

发改委中长期外债新规解读及市场影响

2023 年 1 月 11 日

- 国家发展改革委 1 月 10 日发布通知称,《企业中长期外债审核登记管理办法》将自 2023 年 2 月 10 日起施行。此前发布的《关于推进企业发行外债备案登记制管理改革的通知》将同时废止,这意味着中长期外债面临的监管环境迎来变化。
- 《办法》对中长期外债管理范围、规模和用途、审核制度等内容进行了规定。与 2044 号文相比,在准入形式、全口径主体管理、外债资金用途、审核流程等方面有调整变化。
- 《办法》发布后,市场普遍认为《办法》基本上沿袭了 2044 号文的现行制度,同时结合国家发改委管理实践,对现行制度进行系统化的梳理和完善,细化了外债登记审核的适用范围、登记主体、资金用途、审核程序、变更登记等内容,为企业提供了更加清晰明确的指引。但是,在加入了审核环节后,未来中资境外债的审批和发行效率可能会有所下降。

国际业务部

电话: 88007624



2023年1月10日，国家发展改革委发布通知称，《企业中长期外债审核登记管理办法》（下称“《办法》”）已经2022年12月29日第25次委务会议审议通过，将自2023年2月10日起施行。

本次办法的敲定，是基于2022年8月26日的《企业中长期外债审核登记管理办法（征求意见稿）》。国家发展改革委还明确，此前在2015年9月14日发布的《关于推进企业发行外债备案登记制管理改革的通知》发改外资（2015）2044号，下称“2044号文”）将同时废止，这意味着中长期外债面临的监管环境迎来变化。

一、《办法》发布背景

随着全球经济一体化进程的不断加快以及我国金融改革的进一步深化，国内企业全球资产配置需求持续上升，而境外发行债券是国内企业融资的重要方式之一。可以说，企业借用外债特别是中长期外债是我国有效利用外资、扩大双向开放的重要内容。完善外债管理和服 务是我国健全宏观经济治理体系、建设更高水平开放型经济新体制的必要抓手，对于促进国际收支平衡、维护经济金融发展稳定、加快构建新发展格局具有重要意义。

2015年2044号文发布以来，中资企业境外债券市场快速发展，随着市场持续扩容，进一步完善管理制度的必要性提升，发行管理水平更加规范化、制度化、透明化和便利化契合市场诉求，从而促进企业境外融资健康有序开展。在保持政策稳定性的基础上进一步明确和细化外债管理范围、流程等，回应市场主体期待，更好发挥市场机制作用、压实各方主体责任，促进企业境外融资行稳致远。

二、《办法》与 2044 号文相比主要调整变化

《办法》对中长期外债管理范围、规模和用途、审核制度等内容进行了规定。与 2044 号文相比，主要有以下方面的调整变化。

（一）准入形式的变化

《办法》中明确，将外债管理由 2044 号文的“备案登记制度”调整为“审核登记制度”，由注册审批制到备案制，再到审核制的变化，意味着中长期外债面临的监管有所加强。《办法》要求，企业应当在借用外债前取得《企业借用外债审核登记证明》，完成审核登记手续。未经审核登记的，不得借用外债。

（二）确定了全口径主体管理的要求

《办法》中要求，境内企业间接在境外借用外债适用本办法，即红筹架构的企业通过境外主体借用外债需向国家发展改革委办理外债登记，较以前更规范。

（三）细化了债务工具范围和外债资金用途负面清单

《办法》的券种适用范围有所拓宽，首次在外债包含的债务工具类型中明确提及“可交换债券”和“融资租赁”。而外债用途的负面清单上的改变更加“细节化”，《办法》明确外债资金用途不威胁、不损害我国国家利益和经济、信息数据等安全；不违背我国宏观经济调控目标；不违反我国有关发展规划和产业政策，不新增地方政府隐性债务等。

（四）审核流程更严格和规范

《办法》中提到，审核期限从 7 个工作日延长至 3 个月，对符合规定的审核登记申请，出具《审核登记证明》；对不符合规定的审核登记申请，出具不予审核登记书面通知，并说明不予审核登记的理由。

（五）明确中介机构的法律责任

与 2044 号文相比，《办法》进一步明确了中介机构的法律责任。此前根据《企业境外发行债券指引》规定，国家发改委将对于违规的中介机构以及主要责任人员通过国家企业信用信息公示系统、信用中国等进行公示。此次《办法》将上述规定以部门规章的形式加以落实，不排除未来国家发改委对中介机构进行白名单或者惩罚性管理的可能性，以求更加明确、规范中介机构责任。

（六）新增定期报送和重大事项报送

出于防止企业境内债券违约风险外溢和交叉违约风险的考虑，《办法》明确企业应于每年 1 月末和 7 月末前 5 个工作日内，通过网络系统向审核登记机关报送外债资金使用情况、本息兑付情况和计划安排、主要经营指标等。

三、《办法》发布后的舆论观点

国家发展改革委观点称，《办法》总体与现行管理实践保持一致，着力提升规范化、制度化、透明化和便利化水平，将此前开展的外债规模切块试点有关经验做法推广至全部企业，并进一步细化明确了企业外债管理范围和流程，为市场主体提供更加稳定、可预期的制度环境。同时，坚持稳中求进、守正创新，积极借鉴境内债和企业境外上市管理有关做法，充

分考虑外债特点，通过强化募集资金用途引导、完善事中事后监管、加强外债风险防范等举措，更好保障企业境外融资行稳致远、提质增效。

中金公司认为，《办法》的出台是市场快速扩容、出现部分风险暴露后与时俱进的监管完善，体现了较强的规范化和防风险精神。正式稿较征求意见稿来看，措辞相对更加温和、表述更加严谨，体现监管机构深思熟虑以及对维护市场健康平稳发展的呵护，同时在防风险角度有更多考量，明确从事前、事中、事后规范外债融资行为，压实各方主体责任。需要关注，备案制改为审核制后，弱资质主体的审批和发行效率是否会有所下降。

德恒律所认为，《办法》基本上沿袭了 2044 号文的现行制度，同时结合国家发改委管理实践，以部门规章的形式对现行制度进行系统化的梳理和完善，细化了外债登记审核的适用范围、登记主体、资金用途、审核程序、变更登记等内容，为企业提供了更加清晰明确的指引。同时值得注意的是，《办法》进一步明确了对违规企业以及相关中介机构的监管措施，增加了定期报送和重大事项报送制度，这也体现了国家发改委力求规范管理、透明管理的监管方向。

远东资信认为，《办法》是在 2044 号文以及其他一些列通知指引的基础上，将历次窗口指导意见进行了梳理和完善，在此基础上形成系统化的部门规章进行规范管理，压实各方主体责任，在外债审核登记程序方面基本沿袭了现行制度，提高了可操作性和便利性，为企业提供更大便利。一方面，《办法》进一步完善了境外融资相关审核登记规则，有利于进一步加强企业跨境债务融资的管理。但是，在加入了审核环节后，未来中资境外债的审批和发行效率可能会有所下降。另外一方面，《办法》的出台有

助于优化企业外债发行主体结构，企业外债资金的使用更加聚焦主业，重点支持引导资金投向创新发展、绿色发展、新兴产业、高端制造业等领域，进一步配合落实国家重大战略和支持实体经济发展。

附件:

企业中长期外债审核登记管理办法

第一章 总则

第一条 为促进企业境外融资健康有序开展，提高中长期外债资金使用效益，切实支持实体经济发展，有效防范外债风险，根据《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国外汇管理条例》等有关法律法规，制定本办法。

第二条 本办法所称企业中长期外债（以下称“外债”），是指中华人民共和国境内企业及其控制的境外企业或分支机构，向境外举借的、以本币或外币计价、按约定还本付息的1年期（不含）以上债务工具。

本办法所称企业，包括各种类型的非金融企业和金融企业。

本办法所称控制，是指直接或间接拥有企业半数以上表决权，或虽不拥有半数以上表决权，但能够支配企业的经营、财务、人事、技术等重要事项。

本办法所称债务工具，包括但不限于高级债、永续债、资本债、中期票据、可转换债券、可交换债券、融资租赁及商业贷款等。

第三条 国家发展和改革委员会（以下称“国家发展改革委”）在国务院规定的职责范围内，按照“控制总量、优化结构、服务实体、防范风险”的原则，对符合条件的企业外债实行审核登记管理。

第四条 企业借用外债，应当按照本办法规定申请办理外债审核登记等手续，报告和披露有关信息，优化外债使用，做好风险管理，配合监督检查。

第五条 国家发展改革委建立企业外债审核登记管理和服务网络系统（以下称“网络系统”）。企业可以通过网络系统申请外债审核登记、报告有关信息等；不适宜使用网络系统的事项，企业可以使用纸质材料提交。网上申报指南由国家发展改革委发布。

第二章 外债规模和用途

第六条 国家发展改革委根据国民经济和社会发展的需要，以及国际收支状况和外债承受能力，合理调控企业外债总量与结构。

第七条 企业外债资金使用应聚焦主业，有利于配合落实国家重大战略和支持实体经济发展。

第八条 企业可根据自身资信情况和实际需要，自主决策在境内外使用外债资金，其用途应符合以下条件：

- （一）不违反我国法律法规；
- （二）不威胁、不损害我国国家利益和经济、信息数据等安全；
- （三）不违背我国宏观经济调控目标；
- （四）不违反我国有关发展规划和产业政策，不新增地方政府隐性债务；
- （五）不得用于投机、炒作等行为；除银行类金融企业外，不得转借他人，在外债审核登记申请材料中已载明相关情况并获得批准的除外。

第三章 外债审核登记

第九条 企业借用外债应符合以下基本条件：

- （一）依法设立并合法存续、合规经营，具备健全且运行良好的组织机构；

(二) 有合理的外债资金需求，用途符合前述规定，资信情况良好，具有偿债能力和健全的外债风险防控机制；

(三) 企业及其控股股东、实际控制人最近三年不存在贪污、贿赂、侵占财产、挪用财产或者破坏社会主义市场经济秩序的刑事犯罪，或者因涉嫌犯罪或重大违法违规行为被依法立案调查的情形。

第十条 企业应当在借用外债前取得《企业借用外债审核登记证明》(以下简称《审核登记证明》)，完成审核登记手续。未经审核登记的，不得借用外债。

本办法所称借用外债前，是指企业在行使外债资金提取权利(境外债券完成交割或商业贷款首次提款)之前。

第十一条 企业应当由境内控股企业总部(总公司、总行等)向国家发展改革委(以下简称“审核登记机关”)提交申请报告并附具有关文件(以下简称“附件”)。

第十二条 申请报告应当主要包括以下内容：

- (一) 企业基本情况、存续外债及合规情况；
- (二) 借用外债必要性、可行性、经济性和财务可持续性分析；
- (三) 借用外债方案，包括外债币种、规模、利率、期限、债务工具类型、担保或其他增信措施、募集资金用途、资金回流情况及借用外债工作计划；
- (四) 外债本息偿付计划及风险防范措施；
- (五) 企业借用外债真实性承诺函。申请报告的通用文本以及附件清单由审核登记机关发布。

第十三条 申请报告或附件不齐全、不符合规定形式或不属于审核登记机关管理范围的，审核登记机关应当在收到申报材料之日起5个工作日内一次性告知企业。逾期不告知的，自收到申报材料之日起即为受理。审核登记机关受理或不予受理，都应当通过网络系统告知企业。企业需要受理或不予受理凭证的，可以通过网络系统自行打印或要求审核登记机关出具。

第十四条 审核登记机关在受理之日起3个月内，对符合规定的审核登记申请，出具《审核登记证明》；对不符合规定的审核登记申请，出具不予审核登记书面通知，并说明不予审核登记的理由。

第十五条 受理审核登记申请后，如需企业补充披露、解释说明、中介机构进一步核查问题的，审核登记机关可出具书面补齐补正通知。自补齐补正通知发出之日起至收到齐备合规的回复文件的时间，不计算在审核登记办理时限内。未按时反馈书面回复意见的，审核登记机关可终止审核并说明理由。

第十六条《审核登记证明》自出具之日起有效期1年，过期自动失效。

第十七条 企业凭《审核登记证明》按规定办理外汇登记、账户开立、资金收付和汇兑、资金使用等相关手续。对于属于本办法管理范围但未取得《审核登记证明》的企业，相关部门不予办理有关手续，金融机构不予办理有关业务。

第十八条 完成外债审核登记后发生下列情形之一且确需调整的，企业应当在有关情形发生前向审核登记机关提出变更申请：

（一）拟借用外债币种或债务工具类型改变；

(二) 募集资金用途发生重大变化;

(三) 需要对《审核登记证明》有关内容进行重大调整的其他情形。

审核登记机关应当在受理变更申请之日起 20 个工作日内, 对理由充分的申请作出同意变更的书面决定; 对理由不充分的申请, 出具不予同意变更的书面通知, 并说明理由。企业根据审核登记机关要求补充披露、解释说明、中介机构进一步核查问题的时间不计算在内。

第十九条 申请审核登记过程中, 企业因融资计划或方案调整等原因, 需要撤回审核登记申请的, 应及时向审核登记机关提交撤回申请。

第二十条 审核登记机关应当依法履行职责, 严格按照规定权限、程序、时限等要求办理外债审核登记, 提高行政效能, 提供优质服务。

第二十一条 企业须对通过网络系统和线下提交各类材料的真实性、准确性、完整性负责, 并及时履行相关信息披露义务, 不得有隐瞒、虚假记载、误导性陈述和重大遗漏。

第二十二条 为企业借用外债提供相关服务的承销机构、律师事务所、会计师事务所等专业机构和人员应当遵守法律法规、勤勉尽责, 严格遵守执业规范和监管规则, 按规定和约定履行义务, 出具的文件不得有隐瞒、虚假记载、误导性陈述和重大遗漏, 并对其真实性、准确性和完整性承担责任。

第四章 外债风险管理和事中事后监管

第二十三条 企业应当加强外债风险管理, 结合实际需要合理控制外债规模, 优化外债结构。密切关注宏观经济形势和金融市场运行、国际收

支状况等，强化外债风险意识，制定风险防控预案。合理选择金融市场工具有效规避和对冲可能存在的汇率风险和利率风险。

第二十四条 企业应当在借用每笔外债后 10 个工作日内，通过网络系统向审核登记机关报送借用外债信息，包括企业主要经营指标和外债借用情况等；在《审核登记证明》有效期届满后 10 个工作日内，报送相应的外债借用情况。

本办法所称借用外债后，是指企业在行使外债资金提取权利（境外债券完成交割或商业贷款每笔提款）之后。

第二十五条 企业外债募集资金实际用途应与《审核登记证明》内容相一致，不得挪作他用。

第二十六条 企业应于每年 1 月末和 7 月末前 5 个工作日内，通过网络系统向审核登记机关报送外债资金使用情况、本息兑付情况和计划安排、主要经营指标等。如出现境内外债务偿付风险或重大资产重组等可能影响债务正常履约的重大情况，企业应及时报送有关信息并采取风险隔离措施，防范境内债券违约风险外溢和交叉违约风险。

第二十七条 审核登记机关根据有关法律法规和政策，联合有关部门和地方发展改革部门建立协同监管机制，通过在线监测、约谈函询、抽查核实等方式对企业借用外债进行事中事后监督管理。企业及相关中介机构应予以配合。

企业或相关中介机构因借用外债，需配合境外监管机构检查或调查、涉及国家安全或公共利益的，应事先向境内有关主管部门报告。

第五章 法律责任

第二十八条 违反本办法规定借用外债的，审核登记机关视情节轻重对相关企业及其主要责任人予以约谈、公开警告等惩戒措施。

企业申请材料和披露信息存在隐瞒、虚假记载、误导性陈述或重大遗漏的，审核登记机关对相关企业及其主要责任人予以警告。

通过隐瞒、欺骗、贿赂等不正当手段取得《审核登记证明》的，审核登记机关对相关《审核登记证明》予以撤销。

未按本办法第二十四条、第二十六条规定报告有关信息的，审核登记机关责令企业限期改正；情节严重或逾期不改正的，对相关企业及其主要责任人予以警告。

第二十九条 中介机构存在以下违规行为的，审核登记机关将予以通报，并商请有关部门依法依规处罚相关机构及有关责任人。

(一)明知或应知企业违反本办法相关规定借用外债而为其提供相关中介服务的；

(二)出具的书面核查报告和意见及相关披露信息存在隐瞒、虚假记载、误导性陈述或重大遗漏的。

第三十条 企业及相关中介机构上述违规情形将通过“信用中国”网站、国家企业信用信息公示系统等进行公示。

第三十一条 审核登记机关工作人员有下列行为之一的，责令其限期改正，并追究有关责任人的行政责任：

(一)滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、索贿受贿的；

(二)违反本办法规定程序和条件办理审核登记的；

(三)其他违反本办法规定的行为。

第三十二条 涉及违法犯罪的，依法将有关线索移送司法机关，追究其法律责任。

第六章 附则

第三十三条 境内企业间接在境外借用外债适用本办法。本办法所称境内企业间接在境外借用外债，是指主要经营活动在境内的企业，以注册在境外的企业的名义，基于境内企业的股权、资产、收益或其他类似权益，在境外发行债券或借用商业贷款等。

第三十四条 企业借用外债涉及对外报告和披露事项的，应当严格遵守国家法律法规和有关规定，建立健全保密制度，采取必要措施落实保密责任，不得泄露国家秘密，不得损害国家安全和公共利益。

第三十五条 审核登记机关及其工作人员，以及被审核登记机关征求意见的单位及其工作人员，依法对企业根据本办法提交的材料负有保守商业秘密的义务。

第三十六条 本办法由国家发展改革委负责解释。

第三十七条 本办法自 2023 年 2 月 10 日起施行。《国家发展改革委关于推进企业发行外债备案登记制管理改革的通知》（发改外资〔2015〕2044 号）同时废止。