

# 三亚市 2019 年度 国有资产管理情况综合报告

市人民代表大会常务委员会：

根据《中共海南省委关于建立县级以上人民政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度的实施意见》（琼发〔2018〕19 号）要求，市财政局牵头市国有资产监督管理委员会、市自然资源和规划局，分别对职责范围内的国有资产监督管理情况进行了梳理分析汇总，形成了《三亚市 2019 年度国有资产管理情况综合报告》。现报告如下：

## 一、国有资产总体情况

近年来，我市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻党的十九大提出的“完善各类国有资产管理体制”精神，认真落实党中央关于加强国有资产监督管理的决策部署，建章立制，加强管控，确保各类国有资产合理配置、保值增值。

### （一）企业国有资产

据决算审计，2019 年 8 家市属国有企业资产总额 1140.08 亿元，同比增长 2.89%（其中：非流动资产为 1008.58 亿元，占总资产的 88.47%；流动资产为 131.5 亿元，占总资产的 11.53%）。负债总额 833.98 亿元，同比下降 6.03%（其中非流动负债为 705.78 亿元，占总体的 84.63%；流动负债

为 128.20 亿元，占总体的 15.37%)。所有者权益 306.1 亿元，同比增长 38.78% (其中实收资本 46.53 亿元，占 1.96%；资本公积 250.91 亿元，占 81.97%)。营业总收入 16.02 亿元，同比下降 4.26% (其中主营业务收入 10.91 亿元，占总收入的 68.1%)。成本费用 20.04 亿元，同比增长 7.63%。利润总额 1.82 亿元，同比下降 39.18%，利润总额减少主要是环投集团由于新并入的污水板块特许经营协议尚未签订，没有污水处理收入，处于亏损状态以及旅文集团天涯海角、大小洞天景区受门票价格下调 (2018 年 10 月份起下调约 15%) 和各集团人工费用增长导致利润大幅下降。净利润 1.14 亿元，同比下降 38.76%。

## (二) 行政事业性国有资产

截至 2019 年 12 月 31 日，全市资产总额 (账面净值) 4,984,515.88 万元，负债总额 1,007,265.49 万元，净资产 3,977,250.39 万元。从单位性质看，全市行政单位国有资产 3,731,024.82 万元，占比 74.85 %；全市事业单位国有资产 1,253,491.06 万元，占比 25.15 %。从资产类别看，流动资产 1,550,802.67 万元，占资产总额 31.11 %；固定资产 306,866.68 万元，占资产总额 6.16 %；在建工程 3,049,143.93 万元，占资产总额 61.17 %；长期投资 2,011.55 万元，占资产总额 0.04 %；无形资产 7,432.16 万元，占资产总额 0.15 %；其他资产 68,258.9 万元，占资产总额 1.37%。

截至 2019 年 12 月 31 日，市本级资产总额 (账面净值)

4,180,359.45 万元，负债总额 497,147.35 万元，净资产 3,683,212.09 万元。从单位性质看，市本级行政单位国有资产 3,263,642.73 万元，占 78.07 %；事业单位国有资产 916,716.71 万元，占 21.93 %。从资产类别看，流动资产 1,011,436.13 万元，占资产总额 24.19 %；固定资产 237,737.73 万元，占资产总额 5.69 %；在建工程 2,878,380.81 万元，占资产总额 68.85 %；长期投资 2,011.55 万元，占资产总额 0.05 %；无形资产 5,810.14 万元，占资产总额 0.14 %；公共基础设施等行政事业性国有资产 44,983.08 万元，占资产总额 1.08 %。

### **（三）国有自然资源资产**

三亚市管辖海域范围为领海基线向外海 12 海里，面积约为 3226 平方千米，三亚沿岸线有大小海湾 19 个。海岸线总长为 263.29 千米，其中自然岸线为 180.16 千米，人工岸线为 81.53 千米，河口岸线为 1.6 千米。目前我市已审批海域 87 宗，用海面积为 1299 公顷，使用岸线为 23 千米。

三亚市辖区范围内共有海岛 66 个，全市已探明发现金属矿产、非金属矿产和水气矿产资源 3 大类，共计 24 种。全市耕地面积为 23214.49 公顷。

## **二、国有资产管理工作情况**

### **（一）企业国有资产管理**

**1.优化调整国有资本布局，聚焦“三区一中”定位构建产业发展新格局。**打破以往“小、散、弱”的格局，将 19 家发展参差不齐的国有企业重组为 8 家产业集团，构建了“2+6”国有产业发展新格局。即 2 个国有资产管理运营平台公司：三亚发展控股有限公司（国有资本投资运营平台）、三亚市国有资产管理有限公司（国有资产处置平台），6 个产业集团：三亚城市投资建设集团有限公司（城市建设与服务综合运营商）、三亚旅游文化投资集团有限公司（旅游文化产业整合运营商）、三亚交通投资集团有限公司（综合交通基础设施投资运营商）、三亚农业投资集团有限公司（现代农业发展和民生保障服务商）、三亚环境投资集团有限公司（市政公用事业综合运营服务商）、三亚科技投资集团有限公司（科技产业投资服务商）。

**2.加强企业生产经营，企业发展质量效益进一步提升。**各集团明确战略发展定位，强化主业，推进重点项目建设，有力促进了全市经济社会发展。三亚发控与海南省发控各出资 15 亿元设立海南自贸区开放发展基金；国资公司全面清理关停并转企业土地 7000 余亩，推进下属三亚市城乡建设土地开发有限公司与海南机场股份有限公司的债务纠纷处置，解决国企历史遗留问题；城投集团承建 161 个项目，包括西水中调一期、城市棚改等 11 个省市重点项目，承建中央商务区、亚沙会项目；旅文集团负责第六届亚沙会场地设施建设、亚沙公园、亚沙村等，实行“集团营销”，打造全域旅游“旅文体+”产品；交投集团加快建设海南西环高铁公交

旅游化改造项目，整合全市公共停车业务；农投集团致力我市“三农”发展和菜篮子民生保障；环投集团加快进行污水处理特许经营+政府购买服务市场化改革，盘活污水处理设施资产，延伸供水产业链；科投集团着力推进三亚市社会管理信息化平台项目、三亚大数据产业基地项目，打造科技产业创新孵化平台。

**3.加大重点改革推进力度，企业发展动力活力进一步释放。**一是全面完成市属国企分类改革。二是基本完成市属国企“三供一业”分离移交。三是完成市属企业公务用车改革。四是推进国企退休人员社会化管理，制定了《三亚市国有企业退休人员社会化管理工作实施方案》。五是深化薪酬绩效机制改革，制定了我市《国有企业集团负责人经营业绩考核办法》《国有企业工资总额决定机制》《国有企业绩效薪酬管理办法》，激发干部职工创新推动企业发展。六是稳妥处理解决国企历史遗留问题。利用国企改革专项资金 703 万元解决关闭退出企业历史遗留问题。

**4.明确权责边界，强化国资监管“管资本”职能。**为适应“2+6”国企改革发展新格局需要，2019 年加大了国资监管改革力度，压缩了监管层级，加快国资监管职能向“管资本”转变，构建国资监管一盘棋。制定了《国资监管授权模式与授权清单》《国资监管负面清单》，加大事中和事后监管，加强追责问责力度。加大巡察审计问题的整改力度，督促企业及时整改落实。指导各集团制定了企业“三重一大”决策制度

以及党委、董事会、监事会、经理层“三会一层”议事规则，整合出资人监管、外派监事会监督和审计，形成监督闭环。

**5.加强国有资产统一监管，进一步规范处置资产。**一是制定了《市属经营性国有资产集中统一监管实施方案》，坚持政企分开、政资分开原则，推动市属经营性国有资产集中统一监管。二是强化国家出资企业产权管理。目前，市国资委所监管正常经营企业共 148 家，企业注册资本合计 1886625.26 万元，其中国家出资 782000 万元，国有法人出资 719717.62 万元，国有绝对控股法人出资 45159 万元，国有实际控制法人出资 160 万元，其他出资 339588.63 万元。三是为推进 2+6 集团公司组建重组，无偿划转国资系统内三亚市融资担保投资有限公司等 25 家国有企业和南繁科技城有限公司等 2 家参股企业。四是严格落实产权转让审批制度，促进国有产权良性流动。按照规定程序对国有资产评估项目进行核准备案。完成市水产总公司、市经济适用房公司、港务局三家国有企业改制评估项目备案 3 宗，评估前净资产 4708.98 万元，评估后净资产 59790.67 万元，增减值 55081.69 万元，增减率 1169.71%。

**6.超额完成国资收益上缴任务。**2019 年财政共拨付八大集团注册资本金 17.88 亿元，财政下达百日收入大会战年度总任务（含税费、国资收益、门票收入）14 亿元。全年实际累计上缴（百日大会口径）税费、国资收益、门票收入共计 14.86 亿元，完成年度总任务 14 亿元的 106.14%，超额完成年度任务。

## **(二) 行政事业性国有资产管理**

**1.建章立制，逐步提升管理的规范化、制度化水平。**近年来，针对我市行政事业性资产管理中存在的问题，结合工作实际，逐步建立健全了配套制度体系，完善涵盖行政事业性国有资产配置、使用、处置等各个环节的管理办法；按照“先易后难”的原则，出台行政事业单位国有资产通用配置标准并适时调整；出台《关于全面使用<三亚市本级行政事业单位国有房屋租赁合同>范本的通知》《三亚市行政事业单位国有资产管理规程》，研究制定资产清查、出租出借收入上缴、政府机关软件资产等规章制度和一系列配套制度。基本建立了“配置有标准、使用有监督，处置有审批”的管理制度体系，提升行政事业性国有资产管理的规范化、制度化水平。

**2.紧扣重点环节，构建“入口”到“出口”全过程监管体系。**一是规范资产配置管理，把住了资产的“入口”，将资产配置管理职能嵌入到部门预算编制流程中，根据行政事业单位职能、资产配置标准、资产存量情况以及资产使用效率等情况审核部门单位资产配置预算，为预算编制提供准确、细化、动态的资产信息，推进了资产管理与预算管理的有机结合。二是强化资产使用管理，尤其是加强了资产出租出借行为的监管，严格控制出租出借行为，确需出租出借资产的，严格按照规定程序履行报批手续，采取评审或者评估等方式确定出租价格，实行公开竞价招租，确保出租出借过程的公正透

明，有效地防止了腐败现象的滋生。三是完善资产处置管理，把住资产的“出口”，资产处置遵循“公开、公平、公正”的原则，严格执行国有资产处置制度，履行审批手续，规范处置行为，防止了国有资产流失。拍卖、出售等处置行为原则上要求必须进行资产评估，并通过招拍挂等公开进场交易方式进行，杜绝暗箱操作。

**3.完成行政单位公车改革。**我市车改工作开展以来，依据《海南省公务用车制度改革总体方案》（琼办发〔2015〕60号）的总体部署，有序推进公车改革取消车辆的处置工作，先后印发了一系列相关文件，统计出我市行政单位公务用车总数为 1229 辆。其中，740 辆车保留使用，489 辆车作拍卖和报废处置。目前行政单位公车改革工作已完成，行政单位车改工作规范了公务用车运行管理，有效降低行政成本，为下一步事业单位公车改革打下了基础。

**4.夯实基础，为行政事业性资产管理提供有效支撑。**根据财政部和财政厅的统一部署，开展全市行政事业单位资产清查、核实登记工作，基本摸清行政事业性国有资产家底，掌握行政事业单位的资产占有、使用情况和国有资产的基本情况。从 2016 年起填报统计公共基础设施等行政事业性国有资产报表，逐步摸清政府资产家底。同时，我市资产管理信息系统与预算编制系统、账务核算系统实行了对接，在预算编制环节嵌入资产预算的审核，在预算执行中实现了资产账



与财务账的同步挂接，为单位资产管理的账账相符，账实相符奠定了基础。

### **（三）自然资源国有资产管理**

#### **1.探索建立完善自然资源资产产权制度和有偿制度。**

依据《自然资源确权登记操作指南（试行）》规定，开展三亚市自然资源统一确权登记试点工作。提取三亚市第三次全国国土调查数据中的自然资源，拷取相关部门基础资料，对保护地、水流、森林、湿地、探明储量的矿产资源等登记单元进行预划分析。

**2.优化国土空间开发格局。**组织《三亚市国土空间总体规划（2020-2035）》编制，开展三亚市资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价（阶段性成果稿）、三亚市国土空间开发保护现状评估（阶段性成果稿），同步推进《战略规划研究》《三亚市农村土地三项制度改革研究》《三亚市人口规模研究》和《三亚市产业发展研究》等专题研究。开展三亚市村庄规划修编。我市已有 283 个自然村编制村庄规划并批准实施。目前，遴选了 16 个行政村作为村庄规划试点范围启动村庄规划修编工作。

**3.改善生态环境质量。**开展海岸带生态修复建设，有序推进海洋督察整改。统筹督导六大专项整治工作（自 2018 年以来，省六大专项指挥办下达我市共 4 批次“两违”违法图斑 21772 个，建筑面积 641.98 万平方米）。

**4.做好自然资源保护与利用。**推进《三亚市历史文化名镇名村保护条例》起草。落实最严格的耕地保护和基本农田保护制度，严守耕地红线和完成永久基本农田划定任务，进一步提高我市耕地保护管理水平，确保全市耕地数量不减少、质量有提高。做好耕地开垦，推进耕地补充项目。组织实施耕地开垦项目增加补充耕地指标，落实新增建设占用耕地的占补平衡任务严格执行年度土地供应计划，落实节约集约用地。2019 年我市共计供应国有建设用地 80 宗、370.71 公顷。

### **三、存在的问题**

在当前全面深化改革和经济社会发展的新形势下，现行国有资产管理仍面临一些亟待解决的突出问题。

#### **（一）国有企业发展质量不高，企业核心竞争力不强。**

企业经营增长新动力不足与旧动力减弱的结构性矛盾依然突出。市场化投融资资质条件难以满足，企业证券化率低，企业存量资产不足。产业发展谋划思路和企业战略发展规划的战略落地路径、战略关键举措还存在惯性思维，缺乏自己的核心产品，欠缺体量大、层次高、效益好的带动性项目。企业发展活力有待进一步激活。集团总部建设还需进一步规范，缺乏投资、运营、管理、财务、审计等专业化高级管理人员，管理机制还不健全。政资关系、政企关系需要进一步理顺，国资监管特别是在推进国企改革、指导企业发展方面，与自贸区自贸港建设要求还有差距。

#### **（二）部门单位资产管理意识有待提高，管理行为有待**

**规范。**部门单位“重购置，轻管理”的现象没有杜绝，存在资产账务历史遗留问题。如机构改革之前，下属单位的大宗资产（房屋、土地等）账记在主管单位资产系统上，下属单位独立之后，因房屋权属不清，无房产证土地证等相关原因，无法做资产调拨和资产报废处置，下属单位账务长期挂在主管单位账上，致使账实不符、账账不符。部门单位房屋建筑物及土地等资产处于分散管理状态，存在资源配置不科学、不合理、资产闲置浪费及收益隐形流失现象，导致政府难以掌握现有资产的存量、结构等情况，削弱了政府统一的分配职能和调控能力。

**（三）自然资源资产尚未纳入会计核算。**自然资源资产因没有具体核算办法出台，至今尚未纳入会计核算。林木、土地、矿产能源等自然资源，评估成本较高，且不同阶段的资产价格差异较大，缺乏统一的资产量化标准，无法计算价值量，部分自然资源资产真实数量难以反映。

**（四）海域利用率不高及海域使用与海洋环境环境要求的矛盾。**我市管辖海域面积 3226 平方千米。已审批海域 87 宗，用海面积为 1299 公顷（12.99 平方千米），占管辖海域面积的 0.4%。另外，同时存在海域使用与海洋环境要求的矛盾。

**（五）耕地指标的匮乏及占用耕地等级较高是目前制约我市城市建设的一大阻力。**由于缺乏耕地占补指标且大部分

新增建设项目占用耕地等别较高，众多项目无法及时给予安排耕地指标办理耕地占补平衡，我市通过易地购买和自行开垦耕地项目新增了部分耕地指标。

#### **四、下一步工作安排**

根据国家和省加快推进国有企业改革、完善各类国有资产管理体制的有关部署，牢牢把握海南全面深化改革开放，建设中国特色自由贸易港的历史机遇，结合实际，发挥优势，着力抓好以下几方面工作。

**（一）增强企业发展动力。**推动 FH 股权重组、税务学校收购、国开行三亚研究院收购、普华永道大学、阿尔法项目等落地落实，借助重点项目落地解决企业资本金、资源导入的问题。发挥基金引领作用，撬动社会资本。推动自贸区发展基金项目落地，实现基金管理规模 5 亿元；加快中央商务区建设发展股权投资基金（100 亿）、土地专项基金（50 亿）、融资租赁基金的设立。加大金融支持，全年力争实现商业保理业务金额 2 亿元，降低中小微企业的综合融资成本。推进交易平台和牌照建设，服务实体经济发展；搭建投融资平台，协同各方联动发展。

**（二）完善行政事业单位国有资产管理。**进一步落实行政事业单位对占有、使用的国有资产的管理主体责任，开展全市行政事业单位房屋建筑物及土地清查，实现对行政事业单位国有资产的有效管理。严格审核单位承租办公用房和临

时机构办公设备的配置，探索建立公务仓制度。将闲置或出租的办公房屋调剂给需要租赁房屋办公的行政事业单位使用，建立行政事业单位资产共享共用和调剂机制，节约机关房屋租赁运行成本。临时机构采购的部分办公设备，如台式电脑、打印机、复印机等纳入公务仓进行短期借用管理，或根据临设机构需求对急需的办公设备进行补充采购并借用，减少办公设备采购配置费。

**（三）加强自然资源资产管理。**逐步将自然资源资产纳入资产管理信息系统，建立资产卡片登记制度，对其数量进行动态跟踪管理，夯实自然资源国有资产统计分析基础。研究自然资源资产的计量范围、核算方法等，以便提高资产价值统计数据的科学性，为政府决策提供依据。

**（四）加强海域利用，推广环保用海。**落实海域使用管理的各项制度，整顿用海秩序，纠正无偿占用国家海域空间资源的行为。扩宽思路，依托科技，积极引进深海、远海用海项目，积极推广节能、环保用海项目。

**（五）发挥国土空间规划对自然资源配置的引导约束作用。**国土空间管理的核心是构建国土空间用途管制制度，国土空间规划和用途管制，其目的是为了实现对空间资源（如土地、海洋、矿产、生态等）的保护，通过国土空间开发强度指标，对空间要素进行统筹，优化空间结构，提升空间效率。

以上报告，请审议。

附件：三亚市 2019 年全市行政事业单位资产年报汇总表

三亚市财政局

2020 年 6 月 8 日