

# 河南： 财政涉企资金基金化改革初见成效

王银安

针对涉企财政专项资金分配不透明、引导作用不明显、效率不高等问题，2015年4月，河南省出台《关于省级财政涉企资金基金化改革的实施意见》，推进涉企资金基金化改革，吸引社会资本共同设立基金，由专业管理团队具体运作，既放大了财政资金的杠杆和引导作用，又实现了政府作用与市场作用的有机结合，取得了较好成效。

## 变“财政补贴”为“市场化投资”

依据《实施意见》要求，基金化改革的对象是竞争性领域省级财政经营性专项资金，包括扶持农业产业化、新型农业经营主体等方面的资金，支持企业技术改造、科技创新方面的资金，支持新兴产业、战略性新兴产业发展方面的资金。对不适宜纳入基金化改革范围但具备股权投资条件的支持产业发展的专项资金，逐步推进股权投资改革，变“财政补贴”为“市场化投资”，由受托管理机构实施阶段性持股，循环使用，滚动支持。按照整体谋划、稳步实施、逐步到位的原则，先启动改革试点，首批设立先进制造业、现代农业、科技创新、文化产业4支政府性产业发展基金。

### （一）基金化改革的原则

政府引导，社会参与。通过政策激励，吸引社会资本投入。财政与投资公司共同出资设立基金，进入政府支持的重

点产业，财政资金在基金中占比低于1/3，基金由投资公司的专业管理团队运作，政府只发挥政策导向和分散风险的作用。

市场运作，专业管理。充分发挥专业基金管理团队独立决策和法人治理结构制衡作用，依照公司章程或合伙协议约定进行投资、管理和退出，实行市场化运作；政府相关行业管理部门由直接分资金、定项目向确定产业政策方向和实施工业项目库管理转变，减少行政干预。

循环使用，滚动发展。基金以股权方式进行投资。设定回收条件，投资到期或者达到政策目标或者投资企业行为对资金安全构成重大威胁时适时退出，保证资金滚动使用，扩大资金支持效果。基金投资通过企业上市、并购重组、股权转让等方式退出并获得合理回报后，原则上继续用于扩大基金规模，实现循环使用、滚动发展。

加强监管，防范风险。明确受托管理机构责任与义务，建立有效的风险防范体系和激励约束机制，在合作伙伴选择、基金管理机构治理、基金监管、资金托管等方面进行严格的制度设计和全过程公开操作，建立中期评估和后期绩效评价制度，加强基金监管，有效规避资金运作风险和道德风险。

### （二）基金运作模式

管理机制。各项基金分别成立由省

政府分管领导牵头、相关部门参加的投

资委员会，负责研究确定基金的投资领域、支持方向、预期目标和激励方案，确定合作对象及基金管理团队。

投资模式。一是委托专业团队管理：通过公开程序，遴选全国大型投资公司进行合作，共同出资设立基金，由投资公司组建专业管理团队，按市场化方式独立运作。这种模式适用于大部分基金。二是委托省级投资公司管理：按照省级投资公司的定位，结合财政性涉企资金使用方向，由省政府指定一家省级投资公司管理基金，由其现有专业管理团队按市场化方式独立运作。这种模式适用于具有一定公益性、政策性的农业类专项资金。

### （三）基金投资管理

出资比例。财政资金与社会资本合作设立基金时，按不同产业的公共性和投资风险采取不同的出资比例。一般情况下，对于公益性、政策性较强的行业，财政与社会资本的出资比例为1:2，竞争性强的领域为1:3以上。

投资期限。原则上投资期为5年，一般不超过7年。后2年为回收期。

投资对象。限于河南省境内未上市企业，投资额原则上不超过被投资企业注册资本的20%，不参与企业管理。

投资比例。为保证资金的流动性和分散风险，对单个企业的累计投资不超过基金规模的20%。

考核与激励。按单支基金的整体业绩进行考核,将财政增值收益的20%用于奖励专业管理团队,并将业绩好的专业管理团队作为今后优先考虑的合作伙伴。为鼓励专业管理团队创新,对单个募投项目承认投资风险,给予一定的投资失败容忍度。

项目选择。各行业主管部门提供项目库,由专业管理团队开展尽职调查、履行决策程序,甄选项目。

退出机制。按照收益最大、风险最小原则,选择IPO(首次公开募股)、股权回购、股权转让、清算等市场化方式退出,本金及收益滚动使用。为吸引更多的社会资本,财政资金退出可按事先约定略晚于金融机构和社会资本。

风险防控。产业发展基金运作公开透明,面向社会公开选聘基金管理人。健全基金投资运作情况社会中介机构独立审计制度。

## 基金化改革市场化运作

(一)不设专门的基金管理机构,最大限度地减少政府对市场的不当干预。委托现有政府公司托管财政投入基金的资金,基金由管理团队运作,负责资金投入、投资收回、周转等。政府作为基金的有限责任合伙人,没有决策权,对投资的影响有限。

(二)基金运作、投资事务由专业管理团队具体负责,使市场发挥作用有了良好的前提条件。政府通过公开程序,遴选全国大型投资公司进行合作,共同出资设立基金,由投资公司组建专业管理团队,按市场化方式独立运作。高水平的基金管理团队作为普通合伙人管理运作基金,对投资承担全部责任。专业的人做专业的事,根据市场情况决定投资决策,保证了投资效果。

(三)政府的作用得到适当发挥,体现了“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的要求。作为有

限合伙人,政府部门的职责是公开、规范选择好基金管理人,建设好行业和产业项目库,开展政策指导,促进基金管理团队与项目对接,但不干预具体项目选择。省级相关部门建立工作协调机制,行使重大事项协调职责,包括审定基金总体投资方案,协调指导基金的运营管理,批准基金绩效考核办法,审定其他重大事项等。政府的作用限定于行业监管和通过项目库引导服务等职责范围,投资、退出等资源配置则由市场决定。

(四)容忍投资失败,为更好地运作基金创造了条件。为鼓励专业管理团队创新,对单个募投项目承认投资风险,给予一定的投资失败容忍度,不以单一投资项目成败论英雄,对基金管理人的业绩考核以一定时期的全部投资为准,考核单支基金的整体业绩。投资退出收回时,财政资金退出可按事先约定略晚于金融机构和社会资本,即财政资金承担更多的投资风险,收回投资略后于其他合伙人,为基金运作提供宽松的环境。

## 基金化改革初见成效

到2015年底,河南省财政共设立现代农业发展基金、先进制造业集群培育基金、互联网+产业发展基金、科技创新风险投资基金、农业综合开发财政股权投资基金、PPP开发性基金、文化产业发展基金、中小企业发展基金等8支基金,总规模达210.2亿元。大部分基金已经选定了投资项目,进入实施阶段。

(一)财政资金的杠杆作用和引导作用得到有效发挥。基金化改革撬动了更多的社会资本参与政府意向的投资项目,更有利于实现政府引导产业发展的政策目标。目前,河南已成立的8支基金财政出资40.25亿元,即财政资金放大了5倍,杠杆作用明显。虽然政府不再像过去那样直接按专项资金投资方向确定投资项目,但投资规模扩大,投资有效性提升,引导作用则更加明显。

(二)财政资金投放精准性得到大幅提高。财政涉企专项资金传统上由企业申报,财政及有关主管部门审批。基金化改革后,投资运作由专业管理团队负责,且运作结果直接与其利益相关,这就改变了传统分配方式的弊端,大大提高了投资的精准度。

(三)被投资企业的管理水平得到提升。帮助企业实现大发展才能获得高收益,为此,基金管理团队为被投资企业提供各种帮助。一是为企业提供管理等增值服务,包括从企业管理架构、财务管理规范性、战略发展方向等各个方面为企业提供咨询服务,帮助企业管理更加规范,提高盈利能力。二是帮助企业引入更多资源,包括资金资源、项目资源、供应链资源等,帮助企业引入同一产业链上下游企业进行战略合作,整合不同资源帮助企业发展,可以彻底改善企业的经营环境,提高企业的竞争能力。三是对企业进行包装,提高估值水平,并向合作的金融机构推荐,为企业引入投资,推动企业上市。因此,基金化改革也是企业转型升级的助推器。

(四)财政资金安全性得到增强。一方面,组成基金的合伙各方对基金运营包括投资方向、投资金额、投资协议、退出方案等都有明确规定,在第一环节隔离了投资风险。另一方面,资金安全和收益是社会资本追求的首要目标,对投资进行管理是基金管理团队的重要任务,基金管理团队必将充分利用其专业知识、技能,加强对投资企业项目的监控,改变了以往财政专项资金“重申报、轻管理”的状况,财政投资被挪用甚至挥霍浪费的痼疾得到有效控制。政府在合法合规性方面对基金运作进行监督,也能保证基金投资符合产业方向和相关政策,从而提高资金使用的透明度、公正性和安全性。■

(作者单位:河南省财政厅政策研究室)

责任编辑 张小莉