

长沙市人民政府国有资产监督管理委员会 财政项目绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《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、湖南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的意见》（湘办发〔2019〕10号）和《长沙市财政局关于开展2019年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2019〕4号）等文件精神，市财政局绩效评价工作组于2019年5月至6月对长沙市人民政府国有资产监督管理委员会（以下简称“市国资委”）主管的2018年度国企改革稳定项目实施了绩效评价。评价采用定量分析和定性分析相结合的方法，从项目申报、资金分配、预算执行、组织管理、财务管理、项目产出及效果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、评价实施情况

本次评价主要采取查阅资料和实地检查相结合的方式进行。结合项目的实际情况，绩效评价工作组检查了市国资委预算、执行、监督以及项目申报、审核流程等相关资料。依据市国资委意见，从维护安全稳定角度考虑，评价小组对市国资委下属3个行办（联社）的资金拨付情况进行了核实，同时对各个补助

企业提供的资金使用明细进行了检查，对 35 家企业进行了现场走访，抽查资金总额 15,034.66 万元，抽查比例达 72%。根据项目的实际情况，绩效评价工作组实施了资料审阅、账务核实、抽查支付记录、询问、分析计算以及现场调查等必要的现场评价程序，对国企改革稳定专项资金实施情况进行了核实。在整个评价过程中，得到了主管部门和项目单位的积极配合，及时提供了项目相关资料，保证了本次评价工作的顺利进行。

二、项目基本情况

（一）项目主要内容及立项依据

2018 年国企改革稳定专项资金预算批复总金额共 25,140 万元，项目包括困难企业社保欠费补助 5,940 万元，困难企业、困难职工帮扶资金 1,580 万元，破产改制企业资金缺口弥补 12,000 万元，社会职能移交分离经费 4,120 万元，市长调节资金 1,000 万元，解决历史遗留问题和慰问应急资金 500 万元。

因困难企业退休职工基本医疗保险借支 2,140 万元、国有企业职教幼教退休教师生活补贴 720 万元、市长调节资金 1,000 万元不由国资委统筹安排，本次评价未将其纳入评价范围。处置僵尸企业专项启动资金 1,000 万元，市国资委于年底全部一次性转入企改专户。因僵尸企业处置项目 2018 年度未启动，财政资金尚未使用，评价小组无法对其使用情况进行评价，故未纳入本次评价范围。困难企业慰问经费 20 万元，因涉及专项资金低于 100 万元，按照评价文件要求，未纳入本次评价范围。

本次纳入评价范围的项目预算批复金额共 20,260 万元，其中困难企业社保欠费补助 3,800 万元，困难企业、困难职工帮扶资金 1,560 万元，破产改制企业资金缺口弥补 11,000 万元，社会职能移交分离经费 3,400 万元，解决历史遗留问题和慰问应急资金 500 万元。

纳入本次评价范围的 2018 年度国企改革稳定专项资金含以下 5 个子项目：

1、困难企业社保欠费补助项目

为解决特困国有企业和集体企业到龄不能退休职工的民生问题，根据长沙市人民政府〔2010〕48 号市长办公会议纪要、《关于解决我市特困集体企业职工到龄不能退休问题的操作办法》、长府阅〔2015〕123 号会议纪要、《关于解决我市困难国有企业职工到龄退休职工因社保欠费不能按期享受社保待遇问题的操作工作规则》等文件精神，市国资委核实市属国有企业名单和每年到龄退休人数，集体企业在行业主管部门初审的基础上，国资委、财政局、社保局联审，通过实地走访和调查核实认定，妥善解决困难国企和特困集体企业职工到龄不能退休问题。

2、困难企业、职工帮扶项目

(1) 关停企业困难补助

对市属特困企业实行困难补助是市国资委成立后的职能之一，国资委系统线长面广、困难企业多，很多职工生活仍处于

低保水平。关停企业困难补助资金按季度发放，一方面用于停产半停产的企业，或破产、关闭后成立的留守机构因资金困难而出现突发重大事项和突出信访维稳事项；另一方面用于对市国资委系统下停产企业的病退职工及留守人员的生活补助，以保障关停企业职工和退休人员的基本生活。

（2）困难国企领导人慰问专项资金

用于适当解决市属企业领导人员的生活困难，体现市委市政府对国有企业领导人员的关心，根据 2009 年 4 月 27 日市委常委会会议精神，由市委组织部牵头，市国资委、市财政局、市人社局联合制定了《关于市属国有企业领导人员困难补助办法》（试行），依据《办法》由市财政安排专项资金对国企生活困难领导人员每年进行一次困难补助。同时，该专项资金也用于对重病住院或家中发生天灾人祸等情况的市属国企领导人员进行慰问。

（3）小型企业党政正职慰问专项资金

小型企业党政正职领导慰问经费主要是体现党和政府的关心，用于适当解决原小型企业领导人员普遍生活状况较差、工资收入低、配偶无工作及部分体弱多病等生活困难的问题，市财政局安排专项资金对小型企业党政正职给予每人每年 1,000 元慰问金。

（4）三户困难企业特困补助

依据市委、市政府领导关于国企改革要“创新思路，区分类

别，分类操作，稳中求进”的指示精神及《关于长沙电表厂等 4 户国有特困企业困难职工参照低保标准实施生活困难救助实施办法》，市国资委对三户困难企业特困职工参照低保标准 200 元/人·月，按季申报发放生活困难救助。

（5）留守机构留守费用补助专项资金

因企业改制遗留问题多，国资委对相关企业设立留守机构来执行剩余职能。为更好发挥留守机构作用，根据《长沙市国资委关于进一步加强市属国有改制企业留守机构管理工作的意见》（长国资党人事〔2013〕11号），经市国资委、市企改办和市财政局协商报请市政府同意，设立留守机构留守费用补助专项，一是适当提高留守人员的工资标准，对留守机构的工作实行目标管理、绩效考核奖励；二是按照留守人员实际发放的工资额缴纳社保费用；三是新增留守机动费用补贴项目，维持留守机构正常运转，解决留守机构突发信访问题。

3、破产改制企业资金缺口弥补项目

破产改制企业资金缺口弥补专项主要为加快已进入政策性破产程序的企业破产进度，尽量减少企业破产成本，保证破产企业职工安置费用到位，维护企业和社会稳定。根据《关于进一步做好国有企业政策性关闭破产工作的意见》（国办发〔2006〕3号）文件精神，全面完成政策性破产改制企业职工安置任务，市国资委申报专项资金对政策性破产企业进行改制资金缺口弥补。

4、社会职能分离移交项目

社会职能分离移交项目主要包括市属社会职能分离移交专项和企业安全隐患整改引导资金专项两方面。根据市委、市政府办公厅《长沙市深化国资国企改革行动方案（2014-2020年）》（长办发〔2014〕27号）、市政府办公厅《长沙市企业办社会职能分离移交暂行办法》（长政办发〔2014〕37号）等文件精神，全面实施市属企业社会职能分离移交，按照市政府“先移交后理顺、先移交后结算”的要求，统筹谋划，分批调度，有序推进，顺利完成所有市属企业社会职能分离任务。

5、解决历史遗留问题和慰问应急资金专项

（1）“两节两会”慰问经费

“两节两会”慰问资金系根据中央、省、市关于节日期间妥善安排困难群众的生产生活，将党和政府的温暖送到困难企业和困难职工家庭，按照以前年度惯例，市国资委于春节前组织对困难企业及职工进行慰问。困难企业慰问对象为系统内国有特困企业，由领导带队分线重点走访，困难职工慰问对象为国有及国有控股企业、已改制企业（含留守组）、集体企业的困难职工，慰问标准原则上不高于1,000元/人，基本上按400-1000元/人分困难情况不同分档发放。

（2）应急资金专项

主要用于处理市委、市政府百日攻坚信访积案问题，通过该项目资金解决困难企业职工生活费、在岗职工工资、缴纳社

保、对重点人员稳控等事项，充分调动部分重点企业及街道社区在维稳信访工作中的积极性，切实维护企业和社会稳定。

（二）项目绩效目标

1、困难企业社保欠费补助项目

通过政府兜底方式解决湖南制药有限公司社保欠费问题，保障企业职工到龄顺利办理退休；市国资委通过调查核实困难国有企业和集体企业到龄退休人员社保欠费情况后，对符合借支条件的企业，由财政给予补助，以保障企业职工享受退休待遇，保障企业职工利益。

2、困难企业、职工帮扶项目

通过对关停企业进行特困补助，解决部分企业留守人员及病退职工生活困难和遗留问题，帮助关闭、停产特困企业及职工渡过难关；为体现党和政府关心，适当解决国有企业和小型企业领导生活难题，对市属企业领导人进行生活补助，认真审核把关，有序推进困难补助发放工作；市国资委在公共预算中，安排专门资金对3户特困国有企业“4050”人员、重症、癌症人员、其他困难职工，给予每人每月200元的低保生活补助，确保困难国有企业职工生活得到保障；对留守机构安排工作经费，用于支付留守人员工资、社保、办公费及其他等，确保留守机构正常运营，及时处理改制遗留问题及信访维稳。

3、破产改制企业资金缺口弥补项目

通过市财政兜底解决政策性破产企业职工安置的资金缺口，

有效化解企业债务，及时支付职工安置费用，保障职工合法权益。

4、社会职能分离移交经费项目

市属企业供水供电分离改造于 2018 年底全部完成；市属企业向区县（市）政府移交退休人员档案，将企业小区物业管理纳入各区县（市）街道、社区；通过市政府协调会，安排专项资金解决联运公司部分危房改造。通过财政安排专项资金对上述项目进行补助，实现企业社区及退休人员社会化管理，保障企业社会职能移交平稳过渡。

通过对安全隐患整改引导资金的投入，彻底消除国资系统困难企业安全隐患，防止重特大安全事故发生，确保人民生命财产安全。

5、解决历史遗留问题和慰问应急资金专项

走访慰问特困企业困难职工，按照 200-1000 元/人的标准发放节日慰问金，为困难职工解决实际问题，与他们分享改革成果；下拨应急资金，用于企业职工生活费、在岗职工工资、缴纳社保、对重点人员稳控等工作，充分调动部分重点企业及街道社区在维稳信访工作中的积极性，维护企业和社会稳定。

三、项目资金情况

（一）预算安排情况

纳入本次评价范围的 2018 年度国企改革稳定专项资金，市级财政预算批复共 20,260 万元，指标下达数 19,800.03 万元，具

体资金情况如下表:

单位: 万元

项目名称	预算到位数	实际拨付数	执行率	结余
一、困难企业社保欠费补助	3,771.41	3,771.41	100%	
1、消化困难企业历年欠缴社保费挂账及政府兜底企业的社保欠费分年支付	3,000.00	3,000.00	100%	
2、解决困难国有企业欠缴社保费职工到龄不能退休的资金补助	395.59	395.59	100%	
3、解决困难集体企业欠缴社保费职工到龄不能退休的资金补助	375.82	375.82	100%	
二、困难企业、职工帮扶资金	1,326.82	1,322.32	99.66%	4.50
1、关停企业困难补助	575.20	575.20	100%	
2、国有企业领导班子成员特困补助	207.84	203.34	97.83%	4.5
3、三户困难企业特困救助	122.66	122.66	100%	
4、留守机构补助资金	421.12	421.12	100%	
三、破产改制企业资金缺口弥补	11,000.00	11,000.00	100%	
1、弥补破产改制企业资金缺口	11,000.00	11,000.00	100%	
四、社会职能分离移交给费	3,177.00	3,177.00	100%	
1、市属企业社会职能分离经费	3,000.00	3,000.00	100%	
2、困难企业安全生产隐患整改引导资金	177.00	177.00	100%	
五、解决历史遗留问题和慰问应急资金专项	524.80	524.80	100%	
1、两节两会慰问	244.80	244.80	100%	
2、应急资金	280.00	280.00	100%	
总计	19,800.03	19,795.53	99.98%	4.50

(二) 资金实际执行情况和分配使用情况

2018年市级财政预算安排国企改革稳定专项资金20,260万元(不包含本次未纳入绩效评价项目),预算到位数19,800.03万元,实际执行数19,795.53万元,实际执行率为99.98%,具体包括以下几个方面:

1、困难企业社保欠费补助项目

困难企业社保欠费补助项目预算金额 3,800 万元,到位资金 3,771.41 万元,实际下拨 3,771.41 万元,其中各子项目资金具体到位及拨付使用情况如下:

(1)消化困难且历年欠缴社保费挂账及政府兜底企业的社保欠费分年支付项目预算金额 3,000 万元,到位资金 3,000 万元,实际下拨 3,000 万元,具体拨付明细如下:

行办名称	企业单位	拨付数(万元)	拨付时间
工改办	湖南制药有限公司	3,000.00	20180608

(2)解决困难国有企业欠缴社保费职工到龄不能退休补助项目预算金额 400 万元,到位资金 395.59 万元,实际下拨 395.59 万元,具体拨付明细如下:

行办名称	企业单位	拨付数(万元)	补助人数	拨付时间
工改办	长沙保温瓶总厂	125.85	50	20181207
工改办	湖南电工器材总厂	40.99	12	20181207
工改办	长沙机床电器厂	56.14	20	20181207
工改办	长沙协裕实业有限公司	25.85	13	20181207
工改办	长沙一袜厂	8.95	2	20181207
工改办	长沙毛巾集团	54.00	17	20181207
工改办	长沙标准件总厂	13.55	3	20181207
工改办	长沙锦尚家纺厂	70.26	25	20181207
合计		395.59	142	

(3)解决困难集体企业欠缴社保费职工到龄不能退休补助项目预算金额 400 万元,到位资金 375.82 万元,实际下拨 375.82 万元,具体拨付明细如下:

行办名称	企业单位	拨付数（万元）	补助人数	拨付时间
工改办	长沙市毛毯厂	44.76	7	20180903
工改办	长沙巧克力食品厂	15.45	3	20180903
工改办	长沙特种灯泡厂	27.35	7	20180903
工改办	长沙广播通讯设备实业公司	60.42	11	20180903
工改办	长沙市石棉水泥制品厂	10.47	2	20180903
工改办	长沙汽车附件一厂	27.80	5	20180903
工改办	长沙电器控制设备厂	34.07	6	20180903
工改办	长沙市低压开关厂	11.47	2	20180903
城镇联社	长沙市汽车软轴厂	10.32	2	20180903
城镇联社	长沙安全绳网厂	20.64	4	20180903
城镇联社	长沙市东方皮件厂	17.85	3	20180903
城镇联社	长沙市第三制鞋厂	26.99	5	20180903
城镇联社	长沙塑料六厂	42.82	9	20180903
城镇联社	长沙市塑料七厂	11.71	2	20180903
城镇联社	长沙童鞋厂	13.70	3	20180903
合计		375.82	71	

2、困难企业、职工帮扶项目

困难企业、职工帮扶项目预算金额 1,560 万元，到位资金 1,326.82 万元，实际下拨 1,322.32 万元，资金具体到位及拨付情况如下：

（1）关停企业困难补助资金预算金额 600 万元，到位资金 575.2 万元，实际下拨 575.2 万元，具体分配拨付明细如下：

行办名称	分配拨付数（万元）	补助企业数量	拨付时间
工改办	428.40	39	按季度拨付
商改办	28.00	4	按季度拨付
城镇联社	118.80	18	按季度拨付
合计	575.20	61	

（2）国有企业领导班子成员特困补助项目预算金额 220 万

元，到位资金 207.84 万元，实际下拨 203.34 万元，其中困难国企领导人特困补助 154.04 万元（含由市国资委部门预算安排并实际使用的 0.5 万元），小型企业党政正职慰问资金 49.3 万元，具体拨付明细如下：

①国有企业领导班子成员特困补助

行办名称	分配拨付数（万元）	补助领导人数量	拨付时间
工改办	101.11	395	20181219
商改办	30.34	95	20181219
城镇联社	1.80	14	20181219
市交通运输局	8.77	40	20181219
市供销合作社	4.50	23	20181219
长沙市农业委员会	1.65	6	20181219
市粮食局	5.37	24	20181219
部门预算	0.50	1	20180926
合计	154.04	598	

②小型企业党政正职慰问资金

行办名称	分配拨付数（万元）	补助领导人数量	拨付时间
工改办	33.30	333	20181207
商改办	9.70	97	20181207
城镇联社	6.30	63	20181207
合计	49.30	493	

（3）三户困难企业特困救助项目预算金额为 140 万元，到位资金 122.66 万元，实际下拨 122.66 万元，具体拨付明细按企业单位列示如下：

行办名称	企业单位	拨付数（万元）	拨付时间
工改办	长沙机床电器厂	42.96	按季度拨付
工改办	长沙保温瓶厂	65.02	按季度拨付
工改办	长沙协裕实业有限公司	14.68	按季度拨付
合计		122.66	

(4) 留守机构留守费用补助项目预算金额为 600 万元，到位资金 421.12 万元，实际下拨 421.12 万元，具体拨付明细按留守机构列示如下：

留守机构名称	分配拨付数（万元）	企业数量	拨付时间
天心区联合留守组	66.90	7	20181125
雨花区联合留守组	47.47	3	20181125
岳麓区联合留守组	51.29	3	20181125
开福区联合留守组	113.11	5	20181125
芙蓉区联合留守组	87.33	2	20181125
原湖南化学试剂总厂留守工作组	4.40	1	20181125
原长沙重型机器厂留守工作组	10.80	1	20181125
原长沙轴承厂留守工作组	6.60	1	20181125
原湖南磷化工总厂留守工作组	6.60	1	20181125
长沙中意电器体育用品联合留守组	18.22	1	20181125
湖南制药留守组	8.40	1	20181125
合计	421.12	26	

3、破产改制企业资金缺口弥补项目

破产改制企业资金缺口弥补项目预算金额 11,000 万元，到位资金 11,000 万元，实际下拨 11,000 万元。具体拨付明细如下：

行办名称	企业单位	拨付数（万元）	拨付时间
工改办	湖南制药有限公司	7,826.00	20181024、 20181211
工改办	长沙正圆动力有限责任公司	2,589.00	20181024
工改办	长沙红旗织布厂	58500	20181024
合计		11,000.00	

4、社会职能分离移交项目

社会职能分离移交项目预算金额 3,400 万元，到位资金 3,177 万元，实际下拨付数 3,177 万元，资金具体到位及拨付情况如下：

(1)市属企业社会职能分离移交经费预算金额 3,000 万元，到位资金 3,000 万元，实际下拨 3,000 万元，具体分配拨付明细如下：

单位名称	分配拨付数（万元）	拨付时间
工改办	301.07	20181218
商改办	111.69	20181218
城镇联社	8.54	20181218
市交通局	80.40	20181218
市粮食局	5.31	20181218
市供销社	25.42	20181218
市交通集团	87.18	20181218
开福区	162.60	20181218
岳麓区	522.72	20180508、20181218
芙蓉区	507.40	20181218
天心区	760.30	20181218
高新区	7.00	20181218
浏阳市	3.90	20181218
长沙县	85.00	20181218
望城区	32.70	20181218
宁乡市	2.70	20181218
雨花区	135.27	20180508
市国资集团	30.80	20180508
企改办	30.00	20180323
开福区联运公司危房改造	100.00	20180706
合计	3,000.00	

(2)企业安全隐患整改引导资金 2018 年初预算金额 400 万元，本年度到位金额 177 万元（安全隐患整改工程项目先申报 50%，工程验收合格后再申报 50%），实际下拨 177 万元，具体分配拨付明细如下：

行办名称	分配拨付数（万元）	补助企业数量	拨付时间
工改办	79.00	16	20181207
商改办	11.00	5	20181207
城镇联社	10.50	3	20181207
水业集团	15.00	2	20181207
市交通集团	8.00	3	20181207
市国资集团	53.50	5	20181207
合计	177.00	26	

5、解决历史遗留问题和慰问应急资金专项

解决历史遗留问题和慰问应急资金专项本年预算金额 500 万元，到位资金 524.8 万元，实际拨付数 524.8 万元，资金到位及拨付情况如下：

（1）“两节两会”慰问经费预算金额 220 万元，到位资金 244.8 万元，实际下拨 244.8 万元，超预算 24.8 万元由关停企业困难补助项目资金调剂。具体拨付明细如下：

行办名称	分配拨付数（万元）	补助企业数量	拨付时间
城镇联社	49.00	23	20181221
工改办	164.80	46	20181221
商改办	24.00	9	20181221
国资集团	7.00	1	20181221
合计	244.80	79	

（2）应急资金预算金额 280 万元，到位金额 280 万元，实际下拨 280 万元，具体拨付明细按企业列示如下：

行办名称	企业单位	拨付数（万元）	拨付时间
工改办	湖南君悦环球有限公司	9.00	20181221
工改办	长沙华铭实业有限公司	4.00	20181221
工改办	长沙开福区沙坪街道办事处	10.00	20181221
工改办	长沙毛巾集团公司	5.00	20181221

行办名称	企业单位	拨付数（万元）	拨付时间
工改办	长沙坩锅厂	4.00	20181221
工改办	长沙锦尚家纺厂	80.00	20181221
工改办	长沙保温瓶厂	9.00	20181221
工改办	长沙博翔纺织厂	8.00	20181221
工改办	长沙市石材有限公司	8.00	20181221
工改办	长沙油墨厂	1.00	20181221
工改办	长沙市第一服装厂	40.00	20181221
工改办	湖南制药有限公司留守工作组	17.00	20181221
工改办	长沙锅炉厂有限责任公司	62.00	20181221
城镇联社	长沙安全绳厂	2.00	20181221
城镇联社	长沙大吉门窗集团公司	3.00	20181221
商改办	湖南同超控股有限公司	8.00	20181221
商改办	长沙粮油食品工贸公司	10.00	20181221
合计		280.00	

（三）资金管理情况

市国资委建立了资金审批制度，明确了资金审批及拨付程序，项目资金拨付基本按照规定程序办理审批手续，全部由市财政局通过国库集中支付方式拨付到相关单位。市国资委下属企业财务凭据基本完整，会计核算基本规范，支出内容基本清晰，未发现资金使用重大违规情况。

四、项目实施情况

为加强和规范国企改革稳定专项资金管理，市国资委在日常管理中实施了以下工作：

1、履行了项目申报管理

国企改革稳定专项申报由企业以定期集中申报和日常申报相结合的方式，由行业主管部门进行初审，市国资委主管

业务处室收集申报材料后加以复审，对申报条件、申报材料、项目信息的真实性和完整性、项目预算开支标准、项目绩效目标的设定等进行审核。

项目资金的审批由市国资委分管部门提出安排建议，经财政分管领导审批后呈报市政府审批，由支付局按审定金额拨付资金，确保专项资金安排在全年可用额度内做到统筹平衡、突出重点、择困扶持、公正规范。

2、实施了项目的跟踪管理和绩效评价

根据专项资金的使用方向和用途，市国资委及主管行办采取了以下方式进行项目的跟踪管理：（1）市国资委对下属困难企业就特困补助、留守机构经费、两节两会慰问资金、安全隐患整改项目资金、弥补破产企业资金缺口项目实施后续跟踪检查，对发现的问题提出整改、规范意见。（2）组织年度项目专项资金使用绩效评价工作。由市国资委分管负责人和业务处室组成绩效评价小组，组织各部门开展项目绩效自评，评价小组对自评情况进行审核，绩效评价结果作为以后年度进行专项资金安排的考虑依据。

五、制度建设和各项法律法规制度的执行情况

（一）资金管理制度的建立与执行情况

1、建立、健全、完善了专项资金管理制度。市国资委依据《长沙市财政专项资金管理办法》（长政发〔2016〕3号）制定了《长沙市市属国有企业财务监督管理试行办法》（长国资〔2018〕

238号), 对市属国有企业改革专项资金进行整体管理; 根据各项目实际情况先后制定了《市国资委系统特困企业困难补助资金分配管理办法》(长国资维稳〔2012〕24号)、《长沙市国资委安全隐患整改引导资金管理办法》(长国资安监〔2017〕94号)、《市属破产(关闭)企业改制专项资金申报审核管理工作规则》(长企改〔2018〕20号)等相关资金管理制度, 上述制度明确了各专项资金的来源、用途, 对专项资金的使用原则、审批与拨付程序、监督检查程序等事项进行了规定。

2、市国资委针对不同项目设计了不同的资金审批程序, 具体执行情况如下:

(1) 消化困难企业历年欠缴社保挂账及政府兜底企业的社保欠费分年支付补助项目, 首先由企业上报, 市工改办初审, 市企改办联审核准后, 市财政局直拨至企业的双控账户, 再按双控资金拨付程序直付至企业社保局指定账户。

(2) 困难国有企业和集体企业的社保欠费补助项目, 首先由困难企业进行申报, 工改办或联社初审, 报企改办

汇总, 由企改办组织市人社局、市国资委、市财政局联审, 最后确定补助金额, 由市财政局将资金拨付至市人社局。

(3) 关停企业困难补助项目、困难国企领导人慰问专项、小型企业党政正职慰问专项、三户困难企业特困补助项目和“两节两会”慰问经费, 由企业向主管行办申报初审, 市国资委核准后, 由市财政局通过国库集中支付方式拨付至企业账户。

(4) 破产改制企业资金缺口弥补项目，首先由企业申报资料，市工改办初审，市企改办核准后，由市财政局通过国库集中支付方式拨付至企业双控账户，再按双控账户管理办法拨付。

(5) 社会职能分离移交项目，由企业申报至各主管行办进行初审，由市企改办、人社局、市国资委、市财政局联审后，市财政局通过国库集中支付方式拨付至企业账户。

抽查资金申报审核资料及企业上报的项目资金使用情况，企业单位基本能规范使用专项资金，支出内容清晰，无截留、挪用资金的情况。

(二) 项目管理制度的建立与执行情况

为规范国企改革稳定项目运作和管理，保证维稳资金的安全和效益增值，实现预算决策的科学化，项目管理的规范化、制度化，市国资委依据《长沙市人民政府<市长办公会议纪要>》〔2010〕48号、长府阅〔2015〕123号、《中共长沙市委组织部<市属企业领导人员2013年度困难补助发放工作部署会会议纪要>》等文件精神，制定了《关于市属国有企业领导人困难补助办法》(试行)、《关于长沙电表厂等4户国有特困企业困难职工参照低保标准实施生活困难救助实施办法》、《长沙市国资委关于进一步加强市属国有改制企业留守机构管理工作的意见》(长国资党人事〔2013〕11号)、《长沙市国资委市属国有改制企业留守机构目标管理考核实施办法》(长国资党〔2015〕50号)、《长沙市企业办社会职能分离移交暂行办法》(长政办发〔2014〕37号)、《长沙市国资委系统在职企业领导人员走访慰问办法》

等各专项管理制度，进一步规范了项目管理，确保项目顺利实施。从现场走访企业及抽查申报资料来看，上述制度均得到了有效执行，没有发现重大违规现象。

六、项目的产出成果及效益情况

（一）解决职工生活困难，保障国企改革顺利推进

市国资委通过有序实施 2018 年度国企改革稳定专项，解决企业的实际困难，改善困难职工的生存现状，有效维护国企改革后的稳定，确保解决国企改革历史遗留问题工作顺利推进。市国资委及其主管部门对长沙机床电器厂、长沙保温瓶厂、长沙协裕实业有限公司拨付特困补助资金，确保三户困难企业“4050”人员、重症、癌症人员共 6,133 人次参照低保标准获得生活困难补助；为 598 名困难国有企业领导和 493 名小型企业党政正职领导发放了 203.34 万元慰问经费，适当解决了国有企业和小型企业领导人员生活难题；为 79 家困难企业发放两节两会慰问经费，传达了市委市政府对困难企业困难职工的关心；为联合留守机构拨付工作经费和绩效奖励资金，确保国企改革留守工作正常开展，为国有企业顺利推进改制工作提供保障。

（二）化解困难企业债务，保证企业正常运转

根据目前国企改革扫尾工作进度和 2018 年度国企改革稳定专项资金预算情况，市国资委安排专项资金消化困难企业历年欠缴的社保挂账，解决职工因社保欠费不能如期办理退休问题，保障了职工的合法权益，同时在一定程度上缓解了困难企业的

资金压力，维护企业正常运转。市国资委以借支方式，联合企业为 15 家特困集体企业 71 名职工和 9 家困难国有企业 142 名职工解决到龄不能办理退休问题；为湖南制药有限公司下拨社保欠费补助资金 3,000 万元，消化企业历年社保欠费，缓解企业资金压力，保障职工到龄退休。

（三）优化国有企业结构，助推企业升级转型

市国资委为湖南制药有限公司、长沙正圆动力有限责任公司、长沙红旗织布厂等 3 家政策性破产企业拨付破产改制企业资金缺口弥补经费 11,000 万元，用于支付破产企业职工安置费用、破产清算期间维修、水电及社会职能移交费用、协保人员生活费及留守机构工作经费等费用，使国有困难企业通过政策性破产平稳退出市场，顺利完成改制工作，助推国有企业升级转型，实现国企改革的最最终目的。

（四）切实抓好信访维稳，维护社会和谐稳定

市国资委积极指导企业排查化解各类矛盾纠纷和信访积案，坚持每周召开一次专题研究会，有效化解了一批突出信访问题，使重复信访和信访总量逐步下降。2018 年市国资委及其主管行办对 16 家企业、1 个街道社区下拨应急资金 280 万元，重点化解信访积案问题，切实维护了企业和社会稳定和谐。

七、存在的问题

（一）困难企业的补助分配标准不够合理

1、未明确补助对象的具体分配标准

《市国资委系统特困企业困难补助资金分配管理办法》未明确规定困难企业的认定标准和困难补助标准。主管部门在实际资金分配过程中，未对专项资金拟分配企业进行摸底排名或鉴证说明，未细化困难企业的补助等级及补助金额，导致出现资金分配无差别化，或个别困难程度相对较低的企业补助金额更大的情况。如：长沙安全绳网厂 2018 年在职职工 19 人，留守人员 2 人，企业无任何资产，2018 年度分配的困难补助资金为 8.4 万元；长沙市节能器件厂 2018 年在职职工 10 人，留守人员 2 人，企业尚有少量收入来源，但困难补助分配金额同样为 8.4 万元；低压开关厂在职职工 22 人，退休人员 198 人，困难补助金额为 15.6 万元，交电公司在职职工 7 人，退休人员 141 人，困难补助金额为 14 万元，交电公司相较低压开关厂职工人数少 33%，但困难补助资金相较仅减少 10%。

2、困难补助资金的行业倾斜力度欠科学

市国资委下设两办一社，根据困难企业的行业性质不同进行分管。2018 年困补资金分配情况如下表：

单位：万元

行办名称	特困补助			两节两会慰问		
	资金量	企业数	平均资金量	资金量	企业数	平均资金量
城镇联社	118.80	18	6.60	49.00	23	2.13
工改办	428.40	39	10.98	164.80	46	3.58
商改办	28.00	4	7.00	24.00	9	2.67

如上表所示，城镇联社下属企业所获补助平均资金量最小。评价小组通过现场走访发现城镇联社下属企业自有资产少，收

入微薄，人员包袱重，职工再就业能力弱，但专项资金补助力度倾斜少，大量企业常年未发放任何生活费用给下岗职工。

（二）部分企业的财务管理水平有待提高

抽查被补助企业的会计核算资料发现，部分单位会计核算不够规范，存在未对专项资金设置专账核算、会计科目的选用未体现经济业务的实际内容等情况。如：破产改制缺口弥补项目，湖南制药有限公司未对收到的专项资金建立专门台账，破产改制企业存在破产资金缺口大，破产清算周期长等特点，政府补助资金如不单独建立台账，难以保证资金的使用安全及使用效益。长沙市弹簧厂收到财政拨付的 2018 年两节两会慰问经费及特困补助，均计入其他应付款科目，未计入企业的营业外收入核算；在支出时直接冲减往来，未计入相关成本费用。

上述事项不符合《财政专项资金管理办法》第十五条“专项资金实行专账核算”的规定和《会计法》第九条“各单位必须根据实际发生的经济业务事项进行会计核算”的规定。

（三）绩效理念有待加强

1、绩效目标不够细化、量化

检查市国资委 2018 年度国企改革稳定专项资金绩效目标申报表，发现部分项目的绩效目标不够细化量化，如：留守机构费用补助、破产改制企业资金缺口弥补项目均未对项目效果设定绩效目标；破产改制企业资金缺口弥补项目对项目产出仅有定性目标，未设定定量目标。由于绩效目标未通过清晰、可

衡量的指标值予以体现，目标不明确，导致工作成果难以衡量。

2、绩效自评报告质量有待提高

评价小组通过查阅相关项目资料和档案，认定项目单位自评资料报送较为及时、数据基本准确；但出现部分不同类别的项目自评指标体系相同的情况，如破产改制企业资金缺口弥补项目、困难企业困难职工帮扶资金项目；且各项目自评分均为满分，问题分析过于简单，不够深入实际。自评报告总体来说质量不高，绩效自评基本流于形式。

（四）部分项目申报审核不够到位

市国资委主管的国有企业领导人困难补助项目存在原始申报资料无单位及主管部门审批记录的情况。国企改革稳定资金项目的审核流程为先由各单位将申报材料报送至主管行办进行初审，初审合格后上报市国资委各业务处室进行复审，确保申请单位及个人的申报条件、申报材料、项目信息的真实性、完整性和准确性。评价小组通过查阅国有企业领导人困难补助项目申报资料发现，部分申报人员的申报资料无工作单位及主管行办签署意见，无国资委相关业务处室审核痕迹，无法核实申报资料的真实准确。如：长沙市毛纺织厂副厂长王臻补助资金 5,000 元，湖南电视机厂工会主席熊乾生补助资金 5,000 元，湖南电视机厂副厂长吴从道补助资金 5,000 元，湖南电视机厂工会主席文柏村补助资金 5,000 元，湖南电视机厂副厂长汤长松补助资金 5,000 元等均未见相应的审核痕迹。

（五）个别项目资金审批流程冗长，效率有待提高

评价小组在查阅企业安全隐患引导资金申报资料时发现，该项资金于 2018 年 5 月底前由企业集中完成申报，市国资委内部审核后提交申报时间为 2018 年 11 月，审批流转时间长达半年以上。申报资金的 50% 实际拨付至企业的时间为 2018 年 12 月 27 日，剩下 50% 资金待验收之后申请拨付。2018 年 12 月收到补助资金的 26 家企业，截止现场绩效评价离场日，仅有长沙水业集团两个项目已由主管行办验收完成，于 2019 年 1 月 22 日已向国资委安监处提交验收资料，2019 年 7 月 5 日市国资委安监处验收尚未最终批复，预计剩余 50% 资金将于 2019 年 12 月拨付到位。安全隐患整改项目从资金申报到验收的流程跨度一年以上，剩余 50% 资金的拨付一直到第二年年底才能到位，难以缓解困难企业资金压力。

（六）部分项目推进缓慢

按照市国资委安监处要求，下属企业应于 2019 年 3 月 30 日前将安全隐患整改到位，并组织好决算评审和验收。截止 4 月底，长沙市石材公司因天气原因仍未整改完成，长沙锦尚家纺厂因 3 户职工未能搬出，无法实施整改项目。

根据市国资委企改办市属社会职能分离项目工作目标，市属社会职能分离工作计划于 2018 年全部完成，长沙市工业改制服务办公室本年度社会职能移交分离专项档案移交费 301.07 万元，因市人社局尚处于扩容阶段，档案无法全部移交，2018 年仅拨付 39.34 万元至下属企业。

（七）部分资金未及时发挥效益

核查项目资金拨付资料，市国资委在 2018 年底前已将预算资金下拨了 19,795.53 万元，预算执行率为 99.98%，但部分项目因申报时间较晚，项目资金 12 月才拨付到位，导致下属企业部分资金并未形成实际支出，无法及时发挥财政资金效益。湖南制药有限公司因专项审计未完成，破产改制企业资金缺口弥补资金于 2018 年 12 月底拨付至财政性资金专户，未实际支出；长沙正圆动力有限责任公司破产改制企业资金缺口弥补资金本年实际支出金额 2,048.6 万元，还有 540.4 万元尚在财政性资金专户；开福区留守组、中意电器体育用品联合留守组 2018 年留守费用均仅拨付至财政性资金专户。财政资金最终未拨付至企业账户，未形成实际支出，造成财政资金闲置沉淀，不能充分发挥专项资金应有的效力。

（八）部分项目制度设置与实际情况不匹配

根据《关于下发〈市国资委系统特困企业困难补助资金分配管理办法〉》（长国资维稳〔2012〕24 号）第四条第 2 项规定：“特困企业困难补助的专项资金使用由各行办（联社）跟踪管理，负责督查补助资金的使用情况和实效，资金使用情况在国资委系统内予以公示。”但特困企业困难补助资金的使用情况并未进行公示。经现场询问了解，困难补助资金因性质特殊，全市系统内解除劳动关系人员近 30 万人，大多为城市困难群体，公开资金分配使用情况易引发攀比而发生不稳定问题，不适宜采用系统公示的方式。上述情况说明特困企业补助项目制度建设与

实际情况存在不匹配的情况。

（九）个别企业未专款专用

市国资委与长沙博翔纺织厂签订的应急资金借支监管协议规定，应急资金应用于“两节两会”期间可能引发的较大不稳定问题。评价小组在走访项目现场时发现，长沙博翔纺织厂 2018 年度 8 万元应急资金，在实际支出时 2 万元用于维修房屋，6 万元用于支付工程款项。

（十）项目实施形式重于实质

2016 年底长沙重型机器厂留守工作组、主管部门工改办和雨花区政府签订了三方《物业移交协议》，圭塘长重社区物业接收证明已开具，但社区实质性接管工作并不彻底，51 栋宿舍屋顶和外墙维修仍由留守组负责；雨花区联合留守组所属企业职工宿舍物业管理职能已移交社区，但社区并未实质性接管，留守组仍需投入人力、物力对公共设施进行维护及保养。上述社区物业整体移交各项手续已办妥，移交协议与接收证明均在法律形式上标志着社会职能分离工作的完成，但社区实质性接收工作尚有待考核，社会职能移交工作尚不彻底，后续管理机制有待进一步完善与明确。

（十一）政策宣传力度有待提高

国企改革稳定专项资金政策性强，主管部门对政策的宣传及解读，对国企改革稳定的平稳过渡有着至关重要的作用，评价小组对国企改革稳定专项资金相关项目的政策宣传情况进行

了调查访问，根据发出的 232 份调查问卷反馈情况统计来看，选择“主管单位未进行政策宣传及解读”的综合比例为 28%，其中：市属职能分离政策宣传情况选择“主管单位未进行宣传”的比例高达 45%。根据长沙市人民政府办公厅关于印发《长沙市企业办社会职能分离移交暂行办法》的通知（长政办发〔2014〕37 号）规定：“在分离移交工作中，各区县（市）人民政府、各有关部门要高度重视分离企业的稳定问题，维护分离职工的切身利益，要加强与企业沟通协作，认真做好宣传发动和职工思想工作。”市国资委应加强相关政策的宣传力度，及时协调解决职工实际问题，确保企业和社会的和谐稳定。

（十二）受助对象满意度有待提升

评价小组就财政补贴资金到位情况、政策宣传情况、检查监督情况、主管单位办事人员态度及效率情况等方面进行了受助对象满意度调查。对抽查的 35 家项目单位进行了现场问卷调查及电话问卷调查，困难企业社保欠费补助项目综合满意度为 84.64%，其中“对困难企业社保欠费补助项目受理投诉意见和建议的处理及反馈情况”的满意度为 83.75%；市属职能分离资金项目综合满意度为 84.65%，其中对“对社会职能分离设置的过渡期”满意度为 81.05%，受助对象满意度整体有待提高。

八、相关建议

1、确定困难企业认定标准，合理分配补助资金

国企改革稳定项目涉及的企业基本为困难企业、破产改制

企业，各类企业困难程度不一，市国资委作为主管部门应当根据困难企业的实际情况，结合评价标准，划分困难企业等级，同时在实际确定分配范围时，针对困难企业多，补助资金不足的情况，引入各部门共同参加的内部评定程序确定补助标准，尽力做到公平、公开、公正，最大限度地发挥财政专项资金的效益。

2、加强项目单位监督管理，规范财务会计核算

市国资委主管的国企改革稳定专项资金涉及的下属单位众多，且多为管理上存在问题的困难企业，作为主管部门，市国资委应当加强对下属单位的监督管理和服务指导，尤其是对专项资金的使用，包括会计核算在内的基础工作要进行规范，确保各单位提供的财务资料真实准确，确保专项资金做到专款专用，专账核算。

3、增强绩效管理理念，重视项目绩效自评

市国资委应加强对项目主管单位的绩效管理，规范项目绩效目标申报，提高绩效目标申报质量，做到绩效目标明确、细化、量化；主管部门应监督项目单位的实施情况，及时反馈项目绩效完成情况，认真开展绩效自评工作，提高绩效自评报告质量。

4、加大项目审核力度，加强企业摸底调查

市国资委应针对各项困难补助资金制定切实可行的申报审批流程，规范审批程序，同时加大对企业申报资料的审核力度；

各级审核过程中应加强企业实地摸底调查，确保项目申报资料真实准确，保证资金落到实处，收到实效。

5、完善项目审批流程，实施项目中期督查

市国资委各主管部门应及时督促项目单位的申报和验收工作，逐步建立和完善规范化、可操作的审批流程，提高验收审批效率；在项目的实施过程中，定期开展中期检查工作，对于实施进度缓慢的单位采取督促措施，确保项目如期完成。

6、深入了解项目情况，完善项目制度建设

由于财政资金有限，困难企业众多，国企改革稳定专项实际操作难度大，市国资委在制定项目管理制度之前，应对项目情况进行深入了解，制定操作性强的管理制度。制度执行过程中，如发现制度确实存在无法操作的情况，应针对项目实际情况，依规定程序及时对制度进行相应修正，逐步完善项目制度建设，使项目实际操作有据可依，让制度建设贴近实际，进一步保证困补资金使用的公平公正性。

7、建立后续管理机制，推进社会职能分离完成

市属企业办社会职能分离移交工作是新一轮国企改革的重要组成部分，截止 2018 年底，我市国有企业办社会职能分离移交工作基本全面完成，但该项任务涉及面广、推进难度大、各方接受度不高，市国资委作为市属社会职能分离项目的牵头主管单位，应积极协调项目各方，联合各级人民政府制定切实可行的后续跟踪管理机制，定期督促检查，将任务分解到各区县

(市)人民政府和市直相关单位, 及时发现问题, 解决问题, 积极推进企业办社会职能分离移交工作彻底完成。

8、搞好相关政策宣传, 保障社会和谐稳定

在国企改革过程中市国资委有关部门要高度重视困难企业职工的稳定问题, 维护职工的切身利益, 要加强与企业沟通协作, 认真做好宣传工作和职工思想工作, 加强相关政策的宣传力度, 及时提供相关信息和协调解决实际问题, 妥善处理难点问题, 确保和谐稳定。

九、综合评价情况及评价结论

长沙市国有资产监督管理委员会主管的2018年度国企改革稳定项目, 维护了企业和社会稳定, 项目预定绩效目标基本达到, 但也存在项目实施中标准缺乏、部分项目推进较慢等问题, 从项目申报、预算执行、组织管理、财务管理、项目绩效完成等方面进行综合评价, 项目综合得分86.66分, 评价等级为良。

长沙市财政局

2019年7月11日