

2013-2016 年度中山市国企改革专项资金 第三方绩效评价报告

广州恒效公共关系咨询有限公司

2017 年 11 月



目 录

第一章 评价概况.....	1
一、 项目背景.....	1
二、 评价对象.....	1
三、 项目绩效目标.....	2
四、 项目实施.....	3
第二章 绩效评价工作实施	5
一、 评价目的和依据	5
二、 评价方法.....	6
三、 评价指标体系	6
四、 评价实施过程.....	7
第三章 绩效分析.....	7
一、 评价结果.....	7
二、 绩效分析.....	8
第四章 存在的问题.....	10
一、 前期工作方面	10
二、 实施过程方面	11
三、 项目绩效方面	14
四、 自评工作质量方面	20
第五章 对策建议.....	21
一、 前期工作方面	21
二、 实施过程方面	21
三、 项目绩效方面	23
四、 自评工作质量方面	24
第六章 综合结论.....	25
附件 1：2013-2016 年度财政支出项目绩效评价评分意见表.....	26

第一章 评价概况

一、项目背景

2012 年 6 月 26 日，中山市国资委向市政府提交《关于申请国企改革费用专项资金的请示》（中府国资〔2012〕112 号）中提请市政府在国有资本经营预算中安排国企改革专项资金，用于支付转制成本和解决历史遗留问题等；2012 年 9 月市政府同意中山市国资委《关于设立国企改革费用预算项目的请示》（中府办复〔2012〕134 号），自 2013 年起，五年内，每年安排国企改革费用专项资金 600 万元，用于解决实业集团等单位处理历史遗留问题费用。

中山市实业集团有限公司（下称实业集团）是由中山市国资委（原中山市公资办）出资，在 2000 年 1 月 5 日成立的。公司成立的主要目的是配合中山市深化经济体制和政府机构改革的需要，接收管理中山市党政机关脱钩企业。2004 年 1 月，实业集团由中山公用事业集团有限公司（现中汇集团）代管；2011 年 1 月起，由中山市国资委直接管理；2014 年 1 月起，由中山兴中集团有限公司托管。

作为资金实际使用单位，实业集团自成立以来，以保障国有资产保值、增值为宗旨，清理、处置和盘活脱钩企业的沉淀资产，并积极开展企业转制、债务清减、债权追收、物业管理等工作，对所接收托管的 400 多家企业进行关、停、并、转等的改革。

二、评价对象

本次绩效评价对象是“中山市国企改革专项资金”项目，

从 2013 年起五年内,每年安排国企改革费用专项资金 600 万元。在 2013-2016 年四年期间逐年向财政申请拨款,总共收取专项资金 2400 万元。评价基准日为 2016 年 12 月 31 日。

本次绩效评价是在资金预算单位中山市国资委和资金实际使用单位实业集团自我评价的基础上,由绩效评价专家小组对提交的国企改革专项资金项目材料进行书面评审,同时对该项目进行现场评价,最后得出评价结论。

三、项目绩效目标

(一) 绩效总目标

解决回购历史债权包、完成债权债务清理、房产过户办证、诉讼案件处理等改制企业历史遗留问题,巩固转制成果及维护社会稳定。

(二) 阶段性目标

2013-2016 年四年期间,共支付改制成本 48,472,995.75 元,收取专项资金拨款 2400 万元。包括:

1. 2013 年签订和解协议,支付市一建公司应付电白公司工程欠款执行款;根据(2010)中中法民一终字第 1737 号判决书,支付改制企业市建筑设计院应付林绮卿购地款执行款。

2. 2014 年根据民事调解书 支付改制企业中山市苗圃场转制后土地租赁纠纷问题补偿款;支付改制企业市一建转制赎买房地产土地补出让契税遗留问题;根据市长办公会议纪要,支付解决兴中海外等单位关于翠亨湖公司遗留问题。

3. 2015 年根据市政府领导批示件(综二呈〔2015〕341 号),实业集团与深圳银星集团签订《债权转让合同》,回购

银星资产包，支付首期款。

4. 2016 年根据《债权转让合同》支付回购银星资产包第二期、第三期款项；通过广州仲裁委员会的仲裁，签订《仲裁裁决履行协议》，解决市园林总公司转制遗留的土地问题，并按仲裁协议书约定支付款项。

四、项目实施

2013-2016 年四年项目期间，实业集团共支付改制成本 48,472,995.75 元，收取专项资金拨款 2400 万元，具体如下：

1. 2013 年需支付改制成本 7,486,562.75 元，于 2013 年 9 月申请划拨，收到财政资金 600 万元，缺口资金 1,486,562.75 元于 2014 年 12 月申请划拨并收取。2013 年改制成本有以下两项明细：

(1) 根据和解协议，需支付改制企业市一建公司应付电白公司工程欠款执行款 4,689,000.00 元；

(2) 根据 (2010) 中中法民一终字第 1737 号民事判决书，需支付改制企业市建筑设计院应付林绮卿购地款等执行款 2,797,562.75 元。

2. 2014 年需支付改制成本 1,269,978.00 元，于 2014 年 12 月申请划拨，收取拨付资金 2,756,540.75 元（包含 2013 年付改制成本资金缺口 1,486,562.75 元），资金盈余 3,243,459.25 元，经申请同意，结转至 2016 年使用。2014 年改制成本支出明细有：

(1) 根据《广东省中山市第一人民法院民事调解书》((2012) 中一法民一初字第 1412 号) 及《调解协议》，支付

改制企业中山市苗圃场改制后土地租赁纠纷问题补偿款 250,000.00 元；

(2) 根据《产权转让合同》、中山市国土局相关规定及董事会决议，支付改制企业中山市第一建筑工程有限公司转制赎买房地产土地补出让契税遗留问题税费 619,978.00 元；

(3) 根据《广东省中山市第一人民法院民事判决书》((2013)中一法经民二初字第 508 号)及市长办公会议纪要((2014) 163 号)，支付解决兴中海外等单位关于翠亨湖公司遗留问题 400,000.00 元。

3. 2015 年需支付改制成本 750 万元，于 2015 年申请划拨，收取拨付资金 600 万元，资金缺口 150 万元。根据市政府领导批示件（综二呈〔2015〕341 号），公司与深圳银星集团双方签订《债权转让合同》，以 2500 万元回购 10.5 亿元银星资产包，根据合同约定，2015 年支付首期款的 30%，即 750 万元。

4. 2016 年需支付改制成本 32,216,455.00 元，于 2016 年申请划拨，收取拨付资金 9,243,459.25 元，其中 3,243,459.25 元为 2014 年度项目资金盈余。尚有资金缺口 22,972,995.75 元。2016 年改制成本支出明细有：

(1) 解决银星资产包回购问题支出 1750 万元。根据 2015 年与深圳银星集团签订的《债权转让合同》，2016 年支付第二期款项 1250 万元、第三期款项 500 万元，完成了资产包的回购工作。

(2) 根据《仲裁裁决履行协议》约定，解决园林公司土

地遗留问题支出 14,716,455.00 元。

综上，2013-2016 年四年期间，实业集团共支出改革成本 48,472,995.75 元，收取专项资金拨款 2400 万元，资金缺口 24,472,995.75 元。

第二章 绩效评价工作实施

一、评价目的和依据

（一）评价目的

通过引入第三方机构，客观公正地评价国企改革专项资金预期目标实现度，综合评价专项资金支出效率和效果，同时总结经验，分析存在问题及原因，提出对策建议，为相关部门决策、管理提供参考依据，为以后同类专项资金安排提供重要依据；同时推动建立以绩效评价结果为导向的财政资金分配与管理制度，推进财政资金科学化、精细化管理，不断提高财政专项资金管理水平和使用效益。

（二）评价依据

1. 《印发中山市国资委专项资金审批管理办法的通知》（中府国资办〔2010〕2号）。
2. 《关于请求解决专项资金的请示》（中实字〔2012〕13号）。
3. 《关于设立国企改革费用预算项目的批复》（中府办复〔2012〕134号文）。
4. 《关于印发中山市国企改革专项资金管理细则的通知》。（中府国资〔2013〕151号）。

5.《印发中山市国资委机关财务管理的通知》(中府国资办〔2014〕1号)。

6.《中山市实业集团有限公司国企改革专项资金管理办法》。

7.绩效评价指标表及资金预算单位和资金实际使用单位提交的自评材料。

二、评价方法

本次绩效评价采取审阅相关资料、座谈、实地调查等方式,对评价对象的有关情况进行深入具体、独立客观的了解与核实,形成评价意见。

三、评价指标体系

根据财政支出绩效评价管理相关制度规定,绩效评价专家小组遵循“客观、公正、科学、规范”的原则,依据“绩效导向,突出结果”的评价思路,结合专项资金特点及实施情况,经过查阅资料、不断研究和测试完善等过程,制定了涵盖4项一级指标、10项二级指标和19项三级指标的评价指标体系。评价指标体系分为四大部分,即前期工作、实施过程、项目绩效、自评质量。这四大部分反映了专项资金支出项目从投入、实施到产出、实现绩效的整个过程。绩效得分采取百分制的计分方式:前期工作标准分4分,该部分反映项目前期准备是否充足以及项目的可行性;实施过程30分,该部分反映项目实施管理水平、资金管理水平等情况;项目绩效标准分56分,反映项目产出、项目效果等情况;项目自评质量标准分10分,该部分反映自评资料质量和自评工作

重视程度。

四、评价实施过程

（一）成立评价工作小组，制订评价计划与实施方案，为评价实施提供工作指引和具体安排。

（二）按要求提供有关评价资料，专家组对各项数据和资料的真实性、准确性进行核实，发现问题。

（三）现场评价：跟相关负责人进行座谈交流、实地调查，作为评价的第一手资料。

（四）总结评价结论，归纳问题，分析原因，提出对策；形成第三方评价报告并提交中山市财政局。

第三章 绩效分析

一、评价结果

评价结果分为优、良、中、低、差五等，根据计算结果的分值，确定评价对象最后达到的档次。具体见下表：

表 3-1 评价结果等级及分值表

评价结果等级	优	良	中	低	差
分值	≥90	(90,80]	(80,70]	(70,60]	<60

根据中山市国资委和实业集团提供的自评材料和现场评价情况综合分析，本项目论证决策较充分，目标设置较完整，组织机构满足要求，资金拨付及时、财务较规范，但佐证材料不够充分，项目经济性、效率性及效果性的佐证材料不足。综上评价情况，中山市国资委国有企业改革专项资金绩效评价平均得分为 84.5 分，绩效等级为良。

二、绩效分析

项目一级指标综合评价得分率情况见下图。

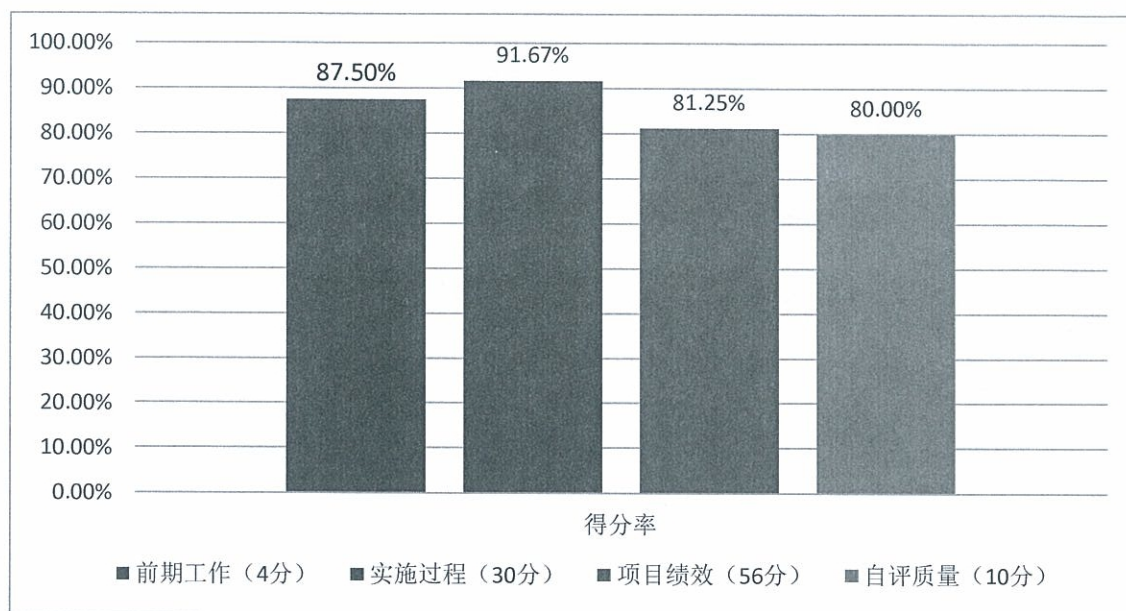


图 3-1 一级指标综合评价得分率

(一) 项目前期工作

指标分值 4 分，评价得分 3.5 分，得分率为 87.50%。

中山市国资委能做好项目前期工作，包括立项合规性、目标完整合理明确性的检查等，以及对项目实施过程实施监控，确保项目规范合法有效，但目标设置还需细化。

(二) 项目实施工作

指标分值 30 分，评价得分 27.5 分，得分率为 91.67%。

项目按要求制定《国企改革专项资金管理办法》，并按规定要求向财政局提交较充分的申请资料，确保项目的合理合规合法。中山市国资委能加强对项目的过程管理、事后评价、结果应用反馈管理，健全全过程预算绩效管理机制，并将绩效评价结果将作为编制下年预算的重要依据。但未针对该项目设置专账。财政资金需要设专账，专款专用，清楚反映每

一笔资金流向，以确保资金使用的合规合理性。

（三）绩效考核工作

指标分值 56 分，评价得分 45.5 分，得分率为 81.25%。

中山市国资委每年安排中介机构对公司进行审计，加强对公司的监督管理。总体来说，绩效目标设置较合理，达到预期的绩效目标。本项目的执行，较有效化解社会矛盾，较妥善解决历史遗留问题，但完成进度方面，未见每年预算的论证材料，包括计划、目标等。具体问题见第四章“存在问题”。

（四）自评质量

指标分值 10 分，评价得分 8 分，得分率为 80.00%。

项目管理有制定或具有相应的业务管理制度、管理制度合法、合规、完整；制度执行健全；资金使用合规合理，支出率 100%，监管有效，做到专款专用；清减债务完成情况在逐年增加，企业的诉讼纠纷结案数同比有增长。但是在经济效益、社会效益、公众满意度等方面，还需要按绩效考核指标逐项做好并提供佐证材料。

第四章 存在的问题

一、前期工作方面

我国的《预算法》中对各部门预算编制提出了很高的要求，要求依据职能和事业发展的需要以及存量资产的情况，编制预算。从提供的佐证材料来看，未见项目每年年度预算的论证材料，当然，中山市国资委和实业集团等单位处理历史遗留问题有一定的复杂性和艰巨性，这意味着对预算编制提出更高的要求和挑战。每年实际支出与政府拨入的 600 万元预算有较大差异，这种状况连续四年未有明显改善。在一定程度上反映出预算规划、过程管理、事后评价、结果应用反馈管理存在薄弱环节。

经现场评价后，实业集团提供了《中山市兴中集团有限公司 2018-2020 年解决改革及遗留问题费用预算支出》（附件 2-1：中兴集〔2017〕87 号附件），列举了改制支出、遗留问题支出、信访及办证支出、诉讼费律师费支出、“僵尸企业”出清支出共五部分。从目前提供的材料来看，还存在一些问题：（1）预计支出的金额具有不确定性。如怡景欠中行本息 1944 万元，目前状态为跟进中，不清楚这笔支出最终金额的大小，也未见评估及预计支出情况的相关佐证材料。又如船务大楼物业办证项目，目前状况为与工行协商解决中，天湖上街主楼物业办证项目也是同样的情况。（2）支出发生的时间具有不确定性。有的是 2019-2020 年，有的是 2018-2020 年。（3）支出项目说明不够清楚。如“僵尸企业”有涉诉案件的欠债 3 亿元。未见能清晰说明这 3 亿元具体情况的佐证

材料。中山中汇投资集团有限公司报送的《关于中汇集团报送国企改革专项资金使用情况说明》也存在类似问题。

在企业会计准则和财务管理业务处理中，均提出要对企业的重大事项进行详尽的披露，包括或有事项在内。

二、实施过程方面

（一）项目管理情况

1. 从企业提供的佐证材料来看，项目缺少具体工作措施和风险防范制度。

材料中有《中山市实业集团有限公司国企改革专项资金管理办法》作为项目管理的支撑文件，但缺少项目具体工作措施和风险防范制度。资金实际使用单位说明如下：“该工作依据《中山市实业集团有限公司国企改革专项资金管理办法》来执行，并没有另外再作制度和措施的补充。”专家组建议：该文件仅仅是管理办法，具体项目的实施细节还需资金实际使用单位制定具体的工作措施和风险防范制度来保障。

2. 提交的佐证材料不足，不清楚实业集团接管企业目前的整体状况。

表 4-1 实业集团接管企业总户数制表日期：2012 年 2 月

原主管单位	企 业 总 户 数	其中：		
		营运企业 (A)	已转制企 业	关闭清算、撤并、吊销、注销 企业
实业集团	189	10	78	101
裕中投资	135	6	82	47
旅游产业	121	/	71	50
原公用集团	11	/	4	7
合计	456	16	235	205

上表是 2012 年的数据，不清楚目前数据变化以及续存

企业经营状况如何，未见相关佐证材料及分析。实业集团在后续补充资料中提到，“目前企业总户数为 458 户，其中关闭清算、撤并、吊销、注销企业为 207 户，此类企业大部分在十年前关闭吊销，经营状况不存在变化。”专家组认可这一点，但是，其余的企业现状还是需要充分披露的，以反映受托责任。

经现场评价，实业集团提供了《关于 2013-2016 年度国企改革专项资金补充说明》，材料中披露 2013-2016 年期间，实业集团共取得各项收入 13,307.53 万元，取得了一定成果，但这是四年累计数据，未见具体企业的分项说明。

3. 佐证材料中缺少各级业务主管部门或第三方检查、监督的佐证材料。

本项目是根据《中山市国企改革专项资金管理细则》及解决遗留问题用款情况，实报实销，实业集团通过中山兴中集团有限公司向中山市国资委提交资金申请及有关申报材料，由中山市国资委对提交的资料进行复核，符合条件的，根据相关规定向市财政局申请办理拨款手续，这系列的佐证材料已经提供。

但是，除上述资金申请及审核材料外，实业集团初审时并未提供各级业务主管部门或第三方检查、监督的其他佐证材料。在实施监督中缺少各级业务主管部门或第三方检查、监督，这会导致监督形同虚设或者监督无效。

此外，市国资委每年安排中介机构对国资下属企业进行审计，加强监督管理，但是初审时是否已安排中介机构进行

审计有待核实，在项目实施中也没有提及具体安排的是哪家中介机构以及采取何种措施实施监督程序。

经现场评价，2013-2016 年，中介机构均出具了无保留意见的审计报告。专家组对此表示认可。但是，财务审计是监督手段之一，材料中尚未提供其他监督手段（如业务管理、后续监督、日常巡查等）的证明材料。

（二）项目资金管理情况

1. 财政资金的核算未设专账。

财政资金需要设专账，专款专用，清楚反映每一笔资金流向。从提供的佐证材料来看，财政资金的收入及支出均未设置专账，因此，在一定程度上难以区分本项目收支与实业集团其他收支。如在 2013 年《附件 1-2. 市一建公司应付电白公司工程欠款执行款明细帐、凭证》记账凭证中，应付电白公司工程欠款执行款与物业管理费、白蚁防治费在同一张凭证上，未见专账处理手法。

2. 专项资金支出具体内容不够清晰。

由于没有对财政资金设专项核算，因此，一定程度上难以判断发生了哪些支出，以及这些支出是否符合国企改革专项中应该涵盖的全部支出。如 2013 年《附件 2-2. 中山市建筑设计院应付林绮卿购地款等执行款明细帐、凭证》明细分类账中，支付改制企业市建筑设计院应付林绮卿购地款等执行款 2,797,562.75 元，这是上面提到的纳入到财政专项里支出的，此明细账中还有一项是支付林绮卿案的律师费 3 万元，不清楚是由财政专项来承担还是由实业集团自身来承担。

3. 资金预算及使用依据不够清晰、安排不够合理。

根据中府办复〔2012〕134号《关于设立国企改革费用预算项目的批复》同意设立国企改革专项资金，从2013年起五年内，每年安排国企改革费用专项资金600万元，专项用于解决改制企业历史遗留问题费用。但是，2014年仅拨付了2,756,540.75元，实业集团提交的“2013-2016年度财政支出项目绩效评价自评表”中，没有阐明2014年的3,243,459.25元为何不安排在下年度使用，而是结转2016年支出，在初审时，实业集团未阐明其合理性和必要性。

实业集团在后续补充说明中提到：因此错过预算申报时间未申报，因此结转至2016年支出并得到政府同意。专家组认可这一点，但建议未来加强预算申报管理工作。

三、项目绩效方面

项目总体绩效目标的完成情况为：在处理回购历史债权包、完成债权债务清理、房产过户办证、诉讼案件处理等改制企业历史遗留问题方面，较好地完成了绩效目标，财政资金全额用于实现绩效目标，取得了预期的效果。但是，不足之处在于还未能充分发掘现有资产的潜力，在培育实业集团的造血功能方面开展工作较少。具体问题如下：

（一）不同的佐证材料针对同一内容填写存在差异

2013-2016年度财政支出项目绩效评价自评表中未填列年度阶段性绩效目标，但是2013-2016年度财政支出项目绩效评价自评报告中明确了绩效总目标和阶段性目标，两项佐证材料针对同一个内容的填写不一致。

（二）绩效考核指标完成程度不够

自评报告中未说明经济效益、社会效益、可持续影响、公众满意度、其他可测评效益等指标是否完成，也未见相关的佐证材料。

国企改革专项资金用于处理存在历史遗留问题的国企改革支出。遗留问题包括但不限于人员分流、工程款清算、债权债务清理、房产过户办证、资产处置、诉讼案件处理、信访问题处理等。资金实际使用单位未说明解决回购深圳银星集团公司债权资产包，解决转制企业市一建总公司、市建筑设计院、市苗圃场、市园林总公司债权债务清理及资产处置以外，是否还妥善解决其他企业的同类问题以及人员分流、上访问题。

对照《2013-2016 年度财政支出项目绩效评价评分意见表》，结合实业集团提供的初审材料、现场评价和现场评价后提供的补充材料，专家组审定意见如下：

1. 产出效率

（1）完成进度

完成进度是指本年度或项目期内，项目实际产出的产品或提供的服务数量，与项目申报设定的目标对比，确定完成进度情况。从资金预算单位和资金实际使用单位提供的材料来看，项目在年初申报绩效目标、进度安排不够清晰。因此，一定程度上难以将计划与实际完成成果进行对比分析。

（2）完成及时性

从资金预算单位和资金实际使用单位提供的材料来看，

年初申报绩效目标及进度安排方面不够清晰，因此，实际完成时间与计划完成时间一定程度上也难以对比分析。

（3）质量达标

中山市国资委四年来还是做了大量工作，取得了较多成果。但是，由于国企改革历史遗留问题解决难度大以及资金预算单位和资金实际使用单位在年初申报绩效目标及进度安排方面不够清晰，使得佐证材料在翔实性和计划与实际完成情况对比方面有所欠缺。

2. 经济效益

（1）清减债务完成情况

经现场评价后，实业集团提供了《关于 2013-2016 年度国企改革专项资金补充说明》，材料中对“清减历史债务占总债务比率”进行了解释：

“截至 2012 年底尚有未偿还金融机构及财政借款债务 36.6 亿元。2013-2016 年共实现减债 11 亿元，至 2016 年 12 月底尚有金融机构及财政借款债务余额 25.6 亿元。至 2016 年底，累计清减历史债务 11 亿元，占原债务总额的 30.5%。”

专家组认为：至 2016 年底清减的历史债务 11 亿元确实是占原债务总额的 30.5%，但此债务总额是 2012 年的数据，材料中未说明至 2016 年底总债务的金额，以及 2012 年至 2016 年债务的变化情况。

实业集团在后续补充说明中提到：2012 年至 2016 年没有新增债务。专家组认可其补充说明。但截至 2012 年底尚有未偿还金融机构及财政借款债务 36.6 亿元。2013-2016 年共

累计实现减债 11 亿元，至 2016 年 12 月底尚有金融机构及财政借款债务余额 25.6 亿元，占原债务总额的 30.5%。占比不能算高。

（2）企业收入情况

《关于 2013-2016 年度国企改革专项资金补充说明》中对“持股及代管企业营业收入和纳税（同比）增长情况”进行了解释：“每年因资产处置、追收债务等阶段工作不同，收入会随之出现变化，且个别年份因处置股权等获得大额收入，营收和纳税指标难以出现逐年增长的情况。”

专家组认可上述说明。“2013 年营业收入 2480.65 万元，纳税金额 175 万元；2014 年营业收入 3572.76 万元，纳税金额 219.67 万元；2015 年营业收入 1751.19 万元，纳税金额 318.05 万元；2016 年营业收入 5502.93 万元，纳税金额 73.8 万元。”从数据来看，中山市国资委和实业集团几年来工作确有成效，但是物业出租收入、资产处置收入、股权处置收入、追债收入等不完全等同于营业收入，因此，建议分项详细说明日常性收入和非经常性收入；其次，营业收入是日常性收入，建议说明 2013 年至 2016 年营业收入大幅波动的原因，以及从收入和成本控制角度说明营业收入与纳税金额匹配度的情况。

从实际情况来看，代管的大部分企业是关停企业，可以不用这个指标考核，但大部分以外的剩余的那些企业是可以考核的。

3. 社会效益

（1）国企改革的分流人数

《关于 2013-2016 年度国企改革专项资金补充说明》中提到：“213 户关停企业人员分流工作已全部完成。”

从关停企业角度看，专家组认可上述说明。但在《2018-2020 年解决改革及遗留问题费用预算支出》中提到：“中山市纸箱总厂有限公司自 2016 年起开始人员转移工作。未转签至新公司或离职的员工，根据劳动法进行协商解除劳动合同并按规定进行补偿。2016 年 12 月已支付首批 58 人补偿款 35.2 万元，2018 年预计需支付 374 人约 192 万元补偿款。”从中山市纸箱总厂有限公司情况来看，人员分流情况尚未完全解决。其次，未见其他企业分流情况的预测。

（2）营运、关停撤并、转制重组企业家数

《关于 2013-2016 年度国企改革专项资金补充说明》中提到：“截至 2016 年底，实业集团托管户数共 213 户。实业集团对托管的 213 户关停企业进行摸底清查，发现该部分关停企业存在较多问题，如：（1）资不抵债；（2）涉讼案件较多，标的金额大；（3）欠税情况严重；（4）出资不到位；（5）法人资料不全；（6）财务帐册不齐等原因，因此目前无法对这些企业进行工商注销或破产清算。”

专家组认可上述说明，但建议提供相关佐证材料说明上述情况，同时建议对这种情况提出操作性强的解决方案，力证营运、关停撤并、转制重组企业数量同比有增长。

（3）关停撤并、转制重组企业家数占计划比率

由于年初申报绩效目标、进度安排不够清晰，因此，关

停撤并、转制重组企业家数占计划比率未能找到相应数据及佐证材料。

4. 可持续影响

(1) 维护社会稳定或群体上访事件的减少

《关于 2013-2016 年度国企改革专项资金补充说明》中提到：“2013-2016 年期间，实业集团接待群众来访超过 400 人次。”，但未见相关佐证材料。

(2) 企业的诉讼纠纷结案数

《关于 2013-2016 年度国企改革专项资金补充说明》还提及：截至 2012 年底诉讼案件为 89 宗，截至 2016 年底诉讼案件为 81 宗。专家组认为：减少 8 宗，结案率偏低。

5. 社会公众或服务对象满意度

未见公众对资金补助政策、项目建设等情况的满意度调查结果的佐证材料。此处的公众指的是国企改革中涉及的企业员工。

6、审计结论

《关于 2013-2016 年度国企改革专项资金补充说明》中提到：“2013-2016 年，中介机构均出具了无保留意见的审计报告。”专家组认可上述说明。

(三) 自身的造血功能不足

实业集团提出：不可预见的债务风险、诉讼风险对营运构成威胁，以及资产不断减少，造成公司可持续发展的资源有限，已无经营性资产产生效益，资金缺口不断增大。但是，

未见实业集团对目前经营状况和获利能力分析，也未见相关的佐证材料。

中山市国资委和实业集团在总结经验基础上，在财政拨款有限的情况下，应当想方设法强化自身的造血功能，及早谋划以应对未来可能出现的财政拨款不能覆盖改制成本的局面。

（四）资金使用体现不出财政资金的经济性和效益性

首先，年度的资金使用均集中在支付大额资产回购和执行大额仲裁决议方面，建议从深化改革入手，充分利用资本市场，盘活现有资产包的资产、股权，以增加偿债资金来源。

其次，园林公司转制工程款、“僵尸企业”出清等等一系列遗留问题尚未处理，虽中山市国资委和实业集团一直在主动寻求各种解决办法，但因情况复杂至今仍未能妥善解决。在佐证材料中未见对此的应对措施和方案。

再次，未对项目实施前后的进行对比分析，比如支付大额资产回购和执行大额仲裁决议以后，这些资产或企业目前状况如何，包括资产、负债、人员方面，未见相关佐证材料。

最后，未体现对财政资金的经济性和效益性规划，根据项目实施情况看，实业集团支付的资金大多是被动地应对裁决和赔偿，且依此看来在未来也难以缓解这种局面。

四、自评工作质量方面

1. 评价材料提交不够完整、规范、打包质量不高，比如项目具体实施方案和绩效评价管理制度不明确；表格填写内容不够齐全，存在缺漏以及不对应，自评报告和自评表的

内容不一致。

2. 未对该项目的可持续性、合理性进行详细的说明。自评报告中对可持续性的分析较为简单，针对性的建议也未见列出。

第五章 对策建议

一、前期工作方面

1. 建立一套完整的项目保障机制，包括旗下单位问题解决的先后计划方案、步骤、风险评估（债务风险、诉讼风险、分流人员纠纷风险等），保障项目的顺利实施。

2. 制定并提交下一阶段该项目具体的工作计划或实施方案，其中应包括项目的前期准备工作，预期各项工作内容和数量完成的时间节点，人力、物力等保障条件，项目实施过程中的监督管理措施等。旗下单位历史遗留问题不是马上就能解决，但也不是要等到法院判决才明晰项目支出金额的大小。因此，建议每年根据问题处理的进度，从整体上预估旗下单位的资产或负债的处置可能性，以及在这种情况下预计收益或支出金额，做好项目预算规划。此外，若达不到预期的进度，要在下一年的预算申请中进行原因说明，并结合实际情况重新预估。

二、实施过程方面

（一）项目管理情况

1. 进一步健全项目具体工作措施和风险防范制度。

建议补充项目相应的具体工作措施和风险防范措施，加强各级业务主管部门或第三方的检查和监督，要明确市国资

委对国资下属企业进行审计工作的具体中介机构及相应的时间和工作安排；并且应设置专门的监督小组对每年预算和实际的工作内容进行核对并调整，检查完工验收情况。

2. 对实业集团接管企业目前的整体状况补充相应的佐证材料。

（二）项目资金管理情况

1. 财政资金的核算设置专账。

财政资金的收入及支出设置专账，区分本项目收支与实业集团其他收支。

2. 清晰界定和反映专项资金支出的具体内容。

清晰界定国企改革专项中应该涵盖的支出范围，如差旅费、住宿费、律师费等。

3. 资金预算及使用依据应当清晰、充分。

建议阐明在 2013-2016 年度财政支出项目绩效评价自评表中 2014 年的 3,243,459.25 元为何不安排在下年度使用，而是结转 2016 年支出，阐明其合理性和必要性。

4. 佐证材料需要清晰、完整。

首先，建议提交财政资金管理台账，清晰反映财政资金的使用情况。

其次，有些佐证材料的获取不够清晰，较为模糊，例如某些结算业务申请书凭证上的重要内容辨析不清楚，这就很难进行必要的核对。建议改进。

另外，应保障项目资金使用凭证记录的完整和有效，对于已完成的项目要定期进行决算和审计。

三、项目绩效方面

（一）补充说明绩效考核指标的完成度

补充说明经济效益、社会效益、可持续影响、公众满意度、其他可测评效益等指标是否完成，并提交相关的佐证材料。在自评表中应细化量化经济效益、社会效益、可持续影响、公众满意度、其他可测评效益等方面的指标，并且在项目绩效工作中应严格按照这些量化细化指标的标准来指导绩效工作，清减历史债务占总债务比率、关停撤并、转制重组企业家数占计划比率、企业的诉讼纠纷结案数等。

补充说明除了解决回购深圳银星集团公司债权资产包，解决转制企业市一建总公司、市建筑设计院、市苗圃场、市园林总公司债权债务清理及资产处置以外，是否还妥善解决其他企业的同类问题以及人员分流、上访问题。

建议未来项目要结合绩效设定指标，分类有步骤有层次地实施，并相应提供翔实的佐证材料。

（二）加大自身的造血功能

补充实业集团对目前经营状况和获利能力的相关材料。建议由实业集团总结现状、提出盘活资产、消化改制成本的思路及规划，再确定下阶段资金预算。

中山市国资委和实业集团在总结经验基础上，在财政拨款有限的情况下，应当想方设法强化自身的造血功能，及早谋划以应对未来可能出现的财政拨款不能覆盖改制成本的局面。

（三）进一步关注财政资金的经济性和效益性

首先，深化改革，充分利用资本市场，盘活现有资产包的资产、股权，以增加偿债资金来源。

其次，园林公司转制工程款、“僵尸企业”出清等等一系列遗留问题尚未处理。在佐证材料中补充对此的应对措施和方案。

再次，应对项目实施前后的情况进行对比分析，比如支付大额资产回购和执行大额仲裁决议以后，这些资产或企业目前状况如何，包括资产、负债、人员方面，补充相关佐证材料。

最后，应尽量做好国企改制资金的规划，确保财政资金的经济性和效益性。

四、 自评工作质量方面

1. 提交完整、规范的文件资料，应把自评表里面的内容填写齐全，比如阶段性绩效目标以及其他可测评效益；某些凭证资料不清晰，建议重新获取该项目支出凭证；相应的佐证材料不够齐全，建议补充绩效工作方面的文件。

2. 建议对该项目资金延续性、合理性进行详细的说明。本项目每年实际支出与政府拨入的 600 万元预算有较大差异，而在自评报告中对资金可持续性、合理性的分析较为简单，需进一步补充和完善相关内容，一方面对旗下企业盘活资产、加大造血功能，另一方面合理测算改制支出，从两方面综合评估项目预算的合理金额。

第六章 综合结论

综合资金预算单位中山市国资委和资金实际使用单位实业集团提交的项目材料、书面评审情况以及现场评价情况，评定中山市国企改革专项资金支出后绩效评价得分为 84.5 分，绩效等级为“良”。专家组认为：根据现场评价和实业集团提供的相关财务数据，中山市实业集团有限公司作为一个整体，既有盈利的项目也有亏损的项目，且国企改革对资金需求量极大，而财政资金毕竟有限，为了最大程度地发挥出财政资金的经济效益和社会效益，应逐步考虑财政资金的退出机制，逐年减少国企改革专项资金项目的拨付。建议实业集团通过整理现有资产，按紧急程度将其分门别类，区分出关键问题，一方面寻求更多合作或社会资金的助力，变现、盘活能吸引投资人的一类资产，来解决大部分历史遗留问题；另一方面向财政申请资金，解决关系民生和社会稳定的问题。

广州恒效公共关系咨询有限公司

2017 年 11 月



附件 1: 2013-2016 年度财政支出项目绩效评价评分意见表

项目单位		中山市国资委		项目名称	国企改革专项资金	预算金额 (万元)	2400	
一级指标		二级指标		三级指标		指标及评分说明	自评得分	专家评分
名称	评分标准	名称	评分标准	名称	评分标准			
前期工作	4	项目立项	4	立项合规性	2	①保障机制是否健全; ②是否按规定申请; ③材料是否真实、完整、清晰; ④是否经过可行性研究、专家论证、风险评估、集体及科学决策等。	2	2
				目标完整合理明确	2	①目标设置是否完整详细、具体细化、清晰、合理明确、客观科学、可衡量量化等; ②计划指标是否与年度任务量对应; ③项目投资额或资金量是否与预算相匹配; ④预期产出效益和效果是否符合正常业绩水平。(资金使用能否体现财政支出的经济性、效率性和有效性等)	2	1.5
实施过程	30	项目管理	10	制度建设	2	①是否制定或具有相应的业务管理制度; ②管理制度是否合法、合规、完整。	2	1.5
				制度执行	6	①是否遵守相关法律法规和业务管理规定; ②项目调整及支出调整手续是否完备; ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档; ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。	6	5.5
				监管有效	2	①是否采取了相应的项目质量检查、验收等必需的控制措施或手段; ②各级业务主管部门或第三方检查、监督情况。	2	1.5
		资金管理	20	制度建设	2	①是否制定或具有相应的资金管理办法,符合相关财务会计制度的规定; ②单位内部财务管理制度是否健全。	2	1.5
				使用合规合理性	7	①是否符合国家财经法规和财务管理制度及有关专项资金管理办法的规定; ②资金拨付是否有完整的审批程序和手续; ③项目的重大开支是否经过评估认证; ④是否符合项目预算批复或合同规定的用途; ⑤是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况;	7	6.5

项目绩效						⑥是否按计划支出，实行专账管理，凭证记录完整有效。 ⑦项目资金收支情况等会计核算信息是否真实、完整；已完成项目是否及时进行决算与审计，形成的固定资产是否及时登记入账等情况。		
				支出率	8	实际支出金额/实际到位金额×100%。根据支出与预算的执行进度与项目完成进度情况进行衡量	8	8
				监管有效	3	是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段。	3	3
	56	产出效率	24	完成进度	10	根据计划目标完成的进度判断。本年度或项目期内，项目实际产出的产品或提供的服务数量，与项目申报设定的目标对比，确定完成进度情况。	10	8
				完成及时性	6	①实际完成时间≤计划完成时间，得5分； ②实际完成时间≥计划完成时间的，按（实际完成时间-计划完成时间）/计划完成时间×100%，进行扣分。 计划完成时间：按照项目实施计划或相关规定完成该项目所需的时间。 实际完成时间：项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间。	6	6
				质量达标	8	完成质量和产出数量情况判断。本年度或项目期内，项目实际产出的产品或提供的服务，与既定质量标准的产品或服务标准进行对比，确定质量达标情况。（既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。）	8	7
		经济效益	5	清减债务完成情况	2	清减历史债务占总债务比率：占比高得3分；占比较高得2分；占比较低得1分。	2	2
				企业收入情况	2	持股及代管企业营业收入和纳税（同比）增长情况：有增长得1~2分（专家依据增长幅度酌情打分）；无增长得0分。	2	1
				专项资金减债率	1	减债额占减债专项资金投入的比例，若减债率≥110%得满分；减债率100%—110%（不含110%）得分值的80%；；减债率80%—100%（不含100%）得分值的60%，减债率低于80%（不含80%）得0分。	1	1

		社会效益	12	社会效益	4	国企改革的分流人数：分流人数同比增长情况得 1~4 分（专家依据增长人数酌情打分），无增长得 0 分。	4	4
					4	营运、关停撤并、转制重组企业家数：数量同比有增长得 1~4 分（专家依据增长数量情况酌情打分）	4	3
					4	关停撤并、转制重组企业家数占计划比率：90%≤占比≤100%得 4 分；80%≤占比<90%得 3 分；70%≤占比<80%得 2 分；60%≤占比<70%得 1 分；占比<60%不得分。	4	2
		可持续影响	5	可持续影响	2	维护社会稳定或群体上访事件的减少：逐年减少得满分	2	1.5
					3	企业的诉讼纠纷结案数：结案数同比有增长得 2~3 分（依据增长率酌情打分），结案数同比无增长得 1 分，同比负增长得 0 分。	3	2
		公众满意度	5	社会公众或服务对象满意度	5	根据公众对资金补助政策、项目建设等情况的满意度调查结果判断。社会公众或服务对象是指因该项目实施而受到影响的部门（单位）、群体或个人，进行一般采取问卷调查的方式。满意度 100%的 5 分；满意度（90%-100%）4 分；满意度（80%-90%）3 分；满意度（70%-80%）2 分；满意度（60%-70%）1 分；满意度低于 60%，或出现上访、涉诉问题的为 0 分；	5	3
		其他可测评效益	5	审计结论	5	审计结论为：无保留意见得 4~5 分；保留意见 2~3 分；无法表示意见得 1 分；否定意见得 0 分	5	5
自评质量	10	评价工作质量	10	评价工作质量	10	①在规定日期前及时完整报送相关材料的； ②评价材料提交完整、规范、打包质量高的； ③表格填写内容是否齐全，是否缺漏或不对应，内容是否全面详实； ④参加培训会以及现场座谈和现场勘查时积极配合的。	10	8
合计	100	—	100	—	100	—————	100	84.5
评价等级				优（得分≥90）；良（90>得分≥80）；中（80>得分≥70）；低（70>得分≥60）；差（60>得分≥0）			优	良
对下一年度项目预算安排建议：应逐步考虑财政资金的退出机制，逐年减少国企改革专项资金项目的拨付。						维持（√）； 削减至____万； 增加至____万； 取消（ ）		