

《企业中长期外债审核登记管理办法（征求意见稿）》的新变化

2022年8月26日，国家发展和改革委员会（以下简称“国家发展改革委”）就《企业中长期外债审核登记管理办法（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）向社会公开征求意见。意见反馈截止日期为2022年9月26日。

根据《征求意见稿》的起草说明，随着中资企业境外融资的快速发展，国家发展改革委于2015年9月出台的《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）（以

下简称“2044号文”）已落后于市场实践，虽然国家发展改革委多次通过政策问答、办事指南等形式对2044号文“打补丁”，但后续的管理实践有待制度化和规范化，有必要进一步完善管理制度，促进企业境外融资健康有序开展。基于前述背景，国家发展改革委起草了《征求意见稿》。

经对比《征求意见稿》与2044号文（包括相关政策问答及办事指南），如下新变化（尤其是粗体下划线部分）敬请读者重点关注：

相关项目	2044号文及其问答	《征求意见稿》	备注
制定依据	无	《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》	<ul style="list-style-type: none"> 明确制定依据 将原本的外债“备案制”提升为“审核制”
外债定义及适用范围	<p>本通知所称外债，是指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年期以上债务工具，包括境外发行债券、中长期国际商业贷款等。</p> <p>外债包括但不限于普通高级债、资本债、永续债、可转债、优先股等境外债务性融资工具。</p> <p>红筹架构的企业发行1年期以上外债、借用中长期国际商业贷款等，需要办理企业外债备案登记。</p> <p>自贸区债视同境外债进行申报。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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、优先股、融资租赁及商业贷款等。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。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 明确适用的发行人范围 <ul style="list-style-type: none"> 明确“控制”定义 以“主要经营活动在境内”作为境外企业是否需要申请外债审核的标准 明确“外债”的范围，尤其是进一步明确包括各种债券、优先股和商业贷款国家发展改革委。
审核原则	控制总量、优化结构、服务实体	控制总量、优化结构、服务实体、 防范风险	<ul style="list-style-type: none"> 注重风险防控，将“防范风险”作为审核原则之一
网络审核/备案系统	自2020年11月1日起，企业申请中长期外债备案登记、信息报送、重大事项报告、应询反馈等	国家发展改革委建立企业外债审核登记管理和网络系统。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。	<ul style="list-style-type: none"> 再次确认网络申报途径 保留特殊情况下的纸质申报途径

相关项目	2044 号文及其问答	《征求意见稿》	备注
	均通过网络系统进行办理。		
借用外债的条件	企业发行外债应符合以下基本条件：信用记录良好，已发行债券或其他债务未处于违约状态。具有良好的公司治理和外债风险防控机制。资信情况良好，具有较强的偿债能力。	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) 资信情况良好，具备偿债能力，已发行债券或其他债务未处于违约或者延迟支付本息的状态； (三) 有合理的外债资金需求，用途符合前述规定 ，并具有健全的外债风险防控机制； (四) 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，或者因涉嫌犯罪正在被司法机关立案侦查或者涉嫌重大违法违规正在被立案调查的情形。	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 进一步明确企业借用外债的条件，新增条件包括： <ul style="list-style-type: none"> ■ 依法设立并合法存续、合规经营 ■ 有合理的外债资金需求 ■ 对企业及控股股东、实际控制人最近三年的合规情况提出要求
申请材料	中央管理企业和金融机构由集团总部(总公司、总行等)向国家发展改革委提出备案登记申请,地方企业(含金融机构)直接向国家发展改革委提出备案登记申请。企业发行外债提交的备案登记材料包括:发行外债的申请报告与发行方案,包括外债币种、规模、利率、期限、募集资金用途及资金回流情况等。	企业应当由境内控股企业总部(总公司、总行等)通过网络系统向国家发展改革委(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”)。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。	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 由总部(总公司、总行等)提交申请报告的要求由中央管理企业和金融机构扩大至全部申请主体 ➢ 明确申请报告内容, 与现有模板无实质区别
事前审核义务	企业发行外债,须事前向国家发展改革委申请办理备案登记手续。“事前”指债券发行或贷款放款之前。	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。	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 由外债备案登记手续变更为外债审核登记手续 ➢ 明确取得审核登记证明的时间要求,时间点上与现有要求无实质区别
审核时限	国家发展改革委在收到备案登记申请后5个工作日内决定是否予以受理,自受理之日起7个工作日内,在外债总规模限额内出具《企业发行外债备案登记证明》。当外债总规模超出限额时,国家发展改革委将向社会公告,同时不再受理备案登记申请。	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,自收到审核登记申请之日起5个工作日后自动受理。 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。 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。 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	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 细化受理流程,明确受理后3个月的审核时限 ➢ 明确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

相关项目	2044 号文及其问答	《征求意见稿》	备注
		反馈书面回复意见的，审核登记机关可将企业审核登记申请退回。	
有效期	有效期为一年。	《审核登记证明》自出具之日起有效期 1 年，过期自动失效。	➤ 与现有规定无实质区别
报备义务	企业发行外债，应在每期发行结束后 10 个工作日内，向国家发展改革委报送发行信息。 企业发行外债实际情况与备案登记情况差异较大时，应在信息报送时予以说明。	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。 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。	➤ 继续保留借用每笔外债后 10 个工作日内报送借用外债信息的要求 ➤ 新增 发行人定期报备和重大事项报备义务，包括： ■ 《审核登记证明》有效期届满后 10 个工作日 报送相应的外债借用情况 ■ 每年 1 月末和 7 月末前 5 个工作日内 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。 ■ 新增重大事项信息报送义务（包括交叉违约风险）
募集资金用途	募集资金根据实际需要自主在境内外使用，优先用于支持“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带与国际产能和装备制造合作等重大工程建设和重点领域投资。	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。 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）不得用于弥补亏损或投机、炒作等行为；除银行类金融企业外，不得转借他人。 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。	➤ 明确募集资金的使用条件，尤其 强调募集资金不得转借他人（银行类金融企业除外）、 不新增地方政府隐性债务 ➤ 明确可以自主决策在境内外使用 ➤ 明确提出外债资金“不得用于弥补亏损” ➤ 明确 募集资金实际用途 应与《审核登记证明》内容相一致
与外汇的互动	外债发行人凭备案登记证明按规定办理外债资金流出流入等有关手续。	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。	➤ 细化外债审核与外汇管理的关系 ➤ 此处“金融机构”不予办理有关业务的写法较为模糊，我们理解主要系指境内办理资金划转的银行。如此处“金融机构”指国际商业贷款项目中的境外贷款方，则可能难以强制约束其行为
审核/备案变更	企业通过备案取得《企业借用外债备案登记证明》后，企业根据实际业务需要，如需变更《企业借用外债备案登记证明》载明的发行主体、币种、金额（仅限金额减少）、债务工具类型、增信方式、募集资金用途等要素的，应向国家发	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。 企业根据审核登记机关	➤ 变更登记 的适用情形无实质变化，明确变更登记的 审核时限为 20 个工作日 （不含补充说明时间）

相关项目	2044 号文及其问答	《征求意见稿》	备注
	展改革委申请外债变更。	<u>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。</u>	
申请撤回机制	无	<u>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。</u>	➤ 新增外债审核撤回机制
真实准确完整要求	申请人应对申请材料及信息的真实性、合法性和完整性负责。企业发行外债实际情况与备案登记情况差异较大时，应在信息报送时予以说明。对于恶意虚报外债备案登记规模的企业，国家发展改革委将其不良信用记录纳入国家信用信息平台。	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、公平地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。 <u>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。</u>	➤ 继续强调申请材料的真实性、准确性、完整性 ➤ 进一步压实 中介机构职责
企业责任	对境外发债违规企业实行“三次警示”方式：如初次发现企业发行外债有未事先办理备案等违反 2044 号文相关规定的行为，约谈企业和承销商、律所等中介机构，并在国家发展改革委官网发布相关警示公告；如再次发现违规行为，则在国家发展改革委官网点名警示违规企业和相关中介机构，通报其违规行为；如第三次发现违规行为，则会同有关部门对有关企业和中介机构进行问责，暂停有关企业的境外发债备案登记和有关中介机构参与发行外债。	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 <u>约谈、公开警告或暂停其开展或参与企业外债业务</u> 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，审核登记机关应当 撤销《审核登记证明》 。 未按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，对相关企业和主要责任人予以警告 。 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 。 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。	➤ 压实 企业违规责任 ，丰富责任追究方式，明确如通过不正当手段取得《审核登记证明》的，审核登记机关应当 撤销《审核登记证明》
中介机构责任	对境外发债违规企业实行“三次警示”方式：如初次发现企业发行外债有未事先办理备案等违反 2044 号文相关规定的行为，约谈企业和承销商、律所等中介机构，并在国家发展改革委官网发布相关警示公告；如再次发现违规行为，则在国家发展改革委官网点名警示违规企业和相关中介机构，通报其违规行为；如第三次发现违规行为，则会同有关部门对有关企业和中介机构进行问责，暂停有关企业的境外发债备	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) 为违反本办法规定的借用外债活动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。 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。	➤ 压实 中介机构的违规责任

相关项目	2044 号文及其问答	《征求意见稿》	备注
	案登记和有关中介机构参与发行外债。		
保密义务	无	<p>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的，应事先向境内有关主管部门报告。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>➤ 强化保密机制，维护国家秘密和商业秘密</p>

君合北京办公室

余永强 电话：86 10 8553 7648 邮箱：yuyq@junhe.com
雷天啸 电话：86 10 8553 7690 邮箱：leitx@junhe.com
孙凤敏 电话：86 10 8553 7830 邮箱：sunfm@junhe.com

君合香港办公室

汤光琚 电话：852 2167 0033 邮箱：ctang@junhe.com
施丽滨 电话：86 21 2208 6272 邮箱：shilb@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

