

上海市崇明区人民政府文件

沪崇府发〔2025〕60号

上海市崇明区人民政府办理区人大常委会 关于本区国有自然资源资产管理情况报告 和2024年度国有资产管理情况综合报告 审议意见的报告

区人大常委会：

2025年9月9日，区二届人大常委会第三十一次会议听取和审议了区政府关于本区2024年度国有自然资源资产管理情况的报告，并书面审议了关于本区2024年度国有资产管理情况的综合报告。9月22日，区人大常委会提出了审议意见以及问题清单。区政府对此高度重视，及时组织相关部门对审议意见中提出的建议进行逐条梳理研究，提出相应的整改措施和努力方向，形成办理审议意见的报告。经区政府研究同意，现将有关情况报告如下。

一、关于国有企业（不含金融企业）资产管理方面

（一）强化党建引领，筑牢发展红色根基

一是积极落实“1+6”党建制度体系。督促区管企业把党的建设融入公司治理各个环节，指导企业做好党建入章、前置讨论、双向交叉任职等重点任务，落实好党建经费保障工作，确保党建工作和企业发展双融合、双促进。二是加强对国企党建品牌创建的指导。督促企业持续深化“火炬行动”党建品牌创建，不断丰富品牌内涵，提升实践效能。注重将党建品牌与企业改革发展紧密结合，助力企业在任务攻坚、服务群众、业绩提升等方面取得实效，进一步扩大品牌的辐射影响力。三是切实加强队伍建设。持续贯彻区委、区政府要求，加强区管企业招聘把关选人促发展工作，严密管理招聘各环节，提升招聘岗位适配性，不断提升招聘工作实效性、规范性与科学性。持续开展区管企业优秀青年人才培养、区管企业党支部书记培训等各类培训活动，实施“沪滇协作共建重点产业园区”青年人才挂职锻炼项目，全面提升国资国企干部人才的综合素质。四是督促企业压实管党治党责任。坚持两个“一以贯之”，督促企业党委切实履行主体责任，“一把手”履行第一责任人职责，领导班子落实“一岗双责”，将管党治党工作抓具体、抓深入、抓实在，全力营造严字当头的浓厚氛围，确保全面从严治党要求贯穿企业发展全过程。

（二）优化国资布局，提升企业核心竞争力

一是积极统筹农发集团资产注入。根据2024年区委、区政

府审定的农发集团组建工作方案，2025 年上半年在完成工商登记、章程制定等工作的基础上，梳理国有农用地 46 处共 2187.48 万平方米，合计 3.28 万亩，原值 12.49 亿元，将土地使用权无偿划转注入农发集团，计入注册资本，推动崇明现代绿色农业高质量发展。

二是开展崇明商业集团组建的前期调研工作。为提升崇明商业能级，发挥国有企业在崇明世界级生态岛建设中的作用，根据区领导有关指示精神，区国资委会同区供销社就组建崇明商业集团赴金山、松江、嘉定、宝山等区开展学习考察，草拟《崇明商业集团组建工作方案》，并征求区领导和有关部门、企业的意见建议，目前正在进一步修改完善该工作方案。

三是推进政企分开收尾工作。根据区委、区政府审定的工作方案，指导完成两家环卫公司整建制划转城建集团，协调完成区融媒体中心借用网络传播公司人员向区属企业分流工作，同时，指导做好人、财、物交接及制度建设，为进一步实现政企、事企分开打下坚实基础。

四是推动企业内部整合。区国资委积极研究《崇明区国资委监管企业主业管理办法》《关于加快推进区管企业下属企业清理整合工作方案》，推进区管企业围绕主责主业，以专业化、市场化为导向，开展内部整合重组及层级压缩工作，形成二级为主体、三级为例外的管理架构，使国资布局结构进一步优化，企业活力和国资运营效率进一步得到提升。

（三）完善监管体制，防范化解经营风险

一是持续优化公司治理体系。根据新《公司法》及市国资委

文件精神，研究出台崇明区区管企业监事会改革、董事会建设、外部董事管理以及履职方面等“6+1”法人治理制度，建立健全现代企业制度。完善外部董事人才库建设，目前库内人员 52 名，充分发挥外部董事“智库”作用，着力加强企业董事会建设。举办国有企业法人治理结构改革推进会暨外部董事履职实务培训等活动，发放相关法规汇编资料，有效提升外部董事履职能力，推动公司治理更加科学、理性、高效。

二是开展专项督查工作。通过“企业自查+实地核查+访谈问询”相结合的方式，对区管企业购买第三方服务、规范人员招录聘用工作、工资外津补贴、薪酬管理等四个重点领域开展专项督查，并明确整改要求。针对督查中发现的普遍性、倾向性问题，及时制定并下发工作提示，推动相关单位完善制度机制，坚持做到以查促管、以查促改、以查促效。

三是建立健全监管制度，贯彻落实《崇明区国资委履职清单、事中事后监管事项清单、服务事项清单（2023 版）》，构建“履职清单明边界、监管清单划重点、服务清单提质效”的三位一体监管框架，推进已出台制度和规范性文件的立改废释工作，建立系统完备、科学务实、精简高效的国资监管制度体系。

四是启动数智国资建设。进一步加强监管数字赋能，启动崇明区国资国企在线监管系统建设，努力构建“制度+科技”的监管格局，提高监管信息化水平，将事后监管向事前与事中前移。以司库体系建设为切入点和突破口，推进区管企业上线司库系统“基础管理”模块，初步实现银行账户、资金流动信息动态归集和穿透监测，强化源头管控与预算刚性。

二、关于行政事业性国有资产管理方面

（一）夯实管理基础，着力提质增效

一是强化资产清查与动态管理。常态化开展年度资产盘点，通过“账、卡、物”三方核对，动态掌握资产总量、分布与使用状况，及时发现并整改管理盲点，完善信息系统资产登记信息，确保底数清晰、账实相符，为精准管理提供数据支撑。二是强化资产管理能力与责任意识。组织开展系统性资产管理培训，宣贯管理制度与业务流程，着力强化各单位的资产管理主体意识和责任担当，使相关人员熟练掌握管理要求与业务处置流程，明确自身职责，确保资产从配置、使用到处置的全生命周期管理合规高效，切实保障资产安全、完整与效益最大化。三是健全资产配置与预算衔接机制。坚持资产管理与预算管理相结合，建立“以存量定增量、以增量调存量”的配置标准。在预算编制环节严格审核新增资产需求，优先通过盘活存量、调剂等方式满足需求，从源头上加强管控。

（二）加强监督指导，规范管理行为

一是着力建章立制与明确管理规范。加强资产管理的日常指导，针对资产数据检查、年报、盘点、在建工程转固、资产处置等工作中发现的共性问题，分类下发工作提示。优化完善资产处置申请函等模板，推动资产管理工作规范化、标准化、高质量开展。二是完善公物仓管理与预算刚性约束。建立完善公物仓全生命周期管理制度，促进资产管理与预算管理、政府采购管理的有

效融合。强化预算刚性约束，严把资产“入口关”，通过预算控制资产购置，有效防止超标准、重复配置及闲置浪费，切实落实政府过“紧日子”的要求。三是创新机制推动资金资产融合。结合公物仓“在仓查询确认单”工作反馈机制，在2026年预算一体化预算编制模块中新增“是否查仓”功能，强化资金安排与资产存量的联动，形成“先调剂、后预算”的刚性约束流程，将盘活存量作为安排新增预算的前提条件，有效遏制闲置浪费。

（三）着力盘活存量资产，促进调剂共享增效

一是充分发挥公物仓调剂功能。积极运用公物仓平台，大力推动单位内部和跨部门、跨层级的资产调剂。截至10月底，我区通过公物仓累计完成资产调剂及房屋出借47笔，涉及资产原值1.15亿元，有效满足部分单位的资产需求，节约财政资金。积极利用省级调剂共享平台，成功上架608件资产，促进更大范围内的资源优化配置。二是拓展公共资源交易平台处置渠道。借助公共资源交易平台的信息公开和竞价功能，充分激发市场化竞争活力，构建起阳光公开的资源要素流转和配置机制，有效提升国有资产处置收益，确保国有资产保值增值。截至10月底，共成交15笔资产处置，处置收益为37.94万元。三是多措并举分类盘活存量资产。结合检查整改，对闲置低效资产，综合采取无偿划转、出租出借、规范处置等多种方式进行盘活，充分挖掘资产潜能，切实提升资产整体使用效益。

（四）聚焦监督发现问题，扎实推动整改落实

一是开展专项检查与问题清单管理。对本区行政事业单位2024年以来落实公物仓管理制度推动资产盘活、资产处置和资产出租出借等情况开展专项检查，采取单位自查、主管部门检查、财政同步抽查相结合方式，对7家委局、3个乡镇，共49家行政事业单位开展重点抽查。对检查中发现的如管理意识有待提高、基础管理不够完善、资产处置不够规范等问题，制定问题清单并反馈至主管部门。二是狠抓审计整改与长效机制建设。对照审计发现的问题，逐项剖析根源，制定针对性整改措施。对于闲置低效资产，通过及时分配、无偿划转、规范处置等方式分类盘活；对于出租出借问题，督促指导相关单位规范审批流程与租金收取；对于待查找资产，指导单位盘点、核实、解冻。在解决具体问题基础上，注重举一反三，修订完善制度流程，着力构建长效机制，做到标本兼治。三是压实整改责任与跟踪问效。督促各相关单位对自查和各类检查发现的问题建立整改台账，明确整改措施、时限和责任人。坚持跟踪问效，加强督促指导，确保问题整改到位，形成管理闭环。

三、关于国有自然资源资产管理方面

（一）加强自然资源资产管理，推动数据基础深度融合

一是推动数据底板的深度融合。根据《自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室 关于印发〈年度森林草原湿地荒漠化调查监测与国土变更调查协同机制工作方案（试行）〉的通知》文

件精神，国土变更调查和林草湿荒调查监测将按照“统一标准、统一时点、统一平台”等要求，开展联合调查工作，最终形成统一时点、统一地类的调查和资源属性成果，从源头上减少不一致因素，实现地类数据联动更新，从而为土地资源管理和行业管理提供具有高度协同、标准统一的数据支撑。**二是**推动统计口径的进一步统一。目前，各类数据统计口径仍存在不统一的情况，比如我区水面积统计由市水务局统一开展高分辨率航空正射影像，结合河道整治工程竣工图等数据进行认定，与国土变更调查数据在统计方式上存在差异。后续，各部门将加强同市级部门沟通反馈，推动各类数据统计口径统一。

（二）夯实自然资源数据基底，进一步打通数据壁垒

一是推动自然资源数据共用共享。各部门坚持以“大家查、大家用”为原则，畅通数据查询通道，为各类项目数据查询提供可靠途径，在确保数据保密要求达标的前提下，做好部门间数据查询的工作机制，打通行业间数据别类，为项目落地推进提供清晰指引。同时区规划资源局以国土变更调查为抓手，建立健全同区绿化市容局“共建、公认、共享、共用”的工作机制，推动数据成果充分吸纳管理实践，体现管理实效，真正成为各部门认可、依赖并共同维护的权威数据基底。**二是**提升自然资源要素透明公开。区水务局聚焦水这一核心自然资源要素，每年配合市水务局更新我区河湖基础信息，并于《上海市河湖报告》中发布，向社会公开，确保河湖数据能够实时反映水环境的动态变化。

（三）加强国土空间规划统筹，不断优化永农空间布局

一是有序开展永久基本农田调优工作。根据耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先顺序，结合崇明区永久基本农田划定现状，稳妥有序部署开展宅前屋后、零星碎片化等不稳定永久基本农田局部调优工作，确保永久基本农田数量不减少、质量有提高。二是加强永久基本农田与高标准农田项目融合。对全区已建成但仍处于永久基本农田以外的高标准农田进行梳理排摸，挑选集中度高、规模大的、稳定性好的地块逐步调入，提高永久基本农田内高标准农田的比例。

（四）注重精准施策，做好全民所有自然资源资产清查工作

扎实做好全民所有自然资源资产清查工作。根据市级统一部署，我区正在有序开展资产清查工作，在总结全民所有自然资源资产清查试点经验的基础上，凝聚部门合力，区规划资源局会同区绿化市容局、区水务局等部门制定工作方案，以国土变更调查、海岸线、林草湿荒普查等数据为基础，形成全民所有自然资源实物量、价值量以及使用权数据图层。目前崇明区全民所有资产清查数据成果已完成并提交至市级相关部门，后续将按照市级、部级核查意见优化完善。

（五）破解瓶颈制约，做好生态产品价值实现机制试点建设

一是印发《崇明世界级生态岛 GEP 核算体系建设工作方案》，完成 2022-2024 年度 GEP 试算，初步构建由物质供给、调节服务和文化服务 3 类一级指标、18 个二级指标组成的符合崇明特点

的 GEP 核算指标体系，形成崇明生态产品价值核算技术方法体系。二是印发《崇明区生态产品价值实现机制实施方案》《崇明区生态产品价值实现机制试点建设 2025 年工作计划》和《崇明区生态产品价值实现试点项目清单》，落实责任分解，先行开展生态产品价值实现机制试点。下一步，将重点围绕生态产品价值核算、供需精准对接、可持续经营开发、保护补偿等方面开展实践探索，不断丰富试点场景，尽快使生态产品价值实现工作服务于我区经济社会发展，促进经济社会发展全面绿色转型。

特此报告。

2025 年 12 月 26 日

（此件公开发布）