

上海市金山区财政局

金财〔2025〕54号

关于印发《金山区政府投资基金管理实施办法》 的通知

各镇政府、街道办事处、园区管委会，区委、区政府各部门，各
区级机关，各人民团体，各直属单位：

《金山区政府投资基金管理实施办法》已经第81次区政府
常务会议审议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

特此通知。

上海市金山区财政局

2025年9月29日

金山区政府投资基金管理实施办法

为构建科学高效的政府投资基金管理体系，根据《中华人民共和国预算法》及其实施条例等法律法规以及《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，结合我区实际，制定本办法。

一、强化基金设立统筹

（一）明确基金定位

第一条 本办法所称政府投资基金，是由区、镇政府通过预算安排，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。政府投资基金对外参股的子基金不属于本办法所称的政府投资基金。

第二条 国有企业出资设立、参股投资市场化私募股权投资基金的，按照《金山区国资委监管企业投资监督管理办法》《金山区区属企业私募股权投资基金业务管理办法》相关要求执行，不纳入政府投资基金管理。

第三条 设立政府投资基金应围绕本市“3+6”重点产业及我区产业发展规划，聚焦重大战略、重点领域和市场不能充分发挥作用的薄弱环节开展投资。产业类投资基金和创业投资类基金应具有明确的功能定位和清晰的投资边界。

产业投资类基金围绕发展我区重点产业集群及其相关产业链，主要支持新增产业项目、有新增投资的存量产业项目，可投

资项目企业股权、投资固定资产（不含土地）入股、投资公共研发等功能性服务平台，支撑完善产业链关键环节和延链补链强链。

创业投资类基金围绕培育我区新质生产力，主要根据战略性新兴产业布局，吸引撬动各类社会资本和优质市场化基金管理机构，形成投资合力，支持企业科技创新发展，鼓励投早投小、投硬科技，发挥长期资本、耐心资本作用。

（二）加强规划布局

第四条 加强区级基金总体规划和布局，基金总规模与财政可承受能力相匹配。存量基金原则上不再新增投资，重点加强投后管理，加快资金回收。集中力量优先设立产业投资类基金，由区发改委主管、区经委和区投资促进办协同管理。不按部门在每个细分行业设立基金，也不在同一行业或领域重复设立基金，防止同质化竞争和投资资源分散。鼓励国有企业按照国资监管相关规定出资设立创业投资类基金。

第五条 镇级原则上不再新设基金（高新区、碳谷绿湾及经区政府同意的镇除外）。各镇存量基金参照本办法要求统一规范管理，对投资存在风险或收益率较低的存续项目加快退出进度，基金运营到期后原则上不再延期。

（三）加强设立审批

第六条 新设区级政府投资基金，由主管部门研究制定基金组建方案，明确功能定位、支持对象、资金来源、主体形式、存续期限、运作机制、激励约束机制、退出方式、风险防控、监督

管理等事项，形成具体管理办法，报区政府审批。完成设立后，按要求报市财政局备案。

第七条 财力较好、具备资源禀赋的镇，如确需发起设立基金，经相关审计、评估以往基金运作成效显著、管理规范，且新设基金目标明确、资源丰富、预计产业推动能力较强的，参照区级形成基金组建方案和具体管理办法，报区政府审批。

第八条 镇级可通过区镇联动投资、与区级联合组建基金等方式开展投资。镇级申请区级基金支持的项目，区级基金研判后予以支持的，项目所在镇原则上须对项目进行联合投资，且区级出资比例不高于镇级，区级基金研判后不支持的，由镇级自行决定是否投资。镇级原则上不做财务投资。

第九条 除上述情形外，区级机关、事业单位不得以财政拨款或自有收入新设基金。

二、坚持科学规范运作

（四）实施分类管理

第十条 政府投资基金根据功能定位采取相应运作策略。产业投资类基金应适当强化政府的引导，可适当提高出资比例，强化靶向作用，加强对底层项目的目标约束、过程管理和协同服务。创业投资类基金应适当强化市场的作用，合理控制出资金额和比例，有效分散底层项目风险，适当提高单一项目风险容忍度，放宽基金存续期要求，实现整体风险可控。

第十一条 遵循基金运作规律，选择合适的投资方式，有效平衡政策目标实现和风险控制。产业投资类基金探索采用直投方

式（含单一项目的专项基金，下同），兼顾母子基金方式。创业投资类基金原则上采用母子基金方式，兼顾直投方式。以母子基金方式进行投资的，参股子基金可按 1.5-2.0 约定返投倍数，子基金原则上以直投方式进行投资，控制基金层级，防止多层嵌套影响政策目标实现。

第十二条 合法合规确定政府投资基金组织形式。根据基金规模、治理结构等情况，可采用公司制、有限合伙制等形式进行工商注册登记，或采取契约制约定运作主体并按专户管理。

第十三条 合理设置政府投资基金的存续期，可结合实际设置投资期和退出期。

（五）规范预算管理

第十四条 政府出资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。政府采取注资国有企业方式设立基金，明确相关资金专项用于对基金出资的，原则上按照政府出资有关要求管理。

第十五条 区、镇两级政府对基金的出资应按规定纳入财政预算管理。财政部门结合基金设立情况和财政承受能力，合理确定出资规模、比例和时间安排。年度预算中，“三保”、债务付息等必保支出无法足额保障或债务风险较高时，不再安排政府出资新设基金。加强年度预算安排与基金出资的衔接，结合基金投资进展和结余资金情况，合理安排出资，防止资金闲置。

第十六条 政府投资基金原则上不循环投资。对于归属政府的投资收益和利息等，按照财政国库管理制度有关规定上缴国库。

（六）优化治理结构

第十七条 结合基金定位和实际运作需要，建立职责清晰、运行高效的治理结构，实现政府引导、市场化运作和专业化管理的有机统一。

第十八条 政府主要通过建章立制、监督投向、跟踪运作、绩效考核等方式促进基金合规运作。在区政府层面，由分管综合经济的区领导牵头，协调研究有关基金管理的重大事项、基金联合投资等，分管产业经济、科技创新的区领导可协同配合，具体由区财政局负责组织协调。在基金层面，设立分管区领导负责的基金管理委员会，负责审议年度投资计划、上一年度基金绩效评价（含年度评价和重点评价）及其结果运用情况，研究和决策投资项目相关事项，听取返投落实、直投项目发展等情况，办公室设在基金主管部门。存量区级政府投资基金投后管理、退出清算等事项，仍由原基金管理委员会和主管部门负责。

第十九条 基金管理人应具备与基金运作相适应的专业能力、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。按照政策目标和管理办法，负责基金日常运作，向基金管委会提出决策建议，报告基金运作管理情况、财务报告、重大事项等信息。制定遴选制度，原则上通过市场化方式择优确定基金管理人，经区政府批准可采取其他方式。

第二十条 基金管理费一般应以实缴出资或实际投资金额为计费基础，合理确定计提标准。基金退出期按照处理相关事务的工作量，协商收取管理费用。基金清算期不再收取管理费。

（七）完善投资决策

第二十一条 强化基金管理人尽职调查责任，鼓励开展内外部联合项目论证。基金管理委员会办公室按需开展独立项目风险评估，形成交叉验证机制。

第二十二条 基金管理委员会对投资相关事项进行集体决策。投资金额较大的，按照区委、区政府“三重一大”议事规则履行相关程序。

（八）建立退出机制

第二十三条 政府投资基金进入退出期或满足约定退出条件时，可适时通过股权转让、回购以及清算等方式退出。基金管理人应建立基金退出管理制度，制定退出方案。

第二十四条 政府出资退出政府投资基金、政府投资基金退出投资项目时，在投资协议及相关合同中载明退出条件和退出方式的，可以按照合同约定退出；未约定退出条件和退出方式的，可经依法依规进行评估后，以评估价作为转让价格的参考依据，通过在区域性股权市场、产权交易市场开展私募股权份额转让、并购、公开挂牌转让等市场化方式进行退出。有其它特殊情况的，经基金管委会“一事一议”决策后，按决策的意见退出。

第二十五条 政府投资基金存续期届满，或经区政府同意终止的，应当在出资人监督下组织清算。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。经清算后仍有未变现资产的，鼓励分类采取现状分配、划转指定机构代持等方式予以处置。确需延长基金存续期限的，应按规定履行必要程序。

三、健全绩效考核体系

（九）激励约束并举

第二十六条 联合各类资本投资项目或参股子基金时，按照“风险共担、收益共享”原则，明确约定收益处理和亏损负担方式，公平维护各方出资人利益。政府、国有企业出资原则上与社会出资同股同权。投资基金的亏损由出资方共同承担，政府、国有企业以出资额为限承担有限责任，不得向其他出资人承诺其投资本金不受损失，不得承诺最低收益。约定明确政策目标的，根据目标实现情形，同步建立分档回购、挂钩实缴出资等让利和约束措施。对无法实现政策目标的，可采取减资、停止实缴等措施。

第二十七条 在条件允许时，鼓励政府投资基金管理人探索引入跟投机制，实现风险与收益绑定，增强激励作用，提高投资效益。

（十）加强绩效管理

第二十八条 区财政局负责制定政府投资基金绩效管理制度，规范绩效考核指标体系、考核周期和流程、考核等次等，会同基金主管部门、区国资委等对基金实施全过程绩效管理。绩效评价结果与管理费计提标准、基金年度投资总额挂钩，纳入区国

资委对国有企业领导人员任期经营业绩考核。执行中可结合经济发展周期及产业政策变化，对绩效考核指标体系进行动态调整。

第二十九条 基金绩效考核重点关注政策目标综合实现情况，可适当延长绩效考核周期，不以盈利为主要目的，可不设定内部基准收益率，原则上不以单个项目或单一年度盈亏作为考核依据。

第三十条 政府投资基金原则上单列考核，不纳入所在企业国有资本经营业绩考核范围。

（十一）建立容错机制

第三十一条 遵循基金投资运作规律，容忍正常投资风险。区国资委会同区财政局负责制定以尽职合规责任豁免为核心的容错机制，明确基本原则、适用情形、认定条件、认定程序，形成容错免责事项清单。依法合规充分履行决策程序、勤勉尽责且未牟取非法利益的投资项目出现损失的，免于追究相关单位及个人的责任，有关损失按规定予以核销并做好账务处理。

四、加强监督防控风险

（十二）落实定期报告

第三十二条 基金管理人应定期向主管部门和区财政局报告基金运行情况、资产负债情况、投资损益情况，以及其他可能影响出资人权益的重大情况。要加强对子基金投向、运作、财务等情况的监督。区财政局会同主管部门定期向区政府报告政府投资基金运行情况。

第三十三条 政府投资基金应选择符合资质条件的商业银行进行托管。托管银行依据协议负责账户管理、资金清算、资产保管等事务，对投资活动实施动态监管，并定期报告资金监管情况。

（十三）强化内控建设

第三十四条 基金管理人应建立健全关联交易管理制度，健全廉政风险防控体系，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。

第三十五条 除基于流动性管理需要开展的低风险理财以外，政府投资基金在运作过程中不得从事以下业务：

1. 从事融资担保以外的担保、抵押、委托贷款等业务；
2. 投资公开交易类股票（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、中高风险理财产品、保险计划及其他金融衍生品；
3. 向任何第三方提供赞助、捐赠（经批准的公益性捐赠除外）；
4. 吸收或变相吸收存款，或向第三方提供贷款和资金拆借；
5. 进行承担无限连带责任的对外投资；
6. 发行信托或集合理财产品募集资金；
7. 其他法律、行政法规、部门规章或行业规范性文件等禁止从事的业务。

第三十六条 政府投资基金实行专账管理，真实、准确反映基金财务状况，严防财务造假。各级财政部门按照《财政总会计制度》规定，完整准确反映政府投资基金中归属于政府的资产和权益。

第三十七条 严禁通过违法违规举债融资进行政府投资基金出资，不得新增地方政府隐性债务，不得强制要求国有企业、金融机构出资或垫资。区财政局、区审计局依职能对政府基金投资开展财会监督、审计监督。主管部门以定期或不定期，内部审计和外部审计相结合等多元化监督方式，促进政府投资基金规范化运作。

五、优化基金发展环境

（十四）完善投后管理机制

第三十八条 基金主管部门负责建立健全投后管理工作机制，落实项目对接和跟踪管理，动态监督落地项目投资或合作协议执行情况。

第三十九条 区产业、科技部门、各镇（园区）做好项目推荐，提供政策咨询和服务，对政府投资基金投资的底层项目提供落地保障和跟踪服务，全方位赋能项目发展。

第四十条 与参股子基金事前约定返投事项的，应制定返投推进计划。返投完成情况原则上与投资实缴进度挂钩。返投期结束后，应及时确认返投结果，结合子基金运行情况，研究确定后续管理措施。

（十五）加强人才建设

第四十一条 加强国有基金管理团队培育，对外加大人才招引力度，对内加强基金团队培育孵化，健全内部激励约束机制，培育多个基金管理队伍，形成良性竞争机制。

六、附则

第四十二条 政府投资基金参股国家级、市级基金的，执行上级基金相关规定。

第四十三条 本办法自印发之日起实施，由区财政局负责解释。《关于加强本区政府投资基金规范运作的指导意见》（金财〔2017〕102号）同时废止。本办法实施后，国家有新规定的，从其规定。