

《私募投资基金登记备案办法》及配套指引解读（一）——总述

作者：金融资管组

2022年12月30日，中国证券投资基金业协会（“基金业协会”）发布《私募投资基金登记备案办法（征求意见稿）》及配套指引（征求意见稿）（“《征求意见稿》”），向全行业征求意见。2023年2月24日，基金业协会正式发布修订后的《私募投资基金登记备案办法》（“《登记备案办法》”）及配套指引，对《私募投资基金管理人登记和基金备案办法（试行）》（“《试行办法》”）等进行修订（“本次修订”）。

《试行办法》发布于2014年1月17日，是基金业协会就私募基金登记备案业务发布的最早的行业自律规则。办法“试行”至今，已超过九年，规定内容已难以应对、处理行业和实践近年来的发展和问题。在此背景下，基金业协会修订并发布了《登记备案办法》，以更好地引导行业发展。

《登记备案办法》共六章、八十三条，除办法本身外，还包括了三个配套指引，内容系统、全面。为了更好地理解《登记备案办法》及配套指引，我们拟通过系列文章，就本次修订进行解读。本文为第一篇，旨在就本次修订的修订思路及主要变化进行梳理。本次修订后的监管规则将更加体系化、规范化、差异化和全面化。

本次修订的一些行业利好政策包括：不再要求就法定代表人变更出具专项法律意见；优化管理人登记的流程等。

一、整合自律规则——更加“体系化”

自《试行办法》发布至今，基金业协会陆续从募集行为、信息披露、内部控制、人员管理等各个方面，对私募基金管理人、证券期货经营机构、外包服务机构等不同主体，通过“办法”“指引”“解答”“公告”“须知”“清单”“案例”等多种形式出台了各类、各项自律规则，涵盖范围广、内容也日趋全面，但规则也因而呈现出“碎片化”的特征，不利于市场主体的贯彻和落实。本次修订的目的之一即为对碎片化的规则进行系统地整合和重构，以便提升规则的科学性、一致性、可执行性。

除《试行办法》外，协会各项自律规则不断演化至今，在管理人登记和基金备案两类业务上分别形成了以《私募基金管理人登记须知（2018年12月更新）》（“《登记须知》”）和《私募投资基金备案须知（2019年12月23日）》（“《备案须知》”）为核心，辅以登记/备案材料清单、案例指引的自律规则。

值得注意的是，根据《登记备案办法》第八十三条，自《登记备案办法》施行之日起，《试行办法》与《登记须知》废止，但《备案须知》并不因此废止。《登记备案办法》目前配套发布的指引亦仅针对私募基金管理人登记，我们预期基金业协会也会出台相应的备案配套指引。

二、提高行业标准 — 更加“规范化”

根据基金业协会与《征求意见稿》一并发布的《修订说明》（“《修订说明》”），“明确管理人登记标准，适度提高行业规范要求”是本次修订的主要内容之一。结合《登记备案办法》与配套指引，行业规范的提高主要体现在以下三个方面：

（一）严格初始登记标准

《登记备案办法》以主体为标准对管理人登记的要求进行了整合和规范，分别为：申请机构、出资人以及高级管理人员，所涉事项包括但不限于：

- **提高财务状况要求。**明确管理人实缴货币资本金额不低于 1,000 万元或等值可自由兑换货币（专门管理创业投资基金的私募基金管理人另有规定的，从其规定）。
- **强化团队出资要求。**要求法定代表人、执行事务合伙人或其委派代表、负责投资管理的高级管理人员均直接或者间接持有私募基金管理人一定比例的股权或者财产份额，且合计实缴出资不低于私募基金管理人实缴资本的 20%，或者不低于管理人最低实缴资本的 20%（商业银行、证券公司、基金管理公司、期货公司、信托公司、保险公司等金融机构控制的私募基金管理人，政府及其授权机构控制的私募基金管理人，受境外金融监管部门监管的机构控制的私募基金管理人以及其他符合规定的私募基金管理人不适用）。
- **提升从业年限要求。**将实际控制人从事资产管理、投资、相关产业经验的年限要求提高至 5 年，且范围拓宽至控股股东及普通合伙人；法定代表人、执行事务合伙人或其委派代表、经营管理主要负责人以及负责投资管理的高级管理人员的行业从业经历年限要求提高至 5 年，明确风控负责人从业经历不少于 3 年。
- **加强内控机制要求。**一方面，加强了对于合规风控负责人的资质要求，除前述提及的明确了合规风控负责人的从业年限要求外，亦强调其不得兼任与合规风控职责相冲突的职务；另一方面，加强了内控制度的建立要求，确保内控制度建立、健全，完善防火墙等隔离机制，并特别提及了集团化运作，即同一控股股东、实际控制人控制两家以上私募基金管理人的，应当建立与所控制的私募基金管理人的管理规模、业务情况相适应的持续合规和风险管理体系。

（二）提高稳定展业要求

除作为“准入门槛”的管理人登记要求外，《登记备案办法》对于管理人的稳定运营也提出了更高的要求，主要体现在对于私募基金管理人控制权变更、其股东及高管人员变更等的严格把控，包括但不限于：

- **股东出资稳定要求。**私募基金管理人的控股股东、实际控制人、普通合伙人所持有的股权、财产份额或者实际控制权，除另有规定外自登记之日 3 年内不得转让。
- **人员稳定要求。**私募基金管理人应当保持管理团队和相关人员的充足、稳定。私募基金管理人在首支私募基金完成备案手续之前，不得更换法定代表人、执行事务合伙人或其委派代表、经营管理主要负责人、负责投资管理的高级管理人员和合规风控负责人。
- **重大登记信息变更要求。**私募基金管理人实际控制权发生变更的，应当就变更后是否全面符合私募基金管理人登记的要求提交法律意见书，协会按照新提交私募基金管理人登记的要求对其进行

全面核查。私募基金管理人的实际控制权发生变更的，近一年管理规模应当持续不低于 3,000 万元人民币。

（三）强化信息披露义务

信息披露义务的履行一直是基金业协会对于管理人信义义务要求履行的重要组成部分。

《登记备案办法》在原有整体信息披露义务框架下，专章对私募基金管理人及其在管私募基金信息披露义务的履行进行了细化和补充。

- **就管理人自身的信息披露而言**，《登记备案办法》将义务主体拓宽至了私募基金管理人的上层出资人，要求私募基金管理人的股东、合伙人、实际控制人拟发生变更导致实际控制权发生变更的，应当及时将相关情况告知私募基金管理人，私募基金管理人应当及时向投资者履行信息披露义务，并按照基金合同约定履行相关内部决策程序。
- **就管理人在管私募基金的信息披露和报送而言**，在强化原有披露义务的基础上，《登记备案办法》就变更管理人、基金清算报送、市场化退出报送等进行了特别明确，其中市场化退出报送情形下明确在管理人无法履责或出现风险等情形下，一定比例的投资人可以成立专项机构或委托中介服务机构处置基金财产，以加强在极端情况下对于投资人权益的保护。

三、突出“扶优限劣” — 更加“差异化”

“扶优限劣”也是《修订说明》提及的修订思路之一。近年来协会对于分道制改革试点的探索，对于上市公司纾困基金备案的“绿色通道”，以及不久前刚刚试行的《不动产私募投资基金试点备案指引（试行）》都是该原则的体现。《登记备案办法》对该原则在两方面予以了更进一步的体现：

（一）对于创业投资基金的差异化安排

对于创投基金的差异化安排在监管规范中已经不是第一次出现。《私募基金监督管理暂行办法》（证监会令[105]号，“《私募监管办法》”）就创业投资基金进行了专章规定，《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》（“《资管新规》”）亦规定，“创业投资基金、政府出资产业投资基金的相关规定另行制定”。

此次《登记备案办法》的突破在于：

- **对创业投资基金重新进行了定义**。新定义¹较《私募监管办法》更为明确²，但与此前配合《资管新规》出台的《国家发展改革委、中国人民银行、财政部等关于进一步明确规范金融机构资产管理产品投资创业投资基金和政府出资产业投资基金有关事项的通知》（发改财金规[2019]1638号，“《1638号文》”）中对于“创业投资基金”的界定³仍存在差异。

¹ 《登记备案办法》第四十五条，创业投资基金是指符合下列条件的私募基金：（一）投资范围限于未上市企业，但所投资企业上市后基金所持股份的未转让部分及其配售部分除外；（二）基金合同体现创业投资策略；（三）不使用杠杆融资，但国家另有规定的除外；（四）基金最低存续期限符合国家有关规定；（五）法律、行政法规、中国证监会和协会规定的其他条件。创业投资基金名称应当包含“创业投资基金”，或者在公司、合伙企业经营范围中包含“从事创业投资活动”字样。

² 《私募监管办法》第三十四条，本办法所称创业投资基金，是指主要投资于未上市创业企业普通股或者依法可转换为普通股的优先股、可转换债券等权益的股权投资基金。

³ 《1638号文》第一条，本通知所称创业投资基金，是指向处于创建或重建过程中的未上市成长性创业企业进行股权投资，以期所投资创业企业发育成熟或相对成熟后，主要通过股权转让获取资本增值收益的股权投资基金。适用本通知的创业投

- **降低实缴要求。**《私募监管办法》中虽明确了对于创业投资基金实施差异化监管，但对于具体措施，并未明确。《登记备案办法》中明确规定对于专业管理创业投资基金的私募基金管理人另有规定的，可不受实缴货币资本不低于 1,000 万元人民币的限制；创业投资基金首期实缴资金要求为 500 万元，低于一般私募股权基金 1,000 万元初始实缴资金的要求。

除创业投资基金外，在“扶优”上，《登记备案办法》并明确，协会支持私募基金在服务国家战略、推动创新驱动发展和经济转型升级等方面发挥积极作用，对承担国家重大战略实施等职能的私募基金提供重点支持。对治理结构健全、业务运作合规、持续运营稳健、风险控制有效、管理团队专业、诚信状况良好的私募基金管理人，协会可以对其管理的符合条件的私募基金提供快速备案服务，具体规则由协会另行制订。一直以来并未明确执行规则的“分道制”安排，理解有望细化出台。

（二）健全注销制度，出清尾部机构

根据《修订说明》，近年来，我国私募基金行业发展迅速，但仍然处于多而不精、大而不强、鱼龙混杂的发展阶段，在一定程度上出现了真私募与“伪”私募并存，两极分化严重，小、乱、散、差业态明显，违法违规行为和风险时有发生。

基于行业发展现状，一段时间以来，基金业协会在不断明确和提高行业准入要求的同时，也在通过专项核查、异常经营等相关制度的出台和落实，完善私募基金管理人的“退出”机制。

但《试行办法》作为此前自律规则的“核心”，对于管理人注销登记缺乏针对性规定。本次修订中，《登记备案办法》在自律管理章节新增了经营注销、自律注销、注销后义务等规定，为后续各项机制的推进提供了规定基础。

四、强化自律责任 — 更加“全面化”

规则的落实需要行之有效的责任机制作为保障，本次修订的一大重点即为对“全流程自律管理”机制的建立和完善，具体包括以下方面：

- **主体的全面化。**《登记须知》中对于自律责任的承担，主要针对于私募基金管理人自身及其高管人员。《登记备案办法》第五章自律管理中对于自律责任的要求还包括私募基金管理人的股东、合伙人、实际控制人，以及私募基金管理人为私募基金业务活动所聘请的律师事务所、会计师事务所等中介机构及其服务人员。范围更广，有利于强化各方责任，为投资人利益提供更充分的保障。
- **流程的全面化。**如前所述，《登记备案办法》系基金业协会各项自律规则系统化的整合和梳理，对私募基金管理人的登记、运营、注销，以及注销后义务，私募基金的募集、投资、管理、退出、清算等各个阶段均针对性地进行了规定。自律规则部分，也分别设定了相应的自律责任，并列举了监管中遇到的典型问题和情形。一方面，全流程的覆盖，确保了各项机制本身的有效落实，另一方面，也使得责任本身更有针对性。
- **手段的全面化。**一段时间以来，协会已经在不断加强自律管理，并取得了积极的效果。《登记备案

资基金应同时满足以下条件：（一）符合《创业投资企业管理暂行办法》（发展改革委 2005 年第 39 号令）或者《私募投资基金监督管理暂行办法》（证监会 2014 年第 105 号令）关于创业投资基金的有关规定，并按要求完成备案；（二）基金投向符合产业政策、投资政策等国家宏观管理政策；（三）基金投资范围限于未上市企业，但所投资企业上市后基金所持股份的未转让及其配售部分除外；（四）基金运作不涉及债权融资，但依法发行债券提高投资能力的除外；（五）基金存续期限不短于 7 年；对基金份额不得进行结构化安排，但政府出资设立的创业投资引导基金作为优先级的除外；（六）基金名称体现“创业投资”字样或基金合同和基金招募说明书中体现“创业投资”策略。

办法》总结了协会自律管理的实践经验，并通过规范进行了明确。同时，《登记备案办法》丰富了自律管理的手段，包括但不限于完善注销机制，及时清退不良机构，通过建立、健全诚信机制、协同机制，实现去芜存菁，不断净化市场环境。

五、对外资私募基金管理人的影响

《征求意见稿》出台后，外资私募基金管理人也非常关注，并积极的提出了对《征求意见稿》的修订意见。我们注意到，相比《征求意见稿》的内容，《登记备案办法》及配套指引在以下方面考虑并吸纳了外资私募基金管理人的相关意见和建议，解决了这类管理人的一些顾虑：

- **管理团队持股要求。**《征求意见稿》第八条规定了管理团队持有私募基金管理人的股权或财产份额最低比例的要求，并提及外资持股比例不低于 25% 的私募证券投资基金管理人可以豁免该要求。《登记备案办法》将该要求的适用豁免范围扩大至“受境外金融监管部门监管的机构控制的私募基金管理人”，解决了其他类型外资私募基金管理人（如私募股权基金管理人）的顾虑。
- **实际控制权的稳定性要求。**《征求意见稿》第二十条要求私募基金管理人的控股股东、实际控制人、普通合伙人所持有的股权、财产份额或者实际控制权，除另有规定外自登记之日起 3 年内不得转让。《登记备案办法》明确增加了相应的例外情形，包括但不限于股权、财产份额在同一实际控制人控制的不同主体之间进行转让，私募基金管理人实施员工股权激励但未改变实际控制人地位等情形。这些调整便于外资基金管理人集团内股权架构调整或施行员工激励机制。
- **基金审慎备案要求。**《征求意见稿》第四十四条规定了审慎备案的具体情形，其中包括“基金财产主要在境外进行投资”的情形。对于从事境外投资的 QDLP 基金管理人而言，如果将其所有 QDLP 基金纳入审慎备案范围，将对管理人的日常业务带来较大负担。《登记备案办法》删除了上述情形，使用了“存在较大风险隐患，私募基金涉及重大无先例事项，或者存在结构复杂、投资标的类型特殊等”的表述，我们理解 QDLP 基金不会自动落入审慎备案的范围，但实践中还需要具体问题具体分析。

六、过渡期安排

对于新旧规则的衔接，《登记备案办法》明确：

- **施行前已提交**办理的登记、备案和信息变更等业务，按照现行规则办理；
- **施行后提交**办理的登记、备案和信息变更业务，按照《登记备案办法》办理；
- 已登记的私募基金管理人在《登记备案办法》施行后提交办理**实际控制权变更**的，变更后的私募基金管理人应当全面符合《登记备案办法》的登记要求；
- 已登记的私募基金管理人在《登记备案办法》施行后提交办理除实际控制权外的登记备案信息变更的，**相关变更事项**应当符合《登记备案办法》的规定；
- **自 2023 年 5 月 1 日起**，《登记备案办法》施行前已提交但尚未完成办理的登记、备案及信息变更事项，基金业协会按照《登记备案办法》办理。

我们理解，外资私募基金管理人也十分关注一些其他问题，例如最低基金募集规模要求对于外资私募基金管理人是否有豁免情形，母子结构下的 QDLP 基金管理人的股东是否可以豁免《登记备案办法》规定的

股东资质要求、人员兼职限制及在该等结构下 QDLP 基金管理人本身是否可以豁免实缴注册资本要求等等。涉及这些问题的解释和适用有待在实践中进一步明确。

整体而言，本次修订使得协会的自律规则体系更为系统和完整，也为后续配套规则的制订打下了基础。新的《登记备案办法》，既是对过去近十年来，我国私募基金行业发展的总结和回应，也为行业下一阶段的发展给出了答案。不难看出，规则在修订过程中不断得以丰富，但始终不变的，是“信义义务”内核的贯彻和落实。

后续，我们会就《登记备案办法》及其配套指引中关于管理人登记的各项要求、不同类别基金备案受到的不同影响进行专项的分析和讨论，也会对市场的实践和反馈保持关注。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

周林

电话： +86 10 8516 4188

Email: lin.zhou@hankunlaw.com

胡瑶

电话： +86 21 6080 0951

Email: ally.hu@hankunlaw.com

葛音

电话： +86 21 6080 0966

Email: yin.ge@hankunlaw.com