

## 金融企业国有资产监管制度简介

作者: 秦悦民 / 夏亮

### 金融企业国有资产监管的背景及现状

#### ➤ 金融企业国有资产的监管机构

1998年以前,我国国有资产的管理工作由财政部管理的副部级机构国有资产管理局负责。在1998年机构改革中,国有资产管理局被撤销,其职能由财政部行使。金融和非金融企业国有资产的基础管理职能分别划归财政部金融司和企业司。

2003年,随着《企业国有资产监督管理暂行条例》(国务院令 第378号,2003年5月27日发布,以下称“378号令”)的发布以及国务院国有资产监督管理委员会(以下称“国资委”)的成立,非金融企业国有资产的管理结构发生了较大变动。378号令明确了由国资委代表国务院履行国有资产出资人的职责,并监督和管理企业国有资产。但金融企业国有资产的监管并不适用378号令,在实践中也不由国资委负责。<sup>1</sup>

目前,我国金融企业由中国人民银行、财政部、中国银行业监督管理委员会(以下称“银监会”)、中国证券监督管理委员会(以下称“证监会”)和中国保险监督管理委员会(以下称“保监会”)等机构在不同方面分别进行监管。金融企业国有资产的登记和管理工作由财政部以及地方各级财政部门负责。

#### ➤ 金融企业国有资产监管的法规体系

自378号令颁布以来,国资委就非金融企业国有资产的监管发布了一系列规章和规范性文件,非金融企业国有资产的监管已形成了初步的法规体系。但长期以来,就金融企业国有资产的监管没有出台过像378号令一样的文件,也暂未形成系统的法规体系。

If you would like an English version of this publication, please contact:

**Lily Han:** (86 21) 6881 8100 - 6609  
[Publication@linksllaw.com](mailto:Publication@linksllaw.com)

如您需要了解我们的出版物,请与下列人员联系:

韩东红: (86 21) 6881 8100 - 6609  
[Publication@linksllaw.com](mailto:Publication@linksllaw.com)

通力律师事务所  
[www.linksllaw.com](http://www.linksllaw.com)

## 金融企业国有资产监管制度简介

自 2006 年以来，财政部发布了一系列有关金融企业国有资产监管的部门规章及规范性文件，如《金融类企业国有资产产权登记管理暂行办法》(财金[2006]82 号，2006 年 10 月 12 日发布，以下称“82 号文”)、《金融企业国有资本保值增值结果确认暂行办法》(财政部令第 43 号，2007 年 1 月 11 日发布，以下称“43 号文”)和《金融企业国有资产评估监督管理暂行办法》(财政部令第 47 号，2007 年 10 月 12 日发布，以下称“47 号文”)等。此外，财政部正在制定其他相关规定，如业界目前较为关注的《金融类企业国有资产转让管理暂行办法》(目前尚未正式发布，其名称为暂定名)，以完善金融企业国有资产的监管体系。

### ➤ “金融类企业”及“金融企业”的含义

“金融类企业”及“金融企业”的定义散见于一些部门规章及规范性文件。82 号文采用概括和列举并用的方式界定了“金融类企业”的含义。根据 82 号文的规定，“金融类企业”包括：“所有获得金融监管机构颁发金融业务许可证的企业，包括但不限于商业银行、政策性银行、邮政储蓄银行、金融资产管理公司、证券公司、保险公司、信托投资公司、金融租赁公司、期货公司、城市信用社、农村信用社、汽车金融公司以及在集团公司内部具有独立法人资格的财务公司等金融企业。”而《金融企业财务规则——实施指南》(财金[2007]23 号，2007 年 3 月 30 日发布，以下称“实施指南”)将“金融企业”的含义界定为：“执行业务需要取得金融监管部门授予的金融业务许可证的企业，包括执业需取得银行业务许可证的政策性银行、邮政储蓄银行、国有商业银行、股份制商业银行、信托投资公司、金融资产管理公司、金融租赁公司和财务公司等；执业需取得证券业务许可证的证券公司、期货公司和基金管理公司等；执业需取得保险业务许可证的各类保险公司等。”可以看出，“金融类企业”和“金融企业”的范围基本一致。此外，《实施指南》认为，“金融控股公司、担保公司目前尚未明确其金融业的性质，但本质上属于金融企业。”本文中如无特别说明，笔者将“金融类企业”和“金融企业”统称为“金融企业”。

## 金融企业国有资产监管法规简介

### ➤ 金融企业国有资产的产权登记

根据 82 号文规定，在中国境内或境外设立的金融企业，其实收资本包括国家资本和国有法人资本的，应办理国有资产产权登记；金融资产管理公司接受其他国有金融企业剥离自办实体和股权资产的，也应办理国有资产产权登记。82 号文同时特别强调，金融企业以国有法人资本形式在中国境内或境外设立子公司或依法投资其他企业的，也应由该金融企业办理子公司国有资产产权登记。这一规定应被视为对金融企业国有产权的严格监管。

金融企业国有资产产权登记和管理机关为同级财政部门。登记内容包括国有资产产权占有登记、产权变更登记和产权注销登记。

## 金融企业国有资产监管制度简介

### ➤ 金融企业国有资本保值增值结果的确认

根据 43 号文, 在中国境内依法设立的国有及国有控股金融企业、金融控股公司、担保公司的国有资本保值增值结果, 应得到对本级直接管理的政府财政部门的确认。43 号文所称国有资本是指国家对金融企业各种形式的投资和投资所形成的权益, 以及依法认定为国家所有的其他权益。其中国有独资金融企业, 国有资本为该金融企业的所有者权益, 以及依法认定为国家所有的其他权益; 国有控股金融企业, 国有资本为该金融企业所有者权益中国家应当享有的份额, 以及依法认定为国家所有的其他权益。

### ➤ 金融企业国有资产的评估

在中国境内依法设立, 并占有国有资产的金融企业应根据 47 号文的规定, 进行资产评估(金融资产管理公司不良资产处置评估除外)。47 号文列举了应当进行资产评估的十五项情形, 较《企业国有资产评估管理暂行办法》(国务院国有资产监督管理委员会令第 12 号, 2005 年 8 月 25 日发布, 以下简称“评估办法”)规定的非金融机构国有资产需要评估的情况, 增加了资产拍卖、债券转股权、债务重组、接受非货币性资产抵押或质押、处置不良资产的内容。

此外, 47 号文还规定, 金融企业不得委托同一中介机构对同一经济行为进行资产评估、审计、会计业务服务; 金融企业有关负责人与中介机构存在可能影响公正执业的利害关系时, 应当予以回避。

47 号文规定金融企业资产评估项目分别实行核准制和备案制。实行核准的资产评估项目包括: (一) 经批准进行改组改制、拟在境内或者境外上市、以非货币性资产与外商合资经营或者合作经营的经济行为; (二) 经县级以上人民政府批准的其他涉及国有资产产权变动的经济行为。这一规定较评估办法中的经各级人民政府批准的经济行为的核准规定更为严格。

须核准的资产评估必须先向财政部门报告一定情况, 之后将资产评估机构出具的评估报告逐级上报审核, 其中拟在境外(包括香港)上市的还应报送符合相关规定的资产评估报告。财政部门对予以受理的申请进行审查, 申请材料符合要求的, 财政部门组织专家评审。核准事项以外的经济行为的资产评估可进行备案, 但必要时财政部门(或金融企业)也可以组织有关专家进行评审。

47 号文规定, 金融企业发生与资产评估相对应的经济行为时, 应当以经核准或者备案的资产评估结果为作价参考依据。当交易价格与资产评估结果相差 10% 以上时, 应当就差异原因向财政部门(或者金融企业)做出书面说明。而评估办法则要求, 当交易价格低于评估结果的 90% 时, 应当暂停交易, 在获得原经济行为批准机构同意后方可继续交易。

## 金融企业国有资产监管的发展

## 金融企业国有资产监管制度简介

我国已就金融企业国有资产的产权登记、资产评估和资产保值增值结果确认制定了相关法规，资产转让等方面的法规也正在制定中。随着法规体系的逐步建立，对金融企业的监管正在不断加强和完善。

### ➤ 金融企业国有资产转让的法规

业界目前较为关注的《金融类企业国有资产转让管理暂行办法》正在制定中。据悉，该办法或将要求金融企业国有资产转让通过符合条件的产权交易所公开进行。

目前我国的产权交易制度正在积极革新。根据 2008 年 3 月 1 日起施行的《关于建立中央企业国有产权转让信息联合发布制度有关事项的通知》(国资发产权[2008]32 号, 2008 年 2 月 3 日发布, 以下称“32 号文”), 国资委决定在其选择的中央国有产权交易试点机构建立中央企业国有产权转让信息联合发布制度。为落实 32 号文, 2008 年 2 月 28 日, 上海联合产权交易所、北京产权交易所、天津产权交易所、重庆市联合产权交易所作为中央企业国有产权交易试点机构与《证券日报》、《国际金融报》、《中国财经报》、《上海证券报》、《中国证券报》签署了合作协议, 将借助财经媒体发布国有产权的交易信息。2008 年 3 月 10 日, 上述四家试点机构又在上海共同签署了有关协议, 筹划建立统一的交易制度体系。上述交易制度的革新, 将有助于规范金融企业国有资产的转让。

《国有股东转让所持上市公司股份管理暂行办法》(国资委、财政部令第 19 号, 2007 年 6 月 30 日发布, 以下称“19 号文”)虽然没有明确将金融上市公司排除在适用范围之外, 但 19 号文规定的以国资委为主导的监管方式显然难以直接适用于金融类上市公司。金融类上市公司股份转让的监管有待相关规章或规范性文件的进一步明确。

### ➤ 金融企业的股权激励制度

一直以来, 金融企业的股权激励计划备受各方关注, 如交通银行、中国人寿和中国财险的股权激励方案。鉴于 2006 年 1 月、9 月国资委和财政部先后联合颁布的关于境外、境内的两个股权激励办法(《国有控股上市公司(境外)实施股权激励试行办法》, 国资发分配[2006]8 号, 2006 年 1 月 27 日发布; 以及《国有控股上市公司(境内)实施股权激励试行办法》, 国资发分配[2006]175 号, 2006 年 9 月 30 日发布)并不直接适用于金融企业, 金融企业的股权激励计划目前没有明文规定可以操作执行。另一方面, 国有资产占较大比重的金融企业的股权激励计划必将对国有资产产生影响。所以, 财政部的官员不久前表示, 财政部未曾批复任何上市国有银行和保险公司的股票增值权激励计划。据悉, 财政部已经发文叫停了交通银行、中国人寿和中国财险的股权激励计划。另外, 据悉财政部从 2007 年下半年开始制定《国有金融企业上市公司的股权激励管理办法》, 目前, 草稿已经初步确定, 在征求各有关部门的意见后, 有望于 2008 年底前发布。

## 金融企业国有资产监管制度简介

如需进一步信息, 请联系:

**韩 炯 律师**

电话: (86 21) 6881 8100 - 6618 (86 10) 6655 5050

Christophe.Han@llinkslaw.com

**秦悦民 律师**

电话: (86 21) 6881 8100 - 6612 (86 10) 6655 5020

Charles.Qin@llinkslaw.com

© 通力律师事务所 2008

---

1 笔者注意到, 上海市的地方性规范性文件(如《上海市国有企业投资监督管理暂行办法》(沪国资委规[2008]300号))并未明确排除地方国资委对金融企业的监管。