

2013~2014 年服务业发展专项资金财政支出绩效评价简要报告

广州大学

一、评价概况

受市财政局委托,我校对“2013~2014 年服务业¹发展专项资金”项目开展第三方绩效评价,形成评价报告。该项目由市发展和改革委员会依据市委、市政府印发《关于加快发展现代服务业的决定》等政策文件组织实施。两年市财政共安排 10,120 万元,主要用于 39 个具有创新性和发展性现代服务业项目后补助²以及 1 个评审项目。项目绩效总目标为:通过树立标杆企业、建立服务平台、支持服务集聚区和发挥项目示范等方式,支持我市服务业关键领域、薄弱环节和新兴产业发展的集聚区、重大项目和加强服务业基础工作建设,提升广州市服务业市场化、规模化、集群化、品牌化水平,把广州建设成为立足广东、服务全国、面向世界的具有较强辐射力的国家级服务业中心。阶段性目标为:通过对信息技术服务、科研技术等类别的现代服务业项目后补助,实现对现代服务业的政策引导和鼓励支持,带动投资 10 亿元。

本次评价采取书面评价、现场评价及满意度调查等方法,围

¹服务业:指农业、工业和建筑业以外的其他各行业,即第三产业。现代服务业相当于现代第三产业,指以现代科学技术为主要支撑,建立在新的商业模式、服务方式和管理方法基础上的服务产业。

²后补助:是指项目实施单位先行投入资金,项目按计划完成并通过验收后,在给予经费补助的财政资助方式。

绕我市现代服务业的产出、效益及可持续性等指标实施，最终评定项目绩效得分 82.43 分，绩效等级为“良”。

二、项目绩效

总体来说，项目通过对创新性和发展性服务业企业后补助，在我市现代服务业发展起到一定政策指导作用，带动项目投资 12.4 亿元，推动集聚平台建设，发展一批具有示范作用的服务业企业。该项目两年市财政资金分别为 5,120 万元和 5,000 万元，全部下达相关区财政局，项目实施单位完成支付分别为 3,577 万元和 28 万元。

（一）政策引导有效，推动我市现代服务业发展。

通过该项资金引导项目建设，一定程度上推进我市现代服务业水平稳步提升。2014 年，广州市服务业增加值 10,862.94 亿元，居全国大城市第三位，仅次于北京（16,626.3 亿元）和上海（15,271.89 亿元）；服务业占 GDP 比重达 65.02%，居全国城市第二位。从全省看，2014 年广州服务业增加值总量对经济增长贡献率达 69.5%，占全省服务业增加值总量 32.64%。服务业已成为我市经济增长的重要支柱之一。从结构上看，2014 年，广州现代服务业实现增加值 6,809 亿元，占服务业的比重达到 62.7%，在全省处于领先水平。³

（二）拉动项目投资，促进企业增收和就业增长。

一是带动投资比较显著。两年分别立项 19 个和 20 个，项目

³ 我市服务业发展有关数据，是 2011 年服务业 GDP 为 7567.54 亿元，2014 年 10862.94 亿元，年均增速达 12.4%。

总投资分别为 6.4 亿元⁴ (投资带动率为 12.6) 和 5.9 亿元 (投资带动率为 11.8)。从 2006 年到 2014 年底，该项资金共支持 142 个项目；投入 3.65 亿政府资金，带动投入服务业新领域、新业态、新热点的社会资金共 40.5 亿元，投资带动率达 11 倍以上，项目资金的宏观经济杠杆作用和乘数效应比较显著。

二是促进企业增收和就业增长。2013 年立项的 19 个项目在 2014 年项目实施单位总收入增长了 29%；2014 年项目实施单位员工数为 10,720 人，较 2013 年新增就业人数 1,736 人，每十万元财政资金就业带动率为 3.4 人。2013 年，广州服务业从业人员为 432.1 万人，占全社会从业人员比重达 56.87%，服务业已成为新增就业的主要渠道之一。

(三) 辐射作用较大，项目服务范围较广和技术水平较高。

从技术水平看，受资助项目达国内先进水平以上的有 34 项 (其中 4 项达国际先进水平)，占比 87%。从服务范围看，服务对象国际化的有 9 项，占比 23%；对象覆盖全国的有 18 项，占比 46%。从行业地位看，获得国家级称号荣誉的项目单位有 11 个，占比 28%。

(四) 集聚效应呈现，推进标杆服务平台建设。

一是服务集聚效应呈现。两年共资助 9 个服务业集聚区项目，受资助集聚区企业增加数、利税增加数比较明显。如南方物流公司管理的广州状元谷电子商务集聚区 2014 年集聚企业 48

⁴ 项目带动投资资金和带动就业人员数据等，是在市发展和改革委员会提供数据的基础上对项目实施单位财务核查所得。

家，实现利税 13,500 万元；清华科技园广州创新基地 2011 年集聚区内企业数为 20 家，利税 1,200 万元，到 2014 年区内企业家数 63 家，利税 5,000 万元。林安物流园集聚区 2014 年服务企业 2,150 家，新增从业人员 4,600 人，利税 1.2 亿元。

二是通过服务业引导资金实施，支持建设一批在电子商务、检验检测、信息技术服务、现代旅游、现代物流等领域具有全国先进水平的标杆服务平台。例如，广交会电子商务有限公司的“广交会高可信综合电子商务平台一期”和广州金域医疗检验中心的“国际远程数字化病理检测服务平台”等。林安物流集团公司建设的“林安物流园电商物流公共服务平台”，其商业模式被国家商务部命名为“林安模式”，在全国物流行业推广。

三、存在问题

（一）项目预算规划性不强

一是绩效管理有待提高。该项资金绩效目标缺乏具体细化的绩效指标设置，受资助项目的年度绩效指标表述不清晰，如“广州工业设计科技园工业设计公共技术服务平台”项目没有制定绩效目标。

二是财政资金预算支付率不够理想。2014 年项目二级预算支付率为 0.5%。主要原因是该项资金属于后补助，项目建设周期一般为 2~3 年，且项目实施单位必须完成招投标手续才能按程序申请划拨补助资金，以致财政资金二级预算支付率低下。

三是项目资金分配差异化不足。从现场考核反映情况来看，

多数项目实施单位认为目前项目补助金额偏低,对项目支持没有采取行业、规模差异化对待。

(二) 跟踪管理方法仍缺乏效率

一是项目事中跟踪有所欠缺。从现场调查来看,虽然市发展和改革委员会每年均对项目有所跟进,但实地核查次数仍有不足;二是项目验收跟进不够及时,例如,2013年项目“广州联合交易园区服装设计与交易公共服务平台”计划在2014年底验收,但到评价截止时间,该项目还没有验收。

(三) 个别项目投资进展缓慢

由于对各种风险认识不足,导致个别项目进展不畅。一是产权风险。“广州国际茶叶交易中心二期”项目主体建设依托一栋建筑物,由于该用地租赁到期后未能按计划收回,项目推进严重受阻。二是政策风险。“广州国际纺织交易中心”项目因国务院办公厅文件规定大宗商品电子化交易“不得以集中竞价、电子撮合、匿名交易、做市商等集中交易方式进行标准化合约交易”,项目电子交易系统不能适应上述规定,项目设立时的交易方式不能进行,无法取得相应经营收入。三是资金风险。“大罗塘珠宝集聚区公共服务配套项目”项目单位是番禺区人民政府沙头街道办事处,由于番禺区政府部门资金不到位,项目开展存在难度。

四、 相关建议

现代服务业引导资金专项的设立对带动我市现代服务业投入、促进我市现代服务业发展起到较好作用。发展现代服务业是

落实“十三五”规划建议、建设国家中心城市的要求。在当前总体经济增速放缓和产业结构优化调整的“新常态”下，现代服务业产业将是经济发展新的主要增长点。据此，我们认为现代服务业发展引导资金项目具有较好政策可持续性，但仍需就宏观引导和业务管理方面改进：

（一）夯实行业基础数据，优化我市服务业发展路径。

一是加强服务业产业领域数据统计基础工作，建议市发展和改革委员会与统计部门一起，率先建立我市服务业产业细化领域数据库，实时反映我市服务业产业结构的变动，为我市服务业发展政策制定打下坚实基础。

二是加强财政绩效意识，科学细化设置反映服务业发展特征可量化、具备操作性的绩效指标，强化项目年度（阶段性）绩效考核，进一步探索我市服务业发展的优化路径。

（二）实施项目分类资助，充分发挥政策引导作用。

一是建立服务业发展资金框架体系。建议在目前各部门管辖的涉及服务业发展的各类资金（如金融业发展资金、物流发展资金、总部发展资金、会展商贸发展资金等）基础上建立全市服务业发展资金框架体系，统一协调各资金的使用方式，提升资金使用效率和效果。

二是实施项目分类资助。根据服务业引导资金管理办法原则，市发展和改革委员会可以每年选择适当关键领域、薄弱环节，对项目资助采取支持、扶持、引导分类资助，实现既有重点支持，

又能发挥政策资金引导作用。

三是根据项目特点和项目实施单位情况，对项目财政资金使用采取不同管理方式，加快财政资金使用速度。如对于销售收入超过1亿元的项目单位，由项目实施单位按财政资金使用规定和计划使用用途使用；对销售收入相对较低的单位，可以要求项目实施单位在按财政资金使用规定履行公开招标之后，财政资金直接拨付给中标方。

（三）创新项目管理模式，提升项目管理水平。

一是合理使用政府服务外包。引进专业管理咨询机构，全流程跟进项目管理。具体包括开展项目绩效申报培训、财政资金使用培训、项目验收培训等。

二是实施项目计划安排与财政资金预算安排同步。在实施项目后补助的前提下，考虑到项目建设周期长，因此市发展和改革委员会可以按照每个项目进度计划，优化年度预算安排，尽量减少财政资金的沉淀。

三是强化风险管理。进一步加强项目事前评估、事中管理和事后验收工作，加强项目申报单位可行性报告中的项目风险论证的评估和审核。对重大资助项目，可委托专业机构对项目风险进行第三方预评估。

（四）完善项目配套政策，激发服务业政策效能

一是通过释放政策信号，引导市场主体参与服务业新业态的投入。在健康服务、高端医疗检验检测、新媒体业务等新领域方

面，政府的明确发展政策为企业持续投资提供了可预期的稳定外部宏观环境，加强企业投资新业态领域的信心。

二是提供必要项目配套措施，帮助企业项目转型。在企业项目进展出现外部因素变化时，提供必要政策支持，为项目持续发展提供一定条件。

三是适当对集聚区所在的镇、街政府职能机构提供政策倾斜，降低项目准入门槛，发挥资金面上效应。

