

惠州仲恺高新技术产业开发区国有资产
事务中心 2023 年度部门整体支出
绩效评价报告

惠州仲恺高新区管理委员会财政国资金融局

2024 年

报告摘要

惠州仲恺高新技术产业开发区管理委员会财政国资金融局（以下简称“区财政国资金融局”）成立绩效评价小组对惠州仲恺高新技术产业开发区国有资产事务中心（以下简称“区国有资产事务中心”）2023年度部门整体支出开展绩效评价。通过资料收集报送、书面评审、现场评价等流程，评定区国有资产事务中心2023年度部门整体支出绩效评价得分为**71.62**分，参照《关于印发〈广东省省级部门整体支出绩效评价管理办法〉的通知》（粤财绩〔2017〕13号），绩效评价等级为：**中**。

一、主要完成绩效：

2023年，区国有资产事务中心依据其部门职能，严格按照区管委会决策部署，全力推进国有企业重组，深化国资国企改革，推动区属国有企业实现高质量发展，主要完成工作如下：

1. 加快区属国企重组，助力国企高质量发展。

一是通过前期将惠州仲恺创新投资集团有限公司等7家区内国企股权划转至城发集团，进一步提高城发集团公司资产规模及资本实力，在推进该公司业务多元化发展的同时使得公司收入和净利润规模增长明显。在2023年4月，城发集团经中诚信国际信用评级委员会评定，取得主体信用评级AA+。随着城发集团主体信用评级的提升，不仅有助于企

业拓宽融资渠道，降低融资成本，而且有助于企业推动降本增效，为企业高质量发展奠定坚实基础。

二是为更好地服务仲恺高新区经济升级转型，促进仲恺高新区“5+1”现代产业体系发展，实现区属国有企业高质量、专业化、差异化发展，在2023年12月，由区管委会设立并授权区国有资产事务中心代表区管委会出资成了区属国有一级企业惠州仲恺高新区高新投资有限公司。新公司的设立，不仅为仲恺高新区新增资本投资运营平台，未来该投资公司将在以“资本运营+基金投资+金融服务+上市平台”为核心业务的基础上，切实发挥国资国企资金配置通道和产融结合的桥梁纽带作用。

三是根据惠州市国有“僵尸企业”处置工作联席会议第四次会议纪要（〔2018〕1号）精神，区国有资产事务中心印发《关于加快清退非正常经营企业、盘活闲置低效资产的通知》（惠仲国资函〔2023〕43号）文件，指导监督区属国有企业梳理不具备竞争优势、缺乏发展潜力的非主营业务企业，盘活闲置低效资产。同时，区国有资产事务中心报批惠州市仲恺集团公司和惠州市仲恺高新技术产业开发总公司为实施破产企业并予以清退。通过加快“两非”“两资”企业清算注销，不断优化布局结构，提高产业集中度和企业核心竞争力，提升资源配置效率，为国企加快发展“卸包袱”，更好发挥国有经济的战略支撑作用，促进经营发展和国有资

本的保值增值。

2. 夯实国资监管基础，提高国资监管水平。

一是区国有资产事务中心在《仲恺高新区 2022 年度区属国有企业经营业绩考核实施方案》的基础上，为进一步推行绩效考核制度，持续推进薪酬和绩效考核改革工作，优化制定了《仲恺高新区 2023 年度区属国有企业经营业绩考核实施方案》。优化后的考核方案，增加了一票否决事项。触及一票否决的，企业负责人班子工资总额不得上浮。涉及因主观原因造成上级重大决策部署未完成事项较多的，企业负责人班子工资总额按一定比例下浮。

二是区国有资产事务中心梳理制定了《区城市发展集团 2023 年重点工作任务表》，将国企重点工作任务予以细化、量化，分解落实，明确时限，责任到人，让压力层层传递，责任层层压实，推动重点工作任务按期完成。

三是区国有资产事务中心为摸清区属国有企业资产底数，提升资产管理工作规范化，提高国有资本运营和配置效率，聘请会计师事务所对全区各国国有企业及其子公司（各园区、镇（街道），区属国有企业）合计 97 个单位进行户数清查、账务清理、资金核实等工作。同时，针对事务所审计过程中反馈出来的问题，组织召开专题会议，指导企业予以积极整改。

二、绩效存在问题：

1.绩效管理意识不足，绩效管理工作重视不够。

一是尚未建立预算绩效管理制度及国有资产绩效管理制度。绩效管理制度的缺失，会造成单位预算分析、预算调控、预算编制失去管控，绩效评价标准及流程没有依据，从而容易影响财政资金的配置效率与效益。

二是绩效目标编制不明确，质量不高。从单位申报的2023年《部门整体绩效目标》来看，存在年度绩效目标编制不清晰不细化、无法准确量化问题。而明细绩效指标仅只填写数量指标1个、质量指标3个、经济效益指标1个，其余的时效指标、成本指标、社会效益指标及可持续性指标缺失。在已填写的绩效指标中，绩效目标不够细化量化、核心绩效指标不突出、绩效指标设置不规范、指标值设置不准确、未按要求设置成本指标等问题。

三是绩效自评报告编写不规范。根据区国有资产事务中心提供的《部门整体支出绩效自评报告》结果来看，自评报告整体质量较差，年度总体工作及重点工作任务没有详细披露及分析，绩效自评总分没有体现，各项绩效评价指标没有详细表述及分析，部门整体支出绩效管理存在问题及改进意见没有予以总结。

2.会计基础工作待加强，资产管理工作的待规范。

一是区国有资产事务中心2023年度未进行固定资产年度盘点，不符合《惠州仲恺高新区国有资产事务中心财务管

理制度》第六章 资产管理“会计账簿必须设置固定资产明细账，定期或不定期地对固定资产进行清查盘点，年度末进行一次全面的清查盘点，做到帐、卡、物相符。”的规定。

二是区国有资产事务中心没有严格按照《关于印发〈惠州仲恺高新区行政单位通用办公设备配置标准〉的通知》（惠仲财资〔2020〕6号）及《党政机关办公用房建设标准》的文件要求来配置资产及使用资产，致使部分办公设备的采购数量超标，日常办公用房的使用面积也超过规定上限。

三是会计基础工作待加强。截止现场评价时间，区国有资产事务中心 2023 年的记账凭证封面没有打印，账簿没有及时整理装订成册，不符合《会计基础工作规范》“记账凭证应当连同所附的原始凭证或者原始凭证汇总表，按照编号顺序，折叠整齐，按期装订成册”的要求。

3. 项目闭环监管需强化，财务风险预警需提高。

一是对于财政资金由区财政国资金融局拨付至区国有资产事务中心再转付至区属国有企业为主体实施的补贴类项目、部分投资类项目，项目实施结果及实施效益监管措施不足，未能形成良好的闭环监管体系。具体如区国有资产事务中心拨付至城发集团下属企业惠州仲恺创新投资集团有限公司主导实施的仲恺高新区孵化载体环境升级改造项目专项资金 74.24 万元，资金拨付后，区国有资产事务中心没有对项目实施结果进行跟踪及对项目实施效益进行考核，导

致无法监管到财政资金的最终使用效益。

二是在国有资产经营管理制度方面，针对专项债管理方面未有完善的制度，未能指导区属国有企业建立完整的专项债管理体系，对企业专项债使用情况掌握不够及时，债务风险预警监测水平不够。如区国有资产事务中心在 2023 年收到区财政国资金融局下拨地方政府新增专项债券转贷资金 20,600 万元，转拨付至城发集团用于污水处理厂建设，但区国有资产事务中心没有对专项债券设立专门的管理制度，对专项债券的风险防控，项目投后管理，偿债风险等建章立制，管理制度不完善。

三是在建章立制方面做的还不够，合规管理制度不够完善。例如前文所述，2023 年城发集团合并的期末资产负债率 72.15% $((255.11 \text{ 亿元} - 184.05 \text{ 亿元}) / 184.05 \text{ 亿元})$ 较期初资产负债率为 65.01% $((187.00 \text{ 亿元} - 121.57 \text{ 亿元}) / 121.57 \text{ 亿元})$ 增加了 7.13% $(72.15\% - 65.01\%)$ 。由此可见，城发集团 2023 年的负债占总资产的比重逐渐升高，将加大企业的偿债压力，容易引发财务风险、经营风险及法律风险。因此，合理的负债结构，健康的财务数据才能有助于企业长期的发展，充分发挥稳定经济的“压舱石”作用。目前，区国有资产事务中心缺乏对区属国有企业的财务健康度监控、债务监管等方面的制度，存在监管系统不健全的风险隐患。

三、后续改进建议：

1. 牢固绩效先行理念，推进预算绩效管理一体化。

一是建议区国有资产事务中心加强对《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）、《广东省人民政府关于全面实施预算绩效管理的若干意见》（粤发〔2019〕5号）等文件的学习，建立健全绩效相关管理制度，切实履行绩效管理的主体责任及对下属企业绩效评价开展的监管责任，强化预算绩效硬约束。同时，区国有资产事务中心还应该严格把牢绩效管理“事前、事中、事后”三个环节，事前做好系统谋划，事中抓实工作开展，事后落实结果运用，确保预算绩效工作开展有序、绩效实施结果应用有力。

二是重视绩效目标的导向作用，科学设置绩效目标。建议区国有资产事务中心在设置年度绩效目标时，应遵循内容明确、目标精准、重点突出、指标科学、易于衡量、约束有力的原则，根据部门年度重点工作要求，制定切合部门实际的绩效指标。按照“先有绩效目标后编预算”的原则，把绩效目标设置作为申请预算的前置条件，所有使用财政资金的政策和项目全部实行绩效目标管理。从数量、质量、时效、成本四个维度填报产出指标，还要从经济效益、社会效益、可持续影响和服务对象满意度等方面填报效益指标。

三是扎实开展绩效自评工作，推动绩效管理提质增效。建议区国有资产事务中心要把部门所有预算项目支出和部

门整体支出全部纳入绩效自评，实现自评“全覆盖”。同时，按照“谁支出、谁负责”、“谁使用、谁评价”的原则，压实绩效评价责任主体，严格按照客观、真实、准确的要求开展绩效自评。最后要根据绩效自评结果，强化应用，实现“以评促管”，切实提高资金使用效益。

2.加强资产管理工作，提高会计工作的基础水平。

一是根据已经制定的《惠州仲恺高新区国有资产事务中心财务管理制度》要求，做好固定资产日常管理。建议区国有资产事务中心按照制度要求对固定资产在半年度、年度进行全面盘点，并留存纸质盘点表资料。

二是加强上级文件的学习及落实，严格按照《关于印发〈惠州仲恺高新区行政单位通用办公设备配置标准〉的通知》（惠仲财资〔2020〕6号）及《党政机关办公用房建设标准》的文件要求来配置资产及使用资产，使得资产管理安全，使用高效。

三是完善内部控制制度、会计稽核制度，及时将会计凭证及附件整理装订成册，以便单位内部能定期对会计凭证、账簿、报表及其他资料进行稽核，也有助于应对上级单位对财务工作的检查。

3.不断完善一体化监管体系，持续提升监督效能。

一是建议区国有资产中心从完善监管体系、创新监管手段、加强监管人员培训、加大监管力度等方面建立闭环监管体系。

如建立健全制度框架，确保监管工作有法可依、有章可循；运用大数据、人工智能等现代科技手段，识别和分析风险，提高监管的效率和准确性；通过定期的培训和外部交流学习，提高监管人员的专业素质和业务能力，确保监管工作的有效实施；加大本部门及下属单位日常监管巡查力度，对违法违规行为及时纠正及查处。

二是建议加强专项债运营管理情况监督。区国有资产事务中心应指导区属国有企业建立完整的专项债风控管理体系。在防范债务合理、安全及可控的基础上，健全完善风险防控工作机制，加强投资运营全流程风险管控，探索建立以投资业绩为导向的考核评价机制，有效防范化解债务风险隐患。

三是建议区国有资产事务中心按照部门职能要求，督促区属国有企业强化重大风险防控机制建设。区国有资产事务中心应结合实际指导区属国有企业加强内部控制体系建设与监督工作，健全重大经营风险事件报告制度，重点加强国有企业债务管控、财务监督、法治国企制度建设，强化债务、财务、法律风险预警，建立符合企业实际情况需要的债务管理和风险预警机制。