

促进风投支持实体经济须立法和政策“双轮驱动”



智库观点

■胡敏翔 包雅钧

有效提升金融服务实体经济能力是当前经济生活中的重要课题,目前亟须大力发展风投服务支持实体经济。

我国风投投资起源于上世纪八十年代,经过三十多年的发展,目前我国私募基金管理人数量已达到近1.2万家,基金数量2.5万多只,管理规模已达6.37万亿元,成为多层次资本市场的重要组成部分。从投资规模看,根据毕马威公司的数据,2017年中国内地风投(股权投资)金额创下超过400亿美元的新高,同比增长15%;在2017年四季度全球10大风投投资交易中,中国占据5个,其中3起交易超过10亿美元。从投资阶段看,根据中国证券投资基金业协会统计,近80%的私募股权投资基金投资于企业起步期和扩张期,70%的创业投资基金投资于企业种子期、起步期,有力助推了实体企业的早期发展。从投资领域看,集中在信息技术、新能源、新材料、人工智能、生物医药等新兴行业,风投投资通过促进创新成果产业化、市场化和规模化,有力推动了中小微科技企业的创新创业和战略性新兴产业的发展。

制约风投服务实体经济发展的主要因素

党的十九大报告指出,要提高直接融资比例。风投是一种重要的直接融资方式,通过释放一定股权获得发展资金,且不会增加企业的负债,显而易见是国家宏观层面大力倡导的融资方式。但在实际管理中,还存在几方面制约因素。

(一)资管新规收窄了风投基金的资金募集渠道

资金募集是风投的基础。2017年以来,为解决金融市场存在的部分业务发展不规范、多层嵌套、刚性兑付、规避金融监管和宏观调控等问题,国家层面大力加强了金融监管力度,有效防控了系统性金融风险,起到了积极的效果。但是在具体措施上,缺乏分类管理,存在“一刀切”“一人感冒、全家吃药”和监管举措层层加码的现象。具体到风投行业,一般来说,风投投资资金完全流向高科技实体经济,出资主体主要包括政府引导资、银行等金融机构资金和社会募集资金。目前,资管新规出台后,除政府引导资金的政策没有发生变化外,根据新的资产管理规定,一方面,银行等金融机构已经事实上无法成为股权(风险)投资基金的出资人,股权融资属于非标融资业务,银行资金对实体经济的支持只能通过传统的信贷业务,很难辐射到小微科技企业。另一方面,社会募集资金的合格投资人门槛大大提高。合格投资者的标准提升为:家庭金融资产不低于300万元,家庭金融资产不低于500万元。

建议加快制定《风投投资法》和《私募条例》;建立和完善以政府贷款和贷款担保为核心的金融扶持政策;监管部门须维护证券市场监管尺度的稳定性、延续性和可预期性;研究出台具有中国特色的“天使税制”;有序放宽风投投资资金的准入要求。

相较之下,新规无论是个人资产还是投资规模的认定标准都较以前提高不少,目前的风投基金在实际操作中,其合格投资者门槛多为100万—300万元,而新规则直接将其提至500万元,无疑会直接减少合格投资者数量,影响风投机构向社会募资。

(二)国家对风投的税收政策仍有较大提升空间

2017年4月,财政部、国家税务总局发布《关于创业投资企业和天使投资个人有关税收试点政策的通知》,对创业投资企业和天使投资个人投资种子期、初创期科技型企满2年的,按照投资额的70%抵扣应纳税额。在2018年全国两会上,国务院总理李克强在政府工作报告中指出,“将创业投资、天使投资税收优惠政策试点范围扩大到全国”,极大地改善了风投的税收环境,激发了创业投资企业的投资热情。但现实中仍然存在四个方面问题。

第一,风投相关的税收法律并不全面。为了鼓励风投的发展,我国也出台过许多税收优惠政策,也相对实行了减免税收的优惠,但从风投资金全部环节来看,缺乏具有专项针对性的优惠政策。

第二,风投税收政策具体导向作用不明显。目前的风投税收政策,将风投与高新技术企业税收政策对比,税收优惠限制在企业所得税,税率降低和税额的定期减免为主要优惠方式,在方式上受到了局限,而且优惠程度较小。

第三,税收优惠政策方式过于简单。依据我国目前的风投税收优惠政策,定期定额减免等直接优惠是主要偏重的税收优惠方法,间接方式被忽略,税收优惠政策的方法手段仍然需要进一步改善。

第四,目前的税收制度并不适应风投的长远发展。比如,风投是高风险行业,目前每一项成功获利退出均要予以课税,但对失败项目并没有抵扣措施,也不能按照基金整体盈亏予以课税,影

响了风投的投资积极性。

(三)证券市场监管环境和监管尺度不断调整导致的稳定预期影响了股权(风险)投资的退出管理

退出管理是风投的核心问题,目前二级市场上市(IPO)退出、上市公司并购重组退出是股权(风险)投资的重要渠道。从2017年下半年开始,证券市场的监管环境发生了极大的变化,严重影响了股权投资行业的预期管理。股权投资基金在投资拟上市企业时,通常会对照中国证监会的IPO审核标准,在公开的审核标准未发生变化的情况下,审核通过率陡然降低,体现出监管部门对发行审核政策的理解和把握发生了巨大的变化,也极大地影响了股权投资行业的生态,导致股权投资行业骤然降温。

(四)缺乏风投专业型人才制约了风投行业长远健康发展

风投人才是风投发展的关键。风投投资横跨科技和金融两大领域,是一项风险极大的特殊投资活动,风投的发展涉及到专业技术、金融投资、企业管理等多方面学科,具有很强的实践性。因此,既懂技术又懂经济管理并且具备良好的专业素养和丰富的实践经验综合人才,是风投发展中的重要加速器。长期以来,我国股权投资行业很大比重是围绕IPO上市展开的,股权投资公司的人才储备也是以此为基础的。这导致财务类、法务类人才比较集中,而具有高科技背景的专业人才缺乏。我国风投专业人才的稀少,不仅影响了风投优势的发挥,也在一定程度上妨碍了风投的健康发展。

进一步促进风投支持实体经济发展的对策建议

(一)加快制定《风投投资法》和《私募条例》

目前,全国人大常委会尚未公布有关风投投资的基本法,规范风投行业主要的法律依据是《证券投资基金法》《证券法》《公司法》《合伙企业法》的相关条文,以及证监会、证券投资基金业协会的部门规章和自律规则,但我国和发达国家相比具有较大差距。美国在1940年就颁布了专门针对风投的《投资公司法》和《投资顾问法》,1992年又出台了《中小企业股权投资促进法》。日本在1963年制定了《日本小型企业投资法》,英国、以色列、印度等风投较为发达的国家也都颁布了专门的风投法规。我国缺乏对风投进行规范的专门法律,有关规定或者层级不高,或者难以适应风投的特点和发展需要。

(二)建立和完善以政府贷款和贷款担保为核心的金融扶持政策

李克强指出,要“设立国家融资担保基金,支持优质创新型企业上市融资”。风投的高风险性,风投企业特别是高科技企业缺乏抵押品的特点,使得传统金融机构贷款的动力不足,政府有必要采用贷款、贷款担保等方式对风投机构或者风投企业进行金融扶持。在政府贷款方面,可以实施优惠利率、延长贷款期限、豁免债务、债务置换等配套措施;在政府贷款担保方面,可以实施由政府确定贷款

额度和种类,设定适宜的风险金和风险池,指定担保部门和规模等配套措施。事实上,风投投资大国以色列在这方面有很好的经验:1991年以色列政府就设立两只专门基金,推出股权担保方案,规定投资于风投投资基金的投资者可以得到70%的政府担保;2002年政府设立种子基金和风险投资领域的风险资金池,用于回购风投投资股份。美国、日本、法国、德国、瑞典等国家也有类似政策。

(三)监管部门须维护证券市场监管尺度的稳定性、延续性和可预期性

在证券市场监管制度和监管标准未发生实质性变化的情况下,保持监管尺度的相对稳定是成熟的法治社会的体现。一是管理者不能简单依靠政府的强制性来管理资本市场,尽量减少计划手段甚至是行政手段的直接运用,避免政策变化给资本市场造成强烈的影响,否则可能会导致投资理念扭曲,投机之风盛行等问题。二是加强自律性监管组织的功能。这方面证券投资基金业协会已经做了大量的工作,取得了良好的效果,下一步建议在“上请下传”的基础上,在“下情上达”的渠道功能上发挥更大作用。三是监管行为应当更好地把握“松紧适度”的平衡点,具有一定的连续性和可预测性,不能只放在禁止类方面,还要给金融业务留下适度的创新空间,引导相关行为到合法的途径中,因为大量逃避监管的行为都是由于行政简单禁止所引起的。

(四)研究出台具有中国特色的“天使税制”

“天使税制”是美国、欧洲和日本广泛采用的专门针对天使投资的税收政策。建议在加快落实财政部、国家税务总局发布的《关于创业投资企业和天使投资个人有关税收试点政策的通知》以及国务院要求把天使和创投企业税收优惠政策扩大到全国的基础上,针对我国风投投资的特点,进一步研究出台独具特色的中国“天使税制”:一是按持有时间实施渐进税率,持有时间越长,纳税比例越低;二是继续提高税收减免和抵扣的幅度;三是将风投的失败损失按照一定比例纳入税收抵扣范围。例如,日本规定向处于创业期的创业企业家投资时发生的转让损失可在3年间进行结转抵扣。这方面上海已经开始了有益的尝试。

(五)有序放宽风投资金的准入要求

第一,要研究降低合格投资者准入门槛,让更多有能力、有愿望、对风投行业有理解的投资者加入这一领域,享受创新产业成长发展的成果。第二,宜放宽银行、保险等金融机构资金进入风投实体经济限制,形成针对中小微科技企业风投投资、银行贷款、政策性担保三位一体的综合性投融资体系。第三,在不危害安全性前提下,探索允许社保、养老资金进入风投领域。事实上在美国、欧洲,养老资金是风投最重要的资金来源,占比40%以上。第四,探索允许符合条件的风投投资公司除自有资金外,通过政府担保的混合企业债向社会融资。美国1958年开始即允许开展此项业务,最高融资额可达自有资本的3倍。

(胡敏翔:民建中央财经委员会委员;包雅钧:国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所研究员)

“三好四乡五个创新”推进乡村人才振兴

■常伟 李瀛博 郑晓燕 夏明涛

习近平总书记强调,乡村振兴靠人才,要把人力资本开发放在首要位置,强化乡村振兴人才支撑。而作为乡村振兴的主导因素,如何做好乡村人才的引进、培养和使用就显得非常重要。对于推进陕西省乡村人才振兴,课题组提出“三好四乡五个创新”的思路,真正让农业成为有奔头的产业,让农民成为有吸引力的职业,让农村成为安居乐业的美丽家园。

“三好”即“班子好”“氛围好”“文化好”。“班子好”,培养选拔一批懂农业、爱农业的管理型人才,充实到村级班子队伍中;发现选拔一批有经验、有想法的乡土人才充实到村级班子队伍中;招引选拔一批有技术、有热情的专业人才充实到村级班子队伍中,不断增强队伍活力,凝聚干事创业激情。“氛围好”:大力宣传乡村振兴的意义,不断塑造乡村产业致富典型,营造年轻人爱乡、返乡、留乡的热情,激发更多人投入乡村振兴的洪流。“文化好”:弘扬社会主义核心价值观,组织文明、节俭、祥和、喜庆的业余活动,活跃农村文化生活,让农村焕发勃勃生机。

“四乡”即“能人兴乡”“绅士返乡”“企业援乡”“市民下乡”。

“能人兴乡”:充分发挥职业农民、能工巧匠、文化能人和非遗传承人等各类主体的理念、资源、科技、市场方面优势,特别要发挥合作社以资本、技术、

品牌、信息为纽带,与小农户之间开展产品对接、要素联结和服务衔接的优势,通过“领路”起航、“模范”带动、“感柒”同心,组合运用多种联结纽带,畅通城乡要素资源对接,促进多元主体融合共享,提升小农户抗风险能力。

“绅士返乡”:以乡情乡愁为纽带,吸引在外名人、社会名流和退休官员,用其学识专长、人脉资源、创业经验、文化情怀返乡兴业、助推公益、反哺桑梓,参与乡村治理,涵养文明乡风,成为核心价值观的传播者、乡村自治的实践者、全民富裕的引领者。

“企业援乡”:营造良好的营商环境,鼓励支持工商界企业家、社会资本弘扬“义利兼顾、以义为先”的光彩精神,投身于农村一二三产业融合,发展规模高效种养、农产品加工流通、创意文化、乡村旅游等产业。

“市民下乡”:引导具有一定经济实力、追求田园生活情趣的城市居民,盘活农村闲置宅基地、房屋等资产,开发民宿经济、共享农场、共享农庄等第三产业,提供土地认养、特色农产品直供等订制服务和“民宿+农地”休闲养生产品,使资源变股权、资金变股金、农民变股民,带动农户参与建设经营,获得地租、劳务、入股分红、品牌溢价等多种形式收入。

“五个创新”即人才的“双向流动”“引导激励”

“培育服务”“运行机制”和创业的“风险防控”创新。

人才的“双向流动”创新:建议在陕西省试点探索允许符合条件的城市人口到农村落户的政策,对原籍在城市、原籍在农村的不同城市人才到所在地区农村落户,在创业创新方面设定相应的条件;由农村集体组织将其吸纳为“准成员”,赋予相应地参与农村公共事务的权利。鼓励县域借整县居住证制度的做法探索实施乡村居住证制度,对其住房使用、土地优先流转经营、参与村庄治理等给予保障。同时,加快推进城乡公共服务均等化,为城乡人力资源双向流动提供便利。

人才的“引导激励”创新:建议陕西省加快制定激励性、针对性更强,与规定性、考核性措施相结合的鼓励专业人才、党政人才下乡服务的政策,使人才下乡服务与职务晋升、职称评定、工资、津补贴、社会保障等挂钩,统筹完善涉农部门干部与乡村干部选拔任用、科技人才增值服务合理取酬、教育卫生人才特殊岗位津贴等制度,强化家属随迁、子女入学、住房保障等配套措施。同时加大对有突出贡献的乡村优秀人才的鼓励激励力度。

人才的“培育服务”创新:建议构建资源集中、分工明确的乡村人才教育培训组织体系,鼓励县域成立乡村振兴教育培训领导小组。加强对乡村人才教育培训的规划,建立全省上下衔接的乡村教育培训对象登记与分类建档制度,立足不同对象的需求实

施有针对性的教育培训计划。借鉴外省做法,建立职业农民职称制度,鼓励各地探索制定乡土人才技能评价地方标准,组织开展乡土人才专项能力认定。鼓励县域设置“一站式”人才服务窗口,乡镇建立人才工作站,为乡村人才成长发展提供针对性服务。

人才的“运行机制”创新:建议明确牵头部门,划分相关部门责任,强化市县镇村抓好落实乡村振兴的职责,并加快制定乡村人才振兴专项规划或实施方案,推进各项人才计划与相关政策的有效衔接。加大对乡村人才工作经费的投入力度,设立乡村人才振兴专项资金,加强对人才经费的统筹管理。加大编制资源统筹调配和动态管理力度,保障和落实基层用人主体的自主权。同时,把乡村人才工作列入市、县、乡实施乡村振兴战略的实绩考核,建立各级督查落实机制。

创业的“风险防控”创新:建议加大财政对农业保险的投入力度,引导保险机构大力发展特色农产品、品牌农产品保险,扩大价格保险补贴范围,引导农业保险由“保成本”向“保收入”转变。加强对乡村创业的引导,鼓励有条件的市、县设立乡村创业投资引导基金。加大对乡村创业的政策支持力度,并保持乡村创业政策的连续性与稳定性,解决好乡村投资创业的政策风险问题。

(作者系陕西省委党校中青二班学员)