国务院关于进一步提高上市公司质量的意见
国发〔2020〕14 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：
资本市场在金融运行中具有牵一发而动全身的作用，上市公司是资本市场的
基石。提高上市公司质量是推动资本市场健康发展的内在要求，是新时代加快完
善社会主义市场经济体制的重要内容。《国务院批转证监会关于提高上市公司质
量意见的通知》（国发〔2005〕34 号）印发以来，我国上市公司数量显著增长、
质量持续提升，在促进国民经济发展中的作用日益凸显。但也要看到，上市公司
经营和治理不规范、发展质量不高等问题仍较突出，与建设现代化经济体系、推
动经济高质量发展的要求还存在差距。同时，面对新冠肺炎疫情影响，上市公司
生产经营和高质量发展面临新的考验。为进一步提高上市公司质量，现提出如下
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，全面贯彻党的十九大和十九
届二中、三中、四中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，贯彻新发展
理念，坚持市场化、法治化方向，按照深化金融供给侧结构性改革要求，加强资
本市场基础制度建设，大力提高上市公司质量。坚持存量与增量并重、治标与治
本结合，发挥各方合力，强化持续监管，优化上市公司结构和发展环境，使上市
公司运作规范性明显提升，信息披露质量不断改善，突出问题得到有效解决，可
持续发展能力和整体质量显著提高，为建设规范、透明、开放、有活力、有韧性
的资本市场，促进经济高质量发展提供有力支撑。
二、提高上市公司治理水平
（一）规范公司治理和内部控制。完善公司治理制度规则，明确控股股东、
实际控制人、董事、监事和高级管理人员的职责界限和法律责任。控股股东、实
际控制人要履行诚信义务，维护上市公司独立性，切实保障上市公司和投资者的
合法权益。股东大会、董事会、监事会、经理层要依法合规运作，董事、监事和
高级管理人员要忠实勤勉履职，充分发挥独立董事、监事会作用。建立董事会与
投资者的良好沟通机制，健全机构投资者参与公司治理的渠道和方式。科学界定

国有控股上市公司治理相关方的权责，健全具有中国特色的国有控股上市公司治
理机制。严格执行上市公司内控制度，加快推行内控规范体系，提升内控有效性。
强化上市公司治理底线要求，倡导最佳实践，加强治理状况信息披露，促进提升
决策管理的科学性。开展公司治理专项行动，通过公司自查、现场检查、督促整
改，切实提高公司治理水平。（证监会、国务院国资委、财政部、银保监会等单
位负责）
（二）提升信息披露质量。以提升透明度为目标，优化规则体系，督促上市
公司、股东及相关信息披露义务人真实、准确、完整、及时、公平披露信息。以
投资者需求为导向，完善分行业信息披露标准，优化披露内容，增强信息披露针
对性和有效性。严格执行企业会计准则，优化信息披露编报规则，提升财务信息
质量。上市公司及其他信息披露义务人要充分披露投资者作出价值判断和投资决
策所必需的信息，并做到简明清晰、通俗易懂。相关部门和机构要按照资本市场
规则，支持、配合上市公司依法依规履行信息披露义务。（证监会、国务院国资
委、工业和信息化部、财政部等单位负责）

三、推动上市公司做优做强
（三）支持优质企业上市。全面推行、分步实施证券发行注册制。优化发行
上市标准，增强包容性。加强对拟上市企业的培育和辅导，提升拟上市企业规范
化水平。鼓励和支持混合所有制改革试点企业上市。发挥股权投资机构在促进公
司优化治理、创新创业、产业升级等方面的积极作用。大力发展创业投资，培育
科技型、创新型企业，支持制造业单项冠军、专精特新“小巨人”等企业发展壮
大。发挥全国中小企业股份转让系统、区域性股权市场和产权交易市场在培育企
业上市中的积极作用。（证监会、国务院国资委、国家发展改革委、财政部、工
业和信息化部等单位与各省级人民政府负责）
（四）促进市场化并购重组。充分发挥资本市场的并购重组主渠道作用，鼓
励上市公司盘活存量、提质增效、转型发展。完善上市公司资产重组、收购和分
拆上市等制度，丰富支付及融资工具，激发市场活力。发挥证券市场价格、估值、
资产评估结果在国有资产交易定价中的作用，支持国有企业依托资本市场开展混
合所有制改革。支持境内上市公司发行股份购买境外优质资产，允许更多符合条

件的外国投资者对境内上市公司进行战略投资，提升上市公司国际竞争力。研究
拓宽社会资本等多方参与上市公司并购重组的渠道。（证监会、工业和信息化部、
国务院国资委、国家发展改革委、财政部、人民银行、商务部、市场监管总局、
国家外汇局等单位与各省级人民政府负责）
（五）完善上市公司融资制度。加强资本市场融资端和投资端的协调平衡，
引导上市公司兼顾发展需要和市场状况优化融资安排。完善上市公司再融资发行
条件，研究推出更加便捷的融资方式。支持上市公司通过发行债券等方式开展长
期限债务融资。稳步发展优先股、股债结合产品。大力发展权益类基金。丰富风
险管理工具。探索建立对机构投资者的长周期考核机制，吸引更多中长期资金入
市。（证监会、财政部、人民银行、国家发展改革委、银保监会等单位负责）
（六）健全激励约束机制。完善上市公司股权激励和员工持股制度，在对象、
方式、定价等方面作出更加灵活的安排。优化政策环境，支持各类上市公司建立
健全长效激励机制，强化劳动者和所有者利益共享，更好吸引和留住人才，充分
调动上市公司员工积极性。（证监会、国务院国资委、财政部等单位负责）
四、健全上市公司退出机制
（七）严格退市监管。完善退市标准，简化退市程序，加大退市监管力度。
严厉打击通过财务造假、利益输送、操纵市场等方式恶意规避退市行为，将缺乏
持续经营能力、严重违法违规扰乱市场秩序的公司及时清出市场。加大对违法违
规主体的责任追究力度。支持投资者依法维权，保护投资者合法权益。（证监会、
最高人民法院、公安部、国务院国资委等单位与各省级人民政府负责）
（八）拓宽多元化退出渠道。完善并购重组和破产重整等制度，优化流程、
提高效率，畅通主动退市、并购重组、破产重整等上市公司多元化退出渠道。有
关地区和部门要综合施策，支持上市公司通过并购重组、破产重整等方式出清风
险。（证监会、最高人民法院、司法部、国务院国资委等单位与各省级人民政府
负责）
五、解决上市公司突出问题
（九）积极稳妥化解上市公司股票质押风险。坚持控制增量、化解存量，建
立多部门共同参与的上市公司股票质押风险处置机制，强化场内外一致性监管，
加强质押信息共享。强化对金融机构、上市公司大股东及实际控制人的风险约束

机制。严格执行分层次、差异化的股票质押信息披露制度。严格控制限售股质押。
支持银行、证券、保险、私募股权基金等机构参与上市公司股票质押风险化解。
（证监会、最高人民法院、人民银行、银保监会、国务院国资委等单位与各省级
人民政府负责）
（十）严肃处置资金占用、违规担保问题。控股股东、实际控制人及相关方
不得以任何方式侵占上市公司利益。坚持依法监管、分类处置，对已形成的资金
占用、违规担保问题，要限期予以清偿或化解；对限期未整改或新发生的资金占
用、违规担保问题，要严厉查处，构成犯罪的依法追究刑事责任。依法依规认定
上市公司对违规担保合同不承担担保责任。上市公司实施破产重整的，应当提出
解决资金占用、违规担保问题的切实可行方案。（证监会、最高人民法院、公安
部等单位与各省级人民政府负责）
（十一）强化应对重大突发事件政策支持。发生自然灾害、公共卫生等重大
突发事件，对上市公司正常生产经营造成严重影响的，证券监管部门要在依法合
规前提下，作出灵活安排；有关部门要依托宏观政策、金融稳定等协调机制，加
强协作联动，落实好产业、金融、财税等方面政策；各级政府要及时采取措施，
维护劳务用工、生产资料、公用事业品供应和物流运输渠道，支持上市公司尽快
恢复正常生产经营。（国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、商务部、税
务总局、人民银行、银保监会、证监会等单位与各省级人民政府负责）
六、提高上市公司及相关主体违法违规成本
（十二）加大执法力度。严格落实证券法等法律规定，加大对欺诈发行、信
息披露违法、操纵市场、内幕交易等违法违规行为的处罚力度。加强行政机关与
司法机关协作，实现涉刑案件快速移送、快速查办，严厉查处违法犯罪行为。完
善违法违规行为认定规则，办理上市公司违法违规案件时注意区分上市公司责任、
股东责任与董事、监事、高级管理人员等个人责任；对涉案证券公司、证券服务
机构等中介机构及从业人员一并查处，情节严重、性质恶劣的，依法采取暂停、
撤销、吊销业务或从业资格等措施。（证监会、公安部、最高人民法院、财政部、
司法部等单位与各省级人民政府负责）
（十三）推动增加法制供给。推动修订相关法律法规，加重财务造假、资金
占用等违法违规行为的行政、刑事法律责任，完善证券民事诉讼和赔偿制度，大

幅提高相关责任主体违法违规成本。支持投资者保护机构依法作为代表人参加诉
讼。推广证券期货纠纷示范判决机制。（证监会、最高人民法院、司法部、公安
部、财政部等单位负责）
七、形成提高上市公司质量的工作合力
（十四）持续提升监管效能。坚持服务实体经济和保护投资者合法权益方向，
把提高上市公司质量作为上市公司监管的重要目标。加强全程审慎监管，推进科
学监管、分类监管、专业监管、持续监管，提高上市公司监管有效性。充分发挥
证券交易所一线监督及自律管理职责、上市公司协会自律管理作用。（证监会负
责）
（十五）强化上市公司主体责任。上市公司要诚实守信、规范运作，专注主
业、稳健经营，不断提高经营水平和发展质量。上市公司控股股东、实际控制人、
董事、监事和高级管理人员要各尽其责，公平对待所有股东。对损害上市公司利
益的行为，上市公司要依法维权。鼓励上市公司通过现金分红、股份回购等方式
回报投资者，切实履行社会责任。（证监会、国务院国资委、财政部、全国工商
联等单位负责）
（十六）督促中介机构归位尽责。健全中介机构执业规则体系，明确上市公
司与各类中介机构的职责边界，压实中介机构责任。相关中介机构要严格履行核
查验证、专业把关等法定职责，为上市公司提供高质量服务。相关部门和机构要
配合中介机构依法依规履职，及时、准确、完整地提供相关信息。（证监会、财
政部、司法部、银保监会等单位与各省级人民政府负责）
（十七）凝聚各方合力。完善上市公司综合监管体系，推进上市公司监管大
数据平台建设，建立健全财政、税务、海关、金融、市场监管、行业监管、地方
政府、司法机关等单位的信息共享机制。增加制度供给，优化政策环境，加强监
管执法协作，协同处置上市公司风险。充分发挥新闻媒体的舆论引导和监督作用，
共同营造支持上市公司高质量发展的良好环境。（各相关单位与各省级人民政府
负责）
国务院
2020 年 10 月 5 日