

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办规〔2024〕10号

## 上海市人民政府办公厅关于 进一步推动上海创业投资高质量发展的若干意见

各区人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

为加快培育发展新质生产力、实现高水平科技自立自强、塑造发展新动能新优势,根据《国务院办公厅关于印发〈促进创业投资高质量发展的若干政策措施〉的通知》(国办发〔2024〕31号)等精神,现就进一步推动上海创业投资(含天使投资)高质量发展提出若干意见如下:

### 一、进一步加快上海创业投资行业发展

充分发挥市场在配置创新资源中的决定作用,在本市财政资金和国有资本的引导带动下,有序吸引有条件的社会资本进入创业投资领域。持续加大对集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业和电子信息、生命健康、汽车、高端装备、先进材料等重点产业支持力度;加快元宇宙、绿色低碳、数字经济、智能终端等新赛道和

未来健康、未来智能、未来能源、未来空间、未来材料等未来产业布局；助推传统产业数字化、绿色化转型，不断提升创业投资发展活力，营造行业发展良好环境，形成一套综合化、系统化、专业化的投资服务生态体系，促进创新链、产业链、资金链、人才链深度融合，推动上海国际金融中心和国际科创中心联动发展，逐步形成具有世界竞争力的创业投资集聚发展新高地。

## **二、充分发挥各类政府投资基金的引导带动作用**

**（一）加强各类政府投资基金、国资基金的统筹协调。**对本市政府投资基金、国资基金功能定位、投资方向、聚焦领域及行业发展等重大政策问题进行综合研判和统筹协调。集中资源打造兼具投资、运营功能的国有资本投资运营专业平台和高能级基金管理机构。加强国资存量基金整合优化，推动各投资阶段合理布局、平衡发展，打造适配科创企业和战略性新兴产业发展的基金体系，培育开放协同的基金生态。（责任单位：市发展改革委、市财政局、市国资委、各区政府）

**（二）建立健全政府投资基金持续投入机制。**依托三大先导产业母基金，重点发挥补链强链等作用，遴选专业投资团队，重点支持种子期、初创期、成长期的科技型企业，推动原始创新和成果转化。新设上海市未来产业基金，重点投向处于概念验证和中试等早期阶段的硬科技领域和未来产业。有序扩大上海市创业投资引导基金、天使投资引导基金规模。持续优化政府引导基金考核与绩效评价机制，发挥财政资金的杠杆放大作用，在风险可控的前提下，带动各类社会资金开展创业投资。积极探索形成财政资金、国资收益和社会资金多渠道并举的滚动投入机制。（责任单位：市财政局、市国资委、市发展改革委、市科委）

**（三）持续实施政府引导基金优惠支持政策。**探索上海市未来

产业基金、天使投资引导基金、创业投资引导基金阶梯化让利机制。研究适当提高政府引导基金对创业投资企业出资比例。鼓励开展硬科技领域早期投资,探索实施政府引导基金技术尽调和评审,对主要投向硬科技领域的子基金,政府引导基金在同等条件下优先支持。对挖掘初创项目能力强、投资项目科技含量高的基金管理机构,支持政府引导基金在一定额度内开展滚动投资。(责任单位:市发展改革委、市科委、市财政局)

(四)优化国有资本考核与评价机制。建立健全适应创业投资行业特点的长周期考核评价机制,强化“募投管退”全流程管理。深化国有创业投资企业市场化运作试点,鼓励国有创业投资企业内部实施有效的管理人员约束和激励机制,并与投资效益相结合,持续探索跟投、评估、事前约定股权退出等创新。优化评估管理,允许评估备案管理单位制定估值管理制度,科创类项目投资以估值报告为价格参考依据。落实尽职免责,对科技领域投资未能实现预期目标,但依照国家和本市有关决策、规定实施,且勤勉尽责未谋取私利的,不作负面评价。(责任单位:市国资委)

### **三、推动创业投资与多层次科技金融服务体系联动发展**

(一)加强创业投资与科创板等市场板块的联动。探索打造集科技券商、科技贷款、科技担保等为一体的全功能科技投资服务平台,搭建联通科技创新项目、各类基金和科创板等市场板块的纽带。大力推动二级市场基金(S基金)发展,丰富创业投资企业的投资和退出渠道。依托上海私募股权和创业投资份额转让平台,完善基金份额转让服务体系和价格发现机制,活跃市场交易。(责任单位:市委金融办、市发展改革委、市科委、上海证监局)

(二)加强创业投资与各类金融机构的联动。充分利用上海金融机构和金融要素市场集聚的优势,推动银行、保险、券商、各类基

金、担保公司和其他专业机构之间的联动衔接,形成全方位一体化的金融服务生态。积极推广投、贷、保联动等多种创新模式,充分发挥中小微企业政策性融资担保基金的功能作用,鼓励和支持相关科技金融产品创新,加大对创业投资企业参股各类小微企业金融支持力度。进一步深化认股权综合服务试点,拓展认股权应用场景,提升认股权综合服务平台登记、估值、转让等综合服务功能。(责任单位:市委金融办、市发展改革委、市财政局、上海金融监管局、上海证监局)

(三)鼓励扩大创业投资与金融资产投资公司的联动。支持金融资产投资公司进一步扩大直接股权投资试点规模和地区范围,充分发挥金融资产投资公司在创业投资、股权投资、企业重组等方面的专业优势,加大对科技创新的支持力度。探索政府引导基金和金融资产投资公司合作设立创业投资企业。(责任单位:市发展改革委、上海金融监管局)

(四)拓宽创业投资企业募资渠道。鼓励和支持运作规范的创业投资企业,通过上市、发行公司债券、发行资金信托和募集保险资金等方式,拓展融资渠道,形成市场化、多元化的资金来源。支持保险机构按照市场化原则做好对创业投资企业的投资,保险资金投资创业投资企业穿透后底层资产为战略性新兴产业未上市公司股权的,底层资产风险因子适用保险公司偿付能力监管规则相关要求。支持金融机构通过自由贸易账户为科技创新企业吸收创业投资资金、境外融资,以及开展技术贸易等提供相关的跨境金融服务。支持金融机构通过自由贸易账户,为境外创业投资机构等投资境内科技创新企业办理资金结算相关业务。(责任单位:市委金融办、中国人民银行上海总部、上海金融监管局、上海证监局)

(五)加强长三角创业投资行业联动发展。主动对接、联动长

三角区域各类科创基金,在政府引导基金参股子基金注册和投资长三角企业方面,实施更加灵活的政策。加强长三角创业投资领域的互动,举办创业投资论坛和政策宣讲、项目路演、机构对接等活动。(责任单位:市发展改革委)

(六)有序推动创业投资引进来和走出去。进一步优化创业投资营商环境,按照内外资平等以及优先使用人民币原则,鼓励外资扩大创业投资规模,鼓励符合条件的企业赴港、澳、台以及海外进行投资。深化合格境外有限合伙人(QFLP)试点,支持国际专业投资机构和团队在境内设立人民币基金,发挥其投资经验和综合服务优势。探索开展境外机构投资人参股人民币基金一次性结售汇试点。(责任单位:市委金融办、中国人民银行上海总部、市发展改革委、市商务委、国家外汇局上海市分局)

#### **四、推动创业投资和产业、区域发展形成合力**

(一)积极引导科技创新成果转化。充分利用上海高校、科研院所和产业集团的优势资源,聚焦临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥国际开放枢纽、张江科学城、长三角G60科创走廊、“大零号湾”科技创新策源功能区等重点区域,依托科技孵化器、大学科技园等创新载体及多功能科技投资服务平台,打通创新资源和创业投资之间的通道。对创业企业提供的新业态、新技术、新模式,鼓励各部门和国有企事业单位积极使用。(责任单位:市科委、市经济信息化委)

(二)建立创业投资与政府专项对接机制。围绕重点区域和载体,进一步开放项目资源,做好政府部门与创新项目、创业投资企业的对接服务。探索建立优质创业投资企业与财政专项资金支持项目的双向对接机制。推动市、区两级产业部门加大与创业投资行业的产融对接合作力度。(责任单位:市经济信息化委、市科委、

市发展改革委)

(三)持续推进创业投资与孵化平台联动发展。积极鼓励“基金加基地”“孵化加投资”等各类模式创新,提高初创企业孵化培育效率。深化政府引导基金与国际知名孵化器品牌合作。对符合条件的孵化器、大学科技园等功能性平台发起设立的早期基金,政府引导基金在同等条件下优先支持。(责任单位:市发展改革委、市科委、相关区政府)

(四)鼓励重点产业领域市场化并购整合。结合本市重点产业领域转型升级需求,鼓励具备条件的企业开展市场化产业并购和企业风险投资(CVC)。支持产业集团、社会资本发挥各自优势发起设立并购基金,三大先导产业母基金、政府引导基金通过普通股、优先股、可转债等方式参与并购基金出资。支持本市银行业金融机构积极稳妥开展并购贷款业务。用好科技投资服务平台,打通重点产业领域并购的关键环节。对符合要求的重点领域海外并购提供便利化措施,不断完善并购涉及的跨境人民币、外汇、融资和产业等相关配套政策。(责任单位:市经济信息化委、市科委、市国资委、市发展改革委、市商务委、中国人民银行上海总部、上海金融监管局、国家外汇局上海市分局)

## **五、加强人才和政策保障**

(一)加快创业投资机构集聚和人才培养。进一步优化本市股权投资集聚区营商环境,为区内创业投资企业注册设立快速通道。积极做好创业投资企业管理人落地服务,集聚国内外优质创业投资管理人。符合条件的创业投资人才,可以按照规定缩短居住证转办常住户口年限或办理直接落户。鼓励本市创业投资机构和从业人员加强与国内外同行的交流与合作。支持高校依托大学科技园、孵化器等载体,开发投资实践课程,建立师生创业培训平台。

探索设立创业投资研究院(民办非企业单位),推动创业投资相关的教育、科研等公益事业发展。(责任单位:市人才局、市委金融办、市教委、市民政局、市发展改革委、各区政府)

(二)做好创业投资企业备案管理工作。对符合《私募投资基金监督管理条例》及《创业投资企业管理暂行办法》规定的企业,可向市发展改革委申请创业投资企业备案。经过备案的创业投资企业,可依法享受国家和本市税收、人才落户等支持政策,并接受备案管理部门的监督。加强相关优惠政策的宣传,推动优惠政策应享尽享。(责任单位:市发展改革委、市人才局、市税务局)

(三)优化创业投资企业信用环境建设。支持金融机构用好企业信用信息,对信用情况良好的创业投资企业及其投资的初创企业优化贷款审批、融资担保、发行债券等服务流程。鼓励创业投资企业通过信用修复等方式及时恢复自身信用状况。推动企业信用信息在政府引导基金评审、创业投资企业备案、相关优惠政策申请审核等环节中的运用。研究探索创业投资企业信用分级分类监管,依法依规实施守信激励和失信惩戒措施。(责任单位:市发展改革委)

(四)加强创业投资行业自律和协会建设。充分发挥上海市创业投资行业协会(以下简称“行业协会”)在行业自律管理和在政府与市场沟通中的积极作用,搭建交流服务平台,做好行业发展和管理相关工作。加强行业协会在政策对接、会员服务、信息咨询、数据统计、行业发展研究、人才培养、国际交流合作等方面的能力建设,支持行业协会推动创业投资行业信用体系建设,积极为创业投资企业和会员单位提供高质量服务。(责任单位:市发展改革委、市民政局)

(五)健全创业投资服务体系。支持中介服务机构为创业投资

企业提供尽职调查、形势分析、项目评估、技术经纪、信息服务、财务及法律咨询等服务。支持有关部门引入专业中介机构开展创业投资相关的审计、咨询、事中事后管理等工作,逐步健全中介机构服务体系建设。(责任单位:市发展改革委、市委金融办)

本意见自 2024 年 8 月 1 日起实施,有效期至 2029 年 7 月 31 日。

2024 年 7 月 19 日

(此件公开发布)

---

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

2024 年 7 月 22 日印发

---