

政府投资基金全过程预算绩效管理链条构建

毋 晴 冯雪萌

河南理工大学, 中国·河南 焦作 454010

【摘要】政府投资基金预算绩效管理是一个较复杂的问题,与传统财政支出预算绩效管理不同,政府投资基金不仅涉及到财政资金使用的效率、效益,同时也涉及到财政出资的政策导向与市场化管理的综合协调问题。从目前来看,我国对政府投资基金的预算绩效管理理论研究系统性不足,本文根据当前政府投资基金的预算绩效管理现状,提出了从事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、事后绩效评价和评价结果应用五个方面进行政府投资基金全过程预算绩效管理链条的构建,为我国政府投资基金预算绩效管理提供可行性方案与合理化建议。

【关键词】政府投资基金; 全过程; 预算绩效管理

2015年11月,财政部印发《政府投资基金暂行管理办法》(财预〔2015〕210号),提出:各级财政部门应按一个完整年度对政府投资基金政策目标的实现情况、投资运行情况等开展绩效评价,并建立健全政府投资基金绩效评价制度。同年12月出台《财政部关于财政资金注资政府投资基金支持产业发展的指导意见》(财建〔2015〕1062号),提出“财政资金控股的政府投资基金应当纳入公共财政考核评价体系”。2020年2月,财政部《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)指出:为加强对设立基金或注资的预算约束,提高财政出资效益,提出强化政府预算对财政出资的约束、着力提升政府投资基金使用效能等6项指示。同年10月,党的十九届五中全会提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”。通过一系列意见、办法的出台,政府投资基金预算绩效管理问题逐步受到基金出资主体、管理机构、使用主体及社会各界的重视。

近年来,有不少学者和实务工作者开始关注政府投资基金预算绩效管理,并从不同方面提出了如何加强政府投资基金预算绩效管理。曹羽涵(2016)提出应在政府投资基金绩效管理中加入绩效评价环节,并具体提出了进行投资前评价、项目中期评价,以及项目后评价及应用,从而将绩效评价作为财政部门对基金管理机构的考核依据。范媛(2019)作为中国经济时报的记者,通过采访国务院发展研究中心金融研究所证券研究室副研究员孙飞,得知:要想提高政府投资基金运作效率,建立全方位、多维度的绩效评价框架是关键内容。王六平(2019)提出从政策效应、经济效益、管理效能三维视角设计政府投资基金指标体系。岳洪江(2021)提出应从“综合观”模式导向设计基于“决策-投入-过程-产出-效果”逻辑结构的绩效评价指标体系。

综上所述,关于政府投资基金绩效的研究,目前大多是针对政府投资基金绩效评价与评价指标体系的研究,很少有较全面且系统的针对政府投资基金事前、事中、事后的全过程绩效管理问题展开的研究,鉴于此,本文提出构建政府投资基金全过程预算绩效管理链条,为政府投资基金绩效管理提供可实施空间。

1 政府投资基金绩效管理现状

1.1 绩效目标设置不明确

绩效目标设置是政府投资基金绩效管理的基础,其目标内容直接决定了基金的投资方向,其目标质量直接决定了基金的整体运行基调。目前,我国政府投资基金绩效目标的设置存在着指向不明确、设置不细化等问题。例如以某市政府性投资基金为例,各支基金均设立有基金政策目标、基金出资方案、基

金规模、资金投资领域等事项,但均表现为目标设置笼统,不够明确细化,未按标准编制绩效目标表,未设立清晰可衡量的绩效指标体系。因此,目前绩效目标设置不明确是一个普遍存在的问题。究其原因,除了基金管理团队绩效目标设置认识不够、意识不强,还有一个原因是目前并无具体法律文件明确表明绩效目标设置的严格程度。

1.2 事后续绩效评价不严谨

绩效评价是政府投资基金绩效管理的核心,现有的关于政府投资基金绩效评价方面的理论研究与对策较为丰富。目前大多政府投资基金绩效评价是从决策、管理、产出、效果四个方面进行框架设计。综合四个指标的评价内容,决策、管理重点反映了政府投资基金的事前决策、过程管理等方面,产出、效果重点反映了政府投资基金的产出情况、事后效果等方面。但政府投资基金绩效评价的最大缺陷在于评价指标更多地体现为共性指标,个性指标设计不足,未能充分体现各类政府投资基金的个性化产出与效益,导致评价结果指导性不强。

1.3 评价结果应用不到位

绩效评价结果的应用是政府投资基金绩效管理的最后一个环节,其主要方式有:反馈整改、报告公开、与预算安排挂钩、综合考核奖惩等。但从各地政府投资基金绩效评价结果来看,反馈与整改、报告与公开做得较好,与预算安排挂钩、综合考核奖惩还需提升。分析原因,主要源于两个方面:一是基金管理团队意识不够,认为政府投资基金绩效管理仅绩效评价环节最重要,评价结果应用不到位,导致绩效评价结果仅是一个数值或等级结果。二是绩效评价结果的应用并未通过法律、条例形式形成强制性规定,仅仅只是参考依据,所以导致基金管理团队并未以积极的态度对待评价结果。

2 政府投资基金全过程预算绩效管理链条设计

政府投资基金全过程预算绩效管理链条体系是根据目前政府投资基金绩效管理现状与问题,结合事前、事中和事后绩效评价的综合体系,即包括事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、事后绩效评价和评价结果应用五个方面。高质量的政府投资基金绩效管理,有助于进一步厘清政府和市场的边界,更好地实现“政府引导、市场运作”的有机统一,促进政府投资基金合规、高效运营,从而保障政府投资基金政策目标的实现。

2.1 做好事前绩效评估,优化项目库建设

事前绩效评估是政府投资基金全过程预算绩效管理链条的首要环节,将绩效管理措施前移,提高了政府投资基金的安全性,减小了其投资风险,为基金的整体运营提供了合理的计划安

排。总体来说,政府投资基金事前绩效评估是根据政府投资基金成立之后,针对进行哪些项目、选取哪些企业进行投资的评估行为。具体来说,首先政府投资基金管理团队应拟定工作方案,大范围选取符合投资条件的企业。其次,对符合投资条件的企业进行入户调研,即进行尽职调研,重点考察该企业的基本运行情况、负责人基本情况、未来前景情况等。再者,对尽职调研的具体情况形成尽职调查报告,具体分析哪些企业更适合投资,包括风险预测、未来收益预测等。最后,基金管理团队应进行项目库建设,为后续投资工作做足准备。

2.2 做优绩效目标管理,提升目标申报质量

绩效目标管理是政府投资基金全过程预算绩效管理链条的关键环节,绩效目标的质量直接决定着绩效运行监控、事后绩效评价,以及评价结果应用环节绩效信息质量。按照“谁申请资金,谁设置目标”的原则,科学的绩效目标应满足以下几方面的要求:一是与基金定位相符,绩效目标是对基金设立目标的展开和具体化,绩效目标需要体现政府设立基金的政策目标和经济目标。二是绩效目标需要清晰、明确、可衡量,绩效目标是绩效评价的重要依据,如果绩效目标设定过于原则、笼统,将不利于在后续基金绩效评价过程中做出客观的评价,进而影响绩效评价结果的有效应用。三是绩效目标通常应包括预期产出和预期效果两个部分:预期产出通常涵盖时效目标、数量目标和质量目标;预期效果通常包括经济、社会、环境、管理、影响力、满意度等方面的目标。四是绩效目标应分为总体目标、阶段目标和年度目标,总体目标覆盖政府投资基金全程,阶段目标则需要按照基金设立期、投资期、回收期分别设定,年度目标则是指基金运作期间每年应达到的目标。五是绩效目标应在基金设立方案、基金合同等法律文件中得到充分体现,设定绩效目标,是为了对基金运行主体特别是基金管理机构形成有效约束,因此,有必要将基金的绩效目标落实到基金设立方案、基金章程、基金合伙协议和基金管理协议等法律文本中,并约定不达绩效目标时的处置方案。

2.3 做实绩效运行监控,确保基金正常运转

绩效运行监控是政府投资基金全过程预算绩效管理链条的重要手段,是指在基金运营过程中,由政府投资基金管理团队对基金运营情况所进行的跟踪管理和定期检查,其主要目的是及时了解基金运营情况,及时发现基金实际运营与绩效目标的偏差,对于发现的问题,督促相关机构及时纠偏,改进绩效。政府投资基金绩效运行监控的主要手段,一是进行项目持续监控,包括建立项目持续跟踪机制,定期进行数据收集;定期寻访被投资企业,了解企业经营状况;与被投企业形成常态化问题反馈机制。二是进行风险控制,需要具有完备的风险控制措施,比如实施基金回购、一致行动人协议、保底协议、经营决策控制机制等措施等。三是进行财务监控,具体表现为基金管理团队与项目投资相关方积极联系,定期搜集其财务报表数据,并及时向合伙人报告相关重大事项,对其进行过程跟踪监控工作。四是建立健全信息报告制度,包括建立健全基金过程报告披露制度,定期向财政部门报告投资信息,在保证信息质量情况下,向社会公开发布年度基金申报指南等。

2.4 做深绩效评价,提炼基金绩效经验问题

事后绩效评价是政府投资基金全过程预算绩效管理链条的核心环节,也是当前政府投资基金预算绩效管理中最受重视的环节。其重点主要为绩效评价的内容和绩效评价的指标体系。关

于绩效评价的内容,区别于一般政府项目的绩效评价主要侧重于结果评价,政府投资基金的绩效评价除了评价基金引导作用、政策效果和投资业绩之外,通常还包括对基金设立、运作的合规性以及基金运营和投资管理的效率进行评价。关于绩效评价的指标体系,绩效指标是对绩效目标的进一步细化和落实,借鉴《项目支出绩效评价管理办法》可分析归纳共性指标与个性指标。共性指标大致有:绩效指标明确性、资金分配合理性、资金到位率、预算执行率等,个性指标则是根据政府投资基金的特点,以及不同政府投资基金的运行时间、运行机制等特点进行指标的设定,比如:基金放大倍数,基金的保值增值率、引导资金出资进度等。

2.5 强化评价结果应用,发挥基金绩效管理作用

绩效评价结果是政府投资基金全过程预算绩效管理链条的落脚点,只有有效应用绩效评价结果,才能促进政府投资基金持续改进,真正发挥绩效管理对政府投资基金治理质量的提升作用。应当遵循实事求是、公平公正、权责统一、绩效奖惩与问责相结合的原则对政府投资基金进行反馈与整改、报告与公开、与预算安排挂钩、综合考核奖惩等评价结果应用方式。通常来说,应针对绩效评价的结果,确定不同的结果应用方式。对于绩效评价结果优秀的政府投资基金,财政部门可进行公开表扬,并在业绩报酬分配、政府让利、后续出资等方面给予适当倾斜;对于绩效评价结果一般的政府投资基金,就其在绩效评价过程中发现的问题,责令并督促其限期改正;对于绩效评价结果较差的政府投资基金,可通报批评,按相关约定和程序更换基金管理机构,并在管理费、业绩报酬分配等方面进行约束性安排。需要再次强调的是,为保证基金绩效评价结果得到有效应用,政府投资基金在设立阶段即需将绩效评价及评价结果应用相关安排写进基金合同法律文件。

3 结论

高质量且具有科学性的政府投资基金绩效管理,不仅有利于促进政府投资基金高效运营,还有助于优化净化资本市场。本文提出的包括事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、事后绩效评价和评价结果应用五个关键环节的全过程预算绩效管理链条,可对政府投资基金进行管控与约束,通过实现政府投资基金绩效管理事前、事中、事后一体化链条机制建设,可为提高政府投资基金资源配置效率和资金使用效率提供借鉴和参考。

参考文献:

[1] 曹羽涵. 将绩效评价纳入政府投资基金管理环节的初步探讨[J]. 山西财税, 2016(07): 49-50.

[2] 范媛. 规范政府投资基金须建立多维评价体系[N]. 中国经济时报, 2019-10-29(003).

[3] 胡波. 运用绩效管理提升政府投资基金治理质量[N]. 中国财经报, 2019-08-24(007).

[4] 江书军, 陈茜林. 部门整体支出全过程预算绩效管理链条构建研究[J]. 财政监督, 2020(01): 52-56.

作者简介:

毋晴(1997.7-),女,汉族,河南焦作人,河南理工大学财经学院,20级在读研究生,硕士学位,专业:会计专业硕士,研究方向:预算绩效管理。

冯雪萌(1996.7-),女,汉族,河南永城人,河南理工大学财经学院,20级在读研究生,硕士学位,专业:会计专业硕士,研究方向:预算绩效管理。