关于《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法（征求意见稿）》的说明

一、制定背景

《中华人民共和国慈善法》（以下简称《慈善法》）第五十四条规定了慈善组织为实现财产保值增值进行投资的基本原则和相关要求，并授权国务院民政部门制定具体办法。为此，民政部开展了相关课题的调查研究，征求了有关部门、专家和慈善组织的意见建议，在此基础上形成了《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法（征求意见稿）》（以下简称办法）。

二、主要内容

办法共二十五条，对慈善组织为实现财产保值增值开展投资活动的基本原则，投资范围、模式及条件，投资决策运行、投资风险控制、监督管理等方面进行了规范，基本原则和具体内容如下：

一是使命第一，投资次之。慈善组织的宗旨是开展慈善活动而不是牟利，慈善组织开展投资必须服从服务于慈善财产的保值增值，而不能是其他目的；按照《慈善法》的规定，慈善组织的投资活动应当遵循合法、安全、有效的原则，投资取得的收益应当全部用于慈善目的（第一条、第二条、第三条）。对慈善组织可用于投资的财产类别进行了限制，必须保证连续3年的慈善活动支出符合法定要求和待拨捐赠财产及时足额拨付（第四条）。二是安全至上，划出底线。慈善组织开展投资应当购买金融机构发行发售的理财产品，或者委托专业投资管理机构进行，直接股权投资仅限于被投资方经营范围与慈善组织的宗旨、业务范围直接相关的情形（第五条）。对建立了评级制度的投资产品明确了慈善组织可投资的级别（第六条）。明确了禁止慈善组织开展的若干活动（第七条）。规定了慈善组织可委托的专业投资管理机构的条件（第八条）。进一步细化了《慈善法》关于慈善组织的负责人和工作人员不得在慈善组织投资的企业兼职或者领取报酬的规定（第九条）。三是依法自治，健全机制。要求慈善组织开展投资活动要建立投资管理制度，规定了制度应包含的内容（第十条）。明确了慈善组织理事会、执行机构、监督机构在投资管理方面各自应当承担的职责（第十一条、第十二条、第十三条、第十四条）。在慈善组织的投资行为涉及关联关系时，禁止关联方参与决策，不得损害慈善组织合法权益（第十五条）。投资决策应当进行可行性论证（第十六条）。四是公开透明，风险自担。强调了慈善组织对自身投资项目进行日常管理和信息归集的义务（第十七条、第十八条）。要求慈善组织建立合理的投资止损机制、风险准备金制度，防范集中度风险（第十九条、第二十条）。此外，办法也规定了民政部门对于慈善组织投资活动的监督管理和法律责任追究（第二十一条、第二十二条、第二十四条），慈善组织有关人员违法违规做出投资决策应当依法承担赔偿责任（第二十三条）。

三、需要重点说明的几个问题

（一）关于慈善组织投资活动的范围

办法主要借鉴了企业年金、养老金、社保基金投资管理法规政策中的有关规定，从慈善组织的宗旨和特点出发，对慈善组织的投资行为进行了规定。首先，按照财产来源进行规范。慈善组织的财产应当根据捐赠协议的规定使用，为此，依照《慈善法》五十四条“政府资助的财产和捐赠协议约定不得投资的财产，不得用于投资”的规定，进一步明确了慈善组织可用于投资的财产限于非限定性资产、在投资期间暂不需要拨付的限定性资产。慈善组织的投资行为不能干扰慈善目的实现，为此，依据《慈善法》和民政部、财政部、国家税务总局《关于慈善组织开展慈善活动年度支出和管理费用的规定》关于慈善活动年度支出的规定，要求慈善组织应当保持足够的现金类资产，以保证连续3年的慈善活动支出符合法定要求和待拨捐赠资金及时足额拨付。其次，按照投资方式进行规范。从合法、安全、有效的原则出发，借助金融领域的行政和行业监管，规定慈善组织开展投资可以购买金融机构发行发售的产品，或者委托专业投资管理机构进行。除了被投资方的经营范围与慈善组织的宗旨和业务范围直接相关的情形，即开展扶贫济困、支持困难群体就业创业等慈善活动所需要进行的股权投资以外，慈善组织不得进行其他直接的股权投资。这既减少了慈善组织通过直接成立营利性企业进行利益输送的可能；也防止捐赠财产转变为长期股权后丧失了流动性，影响慈善活动支出。对于委托专业投资管理机构进行投资的，鉴于目前受托投资机构的多元化以及慈善组织整体鉴别能力相对较弱，办法参照企业年金、养老金、社保基金对于财产托管方的要求，从受托方的业务资格、实收资本和过往记录等方面对其资质予以规范和明确，从而便于慈善组织进行选择，尽可能地保证委托投资时的慈善财产安全。再有，规定了禁止慈善组织开展的活动。办法对风险过高背离保值增值目的，或者有悖于慈善宗旨的行为予以禁止。这十二种情形中有的不是投资行为，但在实践中经常以“投资”的名义出现，一并予以禁止。

（二）关于投资活动的自律与他律

《慈善法》第五十四条规定，慈善组织进行投资应当遵循“合法、安全、有效”的原则。慈善组织在规模大小、背景资源、能力水平上差异悬殊，一项具体的投资行为对某个慈善组织来说可能是比较安全、比较有效的，但对另外一个慈善组织来说可能就是风险高、收益差的。为此，办法突出强调了慈善组织在投资活动中的制度建设和责任担当，要求慈善组织建立与投资活动相匹配的自律机制，并接受社会监督。办法规定，慈善组织开展投资活动，应当制定资产管理制度，明确投资决策程序、分权与授权、隔离回避制度、最大投资额度、直接投资和委托投资的范围、检查投资经营情况的方式和频率等。办法分别明确了慈善组织理事会在投资决策中的责任、执行机构在具体落实投资行为中的责任，以及监督机构的监督责任。办法规定重大投资方案应当经理事会组成人员三分之二以上表决通过方能执行，对什么是重大投资既规定了基本原则，又要求慈善组织在自己的章程中明确具体标准。同时，办法规定了投资活动要纳入慈善组织的会计核算，防止形成账外账、隐瞒有关信息，资产管理制度和投资活动的情况要对外公开接受社会监督，公布的内容和方式将在慈善组织信息公开办法详细规定。

（三）关于风险控制的规定

 慈善财产作为社会公共财产，在投资活动中应当将安全性放在首要位置。办法除了在确定投资范围方面充分考虑安全性外，还用专门条款对投资活动的风险控制进行了规定。其中，关于投资可行性论证、经常性关注要求、止损机制、风险准备金制度、集中度风险防范等规定，都是在充分吸收有关部门和慈善组织的意见建议基础上进行的制度设计，以确保慈善组织在投资活动中将风险控制在可承受的范围之内。