

# 杭州市实业投资集团有限公司文件

杭实集司〔2020〕188号

签发人：沈立

## 关于印发《杭实集团违规经营投资责任追究实施办法（试行）》的通知

公司各部室、各全资及控股企业：

《杭实集团违规经营投资责任追究实施办法（试行）》已经集团公司党委会审议通过，现印发给你们，请认真遵照执行。为确保该项工作有效贯彻落实，各二级企业要结合本制度制定配套责任追究制度，于2020年10月31日前报杭实集团备案。

杭州市实业投资集团有限公司

2020年9月23日

---

抄报：市国资委

杭州市实业投资集团有限公司办公室

2020年9月23日印发

---

# 杭州市实业投资集团有限公司

## 违规经营投资责任追究实施办法（试行）

### 第一章 总则

**第一条** 为加强和规范杭州市实业投资集团有限公司（以下简称“集团公司”）出资企业违规经营投资责任追究工作，进一步强化国资监管体系建设，有效防止国有资产流失，根据《国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》（国办发〔2016〕63号）、《杭州市市属国有企业违规经营投资责任追究实施办法（试行）》（杭国资发〔2020〕68号）、《关于健全完善容错免责机制促进党员干部担当作为的实施办法（试行）》（市纪发〔2020〕4号）等文件，结合集团公司实际，制定本办法。

**第二条** 本办法适用于集团公司、集团公司所属各级国有全资、控股及实际控制的子企业（以下统称企业）。

**第三条** 本办法所称违规经营投资资产损失（以下简称“资产损失”）是指企业各级经营管理有关人员违反国家法律法规、国有资产监管规章制度和企业内部管理规定（以下简称“规定”），未履行或未正确履行职责，造成国家（各级政府）对企业各种形式投资和投资所形成的资产价值权益，以及依法认定

为国家（各级政府）所有的其他资产价值的非正常减少或灭失，或导致企业经济利益无对价流出。资产价值包括使用价值、转让价值和可变现价值等。

**第四条** 本办法约束对象为企业各级经营管理人员；各类造成资产损失的经营决策、经营管理活动。

**第五条** 企业各级经营管理人员任职期间违规经营投资，造成国有资产损失以及其他严重不良后果的，经调查核实和责任认定，应当按照本办法追究其相应责任；已调任其他岗位或退休的，应当纳入责任追究范围，实行终身责任追究制度。

## **第二章 责任追究范围**

**第六条** 企业管控方面存在以下情形，导致企业发生资产损失的：

（一）违反规定程序或超越权限决定、批准和组织实施重大经营投资事项，或决定、批准和组织实施的重大经营投资事项违反党和国家、省市方针政策、决策部署以及国家有关规定。

（二）未履行或未正确履行职责，致使集团公司或企业发生重大资产损失，对生产经营、财务状况产生重大影响。

（三）对企业重大风险隐患、内控缺陷等问题失察，或虽发现但未及时报告、处理，造成重大资产损失或其他严重不良后果。



(四) 企业发生重大违纪违法问题，造成重大资产损失，以致影响其持续经营能力或造成企业资不抵债、关闭破产、拖欠巨额债务、职工群体性上访事件等严重不良后果。

(五) 对国家、省、市有关监管机构、集团公司就经营投资有关重大问题提出的整改工作要求，拒绝整改、拖延整改等。

**第七条** 风险管理方面存在以下情形，导致企业发生资产损失的：

(一) 内控及风险管理制度缺失、内控流程存在重大缺陷或内控及风险管理制度执行不力。

(二) 对经营投资重大风险未能及时分析、识别、评估、预警、应对和报告；对企业规章制度、经济合同和重要决策等法律审核不到位；超越企业正常经营需要的过度负债危及企业持续经营，恶意逃废金融债务。

(三) 瞒报、漏报、谎报或迟报重大风险及风险损失事件；指使相关人员或外部机构编制虚假财务报告，企业账实严重不符。

**第八条** 投资并购方面存在以下情形，导致企业发生资产损失的：

(一) 未按规定履行决策和审批程序，决策未充分考虑重大风险因素，未制定风险防范预案；未按规定开展尽职调查，

或尽职调查未进行风险分析等，存在重大疏漏。

（二）财务审计、资产评估或估值违反相关规定，或投资并购过程中授意、指使中介机构或有关单位出具虚假报告；违规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。

（三）投资合同、协议及标的企业公司章程等法律文件中存在有损国有权益的条款以及投资并购后未按有关工作方案开展整合，致使对标的企业管理失控。

（四）违反合同约定提前支付并购价款。

（五）投资参股后未按规定行使相应股东权利，发生重大变化未及时采取止损措施。

（六）未建立境外投资管理相关制度，导致境外投资管控缺失；对外投资或承揽境外项目未按规定进行风险评估并采取有效风险防控措施；采取不当经营行为，以及不顾成本和代价进行恶性竞争。

（七）违反规定开展列入负面清单的投资项目。

**第九条** 固定资产投资方面存在以下情形，导致企业发生资产损失的：

（一）未按规定进行可行性研究或风险分析。

（二）项目概算未按规定进行审查，严重偏离实际。

(三) 未按规定履行决策和审批程序擅自投资。

(四) 购建项目未按规定招标，干预、规避或操纵招标。

(五) 外部环境和项目本身情况发生重大变化，未按规定及时调整投资方案并采取止损措施。

(六) 擅自变更工程设计、建设内容和追加投资等。

(七) 项目管理混乱，致使建设严重拖期、成本明显高于同类项目。

**第十条** 转让产权、上市公司股权、资产，增资等方面存在以下情形，导致企业发生资产损失的：

(一) 未按规定履行决策和审批程序或超越授权范围转让和增资。

(二) 财务审计和资产评估违反相关规定；隐匿应当纳入审计、评估范围的资产；组织提供和披露虚假信息，授意、指使中介机构出具虚假财务审计、资产评估鉴证结果及法律意见书等。

(三) 未按相关规定执行回避制度；违反相关规定和公开公平交易原则，低价转让企业产权、资产、上市公司股权等。

(四) 违反转让产权、上市公司股权和资产或增资有关规定的其他情形。

**第十一条** 改组改制方面存在以下情形，导致企业发生资产



损失的：

（一）未按规定履行决策和审批程序；未按规定组织开展清产核资、财务审计和资产评估；故意转移、隐匿国有资产或向中介机构提供虚假信息，授意、指使中介机构出具虚假清产核资、财务审计与资产评估等鉴证结果。

（二）将国有资产以明显不公允低价折股、出售或无偿分给其他单位或个人；未按规定及时收取国有资产转让价款，或采取有效保全措施。

（三）在发展混合所有制经济、实施员工持股计划、破产重整或清算等改组改制过程中，违反规定，导致发生变相套取、私分国有资产。

（四）改制后的公司章程等法律文件中存在有损国有权益的条款。

**第十二条** 购销管理方面存在以下情形，导致企业发生资产损失的：

（一）未按规定订立、履行合同，合同标的价格明显不公允，未正确履行合同或无正当理由放弃应得合同权益。

（二）违规开展融资性贸易业务及“空转”“走单”等虚假贸易业务；违规开展以投机为目的的商品期货、期权等衍生业务；违规提供赊销信用、资质或预付款项，违规利用关联交易



输送利益。

(三) 未按规定及时追索应收款项或采取有效保全措施。

**第十三条** 工程承包建设方面存在以下情形,导致企业发生资产损失的:

(一) 未对合同标的进行调查论证或风险分析;未经授权和超越授权投标,无合理商业理由以低于成本价中标。

(二) 未对合同约定进行严格审查,存在重大疏漏;未按规定履行决策和审批程序,擅自签订或变更合同,违反合同约定超计价、超进度付款;工程组织管理混乱,致使工程质量不达标,工程成本严重超支。

(三) 工程以及与工程建设有关的货物、服务未按规定招标、规避招标、违规分包等。

**第十四条** 资金管理方面存在以下情形,导致企业发生资产损失的:

(一) 违反决策和审批程序或超越权限筹集和使用资金。

(二) 违规以个人名义留存资金、收支结算、开立银行账户等;违规集资、发行股票或债券、捐赠、委托理财、拆借资金或开立信用证、办理银行票据等;违规设立“小金库”;虚列支出套取资金;超发、滥发职工薪酬福利。

(三) 因财务内控缺失或未按照财务内控制度执行,发生

资金挪用、侵占、盗取、欺诈等。

**第十五条** 担保责任方面存在以下情形，导致企业发生资产损失的：

（一）违规进行保证、抵押、质押等担保行为；

（二）对担保项目未进行有效监管，发生损失未及时采取有效措施；

（三）未履行规定程序或者未经授权擅自为其他企业及个人提供担保；

（四）未按照规定从事担保活动造成财产损失及其他严重不良后果的其他情形。

**第十六条** 资源型资产租赁管理方面存在以下情形，导致企业发生资产损失的：

（一）资源型资产出租未按规定进行公开招租。

（二）“化整为零”或以其他方式规避公开招租。

（三）未履行规定的租赁决策、备案程序。

（四）以明显不合理低价出租。

（五）未按规定签订和管理租赁合同。

（六）未履行管理职责，导致租金收缴不及时、资源性资产被承租人擅自转租、资源性资产被破坏等情形。

**第十七条** 其他违反规定，应当追究责任的情形。

### 第三章 资产损失认定

**第十八条** 资产损失，包括直接损失和间接损失。直接损失是与相关人员行为有直接因果关系的损失金额及影响；间接损失是由相关人员行为引发或导致的，除直接损失外、能够确认计量的其他损失金额及影响。

**第十九条** 违规经营投资资产损失分为一般资产损失、较大资产损失和重大资产损失。涉及违纪违法和犯罪行为查处的损失标准，遵照相关党内法规和国家法律法规的规定执行。

（一）资产损失 500 万元以下且占发生集团公司合并净资产 1%以下的为一般资产损失。

（二）资产损失在 500 万元以上或占发生集团公司合并净资产 1%以上，同时资产损失在 5000 万元以下且占发生集团公司合并净资产 3%以下的为较大资产损失。

（三）资产损失 5000 万元以上，或者占发生集团公司合并净资产 3%以上的为重大资产损失。资产损失虽未达到重大损失标准，但对企业持续经营能力造成特别重大影响，导致或即将导致企业资金链断裂、破产的，按重大资产损失认定。

前款所称“合并净资产”是指资产损失发生的上一年度集团公司经审计的合并报表所有者权益，所称“以上”包括本数，所称“以下”不包括本数。



**第二十条** 企业资产损失的金额及影响根据以下证据进行综合研判认定：

（一）司法机关、公安机关、相关行政部门、专业技术鉴定部门等依法出具的书面文件；

（二）具有相应资质的会计师事务所、资产评估机构、律师事务所、税务师事务所等社会中介机构出具的专项经济鉴证证明或者意见书；

（三）集团公司专项调查组出具的专项调查报告；

（四）企业内部证明材料，包括会计记录、内部证明材料或者内部鉴定意见书等；

（五）可以认定资产损失的其他证明材料。

**第二十一条** 资产损失金额应当依据有关会计账簿记录，按照会计核算确认的损失分类分项进行认定，未在会计账簿记录或者账面价值与公允价值相差较大的资产，应当委托或聘请专业机构按照市价、重置价值等公允价值认定损失金额。

**第二十二条** 相关违规经营投资虽尚未形成事实资产损失，但确有证据证明资产损失在可预见未来将发生，且能可靠计量资产损失金额的，经中介机构评估可以认定为或有损失，计入资产损失。

#### **第四章 责任认定**

**第二十三条** 违规经营投资责任根据工作职责划分为直接



责任、主管责任、领导责任和集体责任。

**第二十四条** 直接责任是指相关人员在对其工作职责范围内，违反规定，未履行或未正确履行职责，对造成的财产损失或其他严重不良后果起决定性直接作用时应当承担的责任。

存在以下情形的，应当承担直接责任：

（一）本人或授意、指使、强令、纵容、包庇他人违反国家法律法规、国有资产监管制度和企业内部管理规定。

（二）未经规定程序或超越权限，直接决定、批准、组织实施重大经济事项。

（三）主持相关会议讨论或以其他方式研究时，在多数人不同意的情况下，直接决定、批准、组织实施重大经济事项。

（四）将按有关法律法规制度应作为第一责任人（总负责）的事项、签订的有关目标责任事项或应当履行的其他重要职责，授权（委托）其他领导人员决策且决策不当或决策失误等。

（五）其他应当承担直接责任的行为。

**第二十五条** 主管责任是指相关人员在对其直接主管（分管）工作职责范围内，违反规定，未履行或未正确履行职责，对造成的财产损失或其他严重不良后果应当承担的责任。

**第二十六条** 领导责任是指企业主要负责人在其工作职责范围内，违反规定，未履行或未正确履行职责，对造成的资产

损失或其他严重不良后果应当承担的责任。

**第二十七条** 二级及以下企业违规经营投资，上一级企业有关人员应当承担相应责任的情形包括：

（一）发生重大资产损失且对企业生产经营、财务状况产生重大影响的。

（二）多次发生较大、重大资产损失，或造成其他严重不良后果的。

除上一级企业有关人员外，更高层级企业有关人员也应当承担相应责任的情形包括：

（一）发生违规违纪违法问题，造成资产损失金额巨大且危及上一级和更高层级企业生存发展的。

（二）在一定时期内多家所属子企业连续集中发生重大资产损失，或造成其他严重不良后果的。

除上述提及的上一级企业及更高层级企业有关人员需承担责任的情形外，其它违规经营投资责任由发生企业相关人员承担责任。

**第二十八条** 企业发生重大资产损失隐瞒不报或少报资产损失的，除按照本办法对有关责任人进行责任追究外，分管财务的负责人或总会计师、财务总监应当承担主管责任，企业主要负责人应当承担领导责任。

**第二十九条** 企业未按规定和有关工作职责要求组织开展责任追究工作的，对企业负责人及有关人员比照领导责任、主管责任和直接责任进行责任认定。

**第三十条** 企业以集体决策形式作出违规经营投资的决策或实施其他违规经营投资的行为，造成财产损失或其他严重不良后果的，应承担集体责任，有关成员也应承担相应责任。参与决策的人员经证明在表决时曾表明异议并记载于会议记录的，可免除相应的责任。

**第三十一条** 企业未建立内控制度或内控制度存在重大缺陷，造成国有企业重大财产损失以及其他严重不良后果的，企业分管负责人和主要负责人应当分别承担主管责任和领导责任。

**第三十二条** 企业违规经营投资责任追究中出现责任划分不清或无法清晰责任情形的，视同内控制度存在重大缺陷，企业分管负责人和主要负责人应当分别承担主管责任和领导责任。

## **第五章 责任追究处理**

**第三十三条** 二级及以下企业发生财产损失，经过查证核实和责任认定后，除依据有关规定需移送纪检监察机构或司法机关处理外，应当按以下方式处理：



(一) 发生一般财产损失，对直接责任人和主管责任人给予批评教育、责令书面检查、通报批评、诫勉等处理，可以扣减和追索责任认定年度 50% 以下的绩效年薪。

(二) 发生较大财产损失，对直接责任人和主管责任人给予通报批评、诫勉、停职、调离工作岗位、降职等处理，同时扣减和追索责任认定年度 50%-100% 的绩效年薪、责任认定年度（含）前三年 50%-100% 的任期激励收入并延期支付绩效年薪，终止尚未行使的其他中长期激励权益、上缴责任认定年度及前一年度的全部中长期激励收益、五年内不得参加企业新的中长期激励。

对领导责任人给予通报批评、诫勉、停职、调离工作岗位等处理，同时扣减和追索责任认定年度 30%-70% 的绩效年薪、责任认定年度（含）前三年 30%-70% 的任期激励收入并延期支付绩效年薪，终止尚未行使的其他中长期激励权益、三年内不得参加企业新的中长期激励。

(三) 发生重大资产损失的，对直接责任人和主管责任人给予降职、责令辞职、免职和禁入限制等处理，同时扣减和追索责任认定年度 100% 的绩效年薪、责任认定年度（含）前三年 100% 的任期激励收入并延期支付绩效年薪，终止尚未行使的其他中长期激励权益、上缴责任认定年度（含）前三年的全部中



长期激励收益、不得参加企业新的中长期激励。

对领导责任人给予调离工作岗位、降职、责令辞职、免职和禁入限制等处理，同时扣减和追索责任认定年度 70%-100%的绩效年薪、责任认定年度（含）前三年 70%-100%的任期激励收入并延期支付绩效年薪，终止尚未行使的其他中长期激励权益、上缴责任认定年度（含）前三年的全部中长期激励收益、五年内不得参加企业新的中长期激励。

**第三十四条** 二级及以下企业发生财产损失，应当追究上一级或更高层级企业有关人员责任时，对相关责任人给予通报批评、诫勉、停职、调离工作岗位、降职、责令辞职、免职和禁入限制等处理，同时扣减和追索责任认定年度 30%-100%的绩效年薪、责任认定年度（含）前三年 30%-100%的任期激励收入并延期支付绩效年薪，终止尚未行使的其他中长期激励权益、上缴责任认定年度（含）前三年的全部中长期激励收益、三至五年内不得参加企业新的中长期激励。

**第三十五条** 对承担集体责任的企业有关经营决策机构，给予批评教育、责令书面检查、通报批评等处理；对造成财产损失金额巨大且危及企业生存发展的，或造成其他特别严重不良后果的，按照规定程序予以改组。

**第三十六条** 责任认定年度是指责任追究处理年度。有关责

任人在责任追究处理年度无任职或任职不满全年的，按照最近一个完整任职年度执行；若无完整任职年度的，参照处理前实际任职月度（不超过12个月）执行。

**第三十七条** 对同一事件、同一责任人的薪酬扣减和追索，按照党纪处分、政务处分、责任追究等扣减薪酬处理的最高标准执行，但不合并使用。

**第三十八条** 企业经营管理有关人员违规经营投资未造成资产损失，但造成其他严重不良后果的，经过查证核实和责任认定后，对相关责任人参照本办法予以处理。

**第三十九条** 企业经营管理有关人员在企业改革创新、干事创业中出现的问题或失误，符合《关于健全完善容错免责机制促进党员干部担当作为的实施办法（试行）》容错免责情形或因落实集团公司战略部署且经集团公司党委前置讨论容许免责的，根据有关规定和程序予以容错免责。

**第四十条** 相关责任人在责任认定年度已不在本企业领取绩效年薪的，按离职前一年度全部绩效年薪及前三年任期激励收入总和计算，参照本办法有关规定追索扣回其薪酬，拒不配合的，由本企业提起法律诉讼追索扣回。

## **第六章 责任追究工作的组织实施**

**第四十一条** 集团公司及所属企业原则上按照国有资本出

资关系和干部管理权限，组织开展责任追究工作。

**第四十二条** 集团在责任追究工作中的主要职责：

（一）研究制定集团责任追究有关制度并就制度进行更新、解释。

（二）组织开展集团发生的一般或较大资产损失，二级子企业发生的重大资产损失或产生严重不良后果的较大资产损失，以及涉及二级子企业负责人的责任追究工作。

（三）认为有必要直接组织开展的所属子企业责任追究工作。

（四）指导、监督和检查所属子企业责任追究相关工作。

（五）按照市国资委要求组织开展有关责任追究工作。

（六）其他有关责任追究工作。

**第四十三条** 集团二级子企业在责任追究工作中的主要职责：

（一）结合集团责任追究制度制定相关责任追究制度，并就制度进行更新、解释。

（二）组织开展二级子企业自身及其下属企业发生的一般资产损失、未产生严重不良后果的较大资产损失相关责任追究工作。

（三）按照集团要求组织开展有关责任追究工作。



(四) 向集团公司报告责任追究工作情况。

(五) 其他有关责任追究工作。

#### 第四十四条 集团公司责任追究工作程序：

(一) 报送程序。各企业、集团公司职能部室在履职过程中发现符合四十二条第二款情形的，应于发现之日起三日内报集团公司。其中企业应以专项报告形式报送集团公司办公室收文，专项报告应说明资产损失事项的期间、过程、涉及金额和责任方；职能部室应以专项报告形式依次报告集团公司总经理办公会、党委会。

(二) 初核程序。审计部负责报送后的初步核实工作。集团公司根据初步核实结果决定是否受理，并进行书面回复。

(三) 调查程序。确认受理后，企业和集团公司资产损失调查工作由集团公司审计部牵头、职能部室配合共同成立专项调查组负责调查，必要时可选聘其他人员或外部机构协助。专项调查组对资产损失事项决策是否违规、造成损失是否属实，以及损失的原因、数额、危害、追责人员范围等进行调查核实。

调查程序一般应在 60 个工作日内完成，完成后向集团公司党委提交专项调查报告，提出初步处理意见。若情况特殊可延长调查时间。

(四) 分类处置程序。调查核实结果显示在集团公司处置



职责权限范围外、应上报市国资委和其他职能部门处置的，待上级部门处置完毕后，集团公司根据自身职责权限进行后续处置；调查核实结果显示在集团公司处置职责权限范围内的，由集团公司根据职责权限进行处置。

（五）处理程序。集团公司根据专项调查报告，按照企业管理权限，做出责任追究处理决定或建议。做出责任追究处理决定前，应当告知当事人做出处理决定的事实、理由及依据，并充分听取当事人的陈述和申辩。做出处理决定后，集团公司应在10个工作日内将责任追究处理决定（建议）书面通知受处理责任人，同时报市国资委备案。

（六）整改程序。受处理责任人所在企业应在收到责任追究处理决定（建议）后30日内向集团公司报告处理情况、整改情况并附佐证材料。

**第四十五条** 经办责任追究事项的相关工作人员，与有关事项或者相关责任人有利害关系的，应当实行回避。对违反工作程序、泄露工作秘密、徇私舞弊，以及协助相关责任人逃避责任，或者收受相关责任人财物的，依纪依规给予相应处分。涉嫌违法犯罪的，依法移送有关国家机关处理。

**第四十六条** 责任追究调查情况、处理结果及整改情况在一定范围内公开。

## 第七章 附则

第四十七条 本办法由集团公司负责解释。

第四十八条 本办法自印发之日起施行。