

深圳市龙华区财政局
关于深圳市龙华区国有资产监督管理局
2019 年扶持股份合作公司发展专项资金
绩效评价报告

主管部门：深圳市龙华区国有资产监督管理局

绩效评价项目：2019 年扶持股份合作公司发展专项资金绩效评价

评价合作机构：致同会计师事务所(特殊普通合伙)深圳分所

评价小组组长：罗越凡

评价小组副组长：周亦泓

评价小组成员：文晶、张绍良、韩鑫、张秀文、莫慧琴

目 录

一、项目基本情况.....	1 -
(一) 政策背景及内容.....	1 -
(二) 组织管理架构及申请审批流程.....	4 -
(三) 专项资金概况.....	6 -
(四) 绩效目标及完成情况.....	10 -
二、评价结论及指标评分分析.....	11 -
(一) 评价结论.....	11 -
(二) 指标评分分析.....	12 -
三、取得的主要成效.....	17 -
(一) 加强公司人员配置, 充实岗位人员.....	17 -
(二) 加强外部智力支持, 辅助公司管理.....	18 -
(三) 引入大型工业企业, 增加公司租金收入.....	18 -
(四) 拓宽公司投资渠道, 增加收入来源.....	18 -
四、存在的主要问题.....	19 -
(一) 专项资金使用效率低, 造成资金浪费.....	19 -
(二) 部分项目扶持效果不明显, 政策实施效果被削弱.....	21 -
(三) 项目监督管理不到位, 无法及时掌控项目情况.....	22 -
(四) 政策指导作用不强, 政策目标及内容亟待完善.....	23 -
五、相关建议.....	26 -
(一) 双管齐下, 提高资金使用效益.....	26 -
(二) 加强项目审核及监督管理, 保障资金安全.....	26 -
(三) 提高预算绩效管理意识, 科学制定绩效目标.....	27 -
(四) 梳理股份合作公司发展现况, 修订政策内容.....	28 -
附件 1 绩效评价依据一览表.....	29 -
附件 2 绩效评价工作概况.....	31 -
附件 3 《“十二五”规划纲要》和《“十三五”规划纲要》关于集体经济的相关内容.....	34 -
附件 4 2019 年专项资金扶持情况.....	36 -
附件 5 绩效评价指标体系.....	39 -

为深入贯彻**党的**十九大“全面实施绩效管理”精神，贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）要求，增强预算绩效管理主体责任，提高专项资金使用效益，深圳市龙华区财政局（以下简称“区财政局”）组建评价小组，依据相关政策文件¹对深圳市龙华区国有资产监督管理局（以下简称“区国资局”）2019年度扶持股份合作公司发展专项资金（以下简称“专项资金”）开展了绩效评价²（根据评价工作需要延伸至以前年度和 2020 年度）。评价小组通过数据整理分析依托单位调研、项目抽样评价、满意度调查等评价方法，从决策、过程、产出、效益四个方面，对项目实施效果开展了分析和评价，具体情况报告如下：

一、项目基本情况

（一）政策背景及内容

2013 年 6 月原龙华新区管理委员会印发的《龙华新区扶持股份合作公司发展指导意见》（以下简称《指导意见》）明确“推动和引导社区集体经济转型，实现可持续协调发展”的政策任务目标。基于《指导意见》，原龙华新区管理委员会设立扶持股份合作公司发展专项资金并于同年 6 月印发《龙华新区扶持股份合作公司发展专项资金使用管理暂行办法》（深龙华办〔2013〕83号，以下简称《暂行办法》），专项资金的设立旨在促进社区集体经济转型协调发展，引导推动股份合作公司健康升级。2013 年11月，原龙华新区管理委员会印发的《深圳市龙华新区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（以下简称《“十二五”规划纲要》）再次明确“推动社区集体经济转型³”的政策任务目标，2016年10月印发的

¹ 具体评价依据文件清单，详见附件 1《绩效评价依据一览表》。

² 具体绩效评价开展情况，详见附件 2《绩效评价工作概况》。

《深圳市龙华新区国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》（以下简称《“十三五”规划纲要》）亦从加大土地整备力度、释放产业发展空间、健全产业空间保障机制、促进社区股份合作公司转型发展等方面（详见附件 3）明确扶持发展重点。为贯彻落实《“十二五”规划纲要》和《“十三五”规划纲要》的相关要求，专项资金扶持工作在“十二五”期间和“十三五”期间持续开展。

《暂行办法》明确专项资金的扶持对象为“新区范围内原农村集体经济组织改制组建的股份合作公司，含原村委会、村民小组两级集体经济组织依法改制组建的企业法人，以及其他原农村集体经济组织”，专项资金的使用范围主要类型要包括“先进奖励”“生态补贴”“转型补贴”“欠发达补助”四个扶持领域，共33个项目类型⁴（详见表1-1）。

表1-1 专项资金扶持领域及项目类型划分情况

序号	扶持领域	项目类型
1	先进奖励	先进奖励
2	生态补贴	生态补贴（20%-40%面积）

³ 支持集体建设用地改造升级，鼓励社区股份公司结合区域规划和产业定位，利用城市更新政策，优化集体建设用地片区规划，改善产业发展环境和加强基础设施建设，打造特色工业园和产业集聚基地，提高出租物业的档次和规模。支持社区股份公司经营实体经济，参股社区成长性较好的企业，参与投资经营收益稳定、风险较小的营利性基础设施和服务项目。鼓励村民小组股份合作公司进行经营整合，引导社区股份合作公司建立现代企业制度，逐步形成产权清晰、职责分明、运转协调、制衡有效的法人治理结构。

⁴ 为方便统计和标识，项目类型由评价小组自行归纳总结。

序号	扶持领域	项目类型
3		生态补贴（40%-60%面积）
4		生态补贴（60%-80%面积）
5		生态补贴（80%-100%面积）
6	转型补贴	房地产确权补贴
7		城市更新（旧村改造）补贴
8		城市更新（旧工业区改造）补贴
9		城市更新（工改工）补贴
10		土地整备租金损失补贴
11		工业用地进入市场补贴
12		发展特色产业补贴
13		兴办实业补贴
14		拓宽投资渠道补贴
15		与重点企业合作补贴
16		引进大型工业企业补贴
17		发展商贸旅游业补贴（大型连锁企业）
18		发展商贸旅游业补贴（大型专业市场）
19		发展商贸旅游业补贴（新建星级酒店）
20		发展商贸旅游业补贴（改造星级酒店）
21		产业转型升级补贴
22		加工企业转型独立企业补贴
23		淘汰后引进企业租金补贴
24		物业统租统管补贴
25		引进专业咨询顾问补贴
26		贷款贴息补贴
27		引进人才补贴
28	欠发达补贴	欠发达公司经营发展奖励
29		欠发达公司启动资金补贴
30		欠发达公司对外合作（新建、改造配套物业定向租赁）
31		欠发达公司对外合作（改造配套物业定向租赁）
32		欠发达公司对外合作（合作建设改造、投资入股）

序号	扶持领域	项目类型
33		欠发达公司项目贷款贴息

(二) 组织管理架构及申请审批流程

1.组织管理架构

区财政局是专项资金的资金保障部门，负责会同专项资金主管部门编制专项资金年度总预算，按程序报批后批复下达；负责核准同一大类专项资金预算额度内调剂；负责监督指导主管部门开展专项资金绩效评价工作。

区国资局是专项资金的主管部门，具体工作由集体资产管理科（以下简称“集资科”）承担，负责建立健全专项资金具体管理制度，规范审批程序，加强内部监督；负责专项资金的年度预算编制和执行工作；负责受理项目申报，制定专家评审制度，组织项目考察、评审、审核和公示；负责分批次下达具体项目扶持计划；负责国库集中支付的授权支付；负责跟踪、检查专项资金的使用和项目实施情况；负责职责范围内的其他事项。

各街道办事处负责收集项目申请材料并进行初步审核；负责专项资金后续使用监督工作，对股份公司所涉及项目进行不定期检查和评估。

2.申报审批流程

各股份合作公司按照《龙华区财政局关于开展 2019 年度股份合作公司发展专项资金申报工作的通知》（深龙华财函〔2019〕275 号）的要求，向街道办事处提交申请表及相关资料；街道办事处对申请材料进行初步审核并明确补贴标准及金额后上报区国资局审核；区国资局集资科对申请材料进行合规性审核并组织

专家评审和第三方审计后，提交局长办公会审议并安排公示和资金拨付，详见图 1-1。

图 1-1 2019 年度专项资金申报审批流程图

（三）专项资金概况

1.2019 年专项资金扶持情况

（1）预算安排及执行情况。2019 年区国资局安排专项资金年初预算 1,000 万元，实际拨付 1,000 万元，预算执行率 100%。

（2）受扶持项目情况。2019 年区国资局审议专项资金项目 1 个批次，集中资助“转型补贴”扶持领域，涉及引入专业咨询顾问补贴、引进人才补贴、城市更新补贴、引进大型工业企业补贴、拓宽投资渠道补贴 5 个项目类型⁵，共计扶持 10 家股份合作公司，合计扶持金额 1,081.65 万元。

（3）受扶持项目的资金拨付情况。2019 年区国资局拨付资金 1,000 万元，剩余 81.65 万元编入 2020 年预算，并于 2020 年 11 月支付完毕。截至 2020 年 11 月，剩余部分已拨付完毕（详见表 1-2）。

（4）受扶持公司资金使用情况。截至 2020 年 11 月，受扶持公司仅使用资金 100.88 万元，占区国资局拨付资金总额的 9.33%，其中：引入专业咨询顾问补贴、引进人才补贴、城市更新补贴、引进大型工业企业补贴、拓宽投资渠道补贴项目，实际使用资金分别为 7 万元、7 万元、86.88 万元、0 万元、0 万元，占本项目类型拨付资金总额的比例分别为 47.78%、100%、15.51%、0%、0%。拨付资金占比较大的城市更新补贴、引进大型工业企业补贴、拓宽投资渠道补贴项目，资金使用率低甚至为 0（详见表 1-2）。

⁵ 该 5 个项目类型的补贴标准和补贴标的情况见附件 4。

表 1-2 2019 年扶持项目资金拨付及受扶持公司资金使用情况（截至 2020 年 11 月）

单位：万元

扶持领域	项目类型	街道	公司名称	2019 年拨付资金	2020 年拨付资金	合计拨付资金	受扶持公司使用金额	受扶持公司资金使用率
转型补贴	引入专业咨询顾问补贴	观澜	深圳市大湖股份合作公司	4.00	—	4.00	3.00	75.00%
		观澜	深圳市牛湖老一股份合作公司	4.00	—	4.00	4.00	100.00%
		龙华	深圳市龙华油松股份合作公司	5.00	—	5.00	—	—
		龙华	深圳市龙华瓦窑排股份合作公司	1.65	—	1.65	—	—
		小计		14.65	—	14.65	7.00	47.78%
	引进人才补贴	观澜	深圳市牛湖股份合作公司	2.00	—	2.00	2.00	100.00%
		龙华	深圳市龙华三联股份合作公司	2.00	—	2.00	2.00	100.00%
		龙华	深圳市龙华油松股份合作公司	3.00	—	3.00	3.00	100.00%
		小计		7.00	—	7.00	7.00	100.00%
	城市更新补贴	龙华	深圳市龙华水斗老围股份合作公司	280.00	—	280.00	86.88	31.03%
		民治	深圳市民治沙吓股份合作公司	280.00	—	280.00	—	—
		小计		560.00	—	560.00	86.88	15.51%
	引进大型工业企业补贴	福城	深圳市福民茜坑老围股份合作公司	300.00	—	300.00	—	—
	拓宽投资渠道补贴	龙华	深圳市龙华清湖股份合作公司	118.35	81.65	200.00	—	—
	合计			1,000.00	81.65	1,081.65	100.88	9.33%

2.与以前年度对比情况

为进一步分析专项资金投入情况，评价小组对 2016-2019 年的专项资金扶持情况进行了横向分析对比，具体情况如下：

（1）预算安排及执行情况。自 2016 年以来，专项资金预算安排大幅减少，预算执行率总体呈提高趋势，详见表 1-3。

表 1-3 2016-2019 年专项资金预算安排及执行情况

单位：万元

年度	年初预算数	调整后预算数	预算执行数	预算执行率
2016	10,594.48	10,594.48	1,860.28	17.56%
2017	3,000.00	3,000.00	2,412.73	80.42%
2018	1,766.00	1,766.00	1,073.89	60.81%
2019	1,000.00	1,000.00	1,000.00	100.00%
合计	16,360.48	16,360.48	6,346.89	38.79%

（2）扶持项目涉及的扶持领域、项目类型、项目数量、扶持金额的对比情况。2016-2019 年专项资金共计扶持项目 106 个，扶持金额合计 6,428.54 万元。

①从扶持领域看，专项资金扶持领域均集中在“转型补贴”。

②从项目类型看，专项资金扶持项目共涉及 10 个项目类型。扶持项目数量方面，排名前三的项目类型分别为引进专业咨询顾问补贴、城市更新（旧工业区改造）补贴，以及城市更新（旧村改造）补贴和引进人才补贴；扶持资金方面，排名前三的项目类型分别为城市更新（旧工业区改造）补贴、拓宽投资渠道补贴、城市更新（旧村改造）补贴。各项目类型下的扶持项目数量及扶持金额情况，详见表 1-4 和图 1-2。

表 1-4 2016-2019 年专项资金扶持项目数量及扶持金额情况

项目类型	项目数（个）		扶持资金（万元）	
	数量	占比	金额	占比
产业转型升级补贴	1	0.94%	100.00	1.56%
城市更新（旧村改造）补贴	14	13.21%	855.48	13.31%
城市更新（旧工业区改造）补贴	15	14.15%	3,110.00	48.38%
房地产确权补贴	5	4.72%	65.46	1.02%
土地整备租金损失补贴	6	5.66%	610.53	9.50%
拓宽投资渠道补贴	8	7.55%	1,001.50	15.58%
兴办实业补贴	1	0.94%	200.00	3.11%
引进大型工业企业补贴	1	0.94%	300.00	4.67%
引进人才补贴	14	13.21%	43.00	0.67%
引进专业咨询顾问	41	38.68%	142.59	2.22%
总计	106	100.00%	6,428.54	100.00%

图 1-2 2016-2019 年专项资金扶持项目数量及扶持金额趋势图

③从各年度看，2019 年专项资金扶持项目数量、涉及的项目类型较以前年度均有减少；扶持金额较 2016 年、2017 年显著减少，与 2018 年扶持金额相当，详见表 1-5。

表 1-5 2016-2019 年各年扶持项目类型、项目数量及扶持金额情况

年度	项目类型（个）	项目数（个）	扶持资金（万元）
2016	7	27	1,860.28
2017	7	43	2,412.73
2018	6	25	1,073.89

2019	5	11	1,081.65
合计	25	106	6,428.54

(四) 绩效目标及完成情况

区国资局制定了 2019 年专项资金的年度总体目标及绩效目标，其中年度总体目标为“资金主管部门应制定发布 1 个专项资金实施细则和操作规程，明确资金扶持范围、扶持对象、申报条件、申报程序，符合相关条件的股份合作公司可自行根据政策要求申报，以现金奖励、生态补贴、转型补贴、欠发达补助以及经区政府批准的相关支出的形式鼓励和促进股份合作公司转型发展。”在此基础上，区国资局制定了绩效指标，详见表 1-6。

表 1-6 2019 年专项资金绩效目标及完成情况

一级指标	二级指标	三级指标	指标目标值	完成值
产出目标	数量	指标 1	完成一次扶持股份合作公司发展专项资金申报、审核、拨付等工作	1 次
	质量	指标 1	专家评审通过率 65%	100%
	时效	指标 1	2019 年底	2019 年底
效益目标	经济效益	指标 1	为推动区股份合作公司集体经济转型发展：推动	推动
	社会效益	指标 1	促进社会经济发展	促进
	可持续影响指标	指标 1	助力股份合作公司经济向好发展：助力	助力
满意度指标	服务对象满意度指标	指标 1	股份合作公司满意度：满意	满意

二、评价结论及指标评分分析

（一）评价结论

综合本次绩效评价情况，区国资局能够按照《暂行办法》相关要求安排专项资金扶持股份合作公司发展，鼓励和帮助公司引进人才、引进专业咨询顾问、引入大型工业企业、拓宽投资渠道、开展城市更新改造。但是在政策实施过程中，区国资局存在扶持不够精准、部分资金浪费、产出效果不佳、监督管理不到位、政策目标及内容不够完善等问题，资金使用绩效有待进一步提高。

评价小组依据绩效评价指标体系，根据区国资局提供相关的材料，结合股份合作公司及街道办事处的延伸评价情况，对区国资局 2019 年扶持股份合作公司发展专项资金绩效进行了综合评价。本次绩效评价评分综合结果为 76.28 分，得分率为 76.28%，综合评定等级为“中”⁶。具体评分情况如下表 2-1 所示（详见附件 5《绩效评价指标体系》）。

表 2-1 绩效评价得分简表

一级指标				二级指标			
名称	权重	得分	得分率	名称	权重	得分	得分率
决策	15	12	80.00%	政策内容	5	4.5	90.00%
				绩效目标	5	2.5	50.00%
				资金投入	5	5	100.00%
过程	25	17.28	69.12%	资金管理	9	6.28	69.78%
				组织实施	16	11	68.75%

⁶ 《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）第十八条：绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，具体分值和等级可根据不同评价内容设定。总分一般设置为 100 分，等级一般划分为四档：90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差。

一级指标				二级指标			
名称	权重	得分	得分率	名称	权重	得分	得分率
产出	15	13	86.67%	产出数量	6	6	100.00%
				产出质量	6	4	66.67%
				产出时效	3	3	100.00%
效益	45	34	75.56%	经济效益	10	10	100.00%
				社会效益	20	13	65.00%
				可持续影响	5	3	60.00%
				满意度	10	8	80.00%
合计	100	76.28	76.28%		100	76.28	76.28%

(二) 指标评分分析

1. 决策指标

本指标主要从政策内容、绩效目标、资金投入三个方面进行细化评分。指标权重 15 分，得 12 分，得分率 80%。

(1) 政策内容指标（满分 5 分）。2013 年原龙华新区根据《指导意见》设立专项资金并印发了《暂行办法》，与《“十二五”规划纲要》和《“十三五”规划纲要》要求相匹配，“匹配性”指标不扣分。但《暂行办法》未能及时修订完善，不能适应龙华区新的经济社会环境，无法有效发挥政策效果，“合理性”指标扣 0.5 分。政策内容指标最终得 4.5 分，得分率 90%。

(2) 绩效目标指标（满分 5 分）。本次评价通过绩效目标与《暂行办法》的对比⁷发现，区国资局设置的绩效目标值较为笼统，未能全面反映扶持工作实际，未能与预算安排相匹配，“绩

⁷ 区国资局 2019 年度未制定专项资金发展规划和实施方案，故以政策规定文件《暂行办法》替代实施方案进行后续评价。

效目标合理性”指标扣 1.5 分。区国资局设置的绩效指标也不够明确，绩效目标的量化程度不足，“绩效指标明确性”扣 1 分。绩效目标指标最终得 2.5 分，得分率 50%。

（3）资金投入指标（满分 5 分）。2019 年区国资局根据《暂行办法》及以前年度专项资金使用情况编制预算，编制依据充分与实际工作内容相匹配，“预算编制科学性”指标不扣分。区国资局专项资金年度内未发生大额调整，未因调整而产生预决算差异大的情况，“资金分配合理性”指标不扣分。资金投入指标最终得 5 分，得分率 100%。

2.过程指标

本指标主要从资金管理和组织实施两个方面进行细化评分。指标权重 25 分，得 17.28 分，得分率 69.12%。

（1）资金管理指标（满分 9 分）。区国资局 2019 年专项资金预算执行率 100%，“预算执行率”指标不扣分。截至 2020 年 11 月⁸，受扶持公司的资金使用率为 9.33%，“资金使用率”指标按比例得 0.28 分。区国资局资金拨付的各项审批程序完备，资料齐全，未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况；受扶持公司资金使用未触碰区国资局规定的“不可用于股东分红”的原则要求，也未见其他不合规情形，“资金使用合规性”不扣分。资金管理指标最终得分 6.28 分，得分率 69.78%。

（2）组织实施指标（满分 16 分）。区国资局管理制度健全，

⁸ 因有 81.65 万元的专项资金于 2020 年拨付，故资金使用节点选为本次绩效评价工作开展的 2020 年 11 月份。

但部分受扶持公司的管理制度不够健全，仅依据龙华区股份合作公司监管与扶持制度体系进行专项资金管理，未结合公司实际情况制定基本管理制度，未达到《暂行办法》规定的“公司制度健全，管理规范”的要求，“管理制度健全性”扣 0.5 分。区国资局仅通过每年收集一次股份合作公司专项资金使用情况的方式对专项资金使用进行监管，未收集并归整相关项目的绩效材料，业务监管不够深入，绩效监控工作有待加强；同时，也未及时梳理街道监管情况并指导街道改进，一定程度上造成各街道资金监管方式不一，项目实际实施情况的监督检查不够系统、全面，监督管理力度有待加强。此外，现场资料核查发现，深圳市民治沙吓股份合作公司与开发商签订的协议书日期早于董事会、理事会、集体资产管理委员会及股东大会召开日期，违反《关于印发龙华新区股份合作公司监督管理暂行办法的通知》的“重要的合同或标的金额较大的合同，在出具法律顾问意见后，由公司董事会、监事会和集体资产管理委员会共同审议通过”的规定，“制度执行有效性”指标扣 4.5 分。组织实施指标最终得 11 分，得分率 68.8%。

3.产出指标

本指标主要产出数量、产出质量、产出时效三个方面进行细化评分。指标权重 15 分，得 13 分，得分率 86.67%。

（1）产出数量指标（满分 6 分）。2019 年区国资局年初产出数量目标是“完成一次扶持股份合作公司发展专项资金申报、

审核、拨付等工作”。年中，区国资局发布专项资金申报通知，对申报材料进行合规性审核，安排专家评审及第三方机构审计，并安排公示和资金拨付工作，共扶持 10 家股份合作公司的 11 个项目，涉及专项资金 1,081.65 万元，达到其制定的产出数量绩效目标要求。产出数量指标最终得 6 分，得分率 100%。

（2）产出质量指标（满分 6 分）。2019 年专项资金共扶持 11 个项目，其中两个城市更新项目不存在租金损失却分别获得了 200 万元的租金损失补贴，影响专项资金的使用效益，扶持精准性有待提高，产出质量指标扣 2 分，最终得 4 分，得分率 66.67%。

（3）产出时效指标（满分 3 分）。区国资局在 2019 年内完成了资金申报审批、公示、拨付等扶持工作，工作按计划完成。产出时效指标最终得 3 分，得分率 100%。

4.效益指标

本指标主要从经济效益、社会效益、可持续影响、满意度四个方面进行细化评分。指标权重 45 分，得 34 分，得分率 75.56%。

（1）经济效益指标（满分 10 分）。2017 年龙华区股份合作公司资本保值增值率为 104.08%，2018 年为 107.31%，2019 年为 114.83%，各年度资本保值增值率高于 100%⁹且逐年上升，“资本保值增值率”指标不扣分。2017 年龙华区股份合作公司人均集体分配 3.59 万元，2018 年人均集体分配 4.93 万元，2019 年人

⁹ 资本保值增值率等于 100%，意味着没有盈利也没有亏损，如果超过 100%则为盈利，低于 100%则为亏损。

均集体分配 5.39 万元，增长率高达 37.41%， “人均集体分配” 指标不扣分。引进的大型工业企业深圳市悦目光学器件有限公司 2017 年在龙华区缴纳税款 3,943.72 万元， 2018 年缴纳税款 2,364.06 万元， 2019 年缴纳税款 644.62 万元， 虽有下降趋势， 但整体为龙华区提供税收 6,952.4 万元，“税收收入” 指标不扣分。经济效益指标最终得 10 分， 得分率 100%。

（2）社会效益指标（满分 20 分）。2019 年专项资金扶持了 2 个城市更新补贴项目。截至 2020 年 11 月， 该 2 个城市更新项目仍处于搬迁状态， 更新步伐未得到加快， 政策实施并未能充分发挥其空间优化作用， “空间优化作用” 指标扣 2 分。2019 年专项资金扶持了 3 个引进专业咨询顾问项目， 助力股份合作公司管理水平提升， 但未见其提供系统的绩效佐证材料， “管理提升作用” 指标扣 3 分。2019 年专项资金扶持了 1 个拓展投资渠道项目， 即深圳市龙华清湖股份合作公司投资入股深圳龙华新华村镇银行股份有限公司， 起到了拓宽投资渠道和投资促进作用， “投资促进作用” 指标不扣分。2019 年专项资金扶持了 1 个引入大型工业企业项目， 即深圳市福民茜坑老围股份合作公司引入深圳市悦目光学器件有限公司。但从各年度资金拨付明细看， 自专项资金 2013 年设立至 2019 年底， 仅 1 家股份合作公司引进了大型工业企业获得补贴， 专项资金政策对招商引资的促进作用不明显， “招商引资作用” 指标酌情扣 2 分。社会效益指标最终得 13 分， 得分率 65%。

(3) 可持续影响指标(满分5分)。综合专项资金使用情况及评价情况,专项资金政策存在与实际情况不匹配的情况,有待修订;区国资局及各街道办事处的监督管理机制未健全,股份合作公司的项目管理有待规范,可持续性存在不确定性。可持续影响指标最终得3分,得分率60%。

(4) 满意度指标(满分10分)。本次绩效评价共现场调研三个街道及三家股份合作公司,调研街道和公司皆认可专项资金政策的实施,能够增加公司创新发展的信心,一定程度上能够调动公司积极性,政策认可度达100%。但因专项资金项目主要采用事后资助方式,大部分项目在申请时已经完成,公司获得的扶持资金无法使用在原项目,但该如何使用,相关政策及管理办法缺乏明确规定,对此调研街道和公司均表示不满。满意度指标最终得8分,得分率80%。

三、取得的主要成效

(一) 加强公司人员配置,充实岗位人员

专项资金设立“引进人才补贴”项目,鼓励股份合作公司引进人员。深圳市牛湖股份合作公司、深圳市龙华三联股份合作公司分别引进本科学历的原村民担任公司董事会成员、经办工作负责人,深圳市龙华油松股份合作公司引进中级会计师负责财务会计管理工作。专项资金政策的实施,一定程度上加强公司人员配置,充实了公司的岗位人员。

（二）加强外部智力支持，辅助公司管理

专项资金设立“引进专业顾问补贴”项目，鼓励股份合作公司引入专业咨询顾问，通过外部智力支持，辅助公司管理。深圳市大湖股份合作公司、深圳市牛湖老一股份合作公司、深圳市龙华瓦窑排股份合作公司通过引进法律顾问，加强公司法务工作；深圳市龙华油松股份合作公司引进财务顾问，加强财务、税务等方面工作。专业咨询顾问的引进有利于维护股份合作公司的合法权益，规范会计核算及工商税务筹划工作，减少运营中的法律及财务风险。

（三）引入大型工业企业，增加公司租金收入

专项资金设立“引进大型工业企业补贴”项目，鼓励股份合作公司引进大型工业企业。深圳市福民茜坑老围股份合作公司引入龙华区纳税百强企业、工业百强企业—深圳市悦目光学器件有限公司，每年可为深圳市福民茜坑老围股份合作公司带来约1,136.64 万元的租金，增加了公司收入。

（四）拓宽公司投资渠道，增加收入来源

专项资金设立“拓宽投资渠道补贴”项目，促进股份合作公司拓宽投资渠道，增加公司收入，提高公司盈利水平。如，深圳市龙华清湖股份合作公司投入2,000 万元入股深圳龙华新华村镇银行股份有限公司，占股6.67%。截至2018年末，深圳龙华新华村镇银行股份有限公司资产总额83,108.38 万元，负债总额52,466.47 万元，各项存款余额39,238.06 万元，各项贷款余额

39,238.06 万元，当年实现净利润 1,034.93 万元。深圳市龙华清湖股份合作公司通过投资入股村镇银行，在原有以厂房出租获取收入的基础上，增加了投资分红收入。

四、存在的主要问题

虽然专项资金的投入取得了一定成效，但本次绩效评价发现专项资金还存在扶持不够精准、部分资金浪费、产出效果不佳、监督管理不到位、政策目标及内容不够完善等问题，具体如下：

（一）专项资金使用效率低，造成资金浪费

1.部分扶持对象不够精准，政策落地有待加强

《暂行办法》第十六条第二小点规定“鼓励公司加快城市更新步伐”“对公司旧工业区、旧商业区全面改造项目成功纳入深圳市城市更新单元计划并规划升级改造为住宅、办公、商业等经营性用途的，给予 80 万元旧改工作经费补贴，并在旧改期间前三年给予租金损失补贴”。其中，设置租金损失补贴旨在弥补符合条件的城市更新项目在更新改造期间的部分租金损失。但评价小组通过访谈及资料查阅发现，项目标的公司除了可以从区国资局获得租金损失补贴外，还可以从开发商处获得过渡期租金（过渡期租金支付期限：从公司与开发商签订合作协议之日始，至到改造工程建成交付使用日止），且过渡期租金水平与房屋拆迁前的正常租金水平基本一致，**公司无租金损失**。2019 年获得城市更新补贴的 2 家公司在实际无租金损失的情况下，额外获得 200 万元的租金损失补贴，扶持对象不够精准，一定程度上造成专项

资金浪费。具体情况如下：

（1）深圳市民治沙吓股份合作公司在与开发商签订的协议第七条第八小点规定“开发内所有厂房改建被拆后和在建期，由乙方（开发商）须向甲方（民治沙吓股份合作公司）交付被拆厂房租金至合作商业城广场建成交付甲方使用日止。租金按甲方与厂房承租方签订合约为准”。因沙吓工业区未进入拆迁程序，民治沙吓股份合作公司 2019 年仍正常收取厂房承租商的租金，暂未收取过渡期租金，无租金损失。

（2）深圳市龙华水斗老围股份合作公司虽未在协议中明确收取过渡期租金的要求，但其账册显示，2019 年该公司共收取过渡期租金 412.51 万元，涉及 5 个已完成搬迁的厂房，过渡期租金水平与搬迁前租金水平基本一致。如，村南工业区 C 栋厂房更新前原租金水平为 6.88 万元/月，2019 年城市更新开始后开发商交付过渡期租金水平 6.88 万元/月¹⁰，与原租金水平一致。又如，村南工业区 B2 栋厂房更新前原租金水平 8.46 万元/月，2019 年城市更新开始后开发商交付过渡期租金水平为 8.46 万元/月，与原租金水平一致。

2.资金使用不明确，造成大量专项资金沉淀

《暂行办法》未明确专项资金使用范围，部分公司受制于“专款专用”要求，无法有效使用专项资金，造成资金沉淀。根据区国资局提供的资金使用明细表及各股份合作公司提供的资料显

¹⁰ 账面显示，开发商为按季度交付租金，该过渡期租金水平根据 2019 年第一季度即 1 月 1 日至 3 月 31 日的租金测算得出。

示，区国资局共计拨付 2019 年受扶持项目资金 1,081.65 万元，但截至 2020 年 11 月，受扶持公司仅使用 100.88 万元，资金使用率为 9.33%，大量资金沉淀在股份合作公司账面，存在专项资金浪费。以城市更新项目为例，同是获得城市更新项目补贴 280 万元，截至 2020 年 11 月，深圳市龙华水斗老围股份合作公司仅支出 86.88 万元，剩余 193.12 万元未使用；深圳市民治沙吓股份合作公司未支出，全部闲置。

（二）部分项目扶持效果不明显，政策实施效果被削弱

评价发现，2019 年区国资局扶持的部分项目并无明显效果。此外，部分项目自专项资金设立至今的扶持效果都比较差，主要体现在：一是“城市更新补贴”项目扶持效果不明显。该项目的设置旨在“鼓励公司加快城市更新步伐”，但 2019 年获得补贴的 2 个城市更新（旧工业区改造）项目进度未见加快，具体情况如下：深圳市民治沙吓股份合作公司申请的沙吓工业区城市更新项目于 2015 年 3 月通过监事会、董事会及集体资产委员会决议，2017 年 9 月通过股东代表大会决议，2018 年 8 月纳入深圳市城市更新单元计划，至 2020 年 11 月工业区仍处于正常运营状态；深圳市龙华水斗老围股份合作公司申请的水斗老围村城市更新项目于 2016 年通过股东代表大会决议，2018 年 3 月纳入深圳市城市更新单元计划，至 2020 年 11 月已完成工业区内大部分厂房的搬迁，剩两栋厂房部分楼层仍在使用的。二是“引入大型工业企业”项目扶持效果较差。2019 年专项资金扶持了 1 个引入大型工业

企业项目，即深圳市福民茜坑老围股份合作公司引入深圳市悦目光学器件有限公司。但从各年度资金拨付明细看，自专项资金2013年设立至2019年底，仅1家公司引进了大型工业企业并获得补贴，专项资金政策对招商引资的促进作用不明显。

（三）项目监督管理不到位，无法及时掌控项目情况

《暂行办法》规定“主管部门会同新区审计部门负责对专项资金扶持项目实施的情况进行监督和检查”“负责对扶持资金使用情况进行跟踪管理”。区国资局于2020年10月正式印发《龙华区扶持股份合作公司发展专项资金实施细则》（深龙华集资〔2020〕4号），明确“街道办负责做好专项补贴资金后续使用监管工作，并对股份公司所涉及项目进行不定期检查和评估，确保财政资金专款专用”。但本次绩效评价发现，区国资局和各街道办事处对专项资金项目的监管方式不够明确，监督管理力度需进一步加强。

评价小组现场走访了解到，区国资局对专项资金项目的监管主要方式为在申请审批阶段委托会计师事务所对股份合作公司申请材料进行审计；每年收集一次各股份合作公司专项资金使用情况。而各街道办事处对专项资金项目的监管主要集中于资金使用，未深入到项目执行，且资金使用监管方式存在较大差异。例如，龙华街道办事处要求各股份合作公司使用专项资金时，需填写并提交《社区股份公司专项应付款资金使用登记表》到街道办事处进行备案，无项目执行监管要求；民治街道办事处仅在月末

及年末抽查各股份合作公司账务时，顺带关注专项资金的使用情况，未对项目执行情况有实质性监管；福城街道办事处表示因股份合作公司暂未使用专项资金，无实际开展监管工作，未形成系统的监督管理工作机制。区国资局未建立定期汇报制度和街道办事处监督工作的检查制度，对扶持项目无实质性的跟踪监督管理，一定程度上导致主管部门和街道办事处皆无法及时掌握扶持项目实际情况及其资金使用情况，无法及时发现项目执行的滞后情况，让专项资金暴露在风险下，难以保障专项资金安全。

（四）政策指导作用不强，政策目标及内容亟待完善

1.政策目标未细化，政策实施目标导向性不足

政策目标是政策执行预期可以达到的目的、要求和结果，不仅是政策的基本条件，还是政策执行的前提，为政策执行者提供方向指引甚至是可遵循的明确指令。区国资局未针对《暂行办法》政策内容，进一步细化分解至各年度并制定相应的绩效目标，政策实施要达到的目的和结果不清晰，具体实施要求不明确，无法有效指导专项资金工作的实施。主要体现在：一是专项资金绩效目标不够明确，指导作用不强。如，2019年专项资金产出数量目标仅包括“完成一次扶持股份公司发展专项资金申报、审核、拨付等工作”，无法凸显专项资金的扶持方向和关注重点，也未明确扶持项目数和公司数等核心产出；又如，产出质量目标专家评审通过率的指标值仅设置为65%，指标值水平与区国资局正常通过率水平不符；再如，经济效益目标简单设置为“为推动股份

合作公司集体经济转型发展”，未对其进一步细化，如从空间优化、管理提升、投资促进、招商引资等多方面反映专项资金政策对社区经济的促进作用，较难衡量，目标激励引导作用较弱。二是政策目的不清晰、目标导向性不足，影响主管部门对政策实施决策的判断，一定程度上造成了历年预算编制与执行存在较大差异的情况。如，2016-2018 年区国资局专项资金预算执行率分别为 17.56%、80.42%、60.81%，预算执行率均偏低。

2.政策更新修订不及时，政策内容与现实需求脱节

与发布《暂行办法》的 2013 年相比，2019 年龙华区国民经济、社会环境和各股份合作公司的经营状态均发生较大改变。一是龙华区 GDP 与税收收入均大幅增加。根据公开查询的国民经济和社会发展统计公报数据，2013 年原龙华新区 GDP 为 1,309.1 亿元、税收收入为 247.38 亿元；2019 年龙华区 GDP 已达到 2,510.77 亿元、税收收入达到 427.39 亿元，上述两项经济指标大幅提高。二是各股份合作公司经营状态较大改善。区国资局提供的龙华区股份合作公司主要经济指标显示，2013 年股份合作公司总收入和人均集体分配分别为 179,402.54 万元、1.61 万元，2019 年该两项经济指标分别为 310,991.29 万元、5.39 万元，总收入大幅提高，人均集体分配实现了翻番。针对龙华区新形势，《暂行办法》本应重新予以审视，以更加契合股份合作公司需求，进一步助力“十三五”期间的股份合作公司转型发展。但评价发现，区国

资局并未及时梳理并修订完善¹¹《暂行办法》，造成政策内容与现实需求脱节的情况，主要体现在：

对比历年专项资金扶持情况，2013-2019 年专项资金扶持领域主要集中在“转型补贴”的部分项目类型，其他项目类型以及其他扶持领域较少涉及甚至从未涉及。按照专项资金扶持工作每年度申请一次、发放一次的开展方式，评价小组对各项目类型的具体扶持频次进行了统计（年度涉及到的项目类型算扶持 1 次），发现：一是部分项目类型自专项资金设立以来从未被申请。如，“生态补贴”领域下所设的“生态补贴（20%-40%面积）”“生态补贴（40%-60%面积）”“生态补贴（60%-80%面积）”“生态补贴（80%-100%面积）”4 个项目类型；又如，“转型补贴”领域下所设的“工业用地进入市场补贴”“发展特色产业补贴”“与重点企业合作补贴”“发展商贸旅游业补贴（新建星级酒店）”“发展商贸旅游业补贴（改造星级酒店）”“加工企业转型独立企业补贴”“淘汰后引进企业租金补贴”“贷款贴息补贴”8 个项目类型。二是部分项目类型申请频次较低。仅有“转型补贴”领域下的“城市更新（旧工业区改造）补贴”在 2013-2019 年间连续扶持 7 次，“转型补贴”领域下的“引进专业咨询顾问补贴”“引进人才补贴”“土地整备租金损失补贴”“城市更新（旧村改造）补贴”“城市更新（旧工业区改造）补贴”5 个项目类型扶持频次达 5 次（含）以上，其他项目类型扶持频次均在 3 次（含）以下（详见图 4-1）。

¹¹ 据悉，2020 年区国资局已经启动《暂行办法》的修订工作，截至 2020 年 11 月已经二次征求意见。

图 4-1 2013-2019 年项目类型扶持频次统计

大量项目类型被闲置，已经从一定程度上反映出相关项目类型设置与股份合作公司需求存在不符，但区国资局并未就此开展梳理工作，《暂行办法》一直未更新，政策激励作用被削弱。

五、相关建议

（一）双管齐下，提高资金使用效益

一是建议区国资局明确具体扶持方式。在修订政策文件、明确扶持领域及其项目类型的基础上，进一步明确各类项目的关注重点及具体的扶持方式，以保障专项资金扶持标的适当、扶持方式合理。例如，针对本次评价发现的城市更新补贴项目，可将其分为股份合作公司独立开展的城市更新项目和引入开发商的城市更新项目。针对股份合作公司独立开展的城市更新项目，可按照纳入城市更新计划时点计算其租金损失并给予一定比例的补贴；针对引入开发商的城市更新项目，应对比开发商给予的过渡期租金水平与拆迁前租金水平，若两者持平甚至过渡期租金水平高于拆迁前租金水平的，不给予补贴；两者存在差异且过渡期租金水平低于拆迁前租金水平的，按照差额给予一定比例的补贴。二是建议区国资局进一步明确资金使用的相关管理规定，规范和约束拨付资金使用，加强资金监管，提高资金使用效率。

（二）加强项目审核及监督管理，保障资金安全

一是建议区国资局清晰划分监管职责、内容及方式。清晰划分主管部门和街道办事处应承担的监管职责，明确监督管理的内

容及范围，统一监督管理的方式，减少监管盲区，建立监管链条，提高对项目实施情况的掌握程度，保障充分发挥资金使用效益。

二是建议区国资局在明确监管职责的基础上，加大监督管理力度，通过多方式、多渠道的监督管理链条，保障资金使用的安全性。

在实施进度方面，可通过要求街道定期汇总并上报项目实施进度和资金使用进度、突击检查等方式，及时发现项目滞后状况，分析滞后产生原因并为股份合作公司提供帮助或提出整改要求，保障项目高效运行。

在资金使用方面，可要求股份合作公司在支出前向街道管理部门报备，及时制止不合规的资金支出；同时，区国资局应制定资金追回程序，对于后续发现的不合规支出所涉资金进行追回。

三是建议区国资局牵头，各街道管理部门配合，联手强化股份合作公司的内控管理，保障资金使用安全，尤其是在决策管理和采购方面。

在决策管理方面，应要求股份合作公司严格执行决策程序，有效发挥决策机制的约束性，保障公司重大事项的决策合法合规。

在采购管理方面，应要求股份合作公司建立健全采购管理制度，加强制度衔接；明确各类项目的采购方式，保证采购成本的合理性；建立健全成果验收制度，保障成果及服务的质量。

（三）提高预算绩效管理意识，科学制定绩效目标

建议区国资局认真贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》要求，提高绩效管理意识，依据“指向明确、具体细化、合理可行”的基本要求，抓住预算绩效管理的

龙头一绩效目标管理。区国资局应依据预算内容，设置科学、合理的年度绩效目标并分解成细化、量化和可衡量的绩效指标，充分发挥绩效目标的引导作用，促进预算绩效管理水平进一步提升。

（四）梳理股份合作公司发展现况，修订政策内容

政策是项目执行工作的先行者，是主管部门统筹管理、实施单位执行工作的主要依据，是资金使用得到有效落实的重要保障。建议区国资局梳理股份合作公司发展状况，更新扶持重点和方向，修订现行的政策内容。一是梳理整合项目类型、优化扶持内容、更新补贴标准。结合当前政策执行情况，梳理目前政策已有的扶持领域和项目类型，删除已充分发展无需补贴的项目，减少为股份合作公司提供额外收入的情况。二是整合剩余的项目类型，明确其扶持内容并更新扶持标准，使专项资金真正落到实处。三是根据股份合作公司发展的实际需求，可对应增设扶持领域及其项目类型，明确扶持内容和扶持标准。

附件 1 绩效评价依据一览表

序号	政策名称	文号
1	关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知	财预〔2020〕10 号
2	深圳市龙华新区管理委员会关于印发深圳市龙华新区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要的通知	深龙华管〔2013〕53 号
3	深圳市龙华新区管理委员会深圳市发展和改革委员会关于印发深圳市龙华新区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要的通知	深龙华管〔2016〕30 号
4	关于印发龙华新区扶持股份合作公司发展指导意见的通知	深龙华字〔2013〕12 号
5	龙华区区级财政专项资金管理办法	深龙华府规〔2019〕3 号
6	龙华新区扶持股份合作公司发展专项资金使用管理暂行办法	深龙华办〔2013〕83 号
7	龙华区扶持股份合作公司发展专项资金操作规程	深龙华集资〔2020〕3 号
8	龙华区扶持股份合作公司发展专项资金实施细则	深龙华集资〔2020〕4 号
9	关于印发龙华新区扶持股份合作公司监督管理暂行办法的通知	深龙华管〔2012〕16 号
10	关于印发龙华新区扶持股份合作公司财务管理暂行办法的通知	深龙华管〔2012〕18 号
11	关于印发龙华新区股份合作公司重大事项决策管理暂行办法的通知	深龙华办〔2013〕84 号
12	关于印发龙华新区加强城市更新工作的实施办法的通知	深龙华办〔2013〕27 号
13	关于印发龙华新区城市化转地非农建设用地后续管理暂行办法的通知	深龙华办〔2013〕109 号

附件 2 绩效评价工作概况

（一）评价目的

本次绩效评价从决策、过程、产出、效益四个维度，结合专项资金扶持工作的实际开展情况调研，了解专项资金政策实施取得的主要成效，分析存在的问题和风险。从预算绩效管理角度，针对发现的问题和风险，提出优化政策实施管理和提高财政资金使用效率的可行性建议。

（二）评价依据

本次绩效评价的主要依据包括《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《龙华新区扶持股份合作公司发展指导意见》、《龙华新区扶持股份合作公司发展专项资金使用管理暂行办法》（深龙华办〔2013〕83号）、《龙华区区级财政专项资金管理办法》（深龙华府规〔2019〕3号）等，详见附件 1。

（三）评价对象

本次绩效评价对象是区国资局为落实《指导意见》制定的《暂行办法》及 2019 年扶持股份合作公司发展专项资金，涉及已拨付资金 1,081.65 万元。

（四）评价方法

结合区国资局专项资金政策的实际实施情况，评价小组通过制定评价指标体系、访谈调研等方式开展绩效评价工作，并采用比较法、调查取证法、穿行测试法、回溯分析法等对收集的数据

进行分析，形成数据基础，建立绩效评价佐证材料支撑体系。

（五）评价过程

1. 资料收集整理

评价小组通过主管部门、互联网等渠道收集项目的基本信息、申请材料及绩效数据，包括政策文件、绩效目标、审核文件、批准文件、成果产出等，并对收集到的资料进行分类整理及合规性审核，初步还原项目实施背景及流程，为进一步开展绩效评价工作奠定基础。

2. 绩效评价指标体系编制

评价小组按照《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）的要求，结合项目实际情况，从决策、过程、产出、效益四个维度出发，编制了专项资金绩效评价指标体系，共包括4个一级指标，9个二级指标，21个三级指标，详见附件5。

3. 股份合作公司抽样调研

本次绩效评价评价小组综合补贴金额大小、项目性质等，抽取了3家股份合作公司及对应的街道办开展现场延伸评价工作，分别为龙华街道办及深圳市龙华水斗老围股份合作公司、民治街道办及深圳市民治沙吓股份合作公司、福城街道办及深圳市福民茜坑老围股份合作公司。评价小组通过访谈、档案资料查阅、实地走访等，了解2019年专项资金扶持的项目执行情况及现状，获得股份合作公司实际支出扶持资金的信息，收集街道办及股份合作公司对改进项目管理的意见和建议。

4. 综合分析撰写报告。

在现场延伸评价工作及资料收集整理的基础上，评价小组对项目资料及实际执行情况进一步汇总分析及对比，综合分析项目申请、审核、资金发放及使用、监督等情况，归纳项目基本情况，总结项目效果，分析存在的不足，并提出相应的改进建议，形成绩效评价报告初稿。初稿经内部审核修改后，提交区财政局审核并征求被评价主体的意见，吸收反馈意见后修改绩效评价报告并定稿。

附件 3 《“十二五”规划纲要》和《“十三五”规划纲要》关于集体经济的相关内容

文件	政策目标	具体内容
《“十二五”规划纲要》	推动社区集体经济转型	支持集体经济用地改造升级，鼓励社区股份公司结合区域规划和产业定位，利用城市更新政策，优化集体经济用地片区规划，改善产业发展环境和加强基础设施建设，打造特色工业园和产业集聚基地，提高出租物业的档次和规模。支持社区股份公司经营实体经济，参股社区成长性较好的企业，参与投资经营收益稳定、风险较小的营利性基础设施和服务项目。鼓励村民小组股份合作公司进行经营整合，引导社区股份合作公司建立现代企业制度，逐步形成产权清晰、职责分明、运转协调、制衡有效的法人治理结构。
《“十三五”规划纲要》	加大土地整备力度	创新土地整备模式，加大土地清退力度，开展重点片区、重大产业及公共基础设施用地的整备工作。推动整村统筹和片区统筹，鼓励原农村集体经济组织继受单位将管辖范围内未完善（转）土地补偿手续用地纳入试点项目，逐步解决土地历史遗留问题。到 2020 年，力争整备释放 5 平方公里成规模用地，重点保障产业发展、公共服务设施及城市基础设施建设。
	释放产业发展空间	大力盘活原农村集体产业空间，鼓励符合条件的农村集体经济产业用地积极入市，推动原农村集体经济组织所有、产权清晰的产业用地开展“工改工”类拆除重建。多方式、多渠道筹建政策性产业用房，完善产业用房供需、配置、退出机制，确保产业用房的高效利用。到 2020 年，新区工业用地规模保持在 40.7 平方公里以上，新增产业用房规模达到 500 万平方米。

文件	政策目标	具体内容
	健全产业空间保障机制	完善城市更新、土地整备等土地二次利用机制，严格按照规划规范土地供应，实现城市功能集聚和土地集约高效利用。对于已出让到期无正当理由未开发，产业项目经评估达不到重点产业园区进驻门槛的项目，限制企业以出售、股权等方式转让土地，政府优先赎回。完善原村集体经济组织经营性建设用地入市机制，推进原农村集体医疗、教育、养老等公共服务设施的土地确权，拓展土地供应来源。构建“房地并举、优先供房”的产业空间配置体系，对总部企业、上市公司、中小科技型企业实行差异化保障。
	促进社区股份合作公司转型发展	推进社区股份合作公司对现有物业升级改造，盘活土地和房产资源，鼓励优质股份公司与优势企业对接，以自有物业的统一出租、参股项目等方式，参与众创空间、产业园区、基础设施和城市公共服务项目，拓宽经营范围，推动社区集体经济由单一“租赁型”向“投资型”和“管理型”转变。引导社区股份公司向公司法人治理转变，探索所有权和经营权分离，引入职业经理人，推动建立现代企业制度。探索集体资产市场流转机制，引导股份合作公司资产纳入集体资产交易平台，邀请第三方专业机构对待售集体资产进行市场评估。

附件 4 2019 年专项资金扶持情况

（一）涉及项目类型的补贴标准

1.引入专业咨询顾问补贴：对 2012 年 1 月 1 日后引进专业咨询机构进行常年财务、法律等顾问服务的公司，按当年咨询费用给予第一年 80%、第二年 60%、第三年 50%，每年不超过 5 万元的咨询费用补贴。

2.引进人才补贴：对 2012 年 1 月 1 日后引进人才，且该人才实际在岗工作 1 年以上的公司，按下列标准给予补贴：（1）具有全日制大学本科学历的原村民，每人每年 2 万元；（2）具有技师职业资格证书、中级职称、硕士学位或研究生学历的，每人每年 3 万元；（3）具有高级技师职业资格证书、高级职称、博士学位或引进外部人才担任公司副总经理级（含）以上管理职务的，每人每年 5 万元。每名人才累计补贴时间不超过 3 年。

3.城市更新补贴：对股份合作公司旧工业区、旧商业区全面改造项目成功纳入深圳市城市更新单元计划并规划升级改造为住宅、办公、商业等经营性用途的，给予 80 万元旧改工作经费补贴，并在旧改期间前三年给予租金损失补贴。补贴金额按工业区近三年（不足三年按实际租赁时间计算）实际平均租金的 50% 计算，补贴总额不超过 200 万元。项目完成施工图涉及工程预算后，按公司承担的公共配套设施建设总造价（需经相关部门评审确认）的 10% 给予一次性不超过 300 万元的补贴。

4.引进大型工业企业补贴：对 2012 年 1 月 1 日后，引进投资额 3000 万元以上、或年营业收入 3 亿元及以上、或年纳税额 1000 万元及以上大型工业企业的公司，按所引进企业当年应付股份合作公司厂房租金的 30%给予支持，并根据实际需要，可给予按引进项目投资额的 5%以内的周边环境配套资金扶持，最高不超过 300 万元。

5.拓宽投资渠道补贴：股份合作公司在新区引导下，参股创投基金、产业园区以及盈利性基础设施项目建设等，按其实际出资额的 10%给予一次性不超过 200 万元的补贴。

（二）扶持标的情况

1.引入专业咨询顾问补贴：深圳市大湖股份合作公司、深圳市牛湖老一股份合作公司及深圳市龙华瓦窑排股份合作公司分别与不同的律师事务所签订协议引入专业法律咨询顾问，深圳市龙华油松股份合作公司与会计师事务所签订协议引入专业财务咨询顾问。

2.引进人才补贴：深圳市牛湖股份合作公司引进 1 名本科学历的原村民担任董事会成员；深圳市龙华三联股份合作公司引进 1 名本科学历的村民执行主管及领导分配的工作；深圳市龙华油松股份合作公司引进 1 名中级会计师开展财务会计管理工作。

3.城市更新补贴：深圳市龙华水斗老围股份合作公司实施的水斗老围村城市更新项目是将旧工业区改造为商业区，于 2018 年 3 月被纳入深圳市城市更新单元计划，截至 2020 年 11 月，项

目仍处于搬迁阶段，余两栋厂房在使用；深圳市民治沙吓股份合作公司实施的沙吓工业区城市更新项目亦是旧工业区改造为商业区，于 2018 年 8 月被纳入深圳市城市更新单元计划，截至 2020 年 11 月，项目处于待搬迁状态，工业区内正常运营。

4.引进大型工业企业补贴：深圳市福民茜坑老围股份合作公司引入年营业收入达 7 亿元以上的龙华区工业百强企业——深圳市悦目光学器件有限公司，与其签订茜坑老围工业区的租赁合同。

5.拓宽投资渠道补贴：深圳市龙华清湖股份合作公司投入 2,000 万元入股深圳龙华新华村镇银行股份有限公司，占股 6.67%。

附件5 绩效评价指标体系

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	指标说明	评分标准	评分说明	得分
决策	15	政策内容	5	匹配性	3	反映《龙华新区扶持股份合作公司发展专项资金使用管理暂行办法》（简称《暂行办法》）的相关规定是否与《龙华新区扶持股份合作公司发展指导意见》（简称《指导意见》）以及龙华区国民经济和社会发展规划（简称《规划》）等相关政策的内容和要求相匹配。	1.《暂行办法》与《指导意见》及《规划》等政策文件的内容和要求相匹配的，得3分； 2.存在一项不匹配的，扣0.5分，扣完为止。	《暂行办法》与《指导意见》及《规划》等政策文件的内容和要求相匹配的，得3分。	3
				合理性	2	反映《暂行办法》规定的相关内容是否存在明显不合理情形。	1.《暂行办法》的相关内容不存在明显不合理的情形，得2分； 2.存在明显合理性，1项扣0.5分，扣完为止。	部分项目类型已经呈现出多种业态，但《暂行办法》在设立之初并未纳入考量，如城市更新补贴，扣0.5分，得1.5分。	1.5

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	指标说明	评分标准	评分说明	得分
		绩效目标	5	绩效目标合理性	3	反映和考核主管部门年度绩效目标与工作实施方案的相符情况：（如未设定预算绩效目标，也可从相关依据文件中提炼绩效目标） 1.是否设立年度绩效目标（1分）； 2.年度绩效目标与工作实施方案是否具有相关性（1分）； 3.年度绩效目标是否与预算安排相匹配（1分）。	1.主管部门设立了年度绩效目标，得1分，否则不得分； 2.设置的年度绩效目标与实施方案内容相关，得1分；基本相关，得0.5分；完全不相关，不得分； 3.年度绩效目标与预算安排相匹配，得1分；每存在1项不匹配情形，扣0.5分。	1.区国资局设立了年度绩效目标，得1分； 2.因未设置未制定专项资金发展规划和实施方案，故以政策规定文件《暂行办法》替代实施方案进行评价； 3.设置的绩效目标值较为笼统，设置的年度绩效目标与实施方案内容基本相关；但未能全面反映扶持工作实际，得0.5分； 4.设置的绩效目标值较为笼统，未能与预算安排相匹配，得0分。	1.5
				绩效指标明确性	2	反映和考核主管部门依据年度绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量： 1.是否将年度绩效目标细化分解为具体的绩效指标（1分）； 2.绩效指标值是否量化，可衡量（1分）。	1.将年度绩效目标细化分解为具体的绩效指标，得1分；进行细化分解但不到位，得0.5分；未细化分解，不得分； 2.绩效指标量化可衡量，得1分；不可衡量未量化，不得分。	1.产出目标仅包括“完成一次扶持股份公司发展专项资金申报、审核、拨付等工作”，未明确扶持项目数和公司数等核心产出； 2.产出质量目标专家评审通过率的指标值仅设置为65%，指标值水平与区国资局正常通过率水平不符； 3.经济效益简单设置为“为推动股份合作公司集体济转型发展”，未对其进一步细化； 4.绩效目标细化分解但不到位，得0.5分； 5.指标量化但不到位，得0.5分。	1

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	指标说明	评分标准	评分说明	得分
		资金投入	5	预算编制科学性	3	反映和考核专项资金预算编制的科学性、合理性情况： 1.预算内容是否与年度专项资金工作实施方案相匹配（1分）； 2.预算测算依据是否充分，是否符合相关政策要求（1分）； 3.预算安排是否与具体工作内容相匹配（1分）。	1.预算内容与年度工作方案完全匹配，得1分；基本匹配，得0.5分；不匹配，不得分； 2.预算测算依据充分，符合相关政策标准，得1分；基本充分、基本符合，得0.5分；无依据不得分； 3.预算安排与工作内容完全匹配，得1分；基本匹配，得0.5分；不匹配，不得分。	1.预算内容与《暂行办法》匹配，得1分； 2.根据以前年度预算执行情况测算，依据充分，得1分； 3.2019年预算资金与专项资金扶持内容匹配，与专项资金审批通过的项目匹配，得1分。	3
				资金分配合理性	2	反映和考核专项资金预算资金分配的科学性、合理性情况： 1.资金分配的依据是否充分，是否符合相关政策标准（1分）； 2.预算资金分配额度是否合理，是否与工作实际情况相匹配（1分）。	1.资金分配依据充分，与政策标准相符合，得1分； 2.预算资金分配额度与工作实际相匹配、合理，未出现因预算调整导致的预决算差异过大的情况，得1分； 3.存在1项不充分、不合理的地方扣0.5分，扣完为止。	1.区国资局结合实际项目申报情况及《暂行办法》补贴标准分配专项资金并执行拨付； 2.符合政策标准，得1分； 3.与实际工作相匹配，未出现因预算调整导致的预决算差异过大的情况，得1分。	2
过程	25	资金管理	9	预算执行率	2	反映或考核专项资金预算执行情况： 1.实际拨付资金：2019年度专项资金实际拨付资金 2.预算资金：2019年度专项资金预算资金	预算执行率=（实际拨付资金/预算资金）×100% 得分=权重×预算执行率	2019年预算安排1000万元，实际拨付1000万元，预算执行率100%，得2分。	2

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	指标说明	评分标准	评分说明	得分
				资金使用率	3	反映或考核拨付至公司的专项资金的支出情况： 1.实际使用资金：截至 2020 年 11 月受扶持公司实际使用资金 2.实际到位资金：截至 2020 年 11 月受扶持公司实际收到资金 说明：因有 81.65 万元的专项资金于 2020 年拨付，故资金实际使用节点选为绩效评价工作开展的 2020 年 11 月。	资金使用率=（实际使用资金/实际到位资金）×100% 得分=权重×资金使用率	实际到位资金 1081.65 万元，实际使用资金 100.88 万元，资金使用率 9.33%，得 0.28 分。	0.28
				资金使用合规性	4	反映和考核项目资金的规范使用情况： 1.资金使用是否符合《暂行办法》、单位财务管理制度等相关规定（2 分）； 2.资金拨付是否有完整的审批程序和手续（1 分）； 3.是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况（1 分）。	1.资金使用符合相关规定的，得 2 分； 2.资金拨付审批程序和手续完备的，得 1 分； 以上每存在 1 项不符合的情况扣 0.5 分，以 3 分为限，扣完为止； 3.不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情形的，得 1 分； 若存在，本项不得分。	1.资金使用符合局内财务管理制度及《暂行办法》的要求，各受扶持公司在拨付资金使用过程中未发现触碰区国资局要求的“不可用于股东分红”的原则，得 2 分； 2.资金拨付审批程序和手续完备的，得 1 分； 3.不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情形，得 1 分。	4

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	指标说明	评分标准	评分说明	得分
		组织实施	16	管理制度健全性	3	反映和考核各项管理制度对项目顺利实施的保障情况：1.主管部门是否按要求制定了资金管理办法、操作规则和实施细则等（2分）；2.受扶持公司是否根据龙华区股份合作公司监管与扶持制度体系，制定了与标的项目对应的财务及业务管理规章制度（2分）。	1.主管部门制定了完备的资金管理办法、操作规则和实施细则，得2分；2.受扶持公司根据龙华区股份合作公司监管与扶持制度体系，制定了与标的项目对应的财务和业务管理规章制度，得2分；每存在1项管理制度或1项制度内容不完整，扣0.5分，扣完为止。	1.区国资局根据《暂行办法》及《龙华区级财政专项资金管理办法》管理专项资金，又于2020年10月正式发布专项资金的操作规程及实施细则，管理制度健全，得2分；2.部分受扶持公司仅依据龙华区股份合作公司监管与扶持制度体系进行专项资金管理，公司规章制度不够健全，扣0.5分，得1.5分。	3.5
				制度执行有效性	12	反映和考核项目审核监督工作的有效性情况： 1.主管部门是否对项目申请进行合规性审核（1分）； 2.主管部门是否组织专家评审（1分）； 3.主管部门是否做好项目建档登记、资料收集和管理工作的（1分）； 4.主管部门是否做好专项资金绩效监控与绩效材料的归集工作（1分）； 5.主管部门是否对项目后续实施情况进行监督检查（3分）； 6.主管部门是否做好对街道工作的监督检查（3分）； 7.项目实施是否存在不符合制度规定的情况（2分）。	1.主管部门对项目申请材料进行合规性审核到位，得1分；存在1项不到位情况，扣0.5分，扣完为止； 2.主管部门组织专家评审到位的，得1分；存在1项不到位的情况，扣0.5分，扣完为止； 3.项目建档登记、资料收集和管理工作的到位的，得1分；存在不到位情形，酌情扣分； 4.专项资金绩效监控与绩效材料的归集工作到位的，得1分；存在不到位情形，酌情扣分；（1分）； 5.监督检查机制健全并严格执行的，得3分；机制不健全或执行不到位的，酌情扣分，扣完为止；	1.区国资局对各申报材料进行了合规性审核，得1分； 2.区国资局召开专家评审会，对各申报项目进行评审且提出反馈意见，得1分； 3.区国资局为各项目建档保存申报审批材料，得1分； 4.区国资局未收集并归整相关项目的绩效材料，得0分； 5.区国资局仅通过每年收集一次各股份合作公司专项资金使用情况的方式对专项资金使用进行监管，未深入关注业务开展，酌情得1.5分； 6.各街道资金监管方式不一、检查机制不健全，未对项目业务实际实施情况进行监督检查，区国资局未及时梳理街道监管情况并指导街道改进，酌情得1.5分； 7.深圳市民治沙吓股份合作公司申报的城市更新项目中，其与开发商签订的协议书	7.5

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	指标说明	评分标准	评分说明	得分
							6.对街道工作监督到位，得3分；监督不到位的，酌情扣分，扣完为止； 7.项目实施程序规范，全部符合制度规定，得2分；程序不规范不符合制度规定的，酌情扣分，扣完为止。	日期早于监事会、董事会、集体资产委员会及股东大会召开日期，违反《关于印发龙华新区股份合作公司监督管理暂行办法的通知》的规定，得1.5分。	
产出	15	产出数量	6	扶持工作完成情况	6	反映和考核专项资金2019年度申报、审核、拨付等工作完成情况	根据区国资局制定的产出数量目标，2019年内区国资局完成1次专项资金的申报、审核、拨付等工作，即得满分；每存在一项工作未完成，扣0.5分，扣完即止。	2019年，区国资局发布了专项资金申报的通知，对申报材料进行合规性审核，安排专家评审及第三方机构审计，并安排拨付专项资金等工作，共扶持10家股份合作公司的11个项目，涉及专项资金1081.65万元，达到其制定的产出数量绩效目标要求，得6分。	6
		产出质量	6	扶持精准度	6	反映和考核专项资金政策2019年度扶持项目是否精准	根据资料评审项目和现场评价项目的实际情况，评价项目是否应纳入扶持范围，以及已经纳入扶持范围的项目是否合理。存在1个项目不应纳入或纳入不合理的，扣1分，扣完为止。	2019年专项资金共扶持11个项目，但其中两个城市更新项目不存在租金损失却分别获得了200万元的租金补贴，影响专项资金的使用效益，扣2分，得4分。	4
		产出时效	3	扶持工作完成及时性	3	反映和考核专项资金2019年扶持工作是否按期完成	根据区国资局2019年扶持工作的完成情况评分。	2019年内，区国资局完成了专项资金的预算安排、资金申报审批、公示、拨付等扶持工作，工作按计划完成，得3分。	3

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	指标说明	评分标准	评分说明	得分
效益	45	经济效益	10	资本保值增值率	2	反映专项资金政策实施是否有推动集体资产保值增值。 资本保值增值率=(年末所有者权益÷年初所有者权益) x 100%	以 2019 年为评价基准年,考察近三年的资本保值增值率的变化趋势;若存在明显的增长趋势,得 3 分;若存在轻微的增长趋势或保持持平,得 1.5 分;若存在下降趋势,不得分。	2017 年龙华区股份合作公司资本保值增值率为 104.08%,2018 年为 107.31%,2019 年为 114.83%,各年度资本保值增值率高于 100%且逐年上升,得 2 分。	2
				人均集体分配	3	反映专项资金政策实施是否有助于增加人均集体分配	以 2019 年为评价基准年,考察近三年的人均集体分配的变化趋势;若存在明显的增长趋势,得 3 分;若存在轻微的增长趋势或保持持平,得 1.5 分;若存在下降趋势,不得分。	2017 年龙华区股份合作公司人均集体分配 3.59 万元,2018 年人均集体分配 4.93 万元,2019 年人均集体分配 5.39 万元,增长率高达 37.41%,得 3 分。	3
				辖区税收	5	反映引进的大型工业企业自正式进驻到申报年份的辖区税收贡献情况	以 2019 年为评价基准年,考察近三年引入的大型工业企业累计贡献的辖区税收情况。根据实际,酌情评分。	引进的大型工业企业深圳市悦目光学器件有限公司 2017 年在龙华区缴纳税款 3,943.72 万元,2018 年缴纳税款 2,364.06 万元,2019 年缴纳税款 644.62 万元,虽有下降趋势,但整体为龙华区提供税收 6,952.4 万元,得 5 分。	5

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	指标说明	评分标准	评分说明	得分
		社会效益	20	空间优化作用	5	反映专项资金政策实施是否有利于鼓励和促进旧城改造步伐，提升城市环境和公共配套	综合评价情况，酌情评分。	《暂行办法》设立“城市更新补贴”项目旨在“鼓励公司加快城市更新步伐”，2019年专项资金扶持了2个于2018年相继纳入城市更新计划的工改商城市更新补贴项目，截至评价时点2020年11月，该2个城市更新项目仍处于搬迁状态，更新步伐未得到加快，酌情扣2分，得3分。	3
				管理提升作用	5	反映顾问服务和人才引进是否有利于提升公司的管理水平	综合评价情况，酌情评分。	专项资金扶持各股份合作公司引进专业咨询顾问、引进高学历或有专业特长的人才，助力公司管理水平提升，但未见2019年受扶持的3个股份合作公司提供系统的绩效佐证材料，酌情扣3分，得2分。	2
				投资促进作用	5	反映专项资金政策实施是否有利于鼓励和促进公司积极拓展投资渠道	综合评价情况，酌情评分。	2019年专项资金扶持1家即深圳市龙华清湖股份合作公司投资入股深圳龙华新华村镇银行股份有限公司，改变了以厂房出租获取收入的单一化模式，促进股份合作公司拓宽投资渠道，得5分。	5
				招商引资作用	5	反映专项资金政策实施是否有利于鼓励和促进公司招商引资工作	综合评价情况，酌情评分。	2019年专项资金扶持了1家即深圳市福民茜坑老围股份合作公司招商引入大型工业，但2013年设立专项资金至2019年，仅1家股份合作公司引进了大型工业企业获得补贴，专项资金政策对招商引资的促进作用不明显，酌情扣2分，得3分。	3

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	指标说明	评分标准	评分说明	得分
		可持续影响	5	政策可持续性	5	专项资金政策是否可持续	现有条件，专项资金政策实施是否可持续，可持续得 5 分；可持续性有较大不确定性，或者政策变动较为频繁，得 3 分；完全无法持续，不得分。	综合专项资金使用情况及评价情况，专项资金政策存在与实际情况不匹配的情况，有待修订；区国资局及各街道办事处的监督管理机制未健全，股份合作公司的项目管理有待规范，可持续性存在不确定性，得 3 分。	3
		满意度	10	调研街道满意度	5	通过与调研街道和调研公司负责人员访谈并予以准确记录的方式，对专项资金政策实施的满意度、认可度进行调查，考察专项资金推进的可行性和改进方向。	根据调研结论予以客观评价。	1.根据现场调研三个街道办事处及三家股份合作公司的反馈，其皆认为政策能调动股份合作公司的积极性，政策认可度达 100%；但其皆认为“专款专用”的规定不明确，一定程度造成了资金的沉淀； 2.街道满意度扣 1 分； 3.企业满意度扣 1 分。	4
				调研企业满意度	5				4
	100		100		100				76.28