

国务院办公厅转发中国证监会等部门

《关于进一步做好资本市场财务造假

综合惩防工作的意见》的通知

国办发〔2024〕34号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

中国证监会、公安部、财政部、中国人民银行、金融监管总局、国务院国资委《关于进一步做好资本市场财务造假综合惩防工作的意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅

2024年6月29日

（此件公开发布）

关于进一步做好资本市场

财务造假综合惩防工作的意见

中国证监会 公安部 财政部

中国人民银行 金融监管总局 国务院国资委

资本市场在金融运行中具有牵一发而动全身的重要作用，财务造假严重扰乱资本市场秩序、动摇投资者信心。近年来，各有关方面认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，持续加大监管执法力度，一批财务造假案件得到及时查处，市场生态有效净化。但是，财务造假花样翻新，案件查处难度大，有效打击系统性、隐蔽性、复杂性财务造假的任務十分艰巨，必须坚持综合施策，强化标本兼治，持续保持高压态势，切实增强工作合力。为从严打击资本市场财务造假，维护良好市场生态，现就进一步做好财务造假综合惩防工作提出如下意见。

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，深入贯彻党的二十大精神，认真落实习近平总书记关于资本市场改革发展的重要指示批示精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持市场化、法治化方向，进一步加大对财务造假的打击力度，完善监管协同机制，构建防治财务造假长效机制，加大制度供给，强化激励约束，为推动资本市场高质量发展提供有力支撑。

——坚持问题导向。依法从严打击财务造假，强化穿透式监管，提升执法司法工作质效。坚持“追首恶”与“打帮凶”并举，强化对造假责任人及配合造假方的追责。

——坚持系统观念。凝聚各方合力，提升财务造假综合惩防工作的系统性、整体性、协同性。强化条块结合、区域联动，形成各部门、各地区各司其职、齐抓共治的工作格局。

——坚持守正创新。加大基础制度供给，创新方式方法，构建常态化、长效化工作机制。强化激励约束，增强内生动力，营造崇尚诚信、不做假账的良好市场环境。

二、坚决打击和遏制重点领域财务造假

（一）严肃惩治欺诈发行股票债券行为。持续优化完善股票债券发行上市审核注册机制，把好资本市场“入口关”。加大股票发行环节现场检查和督导力度，聚焦业绩异常增长等情形，严防“带病闯关”。重点关注已违约及风险类债券发行人，严厉打击欺诈发行、虚假信息披露、挪用募集资金和逃废债等违法违规行为。

（二）严厉打击系统性造假和配合造假。密切跟进系统性、团伙型财务造假特征及演变趋势，依法从严打击通过伪造变造凭证、利用关联方虚构交易或第三方配合等方式实施系统性造假的行为。全面惩处财务造假的策划者、组织者、实施者、配合者以及专业化配合造假的职业犯罪团伙，坚决破除造假“生态圈”。

（三）加强对滥用会计政策实施造假的监管。强化财会监督，加大对滥用会计政策和会计估计实施财务造假的打击力度。密切关注会计政策和会计估计执行情况，加大对操纵资产减值计提调节利润、以财务“洗澡”掩盖前期造假行为的打击力度。

（四）强化对特定领域财务造假的打击。依法惩治证券发行人、上市公司通过“空转”、“走单”等虚假贸易方式实施的财务造假。严厉打击利用供应链金融、商业保理、票据交易等方式实施的财务造假。从严惩处基于完成并购重组业绩承诺、便于大股东攫取巨额分红、满足股权激励行权条件、规避退市等目的实施的财务造假。压实私募股权创投基金管理人勤勉尽责责任，加强对基金所投项目财务真实性的尽职调查和投后管理，防范造假行为发生。

三、优化证券监管执法体制机制

（五）健全线索发现机制。加强日常监管，加大监督检查力度，突出科技支持作用，发挥全国信用信息共享平台的支撑功能，依法查询国家金融信用信息基础数据库，多渠道识别财务造假线索。健全对线索的全流程闭环管理机制，规范线索处置程序。依法依规利用银行流水电子化查询和反洗钱协查机制，提高涉案资金查询效率。建立健全配合造假方名录，延伸排

查和串并分析其他相关方造假线索。优化检查调查统筹调度和跨区域协作机制，提升重大复杂线索发现能力。

（六）提升行政执法效能。加快推进监管转型，优化各条线各环节职能定位，构建高效协同的监管架构。强化发行审核、公司监管、中介机构监管等业务条线协同，提升监管效能。加强日常监管、稽查执法、行政处罚等各环节衔接，提升执法效率。完善重大财务造假案件调查处罚机制，提高查办质效。及时总结执法经验，持续优化监管工作流程机制。用好与境外证券监管机构签署的双边、多边监管合作谅解备忘录，加大跨境协查力度，提升对利用境外业务从事财务造假的查处效率。

（七）深化行刑衔接协作。推动强化证券执法和司法机关在信息共享、案件办理、警示教育等方面的协作。针对欺诈发行、违规信息披露、背信损害上市公司利益等重大证券违法线索，符合条件的，及时启动联合情报导侦工作。对跨区域、系统性等重大造假犯罪案件，推动建立健全公安和检察机关联合挂牌督办机制，提升大案要案查处效率。

四、加大全方位立体化追责力度

（八）强化行政追责威慑力。加快出台上市公司监督管理条例，明确第三方配合造假、资金占用等违规行为的法律责任。用足用好法律授权，加大对财务造假案件的处罚力度，对主要责任人员依法坚决实施市场禁入。优化财务造假行政处罚标准，大幅提高违法成本。对恶意转移财产的被执行人，通过向法院提起撤销权之诉追回相关财产。严格执行重大违法强制退市制度，对欺诈发行、严重财务造假的公司依法坚决予以退市，强化对相关机构和个人追责。

（九）推动加大刑事追责力度。推动出台背信损害上市公司利益罪司法解释，加大对控股股东、实际控制人组织实施财务造假、侵占上市公司财产等行为的刑事追责力度。深挖上市公司董事、高级管理人员挪用资金、职务侵占、背信损害上市公司利益等违法犯罪线索。供应商、客户、中介机构、金融机构等第三方人员配合实施财务造假构成犯罪的，依法坚决追究刑事责任。

（十）推动完善民事追责支持机制。探索建立证券公益诉讼制度。推动简化登记、诉讼、执行程序，完善示范判决机制，加大证券纠纷特别代表人诉讼制度适用力度。统筹运用先行赔付、支持诉讼、代位诉讼、行政执法当事人承诺等一系列投资者赔偿救济制度机制，进一步提高违法成本。

五、加强部际协调和央地协同

（十一）国有资产出资人加强监督管理。履行国有资产出资人职责的部门、有关企业主管部门持续加强对所出资企业的监督管理，及时督促相关企业依法依规处置所控股证券发行人、上市公司财务造假及配合造假问题，严肃追责问责，并及时将处理结果反馈财政、证券监管部门。督促所出资企业积极履行对所参股证券发行人、上市公司财务真实性的股东监督责任。加强执法协作，发现涉及其他证券发行人、上市公司财务造假线索的，及时将线索移交财政、证券监管部门。

（十二）金融监管部门提升协同打击力度。金融监管部门及时处置所属企业、所监管企业的

财务造假、配合造假、为违规占用担保提供协助等问题并向财政、证券监管部门通报。督促银行等金融机构加强对证券发行人、上市公司等贷款对象财务真实性的关注和审查。在函证集中化基础上，加快推进函证数字化处理，鼓励、引导中介机构等主体通过数字函证平台开展函证业务，加大对金融机构函证业务合规性的监督检查力度。强化证券执法与财政执法的分工协作，避免监管真空及监管重复。加大债券市场统一执法力度，提升执法效率。

（十三）压实地方政府责任。地方各级政府在提供政策支持过程中，将证券发行人、上市公司财务真实性作为扶优限劣的重要依据，依法合规出具税收、合规等证明文件。在市场监管、税务、能源消耗、社保缴纳、诉讼仲裁、产权登记等领域为相关部门调查取证提供支持。加强与相关部门工作协同，切实履行因财务造假问题引致风险的属地处置责任。

六、常态化长效化防治财务造假

（十四）增强公司治理内生约束。引导证券发行人、上市公司加强内控体系建设，突出对舞弊重点领域、环节的监督制约。落实独立董事改革要求，有效发挥独立董事监督作用，强化审计委员会反舞弊职责。推动上市公司建立绩效薪酬追索等内部追责机制，督促董事和高级管理人员履职尽责。强化考核约束，将财务造假作为各级国有企业负责人经营业绩考核扣分项。加大对“关键少数”的宣传教育力度，将诚信合规意识作为资本市场培训的核心内容。

（十五）压实中介机构“看门人”责任。推广以上市公司和债券发行人质量为导向的中介机构执业质量评价机制。督促保荐机构、会计师事务所、资产评估机构、律师事务所等中介机构加强执业质量控制。强化对中介机构的监督检查，中介机构发现涉及证券发行人、上市公司财务造假的，及时向财政、证券监管部门通报。中介机构在发现造假行为时主动报告的，依法从轻或减轻处罚。健全中介机构及从业人员信用记录，督促有关机构及人员勤勉尽责。对存在重大违法违规行为的中介机构依法暂停或禁止从事证券服务业务，严格执行吊销执业许可、从业人员禁入等制度。

（十六）完善财务信息相关制度。完善资本市场会计、审计、评估监管规则，发布重点领域的应用案例或实施问答，加强对会计准则实施的指导。强化财会监督制度建设，推进电子凭证会计数据标准应用，提升企业财务会计规范化水平。完善信息披露豁免监管制度，严格豁免条件和程序，防范证券发行人、上市公司滥用豁免掩盖造假行为。

（十七）加强联合惩戒与社会监督。将财务造假、资金占用和配合造假等严重违法失信主体纳入金融领域严重失信主体名单，推送至全国信用信息共享平台，并将相关信息在“信用中国”网站和国家企业信用信息公示系统进行公示，依法依规实施联合惩戒，强化失信约束。完善财务造假等重大违法违规行为内部人士举报奖励机制，提高奖励金额，保护“吹哨人”合法权益。发布典型违规案例查处情况，加大警示宣传力度。

七、落实保障

（十八）加强组织实施。要切实把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来，加强政策衔接、工作协同，强化监督问责，对管理或监管履职不力造成严重后果的，要严肃追责问责。充分发挥打击资本市场违法活动协调工作小组等机制在重大案件协调、重要规则制定、重大问题会商等方面的作用。

（十九）加强舆论引导。加强对资本市场财务造假综合惩防工作的宣传解读，注重主动引导，创新宣传方式，凝聚各方共识。及时总结推广经验做法，推动营造诚信经营和崇法守信的市场生态。

（二十）加强风险防控。加强重点领域风险排查，坚决清除风险隐患大的行业性、系统性、区域性财务造假。有效统筹打击财务造假与风险防范化解工作，维护资本市场稳定运行，助力经济社会高质量发展。