

# 盘活存量引增量 找准支点促成长 政府引导基金如何实现“四两拨千斤”

■中国城市报记者 郑新钰

作为政策创新工具,近年来政府引导基金在全国遍地开花。

据不完全统计,全国政府引导基金累计数量已超过千余只。其中,市级政府引导基金数量占比最多,近几年有下沉到县级单位的趋势。

政府引导基金有哪些优势?为何部分基金遭遇了“成长的烦恼”?如何保证基金可持续运营?本期,中国城市报记者进行了相关采访。

## 具有杠杆和导向作用

我国政府引导基金的起步,源于21世纪初中小企业特别是高新技术企业面临融资难、融资贵等问题的背景。

所谓政府引导基金,顾名思义必须要有政府出资,其可单独出资也可和社会资本共同出资,采用股权投资等市场化方式投资。

资金来源方面,在国务院新闻办公室3月1日举行的“权威部门话开局”系列主题新闻发布会上,财政部部长刘昆表示,土地出让收入列地方的政府性基金预算,是地方政府性基金预算的主体。

资金投向方面,根据财政部印发的《政府投资基金暂行管理办法》,主要在四大领域设立投资基金:支持创新创业、支持中小企业发展、支持产业转型升级和发展以及支持基础设施和公共服务领域。

中国人民银行研究局副局长张雪春等人于2022年4月在《金融市场研究》期刊上发表论文表示,国际经验普遍认为,种子期的项目是股权投资市场中“市场失灵”的主要领域,也是政府引导基金的重要支持方向。

“地方政府投资企业的方式一般分为直接投资方式,如股权投资、战略产业投资和债权投资,以及间接投资方式,如政府引导基金支持投资等。”Co-Found 智库秘书长张新原在接受中国城市报记者采访时表示,相比其他方式,政府性引导基金具有降低企业融资成本、提高企业融资成功率等优势。“政府引导基金可以发挥政府的引导作用,带动更多社会资本的投入,形成多元化的投资体系和投资型招商的作用,促进地方经济的发展。”

司空定制家居科技有限公司CEO刘湘文作为社会资本方代表,参与了一只地方引导

基金的创立。她在接受中国城市报记者采访时表示,政府引导基金本质是不以盈利为目的的创业引导基金,是通过政府注资增信和让利,来撬动社会资金,弥补投融资“市场失灵”,扶持一些创业初期的战略性新兴产业、高新技术产业,达到培育新兴产业、促进产业发展,提升产业竞争力的目的。

## 向中西部延伸

作为招商引资的“利器”,政府引导基金越来越受到地方政府的欢迎。尤其是近两年来,政府引导基金设立数量和自身规模稳步增长,新设政府引导基金呈现逐步回升态势。

据第三方股权投资行业研究机构清科研究中心数据,2022年一季度新设政府引导基金33只,较2021年同期增加了26.9%。

《2022年政府引导基金专题研究报告》(以下简称《报告》)统计,截至2022年末,我国政府引导基金累计数量达到1531只,累计规模2.74亿元。从区域分布来看,这些基金主要集中于北京、广东、江苏、上海和浙江等热点辖区。

但中国城市报记者发现,自疫情暴发以来,政府引导基金呈现两方面变化:一方面,百亿元级规模的母基金频现;另一方面,基金注册地有从东南部向中西部延伸的趋势。例如,近日湖南省财政厅印发了《服务打好“发展六仗”若干财政政策措施》,明确要求“壮大政府投资基金”。

在日前召开的陕西省政府投资引导基金支持重点产业链

投资峰会上,陕西省政府投资引导基金与陕西财金特精新材料股权投资基金、陕西千帆企航壹号股权投资基金等9只子基金进行了投资签约,签约子基金规模84.05亿元,基金主要投向高端装备制造、新能源、新材料、新一代信息技术、航空航天等领域。

中国城市报记者于3月下旬从河南省信阳市政府获悉,该市与万华生态集团合作,通过“绿色金融+城市更新+产业园”模式,发行首支城市更新基金。目前该专项基金已得到众多产业资本和金融资本的关注,已经就具体项目如信阳市综合检验检测产业园、信阳市妇幼保健院院区改造、雷山匠谷人才公寓、新城国际底商改造等展开合作。

需要留意的是,据媒体报道,发达地区设立的政府引导基金如今已经被许多机构“挤破头”申请;与之相对的是,有些地区的政府引导基金却很难招到子基金的GP(普通合伙人/基金管理人)。

刘湘文对此也感受深刻。“一线城市资源过剩,产业和资本的集聚非常明显;但二三线城市乃至县域地区,产业集聚和融资能力相对较弱。”她建议,对于二三线城市而言,找准自身定位很重要,要厘清城市名片、主导产业、发展方向;不要和头部城市争夺优质产业和热门产业;应进行差异化政策招商,招商引资不如招商投资。“对于二三线城市自身引导性基金的募资来说,政策性资金是首选。”刘湘文表示。

GP在选择政府引导基金时更看重什么?“政府引导基金的投资方向和目标是否与GP

的投资策略和理念相符?基金是否为市场化方案和专业化管理的顶层设计安排机制?基金的项目区域和行业投资比例是否有过多限制性要求?”张新原说。

## “没两把刷子,玩不转引导基金”

如今,早期诞生的政府引导基金已经或即将进入退出期,但此前其在迅猛发展时期还留下了一些问题,如产业定位不合理、投资效率不佳等。

而且,中国城市报记者了解到,尽管地方政府设立基金的热情高涨,但实际能落地的基金仍是未知数,距离“修成正果”依然任重道远。

张新原总结了政府引导基金出现的三大痛点:部分政府引导基金的投资方向和目标不明确,缺乏更为市场化的投资计划和实施方案;管理机构能力不足,缺乏专业化的基金管理经验;投资标准和流程不规范,如要求对返投当地项目比例过高及规定有针对性的投资项目,缺乏有效的过程监管机制和风险控制措施。

中国城市报记者注意到,近两年,许多地方的引导基金已经开始进行整合与重组。与此同时,一些政府引导基金正在通过放松跟投比例、让渡超额收益、建立容错机制等方式,吸引社会资本。

但即便如此,社会募资仍存在难题。有业内人士直言:“没两把刷子,玩不转引导基金。”

“一般而言,需要引导和培育的产业,投资风险系数必然

高,所以社会资本必然会根据风险偏好趋利避险。”刘湘文说,“此外,在任何赛道和行业中,优质的企业和项目永远是少数,所以很可能出现出资到位但投不出去的尴尬境地。”

为持续发挥政府引导基金作用,服务现代化产业体系建设,中信资本董事长兼首席执行官张懿宸提出以下建议:

第一,鼓励各级政府引导基金进行循环投资,实现对创投行业的持续支持。逐步推动政府引导基金向常青引导基金转型,鼓励各级政府引导基金将已退出的部分资金循环再投资,这将更加有利于我国创投行业的平稳发展,最终实现对中小型科技创新型企业的支持。

第二,适当提高政府引导基金对子基金的出资比例,加大对创投行业的支持力度。目前,政府引导基金在投资子基金的出资有比较明确的比例限制(一些政策性的基金除外),通常各级政府的合并出资比例不能超过30%或50%。希望能够鼓励各地政府对于投资中早期的创投基金及天使基金,适当提高政府引导基金对子基金的出资比例,以更加有效地推动创投行业发展。

第三,完善法律法规,尽快出台政府引导基金退出的配套政策,提升政府引导基金的资金使用效率。希望有关部门能够尽快出台关于政府设立各类股权投资基金投资形成企业产(股)权对外转让的法律法规。同时,能够尽快推动国有私募股权的招拍挂在全国各个地方产权交易所落地实施,以支持政府引导基金高效退出。



## 山东青岛: 数字文化应用发展大会举行

近日,“新应用、新体验、新消费”——2023青岛数字文化应用发展大会在山东青岛举行。大会现场设有数字文化山东馆、文化产业数字化馆、科技文化旅游融合馆、国家文化大数据馆、数字影视暨网络视听馆、数字文化对外贸易馆六大展馆,全面展示国内前沿的数字创意、数字娱乐、数字艺术等新型文化业态、应用场景和产品。

中国城市报记者 全亚军  
通讯员 张进刚摄影报道