

贵州绿色产业扶贫投资基金（有限合伙）
（自设立至 2019 年底）

绩效评价报告

报告编号：QCJ-PJ-2020-34

委托单位：贵州省财政厅

评价机构：云南中天正和会计师事务所有限公司

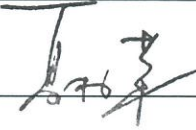
报告时间：2020 年 7 月 19 日



评价分值：83.87 评价等级：良

概 要

评价机构全称（盖章）： 云南中天正和会计师事务所有限公司				单位：万元、类、个	
项目名称	贵州绿色产业扶贫投资基金（有限合伙） （自设立至 2019 年底）绩效评价			评价年度	自设立至 2019 年底
财政主管处室	贵州省财政厅地方金融处		联系人及联系方式	邓旭 0851-86822416	
主管部门	贵州绿色产业扶贫投资基金管理领导小组办公室		联系人及联系方式	袁必虎 085182238520	
自评方式	项目总结	自评分值	未设置分值	自评等级	未设置等级
各级资金投入总数	1,460,987.77	抽查资金总数	693,052.32	资金抽查占比	47.44%
各级资金投入总数说明	基金三种类型的投资模式：基金直投、投贷联动、基金办推荐金融机构单独投放 1、绿产基金直投投放 2 个项目，财政资金投放金额 3,078.80 万元，全部为省级财政资金投 放； 2、省基金办推荐立项的项目金融机构审批通过，投贷联动投资项目 57 个，投放金额合计 714,366.93 万元（其中：省级资金 89,435.76 万元、市县级资金 40,917.54 万元、金融机构 584,013.64 万元）； 3、省基金办推荐立项的项目金融机构审批通过，金融机构贷款单独投放项目 93 个，投放金 额 743,542.04 万元； 绿产基金投资及投贷联动实际投资项目数为 152 个，实际投资金额 1,460,987.77 万元。				
省级财政资金 拨付数	458,738.84	省级财政资金 抽查数	90,554.20	省级财政资金 抽查占比	19.74%
项目类别	1	抽查类别	1	类别抽查占比	100.00%
项目数量	152	抽查项目数	48	项目抽查占比	31.58%
项目抽样占比 说明	根据本次基金类项目绩效评价要求以及财政主管部门下发的“贵州省省级政府投资基金绩效 评价项目及联络人明细清单”所列项目全部进行抽查，共计数量 48 个，各级资金（含省级财政投 资、市县级财政投资、金融机构投资）抽查占比 47.44%，项目抽查占比 31.58%。				
涉及市县数 或项目点	26 个县（区）	抽查市县数 或项目点	26 个县 （区）	抽查 区域	覆盖贵州省 9 个市（州）
发放调查 问卷	476	有效调查 问卷	466	满意度 情况	综合 91.24%

绩效目标实现情况	根据《省人民政府办公厅 省直目标绩效办关于印发 2019 年<政府工作报告>明确的重点工作任务分季度考核方案的通知》（省府办函〔2019〕25 号）文件，2019 年累计完成投资联动投资 3,000,000.00 万元，截止 2019 年 12 月 31 日，绿产基金完成投资及投贷联动投资 152 个，投资及投贷联动投入金额 1,460,987.77 万元，其中：绿产基金财政资金投入 133,432.09 万元（省级 92,514.56 万元，市县级 40,917.54 万元），金融机构资金投入 1,327,555.58 万元。		
评价问题 简要情况	（一）基金管理人、托管人选聘合规性欠佳 （二）基金设置绩效指标不够清晰、难以衡量 （三）基金退出机制尚需健全 （四）绩效自评工作开展不到位 （五）基金资金闲置率较高 （六）市县财政资金到位率过低 （七）部分项目申报单位与项目实际实施单位不一致，风控及合规程序执行不完善 （八）部分项目资金使用率不高、投资进度较慢 （九）项目利益联结机制资料收集整理不规范		
评价问题 简要建议	（一）完善基金管理人、托管人选聘合规性 （二）完善绩效指标、明确考核标准，加大对绩效目标管理意识和指导力度 （三）进一步完善退出机制保障细则 （四）建立自评指标体系，加强绩效自评管理 （五）提高基金资金下发及时性，及时监督资金使用状况 （六）积极协调市县财政，推进市县资金及时到位 （七）坐实项目前期工作，确保项目正常实施 （八）加强项目中期检查和督导，严格管控项目工程进度 （九）建立可操作的与贫困户相关联的利益联结机制		
评价结果 应用建议	建议财政部门在考虑 2021 年度预算时，可在维持原有资金体量的基础上，根据项目实际需求情况，及相关的政策引导需求变化，酌情调整项目预算，有效保障各地区项目需求的实现。 建议项目主管单位在资金安排方面加强统筹考量，结合基金剩余未投资资金，对重点项目、具有示范意义的项目，可给予一定程度上的政策倾斜，优化资金安排结构，利于财政补助资金的集约使用和效益体现。 同时，在 2020 年度预算审批前，相应部门及单位应抓紧落实以下绩效评价应用建议： 一是积极落实绩效评价结果反馈和整改工作。 二是绩效评价结果与预算安排有机结合。 三是推进预算绩效管理信息公开。 四是尽快健全并落实相关管理办法。 五是加大财政资金安全性保护措施。		
评价时间	2020 年 6 月 5 日— 2020 年 7 月 19 日	评价机构报告编号	云中天正和专字[2020] 第 02064 号
项目负责人（签字） 及联系方式		法定代表人（签字） 及联系方式	

摘要

受贵州省财政厅委托，云南中天正和会计师事务所有限公司于2020年6月5日至2020年7月19日对贵州绿色产业扶贫投资基金管理领导小组办公室管理的“贵州绿色产业扶贫投资基金（有限合伙）（自设立至2019年底）”开展了绩效评价，评价情况如下：

一、基金基本概况

1. 基金设立的政策背景与产业背景

2016年5月，国家发展改革委批复贵州省筹备设立规模为3000亿元的脱贫攻坚基金。按照“统筹设立、分包募集、成熟一包、实施一包”的总体思路，在脱贫攻坚母基金的总体框架下，贵州省政府先后批准设立了极贫乡（镇）、扶贫产业、高速公路、城乡供水一体化、旅游扶贫5支子基金。

贵州脱贫攻坚投资基金运作的基本模式：政府委托国有企业作为出资人，金融机构通过信托公司出资，与基金管理公司共同组建有限合伙企业，委托金融机构进行投资评审，并依据评审结果进行投资。除极贫乡（镇）子基金由省通过政府购买服务实现退出外，其余子基金实行市场化运作，政府投资劣后退出。

2. 基金设立决策过程与结果

2018年1月，国家关于规范银信类业务，加强商业银行委

托贷款管理等金融监管新规陆续出台，贵州脱贫攻坚投资基金相应停止实施。鉴于原扶贫产业子基金之前已完成投资约 278 亿元（其中财政性资金 42 亿元，银行资金 236 亿元），为不影响全省脱贫攻坚进程，省委、省政府多次会议研究，决定在终止实施扶贫产业子基金的同时，重新设立绿色产业基金。

在上述背景下，为进一步发挥财政资金撬动金融资本作用，推动贵州省绿色产业发展，带动贫困户增收，根据《关于批复〈贵州绿色产业扶贫投资基金设立方案〉的通知》（黔脱贫基金领办〔2018〕18 号）及相关文件，将扶贫产业子基金更名为贵州绿色产业扶贫投资基金，成立贵州绿色产业扶贫投资基金，继续使用基金引导社会资本共同投资贵州绿色产业，原扶贫产业子基金已投放的 278.3 亿元按老办法管理，此后新增的投资执行贵州绿色产业扶贫投资基金政策。

二、绩效评价综合情况及结论

基金按照有限合伙制进行设立，首期资金主要采取股权投资的方式，促进了贵州绿色产业发展，提高产业竞争力，实现产业加速发展；通过利益联结机制的建立，促进贫困户、农户增加收入、实现就近就业、助力脱贫；通过合理的资产配置和投资组合提高基金整体的安全性和收益率。截止 2019 年 12 月 31 日，绿产基金完成投资及投贷联动投资 152 个，基金投资及投贷联动投入金额 1,460,987.77 万元，其中：绿产基金财政

资金投入 133,432.09 万元（省级 92,514.56 万元，市县级 40,917.54 万元），金融机构资金投入 1,327,555.58 万元。下一步，基金将主动出击寻找项目源，重点与银行、行业主管部门、省级重点平台公司等对接，加强信息共享，同时进一步充实专班力量，为顺利完成脱贫攻坚任务提供组织和人力资源保障。

根据本次绩效评价的评价原则和方法，贵州绿色产业扶贫投资基金管理领导小组办公室管理的“贵州绿色产业扶贫投资基金（有限合伙）（自设立至 2019 年底）”综合评价得分为 83.87 分，绩效等级为“良”。

三、主要经验及做法

（一）政府引导资金与社会资本产生协同效应

通过基金的创立，发挥政府引导资金与社会资本的协同效应，政府引导资金与社会资本合作，提高了财政资源的效率，有效缓解政府财政资金紧缺与大量社会闲置资金之间的矛盾，引导各类社会资本加大对贵州绿色产业投资，通过产业投资的资本力量带动产业升级，助推产业规模快速扩大，提供更多的就业岗位，进而实现可持续性就业脱贫。

（二）积极建立利益联结机制，助力脱贫攻坚

为建立健全贵州绿色产业扶贫投资基金项目利益联结机制，真正带动贫困群众脱贫致富，制定了《贵州绿色产业扶贫投资基金项目利益联结机制审核督查办法》，履行基金项目利益联结机制审核把关和督促检查工作职责，确保通过基金项目

实施带动建档立卡贫困户稳定增收脱贫致富，实现真扶贫、脱真贫、真脱贫。

四、存在问题

（一）基金管理人、托管人选聘合规性欠佳

因本基金是由扶贫产业子基金延续设立，在基金管理人、托管人的选聘环节未采用市场化的竞争性选聘方式，政府引导与市场化运作的结合工作不够完善，在基金管理人、托管人的选聘环节未发现决策程序资料，决策机制等方面存在不专业、不规范等现象。

（二）基金设置绩效指标不够清晰、难以衡量

因项目开展周期较短，尚未形成常态化，项目实施与绩效指标申报时间未匹配，故主管单位未设置绩效指标。由于绩效指标未设置，如基金放大情况、引导作用并未设定清晰、可衡量的指标值，未能反映项目计划和实施内容，故在项目实施过程中难以衡量项目执行及完成的对比情况。

（三）基金退出机制尚需健全

因项目开展周期较短，尚未形成常态化，基金管理文件中制定了方向性退出机制，但并未见被投资项目相关材料中有细化的、具有针对性、明确性的退出安排，退出机制保障较弱。退出机制的不健全不仅影响产业资本的持续流动性，而且也影响产业资本的持续发展性，产业资本的良性循环，最关键的是

要实现退出，退出是承上启下的关键。

（四）绩效自评工作开展不到位

因项目开展周期较短，尚未形成常态化，项目实施单位对实施项目开展了自评自查，但未按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《中共贵州省委贵州省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（黔党发〔2019〕29号）、《贵州省省级财政专项资金管理实施细则》（黔财预〔2015〕63号）等要求提交符合要求的自评报告。

（五）基金资金闲置率较高

根据调查，截止2019年底，绿产基金共到位财政资金500,490.37万元（其中：省级财政资金458,738.84万元、市县级财政资金41,751.53万元），实际投资项目金额133,432.09万元（其中：省级92,514.56万元，市县级40,917.54万元），整体财政资金闲置率73.34%，省级财政资金闲置率79.83%，市县级财政资金闲置率2.00%，因部分项目推进速度较慢，基金账户资金下发相对滞后，导致省级财政资金闲置率较高，未有效发挥财政资金使用效果。

（六）市县财政资金到位率过低

根据抽查项目实际情况，基金签约金额合计190,981.89万元（省级签约金额95,562.60万元、市县级签约金额

95,419.30 万元),基金实际出资金额合计 130,914.68 万元(省级实际出资金额 90,554.20 万元、市县级实际出资金额 40,360.49 万元),省级资金到位率 94.76%,市县级资金到位率 42.30%,其中松桃县、盘州市、威宁县、百管委、大方县、赤水市、习水县、桐梓县、三都县、三穗县、丹寨县、册亨县财政资金未及时到位,赫章县财政资金未足额到位,因市县财政资金筹措较为困难,市县级资金到位率低,放缓了贵州绿色产业扶贫投资基金投资进度,放慢了助推全省脱贫攻坚进程。

(七)部分项目申报单位与项目实际实施单位不一致,风控及合规程序执行不完善

因部分项目实施过程中的变更事项未完整履行风控及合规程序,导致部分项目申报单位与项目实际实施单位不一致的情况,如镇宁自治县“一县一业”精品水果(蜂糖李)建设项目的项目申报单位为镇宁自治县同景投资发展有限责任公司,实际实施单位为镇宁恒丰源果业发展公司。

(八)部分项目资金使用率不高、投资进度较慢

根据调查,部分项目因资金到位后却无法及时开展,从而造成财政资金闲置,项目产出及资金绩效未能及时体现。如威宁彝族回族苗族自治县农业产业发展投资有限公司威宁县牛棚、迤那、雪山等 7 个乡镇矮化苹果产业示范基地建设项目,

省级财政资金 3600 万元分别于 2019 年 7 月 23 日到位 2117 万元，2019 年 8 月 15 日到位 1483 万元，截止调查日，资金尚未使用；锦屏县国储林项目因方案变动，在 2019 年度未开展，目前已确定实施方案，在开展林地、林木资源调查工作，后期将按程序、方案陆续开展；部分国储林项目因省级资金、银行贷款到位时间在 19 年 11 月、12 月，以及新冠疫情影响，育林项目的特殊时段性，项目目前刚开展，尚未达到带动增收的效果。

（九）项目利益联结机制资料收集整理不规范

根据《关于印发〈关于规范和加强贵州绿色产业扶贫投资基金工作的意见〉》（黔绿基金领发〔2019〕2 号）文件要求，绿色产业基金应建立可操作的与贫困户相关联的利益联结机制，每 50 万元基金投资至少带动一户贫困户脱贫。根据现场调查，目前申报项目中，仅有少部分项目建立了可操作的与贫困户相关联的利益联结机制，其余大多利益联结机制不具体或是操作性不强，因部分企业无实际带动农户的名册，部分项目带动贫困户是以招用临时工，按天结算工资，因工作时间不确定性，贫困人员流动性较强等原因，扶贫力度不集中，项目利益联结机制在操作过程中还需探索优化。

五、相关建议

（一）完善基金管理人、托管人选聘合规性

目前贵州绿色产业扶贫投资基金管理人、托管人既成事实，在后续的基金管理人、托管人选聘过程中，政府引导应与市场化运作相结合，采用市场化竞争选聘的方式，规范基金管理人、托管人选聘程序，以更专业、更规范的方式选定基金管理人、托管人。

（二）完善绩效指标、明确考核标准，加大对绩效目标管理意识和指导力度

在设计申报方案时，应将科学、详细、可量化和可衡量的绩效目标纳入基本要求，完善服务对象在项目实施期间的阶段性绩效目标，明确专项资金使用效果的考核标准，注重专项资金项目实施效果和绩效水平。建议加强对绩效目标设置的指导，严格审核专项资金绩效目标，增强指标设置的代表性、针对性和准确性。建议组织开展绩效管理业务学习培训，并在日常资金管理工作中加强业务指导，提高管理人员的理念和业务水平，强化绩效管理意识。通过项目绩效目标及阶段性目标的设置，反过来指导项目预算编制，细化预算编制的颗粒度，增加预算目标和绩效目标的契合度。

（三）进一步完善退出机制保障细则

政府引导基金要发挥最大效益，应强化投资的存续期限和强制退出（清算）制度，并且不应对社会投资产生“挤出”效应。同时辅之以多层次资本市场建设，探索扩大场外市场交易，

拓宽基金退出的市场渠道。

产业投资最大特点是循环投资，助力脱贫攻坚，即：投资-管理-退出-再投资。因此，退出机制作为产业投资的一个重要环节是必不可少的，并且每个投资项目情况各不相同，只有建立了有针对性的、通畅的退出机制，资本循环才能完成，资本增值才能得到实现。退出机制不仅为产业资本提供了持续的流动性，而且也为产业资本提供了持续的发展性，最关键的是要实现退出，退出是承上启下的关键。

（四）建立自评指标体系，加强绩效自评管理

严格按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《中共贵州省委贵州省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（黔党发〔2019〕29号）、《贵州省省级财政专项资金管理实施细则》（黔财预〔2015〕63号）等文件要求，从项目决策、项目管理、项目产出和项目效益方面，规范绩效自评指标体系，建立自下而上或自上而下的逐级绩效自评体系，完善绩效自评依据。

（五）提高基金资金下发及时性，及时监督资金使用状况

建议项目主管单位应结合项目预算及时下发项目资金，严格监督资金使用进度，同时财政主管处室也应加强资金在下发及使用过程中的监督管理工作，在保证项目资金能第一时间到达项目实施单位的同时，亦能够确保财政资金安全有效地使用。

（六）积极协调市县财政，推进市县资金及时到位

为进一步加快贵州绿色产业扶贫投资基金投资进度，有力助推全省脱贫攻坚，省级财政部门积极落实市县财政出资难，出资慢等问题根源，协调市县财政部门，推进市县财政资金及时到位。

（七）加强项目中期检查和督导，严格管控项目工程进度

建议项目主管单位协调各关联单位加强项目实施过程中的检查和督导工作，对于项目工程进度严格管控，必要时建议积极通过各级政府协调，建立部门联动协调机制，推进项目顺利实施。

（八）坐实项目前期工作，确保项目正常实施

建议项目主管部门在项目实施中，应根据省人民政府办公厅关于印发《贵州省促进产业投资基金加快发展的意见》和《贵州省产业投资基金管理暂行办法》的通知（黔府办发〔2017〕5号）的要求，强化前期工作效率性的同时，应保证其操作程序的完整性及合规性，坐实投资项目遴选等各项基础工作，避免因前期工作不到位导致项目变更使用单位、延期或搁置等现象发生，确保项目按计划正常实施，财政资金正常发挥效益。

（九）建立可操作的与贫困户相关联的利益联结机制

按照“产业是基础，带动是关键，利益是核心”的原则，坚持利益均沾，在确保贫困户收益的前提下，激发带动主体活力，不断创新完善利益联结机制，确保农户特别是贫困户的稳

定增收。组织各申报企业完善相关项目资料，特别是要建立完善可操作的与贫困户相关联的利益联结机制，充分发挥绿色产业扶贫投资基金引导金融机构、社会资本投资在决战脱贫攻坚、决胜同步小康中的重要作用，带领贫困户脱贫致富。

六、绩效评价结果应用建议

（一）建议财政部门在考虑 2021 年度预算时，可在维持原有资金体量的基础上，根据项目实际需求情况，及相关的政策引导需求变化，酌情调整项目预算，有效保障各地区项目需求的实现。

（二）建议项目主管单位在资金安排方面加强统筹考量，结合基金剩余未投资资金，对重点项目、具有示范意义的项目，可给予一定程度上的政策倾斜，优化资金安排结构，利于财政补助资金的集约使用和效益体现。

同时，在 2021 年度预算审批前，相应部门及单位应抓紧落实以下绩效评价应用建议：

一是积极落实绩效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项目主管部门或实施单位，项目主管部门或实施单位针对绩效评价所反映的问题和提出的建议进行认真研究、积极整改，编报绩效评价结果整改报告书，整改落实情况反馈绩效管理部门和对口业务处室，增强绩效评价工作的约束力；

二是绩效评价结果与预算安排有机结合。优先考虑和重点

支持绩效好的项目，对资金未使用完毕的督促使用完毕；凡达不到绩效目标或评价结果较差的项目应及时督促整改：对于未整改或整改不到位的项目、资金未使用且未开展的项目，相应核减项目资金预算；

三是推进预算绩效管理信息公开。按照预算信息公开的有关规定，本级各预算部门在本部门（单位）门户网站公开上年度实施的项目绩效情况，在部门决算中公开主要的重点支出项目的绩效评价结果，加强社会和舆论监督，提高财政资金使用透明度；

四是尽快健全并落实相关管理办法。督促资金转拨进度，督促项目单位加快资金使用进度，加强资金使用及管理方面的监督检查制度，明确各环节责任，制定相应的奖惩机制，保障项目资金及时、足额到位，加强财政资金效益发挥，确保项目前期工作快速进展。

五是加大财政资金安全性保护措施。首期投资基金采取投资让利、奖补等方式引导银行信贷资金投入，应明确规定适用范围，采取投资让利、奖补等方式引导银行信贷资金投入适用于投贷联动部分，不适用于银行单独投资部分，相关部门应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，具体协商更为合理的投资让利方案，从投资角度合理分析引导方式或优惠政策，以确保财政资金安全。