

# 充分发挥政府引导基金作用 促进产业与资本融合发展

山东省人民政府

22

根据国家有关文件精神,山东省先后出台了《关于运用政府引导基金促进股权投资加快发展的意见》和《省级股权投资引导基金管理暂行办法》,政府引导基金管理运作进入了法制化、规范化、快速发展的轨道。据统计,2015年全省各级政府参股或出资设立各类投资基金总规模将达到1500亿元以上,

其中:支持企业和产业发展方面的基金753亿元,占49.5%;支持基础设施建设方面的基金767亿元,占50.4%。深创投、广发证券、赛伯乐等一大批国内高水平管理机构和精英金融人才入驻山东,带来先进的投资理念和管理经验,以私募为重点的投资基金业迎来重要的发展黄金期。

## 深化专项资金改革 政府引导基金多渠道滚动投入

2014年,山东省以推进财政专项资金管理改革为契机,确定自2015年起至2017年,省级财政预算安排支持工业、服务业、农业产业、科技创新等领域的专项资金,每年拿出30%左右的比例,用于设立政府引导基金。要求引导基金实现的收益或退出资金原则上要继续用于补充引导基金,实现滚动发展。在此基础上,积极探索建立财政投入、国资收益、基金增值和社会资本投资及捐助等多渠道并举的引导基金滚动投入机制。从实施情况看,2015年省级政府共出资51.5亿元,设立了包括资本市场、天使投资、科技成果转化、工业转型升级、服务业创新发展、新兴产业创业投资等17支引导基金,参股设立各类投资基金630亿元,初步形成了具有不同政策导向、不同投资偏好的基金群。

## 突出政府调控导向 实现政府政策与社会资本盈利“双赢”

政府引导基金以贯彻国家产业政策、落实省委省政府重大发展战略为宗旨,聚焦山东转方式调结构重点领域和关键环节,不以单纯营利为目的,坚持分类指导和问题导向,实行差别化激励



引导政策,突出精准调控和定向调节。比如,天使投资引导基金投资对象主要针对种子期或初创期的科技型、创新型小微企业,在企业起步阶段给予扶持,帮助其发展壮大,以更好地推动技术和市场融合、创新与产业对接。考虑到小微企业投资风险高、周期长、市场失灵问题较为突出,对投资于初创期小微企业的,山东省规定引导基金要将其应享有基金增值收益的25%让渡给其他社会出资人;对投资于种子期小微企业的,引导基金要将其应享有基金增值收益的50%让渡给其他社会出资人。其他方面的引导基金也是如此。通过实施一系列差别化激励引导政策和风险分担措施,把政府政策目标和社会资本盈利目标最大限度地统一起来,努力实现多方共赢。

### 坚持市场化运作

#### 发挥市场在资源配置中的决定性作用

实行完全的市场化运作,避免行政干预,是山东省政府引导基金运作最鲜明的特点。一是在机制设计上,规定引导基金只作有限合伙人,在子基金中参股不控股,不独资发起设立股权投资企业,从企业治理角度建立起防范不当行政干预的“防火墙”,使私募基金专业化管理团队能够完全依照公司章程或合伙协议约定,独立进行投资、管理和退出,充分发挥专业化管理机构独立决策和法人治理结构制衡作用。二是在子基金遴选上,规定必须在国内有影响力的媒体上面向全国发布征集或招标子基金申请者,在严格履行评审委员会独立评审、尽职调查等规范程序基础上,由省决策委员会择优作出引导基金投资参股决策,真正做到“好中选优”。三是在备选项目储备上,发挥部门专业优势,动员全省力量,精心组织备选项目库建设。政府部门提供的项目库只是投资备选项目,

用或是不用、投还是不投任何机构都不能干预,完全由基金管理机构按照企业内部管理程序自主决策,确保基金实行完全的市场化运作,让市场在资源配置中发挥决定性作用。

### 实行规范透明操作

#### 强化政府引导基金风险防控

为切实规范引导基金运作管理,防范出现道德风险、利益输送等问题,山东省着力将风险识别、防范、控制、化解纳入引导基金管理运作流程。一是健全管理架构和运作机制。成立引导基金决策委员会,由常务副省长和其他副省长担任委员会主任、副主任,相关部门主要负责同志为成员,决策委员会办公室设在省财政厅。对引导基金年度投资总体方案、确定拟参股子基金及其管理团队、引导基金收益分配等重大事项,均由决策委员会研究决策。二是严格合规运作。在引导基金方案制定、政策设计过程中,坚持按既定规程办事,对引导基金出资占比、社会出资人比例等重要指标,严格按照规定把握。三是坚持公开透明。在遴选子基金管理机构环节,组织投资、财务、法律等相关领域专家,组成评审委员会进行独立评审,并委托第三方机构开展尽职调查和入股谈判,让专业的人做专业的事。在资金托管环节,无论是引导基金还是子基金均要通过公开招标选择确定托管银行,保证资金管理安全。四是强化监督管理。实行引导基金和子基金运行情况定期报告制度,密切跟踪子基金经营和财务状况。建立引导基金投资止损机制,对存在未按章程约定投资等违规行为的子基金,引导基金可提前退出,切实强化对基金运作的风险防控。

### 强化激励约束

#### 切实提高政府引导基金投资效益

制定政府引导基金绩效评价管理

办法,根据基金投资方向和政策目标,运用差异化绩效评价标准和评价方法,积极引入第三方评价机构,对引导基金的运作绩效进行客观、公正评价。同时,注重加强绩效评价结果运用,有针对性地实施激励约束措施。一是对投资进度快、综合效益好的参股子基金,除给予基金管理机构一次性奖励外,以后年度还将继续增加引导基金出资额度;二是对投资进度慢、综合效益差的参股子基金,则相应削减引导基金出资额度;三是对规定期限内未能实现投资或实际投资比例较低的参股子基金,引导基金今后原则上不再对该基金给予滚动参股扶持,并且一般不再与其基金管理团队进行投资合作。对参股子基金管理机构在投资运作中存在弄虚作假、骗取挪用引导基金等失信、失范行为的,一经审计或财政监督检查机构查实认定,将纳入省级专项资金信用负面清单管理,按照有关规定给予违规和失信惩戒。

山东省在推进政府引导基金运作过程中,始终坚持以实现政府调控导向为目标,以不与市场争利为前提,通过创新政策设计,积极吸引社会资本跟进,重点投向先导性、前瞻性强,以及市场调节存在某种失灵的领域,待民间资本主动进入、市场机制有效发挥作用后,引导基金将适时退出,从而实现政府引导和市场调节有机结合,有形之手和无形之手相得益彰。在继续加大投入的同时,山东省将进一步加大整合力度,突出政策导向,积极对接国家中小企业发展基金,着力引导社会资本投向经济社会发展的关键领域和薄弱环节,重点支持初创期中小微企业发展,推动大众创业、万众创新,使政府引导基金的投向更加精准、使用更加高效、作用更加明显,推动产业与资本加速融合、不断增强经济发展新动能。□

责任编辑 刘永恒