

政府投资基金会计信息披露的问题与对策

罗福凯 陈中天

摘要：我国政府投资基金运营管理相关信息较为分散，难以形成满足基金决策、管理控制和评价绩效的信息支持，应基于基金运动过程，建立包括不同主体财务报告和多元信息模块的信息披露体系，通过《政府投资基金报告》的方式予以专项报告，并形成既包括全流程资金运动的信息，又包括政府投资股权、支持项目企业、风险控制以及绩效评价等具体模块信息的信息体系。

关键词：政府投资基金；会计信息；专项报告

中图分类号：F233；F235；F832.5 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2021)18-0048-05

一、问题的提出

投中研究院发布的《2020年政府引导基金专题研究报告》显示，截至2020年6月底，我国政府投资基金自身规模达21 452亿元，共成立1 394支基金，母子基金群预期放大的总规模达93 958亿元。这些基金着眼于市场失灵领域中的企业创新创业发展方向，着眼于弥补高科技产业链的缺失及长期依赖于进口的关键技术和原材料等产业，通过政府出资“撬动”社会资本，以政府和社会资本合作的模式，着力推动企业以创新引领发展的政策要求，可谓责任重大，意义也重大。一方面，政府投资基金涉及政府财政资金在特定领域以特定方式的运营和管理，需要在宏观决策和微观

管理方面提高效率和效益；另一方面，政府投资基金的运动过程包括“基金设立——基金配置——基金运营管理——基金退出”四个阶段，其中，运营管理阶段包括对社会资本的“撬动”和对支持项目的选择、投资、运营管理，涉及诸多利益相关者并构成了一条完整的资金运动链条，需要在政府各部门之间、政府组织和基金管理主体之间、基金管理主体和基金支持的企业（项目）之间建立有效的信息披露制度，以消除因信息不对称带来的基金决策和合作困境，实现政府投资基金的运营目标。然而到目前为止，尚不能通过现有的会计信息系统全面反映政府投资基金运动过程的信息，也没有建立可以有效评价政府投资基金运营效果的信息披露体系，在全面

满足政府投资基金利益相关者信息需求方面存在局限，亟需变革和完善。

二、政府投资基金会计规范与存在的问题

（一）政府投资基金的运动过程和会计核算规范

根据《政府投资基金管理暂行办法》（财预[2015]210号，以下简称《暂行办法》）的规定，政府投资基金的资金运动过程分成三个阶段。第一阶段是政府投资基金形成阶段，这个阶段是政府主导阶段。第二阶段是政府内部形成政府投资基金，在形成母基金的环节形成第一次的社会资本“撬动”效应，在形成子基金的环节形成第二次的社会资本“撬动”过程。第三阶段是子基金选择投资项目

基金项目：教育部人文社会科学研究规划基金项目(18YJC630178)

作者简介：罗福凯，中国海洋大学管理学院教授，博士生导师；

陈中天，中国海洋大学管理学院博士研究生。

并运营管理项目的阶段,这个阶段是市场主导阶段,既包括项目投资决策,也包含项目孵化运营和风险控制阶段,还需基于绩效评价做出政府投资基金是否退出的决策,是各方参与者履行契约的过程。

《暂行办法》对政府投资基金的会计核算做出了规定。一方面,政府投资基金应纳入各级地方政府的预算管理。各级财政部门向政府投资基金拨付资金时增列当期预算支出,按支出方向通过相应的支出分类科目反映;另一方面,通过权责发生制核算由政府投资形成的资产。各级财政部门向投资基金拨付资金,在增列财政支出的同时,要相应增加政府“股权投资”资产和“资产基金”净资产,股权投资按照权益法核算投资收益和股权投资的增值或减值,基金清算或退出收回投资本金时,应按照政府累计出资额相应冲减政府资产“股权投资”和净资产“资产基金”。同时,政府投资基金应当按季编制并向财政部门报送资产负债表、损益表及现金流量表等报表,定期向财政部门报告基金运行情况、资产负债情况、投资损益情况及其他可能影响投资者权益的重大情况。

从政策规范与政府会计核算的要求来看,《暂行办法》仅规范了政府财政部门总会计核算,对政府投资基金的出资机构、母基金和子基金的会计核算没有专门的规定,这些主体一般遵循企业会计准则中投资和接受投资的会计处理相关规定。从政府投资基金的核算过程来看,资金由财政部门拨付到基金管理公司,完成了从财政资金到企业运营资金的转变,在政府会计核算体系中,只有“股权投资”资产项目反映其增减变化,而从基金管理公司到项目企业的资金投资过程不在政府会计信息体系中反映。同时,尽管从政府财政资金到项目企业资金运营之间存在多重投资关系,但由于投资企业均为基金投资公司,

政府投资基金最终运营主要还是为项目企业,因此项目企业的财务状况和经营成果成为反映政府投资基金状况的重要财务信息。此外,政府投资基金退出时会按照政府持有的份额转让给市场投资者,资金原路返回到基金管理公司账户,因此,对于这部分用于投资基金的财政资金信息,只反映在政府会计中的“股权投资”科目和当期预算支出中。

(二) 政府投资基金会计核算存在的问题

对比政府投资基金的资金运动过程和会计核算规范,现行会计核算生成的会计信息存在以下问题:(1)不能全面反映政府投资基金的“来龙去脉”,存在资金运动过程信息不完整的问题,难以在政府和基金投资管理各参与方间有效沟通信息,难以形成政府投资基金投入和退出的完整信息。(2)难以具体反映政府投资基金的股权信息。一方面,政府投资基金和“撬动”的社会资本合计构成基金管理公司的总体投资规模,共同形成对需要支持的创新企业或最终项目企业的投资,这部分股权投资难以在政府的会计信息体系中全面反映和披露;另一方面,政府投资基金的信息混合在政府“股权投资”中,和对其他国有企业的股权投资一样反映增减变动,不能提供有关政府投资基金的专门股权信息。(3)不能反映政府投资基金所形成的投资项目以及项目运营效果,也就难以形成政府投资基金运营绩效的信息。政府投资基金设立的目的是支持和孵化初创期、种子期的高科技企业的技术转化和产品生产,是否精准对接相关企业、是否达到资金使用的目的需要相关信息的反馈。(4)政府投资基金在运行过程中没有形成有关基金会计的整体信息和明细信息,或者形成宏观的概括性信息和微观的管理绩效信息,难以形成满足宏观决策和微观分析评价所需要的信息。(5)

政府财政部门要求政府投资的基金管理公司上报的财务报表是基于企业会计准则形成的会计信息体系编制的,与政府会计的信息分类口径存在差异,难以汇总和合并形成一级地方政府总体的、门类别类的投资信息;另外,企业财务报告反映的企业资产负债信息还包括企业自身的资产以及运营耗费,不完全是政府投资基金的影响结果。因此,现行的政府投资基金会计信息核算和披露方案,难以形成反映全过程、全方位、全覆盖的资金运营管理和结果的信息。信息的不充分必然导致资金决策、运营管理和绩效评价方面的不客观,难以满足在整个资金运动过程中所涉及各方利益主体的决策和评价需求。

三、政府投资基金会计信息披露的理论依据

政府投资基金是政府与社会资本合作的一种新模式,依据合作治理理论的要求,要实现政府与社会资本合作的目标,必须处理好以下几个关系:第一,兼顾宏观管理与微观管理效应。地方政府治理不仅是各级政府区域性的内部管理活动,还是国家治理重要组成部分,其与社会资本的合作活动不仅关系到国家宏观调控政策的实施、国家战略的实现,还关系到政府投资基金在各合伙主体投资目标指引下实现社会效应的充分程度。第二,兼顾政府与市场的目标利益。政府合作治理的过程是各方利益与矛盾相互交织与博弈的过程,政府投资基金的合作治理过程中,要正确处理政府和市场主体的权责关系、利益关系,逐步转变和合理定位政府职能,既明确政府投资基金设置目标,避免政府过度行政干预,又要避免投资向市场过度营利性方向倾斜、市场挤出效应等问题的出现;要强化政府引导和市场主体管理机制的优势,建立广泛深刻的合作关系,在合作中弥补政府失灵和市场失灵,实

现合作共赢的目标。第三，兼顾当前需求与未来发展的资源配置。政府投资基金的运营和管理要充分发挥国家发展战略和地方政府发展战略的引导作用，一方面，地方政府应权衡资源配置的短期效应和长期效应，构建前瞻性的市场扶持领域；另一方面，政府应兼顾市场合作方的长期发展需要和短期利益诉求，在规避风险稳定发展中保持政策和资源配置的连续性，通过扶持创新项目，引导社会资本在未来具备成长性的领域或产业投资发展，建立市场资本的长期自信心，同时通过让利、减税等政策调动与政府合作的市场主体的短期积极性。

因此，政府投资基金的合作治理特性要求其信息披露的目标既包括为政府合作治理全过程提供信息支持，又包含全面反映合作双方资金运营和管理行为的信息，在优化政府合作治理行为的同时，满足与政府投资基金有利益关系的信息使用者的信息需求。

政府投资基金管理流程可划分为三个阶段，包括政府投资基金决策阶段、政府投资基金融资阶段以及政府投资基金项目投资与运营阶段。不同阶段的行为所涉猎的因素不同，需要的信息也不同，其相互关系如图1所示。从图1可知，决策阶段是指政府站在战略高度上宏观分析行业发展战略和产业发展数据，判断市场失灵的领域和形成原因、程度等，形成初步的政府资金资助政策。这个部分属于政府投资基金环境分析的组成部分，既要考虑区域治理的全局与协调，又要考虑可持续发展的前景展望，根据战略目标和经济发展不平衡和不充分的矛盾评估，形成政府投资基金设置决策。政府投资基金融资阶段是指通过政府投资基金的引导作用撬动社会资本加盟共同支持创新企业的资金整合过程。这个阶段需要政府与基金合

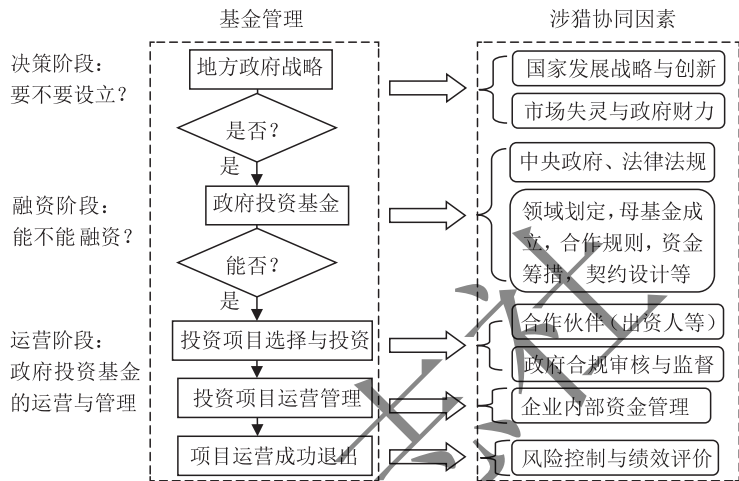


图1 政府投资基金流程及涉猎因素

做全面的风险和收益分析，并制定合作规则，签订合作契约，建立符合合作的资金融资规模。第三阶段是形成的政府投资资金委托项目基金管理人负责投资运营阶段。这个阶段政府除了关注出资人和项目选择合规性审查监督之外，不再干预投资企业的市场化运营管理，但是需要关注企业对创新成果的孵化与产业转化的运营管理情况，通过分析政府投资基金所涉及的项目（企业）的绩效，评价政府投资基金的投资效益，一旦被投资企业上市或者符合市场化融资的条件，政府投资基金将选择退出转而支持其他符合政府投资基金资助的企业。

四、政府投资基金会计信息披露的优化对策

（一）建立完整的政府投资基金信息披露体系

按照政府投资基金的运营过程以及在不同运营阶段所涉猎的主体和不同主体在决策和评价时所需要的信息，兼顾政府与社会资本合作治理的目标要求，政府投资基金应建立多层次信息主体和不同主体多模块的信息披露体系（如图2所示）。

1. 各层次主体的财务报表。政府投资基金的投资行为是一个从政府到项目

单位纵向的资金多层次的投资运动过程。若要完整地反映政府投资基金资金运动的来龙去脉，就需要将这个纵向的投资过程通过被投资主体的财务报表予以反映，全面反映投资方与被投资方“股权投资”“实收资本”“利润分配”和“投资收益”的信息，以穿透式地反映多层次委托代理关系下资金流动的全过程。

2. 基金政府主体财务信息的构成。目前在财政总会计层面，对政府投资基金的核算仅核算财政资金的分配而不核算资金的使用。财政总会计设在一级地方政府的财政部门，财政部门将设立政府投资基金所需的资金拨付给事先设立的基金管理公司，形成基金管理公司的实收资本，并由基金管理公司进行设立基金的投资活动。因此，政府层面是以一级地方政府为会计主体对政府投资基金信息进行报告，由于政府投资基金运动过程的特殊性和复杂性，不能仅核算财政资金的支出和股权投资信息，应该建立完整的信息体系予以报告，以反映该项资金的来龙去脉和前因后果。这一信息体系包括两大部分：第一部分是定期报告的概括性信息，包括政府投资基金设立的背景介绍、制度安排、预算决算信息、财务报告信息、绩效分析报告等；第二部分是对概括报告的信息做明

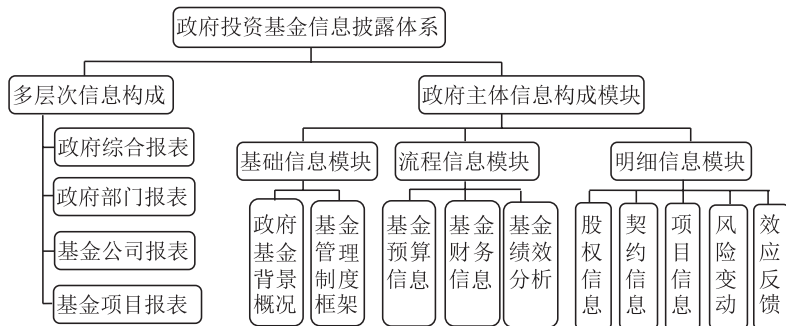


图2 政府投资基金信息披露体系

细说明和解释的信息，也是政府平时即时搜集和发布的具体信息，包括政府投资的股权明细信息、项目明细信息、随时发出的风险提示信息和市场效应反馈信息等。

对于这些信息的收集和报告旨在最大限度解决委托代理关系中的信息不对称问题，满足不同利益相关者的投资决策、融资决策、运营管理决策以及各类绩效评价和监督反馈需求。政府投资基金的信息沟通在发挥其引导职能方面的作用十分显著。比如风险提示与分析类的信息，如果政府能够及时提供政府投资基金在某一领域或行业的投资规模和结构信息，就既可以有效提示投资饱和度，避免“一哄而上”的过度投资，也可以有效引导社会资本对既定投资领域内投资尚不足的项目进行资源配置。

(二) 建立政府投资基金专项报告制度

政府投资基金应披露的信息具有来自于政府投资基金设立和运营模式的先天特点。政府投资基金的运营过程涉及多个主体，每个主体基于自身的业务核算需要反映资金流动的信息，难以将基金流动的整体过程串联起来。这样不仅不能全面反映政府投资基金的全过程的来龙去脉，而且不能反映合作各方的财务与项目运营信息。从政府层面来看，政府投资基金的信息分散在政府总预算会计的预算支出和股权投资的财务报表数据中。财政拨款给基金管理公司

用于设立政府投资基金的资金最终通过基金业务运营以股权投资的形式进入企业，按照企业的核算方式进行核算和报告，难以表现出政府投资基金的信息特征。因此，各级地方政府应建立政府投资基金的专项报告制度，定期编制《政府投资基金报告》作为政府综合财务报告的组成部分，对股权投资事项中以政府投资基金形成的股权投资做出专门的报告，以反映该项基金的设立、配置、使用、运营和退出信息，也反映该项基金在长期运营过程中的合理性和有效性，同时完善基金系统协同管理中的信息沟通机制，以保障该系统有效运行。根据政府投资基金应披露的信息体系设计《政府投资基金报告》的基本内容如表1所示。

地方政府投资基金报告是全面反映和报告政府投资基金运营管理活动的文件载体，其基本定位在于：(1) 政府投资基金报告是投资基金信息的载体。全面、完整、系统地披露政府投资基金设置和运营管理信息，是政府投资基金报告最基本的功能。政府投资基金报告中披露的内容，不仅包括结果性信息，还包括过程性信息；不仅包括政府资金信息，还包括合作方的信息；不仅包括财务信息，还包括非财务信息；不仅包括投资基金规模结构等现状的描述性信息，还包括风险提示等预警性信息，是一个完整的政府投资基金信息报告。(2) 政府投资基金报告是政府投

资基金管理报告。政府投资基金资金涉猎面广泛，资金链条长，资金周转期长，全面的基金管理效率分析也是考验地方政府资金管理能力的的重要组成部分。政府投资基金报告可以反映政府投资基金的资金用途、结构以及决策效率，也可以通过资源配置反映一级地方政府对国家发展战略的认同与落实，反映一级地方政府相关管理制度的完善，因此具有管理报告的功能。(3) 政府投资基金报告是政府综合财务报告的子报告。政府投资基金作为地方政府会计中股权投资的组成部分，是政府综合财务报告要披露的一项重要内容。政府投资基金报告是对政府综合财务报告中股权投资事项的详细或延伸性说明。(4) 政府投资基金报告是财政风险评估的信息来源报告。我国政府投资基金存在的风险既有规模庞大、增长迅速、配置不均衡、目标不统一的宏观因素；也有“撬动”社会资本不充分、项目运营管理不善以及政府承诺收益等微观因素。风险防控的首要办法是能够及时揭示风险和有效衡量风险。政府投资基金报告能够提供全面、完整的信息，利于及时分析风险和控制风险。

通过《政府投资基金报告》可以实现：(1) 信息披露主体的统一性。以一级地方政府为报告主体，以财政部门为政府投资基金主管部门，负责汇集辖区内所有的政府投资基金，形成政府投资基金专项报告，并通过统一的渠道对外披露，能够使政府投资基金信息披露更加具有决策价值。(2) 政府投资基金披露内容的完整性。政府投资基金专项报告可以完整反映资金运动的来龙去脉，整合预算会计信息和财务会计信息、会计信息和非会计信息、过程性信息和结果性信息，同时形成不同会计期间连续的报告口径和内容，使不同会计期间的要素和信息具有可比性，从而成为沟通信息使用者与基金系统运行的桥梁。

(3) 政府投资基金信息披露形式的具体性。从研究的视角来看,外部信息收集者和使用者难以从政府渠道获得有关政府投资基金的信息,但是可以从不同的研究机构网站查阅到不同口径的政府投资基金研究报告。这些研究报告分析视角和信息披露形式不统一,也没有提供信息来源,给信息使用者造成了很大的困扰。而以政府投资基金报告的形式整合基金运营信息,并连续地、集中地提供给信息需求者,具有权威性和公信力,可以有效提高信息使用者的信息使用效率,助力信息使用者科学利用和分析信息并做出客观判断。

(三) 建立常态化评价基金效应的信息反馈路径

政府投资基金运营效应主要通过三个方面体现:一是是否精准对接基金支持项目;二是是否有效撬动社会资本;三是是否达到市场孵化结果,产生引导市场投资的积极呼应并完成政府投资的退出。在这个过程中,各利益主体的决策行为是伴随着资金运动过程实时进行的,是需要不断进行动态调整的,仅依赖定期的综合财务报告的信息难以满足实时决策的需要;另外,定期的综合性财务报告也需要有更加明晰的具体信息附注,才能形成详略得当的信息体系。因此,在政府投资基金专项报告的基础上,应该建立基金管理公司对持有的股权明细和支持的项目明细情况进行实时反馈的信息制度,便于及时了解投资企业和投资项目的运营情况,其实现路径可通过设计“政府投资基金投资信息汇总表”和“政府投资基金支持的项目企业明细表”予以建立。

首先,编制政府投资基金投资信息汇总表。地方政府应要求其所属的控股基金管理公司报告投资信息汇总表,以反映由政府财政资金到基金管理公司到项目基金到支持的项目企业的投资信息。汇总表既能完整反映投资过程,又

表1 政府投资基金报告的内容

| 基本内容 | | 具体内容 |
|--------|------------|--|
| 基础信息模块 | 环境分析 | 经济水平、资源禀赋、产业创新、发展战略 |
| | 基金管理制度 | 政府投资基金管理政策文件 |
| | 政府投资基金综合信息 | 政府投资基金预算决算表、资产负债表、基金绩效分析表(基金规模分析、基金结构分析、投入产出分析等)、基金风险评价表 |
| 流程信息模块 | 基金决策 | 政府投资基金设置意义及可行性 |
| | 基金融资 | 母基金和子基金的成立,合作伙伴信息 |
| | 基金投资 | 投资领域、投资项目信息 |
| | 项目运营 | 基金管理人信息、项目运营管理信息 |
| | 绩效评价 | 项目孵化绩效、评价报告、政府投资基金退出信息 |
| 专项需求模块 | 政府股权 | 政府投资基金所涉及的股权信息 |
| | 融资契约 | 与社会资本合作的契约与规则 |
| | 投资项目 | 涉及政府投资基金的支持项目信息,包括领域、企业、项目进度等 |
| | 风险提示 | 政策风险、市场风险、运营风险等提示信息 |
| | 市场效应反馈 | 产业类市场效应,企业创新发展类效应等信息 |

能反映通过政府资金撬动的社会资金规模,还能够反映政府对项目企业的支持规模。根据汇总表可以获悉一级地方政府对政府投资基金的基本布局和运营管理情况,既能够得知基金投向的目标指向是否符合既定战略,又可以明确基金运营过程中是否存在嵌套等情况,预防风险并为基金绩效评价提供数据。通过每一级地方政府汇总编制的政府投资基金投资汇总表可以在政府宏观层面有效刻画以政府投资基金所撬动的社会资本总规模和基本结构。同时以政府投资基金的流动路径和投向结果,反映对政府投资基金的投向控制,实现基金扶持目标具有信息反馈价值。

其次,反映有政府投资基金支持的项目信息及各项的股权结构信息。基于各基金管理公司的项目信息交流平台,政府投资基金管理公司应该形成和报告其所支持的项目信息,作为对“政府投资基金投资信息汇总表”的明细表,合并向一级地方政府财政部门报告。以某省新动能基金管理有限公司为例,根据其网站可以查阅到的投资案例信息,可拓展设计出基金支持项目企业与资金进出的信息表。明细表通过报告

各区域政府投资的项目覆盖,一则能有效反映一级地方政府对投资基金政策的落实情况,利于对基金运营合规性的评价;二则反映政府所支持的项目企业是否符合基金投向要求,利于对基金投资目标准确性的评价;三则反映政府投资基金撬动社会资本的详细情况,对“政府投资基金投资信息汇总表”做详细说明;四则反映项目运营的结果和政府投资基金的退出情况,利于对基金投资效应的评价。

责任编辑 任宇欣

主要参考文献

- [1] 刘尚希,陈少强等.《政府与社会资本合作条例》立法的基本思路[J].财政研究,2016,(10):10-19.
- [2] 罗福凯,陈中天.基于协同理论的政府投资基金管理系统优化研究[J].会计与经济研究,2021,35(2):3-17.
- [3] 陈志斌,李敬涛.政府善治目标的实现与政府会计治理效应[J].会计研究,2015,(5):13-19.