

《政府投资基金暂行管理办法》简析

2015年12月9日，财政部官方网站公布了《政府投资基金暂行管理办法》（财预[2015]210号）（以下简称“《办法》”），该《办法》于2015年11月12日印发，自印发之日起生效。

《办法》的出台为进一步提高财政资金使用效益，发挥财政资金的杠杆作用，规范政府投资基金的设立、运作和风险控制、预算管理等工作，促进政府投资基金持续健康运行发挥了指导性的作用。

《办法》主要包括以下内容：

一、明确政府投资基金和政府出资的界定

- 政府投资基金：**指由各级政府通过预算安排，以单独出资或与社会资本共同出资设立，采用股权投资等市场化方式，引导社会各类资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，支持相关产业和领域发展的资金。
- 政府出资：**指财政部门通过一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算等安排的资金。

同时，《办法》明确财政部门根据本级政府授权或合同章程规定代行政府出资人职责。

二、规范政府投资基金的设立

- 批准主体：**政府出资设立投资基金，应当由财政部门或财政部门会同相关行业主管部门报本级政府批准。
- 设立数量：**各级财政部门应当控制政府投资基金的设立数量，不得在同一行业或领域重复设立基金。
- 投资领域：**各级财政部门一般应在以下领域设立投资基金：(1)支持创新创业；(2)支持中小企业发展；(3)支持产业转型升级和发展；(4)支持基础设施和公共服务领域。
- 组织形式：**设立政府投资基金，可以采用公司制、有限合伙制和契约制等不同组织形式，并根据不同的组织形式，制定相关的投资文件，以明确投资基金设立的政策目标、基金规模、存续期限、出资方案、投资领域、决策机制、基金管理机构、风险防范、投资退出、管理费用和收益分配等。

HIGH VALUE LEGAL SERVICES IN SPECIALIZED AREAS

柯杰律师事务所

总机: 8610 5969 5336 传真: 8610 5969 5339

北京市朝阳区建国路79号华贸中心2号写字楼2606(100025)

www.cathayassociates.cn • www.cathayassociates.com

柯杰联盟成员所

巴塞罗那 | 北京 | 贝尔格莱德 | 布拉迪斯拉发 | 布加勒斯特 | 布达佩斯 | 基希讷乌 | 吉隆坡 | 马德里 | 巴黎 | 波德戈里察 | 布拉格 | 普里什蒂纳 | 上海 | 索非亚 | 地拉那 | 瓦莱塔 | 维也纳 | 华沙 | 萨格勒布

三、规范政府投资基金的运作和风险控制

1. **运作原则：**政府投资基金应按照“政府引导、市场运作，科学决策、防范风险”的原则进行运作。其中，市场化运作体现在政府投资基金的募集、投资、投后管理、清算、退出等各个阶段；财政部门应当指导投资基金建立科学的决策机制，确保投资基金政策性目标实现，一般不参与基金日常管理事务。
2. **禁止业务：**禁止政府投资基金在运作过程中从事以下业务：(1)从事融资担保以外的担保、抵押、委托贷款等业务；(2)投资二级市场股票、期货、房地产、证券投资基金、评级 AAA 以下的企业债、信托产品、非保本型理财产品、保险计划及其他金融衍生品；(3)向任何第三方提供赞助、捐赠（经批准的公益性捐赠除外）；(4)吸收或变相吸收存款，或向第三方提供贷款和资金拆借；(5)进行承担无限连带责任的对外投资；(6)发行信托或集合理财产品募集资金；(7)其他国家法律法规禁止从事的业务。
3. **收益处理与亏损负担：**政府投资基金各出资方应按照“利益共享、风险共担”的原则，明确约定收益处理和亏损负担方式。对于归属政府的投资收益和利息等，除明确约定继续用于投资基金滚动使用外，应按照财政国库管理制度有关规定及时足额上缴国库。投资基金的亏损应由出资方共同承担，政府应以出资额为限承担有限责任。

为更好地发挥政府出资的引导作用，政府可适当让利，但不得向其他出资人承诺投资本金不受损失，不得承诺最低收益。国务院另有规定的除外。

4. **银行托管：**政府投资基金应选择在中国境内设立的商业银行进行托管。
5. **信用体系建设：**加强政府投资基金信用体系建设，建立政府投资基金及其高级管理人员信用记录，并将其纳入全国统一的社会信用信息共享交换平台。

四、规范政府投资基金的终止和退出

1. **期满退出：**政府投资基金一般应当在存续期满后终止，并应当在出资人监督下组织清算，将政府出资额和归属政府的收益，按照财政国库管理制度有关规定及时足额上缴国库。
2. **适时退出：**对于存续期未届满但达到预期目标的政府投资基金，可以通过股权回购机制等方式适时退出。
3. **提前退出：**政府投资基金应当在章程中约定，存在下述情况之一的，政府出资可无需其他出资人同意，选择提前退出：(1)投资基金方案确认后超过一年，未按规定程序和时间要求完成设立手续的；(2)政府出资拨付投资基金账户一年以上，基金未开展投资业务的；(3)基金投资领域和方向不符合政策目标的；(4)基金未按章程约定投资的；(5)其他不符合章程约定情形的。

4. **延长存续期：**政府投资基金确需延长存续期限的，应当报经同级政府批准后，与其他出资方按章程约定的程序办理。

此外《办法》还指出，政府出资从投资基金退出时，应当按照章程约定的条件退出；章程中没有约定的，应聘请具备资质的资产评估机构对出资权益进行评估，作为确定投资基金退出价格的依据。

五、规范政府投资基金的预算管理

1. 根据《办法》相关规定，各级政府出资设立投资基金，应由同级财政部门根据基金章程约定的出资方案将当年政府出资额纳入年度政府预算。
2. 上级政府可通过转移支付支持下级政府设立投资基金，也可与下级政府共同出资设立投资基金。
3. **资金拨付：**各级政府单独出资设立的投资基金，由财政部门根据年度预算、项目投资进度或实际用款需要将资金拨付到基金。政府部门与社会资本共同出资设立的投资基金，由财政部门根据基金章程中约定的出资方案、项目投资进度或实际用款需求以及年度预算安排情况，将资金拨付到基金。
4. **预算会计处理：**各级财政部门向政府投资基金拨付资金时，增列当期预算支出，按支出方向通过相应的支出分类科目反映；收到投资收益时，作增加当期预算收入处理，通过相关预算收入科目反映；基金清算或退出收回投资时，作冲减当期财政支出处理。

六、规范政府投资基金的资产管理

1. **对财政部门的资产管理要求：**各级财政部门应按照《财政总预算会计制度》规定，完整准确反映政府投资基金中政府出资部分形成的资产和权益，在保证政府投资安全的前提下实现保值增值。
2. **科目与核算：**各级财政部门向投资基金拨付资金，在增列财政支出的同时，要相应增加政府资产——“股权投资”和净资产——“资产基金”，并要根据本级政府投资基金的种类进行明细核算；基金清算或退出收回投资本金时，应按照政府累计出资额相应冲减上述科目。政府应分享的投资损益按权益法进行核算。
3. **政府投资基金的报告义务：**政府投资基金应当：(1)在年度终了后及时将全年投资收益或亏损情况向本级财政部门报告；(2)定期向财政部门报告基金运行情况、资产负债情况、投资损益情况及其他可能影响投资者权益的其他重大情况；(3)按季编制并向财政部门报送资产负债表、损益表及现金流量表等报表。

《办法》实施前已经设立的政府投资基金，也应按照《办法》的相关规定将政府累计投资形成的资产、权益和应分享的投资收益及时向财政部门报告。

七、明确政府投资基金的监督管理

1. **监督管理主体：**各级财政部门、审计部门及其他有关部门。
2. **监督管理方式：**财政部门应建立政府投资基金绩效评价制度，对基金政策目标实现程度、投资运营情况等开展评价，并有效应用绩效评价结果；财政、审计部门对基金运行情况进行审计、监督；财政部门应会同有关部门对基金运作情况进行年度检查。
3. **法律责任：**对于年度检查中发现的问题，按照预算法和《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定予以处理。涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑事责任。

八、《办法》的解释与细化

《办法》由国务院财政部门负责解释。省级财政部门可结合《办法》及实际情况，制定本地区实施细则。

◇◇◇◇

本文作者为柯杰律师事务所郝玉强（合伙人）、刘夏艺、何雨婷和崔颖。本文仅供一般性参考，不构成法律意见，不能代替法律意见，也无意对讨论事项进行全面的研究。若就本文有任何进一步问题，请与郝玉强律师联系（电话：8610 59695336，电邮：fred.hao@cathayassociates.cn）。