

政府引导基金规范发展及有效监管的建议

邓冰 | 何小锋

当前我国政府引导基金已经全面进入快车道。截至2016年9月底，国内共计成立980支政府引导基金，其中披露基金目标规模为789支，资金规模达3.3万亿元。设立政府引导基金，不仅可以充分发挥财政资金的杠杆和引导作用、创新财政投入方式，而且可以带动金融资本和民间投资向科技成果转化、产业集聚、基础设施建设等领域，对进一步完善多元化、多层次、多渠道的投融资体系具有重要意义，应大力提倡并全面推广。然而如何保证政府引导基金不出现大的系统性风险也应当成为财政部门、引导基金管理政策制定者提前考虑和宏观设计的重要内容。

运营中存在的问题与风险

近年来，政府引导基金在促进实体经济发展方面效果显著，业绩有目共睹，但在促进科技创新、加快产业整合、调动民间资本的积极性等方面，依然面临着许多挑战。

(一) 引导基金无序发展或将对地方有限财力形成割裂。目前各地方各行业的引导基金规模与地方GDP、财政收入不成比例，推进程度与地方发展规划不相匹配。从现有数据来看，各地引导基金规模日益增大且均为敞口，没有设置上限。在中央尚未统筹的背景下，引导基金或将导致地方有限财力被割裂，形成新的封闭运行体。

(二) 民间资本通过引导基金的带动作用仍不明显。引导基金设立的初衷是通过财政资金带动社会资本投向科技、创新驱动等领域，并逐步向支柱产业、基础设施等领域延伸。但近年来民间资本下滑严重，引导基金带动民间资本效果并不明显。2016年1—5月民间固定资产投资增速继续滑落，同比增长3.9%，相较于2015年年底10.1%的增速，下滑明显。此外，在目前PPP模式下，社会资本仍然以国企居多，民间资本参与力度偏低。

(三) 部分引导基金参股子基金过分追求商业目标。部分引导基金对子基金定位不清晰，许多本应扶持初创企业或支柱产业的子基金为谋求短期经济效益，积极参与二级市场定增，导致财政资金错配，与民争利现象突出。同时，来源于地方财政资金的引导基金往往带有很强地方政策性色彩，“择地不择优”现象较为突出。如多数地方政府在设立引导基金时都要求其重点投向符合本地区相关产业政策、产业发展规划的科技创新型中小企业，同时对合作基金注册和投资地域加以限制，要求投资范围仅限于本地，对于一些相对不成熟的引导基金的投资阶段及领域限制更为严格，一些优秀的创投机构由于找不到足够多的优秀项目，而不愿与政府引导基金合作。长此以往，可能出现引导基金沉淀、闲置，资金利用效率低下的

现象，导致政府资金的引导作用受到严重制约。

(四) 政府引导基金绩效评价体系亟待建立健全。当前政府引导基金分类管理、绩效评价体系设计尚未形成，也尚未明确引导基金退出期限，缺少将退出期限、退出收益与投资阶段、投资期限相匹配的合理化规定，不能形成激励引导基金自发性退出的机制，难以充分实现引导基金政策导向和杠杆放大作用。

(五) 法律保障体系及监督机制有待加强。目前我国还没有对各地、各行业设立引导基金规模、管理模式的管理办法，对基金设立的金额大小、与地方财力是否匹配等缺乏规定；尚未设置统一的管理部门，财政、发改、金融、国资等部门都有管理权限，但又只能负责各自领域内事务。不同省市引导基金的牵头部门亦各不相同，既有财政部门，也有金融办，难以形成有效的统一管理。此外，对于引导基金的内部监督机制还没有形成有效的专业闭环。目前各地对引导基金的监督仍然依靠传统的审计、纪检和巡视体系，现有的监督人员由于难以理解和掌握私募股权投资的理念和逻辑，出现外行监督内行的现象。部分地方政府的引导基金在设立、资金分配和合作机构遴选等领域存在“寻租空间”，如何防止引导基金成为滋生腐败的新“温床”值得关注。



当前形势下的建议与展望

针对政府引导基金存在的风险和不足,应进一步完善相关管理机制,保障政府引导基金成为政府调控股权投资市场的重要工具和手段,起到应有的顶层架构和股权投资引领作用。

(一)明确政府引导基金的定位和职能,强化统一规划与系统管理。政府引导基金应该坚持政策引导、非盈利和市场化运营,不仅要引导项目投资基金,更要引导金融资本参与早期项目,将政府的资金作为风险补偿给银行等金融机构,调动其积极性。同时也要引导企业,如拿出一部分专项资金对利用科技成果、符合国家产业政策的企业进行奖励。此外,政府引导基金的统一规划与管理应尽早提上议程,如建立有效的管理机制和数据统计系统,进行有效监管,实施具体指导。

(二)建立政府引导基金的分类评价体系,引导各级政府量体裁衣、有序

发展。如将引导基金分为创投引导基金、产业引导基金、基础设施引导基金三种类型,按照各种类型的引导基金特点和政策重点,设置不同的指标,以达到分类考核、分类引导的目的。具体而言,创投引导基金重点关注政策效应,产业引导基金重点关注经济效应,基础设施引导基金重点关注管理效应。如此分类,不仅可以保证不同类型的基金按不同管理维度进行资源配置、管理模式选择、绩效评价,而且在汇总、对比后,便于监管层和上级部门对同类型基金进行分析和研判;此外,先分后总的评价体系,也有利于对某地区、某行业进行全面综合评价,并将基金总量与地方财力或行业可支配资金进行对比,从而判断是否调整基金供给。

(三)建立健全法律法规及专业保障体系,维护行业健康发展。当前,尽管一些省市已经陆续颁布引导基金管理办法或细则,但整体而言,引导基金的专业保障体系仍需要进一步完善,而

行业协会的作用应得到进一步重视和体现。政府引导基金总体上属于私募股权投资领域,是私募股权投资行业的分支,诸如中国股权投资基金协会、各地股权投资协会等基金业协会在理论上具有法律法规和专业保障的义务,也应对行业健康发展履行指导和监管职责。同时,为管理和维护好引导基金的市场,国家应从法律法规层面明确主导部门,建立适合引导基金的规章制度,发挥广大民间组织作用,营造出法制健全、运行良好的行业氛围。

(四)加大市场化运作力度,吸引优秀人才参与引导基金管理运营。由于引导基金的专业性较强,政府应以开放的心态、以市场化的手段进行管理,真正做到放权,以市场机制倒逼行政改革,吸引社会优秀人才和优秀机构参与到引导基金的运营管理中来。

(作者单位:北京大学科技开发部
博士后工作站 北京大学经济学院)

责任编辑 黄悦