

# “综合观”导向的政府投资基金 绩效评价指标体系建构

岳洪江

(南京审计大学,江苏 211815)

**内容提要:**政府投资基金绩效评价是预算绩效管理有待延伸的新领域。我国政府投资基金既不同于国外政府投资基金运行模式,也异于市场化的私募股权投资基金,具有系统的复杂性、目标的多元性、治理的特殊性、运作的周期性、运行的专业性、风险的特殊性等特点。应从“综合观”模式导向设计基于“决策—投入—过程—产出—效果”逻辑结构的绩效评价指标体系,体现政府投资基金设立或增资的战略决策、运营管理、运营合规性、基金业绩、基金效益等维度,构筑有效的政府投资基金绩效评价框架内容和指标体系。在开展具体政府基金绩效评价时,注意评价的类型和范围、评价的时点和时期、评价的穿透和全面、评价标准值的合理性、基金效果叠加影响等事项。

**关键词:**政府投资基金 财政绩效评价 指标体系 综合观

**中图分类号:**F812.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)01-0051-09

我国政府投资基金的起步标志是2002年中关村创业投资引导资金的成立。近年来,政府投资基金从中央到地方、从行业到综合,快速发展繁荣壮大。截至2019年上半年,国内设立了1600多支政府投资基金,各级各类基金目标规模总额达10多万亿元。

随着财政预算绩效评价工作的深入,政府投资基金预算绩效管理日益引起关注。中央出台全面实施预算绩效管理的意见,提出2020年底基本建成全方位、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。

在评价指标体系、评价对象内容上,政府投资基金绩效评价与当前广泛开展的财政预算支出项目、政策绩效评价有一定差异,在财政预算绩效管理新目标、新要求、新战略布局下,开展政府投资基金绩效评价指标构建研究有重要理论和现实意义。

## 一、政府投资基金的特性与绩效评价指标体系设计的模式

政府投资基金是通过政府财政安排,以单独出资或与社会资本共同出资设立,采用公司制、合伙制、契约制等组织形式运行,引导社会各类资本

[收稿日期]2020-11-04

[作者简介]岳洪江,公共管理学院副研究员,研究方向为预算绩效管理。

[基金项目]江苏省社科应用研究精品工程财经发展专项课题(20SCB-07)。

投资于非公开交易企业股权和创业投资,支持经济社会重点产业领域和薄弱环节发展的政策性投资资金。

### (一)政府投资基金的基本特性

政府投资基金运行模式有其自身的系统性、复杂性、多样性,与市场化的私募股权投资基金相比,在基金的设立目标、主要考察指标、投资领域限制、投后风控管理、人员配备等方面存在差异,在以下方面表现的特别明显。

1.政府投资基金系统的复杂性。从政府投资基金资金流向链条看,政府投资基金主要采取有限合伙方式,多由政府出资设立母基金,下设若干子基金、二级子基金,一般和金融资本合作设立,到具体项目层面再吸引民间资本投向具体标的,该链条里存在复杂的委托代理关系。按照功能以及投资领域的不同,政府投资基金主要有产业引导基金、创业基金以及其他类基金(主要为PPP基金)。产业引导基金占比最大,其他类基金占比较少,三类引导基金投向的产业、企业发展阶段、以及投资目的有不同侧重。按照政府出资级别划分,投资基金可以大体分为中央国家级和地方政府级别两种。由于地方政府创业引导基金出现和发展较早,数量众多,总规模占比最大,国家级政府投资基金总体数量不多,但平均单只规模较大。按照政府投资基金的利益相关者划分,基金涉及政府及社会出资人、母子基金管理人、被投资人等多方利益相关者,各有不同的利益诉求,存在一个复杂的利益博弈链条。按照政府投资基金组织的形式,主要采用公司制、有限合伙制和契约制等不同组织形式,各有其优缺点。

2.政府投资基金目标的多元性。与政府专项补助或补贴资金不同,政府投资基金更加注重发挥财政效益;与市场化私募股权投资基金更关注投资业绩的增长、追求企业获取最大利益不同,政府投资基金更加注重追求获取政策效益、社会效益性和经济效益的平衡。无论是由财政资金全额出资还是财

政资金和社会资本共同出资,政府投资基金的设立都更侧重于促进区域产业发展、贯彻产业政策、引导民间投资、稳定经济增长等政策和社会目标。由于政府拥有的信息与市场运行实际不对称,投资基金的管理、使用等决策过程中存在大量不确定性,可能出现无法预期的后果。

3.政府投资基金治理的特殊性。除遵循私募股权投资基金基本的管理架构外,政府投资基金常常采用的治理结构有:成立独立的事业法人主体作为基金的管理机构;委托地方国有资产经营公司或政府投资平台公司负责基金的管理运作;委托地方国有创投企业负责基金管理运作;成立基金管理公司或由公司制基金自行管理;委托外部专业管理机构负责基金管理。多数基金采取的是参股的单一运作模式,部分基金采用的是“参股+其他”相结合的运作模式,并且以“参股+跟进投资”居多。政府投资基金多采用市场化运作方式,政府部门不直接参与投资基金的日常经营管理和投资决策,各出资方按照“利益共享,风险共担”的原则约定收益处理和亏损负担方式。政府投资基金治理结构具有“政府化”与“市场化”融合的特点。

4.政府投资基金运作的周期性。政府投资基金运行具有周期性特点,政府投资基金投资周期一般为五至七年,该周期包含“募、设、投、管、退、财、法、税”等重要环节,每个环节均可能受市场、团队、政策、环境的影响。基于当前政府投资基金的发展现状,在当前和未来一段时期内政府投资基金面临大规模退出的局面,在约定时间内的成功退出,标志着政府投资基金整个运作链条能否成功的最后一个环节,是实现投资基金价值发现、价值创造和价值实现良性循环过程,是影响基金可持续运作的关键环节。

5.政府投资基金运行的专业性。投资基金的运行具有极强的专业性和技术性,需要采用专业化的机构和团队运作。越来越多的政府投资倾向于基金管理机构和管理团队专业化,对基金管理机构要求

具有丰富的基金运作经验、高效的决策流程及成熟的风控机制、完备的公司管理体系,对基金管理团队具有的募资能力、投资业绩、研究能力、出资实力等提出较高要求,同时制定完善的年度业绩考核机制以及具有竞争力的薪酬激励制度,有助于维持机构和团队的稳定性、积极性,也有助于提高基金运作的整体绩效。

6.政府投资基金风险的特殊性。政府投资基金除具有较强的市场风险、管理风险、信用风险等,还存较特殊的风险点。由于管理团队水平和经验有限、投融资模式创新等诸多不确定性与风险,分布于募资、投资、管理、退出的全生命周期上,各环节的不确定性与风险时时影响政府投资基金的绩效。财政投资资金和社会投资资金在风险承受力和盈利诉求上存在诸多差异和矛盾,处处制约着政府投资基金运营的方方面面。要求政府投资基金将合规性要求贯穿母基金、子基金及项目,实现全流程风险控制管理制度体系。

鉴于政府投资基金运行的系统性、复杂性、多样性等独特特点,尚不能完全参照已有的财政预算绩效评价体系,使得政府投资基金绩效评价变成一个相对复杂和困难的问题。针对政府投资基金运行特点的绩效评价规范性体系尚未建立,行业统一的政府投资基金绩效评价共性指标体系尚未完善,政府投资基金绩效评价的个性指标值的基础数据公开程度不高,指标值的横向比较数据收集难度较大,评价指标可靠性有待验证。政府投资基金的财政预算绩效评价仍处于试验探索的初级阶段,建立和完善政府投资基金的财政预算绩效评价规范体系成了财政部门 and 基金管理人亟待解决的问题。

(二) 政府投资基金绩效评价指标体系设计的模式

由于政府投资基金绩效评价是绩效评价的新方向、新领域,相关的理论研究成果和实践探索案例还相对较少。已有的理论研究重点关注的是政

府引导投资基金的绩效评价,从引导基金的决策、引导基金的管理、引导基金的产出、社会效益、经济效益、可持续影响及服务满意度等视角构建引导投资基金绩效评价指标体系(向贇等,2018);从政策目标、经济效益和管理效能三维视角构建政府引导基金绩效评价指标体系(田娟娟,2018);构建基于政策效益、管理效益、经济效益和风险控制等维度的政府引导基金绩效评价指标体系(刘全山,2020);从政策效应、经济效应、管理效应维度的政府引导基金绩效评价指标体系(刘晓玲,2018)。政府创业投资引导基金的绩效评价也得到了关注,从产业导向、政策支持方向、杠杆效应、基金价值及风险控制等视角构建创业投资引导基金绩效评价指标体系(李洪江,2010);基于创立期、投入期、使用期、产出期和退出期等生命周期设计地方政府创投引导基金绩效评价指标体系(许芳,2016)。从政策效应、经济效益、管理效能三维视角设计政府投资基金指标体系(王六平,2019)。综合已有的政府投资基金绩效评价实践探索案例,有两种实践探索导向,一种是基金绩效(业绩)考核(考评)。政府投资基金绩效(业绩)考核(考评)是主管部门或母基金对子基金开展的绩效(业绩)考核(考评),如国家发展改革委员会开展的政府出资产业投资基金绩效评价,重点强调考核(考评)政府出资产业投资基金和基金管理人,区别于主要通过尽职调查等方式对单一基金主体进行的第三方评价和主要考核基金中政府出资部分绩效的财政性绩效评价,主要评价内容包括基金政策效应、管理效能、信用水平、经济效益等,主要从政策、管理、信用、经济四大类别设置评价指标。另一种是基金预算绩效评价。主要是各级财政部门或委托第三方开展的政府投资基金预算绩效评价,绩效评价的主要内容各有所侧重,如四川省财政厅从基础管理指标、政策目标指标、管理运营指标、投资效益指标四个部分编制了政府投资基金绩效评价指标体系,北京市财政局从基金合规性、

基金价值和政策效果三个方面编制了政府投资基金绩效评价指标体系。

目前理论界和实务界对引导投资基金、创业投资基金等类型的政府投资基金绩效评价指标体系的设计,在一定程度上丰富了政府投资基金绩效评价的内容,为各级财政部门或第三方开展政府投资基金绩效评价提供了可以借鉴的素材。但纵观当前已有的政府投资基金绩效指标体系的设计框架,也存在以下几个方面的突出问题:一是多侧重于引导投资基金、创业引导基金等特殊政府投资基金的形态设计基金绩效评价指标体系,没有提升到一般性政府投资基金的高度构建基金绩效评价指标体系;二是对政策效益和经济效益的指标构建较多,针对基金设立(增资)决策、管理性、合规性指标关注度不够;三是注重了绩效指标设计的“应然性”,对绩效指标的“实然性”考虑不足;四是追求“完美性”指标的研究较多,指标实操性细节考虑不周;五是指标逻辑框架结构不太符合常规,无论是从政策目标、经济效益和管理效能三维视角,或是基于创立期、投入期、使用期、产出期和退出期生命周期视角进行逻辑设计,都把评价方和被评价方习惯的“决策-投入-过程-产出-效果”逻辑结构打散,与当前的项目支出、政策支出、部门整体支出绩效评价指标体系逻辑框架存在明显差异,在绩效评价实操中既不利于理解把握,更不利于评价工作的合理分工和流程操作。

根据《中华人民共和国预算法实施条例》中对预算绩效评价的界定,政府投资基金预算绩效评价也应该遵循一般预算绩效评价的界定,由此可以认为,政府投资基金预算绩效评价是指财政部门根据设定的绩效目标,依据规范的程序,对基金预算资金的绩效评价,主要评价内容包括目标、投入、使用过程、产出与效果等。当前财政预算项目、政策、部门整体绩效评价实践中,均按照预算支出逻辑顺序或者部门管理过程流程,从“决策-投入-过程-产出-效果”环节来构建评价内容和评价指标体系,五

个环节环环相扣,既能很好体现财政预算“投入”和“产出”之间的逻辑关系,又能和当前成熟的绩效评价分工和流程操作相一致,可以称之为预算绩效评价的“综合观”模式导向(李春瑜,2017),政府投资基金预算绩效评价“综合观”模式导向不仅强调基金的产出和结果(效果),还同时强调基金的运行管理、基金的合规性、基金的价值性和基金的政策效果等方面。同时,也应看到政府投资基金有财政预算项目一次性出资的特性,也有财政预算政策目标的特性。政府投资基金绩效评价内容、指标体系等,不能简单照搬照抄财政支出项目绩效评价指标体系和财政支出政策绩效评价指标体系。在注重遵循预算绩效评价的“综合观”导向的同时,更加注重提升到一般性政府投资基金的高度构建基金绩效评价指标体系,更加均衡关注基金设立(增资)决策、管理性、合规性、政策效益、经济效益等指标,既注重绩效指标设计的“应然性”,也要充分考虑绩效指标的“实然性”,在追求指标“完美性”的同时,充分考虑指标的实操性。

## 二、政府投资基金绩效评价的重点和评价指标体系

本文遵照预算绩效评价的“综合观”导向,按照“决策-投入-过程-产出-效果”的基本逻辑顺序结构,对政府投资基金的整体运行绩效进行评价,提出政府投资基金绩效评价内容框架和相应的指标体系。结合政府投资基金的特点,政府投资基金绩效评价内容框架建构充分体现以下方面的内容:一是充分体现政府投资基金的多元目标平衡,注重基金经济效益目标指标的同时,更加注重基金的区域产业发展、引导民间投资、稳定经济增长等政策和社会目标指标;二是充分体现政府投资基金“政府化”与“市场化”融合特点,注重设计基金运行制度及监督完备性指标;三是充分体现基金全生命周期性,重点考察基金的募资、投资、管理、退出等环节流程;四是充分体现基金的风险点,重点考察基金

投资决策、基金投后管理、基金风险防范控制、基金信息披露等风险点；五是充分体现基金运行的专业技术性，重点考察基金管理机构和团队专业化；六是充分体现基金运行多元产出和效果，重点考察基金所产生的直接或间接产出和效益。形成了由设立或增资的战略决策、政府投资基金运营管理、政府投资基金运营合规性、政府投资基金业绩、政府投资基金效益等六个维度构成政府投资基金绩效评价指标体系。

#### （一）政府投资基金设立或增资的战略决策评价

投资基金设立或增资的战略决策评价，主要评价投资基金设立或增资的必要性和规范性、绩效目标的合理性和明确性。

基金设立或增资的必要性评价：一是考察基金设立或增资满足需求程度评价。基金设立或增资需求是否明确；是否与本地产业转型升级、创新创业创造、基础设施建设等政策目标需求相适应；是否合理确定基金规模和投资范围。二是考察基金设立或增资依据充分性评价。基金设立或增资是否符合中长期经济社会发展规划定位，是否符合战略性新兴产业发展规划要求；三是考察基金设立或增资承受程度评价。基金设立或增资是否充分考虑财政承受能力，在年度预算中，未足额保障“三保”、债务付息等必保支出的，是否安排资金新设基金或新增资金，设立或增资数额较大的，是否根据基金投资进度分年安排；四是考察基金设立或增资交叉性评价。同一行业领域是否设立多支目标交叉和雷同基金，是否实现财政专项的“拨改投”目标。

基金设立或增资的规范性评价：一是考察基金设立或增资符合重大行政决策规范评价。财政出资设立基金或增资是否经过“三重一大”严格审核。二是考察基金设立或增资符合法律法规评价。基金设立或增资是否纳入年度预算管理，是否报本级人大或其常委会批准。三是考察基金设立或增资的组织规范性评价。政府投资出资方是

否按照现行公司、基金法律法规要求，明确基金运行的组织形式；是否制定基金相关的章程、协议等，明确基金设立各项内容，是否有完整的方案及预案。

基金设立或增资的绩效目标合理性评价：一是基金设立或增资是否制定绩效目标。二是所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际；基金绩效目标与基金运行内容是否具有高度相关性；基金预期产出效益和效果目标是否与基金投资规模相匹配。

基金设立或增资的绩效目标明确性评价。评价绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，具体包括：是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标；是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现；是否与项目目标相对应。

#### （二）政府投资基金运营管理评价

投资基金运营管理评价，主要评价投资基金运营制度健全性、基金管理团队胜任性、基金年度运营计划完整性。

投资基金运营制度健全性评价：一是母基金管理制度健全性评价，主要考察母基金在基金设立、募投管退、风险控制、监督制度的健全性情况，具体包括：基金投资决策制度、基金咨询制度、基金资金及财务管理制度、基金风险管理制度、基金工作例会及巡防制度、基金审计监督制度、基金外部服务管理制度；子基金管理人制度、子基金出资审验制度、子基金业绩考核评价制度。二是子基金管理制度健全性评价，主要考察子基金管理基本制度、子基金管理内控制度、子基金股权投资业务相关制度的健全性情况。具体包括：子基金管理基本制度：主要包括人事管理制度、财务管理制度、内部审计制度和档案及信息化管理制度等；子基金管理内控制度：主要包括财产分离制度、募集机构遴选制度、基金托管人遴选制度等；子基金股权投资业务相关制度：主要包括立项评审制度、尽职调查制度、专业研究制度、投资决策制度、投后管理制度、激励约束制

度、信息隔离与保密制度、募集管理制度、基金运营管理制度等。

基金管理团队胜任性评价：一是基金团队本地化服务全面性评价，考察子基金管理团队本地化服务程度。包括注册地、办公地、常驻人员等。二是基金团队专业水平符合性评价，主要考察母子基金管理团队的基金投资管理经历、从业经验、增值服务能力等相关要求。三是基金团队稳定性评价，主要考察母子基金管理人团队的独立、专业、稳定和诚信。

基金年度运营计划完整性评价：一是基金年度目标计划完善性评价，主要考察母基金运营年度目标计划制定及执行的情况。二是基金年度目标计划完整性评价，主要考察母基金运营年度目标计划制定的完整性情况。

### （三）政府投资基金运营合规性评价

投资基金运营合规性评价，主要评价基金投资决策合规性、基金投后管理合规性、基金风险防范控制、基金信息披露充分性、基金监督全面性。

基金投资决策合规性评价：一是基金设立规范评价，主要考察子基金设立程序规范程度和完善情况。二是尽职调查规范评价，主要考察项目投资的尽职调查工作完备规范情况，项目投资主动履行尽调程序，提交独立、充分、完整、真实、及时的法律、财务尽调报告，尽调团队配置法律、财务、行业等专业人士。三是基金投资范围相符性评价，主要考察母子基金投资范围与基金管理办法或协议要求一致性。

投后管理合规性评价，主要考察母基金对子基金、子基金对项目投后跟踪项目规范完善。

基金风险防范控制评价：一是基金禁止性业务合规性评价，主要考察母子基金禁止性业务的合规性，主要包括：从事融资担保以外的担保、抵押、委托贷款等业务；投资二级市场股票（以并购重组为目的的除外）、期货、房地产、证券投资基金、评级AAA以下的企业债、信托产品、保险计划及其他金

融衍生品；向任何第三方提供赞助、捐赠（经批准的公益性捐赠除外）；吸收或变相吸收存款，或向第三方提供贷款和资金拆借；进行承担无限连带责任的对外投资；发行信托或集合理财产品募集资金；名股实债等变相增加政府债务的业务；其他国家法律法规禁止从事的业务。二是基金资金管理合规性评价，考察子基金出资审验合规性，子基金资金托管合规性，使用和拨付符合手续，闲置资金能保值增值。

基金信息披露充分性评价：一是行业及主管部门登记备案完备评价，考察母子基金在行业及主管部门登记备案完备性。二是基金信息披露落实全面性评价，考察母子基金是否按照基金协议约定及时、充分、完整、真实地向行业主管部门披露基金信息。

基金监督全面性评价：一是基金审计监督到位率评价，主要考察母子基金外部审计监督的到位情况。二是基金业绩考核、风险排查到位率评价，主要考察母基金对子基金运营监督的到位情况。

### （四）政府投资基金业绩评价

政府投资基金业绩评价，主要评价基金所产生的直接业绩，特别是投资进度、投资规模、投资质量等业绩。

基金投资项目储备评价，主要考察子基金年度投资项目储备充足程度情况。

基金投资进度评价：一是新增发起设立子基金数评价，主要考察基金年度新增发起设立子基金数情况。二是新增出资参与子基金数评价，主要考察基金年度新增出资参与子基金数情况。三是新增投资项目数评价，主要考察基金年度新增投资项目数情况。四是新增投资项目额评价，主要考察基金年度新增投资项目额情况。

基金投资规模评价：一是基金认缴总规模评价，主要考察基金认缴规模情况。二是基金实缴总规模评价，主要考察基金实缴规模情况。

投资进度执行评价，主要考察子基金投资进度

执行进度情况。

#### (五)政府投资基金效益评价

政府投资基金效益评价,主要评价基金所产生的直接或间接效益,特别是经济效果、政策效果、社会效果等。

基金经济效果评价:一是政府投资基金放大倍数评价,主要考察政府投资基金带来的资金效应情况。二是基金带动社会资本投资额增长率评价,主要考察基金带动社会投资增长情况。三是基金回报倍数评价,主要考察基金退出后带来的投资回报倍数情况。四是基金内部收益率评价,主要考察基金退出后带来的投资内部收益率情况。

基金政策效果评价:一是基金投资领域覆盖程度评价,主要考察基金主投领域覆盖程度。二是基金投资地域覆盖程度评价,主要考察被投项目或基金的注册地、重要生产经营地或者主要产品研发地位于区域内的覆盖程度。三是基金支持重要领域发展的政策导向评价,主要考察基金投资对战略新兴产业的资金支持程度,如前沿新材料、生物医药和新型医疗器械、集成电路、节能环保、核心信息技术、高端装备、物联网等新兴产业的支持。四是基金体现先进制造业政策导向评价,主要考察基金投资对高新技术企业的资金支持程度。五是基金体现产业转型升级政策导向评价,主要考察基金支持产业转型升级政策导向情况,特别是支持企业“卡脖子”、填补空白技术等产业前瞻与关键核心技术情况。六是基金支持初创企业政策导向评价,主要考察基金支持初创企业政策导向情况,包括特别支持初创企业、中小企业等独角兽、瞪羚企业情况。

基金社会效益评价:一是基金支持民营企业程度评价,主要考察基金投向民营企业的带动作用。二是基金投资社会效益有效性评价,主要考察基金投资带动区域社会发展情况,如增加财税收入、促进就业、提升区域产业社会影响力等。

围绕以上评价重点,构建了一套相对完整的政

府投资基金绩效评价的指标体系,包括五个一级指标、17个二级指标和41个三级指标。政府投资基金设立或增资的战略决策、政府投资基金运营管理、政府投资基金运营合规性、政府投资基金业绩、政府投资基金效益各部分可以设置如下的权重:15%、15%、20%、20%和30%(详见表1)。

### 三、开展政府投资基金绩效评价应注意的事项

(一)注意区分政府投资基金绩效评价类型和范围

政府投资基金依据设立目标不同分不同类型,如产业引导基金、创业创新基金、基础设施基金、其他类基金,各类基金在目标、政策和投资范围等方面存在较大差异,特别是省级政府投资基金、地市级政府投资基金、县级政府投资基金目标、政策和投资范围也存在较大差异,充分认识到政府投资基金类型不同于市场化运作的投资基金,既要充分反映政府投资基金设立的要求,也要考虑政府投资基金的相对独特的特点。在设定投资基金绩效评价指标体系时,应立足实际情况分类设置。在采用基金决策、基金管理、基金合规性等通用的共性指标框架指标基础上,有必要按照政府投资、引导、创业等不同的基金类型,开发不同基金的业绩和效益个性指标体系,丰富通用共性指标下的三、四级个性指标,在反映投资基金共性化的同时,突出个性化或相对独特的功能,做到绩效评价指标体系全面客观。

(二)注意政府投资基金绩效评价时点和时期

政府投资基金存续期一般为五至七年,该周期包含投资期与管理退出期两个阶段,由于基金在投资期不一定能够实现退出,投资效果评价就比较难以全面衡量,选择恰当的政府投资基金绩效评价时点和时期尤为重要,注重做好政府投资基金事前、事中和事后评价。开展基金事后绩效评价,可以采用计算基金回报倍数、内部收益率等经济性指标衡

表 1 政府投资基金绩效评价指标体系框架

指标	二级指标	三级指标
A 战略决策	A1 基金设立或增资	A101 设立或增资充分性 A102 设立或增资规范性
	A2 基金或增资绩效目标	A201 绩效目标合理性 A202 绩效指标明确性
B 基金运营	B1 基金运营制度健全性	B101 母基金管理制度健全性 B102 子基金管理制度健全性
	B2 基金管理团队胜任性	B201 基金管理团队本地化服务全面性 B202 基金管理团队专业水平符合性 B203 基金管理团队稳定性
	B3 基金年度运营计划完整性	B301 基金年度目标计划完善性 B302 基金年度目标计划完整性
C 基金合规	C1 投资决策合规性	C101 子基金设立规范性 C102 尽职调查规范性 C103 基金投资范围相符性
	C2 投后管理合规性	C201 投后管理规范
	C3 基金资金风险防范控制	C301 基金禁止性业务合规性 C302 基金资金管理合规性
	C4 基金信息披露充分性	C401 行业及主管部门登记备案完备 C402 基金信息披露落实全面性
	C5 基金监督全面性	C501 基金审计监督到位率 C502 基金业绩考核、风险排查到位率
D 基金业绩	D1 基金投资项目储备	C101 投资项目储备数
	D2 基金投资进度	D201 新增发起设立子基金数 D202 新增出资参与子基金数 D203 新增投资项目数 D204 新增投资项目额
	D3 基金投资规模	D301 基金认缴总规模 D302 基金实缴总规模
	D4 投资进度执行	D401 投资进度执行比
E 基金效益	E1 基金经济效益	E101 政府投资基金放大倍数 E102 基金带动社会资本投资额增长率 E103 基金回报倍数 E104 基金内部收益率
	E2 基金政策效果	E201 基金投资领域覆盖程度 E202 基金投资地域覆盖程度 E203 基金支持重要领域发展的政策导向 E204 基金体现先进制造业政策导向 E205 基金体现产业转型升级政策导向 E206 基金体现支持初创企业政策导向
	E3 基金社会效益	E301 基金支持民营企业程度 E302 基金投资社会效益有效性



量基金投资的经济效果,如果不能在存续期后开展绩效评价,要注重采用被投资企业后续融资情况、首次公开募股情况、估值等指标侧面反映其投资效果。由于政府投资基金具有较长的时效性,评价时期过短,评价合理性会受到质疑,评价时期过长,工作量巨大和资料数据难于获取。由于政府投资基金经常会随实施环境变化而导致基金发生部分调整 and 变化,可以根据政府投资基金发生变化的时点,将政府投资基金切分为若干时段,采用“分段评价”的策略是合理的。

### (三)注意政府投资基金绩效评价的穿透和全面

政府投资基金从财政、母基金、子基金、二级子基金到项目的链条长,投资流向层次多、地域范围广,存在复杂的委托代理关系;基金涉及多个政府部门、基金管理委员会、引导基金评审委员会、管理(受托)机构、投资基金管理机构、投资机构、被投资企业、社会利益相关者等单位,各有不同的利益诉求,存在一个复杂的利益博弈,除具有较强的市场风险、管理风险、信用风险等,还存在较特殊的风险点,影响政府投资基金绩效。在开展具体政府投资基金绩效评价时,在指标设计、样本观察点选择、数据核查等方面,要贯穿投资全链条、全环节、全流程,全面覆盖不同利益相关者及风险点。

### (四)注意政府投资基金绩效评价标准值的合理性

当前政府投资基金绩效评价指标标准值难以设定,一方面政府投资基金是新生事物,设立运行时间较短,尚处在运行探索阶段,未积累丰富的实践经验,缺乏“优秀”模板标准;另一方面政府投资基金信息公开不足,无法获得各类政府投资基金投资业绩和效益数据,在设定政府投资基金绩效评价指标标准值时遇到较大困难。解决评价指标标准值设定的途径是,一方面采用政府投资基金自身发展比较,也就是纵向时间的比较,采用年度增长率的形式设定标准值;另一方面采用大数

据和现有的政府投资基金数据库,政府投资基金与同类型政府投资基金比较,也就是横向空间的比较,采用年度平均值的形式设定标准值。真正评出政府投资基金绩效“优”、“劣”,使评价结果导向性更科学合理。

### (五)注意被评价政府投资基金效果叠加影响

在当前投资环境下,很大程度上政府投资基金效果是多个基金共同作用、相互叠加的结果,在单独选择一种政府投资基金开展评价时,想要分开或者剔除掉其他政府投资基金或市场投资基金的叠加影响,测度单只基金所产生的效果基本上是很难实现的。在选择政府投资基金评价对象时,要么选择作用影响相对单一、实施范围封闭、运行独立性强的政府投资基金开展绩效评价,要么“打包”多类型政府投资基金开展综合绩效评价。

### 参考文献:

- [1] 刘全山,赵团结.政府引导基金绩效评价指标体系构建[J].财务与会计,2020(06):54-57.
- [2] 王六平.浅谈政府投资基金绩效评价[J].中国工程咨询,2019(09):68-72.
- [3] 向赞,马翔,陆俊月.基于改进直觉模糊层次分析方法的政府创业投资引导基金绩效评价研究[J].财政研究,2018(07):106-118.
- [4] 田娟娟.产业导向型政府引导基金绩效评价研究——以战略性新兴产业为例[J].辽东学院学报(社会科学版),2018,20(02):38-45.
- [5] 刘晓玲,孙彬,吕东,师晓丹,董雯.我国政府引导基金绩效评价指标体系优化研究[J].天津科技,2018,45(03):10-13.
- [6] 许芳,伍光磊.地方政府创投引导基金绩效评价指标体系及其完善——以生命周期的视角[J].赤峰学院学报(自然科学版),2016,32(22):62-63.
- [7] 丁艳.构建安徽省创业(风险)投资引导基金绩效评估体系研究[J].安徽科技,2013(04):7-9.
- [8] 李洪江.政府导向型创业投资引导基金绩效评价指标体系研究[J].科技管理研究,2010,30(15):45-49.
- [9] 李春瑜.财政支出政策绩效评价指标体系设计及实践要点[J].地方财政研究,2017(09):13-19.

【责任编辑 成丹】