

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：马栏山文创园建设经费-马栏山文创园 2018年—2020年产业引导专项资金绩效评价项目

评价项目单位：马栏山（长沙）视频文创园管委会

项目主管部门：马栏山（长沙）视频文创园管委会

评价项目金额：140,000万元

报告日期：2021年8月31日

长沙市财政局制

马栏山文创园建设经费 2018年—2020年产业引导专项资金 财政项目支出绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，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）文件精神，根据财政部《关于印发〈项目支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（财预〔2020〕10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）《长沙市财政局关于开展2020年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2021〕3号）等有关文件规定和要求，长沙市财政局组成绩效评价工作小组，于2021年6月对马栏山（长沙）视频文创园管理委员会（以下简称“马栏山管委会”或“马栏山管委会”）2018年-2020年产业引导专项资金开展了财政支出绩效评价。

一、马栏山管委会概况

（一）基本情况

马栏山（长沙）视频文创园（以下简称“文创园”）于2017年12月20日挂牌成立，园区总面积15.75平方公里，核心区约5平方公里，其中金鹰城（湖南广电）为建成区，约2平方公里；鸭子铺片区为新建区，约3平方公里；功能区约10平方

公里。目前园区的重点项目有中广天择总部基地、芒果马栏山广场、聚恒集团总部基地、中南国家数字出版基地、兴旺科技总部基地、绿地 V 岛项目等，未来可释放办公用房近 97 万平方米。

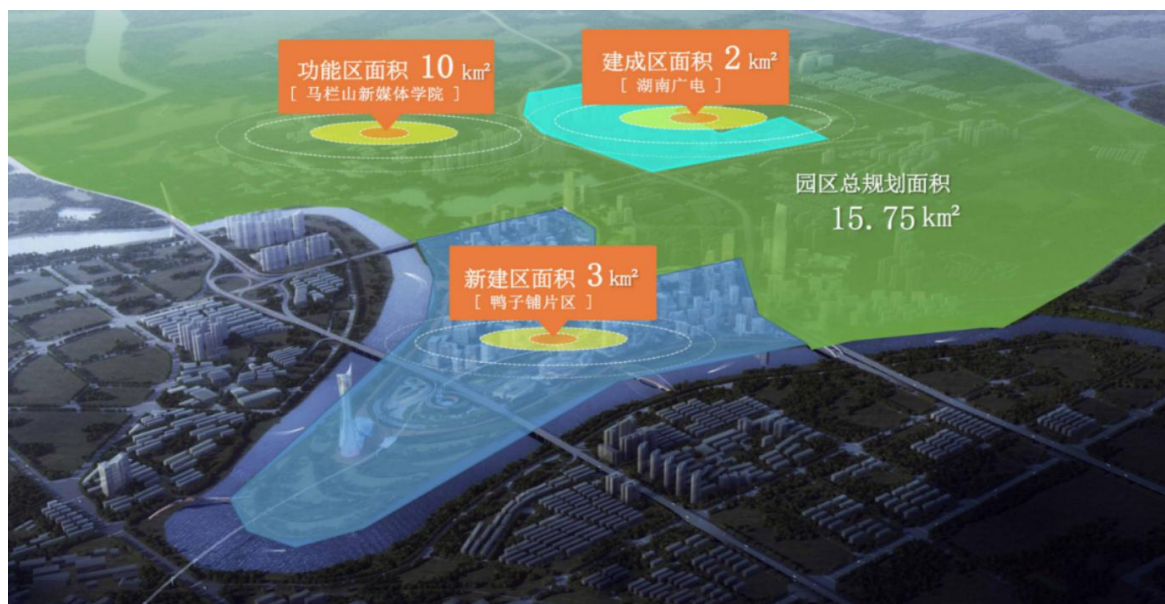


图 1 马栏山（长沙）视频文创园用地范围

马栏山（长沙）视频文创园管理委员会为长沙市人民政府派出机关，正处级机构，主要职责包括研究拟定园区发展战略和规划、开展招商引资活动、履行行政审批服务职责等。园区设 6 个内设机构，均为正科级，包括办公室、规划建设局、招商合作局、产业发展局、财政局、行政审批服务局（企业服务中心），全额拨款事业编制 30 名。

（二）园区运作模式

据访谈了解，马栏山（长沙）视频文创园自 2017 年建园以来，主要经营园区基础设施建设和促进文创产业发展工作。其

中：基础设施建设以长沙城投城乡开发建设有限公司（以下简称“城投城乡公司”）为主体，由其负责片区内道路、堤防和公园景观等基础设施及配套设施建设工作；促进文创产业发展工作由长沙马栏山投资开发建设有限公司（以下简称“马投公司”）和马栏山管委会负责，马投公司主要负责文创产业配套设施建设，包括园区内 5G 试验网、信息港及人才公寓的建设工作等，马栏山管委会采用“轻资产”运作模式，主要负责园区文创产业扶持工作，包括重大文创项目招商、制定并实施奖补政策以及协助园区企业申报国家、省市各级文创资金等。

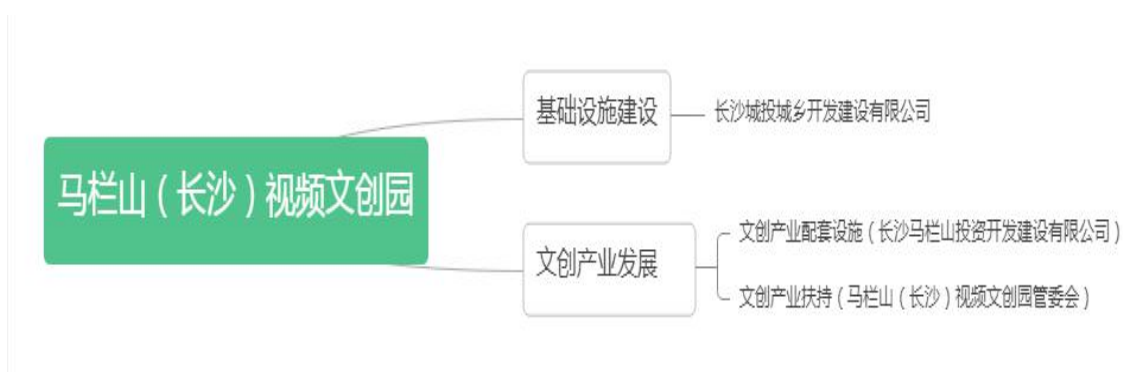


图 2 马栏山（长沙）视频文创园运作模式

（三）财政收支总体情况

1、整合资金到位情况

由于马栏山管委会统筹资金管理并进行统一核算，未将本次绩效评价的专项资金与其他财政资金分账管理，因此，为便于全面了解其资金使用情况，评价组整理马栏山管委会省市各级资金到位情况。截至 2020 年底，马栏山管委会共计到位省市各级奖补资金 24.39 亿元，其中省级资金 4.13 亿元，市级资金

20.26 亿元。

表 1 马栏山管委会省市各级资金到位情况 单位：万元

资金到位情况	2018 年	2019 年	2020 年	合计
省级资金	2,700.00	25,048.00	13,506.00	41,254.00
市级资金	60,286.35	91,448.86	50,904.78	202,640.00
合计	62,986.35	116,496.86	64,410.78	243,894.00

2018-2020 年，省、市各级拨付的资金性质主要包括 9 大类，其中省级资金 5 类，分别为产业孵化基地建设资金（2 亿元）、“两山”补助资金（1 亿元）、现代服务业专项资金（2,700 万元）、文产发展专项资金（1,542 万元）、以奖代补专项资金（7,012 万元）；市级资金 4 类，分别为体制结算资金（1.96 亿元）、本次绩效评价资金暨长沙市产业专项资金（14 亿元）、土地出让金返还（4.12 亿元）、其他资金（1,900 万元）。

表 2 马栏山管委会资金到位情况表 单位：万元

序号	资金性质	整合资金到位情况			合计
		年度	省级资金	市级资金	
1	体制结算资金	2019 年		10,825	10,825
		2020 年		8,750	8,750
		合计		19,575	19,575
2	长沙市产业专项资金	2018 年		50,000	50,000
		2019 年		50,000	50,000
		2020 年		40,000	40,000
		合计		140,000	140,000
3	产业孵化基地建设资金	2019 年	20,000		20,000

序号	资金性质	整合资金到位情况			合计
		年度	省级资金	市级资金	
4	“两山”补助资金	2020年	10,000		10,000
5	现代服务业专项资金	2018年	2,700		2,700
6	文产发展专项资金	2019年	1,542		1,542
7	以奖代补专项资金	2019年	3,506		3,506
		2020年	3,506		3,506
		合计	7,012		7,012
8	土地出让金返还	2018年		10,286	10,286
		2019年		29,624	29,624
		2020年		1,255	1,255
		合计		41,165	41,165
9	其他	2019年		1,000	1,000
		2020年		400	400
		2020年		500	500
		合计		1,900	1,900
总计			41,254	202,640	243,894

2、整合资金支出情况

截至2020年底，除体制结算资金，马栏山管委会共计支出各类专项资金7.67亿元，2018-2020年分别支出3亿元、2.10亿元和2.57亿元，年均支出水平较均衡。按资金支出级别划分，省级资金共计支出1.63亿元、市级资金共计支出6.04亿元，具体明细参见附表一。

表3 马栏山管委会资金支出情况表

单位：万元

资金支出情况	2018年	2019年	2020年	合计
省级	1,950.00	13,372.66	986.40	16,309.06
市级	28,037.00	7,652.35	24,727.75	60,417.10
合计	29,987.00	21,025.01	25,714.15	76,726.16

3、整合资金结余情况

截至2020年底，除体制结算资金，马栏山管委会共计结余各类专项资金14.76亿元，2018-2020年分别结余3.30亿元、8.46亿元和2.99亿元，2019年结余资金量较大，整体资金使用率34.20%。按资金级别划分，省级资金共计结余2.49亿元、市级资金共计结余12.26亿元，具体明细参见下表。

表4 马栏山管委会资金结余情况表

单位：万元

资金结余情况	2018年	2019年	2020年	合计
省级资金	750	11,675.34	12,519.60	24,944.94
市级资金	32,249.35	72,971.52	17,427.03	122,647.90
合计	32,999.35	84,646.86	29,946.62	147,592.84

（四）马栏山管委会财务状况

2018-2020年，马栏山管委会期末资产余额分别为3.34亿元、12.61亿元及16亿元，资产总额逐年增长，以货币资金为主。2018-2020年，货币资金期末余额分别为3.28亿元、11.85亿元及15.94亿元。

表 5 马栏山管委会财务状况

单位：万元

资产	2018 年期末余额	2019 年期末余额	2020 年期末余额
流动资产：			
货币资金	32,809.11	118,477.16	159,411.69
其他应收款（净额）	511.00	7,501.00	513.06
流动资产合计	33,320.11	125,978.16	159,924.74
非流动资产：	0.00	0.00	0.00
固定资产净值	86.16	83.07	131.89
无形资产净值	0.00	2.75	9.06
非流动资产合计	88.91	85.82	140.95
资产总计	33,409.01	126,063.98	160,065.70
负债和净资产			
流动负债：	0.00	0.00	0.00
应付职工薪酬	24.94	0.00	0.00
预收账款	0.05	0.00	0.00
其他应付款	7.86	395.80	790.55
流动负债合计	32.85	395.80	790.55
非流动负债合计	0.00	0.00	0.00
负债合计	32.85	395.80	790.55
净资产：	0.00	0.00	0.00
非流动资产基金	88.91	0.00	0.00
财政补助结转	33,287.26	0.00	0.00
累计盈余	0.00	125,668.18	159,275.15
净资产合计	33,376.17	125,668.18	159,275.15
负债和净资产总计：	33,409.01	126,063.98	160,065.70

二、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目建设背景及立项依据

根据《马栏山（长沙）视频文创园开发建设领导小组会议纪要》（〔2018〕1号），2018-2022年，市财政每年安排园区专项产业引导资金5亿元。截至2020年12月31日，马栏山（长沙）视频文创园管委会收到专项产业引导资金14亿元。

2. 项目主要内容及实施情况

被评价单位将本次产业发展专项资金用于五大类项目：1、芒果土地补助款；2、重大项目建设经费；3、活动补贴；4、政策奖补；5、园区配套正版软件。具体如下：

（1）芒果土地补助款

为积极落实省市两级政府指示，湖南广电作为视频文创领域龙头企业率先入驻文创园，拟投资40亿元建设马栏山广场（“芒果大厦”），招引芒果系企业入驻。并于2018年4月13日，成功摘牌湖南广电芒果大厦项目建设用地，楼面地价2,000元/平方米。

《长沙市人民政府市长办公会议纪要》（〔2018〕4号）明确：“成交楼面地价高于1,000元/平方米的部分，以产业扶持资金的方式奖励省广电集团马栏山文化创意投资有限公司”，马栏山管委会实际拨付土地补助款28,787万元。

（2）重大项目建设经费

截至 2020 年底，重大项目建设经费累计 1,896.99 万元。

以下列举主要的重大项目：

1) “马栏山新媒体学院”项目

为落实市委、市政府关于加快马栏山新媒体建设的工作精神，推动马栏山新媒体学院各项工作尽快步入正轨，马栏山(长沙)视频文创园管委会 2020 年第 1 次主任办公会议同意支持马栏山新媒体学院前期建设经费 200 万元。马栏山管委会于 2020 年 1 月支付长沙学院该笔项目建设款。

2) “国家广播电视网工程技术研究中心马栏山分中心”项目

为加快智慧广电建设，以文化+科技为手段把马栏山打造成为领先全国、具有全球竞争力的“中国 V 谷”，国家广播电视网工程技术研究中心、省广电局、电广传媒、马栏山管委会共同建设“国家广播电视网工程技术研究中心马栏山分中心”。该项目于 2019 年 6 月签订共建协议，马栏山管委会于 2019 年 12 月支付湖南电广传媒股份有限公司 50 万元启动资金。

3) “中国联通下一代互联网宽带业务应用国家工程实验室马栏山研究院”项目

为建设马栏山文创园月湖小镇智慧园区示范工程和园区大数据应用服务平台，中国（长沙）马栏山视频文创产业园、中国联合网络通信有限公司网络技术研究院、北京华峰智云信息技术有限公司签订了月湖文创小镇招商入驻协议，由中国联

合网络通信有限公司网络技术研究院负责项目实验室基本能力建设，由北京华峰智云信息技术有限公司负责项目运营。马栏山管委会于2020年4月支付500万元落地补贴资金。

4) “HTC长沙分公司四个5G虚拟现实前沿技术研发”项目

为加快推进马栏山视频文创产业园优质企业和项目落地，加速形成“北有中关村，南有马栏山”的产业格局，马栏山（长沙）视频文创园管委会与北京宏达威爱教育科技有限公司签订入驻协议，对北京宏达威爱教育科技有限公司子公司HTC长沙分公司的四个5G虚拟现实前沿技术研发项目所涉及的科学研究、人才引进、平台建设、成果转换、项目研发和推广、设备采购等给予一次性扶持资金1,000万元。马栏山管委会于2020年12月支付长沙宏达威爱信息科技有限公司1,000万元。

(3) 活动补助

1) “青春芒果节”项目

为充分发挥芒果TV的龙头带动作用，湖南快乐阳光互动娱乐传媒有限公司于2020年7月20日-7月27日举办2020年“青春芒果节”，专为芒果会员打造“青春芒果城”IP线下实景潮玩互动乐园、大型音乐互动派对“芒果音乐节”以及以“打卡”为主题的“青春芒果夜”晚会。马栏山管委会于2020年7月、9月分别支付活动补助资金300万元和200万元。

2) 2020年“马栏山杯”国际音视频算法大赛颁奖盛典暨高峰论坛项目

为切实推动行业技术发展，湖南快乐阳光互动娱乐传媒有限公司于2020年6月24日举办了“马栏山杯”国际音视频算法大赛，于9月8日在长沙马栏山举行了2020互联网岳麓峰会首届“马栏山杯”国际音视频算法优化大赛颁奖盛典暨高峰论坛。马栏山管委会于2020年9月支付活动补助资金120万元。

(4) 园区配套正版软件

为支持园区企业版权正版化，马栏山管委会向湖南非常知识产权服务有限公司购买WPS+云套装三年场地授权，授权范围为马栏山视频文创园。马栏山管委会于2020年8月支出49.8万元。

(5) 奖补政策兑现

为加快将马栏山视频文创产业园建设成为全国重要的数字视频产业生态聚集区、文化与科技融合发展示范基地、现代服务业与文化消费示范区，吸引视频文创产业链领军型、骨干型企业入园发展，培育一批有核心优势的视频文创产业链初创企业快速成长，实现“北有中关村、南有马栏山”的发展目标，马栏山管委会根据湖南省人民政府、长沙市委、市政府等相关文件，制定了《落实省市支持马栏山视频文创产业园发展系列政策的实施办法》和《落实省市支持马栏山视频文创产业园发展系列政策的实施细则》，奖补符合条件的园区企业。截至2020年底，园区企业奖补政策兑现资金累计支出4,657.31万元。

3. 项目资金投入和使用情况

(1) 资金到位情况

根据《马栏山（长沙）视频文创园开发建设领导小组会议纪要》（〔2018〕1号），2018-2022年，市财政每年安排园区专项产业引导资金5亿元。截至2020年底，项目累计应到位资金15亿元，实际到位资金14亿元，资金到位率93.33%，到位明细见下表：

表6 马栏山管委会资金到位明细表 单位：万元

序号	时间	金额	收款银行
1	2018/4/23	30000	长沙银行文创支行
2	2018/12/3	10000	长沙银行四方支行
3	2018/12/3	10000	长沙银行高新支行
4	2019/3/27	20000	中国建设银行
5	2019/8/30	30000	长沙银行高新支行
6	2020/6/30	20000	长沙银行文创支行
7	2020/12/30	20000	中国建设银行
合计		140000	

(2) 资金使用情况

截至2020年底，市财政局累计向马栏山管委会拨付预算资金140,000万元，马栏山管委会安排下拨园区专项产业引导资金36,011.10万元，支出明细见表7，资金使用率仅为25.72%。

表7 2018-2020年长沙市产业专项资金拨付情况

项目名称	拨付金额（万元）	拨付金额占比
（一）芒果土地补助款	28,787.00	79.94%

项目名称	拨付金额（万元）	拨付金额占比
（二）重大项目建设经费	1,896.99	5.27%
（三）活动补贴	620.00	1.72%
（四）园区正版配套软件	49.80	0.14%
（五）政策奖补	4,657.31	12.93%
合 计	36,011.10	100%

（3）资金管理情况

1) 重大项目

《马栏山产业引导专项资金管理暂行办法》（长马园管发〔2018〕11号）规定，对于重大项目，管委会财政局要求企业设立双控账户，将资金拨付至企业“双控账户”。企业在使用资金之前，需向马栏山管委会书面申请，明确资金用途及预算，经园区相关部门审核后，再将相应资金从双控账户划转到企业基本户。同时，园区相关部门采取定期与不定期结合的方式，检查企业资金使用情况、项目建设情况。

2) 政策奖补

对于政策奖补，均属于事后补助，园区财政局、产业发展局组织对企业申报材料进行审核，将满足条件并通过审核的企业及时公示，无异议后由园区财政局拨付至企业基本户或个人账户。

3) 沉淀资金

据访谈了解，除已拨付使用的园区产业引导专项资金，马

栏山管委会的沉淀资金部分采用协定存款方式结息，年利率1.59%。

（二）项目绩效目标

2018-2020年，马栏山管委会暂未对本专项资金整体设定绩效目标。

三、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

全面分析和综合评价马栏山管委会2018年-2020年产业引导专项资金使用、管理情况，切实提高专项债资金的使用效益和管理水平，为以后年度绩效管理提供参考。

（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法

1. 绩效评价的原则

（1）科学规范原则。绩效评价严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开原则。绩效评价符合真实、客观、公正的要求，依法公开并接受监督。

（3）分级分类原则。绩效评价由财政部门、预算部门根据评价对象的特点分类组织实施。

（4）绩效相关原则。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。

2. 评价指标体系

由项目决策、项目过程、产出和效益四部分组成。

(1) 项目决策 16 分：项目立项 5 分，绩效目标 4 分，资金投入 7 分；

(2) 项目过程 24 分：资金管理 13 分，项目实施 11 分；

(3) 产出 21 分：重大项目产出数量 4 分，重大项目产出质量 4 分，政策兑现产出数量 9 分，产出时效 4 分；

(4) 效益 39 分：社会效益 9 分，经济效益 14 分，满意度调查 11 分，可持续影响 5 分。

3. 评价方法

(1) 因素分析法。通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标的实现程度。

(2) 公众评判法。通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标的实现程度。对于无法直接用指标计量其效益的支出项目，选择有关专家进行评估并对社会公众进行问卷调查，以评价其效益。

(三) 绩效评价工作过程

1. 前期准备

长沙市财政局与湖南友谊联合会计师事务所（普通合伙）成立绩效评价工作组（以下简称“评价工作组”），2021 年 6 月 2 日至 7 月 31 日，评价工作组收集马栏山管委会相关前期资料、资金使用情况、自评报告等相关资料。根据收集资料 and 了解情况制定科学适用的评价工作方案、评价指标。

2. 组织实施

2021年8月2日至8月24日，评价工作组到马栏山管委会查阅财务会计资料，现场了解相关项目进展情况。

3. 分析评价

2021年8月25日至31日，评价工作组根据收集的资料、现场了解的情况，进行分析评价。

4. 评价报告阶段

评价工作组结合现场评价对马栏山管委会2018年-2020年产业引导专项资金项目绩效进行深入分析，撰写评价报告。

5. 管理建议阶段

评价工作结束后，评价工作组针对项目管理、预算管理等方面提出相应意见和建议。

四、综合评价情况及评价结论

在马栏山管委会提供项目基本资料的基础上，评价小组通过设计评价方案，听取情况汇报、核查项目账务、合同资料，掌握资金拨付和使用情况、实地察看项目建设情况、采集相关数据、开展问卷调查等方式了解项目实施效果及存在的问题，并采用定量分析和定性分析相结合的方法，对相关评价指标进行汇总分析，对照评价指标和标准进行评议与打分，形成项目资金绩效评价报告。

根据财政支出绩效评价指标及评分标准，通过对马栏山管委会2018年-2020年产业引导专项资金项目从项目决策、资金使用、财务管理、项目管理、项目绩效等方面进行综合评价，

项目支出绩效评价综合得分为 82.55 分，评价等次为“良”。

五、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

根据《马栏山（长沙）视频文创园开发建设领导小组会议纪要》（〔2018〕1号），2018-2022年，市财政每年安排园区专项产业引导资金5亿元。截至2020年12月31日，马栏山（长沙）视频文创园管委会收到专项产业引导资金14亿元。

（二）项目过程情况

为加强园区产业引导专项资金的规范化管理，提高专项资金使用效率，有效发挥产业引导专项资金的导向和激励作用，根据《长沙市财政专项资金管理办法》（长政发〔2016〕3号）、《关于支持马栏山视频文创产业园建设发展的意见》（长办发〔2017〕32号）、《关于印发长沙市马栏山视频文创产业园系列支持政策的通知》（长政办发〔2017〕63号）等有关规定，马栏山管委会制定了《马栏山产业引导专项资金管理暂行办法》（长马园管发〔2018〕11号），明确了专项资金的使用范围和方式、专项资金项目的申报与审批等事项。产业引导专项资金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，主要分为两大类：公开申报类专项和“一事一议”类专项，具体如下：

1.公开申报类专项

公开申报类专项主要按照以下流程组织实施：

1) 公开申报: 园区产业发展局公开发布园区产业专项资金申报指南, 明确支持范围、申报程序及相关要求。符合条件的项目由园区企业向园区产业发展局统一申报。

2) 部门审核: 园区产业发展局负责园区内申报项目的初步筛选, 并对申报单位的申报资格、申报材料的真实性和完整性等进行审查, 对符合申报条件和要求的项目, 出具书面推荐意见。

3) 园区审定: 园区管委会按项目具体情况报请园区党政联席会议或园区开发建设领导小组会议审定。

4) 财政支付: 园区财政局按审定后金额办理支付手续, 所有专项资金的拨付必须以转账方式付至部门、项目单位或个人。

5) 绩效评价: 园区财政局组织对项目实施情况、资金使用情况及绩效目标完成情况进行绩效评价。

2.“一事一议”类专项

“一事一议”专项主要是依据招商引资协议、省市相关政策或会议纪要进行拨付。项目单位依据招商引资协议、省市相关政策或会议纪要向马栏山管委会提出书面申请, 经园区相关部门审批同意后, 园区财政局拨付资金至各项目单位。拨付至项目单位后, 园区财政局对项目实施情况、资金使用情况进行监督检查。

截至 2020 年底, 公开申报类专项累计拨付园区产业引导专

项资金 4,657.31 万元；“一事一议”类专项累计拨付园区产业引导专项资金 31,353.79 万元。依据所抽查项目的现场评价情况，产业引导专项资金的申报、审批、监管等基本按照相关规定执行。

（三）项目产出情况

1. 园区企业数量、营收增幅明显

2018 年-2020 年，园区纳税企业从 231 家增长至 2,658 家，实现全口径税收从 19.52 亿元增长到 25.17 亿元，平均增幅近 14%，规上企业数量从 80 家增长至 120 家，规上企业营收从 219.96 亿元增长到 431.30 亿元，平均增幅近 40%，期末从业人数达 3 万余人。

表 8 2018-2020 年园区企业产出情况一览表

年份	纳税企业		规上企业		
	数量（家）	全口径税收（亿元）	数量（家）	营收（亿元）	期末从业人数（人）
2018 年	231	19.52	80	220	12,166
2019 年	516	20.12	87	307	17,034
2020 年	2,658	25.17	120	431.3	30,896

2. 资金支持企业数量增幅明显

2018-2020 年，受长沙市产业专项资金支持的企业数量逐年增长，由 2018 年 1 家增至 2020 年 165 家，其中规上企业同期由 0 家增至 46 家。

表 9 2018-2020 年园区企业增幅一览表

年份	奖补企业数量	其中：规上企业	规上企业占比	奖补企业增长率
2018 年	1	0	0%	
2019 年	22	10	45%	2100%
2020 年	165	46	28%	650%

(四) 项目效益情况

1. 经济效益

(1) 获专项资金扶持企业园区营收、税收等贡献率显著提升

经梳理，2018 年-2020 年，园区成功申请长沙市产业引导专项资金的企业（简称“奖补企业”）共计 166 家，企业税收、营收及期末从业人数均实现逐年增长，企业平均税收贡献率约 9%，奖补企业中规上企业平均年营收贡献率约 21%，对比营收贡献率，奖补企业税收贡献率有望进一步增大。

表 10 2018-2020 年园区奖补企业效益情况表

年份	奖补企业（166 家）					
	企业税收		其中：规上企业营收		规上企业期末	
	当年金额 （亿元）	对园区贡献率 （%）	当年金额 （亿元）	对园区贡献 率（%）	当年从业人 数（人）	对园区贡献 率（%）
2018 年	0.00	0%	0.00	0%	0	0%
2019 年	2.52	13%	112.83	37%	1943	11%
2020 年	3.85	15%	118.23	27%	3437	11%

(2) 获专项资金扶持企业中，政策兑现类项目税收贡献较高

经梳理，2018年-2020年，奖补项目中，政策兑现类涉及企业数量最多，企业税收贡献率占比73%，其余“一事一议”类项目税收贡献率合计占比27%。

表 11 2018-2020 年园区奖补企业效益情况明细表

项目名称	类别	拨付当年企业税收 (万元)	税收 贡献率	拨付当年企 业营收 (千元)	营收 贡献率	拨付当年 从业 人数	就业 贡献率
(一) 芒果土地补助款		17664.95	27.08%	962854	41.67%	26	0.48%
(二) 重大项目建设经费							
(三) 活动补贴							
(四) 园区正版配套软件							
(五) 政策兑现	企业房租、用电网络、 贷款贴息等补贴	47573.70	72.92%	1347719.90	58.33%	5354	99.52%
	企业奖励						
	高管个人奖励						
合 计		65238.66	100%	2310573.90	100%	5380	100%

2.社会效益

(1) 示范效应突出

近年来，随着马栏山视频文创园政策支持效应持续释放，管委会以数字创意为龙头，汇聚了4家主板上市公司、云集了3,000多家各类文创企业，是全国重要的视听产品输出基地。此外，管委会协助市直有关部门出台文化创意企业高层次人才认定目录，提供人才、服务等全方位资源支持企业壮大发展。2020年9月17日习近平总书记亲临园区考察，并对相关工作开展予

以肯定，2020 年底园区成功入选国家级文化产业示范园区创建名单。

(2) 园区影响力较广

2018 年，经国家广播电视总局批复，中国（长沙）马栏山视频文创产业园成为全国首家国家级广播电视产业园。此后，管委会陆续获得国家文化和科技融合示范基地、中国创新创业典型示范基地、全国版权示范园区、湖南省服务业示范集聚区、长沙市文明单位等一系列国家、省、市级荣誉，园区影响力进一步扩大。

(3) 文创产业发展集聚

马栏山视频文创园通过引导企业集聚集群发展，形成了从内容制作、存储、播出、分发、交易和监管等全链条“生态圈”，并整合各类招商资源，依托省市广电、各类商会协会，举办重大招商活动，以战略企业的入驻，带动上下游关联产业的集聚发展；积极推动“引进来”、“走出去”互补互融，鼓励企业开展相关活动并给予活动奖补；充分发挥芒果 TV 龙头作用，举办“青春芒果节”等国际性赛事和国家级活动，有效提升文创产业活跃度；持续引导入园企业准确把握市场脉搏与群众需要，扩大优质文化产品供给，进一步延伸文化产业链，实现产业链做优做强。

(4) 促进科技与文化融合

通过使用本次产业专项资金，马栏山（长沙）视频文创园

引进 1) “HTC长沙分公司四个 5G虚拟现实前沿技术研发”项目，建成 4 个 5G+VR 前沿技术研发实验室，与文化、教育、先进制造等头部企业形成深度合作； 2) “国家工程实验室马栏山研究院”项目，为园区提供核心大数据服务能力，搭建产品开发运营平台，利用人工智能和大数据赋能园区产业发展； 3) “国家广播电视网工程技术研究中心马栏山分中心”项目，对 4K、5G 数字媒体应用、广电 5G 固移融合试验网建设等进行深入研究、试验和论证，实现 5G 通信、人工智能、云计算、区块链等方面的技术研发和应用。科技与文化交融，逐步形成产业技术底座，园区获评“首批国家文化和科技融合示范基地”。

(5) 带动人才培养和兴业

园区加快“马栏山新媒体学院”项目建设，通过新媒体学院支持开展产教融合试点，鼓励企业依托马栏山新媒体学院开展专业技能实训。另一方面，通过政策引导优秀人才入园兴业，给予项目资助、个税奖励、财税返还、人才公寓免租等奖励和服务措施。

(6) 为入园企业提供全方位产业扶持

园区管委会出台“1+1+6”政策，分别从两大基础支持、五大要素支持、两大延伸支持方面明确园区扶持政策。截至 2020 年底，共计补助 4,657.31 万元，在租房补贴、人才奖励、用电和网络补贴、原创奖励、入围奖励、贴息补贴、贷款补助等多方面，为入园文创企业提供政策支持。

六、制度建设和各项法律法规制度的执行情况

（一）资金制度建设和执行

在资金制度方面，被评价单位制定了《马栏山（长沙）视频文创园管委会财务管理制度》（长马园管发〔2018〕5号）、《马栏山产业引导专项资金管理暂行办法》（长马园管发〔2018〕11号）、《马栏山视频文创产业园政府采购管理办法》（长马园管发〔2021〕7号）等相关制度。

（二）项目制度建设和执行

经制度梳理，使用本专项资金的制度依据大致包括以下7大类，其中政策奖补类的核心制度为《关于印发落实省市府支持马栏山视频文创产业园发展系列政策的实施办法的通知》（长马园管发〔2019〕10号），管委会以该制度为纲领，陆续出台其他配套制度，如月湖小镇科研机构入驻管理办法、新冠疫情支持方案等。

表 12 园区专项产业引导资金相关制度一览表

序号	年份	文件名称	文号
1	2018	马栏山文创园金融信贷风险补偿资金管理办法	长马园管发（2018）12号
2	2018	《马栏山视频文创产业园创智中心企业入驻管理办法（试行）》	长马园管发（2018）10号
3	2019	关于《落实省市府支持马栏山视频文创产业园发展系列政策的实施办法》的通知	长马园管发（2019）10号
4	2019	中国（长沙）马栏山视频文创产业园月湖文创小镇科研机构入驻管理办法	长马园管发（2019）11号
5	2020	关于应对新冠肺炎疫情支持园区企业平稳健康发展的通知	长马园管发（2020）1号

序号	年份	文件名称	文号
6	2021	“迎新春送温暖、稳岗留工”专项行动工作方案	
7	2021	《关于落实省市支持马栏山视频文创产业园发展系列政策的实施办法》相关条款补充修订	

《关于落实省市支持马栏山视频文创产业园发展系列政策的实施办法》（长马园管发〔2019〕10号）是马栏山管委会基于湖南省政府《关于支持马栏山视频文创产业园建设发展的若干意见》、长沙市委《关于支持马栏山视频文创产业园建设发展的意见》、长沙市政府《关于印发长沙市马栏山视频文创产业园系列支持政策的通知》制定的园区产业政策，即“1+1+6”全方位产业扶持政策，包括两大基础支持、五大要素支持和两大延伸支持，共计41项扶持条例。

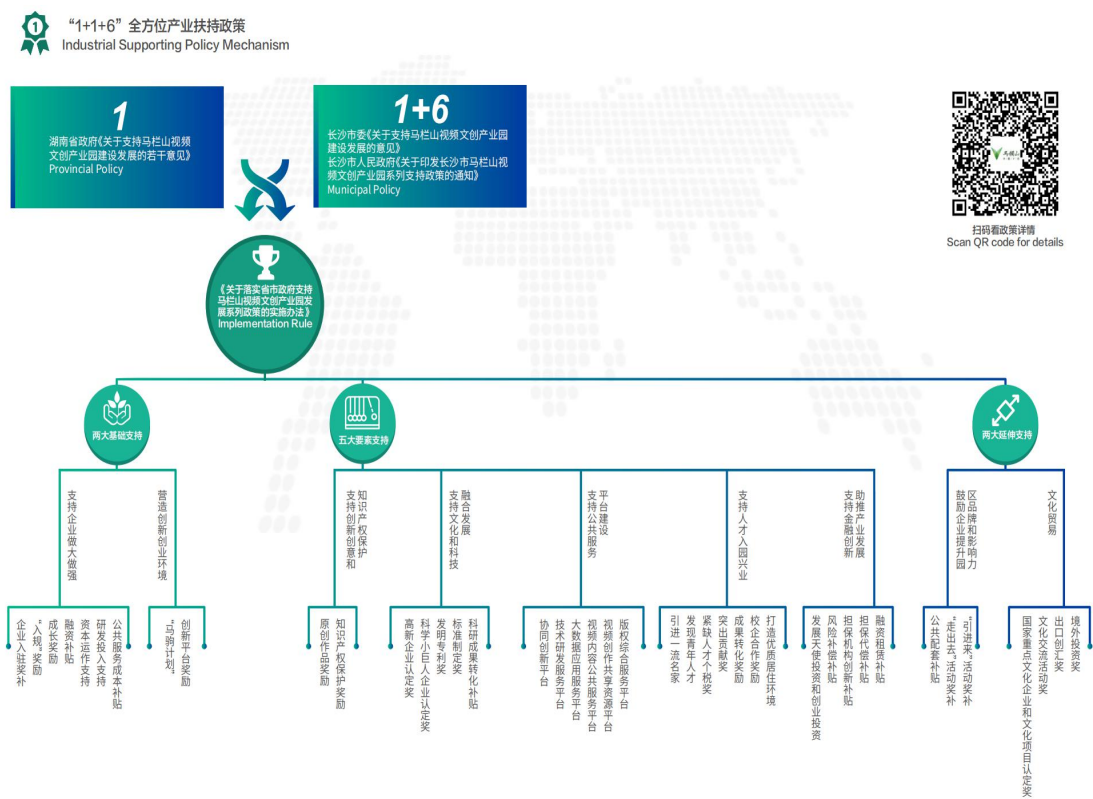


图3 马栏山（长沙）视频文创园“1+1+6”产业扶持政策

七、存在的问题及原因分析

（一）项目决策方面

1、预算绩效管理不规范

根据湖南省财政厅《关于印发湖南省预算绩效目标管理办法的通知》（湘财绩〔2020〕6号），按照“谁申请资金，谁编制目标”的原则，绩效目标应由预算部门申报预算和项目实施单位申请预算资金时填报。被评价单位在年度工作报告中制定了园区整体发展目标，但在评价期内申请专项资金时，未制定年度专项资金预算分配方案，未申报本专项资金整体绩效目标。此外，被评价单位未建立有效的绩效运行监控机制，未对专项资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行“双监控”。

主要原因是马栏山管委会专项资金使用不规范、监管制度不健全，在评价期内，马栏山管委会制定的《马栏山产业引导专项资金管理暂行办法》，缺乏绩效监管、责任追究及处罚等方面的监管细则，尚未建立一套较为完整的专项资金监管制度，导致实际年度专项资金需求与市财政局拨付的资金差异较大。

2、资金使用存在监管缺位

根据《长沙市财政专项资金管理办法》（长政发〔2016〕3号）第六条规定：专项资金及其子项经批准设立后，市业务主管部门应当牵头与市财政部门按规范、公开、透明的原则制订管理办法或实施细则，明确专项资金的使用范围和对象、管理职责、分配办法、申报条件及审批程序、存续期限和监督评

价、责任追究等内容。

因此，专项资金的申报，应由马栏山管委会向业务主管部门报备，并提交资金使用计划及绩效安排。本项目实际情况为：马栏山管委会依据《马栏山（长沙）视频文创园开发建设领导小组会议纪要》，每年向长沙市财政局申报专项资金，未经业务主管部门审批及备案，未对专项资金的使用、成效、问题等开展有效的监控、督导，不能及时追踪资金使用、执行情况。

（二）项目过程管理方面

1、资金使用效率低

根据马栏山管委会提供的数据，截至 2020 年底，长沙市产业专项资金到位 14 亿元，专项资金支出总额为 36,011.10 万元，预算执行率 25.72%，使用效率低，影响资金时效发挥。

经统计，被评价单位在 5 个银行共计开设 7 个账户，开设的银行账户数量较多，经核实银行对账单，2018-2020 年年末货币资金余额分别为 3.2 亿元、11.85 亿元和 15.94 亿元，截至 2021 年 6 月底，货币资金余额 18.20 亿元，货币资金存量一直处于较高水平且持续增长，被评价单位对资金规划率不高，闲置资金使用效率较低。

执行率较低的原因一是资金拨付与使用时间不匹配，马栏山视频文创产业园为 2017 年底新成立的园区，尚需 2-3 年培育期，入园企业多数为新设企业，暂不符合部分奖补政策条件；二是资金规划用途与实际用途不匹配，马栏山文创园运行模式

中，被评价单位采用“轻资产”运行，因此未按照长办发〔2017〕32号文件精神要求，将专项资金投入园区债务、基础设施建设，导致大量资金闲置；三是本项目专项资金支付依据的核心政策——“1+1+6产业扶持政策”原预计2018年颁布并兑现，但实际至2019年10月才正式颁发，且资金实际拨付时间滞后于资金申报时间，该政策出台后实际兑现资金4,657.31万元，仅占全部专项资金支出的12.93%。

据现场调研了解，受物理空间建设时滞影响，马栏山视频文创产业园大部分企业未能入园办公，无法享受专项资金支持。随着近期兴旺科技总部基地、芒果马栏山广场一期、聚恒集团总部基地等物业建成交付、重大项目在谈以及产业投资基金的设立，2021年及后续年度专项资金使用效率预计将得到提升。

2、资金使用范围界限模糊

《关于支持马栏山视频文创产业园建设发展的意见》（长办发〔2017〕32号）规定：每年安排一定额度，用以解决园区债务、基础设施和片区建设，与目前资金实际用途存在差异；资金下拨依据《马栏山（长沙）视频文创园开发建设领导小组会议纪要》（〔2018〕1号）中，未明确约定产业引导资金的用途。此外，市财政资金下拨时未明确提出使用要求，与《马栏山产业引导专项资金管理暂行办法》中的规定用途也存在差异。因此，由于未制定预算方案，本项目专项资金使用用途、方向及归属标准不明确，不利于资金监管和绩效跟踪。

表 13 园区专项产业引导资金使用相关规定和用途

文件名称	文件号	专项资金规定用途
马栏山(长沙)视频 文创园开发建设领 导小组会议纪要	(2018) 1 号	2018—2022 年, 市财政每年安排园区专项产业引导资金 5 亿元
《关于支持马栏山 视频文创产业园建 设发展的意见》	长办发(2017) 32 号	设立园区发展专项资金, 从 2017-2021 五年内, 每年安排一 定额度, 用以解决园区债务、基础设施和片区建设。
马栏山(长沙)视频 文创园管理委员会 《马栏山产业引导 专项资金管理暂行 办法》	长马园管发 (2018) 11 号	<p style="text-align: center;">(一)文创产业项目</p> <p>1.支持列入国家、省、市重点文创产业的项目; 2.重点扶持文化性、创新性、示范性较强或带动作用明显的 建设项目及引导项目; 3.园区基础设施项目。</p> <p style="text-align: center;">(二)公共服务平台建设</p> <p>对新建的展示交易、研发设计、影视制作、版权交易平台 等用于公共服务的企业平台给予补助。</p> <p style="text-align: center;">(三)文化产业高端人才培养和引进</p> <p>按照省、市、园区相关人才政策积极培养和引进视频文创 产业高端人才和专业技能型人才, 在其投资创业、户籍、住 房等方面提供政策支持。</p> <p style="text-align: center;">(四)省、市产业引导资金配套</p> <p>鼓励符合条件的文创企业申请国家、省产业引导资金, 按 照国家、省引导资金扶持的配套要求予以安排。</p> <p style="text-align: center;">(五)市委、市政府确定的其他需要支持的事项。</p> <p style="text-align: center;">(六)其他促进文创产业发展的有关项目。</p>

3、财务管理不规范

①部分项目经费错记至单位的经常性经费

经核实凭证，有 3 笔项目支出记入“基本支出-日常公用经费支出”子科目，包括 2019 年 7 月 1 日拨付的房租补贴 250.92 万元、2019 年 11 月 30 日拨付的房租补贴 147.27 万元、2020 年 1 月 31 日拨付给湖南南国新社文化传播有限公司开办费 30 万元，项目经费错记至单位的经常性经费。

②个别获得奖扶资金的企业专账核算不规范

个别项目单位的财政专项资金存在专账核算不完整、不规范的情况，如湖南快乐阳光互动娱乐传媒有限公司承担的“青春芒果节”、2020 年“马栏山杯”国际音视频算法大赛颁奖典礼暨高峰论坛活动资金项目涉及专项资金 620 万元、湖南广电传媒股份有限公司承担的“国家广播电视网工程技术研究中心马栏山分中心”项目涉及专项资金 50 万元，这两个公司收到的财政专项资金拨款均未进行项目专账管理。

（三）项目产出效益方面

1、部分奖扶资金分配与产出贡献不匹配

截至 2020 年底，“一事一议”类项目拨付的经费占比 87%，税收贡献率 27%，该部分资金分配比例高，税收贡献低，主要原因：

一是大部分“一事一议”类项目处于前期建设阶段，效益在未来 3-5 年才能充分显现，目前的税收贡献效果不显著。

表 14 “一事一议”类项目企业缴税情况

2019 年一事一议类 项目企业名称	2019 年纳税 总额（万元）	2020 年一事一议类项目 企业名称	2020 年纳税 总额（万元）
湖南电广传媒股份 有限公司	1,514.02	湖南金龙科湖科技有限公司	0.04
		湖南非常知识产权服务有限公司	0.84
		长沙学院	12.11
		湖南文化旅游融资担保有限公司	0
		湖南泓鼎马栏山知识产权服务中心	0
		湖南省大数据产业促进会	0
		长沙宏达威爱信息科技有限公司	1.81
		中国联通网络通信有限公司网络技术研究院	0
		湖南快乐阳光互动娱乐传媒有限公司	16,136.13
		湖南南国新社文化传播有限公司	-
		马栏山文化创意投资有限公司	0
		长沙市版权协会	-
合计	1,514.02	合计	16,150.93

二是部分项目招商效益滞后，如“芒果”土地补助款项目。根据土地出让协议，芒果大厦规划建设 40 万方，总投资约 40 亿元，计划在 2018 年 5 月 20 日之前启动基础工程建设，2021 年 12 月前完成建设，但实际进度未达约定，目前一期仅建成 5 万方，完成投资 7.5 亿元，预计一期于 2021 年 9 月主体封顶、2021 年 12 月建成使用。该项目实际获得专项资金补助 28,787 万元，占此次评价专项已支出资金总额的 80.66%。2018-2020 年，项目实施主体马栏山文化创意投资有限公司获得奖扶资金分别为 28,000 万元、0 万元和 787 万元，分别缴纳税收 0 万元、182.5 万元和 110.82 万元，主要税种为个人所得税，市级留存部分少，税收收益较低。

2、部分招商项目扶持资金与企业实际资金需求不匹配

部分招商协议约定的扶持资金到位节点与企业实际资金需求并不匹配，如马栏山管委会与宏达威爱签订的招商入驻协议约定：“给予 HTC 长沙分公司的四个 5G 虚拟现实前沿技术研发项目一次性扶持资金人民币 5,000 万元(资金分两次拨付共管账户进行监管，根据 HTC 长沙分公司业务开展的实际情况，申请使用资金)。第一期拨付人民币 3,000 万元，在 HTC 长沙分公司于马栏山视频文创产业园注册成功后 30 日内完成拨付。”宏达威爱于 2020 年 9 月注册，按协议约定应于 2020 年 10 月前拨付 3,000 万元，但考虑到该企业实际资金需求不足 3,000 万元，出于谨慎暂拨付 1,000 万元至共管账户（根据现场访谈了解，1000 万元仍有结余）。造成这种现象的主要原因是前期招商环节，为引进项目，未充分论证企业实际资金需求。

八、相关建议

（一）建议强化预算编制管理及绩效目标管理

一是建议马栏山管委会进一步加强年初预算编制管理，做实专项资金预算分配方案，必要时启动预算调整机制，确保预算执行进度，避免资金闲置，充分发挥财政资金效率。同时，建议借助科学的编制软件系统，加强对部门预算编制的审核，提高年初预算精度，提升预算编制质量。二是建议马栏山管委会在申请项目资金需求时，同步设定绩效目标。充分考虑本专项资金的使用特点及管委会内部管理目标，制定全面可行的细

化、量化绩效考核指标，在年度预算计划中向上级部门报告，进一步激发内部管理潜能，提高财政资金的综合效益。

（二）建议暂缓拨付剩余专项资金

鉴于目前马栏山文创园建设项目进度较慢、专项资金沉淀较多的情况，建议 2022 年市本级预算暂缓拨付产业引导专项资金，如有需要，根据项目建设、存量资金使用及绩效管理等情况按需拨付。

（三）建议市级财政加强监管，建立有效的绩效运行监控机制

建议市级业务主管部门对马栏山管委会的预算及绩效进行审核，并报同级财政部门主管处室审定，建立财政专项资金绩效跟踪监测机制，对专项资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行“双监控”，发现问题及时纠正并告知同级财政部门，提高专项资金使用效益，确保绩效目标如期实现。

（四）建议完善制度建设

建议结合马栏山视频文创园的运营模式、本次专项资金业务类型以及项目的特殊性，建立合法、完善的专项资金申报、管理、绩效监督、责任追究制度，保障被评价单位运作的有序化、规范化、标准化。

（五）建议强化专项资金使用管理

一是建议马栏山管委会基于园区发展规划，明确分年度的园区发展指标及目标，统筹园区各口径资金，形成与之对应的

资金使用计划（含此次评价的专项资金需求计划），实现资金使用与园区发展的匹配。二是建议马栏山管委会定期开展专项资金自评价并形成常态化工作机制，确保资金使用效率的及时跟踪与纠偏。

（六）建议明确专项资金使用范围

建议马栏山管委会结合园区实际情况明确本专项资金的使用范围，报市委宣传部、市财政局文化处与预算处审核，便于有针对性地开展专项资金绩效监控工作，保障财政资金使用效益。

（七）建议加强专项资金账务管理工作

进一步加强会计工作的规范化，建立健全财务内部管理制度，完善内部控制制度，根据《会计法》规定，建立内部审计制度、岗位责任制度等，保障专项资金账目管理的规范性以及财务管理的高效性。

（八）建议强化专项资金支持项目的全生命周期管理

考虑项目性质的特殊性，建议被评价单位建立完善的产业发展相关制度，保障项目运作的有序化、规范化、标准化。针对重大招商项目与政策兑现项目，加强对项目引进事前奖扶资金额度论证、事中资金监管、事后绩效监控机制，形成全生命周期管理。

长沙市财政局

2021年8月31日