

中国人民政治协商会议
淄博市张店区第十三届委员会第一次
会议提案

第 46 号 (经济科技类)

案由：关于防范化解企业上市过程中行政处罚风险的建
议

提案者	界 别	工 作 单 位	通 讯 地 址	联 系 电 话	邮 编
于慧	工商联	张店区工商联	区政务中心 6 楼 641 下942	13864350726	255000

审查意见：淄博市市场监管局、市场监管局、生态环境局等部门

2022 年 1 月 日

关于防范化解企业上市过程中行政处罚风险的建议

张店区工商联 于慧

积极推动企业上市，是提升企业管理水平、助推新旧动能转换、提高区域经济发展水平和综合竞争力的重要举措。近年来城市化和工业化建设进程不断加快，企业数量不断增加、市场规模逐渐扩大的同时，企业间的竞争也越来越激烈，由于受企业内部控制和自有资源的限制，企业上市之路举步维艰。从根本上保障企业平稳上市，加强对合规性风险的掌控是企业上市过程中关键点。

证监会《首次公开发行股票并上市管理办法》第十八条规定：“发行人不得有下列情形：（二）最近 36 个月内违反工商、税收、土地、环保、海关以及其他法律、行政法规，受到行政处罚，且情节严重。”被行政处罚的实施机关给予罚款以上行政处罚的行为，都视为重大违法行为。但行政处罚的实施机关依法认定该行为不属于重大违法行为，并能够依法作出合理说明的除外。上述行政处罚主要是指财政、税务、审计、海关、工商等部门实施的，涉及公司经营行为的行政处罚决定。被其他有关部门实施行政处罚的行为，涉及明显有违诚信，对公司有重大影响的，也在此范围。因此，行政处罚是企业上市合规性审查中需要关注的重中之重。

2018 年，淄博市政府印发了《淄博市鼓励企业上市和并

购重组助推新旧动能转换的若干政策》，力争实现 5 年（2018-2022）上市公司数量倍增、质量显著提升，有力推动新旧动能转换的工作目标，并对企业上市给予了大量的扶持政策，对注册地在我市的上市和拟上市企业提供高额补助、按照对地方贡献幅度的大小提供资金支持及税收支持等，切实解决了现实问题，发挥了有效的激励作用。为更好地扶持企业上市，针对如何防范化解企业上市过程中行政处罚风险提出以下建议：

1、行政机关执法应强化管理职能，防止以罚代管。行政机关在行使公权力时享有一定的自由裁量权，如果在行使自由裁量权时没有充分考虑企业在资本市场的发展，很可能导致企业触碰上市红线。因此，依法合规、审慎稳妥处理针对拟上市公司相关的行政处罚尤为重要。《行政处罚法》确立了过罚相当、处罚与教育相结合等原则，行政处罚是手段而不是目的，各级行政机关在执法中要强化管理职能，帮助企业规范市场行为，防止简单的以罚代管。

2、建立沟通联系协调机制，定期通报有关情况。公司在上市过程中面临市场监管、自然资源、税收、环保、海关、金融等多个部门的共同监管，各部门可能存在职能交叉或冲突。为进一步完善综合监管体系，健全各部门间的信息共享机制，可考虑在对拟上市企业行政处罚前通报当地上市主管部门，从而有利于建立有效的部门间沟通协调机制，解决因

职能交叉和冲突导致的重复执法和处罚问题。

3、建立市场轻微违法经营容错机制，为各类企业特别是中小企业和创新型企业提供更加宽容的制度环境。2021年新修订的《行政处罚法》第三十三条，规定了三种不予行政处罚的情形，“一是违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的；二是初次违法且危害后果轻微并及时改正的；三是当事人有证据足以证明没有主观过错的。”企业发展过程中，尤其是在发展初期，由于不熟悉相关法律法规，易出现违法违规行为，且多是无心之举，加之违法行为轻微，事后主动采取措施，积极消除违法结果。针对此种情形，可以不予处罚。

4、成立专业机构，对拟上市公司进行前期定向督导服务。成立专业服务部门（或现有部门代办），对接专业服务机构，全方位建立绿色通道，尤其对企业的环保、安全、消防、宣传等容易产生处罚的问题进行专业“一对一”咨询和服务，同时对拟上市企业给予财务法律等多方面政策宣讲和业务培训，保证上市公司的通过率。