

国家发展改革委关于印发《政府出资产业投资基金管理暂行办法》的通知

发改财金规[2016]2800号

中央和国家机关有关部委、直属机构，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：

为全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，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，根据《公司法》、《合伙企业法》、《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发[2016]18号）、《国务院关于促进创业投资持续健康发展的若干意见》（国发[2016]53号）、《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发[2014]60号）等法律法规和有关文件精神，我们制定了《政府出资产业投资基金管理暂行办法》。现印发给你们，请认真贯彻执行。

附件：政府出资产业投资基金管理暂行办法

国家发展改革委
2016年12月30日

附件：

政府出资产业投资基金管理暂行办法

第一章 总则

第一条 为促进国民经济持续健康发展，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，根据《公司法》、《合伙企业法》、《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发[2016]18号）、《国务院关于促进创业投资持续健康发展的若干意见》（国发[2016]53号）、《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发[2014]60号）等法律法规和有关文件精神，制定本办法。

第二条 本办法所称政府出资产业投资基金，是指有政府出资，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。

第三条 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它财政性资金。

第四条 政府出资产业投资基金可以采用公司制、合伙制、契约制等组织形式。

第五条 政府出资产业投资基金由基金管理人管理基金资产，由基金托管人托管基金资产。

第六条 政府出资产业投资基金应坚持市场化运作、专业化管理原则，政府出资人不得参与基金日常管理工作。

第七条 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。

第八条 国家发展改革委会同地方发展改革部门对政府出资产业投资基金业务活动实施事中事后管理，负责推动政府出资产业投资基金行业信用体系建设，定期发布行业发展报告，维护有利于行业持续健康发展的良好市场秩序。

第二章 政府出资产业投资基金的募集和登记管理

第九条 政府向产业投资基金出资，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。

第十条 政府出资产业投资基金社会资金部分应当采取私募方式募集，募集行为应符合相关法律法规及国家有关部门规定。

第十一条 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。

第十二条 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。中央各部门及其直属机构出资设立的产业投资基金募集完毕后二十个工作日内，应在全国政府出资产业投资基金信用信息登记系统登记。地方政府或所属部门、直属机构出资设立的产业投资基金募集完毕后二十个工作日内，应在本区域政府出资产业投资基金信用信息登记子系统登记。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。

第十三条 政府出资产业投资基金的投资方向，应符合区域规划、区域政策、产业政策、投资政策及其他国家宏观管理政策，能够充分发挥政府资金在特定领域的引导作用和放大效应，有效提高政府资金使用效率。

第十四条 政府出资产业投资基金在信用信息登记系统登记后，由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政府出资产业投资基金，各级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。

第十五条 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。

第十六条 政府出资产业投资基金信用信息登记主要包括以下基本信息:

- (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。

第十七条 新发起设立政府出资产业投资基金,基金组建方案应包括:

- (一) 拟设基金主要发起人、管理人和托管人基本情况;
- (二) 拟设基金治理结构和组织架构;
- (三) 主要发起人和政府资金来源、出资额度;
- (四) 拟在基金章程、合伙协议或基金协议中确定的投资产业领域、投资方式、风险防控措施、激励机制、基金存续期限等;
- (五) 政府出资退出条件和方式;
- (六) 其他资料。

第十八条 政府向已设立产业投资基金出资,基金组建方案应包括:

- (一) 基金主要发起人、管理人和托管人基本情况;
- (二) 基金前期运行情况;

(三) 基金治理结构和组织架构；

(四) 基金章程、合伙协议或基金协议中确定的投资产业领域、投资方式、风险防控措施、激励机制等；

(五) 其他资料。

第十九条 政府出资产业投资基金管理人履行下列职责：

(一) 制定投资方案，并对所投企业进行监督、管理；

(二) 按基金公司章程规定向基金投资者披露基金投资运作、基金管理信息服务等信息。定期编制基金财务报告，经有资质的会计师事务所审计后，向基金董事会（持有人大会）报告；

(三) 基金公司章程、基金管理协议中确定的其他职责。

第二十条 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；

(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。

第二十一条 基金应将基金资产委托给在中国境内设立的商业银行进行托管。基金与托管人签订托管协议，托管人按照协议约定对基金托管专户进行管理。政府出资产业投资基金托管人履行下列职责：

(一) 安全保管所托管基金的全部资产；

(二) 执行基金管理人发出的投资指令，负责基金名下的资金往来；

(三) 依据托管协议，发现基金管理人违反国家法律法规、基金公司章程或基金董事会（持有人大会）决议的，不予执行；

(四) 出具基金托管报告，向基金董事会（持有人大会）报告并向主管部门提交年度报告；

(五) 基金公司章程、基金托管协议中规定的其他职责。

第二十二条 已登记并通过产业政策符合性审查的各级地方政府或所属部门、直属机构出资设立的产业投资基金，可以按规定取得中央各部门及其直属机构设立的政府出资产业投资基金母基金支持。

第二十三条 已登记并通过产业政策符合性审查的政府出资产业投资基金除政府外的其他股东或有限合伙人可以按规定申请发行企业债券，扩大资本规模，增强投资能力。

第三章 政府出资产业投资基金的投资运作和终止

第二十四条 政府出资产业投资基金应主要投资于以下领域：

（一）非基本公共服务领域。着力解决非基本公共服务结构性供需不匹配，因缺乏竞争激励机制而制约质量效率，体制机制创新不足等问题，切实提高非基本公共服务共建能力和共享水平。

（二）基础设施领域。着力解决经济社会发展中偏远地区基础设施建设滞后，结构性供需不匹配等问题，提高公共产品供给质量和效率，切实推进城乡、区域、人群基本服务均等化。

（三）住房保障领域。着力解决城镇住房困难家庭及新市民住房问题，完善住房保障供应方式，加快推进棚户区改造，完善保障性安居工程配套基础设施，有序推进旧住宅小区综合整治、危旧住房和非成套住房改造，切实增强政府住房保障可持续提供能力。

（四）生态环境领域。着力解决生态环境保护中存在的污染物排放量大面广，环境污染严重，山水林田湖缺乏保护，生态损害大，生态环境脆弱、风险高等问题，切实推进生态环境质量改善。

（五）区域发展领域。着力解决区域发展差距特别是东西差距拉大，城镇化仍滞后于工业化，区域产业结构趋同化等问题，落实区域合作的资金保障机制，切实推进区域协调协同发展。

（六）战略性新兴产业和先进制造业领域。着力解决战略性新兴产业和先进制造业在经济社会发展中的产业政策环境不完善，供给体系质量和效率偏低，供给和需求衔接不紧密等问题，切实推进看得准、有机遇的重点技术和产业领域实现突破。

（七）创业创新领域。着力解决创业创新在经济社会发展中的市场环境亟待改善，创投市场资金供给不足，企业创新动能较弱等问题，切实推进大众创业、万众创新。

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%。

国家发展改革委将根据区域规划、区域政策、产业政策、投资政策及其他国家宏观管理政策适时调整并不定期发布基金投资领域指导意见。

第二十五条 政府出资产业投资基金应投资于：

- (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。

第二十六条 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。

第二十七条 政府出资产业投资基金应在章程、委托管理协议等法律文件中，明确基金的分配方式、业绩报酬、管理费用和托管费用标准。

第二十八条 政府出资产业投资基金章程应当加强被投资企业的资金使用监管，防范财务风险。

第二十九条 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。

第四章 政府出资产业投资基金的绩效评价

第三十条 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。

第三十一条 国家发展改革委每年根据评价指标对政府出资产业投资基金绩效进行系统性评分,并将评分结果适当予以公告。有关评价办法由国家发展改革委另行制定。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。

第三十二条 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。

第三十三条 国家发展改革委每年根据评价指标对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。有关评价办法由国家发展改革委另行制定。各级政府部门可以根据评分结果选择基金管理人。

第五章 政府出资产业投资基金行业信用建设

第三十四条 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,在政府出资产业投资基金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。

第三十五条 地方发展改革部门会同地方有关部门负责区域内政府出资产业投资基金行业信用体系建设,并通过政府出资产业投资基金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。

第三十六条 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。

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。

第三十七条 国家发展改革委在“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,及时更新名单目录及惩戒处罚等信息,并开展联合惩戒的跟踪、监测、统计和评估工作。

第六章 政府出资产业投资基金的监督管理

第三十八条 国家发展改革委会同地方发展改革部门严格履行基金的信用信息监管责任,建立健全政府出资产业投资基金信用信息登记系统,建立完善政府出资产业投资基金绩效评价制度,加快推进政府出资产业投资基金行业信用体系建设,加强对政府出资产业投资基金的监督管理。

第三十九条 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。

第四十条 中央各部门及其直属机构出资设立的产业投资基金的基金管理人应当于每个会计年度结束后四个月内,向国家发展改革委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。

地方政府或所属部门、直属机构出资设立的产业投资基金的基金管理人应当于每个会计年度结束后四个月内,向本级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。

重大事项包括但不限于公司章程修订、资本增减、高级管理人员变更、合并、清算等。

第四十一条 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,促进基金规范运作,有效防范风险。基金有关当事人应积极配合有关部门对政府出资产业投资基金合规性审查,提供有关文件、账簿及其他资料,不得以任何理由阻扰、拒绝检查。

第四十二条 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。

第四十三条 建立政府出资产业投资基金重大项目稽察制度,健全政府投资责任追究制度。完善社会监督机制,鼓励公众和媒体监督。

第四十四条 各级发展改革部门应当自觉接受审计、监察等部门依据职能分工进行的监督检查。各级发展改革部门工作人员有徇私舞弊、滥用职权、弄虚作假、玩忽职守、未依法履行职责的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第七章 附则

第四十五条 本办法由国家发展改革委负责解释。

第四十六条 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。

第四十七条 本办法自 2017 年 4 月 1 日起施行，具体登记办法由国家发展改革委另行制定。本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，应当在本办法施行后两个月内按照本办法有关规定到发展改革部门登记。