

# 株洲市人民政府办公室文件

株政办发〔2020〕22号

## 株洲市人民政府办公室 关于印发《株洲市属国有企业投资监督管理办法(试行)》的通知

各县市区人民政府、株洲经开区管委会,市政府各局委办、各直属事业单位:

《株洲市属国有企业投资监督管理办法(试行)》已经市委市人民政府同意,现印发给你们,请结合实际认真贯彻执行。

(此件主动公开)

株洲市人民政府办公室  
2020年11月24日



# 株洲市属国有企业投资监督管理办法（试行）

## 第一章 总 则

**第一条** 为建立健全以管资本为主的国有资产监管体制,加快推进市属国有企业投融资改审批制为备案制,规范投资管理,维护出资人权益,更好地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》《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(中发〔2015〕22号)《国务院办公厅关于转发国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案的通知》(国办发〔2017〕38号)等法律法规和文件精神,参照《湖南省省属监管企业投资监督管理办法（试行）》(湘国资〔2020〕27号),制定本办法。

**第二条** 本办法所称株洲市属国有企业是指株洲市人民政府授权株洲市人民政府国有资产监督管理委员会(简称“市国资委”)履行出资人职责的企业(简称“企业”)。子企业是指企业以下各级独资、控股或参股但拥有实际控制权的企业。企业层级即:企业为第一层级企业,企业直接投资设立的子企业为第二层级企业,第二层级企业直接投资设立的子企业为第三层级企业,以此类推。

**第三条** 本办法所称投资是指企业及各级子企业在境内外从事的下列投资活动:

(一)股权投资,包括设立全资或合资企业,控股或参股企业,对出资企业增资,设立或认购投资基金等。企业引进战略投资者增

资,依《企业国有资产交易监督管理办法》(财政部、国务院国资委令第 32 号)有关规定执行。

(二)固定资产投资,包括企业生产经营发展所需要的基本建设、技术改造及重大技术开发投入等。

(三)金融投资,包括购买证券(股票、债券等)、期货、信托、保险、债权、委托理财及证券投资基金份额等。

(四)其它投资,包括办公楼修建、购买或装修,房地产开发等。

**第四条** 本办法所称主业是指由企业根据功能定位、发展战略规划确定不超过 3-5 项,并经市国资委确认并在公司章程或有关文件中予以明确的主要经营业务。企业主业投资不低于年度投资总额的 70%。非主业是指主业以外的其他经营业务。

**第五条** 本办法所称投资额是指企业完成一个项目概算所需要的全部资源投入总额,包括但不限于现金、实物资产、无形资产、对外融资和担保等投入以及项目前期所花费的尽职调查费用、中介服务费用等。投资额在 10000 万元及以上的投资项目为企业重大投资项目。

## **第二章 投资监管体系**

**第六条** 市国资委对企业投资依法履行出资人职责和国有资产监督管理职责。

(一)以株洲市产业发展战略为引领,以把握投资方向、优化资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全、严格决策程

序为重点,依法建立健全信息对称、权责对等、运行规范、风险可控的投资监督管理体系,强化对企业投资行为的全面监管。

(二)指导企业建立健全投资管理制度,制定企业投资负面清单,对企业投资实行分类监管,监督检查企业投资管理制度的执行情况、重大投资项目的决策和实施情况,组织开展对重大投资项目后评价,对违规投资或重大决策失误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。

(三)督促企业依据其战略定位、主业方向、发展规划编报年度投资计划(含投资预算),对企业年度投资计划依程序审查备案。

市国资委对企业的投资监管不代替企业的投资决策,不替代企业、董事会以及董事的责任。

**第七条** 市国资委分企业建立发布企业投资负面清单(基本内容见附件),设定禁止类、特别监管类和授权类投资项目,实行分类监管。列入负面清单禁止类的投资项目,企业一律不得投资;列入负面清单特别监管类的投资项目,企业应报市国资委依程序审查备案;授权类投资项目(目前,市城发集团、市国投集团、市地产集团等3家企业为投资额在3000万元(含)以下的市域内主业投资项目;市水务集团、市公交公司等2家企业为投资额在2000万元(含)以下的市域内主业投资项目),由企业依法依规自主决策。企业投资负面清单的内容在保持相对稳定的前提下,由市国资委适时动态调整。

**第八条** 特别监管类投资项目依下列程序进行审查备案。

(一)下列特别监管类投资项目由市国资委审查后,向企业出具备案意见:

- 1.投资额在 1 亿元(含)以下的市域内主业投资项目。
- 2.投资额在 2000 万元(含)以下的市域外主业投资项目。
- 3.投资额在 2000 万元(含)以下的非主业投资项目。
- 4.投资额在 2000 万元(含)以下的其他投资项目。

(二)下列特别监管类投资项目经市国资委初审、报市政府审查通过后,由市国资委向企业出具备案意见:

- 1.投资额在 1 亿元以上的市域内主业投资项目。
- 2.投资额在 2000 万元以上的市域外主业投资项目。
- 3.投资额在 2000 万元以上的非主业投资项目。
- 4.投资额在 2000 万元以上的其他投资项目。
- 5.上述 1-4 款之外的其他特别监管类投资项目。

**第九条** 对重要项目和项目推进过程中涉及的重要问题,按照“三重一大”原则,由市国资委或各投资主体及时向市委市政府报告。

**第十条** 特别监管类投资项目报市国资委依程序审查备案时,企业应提交下列书面及电子版资料:

(一)项目可行性研究报告(含风险分析及防控报告)、尽职调查报告、专家评审意见、资金平衡方案。

(二)合作方选择方案及中选结果说明、拟合作或合资方情况介绍、公司章程草案、合资合作协议草案(合资经营合同草案)。

(三)资产评估报告及备案文件(涉及资产对价的投资项目)。

(四)内部决策文件,包括股东会决议(限设有股东会的企业)、董事会决议、党委会纪要、监事会质询意见、战略与投资委员会意见、审计与风险管理委员会意见等。

(五)法律意见书。

(六)政府及有关部门批准文件(限项目前期必备文件)。

(七)市国资委认为必要的其他材料。

企业董事会须对上报材料或文件的完整性、真实性、准确性予以申明并承担责任。

**第十一条** 市国资委对资料完善的项目,在15个工作日内完成审查把关程序;对所报资料不完善的项目,在10个工作日内通知企业补充完善资料;对发现重大存疑或与企业意见发生重大分歧的项目,市国资委可组织专家咨询或委托第三方咨询机构对投资项目进行论证,并在15个工作日内向企业反馈书面意见。

**第十二条** 市国资委建立完善投资监管联动机制,发挥党建引领、战略规划、法律合规、财务监督、产权管理、考核分配、资本运营、专职产权代表监督、纪检监察、审计等相关监管职能对企业投资活动的监管合力,实现对企业投资活动监管全覆盖,及时发现投资风险,减少投资损失。

**第十三条** 企业是投资项目的决策主体、执行主体和责任主体,对投资履行下列职责:

(一)以新发展理念为指导,以供给侧结构性改革为主线,坚持

战略和创新引领、聚焦主业、价值创造的理念,主动对接国家重大战略、宏观经济政策、产业和区域中长期发展规划,贯彻市委市政府战略部署,落实市国资委关于企业资本布局结构优化调整的决策,对标行业标杆企业,提高投资回报水平,增强企业可持续发展能力。

(二)建立投资管理体系,健全投资管理制度,严格投资决策程序,防止投资论证决策的非规范性。

(三)执行投资项目负面清单制度,严格控制非主业投资、严格限制高风险性投资,避免因盲目投资造成国有资产损失;执行利益关联人回避制度,切断利益输送链条,有效维护国有资本合法权益。

(四)制定投资项目入库或启动的基本标准,切实防范碎片化投资。

(五)科学编制并实施年度投资计划和年度投资预算管理,防范企业投资超越自身资金实力。

(六)优化投资管理信息系统,自觉履行投资信息报送义务和配合监督检查义务。

(七)在市国资委发布的企业投资负面清单基础上,结合企业实际,制定本企业更为具体的投资负面清单。

**第十四条** 企业应当根据本办法规定,结合本企业实际,建立健全投资管理制度体系,包括但不限于以下主要内容:

(一)投资应遵循的基本原则。

(二)投资管理流程(含项目立项、项目尽调、项目建议、项目论证、项目决策、项目实施、项目监督、项目验收、项目评估、项目违规或重大损失追责、项目储备及项目库建设等)、管理部门及相关职责。

(三)投资负面清单制度。

(四)投资风险管控制度。

(五)投资项目入库或启动的基本标准(含最低限额值)。

(六)投资论证程序、论证组织机构及其职责。

(七)投资决策程序、决策机构及其职责。

(八)投资实施程序、实施机构及其职责。

(九)投资监督程序、监督机构及其职责。

(十)投资项目完成、中止、终止或退出制度。

(十一)投资项目后评价制度。

(十二)投资违规或重大损失责任追究制度。

(十三)投资项目提出、尽调、论证、决策、实施、监督、追责过程中的利益关系人回避制度。参与项目尽调、论证、决策的企业内部人员如存在与项目合作方、交易相对方、资产竞购方和项目各方所选聘中介机构及其从业人员存在利益关联关系，应履行主动申明义务并申请回避。

(十四)对提供法律、审计、评估、论证、策划等服务的中介机构(包括外脑、智库)的选聘及监督制度。

(十五)对所属企业投资活动的授权、监督与管理制度。

(十六)战略、规划、投资等内部专业队伍建设管理制度。

(十七)投资信息化管理制度。对列入特别监管负面清单项目、负面清单外企业自主决策项目；对传统产业技术改造升级项目、战略新兴产业投资项目、优势产业链“补链、强链、延链”投资项目、军民融合投资项目、与中央企业对接合作项目、境外投资项目、重大科技攻关投资项目实行分类填报和动态监测，并出具半年和年度例行分析报告或特定专项分析报告。

**第十五条** 企业投资管理制度不得与本办法规定相冲突。企业投资管理制度应当经董事会审议批准后实施，并同时报送市国资委备案。市国资委可对企业备案的投资管理制度提出修改、完善或整改意见，企业应根据市国资委所提出的意见修改完善或整改到位。

**第十六条** 企业应按照其发展战略和规划、年度财务预算编制年度投资计划，年度投资计划应与企业年度财务预算相衔接，年度投资规模应与合理的资产负债水平、筹资能力及现金流状况相适应。企业的投资活动(包括项目前期工作计划)应当全部纳入年度投资计划。对企业未纳入年度投资计划的投资项目实施特别监管。

**第十七条** 年度投资计划主要包括以下内容：

(一)投资主要方向和目的。

(二)投资项目、投资预算安排及资金来源。

(三)投资规模及投资结构分析。

(四)年度投资对资产负债率、现金流状况的影响分析。

(五)投资项目情况。

**第十八条** 企业年度投资计划由董事会审议通过后,连同监事会审核意见一起于当年2月底前报市国资委。对不符合要求的企业年度投资计划,市国资委在收到年度投资计划报告后,20个工作日内向有关企业书面反馈意见,企业应根据市国资委反馈的书面意见对年度投资计划作出修改后再行上报市国资委。市国资委对企业年度投资计划履行出资人审查把关程序,依程序报市委、市政府审查后进行备案管理。

### **第三章 投资事前监管**

**第十九条** 企业要做好投资项目前期工作,包括但不限于开展可行性研究论证、尽职调查、风险评估、拟订合资、合作协议(合同)草案或公司章程草案、出具法律意见书,做好项目投资、融资、运营、管理、退出全过程的研究论证。

企业发起设立股权投资基金,原则上采取招标或比选方式选择基金管理人。

**第二十条** 可行性研究论证应以项目实施的必要性、可行性为主要内容,并重点进行以下分析:

(一)项目投资目的、背景、必要性。

(二)项目基本情况、投资主体以及合作方基本情况(包括近3年经营情况、财务状况等)。

(三)项目市场前景、政策导向、运营方式及竞争优劣势。

(四)项目经济效益分析(投资成本、投资回收期、承受能力、偿债能力、经营目标、运营成本、盈利能力等测算和分析)。

(五)项目组织架构、制度建设、经营团队情况,各投资方的权利与义务等。

(六)项目风险评估及防范措施。

**第二十一条** 尽职调查报告一般应包括以下内容:

(一)背景调查,包括目标企业主体资格及历史沿革、股权结构、组织结构、治理结构、人力资源等。

(二)财务调查,包括财务状况、资产运营、债权债务、或有事项、偿债能力、财务管理能力、财务风险提示及建议。

(三)技术与业务调查,包括主要产品或业务、核心资源或技术、市场与销售、经营能力、经营风险提示及建议。

(四)法律调查,包括经营资质、主要资产、债权债务、经济合同、关联交易、税务及财务、劳动关系、环保及安全生产、未决诉讼和仲裁事项、法律风险提示及建议,固定资产投资项目还应当对资产的属性、权证情况、使用年限、折旧情况、抵押情况等进行调查。

**第二十二条** 企业投资应突出主业、效益优先,要有利于进一步提高创新力、核心竞争力。严格控制投资主体的企业层级,原则上控制在第二层级企业以内(股权多元化和市属国有股权比例低于50%的混合所有制企业除外)。股权投资不得新设非主业同质同类企业和小微企业,原则上母子公司之间、子公司之间不交叉持股。固定资产投资应严格控制建设期限,原则上控制在三年以内。

对于完全竞争性领域,原则上不能以独资、单方增资或股权收购的方式介入。

**第二十三条** 企业进行合作投资应与合作方通过章程或协议(合同),就法人治理结构、同业竞争、关联交易、风险管控、优先受让权、特定事项否决权、退出机制等作出明确约定,明确各方的责权利。合作项目需报国资监管机构审批的,需在合同中明确“该合同涉及需国资监管机构审批的事项,待审批完成后生效”等条款。

**第二十四条** 企业与非国有资本合资,应坚持股东同步对等出资原则,不得为其他股东垫资。创新型、研发型、基金类等完全竞争类投资项目,应探索建立决策层、技术骨干、经营管理者、经营团队入股、跟投、风险抵押等约束和激励机制。

**第二十五条** 企业以独占性资源与非国有资本合作的,应先通过产权交易市场或具有一定影响力的媒体、互联网等渠道广泛发布信息,公开征集意向合作方,并综合考虑投资主体资质、商业信誉、经营情况、管理能力、资产规模、社会评价、投资锁定期等因素择优选取合作方。公开征集信息披露时间不得少于 20 个工作日。

**第二十六条** 企业并购非国有资本或增资入股非国有企业,应严格执行有关规定,对相关标的企业开展清产核资、财务审计、资产评估及其他可反映其真实状况的调查等工作。并购或增资价格原则上不高于对应的资产评估值。同时,还应就可能涉及的业绩承诺与保证、职工安置、或有债务处理等事项作出明确安排。

**第二十七条** 企业应明确投资决策机制,对投资决策实行统一管理。投资决策向下授权的企业管理层级原则上不超过第二层级。企业决策机构对投资项目做出决策,应当形成决策文件,参与决策的人员应在决策文件上签字背书,所发表意见应记录存档。上述材料或文件,在正式作为决策依据提交给上级决策机构后,不得进行篡改、调换和毁损。

**第二十八条** 企业投资项目需要组织专家评审会进行论证。企业投资项目论证评审专家应从市综合专家库中选聘,评审费用由企业承担。

## **第四章 投资事中监管**

**第二十九条** 市国资委对企业实施中的重大投资项目进行随机监督检查,重点检查项目决策、执行过程和实施效果等情况,发现问题向企业进行提示或警示。

**第三十条** 专职产权代表组对企业承担的国家、省、市重点项目,每半年进行一次评价,评价报告于7月31日前上报市国资委;对企业园区开发投资情况,每年度进行一次评价,于下一年1月31日前上报市国资委。

**第三十一条** 企业应当定期对实施、运营中的投资项目进行跟踪分析,针对外部环境和项目本身情况变化,及时进行再决策。对已完成全部决策程序的投资项目,一年内未实施的,或投资额超出预算20%(含20%)以上的,以及出现重大影响事项的,应及时重

新履行决策程序,并按本办法重新履行出资人审核把关程序;如出现影响投资预期实现的重大不利变化时,应当研究启动中止、终止或退出机制,并及时报告市国资委。

**第三十二条** 企业因市场环境、实施条件变化、投资项目再决策涉及年度投资计划调整的,应当在每年9月底前提请调整年度投资计划,经董事会审议、监事会提出意见后,报市国资委履行出资人审查把关程序、市政府审查后予以备案。

**第三十三条** 企业应当分别于4月15日、10月15日前向市国资委报送一、三季度投资完成情况,季度投资完成情况主要包括但不限于固定资产投资、股权投资、重大投资项目完成情况,以及需要报告的其他事项等内容。列入国家、省级重点项目名单的投资项目实施情况,可根据需要实行及时专项报送制度。于7月31日前、下一年1月31日前向市国资委报送半年和年度投资情况分析报告,投资情况分析报告包括但不限于:投资总体完成情况;投资效果分析;重大投资项目进展情况;投资后评价工作开展情况;投资存在的主要问题及建议。

## **第五章 投资事后监管**

**第三十四条** 企业每年应对已完成的重大投资项目开展后评价,形成后评价专项报告。股权收购项目在完成股权交割1年后、固定资产(含技改)投资项目在预计投产期2年后、战略性新兴产业或科技创新投资项目在完成验收3年后开展投资后评价。企业

形成的项目后评价专项报告应在企业职代会上进行书面通报,并向市国资委报告,经市国资委审查后再向市委、市政府报告。投资项目后评价参照国务院国资委《中央企业固定资产投资项目后评价工作指南》执行。

**第三十五条** 企业应对重大投资项目开展专项审计。审计重点包括但不限于重大投资项目决策、投资方向、资金使用、投资收益、投资风险管理等内容。

**第三十六条** 市国资委对企业投资项目后评价、重大投资项目专项审计工作进行监督和指导,可选聘中介机构对部分重大投资项目开展投资后评价或专项审计,并向企业通报结果。

**第三十七条** 市审计局每年对企业上年度的投资项目进行专项审计。

**第三十八条** 企业应依据后评价报告或专项审计结果,对存在问题进行研究分析,提出整改方案并予以落实。要及时总结经验,为后续投资活动提供参考,不断完善企业投资监管体系,提高投资管理水平。

**第三十九条** 企业应对投资项目建立台账,将项目所涉所有资料按照档案管理有关法律法规和政策要求进行归档。

## **第六章 投资风险监管**

**第四十条** 企业应当建立投资全过程风险管理体系,提高抗风险能力,将其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。强化投资前期风险评估和风控方案制订,做好风险监控、预警和处置,防范投资后项目运营、整合风险,做好项目退出的时点与方式安排。

**第四十一条** 企业投资项目在专家论证中三分之一(含)以上专家存在重大争议的项目,在投资决策前应当由市国资委组织专家进行咨询,出具专家咨询意见。

**第四十二条** 市国资委指导督促企业加强投资风险管理,认为有必要时,可委托第三方咨询机构对企业投资风险管理体系进行评价,及时将评价结果予以反馈。企业应按照评价结果对存在的问题及时整改,提高企业抗风险能力。

## **第七章 责任追究**

**第四十三条** 企业有下列行为的,市国资委责令整改;整改不到位的,视情况在业绩考核评价分值中扣减 2-5 分,予以通报批评;情节严重的,报市委、市政府建议调整相关人员岗位。

(一)企业违反本办法规定,未履行或未正确履行决策或审查程序擅自投资,未造成国有资产损失以及其他严重不良后果的。

(二)将一个完整的项目分拆为若干子项目实施投资的。

(三)不按要求编制、报送年度投资计划的。

(四)瞒报、谎报、不及时报送投资信息、半年投资完成情况报告、年度投资完成情况报告的。

(五)不按规定开展投资项目后评价的。

**第四十四条** 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以及其他严重后果的,依照违规经营投资损失责任有关规定,追究相关人员的责任;涉嫌犯罪的,依法移送司法机关处理。

**第四十五条** 市国资委相关工作人员违反本办法规定造成不良影响的,由市国资委责令其改正;造成国有资产损失的,由有关部门按照干部管理权限给予处理处分;涉嫌犯罪的,依法移送司法机关处理。

## **第八章 附 则**

**第四十六条** 本办法规定事项,国家法律法规、省委省政府、市委市政府、行业监管机构另有规定的,从其规定。本办法未尽事宜或与国家新颁布法律法规相抵触的内容,以国家法律法规为准。

**第四十七条** 企业出资比例超过67%(含)的基金作主体的投资,参照本办法执行。企业参股子企业的投资,依法依章程由所派出的国有产权代表参照本办法执行。

**第四十八条** 本办法自颁布之日起实施,原市有关投资监管办法与本办法相冲突的,按本办法执行。

附件:企业投资负面清单基本内容

## 附件

# 企业投资负面清单基本内容

(2020 年版)

### 一、禁止类投资项目：

(一)不符合国家产业政策和企业功能定位、发展战略的投资项目；

(二)资金未按照国家有关规定确保落实到位的政府投资项目或施工单位垫资建设的政府投资项目；

(三)第三层级企业（股权多元化和市属国有股权比例低于50%的混合所有制企业除外）及以下子企业充当对外投资主体的投资项目；

(四)预期财务内部收益率低于国内5年期贷款基准利率的商业性投资项目；

(五)用短融资金作为项目资本金对固定资产、长期股权(含产业投资基金)或债权项目进行投资的投资项目。

### 二、特别监管类投资项目：

(一)非主业投资项目；

(二)市域外主业投资项目；

(三)投资额超过授权额度(分企业授权)以上的市域内主业投资项目；

(四)未列入年度投资计划的投资项目；

(五)企业自有资金出资单独作劣后级出资发起设立股权投资基金；

(六)国有资本以独资方式介入到完全竞争性领域的投资项目；

(七)境外投资项目；

(八)已建成投产运营、继续追加投资的项目；

(九)项目投资方案经审查备案后,投资额、资金来源及构成、股权结构、合作伙伴、投资对象等事项出现重大变更的投资项目；

(十)市国资委认为需要列入特别监管的其他投资项目。

---

抄送：市委各部门，株洲军分区战备建设处。  
市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市  
人民检察院。  
各民主党派市委，各人民团体。