

财政资金“契约式投资”赋能湖北经济高质量发展的思考

湖北省财政厅 | 张均平 陈恣 刘苗苗

摘要：本文分析了“契约式投资”的战略价值以及三种操作模式设计，为财政资金“契约式投资”赋能湖北经济高质量发展提供了路径参考。

关键词：“契约式投资”；股权；财政资金 **中图分类号：**F812

2026年是“十五五”开局之年，湖北省肩负着建设中部地区崛起重要战略支点的重任。推行财政资金“契约式投资”，不仅是财政管理的创新，更是以资本为纽带、以契约为抓手，深度介入并引领产业变革的战略举措。它通过设定明确的绩效目标，将财政资金的“输血”功能转化为项目的“造血”能力，响应了中央“更好统筹发展和安全”、实施积极财政政策的要求，确保宝贵的财政资源精准投向科技创新、产业升级等关键领域，为湖北实现“十五五”良好开局、推动高质量发展提供坚实保障。

历史渊源：从商业契约到金融创新

“契约式投资”的核心是估值调整机制，起源于20世纪中叶的美国私募股权投资（PE）领域。硅谷科技

企业蓬勃兴起，但初创企业存在信息不对称、未来收益不确定等风险，传统估值方法难以适用。为平衡投资方与融资方的利益，风险投资机构创造性地引入“基于未来业绩调整估值”的契约条款，即若企业达成约定业绩目标，投资方给予股权奖励或调整估值；若未达标，则融资方需补偿股权或现金。这一机制通过“风险共担、利益共享”的设计，有效解决了初创企业的融资难题，成为PE领域的核心工具，并随着全球资本市场的发展逐步完善，衍生出业绩补偿、股权回购、优先权等多种形式。

（一）早期探索：产业扶持的“有条件补助”。20世纪90年代，部分发达国家为支持战略性新兴产业（如新能源、生物医药），开始尝试将财政补助与企业研发投入、就业岗位创造等指标挂钩。例如，美国能源

部对新能源企业的贷款担保，要求企业达成技术商业化目标，否则需提前偿还贷款并支付罚息，这被视为政府“契约式投资”的早期形态。

（二）深化实践：政府引导基金的“市场化运作”。21世纪初，政府引导基金成为“契约式投资”的重要载体。政府通过引导基金参股市场化子基金，约定子基金需按比例返投本地产业，若未达标，政府可收回部分出资或让渡收益；同时，对子基金投资的科创企业，引导基金设置“股权回购条款”，若企业3—5年内未上市，政府以约定价格退出，既保障财政资金安全，又激励社会资本投早、投小。例如，深圳市政府引导基金通过“让利+回购”机制，撬动社会资本超10倍，培育了大疆、柔宇科技等一批独角兽企业。

（三）创新突破：存量资产的“契约化盘活”。近年来，湖北部分地区

开始探索财政资金直接参与存量资产盘活的“契约式投资”。例如,对闲置厂房、商业物业等存量资产,财政资金以“契约”方式支持企业改造升级,约定项目运营后税收贡献或资产证券化进度,若未达标,企业需按约定价格回购财政股权或调整资产权益。这种模式将财政资金从“无偿投入”转为“有偿契约”,既解决了存量资产盘活的资金难题,又通过市场化机制倒逼资产价值显化,成为推动“国有三资三化”的有效路径。

战略价值分析

(一)破解“财政困局”,实现从“消耗式补贴”到“循环式造血”的转变

当前,财政资金面临的最大痛点是“有限性”与“无限需求”之间的矛盾。“契约式投资”核心价值在于“确权”与“循环”,通过将部分补贴转化为“股权”或“可转债”,财政资金实现了从“费用化”向“资本化”的转变。如果项目成功,财政资金能通过股权退出获得超额回报,实现资金池的自我造血;如果项目失败,在尽职免责的框架下,财政资金也可以通过法律程序最大限度止损。

(二)重塑“产业生态”,构建“风险共担、收益共享”的新型政企关系

“契约式投资”是一种基于契约的“正和博弈”,其深层价值在于“筛选机制”与“绑定效应”。敢于签下协议的企业,必然是对自己技术、产品有绝对信心的“硬科技”企业。

这能帮助政府精准筛选出真正的“黑马”,将资源从“关系户”流向“实干家”。同时,协议将政府与企业从“管理者与被管理者”转变为“合伙人”。这种基于利益一致性的深度绑定,能促使政府服务态度发生根本性转变,从“管你”变成“帮你”。为了确保企业达成里程碑,政府会主动协调资源、解决堵点,从而营造出一种“亲清统一、同生共荣”的营商环境新生态。

(三)激活“耐心资本”,打造支持“硬科技”突破的“湖北样板”

新质生产力的核心是“硬科技”,而硬科技的特点是“长周期、高风险”。社会资本往往因为缺乏耐心而不敢投早、投小。如果政府也不愿承担风险,那么这些具有颠覆性潜力的项目就会在萌芽期夭折。“契约式投资”的独特价值在于它能够将财政资金转化为真正的“耐心资本”。通过设计合理的“里程碑”,财政资金可以陪伴企业走过最艰难的“死亡之谷”。如果湖北省能成为“硬科技”最友好的试验场,就能在脑机接口、量子科技等未来产业赛道上,通过制度创新实现“换道超车”,为经济的长远发展储备下一轮的爆发式增长点。

(四)提升“治理能力”,推动政府管理从“行政指令”向“法治契约”跃迁

推行“契约式投资”,倒逼的是财政治理能力现代化,依赖的是“白纸黑字”的法律契约。这一转变的战略意义在于“法治化”与“市场化”。在协议执行中,都必须敬畏规

则、恪守信用。这种契约精神的普及,将极大提升财政治理的透明度和公信力,构建起难以复制的制度性竞争优势,让法治成为最好的营商环境。

“契约式投资”的三种操作模式设计

第一种模式是“拨投结合”。这种模式主要针对那些技术风险极高但未来潜力巨大的早期硬科技项目,其操作逻辑是“先予后取、动态调整”。具体来说,财政资金在项目初期以科技专项经费的形式无偿注入,帮助企业跨越“死亡之谷”。但这种支持并非无条件,双方会在协议中约定明确的“转化节点”。如果项目在规定时间内达成了关键的技术突破或获得了市场化融资,这笔财政资金将自动按约定价格转化为对企业的股权投资,从而实现财政资金的保值增值;反之,如果项目失败或未达节点,资金则无需偿还,但也不会转为股权,以此实现风险共担。

第二种模式是“里程碑式”。这主要适用于投资额巨大、建设周期长的重大产业化项目。这种模式的核心在于将资金的拨付与项目的实际进展紧密挂钩,彻底改变“一次性给完”的方式。将项目全生命周期拆解为若干个关键的“里程碑”,例如“厂房封顶”、“设备进场”、“首台套下线”、“达产验收”等,财政资金将严格按照这些节点的完成情况分批发放。如果企业提前完成节点或超额完成产值目标,财政资金将给予

促推粮食产业高质量发展的财政路径思考

湖南省财政厅 | 李志平

摘 要：本文立足湖南粮食产业发展实际，针对从传统“产粮大省”向现代化“产业强省”转型等问题，提出意见建议。

关键词：粮食产业；转型；产业链；品牌建设

中图分类号：F812

粮食安全是“国之大者”。湖南是全国13个粮食主产区之一，粮食播种面积稳定在7100万亩以上，产量稳定在610亿斤左右，水稻、油菜和油茶种植面积与产量常年位居全国前列。做足做活“粮头食尾”、“农头工尾”文章，实施“从田间到餐桌”全过程全链条布局，提升粮食产业链供应链韧性，推动“粮食资源—产业优势—经济动能”转化，是确保国家粮食安全的战略选择，也是促进湖南从粮食生产大省向产业强省转变的必然路径。

湖南粮食产业发展现状

近年来，湖南省统筹财政资金，

加强财政政策与金融工具协同，接续实施优质粮油工程，全省粮油产业综合质量、效益和竞争力保持平稳增长。2025年，全省粮食加工业总产值1790亿元。但总体来看，粮食加工企业“小散弱”的状况暂未得到根本性转变，加工产能利用率整体偏低，精深加工和副产物综合利用还不足，产业链条较短且附加值相对较低、品牌影响力不够等短板比较突出，粮食产业发展水平与粮食生产能力不完全匹配，生产优势尚未充分转化为产业优势和经济优势。特别是众多小规模加工企业分散在省内各地，产业集中度较低，尚未形成规模效应和强大市场竞争力。

促推粮食产业高质量发展的财政路径思考

一是支持龙头企业发展壮大。探索设立粮食产业基金，充分发挥金融资本和产业资源相结合的优势，采用“市场运作+产业赋能+政策引导”方式，支持省内龙头企业采取兼并、收购、重组等方式整合优化资源，促进资产、资本向优势企业集中，实现规模化、集约化经营，培育引领型“链主”企业，提升粮食产业“链动”能力。扶持和培育一批粮食“专精特新”企业，引导粮食企业瞄准行业关键环节、关键领域，做精主业、打造特色，在细分市场形成专业

额外的奖励性补贴；如果节点延期或目标未达成，财政资金将暂停拨付，并启动风险预警机制，甚至按约定收回部分资金。这种模式能有效倒逼企业提高建设效率，确保财政资金的使用效益。

第三种模式是“双向承诺”。这

主要应用于高层次的招商引资和重大战略项目合作。在这种模式下，契约不仅是约束企业的“紧箍咒”，也是约束政府自身的“承诺书”。协议中将同时规定企业的义务（如投资额、产值、税收、就业）和政府的义务（如配套政策、基础设施建设、行

政审批效率）。如果企业未完成承诺，需按比例退还补贴或支付违约金；如果政府未兑现承诺，也需向企业赔偿或提供其他补偿。这种基于平等地位的契约精神，将极大地提升营商环境的法治化和国际化水平。□

责任编辑 廖朝明