

长沙市财政项目支出绩效评价报告

评价项目类型：项目实施过程评价 项目完成结果评价

评价项目名称：2016-2020年政府产业投资基金和化解上市公司
风险调剂资金项目支出

评价项目单位：长沙市人民政府金融工作办公室

项目主管部门：长沙市人民政府

评价项目金额：129738.56万元

报告日期：2021年10月20日

长沙市财政局制

2016-2020 年政府产业投资基金和化解 上市公司风险调剂资金绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，按照中央、省、市绩效评价管理办法和操作规程有关要求，结合国家发改委《政府出资产业投资基金管理暂行办法》（发改财金规〔2016〕2800号）、财政部《政府投资基金暂行管理办法》（财预〔2015〕210号）和《关于加强政府投资基金管理提高财政出资效益的通知》（财预〔2020〕7号）、《长沙市产业投资基金管理办法》（长政办发〔2020〕21号）等相关规定以及政府产业投资基金相关研究成果，长沙市财政局绩效评价小组于2021年5月至9月，对长沙市人民政府金融工作办公室2016-2020年政府产业投资基金和化解上市公司风险调剂资金绩效情况实施了评价。现将有关情况报告如下。

一、评价实施情况

根据《长沙市财政局关于开展2021年财政支出重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2021〕3号）文件要求，湖南正鸿会计师事务所接受长沙市财政局委托，参与长沙市财政局绩效评价工作组。绩效评价工作组进入长沙市人民政府金融工作办公室现场收集绩效评价资料、核实数据、发放问卷调研基金运行

管理情况及纾困企业满意度、听取基金管理人员对产业基金如何进一步发挥引导作用、促进产业发展的建议，形成本绩效评价报告。

项目评价分为三个阶段，第一阶段：2021年5月至7月进驻项目单位，收集项目自评等相关材料，了解财政性资金项目情况，查看项目资料并收集相关数据，再设计专项资金项目绩效评价指标和标准等个性化指标。第二阶段：7月至8月现场抽查项目建设的资金使用、分配、监管、财务会计管理以及项目组织管理情况。第三阶段：8月至9月对项目单位进行综合评价，并撰写评价报告。通过上述三个阶段的检查工作来了解项目资金的分配与使用情况、项目日常组织管理及项目绩效目标的完成情况。

二、项目基本情况

长沙市金融工作办公室纳入本次评价范围的项目资金合计129738.56万元，包括长沙市产业投资基金72269.66万元、化解上市公司风险调剂资金57468.90万元，项目的基本情况如下：

（一）项目论证、必要性及基本情况

1、长沙市产业投资基金

长沙市产业投资基金（以下简称产业基金）是2015年由长沙市人民政府出资设立的基金。产业基金不具有法人性质，由长沙市长信投资管理公司接受市政府委托对基金进行管理，承担基金运行的部分职责。通过支持、引导、跟投等方式进行运

作，并在约定退出时限内以股权转让、上市减持、回购等方式实现退出。投资基金的宗旨是实施产业资金基金化运作，发挥财政资金的杠杆放大效应和投资的政策性引导作用，不以盈利为目的，属于推动产业结构调整 and 转型升级发展的政策性基金。

产业基金为政府出资设立的母基金，实际为资金池，母基金主要采取与专业管理机构及其他社会资本合作，参股设立子基金的方式进行阶段性的股权投资，由子基金投资具体项目。

子基金的设立由基金管委会进行审批，基金管委会不参与子基金的日常运作，由长沙市长信投资管理公司具体执行。子基金应当在长沙市注册，由受托的管理机构进行管理，基金、基金管理机构和资金托管机构相互分离；委托长沙市法人银行或在长沙市设有分支机构的商业银行进行资金托管；子基金不得直接在二级市场买卖上市公司股票；产业基金（含区和园区政府性出资）在子基金中的出资，原则上不得超过子基金总规模的 30%，且不能成为子基金第一大出资人。遵循使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求，按照政府引导、市场运作、科学决策、防范风险的原则进行投资运作。

2016-2020 年，产业基金已签约并完成首次实缴出资的子基金共 14 支，基金总规模 80.77 亿元，产业基金认购规模 19.51 亿元，产业基金实缴出资 7.11 亿元。子基金中产业基金出资最高比例为 30%，最低比例为 10%，出资以社会资金为主，发挥了财政资金的杠杆效应。

2、化解上市公司风险调剂资金

为深入贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于化解重大金融风险的重要指示精神，支持基本面较好的优质上市公司健康稳定发展，长沙市政府对本地上市公司因大股东股票质押导致的阶段性风险给予解难纾困，根据《中共长沙市委常委议事协调会议纪要（2018年第33次）》相关规定而设立化解上市公司风险调剂资金（以下简称纾困资金），按照“一企一策”、多方施策的原则，做好化解风险、帮扶解困相关工作。

上市公司大股东将股票质押用于融资，由于股市波动及质押到期等因素，可能导致大股东发生债务违约、面临追加质押物和股票被强制平仓的风险，由此引发上市公司控制权转移、注册地变动、生产经营陷入困局等一系列问题，牵涉地方经济、民生、就业、维稳等诸多方面。因此政府纾困的目的在于阶段性的扶助上市公司实际控制人对抗二级市场下跌带来的风险，防止因市值下降、大股东控股权不稳定被动变更实际控制人，被借壳而将注册地迁出长沙的风险。

2016-2020年，专项工作小组审核通过并实际出资扶助4个纾困项目，纾困扶助总金额39.39亿元，其中长沙市财政出资57468.90万元，分别为拓维信息项目8750万元、天舟文化项目12300万元、红宇新材项目2869.90万元、尔康制药项目33549万元。其他出资方包括上市公司所属区县财政、长沙银行、社会资本。各出资方共同设立集合信托计划，向上市公司大股东

发放信托贷款，扶助时间为 1+1 年（即首次扶助期限为 1 年，到期后若不能归还，可以申请延期 1 年），扶助年利率为 6.36%。

（二）项目的总目标

1、产业基金

为推进长沙市经济结构调整和产业转型升级，创新财政资金分配方式，充分发挥财政资金的引导和放大效应，发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进投资机构和社会资本进入长沙市新兴产业领域。

2、纾困资金

通过主动化解上市公司大股东股票质押风险，维持上市公司大股东控制权地位，坚定企业家信心，提升本地企业经营预期，保护地方产业，体现地方政府主动担当，营造本地产业发展安全营商环境。

（三）单位项目支出绩效目标

1、产业基金

探索建立促进产业基金持续发展的长效机制，在产业基金运行过程中逐步完善制度设计和统筹规划，实现产业基金的平稳起步。与政府部门、产业园区、社会机构等合作，分阶段设立一批与长沙优势产业、重点产业、新兴产业契合的子基金。

2、纾困资金

以充实长沙上市公司、推动平台公司转型为目的。在目前股市行情低迷、股票价值低估的情况下，充分利用上市公司股

东因股票质押引发的股权变更机会，平台公司以债务重组方式介入获得上市公司股份（控股或参股均可）做大投资功能，获取收益。

三、项目资金情况

（一）产业基金

产业基金的资金每年由市财政局按程序划入长沙市长信投资管理公司基金专户。2016-2020年，产业基金专户共收到市本级财政拨付资金160000万元，因市政府投资通达电磁能、浏阳天岳碳化硅等项目，以及化解上市公司股票质押风险等事项，按照要求共返还市财政90093.90万元，市本级对产业基金出资实有72269.66万元（包含唯一跟投项目：湖南红图网络科技有限公司）。

产业基金设置了支持类、跟投类、引导类三个专户，对资金实行专人管理、专户储存。三个基金专户2016-2020年共产生利息收入4527.63万元，收到被投资单位优先股股息23万元，收到子基金分红32.29万元，手续费支出700元。截至2020年12月31日，三个基金专户资金余额合计为2219.30万元。

产业基金唯一跟投的湖南红图网络科技有限公司（简称“湖南红图”）项目已于2019年投资期满，投资金额为1200万元，投资以来湖南红图经营状况不理想，未能实现按期退出，已全额计提减值准备，已按相关协议约定向湖南红图回购义务人、担保人提起仲裁。

(二) 纾困资金

根据《中共长沙市委常委议事协调会议纪要（2018年第33次）》相关规定，在不形成新的政府债务前提下，考虑从产业基金调剂用作化解上市公司风险资金。2016-2020年，市财政从产业基金中调剂划拨支出90093.90万元用于纾困资金以及投资通达电磁能、浏阳天岳碳化硅等项目，其中纳入本次评价范围的4个纾困项目总支出57468.90万元。

四、项目实施情况

(一) 项目组织情况

1、产业基金

根据《长沙市产业投资基金管理办法》相关规定，产业基金的管理运作模式为“管委会+管委会办公室+运行平台”。其中：管委会负责批准子基金设立方案和合伙协议；管委会办公室设在市金融办，负责产业基金运作的统筹协调，如组织初审子基金设立方案核心条款；运行平台为长沙市长信投资管理公司，负责管理产业基金资金和子基金的具体运作，如与子基金的出资各方就合伙协议细节进行具体商谈、行使出资人职责、进行投后管理。

2、纾困资金

根据《中共长沙市委常委议事协调会议纪要（2018年第33次）》相关规定，由市政府成立专项工作小组，严格按照被扶助企业的选择条件、扶助方式、工作流程、资金筹集、风险控

制等要求开展纾困工作，及时化解上市公司大股东股票质押风险。

（二）项目实施情况

1、产业基金

一是母基金的决策流程按照《长沙市产业投资基金管理委员会议事规则》执行，即：长沙市长信投资管理公司根据基金设立方案和合伙协议模板，与基金管理公司商谈子基金设立方案和合伙协议，双方达成一致并征求外部律师法律意见后，提交正式报告至管委会办公室；管委会办公室组织管委会成员单位对长沙市长信投资管理公司提交的相关资料进行初审，初审达成一致后，由管委会办公室提交管委会集体决策；超过三分之二的管委会成员明确表示同意子基金设立方案和合伙协议时，审议通过，并形成会议纪要；长沙市长信投资管理公司根据会议纪要和管委会办公室下发的投资通知单，与基金管理公司签订合伙协议并进行投后管理。

二是针对子基金，通过委派观察员，列席基金投资决策委员会，在投资领域和投资地域方面把控子基金投资方向；通过参加子基金合伙人大会，定期收集子基金运行报告、审计报告以及托管报告等资料，实时向子基金管理机构了解基金投资情况，重大事项向管委会办公室报告等措施强化管理。

2、纾困资金

根据《中共长沙市委常委议事协调会议纪要（2018年第33

次)》规定,由上市公司向所在园区或区县(市)提出申请,再由园区或区县(市)呈报市政府,由市政府专项工作小组研究是否扶助。如决定扶助,由市金融办和市经信委牵头,相关园区或区县(市)共同参与,组成工作组与上市公司商谈,拿出扶助方案和意见呈报专项工作小组研究,并报市委书记签批后,由相关园区或区县(市)、市直部门和单位具体实施。

五、单位管理制度及执行情况

(一)资金管理制度的建立及执行情况

1、产业基金

产业基金设置了支持类、跟投类、引导类三个专户,对资金实行专人管理、专户储存、专账核算、专项使用。制定了基金财务管理制度,严格按流程拨付资金,确保资金安全,确保基金财务信息规范、真实、完整、准确。

2、纾困资金

评价过程中发现,纾困资金未严格按照长沙市专项资金管理办法进行管理,缺少专项资金管理制度。

(二)项目管理制度的建立及执行情况

1、产业基金

坚持制度建设先行,在全面总结经验和广泛听取意见的基础上,市政府制定了《长沙市产业投资基金管理办法》,市产业投资基金管委会出台了《长沙市产业投资基金子基金设立原则》《长沙市产业投资基金管理委员会议事规则》《长沙市产

业投资基金子基金评价办法》等配套制度，进一步优化了投资条件和投资流程。各子基金及跟投项目均按规定规范操作进行投资，在相关协议中制定了相应条款用于投资风险的控制和防范。但在信息披露、对参股子基金的投资和经营活动进行有效监督和管理方面有待加强。

2、纾困资金

市政府召开专题会议，明确了纾困项目的选择条件、扶助方式、工作流程、资金筹集、风险控制等要求。化解上市公司股票质押风险专项工作组制定了《化解上市公司股票质押风险的操作流程》，让纾困工作开展有据可依。但评价过程中发现，该项目制度建设有待加强，痕迹化管理存在不足。

六、项目的产出成果及效益情况分析

（一）产业基金

1、坚持市场导向，积极撬动社会资本。产业基金通过与社会资本合作，遵循市场原则，以股权投资的方式支持企业发展，与财政资金通过奖、补、贴、返等传统方式支持企业发展相比，避免了财政资金分散投资，形成了财政合力，发挥了财政资金的放大和引导效应。产业基金财政资金的平均放大倍数为 4.14 倍，部分基金放大倍数较高，如产业基金在湘江望玥基金份额的出资比例为 10%，放大倍数达到 10 倍；天巽基金的财政资金放大倍数为 8 倍；三一智能基金的财政资金放大倍数为 7 倍。一定程度实现了通过有限的财政资金引导社会资本进入投资领

域、放大政府资金效应的目的。产业基金的运作过程中发挥了市场在资源配置中的决定性作用，支持了优质企业发展，推进长沙市经济结构调整和产业转型升级。在工作推进过程中，强化了以下几个抓手：一是强化政府引导，统筹推进子基金设立。二是坚持市场运作，充分发挥市场主体的主导作用。三是坚持开放包容，不断丰富与社会机构及社会资本的合作方式。

2、坚持规范管理，强化基金运作风险防控。一是实现子基金银行托管全覆盖。所有已出资的子基金均已选择符合要求的商业银行进行资金托管，并建立了托管银行与长信投资管理公司之间的划款指令核验机制，进一步提高基金资金安全性。五年累计核验子基金资金划款指令二百余次。二是实现子基金协会备案全覆盖。已出资的子基金均按要求在中国证券投资基金业协会办理备案，确保子基金运作接受行业自律监管、符合监管要求。三是积极履行出资人职责。按协议约定参与子基金合伙人大会，委派观察员列席子基金投资决策委员会会议。定期获取子基金运行报告和审计报告，及时掌握子基金运行、投资情况和所投资项目发展情况。

3、坚持服务产业，改善和调整社会资金配置。通过引导社会资金集聚，形成资本供给效应，有效地改善企业资本的供给，降低了企业负债率，有效地提升了企业的竞争力。通过政府产业基金引领带动，改善和调整社会资金配置，引导资金流向生物医药、节能环保、新能源与新材料、文化创意等长沙市 22 条

新兴及优势产业链，子基金返投比例 1.76，支持长沙本地实体经济发展的作用逐步显现。培育出一批以市场为导向、以自主研发为动力的创新型企业，促进产业结构的调整升级。通过引导资金投资方向，扶持创新中小企业，培养一批极具创新能力、市场前景好的初创期企业快速成长，成为初创期中小企业发展的加速器。通过引导基金先期介入，为商业化创业投资机构进一步投资规避一定的风险，引导其后续投资。

4、坚持反哺本地，稳步推进项目投资。2016-2020 年，子基金累计投资项目 42 个，投资金额共计 10.16 亿元。其中投资长沙本地项目 18 个，投资金额 4.18 亿元，由外地引入长沙项目 1 个，投资金额 1.26 亿元。目前子基金已投资湖南星邦智能装备股份有限公司、湖南耐普泵业股份有限公司、湖南鑫广安农牧股份有限公司、湖南慧润农业科技有限公司、湖南华宽通科技股份有限公司、万鑫精工（湖南）有限公司、邦弗特新材料股份有限公司、湖南联智科技股份有限公司、湖南泰瑞医疗科技有限公司、湖南思为康医药有限公司等长沙市优质企业，为企业发展提供了资金，带来了资源，加速了企业成长，支持了产业发展。

（二）纾困资金

1、增强了企业信心。一是长沙市的纾困方案摒弃金融机构对股票质押按市值大幅打折、再上浮设置警戒线和平仓线的模式，加强对企业软实力的综合考量、其他担保品和还款来源的

合理设置以及扶助年限到期后的股权转让的条件预设，既缓解了大股东燃眉之急，又对财政资金安全进行了全面保障。二是长沙市的扶助方式全部为债权，不涉及大股东股权转让，相关程序前期进行了充分衔接，扶助资金快速到达，极大地安抚了大股东质押股票即将被平仓的焦虑，体现了长沙市委市政府扶持民营企业发展的坚决态度。三是地方政府的支持为企业的市场化融资给予了增信，保障了上市公司的融资需求，对上市公司股价稳定、产业发展资金投入等方面发挥了较大作用。

2、促进了企业发展。从4家纾困企业目前情况看，基本面都基本向好，个别公司股价涨幅明显，产业合作取得明显进展。一是部分上市公司股价和利润抢眼。如拓维信息目前20日股票均价已达到8.74元（2020年1月14日收盘价为10.79元/股），比原扶助时的股价翻了2.3倍。红宇新材目前20日股票均价已达到8元（2019年11月5日曾达到13.79元/股），已比原扶助时的股价翻了2.18倍。二是企业产业合作进展加快。拓维信息与华为公司合作取得突破性进展，已正式成为华为云鲲鹏凌云伙伴，公司以此为契机重点突破大数据、工业物联网、系统集成业务及公有云业务，进一步提高公司在互联网行业的影响，大幅提升企业经济效益。三是企业转型发展动力更足。红宇新材在纾困同时引入社会资本方，新的社会资本方引入新的管理理念，注入新的优质资产，助推上市公司转型发展，推动上市公司整体盈利水平的稳步及持续提升。

七、存在的问题及原因分析

（一）产业基金

1、存在的问题

（1）基金规模较“小”。《长沙市产业投资基金管理办法》提出“到 2020 年投资基金市本级财政出资达到 50 亿元，撬动 300—400 亿元社会资本”。而目前长沙市产业基金共收到市本级财政资金 16 亿元，因市政府投资通达电磁能股份等项目，以及化解上市公司股票质押风险等事项，累计退回市财政约 9 亿元，市财政对基金实际出资 7.11 亿元，直接撬动社会资本 23.33 亿元，与预期目标还存在较大差距。

（2）募集资金较“难”。2018 年 4 月央行等部委发布《关于金融机构资产管理业务的指导意见》之后，商业银行参与政府产业基金的政策收紧，政府产业基金的募集更多地依靠基金管理人的募集，管理人的资金募集能力深度影响产业基金的成功设立。截至 2020 年 12 月底，市产业投资基金管委会在管的 19 支子基金，总规模为 111.7 亿元，已完成首次实缴出资 30.44 亿元，实缴资金仅占基金募集总规模的 27.25%。此外，从目前长沙市产业基金设立情况看，社会资本主要是国有资本、上市公司，民营资本参与较少。

（3）杠杆作用较“小”。长沙市产业基金财政资金的平均放大倍数为 4.14 倍，财政资金的杠杆效应虽然得到了一定程度的发挥，但与《长沙市产业投资基金管理办法》中预期的社会资

本带动效果还有一定差距。对照国家发改委全国政府出资产业投资基金信用信息登记系统相关标准，系统中设定财政资金放大倍数需达到 8 倍以上才能获得满分，长沙市产业基金财政资金的平均放大倍数仅为系统标准值的 51.75%，一定程度说明长沙市产业基金财政资金的放大倍数距离全国先进水平还有一定的距离。

（4）投资效应较“散”。一是对重大项目支持不够。前期产业基金对外投资以设立子基金的形式为主，部分政府重点支持的项目无法进行基金直投，比如总投资 320 亿元的浏阳惠科液晶面板项目、总投资 400 亿元的三一智联重卡项目、总投资 1000 亿元的中联智慧产业城项目等，缺乏资金来源却没有基金来投。二是基金市内投资占比有待提高。基于对出资人投资回报的压力，部分基金转而寻求沿海地区或其他城市的优质项目，导致市内资金资源外流。2018-2020 年，投资外地项目 23 个、投资金额 4.72 亿元，分别占总投资项目、总投资金额的 56.1%、53.3%，对长沙市内新兴及优势产业链投资力度有待进一步提高。

（5）运营模式较“旧”。长沙市产业投资基金并未成立专门的基金公司，实际只是一个资金池，缺乏专业化、市场化的管理团队。目前采用“管委会-管委会办公室-运行平台”三级管理模式，仍采用类似财政专项资金的作法，对投资设立子基金进行层层审核把关，导致投资决策程序较多、时间较长。长沙市产业基金子基金过会的最快时间为 2 个月，近三年来平均每年召

开的投资决策会议屈指可数。

(6) 投资进度较“慢”。虽然目前已出资的 14 支子基金均已进入项目投资阶段，但有 4 支子基金投资进展缓慢，有 8.4 亿元资金沉淀在基金公司账户，未及时发挥效益。例如 2018 年 1 月成立的长沙沪鼎私募股权子基金，认缴规模 10 亿元（市政府认缴出资 2.9 亿元），投资期 3 年，于 2018 年 6 月 7 日完成首期实缴出资 1.46 亿元（市本级政府出资 0.41 亿元），截至 2020 年 12 月底，投资期届满，仅对外投资 0.45 亿元，有 1.01 亿元闲置 30 个月，闲置资金占实缴出资额的 69.18%。2020 年 2 月成立的湖南芒果马栏山数字文创股权投资基金，认缴规模 5.6 亿元（市政府认缴出资 1.4 亿元），投资期 5 年，于 2020 年 3 月 18 日完成实缴出资 5.6 亿元（市本级政府出资 1.4 亿元），截至 2020 年 12 月底，该基金未投资任何项目，5.6 亿元资金闲置 8 个月。至评价时止，长沙市产业投资基金管理委员会已决定退出该基金，并已向管理人致函要求退出。此外，受经济下行、资本市场持续低迷、缺乏约束和激励机制等多方面因素影响，社会资本投资比较谨慎，趋理性、趋利性现象比较普遍。

(7) 实质性运作较“弱”。截至 2020 年 12 月底，有 6 支审批通过的产业投资基金子基金因社会资本出资不到位等原因未实质性运作。其中 3 支子基金（认缴规模 17 亿元，其中市本级政府认缴 3.6 亿元）未按约定时间签署基金合伙协议，因主要出资人停止出资，至评价时止已进行清理，原设立方案不再执行。

另3支子基金(签约基金规模14亿元,其中市本级政府认缴3.91亿元)未按约定时间办理设立登记,至评价时止,1支已退出、1支已注销,1支正在办理出资主体变更手续。

(8) 内部管理较“松”。一是缺少项目储备。缺少共享机制,由于各部门的管理出口不同,参与主体之间缺乏资源整合和信息共享机制,优质项目储备来源存在局限性。缺少项目包装,各市级经济管理部门、区县(市)、园区倾向于先设基金再找项目,项目储备较少。同时,没有对优质项目进行“一企一策”的包装,争取上级基金支持的力度不够,外地基金对本地项目了解较少,投入不多。二是基金发展认识存在偏差。在评价过程中发现,各市级经济管理部门、区县(市)、园区、经济体对产业投资基金都有了初步了解,但在知识储备上存在不足,在认识上还有偏差。缺乏基金有偿投入的市场化思维,仍将政府设立的产业基金视作财政专项资金的翻版。三是统筹力度不够。在市级层面,主要有市财政局下属市长信投资管理公司和市国资委下属市科技风险投资管理公司两个基金运行平台。同时,湘江新区、长沙高新区和湘江集团、先导控股、国资集团、粮食集团等均设立了相关的产业投资基金。但这些产业投资基金尚未建立统筹协调机制,相互之间缺乏紧密协作,并存在重复设置现象,导致资金使用分散,难以形成拳头效应。

(9) 基础工作较“虚”。一是监管工作不够到位。对标国家发改委和财政部的相关要求,产业投资基金运行管理较为规范,

每年度有《基金运行报告》《审计报告》《项目情况一览表》等相关资料，但对参股子基金的投资和经营活动的监督和管理不够到位。二是**绩效管理存在不足**。政府产业投资基金未严格落实绩效管理相关措施，虽然制定了相关工作目标，但与绩效目标的规范化要求还有较大的差距，不够细化、量化。

2、原因分析

当前长沙市产业投资基金运行过程中面临的困境、出现的问题，既不是突发的，也不是偶发的，而是各种问题长期积累的产物，是各种问题矛盾在财政金融领域的集中反应，既折射出金融创新助力实体经济发展的短板，也暴露出政府治理的一些深层次问题和矛盾。

(1) 制度设计存在不足。政府产业基金具有政策导向，根据《长沙市产业投资基金管理办法》中相关制度限定，母基金不能直投项目，而子基金筹备及设立周期较长，在部分重要时点对市委、市政府亟需建设或重点引进的重大产业项目缺乏强有力的支撑。

(2) 功能定位不够准确。由于认识上的偏差，相关方面把政府产业基金看做政府投资的升级版，对基金考核有过于追求短期经济效益的倾向，对短平快收益关注得较多。而政府产业基金本质是会同社会资本，使财政资金的投资效应进一步放大，财政促进产业发展的扶持方式进一步优化，形成良性循环。一方面，针对投资金额大、投资周期长的战略性项目，市场化的

资金由于逐利性不愿意参与，政府产业基金能够发挥引导性的作用先走一步；另一方面，企业在起步阶段资金不足、发展过程中出现政策缺失问题时，政府产业基金能够发挥市场性的作用扶持一段。在相同的市场环境下，产业基金通常具有明确的投资要求，在投资选择过程中，除了经济效益以外，更加注重投资对地方产业的推动作用以及对地方经济发展的战略意义。在投后过程中，由于产业基金与地方政府的深度关联，能够为被投标的提供的资源也更为丰富，且有动力为基金提供额外赋能来保证产业引导职能的实现。

（3）管理体制机制不活。长沙市产业基金（母基金）的管理人是长沙市长信投资管理公司，为市属国有企业，有关部门对国有企业一般都需要考核收入和利润，但产业基金的子基金是通过对项目进行股权投资，随着企业逐渐成长，再通过转让股权的方式获得利润，投资周期长、不确定因素多、风险大。因此将对国有企业的考核要求移植到对基金管理人是不合适的，对管理人的投资收益指标的考核将导致国企背景的管理人选择短期行为，不利于政府产业基金的发展。此外，基金管理人员薪酬未市场化，激励机制不到位，权责利不相匹配，管理人员进取动力不足。

（二）纾困资金

1、存在的主要问题

（1）资金安全有待加强。根据扶助协议，扶助年限为 1+1

年，目前已实施1年有余。除拓维信息大股东已归还1亿元，天舟文化大股东已归还857万元外，其余借款企业还未归还财政资金或者未根据自身现金流及还款来源实现情况明确还款来源、还款计划、还款措施，财政资金能否安全如期回收存在不确定性。

(2) 制度执行不够严格。一是按照要求，园区管委会或区县(市)政府在收到申请后1个工作日内，将相关情况呈报市政府专项工作组办公室，红宇新材、尔康制药2个纾困项目均按时完成，缺少天舟文化、拓维信息项目相关资料。二是按照要求，专项工作组办公室在收到报告后3个工作日内，以会议或会签方式明确是否扶助的初步意见，并呈报专项工作组审批，红宇新材、尔康制药、拓维信息3个项目均按时完成，缺少天舟文化相关资料。三是按照要求，对于明确纳入扶助的上市公司，在5个工作日内形成具体扶助协议，仅天舟文化项目按时完成，其余3个项目缺少相关资料。四是按照要求，形成扶助协议后1个工作日，将扶助协议和意见呈报专项工作组，天舟文化项目按时完成；红宇新材、尔康制药2个项目有呈报文件，但无法判断是否按时；拓维信息缺少相关资料。五是按照要求，专项工作组在收到呈报后的3个工作日内以会议或会签方式审议扶助协议，红宇新材项目上一环节呈报时间为2019年2月14日，审议时间为2019年2月23日，超过规定时限；天舟文化项目按时完成；拓维信息项目缺少上一环节呈报资料，无法判断是

否按时完成；尔康制药项目上一环节呈报时间为2018年12月26日，审议时间为2019年1月6日，超过规定时限。

(3) 基础工作有待夯实。评价过程中发现，化解上市公司风险调剂资金未严格按照长沙市专项资金管理办法进行管理，未见专项资金管理制度，项目资料较为缺乏，不利于评价工作的开展以及资金绩效的认定。此外，项目归档资料不够齐全，如缺少天舟文化、拓维信息项目园区申报材料与质押率资料。

(4) 绩效管理还不到位。根据《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）文件精神，部门和单位预算收支要全面纳入绩效管理，实现全覆盖。化解上市公司风险调剂资金未按规定开展绩效目标管理和绩效自评，绩效管理出现“断档”和“空白”，绩效理念还有待进一步增强，工作措施有待进一步强化。

2、原因分析

化解上市公司风险调剂资金管理使用过程中出现的问题既有主观方面的原因、又有客观方面的原因，既有管理共性方面的问题，又有项目个性方面的问题。

(1) 思想认识存在偏差。管理部门一定程度存在“重分配轻监管、重使用轻绩效”的思想，各种管理措施未能严格落实，资金使用后续跟踪监管不到位，问题发现解决不及时。对基础工作的重要性认识不足，导致项目管理存在明显的薄弱环节。

(2) 制度意识还未牢固。在项目执行过程中，未能严格按

制度落实，制度与执行“两张皮”。按制度管钱、管事的意识不强，缺失项目资金管理制度，以致资金管理使用的规范性、安全性、效益性还存在较大提升空间。

(3) 统筹谋划存在不足。未能“站在今天看明天”，工作缺乏前瞻性和主动性，对一些重要问题比如财政资金的如期归还问题，未能思考在前、谋划在前。此外，“身在兵位、胸为帅谋”“站在一隅谋全局”观念不强，在建立健全为企业纾困解难长效机制方面还有很多工作要做。

八、相关建议

(一) 产业基金

1、突出做大基金管理规模。对市本级各类政府出资产业投资基金进行有效整合，加强与园区、区县的合作，推动市本级政府出资产业投资基金实现整体规模提升。继续加大市财政对市产业投资基金母基金的出资力度，积极争取国家、省级产业投资基金的支持，加强与金融机构、第三方财富公司等多元主体的对接，进一步拓宽产业投资基金母基金的资金来源渠道，探索由政府引导基金与社会资本或国有资本按一定比例发起设立市产业投资母基金，在母基金层面提高财政资金放大效应，进一步加大整个基金的杠杆作用。

2、突出推动母基金市场化。借鉴先进地区模式，将市产业投资母基金委托一家专业运行平台进行统筹管理。专业运行平台作为受托管理机构，依照《产业投资基金管理办法》《委托管理协议》以及政策目标进行独立决策，决策包括对子基金的

征集、立项、尽调，以及子基金的设立方案、子基金的风险控制和投后管理，以充分发挥基金管理人的专业性与应有的独立性，提高产业投资母基金决策效率，确保实现市场化运营。

3、突出加强基金与项目的对接。将 22 条新兴及优势产业链优质项目，按照项目自身特点，量身打造包装方案，并纳入统一的市产业投资基金优质项目库。依托互联网、大数据技术，开展各类线上、线下活动，实现投资管理机构和优质潜力项目的精准对接。同时可参照外地的做法，对全国顶尖的基金团队开展上门招商，详细推介相关项目，引导基金机构落户长沙市，投资长沙市项目。

4、突出加强政策供给。目前，深圳、珠海等城市在推动产业投资基金发展上走在全国前列。长沙市与这些城市的差距既体现在管理体制、运行机制上，也体现在营商环境、政策支持等方面。可充分借鉴深圳、珠海等城市的经验做法，对长沙市产业投资基金的营商环境进行全面优化，进一步细化相关政策，对设立子基金的出资条件、管理人注册地、返投比例、让利幅度等规定进行适当调整，进一步激发资本市场活力，提高产业投资基金对社会资本的吸引力，形成有效政策供给，构建良好发展环境。

5、突出加强绩效管理。牢固树立绩效理念，强化绩效导向，着力提高财政资源配置效率和使用效益，提高财政资金管理水平 and 政策实施效果。突出抓好绩效管理措施的落实，进一步加强绩效目标管理，实现绩效目标明确具体、细化量化；进一步

加强绩效自评工作，提高绩效自评报告质量。

（二）纾困资金

1、着力完善长效机制。一是**抓好财政资金回收**。一方面，对未归还欠款的借款单位，要按照相关政策要求，审慎制定续期方案。另一方面，积极督促长沙银行跟踪反馈借款人动态，做好还款提示，并督促指导市级出资主体拟定处置措施，制定股权受让计划和工作方案，全力确保财政资金的如期安全回收。二是**完善支持上市公司高质量发展的长效化机制**。厘清企业与政府的边界，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，做到既不越位也不缺位，进一步创新支持举措，更好促进上市公司稳定可持续发展。

2、着力强化绩效管理。要将绩效理念贯穿资金管理的全过程，将绩效管理措施落到实处。加强绩效目标管理，提高绩效指标精细化、科学化水平。加强绩效自评管理，全面及时反映项目产出和效果。强化评价结果应用，建立绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制。

3、加强基础工作管理。进一步加强专项资金制度建设，用制度管钱、管事，做到有规可依、有章可循，切实增强财政资金的安全性，不断提高管理的科学化、规范化水平。要严格制度执行，在审核项目、分配资金、评价考核等环节做到依法依规依程序。在日常工作中要加强痕迹化、规范化、精细化管理，做到资料全面、真实、完整，相关重要项目资料要及时整理归档，做到方便查阅、提供及时。

九、综合评价情况及评价结论

(一) 综合评价情况

产业基金方面，已签约并完成首次实缴出资的子基金共 14 支，基金总规模 80.77 亿元，产业基金认购规模 19.51 亿元，财政资金放大倍数 4.14 倍，积极撬动社会资金，发挥了财政资金的杠杆效应。纾困资金方面，实际出资扶助 4 个纾困项目，总金额 57468.90 万元，阶段性的帮助上市公司化解了大股东股票质押风险以及改善经营等问题。

(二) 评价结论

根据本次评价设定的绩效评价指标及资金权重，产业基金绩效评价得分为 90 分，资金权重 55.70%，加权得分为 50.13 分；纾困资金绩效评价得分为 82.5 分，资金权重 44.30%，加权得分为 35.22 分；本次绩效评价综合得分 85.35 分，财政支出绩效评价等次为“良”。具体情况详见附件 1:《长沙市金融办 2016-2020 年政府产业投资基金(母基金)绩效评价计分表》；附件 2:《长沙市金融办 2016-2020 年化解上市公司风险调剂资金绩效评价计分表》。

长沙市财政局
2021 年 10 月 20 日