发挥政府投资基金作用 助推九大产业链高质量发展

□市人大财经委课题组

成功上市。

(一)政府顶层规划,推动三大平台形成投资合力。2015年,合肥整合国资机构,组建合肥建投、合肥产投、合肥兴泰三大国有投融资平台。建投主要承担城市重大项目建设投融资职责;产投专注符合产业发展导向的广大科技型中小企业;兴泰重点打造地方金融控股平台,为政府提供能够直接调度的金融资源。在策划重大项目落地时,市政府统筹发改、经信等部门和三大资平台成立产业领导小组,牵头跟踪重点产业、重大项目,实现招投联合,以投带引。如在省、市、区三级政府的统筹下,合肥建投与安徽省投、国投招商等多主体合作,成功打造了蔚来中国项目。

(二)打造“基金丛林”,构建全生命周期投资体系。合肥以政府引导基金、种子基金、天使基金、产业基金等为矩阵,打造覆盖企业全生命周期的“基金丛林”,围绕“芯屏汽合”“急终生智”等重点产业,“投早、投小”“投龙头、投产业链”,对处于早期、成长和成熟期的项目提供不同类型基金支持。如安徽东超科技有限公司在基金支持下,从发明专利一步步成长为国家专精特新“小巨人”企业。通过与国家级、省级基金跨层级合作,实现资源共享和优势互补,引进优质项目。如通过组建芯火集成电路产业基金,参股国家集成电路大基金二期,撬动国家大基金支持长鑫存储等重点项目发展。

(三)注重风险防范,严谨科学运作投资全过程。合肥组建了规模庞大的专业顾问团队,借力外脑对项目审慎尽调、技术设计、论证把关。在决策前期会深入调查和分析标的企业的各项财务数据和信息,结合其产业环节、市场规模、发展前景作出综合判断。产业领导小组统筹发改、经信、科技、投促等各部门和三大投融资平台,从提速审批、资金投入、要素保障等方面跟踪服务。加强投后管理,推动被投资企业完善公司治理,帮助进行产业上下游协同和赋能。畅通退出渠道,建立“公开转让、回购、IPO上市等资本市场退出”等通道,加速资金循环,防范投资风险。

(四)建立风险容忍机制,明确尽职免责条款。合肥建立分级分类投资平台考核机制,注重对促进本地产业转型升级, 招引重大项目以及引导创业创新等方面成果。建立风险容忍机制,按照整个基金全生命周期对投资运作绩效进行评价,允许基金出现一定比例的亏损。出台尽职免责实施细则,明确规定了因企业技术路线、工艺路径选择出现问题而导致的投资损失等5类免责情形,让尽职免责有章可循、有据可依,进一步增强了投资机构的信心和底气。

(五)让利投资机构,支持机构参与并购重组。合肥通过返投比和超额收益给予等政策支持,吸引了一批专业投资机构集聚。如对社会资本出资比例较高的专项基金,返投可按照“一事一议”给予适当放宽。基金管理机构通过项目资源重组及并购等方式引进符合重点产业链发展方向的项目,给予基金管理机构奖励。

(六)优化管理模式,打造专业化团队。合肥通过创新体制机制,“边学边干”,从跟着投、合着投到自己投,管理模式历经“委托管理—合作管理—自主管理”三次迭代升级。通过政校企常态化互派挂职机制,培养一批产业招投专业人才,打造“政府投行队伍”。

意见建议

今年1月,国务院办公厅印发《关于促进政府投资基金高质量发展的指导意见》(以下简称《指导意见》),对基金设立、募资、运行、退出全流程提出25条具体措施。舟山应以此为契机,借鉴合肥政府投资基金运作的做法,重点围绕我市九大产业链发展,加强政府顶层设计,提升专业化市场化运作水平,支持现代化产业体系建设和培育新质生产力,助力高质量建设现代海洋城市。

(一)找准定位,做好政府顶层设计

加强顶层设计,以国家战略为指引,围绕现代海洋城市建设“985”行动,聚焦九大产业链延链补链强链发展,强化市区协同开展政府投资基金运作。

一是整合国有投资平台,明确基金定位。强化全市“一盘棋”理念,将市级国有企业相关投资业务以及县(区)功能区政府投资基金业务进行整合,成立基金管理公司,或者明确将全市政府投资基金业务归口市财金公司进行运营管理。根据《指导意见》要求,以产业投资和创业投资为方向,对我市现有财金基金、转型升级基金、科创基金、县(区)功能区存量基金等进行优化重组,明确功能定位,以便于后续针对不同类型基金进行分级分类差异化管理考核。

二是做大基金规模,打造“基金丛林”。市财政每年通过预算安排一定规模的资金或资产注入基金管理公司。围绕九大产业链,积极与浙江省政府投资基金以及上海、江苏、安徽等省级基金对接,通过设置让(区)功能区存量基金等进行优化重组,明确功能定位,以便于后续针对不同类型基金进行分级分类差异化管理考核。

三是创新体制机制,优化营商环境。发挥基金管理公司作用,纵向与市政府以及市发改委、经信局、投促中心、科技局等做好沟通,横向与各县(区)、功能区、八大平台等紧密对接,对项目落地配套的政策、土地、资本、环境等资源要素提出需求,结合项目类型适配性提出落地建议。整合地方政府资源,为企业打造技术、产业链和政策支持的生态体系,吸引企业自愿扎根,提升项目招引成效,实现地方经济和企业发展的双赢。

(二)规范管理,提升专业化市场化水平

《指导意见》明确政府投资基金管理要进一步向专业化市场化运作转变。基金管理要进一步优化运营模式和决策机制,建立健全容错和考核激励机制,完善退出方式,提升基金管理绩效。

一是优化基金投资方式。基金管理公司要

加强与市场化投资机构深度合作,可采取市场化方式遴选具备与基金运作相适应的专业能力、投资能力和管理能力,以及相关经验的基金管理团队参投母子基金的方式,提高基金市场化运作水平。通过降低返投要求、提高出资比例、合理让渡超额收益等举措,吸纳优秀管理团队参与子基金管理投资。合理设置母子基金期限。基金管理团队定期向出资人和行业主管部门报送运作管理情况、财务报告、重大事项等信息。

二是建立绩效考核激励机制。针对不同基金类型,通过分级授权和分类施策,采用差异化投资策略和监管规则,发挥基金作为长期资本、耐心资本的跨周期和逆周期调节作用。对于产业投资类基金,可以重点考核评价基金支持重大项目落地、招商引资、推动九大产业链发展等方面。对于创业投资类基金,考核评价以功能作用发挥为核心,兼顾效益回报等要素,不以单纯追求财务回报为目标。要将考核结果作为计提管理费的重要依据,对优秀的产业基金管理团队可以给予股权激励。

三是建立健全容错机制。建立健全以尽职免责认定为核心的容错机制,完善免责认定标准和流程。不简单以单个项目或单一年度盈亏作为考核依据,重点投向种子期、初创期项目的基金,可设置较高容错率。研究制定详细的尽职免责免责条款,明确予以免责情形,营造鼓励创新、宽容失败的良好氛围。

四是优化退出机制。制定政府投资基金退出政策指引,完善不同类型基金的退出政策。科学合理确定政府投资基金退出期,并在章程或合作协议中明确退出条件。基金管理团队要建立基金退出管理制度,制定退出方案。拓宽基金退出渠道,建立健全“公开转让、回购、定增装入上市公司、IPO上市等资本市场退出+获取收益”机制。定期清理清退无效认缴出资,促进政府投资基金良性循环。

(三)培养专业团队,防范基金运作风险

一是优化人才培养机制。提升基金管理队伍的“专家眼光”“专业眼光”“专注眼光”,通过选派年轻干部到专业投资机构挂职交流、外地考察学习、定期专题培训等方式,培养一批精通产业政策、熟悉产业市场、擅长商务谈判和资本运作的人才,并建立市场化薪酬机制,提高人才积极性。

二是强化专业团队支撑。大力推进项目评审专家库组建,引入具有大国资背景的基金公司和管理团队,为基金投资的研判、决策提供更智力支撑,做到投前精准孵化,投中精细管理,投后精心服务。

三是防范基金运作风险。围绕“设、募、投、管、退”全周期制定完整的风险防控制度,通过规范基金设立程序、前置合规审查、组织专项风险排查等举措构建全周期风险防控体系。把尽职调查贯穿到基金投资工作的全过程,针对基金投资运作风险,借助专业团队力量开展可行性论证,筛选目标项目,跟踪企业的财务状况、业务模式、市场前景及潜在风险,定期对大额投资项目进行专业审计,及时调整投资决策。

我市政府投资基金相关情况

目前, 市级政府投资基金已搭建起了“1+3+2”的基金矩阵,规模近100亿元,投资方向为重大战略、特色产业、招引项目和科创项目。“1”为母基金即财金基金;“3”为与省级资本合作设立的子基金,分别为绿色石化与新材料基金、强港基金和浙财腾云基金;“2”为转型升级产业基金、科创基金。另外,普陀区、定海区产业引导基金已实际运营,岱山县基金也组建完成。

总体看,舟山经济规模还不够大,项目储备还不够多,政府投资基金在产业项目招引培育、市场化专业化运作水平以及管理理念优化创新等方面还存在一些问题,有待提升。

一是基金管理理念还需优化和创新。总体运行框架还需优化,功能定位要进一步明确,需进一步处理好招引和风控的关系。相对外地而言,舟山政府投资基金规模相对较小,引导能力不足,吸引撬动社会资本能力有限。

二是基金招引项目和培育产业能力还需提升。招引体系不够统一,基金在对接项目方面未能形成合力,各县(区)、功能区与基金管理公司之间渠道不够,在收集信息、跟踪项目、对接投资方面未能形成合力。基金投资项目相对分散,服务本地重点产业、招引项目能力还需加强。子基金绿色石化与新材料基金实体化运作不足。

三是基金运作市场化专业化程度还需提高。基金募、投、管、退的全流程管理制度还需进一步建立健全,尤其在容错机制和考核激励机制方面。尽职调查水平和决策机制科学性有待提升。基金管理薪酬水平对专业机构、高端人才的吸引力不强。

合肥政府投资基金运作经验

当前随着《公平竞争审查条例》正式施行,政府投资基金的作用在各地招商引资工作中越来越凸显。安徽合肥政府投资基金运作模式(“合肥模式”)成效显著,实现了资本与产业深度协同,为地方经济高质量发展提供持续动能。2024年,合肥市市属国有平台公司主导和参与基金总认缴规模近2600亿元,累计投资项目超1800个,推动87家投资企业

宣传阐释习近平新时代中国特色社会主义思想

发挥历史文化在城市更新中的作用

□张继焦 周子翔

城市是人民幸福生活、百姓安居乐业的重要载体,城市更新是推动城市高质量发展的综合性、系统性战略行动。4月25日召开的中共中央政治局会议指出“加力实施城市更新行动”。在这一过程中,历史文化发挥着重要作用。习近平总书记高度重视历史文化在城市发展、城市更新中的作用,强调“历史文化是城市的灵魂,要像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产”“保护好传统街区,保护好古建筑,保护好文物,就是保存了城市的历史和文脉”等;5月19日至20日在河南考察时进一步强调“文旅融合前景广阔,要推动文旅产业高质量发展,真正打造成为支柱产业、民生产业、幸福产业”。前不久印发的《中共中央办公厅国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》明确要求“坚持保护第一、应保尽保、以用促保,在城市更新全过程、各环节加强城市文化遗产保护”,并提出到2030年城市更新行动实施取得重要进展的主要目标,其中包括“文化遗产有效保护,风貌特色更加彰显”,充分体现了以习近平同志为核心的党中央对在城市更新中加强历史文化遗产利用的重视。贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署,既要保护好、传承好城市的历史文脉,又要充分发挥历史文化对城市更新的促进作用,推动历史文化与城市高质量发展深度融合、互促共进。

当前,我国城市发展已经从大规模增量建设转向存量提质改造和增量结构调整并

重,人民群众的需要正在从“有没有”转向“好不好”。实施城市更新行动,通过推进城市结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升,能够在不断满足人民群众美好生活需要的同时,为城市高质量发展提供有力支撑。历史文化作为城市生命的重要组成部分,能够经由创造性转化、创新性发展,为城市更新提供充沛驱动力。发挥历史文化在城市更新中的作用,既是以人民城市理念推进城市更新的必然要求,也是探索可持续城市更新模式的题中应有之义。

具体来看,一方面,历史文化保护为城市更新提供了内生动力,让城市更新充满人文底蕴。历史文化是彰显城市内涵、品质、特色的“根”,每个城市在形成、发展的过程中都会形成其历史文化记忆。在城市更新中深入挖掘历史文脉,通过对历史文化的保护,保留城市记忆、展现城市特色风貌,能够有效避免出现“千城一面”“运动式”更新等问题,实现老城区改造提升与历史遗迹保护、城市文脉延续的有机统一,让人们在城市中能够“望得见山、看得见水、记得住乡愁”。另一方面,城市更新为历史文化传承发展提供了坚实支撑,有助于以文化赋能增强城市竞争力。通过在城市更新中保护历史文化,推动历史街区、传统商圈从物质形态更新转向文化内容升级,通过构建具有本土特色的文化场景对城市空间、功能和环境进行系统性优化等,不但有

助于拓展城市公共文化服务空间,为城市发展提供新兴要素,而且能够更好地满足城市居民的文化需求,增强城市居民的归属感和凝聚力,涵养精神文明风尚。以历史文化为引擎,推动城市实现经济价值、人文品质、宜居环境、民生福祉等方面的提升,能够进一步增强城市竞争力。

在实践中,不少城市正确处理城市更新和历史文化传承保护利用的关系,实现了以文兴城、以文促产。例如,苏州推出“古城保护更新伙伴计划”,在修缮古建筑、历史街区的同时引入新业态和新的城市功能,让古建老宅“活”起来,成为当地文旅消费的新地标;广州在老旧街区改造中坚持修旧如旧与功能提升并举,以“绣花”功夫改善社区环境,留住了骑楼街区的传统风貌,令老城区重现生机,也培育出文旅融合的新消费热点;等等。这充分表明,城市更新与历史文化保护传承并非此消彼长的关系。二者有机统一、相互赋能,能够进一步提升城市发展新质和韧性。面向未来,锚定到2030年城市更新行动实施取得重要进展、文化遗产有效保护、风貌特色更加彰显等,要在城市更新中加强对历史文化的保护传承利用,充分发挥历史文化的赋能作用。

落实“老城不能再拆”的要求。老城保护是做好城市历史文化遗产利用工作的前提和基础。为此,要摸清城镇老旧小区、老旧街区、老旧厂区文化遗产资源底数,划定最严格的保护范围;把文物保护管理纳入国土空间规划编制和实施,建立健全“先调查后建设”“先考古后

出让”的保护前置机制;加强老旧房屋拆除管理,不随意拆除具有保护价值的老建筑、古民居,坚决防止“拆真建假”;保护具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的重要地名,让城市记忆在地名中得到延续。

建立以居民为主体的保护实施机制。建立这一机制,能够激活城市居民的主观能动性,让历史文化真正成为增进城市居民认同、推动城市更新的内生力量。可推进历史文化街区修复和不可移动文物、历史建筑修缮,探索合理利用文化遗产的方式路径;推动“街坊议事厅”“社区规划师”等制度推广,发动社区居民共同参与历史街区和文物建筑的保护修缮,共议共商合理利用文化遗产的方式路径;加强公众教育和宣传,培养城市居民的文化自觉和历史保护意识,形成人人参与、人人尽责的良好氛围。

推动城市历史文化资源活化利用。利用是最好的保护。要推动老旧街区功能转换、业态升级、活力提升,因地制宜打造一批具有城市记忆和文化气息的活力街区;改造提升商业步行街和旧商业街区,提升公共空间品质,丰富商业业态,创新消费场景,使文化与消费互动融合;鼓励以市场化方式推动老旧厂区更新改造,支持历史建筑、人文街区引入博物馆、艺术馆、非遗体验中心等公共文化设施,植入科技创新、文创设计、创客空间等新业态,实现“旧厂新生”,丰富市民文化生活。同时,加强城市更新重点地区、重要地段风貌管控,严格管理超大体量公共建筑、超高层建筑。

来源:《人民日报》