

تولى اۋداندىق خالىق ۈكىمەتى خوجاتى

托里县人民政府文件

托政发规〔2025〕1号

签发人：达吾列提·帕尔尤拉

关于印发《托里县监管国有企业投资监督管理办法》的通知

各乡（镇）、各有关单位：

《托里县监管国有企业投资监督管理办法》已经县人民政府研究同意，现印发你们，请认真贯彻执行。



2025年3月24日

抄送：县委办公室

托里县人民政府办公室

2025年3月24日印发

托里县监管国有企业投资监督管理办法

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，推动监管企业规范投资管理，优化国有资本布局 and 结构，更好地落实国有资本保值增值责任，根据《中华人民共和国企业国有资产法》《企业国有资产监督管理暂行条例》《自治区区属国有企业违规经营投资责任追究办法(试行)》《新疆维吾尔自治区实施<企业国有资产监督管理暂行条例>办法》《自治区国资委监管企业投资监督管理办法》(新国资发〔2023〕480号)《塔城地区国资委监管企业投资监督管理办法》等有关法律法规和政策规定，结合监管企业实际制定本办法。

第二条 本办法所称监管企业，是指托里县财政局代表人民政府依法履行出资人职责的企业。本办法所称投资，是指监管企业及其所属企业在境内外从事的固定资产投资与股权投资。本办法所称重大项目，是指自治区、地区、托里县重点项目和其他投资金额超过300万元的投资项目。本办法所称主业，是指根据监管企业发展战略和规划确定并由财政局确认公布企业的主要经营业务；非主业是指主业以外的其他经营业务；非主业投资比例是指年度投资中非主业所占比例。

第三条 财政局以国家、自治区、地区及托里县发展战略和监管企业五年发展规划纲要为引领，以把握投资方向、优化资本布局、严格决策程序、规范资本运作、提高资本回报、维护资本

安全为重点，依法建立信息对称、权责对等、运行规范、风险控制有力的投资监督管理体系，推动监管企业强化投资行为的全程全面监管。

第四条 财政局指导监管企业建立健全投资管理制度，督促监管企业依据其发展战略和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，制定监管企业投资项目负面清单，对监管企业投资项目进行分类监管，监督检查监管企业投资管理制度的执行情况，特别监管类投资项目的决策和实施情况，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 监管企业投资应当服务国家、自治区、地区及托里县发展战略，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，严格控制非主业投资，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，防止推高负债形成风险，防止国有资产流失。

第六条 监管企业是投资项目的决策主体、执行主体和责任主体，应当建立投资管理体系，健全投资管理制度，科学编制投资计划，制定投资项目负面清单，切实加强项目管理，提高投资风险防控能力，认真开展重大项目后评价，履行投资信息报送义务和配合监督检查义务。

第二章 投资监管体系建设

第七条 监管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，投资管理制度应包括以下内容：

- (一)投资应遵循的基本原则;
- (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)投资项目负面清单制度;
- (五)投资信息报送管理制度;
- (六)投资风险管控制度;
- (七)投资项目完成、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。

监管企业投资管理制度应当经董事会审议通过后报送财政局备案,投资管理制度发生调整和变化的,应在调整之日起5个工作日内报财政局进行变更备案。

第八条 监管企业应加强投资部门的专业队伍和专业能力建设。通过引进、培训等手段,建立一支具有战略、投资、法律、审计评估、工程管理、资本运作等方面实践经验的专业队伍,从事战略规划、项目投资及风险管控等业务工作。

第九条 财政局根据国家、自治区、地区及托里县有关规定和监管要求,建立发布监管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和出资额超过300万元(含300万元)的投资项目,监管企业

在完成决策后、实施前报请财政局履行出资人审核把关程序;负面清单之外的投资项目,由监管企业按照本企业发展战略和规划自主决策,并按本办法第十八条规定报告财政局。监管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。监管企业应在财政局发布的监管企业投资项目负面清单基础上,结合本企业实际,制定本企业更为严格、具体的投资项目负面清单。

第十条 监管企业根据本企业发展战略和规划申报主业,财政局根据监管要求确认监管企业主业并予以公布。主业应符合国家产业政策和自治区、地区、托里县国有经济布局,具有竞争优势、增长潜力和持续、稳定的盈利能力。主业原则上不超过三个,对一些能延伸产业链长、多元化发展的业务,可根据实际情况适当增加。主业确认后保持相对稳定,并适时动态调整。非主业投资比例不得超过 20%。

第十一条 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、企业监督、产权管理、考核分配、资本运营、干部管理、外部董事、外派监事监督等相关监管职能合力,实现对监管企业投资活动过程监管全覆盖,及时发现投资风险,减少投资损失。

第十二条 财政局组织建立投资项目专家库,根据实际需要适时为投资项目的论证、管理、后评价等工作提供专业支持。

第三章 投资事前管理

第十三条 监管企业应当按照本企业发展战略和规划,结合

企业年度财务预算编制年度投资计划，年度投资规模应与合理的资产负债水平相适应。年度投资计划应包含监管企业和下属企业的投资活动。

第十四条 监管企业应当于每年3月10日前将经董事会审议通过的年度投资计划报送财政局。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)投资规模及资产负债率水平；
- (三)投资结构分析；
- (四)投资资金来源；
- (五)投资项目基本情况(包括合资合作方情况)；
- (六)确保年度投资计划顺利实施的主要保障措施；
- (七)财政局要求报送的其他内容。

第十五条 财政局依据监管企业投资项目负面清单、企业发展战略和规划，从投资方向、投资规模、投资结构和投资能力等方面，对监管企业年度投资计划进行备案管理。对存在问题的年度投资计划，财政局在收到年度投资计划报告后的20个工作日内，向有关企业反馈书面意见，企业应根据财政局意见对年度投资计划作出修改后报财政局。

第十六条 监管企业应当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实施力度。年度投资计划备案后不得随意更改，确需调整年度投资计划的，应当将调整后的年度投资计划报告财政局进行调整备案，年度计划调整原

则上仅限一次。

第十七条 列入监管企业投资项目负面清单特别监管类的投资项目和出资额超过 300 万元(含 300 万元)的投资项目, 监管企业应在履行完企业内部决策程序后、实施前向财政局报送以下材料:

- (一)开展项目投资的请示;
- (二)企业有关决策文件(党组织会议记录;董事会会议记录、董事会决议);
- (三)投资项目可研报告;
- (四)尽职调查报告等相关文件(并购、合资的股权投资项目, 如以控股为目的, 还应提供并购重组方案);
- (五)投资项目风险防控报告;
- (六)财务意见书;
- (七)法律意见书;
- (八)投资项目合作各方或交易相对方基本达成一致意见的待签协议或合同文本;
- (九)涉及矿产资源开发的, 应出具在资源储量管理部门备案的详勘级别资源勘查报告;
- (十)其他必要的材料。

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。

财政局依据相关法律、法规和国有资产监管规定, 从投资项目实施必要性、对企业经营发展的影响程度、企业投资风险承

受能力等方面履行出资人审核把关程序，在收到相关材料后 20 个工作日内向企业反馈书面意见。财政局认为有必要时，可委托第三方咨询机构或组织专家论证会对投资项目进行论证。

境外投资项目在完成财政局审核程序后，由财政局按照《关于规范新疆企业海外经营行为加强境外企业和对外投资安全工作的实施意见》(新政发〔2018〕32 号)的要求提交县委、政府审批。

第十八条 未列入监管企业投资项目负面清单的出资额 100 万元以上(含 100 万元)的投资项目，监管企业应在履行完内部决策程序向财政局报告，报送以下材料备案：

- (一)开展项目投资的报告；
- (二)企业有关决策文件(党组织会议记录;董事会会议记录、董事会决议)；
- (三)投资项目可研报告；
- (四)尽职调查报告等相关文件(并购、合资的股权投资项目，如以控股为目的，还应提供并购重组方案)；
- (五)投资项目风险防控报告；
- (六)其他必要的材料。

财政局依据相关法律、法规和国有资产监管规定，可视项目具体情况进行风险提示，对存在重大的缺陷和风险的项目可予以否决。

第十九条 监管企业应当根据本企业发展战略和规划，按照已确认的主业、非主业投资比例及鼓励产业投资方向选择、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，应当深入进行技术、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。

第四章 投资事中管理

第二十条 监管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。如出现影响投资目的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。

第二十一条 企业投资项目实施过程中出现下列情况的，监管企业应及时向财政局书面报告，并提交企业相关决策文件。报告内容主要包括：投资项目的基本情况、出现问题的类型、原因分析、解决问题的思路及建议。

- 1.对项目投资额、资金来源及构成进行重大调整，将使企业负债过高，超出企业承受能力的；
- 2.股权结构发生重大变化，导致控制权转移的；
- 3.投资合作方违约，出现严重损害企业利益情况的；
- 4.投资亏损超过投资总额 20%(含 20%)以上的。

第二十二条 监管企业应当按照财政局要求，分别于每年一、二、三季度终了次月 10 日前将季度投资完成情况报送财政局，以及需要报告的其他事项等内容。

第二十三条 财政局对实施中的重大项目进行随机监督检查，重点检查投资决策、执行等情况，协调解决项目建设中遇到的问

题，纠正项目建设中的违规问题。

第五章 投资事后管理

第二十四条 监管企业在年度投资完成后，应当编制年度投资完成情况报告，并在下一年1月31日前报送财政局。年度投资完成情况报告包括但不限于以下内容：

- （一）年度投资完成总体情况；
- （二）年度投资效果分析；
- （三）特别监管类投资项目进展情况；
- （四）年度投资存在的主要问题及建议。

第二十五条 监管企业应当在项目达产三年内对项目开展后评价。通过项目后评价，完善企业投资决策机制，提高项目成功率和投资收益，总结投资经验，为后续投资活动提供参考。后评价内容包括但不限于：

（一）评价项目实施过程。主要是对项目可行性研究，项目决策和批准程序，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。主要是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,认真总结项目决策、实施、运营等环节和技术、财务、管理等方面存在的经验与教训,在此基础上,提出对已实施项目和在建项目进行完善、对今后投资决策和管理进行改进的对策措施。

第二十六条 监管企业应当每年12月30日前对投产后两年内的项目开展后评价工作,形成专项报告报财政局,报告内容应全面准确反映评价结果。财政局对企业投资项目后评价工作进行监督和指导,对项目开展的有益经验进行推广,必要时可委托第三方专业机构或专家组参与抽查复核。对于错报、瞒报后评价结果或未开展后评价工作的企业,财政局将视情况通报或追究企业经营管理人员责任。

第二十七条 监管企业应当开展特别监管类投资项目专项审计,审计的重点包括特别监管类投资项目决策、投资方向、资金使用、投资收益、投资风险管理等方面。

第六章 投资风险管理

第二十八条 监管企业应当建立投资全过程风险管理体系,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。强化投资前期风险评估和风控方案制定,做好项目实施过程中的风险监控、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。

第二十九条 财政局指导督促监管企业加强投资风险管理,

必要时委托第三方咨询机构对监管企业投资风险管理体系进行评价，及时将评价结果反馈监管企业。相关监管企业应按照评价结果对存在的问题及时进行整改，健全完善企业投资风险管理体系，提高企业抗风险能力。

第三十条 监管企业特别监管类投资项目应当积极引入社会各类投资机构参与。列入资产负债率重点关注和重点监管企业名单的监管企业不得因投资推高企业的负债率水平。

第七章 责任追究

第三十一条 监管企业违反本办法规定，对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不良后果的，依照《自治区区属国有企业违规经营投资责任追究办法(试行)》(新政办发〔2018〕124号)追究责任。

第三十二条 承担投资项目相关工作的中介机构，出具严重失实报告的，将其列入“黑名单”，三年内禁止聘请其从事企业的相关中介业务。对情节严重，造成严重后果的，依法追究其法律责任。

第八章 附 则

第三十三条 本办法由托里县财政局负责解释。

托里县监管国有企业投资项目负面清单

(2025 年版)

一、禁止类

1. 不符合国家、自治区、地区及托里县产业政策的投资项目。
2. 未按规定履行完成必要的审批程序的投资项目。
3. 不符合经托里县财政局审核的企业发展战略和规划的投资项目。
4. 不符合企业投资决策程序和管理制度的投资项目。
5. 未明确融资、投资、管理、退出方式和相关责任人的投资项目。
6. 项目资本金低于国家相关规定要求的投资项目。
7. 超过托里县财政局认定的非主业投资比例的非主业投资项目。
8. 因并购导致突破资产负债率警戒线的投资项目或列入资产负债率重点关注企业名单、重点监管企业名单的国有企业实施推高资产负债率的投资项目。
9. 预期投资财务内部收益率低于 5 年期国债利率的商业性投资项目。
10. 向产权关系不明晰、有重大法律或财务风险的企业进行投资。
11. 与信誉不佳、经营存在法律纠纷、资产质量较差或明显缺乏投资能力的国有企业合资合作的投资项目。

二、特别监管类

1.出资额占监管企业集团合并报表归属于母公司净资产20%(含20%)以上的投资项目。

2.资产负债率高于70%、带息负债比率高于70%、且上一年度净利润为负的县属国有企业的所有固定资产投资和股权投资项目。

3.新购土地开展的商业性房地产项目。

4.新设立、收购、并购出资额超过300万元(含300万元)的股权投资项目。