



2022年10月
植德私募基金月刊

— 植德律师事务所 —

北京 | 上海 | 深圳 | 武汉 | 珠海 | 海口

Beijing | Shanghai | Shenzhen | Wuhan | Zhuhai | Haikou

www.meritsandtree.com

目 录

导 读.....	2
一、 私募基金市场新规.....	4
(一) 《西安市打造创投生态十项举措》	4
(二) 《推进区域性股权市场创新试点建设专项资金管理办法》	4
(三) 《江苏省政府投资基金管理办法》	5
(四) 《辽宁产业投资基金管理办法》	7
(五) 《关于优化湖南省私募基金管理人和私募基金登记备案相关事项的 通知》	8
(六) 《山东省推动创业投资高质量发展的若干措施》	9
(七) 《海南省地方金融监督管理局关于外商投资股权投资企业有关事项的 补充通知》	11
二、 基金业协会及其他市场动态	12
(一) 基金业协会发布《2021 年私募基金统计分析简报》	12
(二) 基金业协会发布《私募基金管理人登记及产品备案月报》	13
(三) 国家发改委下发《国家发展改革委关于推广借鉴深圳综合改革试点首 批授权事项典型经验和创新举措的通知》	14
(四) 北京市东城区财政局在北京市人民政府网站和东城区人民政府网站 对《东城区政府投资引导基金管理办法（征求意见稿）》向社会公开征集意 见	14
三、 私募基金涉诉情况及处罚案例	16
(一) 基金业协会处罚案例	16
(二) 地方证监局处罚案例	18
(三) 基金涉诉案例分析	21
特此声明	26
编委会成员:	26

导 读

 私募基金市场新规

- 1.2022年10月8日，西安市人民政府同意并转发市金融工作局、市财政局《西安市打造创投生态十项举措》，主要涵盖打造西安创投基金矩阵、发挥产业基金引领作用、搭建城市建设基金体系、建立资本招商合作机制、拓宽政府引导基金“朋友圈”、提升引导基金让利力度、鼓励机构投资早期科创项目、强化外部机构投资合作、营造一流创投行业生态、探索优化基金退出渠道十个方面。
- 2.2022年10月14日，为推动政策落地落实，确保专项资金使用的规范、安全和高效，宁波市地方金融监督管理局、宁波市财政局联合印发《推进区域性股权市场创新试点建设专项资金管理办法》。
- 3.2022年10月17日，为进一步提高财政资金使用效益，充分发挥政府投资基金对我省经济社会高质量发展的支持作用，规范政府投资基金管理，促进政府投资基金持续健康运行，江苏省财政厅印发了新的《江苏省政府投资基金管理办法》，此次印发的管理办法是2019年修改版本之后的再次修改。
- 4.2022年10月18日，辽宁省人民政府办公厅关于印发《辽宁产业投资基金管理办法》的通知，辽宁基金旨在吸引、撬动社会资本，投资辽宁省产业发展和产业支持类项目，加快培育现代化产业体系，促进辽宁振兴。
- 5.2022年10月18日，为湖南私募基金行业发展营造良好市场环境，发挥综合研判机制“扶优限劣”和“源头把关”的作用，提高私募机构登记备案质量和效率，引导私募机构回归本源，服务实体经济，湖南证监局发布《关于优化湖南省私募基金管理人和私募基金登记备案相关事项的通知》，通知内容包含适用范围、申请流程、湖南省新设私募基金管理人登记注册申请材料清单、湖南省新设私募基金登记注册申请材料清单、私募基金管理人合规经营承诺书。
- 6.2022年10月24日，山东省发改委、科技厅等十二个委办局联合出台了《山东省推动创业投资高质量发展的若干措施》，加快形成“创新创业+创投”协同互动的发展格局。重点包括：加大对天使投资的支持力度，省级引导基金出资比例由原来最高可出资30%提高至40%，省、市、县（市、区）级政府共同出资比例由最高可出资50%放宽至60%。省新旧动能转换基金投资于省内种子期、初创期的科技型、创新型项目，引导基金在收回实缴出资后，省级引导基金可将全部收益让渡给基金管理机构和其他出资人。

7.2022年10月27日，海南金管局发布的《海南省地方金融监督管理局关于外商投资股权投资企业有关事项的补充通知》提到，对在海南省设立的、仅涉及在境外募集资金的外商投资股权投资企业，可以不在中基协备案。

基金业协会及其他市场动态

1.2022年10月26日，基金业协会发布《2021年私募基金统计分析简报》称，2021年我国新冠疫情平稳，经济活力恢复，资本市场活跃，私募基金管理规模保持较快增长。截至2021年末，存续私募基金管理人24610家，存续私募基金124098只，管理规模20.27万亿元。2021年当年新登记私募基金管理人1283家，新备案私募基金40641只，新备案规模1.47万亿元。

2.2022年10月28日，基金业协会发布《私募基金管理人登记及产品备案月报》，月报显示2022年9月，在中国证券投资基金业协会资产管理业务综合报送平台提交私募基金管理人登记申请的机构146家，办理通过的机构141家，协会中止办理34家相关机构的私募基金管理人登记申请，注销私募基金管理人287家。

3.2022年10月14日，国家发展改革委发布《国家发展改革委关于推广借鉴深圳综合改革试点首批授权事项典型经验和创新举措的通知》称，党中央部署开展深圳综合改革试点两年多来，各项改革举措总体进展顺利，重点领域和关键环节改革成效持续显现，形成了丰富的制度成果和实践成果。

4.2022年10月12日，按照《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》《北京市人民政府关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的实施意见》以及《北京市东城区人民政府关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的实施意见》等文件精神，东城区人民政府就《东城区政府投资引导基金管理办法（征求意见稿）》向社会公开征求意见。

一、私募基金市场新规

(一) 西安市人民政府同意并转发市金融工作局、市财政局《西安市打造创投生态十项举措》

10月8日，西安市人民政府同意并转发市金融工作局、市财政局《西安市打造创投生态十项举措》(简称《十项举措》)，《十项举措》主要涵盖打造西安创投基金矩阵、发挥产业基金引领作用、搭建城市建设基金体系、建立资本招商合作机制、拓宽政府引导基金“朋友圈”、提升引导基金让利力度、鼓励机构投资早期科创项目、强化外部机构投资合作、营造一流创投行业生态、探索优化基金退出渠道十个方面。

《十项举措》指出，西安将围绕创新投资、工业倍增、城市更新、抗疫恢复、融资增信、园区发展、招商并购七大领域，统筹政府各类出资不低于500亿元，加快布局总规模不低于1000亿元的西安政府引导基金体系。引导社会资本围绕西安支柱产业及重点产业链发展，加快聚集形成2000亿元规模的创投基金集群。积极引入银行、保险等各类金融机构资源，构建多层次、多元化投融资合作机制，力争带动项目投资规模超过1万亿元。

不仅如此，西安还将设立产业基金、城市建设基金和招商并购基金等一系列基金。《十项举措》透露，西安将加快推进组建100亿元西安市工业倍增引导基金；支持市级国有平台围绕六大支柱产业分别设立单只规模不低于50亿元的专项产业基金；设立100亿元西安市城市更新引导基金；组建总规模不低于200亿元的西安市招商并购基金；以市场化方式设立总规模不低于100亿元的S基金。

(二) 宁波市印发《推进区域性股权市场创新试点建设专项资金管理办法》

10月14日，为推动政策落地落实，确保专项资金使用的规范、安全和高效率，宁波市地方金融监督管理局、宁波市财政局联合印发《推进区域性股权市场创新试点建设专项资金管理办法》(以下简称《资金管理办法》)。

《资金管理办法》共分五章，提出8条具体举措。

(一) 总则。主要明确了《资金管理办法》制定的依据、专项资金的定义、专项资金管理原则，以及市地方金融监管局和市财政局的职责分工等。

(二) 补助对象及补助标准。

按照市场化激励、政策性补助、争先进位奖励三种方式进行奖补，包括：

► 市场化激励

1. 入选全市拟上市企业培育库及 IPO 过会的宁波股权交易中心培育企业；
2. 入选全市拟上市企业培育库且获得股权融资的宁波股权交易中心培育企业；
3. 成功挂牌新三板创新层的宁波股权交易中心培育企业；
4. 成功获评为国家级单项冠军或专精特新“小巨人”、省级“隐形冠军”的宁波股权交易中心培育企业；

► 政策性补助

5. 区域性股权市场平台建设专项补助，每年给予定额补助，用于支持宁波股权交易中心提升金融基础设施建设，创新金融服务模式；
6. 区块链试点补助，按照区块链创新试点建设实际成本支出予以补助；

► 争先进位奖励

7. 业务创新奖励，对宁波股权交易中心争取到国家级创新业务试点的，给予一次性奖励；
8. 培育绩效奖励，根据政策有效期内，区域性股权市场培育的企业在全市新增上市公司、国家级单项冠军、国家级专精特新“小巨人”及省级“隐形冠军”企业中的数量占比，给予宁波股权交易中心一次性奖励。。

（三）申请、审核和拨付。主要明确了企业申报、企业所在地金融监管局（金融工作部门）及财政部门初审及上报、市地方金融监管局审核，以及市财政局转移支付的相关程序。

（四）监督管理。一是要求各企业据实报送材料。二是明确市地方金融监管局会同市财政局加强对专项资金使用情况的监督检查和绩效评价。

（五）附则。附则主要是明确了政策解释、有效期及新老政策衔接等。

（三）江苏省政府办公厅印发《江苏省政府投资基金管理办法》

10月17日，为进一步提高财政资金使用效益，充分发挥政府投资基金对我省经济社会高质量发展的支持作用，规范政府投资基金管理，促进政府投资基金持续健康运行，江苏省财政厅印发了新的《江苏省政府投资基金管理办法》，此次印发的管理办法是2019年修改版本之后的再次修改。

本次修改的变化主要有以下四点：

1、明确明确并扩大了政府投资基金的范围：

政府投资基金是指由政府通过预算安排，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，包括政府直接出资、政府委托出资、政府通过注资形式委托国有企业出资设立的政府投资基金。

2、防范风险能力提升：

各级政府应当严格遵守地方政府债务管理各项规定，坚决防范化解重大风险隐患，不得有以下情形：

- （一）以没有实际经营业务的地方融资平台出资设立基金；
- （二）以地方政府债券资金、借贷资金出资设立基金；
- （三）以任何方式向社会资本方承诺回购投资本金、承担本金损失或最低收益；
- （四）以基金名义违法违规变相举债；
- （五）违规出借资金；
- （六）以基金支付应当由财政预算安排的支出款项等。

3、投资方向更加明确：

基金应当体现国家宏观政策、产业政策和区域发展战略意图，聚焦省委、省政府明确的重大战略和重点产业开展投资活动，对未来预期现金流量可以覆盖投资成本、退出有保证的重点工程和重大投资项目进行投资，科学合理确定基金类型、投资领域、支持方向，支持产业转型升级和经济社会高质量发展。主要包括：

- （一）落实国家和省重大战略；
- （二）支持战略性新兴产业、高新技术产业、先进制造业、现代服务业及其他优势产业发展；
- （三）支持创新创业创造；
- （四）支持绿色发展；
- （五）支持省委、省政府确定的重大项目建设；
- （六）支持城乡区域协调发展；
- （七）支持基础设施建设和提高公共服务质量；
- （八）支持重大消费载体建设。

4、运作管理更加规范：

基金在运作过程中，不得从事以下业务：

- （一）从事担保、抵押、委托贷款等业务；

(二) 投资二级市场股票（以并购重组为目的的除外）、期货、房地产、证券投资基金、评级 AAA 以下的企业债、信托产品、保险计划及其他金融衍生品；

(三) 向任何第三方提供赞助、捐赠（经批准的公益性捐赠除外）；

(四) 吸收或变相吸收存款，或向第三方提供贷款和资金拆借；

(五) 进行承担无限连带责任的对外投资；

(六) 发行信托或集合理财产品募集资金；

(七) 名股实债等变相增加政府债务的业务；

(八) 其他国家法律法规禁止从事的业务。

(四) 辽宁省人民政府办公厅关于印发《辽宁产业投资基金管理办法》的通知

《辽宁产业投资基金管理办法》所指辽宁基金是由省政府出资设立，按照市场化方式运作的政策性基金。辽宁基金旨在吸引、撬动社会资本，投资辽宁省产业发展和产业支持类项目，加快培育现代化产业体系，促进辽宁振兴。辽宁基金应以加快产业数字化、数字产业化和提高头部企业本地配套率、科技创新成果本地转化率、科技型企业增长率，引育壮大新动能为目标，紧紧围绕建设“数字辽宁、智造强省”、做好产业结构调整“三篇大文章”、构建“一圈一带两区”区域发展格局、支持县域经济高质量发展、实施若干重大工程等战略，聚焦重点产业和重大项目进行投资引导，促进经济高质量发展。

《辽宁产业投资基金管理办法》主要内容分为以下六大部分：

► 基金定位

辽宁基金是财政出资、市场化方式运作的政策性基金，核心使命是吸引、撬动社会资本投向我省重点产业和项目，加快引育壮大新动能，促进辽宁振兴发展。

► 管理架构

按照市场化、专业化、扁平化原则构建辽宁基金管理架构，提高决策和服务效率。

设立辽宁基金管委会，对重大事项进行决策。

管委会下设办公室（设在省财政厅），会同其他成员单位负责辽宁基金指导服务工作。

省金控集团成立辽宁基金投资公司，按照市场化方式组建专业化管理团队负责辽宁基金具体投资运作。

►决策程序

按照市场化、法治化、国际化理念，充分放权省金控集团运作辽宁基金。

省金控集团根据市场需求，制定年度投资计划报管委会审定，在投资计划范围内独立决策，按照市场规则与社会资本合作设立子基金。

►投资基金管理

辽宁基金对产业发展类和产业支持类投资基金管理原则上遵循一套制度体系，但在出资比例、投资领域、投委会机制等方面实施区别化管理：

出资比例：对产业发展类投资基金出资比例上限为 30%；对产业支持类投资基金出资比例上限提高至 50%。

投资领域：投资基金返投比例不低于辽宁基金出资额的 2 倍；产业发展类投资基金对约定领域投资额不低于辽宁基金出资额的 2 倍；产业支持类投资基金全部投资在约定的特定领域内。

投委会机制：对产业发展类投资基金，省金控集团委派观察员列席投委会，实施合规性审查；对产业支持类投资基金，在投委会履行决策程序前报管委会认定投资领域。

►收益分配和激励机制

明确辽宁基金按照“同股同权”原则参与投资基金超额收益分配，同时，辽宁基金利用超额收益（最高 60%）对其他社会出资人让利，激励引导社会资本多投省内，更好发挥基金导向作用。

►考核监督机制

辽宁基金管理机构绩效自评、辽宁基金管理机构对子基金管理机构绩效评价、管委会办公室对辽宁基金管理机构绩效考核的多层次绩效监控体系，推动提高财政资金使用绩效。

(五) 湖南证监局发布了《关于优化湖南省私募基金管理人和私募基金登记备案有关事项的通知》

为贯彻国务院和清理整顿各类交易场所联席会议有关要求，落实省政府相关工作部署，湖南证监局联合省市相关部门建立综合研判机制，优化私募基金管理人和私募基金（以下简称“私募机构”）登记备案。

►适用范围：

- 1.注册地为湖南省，拟新设私募基金管理人的机构。
- 2.在中国证券投资基金业协会登记的私募基金管理人，拟在湖南省新设私募基金的机构。
- 3.在基金业协会登记的私募基金管理人，拟变更注册地或办公地为湖南省的机构。

►流程如下：

- 1.申请名称。符合适用范围1和适用范围2的机构，拟新设私募基金管理人或私募基金，首先向拟登记地企业登记机关申请企业名称预先登记，经企业登记机关确认后，打印《企业名称登记保留意见书》。
- 2.准备材料。符合适用范围1和适用范围2的机构，从湖南证监局及相关部门网站下载《湖南省新设私募基金管理人登记注册申请材料清单》（股权类/证券类）、《湖南省新设私募基金登记注册申请材料清单》（股权类/证券类）、《私募基金管理人合规经营承诺书》。符合适用范围3，拟变更注册地或办公地为湖南省的私募基金管理人，须提供基金业协会系统填报的机构登记材料和所管理基金的备案材料。
- 3.提交材料。湖南证监局将建立“湖南省私募基金行业综合研判工作系统”（以下简称“系统”），实现材料接收、机构通知、信息共享等环节线上办理。机构应根据材料清单准备相关资料，按照系统要求，填写相关资料或上传盖章文件扫描件。湖南证监局或其授权的行业协会根据材料完备性决定是否正式接收。对不予接收的，将告知机构存在的问题和相关要求。
- 4.商事注册。正式接收机构材料后，湖南证监局会同省市相关部门完成相关流程后，通过系统或线下等方式通知机构前往市场主体登记机关办理企业商事登记注册流程。
- 5.登记备案。湖南证监局通过中国证监会中央信息监管平台“私募投资基金监管信息系统”，将湖南辖区通过综合研判的私募基金管理人和私募基金的信息同步发送给基金业协会。符合适用范围1和适用范围2的机构，私募基金管理人须在申领营业执照12个月内，私募基金须在申领营业执照6个月内完成基金业协会的登记备案，未经登记备案不得展业。限期未完成基金业协会的登记备案，机构应当主动向市场监管部门申请注销。

(六) 山东省发改委、科技厅等十二个委办局联合出台了《山东省推动创业投资高质量发展的若干措施》

《山东省推动创业投资高质量发展的若干措施》共分4部分，18条：

第一部分为**总体要求**，提出到2025年我省创业投资综合实力得到较大提升，在我省注册的创投基金数量及投资额年均增长15%以上，济南、青岛成为全球新兴风投创投中心，省级创业投资集聚区达到10个以上，50家以上头部风投创投机构落户山东，具有全国影响力的本地创业投资品牌领军企业达到30家以上，创业投资对全省高质量发展的贡献度明显增强。

第二部分提出了推动创业投资高质量发展的**若干措施**，共四个方面：

一是畅通创业投资“募投管退”环节，提升整体竞争力，主要包括支持创投机构通过发行创投债、基金债，引导社保基金、保险资金、理财资金与优质创投机构、政府投资基金合作，参与创业投资，拓宽募资渠道；支持创投基金依托自贸试验区发展跨境投融资，积极推动QFLP（合格境外有限合伙人）、QDLP（合格境内有限合伙人）试点，吸引境外投资人和境外资金参与设立市场化母基金；鼓励高校、科研院所设立创投基金、参股创投企业；支持创投机构高端化品牌化专业化发展，对知名风投创投机构实施“靶向招商”，吸引全国知名创投机构总部或者分支机构在我省落户或与本地创投机构合作设立分支机构；取消大宗交易方式下减持受让方锁定期限制和投资期限在五年以上的创投基金减持限制，促进投资-退出-再退出循环。

二是统筹资源要素和产业布局，推进创业投资集聚发展，包括支持济南和青岛依托经济金融发展优势和资源禀赋特点，逐步形成在全国具有较强影响力的产业资本中心和科技金融中心；积极打造面向省会经济圈、胶东经济圈、鲁南经济圈的创业投资集聚区，推动形成区域协同互动的产业基金高地和创新发展中心；利用创投产业园、创投大厦、基金大厦等，吸引聚集国际知名创投机构及其投资企业，按规定给予房租补贴、税费减免等优惠政策及政府投资基金优先参股扶持，构建要素集聚、产融结合、良性互动的创投生态圈。

三是深化体制机制改革，增强国有创投动力活力，包括支持产业龙头企业设立创投机构，整合上下游产业链；支持市场化转型完成后的地方政府融资平台公司拓展创业投资业务，发起设立创业投资企业；鼓励国有创投机构股权结构多元化、允许政府投资基金按照有关规定建立高管强制跟投机制、构建差异化国有创投考核体系。

四是优化协调服务，为创业投资发展营造良好环境，主要包括完善创投统计指标体系，强化行业主管、市场监管和金融监管部门对创投企业登记注册信息、创投基金备案信息的共享互通；搭建项目资本对接平台，建立省级创投机构投资备投项目库和“共创共赢”投资山东创投机构名录，推动投融资双方对接。

第三部分提出 6 项含金量高的**支持政策**，主要包括：放宽引导基金出资比例，省级引导基金出资比例由原来最高可出资 30%提高至 40%，省、市、县（市、区）级政府共同出资比例由最高可出资 50%放宽至 60%；省级引导基金在天使基金工商注册之日起 3 年内（含 3 年）向社会出资人转让股权或份额的，可以省级引导基金原始出资额转让；对符合条件的创业投资基金管理总部认定为基金型总部企业（机构）；按照“分级分类培育、协同联动推进”的方式，培育认定一批省级创业投资集聚区和创业投资综合服务基地，给予专项政策激励；遴选省级创投优秀团队和创业投资品牌领军企业，对企业中符合条件的人才颁发“山东惠才卡”；落实创业投资企业和天使投资个人有关税收优惠政策等。

第四部分是**组织保障**，包括加强组织领导、行业自律、考核督导等。

(七) 海南金管局发布《海南省地方金融监督管理局关于外商投资股权投资企业有关事项的补充通知》

海南金管局发布的《海南省地方金融监督管理局关于外商投资股权投资企业有关事项的补充通知》提到，对在海南省设立的、仅涉及在境外募集资金的外商投资股权投资企业，可以不在中基协备案。

通知表示，这一规定是为便利海南 QFLP 试点企业办理相关业务而制定的，银行可支持该类未在中基协备案的企业进行跨境资金结算等业务，并做好后续资金监管。

二、基金业协会及其他市场动态

(一) 基金业协会发布《2021年私募基金统计分析简报》

10月26日，中国证券投资基金业协会发布《2021年私募基金统计分析简报》称，2021年我国新冠疫情平稳，经济活力恢复，资本市场活跃，私募基金管理规模保持较快增长，科技创新领域投资活跃，“投科技”趋势显现，上市后退出现更加通畅，为提高直接融资比重、推动实体经济高质量发展做出重要贡献。

截至2021年末，存续私募基金管理人24610家，较2020年末增加49家，同比增长0.2%；存续私募基金124098只，较2020年末增长27280只，同比增长28.2%；管理规模20.27万亿元，较2020年末增长3.31万亿元，同比增长19.5%。

2021年当年新登记私募基金管理人1283家，同比增长11.8%；新备案私募基金40641只，同比增长53.0%；新备案规模1.47万亿元，同比增长37.4%。

► 私募基金投资者结构

截至2021年末，私募基金各类投资者合计出资19.27万亿元，其中：

企业投资者是最主要出资者，占比有所降低。企业投资者出资金额达8.02万亿元，较2020年末增加9499.80亿元，占比41.6%，较2020年末降低1.6个百分点。

居民出资金额及占比增长。居民（含管理员工跟投）在私募基金中出资金额达3.82万亿元，较2020年末增加7841.93亿元，占比19.8%，较2020年末增加1.3个百分点。其中，在私募证券投资基金中的出资达2.45万亿元，较2020年末增加7389.11亿元，增幅43.3%；居民在私募股权、创业投资基金中出资1.27万亿元，较2020年末增加888.62亿元，增幅7.5%。

境外资金规模增长迅速。截至2021年末，境外直接投资者、QFII、RQFII等境外资金出资额为831.68亿元，较2020年末增加261.06亿元，同比增长45.7%。境外资金出资占比0.4%，近三年基本持平。

信托委托资金上涨，长期资金稳步增长。银行、信托委托资金规模合计14908.85亿元，较2020年增加1766.92亿元，增幅16.8%，其中来源于信托的委托资金规模增加1981.39亿元。养老金、社会基金、保险资金等长期资金出资规模合计7249.94亿元，较2020年末增加1185.57亿元，同比增长19.6%。

顾问管理类私募基金持续增长。截至 2021 年末，正在运作的顾问管理类产品共有 3754 只，规模合计 7037.72 亿元，较 2020 年分别增长 26.8% 和 18.1%，增幅主要由信托计划、期货资管、保险资管贡献，而基金及子公司专户、证券资管规模显著下降。产品类型中信托计划的顾问管理类产品最多，只数为 2715 只，规模为 5299.26 亿元，在顾问管理类产品中的占比分别为 72.3% 和 75.3%。

► 私募基金资产配置情况

私募基金成长为资本市场重要机构投资者。2021 年私募基金持有股票（含定增）规模大幅增加，年末存量达 4.06 万亿元，同比增长 33.0%，占股票市场总市值的 4.4%。私募基金持有境内债券规模小幅增加，年末规模达 5119.11 亿元，同比增长 31.0%，占债券市场余额的 0.4%。

私募基金已成为我国直接融资体系的重要力量。截至 2021 年末，私募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投资项目数量达 16.87 万个（未剔重），为实体经济形成股权资本金 10.05 万亿元。在投资资产中，股类资产配置占比过半，未上市未挂牌企业股权资产占股类资产的 63.2%。2021 年全年，私募基金投向境内未上市未挂牌企业股权的本金新增 8338 亿元，相当于同期新增社会融资规模的 2.6%，有力推动了供给侧结构性改革与创新增长。

私募基金为新经济提供了宝贵的资本金。截至 2021 年末，互联网等计算机运用、机械制造等工业资本品、原材料、医药生物、医疗器械与服务、半导体等产业升级及新经济代表领域成为私募基金布局重点，在投项目 8.08 万个（未剔重），在投本金 3.87 万亿元。

（二）基金业协会发布《私募基金管理人登记及产品备案月报》

基金业协会于 2022 年 10 月 28 日发布《私募基金管理人登记及产品备案月报（2022 年第 9 期）》，载明：2022 年 9 月，在中国证券投资基金业协会资产管理业务综合报送平台提交私募基金管理人登记申请的机构 146 家，办理通过的机构 141 家，其中，私募证券投资基金管理人 59 家，私募股权、创业投资基金管理人 81 家，其他私募投资基金管理人 1 家（为 QDLP 等试点机构）。2022 年 9 月，协会中止办理 34 家相关机构的私募基金管理人登记申请，注销私募基金管理人 287 家。

2022 年 9 月，新备案私募基金数量 3,402 只，较上月减少 39 只，环比下降 1.13%；新备案规模 691.77 亿元，较上月增加 108.83 亿元，环比增长 18.67%。其中，私募证券投资基金[4]2,565 只，占新备案基金数量的 75.40%，新备案规模 222.51 亿元，环比下降 11.34%；私募股权投资基金 289 只，新备案规模 251.56 亿元，环比增长 56.98%；创业投资基金 548 只，新备案规模

217.71 亿元，环比增长 26.78%。

(三) 国家发改委下发《国家发展改革委关于推广借鉴深圳综合改革试点首批授权事项典型经验和创新举措的通知》

国家发展改革委表示，“部署开展深圳综合改革试点两年多来，各项改革举措总体进展顺利，重点领域和关键环节改革成效持续显现，形成了丰富的制度成果和实践成果。其中，一些创新举措已规范形成相关政策规定在全国层面推出，一些典型案例和做法已通过不同方式在面上或具备条件的地区复制推广。”

据介绍，本次推广借鉴的典型经验和创新举措共 18 条，主要包括以下内容：

要素市场化方面，建立土地联动高效审批机制、实施私募基金商事登记服务创新和全流程一体化监管、推出创业板注册制改革等 5 条；

科技创新方面，建立新兴领域知识产权保护新机制、创新基层编制资源统筹管理、实行大科学计划全链条综合管理机制等 6 条；

对外开放方面，建立跨境仲裁协作和国际仲裁合作新机制、创新口岸国际中转便捷通关模式、推动国际船舶登记入级管理集成创新等 4 条；

公共服务和生态环境治理方面，建立与国际标准衔接的医院评审认证体系、建立急需药械准入和全流程监管新机制、打造气候项目市场化投融资服务新模式等 3 条。

其中，构建高度便利化的境外专业人才执业制度、建立跨境仲裁协作和国际仲裁合作新机制、实施国际航行船舶保税加油全链条服务和并联审批新模式、建立急需药械准入和全流程监管新机制等相关举措拟先行在符合条件的特定范围内推广。

(四) 北京市东城区财政局在北京市人民政府网站和东城区人民政府网站对《东城区政府投资引导基金管理办法（征求意见稿）》向社会公开征集意见

为加强财政资金的统筹使用和统一管理，更好地发挥财政资金的引导放大作用，进一步规范东城区引导基金的设立和运作，促进东城区高精尖产业发展，保障京津冀协同发展和非首都功能疏解资金需求。

2022 年 10 月 12 日，按照《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》《北京市人民政府关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的实施意见》以及《北京市东城区人民政府关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的实施意见》等文件精神，东城区人民政府就《东

城区政府投资引导基金管理办法（征求意见稿）》向社会公开征求意见。

三、私募基金涉诉情况及处罚案例

(一) 基金业协会处罚案例

1. 上海禹阔投资管理有限公司

基金业协会于2022年10月12日对上海禹阔投资管理有限公司作出《纪律处分决定书》(中基协处分〔2022〕62号)。

该机构的具体违法违规情形如下：

违法违规情况	违法违规依据	处罚结果
《纪律处分决定书》(中基协处分〔2022〕62号)		
未及时备案私募基金产品	《私募基金监管办法》第八条； 《私募投资基金管理人登记和基金备案方法(试行)》第十一条； 《关于加强私募投资基金监管的若干规定》第六条第三款、第十四条第三款	书面警示，要求限期改正，并暂停受理其私募基金产品备案三个月
基金运作不规范	《私募基金监管办法》第四条	
未如实向协会报送信息	《私募基金管理人登记须知(2018年12月更新)》	

2. 上海达仁资产管理有限公司

基金业协会于2022年10月12日对1.上海达仁资产管理有限公司作出的《纪律处分决定书》(中基协处分〔2022〕55号)。

该机构的具体违法违规情形如下：

违法违规情况	违法违规依据	处罚结果
--------	--------	------

违法违规情况	违法违规依据	处罚结果
《纪律处分决定书》(中基协处分〔2022〕55号)		
承诺保本保收益	《私募基金监督管理办法》第十五条; 《私募投资基金募集行为管理办法》第二十四条	公开谴责,并暂停受理其私募基金产品备案六个月

3.北京华镇股权投资基金管理有限公司

基金业协会于2022年10月12日对北京华镇股权投资基金管理有限公司作出的《纪律处分决定书》(中基金业协会处分〔2022〕68号)。

该机构的具体违法违规情形如下:

违法违规情况	违法违规依据	处罚结果
《纪律处分决定书》(中基协处分〔2022〕68号)		
未充分履行信息披露义务且情节严重	《私募投资基金监督管理暂行办法》第二十四条; 《私募基金信息披露管理办法》第十六条第一款、十七条、十八条第(九)项	取消会员资格,并撤销管理人登记
从业人员不符合管理人登记要求,且高管人员变更未报告	《私募投资基金管理人内部控制指引》第十一条第二款、第十二条; 《私募基金管理人登记须知(2018年12月更新)》第三条第(一)项、第(六)项; 《私募基金监管办法》第二十五条第一款; 《私募投资管理人登记和基金备案办法(试行)》第十五条、第二十一条第一款、第二十二条第(一)项	

违法违规情况	违法违规依据	处罚结果
未按要求向协会报送年度财务报告	《私募投资基金监督管理暂行办法》第二十五条第二款； 《私募投资基金管理人登记和备案办法（试行）》第二十一条第二款	

4.福建诚毅资产管理有限公司

基金业协会于2022年10月12日对福建诚毅资产管理有限公司作出的《纪律处分决定书》(中基金业协会处分〔2022〕60号)。

该机构的具体违法违规情形如下：

违法违规情况	违法违规依据	处罚结果
《纪律处分决定书》(中基协处分〔2022〕60号)		
公司有关责任人员从事与私募基金业务存在利益冲突的行为	《私募投资基金管理人内部控制指引》第七条； 《私募基金管理人登记须知（2018年12月更新）》第三条第（三）项	取消会员资格，并撤销管理人登记
公司人员和场地不符合登记要求	《私募基金管理人登记须知（2018年12月更新）》第二条第（三）项、第三条第（六）项	

(二) 地方证监局处罚案例

1.重庆证监局

重庆证监局于2022年10月20日在其官网公布了一份行政监管措施决定，对重庆临云股权投资基金管理有限公司采取出具责令改正的行政监管措施。具体情况如下：

违规行为	处罚依据	处罚结果
管理的 8 只基金未向投资者披露有关季度报告	《私募投资基金监督管理暂行办法》第二十四条； 《私募投资基金信息披露管理办法》第十六条	对重庆临云股权投资基金管理有限公司采取出具责令改正的监督管理措施

2. 青岛证监局

青岛证监局于 2022 年 10 月 19 日在其官网公布了两份行政监管措施决定，对青岛科创金奕投资管理有限公司、青岛清控高创投资管理有限公司采取警示函的行政监管措施。具体情况如下：

违规行为	处罚依据	处罚结果
〔2022〕18、19 号		
青岛科创金奕投资管理有限公司在管理私募基金青岛清控金奕创业投资中心(有限合伙)过程中,在未按照约定和公司制度规定履行相关程序、未与第三方事先签署书面委托协议的前提下,擅自委托第三方减持私募基金产品所持有的国林环保股票,且存在以基金财产申购新股的不当行为	《私募投资基金监督管理暂行办法》第四条	对青岛科创金奕投资管理有限公司采取出具警示函的行政监管措施
青岛清控高创投资管理有限公司在管理私募基金青岛高创清控股权投资基金企业(有限合伙)过程中,在未按照约定和公司制度规定履行相关程序、未与第三方事先签署书面委托协议的前提下,擅自委托第三方减持私募基金产品所持有的东方材料股票	《私募投资基金监督管理暂行办法》第四条	对青岛清控高创投资管理有限公司采取出具警示函的行政监管措施

3.福建证监局

福建证监局于2022年10月24日、10月25日在其官网公布了两份行政监管措施决定，分别对福建北辰星投资管理有限公司、胡顺强取出具责令改正、警示函的行政监管措施。具体情况如下：

违规行为	处罚依据	处罚结果
行政监管措施决定（2022）82号		
向合格投资者之外的个人募集资金，为投资者提供多人拼凑等满足合格投资者要求的便利	《私募投资基金监督管理暂行办法》第十四条	对福建北辰星投资管理有限公司采取责令改正的行政监管措施
在销售产品过程中未要求部分投资者提供必要的资产证明文件或收入证明，未合理审慎地审查投资者是否符合私募基金合格投资者标准	《私募投资基金监督管理暂行办法》第四条第一款； 《证券期货投资者适当性管理办法》第三条	
所管理的福州北辰智创投资中心（有限合伙）在基金合同未约定不进行托管的情况下，实际运作也未由基金托管人托管	《私募投资基金监督管理暂行办法》第二十一条第一款	
未履行谨慎勤勉的义务，所管理的基金为多人代持相关投资标的股权；从事基金业务的员工林某某未取得基金从业资格；安排非公司员工陈某从事公司基金业务	《私募投资基金监督管理暂行办法》第四条第一款	
行政监管措施决定（2022）83号		
胡顺强作为福建北辰星投资管理有限公司法定代表人、董事长、总经理对北辰星的上述问题负有直接责任	《私募投资基金监督管理暂行办法》第三十条	对胡顺强取出具警示函的行政监管措施

4.浙江证监局

浙江证监局于2022年10月28日在其官网公布了一份行政处罚决定，对浙江厚兴股权投资基金管理有限公司、谢忠顺采取责令改正、警告、罚款的行政处罚决定。具体情况如下：

违规行为	处罚依据	处罚结果
行政处罚决定书[2022] 34 号		
浙江厚兴股权投资基金管理有限公司未按照基金合同约定向投资者披露信息，未按规定向中国证券投资基金业协会报告重大事项； 浙江厚兴股权投资基金管理有限公司实际控制人、法定代表人、总经理谢忠顺，是上述违法行为直接负责的主管人员	《私募投资基金监督管理暂行办法》第二十四条、第二十五条	对浙江厚兴股权投资基金管理有限公司责令改正，给予警告，并处以 3 万元罚款； 对谢忠顺给予警告，并处以 3 万元罚款

(三) 基金涉诉案例分析

2021 年 11 月 15 日，北京金融法院作出(2021)京 74 执异 75 号执行裁定，案涉李蓓与嘉兴信业盛创投资管理有限公司仲裁一案执行异议纠纷。该裁定指出，基于契约型基金的特殊性，登记在其基金管理人名下的募集账户或托管账户，其账户内款项系基金财产，并不属于基金管理人的固有财产。案外人异议审查如果仅从形式判断涉案财产的权利归属会导致判断结果与其实际权利状态不符，不足以保障案外人的合法权益。基金财产独立于基金管理人的固有财产，非因基金财产本身承担的债务，不得对基金财产强制执行。故此，执行法院在将基金管理人名下的募集账户或托管账户予以执行的，在审查基金管理人提出的案外人异议时应进行适度实质性审查，中止对涉案银行账户内款项的执行。本刊试图围绕基金财产独立性的角度进行探讨和分析。

案件审理经过

李蓓与嘉兴信业盛创投资管理有限公司(以下简称“嘉兴信业公司”)仲裁一案，中国国际经济贸易仲裁委员会于 2021 年 4 月 14 日作出(2021)中国贸仲京裁字第 0888 号裁决：(一)解除李蓓与嘉兴信业公司签署的《资管合同》；(二)嘉兴信业公司返还李蓓投资款人民币 1500000 元；(三)嘉兴信业公司赔偿李蓓自 2017 年 12 月 29 日至 2019 年 11 月 30 日期间利息损失人民币 43212.33 元；并自 2019 年 12 月 1 日起至实际支付之日以人民币 1500000 元为基数按年利率 1.5% 计付利息损失；(四)嘉兴信业公司向李蓓赔偿律师费损失人民币 100000 元；(五)本案仲裁费人民币 46654 元，全部由嘉兴信业公司承担。本案仲裁费已由李蓓全额预缴，故嘉兴信业公司应直接向李蓓支付人民币 46654 元，以补偿李蓓代其垫付的上述费用。上述裁决书发

发生法律效力后，嘉兴信业公司未履行生效裁决书确定的义务，李蓓向北京金融法院申请执行。

北京金融法院于2021年5月18日予以立案执行，案号为(2021)京74执43号。北京金融法院在执行李蓓与嘉兴信业公司仲裁一案过程中，对嘉兴信业公司名下招商银行天津新技术产业园区支行的银行账户、中信银行北京万达支行的银行账户、渤海银行北京航天桥支行的银行账户予以执行，嘉兴信业公司对其不服，以基金管理人的身份向北京金融法院提出书面异议。

本案基本事实

嘉兴信业公司系信业宝丰3号私募投资基金、信业卓异10号专项投资私募基金、信业创赢保丰2号私募投资基金、信业信赢稳晟1号特定客户资产管理计划、信业信赢稳晟2号特定客户资产管理计划、信业信赢稳晟3号特定客户资产管理计划、信业瑞丰2号私募投资基金、信业盛创荣耀8号专项投资私募基金的基金管理人。基金合同约定嘉兴信业公司以基金管理人的名义代表基金与其他第三方签署基金投资相关协议文件、行使诉讼权利、办理基金相关权益登记变更手续或者实施其他法律行为。资产管理合同约定嘉兴信业公司以资产管理人的名义，在管理和运用资产管理计划财产时代表资产管理计划签署相关协议，办理相关权利登记变更等手续，代表资产管理计划份额持有人的利益行使诉讼权利或实施其他法律行为。

争议焦点

本案的争议焦点为：涉案银行账户内的款项是否属于嘉兴信业公司的固有财产。

本案法院观点

北京金融法院审查认为，本案中，涉案银行账户均系嘉兴信业公司所管理基金的募集账户或托管账户。涉案银行账户属于托管账户的，其款项系基金财产；属于募集账户的，其款项系基金份额持有人的财产。由于其账户

内的款项不属于嘉兴信业公司的固有财产，嘉兴信业公司提出的执行异议，应当予以支持，中止执行涉案银行账户内的款项。

植德分析

针对本案涉及的问题，我们将围绕以下几个方面进行分析，以供参考：

1. 基金账户冻结后的救济程序

本案系对托管账户基金财产独立性的认定，同样，在与本案相关的类案(2020)浙04执异14号执行裁定中，浙江省嘉兴市中级人民法院认为，无证据证明基金已清算完毕，募集账户中的资金属于基金财产，依法不得执行。

私募基金账户主要分为募集账户和托管账户。产品成立之前，投资者的认购款归集在募集账户；在基金的投资和投后管理阶段，基金财产主要存放在托管账户，因此募集账户、托管账户在执行中被冻结，相关权利人一般会通过提出执行异议进行救济。关于执行异议，可分为执行行为异议和执行标的异议。当事人、利害关系人认为法院的执行行为违反法律规定的，可以依照《民事诉讼法》第二百三十二条提出执行行为异议。执行中，基于审执分离的原则，执行法院通常遵循外观主义和权利化表象认定被执行人的责任财产，由于权利外观或表象与实际权属间发生分离，便存在可能侵害案外人权利的风险，此时案外人基于其对执行标的主张实体权利可依据《民事诉讼法》第二百三十四条规定提起案外人执行异议。

因登记在基金管理人名下的募集账户、托管账户内的款项系基金财产，并不属于基金管理人的固有财产。因此，管理人未履行生效法律文书，导致基金募集账户、托管账户被法院冻结，将影响基金财产安全并损害基金份额持有人的利益。在异议类型上，由于基金财产独立于管理人的固有财产，基金管理人对于基金财产并不享有实体上的权利，因此，基金管理人以基金的名义提出的异议应作为利害关系人提出的执行行为异议。

2. 基金账户不得执行的依据

(1) 理论依据：信托财产的独立性

私募证券投资基金除适用《证券投资基金法》外，还适用《信托法》等法律法规。私募证券投资基金可以构成信托关系，而信托关系重要的特征之

一即信托财产的独立性。现代信托制度是在英国中世纪用益制度基础上发展演变而形成。在英美法信托上，存在着“双重所有权”的概念，受托人享有名义上和法律上的信托财产所有权，对信托财产进行管领和处分，以所有权人身份与第三人进行交易。受益人享有实质上和最终的信托财产所有权，依据信托文件享受信托收益。信托财产的所有权与利益相分离，权利主体和利益主体相分离的基本原则充分体现了英美信托制度以及信托财产的本质特征。通过这种“双重所有权”的结构，在信托设立后，委托人转移了信托财产的所有权，受托人虽享有所有权，但仅限于对信托财产的管理与处分，受益人则取得对信托财产的受益和救济的权利。由于英美法系中的所有权概念与大陆法系所有权概念的内涵并不相同，因此在大陆法系奉行一物一权的原則之下，无法简单移植信托财产所有权的二元结构。

我国《信托法》未对信托财产所有权归属作出明确规定，而是赋予信托财产独立性的地位。目前的主流理论是信托财产的独立性理论，即信托财产不仅独立于受托人的固有财产，也独立于委托人和受益人的固有财产。信托财产的独立性具体体现在：

信托财产独立于委托人的固有财产。信托设立后，委托人用以设立信托的财产就从其自有财产中分离出来，由受托人根据信托文件约定的信托目的对信托财产进行管理、运用和处分。

信托财产独立于受托人的固有财产。这是信托财产独立性的核心内容，受托人必须将信托财产与其固有财产分离，分别管理，受托人行使信托财产的所有权时，必须遵循信托文件的约定，并且要接受委托人、受益人的监督。

信托财产独立于受益人的固有财产。信托财产不由受益人直接占有、使用和处分，受益人对信托财产享有的是信托受益权，受益人可通过对受托人行使请求权实现信托受益权，享有信托利益、对受托人管理信托财产的行为进行监督。

(2) 法律依据

《信托法》第十五条、第十六条规定信托财产与委托人未设立信托的其他财产相区别，也不得归入受托人的固有财产或者成为受托财产的一部分，在特定情形下，信托财产不作为委托人、受托人的遗产或者清算财产。第十七条又对信托财产可以强制执行的情形予以明确规定，限于对信托财产享有优先受偿权的债权人以及信托财产本身所应承担的债务或者负担。

《证券投资基金法》第五条规定基金财产独立于管理人和托管人的固有财产，在管理人、托管人进行清算时，基金财产也不属于清算财产。第七条规定，非因基金财产本身承担的债务，不得对基金财产强制执行。

《九民纪要》第九十五条关于信托账户等信托财产以及信托受益权进行诉讼保全的规定，对信托财产的独立性进行阐述并再次明确，除符合《信托法》第十七条规定的情形时，当事人因其与委托人、受托人或者受益人之间的纠纷申请对存管银行或信托公司专门账户中的信托资金采取保全措施的，应不予准许。

(3) 信托财产的认识

信托财产独立性的价值在于保障受益人的利益，以顺利实现信托目的，但是信托财产独立性的绝对化也将有损第三人的利益。信托财产的独立性虽然是信托制度的重要特征，但将信托财产独立性作为信托成立的构成要件，在法律上仍缺乏充分的依据。因此，在信托关系成立的情形下，仍需判断受托人对信托财产是否进行了相对独立的管理，即对信托财产进行识别。

《信托法》仅概括性的规定对应当登记的信托在未经登记时不产生效力，但在具体的信托业务中，关于信托财产的备案或公示具有更为详细的规定。例如，在私募投资基金领域，《证券投资基金法》《私募投资基金监督管理暂行办法》《私募投资基金管理人登记和基金备案办法（试行）》《私募投资基金备案须知》等法律法规和自律规则对基金备案公示作出了规定。

本案中，嘉兴信业公司的债务并非案涉基金运营过程中产生的债务，应当以嘉兴信业公司的自有财产进行清偿。托管账户内的资金是否属于基金财产，应当对财产的独立性进行识别。执行中，对于银行账户内资金的归属，通常依据金融机构登记的账户名称进行判断；但对于专用账户中的存款，则应根据当事人对该账户的约定以及相关的法律法规来判断。根据基金合同的约定以及账户性质为证券投资基金托管专户，可以认定托管账户系基金合同所约定的托管账户；此外，案涉基金均经中国证券投资基金业协会备案公示，因此可以认定托管账户内的款项属于对应基金的财产。

4. 小结

从证明责任来看，执行阶段依据表面证据审查原则进行判断，只要是登记在被执行人名下的财产，法院便可能会采取控制措施。对法院而言，被执行人财产在实体法层面是否属于被执行人，不是执行措施构成合法执行的条件。因此，程序上的合法执行可能存在突破执行法实体边界的情况，对基金这一案外人的财产便会构成不当执行。

基金财产系具有信托目的的财产，保障基金财产独立性是厘清其基本法律关系和确认各方权利义务的前提。基金管理人以基金的名义对外从事民事法律活动，对涉及到侵犯基金财产的执行案件，应积极从保障基金财产独立性的角度要求执行法院进行实质性审查。

特此声明

本刊物不代表本所正式法律意见，仅为研究、交流之用。非经北京植德律师事务所同意，本刊内容不应被用于研究、交流之外的其他目的。

如有任何建议、意见或具体问题，欢迎垂询。

编委会成员：



金有元 律师

业务领域：投资基金 投融资并购 证券资本市场

电话：010-56500986

邮箱：youyuan.jin@meritsandtree.com



姜涛 律师

业务领域：投资基金、投融资并购、证券资本市场

电话：021-52533501

邮箱：tao.jiang@meritsandtree.com



钟凯文 律师

业务领域：银行与金融、投资基金、投融资并购及上述相关领域衍生争议解决

电话：0755-33257501

邮箱：kevin.zhong@meritsandtree.com



周峰 律师

业务领域：投资基金、证券资本市场、投融资并购

电话：021-52533532

邮箱：feng.zhou@meritsandtree.com

本期编写人员：湛惠、韩秋林



前行之路 植德守护

www.meritsandtree.com

北京：北京市东城区东直门南大街1号来福士中心办公楼5层、9层 903-904

上海：上海市长宁区长宁路1133号长宁来福士广场T1办公楼18层1801

深圳：深圳市南山区粤海街道科苑南路2666号中国华润大厦9层905-906

武汉：湖北省武汉市江岸区中山大道1505号企业天地1号45层4504-4506单元

珠海：广东省珠海市横琴新区兴盛一路128号3319

海口：海南省海口市龙华区国贸大道帝国大厦B座5楼512室