

推进财政专项资金实施股权投资基金运作

王芬

长期以来，各级政府为推动本地经济发展而设立了一系列扶持产业发展的专项资金，有效促进了政府鼓励的产业发展，但各级财政用于支持产业发展的专项资金主要以无偿补助、贴息、奖励为主，这种“财政拨款、无偿使用”的扶持方式，与发挥市场在资源配置中的决定性作用，以及建立现代财政制度的要求不相适应，亟需加以改革创新。

财政专项资金分配使用中存在的问题

（一）专项资金无偿拨款比重大。长期以来，支持产业发展的财政资金基本都是采取直接无偿补助和补贴的方式。从财政专项资金拨付的途径看，财政支持产业发展的专项资金大多由企业根据政府补助方向和要求，自主申报项目，经相关部门审核通过后，采取财政资助、贷款贴息、税收返还等方式拨付到企业和相关实施单位。这种自下而上的申报形式，由于很难核实上报数据的准确性，且由于是财政补助无需偿还，导致一些企业巧立名目、拼凑项目、多报冒领现象时有发生。

（二）专项资金投向分散。财政预算每年投入扶持产业的专项资金是纳入部门预算框架下进行安排的，每个部门都有专项资金，每个专项资金都是在特定时期根据当时省委、省政府的工作重点设立。由于支持目标太多，且部分专项资金政策目标和扶持方向趋同，在有限资金无法满足要求的情况下，只能采取

“撒胡椒面”的方法对项目安排一定比例的资金，导致专项资金的投入不同程度地存在面广量小、资金不集中、重点不突出的现象，不能真正做到集中财力办大事，也无法充分发挥财政性资金的引导放大功能。

（三）专项资金扶持决策难以准确判断。按照规范的公共财政理论和市场经济国家的实践，任何级次的政府投资原则上是不涉足竞争领域的，但由于目前我国正处在经济转型期，为了扶持某类产业发展，尤其是对新兴产业的扶持，常常以财政专项资金投向这类企业或项目。而竞争性领域具有市场变化快、投资风险大的特点，需要投资者具备较高的市场敏锐性和较强的市场开拓能力，主管部门在一定程度上又缺乏对市场的准确判断，对新兴产业和项目往往因看不准或担心投不准而不敢投。

（四）专项资金投资绩效难评估。现行的专项资金管理办法对专项资金使用管理的有关部门赋予了监管职责，但由于财政监管力量薄弱，监督普遍滞后，对补助到企业的资金怎么用、效果如何，很难有效追踪和评判，在很大程度上影响到财政资金的使用效率。

（五）专项资金分配行政化。专项资金补给谁、不补给谁，由行政主管部门说了算，一些政府公务人员对资金分配拥有较大的自由裁量权，为违规操作提供了空间，容易引发“灰色交易”，滋

生腐败。

推进财政专项资金实施股权投资基金运作

在经济发展新常态下，地方财政收入增幅趋缓，保民生、保稳定、保增长等支出压力加大，如果财政专项资金继续采取无偿补助方式扶持产业，必将挤占有限的财政资金。将省财政用于支持产业发展的各类专项资金改无偿补助为政府股权投资，并引入基金管理的市场化运作模式，对推动财政专项资金由直接投入为主向间接扶持转变，更好地发挥财政资金的激励引导和杠杆放大效应，提升公共资源配置效率，促进创业创新和产业结构优化调整，具有重要的现实意义。

（一）进一步完善财政资金投入方式。顺应公共财政体制发展的要求，对于国家必须安排的产业化专项资金，要彻底减少行政安排，使政府扶持产业的方式由“行政化补贴”转变为“市场化投资”，而实施股权投资基金运作正是转变财政投入的最佳形式之一，即财政部门委托专业股权投资管理公司对财政资金以股权投资基金方式进行市场化运作。

（二）有效激活、放大财政资金对企业发展的支持。受经济下行影响，企业经济效益普遍下降，企业融资难问题日益突出。股权投资基金的出发点就是利用财政资金引导、吸引社会资金扶持政府鼓励发展的产业、企业，当财政资金以股份的形式投入到企业，政府与其

他投资者共担风险时,就会带动社会资本先后跟进投资,不仅缓解创新、创业企业发展初期资金不足问题,还能充分放大财政资金的引质量,支持真正想干事、能干事的企业做大做强。

(三)推动财政资金良性循环使用。与以往资金一次性投入企业并一次性使用不同,各专项资金投入到相应企业后,最长存续期不超过7年,当达到一定的投资年限或约定投资条件(如一定的增值率、企业上市、未能实现预期盈利目标等),股权投资管理公司适时通过股权转让、股票减持、其他股东回购以及清算等方式实施财政资金退出。退出的财政资金上缴省财政,用于增加原专项资金,再投入到其他企业或项目,从而实现良性循环发展,使财政资金可重复使用。

(四)实现财政资金的保值增值。由于股权投资管理公司要以股东的身份履行出资人职责,会全过程关心资金使用情况及使用效益。一方面,股权投资管理公司是专业化团队,其在进行市场化选择企业或项目时,会对拟投资的企业或项目进行多方位、多角度的论证、考察,界定风险和预期收益,最终优中选优确定企业或项目。而且其商业目标明确,不仅要确保投入的资金安全,更要实现投资收益。另一方面,在制度设计上设立了基金终止合作的具体规定,也给财政资金安全上了一把“保险锁”。

(五)拓宽企业股本市场化补充渠道。财政性资金和社会资金对国有企业、民营企业投资,会使得企业股权多元化,有助于企业完善法人治理结构,有利于解决融资结构失衡问题,更好地适应市场经济的需要。

实施股权投资基金运作的思路

(一)明确产业引导股权投资基金的功能定位。省级产业引导股权投资基金是由省财政出资设立并按市场化方式募集运作的政策性基金,按照“顶层设计、

规范管理、市场运作、强化监管”的原则进行运作,其在功能定位上主要体现以下特征:一是政策性。引导基金主要根据本省产业政策和发展规划以及省委、省政府不同时期的工作重点,提出总体投资方案和支持重点,带动社会资本投入种子期、初创期等中小微企业、战略性新兴产业、国民经济骨干支柱产业等,贯彻国家产业政策,落实省委省政府经济发展战略。二是引导性。引导基金通过参股支持设立子基金,使政府的政策目标和社会资本的盈利目标趋向统一,在发挥财政资金四两拨千斤作用的同时实现多方共赢。三是收益平衡。引导基金作为省政府的引导基金,不以单纯营利为目的,对省财政出资部分可作为劣后资金,对投资期限较长、收益率较低的子基金建立收益补差机制,平衡社会资金的投资收益。四是市场化运作。引导基金不干预参股扶持子基金的投资运营,由公开征集或招标选择基金管理公司按市场化方式,负责子基金的设立、募集、投资管理和退出,实行完全的市场化运作。

(二)建立产业引导股权投资基金的多渠道投入机制。省级产业股权投资基金由财政出资和社会募集两部分构成,资金募集以多渠道投入,做强做实母基金。一是调整财政专项资金支出方式。引导基金中省财政出资部分由省财政厅按照“拨款变投资、资金变基金、分散变集中”的方式,整合省级财政预算安排用于支持产业发展和科技创新的专项资金、中央扶持产业发展等方面的切块资金,按一定的比例注入,建议省财政每年从工业、外贸、农业、旅游、科技、预算内基建等专项资金按逐年递增的方式切块投向引导基金,支持产业引导股权投资基金可持续发展。二是整合省内以财政拨款、分布在各相关部门的创业投资引导基金,注入引导基金。三是加强与国家相关的产业基金对接,争取中央支持。建议以设立省级龙头产业投资

基金为契机,争取国家相关基金参股,或由财政部利用现有资金渠道、盘活资金存量,定项补助(如每年10亿元)支持做大产业引导股权投资基金总规模。四是引导基金中社会募集部分,由省投资集团通过公开的方式,按照可持续性和低成本的市场化原则,从具有银行背景的投资公司、证券公司、信托公司以及保险资金等渠道募集。五是引导基金实现的收益及退出资金,原则上要继续用于补充引导基金,实现滚动发展。

(三)规范产业引导股权投资基金投资运作。引导基金采取创业投资、阶段参股和跟进投资方式开展市场化方式运作。一是聚焦全省经济发展的重点领域,确定引导基金的投资重点。根据全省经济社会发展战略以及省委、省政府决策部署,引导基金应当围绕新兴产业创业投资、传统产业转型升级、现代农业发展、现代服务业发展、科技风险投资与成果转化、资本市场发展和城镇化建设等事关全省经济发展的重点领域和关键环节,细分投资方向,加强专业化运作。二是发挥引导基金促进股权投资基金发展的撬动作用。引导基金主要以参股形式支持设立子基金,应坚持参股不控股,不独资发起设立股权投资企业。为确保母基金辐射范围最大化,更有利于带动激发社会资本投资的热情,建议对满足子基金基本设立条件,且在本省境内注册投资于本省企业的资金比例不低于子基金注册资本或承诺出资额80%的子基金,由母基金按不超过子基金注册资本或承诺出资额的25%比例参与出资。子基金投资于省政府重点扶持或鼓励的特定产业或企业时,母基金可以按适当股权比例向该企业跟进投资,跟进投资一般不超过子基金对该企业实际投资额的50%。三是强化引导基金风险防控。首先,对引导基金用途范围严格限定,不得从事贷款、股票、期货、房地产、企业债券、金融衍生品等投资。其

次,严格选择合作基金管理人。第三,在发起、运行子基金时,要求社会资金和政府引导基金同步到位,子基金须定期向引导基金报告投资运营、保值增值情况,接受引导基金对其绩效的评价;子基金投资完成后退出时,引导基金要全程监管,确保各方投资者利益不受损失。

(四)建立决策与执行相分离的管理机制。省级股权投资引导基金属于政策性基金,不单纯以盈利为目的,应按照安全可控、防范风险的要求,构建“三个主体”的管理机制。一是成立引导基金协调小组。由省财政厅、金融办、发改委、经信委等相关部门组成。协调小组负责引导基金省财政出资部分的筹措和投资方向;审定参股子基金的方案和规模;批准子基金管理公司章程,绩效管理辦法;协调解决引导基金管理中的其他重大事项。二是省投资开发集团作为引导基金管理机构,代表省政府履行对子基金的出资人职责。三是委托选聘

专业基金管理机构设立子基金,按市场化方式独立运作。

(五)建立产业股权投资基金退出通道。针对不同基金制定不同的回购条款,保证基金可持续发展。一是基金投资期限到期,由基金参股的其他发起股东和当地政府出资回购,作为所投资项目的股东进行长期投资。二是对于收益相对较低、到期后退出较难的基金,可由项目所在市或县安排实力较强的国有企业负责兜底回购责任,兜底回购能力暂时不足时,由托管银行提供流动性支持。

(六)建立产业股权投资基金差别化的引导和激励机制。为更好地体现政府调控意图,引导基金在具体运作中坚持分类指导,实行差别化的引导和激励政策。一是为吸引子基金进入政府鼓励发展的产业领域,对投资于初创期或中早期,社会效益较高,募资难度较大,以及投向经济落后地区的子基金,引导基金给予较大程度的让利。二是对于投

资于成熟期,经济效益较高,募资难度较小,以及投向发达地区的子基金,引导基金出资部分坚持与社会资本同股同权或约定较高的收益率。

(七)完善产业股权投资基金的监督和绩效考核。引导基金主要来源于财政专项资金,体现着政府的宏观调控意图,按照国家有关规定应当纳入公共财政监督考核体系。一是各级财政、金融管理部门要会同有关主管部门加强对引导基金的监管与指导,对不同投向的引导基金,按照公共性原则,制定差异化、可操作的政策目标,定期对其实施效果及投资运行情况进行评估考核。二是省投资公司作为引导基金管理机构,对子基金行使出资人权利,密切跟踪子基金的经营和财务状况,并将子基金经注册会计师审计的会计报告以及运行情况定期报告相关主管部门。□

(作者单位:福建省财政科学研究所)

责任编辑 李艳芝

图片新闻



财政部部署开展地方预决算公开情况专项检查

本刊记者 刘永恒 | 摄影报道



根据财政部党组审议通过的2015年专项检查工作计划,财政部决定组织驻各地财政监察专员办事处以及各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局),开展地方预决算公开情况专项检查。此次将全面检查新预算法颁布以来地方各级政府预决算、部门预决算公开情况。检查对象为各省(区、市)、地(市、州、盟)、县(市、区、旗)负责编制政府或部门预决算信息的单位或部门,覆盖面达到100%(涉密部门除外)。重点检查预决算公开的完整性和及时性。检查结束后,将依据本次检查结果对各省(区、市)政府和部门预决算公开情况进行大排序,并对社会公布。