



撬动社会资本 优化资源配置

关于利用政府投资基金促进大足区新质生产力发展的调研报告

□ 双桥经开区财务局 余诗画 冉珍鑫

发布《关于促进政府投资基金高质量发展的指导意见》(国办发〔2025〕1号),从设立、投资、管理、退出、考核等多方面完善顶层设计,为政府投资基金发展以服务业国家战略、推动产业升级、促进创新创业指示方向。国家格局:规模增长,区域层级分化显著

一、引言

(一)研究背景与目的

在全球经济加速转型与科技变革的浪潮中,新质生产力正成为推动经济高质量发展的核心驱动力。它以科技创新为引领,融合数据、人才等多元要素,重塑产业结构,提升区域竞争力。大足区作为重庆西部重要增长极,正积极谋求经济结构优化与转型升级。在此背景下,政府投资基金作为撬动社会资本、优化资源配置的重要工具,对于培育和发展大足区新质生产力具有关键意义。本调研旨在深入剖析大足区新质生产力发展现状与政府投资现状,借鉴合肥先进经验,提出切实可行的策略建议,破解传统路径依赖,推动区域经济向数字化、绿色化、高端化跃升。

(二)研究方法数据来源

本次调研综合运用实地走访、深度访谈、案例分析等方法。通过走访基金管理机构及重点企业,获取一手资料;对行业专家开展结构化访谈,收集政策建议;选取合肥投资模式案例进行对比研究。数据来源包括政府统计公报、基金年报、企业调研数据及第三方行业分析报告,确保分析结论的客观性和时效性。

二、新质生产力在大足区的发展现状

新质生产力这一概念于2023年9月习近平总书记视察黑龙江考察调研期间首次提出,强调“积极培育新能源、新材料、先进制造、电子信息等战略性新兴产业,积极培育未来产业,加快形成新质生产力”,党的二十届三中全会作出“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”全面部署,强调“建立未来产业投入增长机制”“引导新兴产业健康有序发展”“以国家标准提升引领传统产业优化升级”等。依托于“246”先进制造业集群体系,大足区发展新质生产力主要围绕智能网联新能源汽车和摩托车及零部件、新材料、智能装备制造、数字经济等产业领域。

智能网联新能源汽车和摩托车及其零部件:基础初显,短板待补。依托双桥经开区50年重型汽车产业积淀及大足高新区近年来的迅速发展,目前,大足区构建起整车制造、零部件配套、检测认证于一体的产业生态。拥有8家整车企业、5家汽车总成企业、300余家零部件企业,载重轮胎、车桥总成等整车配套率超70%,2024年达160亿元。但产业发展仍面临诸多挑战,与邻近的璧山(2024年汽车零部件产值约600亿元)相比,整体产业规模较小、能级不高,缺乏规模以上企业、高新技术企业及龙头企业带动。产业链上下游配套不完善,上游核心“三电”系统、中游新能源生产及下游服务领域企业近乎空白,且存在高端产品稀缺、产品附加值低、产业融合度不足等问题,亟需通过政策引导与产业升级实现突破。

新材料产业:资源依托,全链发展尚需努力。大足区新材料产业依托全球领先的钽铌资源禀赋,以“世界钽铌”建设为核心,形成了以钽铌新材料为特色,多元领域协同发展的产业格局,2024年钽铌新材料产业园成功获评国家D级化工园区,完成协议投资30亿元以上。钽铌领域集聚聚红螺钨、元和精细化工等龙头企业,新能源新材料领域已投产重庆环境二期、元泰科技、瑞得思达光电等重点项目。但整体来看,高端产品占比相对较低,钽铌领域主要以工业钽铌等中低端产品为主,硝酸铈等高端产品占比不足;本地配套率较低,关键原材料仍依赖于外部采购,完成度较高;产业化能力尚有待提升,钽铌领域尚未完全形成“矿山开采—初级加工—高端应用”的全产业链条。

智能装备制造产业:部分领先,核心突破亟待加强。大足区智能装备制造产业以智能电梯、工业机器人、摄像头模组为代表,2024年产值占全区规模以上工业总产值的22%以上。其中,智能电梯产业已集聚电梯整机企业5家(全市占比50%,成渝占比25%),电梯产能达4万余台,产能产值均占全市三分之一;工业机器人密度达150台/万人;光电产业摄像头模组出货量居全球前列,2024年产业产值增长16%以上。但面临着高端产品占比低、国家级创新平台少、核心技术受限等问题。

数字经济产业:快速发展,高端突破尚需时日。数字经济在大足区呈现快速发展态势。5G网络全域覆盖,光纤网络所有行政村全覆盖,算力经济生态初显,“五金产业大脑”已接入800家企业,成功纳入首批市级产业大脑建设名单;数字赋能让千年石刻“活”在当下。但从发展情况来看,产业层次整体较低,多集中于产业链下游环节,在高端芯片研发、大数据治理算法等关键领域缺乏突破,工业软件自给率较低,大部分依赖于外部采购。根据《大足区数字经济十四五发展规划(2021—2025)》,到2025年数字经济增加值达350亿元,占GDP比重达到35%以上,与发展目标相比还存在一定距离。

三、政府投资基金现状剖析

(一)全国政府投资基金发展情况

1.政策演进:持续优化,指引行业前行方向
2005年,国家发展和改革委员会联合财政部、商务部等九部委共同发布《创业投资企业管理暂行办法》,首次明确国家和地方政府可以设立创业投资引导基金,以参股、融资担保等方式市场化手段,系统性支持创业投资企业的设立与可持续发展。此后近二十年间,国务院、国家发展改革委、财政部、科学技术部等多部门围绕行业规范、风险防控与生态建设,陆续出台一系列支持性文件,持续优化监管框架,推动行业在规范化轨道上稳健前行。

2024年以来,随着全球科技创新竞争加剧与产业升级需求迫切,国家通过中央经济工作会议、金融工作会议等高层决策部署,配套发布多项政策文件,将培育壮大耐心资本上升为国家战略。2024年《政府工作报告》提出“鼓励发展创业投资、股权投资,优化产业投资资金管理”。2024年6月25日,国务院办公厅发布《促进创业投资高质量发展的若干政策措施》(国办发〔2024〕31号,又称“创投七条”),提出优化创业投资“募投管退”全链条,对政府出资的基金在运作和考核方面明确了要求。2024年7月18日,党的二十届三中全会明确提出了“鼓励和规范发展天使投资、风险投资、私募股权投资,更好发挥政府投资基金作用,发展耐心资本”。2024年12月的中央经济工作会议上,习近平总书记发表重要讲话,指出:“健全多层次金融服务体系,壮大耐心资本,更大力度吸引社会资本参与创业投资,梯度培育创新型企业家”。2024年12月16日,李强总理主持召开国务院常务会议,明确表示:“研究促进政府投资基金高质量发展政策举措,指出要构建科学高效的管理体系,按照市场化、法治化、专业化原则规范运作政府投资基金,更好服务国家发展大局。要发展壮大长期资本、耐心资本,完善不同类型基金差异化管理机制。要健全权责一致、激励约束相容的责任机制,营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围”。2025年1月7日,国务院办公厅

本区的谈判中,因我方返投要求相对较高,西安市以“零返投”条件成功争取合作;后与国投证券的合作中,其投资项目华清电子因陪都区位优势招商引政策被“截胡”。综上所述,组建基金以及基金招商是一个环环相扣的系统化工程,同时也显现出大足区基金的发展面临着多重困境。

募资环节:存在受经济下行影响,对财政资金和社会资本均口袋空的困境。受到资管新规限制,银行等金融机构出资参与组建基金的比例下降;加上IPO政策的收紧,基金对退出难度加大的考虑,社会资本的投资意愿下降。大足光电基金也存在我方出资过高的问题。

投资环节:优质项目资源少,且区域间“内卷”加剧,磋商环节较长,在招引过程中也需要招商引政策同向发力;基金管理人推荐项目与本地区域主导产业方向不一致,“补链”“延链”作用不强;现有的投资决策流程较为繁琐,在竞争激烈的项目投资中,造成无法及时响应优质项目需求,错失投资机会。

管理环节:本身固企专业能力不够,管理能力不强,这意味着必须依托外部管理人。社会化的管理人很难“死心塌地”,专业能力及与地方需求错配(例如盈利资本优势在于生命健康领域,对智能网联新能源汽车资源尚缺)。

退出环节:存在风险顾虑制约投资决策问题。由于缺乏完善的退出机制和风险应对措施,政府在投资决策时,出于对资金安全和绩效考核的担忧,对具有成长性但投资风险较高的优质项目存在顾虑,不敢轻易投资,这使得一些潜力较大项目无法落地。

(二)重庆市:地方探索,助力产业升级发展

1.政策深耕:创新优化,完善制度保障体系
为赋能产业升级,提升财政资金效能,重庆市持续深化政府投资基金基金领域的制度创新与政策优化。2024年5月,重庆市财政局发布《重庆市产业投资基金管理办法》(渝财发〔2022〕42号),构建起系统化的基金管理体系。该办法明确由政府为主导,遵循市场化运作逻辑,将基金投向聚焦于重大战略实施、重点产业升级及科技创新培育三大核心领域;通过建立“政府引导、市场运作、规范经营、防范风险”的运行准则,创新采用直接投资与专项子基金等多元化运作模式,同时划定清晰的投资红线,配套科学的决策机制与分类考核体系,全方位提升基金规范高效运行。

2024年9月,《重庆市贯彻落实〈促进创业投资高质量发展〉的若干政策措施》(渝发改财〔2024〕11045号)出台,进一步细化创业投资激励,强化政府资本的引领作用。该方案着重强调完善政府出资与国资创业投资基金体系,通过制度优化提升投资效能,同时推行差异化监管策略,精准引导国有投资流向,着力构建更具活力与韧性的产业资本生态,为全市经济高质量发展注入强劲动能。

2.募资:整合政府资金,推动项目落地生根
目前重庆市创投管理的主要母基金主要有重庆发展下属重庆科创管理运营的重庆产业引导基金和渝富控股下属渝富高质管理的重庆产业投资母基金。

(1)重庆产业引导基金成立于2014年5月,受托管理规模为100亿元。截至2024年末,重庆产业引导基金累计发起设立子基金40支,总规模416.17亿元;累计投资项目471个,投资金额超250亿元,带动其他社会资本投资超400亿元。其中,投资重庆项目182个,投资金额255.35亿元,带动社会资本投资88.30亿元。成功推动赣锋锂电项目在渝建设固态电池技术研究院及国内最大固态电池生产基地,国汽智控智能网联汽车基础软件研发中心全国总部项目签约落户西桥(重庆)科学城,四川金汇能(重庆)10万吨锂离子电池负极材料生产基地落户铜梁等。

2024年4月8日,重庆产业引导基金设立第一支区级母基金——荣昌产业母基金,基金总规模20亿元人民币,支持“子基金+直投”。2025年3月8日,荣昌产业发展母基金首个直投项目——宇波格芳博智能工业有限公司西南中心顺利开工投产。2024年11月21日,重庆产业引导基金与永川区合作设立渝创科永基金,是其首次与区县合作设立“双GP”母基金。

(2)2023年5月,总规模达2000亿元的重庆产业投资母基金设立,重点聚焦重庆“33618”现代制造业集群,是重庆市推动新质生产力发展的主要引擎和关键支撑。设立一年多来,重庆产业投资母基金先后挂牌三安意法、赛力斯、阿维塔等战略性新兴产业超100亿元,撬动项目投资总额727亿元;设立子基金25支,以投促招,撬动项目投资总额超120亿元,催生一批战略性新兴产业项目落地,如太蓝新能源落地两江新区,孔辉科技、华塑智能装备落地高新区,华清电子、玻芯成半导体落地涪陵,凌志新能源落地璧山,郝源生物科技落地长寿,佛山电机项目落地垫江等。

(三)大足区:发展探索与挑战并存

1.政策规划:积极构建,搭建政策制度框架
目前,大足区正积极构建和完善政府投资基金政策体系,区国资委牵头起草《大足区属国有企业基金投资管理暂行办法》,从制度层面规范区属国有企业基金管理。2023—2025年的大足区政府工作报告持续强调产业基金在经济发展中的重要性。2023年提出大力开展产业基金招商,2024年进一步提出全力对接争取市级“产融金”平台和产业投资母基金支持,2025年明确要强化与投融资机构合作,成立新质生产力产业发展基金,推动“以投带引”。

2.基金设立:探索前行,初具规模突破
在实践过程中,大足区进行了多方面探索。截至2025年3月,大足区存续政府投资基金2支,已注销1支。现存总规模2.4亿元(实缴1亿元),其中,财政资金出资0.6亿元,占比60%,社会资本出资0.4亿元,占比40%。具体如下:

(1)已注销的双发基金于2014年6月由开投集团与重庆市地产股权投资管理有限公司发起设立,注册资本1亿元,双方各出资5000万元。投资以土地整治开发为主,存续期间累计为双桥经开区实现收益4,109.11万元,其中税收合计3,416.40万元。

(2)泳桥基金设立于2017年12月23日,由开投集团与重庆环保产业股权投资基金合伙企业共同发起,认缴1亿元,实缴3000万元,其中开投集团实缴1000万元,环保基金实缴2000万元。泳桥基金累计投资5个项目,展现出对传统制造业升级领域的关注。截至2024年12月31日,泳桥基金共实现收益2305.38万元,投资收益率达76.85%。

(3)大足光电产业基金成立于2023年12月22日,认缴1.401亿元,基金一期已实缴7000万元,其中新双园公司实缴5000万元、渝富资本实缴2000万元。大足光电产业基金明确投向大足区光电产业,目前已出资7000万元完成对盛泰光电半导体先进封装项目的增资,积极推动了产业的补链、强链进程,对区域新质生产力发展意义重大。

3.现存问题:多方困境,制约基金持续发展
2023年以来,双桥经开区财务局牵头,多次探索区域合作基金组建。2023年12月接洽盈科资本,已达成合作意向,却因长期缺乏适配投资项目,致使已募集到的社会资本逐渐流失;同期接洽前海方舟,但鉴于管理人拟布局的基金规模较大,承诺的社会募资及较少,双方在出资结构、资金安排等关键要素上难以达成共识,合作推进受阻;进入2024年,在与中交资

基金+专业子基金”模式,由投资管理规模较大、具备深制造业投资背景和丰富行业资源的专业投资机构担任GP,区内国有企业发展集团、新双园公司、高科集团担任LP,出资设立基金规模50亿元的产业母基金。产业母基金采取“子基金+直投”方式运作。子基金吸纳对项目感兴趣的社会投资者以及重庆市级母基金共同出资设立(重庆产业投资母基金出资比例一般为30%),原则上注册地为大足区;直投主要面向区域重大战略项目,为母基金直接投资标的企业。

考虑到财政资金和社会资本均较为紧张的情况,可以采取“项目融资+”实操机制,各出资人在基金设立时仅承诺出资比例和规模,无需一次性实缴到位;待基金确定具体投资项目后,由基金管理人根据项目资金需求,分批次向出资人发出出资通知,出资人按约定时间完成相应出资,实现资金与项目的精准匹配,避免资金沉淀,缓解出资人资金压力。基金重点投资于“246”先进制造业产业集群和新质生产力相关战略性新兴产业,服务于符合全区产业导向的重大招商引资项目和本地“链主”有实力的民营骨干企业。

相对于传统“市出资+区(县)出资+社会募资”基金范式,采取“单一母基金+专业子基金”模式具有以下优势:一是快。能规避“各级政府权益及话语权不一致”“基金管理人研判操作受制”等问题,高度统一配合出资方诉求,降低出资周期和协调成本。直投模式能在遇到优质高匹配项目时快速切入,精准把握投资机会。二是能放大。通过组建多个子基金能吸引更多社会资本主体参与,相对于“单一产业基金”最多能放大两倍杠杆,多个子基金能放大更多倍数杠杆。三是项目资源多。针对特定项目组建子基金投资一定程度上能解决投资需求与产业发展方向错配的问题;同时也可以广泛招聘子基金管理人,充分利用多个基金管理人市场化、深耕赛道专业研判,拓展相关产业优质项目落地渠道。四是能分散风险。针对特定项目分别组建子基金,能扩大管理领域范围,平抑产业周期波动风险,降低单一项目、单一基金管理的投资风险。

(二)募:吸引专业基金管理人,提高募集效率
1.募集基金管理人。针对选择专业基金管理人,在参考重庆市产业投资基金管理办法对基金管理人的注册资本、投资经验等资质要求的基础上,对具有新质生产力相关集成电路、材料科学等技术背景人才和擅长投资领域与大足区“246”先进制造业产业集群契合的管理团队予以适当倾斜,以缓解投资与产业发展需求错配的问题。在政策方面,可通过设置激励机制吸引上市公司、产业龙头、资产管理公司等具有实力的民营企业、外资机构等投资主体参与设立。比如,对基金管理人给予企业所得税和个税优惠,帮助申请重庆人才、大足人才等人才落户政策;对重大项目可设置投资奖励、管理费等额外优惠;对战略性新兴产业突出的投资项目让渡部分超额收益,或设置风险补偿金额,缓解项目落地压力。在项目资源对接方面,参照全区举办的五金博览会、低空经济嘉年华等活动,每年举办一期“新质生产力”资本赋能大会”产业投资峰会等,聚焦智能网联新能源汽车、钽铌新材料、智能装备和数字经济等领域,邀请各相关行业部门、基金管理机构、银行等金融机构,相关行业协会以及相关企业领域重点企业参加,扩大募资朋友圈。

2.创新返投机制。针对“返投压力大导致优质基金管理人流失”等问题,在设置合理返投比例的基础上,结合实际创新返投机制,提高募集效率。一是采取差异化设置返投比例。借鉴浙江嘉兴—丽水山海协作产业基金返投设置模式(较发达地区嘉兴返投为1,欠发达山区丽水为2),比如在大足区高新区、高新区等经济体量更大的区域共同组建子基金时,争取本区域更高的返投比例。二是允许子基金多元化认定返投指标。如参考山东省创新返投认定方式,若基金投资省外企业,被投资企业将注册地迁往山东、被省内企业收购或设立研发生产基地,均视为省内投资,并不局限于该企业在本辖区内落地这一种返投认定方式。三是经济贡献度较高的项目按投资金额的1.2—1.5倍纳入返投指标。如借鉴珠海市级政府投资基金某子基金投资返投设置方式(投资项目安徽力高新能源技术有限公司有效带动了当地新能源产业链发展,按投资金额按1.5倍纳入返投),那么大足区在认定基金返投指标时,针对新质生产力相关产业链“链主”“断点”环节的项目投资,如在智能网联新能源汽车的“三电”系统、项目投资,对提升产业链完整性战略意义明显,可按照1.5倍投资总额纳入返投指标。

(三)投:紧密结合产业特色,投资优质项目
1.聚焦核心领域,瞄准投资方向。合肥投资模式中,呈现出基金与产业协同发展的显著特征,针对“芯屏汽合”主导产业分别建立了专项产业投资基金,通过基金投资的方式推动重点项目和相关配套企业落地,如通过“屏基金”投资京东方和彩虹集团项目,吸引了维信诺等下游企业落地合肥,从而形成了“玻璃基板—模组”产业链条,又如通过创业投资引导基金战略性引进蔚来汽车,带动了超过120家国家配套企业落地,形成了“以点带面、聚链成群”的基金投资模式。

学习借鉴该模式,大足区围绕“246”产业集群体系,可在设立新质生产力产业母基金的基础上,由母基金出资一定比例,吸引对产业链领域感兴趣的机构投资者组建专项子基金,采取合伙企业或公司制等形式管理运行子基金,重点投向该产业链龙头企业、核心技术企业、“链主”环节重点企业,以投资引导推动企业去投资设厂或建立总部、研发中心等。如针对智能网联新能源汽车及零部件产业链“链主”主要为:上游的“三电”(电池、电机与电控)系统、智能网联技术(如传感器)与通信技术、高精度地图、智能驾驶等);中游的新能源商用车整车制造;下游的充电桩设施服务商、汽车金融服务商等。

2.加强中观合作,挖掘项目资源。合肥投资模式中,充分依托中科大在量子科技、人工智能等领域的科研资源优势,联合打造科大硅谷创新创业平台,并设立了规模超20亿元的科大硅谷基金引导基金,投资了来刚微电子、梦启航空等中科大衍生项目。学习借鉴该模式,可采取“与科技孵化机构合作+单个企业点对点合作”模式,通过投资高校、科研机构下的孵化平台,参与企业孵化,丰富项目储备。如组建智能网联新能源汽车现代产业学院合作,投向该学院孵化的线控底盘等种子项目;与中汽研院下的智能网联汽车科技创新中心合作,重点投向智能驾驶算法等孵化项目。同时,保持与产业链头部企业的密切合作,借力于头部企业行业资源收集优质项目信息,围绕头部企业进行深度合作,打造产业生态。

3.加强政策协同,推动项目落地。基金投资需要产业、招商引等政策的协同发力,才能综合提升对优质项目的吸引力。在产业政策方面,合肥市政府于2014年对产业扶持政策做出重大调整,将原来的“事后兑现项目投入+事后基金投入”、“借转补”投入,即金融产品投入和事后奖励投入四种方式。基金投入即合肥市政府每年拿出5亿元左右,通过基金运作吸引社会资本参与,放大杠杆后投向合肥市优势主导产业

和战略性新兴产业;“借转补”投入即采取“事先设定绩效目标、合同管理、先预拨专项资金、绩效考核后再全部或部分转作补助”的财政资金投入方式,可以在企业最需要资金的事前、事中阶段投入,全程实施资金绩效考核;财政资金产品投入即通过财政资金引导社会资本、信托等金融机构,设立风险补偿、集合信托、保费补贴等形式多样的财政金融产品,发挥财政资金的“金融撬动”作用,多渠道增加产业投入。这三种方式将优惠政策前置,解决了政策在企业最需要资金的事前、事中环节的缺位问题。对照大足区的产业扶持政策,主要为事后补充产业发展资金,同样存在奖补资金滞后项目建设的困境。借鉴合肥模式的调整方向,建议对现有产业政策进行优化。具体而言,可以从以下几个方面考虑:一是设立政府投资基金。由政府主导并吸引社会资本参与,重点投向大足区的“246”先进制造业产业领域,为优质项目提供前期资金支持,缓解项目落地压力。二是试行“借转补”投入方式。对于符合大足区产业规划且具有良好发展前景的项目,在项目启动阶段即根据预定的绩效目标预拨部分资金,待项目完成并达到考核标准后,将部分或全部预拨资金转为补助,以此满足企业在项目建设过程中的资金需求。三是开发多样化的财政金融产品。通过财政资金与金融资本的结合,如设立风险补偿基金为银行贷款提供风险保障、推出集合信托产品汇聚社会资金投向特定产业项目,给予企业购买保险产品的保费补贴以降低经营风险等。

(四)管:优化投资决策流程,提升投资效率
1.管理机构。设立“领导小组+各行政部门+受托管理机构”三级架构。成立母基金领导小组,负责统筹协调重大事项,包括审定评价办法、年度投资计划,并设立基金设立方案和绩效评价办法和奖励约束机制等;下设办公室在区财政局,负责领导小组日常工作;发改委、国资委、审计局、招商投资促进局等部门按照职责参与基金相关事项,做好对接协调服务等,大足区高新区和双桥经开区管委会负责区域内项目储备、推荐以及基金投资项目的落地服务;基金受托管理机构负责基金的募投管退具体事务。

2.决策流程。设立基金投资决策委员会(一般设有5—7名委员,LP和GP按照出资比例委派委员)、咨询委员会(一般设在区政府)和基金考核委员会(由相关职能部门组成),分别负责审议引导基金投资项目,组建专家团队提供决策咨询和审计以及对基金进行考核。直投项目经咨询委员会审议后,再由基金投资决策委员会完善决策程序,市场化项目投资规模超出5000万元需经基金投资决策委员会直接审议,超出规模的按照“三重一大”决策程序提请区委常委会会议审议。针对优质市场化项目机会流失快的特征,建立项目预评估机制,由基金管理人进行初步筛选与快速评估,对于符合投资方向/属于“246”先进制造业产业集群体系/产值规模较大/具有较高潜力(获得国家认定的“专精特新”“小巨人”认定等)项目,开辟快速通道,直接进入核心决策环节,缩短审批时间。

(五)管:设立容错机制,鼓励创新投资
新质生产力项目类投资特别是早期投资和创新型项目具有高风险、高回报、长周期的特点。要想国有资本适应创新发展新要求,敢做、能做“耐心资本”“大胆资本”,需要创造更加宽松的政策环境,探索构建容错机制与尽职免责制度,统一各相关职能部门的认知,做到机制“有形”,执行“有效”。

1.在考核评价方面。监管部门应根据基金全生命周期及关键节点目标,综合考虑母基金、直投基金、子基金等特点,围绕功能作用、目标实现以及效益回报等方面,对基金进行整体评价,不以单一项目亏损或达标作为基金或基金管理人负面评价的依据,不以国有资本保值增值作为主要考核指标。从国资功能维度主要评价基金落实重大战略、服务主营业务、促进科技创新、推动产业发展情况等;以基金运营维度主要评价基金合伙协议执行、投资和退出进度、信息披露及报送质量等。

2.在尽职免责方面。监管部门应明确职责清单,分层分类制订完善尽职免责制度。尽职免责需满足的前提条件是:开展基金业务过程中勤勉尽责;尽职调查、投资决策、投后管理等符合相关规定;出现损失或风险,按相关制度规定采取必要的风险应对措施,主动止损减损;未违反法律法规以及国家、区、区相关政策,且在开展基金业务过程中未谋取私利,不存在弄虚作假、徇私舞弊、滥用权力、利益输送等。在上述前提下,若出现:(1)基金收益良好或超过整体目标,没有造成重大损失和严重不良影响,但少数项目出现风险或损失;(2)落实国家或本市重大战略任务,按照相关要求推进,完成功能作用和战略任务,出现风险或损失;(3)尚处于技术研发阶段或承担备选技术路线的项目,出现风险或损失;(4)因国内政策环境、技术规则重大变化,出现风险或损失;(5)因不可抗力因素导致风险或损失等情况,原则上可适用尽职免责,不追究相应基金决策机构、主管部门责任,不追究相应基金管理团队及个人责任。

3.在损失补偿方面。可借鉴深圳科技创投种子基金风险补偿方案,引入科技保险补偿,以种子基金投资的种子期企业或项目为保险标的,通过保险分担被投项目的科技成果转化风险,保险期限最长可达15年。在子基金到期时,由专业第三方机构对科技成果转化结果进行认定,对于未能成功转化的项目,保险机构将根据约定赔偿退出路径的损失。

(六)退:探索多元退出方式,完善退出机制
1.前置退出条件。为实现资金循环,形成国有资本退出再投资机制,可在签订项目投资协议时将“国有资本退出通道及退出条件”作为一项具体条款,明确退出方式、条件、价格、对象等,为后期国资退出减少磋商环节。

2.建立多元化退出渠道。基金退出方式包括股权转让、股权转让、股权转让、并购及清算等。考虑近年来IPO政策收紧的情况下,基金通过股权转让上市转让退出较为困难,可着重发展股权转让、并购、S基金等方式。股权转让即投资特定被投资企业经营达到一定稳定阶段或实现特定发展目标后,将所持股权转让给企业的管理层、核心员工或其他战略投资者等,以实现退出。对于重点企业,可建立并购退出绿色通道,鼓励支持科技型、初创型企业通过并购市场退出,加速资金循环。S基金即二份额基金,专门用于收购其他投资者持有的私募基金份额,通过将国资中持有的基金份额转让给S基金,提前实现资金回笼。在这个方面,可学习借鉴铜梁区“并购+S基金”退出方式,盘活存量基金份额。

3.完善国资转让机制。由于政府投资基金相关项目退出涉及国有资产转让,存在手续复杂等问题,且国有资产转让过程中也会因双方价格未协商一致而造成交易失败,因此需进一步完善资产评估机制。同时,目前市属国资股权转让普遍需要经过基金管理机构、国有资产投资公司、国资委等多级审批,平均耗时较长,可结合实际完善国有股权转让细则,简化相关程序,如采取分级授权机制,对于小额转让,授权基金管理机构自主决策,解决基金中涉及的国有资产转让退出难题。

(标题为编者所加) (扫一扫 看视频)

