

2017-2018 年度扶持产业发展专项资金绩效 重点评价总报告



广东三胜管理顾问有限公司

2019 年 11 月

目 录

摘 要.....	1
一、基本情况.....	3
（一）项目背景.....	3
（二）资金概况.....	4
二、绩效评价说明.....	13
（一）评价目的和评价对象.....	13
（二）评价原则与方法.....	14
（三）评价依据.....	14
（四）评价指标体系.....	15
（五）评价流程.....	16
三、评价结果.....	18
（一）项目总体得分情况.....	18
（二）专项资金支出整体综合评定.....	19
（三）一级、二级指标总体评定情况.....	22
（四）主要绩效指标分析.....	24
四、主要实施绩效.....	33
五、值得关注的问题.....	42
六、相关对策与建议.....	52

摘 要

2016 年 3 月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确提出:“把发展基点放在创新上,形成促进创新的体制架构,塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展”。2016 年 3 月,《中山市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确指出:“坚持增量提升与存量优化升级,大力发展先进制造业和现代服务业,以推进供给侧改革为引领,着力优化产业结果和产业布局,推动产业集聚化、链条化、高端化、绿色化发展”。市级扶持产业发展专项资金以构建创新为动力、实体经济为主体、现代服务业为支撑的现代产业体系为引领,采取事前扶持、事后奖补等多种形式,对中山市科技企业、工业企业、金融企业等给予资金支持,扶持产业发展和鼓励本市企业发展。本次评价周期为 2017 年 1 月至 2018 年 12 月。

2019 年 5 月-10 月,中山市财政局委托第三方对 2017-2018 年度扶持产业发展专项资金使用情况实施重点绩效评价(纳入绩效评价范围为扶持产业无偿资助部分),本次评价涉及市发展和改革局、市工业和信息化局、市金融工作局、市商务局、市科学技术局等 8 个资金主管部门 24¹个产业发展扶持项目。本次绩效评价基准日为 2018 年 12 月 31 日,所涉及的评价指标和财务报

¹ 数据来源:根据 8 个部门提供的自评资料汇总,2017 年和 2018 年 8 个部门共涉及 24 个专项。

表以此为基准时间，涵盖相关政策的前期工作、实施过程、项目绩效情况。

综合评价结果为：2017-2018 年期间，市财政安排市本级产业扶持专项资金共 367,982 万元，其中无偿资助资金 290,746 万元纳入本次评价范围，用于扶持推动市先进制造业和现代服务业等产业发展。在市委市政府经济发展战略和政策引导下，近年来，中山市社会消费品零售总额呈线性增长，其中 2018 年社会消费品零售总额 1,490.79 亿元，同比增长 4.5%，总额在全省排第 8²；截至 2018 年 12 月，中山城市科技创新发展指数跻身全国城市前 20 强、地级市第 5³。但存在：缺少后补助资金用途、退出机制、监管措施等具体规定，对获补企业的后续监管有待加强，部分绩效指标未实现预期目标等问题。

依据财政部、广东省、中山市相关政策性文件，以及 8 个专项资金主管部门、部分获补企业提交的佐证资料，2017-2018 年度中山市扶持产业发展专项资金绩效评价总体得分：84 分，评定等级为：“良”。

² 数据来源：《2018 年中山市国民经济和社会发展统计公报》等。

³ 数据来源：《中国城市科技创新发展报告 2018》发布 北京科创发展水平居首_央广网
http://finance.cnr.cn/gundong/20181208/t20181208_524443945.shtml

一、基本情况

（一）项目背景

为贯彻落实市委市政府创新驱动发展战略，提高企业自主创新能力，加快中山产业结构调整和优化升级，促进先进制造业和现代服务业等产业发展，增强经济发展动力，2017-2018 年中山市财政局安排 290,746 万元的财政资金，扶持产业发展和鼓励本市企业发展。

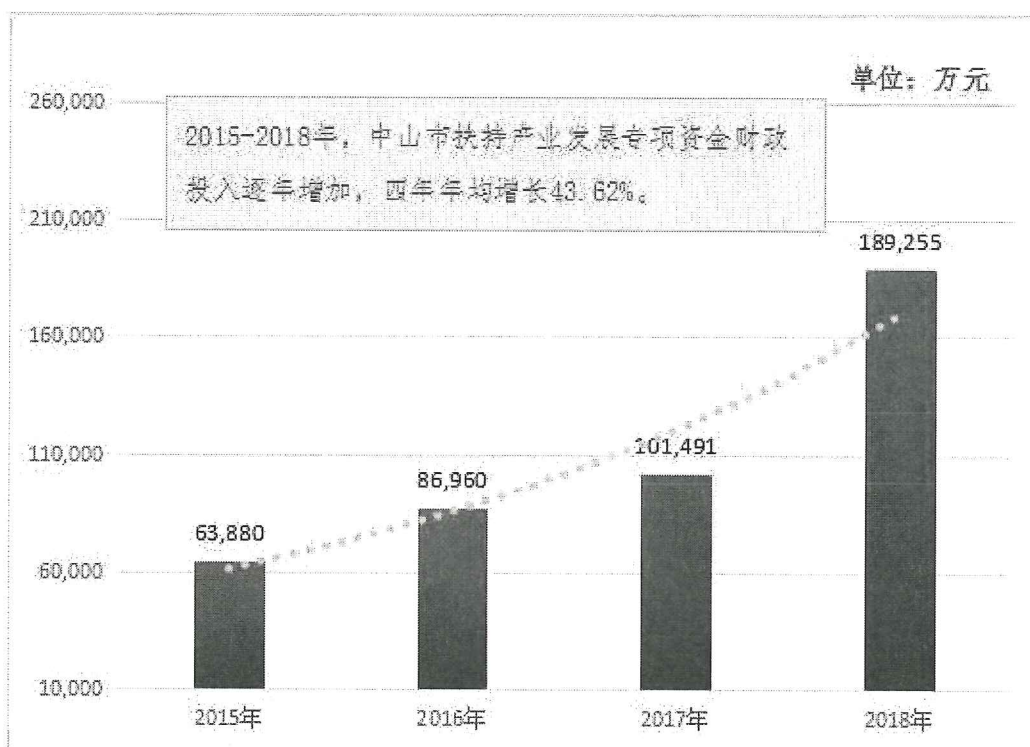


图 1-1 中山市 2015-2018 年扶持产业发展专项资金投入情况

表 1-1 2015-2018 年中山市扶持产业发展专项资金扶持概况⁴

单位：万元、个

预算年份	预算安排	扶持专项个数	扶持项目个数	扶持企业个数
2015 年	63,880	18	2380	1531
2016 年	86,960	14	3799	2342
2017 年	101,491	22	5110	4970
2018 年	189,255	23	8232	8038

据表 1-1 和图 1-1 可知，随着本市扶持产业发展工作的深入推进，近年出台的政策和获得扶持的企业数量也在逐年增加。截至 2018 年 12 月，中山市扶持产业发展专项已扶持 8,038 家企业，较 2015 年的 1,531 家企业增加了 6,507 家，四年年均增长达到 73.08%。

（二）资金概况

1. 资金安排

2017-2018 年度扶持产业发展专项资金共计 290,746 万元，包括 24 个专项，扶持政策涉及市发展和改革局、市工业和信息化局、市金融工作局、市商务局、市科学技术局等 8 个资金主管部门。24 个专项涉及服务业发展、工业发展、科技发展、金融发展、商贸流通、农业和渔业发展、旅游业发展、文化产业发展等多个

⁴ 数据来源：根据各单位提供的《基础信息表》、《绩效自评报告》等资料汇总。

领域。

表 1-2 各部门 2017-2018 年扶持产业发展专项资金安排概况

序号	主管部门名称	预算安排 金额	预算资金 占比	扶持的专 项总数	扶持专项涉及的领域
1	市发展和改革委员会	20,356.00	7.00%	7	债券融资创新发展、服务业发展、战略性新兴产业、低碳发展和粮食流通业等多个领域
2	市工业和信息化局	104,884.00	36.07%	1	技术改造、节能和循环经济、总部经济发展、中小企业发展、信息产业发展、先进装备、健康医药和龙头骨干企业产值突破等。
3	市金融工作局	13,043.00	4.49%	2	金融业发展、企业上市扶持等。
4	市商务局	56,590.00	19.46%	1	对外贸易、内贸流通、招商引资等。
5	市科学技术局	90,707.00	31.20%	8	科技创新、科技金融、高新技术企业发展等多个领域。
6	市农业农村局	2,308.00	0.79%	2	农业发展、海洋和渔业发展等。
7	市文化广电旅游局	1,408.00	0.48%	2	文化产业建设和发展、旅游公共设施建设、旅游品牌建设等。
8	市市场监督管理局	1,450.00	0.50%	1	各类标准制定、标准化专业人才培养、建立和完善技术标准信息服务平台、建立健全技术性贸易壁垒应对防控体系等。
合计		290,746.00	100.00%	24	/

如表 1-2 所示，2017-2018 年，中山市投入扶持工业发展投入的资金最多，高达 104,884 万元，占比为 36.07%，其次对科技发

展投入也达到 90,707 万元，占比为 31.20%。其中对文化旅游产业发展的资金投入最少，仅为 1,408 万元，占比为 0.48%。

2.资金使用

(1) 资金整体使用情况。

2017-2018 年，市扶持产业发展专项总预算安排为 290,746 万元，期间因 2017 年申报的上市企业增多、2018 年扶持的一企一策项目未能最终落地等原因，为避免财政资金闲置，市财政局对总预算指标进行调剂⁵，涉及资金 64,500 万元，调剂后的金额为 232,434.07 万元，两年内实际总支出为 219,495.14 万元，整体资金使用率为 94.43%。

表 1-3 各部门 2017-2018 年扶持产业发展专项资金安排概况

序号	资金主管部门名称	预算安排 金额	预算调剂 金额	调剂后的 金额	资金支出 金额	资金使用率
1	市发展和改革委员会	20,356.00	1,200.00	19,156.00	14,220.35	74.23%
2	市工业和信息化局	104,884.00	28,000.00	76,884.00	75,763.00	98.54%
3	市金融工作局	13,043.00	4,000.00	17,043.00	16,755.36	98.31%
4	市商务局	56,590.00	31,300.00	25,290.00	25,166.99	99.51%
5	市科学技术局	90,707.00	0.00	88,895.07	82,446.14	92.75%
6	市农业农村局	2,308.00	0.00	2,308.00	2,302.30	99.75%
7	市文化广电旅游局	1,408.00	0.00	1,408.00	1,391.00	98.79%
8	市市场监督管理局	1,450.00	0.00	1,450.00	1,450.00	100.00%
合计		290,746.00	64,500.00	232,434.07	219,495.14	94.43%

⁵ 说明：2017-2018 年，市商务局、市工业和信息化局、市金融局、市发展和改革委员会因客观原因，均存在预算资金调剂使用情况。

如表 1-3 所示，除中山市发展和改革局由于 6 个专项（占比 85.71%）因扶持项目数量未能实现预期目标、企业发债进度滞后等原因整体使用率未达 80.00%外，其余 7 个部门 2017-2018 年扶持产业发展的专项资金使用率均达到 90%以上。

（2）各专项资金使用情况。

2017 年扶持产业发展专项资金预算安排 101,491 万元，调剂后总金额为 103,250.07 万元，实际支出 100,305.38 万元，资金整体使用率为 97.15%。

表 1-4 2017 年 8 个部门扶持产业发展专项资金基本情况⁶

序号	资金主管部门名称	项目名称	预算安排金额	预算调剂金额	调剂后的金额	实际支出金额	资金使用率	结余金额
1	中山市发展和改革局	债券融资创新发展扶持专项资金	400.00	0.00	400.00	400.00	100.00%	0.00
2		市镇（区）共建服务业集聚区专项资金	4,200.00	700.00	3,500.00	3,300.00	94.29%	200.00
3		生产性服务业发展专项资金	1,000.00	0.00	1,000.00	741.89	74.19%	258.11
4		培育发展服务业新兴业态专项资金	1,256.00	0.00	1,256.00	456.30	36.33%	799.70
5		战略性新兴产业创新专项资金	1,500.00	0.00	1,500.00	1,149.60	76.64%	350.40
6		低碳发展专项资金	500.00	0.00	500.00	190.00	38.00%	310.00
市发展和改革局小计			8,856.00	700.00	8,156.00	6,237.79	76.48%	1,918.21
7	中山市工业和信息化局	工业发展专项资金	34,704.00	0.00	34,704.00	34,427.00	99.20%	277.00

⁶ 数据来源：单位提供的《基础信息表》。

序号	资金主管 部门名称	项目名称	预算安排 金额	预算调 剂金额	调剂后的 金额	实际支出 金额	资金使 用率	结余 金额
市工业和信息化局小计			34,704.00	0.00	34,704.00	34,427.00	99.20%	277.00
8	中山市金 融工作局	金融业发展专项 资金	3,200.00	1,520.00	1,680.00	1,678.76	99.93%	1.24
9		企业上市扶持资 金	2,843.00	5,525.00	8,368.00	8,368.00	100.00%	0.00
市金融工作局小计			6,043.00	7,045.00	10,048.00	10,046.76	99.99%	1.24
10	中山市商 务局	商务发展专项资 金	17,200.00	2,000.00	15,200.00	15,164.80	99.77%	35.20
市商务局小计			17,200.00	2,000.00	15,200.00	15,164.80	99.77%	35.20
11	中山市科 学技术局	科技创新专项资 金	11,250.00	0.00	9,780.00	9,774.00	99.94%	6.00
12		科技金融专项资 金	0.00	0.00	1,804.07	1,804.07	100.00%	0.00
13		高新技术企业发 展专项资金	10,530.00	0.00	10,530.00	10,367.10	98.45%	162.90
14		科技企业孵化器 与众创空间专项 资金	2,300.00	0.00	2,300.00	1,964.79	85.43%	335.21
15		科技创新券专项 资金	2,500.00	0.00	2,500.00	2,388.07	95.52%	111.93
16		协同创新专项资 金	2,250.00	0.00	2,250.00	2,170.00	96.44%	80.00
17		新型研发机构专 项资金	3,500.00	0.00	3,620.00	3,620.00	100.00%	0.00
市科学技术局小计			32,330.00	0.00	32,784.07	32,088.03	97.88%	696.04
18	中山市农 业农村局	农业发展专项资 金	792.00	0.00	792.00	792.00	100.00%	0.00
19		海洋和渔业专项 资金	108.00	0.00	108.00	108.00	100.00%	0.00
市农业农村局小计			900.00	0.00	900.00	900.00	100.00%	0.00
20	中山市文 化广电旅 游局	文化产业发展专 项资金	720.00	0.00	720.00	720.00	100.00%	0.00
21		旅游业发展专项 资金	288.00	0.00	288.00	271.00	94.10%	17.00

序号	资金主管部门名称	项目名称	预算安排金额	预算调剂金额	调剂后的金额	实际支出金额	资金使用率	结余金额
市文化广电旅游局小计			1,008.00	0.00	1,008.00	991.00	98.31%	17.00
22	中山市市场监督管理局	技术标准战略专项资金	450.00	0.00	450.00	450.00	100.00%	0.00
市市场监督管理局小计			450.00	0.00	450.00	450.00	100.00%	0.00
2017 年合计			101,491.00	9,745.00	103,250.07	100,305.38	97.15%	2,944.69

2018 年扶持产业发展专项资金预算安排 189,255 万元，调剂后的金额为 129,189 万元，实际支出 119,189.76 万元，资金整体使用率为 92.26%。

表 1-4 2018 年 8 个部门扶持产业发展专项资金基本情况⁷

序号	资金主管部门名称	项目名称	预算安排金额	预算调剂金额	调剂后的金额	实际支出金额	资金使用率	结余金额
1	中山市发展和改革局	债券融资创新发展扶持专项资金	400.00	0.00	400.00	100.00	25.00%	300.00
2		市镇（区）共建服务业集聚区专项资金	5,700.00	500.00	5,200.00	4,700.00	91.23%	500.00
3		生产性服务业发展专项资金	2,000.00	0.00	2,000.00	730.00	36.50%	1,270.00
4		培育发展服务业新兴业态专项资金	1,500.00	0.00	1,500.00	1,100.00	73.33%	400.00
5		战略性新兴产业创新专项资金	1,300.00	0.00	1,300.00	1,049.60	80.74%	250.40
6		低碳发展专项资金	300.00	0.00	300.00	160.00	53.33%	140.00
7		粮食流通产业发展资金	300.00	0.00	300.00	142.96	47.65%	157.04

⁷ 数据来源：单位提供的《基础信息表》。

序号	资金主管部门名称	项目名称	预算安排金额	预算调剂金额	调剂后的金额	实际支出金额	资金使用率	结余金额
市发展和改革委员会小计			11,500.00	500.00	11,000.00	7,982.56	72.57%	3,017.44
8	中山市工业和信息化局	工业发展专项资金	70,180.00	28,000.00	42,180.00	41,336.00	98.00%	844.00
市工业和信息化局小计			70,180.00	28,000.00	42,180.00	41,336.00	98.00%	844.00
9	中山市金融工作局	金融业发展专项资金	2,000.00	0.00	2,000.00	1,708.60	85.43%	291.40
10		企业上市扶持资金	5,000.00	0.00	5,000.00	5,000.00	100.00%	0.00
市金融工作局小计			7,000.00	0.00	7,000.00	6,708.60	95.84%	291.40
11	中山市商务局	商务发展专项资金	39,390.00	29,300.00	10,090.00	10,002.19	99.13%	87.81
市商务局小计			39,390.00	29,300.00	10,090.00	10,002.19	99.13%	87.81
12	中山市科学技术局	科技创新专项资金	11,870.00	0.00	12,200.00	12,200.00	81.54%	2,762.82
13		高端科研平台项目	4,500.00	0.00	4,500.00	200.00	4.44%	4,300.00
14		科技金融专项资金	7,500.00	0.00	7,515.00	7,515.00	100.00%	0.00
15		高新技术企业发展专项资金	23,120.00	0.00	23,120.00	22,508.70	97.36%	611.30
16		科技企业孵化器与众创空间专项资金	2,887.00	0.00	2,887.00	2,217.92	76.82%	669.08
17		科技创新券专项资金	3,000.00	0.00	3,000.00	2,827.49	94.25%	172.51
18		协同创新专项资金	2,000.00	0.00	2,579.00	2,579.00	100.00%	0.00
19		新型研发机构专项资金	3,500.00	0.00	310.00	310.00	100.00%	0.00
市科学技术局小计			58,377.00	0.00	56,111.00	50,358.11	89.75%	5,752.89
20	中山市农业农村局	农业发展专项资金	1,300.00	0.00	1,300.00	1,294.30	99.56%	5.70

序号	资金主管 部门名称	项目名称	预算安排 金额	预算调剂 金额	调剂后的 金额	实际支出 金额	资金 使用率	结余 金额
21		海洋和渔业专项资金	108.00	0.00	108.00	108.00	100.00%	0.00
市农业农村局小计			1,408.00	0.00	1,408.00	1,402.30	99.60%	5.70
22	中山市文化广电旅游局	旅游业发展资金	400.00	0.00	400.00	400.00	100.00%	0.00
市文化广电旅游局小计			400.00	0.00	400.00	400.00	100.00%	0.00
23	中山市市场监督管理局	技术标准战略专项资金	1,000.00	0.00	1,000.00	1,000.00	100.00%	0.00
市市场监督管理局小计			1,000.00	0.00	1,000.00	1,000.00	100.00%	0.00
2018 年合计			189,255.00	57,800.00	129,189.00	119,189.76	92.26%	9,999.24

为进一步反映 2017-2018 年扶持产业发展专项资金实际使用情况，第三方还对资金使用率在 50-100%区间的专项进行了分类统计。

表 1-5 各部门 2017-2018 年扶持产业发展专项资金使用率统计表

序号	资金使用率统计	2017 年		2018 年	
		专项个数	专项个数占比	专项个数	专项个数占比
1	资金使用率=100%	8	36.36%	7	30.43%
2	90%≤资金使用率<100%	9	40.91%	6	26.09%
3	80%≤资金使用率<90%	1	4.55%	3	13.04%
4	70%≤资金使用率<80%	2	9.09%	2	8.70%
5	60%≤资金使用率<70%	0	0.00%	0	0.00%

序号	资金使用率统计	2017 年		2018 年	
		专项个数	专项个数占比	专项个数	专项个数占比
6	50%≤资金使用率<60%	0	0.00%	1	4.35%
7	资金使用率<50%	2	9.09%	4	17.39%
合计		22	100.00%	23	100.00%

资金使用率低于 80% 的专项资金，一定程度反映出资金主管部门或资金使用单位在政策（项目）策划、变更管理、预算编制能力、预算执行等方面还存在不足的问题，需要各部门或单位引起高度重视。

（3）资金使用方向。

按照扶持类型区分，2017-2018 年，扶持产业发展专项资金主要分为：事前扶持项目、事后扶持项目及其他支出⁸三个方向。具体见图 1-2。

⁸ 说明：由于部分单位《基础信息表》未按照事前、事后区分扶持项目类型，本次评价暂将未能归为事前扶持和事后扶持的资金支出，列为其他支出。

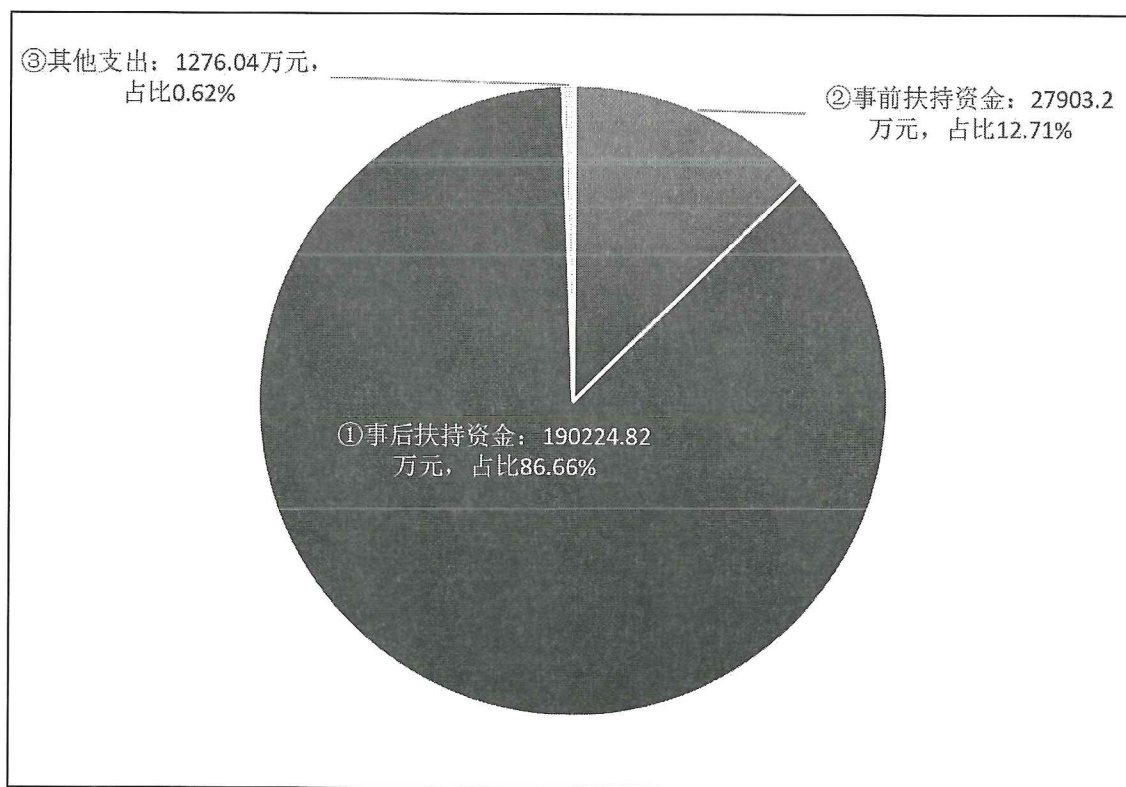


图 1-2 2017-2018 年扶持产业发展专项资金实际使用方向基本情况⁹

数据显示：2017-2018 年扶持产业发展专项资金主要用于事后扶持项目，共计支出 190,224.82 万元，占整体支出的 86.66%；用于事前扶持项目的支出较少，仅为 27,903.20 万元，仅占整体支出的 12.71%。

二、绩效评价说明

（一）评价目的和评价对象

1. 评价目的

通过对 24 个扶持产业发展专项资金进行绩效评价，发现存在问题，提出改进建议，推动项目资金主管部门不断改进，提高

⁹ 数据来源：单位提供的《基础信息表》、《绩效自评报告》等。

行政效能和用财水平。同时，将绩效评价结果作为下一年度部门预算安排的依据，促进财政资源合理有效分配，提升财政资金的使用效益。

2.评价对象与范围

本次评价对象为中山市 24 个扶持产业发展专项资金，涉及 8 个专项资金主管部门，共计金额 290,746 万元，绩效评价覆盖周期为 2017 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日。

（二）评价原则与方法

本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对项目的效率性、有效性、公平性的比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。结合 2017-2018 年 24 个项目特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法，评价指标分析主要采用定量指标分析，并辅以部分定性分析。

（三）评价依据

- 1.《中华人民共和国预算法》；
- 2.《预算法实施条例》；
- 3.《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285 号）；
- 4.《地方财政管理绩效综合评价方案》（财预〔2014〕45 号）；
- 5.《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理实施的意見》（2018 年 9 月 1 日）；

6.《广东省财政支出绩效评价试行方案》（粤财评〔2004〕1号）；

7.《广东省人民政府关于印发广东省省级财政专项资金管理办法（试行）的通知》（粤府〔2018〕120号）；

8.《中山市市级财政专项资金管理办法》（中府〔2014〕108号）；

9.《中山市产业扶持资金动态监控管理暂行办法》（中财规字〔2018〕2号）；

10.《中山市财政局关于开展2017-2018年度扶持产业发展专项资金绩效重点评价工作的通知》（中财绩〔2019〕9号）；

11.各资金使用单位提交的绩效评价基础信息表、自评报告、佐证资料等。

（四）评价指标体系

2017-2018年度扶持产业发展专项资金绩效评价，采用《2017-2018年度中山市扶持产业发展专项资金绩效评价评分意见表》作为基本评价工具，该指标体系由项目管理（17分）、资金管理（28分）、专项效果（50分）和自评材料与评价工作质量（5分）四类一级指标组成。

表 2-1 评价指标体系简表

序号	一级指标	二级指标	三级指标
1	项目管理 (17 分)	前期准备 (4 分)	项目立项 (2 分)
2			制度建设 (2 分)
3		管理情况 (13 分)	执行及监管 (10 分)
4			项目调整 (3 分)
5	资金管理 (28 分)	支出规范性 (28 分)	资金使用率 (13 分)
6			事项支出的合规性 (10 分)
7			会计核算的规范性 (5 分)
8	专项效果 (50 分)	项目产出 (20 分)	项目完成率(10 分)
9			项目质量达标 (5 分)
10			完成及时率 (5 分)
11		社会经济效益 (25 分)	根据单位提供的《预算绩效申报表》等资料个性化设置。
12		公共满意度 (5 分)	公众满意度 (5 分)
13	自评材料与评价工作质量 (5 分)	自评材料与评价工作质量 (5 分)	申报材料与评价工作质量 (5 分)
合计	100 分		

其中，评价结果分为优、良、中、低、差五个档次。其中：
 优（得分 ≥ 90 ）、良（ $90 > \text{得分} \geq 80$ ）、中（ $80 > \text{得分} \geq 70$ ）、低
 （ $70 > \text{得分} \geq 50$ ）、差（得分 < 50 ）五个档次。

（五）评价流程

本次绩效评价工作主要分为三个阶段：前期准备、书面评审、提交成果终稿。

1.前期准备

(1) 确定评价重点，拟定项目方案。

(2) 确定工作方案和评价指标体系。

(3) 绩效自评材料培训。为保障 2017-2018 年度扶持产业发展专项资金绩效重点评价工作的顺利开展，2019 年 6 月 21 日，第三方开展重点评价绩效材料组织与填报事宜培训会。

(4) 组建评价专家团队。综合评价专家的财政支出绩效评价经验与行业经验，并按照《预算绩效评审专家须知》以及《专家承诺书》等制度的要求，第三方从专家库中遴选专家组成评价专家团队，并将专家相关信息提交中山市财政局。

(5) 召开专家组沟通会。目的是讲解本次评价项目的要点、重点、工作流程、计划及质量要求。

2.书面评价

(1) 评价专家组对各项目提交的申报资料进行初步梳理。

(2) 第三方将每个申报项目的《补充材料需求清单》发给被评价单位。

(3) 项目申报单位依据该清单修改申报项目的必要信息或补充必要材料。

(4) 完成预算绩效评审专家评分及评价意见表（初稿）。

(5) 第三方将评价成果初稿发给被评价单位，听取其反馈意见并收集补充资料。

(6) 各被评价单位针对评价成果初稿，进行修改完善，并反馈意见。

(7) 专家组依据各单位的反馈意见或佐证资料，进一步修改完善项目评价成果。

3.提交成果终稿

(1) 完成评价成果终稿。评价专家结合申报单位反馈的信息及补充资料等，完成评价成果终稿。

(2) 评价成果提交各相关单位审核。

(3) 开展项目运行的总结工作。

(4) 对各项目共性问题归纳提炼，个性问题具体分析，提出对策，最终形成《中山市 2017-2018 年度扶持产业发展专项资金绩效评价总报告》。

三、评价结果

(一) 项目总体得分情况

根据既定的指标体系、评分标准，经综合书面评审，2017-2018 年各扶持产业发展专项资金主管部门，总体上能按市委市政府年度工作要求，积极推进政策和项目实施，能依据部门工作职能对拟开展的项目进行策划和预算编制，能较好完成年度预算执行和项目决算。经第三方专家组综合评定：24 个专项总体得分为：84

分¹⁰，评价等级为：“良好”。

加权计算公式为：专项资金总体得分= $\sum$ 各专项预算资金占总预算资金的比例 $\times$ 各专项得分。

表 3-1 各专项绩效等级及占比情况

	优	良	中	低	差	合计
数量	0	19	5	0	0	24
占比	0.00%	79.17%	20.83%	0.00%	0.00%	100.00%
平均分	84					

（二）专项资金支出整体综合评定

根据既定的指标体系、评分标准，经综合书面评审，8个资金主管部门负责的专项资金绩效评价整体得分情况见图 3-1。

加权计算公式为：部门综合得分= $\sum$ 各部门专项预算资金占部门总预算资金的比例 $\times$ 各专项综合得分。

¹⁰ 说明：根据“专项资金总体得分= $\sum$ 各专项资金占比 $\times$ 各专项得分”计算可得 24 个专项的总体得分为 83.74 分，按照市财政局的报告格式要求，24 个专项的总体得分取整得 84 分。

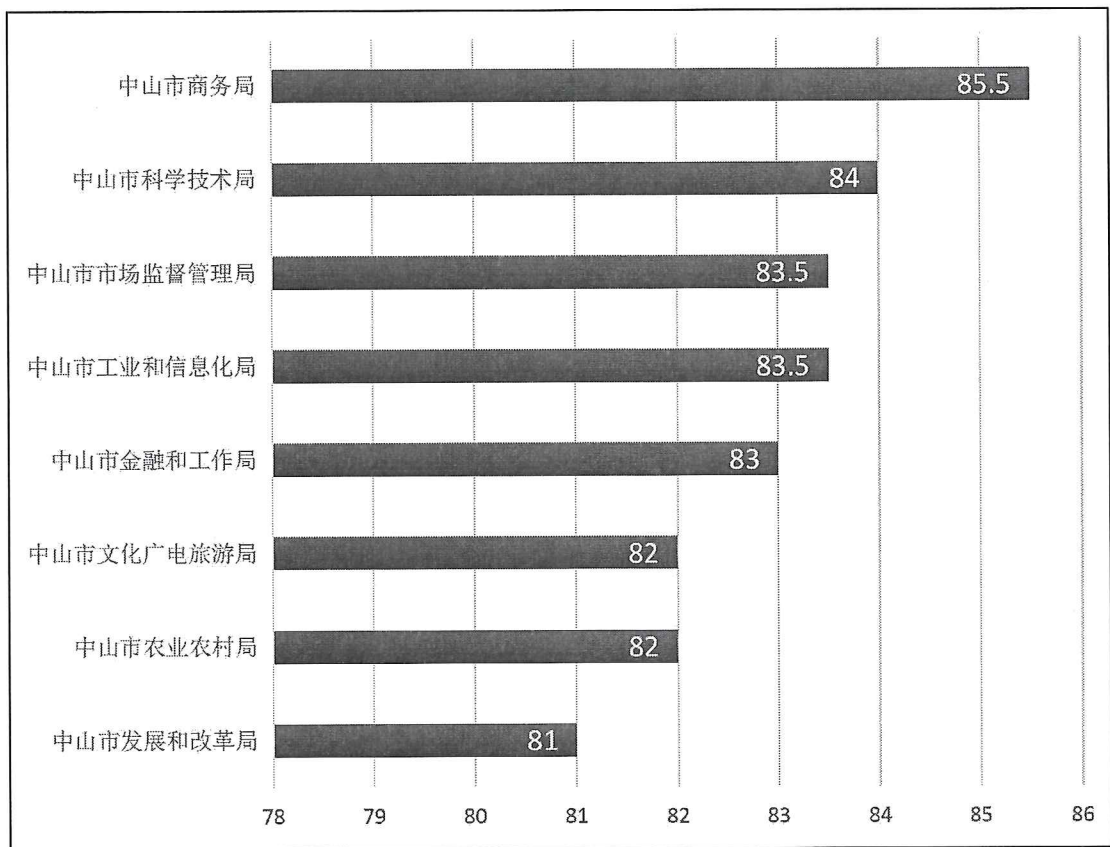


图 3-1 8 个部门负责的扶持产业发展专项资金绩效评价整体得分情况

如图 3-1 所示，市商务局负责的专项资金绩效评价综合得分为 85.5 分，在 8 个部门中的得分中位居第一，主要原因在于：2017-2018 年，市商务局积极推动全市内外贸行业发展，带动社会消费品零售总额增速发展，促进中山市产品出口销售等。截至 2018 年 12 月，全市社会消费品零售总额 1,490.79 亿元，较 2017 年增加了 180.9 亿元，同比增长 13.81%¹¹。市发展和改革委员会为 81 分，主要原因：市发展和改革委员会的 7 个专项的整体资金使用率不高。

¹¹ 数据来源：《2017 年中山市国民经济和社会发展统计公报》和《2018 年中山市国民经济和社会发展统计公报》。

8个资金主管部门部门负责的24个扶持产业发展专项资金绩效评价得分情况具体见表3-2。

表 3-2 24 个专项绩效评价总体得分情况

序号	资金主管部门名称	专项名称	评价得分	评价等级
1	市发展和改革委员会	债券融资创新发展扶持专项资金	82	良
2		市镇（区）共建服务业集聚区专项资金	84.5	良
3		生产性服务业发展专项资金	77.5	中
4		培育发展服务业新兴业态专项资金	77	中
5		战略性新兴产业创新专项资金	81.5	良
6		低碳发展专项资金	70.5	中
7		粮食流通产业发展专项资金	78.5	中
8	市工业和信息化局	工业发展专项资金	83.5	良
9	市金融工作局	金融业发展专项资金	81.5	良
10		企业上市扶持资金	84	良
11	市商务局	商务发展专项资金	85.5	良
12	市科学技术局	科技创新专项资金	86.5	良
13		高端科研平台项目	78	中
14		科技金融专项资金	81.5	良
15		高新技术企业发展专项资金	84	良
16		科技企业孵化器与众创空间专项资金	83.5	良
17		科技创新券专项资金	85	良

序号	资金主管部门名称	专项名称	评价得分	评价等级
18		协同创新专项资金	82.5	良
19		新型研发机构专项资金	83.5	良
20	市文化广电旅游局	文化产业发展专项资金	83.5	良
21		旅游业发展专项资金	80	良
22	市农业农村局	农业发展专项资金	81.5	良
23		海洋和渔业专项资金	82	良
24	市市场监管局	技术标准战略专项资金	83.5	良

（三）一级、二级指标总体评定情况

依据《2017-2018 年中山市扶持产业发展专项资金绩效评价评分意见表》，一级指标包括：项目管理、资金管理、专项效果和自评材料与评价工作质量四类。一级指标综合评价得分率见图 3-2。

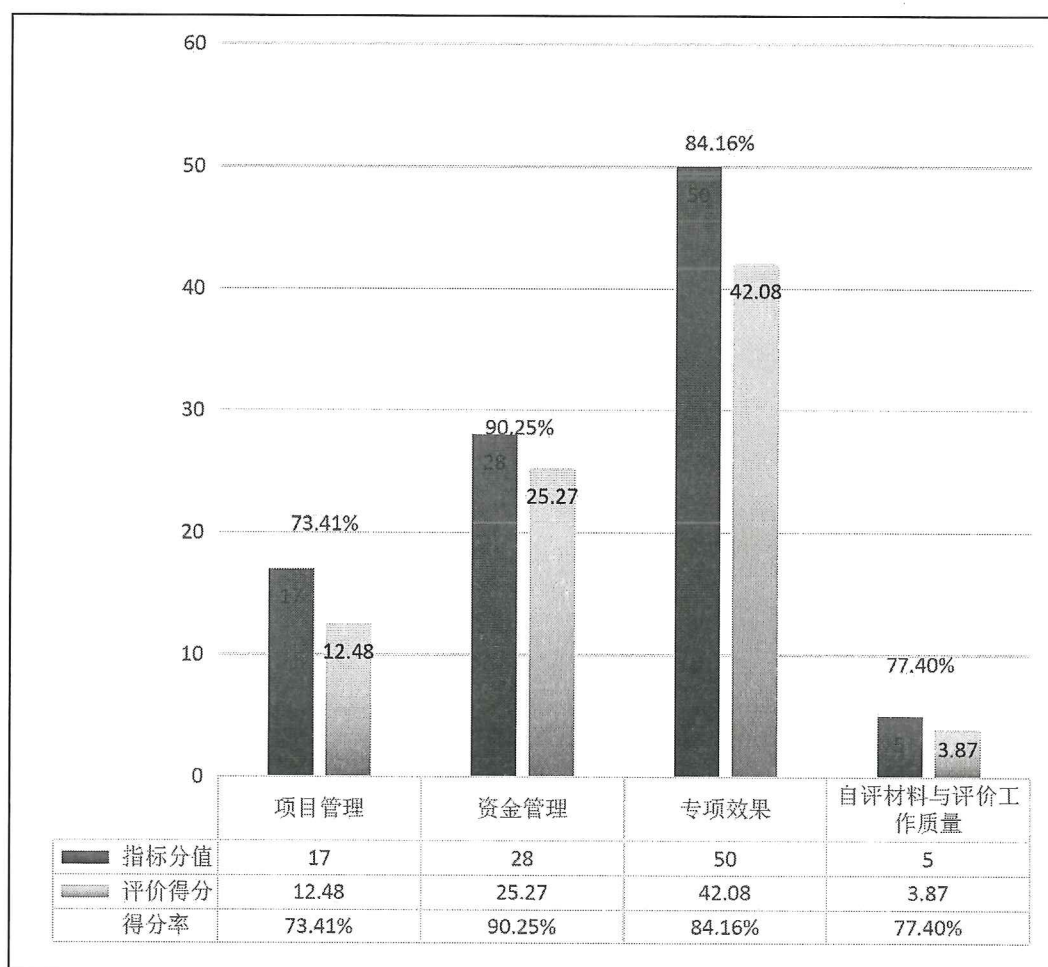


图 3-2 一级指标得分率情况

经对 7 个二级指标得分率情况进行统计（详见图 2-3），得分率较高主要集中在“支出规范性”、“社会经济效益”、“项目产出”等指标，而“前期准备”、“公共满意度”、“管理情况”等得分率相对较低。上述信息在一定程度上反映出 2017-2018 年政策和项目实施情况。

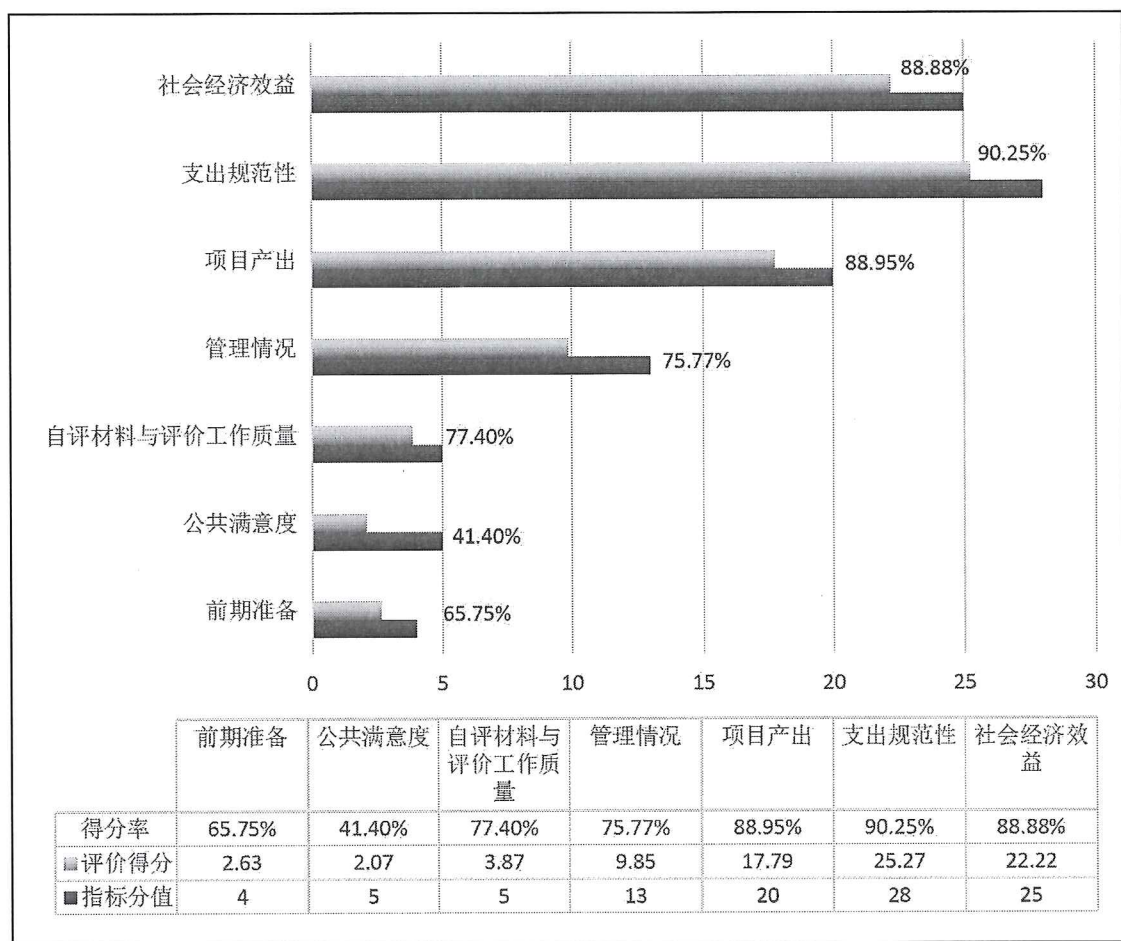


图 3-3 二级指标得分率情况

(四) 主要绩效指标分析

本次按项目管理、资金管理、专项效果和自评材料与评价工作质量 4 个一级指标，前期准备、管理情况、支出规范性、项目产出、社会经济效益、公共满意度和自评材料与评价工作质量二级指标，对 24 个专项进行主要绩效指标分析，指标体系框架见图 3-4。

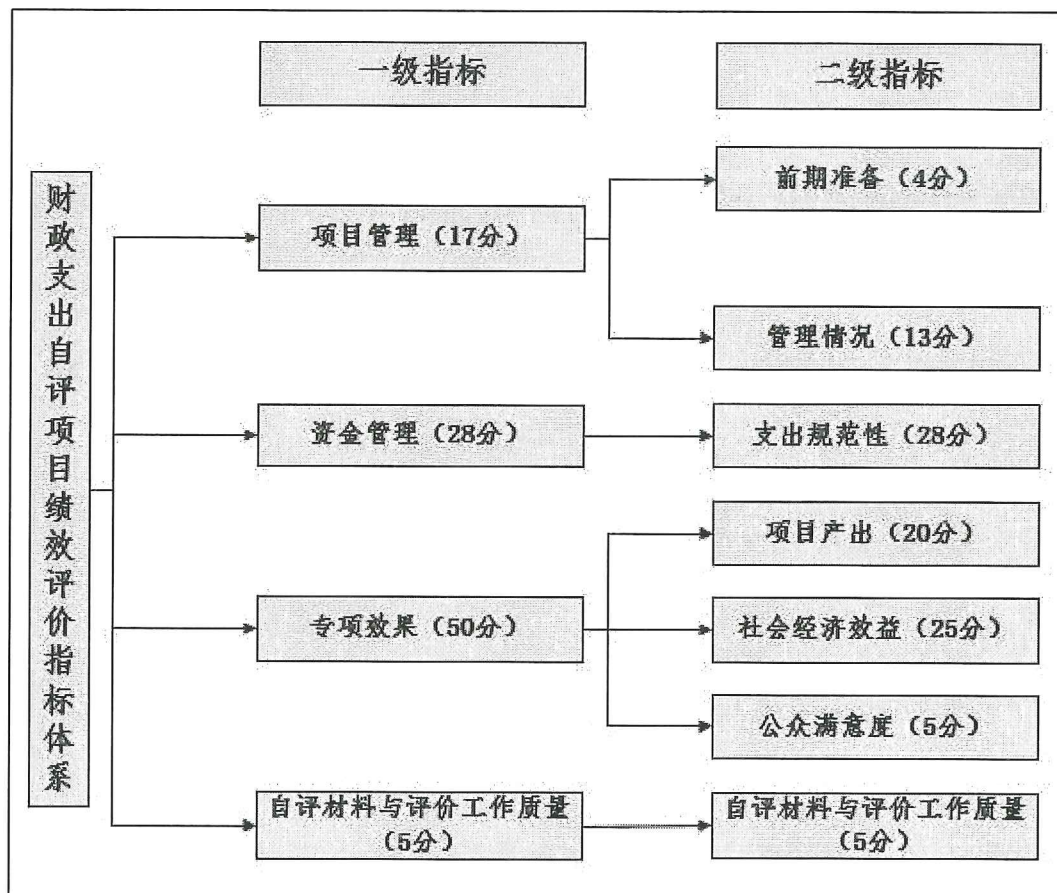


图 3-4 主要一、二级指标及权重分值图

1.项目管理

该指标主要包括前期准备、管理情况 2 个二级指标。指标分值 17 分，评价得分 12.48 分，平均得分率 73.41%。

表 3-3 项目管理指标得分情况

一级指标	二级指标	指标分值	评价得分	得分率
项目管理	前期准备	4	2.63	65.75%
	管理情况	13	9.85	75.77%
合计		17	12.48	73.41%

（1）前期准备。

该项指标分值 4 分，平均得分 2.63 分，平均扣分 1.37 分，平均得分率 65.75%。

本次绩效评价涉及的 24 个专项，按照国家、省、市相关政策文件设立，与各资金主管部门的职责正相关。承担 24 个专项的 8 个部门，基本能制定相应的专项资金管理办法，资金申报、评审、公示等方面有较为清晰的指引，制度建设较为完善。但存在：部分专项资金管理办法、申报指南等文件还有待完善。例如，市科学技术局制定的《中山市科技企业孵化器与众创空间认定管理办法》（中山科发〔2017〕50 号），对认定的对孵化器和众创空间、中山创客.众创空间、中山创客.国际孵化器等获得资金补助后，还应产生的社会、科技引导等效益，缺少较清晰的政策导向要求。再如，市工业和信息化局制定的《中山市工业发展专项资金管理暂行办法》（中经信〔2017〕190 号），虽明确了资助对象、范围、方式、条件和标准、监管等内容，但由于前期缺少对补助资金用途做出规定，给后期监管实际操作带来难度。上述案例说明，各资金主管部门前期在专项资金政策设计方面，还有待改进。

（2）管理情况。

该项指标分值 13 分，平均得分 9.85 分，平均扣分 3.23 分，

平均得分率 75.77%。

在资源配置方面，各资金主管部门能遵守相关法律法规和业务管理规定，配置相关人员、场地设备，信息支撑等，资源配置基本满足要求。

在项目管理方面，能按规定程序拟定项目合同书，按规定开展扶持项目验收工作，并提交相应的验收报告或技术鉴定等，总控情况良好。但存在：部分专项绩效的跟踪管理、资金使用的监督管理还有待加强、中期检查及验收管理有待完善等问题。例如，市发展和改革局粮食流通产业发展专项资金，未提供资金使用单位的项目进展情况等资料，无法了解扶持企业获补助项目的实施及产生绩效情况。再如，市文化广电旅游局出具的《关于督促广东荣业食品有限公司完成相关整改工作的函》（中旅局函〔2018〕82号），对广东荣业食品有限公司项目的期末《专家验收意见》，既未对验收发现问题进行表述，也未明确不达标的技术指标，给企业后续整改带来一定的难度。

2.资金管理

该指标主要从支出规范性方面来考核。指标分值 28 分，评价得分 25.27 分，平均得分率 90.25%。

表 3-4 资金管理指标得分情况

一级指标	二级指标	指标分值	评价得分	得分率
资金管理	支出规范性	28	25.27	90.25%
合计		28	25.27	90.25%

抽查 24 个专项提供的资金明细账、财务支出凭证等，会计核算信息基本真实，资金拨付有完整的审批程序和手续，本次提供的佐证资料中，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。

但存在：部分专项的资金使用率偏低、资金调剂手续欠完善、获得扶持资金的企业未能按要求开展专账管理等问题。例如，2018 年，市发展和改革委员会债券融资创新发展扶持专项资金预算安排为 400 万元，受市场投资因素影响，2018 年获批的第一期木林森股份有限公司绿色公司债券暂缓发行，债券发行有效期延长至 2019 年 12 月，实际仅支出 100 万元，当年资金使用率为 25%。再如，市科学技术局的《科技创新专项资金基础信息表》自述：2017-2018 年期间，科技创新专项资金调剂 880 万元，该资金调剂属于市科学技术局科技发展专项内部资金调剂，但存在：截至评价日，市科学技术局未提供与该专项资金调剂的相关手续，即市科学技术局内部项目资金调剂的会议纪要文件等。又如，2019 年 9 月 4 日，抽查企业中山泰星纸袋制品有限公司相关财政资金支出凭证，2018 年 6 月第 36 号记账凭证，会计末级科目仅显示“管

理费用”，与财政资金的专账管理要求存在偏离。

3.专项效果

该指标主要从项目产出、社会经济效益、公共满意度 3 个二级指标方面考核。指标分值 50 分，评价得分 42.08 分，平均得分率 84.16%。

表 3-5 专项效果指标得分情况

一级指标	二级指标	指标分值	评价得分	得分率
专项效果	项目产出	20	17.79	88.95%
	社会经济效益	25	22.22	88.88%
	公共满意度	5	2.07	41.40%
合计		50	42.08	84.16%

(1) 项目产出。

该项指标分值 20 分，平均得分 17.79 分，平均扣分 2.21 分，平均得分率 88.95%。

各专项基本按照工作计划、资金管理办法、申报指南等文件，开展组织申报、专家评审、质量验收、资金拨付等工作，完成情况良好。但存在：部分专项没有开展绩效评级、部分专项未能实现预期目标等问题。例如，《中山市产业扶持资金动态监控管理暂行办法》（中财规字〔2018〕2 号）第三条第（二）款明确规定：“专项资金主管部门跟踪项目的实施及监督检查专项资金的

使用、对项目进行绩效评级”，目前存在：截至评价日，市市场监督管理局尚未按照要求开展专项资金监督检查工作，资金拨付后，对扶持企业资金使用、产生绩效等还缺乏有效的跟踪。再如，市发展和改革局负责的市镇（区）共建服务业集聚区专项资金，设置了：2018年新认定第五批市镇（区）共建服务业集聚区5个的预期目标，而2018年实际仅完成3个市镇（区）共建服务业集聚区的认定，目标完成率仅为60%。

（2）社会经济效益。

该项指标分值25分，平均得分22.22分，平均扣分2.78分，平均得分率88.88%。

2017-2018年各专项在社会经济效益方面总体成效良好。例如，市科学技术局贯彻落实创新驱动发展战略，积极推动中山市高新技术企业发展，截至2018年12月，高新技术企业利税总额为194.43万元，较2017年增加了35.85万元，同比增长22.61%，高新技术企业从业人员数量为341,300人，较2017年增加了52,246人，同比增长18.07%。再如，市金融工作局支持、鼓励企业借助资本市场实现转型升级、做大做强，2018年全市新增直接融资约99亿元，较2017年增加了18.82亿元，同比增长23.29%，直接融资比例达24.72%，资金基本用于本地项目投向，有效推进产业转型升级。

但存在：部分产业发展专项还缺少“组合拳”的精准政策；

部分专项缺少反映社会效益的数据。例如，根据《2014-2018 年中山市统计公报》，2014-2018 年期间，中山市旅游外汇收入呈现下降的趋势，截至 2018 年 12 月，中山市旅游外汇收入仅为 2.72 亿美元，较 2014 年减少了 2.09 亿美元，下降率达 43.45%。中山市旅游外汇收入下降与全球经济下行，中美贸易战持续升温存在必然联系，但现阶段还缺少一些促进中山市旅游外汇收入增长的“组合拳”激励政策。再如，2017-2018 年的农业发展专项资金自评时，缺少全市农业龙头企业销售收入、净利润、出口创汇、农户收入增量等数据，不能及时反映专项资金支出的社会效益。

（3）公共满意度。

该项指标分值 5 分，评价得 2.07 分，扣 2.93 分，平均得分率 41.40%。

2019 年 7-9 月期间，第三方分两个维度对 24 个专项的满意度进行了统计分析，包括：资金主管部门对各自推进的专项，自行开展的满意度调查，第三方在绩效评价期间开展的无记名线上满意度调查，两个维度调查结果如下：

一是资金主管部门自行开展的满意度调查。经碰对 24 个专项实施后群众满意度问卷策划、实施、回收、统计、分析、制定相关措施情况，其中：有 21 个专项自评中，显示了 2017 年和 2018 年开展满意度问卷调查情况，占总数的 87.50%，有 3 个专项占比 12.50%，没有披露此类信息。例如，都市农业发展专项资金子项

目以扶持农业公园、休闲农业示范村、观光农场为目标，还缺少收集群众对项目实施的满意度调查。再如，2017-2018 年商务发展专项资金使用自评表--服务外包项目，开展满意度调查时，仅了解企业对审批、资金拨付等流程的评价情况，缺乏企业对项目实施效果的满意情况。此外，该专项仅对获得补助的企业开展满意度调查，还缺少全市在控商业贸易企业、社会公众等对政策实施意见与建议的调查。

二是第三方开展的满意度调查。本次评价期间，第三方采取线上无记名问卷调查形式，共收回 2017-2018 年度扶持产业发展专项资金有效问卷 745 份。根据问卷调查显示，扶持企业对扶持产业发展专项总体工作的满意度为 86.71%。本次调查中还了解到：部分受访者希望资金主管部门能针对如电子行业、健康医药行业、智能制造行业等，进行一些针对性的专项政策培训，部分受访者希望扶持类型再多样化，加大对民生产业的扶持力度。这些信息反馈为政策持续实施，提出了改进的方向。

4.自评材料与评价工作质量。

该指标主要从自评材料完整性、规范性、真实性等方面考核。指标分值 5 分，评价平均得分 3.83 分，平均得分率 76.60%。

表 3-6 自评材料与评价工作质量指标得分情况

一级指标	二级指标	指标分值	评价得分	得分率
自评材料与评价工作质量	自评材料与评价工作质量	5	3.87	77.40%
合计		5	3.87	77.40%

截至 2019 年 7 月 15 日,24 个专项大多能按时提交自评资料,自评材料相对完整,基本能反映项目实施管理、完成等情况。但存在:个别专项统计数据存在误差,佐证资料不齐全的现象,给本次第三方开展绩效评价工作带来较大困扰。例如,市工业和信息化局未提供 2017 年审计报告出现问题后的企业整改资料等。

《2017 年工业发展专项资金项目内部审计现场检查工作报告》提出:2017 年部分项目的资金使用不合理的问题,但未提供企业整改后的资料,无法了解扶持企业的检查整改情况等。再如,《中山市海洋与渔业局水产新品种引进与推广项目和资金管理办法》

(中海渔〔2017〕74 号)第二十三条规定:“年度结束后,需按规定组织项目单位开展绩效自评工作”,但存在:市农业农村局未提供组织项目单位开展绩效自评工作等佐证资料。

四、主要实施绩效

(一) 推进各类服务业建设,新型产业得到进一步发展

2017-2018 年,市发展和改革局通过政策引导和专项资金投入,继续推进中山 13 个市镇(区)共建服务业集聚区的产业发

展，截止 2018 年 12 月，实现 3 个第五批共建服务业集聚区认定，孵化新兴产业项目 43 个，服务企业 20 余家。催生项目规模 5.47 亿元（项目累计新增注册资本 1.43 亿元、产值 3.98 亿元、融资额 580 万元）。其中：2017 年，全市新增服务业规上限上企业数 357 家，实现利税额 11,435.51 万元，同比增长 27.92%；总投资额 80,440.75 万元，同比增长 45.58%；解决就业人数 8,355 人，同比增长 97.66%。2018 年，新增服务业规上限上企业数 359 家，实现利税额 23,689.06 万元，同比增长 107.15%；总投资额 101,489.52 万元，同比增长 26.17%；解决就业人数 11,914 人，同比增长 42.60%。2015-2018 年，中山市服务业增加值占 GDP 比重呈线性增长，其中 2018 年现代服务业增加值占服务业比重达 61.80%，同比增长 0.82%，详见图 4-1。

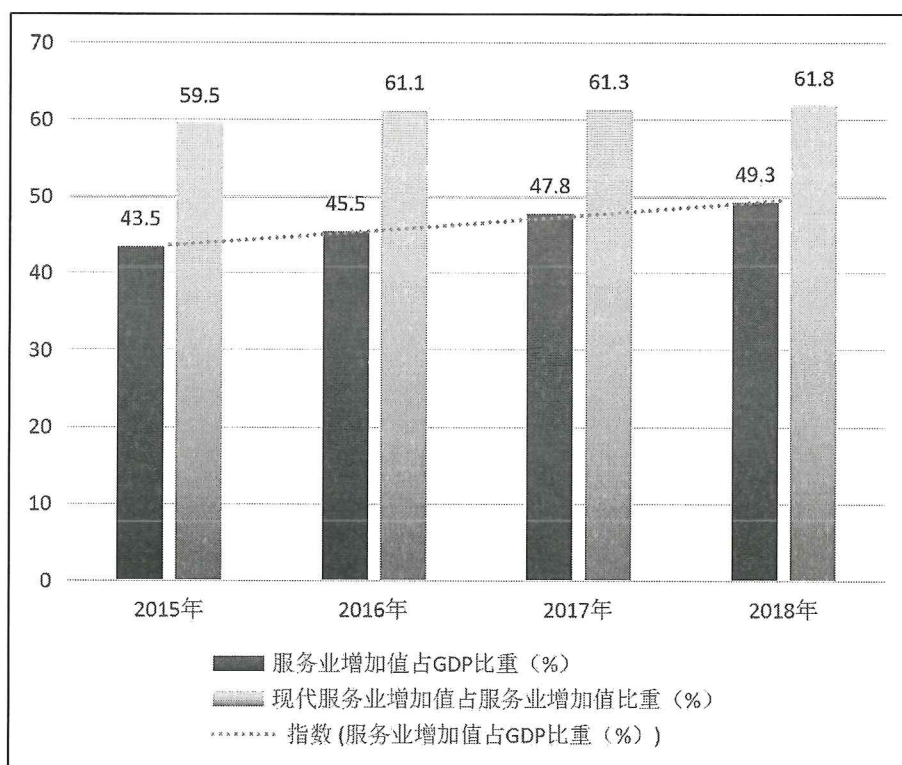


图 4-1 2015-2018 年中山市服务业发展指标完成情况

(二) 工业企业技术改造进程加速，产业结构实现优化升级

2017 年，市工业和信息化局积极推动中山市产业结构优化升级，提升工业装备水平和产业竞争力，有力促进节能减排，营造能耗低、污染小、生态好、效益高的产业环境。通过面向全市公开申报、专家评审、公示、请示市政府等程序后，扶持信息产业项目 13 个，实现当年全市电子信息制造业工业增加值达到 200.40 亿元，增速 24%；全市软件业主营业务收入达到 25.97 亿元，增速 17.1%；总部企业经营贡献奖实际按计划完成项目数为 42 个，实现利润 134.20 亿元，纳税总额为 71 亿元，同比增长 16%；实

现新增上规上限工业企业 826 家，营业收入 1-3 亿元工业企业数 561 家，同比增长分别为 20.94%、8.93%。2018 年，资助信息产业项目 23 个，实现当年全市电子信息制造业工业增加值达到 215.43 亿元；软件业主营业务收入达到 28.95 亿元；总部经济专项资金扶持 52 个项目，营业收入为 1146 亿元，纳税总额为 70 亿元；实现新增上规上限工业企业 1019 家，营业收入 1-3 亿元工业企业数 565 家，同比增长分别为 23.37%、0.71%。

（三）政策引导效果初显，金融业实现逐年增长目标

2017-2018 年市金融工作局在金融业发展专项资金设立小微企业上规上限“助保贷”贴息及融资性担保公司风险补偿金补助资金，鼓励银行业金融机构、融资担保公司加大对小微企业的扶持力度，缓解中小企业融资难、融资贵问题，降低中小微企业融资成本。2015-2018 年，累计为中山市企业发放小微企业上规上限“助保贷”贴息超过 7,000 万元，有效降低了企业的融资成本。小微企业上规上限“助保贷”贴息的实施，推动企业转型升级、发展壮大，对完成 2017 年和 2018 年上规上限任务贡献较大。2017 年-2018 年新增规上限上企业 1845 家，累计净增规上限上企业 533 家，2 年时间完成市政府上规上限工作 5 年总目标（2017—2021 年净增规上限上企业 1000 家）的 53.3%。近年来，金融业在全市支柱产业和服务业中的比重逐步提升。2017 年，全市实现金融业增加值 197.58 亿元，同比增长 6%，金融业增加值占地区生产总值的比

重分别为 5.7%。2018 年，全市实现金融业增加值 209.85 亿元，同比增长 2.7%，金融业增加值占地区生产总值的比重分别为 5.8%，详见图 4-2。

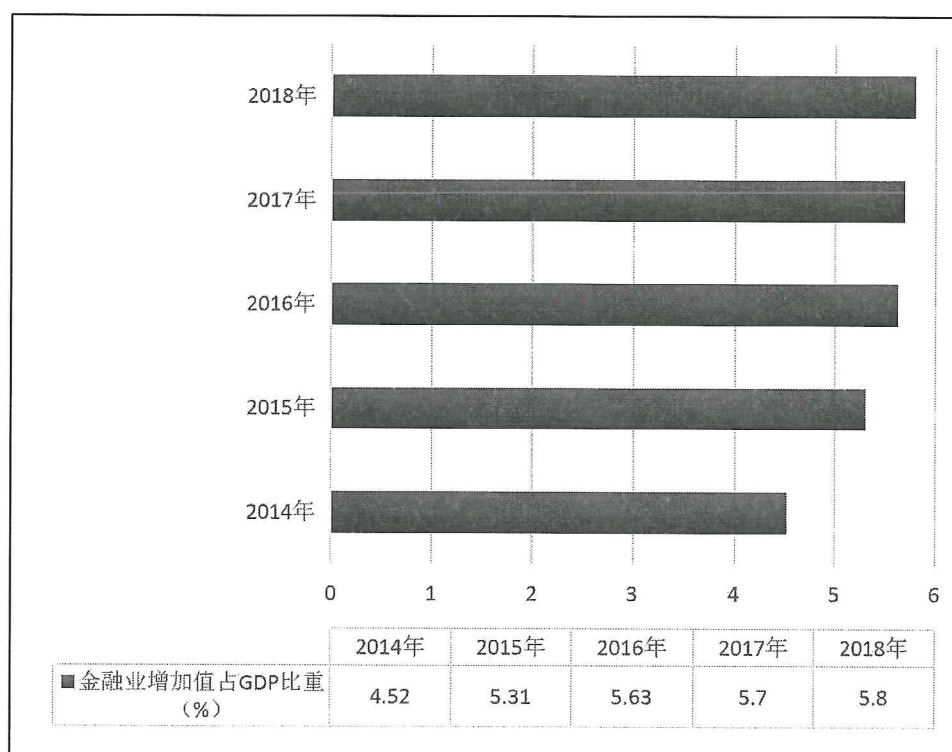


图 4-2 2014-2018 年金融业增加值占 GDP 比重

（四）攻坚克难，进一步拉动社消零增长

为推动中山市外贸健康稳定发展，实现阶段性进出口正增长，在市本级财政的支持下，市商务局积极促进对外贸易发展。截至 2018 年 12 月，中山市进出口总值 2,341.9 亿元，中山市外贸进出口实际同比增长 2.1%，出口同比增长 1.9%。其中，一般

贸易进出口 1,133.2 亿元，占全市进出口总值比重 48.4%，同比增长 7.2%，出口同比增长 7.0%，中山市的本地货源出口维持了正增长。2017-2018 年期间，中山市内贸流通创新发展工作在政策引导下，取得新成绩。2017 年，获得补助企业 227 家，共实现销售额 482.7 亿元，同比增长 14.4%，零售额 176 亿元，同比增长 18.1%，拉动中山市 2017 年社会消费品零售总额增长 1.16%¹²；其中 71 家企业在内贸流通创新发展方面表现较为突出，实现销售额共计 223.7 亿元，占 227 家销售总额的 46.34%，零售额 57.7 亿元，同比增长 25.8%。其中，汽车百货惠民活动，共实现零售额 29.8 亿元，同比增长 46.9%。2018 年，开展大型促消费活动项目 3 个，合计促销零售总额达 7.2 亿元，同比增长 39.7%。

（五）文旅融合，全域旅游发展渐入佳境

文化是旅游发展的灵魂和基础。为配合全市旅游发展，2018 年中山市举办了内容丰富的主题活动，旅游产业发展正走在“快车道”上。截至 2018 年 12 月，市文化广电旅游局推动旅游业发展专项的实施，协助相关单位举办“乡约中山 悠享生态——2018 年中国旅游日广东省中山市分会场”和“乡约广东，悠游中山”广东乡村旅游季中山分会场等活动，发布了多条乡村旅游精品线路以及惠民措施；举办了 2018 广东·中山全域旅游验客采风活动，面向全国以及海内外全网征集招募摄影师、手绘达人、外籍验客、深度

¹² 说明：2017 年，中山市实现社会消费品零售总额 1,309.89 亿元，同比增长 8.6%。227 家企业共实现零售额 176 亿元，占总额的 13.44%。故此处，227 家企业拉动增速为 $13.44\% \times 8.6\% = 1.16\%$ 。

旅行体验师等共同探寻中山，活动期间总曝光量达到 8000 万人次，中山市正着力加快旅游与农业、文化等产业融合，构建全域旅游发展新格局，推进全域旅游与经济社会发展深度融合，具体成效详见表 4-1。

表 4-1 2014-2018 年旅游业发展专项成效

类型	2014 年	2015 年		2016 年		2017 年		2018 年	
		实际	同比	实际	同比	实际	同比	实际	同比
年度旅游品牌数（个）	12	37	208.33%	51	37.84%	59	15.69%	61	3.39%
年度接待过夜游客数（万人次）	902.15	986.58	9.36%	1,117.81	13.30%	1,333.52	19.30%	1,412.18	5.90%
年度旅游总收入（亿元）	210.23	227.4	8.17%	247	8.62%	287	16.19%	294.1	2.47%

（六）强化服务，促进高新技术企业高质量发展

按照《珠三角国家自主创新示范区 2017 年工作要点》（粤自创办字〔2017〕3 号）规定，2017 年中山市拥有高新技术企业总量累计达到 1,002 家。市科学技术局通过修订完善高新技术企业发展扶持政策，举办系列高企申报培训会，耐心细致高质量地指导申报企业做好高新技术企业申报。2017 年，中山市完成 940 家企业通过高新技术企业认定，高企总量达 1715 家，完成计划的 171.16%。根据《珠三角国家自主创新示范区 2018 年工作要点》（粤自创办字〔2018〕2 号），2018 年中山市高新技术企业总量

累计达到 2,000 家。2018 年，中山市新增 939 家企业通过高新技术企业认定，全市高企总量达 2,378 家，完成计划的 118.90%，超额完成下达任务指标。

2015 年 8 月，《中共中山市委 中山市人民政府关于实施创新驱动发展战略推动新一轮发展的意见》提出：“到 2020 年，高新技术产品产值占规模以上工业总产值比重超过 50%”，市科学技术局高度重视，通过修订完善高新技术企业发展扶持政策，充分调动企业作为市场创新主体的积极性，2017 年和 2018 年高新技术产品产值占规模以上工业总产值比重分别实现 52.87%和 56.24%的目标。

表 4-2 2014-2018 年科技发展专项成效

序号	类型	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2017 年 同比	2018 年 同比
1	科技创新券兑现金额（万元）	-	-	1,796.41	2,388.07	2,827.49	32.94%	18.40%
2	工程技术研究中心数量（个）	20	93	118	135	169	14.41%	25.19%
3	科技贷款	-	-	3.67	23.55	32.9	541.69%	39.70%
4	新增高新技术企业数（家）	219	427	882	1,715	2,378	94.44%	38.66%
5	高新技术产品产值占规上总产值比重（%）	45.49	48.15	51.04	52.87	56.24	3.59%	6.37%
6	新增利税额（万元）	182.14	109.42	158.32	158.58	194.43	0.16%	22.61%
7	从业人员（人）	103,446	138,288	214,575	289,054	341,300	34.71%	18.07%

（七）促进农业领域科技创新，农产品生产实现发展效率

2017-2018 年，为更好地保证农产品质量，提高产品竞争力，企业不断提高技术研发力度，推进科技创新，市农业农村局积极推进农业发展专项的实施。例如，广东省中山食品进出口有限公司探索形成了“科研+公司+基地+农户+贸易”的农产品科研流通的经营模式，建立了健康农业科技示范基地、“十一五”国家重大科技专项食品安全关键技术广东示范基地、广东高校产学研结合示范基地等，为提高产品科技竞争力水平提高作出重大贡献。中山市得福肉食制品有限公司引进行业领先的自动化电脑组合称，人均包装数量由以前的 2000 包/天提高至 3000 包/天；还引进了高速绞肉机，绞肉机台数减少至一半，生产率提高 50%，不仅更好提供原料，同时降低人力成本。中山市潮兴家禽发展有限公司承担了由市农业农村局牵头的“中山市沙栏鸡保种、开发与利用”项目和技术成果推广工作，被评定为广东省禽畜遗传资源保种场，有力地推动地方稀有品种的保护和开发。

（八）优化服务平台功能，服务能力进一步增强

2017-2018 年，中山市技术标准战略专项资金资助中山市 TBT 预警防控平台和中山市标准信息服务平台改进完善工作，为全市提供了及时、准确、全面的标准和技术性贸易壁垒（TBT）信息服务。截至目前，两个平台访问量已合计超过 200 万次，详见图 4-3。在当前内有转型升级压力、外有高低端制造业挤压的情势下，

有 TBT 内有转型升级压力、外有高低端制造业挤压的情势下，有 TBT 通报评议会这样坚实的基础和平台，积极开展深入的评议保证了企业的合理权益，有利于企业加深目标市场技术法规的理解，有利于明确自身转型及拓展新市场的努力方向，防范贸易风险，为中山市重点产业出口“保驾护航”。

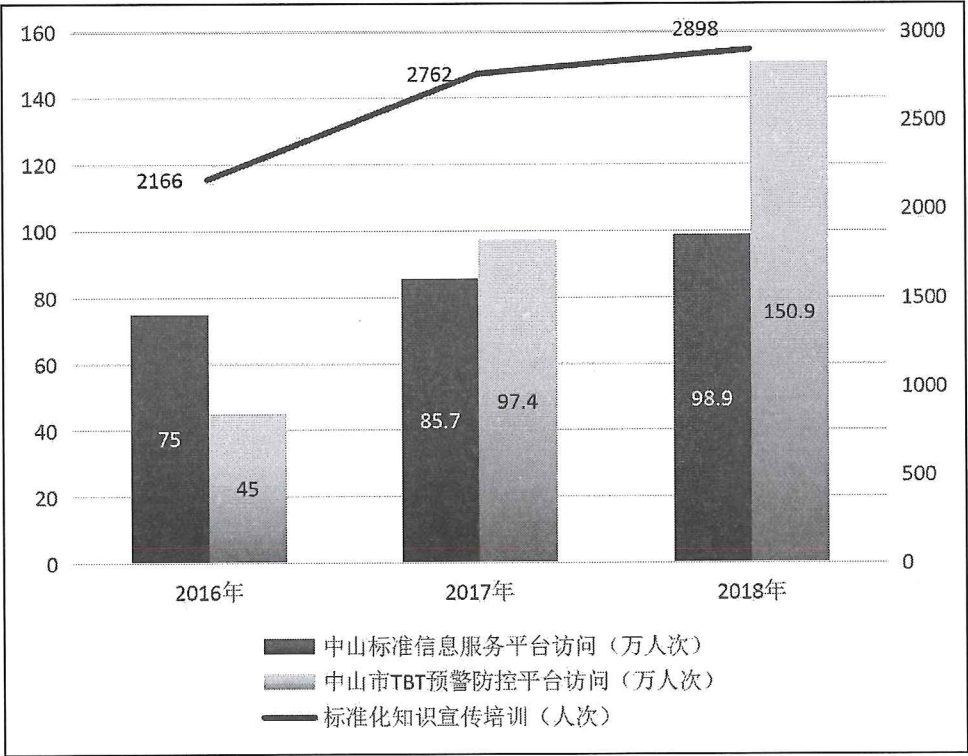


图 4-3 2016-2018 年中山市标准化专项效果

五、值得关注的问题

2017-2018 年，中山在市委市政府积极推进科技创新驱动、产业发展的战略决策下，全市科学技术、工业企业技术改造、服

务业、文旅融合、商贸物流、现代农业、电子信息产业均得到良好发展，产业发展政策和财政资金的投入，给市场和企业带来了激励与信心，但由于政策大多为创新实践，故政策执行和项目实施过程中难免会出现一些问题，值得相关业务部门引起关注。

（一）政策建设方面有待完善

一是个别专项管理缺少政策指引。经了解，目前市金融工作局的小微企业上规上限“助保贷”贴息子项没有制定具体管理办法，与《中山市人民政府关于印发中山市市级财政专项资金管理办法的通知》（中府〔2014〕108号）第十一条：“一项专项资金一个具体管理办法”的要求不符。再如，查阅《中山市小微企业上规上限融资扶持专项资金管理办法》（中府办〔2016〕68号文）发现，缺少对上规上限企业退库后的管理要求，即缺少退出机制的建立，资金管理办法有待完善。

二是缺少设置绩效目标的要求。在24个专项管理办法中有6个没有对设置绩效目标做出要求，占比为25%。例如，《关于印发<中山市海洋与渔业局水产苗种示范基地建设补助项目和资金管理办法>的通知》（中海渔〔2017〕73号）、《关于印发<中山市海洋与渔业局水产新品种引进与推广项目和资金管理办法>的通知》（中海渔〔2017〕74号）均没有提出设置绩效目标的要求。再如，《中山市科技企业孵化器与众创空间认定管理办法》（中山科发〔2017〕50号），对认定的孵化器和众创空间、中山创客.

众创空间、中山创客、国际孵化器缺少绩效目标设置要求。

三是缺少后补助资金用途、退出机制、监管措施等具体规定。在 24 个专项中，有 18 个，占比 75% 的专项存在上述问题。例如，《中山市粮食流通产业扶持专项资金管理实施细则》，涉及扶持范围和标准、扶持条件等内容，但缺少后续开展财政资金支出的监管方法及获补企业资金使用的规定。另查《中山市商务发展专项资金管理办法》（中商务财字〔2018〕4 号）、《中山市科技金融专项资金使用办法》（中山科发〔2017〕280 号），同样缺少相应的规定。目前，大部分资金主管部门工作人员认为：后补助扶持资金不涉及监管内容。其实不然，虽然获补企业获得资金方式是后补助形式，但财政资金的扶持目的，是为了激发企业在新一轮产业发展中做出更大贡献。尤其是从对财政支出绩效负责的态度而言，更应该敦促获补企业规范使用全社会纳税人的钱。

四是个别专项存在事权与支出责任不适应的问题。市金融工作局主管的小微企业上规上限“助保贷”贴息子项，存在事权与支出责任不适应的问题。一方面，该子项根据《中山市上规上限培育企业名录库》筛选资助企业名单，但《中山市上规上限培育企业名录库》由市工业和信息化局制订和提供，市金融工作局作为支出主体在项目遴选方面无事权，欠适宜。另一方面，根据《中山市小微企业上规上限融资扶持专项资金管理办法》（中府办〔2016〕68 号），第五条规定：“由市国资委负责督促中盈投资

公司做好融资专项扶持资金的日常管理，规范运作；对资金运营管理进行监督”，市金融工作局在项目实施、绩效监控方面不是实施主体。目前，市金融工作局在小微企业上规上限“助保贷”贴息予项的责任定位，与《中山市人民政府关于印发中山市市级财政专项资金管理办法的通知》（中府〔2014〕108号）第三条关于“应按照事权与支出责任相适应的要求设立专项”的要求存在偏离。

五是政策合理性的论证还有待加强。在 24 个专项中，共有 16 个，占比 66.67%存在政策合理性的论证问题。例如，2015-2017 年期间，获得市农业龙头企业贷款贴息补贴的企业数量分别为 27 家、26 家和 24 家，获补企业数在逐年下降，再如，中山从事旅游业的企业有 450 家，而 2017 年企业申报旅游业发展专项资金的仅为 22 家，2018 年企业申报数虽有上升，但也仅为 28 家，申报量偏低，仅占旅游业企业总数¹³（450 家）的 6.22%。目前，资金主管部门还缺少深究其原因，未对政策的适宜性开展反思、论证以及做适度调整的举措。

（二）过程管理方面有待提高

一是对获补企业的后续监管有待加强。在 24 个专项中，共有 20 个，占比 83.33%专项后续监管不足。例如，《中山市发展和改革局产业扶持专项资金管理暂行办法》（中发改〔2018〕393

¹³ 数据来源：58 同城网收集中山市旅游业企业名录。

号)提出:“发展改革部门定期或不定期组织资金使用单位召开工作座谈会及赴现场进行检查等,监督项目进展情况、专项资金使用情况和绩效目标实现情况等”,本次评价期间,市发展和改革局提供了《中山市发展和改革局关于邀请参加企业调研座谈的函》、《中山市发展和改革局关于开展全市服务业新兴业态企业回访调查的通知》(中发改服务业函 2018) 368 号)等资料,但存在:未提供现场座谈会议记录等资料,缺少座谈发现问题、改进建议、扶持企业的财务资料等,未能全面了解获补企业资金使用情况、新一轮产业发展贡献情况;再如,查阅《关于下达 2018 年度第五批中山市科技发展专项(创新创业大赛获奖补助)资金安排的通知》(中山科发〔2018〕408 号),2018 年科技金融专项涉及 6 家获奖企业,共计支出 300 万元,存在:缺乏对创新创业大赛成果应用情况的跟踪管理,如缺少创新创业者企业大赛后,上规上限情况,创造产值、税收数据,带动就业、上下游产业聚集等数据。

二是评审标准控制与评审过程欠严谨。在 24 个专项中,共有 13 个,占比 54.17%的专项评审存在问题。例如,查阅《2017 年度中山市旅游业发展专项资金书面评审环节得分汇总表》,2017 年,中山市新三鑫商务酒店有限公司期中检查仅评定为 300 分,但该企业顺利通过专家评审进入现场考察环节,追查《2018 年度中山市旅游业发展专项资金书面评审环节得分汇总表》,

2018 年，广东菊城假期旅游有限公司、中山市利和置业有限公司分别评定为：301 分和 304 分，两家企业均未能进入下一环节，评审标准的尺度掌握欠严谨。再如，《中山市都市农业发展资金管理办法（试行）》提出：“项目完成或阶段性完成后，先由镇区农业管理部门组织镇级验收，并形成验收报告上报市农业农村局。市农业农村局组织相关专家或委托第三方对完成的项目进行市级验收”，但《2017 年都市农业发展资金项目验收报告》中，没有说明主要技术指标是否完成，也未提供镇级验收材料，评审过程管理有待完善。

三是资金跟踪、管理有待完善。在 24 个专项中，共有 17 个，占比 70.83%的专项资金跟踪、管理有待完善。例如，《中山市企业上市扶持专项资金管理暂行办法》（中金〔2016〕36 号）第十一条规定：“专项资金使用单位应设立专门台账，登记资金的使用，自觉接受市财政、审计、监察等部门的监督检查”。本次评价期间，市金融工作局未提交项目单位对资金使用进行监督检查的过程记录材料，专项资金的监督管理、跟踪工作有待加强。再如，《中山市商务发展专项资金管理办法》（中商务财字〔2018〕4 号）第十三条规定：“需按照《中山市人民政府关于印发中山市市级财政专项资金》（中府〔2014〕108 号）等有关规定，开展定期或不定期的专项检查或审计”。但截至 2019 年 3 月 31 日，展览业发展专项资金子项，尚开展专项资金监督检查。

（三）资金管理方面有待加强

一是资金支出率不高。24 个专项中共有 8 个，占比 33.33% 的专项资金实际支出率不高。例如，2018 年市发展和改革局扶持产业发展资金安排 11,500 万元，实际支出 8,482.56 万元，整体资金使用率为 73.76%，涉及 7 个专项，其中：有 5 个专项的资金使用率低于 80%，占比 71.42%，以债券融资创新发展扶持专项资金的资金为例，2018 年该专项的预算安排为 400 万元，实际支出 100 万元，资金使用率仅为 25%。再如，2018 年高端科研平台项目预算安排 4,500 万元，实际支出 200 万元，结余资金 4,300 万元，资金使用率为 4.44%，追溯原因：引进高端科研机构创新专项属于 2018 年新设立的专项，受审批较为严格等因素影响，市政府于 2019 年 6 月 25 日批复立项，从而导致 2018 年本项目资金资金使用率偏低。

二是部分专项存在预算调剂使用情况。在 24 个专项中，共有 7 个，占比 29.17% 存在预算调剂使用。例如，2018 年工业发展专项预算安排 70,180 万元，预算调剂涉及金额 28,000 万元，调剂后的预算金额为 42,180 万元，这种资金调剂不仅对本局预算执行、决算带来不利影响，同时给市财政年度预算统筹安排、资金调配带来极大工作困扰。追溯资金调剂原因：依据《关于退交部分 2018 年工业发展专项资金和中盈公司产业投资资金的函》

（中经信函〔2018〕1220 号），2018 年 11 月，市工业和信息化

局将结余的 28,000 万元退交至市财政局，由市财政统筹安排。

三是个别获补企业未能做到专账核算。在 24 个专项中，共有 4 个，占比 16.67%的专项未做到专账核算。例如，根据《中山市文化产业专项资金管理暂行办法（2017）》第二十条规定：“项目单位收到专项资金后，应按《企业会计制度》、《企业会计准则》及国家有关规定进行财务处理，并按规定用途专款专用”。查阅中山泰星纸袋制品有限公司，2018 年 6 月第 36 号记账凭证，会计末级科目仅显示为“管理费用”，未标明本专项名称，未进行专账核算。

（四）目标管理方面有待提升

一是部分指标没有量化，难以判定指标完成情况。在 24 个专项中，有 9 个，占比 37.50%的指标没有量化。例如，市市场监督管理局《2017 年项目预算绩效申报表》中，设置的“提升企业综合竞争力”、“标准化技术机构服务能力”等指标，均为定性表述且缺少科学的统计方法，上述情况既不利于专项资金主管部门自我对标考核，也不便于第三方评价。再如，《2017 年产业扶持资金-海洋与渔业专项资金-水产苗种示范基地建设补助预算绩效申报表》中，设置的社会效益“保障人民健康，确保水产品健康生产”、环境效益“减少病害，健康生产模式”等指标，均为定性表述且缺少科学的统计方法，评价时难以判定指标值的完成度。

二是部分绩效指标未实现预期目标。在 24 个专项中，有 20

个，占比 83.33% 的没有实现预期目标。例如，2017 年文化产业发展专项预计实现文化产业增加值占 GDP 比重 5%，实际完成情况为文化产业增加值占 GDP 比重 3.29%，该项绩效目标完成率仅为 65.80%；2017 年，预计建成 3-5 个国家或省级文化产业基地（园区），实际完成情况为：2018 年完成 1 家国家文化产业基地和 1 家省级文化产业基地的认定，完成率为 66.67%。上述两项绩效完成率均不足 70%。再如，市商务局设置“2017 年新增投资额大于 0”的预期目标，2017 年实际完成新增对外投资额为 17,679 万元，较 2016 年减少了 136,687 万元，同比下降 88.54%，未能实现预期目标。针对指标没有达标问题，市商务局回应：2017 年，国家出台《国家外汇管理局关于进一步推进外汇管理改革完善真实合规性审核的通知》（汇发〔2017〕3 号）等文件，加强了境外直接投资真实性、合规性审核，对资金汇出境外进行了规范限制，影响对地方民营企业的对外投资。

三是没有填报绩效数据，无法考核目标完成情况。在 24 个专项中，有 6 个，占比 25% 的专项没有填报绩效数据。例如，市工业和信息化局在《2018 年项目预算绩效申报表》中提出：总部企业销售收入增长率达 5%、总部企业税收增长率 5% 等指标，但实际市工业和信息化局未掌握上述指标的完成数据，也未提供针对性的考核佐证材料，难以衡量指标的实际完成情况。再如，科技企业孵化器与众创空间专项缺少入孵数据、出孵数据、退出数

据、首贷坏账率等数据资料，不便于全面了解专项的实施绩效。

（五）满意度调查，有待改进

一是部分专项暂未开展满意度调查。在 24 个专项中，有 9 个，占比 37.50%的专项没有开展满意度调查。例如，2017 年和 2018 年市金融工作局未开展金融业发展专项资金的满意度调查，无法了解小微企业、融资担保公司等企业对中山金融业发展的意见与建议。再如，2017 年和 2018 年，债券融资创新扶持发展专项和粮食流通产业发展专项均未能了解扶持企业对专项实施的满意度等信息，上述现象，与党的十九大提出：“在预算管理各环节树立绩效意识、体现绩效要求，提高财政政策的精准性有效性，更加科学合理配置财政资源”的精神不符。

二是部分满意度调查问卷欠全面。在 24 个专项中，有 6 个，占比 25%的问卷调查设计欠合理。例如，查阅《2017 年培育发展农业龙头企业资金绩效评价表》发现，该调查表仅了解扶持企业对项目审批、项目验收等申请程序的满意程度，未了解扶持企业对项目扶持范围、扶持方式、实施效果等方面的意见与建议、满意程度，满意度调查问卷有待完善。

三是调查对象缺少客观性。在 24 个专项中，有 15 个，占比 62.50%的专项存在此类问题。例如，都市农业发展专项资金以扶持农业公园、休闲农业示范村、观光农场为目标，仅对获得补助的企业开展满意度调查，缺少未获得补助的企业对政策实施的意

见与建议，群众对项目实施效果的满意度。再如，实施技术标准战略专项的 15 份满意度调查文件，也是仅对获补企业开展满意度调查，缺少向广大社会企业了解政策实施的意见与建议。

五、相关对策与建议

为积极推进中山市扶持产业发展专项深入发展，提高专项资金支出的绩效水平，针对评价过程中发现的问题，提出如下建议。

（一）完善顶层设计，落实政策管理机制

一是完善专项政策必要内容。2018 年 9 月 1 日，《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》第（七）条明确规定：“绩效目标设置作为预算安排的前置条件，加强绩效目标审核，将绩效目标与预算同步批复下达”。首先，各专项应明确各自设立的文件依据，并以政策文件为依据制订总体绩效目标和编制安排年度预算，确保扶持资金向市委市政府确定的重点领域、重大平台、重点扶持的主导产业方向倾斜，确保管理办法覆盖全部子项目。其次，完善扶持对象条件设置、补助资金的使用用途内容、专项资金监督检查的时间节点、扶持项目后续监管措施等，保障产业扶持发展专项资金的有效落实。其中，针对后补助项目应加强事后管理的要求，结合工作实际情况和项目资金特点，明确后补助资金用途的管理。例如市科学技术局主管的科技创新专项，可参考《广州市科技创新发展专项资金管理办法》第九条，“事前资助方式的项目经费开支包括项目

实施过程中发生的直接费用和间接费用。事前立项事后补助的项目经费开支参照执行”，即事后补助资金应参照事前补助资金的使用用途内容进行开支。市科学技术局还可参考《关于推进惠州市专利工作实施意见》第四条，“当年获得各级财政科技经费支持的单位，必须在各类经费中拿出不少于 10% 的资金用于专利工作，确保专利的产出和科技投入的密切联系”，即科技创新专项可设置一定比例的资金用于科技发展工作，确保财政资金继续投入科技项目。

二是厘清事权与支出责任。市金融工作局主管的小微企业上规上限“助保贷”贴息子项应明确设立的文件依据，以政策文件为依据，加强专项规划、板块整合工作，厘清事权，财政部门根据事权划分配套财权，不属于本部门职能范围内的专项，坚决调整到其他资金主管部门。同一资金主管部门主管多个专项的，渐次优化合并为一个专项，实现一个资金主管部门主管一个专项的目标。按事权与支出责任相适应原则，将小微企业上规上限“助保贷”贴息子项整合后划归一个资金主管部门管理，其预算一并计入对小微企业上规上限的扶持额度。在明确划分此子项事权与支出责任后，日常工作中应严格执行政策，不得随意改变，避免再次出现“事权与支出责任不明确”的现象。若在工作中出现新增的事权，应按照政府部门职能进行划分。

三是加强政策合理性论证。强化政策合理性论证，各资金主

管部门需对政策的适宜性开展反思、论证以及做适度调整的举措。一方面，应当运用科学的手段，如运用计算机网络系统、满意度调查、专项检查、绩效评价等方式进行信息普查。在修订政策时，应当有一系列合理的规范程序要遵循，即提出问题，确定政策目标——拟定政策方案——论证方案，选择最佳方案——由决策机关，最后作出政策决定。另一方面，政策修订出来后，须通过科学的措施和步骤付诸实施，逐步完善以后年度扶持专题方向调整情况等细节内容。

（二）加强过程管理，增强部门监管意识

一是增强专项后续监督管理的意识。各资金主管部门应制定完善的专项管理制度，增强后续监管意识，并明确监督检查中要履行的职责，提高监管效能。加强对专项的后续监管，明确项目的质量标准，根据制度要求开展项目进展情况的监管工作。

二是完善评审过程管理程序。完善项目评审过程，明确评审标准，并做好相应的专家评审意见记录，完整的专家评审意见应包括：主要技术指标的完成情况、发现的问题及改进建议、评价结论等，对于未获得补助的企业应及时告知不足及改进方向。

三是加强专项资金监督管理。本次自评部分专项或没有披露专项资金使用指导与监管情况，或没有提供监管过程记录。建议各资金主管部门或资金使用单位完善专项资金监管措施，如专项资金监督检查过程记录，应对每个检查企业提出问题及改进建

议、检查评估等级，以便企业更好地及时整改，保障产业扶持发展专项资金的有效落实。

（三）加强预算执行管理，提高资金使用效益

一是健全预算执行内控机制。一方面，各资金主管部门建立健全的预算执行内控机制，包括：重视资金使用前的预测、健全预算资金动态管理体系，定期跟踪、管理项目的预算编制与各阶段预算的执行情况，增强预算执行的约束力。另一方面，必须履行好财政支出绩效监督管理职能，加强预算绩效管理。对资金使用单位组织管理不力、低绩效项目、违规使用资金的单位，相应调减该类项目以后年度预算安排。

二是科学策划，提高预算执行率。由于每年各资金主管部门会面临一些新政策的实施、新任务的安排，导致预算安排或不足，或资金沉淀。建议：各资金主管部门对下年度工作任务做出分类管理计划，如常规性项目应先充分评估其可持续性，尽量使预算安排计划与资金支付计划相匹配（特殊任务或发生重大变更的除外），再按市财政要求编报预算；非常规性项目则应按项目实施的阶段性策划，分阶段科学编报预算，改变预算编制与申报的传统方法，让财政资金充分发挥作用，提高预算执行率。

（四）科学设计目标管理体系

一是必须设置量化目标。资金主管部门在申报入库专项资金预算时，应结合省、市政策性文件内的总要求指标，设置与

业务工作相关且可考核的量化指标。设置前应科学评估其可达成程度，同时还应关注专项实施的阶段计划指标（产出和效益指标），作为财政资金投入后验收成果的标准。市财政局应重点关注指标量化的设置情况，将指标量化作为能否入库的必要条件之一。

二是跟踪目标完成情况。专项实施过程中，各资金主管部门应分阶段跟踪量化指标的完成数据，对成果进行检查和评价，当工作滞后于指标实现计划时，应及时分析原因，及时纠正，确保绩效指标的实现。

三是闭环考核目标进程。各资金主管部门除了关注项目实施后的产出指标的达成情况，还应关注政策和项目实施后带来的效益情况。在专项绩效自评时，将达成结果与初期策划的目标做碰对，反思项目初期策划的优势与不足，形成闭环管理，为下一个周期的工作提供持续提升的参考数据。

（五）重视满意度调查

建议各资金主管部门设置面向市委、市政府相关部门、全市可控企业、群众等访问对象的问卷，多维度了解各方对本市各领域产业扶持发展专项工作的满意度和意见建议。合理设计满意度调查问卷，全面了解项目实施的满意度情况，扩大满意度调查主体范围，尽量收集更多样本，为后续项目工作开展得到更多正向参考。