

促进地方政府产业投资引导基金发展的建议

汪恭礼

产业投资引导基金是政府以参股等市场化运作方式而设立的产业融资平台，是优化产业结构和促进产业转型升级的一种新的战略性工具。笔者以安徽省宣城市、芜湖市、合肥市及淮北市为例，分析了地方产业投资引导基金存在的问题，并提出相关建议。

宣城等四市政府产业投资引导基金存在的问题

（一）基金投向重叠，造成重复建设。从宣城等四市来看，产业投资引导基金主要投向战略性新兴产业和主导产业，但主要集中在成熟项目和大企业上，对正处于爬坡上升阶段或是初创起步的中小企业，尤其是对潜力成长型、科技创新型中小企业支持不够。同时，各地发展重点、选择产业重叠，如宣城等四个市重点发展高端装备制造、新材料、节能环保等产业，相同产业各地竞相上马、遍地开花，必然带来重复建设和产能过剩，市场竞争加剧，导致市场洗牌加速，有限的产业投资引导基金有可能会在洗牌中失去作用。

（二）市场化水平较低，运作效率不高。从宣城等四个市来看，均提出遵循“政府引导、市场运作、科学决策、防范风险”的产业投资引导基金运作原则，但在实际管理时，仍然沿用传统的管理方式，在资金投入、项目甄选等方面越俎代庖现象依然存在，投资项目确定受政府领导主观影响较大，导致投资

效率低下，降低了产业投资引导基金的科学性、灵活性。

（三）限制条件较多。如宣城市产业投资引导基金中阶段参股子基金和跟进投资的企业须在宣城市范围内注册设立；芜湖市产业投资引导基金投资的企业和项目以及投资行为须在芜湖市依法登记注册，具有独立法人资格；在合肥市设立产业投资引导基金阶段参股的投资机构或管理机构须注册在合肥市，直接投资的企业须在合肥市办理工商、税务登记等。投资机构或管理机构及投资方向、范围仅限于当地等一些约束条件，会导致“择地不择优”的现象。一些优秀的管理机构或投资机构也可能会因在本地找不到优质项目而不愿与政府合作，不利于培养和吸引优秀的投资机构或投资管理机构。长此以往，会导致产业投资引导基金资金利用效率低下，出现闲置、沉淀现象，基金引导作用也受到制约。

（四）政府职能部门监管职责不明确，监管体系不完善。宣城等四市管理办法中对财政等部门在监管方面的具体分工不明确，实践中容易发生相互推卸责任的问题；绩效考核方面未明确考核的具体方式和标准，可操作性差。

推动地方政府产业投资引导基金发展的几点建议

（一）做好产业规划，合理确定发展方向。从全省乃至全国的层面上考虑，

在高度重视重点产业重叠、产业雷同、结构同质等问题的前提下，应围绕新一代信息技术、节能和新能源汽车、智能装备、新能源、高端船舶和海洋工程装备、先进轨道交通装备、航空航天装备、新材料、节能环保、现代农业机械、高端医疗器械和生物医药等先进制造业，高水平做好产业规划，加强对各地产业布局的指导。各地可结合本地区实际、特色优势产业、产业链及产业发展状况，充分发挥产业投资引导基金作用，合理选择1—2个产业作为发展重点，增强创新能力，完善产业配套，促进集群集聚发展。如宣城市发展核心基础零部件等，芜湖市发展机器人、现代农机、新能源汽车等，合肥市发展新型显示、智能语音、集成电路等，马鞍山市发展先进轨道交通装备，安庆市发展化工新材料，铜陵市发展铜基新材料等战略性新兴产业。中央及省政府要鼓励地方政府建设区域性战略性新兴产业集聚区，及时提供产业发展信息，引导各地加强产业合作和分工，实行错位发展，尽可能减少和防止无序竞争、低水平重复建设，防止因产能过剩而导致资金的损失浪费。

（二）强化市场运作功能，淡化政府色彩。一是合理确定政府与社会出资比例。出资比例多少意味着话语权多大，政府出资偏高，政府话语权过大而过度干预，产业投资引导基金会成为变相的政府投资行为，影响社会出资者的经营

管理、决策地位,削弱市场运作功能,不利于按照市场化方式进行运作,也不利于吸纳社会资本,偏离设立产业投资引导基金的初衷;政府出资偏低,在产业投资引导基金投资活动中,政府话语权过小而不利于发挥基金引导作用,影响不了基金的决策和经营管理,体现不了产业投资引导基金扶持产业政策性目的,因此,要根据实际情况合理确定社会和政府出资比例,让政府仅仅起到“引导”作用。二是在市场化运作下自主经营。在产业投资引导基金投资活动中,政府与其他社会出资人均以出资人的身份进入投资活动,具有平等的地位,不可运用公权力对基金投资活动进行过度干涉。基金管理机构有权依据市场规律自主确定具体的投资方式和投资对象,政府无权参与基金的日常经营管理。只有在决定投资方向时,政府为保证基金不背离扶持主导产业初衷,可以进行适度引导。建议聘请专业管理团队对基金的日常事务进行科学化和专业化管理,对政府参与行为进行规范,保证产业投资引导基金的市场化运作。

(三)尊重市场规律,消除投资限制。一是消除对投资地域的限制。尽可能地保证基金投资地域的广泛度,从而给基金投资提供更多的选择空间。政府也可以以低利率贷款、税收优惠、补贴等其他方式吸引外地产业投资引导基金对本地产业投资和扶持。二是鼓励和支持各地方政府设立区域合作基金,引导社会资本投入合作区域主导产业,推进安徽皖江城市带和合芜蚌改革创新改革试验建设。三是鼓励和支持各地方政府立足于本地的比较优势,探索建立产业优势互补、产业链条上下游联动机制,促进产业集群式发展,形成高效的各区域产业分工协作体系。鼓励和支持各地方政府充分发挥产业投资引导基金的融资平台作用,引导区域间产业分工协作、产业结构优化调整和产业转型升级,促进

产业生产要素和产业转移跨区域优化配置和合理流动。

(四)坚持“利益共享、风险共担”原则,建立利益统筹机制。政府与社会出资方按照“风险共担、利益共享”的原则,在相关投资合作协议或章程中明确约定收益和亏损负担处理方式,亏损由政府与社会各出资方以出资额为限共同承担;收益由出资方共享,政府与社会各出资方以出资比例分配。政府作为出资人不应向社会出资人承诺最低收益或投资本金不受损失,可以从产业投资引导基金投资收益中提取一定比例风险准备金,切实防范基金运作过程中可能出现的风险。在复杂的投资市场环境中,政府与社会投资者要充分发挥产业投资引导基金管理机构的研究、投资、决策能力,在追求绝对收益的基础上,灵活运用投资基金,但为保证基金不背离扶持战略性新兴产业和主导产业初衷,政府可以介入进行适度干预和引导。如果因为政府适度干预和引导,造成投资基金遭受损失或收益下降,则由政府给予补偿。

(五)明确政府职能部门的监管职

责,完善监管体系。一是地方政府要结合当地实际情况,根据政府各职能部门职责对基金业务各个环节进行监管分工,明确监管职责。如财政部门负责资金使用状况的监管,工商部门负责登记注册环节的监管,发改委负责立项备案环节的监管等。二是建立全方位、立体的监管体系,加强对产业投资引导基金发起和募集、投资、增资、信息披露、出资人基金份额的交易和转让、变更和终止等运行过程的监管,优化产业投资引导基金的治理结构。三是政府和社会出资人均按规则参与产业投资引导基金内部治理,定期委托或组织第三方机构从基金的管理、业务、效益等方面进行监督,检查基金资金使用情况、投资运作情况、财务收支情况等,确保基金稳健运作。四是建立产业投资引导基金定期信息披露机制,定期披露运行的季度、年度数据和相关报告。政府与社会出资人均有权审查管理团队与机构管理基金的绩效。

(作者单位:安徽省宣城市宣州区铁路工作办公室)

责任编辑 刘慧娟

