

## 破除内因阻滞 释放发展动能

### ——从审计报告看政府投资基金拉动民间投资的潜力

中国社科院财经战略研究院课题组 汪德华 徐永胜

今年以来,民间投资增速“断崖式”下滑问题已引起各方高度关注。国务院为此专门派出9个督查小组,分赴18个省份进行督查。国家统计局的数据显示,今年前5月累计全国固定资产投资增速较去年同期略有下降,但累计民间投资增速自年初开始即快速下降,1-5月同比名义增长仅为3.9%,较去年同期增速约下降了8个百分点。

民间投资增速快速下降,从经济基本面角度看,是劳动力供给处于下降通道、国际经济形势不容乐观、经济结构转型处于加速期等因素不断累积导致的结果。从民间投资的制度环境及政策支持体系看,国务院督查组指出:“弹簧门”、“玻璃门”问题未能得到有效解决,企业负担重、“融资难、融资贵”问题日益突出,参与PPP项目难度大等因素,都影响了民间投资的积极性。

6月29日,国家审计署审计长刘家义代表国务院所做的审计工作报告,为大家理解当前民间投资增速“断崖式”下降提供了另外一个视角。审计发现,截至2015年底,中央财政出资设立的13项政府投资基金所募集资金中,有1082.51亿元(占比30%)结存未用。抽查创业投资基金发现,已通过审批的206个子基金中,有39个因未吸引到社会资本而无法按期设立,财政资金13.67亿元滞留在托管账户;已设立的167个子基金所募集资金中,有148.88亿元(占比41%)结存未用,其中14个从未发生过投资。地方政府投资基金也存在类似现象,抽查设立的6项基金发现,财政投入187.5亿元中,有124亿元(占比66%)转为商业银行定期存款。这表明,作为改革新方向的政府投资基金虽启动较快、筹集资金规模较大,但因存在管理效率不高等问题,从效果上看启动的项目不多,由此导致其拉动社会资本扩大投资效果不明显。

经济基本面对民间投资的影响持久而缓慢,“玻璃门”、“弹簧门”、“融资难、融资贵”等问题长期存在,且随着改革深化一定程度上已得到改善,这些因素均对民间投资有着重要影响,但均不足以解释今年以来的民间投资增速过快下降。与之比较,审计报告指出的财政支持产业政策处于转换期、政府投资基金管理效率不高等特殊因素,恰是当前时间点政策支持体系的较大变化,对今年以来民间投资增速过快下降的解释更确切。

政府投资基金是贯彻党的十八届五中全会提出“发挥财政资金撬动功能,创新融资方式,带动社会资本参与投资”而创新财政投入方式的一项重要改革。受发展阶段及国情影响,我国财政的一大特点是大量资金用于支持产业发展。财政支持产业发展的传统模式,更多是大量设立专项资金,然后经企业申请项目补贴获取各类资金支持的方式。经多年运行,传统模式的弊端已日益明显,以往年份的审计报告对此多有揭示。从财政角度看,专项资金项目补贴方式存在项目设立比较分散,易出现“碎片化、部门化、司处化”等现象;资金分配较为随意,部分由个别部门说了算,造成寻租现象严重;补贴资金绩效难以考察,政策目标是否实现无法核实等问题。从企业角度看,补贴资金虽无须返还,但需填写大量申请表格,还要应付各类检查,导致的间接成本同样不容忽视;实践中,甚至存在专业中介公司专门为企业骗取补贴资金的现象。

在审计监督、舆论监督揭示相关问题的推动之下,传统模式存在的种种弊端逐步被重视,政府投资基金应运而生。2000年以来,合并财政专项资金、设立政府投资基金开始试水,在实践中运用得越来越广泛。到十八届三中全会后,以政府投资基金替代传统的项目补贴方式支持产业发

展,逐步被确立为财政支持产业发展的主要方向,也是一项重大的制度创新。财政部于2015年12月发布《政府投资基金暂行管理办法》,今年2月又出台《关于财政资金注资政府投资基金支持产业发展的指导意见》,构建了政府投资基金运转的基本政策框架。根据相关文件要求,政府投资基金应按照“政府引导、市场运作,科学决策、防范风险”的原则,可采用公司制、有限合伙制、契约制等不同组织形式进行运作;基金投向要实现政府公共职能属性与市场资本逐利属性的有机统一,主要投向国民经济中具有一定竞争性、存在市场失灵、外溢性明显的关键领域及薄弱环节,其中支持创新创业、支持中小企业发展、支持产业转型升级及发展都主要属于民间投资领域。“政府引导、市场运作”的原则表明,政府支持产业发展不再是无偿的,而是应有所回报。

在中央相关政策的引导推动之下,政府投资基金目前已呈井喷之势。有关统计显示:截至2015年底,全国共成立780只政府引导基金,基金规模达21834.37亿元;其中,去年新设立的政府投资基金为297只,基金规模达15089.96亿元。基金规模快速增加是重要的改革成果,表明以政府投资基金支持产业发展的主要方向符合各方需求。然而,从对实体经济的影响来说,政府投资基金的资金到位了,还需落实到具体项目或企业中,才能真正发挥出以杠杆作用拉动民间投资的效果。从审计结果看,仍有大量资金“趴在账上睡大觉”,未能有效落实到具体项目和企业,亦未投入实体经济去撬动民间投资。显然,政策转换期的这一特殊问题,也是影响当前民间投资增速快速下降的重要因素。

为何资金规模如此庞大的政府投资基金未能有效落实到项目中,发挥出撬动民间投资的杠杆功能?审计报告指出了当前政府投资基金管理体制领域的诸多问题——正是这些体制机制问题的综合影响,导致当前政府投资基金的管理效率不高、拉动民间投资的效果不明显。

一是相关配套政策不到位,对投资项目要求较高。目前,各类政府投资基金所投资项目不多,大量资金还“趴在账上”,固然有成立时间较短、经济下行趋势下可投资项目较少等客观因素影响,更重要的影响因素还在于基金投资的配套政策不到位,流程不清晰、不合理,部分基金对投资项目选择的要求过高。基金项目选择管理流程不够优化,是当前落实投资项目较少的重要原因。

二是各类政府投资基金设立时统筹不够,比较分散、投向重复。重点产业支持的传统补贴模式,一大弊端即为缺乏统筹规划,各类补贴项目设立比较分散,背后往往有部门利益的影子。设立政府投资基金的目的之一,就是要整合各类财政补贴项目,解决资金分散、投向重复等问题。然而审计发现,一些政府投资基金由原来的产业补贴项目简单转换而来,缺乏整合、投向或重复或近似,基金的管理效率、资金的配置效率依然低下。

三是部分政府性投资基金运作中存在偏离政策目标问题,影响资金安全。具体体现是部分创业投资基金、战略性新兴产业基金,部分投资项目并不符合其设立时所确立的政策目标,项目回报也存在风险。

政府投资基金是改革新生事物,是政府投资领域贯彻十八届三中全会提出“让市场发挥决定性作用,更好发挥政府作用”改革总原则的重要制度创新。一些设立时间较早的政府投资基金,如农业生产发展基金等,其撬动社会资本投资于农业产业化、维持自身可持续发展的成效已充分体现。国家审计要发挥在国家治理体系中的基石、重要保障作用,具体体现就是通过反映真实情况、揭示风险隐患,解决重大体制机制等制度问题,促改革、谋发展。审计报告提出当前政府投资基金运行中存在的问题,并非是否定政府投资基金制度创新的价值,而是要推动进一步完善制度、规范管理,为改革发展保驾护航。为更好发挥政府投资基金的功能,审计报告还提出了基金设立时注重统筹规划,优化管理流程、优化投资收益补偿机制,注重提升政策效果等建议。

目前,政府投资基金的改革与发展仍在进行中。2015年底已达2万亿元以上的规模,今年又陆续有新的基金设立,加上其财政资金的杠杆作用,可以想象政府投资基金拉动民间投资的潜力有多大。解决好当前政府投资基金运行中存在的突出问题,对进一步发挥其拉动民间投资作用、促进产业转型升级发展至关重要。