

深圳市 2014-2016 年度人才类专项资金 使用绩效审计调查结果公告

根据《中华人民共和国审计法》第二十七条的规定，深圳市审计局派出审计组，自 2017 年 8 月 2 日至 2017 年 9 月 30 日对深圳市财政委员会（以下简称市财政委）、深圳市人力资源和社会保障局（以下简称市人社局）、深圳市科技创新委员会（以下简称市科创委）、深圳市住房和建设局（以下简称市住建局）等单位 2014-2016 年度人才类专项资金使用绩效进行了专项审计调查，并对重要事项进行了必要的延伸和追溯。

一、被调查事项的基本情况

市委市政府高度重视人才引进工作，陆续出台《深圳市人民政府关于印发深圳市产业发展与创新人才奖暂行办法的通知》（深府〔2011〕121 号）、《中共深圳市委深圳市人民政府关于实施引进海外高层次人才“孔雀计划”的意见》（深发〔2011〕9 号）、《深圳市人才安居办法》（深圳市人民政府令〔第 273 号〕）等多项人才政策，统筹安排人才类专项资金，实施多层次的奖励和资助，财政逐年加大投入。

（一）2014-2016 年支出情况。

根据市财政委提供的资料，2014-2016 年财政预算安排人才引进类资助专项资金 74.67 亿元，实际累计支出财政资金 54.75 亿元（含 2016 年预留人才政策资金支出），其中，2014 年预算 14.26

亿元，支出 9.37 亿元；2015 年预算 21.10 亿元，支出 22.87 亿元；2016 年预算 17.31 亿元，支出 17.36 亿元；2016 年市本级预算预留人才政策资金 20 亿元、产业发展与创新人才奖 2 亿元，支出 5.15 亿元（其中院士培养单位奖励 500 万元，院士工作经费 500 万元，引才伯乐奖 500 万元，统筹 5 亿元用于设立人才创新创业基金）。

（二）人才引进情况。

我市通过实施人才政策，广纳各方人才。2014-2016 年，引进（认定）的杰出人才、领军人才、海外高层次人才、技能人才、大学生等各类人才共 480,604 人。其中引进（认定）海外高层次人才（“孔雀计划”人才）A、B、C 类共 1,542 人，引进海外归国留学人员共 21,824 人，认定高层次人才共 3,238 人，引进市外人才（接收高校应届毕业生和引进在职人才）共 451,827 人。

审计结果表明，各业务主管部门积极落实市委市政府关于引进人才的重大战略举措，出台多项政策配套办法，从强化人才引进、完善激励补助措施等方面入手，优化资金申请和发放流程，加强对资助申请的审核，提升人才引进服务工作，保障引进人才水平。

人才引进政策的实施，促进了我市在电子信息、新学科、新材料、新医药和生物等领域的技术创新，推动了科研成果产业化，为我市加快建设现代化国际化创新型城市和国际科技、产业创新中心提供了智力支持，提升了深圳的核心竞争力。

审计也发现，我市 2014-2016 年度人才类专项资金存在个别补贴政策 and 评审有漏洞、发放和资助审核不严格、经济指标完成与预期和合同差距较大等问题。

二、审计调查发现的主要问题

（一）补贴政策缺少后续监管的处罚和制约条款。

1. “孔雀团队”资助缺少人才未按规定到位或团队核心人员发生变更的约束和处罚条款。

（1）人才未按规定到位。2014—2016 年“孔雀团队”共有 55 个，核心成员年均在深工作时间未达到 6 个月以上标准的有 19 个团队，占 2014—2016 年“孔雀团队”的 34.54%。带头人未全职在深工作的有 3 个团队，财政资助（无偿资助、或无偿资助加股权投资）1,500 万元至 3,000 万元，个别团队带头人在深工作时间年均不足两个月。不符合《深圳市引进海外高层次人才团队评审办法（试行）》（以下简称《评审办法》）“第十四条（一）引进的海外高层次人才团队，引进人才与用人单位签订工作期限 5 年以上的工作合同……团队成员应保证每年至少累计有 6 个月时间在用人单位工作”和《深圳市海外高层次人才创新创业专项资金创新团队资助合同书》（以下简称《资助合同书》）“第三条：乙方团队带头人及其核心各成员到岗工作后，须与丙方签订工作期限 5 年及以上。乙方团队带头人及核心成员一半以上人员须全职在深工作，其他成员在深圳工作时间年均须在 6 个月以上”的规定。

（2）团队核心人员发生变更。

2011年财政无偿资助1,500万元至4,000万元的个别团队，人员长期缺失未向市科创委报备，更换人员也未及时申请变更。不符合《2011年深圳市海外高层次人才创新创业专项资金团队资助合同书》“第二条 原则上带头人和核心成员不得变更。如因特殊情况确需变更的，须向甲方提出申请，经批准后方可实施，乙方核心成员变更人数原则上不得超过核心成员人数的1/5”的规定。

(3) 通过验收的“孔雀团队”项目存在成员在深圳工作时间不足的情形。

2017年6月通过验收的一个“孔雀团队”项目，财政无偿资助3,500万元。而专家验收评审中指出：团队成员在深圳工作时间不足，与《资助合同书》第二条“乙方及其核心各成员……，每年累计每位成员为丙方工作6个月以上”的规定不符。

2. 留学生创业补贴申请人通过申请后转让公司股份未作限制。

留学生创业补贴分为两次发放，抽查2014-2016年留学生创业补贴申报资料及工商登记资料发现，4位申请人共收到全部资助105万元，但在收到第二笔资助后2个月内转出了所持股份。个别申请人领取到第二笔资助8天后，即转让所有股份。

(二) 专家库的建设、管理不能满足“孔雀团队”项目评审的需要；评审专家资格认定、选取流程存在不足。

1. 专家库的建设未按细分领域划分。经检查，只要具备博士

学位或本科以上学历及高级职称，即可登录市科创委科技业务管理系统进行申报，申请成为市科创委专家库的专家。市科创委科技业务管理系统按行业对评审专家分类，但没有按细分领域划分，也没有对专家的水平进行评估。

2. 评审专家的资格认定、选取流程存在不足，影响评审结果的公正性。现场评审专家的选取从科技业务管理系统科研人员库里选定，系统随机生成满足条件的所有人员，市科创委工作人员逐个电话确定9名专家人选，随机生成人选不是以9名为一组，市科创委电话选人的范围为满足条件的所有人员。

3. 个别团队项目评审专家意见分歧较大。“孔雀团队”的评审采用答辩评审和现场考察相结合方式，按项目所属领域分组，每组由9名专家组成（市外专家不少于4名），专家对团队带头人水平与能力、核心成员水平与能力及团队整体情况、项目必要性与重要性、项目创新性与可行性四个方面进行评分评级，并对资助经费提出建议。对推荐率高于50%（含50%）且专家评审平均分数60分以上的团队进入现场考察，由于评审“孔雀团队”的专家水平未经认定及其他因素影响，造成一些通过评审的团队项目专家意见分歧较大。

（三）个别奖励补贴与规则不符。

1. 2016年海外高层次人才评审专家人数不符合规定。

审计发现，2016年海外高层次人才评审分8个组，其中，数学类、土木工程类、文化艺术类3个组，实际参加评审专家为7

人。

此次评审中,土木工程类别申请人窦 XX 在评审中以 4 个专家同意通过评审,获得补贴 80 万元,2017 年已发放 32 万元。根据《深圳市海外高层次人才评审办法(试行)》(深人社规〔2012〕20 号)“第九条(六)……得到所在专业评审小组半数以上专家同意推荐的申请人入选海外高层次人才拟定名单,未能得到半数以上专家同意推荐的申请人视为评审未通过。”和《深圳市海外高层次人才评审办法(试行)》“第八条(六)……专业评审小组人数由 9 人以上的单数组成……”的规定,9 个专家的半数以上应为 5 人,以 4 个专家同意通过评审,不符合上述有关规定。

2. 留学生创业补贴存在受助人公司成立时间不符合规定。

抽查 2014-2016 年留学生创业补贴申报资料及工商登记资料,发现 2014 年两家获资助企业成立时间不符合《深圳市人力资源和社会保障局关于申报 2014 年度留学人员来深创业前期费用补贴的通知》的规定。

根据《深圳市留学人员创业前期费用补贴资金管理办法》规定,各区人力资源部门受理资助申请,出具初审意见,市人力资源部门组织项目评审、实地考察。市区两级人力资源部门均未发现受助人公司成立时间不符合规定的情况,使 2 个申请人得以通过,向申请人发放补贴共 30 万元。

(四) 部分“孔雀团队”项目自筹资金投入到位率低,造成财政资金风险较大,个别资金使用效率较低。

1. 个别无偿资助使用效率低。2014—2016 年共引进并资助 55 个“孔雀团队”项目，资助金额 136,300.00 万元。截至 2017 年 8 月 31 日，财政拨付 2014—2016 年“孔雀团队”资助资金 125,850.00 万元，其中无偿资助 83,600.00 万元，股权投资 42,250.00 万元，部分无偿资助使用效率低下，个别 2015 年资助的团队，政府分别无偿资助 1,000 万元，截至 2017 年 9 月，使用资金 26 万元，资金使用率为 2.60%，资金使用效率较低，影响项目进度。

2. 部分项目未投入自筹资金。55 个“孔雀团队”项目应自筹资金 187,412.80 万元，截至 2017 年 8 月 31 日，实际到位 83,413.20 万元，到位率 44.51%，其中，10 个项目应自筹资金 34,447.00 万元，实际到位为 0，相关责任股东（即实际控制人或控股股东）未投入任何资金。

（五）资助申请书夸大申报经济指标或实际完成与预期和合同差距较大。

1. 个别“孔雀团队”项目夸大申报经济指标。如某资助项目，申请书目标为：2020 年 6 月，月销售额 12 亿元，年净利润 40 亿元，缴税 30 亿元。

无偿资助合同书目标为：项目执行期累计产品销售收入 1 亿元以上，净利润 2,500 万元以上，累计纳税额 2,000 万元以上。

股权投资合同书目标为：项目执行期累计产品销售收入 2,000 万元以上，累计净利润达 500 万元以上，累计纳税额 100

万元以上。

无偿资助合同书 5 年的净利润目标只有申请书 2020 年 1 年净利润目标的 0.06%。

依据申请书评审出来的团队与主管部门签订的无偿资助合同、股权资助合同，经济指标各自不同，与评审时的申请书金额相差较大，使评审对申请书经济指标没有约束。

2. 经济指标完成与预期和合同差距较大。

受资助的“孔雀团队”与主管部门签订资助合同，以 5 年为建设期。2011 年共资助 6 个“孔雀团队”项目，财政无偿资助 19,000 万元，截止至审计时，6 个“孔雀团队”项目建设期已到，1 个项目按期验收，4 个项目申请延期。6 个项目中，只有三个项目有产业化销售目标，但其中两个项目经济指标完成与预期和合同差距大。

审计抽查了一个资助项目，申报书预计 5 年产值 13 亿元、利润 6 亿元。但 5 年的实际销售收入只有 584.75 万元，净利润只有 186.27 万元，分别只达到申报书的 0.45%、0.31%。

（六）住房保障政策享受情况核查流程较长影响资金发放进度，信息共享平台仍需完善。

深圳市新引进人才租房和生活补贴工作实施办法规定，市人社局发放租房和生活补贴需核查新引进人才户籍情况、社会保险缴纳情况、享受住房保障政策情况。市政务信息资源户籍信息共享平台、社保信息共享平台已建立，但住房保障政策享受情况由

于信息系统仍在调试核查完善数据，市人社局仍需发函查询住房保障政策享受信息，平均核查天数（含文件交换时间）约为30-40天，比通过信息共享平台核查的平均天数（约6天）长。另，市“孔雀计划”高层次人才奖励补贴的发放也需核查享受住房保障政策情况，同样需发函查询，影响了核查进度。

三、审计调查处理意见和建议

（一）对审计调查发现的问题，深圳市审计局已出具审计调查报告进行处理。

1. 对由于补贴政策缺少后续监管的处罚和制约条款，造成“孔雀团队”资助人才未按规定到位、留学生创业补贴申请人通过申请后转让公司股份缺乏制约等问题，审计提出市科创委应遵照市委市政府实施引进海外高层次人才政策的要求，完善《评审办法》和《资助合同书》的权责条款，对“孔雀团队”人才未按规定到位或团队核心人员发生变更的情况作出明确的处罚规定，加强对孔雀团队实施期内的监管，对人才团队的职责履行情况、项目情况进行年度检查，对团队人员在岗、人员变更等不符合规定的情形进行处理处罚，确保财政公共资金对“孔雀团队”资助达到和发挥应有的社会效益。

市人社局应完善留学生创业补贴发放的条件约束，完善制度设计，堵塞政策漏洞，防止利用政策漏洞套取财政补贴的行为发生。

2. 对市科创委专家库的建设、管理不能满足“孔雀团队”项

目评审的需要；评审专家资格认定、选取流程存在不足等问题，审计提出市科创委应按照“孔雀团队”的人才定位，制定评审专家的管理办法，按行业细分领域划分专家类别，完善专家选取的程序，对参与“孔雀团队”评审的专家进行资格认定和动态调整，选出国内外同行顶尖专家组成专家组评审孔雀团队，确保引进的“孔雀团队”真正达到《评审办法》第三条所提出的世界一流、能带来重大经济效益和社会效益。

对资助项目评审专家意见分歧大的情况，应从专家水平、专长与参评项目不匹配分析查找原因，提出解决办法。

重新核查 2016 年低成本体外早期癌症检测研发团队评审中存在的专家水平不符合参评项目领域的情况，保证项目资助的合法性。

3. 对 2016 年海外高层次人才评审专家人数不符合规定和留学生创业补贴存在受助人公司成立时间不符合规定的问题，审计提出市人社局应严格执行人才评审和奖励发放的规定，对 2016 年海外高层次人才评审专家人数不符合规定的补贴进行重新认定，会同宝安区、南山区人力资源局追回不符合规定的留学生创业补贴资金。

4. 对部分“孔雀团队”项目自筹资金投入到位率低，造成财政资金风险较大，个别资金使用效率较低的问题，审计提出市科创委应按《评审办法》的规定，加强对“孔雀团队”职责履行情况、项目进展情况、资金使用和自筹资金投入情况的监督管理，

对不符合规定的项目及时采取措施依法依规做出处理，促使申请团队严格执行项目评审时申请书提出的各项指标，确保财政资金发挥应有的效用。

5. 对资助申请书夸大申报经济指标或实际完成与预期和合同差距较大的问题，审计提出市科创委应在评审时评估资助项目产业化目标的可行性，避免申报书利用夸大产业化目标影响评审结果，同时在相关规定中明确以申请书作为签订无偿资助合同书、股权投资合同书、验收考核的依据，促使申请团队严肃对待申请书的经济指标，提出符合项目产业化的可靠数据，避免评审后签订严重脱离申请书数据的不负责任的经济指标。

6. 对住房保障政策享受情况核查流程较长影响资金发放进度的问题，审计提出市、区住房保障部门应加快完善享受住房保障政策信息共享平台，相关部门应加强工作协调，以便加快住房保障政策享受情况核查工作。

（二）审计调查建议。

1. 人才类资金奖励资助政策惠及对象具有分散性和多样性的特点，需要个人户籍信息、社保信息、住房信息、个人和企业诚信信息等多方信息的交互确认，信息共建共享平台的建立和使用日益重要。建议实施部门加快完善相关信息的互通共享，特别是享受住房保障政策信息共享平台建设应加快实现，以利于合理调配人力资源，减少审核和发放失误。

2. 建议统筹完善相关部门人才类资金奖励资助申报、审核、

监管、验收等方面的规定和约束机制，使评审对申请书经济指标形成有效约束，使人才未按规定到位等情形得到有效监督和处理处罚。

3. 建议加强对专家库的建设管理，明确专家责任，落实责任追究，并改变完全依赖专家意见的做法，有关政府职能部门应发挥管理和监督的作用，确保专家评审的准确性。

四、审计调查发现问题的整改情况

相关单位对审计发现的问题正在认真整改，市审计局将适时跟踪审计发现问题的整改落实情况。

深圳市审计局

2018年4月28日