人民银行就金融债券发行以及有关管理办法答问

　　中国人民银行制定的《全国银行间债券市场金融债券发行管理办法》（以下简称《管理办法》）已于近日颁布。为此，记者就《管理办法》颁布实施等问题，采访了中国人民银行有关负责人。　　问：什么是金融债券？金融债券和商业银行次级债券有什么区别和联系？　　答：金融债券是指依法在中华人民共和国境内设立的金融机构法人在全国银行间债券市场发行的、按约定还本付息的有价证券。这些金融机构法人包括政策性银行、商业银行、企业集团财务公司及其他金融机构。商业银行次级债券是指商业银行发行的、本金和利息的清偿顺序列于商业银行其他负债之后、先于商业银行股权资本的债券，商业银行次级债券是金融债券的一种。相对于商业银行次级债券而言，金融债券的发行人不限于商业银行，而是包括所有金融机构，其所募资金用途也较为广泛，而不仅限于补充附属资本。　　问：请介绍一下推动发行金融债券的重要意义？　　答：首先，发行金融债券有利于提高金融机构资产负债管理能力，化解金融风险。目前，我国商业银行等存款类金融机构资产负债期限结构错配现象非常严重，金融机构缺乏主动负债工具，资产负债管理能力普遍较弱，这在相当程度上制约了金融机构的经营主动性和风险承担能力。虽然发行次级债券为商业银行补充附属资本提供了一条途径，但难以作为经常性大规模融资渠道。从国际经验来看，发行金融债券可以作为长期稳定的资金来源，能有效解决资产负债期限结构错配问题，同时还可以成为主动负债工具，改变我国商业银行存款占绝对比重的被动负债局面，化解金融风险。　　其次，发行金融债券有利于拓宽直接融资渠道，优化金融资产结构。目前，我国债券市场发展相对滞后，企业直接融资渠道缺乏，导致直接融资比重低，金融资产结构不合理，经济发展中应由市场主体承担的风险过度集中到银行和政府，加大了经济运行的社会成本。通过企业集团财务公司发行金融债券是推动债券市场发展的有效措施。企业集团财务公司是服务于企业集团的金融机构，财务公司发债可以在一定程度上满足企业集团的资金需求，起到增加直接融资比重、优化金融资产结构的作用。　　第三，发行金融债券有利于丰富市场信用层次，增加投资产品种类。目前在我国债券市场中，具有国家信用的国债与准国家信用的政策性金融债占有绝对比重，具有公司信用的债券所占比重很小，市场信用层次较少，债券品种单一。这使投资者缺乏多样化的投资选择，也在一定程度上影响了债券市场的广度与深度。金融债券的发行将引入更多不同类型的发行主体，从而大大丰富市场信用层次，增加投资产品种类，这有利于投资者选择不同投资组合，完善债券市场投资功能，并进一步推动债券市场发展。　　问：为什么要制定《管理办法》？　　答：银行间债券市场运行八年来没有出现重大违法违规行为，这与我行一直坚持制度先行、规范市场的管理原则是分不开的。《管理办法》的制定，有利于规范银行间债券市场金融债券发行行为，保证商业银行、企业集团财务公司等顺利发行金融债券。此外，随着银行间债券市场发展，发行主体不断增加，也需要银行间市场金融债券发行方面有一个相对统一的管理规定。目前一级市场的主要规章有两个：1998年颁布的《政策性银行发行金融债券暂行管理规定》和2004年与银监会共同颁布的《商业银行次级债券发行管理办法》。前者仅针对政策性金融债券发行，后者专门针对商业银行次级债券发行，涵盖品种单一。如继续按照不同债券品种分别制订发行管理办法，容易形成规章相互重叠或分割，不利于市场法规体系建设的系统性、完整性和前瞻性。《管理办法》的制订可作为规范银行间市场一级市场金融债券发行的统一规章制度，有利于完善市场制度框架，保证市场监管的公正性和有效性。　　问：制定《管理办法》的法律依据是什么？　　答：根据《中国人民银行法》第四条第（四）款规定，我行负有对银行间债券市场的监管职责，承担功能监管职能。按照《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》（国务院令第412号）规定，银行间债券市场发行金融债券的审批为我行行政许可项目。目前，我国金融业实行分业监管，由各监管部门分别对本行业金融机构进行监管，承担机构监管职能。为充分发挥监管部门作用，使功能监管与机构监管职能有机结合，《管理办法》规定，金融机构向我行申请在银行间债券市场发行金融债券，必须首先获得其监管机构同意。　　问：《管理办法》规定了部分金融机构的发债条件，这些条件是如何确定的？《管理办法》对其他金融机构发债条件的确定是如何考虑的？　　答：金融债券发行条件的设置既参照了国际经验，又考虑了我国现实情况，《管理办法》对金融机构发债条件提出了基本要求。由于各类金融机构在性质、经营特征方面差异较大，因此对各类金融机构发债的条件要求也是不一样的。　　《管理办法》重点对商业银行和企业集团财务公司的发债条件作了明确规定。对商业银行和企业集团财务公司发债条件的设定，主要参照了《新巴塞尔资本协议》等国际行业标准、国际评级机构对两类金融机构评级所用的主要指标、以及我国银监会对两类金融机构实施的风险监管指标要求。此外，考虑到我国商业银行资本充足率普遍不高，治理机制改革等正在进行中，其发债条件主要选取了核心资本充足率指标，同时对公司治理机制、盈利能力和贷款损失计提等提出了原则性要求；企业集团财务公司个体差异较大，发债条件主要选取了资本充足率指标，并对公司治理机制和资产负债比例提出了原则性要求。　　考虑到不同种类金融机构性质和融资需求差异，《管理办法》未对金融债券发行规模作出明确量化规定，但已体现在要求其风险监管指标符合监管机构有关规定的条款中。《管理办法》也为其他金融机构发行债券预留了接口，今后将根据市场发展情况及时补充其他金融机构的具体发债条件。除发行条件有所不同之外，金融机构发债申请、发行方式和信息披露等方面的要求都是一致的，均可按照《管理办法》要求进行。　　问：《管理办法》对金融债券发行的信用评级作出了多项规定，这是出于什么考虑？　　答：信用评级制度是债券市场重要的市场化机制之一，独立、公正、客观的信用评级制度对债券市场的发展、培育良好社会信用环境有很大的促进作用。虽然目前我国信用评级体系尚处于起步阶段，信用评级机构公信力还不高，但从加强市场化发展引导、培育市场信用环境的角度出发，《管理办法》强调了信用评级方面的要求，要求金融债券发行必须进行信用评级，并有相应跟踪评级安排，同时强调了信用评级机构的责任。根据目前现实情况和依法行政要求，《管理办法》没有对信用评级机构的资格认定作出规定，只要求提供包含信用评级结果的信用评级报告，并且要求信用评级结果应及时披露，接受市场检验，加强市场力量约束。　　问：《管理办法》没有制定强制担保条款，这是出于什么考虑？　　答：担保机制是发行人提升其债券信用的一种手段，成熟市场发行人可根据自身的资信状况决定是否以担保形式发行债券，但普遍不对债券发行实行强制性第三方担保。强制担保制度实际上会抹杀不同发行人之间的信用风险差异，扭曲担保机制信用增级的作用。《管理办法》不将担保作为金融债发行的必备条件，而是交由发行人自主选择。这就允许具有不同信用风险级别的债券品种在市场出现，为债券品种创新和债券市场发展留出了空间。　　问：《管理办法》对金融债券的发行方式和承销方式提出了要求，这是出于什么考虑？　　答：《管理办法》对金融债券的发行提出了原则性要求，在银行间市场发行金融债券主要采用招投标、协议承销等国际通用的市场化方式。同时为了满足债券发行的多样化需求，发行人也可以定向向机构投资者发行金融债券。此外为防范市场风险，《管理办法》对承销人的条件作出了具体要求，要求发行人和承销商之间的权利与义务要在承销协议中明确。　　问：《管理办法》对信息披露进行了专门的规定，要求发行人对金融债券的有关信息进行充分披露，这是出于什么考虑？　　答：严格的信息披露制度是规范债券市场参与者行为的基础制度之一，也是投资者判断债券信用风险的重要依据。《管理办法》着重加强了信息披露方面的管理，力图通过建立系统的信息披露机制，向投资者充分揭示债券信用风险并提供制度保障，为市场化运作机制的建立与完善打好基础。　　问：《管理办法》对各类市场参与者的法律责任进行了规定，这是出于什么考虑？　　答：按照依法行政的要求，《管理办法》分别对发行人、承销人、托管机构和中介机构违反《管理办法》的行为进行了界定，同时注意区分了违约行为和违规违法行为。对于金融债券发行中的违约行为，由当事人根据双方约定和有关法律法规进行处理；对于金融债券发行中的违规违法行为，《管理办法》转引了《中国人民银行法》第四十六条，按照其有关规定进行处理。　　问：《管理办法》颁布前，银行间债券市场已有一些其他相关管理办法，《管理办法》是如何与其他规章制度进行衔接的？　　答：为保障规章制度制订的严肃性与统一性，《管理办法》与现有的《政策性银行发行金融债券暂行管理规定》、《商业银行次级债券发行管理办法》等规章制度进行了衔接。1998年制订的《政策性银行发行金融债券暂行管理规定》的很多规定过严、过细，已经不符合市场管理现状和要求，因此在《管理办法》实施的同时将废止《政策性银行发行金融债券暂行管理规定》，并根据市场现状对政策性金融债券发行作出了新的规定。《商业银行次级债券发行管理办法》除对商业银行次级债券发行予以规定外，还对次级债券如何计入附属资本提出了要求，而《管理办法》则对包括商业银行次级债券在内的所有金融债券的发行行为予以规范，二者存在交叉。因此《管理办法》规定，商业银行次级债券发行首先适用《商业银行次级债券发行管理办法》的规定，如要在银行间债券市场发行，还需同时遵守《管理办法》的规定。此外，为推动资产支持证券在银行间债券市场发行试点，《管理办法》也留出了相应接口。