

广东省促进珠江西岸先进装备制造业发展 资金绩效评价报告

评价机构：广东国众联行资产评估土地房地产估价
规划咨询有限公司

机构负责人：司徒荣轼

项目负责人：程 艳

为检验省级珠江西岸先进装备制造业发展资金预期绩效目标的实现程度、支出效率和综合效果，进一步提高财政支出的管理水平，落实《广东省人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》（粤府〔2015〕50号）关于预算绩效管理的有关要求，省财政厅委托广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司（以下简称“评价组”），按照《广东省财政支出绩效评价试行方案》等有关规定，对促进珠江西岸先进装备制造业发展资金使用情况实施了绩效评价，形成了本绩效评价报告。

一、基本情况

（一）资金背景。

根据《广东省人民政府办公厅关于加快先进装备制造业发展的意见》（粤府办〔2014〕50号）规定，为进一步推动全省先进装备制造业集约发展，促进国内外先进装备制造业龙头企业到我省投资建设，重点打造珠江西岸（包括珠海、佛山、中山、江门、阳江、肇庆六市及顺德区，以下简称“六市一区”）先进装备制造产业带。为加大财政支持力度，文件规定“2015-2017年，省财政每年安排专项资金，以股权投资、贴息为主，兼顾以奖代补等方式，突出关键节点，重点支持珠江西岸高端先进、具有规模效应和集聚效应的装备制造业项目落地建设”。

根据省级扶持珠江西岸先进装备制造产业发展财政政策，由省财政预算安排专项用于支持珠江西岸先进装备制造产业带建设的资金包含珠江西岸先进装备制造业发展资金（以下简称珠西专项资金）和珠江西岸先进装备制造产业发展基金。本次评价主要对珠西专项资金进行重点绩效评价。

根据《广东省财政厅关于印发扶持珠江西岸先进装备制造业发展的财政政策措施的通知》（粤财工〔2015〕219号）、《广东省经济和信息化委员会 广东省财政厅关于支持珠江西岸工作母机类制造业发展若干政策措施的通知》（粤经信珠西〔2015〕363号）、《广东省财政厅 广东省经济和信息化委员会关于进一步完善扶持珠江西岸先进装备制造业发展财政政策措施的通知》（粤财工〔2016〕362号）、《广东省经济和信息化委员会 广东省财政厅关于印发扶持珠江西岸先进装备制造业发展财政政策措施实施细则的通知》（粤经信珠西〔2016〕342号）（以下简称实施细则）等文件规定，珠西专项资金分为省组织实施资金和由省按因素法分配、珠江西岸“六市一区”和韶

关市组织实施的资金（以下简称因素法分配资金），实行分类管理。

广东省经济和信息化委员会（以下简称省经信委）负责省组织实施资金项目的实施、验收（指股权投资类项目的完工评价）、信息公开、监督和绩效自评等工作，指导珠江西岸“六市一区”和韶关市经信主管部门做好项目实施相关工作。珠江西岸“六市一区”和韶关市经信主管部门负责组织因素法分配资金项目的申报、评审、公示以及下达项目计划，负责因素法分配资金项目的实施、验收（指股权投资类项目的完工评价）、信息公开、监督和绩效自评工作，以及按照省级专项资金相关规定管理分配到地方的专项资金具体项目。珠西专项资金的范围包括以下 10 个方面的内容。

省组织实施资金包括：

（1）支持首台（套）装备的研发与使用。对生产达到工业和信息化部《首台（套）重大技术装备推广应用指导目录》或《广东省首台（套）重大技术装备推广应用指导目录》标准，且实现销售首台（套）产品的企业予以事后奖补。

（2）支持先进装备制造业集约集聚发展。省财政分档次奖励“六市一区”集聚区所在地人民政府。

珠江西岸“六市一区”组织实施资金包括：

（1）鼓励先进装备制造业企业和研发机构提高研发费用。对在“六市一区”注册设立并申报纳税的先进装备制造业企业和研发机构予以事后奖补。

（2）对重大科研成果予以奖励。对在“六市一区”科研机构、企业的重大科研成果予以奖励。

（3）对首台（套）重大技术装备保费进行补贴。对符合条件的首台（套）重大技术装备的企业予以事后奖补。

（4）支持优质项目落地建设。对 2014 年及以后引进、新建或扩建的具有国内自主知识产权、国际先进核心关键技术的先进装备制造业项目予以贴息支持。

（5）“一事一议”支持优质项目落地建设。对符合《广东省人民政府办公厅关于加强先进装备制造业发展的意见》（粤府办〔2014〕50 号）规定方向的总投资额超 20 亿元的先进装备制造业项目，以股权投资方式支持。

（6）支持工作母机类装备制造业发展。以股权投资、贴息和事后奖补等方式支持

工作母机类装备制造业项目落地。

(7) 支持先进装备制造业公共服务平台建设。对“六市一区”先进装备制造业公共服务平台建设予以事后奖补。

(8) 珠江西岸招商引资平台建设等重点工作经费。

(二) 资金概况。

2015、2016 年省财政分别安排珠西专项资金 344625.255 万元、280000 万元，截至 2016 年 4 月已全部下达至各市（区）。根据资金下达文件，2015 年珠西专项资金下达情况如下表所示：

表 1-1 2015 年珠西专项资金下达计划表

序号	地市（区）	计划分配金额（万元）
	合计	344625.255
1	珠海	66258.97
2	佛山	87833.62
3	中山	46095.8
4	江门	40679.8
5	阳江	20120
6	肇庆	40088.7
7	顺德区	42988.365
8	省经信委	310
9	省商务厅	250

根据《广东省经济和信息化委员会 广东省财政厅关于下达部分 2016 年珠江西岸先进装备制造业发展资金（因素法分配）项目计划的通知》（粤经信珠西〔2015〕450 号），为充分发挥财政资金引导作用，根据预算安排情况，提前下达 2016 年珠西专项资金按因素法分配项目计划 76284.745 万元，作为 2016 年扶持“工作母机类”制造业发展方向使用。

表 1-2 提前下达 2016 年珠西专项资金（因素法分配）项目计划表

序号	地市（区）	计划分配金额 （万元）
	合计	76284.745
1	珠海	8565
2	佛山	24794
3	中山	9978
4	江门	10007
5	阳江	4165
6	肇庆	9522
7	顺德区	9298.745

根据《关于提前下达 2016 年省级工业与信息化发展专项资金及省级企业情况综合工作经费的通知》（粤财工〔2015〕607 号），根据预算安排情况，提前下达 2016 年珠西专项资金额度 202815.255 万元。根据《关于下达 2016 年广东省省级工业与信息化发展专项资金(珠江西岸先进装备制造业发展方向)的通知》(粤财工〔2016〕61 号)，下达 2016 年珠西专项资金额度 899.995 万元，对于以粤财工〔2015〕607 号文提前下达资金，按要求经省经信委、省财政厅按规程审定后确定具体项目补助资金额度，并据实清算。

2016 年珠西专项资金省级合计安排财政资金 280000.00 万元，资金分配情况如下表所示。

表 1-3 2016 年珠西专项资金省级资金安排情况汇总表

单位：万元

地市/项目	分方向项目资金下达金额				
	小计	支持首(台)套装备的研发与使用	支持先进装备制造产业集群发展	因素法下达资金	招商引资平台建设等重点工作经费及资金评审管理经费方向资金
合计	280000	7015.33	80000	190084.665	2900
省经信委	650	/	/	/	650
省商务厅	250				250
珠海	65507.44	1807.92	30000	33699.52	/
佛山	64745.82	1420.46	10000	51325.36	2000
中山	35662.17	1787.52	10000	23874.65	/
江门	32114.41	/	10000	22114.41	/
阳江	14401.6	/	/	14401.6	/
肇庆	30783.69	1292.6	10000	19491.09	/
顺德区	35884.865	706.83	10000	25178.035	/

(三) 项目绩效目标。

根据《广东省人民政府办公厅关于加快先进装备制造业发展的意见》（粤府办〔2014〕50号）文件，专项资金的总目标为：进一步推动全省先进装备制造业集约发展，促进国内外先进装备制造龙头企业到我省投资建设，重点打造珠江西岸（包括珠海、佛山、中山、江门、阳江、肇庆六市及顺德区）先进装备制造产业带。到2018年建设成国内领先、具有国际竞争力的先进装备制造产业基地。

经省政府同意，《广东省经济和信息化委关于印发珠江西岸先进装备制造产业带建设2016年工作要点的通知》（粤经信珠西函〔2016〕42号）明确2016年分阶段目标为：年装备制造业增加值增速达12%，新引进投资额超1亿元的装备制造业项目200

个, 推进 120 个投资额超 1 亿元项目新开工建设, 装备制造业投资额达到 1398.5 亿元。

表 1-4 2016 年珠江西岸先进装备制造产业带建设目标任务分解表

地区	装备制造业增加值			装备制造业投资		新引进项目数(个)		新开工 超 1 亿 元项目 数(个)
	任务数 (亿元)	增速	工作母机 类制造业 增速	任务数 (亿元)	增速	超 1 亿元项 目	工作母 机类项 目	
珠海	424.8	12%	15%	153.9	20%	39	19	24
佛山	1484.9	12%	15%	570.2	20%	55	28	28
顺德	520.6	12%	15%	116.2	20%	20	10	7
中山	462.5	12%	15%	132.1	20%	38	19	24
江门	289.7	12%	15%	261.7	20%	30	16	19
阳江	49.1	12%	15%	68.3	20%	8	2	3
肇庆	227.9	12%	15%	212.3	20%	30	16	22
合计	2938.9	12%	15%	1398.5	20%	200	100	120

二、绩效分析

评价组依据既定的指标体系和评分标准(详见附件 2), 评定促进珠江西岸先进装备制造业发展资金的整体绩效为 85.15 分。从七个二级指标的评价得分情况来看, 促进珠江西岸先进装备制造业发展资金在前期规划、绩效结果方面均取得了良好的成绩。二级及三级指标得分情况如下所示。

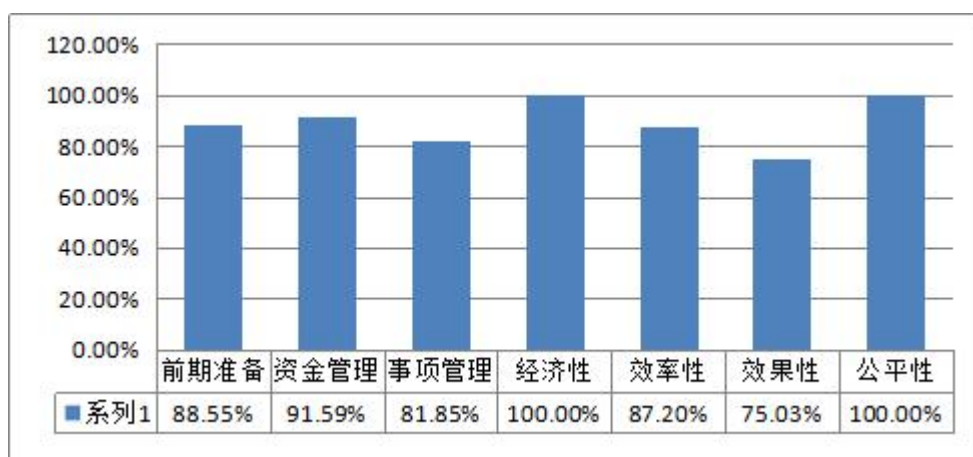


图 2-1 二级指标得分率统计

表 2-1 三级指标得分情况统计

三级指标		珠海	佛山	中山	江门	阳江	肇庆	顺德	平均分	评价得分	得分率
名称	权重 (%)										
论证决策	7	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00	100.00%
目标设置	7	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	85.71%
保障措施	6	4.00	5.00	5.00	4.00	5.00	5.00	5.00	4.71	4.71	78.50%
资金到位	4	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	100.00%
资金支付	5	3.90	3.40	5.00	3.00	5.00	5.00	3.90	4.17	4.00	80.00%
支出规范性	8	7.00	7.00	8.00	8.00	8.00	8.00	7.00	7.57	7.57	94.63%
实施程序	8	7.00	7.00	6.00	7.50	7.00	7.00	7.00	6.93	6.93	86.63%
管理情况	5	3.00	3.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	3.71	3.71	74.20%
预算(成本)控制	5	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	100.00%
完成数量	4	4.00	4.00	4.00	4.00	3.00	4.00	4.00	3.86	3.86	96.50%
完成进度	3	2.00	1.50	3.00	1.50	3.00	3.00	2.00	2.29	2.29	76.33%
完成质量	3	3.00	3.00	3.00	2.00	2.00	2.00	3.00	2.57	2.57	85.67%

装备制造业 增加值增速	5	4.80	4.90	5.00	4.00	0.00	4.10	4.90	3.96	3.96	79.20%
装备制造业 投资额增速	5	5.00	5.00	5.00	5.00	0.00	1.90	5.00	3.84	3.84	76.80%
扶持金额带 动固定资产 投资倍数	5	3.00	3.00	2.00	0.00	5.00	2.00	4.00	2.71	2.71	54.20%
扶持金额实 现销售收入	5	2.00	3.00	3.00	3.00	5.00	4.00	4.00	3.43	3.43	68.60%
股权投资项 目完成情况	5	3.00	4.00	4.00	3.00	4.00	4.00	3.00	3.57	3.57	71.40%
可持续发展	5	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	100.00%
公共属性 (满意度)	5	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	100.00%
累计得分	100	83.7	85.8	89.0	81.0	83.0	86.0	88.8	85.33	85.15	85.15%
等级		良	良	良	良	良	良	良	良	良	良

(一) 绩效影响分析。

1. 前期准备

该指标主要从论证决策、目标设置和保障措施三个方面考察专项资金前期准备情况，指标分值 20 分，评价得分 17.71，得分率为 88.55%。

(1) 论证决策

该指标分值 7 分，评价得分 7.00，得分率为 100%。

一是根据《广东省人民政府办公厅关于加快先进装备制造业发展的意见》（粤府办〔2014〕50 号）要求，省财政安排珠江西岸装备制造业发展专项资金，以股权投资、贴息为主，兼顾以奖代补等方式，突出关键节点，重点支持珠江西岸高端先进、具有规模效应和集聚效应的装备制造业项目落地建设。资金设立符合政策规定。

二是“六市一区”资金投向基本合理，明确发展方向。资金结构合理。珠西专项

资金结合珠西及广东省装备制造业特点及需要着力解决的问题，立足市场需求，重点支持工作母机类装备制造业发展，支持产业集约集聚发展，支持优质项目落地建设，同时从首台（套）重大技术装备产品研发与应用、企业科研、公共服务平台等方向支持企业创新和产品产业化，符合国家创新发展战略和供给侧结构性改革的要求。

（2）目标设置

该指标分值 7 分，评价得分 6.0，得分率为 85.71%。

一是项目整体目标设置不够完整，效益指标仅包含经济效益指标，未设置节能减排等生态效益指标及促进就业等社会效益指标。根据“六市一区”《基础信息表》，各地市（区）绩效目标设置不够清晰，量化指标不完整，未设置科学合理的目标值。

二是目标设置不够科学，“财政资金投入与固定资产投资比达到 1:2”、“财政资金投入与销售收入比达到 1:2”、“为 100 家企业提供公共服务”这三个指标目标值设置较低，不够科学。各个地市也没有设置这两个指标的具体指标值。

（3）保障措施。

该指标分值 6 分，评价得分 4.71，得分率为 78.50%。

一是项目管理机构基本健全，人员落实，分工责任基本明确，但是个别地市，如珠海、江门，人员流动较大，相关人员对前期情况不尽了解，业务交接不够。二是为规范项目实施，省财政厅制定了《广东省省级珠江西岸先进装备制造业发展资金管理办法》（粤财工〔2015〕274号）（以下简称资金管理办法）。2016年11月10日，省财政厅会省经济和信息化委印发《关于进一步完善扶持珠江西岸先进装备制造业发展财政政策措施的通知》（粤财工〔2016〕362号）后，为做到以制度管资金，省经信委于2016年11月15日会省财政厅联合印发《关于印发扶持珠江西岸先进装备制造业发展财政政策措施实施细则的通知》（粤经信珠西〔2016〕342号。省级实施细则及管理办法基本健全，但“六市一区”在因素法分配资金的评审等管理制度不够健全。因素法分配资金下达之后，由各地市（区）主管部门组织实施，《实施细则》规定了工作流程，但是各地市（区）具体执行方法各异，申报要求、评审标准、评审流程与评审质量参差不齐。因素法分配资金的执行缺少更详细的实施细则和管理办法。“支持先进装备制造业集约集聚发展方向”资金六市一区未制定详细项目管理办法。三是工作

进度安排方面，《实施细则》2016年11月16日引发，“六市一区”组织因素法分配资金评审开始时间较晚。为尽快完成资金评审补贴等工作流程，各项工作时间较紧凑，从申报通知下达，到申报材料提交，预留给企业时间较短，项目工作进度安排不够合理。

表 2-2 “六市一区”工作进度安排情况

地市 (区)	申报通知下达时间		申报截止时间		资金下达时间	
	首台套	因素法	首台套	因素法	首台套	因素法
珠海	2015.11.11	2016.11.18	2015.11.13	2016.11.28	2016.4.5	2016.12.29
佛山		2016.12.6		2016.12.9	2016.4.5	2017.3.8
中山	2015.11.10	2016.11.11	2015.11.15	2016.11.21	2016.4.5	2016.12.14
江门		2016.11.17		2016.11.28	2016.4.5	2017.1.13
阳江		2016.11.18		2016.11.24	2016.4.5	2017.3.10
肇庆	2015.11.9	2016.11.21	2015.11.12	2016.11.23	2016.4.5	2017.5.24
顺德区		2016.11.18		2016.11.21	2016.4.5	2016.12.16

2. 资金管理

该指标主要从资金到位、资金支付和支出规范性三个方面考察专项资金前期准备情况，指标分值 17 分，评价得分 15.57，得分率为 91.59%。

(1) 资金到位

该指标分值 4 分，评价得分 4.0，得分率为 100%。截至 2016 年 4 月省财政安排珠江西岸先进装备制造业发展资金已全部下达给各市（区），资金拨付及时。

(2) 资金支付

该指标分值 5 分，“六市一区”平均得分 4.17，由于省商务厅资金支付率较低，综合评价得分 4.0，得分率为 80%。

截止 2017 年 6 月 30 日，各市（区）收到省安排 2015 年珠西专项资金 344625.255 万元中，已使用 333411.237 万元，结余资金 11214.018 万元，资金支出率为 96.75%，资金支出情况详见下表。

表 2-3 2016 年珠西资金使用支出情况汇总表

单位：万元

序号	地市（区）	计划分配金额 （万元）	使用资金 （万元）	资金支出率
	合计	344625.255	333411.237	96.75%
1	珠海	66258.97	66258.97	100%
2	佛山	87833.62	83692.3	95.29%
3	中山	46095.8	46095.8	100%
4	江门	40679.8	33773.094	83.02%
5	阳江	20120	20120	100%
6	肇庆	40088.7	40088.7	100%
7	顺德区	42988.365	42988.365	100%
8	省经信委	310	310	100%
9	省商务厅	250	84.008	40%

截止 2017 年 6 月 30 日，各市（区）收到省安排 2016 年珠西专项资金 280000 万元中，已使用 167261.063 万元，未拨付使用结余资金 112738.937 万元，资金支出率为 59.74%，资金支出情况详见下表。

表 2-4 2016 年珠西资金使用支出情况汇总表

单位：万元

地市/ 项目	分方向项目资金下达金额					资金使用金 额 （万元）	资金支出 率
	小计	支持首 （台）套 装备的 研发与 使用（万	支持先 进装备 制造业 集约集 聚发展	因素法分配 资金（万元）	招商引资 平台建设 等重点工 作经费及 资金评审		

		元)	(万元)		管理经费 方向资金 (万元)		
合计	280000	7015.33	80000	190084.665	2900	167261.063	59.74%
省商务厅	250	/	/	/	250	21.515	8.61%
省经信委	650	/	/	/	650	650	100%
珠海	65507.44	1807.92	30000	33699.52	/	37032.650	56.53%
佛山	64745.82	1420.46	10000	51325.36	2000	20082.269	31.02%
中山	35662.17	1787.52	10000	23874.65	/	35662.170	100.00%
江门	32114.41	/	10000	22114.41	/	10606.000	33.03%
阳江	14401.60	/	/	14401.60	/	14401.600	100.00%
肇庆	30783.69	1292.60	10000	19491.09	/	30783.690	100.00%
顺德区	35884.865	706.83	10000	25178.035	/	18021.169	50.22%

珠海、佛山、江门、顺德区资金支付率较低，因素法分配资金当中，“支持先进装备制造业集约集聚发展”方向资金，下达至“六市一区”财政部门，由地市（区）主管部门分配及使用资金。基本全部下达至各个区或集聚区主管部门。股权投资项目实施流程较复杂，部分地市（区）市未能按时将资金拨付到企业。省商务厅招商工作经费支出率较低。根据《审计报告》，“省级财政在部门预算之外，根据省经信委申请，从该委主管的促进珠江西岸先进装备制造业发展专项资金中追加安排省经信委、省商务厅的工作经费，2015年至2017年分别为560万元、900万元、760万元。”省经信委工作经费全部支出，省商务厅工作经费支出率较低，在今后预算中，可考虑根据支出情况，合理调整工作经费预算，避免重复安排相关工作经费，造成资金沉淀。

（3）支出规范性

该指标分值8分，评价得分7.57，得分率为94.63%。

根据现场核查相关项目财务凭证，珠西专项资金支出基本规范，部分资金支出不合理之处。如佛山“广东好帮手电子科技股份有限公司”获得“鼓励先进装备制造

业企业和研发机构提高研发费用”扶持资金 1104.3 万元，现场评价阶段发现，该企业扶持资金支出内容包含购买了一辆价值 100 多万元的宝马轿车，企业解释该车辆用于研发支出，但研发现场未见该车辆，经核实车被员工开去了重庆出差。研发补助鼓励企业继续用于研发支出，用于其他消费支出不够合理。

顺德区“广东联塑机器制造有限公司”获得“支持首台（套）装备的研发与使用”扶持资金 393.16 万元，现场评价发现首台套产品“LSCPE-2500 高速宽幅透气膜生产线”的销售为关联方交易，前期项目评审中未能就关联方交易价格是否公允进行充分审查与判断。

3. 事项管理

该指标主要从实施程序、管理情况两个方面考察专项资金管理情况，指标分值 13 分，评价得分 10.64，得分率为 81.85%。

（1）实施程序

该指标分值 8 分，评价得分 6.93，得分率为 86.63%。

项目实施按照《实施细则》（粤经信珠西〔2016〕342 号）规定的程序实施。截止 2017 年 6 月 30 日，专项资金项目未发生调整。在实施程序方面，“六市一区”存在共性问题，一是《实施细则》实施程序规定不够细化，“六市一区”实施过程中，程序有所差异，整体评审流程出现不足之处。二是“鼓励先进装备制造业企业和研发机构提高研发费用”是对投入研发费用的奖补，申报评审中需减去其他财政补助资金。企业在申报时会填报已获得财政补助资金，有些企业研发费用专项审计报告会对已获得财政补助资金有说明，有些专项审计报告则未进行说明。地区主管部门也无法全部掌握该企业获得财政资金补助情况，该专题评审存在潜在风险。关于研发费用，有企业申报书填写的研发费用、地市（区）主管经信部门计算出来的研发费用数据，还有税局出具的研发费用数据，三者通常不一致。究竟以哪个数据为准，“六市一区”标准不同。三是根据专项审计报告，工业与信息化专项资金（促进珠江西岸先进装备制造业发展）存在“未按规定在管理平台向社会公开管理办法、分配结果、分配程序和分配方式”的问题。关于实施程序问题，“六市一区”分别存在一些不足之处。问题汇总详见下表。

表 2-5 “六市一区” 实施程序存在问题汇总

地市（区）	实施程序存在问题
珠海	1. 未见抽取专家的记录文件，无法判断是否在相关部门监督下严格按程序抽取专家。 2. 专家个人评分表填写不规范，出现带有专家签名的空白表格。 3. 书面评审后未进行现场核查，未到现场查验各项申报材料的真实性。
中山	对申报材料要求不够齐全，对研发费用未让企业提供专项审计报告，为保证申报真实性，中山市经济和信息化局请事务所对企业申报材料做审计，但是事务所出的是审核报告，不是审计报告，无法起到把关作用。
肇庆	专家个人打分表填写不规范
顺德区	评审工作不认真细致，广东联塑机器制造有限公司的“LSCPE-2500 高速宽幅透气膜生产线”检测报告显示某些指标，超出合格区间范围，现场评价有所解释。对于申报材料反映出的问题，在评审过程中，如有不合理之处，专家评审应提出异议，请企业答辩。

(2) 管理情况

该指标分值 5 分，评价得分 3.71，得分率为 74.20%。

一是“六市一区”经信主管部门对资金管理方面存在不足之处。对资金评审过程的控制把握不够，评审工作手册不够细化，企业申报材料的审核不够细致。例如“支持首台（套）装备的研发与使用”项目申报，珠海三一港口机械有限公司及佛山市金银河智能装备股份有限公司提供的首台（套）装备销售发票是买方入账联，评审中却未能发现，现场评价补充了银行流水，证明销售交易真实性，但是评审过程针对材料审核，应更加细致。

二是“支持先进装备制造业集约集聚发展”方向资金由地市（区）主管部门联合财政部门报政府审批后，按分配计划下达至相应区主管部门或集聚区主管部门，但是

省级《资金管理办法》未对该方向资金使用做出明确规定，各地市（区）对该方向资金使用管理制度不健全，资金需进一步加强监管。

三是股权投资项目管理应进一步加强。股权投资项目按照省三个文件实施，实施方案不健全。股权投资实施中受托方相关资质的确定，受托方应为专业投资公司或经营范围明确包含股权投资等内容 的专业公司；投资协议应制定一个标准范本，包括回购条款、退出机制、债务免责及经营过程中债务担保等问题。阳江“广东新兴铸管有限公司”股权投资项目，受托管理公司“阳江市恒财公司”与“广东新兴铸管有限公司”所签投资协议，缺少受托财政资金所形成资产贬值到 70%时紧急退出的条款，需完善协议，加强风险控制。肇庆新力来轮胎有限公司股权投资项目，受托管理公司“城市发展集团”不具备股权投资资质。

（二）绩效表现分析。

1. 经济性

（1）预算（成本）控制

该指标主要项目资金在预算执行进度与事项完成进度基本匹配的情况下，项目资金预算控制的情况。该指标分值 5 分，评价得分 5.00，得分率为 100%。各方向下达资金的支出均未超出财政预算。

2. 效率性

该指标主要从完成数量、完成进度、完成质量三个方面考察专项资金完成效率性，指标分值 10 分，评价得分 8.72，得分率为 87.20%。

（1）完成数量

该指标分值 4 分，评价得分 3.86，得分率为 96.50%。

2016 年，珠江西岸先进装备制造产业带建设计划新引进投资额超 1 亿元的装备制造业项目 200 个，其中工作母机类制造业项目 100 个、投资额超 5 亿元项目 50 个、投资额超 10 亿元项目 10 个；推进 120 个投资额超 1 亿元项目新开工建设。

2016 年珠江西岸“六市一区”全年共新引进投资额超 1 亿元装备制造业项目 219 个（投资超 10 亿元项目 45 个），计划总投资 1876.2 亿元，189 个投资超 1 亿元的项目开工建设，完成投资 147.7 亿元。新投产项目 124 个，达产年产值 1004 亿元。“六

市一区”阳江与肇庆未完成数量目标。

表 2-6 2016 年珠江西岸先进装备制造产业带任务完成情况

地市	新引进项目完成情况			新开工项目完成情况			新投产项目完成情况	
	计划数 (个)	完成数 (个)	计划投资 (亿元)	计划数 (个)	完成数 (个)	完成投资 (亿元)	项目数 (个)	达产年产值 (亿元)
珠海	39	41	281.7	24	29	53.4	13	72.0
佛山	55	61	711.0	28	56	36.9	45	315.6
其中： 顺德区	20	20	361.2	7	14	8.7	14	30.6
中山	38	44	416.1	24	40	8.6	43	437.7
江门	30	46	312.6	19	41	27.4	14	75.7
阳江	8	3	13.0	3	2	0.8	3	56.0
肇庆	30	24	141.8	22	21	20.6	6	47.0
合计	200	219	1876.2	120	189	147.7	124	1004

(2) 完成进度

该指标分值 3 分，评价得分 2.29，得分率为 76.33%。

修改项目实施细则后，因素法下达资金可调剂使用，“六市一区”相应提高了项目实施进度。由于股权投资实施程序及部分专题扶持标准高问题，截至 2016 年 6 月 30 日，珠海、佛山、顺德完成进度有所滞后。因股权投资实施流程较长，珠海、江门股权投资项目资金暂未落实到项目单位。股权投资方向的项目申报门槛较高，特别是工作母机类制造业项目要求投资额在 5 亿元以上，而佛山与顺德区高端装备企业主要以中小企业为主，部分装备企业和项目虽然高端但目前规模仍不大，难以达到投资额 5 亿元的标准，无法申报某些门槛较高的专题项目，导致工作完成进度的滞后性。

(3) 完成质量

该指标分值 3 分，评价得分 2.57，得分率为 85.67%。

“六市一区”从项目评审组织、实施程序、项目管理、资金管理等方面存在部分问题，整体完成质量良好。江门在评审组织过程中工作出现严重滞后性，超过申报截止日期，致使首台套项目未能入库。阳江与肇庆在对股权投资项目管理方面，存在不足。

3. 效果性

该指标主要考察专项资金实现效益情况，包含装备制造业增加值增速、装备制造业投资额增速、扶持金额带动固定资产投资倍数、扶持金额实现销售收入、支持优质项目落地股权投资完成情况、可持续发展6个个性化指标。指标分值30分，评价得分22.51，得分率为75.03%。

装备制造业增加值增速指标分值5分，评价得分3.96，得分率为79.20%。2016年，珠江西岸地区实现装备制造业增加值2920.4亿元，未达到2938.9亿元的目标任务数，“六市一区”佛山及肇庆未达到任务数。装备制造业增速为11.1%，未完成12%的绩效目标，“六市一区”除江门外，均未完成绩效目标。实现工作母机类制造业增加值528.7亿元，增长21.6%，完成15%的绩效目标，“六市一区”阳江与肇庆增速完成程度较低。

装备制造业投资额增速指标分值5分，评价得分3.84，得分率为76.80%。2016年“六市一区”完成装备制造业投资1416.9亿元，增长21.6%，达到增速20%的绩效目标，阳江为负增长，肇庆增速完成程度较低。

表 2-7 2016 年珠江西岸先进装备制造产业带任务完成情况

地市	装备制造业增加值					装备制造业投资额		
	任务数 (亿元)	完成数 (亿元)	增速	工作母机类 制造业增加 值(亿元)	工作母机类 制造业增速	任务数 (亿元)	完成数 (亿元)	增速
珠海	424.8	428.7	11.6%	64.9	32.6%	153.9	163.3	27.4%
佛山	1484.9	1471.3	11.7%	316.8	21.7%	570.2	611.6	28.7%
其中:	520.6	544.8	11.8%	123.3	25.1%	116.2	126.5	30.7%

顺德区								
中山	462.5	462.7	12.1%	91.6	22.9%	132.1	145.4	32.1%
江门	289.7	294.8	9.6%	22.2	19.8%	261.7	266.7	22.3%
阳江	49.1	40.5	-4.8%	11.6	5.4%	68.3	39.6	-30.5%
肇庆	227.9	222.3	9.8%	21.5	3.4%	212.3	190.3	7.6%
合计	2938.9	2920.4	11.1%	528.7	21.6%	1398.5	1416.9	21.6%

扶持金额带动固定资产投资倍数、扶持金额实现销售收入 2 个指标分值均为 5 分，评价得分分别为 2.71、3.43，得分率为 54.20%、68.60%。从扶持资金对装备制造业企业固定资产投资投资带动作用及通过财政资金的扶持作用，促进装备制造业企业加大研发投入，科技创新并实现量产，实现销售收入的情况。“六市一区”支持工作母机类装备制造业发展方向及支持优质项目落地建设资金方向财政资金扶持金额达 90328.759 万元，获得扶持企业固定资产投资金额达 352504.182 万元，扶持金额带动 3 倍的固定资产投资金额。阳江地区固定资产投资金额达到 67060.05 万元，带动效应明显。江门未安排这两个方向专题的扶持金额。

表 2-8 扶持金额带动固定资产投资倍数完成情况

地区	支持工作母机类装备制造业发展方向		支持优质项目落地建设资金方向		合计		扶持金额带动固定资产投资倍数
	扶持金额 (万元)	截至 2017 年 6 月 30 日的固定资产投资金额 (万元)	扶持金额 (万元)	截至 2017 年 6 月 30 日的固定资产投资金额 (万元)	扶持金额 (万元)	截至 2017 年 6 月 30 日的固定资产投资金额 (万元)	
珠海	24124.1	76167.15	0	0	24124.1	76167.150	3
佛山	34446.519	147160.52	386.28	0	34832.799	147160.522	4

中山	25866.44	50,000	0	0	25866.44	50000.000	2
江门	0	0	0	0	0	0.000	0
阳江	268	5060.05	871.72	62000.00	1139.72	67060.050	59
肇庆	3555	3842.47	0	0	3555	3842.470	1
顺德区	810.7	8273.99	0	0	810.7	8273.990	10
合计	89070.759	290,504.18	1258	62,000.00	90328.759	352504.182	4

“六市一区”支持首（台）套装备的研发与使用方向及鼓励先进装备制造业企业和研发机构提高研发费用方向财政资金扶持金额达 90328.759 万元，获得扶持企业固定资产投资金额达 59604.67 万元，扶持金额实现 180 多倍的销售收入，达到 7502369.29 万元。肇庆实现销售收入达到 216732.49 万元，带动效应明显，佛山、中山、江门实现销售收入情况一般。

表 2-9 扶持金额实现销售收入完成情况

地区	支持首（台）套装备的研发与使用		鼓励先进装备制造业企业和研发机构提高研发费用		合计		扶持金额带动效应
	扶持金额（万元）	截至 2017 年 6 月 30 日实现的销售收入（万元）	扶持金额（万元）	截至 2017 年 6 月 30 日实现的销售收入（万元）	扶持金额（万元）	截至 2017 年 6 月 30 日实现的销售收入（万元）	
珠海	1807.92	25000.00	9803.11	5940.91	11,611.03	30,940.91	126
佛山	1420.46	15576.15	4506.22	43440.84	5,926.68	59,016.99	3
中山	1787.52	35000.00	3688.21	100000.00	5,475.73	135,000.00	10
江门	0.00	0.00	606.00	43315.00	606.00	43,315.00	25
阳江	0.00	0.00	1298.00	798490.90	1,298.00	798,490.90	71
肇庆	1292.60	10268.90	134.00	206463.59	1,426.60	216,732.49	615
顺德区	706.83	1654.00	32553.80	6217219.00	33,260.63	6,218,873.00	152

合计	7015.33	87499.05	52589.34	7414870.24	59,604.67	7,502,369.29	187
----	---------	----------	----------	------------	-----------	--------------	-----

股权投资项目完成情况指标分值 5 分，评价得分 3.57，得分率 71.40%。股权投资项目完成进度如表 14 所示。根据省财政资金实施股权投资项目的有关规定，股权投资项目需要经过项目申报、评审、公示、报批、尽职调查、参股谈判等多个环节，资金拨付流程长，且财政资金拨付需与企业同比例增资，多方面因素影响了股权投资项目的拨付进度。股权投资项目管理参照关于印发《省财政经营性资金实施股权投资管理操作规程（试行）》的通知粤财工〔2013〕280号、《广东省人民政府办公厅关于省财政经营性资金实施股权投资管理的意见（试行）》（粤府办〔2013〕16号）、《关于进一步完善省财政经营性资金股权投资改革有关工作的意见》（粤财工〔2014〕518号），各地市主管部门对项目实施进度计划安排应予以明确，资金拨付之后保证项目如期开展，应加强日常监管，相关管理办法及管理细则应加以明确。

表 2-10 股权投资项目完成情况

序号	项目承担单位	项目名称	扶持金额 (万元)	扶持类别	扶持方式	资金是否 拨付 到位	所属市 (区)	备注
1	珠海达明科技有限公司	运泰利智能装备科技园项目	20000	支持工作母机类 制造业发展	股权投资	否	珠海	等待市政府审批拨付
2	佛山创品三维科技有限公司	3D 打印智能制造基地	12358.68	支持工作母机类 制造业发展	股权投资	否	佛山	正在实施尽职调查、投资谈判或市政府审批等拨付流程
3	佛山市定中机械有限公司	大型覆膜金属及制罐装备生产基地	17667.3	支持工作母机类 制造业发展	股权投资	否	佛山	正在实施尽职调查、投资谈判或市政府审批等拨付流程
4	中山大洋电机股份有限公司	年产新能源汽车动力总成系统 11 万台套项目	17946.52	支持工作母机类 制造业发展	股权投资	是	中山	已完成资金拨付工作，项目建设正在积极组织筹备
5	中山市明峰医疗器械有限公司	明峰医疗年产 500 台 X 射线计算机体层摄影设备产业化	5000	支持工作母机类 制造业发展	股权投资	是	中山	

6	鹤山市得润电子科技有限公司	得润汽车零部件及配件生产基地建设项目	21508.41	一事一议支持优质项目落地建设	股权投资	否	江门	正在实施尽职调查、投资谈判或市政府审批等拨付流程
7	广东新兴铸管有限公司	新兴铸管阳春 30 万吨球墨铸管项目及二期工程项目	15000	一事一议支持优质项目落地建设	股权投资	是	阳江	项目共投资 22 亿元，分两期实施，一期项目主体工程已完工，完成项目投资 10.07 亿元，二期项目正在筹备实施中，工程进度符合预期
8	广东粤水电新能源装备有限公司	风电装备制造项目	3167.88	一事一议支持优质项目落地建设	股权投资	是	阳江	
9	广东中电汽车有限公司	广东中电汽车有限公司新能源汽车基地项目	15802.09	一事一议支持优质项目落地建设	股权投资	是	肇庆	项目总投资 30.05 亿元，目前已完成投资 1.92 亿元，厂区道路硬化已完成，办公研发大楼及职工宿舍已结顶，即将进入外立面及内部装修，工程建设进度符合预期

10	肇庆新力来轮胎有限公司	高性能子午线轮胎关键设备制造及其应用产业化项目	3255	支持工作母机类制造业发展	股权投资	是	肇庆	总投资 5.3 亿元，目前已完成投资 3350 万元，制定了项目实施方案，完成了场地图纸设计，整理相关资料办理规划许可证、规划报建、方案评审等前期工作，工程进度符合预期
11	广东天劲新能源科技股份有限公司	新能源汽车锂离子动力电池研发与生产基地	6180	一事一议支持优质项目落地建设	股权投资	否	顺德	正在实施尽职调查、投资谈判或市政府审批等拨付流程

可持续发展指标分值 5 分，评价得分 5，得分率为 100%。主要考察人员机构安排、管理机制、环境等是否具备可持续发展性。珠西专项资金人员机构安排及政策、制度具有可持续性，重点发展智能制造装备、海洋工程装备、轨道交通装备、节能环保装备、新能源装备、汽车制造、航空制造、卫星及应用等领域，均为高端制造业，坚持绿色发展，将绿色技术和尖端产业相融合，对促进珠西产业转型升级，改善生态环境起到了有力支撑。

4. 公平性

该指标主要是通过满意度调查的结果来反映项目实施效果的满意程度和拥护程度，指标分值 5 分，评价得分 5，得分率为 100%。

珠西专项资金服务对象为六市一区的企业，共收集到有效问卷 608 份。根据统计，认为财政资金对项目成功的作用较大的有 98.85%；对项目申报服务管理的评价满意以上的有 99.84%；项目中期的跟踪管理的评价满意以上的有 99.02%；对项目完成验收管理的评价满意以上的有 99.34%；对财政资金到位情况的评价满意以上的有 99.51%；对项目实施后对本企业整体发展贡献的评价非常满意的有 100%。

三、评价结论

综合项目单位自评、评价组对自评材料审核和现场评价结果，促进珠江西岸先进装备制造业发展资金绩效目标完成效率性及效果性良好。部分地市（区）资金支出率较低，需进一步加强资金支出进度。整体项目实施程序及项目管理方面需进一步加强。珠江西岸先进装备制造业扶持资金，一定程度促进了珠江西岸产业带装备制造业综合实力提升，促进集约集聚发展效应，取得良好经济效益。促进珠江西岸先进装备制造业发展资金使用绩效得分为 85.15 分，绩效等级为“良”。评价指标体系及得分情况详见附件 2。

四、主要绩效

（一）珠江西岸产业带项目引进和落地速度加快，产业带综合实力有所提升。

省经信委牵头落实省市县三级督导机制，推进一批项目开工、竣工。珠江西岸“六市一区”2016 年共新引进投资额超 1 亿元装备制造业项目 219 个（投资超 10 亿元项目 45 个），比 2015 年（179 个）增加 40 个，计划总投资 1876.2 亿

元。共推进 189 个投资额超 1 亿元装备制造业项目新开工，比 2015 年（92 个）增加 97 个，已完成投资 147.7 亿元。共推进 124 个投资额超 1 亿元装备制造业项目新投产，比 2015 年（86 个）增加 38 个，预计达产年产值 1000 亿元。一批项目获政策支持加快投资建设步伐，如中山市通宇通信项目总投资 3.5 亿元，获得专项资金 791.42 万元。该项目于 2016 建成厂房及研发大楼建设，将于 2016 年底投入使用。2016 年，通宇通讯实现产值 67.25 亿元，比增 139%。

2016 年，珠江西岸“六市一区”产业带综合实力有所提升，实现装备制造业增加值 2920.4 亿元，增长 11.1%，比全省规上工业增加值增速（6.7%）高 4.4 个百分点；完成装备制造业投资 1416.9 亿元，增长 21.6%，比全省工业投资增速（8.9%）高 12.7 个百分点；省地税局汇总数据显示，珠江西岸先进装备制造业税收（国地税合计）呈现加速增长态势，2016 年达到 243.5 亿元，增长 18.2%，明显高于全省平均水平（9.5%）。

重点支持工作母机类制造业发展，2016 年，珠江西岸地区共有工作母机类制造企业 671 家，比 2014 年增加 114 家，占全省总数的 38.7%，实现工作母机类制造业增加值 528.7 亿元，增长 21.6%，占全省比重上升为 52.3%。成功引进了沈阳机床、哈工大机器人集团、华中数控机器人、西北工业集团等和瑞士 ABB、德国库卡、日本安川等国内外龙头企业，培育了格力智能装备、嘉腾、利迅达等本土机器人骨干企业。

（二）支持鼓励创新，提升产业核心竞争力。

省经信委会同省发展改革委、科技厅、人力资源社会保障厅、质监局、金融办、知识产权局等有关部门综合运用支持技术改造、扶持工作母机制造业发展、首台（套）装备研发与使用和保费奖补、平台建设、人才、金融等政策工具，着力提升珠江西岸先进装备制造业核心竞争力。2016 年，奖补支持广东省首台（套）装备研发与使用项目 37 个；新增建设国家和省重点实验室、工程实验室、企业技术中心、工程中心等创新平台 197 个；新培育华南智能机器人创新研究院、中航通飞研究院、佛山智能装备技术研究院、江门市智能装备制造研究院等 9 家省级新型研发机构；新增主导或参与制定修订装备制造业的地方、行业、国家和国际标准 35 个；新培育国家质检中心 1 个、省级质检站 11 个；共有经批准设立的装备制造业企业博士后工作站 44 个、国家级高技能人才培训基地 2 个，并以此

汇聚了一大批国内外高端人才。

珠江西岸装备制造业重点引入投资项目带来了较好的技术溢出效应。2016年，中山市装备制造业专项资金重点扶持一批“专精特新”装备制造企业和项目发展，通过自主研发，填补国内在精密型装备领域的技术空白，打破外国企业这些领域的技术封锁和垄断，走出“中山智造”的差异化突围路径。如联合光电获鼓励提高研发费用资金1030.60万元，鼓励联合光电公司研发“高精尖”产品。目前，该公司自主研发出适合个性化生产需求的国产化光学镜头生产设备，其光学镜头性能与国外机器持平，成本只有以往的五分之一，公司产品线优势也因此从500万像素跃升至如今的800万、1300万像素。成为国内外领先的精密加工、玻璃非球面镜片生产商。

珠海福陆海工装备公司的引入，提高了海油工程珠海有限公司在深水工程装备制造、设计与研发方面的能力，拓展了珠江西岸海洋工程及陆上模块化工程技术路径。瑞士SSM纺织机械有限公司的引入，大力提升了珠江西岸产业带性能纺织机械行业技术制造水平，提升了并纱、空气包覆等核心技术的创新能力。安川电机项目的引入，提升了佛山市装备制造企业在机器人设计制造技术、系统技术方面的水平。这些项目大力推进了珠江西岸产业带装备制造业的创新驱动力。

（三）强化本土企业培育，促进产业集聚发展。

出台加强龙头骨干企业培育指导意见，珠江西岸2016年销售产值超50亿元的装备制造业企业18家，比2015年多4家，增长28.6%。支持龙头骨干企业跨地域、跨行业并购重组实现跨越式发展，如美的集团收购德国库卡机器人，大洋电机收购加拿大巴拉德动力公司、上海电驱动公司，东方精工收购普莱德新能源电池。

以龙头企业带动产业集聚发展，2015-2017年，省财政共安排26亿元奖励珠海市船舶与海洋工程装备等20个产业集聚区，包括推动相关产业大中小企业集群融通发展。珠海、中山、顺德等地加强与珠江东岸产业对接，既引进正威集团、华讯方舟、艾默森、天劲新能源、同川科技等22个项目，又推动美的、顺威精密等借力珠江东岸金融、创新资源加快发展。

佛山市以一汽大众项目为龙头，带动福田汽车、粤海汽车、等一批汽车零部件企业成长，形成了以整车生产为主导，汽车关键零配件、汽车市场服务以及其

他相关行业兼备的汽车产业链。在一汽大众项目的辐射带动下，目前已有 45 家一汽大众供应商企业进驻佛山，其中购地建厂项目共 41 个，租厂房项目 4 个，总投资近 50 亿元。

珠海市利用临海优势，先后引进了美国福陆海工、中海油、三一海工、瓦锡兰玉柴、巨涛海工等 30 多个龙头项目，集聚了国家船舶及海洋工程装备材料质量监督检验中心、中国科学院广东分院海工研究所等一批研发检验检测机构，形成了以龙头带动中小企业发展、覆盖研发制造安装配套全产业链的海洋工程装备制造产业集群，三一海工大型港机设备于 2015 年出口欧洲，中海福陆重工公司研制生产的广东首个万吨级海洋工程平台今年 5 月完工出海，参加国家在南海西部海域的文昌油气田开发，珠海高栏港区被工业和信息化部认定为国家新型工业化产业示范基地，2016 年实现产值 114 亿元、增长 27%。

五、存在问题

（一）资金支付进度较慢。

2016 年省级财政共安排珠西专项资金 280,000 万元，截至 2017 年 6 月 30 日，使用 167261.063 万元，资金支付率为 59.74%，资金支付率较低。支付率较低原因有以下两个方面：

一是由于前期财政政策有待完善，存在申报门槛高、限制要求多等问题，严重影响了财政资金的支出进度。省财政厅会同省经信委于 2016 年 11 月 11 日联合印发了新的《实施细则》，对财政政策进行了优化和补充，后续资金的使用效率明显提升。但是通过因素法下达资金，工作母机类制造业项目要求投资额在 5 亿元以上，而佛山与顺德区高端装备企业主要以中小企业为主，部分装备企业和项目虽然高端但目前规模仍不大，难以达到投资额 5 亿元的标准，无法申报某些门槛较高的专题项目，导致资金支出率较低。二是股权投资项目实施难度大，珠海、江门股权投资项目落实了项目，但是资金还未划拨到企业。地市（区）对股权资金的使用较为谨慎，通过委托国有投资公司代持，财政资金需经国资委、资产经营公司等层层转拨至受托管理机构，再由受托管理机构开展尽职调查、资产评估等工作，导致部分股权投资资金下达至具体项目的时间较长。同时，由于每年 2%-2.5% 的收益率不高，代持的国有投资公司往往仅从投资收益角度出发，工作积极性不高。此外，有的企业对股权积极的性质和监管方式还存在疑虑。不

少企业担心让政府加入董事会后检查汇报多，或者稀释企业原有股份，影响股权结构和企业经营。有的企业主反映，股权投资每年收取管理费，非股非债，性质难以界定，对企业财务造成困扰。有的认为，由于涉及国有股份，上市时程序比较繁琐，因此，券商一般建议有 IPO 意向的企业不要申请股权投资。但股权投资项目的资金额度大，股权投资专题资金的使用进度，直接影响到整个珠西专项资金的支出情况。

（二）专项资金实施程序规范性有待进一步加强。

因素法分配下达资金，由“六市一区”经信主管部门负责组织实施，《实施细则》规定了操作流程，各地市（区）具体操作程序有所不同，出现实施程序不规范之处。一是部分地市（区）出现对申报材料要求不完整，专家打分表设计不够细化、量化，专家个人打分表等工作底稿填写不规范，未进行现场核查或现场核查未让专家签字等操作程序的问题。二是部分地市（区）出现对申报材料审核不严格，评价组现场核查发现部分企业申报材料有发票提供有误等问题，但在前期评审过程中，专家把关不严，评审工作质量有待提高。三是研发费用补助计算公式，为研发费用减去政府对研发费用的补助，乘以一定比率得到数额，据此给予奖补。但是经信系统只能查到本系统对企业研发的补助金额，并不掌握其他政府部门系统对企业研发的补助金额，因此补助金额计算可能不准，甚至受影响很大，这样对企业之间也不公平。

（三）专项资金管理有待进一步完善。

省经信委及地市（区）经信主管部门对专项资金的管理有待进一步加强。一是支持先进装备制造业集约集聚发展方向资金，根据《实施细则》，“地方政府可根据当地实际采用事后奖补、贷款贴息、股权投资等方式，统筹用于支持集聚区先进装备制造业发展。”根据《资金管理办法》，“鼓励所在地人民政府优先用于集聚区先进装备制造业公共服务平台建设平台和基础设施建设。”因此这个方向资金为事后奖补资金，但鼓励所在地人民政府根据当地实际采用事后奖补、贷款贴息、股权投资等方式，优先用于集聚区先进装备制造业公共服务平台建设平台和基础设施建设。珠海、佛山、中山、江门采用财政直接扶持的方式，用于产业集聚区基础设施建设及公共服务平台建设，未采用股权投资、贷款贴息及事后奖补等方式。肇庆除财政直接扶持，还采取了股权投资的方式。而顺德安

排 8000 万元用于“陈村华银工业园项目”，由佛山市顺德区智德投资有限公司进行运营建设，用于收购地块及厂房。“六市一区”未制定详细项目管理办法，资金由地市（区）主管部门联合财政部门报政府审批后，按分配计划下达至相应区主管部门或集聚区主管部门，但是省级《专项资金管理办法》未对该方向资金使用做出明确规定，各地市（区）需出台相应项目管理办法，明确使用及管理流程，不利于该方向资金的监管，保障财政资金专款专用，以保证资金投向的合理性，发挥其最佳使用效益。二是股权投资项目管理有待进一步加强，股权投资项目管理主要根据省财厅关于股权投资项目的管理办法执行，实际管理过程中，关于尽职调查、协议签订及监管方面还有待进一步完善。

（四）装备制造业增加值增速未能达到预期，产业带存在同质化发展问题。

一是 2016 年装备制造业增加值增速为 11.1%，未达到预期目标，主要受全球经济形势影响，我国经济发展呈现速度变化、结构优化、动力转换三大特点。受此影响，全国装备制造业下行压力增加，且行业正处于新旧动能转换、低效资产出清、市场需求进一步细分和节能环保等推动基础工艺和技术加快提升的阶段，市场总体需求较为低迷，装备制造业各项经济指标均受到影响。

二是产业布局缺乏整体规划与个性定位，区域发展不平衡。珠江西岸地区作为传统制造业基地，各市在一定程度都具备装备制造业基础或者是巨大的应用市场，容易重复建设。根据广东省政协相关调研报告，在产业布局方面，珠江西岸六市一区的机器人产业主要集中在系统集成环节，存在低端锁定的风险。产业布局缺乏通盘考虑，存在重复建设、发展方向雷同现象。工业机器人企业的恶性竞争和重复建设，导致企业利润微薄，广州、佛山、东莞分别成立的智能机器人（智能装备）研究院，分工尚不明确，没有形成合力。佛山、珠海和中山等多个城市近年来均相继发力或筹谋发展新能源汽车整车产业，未来竞争或将十分激烈，加剧了风险。

（五）项目绩效管理水平有待进一步提高。

一是项目绩效目标有待进一步完善，特别是效益指标方面。除装备制造业行业目标，还需增设经济及社会效益指标。各个地市（区）应根据实际情况设置不同的绩效目标。装备制造业增加值增速及装备制造业投资增速两个指标，“六市一区”分解目标相同，肇庆及阳江指标完成难度较大，目标设置不够切合当地产

业发展基础和发展实际。二是专项资金监管及绩效追踪有待进一步加强。针对事后奖补企业，虽然为奖励型资金，但是对财政资金发挥的经济及社会效益应有所关注及跟踪。

六、相关建议

（一）通盘制定中长期发展规划，提升珠西产业带综合实力。

一是通盘制定珠江西岸先进装备制造产业带中长期发展规划，以产业共建为抓手促进区域协调发展。鉴于目前珠江西岸各地发展不平衡，资源覆盖有限，同时全面做大做强整个区域产业带不利于珠江西岸先进装备制造业的有序发展，建议推行东部均衡提速，西部承接辐射推进，设立衔接东、西部的中部枢纽基地。二是优化产业结构，推动装备制造业由中低端向中高端跃升。搭建多方产业合作平台，协调产业项目冲突。根据各地不同要素优势，分类扶持多方合作平台，调整完善各地产业分工，充分发挥各地资源优势。三是大力引进相关产业的龙头企业，形成产业链配套体系，带动上、下游产业的崛起。以传统龙头企业为切入点，带动中小企业发展。培育一批实力雄厚、带动作用强的大型龙头骨干企业，提升珠江西岸装备制造业创新水平。

（二）细化因素法分配资金实施流程，规范项目实施程序。

一是由于各地市（区）经信主管部门人员流动性比较大，因此因素法分配资金实施的评审工作手册最好由省经信委统一制定并细化，避免由于人员流动工作交接等延误资金实施进程。建议省经信委细化因素法分配资金的实施流程，调研摸排各地市（区）因素法分配资金评审指南、评审细则、评审工作底稿的规范性等，根据专项资金实际情况，结合各地市（区）规范的操作实践，统一制定因素法各专题申报指南、评审手册、评审专家抽取程序、审查表格及现场核查流程等方面，有利于规范各地市（区）工作程序。

二是珠江西岸各地市（区）主管部门应加强各项工作实施程序的规范性。评审工作手册应进一步细化，做到每一步评审都能够有细致的标准可以参考。要求申报企业提供的材料应进一步严谨，比如对“首台（套）”的奖补，应要求申报企业不仅提供销售发票，还应提供“银行收款回单”，同时为避免虚假销售，还应明确“集团内部交易”与“关联方交易”的内涵，进而确定是否具有获得奖补资格；对工作母机等依据固定资产投资额奖补的项目，不仅提供固定资产投资的

发票，还应提供“银行付款回单”等证明文件；对研发费用的奖补，应要求企业提供的研发费用专项审计报告中明确列明企业已经获得的各类政府补助；专利方面的要求，应明确专利受理文件并不等同于获得专利授权，专利证书应在国家知识产权局相关网站查证；各地市经信部门无论在符合性审查还是竞争性评审中，若需注册会计师事务所提供相关审计报告时应明确“审计报告”，而非“审阅、审核”等。

三是各项工作底稿分门别类做好存档工作。专家抽取及评审过程，应加强对专家工作管理，针对个人评分表等应尽量规范填写，以便进行备查。

四是省经信委继续加强现场抽查等工作，及时发现地市（区）资金评审等各项工作开展中存在的问题进行及时处理，通报整改，促进各地市（区）工作的推进及评审工作的细致性、规范性。对研发费用奖补及贷款贴息等政策解读进一步加强。规范资金管理及实施程序。

（三）加强资金管理，确保资金管理规范性、程序性。

一是加强对“支持先进装备制造业集约集聚发展”资金的跟踪管理，督促各地（区）建立该方向资金使用台账，设立相应绩效目标，确保资金切实发挥促进集约集聚发展的目的。

二是省经信委对研发费用标准问题应尽快落实，确定以哪个数据为准，加强财政资金的监管。建议由财政系统统一核查已获得政府补助的金额，才能得到较为准确的合理结果。

三是省经信委及“六市一区”主管部门在资金管理与使用方面较为严格与慎重，但在组织实施过程中，需注意工作节奏，应为企业预留充足时间申报，合理安排工作进度，提高评审各项工作质量。进一步加强资金评审过程的控制，做到从下发文件开始所有企业可以在第一时间获知相关信息，避免主要采取通过内部文件逐级传达的形式，珠海的“政企云”微信平台是一个很好的尝试，江门采取文件逐级传达，即市经信局收到省级文件后，草拟市级文件下发区县经信局，区县经信局再下发文件通知企业，信息发布经过的层级较多，时效性较差，因此会影响相关工作的开展。严格按省经信委规定时间提交申报材料，以免出现延误而无法入库的情况出现。

四是加强对股权投资项目的管理，在现有政策框架内，防范风险，股权投资

实施中受托方相关资质的确定,受托方应为专业投资公司或经营范围明确包含股权投资内容的专业公司;投资协议应制定一个标准范本,包括回购条款、退出机制、债务免责及经营过程中债务担保等问题。

(四) 加强资金绩效管理,提高财政资金使用综合效益。

建议将资金绩效管理常态化,一是省级主管部门及地市(区)主管部门根据区域实际设置恰当的绩效目标,绩效指标的设置要有目标值,以便将绩效产出及效益与绩效目标相对照,有利于考核各个地市(区)工作完成情况及项目目标推进和效益实现情况。完善项目绩效目标设置,充分发挥绩效管理完善财政资金分配、强化财政支出责任的重要作用。二是“支持先进装备制造业集约集聚发展资金”,应加强后续绩效跟踪及绩效考评。2016年该方向安排资金达到8亿元,占比较大。虽然奖励给各地方政府,但是需用于集聚区装备制造业发展,省级主管部门及各地市(区)主管部门应加强该方向资金的绩效监管及跟踪,进一步加强财政支出管理,确保资金专款专用,促进财政资金使用效益最大化。

- 附件: 1. 广东省促进珠江西岸先进装备制造业发展资金绩效评价说明
2. 促进珠江西岸先进装备制造业发展资金绩效评价打分表

附件 1

广东省促进珠江西岸先进装备制造业发展资金绩效评价说明

一、评价目的

通过绩效评价，衡量广东省促进珠江西岸先进装备制造业发展资金绩效，检测资金使用是否达到预期目标，资金管理是否规范，资金使用是否有效，并总结经验，分析存在问题，有针对性地采取有效措施，进一步改进和加强财政支出项目管理，切实提高财政资金使用效益。

二、评价原则和方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定及促进珠江西岸先进装备制造业发展资金支出相关内容，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对项目的经济性、效率性、有效性、公平性的比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。结合珠江西岸先进装备制造业项目特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法，评价指标分析主要采用定量指标分析，并辅以部分定性分析。评价基准日为 2016 年 6 月 30 日。

三、评价依据

根据本次评价主要依据国家、省及有关部门颁发的相关文件：

- 1.《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.《关于印发〈广东省财政支出绩效评价试行方案〉的通知》（粤财评〔2004〕1 号）；
- 3.《关于做好 2017 年省级财政重点绩效评价工作的通知》（粤财绩函〔2017〕18 号）；
- 4.《关于确定 2017 年省级财政重点绩效评价第三方机构名单及组织现场评价等有关问题的通知》（粤财绩函〔2017〕20 号）；
- 5.《广东省人民政府办公厅关于加快先进装备制造业发展的意见》（粤府办〔2014〕50 号）；
- 6.《广东省财政厅关于印发扶持珠江西岸先进装备制造业发展的财政政策措

施的通知》（粤财工〔2015〕219号）；

7. 《广东省经济和信息化委员会 广东省财政厅关于支持珠江西岸工作母机类制造业发展若干政策措施的通知》（粤经信珠西〔2015〕363号）；

8. 《广东省财政厅广东省经济和信息化委员会关于进一步完善扶持珠江西岸先进装备制造业发展财政政策措施的通知》（粤财工〔2016〕362号）；

9. 《广东省经济和信息化委员会 广东省财政厅关于印发扶持珠江西岸先进装备制造业发展财政政策实施细则的通知》（粤经信珠西〔2016〕342号）；

10. 主管部门及资金使用单位提交的绩效自评材料。

四、评价指标体系

根据绩效评价工作相关管理办法，结合本专项资金特点及资金使用的具体情况，经商省财政厅，确定评价内容并相应选设指标及权重，形成本次包含2个一级指标、7个二级指标、19个三级指标的评价指标体系。综合评价重点为项目投入、管理、产出、效果四大方面，其权重分别为：前期投入25%，过程管控25%，项目产出15%，实施效果35%，详见表4-1。指标体系采用百分制的计分方式，评价结果分为优、良、中、低、差五个等级，得分 ≥ 90 为“优”， $90 > \text{得分} \geq 80$ 为“良”， $80 > \text{得分} \geq 70$ 为“中”， $70 > \text{得分} \geq 60$ 为“低”， $60 > \text{得分} \geq 50$ 为“差”。

表4-1 促进珠江西岸先进装备制造业发展资金使用
绩效评价指标体系

一级指标		二级指标		三级指标	
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7
				目标设置	7
				保障措施	6
		资金管理	17	资金到位	4
				资金支付	5
				支出规范性	8
		事项管理	13	实施程序	8
				管理情况	5

绩效表现	50	经济性	5	预算(成本)控制	5
		效率性	10	完成数量	4
				完成进度	3
				完成质量	3
		效果性	30	装备制造业增加值增速	5
				装备制造业投资额增速	5
				扶持金额带动固定资产投资倍数	5
				扶持金额实现销售收入	5
				股权投资项目完成情况	5
		可持续发展	5		
公平性	5	公共属性(满意度)	5		

五、评价流程

本次评价工作分为四个步骤:

(一)前期准备。各资金使用单位按要求提交绩效自评基础信息表、自评报告及相关佐证材料至主管部门,主管部门逐级审核、汇总之后形成自评总报告,连同佐证材料报送省财政厅,省财政厅将上述自评材料移交评价组。

(二)自评材料审核分析。评价组对主管部门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审核,重点对《基础信息表》的填报信息的准确性、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、审核意见记录清楚,为开展现场评价提供情况参考。

(三)现场评价。《关于确定2017年省级财政重点绩效评价第三方机构名单及组织现场评价等有关问题的通知》(粤财绩函〔2017〕20号)等有关规定和绩效评价现场核查实际操作规程,现场勘验工作采取选点抽样勘验的方法。评价组抽取了珠江西岸“六市一区”7个地市(区)20个承担单位共计27个项目,占项目总数19.01%;涉及资金90979.116万元,占项目资金总额30.23%(详见附件1-1)。评价组人员构成详见表5-1:

表5-1 促进珠江西岸先进装备制造业发展资金使用绩效评价现场评价

评价组成员

序号	姓名	专业	职称/职务	获得资质证书	单位
1	陈新度	高端装备制造业	副院长/ 教授	教授	广东工业大学机电工程学院
2	裴海龙	高端装备制造业、电子信息	副院长/ 教授	教授	华南理工大学自动化学院
3	萧文斌	本科	高级	高级经济师	广东科学中心
4	郭洪涛	经济学	副教授	绩效管理专家、重大项目城建项目公众监督咨询委员会委员 中级会计师	广东仲恺农业工程学院
5	冯昀	经济学	副教授	会计学硕士、经济学博士、 会计从业资格证	广东仲恺农业工程学院
6	司徒荣轼	经济管理	中级	中级经济师、注册土地估价师、 注册房地产估价师	广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司
7	程艳	社会学	—	—	广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司
8	郭金凤	经济学	—	初级会计师、采购师	广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司

现场评价主要采取材料核实、询问答辩和实地考评走访等方式，对评价范围资金使用情况（包括自评材料反映信息的真实性、准确性、全面性等）进行深入具体、独立客观的了解与核实。

1. 材料核实。珠江西岸“六市一区”经信主管部门、财政部门及资金使用单位根据要求填报并提供有关评价资料，评价组对各项数据和资料的真实性、准确性进行核实。

2. 询问答辩。评价组召开由地市（区）经信主管部门、财政部门等有关单位代表参加的询问答辩会。由地市（区）经信主管部门对专项资金实施情况做汇报，评价组就汇报内容及佐证材料进行询问，有关单位代表就评价组的询问进行了现

场答复，对个别问题进行了会后补充材料书面答复。

3. 实地考评和走访。评价组与省级主管部门、地市（区）经信主管部门、财政部门等有关单位代表赴抽查资金使用单位进行现场核查，通过与资金使用企业现场座谈答辩、查阅相关材料原件、财务相关凭证资料、实地考察项目实施现场等方式核查项目实施情况。

（四）综合分析评价。评价组对采集的评价相关基础数据资料进行整理汇总，结合现场评价等情况，对促进珠江西岸装备制造业发展资金的落实、项目的组织实施、项目实施的效果等情况进行多角度、全方位的了解分析项目实施的效果等情况进行全面分析，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，形成初步评价意见。

（五）评价报告征求意见。省财政厅将促进珠江西岸装备制造业发展资金使用绩效初步评价结论反馈项目主管部门征求意见，根据反馈意见对评价报告进行完善。

（六）出具评价报告。省财政厅综合被评价单位的意见，形成正式评价报告。

附件 2

促进珠江西岸先进装备制造业发展资金绩效评价打分表

评价指标						指标说明	评分标准	评价得分
一级指标		二级指标		三级指标				
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)			
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7	反映专项资金设立是否符合有关规定，资金投向和结构是否合理，是否符合相关管理办法，符合公共财政扶持方向及资金设立目标；项目申报内容是否符合资金管理办法、申报指南等规定的要求，是否具体明确、合理可行，项目审批是否经过科学决策程序；或者资金分配所依据的相关因素、计算公式确定是否合理、科学，所依据的数据采集是否规范。	1. 资金设立符合有关规定，资金投向和结构相对合理，且符合相关管理办法，符合公共财政扶持方向及资金设立目标的，得 2 分，否则酌情扣分，直至 0 分。 2. 项目申报内容符合资金管理办法、申报指南等规定的要求，且具体明确、合理可行的，得 2 分，否则酌情扣分，直至 0 分；采用因素法分配的，主要依据对相关数据采集规范性的判断核定得分。 3. 项目审批按规定经过科学决策程序、方式的，得 3 分，否则酌情扣分，直至 0 分；采用因素法分配的，主要依据对相关因素及计算公式设定的合理性、科学性的判断核定得分。	7.00
				目标设置	7	反映目标设置是否包含总目标和阶段性目标，是否包括预期提供的公共产品或服务的产出数量、质量、成本指标，预期达到的效果性指标；反映资金绩效目标设置是否明确，合理、细化、量化，绩效目标是否与资金或项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，同时合乎客观实际。	1. 目标设置完整性 3 分，依据相关基础信息和证据判断目标设置的完整性，即是否包含总目标和阶段性目标，是否包括预期提供的公共产品或服务的产出数量、质量、成本指标，预期达到的效果性指标，据此核定分数。 2. 目标设置科学性 4 分，依据相关基础信息和证据判断目标设置的科学性，即绩效目标设置是否明确，合理、细化、量化，绩效目标是否与资金或项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，同时合乎	

						客观实际，据此核定分数。		
			保障 措施	6	反映资金管理及项目或方案实施的保障机构是否健全，人员分工是否明确，责任是否落实；资金管理办 法、项目管理管 理办法或实施方案（计划）等制度是否健全、规范；工作进度计划、预算安排是否合理，投入是否有保障。	1. 资金管理及项目或方案实施的保障机构健全，且人员分工、责任落实较好的，得1分，其他情况酌情扣分； 2. 资金管理办 法、项目管理管 理办法或实施方案（计划）等制度健全、规范的，得3分，否则酌情扣分； 3. 工作进度计划、预算安排合理，投入有保障的，得2分，否则酌情扣分。	4.71	
		资金管理	17	资金 到位	4	反映各类资金的到位情况，包括到位比率及到位及时性。	1. 各类来源的资金到位率100%，且按规定时间及时到位的，得4分； 2. 其他情况，在按满分乘以到位率计算得分的基础上，综合考虑未全额到位、未及时到位的原因等因素核定最后得分。	4.00
	资金 支付			5	反映各类资金的实际支出情况。	主要依据“支付额/预算额度*100*指标权重”计算核定得分，同时综合考虑工作进度，以及是否垫资或履行支付手续而影响支出率等因素适当调整最后得分。	4.00	
	支出 规范性			8	反映预算执行的规范性，预算调整是否履行报批手续，是否按进度支付资金；事项支出的合规性，资金管理、费用标准集中支付或财政报账等制度是否得到严格执行，是否超范围、超标准支出，是否虚列支出，是否存在截留、挤占、挪用资金的情况；会计核算规范性，是否规范执行会计核算制度，是否专账核算，支出凭证是否合	1. 预算执行规范性2分，按规定履行调整报批手续或未发生调整的，且按事项完成进度支付资金的得满分，否则酌情扣分。 2. 事项支出的合规性3分，资金管理、费用标准、支付符合有关制度规定的得满分，超范围、超标准支出，虚列支出，截留、挤占、挪用资金的，以及其他不符合制度规定支出的，视情节严重情况扣分，直至扣到0分。 3. 会计核算规范性3分，规范执行会计核算制度得满分，未按规定设专账核算，或支出凭	7.57	

					规有效。	证不符合规定，或其他核算不规范的，视具体情况扣分。		
		事项管理	13	实施程序	8	反映项目或方案实施程序的规范性,包括项目或方案调整是否按规定履行报批手续;项目招投标、建设、验收等是否严格执行相关制度规定,或方案实施是否规范。	项目或方案按规定程序实施,包括项目或方案调整按规定履行报批手续,项目招投标、建设、验收等或方案实施严格执行相关制度规定的,得满分,否则酌情扣分。	6.93
				管理情况	5	反映资金使用单位内部管理及自查情况;业务主管部门对项目建设或方案实施的检查、监控、督促等管理情况。	1.资金使用单位或基层资金管理单位建立有效管理机制,且执行情况良好得2分,具体根据所提供的信息证据作出判断并核定分数。 2.具体根据所提供的信息证据作出判断,如各级业务主管部门按规定对项目建设或方案实施开展有效的检查、监控、督促整改的,得3分;否则,视情况扣分。	3.71
绩效表现	50	经济性	5	预算(成本)控制	5	反映事项预算(成本)控制的合理性,即反映预算执行结果是节约还是超支等具体情况及原因。	1.在预算执行进度与事项完成进度基本匹配的前提下,支出结果未超过预算的,得满分。 2.支出超过预算的,或者支出未能保障事项相应完成进度的,酌情扣分。	5.00
		效率性	10	完成数量	4	反映事项实施(完成)的进度、质量和产出数量等情况。	新引进项目数、新开工项目数、装备制造业增加值、装备制造业投资额达到目标设置得满分,未完成目标根据完成数量核定分数。	3.86
				完成进度	3		根据股权投资项目完成进度、主管部门各项评审工作进度核定分数。	2.29
				完成质量	3		根据工作整体完成质量核定分数。	2.57

		效果性	30	装备制造业增加值增速	5	反映资金使用或项目实施直接产生和带动的社会经济效益，主要通过具体效果性基础信息项反映。根据项目实际并结合绩效目标设立情况，有选择地设置个性化绩效指标，通过绩效指标实际完成值与目标值的对比分析来核定得分。	装备制造业增加值增速达12%，其中工作母机类制造业增加值增速达15%，得满分，否则酌情扣分。	3.96
	装备制造业投资额增速			5	装备制造业投资额增速达20%得满分，否则酌情扣分。		3.84	
	扶持金额带动固定资产投资倍数			5	根据（支持工作母机类装备制造业发展方向扶持项目固定资产投资金额/扶持金额）+（支持优质项目落地建设资金方向扶持项目固定资产投资金额/扶持金额）核定分数。		2.71	
	扶持金额实现销售收入			5	根据（支持首（台）套装备的研发与使用专题扶持项目产品销售收入/扶持金额）+（鼓励先进装备制造业企业和研发机构提高研发费用方向专题扶持项目销售收入/扶持金额）核定分数。		3.43	
	支持优质项目落地股权投资完成情况			5	根据股权投资项目推进、资金管理、项目前景等核定分数。		3.57	
	可持续发展			5	反映事项完成后，后续政策、资金、人员机构安排和管理措施等影响事项可持续发展的因素，以及事项实施对人、环境、资源是否带来可持续发展影响。		1. 人员机构安排可持续得1分，政策、制度可持续得1分； 2. 管理机制（如管护和资金投入等）可持续得2分； 3. 环境可持续得1分； 否则酌情扣分。	5.00

		公平性	5	公共属性 (满意度)	5	反映资金及支出项目与增加公共利益、公共福利和保障公共安全等方面的相关联程度,以及公众对资金补助政策、项目建设等情况的满意度。	根据满意度调查结论(%)核定分数。	5.00
评价结果	累计得分	100						85.15
	绩效等级	优(得分 ≥ 90),良($90 >$ 得分 ≥ 80),中($80 >$ 得分 ≥ 70),低($70 >$ 得分 ≥ 60),差(得分 < 60)						良

