

# 国有孵化器在科创战略中的责任与担当

▶ 本报记者 邓淑华

今年6-7月间,国务院办公厅发布了《促进创业投资高质量发展的若干政策措施》,上海市政府发布了《关于进一步推动上海创业投资高质量发展的若干意见》,为国有孵化器开展创业投资带来政策利好。去年以来,上海、北京等地出台了一系列支持孵化器、大学科技园发展的政策,鼓励并激发国资投资孵化活力。为此,记者采访了专家以及国有孵化器、大学科技园、创投机构负责人,请他们发表见解。



经西安高新区创业园孵化的巨子生物于2022年在港交所上市。图为巨子生物创新研发中心一角。 本报特约通讯员 张璐/摄



由启迪之星创投早期投资的研峰科技,目前合计建有6000多平方米配套齐全的研发实验室。图为研峰科技研究人员开展气相操作。 图片来源:研峰科技

## 业界观点

### 南通大学商学院副教授沈风雷: 应从“设投管退”4方面考量

国有科技企业孵化器和大学科技园设立创业投资基金,应当从“设、投、管、退”4个方面考量。

首先是“设”。国有科技企业孵化器和大学科技园受政府财政体制管辖,无法突破各类“条条框框”,导致基金设立困难重重,应当充分考虑与民营资本结合,即政府出资、专业机构管理形式,以专业视角解决专业问题。

其次是“投”。国有资本更注重风险控制,其投资特征是求稳、投优而不投早,但这背离孵化器建设的初衷,让一大批优质初创企业有可能错失创业良机。国有资本应当更加关注种子期、初创期项目,效仿政府创投贷款模式,通过建立完善项目遴选机制、创业失败担保机制、全维度尽调机制,控制风险、放宽投资容错率,以充分发挥国有资本的引导作用。

再次是“管”和“退”。为了进一步确保稳健的资金收益,国有资本往往会结合政府招商诉求设置对赌及回购门槛,如人才、产业、经济等一系列对赌条件。看似鞭策项目发展,实际上高度背离经济规律,为项目发展设置了层层障碍,使得一些项目无法大展拳脚。国有科技企业孵化器作为政府科技服务的前瞻代表,其投后管理能力可以深度结合政府服务,其中带来的红利包括资源、资本、政策等各种条件配置,以“服”代“管”,可以让项目得到更好的发展。而退出机制更要突破体制限制,不能用政府财政管理方式看待投资行为。创业投资是耐心孵化的过程,应当更注重整体利益及长远利益。

### 北航天汇孵化器董事长李军: 构建“概念验证+孵化+投资”全链条

目前大多数大学科技园(孵化器)与高校科技开发部门存在脱节现象,大学科技园(孵化器)作为高校市场化平台,比较容易了解行业和市场,而科技开发部门一般是学校科研人员有了成果,再通过该部门推广和转化。

按照教育部和科技部组织科研和转化的要求,应打通大学科技园(孵化器)与科技开发部门的通道,由大学科技园(孵化器)整合市场和行业要求,反馈高校研发,再通过概念验证方式做成果转化和预孵化,而后吸引投资完成成果商业化进程,形成“概念验证+孵化+投资”全链条。

此外,国有孵化器和大学科技园应该具备早期投资功能,形成“孵化+投资”模式,但目前国有科技企业孵化器和大学科技园受国资管理限制以及校企改革后不允许现金出资的限制,无法实现此功能,并且国有控股以上企业出资后,每次股权变化需备案且具有不确定性,阻碍社会资本投入。此外,国资撤出流程复杂且周期较长,也不符合市场规律。

是否可以考虑选择A类大学科技园和A类国资孵化器做试点,在其流动资产中单列一部分资金,作为早期投资专项资金。该资金可不按国资管理,制定相应完善的制度,并参照国有基金模式投入和撤出,不按单次而是按整体资金规模考核国资的保值增值。

### 上海杨浦科技创业中心总经理谢吉华: 期待建立市场化多元化退出机制

按照现有国资管理制度,国有孵化器对外投资面临决策审批时间长、投资和退出价格评估时效滞后,与创业企业高速变化的发展规律不一致等问题。

此外,根据《上海市国有控股公司章程指引(2020版)》,国资投资要有合理回报,遵循价值创造理念,加强投资项目论证,严格投资管理,提高投资收益水平,实现国有资产保值增值。但在实践中,投资行为由企业内部的投资决策委员会进行决策、确定价格,以及建立市场化、多元化的退出机制,丰富退出渠道,而国资管理部门行使类似基金出资人的权力,不再参与实际决策。

## 国孵投资与创投联动发展至关重要

8年前的2016年,一家国有科技企业孵化器与地方政府合作,投资几千万元参股设立该区域产业创投引导基金。但近年来,该国有孵化器并未直接参与投资一家企业。

“受限于国有孵化器投资难,我们没有实行专业孵化与创业投资‘两条腿走路’。”该国有孵化器负责人表示。

记者在采访中获悉,国有孵化器投资面临要求高、考核严、容错少、决策慢、让利少、退出难、激励少等一系列困境。

而今,随着从国家到地方相关政策措施的出台,国有科技企业孵化器将如何更好地参与创业投资发展?

### 新政为国孵投资“松绑”

今年6月19日,国务院办公厅发布《促进创业投资高质量发展的若干政策措施》,提出鼓励行业骨干企业、科研机构、创新创业平台机构等参与创业投资。健全符合创业投资行业特点和规律的国资创业投资管理体系和尽职免责责任豁免机制,探索对国资创业投资机构按照整个基金生命周期进行考核。

今年7月30日,上海市政府发布《关于进一步推动上海创业投资高质量发展的若干意见》,提出对符合条件的孵化器、大学科技园等功能性平台发起设立的早期基金,政府引

导基金在同等条件下优先支持。

去年以来,上海、北京等地先后出台了《上海市高质量孵化器培育实施方案》《北京市关于新时期推动大学科技园改革发展的指导意见》《北京市关于推动科技企业孵化器创新发展的指导意见》,鼓励国资投资孵化。

“这些举措非常好,业界会双手赞成。这些政策提出了试点退出与容错机制、优化投资审批流程,允许国有孵化团队持股孵化,允许大学科技园开展股权投资、直接投资等业务,有利于补齐国有孵化器、大学科技园开展创业投资短板。”北京大学创业训练营载体总监白玉表示。

“业内曾呼吁,对国有孵化器创投进行考核,不应看个别项目的成败,而应看基金整体是否实现了盈利;对国有孵化器开展创投设定尽职免责机制,对按相应规定履行了投资管理和风险控制职责但出现投资损失,以及因相关政策调整导致投资项目失败等情况,给予相应免责。”北京中关村科学城科创服务有限公司、北京(海淀)留学人员创业园董事长任闯表示,“国务院办公厅发布的《若干政策措施》,从国家层面完善了尽职免责责任豁免机制和按照整个基金生命周期进行考核的顶层设计,这为促进国有孵化器开展创业投资‘松了绑’。”

而近日上海市政府发布的《若干意见》,则提出积极鼓励“基金加基地”“孵化加投资”

等各类模式创新;优化国有资本考核与评价机制等。

“大部分国有孵化器是由事业单位改制成立的国有企业,它仍然具有浓厚的行政色彩。它的活力、核心优势和竞争力是什么?持续推进创业投资与国有孵化平台联动发展,至关重要。”白玉表示。

### 早期投资需要情怀和实力

事实上,我国第一家国有孵化器——武汉东湖新技术创业者中心诞生之初,就专设了新技术开发基金和风险投资基金。上世纪90年代初,成都高新技术创业服务中心开始了风险投资的探索。

“与其他投资机构合作相比,孵化器的突出优势是,被投资企业就在孵化园区内。若对被投企业的实际情况更了解,可能比其他外部投资机构尽调所看到的企业‘画像’更全面精准有效,最终投资的成功率更大。”西安高新区创业园发展中心杨戎表示。

在任闯看来,国有孵化器开展创业投资,并不存在绝对的体制机制障碍,“主要看国有孵化器有没有做创业投资的资金来源、专业能力、主动意愿,各地的政策导向是否鼓励、政策环境是否允许、政策规定是否健全。”

早在30年前,西安高新区创业园通过

## “国孵+创投”共同探索新路径

当前,我国绝大多数科技企业孵化器都提供投融资领域服务,但直接进行创业投资运作的国有孵化器却并不多。原因何在?又有哪些解决办法?

为此,本报记者采访了南通大学商学院副教授沈风雷、西安高新区创业园中心主任杨戎,聆听了他们的见解和建议。

记者:目前,我国直接进行创业投资运作的国有孵化器并不多。这背后有哪些重要原因?

沈风雷:孵化器发挥投资功能,不仅赋能在孵企业快速发展,而且也是自身可持续发展的根本和出路。但是囿于国有资产管理制度的严肃性和特殊性,国有孵化器对外投资面临以下问题:

要求高。国有资产的首要任务是实现保值增值,防止国有资产流失。这也是一个刚性要求。在这个前提下,国有资产投资只许成功,不许失败。而这与投资的市场化规律并不契合。

决策慢。鉴于国有资产安全性是第一位的,其投资决策必然非常审慎,评估审批流程相对较长,而经营主体瞬息万变,投资机会稍纵即逝。

退出难。国有投资的退出,由于强调程序合法,操作合规,导致手续繁琐,流程复杂,限制较多,沟通成本极高,不仅退出周期漫长,而且可能影响最终投资收益。

监管多。国有资产无论投资还是退出均需遵守《国有资产法》《公司法》《企业国有资产监督管理暂行条例》《企业国有资产交易监督管理办法》等法律法规,各级国资监管部门在履行职责过程中,强调制度和流程,缺乏灵活操作空间。

激励少。国有资产投资不能有任何闪失,这是每个国有企业决策者头上的“紧箍咒”,也是导致部分国有企业负责人不作为的一个重要原因;另一方面,国有资产投资缺乏市场化激励机制和利益分配机制,决策者没有动力和压力进行对外投资。

能力弱。这是国有孵化器自身存在的问题。一方面部分孵化器不具备投资基因,专业能力不足;另一方面,孵化器虽然也有投资属性和需求,但毕竟不是专业投资机构,在机会识别、风险管控等方面存在天然短板。

记者:国有孵化器在开展创业投资方面有何优势和积极意义?

杨戎:国有孵化器进行早期投资,可代表政府为企业“背书”,提升企业信用;会与被投资企业争取更多资源或者提供更多服务;此外,国有孵化器有一个核心优势,就在于它能够更早接触到一批科技含量高、商业模式新、团队能力强、市场潜力大的早期项目,与创新源头联系紧密,开展创业投资能够有效促进国有孵化器专注于区域优

势产业、细分产业的研究、资源整合,从而提升孵化服务专业度以及专业团队的构建。

沈风雷:对国家而言,国有孵化器参与投资可以推动科技创新战略实施、促进科技成果转化、培育新兴产业发展;对在孵企业而言,其对孵化器有天然的信任和联系,如果园区在做好孵化服务的基础上参与投资,不仅可以解决企业发展的资金问题,而且可与企业结成命运共同体,更好地赋能企业做大做强;对孵化器自身而言,通过企业投资,获取投资收益,既可以完成资产保值增值任务,又可以加快品牌、队伍建设,提升核心竞争力,最终实现可持续发展。

记者:为了让国有孵化器更好地开展创业投资,您有什么建议?

沈风雷:建议出台相应政策。鉴于国有孵化器在培育新兴产业,促进科技发展等方面的特殊地位和作用,建议国家出台专门针对国有孵化器投资、管理、退出的办法,按照包容审慎监管原则,简化流程,提高效率,建立容错机制和补偿机制。

明确投资范围。利用孵化器对在孵企业长期服务、情况熟悉的优势,重点聚焦投资孵化器内符合主导产业定位的龙头企业、有发展潜质的初创型企业。尽量采取跟投方式,直接偏向中后期。

与西安市科技局实施青年人才计划,将财政拨款用于投资,探索持股孵化模式。1999年12月,西安高新区创业园成立西安高新区创新投资公司进行早期投资。该创业园还参股中科院旗下的西科天使,设立火炬创投基金、高新盈峰等早期创投基金。目前,西安康拓医疗、西安爱科赛博、巨子生物、炬光科技、西安天美生物等上市企业都是西安高新区创业园投资过的优秀毕业企业。

而成立于2014年的投资管理平台——启迪之星创投,通过自有直投、基金管理、出资参股等方式,管理了早期基金总额达20亿元,投资了项目约300个,项目存活率达90%,次轮融资率达70%,已培育出细分龙头企业50多个、专精特新企业60多家。

“早期投资对专业要求高,需要设计新连续基金、新架构、新机制等,对创业企业的扶持生态也很重要。”启迪之星创投总经理刘博表示,“早期投资需要情怀、实力和一定的历史使命感,还需要对这个事情充满热爱。”

而在任闯看来,创业投资是创业孵化服务体系的重要一环。“我们要对国有孵化器设计好‘组合拳’,形成创新源头挖掘、产业空间承载、产业投资促进、科技服务支撑的创新生态,以此赋能科技企业成长和现代产业集群培育。”

降低投资风险。鼓励国有孵化器与社会资本合作,作为有限合伙人(LP)建立创投基金,或者通过LP参股其他基金,以此降低国有资本对项目投资成功率的过高要求,同时实现投资风险最小化、投资决策科学化。

探索多元机制。除了直接投资和间接投资外,还可探索房租入股、服务入股、员工入股等多种投资机制,降低国资投资风险。

杨戎:建议国家或者地方政府明确提出针对国有资本投早、投小、投科技的容错和补偿机制。当前,国资管理层面仍然存在“两张皮”问题,尚未拿出切实可行的容错补偿机制,没有形成一个可以在全国通用的具体政策举措。

此外,对于区域而言,一定要形成早期、中期和后期投资联动生态体系和投贷联动机制,国有孵化器或大学科技园能够依托区域科技金融投融资生态体系,构建股贷债保一体化、生态化的投孵联动模式;国有孵化器或大学科技园的投资必须有可行的闭环式退出机制,才能保证持股孵化模式的延续性;国有孵化器和大学科技园必须向产业化、专业化转型;国有孵化器投资或者服务团队在较长一段时间内必须保持稳定;要不断实现投孵联动,增值服务必须持续不断创新迭代;投孵联动的国有孵化器必须坚持下去和有所不为。