

客户通报

债券资本市场

2023年2月27日

《企业中长期外债审核登记管理办法》中的变与不变

2023年1月10日，国家发展和改革委员会（以下简称“发改委”）发布了《企业中长期外债审核登记管理办法》（国家发展和改革委员会令第56号）（以下简称“第56号令”），旨在进一步规范企业中长期外债管理，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。第56号令于2023年2月10日开始施行，自2015年9月14日开始施行的《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）（以下简称“2044号文”）同时废止。

自2044号文施行以来，发改委不时在其网站上发布相关问答并发布办事指南（以下简称“2044号文办事指南”），进一步明确2044号文规范下外债登记的范围、主体、程序等内容。

第56号令在一定程度上总结了2044号文和2044号文办事指南的实践，并在此基础上对相关规则加以补充、提升和完善。

2023年2月9日，发改委在官网更新适用于第56号令的办事指南以及常见问题解答（以下简称“第56号令办事指南”），进一步明确第56号令中的实操问题。由此，第56号令连同第56号令办事指南建立起了中长期外债审核登记的监督文件体系。

本文总结了相较于2044号文和2044号文办事指南，第56号令和第56号令办事指南中重要规则的变与不变。

变与不变

相较于2044号文和2044号文办事指南，第56号令和第56号令办事指南中的以下规则基本保持不变，只是在文字表述上作出微调。

	规则	2044号文和2044号文办事指南	第56号令和第56号令办事指南
1.	适用主体	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。 “1年期以上”不包括1年期。 <i>（2044号文第（一）条及2044号文办事指南问题（一）和（二）</i>	境内企业及其 控制¹ 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。 <i>（第56号令第二条及第56号令办事指南问题（一））</i>

¹ 请参见下文第56号令关于“控制”的定义。

	规则	2044 号文和 2044 号文办事指南	第 56 号令和第 56 号令办事指南
2.	发行前审核 登记证明	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”指债券发行或贷款提款之前。企业需要取得《企业借用外债备案登记证明》后再开展外债发行或提款工作。 (2044 号文第(三)条及 2044 号文办事指南问题(三))	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。“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 56 号令第十条)
3.	登记证明有效期	备案登记证明有效期 1 年。 (2044 号文附件 2)	审核登记证明自出具之日起有效期 1 年，过期自动失效。 (第 56 号令第十六条)
4.	发行后报送要求	企业发行外债，须在每期发行结束后 10 个工作日内，向发改委报送发行信息。 (2044 号文第(三)条)	企业应当在借用每笔外债后 10 个工作日内，向发改委报送借用外债信息。 (第 56 号令第二十四条)
5.	红筹架构企业/可变权益实体(以下简称“VIE”)	红筹架构的企业或境内企业通过 VIE 控制的境外企业发行 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。 (2044 号文办事指南问题(三十一)及(三十四))	红筹架构的企业或境内企业通过 VIE 控制的境外企业借用 1 年期以上外债，需要办理企业外债审核登记。 (第 56 号令办事指南问题(二十一)及(二十四))

相较于 2044 号文和 2044 号文办事指南，第 56 号令和第 56 号令办事指南中**增加并澄清**了以下规则。

	规则	2044 号文和 2044 号文办事指南	第 56 号令和第 56 号令办事指南
1.	适用主体	并未定义“控制”。	明确提供了“控制”的定义，即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。 (第 56 号令第二条)
		仅提及 红筹架构企业 及境内企业通过 VIE 控制的境外企业发行 1 年期以上外债、借用中长期国际商业贷款需要办理外债备案登记。 (2044 号文办事指南问题(三十一)及(三十四))	明确境内企业 间接 在境外借用外债适用第 56 号令。如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，即属该种情形，将受第 56 号令监管。 (第 56 号令第三十三条) 第 56 号令办事指南中进一步界定了“ 主要经营活动在境内的企业 ”，指出应遵循实质重于形式的原则，从财务指标、经营情况等方面进行判断。如境内企业 营业收入、净利润、总资产或者净资产的任一指标占

	规则	2044 号文和 2044 号文办事指南	第 56 号令和第 56 号令办事指南
			<p>发行人/借款人同期经审计合并财务报表相关数据比例超过 50%，且经营活动的主要环节在境内开展或者主要场所位于境内（或者负责经营管理的高级管理人员多数为中国公民或者经常居住地位于境内）。</p> <p>（第 56 号令办事指南问题（六十三））</p> <p>注：相较于 2044 号文和 2044 号文办事指南，第 56 号令明确将境内企业间接在境外借用外债纳入监管范围，并在第 56 号令办事指南中进一步阐述“主要经营活动在境内”。</p>
2.	外债类型	<p>需要办理备案登记的范围不仅限于公开发行人外债。投资公司定向发行的可转债需要办理备案登记手续。外债包括但不限于普通高级债、资本债、永续债、可转债、优先股等融资工具。</p> <p>（2044 号文办事指南问题（十））</p>	<p>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。</p> <p>（第 56 号令第二条）</p> <p>注：相较于 2044 号文办事指南，优先股并未明确包含在定义中。但第 56 号令中并未穷尽列举债务工具，且根据发改委实践，是否需要发改委审核登记证明需要根据其性质进一步判断，例如是否属于离岸优先股且具有固收性质等。</p>
3.	发行外债主体要求	<p>企业发行外债应符合以下基本条件：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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。 <p>（2044 号文第（七）条）</p>	<p>企业借用外债应符合以下基本条件：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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； • 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； • 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。 <p>（第 56 号令第九条）</p> <p>注：相较于 2044 号文，重点删除了其他债务未处于违约状态的要求，增加了企业及其控股股东、实际控制人三年内不存在贪污等犯罪行为或其他重大违法违规行为的的要求。</p>
4.	募集资金用途	<p>正面清单 – 外债募集资金使用应：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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； 	<p>正面清单 – 外债募集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。</p>

规则	2044 号文和 2044 号文办事指南	第 56 号令和第 56 号令办事指南
<p>趋势—发改委进一步规范资金用途，就募集资金的用途要求更为严格。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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。 <p>(2044 号文第(六)条及 2044 号文办事指南问题(四十七))</p> <p>负面清单—外债募集资金用途不应：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 违反我国法律法规； • 威胁、损害我国国家利益和经济安全； • 违背我国宏观经济调控目标； • 违反我国有关发展规划和产业政策； • 用于弥补亏损和非生产性支出； • 转借他人(银行类金融企业除外)。 <p>(2044 号文办事指南问题(四十七))</p>	<p>(第 56 号令第七条)</p> <p>负面清单—外债募集资金用途不应：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 违反我国法律法规； • 威胁、损害我国国家利益和经济、信息数据等安全； • 违背我国宏观经济调控目标； • 违反我国有关发展规划和产业政策； • 新增地方政府隐性债务； • 用于投机、炒作等行为； • 转借他人(银行类金融企业除外)，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。 <p>(第 56 号令第八条)</p> <p>注：相较于 2044 号文办事指南，第 56 号令重点删除了不得用于弥补亏损和非生产性支出这一限制条件，明确不得新增地方隐性债务或用于投机、炒作行为。第 56 号令也明确阐明外债实际用途需要符合先前登记申请材料中所阐明的用途(第 56 号令第二十五条)。</p> <p>此外，第 56 号令在转借他人用途中，增加了在外债审核登记申请材料中已载明相关情况的除外情形，也给非银行类金融企业将募集资金转借他人情形留下了一定的操作空间，有利于集团统筹资金安排，优化资金调配。同时，第 56 号令反复重申，转借他人的情形需要在申请文件中披露，如果未有披露，则需要就申请进行修改(第 56 号令第八(五)条及第十八条)。</p>
5.	网络系统	<p>/</p> <p>明确发改委将建立企业外债审核登记管理和网络系统(以下简称“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。</p> <p>(第 56 号令第五条)</p>
6.	新增事中事后监督要求	<p>新增了以下事中事后监督要求，举债企业应：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 在审核登记证明有效期届满后 10 个工作日内，通过网络系统报送相应的外债借用情况； • 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

	规则	2044 号文和 2044 号文办事指南	第 56 号令和第 56 号令办事指南
			<p>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；</p> <ul style="list-style-type: none"> 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。 <p>此外，审核登记机关将联合有关部门和地方发改委建立协同监管机制，通过在线测试、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。</p> <p>(第 56 号令第二十四条、第二十六条及第二十七条)</p>
7.	受理时长	<p>发改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，并自受理之日起 7 个工作日内，出具企业发行外债备案登记证明。</p> <p>(2044 号文第(十)条)</p>	<p>审核登记机关在收到申报材料之日起 5 个工作日内，应一次性告知企业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情况。</p> <p>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。</p> <p>如有拟借用外债币种或债务工具类型改变、募集资金用途发生重大变化情形或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。</p> <p>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。</p> <p>(第 56 号令第十三条、第十四条、第十五条及第十八条)</p>
8.	违规后果	<p>“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，并在发改委官网发布相关警</p>	<p>企业违反第 56 号令的法律后果：</p> <p>明确要求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</p>

规则	2044 号文和 2044 号文办事指南	第 56 号令和第 56 号令办事指南
	<p>示公告；如再次发现违规行为，则在发改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。</p> <p><i>(2044 号文办事指南问题 (四十八))</i></p>	<p>有隐瞒、虚假记载、误导性陈述和重大遗漏。</p> <p><i>(第 56 号令第二十一条)</i></p> <p>违反第 56 号令规定借用外债的，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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>企业若未能满足上文中事中事后报送要求，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。</p> <p><i>(第 56 号令第二十八条)</i></p> <p>企业的上述违规行为将通过“信用中国”网站、国家企业信用信息公示系统等进行公示。</p> <p>涉及违法犯罪的，依法将有关线索移送司法机关，追究法律责任。</p> <p><i>(第 56 号令第三十条及第三十二条)</i></p> <p><i>注：第 56 号令虽然规定了企业违规的相关法律后果，但并未说明由此发行或借用的外债会被视为无效，相关企业也不会因此被禁止借用外债。</i></p> <hr/> <p>中介机构违反第 56 号令的后果：</p> <p>明确要求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（以下简称“中介机构”）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</p>

	规则	2044 号文和 2044 号文办事指南	第 56 号令和第 56 号令办事指南
			<p>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。</p> <p>（第 56 号令第二十二條）</p> <p>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：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 明知或应知企业违反第 56 号令相关规定借用外债而为其提供相关中介服务的； • 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。 <p>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。</p> <p>涉及违法犯罪的，依法将有关线索移送司法机关，追究法律责任。</p> <p>（第 56 号令第二十九條、第三十條及第三十二條）</p>
		/	<p>审核登记机关工作人员违反第 56 号令的后果：</p> <p>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：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、索贿受贿的； • 违反第 56 号令规定程序和条件办理审核登记的； • 其他违反第 56 号令规定的行为。 <p>涉及违法犯罪的，依法将有关线索移送司法机关，追究法律责任。</p> <p>（第 56 号令第三十一條及第三十二條）</p>
9.	风险防范	/	<p>申请报告应当包括外债本息偿付计划及风险防范措施。</p> <p>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。</p> <p>（第 56 号令第十二（四）條及第二十六條）</p>

	规则	2044 号文和 2044 号文办事指南	第 56 号令和第 56 号令办事指南
10.	新增申请材料	/	<p>第 56 号令办事指南新增了以下文件作为外债审核登记的申请材料的要求：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 承销机构出具的尽职调查报告和真实性承诺函； • 专业机构出具的法律意见和真实性承诺函。
11.	过渡性规则	/	<p>第 56 号令施行后，企业原先已获得的借用外债备案登记证明依然有效，应按照该证明借用外债，并按照第 56 号令有关要求遵守外债风险管理和事中事后监管的有关规定。</p> <p><i>(第 56 号令办事指南问题 (六十一))</i></p>

想了解更多吗？

唐礼贤律师, 合伙人
 电话: +852 2825 9229
 电邮: kevin.tong@deacons.com
 微信: 

袁礼杰律师, 合伙人
 电话: +852 2825 9797
 电邮: icarus.yuen@deacons.com
 微信: 

本文所载资料只作一般指引而不应被依赖为或被视为可取代具体意见。的近律师行对于因依赖在此等资料内所载的任何资讯而可能引致的任何损失一概不承担任何责任。的近律师行概不对于本文中所包含任何资讯的准确性、有效性、时效性或完备性作任何明示或暗示的陈述或保证。谨此全面保留有关本文内容的一切所有权利。

0223© Deacons 2023

www.deacons.com