

临沂市政府投资基金管理办法

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条 为更好发挥政府投资基金引领作用，构建更加规范科学高效的基金管理体系，充分发挥政府投资基金对全市产业高质量发展支撑作用，助力建设省域副中心，根据国务院办公厅《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）、山东省人民政府办公厅《关于促进政府投资基金高质量发展的实施意见》（鲁政办发〔2025〕11号）等相关规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称政府投资基金（以下简称“基金”），是指市政府通过预算安排，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市委、市政府确定相关产业和领域发展及创新创业的投资基金。

政府对基金出资主要包括预算直接出资、安排资金并委托国有企业出资等方式。注资国有企业并明确专项用于基金出资的，一并纳入基金管理范围。

本办法所称的引导基金，是指市级财政预算安排的、用于出资政府投资基金的专项政策性资金。引导基金运行中产生的收益纳入引导基金管理。

第三条 市政府出资设立基金，应按规定纳入市级财政预算

管理，结合财政承受能力和基金设立情况，合理确定出资规模、比例和时间安排，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科学安排出资。

办法印发后市级新设立基金，原则上需通过临沂市新旧动能转换基金投资有限公司（以下简称“市基金公司”）及其运营的母基金统一出资。严禁通过违法违规举债融资进行出资，不得强制要求国有企业、金融机构出资或垫资，不得新增地方政府隐性债务。

第四条 基金坚持市场化定位、法治化管理、专业化运作，按照“政府引导、市场运作，科学分类、统筹管理，收益共享、风险共担，规范运作、防范风险”的模式运行。

第五条 基金突出政府引导和政策性功能定位，以服务实体经济为根本，以科技创新为引领，培育壮大长期资本、耐心资本，深入贯彻落实市委、市政府决策部署，围绕重大战略实施、重点领域发展和弥补市场失灵薄弱环节，吸引带动更多社会资本，促进产业转型升级，加快培育新质生产力，实现政策目标和经济效益的有机统一。

第六条 基金采取母子基金模式对外投资，子基金原则上直接投资项目，也可采取母基金直接投资项目的方式。控制基金层级和对单个企业（项目）投资占比，防止多层嵌套和投资风险。

第二章 管理机构及职责

第七条 市政府有关部门按照职能分工，分别承担以下职责：

（一）市财政局代表市政府履行市级引导基金出资人职责，负责市级引导基金的预算管理、绩效管理、国有资金管理和信息统计等工作；制定基金管理等有关政策文件，牵头会同有关部门开展绩效评价，协调解决基金运作过程中的问题，加强对县区基金运作管理指导等；

（二）市发展改革委负责开展基金信用建设和信用信息登记，会同行业主管部门加强对投向的指导评价；

（三）市委金融办负责协调金融机构开展“基贷联动”，打造基金生态，牵头开展基金综合研判会商，协调做好基金登记备案等工作；

（四）市行政审批服务局为基金（公司）企业登记注册提供便利，加强对县区相关登记注册业务指导；

（五）市委金融办、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市投资促进服务中心等行业主管部门，负责开放相关领域项目库，定期推介优质项目，推动政策落地见效。

第八条 市基金公司负责市级引导基金运营管理，独立开展市场化运作、专业化管理，自主建立投资决策、风险防控和信息披露等机制，确保实现政策目标和经济效益的有机统一。主要职责包括：

（一）运营管理引导基金，对外征集拟设立的参股基金；

（二）对拟参股基金管理机构的管理能力、投资业绩、风险防控能力、储备资源等情况开展尽职调查，评估拟设立的参股基金方案的合规性，形成尽职调查报告；

（三）开展入股谈判，签订公司章程或合伙协议，明确引导基金退出条款；

（四）对引导基金实行专户管理，专账核算；

（五）以出资额为限，对参股基金行使出资人权利并承担相应义务，通过向参股基金委派代表、签署章程或协议约定等方式，监督参股基金运营管理，确保基金运作符合政策要求；

（六）负责参股基金中引导基金的退出与清算；

（七）按季度编制并向市财政局报送引导基金资产负债表、利润表及现金流量表等报表，每个会计年度结束后对引导基金收支情况进行审计，定期向市财政局报送引导基金及参股基金运作情况及其他重大事项；

（八）定期更新并运用项目库，为参股基金提供项目信息查询和项目对接服务；

（九）对参股基金分类开展绩效评价，强化绩效评价结果运用。

第三章 基金设立

第九条 强化基金的整体谋划和资源统筹，基金布局应适度集中，原则上不在同一行业或领域重复设立基金，但基金可以按市场化原则对同一项目集合发力、接续支持。

设立同类基金较多、投向交叉的，在保障经营主体合法权益、维护市场秩序的前提下，鼓励市场化、法治化整合重组，增强规模效应，更好服务政策目标。

第十条 落实建设全国统一大市场部署要求，不以招商引资为目的设立基金,不得附加注册地迁移条件对企业进行投资。严禁违规招商引资、违规补贴及其他妨碍全国统一大市场和公平竞争行为。

第十一条 发起设立基金履行以下程序：

（一）市级行业主管部门提出设立基金需求的，应当开展充分政策评估论证，形成基金设立方案，明确设立必要性、投向合规性、政策依据、政策目标、资金来源、募资规模、存续期限、行业前景等核心内容，储备项目不低于 3 个，募集资金达到标准，其中：种子基金不低于基金总规模的 40%，天使基金不低于 50%，创投基金不低于 60%，产业、并购基金不低于 70%。以上相关资料经市财政局完备性审核后，报市政府研究确定。

（二）市基金公司主导发起设立母基金，应提出设立建议、组织开展可行性论证并拟定基金设立方案，按程序报市财政局审核后，报市政府研究确定。

（三）引导基金设立参股子基金，对子基金认缴出资额 1 亿元以下的，按照市场化方式自主实施；对子基金认缴出资额 1 亿元（含）以上的，需按程序报市财政局审核后，报市政府研究确定。

第十二条 设立子基金原则上采取市场化方式遴选确定子基金管理机构，也可根据实际采用意向性磋商等方式，综合评估基金管理机构的投资业绩、研究能力、风控能力、募资能力等，根据评估情况择优确定。子基金及其管理机构注册地不受地域限制，但应具备以下条件：

（一）实缴注册资本不低于 1000 万元，管理规模原则上不低于 5 亿元，有较强的资金募集能力；

（二）已在中国证券投资基金业协会登记，管理人及其董事、高级管理人员信誉良好，最近五年无重大违法违规记录；

（三）管理团队中至少有 3 名具备 3 年以上股权投资基金管理工作经验的专职高级管理人员，至少主导过 3 个成功退出的股权投资案例；

（四）法律法规及有关规定要求的其他条件和基金发起人认为应当具备的其他条件。

第十三条 母基金、子基金须在会商通过之日起半年内到中国证券投资基金业协会备案，组织形式为公司制或有限合伙制。

第十四条 严格控制县区政府新设基金，财力较好、具备资源禀赋的如确需发起设立，按程序报市政府批准。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，已经设立的要纳入全省政府投资基金体系统一规范管理。

第十五条 市级、县级新设立基金应由市财政局统一向省财政厅报备。

第四章 基金投资

第十六条 按照投资方向，基金主要分为产业投资类基金（含产业投资基金、并购基金）和创业投资类基金（含种子投资基金、天使投资基金、创业投资基金）。

产业投资类基金要围绕完善全市现代化产业体系，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，打造具有竞争力的产业集群。创业投资类基金要围绕全市发展新质生产力，支持科技创新、人工智能+，重点投早、投小、投硬科技，提升自主创新能力和关键核心技术攻关能力。

第十七条 引导基金管理人围绕企业全生命周期，发起设立种子类、天使类、创投类、产业类、并购类等参股子基金，并根据基金定位、管理机构业绩、募资难度等因素差异化安排出资，按章程或协议约定分期出资。

对种子基金，出资比例不超过 60%，基金规模不超过 1 亿元，单个项目投资额度不超过基金规模的 10%；

对天使基金，出资比例不超过 50%，基金规模不超过 2 亿元；

对创投基金，出资比例不超过 40%；

对产业、并购基金，出资比例不超过 30%；

除种子基金外，各类参股子基金市县两级政府投资基金共同出资比例原则上不超过 60%。

因特殊情况突破出资限额的，需按程序报市财政局审核后，报市政府研究确定。

鼓励吸引国家级基金、省级基金参与。

第十八条 母基金可通过直接投资的方式开展投资，对单个企业、项目的直接投资金额不超过 2000 万元。突破投资限额的，需按程序提报市政府研究。

第十九条 基金可跨产业（主投领域）开展投资，其中产业投资类子基金跨产业投资比例不高于可投资金额的 50%。专注创

业投资的子基金对种子期、初创期、成长期的科技型、创新型项目投资比例原则上不得低于基金可投资金额的 50%。

第二十条 除并购基金外，引导基金及参股子基金不得成为被投资企业第一大股东。

第二十一条 已设立参股子基金在完成认缴额度 70%的投资进度前，其基金管理人（含普通合伙人、基金管理人）不得再次申请市政府出资同类型基金。

第二十二条 放宽返投比例，参股基金投资于临沂市内企业、项目的资金原则上不少于基金出资额的 1 倍，符合以下情形基金投资额，可视为市内投资：

（一）直接投资临沂市企业的；

（二）投资的临沂市外企业以股权投资方式投资临沂市已有企业的；

（三）投资的临沂市外企业在临沂市投资设立新企业并有实质性经营活动的；

（四）为临沂市引进落地法人企业并有实质性经营活动的；

（五）基金管理人在管的其他基金新增投资临沂市企业或者为临沂市引进落地法人企业并有实质性经营活动的；

（六）与基金管理人属于同一实际控制人的管理公司或者基金新增投资临沂市内企业或者为临沂市引进落地法人企业并有实质性经营活动的；

（七）投资的临沂市外企业后被临沂市内企业收并购的；

（八）基金作为领投方，跟投方的投资金额及协调的其他机构联合参与投资的金额，合并计算返投资金额；

（九）其他可认定为市内投资的。

符合以上情形之一的，其中国家级专精特新“小巨人”、国家级制造业单项冠军企业，可按认定金额的 1.5 倍计入返投额；上市企业、独角兽企业，可按认定金额的 2 倍计入返投额。

第五章 管理与退出

第二十三条 政府职能部门应充分尊重基金发展规律和项目投资特点，可采取监督基金投向、跟踪投资进度、强化智能监管等方式，推动基金合规运营，但不得以行政手段干预基金日常管理事务和具体项目投资决策。

第二十四条 市基金公司对基金的出资、投资、投后、清算、退出等独立开展市场化运作。开展基金投资与管理前，应当对市场、技术、财务和法律等方面进行可行性研究，对子基金管理机构或直投项目实施尽职调查，组织专家对设立方案进行独立评审并进行自主决策，通过投资协议等切实维护出资人权益。

第二十五条 市基金公司应加强对子基金运营监管，跟踪项目进展，向子基金委派投委或观察员，对拟投项目进行合规性审查。

第二十六条 市基金公司应监测子基金经营及财务状况，发现违法违规、偏离政策导向、违反章程（协议）等情形，及时要求限期整改。

第二十七条 市基金公司应发挥专业平台优势，为被投企业在公司治理、融资对接、市场拓展、产业链协同、上市培育等方

面提供增值服务，助力被投资企业规范发展、提升核心竞争力。

第二十八条 基金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，原则上按不超过 2%/年的比例提取；子基金管理机构符合激励条件的，管理费最高不超过 2.5%/年，具体由各出资方协商确定。

基金管理费实行差异化管理，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，基金存续期满后延期的，延长期间不得收取管理费。

第二十九条 基金可通过股权（份额）转让、股票减持、并购退出、公司回购、解散清算等方式退出。基金管理人应以保护各方出资人利益为基础，明确不同类型基金的退出方案，在章程（协议）中约定基金退出条件，以及无需其他出资人同意提前退出的情形。

第三十条 基金退出时，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；退出条件发生变化或约定条件有歧义的，优先选择有利于实现政策目标和保障资金安全的退出路径。

第三十一条 基金应科学合理设置存续期，产业投资类基金存续期一般不超过 15 年。创业投资类基金存续期一般不超过 20 年。直投项目投资年限一般不超过 5 年。基金投资项目处于上市辅导过程中或上市禁售期的，可视情形适当放宽存续期限限制。除上述情形外，确需延长存续期的，应按程序报市政府审批。

第六章 收益分配和激励

第三十二条 基金各出资人应当按照利益共享、风险分担的原则，明确约定收益分配与亏损分担方式，不得约定不符合市场化原则的条款。

第三十三条 市基金公司按照合同约定从参股基金和投资项目中分配、清算所获得资金，要及时缴入托管银行账户，继续用于引导基金滚动投资发展。

第三十四条 根据参股基金投资情况，引导基金出资部分的增值收益可适当让渡，让渡金额不超过超额收益的 20%；或对子基金管理机构给予奖励，单次奖励金额最高不超过 200 万元。具体方案由双方协商制订，报市财政局备案。

第三十五条 在参股基金存续期内，经协商一致可以购买引导基金所持基金股权或者份额。自登记注册之日起 3 年内（含）购买的，引导基金出资部分可按原始出资额加必要的税费等成本转让；设立 3 年以上的，引导基金出资部分与其他出资人同股同权。

享受该政策需满足股权或者份额转让时参股基金已投资临沂市内企业的金额不低于引导基金出资额的 1 倍。

第七章 风险控制

第三十六条 市基金公司应强化内控管理，依法保障出资人

权益，完善基金公司章程，加强对基金公司法治理、投资决策、重大事项报告、项目执行等方面的规范。把防范、化解基金风险放到重要位置，从基金设立、日常管理、风险处置等方面加强对风险的管控。建立风险预警监测机制，完善风险监控指标，重点关注偏离基金主业、转移资金、出现重大投资损失等风险情况。

第三十七条 市基金公司应建立健全“募投管退”全流程风险防控体系，健全关联交易管理制度，不得与关联方进行不正当交易或利益输送。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、出资人适当性、信息披露、风险管理、内部控制业务规则和管理制度。

第三十八条 引导基金开展基金投资遵循以下规定：

（一）不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金，不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失，不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益，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。

（二）不得参与不具有控制力的劣后级基金投资；

（三）不得投资基础设施等与主业无关的业务；

（四）不得对外以委托代持方式开展基金投资；

（五）不得以担保函、承诺函等任何形式为基金投资提供担保；

（六）不得从事法律法规、行业规章、投资业务负面清单中禁止的业务；不得投资于《产业结构调整指导目录》中的限制类、淘汰类项目，及其他有关规划和政策文件中明确禁止领域。

第三十九条 基金自主选择具有托管资质的金融机构开展托

管。参股基金托管机构按每季度、年度向引导基金管理人提交托管报告，引导基金托管机构每季度、年度向市财政局、引导基金管理人提交托管报告。

第四十条 基金应按照国家有关法律法规制定公司章程或者合伙协议，并依据公司章程或者合伙协议的约定进行股权投资、管理和退出。有下述情况之一的，引导基金管理人可选择终止合作：

- （一）与子基金管理机构签订合作协议超过1年，未按约定程序和时间要求完成设立手续的；
- （二）设立1年后，未开展投资业务的；
- （三）投资领域或地域不符合规定的；
- （四）投资进度与基金规模不匹配的；
- （五）基金管理机构发生实质性变化的；
- （六）其他不符合法律法规、政策规定或者章程协议约定的。

第四十一条 引导基金暂未投出资金需存放银行及投资银行安全性和流动性较好的固定收益类的资产，不得从事以下业务：

- （一）担保、抵押、委托贷款等业务；
- （二）公开交易类股票投资，但参与上市公司和非上市公众公司定向增发、并购重组和私有化等股权交易形成的股份除外；
- （三）投资于期货、证券投资基金、房地产、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；
- （四）承担无限连带责任的对外投资；
- （五）吸收或者变相吸收存款，向任何第三方提供资金拆借、赞助、捐赠等；

（六）发行信托或者集合理财产品募集资金；

（七）其他法律法规禁止从事的业务。

第四十二条 引导基金管理人应按季度汇总引导基金、参股子基金运行情况报送市财政局，并及时报告基金运行中的重大事项，每个会计年度结束后4个月内提交《基金年度运行情况报告》和经注册会计师审计《基金年度审计报告》。

第八章 考核监督

第四十三条 基金遵循投资运作规律，容忍正常投资风险，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，对引导基金全生命周期、整体性开展考核评价，不以单支基金或单个项目、单一年度盈亏进行考核评价，原则上不穿透考核评价子基金的单个投资项目，加强绩效评价结果运用，更好体现激励约束作用。

市财政局牵头负责每年对引导基金实施考核评价，并核定当年实际发生费用，从投资收益中列支，引导基金管理人负责按照基金政策目标和投资规律，对参股子基金进行综合评价，并加强评价结果应用。

第四十四条 营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围，不能仅以正常投资损失作为启动责任认定程序或追责的依据，坚持尽职免责、失职追责、精准问责，防止问责泛化简单化。对勤勉尽责的，纪检监察机关和组织、巡察、审计等部门要依纪依规依法予以支持。

第四十五条 基金应接受审计部门审计及财政部门财会监督检查。严肃财经纪律，加强基金从业人员依法依规执业教育管理。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。

第九章 附则

第四十六条 基金与国家、省级基金共同发起设立的，按照上级有关规定执行。

第四十七条 本办法有效期内，如遇国家、省、市有关规定调整的，从其规定。

第四十八条 各县区可参照本办法，结合实际制定基金管理制度，也可参照本办法执行。

第四十九条 本办法自 2026 年 月 日施行，有效期至 2031 年 月 日。本办法实施前已签订的基金合伙协议及相关奖励政策，按原政策执行。《临沂市人民政府办公室关于印发临沂市政府投资引导基金管理的通知》（临政办字〔2023〕95 号）同时废止。