏区分行召开股票回购增持再贷款工作推进会

为进一步落实证监会、人民银行关于股票回购增持再贷款工作部署,发挥政策工具稳定资本市场作用,近日,宁夏证监局联合人民银行宁夏区分行召开股票回购增持再贷款工作推进会,辖区上市公司、7家全国性银行参加会议。会上,开展政策宣传解读,传达相关政策与座谈会精神,通报政策工具使用进展;推动银企对接交流,搭建平台,答疑解惑;明确监管要求,要求获批贷款的上市公司专款专用,严守承诺,做好内幕信息管理与披露。目前,辖区2家上市公司已签不超2.46亿元回购增持贷款协议,下一步,宁夏局将持续积极推动上市公司用好用足政策工具,提升投资价值,促进辖区资本市场高质量发展。

三、宁夏证监局组织开展证券经营机构新任负责人监管“第一课”

新年伊始，宁夏证监局组织开展证券经营机构新任负责人监管“第一课”，强化行业“关键少数”责任意识、廉洁意识。一是讲清监管形势。督促深入贯彻落实中央金融工作会议精神和资本市场“1+N”政策文件要求，端正经营理念，因地制宜做好金融“五篇大文章”，弘扬和践行中国特色金融文化，展现行业良好风貌。二是强化案例教育。通报辖区证券分支机构及从业人员违规展业典型案例，督促树牢“合规创造价值”理念，落实全面风险管理与全员合规管理要求。三是严明纪律底线。纪检部门充分发挥监督作用，面对面宣讲纪律规定、廉政要求及监督渠道，警示绷紧廉洁自律这根弦，营造风清气正的行业文化氛围。

【 监管案例 】

近期证券期货经营机构及从业人员

违规典型案例

案例 1：蔡某贤于 2001 年 9 月入职某证券公司分支机构，系证券从业人员。在从业期间，蔡某贤控制使用“叶某娜”“蔡某彦”“汇某鑫”的证券账户交易股票，累计亏损 313.54 万元。依规，监管部门对蔡某贤处以 60 万元的罚款。

案例 2：2024 年 12 月，某证券公司存在以下问题：一是经纪业务管理方面。部分业务制度未及时修订完善，个别营销人员在互联网平台从事客户招揽服务或向普通投资者推荐高于自身风险等级的金融产品。二是场外衍生品业务管理方面。制度体系化不足，业务隔离不到位。在衍生品交易准入环节，尽职调查获取信息不全面，对交易对手真实身份、是否符合适当性要求核查不充分。在交易对手方后续管理环节，未持续充分关注客户交易目的，未有效落实负面客户管理机制。在交易风险管控环节，风险监测与留痕、保证金管理、估值模型管理等均有不足。依规，监管部门对其采取出具警示函的行政监管措施。

案例 3：2024 年 12 月，某证券公司存在以下问题：一是经纪业务相关制度未及时修订。二是人员管理不到位。经纪业务

总部个别合规人员未由合规负责人进行总体考核；证券经纪业务从业人员绩效考核和薪酬分配执行未充分反映合规管理和廉洁从业要求。三是个别投资者适当性测试结果存在异常，但公司未采取相应措施了解并提示风险。依规，监管部门对其采取出具警示函的行政监管措施。

案例 4：2024 年 12 月，龚某亚在从业期间，存在未注册登记为证券投资顾问的情况下向投资者推荐股票、与投资者约定分享投资收益、向投资者证券买卖承诺保本和承担损失的情况。依规，监管部门对其采取出具警示函的行政监管措施。

案例 5：2024 年 12 月，某证券公司作为某化学股份有限公司公司债券的主承销商，存在对发行人非经营性往来占款、贸易业务收入、前次募集资金使用情况核查不到位，尽职调查工作底稿不规范的情形。依规，监管部门对其采取出具警示函的行政监管措施。

案例 6：2024 年 12 月，某期货公司存在以下问题：未准确识别关联方，2023 年年度报告中关联方披露不准确；2023 年年度报告中未披露与控股股东之间发生的办公用房租赁等关联交易；公司经营管理主要负责人、首席风险官、财务负责人未在 2023 年年度报告中签署确认意见；未采取有效措施核查高管人员兼职行为，且在核查出高管人员兼职后，未及时报告高管人员兼职情况；非特殊情况下由副总经理代履行分支机构负责人职责；信息技术系统安全管理制度不完善、执行不到位。吕某

华作为公司董事长、法定代表人，郭某琪作为时任公司总经理，对上述公司行为负有管理责任；叶某作为公司首席风险官，屠某莹作为公司财务负责人，对上述公司行为负有责任。依规，监管部门对吕某华、郭某琪、叶某、屠某莹采取出具警示函的行政监管措施。

案例 7：2025 年 1 月，某投资咨询有限公司存在以下问题：一是营销宣传方面，部分营销类直播均未经公司合规审核，直播内容存在误导性信息。二是签约管理方面，在向投资者销售产品的过程中，部分客户未经投资者基本信息告知、风险承受能力评估、适当性匹配等程序直接购买投顾产品。三是投资顾问服务方面，向部分客户提供的证券资讯服务、投资建议均未经合规审核程序，个别投资顾问在知悉相关信息不实的情况下持续向客户提供此不实的市场资讯。依规，监管部门对其采取责令改正并责令暂停新增客户的行政监管措施。

案例 8：2025 年 1 月，某证券投资顾问有限公司存在以下问题：一是公司治理不足，内部控制不健全，合规管理混乱。二是在客户招揽环节存在营销人员进行误导性宣传和承诺收益的情形。三是存在未取得证券从业资格的员工提供证券投资顾问服务。四是客户适当性管理不到位，投顾服务风险高于客户承受能力时未履行相关风险警示程序。依规，监管部门对该公司采取责令改正并责令暂停新增客户的行政监管措施，对公司董事长鲁某辉采取监管谈话的行政监管措施。

案例 9：2025 年 1 月，某证券公司在私募资产管理业务开展中存在部分资产管理计划净值化管理不完善、部分资产管理计划信息披露不充分、投资标的库调整不及时、部分主要业务人员薪酬递延支付不到位等问题。依规，监管部门对其采取出具警示函的行政监管措施。

案例 10：2025 年 1 月，某证券公司在从事证券经纪业务中存在以下问题：一是个别分支机构合规人员配备不到位。二是对营销宣传推介材料审核把关不严。三是未及时发现并处理客户交易结算资金异常情形。四是相关业务协议保存不完整，对于投资者信息核对不充分。依规，监管部门对其采取出具警示函的行政监管措施。

案例 11：2025 年 1 月，陈某于 2016 年至 2018 年期间，作为某证券公司分支机构证券经纪人，存在私下接受客户委托买卖证券以及承诺收益等行为。依规，监管部门对其采取出具警示函的行政监管措施。

近期私募基金机构及从业人员

违规典型案例

案例 1: 2024 年 12 月，某基金管理有限公司在从事私募基金业务活动中，存在以下违规问题：一是未谨慎勤勉管理某私募投资基金产品的财产；二是未采取问卷调查等方式对个别投资者的风险识别能力和风险承担能力进行评估；三是未按合同约定向投资者披露可能影响投资者合法权益的重大信息；四是未及时填报并定期更新管理人有关信息；五是未妥善保存投资者适当性管理等私募基金有关材料。姚某负责公司日常经营管理及私募基金的信息披露工作，作为私募基金从业人员，未恪守相关行为规范。依规，监管部门对该公司、姚某采取出具警示函的行政监管措施。

案例 2: 2024 年 12 月，某投资管理有限公司在从事私募基金业务活动中，存在以下情形：一是长期未按基金合同约定为合伙企业的利益决定提起诉讼、未独立开展投资决策，未履行谨慎勤勉义务；二是 7 只私募基金募集完毕后未在中国证券投资基金业协会办理基金备案手续；三是未按基金合同约定向投资者披露可能影响投资者权益的重大信息；四是未根据中国证券投资基金业协会的规定，及时填报并定期更新管理人的有关

信息；五是未妥善保存部分投资者适当性管理相关资料。符某负责公司日常经营管理及信息披露工作，作为私募基金从业人员，未恪守相关行为规范。依规，监管部门对该公司、符某采取出具警示函的行政监管措施。

案例 3：2024 年 12 月，某投资管理有限公司在从事私募基金业务活动中，存在非公司在职从业人员对公司在管私募基金业务事项进行用印审批、向投资经理下达交易指令的情形。依规，监管部门对其采取出具警示函的行政监管措施。

案例 4：2024 年 12 月，某基金销售股份有限公司存在以下行为：一是业务及公司人员的独立性不足；二是违规开展基金销售以外的业务；三是设立子公司并提供借款，且自《公开募集证券投资基金销售机构监督管理办法》实施之日起 1 年内未完成整改；四是变相公开宣传推介私募基金、未严格执行私募产品准入流程；五是针对基金销售活动实施不当激励、部分关键岗位从业人员未取得基金从业资格、未向中国证监会派出机构报送高级管理人员任职备案材料、人员投资行为管理制度缺失。依规，监管部门对其采取责令改正的行政监管措施。

案例 5：2025 年 1 月，某资产管理有限公司在开展私募基金业务中，存在将基金投资管理职责委托他人行使的情形。何某阳作为公司时任总经理，蔡某作为公司时任合规风控负责人，未能勤勉履行相关职责与义务，对公司上述问题负有主要责任。依规，监管部门对该公司、詹某斌采取出具警示函的行政监管

措施。

案例 6：2025 年 1 月，某资本管理有限公司在从事私募基金业务活动中，存在以下情形：一是未按照基金合同约定进行投资运作，未尽谨慎勤勉义务。二是未按照合同约定如实向投资者披露可能影响投资者合法权益的重大信息。三是未根据中国证券投资基金业协会的规定及时填报并更新有关信息。四是未妥善保存私募基金投资者适当性管理方面相关资料。依规，监管部门对其采取责令改正的行政监管措施。

案例 7：2025 年 1 月，某基金管理有限公司在从事私募基金业务活动中，存在从事与私募基金管理无关业务的情形。依规，监管部门对其采取出具警示函的行政监管措施。

案例 8：2025 年 1 月，某基金管理有限公司在从事私募基金业务活动中，存在未独立开展投资决策，未履行谨慎勤勉义务的情形。依规，监管部门对其采取出具警示函的行政监管措施。

案例 9：2025 年 1 月，某基金管理有限公司在从事私募基金业务活动中，存在以下情形：公司管理的部分私募基金未按照基金合同约定进行投资运作，说明公司未履行谨慎勤勉义务。宋某月负责上述私募基金的投资决策。依规，监管部门对该公司、宋某月采取出具警示函的行政监管措施。

（以上案例来源于证监会官网）