

变革财政投入方式 引导产业高效发展

重庆市人民政府

推进大众创业、万众创新，激发亿万群众的智慧和创造力，是扩大就业之本、藏富于民之道，对于加快经济结构调整、打造发展新引擎、增强发展新动力具有十分重要的意义。

党的十八届三中全会提出，要处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。一直以来，政府扶持产业发展主要采取财政专项资金直接补助企业的方式，这对调整产业结构、促进转型升级发挥了引导和推动作用，但也积累了资金分配行政化、项目安排散而乱、绩效监管难

等问题。重庆按照转变政府职能和深化预算管理制度改革要求，2014年6月设立政府产业引导基金，撬动庞大的社会资本，形成支持“双创”的乘数效应，将大量社会闲散资金引入实体经济领域。

基金募集：统筹存量、带动增量

重庆每年直接用于扶持产业发展的财政资金近80亿元，通过整合工业、农业、科技、文化、旅游、现代服务业专项资金15亿元，新增预算安排10亿元，初步规模为25亿元，几年内形成100亿元以上的产业引导母基金。除财政直接

出资外，由母基金出资20%—30%，与社会上各基金公司合作，成立不同的专项股权投资基金，按照“同股、同权、同回报、同进退”原则，广泛吸引银行投资基金、商业保险基金、央企资金、外资、民间大额资金等社会资本，最终形成规模500亿元以上的产业引导基金。

基金运作：遵循市场、专业管理

产业引导基金实行所有权、管理权分离，发起设立、投资管理、到期退出等按市场化原则运作。成立引导基金工作协调小组，由财政、发改、经信、科



技等 12 家主管部门组成,其职责是对投资方向的把握,相关政策及资源的配置,不对具体项目进行干预。组建引导基金管理公司,基金公司董事长、总经理分别由市财政、证监部门的业务处长担任,并脱离行政身份。专业管理团队从社会上择优聘用,负责引导基金日常运营管理。成立评审专家委员会和项目投决委员会,由产业技术专家、私募基金专家及主管部门代表组成,“跟谁合作”、“向谁投资”不由政府定,转交熟悉市场规则和项目前景的管理人决策,让“专业的人做专业的事”。

基金投向:主导产业、薄弱环节

将利于优化产业结构、推动创新创业、发展新兴产业作为基金投资主要方向,并从项目初创期、成果转化期、快速成长期、计划上市期、并购重组期等五个环节入手,提供全覆盖、针对性、差别化投资扶持。产业引导基金主要支持工业、农业、科技、现代服务业、文化和旅游等 6 个领域。明确划定投资的“边界”,专项基金参股不控股,不得从事贷款、股票、期货、房地产、企业债券和金融衍生品等投资。投资的项目中,既有支持企业做大做强新能源汽车、发动机等上市公司的成熟项目,也有创新型、初创期的中小企业,侧重帮助解决资金瓶颈,培育孵化上市。

基金控制:防范风险、注重绩效

出台引导基金财政出资资金管理办法,市财政根据年度投资计划落实资金预算,实行专户管理,托管银行负责资金拨付和结算等日常工作,每季度提交监管报告。按照既保障政府资金保值增值也“让利于民”的原则,明确规定专项基金的存续期限一般不超过 5 年,存续期满后,采取独立 IPO、资产并购、股权转让、股权回购、到期清算等方式退出,避免与企业长期争利。风险防控上,基

金募集坚持“四个不搞”:不以 P2P 方式搞众筹、不搞乱集资、不搞股转债和债转股、不搞信托融资和银行资金通道业务,资金使用坚持“四个不投”:不炒二手房、不炒外汇、不炒股票、不放高利贷,守住了不发生金融风险的底线。绩效考核方面,对专项基金投资方向、放大效应、经济效益与社会效益等开展绩效评价。比如工业专项基金,重点看是否投入技术创新、节能减排、延长产业链、打造产业集群、增加就业的项目。对资金绩效差、使用出现违法违规和偏离政策导向的,按协议终止合作。

经过一年多运作,重庆股权投资基金模式成功吸引了九鼎投资、英飞尼迪、招商局等 10 余家国内外优秀私募团队,现已形成三大体系:其一,市财政每年出资 25 亿元,与基金团队募集到的社会资金同步到位,形成了 21 支、200 亿规模的产业引导股权投资基金,已投资 34 个项目、30 亿元,既有泰克环保这种行业细分领域中的创新型、成长型中小企业,也有力帆新能源汽车这类上市公司的成熟期项目。其二,市财政及市属国企出资认缴 255 亿元,以 1:2 左右比例撬动社会资本,共同形成 800 亿规模的战略性新兴产业股权投资基金,已投资 100 亿元带动项目投资 400 多亿元。比如,支持惠科公司布局 8.5 代液晶面板生产线,基金出资 19.8 亿元投资惠科金渝公司、占股 33%,撬动项目投资 120 亿元。其三,特别针对初创企业,整合财政专项资金和社会捐赠,设立 10 亿元创业种子投资引导基金、10 亿元天使投资引导基金、10 亿元风险投资引导基金,对众创空间里的中小微企业进行全程股权投资支持。三类基金各有侧重、协同发力,不仅提高了政府性产业资金使用效益,促进了政府行为方式转变,还撬动社会资本参与,优化了资源配置,缓解了创新企业融资难融资贵。

实践表明,重庆产业引导基金能

够实现财政资金政策性和效益性的有机统一。一是提高了财政资金的使用效益。通过创新财政投入方式,推动了财政资金“化零为整”,吸引撬动社会资本,从而实现财政资金“可放大、可循环、可评估、可精准投向”的预期效果。二是有利于助推产业升级和企业发展。设立产业引导基金,带动各方资本更多地投向战略性、前瞻性产业,推动了资源优化配置、产业转型升级和大众创业、万众创新。特别是面对经济下行压力,引导基金为拓宽企业融资渠道,完善企业股本市场化补充机制开辟了重要渠道。三是发挥了连接中央和地方产业基金的纽带作用。引导基金作为政府出资的母基金,已经成为地方对接中央各类产业基金的平台和桥梁,具有“市场化程度高、管理规范”等优势,突破了传统意义上支出预算分级列报的定式,还有利于实现国家创新驱动、调整结构的战略意图。

政府引导基金的设立和运行与政府治理和预算管理制度改革密切相关,涉及的环节多、矛盾多。下一步,重庆将认真处理三个基本问题:一是顶层设计和实际操作的关系。政府引导基金作为一项开创性工作,需国家从法律定位、体制架构、运作规则和风险管控等方面给予规范,同时应把握好筹资的力度,控制好推进的节奏,避免“一哄而起”,相互效仿,脱离实际,从而形成风险。二是政府引导与市场运作的关系。重庆市的做法突出了市场运作的特征,政府部门既要进一步“舍得”放权,又要切实履行好产业规划、项目储备等方面的职能。三是经济效益与社会效益的关系。政府的出资主要着眼政策目标,投资初创期企业特别是要向中小微企业、现代特色效益农业倾斜,同时兼顾成熟项目,提高投资收益,实现财政资金保值增值,确保可持续。□

责任编辑 雷艳