

# 加大财政资金投入 努力规范政府引导基金管理

江苏省人民政府



近年来,江苏省认真落实党中央国务院决策部署,在财政部和工信部等国家部委的支持和指导下,积极探索和推进财政资金改基金工作。初步统计,全省各级政府设立各类投资基金185个,公共财政累计投入269.5亿元,吸引社会资本超过930亿元。其中,省级基金14个,财政投入141.5亿元;市县基金171个,财政投入128亿元。

## 加大财政资金对基金投入

从2006年开始,江苏省开始进行政府引导基金先行先试,2009年全省较为广泛采用政府性投资基金形式支持创新创业和产业转型发展。在社会资本充分参与的竞争性领域,财政资金的分配使用由传统的直接无偿补助改为间接有

偿引导。特别是2015年6月,省政府建立省级政府性投资基金“1+5”模式(省政府投资基金+省工业和信息产业投资基金、科技金融风险补偿基金、“一带一路”投资基金、紫金文化产业基金、PPP融资支持基金);其中,省财政出资50亿元设立的省政府投资基金,已吸引10家银行合作并出资680亿元,提供综合融资规模达4920亿元。今后,省政府投资基金将作为省级政府综合性投资母基金,凡是省级财政出资新设的各类产业基金,均通过省政府投资基金出资并承担出资人职责,统一规范管理。

## 吸引社会资本放大集聚效应

在收益处理和亏损负担上,按照基金募资难度和不同领域的投资风险、投

资回报,分别采取同股同权、通过让渡部分收益、财政劣后等方式,增强对社会资本的吸引力。初步测算,江苏省政府性投资基金财政出资平均放大倍数约3.5倍。2015年7月,省政府成立了工业和信息产业投资基金,母基金首期100亿元,其中第一阶段规模30亿元,省级财政出资10亿元、华泰证券出资2亿元并募集18亿元,之后通过子基金向社会募资,3—5年总规模争取增至300亿元。

## 探索适应经济发展需求的基金运作模式

对符合省委、省政府重大决策部署,盈利水平不高,但未来预期现金流量可以覆盖投资成本且退出有保证的重点工程和重大投资项目,更多采用基金

直投方式予以支持，与社会资本实行差异化运作。对先进制造业、现代服务业、现代农业等具有一定发展基础和前景的领域，灵活运用股权投资、债权投资、风险补偿等形式，实行市场化运作，有效减少对市场的行政干预。

## 努力规范政府性投资基金管理

一是规范基金设立。由财政部门对政府性投资基金统一扎口管理，严格控制基金设立数量，加强现有基金整合，避免投资领域和行业的交叉重叠。二是规范基金组织形式。严格按照国家法律法规，采用公司制、有限合伙制及契约制等形式设立政府性投资基金，科学划分基金参与各方的权利义务。三是规范基金运营管理。建立健全政府性投资基金的科学决策机制，强化基金募资、投资、投后管理、退出等流程控制，切实防范基金运作过程中可能出现的风险。四是规范政府对基金的指导。政府部门重点发挥把握方向、资源整合、统筹协调的主导作用，一般不直接参与基金日常管理事务，通过保留投资方向的一票否决权、主导财务审计、资产评估、绩效考核等，确保投资基金政策性目标实现。

中小企业是推动经济和社会发展的力量，创造了江苏全省 60% 以上的地区生产总值、50% 以上的税收、80% 以上的城镇就业，成为稳增长、调结构、抓创新、惠民生的重要支撑。针对中小企业融资难、融资贵等突出矛盾，2011 年江苏省探索设立了初始规模为 1 亿元的中小企业发展基金，目前总规模已增至 4.6 亿元，带动社会资本 23.5 亿元，支持战略性新兴产业中小企业超过 400 户。几年来，基金主要使用在三个方面：一是 2012 年与省属国有企业共同设立了江苏国信中小创投有限公司，基金规模 2.02 亿元，重点投向初创期新技术企业和具有良好行业成长前景的中小企业。在项目投资上，坚持“一企一策”，普通股、债转股、优先股结合使用，形成组合拳。二是 2013 年与地方政府、民营企业共同设立江苏新材料产业基金，培育新材料龙头企业。三是在省中小企业发展基金使用资金的间歇期，与中国银行江苏分行、江苏银行、工商银行江苏分行合作开展杠杆委托贷款，按存入银行资金量的放大比率，由银行增加相关中小企业授信规模。在实践中，政府性投资基金管理也存在一些实际问题，如部分基金规模偏小、缺乏竞争优势、过于注重营利性或片面强调政策性、对投资领域或地域限制过多等。针对这些问题，建议财政部在《政府投资基金暂行管理办法》的框架内，继续鼓励和指导地方结合实际，积极探索和创造可复制、可推广的政府性投资基金管理改革经验。同时，加大对地方政府性投资基金的支持力度，构建上下级财政资金联合参股、联合投资等机制，促进地方经济发展。□

责任编辑 李艳芝

# 注重顶层设计 突出市场化运作

福建省人民政府

为了积极落实国家着力加强供给侧结构性改革、创新财政资金分配方式、解决重点项目建设资本问题的决策部署，福建省委省政府高度重视产业股权投资基金的设立，省委常委会专题研究通过了《福建省产业股权投资基金基本方案》，明确提出要以“科学决策、政府引导、市场运作、规范管理”的思路，按照“拨款变投资、资金变基金、分散变集中”的方式，设立产业股权投资基金，发挥财政资金杠杆效应，通过股权投资方式支持重点项目发展。福建省产业股权投资基金采用母子基金（1+N）模式，即在母基金下面设立 N 支子基金。母基金首期规模 100 亿元，其中财政资金 50 亿元，其他资金从社会募集。目前母基金已参股设立龙头产业基金、电子信息产业股权投资基金、地方产业股权投资基金、新兴产业创投引导基金、创业创新天使投资基金、互联网基金等子基金，同时，根据各设区市产业发展实际及转型升级需要，地方产业股权投资基金原则上与每个设区市合作设立 1 支基金；通过母基金、子基金、投资项目三级放大的方式，预计将撬动社会资金近 1000 亿元。

## 科学设计顶层架构是基础

一是注重设计基金的总体架构，包括基金设立模式、收益补差形式以及到期回购方式等，从大方向把握基金的设立、运作及退出等。二是注重政府引导和市场化相结合的运作方式。考