

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2025〕19号

上海市人民政府办公厅关于印发 《上海市政府投资基金管理办法(试行)》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

《上海市政府投资基金管理办法(试行)》已经市政府同意,现印发给你们,请认真按照执行。

2025年9月25日

(此件公开发布)

上海市政府投资基金管理办法(试行)

第一章 总 则

第一条 为构建更加科学高效的政府投资基金管理体系,促进政府投资基金高质量发展,更好发挥政府投资基金服务上海经济发展的功能作用,根据《中华人民共和国预算法》及其实施条例等法律法规和《国务院办公厅关于促进政府投资基金高质量发展的指导意见》(国办发〔2025〕1号)等文件规定,结合本市实际,制定本办法。

第二条 本办法所称政府投资基金,是指本市各级政府通过预算安排,单独出资或与社会资本共同出资设立,采用股权投资等市场化方式,引导各类社会资本支持相关产业和领域发展及创新创业的投资基金。

第三条 政府出资是指财政部门通过一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算等安排的资金。未足额保障“保基本民生、保工资、保运转”、政府债务付息等必保支出或债务风险高的地区,不得安排政府出资新设基金。

第四条 政府出资主要包括通过预算直接出资、安排资金并委托国有企业出资等方式。采取注资国有企业方式设立的基金,明确相关资金专项用于对基金出资的,纳入政府投资基金管理。

第五条 政府投资基金应坚持有效市场和有为政府相结合，突出政府引导和政策性功能定位，聚焦国家和本市重大战略、重点领域以及市场不能充分发挥作用的薄弱环节，吸引带动更多社会资本，加快培育新质生产力，增强科技创新策源和高端产业引领功能，为加快建成具有全球影响力的科技创新高地提供有力支持。

第六条 政府投资基金主要分为产业投资类基金和创业投资类基金。产业投资类基金要在产业发展方面发挥引领带动作用，围绕完善现代化产业体系，重点投资产业链关键环节和延链补链强链项目，推动提升产业链供应链韧性和安全水平，打造具有国际竞争力的产业集群。创业投资类基金要围绕发展新质生产力，支持科技创新，重点投早、投小、投硬科技，提升自主创新能力和关键技术攻关能力。

第二章 基金设立

第七条 各级政府应强化政府投资基金的整体谋划和资源统筹，基金布局应适度集中，同一政府原则上不在同一行业或领域重复设立基金，避免同质化竞争和碎片化。

第八条 市发展改革部门会同市财政部门、其他业务主管部门，结合国家及本市的发展规划、专项规划、区域规划，研究制定政府投资基金重点投资领域清单，报市政府批准后印发实施，并根据产业布局变化情况适时调整，加强对政府投资基金投向的指导和评估。

第九条 市财政部门会同业务主管部门,结合现代化产业体系建设和重点投资领域清单,加强本市政府投资基金布局的统筹管理,强化对各区设立基金的指导。鼓励各区参与市级基金设立,积极争取国家级基金出资,形成出资合力。

第十条 政府出资设立基金应充分评估论证。根据市委、市政府重大决策部署和本市政府投资基金布局需要,业务主管部门会同财政部门,对基金设立的必要性和可行性进行评估论证,结合财政承受能力,合理确定出资规模、比例和时间安排,拟定基金设立方案,并按照规定程序报同级政府批准。

第十一条 设立政府投资基金实行市、区两级分级管理,报同级政府批准。区级应结合产业发展实际,整合优化现有基金,严格控制新设基金,防止无序竞争。乡镇政府原则上不得设立基金。区级基金批准设立后,应及时报市财政局备案。除上述情形外,党政机关、事业单位不得以财政拨款或自有收入新设基金,已经设立的应按照政府投资基金要求统一规范管理。

第十二条 政府投资基金应根据不同定位分类设置管理要求。对创业投资类基金,可适当提高政府出资比例、放宽基金存续期要求、延长基金绩效评价周期,推动创业投资类基金作为耐心资本投早、投小、投硬科技。对产业投资类基金,应建立多元出资结构,适当降低政府出资比例,吸引更多社会资本,聚焦支持重点产业关键环节和重点项目。

第十三条 基金设立方案应细化明确基金的政策目标、基金

规模、存续期限、投资领域、出资结构、投资方式、投资决策机制、基金管理人选择方式、管理费计提、收益分配、退出条件和方式、风险防控措施等关键要素。

第十四条 新设政府投资基金应科学合理设置存续期，存续期一般不超过 10 年，创业投资类基金、国家和本市重点发展的战略性新兴产业领域投资基金可适当延长存续期。

第十五条 基金管理人应在业务主管部门指导下，在基金设立方案审批通过一年内，按照《私募投资基金监督管理条例》有关要求，完成基金设立、基金协议(章程)起草和签订、中国证券投资基金业协会登记备案、首期资金募集、基金投资运营相关管理制度制定等工作，并按照发展改革部门要求，做好政府投资基金信用建设和信用信息登记工作。

第十六条 各级政府应加强存量基金管理。对同类基金较多、投资领域明显交叉重合，以及存在投资情况不及预期等情况的基金，鼓励以“市场化、法治化”原则开展基金整合重组，按照相关程序及约定，优化存量基金管理。存量基金整合不应影响基金正常投资运作。

第三章 基金管理

第十七条 政府投资基金一般应采用公司制、有限合伙制等组织形式，建立科学的基金投资架构，可采取母子基金或直投项目方式进行投资。子基金原则上以直投项目方式进行投资，严控基

金层级,防止多层嵌套影响政策目标实现。

第十八条 政府投资基金原则上应通过市场化方式择优确定基金管理人和托管银行,采取其他方式的,应报同级政府批准。

基金管理人应具备与基金运作相适应的专业能力、募资能力、投资能力和管理能力,具有股权投资或相关基金管理经验,具有符合要求的投资管理业绩。托管银行应选择在中国境内具有基金托管业务资质的金融机构,最近三年内保持良好的财务状况,没有重大违法记录。

第十九条 政府投资基金运作管理应按照“政府引导、市场运作、科学决策、防范风险”的原则,建立科学规范的基金运作管理和投资决策机制。基金募资、投资、投后管理、清算、退出等实行市场化运作,各级政府部门应充分尊重政府投资基金发展规律和项目投资特点,不以行政手段干预基金日常管理和具体项目投资决策。基金管理人应优化投资项目选择机制,防止偏离政策目标、与民争利。

第二十条 创业投资类和产业投资类政府投资基金之间应加强资源共享和协同联动,可按照市场化原则,积极引入社会资本参与投资,对同一项目不同阶段集合发力、接续投资,推动形成匹配产业全生命周期的基金生态链。

第二十一条 政府投资基金在运作过程中,不得从事以下业务:

(一)从事融资担保以外的担保、抵押、委托贷款等业务;

(二)投资二级市场股票(上市公司定向增发、以并购重组为目的等中国证券监督管理委员会允许的投资方式除外)、期货、房地产、证券投资基金、评级 AAA 以下的企业债、信托产品、非保本型理财产品、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)其他法律法规禁止从事的业务。

第二十二条 业务主管部门、财政部门可通过监督投向、跟踪投资进度、委派观察员等方式,促进基金合规运作。基金管理人应对子基金投资方向、合规运营、财务状况等情况实施监督,强化尽职调查责任。

第二十三条 政府投资基金的管理费应结合基金的类别、规模、政府出资比例、投向、管理贡献度等因素,科学论证、合理确定计提标准。基金管理费应结合投资期和退出期不同阶段实行差异化管理,基金投资期管理费应以实缴出资或实际投资金额为计提基数,退出期应以未退出原始投资成本为计提基数并适当降低管理费计提标准,基金存续期满后不得收取管理费。

第四章 基金退出

第二十四条 政府投资基金应科学合理确定退出期,并在章程或合伙协议中细化明确退出条件。政府出资退出时,应按照章程或合伙协议约定的条件退出;没有约定的,应依法依规进行评估,采取市场化方式确定转让价格。

第二十五条 基金存续期满前达到退出条件的,经各出资人同意,可通过回购、转让等方式适时退出。基金未达到预期效果,投资进度缓慢或资金长期闲置的,政府出资部分可按照协议约定提前退出。政府投资基金存续期满后原则上终止,确需延长存续期限的,应报经同级政府批准后,与其他出资方按章程或合伙协议约定的程序办理。

第二十六条 基金管理人应建立基金退出管理制度,制定退出方案。业务主管部门应结合所管理基金的不同类型,加强基金退出的监督指导。

第二十七条 政府投资基金各出资方按照“利益共享、风险共担”的原则,在基金章程或合伙协议中明确约定基金收益分配和亏损分担方式。政府出资部分的非项目收益一并纳入基金收益管理。

第二十八条 政府投资基金原则上不循环投资。基金投资的子基金和项目退出后,基金管理人应及时向出资人分配资金。对归属政府出资部分的本金和收益,按照财政预算和国库管理制度

有关规定及时足额上缴国库。

注资国有企业方式设立政府投资基金的,国有企业收回的收益应按要求上缴国库,收回的本金原则上优先用于落实市委、市政府部署的战略性任务。

第二十九条 基金管理人应加强投资间隙资金管理,投资间隙资金只能投资于银行存款、国债等安全性和流动性较好的固定收益类资产。

第五章 基金预算管理

第三十条 财政部门履行政府出资人职责,加强政府投资基金的预算管理。政府出资预算按照“量入为出、统筹兼顾、控制风险、讲求效益”的原则,结合基金发展规划和投资运营情况科学编制。

第三十一条 基金管理人每年应合理编制基金年度出资计划,由业务主管部门审核后报同级财政部门。财政部门根据基金投资进展、结余资金、绩效管理等情况合理安排出资,并按照规定纳入年度预算管理。

第三十二条 基金管理人根据基金年度预算、投资进度及实际用款需要提出资金拨付申请,经业务主管部门提出审核意见后,报同级财政部门。财政部门结合基金投资进度、资金结余等情况,对拨付申请进行审核后,做好资金安排工作。新设立的市级政府投资基金,原则上通过市级政府投资基金统一出资平台出资。

第三十三条 财政部门向政府投资基金出资拨付资金时,增列当期预算支出,按照支出方向予以明确反映;收到投资收益时,作增加当期预算收入处理并予以明确反映;基金清算或退出收回投资本金时,作冲减当期财政支出处理。

第三十四条 财政部门应按照《财政总会计制度》规定,及时准确核算政府投资基金的投资、损益、处置和清算等业务。

第六章 监督绩效和风险控制

第三十五条 财政部门、业务主管部门对政府投资基金实施全过程绩效管理。业务主管部门应按照基金设立方案明确的政策目标,合理设置绩效目标,构建科学化、差异化、可量化的绩效指标体系,重点关注基金政策目标综合实现情况,对于重大战略性项目,突出项目的战略定位和社会效益。综合采取调整管理费、超额收益分配等措施加强绩效评价结果应用,体现激励约束,切实发挥绩效评价对基金运作管理的“指挥棒”作用。

第三十六条 国资部门牵头制定政府投资基金尽职免责有关制度,遵循基金投资运作规律,优化免责认定标准和流程,不将单一项目或单一年度盈亏作为考核依据。对依法依规履行决策程序、符合尽职要求且未谋取非法利益的应予以免责,不将正常投资损失作为启动责任认定程序或追责的依据。

第三十七条 政府投资基金应建立定期报告机制,按照要求向出资人和业务主管部门报送基金运作管理情况、财务报告以及

可能影响基金正常运营、产生大额投资损失、发生重大风险的重大事项等,并按季度向财政部门和业务主管部门报送基金资产负债表、损益表等基金国有资产情况。托管银行应依法履行托管职责,做好账户管理、资金清算、资产保管等事务,对投资活动实施动态监管,定期向出资人提交托管报告。

第三十八条 市级政府投资基金统一出资平台应建立和完善政府投资基金信息管理系统,加强全市政府投资基金运行情况的信息统计和综合分析。

第三十九条 政府投资基金应强化内控管理,依法保障出资人权益。基金管理人应建立关联交易管理制度和廉政风险防范体系,不得以基金财产与关联方进行不正当交易或利益输送,不得从事法律法规或行业规章禁止的业务。基金管理人应加强基金从业人员法律法规及职业道德教育、培训和管理,确保政府投资基金行为合法合规。

第四十条 严禁以政府投资基金名义变相举债。不得通过政府投资基金方式举借隐性债务,不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益、回购社会资本方的投资本金、承担社会资本方的投资本金损失等事宜,不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款变相举债,不得通过其他“明股实债”方式变相举债,不得强制要求国有企业、金融机构出资或垫资。

第四十一条 政府投资基金应接受审计、财政部门对基金运行情况的监督。审计、财政部门按照有关规定开展政府投资基金

审计监督、财会监督,基金管理人、托管银行等应予以配合,监督检查中发现的问题按照相关法律法规及有关规定处理。基金从业人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊或利用职务便利索取或收受他人财物的,依规依纪依法给予处理处分;构成犯罪的,由职权部门依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第四十二条 政府出资或政府投资基金参股国家级基金的,执行国家级基金相关规定;因贯彻落实国家战略等要求,与其他省(自治区、直辖市)合作设立基金的,按照各方协商确定的方案执行。

第四十三条 各区可结合本办法及实际情况,制定实施细则。

第四十四条 本办法自2025年10月1日起施行,具体解释工作由市财政局承担。本办法实施后,国家有新规定的,从其规定。

抄送:市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市纪委监委,市高院,市检察院。

上海市人民政府办公厅

2025年9月28日印发
