

## 《政府出资产业投资基金管理暂行办法》简析

2017年1月13日，国家发展和改革委员会（“**国家发展改革委**”）官方网站正式公布了《政府出资产业投资基金管理暂行办法》（发改财金规[2016]2800号）（以下简称“**《办法》**”）。《办法》于2016年12月30日印发，自2017年4月1日起施行。

《办法》旨在优化政府投资方式，发挥政府资金的引导作用和放大效应，提高政府资金使用效率，吸引社会资金投入政府支持领域和产业。

《办法》施行后，结合财政部于2015年11月12日发布的《政府投资基金暂行管理办法》（财预[2015]210号）（“**《政府投资基金办法》**”）、证监会于2014年8月21日发布的《私募投资基金监督管理暂行办法》（中国证券监督管理委员会令第105号）等规定，各级政府通过预算安排设立的基金将可能同时符合前述规定中“政府出资产业投资基金”、“政府投资基金”、“私募投资基金”的定义，同时受到发展改革部门、财政部门、证监部门的监管。因此，厘清前述规定中的相关要求，对于前述基金的规范经营以及发挥政府资金的引导作用和放大效应具有重要意义。

《办法》分为七章，共四十七条，主要包括以下内容：

### 一、定义

**政府出资产业投资基金**：指有政府出资，主要投资于非公开交易企业股权的股权投资基金和创业投资基金。

根据《办法》的界定，有政府出资的基金，无论政府出资比例多少，均为政府出资产业投资基金。同时，《办法》亦规定政府出资资金来源包括财政预算内投资、中央和地方各类专项建设基金及其他财政性资金，因此，存在国企出资人的基金并非一定为政府出资产业投资基金。

### 二、组织形式、管理架构、运行管理

1. **组织形式**：公司制、合伙制、契约制等。
2. **管理架构**：由基金管理人管理基金资产，由基金托管人托管基金资产。

基金管理人应符合以下条件：

- （一）在中国大陆依法设立的公司或合伙企业，实收资本不低于1000万元人民币；
- （二）至少有3名具备3年以上资产管理工作经验的高级管理人员；

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) 产业投资基金管理人及其董事、监事、高级管理人员及其他从业人员在最近三年无重大违法行为；
- (四) 有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；
- (五) 有良好的内部治理结构和风险控制制度。

3. **运行管理：**坚持市场化运作、专业化管理原则，政府出资人不得参与基金日常管理事务。

《办法》明确，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。

上述规定中要求的组织形式、管理架构均为现有政府出资产业投资基金的常见做法，也是市场化的通行做法。除此之外，《办法》对于基金管理人应具备的资金、人员、场所设施、制度等进行了明确规定。鉴于目前中国证券投资基金业协会对于基金管理人登记的要求已较为严格，作为政府出资产业投资基金管理人应额外具备的条件主要为实缴资本不低于 1000 万元人民币。

同时，相较于《政府投资基金办法》中规定的政府投资基金“一般不参与”基金日常管理事务，《办法》规定政府出资人“不得参与”基金日常管理事务，对于政府出资产业投资基金的市场化运作提出严格要求。

### 三、 募集

1. **基金出资：**可以采取全部由政府出资、与社会资本共同出资或向符合条件的已有产业投资基金投资等形式。
2. **社会资金募集：**应当采取私募方式，除政府外的其他基金投资者为具备一定风险识别和承受能力的合格机构投资者。

根据上述规定，基金出资的形式较为灵活，既可政府独资，也可与社会资本共同出资；既可新设基金，也可投资于已有基金。前述规定也契合了现有政府出资产业投资基金的实践操作。同时，政府出资产业投资基金的社会出资人应为合格机构投资者，因此自然人应无法成为政府出资产业投资基金的直接出资主体。

### 四、 登记管理

1. **登记系统：**国家发展改革委建立全国政府出资产业投资基金信用信息登记系统，并指导地方发展改革部门建立本区域政府出资产业投资基金信用信息登记子系统。
2. **登记时限：**应在募集完毕后二十个工作日内在登记系统进行登记，发展改革部门应于报送材料齐备后五个工作日内予以登记。《办法》施行前设立的政府出资产业投资基金及其受托管理机构，应当在《办法》施行后两个月内按照《办法》有关规定到发展改革部门登记。

### 3. 登记信息:

- (一) 相关批复和基金组建方案;
- (二) 基金章程、合伙协议或基金协议;
- (三) 基金管理协议 (如适用);
- (四) 基金托管协议;
- (五) 基金管理人的章程或合伙协议;
- (六) 基金管理人高级管理人员的简历和过往业绩;
- (七) 基金投资人向基金出资的资金证明文件;
- (八) 其他资料。

### 4. 产业政策符合性审查: 基金在信用信息登记系统登记后, 发展改革部门根据登记信息在三十个工作日内对基金投向进行产业政策符合性审查, 并在信用信息登记系统予以公开。对于未通过产业政策符合性审查的, 发展改革部门应及时出具整改建议书, 并抄送相关政府或部门。

### 5. 审查主体: 国家发展改革委负责中央各部门及其直属机构政府出资设立的产业投资基金材料完备性和产业政策符合性审查。地方各级发展改革部门负责本级政府或所属部门、直属机构政府出资设立的产业投资基金材料完备性和产业政策符合性审查。以下情况除外:

- (一) 各级地方政府或所属部门、直属机构出资额 50 亿元人民币 (或等值外币) 及以上的, 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;
- (二) 50 亿元人民币 (或等值外币) 以下超过一定规模的县、市地方政府或所属部门、直属机构出资, 由省级发展改革部门负责材料完备性和产业政策符合性审查, 具体规模由各省 (自治区、直辖市) 发展改革部门确定。

根据上述规定,《办法》实施后, 政府出资产业投资基金需分别在发展改革部门建立的信用信息登记系统和中国证券投资基金业协会的私募基金登记备案系统进行登记。但二者侧重点有所不同: 中国证券投资基金业协会的登记管理旨在规范私募投资基金业务, 保护投资者的合法权益; 发展改革部门的登记管理侧重于贯彻产业政策, 发挥政府资金的引导作用。

关于登记的时限, 对于新设基金, 应在募集完毕后二十个工作日内登记, 然而《办法》并未对“募集完毕”的具体时点作出定义, 仍待在未来的实践操作中确定。同时, 对于《办法》施行前设立的政府出资产业投资基金及其受托管理机构, 应当最迟在 2017 年 5 月 31 日前进行登记。值得注意的是, 不同于中国证券投资基金业协会的登记管理要求,《办法》并未要求政府出资产业投资基金管理人单独进行登记, 仅要求在基金登记时提交管理人的相关材料。

关于登记和审查流程, 首先由相应的发展改革部门对材料完备性进行核查, 材料齐备的, 在五个工作日内予以登记。登记后, 发展改革部门根据登记信息在三十个工作日内进行产业政策符合性审查, 并在信用信息登记系统予以公开。

## 五、投资运作和终止

### 1. 投资领域：

- （一）非基本公共服务领域；
- （二）基础设施领域；
- （三）住房保障领域；
- （四）生态环境领域。
- （五）区域发展领域。
- （六）战略性新兴产业和先进制造业领域。
- （七）创业创新领域。

投资于基金章程、合伙协议或基金协议中约定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%。

### 2. 投资对象：

- （一）未上市企业股权，包括以法人形式设立的基础设施项目、重大工程项目等未上市企业的股权；
- （二）参与上市公司定向增发、并购重组和私有化等股权交易形成的股份；
- （三）经基金章程、合伙协议或基金协议明确或约定的符合国家产业政策的其他投资形式。

基金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. 投资限制：政府出资产业投资基金对单个企业的投资额不得超过基金资产总值的 20%，且不得从事下列业务：

- （一）名股实债等变相增加政府债务的行为；
- （二）公开交易类股票投资，但以并购重组为目的的除外；
- （三）直接或间接从事期货等衍生品交易；
- （四）为企业提供担保，但为被投资企业提供担保的除外；
- （五）承担无限责任的投资。

### 4. 基金终止：基金一般应在存续期满后终止，确需延长存续期的，应报经政府基金设立批准部门同意后，与其他投资方按约定办理。

关于投资限制，相较于《政府投资基金办法》，《办法》主要增加了对单个企业投资额的限制，即不得超过基金资产总值的 20%。

## 六、绩效评价

### 1. 基金绩效评价指标：国家发展改革委建立并完善政府出资产业投资基金绩效评价

指标体系。评价指标主要包括：

- （一）基金实缴资本占认缴资本的比例；
- （二）基金投向是否符合区域规划、区域政策、产业政策、投资政策及其他国家宏观管理政策，综合评估政府资金的引导作用和放大效应、资金使用效率及对所投产业的拉动效果等；
- （三）基金投资是否存在名股实债等变相增加政府债务的行为；
- （四）是否存在违反法律、行政法规等行为。

2. **基金管理人绩效评价指标：**国家发展改革委建立并完善基金管理人绩效评价指标体系。评价指标主要包括：

- （一）基金管理人实际管理的资产总规模；
- （二）基金管理人过往投资业绩；
- （三）基金管理人过往投资领域是否符合政府产业政策导向；
- （四）基金管理人管理的基金运作是否存在公开宣传、向非合格机构投资者销售、违反职业道德底线等违规行为；
- （五）基金管理人及其管理团队是否受到监管机构的行政处罚，是否被纳入全国信用信息共享平台失信名单；
- （六）是否存在违反法律、行政法规等行为。

3. **评分：**国家发展改革委每年对政府出资产业投资基金及基金管理人绩效进行系统性评分，并将评分结果适当予以公告。金融机构可以根据评分结果对登记的政府出资产业投资基金给予差异化的信贷政策。各级政府部门可以根据评分结果选择基金管理人。

从评价指标上看，国家发展改革委主要从基金资产、产业政策贯彻情况、合法合规性等方面对政府出资产业投资基金进行评价，并明确了绩效评估结果对基金及基金管理人的影响。《政府投资基金办法》亦规定各级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，但未列明具体的评价指标。上述两种绩效评价制度在实践中均需重点关注。

## 七、行业信用建设

1. **信用体系建设：**国家发展改革委会同有关部门加强政府出资产业投资基金行业信用体系建设，在信用信息登记系统建立基金、基金管理人和从业人员信用记录，并纳入全国信用信息共享平台。地方发展改革部门会同地方有关部门负责区域内行业信用体系建设，并通过信用信息登记系统报送基金、基金管理人和从业人员有关信息。报送内容包括但不限于工商信息、行业信息、经营信息和风险信息 etc.
2. **信用公示：**对有不良信用记录的基金、基金管理人和从业人员，国家发展改革委通过“信用中国”网站统一向社会公布。地方发展改革部门可以根据各地实际情况，将区域内失信基金、基金管理人和从业人员名单以适当方式予以公告。

3. **联合惩戒：**发展改革部门会同有关部门依据所适用的法律法规及多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，惩戒措施包括但不限于市场禁入、限制作为供应商参加政府采购活动、限制财政补助补贴性资金支持、从严审核发行企业债券等。

## 八、 监督管理

1. **监督管理主体：**国家发展改革委、地方发展改革部门。
2. **逾期未登记的法律后果：**对未登记的政府出资产业投资基金及其受托管理机构，发展改革部门应当督促其在二十个工作日内申请办理登记。逾期未登记的，将其作为“规避登记政府出资产业投资基金”、“规避登记受托管理机构”，并以适当方式予以公告。
3. **信息报告：**每个会计年度结束后四个月内，向发展改革部门提交基金及基金管理人的年度业务报告、经有资质的会计师事务所审计的年度财务报告和托管报告，并及时报告投资运作过程中的重大事项。
4. **抽查：**发展改革部门通过现场和非现场“双随机”抽查，会同有关部门对政府出资产业投资基金进行业务指导。
5. **法律责任：**对未按本办法规范运作的政府出资产业投资基金及其基金管理机构、托管机构，发展改革部门可以会同有关部门出具监管建议函，视情节轻重对其采取责令改正、监管谈话、出具警示函、取消登记等措施，并适当予以公告。

## 九、 附则

政府出资产业投资基金投资境外企业，按照境外投资有关规定办理。

综上，《办法》强调发展改革部门在产业政策方向上的监管，并强调事中事后监管。就政府出资基金的监管，因涉及发展改革、财政、证监等多个部门，因此，基金行业的参与者还应高度关注各部门的具体监管措施及实践执行，以求基金业务的合法合规性。

◇◇◇◇

本文作者为柯杰律师事务所郝玉强（合伙人）、刘夏艺和崔颖。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）。