

政府引导型投资基金管理的制度安排

朱建程

财政资金分配方式的改革，是目前做好供给侧结构性改革的关键。现阶段，由政府出资设立的投资引导基金在全国各地呈快速发展之势，仅由中央财政出资设立的投资引导基金就有十几支。政府引导基金在投资领域的先进性和优越性日益显现，社会影响力不断扩大，但一些深层次的矛盾和问题也随之

粗放经营。继续加强项目区农田林网建设，为建设高标准农田提供生态保障，加大小流域综合治理力度，推进特殊经济林建设，加强贫困地区农业面源污染防治，推进农业废弃物资源化利用，积极探索支持生态农业、循环农业、有机农业发展的有效形式。

四是建设与管护的关系。在建设好项目的基础上，注重加强项目工程后期管护，积极探索农发投资形成的小型水库、塘堰、泵站、林网等具有一定收益的国有固定资产运营方式，广辟管护资金来源渠道，确保农发工程长期发挥作用，杜绝出现贫困户因生产条件退化而返贫的现象。

五是扶贫与扶智的关系。扶贫既要“富口袋”，也要“富脑袋”。要坚持精准

出现。主要表现在制度不健全、偏离政府意图、监督管理薄弱、行业自律缺失、专业化水平低等方面，有的问题还十分突出，影响到政府引导型投资基金的健康发展。因此，笔者认为作为一种制度安排，财政部代表政府出资人应该设立一个专门的管理机构，承担类似于“政府引导型投资基金管理中心”的职能，

脱贫与持久脱贫并重，把提高贫困地区农民素质作为脱贫的内生发展动力，大力加强贫困地区农民培训，增强增收致富技能，提升自我发展能力。农业综合开发项目实施过程中，应加大科技推广力度，引导科研单位、科技推广部门、企业和合作社开展岗位培训和技术指导，科技培训到户，技术指导到人，让贫困户掌握一技之长。

六是数量与质量的关系。要加强项目管理，确保建设质量，真正做到“资金安全、项目安全、人员安全”。首先是提高项目规划的科学性。充分发挥农民在农业综合开发中的主人翁作用，项目的规划和建设要充分听取当地农民群众的意见，要从实际情况出发，符合当地的自然条件和农民群众的生产生活习惯，

由“基金管理中心”这样的“专门机构”开展对所有政府出资的引导型投资基金的专业化、专门化管理。

设立“专门机构”的必要性

设立基金管理“专门机构”，开展对财政出资基金的统一管理，规范财政资金的使用，明确基金的投资原则、投

为农民群众生产生活提供便利，为农村经济发展奠定基础。其次是强化项目管理。项目实施中，始终把质量标准放在首位，严格按照国家农业综合开发的质量标准要求组织施工，从项目申报、方案制定、组织施工到检查验收，统一标准，认真把关，并严格落实责任制，坚持高起点、高标准，努力提高开发质量和水平。第三是加强绩效评价，农业综合开发要将绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价实施、评价结果运用有机结合，努力实现绩效管理全过程、全方位、全覆盖。

（调研组成员：宁戈 罗安华 庄伟 戚广涛 王鑫 刘晓莲 方震海；执笔：王鑫）

责任编辑 雷艳

资重点、发展导向,加强行业自律管理,提高行业专业水平,改善行业运行环境,不仅非常必要,而且非常紧迫。

(一)设立基金管理“专门机构”,是中央财政出资引导设立投资基金加强自律管理的内在要求。中央财政出资引导设立投资基金,分属不同的产业领域,集政府的投资导向与市场运营于一体,参与主体是投资人、被投资人、中介机构、评审专家等当事人,很多与市场有直接关系的事项不宜由行政机构直接管理。通过基金管理“专门机构”在政府和市场之间架起一道桥梁,改变政府直接干预市场,组织协调各方当事人之间关系,维护各方合法权益,是促进中央财政出资引导设立的产业投资基金健康发展的客观需要。从中央财政出资引导设立产业投资基金发展进程来看,工作重心已处于扩面增量、风险控制和行为规范关键时期。随着产业投资基金创建的提速,业内员工、中介机构和评审专家等与行业相关的从业人员的数量也在不断扩大。要对如此庞大的机构队伍实行职业资格管理,必须建立行政管理与社会行业管理机构相配合的行业自律管理模式。通过“专门机构”,推动制定产业投资基金行业行为规范、行为准则和专业人员资格标准,建立人员资格培训考试评价体系,强化产业投资基金行业自律,在投资领域树立良好的诚信形象,是确保中央财政出资引导设立的产业投资基金健康发展的内在要求。

(二)设立基金管理“专门机构”,是完善中央财政出资引导设立的产业投资基金运作机制的重要保障。中央财政出资引导设立的众多产业投资基金虽然属于不同的产业领域,但都具有财政资金投入为主导、引领社会资本进入的共同特征,投资范围、投资规模及投资区域等方面是在国家政策指导下的运作机制。目前,地方财政部门也在成立地方财政产业投资基金。通过“专门机构”,

开展理论研究、政策论证、市场调查及行业自律等工作,发挥组织协调的作用,既可以协助财政部履行对中央财政出资引导设立的产业投资基金运作机制监督管理职责,又可以加强对地方财政产业基金的统一指导和协调,对于完善中央财政出资引导设立的产业投资基金运作机制有着重要的现实意义。

(三)设立基金管理“专门机构”,是产业基金领域国际合作与交流的有效平台。随着我国经济的发展和改革开放的进一步深入,我国产业基金业和国外政府、国外同业间的国际合作正日益加深,“中国—比利时股权基金”就是成功范例。成立“专门机构”,可以指导国内产业基金业和基金从业人员熟悉国际规则。借鉴国际普遍做法,在国际合作谈判中将不宜由政府直接出面的工作交由管理中心承担,可以增加政府的回旋余地,也可通过基金管理中心举办或参加非政府性的国际产业基金业交流活动,了解国际最新动态,吸纳先进经验,在更好服务国内产业基金的同时,提升国内产业基金业的运营管理水平。

(四)设立基金管理“专门机构”,是控制基金运作风险的必要保障。目前,部分政府产业投资基金采用的是有限合伙制,委托社会上的投资管理团队GP作为基金管理人执行合伙事务,作为LP的政府出资部门对基金日常运营参与较少,存在信息不对称的劣势,可能出现基金管理人偏离政府设立产业投资基金初始意图的问题。同时,财政资金基金化改革运行时间较短,受长期财政资金无偿扶持的影响,一些受托管理团队未能正确认识政府投资基金,存在仍以“扶持资金”看待“投资基金”,没打算归还财政资金,存在道德风险。设立“专门机构”加强对基金的标准化管理,一方面可以研究探索与社会资本的合作模式,建立健全严格的风险防控制度,在加强监督监管的情况下,按照市场化

运作,保障国有资产安全。另一方面,对社会效益显著但经济效益不明显的投资,政府可以适当让利,保障社会资本积极参与。

基金管理“专门机构”的工作内容

“构建规范的政府引导基金治理结构,通过专业化市场运作来实现政府引导目标;提高政府监管和服务水平,营造政府引导基金良好的发展环境”是基金管理“专门机构”的主要工作内容。

具体来说,一是构建规范的政府引导基金治理结构,制定政府引导型投资基金管理办法。作为财政投入的一种创新方式,政府投资引导基金重在政策导向,在运作方式上又遵从市场化机制。因此,如何发挥引导基金的示范和杠杆作用,制定好各支基金的具体管理办法是吸引更多社会资本支持经济发展的关键。二是代表财政履行出资人职责,建立绩效考评和激励机制,按照市场竞争机制,考核、筛选、更换基金管理人,开展对基金统一的监管和考评。三是参与新设基金的前期筹备、专业指导和监督监管。选择推荐规范、专业、可靠的基金管理机构负责基金运营。四是对各级财政出资设立的投资引导基金进行指导、开展合作。通过政策引导、项目对接、信息服务、业务培训、资金支持等方式,整合投资资源,促进融合发展。五是研究政府投资引导基金如何“把社会效益放首位,努力做到社会效益与经济效益相统一”的问题;研究政府投资引导基金在投资实践中遇到的国有资产保值增值、税收等方面的相关问题,为政府制定相应法律法规或实施行业规划、产业政策等提供有力支撑。六是规范行业行为,加强行业自律,树立行业形象。七是开展投资基金投融资行业交流与合作。

(作者单位:中国文化产业投资基金)

责任编辑 韩璐