



# 司法部、财政部、证监会负责人就《国务院关于规范中介机构为公司公开发行股票提供服务的规定》答记者问

□ 本报记者 张维

2025年1月10日,国务院总理李强签署第798号国务院令,公布《国务院关于规范中介机构为公司公开发行股票提供服务的规定》(以下简称《规定》),自2025年2月15日起施行。日前,司法部、财政部、证监会负责人就《规定》的有关问题回答了记者提问。

**问:**《规定》出台的背景和意义是什么?

**答:**党中央、国务院高度重视资本市场健康发展。中央金融工作会议强调,要着力规范市场秩序,培育独立、客观、公正、规范的中介机构。提高上市公司质量是推动资本市场健康发展的内在要求,关系广大投资者的切身利益。证券公司、会计师事务所、律师事务所等机构(以下统称中介机构)在推动公司上市和融资的过程中,发挥了“看门人”的重要作用。但部分中介机构在为上市公司公开发行股票提供服务的过程中,存在收费与公司股票发行上市结果挂钩,诱发财务造假等问题。我国现行会计法、证券法等法律对中介机构编制虚假财务会计报告、配合实施财务造假等行为规定了监管措施和法律责任,但是针对具体收费行为的监管尚缺乏相应规范。

出台《规定》,进一步加强对中介机构收费等相关行为的监管,防止中介机构与发行人不当利益捆绑,有利于提高上市公司质量,保护投资者合法权益,促进资本市场健康稳定发展。

**问:**请介绍一下《规定》的起草过程?

**答:**在《规定》制定过程中,起草部门严格按照科学立法、民主立法、依法立法有关要求,按程序广泛听取各方面意见。司法部、财政部、证监会在起草过程中,通过实地走访、召开座谈会等方式,听取了证券交

易所、证券公司、会计师事务所、律师事务所、上市公司、拟上市公司以及相关地方监管部门、行业协会的意见;先后四轮书面征求中央有关单位、地方人民政府意见,同时还向社会公开征求意见。在此基础上,对各方提出的意见建议逐条认真研究,充分吸收采纳合理意见,反复修改完善形成草案,按照立法程序提请国务院常务会议审议后公布施行,可以说,《规定》广泛凝聚立法共识,是对全过程人民民主的有力践行。

**问:**《规定》的适用范围和总体思路?

**答:**《规定》适用于中介机构为公司在中华人民共和国境内公开发行股票提供服务收取费用等相关活动。制定《规定》主要遵循以下思路:一是坚持问题导向。聚焦规范中介机构在服务公司公开发行股票过程中的收费行为,增强中介机构独立性。二是坚持分类施策。在对中介机构作统一规范的前提下,针对行业特点,对不同中介机构提出了特定的监管要求。三是坚持从严监管。规范中介机构收费问题,加大对相关违法行为的惩治力度,促进资本市场健康稳定发展。

**问:**《规定》对中介机构为公司公开发行股票提供服务提出了哪些要求?

**答:**结合资本市场实践并与证券法等法律衔接,《规定》对中介机构为公司公开发行股票提供服务作了如下规定:一是应当遵循诚实守信、勤勉尽责、独立客观的原则。二是要配备具有相应专业能力和资质的从业人员,建立有效的利益冲突审查等风险控制制度。三是不得有配合公司实施财务造假、欺诈发行、违规信息披露等违法违规行为,不得协助不符合法定条件和要求的公司通过上述方式公开发行股票。四是制作、出具的文件不得有虚假记载、误

性陈述或者重大遗漏。

**问:**《规定》关于中介机构收费作了哪些规定?

**答:**《规定》明确了中介机构为公司公开发行股票提供服务的收费原则,规定中介机构应当遵循市场化原则,根据工作量、所需资源投入等因素合理确定收费标准,并对各类中介机构提出了具体要求:一是规定证券公司从事保荐业务,可以按照工作进度分阶段收取服务费用,但不得以股票公开发行为上市结果作为收费条件;证券公司从事承销业务,应当符合国务院证券监督管理机构的规定,综合评估项目成本等因素收取服务费用,不得按照发行规模递增收费比例。二是规定会计师事务所执行审计业务,可以按照工作进度分阶段收取服务费用,但不得以审计结果或股票公开发行为上市结果作为收费条件。三是规定律师事务所为公司公开发行股票提供服务,应当由律师事务所统一收费,并符合国务院司法行政等部门关于律师服务收费的相关规定。

**问:**《规定》的出台对中介机构的收费是否产生影响?

**答:**《规定》立足于规范中介机构在服务公司公开发行股票过程中的收费行为,推动行业收费标准更加公开、公正、透明,增强中介机构独立性,不影响中介机构的正常收费行为。《规定》提出的具体要求,是对中介机构收费行为的进一步规范,目的是防止相关收费行为影响其客观公正执业,有利于形成公平、规范的市场秩序。实践中,绝大多数中介机构在执业过程中能够规范收费,对于少数不符合《规定》要求的收费行为,中介机构与发行人应当及时改正,否则将承担相应的法律责任。

**问:**为何规定地方人民政府不得给予发行人或者中介机构奖励?

**答:**实践中,有的地方人民政府希望通过给予发行人或者中介机构奖励,提高当地企业成功上市的几率,并以此产生带动区域经济的示范效应,然而逐步显现出一些弊端:一是可能引起区域之间的恶性竞争,增加财政负担,扭曲政绩观;二是可能诱导中介机构追求短期利益,偏离“看门人”的角色定位。因此,需要进一步约束地方政府政府的奖励行为,营造市场化、法治化营商环境,促使公司上市回归到支持实体经济发展的本源上来。

《规定》明确,自本规定施行之日起,地方各级人民政府违反规定给予发行人或者中介机构奖励的,应当追回。但根据相关法律法规规定,对《规定》施行前政府已经给予的奖励,不予追回。

**问:**如何推进《规定》的贯彻实施?

**答:**证监会、财政部、司法部等部门将加强信息沟通与协调配合,按照职责分工,依法对中介机构执业行为加强监管,确保《规定》的有效实施。一是加强宣传指导。组织各级证券监督管理、财政、司法行政等部门工作人员开展学习培训,确保《规定》得到正确理解和严格执行。二是严格落实《规定》。在日常监管工作中,以查促改,督促中介机构规范收费行为。加大对中介机构规范收费行为的执法检查力度,发现存在违反《规定》的相关情形的,依法依规严肃处理。三是加强沟通合作。各级证券监督管理、财政、司法行政等部门健全完善工作机制,密切配合,形成合力,共同做好《规定》贯彻实施工作,切实提高上市公司质量,保护投资者合法权益,促进资本市场健康稳定发展。

# 规范中介机构为公司公开发行股票提供服务正当其时

□ 汤欣

作为证券市场的看门人,中介机构在防范财务造假行为、维护良好市场生态等方面发挥重要作用。众所周知,独立性是中介机构履行职责的必然要求。然而,就资本市场中的绝大多数业务而言,中介机构的服务费用由发行人支付,不可避免地导致中介机构出具的意见倾向于发行人。尤其是中介服务合同中有关服务费用的条款,可能会对中介机构的独立性造成显著影响,甚至引发财务造假、公众投资者损失、市场秩序恶化等负外部性问题。因此,尽管发行人与中介机构之间是合同关系,但其合同自由必须受到一定程度约束,合同中一些重要的服务费用条款应当通过法律予以规制。近日,国务院公布《国务院关于规范中介机构为公司公开发行股票提供服务的规定》(以下简称《规定》),对中介服务费用的有关事项作了明确规定。

证券公司、会计师事务所、律师事务所等中介机构收费应当严格遵循市场化原则,基于中介机构的工作量、所需投入资源

等因素合理确定收费标准。一方面,中介服务费用的确定不得纳入影响中介机构独立性的因素。尤其是中介机构与发行人不得将中介服务成果、发行上市结果作为收费与否以及收费多少的条件,以免中介机构为了获取不正当收益而默许乃至参与造假,从而使其勤勉尽责、履职到位,出具真实、准确、完整的文件。另一方面,中介服务费用应当能够涵盖中介机构履行职责的必要成本并有适当收益,发行人与中介机构不得约定不合理的低价。毕竟中介服务费用是中介机构经营成本的体现,中介服务费用过低意味着中介机构声誉不具有价值,中介机构将不再为维护其声誉而审慎履行职责。一旦中介机构以低报价承揽业务,将触发市场的恶性价格竞争,最终导致市场逆向选择。故而中介服务须合理定价,这不仅有助于中介机构的可持续发展,也能保护市场的长远健康。

发行人与中介机构应当注重提升中介服务费用的透明度。从投资者的角度来看,中介服务费用的成本会附加到证券发行价格上,最终由投资者承担,因而投资者有权知悉有

关中介服务费用的信息。从市场的角度来看,中介服务费用的公开有利于市场评判中介机构的服务水平,促进中介机构之间的良性竞争,进而不断优化“看门人”机制,避免中介机构之间的恶性串通或恶性竞争。故此,对于股票公开发行业务,招股说明书等重要文件应当披露中介服务合同收费标准、金额以及发行人付费安排等重要信息,发行人与中介机构不得通过另行签订协议、业务调节等方式私下作出额外的费用支付安排。

中介服务费用的收取与支付应当符合规范要求,尽管我国已经出台了部分有关中介机构服务费用的规定,但实践中仍然存在通过各种方式规避的现象,应当予以有力打击,从而确保中介机构诚实守信、谨慎勤勉地履行其职责。一方面,中介机构应当严格按照合同约定和有关法律法规收取费用,不得在合同约定之外另行收取费用或其他不正当利益,更不得在服务过程中临时加价。另一方面,中介机构的从业人员也应受到严格约束,不得接受发行人给予的不正当利益。毕竟,历史经验已表明,中介机构从业人员利用其职权谋取不正当利益的代理成本问题,也是导

致“看门人”机制失灵的重要原因。

地方政府不得在中介服务费用上实施不当干预。发行人发行上市结果由其真实的经营状况决定,中介机构应当发表独立客观的意见,不能受到地方政府的干预。实践中,地方政府因发行上市而奖励发行人或中介机构的行为应当被禁止,避免中介机构丧失独立性,也避免地方政府因存在利益关联而疏于履行监管职责。此外,政府对发行人或中介机构的奖励还可能诱发公共资源滥用的问题,长此以往将使得市场竞争秩序失衡,不利于为企业创造公平的生存发展环境。特别是对中介机构的奖励容易诱发不符合资质的公司上市,进而损害广大投资者权益。但需要说明的是,根据法不溯及既往原则,对地方政府违规给予的奖励予以追回的规定,仅适用于《规定》施行后的情形。

总体而言,《规定》针对实践中出现的违规行为作出对应规制,有利于强化中介机构的独立性并促进中介机构履行“看门人”职责,对投资者保护与资本市场健康发展具有积极作用。

(作者系清华大学法学院教授)

## 进一步全面深化改革中的几个重大理论和实践问题

**上接第一版** 中国式现代化的内涵十分丰富,进一步全面深化改革也必然是全方位的。要全面协调推进各方面改革,力求形成整体效能。

文章指出,要坚持用科学方法指导和推进改革。改革是一项系统工程,需要处理好方方面面的关系,需要讲求科学方法。一是坚持改革和法治相统一。要进一步深化法治领域改革,进一步拓展法治作用空间,善于运用法治思维和法治方式推进改革,坚持法律面前人人平等。二是坚持破和立的辩证统一。改革是一个破旧立新的过程,破是手段,立是目的。要坚持以制度建设为主线,更应突出破立并举,先立后破,在破立统一中实现改革蹄疾步稳。三是坚持改革和开放相统一。要稳步扩大制度型开放,实施自由贸易试验区提升战略。四是处理好部署和落实的关系。改革方案的设计,必须把握客观规律,注重各项改革举措的协调配合,增强改革取向的一致性。要建立健全责任明晰、链条完整、环环相扣的工作机制,防止重文件制定、轻督促落实等现象,防止“沙滩流水不到头”。领导干部特别是高级干部要以攻坚克难、迎难而上的政治勇气,直面矛盾问题不回避、铲除顽瘴痼疾不含糊,应对风险挑战不退缩,奋力打开改革发展新天地。

文章指出,要营造进一步全面深化改革的良好氛围。广泛凝聚共识,充分调动一切积极因素,对顺利推进改革十分重要。要正确理解和落实全会精神,筑牢全党全社会共抓改革的思想基础、群众基础。合理引导改革预期,引导干部、群众正确对待改革中的利益关系调整和个人利害得失;坚持以人为本,以实绩实效和人民群众满意度检验改革。把握正确舆论导向,形成舆论合力。

# 公安机关深入推进“护校安园”行动 涉校刑事案件连续12年下降

**本报北京1月15日讯** 记者张晨 记者从公安部获悉,2024年公安机关会同有关部门持续深入开展“护校安园”专项行动,推动各项安全制度和校园安防措施落地见效,全力为全国中小学幼儿园2.4亿名学生提供安全保障。在全社会共同努力下,涉校刑事案件连续12年下降。

工作中,公安机关坚持全面排查整治,联合相关部门组织开展全国中小学幼儿园春季秋季开学前全覆盖安全大检查,对重点地区、重点部位开展督导检查,持续清理整治校园周边环境,累计排查整改校园安全隐患44.7万余处,下发责令整改通知书11.1万余份,整治校园周边治安乱点6.6万余处,最大限度清隐患、防事故、保安全。

针对群众反映强烈的校园暴力、学生欺凌等伤害学生案件,公安机

关闻警即动、快侦快办、依法严惩,逐案总结复盘,剖析问题、督促整改,深化防范。联合相关部门对学生欺凌问题进行重点治理,对欺凌防治制度不落实的学校下发责令整改通知书112份,作出行政处罚112次,督促压实属地责任、主体责任、监管责任,促进制度落地见效。为进一步规范和强化学生欺凌防治处置工作,2024年3月,公安部会同教育部、中央网信办研究制定了《学生欺凌防治处置工作指引(试行)》,进一步明确了欺凌治理工作教育培训、预防预警、处置干预、教育惩戒等要求,切实保障师生人身安全。

公安机关深化落实“护学岗”和“高峰勤务”机制,持续加强定点值守和巡控防护,组织校园“最小应急单元”应急处置实训演练,统筹公安民警和群防群治力量,加强重点时段、重点部位定

点值守、巡逻防控,守牢校园周边安全防护圈。截至目前,全国公安机关共建立“护学岗”41.3万余个,指导开展应急处置演练100余万场次。

为进一步提升校园安全工作水平,公安机关切实加大宣传培训力度,2024年先后4次举办全国公安机关治安、内保部门参加的“治安大讲堂”,紧贴实战实操,讲授校园安全检查、学生欺凌处置、警情处置、“护学岗”规范、校园防冲撞等工作方法和经验。同时,选派30余万多名公安民警担任法治副校长和法治辅导员,组织开展法治安全教育119万余次。

据介绍,公安机关将坚持问题导向,重点整治、系统施策,整体防控,会同教育等部门持续深化“护校安园”专项行动,深入推进“平安校园”建设,全力提升校园安全防护水平,为青少年学生人身安全保驾护航。

## 新春走基层

□ 本报记者 邢东伟 翟小功

1月14日,全国春运首日。缕缕微风裹挟着丝丝细雨,笼罩在椰城海口的上空。

“进站请往里走!”一大早,《法治日报》记者来到海口东站时,海口铁路公安处海口东站派出所两名民警正在进站口冒雨执勤,不时有旅客上前问路。

“由于车站原室外进站口正在升级改造,临时启用室内进站口,很多旅客一时不知所措,我们专门安排警力在此做好引导服务工作。”海口东站派出所副所长张新新说。

海南环岛高铁是我国最南端的高铁,也是全球首条环岛高铁。海口东站是环岛高铁线上的枢纽和客流量最大的车站,会聚了来自全国各地的旅客,近年来列车开行对数、旅客发送人数持续增长。

2025年是海南自贸港封关运作之年,乙巳蛇年临近,大量国内外游客涌入海南。由于春节,寒假提前,学生流、务工流、旅游流、探亲流交织叠加,春运首日8时40分,海口东站客流量明显增大。

张新新说,为应对持续增加的客流,根据海口铁路公安处统一部署,海口东站派出所提前部署,完善各类预案,全力备战春运。“一进火车站就看到了警察‘老铁’们,这种安全感真是没得说,我们作为旅客感觉很安心!”来自黑龙江省哈尔滨市的游客王先生说。

“春运期间,我们强化显性用警,武装巡逻等措施,对进出站口、候车室、站前广场安排双倍警力不间断巡逻,重拳打击整治叫卖拉客、强讨恶要等惯性治安问题,提高见警率、管事率和治安管控力。”海口东站派出所所长毛红凯说,面对出行旅客客流量急速增大、人员结构更加复杂等问题,海口东站派出所全力做好风险应对工作。

记者注意到,海口东站派出所提前研判分析旅客高峰时段和重点区域,根据客流量动态增加警力部署。同时,在关键位置设置警戒区域,通过扩音设备引导旅客有序流动。

“出门在外,安全第一,各种套路不轻信,提高反诈防骗警惕性。”9时30分,海口东站派出所民警在候车室里开展反诈宣传,守好旅客返乡归途“钱袋子”。

“春运期间,我们专门组建了由5名民警、6名辅警组成的‘铁鹰’小分队,紧盯霸座、猥亵、抽烟等影响旅客出行安全的突出治安问题,严打电信网络诈骗等违法犯罪,全力压发案,打现行,保平安。”海口东站派出所教导员吕海瑞告诉记者。

海口东站位于城区闹市,针对周边突出治安问题,海口东站派出所紧密联合地方公安机关、交通运输部门,持续开展道路交通秩序、社会治安秩序整治行动,优化旅客平安出行环境。今年以来,海口东站派出所已查处各类扰序违法人员6人,侦破刑事案件两起,抓获网上在逃人员两人,清理广场乱停乱放电动车20余辆。

春运期间,针对春运旅客不断增多的实际,海口东站派出所民警在全力维护旅客进站乘车秩序的同时,主动为行动不便的老弱病残旅客提供贴心帮助。寻找遗失物品、救助突发疾病旅客……类似的暖心小事,每天都在海口东站上演。

11时20分,记者走进海口东站派出所,大门左边的“女子执勤队”标识格外引人注目。“女子执勤队”始建于2014年,自成立以来,用柔性执法温暖了无数旅客。

此前,两名旅客因进站乘车问题发生争吵,得知双方都是女性,已经下班的“女子执勤队”队员刘颖慧重新回来参与矛盾纠纷调解。从晚上9时到第二天凌晨1时,经过耐心劝解,促成双方握手言和。

据悉,海口东站派出所连续获得第二十届、第二十一届“全国青年文明号”荣誉称号,2023年获评海南省公安厅先进基层党组织,2024年7月荣获“海南省公安机关模范基层单位”荣誉称号。

## 记者手记

每年春运都是铁路公安工作的一场“大考”。

2025年春运,海口铁路公安处坚持“警力跟着客流走”,组织警力加强车站码头秩序维护,严打违法犯罪,开展安全常识宣传和爱民实践活动。

“一心一意守护广大旅客‘平安回家路’,努力交出春运期间铁路运输畅通和旅客安全出行的合格答卷,就是海南铁警最大的心愿。”海口铁路公安处有关负责人表示。

在椰风海韵映衬下,身着“藏青蓝”,驻守在海南环岛高铁上的铁警们,已成为海南自由贸易港的亮丽风“警”线。



图为1月14日,《法治日报》记者(右一、左一)在海口东站候车厅就春运安保举措采访海口东站派出所民警。

本报通讯员 王叙可 摄

## 与法学理论界携手共进 履行好人民法院的职责使命

**上接第一版** 提高法官的积极性和队伍的稳定性”“专业化审判人才队伍建设要高度重视,适应国家发展需要”“大数据便利司法,也带来了安全等新问题,建议加强研究”“人权司法保护方面举措多,效果好,报告应充分展现”“法院工作面临的问题和困难可以实事求是讲出来,大家都会理解,也会一起想办法”……大家结合科研、教学、调研中发现的问题,对改进法院工作和完善最高法工作报告提出具体意见建议。

张军简要向与会专家学者介绍了当前人民法院工作面临的突出问题和困难,以及通过符合司法规律的审判管理努力提质增效、法定正争,通过公正裁判、司法解释,司法建议等促进提升社会治理法治化水平所采取的主要措施和取得的初步成效。张军指出,各位专家学者,各位老师不仅为最高法院工作报告把脉问诊,也从服务党和国家工作大

局、服务人民群众的高度,对人民法院加强党的建设、严格公正司法、做实定分止争、狼抓队伍建设,实现法学教育与审判实践双向奔赴等方面提出很多很好的意见建议。下一步将认真研究吸收,把报告修改好,把工作持续做好,牢牢坚持党的绝对领导,深入贯彻习近平法治思想,与法学理论界携手共进,切实履行好全面依法治国这场“国家治理的深刻革命”赋予人民法院的职责使命。

座谈结束时,张军向大家致以节日的问候。

最高法党组副书记、分管日常工作的副院长邓修明主持会议,最高法党组成员、副院长杨临萍,贺小荣,党组成员、政治部主任李成林,党组成员、副院长茅仲华,审判委员会专职委员刘贵祥,最高法有关单位负责同志参加会议。