

江门市创业创新基金合伙企业（有限合伙）
绩效评价报告

评价机构：广东信德资产评估与房地产土地估价有限公司

2021年8月

一、评价项目概要

(一) 项目背景。

江门市人民政府为响应国家提出的“大众创业，万众创新”号召，贯彻落实《广东省人民政府关于创新完善中小微企业投融资机制的若干意见》《江门市人民政府关于支持小微企业创业创新若干政策措施》，有效应对当前经济形势，精准发力，发挥财政资金对经济的拉动作用，支持江门市创新型经济发展，根据《江门市政府投资基金管理暂行办法》要求，由江门市财政出资组建江门市创业创新基金（以下简称“创业创新基金”），并制定了《江门市创业创新基金组建方案》。政府引导基金的作用本质在于发挥政府引导作用，结合当地的产业机构和资源状态，利用政策倾斜带动社会投资，加快产业结构调整和发展方式的转变。

2016年10月17日，江门市政府投资基金管理委员会办公室通过了《江门市创业创新基金组建方案》。根据《江门市创业创新基金合伙企业（有限合伙）合伙协议》的内容显示，有限合伙人：江门市投资有限公司，认缴出资额为20000.00万元，全部以货币出租，占出资总额的99.01%。普通合伙人：广州汇垠天粤股权投资基金管理有限公司，认缴出资额为200.00万元，全部以货币出资，占出资总额的0.99%。基金规模：创业创新母基金为20200.00万元。创业创新基金作为政府主导设立的政策性基

金，主要目的是发挥好财政资金的杠杆作用，引导和整合社会资源，撬动社会资本投入。

（二）绩效目标。

根据《江门市创业创新基金组建方案》内容显示创业创新基金在设立时设定了以下政策性总目标：1. 充分放大政府财政资金的杠杆效应，增加创业投资资本供给，完善创业发展环境，活跃江门市的资本运作氛围，进而培育出一批上市企业；2. 有效引导投资资金向新兴产业领域的小微企业投入，支持江门市众多的创业型中小微企业创新创业，提升小微企业发展能力，扶持一批高新技术企业做大做强；3. 培育壮大战略性新兴产业规模，推进全市经济结构调整和产业升级，带动区域内企业为推动江门市创新型经济发展、培育高新技术企业和转变经济增长方式做出贡献。未设定具体的阶段性绩效目标。

（三）评价金额及支出情况。

1. 基金组建情况。

2016年10月17日，江门市政府投资基金管理委员会办公室通过了《江门市创业创新基金组建方案》。根据《江门市创业创新基金合伙企业（有限合伙）合伙协议》的内容显示，有限合伙人：江门市投资有限公司，认缴出资额为20000.00万元，全部以货币出资，占出资总额的99.01%。普通合伙人：广州汇垠天粤

股权投资基金管理有限公司，认缴出资额为 200.00 万元，全部以货币出资，占出资总额的 0.99%。基金规模：创业创新母基金为 20200.00 万元。创业创新基金作为政府主导设立的政策性基金，主要目的是发挥好财政资金的杠杆作用，引导和整合社会资源，撬动社会资本投入。

2. 基金投资情况。

截止 2020 年 12 月 31 日，江门市创业创新基金资产总计 20200.00 万元，其他 19734.73 万元为现有资金，465.27 万元为管理费。其中，货币资金 14939.73 万元（合伙企业账户留存现金），可供出售金融资产 4795.00 万元，分别为投资了澳米欧无人车基金 1625.00 万元、弘创新兴产业（一期）基金 1470.00 万元、鹤山厚积机械基金 500.00 万元、毅达汇邑投资合伙企业基金 1200.00 万元。

表 1-1 基金投资汇总表 单位：万元

序号	名称	子基金出资实缴	创业创新基金出资	子基金投资项目
1	弘创新兴产业 (一期)	4530.00	1470.00	广州创显科教
				东莞科隆威
				深圳朗坤环境
2	毅达汇邑投资	19800.00	1200.00	江门雅图高新

	合伙企业			江门宝德利
				珠海纳睿达
3	澳米欧无人车	4875.00	1625.00	鹤山澳米欧
4	鹤山厚积机械	1500.00	500.00	鹤山厚积机械
	汇总	32205.00	4795.00	

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论。

综合上述总体情况评价小组根据绩效评价指标体系汇总自评、专家资料汇审和专家现场综合评价得分结果，结合收集获取的佐证材料，对创业创新基金进行了客观评价，最终评分结果为“71.00”分，评价结果为“中”。

（二）绩效分析。

1. 各级指标得分情况总表如下。

指标	决策	管理	产出	效果	合计
权重	20.00	30.00	15.00	35.00	100.00
分值	13.00	20.00	12.00	26.00	71.00
得分率	65.00%	66.67%	80.00%	74.29%	71.00%

2. 具体指标得分情况分析。

根据绩效评价的基本原理、原则和项目特点，结合本项目设

定的绩效目标，按照逻辑分析法独立设置科学的指标体系。从决策、管理、产出、效果四个维度，围绕预算编制、资源配置、实施保障措施、项目管理、资金管理、产出、经济效益、社会效益实现情况、可持续影响力等具体指标客观分析评价，体现从决策投入到产出结果和影响力因素的绩效逻辑路径。各一级指标得分情况分析如下：

(1) 决策指标分析。

一级决策指标包含项目立项和绩效目标、绩效指标、保障措施共 4 个二级指标，项目立项依据充分、程序完备。但是在评价过程中专家发现了如下问题：创业创新基金项目只有政策性绩效指标，项目主管单位未针对该专项基金项目设立具体细化绩效指标，项目缺少清晰、细化的绩效指标，项目投资额或资金量没有与之相匹配的绩效目标，导致项目的整体效益可衡量程度参差不齐，可衡量性不高，支出的财政资金无法充分体现其所产生的效益；创业创新基金进度安排较慢，创业创新基金于 2017 年组建，母基金共计 20020.00 万元截止 2020 年 12 月 31 日只安排投资了 4795.00 万元，投资进度仅为 23.95%。进度保障措施力度不足。

决策指标赋予指标分值 20.00 分，评价得分 13.00 分，得分为 65.00%。

(2) 过程管理指标分析。

一级过程管理指标包含资金管理、组织实施 2 个二级指标，创业创新基金管理制度完善，风控管理程序完备、基金募集情况较好、各项目交易没有存在关联的情况。但是在评价过程中专家发现了如下问题：①广州汇垠天粤作为母基金的管理机构对部分投资的子基金的监管较差如“澳米欧无人车子基金项目”；②在资金分配情况方面未投出资金长期闲置，没有办理银行协定存款；③投资进度较慢，创业创新基金截止 2020 年 12 月 31 日，投出金额仅为 4795.00 万元，占母基金 23.95%；④个别子基金存在投资外地比例超出规定的问题；⑤个别子基金在签订协议的时候承诺固定收益如“如鹤山厚积股权投资合伙企业（有限合伙）”；⑥基金管理费收取存在一定不合理之处，如“截止评价基准日 2020 年 12 月 31 日，创业创新基金在增值保值方面表现并不乐观，根据广州汇垠天粤提供的《江门双创基金 2020 年审计报告》显示未分配收益为-4663417.22 元。但是基金基金管理公司依然采用定额收取管理费的方式存在一定的不合理之处；⑦个别子基金投资项目场地设备未落实到位；⑧子基金投资收益分配方面政府让利部分过大；⑨个别子基金所投项目安全与质量不高，如“澳米欧无人车项目”。

过程管理指标赋予指标分值 30.00 分，评价得分 20.00 分，得分率为 66.67%。

（3）产出指标分析。

一级产出指标包含二级指标项目产出，创业创新基金项目已投资的子基金项目分别为广州创显科教、东莞科隆威、深圳朗坤环境、江门雅图高新、江门宝德利、珠海纳睿达、鹤山澳米欧、鹤山厚积机械共计 8 个项目，其投资领域及方向均符合《江门市创业创新基金组建方案》规定要求。但创业创新基金在增值保值方面表现并不乐观，根据广州汇垠天粤提供的《江门双创基金 2020 年审计报告》显示未分配收益为-4663417.22 元。

产出指标赋予指标分值 15.00 分，评价得分 12.00 分，得分为 80.00%。

（4）效益指标分析。

一级效益指标包含经济效益、社会效益和可持续性影响 3 个二级指标，创业创新基金项目截止 2020 年 12 月 31 日，母基金已投资金额为 4975.00 万元，撬动社会资本金额为 32205.00 万元，达到《江门市创业创新基金组建方案》的规定要求。创业创新基金项目的实施一定程度放大了政府资金的效应，增加了创业投资资本供给，完善了创业发展环境，活跃了江门市的资本运作氛围。但是在评价过程中专家发现了如下问题：部分子基金项目返投江门地区的返投率较低未达到《江门市创业创新基金组建方案》中的“原则上子基金投资于江门市的投资总额不低于创业创

新基金母基金对该子基金出资额的 2 倍”的返投要求；业务主管部门未针对创业创新基金项目制定具体细化的绩效指标，仅设定了定性的绩效指标，导致支出的财政资金无法充分体现其所产生的效益，后续项目储备中返投江门本地的项目还是不足，仍未达到政策规定要求。赋予指标分值 35.00 分，评价得分 26.00 分，得分率为 74.29%。

三、主要绩效

（一）项目立项决策有依据。

创业创新基金是根据《广东省人民政府关于创新完善中小微企业投融资机制的若干意见》《江门市政府投资基金管理暂行办法的通知》（江府办〔2016〕2号）、《江门市政府投资基金管理暂行办法》《江门市创业创新基金组建方案》等文件精神设立的项目，立项依据充分。基金立项按照《江门市创业创新基金组建方案》于 2017 年 4 月登记设立并已完成基金业协会备案，创业创新基金立项程序按照规定的程序申请设立，立项程序完备。

（二）创业创新基金保障措施完备。

创业创新基金项目制定了《江门市创业创新基金组建方案》和《江门市创业创新基金合伙企业（有限合伙）合伙协议》有较为完善的保障措施，同时业务主管单位会同广州汇垠天粤对创业创新基金项目制定了《广州汇垠天粤股权投资基金管理有限公司

风险控制管理办法（暂行）》《广州汇垠天粤股权投资基金管理有限公司风险管理制度体系》《公司全面风险管理制度（暂行）》《广州汇垠天粤股权投资基金管理有限公司投资项目风险控制工作指引（修订）》《汇垠天粤投资项目风险控制工作指引》创业创新基金管理制度完善，风控管理程序完备。

（三）母基金撬动社会资本效应较强。

创业创新基金总规模 20020.00 万元，截止 2020 年 12 月 31 日，母基金已投资金额为 4975.00 万元，撬动社会资本金额为 32205.00 万元，达到《江门市创业创新基金组建方案》的规定要求。其中弘创新兴产业（一期）总规模 6000.00 万元，子基金已到位金额为 6000.00 万元，母基金出资 1470.00 万元。毅达汇邑投资合伙企业总规模 30000.00 万元，子基金已到位资金 21000.00 万元，母基金出资 1200.00 万元。鹤山厚积机械合伙企业总规模 2000.00 万元，子基金已到位资金 2000.00 万元，母基金出资 500.00 万元。澳米欧无人车基金总规模 6000.00 万元，子基金已到位资金 6000.00 万元，母基金出资 1625.00 万元。

（四）项目具有一定的社会效益。

截止 2020 年 12 月 31 日创业创新基金分别投资了广州创显科教、东莞科隆威、深圳朗坤环境、江门雅图高新、江门宝德利、珠海纳睿达、鹤山澳米欧无人车、鹤山厚积机械共计 8 个项目。

创业创新基金的投资工作，对于江门地区产业升级，推动地区的先进装备制造、新材料等产业的发展起了一定作用；同时一定程度上加强了江门与其他省市优质企业的联系，为形成产业联动，资源互补提供了的机会。一定程度上有利于培育壮大战略性新兴产业规模，推进全市经济结构调整和产业升级，带动区域内企业为推动江门市创新型经济发展、培育高新技术企业和转变经济增长方式做出了一定的贡献。

四、存在问题

（一）业务主管单位未对本项目设置具体细化、可衡量的绩效目标。

业务主管部门在设立创业创新基金项目的时候设立了 1.充分放大政府财政资金的杠杆效应，增加创业投资资本供给，完善创业发展环境，活跃江门市的资本运作氛围，进而培育出一批上市企业； 2.有效引导投资资金向新兴产业领域的小微企业投入，支持江门市众多的创业型中小微企业创新创业，提升小微企业发展能力，扶持一批高新技术企业做大做强； 3.培育壮大战略性新兴产业规模，推进全市经济结构调整和产业升级，带动区域内企业为推动江门市创新型经济发展、培育高新技术企业和转变经济增长方式做出贡献。三个政策性绩效目标，但业务主管单位未对本基金项目编制具体、细化的绩效指标和阶段性绩效目标，容易造

成专项资金投入方向难以把握，对项目的绩效实现情况可衡量较差，无法准确量化考核专项资金支出绩效情况，不利于后期开展整改纠偏工作。

（二）基金投资进度较慢。

创业创新基金于2017年4月登记设立，母基金共计20020.00万元，基金存续期为10年。截止2020年12月31日，从基金设立始已过去将近4年，但是创业创新基金安排投资金额为4795.00万元，投资进度仅为23.95%，基金投资进度较慢。

（三）对子基金的监管较差。

广州汇垠天粤作为母基金的管理机构对部分投资的子基金的监管较差如“澳米欧无人车子基金项目”。专家评价小组核查发现澳米欧无人车子基金项目，无固定生产办公场地同时其无人车项目进度缓慢，原计划2020年产量12台，但是实际产量只有5台，与原计划相差甚远。该子基金项目安全与质量不高。

（四）母基金未投资资金长期闲置。

根据《江门双创基金2020年审计报告》显示，创业创新基金截止2020年12月31日年末货币资金余额为14939.73万元。据了解创业创新基金项目未投资的货币资金长期闲置在银行账户中，如未办理银行协定存款等，不利于财政资金的效益最大化。

（五）个别子基金承诺固定收益，不符合相关法律法规规定。

根据《私募投资基金监督管理暂行办法》（证监会令〔105〕号）文件要求“私募基金管理人、私募基金销售机构不得向投资者承诺投资本金不受损失或者承诺最低收益”。但是专家组评价核实发现有个别子基金存在向母基金承诺固定收益的情况“如鹤山厚积股权投资合伙企业（有限合伙）”，不符合相关法律法规规定。

（六）个别子基金存在投资江门本地企业比例较低的问题。

根据《江门市创业创新基金组建方案》文件要求“子基金应优先投资于江门市范围内的企业，原则上子基金投资于江门市的投资总额不低于创业创新基金母基金对该子基金出资额的2倍”。专家组评价核实发现个别子基金在投资上有违背本原则规定，返投江门市内企业比例较低。如弘创新兴产业（一期）子基金，该子基金创业创新基金出资1470.00万元，分别投资了广州显创科教、东莞科隆威、深圳朗坤环境。

（七）基金管理费收取存在一定不合理之处。

截止评价基准日2020年12月31日，创业创新基金在增值保值方面表现并不乐观，根据广州汇垠天粤提供的《江门双创基金2020年审计报告》显示未分配收益为-4663417.22元。但是基金基金管理公司依然采用定额收取管理费的方式存在一定的不合理之处。

（八）绩效考核力度不足。

根据《江门市政府投资基金管理暂行办法》文件规定“应建立政府投资基金绩效评价制度，对基金政策目标实现程度、投资运行情况等开展评价。绩效评价结果作为财政安排政府投资基金规模、研究投资方向及方式的重要依据”。专家组评价核实发现截止 2020 年 12 月 31 日创业创新基金未进行过绩效评价。

五、相关建议

（一）业务主管部门应结合项目实际设置符合项目实际需求的绩效目标，同时要细化绩效目标、量化指标，提高绩效目标的可衡量性。

建议业务主管部门在后续项目申报专项资金预算时，应首先对该专项资金的功能进行梳理，再依据部门职能、中期发展规划和项目功能特性特征设置建设专项资金要实现的总体绩效目标，并以定量和定性指标相结合的方式表述，确保绩效目标指向明确、细化量化、合理可行、匹配相当。然后，根据项目实际工作计划安排，将绩效总目标分解为若干个具体的阶段性绩效目标和指标，从数量、质量、成本、时效和效益等方面尽可能量化，不能量化的，可以采用分级分档的形式定性表述，强化预算支出主体责任，提高预算编制的科学性和准确性。

（二）应加快基金投资进度。

建议业务主管部门会同母基金管理单位广州汇垠天粤，商定后续基金投资计划安排，制定合理的投资进度计划与基金使用计划，将最终创业创新基金工作计划方案报送于江门市财政局。

（三）加强对子基金的监管力度。

广州汇垠天粤作为母基金管理公司应根据《江门市创业创新基金合伙企业（有限合伙）合伙协议》加强对子基金的监管力度，跟进落实澳米欧无人车子基金项目暂无固定生产办公场地、无人车项目进度缓慢、后期订单生产产量等问题。

（四）提高货币资金运作的积极性。

建议广州汇垠天粤积极与银行沟通，提高货币资金运作的积极性，对母基金中未投资的闲置资金进行合法合规的理财，如未办理银行协定存款等，进一步提高财政资金的利用率。

（五）应重新审定相关子基金收益条款内容。

建议广州汇垠天粤严格按照《私募投资基金监督管理暂行办法》（证监会令〔105〕号）等文件精神内容，重新审定相关子基金合伙协议条款内容，不得出现与法律法规相违背的情况。

（六）积极开拓江门市本地优质企业，提高江门市内企业投资比例。

政府应多引入外地优质项目落户江门，存量项目总量有限的情况，争取鼓励多引入外地新增项目落户。广州汇垠天粤和各子

基金管理公司应深入挖掘江门优质项目，要求团队深耕江门，做好项目库的搭建工作。

（七）应规范管理费收取问题。

建议业务主管单位根据基金运营管理情况，重新审定创新创业基金管理费收取的问题，应根据基金投资运营的保值增值情况对管理费收取设定差额计算方式，并赋之一定的激励手段，从而提高基金管理公司的积极性。

（八）做好创业创新基金绩效考核工作。

应建立政府投资基金绩效评价制度，对基金政策目标实现程度、投资运行情况等开展评价，鉴于创业创新基金投资的项目较多，时间跨度及投资规模不同，建议对各建设项目归纳分类，划定等级与时间周期，分别对项目后续建设、运营开展定期绩效考核评价，从而强化项目跟踪管理和绩效管理。加强绩效评价结果应用，绩效评价作结果可作为财政安排政府投资基金规模、研究投资方向及方式的重要依据。