



漢坤律師事務所

汉坤法律评述



融贯中西·务实创新

2017年1月16日

资产管理法律

关于《政府出资产业投资基金管理暂行办法》的简析

张平 | 戴夕宁 | 赵晴

2017年1月13日, 中华人民共和国国家发展和改革委员会(简称“国家发改委”)在其官方网站发布《政府出资产业投资基金管理暂行办法》(简称“《政府投资基金管理办法》”)¹, 该《政府投资基金管理办法》将于2017年4月1日起实施。

一、 背景

在国家发改委发布《政府投资基金管理办法》之前, 政府出资产业投资基金适用的法律法规和相关政策主要包括《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国合伙企业法》、《关于创业投资引导基金规范设立与运作的指导意见》(国办发〔2008〕116号)、《创业投资企业管理暂行办法》(发改委2005年39号令)、《私募投资基金监督管理暂行办法》(证监会2014年105号令), 以及《政府投资基金暂行管理办法》(财预〔2015〕210号)、《财政部关于财政资金注资政府投资基金支持产业发展的指导意见》(财建〔2015〕1062号)等, 部分地方政府也有针对性地出台了本地政府出资产业投资基金的相关规定。

目前, 政府出资产业投资基金主要受财政部及其直属机构、各级地方政府, 以及证监会(包括中国证券投资基金业协会, 简称“基金业协会”)的监督管理。按照目前的相关规定, 政府出资产业投资基金的设立应当先由财政部门或财政部门会同相关行业主管部门报同级政府批准, 并于中国基金业协会备案, 且政府出资产业投资基金的受托管理机构应当事先于中国基金业协会办理完成私募基金管理人登记。

在《政府投资基金管理办法》实施之后, 除了现行监管要求之外, 政府出资产业投资基金还需要遵守《政府投资基金管理办法》的有关规定, 接受发改委部门对政府出资产业投资基金的信息登记要求及其对基金业务活动实施的管理。

二、 主要内容

《政府投资基金管理办法》全文共7章47条, 针对政府出资产业投资基金的募资、投资、管

¹ 《政府投资基金暂行办法》全文参见: http://cjs.ndrc.gov.cn/zcfg/201701/t20170113_835134.html

理、退出等环节，以信息登记、绩效评价和信用评价的方式对政府出资产业投资基金运行进行宏观信用信息监督管理，突出强调发改委部门针对政府出资产业投资基金中的政府投融资行为特征而进行的产业政策方向重点监管，以作为对基金业发展整体监管政策体系的组成部分。

整体而言，《政府投资基金管理办法》强调了政府出资产业投资基金应当接受发改委部门的信用信息分级管理原则，引入了“产业政策符合性审查”的要求，并建立了绩效评价指标体系。在对实操的影响方面，《政府投资基金管理办法》对政府出资产业投资基金的投资领域和从事业务范围有明确的限制和审查要求，对基金管理人的资质条件有较为严格的规定和限制，对基金的托管要求也高于一般私募投资基金。具体而言，《政府投资基金管理办法》的主要内容包括：

1. 政府出资产业投资基金组织形式和运行管理的原则

《政府投资基金管理办法》明确了政府出资产业投资基金的定义、组织形式、运营、投资方式等，明确了加强事中事后信用信息监管的原则，其中需要注意的要点包括：

- (1) 受《政府投资基金管理办法》约束的政府出资产业投资基金，明确为**有政府出资**(包括财政预算内投资、中央和地方各类专项建设基金及其它财政性资金)的股权投资基金和创业投资基金。
- (2) 政府出资可以包括全部由政府出资、与社会资本共同出资、向已有产业投资基金投资等形式。
- (3) 政府出资产业投资基金可以**综合运用参股基金、联合投资、融资担保、政府出资适当让利**等多种方式，充分发挥基金在贯彻产业政策、引导民间投资、稳定经济增长等方面的作用。
- (4) 政府出资产业投资基金应当委托在中国境内设立的商业银行进行托管。
- (5) 政府出资产业投资基金的组织形式可以为公司制、合伙制、契约制等。
- (6) 政府出资人不得参与基金日常管理事务。
- (7) 政府出资产业投资基金一般应在存续期满后终止，确需延长存续期的，应报设立批准部门同意。
- (8) 政府出资产业投资基金可以投资境外企业，并应当按照境外投资有关规定办理。

2. 政府出资产业投资基金信用信息的登记管理体制

《政府投资基金管理办法》对政府出资产业投资基金的募集、信息登记管理制度作出了明确要求，包括登记程序、登记方法，登记内容等。值得特别关注的事项包括：

- (1) 除政府外的其他投资者必须为合格**机构投资者**。
- (2) 政府出资产业投资基金信用信息登记应当于募集完毕后 20 个工作日内完成。
- (3) 明确分级登记管理原则，即原则上，中央各部门及其直属机构出资设立的政府产业投资基金，与地方政府或所属部门、直属机构出资设立的政府产业投资基金分级管理，分别于**全国政府出资产业基金信用信息登记系统和地方区域政府出资产业投资基金信用信息登记子系统**登记，分别受国家发改委和地方发改委部门的监管。

需要特别注意的是，发改委部门将对基金投向进行“产业政策符合性审查”，并且以下情

况为分级管理原则的除外情况：**(i)（地方）出资额 50 亿元人民币（含）以上的，由国家发展改革委负责材料完备性和产业政策符合性审查；(ii)（地方）出资额 50 亿元人民币以下但超过一定规模的，由省级发展改革委负责材料完备性和产业政策符合性审查。**

- (4) 明确政府出资产业投资基金信用信息登记所需的基本内容，包括：相关批复和基金组建方案（区分新发起设立政府出资产业投资基金和向已设立产业投资基金出资）、基金协议、基金托管协议、基金管理人的章程、基金管理人高管的简历/过往业绩、基金投资人向基金出资的资金证明文件等。
- (5) 政府出资产业投资基金的基金管理人应符合以下条件：**(i) 在中国大陆设立，实收资本不低于 1000 万元人民币；(ii) 至少有 3 名具备 3 年以上资产管理工作经验的高管人员；(iii) 基金管理人及其董事、监事、高管人员及其他从业人员在最近 3 年无重大违法行为；(iv) 符合要求的营业场所、安全防范设施和与基金管理业务有关的其他设施；(v) 有良好的内部治理结构和风险控制制度。**

3. 政府出资产业投资基金应投向的产业领域和从事业务范围

《政府投资基金管理办法》规定，政府出资产业投资基金主要投资于非公开交易企业股权，并且其投向的产业领域和从事业务应当受到一定限制，主要包括：

- (1) 主要投资领域为：**(i)非基本公共服务领域；(ii)基础设施领域；(iii)住房保障领域；(iv)生态环境领域；(v)区域发展领域；(vi)战略性新兴产业和先进制造业领域；(vii)创业创新领域。**

《政府投资基金管理办法》同时对各项领域作出基本描述和要求，但并未明确具体标准和衡量要求，仅说明国家发改委将不定期发布基金投资领域指导意见。而根据分级管理原则和产业政策符合性审查的要求，由于各级发改委部门将负责具体产业领域投向的审查，是否会在实际审核尺度上留有一定解读空间尚未可知。

- (2) 政府出资产业投资基金应投资于：**(i)未上市企业股权；(ii)参与上市公司定向增发、并购重组和私有化等；(iii)闲置资金只能投资于银行存款、国债、地方政府债、政策性金融债和政府支持债券等安全性和流动性较好的固定收益类资产。**
- (3) 政府出资产业投资基金不得从事下列业务：**(i)名股实债等变相增加政府债务的行为；(ii)公开交易类股票投资（以并购重组为目的的除外）；(iii)直接或间接从事期货等衍生品交易；(iv)为企业提供担保（为被投资企业提供担保的除外）；(v)承担无限责任的投资。**
- (4) 对单个企业的投资额不得超过基金资产总值的 20%。
- (5) 所投资的产业领域的比例不得低于基金募集规模或承诺出资额的 60%。

4. 政府出资产业投资基金/基金管理人绩效评价体系

《政府投资基金管理办法》规定的绩效评价体系主要包括针对政府出资产业投资基金及其管理人的基金绩效评价指标和基金管理人绩效评价指标，国家发改委将根据前述评价指标对基金和基金管理人绩效进行评分，并可以适当公告。金融机构可以根据基金评分结果对基金给予差异化的信贷政策，各级政府部门可以根据基金管理人评分结果选择基金管理人。

5. 政府出资产业投资基金行业信用体系建设

政府出资产业投资基金、其基金管理人和从业人员信用记录将纳入全国信用信息共享平台，此外，国家发改委还将在“信用中国”网站设立政府出资产业投资基金行业信用建设专栏，公布失信基金、基金管理人和从业人员名单。值得注意的是，发改委部门还将会同有关部门依据各部门签署的联合惩戒备忘录等对列入失信联合惩戒名单的基金、基金管理人和从业人员开展联合惩戒。

6. 政府出资产业投资基金的监督管理措施

政府出资产业投资基金的监督管理主要是针对基金的信用信息进行具体监管。监管采取现场和非现场“双随机”抽查方式，同时规定每个会计年度结束后4个月内，报送基金和基金管理人的业务报告、经审计年度财务报告和托管报告，并要求及时报告运作过程中的重大事项。

三、可能产生的其他影响

首先，《政府投资基金管理办法》及《起草介绍》均强调了不同监管部门的分工职责，并阐明发改委部门对政府产业投资基金的重点是监管产业政策方向，《政府投资基金管理办法》并未废止或修改财政部、证监会、中国基金业协会等有关监管部门对政府产业投资基金的任何现行监管要求和政策，也并未将发改委部门作为政府产业投资基金的牵头或主管监管部门。此外，《起草介绍》进一步强调要避免出现重复、交叉和多头监管，因此在《政府投资基金管理办法》实施之后，发改委部门与财政部、证监会、中国基金业协会等监管部门之间是否会发生任何监管上的交叉配合或对接，仍有待进一步观察。

其次，尽管《起草介绍》亦强调了贯彻“放管服”的改革精神、坚持事中事后监管原则和避免行政干预，并说明发改委部门将政府出资产业投资基金设立前审批改为设立后登记信用信息，但从《政府投资基金管理办法》分析，与财政部、中国基金业协会等其他部门对政府出资产业投资基金的监管规则相比，《政府投资基金管理办法》实质仍作出了部分更加严格的规定、及细化的限制性要求，增加了较为详细的材料完备性和产业政策符合性审查机制，因此实操中，政府出资产业投资基金及其受托管理机构会面临更严格的监管标准和要求。

此外，《政府投资基金管理办法》将于2017年4月1日起实施。对于实施前即已经设立的政府出资产业投资基金及其受托管理机构，亦需要按照《政府投资基金管理办法》的进行登记，登记期限为《政府投资基金管理办法》实施后的2个月内。因此，《政府投资基金管理办法》的规定对既存和新设的政府出资产业投资基金及其受托管理机构均会产生影响。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与张平先生（+86-10-8525 5534; evan.zhang@hankunlaw.com）联系。