

基于评价周期的政府投资基金绩效评价指标体系构建

●李琼 陈静

【摘要】因政府投资基金特殊的运作模式,对其开展绩效评价必须考虑周期特性,因此构建政府投资基金绩效评价指标体系有着重要的理论和现实意义。本文以绩效评价周期为研究视角,构建年度绩效评价和长期绩效评价两种评价周期的指标体系,并分析指标权重分配的重点,为财政部门开展政府投资基金绩效评价提供参考。

【关键词】政府投资基金 绩效评价 评价周期 指标体系

政府投资基金是政府为了推动国家重点扶持产业的发展,由政府出资设立,旨在通过市场资源配置,引导社会资本优先投向当地政府扶持的产业领域,如高新科技企业、新能源行业等,发挥财政资金引导放大作用。该类基金以市场化模式运营和管理,是一种政策性基金,一般采用股权投资方式。与其他投资基金不同的是,政府投资基金不以盈利为目的,而是期望通过杠杆作用带动社会资本投资,实现产业引导扶持、企业发展、社会资本获利的多重目标,在一定程度上也弥补了市场失灵。

我国政府投资基金的起步是2002年中关村创业投资引导资金的成立,2006年发布的《国务院关于印发实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)〉若干配套政策的通知》(国发[2006]6号)鼓励科技自主创新,政府投资基金在全国各地呈现爆发式增长,很多省市先后设立了创业投资引导基金,大力支持创业投资。根据《2021年政府引导基金专题研究报告》,截至2021年末,国内共设立政府投资基金1437只,基金目标总规模为24666亿元。

2018年中共中央、国务院出台的《关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发[2018]34号)提出建成全方位、

全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,积极开展涉及一般公共预算等财政资金的政府投资基金绩效管理,对政府投资基金预算绩效管理提出了新要求、新目标和新战略。2021年湖北省武汉市江汉区委办、区政府办印发《关于全面推进预算绩效管理的实施方案》(江办发[2021]5号),也提到要拓展预算绩效管理范围,逐步开展政府投资基金预算绩效管理。

政府投资基金因其特殊的运作模式,如按照常规的财政预算支出项目开展绩效评价,将无法全面反映该财政资金的产出及效益。如何有效评价政府投资基金设立、运作方式、基金的管理、风险控制和组织实施以及产出效益等方面的内容,进行政府投资基金绩效评价指标体系的构建有着重要的理论和现实意义。

一、政府投资基金绩效评价的特性

(一)财政资金流动的复杂性

政府投资基金又称为母基金,该基金来源为财政资金。母基金与社会资本合作共同出资组建子基金,为了发挥财政资金的放大效应,一般母基金占比不超过20%。子基金根据设立的合伙协议内容,有针对性地进行投资,以市场化模式运营和管理。

政府投资基金中的财政资金投资

一般分为三个阶段:第一阶段,政府相关部门根据主管行业的不同设立政府投资基金,每年通过财政预算批复后,将财政资金注入母基金账户,该账户一般由政府部门或者委托第三方机构实施监管;第二阶段,社会资本通过申请批准后,母基金与社会资本按照约定的比例出资,合作设立子基金,母基金中的财政资金进入子基金账户中(需要注意的是,注入子基金账户的财政资金不一定是当年财政预算资金,大部分情况下为往年结余资金);第三阶段,子基金通过股权投资方式将资金投资到各企业,或者政府投资基金直接投资企业,此阶段投出的资金中包含了部分财政资金。

资金回收一般包括两个阶段。第一阶段,子基金在达到约定的条件后,按之前约定的股权比例从被投资企业处收回投资,资金回流到子基金账户,子基金可以将收回的资金用于下一个企业的投资,滚动使用。一般情况下,约定的条件包括被投资企业上市或者投资约定年限届满等,而回收的投资会根据被投资企业的发展状况有所变化,按照回收当期企业市值的约定比例计算。第二阶段,母基金在子基金达到约定的经营年限后,按约定将政府投资资金及收益收回,资金回流到母基金账户,用于母基金的滚动使用。一般情况下,母基金不以盈利为目的,约定的收益率会低于社会资本收益率。

由上可见,与其他财政资金直接拨付到各个项目中使用不同,政府投资基金项目中的财政资金是循环使用的资金,投资若干年后还可以回收再利用,且部分回收的基金还能获得投资分红等收益。

(二)评价对象的多元性

由于财政资金的流动比较复杂,从财政资金的使用主体来看,涉及母基金管理单位、子基金合伙企业、被投资企业等多个主体;从财政资金的放大作用来看,随着社会资本的注入,财政资金在整个投资过程中比例不断被稀释,财政资金、社会资本、被投资企业自有资金等多项资金共同发挥作用,创造价值,而不仅仅是单独某一项资金发挥作用。因此,在确定绩效评价对象

时,不能仅评价只包含财政资金的母基金,也不能只评价该基金设立的政府部门或第三方托管机构,应该以母基金为主,子基金为辅,被投资企业发展状况为基础,明确投资基金产生的社会效益。

(三)年度评价指标与预算的非匹配性

申报财政预算时,政府投资基金项目会明确当年的工作任务,如设立子基金数量、投资资金量等绩效目标,但是从年度评价的效果上看,资金产出效果无法与投入的资金形成合理的投入产出相关性。

如某科技类政府投资基金,当年财政预算1亿元注入母基金账户,母基金账户累计资金达6.5亿元,当年母基金共出资0.8亿元设立5支子基金,引入社会资本3.2亿元,5支子基金规模达4亿元。当年政府投资基金设立的所有子基金一共投资了12家企业,投资额度为1.5亿元,因新设立的子基金还在项目考察期,对外投资的是以前年度设立的子基金。如果从年度评价指标来看,新设立的5支子基金投资的0.8亿元应该为母基金往年的资金沉淀,对外投资的12家企业也同样是以前年度设立的子基金的效益。因此,当年的1亿元财政资金并未产生效益,仅作为母基金资本沉淀在其账户中。若对这1亿元的财政预算进行绩效评价,前期提出的绩效目标与该预算可能存在不相关、绩效指标与预算不匹配的情况。

(四)评价周期的特殊性

财政支出项目大部分都是常年性项目,项目每年都会开展,因此此类项目多以年度评价为主。但是政府投资基金如果仅以年度评价为主,会产生前文所述的年度评价指标与预算不匹配的问题,从而忽视了政府投资基金设立的初衷,难以有效体现其产生的社会效益。因此,政府投资基金绩效评价更应该重视长期绩效评价。

政府投资基金的投资周期一般为5—8年,包含多个环节,而子基金投资完全遵循市场化的原则,一般投资企业少则1—2年,多则数十年之久,基金投资能否产生效益需要一定的时

间来证明。从整体上看,政府投资基金从设立、投资到在约定时间内成功退出,才是政府投资基金的全生命过程。因此,在对政府投资基金开展绩效评价时,需要考虑基金投资年限的特殊性,年度评价工作和长期绩效评价缺一不可。

二、政府投资基金绩效评价指标体系

根据《财政部关于印发〈项目支出绩效管理办法〉的通知》(财预〔2020〕10号),项目支出绩效评价指标体系为多层次指标体系,主要包括三个层级的指标,其中一级指标为“决策、过程、产出、效益”四个维度,在此基础上根据项目实际内容分别设置个性化二级指标和三级指标。

二级指标和三级指标的绩效指标选择可以

参考文件中的共性指标 **表 1 不同周期下“决策”指标一览表**

内容,如“决策”和“过程”两个一级指标下的二级指标和三级指标就可以从文件参考指标体系中选取最能体现评价对象的共性指标。如果参考指标体系中缺少部分指标,还可以自行增加

相关指标,而“产出”和“效益”这两个一级指标,其维度下的三级指标必须根据评价项目的内容按要求设置个性化指标。

根据文件要求,设计绩效评价指标应当符合以下要求:首先,评价指标关联性强,需要与评价对象密切相关,需要全面反映项目决策、项目管理和资金管理,以及项目的产出和效益;其次,评价指标应该选取核心指标,精简实用,最能代表项目产出和效益;再次,还需要考虑指标数据及佐证资料的采集和获取难易程度,优先考虑部门常规性数据;最后,同类项目绩效评价标准和标准应具有一致性,便于评价结果相互比较。

另外,还需要根据各项指标在评价体系中的重要程度确定其权重分值。根据文件要求,评价权重突出结果导向,原则上产出和效益两项指标权重之和不低于 60%。同时,还需要考

虑项目实施的阶段性特征,如项目处于实施期间,产出和效益不明显,绩效评价应该更加注重决策、过程,在权重方面可以适当调整两项占比,反之,实施期结束后的评价重点可更加倾向于产出和效益。

三、基于评价周期的绩效评价指标体系构建

(一)“决策”指标的构建

根据财预〔2020〕10号文件的指标体系框架,“决策”指标主要包括项目立项、绩效目标和资金投入三个二级指标。三级指标按照评价周期,在框架体系的基础上有所调整,具体见表 1。

根据体系框架,项目立项需要评价政府投资基金项目设立依据的充分性和程序的规范

一级指标	二级指标	三级指标(参考)	年度评价指标	长期评价指标
决策	项目立项	立项依据充分性	增资依据充分性	立项依据充分性
		立项程序规范性	增资程序规范性	立项程序规范性
	绩效目标	绩效目标合理性	年度目标合理性	长期目标合理性
		绩效指标明确性	年度指标明确性	长期指标明确性
	资金投入	预算编制科学性	预算编制科学性	资金投入持续性
		资金分配合理性	资金分配合理性	资金投入合理性

性。项目立项一般是项目开展第一年需要评价的内容,后期持续投入财政资金,更多应关注是否应该为母基金增资、增资额度多少的问题,因此年度评价指标可以设定为“增资依据充分性”“增资程序规范性”,用以反映和考核后期为母基金增资的依据和程序是否规范。长期评价指标是把整个项目作为评价对象,项目立项是评价重点,其指标可以与参考体系相同。

绩效目标根据评价周期不同,分为年度绩效指标和长期绩效指标,此处的长期绩效指标可以是 3—5 年的,也可以是政府投资基金设立的长远目标。绩效目标评价重点关注绩效目标合理性和绩效指标合理性。其中,年度目标合理性应该关注绩效目标是否与基金内容具有相关性。由于基金是滚动性累积资金,无法考核绩效目标与基金当年投资额是否相匹配

的问题,而长期目标合理性则应该关注绩效目标与基金整体投资额是否相匹配。

从年度和长期两个角度来看,资金投入是不一样的,因此评价指标也应该有所不同。年度资金投入是以财政预算为基础,因此预算编制是否经过科学论证,是否有明确标准以及测算依据是评价重点。而长期的资金投入则应该考虑母基金账户累积资金是否足够支付子基金的投资,是否出现大量财政资金沉淀在母基金账户,或者财政资金流动性不足等问题。

(二)“过程”指标的构建

“过程”指标主要包括资金管理和组织实施两个二级指标。三级指标按照评价周期,在框架体系的基础上有所调整,具体见表2。

母基金和子基金的资金管理和组织实施是不同的管理主体,因此应该从母基金和子基金两个层面分别开展绩效评价。

一级指标	二级指标	三级指标(参考)	年度评价指标	长期评价指标
过程	资金管理	资金到位率	年度财政资金到位率	财政资金到位率
		预算执行率	母基金投资到位率	母基金投资到位率
			社会资本投资到位率	社会资本投资到位率
		资金使用合规性	投资合规性	财政资金年度平均使用率
	组织实施	管理制度健全性	母基金管理制度健全性	母基金管理制度健全性
			子基金管理制度健全性	子基金管理制度健全性
		制度执行有效性	基金运营规范性	基金运营规范性
			子基金管理团队素质稳定性	子基金管理团队素质稳定性

金两个层面分别开展绩效评价。

资金管理方面,因母基金资金累积的特性,原框架体系中的预算执行率无法核实执行结果,该指标不应作为评价指标。年度评价指标可以设定年度财政资金到位率、母基金投资到位率、社会资本投资到位率以及投资合理性等指标来反映年度资金管理情况。其中,母基金投资到位率以实际出资金额与合伙协议规定的出资金额比例作为依据来判断。长期评价指标考虑到长期性的问题,更应该关注财政资金的使用效率,将母基金中的所有财政资金看做一个整体,设置财政资金年度平均使用率,即用每年度的投资额度与当年末的累积资金总额的比值作为评价指标,用以考核财政资金的使用效率问题,防止大量的财政资金沉淀在

母基金银行账户中。

组织实施方面,重点关注企业内部管理制度、财务制度是否健全以及执行到位,质量监控、财务监控等保障手段是否有效,同时还需要考虑子基金管理团队的素质稳定性,保障核心管理团队结构合理,经验丰富。设计该项指标时可以将母基金和子基金的指标分开设计并赋予权重。

(三)“产出”指标的构建

“产出”指标可以从产出数量、产出质量、产出时效三个方面分别设置个性指标。按照评价周期,产出指标的设置具体见表3。

“产出”指标中,不管是年度评价还是长期评价,都需要重点关注设立子基金、子基金投资等日常工作指标的完成情况,核实子基金设立数量、投资企业数量、质量以及时效等指标。

长期评价还需要将按期退出的子基金数量、企业数量等基金退出内容作为考核的指标。

(四)“效益”指标的构建

“效益”指

标可以从项目效益和满意度两个方面分别设置个性指标。按照评价周期,效益指标的构建具体见表4。

政府投资基金设立的初衷即是通过财政资金的放大引导作用,让更多的社会资本投向政府战略发展领域,促进该领域企业的发展壮大。因此,社会效益可以从被投资企业的发展状况中体现,指标设计重点关注被投资企业的发展进程,如被投资企业纳税额增长率、被投资企业研发投入增长率、被投资企业就业增长率等。

经济效益在长期绩效评价中,除了评价基金放大倍数及基金带动社会资本投资额增长率等指标外,通过若干年的持续投资和经营,可以评估子基金退出情况相关的指标,如基金回报倍数、年化收益率等更能体现财政资金带

表3 不同周期下“产出”指标一览表

一级指标	二级指标	三级指标(参考)	年度评价指标	长期评价指标
产出	产出数量	实际完成率	设立子基金数量	设立子基金数量
				退出子基金数量
			投资企业数量	投资企业数量
				退出企业数量
	产出质量	质量达标率	投资企业符合合伙协议要求	投资企业符合合伙协议要求
产出时效	完成及时性		投资进度执行率	投资进度执行率
				子基金按时退出率

表4 不同周期下“效益”指标一览表

一级指标	二级指标	三级指标(参考)	年度评价指标	长期评价指标
效益	项目效益	社会效益	被投资企业研发投入增长率	被投资企业研发投入增长率
			被投资企业就业增长率	被投资企业就业增长率
			被投资企业纳税额增长率	被投资企业纳税额增长率
		经济效益	基金放大倍数	基金放大倍数
			基金带动社会资本投资额增长率	基金带动社会资本投资额增长率
			基金回报倍数	基金回报倍数
			基金带动社会资本投资额增长率	基金带动社会资本投资额增长率
		基金带动社会资本投资额增长率	基金带动社会资本投资额增长率	
满意度	满意度	被投资企业满意度	被投资企业满意度	

来的经济效益指标。

(五)权重的分配

根据财预〔2020〕10号文件,评价指标的权重根据各项指标在评价体系中的重要程度确定,应当突出结果导向,原则上产出、效益指标权重不低于60%。

因为被投资企业需要较长的时间去运营,其社会效益和经济效益在短时间内难以凸显,因此开展年度绩效评价时,更应该重视“产出”指标,需要将此类指标作为年度绩效评价重点指标,赋予更高的权重,如30%—45%,而“效益”指标可以适当降低权重比例,范围介于15%—30%。

开展长期绩效评价时,则更应该关注“效益”。政府投资基金设立的主要目的在于吸引社会资本投资到政府重点扶持的领域,带动该领域突破性发展。行业得到发展,社会资本投资回报率高,地区经济也得以发展,“三赢”的局面正是基金的引导作用带来的,也是需要一段时间来证明的。长期绩效评价能体现出基金的投资放大、引导社会资本的作用,因此效益指标应赋予更高的权重。

(六)需要说明的问题

文中所列绩效评价指标是基于笔者研究

的政府投资基金提炼而来,不一定适用于所有的评价对象,仅做参考。除文中示例以外,还可以根据政府投资基金设立的依据和目的设计其他绩效评价指标。

因政府投资基金全过程周期时间较长,除年度绩效评价及退出后的长期绩效评价以外,还可

以引入阶段性绩效评价,如3年评价一次,并根据评价周期设置适合的绩效评价指标,有利于加强政府投资基金的过程管控。■

(作者单位:湖北省武汉市江汉区财政局、文华学院)

参考文献

- [1]财政部.关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知 [EB/OL].(2020-02-25).http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/ysjxgl/202003/t20200302_3476430.htm.
- [2]陈静.政府投资引导基金绩效评价问题探讨[J].行政事业资产与财务,2021,(17).
- [3]李静波,徐强强,李新风.创业投资引导基金绩效评价指标体系的构建[J].商场现代化,2015,(24).
- [4]岳洪江.“综合观”导向的政府投资基金绩效评价指标体系建构[J].地方财政研究,2021,(01).
- [5]赵彬.政府创业投资引导基金绩效评价指标构建及权重研究[J].科技创业月刊,2020,(07).

(本栏目责任编辑:王希玥)

本栏目与上海闻政管理咨询有限公司联办