

# 包头市政府投资基金管理办法

(征求意见稿)

## 第一章 总 则

**第一条** 为规范市政府投资基金的运作与管理，促进政府投资基金持续健康运行，发挥政府资金引导撬动作用，根据《中华人民共和国预算法》《私募投资基金监督管理条例》（国务院第762号令）、《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）、财政部《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）和《内蒙古自治区政府投资基金管理办法》（内政办发〔2024〕1号）等相关规定，结合我市实际，制定本办法。

**第二条** 本办法所称市政府投资基金（以下简称“政府投资基金”），是指由政府通过预算安排，以单独出资或与社会资本共同出资设立的市级综合性政府投资母基金（有限合伙）。市财政局对各类股权投资基金的出资，通过政府投资基金统一实施。

逐步探索包头市政府投资母基金（有限合伙）由合伙制向公司制转型，提升市级综合性母基金对资金和资源的统筹能力。

**第三条** 政府投资基金资金来源包括财政出资和社会募集。财政出资是指经市政府批准，由市财政局安排一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算等资金，包括财政新增预算安排、专项资金“拨改投”改革资金、收回的财政存量资金，以及政府投资基金运作中产生的收益等。社会募集是指以非公开方式向

资金实力雄厚、资本构成质量较高的、具有风险识别和承受能力的合格投资者募集基金。

市财政局根据市政府授权行使政府出资人职责，统一扎口管理政府投资基金。对市级政府投资基金的出资，由包头市政府投资母基金（有限合伙）作为出资主体实施。

**第四条** 政府投资基金坚持“政府引导、市场运作、聚焦重点、滚动发展、规范管理、防范风险”的基本原则，确保投资运作依法合规、高效安全。

**第五条** 政府投资基金运作应当以政策效果为首要目标，坚持贯彻国家、自治区重大战略部署，重点支持稀土资源优势转化、军民融合就地转化、科技成果加速转化以及符合国家政策导向兼具高税收、高成长、广应用场景的战略性新兴产业。特别要引导集聚各类资本、资源，大力推动构建绿色低碳现代化产业体系，加快发展新质生产力，精准培育扶持拟上市后备企业，不得投向高污染、高耗能、落后产能等国家、自治区、市限制行业。

处理好政府与市场的关系，推动基金布局适度集中，聚焦需要政府调节的关键性、创新型行业领域，避免产能过剩和低水平重复建设，防止对民间投资形成挤出效应。实行科学的运作管理、收益分配、利益让渡等机制，努力促进资源配置与政策效果相适应、最优化。

**第六条** 政府投资基金在运作过程中，不得从事以下业务：

- (一) 名股实债等变相增加政府债务的行为;
- (二) 担保、抵押、委托贷款等业务;
- (三) 投资公开交易类股票(以并购重组为目的除外)、期货、房地产、证券投资基金、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) 向任何第三方提供赞助、捐赠(经批准的公益性捐赠除外);
- (五) 吸收或变相吸收存款,或向第三方提供贷款和资金拆借;
- (六) 承担无限连带责任的对外投资;
- (七) 发行信托或集合理财产品募集资金;
- (八) 投资国家政策明令禁止的领域和行业;
- (九) 法律法规禁止从事的业务。

**第七条** 市级财政出资设立基金或注资须严格审核,纳入年度预算管理,报送本级人大或其常委会批准;设立基金要充分考虑财政承受能力,合理确定基金规模和投资范围。年度预算中,未足额保障“三保”、债务付息等必保支出的地区,不得安排资金新设基金。

## **第二章 管理职责和组织形式**

**第八条** 政府设立投资基金管理委员会,实行管理委员会领导下的基金管理办公室负责制,同时设立基金咨询委员会。

**第九条** 基金管理委员会一般不参与基金的投资决策和日常运作管理。主任由市政府主要负责人担任，副主任由分管财政工作的副市长担任，成员包括市发展和改革委员会、市财政局、市科学技术局、市工业和信息化局、市招商投资促进局、市生态环境局、市农牧局、市商务局、市文化旅游广电局、市审计局、市人民政府国有资产监督管理委员会等相关主管部门负责人。

主要职责包括：

- （一）审定政府投资基金整体规划或方案；
- （二）审议政府投资基金资金募集、收益处置、续期、清算等重大事项；
- （三）审议基金的设立、调整、退出等事宜；
- （四）审议基金年度投资计划、工作报告；
- （五）对基金绩效评价工作进行监督；

**第十条** 基金管理办公室作为常设机构，设在市财政局，主任由市财政局主要负责人担任。

基金管理办公室负责政府投资基金的统筹规划和运作监督，主要职责包括：

- （一）贯彻落实基金管理委员会的决定；
- （二）牵头研究提出基金发展规划建议；
- （三）研究制定政府投资基金管理制度，统筹政策实施；
- （四）负责政府投资基金财政出资的筹集、预算安排、资金拨付；

(五) 统筹优化内部管理机构设置和职能配置，加强复合型、专业型、开拓型基金监管干部人才队伍建设；

(六) 依托财政项目枢纽平台，开发建设政府投资基金管理系统，加强项目储备、管理；

(七) 建立政府投资基金绩效评价制度，组织开展重点绩效评价；

(八) 公开遴选绩优母基金管理人，审核批准基金合伙协议；

(九) 按照相关协议约定委派董事或理事、监事等，依法依规参与基金管理，保障出资人权益；

(十) 监督基金管理人科学决策、规范管理，督促基金管理人提交基金年度投资计划、工作报告等；

(十一) 负责政府投资基金终止时，监督基金资产清算；

(十二) 组织和保障咨询委员会履行职责等。

**第十一条** 基金咨询委员会委员由基金管理办公室从研究机构、高等院校、金融机构、企业等单位和律师、注册会计师、基金经理等专业人员中公开遴选，由基金管理委员会择优选聘。基金咨询委员会对基金投资管理等提供真实、客观、公正的咨询意见。

基金咨询委员会的日常活动由基金管理办公室负责召集和保障，委员以独立身份参与工作。

**第十二条** 基金管理委员会成员单位和其他相关主管部门的主要职责如下：

市发展和改革委员会负责政府投资基金信用信息登记以及对政府投资基金的产业政策进行审查监督管理；参与研究制定政府投资基金相关管理制度；配合做好政府投资基金规范设立、运作的指导和信用监督等工作。

市政府国有资产监督管理委员会负责指导和推动市属国有企业参与政府投资基金，推动国有投资机构协同投资等工作。

其他相关主管部门根据行业领域特点和需要，负责研究提出申请设立基金的可行性方案，由发展和改革委员会会同财政局，对本级行业主管部门申请设立基金的可行性方案进行审核；负责制定专项子基金绩效评价制度，设定绩效目标和绩效指标，自行组织开展绩效监控和绩效自评；负责常态化、敞口式遴选储备项目，积极向基金项目库推介优质项目，做好对接协调服务等工作。

**第十三条** 政府投资基金采取有限合伙制的组织形式，执行私募股权投资基金的行业管理要求和相关政策法规，实行市场化运作、专业化管理。

**第十四条** 市财政局或其委托的相关国有企业作为基金的有限合伙人，以出资额为限承担有限责任，一般不参与基金的经营管理业务。

**第十五条** 基金管理人的主要职责包括：

（一）负责对外投资、投后管理、退出、清算等日常经营管理工作，按照基金协议的约定享有权利、承担义务；

（二）严格执行法律法规和国家、自治区、市基金管理制度，接受基金管理委员会、基金管理办公室的指导和监督；

（三）围绕基金目标定位和政策功能，落实政策目标，有效发挥引导撬动、资源集聚和资本供给等作用；

（四）按照“一事一议、权责对等”的原则，对特定投资项目开展尽调，提出投资方案，经基金咨询委员会权衡论证后，提交基金管理委员会审议；

（五）建立规范高效的投资决策机制、风险控制机制和基金治理体系，促进基金规范管理和高效运作；

（六）加强基金投后管理和绩效评价，督促所投基金和项目达成预期目标，提高基金运作整体成效；

（七）定期报告投资情况、基金运行、投资损益、整体绩效和可能影响投资者权益的其他重大情况等。按季编制并向基金管理办公室报送资产负债表、损益表和现金流量表等报表。

**第十六条** 政府投资基金应当在依法设立的商业银行开立资金托管账户，实行专户管理、专账核算。

基金托管人由基金管理人公开择优确定，与其签订托管协议，负责账户管理、资金结算、资产保管等事务，对投资活动实施动态监管，但不得作为社会资本方出资参与基金设立。

**第十七条** 基金托管人应当具备以下条件：

- (一) 净资产和风险控制指标符合相关规定;
- (二) 设有专门的基金托管部门;
- (三) 取得基金从业资格的专职人员达到法定人数;
- (四) 有安全保管基金财产的条件;
- (五) 有安全高效的清算、交割系统;
- (六) 有符合要求的营业场所、安全防范设施和与基金托管业务相关的其他设施;
- (七) 有完善的内部稽核监控制度和风险控制制度;
- (八) 法律、行政法规规定的和经国务院证券监督管理机构、国务院银行业监督管理机构规定的其他条件。

### 第三章 运作方式和投资范围

**第十八条** 政府投资基金主要采取“母子基金”方式运作，通过设立专项子基金、市场化子基金开展投资业务，所投项目原则上应纳入政府投资基金管理系统。母基金不设直投。

**第十九条** 母基金对子基金出资一般不超过子基金募集规模的30%，对从事种子期、初创期投资的子基金出资一般不超过子基金募集规模的50%，子基金协议另有约定的除外。

**第二十条** 子基金可采取公司制、有限合伙制等组织形式。

**第二十一条** 子基金的设立应当满足以下条件：

- (一) 须在包头市内注册;
- (二) 存续期限由全体出资人共同商定，一般不超过7年；对于支持创新创业类企业（项目）的子基金，存续期限经由全体

出资人共同商定，经市政府批准后最多可延长至10年，子基金存续期原则上到期日不得晚于母基金的最后到期日；

（三）应当明确提前终止条款，并设置量化指标。

**第二十二条** 子基金应当根据不同组织形式，按照相关法律法规制定公司章程、合伙协议或合同（统称基金协议），约定子基金设立的政策目标、投资范围、基金规模、出资安排、存续期限、决策机制、基金管理人、风险防范、绩效评价、投资退出、管理费用和收益分配等主要内容。

**第二十三条** 子基金应当在基金协议中约定主投领域、投资地域。其中，投资于主投领域的比例不低于子基金募集规模的60%，原则上投资于包头市域范围内企业、项目的资金不低于母基金实缴出资的1.3倍，对单个企业的投资额不得超过基金资产总值的20%。

前款所称包头市域范围内企业、项目，是指具备下列情形之一的：

（一）被投资企业的总部、注册地、重要生产经营地或主要产品研发地位于包头市域范围内；

（二）与被投资企业生产经营关系紧密的核心子公司、分公司位于包头市域范围内；

（三）被投资企业获得投资后，在基金存续期限内将注册地、重要生产经营地、主要产品研发地或与生产经营关系紧密的子

公司与分公司等设立或迁入包头市域范围内(子公司与分公司资产不低于基金对该企业的投资金额)；

(四)在基金存续期限内,被投资企业被包头市域范围内注册的企业收购;或被投资企业实现的销售或利润,约定通过包头市域范围内企业统一结算的。

**第二十四条** 子基金应当结合政策要求、募资情况、管理能力等因素,按照规定的条件确定基金管理人,实行专业化管理。

**第二十五条** 申请合作的子基金投资机构原则上应当具备以下基本条件:

(一)在中华人民共和国境内依法设立,实收资本不低于1000万元人民币,具有私募股权投资基金相关登记备案资质。在包头市注册或设有分支机构,并常驻专职管理人员;

(二)管理团队稳定,具有良好的职业操守和信誉,并具有国家规定的基金管理资格,有至少3人以上稳定的工作人员;

(三)至少有3名具备5年以上资产管理工作经验或股权投资基金管理工作的高级管理人员;具有良好信用记录,且至少有3个股权投资成功案例,管理团队及其他从业人员在最近3年无违法违规等不良记录。

(四)有符合要求的营业场所、安全防范设施和与基金管理业务有关的其他设施;

(五)具备严格合理的投资决策程序、风险控制机制以及健全的财务管理制度;其内部投资管理、风险控制、财务管理、项

目遴选和投资决策机制完备，原则上基金管理人在拟设基金中的认缴出资比例不低于基金认缴规模的1%；

（六）具备中国证券投资基金业协会规定的私募基金管理人资质，按照国家有关规定向主管部门和行业组织履行登记备案手续并接受监督；

（七）有相应的资金募集能力和投资对象管理咨询（创业辅导）等增值服务能力；

（八）已募集或取得认缴出资意向规模达到拟设基金总规模30%，提供拟出资人出资承诺函或意向函等材料优先准入；

（九）自觉执行本办法相关规定，严格履行基金协议约定条款，及时报告投资运作情况。

**第二十六条** 根据支持方向和投资领域不同，子基金分为专项子基金和市场化子基金。

**第二十七条** 专项子基金主要针对以下重要产业、领域或重大项目设立：

（一）落实国家、自治区、市重大发展战略及规划；

（二）对市委、市政府研究确定的重大招商引资项目，严格按照“一事一议、自我循环、规模控制、共同出资”的原则，探索采用“特定直投”模式；

（三）参与重要的国家级、自治区级投资基金；

**第二十八条** 专项子基金的设立，按照部门提议、科学论证、财政归口、政府决策的程序执行。由各相关部门根据市委、市政

府决策部署，提出设立专项子基金的建议，组织开展可行性调研并提交报告。

可行性调研报告，应当包括以下内容：

- （一）设立专项子基金的名称、依据和目标；
- （二）设立专项子基金的必要性、可行性；
- （三）专项子基金拟投领域或项目的行业现状、发展前景及重点项目储备；
- （四）相关领域财政资金的投入、改革情况及效果分析；
- （五）专项子基金的规模、筹资计划、存续期限、投资领域、财政出资比例和让利政策等；
- （六）专项子基金的行业支持措施；
- （七）其他需要说明的问题。

**第二十九条** 基金管理办公室组织基金咨询委员会委员、基金管理人等，对专项子基金的设立建议开展专业性论证，并结合财政预算安排等情况提出初步意见，提交基金管理委员会审议。

**第三十条** 基金管理委员会审议通过设立建议后，由市财政局单独或会同各相关部门，拟定专项子基金设立方案，提交市长办公会批准。

**第三十一条** 基金管理人根据批准的专项子基金设立方案，具体做好相关设立工作。

市财政局会同相关部门根据市政府批准的专项子基金方案，指导和监督基金管理人做好运营工作。

**第三十二条** 专项子基金的设立一般列入政府投资基金年度投资计划，按年度集中提交基金管理委员会、市长办公会审议。情况特殊、确需临时安排审议的，应当经基金管理委员会同意。

**第三十三条** 市场化子基金主要针对全市重点发展的产业集群和具有创新驱动发展、培育新质生产力的未来产业设立。

为保持适度竞争、分散投资风险，对投资需求大、细分方向多、地域划分明显、单只基金难以覆盖的领域，要在防止同质无序竞争的前提下，通过联合不同主体、分别设立适当数量子基金的方式给予支持。

**第三十四条** 市场化子基金的设立，应当符合国家、自治区、市产业发展方向，充分尊重市场规律、遵守市场规则，注重发挥基金在贯彻产业政策、引导和扩大社会投资、稳定经济增长等方面的政策带动作用。

**第三十五条** 市场化子基金应当广泛募集社会资本，积极争取国家、自治区资金，吸引旗县区政府开展联动投资，充分发挥政府资金的引导作用，共同撬动社会资本，扩大资金投资效用。

市场化子基金管理人不得向合格投资者之外的单位和个人募集资金。

**第三十六条** 基金管理费根据基金功能定位、运作目标、市场化程度和运作绩效等情况予以核定拨付，原则上不高于1%。相关资金纳入年度预算管理。

**第三十七条** 按照子基金收益偏好和行业支持需求的不同，母基金可以通过适当让利、提高出资比例、给予一定业绩奖励等方式，鼓励市场化子基金投资处于种子期、初创期的项目，积极开展对专精特新、小巨人企业的风险投资。

#### **第四章 风险控制和终止退出**

**第三十八条** 子基金各出资方应当按照“利益共享、风险共担”的原则，明确约定收益处置和亏损负担方式。对于归属政府投资收益和利息等，除明确约定继续用于投资基金滚动使用外，应当按照财政国库管理制度规定及时足额上缴国库。基金的亏损应由出资方共同承担。母基金只以出资额为限承担有限责任，不得以任何方式承诺回购基金份额、承诺本金不受损失、承诺最低收益或者额外附加条款变相举债。

**第三十九条** 基金管理人应当加强基金资产管理、提高资金效益。投资间隙资金只能投资于银行存款、国债、地方政府债、政策性金融债等安全性和流动性较好的固定收益类资产。

**第四十条** 基金管理人应当加强对子基金的投后管理，监督子基金建立完善的投资管理制度和风险管理体系，规范内部控制和 workflows，落实投资项目的政策合规性要求，督促子基金管理人履行基金协议、科学规范管理。

基金管理人发现子基金运营中出现重大问题或风险，应当及时采取应对措施并于7个工作日内向基金管理办公室报告。

**第四十一条** 母基金应当与其他出资主体约定，子基金存续期满后应当退出并清算。子基金存续期间，符合法定或者子基金协议约定情形的，母基金可以选择提前退出。

**第四十二条** 基金协议中应当约定，具备下列情形之一的，母基金无需其他出资人同意，可以终止合作并选择提前退出。

（一）基金协议签订满一年，未按规定程序和时间要求完成设立手续，经基金管理委员会批准的；

（二）财政出资拨付投资基金账户满一年，基金未开展投资业务的；

（三）基金投资领域和方向不符合政策目标的；

（四）基金未按协议约定投资的；

（五）其他不符合协议约定情形的。

（六）基金存在违反法律法规、相关文件及本办法行为的。

**第四十三条** 母基金从子基金退出时，应当按照基金协议约定的条件退出；协议中没有约定的，应聘请具备资质的资产评估机构对出资权益进行评估，作为确定基金退出价格的依据。

**第四十四条** 母基金根据基金管理委员会决定清算时，对于归属政府的出资额、投资收益和利息等，应当按照财政国库管理制度规定，办理相关解缴手续。

**第四十五条** 母基金从子基金退出时，具备下列情形之一的，政府出资部分可以对社会资本方进行适当让利：

(一)子基金投资包头市域范围内企业、项目的资金高于母基金实缴出资2倍的;

(二)子基金成立3年内,社会资本方以不低于原始出资额的合理价格购买母基金所持份额且该子基金投资包头市域范围内企业、项目的资金已高于母基金实缴出资1.5倍的;

(三)其他对全市产业转型升级、招商引资和重大项目落地等做出重大贡献的。

**第四十六条** 对于连续两年经营业绩(基金经营业绩)考核为90分(含)以上,且投资收益500万元以上,给予一次性业绩奖励20万元;连续两年经营业绩(基金经营业绩)考核为80分(含)-90分且投资收益300万以上,给予一次性业绩奖励10万元。

## 第五章 预算管理和资产管理

**第四十七条** 市财政局应当根据基金协议约定的出资方案将当年政府出资额纳入年度政府预算,并不得以借贷资金出资。对于已设立政府投资基金的行业领域,原则上不再安排财政专项资金。

**第四十八条** 市财政局向政府投资基金拨付资金时,增列当期预算支出,按支出方向通过相应的支出分类科目反映;收到投资收益时,作增加当期预算收入处理,通过相关预算收入科目反映;基金清算或退出收回投资时,作冲减当期财政支出处理。

**第四十九条** 市财政局应当按照《财政总预算会计制度》规定，完整准确反映政府投资基金中政府出资部分形成的资产和权益。

## **第六章 管理机制和评价监督**

**第五十条** 政府投资基金应建立定期报告机制。基金管理人应当定期向基金管理办公室报告基金运行情况和其他可能影响投资者权益的重大情况。专项子基金运行情况，同步向相关部门报告。

基金管理人在每年度结束后的4个月内，向基金管理办公室提交年度基金运营报告和下年度投资计划建议。基金管理办公室审核后，提交基金管理委员会审议。

**第五十一条** 政府投资基金应建立绩效评价机制。主管部门制定绩效目标和绩效指标，开展绩效监控，每年自行组织开展绩效自评，并向基金管理办公室报送自评结果。基金管理办公室按年度组织开展重点绩效评价，可以委托第三方机构参与，主要评价政策目标实现程度、财务效益、管理水平和引导撬动作用等。

绩效评价结果与受托管理费、基金管理费挂钩，并作为基金后续改进管理、财政调整出资、退出让利、实施奖惩以及更换基金管理人、托管人等的重要依据。

**第五十二条** 政府投资基金应建立容错纠错机制。基金投资运营遵循市场规律，合理容忍正常的投资风险，不将正常投资风险作为追责依据。基金管理应当坚持保护改革、鼓励探索、宽容

失误、纠正偏差原则，对依照国家和自治区、市相关决策规定实施，勤勉尽责未谋取私利，未实现预期目标或造成损失的，不作负面评价，并依法依规免除相关责任。

前款所称市相关决策规定，包括市委、市政府文件和根据会议纪要、领导批示等要求并履行决策程序后确定的事项。

**第五十三条** 政府投资基金应当接受财政、审计部门的监督和审计。对监督检查和绩效评价中发现的问题，按照《中华人民共和国预算法》和《财政违法行为处罚处分条例》等相关规定予以处理。对明显违反相关政策规定或以申领财政奖励为目的的投资行为，责令收回已投资资金，追缴已发放的财政奖励，并由发改部门纳入信用记录，依法追究相关人员责任。涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑事责任。

## 第七章 附 则

**第五十四条** 本办法由基金管理委员会授权基金管理办公室负责解释，基金管理办公室可根据本办法制订并适时修改相关制度。

**第五十五条** 本办法中未明确的事项，在国家和自治区出台的其他政策中有规定的，遵照其他政策执行。

**第五十六条** 各旗县区人民政府可以参照本办法制定本级政府投资基金管理规定，并控制本地区政府投资基金的数量。旗县区设立政府投资母基金时须在本级人民政府批准后 30 个工作日内向自治区发展改革委、财政厅报备。

**第五十七条** 本办法实施前使用财政资金已经设立、仍在存续期内的政府投资基金，按照基金协议约定执行，政府后续不再出资，期满后自动终止并清算。期间收回归属政府的投资收益和利息等不得继续滚动使用，按照财政国库管理制度规定及时足额上缴国库。

**第五十八条** 本办法自印发之日 30 日后实施，原《包头市政府投资基金管理暂行办法》（包府办发〔2022〕12 号）同时废止。