



# 政策组合拳落地，政府投资基金迈入高质量发展新阶段

公用二部 | 张澳夫 张金晶 | 010-67413300

## 引言

近年来，国内政府投资基金告别粗放式规模扩张，正式进入强监管、重合规、提效能的高质量发展新阶段。2025年1月，《国务院办公厅关于促进政府投资基金高质量发展的指导意见》（国办发【2025】1号）正式出台，为行业规范化、专业化发展锚定方向。为精准配套落地1号文各项要求，补齐行业实操监管短板，2025年12月，多部委联合印发《关于加强政府投资基金布局规划和投向指导的工作办法（试行）》，从国家层面统筹规范政府投资基金的布局规划、设立管理、投资投向与运营考核，进一步细化行业落地标准与管控要求。2026年6月，国务院办公厅再度印发《关于加强监管防范风险促进私募投资基金高质量发展的指导意见》（国办函【2026】54号），持续健全行业监管制度体系，层层压实主体风控责任，筑牢行业合规发展底线。随着系列重磅政策接续落地、配套细则不断完善，政府投资基金行业监管体系日趋健全，有望破解过往投向分散、同质化竞争激烈、重规模轻实效、风险管控薄弱等行业痛点。当前，合规运营、风险可控、提质增效已成为政府投资基金行业高质量发展的刚性要求。

## 一、核心政策重磅出台，锚定行业发展总方向

2025年1月2日，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于促进政府投资基金高质量发展的指导意见》（国办发【2025】1号）文件，提出要遵循市场化、法治化、专业化原则规范政府投资基金运营，持续推动政府投资基金实现高质量发展。

文件明确对政府投资基金实施分类管理，划分为两大类型。一类为产业投资类基金，围绕现代化产业体系建设发力，推动传统产业转型升级、培育壮大新兴产业、前瞻布局未来产业，补齐产业链供应链关键薄弱环节；另一类是创业投资类基金，专注服务科技创新，坚持投早、投小、投硬科技，长期深耕科创赛道，突破重点领域核心技术瓶颈。基金管理方面实施分级差异化管控，从严把控县级新设基金设立，统筹盘活各类存量财政资金，推动各级各类基金联动整合，避免出现投资方向雷同、项目重复布局等情况。运营层面全面落实市场化运作要求，择优遴选专业基金管理机构，健全基金内部治理与资产托管制度，持续优化母子基金联动运作模式；同步配套完善绩效考核评价、尽职免责容错相关制度，因地制宜调整返投相关要求，充分释放基金市场化运作动能。风险防控与退出环节，

拓宽多元退出路径，大力发展 S 基金、并购投资，简化股权转让相关办理流程；从严落实合规风控管理，规范关联交易行为，明令禁止违规举债、利益输送等各类不合规行为，守住政府投资基金合规运营底线。

## 二、配套细则落地，划清行业运营刚性红线

为贯彻落实上级相关文件精神，2025 年 12 月，多部委联合印发《关于加强政府投资基金布局规划和投向指导的工作办法（试行）》（以下简称“《办法》”），从国家层面统筹规范政府投资基金的布局规划与投资投向，实现全维度、标准化管理。

### （一）锚定定位：坚守政策性本源，服务国家长远战略

《办法》明确，政府投资基金由各级政府统筹预算资金，联合社会资本共同出资设立，通过股权投资等市场化方式，引导社会资本投向实体产业与创新创业领域。此类基金以政策性为核心根本定位，与市场化盈利型基金存在本质区别，核心宗旨是服务国家长远发展战略，不追求短期盈利收益。基金重点聚焦国家重大战略实施、重点产业发展及市场资源配置薄弱领域，同时严格管控行业同质化投资行为，坚决杜绝对社会资本产生挤出效应。

### （二）划清投向：明确投资导向，严守合规发展红线

在正向投资方面，政府投资基金投向必须契合宏观调控总体导向，优先布局《产业结构调整指导目录》鼓励类领域，集中资源扶持地方重点产业、特色产业发展，助力企业开展技术创新迭代，推动区域产业整体提质升级。在合规约束方面，《办法》明确禁止投向限制类、淘汰类产业，同时划定五条刚性投资红线：严禁以名股实债形式新增地方隐性债务，严禁违规参与公开市场股票投资业务，严禁涉足期货及各类金融衍生品交易，严禁违规对外开展融资担保业务，严禁实施无限责任类投资行为，从源头构建严密的风险防控体系。

### （三）分级协同：构建央地联动格局，避免功能重叠

《办法》确立分级管理、协同联动的运行机制，清晰划分央地各层级职能，有效破解基金布局同质化、功能交叉重叠等问题。国家级基金立足全国发展大局，聚焦现代化产业体系建设、核心技术攻关突破、跨区域重大项目落地等关键领域，撬动优质民间投资项目落地实施，充分发挥顶层示范引领作用，并通过共建子基金、参股地方基金等方式，凝聚上下联动的政策实施合力。地方基金由省级层面统筹布局、统一规划，结合区域财政实力、产业资源禀赋及债务风险防控实际精准布局，重点发力区域产业转型升级、科技创新能力培育，大力扶持小微企业、科创企业发展壮大，充分撬动社会资本赋能地方实体经济高质量发展。

### （四）清单管控：健全全流程体系，筑牢运营底线

《办法》要求各地建立省级政府投资基金投资清单及全流程管控体系，由省

级发改部门牵头、多部门协同配合，编制本地基金重点投资领域清单，经省级政府审定后上报国家发改委备案，清单参照国民经济行业分类实行三级细化分类管理。严格落实基金设立合规审核制度，针对存量不合规、同质化基金，督促限期完成整改、有序清理出清，并引导开展整合重组。同时，督促新设及存量基金全面完成信用信息与国有产权统一登记，依托各级发改部门常态化开展投向绩效评价，构建全链条闭环监管机制，切实筑牢基金合规运营底线。

### 三、监管全面加码收紧，压实全链条风控与整合责任

2026年6月3日，国务院办公厅印发《关于加强监管防范风险促进私募投资基金高质量发展的指导意见》（国办函【2026】54号），该政策直面当前私募基金出资人责任虚化、日常运作失范、风险持续累积等突出痛点，进一步收严监管标准、细化监管要求，把风控、管理、整改等各项责任落到实处，推动整个行业朝着合规运营的方向稳步前行。

#### （一）严格准入标准，强化基金设立与备案源头管控

行业监管坚持从源头入口从严管控，持续完善私募基金登记备案制度规范，从严约束基金设立审批流程。文件明确，县级及以下区域原则上不再新设同类政府投资基金；若区域产业发展确有特殊设立需求，须完整履行报批程序，报上级政府审核同意后方可落地。当前基金备案已转变为全流程前置管控模式，不再仅针对单一环节开展审核，需先完成综合研判、多部门联合会商，再依规办理机构主体登记手续。准入审核由省级金融管理部门联合证监派出机构共同负责，审核权限不得层层下放，从源头筛除不合规机构、虚假基金产品，提前防范各类潜在风险。

#### （二）补齐制度短板，构建分层分类差异化监管体系

政策层面加快完善法律法规与配套规则，一方面推动《证券投资基金法》修订，出台私募基金相关刑事案件配套司法指引；另一方面围绕管理人合规运营、信息披露、资金募集等关键环节出台专项监管规则，搭建起行政监管为核心、行业自律为补充的完整监管体系。日常监管摒弃以往“一刀切”管理方式，结合基金实际运营情况建立量化风险评价标准，依据风险评级结果对基金管理人实施分类、差异化监管。

#### （三）明晰主体权责，细化政府投资基金监管要求

文件清晰划分政府投资基金各主管部门工作职责：财政部门承担出资人管理职责，统筹基金预算编制执行、绩效考评等工作；发改部门牵头搭建基金信用管理体系、统一信息登记，把控基金产业投资方向，统筹开展综合运行评估；行业主管部门常态化跟踪基金经营状况，完善内部管控机制，压紧压实风险防控责任。各省级政府统筹辖区内政府投资基金统筹布局，对现有功能重叠、品类相近的存

量基金分步实施整合重组，从严规范新增基金设立，杜绝重复布局、资源分散浪费问题。

#### （四）依托数字赋能，搭建全覆盖风险防控体系

运用数字化监管手段搭建私募基金统一风险监测平台，配套完善标准化风险筛查指标，实现业务全流程动态管控。该平台统一归集管理人、托管机构、第三方服务机构报送业务数据，同步对接工商登记、司法涉诉等外部数据通道，可实时追踪业务全链条运行情况，快速识别、预警各类风险隐患。监管不再单一依靠行政监管力量，全面推行行业“吹哨人”机制，畅通社会公众举报渠道，形成多方协同监督格局；各地结合基层综治体系开展常态化行业排查，对违法违规行为做到早发现、早处置、早打击。同步加强跨境资金流动核查力度，补齐监管短板、堵塞监管漏洞。

#### （五）加大违规整治力度，规范风险处置与市场退出机制

针对行业各类违规乱象，监管保持常态化高压整治态势。对违规公开募集、侵占挪用基金资金、自融自用、利益输送、非法跨境划转资金等行为，一律依法从严查处。风险处置工作以机构注册地地方政府为主责任单位，联合各监管部门同步开展追赃挽损、清产核资、投资人资金兑付分配等工作；针对同一实控人旗下多家异地机构集中暴雷情形，明确属地牵头处置工作机制。文件划定清晰合规红线，严禁借助私募基金违规举债、变相化解地方政府债务、处置问题企业，严防衍生出新的风险。

## 四、总结

如今我国政府投资基金已形成一套层次清晰、配套完善、权责明晰的立体化政策体系，实现了从顶层规划、实操落地到合规监管、风险处置的全链条制度覆盖。其中，国办发【2025】1号文件立足行业长远发展大局，明确政府投资基金市场化、专业化、规范化的核心发展方向，确立了分类运营、容错激励、多元退出的核心发展框架；2025年末出台的配套试行办法，细化了基金布局、投向、管控的实操标准，为各地落地运营划定了清晰的实操边界；而国办函【2026】54号文件则聚焦行业风险痛点，持续收紧监管尺度、压实各方主体责任，筑牢了行业稳健发展的合规底线。一系列政策层层递进、互为补充、协同发力，打出了一套精准施策、提质增效的行业治理组合拳，有望扭转行业早年重规模扩张、轻质量实效、重设立落地、轻风控运营的粗放发展模式。过去长期困扰行业发展的基金布局分散、同质化竞争严重、财政资金利用效率偏低、风控体系薄弱、权责划分模糊等突出难题有望得到化解，彻底推动行业发展逻辑从“数量增长”向“质量提升”全面转型。在完善的政策框架与监管体系支撑下，政府投资基金的政策性定位更加清晰、市场化运作更加规范、风险防控更加严密、资源配置更加高效。

## 报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公资信，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。