

2015-2016 年度中山市扶持产业发展专项资金 支出绩效评价的报告

一、基本情况

(一) 评价结论

本次绩效评价对象为中山市 2015-2016 年度扶持产业发展专项资金，涵盖市科技局、市发改局等 10 个资金主管部门管理的 32 个专项资金(其中，事后补助类项 19 项、事前补助类 4 项，事前事后混合补助类 9 项)，共扶持 2941 家企业合计 6180 个项目，涉及金额 1.5 亿元。本次评价工作经过自评材料申报、专家初审、反馈单位、组织现场评价以及专家复核等程序，最后形成了《评价总报告》、《各专项资金评价报告》及《各分专项资金绩效评价得分表》。

评价结果显示，我市 2015-2016 年度扶持产业资金支出整体评价得分 82.8 分，评价级别为“良”。2015 年 18 个专项的综合得分是 82 分，2016 年 14 个专项的综合得分是 83 分，绩效等级均为“良”。分专项方面，绩效等级“优”、“良”、“中”的占比分别为 15%、62%、23%。其中，中小企业发展专项资金（2015、2016）、科技发展专项（2015）、高新技术企业专项（2015）、小微企业上规上限“助保贷”贴息（2015）等 5 个专项绩效等级为“优”。

(二) 绩效目标完成情况

对照总体目标看，2015 年在新增规上限上企业、新增工作母

机入库企业、新增高新技术企业、新型研发机构设立、全市社消零总额增长、服务外包等 6 个总体绩效目标完成情况较好，在货物出口、外商直接投资、培育上市公司等指标上的完成情况较差。2016 年，发明专利申请量指标的完成情况也较好。

产出指标方面，2014-2016 年累计新增规上限上企业 1832 家，累计净增规上限上企业 1034 家，完成 5 年总目标的 103.4%；2015、2016 年分别新增工作母机入库企业 165 家、316 家，均完成每年新增 30 家的任务；2015 年全市高新技术企业数量增至 427 家，2016 年增至 882 家，完成市下达的 500 家高企的任务目标；2016 年全市拥有市级以上新型研发机构 46 家，其中省级 9 家，完成 20 家以上的任务目标。2016 年发明专利申请量达 7597 件，完成发明专利申请量 6700 件以上的任务目标。

效益指标方面，2015 年全市社消零总额 1079.7 亿元，比增 10.0%，2016 年全市社消零总额首次突破 1205.8 亿元，比增 11%，均完成市政府目标（9.5%），2015 年承接离岸服务外包执行金额突破 1 亿美元，比增 116.4%，实现市政府、省厅目标（25%）

二、总体绩效表现

（一）预算执行情况良好

两年整体预算执行率为 96.5%，其中，2015 年的预算支出率为 96%，2016 年的预算执行率为 97%。分专项方面，29 个专项预算执行率高于 90%。部门方面，市商务局两年合计安排预算 14950 万元，但预算执行率相对较低（84%），对整体预算执行率

产生一定影响。

（二）项目完成情况良好

共资助 5905 个事后补助项目，其中 5898 个项目正常实施和完成，项目完成率高达 99%。275 个事前补助项目中，除 1 个项目主动终止、69 个项目已完成外，剩下的 205 个项目正按照计划实施中。

（三）信息公开、宣贯培训情况良好

开展了形式多样、效果良好的宣贯培训活动，产业扶持发展政策的公众知晓度很高。部分专题出现了 1:1.5 的项目申报批准率。

（四）总结了一批典型案例

各专项均总结了数量不等（一到五个）的典型案例，以可靠的资料、详实的数据反映了两年以来扶持产业发展资金的绩效情况。

三、存在问题

（一）部分专项专题设立不够科学合理

一是海洋与渔业专项、信息产业发展专项的政策依据不够明确。二是金融局主管的小微企业上规上限“助保贷”担保金等专题存在事权与支出责任不适应问题。三是市经信局和市发改局均设立专题扶持战略性新兴产业，信息产业发展专项资助电子政务项目，扶持领域交叉重叠。四是部分专项规划、版块整合不足。如商务发展专项根据商务活动类型划分 10 个专题过多过细。技术改

造专项设立的 8 个专题采用了多重标准，总部经济等 4 个专题明显不属于技术改造范围。五是 10 个专项不同程度存在预算编制不够准确问题，在实施过程中大幅调整预算安排，降低财政资金使用效率。

（二）部分专项管理规范不够完善

农业发展专项未制订专项管理规范，只有专题管理规范。商务发展专项规范的内容过于简单，未明确规定扶持对象、扶持范围等内容，专项管理仍以专题规范为准。除金融发展专项（2015 和 2016）外，其余 30 个专项未按中府〔2014〕108 号文要求在管理办法中写入政策依据规定的专项绩效目标，15 个专项未明确专项设立期限。4 个专项规定专项设立期为一年，以及一年一修订管理办法，混淆了专项管理规范与项目申报指南的概念。

（三）部分专项扶持引导作用体现不够充分

海洋与渔业专项（2015 年）补助企业购买水产品流通车，这些运输车基本为企业自用、不提供公共产品、且不存在市场失灵、信息不对称等问题，且农业运输车早已不在中央、广东省农机补目录范围内，政府无介入必要性。农业发展专项（2015 年和 2016 年）补贴企业的广告、办公用品、装修、停车场收费系统、佣金收费系统软件建设等支出，均与农业发展无关；技术改造专项下设中山美居专题大量补贴企业租金支出，在吸纳本地已有优质企业入驻中山美居园方面效果显著，但在新增优质企业落户中山、促进产值增长、税收增长以及提高财政资金投入产出比的作用仍

有待进一步体现。

（四）部分专项项目遴选结果不够严格

中山市银易商贸有限公司在商务发展专项的三个专题（2015年外贸稳增长冲刺全省排位目标专项资金、2014年中山市外贸新业态出口专项资金、2016年促进外贸稳定增长专项资金（出口部分））共获补助1585万元，加上县区一比一配套700万以及中央财政1400万，共获各级财政补助3139万元。但经第三方实地考察，发现该公司办公地点虚假、主要联系人员已离职、项目资料不全，存在违规经营嫌疑。该公司还涉及其他诉讼案件。建议列为重点关注对象以进一步核查。

（五）产业政策扶持模式有待优化

目前产业政策扶持方式较为单一，大多直补企业，其中多数企业都不直接提供相关公共产品，因市场失灵、信息不对称等原因缺失的公共产品或公共服务并没有显著地增加，还存在资金分散使用、多次资助、每次资助标准低、无业绩考核要求等等问题。如奥美森智能装备股份有限公司获20次（合计1004万元），TCL空调器（中山）有限公司获17次（合计1164.14万元），中山大洋电机股份有限公司获17次（合计2250.4017万元）等等，由于每次奖补事项不同，奖补标准不同，其中大都不具可比性，因此政府在补贴大量财政资金后，还很难对这些企业提出整体绩效要求，也无法对它们开展整体财政支出绩效考核。而企业需满足17-20个互不相同的奖补标准，对专项总体政策意图的理解也比

较凌乱或分散。2016年新设立专项存在类似问题。如中山市华南理工大学现代产业技术研究院在2016年获得8次补助合计金额1380万元，但研究院实际上自由发展，对于研究院没有提出有关常驻研究人员、产业孵化、本地技术服务等方面的明确的业绩要求。

四、关于加强资金管理的意见

（一）进一步加强专项规划、板块整合工作

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“助保贷”担保金两个专题划归经信局管理。战略性新兴产业的各项扶持统一纳入发改委管辖范围，其他专项不应再设置战略新兴产业专题。专题设立实行总量控制，不应以扶持方式、企业活动类型为标准设立专题。

（二）进一步完善专项资金管理规范

各专项均应对照中府〔2014〕108号文的要求，逐一修订完善专项管理规范，修订细化绩效目标、使用范围、管理职责、执行期限、申报程序、信息公开、项目等内容，明确专项资金的管理责任，建立健全专项资金监管体系。

（三）进一步加强绩效目标管理

按照“由上到下，先定目标、再分资金”的原则，一是在总体目标层面，依据中山市十三五产业发展规划，制订扶持产业发展专项资金的总体绩效目标和阶段性绩效目标。二是在专项层面上，结合各专项设立的政策依据，从十三五产业发展规划逐层分解得

到各专项的绩效目标，并写入各自资金管理办法。三是在每年项目申报指南中体现量化细化的专项年度工作目标，用于指导确定目标企业覆盖率数据，加强项目立项计划工作。

（四）进一步优化专项资金扶持领域

将扶持重点放在创造公共服务和完善产业配套两个方面。一是增加对公共技术服务领域的扶持，例如公共检测平台、公共培训平台、公共信息平台、公共展示平台等，让有限的资源效益获得最大化，扩大产业扶持发展资金的受益面。二是加大对产业配套的扶持，如建立重点扶持产业成果展示体验馆，结合电商建设、物流配套规划，建设具备线上销售、线下体检、物流、检测、认证等全产业链功能的产业配套服务体系。三是对于引导作用不够明显、不属于市委市政府重点扶持产业方向专项进行清理整顿，集中使用资金，提高财政资金使用效益。

（五）创新产业扶持模式，提高资金使用效益

创新产业扶持方式，明确“拨款变投资、资金变基金、后期变前期、分散变集中”的总体思路。一是严控小额事后奖补政策，将目前 48% 左右小额事后奖补资金压缩到比例不超过 20%，相应增加事前、事中资助比例。二是引入基金模式，财政资金不宜直投补助企业，对于确有必要直接投资补助的项目，成立政府产业发展引导基金，通过市场化运作，与金融资本和社会资本结合放大使用和良性循环。三是引入合同模式，用合同取代承诺。如采用“企业主导、市场化建设”运营模式资助新型研发机构，将可以

合并的市本级资助经费合并为单一的平台建设经费，交由平台统筹使用，同时“一院一策”与每一家研究机构分别签订各自业绩合同，把绩效目标固定为合同条款，逐年考核，根据考核结果确定下一年建设经费拨付额度。四是目前绩效评价以专项、专题作为评价对象，建议开展项目评价工作，对于财政扶持超过一定额度、对产业发展、经济增长有重大影响的项目，组织专家论证或委托机构进行第三方评价，为奖惩或项目预算调整提供决策依据。

暨南大学

2018 年 1 月