

广东省工业和信息化厅 2019 年省级财政 专项资金绩效评价第三方评价报告

广州市中大管理咨询有限公司

2019 年 9 月

一、评价说明

（一）评价背景与目的

为全面贯彻落实党的十九大报告中关于“全面实施绩效管理”的部署和要求，进一步加强专项资金管理，强化支出责任，提高资金使用效益，广东省工业和信息化厅（以下简称“省工业和信息化厅”）以公开招标的方式，委托广州市中大管理咨询有限公司（以下简称“中大咨询”）根据 2018 年度专项资金特点和以后年度绩效评价管理需要，研究制定 2018 年度省级财政专项资金绩效评价体系和工作手册。同时，委托广州市中大管理咨询有限公司和广东诚安信会计师事务所有限公司等 5 家第三方机构开展具体的评价工作。

本次评价工作的主要目的：一是建立专项资金绩效评价体系，统筹和规范以后年度全省工信系统的专项资金绩效评价工作；二是全面系统评价 2018 年省级财政专项资金组织实施情况及取得成效；三是掌握全省范围内专项资金分配、到位和使用情况，为下一年度预算安排提供参考；四是发现各地市工信部门在专项资金绩效管理和组织实施方面存在的问题，明确专项资金绩效管理体系改进方向。

（二）评价对象与范围

本次评价对象为 2018 年省财政厅安排给省工业和信息化厅负责的省级促进经济发展专项资金，其中，纳入省财政厅 2019 年重点绩效评价或因机构改革划出省工业和信息化

厅的财政资金不属于本次评价范围。评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

根据《广东省经济和信息化委关于下达 2018 年促进经济发展专项（企业技术改造用途）资金项目计划的通知》（粤经信技改函〔2018〕36 号）等资金下达文，2018 年省级促进经济发展专项资金共下达 546,710 万元，用于扶持企业技术改造、促进珠江西岸装备制造业发展、产业共建与产业园发展及信息化和信息产业发展，其中纳入本次绩效评价的资金有 514,628 万元，包括省本级保留审批权限的资金 11,707 万元和因素法下达地市的资金 502,921 万元。

另外，惠州工信局由民营经济及中小微企业发展用途调剂到企业技术改造用途 103 万元，再加上中山、珠海等地市工信局以前年度结余资金 22,952.7 万元（地市工信部门未将其与 2018 年下达资金分开管理），最终因素法下达至地市的资金总量为 525,976.70 万元。

综上，本次评价专项资金总额为 537,683.70，其中，省本级保留审批权限的资金为 11,707 万元，因素法下达至地市的资金为 525,976.70 万元。

需要说明的是，虽然因素法下达地市的资金总量是 525,976.70 万元，但实际评价的因素法下达地市资金总额为 545,976.70 万元，超出下达资金总量 20,000 万元。主要原因在于年初资金下达后，部分地市部分专题资金分配效率低，2018 年 12 月 28 日，省财政厅通过《关于调剂省工业和信息

化厅部分省级财政专项资金的通知》(粤财工〔2018〕304号)文件从湛江、茂名、清远等地市收回了未分配出去的资金共计43,966.46万元,并进行了二次分配。由于调剂时间与本次评价时间间隔较短,原则上不再评价调剂资金的使用绩效。但调剂给阳江M201.支持先进装备制造业项目引进专题的20,000万元与其年初获得资金一起组织了申报,未分开管理,故纳入了本次评价范围。从地市角度看,以上20,000万元对于被收回资金的地市和阳江是两笔完全独立的资金,因此本次评价同时考察了被收回资金地市的资金绩效和追加给阳江的资金绩效,不存在重复评价的问题。

(三) 评价思路与指标

根据专项资金结构和绩效管理结构特征,本次评价选取“专题”作为最小评价单元,通过评价指标体系得到专题资金绩效评价结果。然后,在专题绩效评价结果的基础上,通过加权平均,计算得到地市或省本级处室负责专项资金绩效得分,以及省级专题、资金用途和专项资金绩效得分。具体评价层次和结构详见表1-1所示。

表 1-1 专项资金绩效评价框架

评价层次	绩效得分
省级专项资金	\sum 省级资金用途绩效得分*省级资金用途资金占专项资金权重
省级资金用途	\sum 省级专题绩效得分*省级专题资金占该资金用途资金权重
省级专题	\sum 地市或省本级处室负责专题绩效得分*地市或省本级处室负责专题资金占该专题资金权重
地市或省本级处室	\sum 地市或省本级处室负责专题绩效得分*地市或省本级处室负责专题资金占地市或省本级处室负责专项资金权重
地市专题或省本级处室负责专题	以第三方机构(会计师事务所)评价打分为准
项目	不直接评分,但项目单位需按要求报送材料,作为专题评价的基础。

根据专题资金绩效管理模式，本次评价主要从绩效目标、绩效监控、绩效结果 3 个方面考察专题资金整体绩效。其中，绩效目标方面，主要考察专题资金责任主体对该专题资金的绩效统筹，是否按要求设置科学、合理可量化的绩效目标；绩效监控方面，主要考察专题资金责任主体是否严格落实省级下达的资金管理和项目管理要求，以及是否根据工作需要制定细化、可操作的工作办法；绩效结果方面主要考察专题资金绩效目标的实现情况，包括省级下达绩效目标和本级设置绩效目标。另外，由于省本级保留审批权限的资金占比较小（约 2%），且其中 35.62%为政府采购或工作经费，45.59%为事后奖补，故本次评价以“因素法下达地市资金”为主，以“省本级保留审批权限资金”为辅。

具体地，省本级保留审批权限资金绩效评价指标体系相对简单，包含资金支出、资金管理规范性、实施规范性、自评管理情况、预算（成本）控制和完成进度及质量 6 个二级指标。指标框架详见表 1-2 所示。

表 1-2 省本级保留审批权限资金绩效评价指标框架

一级指标		二级指标	
名称	权重(%)	名称	权重(%)
资金管理	20	资金支出	15
		资金管理规范性	5
事项管理	30	实施规范性	20
		自评管理情况	10
绩效结果	50	预算(成本)控制	10
		完成进度及质量	40
合计	100	-	100

因素法下达地市资金绩效评价指标体系更为系统全面，包含了目标设置、资金管理、事项管理、经济性、效率性、效果性和公平性 7 个二级指标以及更为细化的三级指标。其中，资金管理根据不同扶持方式的管理重点不同，设置了不同的评价指标及权重。指标框架详见表 1-3 所示。

表 1-3 因素法下达地市资金绩效评价指标框架

一级指标		二级指标		三级指标	
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)
绩效目标	15	目标设置	15	完整性	5
				科学性	5
				可衡量性	5
绩效监控	35	资金管理	15	说明：根据专题资金使用方式选择对应的指标进行评价，专题资金的资金管理得分=各资金使用方式资金管理得分*各资金扶持方式下达资金额/该专题下达资金总额	
				A.股权投资-资金管理评价指标：	
				资金分配	3
				资金到位	7
				资金管理规范性	5
				B.直接补贴-资金管理评价指标：	
				资金分配	3
				资金到位	4
				资金支出	4
				资金管理规范性	4
				C.贷款贴息-资金管理评价指标：	
				资金分配	4
				资金到位	6
				资金管理规范性	5
				D.信贷风险补偿-资金管理评价指标：	
				资金分配	4
				资金到位	6
				资金管理规范性	5
				E.事后奖补-资金管理评价指标：	
				资金分配	5
资金到位	10				
F.工作经费-资金管理评价指标：					
资金分配	2				
资金到位	3				

一级指标		二级指标		三级指标	
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)
		事项管理	20	资金支出	5
				资金管理规范性	5
				项目库建设	2
				组织实施制度有效性	5
				实施规范性	10
				自评管理情况	3
绩效结果	50	经济性	5	预算(成本)控制	5
		效率性	10	完成进度及质量	10
		效果性	30	目标完成度	30
		公平性	5	公众满意度	5
合计	100	—	100	—	—

(四) 评价组织方案

本次评价工作包括确定评价指标体系、下发评价通知、绩效自评、现场评价、综合评价、厅务会审议、反馈通报、验收归档等环节。评价工作进度计划如表 1-4 所示。

表 1-4 评价工作计划

序号	工作流程		责任主体	时间计划
1	确定评价指标体系		省工业和信息化厅、中大咨询	3月29日前
2	编制工作方案，下发评价通知		省工业和信息化厅、中大咨询	4月10日前
3	绩效自评		地市工信部门、处室	5月15日前
4	第三方评价	材料审核	第三方机构	5月31日前
5		现场核查	第三方机构	6月15日前
6		第三方综合评价	第三方机构	7月10日前
7	征求意见		省工业和信息化厅	7月31日前
8	综合评价	全省汇总评价	省工业和信息化厅、第三方机构	8月15日前
9		专家论证	省工业和信息化厅、第三方机构	8月30日前
10		出具专项绩效评价报告	中大咨询	9月15日前
11	厅务会审议		省工业和信息化厅	10月15日前
12	反馈通报		省工业和信息化厅	10月31日前
13	验收归档		省工业和信息化厅、第三方机构	10月31日前

二、评价结果

根据《广东省工业和信息化厅关于做好 2019 年省级财

政专项资金（省本级保留审批权限的资金）绩效评价工作的通知》（厅内办〔2019〕720号）和《广东省工业和信息化厅关于做好2019年省级财政专项资金（因素法下达地市的资金）绩效评价工作的通知》（粤工信财审函〔2019〕997号）的评价标准及要求，依据评价指标和方法，经绩效自评、现场评价、综合评价、专家论证等多个环节，2018年省级促进经济发展专项资金绩效第三方评价得分为80.39，绩效等级为良。其中，省本级保留审批权限的资金绩效得分为86.53分，绩效等级为良；因素法下达地市的资金绩效得分为80.26分，绩效等级为良。

各地市得分从高到低依次为：广州、江门、东莞、阳江、惠州、佛山、中山、珠海、汕头、河源、肇庆、韶关、清远、梅州、湛江、汕尾、茂名、云浮、揭阳、潮州；资金用途评价得分从高到低依次为：企业技术改造用途、产业共建与产业园发展用途、信息化和信息产业发展用途、珠江西岸先进装备制造业发展用途。

三、绩效表现

（一）主要措施

1.专项资金管理模式调整，两级绩效管理体系初步建立。2018年，省工业和信息化厅全面调整专项资金管理模式，由省工业和信息化厅全面统筹调整为“因素法和项目制相结合，因素法为主”，约2%的资金由省工业和信息化厅保留审批权限，约98%的财政资金通过因素法下达至地市，由地市工信

部门按照“谁审批，谁负责”的原则组织申报、评审、验收和绩效评价等工作。省工业和信息化厅在划清绩效管理权责边界的基础上，初步建立了省市两级绩效管理体系。

2.省级绩效管理框架完善，专题组织实施过程基本统一。

一是绩效目标要求明确，专题资金绩效结果基本可控。2018年，省工业和信息化厅在下达专项资金的同时结合地市间的特点下达了差异化的绩效目标，在为地市的组织实施工作指明方向的基础上，兼顾了地市间产业基础、发展方向的差异，一定程度上保证了目标的可实现性，进而保证了全省层面的专题资金绩效结果基本可控。二是实施细则指引到位，专题组织实施过程基本规范。2018年，省工业和信息化厅印发了《广东省经济和信息化委促进经济发展专项资金支持项目验收管理办法的通知》（粤经信规字〔2018〕3号）等文件，详细说明了专项资金管理和组织实施过程的具体要求，为地市工信部门开展相关工作提供了指引。三是加强年中资金检查，及时发现地市资金管理存在问题并整改。2018年，省工业和信息化厅委托广东诚安信会计师事务所有限公司对因素法切块地市的专项资金安排和使用情况开展重点检查。

3.地市绩效管理意识增强，专题资金绩效管理效率提升。

新的专项资金管理模式充分突显了地市工信部门在专项资金绩效管理工作中的主体地位和责任。2018年是省级预算编制执行监督管理改革实施的第一年，地市工信部门虽尚未建立完善的绩效管理体系，但绩效管理意识得到了普遍提

升，个别地市在绩效管理方面取得了不错的成绩。

（二）主要成绩

1.工业总体运行平稳，中高端产业进一步发展。2018年，全省规模以上工业企业累计完成增加值32305.16亿元，比上年增长6.3%，比全国高0.1个百分点。其中，规模以上先进制造业实现增加值18224.53亿元，占全省规模以上比重为56.4%，比上年提高3.2个百分点；高技术制造业实现增加值10183.66亿元，增长9.5%，比上年提高2.7个百分点。

2.发展新动能加快壮大，创新发展不断深化。一是战略性新兴产业不断发展。2018年，全省四大彩电企业4K电视产量增长31%左右；4K电视产量、4K芯片出货量和显示面板产能均居全国第一。扶持机器人产业发展，全年工业机器人产量超3.2万台（套），增长28.3%，占全国产量约22%。培育新能源汽车产业发展，全年新能源汽车产量13.27万辆，增长206.1%。二是重大项目稳步落地。2018年，实施珠西产业带聚焦攻坚行动计划，重点支持先进装备项目招商引资、落地建设和自主创新，全年新引进、新开工、新投产投资额亿元以上项目分别为322个、231个、158个。全年珠西装备制造业完成投资1142.3亿元，增长6.3%。三是创新后劲不断增强。2018年，全省专利申请量和授权量分别增长26.4%和43.7%。PCT国际专利申请量约占全国申请总量的一半，区域创新综合能力排名保持全国第一。规模以上工业企业设立研发机构占比达到38%，比上年提高1个百分点，新认定

214 家省级企业技术中心。大力发展智能制造，启动省智能制造创新示范园建设，建设 36 个省智能制造公共技术支撑平台，培育国家级、省级智能制造试点示范项目共 258 个。四是工业持续绿色发展。对各市实施能源消费总量和强度“双控”，单位 GDP 能耗下降 3.2%。对 1554 家企业开展节能监察，基本覆盖年综合能耗 5000 吨标准煤以上重点用能单位。开展能效对标行动，推荐 145 项先进技术和装备。完成清洁生产审核企业 2428 家，与香港深化清洁生产合作，联合认定第十批“粤港清洁生产伙伴”标志企业 153 家。五是推动产业园区高质量发展。落实“一核一带一区”区域发展战略，推动省产业园提质增效发展，2018 年省产业转移工业园完成规上工业增加值 1934 亿元，增长 8.1%；全口径税收 593 亿元，增长 13.3%。珠三角和粤东西北对口帮扶地市共推动 260 个亿元以上工业项目落户共建产业园。

3.信息化建设步伐加快，工业互联网融合发展。一是信息基础设施建设加快。制定实施《广东省信息基础设施建设三年行动计划（2018-2020 年）》，预计全年新增光纤接入用户 670.5 万户，累计 3312.7 万户，较上年末增长 25.4%；新增 4G 基站 5.1 万座、累计 34.9 万座。推进乡村信息基础设施建设，新增农村光纤接入用户 117.7 万户，农村光纤入户率达 41.5%，20 户以上自然村通光纤率达 90.1%。二是率先部署发展工业互联网。在全国率先出台《广东省深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网的实施方案》及《广东省支持

企业“上云上平台”加快发展工业互联网的若干扶持政策（2018-2020年）》等政策。推动华为、富士康、腾讯、阿里云、树根互联、东方国信等工业互联网平台建设或落户广东。培育工业互联网标杆示范项目80多个。打造广州、深圳、佛山、东莞、中山、汕头、揭阳、湛江、阳江等9个工业互联网试点示范区。

（三）存在问题

一是政策偏向于事后奖补，事前引导作用有所减弱；二是绩效目标设置不够科学，绩效把控力度不够；三是因素法切块不够精准，资金有效分配率较低；四是部分资金及时到位率较低，资金有效利用率较低；五是个别地市组织实施不够规范，扶持资金核算不够准确；六是个别地市后续监管不到位，扶持项目管理不佳；七是部分资金绩效目标完成度较低，资金绩效表现一般。

四、对策建议

（一）优化专项扶持政策，增强专项资金的引导带动作用

1.适当扩大大事前扶持政策的覆盖面，发挥事前扶持政策的示范带动作用。优先采用股权投资、直接补贴的方式扶持产业发展的核心关键环节和标杆示范项目，加强对标杆示范项目的监管，完善标杆示范项目的后续管理及推广机制。

2.提高事后扶持政策的稳定性，挖掘事后扶持政策的事前引导作用。优化事后扶持政策条款，提高政策的稳定性，

加大对政策的宣传和推广，进一步放大其释放的引导效果。

3.制定区域差异化的扶持政策，提高政策在全省范围的普遍适应性。根据地区间不同的资源禀赋、产业基础和发展规划等，制定更具有区域针对性的差异化的扶持政策，提高政策与地市实际情况的契合度。

(二) 落实预算绩效管理，提高资金与绩效目标的匹配度

1.规范专项资金预算管理机制，综合运用因素法切块与申报审批两种分配方式。完善和规范专项资金预算管理机制，对省本级保留审批权限的资金要加强预算审核，提高预算申报的准确性，对分配给地市的资金要进一步征求和采纳地市意见，在因素法切块的基础上建立申报审批制度，增加分配资金与地市需求的吻合度。

2.完善因素法切块的影响因素，严格落实省市两级项目库的建设和动态化管理。健全因素法切块中影响因素，将相关产业的发展指标、基础禀赋、项目库储备、上期绩效评价结果等纳入影响因素，并严格落实项目库建设和管理。

3.制定效率高的申报审批程序，引入第三方力量加强专项资金的预算绩效管理。制定精简、专业、有效的申报审批流程，引进第三方的力量审核地市申报的预算和绩效目标，完善专项资金预算绩效管理。

4.严格落实省市两级绩效目标，明确地市工信部门绩效目标管理基本实施形式。编制工信系统绩效指标库，为省市

工信部门设置绩效目标提供参考，同时，研究制定完整、科学、可衡量，且充分体现专题资金政策意图的绩效目标，明确专项资金的绩效方向和底线，对地市工信部门绩效管理提出明确要求。

（三）完善专项资金管理，增加资金下拨管理使用效率性

1.明确资金管理使用红线，对规范性问题实现标准化管理。按照资金用途或专题或者扶持方式，进一步明确专项资金管理使用的底线。

2.优化资金逐级下拨流程，减少各级资金管理部门的影响。加强部门间的沟通协作，优化资金下拨路径，疏通资金下拨通道，尽量减少多级资金管理部门的影响。

3.加强资金使用跟踪监督，落实绩效责任主体的主体责任。明确地市工信部门资金监管的主体责任，制定资金进度跟踪表，加强对股权投资、直接补贴和工作经费等事前扶持资金使用的跟踪和监督。

（四）规范组织实施程序，建立全面的绩效跟踪管理机制

1.统一基本实施程序，降低程序性问题的沟通成本。根据扶持方式的不同，制定规范的实施程序，明确核心环节的操作红线及要点。

2.明确地市决策范围，提高政策与地市的匹配程度。省级政策制定阶段或实施过程中，直接明确地市可以决策的范

围、政策可以调整的方向及程度等，激发地市工信部门的主动性和创造性。

3.建立绩效跟踪系统，加强过程监管以及动态调控。以绩效目标为导向，建立省、市两级绩效跟踪系统。其中，省级绩效跟踪主要对象为地市工信部门；地市工信部门需建立专项资金绩效管理小组，构建专题、项目两级绩效跟踪管理机制，及时处理专题推进过程中的突发或特殊情况。

4.组织绩效管理培训，提升工信系统绩效管理能力。理顺省工业和信息化厅和地市工信部门在专项资金绩效管理的权责，根据具体权责组织相应的专业培训。