

# 泰安市人民政府办公室

泰政办字〔2022〕17号

---

## 泰安市人民政府办公室 关于印发泰安市市属企业投资 监督管理办法的通知

各县、市、区人民政府,各功能区管委会,市政府各部门、直属单位:

《泰安市市属企业投资监督管理办法》已经市委、市政府同意,现印发你们,请认真贯彻执行。

泰安市人民政府办公室

2022年4月21日

(此件公开发布)

# 泰安市市属企业投资监督管理办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为提高市属企业投资决策的科学性,规范投资活动,有效防范投资风险,逐步构建国资监管大格局,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》以及《山东省省属企业投资监督管理办法》《泰安市市属企业监督管理暂行办法》等法律法规和文件精神,结合我市实际,制定本办法。

**第二条** 本办法适用于市政府授权市级国有资产监督管理机构、各功能区(以下简称出资人机构)履行出资人职责的市属企业和其投资设立的全资企业、控股企业及有实际控制权的其他企业(以下简称企业)。

本办法所称投资是指企业从事的固定资产投资和长期股权投资等;所称主业是指经出资人机构确认并公布的企业主要经营业务,非主业是指主业以外的其他经营业务。

**第三条** 成立市属国有资本布局结构调整投资决策委员会(以下简称市政府投决会),负责研究审议市属国有资本布局结构调整、企业年度投资计划、重大投资项目等事项,对出资人机构履行投资管理职责情况进行监督检查,切实提高投资管理科学化、规范化水平。以上审议事项,由各出资人机构根据出资权限分别报市政府投决会研究审议。

**第四条** 企业是投资的决策主体、执行主体和责任主体,职责主要包括:

(一)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;

(二)健全投资管理制度,制定本企业投资负面清单,完善投资科学决策机制;

(三)制定和执行年度投资计划;

(四)强化投资项目尽职调查、可行性研究、审查论证等前期工作,审慎决策投资项目,依法依规履行决策程序;

(五)组织实施投资项目,开展项目后评价;

(六)按规定报告投资管理制度、投资计划及执行、投资项目后评价等情况,配合监督检查。

**第五条** 出资人机构按照以管资本为主的原则,以引导投资方向、规范决策程序、提高资本回报、维护资本安全为重点,对市属企业投资活动进行监督管理,履行出资人职责,主要包括:

(一)研究和引导市属国有资本投资方向,对企业主业进行确认,支持企业依据发展规划、围绕主业进行投资;

(二)指导和监督企业建立健全投资管理制度;

(三)督促企业依据战略规划编制年度投资计划并与财务预算进行衔接;

(四)制定企业投资项目负面清单,对企业投资项目进行分类监管;

(五)建立企业投资事项报告制度和投资监管信息系统,对企业投资信息进行监测分析;

(六)监督检查企业投资管理制度执行情况,包括投资决策、实施、后评价、年度投资计划执行情况等。

#### **第六条** 投资应当遵循下列原则:

(一)完整准确全面贯彻新发展理念,主动服务和融入新发展格局,坚持质量第一、效益优先,聚焦关键核心技术和发展模式创新,增强企业核心竞争力,实现高质量发展;

(二)遵守有关法律法规和企业章程,符合国家和省、市产业政策、发展规划,以及国有资本布局结构调整导向,体现出资人意愿,更好服务全市战略目标;

(三)符合企业功能定位、发展战略规划及投资管理制度,坚持聚焦主业,严控非主业、产能严重过剩行业、高风险业务和低端低效产业投资;

(四)投资规模与企业资产规模、资产负债水平和筹融资能力相适应,与企业管理能力、人力资源等相匹配。

## **第二章 投资监管体系建设**

**第七条** 企业应当建立健全投资管理基本制度、各类专项制度、实施细则及流程等投资管理制度体系,主要包括:

(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;

(五)投资项目跟踪、中止、终止或退出制度;

- (六)投资风险管控制度；
- (七)投资信息化管理、投资事项报告制度；
- (八)投资项目后评价、责任追究和奖惩制度；
- (九)对所属企业投资的授权与监管制度。

投资管理制度应经董事会(或相应决策机构,下同)审议通过后报出资人机构备案,并通过制度执行情况评估、再修订等对制度持续改进和完善。

**第八条** 企业应当加强对所属企业投资行为的监管,合理划分不同产权级次企业的投资职责和权限,制定分级分类投资管理规定。对所属企业的投资事项,通过派出的产权代表(股东代表、董事等)依法依规发表意见,行使表决权。

**第九条** 出资人机构应当加强对企业年度投资计划、季度及年度投资完成情况、重大投资项目实施及后评价的闭环监管。建立投资监管信息系统,对以上事项进行监测、分析和管理工作。企业须建立完善本企业投资管理信息系统,对年度投资计划及执行、投资项目实施及调整、项目运营及后评价等情况,进行全面全程动态监控和管理。

**第十条** 出资人机构根据有关规定和监管要求,完善企业主业管理方式,对企业主业进行确认并建立企业主业动态调整机制,经确认的主业作为企业编制年度投资计划、开展项目投资和投资监管的重要依据。按照主业动态调整和监管机制要求,企业要加强所属企业的主业管理,二级子公司主业确认后须报出资人机构备案;要结合投资计划执行情况,对主业管理进行常态化跟踪监测。

**第十一条** 出资人机构建立发布企业投资项目负面清单,设

定禁止类、特别监管类投资项目,实行分类监管。对于禁止类的投资项目,企业一律不得投资;对于特别监管类的投资项目,企业应当报出资人机构履行相关程序,重大项目报市委、市政府及市政府投决会研究决策。投资项目负面清单的内容保持相对稳定,并适时动态调整。

### 第三章 投资事前管理

**第十二条** 企业应当依据发展战略规划,编制年度投资计划。年度投资计划应遵循投资原则,与财务预算相衔接,非主业投资占年度投资计划总额比重原则上不超过10%。列入计划的投资项目应完成必要的前期工作,具备年内实施条件。

**第十三条** 企业年度投资计划经董事会审议通过后,原则上于每年2月底前报告出资人机构,并附报投资计划可行性分析报告、董事会决议及会议记录等材料。年度投资计划主要包括:

(一)年度投资的总体目标,包括年度投资实施对企业产业升级、结构优化、发展质量与效益提升等的预期贡献;

(二)投资规模与资金来源,包括计划投资总额、资金来源及构成、实施投资对资产负债率的影响等;

(三)投资方向与结构,包括各类投资规模与比重、投资地域、投资方式等;

(四)计划主要投资项目,包括投资主体企业、计划投资额、资金来源、进度安排等。

**第十四条** 出资人机构依据企业主业、投资项目负面清单、企

业发展战略规划,对企业年度投资计划编制进行监督指导,并履行审核把关程序,重点关注决策程序、投资方向、投资规模、资金来源等方面,出资人机构负责汇总企业年度投资计划,报经市政府投决会审议后,根据反馈意见履行核准程序。

**第十五条** 企业应当严格执行年度投资计划,因生产经营环境发生重大变化等,导致导致计划投资项目变更的(包括停止或暂缓实施、追加投资、新增项目等),应当分析变更影响,按规定重新上报出资人机构履行核准程序。对市委、市政府研究确定由企业承担的投资项目,可调整补充年度投资计划。

**第十六条** 企业投资项目决策前,应当从政策、市场、技术、效益、环境、安全、社会稳定等方面,做好全面充分的尽职调查、可行性研究、风险评估等前期工作。

(一)投资项目可行性研究报告应包括以下内容:

1. 项目投资目的、背景、必要性;
2. 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);
3. 项目市场前景、政策导向、运营方式及竞争优劣势;
4. 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);
5. 项目组织架构、制度建设、经营团队情况以及各投资方的权利与义务等;
6. 项目风险评估及防范措施等。

(二)投资项目尽职调查报告应包括以下内容:

1. 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；

2. 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；

3. 技术与业务调查,包括主要产品和业务、核心资源、技术、采购、生产、市场与销售、经营能力、经营风险提示及建议；

4. 法律调查,包括经营资质、主要资产、项目建设、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；

5. 关联企业调查,包括目标企业所有全资或控股子公司、分支机构、参股企业的合法设立、经营有关说明和证明文件。

(三)投资项目法律审核,应由企业法律事务机构或委托法律中介机构进行实质性审查,出具法律审核意见。其中,与非国有资本、非市属国有资本开展合资合作以及投资项目位于市外境内的,应委托法律中介机构出具法律意见书。

法律意见书应包括但不限于对下列事项进行说明并提出结论性意见:

1. 投资主体、合作方的资格以及决策程序；
2. 投资规模与内容、资金来源与构成、股权结构等；
3. 投资合作方历史沿革、股东构成情况、资产情况、资质背景、财务状况、知识产权、重大涉诉仲裁事项等；
4. 投资涉及的协议、合同、公司章程等；
5. 投资方案实施的法律风险与防范措施；
6. 需要说明的其他事项。

(四)企业应当建立项目专家库,组织专家评审。评审内容包



括但不限于可行性研究报告及相关资产评估报告、尽职调查报告、法律意见书、合资合同、章程、协议等。评审出具的论证意见作为投资决策的重要依据,未通过专家论证、存在重大争议的项目不得进入决策程序。

**第十七条** 企业应当按照公司章程和投资管理制度规定,对投资项目进行认真审议,审慎决策。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相关材料,所有参与决策人员应充分发表意见,并在决议、会议记录等决策文件上签字,连同项目材料一并归档保存,确保有案可查。

**第十八条** 出资人机构对投资项目实行分类、分级管理。

(一)报市委、市政府批准的:企业年度投资计划外1亿元以上的长期股权投资或2亿元以上的固定资产投资,以及其他符合《关于印发〈市委常委会“三重一大”事项决策办法〉(试行)的通知》(泰发[2021]19号)规定的“三重一大”重大项目;

(二)报市政府投决会审议、由出资人机构履行核准程序的:企业年度投资计划,以及年度投资计划外5000万元至1亿元(不含)的长期股权投资或1亿元至2亿元(不含)的固定资产投资;

(三)由出资人机构履行核准程序的:年度投资计划外2000万元至5000万元(不含)的长期股权投资或5000万元至1亿元(不含)的固定资产投资;

(四)企业自行决策,报出资人机构备案的:年度投资计划外2000万元(不含)以下的长期股权投资或5000万元(不含)以下的固定资产投资。

**第十九条** 报市委、市政府或市政府投决会及出资人机构履

行程序的投资项目,企业应当在履行完内部决策程序、实施投资前,报送下列材料:

(一)书面申报文件;

(二)董事会决议、议案及会议记录等决策文件;

(三)投资决策相关依据材料。固定资产投资项目材料一般包括可行性研究报告、专家论证意见、风险评估报告及防范化解预案、投资资金来源说明等;长期股权投资项目除上述材料外还应包括尽职调查报告、法律意见书、有关投资协议、合同、章程(草案)、投资合作方有关情况说明及证明材料等;

(四)项目投资、融资、管理、退出(股权投资项目)各环节相关责任人;

(五)(被)投资企业最近一期经审计的财务报告;

(六)其他必要材料。

企业应当对所申报材料内容的真实性、完整性负责,投资可行性研究、尽职调查、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。

**第二十条** 出资人机构依据相关法律、法规和国有资产监管规定,从投资项目实施的必要性、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,履行出资人核准程序。对有异议的项目,在企业报送材料齐全后7个工作日内,向企业反馈书面意见,必要时在10个工作日内组织专家论证。

需提报市政府投决会审议的,在出资人机构提报后7个工作日内进行审议,审议后5个工作日内反馈。

## 第四章 投资事中、事后管理

**第二十一条** 企业应严格规范投资项目实施程序,涉及需进行财务审计、资产评估事项的,按有关规定履行相应程序。经核准或备案的资产评估结果,作为企业签订投资协议、出资或收购定价的参考依据,不得先定价后评估。

**第二十二条** 企业应当加强项目管理,全面掌握投资项目进展情况,做好跟踪管理和信息统计分析工作,关注项目是否按期推进、投资是否超预算、是否按期达产达效等,及时妥善处置出现的问题。当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。原则上每年2月底前向出资人机构报送上一年度投资总结报告。企业年报审计应将投资情况作为重点内容进行披露或出具专项报告。

**第二十三条** 投资项目决策后,出现以下情形之一的,应当按照规定重新履行决策程序:

(一)初步设计概算超过可研估算20%(含)以上或投资额超过原概算20%(含)以上;

(二)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发展;

(三)投资对象股权结构发生重大变化,导致企业控制权转移;

(四)投资项目合作方严重违约,损害企业利益;

(五)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,导致投资目的无法实现。

由企业自行决策的,应将重新履行决策程序的情形向出资人机构备案。

**第二十四条** 企业应当每年选择部分已完成的重大投资项目开展后评价,形成后评价报告,总结经验、揭示风险、制定对策,改进投资管理。企业应对全部特别监管类项目开展后评价,并将后评价报告及时报送出资人机构。

出资人机构应指导和监督企业开展投资项目后评价,必要时对部分重大投资项目直接组织后评价,并向企业通报后评价情况,推广有益经验。

**第二十五条** 企业应当开展重大投资项目专项审计,对项目决策、投资方向、资金使用、投资收益、投资风险管理等方面进行重点审计,并针对发现的问题,制定落实相应整改措施。

**第二十六条** 出资人机构建立健全企业投资监督检查机制,形成战略规划、财务监督、产权管理、考核分配、干部管理等相关监管职能合力,强化对企业投资活动过程监管,并根据工作需要对企业投资情况进行随机检查,必要时对存在的问题下达整改意见书。监督检查的主要内容包括:

(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。

**第二十七条** 市政府投决会对出资人机构履行投资监管职责情况进行监督检查,包括但不限于以下事项:

(一)出资人机构定期向市政府投决会报告工作进展情况,包括工作措施、进展成效、存在的困难及解决方案等内容;

(二)议定事项实施过程中,因相关单位未能落实市政府投决会工作要求影响工作推进的,应及时报市政府投决会协调解决;经协调仍未能解决的,按规定程序向市委、市政府报告;

(三)议定事项实施完成后,出资人机构应全面总结并形成书面材料向市政府投决会报告。

## 第五章 投资风险管理的

**第二十八条** 企业应当建立投资全过程风险管理体系,将投资风险管控作为实施全面风险管理、加强廉洁风险防控的重要内容。强化投资事前风险评估和风险控制方案制定,做好项目实施过程中的风险监控、预警和处置,合理安排股权投资项目的退出时点与方式。对预估风险较大的投资项目,应由具备相应评估能力和条件的专业机构出具风险评估报告。

**第二十九条** 鼓励企业商业性投资项目积极引入各类投资机构参与,对具备条件的新上投资项目积极探索项目团队跟投、风险抵押金等方式,实现项目收益共享、风险共担。对合资合作及并购项目,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,不得为其他合资合作方提供垫资,或通过高溢价并购等手段向关联方输送利益。

**第三十条** 支持企业主动融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,优化和稳定产业链、供应链。结合实际稳妥有序开展境外投资,原则上不得在境外从事非主业投资。加强境外投资风险管理,把风险管控贯穿境外投资全过程,建立安全风险评估、监测预警和应急处置体系,切实防范投资风险,确保国有资产安全完整、保值增值。

**第三十一条** 出资人机构指导督促企业加强投资风险管理,必要时组织专业机构或相关专家对企业投资风险管理体系进行评价,并及时将评价结果反馈企业。企业应按照评价结果及时整改存在问题,完善投资风险管理体系,提高抗风险能力。

**第三十二条** 企业应严格控制除套期保值以外的金融衍生品、证券市场投机交易等高风险投资。

## 第六章 责任追究

**第三十三条** 企业是维护国有资本安全、实现国有资产保值增值、防止投资损失的责任主体,应当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,按照有关规定实施责任追究。

**第三十四条** 贯彻落实“三个区分开来”和激励担当作为、实施容错纠错的重要要求,严格界定责任追究范围和相关人员责任,

保护企业经营管理人员干事创业的积极性。

**第三十五条** 企业违反本办法规定,未履行或未正确履行投资管理职责,造成国有资产损失或严重不良后果的,按照《泰安市市属企业违规经营投资责任追究实施办法(试行)》等规定,由有关部门对企业及相关人员进行责任追究;涉嫌犯罪的,移送司法机关依法处理。

## 第七章 附 则

**第三十六条** 涉及上市公司的投资,国家有关法律法规另有规定的,从其规定。持有金融许可证的企业依照国家有关法律法规,开展证券投资、私募股权投资等经营业务,按照有关规定执行。涉及企业及其子企业的增资行为,应按照《企业国有资产交易监督管理办法》等规定履行相关程序。涉及政府投资项目的投资,应同时落实国家、省市有关规定。

**第三十七条** 企业应当按照有关规定,将投资事项有关记录资料独立建档,作为企业的重要档案资产,严格规范投资事项档案管理。

**第三十八条** 各县(市、区)参照本办法制定本级国有企业的投资监督管理办法。企业应当参照本办法,结合实际制定或修订本企业投资管理制度,并指导督促所属企业建立健全相应制度。市属金融、文化类企业投资监督管理,中央和省、市另有规定的,从其规定。

**第三十九条** 本办法由市国资委会同出资人机构负责解释。

**第四十条** 本办法自公布之日起施行,此前的相关规定与本办法不一致的,以本办法为准。

附件:1. 泰安市市属国有资本布局结构调整投资决策委员会  
成员名单

2. 泰安市市属企业投资项目负面清单(2022版)



## 附件 1

# 泰安市市属国有资本布局结构调整投资 决策委员会成员名单

- 主任:**张 涛 市长
- 副主任:**常绪扩 市委常委、副市长
- 成 员:**刘 斌 泰安高新区党工委书记、管委主任
- 肖玉果 泰山管委主任
- 刘钦海 市政府秘书长
- 杨承修 市政协秘书长,市审计局局长
- 李 勇 市政府副秘书长
- 徐兆兵 市发展改革委主任、市能源局局长
- 梁立元 市司法局局长
- 黄正玉 市工业和信息化局局长
- 孙 磊 市财政局局长
- 贾同国 市自然资源和规划局局长
- 戴先锋 市生态环境局局长
- 桑 民 市商务局局长
- 蔡丽霞 市国资委主任
- 乔国荣 市行政审批服务局局长
- 邱仲慧 泰安旅游经济开发区管委主任
- 田庆勇 徂汶景区管委主任

委员会办公室设在市国资委,蔡丽霞兼办公室主任。

## 泰安市市属企业投资项目负面清单 (2022 版)

### 一、禁止类

1. 不符合国家和省、市产业政策,发展规划、行业准入要求的投资项目;
2. 不符合环保、土地、能源消耗、污染排放、安全生产等有关法律法规的项目;
3. 不符合企业发展战略规划,投资管理制度及未按规定履行投资决策、审批程序的投资项目;
4. 投资预期收益率低于 5 年期国债利率的商业性投资项目;
5. 未明确融资、投资、管理方式和相关责任人的投资项目,以及未明确退出方式的股权投资项目;
6. 项目资本金低于国家相关规定要求的固定资产投资项目;
7. 与资信不佳、资产质量状况较差或明显缺乏投资能力的企业合作出资的投资项目;
8. 投资规模明显超过企业实际能力的投资项目;
9. 投资新设实质管理层级超过四级(含)的企业;
10. 非主业高风险金融(含衍生品交易)项目投资,主要包括以套利为目的在二级市场买卖股票、债券、基金等业务,期货、期权、外汇买卖及组合产品、高风险委托理财等。

## **二、特别监管类**

1. 需报国家、省、市审批,核准或备案的投资项目;
2. 年度投资计划外 2000 万元至 5000 万元(不含)的长期股权投资或 5000 万元至 1 亿元(不含)的固定资产投资;
3. 5000 万元及以上的非主业投资;
4. 境外投资项目;
5. 超过资产负债率管控线的高负债企业推高资产负债率的投资项目。

上述项目不含市委、市政府交办的项目。

## **三、有关事项**

1. 对于禁止类的投资项目,一律不得投资。对于特别监管类的投资项目,应报出资人机构履行相关程序,重大项目报市委市政府、市政府投决会研究决策。

2. 投资项目负面清单的内容保持相对稳定,出资人机构将根据国家和省、市产业政策的调整及企业实际,适时动态调整,并及时修订公布投资事项负面清单。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，  
市检察院，泰安军分区。各民主党派市委。

---

泰安市人民政府办公室

2022年4月21日印发

---