中山市 2015-2016 年度扶持产业发展专项资金绩效评价总报告

评价单位：暨南大学

报告编号：暨财绩评（2018 年第 3 号）

报告日期：二零一八年一月

摘 要

2017年7月至11月，受中山市财政局的委托，暨南大学组织专业力量对中山市扶持产业发展专项资金进行了绩效评价，共有市本级财政资金150840万元，32个专项，6180个项目纳入评价范围，包括：事后补助类项19个专项、事前补助类4个专项，事前事后混合补助类9个专项，由市经信局、发改局、科技局、金融局、质监局、农业局、质监局10个市直职能部门负责组织、实施和管理。评价结果为：中山市扶持产业发展专项资金整体绩效得分为82.8分，绩效等级为“良”。其中，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。

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、发明专利申请量等7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。

2015年和2016年中山市扶持产业发展专项资金的预算执行情况良好，过程管理较为规范，在创新驱动战略、培育战略性新兴产业、转变对外经贸发展方式等方面取得了一定的成效。但目前产业政策支持模式较为单一，存在直补企业、资金分散使用、多次资助、资助标准低、无业绩考核要求等等问题，专项资金使用效益可进一步提高。少数专项在专项设立管理、总

体绩效目标设置、预算安排合理性、资金支持精准度、项目绩效管理等方面尚存较大的提升空间。

为此，建议中山市政府创新扶持产业政策模式，明确“拨款变投资、资金变基金、承诺变合同、分散变集中"的总体思路，严控小额事后奖补政策，把有限的资金主要投向优势主导产业、战略性新兴产业以及产业创新公共服务平台，达到集中使用、提高效益的目的。同时加强专项规划、板块整合、专项资金管理规范、优化专项资金扶持领域、绩效目标管理等方面的工作。

目 录

一、项目基本情况 1
（一）评价结论 4
（二）绩效目标完成情况 5
（三）部门评价结论 7
二、 扶持产业发展专项资金绩效情况 8
（一）主要绩效表现 8
（二）扶持产业发展专项资金存在的主要问题 10
1. 部分专项专题设立不够科学合理 10
2. 部分专项管理规范不够完善 13
3. 部分专项扶持引导作用体现不够充分 13
4. 部分专项项目遴选结果不够严格 14
5. 产业政策扶持模式有待优化 15
三、 改进方向与政策建议 16
（一）进一步加强专项规划、板块整合工作 16
（二）进一步完善专项资金管理规范 16
（三）进一步加强绩效目标管理 17
（四）进一步优化专项资金扶持领域 17
（五）创新扶持产业模式，提高资金使用效益 18

一、项目基本情况

为加快经济发展方式转变，推进产业转型升级和新兴产业发展壮大，全面构建现代产业体系，自 1999 年以来，中山市充分利用政府财政调节经济功能，设立扶持产业专项资金，以“战略引领、优化结构、健全制度、提高效益”为思路，围绕实施制造业与服务业“双轮驱动”、促进产业自主创新能力和核心竞争力“双提升”、培育战略性新兴产业、转变对外经贸发展方式等战略部署，坚持集中财力办大事的原则，打造中山产业发展新亮点。根据市政府有关要求，中山市财政局不定期委托第三方机构对市产业专项资金的使用绩效进行评价，评价结果将用于完善扶持产业发展专项资金使用和管理，为优化扶持产业发展专项资金预算安排提供决策依据。

2017 年 7 月至 11 月，暨南大学受中山市财政局的委托，组织专业力量对中山市扶持产业发展专项资金开展了第三方绩效评价工作。评价对象为市本级财政 2015、2016 年下达的扶持产业发展专项资金 150840 万元，涉及 32 个专项 (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 6180 个项目，2941 家企业。其中，2015

年下达 63880 万元，涉及 18 个专项，2380 个项目，1531 家企业，2016 年下达 86960 万元，涉及 14 个专项，3799 个项目，2342 家企业。32 个专项资金覆盖工业、服务、新能源汽车、科技、进出口外贸、金融及企业奖励、总部经济奖励等诸多领域，由市经信局、发改局、科技局、金融局、质监局、农业局、质监局 10 个市直职能部门负责组织、实施和管理。资金下达和预算单位分工情况如表 1 所示。

表 1 资金下达和预算单位分工情况（单位：万元）

预算年份	主管部门	专项名称	预算额（万元）	事前	事后
2015年度	市发改局	服务业发展和新能源汽车专项	6500	2300	4200
	市海洋渔业局	海洋与渔业专项	400		400
	市金融局	金融业发展专项	900		900
		企业上市扶持	5300		5300
		小微企业上规上限“助保贷”担保金	2000		2000
		小微企业上规上限“助保贷”贴息	2000		2000
	市经信局	技术改造专项	22300		22300
		先进装备制造业发展	4500		4500
		信息产业发展专项	1500	1500	0
		中小企业发展专项	500	296	204
	市科技局	高新技术企业专项	660		660
		科技发展专项	9220		9220
	市旅游局	旅游发展专项	400		400
	市农业局	农业发展专项	700		700
	市商务局	商务发展专项	5900	26	5874
	市文广新局	文化产业发展专项	500	500	0
	市质监局	2015 年政府质量奖	100		100
		技术标准战略专项	500		500
2016年度	市发改局	发展生产性服务业专项	2000		2000

		服务业发展和新能源汽车专项	6400	3500	2900
	市海洋渔业局	海洋与渔业专项	170		170
	市金融局	金融业发展专项	9540		9540
	市经信局	技术改造专项	25000		25000
		先进装备制造业发展	8000	1000	7000
		信息产业发展专项	1500		1500
		中小企业发展专项	500	2166	-1666
	市科技局	科技发展专项	22400		22400
	市旅游局	旅游重大投资项目	400		400
	市农业局	农业发展专项	700		700
	市商务局	商务发展专项	9050		9050
	市文广新局	文化产业专项扶持	900	900	0
	市质监局	实施技术标准战略专项（含政府质量奖）	400		400
		合计	150840	12188	116252

表 2 部门预算安排和专项安排情况（2015 和 2016）

主管部门	预算总额（万元）	专项数量	专题数量	项目数量
市经信局	63800	8	20	1403
市科技局	32280	3	11	1633
市金融局	19740	5	10	507
市商务局	14950	2	18	1907
市发改局	14900	3	11	202
市农业局	1400	2	4	91
市文广新局	1400	2	2	56
市质监局	1000	3	5	281
市旅游局	800	2	2	48
市海洋渔业局	570	2	2	51
合计	150840	32	85	6179

预算执行方面，两年整体预算执行率为 96.47%，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，只有 3 个专项的预算执行率相对较低，分别是 2015 年政府质量奖（0%）、2015 年信息产业专项（22%）、2016 年商务发展专项（74%），其他 29 个专项的预算执行率均高于 90%。扶持方式方面，事前补助资金 14464 万元，支出 12416 万元，预算执行率为 85%，事后补助资金 136376 万元在项目完成后发放财政资金，预算执行率为 100%。

本次绩效工作采用的绩效评价指标体系（以下简称“指标体系”）参考了省财政厅和往年的财政资金绩效评价指标体系，由 3 级指标构成，满分为 100 分。其中，专项设立、管理类指标严格对照《中山市市级财政专项资金管理办法》（中府〔2014〕108 号）设定评价标准。绩效表现指标的评定采用目标比较法，用专项设立政策依据（市委、市政府文件）设定的预期目标，与各专项实际绩效数据比较衡量专项绩效目标的实现程度。事前扶持和事后扶持专项分别设计不同指标体系。

评价基准日为 2017 年 10 月 30 日。所有绩效数据的统计口径范围为 2015 年 1 月 1 日到 2017 年 10 月 30 日。

一、绩效评价结果

（一）评价结论

经过书面材料审核、与用款或主管单位座谈、现场核查，客观评价与主观评价相结合的方式，最终评定中山市扶持产

业发展专项资金整体绩效得分为 82.8 分，其中， 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，绩效等级为“良”。

加权计算公式为：年度得分=∑各专项资金占比×各专项得分；跨年度得分=∑各年度资金占比×各年度得分。

分专项方面，32 个专项中，绩效等级为“优”、“良”、“中”、“低”、“差”的比例为 15%、62%、23%、0%、0%。5 个专项的绩效等级为“优”，分别是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）。

总体评价结论：中山市 2015 年和 2016 年扶持产业发展专项资金预算执行情况良好，过程管理比较规范，宣贯培训措施充分，在实施创新驱动战略、促进中山产业自主创新能力和核心竞争力“双提升”、培育战略性新兴产业、转变对外经贸发展方式等方面取得了一定成效。但目前产业政策扶持方式较为单一，大多直补企业，存在不直接提供公共产品或公共服务、资金分散使用、多次资助同一家企业、每次资助标准低、无业绩考核要求等等问题，专项资金使用效益可进一步提升。另外，少数专项在专项设立管理、总体绩效目标设置、预算安排合理性、对先进制造企业和技术的识别能力，资金支持精准度、项目绩效管理等方面尚存较大的提升空间。

（二）绩效目标完成情况

中山市扶持产业发展 32 个专项资金服务于促进本市产业发展(转型升级)的总体目标，但目前 32 个专项作为一个整

体不存在量化细化的阶段性绩效目标或年度绩效目标，以32个专项立项依托的市委市政府实施意见、专业规划等等政策依据（文件依据）为基础，归并汇总同类建设内容或建设目标，整理后得到中山市扶持产业发展专项资金的总体绩效目标。

对照总体目标看，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、专利申请量指标、全市社消零总额增长、服务外包等7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相对较差。

产出指标方面，2015年，全市新增规上限上企业512家，净增规上限上企业231家，2014年-2015年累计新增规上限上企业1149家、累计净增规上限上企业605家，2年时间完成市政府上规上限工作5年总目标的81.8%；2015年新增工作母机入库企业165家，完成了每年新增30家的任务；2015年全市高新技术企业数量增至427家，净增208家，同比增长94.98%，增速全省第一，净增数量排全省第四。2015建立了6家省级新型研发机构、24家市级新型研发机构、27家市级孵化器，完成了3家省级新型研发机构，10家市级新型研发机构、18家孵化器的阶段性目标。

2016年，全市新增规上限上企业683家，净增规上限上企业429家，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%；全市高新技术企业总数882家，超额完成市下达的500家高

企的任务目标；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家以上目标，发明专利申请量达7597件，完成发明专利申请量6700件以上的目标。2016年新增工作母机入库企业316家，完成了每年新增30家的任务；

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10.5%，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%）。

严格按中府〔2014〕108号文要求设定专项阶段性绩效目标，且绩效目标完成程度高的专项共11个，占全部32个专项数的34%，分别是：科技发展专项（2015和2016）、高新技术企业专项（2015）、小微企业上规上限“助保贷”担保金（2015）、小微企业上规上限“助保贷”贴息（2015）、先进装备制造业发展（2015和2016）、中小企业发展专项资金（2015和2016）、科技发展专项（2015和2016）。

（三）部门评价结论

十个主管部门方面，绩效评价的最终结果是：市科技局（89分）、市旅游局（86分）、市金融局（85分）、市农业局（83分）、市文广新局（82分）、市发改局（82分）、市经信局（82分）、市质监局（81分）、市海洋渔业局（75分）、市商务局（73分）。其中，市科技局（89分）在十家单位中居于首位，主要原因是创新驱动战略实施情况良好，高新技术企业数、新型研发机构数、申请专利数等绩效目标任务完成

度很高，市商务局（73分）位居末位，原因是绩效目标任务完成度偏低，且存在问题项目。

加权计算公式为：部门年度得分=∑主管专项资金在部门年度预算额的资金占比×该专项得分；部门综合得分=∑每年度资金占比×各部门年度得分

部门得分汇总表见下表。

表3 2015年和2016年部门综合得分

预算单位	预算额	专项综合得分	排名
市科技局	32280	89	1
市旅游局	800	86	2
市金融局	19740	85	3
市农业局	1400	83	4
市文广新局	1400	82	5
市发改局	14900	82	6
市经信局	63800	82	7
市质监局	1000	81	8
市海洋渔业局	570	75	9
市商务局	14950	73	10
合计	150840	82	

二、扶持产业发展专项资金绩效情况

（一）主要绩效表现

1.预算执行情况良好

2015年和2016年扶持产业发展专项资金的预算完成情况良好，2015年的预算支出率为96%， 2016年的预算执行率为97%，远好于最近一次绩效评价时71.11%的预算执行率（2012年专项）。分专项方面，32个专项中，有29个专项的预算执行率高于90%，只有3个专项的预算执行率低于平均

水平，分别是2015年政府质量奖（0%）、2015年信息产业专项（22%）、2016年商务发展专项（74%）。部门方面，只有市商务局（84%）、市海洋渔业局（85%）预算执行率低于90%。

2. 项目完成情况良好

2015年和2016年共资助5905个事后补助项目，其中，5898个项目均正常实施和完成，项目完成率高达99%。剩余的7个项目中，3个项目情况异常（3家企业获2016年中小企业发展专项资金事后补助合计50万元后倒闭），4个项目未实施（项目未完成但列入事后补助类）。275个事前补助项目中，除1个项目主动终止（2016年新型研发机构专题主动终止了对中山市中医院50万元的事前资助）、69个项目已完成外，剩下的205个项目正按照计划实施中。

3. 信息公开、宣贯培训情况良好

中山市扶持产业政策的公众知晓度很高。在百度网站以“中山市扶持产业发展政策”作为关键字进行查询，可以获得83条查询结果。32个专项通过《中山日报》、政府网站、专家授课、科室自主培训、自媒体等开展了形式多样、效果良好的宣贯培训活动，宣贯培训效果良好。32个专项共设置了85个专题，其中，62个专题资助了10个以上的项目数，只有5个子专项（专题）资助的项目数为1个。部分专题申报活动十分踊跃，出现1.5:1的项目申报通过率。

4.总结了一批典型案例

各专项总结了数量不等（一到五个）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。其中，中山市小榄镇生产力促进中心中小企业公共服务平台、中山市立创检测技术服务有限公司作为中小企业公共（技术）服务示范平台的典型；大洋电机作为技术改造的典型、全通教育作为互联网教育的典型、完美和达能作为总部经济效应的典型，在推动本市产业结构转型升级方面均取得了良好的绩效。

（二）扶持产业发展专项资金存在的主要问题

在绩效评价过程中,发现扶持产业发展专项资金存在如下突出问题:

1. 部分专项专题设立不够科学合理

部分专项存在政策依据不够明确，专题规划、版块整合不足、事权与支出责任不相适应等等问题，体现为：一是政策依据不够明确，如海洋与渔业专项（2015 年和 2016 年）延续自中山市财政支农专项资金，主管部门（海洋与渔业局）从农业局分离后，未依据市海洋渔业发展规划、市委市政府工作部署等政策文件重新申请设立该专项，2013/14/15/16 年连续以项目形式申报专项预算不够规范。信息产业发展专项（2015 年和 2016 年）的设立缺失信息产业发展规划、市政府市委意见等文件依据。政策依据不够明确，主管部门依据以往惯例申请专项预算和安排资助，不能保证稀缺的财政资金向市委、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，可能导致扶持产业发展专项资金的使用出现方向性偏差，务必引起重视。

二是金融局主管的小微企业上规上限“助保贷”担保金、小微企业上规上限“助保贷”贴息两个专项，存在事权与支出责任不适应的问题。两个专项均根据《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》由经信局制订和提供，因此，主管部门（金融局）在项目遴选方面无事权，另一方面，2015年已将小微企业上规上限“助保贷”担保金2000万元划至市国资委，由中盈投资有限公司负责组织实施，因此金融局在项目实施、绩效监控方面也无事权。以上情况不满足中府〔2014〕108号文第三条关于“应按照事权与支出责任相适应的要求设立专项”的要求。此外，企业上市扶持资金、小微企业上规上限“助保贷”贴息两个专题在 2016 年整合进入金融发展专项，但两个专题的管理办法由市府办出文，属于市政府规范性文件，金融发展专项的管理规范（中金[2016]37号文）为部门规范性文件，其管理不能向上覆盖市政府规范性文件，也就是不覆盖企业上市扶持资金、小微企业上规上限“助保贷”贴息两个专题，不满足中府〔2014〕108号文第十一条有关“一项专项资金一个具体管理办法”的要求。

三是不同专项扶持领域交叉重叠。如市经信局在先进设备制造业专项中下设战略性新兴产业和装备制造业两个专题，其中，战略性新兴产业专题与服务业发展和新能源汽车专项(市发改局主管)下设的战略性新兴产业发展专题交叉重叠。不仅如此，部分装备制造业也属于战略性新兴产业，因此市经信局下设的两个专题本身也存在交叉重叠，而根据工

业发展专项资金管理规定，同一项目只能申报一个专题，因此，很多企业优先申请装备制造业资金，导致2015年和2016年市经信局的战略性新兴产业专题均只资助了一家企业。信息产业发展专项将电子政务项目列为重点扶持领域，在2015年资助广东省网上办事大厅中山分厅项目40万元、在2015、2016年连续资助中山市电子政务云服务平台项目30、40万元，与电子政务专项资金扶持领域交叉重叠。

四是部分专项的专题规划、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，存在多次补助相同企业、每次补助标准较低、监管成本高、难以监管的问题，资金使用效益无切实保障。市经信局主管的技术改造专项下设8个专题也存在多重标准，其中4个专题（技术改造、“新三百”域外扩张、产业转移、兼并重组）根据生产活动标准设立，3个专题（节能和清洁生产、健康医学子项、中山美居专题）根据行业类型标准设立，1个总部经济专题根据区域经济标准设立，其中，节能和清洁生产（含节能电机推广）、健康医学子项、中山美居专题、总部经济等4个专题明显不属于技术改造范围。

五是32个专项中有10个专项不同程度存在前期准备工作不够充分，预算编制不够准确的问题，在实施过程需大幅调整预算安排，尽管专项调整手续合法合规，但降低了财政资金使用效率。如服务业新兴业态发展专题在2016年安排预算额1500万元，实际扶持69家企业支出资金388.9万元，剩余74%资金（1111万元）全部调整用于第四批市镇共建服

务业集聚区、中山市创业孵化基地、中山市工业设计产业园、Google Adwords（中山）体验中心等项目，最终还结余资金241.1万元。此类现象比较普遍，应引起重视。

2. 部分专项管理规范不够完善

一是专题均按要求制订了管理规范，但专项作为一个整体反而未制订管理规范，如农业发展专项只有专题管理规范，未制订专项管理规范。二是专项管理规范内容简单，对专项管理的指导性不强。如商务发展专项的管理规范未明确专项的扶持对象、扶持范围等内容，对专题管理的指导价值不高，专项管理仍以专题规范为主；三是很多管理规范内容不够完整。32个专项中，除金融发展专项外的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。不少主管部门把规范有效期误认为专项有效期，甚至提出专项为连续性资金，无须设置有效期，体现出对中府〔2014〕108号文的认识存在偏差。根据中府〔2014〕108号文，专项均须设立期限，到期后须经绩效评价，等级为“良”以上才继续设立。四是金融发展专项（2015和2016）、发展生产性服务业专项资金（2016）等4个专项混淆了专项管理规范与项目申报指南的概念，其管理办法中规定：专项的设立期为一年；一年一修订专项管理办法。而对照中府〔2014〕108号文，专项设立年限在两年以上（含两年）。且专项规范应当保持相对稳定，项目一年一申报，项目申报指南才需要一年一修订。

3. 部分专项扶持引导作用体现不够充分

2015和2016年扶持产业发展专项资金共扶持6180个项目，其中，资助额度40万元以下的事后奖补项目占比为99%，资金占比为78%，30万元以下的事后奖补项目占比为84%，资金占比为48%。这些小额事后奖补资金监管成本高，其中部分资金用于资助企业的正常生产经营活动，如购买办公用品、空调、装修、房租支出、货车等等，属于对企业的“输血”式扶持，对产业结构转型升级的促进作用体现不充分。如2015年海洋与渔业专项下设水产品流通与加工专题，补助9家企业，其中7家企业用补助资金购买水产品流通车。这些运输车基本为企业自用、不提供公共产品或公共服务、且不存在市场失灵、信息不对称等问题，政府无介入必要性。正因为如此，中央、广东省农机补贴目录范围中已经剔除了农业运输车。且企业需要很多运输车，市本级财政能够补贴多少？农业发展专项（2015年和2016年）补贴企业（中山市南头镇外延农业专业合作社、广东菜丁网络科技有限公司、中山公用事业集团股份有限公司等）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。

4. 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。但经第三方实地勘察，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。建议把中山市银易商贸有限公司列为重点关注对象，进一步核查并提供核查情况报告。

5. 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，多数资金直补企业，其中大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的增加，此外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在2015和2016年获20次合计补助1004万元，TCL空调器（中山）有限公司获17次合计补助1164.14万元，中山大洋电机股份有限公司获17次合计补助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，也无法对它们进行整体财政支出绩效考核。而企业在满足17-20个互不相同的奖补标准后，除项目申报负担大大增加外，对专项总体政策意图的理解也比较凌乱或分散。2016年新设立的专项存在类似问题。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，市本级财政补贴 1380 万元后，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。

三、改进方向与政策建议

（一）进一步加强专项规划、板块整合工作

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。以政策文件为依据，加强专项规划、板块整合工作，不属于事权管辖范围内的专项，坚决调整到其他主管部门。同一主管部门主管多个专项的，渐次优化合并为一个专项，实现一个主管部门主管一个专项的目标。具体而言，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”担保金两个专题整合后划归一个主管部门管理，其预算一并计入对小微企业上规上限的扶持额度。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，应按照同一标准划分设立专题，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

针对本次绩效评价发现的问题，各专项资金均应对照中府〔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，从三个层次加强扶持产业发展专项资金的绩效目标管理。一是在总体目标层面，依据中山市十三五产业发展规划，制订中山市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，指导各专项制订各自的绩效目标，同时也用于指导专项设立的优化整合工作。二是在专项层面上，根据中山市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，结合各专项设立的文件依据，逐层分解得到各专项的总体绩效目标，并写入各自资金管理办法，再进一步分解为量化细化可考核的年度工作目标，用于指导年度预算编制和资金安排工作，同时作为衡量专项资金绩效实现程度的标准。三是在项目层面上，在每年度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

财政资金取之于民，用之于民，不宜直接补贴少数民营企业，也不应补贴企业经营性现金流。因此除了市委市政府确认的优势主导产业以及战略性新兴产业外，建议中山市扶持产业资金将扶持方向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，

扩大扶持产业发展资金的受益面；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。加大区域品牌建设和推广，打造知名区域品牌。三是对于引导作用不够明显、不能显著增加公共产品供应、且不属于市委市政府重点扶持产业方向的专项进行清理整顿，集中使用资金，提高财政资金使用效益。

（五）创新扶持产业模式，提高资金使用效益

财政扶持产业发展，不能替代企业的作用，关键在于通过财政资金购买因市场失灵、信息不对称等原因缺失的公共产品或公共服务，以解决中山配套产业不足的瓶颈制约，创造有利于中山产业结构转型升级的内外环境，提高本地产业资源配置效率。参考广州、深圳、东莞以及其他地区成功经验，创新扶持产业方式，明确“拨款变投资、资金变基金、承诺变合同、分散变集中”的总体思路，严控小额事后奖补政策，把有限的资金集中投向优势主导产业、战略性新兴产业（“未来产业”）以及产业创新公共服务平台，同时加强项目绩效考核工作，达到收缩战线、集中使用、提高效益的目的。一是大幅压缩事后奖补资金占比，将目前48%左右输血式的事后奖补资金压缩到不超过20%，相应增加事前、事中资助比例，在企业最需要资金的阶段体现财政资金的支持；二是资金变基金，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，

再由引导基金直投企业。采取“母基金”运作模式，与金融资本和社会资本结合，通过市场化运作，放大使用政府产业发展引导基金；三是引入合同模式，用合同取代承诺。例如采用“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，交由平台统筹安排，同时“一院一策”与每一家研究机构分别签订各自的业绩合同，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，可有效提高专题资金使用效益，同时减少主管部门的管理工作量。四是目前专项管理分为专项-专题-项目三个层次，绩效评价以专项、专题作为评价对象，可以把评价工作从专项、专题层次下沉到项目层次，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第三方机构进行评价，并加强评价结果的应用，为奖惩或项目预算调整提供决策依据。