

地方国有资产监管面临考题

作者: 陈巍 / 陈鹏

针对新形势下地方国有资产监管工作的实际情况, 国务院国有资产监督管理委员会(“国务院国资委”)于 2009 年 9 月 19 日颁发了《关于进一步加强地方国有资产监管工作的若干意见》(“《意见》”)。《意见》核心内容之一就是, 在《中华人民共和国企业国有资产法》(“《企业国有资产法》”)等国家法律所确立的现行企业国有资产管理法律框架下, 要求各地国资委进行积极的“作为”, 从而进一步完善地方国有资产管理体制。其中值得市场关注的内容包括: 要求各地国资委合理界定企业国有资产监管范围、按照出资关系规范监管方式落实监管责任、不断优化地方国有经济布局 and 结构并加强对重要子企业的监管等等。

要求合理界定地方国资监管范围、探索地方经营性国资统一监管方式

根据《企业国有资产法》的规定, 地方人民政府设立的国有资产监督管理机构(“地方国资委”), 根据本级人民政府的授权履行出资人职责, 同时, 地方人民政府根据需要也可以授权其他部门、机构履行出资人职责。

一般而言, 地方国有资产可分为企业国有资产、金融国有资产、事业单位经营性国有资产等类别, 企业国有资产主要归于地方国资委管辖; 金融国有资产, 一般设立金融办等部门予以监管; 事业单位出资的国有资产则分属地方主管事业部门监管。实践中, 由于各地政府不同的授权模式, 也形成了不同的国资监管方式(比如, 部分地方国资委也监管金融国有资产或事业单位经营管理的国有资产)。

《意见》明确提出, 要求积极探索经营性国有资产集中统一监管的方式和途径, 地方国资委可根据本级人民政府授权, 逐步将地方金融企业国有资产、事业单位投资形成的经营性国有资产、非经营性转经营性国有资产纳入监管范围。

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

Lily Han: (86 21) 3135 8709
Publication@llinkslaw.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) 3135 8709
Publication@llinkslaw.com

通力律师事务所
www.llinkslaw.com

地方国有资产监管面临考题

对于纳入地方国资委监管范围的企业国有资产,《意见》要求地方国资委按照政企分开、政资分开的原则实施监管,不受任何部门、机构的越权干预。作为地方人民政府的直属特设机构,地方国资委要对本级人民政府负责,正确处理履行出资人职责和其他部门履行社会公共管理职能之间的分工与衔接关系,要注意将地方国资委的出资人监管与有关部门的行业监管、市场监管等社会公共监管区别开来。

值得关注的是,《意见》规定,由地方国资委履行出资人职责的地方金融企业,其国有股权转让将依照企业国有资产转让的有关规定,由企业决定或者由地方国资委批准,或者由地方国资委报本级人民政府批准。而2009年3月财政部颁布的《金融企业国有资产管理暂行办法》规定,县级以上人民政府财政部门 and 县级以上人民政府或者县级以上人民政府财政部门授权投资主体转让所持金融企业国有资产,由财政部门负责监督管理。可见,如何在这两种途径中进行准确选择,仍应依赖地方人民政府的明确授权。

要求按照出资关系规范地方国资监管方式、积极探索地方国资委直接持股方式

根据《公司法》的规定,公司股东依法享有资产收益权、参与重大决策和选择管理者等权利。相应,《企业国有资产法》规定,履行出资人职责的机构代表本级人民政府对国家出资企业依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等出资人权利。

对此,《意见》要求,地方国资委要依据《公司法》、《企业国有资产法》的规定,坚持所有权与经营权相分离,严格依照法定权限和程序行使资产收益、参与重大决策和选择管理者等出资人权利,不干预企业依法自主经营。

具体而言包括:(1)要把党管干部原则和董事会依法选择经营管理者以及经营管理者依法行使用人权结合起来,建立适应现代企业制度要求的选人用人机制,继续推进公开招聘、竞争上岗等市场化选聘经营管理者的改革,同时建立健全经营管理者考核、奖惩和薪酬制度;(2)要依法加强对国家出资企业重大事项的管理,严格规范决策权限和程序,建立健全“谁决策、谁承担责任”的企业重大事项决策机制;(3)要根据国有资本经营预算制度的原则和出资人制度的要求,结合本地实际,在建立和完善企业国有资本经营预算制度过程中,依法维护和落实出资人的资产收益权。

作为按照出资关系规范监管方式的载体,《意见》要求地方国资委要高度重视制定或者参与制定国家出资企业的章程。同时,《意见》强调了对国资委委派股东代表管理的规范,依法通过股东代表参加企业股东(大)会反映出资人意志;强调建立规范的董事会以切实维护出资人权益;要求进一步明确国有独资公司董事会行使股东会部分职权的授权条件,依法监督其行权行为,以及,充分发挥国有企业监事会的监督作用,健全完善国有企业外派监事会制度。

《意见》还首次明确要求积极探索地方国资委直接持股方式,以加强对上市公司国有股权的监管。实践中,部分国有企业上市后还留有一个控股性母公司,增加了上市公司的不透明性、管理链条和成本。如果实现

地方国有资产监管面临考题

国资委直接持有上市公司股权，能规范履行出资人职责，强化对上市公司的控制权。这之前国务院国资委对央企控股上市公司的监管思路相合。

要求优化地方国有经济布局 and 结构、加强对重要子企业的监管

作为改善地方国有资产监管工作薄弱环节的一项工作，《意见》要求进一步加快国有经济布局、结构调整步伐。

早在国务院国资委 2006 年 12 月颁发的《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》中就明确提出，要推进国有资本向重要行业和关键领域集中，增强国有经济控制力，发挥主导作用。重要行业和关键领域主要包括：涉及国家安全的行业，重大基础设施和重要矿产资源，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。该指导意见明确，对需要由国有资本控股的企业，要区别不同情况实行绝对控股和相对控股；对不属于重要行业和关键领域的国有资本，按照有进有退、合理流动的原则，实行依法转让，防止国有资产流失。

《意见》要求，对各类经营性国有资产实行集中统一监管，应有利于调整优化地方国有经济布局结构，提高企业国有资产配置效率。例如，地方国资委对地方金融企业履行出资人职责的，要立足于企业国有资产安全和保值增值；对已经纳入地方国资委监管范围的公用事业企业，要加快推进公用事业企业公司制股份制改革，保障国有资本在公用事业领域的主导地位，充分发挥公用事业企业保障供应、服务民生的重要作用。

要求加强对国家出资企业重要子企业的监管是《意见》中另一焦点，其内容包括要求地方国资委尽快明确国家出资企业重要子企业的范围，加强对其合并分立、增减资本、改制、解散、清算或者申请破产等重大事项的监管，尤其要求加快探索完善国家出资企业对上市公司国有股权和境外企业国有资产的监管方式。从实务角度而言，《意见》提出的这项要求具有重要意义：之前实施的《企业国有资产监督管理暂行条例》等规定要求，国资委所出资企业投资设立的重要子企业开展重大事项时应履行更严格的国资监管程序，但实务中如何界定地方国有资产监管中“重要子企业”的范围一直是较为模糊的问题。《意见》提出的该项要求将有助于推动监管工作的规范化并厘清监管方式。

地方国有资产监管面临考题

如需进一步信息, 请联系:

上海	北京
韩炯 电话: (86 21) 3135 8778 Christophe.Han@linkslaw.com	陈巍 电话: (86 10) 6655 5050 - 1022 Way.Chen@linkslaw.com
陈臻 电话: (86 21) 3135 8699 Grant.Chen@linkslaw.com	
黄艳 电话: (86 21) 3135 8788 Calista.Huang@linkslaw.com	
翁晓健 电话: (86 21) 3135 8660 James.Weng@linkslaw.com	

© 通力律师事务所 2009