发改委49号令施行对境外基金的影响

Author: WANG, Qingjian LAN, Jie Elaine LI

2026-11-12

引言

2026年10月22日，国家发展改革委公布《对外投资管理办法》（国家发展改革委令2026年第49号，下称“49号令”），自2026年12月1日起施行，《企业境外投资管理办法》（国家发展和改革委员会令2017年第11号，下称“11号令”）同时废止。49号令是《国务院关于对外投资的规定》（国务院令第837号，2026年7月1日施行）的配套部门规章，是发改委层面境外投资（ODI）管理的新“总规则”。其适用主体包括境内企业（含金融企业）、其他组织和居民个人，并通过“控制”关系延伸到他们控制的境外公司、平台和基金。

对基金行业来说，有四点变化最值得关注：

- 境外再投资一律要报告。境内主体通过受控境外主体对外投资，不论金额大小，都要在实施前10个工作日提交境外再投资报告（第14条）。11号令只要求3亿美元以上的项目报告。

- 居民个人首次纳入。个人直接对外投资需向户籍地或经常居住地省级发改部门备案；个人控制的离岸公司投资境外基金，同样要由个人履行报告义务。

- 持续义务增多。新增或强化前期工作报告、年度报告、完成/终止报告、重大不利情况报告等一整套事中事后义务。

- 罚则升级。按中方投资额比例罚款，可限制1–3年对外投资资格；金融机构为未办手续的投资办理付款也会被通报。

认缴境外基金份额、新设境外基金、为基金提供融资或担保，都被明文列为“对外投资”。境外GP、LP本身不是义务主体，但背后的境内控制人要替它们履行全部手续。新规2026年12月1日施行；12月1日前已认缴、之后实缴的存量承诺没有过渡条

款。

1. 谁会受影响？

2023年，私募基金行业制度建设取得重大进展，行业首部行政法规《私募投资基金监督管理条例》（“《私募条例》”）发布，为全面贯彻落实《私募条例》，中国证券投资基金业协会（“协会”）起草了《私募证券投资基金运作指引》，并于2023年4月28日公开征求意见（“征求意见稿”）。2024年4月30日，协会正式发布《私募证券投资基金运作指引》（“《运作指引》”），《运作指引》于2024年8月1日开始施行。

第一，境外主体是否被境内主体“控制”？按第2条，直接或间接持有半数以上表决权，或者虽未过半但能支配经营、财务、人事、技术等重要事项，即构成控制；第71条要求按实质重于形式认定。因此，香港、开曼、BVI平台公司、境外子公司、家族离岸持股公司，只要受境内公司或境内居民控制，其认购基金、设立基金都由境内控制人办理手续。

第二，境内控制人是谁？境内企业（含银行、保险、券商、资管等金融企业）、事业单位等其他组织、居民个人都在范围内。国企和金融机构的境外投资平台，以及创始人、高净值个人的离岸公司，是最常见的受影响主体。

第三，通过港澳台平台投资是否豁免？不豁免。第72条规定，通过受控的港澳台企业对境外投资的，参照本办法执行，“内地母公司—香港子公司—开曼基金”的常见结构同样适用。

唯一的明确例外是第73条：通过QDII、港股通、跨境理财通等渠道在境外金融市场投资的，不适用核准、备案、报告，但取得被投资企业控制权、或持股/表决权达到10%整数倍的除外。

2. 三类手续一览

	核准	备案	境外再投资报告
适用情形	直接或通过受控境外主体开展**敏感类**[1]对外投资（第 12 条）	境内主体**直接**开展非敏感类对外投资（第 13 条）	通过**受控境外主体**开展非敏感类对外投资；通过受控境外主体对境内返程投资（第 14 条）
办理机关	国家发改委	• 中央企业、地方企业 3 亿美元及以上→国家发改委； • 地方企业 3 亿美元以下→注册地省级发改部门； • 居民个人→户籍地或经常居住地省级发改部门	参照备案分工，通过全国对外投资管理和服务网络系统提交
时点	• 实施前取得核准文件； • 受理后 20 个工作日内决定，可延长 10 个工作日	• 实施前取得备案通知书； • 受理后 7 个工作日内出具，可延长 7 个工作日	实施投资**前 10 个工作日**提交
性质	审批	审批（形式审查为主）	告知性报告，无金额门槛

脚注：[1] 敏感类投资相较11号令没有变化，与基金相关的是“在境外设立无具体实业项目的股权投资基金或投资平台”，中资GP新设境外盲池基金、LP为认购而新设境外SPV属敏感类，需国家发改委核准，而不是备案或报告。

3. 对中资背景GP的影响

环节	49 号令下的定性与要求	建议
在境外设立 GP 实体 / 管理公司	“新建境外企业”一般为非敏感： • 境内主体直接设立→备案； • 通过已有境外平台设立→再投资报告	将发改手续纳入基金设立时间表，与商务部门、外汇登记并行安排
发起设立境外基金	• “新设境外股权投资基金”：无具体实业项目的基金/投资平台属敏感行业→**国家发改委核准**（20+10 个工作日） • 中方投资额 1 亿美元以上，或关乎与有关国家的外交关系，需在开展重要前期工作前提交对外投资前期工作情况报告	尽早启动核准 如基金有明确实业项目（如单项目基金），则： • 境内主体直接设立→备案； • 通过已有境外平台设立→再投资报告。
GP 自有出资（通常 1%–2%）	属于对外投资，计入中方投资额	与设立基金的核准/备案一并申报，避免遗漏
基金的每一笔底层投资	• 非敏感投资：属于**境外再投资**，每笔提前 10 个工作日报告，并在交割后报告完成情况； • 敏感类投资：核准； • 投回境内：返程投资报告； • 中方投资额 1 亿美元以上，或关乎与有关国家的外交关系，需在开展重要前期工作前提交对外投资前期工作情况报告	应将对应的时间纳入投决流程，并预留给被投企业的签约时间表。
基金核心条款变更	基金延期、规模调整、策略变更、GP 变更、迁册等，可能触发核准/备案项目的变更（第 36 条）或报告的更正（第 44 条）	建议评估 GP 自身是否需办变更
银行与托管	第 66 条：金融机构为未核准、备案、报告的投资办理结算、融资、担保将被通报	预期基金的开户行、托管行会索要中资 LP/GP 的发改手续文件，应在募资及缴款时间安排中预留办理相关手续的时间

4. 对中资背景LP的影响

阶段	义务（49 号令）	建议
认购前：判断手续类型	• 受控境外平台认购→**再投资报告**（第 14 条）； • 境内主体直接认购→**备案**（第 13 条）； • 基金策略涉及敏感国家/行业→**核准** • 为认购新设境外 SPV→可能属敏感，需要**核准** • 单一认缴≥1 亿美元的，签署认购协议前还需前期工作报告（第 41 条）	• 审查基金投资策略、地域与行业限制 • 尽量用既有平台认购，避免为单一基金新设 SPV • 如≥1 亿美元，签署认购协议前需提交前期工作报告
认购时：报告节点	第 14 条要求“实施投资”前 10 个工作日报告，但就“实施投资”时间点为认缴还是每次实缴为准尚不清晰	建议按要求时间提交报告
缴款	报告回执可能成为银行付款的前置条件（第 66 条）	建议关注 GP 要求的实缴出资付款时间点
持有期：持续报告	• 年度报告（6 月 30 日前，第 54 条）； • 完成报告（第 42 条）； • 重大不利情况即时报告（第 53 条，含**外方要求转让、处分权益**）； • 问询函答复（第 43 条）； • 补报更正（第 44 条）	建议要求 GP： • 同步底层交易信息 • 发生重大事件及时通知 • 配合监管问询
持有期：底层变敏感	已完成的投资事后变敏感，需进行补报更正	建议考虑就敏感类投资的出资安排
退出	• 份额转让涉及国家安全的需安全审查（第 15 条）； • 转让后更正报告（第 44 条）； • 不再持有权益后 10 个工作日内终止报告（第 42 条）	如进行转让、完成最终分配或重大条款变更，及时完成报告手续

5. 违规后果

情形	后果
应核准/备案而未办理，或以虚假材料申请（第 60 条）	• 责令改正，没收违法所得，处中方投资额 1‰–5‰罚款； • 拒不改正的，责令停止投资、限期处分股份资产，处 5‰–10‰罚款； • 主管人员和直接责任人 2–5 万元罚款； • 可 3 年内不受理其申请或禁止 1–3 年对外投资（第 62 条）
恶意分拆项目申请（第 58 条）	不予受理或不予核准、备案，对投资者及主要责任人警告
未按规定报告（第 14、41、42、43、53、54 条）（第 63 条）	• 责令限期改正； • 情节严重或逾期不改的，警告或通报批评——法定后果较轻，但对国企、金融机构的合规记录影响大，且会影响银行付款
金融机构为未办手续的投资办理结算、融资、担保（第 66 条）	发改部门通报并商请金融监管部门采取监管措施
专业服务机构明知违规仍提供服务或出具文件（第 67 条）	通报并商请有关监管部门采取监管措施
底层事后变敏感但仍沿用报告而不核准	可能从报告瑕疵升级为第 60 条的“未按规定核准”，需特别注意

6. 12月1日前建议完成的事项

GP：

在管基金：梳理在管基金及底层项目情况，判断是否需要进行补报

新基金设立：尽早启动核准程序。

LP：

梳理全部存量境外基金认缴：当初是否办过核准/备案/大额报告，底层是否已涉敏感；存量承诺在施行后首次实缴前主动补报一次。

新基金认购：在附属协议中争取相应的条款。

本文根据《对外投资管理办法》（国家发展改革委令第49号）条文以及我们对市场的观察编写，仅供一般参考，不构成法律意见。

本文作者



王庆健（WANG Qingjian）

合伙人 Partner

wangqingjian@haiwen-law.com

扫描二维码查阅律师简历
Scan QR Code for Attorney Profile



蓝 洁（LAN Jie）

合伙人 Partner

lanjie@haiwen-law.com

扫描二维码查阅律师简历
Scan QR Code for Attorney Profile



李若荻（Elaine LI）

合伙人 Partner

liruodi@haiwen-law.com

扫描二维码查阅律师简历
Scan QR Code for Attorney Profile

声明：本文不代表海问律师事务所对于任何相关问题的法律意见，如您需要法律意见或专业分析，请咨询本文相关作者。如需转载或引用该等文章的任何内容，请注明出处。未经本所书面同意，不得转载或使用该等文章中包含的任何图片或影像。如您有意就相关议题进一步交流或探讨，欢迎与本所联系。