

2018—2020 年度厦门市产业引导基金绩效评价报告

第三方评价机构:厦门国家会计学院

为提高财政资金分配效率和使用效益,根据《厦门市财政局关于开展 2021 年财政重点绩效评价工作的通知》,市财政局委托厦门国家会计学院对厦门市产业引导基金(2018—2020 年)开展了绩效评价,评价中延伸至 2021 年底。现将评价情况报告如下。

一、项目概况

(一)项目背景。设立产业投资基金是政府发挥财政资金杠杆作用,引导社会资本进入产业发展领域,促进自主创新成果转化、培育和涵养战略性新兴产业的重要举措。2015 年 2 月,厦门市政府设立厦门市产业引导基金,以“政府引导、市场运作、科学决策、防范风险”为原则,吸引优秀基金团队和行业龙头企业在厦门设立产业投资基金,撬动社会资本共同投资厦门,重点打造战略性新兴产业及现代服务业等,推动厦门市产业转型升级、培植税源和引进高端人才扩大就业。

(二)政策内容。厦门市产业引导基金采取“理事会进行决策和管理、专家评审进行专业把关、厦门创投作为管理机构”的管理机制,引导社会资本进入产业发展领域,促进产业资本与金

融资本相结合。运作模式包括两种形式：**一是**产业子基金，甄选具有产业化优势的龙头企业及具有产业基金管理经验的国内外优秀产业基金管理团队，合作设立投资于与厦门拟重点扶持产业相关的产业子基金；**二是**重大产业专项直投，直接投资于产业企业或是对接社会资金设立投资于产业企业的特定目的投资实体。

(三) 项目目标。通过改变传统财政资金支持产业发展的模式，将“拨款”改成投资，运用“政府+市场”、“财政+金融”的方式，吸引社会资本，发挥财政资金“四两拨千斤”作用，服务实体经济，拓展基金“朋友圈”，对厦门市拟重点打造的战略性新兴产业及现代服务业、高端装备制造业等进行涵养、培育，并将具备基础优势的产业做大做强，促进优质产业资本、项目、技术和人才向厦门聚集。

(四) 项目整体情况。厦门市产业引导基金由金圆集团作为市财政的出资代表¹，在金圆集团下设独立核算的引导基金专户，实行专户管理，专账核算。基金投资退出的本金和收益，进入引导基金专户，循环投资于厦门市新一轮的产业升级和结构调整。总体看，截至 2021 年底，产业引导基金已累计批复 50 支子基金（规模 961 亿元）、4 支大基金（规模 1,077 亿元）和 4 个重大产业项目，目前已有 10 支子基金进入退出期，已经完成对 1

¹ 《厦门市产业引导基金管理暂行办法》及《厦门市产业引导基金财政出资资金管理暂行办法》（2015 版）明确。

支子基金²的转让退出。

二、评价结论

为促进厦门市产业引导基金规范化运作，提升产业基金引导作用和政策效能，根据《中华人民共和国预算法》和《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》、《厦门市产业投资基金理事会章程》等相关文件要求，对厦门市产业引导基金2018—2021年运营情况开展全方位绩效评价。

（一）评价原则和内容。坚持目标牵引、注重效益、问题导向的原则，按照顶层政策要求，结合引导基金肩负使命多、实施难度大、专业技术性强等特点，以是否重点支持厦门“十三五”产业发展规划，是否发挥了政府产业引导基金的政策目标为导向，通过定性和定量分析，综合评价引导基金的政策引导效应、管理效能、经济效益。

（二）评价指标体系。围绕政策效应、管理效能、经济效益三个方面设置评价指标，包含3个一级指标，7个二级指标，30个三级指标，满分100分。一是政策引导效应（42分），主要评价决策机制合理有效性、投资导向作用、资金引导作用情况。二是管理效能（38分），主要评价基金管理和执行效能。三是经济效益（20分），主要评价基金投资进度、退出效益、内部收益率（IRR），以及税收、就业、产值和IPO贡献等情况。

² 该子基金为厦门德丰嘉润股权投资基金合伙企业（有限合伙），按照《引导基金管理办法（2019年版）》明确的“自引导基金投入后4年内转让的，转让价格可按照引导基金原始投资额与股权转让时人民银行公布同期的存款基准利率计算的收益之和确定”方式实现提前退出。

（三）评价过程。绩效评价工作组对照绩效评价指标体系和评分标准，按照规范的工作程序开展评价工作。**一是**查阅分析相关资料。查阅大量与引导基金运营相关的制度文件，从厦门产业引导基金整体向所投子基金、被投资企业穿透，系统分析投资数据和资料。**二是**深入调研交流。开展 6 次实地调研走访和座谈会，与基金管理机构、子基金、被投资企业负责人进行座谈交流，深度了解基金情况，核验相关数据信息。**三是**开展问卷调查。对 44 家子基金、115 家子基金被投资企业开展问卷调查，深入了解引导基金运作的透明度和信息公开程度、返投厦门的企业税收贡献和就业增长情况、引导基金对扶持厦门市相关产业发展的实际效果等。**四是**引入专家和人大代表参与。评价过程中，邀请财政、绩效、基金管理、行业、法律等各方面专家和厦门市人大代表参加，围绕子基金运营、投后管理质量、相关金融扶持政策等方面，提出专业意见和建议。

（四）绩效评价结论。经评价工作组和专家综合评价，厦门市产业引导基金 2018—2021 年绩效评价最终得分为 **85 分**，评价等级为“良好”。其中，政策引导效应指标满分 42 分，评价得分 36 分，得分率 85.71%；基金管理效能指标满分 38 分，评价得分 33 分，得分率 86.84%；基金效益指标满分 20 分，评价得分 16 分，得分率 80%。各指标得分情况详见下表。

表 2. 厦门产业引导基金绩效评价得分表

评价指标	分值	得分	总分及占比 (%)
一、政策引导效应 (42分)	1. 理事会决策机制合理性 (6分)	5	36分 (85.71%)
	2. 厦门创投决策建议有效性 (6分)	5	
	3. 战略目标适应性 (6分)	4	
	4. 基金投资方式有效性 (6分)	5	
	5. 返投厦门实现度 (6分)	5	
	6. 政府出资放大效果 (6分)	6	
	7. 引导社会资本投资倍数 (6分)	6	
二、基金管理效能 (38分)	8. 规章制度健全性 (3分)	3	33分 (86.84%)
	9. 产业调研与尽职调查执行 (2分)	2	
	10. 风险控制流程执行 (4分)	4	
	11. 财务流程执行 (2分)	2	
	12. 投后管理健全性 (3分)	3	
	13. 基金管理报告与报送 (2分)	2	
	14. 档案管理制度与执行 (2分)	2	
	15. 退出机制合理性 (2分)	1	
	16. 基金托管制度执行 (2分)	2	
	17. 基金绩效管理制度健全性 (4分)	2	
	18. 其他制度执行有效性 (4分)	3	
	19. 基金管理机构审计巡视发现问题及整改 (4分)	4	
	20. 激励约束机制有效性 (2分)	1	
	21. 资金拨付及时性 (2分)	2	
三、基金效益 (20分)	22. 基金投资进度 (3分)	2.5	16分 (80%)
	23. 基金退出效益 (3分)	2	
	24. 闲置资金管理 (1分)	0.5	
	25. 基金内部收益率 (IRR) (2分)	1	
	26. 税收贡献 (3分)	3	
	27. 就业贡献 (3分)	2	
	28. 产值贡献 (2分)	2	
	29. IPO 贡献 (2分)	2	

评价指标	分值	得分	总分及占比 (%)
	30. 基金荣誉 (1 分)	1	
总分		85	

三、主要成效

总体来看，厦门市产业引导基金管理制度不断健全，财政资金引导带动效应较为显著，“以基金带基金”作用有效发挥，对厦门市经济社会高质量发展和综合竞争力提升做出了积极贡献。

(一) 产业投资带动作用较为显著。引导基金发挥引导作用，带动厦门市私募股权基金业长足发展。一是从投资规模看，截至2021年底，引导基金已批复54支基金，规模2,038亿元，同时以基金为抓手，全面推进80个招商引资项目，为厦门带来超1500亿的增量基金规模，合计占厦门私募基金总规模的60%以上，“以基金带基金”效果显著，对厦门区域内股权投资生态的形成起到了积极作用。二是从投资阶段看，实现了对天使期、中早初创期、成长期和成熟期企业的全生命周期覆盖。三是从投资方向看，基本符合厦门市“十三五”规划期间产业布局，涵盖了新一代信息技术、生物医药与健康、新材料与新能源、数字创意、海洋高新等重点支持领域。

(二) 投后管理较为规范。引导基金成立以来，厦门创投加强参股基金设立以及投资管理。一是跟踪分析研判行业发展动态和趋势，收集参股基金历年托管报告、审计报告、信息披露报告

等资料信息，对返投厦门进度滞后、设立和投资缓慢的参股基金进行重点关注并督促改进。二是每年度对参股各基金逐一编制投后评价报告，对批复时间、财政出资比例、投厦金额、投厦数量等信息进行清单管理，及时预警。三是按照引导基金管理要求，对参股子基金重大事项及时向理事会汇报，助推市区政府重大招商引资活动。

(三) 返投厦门贡献度稳定提升。截至 2021 年底，参股基金累计投资厦门项目 257 项次，投厦金额 134 亿元。以“十三五”期间为例，产值贡献方面，参股基金返投项目累计产值 514 亿元，相对于引导基金对参股基金截至 2020 年的累计出资 49.73 亿元，杠杆倍数 10 倍；税收贡献方面，引导基金参股全部基金（包括国家级大基金及母基金）的所有投厦项目税收贡献整体呈上升趋势。

(四) 基金参股对在厦企业 IPO 贡献较大。截至 2021 年底，产业引导基金投资的厦门企业中，“三高”企业 53 家、国家级“专精特新”小巨人企业 7 家、省级“专精特新”中小企业 8 家、市级“专精特新”中小企业 19 家。“十三五”期间产业引导基金返投厦门企业中有 5 家企业实现了 IPO，且 IPO 数量呈逐年递增态势，对本地企业更好地筹集资金，提高企业和厦门的知名度发挥了积极作用。如下表所示：

表 4. 返投厦门地区 IPO 企业

基金名称	项目名称	上市情况	上市日期
厦门中文挑战者基金	家乡互动（厦门）网络科技有限公司（香港上市）	上市企业	2019年7月
前海母基金	圣元环保股份有限公司	上市企业	2020年8月
博裕四期人民币基金	青瓷游戏（香港上市）	上市企业	2021年12月
中金文化消费产业基金	华夏眼科医院集团股份有限公司	已过会待发行	待定
阳光融汇基金	厦门朝聚医疗科技集团有限公司	上市企业	2021年7月

四、存在问题

经过深入分析评价，并与浙江、深圳、合肥、重庆等地相比，厦门市产业引导基金管理中仍存在一些問題，基金运行效率和效益还要进一步提升。

（一）政府投资基金顶层设计需完善。一是基金目标不够完善。政府政策目标和市场逐利的天然矛盾难以解决，产业引导基金放大倍数目标、产业政策目标以及社会效益目标不够明确。二是基金投资市场化程度略显不足。政府投资基金职责划分还需进一步优化，政府及相关部门作为出资人应主要负责投资领域、投资阶段等政策方向，具体项目投资的决策应充分发挥管理机构专业优势。

（二）产业引导基金在一定程度上存在投资重点不突出的问题。一是引导基金所投子基金方向总体符合厦门市整体产业布局，但投资覆盖面宽泛，在重点行业投资集中度不足，难以发挥重点

行业的企业孵化培育作用，引入行业龙头企业困难较大，无法完全满足厦门市产业招商需求。截至 2021 年底，产业引导基金批复 54 支基金，其中 4 支基金总规模在 1 亿元左右，21 支子基金财政承诺出资低于 1 亿元，个别子基金对早期企业的单个项目投资规模只有几十万元。二是返投厦门力度对比其他地市不够大。目前，厦门市区引导基金在子基金参股比例合计不超过 20%，返投要求 1.5 倍，低于其它地区。例如，合肥市创业投资引导基金在子基金参股比例不超过 25%，返投要求 2 倍；深圳天使引导基金在子基金参股比例不超过 40%，返投要求 1.75 倍。

（三）子基金退出管理机制需完善。厦门产业引导基金现行退出让利方式一般有两种，即四年回购或提前让渡。目前部分子基金已经陆续进入退出期，从退出市场来看，前期全国各级政府设立的投资基金，未来几年进入集中退出期，但目前还没有太成熟的并购市场和足够的社会资本来接盘，光靠 IPO 难度较大，需关注未来退出问题。

（四）缺乏绩效管理机制。一是基金管理机构对所投子基金缺少绩效管理手段，绩效考核指标未在委托协议和投资合同中予以明确和量化，增加了绩效考核的难度。二是缺乏产业引导基金绩效与基金管理团队薪酬挂钩的直接激励约束机制，不利于权责利相统一，从长期来看，也不利于激励基金管理团队专业素质和投资能力的提升。

五、相关建议

从全国来看，2021 年我国地方政府投资基金规模比上年增长 27%，说明地方政府对运用基金投资的手段比较认可，但竞争加剧，也暴露出一些问题，如一些基金机构人员良莠不齐，投资风险认识不足，造成项目估值被大幅抬高，一二级市场价格倒挂严重，后续上市融资困难，风险加剧，政府引导作用变小等。在此背景下，需要对厦门政府产业引导基金后续发展做出理性判断，并采取有效措施，持续提升其管理水平和贡献度。

（一）进一步优化政府投资基金管理机制。一是加强统筹谋划，结合厦门市“十四五”战略性新兴产业发展专项规划，考虑厦门市场容量，健全市区两级政府和跨部门协调机制，统筹各项市级产业投资基金，加强市区两级基金的联动和互补，在行政资源和项目储备方面支持引导基金健康发展。同时，财政等部门要加强政府投资基金的运行监管。二是坚守政府资金是特殊基金出资人的法律定位，推动基金完成向“公司制”转型，既担负起“政策引导”功能，把关方向、提升政府资金放大效应，也处理好与其他出资人之间的平等市场主体关系，自觉遵守通行市场规则以及与其他出资人之间的契约义务，最大化实现基金效益和效率。

（二）进一步明晰产业引导基金定位，明确基金投资重点。一是完善顶层设计，按照战略类、技术类、效益类分类明确产业投资基金发展方向。战略类基金聚焦招大引强、固本强基、强链

补链延链等重点领域项目，如增设战略类的产业招商并购母基金；技术类基金聚焦高精尖、扶优扶小、突破卡脖子技术相关领域项目，具体可参照深圳天使投资基金的做法；效益类基金侧重关注效益和国有资本保值增值。二是优化投资布局，推动产业引导基金投资从“重量”向“重质”转变，从“重面”向“重精”转变，精准聚焦集成电路、生物、现代服务业等重点产业领域，选择与此相适应的股权投资基金，与其他私募股权基金差异化定位，提升基金政策引导效果。

（三）健全子基金退出管理机制。考虑到产业引导基金合作设立的子基金陆续到期，建议加紧梳理所有合伙协议中的退出约定，进一步完善基金退出机制，并在后续合伙协议签订中予以明确。一是建立基金解散清算、份额转让、退伙等退出方式标准化的操作程序及前置要求，对预计不能按期完成退出的基金制定风险防范预案。二是根据产业发展周期及实际，可适当延长生物医药等行业退出期限。

（四）完善引导基金绩效考核机制。一是进一步完善政府投资基金绩效管理体系，实施“事前有目标、事中有监控、事后有评价、结果有运用”的全过程绩效管理。二是产业引导基金应加强对子基金的绩效管理，科学设置绩效指标体系和评价标准，对“募投管退”不同阶段采取差异化的评价方式。三是定期组织第三方对母基金和子基金开展绩效自评评价，发现问题及时督促改

进，评价结果作为基金后续调整出资、决策、管理等方面的重要依据，并与基金管理费支付和基金公司高管薪酬实质性挂钩。