



是有机统一的。设立政府投资基金是为了通过创新财政资金使用方式，将直投直补一次性支出向“投资——退出——投资”循环支出转变，将完全依赖行政审批的“单兵作战”向行使出资人权利和履行监管人职责“两条腿走路”转变。通过政府投资基金，以往单纯依靠行政命令和监管难以实现的引导新兴产业发展、撬动社会资本投资等政策目标，可借助出资人权利机制予以实现，将积极的财政政策有效转化为积极的市场力量。因此，有效行使出资人权利，实际上是为了充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地履行监管人职责。同时，无论是行使出资人权利还是履行监管人职责，都必须坚持市场化、法治化的基本原则，以实现“有效市场、有为政府”的良性组合，为国家治理体系和治理能力现代化提供强大的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段。

### 出资人视角下政府投资基金高质量发展的建议

#### （一）准确界定，差异监管

由于政府投资基金业务的专业性、项目退出的频繁性等特殊属性，目前相关政策均对政府投资基金进行差异化监管。建议借鉴新加坡淡马锡“一臂之距”的监管方式，探索政府投资基金授权放权经营机制，以出资层级认定基金是否属于政府投资基金，原则上财政直接出资的一级基金，以及经政府批准的部分政策性二级子基金，不管基金是由一般的国有企业代持，还是由国有金融资本代持，在出资的相关文件中都应明确该基金属于政府投资基金，并采取与国有企业、国有金融资本利用自有资金设立的私募基金不同的监管政策，由财政部门

依法直接监管。发改部门的“政府出资产业投资基金”，由财政部门履行出资人职责，发改部门履行主管部门职责。其余未纳入财政部门直接监管范围的子基金和投资项目，可借鉴《改革国有资本授权经营体制方案》和《国务院国资委授权放权清单（2019年版）》的经验做法，以清单化的方式授权放权给主管部门和基金，由主管部门和基金按照“穿透监管”的要求，监管至最底层投资项目。

#### （二）清单管理，发挥合力

借鉴《国有金融资本出资人职责暂行规定》《国务院国资委出资人监管权力和责任清单（试行）》的经验做法，探索对财政部门出资人权利和监管人职责、财政部门和主管部门监管职责、基金运营主体责任进行清单管理，清单以内事项大幅减少审批或事前备案，清单以外事项由基金依法自主决策，既推动形成覆盖全面、分工明确的监管体系，又充分发挥基金市场化自主运营的优势。

财政部门积极支持证监部门专项检查 and 自查工作，督促基金自觉接受金融监管，规范运营，避免出现不公平对待政府出资、侵占或挪用政府出资、违规关联交易、不按基金章程和投资协议投资等问题，形成“齐抓共管”监管新格局。完善政府投资基金与产业专项资金对接机制，鼓励政府投资基金投资的企业申报专项资金资助，主管部门应安排一定比例专项资金用于资助政府投资基金投资的项目，积极促进政府投资基金投资和专项资金资助“同频共振”。加强政府投资基金和招商部门的信息共享，一方面政府投资基金应重点考虑政府拟招商的战略性新兴产业和未来产业相关企业和团队，另一方面当地培育的“专

精特新”企业存在外迁情况时，政府投资基金可通过直接投资该企业或间接投资上下游产业链等方式进行“反招商”，形成产业招商和资本招商的独特优势。

#### （三）创新制度，激发活力

一是创新绩效监管，充分发挥财政资金使用效益。实施全过程绩效管理，对政策目标实现程度、基金运作规范性、管理效率、投资业绩等进行量化评价，并加强绩效评价结果的应用，评价好的基金可提高管理费计提比例，加快实缴出资，多分配利润，加大让利等。逐步改变政府投资基金无存续期或存续期过长的做法，参照市场化基金的存续期惯例，在设立政府投资基金或政府投资基金参与设立子基金时即明确存续期为7—10年，到期后及时清算。经绩效评价确需继续设立的，按程序重新设立政府投资基金或子基金。

二是创新自我监管，积极引导基金管理人依法依规经营。根据《国务院办公厅关于提升大众创业万众创新示范基地带动作用 进一步促改革稳就业强动能的实施意见》中关于“支持在具有较高风险和不确定性的业务领域实施员工跟投机制，探索‘事业合伙人’方式，形成骨干员工和企业的利益共同体”的有关要求，进一步明确基金管理人团队可以通过持股、跟投、超额收益分成等方式分享项目收益，通过利益捆绑不断强化基金管理人自我监管，从源头减少关联交易。创新与专项资金对接机制，建立健全基金管理人“白名单”制度，“白名单”内的基金管理人可向专项资金主管部门推荐项目，积极引导基金管理人依法依规经营。

三是创新容错机制，鼓励担当作

为。营造宽容失败、鼓励创新、经营风险的投资文化，对政府投资基金及参股的各类种子、天使、风投、创投基金，整体考核基金所投全部项目，从基金投资运营全周期评价整体投资收益。可借鉴浙江省财政厅出台的《省产业基金投资运作尽职免责工作指引（试行）》的经验做法，正常投资风险按照“三个区分开来”的原则，对相关部门工作人员及基金管理人不作负面评价或予以免责、减轻、从轻等处理。但利用政府投资基金进行非法集资、诈骗等犯罪活动的，应按照中共中央办公厅、国务院办公厅2021年7月印发的《关于依法从严打击证券违法活动的意见》有关要求，追回出资及管理费，并依法追究刑事责任。

四是创新权利实现机制，运用法治思维和法治方式解决基金监管顽症难题。将财政部门的事前审批、预算约束、绩效评价、量化退出、信息公开等监管人职责，及其衍生出来的延期出资权、一票否决权、投资决策委员会列席权、通知托管银行取消款项支付权、审计权、提前退出权、破产优先清算权等特殊权利，以及政府和上级财政部门的有关政策要求，有效融入出资人的参与决策权、资产收益权、退出权、知情权等权利之中，个案争议优先通过出资人争议解决机制谈判协商，普遍存在的问题优先通过自查整改机制予以完善，既坚持市场化原则，带头遵守契约精神，也积极守住财政资金安全的底线。

五是创新退出和让利机制，吸引社会资本共同投资。《政府投资基金暂行管理办法》《关于加强政府投资基金管理 提高财政出资效益的通知》均明确，政府投资基金可通过股权回购、按章程约定等方式适时退出，未强制要求退出时需经审批、评估以及在产权交易所公开交易。建议总结推广2021年6月北京市金融监管局等部门联合印发的《关于推进股权投资和创业投资份额转让试点工作的指导意见》中的经验做法和2022年1月山东省政府出台的引导基金参投天使基金的优惠政策，大力发展二级市场基金，简化政府投资基金份额转让审批流程，出资时就向其他出资人、基金管理人等明确约定让利退出价格，吸引社会资本共同投早、投小、投新，修复产业发展的“市场失灵”，并实现财政出资及时退出。□

（作者单位：深圳市财政局）  
责任编辑 张小莉 陆安平

## 财政动态

### 辽宁：推进部门决算整合纳入预算管理一体化

按照预算管理一体化建设工作的有关部署，辽宁省财政厅坚持提升“精算、精管、精准、精细”工作水平，积极落实地方应用软件整合工作，以部门决算为突破口，推进部门决算报表管理系统融入预算管理一体化系统。2021年8月启动整合工作，截至2022年5月底已完成部门决算系统软件整合，从一体化系统单位会计核算模块自动生成决算报表，并通过全国预算管理数据汇总系统上报财政部。

一是制定实施方案。经过充分论证，研究制定了近2万字详实的整合建设方案，明确各项业务要求和工作内容。为充分发挥现有团队的技术优势，有效利用部门决算网络化管理的工作成果，确定由原部门决算系统服务团队在一体化系统中开发部门决算模块，保障新旧系统衔接顺畅、预算单位迅速上手，高效完成整合目标。

二是实行清单化管理。制定详细的工作计划表，将整合工作细化成70余项具体工作，明确完成时限和责任人。每周调度工作进展，及时协商处理遇到的问题，逐个“销号”。

三是实施账表一体化。总结往年决算报表自动生成的经验，应用一体化系统单位会计核算模块的建设成果，选取部分单位和地区进行试点，实现决算报表数据由单位账一键式生成，保障数据质量，简化填报操作，增强预算单位获得感。

四是实现全流程整合。在部门决算编审工作整合的基础上，研究推进汇总数据上报工作，着重解决部门决算与一体化基础信息中的预算单位差异问题，通过全国汇总系统成功报送部门决算数据，并研究生成批复数据，进而实现部门决算管理全流程一体化整合目标。

下一步，辽宁省财政厅将继续优化一体化系统单位会计核算和部门决算模块功能，夯实部门决算整合基础工作，推动实现单位会计核算、部门决算和财务报告全链条一体化管理，全面提高财政财务管理规范化、标准化和自动化水平。

（辽宁省财政厅 张敬）