

# 北京市东城区财政局文件

东财发〔2019〕703号

---

## 北京市东城区财政局 关于印发《东城区政府投资引导基金 管理办法》的通知

各街道办事处，区政府各委、办、局，各区属机构：

《东城区政府投资引导基金管理办法》已经区委常委会、区政府常务会审议通过，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

北京市东城区财政局

2019年12月24日

（联系人：王 晖；联系电话：64153506）

（此件公开发布）

# 东城区政府投资引导基金管理办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为加强财政资金的统筹使用和统一管理，更好地发挥财政资金的引导放大作用，进一步规范东城区引导基金的设立和运作，促进东城区高精尖产业发展，保障京津冀协同发展和非首都功能疏解资金需求，根据财政部关于《政府投资基金暂行管理办法》（财预〔2015〕210号），参照北京市财政局关于《北京市市级政府投资基金管理办法》（京财资产〔2016〕695号）和《北京市政府投资引导基金管理办法》（京财资产〔2015〕2566号）等有关要求，结合东城区实际，设立“东城区政府投资引导基金”（以下简称“引导基金”），特制定本办法。

**第二条** 引导基金是由区政府出资设立并按市场化方式运作的政策性基金，为政府出资设立基金的母基金。今后区政府出资新设立基金均由该母基金出资，已设立和今后新设立的基金均作为子基金。引导基金不设存续期。

**第三条** 引导基金主要投资于社会资本投入不足，亟需政府保持一定引导性投入的领域。充分利用资本市场的平台，对东城区重点打造的文化、信息服务业等进行涵养、培育，并将优势产业做大做强，促进产业、项目、技术和人才向东城区聚集。主要在下列领域设立：

- (一) 保障京津冀协同发展和非首都功能疏解;
- (二) 促进“高精尖”产业发展和创新创业;
- (三) 加快实施“文化强区”战略;
- (四) 支持中小微企业和非公经济发展;
- (五) 支持基础设施和公共服务领域;
- (六) 支持其他重点领域和薄弱环节。

## **第二章 引导基金运作模式**

**第四条** 引导基金按照“政府引导、市场运作、科学决策、防范风险”的原则进行设立和运作，遵循契约精神和市场规则，发挥政府引导作用。

**第五条** 引导基金采用公司制或有限合伙制形式设立，主要以母基金出资设立子基金模式进行运作，对于区政府决定支持的重大项目、其他重大基金也可采取直接投资的模式进行运作。

子基金运作模式是指引导基金出资与社会资本合作发起、设立、投资新的子基金。除募资难度大等原因外，原则上子基金首层放大倍数在3倍（包含）以上，以实现财政资金引导带动社会资本效果显著。

直接投资运作模式是指对于区政府决定支持的重大项目、参股基金等，根据投资对象不同，引导基金采取增资、与子基金共同投资、参与定向增发等不同的投资形式进行支持。直接投资项目或参股基金通过签订投资协议等，明确各方的权利、责任、义

务和退出条件、时间等。

### 第三章 引导基金管理架构

**第六条** 区财政局代表区政府履行下列引导基金出资人职责：

（一）筹措落实引导基金的政府出资来源，委托专业管理机构即代持机构代持管理；

（二）制定引导基金管理办法，负责政策指导和督促；

（三）统筹各行业和领域基金的设立和规模；

（四）组织对引导基金进行权益登记和报告、收益收缴和考核评价等工作。

**第七条** 区政府成立引导基金领导小组，由区财政局、区发改委、区国资委等部门组成，组长由区长担任，副组长由常务副区长担任。主要发挥有关政策协调和部门协同作用，加强引导、督促和重大投资、重大事项的决策。领导小组办公室设在区财政局，负责领导小组的日常工作。领导小组定期向区政府报告引导基金投资、管理运行情况。

**第八条** 区财政局委托具有独立企业法人资格及相关资质条件的国有独资公司（企业）作为代持机构，代为持有引导基金的出资，代持机构主要义务包括：与区财政局签署委托代持管理协议，代为持有区财政局对引导基金的出资；参与出资设立引导基金，签署引导基金公司章程或合伙协议，负责其他相关协议的

谈判、报告、签署等工作；接受财政、审计等部门的监督和考核评价。

**第九条** 引导基金领导小组聘请专业基金管理机构作为引导基金管理机构，执行领导小组决议事项并负责引导基金的日常管理，促进政策目标实现，保障出资权益，做好风险防范。必要时也可聘请专家顾问参与引导基金的投资决策。主要职责包括：

（一）开展引导基金日常管理工作，根据子基金章程、协议等文件的约定参与、建议或了解子基金投资决策；

（二）与区行业主管部门对拟出资的子基金或直接投资项目开展尽职调查、投资入股谈判，与区行业主管部门共同征集和遴选子基金管理机构；

（三）对子基金章程或相关法律文件协议进行审核，按季度和年度向区财政局上报子基金和直接投资项目的财务信息、运行情况、投资收益或亏损情况以及可能影响投资者权益的其他重大情况；

（四）根据需要，向引导基金投资的参股子基金管理机构及引导基金直接投资的项目或企业派驻代表作为观察员；

（五）提出选定引导基金托管金融机构的建议，报引导基金领导小组同意后，主持托管协议的签订并监督托管银行的托管工作；

（六）做好有关基金的权益登记工作；配合开展子基金绩效评价和监督检查，接受区政府相关部门的监督考核；

(七) 其他需要承办的工作。

引导基金管理机构应具备如下条件：

(一) 基金管理团队稳定，具有良好的职业操守和信誉；

(二) 应具有较强的资本实力和健全有效的财务管理制度，以及良好的诚信记录和资本运营经验，具备完善的基金管理制度、规范的投资决策程序和有效的风险控制机制；

(三) 能够有效执行区政府及有关部门促进政策目标实现的相关措施和制度；

(四) 按照规定应具备的其他条件。

**第十条** 引导基金以及子基金资金应当选择具有相关托管业务资质、经验的商业银行进行托管，由引导基金管理机构筛选，由领导小组最终确定。托管商业银行主要负责引导基金及其参股子基金的资金保管、账户管理、资金拨付、清算及日常监管等事务。托管商业银行须是东城区纳税企业，基金托管账户和资金募集结算账户的开户行须在东城区。托管银行应当按季度和年度向引导基金及其参股的子基金管理机构报送基金资金托管报告，并抄送区财政局。发现基金资金出现异常流动现象应随时报告。托管商业银行应至少符合以下条件：

(一) 在中国大陆设立的，成立时间在 5 年以上的商业银行等金融机构；

(二) 具有股权投资基金托管经验，具备安全保管和办理托管业务的设施设备以及信息技术系统；

(三) 有完善的托管业务流程制度和内部稽核监控以及风险控制制度;

(四) 最近 3 年无重大过失以及行政主管部门或司法机关作出的处罚、失信等不良记录。

**第十一条** 由区发改委、区财政局以及行业和领域内的相关部门组成, 设立子基金领导小组作为子基金的重大事项决策管理机构。常务副区长任组长, 行业和领域内的分管副区长任副组长。子基金领导小组主要负责子基金的监督管理和重大事项的决策, 不干预子基金市场化运作。主要职责包括: 讨论通过子基金设立方案, 监督子基金的规范运作; 研究投资收益处置及清算退出等重大事项。

子基金领导小组下设办公室。办公室设在发起设立子基金的区行业主管部门, 负责领导小组的日常工作。主要职责包括:

(一) 根据本行业发展现状和未来规划, 研究确定本行业领域重点投资方向, 提出子基金设立方案和直接投资项目的建议方案;

(二) 区行业主管部门与引导基金管理机构共同开展子基金管理机构的征集和遴选工作, 并签订三方协议。

(三) 通过签订的三方协议所约定的投资决策和监督、知情机制, 把握投资方向, 了解投资信息, 并基于行业主管部门的职责履行子基金的规范运作和日常监管责任。重点监督子基金投向, 但不干预子基金具体投资业务和投资项目的确定;

（四）负责建立健全本行业投资项目储备库，为子基金管理团队提供项目信息咨询和对接服务；

（五）做好子基金绩效评价和监督检查工作；及时向领导小组报告子基金重大事项。

（六）及时汇总子基金所投企业在东城区新设立、新迁入等方面的需求，协调解决实际困难，积极为企业提供全方位的管家服务。

（七）定期评估子基金及其所有项目对区内相关行业发展所带来的影响和作用，并根据行业动态对相关产业规划提出建议。

#### **第四章 预算、资产和财务管理**

**第十二条** 引导基金总规模 50 亿元，首期投入规模 4 亿元。由政府预算出资，主要来源于区财政安排的政府发展预算资金、其他政府资金及区属国有企业出资的资金，今后视东城区社会经济发展实际情况，以及年度引导基金的需求和市场容量安排逐年分期到资。

**第十三条** 区财政局每年根据区行业主管部门编报的子基金出资计划，安排当年政府出资额纳入年度政府预算。

**第十四条** 预算执行时，区财政局根据子基金章程或协议中约定的出资方案、项目投资进度或年度实际用款需求情况，将资金拨付到子基金或直接投资项目上。

**第十五条** 政府出资引导基金形成的资产和权益是政府资



产的组成部分。区财政局在引导基金出资或清算退出时，应在核算预算收支的同时，相应核算政府资产。政府应分享的投资损益按权益法进行核算。

区财政局向引导基金拨付资金时，增列当期预算支出；收到投资收益时，增加当期预算收入；基金清算或退出收回投资时，对于收回的原实际出资部分，冲减当期预算支出，超出原实际出资部分，增加当期预算收入。

同时，在向引导基金拨付资金，增列财政支出的同时，相应增加政府资产—“股权投资”和净资产—“资产基金”，并根据引导基金的种类进行明细核算；基金清算或退出收回投资时，相应冲减政府资产—“股权投资”和净资产—“资产基金”。

## 第五章 子基金的设立

**第十六条** 子基金的设立应当遵循以下程序：

（一）提出需求。区行业主管部门根据发展需要提出设立子基金需求或直接投资项目建议，资金需求纳入引导基金年度计划。

（二）方案报批。引导基金管理机构会同区行业主管部门对子基金设立方案进行论证并细化，经引导基金领导小组同意后，由区行业主管部门报区政府审批。

（三）项目立项。根据区政府批准的方案，由区行业主管部门与引导基金管理机构对子基金管理机构进行征集和遴选。

（四）公开征集。向社会公开发布基金申报指南，拟申请引

导基金投资的子基金及子基金管理团队,根据指南要求进行申报。

(五) 尽职调查。区行业主管部门和引导基金管理机构对经初步筛选的申请人资料和方案进行尽职调查,提出拟合作项目的尽职调查报告,提出投资建议报子基金领导小组。

(六) 专家评审。组织专家评审委员会对子基金及子基金管理团队提出的申请资料和方案、引导基金管理机构的尽职调查报告进行独立评审,按照竞争性评审的原则提出评审意见,报引导基金领导小组。

(七) 出资决策。引导基金领导小组根据专家评审委员会评审结果和实际情况,对子基金方案进行出资决策。

(八) 媒体公示。对子基金方案在有关媒体予以公示 10 天。公示有异议的,启动相关调查程序;公示无异议的,进入子基金设立阶段。

(九) 完成出资。在完成子基金的社会资金募集及根据基金相关协议约定完成到资工作后,引导基金管理机构完成子基金设立出资工作。

### **第十七条** 子基金方案主要内容包括:

- (一) 基金设立背景:包括政策依据、必要性论证等;
- (二) 基金定位:包括政策意图、设立目标及支持领域等;
- (三) 基金设立原则:包括如何体现市场化运作、政府引导等;
- (四) 基金运作模式:包括基金实体的组建模式、组织架构

及存续期等；

（五）投资决策：包括决策机制、决策流程等；

（六）基金规模投向：包括出资规模、出资计划及投资方向等；

（七）社会投资：包括社会出资人的构成、出资情况等；

（八）收益分配和管理费用：包括收益分配方式、管理费用的计提比例及超额收益奖励比例等；

（九）退出机制：包括退出、终止时应具备的条件和程序，以及分红、退出等资金的回归渠道等；

（十）保障措施：包括内部控制制度、风险控制机制、绩效评价及后期监管等。

**第十八条** 子基金聘请专业管理团队按照市场化方式运作。子基金管理机构应至少符合以下条件：

（一）在中国大陆注册，且实缴注册资本不低于 1000 万元人民币，具备与募资规模相匹配的募资能力，可以在规定期限内完成社会资金的募集并承担募资工作管理职责，有固定的营业场所和与其业务相适应的软硬件设施；

（二）具备较强的招商能力，能够将政府拟支持的产业企业、重点企业或重大项目招商引入东城区落地；

（三）有健全的股权投资管理和风险控制流程，规范的项目遴选机制、投资决策程序和健全的财务管理制度，能够为被投资企业提供创业辅导、管理咨询等增值服务；

(四) 至少有 3 名具备 5 年以上股权投资或基金管理工作经验的专职高级管理人员，管理团队稳定，具有良好的职业操守和信誉；

(五) 具备良好的管理业绩，至少在拟投资的领域内主导过 3 个股权投资成功案例；

(六) 子基金管理机构应在子基金中参股或认缴一定份额；

(七) 对子基金管理机构的 key 人进行锁定，key 人在子基金投资期内不得中途退出，在子基金完成 70% 的投资进度之前，key 人不得参与同类型投资策略的基金，具体内容应在子基金章程或协议中详细约定；子基金管理机构在完成子基金 70% 的资金委托投资之前，不得募集或接受新的委托管理其他同类型投资策略的基金。

(八) 机构及其工作人员无行政主管机关或司法机关处罚、失信等不良记录。

**第十九条** 引导基金不独立发起设立子基金，其出资设立子基金应遵循以下原则：

(一) 引导基金原则上不成为子基金出资比例最大的出资人。子基金对单个项目或企业的投资原则上不超过被投资项目或企业总股本的 30%，且不超过子基金认缴出资总额的 20%；

(二) 子基金应优先投资于东城区范围内的企业，原则上子基金投资于东城区内项目或企业的金额不低于引导基金出资额的 2 倍；

(三) 子基金在设立后的第一个完整财政年度，其对外投资额原则上不应低于子基金募集资金总规模的 40%，在第二个财政年度应达到子基金募集资金总规模的 60%以上；

(四) 子基金在东城区注册，应采取公司制或有限合伙制；

(五) 不得从事法律、法规、规章及政策文件禁止的业务。

**第二十条** 子基金初始存续期原则上不超过 7 年，根据子基金法律文件履行规定程序后可以延期，对确需延长存续期限的，应当经子基金领导小组、引导基金领导小组同意后，由区行业主管部门会同区财政局报区政府批准。直接投资项目退出期限一般不迟于投资完成后 5 年。

**第二十一条** 按照现行法律法规，根据不同的组织形式，子基金公司章程、有限合伙协议中要明确政策目标、基金规模、存续期限、出资方案、投资领域、决策机制、基金管理机构、风险防范、投资退出、管理费用和收益分配等。

## 第六章 引导基金的退出

**第二十二条** 引导基金清算退出需经区政府批准。清算退出时，对于归属于政府的本金、投资收益和利息，按照财政国库管理制度有关规定及时足额上缴国库。

**第二十三条** 除特殊情况需经子基金领导小组批准后方可退出外，引导基金对子基金的出资一般应在子基金存续期满后按照基金相关协议约定清算退出。子基金相关协议中没有约定的，

应聘请具备资质的资产评估机构对出资权益进行评估，作为确定引导基金出资退出价格的依据。存续期未滿如达到预期目标，可通过股权份額回购或轉讓等方式适时退出。

引导基金直接投资的项目应在投资协议及相关合同中载明退出条件和退出方式。在达到投资年限或约定退出条件时，应适时通过股权转让、股票减持、股东回购以及清算等方式实现退出。对区政府基于战略考虑决定投资，且没有盈利模式的重大直接投资项目，可采取一定期限收益让渡、约定退出期限和回报率、按同期银行贷款基准利率收取一定的收益等方式给予适度让利。引导基金退出时，协议有约定的按照协议约定退出；协议没有约定的，按照企业国有产权转让的相关规定执行。

**第二十四条** 引导基金应在子基金章程或协议中约定，有下列情况之一的，引导基金可无需其他出资人同意选择退出：

（一）子基金方案确认后超过一年，未按规定程序和时间要求完成设立手续的；

（二）引导基金出资拨付子基金账户一年以上，子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）基金未按章程或协议约定投资的；

（五）其他不符合章程或协议约定情形的。

**第二十五条** 子基金存续期内，引导基金从子基金或直接投资项目取得的分红、退出等资金（含本金、投资收益及利息）直

接进入引导基金托管银行专户。本金可进行滚动投资，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，应按照财政国库管理制度有关规定及时足额上缴国库。

## 第七章 管理费用

**第二十六条** 引导基金管理费用经区财政局批准后从引导基金中列支，用于引导基金日常管理和聘请相关中介机构开展绩效评价等工作。管理费用按年支付，原则上每年不超过引导基金投资子基金和直接投资项目累计实缴出资额的 0.5%。

子基金按照市场化标准谈判确定，具体比例在章程或协议中具体明确，子基金管理费用原则上每年不超过基金认缴出资额的 2%。

## 第八章 引导基金的激励机制

**第二十七条** 除对子基金管理机构支付管理费外，子基金在遵循章程或协议中有关约定目标且运作符合引导基金相关规定的前提下，引导基金部分收益可让利于子基金管理团队。

在子基金年化收益率超过约定基准收益率时，可对子基金管理机构实施超额收益奖励或超投资规模奖励。超额收益奖励比例一般不超过超额收益部分的 20%；超投资规模奖励按投资于东城区内的项目或企业金额在超过引导基金出资额 2 倍以上的，每增加一定倍数的投资额增加超额收益部分不超过 10% 的奖励，直至

超额收益全部分配为止。具体收益率和奖励比例在子基金协议等相关文件中进一步明确。

在同股同权原则基础上，对募资难度大、风险程度高但社会效益好、契合政府战略意图以及市场失灵突出的领域，可以向社会资本适度让利，可以适度提高子基金管理机构的奖励比例，具体让利方式和奖励比例在子基金章程或协议中约定。

## 第九章 引导基金的风险控制

**第二十八条** 引导基金应建立、健全内部控制和风险防范机制，保障引导基金运行安全。

**第二十九条** 引导基金在子基金章程或协议中约定，引导基金以出资额为限对子基金债务承担责任。除子基金章程或协议中约定外，不要求优于其他出资人的额外优惠条款。

**第三十条** 政府出资人不得承诺回购社会资本方的投资本金，不得向其他社会出资人承诺投资本金不受损失，不得承诺最低收益，不得变相增加政府债务风险。

**第三十一条** 引导基金及其子基金不得从事以下业务：

- （一）从事融资担保以外的担保、抵押、委托贷款等业务；
- （二）投资二级市场股票、期货、房地产、证券投资基金、评级 AAA 以下的企业债、信托产品、非保本型理财产品、保险计划及其他金融衍生品；
- （三）向任何第三方提供赞助、捐赠（经批准的公益性捐赠



除外);

(四) 吸收或变相吸收存款, 或向第三方提供贷款和资金拆借;

(五) 进行承担无限连带责任的对外投资;

(六) 发行信托或集合理财产品募集资金;

(七) 其他国家法律法规禁止从事的业务。

不同领域的子基金可在章程或协议中对此做出更明确的约定。

**第三十二条** 子基金章程、协议或其他法律文件应约定子基金管理机构避免利益冲突的机制, 包括但不限于对子基金管理机构募集与当期子基金具有相同投资方向的其他股权投资基金的限制。

**第三十三条** 区财政局严格控制子基金的设立数量, 不得在同一行业或领域重复设立相同目标的子基金。引导基金以母基金出资设立子基金或直投项目的, 出资规模需报区政府审议批准, 执行过程中需每年向区委常委会集中汇报一次引导基金出资及运作情况。

**第三十四条** 政府部门及引导基金、引导基金管理机构, 均不得干预子基金投资项目的市场化决策, 但在子基金及其所投企业或项目违法、违规或偏离政策导向的情况下, 可按照合同约定, 行使一票否决权。

## 第十章 引导基金的监督和绩效评价

**第三十五条** 建立定期报告制度、信息登记制度等加强对引导基金的有效监管。引导基金应纳入公共财政考核评价体系，建立引导基金绩效评价制度，按年度对引导基金政策目标实现程度、投资运营情况等开展评价，有效应用绩效评价结果。

**第三十六条** 引导基金管理机构或区行业主管部门可采取选派观察员等方式，加强对子基金的投资方向、决策情况、是否符合国家法律法规及子基金相关重要法律文件等进行监督管理。

**第三十七条** 引导基金应当接受财政、审计等部门对基金运行情况的监督、审计，定期向区政府报告引导基金投资和管理运行情况。按照预算管理制度的要求适时公开基金的有关信息，实现基金运作的规范化、透明化。

**第三十八条** 领导小组应会同区有关部门对引导基金受托管理机构履行职责情况进行考核，对引导基金运作情况进行检查。对于检查中发现的问题按照预算法和《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定予以处理。涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑事责任。

## 第十一章 附 则

**第三十九条** 本办法自印发之日起 30 日后实施。本办法发布后，新设立的基金应按照本办法进行管理运作。本办法实施前经区政府批准已设立的基金，其中已经以合同形式约定的事项，

可继续执行至合同期满。

**第四十条** 本办法由区财政局负责解释。