规范政府引导基金发展

2015年以来，我国政府引导基金数量和规模迅猛增长，发挥了财政资金带动社会投资、培育市场需求、促进企业创业成长等作用，但也存在设立基金“一窝蜂”、管理运用不规范等亟待解决的问题。配合近期《关于财政资金注资政府投资基金支持产业发展的指导意见》出台，本期聚焦政府引导基金的发展现状、完善建议以及部分省市的探索实践，以期为各地财政部门有序推进、规范管理、合理运用政府引导基金这一市场化政策工具提供借鉴。

上海“8号桥”创意产业园区

中国财政杂志社

优化政府投资引导基金 促进经济持续健康发展

中央财经大学教授 | **温来成**

近年来，随着我国经济运行进入新常态，调结构、保增长任务繁重，中央及地方财政设立的各类政府投资引导基金增加较快，并出现了一些新的变化。

政府投资引导基金的性质及功能

政府投资引导基金，也称政府产业投资引导基金，是指由政府财政出资，以股权投资的形式，投资于创业初期的新兴战略性产业、高新技术企业，支持其发展，在产业成熟后，通过上市、股权转让等方式退出，以达到优化产业结构、推动产业升级，促进国家经济持续健康发展的专项资金。政府投资引导基金对创业企业的投资是一种风险投资，也要求取得相应的股息、红利，但政府投资引导基金以实现国家宏观经济社会政策目标为目的，不是为了营利。基于政府投资引导基金上述性质，其在我国经济社会发展中具有四项基本功能：

（一）政府投资引导基金是国家实现产业战略发展的宏观政策工具。在市场经济条件下，企业和个人生产经营活动以利润最大化为目的，难以实现产业结构等宏观经济结构优化的目标，属市场失灵范畴。因而政府需要运用投资引导基金，从国家宏观经济平衡和结构优化的角度，筹集资金并带动社会资本投资，支持创业初期的新兴战略性产业、高新技术产业发展，降低创业成本和风险，促进产业发展和成熟，引导产业结构升级和优化，逐步使节能环保、信息、生物与新医药、新能源、新材料、航空航天、海洋、先进装备制造、新能源汽车、高技术服务业等新兴战略性产业、高新技术产业成为我国的支柱产业，提升国家产业在国际上的竞争力，提高国民经济的整体效益。在投资引导基金运行过程中，政府不直接干预企业生产经营活动，不以营利为目的，而是充当政策工具。

（二）政府投资引导基金是转变政府职能的重要手段。在社会主义市场经济体制下，市场机制在资源配置中发挥决定性作用，政府在此基础上发挥宏观调控功能。即企业是市场投资主体，政府投资主要发挥宏观调控功能。在不断深化经济体制改革的过程中，需要转变政府职能，而发展政府投资引导基金是转变政府职能的重要手段。政府设立各类投资引导基金，通过委托专业管理公司或建立基金公司，吸引社会资本参加，对新兴产业和高新技术产业领域的创业企业进行投资，但政府投资不占控股地位，不干预企业日常经营活动，实现政府对经济运行的间接调整职能。

（三）政府投资引导基金是政府与社会资本合作的有效途径。在市场经济条件下，政府已不是市场投资的主体，通过投资引导产业结构的调整，仅靠财政资金显然不够，而通过设立产业引导基金，可以以较少的财政资金吸引更多的银行资本、保险资本以及其他社会资本的参与，发挥财政资金的杠杆效应，支持国家亟需发展的新兴战略性产业、高新技术产业发展。在创业企业成熟后，通过上市、股权收购等方式退出，除政府财政收回投资本金及股息、红利外，社会资本也能获得较好的投资回报，因而构成了政府与社会资本合作的有效途径。当然，政府投资引导基金的运行，遵循市场经济原则，政府对社会资本不做最低投资回报承诺，而是风险共担、利益共享，通过市场机制选择优秀的基金管理机构，对技术先进、市场广阔、管理有方的优秀企业进行投资，以取得良好的经济、社会效益。

（四）政府投资引导基金是国家财政投融资体系的重要组成部分。在市场经济条件下，政府公共财政的主体是无偿性的，即政府主要以无偿的方式取得税费等财政收入，以无偿的方式为社会提供国防、外交、行政管理、教育、文化等公共服务。同时，为了提高资源配置效率，以有偿的方式安排部分财政收支活动，即财政投融资体系是公共财政体系的重要辅助成分，而政府投资引导基金是有偿安排财政支出的重要形式。政府投资引导基金不仅要求收回本金，而且要和投资企业的其他股份一样，取得股息和红利。因此，政府投资引导基金是政府调节产业结构，促进国家经济可持续发展的重要政策工具。

我国政府引导基金的发展现状及问题

我国政府引导基金起步较晚，目前

中国财政杂志社

还处于探索发展阶段。2006年国务院发布《实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）〉的若干配套政策》，提出鼓励有关部门和地方政府设立创业风险投资引导基金，引导社会资金流向创业风险投资企业，引导创业风险投资企业投资处于种子期和起步期的创业企业。2008年国务院办公厅转发了财政部、发展改革委、商务部《关于创业投资引导基金规范设立与运作的指导意见》，提出引导基金是由政府设立并按市场化方式运作的政策性基金，主要通过扶持创业投资企业发展，引导社会资金进入创业投资领域。引导基金本身不直接从事创业投资业务。引导基金的宗旨是发挥财政资金的杠杆放大效应，增加创业投资资本的供给，克服单纯通过市场配置创业投资资本的市场失灵问题。特别是通过鼓励创业投资企业投资处于种子期、起步期等创业早期的企业，弥补一般创业投资企业主要投资于成长期、成熟期和重建企业的不足。2015年11月12日，财政部发布《政府投资基金暂行管理办法》，规定政府投资基金由各级政府通过预算安排，以单独出资或与社会资本共同出资设立，采用股权投资等市场化方式，引导社会各类资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，支持相关产业和领域发展。财政部门根据本级政府授权或合同章程规定代行政府出资人职责。2015年12月25日，财政部出台了《关于财政资金注资政府投资基金支持产业发展的指导意见》，对有关问题规定进行了细化。

从具体政府投资引导基金的设置情况看，2011年7月，财政部等设立中国文化产业投资基金；2014年9月，财政部、工信部等设立国家集成电路产业投资基金；2015年财政部整合相关资金出资150亿元设立国家中小企业发展基金，并制定优惠政策吸引民营和国有企业、金融机构、地方政府等共同出资，使基金总规模达到600亿元；2015年财政部设立了国家新兴产业创业投资引导基金，总规模为400亿元，引导社会各方面资金参与，预计超过1800亿元。据统计，截至2014年底，国内共成立209支政府引导基金，目标设立规模达1293.39亿元，平均单支基金规模为6.19亿元。同时，各级地方政府也设置了大量的政府投资基金，促进新兴战略产业、高新技术产业和传统产业的升级改造。据不完全统计，仅2015年上半年，中央和地方各级设置的政府投资就达5000亿元之多。其中，浙江、重庆、江苏、山西、河北、河南、湖北、湖南、福建等地设立省、市各级财政引导产业基金10余支，战略性新兴产业投资基金超过6支，规模逾1500亿元，以基建为主的公共服务领域的产业投资基金近10支，规模逾3700亿元。

从目前政府投资引导基金实际运行情况看，其基本原则是政府引导、市场运作、科学决策、防范风险，引导基金管理公司一般采用合伙制、公司制或契约制，基金有实行母子基金制的，也有实行单一基金制的。有的政府引导基金委托专业资产公司经营，也有的采用基金管理委员会决策。政府投资引导托管银行一般采用招投标方式决定。在基金公司或子基金公司设立时，政府财政出资不占控制地位。政府不干预资产管理公司和所投资企业的日常经营业务。

综上所述，近几年来，我国政府投资引导基金得到较快发展，但和经济社会发展对产业结构调整升级的迫切需要相比，主要存在以下问题：一是政府投资引导基金规模缺乏合理界定。目前中央、省、市政府都在设立政府投资引导基金，力图吸引社会资本，扩大投资倍数，但全社会需要达到什么水平仍缺乏宏观指导。二是政府投资引导基金结构不够合理。目前设立的政府投资基金，有的按行业设置，如科技、文化、农业、服务业等，管理由主管部门监管，易陷入部门利益之争和重蹈产能过剩之覆辙，且政府投资引导基金地区发展不平衡，主要集中于东部发达地区和中心城市。三是政府投资引导基金绩效评价制度不健全，具体评价考核制度有待完善。四是政府投资引导基金监督机制有待健全。五是政府投资引导基金管理的基础工作有待加强。六是政府投资引导基金的法律制度不够健全。目前主要依靠部门规章，法律层次不高，管理不够规范。

政府投资引导基金的国际经验

从国际上来看，政府投资引导基金属私募基金的范畴，有产业引导基金、产业投资基金、风险投资基金等不同称谓。早在上世纪40、50年代，美国等国就出现了产业引导基金。在资金来源方面，大多数国家的产业投资引导基金以银行资本、保险资本、养老基金等社会资本为主，政府财政出资只占很小比例。从资金投向来看，主要投资于信息、医疗、生物、精密制造、新材料、创新型服务等新兴产业，也有的国家适当顾及传统产业升级改造。引导基金主要投资于新兴产业创业初期的企业，在产业成熟后通过上市、产权转让、企业回购等途径，退出投资企业。从美国、日本以及欧洲等国的情况看，私人资本和政府合作成立投资引导基金，在一个较长时期内投资项目有成功有失败，但在整体上仍可取得较好的投资收益。在投资基金的组织形式上，产业投资引导基金主要有合伙制、公司制和契约制三种，其在不同的国家有不同的选择。

从有关国家政府投资引导基金的发展实践分析，其主要经验有：一是法律制度较为健全。各国在投资引导基金发展过程中，通过《中小企业法》等法律制度，为引导基金的设立、运行和退出提供了明确的行为规范。二是政府发挥了基础性作用。尽管政府财政资金

中国财政杂志社

在产业引导基金中所占比例较小，政府不干预基金公司和投资企业的日常经营，但政府财政对产业基金的出资就代表了政府对这些产业的支持以及政府对产业发展方向的指导，具有广泛的示范效应。三是产业基金以市场化方式运作，充分发挥了市场机制和专业管理机构与人员的作用。四是产业引导基金支持项目产业聚焦，效果良好。各国利用产业引导基金发展本国亟需的新兴产业，重视发展产业集群，在产业和企业成熟时及时退出，有效提高了本国产业竞争力，保持了在这些领域的领先，达到了预期目的。

促进我国政府引导基金发展的政策建议

（一）加强政府投资引导基金的宏观指导，减少盲目性。财政部、发展改革委等宏观经济管理部门要加强对政府投资引导基金设立的指导，避免各地区一哄而起，设置过多的投资引导基金，重复投资、盲目投资，形成新一轮的产能过剩。在一定时期内，及时发布投资引导基金数量、财政出资金额、吸引社会资本规模、投资主要领域等政策指南，指导各地区投资引导基金的健康发展。对投资较多的产品、企业和产业及时发布预警和投资建议。

（二）努力做好政府投资引导基金的产业聚焦和空间布局。从国际经验及我国产业发展实际分析，政府投资引导基金应主要投资于战略性新兴产业和高科技产业，但这些产业涉及面较广、行业众多，在资金有限且社会资本有投资回报要求的情况下，引导基金投资不能面面俱到，在一定时期内，选择若干重点领域进行突破，并尽可能形成产业集群，在支持国家产业结构调整升级的同时，投资企业也能获得较好效益，社会资本得到合理回报。在空间布局上，通过中央财政投资引导基金，支持中西部地区，特别是西部地区的产业结构调整，改变目前东部发达地区政府财政实力雄厚，设置引导基金较多，产业调整推进速度较快的情况，平衡产业空间布局。

（三）充分发挥市场机制，加强关键环节监管，消除弊端，保障引导基金投资达到预期效益。如前所述，投资引导基金遵循政府引导、市场运营的原则，基金一般通过招投标委托专业资产管理公司运营，资金由银行托管，政府不干预资产管理公司和所投资企业的日常管理，但财政部门需要加强关键环节的监管。首先，通过招投标、充分发挥市场机制，选择优秀的专业资产管理公司。引导基金投资技术性强、专业要求高、工作量大，主要由优秀的专业机构和专业人员运作。财政部门需要加强招投标监管，防止出现虚假招标、利益输送等问题。目前各级国资委所属投资公司、政府投资平台公司和部分私募基金公司等已有较强的运营实力。其次，选择优秀的托管银行，确保资金安全。再次，加强政府投资的运营收益和退出监管，按基金公司章程取得政府投资收益以及安全退出，保护国有资本利益。

（四）以绩效为导向，完善激励机制，提升产业竞争力。在现有财政支出绩效评价制度的基础上，根据政府投资引导基金的特点，建立完善的投资引导基金绩效评价制度，包括评价指标体系、评价程序、评价结果的使用等。通过科学、完善的绩效评价，充分发挥政府投资引导基金对战略性新型产业、高新技术产业的促进功能，降低创业风险和成本，推动产业成熟，提高经济效益，全面提升我国产业竞争力，完成“中国制造”向“中国创造”的转变，实现建设创新国家、智慧国家的目标。同时，以绩效为导向，运用政府投资收益，奖励资产管理机构和专业人员，完善激励机制，鼓励专业资产管理机构和人员，精心经营政府投资引导基金，取得最佳的经济社会效益，也增加政府投资引导基金对社会资本的吸引力。

（五）做好政府投资引导基金发展基础建设，发挥其制度设计功能。如前所述，政府投资引导基金在我国起步较晚，主要是在最近几年发展较快，因而政府投资引导基金发展的经济社会基础较差，还需要进行基础设施建设。一是将政府投资引导基金纳入政务信息公开的范围，其设立、资产管理公司和托管银行招投标、投资信息、资产存量及收益、退出等信息，利用公共资源交易平台、政府综合财务报告、财政预决算等途径，及时向社会公开，一方面有利于充分竞争，另一方面也便于社会监督。二是加强政府投资引导基金的宣传教育。通过宣传教育，加强社会公众对政府投资引导基金的了解、认同、关心和支持。三是培养投资引导基金经营管理专门人才。在我国已培养的大批财经类人才的基础上，通过培训、深造等途径，培养大批业务精湛的引导基金经营管理专门人才，为政府投资引导基金经营管理服务。四是发展政府投资引导基金受托经营专门机构。目前我国各级政府国资委所属的一些资产管理公司、原政府投融资平台公司以及部分私募基金公司都有一定的投资管理能力，拥有一批经验丰富的资产管理专业人员，经过必要的辅导和规范，使之能够符合接受委托，开展政府投资引导基金的经营管理。

（六）建立健全法律制度，为政府投资引导基金管理提供依据。进一步完善《政府投资基金暂行管理办法》等管理制度，建立健全政府投资基金合同管理、绩效评价、收益分配与奖惩等规范，为政府投资引导基金经营管理的各个环节、方面提供完善的制度依据。在条件成熟时，将上述各类暂行管理办法上升为法律，成为国家意志，构成现代财政制度的重要组成部分。

责任编辑 韩璐

中国财政杂志社