

2021 年上海市宝山区先进制造业发展专项政策 绩效评价报告

政策名称: **2021** 年宝山区先进制造业发展专项
实施单位: 上海市宝山区经济委员会
主管部门: 上海市宝山区经济委员会
委托单位: 上海市宝山区财政局
评价机构: 上海财经大学

2022 年 9 月

摘要

一、政策概况

为落实国家制造强国战略，促进产业高质量发展，宝山区自 2011 年开始实行支持产业发展“1+9”系列政策，并于 2017 年进行了修订，出台了新一轮支持产业发展“1+9”政策（2017-2022）。2021 年 4 月，为落实上海市委、市政府发展方针，做好“北转型”大文章，加快宝山打造上海科创中心主阵地，宝山区政府推出《宝山区加快建设上海科创中心主阵地促进产业高质量发展政策》（宝府规〔2021〕1 号）十个模块 30 条产业政策（简称“科创 30 条”）。根据宝山打造上海科创中心主阵地重点工作和财政预算情况，宝山区统一设立科技创新、招商引资、先进制造业、现代服务业、人才发展、文化创意、金融服务、邮轮经济、职业培训等 9 个支持产业发展专项。区财政每年为这些产业发展专项总共安排 10 亿元资金列入年度预算，目标是打造前沿产业集群，培育发展科技创新和产业融合能力，提升新引进企业能级，加快存量企业转型升级，促进区域产业高质量发展。

本次评价的政策对象——先进制造业发展专项政策（以下简称本专项政策），属于前述 9 个专项之一。在大政策“科创 30 条”的 10 个系列中，本专项政策涉及其中的 8 个专项，并同其他专项一起共同承担这些系列政策的实施任务。区财政每年为本专项政策单独安排年度预算 24000 万元，用来支持先进制造业发展。作为本专项政策的主管部门，宝山区经委根据《宝山区加快建设上海科创中心主阵地促进产业高质量发展政策》（宝府规〔2021〕1 号）和《宝山区加快建设上海科创中心主阵地促进产业高质量发展政策管理办法》（宝经规

(2021)1号),制定了《宝山区先进制造业发展专项政策实施细则》,用来指导本专项政策的落地落实工作。

纳入本专项进行扶持的范围涉及“科创30条”10个模块系列中的8个系列,具体包括22种项目类型。截至2021年底,该专项政策扶持战新项目8个,技改项目18个,做大做强类项目43个,“专精特新”和“企业技术中心”类项目79个,经委产业互联网大会项目2个,配套项目3个,原“1+9”技改尾款项目22个,共扶持企业项目175个,扶持资金总计10102.09万元,预算执行率为42.09%。

二、评价工作开展情况

本次评价首先对政策出台的背景和发展历程进行整理和解读,对最新政策文本、政策目标进行梳理,对2021年政策实施情况进行整理,提出本次评价重点关注的情况,并研究制定该政策评价的指标体系。然后,通过数据统计、问卷调查和访谈等方式采集政策制定、政策实施和政策效果的相关数据,在对数据分析的基础上,形成评价结论,并提出问题和改进建议。

结合本专项政策的特殊性,本次评价重点关注政策的前身周边背景,将“科创30条”大政策管理办法和之前的先进制造业政策资金管理辦法给予了考量。鉴于本专项政策重点支持战新、技改等事前扶持项目,而且由于相对于事后一次性支持项目,事前扶持项目的资金量大,实施周期长,管理较为复杂(经由评审立项、分次拨付资金、验收合格后拨付尾款),本次评价将重点放在此类项目。

本次评价采用政策文本分析法、关键绩效指标法、问卷调查和访谈等方法进行定性和定量分析。评价组于2021年7月份开展前期调研;8月份研制绩效指标、拟定评价方案,在吸收预算单位、财政科

室和评审专家意见的基础上完善了评价方案；9月份进行调查、访谈、数据采集与复核，对数据进行分析形成评价报告，征求各相关方的意见，对报告进行修改，并提交委托方进行专家评审，最后根据各方意见完善报告。

三、政策绩效

（一）评分结果

2021年宝山区先进制造业专项政策绩效评价得分为83.3分，评价等级为良。其中，政策制定类指标满分22分，得分为17.5分，得分率79.5%；政策实施类指标满分25分，得分为18.4分，得分率73.6%；政策产出类指标满分为22分，得分为21.5分，得分率97.6%；政策效益类指标满分31分，得分为25.9分，得分率83.5%。

（二）主要绩效

宝山区先进制造业专项政策的政策实施较规范，资金拨付及时、足额，政策产出和效益较好，对宝山区产业结构升级和“北转型”发挥了积极的作用，政策价值得到了体现，但也存在一些不足。

在政策制定方面，政策方案要素基本完整，经费保障充足，政策责任明确；但政策目标不够明确，出台前调研论证不足，配套政策不够健全完善。在政策实施方面，政策宣讲有计划，形式多样，项目申报管理、信息公开较规范，资金使用合规，档案管理规范；但资料审核不够仔细，预算管理不够到位。

在政策产出方面，扶持了战新、技改、鼓励做大做强等事前评审立项项目91项；扶持了国家和市级“专精特新”认定项目72项、国家和市级企业技术中心认定项目7项，共完成奖励79项；完成产业互联网大会事后一次性扶持项目2项；完成软件和集成电路产业发展

和市产调配套扶持项目 3 项。经抽查核实，未发现不符合政策要求和评审结果的扶持项目；资金拨付及时，做到应补尽补；但可能受疫情等因素影响，根据核查结果项目完工和验收的及时性不够。

通过政策扶持，取得了一定的效益。据抽查结果，企业基本都能按计划进行技术升级，其中 5 家按计划进行产品技术升级，24 家按计划进行工艺技术升级；24 家企业中有 16 家已获得授权专利，合计知识产权专利 375 项，增长明显。2021 年扶持规上企业 109 家、覆盖率为 20.8%，扶持覆盖面较大。据抽查结果，战新和技改 24 个项目中，新增投资额 100%按计划进度完成的有 13 家，完成率为 54.2%；2021 年产值超过前一年的企业有 21 家，纳税超过前一年的企业有 18 家，经济效益良好。政策实施与上海市提出的“北转型”发展理念相吻合，对推动宝山“北转型”发展战略有显著的支撑作用。但政策知晓度不高，仅为 65.6%；受扶持企业的满意度尚可（87.8%）、未受扶持的企业满意度较低（69.7%）。综上表明政策设计和政策实施方面还有改进空间。

四、政策经验和存在不足

（一）政策经验

1. 首创阶梯式全生命周期扶持方式，持续推进企业做大做强

政策涵盖企业的全生命周期，按企业发展的不同阶段分类施策。且全市首创阶梯式扶持方式，对企业主营业务收入首次突破 5000 万元、1 亿元、2 亿元、3 亿元的重点企业分别给予一次性奖励，3 亿元后每增加 3 亿元，即首次突破 6 亿元、9 亿元等均给予一次性奖励，有助于持续推动企业做大做强。

2. 政策申报系统集成化，项目申报便捷，资金拨付效率高

宝山区建立了产业扶持政策申报系统，对政策进行系统集成，将本政策同“科创 30 条”其他专项政策一起纳入“一网通办”系统（“宝你惠”政策直通车）。政策的项目申报采取全程网办方式，实施“一窗咨询、一口受理、全程网办”，实现 7*24 小时全条款开放申报，属于全市首创。部门间通过系统实现接力审核、请款、拨付，做到用数据跑路代替人员跑路，大大提升了资金拨付速度，也有助于规范高效统筹使用专项资金。同时，全市首创形成 40 页简易申报程序事项，在资金拨付速度上，对比宝山区原有产业政策有显著提高。

（二）存在不足

1. 专项政策拟解决的问题还不够清晰，政策目标不够明确

本专项政策的范围涉及“科创 30 条”（简称大政策）10 个政策系列中的 8 个系列、并与其它专项一起承担完成。先进制造业专项政策实施细则草案中对于本专项政策目标的描述与大政策的目标表述相同；对于本专项政策拟解决哪些区别于其他专项的特定问题，现有文件在表述上还不够清晰。

本专项政策实际扶持的项目类型涵盖面较广，涉及“30 条”10 个系列中的产业做优做强系列、低效用地盘活系列、科技创新引领系列、园区高质量发展系列、数字化转型系列、以及招商引资系列等 8 大系列，超越了先进制造业的范围，扶持对象也并不限于先进制造业。尽管有其现实背景原因，但从政策实施的角度来说，不同产业有其特定的内涵和发展规律，范围过于宽泛不利于提高政策的针对性，可能导致目标不明、导向不清，势必影响政策实施的绩效。

2. 配套政策制度尚不够健全完善

先进制造业专项政策对扶持对象、项目类型、申请资质条件、扶

持金额的范围等政策要素的界定，均使用《宝山区加快建设上海科创中心主阵地，促进产业高质量发展政策》（宝府规〔2021〕1号）和《宝山区加快建设上海科创中心主阵地，促进产业高质量发展政策管理办法》（宝经规〔2021〕1号）里的表述。目前对政策内容有大致规定，但还不够明确，内容不够细化，不便于操作。

例如：（1）扶持范围及对象的第一条是“符合先进制造业产业发展导向，为宝山建设上海科创中心主阵地做出重要贡献的法人和非法人组织”，表述过于笼统。（2）对于扶持力度的规定，目前实施细则中有三类规定，分别规定了具体金额、扶持比例以及最高比例（见表1-1），其中扶持比例一类中，对于重点支持的技改项目，现有文件规定“按最高不超过核定固定资产投资设备的20%给予资金扶持，单个项目资助额度原则不超过4000万元”，这个标准过于宽泛笼统。

此外，宝经规1号作为宝府规1号的管理办法，文件中提及统一设立了5个专项，但没有说明这5个专项如何保证30条得到落实，同宝府规1号30条之间的关系不清晰，而实际政策实施中也已改为9个专项，因此宝经规1号的管理办法也需要修正和更新。

3. 预算管理上，预算安排不准确，执行率低

预算单位在2021年初申报专项政策经费预算时，未能及时制定和填报绩效目标，申请经费的目标不够明确。预算安排和政策实际需要的资金金额差异较大，预算执行率仅为42.09%。政策编制预算时未对各专项政策进行分别测算，对部门专项资金的预算管理尚不够重视，各自作为一个独立预算单位的意识不强。

五、评价结论与建议

（一）评价结论

2021年宝山区先进制造业专项政策评价结论为：需要完善。

（二）改进建议

1. 优化政策设计，明确政策目标和拟解决问题，制定阶段目标，提高政策针对性和资金扶持效率

建议在进一步厘清宝山区先进制造业面临瓶颈和关键问题的基础上，制定先进制造业专项政策的总目标和阶段目标，细化政策的扶持标准，根据对政策目标达成的重要性安排优先顺序和扶持力度，提高扶持的针对性和资金的使用效率。

2. 健全和完善配套政策，增强政策实施保障

建议完善和细化实施细则，进一步明确政策目标和扶持方向，对扶持力度及其标准进行细化，提高可操作性。制定资金管理办法，明确本专项政策的预算资金的构成、来源和额度，确定专项之间的资金调配规则，以进一步提高预算资金使用的计划性和科学性。

3. 加强预算管理，提高预算编制科学性

建议制定绩效目标前进行调查摸排，对拟申请项目开展预申报工作，以把握当年预算资金总额，加强资金使用计划性，提高预算编制科学性和预算执行率。

4. 完善政策过程管理，提高政策实施的规范性

建议与扶持立项的企业签订合同，明确双方的责任和权利，以及未能履行合同的应对措施等事项；加强验收管理，及时督促完工项目申请验收，收到验收申请及时组织开展验收工作。政策宣讲可进一步精细化，加强同企业的沟通，帮助企业准确理解和把握政策扶持的目标和方向。

（三）其他相关建议

1. 战新、技改类项目在验收之后年度再次开展绩效评价

本专项政策始于 2021 年 4 月，政策实施时间较短。本次评价涉及政策扶持的“战新”和“技改”类项目，扶持资金占比大，由于疫情等原因，此类项目都尚未验收，实施效果难以准确体现，影响对政策绩效的客观反映。建议等全部项目完工验收之后再做一次评价，以完整反映未完工项目的绩效。

2. 对下年度预算安排建议

从 2021 年度预算执行情况来看，预算与实际扶持金额差异大，建议 2022 年预算要提前核实，及时做好预算调整；建议 2023 年预算资金安排要提前测算，做到准确合理，可参考 2021 年的执行金额（10102.09 万元）和 2022 年的执行情况安排。

2021年上海市宝山区先进制造业专项政策 绩效评价报告

为贯彻落实上海市全面实施预算绩效管理的工作要求，加强宝山区财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《中共上海市委，上海市人民政府关于我市全面实施预算绩效管理意见》（沪委发〔2019〕12号）和《中共上海市宝山区委员会上海市宝山区人民政府关于宝山区全面实施预算绩效管理意见的实施意见》（宝委〔2020〕107号）文件精神，宝山区财政局组织对“2021年先进制造业发展专项政策”进行绩效评价。评价受托方上海财经大学依据评价方案、围绕评价重点，开展政策调研，采集和分析数据，形成了本评价报告。

一、政策概况

（一）政策的背景、目的和依据

1. 政策背景

制造业是支持国民经济长期稳定发展的支柱产业，是立国之本，强国之基。打造具有国际竞争力的制造业，是我国提升综合国力、保障国家安全、建设世界强国的必经之路。但目前我国制造业仍大而不强，面临转型升级和跨越发展的挑战。为此，我国将建设制造强国作为国家首要的战略目标之一，通过推动传统制造业向先进制造业转型升级，实现高质量发展。

为落实国家战略，上海加快建设具有全球影响力的科技创新中心，培育发展“四新”经济（新技术、新产业、新业态、新模式），并设立了上海市产业转型升级发展专项资金，支持改造提升传统产业、发展战略新兴产业，以进一步优化产业结构，提升产业能级。

宝山区自 2011 年开始实行支持产业发展“1+9”系列政策，“1”指的是支持产业发展专项资金管理的总的意见和精神，即加强“调结构、促转型”，“9”指的是关于科技创新、先进制造业、现代服务业、人才发展、文化创意、金融服务、邮轮经济、节能减排、农业产业化等 9 项专项资金管理办法。政策执行六年后，取得了良好的成效，机器人、新材料等先进制造业快速发展，邮轮产业、平台经济、移动互联网等“四新”经济和现代服务业加快集聚，一批国内外知名企业顺利落户，一批重大转型项目落地，一批创新载体快速发展，区域经济结构逐步优化，经济综合实力显著提升。

2017 年，围绕“两区一体化升级版”奋斗目标，聚焦建设“魅力滨江、活力宝山”，宝山区在《关于加强“调结构、促转型”支持产业发展专项资金管理的若干意见》（宝府规〔2017〕51 号）基础上，修订出台了新一轮支持产业发展“1+9”政策（2017-2022），发布了《宝山区先进制造业发展专项实施细则》（宝经规〔2019〕1 号），支持一批创新能力强、成长性好、关键性强、带动性大、附加值高的先进制造企业发展。

2020 年，上海市在“十四五规划”以及《上海市建设具有全球影响力的科技创新中心“十四五”规划》中进一步提出：“十四五”期间，上海市将遵循“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”十六字发展方针，努力建设成为具有全球影响力的科技创新中心，强化科技创新策源功能，成为自主创新战略高地和全球创新网络重要枢纽。同时，上海市委提出将宝山区“打造成为全市科创中心建设的主阵地之一”，从而为“科创宝山”下一步发展奠定了主基调。为落实上海市委、市政府发展方针，做好“北转型”这篇大文章，加快宝山

打造上海科创中心主阵地，2021年4月，宝山区政府推出《宝山区加快建设上海科创中心主阵地促进产业高质量发展政策》（宝府规〔2021〕1号）十个方面30条产业政策（简称“科创30条”），将产业政策按企业发展全生命周期的各环节分类施策，同时增强对主导产业的聚焦度，重点支持先进制造业、战略性新兴产业、高端生产性服务业和高品质生活性服务业等领域的重大项目，并对国家和上海市立项的重大项目以及特定出资事项提供配套支持。根据宝山打造上海科创中心主阵地重点工作和财政预算情况，宝山区统一设立科技创新、招商引资、先进制造业、现代服务业、人才发展等5个支持产业发展专项。后根据实际工作运行需要，扩展为9项，增加了文化创意、金融服务、邮轮经济、职业培训4个专项。同之前的“1+9”相比，“节能减排”和“农业产业化”两个专项换成了“招商引资”和“职业培训”，其他7个专项的名称保留不变。区财政每年为这些产业发展专项总共安排10亿元资金列入年度预算，目标是打造前沿产业集群，培育发展科技创新和产业融合能力，提升新引进企业能级，加快存量企业转型升级，促进区域产业高质量发展。

本次评价的政策对象——先进制造业发展专项政策（以下简称本专项政策），属于前述9个专项之一。区财政每年为本专项政策单独安排年度预算24000万元，用来支持先进制造业发展。

作为本专项政策的主管部门，宝山区经委根据《宝山区加快建设上海科创中心主阵地促进产业高质量发展政策》（宝府规〔2021〕1号）和《宝山区加快建设上海科创中心主阵地促进产业高质量发展政策管理办法》（宝经规〔2021〕1号），制定了《宝山区先进制造业发展专项政策实施细则》，用来指导本专项政策的落地落实工作。

2. 政策目的

作为“科创30条”的具体实施途径，本专项政策同其他专项共同支持完成《宝山区加快建设上海科创中心主阵地促进产业高质量发展政策》（宝府规〔2021〕1号）的政策目标，即“为加快宝山建设上海科创中心主阵地，着力打造前沿产业集群，培育发展科技创新和产业融合能力，有力提升产业发展能级，加快存量企业转型升级，促进区域产业高质量发展”。

3. 政策依据

(1) 《中共上海市委、上海市人民政府关于加快建设具有全球影响力的科技创新中心的意见》（2015年5月25日）

(2) 国务院关于印发《中国制造2025》的通知（国发〔2015〕28号）

(3) 上海市制造业转型升级“十三五”规划

(4) 上海市经济信息化委、市财政局关于印发《上海市产业转型升级发展专项资金管理办法》的通知（沪经信规〔2015〕101号）

(5) 国务院关于印发“十三五”国家战略性新兴产业发展规划的通知（国发〔2016〕67号）

(6) 宝山区关于加强“调结构、促转型”支持产业发展专项资金管理的若干意见（宝府〔2017〕51号）

(7) 关于印发《宝山区先进制造业发展专项支持实施细则》的通知（宝经委〔2019〕27号）

(8) 宝山区先进制造业发展专项资金使用管理办法（宝经规〔2020〕1号）

(9) 《上海市推进科技创新中心建设条例》，上海市人民代表大会公告 2020 年第十三号（2020 年 5 月 1 日起施行）

(10) 《中共上海市宝山区委员会上海市宝山区人民政府关于大力推进上海科技创新中心主阵地建设的实施意见》（宝委〔2020〕296 号）

(11) 《中共上海市宝山区委办公室上海市宝山区人民政府办公室关于印发〈宝山区推进上海科创中心主阵地建设三年行动计划（2021-2023 年）〉的通知》（宝委办〔2021〕10 号）

(12) 《宝山区加快建设上海科创中心主阵地促进产业高质量发展政策》（宝府规〔2021〕1 号）

(13) 《宝山区加快建设上海科创中心主阵地促进产业高质量发展政策管理办法》（宝经规〔2021〕1 号）

（二）政策情况说明

1. 政策扶持对象

《实施细则》指出，本专项政策支持的对象应当符合如下条件：

(1) 符合先进制造业产业发展导向，为宝山建设上海科创中心主阵地做出重要贡献的法人和非法人组织；(2) 注册地和税管地在宝山区的法人和非法人组织，且信用记录良好、经营状态正常；(3) 配套支持国家和上海市立项的重大项目以及特定出资事项。

2. 政策扶持范围

纳入本专项进行扶持的项目类型共 22 类，对应于“科创 30 条”的八个模块系列，包括产业做优做强、项目供地保障、租金补贴扶持、低效用地盘活、园区高质量发展、数字化转型支持等模块系列。

3. 本专项政策的周边关系

(1) 本专项政策同“科创30条”的对应关系

宝府规〔2021〕1号文的“30条”产业政策涉及十个模块：产业做优做强3条、项目供地保障2条、租金补贴扶持3条、低效用地盘活2条、园区高质量发展2条、数字化转型升级2条、科技创新引领7条、招商引资激励4条、金融服务支持2条、以及人才集聚保障3条。本专项政策所扶持的22类项目中，20类在“30条”中有列示，分别对应8个模块（见表1-2），另外还有两类项目是本专项另设的，在30条中没有找到可直接对应的模块。

表1-2 本专项政策同“科创30条”的对应关系

“科创30条”10个系列	本专项政策涉及	2021年度本专项政策涉及
1. 产业做优做强3条	√（3条）	√（3条）
2. 项目供地保障2条	√（1条）	
3. 租金补贴扶持3条	√（1条）	
4. 低效用地盘活2条	√（2条）	
5. 园区高质量发展2条	√（2条）	
6. 数字化转型升级2条	√（2条）	
7. 科技创新引领7条	√（4条）	√（4条）
8. 招商引资激励4条	√（1条）	√（1条）
9. 金融服务支持2条		
10. 人才集聚保障3条		

资料来源：宝府规〔2021〕1号、《宝山区先进制造业专项政策实施细则》。

(2) 本专项政策同原“1+9”中先进制造业专项（简称老专项）的对应关系

原“1+9”系列政策在实施过程中，于2019年印发了《宝山区先进制造业发展专项支持实施细则》（宝经委〔2019〕27号），规定扶持的项目范围为：

- ①评审类项目，包括五个专题，分别为：战略性新兴产业，产业

创新能力建设项目，企业技术改造项目（包括制造业技改项目方向和互联网创新项目方向），智能电网和物联网建设项目，以及总集成总承包产业项目。

②认定类项目，包括五个专题，分别为：产业技术创新专项，实施品牌战略专项，实施技术标准化战略专项，厂房补贴专项，以及开展重大产业活动专项。

对比老专项，新专项存在如下特点：

①扶持力度大大加强。例如，老专项政策中，对战略性新兴产业扶持，“经认定，按项目总投资的10%最高不超过500万元给予资金扶持”，而新专项规定，“经评审，按照项目固定资产投资总额的20%给予支持，最高不超过5000万元”。财政总预算也存在极大差异，老专项的年度预算是5000万元（宝经规〔2020〕1号文规定），而新专项是24000万元，增长了4倍多。

②扶持范围变大变宽。老专项基本围绕制造业，例如其厂房补贴也是“重点支持先进制造业和战略性新兴产业企业因科技创新研发、中试及产业化项目需要租赁厂房”，

③扶持对象的界定较笼统，不如老专项清晰和具体。例如，同样是对战略性新兴产业项目的要求，老专项中描述“积极培育和推进战略性新兴产业发展，加快新一代信息技术与制造业深度融合、推进智能制造和强化工业基础能力，重点支持软件和集成电路、云计算、卫星导航等新一代信息技术产业；新能源高端装备、机器人等智能制造、海洋装备制造、豪华邮轮关键零部件协同制造、具有自主知识产权的新型疫苗、生物芯片、诊断试剂等生物制药和可穿戴等医疗器械、超导超碳材料、特种结构和功能材料、3D打印等国家、上海市鼓励和

支持的符合宝山区产业发展导向的先进制造业和战略性新兴产业项目投资额达到 500 万及以上重点领域项目”。而新专项政策实施细则规定“支持区内在地企业建设具有全局带动作用和重大引领作用的战略性新兴产业项目，生产列入国家战新目录的产品，经评审...”。

（三）政策绩效目标

由于新政于 2021 年 4 月始推出，因此 2021 年初还没有 2021 年度的财政项目支出绩效目标申报表。2022 年度制定了财政项目支出绩效目标申报表，该绩效目标可为梳理 2021 年财政项目支出绩效目标作参考。评价方结合政策的实际情况、考虑宝山区的发展目标和“十四五”规划，对该政策绩效目标进行了梳理。梳理后的政策总目标、年度绩效目标和具体绩效指标如下：

1. 政策总目标

支持企业技术改造、技术中心建设、战略性新兴产业、特色产业园建设等项目，促进宝山区传统制造业向先进制造业转型，促进企业科技创新和技术进步，提高产品能级，提高企业竞争力；进一步提升宝山区制造业竞争优势，加快宝山建设上海科创中心主阵地。

2. 年度目标

鼓励产业做大做强，鼓励企业技术改造采用新工艺，鼓励企业进行数字化转型，盘活低效用地，鼓励招商引资，配套支持相关产业，补贴企业数量大于 170 家；补贴项目与政策及评审结果一致，做到应补尽补；通过对企业的扶持，实现先进制造业企业技术升级、企业规模增加，企业效率提升、高端优质企业增多，企业产值增加和税收贡献增长，促进宝山“北转型”发展。

3. 绩效指标

绩效指标包括产出指标和效益指标。

(1) 产出指标。包括数量、质量和时效共 3 个二级指标。其中数量指标又分为产业做优做强项目计划完成率，科技创新引领项目计划完成率，招商引资激励项目计划完成率，配套支持项目计划完成率 4 个方面；质量指标体现为获扶持项目与政策相符率，获扶持项目与审核结果一致率，应补尽补率 3 个方面；时效指标体现为项目完成及时性，扶持资金发放及时性 2 个方面。

(2) 效益指标。包括社会效益、经济效益、可持续影响、以及服务对象满意度共 4 个二级指标。其中社会效益指标又通过先进制造业企业技术升级、先进制造业企业授权专利（含软件、著作权等）增长、先进制造业规上企业比例增长、“专精特新”认定企业数增长情况、“企业技术中心”认定企业数增长情况、受益企业覆盖率、以及政策知晓程度 7 个方面测量；经济效益指标通过带动企业新增投资增长情况、受扶持企业产值增长情况、以及受扶持企业税收增长情况 3 个二级指标测量；可持续影响通过对“北转型”的支撑作用、长效管理机制健全性 2 个指标来测量；满意度指标通过受扶持和未受扶持的企业满意度来测量。

具体绩效指标见下表 1-3:

表 1-3 2021 年度先进制造业专项绩效目标指标表

一级指标	二级指标	三级指标	目标值	目标值来源
产出	数量	产业做优做强项目计划	91 项	计划目标
		科技创新引领项目计划	79 项	计划目标
		招商引资激励项目计划	2 项	计划目标
		配套支持项目计划	3 项	计划目标
	质量	获扶持项目与政策相符率	100%	预期目标
		获扶持项目与审核结果一致率	100%	预期目标
		应补尽补率	100%	预期目标

一级指标	二级指标	三级指标	目标值	目标值来源
效益	时效	项目完成及时性	及时	制度规定
		资金发放及时性	及时	制度规定
	社会效益	先进制造业企业技术升级	较上一年度提升	预期目标
		先进制造业企业授权专利(含软件、著作权等)增长	较上一年度增加	预期目标
		先进制造业规上企业数增加	较上一年度提升	预期目标
		“企业技术中心”认定企业数增长	较上一年度提升	预期目标
		“专精特新”认定企业数增长	较上一年度提升	预期目标
		受益企业(规上)覆盖率	≥20%	预期目标
		政策知晓程度	≥95%	预期目标
	经济效益	带动企业新增投资增长情况	达到预期计划目标	计划目标
		受扶持企业产值总额	较上一年度增加	预期目标
		受扶持企业纳税总额	较上一年度增加	预期目标
	可持续影响	对“北转型”的支撑作用	显著	规划目标
		长效管理机制健全性	健全	预期目标
	服务对象满意度	受扶持企业满意度	≥90%	预期目标
		未受扶持对象的满意度	≥90%	预期目标

(四) 政策预算与执行情况

本专项政策年度预算安排为 2.4 亿元,资金来源于财政一般公共预算。截至 2021 年底,该专项政策共拨付资金总计 10102.09 万元,预算执行率为 42.09% (见表 1-4)。

(五) 政策扶持完成情况

截至 2021 年底,该专项政策共扶持企业项目 175 个,扶持资金总计 10102.09 万元,各模块扶持项目数量汇总如下表 1-5。

表 1-5 2021 年度先进制造业专项政策扶持项目完成情况

序号	对应“科创 30 条”模块	扶持事项	扶持项目数(个)
1	产业做优做强	战略性新兴产业	8
2		企业技术改造项目	18
3		鼓励企业做大做强类	43
4		企业技术改造尾款	22
5	科技创新引领	国家级“专精特新”企业	1
6		市级“专精特新”企业	71

序号	对应“科创30条”模块	扶持事项	扶持项目数（个）
7		国家级企业技术中心	1
8		市级企业技术中心	6
9	招商引资激励	经委产业互联网大会	2
10	配套支持	软件和集成电路产业发展专项资金	2
11		市产调配套资金	1
合计			175

数据来源：2021年度“科创30条”产业扶持政策各专项拨付明细表。

（六）政策关联方及其关联

1. 相关部门、单位及其管理职责

区经委，作为产业扶持政策的牵头部门和先进制造业专项政策的主管部门，负责政策的制订和落实。

区财政局、区审计局，作为监管部门，对政策资金开展评估监督。

街镇（园区），参与政策落实，对本区域范围内的政策实施具有管理责任。

2. 项目受益者

宝山区先进制造业企业，作为潜在的受补贴对象，在政策实施过程中会享受到政策资金的支持。

（七）政策实施的组织管理情况

1. 主管部门及管理组织架构

为落实“科创30条”产业政策，宝山区政府搭建了政策的组织架构：在区委、区政府的领导下，由产业扶持政策牵头部门、专项政策主管部门以及产业扶持政策监督部门共同成立产业扶持政策运行工作组，政策运行实行有统有分和压实部门责任原则。先进制造业发展专项政策的牵头部门和主管部门均为区经委，监督部门为区财政局、区审计局等。

(1) 牵头部门职责

区经委作为产业扶持政策的牵头部门，负责滚动更新《宝山区加快建设科创中心主阵地，促进产业高质量发展政策》：每年年初根据上年度各专项资金使用效率，综合相关专项主管部门资金申请情况，对年度专项资金分配比例动态调整；每年年中根据各专项政策执行情况，按程序对资金额度实施动态调整，对专项政策主管部门提出的扶持项目及时做好资金拨付工作。

牵头部门会同专项政策主管部门，在《宝山区加快建设科创中心主阵地促进产业高质量发展政策管理办法》规定的支持范围内，根据专项政策具体特点制定相应的实施细则，明确扶持内容和支持方式等。

(2) 专项政策主管部门职责

区经委同时作为先进制造业专项政策的主管部门，承担该专项政策运行的主体责任，负责该专项政策项目库管理，对申报项目进行评审工作；负责推进具体项目的实施、验收、绩效评价等日常管理工作；负责处理与各自负责专项政策有关的信访、行政复议、行政诉讼等事务；负责专项政策信息公开，包括扶持政策、申报程序、评审结果、执行情况等；办理其它有关事项。

(3) 监督部门职责

由区财政局、区审计局等监督部门，每年滚动对各专项政策资金年度执行情况开展评估监督，作为次年各相关专项资金分配依据，并做好对专项政策主管部门日常监督和督促整改相关工作。

产业扶持政策运行落实党风廉政建设责任制，工作组成员单位负责人每年度签订廉政责任书。

2. 配套制度

2021年是新政正式实行的第一年，作为“科创30条”各专项政策的牵头部门和先进制造业专项政策的主管部门，区经委2021年首先重点做好该专项政策的顶层设计和落地落实工作，出台了相关政策文件及其管理办法，主要是《宝山区加快建设上海科创中心主阵地促进产业高质量发展政策管理办法》（宝经规〔2021〕1号）以及《宝山区先进制造业发展专项政策实施细则》草案，为政策的落地落实提供了工作指南。

3.预算管理情况

（1）预算管理相关规定

资金来源方面，由区财政每年根据年度预算，安排专项扶持资金2.4亿元。

专项资金的使用方面，应当符合国家、上海市以及宝山区产业发展的政策和导向，符合财政预算管理的有关规定，聚焦重大项目，创新支持方式，坚持公开、公平、公正，确保资金使用的安全和高效。

预算编制、动态调整和过程管理方面，各专项政策主管部门在产业扶持政策牵头部门的统筹下，提出年度专项资金需求报区经委。区经委按程序编制年度专项资金预算计划，报区委、区政府批准，并报区人大审议通过。区经委统一归口管理产业扶持资金，并统筹年度预算执行。区经委于每年年中根据各专项政策的执行情况动态调整各专项政策资金使用额度，报区财政局备案。各专项政策主管部门与区经委定期协调沟通产业扶持资金执行情况，确保做到安全、有序、高效。

资金监管方面，专项资金申报时必须根据支持类别明确用途，专款专用，对挪作他用、弄虚作假等行为，由各专项政策主管部门收回已拨付资金，取消申报资格，并纳入企业信用失信名单。专项资金使

用和执行按规定接受审计部门的专项审计。获得专项资金的企业、机构每年要向相关专项政策主管部门报告专项资金的使用情况，作为绩效评估的主要依据。若企业获扶持后三年内无显著效益，再次申请扶持资金时从严把关。

绩效评估方面，对获得扶持资金**500**万元（含）以上以及其他需评估的项目，在验收通过后的一年内，由各专项政策主管部门对项目完成后实现的经济和社会效益组织开展绩效评估。

（2）实际预算管理执行情况

从实际实施情况来看，预算资金较为充裕，能够及时、足额到位，资金保障有力；专项资金所扶持项目的审核，符合国家、上海市以及宝山区产业发展的政策和导向，符合财政预算管理的有关规定，聚焦重大项目，但审核所扶持资金金额的具体规则还较为宽泛，不够细化，影响企业的满意度。

由于**2021**年为该新政实施第一年，当年实施时间只有**8**个月，预算编制尚不够完善，动态调整和过程管理不够到位，资金监管方面也还没有足够的信息能够体现。获得扶持资金**500**万元（含）以上以及其他需评估的项目，到目前为止均未完成结项验收，有待验收后再考察其绩效评估工作。

4.资金申报、审批与拨付管理情况

（1）申报和审批流程及实施

宝山区政府建立产业扶持政策申报系统，并纳入“一网通办”系统。项目申报采取全程网办方式，实施“一窗咨询、一口受理、全程网办”。申请报批流程分为一般程序和简易程序两类。

未纳入认定类及配套类条款清单、需另外经过评审程序确定的政

策扶持事项，即为竞争评审类政策条款，适用一般程序。具体申报流程如下（参见图 1-1）：

①网上自主申报。区经委在宝山区产业扶持政策申报系统发布申报指南，企业、机构通过所述街镇（园区）初审后进行网上自主申报，在线填写并提交申请材料，报区经委网上审核。

②责任部门审核。区经委通过政策申报系统对申请企业、机构进行实名校验、信用核验、是否重复享受政策等比对。对申报材料不符合要求或缺少相关内容的，予以退回或要求申报企业在限定时间内补齐。

③评审与公示。组织线下专家评审和部门联审。从材料受理审核到评审在 15 个工作日内完成。评审通过的项目在宝山区产业扶持政策申报系统公示 5 个工作日。

④资金拨付。项目公示结束当日区经委向区财政局提出资金拨付申请，区财政局在收到申请后 2 个工作日内完成拨付，相关拨付程序按区财政资金管理规定执行，并将结果告知企业。同企业签订项目计划任务书，项目验收时将严格按照计划任务书内容逐项考核。

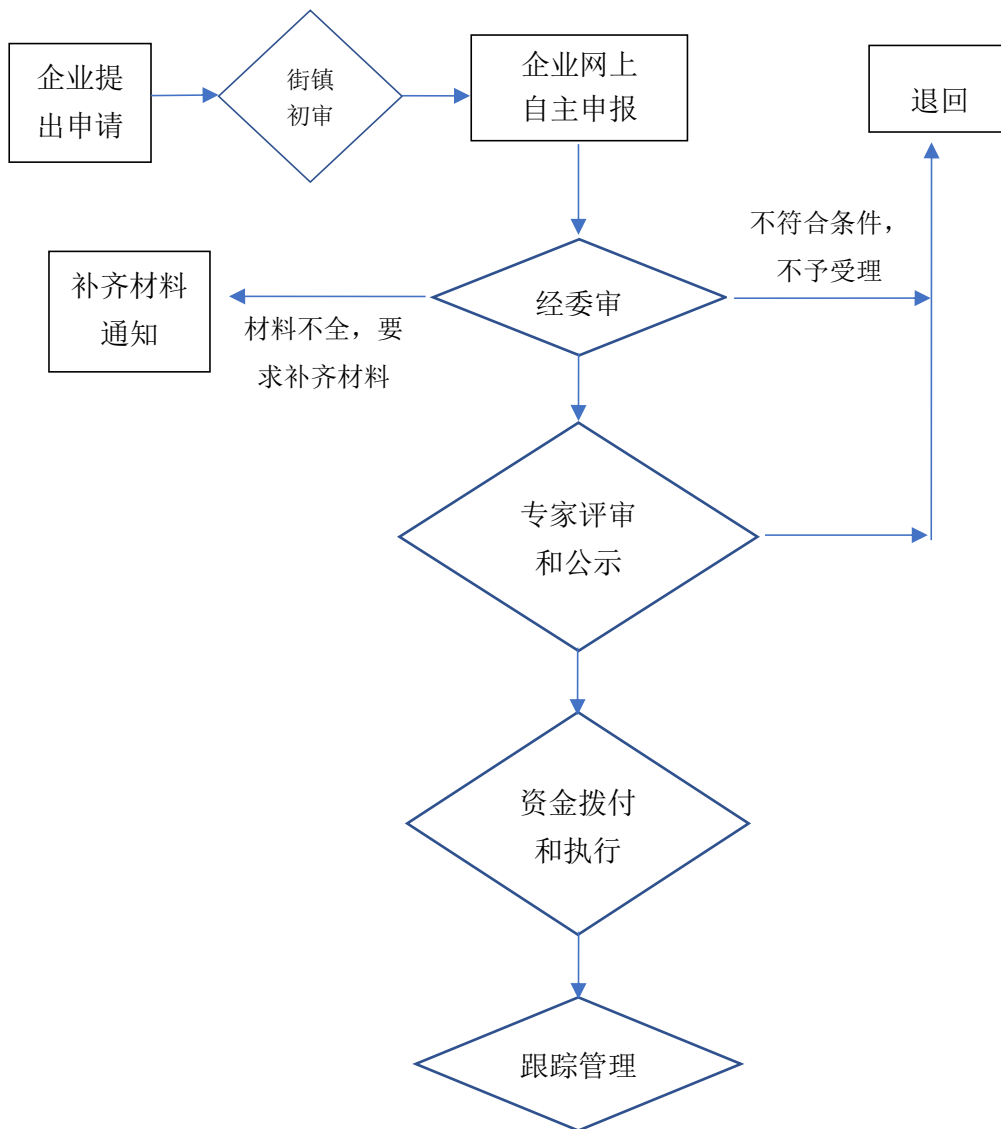


图 1-1 一般程序申报流程

未列入事后一次性支持事项的,原则上先行拨付支持资金的**50%**;项目完成后,由区经委或区经委委托的第三方组织项目验收评估,根据评估结果,再拨付剩余**50%**尾款。

⑤项目管理。宝山区经委或委托的第三方机构负责对项目的实施情况进行监督跟踪、检查和评估,各所属街镇(园区)协助做好项目跟踪、管理工作。

纳入认定类及配套类条款清单的政策扶持事项则适用简易程序，具体报批流程如下（参见图 1-2）：

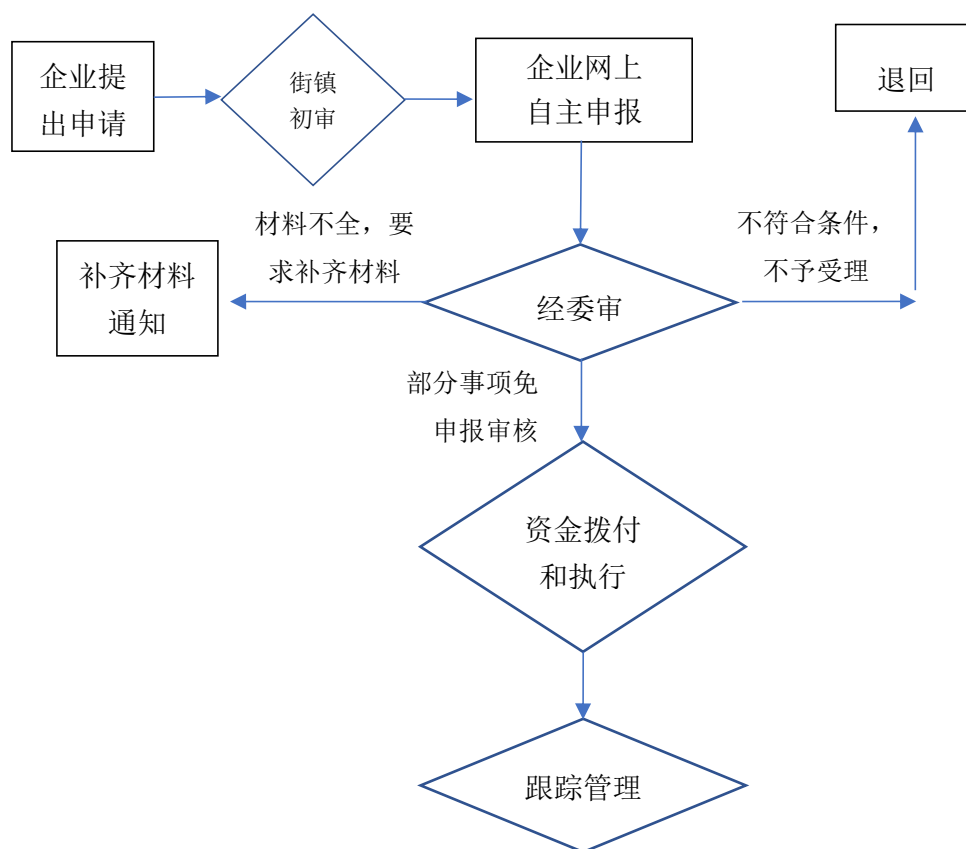


图 1-2 简易程序申报流程

①网上自主申报。区经委在宝山区产业扶持政策申报系统发布申报指南，企业、机构在线填写并提交申请材料，报区经委网上审核。部分事项可适用免申报审核。

②责任部门审核。区经委通过申报系统对申请企业、机构进行实名校验、信用核验、是否重复享受政策等比对，在企业、机构申请当日完成对项目申报材料受理审核。

③拨付执行。区经委在完成项目审核后当日内向区财政局提出资金拨付申请。区财政局在收到申请后 1 个工作日内完成拨付，相关拨付程序按区财政资金管理规定执行，并将结果告知企业。

(2) 具体实施情况

本专项政策所涵盖的 22 类项目中，纳入评审立项程序进行管理的有 17 类项目，另外 5 类项目纳入简易程序进行审批管理（如下图 1-3）。

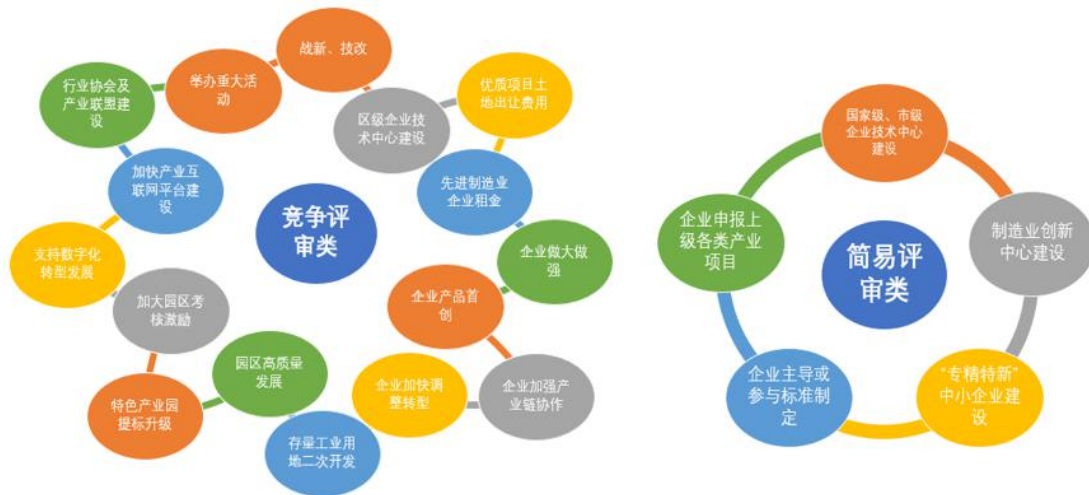


图 1-3 先进制造业资金项目的申报审批程序分类

资料来源：根据《宝山区先进制造业专项政策实施细则》绘制。

各类项目的申报和审批流程资金申报、审批和拨付都能按照规定流程和程序办理，申报审批工作规范，资金拨付能够及时到位。

5. 政策办理方式

宝山区建立了产业扶持政策申报系统，将本政策同“科创 30 条”其他专项政策一起纳入“一网通办”系统（“宝你惠”政策直通车 <https://ywtb.shbsq.gov.cn/bszwdt/bszwdt/auditpolicy/pages/index.html>）。政策的项目申报采取全程网办方式，实施“一窗咨询、一口受理、全程网办”，实现 7*24 小时全条款开放申报。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1.评价目的

对宝山区先进制造业专项政策进行评价的目的，主要是为了考察政策制定的科学性、实施过程的规范性，以及政策的产出和效益如何，为进一步完善政策、提高政策实施效果提供依据。具体包括：

（1）通过对制定情况评价，了解政策制定的科学性和目标导向的明确性，为今后政策修订完善制定程序和目标设计提供参考。

（2）通过对政策实施过程的规范性评价，了解政策在落实过程中相关的配套政策制度的建立和执行情况，为完善政策实施过程中的相关管理环节、提高政策实施的严谨性、合理性和资金使用的规范性，提供参考依据。

（3）通过对先进制造业专项政策效益评价，了解政策实施是否达到预期效果，为后续政策调整和优化，进一步提高政策绩效提供依据。

2.评价对象和范围

（1）评价对象

评价对象为宝山区 2021 年先进制造业专项政策，年预算资金 2.4 亿元。

（2）评价范围

评价的项目范围包括 2021 年专项资金扶持的 175 个评审类认定类及奖励类配套类项目。评价内容包括专项决策、专项资金管理、对企业扶持效果，以及社会效益、经济效益、可持续影响和企业满意情况等。

评价时间范围为 2021 年先进制造业专项政策情况，其中实施的

评价为 2021 年该专项资金扶持的项目。部分项目虽在 2021 年通过立项，但扶持资金安排在 2022 年预算中，不列入本次政策评价范围。

（二）评价依据

1. 政策文件

（1）《中共上海市委、上海市人民政府关于加快建设具有全球影响力的科技创新中心的意见》（2015 年 5 月 25 日）

（2）《上海市推进科技创新中心建设条例》，上海市人民代表大会公告 2020 年第十三号（2020 年 5 月 1 日起施行）

（3）《中共上海市宝山区委员会上海市宝山区人民政府关于大力推进上海科技创新中心主阵地建设的实施意见》（宝委〔2020〕296 号）

（4）《中共上海市宝山区委办公室上海市宝山区人民政府办公室关于印发〈宝山区推进上海科创中心主阵地建设三年行动计划（2021—2023 年）〉的通知》（宝委办〔2021〕10 号）

（5）《宝山区加快建设上海科创中心主阵地促进产业高质量发展政策》（宝府规〔2021〕1 号）

（6）《宝山区加快建设上海科创中心主阵地促进产业高质量发展政策管理办法》（宝经规〔2021〕1 号）

（7）《宝山区先进制造业发展专项政策实施细则》（未正式发文）

2. 绩效评价管理文件

（1）《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2019〕20 号）

（2）《宝山区全面实施预算绩效管理的实施意见》的通知（宝

委〔2020〕107号)

(3) 《上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法(试行)》
(宝财业务〔2020〕76号)

3. 其他评价依据材料

(1) 《宝山区先进制造业发展专项资金使用管理办法》(宝经委〔2017〕16号)

(2) 《宝山区企业技术中心认定管理办法政策解读》，2021年5月31日

(3)《关于组织申报2019年度宝山区企业技术中心认定的通知》
宝经委〔2020〕6号

(4)《宝山区工程技术研究中心建设与管理办法》(宝科委〔2021〕9号)

(5) 《2021年度宝山区工程技术研究中心申报指南的通知》

(6) 《关于开展2021年度第二批宝山区先进制造业发展专项资金(战新、技改)项目申报的通知》(2021年6月15日)

(7) 《2021年宝山区先进制造业项目评审时间表》(8月21日周六)

(8) 《2021年宝山区先进制造业(战新、技改类)项目评审情况汇总表》

(9) 《专家评分表》

(10)《“科创30条”产业扶持政策项目资金拨付明细表(2021)》

(11) 《“科创30条”关于先进制造业专项政策扶持资金使用分析报告》(宝山区经济委员会,2021年12月)

(12) 《“科创 30 条”专项扶持资金使用分析报告》（宝山区经济委员会科技进步科，2021 年 12 月）

(13) 《关于〈宝山区加快建设上海科创中心主阵地，促进产业高质量发展政策〉资金使用及管理情况的报告》（2022 年 1 月 18 日工作专报）

（三）评价思路及指标体系构建

1. 评价总体思路

本次评价依据《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2019〕20 号）文件要求，对宝山区先进制造业专项政策及 2021 年预算执行情况从政策制定、政策实施、政策产出和政策效益几个方面进行评价。评价方首先对政策出台的背景和发展历程进行整理和解读，对最新政策文本、政策目标进行梳理，对 2021 年政策实施情况进行整理，提出本次评价重点关注的情况，并研究制定该政策评价的指标体系。然后，通过数据统计、问卷调查和访谈等方式采集政策制定、政策实施和政策效果的相关数据，在对数据分析的基础上，形成评价结论，并提出问题和改进建议。

2. 评价关注重点

结合本专项政策的特殊性，评价组在本次评价过程中，具体关注如下重点关注事项：

在政策制定方面，重点关注政策的前身周边背景。由于本专项政策脱胎于特定历史背景，需要掌握本专项政策的前身和周边情况，包括其列示的 22 条政策同“科创 30 条”的关系，以及同原“1+9”政策体系的关系，在此基础上来审视目前该专项政策的制定情况，使得评价工作能够更好地反映实际情况。为此，评价组在同预算单位充分

沟通后，在评价该专项政策的制定情况时也将大政策即“科创 30 条”及其管理办法、甚至之前的先进制造业政策资金管理办法也给予了考量。

政策实施和政策效益方面，针对本专项政策重点支持的项目类型为战新、技改等事前扶持项目，而且由于相对于事后一次性支持项目，事前扶持项目的资金量较大，实施周期较长，管理较为复杂（经由评审立项、分次拨付资金、验收合格后拨付尾款），本次评价将重点放在此类项目，而对技术改造尾款等属于老政策衔接、以及事后一次性拨付且资金量也相对较小的项目不予重点评价。因事前扶持项目目前均未完成结项验收，没有验收资料可作评价参考，评价组专门设计简表对其进行了一对一的项目进展情况的信息收集。

3. 评价原则

（1）科学规范。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）客观公正。绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，保证评价结果的真实性、公正性和报告的公信力。

（3）绩效相关。绩效评价针对具体支出及其产出绩效进行评价，结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

（4）经济性原则。应当通俗易懂、简便易行，数据的获得应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

4. 评价方法

（1）比较法。将本年度完成情况与绩效目标、历史完成值、规划目标等进行比较分析评判。

（2）因素分析法。综合分析影响绩效目标实现的内外部因素，

考量绩效的实现情况。

(3) 公众评判法。通过问卷调查和访谈等方式对项目绩效情况进行评判。

(4) 定性与定量评价结合法。项目的决策和管理分析以定性分析为主，考量决策与管理的完成情况；产出和效果指标评价以定量分析为主，考量项目的绩效达成情况。

(5) 标杆定位法 (benchmarking)。设定高标准进行评价，标准包括计划标准、政策文件规定、经验标准或行业标准，为评价绩效水平提供参照。

5. 指标定义、权重和评价标准

评价方根据绩效评价的基本原则和政策特点，结合绩效目标，按照逻辑分析的方法构建指标体系。该指标体系包括评价指标、权重、指标解释和评分标准四个部分。

绩效评价指标是衡量绩效目标实现程度的考核工具，绩效评价指标是对绩效目标的指标化过程。根据每个指标的内涵，对指标进行解释，确定指标评价的对象和内容。

绩效指标权重的设定，评价组参考财政文件建议的指标设置分值权重，根据本项目情况进行了必要的调整，设定一级指标权重结构为 22 : 25 : 22 : 31。因本政策的特殊和复杂的历史原因，可能影响到政策的设计，因此给予政策制定 22% 的权重，政策实施 25% 权重，两者共计 47%。由于政策扶持事项和扶持目的，很多都不具有立竿见影的效果，或者难以直观观察，因此政策效果的评价不全部交由最终效益，而是给予政策产出 22%，最终效果 31% 的权重分配。

评价标准中标杆值的确定，采用计划目标值、行业标准、历史标

准、经验标准等标杆确定方式。

6. 评分等级标准

绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，总分为 100 分，绩效等级分为优、良、中、差四个等级。得分在 90（含）-100 分为优，在 75（含）-90 分为良，在 60（含）-75 分的为合格，在 60 分以下的为不合格。

7. 评价指标体系

根据上述思路设计的指标体系如附件一。

（四）绩效评价实施过程

绩效评价工作的正式实施主要分为两个阶段。

1. 数据资料收集

根据工作方案，评价组在前期资料信息的基础上，继续进行进一步的调研活动，同政策主管部门保持沟通，并先后开展访谈、问卷调查、现场核查等工作，补充了解政策背景、政策实施、预算执行等信息，采集政策实施的业务和财务数据。具体包括：

（1）经委领导座谈。同经委副主任座谈，补充了解该专项政策的设计背景、目标和组织管理架构等相关情况。

（2）政策牵头部门和主管部门补充调研。向主管部门经委科技进步科补充了解该专项政策计划与预算情况，管理制度与执行情况，政策实施效果等相关情况；对经委规划科就实施流程和配套制度建设等情况进行补充。

（3）项目资料现场核查。评价组到预算单位进行现场项目资料的核查。主要是查阅财务账册、凭证和主要的业务数据，核实专项资金使用情况，对收入、支出和结余情况进行了抽查。通过核查了解资

金的使用规范情况，资金拨付的及时性和财务账目的清晰完整情况，为进一步分析财务和资金管理的规范性提供依据。数据经核实后进行提炼和汇总，形成评价需要的各类基础信息。基础数据有预算及资金使用情况、项目计划和完成情况等数据。有些数据从各项报告和相关的审计验收的档案资料中采集。

(4) 事前扶持项目的进展情况调查。由于相对事后一次性支持项目，事前扶持项目（即经由评审立项、分次拨付资金的项目）的资金量较大，实施周期较长，管理较为复杂，且据了解目前均未结项验收，未有验收资料可提供，为了解项目进展和效益情况，评价组设计简表对所有相关企业进行一对一的信息收集（详见附件五）。

(5) 企业满意度问卷调查。对已获扶持、未获扶持企业（未获扶持包括未申请、申请但未获扶持两种情况）进行满意度调查。问卷对三类企业分别设计了问题，总共 21 个问题，涉及对政策的了解程度、实施的管理和监督情况、政策效果和满意度的评价，其中最后 1 个为开放回答题。本次调查对区经委两个企业政策群共计 500 人发放问卷，其中受扶持和未受扶持企业比例约为 1: 2。

(6) 政策主管部门负责人访谈

为进一步了解政策的实施情况和主管部门对该政策设计和执行过程中的经验、体会和看法建议，评价组又一次专门组织了座谈，对经委副主任、科技进步科、规划科、财务科等所有涉及本政策工作的相关领导和科室负责人进行访问和相关数据资料的核查核实，为绩效评价工作提供依据。

(7) 代表性街镇政策负责人访谈

为进一步了解街镇层面在本专项政策实施过程中的角色和具体

职能执行情况，以及作为最贴近企业的基层部门对该专项政策的必要性合理性、项目申报流程、政策实施效率、管理情况等方面的意见建议，评价组随机选择了宝山高新园区和顾村镇机器人产业园区的政策负责人进行了座谈，为绩效评价提供补充参考。

（8）受扶持企业随机电话调研

根据事前扶持项目的企业填报情况，评价组随机对一些企业进行了电话补充调研，针对一些填报信息不够清楚、或存在疑问的事项进行跟踪调查。

2. 数据分析和报告形成

绩效评价组对数据资料进行分类梳理形成可用于评价的数据信息，利用这些数据信息对方案中设定的评价指标逐一评价分析，形成了政策制定、政策实施、政策产出和效益方面的评价结论，归纳了政策经验，梳理了政策制定和实施中存在的不足，并给出了改进建议。评价组将报告文本提交预算单位征求意见，并根据意见进行修改。最后将修改后的报告提交委托方进行专家评审。

（五）本次评价的局限性说明

本次评价涉及政策扶持的“战新”和“技改”类项目，扶持资金占比大，由于疫情等原因，此类项目都尚未验收，实施效果难以体现，影响对政策绩效的客观准确地反映。

三、政策绩效分析

（一）绩效评分结果

2021年宝山区先进制造业专项政策绩效评价得分为83.3分，等级为良。其中：政策制定类指标满分22分，得分为17.5分，得分率79.5%；政策实施类指标满分25分，得分为18.4分，得分率73.6%；

政策产出类指标满分为 22 分，得分为 21.5 分，得分率 97.6%；政策效益类指标满分 31 分，得分为 25.9 分，得分率 83.5%。

各项指标得分汇总见表 3-1。

表 3-1 各项绩效指标得分汇总表

一级指标	二级指标	三级指标	满分	得分	得分率
A 政策制定			22	17.5	79.5%
	A1 政策目标		4	3	75.0%
		A11 政策目标明确性	4	3	75.0%
	A2 政策论证		4	2	50.0%
		A21 前期调研	2	1	50.0%
		A22 政策制定评估	2	1	50.0%
	A3 政策方案		9	8.5	94.4%
		A31 政策要素完整性	2	1.5	75.0%
		A32 政策内容明确性	3	3	100.0%
		A33 经费保障	2	2	100.0%
		A34 政策责任明确性	2	2	100.0%
	A4 配套制度		5	4	80.0%
		A41 配套政策健全性	3	2	66.7%
		A42 管理制度健全性	2	2	100.0%
B 政策实施			25	18.4	73.6%
	B1 政策申报		9	7.9	87.8%
		B11 政策宣传开展情况	2	2	100.0%
		B12 申报管理规范性	2	2	100.0%
		B13 审核情况	2	1.4	70.0%
		B14 信息公示	2	2	100.0%
		B15 合同管理	1	0.5	50.0%
	B2 预算管理		8	4.0	50.0%
		B21 年度预算的科学性	2	1	50.0%
		B22 年度绩效目标的合理性	2	1	50.0%
		B23 资金使用规范性	2	2	100.0%
		B24 预算执行率	2	0	0.0%
	B3 政策监管		6	4.5	75.0%
		B31 过程监管到位情况	2	1.5	75.0%
		B32 风险管控到位情况	2	1.5	75.0%
		B33 项目验收管理到位情况	2	1.5	75.0%
	B4 档案管理		2	2	100.0%

一级指标	二级指标	三级指标	满分	得分	得分率
		B41 档案管理规范性	2	2	100.0%
C 政策产出			22	21.47	97.6%
	C1 产出数量		10	10	100.0%
		C11 产业做优做强项目计划完成率	4	4	100.0%
		C12 科技创新引领项目计划完成率	3	3	100.0%
		C13 招商引资激励项目计划完成率	2	2	100.0%
		C14 配套支持项目计划完成率	1	1	100.0%
	C2 产出质量		8	8	100.0%
		C21 获扶持项目与政策相符性	4	4	100.0%
		C22 获扶持项目与审核结果一致率	2	2	100.0%
		C23 应补尽补率	2	2	100.0%
	C3 产出时效		4	3.47	86.8%
		C31 项目完成及时性	2	1.47	73.5%
		C32 资金发放及时性	2	2	100.0%
D 政策效益			31	25.89	83.5%
	D1 社会效益		14	12.35	88.2%
		D11 先进制造业企业技术升级	2	2	100.0%
		D12 先进制造业企业授权专利（含软件、著作权等）增长	2	2	100.0%
		D13 先进制造业规上企业数增加	2	2	100.0%
		D14 “企业技术中心”认定企业数增长	2	2	100.0%
		D15 “专精特新”认定企业数增长	2	2	100.0%
		D16 受益企业覆盖率	2	2	100.0%
		D17 政策知晓度	2	0.35	17.5%
	D2 经济效益		6	4.84	80.7%
		D21 带动企业新增投资增长	2	1.44	72.0%
		D22 受扶持企业产值增长	2	1.8	90.0%
		D23 受扶持企业税收增长	2	1.6	80.0%
	D3 可持续影响		4	4	100.0%
		D31 对“北转型”的支撑作用	2	2	100.0%
		D32 长效管理机制健全性	2	2	100.0%
	D4 满意度		7	4.7	67.1%
		D41 受扶持企业满意度	4	3.73	93.3%
		D42 未受扶持企业满意度	3	0.97	32.3%
		合计	100	83.3	83.3%

宝山区先进制造业专项政策的政策实施较规范，资金拨付及时、足额，政策产出和效益较好，对宝山区产业结构升级和“北转型”发挥了积极的作用，政策价值得到了体现，但也存在一些不足。

在政策制定方面，政策方案要素基本完整，经费保障充足，政策责任明确；但政策目标不够明确，出台前调研论证不足，配套政策不够健全完善。在政策实施方面，政策宣讲有计划，形式多样，项目申报管理、信息公开较规范，资金使用合规，档案管理规范；但资料审核不够仔细，预算管理不够到位。

在政策产出方面，扶持了战新、技改、鼓励做大做强等事前评审立项项目 91 项；扶持了国家和市级“专精特新”认定项目 72 项、国家和市级企业技术中心认定项目 7 项，共完成奖励 79 项；完成产业互联网大会事后一次性扶持项目 2 项；完成软件和集成电路产业发展和市产调配套扶持项目 3 项。经抽查核实，未发现不符合政策要求和评审结果的扶持项目；资金拨付及时，做到应补尽补；但可能受疫情等因素影响，根据核查结果项目完工和验收的及时性不够。

通过政策扶持，取得了一定的效益。据抽查结果，企业基本都能按计划进行技术升级，其中 5 家按计划进行产品技术升级，24 家按计划进行工艺技术升级；24 家企业中有 16 家已获得授权专利，合计知识产权专利 375 项，增长明显。2021 年扶持规上企业 109 家、覆盖率为 20.8%，扶持覆盖面较大。据抽查结果，战新和技改 24 个项目中，新增投资额 100%按计划进度完成的有 13 家，完成率为 54.2%；2021 年产值超过前一年的企业有 21 家，纳税超过前一年的企业有 18 家，经济效益良好。政策实施与上海市提出的“北转型”发展理念相吻合，对推动宝山“北转型”发展战略有显著的支撑作用。但政策知

晓度不高，仅为 65.6%；受扶持企业的满意度尚可、未受扶持的企业满意度较低。综上表明政策设计和政策实施方面还有改进空间。

四、政策经验与不足

（一）主要经验、做法

1. 首创阶梯式全生命周期扶持方式，推进企业逐步做大做强

全市首创阶梯式扶持，按企业发展全生命周期的不同阶段分类施策。政策囊括企业的不同发展阶段，对企业主营业务收入首次突破 5000 万元、1 亿元、2 亿元、3 亿元的重点企业分别给予一次性奖励，3 亿元后每增加 3 亿元，即首次突破 6 亿元、9 亿元等均给予一次性奖励，有助于持续推动企业做大做强。

2. 政策申报系统集成化，项目申报便捷，资金拨付效率高

宝山区建立了产业扶持政策申报系统，对政策进行系统集成，将本政策同“科创 30 条”其他专项政策一起纳入“一网通办”系统（“宝你惠”政策直通车。政策的项目申报采取全程网办方式，实施“一窗咨询、一口受理、全程网办”，实现 7*24 小时全条款开放申报，属于全市首创。部门间通过系统实现接力审核、请款、拨付，做到用数据跑路代替人员跑路。大大提升了资金拨付速度，也有助于规范高效统筹使用专项资金。企业可通过申报页面反馈及短信通知，实时掌握政策申报进度，确保企业全程零跑动。同时，针对简易申报类项目，全市首创形成 40 页简易申报程序事项，争取当日申请，次日拨付。在资金拨付速度上，对比宝山区原有产业政策有显著的改进。

（二）存在的不足

1. 专项政策拟解决的问题还不够清晰，政策目标不够明确。

本专项政策的范围涉及“科创30条”（简称大政策）10个政策系列中的8个系列、并与其它专项一起承担完成。先进制造业专项政策实施细则草案中对于本专项政策目标的描述与大政策的目标表述相同（目标是“为加快宝山建设上海科创中心主阵地，着力打造前沿产业集群，培育发展科技创新和产业融合能力，有力提升产业发展能级，加快存量企业转型升级，促进区域产业高质量发展”）；对于本专项政策拟解决哪些区别于其他专项的特定问题，现有文件在表述上还不够清晰；本专项政策的实施周期为几年，最终要达到什么总目标，以及阶段目标是什么，均未有说明。这不利于对政策实施过程中对扶持方向和扶持力度的精准把握，影响政策实施的针对性和准确性。

本专项政策实际扶持的项目类型涵盖面较广，涉及“30条”10个系列中的产业做优做强系列、低效用地盘活系列、科技创新引领系列、园区高质量发展系列、数字化转型系列、以及招商引资系列等6大系列，超越了先进制造业的范围，扶持对象也并不限于先进制造业。尽管有其现实背景原因，但从政策实施的角度来说，不同产业有其特定的内涵和发展规律，范围过于宽泛不利于提高政策的针对性，可能导致目标不明、导向不清，势必影响政策实施的绩效。

2. 配套政策制度尚不够健全完善

先进制造业专项政策对扶持对象、项目类型、申请资质条件、扶持金额的范围等政策要素的界定，均使用《宝山区加快建设上海科创中心主阵地，促进产业高质量发展政策》（宝府规〔2021〕1号）和《宝山区加快建设上海科创中心主阵地，促进产业高质量发展政策管理办法》（宝经规〔2021〕1号）里的表述。目前对政策内容有大致规定，但还不够明确，内容不够细化，不便于操作。

例如：（1）扶持范围及对象的第一条是“符合先进制造业产业发展导向，为宝山建设上海科创中心主阵地做出重要贡献的法人和非法人组织”，表述过于笼统。（2）对于扶持力度的规定，目前实施细则中有三类规定，分别规定了具体金额、扶持比例以及最高比例（见表 1-1），其中扶持比例一类中，对于重点支持的技改项目，现有文件规定“按最高不超过核定固定资产投资设备的 20% 给予资金扶持，单个项目资助额度原则不超过 4000 万元”，这个标准过于宽泛笼统。此外，宝经规 1 号作为宝府规 1 号的管理办法，文件中提及统一设立了 5 个专项，但没有说明这 5 个专项如何保证 30 条得到落实，同宝府规 1 号 30 条之间的关系不清晰，而实际政策实施中也已改为 9 个专项，因此宝经规 1 号的管理办法也需要修正和更新。

3. 预算管理上，预算安排不准确，执行率低

预算单位在 2021 年初申报专项政策经费预算时，未能及时制定和填报绩效目标，申请经费的目标不够明确。预算安排和政策实际需要的资金金额差异较大，预算执行率仅为 42.09%。政策编制预算时未对各专项政策进行分别测算，对部门专项资金的预算管理尚不够重视，各自作为一个独立预算单位的意识不强。

五、评价结论与建议

（一）评价结论

2021 年宝山区先进制造业专项政策绩效评分为 83.3 分，等级为良，评价结论为：需要完善。

（二）评价建议

1. 优化政策设计，明确政策目标和拟解决问题，制定阶段目标，提高政策针对性和资金扶持效率

建议在进一步厘清现阶段宝山区先进制造业方面面临瓶颈和关键问题的基础上，制定先进制造业专项政策的总目标和阶段目标，细化政策的扶持标准，根据对政策目标达成的重要性安排优先顺序和扶持力度，提高扶持的针对性和资金的使用效率。

2.健全和完善配套政策，增强政策实施保障

建议完善和细化实施细则，进一步明确政策目标和扶持方向，对扶持力度及其标准进行细化，提高可操作性。制定资金管理办法，明确本专项政策的预算资金的构成、来源和额度，规定专项之间的资金调配规则，以进一步提高预算资金使用的计划性和科学性。

3.加强预算管理，提高预算编制科学性

建议制定绩效目标前进行调查摸排，对拟申请项目开展预申报工作，以把握当年预算资金总额，加强资金使用计划性，提高预算编制科学性和预算执行率。

4.完善政策过程管理，提高政策实施的规范性

建议与扶持立项的企业签订合同或补充相关条款，明确双方的责任和权利，以及未能履行合同的应对措施等事项；加强验收管理，及时督促完工项目申请验收，收到验收申请及时组织开展验收工作。政策宣讲可进一步精细化，加强同企业的沟通，帮助企业理解和把握政策扶持的目标和方向。

（三）其他相关建议

1.战新、技改类项目在验收之后年度再次开展绩效评价

本专项政策始于2021年4月，政策实施时间较短。本次评价涉及政策扶持的“战新”和“技改”类项目扶持资金占比大，由于疫情等原因，此类项目都尚未验收，实施效果难以准确体现，影响对政策

绩效的客观反映。建议等全部项目完工验收之后再做一次评价，以完整反映未完工项目的绩效。

2. 对下年度预算安排建议

从 2021 年度预算执行情况来看，预算与实际扶持金额差异大，建议 2022 年预算要提前核实，及时做好预算调整；建议 2023 年预算资金安排要提前测算，做到准确合理，可参考 2021 年的执行金额（10102.09 万元）和 2022 年的执行情况安排。