附件1

中卫市沙坡头区属国有企业投资监督管理办法（征求意见稿）

第一章 总 则

**第一条** 为依法履行出资人职责，建立完善以管资本为主的国有资产监管体制，推动企业规范投资管理，优化国有资本布局和结构，更好落实国有资本保值增值责任，根据《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国企业国有资产法》和《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》（国发〔2015〕63号）有关法律法规及政策性文件，参照《自治区属国有企业投资监督管理办法》《中卫市属国有企业投资管理办法》，结合沙坡头区实际，制定本办法。

**第二条** 本办法所称企业为沙坡头区人民政府授权区财政局履行出资人职责的监管企业（以下简称监管企业）。

**第三条** 本办法所称投资是指监管企业及其所属各级全资、独资、控股或具有实际控制权的子企业（以下简称子企业）以现金、实物、有价证券、股权、债权或无形资产等资产或权益投入市场获取未来收益的行为，包括：

（一）固定资产投资，主要包括基本建设投资、设备购置、更新（技术）改造投资（对原有固定资产进行必要的维修、维护项目除外）、房地产开发投资等；

（二）股权投资，主要包括设立全资、独资、控股（实际控制）、参股企业及对其追加投资，以及受让股权、对非出资企业新增投资、向基金（产业基金、引导基金等）出资、债转股等；

（三）无形资产投资，主要包括购买专利权、非专利技术、商标权、土地使用权、特许（经营）权、探矿权、采矿权、产能指标、能耗指标等投资行为；

（四）金融投资，主要包括对持牌类金融机构的股权投资，购买证券（股票、债券等）、保险产品、期货等金融衍生品、委托理财及证券投资基金份额等。

本办法所称重大投资项目，是指监管企业按照本企业章程、“三重一大”决策制度及投资管理制度规定，达到相应投资额度规模的投资项目或对企业发展影响重大的投资项目。所称主业是指监管企业发展战略和规划确定并经区财政局核定的企业主要经营业务；非主业指主业以外的其他经营业务。

**第四条** 区财政局按照监管与服务相结合的原则，依法对监管企业投资活动进行监督管理，主要包括以下职责：

　　（一）研究和引导国有资本投资方向，指导监管企业加强投资协同合作，审核监管企业发展战略和规划；

　　（二）指导和督促监管企业建立健全投资管理制度，对监管企业投资管理制度的执行情况进行监督检查；

（三）审核确定监管企业主业，根据监管企业改革发展实际情况，对主业进行动态调整；

（四）督促监管企业依据其战略定位、主业方向和发展规划编报年度投资计划，对监管企业年度投资计划实行备案管理；

　　（五）制定监管企业投资项目负面清单，对监管企业投资项目实行分类监管；

　　（六）监督检查重大投资项目的决策和实施情况，监督指导监管企业开展投资项目后评价；

　　（七）对违规投资造成国有资产损失以及其他严重不良后果的进行责任追究。

**第五条** 企业是投资的决策主体、执行主体和责任主体。企业投资应以服务各级党委和政府发展战略，体现出资人投资意愿，符合企业发展规划，坚持聚焦主业，大力培育和发展战略性新兴产业，遵循价值创造理念，严格遵守投资决策程序，提高投资回报水平，防止国有资产流失。主要包括以下职责：

（一）依法制定并执行企业投资管理制度和投资决策程序；

（二）编制并实施企业发展规划和年度投资计划；

（三）依据功能定位和发展战略规划，合理确定投资方向、策略和标准；

（四）开展投资项目可行性研究、尽职调查、审查论证等前期工作；

（五）进行投资决策并承担相应的投资风险，对特别监管类项目履行决策程序后报区财政局审核；

（六）组织实施投资项目，加强投资项目全过程管理和风险控制；

（七）开展投资统计、分析和后评价工作；

（八）履行投资信息报送和配合监督检查义务。

第二章 投资监管体系

**第六条** 企业根据本办法规定，结合实际，建立健全投资管理制度，企业投资管理制度经董事会审议通过后报送区财政局备案。投资管理制度应包括以下主要内容：

（一）投资应遵循的基本原则及重大投资项目的标准；

　　（二）投资管理流程、管理部门及相关职责；

　　（三）投资决策程序、决策机构及其职责；

　　（四）企业投资项目负面清单制度；

　　（五）投资信息化管理制度；

　　（六）投资风险管控制度；

　　（七）投资项目实施、中止、终止或退出制度；

　　（八）投资项目后评价制度；

　　（九）违规投资责任追究制度；

　　（十）对所属企业投资活动的授权、监督与管理制度；

（十一）投资项目档案管理制度。

**第七条** 监管企业应结合实际，研究提出企业投资的定量管理指标，并纳入投资管理制度，主要包括：

　　（一）企业五年规划期内资产负债率的控制指标；

　　（二）发展规划期内各类投资活动中自有资金的合理比重；

　　（三）项目投资收益的内部控制标准。

监管企业可根据自身发展实际，在上述指标的基础上，增加相应的定量管理指标。

**第八条** 监管企业按时向区财政局上报年度投资计划、年度投资完成情况、投资项目实施情况等数据资料，全力做好企业投资情况的监测、分析和管理。

**第九条** 区财政局根据有关规定和监管要求，制定发布企业投资项目负面清单，设定禁止类和特别监管类投资项目，实施分类监管。列入负面清单禁止类的投资项目，企业一律不得投资（沙坡头区党委和政府交办的服务沙坡头区重大战略投资项目可根据情况采取一事一议）；列入负面清单特别监管类的投资项目，企业应报区财政局履行审核程序；负面清单之外的投资项目，企业自主决策。企业投资项目负面清单的内容保持相对稳定，并适时动态调整。

　　企业应当在区财政局发布的企业投资项目负面清单基础上，结合实际，制定本企业更为具体的投资项目负面清单。

**第十条** 区财政局建立完善投资监管联动机制，发挥战略规划、法律合规、财务监督、产权管理、考核分配、干部管理、纪检监察、审计巡察等相关监管职能合力，加强对企业投资活动监督检查和日常监管，及时发现投资风险，减少投资损失。

第三章 投资事前管理

**第十一条** 企业应当按照企业发展战略和规划编制年度投资计划，并纳入企业预算管理，年度投资规模应与合理的资产负债水平相适应。年度投资计划报告主要包括：

（一）投资的主要方向、产业布局和投资目的；

　　（二）年度投资规模、资金来源与构成、企业资产负债率水平及计划投资对负债率影响分析；

　　（三）年度投资结构及分析，包括固定资产投资与股权投资及金融投资、本级投资与所属企业投资、技术改造投资与战略性新兴产业投资、新建项目投资与续建项目投资等；

　　（四）投资收益情况及投资风险控制措施；

　　（五）重大投资项目、特别监管类投资项目等情况，主要包括投资主体、项目内容、投资额、资金来源、预期收益、实施年限、进度安排等；

（六）金融资产存量及年度拟新增投资的控制额度。

企业的投资活动应当纳入年度投资计划，未纳入年度投资计划的投资项目原则上不得投资。

**第十二条** 企业于每年2月10日前将经董事会审议通过的年度投资计划报送至区财政局备案（每年年底报送下年度预投资计划），主要包括以下材料：

　　（一）年度投资计划报告；

　　（二）年度投资计划表；

　　（三）董事会决议；

（四）其他需报送的有关材料。

**第十三条** 区财政局依据监管企业投资项目负面清单、监管企业主责主业，对监管企业年度投资计划进行备案管理。重点就投资方向、产业布局、是否符合主责主业等方面，于10个工作日内出具备案意见；对存在问题的，区财政局向监管企业反馈书面意见，监管企业根据区财政局意见对年度投资计划作出修改并重新履行备案程序。区财政局仅对监管企业的投资计划进行程序性合规审核，并出具备案意见，不对具体投资项目的可行性、投资收益和风险进行评估或提供意见。各企业在制定投资计划时，应充分评估潜在风险和预期收益，确保投资决策的科学性和合理性。

**第十四条** 在年度投资计划履行备案程序期间，监管企业自主决策的投资项目可按投资计划开展，特别监管类项目在年度投资计划备案完成后方可实施。

**第十五条** 监管企业应加强年度投资计划编制的预见性、科学性和严谨性，提高年度投资计划的执行。年度投资计划备案后不得随意更改，因重大投资项目变更等导致年度投资计划确需调整的，经董事会审议通过后报区财政局，实行分类受理：

　　（一）调整后的年度投资计划总额变化幅度未超过10%，且符合投资项目负面清单要求，企业应向区财政局报告调整情况并说明理由。

（二）调整后的年度投资计划总额变化幅度超过10%，企业需报区财政局重新履行备案程序。

监管企业年度投资计划每年可调整一次，区财政局原则上每年8月31日后不再受理当年度投资计划调整。监管企业调整后的年度投资计划向区财政局备案（报告）后，因特殊原因，确需追加投资项目的，监管企业应将追加的投资项目报区财政局备案。

**第十六条** 监管企业应根据企业发展战略和规划，聚焦主业，选择、确定投资项目，做好项目融资、投资、管理、退出全过程的研究论证。对于新投资项目，应深入进行技术、市场、财务和法律等方面的可行性研究与论证。其中，股权类投资项目、合资合作类投资项目应开展必要的尽职调查，并按要求履行资产评估或估值程序，对相关章程及合同文本等应进行法律审核。

　　**第十七条** 监管企业应强化重大投资项目的可行性研究论证：

　　（一）监管企业对拟实施的重大投资项目，应委托具备相应资质的第三方专业机构编制可行性研究报告，从国家政策、市场环境、工艺技术、经济效益、风险因素等方面进行科学论证，测算预期收益率，作出可行性评价结论。监管企业自行编制可行性研究报告的，应经董事会同意。

　　（二）监管企业应强化对重大投资项目可行性研究报告的审查论证。组织专家进行审查论证的，企业外部专家应占一定比例，其中，特别监管类项目参与审查论证的企业外部专家人数应占60%以上，专家应出具审查论证意见，审查论证意见实行署名制，作为投资决策的重要依据；委托具备相应资质的第三方评审机构对项目可行性研究报告进行审查论证的，评审机构应出具审查论证报告，作为投资决策的重要依据。

　　**第十八条** 监管企业应明确投资决策机制，对投资决策实行统一管理，重大投资项目决策原则上归属于一级企业董事会，一般投资项目向下授权决策的企业管理层级不得超过两级。企业董事会应以会议集体审议的方式审议决策重大投资项目，不得以传签、会签等方式代替会议审议决策。

　　**第十九条** 监管企业的各级投资决策机构应按照公司章程和企业投资管理制度规定，对投资项目进行审议，审慎决策，对决策结果承担责任，同时负责审核项目立项、尽职调查、可行性研究、风险评估、审查论证等关键环节的相关材料，所有参与决策的人员应充分发表意见，并在决议、会议纪要等决策文件上签字，连同项目材料一并归档保存,确保有案可查。

　　国有控股、国有实际控制及国有参股企业中国有股东委派的股东代表，应按照本办法规定和委派单位指示发表投资决策意见、行使表决权，并将履职情况和结果及时报告委派单位。

　　**第二十条** 监管企业董事会应对下列投资行为进行决策，不得向下放权或授权：

　　（一）各级子企业参股性长期股权投资；

　　（二）自有资金不足、资产负债率过高的子企业的投资；

　　（三）金融资产年度拟新增投资的控制额度。

**第二十一条** 区财政局依据相关法律、法规和国有资产监管规定对监管企业开展的特别监管类投资项目（不包括本办法第二十六条、第二十七条所列投资行为）实行审核。特别监管类中的固定资产投资项目，在履行区财政局审核程序前，需取得投资管理部门及行业主管部门的核准（备案）意见。未经区财政局审核的特别监管类投资项目，监管企业除进行可行性研究论证等前期工作外，不得进行实质性投资或签订具有约束力的法律文件，确因商务原因需签署文本协议的，文本协议应载有“经沙坡头区财政局核准后方能生效”的前置条款。

　　**第二十二条** 监管企业开展特别监管类投资项目，应在履行完企业内部决策程序后，投资实施前向区财政局报送以下材料：

　　（一）开展项目投资的报告（主要包括项目基本情况、项目的必要性和可行性、项目商业模式和盈利模式、项目融资方案及效益分析、该项投资对监管企业资产负债规模及资产负债率的影响情况分析、项目主要风险点分析及防控措施、项目实施进度及关键时间节点）；

　　（二）董事会决议；

　　（三）投资决策相关依据材料。其中，固定资产投资项目材料一般包括可行性研究报告、专家审查论证意见、风险评估报告及防范化解预案、财务总监审核意见书、法律意见书、投资资金来源说明等；长期股权投资项目材料除上述外，还应包括有关投资协议、合同、章程（草案）、投资合作方有关情况说明以及投资项目涉及的尽职调查、财务审计、清产核资、资产评估等专业报告；

　　（四）被投资企业最近一期经审计的财务报告；

　　（五）其他必要材料。

　　监管企业应对所申报材料内容的真实性、完整性负责，投资可行性研究报告、尽职调查报告、风险评估报告及防范化解预案、法律意见书等应由相关责任人签字，并承担相应责任。严禁将投资项目分拆规避监管。

　　**第二十三条** 区财政局对监管企业开展的特别监管类投资项目进行审核。符合企业主责主业、单一的固定资产投资项目，在收到报件后5个工作日内出具审核意见；股权投资、无形资产投资和金融投资计划，于15个工作日内出具审核意见，并按程序提交局党组会审议，重大事项提交区人民政府研究审定。审核的内容包括：

　　（一）是否符合国家和自治区、中卫市、沙坡头区经济和社会发展规划、经区财政局审核的监管企业五年发展规划；

　　（二）是否完整履行企业内部决策程序；

　　（三）项目的可行性研究报告、法律意见书、尽职调查报告以及专家审查论证意见的结论是否积极、正面；

　　（四）是否对项目面临的各类风险进行了全面深入分析，并制定了相应的风险防范预案；

（五）商业性投资项目预期收益是否符合监管企业投资项目负面清单的有关要求及监管企业制定的项目投资收益内部控制标准；

　　（六）投资项目是否符合监管企业间产业协同有关要求，且不会造成监管企业间的恶性竞争；

　　（七）不属于监管企业投资项目负面清单中禁止类投资项目。

　　**第二十四条** 经区财政局确认的主业中不含金融投资业务的监管企业所开展的金融投资应纳入非主业投资项目管理。

　　**第二十五条** 监管企业及其子企业投资上市公司以及上市公司的投资活动，应同时遵守证券监督管理及上市公司国有股权管理有关规定。

　　**第二十六条** 监管企业在沙坡头区内投资建设的纳入国家或自治区、中卫市、沙坡头区建设规划以及沙坡头区党委、政府研究确定投资项目，由监管企业自主决策实施。监管企业在收到国家或自治区、中卫市、沙坡头区有关部门核准（备案）文件后15个工作日内向区财政局报告，并报送以下材料：

　　（一）投资项目报告文件；

　　（二）董事会决议；

　　（三）项目可行性研究报告和专家审查论证意见；

　　（四）国家或自治区、中卫市、沙坡头区相关建设规划；

　　（五）有关部门的核准（备案）文件；

　　（六）其他相关资料。

　　**第二十七条** 监管企业向其子企业增资的投资行为及监管企业子企业间的投资行为，由监管企业自主决策实施。

第四章 投资事中管理

**第二十八条** 区财政局对监管企业实施中的项目进行随机监督检查，重点检查企业对重大投资项目等的决策、执行和效果等情况，发现问题及时向企业进行提示，必要时下达整改意见书。

**第二十九条** 监管企业应对投资项目实施全过程涉及的市场交易、招标投标、工程建设、安全环保、产品质量、劳动用工、财务税收、知识产权、商业伙伴等各环节进行梳理，明确相关法律法规和行业管理的规定，建立项目实施的标准和管理要求，严格依法依规组织项目实施。

　　**第三十条** 监管企业应加强投资项目过程管理，定期对实施中的投资项目进行跟踪分析，根据外部环境和项目自身情况变化，及时进行再决策。当出现影响投资目的实现的重大不利变化时，应启动中止、终止或退出机制。

　　**第三十一条** 投资项目在实施过程中出现以下情形之一的，应按照决策权限，提交原决策机构重新履行决策程序：

　　（一）投资项目内容发生实质性变化或比原计划滞后两年以上实施的；

　　（二）项目总投资额超出原批准概算20%及以上，或单项投资金额发生重大变化（投资项目所在行业有明确规定的，按其规定执行）；

　　（三）投资对象的股权结构发生重大变化，导致企业控制权转移的；

　　（四）资金来源及构成需进行重大调整，致使企业负债过高，超出企业承受能力或影响企业正常经营的；

　　（五）投资项目合作方严重违约，损害出资人利益的；

　　（六）因不可控因素造成投资风险剧增或存在较大潜在损失等重大变化的。

**第三十二条** 监管企业应于每月3日前将上月投资完成情况报送区财政局，内容主要包括企业月度投资完成总体情况、重大投资项目和特别监管类投资项目进展情况，以及投资动态监测分析、财务风险预警等其他需要说明的事项。每季度终了10日内报送季度投资分析报告。

第五章  投资事后管理

　　**第三十三条** 监管企业年度投资完成后，应于当年12月31日前预报全年度投资完成情况，应于次年2月20日前上报年度投资分析报告，主要包括以下内容：

　　（一）年度投资完成总体情况及投资效果分析；

　　（二）重大投资项目、特别监管类投资项目等完成情况；

　　（三）年度投资存在的主要问题及改进措施。

　　**第三十四条** 监管企业应建立投资项目后评价工作制度，按照科学规范、客观公正、统筹协调、利益回避的原则，对投资项目后评价的目的、范围、内容、方法和流程及后评价人员组成、后评价结果运用等作出规定。监管企业是投资项目后评价的责任主体，应通过项目后评价，完善投资决策机制，提高项目成功率和投资收益，总结投资经验，提升投资管理水平。区财政局对监管企业投资项目后评价工作进行监督指导。

　　**第三十五条** 监管企业应在项目投资完成后三年内，有针对性地开展后评价。项目后评价可由监管企业自行实施，也可聘请具有相应资质和能力的中介机构实施，但不得由承担项目可行性研究报告编制、工程建设、审计、法律咨询、财务咨询、设计、监理、项目管理等相关工作的机构实施。

　　**第三十六条** 投资项目后评价的内容主要包括：

　　（一）评价项目实施过程。主要对项目可行性研究、项目决策和审批程序，项目合同及投资协议的签订与执行，项目设计施工和招投标，项目融资、资金支付及财务核算，项目运行及股权管理等，进行回顾、总结和评价。

　　（二）评价项目实施效果。主要对项目预期的财务目标和经济目标进行综合评价，包括投资、收益、营业收入、成本、利税、投资收益率、资产负债率等实现情况；项目建设与运行达到设计能力和技术要求的情况；项目管理体制、管理水平、产品质量、竞争能力，以及宏观政策、市场环境、资源供给对项目持续能力的影响等。

　　（三）总结经验教训。根据调查、评价的情况，总结项目决策、实施、运营等环节和技术、财务、管理等方面存在的经验教训，有针对性的提出改进措施和对策建议。

　　**第三十七条** 监管企业应于次年2月20日前将本年度后评价工作形成专项报告报送区财政局，报告内容应全面准确反映后评价结果。对错报、瞒报后评价结果或未开展、未尽职开展后评价工作的企业，区财政局进行约谈整改。

　　**第三十八条** 监管企业应加强对投资项目的事后检查和审计监督。每年选取部分投资项目开展检查，通过经济责任审计延伸、专项审计等多种方式，推进投资项目审计监督。审计的重点包括项目决策、投资方向、资金使用、投资收益、投资风险管理等方面。审计结果及其应用应列为董事会研究议题。

　　**第三十九条** 监管企业投资项目完成后，应要求所投资企业积极实施利润分配，切实保障投资收益。

　　**第四十条** 区财政局根据工作需要对监管企业执行本办法情况进行检查，检查结果纳入监管企业经营业绩考核和领导班子综合考核评价。检查内容主要包括：

　　（一）企业投资管理制度是否健全，制度修订更新情况；

　　（二）年度投资计划是否按规范要求编制、决策和执行；

　　（三）投资项目是否按规定履行决策、审批程序，是否落实项目责任制，项目进度、资金筹集与使用、建设运营质量与效益等是否符合预期；

　　（四）投资相关合同、协议、章程的签订及执行情况，是否存在损害国有股东权益的情形；

　　（五）投资项目专项审计、后评价及结果运用情况等。

第六章  投资风险管理

**第四十一条** 监管企业应从公司治理、组织结构、内部控制、信息管理等方面，建立健全有利于风险识别、风险控制、风险化解的全过程投资风险管理体系，将投资风险管理作为企业实施全面风险管理、加强廉洁风险防控的重要内容。

**第四十二条**监管企业开展对外合资合作、并购重组等股权类重大投资项目，应在投资决策前委托有资质的第三方咨询机构出具投资项目风险评估报告。对合资合作类项目，监管企业不得为其他股东提供垫资，不得为其他股东提供借款或担保，不得将国有股权委托其他股东代持或代为行使股东权利；不得向被投资企业提供借款和融资担保（企业内部投资除外）。对并购类项目，监管企业应设置有效的权益保护措施，强化对投资相关合同、协议及标的公司章程等法律文本的审查，维护国有股东权益，不得违反合同约定提前支付并购价款，不得通过高溢价并购等手段向关联方输送利益。

　　**第四十三条**监管企业应严格控制金融投资风险，坚持围绕主业、产融结合、以融促产，审慎开展金融投资业务，禁止投机性质的金融投资。禁止套期保值以外的期货等金融衍生品交易类投资项目及高风险的委托理财等活动，禁止以投机为目的的证券二级市场交易等高风险投资项目（以长期投资为目的的股票投资除外）。

监管企业应严格规范金融投资资金来源，不得融资或挪用专项资金进行金融投资，资产负债率偏高、经营亏损、现金流紧张的监管企业不得进行金融投资。监管企业应严格规范健全内部决策程序和控制体系，审核确定金融投资额度、交易品种、止损限额以及不同级别人员业务权限等内容，并指定专门部门具体负责。

第七章 责任追究

　　**第四十四条**监管企业是维护国有资产安全、实现国有资本保值增值、防止投资损失的责任主体，应建立健全内部投资管理责任追究制度，建立与流程匹配、可追溯的投资管理责任链，明确各环节的责任主体及相应责任，完善投资管理工作考核评估和奖惩机制。对投资过程中的违规违纪行为，按照《中华人民共和国企业国有资产法》《自治区党委办公厅 人民政府办公厅关于印发自治区属国有企业违规经营投资责任追究暂行办法的通知》（宁党办〔2017〕52号）等有关规定实施责任追究。

　　**第四十五条**区财政局鼓励支持监管企业创新发展，坚持“三个区分开来”原则，除法律法规禁止性规定事项外，监管企业投资项目因重大政策调整、不可抗力等客观因素影响到实现预期目标，但决策、实施符合国家有关规定和企业管理流程，且有关单位和领导人员勤勉尽责、未谋取私利的，经履行相关程序后，在企业领导人员考核、任免和经济责任审计时不作负面评价，可按规定从轻、减轻或免于责任追究。

    **第四十六条**监管企业违反本办法规定，未履行或未正确履行投资管理职责造成国有资产损失及其他严重不良后果的，按照有关规定追究企业相关人员的责任；涉嫌犯罪的，移送监察机关或司法机关依法处理。对瞒报、谎报、不及时报送投资信息的监管企业，区财政局视情况给予约谈、责令整改、监管提示等处理。

第八章 附则

　　**第四十七条** 监管企业及其子企业办公用房的购建、公务用车、办公用品等的购置不适用本办法，按照国家、自治区、中卫市、沙坡头区有关规定执行。

　　**第四十八条** 本办法由沙坡头区财政局负责解释。

**第四十九条** 本办法自印发之日起施行。