

## 国家发展改革委办公厅关于简化企业债券申报程序 加强风险防范和改革监管方式的意见

发改办财金[2015]3127号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

为深化企业债券审批制度改革，推进企业债券发行管理由核准制向注册制过渡，进一步发挥企业债券在促投资、稳增长中的积极作用，支持重点领域、重点项目融资和服务实体经济发展，现就进一步简化申报程序，加强风险防范和改革监管方式提出以下意见：

### 一、简化申报程序，精简申报材料，提高审核效率

（一）简化申报程序。落实《国务院关于规范国务院部门行政审批行为改进行政审批有关工作的通知》（国发[2015]6号）文件精神，地方企业直接向省级发展改革部门提交企业债券申报材料，抄送地市级、县级发展改革部门；省级发展改革部门应于5个工作日内向我委转报。省级发展改革部门要加强对区域内发债企业的辅导、培训，做好政策解读，指导发债企业根据有关法律法规和规范性文件制作申报材料。鼓励省级发展改革部门结合投资项目资金安排和企业债券发行，统筹做好项目投融资工作。

**（二）精简申报材料。**企业债券申报不再要求提供省级发展改革部门预审意见（包括土地勘察报告，当地已发行企业债、中期票据占 GDP 比例的报告等）、募集说明书摘要、地方政府关于同意企业发债文件、主承销商自查报告、承销团协议、定价报告等材料，改为要求发行人对土地使用权、采矿权、收费权等与债券偿债直接有关的证明材料进行公示，纳入信用记录事项，并由征信机构出具信用报告。

**（三）提高审核效率。**我委将委托第三方专业机构就债券申报材料的完备性、合规性开展技术评估，同时优化委内审核程序。债券从省级发展改革部门转报直至我委核准时间，应在 30 个工作日内完成（情况复杂的不超过 60 个工作日），其中第三方技术评估不超过 15 个工作日。

## 二、分类管理，鼓励信用优良企业发债融资

**（四）信用优良企业发债豁免委内复审环节。**符合以下条件之一，并仅在机构投资者范围内发行和交易的债券，可豁免委内复审环节，在第三方技术评估机构主要对信息披露的完整性、充分性、一致性和可理解性进行技术评估后由我委直接核准。

1、主体或债券信用等级为 AAA 级的债券。

2、由资信状况良好的担保公司（指担保公司主体评级在 AA+ 及以上）提供无条件不可撤销保证担保的债券。

3、使用有效资产进行抵、质押担保，且债项级别在 AA+ 及以上的债券。

**（五）放宽信用优良企业发债指标限制。**债项级别为 AA 及以上的发债主体（含县域企业），不受发债企业数量指标的限制。

**（六）创建社会信用体系建设示范城市所属企业发债及创新品种债券可直接向我委申报。**符合以下条件之一的，企业可直接向我委申报发行债券（须同时抄送省级发展改革部门，由省级发展改革部门并行出具转报文件），第三方技术评估时间进一步缩减至 10 个工作日。

1、创建社会信用体系建设示范城市所属企业发行的债券。

2、创新品种债券，包括“债贷组合”，城市停车场建设、城市地下综合管廊建设、养老产业、战略性新兴产业等专项债券，项目收益债券，永续期债券等。

### 三、增强债券资金使用灵活度，提高使用效率

**（七）进一步匹配企业资金需求。**支持企业利用不超过发债规模 40% 的债券资金补充营运资金。发债企业可选择以一次核准、分期发行的方式发行债券。充分发挥商业银行综合融资协调能力优势，鼓励商业银行利用直接融资和间接融资双重手段，承销以“债贷组合”方式发行的企业债券，并探索通过专项委托审核等方式，推动项目资金足额到位，统筹防范金融风险。

**（八）支持债券资金用于项目前期建设。**为满足项目前期资金需求，企业债券资金可用于处于前期阶段的项目建设。企业申报债券时，对于已开工项目，应提供项目合规性文件；对于处于前期阶段的项目，应提供拟支持的项目名单，但严禁企业虚报项目套取债券资金。

**（九）允许债券资金适度灵活使用。**为提高债券资金使用效率，对闲置的部分债券资金，发行人可在坚持财务稳健、审慎原则的前提下，将债券资金用于保本投资、补充营运资金或符合国家产业政策的其他用途，但不得由财政部门统筹使用，或用于股票投资等高风险投资领域。

**（十）确保债券资金按时到位用于项目建设。**发行人应确保债券资金按募集资金投资项目进度按比例到位，保证项目顺利实施。发行人应加强债券资金专户管理，严格通过专户支付募集资金用于项目建设。发行人应每半年将债券资金使用情况、工程下一步资金使用计划、募集资金投资项目进展情况（包括项目批复和进展情况）等进行公开披露；主承销商应每半年提供债券资金使用情况分析，向省级发展改革部门报备。对小微企业增信集合债券，要按照《小微企业增信集合债券发行管理规定》（附件 1）进行规范管理。

**（十一）允许债券资金按程序变更用途。**如募集资金投资项目实施确有困难，需要办理募投项目变更的，发行人应及时按程

序办理变更手续。对于用于保障性住房项目建设的债券资金，确需变更用途的，应由省级发展改革部门征求省级住建部门意见后，由发行人召开债券持有人大会审议通过方可实施。

#### 四、做好企业债券偿债风险分解

**（十二）规范开展债券担保业务。**承担债券担保的融资性担保机构应建立符合审慎经营原则的担保评估制度、决策程序、事后追偿和处置制度、风险预警机制和突发事件应急机制，制定严格规范的业务操作规程，加强对提供担保债券的风险评估和管理，做好债券风险分解。

**（十三）鼓励开展债券再担保业务。**鼓励融资性再担保机构承担企业债券再担保业务，进一步分解债券偿债风险。鼓励地方政府通过资金注入、财政补贴等方式，支持新设立的或已有的融资性再担保机构做大做强。

**（十四）探索发展债券信用保险。**鼓励保险公司等机构发展债券违约保险，探索发展信用违约互换，转移和分散担保风险。

#### 五、强化信息披露

**（十五）完善企业债券信息披露规则。**我委将以投资者需求为导向，完善《企业债券发行信息披露指引》（附件2）等企业债券信息披露规则体系，明确各方法律责任和追责机制，依法追

究违规信息披露、欺诈发行等违法违规行为的责任，对发行人和相关中介机构及其责任人依法依规进行严厉处罚并记入信用记录。构成犯罪的，由有关部门依法追究刑事责任。

**（十六）发行人是信息披露的第一责任人。**发行人对信息披露内容负有诚信责任，必须确保信息披露真实、准确、完整、及时。发行人应全面配合中介机构开展尽职调查，按要求提供财务会计资料和其他资料；在存续期内定期披露财务数据、债券资金使用情况等相关信息，并及时依法依规披露募投项目变更等存续期内可能影响偿债能力的重大事项。

**（十七）中介机构应协助发行人做好信息公开工作。**主承销商必须诚实守信、勤勉尽责，对发行人进行尽职调查，充分了解发行人的经营情况和偿债风险，对发行人的申请文件和信息披露资料进行全面审慎核查，对申请文件的合规性承担责任，对发行人的偿债能力做出专业判断，并有充分理由确信发行人披露的信息真实、准确、完整、及时，持续督导发行人规范运作。会计师事务所、评级机构、律师事务所、资产评估机构等中介机构必须遵照执业规范和监管规则，对相关文件资料进行核查和验证，确保其出具的专业文件真实、准确、完整、及时。

## 六、强化中介机构责任

**（十八）提高债券申报材料质量。**主承销商应组建有企业债券承销业务经验的项目团队，按照行业公认的业务标准、职业道德规范对发行人的基本情况、经营情况、治理情况、财务情况、信用情况、募集资金使用情况、增信情况进行全方位的实地尽职调查，针对每家发行人情况制定工作时间计划，采取问卷调查、审查文件、现场取证、询问当事人等形式收集相关材料，充分了解发行人的经营状况及其面临的风险和问题，协助发行人真实、准确地制作相关申报材料，并妥善保管尽职调查报告。

**（十九）提高主承销商存续期持续服务能力。**主承销商应建立承销债券的档案系统，在债券存续期间勤勉尽责，协助发行人做好存续期债券管理工作，督促发行人做好还本付息工作安排。凡因机构变动、人员流动等因素，致使债券工作出现缺失的，将追究相关主承销商等中介机构的责任。

**（二十）规范评级机构服务。**信用评级机构应充分了解发行人相关信息，揭示债券风险，确保评级机构结果独立、客观、公正，严禁承诺评级级别、虚增级别、“以价定级”和恶意价格竞争等不正当行为。在债券存续期间，信用评级机构应切实履行跟踪评级义务，发生影响债券信用评级的重大事件时，应及时调整债券信用级别并予以公开披露。

(二十一) 强化中介机构主办人责任。对因中介机构主办人责任，导致在债券申报材料 and 存续期管理中出现重大失误或遗漏，风险揭示严重缺失，存在市场违约案例或不尽职尽责行为的中介机构主办人员，按照《证券法》有关规定，给予警告、罚款等惩罚措施，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 七、加强事中事后监管

(二十二) 充分发挥省级发展改革部门在事中事后监管中的作用。我委委托省级发展改革部门做好债券存续期监管有关工作。省级发展改革部门应承担区域内企业债券事中事后监管责任；加强对募集资金投资项目建设进度的监督检查，确保债券资金切实发挥作用；发现可能影响企业偿债能力或影响债券价格的重大事件，应及时协调解决，必要时向我委报告；实施企业偿债能力动态监控，提前与发行人进行沟通，督促发行人做好偿还本息准备。

(二十三) 加强企业债券存续期“双随机”抽查。按照《国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》（国办发[2015]58号）文件精神，我委（或委托省级发展改革部门）将对企业债券存续期管理实行“双随机”抽查，通过随机抽取债券发行人、随机选派抽查人员，检查企业债券募集资金合规使用情况，并通过电子化手段，做到全程留痕，实现责任可追溯。



## 八、加强信用体系建设

**（二十四）建立健全企业债券市场信用体系。**贯彻落实国务院《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）》的要求，我委将建立健全企业债券市场信用体系，建立包括发行人基础信息、债券信息、发行人及中介机构相关人员信息、监管备忘录、抽查情况及舆情监测信息在内的企业债券信用信息平台系统，并与我委信用信息系统实现互联互通。通过守信激励和失信惩戒，规范企业债券相关主体行为，并与金融业监督管理部门建立信用信息共享机制，有效防控企业债券信用风险。

**（二十五）加强中介机构信用管理。**我委制定了《企业债券中介机构信用评价办法》（附件3），对承销机构、信用评级等中介机构建立信用档案，通过专业评价、案例评价、抽查评价等方式对中介机构实施评价，通过信用水平分类对中介机构实施守信激励和失信惩戒措施，对优质承销机构和信用评级机构推荐的企业债券项目实行绿色通道。

**（二十六）以信用建设促进城投公司加强自我约束和市场约束。**城投公司应严格遵守国务院有关文件规定，切实实行市场化、实体化运营，建立与政府信用的严格隔离。对不具备自我偿债能力的空壳型地方政府融资平台的发债申请不予受理。对连续多次发债及区域城投公司发债较多的，要加强诚信考核和信息披露，强化风险监测控制。对擅自调用发行人资金、严重拖欠发行人账

款的政府部门记入信用档案。发行人应对募集资金投资项目的偿债资金来源及其合规性、履约能力等进行充分披露，严禁政府担保或变相担保行为。市场投资者依据城投公司债券自身信用状况自行承担投资责任。

附件：[1.小微企业增信集合债券发行管理规定](#)

[2.企业债券发行信息披露指引](#)

[3.企业债券中介机构信用评级办法](#)

国家发展改革委办公厅

2015年11月30日