东莞市财政支出绩效评价报告

项目名称：2022 年度东莞松山湖支持技术研发实施办法

评价机构：贝思特（广州）信息咨询有限公司

报告编号：DGCZ-JX-2023-005

报告日期：2023 年 9 月

受委托评价机构(盖章)

摘要

2022年度东莞松山湖支持技术研发实施办法纳入2022年度财政支出第三方重点绩效评价范围。受东莞市财政局松山湖分局的委托，贝思特（广州）信息咨询有限公司于2023年5月至7月，组织专业力量对该政策进行绩效评价，评价结果为78.39分，绩效等级为“中”。

本政策中期规划（2021年1月到2024年12月31日）总投资为1.9亿元，其中，2021年为1000万元，2022年为6,000万元。截至2022年末，累计支出6,943.1842万元，整体预算执行率为99.19%。其中，2021年分2批共资助63家单位的66个项目，累计支出1,197万元，预算执行率为119.7%。2022年资助1批共194家企业的199个项目，累计支出5,746.1842万元，预算执行率为95.77%。

总体评价结论是：2022年度东莞松山湖支持技术研发实施办法项目，评价期内，共资助194家企业的199个项目，其中，5个规上企业建立研发机构奖励项目共支出15万元（资金占比0.37%），194个企业研发投入补助项目共支出5,731.1842万元（资金占比99.63%），在促进园区企业建立研发机构、加大研发投入方面取得一定成效。但仍然存在项目绩效目标设置不够明确、项目实施制度不够完善、项目实施质量有待提高等问题，专项资金使用效益有待进一步提升。

第三方提出如下建议：进一步明确政策拟满足的社会需求，集中有限资金，针对性资助引领未来的科技领域，引导

园区企业通过研发突破走在国内国际科技创新、产业创新的前沿。进一步提高项目实施质量，由政府部门按有关规定遴选合格服务供应商，针对初筛合格后的项目开展专项研发支出审计工作，准确核定应补助的研发投入，进一步提高项目资金使用效益。实行竞争性资金分配下的资金预申报制度和预算总额控制。

目 录

一、项目基本情况	1
(一) 项目背景和评价目的	1
(二) 资金使用情况	2
(三) 评价对象和评价范围	2
二、绩效评价结果	3
(一) 评价结论	3
(二) 绩效目标完成情况	3
1. 产出目标	3
2. 效益目标	4
三、绩效管理存在的问题	5
(一) 绩效目标管理水平有待进一步提高	5
1. 产出数量目标设置水平有待提升	5
2. 社会效益目标设置不够完整	5
(二) 项目实施方案有待进一步完善	6
(三) 项目过程管理有待进一步加强	7
1. 预算绩效管理制度执行不够有效	7
2. 审核程序有待进一步完善	7
(四) 资金使用效益有待进一步体现或提升	8
五、绩效管理建议	10
(一) 适时优化修订《办法》	10
1. 参考上规上限奖励政策明确政策设计思路	11
2. 锚定引领未来的新兴科技产业领域	11
3. 研究解决市镇两级政策协调性问题	12
4. 引入资金预申报制度	12
(二) 科学合理设置项目支出绩效目标	12
(三) 进一步优化项目实施方案	13
(四) 进一步加强项目实施过程管理	13
(五) 科学合理安排预算	14

根据《东莞市人民政府办公室关于印发<关于全面实施预算绩效管理的意见>的通知》（东府办〔2019〕51号）的有关要求，2022年度东莞松山湖支持技术研发实施办法纳入2022年度财政支出第三方重点绩效评价范围。受东莞市财政局松山湖分局的委托，贝思特（广州）信息咨询有限公司于2023年5月至7月，组织专业力量对该政策进行绩效评价，评价结果为78.39分，绩效等级为“中”，有关情况报告如下。

一、项目基本情况

（一）项目背景和评价目的

为贯彻落实《东莞松山湖高新区关于加快松山湖科学城创新发展的若干政策意见》（松山湖发〔2021〕1号），松山湖管委会印发《关于印发<东莞松山湖促进源头创新实施办法>等七份科技政策的通知》（松山湖发〔2021〕13号）。其中，第2项政策《东莞松山湖支持技术研发实施办法》（以下简称《办法》）共支持企业研发投入补助、科技项目奖励、技术创新中心建设补助、企业研发机构建设资助、研发机构认定奖励、港澳研发机构资助等7个领域，有效期从2021年1月1日至2023年12月31日，办法有效期内获立项未开展验收的项目，在办法实施期间验收通过的，参照原标准给予奖励。根据《松山湖财政项目支出绩效目标申报表》，本政策中期规划（2021年1月到2024年12月31日）总投资为1.9亿元，其中，2021年为1000万元，2022年到2024年为6,000万元/年。松山湖科技教育局（以下简称“科教局”）已组织实施2021

年和2022年松山湖支持技术研发资助项目申报工作，累计支出6943.1842万元。

《东莞松山湖支持技术研发实施办法》尚未到期（有效期到2023年12月31日），因此本次评价性质为中期评价。评价目标主要是通过通过对“2022年度东莞松山湖支持技术研发实施办法”资金使用情况和政策实施取得的效果进行事后评价，发现政策制定设计及项目管理存在的问题，为进一步完善项目管理、提高资金使用效益提出合理可行的建议，探讨政策延续的必要性、支持范围及资助标准的合理性，为后续财政资金安排提供科学依据。

（二）资金使用情况

根据《松山湖财政项目支出绩效目标申报表》，本政策中期规划（2021年1月到2024年12月31日）总投资为1.9亿元，其中，2021年为1000万元，2022年为6,000万元，截至2022年末，累计支出6,943.1842万元，整体预算执行率为99.19%。其中，2021年分2批共资助63家单位的66个项目，累计支出1,197万元，预算执行率为119.7%。2022年资助1批共194家企业的199个项目，累计支出57,46.1842万元，预算执行率为95.77%。

（三）评价对象和评价范围

本次评价对象为2022年东莞松山湖支持技术研发实施办法项目预算资金6000万元，评价时间范围为2022年1月1日到2022年12月31日。

评价基准日为 2022 年 12 月 31 日。即所有绩效数据截止到 2022 年 12 月 31 日。

二、绩效评价结果

（一）评价结论

专家组通过自评材料书面审核、现场座谈、核查相结合的方式，评定本项目绩效得分为 78.39 分（详见附件 1），绩效等级为“中”。

总体评价结论是：2022 年度东莞松山湖支持技术研发实施办法项目，评价期内，共资助 194 家企业的 199 个项目，其中，5 个规上企业建立研发机构奖励项目共支出 15 万元（资金占比 0.37%），194 个企业研发投入补助项目共支出 5,731.1842 万元（资金占比 99.63%），在促进园区企业建立研发机构、加大研发投入方面取得一定成效。但仍然存在项目绩效目标设置不够明确、项目实施管理不够完善、项目实施质量有待提高等问题，专项资金使用效益有待明确体现或进一步提升。

（二）绩效目标完成情况

1. 产出目标

（1）产出数量指标

《松山湖财政项目支出绩效目标申报表》，2022 年申报政策支持的单位数量指标的标准值为“200 个”，2022 年实际资助 199 个项目，完成年初设置产出数量目标（200 个项目）的 99.5%。

（2）产出质量指标

存在 2 个产出质量指标，分别为“政策任务完成质量”、“投入产出关系合理性”，评价期内，两个指标均未完成。其中，“政策任务完成质量”指标未完成的原因，主要是项目管理制度不够完善、企业研发补助项目审核不够严格，不足以确保项目实施质量。详见第三部分，本处不赘述。

“投入产出关系合理性”指标未完成，主要因为企业研发补助方案未做到最优：一是未限定所支持产业领域；二是按质量指标资助不够科学；三是存在直接形成产品销售的研发投入纳入政策补助范围的风险，主要是服务业企业；四是部分资金使用效益不够显著。详见报告第三部分，本处不赘述。

2.效益目标

本项目存在 3 个社会效益指标，分别为“全社会研发经费占 GDP 比重”、“规上工业企业研发机构覆盖率”、“规上工业企业发明专利申请数增长率”。评价期内，“全社会研发经费占 GDP 比重”指标完成程度未知，其余两个指标基本完成，效益目标总体完成率为 100%（未知为效益待体现的情况，暂视为完成）。具体如下表所示：

表 2 效果目标完成情况

序号	指标名称	实际值	标准值	指标完成率	备注
1	全社会研发经费占 GDP 比重	12.3%	10%	100%	根据新闻稿，松山湖存在“争取推动全社会研发经费投入总额达 90 亿元，占 GDP 比重超 10%”发展目标。根据预算单位提供数据，2022 年松山湖全社会研发经费占 GDP 比重为 12.3%。
2	规上工业企业研发机构覆盖率	63.36%	60%	111%	根据 2022 东莞统计年鉴 371 页，松山湖规上工业企业具有有效研发机构的企业数量是 147，全部规上工业企业是 232，规上工业企业研发机构覆盖率为 63.36%，为年初

					目标值（60%）的 111%。
3	规上工业企业发明专利申请数增长率	-15% (2022 年深圳光明新区 数字)	-17% (2022 年松山湖 数字)	97.6%	2020 年 7 月，国家发展改革委、科技部批复同意东莞松山湖科学城与深圳光明科学城共同建设大湾区综合性国家科学中心先行启动区，取深圳光明新区 2022 年数字为指标标准值。根据发明专利查询结果，2022 年松山湖专利申请数（5597 宗）为 2021 年（6818）增长 $5597/6818-1=-17%$ ；2022 年深圳光明新区专利申请数（19283 宗）较 2021 年（22785）增长 $19283/22785-1=-15%$ ；指标完成率 = $(1-17%) / (1-15%) = 83/85=97.6%$ 。评价期内两类项目（规上企业建立研发机构奖励、企业研发投入补助）资助对象全部为企业，上述查询范围限于企业，不含各级各类实验室

三、绩效管理存在的问题

通过书面评审、实地考察和数据分析，2022 年度东莞松山湖支持技术研发实施办法的绩效管理存在如下问题：

（一）绩效目标管理水平有待进一步提高

1. 产出数量目标设置水平有待提升

具体体现为：《松山湖财政项目支出绩效目标申报表》设置 2022 年度产出数量目标“项目申报数 200 个”，远低于实际申报企业数字（622 家）¹，存在指标标准值偏低问题。“项目申报数 200 个”不够明确，未逐项对应《办法》所支持的 6 个领域。

2. 社会效益目标设置不够完整

松山湖是 2020 年 7 月国家发展改革委、科技部批复同意的大湾区综合性国家科学中心先行启动区之一（与深圳光明新区共建），是东莞市“三位一体”城市中心体系的中心

¹ 《2022 年部门工作总结》陈述“2022 年园区累计有 622 家企业有申报 2021 年度研发费用加计扣除税收优惠政策...”。

极，也是东莞实施“科技创新+先进制造”的龙头和引擎。根据 2023 年初召开的松山湖高质量发展大会新闻稿²，松山湖将持续推动在经济发展、科技创新、城市建设、人才集聚等方面取得新突破，争取推动全社会研发经费投入总额达 90 亿元，占 GDP 比重超 10%。其中，存在“争取推动全社会研发经费投入总额达 90 亿元，占 GDP 比重超 10%”目标。

“全社会研发经费投入占 GDP 比重”是衡量地区研发投入强度的代表性指标之一，本专项应设未设置“全社会研发经费投入占 GDP 比重”指标，存在效益指标设置与政策文件精神结合不够紧密、关键效益指标设置不够完整问题。不利于指导优化项目实施及方案。

（二）项目实施方案有待进一步完善

《办法》第七条企业研发投入补助，“对年度符合税法规定可税前加计扣除研发费用金额超过 50 万元的企业，按企业年度可税前加计扣除研发费用金额不高于 5% 的标准，每年最高给予每家企业 100 万元补助”，其中，“年度符合税法规定可税前加计扣除研发费用金额超过 50 万元的企业”是描述企业研发规模的质量指标，为资助门槛，而不是研发绩效指标。“按企业年度可税前加计扣除研发费用金额不高于 5% 的标准...补助”，是按质量指标（研发投入规模）进行奖补，不满足按效益指标进行奖补的“绩效付费”财政资金使用原则。例如，某一企业在下一周期（年度）的研发投

² 详见网址 https://view.inews.qq.com/wxn/20230203A00Q1400?web_channel=detail&originPath=q

入高于 50 万，但同比下降后，按《办法》第七条仍可获得下一年度研发补助，即财政资助“研发投入”下降的企业。

（三）项目过程管理有待进一步加强

1. 预算绩效管理制度执行不够有效

主要体现在《2022 年部门工作总结报告》未准确反映本单位绩效情况，未针对性提出改进意见或未提供相关文本。

2. 审核程序有待进一步完善

《东莞松山湖支持技术研发实施办法 2022 年度申报指南》，企业研发补助申报资料包括“由会计师事务所或审计师事务所出具的研发费用不为零的企业年度财务审计报告”、“2021 年度企业所得税年度纳税申报表（在电子税务局系统上下载）。须含研发费用加计扣除优惠明细 B 表（A107012）”，其中，从电子税务局系统上下载的“研发费用加计扣除优惠明细 B 表（A107012）”是确定“企业年度可税前加计扣除研发费用金额”的主要依据，但在财税〔2015〕119 号文件简化审核程序后，除非存在异议，税务部门不一定专门核查。申报材料“由会计师事务所或审计师事务所出具的研发费用不为零的企业年度财务审计报告”为一般性年度审计报告，不是专项研发审计报告，不能直接用于核定企业研发费用。换言之，在现状备案制度下，明细 B 表（A107012）的“企业年度可税前加计扣除研发费用金额”来源于企业自行备案资料，主要靠“企业承诺”保证数据的真实性、真实性、合法性和完整性，未经政府部门的实质性审核，不

确定是否已经排除不适用税前加计扣除政策的 6 类³费用。税务部门对研发费用加计扣除政策的审核流程如下：2008 年国家将研发费用加计扣除政策以法律形式确认。2013 年财政部、国家税务总局发布《关于研究开发费用税前加计扣除有关政策问题的通知》（财税〔2013〕70 号）将研发费用加计扣除试点政策推广到全国。财税〔2013〕70 号规定，企业享受加计扣除优惠，必须在年度申报时向税务机关提供全部有效证明，税务机关对企业申报的研发项目有异议时，由企业提供科技部门的鉴定意见，增加了企业的工作量，享受优惠的门槛较高。财税〔2015〕119 号文件简化了审核程序，将企业享受加计扣除优惠政策简化为事后备案管理，企业申报即可享受，有关资料由企业留存备查即可。同时调整争议解决机制，如果税务机关对研发项目有异议，不再由企业找科技部门进行鉴定，而是由税务机关转请科技部门提供鉴定意见，从而使企业享受优惠政策的通道更加便捷高效。

（四）资金使用效益有待进一步体现或提升

一是个别创新能力弱的企业（机构）获企业研发补助资金。评价期内，共资助 194 个企业研发投入项目，其中，授权专利数低于 10 项（含）高于 2 项（不含）的 18 家企业，共获资助 205.4569 万元，授权专利数量低于 2 项（含）的 7 家企业，共获专项资金 138 万元，相关资金使用效益有待进

³ 《财政部 国家税务总局 科技部关于完善研究开发费用税前加计扣除政策的通知》（财税〔2015〕119 号）：下列活动不适用税前加计扣除政策：1. 企业产品（服务）的常规性升级。2. 对某项科研成果的直接应用，如直接采用公开的新工艺、材料、装置、产品、服务或知识等。3. 企业在商品化后为顾客提供的技术支持活动。4. 对现存产品、服务、技术、材料或工艺流程进行的重复或简单改变。5. 市场调查研究、效率调查或管理研究。6. 作为工业（服务）流程环节或常规的质量控制、测试分析、维修维护。7. 社会科学、艺术或人文学方面的研究。

进一步提升。授权专利数量低于 2 项（含）的 7 家企业为：广东群欣工业技术协同创新研究院有限公司（3.4369 万元，0 项授权专利）、东莞成电智信信息科技有限公司（2.7600 万元，0 项授权专利）、广东裕鼎模具钢有限公司（11.9327 万元，1 项授权专利）、广东嘉讯云计算科技有限公司（7.4638 万元，1 项授权专利）、东莞市天域半导体科技有限公司（87.8574 万元，2 项授权专利）、东莞奥林新材料有限公司（13.0009 万元，2 项授权专利）、益模（东莞）智能科技有限公司（6.2771 万元，2 项授权专利）。

二是少数服务业企业资助资金使用效益有待进一步明确体现。《国家税务总局关于企业研究开发费用税前加计扣除政策有关问题的公告》（国家税务总局公告 2015 年第 97 号）规定“特殊收入的扣减...企业研发活动直接形成产品或作为组成部分形成的产品对外销售的，研发费用中对应的材料费用不得加计扣除”。《财政部 国家税务总局 科技部关于完善研究开发费用税前加计扣除政策的通知》（财税〔2015〕119 号）规定了 6 类研发费用不适用税前加计扣除政策。服务业企业的生产、研发与消费同时进行，研发费用大多属于无形产品开发费用，是对科研成果直接应用或为顾客提供的技术支持活动，属于财税〔2015〕119 号明确排除的范围，如教育开发、软件开发等。纳入本专项资助范围，相关资金使用效益有待进一步明确体现，共涉及资金 670,080.59 元。具体为：广东爱迪贝克软件科技有限公司（14.4188 万元）、东莞市芝麻地网络科技有限公司（13.3192 万元）、学创教

育科技有限公司（12.6255 万元）、东莞市亚太未来软件有限公司（5.8375 万元）、东莞见达信息技术有限公司（5.0407 万元）、广东极速网络科技有限公司（4.1985 万元）、广东墨痕教育科技有限公司（3.7030 万元）。

三是个别资金使用效益不够显著。据现场座谈了解的情况，淳华氢能科技股份有限公司（获资助 3.9540 万元）的氢能应用研究方向不符合现状科技树发展趋势，主要负责人和研发团队 3 年以前已经回到北京，目前公司基本停止实体性运营，参与座谈会的为兼职会计，纳入项目资助范围不够合理，相关资金使用效益有待提升。

四、绩效管理建议

针对评价过程中发现的问题，进一步提出若干绩效管理建议，供财政部门 and 预算部门决策时参考，可部分或全部采纳使用。

（一）适时优化修订《办法》

《办法》将于 2023 年 12 月 31 日届满到期，按 2020 年 7 月 29 日发布《广东省行政规范性文件管理规定》（广东省人民政府令第 277 号）第三十四条“规范性文件规定有效期的，一般应当在有效期届满前 6 个月对实施情况进行评估”要求，建议进一步修订完善《办法》全部条款。2023 年度的政策申报已于 2 月份启动，基于政府社会诚信问题，建议继续 2023 年申报工作。但在政策后续修订过程中应加以完善，强化财政资金绩效管理。暂提出如下具体修改建议，以供参考。

1.参考上规上限奖励政策明确政策设计思路

《办法》条款依据研发投入规模等存量指标作为资助条件，其实是对质量指标的资助不够科学，如一定要资助，参考东莞市上规上限奖补政策⁴，建议将“企业年度可税前加计扣除研发费用金额达到特定数字（如 50 万元）”设置为资助门槛，等同于新上规上限企业，之后再按企业研发经费的增长情况，分两档进行奖励档，每家企业每年最高奖励 100 万元在。暂针对《办法》第七条提出如下具体建议，以供参考：

“第七条企业研发投入补助。支持国家高新技术企业、规上企业、评价入库的科技型中小企业加大研发投入，对经专项审计符合研发费用加计扣除税收优惠政策的年度研发费用超过 50 万元的企业，对其增长额按**比例进行奖励。”

2.锚定引领未来的新兴科技产业领域

从 2023 年起，深圳光明新区的研发投入资助项目已经锚定特定新兴科技领域，如《光明区合成生物企业 2021 年研发投入资助项目拟资助企业名单公示》、《光明区智能产业准独角兽企业 2021 年度研发投入资助项目拟资助企业名单公示》、《光明区 2023 年第一批脑科学与类脑智能企业创业资助项目拟资助企业名单公示》、《光明区 2023 年第一批合成生物企业专精特新认定资助项目拟资助企业名单公示》等等。参考深圳光明新区做法，建议集中有限的企业

⁴《东莞市工业和信息化局 2021 年保企业、促复苏、稳增长专项新设项目资金管理办法》（东工信〔2021〕243 号）“2021 年新升规工业企业，每家最高奖励 10 万元；2020 年新升规企业按其 2021 年的工业增加值增长情况分两档进行奖励，每家企业最高奖励 10 万元”

研发费用资助项目资金，锚定资助少数引领未来的科技领域及其产业，由预算单位结合园区情况、科技发展方向，进一步具体研究决定。

3. 研究解决市镇两级政策协调性问题

市区两级政府均出台相似的研发支持政策，《办法》第二十条规定技术创新中心（或分中心）按“就高补差”方式给予资助，但对“企业研发投入”、“科技项目奖励”不存在类似规定，建议进一步解决政策协调性问题。

4. 引入资金预申报制度

参考市财政局做法，引入资金预申报制度。对优先纳入项目库的项目开启预申报工作，主管部门负责摸底调研各项目资金需求，确定拟资助名单及资助的优先等级次序，实行预算总额控制下的竞争性资金分配。财政部门掌握项目总体情况后，结合财力安排年度预算资金额。

（二）科学合理设置项目支出绩效目标

一是紧密结合政策计划完整和合理设置产出数量目标。根据《办法》共7个领域，建议分别设置“支持企业研发投入补助、科技项目奖励、技术创新中心建设补助、企业研发机构建设资助、研发机构认定奖励、港澳研发机构资助等”等7个产出数量目标，根据部门工作计划，合理设置各产出数量目标的中期规划目标值及各年度目标值，年度目标值累加应等于中期规划目标值。二是科学设置效益目标及其标准值。根据2023年初召开的松山湖高质量发展大会精神，建议增设“全社会研发经费占地区GDP比重”的核心效益目标，

指标标准值设置为“ $\geq 10\%$ ”。三是规范中期绩效目标管理。中期绩效目标是中期财政的重要组成部分，不应逐年变化。中期滚动目标也不会单独存在，至少要落实为某一年份的年度目标。四是建议以效益目标为中心，充分发挥财政支出绩效目标的导向作用，按财政绩效预算管理工作要求，指导优化项目实施方案，指导科学编制项目预算。

（三）进一步优化项目实施方案

进一步完善《东莞松山湖支持技术研发实施办法 202x年度申报指南》，将企业研发补助申报资料由“由会计师事务所或审计师事务所出具的研发费用不为零的企业年度财务审计报告”，优化修改为“由会计师事务所或审计师事务所出具的年度研发支出专项审计报告(俗称研发支出审计报告)”。同时提供“202*年度企业所得税年度纳税申报表（在电子税务局系统上下载）。须含研发费用加计扣除优惠明细B表（A107012）”。

（四）进一步加强项目实施过程管理

一是建立健全部门预算绩效管理体制机制，对专项资金可持续发挥效益提供制度性保障作用。预算支出绩效应纳入单位年度工作总结内容，能完整详细反映项目支出绩效情况。加强对项目实施各阶段的效益问题进行经验总结，考察项目实施方案所依赖的基本事实是否存在偏差，如存在偏差，是否针对性修改项目业务设计和提出改进措施，修改后实施方案有效性是否得到增强，做到问题“早发现、早处置”，降低项目资金使用风险。

二是严格项目审核程序，进一步提高项目实施质量。落实《财政部国家税务总局科技部关于完善研究开发费用税前加计扣除政策的通知》（财税〔2015〕119号）“除烟草制造业、住宿和餐饮业、批发和零售业、房地产业、租赁和商务服务业、娱乐业等以外，其他行业企业均可享受”规定，避免资助不适用的市场主体。考虑由政府部门作为委托方，按有关规定遴选合格服务供应商，对初审合格的项目开展研发支出专项审计工作，形成研发支出第三审计报告，准确客观核准企业研发投入金额，进一步提高项目资金使用效益。

（五）科学合理安排预算

一是“企业研发投入补助项目”接近完成效益目标。2021年松山湖“全社会研发经费占地区GDP比重（12.3%）领先于可比城市或地区⁵，已经完成“10%”的既定效益目标。按预算绩效管理原则，主要效益目标实现以后，可以结合财力探讨是否弱化相关专项预算。

二是东莞松山湖科学城作为与深圳光明科学城共同建设大湾区综合性国家科学中心先行启动区，仍有继续支持企业研发活动的必要性，但须以优化原普惠性的政策设计思路、适时修订完善《办法》为前提。在预算单位研究确定所重点支持的产业领域和企业类型以后，再根据《办法》修订稿重新编制本项目预算。

三是建议今后将类似产业发展支持政策纳入事前专项

⁵ 2021年北京是6.53%、上海是4.21%、深圳是5.49%、深圳光明新区6%、广州是3.12%，东莞4%位于全省第二，4%则已达主要发达国家水平。

政策评价范围。通过聘请合格的第三方机构，借助社会智力资源优化政策方案，“未雨绸缪”、“防患于未然”，确保项目资金使用效益。

四是项目预算编制须以内容具体的实施方案为基础。应针对本次评价中发现的问题，进一步明确政策设计思路，完善修订《办法》条款，在制订科学合理、重点突出、效益优先的《办法》基础上，科学合理编制下一年的财政预算。只有绩效目标明确、管理制度健全、实施方案内容具体可行，预算编制才有据可依，财政资金使用效益才会更加良好。

贝思特（广州）信息咨询有限公司

2023年9月

附件1 绩效评价得分表

东莞市财政支出项目绩效评价评分意见表（2022年东莞松山湖支持技术研发实施办法项目）

【说明：本指标框架主要适用公共财政支出政策性项目评价，运用时以本模型为主，投入产出模型为辅，同时运用二种模型分析，相互验证】

填报单位：

一级指标	二级指标	三级指标					第三方核定分数	审核依据	
		名称	名称	指标编号	权重	指标解释			指标说明
相关性（20分）	政策吻合度	设计时政策吻合度	i11	4	反映和评价在立项设计时，项目目标是否符合当时松山湖发展政策？	评价要点：项目申请立项时是否有充分的政策依据： ①是否符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和党委政府决策； ②是否与项目实施单位或委托单位职责密切相关；	全部满足得满分，酌情扣分	2	政策设计存在优化余地，体现在：一是《办法》按“可税前加计扣除研发费用”不高于5%的比例进行资助，其中，“可税前加计扣除研发费用”金额是标志企业研发规模的质量指标，不是效益指标，按质量指标进行补助不够科学。例如，企业在下一周期的研发费用下降后（但仍然高于50万），仍可按《办法》获得补助，是否合理与必要，建议进一步完善。二是“可税前加计扣除研发费用”目前属于企业备案性质，建议可通过研发费用专项审计提升数据审核的专业性。
		评价时政策吻合度	i12	4	反映和评价在实施评价之时，项目目标是否符合评价之前及当前松山湖发展政策？	评价要点：项目在评价之时的政策依据是否仍然充分：①评价之时或之前国家相关法律法规、国民经济发展规划和党委政府决策是否已发生变化，项目是否仍然符合； ②评价之时或之前，项目实施单位或委托单位职责是否发生变化，该目是否仍然具有密切相关； ③项目是否仍然为促进事业发展	全部满足得满分，酌情扣分	2	
	需求吻合度	设计时需求吻合度	i13	4	反映和评价政策在立项之时是否针对当时松山湖存在的实际问题和需要？	评价要点：1、项目立项时是否开展了关键问题识别和社会需求分析；2、关键问题识别和社会需求分析是否正确，符合当地实际情况；3、政策设计的瞄准度是否精准；4、是否符合因果逻辑	全部满足得满分，酌情扣分	2	2021年松山湖R&D经费投入强度是12.3%，领先于可比城市或地区，已经完成“10%”的既定效益目标，按预算绩效管理原则，主要效益目标实现以后，可以结合财力探讨是否弱化相关专项预算。
		评价时需求吻合度	i14	4	反映和评价政策在开展绩效评价之时及之前是否还适用解决当前松山湖存在的实际问题和需要？	评价要点：1、关键问题识别和社会需求是否在实施过程已发生变化；2、政策的瞄准度是否还精准；3、能否还可以继续解决当前东莞存在的问题。	全部满足得满分，酌情扣分	2	评价时存在相同问题，拟满足社会需求仍有待进一步明确
	绩效目标明确性和规范性	i15	4	反映和评价依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，是否做到指向明确、量化、合理可行和相应匹配。用以反映和考核项目绩效目标的明确性和规范性	评价要点： ①目标是否明确：是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现； ③是否与项目年度任务数或计划数相对应； ④项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平。⑤是否与	不满足一项扣1分，直至0分	2	1. 产出数量目标不够明确。《松山湖财政项目支出绩效目标申报表》设置2022年度产出数量目标“项目申报数200个”不够明确，未具体落实到2022年预算6000万元，与预算方案不相对应； 2. 社会效益指标标准值设置不够完整，“全社会研发经费投入占GDP比重”是衡量地区研发投入强度的代表性指标之一，应设未设置为效益目标，难以发挥效益目标指导优化项目实施方案的导向作用。	
效率性（30分）	财政预算执行（8分）	预算执行率	i16	6	评价预算安排资金与实际支付资金、结转资金的情况，用以反映资金预算安排的科学性、准确性和合理性。	评价要点： 1、预算执行率= [实际支付财政决算金额/财政安排资金预算] × 100%；分年度预算执行率和项目总预算执行率评价。2、预算执行过程中，如资金管理存在不科学、不准确和不合理现象的，	得分=指标完成率*满分值	5.75	2022年资助1批共194家企业的199个项目，累计支出57,46.1842万元，预算执行率为95.77%。
		财政资金发放及时性和合规性	i17	2	反映和评价预算安排的财政资金是否及时足额合规发放情况。	评价要点：1、财政资金是否严格按照规程要求的时间及时审批、拨付；2、资金管理、费用支出等制度是否严格执行；会计核算是否规范，是否存在支出依据不合规、虚列项目支出的情况；	①资金拨付及时性； ②资金到位及时性。 符合以上2项的得2分，不满足第1项扣1分，不满足第2项扣2分。最多扣2分，不	2	分3批按规程要求的时间及时审批、拨付
	项目产出（22分）	政策任务完成率	i18	8	反映和考核项目在计划的时间周期内产出数量目标的实现程度。 分析评价政策目标已经或预测可能实现的情况。	评价要点： ①政策任务实际完成率=（本年度实际资助项目数/期初计划资助数）×100% ②根据《松山湖财政项目支出绩效目标申报表》，2022年申报政策支持的单位数量指标的标准值为“200个”。	得分=指标完成率*满分值	8	2022年实际资助201个项目，100%完成年初设置产出数量目标（200个项目）
		政策任务完成质量	i19	4	反映和考核政策任务完成质量的指标	评价要点： ①项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。质量达标率=（质量达标产出数/实际产出数）×100%。 ②质量达标产出数：一定时期（本年度或项目期）内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标	得分=指标完成率*满分值	1	2022年企业研发投入补助项目（支出5,731.1842万元）在项目支出总额（5752.1842万元）占比99.63%（5731.1842/5752.1842=99.63%），高度依赖事后备案（而不是审核）的申报数据不够科学，采取项目实施质量检查措施不够有效，项目实施质量有待进一步提升。财政部、国家税务总局发布《关于研究开发费用税前加计扣除有关政策问题的通知》（财税〔2013〕70号）将研发费用加计扣除试点政策推广到全国，财税〔2015〕119号文件将企业享受加计扣除优惠政策简化为事后备案管理，申报即可享受，有关资料由企业留存备查即可。另外，在争议解决机制上也进行了调整，如果税务机关对研发项目有异议，不再由企业找科技部门进行鉴定，而是由税务机关转请科技部门提供鉴定意见，从而使企业享受优惠政策的通道更加便捷高效。
投入产出关系合理性	i10	10	评价投入产出关系是否最优，用以反映和考核在目标既定的条件下，实施方案的科学、合理和经济的程度。	评价要点： ①在目标既定的条件下，投入产出因果逻辑关系是否合理；项目是否比其他类似项目好； ②实施方案是否最优，做到科学合理和最经济； ③是否存在设立目标接近、使用方向类同、支持对象相近、资金管理方式相近的其他类似或相近的政策项目；	实施方案科学合理，并且经济做到最优的，得满分；否则，酌情扣分。	3	主要是企业研发补助方案未做到最优：一是资助个别创新能力弱的助企业，其资金使用效益有待提升。二是部分服务业企业资助资金使用效益有待进一步体现。服务业企业以提供无形产品为主、生产与消费同时进行、消费者反作用（干预）相对程度大，研发费用大多是直接适应消费者需求（反作用）形成产品的应用开发费用，如教育开发、软件开发等，共涉及资金670,080.59元，具体为：广东爱迪贝克软件科技有限公司（14.4188万元）、东莞市芝麻地网络科技有限公司（13.3192万元）、学创教育科技有限公司（12.6255万元）、东莞市亚太未来软件有限公司（5.8375万元）、东莞见达信息技术有限公司（5.0407万元）、广东极速网络科技有限公司（4.1985万元）、广东墨痕教育科技有限公司（3.7030万元）、广东艾力达动漫文化娱乐有限公司（3.3592万元）；三是少数资金使用效益不够显著。据现场座谈了解的情况，淳华氢能科技股份有限公司（获3.9540万元）的氢能应用研究方向不符合现状科技树发展趋势，主要负责人和研发团队3年以前已经回到北京，目前公司基本停止实质性运营，参与座谈		

效果性 (40分)	社会效益	全社会研发经费占GDP比重	i11	15	反映期初预设效益目标完成情况的社会效益指标。	评价要点： ①指标完成率=(评价期内的指标实现值/指标标准值)×100% ②指标实现值=评价期内的全社会研发经费投入总额/同期GDP*100%。根据年鉴数据计算或由预算单位提供数据。 ③指标标准值取10%。根据新闻稿，松山湖存在“争取推动全社会研发经费投入总额达90亿元，占GDP比重超10%”目标，详见网址 https://view.inews.qq.com/wx/20230203A00Q1400?web_chann	得分=指标完成率*满分值	15	根据新闻稿，松山湖存在“争取推动全社会研发经费投入总额达90亿元，占GDP比重超10%”发展目标。根据预算单位提供数据，2022年松山湖全社会研发经费占GDP比重为12.3%。
		规上工业企业研发机构覆盖率	i12	10	反映期初预设效益目标完成情况的社会效益指标。	评价要点： ①指标完成率=(评价期内的指标实际完成值/指标标准值)×100% ②根据《二级项目绩效指标》，“2022年，争取园区研发投入额达到210亿元、规上工业企业研发机构覆盖率达到60%”。 ③根据《部门工作总结》，”目前园区规上工业企业研发机构覆盖	得分=指标完成率*满分值	10	1. 根据《2022年部门工作总结报告》，2022年园区规上工业企业研发机构覆盖率63%，为年初目标值(60%)的111%。 2. 根据《2022年东莞统计年鉴》，2021年松山湖规上工业企业中有R&D活动占比为55.69%，位列全市第3位，从高到低依次为石龙镇(84.12%)、谢岗镇(61.4%)、松山湖(55.69%)；2022年数据未知，资金使用效益有待进一步明确体现，暂未扣分
		规上工业企业发明专利申请数增长率	i13	15	反映研发成果的社会效益指标数字越高，表明研发投入的产出越活跃。仅计算评价期内的发明专利数字，同期数字不应低于深圳光明科学城。	评价要点： ①指标完成率=(评价期内的指标实际完成值/指标标准值)×100% ②通过查询国家专利局数据库获取(如 https://patents.qizhidao.com/) 评价期内的指标实际完成值，以实际查询结果为准。因评价期内只资助了两类项目(规上企业建立研发机构奖励、企业研发投入补助)，资助对象全部为企业，故查询范围限于企业，不含各级各类实验室。 ③指标标准值取同期同口径深圳光明科学城数字，通过查询国家专利局数据库获取。2020年7月，国家发展改革委、科技部批	得分=指标完成率*满分值	14.64	指标完成率=(1-17%)/(1-15%)=83/85=97.6%。根据发明专利查询结果，2022年松山湖专利申请数(5597宗)为2021年(6818)增长5597/6818-1=-17%；2022年深圳光明新区专利申请数(19283宗)较2021年(22785)增长19283/22785-1=-15%；因评价期内两类项目(规上企业建立研发机构奖励、企业研发投入补助)资助对象全部为企业，查询范围限于企业，不含各级各类实验室
可持续性 (10分)	可持续性	预算绩效管理保障机制	i15	5	反映部门内部绩效管理机制对规划项目可持续发挥效益提供制度性保障作用的指标	评价要点： ①评价项目预算支出绩效是否纳入本单位年度工作总结内容； ②工作总结是否能详细反映本单位绩效的情况。 ③是否按规定时限公开绩效评价信息(含自评)。	①项目预算支出绩效未纳入本单位年度工作总结内容的，扣2分； ②工作总结未能详细反映本项目绩效情况的，扣1分； ③绩效评价信息未公开的，扣2分。	4	《2022年部门工作总结报告》未能准确反映本单位绩效情况，未针对性提出改进意见或未提供相关文本。
		目标群体满意度	i16	5	反映和评价项目目标群体对项目政策的满意度情况	评价要点： ①预算单位提供反映受资助对象满意度数据的有效佐证材料，如问卷调查结果等等，以指导改进工作；未提供满意度数据的，则由预算单位协助第三方在现场勘查时通过发放电子问卷至受资助对象方式获取数据 ②根据新闻报道、绩效评价报告	得分=满意度×满分值；满意度<最低得分率，不得分。最低得分率设为60%。	5	根据现场座谈会情况，获资助企业基本表示满意
合计				100				78.39	