

欧盟基金运作机制对长三角一体化的 启示与借鉴

邢妍菁¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】: 借鉴欧盟战略投资基金的经验,建议长三角一体化发展投资基金探索建立一套规范的项目评估框架,评估内容应包括项目的经济收益预期、各方损益分析等内容,作为决策的重要依据,所有地区、所有投资项目都需严格遵守,不能执行特例;广泛利用专业机构的力量,可从政府聘请的拥有行业资质的专家库中挑选,也可通过公开招投标,直接委托第三方机构;保证决策信息的透明公开,建立长三角一体化投资基金官网,及时公布投资项目的评审进度和信息,利用公众监督,推动项目落实。

【关键词】: 欧盟结构基金 欧洲战略投资基金 长三角一体化

【中图分类号】:F207 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2019)01-0081-006

2018年6月1日,长三角一体化发展投资基金(以下简称“长三角投资基金”)的合作框架协议在长三角地区主要领导座谈会上正式签署,该基金重点投向跨区域重大基础设施、生态环境治理、科技创新、产业协调发展及民生工程等领域,有利于汇聚各方力量,协调各方诉求,办好大事,解决长期悬而未决的问题。在欧盟的区域协调机制中,基金是使用最为广泛的政策工具之一,在推动欧盟一体化的过程中发挥极为重要的作用。^①本文重点研究欧盟政府出资规模最大的基金——欧洲结构和投资基金(European Structural and Investment Funds, ESIF, 简称“结构基金”)以及欧盟运作机制最为市场化的基金——欧洲战略投资基金(European Fund for Strategic Investments, EFSI),以期对长三角投资基金运作提供经验启示和借鉴。

一、欧盟基金的运作机制

(一) 结构基金

从投资目的看,结构基金侧重扶持发展不平衡不充分的地区和领域。结构基金的政策目标是拉平差距,推动所有成员国实现相同的社会经济指标。^②旗下包括5个专项基金,在关注重点和投资对象上各有侧重,它们分别是:欧洲地区发展基金、欧洲社会基金、凝聚力基金、欧洲农村发展农业基金以及欧洲海事与渔业基金。

从基金规模看,结构基金的政府出资最大。结构基金的运营周期与欧盟长期预算周期一致。欧盟长期预算周期为7年,在本轮预算周期(2014—2020年)内,欧盟预算总额超过1万亿欧元,而结构基金的预算总额达到4540亿欧元,占比接近50%。

从运作方式看,基金管理以政府为主导。结构基金由欧盟委员会管理,它的运作方式类似于财政拨款:基金的资金来源于欧盟预算拨付,而欧盟预算来源于各成员国缴费,缴费依据是各国的经济规模:一是各国进口税收入;二是各国增值税收入(VAT)^③乘以

作者简介: 邢妍菁,上海市发展改革研究院城市区域经济社会研究所研究实习员。

既定的比例(通常为 0.3%);三是各国国民总收入(GNI)乘以既定的比例(通常为 0.7%);四是其他收入,包括欧盟的银行利息、罚款等收入;五是上年结余。以上一轮 7 年预算周期(2007—2013 年)为例,各类收入来源占比见图 1。

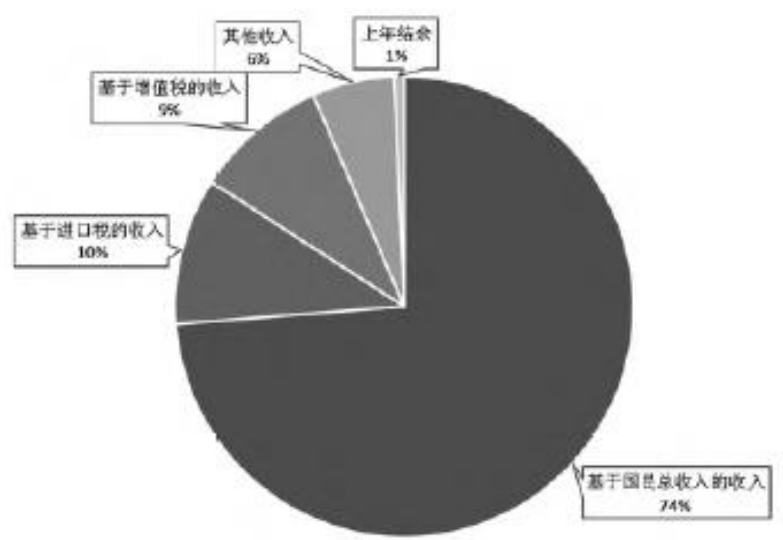


图 1 欧盟基金各类收入来源占比

结构基金主要由欧盟和各成员国共同管理,它有 4 种投资方式:一是补助(Grant)。欧盟将资金拨付给各成员国后,各国的基金运营管理机构在所有需要发展的领域,向本国公开征集提案,私营机构或公立机构均可提交计划方案,得到认可的方案将获得补助。欧盟也会向全欧洲征集提案,通过的方案将直接获得欧盟补助。结构基金通常不提供全额补助,因此项目执行机构仍需自行解决剩余部分筹资。

二是债权投资、债务担保和股权投资(Loans, guarantees and equity)。欧盟将该部分资金的使用权利交给项目所在国的金融机构,由其根据项目情况决定采用何种投资方式。三是补贴(Subsidies)。欧盟将资金使用权利交给各国政府,由其决定发放方式,例如农业补贴等。四是奖励(Prizes)。这一方式由欧盟主导,主要在科技创新领域,欧盟提出某一急需解决的技术问题并举办竞赛,竞赛获胜者将得到直接奖励,通过这一方式激发创新力量。

从运作成效看,结构基金社会效益显著。截至 2017 年底,本轮结构基金较为突出的成效包括:提升经济活力,帮助 1.09 万家企业将新产品推向市场;推动科技创新,为 2.9 万名科研人员提升了研发环境;促进就业增长,创造直接就业岗位 15.4 万个;提供更多服务,为 1150 万人口提升医疗健康服务水平;完善交通网络,新建道路 844 公里,重建或翻新铁轨 687 公里;加强环境保护,提升 2350 公顷农业用地的生物多样性。

(二)欧洲战略投资基金

从投资目的看,欧洲战略投资基金聚焦推动基础设施建设和中小企业发展。该基金明确了两大投资目标:支持基础设施建设投资和为中小企业提供融资机会。

从基金规模看,欧洲战略投资基金通过吸引市场资金大幅提升规模。基金由欧盟政府出资 335 亿欧元,目标撬动超过 5000 亿欧元的市场资本。截至 2018 年 6 月,已吸引 2942 亿欧元市场资本。该基金原定的投资时间窗口为 3 年(2015 年年中—2018 年年中)。由于基金的运营效果较为理想,一些投资项目需要更长的时间周期,目前延长至 2020 年末。

从运作方式看,欧洲战略投资基金以市场为主导,擅长运用金融工具。该基金交由欧洲投资银行集团(EIBGroup, European Investment Bank and European Investment Fund)管理,通过金融结构的设计,将政府出资以1:15的比例撬动市场资金,共同投资一些市场失灵的领域,例如初创企业、重大基础设施等市场不愿意投资的领域。根据承受的风险不同,该基金能够为投资者提供不同程度的回报。

从运作成效看,欧洲战略投资基金经济效益较高。基金运行1年后(2016年年中),欧洲投资银行对已签约的39个项目做了成效评估。结果显示:一是约六成投资项目能较好地符合欧盟总体政策目标。二是项目年收益率较高,部分项目超过10%,大多数项目年收益率在7%~10%。三是产生了积极的社会影响,提供了约8000个就业岗位。

二、欧盟基金的运作特点

结构基金重在发挥政府调节作用,而欧洲战略投资基金重在借助市场力量,这两大基金在运作过程中体现了不同优势。结构基金的优势体现在组织协调方面。不但能够较好地平衡各成员国享受的权益和应尽的义务;而且由主管机构——欧盟委员会掌握资金管理大权,能够有效督促各成员国推动项目落实。欧洲战略投资基金的优势体现在实务操作方面。通过利用金融工具设计,高效撬动社会资本;同时通过制定并实行专业、规范、公开的项目评审机制,协调投资项目细节上的争议。

(一)全面平衡责任与权益

结构基金成功运作的关键是欧盟与各成员国签订合作伙伴协议(Partnership Agreement)。在协议签署过程中,首先比较各国的实际情况与欧盟共同目标间的差距,明确结构基金在该国的重点投资领域。其次,协议规定成员国使用基金后必须实现的发展目标。如果资金使用不当,偏离既定目标,欧盟委员会有权暂缓资金拨付。为了实现各国责任与收益的平衡,结构基金充分考虑成员国自身经济实力和任务的艰巨程度,对于任务较重的国家、地区或领域,结构基金将有针对性地加大投资支持力度。欧盟凝聚力基金只拨付给欧盟较不发达国家(GDP低于欧盟28国平均数的90%),重点投资交通网络建设和绿色经济发展。例如,以就业率指标为例。保加利亚计划在2013—2020年,就业率提升12.5%;相比之下,比利时计划提升5.9%。由于保加利亚的经济基础较弱,且完成任务较为艰巨,因此结构基金在“促进可持续高质量就业,支持劳动力流动”的主题目标下,对其投入了更多资金。

(二)立足于推动项目落实

在针对结构基金的合作伙伴协议签订之后,欧盟通过三大重要操作掌握资金流向,从而有力地推动基金投资项目的落实。

一是资金拨付细分至单个计划。欧盟广泛征询当地政府部门及各类社会利益团体的意见,将合作伙伴协议中确定的目标分解成若干个具体计划,⁽¹⁾同时确定每个计划可用资金的总额。

二是要求成员国定期汇报项目进展情况。操作计划由所在国或所在地区的政府组织执行,欧盟要求每项计划都需要进行审计,并且每年向欧盟委员会提交审计报告。

三是掌握资金支付大权。欧盟委员会在每年年初将资金拨付给各项目,同时持续监测各个计划进展情况。若欧盟委员会判定某个项目的执行已经偏离当初制定的投资目标,且与成员国协商后仍未改正的,将暂缓资金拨付。

(三)高效动员社会资本

在欧洲战略投资基金的运作过程中,欧洲投资银行集团认识到,基础设施建设领域以债权投资为主,它的特点是资金规模大,回报周期长,且投资收益不确定性较高(例如,交通基础设施的收益主要来源于收取通行费、车票收入等,收入可能不及预期)。正

是由于基础设施投资的收益风险大,从而导致市场资金进入该领域的顾虑较多。为了消除市场对收益风险的顾虑,欧洲战略投资基金提出“市场出资部分的债务偿还顺序优先于政府出资部分”的做法。即政府承诺,在项目建成后的若干年(收益爬坡期),若项目产生的收益无法覆盖当年应还的债务本金和利息,则优先保证市场出资部分得到偿还,政府放弃部分债权权益;若项目运营情况良好,则政府和市场按出资比例获得债务本金和利息的偿还。目前这种方式主要用于交通建设领域,它能够顺利运行的原因在于:一是欧洲战略投资基金先期已排除收益前景明显不佳的项目。

二是由于基金投资多个建设项目,相当于分散了风险,即使有个别项目发生债务偿还困难,基金也可以用其他项目的收益弥补损失。通过实行该做法,欧洲战略投资基金一方面有效吸引了市场资金,另一方面降低了借贷的资金成本。降低成本是因为,市场遵循“高风险高收益、低风险低收益”的原则,政府背书增强了债务的信用等级,由于风险溢价降低,所以市场也愿意接受较低的回报率。据欧洲投资银行测算,通过这一举措,建设项目降低的借贷成本已经超出政府本身的出资额。

(四)公正协调细节争议

在基础设施建设领域产生细节争议是正常现象,欧洲战略投资基金虽然不做争议的最终决定,但是其出具的项目评估报告却能为各方探讨是否执行方案、执行哪种方案提供重要论据。在评估过程中,该基金坚持“规范”“专业”“公开”的原则。

“规范”,是指使用规范的分析框架。欧洲战略投资基金确立了一套“反事实分析”的框架,这一框架有3个层级:“不投资的方案”“投资额最小的方案”和“其他备选方案”。在方案比较过程中,欧洲战略投资基金十分注重两点:一是经济社会数据(包括预期收益率)的未来预测要尽可能合理详尽;二是各相关方的损益分析要尽可能客观全面,明确指出项目执行后的获益群体和利益受损群体。例如,在铁路设施投资建设领域,欧盟委员会与欧洲投资银行共同编制了《铁路项目评估指导方针》(RAILPAG, Railway Project Appraisal Guidelines),在《指导方针》中,基于过往实际案例的数据,列举了一些经过简化的案例。

“专业”,是指聘请专业的评估人员。在上述多种投资方案的比较过程中,就是要借助专业的力量,开展财政、经济、社会、环境、技术等方面的分析,重点包括成本收益分析和成本效率分析,并形成评估报告。

“公开”,是指决策过程做到公开透明。在评审过程中,欧洲战略投资基金聘请各领域专家,形成的评估报告对外公开,接受社会监督。在这一点上,结构基金也有可借鉴之处,该基金建立专家库,专家库成员既可以是欧盟委员会主动联系的知名专家,也可以通过自主申请,经考察后满足欧盟条件的专家。当有项目需要评估时,可在专家库中随机抽取相关领域专家开展评估。

三、对长三角一体化发展投资基金的启示与借鉴

(一)因地制宜平衡责任与权益

在长三角生态环境治理领域,可借鉴欧盟结构基金的做法,长三角地区建立环境保护专项基金和促进经济增长专项基金,对于环保任务较重的地区或领域,有针对性地加大投资支持力度。需要生态补偿的地区向长三角共同投资基金提出申请,三省一市通盘考虑当地生态保护与经济社会发展问题,与该地区签署合作协议,使用环境保护专项基金或促进经济增长专项基金,支持当地做好环保工作,促进经济转型升级发展。此外,合作伙伴协议中应明确规定地方政府在使用基金后,必须实现社会、经济、环保等领域的指标,否则长三角一体化基金有权暂缓资金拨付。此类专项基金的政策目标主要是促进重点地区实现环境保护指标,盈利能力可能较弱,社会效益显著。

(二)流程设计上强化主管部门的资金掌控能力

借鉴结构基金的经验,具体可以通过如下方式强化长三角一体化发展投资基金主管部门的资金管理能力,从而推动项目落

实。一是长三角一体化基金在正式投资前,应制定针对各地区、各领域详细的投资计划,落实专款专用。二是地方各级政府作为资金使用的责任主体,应做好项目进度监督与信息公开披露工作,公开内容包括接受的资金总额、资金在不同专项领域间的分配比例,以及需要实现的社会经济目标等,同时定期向长三角一体化基金主管单位报告资金使用和项目建设的进展情况。三是长三角一体化基金的主管单位应重点掌握基金的收入支出信息,拥有暂缓资金拨付的权力。

(三)政府投资“托底”吸引市场资金参与

在长三角交通基础设施建设投资领域,建议借鉴欧洲战略投资基金的运作方式,政府少量出资扮演“托底”和“催化”的作用,通过主动降低偿债顺序,以实际行动增强市场资金的信心。不但能以“四两拨千斤”的方式撬动大量市场资金,而且得益于政府信用背书,有效降低了资金的借贷成本。政府出资既可来源于财政资金,也可来源于地方国企投资。此外,通过这种方式,还能够调动市场力量参与监督,相信能够在一定程度上解决交通基础建设领域的细节争议问题,加快完善区域交通网络。

(四)坚持“专业”“规范”“公开”原则

借鉴欧盟战略投资基金的经验,建议长三角一体化发展投资基金:一是探索建立一套规范的项目评估框架,评估内容应包括项目的经济收益预期、各方损益分析等内容,作为决策的重要依据,所有地区、所有投资项目都需严格遵守,不能执行特例。二是广泛利用专业机构的力量,可以从政府聘请的拥有行业资质的专家库中挑选,也可以通过公开招投标,直接委托第三方机构。三是保证决策信息的透明公开,建立长三角一体化投资基金官网,及时公布投资项目的评审进度和信息,利用公众监督,推动项目落实。

参考文献:

[1]European Union.Regional Policy-Making Europe's Regions and Cities More Competitive,Fostering Growth and Creating Jobs. [EB/OL]<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8b473abe2-4408-8419-d6f77de3aeeb>

[2]European Commission,European Investment Bank.Railway Project Appraisal Guidelines. [EB/OL]<http://www.eib.org>

[3] European Commission. European Structural and Investment Funds and the European Fund for Strategic Investments. [EB/OL]https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/funding/efsi_en

注释:

1 欧盟拥有众多基金,除结构基金和欧洲战略投资基金之外,还包括欧盟一体化基金(EU Solidarity Fund,EUSF),专为大型自然灾害发生时受到危害的国家和地区提供援助;入盟准备基金(Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA),为志愿加入欧盟的国家提供帮助。

2 参见《欧洲战略 2020(European Strategy2020)》中提到的五大指标。

3 参见 <https://www.fi-compass.eu/esif/european-structural-and-investment-funds-esif>

4 这里的计算基数是调和增值税(harmonized VAT)。

5 这些计划可以针对单个国家或地区,也可以是覆盖多个国家或地区的合作计划。