

国家社科基金重大项目 工作简报

2014年第1期（总第4期）

中国科学技术发展战略研究院课题组

2014年2月28日

我国科技产业化计划可尝试“银行化”运作模式¹

——从英国等G8国家政府资助手段的最新进展说开去

郭戎 张嘉怡

摘要：随着英国推出组建国有性质的“商业银行”行动计划，所有G8国家包括欧盟都已拥有类似机构。各国的目标均是在整合政府服务中小企业计划/项目资源的基础上，以更加商业化和市场化机制催生抚育经济增长点，进一步提高社会资本进入新兴经济领域的动力。本文针对我国中小企业各类扶持政策分散程度相对较高的现实，提出了组建“科技投资银行”的初步建议。

以G8为代表的发达国家政府一直高度重视完善鼓励中小企业发展的财政、税收、法规和公共服务平台等条件环境，近来最为有力的措施之一是组建专业服务银行（机构）。国际金融危机后，英国政府连续推出若干以支持创新型中小企业为核心的救市计划。然而，“朝野”上下一致认为还需要研究采取更为大胆和长效的改革措施。2013年3月，英国政府公布了出资设立国有“商业银行”时间表，作为英国国家产业战略的重要保障措施。设立“商业银行”计划由英国商业、创新和技能部（BIS）负责推动实施，主要思路是整合英国联邦政府层面已有中小企业资助计划，建立统一的创新型中小企业项目管理体制，与相关市场力量合作，充分挖掘社会资本的潜能。BIS部长Vince Cable在阐明必要性时指出，英国是G8国家中唯一

¹本文是国家社科基金重大项目“创新型国家背景下的科技创新与金融创新结合问题研究”（编号：11&ZD139）的部分研究成果。

尚未设立类似功能机构的国家。该“商业银行”将在 2014 年下半年实现完全商业化运作，是一个典型的政府引导、市场决定的范例。

一、英国“商业银行”计划的基本构想

新设银行将不会直接向企业放贷或投资，而是采用间接化方式与私营部门合作，提高现有金融市场服务企业的服务能力。

1. 政府新注资并整合现有中小企业计划

政府向该银行新注资 10 亿英镑，另整合现存总额为 29 亿英镑的各类相关政府项目资金，涉及到目前由商业、创新和技能部 (BIS) 和英国财政部 (HMT) 分头管理的各类计划，具体见表 1。

表 1 新设“商业银行”整合的计划/项目

(数据截至 2013 年 3 月)

计划/项目名称	财政资金投入 (累计已投入, 百万英镑)	市场效果合计 (包含所带动的私人部门投资, 百万英镑)
股权投资		
企业投资基金	413	690
携手天使投资基金	100	400
创新投资基金	150	330
激励基金	13	25
债权投资		
企业融资担保	425	3270
初创贷款	110	110
企业金融伙伴关系计划	1 100	2 200 (至少)
企业金融伙伴关系计划 (中小企业)	100	200 (至少)
小计	2 411	7 255
后续投资阶段		
股权投资	350	984
债权投资	147	178
小计	497	1 162
总计	2 908	9 549

资料来源: 英国商业、创新和技能部 (BIS) 工作报告 《BUILDING THE BUSINESS BANK: Strategy

Update》

政府计划通过新增注资和调整组织运行机制，将各个计划/项目分散的运行进行集中管理，从而形成一致、连贯、综合的一揽子中小企业资金支持方案。

2. “商业银行”的总体目标

“商业银行”主要拟解决如下问题：第一，支持企业债务和股权融资市场的多元化发展、通过增加市场化融资渠道促进金融机构之间的竞争；第二，增加对前景良好的中小企业的资金供给，尤其是长期融资的供给；第三，汇集政府现有中小企业扶持计划/项目，创建统一的管理体制以简化企业申请流程；第四，整合各类供给政策，提高政府可利用扶持政策等在创新型企业认知程度，并提供相应的专家智力支持；第五，市场化方式运作，以最有效率的方式使用政府财政资金。

3. 设立步骤和时间安排

“商业银行”的成立过程被分为了五个阶段。先期，“银行银行”在商业、创新和技能部(BIS)的管理下运行，由BIS下属企业资本有限公司(CFEL)和政策研究机构以及私营部门专家管理，待时机成熟后由职业管理团队运营，有关时间点见表2。

表2 新立商业银行的实施方案时间表（单位：英镑）

过渡期				全面运营期
2013.4-6	2013.6-9	2013.10-12	2014 上半年	2014 下半年
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 启动投资项目—3 亿 ✓ 扩展“携手天使投资项目”—5000 万 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 完成投资项目的首次交易—3 亿 ✓ 着手整合现行计划/项目的运作和 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 首次发放中小企业贷款组合担保 ✓ 全面推广扩展后的“贷款担保计 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 正式按照公司法注册成立银行 ✓ 任命董事长和董事会成员 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 建立完全的公司制治理结构 ✓ 任命职业CEO与高管团队

<ul style="list-style-type: none"> ✓ 提高“风险投资项目”的参与程度—2500万 ✓ 在两个试点地区扩展“贷款担保项目” ✓ 品牌构建、发展与整合市场 	<p>预算</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 加速银行品牌市场推广 ✓ “商业银行”课题研究组出具最后的咨询报告 	<p>划”</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 试点新型长期金融产品 ✓ 细化整合方案的具体执行计划 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 扩展“风险投资项目”的覆盖面 ✓ 全面推广新型长期金融产品 ✓ 引入企业成长融资咨询服务* 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 完成资产自BIS至银行实体的移交工作
--	--	---	---	--

资料来源 英国商业、创新和技能部 (BIS) 工作报告 《BUILDING THE BUSINESS BANK: Strategy Update》

4. “商业银行”业务构成

“商业银行”的三大业务板块为：股权、债权和咨询业务等，方案解决思路是政府将已实施的股权计划、债权计划和咨询服务计划管理权移交给“商业银行”；政府对“商业银行”的资本拨款对其中部分原有计划进行扩充增资，同时开设新的融资渠道。特别要注意的是，英国政府认为向中小企业发展提供个性化服务与提供资金一样重要，因此在筹建“商业银行”的过程中非常重视企业咨询服务模块设计，制定了专门的咨询服务发展战略。在提出上述业务构想的基础上，政府要求“商业银行”最大化各类资助计划的效果，并取得良好的银行资本收益率。

二、部分国家（欧盟）类似机构的主要特点

二十世纪70、80年代以来，世界范围内创新资源配置与管理方式出现了许多变化，其中之一便是政府与市场化力量、社会组织形成的“混合机制”不断出现，大大增加了公共服务供给的灵活性和有效性。在英国此举之前，其他G8国家以及欧盟均早有动作。如美国SBA于上世纪50中后期开始先后推出了股权投资计划（SBIC计划）和贷款计划（7[a]计划），并统一协调各个政府研发投入预算承担

部门中用于中小企业技术创新的专项经费（SBIR计划）。欧盟第七框架依托欧洲投资银行（EIB）合作建立风险分担机制（Risk-Sharing Finance Facility，简称RSFF）计划，向较低资信级别的研究开发项目（主要是由中小企业承担的研发项目）贷款提供担保等。德国复兴信贷银行（KfW，完成德国重建后转型成为专职服务中小企业的国有银行）、法国国家投资银行（Bpifrance，2013年在法国创新署、法国信托投资银行子公司CDC等基础上成立）均已开展相关业务。这些银行有着以下几点共同的特点：

第一，由政府出资，机构性质为国有银行（美国SBA不是银行），具有国家主权级信用，融资成本较低。第二，运作独立于政府，不受政府干预。银行经营只受董事会领导，由监事会监督。第三，间接化运作，银行保持中立，不和其他商业性银行或基金竞争。无论是股权或者债权业务，该类银行都不直接针对具体企业和项目，而是由委托其他银行进行“批发”或“零售”。第四，必须按照银行风险控制规定行事，做到不依靠财政补贴，保证市场盈利能力。

三、设立“中国科技投资银行”的必要性

党的十八大提出“支持小微企业特别是科技型小微企业发展”。我国各级政府已经制定出台了多种扶持中小微企业和科技型中小企业的政策。仅就中央政府来说，政策工具种类颇为丰富，投入量也十分巨大。

1. 政策进展

从税收来看，小微企业作为直接受益主体有专项个人所得税、企业所得税和增值税减免，对创业投资、担保、再担保、孵化器（大学科技园）、技术服务、金融贷款等机构给予相应的税收减免或税前列支优惠等政策。从财政资助来看，2013年，仅由财政部企业口管

理的中央财政支持中小企业资金规模就达 150 亿元，是 2008 年的近 3 倍，主要为科技型中小企业技术创新基金、科技型中小企业创业投资引导基金、中小企业发展专项资金、地方特色产业中小企业发展资金、中小企业国际市场开拓资金等资金，支持方式有直接资助、担保补贴、阶段参股、风险补偿、投资保障等。除此之外，还有不少中小企业是受益主体的财政专项计划或资金，如科学技术类中的火炬计划、星火计划、富民强县专项；如经济建设类的“战略新兴产业计划”（由财政部、发改委主管）等。还要看到，在其他科技计划中也有不少事实上支持科技型中小企业的成份。上述各类计划涉及的部门包括财政部、科技部、发改委、工信部、商务部、农业部等。

2. 主要问题

上述各项计划和政策在极大地推动我国各类中小微企业发展的同时，主要有以下几个问题：第一，政出多门，资源分散。计划项目对中小企业的资助由多个行政部门管理，规定不一，资助强度不一；某一计划无法有效持续支持某一潜力企业，或某一企业恶意重复申报等情况可能同时存在；不同的管理规定和程序，还使得各计划难以按照企业成长阶段形成统一、连贯的抚育机制。第二，财政资金杠杆效应不高。从财政扶持资金总量上看，无偿资助比例较大，大多各引导类基金依然采用课题评审方式，社会资本有效动员力度不高。第三，计划管理单位无力为企业提供高质量的增值服务。目前此类财政资金或政策的实际管理单位受性质和定位所限，缺乏专业化的咨询、辅导人员队伍和相应激励机制，因而难以提供企业最为急需的各类服务。

3. 设立中国科技投资银行可能发挥的积极作用

特别应说明的是，拟建议设立的“科技投资银行”不同于前期提出的“科技银行”，其可以发挥如下功能：第一，有力地落实党的十八大、十八届三中全会有关“市场在资源配置中起决定性作用”、“整合科技规划和资源”以及“激发中小企业创新活力”等一系列重要精神。第二，中央财政各类“中小微”资金的受益面当中科技型企业是最大主体，这个情况和G8国家相似，但相关计划的分散程度远远高于G8国家。因此，将“科技项目”作为组建新银行的方案最具操作性，可能带来的优化空间也较大。第三，设立“科技投资银行”可以进一步创新政府支持方式，也很可能成为深化财税体制、科技体制改革的强大推力，在顶层总体设计的牵引下，“倒逼”新型科研资源管理和项目评价机制快速形成。第四，设立“科技投资”银行，建立统一的管理体制，节省大量公共资源，可极大提高各项计划的政策透明性和知晓度。第五，归根结底，采用银行的运作方式能更好地服务于中小企业特别是创新型中小企业。科技投资银行不仅能够提供发展资金，并且可以建立有效的激励约束机制，为中小企业发展提供高质量的增值服务。

四、相关建议

借鉴英国等已经或正在设立类似机构的方案步骤，结合我国实际，提出以下几点初步建议。

1. 积极进行部门沟通形成方案，争取财政注资

方案应着重体现设立“科技投资银行”与财税改革、金融改革、科技计划以及科技经费改革的配套、协同关系。

2. 调研各类相关计划，提出分类组合方案，找到设立银行的核心依托基础

相比发达国家，我国支持中小企业的计划种类较多，涉及部门更广，部门之间的联动性较低。因此，采用先易后难的办法，从科技计划起步，建议以科技型中小企业创业投资引导基金为基础，以火炬计划、新产品计划、农转资金、富民强县专项等作为外围配套。根据国务院批复，逐步建立与其他部门管理计划以及地方政府相关计划的关联关系，并且尝试将各税收项目也纳入银行服务对象范围。

3. 利用现代信息技术，以科技投资银行为平台整合点多面广的科技信息资源

充分运用云计算和大数据等手段，不追求各计划立刻“物理联通”，先采用“虚拟联通”，逐步融为一体。

4. 以市场化为导向，设计好科技投资银行的治理结构和业务模式

科技投资银行应按照《公司法》注册，成立董事会、监事会，由董事会聘任经营班子，建立绩效和薪酬考核制度，政府可以为银行设定绩效目标，但不干预具体运行；我国科技投资银行应像发达国家类似机构看齐，坚持不干扰正常的商业性金融秩序，不开设分支行，业务应主要委托商业性金融机构完成，充分发挥中小金融机构，互联网金融机构的积极作用。

报送：全国哲学社会科学规划办公室、中央党校科研部

抄送：科技部有关领导、科技部条财司、各子课题承担单位（负责人）