

2020 年度济南市市级项目支出 事前绩效评估报告

项目名称：促进生物医药和大健康产业发展专项资金

委托单位：济南市工业和信息化局

评价机构：山东大华会计师事务所有限公司

评估时间：2019 年 10 月

目录

一、 评估对象	1
项目绩效目标:	1
(一) 年度目标.....	1
(二) 长期目标.....	1
二、 评估方式和方法	4
(一) 评估程序.....	4
(二) 论证思路及方法.....	6
(三) 评估方式.....	6
三、 评估内容与结论	6
(一) 项目立项必要性.....	6
(二) 项目立项可行性.....	7
(三) 绩效目标合理性.....	7
(四) 项目绩效的可实现性.....	8
(五) 项目预算合理性.....	9
(六) 总体结论.....	11
四、 其他需要说明的问题	11
附件: 项目申报基本信息表.....	12

一、评估对象

项目名称：促进生物医药和大健康产业发展专项资金

委托单位：济南市工业和信息化局生物医药产业处

项目主管单位：济南市工业和信息化局

申请资金总额：2020 年安排金额 30000 万元

项目绩效目标：

（一）年度目标

生物医药：一是产业增速保持 7% 的增长态势，二是行业在建重点项目按照计划完成投产运营。

大健康：一是产业增速保持 7% 的增长态势，二是行业在建重点项目按照计划完成投产运营，三是各类园区和平台运行良好，建设完善。

（二）长期目标

生物医药：到 2022 年，围绕 8 大产业集群，培育一批产业优势明显，产品市场竞争力强的龙头企业，发展成为全国一流、具有国际竞争力的生物医药创新高地和研发制造基地。到 2025 年，全市生物医药产业主营业务收入突破 2000 亿元，基本建成亚太地区生物医药研发中心、制造中心、外包与服务中心。

大健康：到 2022 年，围绕 8 大产业集群，培育一批产业优势明显，产品市场竞争力强的龙头企业，发展成为全国一流、具有国际竞争力的生物医药创新高地和研发制造基地。到 2025 年，打造成“高端化、特色化、智慧化”国际医疗康养名城。

政策情况：围绕市政府发布的《济南市生物医药产业发展规划（2018-2022年）》、《济南国际医疗康养名城发展规划》等产业发展规划，立足建成亚太地区生物医药研发中心、制造中心、外包与服务中心的目标定位和围绕“全域生态健康宜居康养地，国际品质智慧创新医疗城”的战略定位，市政府拟出台《济南市支持生物医药促进大健康产业发展若干政策（试行）》，《若干政策》提出了包括支持研发创新、推广应用、产业集聚、服务体系、保障措施等5个方面政策措施。

一是支持研发创新。遵循“重点支持、全面覆盖、力度加强”的原则，从产品研发、临床实验、仿制药一致性评价、创新平台建设、资质认证和加快研发国际化进程六个方面制定了细化奖励政策。二是支持产品推广应用。为加快推动我市药品和医疗器械生产和应用改革创新，从产品上市许可持有人（注册人）委托生产、医疗机构优先使用创新产品两个方面提出产业发展相应政策措施。三是支持集聚发展。从产业集群、重大和特色项目建设三个方面制定了相关支持政策。四是支持完善医疗服务体系。围绕支持中医药传承创新、支持第三方医疗服务机构发展制定了两条扶持医疗服务方面的政策。政策立足国家中医药产业发展以及第三方医疗服务机构等明确了保障政策。五是保障措施。围绕加强组织领导、加强资金保障和用地需求制定了三条措施。强化组织保障是对济政发〔2016〕1号文件《关于进一步促进

生物医药产业发展的意见》中的“市促进生物医药发展工作领导小组”进行了调整和充实；在资金保障方面经初步估算《若干政策》所需资金约 3 亿元，是统筹现行支持生物医药专项资金 1.5 亿元的基础上，延伸到大健康产业后范围更广、力度更大的实际政策需求。在要素保障方面，对产业项目用地提出合理化建议。

项目概况：生物医药：根据济南市人民政府《关于进一步促进生物医药产业发展的意见》（济政发〔2016〕1号）有关精神，为促进我市生物医药产业加快发展，在新药创制和本地产业化以及重点建设项目方面给予大力支持。

（一）生产批件奖励类。凡企业新获得国家创新药、生物制品 1 或 2 类生产批件且在市内落地进行生产、结算的，给予研发企业 100 万元奖励；获得改良型新药、国外上市但国内未上市药品、或其他类别生物制品的生产批件和三类医疗器械证书且在市内落地进行生产、结算的，给予研发企业 50 万元奖励。（二）固定资产投资奖励类。企业新投资项目实际固定资产（不包括项目用地）达到 5000 万元以上的，竣工验收后奖励 100 万元；企业新投资项目实际固定资产达到 1 亿元以上的，竣工验收后奖励 200 万元。（三）重点企业奖励类。符合《关于进一步促进生物医药产业发展的补充意见》（济政发〔2018〕19）有关规定，对经认定符合条件的生物医药企业。1、新药研发奖励。对获得国家 1 类新药奖励 1000 万元，2 类新药和生物仿制药奖励 500 万元，3 类、4 类国内前三家上市的药品奖励 300 万元。2、企业加大研发投入。年终末，按其年度实际研发投入的 15%给予补助，

其中按照省市企业研发财政补助相关规定已给予的补偿，在核定补助金额时不重复计算。

大健康：围绕市政府发布的《济南市生物医药产业发展规划（2018-2022年）》，为支持生物医药产业加快转型升级，促进大健康产业创新发展，打造国际级医疗康养名城，市政府拟出台《济南市支持生物医药促进大健康产业发展若干政策（试行）》。该政策共包括适应范围、政策支持、强化保障措施三个部分，着重从支持药品和医疗器械研发创新、支持创新产品推广应用、支持平台载体建设、支持重大产业和特色项目建设、支持完善医疗服务体系、强化保障措施6个方面提出了16条政策。涵盖了大健康产业的一、二、三产业，包括以中药材种植为主体的健康农业，以医药和医疗器械等生产制造为主体的健康相关产品制造业，以康养服务为主体的健康服务业，范围覆盖面广，重点支持突出。

二、评估方式和方法

（一）评估程序

1. 下达评估通知。绩效考评中心以通知书的形式通知项目单位，并明确评估的依据、内容、目的、任务、时间、要求等事项。

2. 拟定工作方案。评估工作组结合事前绩效评估工作要求，拟定《事前绩效评估工作方案》，包括评估对象、内容、方法、专家、时间安排等。

3. 组成评估专家组。评估工作组遴选相关管理专家、财政财务专家和业务专家，组成评估专家组，并适时开展业务培训。

4. 入户调研。评估工作组与被评估单位沟通，进一步熟悉项目内容；向项目单位出示《济南市市级项目支出事前绩效评估资料准备清单》，指导项目单位填报《事前绩效评估项目申报书》、《项目支出绩效目标申报表》和《项目预期绩效与管控措施申报表》。

5. 现场调研。评估工作组在收集审核项目资料基础上，邀请专家到项目现场进行调研。通过查阅资料、实地勘察、核实、了解项目具体内容、申报理由和项目实施的具体做法、依据等，将现场情况与上报资料进行对比，对项目疑点问题进行询问，听取并记录项目单位对有关问题的解释和答复。

6. 组织实施评估。评估工作组与评估专家共同召开评估会议，了解项目基本情况，听取项目单位和设计单位的情况介绍，进行现场评议。

(1) 采取多种方式，多方获取信息。通过咨询专家、查阅资料、问卷调查、集中座谈等方式，全面了解并收集项目信息。

(2) 专家出具个人意见，评估工作组形成专家组初步意见。召开专家评估会，项目单位汇报项目计划内容和实施方案情况，由评估工作组组织专家进行充分论证，出具专家个人意见，填写《济南市市级项目支出事前绩效评估专家评估意见》。评估工作组结合专家意见，综合调查分析结果，形成专家组初步意见。

(3) 确认专家组意见，得出评估结论。评估工作组将专家组初步意见分别报送每一位专家征求意见，评估工作组综合专家意见，修改完善专家组意见，得出最终评估结论，填写《济南市市级项目支出

事前绩效评估专家组汇总意见》。

7. 汇报绩效评估结论。完成最终评价报告，提出评估结论意见。

（二）论证思路及方法

本次事前绩效评估主要针对项目的必要性、项目绩效的可行性、项目预期绩效的产出、项目预期绩效的效益等四方面进行综合评估、分析与论证，并提出相关建议。

本次事前绩效评估主要采用成本效益分析、比较分析、因素分析、最低成本分析、历史分析等方法进行论证。

（三）评估方式

本次事前绩效评估遵循全面考虑、重点突出的原则，主要采用专家咨询的方式，同时辅之以资料分析、集中座谈、网络查询、抽样调查等评估方式或手段，对项目的相关性、可行性、持续性等方面进行全面评估。

三、评估内容与结论

（一）项目立项必要性

1. 立项依据的充分性。

生物医药和大健康产业是国家战略性新兴产业，战略地位凸显。是山东省新旧动能转换重大工程和发展“十强”产业之一，是推进新旧动能转换和医疗康养产业发展的重要引擎。是市委、市政府着重打造的十大千亿级产业。我市医疗康养名城的规划建设，十大千亿产业振兴计划的实施，必将有力推动生物医药和大健康产业加快发展，对于我市抢占新一轮产业制高点、培育新动能、促进产业优化升级具有

重要意义。

2. 项目需求的客观性

2018 年以来，我市生物医药和大健康产业发展增速放缓，研发和固定资产投资降低，产业发展规模小、集聚程度低，产业链发展不完善，上下游衔接不紧密，产业政策支持力度不够强，相比江苏、武汉、广州等产业发展先进地区相比，还存在较大差距。我市应积极落实国家和省政府要求，找准差距，聚焦制约发展短板，加快制定出台生物医药和大健康产业政策。

（二）项目立项可行性

1、项目人力条件

该项目在人力条件方面配置了生物医药产业处工作人员 2 名，负责奖补项目申报指南编制，审核企业申报材料；相关行业评审专家若干名，负责对申报项目进行评审；财务人员 2 名，负责对申报项目的总体协调把关，进行汇总上报。

2、项目财力、物力条件

项目预计利用财政资金 2 万元，根据工业和信息化资金管理办法、《济南市促进先进制造业和数字经济发展的若干政策措施》（济政发〔2019〕1 号）等进行项目保障。

（三）绩效目标合理性

经过评估，预算执行进度指标编制、预算到项目率指标编制、预算资金支出率指标编制、核心绩效目标编制合理。

月份	预算资金执行金额（万元）	预算执行率合计
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9	15000	50%
10		
11		
12	30000	100%
合计	30000	100%

（四）项目绩效的可实现性

1、项目绩效目标基本明确，且有明确的受益群体

项目绩效目标明确，基本覆盖了预期的产出及效益情况，受益群体为生物医药企业，定位也比较准确。

2、绩效目标与预计解决的问题及现实需求相匹配，与项目单位的经营业务相一致

绩效目标的设置主要围绕支持产品研发创新、支持临床试验、支持仿制药一致性评价、支持创新平台建设、支持企业（机构）资质认

证、加快研发国际化进程、与预计解决的问题及现实需求相匹配、与项目单位的经营业务相一致。

3、项目综合效益显著，预期效益可实现性较强

按照市政府发布的《济南市生物医药产业发展规划（2018-2022年）》（济政字〔2019〕36号）有关要求，立足打造“高端化、特色化、智慧化”国际医疗康养名城定位，支持济南市生物医药产业、促进大健康产业创新发展，加快产业转型升级，打造国际级医疗康养名城。结合项目的实施，培育一批产业优势明显，产品市场竞争力强的龙头企业，发展成为全国一流、具有国际竞争力的生物医药创新高地和研发制造基地，积极打造世界一流的国际医疗康养名城。

（五）项目预算合理性

经过细化测算和评估，本项目总预算与分年度预算设置合理。

年度	项目明细	
2020 年项目预算及测算过程		
2020	新药（医疗器械）文号（证书）奖励、临床研究奖励、仿制药一致性评价奖励、平台建设奖励、资质认证奖励、医疗机构采购我市创新产品奖励、产业集群发展奖励、重大项目奖励、特色项目奖励等	新药（医疗器械）文号（证书）：1类1个2000万元；2类3个1500万元；3、4类10个3000万元；5、6类20个2000万元。临床研究10个500万元。一致性评价10个3500万元。平台建设及设备补贴1000万元。资质认证500万元。重大项目15000万元。医疗机构采购我市创新产品、产业集群、特色项目建设等1000万元。共计30000

		万元。
2021 年项目预算：		
2021	<p>新药（医疗器械）文号（证书）奖励、临床研究奖励、仿制药一致性评价奖励、平台建设奖励、资质认证奖励、国际化补助、上市许可持有人（注册人）委托生产奖励、医疗机构采购我市创新产品奖励、产业集群发展奖励、重大项目奖励、特色项目奖励、重点专科建设奖励、第三方医疗服务机构奖励等</p>	<p>新药（医疗器械）文号（证书）：1类1个2000万元；2类2个1000万元；3、4类10个3000万元；5、6类10个1000万元。临床研究10个500万元。一致性评价10个3500万元。平台建设及设备补贴1000万元。资质认证500万元。上市许可持有人（注册人）委托生产500万元重大项目15000万元。医疗机构采购我市创新产品、产业集群、特色项目、重点专科建设等2000万元。共计30000万元。</p>
2022 年项目预算：		
2022	<p>新药（医疗器械）文号（证书）奖励、临床研究奖励、仿制药一致性评价奖励、平台建设奖励、资质认证奖励、国际化补助、上市许可持有人（注册人）委托生产奖励、医疗机构采购我市创新产品奖励、产业集群发展奖励、重大项目奖励、特色项目奖励、重点专科建设奖励、第三方医疗服务机构奖励等</p>	<p>新药（医疗器械）文号（证书）：1类1个2000万元；2类2个1000万元；3、4类10个3000万元；5、6类10个1000万元。临床研究10个500万元。一致性评价10个3500万元。平台建设及设备补贴1000万元。资质认证500万元。上市许可持有人（注册人）委托生产500万元重大项目15000万元。医疗机构采购我市创新产品、产业集群、特色项目、重点专科建设等2000万元。共计30000万元。</p>

总预算： 30000 万元

(六) 总体结论

项目相关性显著，绩效可实现性较强，实施方案基本有效，预期绩效具有可持续性，且财政资金投入风险基本可控。综合评价，对该项目应“予以支持”。但项目单位应进一步优化项目的申报要求，加强转运环节管理的严谨性。

四、其他需要说明的问题

本报告是评价机构根据对项目主管单位所提供的材料进行全面分析与评估，结合现场考察情况，在专家评价意见的基础上综合形成的。报告重点针对项目 2020 年的预算申报进行评估，同时考虑到项目具有长期且不可分割性，后续可能需要财政追加支持，对整个项目也进行了必要的附带评估。本报告的结论与意见是参考性的，仅供财政部门批复预算时使用，不做其他用途。

附件：项目申报基本信息表

山东大华会计师事务所
有限公司

2019 年 10 月 10 日

中国注册会计师：

中国注册会计师：

项目申报基本信息表

项目名称:	工业转型发展资金	项目编码:	303001(2020)003
项目类别:	经常性业务项目	资金用途:	政策类(转移性支出)
开始日期:	2020	结束日期:	2022
项目负责人:	张奇良	联系人:	孔德龙
联系电话:	0531-66605767	是否包含政府采购:	否
项目总金额:	30000	本年度预算金额:	30000
预算类型:	经常性项目预算		
项目内容:	项目内容主要包括:济南市人民政府《关于进一步促进生物医药产业发展的意见》(济政发〔2016〕1号)、《关于进一步促进生物医药产业发展的补充意见》(济政发〔2018〕19号)以及《关于印发济南市促进生物医药和大健康产业若干政策的通知》(济政字〔2019〕81号)中生物医药和大健康产业扶持资金。		
项目规模:	30000万元(2019年依据济政发〔2016〕1号及济政发〔2018〕19号实际发放23091万元,2020年新增济政字〔2019〕81号,预算有所增加)		
项目范围:	执行济南市人民政府《关于进一步促进生物医药产业发展的意见》(济政发〔2016〕1号)、《关于进一步促进生物医药产业发展的补充意见》(济政发〔2018〕19号)以及《关于印发济南市促进生物医药和大健康产业若干政策的通知》(济政字〔2019〕81号)政策,在济南市行政区域内登记注册和缴纳税费的具有独立法人资格的生物医药企业,且正常经营一年以上。大健康产业:济南市进行工商注册、税务(民政)登记,并从事生物医药、化学药物、中药、特医食品、医疗器械、生物农业、健康服务等领域的研发、生产、推广和服务的企(事)业单位。		
项目历史绩效:	济南市人民政府《关于进一步促进生物医药产业发展的意见》(济政发〔2016〕1号)、《关于进一步促进生物医药产业发展的补充意见》(济政发〔2018〕19号)出台以来,生物医药产业千亿目标即将实现,2019年,我市申报注册27个一类新药临床批件申请,居全省之首。齐鲁制药集团2019年以来,研发投入12亿多元,药品一致性评价已有22个获批通过,其中13个产品为国内首家,申报数量和速度在国内制药企业中领先。		
项目组织架构分工:	内设职能部门:办公室、政策法规处、财务审计处、生物医药产业处、运行监测协调处、产业转型升级处等25个职能处室。		
项目总目标:	围绕市政府发布的《济南市生物医药产业发展规划(2018-2022年)》、《济南国际医疗康养名城发展规划》等产业发展规划,立足建成亚太地区生物医药研发中心、制造中心、外包与服务中心的目标定位和围绕“全域生态健康宜居康养地,国际品质智慧创新医疗城”的战略定位,加大政策支持力度,市工信局、市财政局每年度对各区县申报符合条件的项目进行评审,根据评审结果给予奖励。		
2020年度绩效目标:	一是产业增速保持7%以上的增长态势。二是新药申报继续领跑全省。三是重大项目建设顺利推进,产业发展保障体系进一步完善。		

政策依据:	《关于进一步促进生物医药产业发展的意见》（济政发〔2016〕1号）、《济南市人民政府关于进一步促进生物医药产业发展的补充意见》（济政发〔2018〕19号）、《关于印发济南市促进生物医药和大健康产业发展若干政策的通知》（济政字〔2019〕81号）、《十大千亿产业振兴计划》（济政发〔2017〕3号）、《济南市生物医药产业发展规划（2018-2022年）》（济政字〔2019〕36号）等。
法律依据:	《预算法》
项目立项必要性:	生物医药和大健康产业是国家战略性新兴产业，战略地位凸显。市委、市政府着重打造十大千亿级产业对于我市抢占新一轮产业制高点、培育新动能、促进产业优化升级具有重要意义。为促进10大千亿产业发展，落实（济政发〔2016〕1号）、（济政发〔2018〕19号）、（济政字〔2019〕81号）等政策措施，必须有相应的资金保障。
人力条件:	市工信局现有在职人员125人，共设置25个职能处室，并引入第三方机构依照评分细则进行打分评价；发布申报指南，由区县工信、财政部门初审，市工信和财政部门完成审核。
财力条件:	市财政按照政策为项目提供财力保障。
物力条件:	不存在需要的物力条件。
其他:	不存在所需的其他条件。
需要说明的其他问题:	无。