

气象万新：深度解析QFLP及QDLP基金外汇监管新政

作者：汤雪

序言

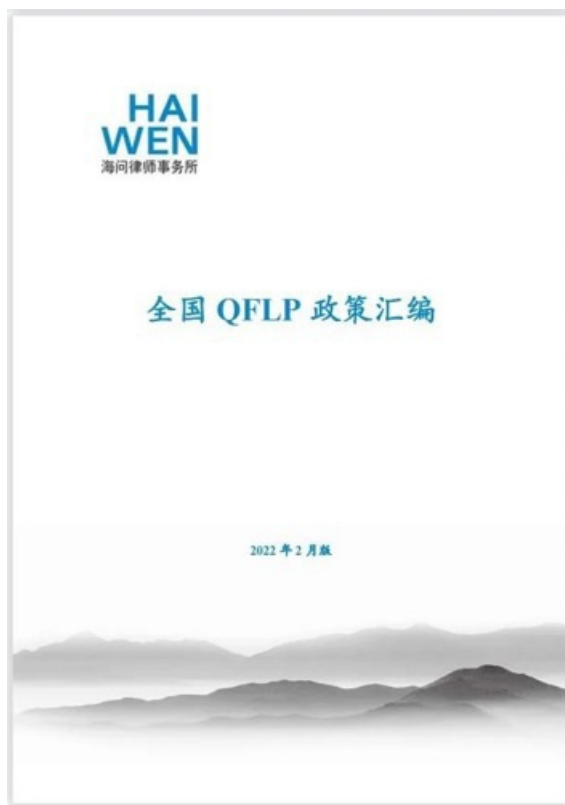
近年来，中国持续扩大金融业高水平开放，大力吸引国际资本，出台了一系列重大金融开放举措，优化外资参与境内金融市场的渠道，为中国经济高质量发展提供了坚实支撑。2022年1月4日，国家外汇管理局发布《国家外汇管理局开展跨境贸易投资高水平开放试点》，明确国家外汇管理局在上海自由贸易试验区临港新片区（“上海临港”）、广东自由贸易试验区南沙新区片区（“广东南沙”）、海南自由贸易港洋浦经济开发区（“海南洋浦”）、浙江省宁波市北仑区（“宁波北仑”）等区域开展跨境贸易投资高水平开放试点，并将明确将合格境外有限合伙人（QFLP）和合格境内有限合伙人（QDLP）试点作为资本项目改革的一项重点。

2022年春节前夕，广东、海南、宁波及上海外汇分局先后出台《开展跨境贸易投资高水平开放外汇管理改革试点实施细则》（“《跨境投资试点实施细则》”），以附件的形式首次出台了上海临港、广东南沙、海南洋浦及宁波北仑（以下合称“试点地区”）的QFLP及QDLP试点外汇管理操作指引，开启了QFLP基金及QDLP基金（以下合称“跨境投资基金”）“外汇余额制管理”的新时代，具有里程碑意义。

本文将全面解析跨境投资基金外汇监管发展脉络及其设立、运营、投资及退出过程中的重点和难点。

为方便读者更高效的了解全国QFLP政策，我们整理并编制了《全国QFLP政策汇编》。如您希望获取政策汇编，请扫描下方二维码，填写您的联络信息，我们将为您发送汇编。





一、跨境投资基金外汇监管的“前世今生”

合格境外有限合伙人（Qualified Foreign Limited Partner, “QFLP”）制度，是境外投资者将境外资金结汇为人民币资金投资于境内私募股权市场的重要渠道。合格境内投资者（Qualified Domestic Investment Enterprise, “QDIE”）及合格境内有限合伙人（Qualified Domestic Limited Partner, “QDLP”）制度是中国境内合格投资者参与海外投资的重要渠道。深圳实行的QDIE制度，与其他地区实行的QDLP制度相比，除在中国证券投资基金业协会（“基金业协会”）登记的私募基金管理企业及私募基金可申请外，注册在深圳的证券期货经营机构、其他类型的持牌金融机构亦可申请QDIE试点资格，发行私募资产管理计划形式或其他形式的QDIE产品。

自上海分别于2010年和2012年率先出台并实施QFLP及QDLP政策起，QFLP及QDLP/QDIE制度已历经十余年发展，受到境内外资本广泛的关注。截至2022年2月初，实施QFLP/QDLP/QDIE制度的地区（以实施时间顺序排列）已遍布全国，包括：

· 27个QFLP试点地区：上海、北京、重庆、深圳、青岛、苏州、贵州、平潭、珠海、广州、烟台、厦门、佛山、沈阳、海南、济南、南宁、雄安新区、宁波、无锡、南京、东莞、杭州、嘉善、横琴粤澳深度合作区、连云港、成都；

· 9个QDLP/QDIE试点地区：上海、深圳（QDIE）、青岛、北京、海南、重庆、江苏、广东、宁波¹。

在《跨境投资试点实施细则》出台前，QFLP及QDLP/QDIE的外汇管理规定主要散见于地方金融监管部门牵头制定的QFLP及QDLP/QDIE制度及资本项目的外汇监管政策中，外汇管理部门未针对跨境投资基金出台过体系化的外汇监管规定/指引。实务中，QFLP基金通常参照外商直接投资（FDI）中外商投资股权投资企业进行外汇管理；QDLP/QDIE基金通常参照境内企业境外投资进行外汇管理。然而，跨境投资基金作为私募基金，其投资范围、业务属性、交易架构及境外募集资金用途等方面均有特殊性，其与传统的FDI、ODI等直接投资存在诸多差异，跨境投资基金在投资及退出的过程中，时常会面临诸多障碍及不确定性。

《跨境投资试点实施细则》出台后，4个试点地区外汇分局首次以《跨境投资试点实施细则》附件的形式推出了《合格境外有限合伙人（QFLP）试点外汇管理操作指引》（“《QFLP外汇操作指引》”）及《合格境内有限合伙人（QDLP）试点外汇管理操作指引》（“《QDLP外汇操作指引》”，与《QFLP外汇操作指引》合称为“《跨境投资基金外汇操作指引》”），对市场热切关注的跨境投资基金的投资范围、额度管理、划款路径、资金汇兑、信息报备及监督管理等问题进行了回应。

1、QFLP基金的外汇监管政策发展及主要内容

QFLP基金涉及的外汇规范性文件主要包括：

序号	生效时间	外汇规范性文件名称	相关内容
1	2008.8.29 (已废止)	《国家外汇管理局综合司关于完善外商投资企业外汇资本金支付结汇管理有关业务操作问题的通知》(汇综发[2008]142号)	外商投资企业资本金结汇所得人民币资金,应当在政府审批部门批准的经营范围内使用,除另有规定外,结汇所得人民币资金不得用于境内股权投资
2	2013.5.11	《外国投资者境内直接投资外汇管理规定》(汇发[2013]21号)	外商投资企业资本金结汇及使用应符合外汇管理相关规定,外商投资企业外汇资本金及其结汇所得人民币资金,应在企业经营范围内使用,并符合真实自用原则
3	2014.8.4 (已废止)	《国家外汇管理局关于在部分地区开展外商投资企业外汇资本金结汇管理方式改革试点有关问题的通知》(汇发[2014]36号)	试点区域 内以投资为主业的外商投资企业(含外商投资股权投资企业)可在其境内所投资项目真实、合规的前提下,按实际投资规模将 外汇资本金直接结汇 后划入被投资企业账户
4	2015.6.1 (部分废止)	《国家外汇管理局关于改革外商投资企业外汇资本金结汇管理方式的通知》(汇发[2015]19号文)	全国范围内 以投资为主业的外商投资企业(含外商投资股权投资企业)可在其境内所投资项目真实、合规的前提下,按实际投资规模将 外汇资本金直接结汇或按结汇待支付账户中的人民币资金 划入被投资企业账户
5	2016.6.9	《国家外汇管理局关于改革和规范资本项目结汇管理政策的通知》(汇发[2016]16号)	扩大了意愿结汇适用的机构主体、资金来源、资金用途等
6	2019.10.23	《国家外汇管理局关于进一步促进跨境贸易投资便利化的通知》(汇发[2019]28号)	允许非投资性外商投资企业在不违反现行外商投资准入特别管理措施(负面清单)且境内所投资项目真实、合规的前提下,依法以资本金进行境内股权投资
7	2022.1	《国家外汇管理局开展跨境贸易投资高水平开放试点》 4个试点地区出台的《开展跨境贸易投资高水平开放外汇管理改革试点实施细则》	- 开展合格境外有限合伙人(QFLP)和合格境内有限合伙人(QDLP)试点 - 试点地区首次出台了QFLP及QDLP试点外汇管理操作指引 - 试点地区QFLP基金及QDLP基金均实行“余额制管理”

2、QDLP/QDIE基金的外汇监管政策发展及主要内容

QDLP/QDIE基金涉及的外汇规范性文件主要包括：

序号	生效时间	外汇法规/规范性文件名称	相关内容
1	2008.8.5	《中华人民共和国外汇管理条例》(国务院令第532号)	境内机构、境内个人向境外直接投资或者从事境外有价证券、衍生产品发行、交易,应当按照国务院外汇管理部门的规定办理登记。国家规定需要事先经有关主管部门批准或者备案的,应当在外汇登记前办理批准或者备案手续
2	2009.8.1	《国家外汇管理局关于发布<境内机构境外直接投资外汇管理规定>的通知》(汇发[2009]30号)	境内机构应凭境外直接投资主管部门的核准文件和境外直接投资外汇登记证,在外汇指定银行办理境外直接投资资金汇出手续。外汇指定银行进行真实性审核后为其办理
3	2015.6.1 (部分废止)	《国家外汇管理局关于进一步简化和改进直接投资外汇管理政策的通知》(汇发[2015]13号)	- 取消境外直接投资项下外汇登记核准审批事项,改由银行直接审核办理境外直接投资项下外汇登记,国家外汇管理局及其分支机构通过银行实施间接监管 - 取消境外再投资外汇备案
4	2017.1.18	《国家外汇管理局关于进一步推进外汇管理改革完善真实合规性审核的通知》(汇发[2017]3号)	加强境外直接投资真实性、合规性审核。境内机构办理境外直接投资登记和资金汇出手续时,除按规定提交相关审核材料外,还应向银行说明投资资金来源与资金用途(使用计划)情况,提供董事会决议(或合伙人决议)、合同或其他真实性证明材料。银行按照展业原则加强真实性、合规性审核

二、《跨境投资试点实施细则》的主要内容

国家外汇管理局于2022年1月4日发布《国家外汇管理局开展跨境贸易投资高水平开放试点》,明确将上海临港、广东南沙、海南洋浦及宁波北仑作为首批开展跨境贸易投资高水平开放试点地区,并坚持改革开放和风险防控一体试点、一体推进,旨在为支持建设更高水平开放型经济新体制,进一步提高开放监管能力、探索“更开放更安全”的外汇管理机制积累经验。

同月,4个试点地区相关外汇分局纷纷出台各自地区的《跨境投资试点实施细则》,具体如下表所示:

试点地区	颁布时间	颁布部门	政策名称
上海临港	2022.1.28	国家外汇管理局上海市分局	《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区开展跨境贸易投资高水平开放外汇管理改革试点实施细则》
广东南沙	2022.1.24	国家外汇管理局广东省分局	《中国(广东)自由贸易试验区广州南沙新区片区开展跨境贸易投资高水平开放外汇管理改革试点实施细则》
海南洋浦	2022.1.27	国家外汇管理局海南省分局	《洋浦经济开发区开展跨境贸易投资高水平开放外汇管理改革试点实施细则》
浙江宁波	2022.1.27	国家外汇管理局宁波市分局	《浙江省宁波市北仑区开展跨境贸易投资高水平开放外汇管理改革试点实施细则》

4个试点地区的《跨境投资试点实施细则》分别包括9项资本项目改革措施、4项经常项目便利化措施以及2项加强风险防控和监管能力建设的相关要求;并以附件的形式出台了关于QFLP外汇管理业务、QDLP外汇管理业务、跨境贸易便利化业务、外债便利化额度试点业务、跨境资产转让业务、跨国公司本外币一体化资金池业务、银行办理资本项目外汇业务的详细操作指引。其中,《跨境投资基金外汇操作指引》的出台,对我国跨境投资基金的发展有重要意义,在进一步简化和便利QFLP基金及QDLP基金的外汇业务同时,翻开了QFLP基金及QDLP基金的“余额制管理”的外汇监管新篇章。

《跨境投资试点实施细则》核心要点归纳如下表所示:

《跨境投资试点实施细则》核心要点

经常项目便利化措施

- 便利优质企业经常项目资金收付
- 有序扩大贸易收支轧差净额结算企业范围
- 支持银行优化新型国际贸易结算
- 货物贸易特殊退汇免于登记

资本项目改革措施

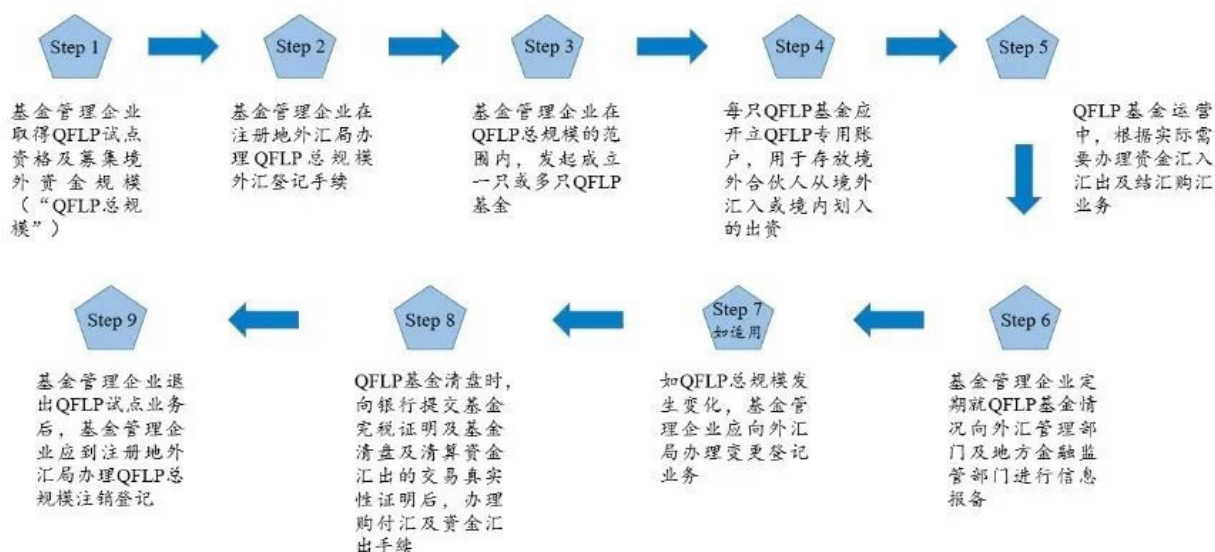
- 拓宽企业跨境投融资渠道
 - 1.首次出台QFLP及QDLP试点外汇管理操作指引
 - 2.支持中小微企业高新技术企业一定额度内自主借用外债
 - 3.审慎开放跨境资产转让业务
 - 4.开展跨国公司本外币一体化资金池业务试点
- 提升跨境投融资便利化水平
 - 1.外商投资企业境内再投资免于登记
 - 2.符合条件的非金融企业资本项目外汇登记直接由银行办理
 - 3.扩大资本项目收入资金使用范围，取消资本项目一结汇待支付账户管理要求
 - 4.符合条件的企业自主选择跨境投融资币种
 - 5.适度提高非金融企业境外放款规模上限

三、《跨境投资基金外汇操作指引》的主要内容

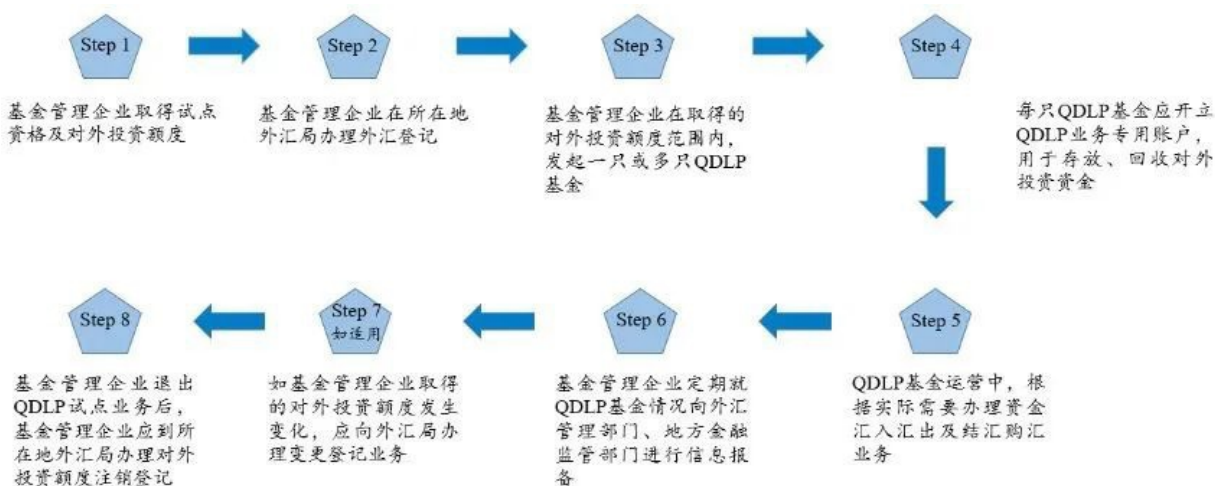
4个试点地区此次出台的《跨境投资基金外汇操作指引》实质内容基本相同，主要涵盖QFLP基金及QDLP基金的资金用途、外汇登记管理、资金汇兑管理、信息报备及监督管理等方面的内容。需注意的是，《跨境投资基金外汇操作指引》主要针对QFLP基金及QDLP基金层面的外汇监管政策，不涉及QFLP基金管理企业及QDLP基金管理企业自身的外汇登记事宜，基金管理企业继续按照现行外汇管理规定办理。

1、试点地区跨境投资基金的外汇监管流程

(1) QFLP基金外汇监管流程



(2) QDLP基金外汇监管流程



2、《跨境投资基金外汇操作指引》的核心要点

（1）试点地区跨境投资基金开启余额制管理

根据《跨境投资基金外汇操作指引》的规定，试点地区的QFLP基金及QDLP基金均实行余额制管理。

QFLP基金：QFLP基金开启余额制管理是《QFLP外汇操作指引》中最重要的一个突破。在《QFLP外汇操作指引》出台前，4个试点地区及绝大多数非试点地区²的QFLP试点业务均未实施余额制管理，即基金管理企业需就每一只QFLP基金单独申请境外资金募集额度，且QFLP基金之间不能调配额度。如任何QFLP基金的境外资金募集额度拟发生变化，原则上还需事先取得地方金融监管部门及联合工作的相关部门的同意。

在《QFLP外汇操作指引》出台之后，4个试点地区正式进入“QFLP总规模”管理模式，具体包括：

- 基金管理企业需向地方金融监管部门申请，取得QFLP试点资格及募集境外资金规模（简称“QFLP总规模”）；
- 基金管理企业取得QFLP总规模后，可在QFLP总规模范围内，发起一只或多只QFLP基金；
- 基金管理企业可在各QFLP基金之间灵活调剂单只基金的境外资金募集规模（“单只基金QFLP规模”），该基金管理企业发起成立的所有QFLP基金境外合伙人资金净汇入³（不含股息、红利、利润、税费等经常项目收支）之和应不超过该基金管理企业获得的QFLP总规模（因汇率变动等合理原因导致差异除外）；
- 相应的，在单只QFLP基金减资、清算、收益分配后，基金管理企业未使用的QFLP总规模余额将增加，可将该部分额度用于新的或其他既存QFLP基金，实现额度循环使用。

QDLP基金：在《QDLP外汇操作指引》出台前，4个试点地区及许多其他非试点地区的QDLP业务均已采取余额制管理，《QDLP外汇操作指引》沿袭并重申了该等监管要求，与QFLP基金的余额制管理形成了镜像管理模式：即外汇额度直接授予基金管理企业（“对外投资额度”），基金管理企业可在对外投资额度内发起设立一只或多只QDLP基金，并可在其设立的QDLP基金之间灵活调剂QDLP额度。

（2）简化QFLP基金的跨境收支流程

《QFLP外汇操作指引》出台前，外汇监管银行原则上参照FDI中外商投资股权投资企业的相关规定对QFLP基金进行外汇管理。实务中，如QFLP基金拟向境外分配投资本金前，均需进行相应减资；且如QFLP基金拟向境外分配任何收益（包括资本金、股息、红利等），均需事先向银行出具对应的完税证明。实践中，该等要求对QFLP基金（特别是盲池基金）的部分退出及清算前的收益分配造成了不小的挑战及障碍，导致许多投资机构因此而对QFLP业务望而止步。

《QFLP外汇操作指引》出台后，QFLP基金仅在基金清盘时才需向银行提供完税证明；基金清盘前向境外合伙人分配收益的，基金管理企业不再需要提供完税证明，仅需向银行出具有关资金来源和用途的说明及税务承诺函，大幅度优化了QFLP基金跨境收支流程，顺应了市场对QFLP基金的分配及退出的需要。

（3）简化跨境投资基金需开立的外汇监管账户

《QFLP外汇操作指引》出台前，公司制及合伙制QFLP基金的基金管理企业无需在外汇分局办理基金管理企业的外汇登记，而是由QFLP基金办理基金的外汇登记，并开立基金的资本金账户、结汇待支付账户⁴。

《QFLP外汇操作指引》出台后，所有QFLP基金的基金管理企业均需在注册地外汇分局办理外汇登记，QFLP基金无需再办理基金的外汇登记，QFLP基金将直接在银行开立QFLP专用账户（即资本金账户，账户代码为2102），用于存放境外合伙人从境外汇入或境内划入的出资。

《QDLP外汇操作指引》出台后，QDLP基金管理企业需在所在地外汇分局办理基金管理企业的外汇登记，QDLP基金无需再办理基金的外汇登记，QDLP基金将直接在银行开立QDLP业务专用账户（境外放款专用账户，账户代码为2202），用于存放、回收对外投资资金。

（4）重申跨境投资基金的投资范围

4个试点地区的《跨境投资基金外汇操作指引》再次重申了跨境投资基金的投资范围，与该等试点地区现行QDLP制度规定/允许的投资范围实质相同。

QFLP基金：（i）QFLP基金投向应当符合国家宏观调控政策、产业政策及现行外商投资准入特别管理措施，不得直接或间接向房地产和地方政府融资平台投融资；（ii）证监会、基金业协会等相关部门对投资范围另有限制性规定的，应从其规定。在此基础上，QFLP基金境外募集资金在境内可用于下述用途：

- 非上市公司的股权；
- 上市公司非公开发行和交易的普通股（含大宗交易、协议转让等），可转换为普通股的优先股和可转债等，可作为上市公司原股东参与配股。如构成对境内上市公司战略投资的，应符合《外国投资者对上市公司战略投资管理办法》有关规定；
- 法律法规允许的其他业务。

QDLP基金：对外投资应遵守对外投资相关法律、法规及规范性文件的规定，在此基础上，QDLP基金对外投资范围包括：

- 境外非上市企业的股权和债权；
- 境外上市企业非公开发行和交易的股票和债券；
- 境外证券市场（包括境外证券市场交易的金融工具等）；
- 境外股权投资基金和证券投资基金；
- 境外大宗商品、以套期保值为目的的金融衍生品；
- 经国家有关部门批准的其他领域。

（5）重申QDLP基金应遵守对外投资相关规定

《QDLP外汇操作指引》同时规定，QDLP基金对外投资应遵守对外投资相关法律、法规及规范性文件的规定。

2021年8月26日，国家发展和改革委员会（“发改委”）曾发布问答，要求投资主体通过QDII/QDLP/QDIE等途径开展境外投资的，有关投资活动属于《企业境外投资管理办法》（国家发展改革委令11号，“发改委11号令”）第二条所称境外投资的，投资主体应按照发改委11号令的规定履行境外投资手续⁵。因此，如QDLP基金拟投资于海外股权投资基金及/或股权投资项目，在办理购汇业务时需向银行出具ODI程序履行完毕的相关凭证。

(三十二) 甲省(市)开展合格境内机构投资者(QDII)、合格境内有限合伙人(QDLP)、合格境内投资企业(QDIE)等试点工作，其中适用范围可能包含境内企业投资获得境外非上市企业股权、获得境外上市企业非公开发行和交易的股票、投资境外私募股权投资基金等构成境外投资的情形。投资主体通过QDII、QDLP、QDIE等途径开展境外投资是否需要履行境外投资核准、备案手续?

事项名称: 涉及敏感国家和地区、敏感行业的境外投资项目核准 问题类型: 事项申报问题

答: 投资主体通过QDII、QDLP、QDIE等途径开展境外投资，有关投资活动属于11号令第二条所称境外投资的，投资主体应按照11号令履行境外投资有关手续。

发布时间: 2021-08-26

四、《跨境投资基金外汇操作指引》对跨境投资基金行业的影响及未来展望

尽管《跨境投资基金外汇操作指引》目前仅适用于4个试点地区，但其代表了外汇管理部门对跨境投资基金监管的新的发展方向，试点地区的成熟经验对其他地区的跨境投资基金外汇监管亦有一定的指导意义，并有望在近几年内扩展至全国其他地区。试点地区及其他地区的跨境投资基金监管如何顺利过渡及衔接亦非常重要。

1、基金管理企业的QFLP总规模 vs. 单只基金QFLP规模

如上文所述，《跨境投资基金外汇操作指引》出台前，绝大多数试点地区不向基金管理企业授予其可自由支配的QFLP总规模，而是将QFLP规模直接授予给各只特定QFLP基金。并且，在海南、无锡、嘉善、苏州等地还允许异地注册的基金管理企业设立QFLP基金。《跨境投资基金外汇操作指引》出台后，下述问题有待试点地区外汇分局及地方金融监管部门进一步明确：

- 试点地区是否可对异地注册的基金管理企业授予QFLP总规模；
- 异地注册的基金管理企业是否仍可仅针对单只QFLP基金申请QFLP规模；
- 在特定地区A取得QFLP总规模的基金管理企业拟在其他地区B发起新的QFLP基金，是否还需在QFLP基金注册地B重新申请新的QFLP总规模或特定基金QFLP规模。

2、《跨境投资基金外汇操作指引》的生效时间 vs. QFLP/QDLP制度的修订/完善

此前，4个试点地区的地方金融监管部门均已出台并实施了地方QFLP制度，且除宁波以外的3个试点地区亦已出台并实施了地方QDLP制度。前述地方QFLP/QDLP制度在外汇额度管理、跨境收支业务、投资方向等方面的规定与《跨境投资基金外汇操作指引》存在不一致/冲突。此外，《跨境投资基金外汇操作指引》中规定，《跨境投资基金外汇操作指引》待相关政府部门发布QFLP/QDLP业务管理办法后实施。因此，待试点地区外汇分局及地方金融监管部门进一步明确：

- 当地QFLP/QDLP制度是否会相应修订/完善；
- 如当地QFLP/QDLP制度与《跨境投资基金外汇操作指引》存在冲突，应以哪个规范为准；

- 《跨境投资基金外汇操作指引》的具体实施日期及是否有对应的过渡期及过渡措施。

3、跨境投资基金的信息报备义务

根据《跨境投资基金外汇操作指引》的要求，基金管理企业应同时向其自身所在地、托管人所在地、QFLP/QDLP基金注册地以及额度发放所在地外汇局进行季度报备，报备信息包括其在该等地方发行设立的所有QFLP/QDLP基金的信息，包括单只试点基金QFLP规模/已分配对外投资额度、已使用QFLP规模/已使用对外投资额度、资金汇入金额、资金汇出金额、净汇入/净汇出金额、托管人名称、募集境外/境内资金来源情况、境内投资项目及投资品种/对外投资品种、主要投资方向、基金净值等，该等信息报备义务比该等试点地区QFLP/QDLP制度规定的信息报备义务更加广泛。因此，待试点地区外汇分局进一步明确：

· 在《跨境投资基金外汇操作指引》出台前已取得QDLP/QFLP试点资格的基金管理企业对所有既存的跨境投资基金是否均需按《跨境投资基金外汇操作指引》的要求进行信息报备及是否有对应的过渡期及过渡措施；

- 如果相关季度的情况未发生变化，是否仍需要每个季度向外汇管理部门进行信息报备；

- 具体的定期信息报备程序。

¹ 根据宁波市人民政府于2022年1月9日发布的信息，宁波已取得国家外汇管理局关于QDLP试点工作的批复。根据公开检索，宁波QDLP试点政策尚未正式出台。原文链接：

http://www.ningbo.gov.cn/art/2022/1/9/art_1229099812_59042605.html

² 此前仅有北京、杭州的QFLP试点办法将外汇额度给予QFLP基金管理企业。

《北京市地方金融监督管理局关于本市开展合格境外有限合伙人试点的暂行办法》第十二条规定“试点基金管理企业发起成立试点基金，各单只基金募集的境外汇入本金之和不得超过试点工作联审办公室同意的试点基金管理企业募集境外资金总规模。除另有规定外，试点基金管理企业可在其设立的各基金之间灵活调剂单只基金募集境外资金规模”；《杭州市合格境外有限合伙人试点暂行办法》第十二条规定“试点基金管理企业发起试点基金，各单只基金募集的境外汇入本金之和不得超过市试点联审成员单位建议的试点基金管理企业募集境外资金总规模。除另有规定外，试点基金管理企业可在其设立的各基金之间灵活调剂单只基金募集境外资金规模。”

³ 净汇入金额=外汇资金汇入金额-外汇资金汇出金额。

⁴ 境外合伙人用离岸人民币出资则不需开立结汇待支付账户。

⁵ 参见“政务服务-事项申报”之（三十二）问，载发改委网

站，<https://services.ndrc.gov.cn/ecdomain/portal/portlets/bjweb/newpage/answerconsult/interactiveinfo.jsp?itemcode=0101234&idseq=&code=&state=123>。

2022-02-09