济南市政府引导基金管理办法

（征求意见稿）

## 第一章 总则

第一条 为进一步提高财政资金使用效率，充分发挥济南市政府引导基金（以下简称引导基金）对我市经济社会高质量发展的支持作用，根据《财政部关于印发〈政府投资基金暂行管理办法〉的通知》（财预〔2015〕210号）、《关于财政资金注资政府投资基金支持产业发展的指导意见》（财建〔2015〕1062号）、《关于加强政府投资基金管理 提高财政出资效益的通知》（财预〔2020〕7号）等有关规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称引导基金，是指由政府出资，采用股权投资等市场化方式，引导各类社会资本投资经济社会发展的重点领域和关键环节，支持相关产业和领域发展的政策性基金。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。

第三条 引导基金坚持“政府引导、市场运作、突出重点、规范管理、防控风险”的原则，围绕“服务实体经济、支持主导产业、精准匹配项目、放大撬动作用”的目标定位，按照“不以盈利最大化定义基金、不以增加财务投资新设基金、不以单纯扩大规模管理基金”的要求，确保政策效益、社会效益和经济效益的有机统一。

## 第二章 整体架构

第四条 引导基金按照“母子基金”架构，设立天使创投母基金、产业母基金（包括信息技术、智能制造、生物医药、战略新兴产业母基金）、重大项目协同发展母基金6只母基金，母基金参股设立N只子基金、项目子基金、股权直投项目等，打造“6+N”济南政府引导基金集群。

第五条 引导基金重点围绕国家、省、市重大战略、重点产业、科技成果转化等领域开展投资：

（一）天使创投母基金聚焦“投早、投小、投科技”，围绕初创期、中早期科技型企业，重点支持我市高水平科技成果引进转化、人才项目引进落地、中小企业创新发展等，助力科创金融改革试验区建设。

（二）产业母基金聚焦四大主导支柱产业、标志性产业链群、战略新兴产业等领域，推动绿色低碳、数字经济产业发展，围绕我市链主企业，重点支持我市重点产业转型升级与培育，实现四大主导产业和战略新兴产业高质量发展。

（三）重大项目协同发展母基金聚焦市委、市政府决策部署的重点项目开展招商引资和产业项目并购，围绕我市重大项目建设开展协同投资，重点履行基金招商引资职能。

## 第三章 管理机制

第六条 各部门按照职能分工分别承担以下职责：

（一）市财政局为引导基金牵头管理部门，代表市政府履行市级引导基金出资人职责；强化政府预算对财政出资的约束，充分考虑财政承受能力，合理确定基金规模和投资范围，负责引导基金制度建设，安排引导基金预算并拨付出资；负责母基金绩效评价和子基金绩效抽评；定期向市委市政府报告引导基金运作情况；对引导基金运行情况进行统计备案。

（二）市委金融办负责指导基金管理机构开展业务和协调金融监管部门对基金管理机构实施监管。牵头制定完善基金管理机构奖励政策。

（三）基金发起设立部门应在基金要素齐备前提下，做好主管领域内拟设子基金事前绩效评估，会同引导基金受托管理机构制定拟设子基金的绩效目标和绩效指标，并做好绩效监控；做好主管领域内重点项目储备并向引导基金受托管理机构开放项目库，推介领域内项目。

（四）市投资促进局负责做好基金招商引资项目对接工作，建立“园区+基金”招商联动协同机制，统筹推动优质项目落户。

第七条 引导基金受托管理机构负责母基金日常运营，通过参股方式与其他资本合作设立子基金，或通过增资、受让份额等方式参与已设基金；负责母基金绩效自评，监督子基金规范运营；对母基金进行专户管理、专账核算；按季度向市财政局报送母基金和子基金运作情况及其他重大事项。

第八条 建立项目筛选匹配机制，优化基金资源配置。由引导基金受托管理机构负责开展政策必要性评定和市场可行性分析，综合评定基金拟投项目。

## 第四章 基金设立

第九条 政府以资本金注入或受托管理拨付方式对母基金出资和开展股权直投业务，资金循环使用、滚动发展。母基金下设子基金按照全市基金设立规划、市委市政府指示要求，市场化推进子基金设立。

第十条 母基金出资设立的子基金原则上应在济南市行政区域范围内注册。

第十一条 基金管理机构及符合中国证券投资基金业协会要求的关联方在子基金中的认缴出资额一般不低于子基金规模的2%；子基金规模10亿元及以上的，一般不低于子基金规模的1%。

第十二条 子基金基金管理机构应符合中国证券投资基金业协会要求，基金管理机构及其高级管理人员无行政主管机关或司法机关处罚的不良记录，且常驻济南市的管理团队成员不得少于2人。

## 第五章 投资原则及认定

第十三条 天使创投母基金对天使类子基金出资比例一般不超过子基金规模的50%，对单只子基金出资不超过5000万元。市、区县（功能区）两级引导基金共同出资比例一般不超过子基金规模的60%；对创投类子基金，母基金出资比例一般不超过子基金规模的30%，市、区县（功能区）两级引导基金共同出资比例一般不超过子基金规模的50%。

第十四条 产业母基金对产业类子基金出资比例一般不超过子基金规模的25%，其中对重点投向乡村振兴领域的产业类子基金，母基金出资比例一般不超过子基金规模的30%。市、区县（功能区）两级引导基金共同出资比例一般不超过子基金规模的50%。

第十五条 重大项目协同发展母基金针对重点“双招双引”等全市重点项目设立的项目子基金，出资比例一般不超过项目子基金规模的20%。市、区县（功能区）两级引导基金共同出资比例一般不超过项目子基金规模的50%；对基础设施类子基金，母基金出资比例一般不超过子基金规模的25%。市、区县（功能区）两级引导基金共同出资比例一般不超过子基金规模的50%。

第十六条 子基金支持济南市重大发展战略关键领域，经市委、市政府同意，可适当放宽母基金出资比例。

第十七条 子基金对单个企业投资额原则上不超过子基金规模的30%（项目子基金除外）。

第十八条 母基金安排用于股权直投的资金，原则上不超过母基金规模的10%。

第十九条 产业类子基金投资济南市企业的比例不低于母基金实际出资额的1.5倍，创投类、天使类子基金投资济南市企业的比例不低于母基金实际出资额的1.1倍。基础设施类子基金、项目子基金及重点投向乡村振兴领域的子基金所募集资金原则上全部投资济南市内。

第二十条 投资济南市企业资金需符合以下情形：

（一）直接投资注册地在济南市的企业。

（二）投资的济南市外企业在基金存续期内将注册地迁入济南市，有实质性经营活动并承诺5年内不迁出的，可按基金实际投资额的两倍认定。

（三）投资的济南市外企业在基金存续期内投资济南市内企业或在济南市投资新设企业，并实质经营或开展项目建设的，可按对济南市的实际投资金额认定，最高不超过基金对企业实际投资额的1.5倍。

（四）投资到济南市企业在济南市外控股子公司，或投资的市外企业被济南市内企业收购（仅限于控股型收购或收购并表）的，可按照基金实际投资额认定。

（五）基金存续期内，基金管理机构管理的其他基金所投济南市外企业将注册地迁入济南，有实质性经营活动并承诺5年内不迁出的,可按照基金实际投资额折算为投资济南市企业。

（六）基金管理机构从济南市外引进重大科技成果或优秀技术团队的，或基金发挥主导作用的重大招商引资项目，经相关部门认定，可按照“一事一议”规则认定投资济南市企业金额。

（七）其他可认定为投资济南市企业的。

第二十一条 子基金存续期限原则上不超过10年。投资项目处于上市期或禁售期的，可由出资人另行约定。

## 第六章 收益分配和激励

第二十二条 子基金各出资人应当按照“利益共享、风险共担”的原则，明确约定收益分配或亏损负担方式。引导基金以出资额为限承担有限责任。

第二十三条引导基金受托管理机构可依据子基金投资效率及投资济南效果对非财政性出资人及基金管理机构进行让利。子基金清算退出时，整体年化收益率超出清算时一年期贷款市场报价利率（LPR）的，引导基金受托管理机构可对子基金投资济南市企业按照不超过相应额度超额收益的50%给予让利。子基金在规定时间内超额完成返投比例，引导基金受托管理机构可在上述让利标准的基础上，给予基金管理机构额外让利。

第二十四条 为提高财政资金使用效率，鼓励子基金出资人或其他投资者在存续期内购买母基金所持子基金的股权或份额。子基金达到相关返投要求可享受优惠转让政策：

对产业类子基金，在子基金注册之日起3年（含）内购买的，母基金可按原始出资额转让；设立3年以上的，母基金股权或份额按照市场价格转让。对天使类、创投类子基金，自子基金注册之日起5年（含）内购买的，母基金可按原始出资额转让；设立5年以上的，母基金股权或份额按照市场价格转让。子基金投资济南市人才企业的，可提前协议约定允许人才企业创业团队按照上述优惠条件优先购买母基金份额。

## 第七章 风险控制

第二十五条 市财政局按照有关规定建立引导基金运作监测制度，围绕募资、投资、运营、退出等各项重点环节，科学设置监测指标，客观反映基金运营成效，防范运行风险。

第二十六条 引导基金受托管理机构应当建立有效风险防控机制，及时报告基金运行中的重大事项，子基金或直投项目出现重大风险或经营变化，可能带来重大投资损失时，应及时向市财政局和相关主管部门报告，采取措施及时止损。

第二十七条 引导基金受托管理机构应按季度向市财政局报送母、子基金运营和托管情况，并于每个会计年度结束后4个月内向市财政局和相关产业部门报送经符合规定的会计师事务所审计的母基金年度财务报告和引导基金年度运行情况报告。

第二十八条 子基金管理机构应当依据法律法规和行业监管要求审慎经营，建立健全并严格遵守资金募集管理、投资者适当性、信息披露、风险管理、内部控制等业务规则和管理制度。子基金须按照行业管理要求进行基金产品备案。

第二十九条 子基金应当委托具备托管资质的银行进行托管，签订资金托管协议。托管银行应严格履行资金托管责任，负责资产保管、账户管理、资金拨付和结算等日常工作，对投资活动进行动态监管，保证托管资金安全。一旦发现资金异常流动，应立即采取措施暂停支付，并向引导基金受托管理机构报告。

第三十条 子基金管理机构应按照国家、省、市财政部门要求按时完成基金管理系统相关数据报送，经引导基金受托管理机构审核后上报，确保数据真实、准确、及时。

第三十一条 引导基金受托管理机构不得承诺回购社会资本投资本金、承担投资损失、承诺最低收益，也不得通过附加条款变相举债。

第三十二条 母、子基金不得从事以下业务：

（一）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、期货、房地产、证券投资基金、评级AAA级以下的企业债券、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）国家法律法规禁止从事的其他业务。

第三十三条 母基金根据子基金年度投资计划及实际投资进度分期分批实缴出资，除争取中央、省级引导资金外，不得先于其他出资人出资。

第三十四条 母、子基金存续期间，未经引导基金受托管理机构同意，管理机构、管理机构核心人员原则上不许更换。有下列情形之一的，子基金管理机构应当重组或更换：

（一）管理机构解散、破产或者由接管人接管其资产的；

（二）管理机构丧失管理能力或者严重损害基金投资者利益的，经持有基金三分之二以上（含母基金在内）权益的投资者同意的；

（三）按照基金章程或协议约定，经持有基金三分之二以上（含母基金在内）权益的投资者要求管理机构重组或更换的；

（四）基金章程或协议约定管理机构重组或更换的其他情形。

## 第八章 终止与退出

 第三十五条 引导基金终止应由主管部门报市政府批准并组织清算。引导基金终止后剩余政府出资额、归属政府的投资收益及利息按照财政国库管理制度有

关规定及时足额缴入国库。

第三十六条 引导基金一般通过到期清算、社会资本回购、股权转让等方式从子基金中退出。

　　第三十七条 引导基金应与其他出资人在子基金章程或合伙协议中约定，有下列情况之一的，引导基金无需其他出资人同意，选择提前退出：

　　（一）基金方案确认后超过1年，未按规定程序和时间要求完成设立手续的；

　　（二）基金设立1年以上，未开展投资业务的；

　　（三）基金投资领域和方向不符合政策目标的；

　　（四）基金未按章程或合伙协议约定投资的；

　　（五）基金管理人发生实质性变化的；

　　（六）其他不符合引导基金要求情形的。

## 第九章 考核监督

第三十八条 市财政局应建立健全覆盖财政资金从出资到退出全周期的考评机制，建立多层级引导基金年度绩效评估制度，制定母基金差异化评价体系，及时有效评估母、子基金管理运作情况。

第三十九条 引导基金受托管理机构负责对其管理的母基金进行绩效自评、会同产业主管部门对子基金进行绩效初评。市财政局负责对母基金自评结果进行复评并对子基金进行抽评，每三年完成一轮对子基金的全覆盖绩效评价。

第四十条 子基金投资期结束、退出清算时，引导基金受托管理机构需形成母子基金运作报告，并报市财政局备案。

第四十一条 引导基金受托管理机构须接受审计部门的审计及市财政局的监督检查。基金管理机构需落实适度监管要求，接受地方金融监管部门指导和国家基金业监管部门及其派出机构的业务监管。对任何单位和个人在管理中出现涉及财政资金、地方金融管理的违法违纪行为，依照有关法律法规进行严肃处理，并追究相应的法律责任。涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

第四十二条 鼓励各级干部担当作为，支持大胆创新。在基金投资运作过程中，对已履行规定程序作出决策的投资，如不可抗力、政策变动或发生市场（经营）风险等因素造成投资损失的，参照《济南市人民政府办公厅关于印发济南市财政投资基金尽职免责实施细则（试行）的通知》（济政办字〔2022〕36号）执行。

## 第十章 附则

第四十三条 引导基金与中央、省财政资金共同参股发起设立基金的，按照上级有关规定执行。如遇中央、省、市有关规定调整的，从其规定。

第四十四条 自本办法施行之日起，《济南市人民政府办公厅关于印发济南市新旧动能转换基金管理办法的通知》（济政办字〔2018〕71号）《济南市人民政府办公厅关于进一步推动济南市新旧动能转换基金加快投资的意见》（济政办字〔2019〕65号）《济南市财政局关于济南市新旧动能转换引导基金出资有关问题的通知》（济财办〔2019〕22 号）同时废止。

第四十五条 本办法自2024年X月X日起施行，有效期X年。