

2016—2020 年度中山市产业扶持发展专 项资金（基金）政策绩效评价 总报告

评价机构：广东三胜管理顾问有限公司

机构负责人：钟岫

项目负责人：张庆霖

2022 年 4 月

摘 要

《中山市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》明确提出要求：坚持增量提升与存量优化并举，大力发展先进制造业和现代服务业，以推进供给侧结构性改革为引领，着力优化产业结构和产业布局，推动产业集聚化、链条化、高端化、绿色化发展。以产业创新抢占高端产业和产业高端制高点，增强经济持续增长动力。到2020年，基本建立具有国际竞争力的现代产业新体系。市级各部门基于职能，制定了系列产业扶持政策，并通过市级财政专项保障资金供给，采取事前扶持、事后奖补等多种形式对产业进行重点扶持。政策涉及中山市发展和改革局（以下简称“市发改局”）、中山市工业和信息化局（以下简称“市工信局”）、中山市金融工作局（以下简称“市金融局”）、中山市商务局（以下简称“市商务局”）、中山市科学技术局（以下简称“市科技局”）、中山市农业农村局（以下简称“市农业农村局”）、中山市市场监督管理局（以下简称“市市场监管局”）、中山市文化广电旅游局（以下简称“市文广旅局”）8个部门，内容涉及服务业发展、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领域。

为了对“十三五”时期中山市产业扶持政策进行全面检视，

强化产业扶持发展专项资金绩效管理，提高财政资金使用效益，市财政局委托广东三胜管理顾问有限公司（以下称“广东三胜”）对中山市 2016-2020 年产业发展扶持政策及专项资金绩效进行综合评价。

广东三胜通过组织多轮专家研讨，与财政局、被评价部门进行充分沟通，拟定中山市 2016-2020 年产业发展扶持政策绩效评价工作方案和指标体系，并通过书面评价、现场座谈、线上沟通等做种形式开展绩效评价工作，形成绩效评价结论和评价报告。

本次综合评价结果为：2016-2020 年期间，被评价各部门共出台产业发展扶持政策 54 项（不含基金），配套安排市本级产业扶持专项资金共 69.59 亿元。在政策实施期间，中山市经济结构深度调整，经济下行压力持续加大，城市发展既迎来了“双区驱动”的重大机遇，也经受了新冠肺炎疫情的重大考验。2020 年中山地区生产总值（GDP）达到 3,151.6 亿元，地方一般公共预算收入 287.5 亿元，三次产业结构调整至 2.3:49.4:48.3，现代服务业增加值占服务业增加值比重、先进制造业增加值占制造业增加值比重分别提升至 62.2%、52.5%，产业扶持政策取得一定成效。但也存在产业扶持政策顶层设计和有效支撑区域产业发展不足，推动经济持续发展的动能不够，政策实施效果与制定的初衷存在一定差距。财政补助资金缺少后补助资金用途、退出机制、监管措施等具体规定，对获补企业后续监管有待加强，部分绩

效指标未实现预期目标等问题。综合评定绩效得分：80.5分，评定等级为：“良”。

（印章）

目 录

一、 政策基本情况.....	- 1 -
(一) 政策概况.....	- 1 -
(二) 政策内容与政策目标.....	- 4 -
(三) 资金概况.....	- 21 -
二、 绩效评价说明.....	- 28 -
(一) 评价目的和评价对象.....	- 28 -
(二) 评价原则.....	- 29 -
(三) 评价方法.....	- 29 -
(四) 评价依据.....	- 30 -
(五) 评价指标体系.....	- 31 -
(六) 评价流程.....	- 32 -
三、 评价结果.....	- 33 -
(一) 项目总体得分情况.....	- 33 -
(二) 各部门政策得分分析.....	- 34 -
(三) 绩效指标得分分析.....	- 35 -
四、 主要政策绩效.....	- 38 -
(一) 推进现代产业发展, 经济结构得到改善.....	- 38 -
(二) 工业技术改造稳步推进, 产业技术含量逐步提高....	- 39 -
(三) 中小微企业扶持效果显现, 优质企业上市步伐加快-	40 -

（四）科技创新投入力度加大，创新驱动发展能力增强....	40	-
（五）深度参与国内国际双循环，商务发展格局不断稳定	41	-
（六）农渔文旅产业发展良好，标准化体系建设初见成效	42	-
五、值得关注的问题.....	43	-
（一）政策顶层设计有待优化.....	43	-
（二）政策过程管理需要完善.....	50	-
（三）政策资金管理亟待加强.....	53	-
（四）政策绩效管理有待提升.....	55	-
六、相关对策建议.....	60	-
（一）强化政策顶层设计，加强政策论证.....	60	-
（二）加强政策过程管理，增强部门监管意识.....	63	-
（三）加强政策资金管理，提高财政资金使用效益.....	64	-
（四）对标对表进行目标管理，增强政策绩效.....	65	-
七、政策后续实施建议.....	66	-
附件.....	76	-

2016-2020 年度中山市产业扶持发展专项资金 (基金)政策绩效评价总报告

一、政策基本情况

(一) 政策概况

《中山市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(以下简称“十三年规划”)明确提出要求:坚持增量提升与存量优化并举,大力发展先进制造业和现代服务业,以推进供给侧结构性改革为引领,着力优化产业结构和产业布局,推动产业集聚化、链条化、高端化、绿色化发展。以产业创新抢占高端产业和产业高端制高点,增强经济持续增长动力。为了落实“十三五”规划要求,市级各职能部门出台了各项产业扶持政策,通过市级财政资金支持产业和企业发展。在本次绩效评价中,纳入评价范围的职能部门包括市发展和改革局、市工信局、市金融局、市科技局、市农业农村局、市商务局、市市场监管局、市文广旅局八个部门,共涉及专项扶持政策达到 54 项(不含基金)。

表 1-1 2016-2020 年中山市产业发展扶持政策基本情况¹

部门	政策（专项、子版块）
中山市发展和改革局	现代服务业专项资金
	战略性新兴产业创新平台建设项目
	低碳发展专项
	粮食流通专项
	债券融资创新发展专项
	总部经济发展专项
中山市工业和信息化局	技术改造专项资金
	节能和循环经济
	产业转移（淘汰落后产能）
	盘活闲置厂房
	健康医药产业发展专项资金
	兼并重组专题项目
	中小企业发展专项资金
	信息产业发展专项资金
	新一代信息技术
	先进装备制造业发展
	龙头骨干培育企业产值突破
	公共技术服务平台
	“新三百”域外扩张
中山市金融工作局	企业上市扶持资金专项
	小微企业上规上限“助保贷”贴息专项
	融资性担保机构风险补偿补助专项
中山市科学技术局	重大科技专项资金
	科技金融专项资金

¹ 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。

部门	政策（专项、子版块）
	科技创新平台专项资金
	重大科技基础设施建设前期工作经费
	科技孵化育成体系专项资金
	企业科技创新发展专项资金
	促进技术交易和科技服务业发展专项资金
中山市农业农村局	农业发展专项资金
	海洋与渔业专项扶持资金
中山市商务局	促进对外贸易
	促进服务贸易
	促进境外贸易
	促进线下商贸流通
	中山市餐饮行业“共建文明餐桌，杜绝餐饮浪费”
	物流企业运输防疫物资扶持
	促进展览业发展
	电子商务
	股权投资
	口岸查验配套服务费（车检场）
	跨境电子商务
	肉类蔬菜溯源
	外商投资奖励
	应对疫情稳企安商的若干措施（加大企业出口支持 - 第一批）
	招商引资引荐
中山市市场监督管理局	中山市实施标准化战略专项资金
	中山市政府质量奖奖励资金
中山市文化广电旅游局	中山市旅游业发展专项资金
	文化和旅游产业扶持专项资金（文化产业）

（二）政策内容与政策目标

1.中山市发展和改革局。

（1）政策内容。

一现代服务业专项。包括市、镇（区）共建服务业集聚区项目；特色楼宇项目；生产性服务业龙头企业、生活性服务业龙头企业；新业态、新模式示范项目，公共服务平台项目。

一战略性新兴产业创新平台建设项目。对获批建设的国家、省、市工程实验室、企业技术中心等给予设备购置补助。对央企及其下属企业以“军民融合”为主题建设的重大创新平台项目给予补助。

一低碳发展专项。包括低碳试点示范；实施减碳项目；国家、省、市要求开展的其他相关工作给予一次性全额补助。

一粮食流通专项。包括粮食仓储设施项目；粮食加工生产线项目；粮食产后服务体系建设项目；绿色储粮技术项目；粮食流通市场发展项目；粮食重点扶持企业项目。

一债券融资创新发展专项。对企业债券发行给予不同标准的扶持。

一总部经济发展专项。分为落户奖、贡献奖、提升奖以及人才奖励。

（2）政策目标。

—提高城市创新能力、推动经济高质量发展，加快构建优质高效、充满活力、竞争力强的现代服务业新体系，促进中山现代服务业高质量发展。

—为顺应和落实国家创新驱动发展、“大众创业、万众创新”等一系列顶层战略规划部署，更好更快地探索军民融合发展、促进中山工业转型升级和创新创业模式，积极推进科技含量高、市场前景广、带动作用强的高新技术产业规模化发展，提高地方产业整体创新能力。

—促进和扶持中山市粮食流通产业健康发展，提升粮食应急能力和流通管理水平，加快推进粮食流通企业创新发展和优质粮食工程建设，保障中山粮食安全供应。

—推动更多的企业申报发行企业债，有效降低企业发债成本，为解决企业和项目的融资难问题创造有效途径，进一步推动中山市经济发展和加快产业转型升级。

—打造低碳产业体系，深入开展碳普惠制试点、探索实际近零碳排放区示范工程，大力推进低碳试点示范项目建设，逐步构建形成多层次的低碳试点体系，有效控制碳排放增长，助推国家低碳城市试点建设。

—支持发展现有总部企业，大力培育本土总部企业，积极引进市外总部企业，加快建设总部经济区。加快完善总部经济发展环境、政策框架和服务体系，实现总部企业数量明显增加，结构

明显优化，规模效应明显增强，可持续发展能力明显提升。

2.中山市工业和信息化局。

(1) 政策内容。

一产业转移（淘汰落后产能）。包括产业转移项目和淘汰落后产能项目两个支持方向。

一公共技术服务平台。对经认定的市级公共技术服务单位在创办开业、租赁场所、增信融资、设备购置、信息化提升、提供服务方案等方面给予扶持。

一技术改造。对进行技术改造的企业进行无偿补助、贷款贴息、股权投资，以及对于技术改造公共服务平台项目进行资助。对入驻中山美居产业园企业进行资助。2020 年新增疫情防控专项支持。

一节能和循环经济。对于获得认定的节能、清洁生产、循环经济、资源综合利用示范项目、企业或园区，以及重点用能企业、节能创建等给予扶持。

一盘活闲置厂房。包括：盘活闲置厂房项目；锌铁棚改造项目。

一先进装备制造业。支持重资产项目转入、支持过渡性用房、支持项目引入股权投资、支持首台（套）研发和推广、支持工作母机产品应用推广、支持项目融资、支持企业做大做强等。

一新一代信息技术。包括项目过渡性用房补贴专题；企业经

营贡献奖专题；优质项目落地补贴专题；项目过渡性用房补贴专题；企业经营贡献奖专题。

—信息产业发展。包括互联网及大数据专项；两化融合项目；电子信息与软件服务业项目；互联网及大数据专项项目；“互联网+”产业园建设专题；电子信息与软件服务业项目；“互联网+”应用项目；“两化”融合管理体系贯标试点项目；电子信息与软件服务业项目；“两化”融合管理体系贯标示范项目；“互联网+”及大数据应用项目；电子信息工业与软件服务业项目。

—中小企业发展。包括公共服务平台项目；中小企业服务中心能力建设项目；公共服务平台网络项目；素质提升项目；中小微企业专项服务项目；现代企业制度建设项目；中小微企业投资项目；高成长中小企业项目；新上规奖励项目。

（2）政策目标。

—2016 年淘汰印染行业落后产能 3500 万米；2017 年淘汰印染（洗水）行业落后产能 7100 万米；2018 年淘汰或设备升级改造印染（洗水）行业落后产能 12374 万米。

—计划 2018 年集中力量新建两化融合、共享设计、工业互联网等一批公共技术服务单位，提升智能制造、智能产品、智能易裁剪、大数据精准营销等公共技术服务单位服务能力和水平，组建公共技术服务平台联盟，初步构建企业全生命周期公共技术服务平台体系，对产业发展的支撑作用初步显现；到 2020 年，

围绕互联网+共享设计、智能产品、智能制造、共性工厂、工业互联网、生物医药等板块建成一批工业和工业互联网类公共技术服务单位，形成多层次、系统化的为企业全生命周期提供服务的公共技术服务平台体系。

—推动企业加快技术改造，增加技术改造投入，提高企业技术装备水平和劳动生产率，促进产业转型升级。2016 年全市工业技改投资目标为 200 亿元；2019 年全市工业技改投资目标为增长 4%，推动开展技术改造企业目标为 650 家；2020 年推动开展技术改造企业数量指标为 660 家，工业技改投资目标为 102 亿元。

—2017 年盘活闲置厂房 5 万平方米、完成 2 家锌铁棚厂房试点改造；2018 年盘活闲置厂房 32 万平方米；2019 年盘活闲置厂房约 28 万平方米，与 2018 年已入库资助的项目合计盘活闲置厂房约 63.8 万平方米；2020 年目标盘活约 80 万平方米以上闲置厂房。

—促进全市工作母机类企业向高、精、尖方向发展，加快中山市高端装备制造产业的智能化、规模化、集约化进程。具体包括引进一批重大项目，培植一批龙头企业，建设一批公共服务平台，建设若干产业创新研究中心，谋划提升一批产业园区，全面推进高端装备制造产业扩大总量规模、提升创新能力、优化产业结构，将中山市打造成为具有核心竞争力的高端装备制造产业基地。

一引进一批重大项目，培植一批龙头企业，推动新一代信息技术与产业融合发展，推动工业企业新一代信息技术应用，谋划提升一批产业载体，打造珠江西岸新一代信息技术产业基地。

3.中山市金融工作局。

（1）政策内容。

一小微企业上规上限“助保贷”贴息专项。在金融业发展专项资金中设立小微企业上规上限“助保贷”贴息，助力中小微企业做大做强。

一融资性担保机构风险补偿补助专项。对符合条件的融资性担保机构给予风险补偿金补助。

一企业上市扶持资金。对企业上市、新三板挂牌、资本市场再融资、股权投资基金设立等进行补助。

（2）政策目标。

一加强对中山市小微企业的扶持，鼓励金融机构加大对小微企业的信贷支持力度，促进小微企业发展上规上限。

一鼓励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的问题。

一对企业上市、新三板挂牌、资本市场再融资、股权投资基金设立等进行补助，加大财政资金对企业发展利用资本市场的支持力度，降低企业改制上市的成本。

4.中山市科学技术局。

（1）政策内容。

一重大科技专项。重大科技专项政策内容为扶持重大科技攻关、科研成果转化、战略产品开发等重大项目。2018年，增设子项目“引进高端科研机构创新专项”。2019年启动科技体制机制改革，实施“重点研发计划、企业创新计划、创新环境计划、创新人才计划、公益与基础研究计划”等五大专项计划。

一科技金融专项。科技金融专项是科技发展专项的子项目，2016年从科技创新专项资金中剥离单独设立，专门用于科技贷款风险准备金、科技贷款贴息、科技保险补助、创新创业大赛补助等事项，促进科技和金融紧密结合。

一科技创新专项。科技发展专项重点扶持科技攻关、科技金融、科技企业孵化育成体系建设、企业自主创新能力建设和创新平台建设等内容。2019年启动新一轮科技体制机制改革，原“新型研发机构专项”所有专题经重新梳理，与“科技创新专项”的“工程技术研究中心补助”专题一并纳入“科技创新平台专项”。

一重大科技基础设施建设前期工作经费。支持中山重大科技基础设施建设。

一协同创新专项。政策内容包括公共服务属性的载体建设、鼓励各类创新主体与外部资源开展合作、支持有较好产学研合作基础的企业与高校院所开展长期深度的产学研合作。

—科技孵化育成体系专项。政策内容包括支持专业孵化器和国际和粤港澳台科技企业孵化器建设，支持海外孵化器或研发中心建设；加强科技创业孵化链条建设。

—企业科技创新专项。包括高新技术企业认定补助、企业研发费后补助、企业管理升级咨询辅导补助、省级科技创新券配套补助、国家级、省级科学技术奖补助等支持内容。

—促进技术交易和科技服务业发展专项。扶持政策具体内容为对技术合同登记进行资助。

—科技创新专项（事后补助）。科技创新专项事后补助用于支持企业研发准备金补助、工程技术研究中心补助、企业管理升级咨询辅导补助等科技事业发展。

（2）政策目标。

—完善科技创新体系，支持企业开展科技创新活动，鼓励企业加大研发经费投入，积极申请国家和省级科学技术奖，推动高新技术企业树标提质，促进中山经济实现高质量发展。

—提高科技创新服务水平，完善科技创新平台体系建设，支持新型研发机构、重点实验室、工程技术研究中心、专业镇科技创新平台、国家级创新平台（及分支机构）及院士工作站等科技创新平台发展。

—大力推动行业企业、产业集群与高校、科研院所、境内外科研资源深度合作，探索适应不同需求的协同创新模式，基本建

立健全各类协同创新平台、基地、机制，围绕全市经济发展的总体部署和区域重点，完成一批重大协同创新项目，突破一批关键技术；提升公共协同创新服务能力，鼓励有条件的镇区和建设面向产业发展需求的各类协同创新服务平台，优化与高校共建的各类协同创新载体，为协同创新提供更有效的技术服务支持。

一推动更多孵化载体申报市级以上认定，到 2025 年市级以上科技孵化载体达到 100 家。2020 年，共有 29 家科技企业孵化器、众创空间获得 A 级评价，获得 420 万元财政补助，另有 5 家单位取消市级资质。

一强化科技成果转移转市场化服务，推动高校、科研院所和企业积极开展技术转移和技术交易，促进科技成果转化，培育和壮大科技服务市场主体。

5.中山市农业农村局。

（1）政策内容。

一农业发展专项。政策内容包括：培育发展农业龙头企业，采取贷款贴息和项目补助的方式开展扶持，主要以贷款贴息为主。都市农业发展专项，扶持范围是农业公园、休闲农业示范村、现代农业园区、休闲农场、生态农场、高科技农业园、农业综合体等，用于补贴项目所在地主体范围内除常规消耗性投入品以外的基础设施、生产设施、配套设施、公共设施建设。农产品加工企业及市场流通商务发展资金，扶持范围是市场流通商务发展项

目、产业关联度大、企农利益联结明显、经济效益好、带动作用强的农产品加工项目、广东省名牌产品（农业类）奖补。

一海洋与渔业专项。水产苗种示范基地建设补助子专项，实行以奖代补，采取“事后补贴”的形式，对获得省级或市级良种场资格称号的水产苗种场给予奖励。水产新品种引进与推广子专项，实行以奖代补方式，对能够完成绩效目标、内部管理完善、项目效果显著、带动能力较强的养殖场重点扶持，采取“事后补贴”的形式，实行项目化管理。

（2）政策目标。

一通过政策扶持、资金投入、市场引导、优化环境和强化服务等措施，有效促进以农业产业健康快速发展。

一对中山市农业公园、休闲农业示范场、休闲农场、农业龙头企业、农产品加工企业及水产苗种示范基地等给予资金支持，构建以龙头企业、家庭农场、农民专业合作社等为依托的农业组织体系。

一建设优势突出、特色鲜明的现代农业基地和园区，实现优势产品的规模化经营、专业化生产。在促进农业增效、增加农民收入、推进科技进步、保证农产品质量安全等方面发挥示范作用。

6.中山市商务局。

（1）政策内容。

一促进对外贸易项目、应对疫情稳企安商若干措施项目。

2016-2020 年期间，促进对外贸易方面的扶持政策累计共分 11 个子项目，含外贸稳增长项目、旅游购物项目、出口信保项目、开拓国际市场项目、出口灯饰质量示范区项目、进口平台创新项目、公平贸易项目、境外展示展销平台项目、外贸年终冲刺、出口五金质量安全示范区项目、促进进口项目。

一跨境电子商务项目。支持跨境贸易电子商务园区发展、支持跨境贸易电子商务平台发展、支持跨境贸易 O2O 线下体验店发展、鼓励跨境贸易电子商务企业落户中山并开展业务、支持电商平台或企业在国外线上平台宣传推广。

一电子商务项目。扶持电子商务园区、电子商务交易平台、电子商务应用项目、电子商务运营项目、电子商务服务项目、向社会购买服务项目、其他重大电子商务项目等。

一促进线下贸易流通。对全市性或规模影响较大的促消费活动进行扶持。包括：与促消费紧密相关的公共服务平台建设项目、企业促消费活动项目、市政府要求支持的促消费活动项目，经市政府批准开展促消费的专项活动。

一促进服务贸易发展项目。主要扶持方向为扶持服务外包费发展、技术创新、对外文化贸易、开展国际资质认证、开展人才培养、开拓服务贸易国际市场等方向，从多角度支持中山市服务贸易企业发展。

一外商投资奖励项目。对符合条件外商投资企业进行扶持奖

励。

—肉类蔬菜流通追溯体系建设项目。按照《中山市肉类蔬菜流通追溯体系运行管理方案》审查运营单位运营工作的实际完成情况，扶持肉菜溯源项目的运营单位的运维资金费用。

—促进展览业发展项目。扶持资助在中山市依法设立、守法经营，按照国家、省、市及“展览业统计调查制度”报送统计数据资料的办展企业或参展企业。

—口岸查验配套服务费改革（车检场）项目。扶持小榄车检场及中山保税物流中心车检场的查验配套服务费，减轻相关企业的费用。

—招商引资项目引荐补贴项目。扶持成功引荐并促成市外投资者在中山市投资注册新设项目且经项目投资方和落户镇区或市级招商引资职能部门认定的引荐机构。

—促进境外投资合作项目。扶持符合规定企业的一般境外投资项目、境外展示展销中心、对外承包工程、境外投资合作经贸活动、境外投资合作公共服务项目等。

—股权投资项目。市国资委组建专门的专项资金运营公司，创新运作财政扶持资金，支持中山市产业发展，对符合规定企业进行股权投资。专项资金主要用于对注册地、纳税地在中山市，符合中山市产业发展规划的高新技术、装备制造、现代服务业、文化、旅游、战略新兴产业、现代农业和健康医药产业等领域的

重点招商引资企业、技术创新型企业、规模扩张类企业等进行扶持。

（2）政策目标。

一推动中山市外贸健康稳定发展。阶段性目前为实现进出口正增长。

一促进中山市外贸新业态的发展，推进跨境电子商务实现跨越式发展，培育壮大跨境电子商务优质经营主体，推动传统企业应用跨境电子商务重构交易流程和采购体系，拓展海外市场销售网络，增强跨境电子商务促进中山经济社会发展的新动能。

一鼓励中山市传统产业应用电子商务加快转型升级，运用互联网新技术提升中山市产品在国内市场的竞争力，推动中山市经济稳定健康发展。推动中山电子商务跨越发展，促进传统产业利用电子商务实现转型升级，提升电子商务综合服务水平。

一增强经济内生动力，扩大消费需求，提升中山市社会消费品零售总额，推进供给侧结构性改革，提高供应质量，完善鼓励消费的各项政策。

一通过一定的资金扶持，带动中山市服务贸易、服务外包增长，扩大中山市服务贸易规模，提升经济发展质量，调整贸易结构，促进全市服务贸易加快发展。

一吸引更多的优质外商投资企业落户中山，推动更多现营外资投资企业扎根壮大，推动中山市更加积极主动地融入粤港澳大

湾区世界级城市群建设，助推中山市经济高质量发展。力促中山市年实际利用外资实现正增长。

—保障中山市肉类蔬菜流通追溯体系建设及系统的有效运行。阶段性目标是保障每年肉类蔬菜流通追溯体系的正常运行，追溯数据采集和上报条数达到预期目标。

—促进中山市展览业向市场化、专业化、品牌化发展，鼓励中山市产业集群抱团参加国内展会。

—贯彻落实《广东省人民政府办公厅关于印发广东省开展口岸查验配套服务费改革试点实施方案的通知》的文件精神，保持促外贸稳增长政策延续性，切实推行惠企减负的措施，履行合同约定。

—创新投资促进方式，拓宽招商渠道，鼓励招商引资项目引荐机构为中山市引进优质项目，促进中山市企业开展多种形式的对外经济合作活动，为中山市招大引进提供更多靶向信息，进一步推动中山市招商引资工作高质量发展。

—贯彻落实“走出去”发展战略，加快培育中山市具有国际竞争力的企业，引导和鼓励企业利用国际市场资源做大做强，推进中山市参与“一带一路”建设和国际产能合作，促进中山市产业转型升级和总部经济发展。

—坚持“政府引导、市场运作、注重效益、滚动发展、科学决策、防范风险”的原则，充分发挥财政资金的引导和激励作用，

增加产业投资供给，扶持企业发展，引导信贷和社会资金投入中山市产业发展和结构调整的重点项目。

7.中山市市场监督管理局。

(1) 政策内容。

产业扶持发展政策共制定两项政策内容，即实施标准化战略和政府质量奖奖励，覆盖技术标准制定、重大标准化活动、标准化科研、标准化示范试点、标准化平台、标准化培训和中山市质量奖奖励等具体子项目。

(2) 政策目标。

一加快推动工业转型升级。建立健全产业标准体系，推动中山市企事业单位参与国际标准、国家标准、行业标准和地方标准制修订，组织制定一批核心技术指标对接国际标准和国外先进标准，优于国家标准、行业标准的团体（联盟）标准，加快研制融入专利技术、具有自主知识产权的企业先进标准，推动先进标准与产业互融互促发展。

一标准化示范带动作用进一步得到提升。加强标准化试点、示范点、示范镇（区）的建设，充分发挥其示范带动作用，提高标准化工作在促进产品质量提高，科技成果标准化、产业化和国际化，以及促进企业竞争力和镇区综合实力提升等方面的基础性作用，破解在长期发展过程中累积的产业层次低、无序竞争严重、要素支撑力薄弱等素质性、结构性问题。

一服务业和农业标准化进程明显加快。在中山主要服务性行业建立服务标准体系，服务质量水平得到全面提高；建立健全农产品标准体系，做好农业标准化示范区建设，农产品市场竞争力明显增强，促进农业增产、农民增收。

一技术机构的支撑和服务能力进一步增强，成为提升标准化能力和水平的重要力量，服务社会经济发展的能力明显提升。中山市标准信息服务平台和中山市 TBT 预警防控平台进一步完善，专业科研院所、高等学校、社会团体、检验检测技术机构等在标准化工作中的作用得到进一步强化，在开展标准化研究、组织行业标准化活动以及提供技术支撑等方面的作用更加明显。完善标准化人才培养体系，全社会标准化意识显著提升，支撑经济社会发展需要的标准化技术队伍进一步发展壮大。

8.中山市文化广电旅游局。

（1）政策内容。

一旅游业发展专项。旅游产业发展扶持政策采取事前和事后两种扶持方式。按照项目类型采取不同的奖补奖励方式，对旅游重大项目采取事前补贴的扶持方式；对旅游品牌和组织接待过夜游客的旅行社（含分社）采取事后奖励的扶持方式。2016-2020 年共制定 3 项政策，覆盖重点旅游项目建设、旅游品牌建设、扶持组织接待过夜游客的旅行社（含分社）三大领域。

一文化产业发展专项。文化产业发展扶持政策采取项目补

贴、贷款贴息、奖补三种扶持方式。项目补贴全面转向扶持事后项目；贷款贴息、奖补项目及股权投资按有关规定扶持。2016-2020 年共制定 11 项政策，覆盖文化产业、重特大文化产业、重大文化产业项目建设和发展、特色文化产业、文化创意设计项目及其他文化产业项目建设和发展、一般文化产业、贷款贴息等领域。

（2）政策目标。

一培育一批具备潜力的领军型文化旅游企业，重点扶持一批融合发展项目，引导社会资本向文化旅游产业领域渗透，持续夯实文化旅游产业发展基础；积极推进全域旅游发展新模式，推动旅游产品实现高丰度、广覆盖；健全文化旅游公共服务体系，鼓励文化旅游品牌建设，促进文化旅游产业高质量发展。具体目标包括：奖补企业数量、项目完成及时率、项目验收合格率、旅游总收入、年度旅游品牌数、年度接待过夜游客数等 6 个年度阶段性目标绩效指标。

一培育社会成员的文化主体意识、文化参与意识；培育一批与时俱进的、具备潜力的领军型文化企业，重点扶持一批高融合性、带动性、引领性的项目，实现标杆影响力的辐射效应；构建长期性的、可持续发展的文化产业体系，有效推进文化供给侧改革；引导社会资本向文化产业领域渗透，激发全社会参与文化创新的积极性和创造力。

（三）资金概况

1. 资金安排。

为贯彻落实“十三五”规划要求，推动创新驱动发展战略，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发展，增强经济发展动力，2016-2020年度中山市级财政年初合计安排产业发展扶持专项资金共计69.59亿元，经预算调剂，实际安排预算金额为69.32亿元，包括54个专项，扶持政策涉及市发展和改革委员会、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，包括服务业发展、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领域²。



² 本次绩效评价所统计资金和项目数据、信息来源于被评价单位填报的基础信息表、自评表等。

图 1-1 2016-2020 年中山市产业发展扶持资金总投入情况

分预算年度来看，54 个产业发展子项在 2018 年和 2019 年安排资金最多，分别为 21.73 亿元和 16.44 亿元，2016 年和 2017 年安排资金分别为 11.93 亿元和 11.07 亿元，从 2020 年开始，预算安排资金减少为 8.43 亿元。

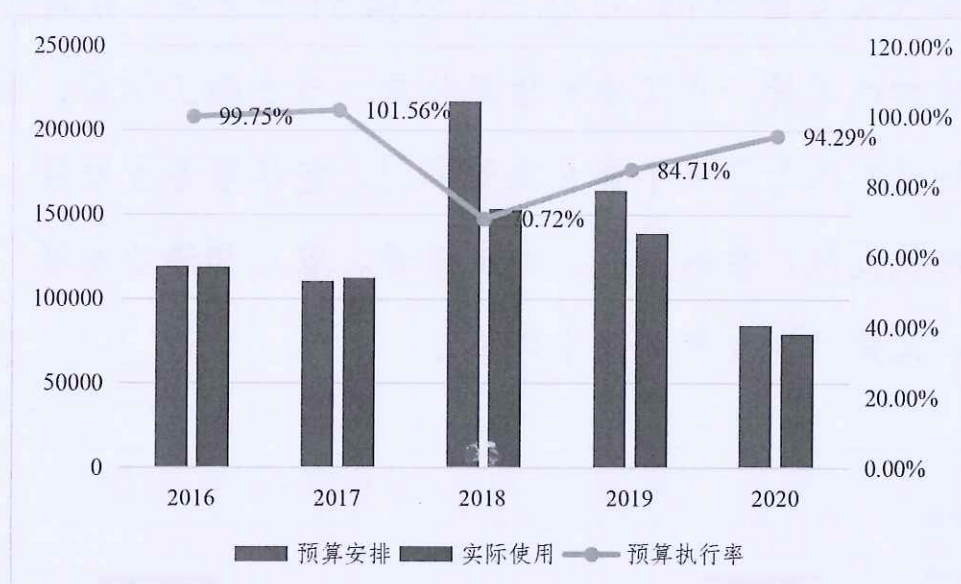


图 1-2 中山市产业发展扶持资金分年度投入情况

分部门来看，2016-2020 年期间，市科技局预算安排产业发展扶持资金最多，达到 27.98 亿元，占比 40.21%；其次是市工信局为 23.36 亿元，占比 33.57%。预算安排资金最少的为市场监管局为 0.285 亿元，占比 0.41%。从资金投向来看，科技创新、高新技术产业发展是资金投向最多的领域，技术改革、信息产业发展、先进装备制造也是资金聚集高的领域，整体上反映出中山市

产业政策发力的重点与“十三五”规划对于大力发展先进制造业和现代服务业，以产业创新抢占高端产业和产业高端制高点，增强经济持续增长动力的战略部署是相吻合的。

表 1-2 各部门 2016-2020 年扶持产业发展专项资金安排概况³

序号	主管部门名称	预算安排 金额(万元)	占比(%)	扶持专项涉及的领域
1	市发改局	40,499.60	5.82	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	市工信局	233,610.00	33.57	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	25,848.00	3.71	金融业发展、企业上市扶持等。
4	市商务局	102,538.10	14.74	对外贸易、内贸流通、招商引等。
5	市科学技术局	279,807.00	40.21	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	4,186.00	0.60	农业发展、海洋和渔业发展等。
7	市文化广电旅游局	6,520.50	0.94	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	市市场监管局	2,850.00	0.41	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		695,899.20	100	/

各部门产业发展扶持政策详细资金安排见表 1-3。从资金安排情况来看，2019-2020 年相当一部分产业扶持政策未能安排配套资金，部分产业政策子项政策延续性不足，个别政策只在个别

³ 数据为纳入本次评价范围的政策及资金数量。

年份安排了相对应的扶持资金，部分政策虽然能够保持延续，但是资金投入强度变化较大。

表 1-3 各部门 2016-2020 年产业发展扶持资金详细安排

单位：万元

部门	专项/子版块	预算安排					
		总额	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
发改局	低碳发展	1,600.00	500.00	500.00	300.00	300.00	/
	粮食流通	900.00	/	/	300.00	300.00	300.00
	培育发展服务业新兴业态	4,256.00	1,500.00	1,256.00	1,500.00	/	/
	生产型服务业发展	5,000.00	2,000.00	1,000.00	2,000.00	/	/
	市镇（区）共建服务业集聚区	14,500.00	3,000.00	4,200.00	5,700.00	16,00.00	/
	中山市债券融资创新发展扶持	1,200.00	400.00	400.00	400.00	/	/
	总部经济发展	8,000.00	/	/	/	/	8,000.00
工信局	技术改造专项资金	75,722.45	14,000.00	15,718.50	22,219.60	20,600.00	3,184.35
	节能和循环经济	3,600.00	500.00	600.00	1,500.00	1,000.00	0.00
	产业转移（淘汰落后产能）	950.00	300.00	150.00	500.00	/	/
	盘活闲置厂房	16,060.00	/	3,000.00	3,000.00	5,400.00	4,660.00
	健康医药产业发展专项资金	19,200.00	2,500.00	2,700.00	5,000.00	5,000.00	4,000.00
	兼并重组专题项目	3,350.00	1,000.00	500.00	1,500.00	350.00	/
	中小企业发展专项资金	13,758.68	945.00	500.00	2,180.00	2,343.68	7,790.00
	信息产业发展专项资金	2,200.00	500.00	400.00	800.00	500.00	/
	新一代信息技术	1,800.00	/	/	/	1,000.00	800.00
	先进装备制造业发展	54,510.00	8,000.00	10,000.00	25,000.00	8,000.00	3,510.00

部门	专项/子版块	预算安排					
		总额	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
	龙头骨干培育企业产值突破	1,500.00	/	/	500.00	1,000.00	/
	公共技术服务平台	4,500.00	/	/	/	2,500.00	2,000.00
	“新三百”域外扩张	500.00	500.00	/	/	/	/
金融局	企业上市扶持资金	24,716.00	3,600.00	2,848.00	5,000.00	3,000.00	2,000.00
	小微企业上规上限“助保贷”贴息	7,400.00	3,000.00	2,700.00	1,500.00	0.00	200.00
	融资性担保公司风险补偿补助	2,000.00	500.00	500.00	500.00	500.00	0.00
科技局	重大科技	80,391.59	9,116.00	9,936.00	12,400.32	32,566.34	16,372.93
	科技金融	52,015.72	12,423.70	8,554.07	12,015.07	16,696.11	2,326.77
	科技创新	12,844.00	6,300.00	3,620.00	310.00	/	2,614.00
	重大科技基础设施建设前期工作经费	1,000.00	/	/	/	/	1,000.00
	协同创新	6,450.00	2,200.00	2,250.00	2,000.00	/	/
	科技孵化育成	7,453.59	1,165.33	1,964.79	2,217.92	1,139.45	966.10
	企业科技	73,039.08	4,948.28	12,719.08	23,318.00	23,588.34	8,465.38
	科技服务业	363.56	/	/	/	/	363.56
	科技创新专项 - 事前扶持 (2016)	5,922.00	5,922.00	/	/	/	/
	科技创新专项 - 事后补助 (2016)	6,500.00	6,500.00	/	/	/	/
农业农村局	农业发展专项资金	3,692.00	700.00	792.00	1,300.00	900.00	/
	海洋与渔业专项扶持资金	494.00	170.00	108.00	108.00	108.00	/
商务局	促进对外贸易	42,262.86	3,200.00	9,850.00	12,610.00	12,897.86	3,705.00
	促进服务贸易发展	1,255.86	145.86	295.00	300.00	320.00	195.00
	促进境外贸易	2,600.00	1,000.00	1,600.00	/	/	/
	促进线下商贸流通	10,200.00	2,400.00	2,400.00	2,700.00	2,700.00	/
	中山市餐饮行业“共建文明餐桌, 杜绝餐饮浪费”	9.98	/	/	/	/	9.98
	物流企业运输防疫物资扶持	3.05	/	/	/	/	3.05
	促进展览业发展	2,260.00	/	500.00	500.00	760.00	500.00
	电子商务	4,290.00	800.00	800.00	1,000.00	1,190.00	500.00

部门	专项/子版块	预算安排					
		总额	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
	战略性新兴产业项目（股权投资）	4,300.00	4,300.00	/	/	/	/
	口岸查验配套服务费（车检场）	104.25	73.84	30.41	/	/	/
	跨境电子商务	1,050.00	600.00	0.00	450.00	/	/
	肉类蔬菜溯源	1,470.00	490.00	490.00	490.00	/	/
	外商投资奖励	1,697.00	/	/	/	/	1,697.00
	应对疫情稳企安商的若干措施（加大企业出口支持 - 第一批）	2,775.41	/	/	/	/	2,775.41
	招商引资引荐	31,625.26	0.00	300.00	20,300.00	10,950.00	75.26
市场监管局	中山市实施标准化战略专项资金	2,550.00	300.00	350.00	900.00	1,000.00	/
	中山市政府质量奖励资金	300.00	100.00	100.00	100.00	/	/
文广旅局	中山市旅游业发展专项资金	1,888.00	400.00	288.00	400.00	400.00	400.00
	文化和旅游产业扶持专项资金（文化产业）	4,632.50	1,000.00	720.00	1,200.00	1,042.50	670.00

2. 资金使用。

（1）政策资金整体使用情况。

2016-2020 年，市财政共安排产业发展扶持资金总预算 69.59 亿元，经调剂后实际安排预算 69.32 亿元，实际使用资金 60.38 亿元，整体资金支出率为 86.76%，结余 8.94 亿元。从各个部门来看，市场监管局预算执行率最高，达到 100%，农业农村局和金融工作局的预算执行率也达到 99% 以上，支出率低的部门为商务局 54.49%（表 1-4）。

(2) 各部门政策资金使用情况。

从各部门政策配套资金的使用情况来看，不同部门不同年份之间资金执行情况相差较大，各部门不同程度存在部分年份执行率低的情况，如市商务局 2019 年度执行率为 40.89%、市工信局 2019 年执行率为 82.31%，市发改局 2019 年执行率为 34.18%，市文广旅局 2019 年执行率为 54.9%。

表 1-4 各部门 2016-2020 年产业发展扶持资金实际执行率

年度	科技局	工信局	商务局	发改局	金融局	农业农村 局	市场监 管局	文广旅 局
2016	100.00%	99.79%	82.46%	97.56%	100.00%	100.00%	100.00%	92.85%
2017	99.68%	99.21%	99.77%	79.55%	99.99%	100.00%	100.00%	98.30%
2018	91.81%	98.00%	25.39%	79.91%	95.84%	99.60%	100.00%	99.00%
2019	98.09%	82.31%	40.89%	34.18%	91.11%	99.40%	100.00%	54.90%
2020	89.16%	98.18%	99.95%	96.73%	99.54%	/	/	98.77%
合计	95.52%	94.72%	54.49%	71.01%	98.10%	99.72%	100.00%	85.34%

对于整体执行率较低的部门和年份，特别是执行率低于 80% 的资金，在一定程度反映出资金主管部门在政策设计、变更管理、预算编制能力、预算执行等方面还存在不足，需要各部门或单位引起高度重视。

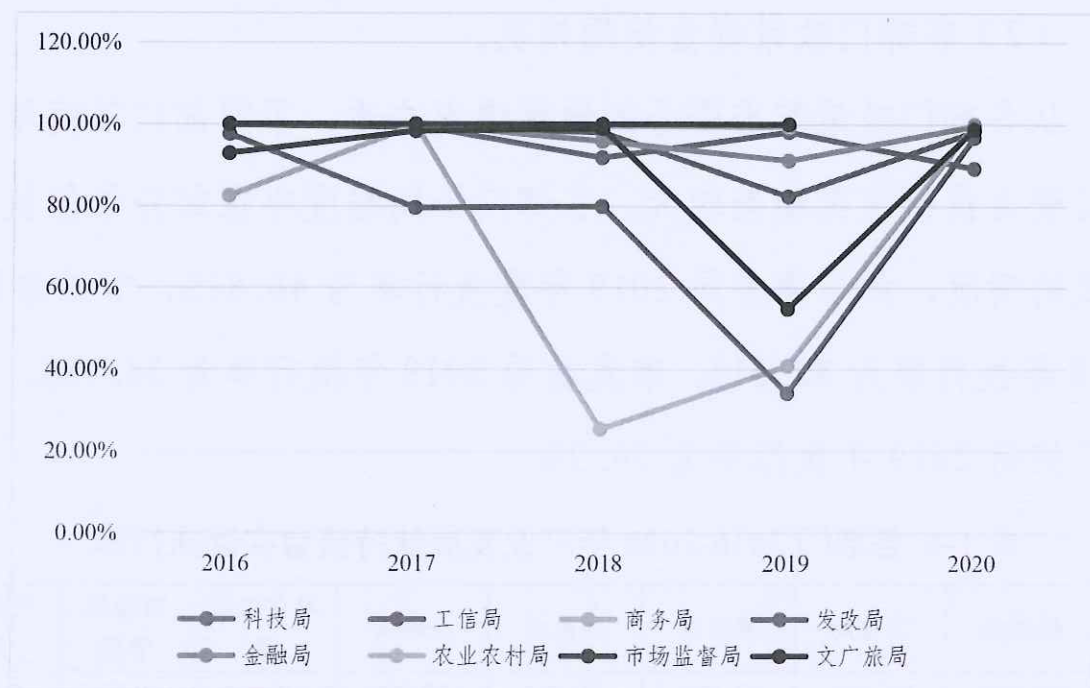


图 1-3 中山市各部门 2016-2020 年产业发展扶持资金执行率

二、绩效评价说明

(一) 评价目的和评价对象

1. 评价目的。

采用科学、规范的方法，依据既定的评价体系，以资金为抓手，以政策管理和目标实现情况为核心，对 2016-2020 年度中山市产业发展扶持政策从政策管理、资金管理和政策产出和政策效果四个方面进行综合评价，以确定产业扶持政策绩效、存在的问题，并提出政策建议，为后续财政资金安排提供参考依据。

2. 评价对象与范围。

纳入本次 2016-2020 年度产业发展扶持政策评价的范围是市科技局、市工信局、市发改局等 8 个职能部门期间出台的全部产

业扶持政策以及对应的财政专项资金，其中涉及的财政专项资金共计 69.59 亿元。评价基准日为 2020 年 12 月 31 日。

（二）评价原则

1.科学规范原则。

本次绩效评价采取定性与定量相结合的评价方法，各项操作严格遵循既定程序，科学、规范、有序进行。评价流程简洁实用，确保各项指标的可操作性。

2.公正公开原则。

严格按照相关法律法规开展第三方评价工作，并结合预算绩效管理实际，科学、合理、客观地设立评价标准、确定评价指标，确保评价结果能科学真实反映财政资金投入与使用产生的成效。

3.绩效相关原则。

绩效评价应当针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果应当清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

（三）评价方法

本次绩效评价以书面材料核查、访谈、座谈、问卷调查、选点抽查为基础，综合运用成本效益分析、比较法、抽样调查、专家评议、满意度调查等方法对政策管理、资金管理和政策产出和政策效果四个方面进行综合评价。

考虑本次绩效评价所涉及正常覆盖 8 个职能部门，且不同部门政策之间具有一定的差异性，故本次绩效评价采取了八套评价

指标体系分别对八个部门的资金使用绩效进行打分，最后以八个部门资金所占比例作为权重汇总得到本项目绩效总得分。总报告绩效分析和绩效总结不针对 8 个部门资金单独开展，将产业扶持政策专项资金作为一个整体项目进行评价，所提及内容仍可能同时涉及 8 个部门所使用资金。

评价结果设置为 4 个等级，分别为：优（ ≥ 90 分）、良（ $80 \leq X < 90$ ）、中（ $60 \leq X < 80$ ）、差（ < 60 分）。

（四）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. 《中山市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；
9. 《中山市市级财政专项资金管理办法》（中府〔2014〕108

号)；

10. 《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）；

11. 各政策及资金主管部门制定和印发的专项资金管理办法；

12. 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。

（五）评价指标体系

2016-2020 年度产业发展扶持政策绩效评价，采用《2016-2020 年度中山市产业扶持专项资金（基金）政策绩效评价指标体系》作为基本评价工具，该指标体系由政策管理（20 分）、资金管理（20 分）、政策产出（20 分）和政策效果（40 分）构成，同时考虑自评工作质量、负面影响、违法违纪行为等逆向指标（20 分）组成绩效评价一级指标。

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	政策管理 (20 分)	政策前期 (8 分)	政策适应度 (3 分)
2			政策明确性 (3 分)
			政策调研或对比分析 (2 分)
3		管理监控 (12 分)	政策健全性 (4 分)
			监控有效性 (4 分)
			政策调整 (4 分)
4			

序号	一级指标	二级指标	三级指标
5	资金管理 (20分)	支出规范性 (20分)	资金使用率(10分)
6			资金调整率(5分)
7			财务规范性(5分)
8	政策产出(20分)	政策数量产出 (10分)	政策数量产出(10分)
9		政策质量和时效(10分)	质量合格率(5分)
10			完成及时率(5分)
11	政策效益 (40分)	社会经济效益 (35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	逆向指标 (-20分)	自评工作质量 (-10分)	自评工作质量(-10分)
		负面影响(-5分)	负面影响(-5分)
		违法违纪行为 (-5分)	违法违纪行为(-5分)
合计	100分		

(六) 评价流程

1. 绩效自评。

项目单位需在整理、分析资金支出有关项目实施方案及绩效表现后,认真填写《信息采集表》和撰写《绩效自评表》《绩效自评报告》,并根据《绩效评价佐证材料清单》组织相关绩效佐证材料。

2. 第三方机构评价。

第三方机构对该项资金支出绩效进行客观、公正地评价,自

觉接受市财政局对评价进度、评价质量的监督指导。

(1) 召开培训会。第三方机构就重点评价绩效材料组织与填报事宜进行培训。

(2) 书面材料审核与现场评价。一是第三方机构组织行业领域（行业专家、绩效专家、财务专家）的评价团队对项目单位报送的绩效评价资料进行书面评审，形成初审意见并反馈给项目单位；二是第三方机构组织召开现场核查，通过座谈会征求单位对初审意见的反馈，并以实地勘察项目实施管理情况等方式开展评价。

(3) 撰写、提交评价报告。经过初审及现场核查，第三方机构针对纳入评价范围的专项资金使用情况形成绩效评价分报告并最终形成一份总体绩效评价报告。第三方机构按规定的时间向市财政局提交评价成果，并对其客观、真实性负责。

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，2016-2020 年各产业发展扶持政策总体上能够围绕“十三五”规划和市委市政府重点工作要求，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，产业扶持政策取得一定成效。但也存在产业扶持政策顶层设计不足，未能有效支撑区域产业发展，推动经济持续发展的目标，政策实施效

果与制定的初衷存在一定差距；财政补助资金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。经综合评定，政策整体绩效得分为 80.5 分，评定等级为：“良”。

总得分加权计算公式为：政策总体得分=Σ各部门政策资金占总预算资金的比例×各部门政策得分。

（二）各部门政策得分分析

在部门主管政策得分情况方面，市农业农村局主管政策得分最高，为 85.26 分，在 8 个部门中的得分中位居第一。得分在 80 分以上的部门还有市市场监管局、市金融局、市科技局。市发改局得分最低，为 75.97 分。市发改局得分较低的原因在于“资金管理”和“政策效益”方面还存在改进空间，尤其是产业扶持政策的效益需要进一步凸显。除此之外，市工信局、市商务局、市文广旅局得分也较低，未能超过 80 分。

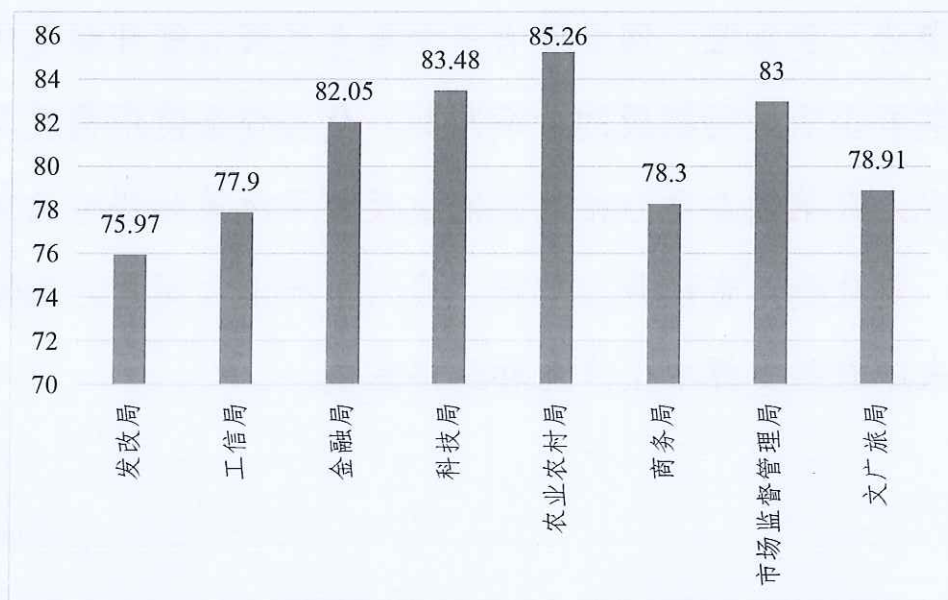


图 3-1 各部门政策评价得分情况

（三）绩效指标得分分析

采用《2016-2020 年度中山市产业扶持专项资金（基金）政策绩效评价指标体系》，本次绩效评价一级指标包括：政策管理、资金管理、政策产出和政策效果，以及逆向指标五大类，其中逆向指标作为附加分。一级指标综合评价得分率见图 3-2，可以看出，整体上政策产出得分率较高，政策管理、资金管理和政策效益得分率较低，其中资金管理得分最低。其中政策产出得分相对较高的原因在于政策产出目标为本次绩效评价后设置，而非政策立项时申报的考核目标，在客观存在依据结果设置产出指标的问题，从而导致得分情况良好。政策管理得分相对较低主要是因为政策的顶层设计、政策实施的连续性等不够，部分政策存在空转

等问题。资金管理得分相对较低则反映了各部门在专项资金管理方面需要进一步加强，例如没有完全按专项资金管理制度中的要求对获奖补企业进行积极的后续跟踪、奖补资金使用情况和企业经营情况。政策效益得分相对较低也反映了政策和资金的效果凸显不够，财政投入带动效应较弱，投入与产出之间的匹配性需要强化，未能有效支撑中山产业和经济发展。

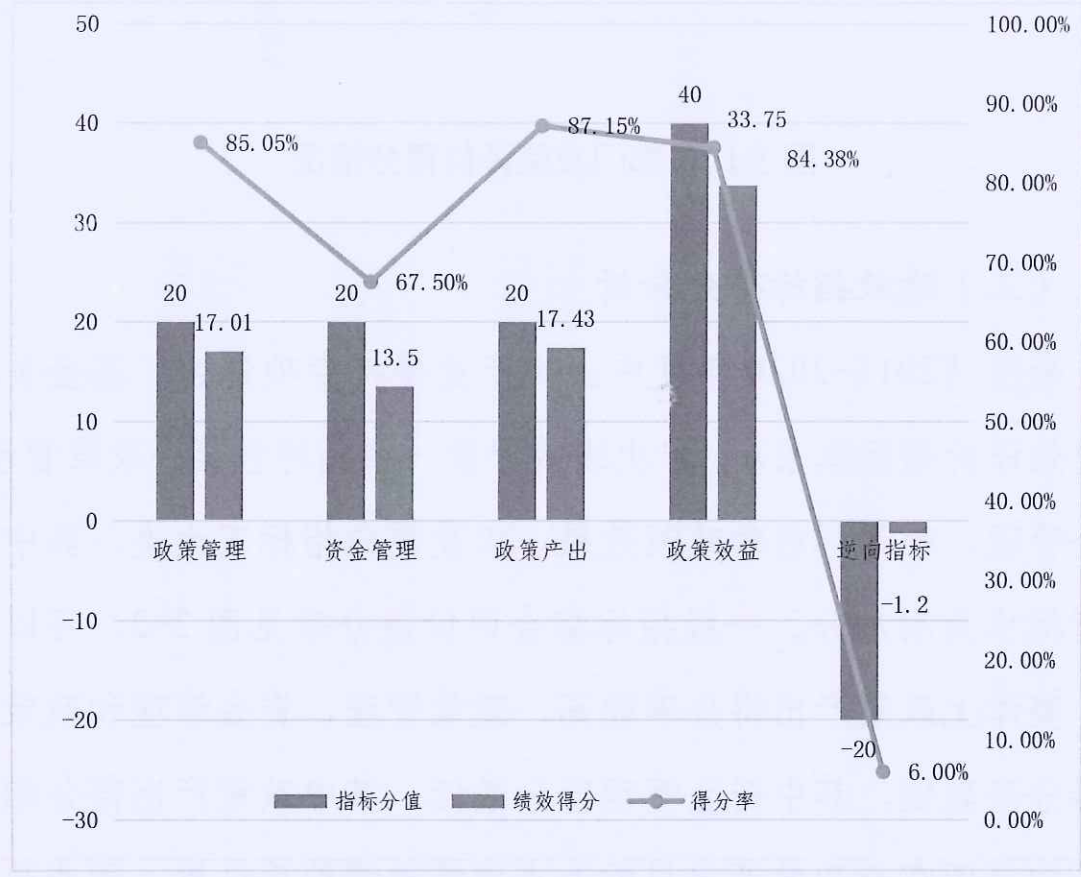


图 3-2 一级指标得分情况

经对 7 个二级指标得分率情况进行统计（详见图 3-3），得分率最高的“政策质量和时效”，而“政策前期”“支出规范性”

“社会经济效益”“公共满意度”等指标得分率相对较低，尤其是管理规范性方面得分率仅有 66.25%，反映项目单位需要进一步加强资金规范性管理。

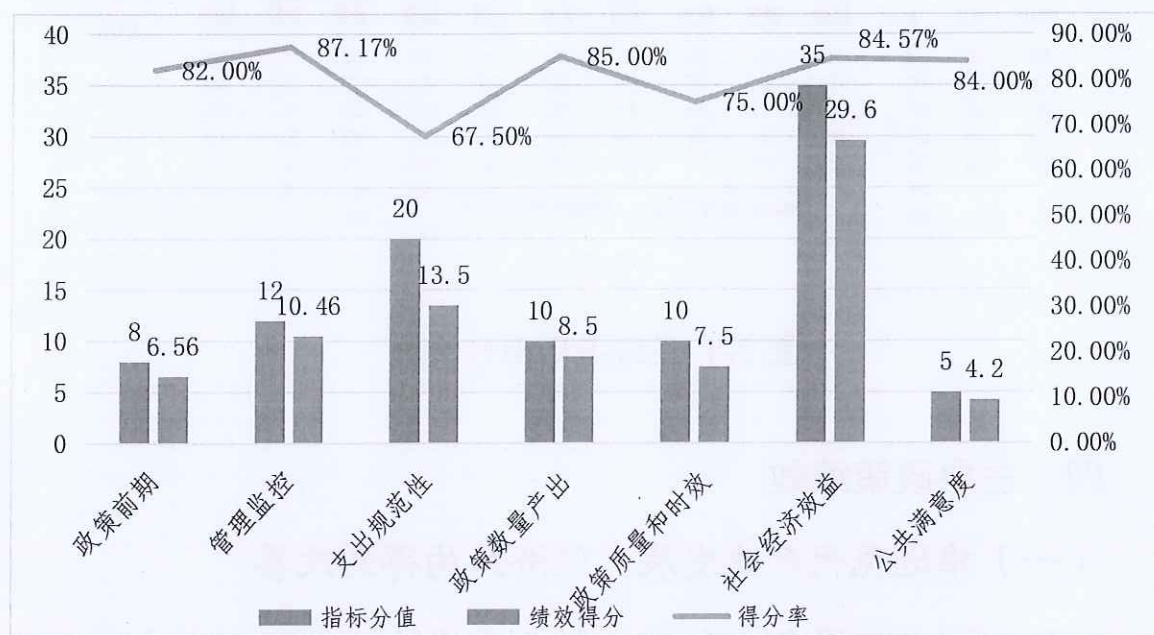


图 3-3 二级指标得分情况

进一步考察三级指标得分情况，可以发现，政策适应度、政策健全性方面得分率高，均超过 95%；而政策调研或对比分析、资金使用率得分率较低。总体上可以看出，产业发展扶持政策的主要绩效方面在于政策能够紧紧对接中山市重要发展规划布局和重点工作，匹配度较高，政策内容丰富、覆盖面较高，政策在产出完成及时性方面较强；不足的方面在于政策配套资金的执行、调整和规范性管理需要进一步加强，政策的稳定性和延续性以及社会经济效益方面需要强化。

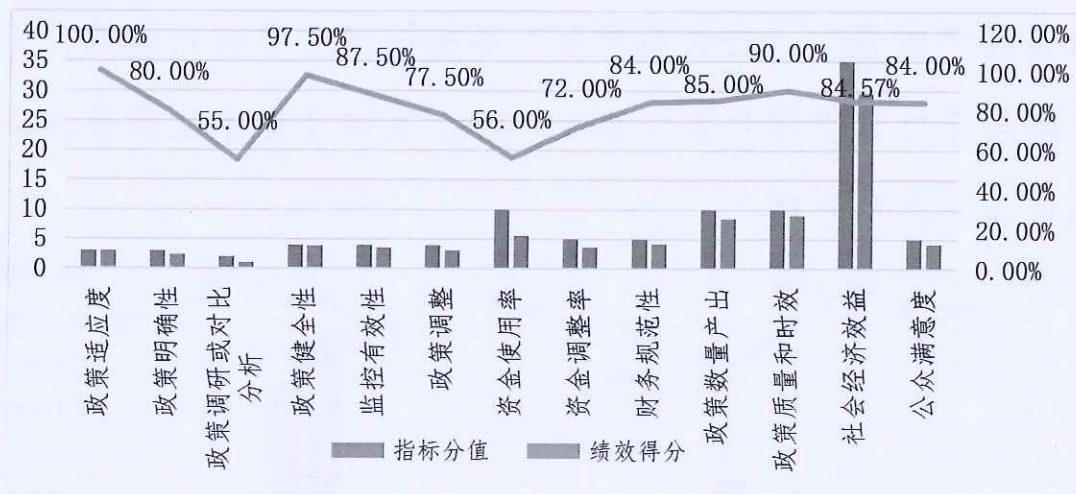


图 3-4 三级指标得分情况

四、主要政策绩效

（一）推进现代产业发展，经济结构得到改善

通过加强现代服务业和先进制造业的扶持力度，中山市三次产业结构从 2015 年末 2.3:54.2:43.5 调整至 2020 年末 2.3:49.4:48.3，现代服务业增加值占服务业增加值比重、先进制造业增加值占制造业增加值比重分别提升至 62.2%、52.5%。2016-2020 年共新增新认定集聚区数量 12 个，新增扶持生产性服务业企业（项目）数 51 个，新增服务业新兴业态企业入库数 667 家，首次认定总部企业 25 家，新增获批创新平台（载体）数量 14 家，新增发债企业数 2 家，新增近零碳试点项目 4 个，新增碳普惠试点项目 12 个，新增低碳试点示范项目 10 个，新增应用低碳先进适用技术企业 7 家，开展碳普惠核证减排量项目 2 个，企业实施减碳项目数量 4 个，并对全市 8 家粮食流通企业和 22 个

粮食流通项目给予扶持。

（二）工业技术改造稳步推进，产业技术含量逐步提高

市工信局紧抓工业技术改造，着力提升工业装备水平和产业竞争力，大力发展先进装备制造、新一代信息技术等前沿产业，有力助推产业转型升级。2016-2020 年全市完成工业技改投资 775.67 亿元，推动 3436 家企业实施技术改造，其中，2020 年全市完成工业技改投资 114.68 亿元，同比增长 39.2%，全省排名第一。2016-2020 年，全市累计完成规模以上工业总产值 29,607 亿元，累计完成规模以上工业增加值 5,814 亿元。成立中山市企业全生命周期公共技术服务平台联盟，并依法注册为联合会，广泛吸收“产、学、研、用”单位加入，已涵盖公共技术服务单位 45 个，高职院校、银行、协会 37 家，统筹整合各类资源为企业提供优质服务。建成市级工业和工业互联网类公共技术服务平台 18 个、国家级检验检测平台 4 个、省级检验检测平台 14 个。2018 年以来在家电、五金、健康医药等行业服务企业超 4 万家，其中 50%以上主要服务中山本地企业，推动全市核心竞争力持续提升。工作母机入库企业 469 家，一批高精尖工作母机企业在各自领域优势突出，如明阳风电兆瓦级风力发电机组处于国际领先水平；凯旋真空成套设备占据该领域 35%的市场份额；汉唐研发生产出国内领先的皮秒、飞秒光纤激光器和金属粉末 3D 打印机等。2016-2018 年合计淘汰印染（洗水）行业落后产能 18959 万米。

（三）中小微企业扶持效果显现，优质企业上市步伐加快

着力发挥财政资金引导作用，鼓励金融机构加大对小微企业的信贷支持力度，促进小微企业发展上规上限。2016-2020 年拉动融资额实际完成 36.71 亿元，降低企业融资成本 5,372 万元；推动上规上限企业新增数 2994 家。融资担保 2016 年在保余额由 364,545.85 万元增长至 2020 年 537,484.37 万元，实际增长 47.43%，服务企业（次）数 1560 家。2016-2020 年，全市新增境内外上市公司和新三板挂牌企业 73 家，引导 5 家企业通过定向增发、发行公司债融资 115.3 亿元。其中，2020 年实际新增境外上市公司 2 家，1 家企业通过深交所审核于 2021 年 2 月正式上市，新增直接融资 96.76 亿元。上市挂牌企业对全市税收贡献突出，财政投资乘数效应明显。2016-2020 年，全市境内外上市公司税收贡献约 120 亿元。如 2016 年度获得企业上市补助的 33 家企业按照税务部门口径共缴纳税款 11.89 亿元，当年补助总额 6,348 万元，利税乘数 1873.87%；获得补助的 33 家企业合共拉动投资 87 亿元，投资乘数 13705.16%；全市上市上板及重点后备企业 110 家，共缴纳税款 38.6 亿元，纳税额占 2016 年全市国地税总额的 6.35%。

（四）科技创新投入力度加大，创新驱动发展能力增强

2016-2020 年，中山市深入实施创新驱动发展战略，持续加大科技创新投入，推动创新能力和水平迈上了新台阶。科技投入

快速增长，地方财政科技投入累计 169.75 亿元，占一般公共预算支出比重排名珠三角前列。科技创新产出成果显著，2020 年，有效发明专利拥有量 8383 件，专利授权量 3.97 万件，发明专利授权量 1032 件。2016-2020 年期间获得省、市重大科技专项项目立项 266 个，扶持资金 8.92 亿元，获得省科技奖励 23 项，技术合同登记 1108 项，技术交易合同总额 16.9 亿元。高企树标提质成效显著，2020 年，高新技术企业数量 2388 家，是 2015 年的 5.6 倍，位居全省第五，其中规上限上企业 1355 家，占比 56.7%。企业研发机构数量大幅增加，2020 年，全市拥有省级重点实验室 6 家、省级工程技术研究中心 343 家、市级工程技术研究中心 930 家。陆续引进中科中山药物创新研究院等 15 个高端创新平台，全市共有市级以上科技孵化育成载体 73 家，其中国家级孵化器 9 家、国家级备案众创空间 7 家、省级大学科技园 1 家、省级孵化器 6 家、省级众创空间 3 家。

（五）深度参与国内国际双循环，商务发展格局不断稳定

商务发展统筹利用国内国外两个市场、两种资源，以扩大内需为战略基点，推动更大范围、更宽领域、更深层次对外开放。受贸易保护主义、国际市场波动以及中山自身新旧动能转换等原因影响，中山市外贸波动起伏明显，2016 年进出口总额 2,237.80 亿元，2020 年完成外贸进出口总额 2,209.2 亿元，外贸依存度达到 70.1%。2016-2020 年累计新增对外投资额 30.63 亿美元；新

增利用外资方面，2018 年实际利用外资完成 35.3 亿元，2019 实际完成 37 亿元，2020 年实际完成 40.5 亿元，实现逐年上涨势头。除去疫情影响，2016-2020 年，社会消费品零售额总量呈现出逐年上升的趋势，2020 年完成社会消费品零售总额为 1,407.2 亿元。肉类蔬菜流通追溯体系建设取得初步成效，溯源数据采集和上报实际达到 1429 万条。

（六）农渔文旅产业发展良好，标准化体系建设初见成效

农渔产业发展势头良好，产业扶持政策效果明显。2020 年 60 家市级农业龙头企业营业收入达到 101.3 亿元，净利润达到 12.56 亿元，出口创汇 6.83 亿美元，上缴税金 3.52 亿元，共带动农户 8.97 万户，带动农户增收总额 33.86 亿元，户均年增收 3.77 万元，创造就业岗位 9181 个，其中农民从业人数 6534 人。通过引进新品种，改善养殖环境，转变养殖模式。2016-2019 年共引进马鲛鱼、台湾泥鳅、长江吻鱼、淡水花斑鱼、金丝鲩鱼等 11 个新品种；建设水产良种示范基地，起到苗种生产示范作用。政策实施撬动银行贷款 2016 年至 2018 年均在 10 亿元以上，其中 2018 年突破 20 亿元，2019 年撬动银行贷款金额锐减至 6.7 亿元。文旅产业克服疫情影响，保持稳定发展。2016 年以来，中山主要指标旅游总收入、年度旅游品牌数、年度接待过夜游客数等均有一定程度的增长。除了 2020 年受疫情影响，2016-2019 年 4 年间旅游总收入年平均增长 7.32%、旅游品牌数年均增长 14.24%、

年度接待过夜游客数年均增长率为 10.38%。在标准化体系建设方面，企业参与标准化活动的积极性不断提高，企业标准体系逐步建立。2016-2019 年专项资金资助承担国家南美白对虾标准化示范区和省级蔬菜、种鸡和香蕉标准化示范区，以及红木家具产业标准联盟、风电综合标准化建设等 8 个标准化项目建设，并均已通过考核验收；资助了中山市 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，以及承办美国、菲律宾灯具产品等 TBT 通报评议项目，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，前置应对国外最新贸易措施。

五、值得关注的问题

在产业扶持政策和专项资金的支持下，中山市产业发展取得了较好的成绩，给市场和企业带来了信心，但由于产业扶持政策的实践创新性较强，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。从评价发现的问题来看，中山市传统产业仍处于转型升级的攻坚期，战略性新兴产业引育仍需发力，缺少大平台、大产业、大项目，综合承载力和竞争力亟待提升，产业链存在堵点断点，这对中山市未来产业扶持政策和资金的使用提出了更高的要求。

（一）政策顶层设计有待优化

1. 政策论证和设计还有待加强。

目前产业扶持政策由各个职能部门出台，工信、发改等部门

则各年度出台具体的资金管理办法，决定当年的具体扶持内容和规模，如此导致各年政策往往变化较大，“东一榔头、西一锤子”，缺少顶层设计，有限的财政资金被“撒胡椒面”。

例如市工信局的技术改造项目中的“技术创新”项目，2016年、2020年支持数量为零，2017-2019年支持数量分别为5、1、2项，支持金额分别为103.66万元、21.55万元、79.47万元。再如市科技局的新型研发机构专项对新型研发机构认定补助实际实施了2016-2018年三年，新型研发机构政策目标时间为2020年，从支持的项目数量和金额来看，政策力度在逐步削弱，2016-2018年支持项目分别为30项、20项和3项，支持金额为6,300万元、3,620万元、310万元，政策实施难以充分支持政策目标的实现。再如市商务局的招商引资项目2017年预算300万元，实际支出197.49万元，政策支出和效果已不理想，在此情况下，2018年依然到位资金20,030万元，2019年到位资金10,950万元，两年政策支出资金为0，造成数额较大的财政资金闲置，影响了商务发展产业扶持专项资金的整体产出和效益。2016-2020年股权投资政策只扶持了一家企业，五年时间找不到值得扶持的第二家企业。

(1) 从政策实施的角度来看，需要投入的工作量较大、成本较高，对企业的扶持力度有限，财政资金难以发挥杠杆带动作用。主管部门缺少深究原因，未对政策的适宜性开展反思、论证

以及做适度调整的举措。

(2) 政策设计方面存在问题，没有科学的前期调研和分析，可能存在政策指向不明确，要求过于苛刻、政策细节不够，难以确实执行、与其他政策有冲突、政策风险过大等问题。

(3) 政策在实施过程中主动性不够，没有主动寻找和分析投资机会，潜在的投资企业也未能接收到政策信息而主动向符合政策规定方向靠拢。

2.部分产业发展扶持政策空转，空有政策而无扶持项目。

市工信局工业发展专项资金 2016-2020 年各年度部分政策支持内容不够连续，如公共服务平台只持续了三年；高端装备制造业发展专项资金中，支持首台套装备的研发与使用只支持了 2016 年，兑现招商引资承诺只支持了 2017 年，支持厂房建设、支持过渡性用房、首台套配套奖补、首台套保费补贴、支持企业做大做强等内容亦只实施了其中一年。政策难以给予企业一个稳定的预期，发挥财政资金的杠杆带动作用，亦影响公共政策的公信力。再如技术改造专项扶持方式中的“投入资助”，除 2016 年扶持 1 家企业外，2017-2020 年未再实施；中小企业发展专项中的公共服务平台网络项目、素质提升项目、中小微企业专项服务项目、中小微企业投资项目等项目 2016-2020 年未有实施。

市发改局主管政策方面，《中山市低碳发展专项资金管理暂行办法（修订）》在 2016、2017 年都进行了修订，2018 年起草

通过了《中山市发展和改革局产业扶持专项资金管理暂行办法》，2020年通过了《中山市鼓励发展总部经济实施细则》，但在低碳发展、粮食流通等方面资金支出率持续较低，以及共建服务业集聚区年度绩效较差的情况下，未能及时调整和改进政策措施。低碳发展专项资金，三个分项在实施的三年中都仅一年有项目支出。粮食流通专项资金2016-2020年粮食仓储设施项目仅完成一项，粮食产后服务体系建设项目和粮食流通市场发展项目无扶持项目。服务业新兴业态发展专项资金和培育发展服务业新兴业态专项资金自2018年《中山市发展和改革局产业扶持专项资金管理暂行办法》（有效期3年）修改扶持方向和项目后未再安排资金，仅实行一年，没有连续实施。再如市金融局的小微企业“助保贷”2019年因为调整政策，当年没有安排资金，相关企业没有享受到奖补。

市科技局的科技创新平台专项（原新型研发机构专项）2016、2017、2018、2020年均有实施，2019年暂停实施。再如市农业农村局的都市农业发展资金政策执行时间为2017年6月至2020年6月，持续3年，但实际只执行了2017-2018年。《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》《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）执行年限为2017-2022年，但2020年未安排政策资金。再如市文广旅局2019年文化产业发展

扶持政策当年度中断，没有预算资金和政策支持。间断的原因是往年政策有效期已到期。这也反映了主管部门未能将相关工作做在前面，在已经预期到原有政策到期的情况下，未能及时更新政策，导致 2019 年的政策间断。

3.政策实施内容调整变化较大，缺少稳定预期。

各部门产业发展扶持政策几乎每年出台管理办法，通过管理办法确定当年度支持内容、方向和具体方式，缺少产业扶持政策文件，顶层设计存在不足，也导致各年度具体支持内容和方向变动较大，难以体现政策的延续性，无法给企业稳定预期。例如，2014 年市工信局出台了《中山市技术改造投资项目资助实施细则》（中经信〔2014〕656 号）文件，2016 年出台《中山市工业企业技术改造事后奖补实施细则》（中经信〔2016〕281 号），2017 年又出台了《中山市技术改造投资项目资助实施细则》（中经信〔2017〕291 号），每年奖补内容有变化，企业难以适应。

4.政策整合力度不够，过于繁复。

如市工信局的技术改造项目中有“公共服务平台”项目、中小企业发展项目中有“公共服务平台”项目、还有一个单独的“公共技术服务平台”项目。“新一代信息技术”与“信息产业发展专项资金”扶持方向较为相近，可合并为一个专项。再如市商务局的商务发展产业扶持多达 10 多个方向，具体的政策实施方向和项目多达 67 项，相应的管理、过程文件多达数百项，有些政

策只实施一年；有些政策只有数万元的支出；有些政策支出率 1% 不到；有些政策支出率近 400%。政策文件多，表明专项资金的使用有详细的法规、制度和政策依据，但过多的文件反映管理的效能和方式问题，包括政策的稳定性问题，反映在扶持支持年度的不稳定性，存在较多临时性的扶持处理，扶持项目过多过细，导致扶持资金强度低，增加管理的难度。经现场座谈与调查，部分政策由于实施的临时性与分散性，部门工作人员在接替后都难以理清实施政策的具体内容和整体效益，更别说企业搞清楚政策内容。

5.政策扶持方式和手段单一。

出于政策实施风险、管理成本等考虑，在目前实施的产业扶持方式中，各个部门几乎全部采取了后补助的方式，且主要以无偿资助、贷款贴息的方式进行，产业扶持方式非常单一，缺少现代化、多元化的扶持手段，未能将产业扶持政策与招商引资、招商引智、培育孵化产业相结合。与国内深圳、合肥等先进城市相比，财政资金在招商引资、培育产业方面的作用未能充分显现。

6.缺少产业扶持政策统一管理平台，无法排除重复奖补风险。

省级及中山市的产业政策、中山市不同部门的产业政策的扶持内容，事实存在政策扶持内容重叠的情况，因此不可避免地存在企业重复申报的可能性。中山市目前已有“中山市产业扶持专项资金信息管理系统”，但系统内的扶持项目资料信息不齐全，

且相关统计分析功能亦未完善。仅市科技局一个部门，2016-2020年奖补项目已有11428项，数量众多，难以通过人工进行查重，在没有一个信息详细、统一的产业政策信息平台下，难以保证项目不重复奖补。

以市金融局的企业上市扶持资金中新三板挂牌和上市为例，省级资金和市级资金都进行奖补，中山部分镇区亦有专项资金进行奖补，多重资金重复奖补，政策缺少错位，简单叠加，产生了政策不公平性以及影响政策效果。（1）政策多重叠加后，导致奖补金额过大，远远超出企业挂牌成本，可能引发企业投机。如新三板挂牌，省级基础奖励50万元，中山市级财政奖励200万元，在不考虑镇区奖励以及其他附加奖励的情况下，基础性奖励已经达到250万元，但从企业在新三板市场挂牌的成本以及相关股改的成本来看，远不到100万元。过高的奖补金额可能引发企业不顾实际去新三板挂牌，然后在短期内摘牌等投机情况。（2）多重政策奖励可能引发不公平性。从现场评价的情况来看，绝大部分企业难以区分奖补资金究竟是省级资金，还是市级、镇区资金，企业只看到上市奖补，部分企业认为该事项只能申请一次，不能重复申请；还有部分企业对政策研究较为透彻，不同级别奖补资金均进行申请（目前政策没有禁止企业重复申请省市区资金），客观上影响了政策的公平性。再如，在抽查的项目中，某日用品有限公司同一个项目投资，在2018年（获得技术改造专

题项目资金 500 万元)和 2019 年(获得龙头骨干培训企业技术改造专题补助 500 万元)连续两年分别获得 500 万元技术改造专项资金情况,需要进行必要的复核。

(二) 政策过程管理需要完善

1.政策过程监督未严格按管理办法执行。

依据《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 号),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。目前政策资料中未有项目进展情况和资金使用情况报表,未有工作座谈会及赴现场进行检查的记录和结果,专项资金使用单位应将专项资金退回的也未见资金退回流程和记录。某公司申请的是购买注塑机,但实际上使用专项资金购买的是聚甲醛材料;某塑料制品有限公司用专项资金支出了保安服务等。

实施标准化战略政策资金对奖励过的企业及其制定相关的标准的后续跟踪不足,制定的标准是否在实际中应用、推广,企业的生产率是否得到提高?获奖标准是否很快被覆盖淘汰?对政策资金的绩效跟踪不足,对各类标准项目扶持完成后产生的效果、发展和对企业、产业的效应缺乏跟踪、统计。

2.对获补企业的审核和监管有待加强。

对专项资金后续发放后的使用情况及获奖补企业后续的经

营情况监督及了解得不够。部分专项只是依靠委托的第三方会计师事务所对专项资金进行专题审计，没有完全按专项资金管理制度中的要求对获奖补企业进行积极后续跟踪资金使用及经营情况；部分专项没有任何监管措施。例如，农业农村局政策资金在进行年度专项审核时，只甄别合同、票据及凭证关注于贷款合同、借贷票据是否真实有效，未关注资金的去向和实际用途。贴息补助未关注贷款发放后资金的去向，存在套取贷款补贴、改变贷款用途如转贷或用于投资等风险。同时用于农业行业的扶持资金，由于其行业的特殊性（农户、免税等），基本没有建账，事后监管难。

再如文化产业专项资金，现场抽查了连续几年都获得补助的“某文化传播有限公司”2016年和2018年度的申报资料，2016年度该企业申报项目为：中国（大涌）红木文化博览城，连续几年都获得过文化产业扶持资金和旅游产业扶持资金，但在申报和验收资料中有大量的在2013-2015年支付的费用凭证及附件发票、银行水单，与本次申报2016年的奖补资金关联度不强。旅游产业抽查项目抽查了“某农业发展有限公司”的申报资料，该企业2017-2019年度连续亏损，年营业额也很少，其申报2019年新业态旅游专项补助资金，获得30万元。查阅该企业申报资料发现：几个申报表之间的数据不一致，存在申报表投资金额虚报，申报表上经营状况与财务报表严重不相符的问题。如“中山

市旅游业发展专项资金申请表”上，累计完成投资 20,000 万元，即 2 亿元。后附的专项资金申请报告中的财务状况栏，注明的是：“目前为止总投资额为 2,000 万元”，同一数据相互矛盾。

3.项目验收未按规定执行。

根据《中山市发展和改革局产业扶持专项资金管理暂行办法》第二十一条项目验收规定：“专项资金使用单位应在项目任务期结束后 2 个月内向市发展改革局提出验收申请。发展改革部门根据《中山市产业扶持专项资金项目验收管理暂行办法》（中财工〔2013〕24 号）组织第三方专家组进行项目验收，并出具验收意见”，市发改局 2019 年底对 2012-2017 年获得服务业发展专项资金 100 万以上（含 100 万）的 17 个项目进行验收，10 个项目通过了验收，不通过的项目已下发通知进行整改，无法整改的已要求退回财政资金。但服务业发展专项资金验收未按规定时间进行，发展改革部门出具的验收意见也未见统计和资料。

市文广旅局抽查项目中，某文化传播有限公司 2016 年、2017 年、2018 年均获得奖补资金，金额分别为 65 万元、85 万元、100 万元，政策给予连扶三年的支持，支持项目持续发展。但从抽查的 2016 年度申请和验收材料来看，项目存在较为严重问题：（1）本年度项目于 2018 年 3 月提交验收，所提交验收报告中关于项目实施情况与 2016 年所申报内容无任何关联，报告中实施内容为 2014-2015 年建设内容，存在用以前的项目建设内容进行项目

验收的情况。（2）项目验收严重不规范。项目采取了委托第三方会计师事务所的方式进行验收，从验收参与人员名单来看，只有该会计师事务所两名工作人员进行项目验收，二人均从事审计业务，一人为注册会计师、一人为初级会计师，除此之外，无任何验收项目相关的专业技术人员。验收的不规范也是致使“驴头不对马嘴”的内容能够通过验收的重要原因，凸显了验收走过场的问题。

4.资助项目建设迟缓。

参考《2019 年度第五批市镇（区）共建现代服务业集聚区绩效评价报告》《2020 年度第五批市镇（区）共建现代服务业集聚区绩效评价报告》等资料，市发改局现代服务业集聚区项目均存在建设进度缓慢问题，原因主要是部分资助项目还在施工期间，且由于投资体量大、工程建设过程复杂和其他外部因素影响，重大科技专项项目质量达标率较低，为 72.87%；项目验收通过率较低，为 72.87%。

（三）政策资金管理亟待加强

1.资金支出率有待提高，反映政策实施内容有待优化。

市发改局政策总体资金使用率较低，如 2017 年资金使用率为 79.55%，2018 年资金使用率为 79.91%，2019 年资金使用率为 34.18%；部分专项的预算编制欠合理，如低碳发展专项资金使用率 55.61%，粮食流通资金使用率为 40.6%，五年资金结余合计

5,680 万元。市工信局、市科技局部分子项目年度资金使用率低于 60%。如 2017 年节能和循环经济、健康医药、信息产业资金使用率均低于 60%；2018 年先进装备资金使用率低于 60%；2019 年节能循环经济、高端装备、兼并重组资金使用率低于 60%。2018 年高端科研平台项目新型研发机构专项资金使用率均低于 60%；2019 年协同创新专项资金、新型研发机构专项资金、科技企业孵化器及众创空间专项资金、科技服务业发展专项资金使用率低于 60%；2020 年促进技术交易和科技服务业发展专项资金、重大科技基础设施建设前期工作经费资金使用率低于 60%。市商务局共安排产业扶持发展政策资金 11.36 亿元，实际总支出 6.19 亿元，五年资金结余合计 5.17 亿元，整体资金使用率为 54.49%。在子政策中，股权投资资金使用率 11.6%，跨境电子商务资金使用率 5%，招商引资资金使用率 0.89%，促进服务贸易资金使用率 72.78%，促进线下商贸流通资金使用率 71.56%，电子商务资金使用率为 66%，跨境电子商务 2016 年资金使用率 5%、2018 年资金使用率 392.52%。

资金使用率低主要原因在于：（1）政策制定存在缺陷，有主动工作不足、缺乏实操性、政策方向有偏差等问题。（2）预算申报比较随意，不够科学严谨，预算与实际工作内容偏差较大。（3）政策实施中部分工作时效性差，未能及时完成政策内容。

2. 预算编制科学性有待加强，资金调整率过高。

如市工信局 2017 年淘汰落后产能、中小企业子项资金调整率大于 30%；2018 年节能和循环经济、兼并重组、先进装备、淘汰落后产能、健康医药、中小企业、龙头骨干企业产值突破子项目资金调整率大于 30%。再如市发改局资金均为当年评定并兑现扶持，每年申报企业、项目数量不可控，存在一定偏差，无法事先精确预估数值，导致预算编制要么过多、要么不足。再如，市金融局企业上市扶持资金预算资金不够准确，追加以及调增幅度过大。2016 年预算金额 3,600 万元，追加 2,400 万元，实际支出 6,348 万元，资金支出率为 105.8%；2017 年预算金额 2,848 万元，追加 4,000 万元，调增 1,525 万元，实际支出 8,368 万元。

上述问题虽然存在客观原因，但也在另一个侧面反映了问题：（1）政策前期调研、摸排不够，工作不够扎实；（2）各年度均已经开展了相关工作，在此基础上的预算仍然固化参照上年，反映了预算编制整体质量有待提高。

（四）政策绩效管理有待提升

1.部分指标没有量化，难以判定指标完成情况。

政策设置的总目标清晰明确，阶段性目标基本反映了实现政策总目标的具体途径和各方面实际工作，但存在指标设置不够完整、缺指标名称和指标标准值、指标设置不够量化细化的问题。如市商务局的促进对外贸易项目将扶持企业数量设为绩效指标，电子商务目标是完成资金拨付工作，促进展览业发展项目、股权

投资、招商引资等政策无具体的目标与工作任务等。应设置与业务工作相关且可考核、可量化的绩效指标，在申报入库专项资金预算时，应根据本年度的阶段工作任务，科学评估其可达成程度，设置可考核的量化指标。实施标准化战略政策资金绩效目标设置为“充分发挥政策资金扶持作用，持续推进深化标准化改革，全面提升标准化工作水平，推动中山市企事业单位、社会组织参与制修订一批国际标准、国家标准、行业标准、地方标准和团体标准，创建一批标准化试点、示范点、示范区，全面推动标准化战略实施，提升标准创新能力，有力促进中山市经济社会高质量发展。”绩效目标各方面均为定性表述且缺少科学的统计方法，上述情况既不便于政策资金主管部门自我对标考核，也不便于第三方评价。再如市市场监管局的政府质量奖奖励资金绩效目标设置为“按照《办法》，2015年、2016年、2018年，共组织开展3届中山市政府质量奖评审工作，每届评选出2家中山市政府质量奖获奖企业，共评选出6家中山市政府质量奖获奖企业。”政策资金绩效目标设置单一，无法充分反映政策资金效益。

2.政策绩效彰显不够突出。

(1) 项目本身绩效凸显不足。如市科技局重大科技专项绩效成果不够突出，所提交绩效表现内容为立项项目数、支持金额数，对于重大科技成果最终效果方面缺少有力佐证。再如市工信局产业扶持政策涉及财政资金最多的二级专项是技术改造项目，

2016-2020 年间市级财政总投入 7.57 亿元，其中，在 2016-2019 年技术改造财政奖补投入大幅增加的情况下（分别约为 1.4 亿、1.5 亿、2.2 亿、2.0 亿），带动社会技改总投资规模却大幅下降（分别为 205.52 亿、256.59 亿、116.5 亿、82.38 亿），即使考虑技改投资与财政奖补之间的时间滞后性，仍然难以完全给予合理解释，财政投入带动效应还在减弱，投入与产出之间的匹配性需要强化。

在抽查的资料和项目中，2018 年度技术改造专项资金审计报告中提到，已获得奖补的投资项目有三个已注销，两个项目已搬迁出中山市，后续绩效为零。某工业有限公司在 2020 年度出现巨额亏损 2,989.66 万元。某有限公司于 2017 年获得搬迁补贴 500 万元，但至今连续四年亏损，绩效经营情况较差。水产新品种引进与推广项目所选种苗品种的引进，没有提供前期的论证过程材料，引入品种大多没有进入产业化生产和也没有表现出有较大的推广潜力，项目效果不显著，在扶持的 10 多个新引进品种中仅有 1-2 个进入产业，扶持项目遴选存在不足，项目的绩效没有规模效应和数据体现。依据 2017-2019《中山市实施技术标准战略政策资金可行性报告》，“十三五”期间主要目标有打造 5 个“一百”、标准化示范带头作用进一步提升、服务业和农业标准化进程明显加快等，但政策资金未对上述目标设置针对性举措和政策，单位提供的绩效材料也未能证明目标得到较好实现。

(2) 对宏观经济支撑不足。2016-2020 年期间, 财政在产业扶持上投入金额分别为 16.89 亿元、14.98 亿元、16.49 亿元、13.46 亿元、12.94 亿元, 期间中山市 GDP 分别为 2,830.43 亿元、2,939.52 亿元、3,053.73 亿元、3,123.78 亿元、3,151.59 亿元, 地方税收收入分别为 200.71 亿元、220.83 亿元、234.67 亿元、207.99 亿元、209 亿元。财政产业扶持资金对地方 GDP 增长的贡献相对有限, 也从一个侧面反映出产业发展扶持政策未能有效培育出地方支柱产业、核心产业。财政投入变化与税收变化的关联性较强, 财政产业扶持资金投入金额大, 往往地方税收收入也高, 但考虑财政资金投入规模与税收的内生性, 即也可能是因为税收收入变化导致了财政投入规模变化, 因此两者关系并不具有确定性。但如果进一步考虑产业扶持政策与投入资金效益的显现具有一定滞后性, 则财政投入资金的税收带动效应显然不够明显, 前期大规模的财政投入并没有带来后续年份的税收增长, 且税收收入反而存在较大幅度的下降。



图 5-1 2016-2020 年中山市 GDP 和税收收入情况⁴

3. 绩效佐证不够充分。

主管部门填报的部分绩效指标不能充分反映项目效益，难以判定指标完成情况。如市工信局的技改专项 2016-2020 年期间财政总投入 7.57 亿元，所填报产出和效益指标较少，产出方面只填写奖补企业数量，以及工业技改投资总额指标，难以充分佐证财政投资的产出和效益；高端装备制造业发展专项资金，产出只填写了奖补数量，没有绩效考核意义，亦不适合作为政策的产出；产出和效益指标方面只填写了对应奖补年度一年的指标值，数据不够连续，难以反映政策的整体实施效果。再如市农业农村局工作目标：“力争到‘十三五’期末，市级农业龙头企业增加 20 家，培育推荐省级以上农业龙头企业 5-10 家；农民专业合作社

⁴ 资料来源：历年《中山统计年鉴》，单位：万元。

覆盖全市 80%以上农业村（社区），示范性农民专业合作社达到 30 家；全市各类家庭农场达到 100 家以上；各类新型农业经营主体经营面积占总耕地面积的 80%以上，其中规模经营面积占 60%以上；各类农业产业化经营组织带动农户数占总农户数的 80%以上；新型农业经营主体农作物机械化综合水平达到 50%以上，农业科技贡献率达到 64%以上”，市农业农村局对以上完成情况的数据资料跟踪和统计不齐全。对龙头企业的扶持的效果效益，是本项目主要的主要绩效指标之一，应提供所补贴龙头企业历年产值、增量和在整个涉农企业产值的比重。农产品加工企业及市场流通商务发展资金根据基础信息表和座谈，项目绩效体现不足，仅停留在事项的完成，没有体现项目的经济绩效和社会绩效。水产苗种示范基地建设补助项目作为示范项目的基地建设，缺乏绩效跟踪与数据统计，示范作用不够突出，产生的社会效益没有具体数值衡量。

六、相关对策建议

为积极推进中山市产业发展扶持政策健康、可持续，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）强化政策顶层设计，加强政策论证

1.加强产业扶持政策顶层设计。

（1）加强全市产业扶持政策的统一设计、统一布局，产业

扶持政策全面对接国民经济和社会发展规划，对接各专项规划。学习芜湖等先进城市，从市政府层面出台统一的产业发展扶持政策，各部门产业扶持政策体系及其配套政策的制定必须在市级产业发展扶持政策的统一框架下。

(2) 加强产业发展扶持政策顶层设计，用一个政策、一个资金管理办法来确定政策目标、内容、支持范围、扶持对象、扶持方式方法。政策和资金管理办法应该在一定时期内保持连续性和稳定性，不应该通过每年出台资金管理办法的方式来代替政策文件和年度申报指南，各年度申报工作应该通过申报指南的方式具体开展。

(3) 保持政策的稳定性和延续性。政策发布和调整保持政策的延续性，申报条件、申报流程和评审过程应公开透明，政策推广应覆盖所有潜在扶持企业，避免符合政策扶持标准的项目只有一个或几个的情况，也需避免政策实施仅一年就中断或取消的情况。重视满意度调查和设立投诉建议渠道，与政策服务范围企业保持双向沟通，逐步提高政策服务质量和满意度。

2.加强政策合理性论证。

强化政策必要性、合理性论证，政策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－做出政策决定。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。

3.优化政策内容和扶持方式。

（1）对于政策空转，一方面加强政策研究和统计，确认是否需要调整政策内容与幅度，政策是否存在不合理的约束条件，是否需要增加扶持力度，调整政策细节；另一方面加强政策宣贯和引导，与企业召开座谈会，查找申报项目数量稀少或申报项目无法通过评审的原因，主动指导企业实施扶持方向项目。

（2）政策扶持方式多元化。将财政补助、贴息为主向政府股权投资、共有知识产权、创投引导基金等多种方式转变，更加注重发挥市场机制的决定性作用。探索财政资金将“补”改为“投”，即将原来以补助、奖励、贴息等形式直接拨付给企业的资金，转变为政府以无偿投资、股权投资等多元化形式，与企业共享收益，共担风险。财政资金可以改“一次性投入，一次性使用”的常规资金使用分配现状，而且还可通过市场来评价扶持资金的绩效，解决财政的常规资金使用分配现状，而且还可通过市场来评价扶持资金的绩效，解决财政补贴资金绩效评价难的问题，使得财政资金在实现产业扶持意图的同时，资金“可循环、可评估”成为可能。

(3) 优化部分政策内容。例如降低新三板挂牌奖补标准，优化市级财政资金奖补内容和方向，对于相同事项上级财政资金已有奖补不再进行重复奖补，对企业上市从其他内容和方向上进行支持，形成不同层次财政资金错位奖补。对于大型建设项目选取可控的资金投入节点，一般应在主体建设全部完成验收，装修、招商等工作已全面展开以后。例如服务集聚区有的还处于基础与主体建设阶段，长期建设风险因素太多，延期风险太高，而扶持政策原是服务业扶持资金，政策资金不需要介入工程建设管理。

(4) 加强与上级扶持政策的错位设计。从发展趋势上看，中央和省级产业发展扶持政策和财政资金的扶持方向是从选择性、差异化逐步过渡到普惠性、功能化，建议在定位上以上级资金注重普惠，市级资金关注发展为原则，中山市级产业扶持政策和财政资金投入可以采取选择性、功能性为主，盯住地方重点培育和发展的产业进行扶持。

(二) 加强政策过程管理，增强部门监管意识

1. 增强政策后续监督管理的意识。

各政策主管部门应制定完善的管理制度，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。加强对政策和扶持项目的后续监管，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。对项目进展情况、专项资金使用情况、企业申报的绩效目标实现情况进行监督检查常态化，通过

飞行检查、委托第三方检查、抽查等多种形式对扶持项目进行跟踪管理，形成过程管理监督文件和统计。

2.完善评审和验收管理。

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。严格按管理办法验收扶持项目，对验收结果进行追踪和统计，未通过验收的项目必须追踪整改时限和结果，无法整改的要求退回财政资金的情况需要完善流程和记录。通过直接组织验收、委托第三方验收等多种方式对扶持项目进行管理，对于不负责任的验收行为和单位建立惩戒机制。

（三）加强政策资金管理，提高财政资金使用效益

1.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，开展专项资金监督管理工作，并做好相应的监督检查过程记录，及时跟踪、管理扶持企业的资金使用情况，对内部审计发现的问题，也应及时督促扶持企业做出整改。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。政策资金指定使用方

向和采取专账管理，并建立监督检查机制。产业扶持政策资金作为财政资金，应再次投入生产和明显促进相关行业发展。

2.科学策划，提高预算执行率。

灵活调整资金扶持年度，在项目完成下一年度编制财政预算进行扶持。对于大部分采用事后补助方式进行扶持的项目，导致资金结余往往是由于无法准确预估项目完成节点引起的，在下一年度进行扶持对于项目进展影响不大，可以避免因扶持项目延迟造成财政资金空置。

（四）对标对表进行目标管理，增强政策绩效

1.科学设置绩效目标。

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。例如阶段性目标要反映行业规划和年度计划的期望值，在每个扶持方向提出与业务工作相关且可考核、可量化的绩效指标，如培育 100 家以上增长效益好、创业就业带动力强的服务业新业态企业等。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。

2.跟踪政策目标完成情况。

加强政策绩效数据的收集和统计，跟踪资助企业和项目的发

展情况，通过更加详细具体的数据对产业扶持政策资金的社会经济效益从宏观上进一步整理和总结。政策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。

3.闭环考核目标进程。

各政策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。对资金执行率低的政策加强监督和绩效考核，每年度预算执行率低的专项应充分重视和进行整改。从政策效果调研、预算编制、指标完成度和政策主动性等多方面进行分析原因，如已达到阶段性目标是否应减少预算申报，如政策实施效益较高是否应加大政策执行和推广力度，以获得更好和更广的政策效益。

七、政策后续实施建议

为统一规范中山产业发展扶持政策及配套资金投入、运作和管理，加快建设实体经济、科技创新、人力资源协同发展的产业体系，充分发挥财政资金的引导和激励作用，提高财政资金使用效益，促进中山产业高质量发展，建议对后续产业发展扶持政策做适当调整。

1.全面清理、梳理现有产业扶持政策，统一全市产业发展扶持政策框架。

对全市产业扶持政策进行统一设计、统一布局，全面对接《中山市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，对接各专项规划。学习芜湖等先进城市，从市政府层面出台统一的产业发展扶持政策，各部门在此统一产业发展扶持政策框架内制定实施细则和年度指南，不允许随意出台部门产业扶持政策。对于现有产业发展扶持政策建议进行梳理和清理，有保留价值的在过渡期内继续实施，待出台全市统一的产业发展扶持政策后全面停止实施。

2.优化政策资金投入方式，提升财政支撑产业培育和发展的能力。

产业扶持资金投入方式上应按照由引进资本向引进人才、技术、项目并重转变，由简单粗暴的事后奖补为主向事前、事中介入并重转变，由分散使用向统筹使用转变，由无偿使用向阶段扶持、全程服务并重转变，由直补企业向创造外部环境并重转变，实现“拨款变投资、资金变基金”，进一步优化财政资金投入结构，撬动社会资本，放大资金效应。

3.搭建全市产业发展扶持政策平台，加强政策和资金全过程监管。

学习东莞“企莞家”、佛山“扶持通”等平台做法，搭建中

山市产业发展扶持平台，作为扶持政策的统一发布和宣传平台，便利主管部门对扶持项目和企业进行查重、监管和后续绩效跟踪，同时减轻企业重复提交资料的事务性工作。

结合 8 个部门 54 项产业发展扶持政策绩效评价的结论，针对政策的后续实施建议详见表 6-1。

表 6-1 中山市产业发展扶持政策后续实施建议

部门	政策（专项、子版块）		后续实施建议	说明
中山市发展和改革委员会	低碳发展	低碳发展重点项目	撤销	相应职能已转至生态环境局。
		低碳发展重点工作	撤销	
		碳普惠试点社区和校园	撤销	
		低碳先进适用技术	撤销	
	粮食流通	粮食仓储设施项目	削减	资金支出率低，加大政策执行力度，削减预算安排，按实申报。
		粮食加工生产线项目	削减	
		粮食产后服务体系建设项目	保留	
		绿色储粮技术项目	削减	
		粮食流通市场发展项目	保留	
		粮食重点扶持企业项目	削减	
	培育发展服务业新业态	创业补助项目	撤销	2018 新管理办法已不扶持。
		租金补贴项目	撤销	
		成长补助项目	撤销	
		认证补贴项目	撤销	
		参展补贴项目	撤销	
		培训补贴项目	撤销	

部门	政策（专项、子版块）		后续实施建议	说明
		示范项目	保留	资金支出率低，加大政策执行力度，按实申报预算。
		公共服务平台项目	保留	
	生产型服务业发展	租金补贴	撤销	2018 新管理办法已不扶持。
		市生产性服务业重大企业补贴	撤销	
		制造业服务化升级示范项目	撤销	
		生产性服务业公共服务平台	撤销	
		生产性服务业龙头企业	保留	资金支出率低，加大政策执行力度，按实申报预算。
		生活性服务业龙头企业	保留	
		特色楼宇项目	保留	
	市镇（区）共建服务业集聚区	第三批市镇（区）共建服务业集聚区	削减预算	政策已到期，需调整申报要求和考核条件
		第四批市镇（区）共建服务业集聚区	削减预算	
		第五批市镇（区）共建服务业集聚区	削减预算	
	中山市债券融资创新发展扶持		撤销	2018 年政策已到期，资金支出率低，扶持项目仅 3 项。
	总部经济发展	落户奖奖励	保留	政策对标横琴、前海，修改政策细节。
		贡献奖奖励	保留	
		人才奖奖励	保留	
中山市工业和信息化局	技术改造专项资金	无偿补助项目	保留	技术改造专项资金“公共服务平台项目”并入二级项目“公共技术服务平台”，仅实施 1 年的项目撤销。
		投入资助项目	撤销	
		公共服务平台项目	撤销	
		技术创新项目	保留	
		新冠疫情防控项目	保留	
		技术改造事后奖补（普惠性）	保留	

部门	政策（专项、子版块）		后续实施建议	说明
		中山美居项目	撤销	
	节能和循环经济		保留	资金支出率低，加大政策执行力度，按实申报预算。
	产业转移（淘汰落后产能） （2016-2018年）	产业转移项目	撤销	原上级政策依已失效。
		淘汰落后产能项目	撤销	
	盘活闲置厂房	盘活闲置厂房项目	撤销	符合上级政策要求。
		锌铁棚改造项目	撤销	
		盘活闲置厂房项目 （2018年新细则）	保留	
	健康医药产业发展专项资金	项目节点类补助（旋风计划）	保留	资金支出率低，加大政策执行力度，按实申报预算。
		优质项目落地补贴	保留	
		过渡性用房补贴	保留	
		规范化管理补贴	保留	
		企业经营贡献奖	保留	
		医疗器械产业化补贴	保留	
		国际认证补贴	保留	
		新药产业化补贴	保留	
		一致性评价补贴	保留	
		固定资产投资补贴	保留	
		一事一议补贴类	保留	
	兼并重组专题项目		撤销	实施细则已过期。
	中小企业发展专项资金	公共服务平台项目	撤销	其中的“公共服务平台”建议并入二级项目“公共技术服务平台”。
		中小企业服务中心能力建设项目	保留	
		公共服务平台网络项目	保留	
		素质提升项目	保留	

部门	政策（专项、子版块）		后续实施建议	说明
		中小微企业专项服务项目	保留	
		现代企业制度建设项目	保留	
		中小微企业投资项目	保留	
		高成长中小企业项目	保留	
		新上规奖励项目	保留	
	信息产业发展专项资金		撤消	2020 年政策到期。
	新一代信息技术	项目过渡性用房补贴专题	撤消	符合上级政策要求，《中山市新一代信息技术产业发展专项资金管理实施细则》（中工信〔2019〕4 号）已废止，《中山市新一代信息技术产业发展项目资助实施细则》（中工信〔2020〕384 号）在有效期内。
		企业经营贡献奖专题	撤消	
		优质项目落地补贴专题	撤消	
		项目过渡性用房补贴专题	保留	
		企业经营贡献奖专题	保留	
		比亚迪固定资产投资奖补项目（“一事一议”）	保留	
	先进装备制造业发展		保留	符合上级政策要求。
	龙头骨干培育企业产值突破		保留	符合上级政策要求。
	公共技术服务平台		保留	与技术改造专项中的“公共服务平台”合并。
	“新三百”域外扩张		撤销	无政策依据，管理办法已过期
中山市金融工作局	企业上市扶持资金		保留	符合上级政策要求，但建议降低扶持标准，同时考虑不同层级财政资金错位奖补。
	小微企业上规上限“助保贷”贴息		保留	符合上级政策要求。
	融资性担保公司风险补偿补助		保留	符合上级政策要求。
中山市科学技术局	重大科技专项资金		保留	符合上级及中山本地政策。
	科技金融专项资金		保留	符合上级及中山本地政策。
	科技创新平台专项资金		保留	新型研发机构专项资金使用

部门	政策（专项、子版块）		后续实施建议	说明
				率低，建议削减。
	重大科技基础设施建设前期工作经费		削减	削减预算，整合到重大科技专项。
	科技孵化育成体系专项资金		削减	孵化器建设预算完成率低，建议削减。
	企业科技创新发展专项资金		保留	符合上级及中山本地政策。
	促进技术交易和科技服务业发展专项资金		保留	促进中山市技术合同登记和交易。
中山市农业农村局	农业发展专项资金	培育发展农业龙头企业政策	保留	建议落实扶持资金切实使用在生产经营上，形成良性循环，也要进行事后监管：对资助农户、企业要求其提供资金去向的有效凭证如进货单据、收据等，进行抽查。加强政策绩效分析和统计，跟踪资助企业和项目的发展情况，从宏观上更好地发挥产业扶持政策资金的社会经济效益。
		中山市农产品加工企业及市场流通商务发展	保留	加强专项绩效数据的收集和统计，如批发市场、农贸市场的改造所带来的社会绩效，电商产生交易量等。
		都市农业发展	撤销	政策文件已到期。
	海洋与渔业专项扶持资金	水产苗种示范基地建设补助	保留	因省市场监管局标准化工作改革，政策依据已变化。
		水产新品种引进与推广项目	削减预算	扶持新品种引进类项目，应严格筛选已经过试验和产业中试、表现出有较大产业化潜力的品种给予扶持。
中山市商务局	促进对外贸易	外贸稳增长项目	撤销	建议合理分类，整合项目，科学合理编制预算。
		开拓国际市场项目	保留	
		出口信保项目	保留	
		公平贸易项目	合并	
		进口创新平台/促进进口项目	削减	

部门	政策（专项、子版块）	后续实施建议	说明
	旅游购物项目	撤销	
	外贸年终冲刺	撤销	
	境外展示展销平台项目	撤销	
	出口灯饰示范区检测认证补贴项目	撤销	
	五金出口质量示范区项目	撤销	
	出口厨卫家电质量安全示范区项目	撤销	
	促进投保出口信用保险项目	合并	
	促进服务贸易	离岸服务外包资助	同类项目应合并，预算应准确，政策应具有延续性。
		服务外包示范企业	
		扶持企业开展服务外包业务	
		服务外包示范企业	
		市级服务外包重点培育企业	
		省级服务外包示范企业或省级服务外包重点培育企业	
	促进境外贸易		削减预算
	促进线下商贸流通		削减预算
	中山市餐饮行业“共建文明餐桌，杜绝餐饮浪费”		保留
	物流企业运输防疫物资扶持		保留
	促进展览业发展		撤销
	电子商务		削减
	股权投资		撤销
	口岸查验配套服务费（车检场）		撤销
			临时性项目。
			每年度应合并成一个项目，预算应准确。
			政策已到期。
			各分项应按年度或方向合并，预算应准确。
			效果有限，政策应全面调整或撤销。

部门	政策（专项、子版块）		后续实施建议	说明
	跨境电子商务		保留	预算应准确。
	肉类蔬菜溯源		撤销	临时性项目。
	外商投资奖励		削减预算	
	应对疫情稳企安商的若干措施（加大企业出口支持－第一批）		保留	
	招商引资引荐		撤销	效果有限，政策应全面调整或撤销。
中山市市场监督管理局	中山市实施标准化战略专项资金	标准化制定项目	削减	建议资助应对口中山市重点行业、战略发展行业以及企业实际需求，应首先满足对国标、行标、地标项目。建议按产业布局和发展规划限定资助项目数量。
		重大标准化活动	保留	建议对活动效果加强总结和推广。
		标准化科研项目	保留	资助应对口中山市重点行业、战略发展行业以及企业实际需求。
		采用国际标准项目	撤销	因省市场监管局标准化工作改革，政策依据已变化。
		标准化良好行为企业项目	撤销	因省市场监管局标准化工作改革，政策依据已变化。
		标准化示范试点项目	保留	建议加强验收程序和绩效跟踪，对示范效果增加明确绩效指标。
		标准化平台项目	保留	建议加强平台建设和运用，每年度应设置服务考核要求。
		标准化培训项目	削减	资助应对口中山市重点行业、战略发展行业以及企业实际需求。
	中山市政府质量奖奖励资金		保留	建议调整支出比例，不应只限于质量奖评审和颁发，质量奖宣传、参与企业范围和获奖企业跟踪应进一步加强。
中山市文化广电旅	中山市旅游发展专项	重点旅游项目建设	保留	
		旅游品牌建设	保留	

部门	政策（专项、子版块）		后续实施建议	说明
游局	资金	扶持组织接待过夜游客的旅行社（含分社）	保留	现有政策奖补企业数量少，金额有限，但实施成本高，政策影响力弱。建议调整其他方式对旅行社进行扶持。
	文化和旅游产业扶持专项资金（文化产业）	文化产业项目	保留	
		重特大文化产业项目	保留	
		重大文化产业项目建设和发展项目	撤销	合并至“重特大文化产业项目”。
		中山市特色文化产业项目	撤销	合并至“文化产业项目”。
		文化创意设计项目及其他文化产业项目建设和发展项目	保留	符合上级政策要求。
		一般文化产业项目	撤销	合并至“文化产业项目”。
		文化会展项目	保留	符合上级政策要求。
		技术平台	保留	发展公共服务平台。
		贷款贴息	保留	符合上级政策要求。
		奖补	保留	符合上级政策要求。
		项目补贴	保留	符合上级政策要求。

附件：2016-2020 年度中山市产业扶持专项资金（基金）政策绩效评价指标得分表。

附件

2016-2020 年度中山市产业扶持专项资金（基金）政策

绩效评价指标得分表

项目单位	市发展和改革委员会、市工业和信息化局、市金融工作局、市商务局、市科学技术局、市农业农村局、市文化广电旅游局、市市场监督管理局						项目名称	产业发展扶持专项资金	预算金额（亿元）	69.59
一级指标	二级指标		三级指标		评分标准			佐证材料说明	评分	
名称	权重（%）	名称	权重（%）	本指标主要考核本项政策与上级政策、本市规划与发 展政策、扶持方向的符合程度。						
政策管理	20	政策前期	8	政策适应度	3	1. 政策制定有上级文件、规划、战略作为依据，得 2 分； 2. 政策支持方向符合本行业发展方向和现状，有本市战略规划或指导意见支持的，得 1 分； 3. 综合得分=Σ各部门预算资金占专项资金总预算资金的比例×各部门得分。				
				政策明确性	3	1.政策的总目标清晰明确，可细化、量化分解为阶段性目标和数量化绩效指标的，得 2 分；			各产业政策目标申报表等。	2.4

				2.政策阶段目标和绩效指标符合产业发展的客观实际,能够保证总目标的实现,得1分; 3.综合得分=Σ各部门预算资金占专项资金总预算资金的比例×各部门得分。			
				1.政策制定前有充分的调研,得1分; 2.政策制定前有与其他同类或附近区域政策做对比分析,得1分; 3.综合得分=Σ各部门预算资金占专项资金总预算资金的比例×各部门得分。	2	政策调研或对比分析	
				本指标主要考核政策内容与上位政策内容的匹配度,是否存在未细化部分,导致无法落实。各项管理制度是否合法、合规、完整;是否提供相应管理制度以及实施方案;资金的申报、评审、公示、发放等是否有明确制度。	4	政策健全性	
				1.专项资金管理办法内容齐全,资金有具体实施方案,得1.5分; 2.有申报资金公告或申报指引制度,有年度申报数量统计的,得1.5分; 3.资金评审、公示、发放制度完备的,得1分; 4.综合得分=Σ各部门预算资金占专项资金总预算资金的比例×各部门得分。	12	管理监控	
				本指标反映政策制定方是否建立并有效实施动态跟踪机制或组织进行政策跟踪评价。 1.遵守相关法律法规和业务管理规定,无重大投诉,得1分; 2.资金支出资料齐全并及时统计,得1.5分;	4	监控有效性	
				政策申请过程中各类调查分析报告,以及对同类或附近区域政策进行分析的资料;如为上级指定实施的产业政策,以上级政策作为依据即可。	1.1		
				申报指引、管理办法、实施细则、资金评审公示制度。	3.9		
				产业政策适用单位投诉情况;产业政策实施过程中对奖补单位资金使用情况相关信息进行检查、收集,并对使用情况进行检查、验收等证明材料。	3.5		

					3.对资金扶持项目采取了相应的检查、监督、验收等必需的控制措施或手段,得1.5分; 4.综合得分=Σ各部门预算资金占专项资金总预算资金的比例×各部门得分。			
					1.如涉及政策或项目调整,原因充分、手续完备和调整及时的,得满分; 2.政策效果未达预先设定的绩效目标,但未调整政策内容,扣2分; 3.调整不及时,不能衔接往年政策,扣2分; 4.综合得分=Σ各部门预算资金占专项资金总预算资金的比例×各部门得分。	4	政策调整	
资金管理	20	支出规范性	20	资金使用率	根据每年支出与预算的执行进度与项目完成进度情况进行衡量。得分=扶持资金总使用率*分值; 1.扶持资金总使用率以五年资金使用率平均值计算。 2.如有子项目年度资金使用率低于60%,每项子资金扣1分; 3.扶持资金总使用率低于90%另扣2分,低于80%另扣4分,低于60%不得分; 4.综合得分=Σ各部门预算资金占专项资金总预算资金的比例×各部门得分。	10	资金使用率	2016-2020年间政策时间是否衔接无真空期;各年度政策内容是否连贯性。
					1.规范执行会计核算制度,得满分; 2.未按规定设专账核算,或支出凭证不符合规定,或其他核算不规范的,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	5	资金调整率	3.1
					1.规范执行会计核算制度,得满分; 2.未按规定设专账核算,或支出凭证不符合规定,或其他核算不规范的,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	5	财务规范性	3.6
					1.规范执行会计核算制度,得满分; 2.未按规定设专账核算,或支出凭证不符合规定,或其他核算不规范的,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	5	财务规范性	4.2

					规定支出的，视情节严重情况扣分，直至扣完为止；			
					3. 综合得分=∑各部门预算资金占专项资金总预算资金的比例×各部门得分。			
	政策数量产出	10	政策数量产出	10	本指标主要考察各部门项目数量产出，综合得分=∑各部门预算资金占专项资金总预算资金的比例×各部门得分。			8.5
					本指标主要考察资金扶持项目完成验收、投入生产的情况。			
					1.项目未能通过验收扣1分/个，扣完为止；			
					2.同时考察资金扶持企业后续发展情况。扶持企业营收和利税下降、质量降低的，扣1分/次，扣完为止。			
					3. 综合得分=∑各部门预算资金占专项资金总预算资金的比例×各部门得分。			
	政策质量和时效	10			根据《中山市产业扶持资金动态监控管理暂行办法》、项目实施计划、绩效目标申报表等材料，综合衡量项目工作完成是否及时。			
					1.按计划时间完成，得满分；			
					2.项目未按时完成，扣0.5分/个，扣完为止。			
					本指标主要考察各部门政策社会效益，综合得分=∑各部门预算资金占专项资金总预算资金的比例×各部门得分。			
					1.第三方满意度评分：			
					①满意度≥85%，得4分；			
					②满意度<85%，本项得分=满意度*4分。			
政策产出	20		政策数量产出	10	政策数量产出	10		4.2
					质量合格率	5		
					完成及时率	5		
					社会效益	35		
					公共满意度	5		
政策效益	40		社会效益	35	社会效益	35		29.6
					公共满意度	5		
					第三方满意度调查、被评单位自评满意度调查的结果，包括但不限于统计数据、问卷内容。			4.2

					2.被评单位自评满意度调查，按以下4点酌情评分，最多得1分： ①满意度调查方案是否合理； ②调查的方式方法是否合理； ③调查的样本量是否合理； ④调查对象的覆盖面。				
小计				100	/		/		81.7
逆向指标			-20	-10	①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；	自评工作质量			-1.2
					②自评材料是否真实、完整、规范；				
					③业务主管是否采取有效措施督促下属单位组织填报自评材料。				
				-5	按实际情况酌情扣分处理，上限10分。 是否发生涉及本项目的上访、纠纷、安全生产问题、有效投诉等；以及出现媒体严重负面报道。无此类现象不扣分，其他按具体情况酌情扣分处理，上限5分。	负面影响			0
				-5	在项目实施过程中，相关人员和单位违反国家廉政建设的有关规定，或者发生未按有关规定实施项目管理，被相关监督检查部门处罚或通报批评的，扣5分，无此类现象不扣分。	违法违规 行为			0
合计									80.5
评价等级	良								

内容	评价意见
总体评价	2016-2020年度中山市产业扶持专项资金的总体得分分为：80.5分，评价等级为：“良”。

