

# 深圳市人民政府办公厅文件

深府办〔2021〕4号

---

## 深圳市人民政府办公厅印发深圳市关于 进一步提高上市公司质量的 实施意见的通知

各区人民政府，市有关单位：

《深圳市关于进一步提高上市公司质量的实施意见》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻实施。实施过程中遇到的问题，请径向深圳证监局、市工业和信息化局反映。

市政府办公厅

2021年3月29日

# 深圳市关于进一步提高上市公司质量的实施意见

上市公司是我国国民经济的重要组成部分，在加快完善社会主义市场经济体制、建设现代化经济体系、实现高质量发展中的作用日益显现。提高上市公司质量，对增强深圳在粤港澳大湾区建设中的核心引擎功能、努力创建中国特色社会主义先行示范区和社会主义现代化强国城市范例具有重要意义。为深入贯彻《国务院关于进一步提高上市公司质量的意见》（国发〔2020〕14号），推动深圳上市公司高质量发展，结合深圳实际，提出如下实施意见：

## 一、指导思想

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、五中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，围绕中国特色社会主义先行示范区的战略定位和战略目标，构建高质量发展体制机制，依托深圳市提高上市公司质量协调推进机制，充分发挥各方合力，通过上市一批、提升一批、纾困一批、重组一批、整改一批，推动深圳上市公司做优做强，打造深圳特色优势产业集群，为助力“双区”建设、促进深圳产业结构升级、推动经济社会实现高质量发展作出更大贡献。

## 二、提高上市公司治理水平

（一）规范公司治理和内部控制。引导推动深圳上市公司完善治理结构，切实提高公司治理水平。聚焦“关键少数”，加强对上市公司控股股东、实际控制人、董事、监事及高级管理人员的行为规范和监管。督促董事、监事和高级管理人员忠实勤勉履职，发挥好独立董事、监事会的监督作用。支持深圳上市公司引入战略投资者，鼓励机构投资者、国有资本加大对深圳上市公司股权资产配置力度，并在上市公司治理中发挥积极作用。规范上市公司承诺履行、关联交易。引导深圳上市公司完善公司内控机制，规范经营决策行为，指定部门负责内控合规工作。科学界定深圳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。（深圳证监局、市国资委、深圳银保监局等单位负责）

（二）提升信息披露质量。督促深圳上市公司以投资者需求为导向，提高信息披露针对性和有效性；规范使用募集资金，依法披露资金用途；加强财务会计基础建设，提升财务报告信息披露质量；切实履行信息披露自治责任，规范自愿性信息披露行为，确保信息披露真实、准确、完整、及时、公平。（深圳证监局、市财政局等单位负责）

## 三、推动上市公司做优做强

（三）支持优质企业上市。充分发挥深圳证券交易所引领作用，加强市区企业上市培育工作部门与证券监管部门、证券交易

所的工作协同，通过“星耀鹏城”企业上市一站式服务平台，培育深圳上市企业后备资源，提升服务水平和服务效率。加强对制造业单项冠军、专精特新“小巨人”等科技创新型企业及混合所有制改革企业的上市培育和辅导，推动企业利用资本市场做优做强。鼓励优质红筹企业回归境内资本市场，试点创新企业境内发行股票或存托凭证（CDR），积极支持符合条件的深圳上市公司境内外分拆上市。发挥深圳前海股权交易中心在企业培育、规范、引导、升级等方面的积极作用。（深圳证券交易所、市中小企业服务局、市地方金融监管局、深圳证监局、市国资委等单位负责）

（四）发挥创新引领作用。以上市公司为龙头，实施创新驱动发展战略，紧抓“双区”建设重大机遇，围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链，突出抓创新、强主体、拓开放、促融合。促进产业由集聚发展向集群发展全面提升，提升产业链、供应链的稳定性和竞争力，实现集群质量变革、效率变革、动力变革，建设具有全球影响力的科技和产业创新高地。鼓励支持各类创业投资基金、产业投资基金、国有资本投资布局科技创新产业，促进金融资本和科创要素深度融合。加快完善技术成果转化相关制度及公开交易与监管体系。加强知识产权保护，依法落实侵权惩罚性赔偿制度，优化科技成果分享机制。重点推动5G、生命健康、新能源、数字经济、集成电路、先进制造等重点产业利用资本市场形成体现深圳特色优势产业集群，充分发挥深圳上市公司在培育发展战略性新兴产业集群和战略性新兴产业集群

等方面的引领带动作用。支持上市公司建立科学权威、国际通用的先进质量管理体系、标准和方法。[市科技创新委、市工业和信息化局、市市场监管局（市知识产权局）、市发展和改革委员会、市国资委、市地方金融监管局、深圳证券交易所等单位负责]

（五）促进市场化并购重组。鼓励企业通过市场化并购重组做优做强。以并购重组促产业升级，重点扶持深圳产业链缺失、高端品牌、高端技术等并购项目。支持境内上市公司发行股份购买境外优质资产。构建并购重组服务平台，鼓励符合条件的各类市场服务机构对接并购项目和开展服务，吸引社会资本参与企业并购重组。鼓励银行机构积极开展并购贷款，为企业并购提供金融支撑。在符合法律法规相关规定的前提下，落实企业并购重组的税收优惠政策。利用资本市场优化国资国企战略布局，深化混合所有制改革，提高国有资本运营和配置效率。[深圳证监局、市工业和信息化局（市中小企业服务局）、市发展改革委、市地方金融监管局、中国人民银行深圳市中心支行、深圳银保监局、深圳市税务局、市国资委等单位负责]

（六）鼓励用好资本市场工具。拓宽市场化融资渠道，大力提高直接融资比重。引导支持符合条件的深圳上市公司规范利用发行股票、公司债券、股债结合产品、资产支持证券（ABS）、不动产投资信托基金（REITs）等资本市场各类融资工具，聚焦主业，做优做强。支持私募股权基金规范健康发展。丰富风险管理工具，支持证券公司、期货公司为深圳上市公司提供风险管理

服务。（深圳证监局、深圳证券交易所、市地方金融监管局等单位负责）

（七）健全激励约束机制。鼓励支持深圳上市公司引进各类高端紧缺人才，加大海外高精尖缺人才引进力度，吸引更多人才来深创业，畅通人才流动渠道，强化劳动者和所有者利益共享，健全长效激励机制，更好地激发企业活力，更好吸引和留住人才。支持深圳上市公司实施更为灵活规范有效的股权激励、员工持股计划。（市人力资源和社会保障局、深圳证监局等单位负责）

（八）加强发展空间保障。采取多种方式，努力满足上市公司总部办公用房需求，促进上市公司扎根深圳发展。强化上市公司募投项目对接服务，合理安排产业用地年度供应计划，推动解决上市公司募投项目用地问题。[市规划和自然资源局、市发展改革委、市工业和信息化局（市中小企业服务局）等单位和各区政府负责]

#### 四、健全上市公司退出机制

（九）做好退市处置工作。支持配合对缺乏持续经营能力、严重违法违规扰乱市场秩序、触及强制退市标准的上市公司启动退市。健全深圳上市公司退市风险监测、预警及信息共享机制，完善退市风险联合防控工作机制，确保相关公司平稳退市。依法惩治通过财务造假、利益输送、操纵市场等方式恶意规避退市的行为。（深圳证监局、市地方金融监管局、市中级人民法院、市公安局、市司法局、深圳证券交易所等单位和各区政府负责）

(十) 畅通多元化退出渠道。综合施策，支持深圳上市公司通过企业合并、资产重组、破产重整等方式出清风险，积极引导深圳上市公司结合自身产业周期等因素主动退市，总结可复制可推广的市场化退出经验。搭建上市公司困境识别机制和预重整机制，推动上市公司充分运用法治化手段解决企业困境问题。加强府院联动，对符合条件的上市公司，支持民营企业平稳发展基金按市场化方式参与其破产重整。（深圳证监局、市中级人民法院、市中小企业服务局、市国资委、深圳证券交易所等单位 and 各区人民政府负责）

## 五、解决上市公司突出问题

(十一) 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，压实大股东、实际控制人主体责任，深入推进上市公司股票质押风险防范化解工作。引导深圳上市公司大股东做好自身风险管控，稳慎使用股票质押融资工具，严格控制限售股质押，保持合理杠杆水平。完善股票质押风险监测和信息共享机制，做好风险预研预判。做好民营企业市场化纾困和政策性纾困工作。支持民营企业平稳发展基金、银行、证券、保险、私募股权基金等机构共同参与风险化解。协调推动金融机构有序降低股票质押业务规模，稳妥进行风险处置，确保深圳上市公司经营发展稳定。（深圳证监局、市中小企业服务局、市国资委、市地方金融监管局、深圳银保监局等单位 and 各区人民政府负责）

(十二) 严肃处置资金占用、违规担保问题。严查控股股东、

实际控制人及相关方以任何方式侵占上市公司利益行为。着力推动深圳上市公司现有资金占用和违规担保问题在限定期限内完成整改。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。支持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时，应提出解决资金占用、违规担保问题的切实可行方案。（深圳证监局、市公安局、市人民检察院、市中级人民法院等单位负责）

（十三）强化对重大风险事件的应急处置。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，要依托宏观政策、金融稳定等协调机制，加强协作联动，积极采取措施帮助深圳上市公司解决突出问题和面临的困难，支持上市公司尽快恢复正常生产经营。监测研判深圳上市公司相关重大风险，定期召开风险应急处置调度机制会议，研究分析风险形势，安排部署应急处置工作。[市发展改革委、市财政局、市工业和信息化局（市中小企业服务局）、市商务局、深圳市税务局、市地方金融监管局、深圳证监局、中国人民银行深圳市中心支行、深圳银保监局、深圳证券交易所等单位负责]

## 六、提高上市公司及相关主体违法违规成本

（十四）加强对违法违规主体的联合惩戒。严厉打击财务造假、欺诈发行、内幕交易、操纵市场、信息披露违法等行为，用好自律监管、行政监管措施和行政处罚、市场禁入等措施，

加大刑事移送力度，形成自律处分、行政处罚、刑事追责、民事赔偿等全方位立体式惩戒机制。突出对违法违规行为主要责任人的责任追究，提高打击精准度。持续深化行政执法与刑事司法各环节衔接和联动，推进监管执法信息的共享，快速打击违法行为，及时回应市场关切。（深圳证监局、市公安局、市人民检察院、市中级人民法院、深圳证券交易所等单位负责）

（十五）健全投资者保护机制。鼓励深圳上市公司通过现金分红、股份回购等方式积极回报投资者，切实履行社会责任。支持投资者依法行使股东权利。加强投资者保护教育，倡导理性投资、价值投资，提升投资风险防范意识。支持投资者保护机构开展投票权征集，发挥对投资者行权维权的示范引导作用。支持投资者保护机构依法提起股东代位诉讼。支持落实证券纠纷代表人诉讼制度，推动证券集体诉讼制度在深圳开展有益实践。发挥好深圳证券期货业纠纷调解中心作用，有效化解资本市场纠纷。（深圳证监局、市中级人民法院、市司法局、市地方金融监管局、深圳证券交易所等单位负责）

## 七、形成提高上市公司质量的工作合力

（十六）持续优化营商环境。不断创新优化营商环境工作机制，营造有利于深圳不同规模、不同行业、不同所有制上市公司高质量发展的外部环境。持续深化行政审批制度改革，切实推动“放管服”改革，通过完善要素配置机制、优化纳税服务、强化财政支持等措施促进上市公司在深圳发展，引导上市公司带动就

业、生产、生态改善和履行社会责任。强化市场主体权益保障，加强社会信用体系建设，建立覆盖全社会的征信系统。支持民营企业发展，推进“四个千亿”计划，持续缓解企业融资难融资贵，降低企业生产经营成本，加大对已出台支持民营企业发展政策措施贯彻落实的督查力度。（市发展改革委、市市场监管局、市财政局、深圳市税务局、市地方金融监管局、市中小企业服务局、深圳银保监局等单位负责）

（十七）努力提升监管效能。落实落细深圳市提高上市公司质量协调推进机制，完善跨部门长效协作安排，充分发挥证券监管部门行政监管、深圳证券交易所自律监督和深圳上市公司协会自律管理作用，加强财政、税务、国资、金融、市场监管、行业主管等部门与证券监管部门的协调配合，形成监管合力。加强对深圳上市公司的全程审慎监管，推进科学监管、分类监管、专业监管、持续监管。[深圳证监局、市工业和信息化局（市中小企业服务局）、深圳证券交易所等单位负责]

（十八）强化上市公司主体责任。深圳上市公司应肩负起规范发展、提高质量的主体责任，坚持诚实守信、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。[深圳证监局、市工业和信息化局（市中小企业服务局）、市国资委等单位负责]

(十九)有效发挥中介机构“看门人”作用。支持发展证券、会计、审计、法律等现代服务业服务资本市场。压实证券服务机构中介责任，支持其独立、客观、公正发表专业意见，充分发挥其资本市场第三方核查验证、专业把关作用。政府部门、商业银行和各类企事业单位应积极配合中介机构开展函证、尽职调查等业务。（深圳证监局、市财政局、市司法局、市地方金融监管局等单位负责）

(二十)营造良好舆论生态。严厉打击编造、传播虚假信息或误导性信息行为，维护资本市场信息传播秩序。发挥新闻媒体的舆论引导和监督作用，强化上市公司、控股股东、实际控制人、董事、监事和高级管理人员的社会责任意识，弘扬企业家精神，坚决防范道德风险，宣传“诚信守法，合规经营”的理念，营造积极向上的舆论环境。鼓励和支持新闻媒体重视对资本市场改革政策的解读，宣传深圳优秀上市公司，为粤港澳大湾区的高质量发展提供标杆和示范。（深圳证监局、市委宣传部、市委网信办等单位负责）

本实施意见自 2021 年 4 月 1 日起施行。

公开方式：主动公开

---

深圳市人民政府办公厅

2021年3月30日印发

---