

2019 年度常州市市级科技 专项资金绩效评价报告

无锡宝信会计师事务所（普通合伙）

二〇二〇年十月

报告摘要

一、评价概况

为加强财政资金的绩效管理，规范资金使用行为，提高财政资金的使用效益，根据党中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》和《关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416号）、常州市人民政府《关于颁发〈常州市市级财政专项资金绩效管理暂行办法〉的通知》（常政规〔2010〕10号）及常州市财政局《关于做好2019年度市级预算绩效评价工作的通知》（常财绩〔2019〕37号）等文件精神，无锡宝信会计师事务所（普通合伙）受常州市财政局委托，对2019年度常州市市级科技专项资金进行绩效评价。本次评价遵循“实事求是、客观公正、科学合理、绩效导向”的原则，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，于2020年5月—9月对2019年度常州市市级科技专项资金使用管理及取得的绩效等情况全面开展综合评价。

经评价，2019年度常州市市级科技专项资金绩效评价综合得分 82.43分，绩效评级为“良”。总体上，项目立项合理、手续健全，各子项目目标完成情况总体良好，基本上实现了预期目标。

二、项目实施情况

（一）项目实施内容

市级科技专项资金由市级科技计划项目经费，国家、省科技项目匹配经费，科技政策兑现经费，重大科技活动经费和科技服务外包经费，科技项目计划管理费组成。市级科技计划项目经费用于应用重点研发、科技成果转化、科技基础设施和政策引导等市级科技项目；国家、省科技项目匹配经费用于支持国家、省下达的且明确要求地方财政匹配的科技项目；科

技政策兑现经费用于兑现落实市委、市政府明确的有关科技奖励政策；重大科技活动经费和科技服务外包经费用于保障重大科技活动和必要的科技服务外包工作；科技项目计划管理费用于开展项目评审或评估、招标、监督检查、项目验收的等工作所发生的费用。

（二）预算安排和执行情况

2019 年度常州市市级科技专项资金申请预算金额 12150 万元，最终核定预算 10950 万元，2019 年未调整预算。

2019 年度常州市市级科技专项资金实际支出 10912.86 万元，结余 37.14 万元，预算执行率为 99.66%。

（三）项目产出和效果

通过项目实施，专项资金扶持了工业、农业、社会发展及基础设施类项目 445 个；项目单位申请和授权专利数分别为 2305 件和 1358 件；形成工业新产品、新装置、新工艺数量 288 件；培育和引进农业新品种 16 个；新增研发场所面积 92750 m²；新增省级和市级工程技术研究中心数 123 家；签约产学研合作项目 1217 件；争取上级科技经费数 4.9 亿元；受理和评审计划项目 1382 件；服务 1368 家高企，培育 1897 只市高品；服务 147 家孵化器和 45 家众创空间；组织科技企业家培训 312 人次等。

取得的社会和经济效益包括全社会 R&D 投入占 GDP 比重预计达 2.83%；规模以上高新技术产业产值占规模以上工业产值比重 46.24%；高新技术产业产值增长率 11.88%；新增高新技术企业 421 家；工业和农业项目实施完成取得销售额 80.03 亿元，利税 18.17 亿元；新增省工程技术研究中心 44 家；签订技术合同交易额 105.01 亿元；科技进步贡献率 64.7%；省以上科技进步奖获奖情况 33 项等。

三、主要经验和业绩

（一）创新主体地位进一步加强，创新能力量质并举

创新主体地位进一步加强，创新能力做到量质并举。2019 年全市新增高新技术企业 421 家，相比 2018 年的 280 家增幅超 50%，截止 2019 年累计拥有高新技术企业数量 1755 家，排名全省第四；全市新建市级以上技术研发中心 123 家，其中省级以上 44 家；11 家企业入选“2019 江苏省百强创新型企业”；承担国家、省科技项目 307 项，向上争取科技经费 4.9 亿元，争取项目数和资金数均位居全省前列。

（二）创新创业的生态环境进一步优化，持续推进双创工作

优化创新创业生态环境，促进科技人才培养。2019 年为 147 家孵化器和 45 家众创空间提供优质服务。持续推动双创发展，2016-2019 连续四年举办常州市创新创业大赛，着力推进武进国家级双创示范基地和两个省级众创集聚区建设，积极打造科技服务新优势，全面推进科教城国家级科技服务业集聚区。2019 年全社会 R&D 投入占 GDP 比重预计达 2.83%；科技进步贡献率达 64.7%。

（三）积极组织企业争取上级项目支持

2019 年度，全市共计组织科技型单位争取部、省级科技项目 307 项，争取上级科技经费 4.9 亿元，其中苏南自创区奖励资金 4800 万元。通过与周边城市的比较分析，2019 年常州市争取上级科技经费位列全省第三，仅次于南京与苏州。

（四）开放整合创新资源，科技创新进程进一步加快

一是按照“走出去、请进来、引资源、国际化”的要求，更好发挥政府、企业和社会的力量。连续十四年举办中国常州先进制造技术成果展示洽谈会，2019 年新建 9 个产学研联盟，完工率达 100%。签约产学研合作项目超 1000 项，已签约产学研项目执行率达 100%。二是国际科技合作进一步加强，建有 1 家国际创新园、4 家国际科技合作基地、86 家江苏外资研发机构、68 家海外研发机构，中以常州创新园成为我国首个政府间合作共建的科技园区。2019 年组织重大国际科技合作活动 2 场，组织境内外国

际科技交流活动 7 次。

(五) 深化科技体制改革，加快发展科技服务

一是实施普惠性的研发投入后补助政策，改变原来单一的计划式资金分配形态，实行前期资助、中期补助和后补助相结合的引导式科技经费投入方式。二是不断推进科技服务业发展，积极探索科技服务机构登记备案制，通过对科技服务机构的绩效评价奖补，有效支持全市科技服务行业的发展。

四、存在的主要问题与不足

通过指标分析、数据核实、现场调研及问卷调查，我们发现 2019 年度常州市市级科技专项资金项目在取得上述成绩的同时，在实施过程中存在着一些问题，主要有以下几个方面：

(一) 项目资金使用较分散，科技投入不均衡

1. 项目资金使用较分散，影响财政资金的引导作用

2019 年市级科技专项资金共资助项目和奖励单位 858 个，其中：计划类项目 351 个，奖励类项目 507 个。超过一半的计划类项目的资助金额不足 20 万元，绝大部分奖励类项目的奖励金额都低于 5 万元。项目资金比较分散，影响财政资金的引导作用，专项资金提质增效不够明显。

2. 科技投入不均衡，基础研究和科技人才投入偏低，科技活动和科技服务外包经费投入偏高

一是应用基础研究项目投入偏低。从资助规模上看，2017-2019 年间，“应用基础研究”扶持资金投入分别为 255 万元、275 万元、250 万元，分别占当年专项资金的 1.89%、2.26%、2.28%。从资助标准上看，每个应用基础研究项目仅获 5 万元的资助款，在全市所有科技计划项目中资助标准最低。从资助对象上看，2019 年资助的 50 个项目中，46 个项目为高校和医院承担，民间资本投入和资助较少。

二是科技人才投入偏低。据统计，2017-2019年间，“人才类项目”扶持资金投入分别为70万元、300万元、340万元（2020年1月下拨），分别占当年专项资金的0.52%、2.47%、3.01%。对科技人才的投入总体偏少且忽高忽低，对科技人才的扶持缺乏统筹兼顾的系统计划。

三是科技活动和科技服务外包经费（包括性质类似的国际对外交流活动组织的出国经费）占比偏高。据统计，在2017-2019年间科技活动和科技服务外包经费分别为913万元、784.5万元、740万元，占专项资金的6.76%、6.46%、6.76%。科技外包服务历年投入较多，但是资金投入产出的效果不明显。

（二）执行专项资金管理制度缺乏刚性约束，资金使用不尽合规

1. 执行专项资金管理制度缺乏刚性约束，项目资金使用互相调剂

一是执行专项资金管理制度缺乏刚性约束。2014年市财政局和科技局制定了《专项资金管理办法》，但是该资金管理办法没有针对各子项目的资金管理细则，在执行《专项资金管理办法》时缺乏刚性约束。预算单位在执行《专项资金管理办法》时没有统一的标准，在实际执行中缺乏约束。而《专项资金管理办法》主要适用于科技计划项目，针对越来越多的政策兑现和绩效奖励类项目还缺乏系统化的资金管理制度。

二是项目资金使用存在互相调剂现象。预算单位在年初预算申请时细化明确，但对最终下达的预算进行分解时未细化明确到具体子项，在资金实际使用时内部子项目之间互相调剂。科技项目实施与否、资金使用方向缺乏约束，项目资金使用互相调剂。

2. 科技服务外包经费和项目管理费支出不合规，科技服务外包采购程序不合规

一是科技服务外包经费和项目管理费支出中存在不合规的情况。根据《专项资金管理办法》规定：“项目经费不得用于支付各种罚款、捐款、赞助、投资等支出，不得用于有工资性收入人员的劳务支出及各种福利性

支出，不得用于国家规定禁止列入的其他支出”。但在六个科技外包服务费中均列支了人员工资费用，2019年合计支出331.32万元，占科技外包服务费总额的48.72%。在科技项目管理费中同样列支了劳务派遣工工资支出，2019年合计支出56.88万元，占项目管理费总额的25.97%。

二是科技服务外包未按规定履行政府采购程序。根据《专项资金管理办法》第五条：“重大科技活动经费和科技服务外包经费用于保障重大科技活动和必要的科技服务外包工作。具体按照《关于推进政府购买公共服务的实施意见》（常办发〔2013〕63号）有关规定执行。”而《实施意见》规定，项目申请制的政府购买应面向社会公开招标。但是2019年科技服务外包项目未按规定履行政府采购程序，未向社会公开招标。

（三）项目立项、实施和事后跟踪管理有待加强

1. 部分项目资金分配依据存在不实现象

项目承担单位提供的项目申报书等材料是科技主管部门用于评定科技项目，对科技专项资金进行分配的重要依据。经走访发现，部分单位在填报项目申报书时存在虚报财务数据现象。

2. 个别项目实施期考核指标低于立项时考核指标

个别中期补助项目，出现实施期考核指标低于立项时考核指标的情况。我们认为，虽然科技项目着重技术指标，但经济指标也是科技部门和评审专家判断项目单位和科技项目未来发展前景的重要依据，随意降低立项时的考核指标说明立项论证不够充分，立项环节严谨性有待加强。

3. 部分项目长期未结题，事后跟踪监督缺乏有效手段

截止2020年5月，市科技项目有应结未结题项目45个，虽然结题率达到90.82%，完成绩效目标，但我们也发现有24个未结题项目为2017年以前的立项项目。由于市级科技经费主要以前资助和中补助形式为主，在项目验收阶段，科技主管部门往往缺乏事后跟踪和监督的有效手段，导致长期未结题项目既不能验收结题也无法收回科技经费。

(四) 科技服务业偏弱，高校科技经费使用率偏低

1. 科技服务业偏弱，创业孵化科技服务机构依赖政府输血

一是常州科技服务业整体偏弱。根据国务院《关于加快科技服务业发展的若干意见》（国发〔2014〕49号）和江苏省《加快科技服务业发展的实施方案》（苏政办发〔2015〕126号）文件中提出全面提升科技服务业发展水平。但是常州在2018年才出台相关文件（常科发〔2018〕128号）。常州市科技服务业整体规模偏小，组织效果不佳。科技服务机构特别是科技咨询和创业孵化机构的服务手段和服务内容较为单一，缺少系统化、链条式服务，缺乏服务创新，很难满足科技发展的多类需求。

二是创业孵化科技服务机构依赖政府输血。在2019年专项资金中，资助的创业孵化科技服务机构31家，共计金额415万元。以走访的4家创业孵化科技服务机构2019年经营情况为例，4家机构当年所获得的各级政府补助占当年净利润的比例高达148%-1145%，并且在剔除政府补助后皆处于亏损状态。创业孵化机构同质化严重，没有相应的服务升级，靠“二房东经济”维持成为孵化平台的普遍现象，自身造血能力不足，依赖政府输血。

2. 高校科研机构科技经费使用率偏低

高校等科研机构的科技经费使用率偏低。例如，在我们实地走访的两所高校中，2019年共获得资助的科技项目14个，共计获得科技经费195万元。但是截止评价日的数据统计，在项目执行一年后，两所高校共使用科技经费49.93万元，其中：常州工学院共获科技经费资助125万元，已使用25.67万元，使用率20.54%；常州工程职业技术学院共获科技经费资助70万元，已使用24.26万元，使用率34.66%。

(五) 全社会研发投入增速较缓

根据《常州市“十三五”科技创新规划》：到2020年“全社会R&D投入占GDP比重”从2015年的2.67%增加到3%，“科技进步贡献率”从2015

年的 60.8% 增加到 66%， “规模以上高新技术产业产值占规模以上工业产值比重” 从 2015 年的 43.44% 增加到 46%。实际完成情况为， “全社会 R&D 投入占 GDP 比重” 2018 年为 2.81%， 2019 年预计为 2.83%； “科技进步贡献率” 2018 年为 63.7%， 2019 年为 64.7%； “规模以上高新技术产业产值占规模以上工业产值比重” 2018 年为 47.3%， 2019 年为 46.24%。根据“十三五”目标值推算， 到 2019 年“全社会 R&D 投入占 GDP 比重”和“科技进步贡献率”应分别达到 2.9% 和 64.96%， 而现阶段两个指标均低于推算值， 增速较缓。“规模以上高新技术产业产值占规模以上工业产值比重”虽然已提前完成“十三五”目标， 但相比 2018 年却有所下降。通过与周边城市比较， 常州大部分指标均落后于周边苏、锡城市， 全社会研发投入不足、增速较缓， 完成“十三五”目标压力较大。

五、政策建议及举措

（一）科学论证科技投入方向，合理配置财政资源

一是结合政府目标和全市科技发展方向，充分论证分析，确保专项资金分配合理性。结合历年规划目标完成情况，年度工作目标，统筹兼顾，酝酿分析，合理调整科技经费投向。避免科技经费投入过散，影响财政资金的引导作用。避免科技投入不均衡，出现部分项目投入过高或过低现象。二是重视从“从 0 到 1”的基础研究。科技经费投入应侧重前期研发和产业研究，切勿一味追求“短、平、快”的发展方式。加大对基础科学研究等投入高、回报慢但关乎科技强国基石的科技项目投入，鼓励企业积极投入基础性研究。

（二）完善资金管理细则，提高预算编制和分解的科学性

一是完善资金管理细则。预算单位不仅要制定各子项目的项目管理办
法，也应同时制定和完善相配套的资金管理细则。在《专项资金管理办法》
的框架下，根据各子项目的实际情况，明确具体的专项资金实施办法和管

理细则，防止预算执行时生搬硬套或尺度不一。二是提高预算编制和分解的科学性。精准测算，细化预算编制，对最终下达的预算分解也要细化到各子项目。

(三) 加强预算支出管理，提高专项资金的使用效率

一是专项资金应当严格按照《专项资金管理办法》和有关政策文件的规定使用，严格遵守专项资金的使用范围和方向，加强资金专款专用意识。二是加强预算支出管理，不应将各子项目的预算随意调剂。三是强调专项资金支出合规性，不得支付工资福利及办公经费等一般性支持。四是应改变以项目形式安排下属事业单位工作经费的方式，需要按照规定采取向社会公开招标的科技服务外包项目，应切实履行政府购买程序。

(四) 规范项目管理，切实履行项目监管职责

一是完善立项、评审程序，从源头上规范。二是加强对项目单位诚信履约责任的宣传。要求其严格按照实事求是的原则，如实填报各项数据，不得夸大或粉饰项目情况。三是加强立项论证，对立项考核指标做出科学研判，防止出现因考核指标完成情况不佳而降低考核指标的情况。四是完善科技信用体系。对发现的违规现象及时纠正，及时整改。特别是对一而再、再而三出现违规现象的和没有恰当理由拖延项目验收的单位应采取信用记录、禁止申报、列入黑名单等方式进行有力的事后跟踪管理。建议将科技信用体系关联到全国个人征信系统等平台，从多方面、多角度完善科技项目管理机制，强化对项目的跟踪监督。

(五) 对科技服务业加强产业引导，督促高校提高科研经费的使用效率

一是加强骨干科技服务机构的建设，重点培养、精品打造一批高水平的科技服务骨干机构，发挥其行业领头羊的作用。二是发挥财政资金投入的杠杆作用，加强科技服务业自身造血能力，降低对政府输血的依赖性。除了通过各类政府补贴，还应通过顶层设计、整体规划、产业引导等方式

帮助科技服务机构提升科技服务水平，提高行业生存能力。三是完善科技服务业态资源，将科技服务与科技金融相结合。四是不能忽视对科技服务业的监管，在大力扶持的同时防止其“野蛮生长”，保障财政资金的安全性。

科技主管部门应督促高校通过简化报销流程、及时下拨配套资金等方式提高科研经费的使用效率，并且将科研经费是否按进度合理的分配和使用作为科研团队绩效考评的重要依据。

(六) 提高全社会研发投入，提升创新投入引导力

一是强化主体作用，激励企业提高研发投入占比。二是壮大高新技术企业集群。三是引导规模以上工业企业提高研发费用比例，鼓励企业建设研发机构，吸引国内外一流研发机构在常建立科技研发中心。四是鼓励社会资金投资企业研发，鼓励创投企业采取股权投资等方式投资中小科技型企业。五是促进技术转移服务，建立常态化的产学研供需对接机制，培育一批专业化能力强的技术转移机构。六是转变政府职能，由传统的“管理”观念过渡到“创新服务”的新理念，强化科技创新服务，提高创新服务能力。