

# 《关于注册制下提高中介机构债券业务执业质量的指导意见》起草说明

为深入贯彻党的二十大和中央经济工作会议精神，落实党中央、国务院关于机构改革的决策部署，深化债券注册制改革，推动债券市场高质量发展，加强公司（企业）债券中介机构全流程执业规范，督促中介机构切实承担起“看门人”职责作用，近日，中国证监会研究制订了《关于注册制下提高中介机构债券业务执业质量的指导意见》（以下简称《指导意见》）。现说明如下：

## 一、起草背景

近年来境内信用债市场增速较快，已成为全球第二大市场，债券市场正由“量的扩张”转向“量质并重”的发展新阶段。中介机构是债券市场重要参与方，推动市场高质量发展，应着眼于压实机构责任，提高中介机构执业质量，提升监管效能，为债券市场持续健康发展奠定基础。立足于深化债券注册制改革全局，迫切需要对债券中介机构全流程执业加强规范管理，进一步细化明确相关监管要求。

## 二、主要内容

《指导意见》立足于全面落实《证券法》《企业债券管理条例》和《公司债券发行与交易管理办法》等相关规定，同时突出债券业务特点，主要内容包括指导思想、基本原则以及5个方面、14条措施，具体如下：

（一）指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平经济思想，坚持“建制度、不干预、零容忍”方针，坚持市场化、法治化，坚持“四个敬畏、一个合力”监管理念，加强监管，压实责任，持续提高注册制下中介机构债券业务执业质量。

（二）基本原则。一是服务高质量发展，强化中介机构全流程执业规范，稳步提升执业质量和专业水平，不断增强服务国家重大战略、现代化产业体系建设和实体经济高质量发展的能力。二是强化履职尽责，夯实制度规则基础，明确责任分工，进一步压实中介机构责任，切实发挥好“看门人”职责作用。三是深化分类监管，突出监管重点，完善分类分级评价，提升监管透明度和监管效能。四是严格监管执法，依法打击违法违规行为，净化市场生态，切实保护投资者合法权益。

（三）主要措施。包括强化承销受托机构债券业务执业规范，提升证券服务机构执业质量，强化质控、廉洁要求和投资者保护，依法加强监管和完善立体追责体系等五个方面。

1.强化承销受托机构债券业务执业规范。从项目遴选把关、信息披露、发行承销、受托管理等方面对证券公司债券执业提出全方位要求，集中解决债券承销和受托管理环节存在的突出问题。主要包括：一是明确主承销商应构建以发行人质量为导向的尽职调查体系，充分掌握发行人经营、财务状况和偿债能力，引导发行人合理规划融资结构，切实防范

高杠杆过度融资。二是突出主承销商督促发行人提升信息披露质量职责，对影响偿债能力和投资者权益的重要事项进行全面分析和充分披露。三是对承销机构发行配售环节提出明确要求，包括不得承诺发行价格或利率、不得将发行价格或利率与承销费用挂钩、规范簿记建档过程和强化投资者适当性管理等。四是要求同时履行受托管理职责的主承销商，切实转变“重承销、轻受托”的观念，对受托管理人员配备和存续期管理提出明确工作要求。突出受托管理人或具有同等职责的机构持续跟踪监测和主动管理义务，有效维护债券持有人利益。

2.提升证券服务机构执业质量。针对市场反映的债券审计、法律等业务质量存在的突出问题，要求会计师事务所健全质量控制体系，加强债券审计业务的风险评级管理；律师事务所建立健全业务质量和执业风险控制机制，并对会计师和律师执业全流程质量控制提出明确要求。此外，还对提高信用评级、资产评估等机构执业质量提出了要求，实现中介机构债券业务全覆盖。

3.强化质控、廉洁要求和投资者保护。中介机构有效内控和廉洁从业是高质量执业的重要保障，落实好中国证监会、财政部、司法部《关于加强注册制下中介机构廉洁从业监管的意见》的同时，进一步突出了防范债券发行中商业贿赂、不当承诺等廉洁风险点。同时，强化发行人和投资者教育与保护，要求主承销商督促发行人自觉强化法治意识、诚信意识，全面理解和执行债券发行上市有关法律法规、债券

市场规范运作和信息披露的要求，健全投资者教育与信息沟通机制。

4.依法加强监管。包括完善监管制度规则、加强中介机构检查督导和强化债券承销分类管理等内容。一是制订债券业务中介机构监管工作规程，完善承销机构、评级机构执业准则和尽职调查标准，压实尽调核查责任。完善发行定价、承销配售等规则，建立集中簿记建档发行系统，加强发行合规管理，严格约束低价恶性竞争等扰乱市场秩序的行为。二是坚持“受理即纳入监管”要求，完善中介机构全流程、全链条监管机制，加强检查督导，发现违法违规问题严肃查处。进一步健全债券风险及违规问题监管台账，以问题导向和风险导向为原则开展现场检查，增强监管精准性和威慑力。三是进一步优化证券公司债券业务执业评价指标体系，加强分类评价结果运用，促进优胜劣汰，引导证券公司不断提升债券承销业务质量。

5.完善立体追责体系。立足压实中介机构责任，坚持发行人、中介机构一体追责。严肃查处中介机构及其责任人未勤勉尽责，依法打击“结构化”发债和返费等承销环节违法违规行为，规范市场秩序。对重大违法违规行为加大稽查处罚力度，坚持“双罚制”原则。同时，推动行政追责和司法追责的高效联动，强化综合执法震慑。