

济南市人民政府

济政字〔2020〕80号

济南市人民政府 关于实施财政资金股权投资改革试点的意见

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

为进一步完善财政资金使用方式，发挥财政资金引导和激励作用，提高资金使用效益，促进股权投资企业发展，根据《山东省人民政府关于实施财政资金股权投资改革试点的意见》（鲁政字〔2020〕16号）精神和我市关于深化市级预算管理改革的相关要求及财政资金管理有关规定，现就实施财政资金股权投资改革试点提出如下意见。

一、目标要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想

想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，对标“走在前列、全面开创”目标定位，解放思想，创新机制，通过实施财政资金股权投资改革，实现财政资金循环使用和绩效提升，构建财政资金激励引导产业转型升级发展的长效机制，为加快建设“大强美富通”现代化国际大都市注入新的活力和动力。

（二）基本原则。

——市场化运作。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，坚持财政资金市场化运作方式，科学研究制定股权投资计划，实施财政资金股权投资，引导带动其他市场主体共同出资投向政府鼓励发展的产业和领域。

——滚动化使用。作为股权投资的财政资金，通过阶段性持股、适时退出获得合理回报，实现财政资金保值增值，投资收益原则上继续用于股权投资或其他急需投资领域，确保财政资金可持续循环使用。

——专业化管理。原则上财政股权投资由财政部门会同行业主管部门委托财政直接出资的国有投资机构（以下简称财政投资机构）实施管理，财政投资机构依据专业优势、投资经验，采取直接投资或与市场化管理机构合作等方式执行股权投资行为。

（三）工作目标。2021 年对产业扶持类资金实行股权投资改革，计划安排约 30% 比例的资金开展试点，2022 年力

争产业扶持类资金股权投资改革比例达到50%以上，并逐步扩大改革范围。同时，引导和带动区县级资金实行股权投资，加强市与区县财政资金统筹。通过实施股权投资改革，将财政资金真正运营起来，实现财政资金上下联动和滚动循环、不断增值，使财政资金引导激励作用更突出、投资运营效益和使用绩效更明显。

二、实施范围

(一) 投资范围。聚焦新旧动能转换“十大千亿”产业、重大招商引资、财政支持的“大院大所”和“四不像”机构、有盈利性的基础设施建设以及市委、市政府确定的其他具有引领带动作用、关系经济社会长远发展的重大技术突破和产业转型升级等项目，实施财政资金股权投资，重点投向企业重大技术创新成果产业化、产业链关键环节提升、制造业与互联网融合、产业区域布局调整等项目，必要时可采取“一事一议”方式确定。

(二) 资金范围。

1. 产业引导类专项资金。市级财政预算安排的支持经济社会发展、产业转型升级等产业引导专项资金，应安排一定比例用于实施股权投资。收回财政的结余结转两年以上的涉企资金，根据需要可用于股权投资。对企业的财政奖补资金，除特殊情况外，可探索实施股权投资方式，变无偿拨款为资本金注入，变“奖补”为股权。

2. 国有资本经营预算资金。国有资本预算收益和国有企业改制改革资金，可根据需要以注入资本金方式实现股权投资，财政股权投资体现为国有资本和国有股份，以提升国有资本运营效率，实现国有资本保值增值。

3. 注入资本金类项目资金。市财政从预算资金、土地出让收益、符合国家规定投入方向的专项债券等渠道，安排用于公路交通、轨道交通、机场建设、水利设施等基础设施和双招双引、“大院大所”以及产业类项目建设的资本金，项目后续经营具有盈利性的，可结合项目实际情况，探索实施股权投资。

4. 市与区县共建项目资金。市级采取股权投资方式，区县资金也应采取股权投资方式。

5. 上级专项资金。中央、省财政下达我市的专项资金，可根据管理制度要求确定是否实施股权投资管理。

三、主要任务

(一) 理顺股权投资职责分工。加强统筹设计，明确财政部门、业务主管部门、财政投资机构和被投资企业的权责关系。政府是股权投资资金的出资主体，依法享有资金所有者权益，授权本级财政、业务主管部门按照职责分工开展股权投资相关工作。财政部门具体履行政府出资人职责，负责股权投资预算编制、支出政策审核、会同业务主管部门做好预算绩效管理以及牵头制定股权投资综合性管理制度等，并

对财政投资机构开展绩效考核等工作，原则上不参与股权投资的项目申报、审批、验收等。业务主管部门负责本部门股权投资预算编制和具体执行工作，提出股权投资计划，对项目实施情况进行监督和管理，对资金的使用做好绩效评价。财政投资机构是财政股权投资资金的直接出资运营主体，代财政部门持有股权，受财政部门和业务主管部门委托，通过直接投资或与市场化专业管理机构合作等方式，履行股权投资、持股管理、风险防控等职责，随着试点工作开展，逐步引入市场化合作管理机构开展投资合作。被投资企业是股权投资的组织实施主体，负责按照股权投资协议安排使用资金，组织项目建设，严格履行约定，保障投资者权益。（责任部门：市财政局、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市投资促进局、市农业农村局、市商务局、市文化和旅游局、市卫生健康委、市国资委、市市场监管局、市地方金融监管局、市口岸物流办、市民营经济局、市财政投资基金控股集团有限公司，其他有关部门单位）

（二）完善股权投资运作方式。财政部门通过“直接注资+委托管理”方式授权财政投资机构开展财政资金股权投资运作。对于产业引导类专项资金和国有资本经营预算资金，由财政部门以注册资本金的方式对财政投资机构注资，财政投资机构根据全市产业规划，采取直接投资或与市场化管理机构合作等方式自行确定拟投项目，按照市场化方式开

展投资；对于注入资本金类项目资金、市与区县共建项目资金、上级专项资金，由业务主管部门根据我市经济和社会发展规划、中期财政规划和国家宏观调控政策，通过项目申报、专家评审等方式，遴选确定股权投资项目计划，及时向财政投资机构予以推送，财政投资机构受财政部门和业务主管部门委托，在规定时间内自主选择具体项目，开展尽职调查及投资意向谈判，形成项目股权评估报告及入股申请建议书，与被投资企业签订股权投资协议，并报业务主管部门、财政部门备案，实施投后管理且履行相关事项报告义务。财政资金以出资额为限承担有限责任，参股比例原则上不超过被投资企业总股本的 25%，且不作为第一大股东。

对于文化领域、科技领域，被投资企业主要以专利权、著作权、商标权等知识产权、无形资产评估值入股的，财政资金参股比例可适度上调，原则上应低于被投资企业总股本的 50%，且不作控股股东。

财政资金股权投资项目达到一定投资年限（原则上 3~5 年）或股权投资协议达到约定条件时，通过股权转让、上市交易以及项目公司清算解散等方式实施退出。对非上市公司被投资企业，财政资金股权投资可参照不同行业、不同类型企业投资惯例，采取优惠股息、约定较低退出回报率等方式，在收益范围内给予适当让利，具体在股权投资协议中予以明确。鼓励投资项目提前收回投资资金及收益。（责任部

门：市财政局、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市投资促进局、市农业农村局、市商务局、市文化和旅游局、市卫生健康委、市国资委、市市场监管局、市地方金融监管局、市口岸物流办、市民营经济局、市财政投资基金公司，其他有关部门单位）

（三）加强资金和股权登记管理。突破财政资金条块管理模式，多渠道筹措资金，对按规定实施股权投资的财政资金以及收回的本金，由财政投资机构专账管理，通过阶段性持股、适时退出的方式，实现财政资金的滚动支持、循环利用。采用“委托管理”方式的财政股权投资资金退出后形成的收益，除支付管理费用和奖励外，本金和剩余收益部分按财政部门要求可循环进行投资。财政投资机构、被投资企业应建立财政资金第三方商业银行托管机制，规范资金结算，确保资金安全。建立定期报告制度，财政投资机构应及时、真实、动态、全面掌握股权投资运营状况，并定期向财政部门报告。（责任部门：市财政局、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市投资促进局、市农业农村局、市商务局、市文化和旅游局、市卫生健康委、市国资委、市市场监管局、市地方金融监管局、市口岸物流办、市民营经济局、市财政投资基金公司，其他有关部门单位）

（四）建立股权投资绩效考核和激励约束机制。财政部门组织业务主管部门对财政股权投资资金投资运营情况进行

绩效考核，绩效考核情况与下年度股权投资预算资金安排挂钩。对于采用“委托管理”的股权投资资金，采取“基础+奖励”的激励措施，向财政投资机构支付管理费用，其中基础性管理费用按照上年实际管理的在投财政资金数额确定，年化费率不超过1.5%（其中重大基础设施建设项目年化费率不超过1%）。奖励性管理费用可按照不超过上年度投资净收益的20%，在收回资金中对财政投资机构予以奖励。遵循投资规律，准确把握政策界限，针对不同行业、不同生命周期的投资项目，研究容错纠错具体实施办法。对因不可预测市场波动等客观因素所导致的投资损失，除按约定承担相关损失外，免于追究相关单位和个人责任。财政投资机构应建立风险防控和投资止损机制，出现重大风险或经营变化等事项时，及时提出股权处置建议，采取止损措施，在此情况下发生的投资损失可免于赔偿；未及时采取有效措施的，需对财政资金投资本金损失予以弥补，不再支付该项目年度管理费用。（责任部门：市财政局、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市投资促进局、市农业农村局、市商务局、市文化和旅游局、市卫生健康委、市国资委、市市场监管局、市地方金融监管局、市口岸物流办、市民营经济局、市财政投资基金控股集团有限公司，其他有关部门单位）

（五）做好股权投资资金与新旧动能转换引导基金的衔

接。将财政股权投资资金预算与引导基金预算统筹安排，对于市场化程度高、社会资本参与意愿强的领域，采取将股权投资资金预算调入新旧动能转换引导基金预算的方式，支持财政股权投资与新旧动能转换基金开展联动投资，对同一企业的投资总额原则上应低于企业总股权的50%，且不作为第一大股东。鼓励新旧动能转换基金购买财政股权投资部分所持企业股权。（责任部门：市财政局、市财政投资基金公司控股集团有限公司，其他有关部门单位）

（六）建立财政资金与国有资本投资运营协同机制。财政部门通过财政投资机构统筹运作股权投资资金和新旧动能转换引导基金，实现财政资金由“拨”改“投”，引导和带动社会资本积极参与；国有资产监督管理部门整合现有国有资产控股、投资公司成立国有资本运营公司，通过国有资本运营公司对国有资本进行管理运营，实现国有资本合理流动和保值增值。加强财政资金与国有资本在投资融资、产业培育和资本运作等方面的协同配合，发挥投资引导和结构调整作用，提升国有资本控制力、影响力。（责任部门：市财政局、市国资委、市财政投资基金公司控股集团有限公司，其他有关部门单位）

（七）完善市与区县股权投资统筹联动机制。按照财政收支市级统筹的原则，对于市与区县共建项目，市级资金采取股权投资方式，区县承担的资金参照市级做法，也应采取

股权投资方式，实现市与区县联动，形成资金合力。股权投资由财政投资机构统一运作，区县资金和市级资金同股同权，投资收益、管理费用及投资风险损失按入股比例分摊。（责任单位：市财政局、市财政投资基金控股集团有限公司、各区政府，其他有关部门单位）

四、实施步骤

采取“先试点、再逐步推开”的方式持续推进财政资金股权投资改革工作。

2021年，市级先行选择现有产业引导类专项资金中直接支持经济发展且后续经营具有盈利性的部分项目资金（原则上按照30%）开展试点，并确定财政投资机构作为受托管理机构承担试点任务，随着试点工作开展，逐步引入市场化合作管理机构开展投资合作。财政部门根据股权投资资金预算安排，将股权投资资金按照“直接注资+委托管理”相结合的方式拨付财政投资机构，由财政投资机构履行出资人职责，结合全市股权投资计划，对备选项目开展尽职调查后确定具体项目，并按照市场化方式开展投资，提高资金投资效率 and 市场化程度。

2022年以后，进一步扩大试点范围，并探索开展财政涉企资金整合，对市级符合条件的产业扶持类项目资金，力争安排不低于50%的资金实施股权投资，并逐步提高试点比例。对公路交通、轨道交通、机场建设、水利设施、环境

保护、城市建设、旅游设施等重大基础设施和重大项目，后续经营具有盈利性的，可结合项目实际和管理要求，由业务主管部门会同财政投资机构合理确定运作模式和投资期限，探索实施财政资金股权投资。

五、工作要求

（一）**落实责任。**实施财政资金股权投资改革是一项系统性工程，涉及到各方权责利益调整。各部门和单位要切实提高思想认识，增强大局意识，树立法治观念，深刻领会改革精神，严格遵守法律法规；要强化责任担当，进一步创新制度供给，结合管理需要和支出事项，合理调整产业扶持政策，结合工作职责抓好贯彻落实。

（二）**完善政策。**根据试点过程中发现的问题，适时修改完善股权投资管理相关政策文件，逐步形成涵盖投前、投后、退出等不同阶段，管理办法齐全、操作规程完备的政策体系，推动在更多领域实施股权投资管理，实现财政资金良性循环。

（三）**共享信息。**建立完善信息管理平台，健全财政、发展改革、科技、国资、投资促进等各业务主管部门的信息共享机制，对企业（项目）获得财政资金扶持等数据进行实时掌握，充分借助大数据应用，通过数据信息分析、综合核查等方式开展全过程监控，确保充分发挥资金使用效益。

各区县要根据本意见精神，结合当地实际，研究制定推

动财政资金股权投资改革的具体方案，与市级改革有效衔接、良性互动。

济南市人民政府

2020年11月17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，市监委，济南警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委，市工商联。

济南市人民政府办公厅

2020年11月17日印发
