

财政部 7 号文加强政府投资基金管理

2020 年 2 月 24 日[1]，中华人民共和国财政部（“财政部”）在其网站公开发布了《关于加强政府投资基金管理提高财政出资效益的通知》（财预〔2020〕7 号）（“《财政部 7 号文》”或“通知”），针对各级政府批准设立的政府投资基金（“政府基金”），从强化政府预算管理，提升资金使用效能，实施绩效管理，健全退出机制，禁止变相举债和完善报告制度等六个方面提出了要求，以加强管理，提高财政出资效益。考虑到近年来政府基金在私募股权投资基金（“私募基金”）领域的深度参与，《财政部 7 号文》中对于政府基金提出的相关要求的影响，预计也将一定程度上传导至整个私募基金领域。本文将对《财政部 7 号文》中的主要内容进行简要梳理和介绍，以供读者参考。

适用范围

根据《财政部 7 号文》的规定，其适用于中央和地方政府直接出资的政府投资基金（包括作为管理平台的母基金），且母基金出资设立的子基金及以下层级基金，需参照通知的精神执行。

按照上述规定，《财政部 7 号文》不仅直接约束了各级政府直接出资设立的投资基金；针对实践中政府基金较多使用的“母子基金”形式，该通知也明确要求母基金的子基金以及下层级基金，需参照通知的精神执行相关规定。因此，仅从《财政部 7 号文》的直接影响范围而言，直接或间接接受了财政出资的私募基金，均在一定程度上需执行《财政部 7 号文》或参照该通知的精神执行相关规定。

具体要求

1. 强化政府预算管理

《财政部 7 号文》首先强调了近年来国家一直重申的强化政府预算管理的要求。根据《财政部 7 号文》第一条的规定，对财政出资设立政府基金或注资须严格审核，纳入年度预算管理，报本级人大或其常委会批准；数额较大的，应根据该政府基金的投资进度分年安排。在设立政府基金并确定基金规模和投资范围时，应充分考虑财政承受能力。

同时，通知还针对新设政府基金提出了“禁止性”规定，即：若年度预算中，未足额保障“三保”、债务付息等必保支出的，不得安排资金新设任何政府基金。与之相对应的

柯杰律师事务所

总机: 8610 6506 9866 传真: 8610 6506 9863
北京市朝阳区工体北路8号院三里屯SOHO写字楼C座18层 (100027)
www.cathayassociates.cn

柯杰全球法律联盟成员所

阿拉木图 | 雅典 | 曼谷 | 北京 | 布鲁塞尔 | 布宜诺斯艾利斯 | 法兰克福 | 日内瓦 | 香港 | 伊斯坦布尔 | 雅加达 | 约翰内斯堡 | 吉隆坡 | 基辅 | 伦敦 | 马德里 | 马尼拉 | 米兰 | 莫斯科 | 新德里 | 纽约 | 巴黎 | 布拉格 | 圣保罗 | 首尔 | 上海 | 深圳 | 索非亚 | 悉尼 | 特拉维夫 | 华沙

是，针对经济社会发展急需领域的政府基金，该通知也明确了在按照推进财政资金统筹使用和盘活存量资金的规定，履行必要程序后，可以使用预算执行中收回的沉淀资金，向该等政府基金进行注资。

2. 提升资金使用效能

《财政部 7 号文》第二条针对政府基金的具体运作提出了要求，包括完善政府基金的内部治理结构，加快投资进度，提高运作效率，减少资金闲置，从严控制管理费用等。

另外，针对实践中政府基金与民间投资、社会资本之间存在的竞合关系（即竞争和合作同时存在的关系），通知一方面要求发挥财政出资的杠杆作用，积极带动社会资本投入，围绕产业转型升级、推进供给侧结构性改革和做好“六稳”等开展基金运作；另一方面，支持地方政府推进基金布局适度集中，聚焦需要政府调节的关键性、创新型行业领域，防止对民间投资形成挤出效应。在此基础上，从发挥协同效应的角度，通知还鼓励上下级政府按照市场化原则互相参股基金，形成财政出资合力；对于同一行业领域设立了多支目标雷同的政府基金的，通知要求要在尊重出资人意愿的基础上，推动整合或调整投资定位，以期提升资金使用的效能。

3. 全过程绩效管理

《财政部 7 号文》第三条着重强调了针对政府基金进行全过程绩效管理方面的要求，具体包括：(i)事前的绩效评估工作，包括制定绩效目标和绩效指标；(ii)开展绩效监控；(iii)每年末基金实施绩效自评，自评结果需报财政部门和其他主要出资人审核；(iv)财政部门还可组织对政府基金开展重点绩效评价，主要评价政策目标实现程度、财务效益和管理水平。

《财政部 7 号文》还进一步强调，上述绩效自评和重点绩效评价结果将作为政府基金存续、计提管理费的重要依据。

4. 健全退出机制

《财政部 7 号文》第四条重点关注了政府基金的退出问题，明确要求政府基金要规定存续期限和提前终止条款，并设置明确的量化指标。针对政府基金的退出机制设计，通知明确了以下几类情形以及对应的处置方案：

(1) 中止出资或收回资金的情形：基金投资项目偏离目标领域的，财政部门应会同行业主管部门及时纠正；问题严重的，报经本级政府批准后，可中止财政出资或收回资金；

(2) 按照章程（协议）择机退出的情形：基金绩效达不到预期效果、投资进度缓慢或资金长期闲置的，财政出资应按照章程（协议）择机退出；

(3) 可提前退出的情形：基金未按约定时间完成设立、开展业务，或募集社会资本低于约定下限的，财政出资可提前退出。

5. 禁止变相举债

《财政部 7 号文》第五条则针对党中央、国务院近期以来重点关注的防范地方政府隐性债务风险问题作出了规定，明确禁止各级政府通过政府基金以任何方式变相举债，并进一步要求，地方政府债券资金不得用于政府基金的设立或注资。

6. 完善报告制度

根据《财政部 7 号文》第六条的规定，政府基金的管理人应定期向财政部门和其他出资人报告政府基金的运行情况。财政部门则应当会同相关部门监测政府基金运行情况，向本级政府汇总报告其批准设立政府基金的总体情况，包括政策引导效果、财政出资变动、基金投资回报和管理费用等。

总结

总体而言，《财政部 7 号文》对于政府基金的设立及运作等提出的要求，并未超出现有监管政策对于政府基金的监管框架，与财政部之前针对政府基金颁布的相关规定的要求一脉相承。但是，其中关于监管部门权责的部分规定（比如全过程绩效管理要求和报告制度等），以及政府基金运作层面的细化要求（比如更全面的退出机制设计，以及存续期、管理费与绩效结果挂钩）等，其对政府基金的具体影响，以及通过政府基金传导后，对整个私募基金领域的后续影响，值得私募基金领域的各从业者们进一步关注。

[1] 《关于加强政府投资基金管理提高财政出资效益的通知》（财预〔2020〕7 号）的落款日期为 2020 年 2 月 12 日。

◇◇◇◇

本文作者为柯杰律师事务所张方（合伙人）、黄博豪对本文亦有贡献。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。