

贵州省地方金融监督管理局 2017—2019 年
贵州脱贫攻坚投资基金扶贫产业
子基金（有限合伙）

绩效评价报告

报告编号：QCJ-PJ-2020-33

委托单位：贵州省财政厅

评价机构：信永中和会计师事务所（特殊普通合伙）

报告时间：2020 年 8 月 25 日

评价分值：81.60 评价等级：良

概 要

评价机构全称（盖章）：信永中和会计师事务所（特殊普通合伙） 单位：万元、类、个

项目名称	贵州省地方金融监督管理局 2017—2019 年贵州脱贫攻坚投资基金扶贫产业子基金（有限合伙）			评价年度	2017—2019	
财政主管处室	农业处		联系人及联系方式	范竹竹 085186892514		
主管部门	贵州省地方金融监督管理局		联系人及联系方式	袁必虎 085182238520		
自评方式	未自评	自评分值	无		自评等级	无
各级资金投入总数	2785643.44	抽查资金总数	2635117.84	资金抽查占比	94.60%	
省级财政资金拨付数	177062.42	省级财政资金抽查数	167849.76	省级财政资金抽查占比	94.80%	
项目类别	1	抽查类别	1	类别抽查占比	100%	
项目数量	476	抽查项目数	132	项目抽查占比	27.73%	
涉及市县数或项目点	88	抽查市县数或项目点	75	抽查区域	遵义市、铜仁市、黔南州、毕节市、黔东南州、黔西南州、贵阳市、安顺市、六盘水市	
发放调查问卷	2820 份	有效调查问卷	2820 份	满意度情况	85.56%	
绩效目标实现情况	2017-2019 年，产业投资基金累计投入 278.49 亿元，带动社会资金投入 197.27 亿元，带动龙头企业 137 个，取得优势品牌 50 个，带动贫困户脱贫 23.24 万户，带动贫困人口就业 16.62 万人，完成每 50 万元基金至少带动 1 名建档立卡贫困人口就业并脱贫的预期目标，在“强龙头、创品牌”、实现产业结构调整、助力脱贫攻坚方面取得了好成绩。					
评价问题简要情况	<p>（一）省级政策设计存在缺陷，基金运行管理规范性有待加强；</p> <p>（二）基金配套政策不完善，引导作用发挥不足；</p> <p>（三）基金管理人和受托企业职责履行不到位，管理成本偏高；</p> <p>（四）基金投资决策程序和风险应对措施执行不到位，部分项目投资方向、变更程序不符合要求，对受资企业潜在偿债风险应对不及时；</p> <p>（五）部分市县基金出资比例或实际到位资金不符合要求，项目实施内容与申报内容不一致。</p>					

摘 要

受贵州省财政厅委托，信永中和会计师事务所（特殊普通合伙）于2020年6月8日至2020年7月19日对贵州省地方金融监督管理局管理的2017—2019年贵州脱贫攻坚投资基金扶贫产业子基金（有限合伙）（以下简称“产业基金”）开展了绩效评价，评价情况如下：

一、基金基本概况

（一）设立背景

2016年5月贵州省根据《中共贵州省委 贵州省人民政府关于坚决打赢脱贫攻坚战确保同步全面建成小康社会的决定》（黔党发〔2015〕21号），设立贵州脱贫攻坚投资基金（以下简称“母基金”）并同时成立贵州脱贫攻坚投资基金管理领导小组（以下简称“基金管理领导小组”），在省财政厅设办公室。2016年12月，领导小组根据全省扶贫工作的需求，批准了《贵州脱贫攻坚投资基金扶贫产业子基金设立方案》，设立产业子基金，投资方向为带动农民脱贫增收的产业，包括山地特色高效农业、林业产业等方面。2018年2月，因国家对社会资本的出资政策进行调整，产业基金终止实施及新增投放，同年贵州

省委、省政府批准基金管理领导小组进行更名及成员调整，领导小组办公室所在地变更为省地方金融监督管理局。

（二）基金募投情况

截至 2019 年 12 月 31 日，产业基金批复项目募集资金 278.56 亿元，其中：省级财政出资 17.71 亿元，市县财政出资 24.08 亿元，金融机构出资 236.77 亿元。实际募集到位 278.49 亿元，其中：省级财政出资 17.71 亿元，市（州）财政出 22.97 亿，县（市、区、特区）财政出资 1.16 亿元，金融机构出资 236.65 亿元。累计投放 476 个项目，涵盖农业服务业、养殖业等行业。

二、绩效评价综合情况及结论

省金融监管局 2017-2019 年产业基金绩效评价得分 81.60 分，评价等级为“良”。省金融监管局全面贯彻中央扶贫开发工作会议精神以及省委省政府相关决策部署，设立贵州脱贫攻坚投资基金扶贫产业子基金（有限合伙），紧紧围绕“政府引导、市场运作、科学决策、风险防范”和“强龙头、创品牌、带农户”的原则，在全省范围内积极开展基金筛选投放，2017-2018 年 2 月，全省产业基金累计完成募集投资 278.49 亿元，其中：省级财政资金 17.71 亿元，市（州）财政资金 22.97 亿，县（市、区、特区）财政资金 1.16 亿元，金融机构资金 236.65 亿元。通过产业基金的投放，金融机构的信托资金广泛参与了产业扶贫投资项目，带动社会资金投入 197.27 亿元，

实现了带动龙头企业 137 个、培育取得优势品牌 50 个、带动贫困户脱贫 23.24 万户、带动贫困人口就业 16.62 万人、完成每 50 万元基金至少带动 1 名建档立卡贫困人口就业并脱贫的预期目标。完成省委省政府在《关于全面推进扶贫产业子基金“345”工作法的实施意见》中提出的目标任务，在“强龙头、创品牌”、实现产业结构调整、助力脱贫攻坚方面取得了好成绩。但现场评价中发现，产业基金仍然存在省级政策顶层设计不完善，基金投后管理不规范，部分项目投资方向不符合规定等需要关注的问题。

三、存在问题

（一）省级政策设计存在缺陷，基金运行管理规范性有待加强

一是基金收益和退回本金分配方式及渠道不明确。财政出资收益的使用方向和分配方式不明确，导致财政出资收益和退回资金长期留存于企业，不利于监督管理，发挥资金使用效益。二是现有风控制度缺乏对关联交易的约束限制，关联交易风险控制制度需要完善。三是受托企业遴选制度、标准不完善。四是未建立规范、可行的基金管理人激励约束机制。

（二）基金配套政策不完善，引导作用发挥不足

投资项目在满足“基金管理办法对成熟项目要求是产业基金投向要符合地方产业结构并且与建档立卡贫困户建立利益联结机制”的同时，金融机构对成熟项目完全按市场化条件评

判，需有明确的还款资金来源、具备偿还能力、抵押、担保、项目用款需求、管理规范等多项条件，程序复杂，投放门槛较高，同时各级政府未将中小企业扶持、政府融资担保等扶持政策与基金投放进行有机结合，导致许多符合政策目标的成熟项目因未达到银行评审要求，项目不能落地，影响产业基金政策引导效果的发挥。募集资金主要来自合作的金融机构，其他社会资本参与积极性不高。

（三）基金管理人和受托企业职责履行不到位，管理成本偏高

一是市县受托企业职责履行不到位，管理存在缺陷。抽查的 75 个县（市、区、特区）中有 43 个县（市、区、特区）不同程度存在档案资料管理不规范、统计数据不完整等问题。同时受托企业对基金投后管理不到位，普遍未开展监督、指导工作。二是管理费提取金额偏高，与实际工作任务不匹配。贵鑫瑞和公司每年按基金募集总额的 0.15%收取基金管理费，截至 2019 年共收取管理费 0.63 亿元，贵鑫瑞和公司在收取较高管理费的情况下并未积极履行基金管理人职责。公司人力资源储备薄弱，不满足基金管理的实际需要。在现有管理模式下，项目风险评估主要由金融机构进行，投资决策与投后管理主要以委托市县受托企业代为管理方式进行，贵鑫瑞和公司主要工作是对省级财政和金融机构投资资金及收益进行管理，实际承担的工作任务与较高的管理费用不匹配。

（四）基金投资决策程序和风险应对措施执行不到位，部分项目投资方向、变更程序不符合要求，对受资企业潜在偿债风险应对不及时

一是部分县（市、区、特区）产业基金投资方向不符合要求。现场评价发现，75个抽查县（市、区、特区）中，存在3个项目投资方向不符合要求的情况，涉及基金投资金额3.34亿元。二是基金投资提前退出或变更投资行为，未履行相关决策手续。本次抽查的75个县（市、区、特区）中，57个项目基金投资提前退出，未履行决策程序。三是对存在潜在偿债风险的受资企业风险应对不足。

（五）部分市县基金出资比例或实际到位资金不符合要求，项目实施内容与申报内容不一致

一是部分市县基金出资比例或实际到位资金不符合要求。二是个别项目擅自改变资金用途。望谟县贵州森林木业公司以签订虚假合同的方式改变资金用途，使用产业基金0.2亿元归还其在望谟县隆兴公司的借款。

四、相关建议

（一）完善政策顶层设计，规范基金管理

一是建议省金融监管局、省财政厅应全面核实基金投放和收益情况，结合财政资金管理要求，尽快出台政府出资管理办法，明确政府出资收益、本金的具体管理方式，确保财政资金安全。二是省地方金融监管局应指导基金管理人完善基金风控

制度，在项目申报阶段及时披露关联交易信息，同时建立关联交易独立审批制度，控制基金投放风险。三是建议进一步完善受托企业选择标准，全面评估受托企业能力，重点关注受托企业人力资源保障和团队专业化情况，确保基金投后管理质量。

（二）完善基金配套政策，充分发挥政策引导作用

省地方金融监管局应全面开展政策调研，向省人民政府提出产业基金配套政策建议，将中小企业扶持、政府融资担保、贴息等政策与产业基金进行有机结合，形成产业基金政策“工具箱”，进一步吸收社会资本，充分发挥政策放大作用。

（三）合理评估基金管理费提取标准，建立基金管理人和受托企业考核制度

建议省金融监管局应重新评估基金管理费提取标准，制定基金管理人考核制度，明确评价考核标准，将考核结果与管理费提取进行挂钩，合理控制基金管理成本。同时应督促基金管理人建立完善的管理费分配制度，明确分配标准、分配时间和考核机制，对未能及时、规范开展基金投后管理工作的受托企业，应在管理费分配、资格认定方面采取惩罚措施，确保基金投后管理工作的开展。

（四）严格决策程序，及时评估潜在风险

一方面建议省地方金融监管局应对投资方向存在偏差的项目开展全面核查工作，调整项目实施内容。另一方面应进一步明确基金投资变更、退出审批权限，督促基金管理人和受托

企业规范履行基金投资决策程序。再一方面督促基金管理人和市县受托企业，全面排查受资企业运作风险，对存在潜在偿还风险的项目，积极协调地方政府，加强信息披露和过程指导，确保项目顺利执行。

（五）落实出资政策，督促市县及时整改问题

要求基金管理人全面排查基金投资项目出资情况和资金实际到位情况，对出资比例不符合规定和存在资金缺口的项目，及时调查原因，督促市县尽快落实资金，确保项目的实施进度，同时严格处理擅自调整项目实施内容的行为，对严重偏离基金投资方向的项目，应及时终止实施，收回基金投资。

五、绩效评价结果应用建议

（一）建议省金融监管局、省财政厅、基金管理公司应积极与金融机构协调，明确政府出资部分本金及收益的分配回收渠道与方式，解决政府出资本金及收益分配问题。

（二）建议积极落实评价结果反馈和整改工作。及时将项目绩效情况、存在问题及相关建议反馈至相关市（州），并将报告送达省财政厅对口业务处室和预算处。对基金投资方向不符合政策的3个项目和擅自改变资金用途的“望谟县木材种植及精深加工项目”，建议采取行政或法律手段进行强制收回。针对基金管理成本问题，省地方金融监管局应尽快出台基金管理人考核办法，设置考核指标，定期组织基金管理人考核，分级设置管理费提取标准，将考核结果与管理费提取标准进行挂

钩，同时在委托管理模式下，管理费分配应与实际工作量匹配，市县受托企业作为基金管理的主要责任主体，在管理费分配比例上应享有较高权重。

（三）建议主管部门参考本报告，从项目的制度设计、配套政策、基金管理、风险控制、基金运行模式等方面总结产业基金 2017-2019 年实施经验，为其他政府基金管理提供参考。