

# 长沙市财政项目支出绩效评价报告

评价项目类型：项目实施过程评价  项目完成结果评价

评价项目名称：2020年长沙市商务局商贸发展专项、开放型经济发展专项评价项目

评价项目金额：28,910.00 万元

评价项目单位：长沙市商务局、各区县商务局及项目单位

项目主管部门：长沙市商务局

报告日期：2021年9月23日

长沙市财政局制



# 2020年长沙市商务局商贸发展专项、 开放型经济发展专项绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》《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）、《中共湖南省委办公厅湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）和《长沙市财政局关于开展2021年财政支出重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2021〕3号）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于2021年4月至8月，对长沙市商务局主管（以下简称“市商务局”）的2020年长沙市商贸发展专项和开放型经济发展专项实施了绩效评价。评价采用定量分析和定性分析相结合的方法，从项目立项、预算执行、组织管理、财务管理和项目绩效完成等方面对项目进行了综合评价。现将项目绩效评价情况报告如下：

## 一、评价情况

评价工作组通过听取主管部门和项目单位对项目情况的汇报；检查和核对公共项目资金预算资料，项目立项文件，项目申报、评审、资金分配、结果公示等项目执行资料，项目收支明细账及原始凭证等财务资料；收集、整理、分析评价基础资料和数据等方法。按项目实施主体和资金比重分别选取了包括

商贸流通产业发展扶持项目、农贸市场标准化改造和专业市场转型升级项目、服务外包产业发展项目、电子商务产业发展项目、疫情防控期间生活必需品保供应奖励项目、开放型经济发展专项外贸部分项目、开放型经济发展专项加贸部分项目、开放型经济发展专项外经部分项目、招商引资项目、跨境电商发展项目、市场采购贸易方式试点项目、黄花综合保税区招商奖励项目、扩大利用外资项目等14个类型项目开展绩效评价工作。现场评价抽取了112个项目，占项目总数的34.78%；涉及评价资金21,011.42万元，占评价资金总额的73.33%。

## 二、项目基本情况

2020年商贸发展专项资金、开放型经济发展专项资金由市商务局主管，各区县商务局及长沙市的各同行业公司、与项目相关的市直单位等项目单位共同组织实施。项目资金的使用分为商贸发展专项资金、开放型经济发展专项两类，项目基本情况如下：

### （一）商贸发展专项资金

#### 1. 商贸流通产业发展专项资金

根据《长沙市商务局关于促进商贸流通产业发展的若干意见》、《关于印发〈长沙市促进商贸流通产业发展专项资金管理暂行办法〉的通知》（长商务发〔2017〕52号）、《长沙市人民政府办公厅关于印发长沙市有效降低疫情影响稳定经济运行实施方案的通知》（长政办发〔2020〕8号）、《关于印发〈关

于有效降低疫情影响促进商贸流通产业稳定发展的政策措施>的通知》（长商务发〔2020〕6号）等文件予以立项并组织实施。用于扶持自创知名品牌商贸流通企业、培育特色商业街区引导和培育消费热点、鼓励品牌连锁便利店发展、奖励疫情期间生活必需品重点保供企业等方面。

## **2.农贸市场监管改造和专业市场转型升级资金**

根据《长沙市人民政府常务会议纪要第16次》、《长沙市人民政府办公厅关于印发长沙市“一圈两场三道”建设2019年工作方案的通报》（长政办函〔2019〕12号）、《长沙市人民政府办公厅关于印发长沙市便民生鲜农产品供应体系建设实施方案的通知》（长政办函〔2018〕65号）、《长沙市人民政府办公厅关于印发长沙市便民生鲜农产品市场建设与管理办法的通知》（长政办发〔2018〕24号）等文件予以立项并组织实施。主要对新建农贸市场、农贸市场转型升级和新建社区门店等方面进行补贴。

## **3.服务外包产业发展专项资金**

根据《关于加快推进长沙市服务外包产业转型升级的若干意见》（长政办发〔2020〕19号）等文件予以立项并组织实施。项目资金主要用于培育壮大市场主体、支持品牌建设、鼓励开拓境外市场、开展人才培养工作、支持发展行业协会作用等方面。

## **4.电子商务产业发展专项资金**

根据《长沙市人民政府办公厅关于印发长沙市支持电子商务产业发展若干措施的通知》（长政办发〔2019〕24号）等文件予以立项并组织实施。项目资金主要用于推动产业集聚发展、培育市场主体、完善农村电商相关服务支撑体系、积极营造电子商务行业氛围等方面。

## **（二）2020年开放型经济发展专项**

### **1.外贸和加贸专项资金**

根据《长沙市商务局 长沙市财政局关于2019年外贸相关切块资金（外贸稳增长保目标促发展资金）使用细则》（长商务报〔2020〕2号）、《关于印发〈关于支持外经贸企业抗击新型冠状病毒肺炎疫情共渡难关的若干政策措施〉的通知》（长开办发〔2020〕5号）、《关于印发长沙市开放型经济发展专项资金管理办法的通知》（长商务发〔2020〕27号）等文件予以立项并组织实施。主要用于支持外贸企业扩大外贸规模、实现外贸结构调整和转型升级、积极开展进口业务、业绩定额补贴、国际营销网络建设、支持机电和高新技术企业转型升级等方面。

### **2.外经专项资金**

根据《中共长沙市委 长沙市人民政府关于加快实施开放崛起战略建设内陆开放新高地的实施意见》（长发〔2017〕20号）、《关于印发长沙市开放型经济发展专项资金管理办法的通知》（长商务发〔2020〕27号）等文件予以立项并组织实施。主要对开展境外项目（包含赴非）、规范和提升对外劳务合作项目、

“走出去”专题培训、资源回运项目等进行补贴。

### **3.招商引资专项资金**

根据《关于印发长沙市开放型经济发展专项资金管理办法的通知》（长商务发〔2020〕27号）、《长沙市人民政府关于强力推进招商引资工作的若干意见》（长政发〔2017〕30号）等文件予以立项并组织实施。主要用于鼓励世界500强、中国企业500强、中国民营企业500强来长投资；奖励协助引进世界500强、中国企业500强、中国民营企业500强首次在长投资项目的中介人；保障市级重点招商引资活动和小分队招商活动等方面。

### **4.跨境电商专项资金**

根据《关于印发长沙市开放型经济发展专项资金管理办法的通知》（长商务发〔2020〕27号）等文件予以立项并组织实施。主要对黄花综合保税区、金霞保税物流中心园区及高新区等9个区县园区内的跨境电商企业进行补贴。

### **5.市场采购贸易方式试点专项资金**

根据《长沙市人民政府办公厅关于印发长沙市市场采购贸易综合管理办法的通知》（长政办发〔2018〕48号）等文件予以立项并组织实施。主要用于鼓励高桥大市场采购贸易代理商做大做强。

### **6.扩大利用外资专项**

根据《长沙市人民政府办公厅关于印发长沙市进一步扩大

利用外资促进经济高质量发展若干措施（试行）的通知》（长政办发〔2019〕21号）等文件予以立项并组织实施。主要用于鼓励外商投资企业实缴资本到位。

### **7.黄花综合保税区招商奖励资金**

根据《长沙市人民政府办公厅关于印发〈长沙黄花综合保税区招商引资若干政策措施〉的通知》（长政办发〔2017〕10号）、《长沙黄花综保区招商引资若干政策措施实施细则》（长县政办发〔2018〕19号）等文件予以立项，该项资金由黄花综合保税区自行组织申报及管理，对园区内符合条件的企业进行补贴。

## **三、项目资金情况**

### **（一）项目资金组成及执行情况**

2020年度市级公共项目年初预算资金28,410.00万元，其中：商贸发展专项3,950.00万元、开放型经济发展专项24,460.00万元。年中追加商贸发展专项预算资金500.00万元，2020年市级公共项目预算资金总额为28,910.00万元。

### **（二）项目资金分配及使用情况**

2020年市财政安排至商务局资金总额28,910.00万元，其中：商贸发展专项4,450.00万元、开放型经济发展专项24,460.00万元。实际拨付至项目单位资金14,735.17万元，预算执行率为50.97%，其中：商贸发展专项4,229.50万元，预算执行率为95.04%；开放型经济发展专项10,505.67万元，预算执行率为42.95%。具体使用情况如下表：

2020 年市商务局公共项目资金分配及使用明细表

单位：万元

序号	项目名称	实际安排金额	实际拨付金额	差异数	备注
一	<b>商贸发展专项</b>	<b>4,450.00</b>	<b>4,229.50</b>	<b>220.50</b>	
1	长沙市人民政府对口支援湖北古夫镇移民搬迁资金	50.00	50.00	0.00	
2	商贸流通产业发展专项资金	1,250.00	1,250.00	0.00	
3	农贸市场标准化改造和专业市场转型升级资金	1,630.00	1,409.50	220.50	资金结余 220.50 万元，市财政收回。
4	2020 年疫情防控期间生活必需品保供奖励资金	120.00	120.00	0.00	
5	服务外包产业发展专项资金	400.00	400.00	0.00	
6	电子商务产业发展专项资金	1,000.00	1,000.00	0.00	
二	<b>开放型经济专项</b>	<b>24,460.00</b>	<b>10,609.67</b>	<b>13,850.33</b>	
7	外贸专项资金	7,100.00	2,025.60	5,074.40	2020 年上半年海关数据公布较晚，2020 年下半年海关数据不对外公布，通过领导间沟通，数据以会议机密形式呈现，获取数据时间较晚，导致资金拨付滞后。
8	加贸专项资金	500.00	500.00	0.00	
9	外经专项资金	1,950.00	1,950.00	0.00	
10	招商引资专项资金	750.00	744.80	5.20	5.20 万元市财政收回。
11	跨境电商专项资金	4,900.00	2,312.59	2,587.41	2020 年上半年海关数据公布较晚，2020 年下半年海关数据不对外公布，通过领导间沟通，数据以会议机密形式呈现，获取数据时间较晚，导致资金拨付滞后。

序号	项目名称	实际安排金额	实际拨付金额	差异数	备注
12	市场采购贸易方式试点专项资金	3,610.00	0.00	3,610.00	2020年上半年海关数据公布较晚，2020年下半年海关数据不对外公布，通过领导间沟通，数据以会议机密形式呈现，获取数据时间较晚，导致资金拨付滞后。
13	扩大利用外资专项	1,650.00	1,549.92	100.08	100.08万元市财政收回。
14	黄花综合保税区招商奖励资金	4,000.00	1,526.76	2,473.24	2020年上半年海关数据公布较晚，2020年下半年海关数据不对外公布，通过领导间沟通，数据以会议机密形式呈现，获取数据时间较晚，导致资金拨付滞后。
总计		28,910.00	14,839.17	14,070.83	

### （三）项目资金的管理

针对专项资金的使用，市商务局按照《长沙市商务局财务和资产管理办法》（长商务发〔2020〕13号）、《长沙市商务局项目审核工作规程》（长商务发〔2020〕16号）及相应的专项资金管理办法执行，完善了一系列的内部流程和管理办法，确保支出用途清晰。

按照申报文件和其他相关文件要求，市商务局联合市财政局制定并印发了相关专项资金管理办法，包括《长沙促进商贸流通产业发展专项资金管理暂行办法》、《长沙市电子商务产业扶持资金管理办法的通知》、《长沙市服务外包专项资金管理办法》、《长沙市市场采购贸易方式试点扶持资金管理暂行办法》、《长沙市扩大利用外资专项资金（商务口）使用管理

暂行办法》、《长沙市开放型经济发展专项资金管理办法》等。通过建立健全各项专项资金管理办法，进一步强化了专项资金申报、审核、评审、使用、监管及绩效评价等全流程管理，并规范了专项资金的使用和管理。

同时，为了充分发挥财政资金引导作用，提高财政资金使用效益，根据《长沙市财政专项资金管理办法》（长政发〔2016〕3号）“公开申报、部门审核、专家评审、结果公示、报账支付、绩效评价”的要求，对公开申报类项目（商贸流通产业发展项目、服务外包项目、电子商务产业发展引导资金、开放型经济发展专项外贸部分项目、开放型经济发展专项外经部分项目、扩大利用外资项目和招商引资资金等）分别下发申报工作通知，对项目的申报条件、支持内容和标准、申报程序以及考核评分办法等做出规定。在各项目评选实施过程中，首先由各区、县（市）商务部门对自行申报企业的申报资料进行项目初审，初步审核项目基本情况、查验项目单位所提交的相关材料，筛选出符合申报条件的项目，联合各区、县（市）财政部门上报市商务局进行部门审核；商务局部门审核通过后，由其委托第三方机构对部门审核通过的项目进行专家评审，评选出符合要求的申报项目；根据专家评审意见拟定资金分配方案，送交财政局审核，并报请主管市领导审定；经市领导审定的资金分配方案在长沙市财政专项资金综合管理平台和商务局门户网站上进行同步公示；项目公示期无异议后，扶持补助资金按程序拨付到各项目

单位。

对非公开申报类项目，由市商务局各业务处室从业务系统中筛选符合申报条件的企业，项目单位按要求提供申报材料，并由业务处室负责对申报材料进行审核。各业务处室根据申报材料审核结果综合其他相关情况，按文件要求进行项目资金分配，并将专项资金按程序拨付到各项目单位。

#### 四、项目实施情况

2020年度市商务局商贸发展专项、开放型经济发展专项包含的项目种类繁多，涉及面广，项目组织实施情况各有不同，主要内容如下：

**（一）公开申报类专项：**商贸流通产业发展专项、服务外包产业扶持资金、电子商务产业发展专项、跨境电商发展专项、加贸专项、外经专项、扩大利用外资专项和招商引资等公开申报类项目，根据市级相关财政专项资金管理办法，进一步出台、修订和完善开放型经济专项资金管理办法等系列制度，明确专项资金的用途、使用范围、分配办法等内容，严格遵循信息发布、申报受理、部门初审、专家评审、政府审定、项目公示、资金补助、跟踪监管和绩效评价等“八步走”的工作程序，确保财政资金专款专用，实现效益最大化。

**（二）“因素法预拨”类专项：**开放型经济发展专项资金（外贸部分）-增量奖励和长沙市开放型经济发展专项资金（跨境电商部分）补贴兑现业绩奖励资金，依据省、市相关政策或会议

纪要，根据各区、县（市）当年“指标要求情况”这一因素，拟定专项资金分配方案，会同市财政联合行文，经报市政府审定同意后，提前预拨补助至各区、县（市）财政局，然后由各区、县（市）财政局根据项目单位的实际业绩情况拨付补助资金。

**（三）“一事一议”类专项：**按“一事一议”政策依据省、市相关政策或会议纪要，会同市财政联合行文，经市政府审定同意后，严格按照相关要求拨付至项目单位。如 2020 湖南汽车展览会消费促销补贴、2020 疫情防控期间生活必需品保供应奖励资金等。

## **五、制度建设和法律法规的执行情况**

市商务局各主管业务处室按照项目特点，针对不同项目制定了管理办法、工作方案、申报通知等，明确了项目扶持或补助的目的、范围、条件、程序及监督检查等，各项目管理制度的建立主要情况如下：

### **（一）商贸发展专项**

**1.商贸流通产业发展专项资金。**制定了《关于开展 2020 年长沙市有效降低疫情影响促进商贸流通产业稳定发展项目资金（第一批）申报工作的通知》（长商务发〔2020〕23 号）、《关于开展 2020 长沙市有效降低疫情影响促进商贸流通产业稳定发展项目资金（第二批）申报工作的通知》（长商务发〔2020〕56 号）。

**2.农贸市场标准化改造和专业市场转型升级资金。**根据《长

沙市人民政府办公厅关于印发长沙市“一圈两场三道”建设 2019 年工作方案的通知》（长政办函〔2019〕12 号）文件精神进行项目管理。

**3.服务外包产业发展专项资金。**制定了《关于做好 2020 年服务外包产业发展专项资金申报工作的通知》（长商务发〔2020〕51 号）。

**4.电子商务产业发展专项资金。**制定了《关于做好 2020 年度电子商务产业发展专项资金项目申报工作的通知》（长商务发〔2020〕20 号）。

## （二）开放型经济发展专项

长沙市商务局、长沙市财政局联合下发了《关于印发长沙市开放型经济发展专项资金管理办法的通知》（长商务发〔2020〕27 号），以规范开放型经济发展专项资金管理和使用。

**1.外贸专项资金与加贸专项资金。**根据《长沙市商务局 长沙市财政局关于 2019 年外贸相关切块资金（外贸稳增长保目标促发展资金）使用细则》（长商务报〔2020〕2 号）、《关于做好 2020 年长沙市外贸发展专项资金申报工作的通知》（长商务发〔2020〕40 号）、《关于审定 2020 年长沙市外贸发展专项资金（区县部分第一批）使用等有关事项的请示》（长商务呈〔2020〕101 号）、《关于 2020 年外贸发展专项资金使用安排有关事项的请示》（长商务报〔2020〕98 号）等文件规定进行项目管理。

**2.外经专项资金。**制定了《关于做好 2020 年长沙市开放型

经济发展专项资金（外经部分）申报的通知》（长商务发〔2020〕36号）。

**3.招商引资专项资金。**制定了《关于做好2020年长沙市开放型经济发展专项资金（招商引资部分）（第一批）申报工作的通知》（长商务发〔2020〕39号）。

**4.跨境电商专项资金。**制定了《关于做好2020年长沙市开放型经发展专项资金（跨境电商部分）申报工作的通知（长商务发〔2020〕38号）。

**5.市场采购贸易方式试点专项资金。**根据《长沙市人民政府办公厅关于印发长沙市市场采购贸易综合管理办法的通知》（长政办发〔2018〕48号）等进行项目管理。

**6.扩大利用外资专项。**制定了《关于开展长沙市扩大利用外资专项资金（商务口）申报工作的通知》（长商务发〔2020〕21号）。

**7.黄花综合保税区招商奖励资金。**园区根据《长沙黄花综保区招商引资若干政策措施实施细则》（长县政办发〔2018〕19号）等进行项目管理。

## 六、项目产出成果及效益情况分析

2020年，市商务局较好的完成了省市下达的各项目标任务。长沙市实际利用外资72.80亿美元，同比增长14.3%；中外商直接投资10.67亿美元，同比增长31.9%；实际利用省外境内资金1,507.90亿元，同比增长20.4%；完成进出口总额2,350.50亿元，

同比增长 17.4%；实现社会消费品零售总额增速与全省平均水平持平。

**（一）延展经济发展产业链，招商引资实现突破。**2020 年长沙市共引进重大招商引资项目 138 个，总投资额 2,052.00 亿元。其中：投资额 10 亿元以上项目 49 个，包含投资额 50-100 亿元项目 9 个、投资额 100 亿元以上项目 3 个。

另长沙市引进“三类 500 强”企业投资项目 87 个，总投资额 823.50 亿元，完成省“5 个 100 工程”年度目标任务的 248%。“三类 500 强”投资项目数量较去年增加 47 个，增幅 117.5%。

全年组织参加招商活动、举办重大项目签约开工仪式近 100 场，成功举办第六届中国民营企业合作大会签约仪式、长沙临空国际贸易合作推介会等重大招商活动。其中：第六届中国民营企业合作大会签约重大招商项目 31 个，总投资额 392.47 亿元，项目数量、质量、投资额均超过往届。重大招商引资活动省市签约项目履约率、开工率和资金到位率达 96.6%、87.6%、37%，超往年水平。

**（二）打通对外开放循环链，外贸外经平稳增长。**发挥园区外贸综合服务中心的作用，实现“破零”企业达 800 家以上，“倍增”企业 300 家以上目标。

金霞保税物流中心完成进出口额 24.31 亿美元，同比增长 20.41%。推进湖南高桥市场采购贸易方式试点工作，全年累计申报放行 20419 票货物，申报金额 9.86 亿美元，同比增长 51.7%。

全年跨境电商进出口额突破 170 亿元，增幅达 90%。新增生物医药和新材料两个国家外贸转型升级基地，基地总量达到 5 个。全年实现服务外包总量 39.5 亿美元，同比增长 25%。

全市对外投资项目，调度项目信息 494 个，储备重点项目 269 个。不断拓宽外经平台功能，“湘企出海+长沙专区”发布信息 5912 条。举办 2020 泰国-湖南（长沙）经贸与投资合作推介会等线上线下推介活动 9 场，深化中非经贸合作，打造中非经贸合作促进创新示范园，意向入驻企业 93 家。稳步推动 6 家境外园区建设，阿治曼中国城二期已立项，乌干达湖南工业园项目已完成注册。

**（三）增值流通领域价值链，促进消费市场持续复苏。**多措并举提振消费，围绕四季主题，结合五一、国庆等节假日，整体策划“春天有约·夏季有礼·秋天有韵·冬季有味”系列消费活动，开展系列子活动 600 余场次，累计投入逾 30 亿元，撬动实体消费超 500 亿元。首届“夜星城”消费节期间，商场客流量同比增长 19.28%，营业总额同比增长 20.45%，充分展现长沙“夜经济”活力。举办“春回潇湘百业兴”促销活动，参与商户 68355 家，共发放消费券超 4.7 亿元，激发了市民的消费热情。

2020 年新增“湖南老字号”10 家，目前，全市共有“中华老字号”16 家、“湖南老字号”35 家。近三年共培育和发展自有商贸品牌企业 165 家，品牌连锁便利店门店 2541 家，24 小时便利店 600 余家。

2020年长沙市电商相关交易额突破10000亿元，同比增长约20%，农产品网络零售额超54亿元，同比增长24%。

**（四）压实抗击疫情责任链，保供稳价目标完成。**制定海吉星、红星、大河西蔬菜批发市场保供以及大型商超、农贸市场、生鲜门店开业营业的奖励政策，加强货源组织，保障市场供给。为重点保供企业筹集口罩21.5万只、消毒液279件、酒精825公斤，解决防护物资短缺问题。指导兴盛优选、步步高等企业开展线上业务，提高运转效率。

## 七、存在的问题及原因剖析

### （一）预算绩效管理方面

#### 1.预算编制准确性待提高

经绩效评价发现，部分项目资金预算编制准确性有待提高。如农贸市场标准化改造和专业市场转型升级专项年初预算金额1,750.00万元，实际安排使用金额1,409.50万元，调剂120.00万元至其他专项，资金结余220.50万元。

原因剖析：预算编制未充分考虑项目实际情况，并结合上年资金使用情况进行科学、细化编制。

#### 2.预算执行率偏低

2020年市财政安排至市商务局资金总额28,910.00万元，实际拨付至项目单位资金14,735.17万元，预算执行率仅为50.97%。如开放型经济发展专项（外贸部分）预算执行率为28.53%、跨境电商专项资金预算执行率为47.20%、市场采购贸易方式试点

专项资金预算执行率为 0.00%、黄花综合保税区招商奖励资金预算执行率为 38.17%。

原因剖析：2020 年上半年海关数据公布时间较晚，2020 年下半年海关数据通过沟通，以会议机密形式呈现，主管部门未能及时获取海关数据（政策兑现依据），导致部分项目资金拨付滞后。

### **3.绩效目标待进一步量化、细化**

评价组查阅市商务局 2020 年项目绩效目标申报表发现，部分项目绩效目标不够量化、细化。如电子商务产业发展专项可持续目标为落实《长沙市人民政府办公厅关于印发长沙市支持电子商务产业发展若干措施的通知》政策执行率达 80%，未明确定量考核的具体内容；开放型经济发展专项（外贸部分）社会效益目标为提高长沙市外贸进出口整体水平 $\geq 200$  亿美元，与该项目设置的数量目标重复，绩效目标不够量化、细化。

原因剖析：市商务局年初绩效目标设置未完全依据项目实际情况进行细化、量化，且对绩效目标的理解不够准确。

### **4.绩效自评工作有待加强**

经现场评价发现，部分项目单位自评报告质量不高，绩效自评工作待加强。如开放型发展经济专项（外贸部分）项目单位湖南含章科技有限公司绩效自评评分指标系市财政模板，指标未细化、量化，反映得分为 100 分，自评报告中未反映项目问题、绩效等内容。

原因剖析：（1）项目单位绩效管理水平参差不齐，绩效自评意识较薄弱，单位对绩效自评文件解读不到位，存在理解偏差；（2）主管部门监督指导项目单位绩效自评工作不到位，导致绩效自评工作不理想。

## （二）财务管理方面

经现场评价发现，部分项目存在未进行账务处理或账务处理错误、记账凭证未设置审核岗位或不相容岗位未分离、原始单据不完整等问题。具体情况如下：

**1.个别项目未进行账务处理。**如凤凰园农贸市场改造项目，涉及补助资金 160.00 万元，市、区两级财政资金各补助 80.00 万元。经现场评价发现，该项目采取包工不包料方式实施，工程支出和专项资金均未进行账务处理，仅提供部分合同、收据和材料采购单、验收单，无其他佐证资料（如银行付款单据、发票等）。

**2.市场采购贸易方式试点个别单位财务核算不符合要求。**经现场评价发现，市场采购贸易方式试点项目单位长沙万妙奇进出口贸易有限公司和长沙清飘羽进出口有限公司分别享受补助资金 80.82 万元、22.95 万元，财务为手工记账方式，且两家公司共用一套财务账，账面无法区分各自产生的收入及费用，存在财务管理制度不健全。

上述情况不符合《关于做好 2020 年上半年湖南高桥大市场市场采购贸易方式试点市、区两级扶持资金申报工作的通知》

第二（一）条申报条件：“企业财务管理制度健全”的规定。

原因剖析：根据被评价单位说明，现场评价时由于财务人员交替导致提供财务资料有误，根据后续补充资料反映上述两家公司已通过电子表格形式单独进行账务核算。

**3.部分项目账务处理错误。**如开放型经济发展专项（外经部分）项目单位长沙中扬对外劳务合作有限公司，收到财政资金拨款时应计入“营业外收入”科目核算，而项目单位实际计入“专项应付款”科目核算，存在账务处理不正确的问题。

**4.部分项目记账凭证未设置审核岗位。**如商贸流通产业发展专项项目单位湖南天池家政产业管理有限公司，记账凭证未设置审核岗位，记账凭证无制单、审核人员签字。

**5.部分项目财务不相容岗位未分离。**如服务外包专项项目单位长沙蜜獾信息科技有限公司记账凭证制单、审核均为同一人（赵文英），上述不相容岗位未分离。

**6.原始单据不完整。**扩大利用外资专项项目单位新日域（湖南）机电制造有限公司凭证附件不齐全，如2020年12月135号凭证付长沙华吉机电设备有限公司货款1,140,000.00元，附件仅为发票，未附付款审批单、银行回单、合同、验收单等。

原因剖析：导致存在上述问题的主要原因为项目单位财务管理水平参差不齐，财务人员对《企业会计准则》理解和执行不到位，导致财务核算不规范。

### **（三）项目管理方面**

## **1.园区项目资金申报把关不严**

经现场评价发现，黄花综保区招商奖励项目单位长沙微格科技有限公司和长沙明森光电科技有限公司由于公司及相关人员涉嫌诈骗案，导致无法开展现场评价工作。

经查阅资料发现，上述两家企业在市级外贸资金申报专家评审环节因资金混合使用或主要资金往来单位均为金华市恒融商贸有限公司（非境外企业）等原因不符合申报要求，评审结果均为“不通过”，但园区资金申报专家评审环节均为“通过”，并分别享受黄花综保区招商奖励市级财政补助资金 262.76 万元、261.06 万元。

后经长沙市公安局文件证实，上述单位通过境内外设立关联公司和循环反复进出口伪造进出口数据等方式骗取大额政府补贴资金，存在园区对项目申报环节把关不严。

原因剖析：园区未对同时申报黄花综保区招商奖励资金和市级外贸资金项目单位相关情况进行再次核查，且未参考市级外贸资金申报专家评审意见。

## **2.工程质量把关不到位**

农贸市场标准化改造和专业市场转型升级项目雨花区赤新农贸市场提质改造，由长沙市雨花区商务局组织实施，系政府投资项目。经实地查看发现，该项目地面瓷砖存在脱落、开裂且部分甚至完全脱落情况，市场内存在天沟、鱼池、天花板等多处漏水情况，部分区域墙角塌陷。市场内商户普遍反映工程

质量差、地板砖不防滑，造成人员滑倒。该工程于 2020 年 1 月 8 日进行完工验收，目前尚在工程质保期（24 个月）内。

原因剖析：（1）项目施工过程中监管不到位，施工过程质量把关不严；（2）市场管理方在日常使用过程中对农贸市场维护不到位。

### 3.制度执行不到位

部分项目未严格按相关制度执行，具体情况如下：

（1）经评价组查询相关信息发现，市场采购贸易方式试点项目单位长沙寿如商贸有限公司 2020 年 1 月 21 日申报货物剃须刀侵犯了吉列有限责任公司商标专用权（海星关知[2020]0001 号），已缴纳罚款 463.00 元，上述信息未纳入市场信用监管体系。上述情况不符合《长沙市人民政府办公厅关于印发长沙市市场采购贸易综合管理办法的通知》（长政办发〔2018〕48 号）第十三条：“健全知识产权保护工作体系。将知识产权行政处罚信息纳入市场信用监管体系，实现市场采购贸易知识产权保护信息共享……”的规定。

（2）芙蓉区隆禹农贸市场由长沙黑蚂蚁电子商务有限公司管理，该项目于 2019 年 4 月进行改造，2019 年 5 月份投入经营，2019 年 12 月验收合格，涉及补助资金 12.28 万元。

经现场评价发现，该农贸市场于 2020 年 10 月更名为“千农惠农菜鲜宜连锁生鲜超市”，市场有 2 个主要通道出入口，其中一个出入口宽度 3.5 米，另外一个出入口宽度 2.3 米，其他通道宽

度约 1 至 1.5 米。上述出入口宽度和其他通道宽度均未达到《长沙市便民生鲜农产品市场建设导则》（长商务发〔2018〕52 号）第三（二）条建筑要求：“便民生鲜农产品市场场内主通道宽度不小于 3 米，其他通道宽度不小于 2 米，出口不少于 2 个，主要出入口门的宽度不小于 4 米，且应满足消防疏散要求”的标准。

原因剖析：（1）项目单位对知识产权侵权行为意识不强，导致项目单位存在侵权行为；（2）芙蓉区隆禹农贸市场验收环节把关不严，未严格按照相关文件要求验收。

#### **4.专家评审意见不严谨**

经现场评价发现，部分项目专家评审意见不严谨，存在申报项目及单位名称与专家认定结果不一致等。如 2020 年长沙高新区开放型经济发展专项资金（招商引资部分）奖励资金申请表项目单位名称为湖南麓谷国际医疗器械产业园有限公司，申请项目名称为湖南麓谷国际医疗器械产业园，而专家（曹卫京）出具的评审意见反映单位名称为湖南海凭高科置业有限公司，项目名称为海凭医疗器械产业园。项目单位说明上述系同一项目，系专家笔误导致出现错误。

原因剖析：区县对专家评审环节把关不到位，未严格复核专家出具的意见，出现专家意见不严谨问题。

#### **5.申报通知内容欠规范**

根据《关于开展 2020 年长沙市有效降低疫情影响促进商贸流通产业稳定发展项目资金（第二批）申报的通知》，培育自

有品牌项目第二条申报条件第二点规定“具有健全的财务管理机构和企业财务管理制度”，但申报通知第三条申报资料及要求中未规定需提供相关佐证资料，导致申报环节无法核实企业是否财务机构健全。经现场评价发现，湖南长和视力保健服务有限公司享受补助资金 10.00 万元，财务采用手工记账方式，且会计人员未在该公司购买社保。

原因剖析：申报通知内容前后未精准衔接，出现申报通知中申报条件与需提供的佐证资料脱节，导致无法核实企业申报情况与实际情况是否相符。

## **6. 补贴标准未统一**

跨境电商专项资金项目部分区县（含园区）引进龙头企业及培育资金补贴基本标准未统一。经现场评价发现，黄花综合保税区及高新区引进龙头企业培育资金，均通过与目标企业洽谈后签订项目合作合同或入园协议书进行确定，每年根据合同或协议相关约定进行考核，落地奖励及产业扶持资金补贴基本标准未统一。如黄花综合保税区与长沙跨无止境电子商务有限公司签订的《跨境电商保税备货项目协议》约定“项目正式运营并产生第一单业务，支付落地奖励人民币 300.00 万元”，而高新区与长沙新臻橙企业服务有限公司签订的《阿里巴巴新外贸本地化服务中心项目合作合同》约定“完成工商、税务注册手续后拨付落地奖励人民币 100.00 万元”。上述两区县拨付的落地奖励相差 200.00 万元，合同未统一落地奖励标准。

原因剖析：跨境电商专项引进合同条款或政策均未明确引进的跨境电商企业落地奖励补助标准，导致各区县园区通过与目标企业洽谈方式引进跨境电商企业，落地奖励未统一标准。

#### **7.未建立项目库管理**

市商务局未专门针对主管的商贸发展专项和开放型经济发展专项建立项目库，实施动态管理。不符合《长沙市财政专项资金管理办法》第十一条：“专项资金的项目支出预算实行项目库管理，对经审核进入项目库的项目，实行滚动管理”的规定。

原因剖析：项目管理流程不到位，未按照《长沙市财政专项资金管理办法》建立项目库进行项目管理。

#### **（四）合同管理方面**

经现场评价发现，部分项目合同签章不完整、合同日期未填写等问题，如：

1.商贸流通发展专项项目单位湖南长和视力保健服务公司2020年12月30#凭证支付广告制作费60,880.00元，与永峰招牌制作经营部签订合同中甲方未盖章。

2.服务外包专项项目单位湖南红海人力资源有限公司与湖南省邮政公司长沙市分公司签订的《劳务承揽合同》，甲乙双方均未签署合同签订日期。

3.开放型经济发展（招商引资部分）项目单位中交一公局桥隧工程有限公司与长沙市天心区人民政府签订的中交国际中心投资项目合同，法定代表人或代理人未签字，均未签署合同签

订日期。

原因剖析：项目单位合同规范管理意识较薄弱，且日常工作不够严谨，导致项目合同签章不完整、合同签订日期未填写。

## **（五）项目绩效方面**

### **1.部分项目直接经济效益不明显**

经现场评价发现，市场采购贸易方式试点项目单位长沙寿如商贸有限公司、长沙佳润美供应链有限公司、长沙万妙奇进出口贸易有限公司、长沙清飘羽进出口有限公司等4家公司提供的2020年度财务报表反映，上述4家企业营业收入均为0.00元，涉及补助资金共计822.95万元，政府补助收入占比达100%，企业收入均来源于政府补助。

原因剖析：市场采购贸易方式试点项目单位均依靠代理出口业务获得政府补助，维持企业正常运营，故难以产生直接经济效益。

### **2.项目平台使用率偏低**

开放型经济发展专项外贸部分支持“互联网+外贸”平台使用项目单位湖南优钻工程科技有限公司，申请的阿里巴巴国际站平台系统使用率偏低，涉及补助资金2.00万元。该系统于2019年12月13日上线，2020年6月开始通过系统成交第一笔订单。截至2020年12月31日，阿里巴巴国际站系统出口成交额为20.95万美元，2020年项目单位全年出口额为329.69万美元，2020年平台系统全年成交额占全年出口额比重仅6%，平台使

用率偏低。

原因剖析：申报通知内容欠完善，未明确要求“互联网+外贸”平台项目，将系统使用率纳入考核范围。

### **3.公众满意度待提高**

经现场评价发现，部分项目公众满意度有待提高。如开放型经济发展专项（外贸部分）问卷反映制度条款表达不清晰，个别用词不严谨，造成企业无法正确理解文件要求，区县对企业提出的疑问无法正确表达，服务满意度有待提高。

## **八、相关建议**

### **（一）加强绩效管理，提升项目单位自评质量**

按照财政绩效管理要求，积极与相关部门对接，进一步强化绩效管理责任意识，切实加强组织和领导，确保在申报项目预算时制定明确、细化、量化、合理的绩效目标，将绩效管理贯穿于预算编制、执行、监督等财政管理全过程。

另需加强主管部门对项目单位的业务指导，提升项目单位绩效自评意识。在项目结束后按要求进行自评，根据单位实际情况，科学合理设立绩效指标，并对各项指标进行评分及说明，提高项目单位绩效自评水平。

### **（二）加强预算编制管理，提高预算执行率**

建议市商务局根据获取海关数据时间并结合上年度预算使用情况，编制项目下年度预算。另需加强与海关等部门沟通，协调相关事项，及时获取海关数据，推动后续工作顺利开展。

针对因素法或其他方式下拨至区县园区专项资金加强监管，督促区县园区及时将专项资金拨付至项目单位，避免财政资金沉淀，确保财政资金效益最大化。

针对预拨专项资金，建议园区（区县）加强风险把控，根据园区（区县）企业业绩完成考核情况进行资金补贴，确保财政资金安全。

### **（三）加强资金监督，确保财政资金安全**

1.建议市商务局加强财政资金监管，在项目实施过程中，应定期对项目实施情况进行检查，实施全过程监管并形成记录。对项目过程中出现的问题，督促施工单位及时整改，确保项目按质按量完成。另针对市级项目资金申报环节发现的不符合申报条件的项目或单位，应及时将具体情况反馈给各区县/园区，实现信息共享，确保财政资金安全。

2.建议区县/园区加强项目资金申报环节把关，及时与市商务局相关处室对接，充分参考市级资金申报文件及专家评审意见。同时完善项目申报通知内容及管理办法，明确要求项目申报环节应对申报单位业务流程、往来资金流、进出口额等内容的真实性、完整性进行核查，必要时应进行实地查看，确保项目资料真实、完整。另项目资金拨付后，应定期对获得财政补助资金企业进行跟踪管理，对项目实施过程或专项资金使用情况，进行监督检查并形成记录。对监督过程中发现的问题，及时督促企业改正，不配合企业，应予以追回补助资金。

建议黄花综保区针对近几年已享受财政资金补助的项目开展专项审计工作，对可能存在的问题进行自查自纠，并充分应用审计结果，对以虚报、冒领、重复领取等手段骗取专项资金的，一经查实，追回违规获取专项资金并取消其以后三年的资金申请资格，并根据《财政违法行为处罚部分条例》（国务院令 427 号）的相关规定处罚，涉嫌犯罪的，依法移送司法机关。

3.建议完善申报通知内容，与申报条件相呼应。明确申报企业提供财务机构健全佐证资料，如财务人员资质证书、社保证明等。

另针对开放型经济发展专项（外贸部分）“互联网+外贸”平台使用项目，建议申报条件需明确系统使用率应达到一定比例，才可申报资金补助。避免企业申报平台使用率偏低的项目，使财政资金发挥更大效益。

4.建议市场采购贸易试点项目将政府补助收入占项目总收入比重纳入考核范围，采取政府扶持资金可从第三年起，逐年按一定比例补助退坡方式进行补贴。推动企业市场化运营，最大程度发挥财政资金的产业推动作用。同时建议市场采购贸易试点项目定期开展财务检查工作，对财务管理不符合要求企业责令其限期改正。屡次限期未改者，不予资金补贴。

5.建议跨境电商资金专项完善引进项目落地奖励合同条款，制定统一的落地奖励标准，避免补助金额不公允情形。

#### **（四）建立专项资金项目库，完善管理流程**

建议市商务局建立商贸发展专项和开放型经济发展专项项目库，并依托项目库进行日常管理，监督专项资金的使用。对经审核进入项目库的项目，实行滚动管理。使用和分配专项资金时，在项目库中选取项目。申报下年度专项资金预算时，应按规定从项目库中将符合条件的项目报市财政部门。市财政部门根据预算年度财力状况、专项资金预算编制要求和市委、市政府工作重点，对项目审核确认后纳入专项资金预算。

#### **九、综合评价情况及评价结论**

长沙市商务局组织实施了2020年度商贸发展专项与开放型经济发展专项，建立了专项资金管理办法和项目管理制度，规范了实施程序，较好地完成了2020年度长沙市商务工作目标，但仍存在预算执行进度趋缓、工程质量把关不到位等问题。按照项目立项、预算执行、组织管理、财务管理和项目绩效完成等五个方面进行的总体评价，项目综合评分83.00分，评价等级为“良”。

长沙市财政局

2021年9月23日