

项目支出绩效评价报告

项目名称：2024 年国资公司非正常企业清理补贴项目支出
绩效评价

项目单位：上海润普企业发展有限公司

主管单位：上海市普陀区国有资产监督管理委员会

委托单位：上海市普陀区财政局

评价机构：上海立信佳诚东审会计师事务所有限公司



评价机构：上海立信佳诚东审会计师事务所有限公司

单位地址：淮海中海 701 号 8 楼

邮政编码：200001

统一社会信用代码：913101047584155335

评价机构负责人：增福娟

联系方式：021-64726866

项目主评人：王会强

联系方式：17701674799

评价报告撰稿人：王会强

联系方式：17701674799

项目主要成员：陆怡

联系方式：15601639061

目 录

报告摘要	1
一、项目概况	9
(一) 立项的背景和目的	9
(二) 项目范围和内容	14
(三) 预算收支情况	20
(四) 组织管理和实施情况	23
(五) 项目绩效目标及完成情况	28
二、评价工作实施情况	29
(一) 评价目的	29
(二) 评价工作过程	31
三、评价结论与指标分析	33
(一) 评价结论	33
(二) 指标分析	34
四、主要业绩和经验	43
五、问题和建议	44
(一) 主要问题	44
(二) 相关建议	45
六、其他情况说明	46

报告摘要

一、概述

非正常经营企业，主要指工商吊销、工商存续年报异常、税务状态异常，三证未合一的，以及电话失联、统一法人评级牵连、地址失联、逾期申报、拖欠税款等企业。本项目中非正常经营企业还包括部分企业虽然形成了股权关系但实际未出资、部分企业产权关系不明晰、多家虚拟投资企业、多家企业股东方不明、多家企业会计报表等资料缺失等情况。非正常经营企业的持续存在在占用的资源（如资金、人力）的同时，对投资单位和母公司在法律责任、信誉损害、财务、融资上均具有一定的风险。

2022年9月，为贯彻落实《普陀区国资国企改革三年行动计划（2022-2024）》，以“管资本”为导向，实现国资改革推动国企发展，切实提升国资国企区域贡献度，以上海市普陀区国有资产经营有限公司为运营平台公司，整合上海普陀商业（集团）有限公司、上海真如房产开发有限公司等资产组建。其主营业务主要有“通过市场化的方式‘做优存量’和‘引导增量’，以整体出让、破产清算、改革重组、购买新公司股权等方式进行市场化运作，推进资产重组整合、规范处置不良资产、解决历史遗留问题，提升国有资本运营质量和效益”和“受托管理区属城镇集体资产，进一步加强区属城镇集体资产的统一规范管理，盘活集体资金资产，积极参与到公司运作中，不断提升集体资产贡献度”。

同时，根据区领导对于《关于普陀区国有公司股权投资管理

情况审计调查报告》（普审业〔2023〕13号）关于“历史遗留问题处理难——通过工商信息系统查询商业集团公司（于2022年整合为国资公司下属子公司）国有和集体企业产权链层级形成股权关系的企业732家，其中82家企业已工商注销，378家企业为非正常经营企业……各股东就非正常经营企业清理难以达成一致意见、公司法定代表人或原负责人失联、账册不全等原因，难以实施自行清理注销”落实整改的批示，区国资委结合《上海市普陀区国有资本经营预算管理办法》关于“处置国有企业历史遗留问题的补助性支出和支持国资国企改革方面的补助性支出”的精神，申请国有资本经营预算，于2023年启动实施国资公司非正常企业清理补贴项目，借助国资运营平台开展上海市普陀区国有资产经营有限公司下属非正常经营企业的工商注销工作。据统计梳理及区审计局反馈，共有1200家（含国资公司及下属子公司投资及参股的企业和托管企业，其中投资的企业283家，托管企业917家），经排查，有70家非正常企业与国资公司及下属企业不存在股权关系，最终清理范围数量为1130家。2023年就该项目申请预算1000万元，2024年申请预算600万元。

二、项目实施内容

区国资公司及润普公司结合前期尽职调查结果，通过调阅工商内档、查阅财务账册等形式，梳理清理底数，再通过公开招标的形式委托清算服务机构开展非正常经营企业清理工作，并对服务机构清理工作开展情况及成果予以监督考

核，清理工作总体规范。同时，区国资公司及润普公司的清理工作在区国资委牵头，区委巡察办、区纪委监委、区审计局等单位参会的清理工作专题会上受到了各方的肯定。根据国资公司最终梳理的需清理非正常企业的名单显示总数为 1130 家，其中，2023 年和 2024 年共计划（经费申请范围内的）清理非正常经营企业 791 家，至 2024 年末，共完成清理 761 家，年度非正常经营企业清理完成率 96.21%。至报告期，除司法清算、自行清算、司法诉讼外，并结合公司制改制、吸收合并、股权划转、股权转让退出等方式，共完成 992 家非正常企业的清理，总体完成度为 87.79%，项目总体执行效率良好。至 2025 年末，除 42 家与国资公司无主体资格关联的企业和仍在经营的 16 家企业外，剩余的 92 家非正常经营企业预计可在年内完成清理和处置，达到区国资委关于“到 2025 年底，基本完成非正常经营企业清理”的工作要求。

三、预算收支情况

2023 年和 2024 年预算分别为 1000 万和 600 万元，区国资委两年共计下拨至国资公司 1600 万元，区国资委预算执行率为 100%，预算拨付形式为财政直拨；经查阅国资公司和各下属直管企业相关台账，2023 年和 2024 年项目资金实际支出分别为 458.02 万元和 850.53 万元，共计 1308.55 万元，总体预算执行率为 81.78%，其中，国资公司非正常企业专账支出 71.05 万元，其他下属直管企业支付 1237.5 万元（因法院代管费只能由直管企业支付，且该项资金由国资公司统

筹使用，国资公司计划清算全部完成后再跟各下属直管企业结算）。预算执行偏低主要受法院清算案件受理进度的影响，清算服务费需清理完全完结后支付。

四、项目评价结论

评价小组依据经专家评审后的完善的绩效评价工作方案，通过数据采集、问卷调查及访谈，对项目绩效进行客观评价，最终评价得分为 85.88 分，根据评分等级规定，其绩效评级为“良”。其中，一级指标分值及得分情况为：决策类分值为 20 分，得 16.7 分；过程类分值为 20 分，得 14.27 分，产出类分值为 30 分，得 27.41 分；效益类分值为 30 分，得 27.50 分。

项目立项依据充分、立项程序规范，政府采购规范，财务管理监督有效。通过近两年项目的实施，共完成 2023 年和 2024 年安排预算支持的非正常经营企业清理 761 家，年度非正常经营企业清理完成率 96.21%，清算服务机构服务规范有效。通过经费支持以及国资公司自行推进，清理工作三年总体目标实现程度约为 87.79%，产权层级已基本从原本最高的 13 级压缩至 5 级以内。同时，清理过程及时处置了两起因投资企业未及时清算而造成的法律纠纷以及股权纠纷，有效规避了后续的法律责任风险，降低了非正常企业对国资公司及下属子公司的信誉、信用的影响，为国资公司轻装上阵和转型发展夯实了基础。但项目在预算和绩效目标编制仍有待进一步提升，项目实施要求及监督管理力度仍需加强，对应的预算编制合理性、预算执行率、监督机制有效性等指

标根据评分标准予以扣分。

五、主要业绩与经验

(一) 稳步推进非正常企业清理，为转型发展夯实基础

根据当前国资公司非正常企业的清理情况，当前已工商注销以及改制、股权转让的非正常企业有 794 家，已进行司法强制清算有 185 家，已完成待清理总名单 86% 的工作量。国资公司产权层级压缩明显，产权层级已基本从原本最高的 13 级压缩至 5 级以内，同时，清算过程中及时处置了两起因投资企业未及时清算而造成的法律纠纷以及股权纠纷，有效规避了后续的法律责任风险，降低了非正常企业对国资公司及下属子公司的信誉、信用的影响，为国资公司轻装上阵和转型发展夯实了基础。

(二) 及时调整实施主体，保障清理工作顺利实施

在国资委布置国资公司非正常企业清理工作后，国资公司成立领导小组和工作专班，由工作专班和各相关直管企业协作开展清理工作。但该种方式在整体清理工作进程推进上较为缓慢，国资公司及时调整清理工作的实施主体和职责，借助公司改革的契机，调整下属子公司（润普）的功能定位，由润普公司承继原工作专班和资产盘整板块的职能，负责国资公司下属企业的资产盘整和解决历史遗留问题，并将本项工作纳入润普公司改革发展方案中作为首要工作任务推进。且以发文和会议通报的形式提高各直管企业对非正常企业清理工作的重视，保障清理工作顺利实施。

六、问题和建议

(一) 主要问题

1. 预算编制有待进一步完善，预算执行有待进一步提升

项目预算编制依据和标准仍需进一步充实，本项目预算编制主要根据国资公司的相关清算服务合同，但项目实施内容涉及的合同大多为跨年合同，且付款方式多为分次支付合同款，普陀区国资委所申报预算主要参考合同整体周期，项目预算编制与合同支付比例匹配度不高，以至于项目预算执行偏低，预算编制合理性有待进一步优化，项目相关的标准和要求仍需进一步充实。另外，本项目作为三年周期性项目，关于本项目的年度实施成果、实施进度的相关监督管理仍需加强。

2. 项目绩效目标设置不够全面，实施要求仍需进一步加强

项目设置了绩效目标，绩效目标与实际工作内容具有相关性。但项目绩效指标的设置不够全面准确；如质量指标目标值的设置了“支付金额准确率”，时效指标设置了“支付及时性”，未能充分体现项目实施质量，效果指标仅设置了“推进解决国有企业历史遗留问题”，绩效目标和指标的设置无法全面体现项目成效，对应项目的企业清理要求、时间进度等实施要求或措施未充分体现。

(二) 相关建议

1. 优化预算编制，及时申请下拨相关资金

预算编制方面，建议区国资委结合年度清理目标以及国资公司近两年的资金使用情况，考虑补贴范围、补贴标准、

补贴形式等要素，进一步充实预算编制的标准，优化完善项目预算编制。另外，若预算编制主要参考项目的服务合同，应与合同执行进度及资金支付比例相匹配，提升项目预算编制的合理性。资金拨付方面，建议区国资委根据项目实施情况及时督促区国资公司提交相关资金申报材料，以提升预算执行。

2. 完善项目绩效目标，健全项目管理要求和措施

建议普陀区国资委进一步加强对项目绩效目标的设置与管理，根据项目实施内容及预期产生的效果设置可考核、可量化的绩效指标，且目标值尽量可衡量，贴近项目实施的具体内容及预期产生的效果，以提升预算管理水平，提高绩效目标对项目实施的约束力，具体指标设置可参考本次绩效评价所设指标；同时，建议普陀区国资委后续或在今后类似项目的实施推进过程中，健全项目的管理要求和措施，进一步明确项目的资金的使用范围。另外，建议区国资委加强项目的过程监督管理，每年对项目的实施情况及进度开展相关监督，以保障项目的实施质量。

七、其他情况说明

关于提升财政资金使用时效的情况说明

本项目 2023 年和 2024 年共下拨预算资金 1600 万元，至 2024 年末，共支出 1308.55 万元，执行率为 81.78%，其中，国资公司非正常企业专账支出 71.05 万元，其他下属直管企业支付 1237.5 万元。造成此情况的原因主要有以下两点：一方面，根据市第三中级人民法院相关规定，法院代管

费只能由被清理非正常企业股东或直管企业支付。另一方面，国资公司为便于费用总体结算，和各直管企业及清算服务机构约定相关服务费由各直管企业支付，待清理工作全部完成后由国资公司跟各下属直管企业结算，并在服务合同中予以明确。

经对国资公司和各下属直管企业相关资金使用的合规性检查，国资公司和各下属直管企业资金使用与非正常企业清理时，清算服务费用支付符合合同规定的用途。但与《上海市项目支出预算管理办法》关于切实加快项目支出预算执行进度等要求尚有差距，建议区国资委、国资公司、各清算服务机构共同提升财政资金使用时效，同时，区国资委编制预算时应充分考虑相关清算合同的签订和合同支付款项要求，以提升预算编制准确性、执行率。

2024 年度国资公司非正常企业清理补贴项目绩效评价报告

为强化绩效预算管理，提高预算精细化、科学化管理水平，合理配置公共资源，发挥财政资金使用效益和引导作用，上海立信佳诚东审会计师事务所有限公司受上海市普陀区财政局委托，对上海市普陀区国有资产监督管理委员会（以下简称“区国资委”）2024 年度国资公司非正常企业清理补贴项目开展绩效评价工作。经过数据采集、资金合规性检查、访谈、社会调查等必要评价程序，采用绩效分析与统计方法，形成本评价报告。

一、项目概况

（一）立项的背景和目的

1. 背景

非正常经营企业，主要指工商吊销、工商存续年报异常、税务状态异常，三证未合一的，以及电话失联、统一法人评级牵连、地址失联、逾期申报、拖欠税款等企业。本项目中非正常经营企业还包括部分企业虽然形成了股权关系但实际未出资、部分企业产权关系不明晰、多家虚拟投资企业、多家企业股东方不明、多家企业会计报表等资料缺失等情况。非正常经营企业的持续存在在占用的资源（如资金、人力）的同时，对投资单位和母公司在法律责任、信誉损害、财务、融资上均具有一定的风险。

市场主体退出制度是现代化经济体系的重要组成部分。为进一步畅通市场主体退出渠道，降低市场主体退出成本，激发市场主体竞争活力，完善优胜劣汰的市场机制，推动经

济高质量发展，经国务院同意，国家发展改革委联合最高人民法院、工业和信息化部、财政部等十三个部委制定发布《加快完善市场主体退出制度改革方案》，并对国有企业退出提出了“推动国有‘僵尸企业’破产退出。针对全民所有制企业、厂办集体企业存在的出资人已注销、工商登记出资人与实际控制人不符、账务账册资料严重缺失等问题，明确市场退出相关规定，加快推动符合条件企业退出市场，必要时通过强制清算等方式实行强制退出”的要求。近年来，上海国资国企改革取得了积极进展，为本市经济社会发展作出了重要贡献。但同时也存在着“公司治理不够规范有效，国有企业市场化经营机制仍需进一步完善”“企业发展内生动力活力不足，人力资本价值贡献仍需进一步激发”等问题，为全方位探索推进国资国企改革发展，在全区域营造有利于国资国企改革发展的生态环境，推动国资国企成为落实国家战略、建设现代化经济体系的重要引擎，成为推动上海经济社会持续健康发展的重要支撑，充分发挥综合改革的集成、联动、辐射效应，上海市发布《上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案》（沪府规〔2019〕33号），并提出“加快解决历史遗留问题，加强统一协调，完善市场主体重组和退出机制，加大低效无效资产处置力度”的要求。2020年，市国资委根据国务院办公厅发布的《国企改革三年行动方案（2020-2022年）》的工作布置，制定发布《关于全面完成国有企业公司制改革工作的通知》（沪国企改革办〔2020〕5号），明确“因企制宜推进改革，正常经营的全

民所有制企业，全部改制为按照《中华人民共和国公司法》登记的有限责任公司或股份有限公司。因停产停业、吊销营业执照等原因难以改制的非正常经营全民所有制企业，根据低效无效资产处置等改革要求，实施重组整合或清理注销”。

综合上述相关要求，普陀区于 2020 年和 2022 年分别制定发布《上海市普陀区人民政府印发〈关于贯彻落实上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案的实施意见〉的通知》（普府〔2020〕4 号）和《普陀区国资国企改革三年行动计划（2022—2024 年）》（普委办发〔2022〕18 号），明确“要围绕企业发展战略，推动国资有序进退，加快清退缺乏核心竞争力的业务，为创新产业形态留出发展空间。在完成管理层级压缩的基础上，继续推进产权层级压缩，力争到 2022 年，各区管企业将产权层级全面压缩到 3 级以内。通过破产清算、司法强制清算等法律途径，切实处置一批长期以来想清理难清理的非正常经营企业”，运用市场化、专业化的手段按照“调整一批、置换一批、处置一批”的要求加强盘整，通过集中管理，形成优势产业链，达到效益最大化。纵向压缩管理层级实现以二三级为主体，横向加快非主业企业、非优势业务剥离，重点加大力度处置低效无效资产、清退连续亏损企业”。同时，根据区领导对于《关于普陀区国有公司股权投资管理情况审计调查报告》（普审业〔2023〕13 号）关于“历史遗留问题处理难——通过工商信息系统查询商业集团公司（于 2022 年整合为国资公司下属子公司）国有和集体企业产权链层级形成股权关系的企业 732 家，其中

82 家企业已工商注销，378 家企业为非正常经营企业……各股东就非正常经营企业清理难以达成一致意见、公司法定代表人或原负责人失联、账册不全等原因，难以实施自行清理注销”落实整改的批示，区国资委结合《上海市普陀区国有资本经营预算管理办法》关于“处置国有企业历史遗留问题的补助性支出和支持国资国企改革方面的补助性支出”的精神，于 2023 年启动实施国资公司非正常企业清理补贴项目，据统计梳理及区审计局反馈，共有 1200 家（含国资公司及下属子公司投资及参股的企业和托管企业，其中投资的企业 283 家，托管企业 917 家），经国资公司排查，有 70 家非正常企业与国资公司及下属企业不存在股权关系，最终清理范围数量为 1130 家。普陀区国资委借助国资运营平台开展上海市普陀区国有资产经营有限公司下属非正常经营企业的工商注销工作，2023 年就该项目申请预算 1000 万元，2024 年申请预算 600 万元。

2. 实施目的

通过项目实施，贯彻落实《普陀区国资国企改革三年行动计划（2022—2024 年）》和区领导关于非正常经营企业清理的批示，充分发挥国资公司国资运营平台功能作用，加快推进国资公司下属非正常经营企业清理，切实解决国资公司各类历史遗留问题，减少和避免非正常经营企业对公司转型发展的影响。

3. 项目立项依据

区国资委是本项目的执行部门，严格执行国家和本

市有关的法律法规、方针、政策，所需费用由区财政以项目形式进行补贴。项目实施具体依据有：

(1) 《上海市普陀区国有资本经营预算管理办法》(普府办〔2016〕45号)：处置国有企业历史遗留问题的补助性支出；

(2) 《关于印发〈加快完善市场主体退出制度改革方案〉的通知》(发改财金〔2019〕1104号)：逐步建立起与现代化经济体系相适应，覆盖企业……非营利法人、非法人组织……，市场主体退出渠道进一步畅通，市场主体退出成本明显下降，无效低效市场主体加快退出……；

(3) 《上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案》(沪府规〔2019〕33号)：加快解决历史遗留问题，完善市场主体重组和退出机制，加大低效无效资产处置力度……抓紧解决历史上获得划拨土地证照不全、证实不符、权属不清等问题；

(4) 《关于全面完成国有企业公司制改革工作的通知》(沪国企改革办〔2020〕5号)：因企制宜推进改革……因停产停业、吊销营业执照等原因难以改制的非正常经营全民所有制企业，根据低效无效资产处置等改革要求，实施重组整合或清理注销；

(5) 《上海市普陀区人民政府印发〈关于贯彻落实上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案的实施意见〉的通知》(普府〔2020〕4号)：力争到2022年，各区管企业将产权层级全面压缩到3级以内。通过破产清算、

司法强制清算等法律途径，切实处置一批长期以来想清理难清理的非正常经营企业。

(6) 《普陀区国资国企改革三年行动计划（2022-2024年）的通知》（普委办发〔2022〕18号）：纵向压缩管理层级实现以二三级为主体，横向加快非主业企业、非优势业务剥离，重点上加大力度处置低效无效资产、清退连续亏损企业；

(7) 《上海市普陀区国有资本经营预算管理办法》：处置国有企业历史遗留问题的补助性支出和支持国资国企改革方面的补助性支出。

（二）项目范围和内容

1. 总体工作内容

根据国资公司最终梳理的需清理非正常企业的名单显示总数为 1130 家，计划至 2024 年完成国资公司下属非正常经营企业清理 400 家；到 2025 年底，基本完成国资公司下属非正常经营企业清理工作。至报告期，通过司法清算、自行清算、司法诉讼并结合公司制改制、吸收合并、股权划转、股权转让退出等方式，共完成 992 家非正常企业的清理，总体完成度为 87.79%。预计至 2025 年末，除 42 家与国资公司无主体资格关联的企业和仍在经营的 16 家企业外，剩余的 92 家非正常经营企业预计可在本年内完成清理和处置，总体可完成区委、区政府和区国资委关于非正常经营企业清理的工作要求。

2023 年和 2024 年共计划（申请预算支持的）清理非正

常经营企业 791 家，至 2024 年末，共完成清理 761 家，年度非正常经营企业清理完成率 96.21%。具体清理情况如下表

表 1-1 非正常企业清理情况表

序号	总体范围	总数	已清理	已司法	完成率
1	23 年经费范围-强制清算企业	272	220	49	98.90%
2	23 年经费范围-自行清算企业	169	157	2	94.08%
3	24 年经费范围-强制清算企业	223	121	102	100.00%
4	24 年经费范围-自行清算企业	127	102	8	86.61%
5	小计	791	600	161	96.21%
6	当前已开展清理企业（不在上述经费范围内）	339	207	24	68.14%
7	总计	1130	807	185	87.79%

注：①已司法指已将清算申请递交至法院，且法院已受理，因法院驳回的概率极小，因此将此类纳入清理完成的范围中。②序号 6 至当前已开展清理企业指 2025 年委托清算和部分无需委托清算服务机构的非正常企业的清理情况。③公司制改制、吸收合并、股权划转、股权转让退出等方式清理的企业共 43 家，且与评价所涉及的经费关联程度不高，本次评价不对此类内容具体展开。

2. 具体举措

借助第三方清算机构专业能力，以司法清算、自行清算和封存相结合的方式，推进非正常经营企业清理。企业清理工作的实施遵循程序合规到位原则，规范履行相关程序，在确保国有资产安全的前提下，推进企业清理注销工作。

（1）梳理底数

根据区国资委的部署，国资公司成立领导小组和工作专班，由工作专班（2024 年因国资公司内部调整，由国资公司下属子公司上海润普企业发展有限公司（简称“润普公司”）承继原国资公司工作专班关于非正常企业清理职能）和各相

关直管企业协作，结合前期尽职调查结果，通过调阅工商内档、查阅财务账册等资料，理顺企业股权关系，弄清对外投资、法定代表人、企业完税等信息，编制名单清册。据国资公司梳理，至报告期下属非正常经营企业共 1130 家。

（2）分类推进

根据梳理情况和名单清册，国资公司拟定非正常经营企业清理实施总体方案，履行公司相关决策程序后，通过委托有资质的服务机构以司法清算、自行清算等方式推进企业清理工作。

实施自行清算需详细调查被清算企业资产情况，确保国有资产（或集体资产）不流失。清算完成需撰写清算报告，并经公司决策程序同意后实施工商注销。

对法院裁决不予受理司法清算申请而无法清算注销的企业，可予以封存。由于被法院裁决不予受理而造成产权链上的企业无法继续实施清理注销的，可一并封存。封存企业待时机成熟后再行清理注销。

（3）分工流程

建立每月例会汇报工作制度。领导小组（后调整为国资公司总经理办公会议）定期听取清理工作进展情况，协调解决个性的“卡点”问题。

润普公司根据国资公司决策部署，负责牵头实施非正常经营企业清理的各项工作，统筹安排企业清理进度，根据国资公司招采工作流程选择第三方清算、审计等专业机构，协调公司常年法律顾问提供相关法律方面的审查意见，建立相

关工作档案制度，各项清理费用的支付按照国资公司相关财务制度履行审批流程后，交由各相关直管企业支付。

各相关直管企业配合工作专班负责提供被清理企业证照章、财务账册、会计凭证，账目梳理和调整，清算期间税务报表编制、税务申报，清算后的银行和社保账户清理等各项工作。

（4）第三方机构的选择

为切实有效解决下属非正常经营企业普遍存在的因股东、法定代表人或原负责人失联，股东方就企业清理难以达成一致意见，相关信息受到限制无法调阅，账册凭证不全甚至遗失造成长期宕账的债权无法核销，债务结转需支付高额税费等原因而难以实施清理注销的困难，确保清理注销程序合规到位，借助第三方清算、审计等专业机构能力推进清理注销工作。

清算机构的选择严格按照国资公司相关管理制度，履行相关招标采购程序。鉴于司法清算向法院提起强制清算或破产清算，只能由法律允许的申请人或律师事务所向法院递交申请材料，第三方清算服务公司或会计师事务所的人员不具备递交申请的被授权人资格，也无法参加法院清算相关听证会，且证词不被法院采用，为确保清算申请和受理过程的顺利开展，选择律师事务所提供司法清算服务。2023年共选取7家律师事务所和2家会计师事务所协助清算工作，2024年共选取5家律师事务所和2家会计师事务所协助开展清算工作。至2024年末服务机构选取及合同执行情况如下表：

表 1-2 非正常企业清理服务合同情况表

序号	服务类型	服务机构	费用标准	数量	合同金额(万元)	至 24 年末已支付	支付比例	备注
1	强清服务	高朋（上海）律师事务所	本市企业清算费 15000 元/户，外省市企业清算费 20000 元/户（苏浙皖）	82	128.00	32.80	25.63%	
2		北京盈科（上海）律师事务所		99	149.50	41.00	27.42%	
3		上海汉世律师事务所		65	97.50	30.75	31.54%	
4		上海市华诚律师事务所		97	147.00	18.35	12.48%	
5		北京市惠诚律师事务所上海分所		35	52.50	10.50	20.00%	
6		泰和泰（上海）律师事务所		35	52.50	10.50	20.00%	
7	强清服务汇总			413	627.00	143.90	22.95%	
8	自清服务	上海艾克森律师事务所	本市企业清算费 8000 元/户，外省市企业清算费 12000 元/户（苏浙皖）	27	23.84	23.84	100.00%	23 年单价
9		上海公信会计师事务所有限公司		56	44.80	27.36	61.07%	
10		立信会计师事务所（特殊普通合伙）		53	42.40	23.08	54.43%	
11		上海立达联合会计师事务所	本市 8500 元/户	65	55.25	38.68	70.01%	24 年单价增加 500 元/户
12		上海华安会计师事务所有限公司	上海市 8500 元/户、北京市 25000 元/户外省市企业为 30000 元/户（东北）、20000 元/户（济南）	35	28.90	4.30	14.88%	
13	自清服务汇总			236	195.19	117.25	60.07%	
14	总计			649	822.19	261.15	31.76%	

注：存有非正常企业含下属分支机构，分支机构纳入清理完成数量中，但合同和费用结算不再额外计数。

3. 主要实施内容

(1) 自行清算

自行清算一般适用于公司章程规定的营业期限届满或章程规定的其他解散事由出现、公司股东会决议解散等自愿解散的情况，是公司依法自行组织清算组而无须外力介入的清算；本项目涉及的自行清算主要需第三方清算机构（会计师事务所）拟定清算方案，并开展相关工商内档调查及函证查询等调研工作，并如实编制清算报告并进行企业注销。

(2) 强制清算

强制清算是指公司解散时不能自行组织清算，或者在自行清算过程中发生显著障碍，由有关政府部门或者人民法院等公权力机关介入进行清算。本项目强制清算由第三方清算机构协助完成强制清算类企业的强清申请递交法院并取得相关凭证；法院受理后，及时与法院指定管理人取得并保持联系，跟踪清算进度收集相关法律文书等资料，直至被强清企业工商注销完成。

(3) 法院代管

强制清算被法院受理后，由法院接收代管。由法院介入并指定清算组对公司进行清算，国资公司（或被申请企业的直管企业）企业支付代管费。

(4) 第三方清算机构协助内容

根据国资公司的需求，就国资公司管理的各类企业在清算、注销过程中提供咨询和服务，主要包括以下内容：

- ①办理工商调查事项；②提供企业清算的有关国家政

策、法律、司法实践等方面的咨询，控制清算风险；③依据企业基本信息、历史沿革、账务情况等制订拟定“一企一策”清算方案上报研判通过；④重点清查：注册资本出资、对外投资（含股票）、房地产、债权债务诉讼及执行案件、商标、专利等无形资产；⑤起草、整理和递交工商、税务、法院所需各类清算申请、注销材料；⑥协助组织成立清算小组，并协助处理清算过程中的各类决议、协议、声明、公告等；⑦自行清算的，汇总编制每家企业清算报告并递交给国资公司审核；由法院指定管理人的，须协助国资公司取得强制清算各阶段法院出具的裁定书、公告、清算报告及附件、税务、工商注销证明文件等；⑧完成清算后续各项注销，包括：工商、税务、银行、车辆、社保等建立一企一档的归档材料。

（三）预算收支情况

1. 预算申请和拨付情况

根据 2023 年和 2024 年国资公司的申请，区国资委和区财政审核后共批复预算 1600 万元，其中 2023 年为 1000 万元，2024 年为 600 万元。预算申请测算明细如下表：

表 1-3 2023-2024 年预算申请测算明细表

金额单位：万元

序号	年份	预算内容	数量	标准	金额	批复金额
1	2023 年	自行清算（本市）	152	0.8	121.60	112.09
2		自行清算（外省）	1	1.2（昆山 1 家）	1.20	1.11
3		强制清算（本市）	209	1.5	313.50	288.98
4		强制清算（外省-苏 浙皖三省）	4	(慈溪、太仓、启东各 1 家各 2 万，天津 1 家)	9.50	8.76

序号	年份	预算内容	数量	标准	金额	批复金额
	2024 年			3.5)		
5		法院代管费(强制受理后代管)	213	3	639.00	589.03
6		小计			1084.80	1000.00
7		自行清算(本市)	92	0.85(根据2023年开展情况增加标准)	78.20	49.09
8		自行清算(外省)	9	济南1家2万元、北京6家15万元、锦州1家3万元、福州1家3万元	23.00	14.44
9		强制清算(本市)	183	1.5	274.50	172.33
10		强制清算(外省-苏浙皖三省)	6	苏浙两省5家10万元、海口市1家3万元	13.00	8.16
11		法院代管费(强制受理后代管)	189	3	567.00	355.96
12	小计				955.70	600.00
13	合计				2040.50	1600.00

注：①因批复金额未涉及具体明细，上表各批复明细金额以批复总额占申请测算总额比例测算所得，上述相关标准为市场询价。②项目中的外地企业为国资公司（或下属公司）在外地开展业务设立或投资的公司。

2. 预算资金使用情况

2023年和2024年预算分别为1000万和600万元，区国资委两年共计下拨至国资公司1600万元，区国资委预算执行率为100%，预算拨付形式为财政直拨；经查阅国资公司和各下属直管企业相关台账，2023年和2024年项目资金实际

支出分别为 458.02 万元和 850.53 万元，共计 1308.55 万元，总体预算执行率为 81.78%，其中，国资公司非正常企业专账支出 71.05 万元，其他下属直管企业支付 1237.5 万元（因法院代管费只能由直管企业支付，且本项资金由国资公司统筹使用，国资公司计划清算全部完成后再跟各下属直管企业结算）。预算执行偏低主要是受法院清算案件受理进度的影响，清算服务费需清理完全完结后支付。预算及支出明细构成见下表。

表 1-4 2023-2024 年国资公司项目预算执行明细表

金额单位：万元

序号	内容	2023		2024		合计	
		预算	执行	预算	执行	预算	执行
1	代管费诉讼费	589.03	387	355.96	591	944.99	978
3	自清服务费	113.23	9.88	63.54	107.37	176.77	117.25
2	强清服务费	297.74	30.15	180.5	113.75	478.24	143.9
4	税金及滞纳金		5.38		24.61		29.99
5	招标代理		6		5.25		11.25
6	律师费、解散诉讼等		7.5		2.18		9.68
7	登报 邮费		4.44		3.88		8.32
8	社保补缴		3.33		1.19		4.52
9	审计评估		2.05		0.8		2.85
10	其他		2.29		0.5		2.79
11	总计	1000	458.02	600	850.53	1600	1308.55

注：①因税金、社保、登报、审价评估等费用在申请预算时无法准确预测，预算申请时未涵盖。②结余资金为受法院清算案件受理进

度的影响，清算服务费需清理完全完结后由国资公司及下属直管企业支付。

（四）组织管理和实施情况

（1）项目预算保障单位：

上海市普陀区财政局：项目预算审批、资金拨付单位，接受预算执行部门提出的款项拨付申请，预算部门、科室领导、分管领导审核资金申请，提出审核意见，按程序拨付资金，对预算资金进行安排、拨付、管理及监督。

（2）项目主管和实施单位：

上海市普陀区国有资产监督管理委员会：项目主管及预算单位，负责项目的立项、总体协调和统筹管理，相关管理制度的建立，对项目推进监督管理等。

（3）项目具体实施部门：

上海市普陀区国有资产经营有限公司：负责编制非正常经营企业清理的工作方案，成立工作领导小组和工作专班。工作专班牵头实施非正常经营企业清理的各项工作，每周向领导小组报告清理工作进展情况，统筹安排企业清理进度。

上海润普企业发展有限公司（简称“润普公司”，因国资公司国企改革，2024年开始承继原国资公司工作专班和资产盘整板块的职能），为国资公司下属子公司，主营国资公司下属企业的资产盘整和历史遗留问题处理工作，开展非正常经营企业的清理工作的具体实施，采取司法清算、自行清算、解散诉讼、股权关系核查、股权转让及封存等方式对国资公司及下属非正常经营企业进行清理。

(4) 项目服务单位：律师事务所和上海市第三中级人民法院及其他咨询服务单位。

清算服务机构：根据项目实施单位（国资公司和润普公司）的需求，就管理的各类企业在清算、注销过程中提供工商调查事项，法律咨询，重点清查、起草整理和递交工商、税务、法院所需各类清算申请、注销材料，协调、联络法院和指定管理人等咨询和服务。

上海市第三中级人民法院：根据实施单位的委托申请，在企业强制清算过程中，由法院指定的清算组接管企业，负责清理企业财产、编制资产负债表和财产清单、处理企业未了结的业务等工作。

其他提供服务的单位：审计、评估等单位，根据实施单位的需求和合同内容提供相关的服务工作。

2. 项目管理

区国资委根据《上海市普陀区国有资本经营预算管理办法》的相关要求，为项目立项和预算申请提供支持，对国资公司申报的预算需求进行审核后报送区财政局确定项目，并在项目实施过程中予以指导和协调。

国资公司，建立每月例会汇报工作制度。领导小组定期听取清理工作进展情况，针对一些亟须明确的具体事项，采取组织召开专题工作会议，协调解决个性的“卡点”问题，讨论研究实施过程中的有关共性问题，提出相应处理意见，增强清理工作实效。

工作专班（润普公司）根据国资公司和领导小组决策部

署，负责牵头实施非正常经营企业清理的各项工作，每周向领导小组报告清理工作进展情况，统筹安排企业清理进度，根据国资公司招采工作流程选择第三方清算、审计等专业机构，协调公司常年法律顾问提供相关法律方面的审查意见，建立相关工作档案制度，各项清理费用的支付由工作专班按照国资公司相关财务制度履行审批流程后，交由各相关直管企业支付。

各相关直管企业配合工作专班负责提供被清理企业证照章、财务账册、会计凭证，账目梳理和调整，清算期间税务报表编制、税务申报，清算后的银行和社保账户清理等各项工作。

具体清算服务管理内容如下：

（1）采购管理

根据国资公司相关管理制度，对参与清算工作的服务机构需履行相关招标采购程序，按照国资公司党委会“三重一大”程序，经公司党委会议集体研究、审议同意后，委托专业招标代理机构以公开遴选的方式选取清算服务机构。

（2）合同管理

招标完成后，由公司综合事务部开展合同签订审查，审查合同相对人的主体资格、资信状况、履约能力等，负责订立合同的协商与谈判，拟定和修改合同文本，并经公司领导审定后签订合同。

（3）项目实施过程管理

清算服务机构承接项目后，建立相应的项目团队，根据

具体合同约定，拟定清算方案，为各类企业提供清算、注销过程中的咨询和服务，并定期向国资公司报送相关服务进展，最终完成非正常企业的工商注销，并提交相应材料（税务登记清税证明、工商核准注销单、法院受理裁定书、法院强清终结裁定书或破产民事裁定书以及清算档案移交）。国资公司对项目开展情况进行过程监督管理，及时督促服务机构提交推进清算工作，发现问题及时督促整改，以保障项目按时按质按量完成。

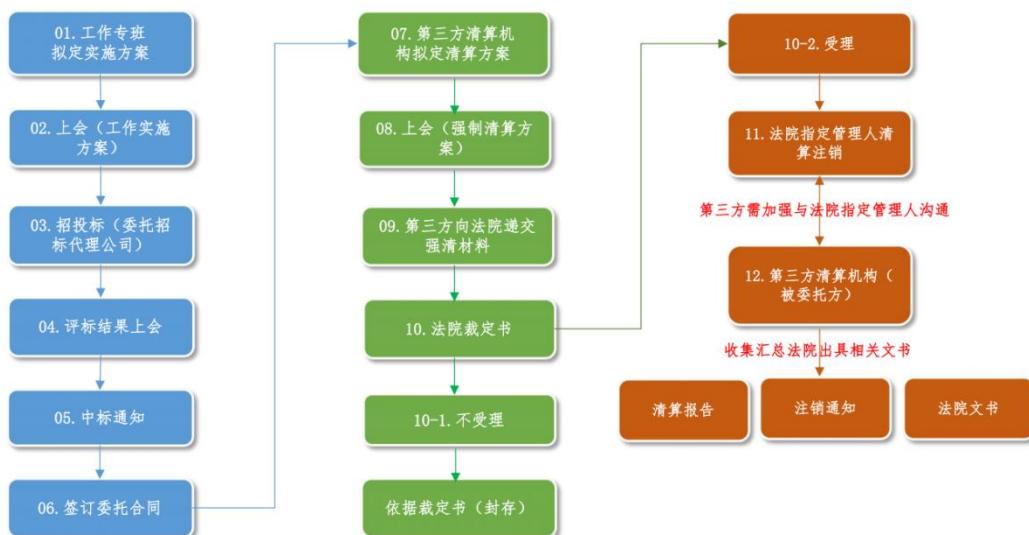
（4）考核验收管理

国资公司根据合同、招标文件等约定的服务内容、服务期限、考核验收标准对清算服务机构完成情况进行考核验收，验收合格后支付合同款项。

3. 清算工作具体实施流程

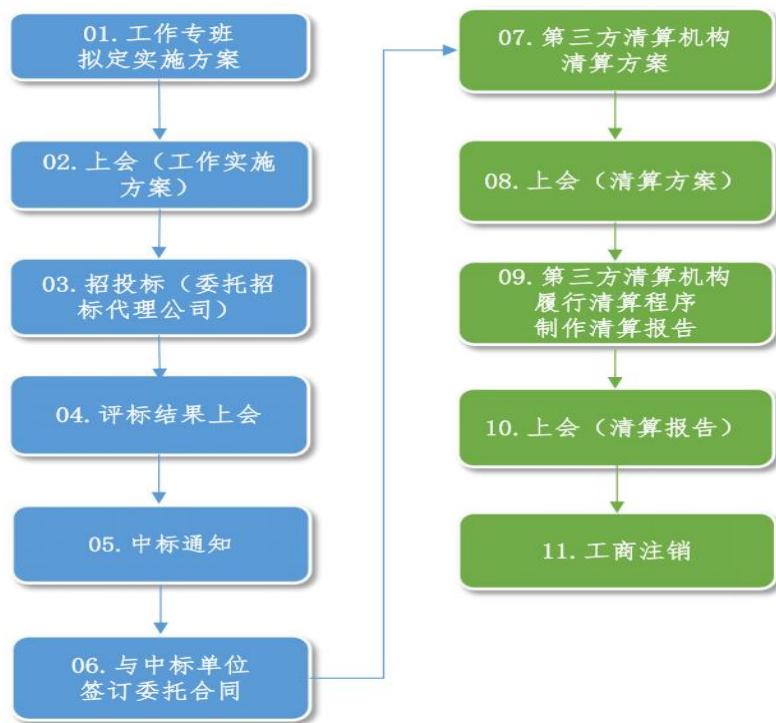
根据项目实施内容对强制清算和自行清算的相关流程梳理如下：

（1）强制清算流程图



强制清算实施过程主要核心内容为：需有资质第三方清算机构（律所）拟定清算方案，向法院递交强制清算申请文件及材料。在法院指定管理人（法院受理企业强制清算后，指定管理人实施清算注销），第三方清算机构需加强与法院指定管理人沟通，收集法院出具的相关文书，清算报告，终结裁定书，注销通知书等。

（2）自行清算流程图



自行清算实施过程的主要核心内容为：需有资质的第三方清算机构（会计师事务所）拟定清算方案，方案内容包含清算企业资产、诉讼情况，成立清算小组、清算流程并开展相关工商内档调查及函证查询等调研工作。如实编制清算报告并进行企业注销。

(五) 项目绩效目标及完成情况

区国资委在申请预算时设立项目绩效目标，评价组根据项目内容及查阅相关资料后，梳理项目绩效目标如下。

1. 总目标

贯彻落实《普陀区国资国企改革三年行动计划（2022-2024年）》，按照“企业处置合规、有价资产置出、人员合理安置”的原则，充分发挥国资公司国资运营平台功能作用，加快推进国资公司下属非正常经营企业清理，切实解决国资公司各类历史遗留问题，推动公司轻装上阵加快公司转型发展，提升企业核心竞争力和区域贡献度。

2. 年度目标

根据《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）的规定，结合项目单位提供的项目资料，评价小组对项目年度绩效目标进行了梳理，并在与项目单位沟通后，设置了以下年度绩效指标，同时根据实施情况，实际完成对照情况如下表：

表 1-5 项目产出、效益绩效目标预期及完成情况对照表

一级指标	二级指标	三级指标	目标值	业绩值
成本指标	经济成本	成本控制有效性	有效	采用了公开招标和等量替换有效的手段控制成本。当前非正常经营企业清理单价标准总体低于市场单价
产出指标	产出数量	年度非正常经营企业清理完成	100.00%	经费范围内完成 96.21%
	产出质量	工作考核合格情况 清算服务考核合格情况	合格	区国资委对清理国内工作考核情况未完全体现 11家清算机构考核合格

一级指标	二级指标	三级指标	目标值	业绩值
效益指标	产出时效	清理完成及时情况	及时	清理工作完成及时，年度计划清理完成及时率 96.21%，清理整体工作完成进度已超过 2/3
	社会效益	清理工作总体目标实现情况	高于 65%	87.79%
		股权层级压缩情况	配合其他国企改革工作压缩至 3 级以内	已基本压缩到 5 级，清理工作整体完成后，配合其他国企改革工作，预计可压缩至 3 级以内
		有价资产置出情况	有置出并及时变现	有价资产置出 5 处，2 处已变现，余 3 处尚在处置中
		法律责任风险规避情况	规避	两起法律责任风险已及时处置
		国资公司转型发展促进情况	促进	有效避免非正常企业影响国资公司及下属子公司的信誉及信用，为国资公司转型发展奠定基础
	满意度	直管及相关单位满意度	≥ 90%	97.33%

二、评价工作实施情况

(一) 评价目的

1. 评价目的

本次评价的目的是考察普陀区国资公司非正常企业清理补贴项目的投入是否必要和合规，过程管理是否规范，是否取得了预期的绩效目标和社会效益。并通过绩效评价，总结经验和教训、查找可能存在的不足，为项目建成后有效运行提供建议。

2. 评价内容

本次项目评价内容包括项目决策、过程管理、项目产出

和项目绩效等方面。

(1) 项目决策：通过了解普陀区 2024 年度国资公司非正常企业清理补贴项目的背景、项目内容、实施情况，获知项目考核目标及预算资金安排情况，评价普陀区 2024 年度国资公司非正常企业清理补贴项目是否经过充分调研和有效论证，项目实施内容是否合理等等。

(2) 过程管理：

1) 资金层面：考察管理部门是否按照财政支出项目资金管理有关规定执行、执行是否到位（包括预算安排、合同付款等）、项目单位是否按照规范要求对项目资金进行申请使用（包括申请程序、使用范围等）。

2) 业务层面：考察普陀区国资委在项目实施过程中执行是否规范（包括部门岗位职责、组织部署、有效落实等），涉及非正常企业清理实施内容是否得到有效执行（包括制度建设、制度执行、计划安排与执行），进一步评价项目在实施阶段是否存在不规范、不明确现象等。

3) 监督管理：通过考察项目相关方在项目实施过程中存在的违规行为（包括相关部门违规履职，资金使用者违规使用项目资金等）是否得到相应惩戒，评价项目资金使用的监管条款是否健全，执行是否有效。

(3) 项目产出和效益：

通过对项目执行期间相关资金和信息的收集、查阅、分析，对项目实施期间的执行结果（包括项目产出、社会效益、相关方满意度、影响力等方面）与项目立项时的预期效果比

较，评价项目实施结果，为下一步项目实施提供决策参考。

3. 评价的路径

针对普陀区 2024 年度国资公司非正常企业清理补贴项目，我们以综合评价法为主线，构建相应的评价指标体系，同时辅以社会调查、现场访谈，全面评估，主要通过相关文件，同时查阅、收集、整理政策相关文献与数据资料，获取项目基本信息与资金使用情况等数据资料，计划对项目相关方开展问卷调查、访谈，进一步获取项目相关数据与重要信息，并对指标体系评价结果起到进一步论证的作用。

（二）评价工作过程

按照《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）、关于转发《关于印发〈上海市市级国有资本经营支出预算绩效管理办法（试行）〉的通知》的通知（普国资委〔2021〕15号）要求，根据绩效评价的原则和规范，在前期基础资料研究的基础上，对项目实地调研过程中获取的数据和信息进行归纳、总结和分析，结合绩效评价指标体系对项目进行评分，并在此基础上提炼结论撰写绩效评价报告，上报委托单位。具体实施过程如下：

1. 绩效评价原则

绩效评价遵循以下基本原则：

科学规范原则。绩效评价应当严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，采用定量与定性分析相结合的方法。

公正公开原则。绩效评价应当符合真实、客观、公正的要求，依法公开并接受监督。

分级分类原则。绩效评价由财政部门、各预算部门根据评价对象的特点分类组织实施。

绩效相关原则。绩效评价应当针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果应当清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

2. 绩效评价方法

本次绩效评价采用的方法是比较法、公众评判法、成本效益分析法。为了完成绩效指标的分析评价工作，评价小组设计了基础表、访谈及问卷，通过项目单位对基础表的填列、评价小组的核对核查、访谈及问卷的分析，来确保项目评价结果尽可能的可靠真实。在项目实施阶段，评价小组对所获取信息进行确认检查，并根据项目成本归集，用 3E（经济性、效率性、有效性）维度对指标进行分析评价。

3. 数据采集及调研访谈

2025 年 6 月，评价组与普陀区国资委相关项目负责人召开项目进场会，项目负责人就项目实施情况进行简要说明并提供部分资料，评价组确定项目单位联系人及后续沟通事项。

进场会后，评价组先后多次与委托单位财务人员与项目负责人联系，了解并确认了项目预算资金的安排、调整以及执行情况，确认了相关工作的实施进度，就相关存在疑问的事项进行沟通，完成了项目的访谈。根据访谈提纲对各个问题进行归纳梳理，总结意见和建议，结合部分指标评价关注点进行分析。

4. 问卷调查

评价组对本次评价涉及的直管企业进行了抽样调查，随机选取 10 家监管企业别发放 10 份问卷，共计发放 100 份调查问卷，有效回收 100 份。对直管企业进行了满意度问卷调查，并对问卷结果进行整理，通过问卷系统统计分析，得出各项分析结果，满意度问卷结果详见附件 3。

5. 数据分析及撰写报告

评价组根据评价要求，对采集的项目相关数据进行分析、处理，结合访谈及问卷调查结果进行评分，并根据分析结果提炼评价结论，撰写项目评价报告。

三、评价结论与指标分析

(一) 评价结论

本次绩效评价，围绕非正常企业清理的完成率、考核验收合格情况、完成及时性，按照绩效评价工作方案实施评价工作，通过清理工作总体目标实现、股权层级压缩、有价资产置出等指标，重点关注项目实施后，是否切实解决国资公司各类历史遗留问题，推动公司轻装上阵加快公司转型发展。评价阶段通过查阅项目实施方案、清算数据统计、报告相关等相关资料，并对项目相关人员进行了访谈，并辅以必要的调研和问卷调查，对项目立项、投入、过程、效果进行汇总分析，形成如下结论：

项目立项依据充分、立项程序规范，政府采购规范，财务业务管理监督有效。通过近两年项目的实施，共完成经费支持范围内非正常经营企业清理 761 家，年度非正常经营企

业清理完成率 96.21%，清算服务机构服务规范有效。通过经费支持以及国资公司自行推进，清理工作三年总体目标实现程度约为 87.79%，产权层级已基本从原本最高的 13 级压缩至 5 级以内，同时，清算过程及时处置了两起因投资企业未及时清理而造成法律纠纷以及股权纠纷，有效规避了后续的法律责任风险，降低了非正常企业对国资公司及下属子公司的信誉、信用的影响，为国资公司轻装上阵和转型发展夯实了基础。清理工作总体规范，区国资公司及润普公司的清理工作在区国资委牵头，区委巡察办、区纪委监委、区审计局等单位参会的清理工作专题会上受到了各方的肯定。但项目在预算和绩效目标编制仍有待进一步提升，项目实施要求及监督管理力度仍需加强。

项目绩效评分结果为 85.88 分，根据评分等级规定，其绩效评级为“良”。其中，一级指标分值及得分情况为：决策类分值为 20 分，得 16.7 分；过程类分值为 20 分，得 14.27 分，产出类分值为 30 分，得 27.41 分；效益类分值为 30 分，得 27.50 分。各一级指标分值、得分及得分率见下表。

表 3-1 项目评价绩效分值

指标	决策	过程	产出	效益	合计
分值（分）	20	20	30	30	100
得分（分）	16.70	14.27	27.41	27.50	85.88
得分率（%）	83.50%	71.35%	91.37%	91.67%	85.88%

（二）指标分析

1. 指标评分表

表 3-2 项目评价指标评分表

一级指标	权重(%)	二级指标	三级指标	分值	得分
A 决策	20	A1 项目立项 (8分)	A11 立项依据充分性	4	4
		A12 立项程序规范性	4	4	
		A2 绩效目标 (8分)	A21 绩效目标合理性	4	4
	20	A22 绩效指标明确性	4	2	
		A3 资金投入 (4分)	A31 预算编制合理性	4	2.7
		B1 资金管理 (6分)	B11 预算执行率	3	0.27
B 过程	20	B12 资金使用合规性	3	3	
		B2 组织实施 (14分)	B21 财务管理制度健全性	2	2
			B22 财务监控有效性	2	2
			B23 项目管理制度健全性	4	2
			B24 采购规范性	2	2
			B25 合同管理有效性	2	2
			B26 监督机制有效性	2	1
C 产出	30	C1 产出数量 (10分)	C11 年度非正常经营企业清理完成率	10	9.62
		C2 产出质量 (8分)	C21 清理工作考核达标情况	4	2
			C22 清算服务考核合格率	4	4
		C3 产出时效 (8分)	C31 清理完成及时率	8	7.79
		C4 产出成本 (4分)	C41 成本控制有效性	4	4
D 效益	30	D1 项目效益 (22分)	D11 清理工作总体目标实现情况	5	5
			D12 股权层级压缩情况	5	2.5
			D13 有价资产置出情况	5	5
			D14 法律责任风险规避情况	4	4
			D15 国资公司转型发展促进情况	3	3
	8	D2 满意度 (8分)	D21 项目管理单位满意度	4	4
			D22 项目主管部门满意度	4	4
总计	100			100	85.88

2. 具体指标分析

A11 立项依据充分性：普陀区国资委落实上级机关和区领导的工作要求，为了实现“推动国资有序进退，加快清退缺乏核心竞争力的业务……在完成管理层级压缩的基础上，

继续推进产权层级压缩”的目标，申请国资公司非正常企业清理补贴项目，符合《上海市普陀区国有资本经营预算管理办法》（普府办〔2016〕45号）、《关于印发〈加快完善市场主体退出制度改革方案〉的通知》（发改财金〔2019〕1104号）、《上海市开展区域性国资国企综合改革试验的实施方案》（沪府规〔2019〕33号）等文件要求，符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策；符合行业发展规划和政策要求；与区国资委部门职责范围相符，属于部门履职所需；属于国资经营预算支持范围；与相关部门同类项目或部门内部相关不重复。

综上所述，根据评分标准，得4分。

A12 立项程序规范性：本项目由普陀区国资委根据《上海市普陀区国有资本经营预算管理办法》（普府办〔2016〕45号）及区领导关于《关于普陀区国有公司股权投资管理情况审计调查报告》（普审业〔2023〕13号）所反映情况的整改落实批示的要求设立，随后编制项目预算上报区财政审核，后经区人大审批，正式确定项目成立并安排相应的预算资金，项目立项流程按规定程序申请。

综上所述，根据评分标准，得4分。

A21 绩效目标合理性：项目设立了绩效目标，绩效总目标为“通过司法清算、自行清算、司法诉讼并结合公司制改制、吸收合并、股权划转、股权公开转让退出等方式，清理非正常经营企业”，年度绩效目标为“2024年，通过司法清算、自行清算、司法诉讼并结合公司制改制、吸收合并、股

权划转、股权转让退出等方式，按计划及时清理非正常经营企业 300 户，有效推进解决国有企业历史遗留问题，健全长效管理机制，服务对象满意度达到 90% 及以上”，项目绩效目标与实际工作内容具有相关性；绩效目标标杆值依据充分，符合项目客观实际；项目绩效目标层次明确，有整体、阶段、年度目标。

综上所述，根据评分标准，得 4 分。

A22 绩效指标明确性：项目根据年度工作计划及相关制度文件制定了绩效指标，但项目指标的设置不够细化且不够全面，如项目效益指标仅设置了“推进解决国有企业历史遗留问题”的绩效指标；同时，质量指标设置的“支出金额准确率”和时效设置的“支付及时性”不够准确。

综上所述，根据评分标准，得 2 分。

A31 预算编制合理性：普陀区国资委根据国资公司经费申请，结合国资公司和各清算服务机构所签订的合同情况进行预算编制；项目实施内容涉及的合同大多为跨年合同，且支付方式多为分次支付合同款，项目预算编制与合同支付比例匹配度不高，预算编制合理性有待进一步优化。不符合评分标准的③，扣 1.3 分，得 2.7 分。

综上所述，根据评分标准，得 2.7 分。

B11 预算执行率：2023 年和 2024 年预算分别为 1000 万和 600 万元，区国资委两年共计下拨至国资公司 1600 万元，区国资委预算执行率为 100%，预算拨付形式为财政直拨；经查阅国资公司及下属直管企业相关台账，2023 年和 2024 年

项目资金实际支出分别为 458.02 万元和 850.53 万元，共计 1308.55 万元，总体预算执行率为 81.78%。

综上所述，根据评分标准，得 0.27 分。

B12 资金使用合规性：区国资委重大工程、重要实事项目安排时需召开“三重一大”会议，并严格按照《实施“三重一大”制度的规定》执行。通过对国资公司关于本项目支付凭证进行抽查，该项目的资金使用符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定，且具备完整的审批程序和手续。资金的拨付有完整的审批程序和手续；资金不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。

综上所述，根据评分标准，得 3 分。

B21 财务管理制度健全性：财务制度方面严格按照《上海市普陀区国资委预算管理制度》《上海市普陀区国资委收入支出管理制度》《上海市普陀区国资委票据及银行印鉴管理制度》《上海市普陀区国资委经费使用实施细则》《上海市普陀区国资委货币资金管理制度》《上海市普陀区国资委财务报告制度》《上海市普陀区国资委政府采购管理办法》等文件实施。研究并决定区国资委重大工程、重要实事项目安排时需召开“三重一大”会议，并严格按照《中共上海市普陀区国资委委员会关于实施“三重一大”制度的规定（修订稿）》执行。同时，国资公司制定有《上海市普陀区国有资产经营有限公司财务管理制度》《上海市普陀区国有资产经营有限公司合同管理制度》。

综上所述，根据评分标准，得 2 分。

B22 财务监控有效性: 区国资委在项目实际支付时，经办人填写《经费使用申请表》及报销凭单，依次提交科长、分管领导、主管领导审核审批后拨付。国资公司由经办部门根据合同约定填写《经费审批表》依次提交公司分管领导、公司领导审核审批后支付

综上所述，根据评分标准，得 2 分。

B23 项目管理制度健全性: 区国资委根据《上海市普陀区国有资本经营预算管理办法》的规定，通过“三重一大”会议研究与讨论后借助区属国有资本运营平台公司（国资公司）开展项目实施。同时，国资公司针对本项目制定《上海市普陀区国有资产经营有限公司关于加快推进非正常经营企业清理的工作方案》。但区国资委针对本项目的管理要求和具体实施范围不够细化，未明确预算资金的具体使用范围，项目资金由国资公司统筹使用。

综上所述，根据评分标准，得 2 分。

B24 采购规范性: 国资公司通过委托专业招标代理机构（上海普曼升工程管理咨询有限公司、上海上咨工程造价咨询管理有限公司）通过公开招标的形式选取清算服务机构。采购内容为非正常经营企业清算服务，采购内容符合本项目预算批复内容。

综上所述，根据评分标准，得 2 分。

B25 合同管理有效性: 项目所涉及的合同均明确了双方的权利义务，明确和细化了具体服务内容和范围。国资公司根据合同要求，督促 11 家服务机构及时开展并推进清算工

作，并对服务过程开展跟踪，同时以工商注销情况对服务结果验收，并与经费拨付挂钩。

综上所述，根据评分标准，得 2 分。

B26 监督机制有效性：国资公司针对本项目主要以合同管理的形式开展监督，并在实施过程中定期以例会汇报的形式对项目的实施进展情况予以掌控，协调解决清理过程中的个性问题；并对项目的实施方案、合同、清算报告、注销材料予以归档。但区国资委作为本项目的预算主体和实施单位，针对本项目的监督机制和措施未充分体现。

综上所述，根据评分标准，得 1 分。

C11 年度非正常经营企业清理完成率：2023 年和 2024 年共计划（经费申请范围内的）清理非正常经营企业 791 家，至 2024 年末，共完成清理 761 家，年度非正常经营企业清理完成率 96.21%。综上所述，根据评分标准，得 9.62 分。

C21 清理工作考核达标情况：根据对国资委相关部门的访谈，对近两年的清理工作总体较为认可。但区国资委对本项工作未设定明确的考核要求，扣指标得分的 50% 的权重。

综上所述，根据评分标准，得 2 分。

C22 清算服务考核合格率：根据区国资公司对 11 家清算机构的考核情况，2023 年和 2024 年提供清算服务的 11 家机构均考核合格，清算服务考核合格率 100%

综上所述，根据评分标准，得 4 分。

C31 清理完成及时情况：2023 年和 2024 年共计划清理非正常经营企业 791 家，至 2024 年末，及时完成清理的共

计 761 家，清理完成及时率为 96.21%。

综上所述，根据评分标准，得 7.79 分。

C41 成本控制有效性：近两年项目实际执行金额小于预算批复金额，项目实施过程中国资公司采用了公开招标和等量替换（清理数量不变，清理对象视情况调整）有效的手段控制成本。同时，经市场调研，当前非正常经营企业清理单价标准总体低于市场单价（委托自清服务市场单价一般在 1 万至 1.5 万，强制清算和司法清算一般收费单价在 2 万元起）。本项目成本控制有效。

综上所述，根据评分标准，得 4 分。

D11 清理工作总体目标实现情况：据国资公司梳理统计，当前需清理的非正常企业总数为 1130 家，至 2024 年末，已工商注销的有 746 家，已进行司法强制清算中的有 185 家，其他改制、股权转让及封存和保留的有 61 家，总体完成 992 家，清理工作总体目标实现程度约为 87.79%。

综上所述，根据评分标准，得 5 分。

D12 产权层级压缩情况：截至 2024 年年末，经近两年清理工作的推进实施，国资公司产权层级压缩明显，产权层级已压缩至 5 级以内，产权层级在 6 至 13 级的共计 145 家非正常企业已基本清理完成。产权层级在 4 至 5 级的 551 家非正常企业已完成清理 485 家，尚有 66 家未完成清理。目前，较《普陀区国资国企改革三年行动计划（2022-2024 年）》（普委办发〔2022〕18 号）中关于“各区管企业将产权层级全面压缩到 3 级以内”尚有一定差距，但因项目整体未完成，

同时，压缩至 3 级需配合其他国企改革工作。该指标仅扣分，不作问题提出。

综上所述，根据评分标准，得 2.5 分。

D13 有价资产置出情况：根据相关统计，清算工作的实施过程中，发现有 5 处有价资产置出，为 4 处不动产（含使用权房）以及 1 笔银行存款，根据股东持股比例以及实际变现情况，当前有 1 处不动产和现金存款已按股权比例置出资产共计 35.87 万元，其余三处尚在拍卖交易过程中。

综上所述，根据评分标准，得 5 分。

D14 法律责任风险规避情况：企业经营异常后未及时清理或清算，对股东和投资方有着一定的法律连带责任风险，在某些情况下，股东可能需要承担赔偿责任。如企业未在责令的期限内公示信息，工商行政管理部门会在责令期限届满后将其列入经营异常名录，并予以公示。在此情况下，企业的行为导致了他人的利益损失，股东可能需要依法承担赔偿责任。本次清理过程及时处置了因投资企业未及时清算而造成法律纠纷以及股权纠纷两起。

综上所述，根据评分标准，得 4 分。

D15 国资公司转型发展促进情况：通过非正常企业清理的实施，为国资公司转型发展奠定基础，避免非正常企业影响国资公司及下属子公司的信誉及信用。如工商部门会不定期地向公司的住址下达《商事主题确认函》来核查公司是否正常运营，若确认函无人签收，公司可能会被纳入经营异常范围，进入工商黑名单。会导致公司留下不良记录，并在商

事主体信用信息平台上公示，从而影响公司和股东的诚信记录。同时，通过本次清算清理工作的实施，使企业的债务、税收、社保、法律方面问题得到妥善解决，避免企业继续背负债务和问题运营，为后续可能的重组或其他发展机会创造条件。

综上所述，根据评分标准，得 3 分。

D21 市民满意度：根据调查问卷，直管企业对清理后法律责任规避的满意度为 96.44%、对股权权益保障的满意度为 98.22%、对有价资产置出的满意度为 97.33%，综合满意度为 97.32%。

综上所述，根据评分标准，得 8 分。

四、主要业绩和经验

(一) 稳步推进非正常企业清理，为转型发展夯实基础

根据当前国资公司非正常企业的清理情况，当前已工商注销以及改制、股权转让的非正常企业有 794 家，已进行司法强制清算有 185 家，已完成待清理总名单 86% 的工作量。国资公司产权层级压缩明显，产权层级已基本从原本最高的 13 级压缩至 5 级以内，同时，清算过程中及时处置了两起因投资企业未及时清算而造成的法律纠纷以及股权纠纷，有效规避了后续的法律责任风险，降低了非正常企业对国资公司及下属子公司的信誉、信用的影响，为国资公司轻装上阵和转型发展夯实了基础。

(二) 及时调整实施主体，保障清理工作顺利实施

在国资委布置国资公司非正常企业清理工作后，国资公

司成立领导小组和工作专班，由工作专班和各相关直管企业协作开展清理工作。但该种方式在整体清理工作进程推进上较为缓慢，国资公司及时调整清理工作的实施主体和职责，借助公司改革的契机，调整下属子公司（润普）的功能定位，由润普公司承继原工作专班和资产盘整板块的职能，负责国资公司下属企业的资产盘整和解决历史遗留问题，并将本项工作纳入润普公司改革发展方案中作为首要工作任务推进。且以发文和会议通报的形式提高各直管企业对非正常企业清理工作的重视，保障清理工作顺利实施。

五、问题和建议

（一）主要问题

1. 预算编制有待进一步完善，预算执行有待进一步提升
项目预算编制依据和标准仍需进一步充实，本项目预算编制主要根据国资公司的相关清算服务合同，但项目实施内容涉及的合同大多为跨年合同，且付款方式多为分次支付合同款，普陀区国资委所申报预算主要参考合同整体周期，项目预算编制与合同支付比例匹配度不高，以至于项目预算执行偏低，预算编制合理性有待进一步优化，项目相关标准和要求仍需进一步充实。另外，本项目作为三年周期性项目，关于本项目的年度实施成果、实施进度的相关监督管理仍需加强。

2. 项目绩效目标设置不够全面，实施要求仍需进一步加强

项目设置了绩效目标，绩效目标与实际工作内容具有相

关性。但项目绩效指标的设置不够全面准确；如质量指标目标值的设置了“支付金额准确率”，时效指标设置了“支付及时性”，未能充分体现项目实施质量，效果指标仅设置了“推进解决国有企业历史遗留问题”，绩效目标和指标的设置无法全面体现项目成效，对应项目的企业清理要求、时间进度等实施要求或措施未充分体现。

（二）相关建议

1. 优化预算编制，及时申请下拨相关资金

预算编制方面，建议区国资委结合年度清理目标以及国资公司近两年的资金使用情况，考虑补贴范围、补贴标准、补贴形式等要素，进一步充实预算编制的标准，优化完善项目预算编制。另外，若预算编制主要参考项目的服务合同，应与合同执行进度及资金支付比例相匹配，提升项目预算编制的合理性。资金拨付方面，建议区国资委根据项目实施情况及时督促区国资公司提交相关资金申报材料，以提升预算执行。

2. 完善项目绩效目标，健全项目管理要求和措施

建议普陀区国资委进一步加强对项目绩效目标的设置与管理，根据项目实施内容及预期产生的效果设置可考核、可量化的绩效指标，且目标值尽量可衡量，贴近项目实施的具体内容及预期产生的效果，以提升预算管理水平，提高绩效目标对项目实施的约束力，具体指标设置可参考本次绩效评价所设指标；同时，建议普陀区国资委后续或在今后类似项目的实施推进过程中，健全项目的管理要求和措施，进一

步明确项目的资金的使用范围。另外，建议区国资委加强项目的过程监督管理，每年对项目的实施情况及进度开展相关监督，以保障项目的实施质量。

六、其他情况说明

关于提升财政资金使用时效的情况说明

本项目 2023 年和 2024 年共下拨预算资金 1600 万元，至 2024 年末，共支出 1308.55 万元，执行率为 81.78%，其中，国资公司非正常企业专账支出 71.05 万元，其他下属直管企业支付 1237.5 万元。造成此情况的原因主要有以下两点：一方面，根据市第三中级人民法院相关规定，法院代管费只能由被清理非正常企业股东或直管企业支付。另一方面，国资公司为便于费用总体结算，和各直管企业及清算服务机构约定相关服务费由各直管企业支付，待清理工作全部完成后由国资公司跟各下属直管企业结算，并在服务合同中予以明确。

经对国资公司和各下属直管企业相关资金使用的合规性检查，国资公司和各下属直管企业资金使用与非正常企业清理时，清算服务费用支付符合合同规定的用途。但与《上海市项目支出预算管理办法》关于切实加快项目支出预算执行进度等要求尚有差距，建议区国资委、国资公司、各清算服务机构共同提升财政资金使用时效，同时，区国资委编制预算时应充分考虑相关清算合同的签订和合同支付款项要求，以提升预算编制准确性、执行率。

上海立信佳诚东审会计师事务所有限公司



二〇一〇年七月