

上海市人民政府文件

沪府规〔2019〕29号

上海市人民政府关于促进上海创业投资 持续健康高质量发展的若干意见

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为进一步促进创业投资服务创新驱动发展战略,为科技创新提供持续推动力,根据国务院《关于推动创新创业高质量发展打造“双创”升级版的意见》(国发〔2018〕32号)、人民银行等国家八部委印发的《上海国际金融中心建设行动计划(2018—2020年)》等文件,现就促进上海创业投资持续健康高质量发展提出若干意见如下:

一、面向全球,面向未来,进一步加快上海创业投资发展

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,坚持新发展理念,深

化统筹协调,充分发挥财政资金的引导带动作用,以及市场在配置创新资源中的决定作用,有序引导有条件的社会资本进入创业投资领域,持续加大对集成电路、生物医药、人工智能等高新领域的投资力度,不断提升国资创业投资发展活力,打造与上海建设国际金融中心、具有全球影响力的科技创新中心定位相适应的科创投资品牌,不断优化行业发展政策体系,营造行业发展良好环境,形成一套综合化、系统化、专业化的投资服务生态体系,促进创新链和资金链有机结合,推动国际金融中心和科技创新中心联动发展,逐步形成具有世界竞争力的创业投资集聚发展新高地。

二、充分发挥各类政府投资基金的引导带动作用

(一)加强各类政府投资基金的统筹协调

建立本市政府投资基金发展统筹协调机制,形成市、区联动,相互衔接的政府引导基金管理体系。对各类基金的功能定位、区域布局以及行业发展中的重大政策问题进行协调。按照市委、市政府部署,根据具体情况,选择合适的财政资金出资主体。加强创业投资行业发展和区域发展、产业发展、政策监管之间的政策协调联动机制。对创业投资、天使投资与类金融机构实施差异化管理,在工商注册变更、银行托管等方面,出台更便捷的政策措施。(责任单位:市发展改革委、市财政局会同各区政府及有关部门)

(二)建立健全政府引导基金持续投入机制

逐步增加对市创业投资引导基金、天使投资引导基金的财政投入。进一步发挥财政资金的杠杆放大作用,在风险可控的前提

下,带动各类社会资金开展创业投资。积极探索形成财政资金、国资收益和社会资金多渠道并举的滚动投入机制。(责任单位:市发展改革委、市财政局、市国资委会同有关部门)

(三)持续优化政府投资基金管理和服务模式

进一步简政放权,加强政府引导、市场主导,充分发挥各类投资平台的功能作用,形成权责明晰,相互衔接的政府投资基金管理体系。依托政府投资基金,形成从天使投资到并购投资,投资、贷款、担保联动发展的综合化科技金融服务体系。加快推动政府引导基金向更加市场化、专业化、规范化、国际化方向转变。(责任单位:市发展改革委、市国资委、市财政局会同有关部门)

(四)建立完善国资创业投资企业市场化运作机制

建立健全适应创业投资行业特点的国资管理和考核办法。持续完善国有创业投资企业法人治理结构,市场化选聘具有国际视野、拥有丰富经验的管理团队。深化国有创业投资企业市场化运作试点,鼓励国有创业投资企业内部实施有效的管理人员约束和激励机制,将投资效益与管理人员的约束和激励相结合,持续探索跟投、评估、事前约定股权退出等创新。鼓励具备条件的国有创业投资企业开展混合所有制试点。推进落实创新容错机制,对改革创新与科技投资未能实现预期目标,但依照国家和本市有关决策、规定实施,且勤勉尽责未谋取私利的,不作负面评价,并依法免除相关责任。(责任单位:市国资委、市发展改革委会同有关部门)

三、推动创业投资与多层次科技金融服务体系联动发展

(一)加强创业投资与科创板等市场板块的联动

充分发挥科技投资服务平台作用,建立联通科技创新项目、各类基金以及科创板等市场板块的纽带,丰富创业投资企业的投资和退出渠道。加强上海股权托管交易中心与创业投资企业的联动。探索集科技券商、科技贷款、科技担保等为一体的全功能科技投资服务平台。(责任单位:市金融工作局、市发展改革委会同有关部门)

(二)加强创业投资与各类金融机构的联动

充分利用上海金融机构和市场集聚的优势,推动银行、保险、券商、各类基金、担保公司以及其他专业科技金融机构之间的联动衔接,形成全方位一体化的金融服务生态。积极推广投、贷、保联动等多种创新模式,充分发挥中小微企业政策性融资担保基金的功能作用,鼓励和支持相关科技金融产品创新,加大对创业投资企业参股各类小微企业金融支持力度。鼓励本市银行业金融机构与创业投资企业合作,积极探索投贷联动业务。(责任单位:市金融工作局、市发展改革委、市财政局、上海银保监局会同有关部门)

(三)加快推动天使投资发展

鼓励各类有风险承受能力的主体开展天使投资。进一步支持上海大学生科技创业基金会举办全球创业周中国站天使投资峰会等活动,公益资助符合条件的高校毕业生创新创业。修订《上海市天使投资引导基金管理实施细则》。通过天使投资引导基金,引导

社会资本共同设立机构化天使投资企业。符合条件的天使投资企业和天使投资人,依法可享受相应的税收、落户等鼓励政策。(责任单位:市发展改革委会同市科委、市财政局、市税务局等有关部门)

(四)鼓励重点产业领域并购

结合本市重点发展的产业领域转型升级实际需求,鼓励本市各产业集团积极开展产业并购投资。推动集成电路、人工智能、生物医药等重点领域产业并购基金充分发挥功能作用。支持本市银行业金融机构积极稳妥开展并购贷款业务。打通重点产业领域并购的关键环节,用好科技投资服务平台,充分发挥并购贷款担保等功能。不断完善并购涉及的外汇、融资和产业等相关配套政策。(责任单位:市发展改革委、市经济信息化委、市科委、市国资委、市商务委、上海银保监局会同有关部门)

(五)丰富创业投资企业的募资渠道

鼓励和支持运作规范的创业投资企业,在法律法规允许的框架范围内,创新各类资金募集手段,通过上市、发行企业债券、发行资金信托和募集保险资金等方式,拓展融资渠道,形成市场化、多元化的资金来源。鼓励本市有条件的大型产业集团与创业投资企业对接,打通创新成果产业化、规模化的链条。支持金融机构通过自由贸易账户为科技创新企业吸收创投资金、境外融资,以及开展技术贸易等提供相关的跨境金融服务。支持金融机构通过自由贸易账户,为境外创投等主体向境内科技创新企业办理投资相关的

结算等业务。（责任单位：市金融工作局、市发展改革委、人民银行上海总部、上海银保监局、上海证监局会同有关部门）

（六）加强长三角创业投资行业联动发展

主动对接、联动长三角区域各类科创基金，在政府引导基金参股子基金注册和投资长三角方面，实施更加灵活的政策。加强长三角创业投资领域的互动，每年举办长三角创业投资行业发展论坛及政策宣讲、项目路演、机构对接等活动，由三省一市创业投资行业协会轮值主办。（责任单位：市发展改革委会同有关部门）

（七）有序推动创业投资引进来和走出去

进一步优化创业投资行业营商环境，按照内外资平等原则，鼓励外资扩大创业投资规模，鼓励符合条件的创业投资企业赴港、澳、台以及海外进行投资。扩大外商股权投资企业（QFLP）试点范围，深化合格境内有限合伙人（QDLP）试点。探索开展境外机构投资者参股人民币基金一次性结售汇试点。进一步简化外资参股人民币创业投资企业相关行政审批程序。（责任单位：市发展改革委、市商务委、市金融工作局、国家外汇管理局上海市分局）

四、推动创业投资和产业发展、区域发展形成合力

（一）加强种子项目的培育孵化

充分利用上海高校、科研院所和产业集团的优势资源，聚焦全面改革创新试验区域、中国（上海）自由贸易试验区及其新片区、长三角生态绿色一体化示范区、双创示范基地、国家高新区、国家自主创新示范区、张江科学城、G60 科创走廊、科技孵化器、众创空

间、大学科技园等重点区域和载体,通过多功能科技投资服务平台,与相关区域合作,打通创新资源和创业投资之间的通道,引导科技创新成果转移转化。大力加强高校、科研机构、产业集团与创业投资企业的联动合作。鼓励创业投资企业投资农业科技创新项目,推动乡村振兴发展。对创业投资企业投资培育的本市新兴产业领域创业企业所提供的新业态、新技术、新模式,鼓励各部门和国有企事业单位积极使用。同时,探索建立对新产品、新服务使用的行政免责机制。(责任单位:市科委、市教委、市经济信息化委、市发展改革委、市财政局会同有关部门)

(二)建立创业投资与政府的专项对接机制

进一步统筹形成本市产业发展部门联动机制,积极创造条件,围绕上述重点区域和载体,进一步开放项目资源,做好政府部门与创新项目和创业投资企业的对接服务。探索建立由具备资质和良好信用记录的创业投资企业向各部门推荐专项资金支持项目的对接机制。推动市、区两级产业部门加大与创业投资行业的产融对接合作力度。(责任单位:市经济信息化委、市科委、市发展改革委、市财政局、市商务委会同有关部门)

(三)打造上海创业投资和孵化器集聚区

结合本市区域产业结构调整布局,探索在条件成熟的地区建设创业投资集聚示范区,让投资人、创业团队、基金管理人形成规模集聚效应。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,努力提高新兴企业孵化培育效率。鼓励有条件的区

政府为孵化器和创业投资企业集聚区制定相应的支持政策,推动基金和区域发展形成合力。(责任单位:市发展改革委、市经济信息化委、市科委会同有关部门和区政府)

(四)建立完善早期投资让利等激励机制

政府引导基金对本市重大产业、重点领域探索适当的让利机制。对政府引导基金参股的创业投资企业和天使投资企业,投资本市重点支持领域早期创业企业的,投资获利退出时,探索通过政府引导基金投资收益安排一定比例的投资奖励。(责任单位:市发展改革委会同市科委、市财政局等有关部门)

五、加强人才和政策保障

(一)加快创业投资机构集聚以及人才队伍引进和培养

加大创业投资人才的培养、引进和使用力度。积极做好创业投资管理企业落地服务,集聚国内外优质创业投资管理企业。符合条件的创业投资人才,可以按照规定缩短居住证转办常住户口年限,或办理直接落户。进一步加强本市创业投资管理和从业人员与国内外的交流与合作。对熟悉资本运作、拥有行业背景、精通现代管理投身于上海创业投资行业的人才,给予适当奖励。加强对创业投资人才的服务,并提供居住、子女教育、医疗和出入境等便利服务。通过在上海有条件的高校开设创业投资专业课程,以及与国外知名院校合作办学等多种形式,加强人才队伍的培养。(责任单位:市发展改革委、市人力资源社会保障局、市金融工作局会同各区政府及有关部门)

(二)做好创业投资企业备案管理工作

对国家发展改革委等十部委印发的《创业投资企业管理暂行办法》规定的,可按照相关规定向市发展改革委申请备案。经过备案并符合条件的创业投资企业,享受国家和本市税收、人才落户等支持政策,同时接受备案管理部门的监督。加强相关优惠政策的宣传,推动优惠政策应享尽享。(责任单位:市发展改革委会同有关部门)

(三)优化创业投资企业信用环境建设

进一步建立健全创业投资企业、创业投资管理公司、从业人员信用记录,实现创业投资领域信用信息全覆盖。推动创业投资领域信用信息纳入本市公共信用信息服务平台和全国信用信息共享平台,依法依规在“信用中国”网站和企业信用信息公示系统公示相关信息。配合国家有关部门,加快建立创业投资领域严重失信名单制度,按照有关法律法规和政策规定,实施守信联合激励和失信联合惩戒。推动信用信息在政府引导基金评审、相关优惠政策申请审核等环节中的运用。(责任单位:市发展改革委会同有关部门)

(四)加强创业投资行业自律和协会建设

充分发挥上海市创业投资行业协会在行业自律管理,以及政府与市场沟通中的积极作用,搭建交流服务平台,做好行业发展和管理相关工作。加强行业协会在政策对接、会员服务、信息咨询、数据统计、行业发展报告、人才培养、国际交流合作等方面的能力

建设,支持行业协会推动创业投资行业信用体系建设,积极为创业投资企业和会员单位提供高质量服务,促进上海创业投资行业健康发展。(责任单位:市发展改革委、市民政局会同有关部门)

(五)健全创业投资服务体系

进一步加强中介服务机构在法律、财务、咨询、评估、托管、担保等方面的重要作用,支持中介服务机构为创业投资企业提供尽职调查、形势分析、项目评估、技术经纪、信息服务、财务及法律咨询等服务,支持有关部门通过政府购买服务等方式,聘请专业中介机构提供创业投资企业相关的审计、咨询、事中事后管理等各类服务,逐步健全中介机构服务体系建设。(责任单位:市金融工作局、市科委、市发展改革委、市财政局会同有关部门)

本意见自 2019 年 8 月 1 日起实施。

2019 年 7 月 15 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，市监察委，
市高法院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2019年7月16日印发
