

政府投资基金管理优化的政治经济学分析^{〔*〕}

王亚玄

(安徽大学 经济学院, 安徽 合肥 230601)

〔摘要〕近年来,政府投资基金高速发展,在推动创新创业、产业升级、基础设施建设等方面发挥积极作用的同时,仍存在很多管理中的矛盾。借助于马克思主义政治经济学中的资本理论并结合政府投资基金的运营实践,可以认为政府投资基金实际上是国有资本的一种具体实现形式,基金存在诸多问题的根本原因在于其管理机制与措施未能与资本的一般性和国有资本的特殊性相匹配。实践中,可通过基金分类管理、完善市场化管理模式、构建协同管理机制、建立健全收益分享制度等措施推动政府投资基金的管理持续优化。

〔关键词〕政府投资基金;管理优化;资本一般性;国有资本

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.03.007

自 21 世纪初起步至今,我国的政府投资基金作为落实国家发展战略和产业政策、转变政府传统投融资模式的重要手段,在创新创业、公共服务与基础设施建设、中小企业发展、产业转型升级等领域发挥了重要作用。据相关统计,截至 2021 年,我国累计设立 1988 支政府投资基金,目标规模约 12.45 万亿元人民币,认缴规模(或首期规模)约 6.16 万亿元人民币。^{〔1〕}伴随着政府投资基金的高速发展,其运营实践中却出现了资金大量闲置、管理团队不专业、市场化运行受阻、监管失效、绩效考核体系不完善等问题。面对如此庞大的基金数量与规模,总结政府投资基金运营实践中的经验与教训,并尝试分析如何优化基金的管理模式,提升其运行效率,从而保证基金的

高质量发展具有重要的理论意义和实践价值。

一、对政府投资基金管理优化的理论思考

(一)优化政府投资基金管理的各类研究及其缺陷

目前,学界关于优化政府投资基金管理的研究主要沿着以下两条路径展开:其一聚焦于政府投资基金微观层面的运行与治理。结合基金微观治理层面存在的各类问题,学者们从不同视角切入,讨论了政府投资基金管理优化的相关措施,例如:变革基金的让利机制和风险分担机制、完善风险监测和退出机制;^{〔2〕}借鉴国外政府投资基金成功的市场化模式,通过事先承诺退出和直接投资的示范效应等措施提高基金运营效率;^{〔3〕}

作者简介:王亚玄,经济学博士,安徽大学经济学院讲师,主要从事马克思主义政治经济学研究。

〔*〕本文系安徽省哲学社会科学规划青年项目“安徽省国有资本基金化管理模式研究”(AHSKQ2018D35)的阶段性成果。

优化投后风险控制、投后增值服务等投后管理措施；^[4]规范有限合伙人、普通合伙人以及管理人之间的权责利关系，有针对性地选择政府投资基金的管理模式。^[5]其二则重点关注政府投资基金宏观层面的监管对策。研究者们建议可通过公开基金信息，提高基金运行透明度；^[6]出台具体法规有效引导基金规范理性发展，优化投资环境；^[7]充分发挥财政部门在监管中的主导作用，通过加强财政对基金运行的全过程监管促进政府投资基金持续健康发展。^[8]

虽然学界对政府投资基金管理优化的相关问题进行了一定的讨论，但这些研究仍存在缺陷，主要体现在：第一，对政府投资基金的实质缺乏适当的理论定位。由于政府投资基金存在财政出资特点并具有特定政策目标，学者们普遍对政府投资基金采取了“功能性”的定义，即将其视为财政政策或产业政策的延伸，目标在于扶持产业发展、解决初创企业和小微企业因风险过高、信息不对称导致的资金短缺、融资困难等市场失灵问题。^[9]然而，政府投资基金的所谓“目标”和“作用”并非其实质。实践中，大多数政府投资基金采用市场化运作模式，大量从事股权投资业务并与资本市场紧密相连，是自主经营、自负盈亏的市场竞争主体。如果遵循多数学者的逻辑理路，仅从财政监管优化和产业政策调整等政府干预的视角出发，很难从本质上认识政府投资基金存在的问题并给出充分、合理的政策建议。尤其是在社会主义制度背景下，我国的政府投资基金有其独特的内在属性和实践作用，其特殊性会直接影响到政府投资基金管理优化的路径选择。第二，对政府投资基金的分析缺乏适当的理论基础。已有研究大多按照“问题——建议”的研究模式，即通过总结实践中政府投资基金存在的问题，提出与之相对应的政策建议。其中部分学者提出可以借助新制度经济学中的产权和契约理论，以平衡剩余索取权与剩余控制权的方式优化政府投资基金的微观治理。但这些研究只把目光停留在政府投资基金运营管理中

存在的问题这类经济表层现象，忽略了借助适当理论对其深层原因进行解释，也就难以从根本上提出有效的改进措施。

针对上述研究的缺陷，本文认为优化政府投资基金管理必须先准确把握政府投资基金的实质，并以此为基础，探究与其实质相匹配的理论分析框架，揭示政府投资基金存在问题的根本原因，最终提出科学、有效的政策建议。

（二）政府投资基金的实质是国有资本

政府投资基金在我国只是一种习惯性称谓，中央与各级政府成立的政府投资基金的名称各不相同，如政府引导基金、产业投资基金、创业投资基金等。参照国家有关部门发布的涉及政府投资基金的主要文件（《关于创业投资引导基金规范设立与运作的指导意见》《政府投资基金暂行管理办法》和《政府出资产业投资基金管理暂行办法》），并结合政府投资基金的运营实践，可发现政府投资基金从本质而言是“国有资本”的一种具体实现形式。首先，政府投资基金存在“国家”出资的特点，其资金主要源于中央以及地方财政部门通过各类预算安排的财政性资金、各级政府部门主管的专项资金以及各类国有企业的自有资金。以国家集成电路产业投资基金为例，其主要股东既有财政部，也有诸如国开金融、中国电子信息产业集团、上海国盛集团等中央和地方的国企。其次，政府投资基金存在盈利的客观现实，符合马克思主义政治经济学对资本的定义。虽然获取利润并不是大部分政府投资基金设立的初衷，相关文件也并未明确阐述对政府投资基金的盈利要求，但由于存在“国有资产保值增值”这一宏观目标的硬约束，获取相应的利润必然成为政府投资基金的目的之一。最后，很多政府投资基金通过股权投资等市场化方式投资于非公开交易的企业股权。相较于传统国有企业，虽然政府投资基金仍然采用公司制或合伙制的企业组织形式，但它们并不从事任何实业领域的经营，其投资方式和投资标的与资本市场紧密连接，具有高度的竞争性、流动性和风险性。

(三)政府投资基金管理优化的理论分析框架

如果把政府投资基金视为国有资本,那么其管理优化就必须要对社会主义市场经济体制下“资本”和“国有资本”的特性及其行为规律进行深入剖析,从而突破“管企业”的传统模式,转向如何管好“资本”。在《资本论》中,马克思运用“抽象到具体”的研究方法对资本的特性及其运动规律进行了细致的阐发,其分析也随着研究的推进完成了从抽象的“资本一般”到具体的“多种资本形态”(如商业资本、借贷资本、股份资本、虚拟资本等)的转化,展示了上述各类资本自身具体的、复杂的规定性和行为规律。然而,马克思笔下的各类资本均属于私人资本的范畴,囿于当时的历史条件,马克思未能对社会主义背景下的资本范畴展开研究。

习近平总书记强调:“要加强新的时代条件下资本理论研究。在社会主义制度下如何规范和引导资本健康发展,这是新时代马克思主义政治经济学必须研究解决的重大理论和实践问题。”^[10]在当前社会主义市场经济条件下,国有资本、集体资本、民营资本、外国资本、混合资本等多种形态资本彼此竞争,协同发展。虽然马克思并未对社会主义国家如何对待和运用资本问题给予分析,但马克思的资本理论作为马克思主义政治经济学最重要的内容,仍然能够为研究社会主义市场经济条件下的资本问题提供必要的理论养分。^[11]因此,运用并发展马克思关于资本一般性的相关理论可为政府投资基金的管理优化提供适当的理论分析框架。

二、资本的一般性与国有资本的特殊性

既然政府投资基金的实质是国有资本,那么其运动规律就必然体现资本的一般性以及国有资本的特殊性。因此,在分析政府投资基金存在的各类问题及其原因之前,必须要对资本的一般性和国有资本的特殊性展开讨论。

(一)资本的一般规定性

1. 资本是能够带来价值增殖的价值,价值增

殖(利润)是资本的主观目的。在《资本论》第1卷第二篇“货币转化为资本”中,马克思通过比较商品流通公式 $W-G-W$ 与资本总公式 $G-W-G'$,阐述了作为货币的货币和作为资本的货币的区别,并引出“资本”范畴。马克思认为原预付货币在流通中改变了自身的价值量,实现了价值增殖,而“正是这种运动使价值转化为资本”。^[12]价值增殖作为上述流通的客观内容成为了资本家的主观目的。马克思指出:“只有在越来越多地占有抽象财富成为他的活动的惟一动机时,他才作为资本家或作为人格化的、有意志和意识的资本执行职能。”^[13]按照马克思的理论,价值增殖既是资本的主观目的,也是判断何为资本的客观条件。

2. 资本是一种无止境的运动过程。资本不是静止物,它需要通过一种无止境的更新运动不断进行价值增殖,资本家的“目的也不是取得一次利润,而只是谋取利润的无休止的运动”。^[14]作为货币的资本会在增殖运动终结时又重新成为运动的开端,资本的运动是没有限度的。值得注意的是,在《资本论》第2卷中,马克思以产业资本为例更加具体地分析了单个资本的循环和周转。虽然资本运动循环往复,但它完成一次增殖运动总会耗费一定的时间,继而马克思指出在其他条件保持不变的情况下,缩短资本的周转时间会对价值增殖起到积极作用。

3. 资本会在生产和流通中呈现出不同的具体形态。在价值增殖的运动过程中,资本并不是“抽象”地存在,而是呈现出多种多样的具体形态。在《资本论》中,马克思运用抽象上升到具体的理论叙述方法首先揭示了资本的一般的、总和的特征,并且随着分析的不断深入一步步接近“资本运动过程作为整体考察时所产生的各种具体形式”。^[15]例如,在分析资本循环时,马克思阐述了产业资本循环的三个阶段以及依次采取货币资本、生产资本以及商品资本的三类特殊职能形式。在《资本论》第3卷中,马克思继续考察了资本的各种形态,如商业资本、生息资本、虚拟资

本,以及它们特殊的运动规律。

4. 资本是一定的社会生产关系。为了破解“资本总公式的矛盾”,马克思发现了劳动力这一特殊商品对资本价值增殖的贡献,从而在劳动价值论和等价交换的基础上证明了剩余价值理论的正确性。马克思指出“只有当生产资料和生活资料的占有者在市场上找到出卖自己劳动力的自由工人的时候,资本才产生”。^[16]因此,资本并不是单纯的物,而是一种以物为中介的人和人之间的社会生产关系,其核心体现在资本家对工人创造劳动产品的无偿占有。

5. 竞争是资本本质规定的外在表现。竞争是市场经济的核心调节机制。资本之间的竞争是“各资本的实际运动中的决定因素,只有在这种运动中,资本的规律才得到实现”。^[17]在马克思看来,竞争作为资本的内在冲动,通过许多资本彼此间的相互作用表现出来并得到实现,市场也正是借助于竞争机制实现资本的优胜劣汰。同时,社会生产力的持续进步也正是这一机制发挥作用的客观结果。

(二) 国有资本的特殊性

在社会主义制度背景下,国有资本作为公有经济资本化的具体实现形式,其本身除了具有资本的某些一般性特征以外,还具有其特殊性:

1. 国有资本具有多重目标。与私有资本相似,国有资本同样是能够带来价值增加的价值。但在我国社会主义市场经济的具体实践中,追求财务效率(利润)的最大化并不是国有资本的唯一目标。国有资本的运营往往需要体现国民经济发展的重大战略、政策以及改革方向,同时承担一定的社会功能与社会责任,例如克服“市场失灵”与“政府失灵”、稳定宏观经济和资本市场、助力技术赶超和产业升级、提供基础设施等公共品和社会福利等等。因此,国有资本的目标具有复杂性。在不同的历史条件下,国有资本需要在上述各类目标之间进行取舍和权衡。

2. 国有资本是社会主义生产关系的体现。在马克思的理论框架内,私有资本是一种“物”

统治“人”的社会经济关系,表现为资本对劳动的统治以及对劳动者所创造剩余价值的无偿占有,是特定历史发展阶段的产物。与私有资本所体现的阶级剥削关系不同,生产资料公有制前提下的国有资本体现了全体劳动者共同占有生产资料,同时剩余产品归劳动者社会共同所有的生产关系。^[18]

3. 竞争与协同均是国有资本本质规定的外在表现。国有资本作为中国特色社会主义市场经济的参与者必然需要接受竞争机制的调节。资本追求利润的共性促使国有资本必须积极应对市场中的不确定性与风险,通过累进的积累来扩大自身,从而在市场竞争中生存和发展。与此同时,在持续完善社会主义市场经济体制的过程中,国有资本的多重目标导向决定了“协同”同样是国有资本内在规定的外在表现,它一方面体现在国有资本内部不同经济实体之间的协同,另一方面则表现为不同所有制资本之间,即国有资本与私人资本间的协同。

三、政府投资基金管理中的矛盾及其原因

上述对资本一般性与国有资本特殊性的探究为认识政府投资基金存在的问题及其原因提供了一个适当的理论分析框架。政府投资基金管理中存在诸多矛盾的根本原因在于其管理机制和措施未能适应资本的一般性特征,或无法充分体现国有资本的特殊规定性,主要体现在以下几点:

(一) 政府投资基金的多重目标导致管理困境

虽然大多数政府投资基金在设立之初并不会规定具体的利润目标,甚至部分政府投资基金明确表示不以营利为最终目的。但由于国家对国有资本保值增值以及防止国有资产流失存在刚性约束,因此获取利润必然成为基金管理人的重要考量。特别是当由政府出资的母基金与社会资本共同出资设立子基金时,其对利润目标的追求会更加显著。除获取利润以外,一些政府投资基金还承担着一定的社会功能与责任。具体

而言,国家级的政府投资基金往往聚焦于中央关于国民经济发展的重大战略、政策以及改革方向,如混合所有制改革、科技成果转化、扶持重点产业(如集成电路、航空航天)、生态保护、贫困地区发展等。省级及以下的地方性政府投资基金则更加关注属地的产业发展以及基础设施建设。然而,政府投资基金的社会目标可能会与利润目标,尤其是短期利润最大化目标相冲突。实践中,国有资金的出资人基于相应政策目标的考量,一般会对基金投资附加某些强制性条件(如较高的属地返投比例、限定具体行业等),从而导致投资效率不高、资金大量闲置、难以吸引社会资本等问题出现。

(二)基金管理缺乏对资本运动周期的动态考量

与私人资本相似,国有资本同样是一种周而复始的运动。政府投资基金的国有资本属性使得基金投资具有资本不断更新运动的特征,基金投资需要依次经历“募、投、管、退”各个环节才能取得收益,这一投资周期可能持续数年,且具有时间上的不确定性。然而,部分政府投资基金的管理措施却未能与上述特征相适应,主要体现在:第一,基金收益的考核期限不合理。以财政预算性收入出资的政府投资基金通常附带有年度性的经营指标考核要求,这往往使得基金需要在未获得投资收益的情况下进行利润分配甚至强制分红,从而导致资金使用效率降低并出现财产合规性风险。第二,基金存续期设置不合理。政府投资基金的存续时间通常与宏观经济形势、所投资行业的发展现状与竞争程度等多种因素相关。但部分政府投资基金的存续期在设立时未能充分考虑上述因素,特别是一些重点投资于国家产业发展薄弱环节、技术孵化周期较长且不确定性较强项目的基金,由于其存续时间较短,导致基金项目到期退出困难,难以实现特定的政策功能。第三,基金投资审批周期过长。资本市场瞬息万变,在有效控制风险的前提下基金投资的时效性会很大程度地影响到投资收益。政府

投资基金的国有产权属性决定了其大部分投资行为必须要向分管的行政部门提交审核,而行政组织的科层结构和运行方式可能造成基金投资的审批周期过长,使得基金往往错过最佳的投资机会,从而对投资效率产生负面影响。

(三)资本多形态特征下基金“条块化”监管模式存在缺陷

政府投资基金的所投资金并不是“抽象”地存在,而是在连续不断的资本运动中呈现出多种具体形态,例如基金募资和退出完成阶段的货币资本形态、投资和管理阶段的产业资本形态、股权资本形态等。政府投资基金的多样化资本形态使得针对基金的监督管理涉及不同的行政监管主体,呈现出“条块化”监管的特征,例如:财政部门负责管理基金的出资、收益考核;发改委负责监督基金是否投入特定产业以及相关债券募集;证监会负责监管相关股权交易。此外,由于政府投资基金的国资属性,国资委、审计部门等单位也都对基金及其从业人员拥有一定的监管权。总体看来,虽然“条块化”监管模式通过行政职能分工满足了专业化监管的需要,但也存在着一定的缺陷,如:对政府投资基金的监管缺乏统一领导,致使监管过程中各行政部门的权责不够明晰,重复监管以及监管缺位现象并存;“竖井效应”明显,监管部门间横向沟通机制不完善,协同监管能力不足。

(四)政府投资基金的分配制度不完善

社会主义市场经济体制下的政府投资基金属于国有资本的具体实现形式,其资本所有者是劳动者整体或作为其“代理人”的社会主义国家。这一所有制特征决定了整体劳动者对政府投资基金所获得的经济剩余(利润)拥有分享权。然而,部分政府投资基金的相关分配制度却不够完善,未能充分显现出社会主义特征,具体反映在三个层面:其一为基金出资人与管理人之间的分配。出于市场化运作、专业化管理的需要,政府投资基金一般会委托市场化的基金管理机构对基金进行管理,而基金管理人的管理费用

以及利润分成比例则完全按照商事自治原则确定。但由于部分政府投资基金在遴选基金管理人方面的制度不够完善,使得基金委托管理中出现利益输送,甚至贪污腐败等违法行为。其二为不同出资人之间的分配。一般而言,政府投资基金的各出资方会按照出资比例对基金的剩余利润进行分配。但为了充分吸引社会资本参与,部分由国有资本和私人资本共同组成的混合所有制基金存在国有出资人对私人资本的违规让利现象,例如对私人资本优先分配基金收益、设立不合理的固定收益等。其三为整体劳动者对基金收益的分享。整体而言,目前各类各级政府投资基金尚未建立起针对劳动者整体的收益分享制度。政府一般将基金收益上缴国库,按照财政要求调度;或投入新设基金,用于持续推动地方创新创业活动和产业转型升级。但在共同富裕的背景下,如何将政府投资基金创造的收益惠及整体居民,使广大劳动者能够共享资本市场发展以及经济增长带来的福利是亟需思考的问题。

(五)部分基金的管理机制未能与国有资本的“竞争”性和“协同”性相适应

政府投资基金的国有资本特质要求其必须兼具“竞争”和“协同”两种属性。政府投资基金既要在激烈的市场竞争中规避风险、提高效率,实现资本的保值增值,还应促进国有资本内部不同经济实体之间以及不同所有制资本之间的协同发展。然而,由于一些政府投资基金的管理机制存在偏误和缺失,以至于基金既无法充分参与市场竞争,又难以发挥其协同效应。就竞争性而言:虽然地方政府普遍通过所属融资平台对相关基金进行出资,表面上看政府与基金之间并不存在行政隶属关系,但各级融资平台的行为惯性以及与政府的密切联系使得基金管理仍然留有行政化的痕迹;面对市场的不确定性和风险,部分政府投资基金对合法合规性投资缺乏必要的容错免责机制,难以激发管理团队的活力,市场竞争性不足。就协同性而言:政府投资基金往往在投资地域、投资进度等方面存在过多行政干预,

一方面导致基金管理机构很难找到符合标准的优质项目,增加了国有资本保值增值的难度,同时也使得国有出资人与私人资本的利益难以融合,致使协同失灵;由于不同的政府投资基金往往涉及不同的国有出资主体(不同层级的政府部门和国有企业)与基金管理机构,使得基金之间并不天然具备必要的协同机制,导致基金设立过于“碎片化”,基金集群的协同运作能力较弱,甚至可能加速区域经济的分化趋势。^[19]

四、推动政府投资基金管理优化的政策措施

政府投资基金的国有资本属性要求其管理体制必须与资本的一般性和国有资本的特殊性相匹配。因此,政府投资基金管理优化也应沿着上述思路展开探索:

(一)对政府投资基金进行分类管理

针对政府投资基金多重目标导致的管理困境,相关部门可借鉴分类推进国有企业改革的思路,对政府投资基金进行分类管理。按照国有资本被赋予的不同目标,可分为:第一,公益性政府投资基金。此类基金具有显著的社会公益性,基金的运营目标在于为社会提供充足的公共服务和社会保障,例如基础设施建设、生态保护、贫困地区帮扶等。因此,对该类基金的管理并不需要刻意采用市场化原则,在对其进行绩效评价时应重点关注其所提供公共服务的进度与质量、公众满意度以及成本控制等非营利性指标。第二,战略引导性政府投资基金。该类基金的目标一般聚焦于国家重大改革和发展战略,如:混合所有制改革、重大科技成果转化;引导与国民经济安全密切相关产业的发展,如能源、粮食育种、集成电路。总体而言,这类基金的管理可遵循市场化原则,但在考核其经营绩效的同时还需评估基金对实现特定政策目标和引导产业发展任务的完成情况。第三,商业竞争性政府投资基金。此类政府投资基金通常专注于促进实体经济发展,但并无履行社会责任或社会功能的具体目标。因此,在基金运营中应追求完全市场化的原则,在

追求资本价值增加和提升基金“自生能力”的基础上促进实体经济高质量发展。

以国有资本的多重目标为参照,对政府投资基金进行分类管理可以厘清不同类型基金的定位和职能,改变其原有管理措施和评价方法“一刀切”和“简单化”的倾向。从整体来看,负责上述三类政府投资基金管理的顶层机构应有所区分。按照谁出资谁分类的原则,相关部门可根据基金的设立目标、投资领域等方面的差异性探索多样化的管理模式和分类考核机制。在确定基金的存续时间、出资规模与方式、考核方法等方面“有的放矢”,提高管理的“精细化”水平,在高效地履行基金相应的社会功能和社会责任的同时,提升国有资本配置效率和资本回报率。

(二)立足“资本竞争”,完善市场化政府投资基金管理制度

“竞争”既是市场经济的底层运行逻辑,也是私人资本和国有资本相似的特性。因此,在上述分类管理的前提下,采用市场化模式运行的政府投资基金应主动提升其管理制度与“资本竞争”特性的匹配程度,实践中可着眼于:第一,利用产权制度创新促进市场化政府投资基金实现“政资分离”。市场化政府投资基金主要集中在股权投资领域,其投资业务具有明确的营利目标、高度的竞争性,并且需要专业化的管理能力和资本市场的运作能力。为充分参与资本竞争并提高投资效率,主管部门可尝试对基金产权制度进行创新,以转变行政化的管理方式,压缩基金的投资审批环节和投资周期,实现“政资分离”,如:将市场化的政府投资基金纳入国有资本投资和运营公司,通过建立政府与相应基金之间的“隔离带”来淡化政府干预;探索逐步利用信托制度对市场化的政府投资基金进行产权制度改革,建立“管资本”为主的监管体制。^[20]第二,设立科学合理的业绩考核期限。市场化政府投资基金从初期投资到退出获得收益通常需要经历一个漫长的过程,特别是对投资于“硬科技”或初创企业的孵化类项目更是如此。因此,应转

变以年度为期限的财政式考核要求,以基金生命周期为基础设立基金盈亏核算时间点,构建具有弹性的业绩考核期限。第三,建立投资容错和尽职免责制度,激发投资活力。高度竞争的资本市场往往伴生着较大的风险和不确定性。为鼓励创新、激发投资活力,市场化政府投资基金应建立一定的包容性制度,容忍正常的投资风险和盈亏波动,不将合法合规投资所导致的亏损作为追责依据,从而破解“不想投”和“不敢投”的难题,如建立完善投资免责清单、明确具体的免责情况、探索合理的最高容亏比例等。第四,完善基金的内部激励机制。市场化政府投资基金的盈利能力主要取决于管理团队的整体素质,如何通过改善激励机制吸引人才、激励人才、留住人才是市场化政府投资基金参与竞争的关键。实践中,可探索通过实行市场化薪酬制度、管理费与基金整体绩效挂钩、开展股权激励以及核心管理团队跟投和持股等方法,不断完善基金的激励机制。

(三)构建政府投资基金的协同管理机制

为体现“国有资本”的协同性,相关部门还必须构建针对政府投资基金的协同管理机制以充分发挥基金的集群效应,具体可从下述几方面入手:第一,构建行政部门间的协同监管机制。目前基于“行政分权”的政府投资基金监管模式虽然符合管理专业化分工的需要,但缺乏稳定的部门间沟通机制,监管效率较低。随着政府投资基金总规模的增长,一方面需建立跨部门的沟通协作机制,提高组织效率,如推进关于政府投资基金的各类数据共享,确保监管环节衔接到位;另一方面可尝试分级成立针对政府投资基金的常设工作组或专门委员会,负责协调各部门权责,统一监管职能。第二,构建不同层级政府投资基金间的联动机制。由于我国政府投资基金大致可分为国家、省、市以及区县级四个层级,为充分发挥“国有资本”的协同效应,需构建不同层级基金之间的纵向协调机制。现实中,可通过签订“一致行动人”协议、归集分散资金等方式

发挥政府投资基金的集群效应,避免投资中因“各自为政”导致的资源浪费以及区域间的不平衡现象。第三,探索政府投资基金与私人资本的协同机制。社会主义市场经济中的国有资本和私人资本并不是此消彼长的关系,而是在竞争中协同发展。实践中,应探索相应机制促进政府投资基金与私人资本形成有效分工,在资本链中产生联动效应,共同融入社会大生产,为我国资本市场的完善和产业创新升级创造支撑条件。

(四)建立健全政府投资基金的收益分享制度

政府投资基金的国有属性决定了其所有权属于劳动者整体。这一所有制形式的实现最终体现在经济剩余的分配和使用上,并且需要通过成熟定型的制度提供保证。^[21]因此,建立规范、合理的利润分享制度,使社会成员特别是广大劳动者能够分享政府投资基金创造的收益是进一步优化基金管理的内在要求。从政府投资基金内部的利益关系出发,该利润分享制度大体包括:第一,规范基金管理人选拔机制,完善政府投资基金出资人与管理人间的分配制度。政府投资基金应培育专业化团队对资本市场以及基金管理机构进行全面、深入、持续的考察,合理运用公开招标或竞争性谈判等方式遴选基金管理机构,规避委托管理过程中的各类违法违规行为。第二,规范不同出资人之间的收益分配制度。出资人应按照出资比例共担投资风险,共享基金收益。在分配过程中,应禁止所有制歧视、违规承诺固定收益、强行设立优先劣后级等不平等行为。第三,探索国有出资人的最终收益共享机制。对于国有出资人的收益部分,应首先确定用于再投资的资本规模并将其扣除。随后,再将剩余资金投入关系社会成员劳动力再生产的领域,如保障房、公共医疗与教育,以及社会保险、社会优抚等社会保障领域。上述投入的具体形式可以在实践中不断创新和完善,既可利用现有的财政、人力资源与社会保障等行政体系对剩余资金进行再分配,也可以探索通过新设基金的方式对上述收益进行资本的持续运营和支出,并

委托各级人民代表大会对上述过程进行监督。

注释:

[1]《2021年政府引导基金数据盘点——基金优化整合在即》,清科研究中心,https://free.pedata.cn/1440998437368886.html。

[2]张杰、闫春英:《影响政府引导基金运营效率的突出问题与机制优化研究》,《经济纵横》2019年第7期。

[3]萧肃、熊婧:《政府创业引导基金运作模式借鉴——以以色列YOZMA基金为例》,《南方经济》2014年第7期。

[4]谭祖卫、蔡莹:《政府基金与社会基金投后管理比较研究——以中关村政府基金为例》,《商业时代》2014年第31期。

[5]何文:《国有资本投资项目中GP、LP及基金管理人关系研究》,《财会月刊》2019年第S1期。

[6]邓淑莲、王聪:《我国省级政府国有企业基金透明度研究》,《南方经济》2015年第4期。

[7]刘光明:《政府产业投资基金:组织形式、作用机制与发展绩效》,《财政研究》2019年第7期。

[8]吴笑晗、周媛:《加强政府投资基金财政监管的对策探讨》,《经济纵横》2019年第8期。

[9]Grilli, L., Murtinu, S., “Government Venture Capital and the Growth of European High - Tech Entrepreneurial Firms”, *Research Policy*, 2014, 43(9), pp. 1523 - 1543.

[10]《习近平在中共中央政治局第三十八次集体学习时强调:依法规范和引导我国资本健康发展 发挥资本作为重要生产要素的积极作用》,《人民日报》2022年5月1日。

[11]顾海良:《马克思“资本一般”和“许多资本”理论与中国资本问题研究》,《马克思主义理论学科研究》2022年第8期。

[12][13][14][16]马克思:《资本论》第1卷,北京:人民出版社,2004年,第176、178、179、198页。

[15]马克思:《资本论》第3卷,北京:人民出版社,2004年,第29页。

[17]《马克思恩格斯全集》第32卷,北京:人民出版社,1998年,第412页。

[18]荣兆梓:《公有资本与平等劳动——中国特色社会主义政治经济学的主线》,《上海经济研究》2018年第12期。

[19]根据CVSource投中数据,政府引导基金主要集中于北京、上海、广东、江苏、浙江,占全国整体规模的39.63%。上述地区经济较发达,财政实力强并拥有丰富的金融资源,往往更有能力设立政府引导基金,而这些基金又会进一步推动属地经济发展,从而形成良性循环。但对于落后地区,往往意味着区域经济差距的扩大。

[20]荣兆梓:《国有经济需要新一轮产权制度改革》,《学术界》2016年第6期。

[21]陈享光:《收入分配理论的迷思与构建——兼论剩余分享制度》,《社会科学战线》2021年第12期。

〔责任编辑:刘毅〕