

2018 年度科学技术事业发展专项资金(社会公益 科技研究资金) 绩效重点评价报告

广东粤城会计师事务所有限公司



二〇一九年十月

目 录

一、评价目的.....	1
二、评价对象.....	1
三、评价依据.....	2
四、评价过程.....	2
(一) 前期准备.....	2
(二) 绩效自评.....	2
(三) 书面材料审核与现场评价.....	3
(四) 撰写、提交评价报告.....	3
五、专项总体评价情况.....	3
(一) 评分总体情况.....	3
(二) 专项组织实施情况.....	4
(三) 专项实施成效.....	4
六、存在问题.....	5
(一) 项目管理方面.....	5
(二) 资金管理方面.....	10
(三) 项目效果方面.....	11
(四) 自评工作质量方面.....	11
七、相关意见和建议.....	12
(一) 转变资金投入结构和方式, 针对不同特点和规律的社会公益项目选择不同的支持方式.....	12
(二) 全面修订资金管理办法, 细化申报指南有关要求.....	12
(三) 强化资金监督管理, 进一步增强绩效意识.....	13

2018 年度科学技术事业发展专项资金(社会公益 科技研究资金) 绩效重点评价报告

一、评价目的

通过开展此次绩效评价，客观公正地衡量和检验中山市 2018 年度科学技术事业发展专项资金（社会公益科技研究资金）（以下简称“公益研究资金”）预期目标的实现程度、支出效率和综合效果，为资金后续预算安排提供重要依据。同时，总结经验，及时发现各环节存在的问题，分析产生的原因，促进市科技局和项目承接单位树立以绩效为导向的资金使用理念，提高资金的使用绩效和配置效率，使财政资金更好地发挥“四两拨千斤”的作用，从而优化政府科技资源配置。

二、评价对象

本次评价对象为两类，一类是资金主管部门，即中山市科学技术局，负责编制和提出年度公益研究资金使用计划，组织项目申报审核、评审、验收和信息公开，及时修订公益研究资金具体管理制度，组织开展绩效自评，对资金使用进行监督管理。另一类是资金使用单位，即公益研究资金扶持的 133 个项目承接单位，负责按照规定程序申报项目、组织项目实施，按照有关财务制度对公益研究

资金进行规范核算，按规定开展绩效自评，自觉接受和配合有关部门的监督管理。

三、评价依据

1. 中华人民共和国财政部《关于印发〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（财预〔2011〕285号）；

2. 《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）

3. 《中山市社会公益科技研究专项资金管理办法》（中山科发〔2015〕114号）

4. 《关于下达2018年度中山市社会公益科技研究专项资金立项项目和资金安排的通知》（中山科发〔2018〕174号）；

5. 《中山市科学技术局关于调整预算指标的函》（中山科函〔2018〕160号）；

6. 中山市科学技术局提交的绩效评价自评报告、基础信息表、自评佐证材料及其他相关资料。

四、评价过程

（一）前期准备

第三方组织相关行业领域专家、财务专家及绩效专家组成专家组，与市科技局进行沟通，对专项资金进行必要的研究和分析，掌握专项资金的预期目标和特点，在此基础上设置绩效评价指标体系和基础信息表，并就此次评价绩效材料组织与填报事宜对市科技局

进行培训。

（二）绩效自评

市科技局按照既定评价工作方案的要求，组织项目资金使用单位开展自评，汇总有关数据填报《基础信息表》和整理相关佐证材料，撰写专项资金自评报告，并在限定时间内将自评材料提交给专家组。

（三）书面材料审核与现场评价

专家组对市科技局和各资金使用单位提交的绩效自评资料进行收集、分类整理，并对自评材料的有关内容进行评价，重点对《基础信息表》填报信息的准确性、完整性及相应佐证材料的有效性进行审核，并将审核过程中发现的问题、意见形成初审报告，并反馈至市科技局。由专家组通过座谈会征求单位初审反馈意见，并以实地勘察项目实施等情况开展评价。

（四）撰写、提交评价报告

专家组收集相关基础数据资料进行整理汇总，结合现场勘验核实等情况，对专项资金的落实、项目的组织实施、实施效果等情况进行分析，并采用项目预定目标与实施效果比较分析等方法进行综合评价，形成最终评价意见后提交给市财政局。

五、总体评价情况

（一）评分总体情况

根据自评材料审核分析结果，以及参考市科技局的自评报告，

专家组认为 2018 年公益研究资金在改善和提高人民生活质量,保障社会公共安全以及促进可持续发展方面继续发挥了重要作用,特别是对于促进社会发展具有不可或缺性。但是,资金设置与分配仍然不够科学严谨,扶持重点不明显,部分项目的成果缺乏应用衔接,绩效不突出,资金执行力度和绩效自评工作仍有待加强。综合评定,专项资金的绩效评分为 73 分,总体表现为中。

(二) 资金组织实施情况

市科技局按照《中山市社会公益科技研究专项资金管理办法》有关规定,于 2018 年 1 月 19 日发布项目申报通知,经申报受理、主管部门推荐、形式审查、专家评审、局班子讨论、公示、报请市政府同意后,下达资金立项项目和资金安排通知文件,并与 28 家项目承接单位签订了合同书,约定项目研究内容、计划进度、实施绩效、经费使用等内容。2019 年 7 月 5 日,市科技局发布了《关于开展 2019 年度市级重大科技项目中期检查及绩效评价的通知》,对在研的市重大科技项目和重大社会公益科技项目进行中期检查和绩效评价。

(三) 实施成效

公益研究资金通过扶持社会公益科研项目,对疾病、环境污染状况、安全隐患等现象及其发生、发展规律的研究和实践经验作出总结,提出新的医学理论,开拓新的研究领域,为防治疾病和维护社会公众生产环境及安全提出了新的解决途径和方法,其中:

1. 在医疗卫生领域，建立了新的阴道毛滴虫感染细胞株及小鼠阴道组织后进行检测的方案；建立了一种治疗恶性胸腔积液的新方法；探索解决第二足趾再造手指存在短小、驼颈等缺点的新方法，目前临床中已经完成部分病例，效果初见成效；在中山市率先建立恶性肿瘤 MDT 中心，为患者提供个性化治疗方案；建立首发精神分裂症认知评估标准体系。

2. 在生态环境领域，建立了一套“市政管网-河湖水体”一体化监测手段和方法，建立了一套城市黑臭水体动态监测体系；通过引入微滤膜分离及限氧技术，实现污水处理设备反应器内好氧、兼氧、厌氧微生物定向富集和协同共代谢；建立了一种农田环境和农产品中新的得克隆检测方法；建立了一套覆盖不少于 100 种有机物和不少于 60 种重金属的污染物筛查方法。

3. 在公共安全领域，完成了人脸识别门禁系统、人体检测与属性分析，建立了一种在城市公共安全监测及预警中新的相位解调及相位解卷绕方法。

六、存在问题

（一）项目管理方面

1. 资金申报指南设置不够严谨。

专家组查阅了市科技局 2017-2019 年发布的资金申报指南，发现一是申报指南项目分类设置不科学。申报指南中将项目分为“医疗卫生项目”和“社会公益科研项目（事业单位、科研机构、行业

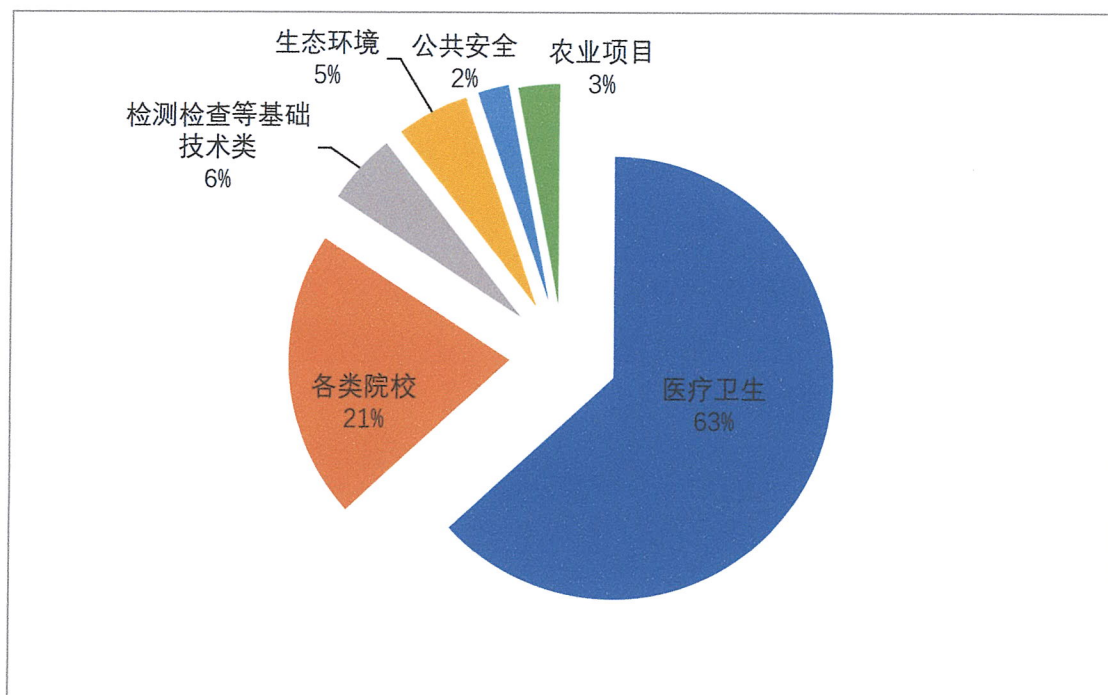
组织等)”，没有从科研成果应用和服务领域的角度（如资源环境保护治理、人口健康与保障、公共安全、现代农业等），或者是科研创新阶段的角度（如基础研究项目、应用研究项目、试验开发项目）来划分项目。二是部分专题没有设置“专题内容”，尤其是针对医疗卫生的重大项目，没有说明具体的领域、方向、技术等内容。如：医疗卫生科研项目的“重大项目（基层医院培育计划）”专题，没有说明培训对象、培训要求、培训内容、培训人数等要求。同时，对重大项目没有明确项目的技术要求或者验收考核的具体要求，特别是对于环境、农业、资源等领域社会公益科研项目，在有效利用研究、治理与保护研究、计量观测等技术基础研究等方面，如果没有具体、可衡量的要求内容，在项目结题或验收时就难以判断和把控项目的技术水平和质量。三是自筹资金投入期限界定要求不明确。申报指南中要求项目单位须按一定比例提供配套资金，但对应到位时间没有明确的期限，以致难以准确衡量配套资金是否及时到位。四是对于同一项目单位的项目申报数量没有限制要求。申报指南对于重大项目设置了数量申报要求，但对于一般项目的申报数量，以及同一单位的申报项目总数没有限制，以致个别单位扶持资金过于集中。经统计，电子科技大学中山学院、中山市人民医院、中山市中医院和中山市博爱医院四家单位累计申报项目 76 个，共获得公益研究资金补助 439 万元，分别占扶持项目总数的 57.14%、扶持资金总额的 48.83%，公益研究资金接近 50%在上述四家单位集中。

2. 扶持方式单一，扶持重点不突出。

一是公益研究资金扶持的项目全部采用无偿补助的方式，无法凸显资金扶持重点。公益性科研项目涉及领域较多，对社会发展和人民群众的生活具有重要的影响，然而资金有限，不能面面俱到，只能将资金重点投向系统性、针对性和实用性比较强的项目，同时结合这些项目的特点、研究成果的应用和转化效率，采取不同的扶持方式加以引导扶持，调动公益性科研单位的积极性。

二是一般项目资金分配比较分散，不分领域、不分每个项目补助金额均为3万元，补助金额小，难以起到支撑作用。通过查阅其他经济发达地市（如东莞、广州、深圳和佛山等市）社会公益性项目的资助政策，发现其他地市将社会公益科研项目采用的是分类分档补助的方式，根据科研活动及资助项目属性确定具体支持方式和支持额度。

三是资金投入结构不够合理。公益研究资金扶持的133个项目中，医疗卫生类项目的比重过大，共计84个、涉及资金429万元，而其他如农业、生态环境、公共安全等民生项目比重偏低，具体见下图。



2018 年社会公益科研专项资金扶持项目分布图

3. 资金管理办法已不应当前的政策管理要求。

近年来国家和我省为鼓励创新发展，在科技领域出台了一系列重大政策深化科技管理，推动科技体制机制改革。而中山市现行的公益研究资金管理办法是 2015 年制定的，当中的资金管理、项目管理和科技计划项目合同签订、科技项目监管等方面的内容条款比较笼统，与目前实行的科技管理政策要求存在一定的差距。如项目承担单位的职责方面，公益研究资金管理办法要求项目承担单位“对申报项目及相关资料的合法性、真实性和可行性负责，严格按照经批准的项目申报计划、实施方案和绩效目标组织项目实施，按照有关财务制度，对资金实行专账核算，及时反映和纠正存在问题，按规定开展绩效自评，自觉接受和配合有关部门的监督管理。”而现行

的科技管理政策细化了项目承担单位的管理职责，要求项目承担单位要对项目预算审核把关，要明确项目预算调剂、间接费用统筹、劳务费人员费开支管理、成果转化收益分配等管理权限和审核流程，要建立科研财务助理制度等等，同时对项目负责人也提出了具体的管理职责要求。

4. 项目合作协议部分条款约定不严谨。

合作协议中对项目合作单位应履行的工作和义务的要求比较笼统，没有要求合作单位编制资金预算。如“基于“肠-肾轴”学说对中药尿毒康合剂调节肠道微生态延缓慢性肾脏病进展的作用机制研究”项目，中山市中医院与天津市医药科学研究所签订的合作协议书和补充协议书显示，天津市医药科学研究所(项目合作单位)负责动物药理实验，细胞实验，实验数据处理，撰写文章及发表，同时约定实验经费分3次划拨，2018年划拨20万元，2019年划拨16万元，2020年度划拨3万元。但协议书未对合作单位需要提供的实验数据、实验过程跟结果资料报送等方面做出明确的规定和要求，也没有分年度的实验经费预算，无法判断资金支出内容与项目建设内容是否匹配，也不利于项目承担单位的项目进度管理。截至现场评价时，中山市中医院未掌握合作单位的实验进度和情况，在现场评价结束后才补充了合作单位的阶段性实验过程和结果资料。

5. 科技局事中监管工作机制有待进一步完善

一是个别项目实施环境发生重大变化，部分预期设定目标完成

困难，市科技局没有及时要求项目承担单位提出调整或解决方案。现场评价“中山市猪伪狂犬病区域净化技术与示范推广”项目时，发现受非洲猪瘟疫情的影响，养殖猪场间的相互联系中断，以致项目原拟定的净化联盟及示范点申报工作难以按进度推进，而市科技局没有就此情况要求项目承担单位提出调整方案或风险应对方案，推进项目实施以保证项目完成。二是检查工作不细致，市科技局未能及时关注与合同或计划任务书不符的事项。现场评价发现中山职业技术学院的“中山市黑臭水体动态监测软件优化及应用研究”、“高耐热柔性聚酰亚胺薄膜太阳能电池关键技术”项目除了合同约定的合作方外，还存在第三方单位，市科技局未能及时关注并要求项目承担单位补充相关资料，从而监督项目合同是否履行到位。

（二）资金管理方面

1. 资金执行进度较低。

根据已递交的 129 份《基础信息表》统计，截止 2018 年 12 月 31 日，项目单位已累计收到公益研究资金 787.81 万元，已累计使用公益研究资金 260.73 万元，资金使用率为 33.1%，其中医疗卫生领域项目的使用率较低，429 万元使用了 72.11 万元，使用率 16.81%，84 个项目中，42 个项目 0 支出，大部分为一般项目。

2. 资金预算编制不完整。

在审核项目承接单位提交的项目合同书、项目经费预算计划时，发现属于合作单位使用部分的经费没有编制预算计划。如“中山市

分散型农村生活污水高效低成本生活治理技术研究”项目是中山市生态环境局与中国科学院亚热带农业生态研究所合作承担，按照双方的合同约定，中国科学院亚热带农业生态研究所负责协助中山市生态环境局制定实施技术方案，提供生态湿地种苗等工作任务，并从专项资金中安排 5 万元给予中国科学院亚热带农业生态研究所使用。中国科学院亚热带农业生态研究所没有根据工作任务，针对 5 万元经费编制预算计划，以便为后续的项目经费执行提供依据。

（三）项目效果方面

一般项目完成进度较滞后。由于大部分项目均在实施过程中，尚未能带来明显的效果。从专利申请及论文发表完成情况来看，重大项目的完成情况较好，29 个重大项目预期申请专利 49 件，已累计申请 28 件；预期发表论文著作 89 篇，已累计发表 19 篇。但是一般项目完成进度较落后，尤其是医疗卫生项目预期申请专利 3 件，发表论文 33 篇，实际申请专利 0 件，发表论文 3 篇。

（四）自评工作质量方面

市科技局已经按照评价工作方案的要求组织开展自评，并在限定日期(2019 年 7 月 15 日)前提交了比较完整的自评材料，包括自评报告、自评分表、基础信息表和佐证材料，以及项目承接单位提交的相关资料。总的来说，市科技局自评工作完成情况较好，自评材料比较完整，报送时间较及时，但也存在以下问题：

一是个别项目承接单位未能及时填报。本次绩效评价涉及 28

家项目承接单位、133 个扶持项目，已有 27 家项目承接单位、129 个扶持项目填报了《基础信息表》，尚有 1 家项目承接单位、1 个项目未填报，2 家项目承接单位漏填报 2 个项目。

二是部分项目承接单位自评工作不细致、不认真。129 个上报的项目中，仅有 9 个项目除了填报《基础信息表》外，并较完整地提供了与项目实施管理、经费使用和项目产出等有关的佐证材料。有 39 个项目填报《基础信息表》不认真，没有核对表中相关信息数据之间的逻辑关系，个别单位甚至连项目名称都没有修改，依旧保留了参照样式的项目名称。

七、相关意见和建议

（一）转变资金投入结构和方式，针对不同特点和规律的社会公益项目选择不同的支持方式

建议从科研成果应用和服务领域对公益研究资金的支持范围、支持对象进行梳理，针对不同特点和规律的社会公益科研项目，选择不同的支持方式。对于需要长期投入的公益性科技事业及终端关键技术研究，采取无偿补助的方式；对重点解决制约公益性行业发展、项目成果服务社会公益事业发展的项目，应集中力量办大事，聚焦攻关重点，采取竞争性分配择优方式遴选优势单位承担项目；对于示范推广、人才培养等具有比较明确、客观产出目标的项目，可以采取后补助、以奖代补的补助方式。

（二）全面修订资金管理办法，细化申报指南有关要求

市科技局要根据此次绩效评价所反映的问题，认真总结分析，结合国家和省的有关资金管理规定，修改完善专项资金管理办法，细化项目申报条件，明确资金使用方向、范围，明确项目的评价标准。在具体的实施环节，一是针对不同的申报主体设置申报总量门槛，防止资金扶持过于集中。二是细化年度申报指南的编制和绩效目标，每一个支持项目必须有精确的技术指标、量化的经济（社会）效益指标，避免出现含糊其词的关键技术项目和知识产权数量内容，做到资金配置的权责相一致，合理配置科技资源。

（三）强化资金监督管理，进一步增强绩效意识

一是要完善项目承接单位经费预算管理，要求合作单位根据合同约定的工作任务编制相匹配的经费预算计划，并作为合作合同的附件。二是强化项目承接单位的绩效意识，将在一定时期内使用专项资金要完成的建设任务量，实现工作任务所采取工作措施、技术路线，实现的社会效益、生态效益或经济效益和相应的绩效指标等以书面形式明确下来，并作为项目合同的附件，用来作为项目考核、评价和验收的评判标准。

附件：2018 年度科学技术事业发展专项资金（社会公益科技研究资金）绩效重点评价评分意见表。

附件

2018年度科学技术事业发展专项资金（社会公益科技研究资金）
绩效重点评价评分意见表

项目单位	中山市科技局					项目名称	2018年度科学技术事业发展专项资金（社会公益科技研究资金）	预算金额（万元）	899.00
一级指标		二级指标		三级指标		评分说明		评分	扣分理由
名称	权重（%）	名称	权重（%）	名称	权重				
项目管理	17	前期准备	4	项目立项	2	项目符合专项资金管理办法以及项目指南有关规定，资金投向和结构相对合理，预算明细、清晰的，得2分，否则酌情扣分，扣完为止。		1	资金申报指南设置不够严谨，扶持方式单一，扶持重点不突出，而且资金管理办法已不适应当前的政策管理要求
				制度建设	2	1. 资金的申报、评审、公示、发放等均有明确制度的，得1分，否则酌情扣分。 2. 项目或资金管理有制定相应管理制度以及实施方案，并能提供的，得1分，否则酌情扣分。		1	
		管理情况	13	执行及监管	10	1. 项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等落实到位的，得2分；若实施条件落实不到位的，发现一个扣1分，扣完为止； 2. 项目实施过程中遵守和执行相关法律法规和业务管理规定的，得3分；若执行不到位的，发现一项扣1分，扣完为止； 3. 项目实施过程中运行管理轨迹清晰，资料（合同书、实施情况报告、总结报告、验收报告或技术鉴定等）齐全并及时归档的，得3分；否则，酌情扣分。 4. 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的，得2分，否则酌情扣分。		7	1. 项目合作协议部分条款约定不严谨；2. 合作单位使用部分的经费没有编制预算计划；3. 科技局监管工作机制有待进一步完善，未能及时关注与合同或计划任务书不符的事项，而且个别项目实施环境发生重大变化，部分预期设定目标完成困难，市科技局没有及时要求项目承担单位提出调整或解决方案
				项目调整	3	如涉及项目或明细调整，原因充分且手续完备的，得3分，否则酌情扣分。		3	
资金管理	28	支出规范性	28	资金使用率	13	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。资金使用率在91%以上得满分，每降低10%扣1分，扣完为止。		7	1. 资金执行进度较低，截止评价基准日资金使用率为33.1%；2. 现场评价发现个别单位的项目支出未能及时入账。
				事项支出的合规性	10	资金支付方式、支付标准、支出内容等符合管理办法规定的，得满分；超范围、超标准支出，虚列支出，截留、挤占、挪用资金的，以及其他不符合财务制度规定支出的，视情节严重程度扣分，直至扣完为止。		10	
				会计核算的规范性	5	项目主持单位、合作单位能规范执行会计核算制度，单独设账核算，得5分；会计核算不规范的，视具体情况扣分，扣完为止。		4	

一级指标		二级指标		三级指标		评分说明	评分	扣分理由
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重			
项目效果	50	项目产出	30	论文(著作)发表(出版)率	6	论文(著作)发表(出版)率=实际发表(出版)数÷计划发表(出版)数×100 得分=发表(出版)率×6分, 超过100%得6分	1	29个重大项目预期发表论文著作89篇, 已累计发表19篇, 发表率21.35%
				专利获得率	6	专利获得率=实际获得专利数÷计划获得专利数×100% 得分=专利获得率×6分, 超过100%得6分	4	29个重大项目预期申请专利49件, 已累计申请28件, 专利获得率57.14%
				技术难度及创新程度	6	根据项目实施的阶段性或完成成果(包括建立新技术、新方法、新装置, 掌握新规律, 进行系统集成创新, 解决的关键问题数量等)判断: 1. 有重大突破或创新, 完全自主创新, 实现重大技术跨越的, 得6分; 2. 有明显突破或创新, 多项技术自主创新, 明显促进技术水平提高的, 得4分; 3. 突破或创新程度一般, 在单项技术有创新或在某个问题、领域等有独特见解, 对技术水平提高有所借鉴的, 得2分。	4	从截止评价基准日项目实施的阶段性成果来看, 有22个项目已经建立了新技术、新方法、新标准, 其中17个申请了国家发明专利, 1个在国际上率先采用新方法, 自主创新明显。
				推广应用程度	6	根据合同、协议、用户反馈意见等相关资料: 1. 实用性很强, 已广泛应用的, 得6分; 2. 实用性较强, 已在较大范围(如行业内、本市区域内等)应用的, 得4分; 3. 实用性一般, 已经在本单位部分应用的, 得2分。	4	从现场评价的8个项目来看, 有6个项目的实用性较强, 并已初步选定了本市内有关单位或区域进行示范推广应用, 但应用范围及规模还有待后续提高及完善
				科技人才培养带动	6	1. 引进高层次人才, 项目团队培养对象在技术水平、个人能力等方面超过预期培养计划的, 得6分。 2. 引进专业人才, 项目团队培养对象在技术水平、个人能力等方面达到预期培养计划的, 得4分。 3. 项目团队培养对象在技术水平、个人能力等方面基本接近预期培养计划要求的, 得2分。	4	预期引进或培养人才51名以上, 已引进或培养人才56名, 较好地完成了合同书任务。
		社会经济效益	20	改善公共设施与社会公共服务	5	1. 项目对当地公共设施与社会公共服务改善作用十分明显的, 得5分; 2. 项目对当地公共设施与社会公共服务改善作用一般的, 得3分; 3. 项目对当地公共设施与社会公共服务改善作用不明显的, 得0分。	5	
				提高公共安全与改善生态环境能力	5	1. 项目对当地公共安全服务能力提高和生态环境改善作用十分明显的, 得5分; 2. 项目对当地公共安全服务能力提高和生态环境改善作用一般的, 得3分; 3. 项目当地公共安全服务能力提高和生态环境改善作用不明显的, 得0分。	5	
				促进提高人口健康水平	5	1. 项目对当地人口健康水平促进提高作用十分明显的, 得5分; 2. 项目对当地人口健康水平促进提高作用作用一般的, 得3分; 3. 项目当地人口健康水平促进提高作用作用不明显的, 得0分。	5	
				公众满意度	5	项目单位、接受资助人员满意度, 公众对项目实施效果的满意情况, 满意度=满意人数/调查人数×100%。 满意率≥80%, 得5分; 满意率<80%, 得分=满意率/80%*5分。	5	

一级指标		二级指标		三级指标		评分说明	评分	扣分理由
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重			
自评材料与评价工作质量	5	自评材料与评价工作质量	5	申报材料与评价工作质量	1	自评材料规范得1分，否则不得分。	1	
					2	自评材料真实、有效的2分，否则酌情扣分	1	有39个项目填报《基础信息表》不认真，没有核对表中相关信息数据之间的逻辑关系，个别单位甚至连项目名称都没有修改，依旧保留了参照样式的项目名称
					2	自评表、报告及所附材料完整的2分，否则酌情扣分	1	有1家项目承接单位、1个项目未填报，2家项目承接单位漏填报2个项目；
					-5	凡是材料超过规定时间在其评价总分基础上，扣5分。		
合计					100		73	
评价等级		中						