

中山火炬区经济发展和科技信息局

产业扶持资金绩效评价报告

中山市科
展

评价机构：广州市科苗展略财务
管理咨询有限公司

项目负责人：姚欢洋

2021年8月

中山火炬区经济发展和科技信息局

产业扶持资金绩效评价报告

为贯彻党的十九大报告提出的“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”的总体要求，全面检验中山市火炬开发区产业扶持资金绩效，考核资金预期绩效目标的实现程度、支出效率和综合效果，进一步提高财政资金的管理水平，增强效率意识，全面加强预算管理，优化资源配置，提高财政资金使用绩效和科学化精细化管理水平，受中山市财政局火炬开发区分局委托，广州市科苗展略财务管理咨询有限公司组织专家组，对中山市火炬开发区产业扶持资金进行了绩效评价。

一、基本情况

(一) 项目出台背景

为进一步优化产业结构，增强企业发展后劲，加快产业转型升级步伐，促进火炬开发区经济又好又快发展，根据《广东省降低制造业企业成本支持实体经济发展的若干政策措施（修订版）》（粤府〔2018〕79号）、《中山市高端装备制造产业发展行动计划（2018-2022）》（中府办〔2018〕26号）、《中山市健康医药产业发展行动计划（2018-2022）》（中府办〔2018〕

27号)、《中山市新一代信息技术产业发展行动计划(2018-2022)》(中府办〔2018〕28号)、《中山市优势传统产业转型升级行动计划(2018-2022年)》(中府办〔2018〕29号),2019年1月24日,经中山市火炬开发区管委会同意,区党政办公室出台了《关于印发〈中山火炬开发区扶持重点产业发展专项资金管理暂行办法(修订)〉》(火炬党政办〔2019〕25号),资金由区财政每年预算安排,主要用于扶持重点产业发展。办法自2018年1月1日起施行,有效期至2020年12月31日止。原《中山火炬开发区扶持重点产业发展专项资金管理暂行办法(修订)》(中开管办〔2017〕128号)同时废止。

(二) 项目资金概况

根据2019年1月24日印发的《中山火炬开发区扶持重点产业发展专项资金管理暂行办法(修订)》,扶持重点产业发展专项资金总额是2亿元。专项资金采取股权投资、事后奖补、贷款贴息、租金补贴等方式列支开展项目扶持,并根据实际需要,在专项资金中最高列支不超过3%的费用用于专家评审、监督检查、验收、绩效评估、审计等工作。专项资金由区经济发展和科技信息局(以下简称“区经科局”)负责统筹管理。

(三) 项目绩效目标

总目标:为进一步优化产业结构,增强企业发展后劲,加快产业转型升级步伐,促进火炬开发区经济又好又快发展。

具体目标:促进火炬开发区产业、服务业发展,致力于推动

区 2020 年 GDP 实现正增长；对区先进制造业企业、高端装备制造企业、光电产业企业、健康医药产业企业、上市挂牌企业、上规上限企业、新一代信息技术服务业项目等进行补助，实现产业转型升级。

二、评价结论

通过分析项目单位提供的相关资料，总体上看，2020 年扶持重点产业发展专项资金项目取得了较好成效，2020 年火炬区 GDP 增长 2.74%，2020 年度绩效总目标完成。但项目仍在政策严谨性、时效性及资金使用规范性等方面仍存在不足，需进一步完善。经综合评价组专家的意见，评定 2020 年扶持重点产业发展专项资金项目绩效评价等级为“良”。

三、主要绩效

（一）政策不断健全完善，项目管理规范到位。

自 2019 年 1 月 24 日中山市火炬开发区印发《中山火炬开发区扶持重点产业发展专项资金管理暂行办法（修订）》以来，至 2020 年底，连同资金管理办法，火炬开发区先后制定出台了 2 个方面 15 项产业专项扶持资金配套项目政策文件，其中事项管理类文件 8 项，包括《中山火炬开发区现代服务业发展管理办法（修订）》《中山火炬开发区促进股权投资基金业发展管理办法（修订）》等；资金管理办法类文件 7 项，包括《中山火炬开发区企业上市和融资扶持专项资金管理暂行办法》《中山火炬开发区光电产业发展专项资金管理暂行办法》。多项配套管理办法明确了

产业发展扶持资金总则、组织领导及管理职责、扶持对象类别及标准、申报条件及流程、资金管理与监督等，并对列入火炬开发区产业扶持资金下的各子项目制定了具体的实施细则，对各子项目实施的范围、资金额度、资助范围和标准、申请程序等进行了明确规范。具体见表 3-1：

表 3-1：火炬开发区产业扶持资金配套文件明细表

序列	文件名称	文件号	有效期
一、事项管理类			
1	《中山火炬开发区现代服务业发展管理办法（修订）》	中开管办〔2018〕87号	2021年8月2日
2	《中山火炬开发区促进股权投资基金业发展管理办法（修订）》	火炬党政办〔2018〕40号	2020年12月31日
3	《中山市高端装备制造产业发展行动计划（2018-2022）》	中府办〔2018〕26号	
4	《中山市健康医药产业发展行动计划（2018-2022）》	中府办〔2018〕27号	
5	《中山市新一代信息技术产业发展行动计划（2018-2022）》	中府办〔2018〕28号	
6	《中山市优势传统产业转型升级行动计划（2018-2022年）》	中府办〔2018〕29号	
7	《2020年中山火炬开发区促进外贸发展专项资金（出口信用保险专项）申报指南的通知》		
8	《关于印发2020年中山市“促销惠民，乐购中山”汽车专项促消费活动实施方案的通知》	中商务服字〔2020〕39号	
二、资金管理方法类			

序列	文件名称	文件号	有效期
9	《中山火炬开发区企业上市和融资扶持专项资金管理暂行办法》	火炬党政办〔2018〕37号	2020年12月31日
10	《中山火炬开发区光电产业发展专项资金管理暂行办法》	火炬党政办〔2019〕18号	2020年12月31日
11	《中山火炬开发区高端装备制造产业发展专项资金管理暂行办法》	火炬党政办〔2019〕19号	2020年12月31日
12	《中山火炬开发区新一代信息技术服务业发展专项资金管理暂行办法》	火炬党政办〔2019〕22号	2020年12月31日
13	《中山火炬开发区领军及“瞪羚”企业扶持专项资金管理办法》	火炬党政办〔2019〕24号	2020年12月31日
14	《中山火炬开发区扶持重点产业发展专项资金管理暂行办法（修订）》	火炬党政办〔2019〕25号	2020年12月31日
15	《中山火炬开发区促进外贸发展专项资金管理办法》	中开管〔2020〕117号	2022年12月31日

（二）资助方向符合国家总体要求，项目实施针对性强。

产业扶持资金主要用于扶持在火炬开发区工商注册和税务登记，具有独立法人资格，主要生产经营活动在火炬开发区，经营正常，管理科学，会计核算规范，成长性良好，科技含量高，行业优势明显以及信誉良好的企业或行业协会。主要支持以下方向专项：先进制造业重点项目引进专项；高端装备制造产业专项；光电产业专项；健康医药产业专项；企业技术改造专项；总部企业专项；服务业发展专项；节能和循环经济专项；公共服务平台专项；企业上市和融资扶持专项；上规上限专项；兼并重组专项；新一代信息技术服务业专项；其他需要资助的重点专项。资助方

向总体符合国家及省市相关政策方向。

如：企业上市和融资扶持专项等相关政策，符合《广东省降低制造业企业成本支持实体经济发展的若干政策措施（修订版）》（粤府〔2018〕79号）关于“六、降低企业融资成本……2020年前省财政对在境内申请上市的民营企业，经证监部门辅导备案登记后，……按不超过实际发生费用的50%给予补助，每家企业补助资金不超过300万元……”等相关要求；先进制造业重点项目引进专项政策、高端装备制造产业专项，符合文件中关于“支持制造业高质量发展……”及“十、加大重大产业项目支持力度……”等有关要求。企业技术改造专项、总部企业专项、服务业发展专项、节能和循环经济专项、公共服务平台专项、企业上市和融资扶持专项、上规上限专项、兼并重组专项、新一代信息技术服务业专项政策，符合《国务院办公厅关于县域创新驱动发展的若干意见》关于“创新驱动、人才为先、需求导向、差异发展”基本原则，《广东省中小微企业成长“十三五”规划》关于“坚持创新驱动与创业带动相结合、坚持市场主导与政府引导相结合、坚持提质增效与品牌提升相结合、坚持专精特新与产业集聚相结合、坚持稳定就业与人才保障相结合”的基本原则，通过补助、贴息补助等扶持方式，对符合扶持条件的企业，支持进驻企业租用或购置办公用房、进入资本市场、总部企业引进、融资贷款、举办各类大会，及引进高层次人才，及《广东省人民政府关于印发广东省落实〈工业和信息化部广东省人民政府

合作框架协议〉实施方案的通知》中关于“创建‘互联网+’小镇。创建‘互联网+’制造、农业、商务、旅游、创业创新等各具特色的小镇，发展互联网与产业融合的新技术、新产品、新模式，打造互联网经济集聚区”等相关要求。

（三）项目实施基本达到预期效果，资金效益总体良好。

火炬开发区产业扶持资金相关政策，在促进开发区企业产品和品牌提升，推动开发区经济发展及企业产业转型升级方面发挥了积极作用，基本达到预期效果。根据市统计局发布数据，2020年火炬区GDP增长2.74%，实现正增长；2019年至2020年2月8日完成投保外贸企业22家，完成率100%，实现投保总金额8.3亿美元，完成率100%。绩效总目标基本实现。

具体目标方面实现情况也较好：一是相当数量企业享受到产业扶持政策。根据项目单位提供的数据，2020年度新增规上工业企业49家、实施技术改造企业107家、上市企业1家、区域四板挂牌企业10家、有3家基金企业退出产生收益、24家企业获得融资补助（科技贷款贴息）、117家企业获得融资补助（科技保险补助）、3个获得新一代信息技术平台支持项目、54家企业获得服务业扶持资金、84家企业获得服务业培育扶持资金。二是实施活动有效促进当地经济发展。如：汽车专项促消费两轮活动共4期，共有2,418人报名参与，1,815人获中奖汽车消费券，实际上传资料并通过审核1,090人，累计发放资金(消费券)281.5万元，拉动了区汽车销售，促进了经济发展。

四、存在问题

结合项目单位提供的资料，专家组认为，开发区产业扶持资金相关配套政策及使用存在一些问题，主要是规范性不够、绩效管理理念欠缺等，项目实施尚有待进一步完善。

（一）政策文件出台不够严谨规范

项目单位有 6 份文件的印发日期晚于政策起效日期，包括：《中山火炬开发区扶持重点产业发展专项资金管理暂行办法（修订）》（火炬党政办〔2019〕25 号）、《中山火炬开发区光电产业发展专项资金管理暂行办法》（火炬党政办〔2019〕18 号）、《中山火炬开发区领军及“瞪羚”企业扶持专项资金管理办法》（火炬党政办〔2019〕24 号）、《中山火炬开发区高端装备制造产业发展专项资金管理暂行办法》（火炬党政办〔2019〕19 号）等 4 份文件，印发日期为 2019 年 1 月 24 日，办法自 2018 年 1 月 1 日起施行；《中山火炬开发区企业上市和融资扶持专项资金管理暂行办法》（火炬党政办〔2018〕37 号）印发日期为 2018 年 9 月 14 日，办法自 2018 年 1 月 1 日起施行；《中山火炬开发区促进股权投资基金业发展管理办法（修订）》（火炬党政办〔2018〕40 号）印发日期为 2018 年 9 月 14 日，办法自 2017 年 1 月 1 日起施行。文件印发不符合规范性文件规范。

（二）部分政策文件的绩效管理理念欠缺

2018 年 9 月 25 日，《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》印发，明确要构建全方位预算绩效管理格局，

建立全过程预算绩效管理链条，建立绩效评估机制。各部门各单位要结合预算评审、项目审批等，对新出台重大政策、项目开展事前绩效评估，重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等，投资主管部门要加强基建投资绩效评估，评估结果作为申请预算的必备要件。开展绩效评价和结果应用。健全绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改责任制，加强绩效评价结果应用。除了《中山火炬开发区扶持重点产业发展专项资金管理暂行办法（修订）》（火炬党政办〔2019〕25号）外，其余项目管理办法或资金管理办法均未明确资金检查和绩效管理要求，未对实施绩效评价和结果运用进行规范。

（三）奖补资金使用不够明确规范

经统计，主管部门印发实施的7项文件政策中，对事后奖补方式补助类资金如何使用不够明确，如领军和“瞪羚”企业将奖补资金、对高端装备制造产业企业的奖补资金等，均未明确收到的资金如何使用，是否需要使用在相关规定用途，或是只明确“项目承担单位应严格按合同书的各项约定使用专项资金”，随意性较大。

五、对策建议

基于评价结果，为进一步发挥财政资金的使用绩效，我们建议对开发区产业扶持资金及相关配套项目政策进行统筹修订完善，主要从以下几方面实施：

（一）以资金管理办法为核心，建立“1+N”有效项目管理

机制。

一是对《中山火炬开发区扶持重点产业发展专项资金管理暂行办法》进行完善修订。新修订的管理办法必须根据国家近期关于“六保”“六稳”相关政策要求，并结合粤港澳大湾区建设的需要，对扶持方向和政策进行修改完善，要增强扶持资金的统领、统筹、规范、指导作用；二是明确规范产业扶持资金的实施总原则、管理模式、评审要求、绩效评价、监督管理等方面。在完善管理办法的前提下，各子项目结合项目实际，在管理办法的统一要求下细化各专项资金的具体资助方向、项目申报材料、评审公示、拨付流程等；三是注重规范文件的印发和起止日期。要在政策到期前提前研究谋划新一轮政策的内容，要紧密结合当前国家经济社会发展形势和当地实际，研究具体扶持措施，并提前做好相关呈报审批工作，确保文件及时出台实施，避免再出现文件印发日期晚于政策实施日期的情况。

（二）将绩效贯穿于始终，树立绩效预算管理理念。

进一步完善绩效评估机制，建立事前、事中、事后一套完善的绩效预算管理理念。应在总资金管理办法中明确建立预算绩效管理原则，所有子项目的建立必须经过前期可行性调查和研究，并进行政策评估，做到政策定位准确、资助方向科学、实现效果明显，减少政策失误。实施过程中，应建立事前、事中、事后绩效评估和管理机制，针对实施中的出现资助方向空白等问题，及时分析原因，采取有效措施及时调整，确保资金真正发挥使用绩

效。

（三）规范资金用途，形成全链条有效管理。

规范各项项目的资金使用用途，产业扶持资金部分是事后奖补资金，属于先支出后补助事项，而且多是当年支出第二年申请。通过制度明确各企业收到财政资助资金后资金使用用途和方向，利用资助资金带动企业的良性循环，充分发挥财政资金的撬动作用，也是便于对资金使用效率进行绩效考核；项目的各专项资金按企业行业性质分农业、工业、服务业归口管理，容易导致政策实施过程中的交叉和管理的脱节。应建立除农社、经信、发改、财政、审计、纪检监察等职能部门外，增加市场监督、税务部门，实现各部门信息共享，实现联动审核、联动管理，减少审核过程中的失误，提高审核效率，规范相关管理。结合国家信用体系建设，规范资助企业的监管，确保产业扶持资金真正用到实处。

附件：评分意见表

广州市科苗展略财务管理咨询有限公司

2021年8月28日

中山火炬区经济发展和科技信息局产业扶持资金绩效评分表

评价指标				指标说明	评分标准	专家评价		
一级指标名称	二级指标名称	二级指标权重(%)	三级指标名称			三级指标权重(%)	得分	得分率(%)
工作质量	评价工作质量	8	评价工作质量	2	是否在规定时间内完成项目绩效自评工作，并提交了绩效自评材料；	1.5	75.00%	
				2	评价材料（包含自评表、核查表及佐证材料等）是否完整、规范；	1	50.00%	
				2	评价材料是否真实、有效，是否与项目存在联系，能证明项目实施管理、完成等情况；	1.5	75.00%	
				2	表格填写内容是否齐全，是否缺漏或不对应，内容是否全面详实。	2	100.00%	
预算执行过程管理	项目管理	32	制度建设	1	是否制定或具有相应的业务管理制度；	1	100.00%	
				1	管理制度是否合法、合规、完整。	1	100.00%	
			项目调整	1	项目调整及支出调整原因是否充分；	1	100.00%	
				1	项目调整及支出调整手续是否完备。	1	100.00%	
制度执行及监管	制度执行及监管	1	1	1	是否遵守相关法律法规和业务管理规定，有无重大投诉；	1	100.00%	
				1	项目合同书、验收报告或技术鉴定等资料是否齐全并及时归档；	1	100.00%	
				1	项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位；	1	100.00%	

一级指标		评价指标		指标说明	评分标准	专家评价	
		二级指标	三级指标			得分	得分率 (%)
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	得分	得分率 (%)
			1	相应的项目质量检查、监督、验收等必需的控制措施或手段保障项目得到全过程监督管理。	是否采取了相应的项目质量检查、监督、验收等必需的控制措施或手段。	0	0.00%
			1	评价是否制定或具有相应的资金管理办法,符合相关财务会计制度的规定,评价单位内部财务管理制	是否制定或具有相应的资金管理办法,符合相关财务会计制度的规定;	1	100.00%
			1	度是否健全。	单位内部财务管理制度是否健全。	1	100.00%
			1		是否符合国家财经法规和财务管理制度的规定;	1	100.00%
			2	评价资金使用是否符合国家财经法规和财务管理	资金拨付是否有完整的审批程序和手续;	2	100.00%
			2	制度及有关专项资金管理办法的规定,拨付手续是	项目的重大开支是否经过评估认证;	2	100.00%
			2	否有完整的审批程序,是否符合项目预算批复或合	是否符合项目预算批复或合同规定的用途并按计划支出;	2	100.00%
			2	同规定的用途并按计划支出,是否存在截留、挤占、	是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况;	2	100.00%
			2	挪用、虚列支出等情况,检查原始凭证、会计核算	原始凭证、会计核算信息是否真实、完整;	1	100.00%
			1	信息是否真实、完整,是否采取了相应的财务检查	是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段。	0	0.00%
			2	等必要的监控措施或手段。	实际支出金额/实际到位金额×100%。根据支出与预算的执行进度与项目完成进度情况进行衡量。	9.7	97.00%
			10	评价项目的支出与预算比例,衡量项目执行情况。	根据计划目标评价项目产出数量完成情况	10	100.00%
绩效指	60	产出效	10	产出数量	根据计划目标评价项目产出数量完成情况	10	100.00%

一级指标		二级指标		三级指标		指标说明	评分标准	专家评价	
		名称	权重 (%)	名称	权重 (%)			得分	得分率 (%)
标完成情 况	率	名称	5	产出时效	5	根据项目实施计划评价项目是否在规定时间内完成。	根据项目实施计划、绩效目标申报表等，衡量项目是否在规定时间内完成。根据项目完成的及时性综合评分。	5	100.00%
		权重 (%)	5						
		15	质量达标	15	评价项目完成的质量情况，是否达到预期。	根据完成质量和产出数量情况判断。本年度或项目期内，项目实际产出的产品或服务，与既定质量标准的产品或服务标准进行对比，确定质量达标情况。（既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。）	根据提供的佐证材料及相关质量验收结论综合评分。	12	80.00%
		20	社会效益指标	20	评价项目对行政成本减少或收入的增加带来的效益、或项目实施后对受惠群体、社会发展、环境保护、劳动就业、公共服务等的影响。	项目对行政成本减少或收入的增加带来的效益、或项目实施后对受惠群体、社会发展、环境保护、劳动就业、公共服务等的影响。（可根据项目特点自行设计个性化指标量化反映）	根据提供的佐证材料及相关质量验收结论综合评分。	16	80.00%
	5	可持续发展效益指标	5	评价项目实施后，对后续的运行及成效发挥的可持续发展影响情况。	评价项目实施后，对后续的运行及成效发挥的可持续发展影响情况。（可根据项目特点自行设计个性化指标量化反映）	项目对行政成本减少或收入的增加带来的效益、或项目实施后对受惠群体、社会发展、环境保护、劳动就业、公共服务等的影响。（可根据项目特点自行设计个性化指标量化反映）	根据提供的佐证材料及相关质量验收结论综合评分。	4	80.00%

