

# 关于沈阳市 2021 年度国有资产 管理情况的综合报告

根据《中共沈阳市委关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》要求，形成了《关于沈阳市 2021 年度国有资产管理情况的综合报告》。主要报告如下：

## 一、国有资产总体情况

### （一）企业国有资产（不含金融企业）

2021 年，全市国有企业资产总额 4736.7 亿元、负债总额 2814.3 亿元、净资产 1922.4 亿元，资产负债率 59.4%。

其中：市属企业资产总额 3083.4 亿元、负债总额 1774.1 亿元、净资产 1309.3 亿元，资产负债率 57.5%。

### （二）金融企业国有资产

截至 2021 年末，资产总额 12678.3 亿元、负债总额 11492.1 亿元、所有者权益总额 1186.2 亿元。

### （三）行政事业性国有资产

2021 年，全市行政事业性国有资产总额 1287.7 亿元、负债总额 485.9 亿元、净资产 801.8 亿元。其中，行政单位 587.2 亿元，事业单位 700.5 亿元。

### （四）国有自然资源资产

截至 2020 年底，沈阳市土地总面积 128.6 万公顷，其中国有土地 20.6 万公顷。国有土地中：建设用地 10.4 万公顷、耕地 2.3

万公顷、园地 0.1 万公顷、林地 4.3 万公顷、湿地 0.8 万公顷。

## 二、国有资产管理工作情况

### （一）企业国有资产（不含金融企业）

1. **深入推进国企改革三年行动。**把握晋升区域性综改试验的有力契机，出台三年行动实施方案和任务清单，制定综改试验行动计划，聚力攻坚股权、治理、组织“三个结构”改革，项目化、清单化推进各项任务落地见效。按月做好改革基础数据采集汇总分析，将推进情况纳入市区党委巡察范围，将三年行动完成情况纳入政府绩效考评和企业负责人经营业绩考核。

2. **优化国有资本布局结构。**出台《沈阳市“十四五”市属国资国企改革发展规划》，发布市属企业主业清单，研究制定《沈阳市市属国有企业优化国有资本布局和调整工作方案》。强化央地合作，帮助驻沈央企解决房屋土地等问题，沈鼓集团等入选国务院国资委“央地百对企业协作行动”。城投集团受托管理城市更新基金，试点开展做地业务；产投集团完成“新”字号项目投资；盛京资产参与盛京能源重整。推动企业瘦身健体，第二批“僵尸企业”全部完成处置。

3. **深化体制机制改革。**完善中国特色现代企业制度，市属一级企业和重要子企业全部制定党委前置研讨事项清单。符合条件的各级企业全部实现董事会应建尽建和外部董事全覆盖占多数，重要子企业全部落实董事会职权。列入省考核的全民所有制企业完成公司制改革。积极稳妥推进混改，沈鼓集团在沈交所挂牌，

成功引入国投招商基金，同步实施员工持股，增量资金已到位。盛京能源重整迈出关键步伐，燃气集团混改与之同步推进。以全面推开任期制契约化管理为抓手，推进“三项制度”改革。城投集团等企业完成经理层岗位市场化选聘。市属企业建立市场化用工制度，新进员工基本实现公开招聘。各级企业制定全员绩效考核制度，按业绩贡献决定薪酬的分配机制基本确立。

**4. 完善国资监管体制。**出台《加强区县（市）国资监管深化国企改革的指导意见》，制发内审监督等规范性文件，持续筑牢“1+N”监管制度基础。动态调整授权放权事项，跟踪问效执行效果，引导企业加强行权能力建设。指导企业完善责任追究、内控、内审三项制度，完成市属企业国资监管专项检查。完成市属企业资产质量调查，将调查发现问题反馈各相关企业并提出整改要求。按季度调查市属企业债务风险情况，对高负债企业实行名单制管理。

## （二）金融企业国有资产

**1. 健全地方国有金融资本管理组织框架。**深入贯彻财政部、省委省政府和市委市政府完善地方国有金融资本管理的有关精神，明确国有金融资本出资人责任，强化地方国有金融资本管理。

**2. 创新构建基金管理体系。**组建沈阳市城市更新及发展基金，由城投集团管理，主要用于支持我市城乡基础设施更新、生态环保、产业园区建设等。组建沈阳市投资基金，由盛京金控集团管理，主要用于支持重大产业招商引资项目、战略性新兴产业和先

进装备制造业等领域项目。

**3. 增强国有金融企业服务实体经济能力。**重点金融企业服务能力显著提高，盛京金控集团构建综合金融服务体系服务各类市场主体。用好政策性担保工具，印发《沈阳市促进国有融资担保机构服务实体经济三年行动方案（2021-2023年）》，科技担保、盛京担保等政府性担保机构积极为企业（个人）提供融资担保。持续扩大“集合贷”规模，“园区集合贷”为园区企业提供担保贷款，为企业节约融资成本。

**4. 提高国有金融企业抗风险能力。**出资参与组建辽沈银行，2022年辽沈银行已落户沈阳。增持盛京银行股份，盛京金控集团成为盛京银行第一大股东。投资参与收购农信社股份，支持农信机构按期高质量完成改革化险任务。

### （三）行政事业性国有资产

**1. 提高资产使用效能。**严格资产配置管理，认真贯彻落实党中央、国务院关于“过紧日子”和坚持厉行节约反对浪费有关要求，结合进一步深化预算管理制度改革，推进资产管理与预算相结合，增量审核与存量管理挂钩，从严控制新增资产。加强资产基础管理，推进《行政事业性国有资产管理条例》的贯彻落实，明晰行政事业单位资产管理主体责任，健全制度，强化内控，加强核算入账、登记管理等基础工作。规范资产出租出借管理，对符合要求的闲置资产出租出借进行审批备案，出租收入按照非税收入管理规定实行“收支两条线”管理。做好闲置资产调剂利用，

推进市本级“实体+虚拟”公物仓建设，统筹管理和调剂闲置资产。

**2. 规范资产处置管理。**严格资产日常处置管理，规范审批权限、要件和流程，实地核验待处置资产，实时监管处置收益上缴。探索开展市纪委罚没物品专项资产处置工作，制定专项资产管理规程，开展库房建设、评估鉴定、拍卖等工作。开展资产清查处置工作，研究下发工作指南，指导第一批单位对资产盘盈、损失等清查结果核实处理。

**3. 提升重点资产管理水平。**夯实办公用房管理基础。健全管理制度，协助省拟制《辽宁省党政机关办公用房管理规范》等两项省级地方标准文件，制定《沈阳市市本级党政机关办公用房维修管理暂行办法》，规范办公用房维修管理；积极调剂使用闲置房产，完成行政事业单位办公室房产调剂，协调解决业务用房；制定处置方案，推进第一批闲置房产处置工作。提升公务用车管理水平。制定平台使用管理办法等配套制度，细化配备更新等工作流程，完善节假日出行联合检查等监督机制；开展国管局确定的全国第一批公务用车专项领域示范点建设，围绕公务用车全生命周期管理，扎实推进三大体系建设；提升应急保障能力，建立多层互补运行模式，完成全市疫情防控督查检查车辆保障任务。

#### （四）国有自然资源资产

**1. 加大国土空间规划和用途管制力度。**做好《“两环十横十纵”街道更新规划方案及总体设计》、《沈阳市历史文化资源保护与利用“十四五”规划》，形成综合交通等一批专项规划成果。进一步

深化市级总规阶段性方案，全面开展“三区三线”划定，构筑“北美南秀、东山西水、一核九点、一带五轴”的国土空间总体格局，优先保护生态功能空间，强化底线约束，锚固全域生态基底，形成“一屏一带，两山七水多廊”生态空间布局。对重大基础设施、重点产业项目用地应保尽保。

**2. 持续开展自然资源资产基础性工作。**完成 2021 年国土变更调查阶段性工作。开展林草湿数据与国土“三调”对接融合工作。开展自然资源统一确权登记，完成了獾子洞自然保护区等域内河流自然资源统一确权工作。进一步规范林权类不动产登记，完成林地确权登记基础情况调查。以沈北、法库为试点，开展沈阳市全民所有自然资源资产清查试点工作。

**3. 全面促进自然资源保护和生态环境修复。**严守耕地保护红线，落实最严格的耕地保护制度。积极申报省级黑土地保护绿色生产示范区项目，省级财政黑土地保护项目已落地，新民市被确定为国家黑土地保护利用整县推进县。持续实施林业生态建设工程，自然保护地进行整合优化，开展山水林田湖草沙一体化保护和修复项目申报。积极实施矿山生态修复。严格空气质量指标约束，强化多种污染物协同控制和区域协同治理。优化水资源利用与保护，落实断面预警监测以及考核通报制度，水环境质量达到近年最好水平。协调推进流域综合治理，浑河城市段综合治理入围 2021 年全国美丽河湖优秀案例。围绕污染地块安全利用，强化土壤污染防治监管，土壤环境安全稳定。

**4. 进一步加强自然资源法律体系建设。**深入贯彻落实市委部署和市人大常委会的审议意见，逐步完善自然资源法律体系。颁布实施《沈阳市耕地质量保护条例》，立法促进耕地质量保护提升。严格执行新修订的《森林法》、《沈阳市林地建设保护条例》等法律法规，依法推动森林资源管理工作。逐步完善“市、县（市、区）、乡（镇）、村（社区）”四级林长体系。在县级探索“林长+公安局长”、“林长+法院院长”、“林长+检察长”的“一长加三长”工作机制。

### 三、下一步工作安排

#### （一）确保三年行动决战收官，推进综改试验落地见效

着力在形成更加成熟更加定型的中国特色现代企业制度和国资监管体制上取得明显成效。推动党的领导融入公司治理，分层分类评估总结党委前置清单运行效果，差异化确定清单范围、内容和标准，精准有效抓好落实。规范董事会运行，落实和维护董事会职权，建立健全董事会专门委员会制度，加强外部董事的政策宣贯、工作指导和决策信息支持，提升外部董事履职能力。激发经理层经营活力，落实董事会向经理层的授权制度，健全总经理对董事会负责、向董事会报告的工作机制，形成闭环管理体系。提高监管效能，逐户明确平台公司功能定位，同步完善授权放权清单，分类落实授权放权事项。完善国资监管平台，推动信息化与监管业务深度融合，健全事前、事中、事后一体化的实时在线监管体系。加强企业内控合规体系建设和内部审计工作，提高企

业内部监督能力水平。着力在推动国有经济布局优化和结构调整上取得明显的成效。持续深入做好市属企业国资布局优化和结构调整工作，推动重组后的企业制定实施改革发展方案，完成国有资产托管中心组建工作，确保发挥作用。建立常态化存量法人压减机制，加快低效无效资产清理退出。深化央地合作，服务驻沈央企改革发展，帮助协调解决历史遗留问题。依托“一城一园三区多组团”创新格局，探索建立区域内各级国有企业产业发展合作机制和科技创新联合攻关机制。坚持人才强企，用好“兴沈英才计划”等政策，引育留用高层次人才。着力在提高国有企业活力和效率上取得明显的成效。深化三项制度改革，在企业开展试点，建立并用好三项制度改革评估体系。充分运用年度考核结果兑现检验经理层任期制契约化管理成效，解决契约落地难问题。推进薪酬与业绩挂钩覆盖、穿透到各层级企业，合理拉开薪酬分配差距。巩固深化管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出机制在各级企业普遍化、常态化运行。积极稳妥推进混改。推进提质增效，出台并落实《关于推进市属企业亏损治理工作的实施意见》，督导企业在稳产增收、降本节支、管理创新等方面持续发力。发挥考核指挥棒作用，突出效益、治亏、改革实效和社会责任四个导向，探索构建“一级控、二级放、鼓励转”的薪酬考核制度体系，激励企业创造更优业绩，更好支撑全市稳增长目标的实现。

## （二）持续做大国有金融资本，增强服务实体经济能力

完善国有金融资产管理体制，建立统一的国有金融资本出资人制度，出台《沈阳市地方国有金融资本出资人职责暂行规定》，对国有金融资本实施穿透管理，优化地方国有金融资本布局，规范资本运作。优化国有金融资产战略布局，合理配置各类资产，聚焦普惠金融等重点领域和薄弱环节，持续深化金融改革创新；健全地方现代金融机构体系，壮大金融产业实力，加快夯实区域性金融中心建设。提高国有金融企业服务市场主体能力，构建“2+3+N”多层次投资基金体系，设立沈阳市天使投资基金，吸引社会资本对重点领域初创企业实施股权投资；在财政可承受能力范围内积极推广PPP模式，推进符合条件的存量PPP项目和企业发行基础设施REITs，有效盘活存量资产。积极防范化解辖内金融风险。

### （三）不断提高行政事业资产管理水平，高效保障行政事业单位履职尽责

完善行政事业性国有资产管理体制，结合省出台行政事业性国有资产管理办法工作进度，完善我市管理办法。研究制定市本级公物仓管理办法和资产管理绩效评价工作实施方案。健全办公用房、公务用车配套管理制度。加大盘活行政事业单位国有资产工作力度，认真贯彻落实财政部盘活资产指导意见的精神，优化在用资产，推进资产共享共用，提升“实体+虚拟”公物仓功能，加强资产调剂共享，提高资产使用效能。持续加强办公用房管理，推进市本级办公用房权属变更、调剂使用、维修改造等标

准化管理；开展办公用房管理信息平台建设，实现办公用房管理全流程网上审批、全过程动态监管。继续推进公务用车管理升级，加强大数据管理应用，推进对车辆加油、保险、维修数据实时传输和应用的监管；制定出台事业单位公车使用管理办法等相关制度，规范事业单位车辆管理；加快新能源汽车推广使用，结合我市实际不断提高新能源汽车占比。

#### （四）践行“两山”理念，坚持人与自然和谐共生

科学编制国土空间规划，坚持底线思维、红线约束，真正实现规划引领作用。在“三区三线”划定方案基础上，完成市级国土空间总体规划编报。科学编制国土空间规划，切实发挥“三区三线”在调节经济发展，协调保护与发展相统一的重要作用。强化规划的战略引领和底线管控作用，落实国土空间总体规划和生态修复规划要求，完善林业等专项规划。持续加强自然资源保护与修复，严守生态保护红线。分解落实耕地保护责任，切实加强耕地保护建设，夯实粮食持续稳产增产根基。巩固造林绿化成果，扩大生态容量和绿色空间。持续提升生态环境质量，打造天蓝地绿水清的自然生态。构建碳达峰政策体系，完成能耗“双控”任务，坚决遏制“两高”项目盲目发展，推动绿色低碳发展。打好污染防治攻坚战，坚持“四水共治”，压实河长制责任，开展辽河干流等重点流域治理。强化土壤污染防治，提升危废监管处置能力。加快建立生态产品价值实现机制，推动生态环境损害赔偿制度全面落地。优化土地资源配置，提高土地利用效率。全面落实

最严格的节约集约用地制度，在用地预审、征地和供地环节严格建设项目用地标准控制。强化土地资源市场配置效率，多措并举强力推动存量土地盘活，继续大力消化批而未供和闲置土地。深入实施创新型产业用地、工业用地“标准地”等政策。抓好新民主屯全域土地综合整治试点，夯实农村集体经营性建设用地入市基础。全面提升自然资源执法力度，压实责任主体，建立健全长效机制。落实“条抓块保”原则，强化统筹协调和指导，以“零容忍”的态度坚决遏制新增违法用地行为。依法开展清理整顿非法侵占林地破坏森林资源专项执法行动，巩固造林成果。健全联动执法机制，建立林长制责任网格。开展矿山综合整治专项行动，打击违法行为。做好地质灾害防治，落实汛前排查、汛中巡查、汛后核查各项工作。