深圳市龙华区区属企业国有资产监督管理

暂行办法编制说明

为加强我区区属企业国有资产监管，引导国有企业建立现代企业制度，完善公司治理结构，确立以管资本为主的国有资产监管体系，提高企业员工的积极性，激发企业活力。根据区委、区政府有关工作要求，我委修订了《深圳市龙华区区属企业国有资产监督管理暂行办法》。

区国资委通过组织调研，了解了市国资委和宝安区、盐田区等兄弟区的相关经验做法，听取了相关专业中介机构的建议，结合龙华区的国资监管实际，形成了《深圳市龙华区区属企业国有资产监督管理暂行办法（征求意见稿）》，并书面征求了市国资委、区纪委监委、区委组织部、区法制办、区审计局、区城市更新局以及两家区直管国有企业的意见，共收到反馈意见43条，采纳35条，不予采纳8条。我委根据各单位反馈意见进行了修改完善，形成送审稿。

2018年7月6日，区政府一届三十六次常务会议审议并原则通过了《深圳市龙华区区属企业国有资产监督管理暂行办法（送审稿）》。会议议定，请区国资委根据会议意见作进一步修改完善后，按程序报区委常委会议审议。目前，区国资委已按要求在《深圳市龙华区区属企业国有资产监督管理暂行办法（送审稿）》配套监管制度中进行修改完善。现提请区委常委会审议《深圳市龙华区区属企业国有资产监督管理暂行办法（送审稿）》。

一、基本框架

《深圳市龙华区区属企业国有资产监督管理暂行办法》（以下简称“办法”）共**八章八十七**条，包括：总则、人事及薪酬管理、经营管理、预算管理、产权管理、资产管理、监督管理和附则等内容。

二、基本思路

根据国家、省、市关于深化国有企业改革文件精神，以管资本为主加强国有资产监管，科学界定出资人监管边界，该放的依法放开，切实增强企业活力；该管的科学管好，严格防止国有资产流失。以资本为纽带，推进全面预算管理；以产权为基础，严格规范企业产权变动行为，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。

三、与原监管办法的主要差异

（一）监管内容更全面。办法中增加了法人治理结构、工资总额管理、资产财务核销等内容；

（二）审批程序更高效。办法将原有“直管企业、区国资机构、区分管领导、区国有资产领导小组、新区管委会”五级审批层级修订为三级，即“直管企业、区国资委、区政府”；

（三）国资委股东职能更突出。进一步加强了区国资委对企业人事、薪酬、考核的管理，进一步理顺了区国资委在企业日常经营活动中发生的投资、产权变动、资产评估等事项的审批权限。

四、主要内容

（一）人事及薪酬管理

1.为建立健全区属国有企业现代企业制度，完善公司**法人治理结构**，在本办法中**第六条至第十五条**中对企业党建工作进行了规定，明确了国有企业党组织在法人治理结构中的法定地位；规定直管企业应当制定党委（党组）会、股东会（国有独资公司例外）、董事会、监事会、经营管理机构议事规则，并报区国资委备案；规定了区国资委委派董事、监事的日常工作制度；直管企业董事会、经营班子、监事会等的企业领导人员和区政府委托直管企业出资参股企业中按照公司章程及协议由直管企业推荐的企业领导人员的拟任免人选，由区委研究决定；辖属企业法定代表人的拟任免人选，由直管企业党委提名，征求区财政局（区国资委）党组意见，报区委组织部审批；辖属企业除法定代表人以外的企业领导人员，由直管企业党委研究确定，分报区委组织部、区财政局（区国资委）党组备案；除区政府委托直管企业出资的参股企业外，其他参股企业中按照公司章程及协议由直管企业推荐的企业领导人员拟任免人选，由直管企业党委研究确定，分报区委组织部、区财政局（区国资委）党组备案。

2.为明确**组织架构编制、员额总数**的管理，本办法**第十六条至第二十条中**规定了直管企业及辖属企业的组织架构、部门设置、定岗定员方案，由直管企业编制，报区国资委审定；直管企业及辖属企业要在定岗定员方案规定的员额总数内，编制本企业年度用人计划，年度用人计划纳入全面预算管理；直管企业中层管理人员拟任免人选，由直管企业党委研究确定，分报区委组织部、区财政局（区国资委）党组备案；直管企业基层管理人员、辖属企业的中层和基层管理人员由直管企业任免，报区国资委备案。

3.落实国家、省、市有关国有企业负责人**薪酬**改革有关精神，严格控制工资总额预算的使用和发放的管理。在**第二十一条至二十八条**中，提出了直管企业及辖属企业的工资总额内容；建立了工资与效益的联动机制，规定直管企业及辖属企业经济效益增长的，当年工资总额增长幅度可在不超过经济效益增长幅度范围内确定；规定了工资总额纳入全面预算管理，直管企业及辖属企业的年度薪酬方案如因客观原因确需调整，应按规定程序进行调整；规定了企业上年度实际发放工资总额低于区国资委核定的清算可发数时的处理情形；出现工资超提超发和违规列支时区国资委视违规情形对企业负责人和相关责任人员依照有关规定进行相应处罚。

4.为建立健全区属国有企业**激励与约束**机制。**在第二十九条至三十二条**中规定了经营业绩考核的主要内容和经营业绩考核分类管理、分级审批的相关规定，直管企业负责人的考核，由区国资委负责；直管企业其他人员、辖属企业人员的考核，由直管企业自行组织实施。

（二）经营管理

1.为促进区属国有企业**投资**决策的科学化和规范化，在**第三十三至第三十六条**中规定了投资行为的主要内容和审批程序，投资项目审批程序：

（1）对自有土地或物业实施自主开发建设或自主改造等固定资产投资项目、内部投资合作项目：①单项投资额不足3000万元的，由直管企业审定；②单项投资额在3000万元以上、不足5000万元的，由直管企业审定，报区国资委备案；③单项投资额在5000万元以上，不足1亿元的，由直管企业提出投资方案，经企业内部决策程序后报区国资委审定；④单项投资额在1亿元以上的，由直管企业提出投资方案并履行企业内部决策程序，报区国资委审核后，报区政府审定。

（2）其他投资项目：①单项投资额不足1000万元的，由直管企业审定；②单项投资额在1000万元以上、不足3000万元的，由直管企业审定，报区国资委备案；③单项投资额在3000万元以上，不足5000万的，由直管企业提出投资方案，经企业内部决策程序后报区国资委审定；④单项投资额在5000万元以上的，由直管企业提出投资方案并履行企业内部决策程序，经区国资委审核后，报区政府审定。

2.为规范区国有企业**融资和担保**行为，在**第三十七条至第三十九条中**规定了融资项目的主要内容和审批程序；明确了直管企业及辖属企业不得出借资金的情形。在**第四十条至第四十二条中**规定了担保行为的主要内容和审批流程；明确了直管企业及辖属企业不得提供担保的情形。

（1）融资项目审批程序：①单项融资额不足5000万元的，由直管企业审定，报区国资委备案；②单项融资额在5000万以上，不足1亿元的，由直管企业提出融资方案，报区国资委审定；③单项融资额在1亿元以上的，由直管企业提出融资方案，经区国资委审核后，报区政府审定。

（2）担保事项审批程序：①同一直管企业系统内部的担保事项，由直管企业审定；②直管企业之间的互相担保事项，以及直管企业与其出资企业之间的互相担保，由直管企业审定，报区国资委备案。

**（三）预算管理**

1.为完善区属国有企业内部控制机制，督促和引导企业切实建立以预算目标为中心的责任体系，在本办法第四十三至四十七条中规定了全面预算的编制及审批程序，提出了区国资委对直管企业年度预算工作进行考核，考核结果作为直管企业领导人员年度考核重要依据。

（1）国有企业全面预算包括业务预算、资本预算、筹资预算、资金预算和费用预算五个方面。

（2）直管企业年度预算草案、预算调整案由直管企业编制，并合并辖属企业年度全面预算，经区国资委审核后，报区政府审定。

（3）区国资委每年对直管企业进行年度预算考核，考核结果作为直管企业领导人员年度考核重要依据。

2.为加强和规范国有资本经营预算收益管理，在第四十八条至五十三条中，确了国有资本经营预决算草案的编制主体和审核主体，规范了国有资本经营预算的收支范围和收缴比例。

（四）产权管理

1.为明确**企业设立、合并、分立、解散、增减注册资本、申请破产或其他变更企业形式**事项的审批程序，在**第五十四条中**规定：（1）直管企业的设立、合并、分立、解散、增减注册资本、申请破产或其他变更企业形式事项，由区国资委提出方案，报区政府审定；（2）辖属企业的设立、合并、分立、解散、增减注册资本、申请破产或其他变更企业形式事项，由直管企业提出方案，经区国资委审核后，报区政府审定。

2.为明确国有**产权转让**审批程序，在**第五十五至第五十七条中**规定：（1）直管企业的国有产权变动，由区国资委提出方案，报区政府审定。（2）辖属企业的产权变动，按照标的评估值实行分级审批：产权评估值不足1000万元的，由直管企业审定，报区国资委备案；产权评估值在1000万元以上、不足3000万元的，由直管企业提出方案，报区国资委审定；产权评估值3000万元以上的，经区国资委审核后，报区政府审定。（3）企业国有产权变动导致国有资本不再拥有控股地位或国有股权完全退出的，经区国资委审核后，报区政府审定。

3.为明确企业产权**无偿划转**的审批程序，**第五十八至第六十条中**规定：（1）国有产权在同一直管企业系统内部无偿划转的，由其出资（或开办）单位审定，报区国资委备案；（2）国有产权在不同直管企业系统之间无偿划转的，由直管企业提出方案，报区国资委审定；（3）国有产权无偿划转至龙华区以外的政府机构、事业单位、国有独资企业、国有独资公司、国有全资公司，或其他区出资企业国有产权无偿划转至直管企业的，由直管企业提出方案，经区国资委审核后，报区政府审定。

（五）资产管理

1.为规范区属国有企业**资产处置**行为，分别在**第六十三条至第六十五条中规定了**资产处置的审批程序：（1）资产评估值不足100万元的，由直管企业审定；（2）资产评估值在100万元以上，不足1000万元的，由直管企业审定，报区国资委备案；（3）资产评估值在1000万元以上、不足3000万元的，由直管企业提出方案，报区国资委审定；（4）资产评估值在3000万元以上的，由直管企业提出方案，经区国资委审核后，报区政府审定。

2.为规范区属国有企业**资产评估**行为，在**第六十六条至七十条中**规定了需要对国有资产、非国有单位资产进行评估和免于评估的情形，明确了需报区国资委核准和需办理资产评估项目备案的情形：

（1）有下列情形之一的，应当对相关国有资产进行评估：①因增资扩股等原因导致国有出资人所持产权（股权）比例发生变动；②改建为有限责任公司或者股份有限公司；③所属企业股权转让；④以非货币资产对外投资；⑤合并、分立；⑥资产转让、置换、拍卖；⑦法律、法规、规章及政府规范性文件规定需要进行资产评估的其他情形。

（2）有下列情形之一的，应当对所涉及非国有单位的相关资产进行评估：①收购资产和企业产权（股权）；②资产置换；③接受以实物资产偿还债务；④合资、合作设立企业，对方以非货币资产出资；⑤区国资委认为需要进行资产评估的其他情形。

（3）有下列情形之一的，经区国资委批准，可以免于评估：①企业国有资产在区属国有独资企业或国有独资公司之间变动的；②产权、资产在企业内部全资企业（含股权合并计算后为全资的企业）之间变动的；③其他依法可以免于评估的情形。

（4）资产评估项目有下列情形之一的，应当报区国资委核准：①经龙华区政府批准实施的重大经济事项涉及的资产评估项目；②直管企业股权变动涉及的资产评估项目；③区国资委认为需要核准的其他重大资产评估项目。

3.为规范区属国有企业**资产减值准备财务核销**行为，**第七十一至第七十五条**规定了资产减值准备财务核销的工作流程和审批程序：（1）资产减值准备财务核销所对应的单笔资产原值或资金不足100万元的，由直管企业审定；（2）资产减值准备财务核销所对应的单笔资产原值或资金在100万元以上，不足300万元的，由直管企业审定，报区国资委备案；（3）资产减值准备财务核销所对应的单笔资产原值或资金在300万元以上的，由直管企业提出方案，报区国资委审定。

4.为规范区属国有企业参与**城市更新**行为，**第七十六至第七十七条**规定了直管企业及辖属企业参与城市更新项目的开发方式及审批流程：

（1）城市更新单元内属于国有资产的物业或者土地面积占城市更新项目搬迁物业或土地面积不足二分之一，且不适合自主开发和合作开发的，企业可以按以下方式处理：①与实施主体签订搬迁补偿安置协议，但搬迁补偿安置的标准不得低于市场（片区）同类土地或者物业的搬迁补偿安置标准；②通过公开交易的方式将房地产转让给城市更新项目的实施主体或其他市场主体；③由政府部门征收或回购；④其他。

（2）企业参与城市更新活动审批程序：①城市更新单元内属于国有物业和土地的资产评估价值不足3000万元的城市更新项目，由直管企业审定；②城市更新单元内属于国有物业和土地的资产评估价值在3000万元以上、不足5000万元的城市更新项目，由直管企业审定，报区国资委备案；③城市更新单元内属于国有物业和土地的资产评估价值在5000万元以上、不足1亿元的城市更新项目，由直管企业提出方案，报区国资委审定；④城市更新单元内属于国有物业和土地的资产评估价值在1亿元以上的城市更新项目，由直管企业提出方案，经区国资委审核后，报区政府审定。

（六）监督管理

为加强区属国有企业的监督管理，在**第七十八条至八十二条**中对规定了区国资委委派的外部董事、财务总监及企业监事会主席、监事应当对企业按程序办理的事项行为进行指导监督，发现存在的违法违规问题，应当进行纠正，并及时向区国资委报告；规定了直管企业及辖属企业承担责任的情形及造成国有资产损失时的相关责任追究情形。

五、区政府常务会议意见及修改情况

2018年7月6日，区政府一届第三十六次常务会议审议并原则通过了《深圳市龙华区区属企业国有资产监督管理暂行办法（送审稿）》，并提出在制度中针对国有企业融资管理，应增加企业资产负债率的相关规定。根据会议精神，我委在《深圳市龙华区区属企业国有资产监督管理暂行办法（送审稿）》配套监管制度《深圳市龙华区区属国有企业融资与担保管理暂行办法（送审稿）》的第九条和第十八条中进行了修改完善，其中第九条将原“（四）融资规模适度，有相应的还款能力”修改为“（四）融资规模与合理的资产负债水平相适应，有相应的还款能力”；第十八条将原“（一）项目审定的申请文件或项目备案的申请文件，包括企业基本情况、融资方案等”修改为“（一）项目审定的申请文件或项目备案的申请文件，包括企业基本情况、资产负债率水平、盈利能力、融资目的、融资规模、融资方式、融资费用等”。