

内蒙古资本市场 法治专刊 (特刊)

2023年第6期(总第18期)

内蒙古证监局

2023年9月5日

【条例出台】

- 李强签署国务院令 公布《私募投资基金监督管理条例》
- 司法部、中国证监会关于《私募投资基金监督管理条例》的说明
- 认真贯彻落实私募条例 推动行业高质量发展——方星海副主席在《私募投资基金监督管理条例》座谈会上的讲话

【媒体解读】

- 新华视点：《私募投资基金监督管理条例》正式发布，亮点解读

【专家解读】

- 监管与发展并重的私募新篇章——巴曙松解读《私募投资基金监督管理条例》
(节选)

【条例出台】

李强签署国务院令 公布《私募投资基金 监督管理条例》

新华社北京7月9日电 国务院总理李强日前签署国务院令，公布《私募投资基金监督管理条例》（以下简称《条例》），自2023年9月1日起施行。

党中央、国务院高度重视私募投资基金行业发展和风险防控。近年来，我国私募投资基金行业稳步发展，在提高直接融资比重、促进经济发展方面发挥了积极作用。制定专门行政法规，将私募投资基金业务活动纳入法治化、规范化轨道进行监管，旨在鼓励私募投资基金行业规范健康发展，更好保护投资者合法权益，进一步发挥服务实体经济、促进科技创新等作用。《条例》共7章62条，重点规定以下内容。

一是明确适用范围。将契约型、公司型、合伙型等不同组织形式的私募投资基金均纳入适用范围，规定以非公开方式募集资金，设立投资基金或者以进行投资活动为目的依法设立公司、合伙企业，由私募基金管理人或者普通合伙人管理，为投资者的利益进行投资活动，适用本条例。

二是明确私募基金管理人和托管人的义务要求。明确不得成为私募基金管理人及其控股股东、实际控制人、董事、监事、高级管理人员等相关主体的情形，明确从业人员应当

按照规定接受合规和专业能力培训。规定私募基金管理人应当依法向国务院证券监督管理机构委托的机构履行登记手续，明确注销登记的情形。列举私募基金管理人的股东、实际控制人、合伙人禁止实施的行为，明确私募基金管理人应当持续符合的要求。明确私募基金管理人、私募基金托管人的职责。

三是规范资金募集和投资运作。私募投资基金应当向合格投资者募集或者转让，单只私募投资基金的投资者累计不得超过法律规定的人数。私募基金管理人应当根据投资者风险识别能力和风险承担能力匹配不同风险等级的私募投资基金产品。加强私募投资基金募集完毕后的监管监测。明确私募投资基金财产投资的范围以及不得经营的业务，规定私募投资基金的投资层级。规范私募基金管理人及其从业人员的行为。

四是对创业投资基金作出特别规定。国家对创业投资基金给予政策支持，鼓励和引导其投资成长性、创新性创业企业。加强监督管理政策和发展政策的协同配合，明确创业投资基金应当符合的条件，对创业投资基金实施区别于其他私募投资基金的差异化监督管理和自律管理。

五是强化监督管理和法律责任。规定私募投资基金业务活动的监督管理应当贯彻党和国家路线方针政策、决策部署。

明确国务院证券监督管理机构的监管职责及监管措施等。规定国务院证券监督管理机构会同国务院有关部门和省级人民政府建立私募投资基金监督管理信息共享、统计数据报送、风险处置协作机制。此外，对违反本条例的法律责任作了明确规定。

（内容来源：新华社）

司法部、证监会负责人就《私募投资基金监督管理条例》答记者问

2023年7月3日，国务院总理李强签署第762号国务院令，公布《私募投资基金监督管理条例》（以下简称《条例》），自2023年9月1日起施行。日前，司法部、证监会负责人就《条例》有关问题回答了记者提问。

问：请简要介绍一下制定《条例》的背景和总体思路。

答：党中央、国务院高度重视私募投资基金（以下简称私募基金）行业规范健康发展和风险防控，党的二十大报告提出，健全资本市场功能，提高直接融资比重。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，司法部、证监会会同有关部门在深入调查研究，广泛听取部门、机构、专家等方面意见，并

向社会公开征求意见的基础上，形成了《条例》草案。起草《条例》过程中，主要把握了以下总体思路：**一是统筹发展和安全。**坚决贯彻落实党中央、国务院关于防范化解重大风险、维护金融安全的决策部署，抓住行业关键主体和关键环节，强化风险源头管控，同时发挥私募基金行业服务实体经济、支持科技创新等方面的作用。**二是规范监管和尊重市场规律相结合。**尊重私募基金行业相关主体运行规律，重在划定监管底线、强化事中事后监管，对私募基金管理人及其重大事项变更实行登记管理，并对不同类型私募基金特别是创业投资基金实施差异化监管。

问：请问我国私募基金行业的发展对经济活动有哪些积极作用？

答：近年来，我国私募基金行业稳步发展。截至2023年5月，在中国证券投资基金业协会（以下简称基金业协会）登记的私募基金管理人2.2万家，管理基金数量15.3万只，管理基金规模21万亿元左右。私募基金在服务实体经济、支持创新创业、提高直接融资比重以及服务居民财富管理等方面发挥了重要积极作用。

一是促进股权资本形成，有效服务实体经济。截至2023年一季度，私募股权基金（含创业投资基金）累计投资于境内未上市未挂牌企业股权、新三板企业股权和再融资项目数量近20万个，为实体经济形成股权资本金超过11.6万亿元。注册制改革以来，近九成的科创板上市公司、六成的创业板

上市公司和九成以上的北交所上市公司在上市前获得过私募股权基金支持。

二是服务重点领域和战略性新兴产业，有效支持国家战略。私募股权基金投资呈现典型的初创期、中小型、高科技特点，积极支持计算机、半导体、医药生物等重点科技创新领域和国家战略。截至2023年一季度，私募股权基金累计投资上述企业近5万亿元。

三是积极发挥投资功能作用，助推经济发展和创业就业。私募基金行业积极践行长期投资和价值投资理念，所投资企业广泛覆盖民营企业、中小企业，对于激发经济活力、促进创新创业具有重要意义，同时对稳增长、稳就业的支撑作用逐步发挥。

四是私募证券投资基金促进提升资本市场投资者群体的机构化程度。私募证券投资基金产品类型和投资策略多元，规模稳步增长，有利于壮大机构投资者队伍、优化市场投资者结构。不同策略基金多样化发展，也对促进市场价格发现、平抑市场波动、增强市场韧性发挥了积极作用。

问：出台《条例》对私募基金行业健康发展有哪些积极意义？

答：党中央、国务院高度重视私募基金行业发挥功能作用。《条例》的出台有利于进一步完善私募基金法规体系，促进私募基金行业健康发展。一是《条例》开宗明义，在总则中明确提出鼓励私募基金行业“发挥服务实体经济、促进

科技创新等功能作用”，凝聚各方共识，共同优化私募基金行业发展环境。二是设立创业投资基金专章，明确创业投资基金的内涵，实施差异化监管和自律管理，鼓励“投早投小投科技”。三是明确政策支持，对母基金、创业投资基金、政府性基金等具有合理展业需求的私募基金，《条例》在已有规则基础上豁免一层嵌套限制，明确“符合国务院证券监督管理机构规定条件，将主要基金财产投资于其他私募基金的私募基金不计入投资层级”，支持行业发挥积极作用，培育长期机构投资者。

问：为促进私募基金行业规范发展，《条例》作了哪些规定？

答：《条例》坚持强化风险源头管控，划定监管底线，全流程促进私募基金规范运作。一是突出对关键主体的监管要求。加强私募基金管理人监管，明确法定职责和禁止性行为，强化高管人员的专业性要求，按照规定接受合规和专业能力培训；明确私募基金管理人需向基金业协会申请登记，并确保其满足持续运营要求，具备从事私募基金管理的相应能力。私募基金托管人依法履行职责。二是全面规范资金募集和备案要求。坚守“非公开”“合格投资者”的募集业务活动底线，落实穿透监管，加强投资者适当性管理。明确私募基金募集完毕后向基金业协会备案。三是规范投资业务活动。明确私募基金财产投资范围和负面清单，同时为私募基金产品有序创新预留了空间。对专业化管理、关联交易管理

作了制度安排，维护投资者合法权益。建立健全私募基金监测机制，加强全流程监管。**四是明确市场化退出机制。**为构建“进出有序”的行业生态，对于私募基金管理人出现相关情形的，规定基金业协会应当及时注销登记并予以公示；私募基金无法正常运作、终止的，由专业机构行使更换私募基金管理人、修改或者提前终止基金合同、组织基金清算等职权。**五是丰富事中事后监管手段，加大违法违规行为惩处力度。**为保障监管机构能够有效履职，《条例》明确证监会可以采取现场检查、调查取证、账户查询、查阅复制封存涉案资料等措施；发现私募基金管理人违法违规的，可区分情况依法采取责令暂停业务、更换人员、强制审计以及接管等措施。同时，对标《证券投资基金法》，对规避登记备案义务、挪用侵占基金财产、内幕交易等严重违法违规行为，加大惩处打击力度。

问：为支持鼓励创业投资基金发展，《条例》作了哪些差异化安排？

答：近年来，以创业投资基金为代表的私募基金在“投早投小投科技”方面发挥了重要作用，是促进科技自立自强、产业创新升级的重要力量。《条例》在总则中明确对创业投资基金实施分类监管，并为创业投资基金设置专章。在投资范围、投资期限、合同策略等方面明确创业投资基金应当符合的条件，并加强创业投资基金监管政策和发展政策的协同配合。《条例》在登记备案、资金募集、投资运作、风险监

测、现场检查等方面，对创业投资基金实施差异化监管和自律管理，对主要从事长期投资、价值投资、重大科技成果转化的创业投资基金在投资退出等方面提供便利。下一步，相关部门将进一步研究出台支持创业投资基金发展的具体政策举措。

问：目前私募基金行业整体情况如何？为配合《条例》落地实施，证监会下一步将开展哪些工作？

答：近年来，证监会不断完善监管规则，强化日常监管，规范行业秩序，推进优化政策环境。目前，私募基金规模持续增长，私募基金管理人投资管理能力逐步增强，行业呈健康发展态势，功能作用持续发挥，存量风险显著压降。《条例》中主要监管原则和要求已在近年发布的监管规则中有所体现，行业已有认同度和预期，合规风控水平稳步提高，行业生态持续优化。

《条例》的发布既是健全私募基金监管基础性法规制度的标志，也是促进行业高质量发展进入新阶段的标志，对行业具有里程碑意义。为贯彻落实好《条例》，证监会将重点开展以下工作：**一是完善部门规章、规范性文件和自律规则。**根据《条例》修订《私募投资基金监督管理暂行办法》，进一步细化相关要求，逐步完善私募基金资金募集、投资运作、信息披露等相关制度，根据私募基金管理人业务类型、管理资产规模、持续合规情况、风险控制情况和服务投资者能力等实施差异化监管，完善规则体系。同时指导基金业协会按

照《条例》和证监会行政监管规则，配套完善登记备案、合同指引、信息报送等自律规则。二是全面宣传解读贯彻《条例》，开展对私募基金管理人、私募基金托管人、私募基金服务机构以及从业人员等各方的培训工作，引导各方准确充分学习理解《条例》内容，准确把握要点，提高规范运作水平。三是进一步推进优化私募基金行业发展环境，畅通“募”“投”“管”“退”各环节，推动私募基金行业高质量发展迈上新台阶。

（内容来源：中国证监会）

认真贯彻落实私募条例 推动行业高质量发展 ——方星海副主席在《私募投资基金监督管理条例》 座谈会上的讲话（节选）

各位嘉宾、各位同仁：

下午好！

6月16日，国务院常务会议审议通过《私募投资基金监督管理条例（草案）》，7月9日私募条例正式发布，并将自9月1日起实施。私募条例的出台，行业很期待、很振奋，刚才各位嘉宾发言也给予了高度肯定和积极认可。大家为下一阶段条例的贯彻落实、行业的健康发展提出了很多宝贵意见

和建议，在此我代表证监会表示感谢，同时证监会系统各单位也要认真研究，做好吸收采纳。下面结合各位嘉宾的发言，我谈几点看法，跟大家作个交流。

一、充分认识私募条例出台的重要意义

从2013年启动，再到2023年审议通过并颁布实施，私募条例的制定工作历经十年，经过反复研究论证，数易其稿，终结硕果，十分不易。私募条例的出台，体现了党中央、国务院对私募行业的高度重视、关心和支持，是行业的一件大事和喜事，对行业具有里程碑意义。

私募条例的出台，是贯彻落实党中央决策部署的重要举措。党的二十大报告提出，要“依法将各类金融活动全部纳入监管，守住不发生系统性风险底线”，要“健全资本市场功能，提高直接融资比重”，“加快实施创新驱动发展战略”。私募条例将党中央的相关决策措施予以制度化、法律化，标志着我国私募基金行业进入了一个崭新的发展阶段。条例的实施，必将增强行业的公信力和吸引力，充分发挥私募基金在直接融资中的重要作用，对于助力资本市场改革发展、服务实体经济和支持科技创新具有重要而深远的意义。

私募条例的出台，是进一步夯实行业法治基础的迫切需要。长期以来，私募基金行业面临法律法规供给不足、制度建设相对薄弱的问题，行业准入门槛低，事中事后监管手段不足，行政处罚力度不够，导致部分机构合规风控意识不强，专业化运作水平有待提高，违法违规行为和风险时有发生，

特别是一些影响较大的风险个案，严重损害了行业形象声誉。私募条例将各类私募基金统一纳入法治化、规范化的轨道，为私募行业的规范发展和有效监管提供了强有力的法律保障。

私募条例的出台，是实现行业高质量转型发展的重要保障。目前，我国私募基金行业管理规模已突破 20 万亿大关，位居世界前列，部分头部机构脱颖而出，专业能力日益提升，各类“伪私募”“乱私募”得到有效清理，行业生态逐步净化并持续向好。当前行业正处于由“量的增长”向“质的提升”迈进的重要转折期。作为私募基金行业最高级别的专门立法，私募条例夯实了行业的制度基础，有利于更好地保护投资者合法权益，促进行业规范健康发展。在私募条例的保驾护航下，私募基金行业必将开启高质量发展的新篇章。

二、准确理解私募条例的制度内容

在全面总结行业监管的经验，系统研究实践中出现的新情况，不断深化对私募基金运行规律和特点的认识，及时将行之有效的行业规范上升为法规条文的基础上，条例按照激发行业活力、聚集市场动能、加强内在约束、促进健康发展的要求，在市场准入、展业要求、登记备案、资金募集、投资运作、监督管理、责任配置等方面作出了一系列的制度安排，主要呈现以下亮点：

一是通过行政法规确认私募基金的法律地位和功能作用。2013 年修订实施的基金法第一次将私募基金纳入法律和

监管框架。十年来，我国私募基金行业发展迅速，从一个“小众行业”发展为金融体系的重要组成部分，在提高直接融资比重、支持产业转型升级、服务居民财富管理等方面发挥了不可替代的作用。在当前私募基金行业高质量发展的转型阶段，条例的出台正是对行业十年发展成绩的充分肯定，也是在行政法规层面对私募基金法律地位的进一步确认。条例在总则中开宗明义地提出，“国家鼓励私募基金行业规范健康发展，发挥服务实体经济、促进科技创新等功能作用”，对行业提出了更新更高的要求，更为行业发展增添了充足的底气。

二是明确登记备案制度是对私募基金管理模式的有益探索。条例在基金法的框架下，明确私募基金管理人需要登记，私募基金募集完毕应当备案，是规范监管和尊重市场规律相结合的具体体现，这也说明登记备案制度是符合我国国情和行业发展特点的。条例立足于私募基金有金融业务和金融产品属性、但管理人现阶段暂未明确为金融机构的实际情况，结合私募基金对管理人水平要求高的特点，制定了一系列的负面清单和正面的持续运营要求，确保管理人具备相应的专业能力，既有利于夯实私募基金规范发展的制度依据和监管框架，又能保证其运作具备应有的动力和活力。

三是设定各类市场主体的行为规范。针对私募基金行业的突出问题，条例抓住管理人及其股东、实控人、合伙人等关键主体，聚焦资金募集、投资运作等关键环节，加强对相

关主体的行为规范，强化风险源头管控，引导行业良性发展。明确了私募基金管理人的诚信勤勉义务，列明了应当履行的法定职责。坚守“非公开”“合格投资者”的募集行为底线，落实穿透监管，强化投资者适当性管理。对专业化管理、关联交易管理作出制度安排，防范利益冲突和利益输送行为，严禁保本保收益、利用未公开信息交易、挪用侵占基金财产等违法违规行为。

四是健全市场化约束机制。私募基金姓“私”，条例牢牢把握私募基金契约自由、市场自律、责任自负的特点，贯穿了以市场为导向的基本精神，为发挥市场机制的自我约束作用创造条件。针对行业面临的“退出难”问题，提供市场化退出安排，为私募基金良性退出和投资者权益保护提供制度保障。着力建立私募基金管理人与高级管理人员的利益绑定机制，将股东、从业人员、投资者利益“捆绑”，避免在出现风险后管理人“一走了之”。强化信息提供和信息报送要求，提升信息报送和披露的真实性、准确性和完整性，防范信息不对称导致的道德风险和逆向选择。

五是营造有利的发展经营环境。条例集中解决了一批阻碍行业发展的桎梏和顽疾，是优环境、促发展的“护身符”。为解决契约型基金对外投资的显名登记问题提供了法规依据，落实基金财产的独立性要求，形成对外公示效果，使契约型私募股权基金的对外投资有据可查，解决投资者的后顾之忧。条例规定要建立健全私募基金监测机制，搭建统一的

信息平台，使集中汇集电子合同、产品过程信息、投资者份额持有情况等信息成为可能，有利于夯实行业运营基础设施，提升私募基金运作的安全性和透明度。

六是对创业投资基金实行差异化监管。条例设专章支持创业投资基金发展，制定了统一性与差异化相结合、监管规则与促进政策相协调的专项规范。考虑到创业投资基金作为一类特殊的私募基金，在投资范围、投资策略、杠杆适用、存续期限等方面有别于其他基金，条例规定对创业投资基金实施差异化监管和自律管理，在投资退出等方面提供更多便利，吸引更多资金“投小、投早、投科技”，畅通“科技-产业-金融”良性循环。

七是强化事中事后监管。条例丰富了监管措施和执法手段，系统设定法律责任，明确市场禁入制度，大幅提升对违法违规的处罚力度。明确了私募基金管理人注销机制，对不具备经营展业条件和涉嫌严重违法违规的管理人予以注销，为持续出清“伪劣乱”私募提供了法规依据，是构建“进出有序、优胜劣汰”行业生态的重要举措。这些规定对于威慑违法违规行为、惩治“害群之马”、维护行业秩序、净化市场环境，将产生非常积极的效果。

三、凝心聚力做好私募条例的贯彻落实

法律的生命和权威在于实施，充分发挥私募条例的规范、引领、保障作用，关键在贯彻落实，推动形成市场主体严格守法、监管机构规范执法的良好局面。

——**做好法规的宣传、教育。**要将条例的学习、宣传和贯彻作为全行业当前及今后一段时期的一项重点工作，全面开展形式多样、务实有效的普法宣传和培训学习活动，推动形成学法、懂法、守法、用法的良好氛围，使条例的精神和理念深入人心，确保条例的制度安排落地生根，将行业改革发展的各项工作引向深入。

——**抓紧开展一次全方位的规章制度清理重构。**要以条例出台实施为契机，对私募基金规章制度进行全面系统梳理，统筹运用“立改废释纂”等方式，进一步加强行业配套基础制度建设。要将今年作为行业法治建设的关键年，紧扣“建制度”主线，及时修改现行的规章制度，抓紧出台配套的实施细则，全面落实条例中的授权条款，力争在年内初步形成内容科学完备、体系清晰协调、运行高效透明的规则体系。

——**拓展私募基金募资渠道，促进行业高质量发展。**以贯彻落实私募条例为抓手，会同各方面优化行业发展环境，打通“募投管退”各环节的痛点堵点，进一步壮大私募基金的投资力量。丰富资金来源，逐步扩大引入保险资金、社保基金和养老金等长期资金；推动完善税收政策，形成符合行业特点的税收中性制度和激励机制；加强数据治理，推进信息披露、电子合同、份额登记等基础设施建设；强化投资者教育，培育理性投资、价值投资、长期投资的理念；拓宽退出渠道，促进“投资-退出-再投资”良性循环。

——**强化行政监管和自律管理，切实保护投资者合法权**

益。投资者是行业的立身之本，要始终把保护投资者合法权益作为监管工作的出发点和落脚点。监管部门要用足用好相关规定，推动监管理念、方式和手段与时俱进，不断提高分类监管、持续监管的能力和水平，督促行业机构和从业人员及时对标整改，自觉守法经营，切实维护投资者的合法权益和投资信心。基金业协会要充分发挥“自律、服务、桥梁、创新”的职能作用，持续深化登记备案改革，着力提高自律管理质效，不断优化行业服务水平。

今年是贯彻落实党的二十大精神开局之年，也是“十四五”规划实施承前启后的关键一年。我们坚信，认真贯彻实施私募条例，一定会推动私募基金行业市场化、法治化迈上新台阶，必将为行业高质量发展注入新动能，为走好中国特色现代资本市场发展之路贡献力量，为实现高水平科技自立自强再立新功。

（内容来源：中国证监会）

【媒体解读】

新华视点：私募投资基金监督管理条例 正式发布，亮点解读（节选）

亮点一：全面夯实私募基金法治基础

条例明确将不同组织形式的私募证券投资基金、私募股权基金均纳入调整范围，解决了上位法依据不足问题，为其提供更加充足的制度支撑和法律保障。

亮点二：完善私募基金监管制度

一是强化源头管控。以规范私募投资基金管理人及其控股股东、实际控制人、普通合伙人等为着力点，抓住募集资金、投资运作、信息提供等关键环节，强化风险源头管控。二是划定监管底线。加强对私募基金管理人、托管人等主体从事私募基金业务活动要求，落实穿透监管要求，不断优化私募基金整体生态；明确证监会监管职责及监管措施等，加大惩处力度，营造规范有序的竞争环境。三是对创业投资基金实施差异化监管。条例作出区别于其他私募基金的差异化监管安排，对主要从事长期投资、价值投资、重大科技成果转化的创业投资基金在投资退出等方面提供便利等。

亮点三：支持发展与强化监管并重

一是条例总则明确提出“国家鼓励私募基金行业规范健康发展，发挥服务实体经济、促进科技创新等功能作用”，

有利于凝聚共识，优化行业发展环境。二是设立创业投资基金专章，明确创业投资基金应当符合的条件，实施差异化监管和自律管理，明确国家对创业投资基金给予政策支持，鼓励和引导“投早投小投科技”，鼓励长期资金投资于创业投资基金。三是对母基金等合理展业需求豁免一层嵌套限制，有助于行业引入长期资金，更好发挥私募基金在促进直接融资和支持科技创新等方面的功能作用。

（内容来源：新华视点）

【专家解读】

监管与发展并重的私募新篇章 ——《私募投资基金监督管理条例》解读（节选）

北京大学汇丰金融研究院执行院长

中国宏观经济学会副会长

巴曙松教授

《私募条例》一共7章62条，从内容上看，主要包括以下几个方面：一是明确扩大适用范围，完善顶层设计以强化监管。二是对私募基金管理人提出多方面规范要求，并要求管理合伙型私募基金的普通合伙人亦适用《私募条例》

关于管理人的规定。三是重点规范了私募基金资金募集和投资运作环节，核心要求进一步细化和具体化。四是差异化管理，加快创新发展。五是拓宽监管手段，明确法律责任。

关于条例的亮点意义：一是长期以来私募股权基金监管的上位法依据不足，此次进行上位法调整并把私募股权基金统一纳入规范范围。二是在对私募股权投资基金进行底线监管的同时，充分考虑发挥其积极作用。三是强化风险源头管控，对可能出现的私募风险加大打击力度。四是强化监管职责、丰富执法手段以提升监管效能。五是完善退出机制，构建“进出有序”的行业生态。

（内容来源：中华人民共和国司法部）