

山东省人民政府关于运用政府引导基金 促进股权投资加快发展的意见

鲁政发〔2014〕17号

各市人民政府，各县(市、区)人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

近年来，我省各级积极探索以政府引导基金方式支持产业发展，有力地推动了金融创新发展和产业转型升级，取得了显著成效。但总体来看，目前我省股权投资基金等私募基金发展相对滞后，资本市场发育还不够充分，企业融资渠道和手段较为单一，直接融资比重较低，重大项目建设资金来源不足，中小企业融资难、融资贵问题依然突出。为深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会精神，创新财政资金分配方式，积极探索运用政府引导基金促进股权投资加快发展，进一步拓宽实体经济融资渠道，推动转方式、调结构，现提出以下意见：

一、指导思想、基本原则和目标任务

(一)指导思想。深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，大力深化财政支出领域改革，以积极推进政府引导基金规范运作为突破口，培育和壮大私募基金市场主体，增加股权投资供给，促进以私募市场为重点的区域资本市场加快发展，更好发挥资本市场优化资源配置的功能，吸引社会资本进入中小微企业、农村产业、新

兴制造业以及政府鼓励发展的旅游、文化、健康、教育等服务业领域，为全省经济持续健康发展注入新的活力和动力。

(二)基本原则。引导基金是政府出资设立并按市场化方式运作的政策性基金，按照“政府引导、市场运作、防范风险、滚动发展”的原则运作。

——政府引导。通过政策激励吸引社会资本进入初创期中小微企业、战略性新兴产业以及政府鼓励发展的领域，使政府的政策目标和社会资本的盈利目标趋向统一，实现多方共赢。

——市场运作。充分发挥私募基金专业化管理团队的独立决策和法人治理结构制衡作用，依照公司章程或合伙协议约定进行投资、管理和退出，实行市场化运作，避免行政干预。

——防范风险。在引导基金出资子基金选择、子基金管理机构治理、子基金监管、资金托管等方面进行严格的制度设计和全过程公开操作，有效规避资金运作风险和道德风险。

——滚动发展。引导基金通过企业上市、并购重组、股权转让等方式退出并获得合理回报后，原则上继续用于支持私募股权投资基金发展，实现引导基金的循

(三)目标任务。到2017年，省级政府引导基金规模达到100亿元，市县级政府也要积极支持设立基金、扩大规模，力争全省吸引社

会资本 3000 亿元以上，使在我省注册的私募股权投资基金数量、募集资金规模实现较大幅度增长，形成较为完善的私募市场体系，努力把山东打造成为全国具有较强竞争力和影响力的区域性股权投资中心，建成享誉国内外的私募投资集聚高地。

二、多渠道加大政府引导基金投入，完善管理运行机制

(一) 创新公共财政对产业发展的扶持方式。大力清理、整合、规范财政专项资金，对竞争性领域专项逐项进行甄别，凡属“小、散、乱”、效用不明显以及用于纯竞争性领域的专项一律取消。对具有一定外部性确需保留的竞争性领域专项，要改变行政性分配方式，积极探索实行市场化运作模式，主要采取基金管理的模式，与金融资本紧密结合，撬动社会资本，吸引带动股权投资等各类私募基金支持创业创新和产业升级。

(二) 建立政府引导基金多渠道投入机制。自 2015 年起至 2017 年，省级预算内支持工业、服务业、农业产业、科技创新等领域的专项资金，以及中央扶持产业发展等方面的切块资金，每年都要安排一定比例用于增加省级引导基金规模。引导基金实现的收益及退出资金，原则上要继续用于补充引导基金，实现滚动发展。鼓励有条件的市县级政府设立引导基金，根据财力状况和结构调整的需要逐步增加基金规模。积极探索建立财政投入、国资收益、基金增值和社会资本投资及捐助等多渠道并举的滚动投入机制。

(三) 建立决策与执行相分离的管理机制。引导基金由本级政府批准设立，并建立完善的内部控制和外部监督制度。建立引导基金决策机构，一般由政府领导以及相关主管部门负责人参加，负责对引导基金的设立、总体投资方案及其他重大事项进行审议决策。设立引导基金专职管理机构，负责引导基金的信息发布、子基金申请材料受理、尽职调查以及其他日常管理和运作事务。引导基金应当设置独立的评审委员会，对引导基金投资方案进行独立评审。引导基金决策机构根据评审委员会的评审结果，对拟扶持子基金进行决策，保证决策的科学性。

三、规范引导基金投资运作，促进股权投资基金发展

(一) 发挥引导基金促进股权投资基金发展的撬动作用。引导基金主要以参股形式支持设立子基金，同时坚持参股不控股，不独资发起设立股权投资企业。允许省、市、县各级政府共同出资扶持子基金，但共同出资比例一般不应超过子基金注册资本或承诺出资额的 40%，其中省级引导基金一般不应超过 25%。对主要投资初创期小微企业的天使投资基金，以及其他方面社会效益较好、募资难度较大的子基金，引导基金出资比例以及其他相关条件等可适当放宽。子基金按照市场化方式独立运作，引导基金及政府相关部门不参与其日常管理和项目决策。完善子基金管理机构收益分配机制，实行固定收费加业绩奖励政策，积极吸引海内外高水平投资管理机构、精英金融从业人员，以及相应的审计、法律、咨询、评估、券商等中介机构入驻山东。

(二)促进多层次资本市场加快发展。政府引导基金在投资方向、投资策略上，要积极吸引私募股权投资基金投资齐鲁股权交易中心、青岛蓝海股权交易中心和“新三板”挂牌企业，支持培育壮大我省上市后备资源，促进上市公司并购重组，推进规模企业规范改制，加快多层次资本市场体系建设。

(三)强化引导基金风险防控。各级应当制定引导基金管理办法，明确引导基金运作、决策及管理的具体程序，细化申请引导基金支持的子基金、子基金管理机构的条件，以及引导基金对单一子基金的出资额度或比例限额等条款，防范和分散运营风险。引导基金运作应当公开透明，面向全国公开征集子基金项目，并对拟出资的子基金建立投资前公示制度。健全子基金投资运作情况社会中介机构独立审计制度。

(四)促进私募股权投资基金规范运作。申请引导基金支持的子基金，必须具有完备的管理架构和法人治理机制，募集资金应当委托符合条件的商业银行进行托管，不得投资于股票、期货、企业债券、信托产品、非保本理财产品、保险计划及其他金融衍生品。子基金的管理机构应当具有较高的专业性、专注性、独立性、稳定性，具备健全的治理结构、规范的项目遴选机制和投资决策机制、良好的市场信誉和稳定的投资业绩，具有高效的内部控制制度和风险管理能力。对于子基金未按章程或合伙协议约定投资，导致引导基金闲置时间较长的，引导基金应当及时退出。

四、发挥引导基金带动作用，促进私募股权投资基金聚焦全省经济发展的重点领域

(一)以推进全省重大发展战略实施为导向确定引导基金的投资重点。根据全省经济社会发展战略以及省委、省政府决策部署，引导基金应当围绕新兴产业创业投资、传统产业转型升级、现代农业发展、现代服务业发展、科技风险投资与成果转化、资本市场发展和城镇化建设等事关全省经济发展的重点领域和关键环节，细分投资方向，加强专业化运作。享受省级引导基金支持的子基金，其注册地应当在山东境内，并且主要投资于山东境内的企业和项目。对于子基金所募资金来源于外省较多的，可适当降低投资山东的比例要求，但一般不应低于80%。

(二)建立私募基金投资备选项目库。省直相关主管部门要充分发挥熟悉产业政策、了解投资项目情况的优势，积极推介相关领域重点项目，体现政府调控导向，并纳入备选项目库，实行动态更新。凡在我省注册的私募基金，均可免费共享省级备选投资项目库信息，并自主做出投资选择。市县级政府及有关部门也应及时发布本地区产业发展规划、重点项目投资信息，做好项目对接和服务工作，但不能指定具体投资项目。

(三)完善激励引导机制。引导基金应当根据子基金的投资领域、投资阶段、风险状况、收益水平等情况，制定不同的出资或扶持条件，引导私募基金投向。其中，对主要投资初创期或中早期小微企业、欠

发达地区企业等风险程度较高、募资难度较大但社会效益较好的子基金，引导基金可给予较大程度的让利，重点关注其社会效益；对主要投资成熟期、现金流充足企业，经济效益较好的子基金，引导基金应坚持与其他出资人同股同权或相对较高的投资回报。引导基金有关权益保障、投资领域等出资条件，应当事先约定，公开透明，接受社会和市场的监督。

(四)实施差别化业绩考核。引导基金作为一种公共资源，其宗旨是发挥财政资金的杠杆放大效应，克服市场失灵现象，不单纯以营利为目标。按照国家有关要求，引导基金要纳入公共财政考核评价体系。各级财政、金融管理部门要会同有关主管部门加强对引导基金的监管与指导，对不同投向的引导基金，按照公共性原则，制定差异化、可操作的政策目标，定期对其实施效果及投资运行情况进行评估考核。

五、完善政策措施，营造良好发展环境

(一)探索建立股权投资奖励机制。对政府引导基金参股的私募股权投资基金投资我省初创期中小企业、创业企业的，投资获利退出时，可从引导基金投资收益中安排一定比例的投资奖励。投资于未上市中小高新技术企业2年以上，凡符合《国家税务总局关于实施创业投资企业所得税优惠问题的通知》(国税发〔2009〕87号)规定条件的，可按其对中小高新技术企业投资额的70%，在股权持有满2年的当年抵扣股权投资企业的应纳税所得额；当年不足抵扣的，可在以后纳税年度结转抵扣。

(二)打造股权投资机构聚集区。根据全省金融业、现代服务业发展布局，在济南区域金融中心和青岛财富管理中心建设股权投资基金、投资机构及中介机构聚集区，使基金管理机构、投资人、创业团队、中介机构形成规模集聚效应，打造股权投资的栖息地。通过政府引导基金运作，积极鼓励基金加基地、孵化加投资等各类创新型基金运作模式，努力提高投资基金体系创新发展效率。济南、青岛市政府要为集聚区建设制定具体政策，促进股权投资基金的发展，在办公场所及高端人才引进等方面积极予以扶持。其他设区市也可探索建立投资聚集区。

(三)强化人才队伍建设。制定实施股权投资人才专项工作计划，加大对基金投资相关领域人才的培养、引进和使用力度。积极支持引进熟悉金融创新、资本运作、拥有行业背景、精通现代管理且对我省私募基金市场发展作出突出贡献的基金投资人才。各级政府及有关部门要在落户、居住、子女教育、医疗和出入境管理等方面为高端投资人才提供便利服务。通过在我省有条件的高等院校开设创业投资专业课程，以及与国内外知名院校合作办学等多种形式，加强人才队伍的培养。鼓励相关专业部门与专业投资基金及基金管理团队达成人才培养协议，通过交流、委托培养等多种形式加强省内专业股权投资人才队伍建设。

(四)加强股权投资机构与金融机构、市场的联动。积极推动股权投资机构与银行、证券、保险和互联网金融等机构间的业务交流和合

作，推动投贷联动、投保联动等多种创新模式，鼓励和支持相关科技金融产品创新。鼓励商业银行在鲁开展股权投资基金并购贷款业务，支持其依法依规以信托方式投资于股权基金。在大力推动新三板、创业板等多层次资本市场建设的基础上，积极鼓励社会资本投资并购，推动山东有条件的大型企业集团与股权投资机构对接。

(五) 建立完善股权投资机构登记和监管制度。负责管理政府引导基金参股基金的基金管理机构，应按规定向地方金融管理部门登记。省金融办要按照功能监管、适度监管的原则，加强日常管理、风险预警及处置工作，强化对股权投资行业和机构的监管，努力促进我省股权投资行业规范、有序、健康发展。要充分发挥山东省资本市场发展促进会作用，加强行业自律，做好行业管理相关工作。

(六) 建立促进股权投资行业发展的组织推进机制。充分发挥省金融改革发展领导小组作用，由省金融办牵头，会同省财政厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省科技厅、省工商局、省国税局、省地税局、人民银行济南分行、山东银监局、山东证监局等部门，建立相应组织协调机制，共同协调推进股权投资行业加快发展。