浙 江 永 敬 成 律 师 事 务 所

ZHEJIANG YONGJINGCHENG LAW FIRM

审 查 清 单

国企重大事项决策审查清单

基于"三重一大"决策制度的合规审查操作清单

——事项识别、逐项审查、程序合规与责任追究的全流程核查工具

作者 浙江永敬成律师事务所

发布日期 2026年8月

版本 V1.0

资料信息

资料名称	国企重大事项决策审查清单
资料类别	审查清单
作者	浙江永敬成律师事务所
发布日期	2026年8月
适用对象	国有企业管理人员、法务合规人员、外部董事、监事

内容摘要

"三重一大"决策制度是规范国有企业决策行为、防范国有资产损失的基础性制度。本清单以《关于进一步推进国有企业贯彻落实"三重一大"决策制度的意见》（中办发〔2010〕17号）确立的事项分类为框架，结合《公司法》（2023修订）、《企业国有资产法》、《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》及2026年1月1日起施行的《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》（国务院国资委令第46号），按照"事项识别—逐项审查—程序核查—责任预判"的逻辑展开，分别就重大决策、重要人事任免、重大项目安排、大额度资金运作四类事项设置可勾选的审查条目并注明依据，专章梳理党组织前置研究讨论、董事会与经理层权限边界、职工民主参与、决策记录与回避等程序要点，并附审查工作底稿模板，供国有企业开展决策合规自查与外部董事、监事履职核查使用。

免责声明：本资料由浙江永敬成律师事务所编写，仅供学习参考，不构成针对具体事项的法律意见。法律法规及国资监管政策可能随时间调整，各企业还应执行本企业章程、"三重一大"实施办法及所属国资监管机构的具体规定。具体事项的处理请结合实际情况并咨询执业律师。如需法律服务，请联系本所。

目 录

第一章 清单使用说明 4

第二章 "三重一大"事项范围识别 5

第三章 重大决策事项审查清单 6

第四章 重要人事任免审查清单 7

第五章 重大项目安排审查清单 8

第六章 大额度资金运作审查清单 9

第七章 决策程序合规审查 10

第八章 违规决策的法律责任与追责 12

引用法规核验说明 13

附录 审查工作底稿模板 14

第一章 清单使用说明

一、编制目的

本清单旨在为国有企业"三重一大"事项决策提供一套可操作的合规审查工具，帮助审查人在决策前识别事项属性、核查决策权限与程序、留存审查痕迹，从源头防范因违反决策程序导致的决议效力风险、资产损失风险与个人追责风险。

二、主要依据

- 《中华人民共和国公司法》（2023年修订，2024年7月1日起施行）；
- 《中华人民共和国企业国有资产法》（2009年5月1日起施行）；
- 《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》（2019年12月30日起施行）；
- 《关于进一步推进国有企业贯彻落实"三重一大"决策制度的意见》（中办发〔2010〕17号，以下简称《"三重一大"意见》）；
- 《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》（国务院国资委令第46号，2026年1月1日起施行，地方国企参照适用）；
- 本企业章程、"三重一大"决策制度实施办法及所属国资监管机构的监管规定。

三、使用方法

- **先识别、后审查**：收到决策议题后，先依第二章界定标准判断事项是否属于"三重一大"范围及具体类别，再选用对应章节清单逐项核查；
- **逐项勾选、留痕归档**：对每项条目标注"符合 / 不符合 / 不适用"，不符合项应注明原因及补正要求；审查记录建议誊录至附录工作底稿并随决策档案归档；
- **程序与实体并重**：第三至第六章为实体事项审查，第七章为程序合规审查，任何"三重一大"事项均应同时通过两类审查；
- **动态校准**：企业"三重一大"实施办法对金额标准、权限划分有更严格规定的，从其规定。

> **实务提示**
> 清单审查不能替代法律审核。按照国资监管要求，企业重大决策必须经过法律审核把关；对涉及改制重组、重大投资、产权转让等复杂事项，建议在提交决策会议前取得总法律顾问或外部律师的书面法律意见。

第二章 "三重一大"事项范围识别

"三重一大"即重大决策事项、重要人事任免事项、重大项目安排事项和大额度资金运作事项，必须经集体讨论作出决定。《企业国有资产法》同时从法律层面划定了国家出资企业重大事项的范围：

> **《中华人民共和国企业国有资产法》第三十条**
>
> 国家出资企业合并、分立、改制、上市，增加或者减少注册资本，发行债券，进行重大投资，为他人提供大额担保，转让重大财产，进行大额捐赠，分配利润，以及解散、申请破产等重大事项，应当遵守法律、行政法规以及企业章程的规定，不得损害出资人和债权人的权益。

四类事项的界定要点如下表。企业应在本企业实施办法中将各类事项的范围和金额标准具体化，审查时以本企业实施办法为直接依据。

表1 "三重一大"事项界定标准一览表

事项类别	界定要点	典型情形
重大决策事项	依照法律法规和企业章程规定，应当由股东会、董事会、职工代表大会等治理主体集体决定的事项，涉及企业改革发展稳定全局	发展战略与中长期规划、年度经营计划；合并、分立、改制、上市、解散、申请破产；增减注册资本、发行债券；重大资产处置与产权转让；重要规章制度制定修改
重要人事任免事项	企业直接管理权限内的领导人员及其他重要岗位人员的任免、考核与奖惩	中层以上管理人员任免；所属企业领导班子成员及董事、监事的推荐、委派、更换；后备干部确定；重大奖惩事项
重大项目安排事项	对企业资产规模、资本结构、盈利能力产生重要影响的投资与建设项目	年度投资计划内外的重大投资项目；固定资产投资项目；股权收购与对外投资；重大工程建设项目；境外投资项目
大额度资金运作事项	超过企业规定的有权决策限额的资金调动和使用	年度预算内大额度资金调度；超预算资金支出；大额对外捐赠、赞助；大额借款、担保、委托理财；大额资金拆借

> **实务提示**
>
> 审查中常见的规避手法是将大额事项"化整为零"——拆分合同、分批付款、分期投资，使单项金额低于集体决策限额。识别时应合并计算同一交易对手、同一项目项下的累计金额，穿透判断事项实质。

第三章 重大决策事项审查清单

重大决策事项的核心审查点是：事项性质是否属于集体决策范围、决策主体是否适格、前置程序是否履行、方案论证是否充分。

一、事项属性与决策主体

☐ 事项是否列入本企业"三重一大"实施办法列举的重大决策事项清单（依据：《"三重一大"意见》、本企业实施办法）

☐ 决策主体是否与事项性质匹配：属于股东会职权的（增减注册资本、合并分立解散等），董事会不得越权决定（依据：《公司法》第五十九条、第六十七条）

☐ 涉及合并、分立、改制、上市、解散、申请破产等事项，是否已按法律法规及章程规定履行出资人（机构）批准程序（依据：《企业国有资产法》第三十条、本企业章程）

☐ 是否存在以经理办公会、专题会代替董事会、股东会作出决策的情形（依据：《公司法》第六十七条、第七十四条）

二、论证与前置程序

☐ 决策前是否进行可行性研究、尽职调查或专家论证，并形成书面报告（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第十五条、第十六条之反面要求）

☐ 是否经党委（党组）前置研究讨论并形成明确意见（依据：《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》第十五条，详见第七章）

☐ 是否经法律审核并出具书面法律意见；审核提出的重大风险提示是否已在方案中回应（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第八条第（三）项之反面要求）

☐ 涉及改制、职工安置的，是否听取工会意见并经职工代表大会审议；涉及资产评估、审计的，机构选聘与报告有效期是否合规（依据：《公司法》第十七条、《企业国有资产法》第三十七条）

三、决策文件与执行

☐ 决策方案文本是否载明决策目标、依据、方案比选、风险评估与应对预案；会议通知与议案材料是否按规定提前送达决策机构成员

☐ 决议内容是否与审议事项一致，有无擅自变更经集体决策确定方案的情形（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第七条第（二）项之反面要求）

第四章 重要人事任免审查清单

重要人事任免事项实行党管干部原则与法人治理程序的结合，审查重点是任免权限、选拔程序与任职回避。

☐ 任免对象是否属于本企业"三重一大"实施办法确定的重要人事任免范围（依据：本企业实施办法）

☐ 任免事项是否经党委（党组）研究讨论把关；董事会、经理层的聘任解聘是否在党委把关基础上依法定程序进行（依据：《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》第十一条、第十五条）

☐ 董事会聘任或者解聘经理、根据经理提名聘任或者解聘副经理及财务负责人的，是否由董事会依法作出决议（依据：《公司法》第六十七条第（八）项）

☐ 是否履行民主推荐、组织考察、征求意见、任前公示等选拔任用程序，考察材料是否完整

☐ 拟任人员是否存在任职回避情形、是否存在不得担任董监高的法定消极资格（依据：《公司法》第一百七十八条）

☐ 向所属企业推荐、委派董事、监事或更换人选的，是否有正式委派文件并办理工商备案等手续

☐ 涉及对领导人员的重大奖惩，是否有事实依据并听取本人陈述申辩

☐ 任免决定是否形成会议纪要并按干部管理权限报备、归档

> **实务提示**
> "先任命、后补程序"是巡视审计中发现的高发问题。程序倒置不仅导致任免决定面临撤销风险，主持和参与决策的领导人员还可能被认定为"未经规定程序决定重大经济事项"而承担直接责任（《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第二十九条第（三）项）。

第五章 重大项目安排审查清单

重大项目安排包括固定资产投资、股权投资、重大工程建设等，审查重点是立项论证、投资监管合规与决策权限。

一、立项与论证

☐ 项目是否纳入企业年度投资计划；计划外项目是否履行专项报批程序（依据：本企业投资管理制度）

☐ 是否编制可行性研究报告并完成风险分析；报告是否存在重大疏漏（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第十五条第（一）项、第十六条第（一）项之反面要求）

☐ 股权投资项目是否开展尽职调查，财务审计、资产评估或估值是否合规（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第十六条第（一）（二）项之反面要求）

☐ 项目是否符合企业核定的主责主业和战略规划，有无投向监管明令禁止或不予备案的领域（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第十五条第（十）项、第十六条第（十）（十一）项之反面要求）

☐ 决策时是否充分考虑重大风险因素并制定风险防范预案（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第十五条第（四）项之反面要求）

二、决策与实施

☐ 项目是否经党委（党组）前置研究讨论后提交董事会或有权机构决策（依据：《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》第十五条）

☐ 投资额度是否超出本企业董事会的授权限额；超限额的是否报出资人（机构）批准或备案

☐ 是否存在未经授权投标、擅自签订或变更合同的情形（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第十条第（二）（四）项之反面要求）

☐ 依法必须招标的工程、货物和服务，是否履行招标程序，有无规避招标情形（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第十条第（六）项之反面要求）

☐ 项目实施中变更设计、追加投资的，是否重新履行决策审批程序（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第十五条第（七）项之反面要求）

☐ 是否建立项目后评价机制并按期开展（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第十五条第（十一）项之反面要求）

第六章 大额度资金运作审查清单

大额度资金运作的审查重点是资金事项的决策权限、程序与专控要求，防范资金安全风险。

☐ 资金支出是否列入年度预算；超预算支出是否履行预算调整及专项决策程序

☐ 单笔及累计金额是否达到本企业"三重一大"实施办法规定的大额度标准；有无拆分支付规避集体决策（识别方法见第二章实务提示）

☐ 大额资金调度、借款、担保、委托理财、资金拆借等事项，是否经有权机构集体决策，有无个人或少数人擅自决定（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第十三条第（一）项之反面要求）

☐ 对外担保是否经董事会或股东会依法决议，担保额度与对象是否符合章程及监管限制（依据：《公司法》第十五条、本企业章程）

☐ 大额捐赠、赞助是否履行集体决策并符合预算管理要求（依据：《企业国有资产法》第三十条）

☐ 发行债券等融资事项是否经有权机构决策并履行审批注册程序（依据：《企业国有资产法》第三十条）

☐ 资金收付是否通过对公账户办理，有无以个人名义留存资金、收支结算或设立"小金库"（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第十三条第（二）（三）项之反面要求）

☐ 专项资金是否实行专户管理、专款专用（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第十三条第（九）项之反面要求）

☐ 大额资金支付的合同依据、审批单据、发票凭证是否齐备，付款进度是否与合同约定一致

第七章 决策程序合规审查

一、党组织前置研究讨论

前置研究讨论是国有企业重大经营管理事项决策的法定前置环节，"前置"不等于替代董事会、经理层决策，而是把好政治方向与合规底线。

> **《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》第十五条**
>
> 国有企业重大经营管理事项必须经党委（党组）研究讨论后，再由董事会或者经理层作出决定。研究讨论的事项主要包括：（一）贯彻党中央决策部署和落实国家发展战略的重大举措；（二）企业发展战略、中长期发展规划，重要改革方案；（三）企业资产重组、产权转让、资本运作和大额投资中的原则性方向性问题；（四）企业组织架构设置和调整，重要规章制度的制定和修改；（五）涉及企业安全生产、维护稳定、职工权益、社会责任等方面的重大事项；（六）其他应当由党委（党组）研究讨论的重要事项。

- ☐ 企业是否制定党委（党组）前置研究讨论事项清单并动态更新（依据：《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》第十五条）
- ☐ 提交董事会、经理层决策的重大经营管理事项，是否均已先经党委（党组）研究讨论
- ☐ 前置研究讨论是否形成明确意见并记录在案；党委（党组）提出否决或重大修改意见的事项，是否仍强行提交决策
- ☐ 不设党委的独立法人企业党支部（党总支），是否由党支部（党总支）对重大事项进行集体研究把关（依据：《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》第十五条）

二、董事会与经理层权限边界

2023年修订的《公司法》对董事会职权与经理职权作了明确划分：董事会行使决定经营计划和投资方案、制订重要方案、决定内部管理机构设置、聘任解聘经理等职权（《公司法》第六十七条）；经理对董事会负责，根据公司章程的规定或者董事会的授权行使职权（《公司法》第七十四条）。审查要点：

- ☐ 决策事项与决策主体的职权是否匹配，有无董事会职权下放经理层行使而无章程或授权依据的情形（依据：《公司法》第六十七条、第七十四条）
- ☐ 董事会对经理层的授权是否有书面授权文件，授权范围、期限是否明确，有无超授权决策
- ☐ 章程对董事会职权的内部限制是否已审查；该等限制不得对抗善意相对人，内部仍应追责（依据：《公司法》第六十七条）
- ☐ 出席人数、表决比例是否符合章程规定；关联董事是否回避表决

三、职工民主参与

> **《中华人民共和国公司法》第十七条第三款**
>
> 公司研究决定改制、解散、申请破产以及经营方面的重大问题、制定重要的规章制度时，应当听取公司工会的意见，并通过职工代表大会或者其他形式听取职工的意见和建议。

> **《中华人民共和国企业国有资产法》第三十七条**
>
> 国家出资企业的合并、分立、改制、解散、申请破产等重大事项，应当听取企业工会的意见，并通过职工代表大会或者其他形式听取职工的意见和建议。

☐ 改制、合并、分立、解散、申请破产及经营方面重大问题决策前，是否听取工会意见并经职代会（或其他形式）听取职工意见建议

☐ 职工安置方案是否经职工代表大会或职工大会审议通过

☐ 职代会决议、会议记录、表决结果是否完整归档

☐ 依法设职工董事、职工监事的，其是否实际参与相关事项的审议

四、决策记录与回避

☐ 决策会议是否形成完整记录：出席人员、讨论过程、各成员意见、表决方式与结果

☐ 会议记录、纪要是否经与会人员签字确认并与议案材料一并归档

☐ 决策事项与决策成员存在利害关系的，该成员是否回避（依据：《公司法》第一百八十五条关于关联董事回避的规定、本企业章程）

☐ 在集体决策中持反对或保留意见的成员，其意见是否如实记录——该记录是其日后主张免责的关键证据（依据：《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》第三十六条第（四）项）

☐ 决策结果是否按厂务公开要求在适当范围内公开（涉密事项除外）

第八章 违规决策的法律责任与追责

> **《中华人民共和国企业国有资产法》第七十一条第一款（节录）**
>
> 国家出资企业的董事、监事、高级管理人员有下列行为之一，造成国有资产损失的，依法承担赔偿责任；属于国家工作人员的，并依法给予处分：……（六）违反法律、行政法规和企业章程规定的决策程序，决定企业重大事项的；……

《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》（国务院国资委令第46号，2026年1月1日施行，地方国企参照）明确：违反规定程序或超越权限决定重大经营投资事项的应当追责，实行重大决策终身问责；资产损失500万元以下为一般、500万元至5000万元为较大、5000万元以上为重大（第二十二条）。

表2 违规决策责任认定与处理方式要点表（依据国务院国资委令第46号整理）

要点	内容
责任类型	划分为直接责任、主管责任和领导责任；未经规定程序或超越权限直接决定重大经济事项的承担直接责任；集体决策违规的，机构与有关成员均承担相应责任
处理方式	批评或诫勉、组织处理、扣减薪酬、禁入限制（五年直至终身不得担任国企董监事、高管）、处分、移送纪检监察或司法机关，可单独或合并使用
免责与终身追责	集体决策中对错误决策明确反对或保留意见并记录在案的可免责；重大决策终身问责，退休、调任、离职不影响追责与薪酬追索

刑事风险

> **《中华人民共和国刑法》第一百六十八条第一款（节录）**
>
> 国有公司、企业的工作人员，由于严重不负责任或者滥用职权，造成国有公司、企业破产或者严重损失，致使国家利益遭受重大损失的，处三年以下有期徒刑或者拘役。

> **实务提示**
>
> 对董事、高管而言，程序合规记录是最重要的"护身符"：可行性研究、法律审核意见、集体讨论记录及如实记载的反对意见，是履行勤勉义务与主张免责的直接证据（《公司法》第一百八十条）。

引用法规核验说明

本资料引用的法律法规及规范性文件，均已于2026年8月28日通过元典法律法规数据库逐条核验，核验结果为"现行有效"。其中《"三重一大"意见》原文未收录于公开法条库，其文件名称与文号经国资委党委《关于贯彻落实〈关于进一步推进国有企业贯彻落实"三重一大"决策制度的意见〉的通知》（国资党委纪检〔2010〕177号，现行有效）核验确认，本资料对该意见的内容均作概括转述，未引用其具体条文。

表3 引用法规核验一览表（核验日期：2026-08-28）

法规名称	文号 / 公布日期	时效性	核验日期
《中华人民共和国公司法》（2023修订）	2023年12月29日公布，2024年7月1日施行	现行有效	2026-08-28
《中华人民共和国企业国有资产法》	主席令第5号，2008年10月28日公布	现行有效	2026-08-28
《中华人民共和国刑法》（2023修正）	2023年12月29日公布，2024年3月1日施行	现行有效	2026-08-28
《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》	中共中央印发，2019年12月30日施行	现行有效	2026-08-28
《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》	国务院国资委令第46号，2025年11月28日公布，2026年1月1日施行	现行有效	2026-08-28
《关于进一步推进国有企业贯彻落实"三重一大"决策制度的意见》	中办发〔2010〕17号	经177号通知核验（原文未入库，内容概括转述）	2026-08-28
《国资委党委关于贯彻落实〈关于进一步推进国有企业贯彻落实"三重一大"决策制度的意见〉的通知》	国资党委纪检〔2010〕177号	现行有效	2026-08-28

附录 审查工作底稿模板

下表为"三重一大"事项决策合规审查工作底稿通用模板，审查人可结合本企业实施办法调整后使用。建议每一决策事项单独建档，与本清单勾选记录、法律审核意见一并归档。

表4 "三重一大"事项决策合规审查工作底稿（模板）

审查项目	审查要点	主要依据	查验资料	结论
事项属性识别	是否属于"三重一大"范围及具体类别；有无化整为零规避	实施办法；《"三重一大"意见》	议题申报单、合同台账	
前置研究讨论	是否经党委（党组）研究讨论并形成意见	国企基层组织工作条例第十五条	党委会纪要	
法律审核	是否经法律审核；风险提示是否回应	国资委令第46号第八条	法律审核意见书	
决策主体权限	决策机构与事项职权是否匹配；有无越权、超授权	公司法第六十七、七十四条；章程	章程、授权文件	
职工民主参与	涉及改制等事项是否听取工会及职工意见	公司法第十七条；企业国有资产法第三十七条	职代会决议	
会议与表决程序	出席人数、表决比例、回避是否合规	章程；公司法相关规定	会议通知、签到表、表决票	
决策记录归档	记录是否完整，反对意见是否如实记载	国资委令第46号第三十六条	会议记录、纪要	
决议执行监督	执行是否偏离决议；变更是否重新决策	国资委令第46号第七条	执行报告、付款凭证	

联系方式：浙江永敬成律师事务所。如需就具体决策事项获取法律意见或开展决策合规专项体检，请与本所联系。本资料内容截至2026年8月，引用法规均已核验为现行有效。