



大成 DENTONS

DENTONS  
CHINA

「大成 30 周年所庆文集」

# 从“国企改革三年行动方案”看国资国企股权与治理的深化改革

白皮书

大成律师事务所

课题  
主持人



**徐永前**  
高级合伙人

地点：大成北京  
专业领域：公司与并购、  
跨境投资与贸易、刑事、争议解决



**张洪**  
高级合伙人

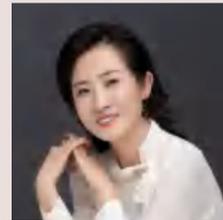
地点：大成北京  
专业领域：公司与并购、资本市场、  
不动产与建设工程、破产重整与清算

课题  
参与人



**丁军山**  
高级合伙人

地点：大成西安  
专业领域：公司与并购、  
破产重整与清算、银行与金融、  
资本市场



**梁丽君**  
高级合伙人

地点：大成太原  
专业领域：银行与金融、  
公司与并购、争议解决、  
资本市场

课题  
参与人



**李卓颖**  
律师

地点：大成北京  
专业领域：公司与并购、争议解决、  
资本市场、银行与金融



**苏航**  
律师

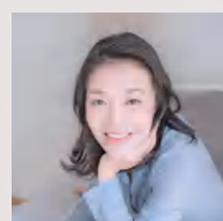
地点：大成北京  
专业领域：公司与并购、争议解决、  
资本市场、银行与金融

课题  
参与人



**黄鑫淼**  
律师

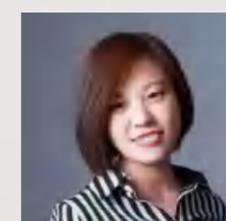
地点：大成北京  
专业领域：公司与并购、  
跨境投资与贸易、刑事、  
争议解决



**李一凡**  
律师

地点：大成北京  
专业领域：公司与并购、争议解决、  
资本市场、银行与金融

课题  
参与人



**王亚琼**  
律师

地点：大成太原  
专业领域：私募股权与  
投资基金、银行与金融、  
知识产权、资本市场、



**冯璇萍**  
律师

地点：大成太原  
专业领域：银行与金融、  
公司与并购、  
私募股权与投资基金、  
资本市场



**陈思瑞**  
实习律师

地点：大成太原

# CONTENTS

## 一、国有企业改革“1+N”政策体系和顶层设计 001

- (一) 国企改革“1+N”政策体系之“1”——《关于深化国有企业改革的指导意见》（中发〔2015〕22号） 003
- (二) 国企改革“1+N”政策体系之“N” 006

## 二、国企改革三年行动方案重点内容及改革成果 026

- (一) 国企改革三年行动方案重点内容 027
- (二) 国企改革三年行动方案针对股权和治理改革的主要内容 029

## 三、国企改革三年行动方案的典型案例和主要成绩 035

- (一) 央企混改案例 037
- (二) 央地混改案例 041
- (三) 地方国企改革案例 045

## 四、国企股权和治理改革对于国有企业深化改革的重要意义 055

- (一) 增强国有企业活力和行业市场活力 057
- (二) 实现公有制与市场经济的有效结合 058
- (三) 加快培育参与竞争合作的新优势 060

## 五、国企股权和治理改革所需要解决的核心问题及其重点难点 061

- (一) 履行出资人责任的企业要充分行使所有者的权利 063
- (二) 重视并运用好公司章程 067
- (三) 国有企业应当合理设置公司的经营管理机构、监督机构 068
- (四) 国企股权和治理改革可能出现的纠纷及应对 074
- (五) 与社会主义市场经济相适应的干部考核和薪酬分配制度 075
- (六) 国有资本合理流动优化配置及僵尸企业退出 078
- (七) 国有企业ESG管理 082

## 六、国资国企股权与治理改革纠纷现状及启示 083

- (一) 企业改制相关司法解释 085
- (二) 国资国企股权与治理改革纠纷现状 089
- (三) 典型案例及案件启示 091

## 七、公司法修订及合规监管政策对国资国企股权与治理改革的影响 097

- (一) 《公司法》修订对国资国企股权与治理改革的影响 099
- (二) 合规监管政策对国资国企股权与治理改革的影响——以《中央企业合规管理办法》为例 105

## 八、国企股权和治理改革未来发展的方向 107

- (一) 国企分类不断优化，构建两类公司的管理模式 109
- (二) 国企重组继续加快，带动整个国家进入大企业时代 110
- (三) 混改分层分类推进，探索建立新治理机制和监管制度 111

## 九、律师行业深度参与国资国企改革的前景及空间 115

- (一) 律师参与国资国企改革的价值和意义 115
- (二) 律师在国资国企改革中提供法律服务的类型 115
- (三) 协助国有企业建设合规管理体系 117

## 十、大成参与国企改革服务及相应业绩 119

# 第一章

## 国有企业改革“1+N” 政策体系和顶层设计

# 国企改革“1+N”政策体系之“1” ——《关于深化国有企业改革的指导意见》

中共中央、国务院于 2015 年 8 月 24 日印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》(中发〔2015〕22 号)(以下简称《指导意见》)。这是新时期指导和推进国有企业改革的纲领性文件,必将开启国有企业发展的新篇章。深化国有企业改革,是促进我国经济社会发展的必然要求,也是全国人民的热切期盼。贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,《指导意见》提出,国有企业属于全民所有,是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量,是我们党和国家事业发展的重要物质基础和政治基础。必须认真贯彻落实党中央、国务院战略决策,按照“四个全面”战略布局的要求,以经济建设为中心,坚持问题导向,继续推进国有企业改革,切实破除体制机制障碍,坚定不移做强做优做大国有企业。

## 一、《指导意见》起草背景

改革开放以来,国有企业改革发展不断取得重大进展,总体上已经同市场经济相融合,运行质量和效益明显提升,在国际国内市场竞争中涌现出一批具有核心竞争力的骨干企业,为推动经济社会发展、保障和改善民生、开拓国际市场、增强我国综合实力作出了重大贡献,国有企业经营管理队伍总体上是好的,广大职工付出了不懈努力,成就是突出的。但也要看到,国有企业在管理体制、运行机制和布局结构等方面还有许多不完善的地方,仍然存在一些亟待解决的突出矛盾和问题。面向未来,国有企业面临的国际竞争更加激烈,肩负的使命和责任更加重大。深入推进国有企业改革,对于坚持和完善基本经济制度、坚持走中国特色社会主义道路,对于落实“四个全面”战略布局、实现中华民族伟大复兴的中国梦,对于适应经济发展新常态、推动我国经济实现中高速增长和迈向中高端水平,对于破除体制机制弊端、做强做优做大国有企业,都具有十分重要的意义。

对国有企业改革,党中央、国务院高度重视,党的十八届三中全会专门作出重大部署,为深化国有企业改革进一步指明了方向。为更好地贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,按照中央全面深化改革领导小组的部署,在国务院的直接领导下,国务院国资委会同发展改革委、财政部等有关部门通过深入调查研究和充分听取意见,起草了《指导意见》。文件稿经多次研究修改后,先后提请国务院常务会议、中央全面深化改革领导小组会议和中央政治局常委会审议通过,并以中共中央、国务院的名义公布实施。

态、推动我国经济实现中高速增长和迈向中高端水平,对于破除体制机制弊端、做强做优做大国有企业,都具有十分重要的意义。

## 二、深化国有企业改革的指导思想和基本原则

《指导意见》指出,深化国有企业改革必须坚持和完善基本经济制度,坚持社会主义市场经济的改革方向,适应市场化、现代化、国际化的新形势,以解放和发展社会生产力为标准,以增强国有企业活力、提高国有资本效率为中心,完善产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,完善国有资产监管体制,防止国有资产流失,全面推进依法治企,加强和改进党对国有企业的领导,做强做优做大国有企业,不断增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力,主动适应和引领经济发展新常态,为促进经济社会持续健康发展、实现中华民族伟大复兴中国梦作出积极贡献。

《指导意见》明确了改革要坚持的五项原则。一是坚持和完善基本经济制度,这是深化国有企业改革必须把握的根本要求。二是坚持社会主义市场经济改革方向,这是深化国有企业改革必须遵循的基本规律。三是坚持增强活力和强化监管相结合,这是深化国有企业改革必须把握的重要关系。四是坚持党对国有企业的领导,这是深化国有企业改革必须坚守的政治方向、政治原则。五是坚持积极稳妥统筹推进,这是深化国有企业改革必须采用的科学方法。

## 三、深化国有企业改革的主要目标和重点任务

《指导意见》共分 8 章 30 条,从改革的总体要求到分类推进国有企业改革、完善现代企业制度和国有资产管理体制、发展混合所有制经济、强化监督防止国有资产流失、加强和改进党对国有企业的领导、为国有企业改革创造良好环境条件等方面,全面提出了新时期国有企业改革的目标任务和重大举措。

《指导意见》指出,深化国有企业改革,必须坚持和完善基本经济制度,坚持社会主义市场经济改革方向,坚持增强活力和强化监管相结合,坚持党对国有企业的领导,坚持积极稳妥统筹推进。到 2020 年,在国有企业改革重要领域和关键环节取得决定性的成果,形成更加符合我国基本经济制度和社会主义市场经济发展要求的国有资产管理体制、现代企业制度、市场化经营机制,国有资本布局结构更趋合理,造就一大批德才兼备、善于经营、充满活力的优秀企业家,培育一大批具有创新能力和国际竞争力的国有骨干企业,使国有经济的活力、控制力、影响力、抗风险能力明显增强。

为提高改革的针对性、监管的有效性、考核评价的科学性,《指导意见》提出,根据国有资本的战略定位和发展目标,结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要,将国有企业分为商业类和公益类,并实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核,推动国有企业同市场经济深度融合,促进国有企业经济效益和社会效益有机统一。商业类国有企业按照市场化要求实行商业化运作,以增强国有经济活力、放大国有资本功能、实现国有资产保值增值为主要目标。公益类国有企业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标。按照谁出资谁分类的原则,履行出资人职责的机构负责制定所出资企业的功能界定和分类方案,划分并动态调整本地国有企业功能类别。

#### 四、深化国有企业改革的具体措施

针对国有企业存在的制约不足的问题,《指导意见》提出积极引入各类投资者实现股权多元化,大力推动国有企业改制上市,创造条件实现集团公司整体上市。针对一些国有企业董事会形同虚设、“一把手”说了算等问题,提出完善治理结构的重点是推进董事会建设,建立健全权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制。一方面,切实落实和维护董事会职权,法无授权任何政府部门和机构不得干预;另一方面,加强董事会内部的制衡约束。针对一些国有企业激励约束不足、活力不够的问题,提出实行与社会主义市场经济相适应的企业薪酬分配制度,建立健全与劳动力市场基本适应、与企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制。对国有企业领导人员实行与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应、与经营业绩相挂钩的差异化薪酬分配办法,同时继续深化企业内部用人制度改革,合理增加市场化选聘职业经理人比例,真正形成企业各类管理人员和员工的合理流动机制。

针对国有资产监管工作存在越位、缺位、错位等问题,按照以管企业为主向、以管资本为主转变的要求,《指导意见》提出:一是以管资本为主推进国有资产监管机构职能转变,准确把握依法履行出资人职责的定位,重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全,建立监管权力清单和责任清单。二是以管资本为主改革国有资本授权经营体制,改组组建国有资本投资、运营公司。三是以管资本为主推动国有资本合理流动优化配置,清理退出一

#### 五、加强和改进党对国有企业的领导

《指导意见》强调,把加强党的领导和完善公司治理统一起来,将党建工作总体要求纳入国有企业章程,明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位,切实承担好、落实好从严管党治党责任,进一步加强国有企业领导班子建设和人才队伍建设。加强对国有企业领导人

批、重组整合一批、创新发展一批国有企业。四是以管资本为主推进经营性国有资产集中统一监管,建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算制度。

《指导意见》指出发展混合所有制经济的目标是促进国有企业转换经营机制,放大国有资本功能,提高国有资本配置和运行效率,实现各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。坚持因地施策、因业施策、因企施策,不搞拉郎配、不搞全覆盖,不设时间表,成熟一个推进一个。鼓励非国有资本投资主体通过出资入股、收购股权、认购可转债、股权置换等多种方式,参与国有企业改革,鼓励国有资本以多种方式入股非国有企业。对混合所有制企业员工持股,提出试点先行,健全审核程序,规范操作流程,严禁暗箱操作,防止利益输送。

为强化监督,以防止国有资产流失,《指导意见》提出,一是强化企业内部的监督,突出对关键岗位、重点人员特别是“一把手”的监督,加强对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的部门和岗位的监督,防止权力的滥用;二是建立健全高效协同的外部监督机制,整合出资人监管、外派监事会监督和审计、纪检监察、巡视等监督力量,建立监督工作会商机制,加强统筹,减少重复检查,提高监督效能;三是实施信息公开加强社会监督;四是建立健全重大决策失误和失职、渎职责任追究和倒查机制,严厉查处侵吞、贪污、输送、挥霍国有资产和逃废金融债务的行为。

员尤其是主要领导人员的日常监督管理和综合考核评价,及时调整不胜任、不称职的领导人员。切实落实国有企业反腐倡廉“两个责任”,完善反腐倡廉制度体系,努力构筑企业领导人员不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

## 国企改革“1+N”政策体系之“N”

### 一、分类推进国有企业改革

从战略定位的角度看,准确认知国企经济功能与社会功能,把国有企业按照自身属性、发展定位与核心功能分成商业类与公益类,并引导其按照不同方向发展,这一改革思路的战略意义十分重大。

分类改革是国资委对国有企业进一步开展精细化管理的探索,是改革向纵深推进的表现;它有利于明确并有序规划国有企业的战略定位与发展方向,可以实现监控更精准、考核更精确的目标;对企业来说,分类改革有利于差异化发展路径的形成,能够避开功能定位错位、发展模式粗放、竞争呈现同质化等问题,从而为国有企业进一步提质增效提供广泛的发展空间;对企业高管与员工来说,分类改革为分类分层评价与分类激励机制的优化提供了可能,有利于充分调动国企各类人才创新创业的积极性和主动性,从而最大可能地增强国企活力与竞争力。

当然目前在新时代背景下的国有企业分类改革仍面临的一些挑战,主要有:第一,当前部分国有企业的功能定位本身不够清晰,其市场布局和调整方向也具有模糊性,产业与行业覆盖比较宽泛。第二,目前虽然大部分中央企业与地方国企都开展了分类改革、分类定位,但是对管理层与员工的整体考核体系并没有呈现本质的差异;或者说其分类考核还在策划过程中。因此,一些国企改革的内驱力还不强。第三,分类改革后的激励配套政策不完善。与分类考核相对应的是分类激励,分类激励下的激励配套政策直接关系到管理层及员工切身利益,激励保障政策制度与措施需要进一步细化明确。

当前在国有企业分类改革推进过程中已颁布以下法律法规供参考:

序号	文件名称	发文字号	发布日期	解决问题
1	关于国有企业功能界定与分类的指导意见	国资发研究〔2015〕170号	2015.12.07	准确界定不同国有企业功能,有针对性地分类推进国有企业改革;完善国有企业法人治理结构、优化国有资本布局、加强国有资产监管;分类实施监管、分类定责考核。
2	关于完善中央企业功能分类考核的实施方案	国资发综合〔2016〕252号	2016.08.24	加强和改进中央企业分类考核工作,提高考核的科学性、有效性;根据不同中央企业的功能界定,突出考核重点,实施分类考核;引导企业适应市场化、现代化、国际化要求,加快提质增效升级,更好地服务于国家战略,实现国有资本保值增值。

## 二、完善现代企业制度

三年行动企业在完善中国特色现代企业制度方面,做出了卓有成效的努力,主要包括有:第一,坚持完善“双向进入、交叉任职”领导体制,将符合条件的党委(党组)班子成员,通过法定程序配置进入董事会、监事会、经理层,同时,董事会、监事会、经理层成员中符合条件的党员依照有关规定和程序进入了党委(党组)。进入董事会、监事会、经理层的党组织领导班子成员坚持并落实党组织的决定。第二,积极推进党建工作进章程,明确党组织在公司法人治理结构中的法定地位,特别是党组织在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式,比如,党组织研究讨论是企业决策重大问题的前置程序,党组织对干部人事工作的领导权和重要干部的管理权等。第三,建立健全公司治理主体权责机制,基本明晰国有企业出资人/股东(会)、董事会、党组织、经理层在公司治理结构的权责界面与关系,逐步开展授权放权改革。第四,推进规范董事会建设,建立董事会组织,构建董事会运作机构,包括董事会办公室或秘书机构及董事会各专门委员会机构;制订董事会日常运行机制,包括董事会议事规则、专门委员会工作规则、总经理工作细则等。

就全国整体层面来看,国有企业在现代企业制度完善过程中较为突出的问题是国有企业董事会建设改革现状不容乐观。

2017年,国务院办公厅《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》提出“到2020年,国有独资、全资子公司全面建立外部董事占多数的董事会”的工作目标,如今时至2021年7月,这一目标完成度仍不尽如人意。

据2021年10月国务院国资委网站公开信息,

中央企业除2家事业单位之外,其余已全部建立董事会,实现了应建尽建。

但地方国企则不乐观。据网上公开信息分析,地方国资监管企业虽则96%已完成公司制改革,但董事会制度落实得不好,企业普遍存在“董事成员未配齐、外部董事不过半”等情况。这意味着地方国资企业远没有如期建立外部董事占多数的董事会组织。

同样,再看看国有全资公司的情况。截至2021年10月,中央企业中约97%符合条件的子企业建立了董事会,其中近八成子企业实现外部董事占多数。而地方国资企业,因省级企业本身董事会建设情况落实得不好,故二级乃至三四级子公司的董事会建设情况更不理想,几乎没有外部董事占比(董事会)过半企业。

另据国务院国有企业改革领导小组办公室副主任、国务院国资委副主任翁杰明在2020年10月17日国企改革“双百行动”现场推进会上的讲话,“在400余户‘双百企业’中,八成以上‘双百企业’建立了董事会,实现外部董事占多数,董事会职权进一步落实。”不难推断,全国数十万家国有企业,其董事会建设情况,从覆盖面和健全度上看,远未实现国务院确立的2020年所要完成的工作目标,即未建立健全董事会的国企仍大量存在,甚至是普遍存在。

由此,面对这样一个远未建立健全董事会的国资国企环境,国家虽尽心竭力出尽政策与举措,却终不得深化改革之如意效果。

当前在完善现在企业制度推进过程中已颁布以下法律法规供参考:

序号	文件名称	发文字号	发布日期	解决问题
1	国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见	国办发〔2017〕36号	2017.04.24	推进依法治企、推进国家治理体系和治理能力现代化; 建立健全产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度; 适应国有企业改革的新形势以及新要求。
2	国务院办公厅关于印发中央企业公司制改制工作实施方案的通知	国办发〔2017〕69号	2017.07.18	推动国有企业政企分开,完善公司的法人治理结构,提高企业经营的管理水平; 加快推动中央企业完成公司制改制,建设现代企业制度,完善市场化经营机制。
3	金融机构国有股权董事议案审议操作指引	财金〔2019〕6号	2019.01.23	切实履行国有金融资本的出资人的职责; 规范国有股东向金融机构派出国有股权董事的议案审议工作; 切实发挥国有股权董事在金融机构公司治理中的积极作用。
4	国务院关于改革国有企业工资决定机制的意见	国发〔2018〕16号	2018.05.13	建立健全与劳动力市场基本适应、与国有企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制; 完善国有企业工资分配监管体制; 激发国有企业创造力,提高市场的竞争力。
5	中央企业工资总额管理办法	国资委令第39号	2018.12.27	建立健全与劳动力市场基本适应、与企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制; 增强企业活力和竞争力,促进企业实现高质量发展,推动国有资本做强做优做大; 对中央企业工资的总额实行分类管理,对中央企业工资的总额实行分级管理。
6	中央企业负责人经营业绩考核办法	国资委令第40号	2019.03.01	多角度构建年度与任期相结合的高质量发展考核指标体系; 健全对标考核机制,强化国际对标行业对标应用; 坚持深化分类考核和差异化考核,对不同功能和类别的企业,突出不同考核重点和考核指标要求; 加大正向的激励力度,强化“业绩升、薪酬升,业绩降、薪酬降”,完善考核奖励以及任期精神激励等措施,鼓励探索创新,激发和保护企业家精神; 分商业类、公益类企业的定位考核的要求。

7	关于做好中央科技型企业股权和分红激励工作的通知	国资发分配〔2016〕274号	2016.10.31	加快实施国家创新驱动发展战略；健全完善有利于中央企业自主创新和科技成果转化的中长期激励机制；鼓励符合条件的企业优先开展岗位分红激励；分类分步推进股权和分红激励工作，合理适度确定股权激励总额，个人激励水平。
8	关于进一步做好中央企业控股上市公司股权激励有关事项的通知	国资发考分规〔2019〕102号	2019.10.24	支持中央企业控股上市公司建立健全长效激励约束机制；科学制定股权激励计划；完善股权激励业绩考核；支持科创板上市公司实施股权激励；健全股权激励管理体制。
9	关于印发《中央企业控股上市公司实施股权激励工作指引》的通知	国资考分〔2020〕178号	2020.04.23	建立健全生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制；推动中央企业实施中长期激励；明确出资人的导向和要求，引导企业高质量发展；明确股权激励计划管理的有关要求和规定。

### 三、完善国有资产管理体制

党的十八届三中全会明确提出，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。坚持社会主义基本经济制度，要求在完善国有资产管理体制中，必须坚持公有制经济为主体，更好发挥国有经济在经济发展中的主导作用，放大国有资本功能，实现国有资产保值增值。要求在完善国有资产管理体制中，坚持使市场在资源配置中起到决定作用，遵循市场规律投资运营国有资本，推动国有资本优化配置，实现国有资产保值增值。

改革开放以来，改革取得了重大成就，逐步形成了符合中国特色社会主义市场经济发展要求的国有资产管理体制。纵观国有资产管理体制改革历史，党的十一届三中全会，党中央逐步明确了“确立国家和国有企业的正确关系”是“整个经济体制改革的本质内容和基本要求”，先后实行经营承包责任制、转换企业经营机制、实行公司制改革等重要探索。

2013年，党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出完善国有资产管理体制，以管资本为主，加强国有资产监管。以管企业为主向管资本为主进行转变，以资产管理向价值形态管理进行转变，国有资产管理体制改革进入一个全新的阶段。

国企改革三年行动工作开展以来，国资委以管资本为主加强国有资产监管，转变监管职能，优化监管方式，增强监管效能，专业化、体系化、法治化监管水平显著提高，完善国资监管体制取得实质性进展，国有企业党的领导和党的建设得到根本性加强。国资监管体制已经成为国家治理体系的一个重要组成部分。

当前在国有资产管理体制推进过程中已颁布以下法律法规供参考：

序号	文件名称	发文字号	发布日期	解决问题
1	国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见	国发〔2015〕63号	2015.10.25	正确处理政府与市场的关系，以管资本为主加强国有资产监管；改革国有资本授权经营体制，确立国有企业的市场主体地位；推进国有资产监管机构职能转变，准确把握国有资产监管机构的职责定位，科学界定国有资产出资人监管的边界；提高国有资本配置和运营效率，建国有资本布局和结构调整机制，建立健全国有资本进退机制，制定国有资本投资负面清单；推动国有资本向重要行业、关键领域、重点基础设施集中，向前瞻性战略性新兴产业集中，向产业链关键环节和价值链高端领域集中，向具有核心竞争力的优势企业集中。
2	国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案	国办发〔2017〕38号	2017.04.27	加快调整优化国资监管的职能以及方式，推进国有资产的监管机构职能转变；提高国有资本运营和配置效率，增强国有企业活力
3	国务院关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见	国发〔2018〕23号	2018.07.14	改组组建国有资本投资、运营公司，改革国有资本授权经营体制，实行国有资本市场化运作；发挥国有资本投资、运营公司平台作用，推动国有经济布局的优化和结构调整，提高国有资本的配置和运营效率；明确国有资本投资、运营公司改革试点的主要内容，分级组织、分类推进、稳妥开展试点工作；由国务院国有企业改革领导小组负责试点工作的组织协调和督促落实。
4	改革国有资本授权经营体制方案	国发〔2019〕9号	2019.04.19	加快推进国有资本授权经营体制的改革；完善国有资产管理体制；推动国有经济布局结构调整，打造充满生机活力的现代国有企业。

5	国务院国资委关于以管资本为主加快国有资产监管职能转变的实施意见	国资发法规〔2019〕114号	2019.11.07	加快实现从管企业向管资本转变；提升国资监管的能力和水平，突出管资本的重要内容，加强资本布局整体调控，发挥国有资本功能作用，提高国有资本运营效率；优化资本收益管理，促进国有资本保值增值，维护国有资本安全；优化管资本的方式手段，调整优化监管方式。
6	关于进一步推动构建国资监管大格局有关工作的通知	国资发法规〔2019〕117号	2019.11.08	推动机构职能上下贯通、法规制度协同一致、行权履职规范统一、改革发展统筹有序、党的领导坚强有力、系统合力明显增强，推动构建国资监管大格局、形成国资监管一盘棋。
7	国务院国资委推进国资监管法治机构建设实施方案	国资发法规〔2016〕134号	2016.08.02	健全法治工作体系，全面提升依法治企能力，深入推进国企国资的法治建设；为打造国资监管法治机构、建设法治政府、实现全面依法治国提供有力支撑。
8	关于全面推进法治央企建设的意见	国资发法规〔2015〕166号	2015.12.08	推进中央企业法治建设，提升依法治企能力水平；优化法务管理职能，创新工作方式，加快提升信息化、数字化、智能化水平；把依法治企要求全面融入企业决策运营各个环节，突出依法治理、依法合规经营、依法规范管理等重点领域法治建设；落实法治建设第一责任人职责、完善总法律顾问制度、健全法律风险防范机制、强化合规管理。
9	中央企业主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定	国资党发法规〔2017〕8号	2017.07.20	贯彻落实党中央关于全面依法治国的战略部署；增强中央企业主要负责人的法治意识，进一步推动法治央企建设，保障中央企业深化改革、健康发展。
10	中央企业合规管理指引（试行）	国资发法规〔2018〕106号	2018.11.02	推动中央企业全面加强合规管理；加快提升依法合规经营管理水平；着力打造法治央企；保障企业持续健康发展。

11	国务院办公厅关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见	国办发〔2016〕56号	2016.07.17	优化国有资本配置，促进中央企业转型升级；解决同质化经营、重复建设和无序竞争；增强企业创新能力。
12	关于加强国有企业资产负债约束的指导意见	—	2018.09.13	加强国有企业资产负债约束；降低国有企业杠杆率；推动国有资本做强做优做大，增强经济发展的韧性，提高经济发展的质量。
13	关于进一步推进中央企业创新发展的意见	国科发资〔2018〕19号	2018.04.19	建立特色鲜明、要素集聚、活力迸发的中央企业创新体系；推动中央企业提高科技创新能力，走创新发展道路。
14	关于推进中央企业知识产权工作高质量发展的指导意见	国资发科创规〔2020〕15号	2020.02.26	深入实施创新驱动发展战略；全面推进中央企业知识产权工作高质量发展；推动中央企业的自主创新能力持续提升；完善中央企业知识产权工作体系，推动中央企业知识产权工作水平；加快培育具有全球竞争力的世界一流企业，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力。
15	关于进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理的指导意见	财资〔2015〕90号	2015.12.23	理顺和巩固行政事业单位国有资产管理体制；健全行政事业单位资产管理法律制度和内控机制；深入推进资产管理与预算管理、国库管理相结合；建立既相互衔接又有效制衡的工作机制和业务流程；构建更加符合行政事业单位运行特点和国有资产管理规律、从“入口”到“出口”全生命周期的行政事业单位资产管理体系

16	国有金融资本出资人职责暂行规定	国办发〔2019〕49号	2019.11.07	加强国有金融资本管理； 明确出资人职责
17	国有金融资本产权登记管理办法（试行）	财金〔2019〕93号	2019.09.20	建立健全全流程、全覆盖的国有金融资本基础管理体系； 切实加强国有金融资本产权登记管理，及时、全面、准确反映国有金融资本变动与分布情况，实现国有产权全流程监管，防止国有资产流失。
18	国有金融资本产权登记专项工作实施方案	财办金〔2020〕101号	2020.10.19	完善产权登记等管理制度； 建立健全国有金融资本统计监测的制度； 加强金融企业国有产权流转管理，及时、全面、准确反映国有金融资本产权变动情况； 加快推进国有金融资本集中统一管理，强化国有产权全流程监管。
19	规范产权交易机构开展金融企业国有产权交易管理暂行规定	财金〔2020〕92号	2020.10.14	加强国有金融资产流转管理； 规范金融企业国有产权交易行为； 确保交易行为公开、公平、公正，促进国有金融资本保值增值、防范国有金融资产流失。
20	关于进一步明确国有金融企业增资扩股股权管理有关问题的通知	财金〔2019〕130号	2019.11.25	强化国有金融企业增资行为的监督管理； 规范国有金融企业增资扩股行为； 明确进场交易相关流程； 防止国有金融资产流失。
21	国有金融企业集中采购管理暂行规定	财金〔2018〕9号	2018.02.05	规范国有金融企业集中采购行为； 加强对采购支出的管理； 提高采购资金的使用效益，贯彻落实“简政放权”要求； 明确了财政部门的监督检查职责，督促相关国有金融企业建章立制，依法合规做好集中采购相关工作。

22	基本建设财务规则	财政部令第81号	2016.04.26	规范基本建设财务行为； 加强基本建设财务管理； 提高财政资金使用效益； 保障财政资金安全。
23	国有企业境外投资财务管理办法	财资〔2017〕24号	2017.06.12	规范国有企业境外投资财务管理； 防范境外投资财务风险； 增强企业境外投资财务管理水平； 提高境外投资效益，提升国有资本服务于“走出去”战略和“一带一路”倡议的能力。
24	中央国有资本经营预算管理办法	财预〔2016〕6号	2016.01.15	加强中央企业国有资本经营预算支出执行的监督管理，提高资本预算资金使用效益； 优化国有资本配置，维护国有资本安全。
25	中央国有资本经营预算支出管理暂行办法	财预〔2017〕32号	2017.03.13	以管资本为主加强国有资产监管； 促进国有资本投资运营服务于国家战略目标； 加强和规范中央国有资本经营预算支出管理； 支持国有企业改革发展和国有资本布局优化调整。
26	划转部分国有资本充实社保基金实施方案	国发〔2017〕49号	2017.11.09	加快划转进程，进一步增强社保可持续发展能力； 明确各方的职责，为政策实施保驾护航； 增强划转的可操作性，积极稳妥、规范有序推进划转工作； 实现基本养老保险制度的公平，推进国有企业深化改革，实现国有股权多元化持有，推动完善公司治理结构，建立现代企业制度。
27	关于全面推开划转部分国有资本充实社保基金工作的通知	国发〔2017〕49号	2019.09.10	实际落实划转政策； 加快划转进程，进一步增强社可持续发展能力； 明确各方的职责，为政策实施保驾护航； 增强划转的可操作性，积极稳妥、规范有序推进划转工作。

28	关于印发《国资监管提示函工作规则》和《国资监管通报工作规则》的通知	国资发监督规〔2020〕4号	2020.01.07	贯彻以管资本为主加强国有资产监管要求，加快形成以管资本为主的国有资产监管体制，强化国有资产监管，有效指导和督促中央企业对存在的风险和问题做好整改落实工作。 《提示函》明确国资委将对中央企业存在的倾向性、苗头性风险和问题进行提示； 《通报》明确国资委将对中央企业已经发生的典型性、普遍性或重大违规问题和资产损失事件进行通报，发现类似问题做好相关整改落实工作。
29	国资委规范性文件制定管理办法	国资发法规〔2020〕7号	2020.01.10	规范国资委规范性文件的制定、管理以及合法性审核工作； 促进国资委依法履行职责。
30	有限合伙企业国有权益登记暂行规定	国资发产权规〔2020〕2号	2020.01.03	填补历来有限合伙企业无法进行国有权益登记的空白，为出资企业转让其持有的有限合伙企业份额适用国有资产交易程序的问题提供了依据。 探索公有制多种实现形式，深化发展混合所有制经济，维护出资人合法权益，防止国有资产流失，完善以管资本为主的国有资产监管体制。



#### 四、发展混合所有制经济

国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是我国基本经济制度的重要实现形式，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力。在国企改革三年行动中明确提出，要积极稳妥推进混合所有制改革，促进各类所有制企业取长补短、共同发展。经过两年多持续攻坚，国有企业坚决贯彻落实党中央、国务院的决策部署，按照“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”的十六字方针，坚持“三因三宜三不”原则，积极稳妥、分层分类、规范有序深化混合所有制改革，在放大国有资本功能、优化公司治理机制等方面取得积极进展和成效。

三年行动企业在发展混合所有制经济制度方面，做出了卓有成效的努力，主要包括有：第一，扎实筑牢边界底线，确保改革方向不偏不离。国有企业始终坚持在上述制度框架内推进混改工作，把坚持党的领导全面贯彻到混合所有制改革改革的全过程，坚定政治方向、把握政策导向，有效保证混合所有制改革沿着正确的方向走深走实。同时，中央企业严守“三因三宜三不”原则，坚决避免跟风混改、盲目混改，务求改革实效。在自身功能定位及业务特点基础上，充分研究论证混改必要性和可行性。二是，深度转换经营机制，推动改革任务落地见效。三年行动启动以来，国有企业坚持系统思维、协同推进、以混促改，充分释放混改企业资本融合优势，发挥

战略投资者的积极作用，推动企业在完善公司治理、健全市场化经营机制等方面当先锋、做表率。国有企业中具备条件的混合所有制企业绝大多数均建立了党组织，大多数制定了党建工作相关制度。国有控股企业绝大多数落实了党建进章程、“双向进入、交叉任职”要求。各级党组织充分发挥攻坚作用，进一步引领和保障改革发展工作行稳致远。三是，混改综合效应持续显现，改革红利不断释放。国企改革三年行动启动以来，国有企业精心谋划、扎实推进混合所有制改革工作，并以此为契机开展各项综合性改革，加强改革联动，有效放大国企改革乘数效应。经过两年多的探索实践，混改企业发展动力活力不断增强，经济效益和整体实力显著提升。

下一步，国有企业将坚持“三因三宜三不”的原则，因地制宜、因业施策、因企施策，宜独则独、宜控则控、宜参则参，不搞拉郎配、不搞全覆盖、不设时间表，积极稳妥地深化混合所有制改革。围绕推进混改企业深度转换经营机制等重点工作，进一步指导混改企业完善法人治理结构，发挥战略投资者的积极作用，切实维护各方股东的权利，建立健全灵活高效的市场化经营机制，以混促改，务求改革实效。

当前在发展混合所有制经济推进过程中已颁布以下法律法规供参考：

序号	文件名称	发文字号	发布日期	解决问题
1	关于国有企业发展混合所有制经济的意见	国发〔2015〕54号	2015.09.23	推动完善现代企业制度，健全企业法人治理结构； 提高国有资本配置和运行效率，优化国有经济布局，增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力，主动适应和引领经济发展新常态； 促进国有企业转换经营机制，放大国有资本功能，实现国有资产的保值增值； 坚决防止因监管不到位、改革不彻底导致国有资产流失。

2	关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见	国资发改革〔2016〕133号	2016.08.02	持股范围与股份管理均与岗位和业绩紧密挂钩，以岗定股，从政策角度明确支持关键技术岗位、管理岗位和业务岗位人员持股；确定主要以增量引入为原则，不减少国有资本存量。
3	关于深化混合所有制改革试点若干政策的意见	发改经体〔2017〕2057号	2017.11.29	提出工资总额管理制度；推动混合所有制改革。
4	国有企业混合所有制改革相关税收政策文件汇编	发改办经体〔2018〕947号	2018.08.04	推进国有企业混合所有制改革；指导混合所有制改革企业科学设计改革路径，最大程度用足用好现有涉及混合所有制改革的相关税收政策，对相关政策进行了梳理。
5	中央企业混合所有制改革操作指引	国资产权〔2019〕653号	2019.10.31	积极发展混合所有制经济；稳妥有序推进中央企业混合所有制改革；促进各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展，夯实社会主义市场经济制度的微观基础；引入非公有资本、集体资本实施混合所有制改革。
6	关于鼓励和规范国有企业投资项目引入非国有资本的指导意见	—	2015.10.26	改善国有企业投资项目产权结构；提高项目的管理水平和资金使用的效率；利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力；利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。
7	国有科技型企业股权和分红激励暂行办法	财资〔2016〕4号	2016.02.26	突出对科技型企业引导功能；着力规范过度激励以及过程调整的行为；明确股权激励约束条件，严格把控股股权奖励尺度，防止国有资产流失。明确监管职责，加强监督管理，增强了办法的可操作性
8	关于中央企业加强参股管理有关事项的通知	国资发改革规〔2019〕126号	2019.12.12	加强对央企参股管理；明确提出规范参股投资的禁止性的要求；加强参股国有股权管理的要求；发挥监督问责机制的功效，对参股的必要性、规范性和完善性都提出很高的合规要求

## 五、强化监督防止国有资产流失

国有资产流失主要出现以下三种情况：一是国有资产被侵吞。在企业改制重组、投资收购、资产处置等过程中，相关利益者以权谋私、贪污受贿，通过非法手段侵吞国有资产，造成国资流失。投资标的严重偏离企业战略；尽职调查存在重大疏漏或虚假，授意、指使中介机构或有关单位出具虚假报告。二是企业决策失误造成国资流失。企业决策者的能力不足、责任心不强、缺乏充分调研论证、决策程序不规范导致决策失误，造成国有资产的流失。企业领导人在决策时，受利益驱动或个人能力缺失问题，对资产闲置、灭失等资产消耗重视不够，不但没有有效根治，而且不断产生新的低效无效资产，“冰棍效应”和“跑、冒、滴、漏”现象严重。三是“不作为”导致国有资产贬值。企业管理人员“不作为”，主要表现为企业管理团队“不愿决策”、“不能决策”、“不敢决策”三种形式。“不愿决策”：企业管理团队安于现状、不思进取，不谋改革和发展，不敢触及矛盾，导致在同等宏观环境、市场境下落落于市场化程度高的竞争对手，企业也慢慢失去活力和竞争力。

三年行动以来，国资委抓严抓实监督这一法定职责和主责主业，健全完善以管资本为主的国

有资产监管体制机制，探索创新监督方式途径，持续强化出资人监督效能。一方面，调整配置出资人监督力量，在强化规划、财务、产权、考核等业务监督基础上，组建综合监督局统筹负责国有资产综合监督工作，组建监督追责局归口承担违规经营投资责任追究职责，形成业务监督、综合监督、责任追究“三位一体”的国有资产出资人监督机制，打造事前制度规范、事中跟踪监控、事后监督问责的出资人监督闭环。另一方面，推动各央企加强内部控制、内部审计、重大风险防范以及违规责任追究等工作体系建设，保障企业的稳健经营和持续发展。

下一步，国资委将继续在压实综合监督责任，提升审计监督效能，加强内控体系监督评价，强化审计问题整改，深化监督检查成果运用和推动综合监督队伍建设等领域，打出一系列“组合拳”，推动各类监督形成合力，为促进央企高质量发展、做强做优做大国有资本和国有企业提供坚强保障。

当前在强化监督防止国有资产流失过程中已颁布以下法律法规供参考：

序号	文件名称	发文字号	发布日期	解决问题
1	国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见	国办发〔2015〕79号	2015.10.31	以国有资产保值增值、防止流失为目标；立足体制机制制度创新；加强和改进党对国有企业的领导；切实强化国有企业内部监督、出资人监督和审计、纪检监察、巡视监督以及社会监督，严格责任追究；加快形成全面覆盖、分工明确、协同配合、制约有力的国有资产的监督体系。
2	关于建立中央企业资产评估项目公示制度有关事项的通知	国资发产权〔2016〕41号	2016.03.22	加强中央企业资产评估管理工作；建立有效监督机制，做到资产评估管理工作规则公开、过程公开、结果公开；防止国有资产流失。

3	关于加强中央企业评估机构备选库管理有关事项的通知	国资发产权〔2016〕42号	2016.03.22	加强评估机构备选库管理； 促进评估机构的独立、客观、公正执业； 维护国有资产出资人合法权益。
4	中央企业违规经营投资责任追究实施办法（试行）	国务院国资委令第37号	2018.07.13	加强和规范中央企业违规经营投资责任追究工作； 完善国有资产监督管理制度； 落实国有资产保值增值责任； 有效防止国有资产流失。
5	关于深化国有企业国有资本审计监督的若干意见	—	2017.03.31	对国有企业、国有资本和国有企业领导人员履行经济责任情况实行审计全覆盖； 完善审计监督体制机制，改进审计方式方法，推动审计发现的问题整改到位、问责到位； 发挥审计在党和国家监督体系中的作用。
6	关于深化中央企业内部审计监督工作的实施意见	国资发监督规〔2020〕60号	2020.09.28	建立健全国有企业、国有资本审计监督体系和制度； 形成以管资本为主的国有资产监管体制； 推动中央企业建立符合中国特色现代企业制度要求的内部审计领导和管理体制机制； 深化企业改革，服务企业发展战略，提升公司的治理水平和风险防范能力。
7	企业国有资产交易监督管理办法	国资委财政部令第32号	2016.06.24	规范企业国有资产交易行为； 加强企业国有资产交易监督管理； 防止国有资产流失。
8	中央企业投资监督管理办法	国资委令第34号	2017.01.07	建立完善以管资本为主的国有资产监管体制； 推动中央企业规范投资管理； 优化国有资本布局和结构； 落实国有资本保值增值责任。

9	中央企业境外投资监督管理办法	国资委令第35号	2017.01.07	加强中央企业境外投资监督管理； 推动中央企业提升国际化经营水平。
10	上市公司国有股权监督管理办法	国资委 财政部 证监会令第36号	2018.05.16	规范上市公司国有股权变动行为； 推动国有资源优化配置； 平等保护各类投资者合法权益； 防止国有资产流失。
11	关于进一步明确非上市股份有限公司国有股权管理有关事项的通知	国资厅产权〔2018〕760号	2018.11.11	做好下放非上市股份有限公司国有股权管理工作
12	关于推进中央企业信息公开的指导意见	国资发〔2016〕315号	2016.12.30	促进中央企业依法合规经营； 提高公司治理水平； 建立完善的中央企业信息公开体制机制； 稳妥推进中央企业信息公开工作。
13	国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见	国办发〔2016〕63号	2016.08.02	落实国有资本保值增值责任； 完善国有资产监管； 防止国有资产流失。
14	中央企业违规经营投资责任追究实施办法	国资委令第37号	2018.07.13	加强和规范中央企业违规经营投资责任追究工作； 完善国有资产监督管理制度； 落实国有资产保值增值责任，有效防止国有资产流失
15	关于做好2020年中央企业违规经营投资责任追究工作体系建设有关事项的通知	国资厅发监责〔2020〕10号	2020.03.26	全面建立覆盖各级履行出资人职责的机构以及国有企业的责任追究工作体系； 形成职责明确、流程清晰、规范有序的责任追究工作机制

16	中央企业违规经营投资问题线索查处工作指引	国资发监责〔2020〕62号	2020.09.29	规范中央企业违规经营投资问题线索查处工作； 形成职责明确、流程清晰、规范有序的责任追究工作机制，完善国有资产监督管理制度； 有效防止国有资产流失，促进企业合规经营和高质量发展。
17	中央企业禁入限制人员信息管理办法（试行）	国资发监责规〔2019〕131号	2019.12.28	规范中央企业禁入限制人员的信息管理； 完善违规经营投资责任追究工作的制度； 加强国有资产监管。
18	关于切实加强金融衍生业务管理有关事项的通知	—	2020.01.13	落实各主体管控责任； 建立健全三级管理体系，严格业务管控； 增强国有经济抗风险能力； 指导中央企业规范开展金融衍生的业务； 切实有效管控风险。

## 六、加强和改进党对国有企业的领导

《国企改革三年行动方案》出台，明确了新时代深化国企改革的政治保证，强调坚持党的领导、加强党的建设是国有企业的“根”和“魂”，强调国有企业党的领导、党的建设只能加强，不能够削弱。在国有企业市场化进程中，必须在西方经典治理结构“三会一层”的基础上，明确党组织的核心领导作用。党组织作为国有资本的人格代表，作为国企“三会一层”的实际控制人，引领和监督“三会一层”的运作，才能体现和确保国有资本的公有属性、整体属性、政治属性。没有“根”或者弱化这个灵魂，必然导致国有资本产权利益的虚

化，导致腐败，并有滑向私有化的风险。

三年行动企业在完善中国特色现代企业制度方面，做出了卓有成效的努力，主要包括有：一是，党的领导方面，明晰党组织在公司治理体系中的权责范围，推动党建与经营相融合。修改完善党委会议事规则及配套制度文件，明确党委会在企业决策、执行、监督各环节的权责，使党委会发挥作用组织化、制度化、具体化。二是，党管干部方面，将党管干部原则制度化、具体化，明确党委对

干部事项的领导权和决定权，修订完善干部管理规定，规范干部管理权限、干部职务序列和名称、干部选拔任用程序、后备干部管理等相关内容。三是，党的建设方面，建立健全党建工作考核机制，探索党建工作考核结果运用的有效方法和模式，将党建考核从“软指标”变成硬约束。四是，容错纠错机制建设方面，贯彻“三个区分开来”原则，在严肃纪律规矩的前提下，营造积极的改革发展氛围。合理容错，看初衷、看节点、看方向、看程序、看缘由、看成效、看后果、看处置。五是，基层建设方面，推动基层支部标准化建设，使支部活动场所、党员活动、学习材料、宣传工作、文体活动、社会责任、工作内容、廉洁风险防控、员工身心健康标准化，打造 党建工作的特色和亮点。

坚持党的领导、加强党的建设，是我国国有企业的光荣传统，是国有企业的“根”和“魂”，是我国国有企业的独特优势。国有企业作为中国特色社会主义经济的顶梁柱，必须旗帜鲜明讲政治，把党的政治建设摆在首位，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢记“国之大者”，始终成为党和国家事业发展的重要的依靠力量。

当前在加强和改进党对国有企业的领导过程中已颁布以下法律法规供参考：

序号	文件名称	发文字号	发布日期	解决问题
1	关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见	—	2015.09.20	保证国有企业改革发展的社会主义方向； 提升国有企业的制度优势以及竞争优势； 促进国有企业做强做优做大。
2	关于中央企业构建“不能腐”体制机制的指导意见	—	2017.02.27	切实担负起主体责任和监督责任； 坚持标本兼治，加快构建“不能腐”的体制机制； 深化国企国资改革、做强做优做大中央企业提供有力保障。
3	中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）	—	2019.12.30	贯彻落实新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线； 坚持以及加强党对国有企业的全面领导； 提高国有企业党的建设质量，推动国有企业高质量发展。

## 七、为国有企业改革创造良好环境条件

深入实施国企改革三年行动，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持和加强党对国有企业的全面领导，坚持和完善社会主义基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，抓重点、补短板、强弱项，在形成更加成熟更加定型的中国特色现代企业制度和以管资本为主的国资监管体制上取得明显成效，在推动国有经济布局优化和结构调整上取得明显成效，在提高国有企业活力和效率上取得明显成效，不断增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力。

坚持“两个一以贯之”，加快完善中国特色现代企业制度。充分发挥企业党委（党组）把方向、管大局、促落实的领导作用，把党的领导融入公司治理各环节实现制度化、规范化、程序化。充分发挥董事会定战略、作决策、防风险的重要作用，实现董事会应建尽建、配齐建强。充分发挥经理层谋经营、抓落实、强管理的积极作用，全面建立董事会向经理层授权的管理制度。夯实中国特色现代企业制度基础，大力推进国有企业管理体系和管理能力现代化，提高制度执行力，开展对标世界一流企业管理提升行动。

着力推进国有经济布局优化和结构调整，提高资源配置效率。坚持更好服务国家战略，进一步聚焦战略安全、产业引领、国计民生、公共服务等功

能，调整存量结构，优化增量投向，充分发挥国有企业在解决发展不平衡不充分问题上的重要作用。积极推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向提供公共服务、应急能力建设和公益性等关系国计民生的重要行业和关键领域集中，向前瞻性战略性新兴产业集中，加快不具备竞争优势、缺乏发展潜力的非主业、非优势业务剥离，抓好无效资产、低效资产处置。紧紧围绕加快科技自立自强，充分发挥国有企业在构建关键核心技术攻关新型举国体制中的重要作用。

积极推动国有企业公平参与市场竞争，优化营商环境。强化国有企业的市场主体地位，营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境。推进政府职能转变，凡是市场机制可以有效调节、社会组织可以替代、企业在法律范围内能够自主决定的事项，政府部门不再审批。进一步完善公平竞争制度，加强和改进反垄断和反不正当竞争执法。深化自然垄断行业改革，在电网、电信、铁路、石油、天然气等重点行业和领域，放开竞争性业务，进一步引入市场竞争机制。实行分类核算和分类考核，对商业类企业中的公益类业务，按照不同类别业务分类核算相应的收入和成本。规范补偿机制，建立健全符合国际惯例的补贴体系。

序号	文件名称	发文字号	发布日期	解决问题
1	中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见	国资发研究〔2015〕112号	2015.09.16	抓好学习贯彻，切实把思想和行动统一到中央精神上来； 抓好组织领导，统筹推进国有企业改革各项工作； 抓好分工落实，推动国有企业改革各项政策措施落地； 抓好指导督促检查，确保国有企业改革工作沿着正确轨道前进； 抓好宣传舆论引导，为国有企业改革营造良好的舆论环境。

2	加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题工作方案	国发〔2016〕19号	2016.06.11	深化国有企业改革； 加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题； 促进国有企业轻装上阵、公平参与竞争，集中资源做强主业。
3	关于国有企业职工家属区“三供一业”分离移交工作的指导意见	国办发〔2016〕45号	2016.06.11	利于国有企业减轻负担、集中精力发展主营业务； 利于整合资源改造提升基础设施； 改善职工居住环境
4	铁路、烟草、邮政以及其他中央部门管理企业职工家属区“三供一业”分离移交中央财政补助资金管理办法	财资〔2016〕35号	2016.08.08	推动中央部门管理企业职工家属区“三供一业”分离移交； 规范和加强资金管理
5	关于国有企业办消防机构分类处理的指导意见	国资厅发改革〔2017〕79号	2017.05.11	解决计划经济体制下部分国有企业承担市政消防机构和企业专职消防队承担公共服务职能等问题； 规范国有企业消防安全管理机构和专职消防队伍建设管理。
6	关于国有企业办市政、社区管理等职能分离移交的指导意见	国资发改革〔2017〕85号	2017.05.15	加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题； 剥离与主业发展方向不符的国有企业办市政、社区管理等职能。

## 第二章

# 国企改革三年行动方案 重点内容及改革成果

# 国企改革三年 行动方案重点内容

国有企业改革三年行动是自 2020 年至 2022 年期间落实国有企业改革“1+N”政策体系和顶层设计的施工图，是可衡量、可考核、可检验、要办事的。做好这项工作，对做强做优做大国有经济，增强国企活力，提高运营效率，加快构建新发展格局，都具有重要意义。

## 一、中国特色现代企业制度建设

中央企业党委(党组)要把方向、管大局、保落实，结合不同层级、不同类型企业实际制定党委(党组)前置研究讨论重大经营管理事项清单，厘清各治理主体权责边界；董事会要定战略、作决策、防风险，全面依法落实董事会各项法定权利；经理层要谋经营、抓落实、强管理，全面建立董事会向经理层授权的管理制度，充分发挥经理层经营管理作用。对标世界一流企业，开展管理提升行动，推进管理流程再造，优化资源配置。

## 二、国有经济布局优化和结构调整

围绕服务国家战略，聚焦主业主责发展实体经济，更好发挥国有企业在畅通产业循环、市场循环、经济社会循环等方面的引领带动作用，支持中央企业带动民营企业、中小企业协同发展，推动国有资本向重要行业和关键领域集中。要提升自主创新能力，加大研发投入，完善协同创新体系，在关键核心技术攻关、科研成果转化应用等方面有更大作为。巩固“压减”工作成果，加快剥离非主营业务和低效无效资产，深入推进“僵尸企业”处置工作。2020 年，基本完成厂办大集体改革，完成退休人员社会化管理主体工作，确保 2022 年剥离企业办社会职能解决历史遗留问题全面收官。

## 三、突出抓好混合所有制改革

牢牢把握混合所有制改革方向，坚持“三因三宜三不”原则，积极稳妥，务求改革实效。重点推进国有资本投资、运营公司出资企业和商业一类子企业混合所有制改革。根据不同企业功能定位，合理设计和调整优化混合所有制企业股权结构。集团公司要对国有相对控股混合所有制企业实施更加市场化的差异化管理，推动建立灵活高效的市场化经营机制。要加强对混合所有制改革全过程的监督，坚决防止国有资产流失。

## 四、健全市场化经营机制

强化国有企业市场主体地位，切实维护企业法人财产权和经营自主权。大力推行经理层成员任期制和契约化管理，具备条件的企业特别是商业类子企业，按照市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出原则，加快推行职业经理人制度。全面推进用工市场化，完善市场化薪酬分配机制，推动薪酬分配向作出突出贡献的人才和一线岗位倾斜。灵活开展多种方式的中长期激励，充分用好已有明确政策，并支持探索超额利润分享机制、骨干员工跟投机制，实施更加多样、更加符合市场规律和企业实际的激励方式。

## 五、形成以管资本为主的国有资产监管体制

国资委将进一步深化职能转变，更加注重基于出资关系，更加注重国有资本整体功能，更加注重事中事后、分层分类，更加注重提高质量效益，把监管重点聚焦到管好资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全上来。优化管资本的方式手段，对不同功能定位、行业领域、发展阶段的企业，实行差异化的分类考核、分类监管、分类授权放权。充分发挥国有资本投资、运营公司在授权经营、结构调整、资本运营、激发所出资企业活力和服务实体经济等方面功能作用。

## 六、抓好“双百行动”“区域性综改试验”“科改示范行动”、世界一流企业创建等专项工程

充分发挥专项工程的示范引领和突破带动作用，扎实推进改革措施的综合运用和系统集成，凡是要求面上企业做到的，纳入有关试点和专项工程的企业要成为样板，起到指引作用。

## 七、抓好党的领导和党的建设

充分发挥国有企业的政治优势，推进党建工作与生产经营深度融合，把提高企业效益、增强企业竞争力、实现国有资产保值增值作为企业党组织工作的出发点和落脚点。进一步加强对混合所有制企业党建工作的指导。大力弘扬企业家精神，对企业家高度信任、充分授权，对敢于负责、勇于担当、善于作为、实绩突出的企业领导人员，给予更大力度的物质激励和精神激励。落实“三个区分开来”要求，切实营造尊重和激励企业家干事创业的良好氛围。

# 国企改革三年行动方案针对股权和治理改革的主要内容

今年是国企改革三年行动的收官之年。各中央企业和各地注重把工作重心由抓改革进度转向提质量、求实效，精准动态高效推进补短板强弱项工作。

截至 9 月初，各中央企业和各地改革工作台账完成率均超过 98%<sup>1</sup>。

2022 年 5 月 7 日，国务院国资委以视频方式召开地方国企改革三年行动推进会，围绕全面完成国企改革三年行动任务，总结工作、交流经验、部署任务。国务院国资委党委书记、主任郝鹏在会上指出，国企改革三年行动实施以来，各地深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神，贯彻落实党中央、国务院决策部署，扎实推动国企改革全面发力、多点突破，主体任务完成进度超过预期，取得决定性进展。

目前，各地国有企业公司制改革已基本完成，剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题全面扫尾。完善中国特色现代企业制度、健全市场化经营机制等改革重点领域取得实质性突破，重点领域关键环节改革成果丰硕。以改革促发展，国有资本布局结构进一步优化，国资国企服务保障国家重大战略更加有力，支撑地方经济社会和国家重大战略发展作用显著。

## 一、中央企业混合所有制改革取得积极进展和成效

《国企改革三年行动方案（2020-2022 年）》明确提出，要积极稳妥推进混合所有制改革，促进各类所有制企业取长补短、共同发展。国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是我国基本经济制度的重要实现形式，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力。

经过两年多持续攻坚，中央企业坚决贯彻落实党中央、国务院的决策部署，按照“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”的十六字方针，坚持“三因三宜三不”原则，积极稳妥、分层分类、规范有序深化混合所有制改革，在放大国有资本功能、优化公司治理机制等方面取得积极进展和成效。截至目前，中央企业所属企业中的混合所有制企业户数占比超过 75%，较 2012 年提高二十多个百分点，非公资本占央企所有者权益比重逾 38%，央企对外参股企业超过 6000 户，国有资本投资额超过 4000 亿元<sup>2</sup>。

根据中国企业国有产权交易机构协会 2022 年 5 月发布的《2021 年产权交易资本市场统计分析报告》显示，全年完成各类所有制企业混改项目 1594 宗，相比 2020 年（1469 宗）增长 8.5%；交易额 2755.8 亿元，相比 2020 年（2746.9 亿元）增长 0.3%。其中：完成国有企业混改项目 1558 宗，相比 2020 年（1400 宗）增长 11.3%；交易额 2595.6 亿元，相比 2020 年（2690.7 亿元）下降 3.5%；

<sup>1</sup>《国企改革三年行动工作台账完成率超 98% 企业实力活力持续增强（经济新方位）》，《人民日报》2022 年 10 月 11 日。

<sup>2</sup>《国企改革三年行动促进央企混改取得积极成效》，华夏时报，<https://www.chinatimes.net.cn/article/119097.html>

混改方式	交易数 (宗)	交易额 (万元)	其中：引入社会资本 (万元)
一、以股权转让方式完成的混改项目	1219	11580787.50	7342295.53
（一）中央企业（引入社会资本）	308	2272738.30	740054.14
（二）地方国有企业（引入社会资本）	883	7721897.27	6556654.95
（三）非国有企业（引入国有资本）	28	1586651.93	45586.44
二、以增资方式完成的混改项目	369	15965280.22	3453819.38
（一）中央企业（引入社会资本）	145	11376903.21	864703.46
（二）地方国有企业（引入社会资本）	222	4584519.59	2585258.50
（三）非国有企业（引入国有资本）	2	3857.42	3857.42
三、以出资新设方式完成的混改项目	6	11510.10	-
合计	1594	27557577.82	10796114.91

表：2021 年混合所有制改革项目情况

国企混改项目共引入社会资本 1074.7 亿元，相比 2020 年（1971.2 亿元）下降 45.5%。完成非国有企业混改项目 30 宗，交易额 159.1 亿元<sup>3</sup>。

以北京为例，2019 年，北京市人民政府国有资产监督管理委员会印发《市属国有企业混合所有制改革操作指引》，支持市属国有企业充分利用产权交易市场实施混合所有制改革、通过投资非国有企业实施混合所有制改革，鼓励市管企业采取多种方式深化混合所有制改革，做强做优做大国有控股上市公司。

截至 2021 年底，北京市管国企已基本完成公司制改革，改革企业数量进入全国前三，取得历史性突破，为国企市场化改革写下浓重一笔。市场化选人用人是“牛鼻子”，去年超九成市管企业实施了经理层任期制和契约化管理，10 家企业开展股权和分红激励，这些均为老国企进一步注入了发展活力。

同时与国务院国资委联手举办混改项目推介会，市管国企全年共实施混改项目 100 余项，引入外部资本 420 亿元，使得北京国有资本功能有效放大。资本市场上，北京国企动作频频。京城佳业、建工修复、菜百股份的上市，让“北京国企板块”进一步扩容；全国首批 9 只公募 REITs 试点，首创水务和首钢绿能项目为北京赢得两席。一系列深化改革的动作，换来了国企关键指标的强势增长。截至去年末，市管企业资产总额 6.5 万亿元，资产负债率 64.9%，降至近十年来最好水平。全年实现营业收入超 2 万亿元，同比增长 16%，两年平均增长 9.8%；利润总额 1323.8 亿元，

<sup>3</sup>《2021 年产权交易资本市场统计分析报告》，中国企业国有产权交易机构协会，2022 年 5 月。

同比增长 38.1%，两年平均增长 12.7%。营收利润均创历史同期最好水平。

中粮集团作为混改的典型代表，其 17 家专业化公司已有 14 家完成混合所有制改革。并在此基础上，积极推动优质资产证券化，目前集团二级企业中共有 9 家上市公司，其中农粮业务 3 家均为控股企业，食品业务 4 家中有 1 家控股企业、2 家实际控制企业和 1 家参股企业<sup>4</sup>。

中国南方电网有限责任公司稳妥有序推进混合所有制改革试点项目，推动混改企业规范治理和深度转换经营机制，打造全国首家供电领域混改试点“前海模式。通过做强做优电网主体业务，持续完善骨干网架，全面提升电网安全运行水平和供电保障能力；提升金融业务发展质量，“电 e 金服”累计帮助产业链上下游企业获得普惠金融服务超 2300 亿元；高质量共建“一带一路”，稳健开展境外优质资产投资并购；布局综合能源、电子商务等 14 项新兴业务。

两年多来，中央企业坚持市场化改革方向，切实保障员工和社会公众知情权，实现阳光混改，有效防范了内部人员操控问题。同时，通过加强事前可行性研究、强化事中跟踪监控、加强事后评价及督查，推动企业内外部监督合力，对决策审批、审计评估、产权交易、职工安置等重要环节、重点领域加强监管，不断提高混合所有制改革规范性，切实筑牢防止国有资产流失堤坝。

## 二、中国特色现代企业制度不断完善

国企改革三年行动开始以来，各地国资国企坚持“两个一以贯之”，进一步在完善公司治理中加强党的领导组织化制度化具体化。目前，在各地国资委的推动下，各省区市属国企全部完成“党建入章”工作，一级企业及重要子企业全部制定党组织前置研究讨论重大事项清单。在此过程中，相关地区和企业还根据企业实际进行了差异化创新。

上海市国资委通过探索“直接监管+委托监管+指导监管”，突出体系化监管。比如，通过探索“受托监管”模式，对三地出资组建的长新公司接受苏浙两省国资委委托进行管理。上海市国资委通过探索“直接监管+委托监管+指导监管”，突出体系化监管。比如，通过探索“受托监管”模式，对三地出资组建的长新公司接受苏浙两省国资委委托进行管理。

安徽省属企业集团全部建立董事会，各级子企业应建已建董事会比例达 99.4%。其中，集团和子企业外部董事占多数完成比例分别达 74% 和 96.4%。89.3% 的企业集团建立了董事会向经理层授权管理制度，87.9% 的重要子企业开展落实董事会职权工作。

截至目前，中央企业中具备条件的混合所有制企业绝大多数均建立了党组织，大多数制定了党建工作相关制度。国有控股企业绝大多数落实了党建进章程、“双向进入、交叉任职”要求。各级党组织充分发挥攻坚作用，进一步引领和保障改革发展工作行稳致远。当前，70% 的混合所有制企业有外部投资者派出的董事参与治理；作为国有企业混合所有制改革的主要载体，国有控股上市公司持续引入持股比例 5% 以上的战略投资者，股权结构、公司治理进一步优化，为持续增强

活力动力奠定了良好基础。同时，混合所有制企业基本实现经理层成员任期制和契约化管理全覆盖，并广泛应用中长期激励政策工具。上百家上市公司实施股权激励，200 余个科技型企业实施了股权和分红激励，有效调动了干事创业主动性和积极性，企业活力和效力得到显著提升。

## 三、以管资本为主的国有资产监管体制更加成熟定型

形成以管资本为主的国资监管体制”，是国企改革三年行动聚焦的重点任务之一，更加成熟更加定型的中国特色现代企业制度和以管资本为主的国资监管体制是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是国企治理领域一场广泛而深刻的革命。三年以来，国有资产监管体系在如下方面作出了相应的成果：

第一，改革以来，从中央到地方各级国资监管部门已经构建了“1+N”的政策体系，逐步明确了监管的权利和责任，全面实行清单管理、并动态调整优化，将已出台的法律、规章、规范性文件等进行全面清理，推进制度立改废释工作；

第二，对于股权结构相对多元化的企业，要求国资监管机构按照股权关系，通过法人治理结构实施企业监管，改变过去以行政方式的监管模式，即通过对持有股权的混合所有制企业、股权多元化的国有全资公司、探索实施有别于国有独资公司的治理和监管机制，规范股东履职程序；

第三，2019 年 4 月，《改革国有资本授权经营体制方案》正式公布，在优化出资人代表机构履职方式中提到，“出资人代表机构主要通过董事体现出资人意志，依据股权关系向国家出资企业委派董事或提名董事人选。”国资监管向“管资本”迈出一大步。这里强调，国资监管机构应主要通过法人治理结构实施企业监管，履行出资人职责，重点通过董事会建设来体现出资人意志；

第四，组建首家国务院直接授权的国有资本投资公司。改组组建投资运营公司，构建国有资本投资运营主体，是实行国有资本市场化运作和推动国有资本做强做优做大的关键环节。从中央到地方，“两类公司”的改革将加快步伐，推进符合条件的商业一类央企改组组建“两类公司”。国务院授权的国有资本投资公司，可以在更高层级与其他政府部门进行资源协调，以实现战略新兴产业培育；

第五，突出全员劳动生产率、净资产收益率等指标。形成以管资本为主的国有资产监管体制。优化管资本的方式手段，对不同功能定位、行业领域、发展阶段的企业，实行差异化的分类考核、分类监管、分类授权放权。全员劳动生产率体现生产效率的提升，是企业发展质量重要体现；净资产收益率反映资产的收益情况，是体现国有资产保值增值重要指标；

第六，2020 年全面建立覆盖各类国资监管机构及国有企业的责任追究工作体系和工作机制。《三年行动方案》明确要求：国资监管机构也要追责，其追责的内容主要为出资人职责、专司国有资产监管职责和国有企业党建职责。

<sup>4</sup>《治理更高效 业务更清晰 机制更灵活——国企改革三年行动成效观察》，经济参考报，2022 年 7 月 12 日，<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588139/c25481003/content.html>

从各地方国资监管现状来看,深圳市国资委聚焦国资委“三项职责”,大力强化专业化监管。推动市国资委职能优化调整,强化战略研究、资本运作、综合改革等专业处室功能,履行好“国企出资人”职责;坚持“抓监督、促改革、保发展”理念,深化监督体制改革,持续完善“六位一体”的大监督体系,履行好“国资监管人”职责;严格落实“第一议题”制度,建立健全深圳国资国企加强党建若干措施等“1+N”制度体系,履行好“党建负责人”职责。

江苏省全面落实国资监管机构三项职责,构建国资监管大格局,推进经营性国有资产集中统一监管。针对地方国资监管中,开发区、产业园区的经营性国有资产长期游离于国资监管系统之外、风险多发的问题,在全国率先推动将各级开发区、产业园区的经营性国有资产纳入集中统一监管体系。目前,省级层面经营性国有资产集中统一监管率为 98.5%,设区市层面集中统一监管率为 91.8%,南京等 7 个设区市超过 98%。

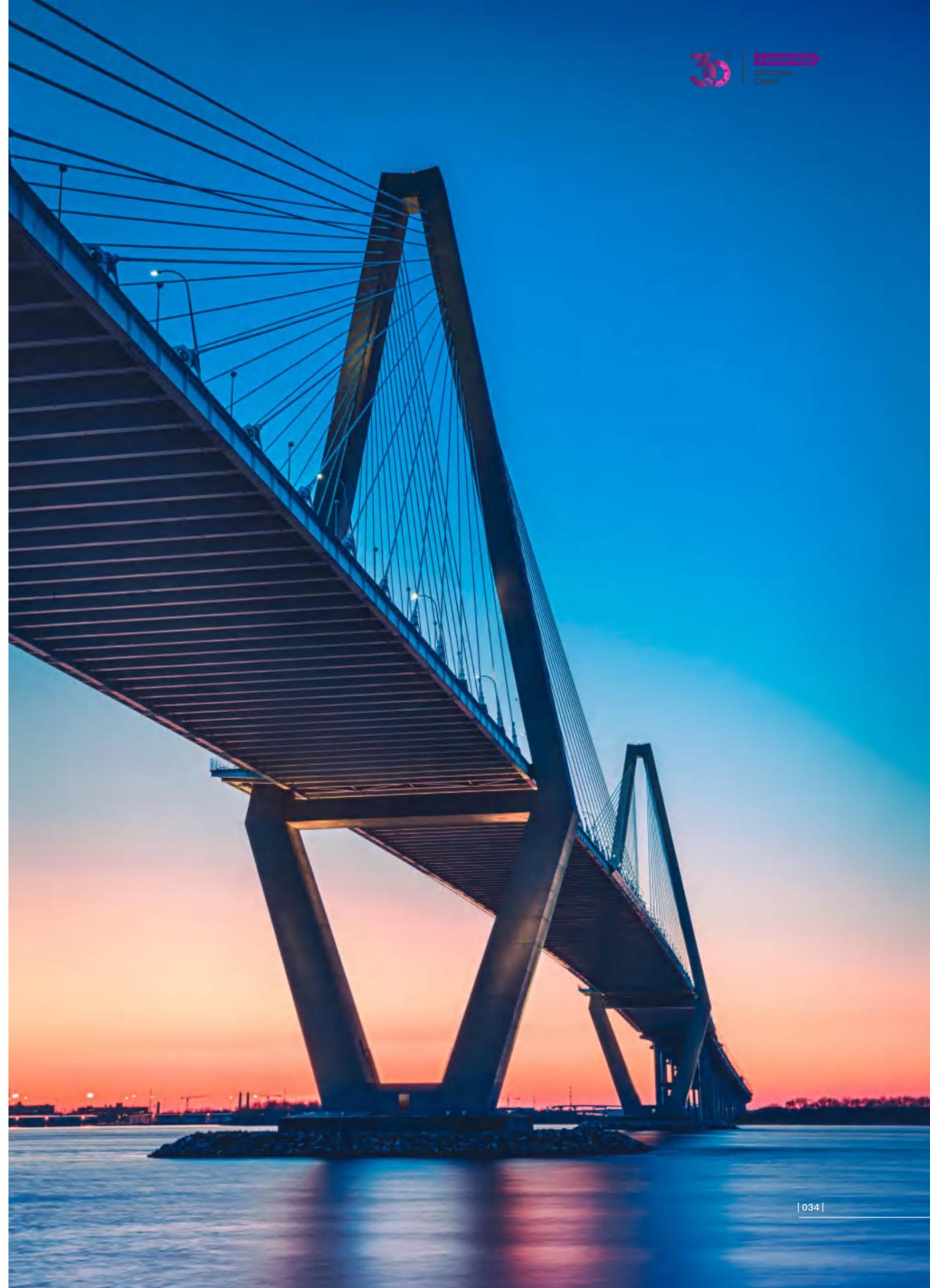
#### 四、国有经济的布局优化和结构调整取得明显成效

国企改革三年行动开始以来,各地国资国企进一步聚焦主责主业、做实做强实业,建立进退有序的国有资本动态调整机制,提升产业链供应链韧性和竞争力,加快引导有条件的企业争当现代产业链“链长”,带动产业链上下游企业融通创新、协同发展。<sup>5</sup>

安徽省国资委以加强与央企和知名企业合资为抓手,加快国有经济布局优化和结构调整。参照马钢与宝武战略重组样板,将安徽军工集团 51% 股权无偿划转兵器装备集团,力争用 5 年左右时间将安徽军工打造为军民融合发展的百亿级军工企业。引入中央企业优质资源增资入股省盐业集团,整体改组为省生态环境产业集团。推进全省港航资源新一轮整合,全省高等级航道里程位居全国第五、长三角第二,省港航集团 2021 年营业收入、利润总额增幅分别达 23.8%、16.8%。

甘肃省国资委分两轮推进经营性国有资产集中统一监管,按照产业相近、业务相关、优势互补、形成合力的原则,将省直部门改制脱钩企业的 3100 多亿元经营性资产整合重组,采用资产划转、现金注入、股权投资等方式,组建铁路投资、能源化工、工程咨询、电气、科技、药业、公路交通建设、丝绸之路信息港、知识产权港、文旅等 10 个产业集团。

<sup>5</sup> 闫永,郭大鹏,刘青山.全面发力 多点突破——地方国企改革三年行动进展综述[J].国资报告,2022(05):72-79.



## 第三章

---

# 国企改革三年行动方案的典型案例和主要成绩

---

2020 年，党的十九届五中全会要求加快完善中国特色现代企业制度，深化国有企业混改，为深化国资国企改革指明方向。全国国有企业改革三年行动部署，吹响中央企业改革三年行动冲锋号“双百企业”获得更大改革自主权，并率先实现经理层任期制和契约化管理国资委印发《中央企业控股上市公司实施股权激励工作指引》，为中央企业控股上市公司股权激励提供系统全面的政策辅导和实践指南国企“科改示范行动”正式启航，“科改示范企业”获得更大改革自主权国有企业对标世界一流管理提升行动初见成效，国企管理提升路径更加清晰区域性国资国企综合改革试验的高标准起步、高质量开局。

2022 年作为国企改革三年行动收官之年，为全面系统总结提炼国企改革工作特色、创新举措，通过汇总国企改革典型案例，全方位展示分析国企改革成果成效。

# 央企混改案例

## 一、招商蛇口整体上市

### 1. 背景 >>>>>

招商地产原是上市公司，控股股东为招商局蛇口工业区控股股份有限公司（下称“招商蛇口”，即新上市主体 001979）。招商地产发布重大资产重组草案，招商蛇口拟发行 A 股股份以换股吸收合并的方式吸收合并招商地产，采用锁价方式定增募集不超过 150 亿元，通过该配套募资，整体上市的招商局蛇口将引入包括国开金融、鼎晖百孚、华侨城等战投，同时还顺带完成金额达 10 亿元的员工持股计划。

### 2. 成效 >>>>>

该项目是中国资本市场首例非上市公司换股吸收合并上市公司，同时配套融资的交易，以配套融资方式引入来自基石投资人的约 118 亿元资金。本次交易也是国企改革顶层设计方案披露之后，首家央企推出的创新性混改方案。

通过本次交易，招商蛇口同步吸收合并了招商地产的 A、B 股股份，并同步完成新加坡 B 股退市。因此，本次重组也是首例 A+B 股同时转 A 股案例，创新性地解决了 B 股历史问题，势必成为未来解决 B 股问题的蓝本之一。

## 二、中信股份 923 亿港元配售

### 1. 背景 >>>>>

本次配售项目是中信股份整体上市以来香港市场最大规模的配售项目，交易结构包括两部分：一是采取“转老股 + 发新股”等方式，以 13.8 港元 / 股向正大光明投资公司（正大集团与伊藤忠商社各持 50% 权益的投资实体，简称“正大 - 伊藤忠”）进行 803 亿港元的战略配售；二是向雅戈尔配售 120 亿港元，合计配售规模高达 923 亿港元。同时，伊藤忠出资以日元计超过 5000 亿，创下日本企业对中国投资的最高纪录。

### 2. 成效 >>>>>

开创大型国企集团层面大规模混合所有制改革之先河，混改较早的中石化则采取了分而治之的专业化重组策略。中信集团整体上市后，成为第一家将经营主体和注册地迁址香港的大型央企，集团此次通过“老股转让 + 新股配售”结合的方式，向“正大 - 伊藤忠”出让 20% 的大比例股权，使得股东构成与治理结构进一步国际化，成为大型国企混改新标杆。

创新突破的交易结构和技术方案。本次交易各方诉求多样，如“正大 - 伊藤忠”要求最低 20% 持股比例，以达到权益法核算，港交所要求中信股份保证最低公众持股比例 21.87% 以及发行价格与发行时机锁定等。经综合考虑，中信证券在整体交易中创新性地引入了可转换优先股，同时在发行方案中设置反摊薄条款、优先股转股机制等，最大限度满足了各方需求。环环相扣，互为条件，最终实现各方互利共赢。

## 三、中石化启动销售板块混改

### 1. 背景 >>>>>

2014 年 9 月 12 日，中国石化下属销售公司与境内外共计 25 家投资者签署协议，以增资扩股的方式引入社会和民营资本，正式启动销售板块混改。这场中国资本市场有史以来规模最大的上市前融资中，25 家投资者合计出资 1070.94 亿元，其中，境内投资者合计出资 569.5 亿元，境外投资者合计出资 480.94 亿元。

### 2. 成效 >>>>>

本次重组引资充分体现了中石化以混改带动“混业”、“以非油养油”的战略转型布局。重组同期的 2015 年 3 月，易捷销售有限公司成立，成为其非油品业务的运营平台；同时，中石化先后与 12 家企业签订了合作协议，其中，大润发、复星、航美、宝利德、新奥能源、腾讯、海尔、汇源、中国双维等 9 家产业合作伙伴同时成为此次混改的引资对象，与销售公司在产业和资本上形成了双线合作。

## 四、国药集团的混合所有制改革

### 1. 背景 >>>>>>

中国医药集团有限公司(以下简称国药集团)作为一家处于完全竞争领域的中央企业,持续激发企业市场活力,不断增强竞争力是其在行业竞争中保持领先地位的关键。措施主要是引入战略投资者、实施股权激励、收购控股民营企业,从经营业绩和产业布局看,混合所有制贡献突出。

### 2. 成效 >>>>>>

混合所有制改革盘活了国有闲置资产,对国家公共卫生事业贡献巨大。国药集团大力推动具备条件的企业赴境内外资本市场上市,形成以业绩增长推动市值提升、以市值管理助力持续融资、以募集资金驱动企业发展的良性循环。

集团不断完善法人治理结构,以建立健全中国特色现代企业制度为方向,建立市场化的运行机制。2018 年底,集团完成股权多元化改革工作,由国有独资公司转变为国资委、国投公司、中国国新共同持股的多元化有限责任公司,改组成立了新一届董事会。集团全面梳理党委会会议、董事会会议、总经理办公会会议议事决策范畴,促进“三会”决策事项、治理主体和决策程序的清单化、标准化和规范化,保障重大决策科学高效、决策程序严谨规范。

## 五、中国中化混改

### 1. 背景 >>>>>>

2021 年 5 月 8 日,资产过万亿元、全球员工数量达 22 万人的中国中化控股有限责任公司(简称中国中化)正式成立。中国中化集团有限公司与中国化工集团有限公司实施联合重组,成立中国中化,旨在整合科研资源、供应链、市场渠道,提升企业活力。

### 2. 成效 >>>>>>

中化集团通过混改,公司战略更加明确,并改革了管理方式。同时,这也倒逼中化集团更加市场化,尊重小股东、投资者和市场,按照承诺的发展战略推进工作。中国中化推动下属事业部全部实现混合所有制,打造成为股权多元、富有竞争活力的市场化经营主体。

## 六、中国建材集团混改案例

### 1. 背景 >>>>>>

中国建材的混改既是压力所倒逼,也是企业遵循市场经济规律和企业发展逻辑的主动选择,处于充分竞争行业,水泥、玻璃等行业产能严重过剩、布局分散、恶性竞争情况较为突出。中国建材集团的混改是在联合和收购民营企业一起做大做强建材主业和构建大产业平台的过程中实现的。主要形式是大胆引入民营资本,成立混合所有制企业。在此过程中,通过系统的管理整合,将人才、资金、技术等各种资源优化重组,提高了经济效益。

### 2. 成效 >>>>>>

中国建材净资产为 620 亿元,其中,国有资本 200 亿元,超过三分之二是社会资本,实现了国有资本控制力的放大。同时,中国建材利用自身强大的资源平台优势,通过混合所有制成功整合大批民营水泥企业,实现企业做大做强,同时也一定程度提高了行业集中度,对改变水泥行业过度竞争状况有积极作用。

# 央地混改案例

## 一、上汽与中远打造跨行业“央地混改”标杆

### 1. 背景 >>>>>>

上汽集团作为国内整车产销规模最大、产业链综合竞争力最强的汽车集团，在国内建设了 15 个整车基地，在海外建立起 3 个整车制造基地和 1 个 KD 工厂，产品和服务已进入全球 90 余个国家和地区，建立了集研发、营销、物流、零部件、制造、金融、二手车等于一体的面向全球市场的汽车产业链。2021 年，上汽集团海外销量达 69.7 万辆，“海外每卖出三辆中国车，就有一辆是上汽造”。

中远海运集团作为全球最大的综合性航运企业集团，目前经营船队综合运力达到 1413 艘，合计 11347 万载重吨，位居世界第一。其中，集装箱船队规模达到 512 艘、292 万标准箱，稳居世界前列。中远海运集团顺应绿色、低碳、智能航运业新趋势，全力推进产业链经营、数字化变革和可持续发展，围绕航运、码头、物流、航运金融、修造船等上下游产业链，形成了较为完整的产业结构体系，为全球产业链供应链稳定畅通提供坚强支撑。目前，中远海运集团正以航运、港口、物流等为基础和核心产业，以航运金融、装备制造、增值服务、数字化创新为赋能和增值产业，全力打造“3+4”产业生态，致力于构建世界一流的全球综合物流供应链服务生态。

### 2. 成效 >>>>>>

上汽集团控股股东上汽总公司拟将其持有的本公司约 6.79 亿股 A 股股份（占本公司总股本的 5.82%）无偿划转至中远海运集团。中远海运集团也于同日宣布，拟将所持有的中远海运

5.00% 股份无偿划转至上汽总公司。在完成上述股权无偿划转后，国内汽车行业龙头与航运业龙头将实现交叉持股，携手打造跨行业“央地混改”的新标杆。

此次上汽总公司在保持国资绝对控股的前提下，适当降低对上汽集团的持股比例，引入中远海运集团作为战略投资者，不仅将进一步优化上市公司的股权结构和治理结构，加大力度推动和深化市场化机制改革，还将有助于推动先进制造业和现代服务业深度融合发展，特别是在整车和零部件物流、国际经营等领域，将为上汽集团提供更稳定的产业链战略性资源保障，为上汽新能源汽车产品加快进入物流运输产业拓展市场空间。

## 二、央地合作共发展 企业混改破瓶颈—中国航发南方宇航混合所有制改革取得重要成果

### 1. 背景 >>>>>>

南方宇航沿革于 331 厂，是中国航发所属二级企业，所在地为湖南省株洲市，混改前中国航发合计持股比例 89.72%。

混改前，南方宇航发展处境就像“生活在牛圈里的羊”—优势不突出、获得资源少、生存靠自己，正处在发展瓶颈，面临着生存难题。一是南方宇航从事的航空发动机及燃气轮机零部件和高精传动系统两个主营业务不属于中国航发的核心主业，在中国航发聚焦主业的战略背景下，南方宇航的主营业务优势无法突出，无法形成核心竞争力。二是对南方宇航资本金投入不足，带息负债偏高，混改初期资产负债率达到 83.70%，严重制约企业发展壮大，连续两年亏损。三是南方宇航作为以民品为主的企业，在军工行业“保军首要”的管理背景下，缺乏市场化竞争优势，盈利能力较弱。南方宇航急需通过混改，同步实施让渡控股权、引进资本、转变机制、激发活力、轻装上阵等改革举措，实现打破发展瓶颈、实现改革转型的目标。

## 2. 成效 >>>>>>

为打破南方宇航发展瓶颈，解决生存难题，实现改革目标，中国航发制定了“1+5”的混改模式，即：一条路径，联合有产业基础的地方政府形成改革合力让渡企业控股权，共同打造航空发动机产业链。五个同步：一是同步引进外部资金，支持主业发展；二是同步实施员工持股，做好中长期激励；三是同步引入战略投资者，形成资源合力；四是同步解决历史遗留问题，扫清发展隐患；五是同步做好党建，加强党的领导。央地联合混改成功后，各方形成多赢局面：南方宇航打破了瓶颈、实现了转型、积蓄了动能；中国航发进一步聚焦主责主业，促进企业高质量发展；广州市引入了航空发动机的制造优势和管理优势，构建了有利于提升产业基础能力和供应链现代化水平的生态体系。

中央企业联合地方政府推进企业混合所有制改革并让渡控股权，为央企高质量发展，凝聚了更多力量；集团向地方政府让渡企业控股权，为地方经济发展，注入了央企动力。央地联合混改并让渡控股权的做法创造了央地联合混改模式的先例，为国有企业持续深化改革，积累了宝贵经验。

## 三、国投集团增资控股山东特检集团

### 1. 背景 >>>>>>

山东特种设备检验检测集团有限公司(以下简称“山东特检集团”)由原山东省特检院、山东省质量审评中心转企改制而来，是山东省人民政府 2016 年批复成立的省属一级公益类国企，也是按照国务院检验检测机构改革要求完成市场化改革的全国第一个省级特检机构。目前，山东特检集团拥有 7 大类 523 项业务资质，业务拓展至 28 个省及 13 个“一带一路”国家和地区，在保障特种设备安全运行、服务经济社会高质量发展方面发挥着重要的技术支撑作用。

### 2. 成效 >>>>>>

2019 年底，山东省国资委启动省属一级企业混改，国投集团与省国资委开始洽谈山东特检集团股权合作事宜。在省委省政府的大力支持下，经过历时一年多的推进，国投集团与省国资委等正式签署增资协议，通过现金增资 7.5 亿元，获得了山东特检集团 51% 股权，成为山东特检集团控股股东。自此，山东特检集团完成了从省属企业转为中央企业的历史性转变。

国投集团控股山东特检集团，是参与检验检测机构市场化改革、推进检验检测行业集约化发展的重要一步。国投集团作为央企中最大的股权投资公司，其功能定位就是发挥国有资本投资的引领带动作用，在关系国家战略安全、产业引领、国计民生和公共服务的重要产业和关键领域起到支撑作用，服务国家战略。

# 地方国企改革案例

## 一、上海国企混改案例 -- 上港集团

### 1. 背景 >>>>>>

上海国际港务(集团)股份有限公司(简称“上港集团”)积极响应国资国企改革,探索科技类国有企业市场化转型,2020年新设科技类混改企业哪吒港航智慧科技(上海)有限公司(以下简称“哪吒科技”)。公司成立第一年就实现了主营业务收入1.47亿(其中外部营收占比65%),实现了利润总额442万元的好成绩。同时,创新研发投入占营收的15.5%,形成了以风火轮、混天绫、火尖枪等哪吒武器为主题的SMART产品系列,达到了国有企业混改的初步成果。

### 2. 成效 >>>>>>

形成“以客户为中心”的项目管理机制。哪吒科技坚持“客户至上”的经营理念。哪吒科技打破科层制管理模式,引入扁平化项目管理机制,形成了更适应科技类企业的、更灵活敏捷的矩阵式组织架构。项目团队经理和合伙人拥有充分自主权,包括项目成员选配权、项目成本审批权、项目团队考核权、奖金分配权等,为打破各职能条线间的资源壁垒、最大可能提升客户响应速度提供制度保障,不但服务好老客户,塑造哪吒科技的品牌口碑,也带来许多新客户,为新老客户提供定制化服务。除国内港口外,产品成功落地于以色列、文莱等海外港口,其中以色列海法新港成为以色列最大的货柜中心和中欧的重要贸易枢纽,这是全球首次发展中国家向发达国家成功输出智慧港口解决方案。

形成“以效益为核心”的薪酬激励机制。以“打造利益共同体”为出发点,在合理控制工资总额的前提下,通过改变原有分配理念与分配方式,制定对标市场、接轨国际、体现特色的薪酬激励机制,最终实现企业不断突破瓶颈创收增效。新的激励机制的设计理念突出薪酬与绩效挂钩,强调“人人都是经营者”的思想理念,结合提成制、奖金池与强制分布等分配方式,根据企业各类战略目标和经营重点设置了各类专项奖励,通过树立标杆典型,形成人人争先、以成绩论英雄的企业氛围,充分激发员工创新、协作、攻坚克难与奋勇拼搏的公司主人翁意识。

形成“以竞争为导向”的岗位管理机制。哪吒科技引入内部竞争,让每个人都在比较中定位、在竞争中上岗。在成立之初,对企业所有岗位进行公开招聘,通过对应聘人员的任职资格审核、面试评价,择优录取;对副总经理岗位的选拔还要综合考虑专业能力、管理能力以及价值认同等。在日常工作中,通过考核工时数量、工作质量、业绩结果来进行综合排名,体现优秀者升、平庸者下、违纪者罚的考核淘汰制度,形成管理层能上能下、员工能进能出的良性循环。

## 二、深圳国企混改案例 -- 深圳投控

### 1. 背景 >>>>>>

深圳市投资控股有限公司(简称深圳投控)以落实国企改革三年行动为牵引,统筹推进“双百行动”、深圳区域性国资国企综合改革试验、对标世界一流管理提升行动等改革专项工程,探索打造卓越管理治理体系,初步形成了权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制。2021年,公司总资产9386亿元、净资产3678亿元,全年实现营业收入2421亿元、利润总额296亿元,规模效益实现“双提升”,位居《财富》世界500强第396位。

### 2. 成效 >>>>>>

深圳投控在推进综合改革过程中,坚持以党的领导党的建设为统领,沿着“授权体制——产权改革——公司治理——选人用人——激励约束——总部建设”的路径系统推进、全面发力,通过高质量综合改革提升市场核心竞争力,加快建设国际一流国有资本投资公司。一是,全面加强党的领导党的建设,筑牢国有企业的根和魂。认真贯彻落实习近平总书记关于两个“一以贯之”的重要论述,充分发挥党委“把方向、管大局、保落实”作用,探索完善中国特色现代企业制度,打造国企党建精彩样本。二是,加大授权放权力度,夯实企业市场主体地位。主要从市国资委对深圳投控、深圳投控内部、深圳投控对下属企业“三个层面”,加大授权放权力度,促进公司和下属企业强化主体责任,提升主动经营能力和市场化发展水平,提高国有资本运行效率。三是,推进混合所有制改革,助力企业转型发展。深圳投控在市国资委的指导下,按照“宜独则独、宜控则控、宜参则参”的原则要求,全面推动所属商业类企业实施混改,通过“引资本”“引资源”实现“转机制”,公司面貌焕然一新。

## 三、葫芦岛国企混改案例 -- 东华公司

### 1. 背景 >>>>>>

东华北方机械集团有限公司(简称东华公司)原为葫芦岛首钢东华机械有限公司,具有52年的光荣历史,曾在不同历史时期为我国国防现代化建设和地方经济社会发展保民生、稳就业、增税收作出过重要贡献。2008年后,由于企业改革不彻底,许多历史遗留问题没有解决,加之受市场经济影响,生产经营萎缩,资金链断裂,已严重资不抵债,导致企业生产经营无法继续。2022年初以来,葫芦岛市委、市政府制定了重启东华和重建东华战略部署,在市国资委的大力支持下,市国有资本投资运营有限公司入驻东华公司进行破产重整。

## 2. 成效 >>>>>>

为确保重整期间生产经营不受影响，市国投公司一方面帮助企业完善职工安置方案，尽最大努力确保职工利益不受损失。另一方面积极参与企业的经营管理，投入大量资金，积极协调帮助企业解决资金、材料等困难问题，保证了企业生产不停、人心不散。在葫芦岛市国投公司的有力支持下，这个有着光荣历史的老企业实现了破茧成蝶，涅槃重生，焕发出新的勃勃生机，企业生产经营有序，职工干劲儿倍增。1850 吨的后勤装备产品如期发货，坚定了广大东华公司干部群众的信心，重整后的东华公司将继续发挥企业优势，为全市经济发展再立新功。

## 四、重庆国企混改案例 -- 化医集团

### 1. 背景 >>>>>>

重庆化医控股(集团)公司(简称“化医集团”)作为重庆市国有独资大型控股集团公司，化医集团拥有重药控股、渝三峡两家上市公司，252 家全资及控股企业，集研发、生产、营销于一体，产业链长、产品多样，体量大、员工多、实力强。但在日新月异、变化无端的市场化大潮中，“老”国企如果光想着吃“老本”，往往更易吃市场亏。尤其是像化医集团这样的企业，处在化工、医药等“完全市场化竞争”产业领域，“老”的东西(包括战略布局、经营思维、组织架构、产品线等)如果不能盘活，就更难以顺应大势、适应市场，甚至被市场淘汰。

为此，化医集团找准“政策眼”、盯住大趋势，提出改革三年行动实施方案，涉及 10 大重点改革任务和 37 个分项指标。旗下企业优化重组、调整产品结构、引入外来资本等诸多举措一上，“老”的资产、企业、产品线等不断被盘活。在医药板块进行“两手抓”，一是抓核心，积极打造企业核心竞争力产品，聚焦上量，带动整体销售快速增长，其中，金钱草、阿莫西林胶囊销售均已突破亿元；一是抓差异化，产品品规从 222 个增加至 329 个，充分满足不同市场、不同客户的差异化需求。一套改革“组合拳”打下来，化医集团旗下不少“老”企业、“老”资产被盘活，轻装上阵、活力再现。同时，化医集团在产业布局上，先是做好广覆盖。2021 年，通过投资并购、设立分公司等多种方式，化医集团的医药板块在全国 27 个省份积极布局，新设零售药房 111 家，从而巩固了市场地位。

### 2. 成效 >>>>>>

2021 年，化医集团实现营收 825.18 亿元，同比增幅 36.12%，利润总额 32.89 亿元、同比增幅 728.46%，税金 27.34 亿元、同比增幅 45.22%；今年 1-8 月，实现营收 577.45 亿元、同比增幅 9.66%，利润总额 22.81 亿元、同比增幅 34.37%，税金 22.54 亿元、同比增幅 37.65%，良好的增长态势仍在延续。在中国企业联合会发布“2022 中国企业 500 强”榜单，化医集团并列上榜渝企第三位、居国企第一位，这是化医集团连续 16 年上榜，2007 年上榜时，以年营收 90.9 亿元列在第 407 位；2022 年，则以年营收 825 亿元升至第 279 位。

## 五、山西国企混改案例一山西文旅

### 1. 背景 >>>>>>

山西省文化旅游投资控股集团有限公司(简称“文旅集团”)作为山西省国资运营有限公司控股的省属国企，是山西省人民政府批准成立的大型国有骨干企业，总部设在山西转型综改示范区。公司以改革创新为动力，以提质增效为根本，以“13366”重点工作为发展战略，以整合省级优质资源为基础，围绕文化旅游产业，主要从事酒店管理、景区开发运营、智慧旅游、文化创意、旅游地产、投融资等业务板块的投资运营。文旅集团积极落实山西省委省政府的要求，加快把我省得天独厚的文化旅游资源优势转化成为具有竞争力的产业优势、发展优势，积极培育优质资产上市，把文化旅游产业发展成我省战略性支柱产业，带动我省经济转型发展实现战略性突破，力争成为具有创新力、引领力、竞争力的全省文化旅游龙头企业，进入全国旅游 20 强，成为山西文化旅游产业发展的旗舰、国内外文化旅游市场的劲旅。

### 2. 成效 >>>>>>

抓党建搭构架，产业布局得优化。为更好发挥国有经济在优化结构、畅通循环、稳定增长中的作用，山西文旅集团按照“主强辅优”原则，对各板块公司进行了产业定位，打破原有企业架构，整合形成了“景区运营、酒店管理、智慧旅游、康养产业、综合服务、海外园区、产融服务、资产管理”等八个产业板块。据介绍，目前专业化重组、板块化管理和市场化运营的基本架构已搭建完成。

实施“13486”战略，混改初见成效。根据不同企业功能定位，山西文旅集团通过混合所有制改革积极引入高匹配度、高认同感、高协同性的战略投资者，调整优化了企业股权结构。据了解，山西文旅集团已与山西康养学院校企合作年实现收入达 1800 万元。通过混改成立的山西文旅产业规划设计研究院有限公司(以下简称“设计院公司”)，创建了乡村振兴全新建设模式，并在国家福利彩票公益金支持的革命老区武乡县红色资源运用引领乡村振兴项目建设中，提供“规划设计+施工建设+前期运营指导”的全过程服务，目前该项目已到收尾阶段。山西文旅集团为调整优化混合所有制企业股权结构，积极引入非国有资本，从而提高国有资产证券化水平，并鼓励战略投资者作为积极股东参与公司治理。

深化国企改革，打造文旅旗舰企业。山西文旅集团在加强董事会建设落实董事会职权、完善董事会向经理层授权、推进领导班子成员契约化和任期制管理、完成剥离国有企业办社会职能解决历史遗留问题、全面推进用工市场化、加强国有企业党的政治建设、大力推进管理体系和管理能力现代化、清理退出不具备优势的非主营业务和低效无效资产等方面进行了改革，全面推动了国有经济布局优化和结构调整，提高了国有企业活力和效率，切实增强了国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力<sup>6</sup>。

<sup>6</sup>《山西文旅集团：国企改革显成效，文旅旗舰扬帆起航》，山西国资，2022 年 7 月 7 日。  
<https://mp.weixin.qq.com/s/OhtfvQchXKuh0-ZPjW5FEQ>

## 六、北京市国企混改案例—北辰会展

### 1. 背景 >>>>>>

北辰会展集团成立于 2012 年, 注册资本 12,000 万元, 其作为国内管理专业会展场馆数量最多, 面积最大, 承接会展活动层次最高的专业会展企业, 目前运营管理包括国家会议中心、北京国际会议中心在内的会展场馆 20 个, 先后服务了两届“一带一路”国际合作高峰论坛、2019 北京世界园艺博览会等一系列重大活动, 积累了丰富的国务、政务活动服务经验, 形成了涵盖会议展览、会展品牌管理输出、会展主承办、会展研究、会展信息化等多业态的会展集团。此次混改引入投资者后, 北辰会展集团更名为“首都会展(集团)有限公司”, 但仍为北辰实业控股子公司。

### 2. 成效 >>>>>>

北辰会展集团混改后, 可进一步增强北辰实业会展板块的资本实力, 提升北辰会展集团的市场化运作水平, 完善产业链条, 加快推动传统会展业务转型升级。另外, 对北京市而言, 通过专业化的重组, 整合国资委系统内的会展产业资源, 进而组建首都会展企业, 有利于助推市属国企改革, 培育会展产业龙头企业, 树立国资国企改革发展的新标杆。

混改后, 北辰会展集团的股权结构由国有独资变更股权多元化模式, 但国有股东仍然具有绝对控股地位, 有利于实现国有资本的保值增值。另外, 混改后, 北辰会展集团的股权结构形成“一股领先 + 相对分散”的结构, 能够帮助其实现国有资本、非国有资本的利益目标一致, 也是混改企业在仍需保持国有资本控制力的战略意图下, 可以参考的结构。

## 七、北京市国企混改案例—北控水务

### 1. 背景 >>>>>>

成立于 2008 年的北控水务集团, 是北控集团旗下, 专注水资源循环利用和水生态环境保护事业的旗舰企业, 也是北控集团混合所有制改革的重要探索, 并获得了成功。相关数据显示, 自 2008 年上市以来, 北控水务各项关键业绩指标增长迅猛。净利润的年复合增长率为 61.66%, 营业收入年复合增长率 53.44%。北控水务是北控集团综合采用现金、股权和转债、期权、债券等多种方式和渠道的混合所有制企业。以组成国际化的专业水务平台为战略导向, 彼时, 北控集团为该企业在成立之时, 收购了以污水处理投资、设计、建设的民企中科成环保集团的同时, 在香港收购一家上市公司——上华控股, 将中科成环保并入上华控股, 更名为北控水务集团, 成功实现借壳登陆香港 H 股。

### 2. 成效 >>>>>>

混改之前, 中科成以污水处理工程、工艺设计、建设运营为主营业务, 拥有 13 个污水处理厂, 总处理规模为 105 万吨 / 日, 实际污水处理 76 吨 / 日, 总资产 12.4 亿元, 净资产 4.6 亿元。如今的北控水务, 是一家综合性、全产业链、领先的专业化水务环境综合服务商, 集产业投资、设计、建设、运营、技术服务与资本为一体。如今, 北控水务总资产 1263 亿港元, 总收入 245 亿港元, 水处理规模 3776 吨 / 日, 位居国内行业第一。连续九年荣登“中国水业十大影响力企业”榜首; 连续四年入选《财富》中国 500 强。同时, 在全球水务运营商排名榜中, 北控水务服务人口居全球第 3 位, 达到 7819 万人口。

# 央企改革汇总表

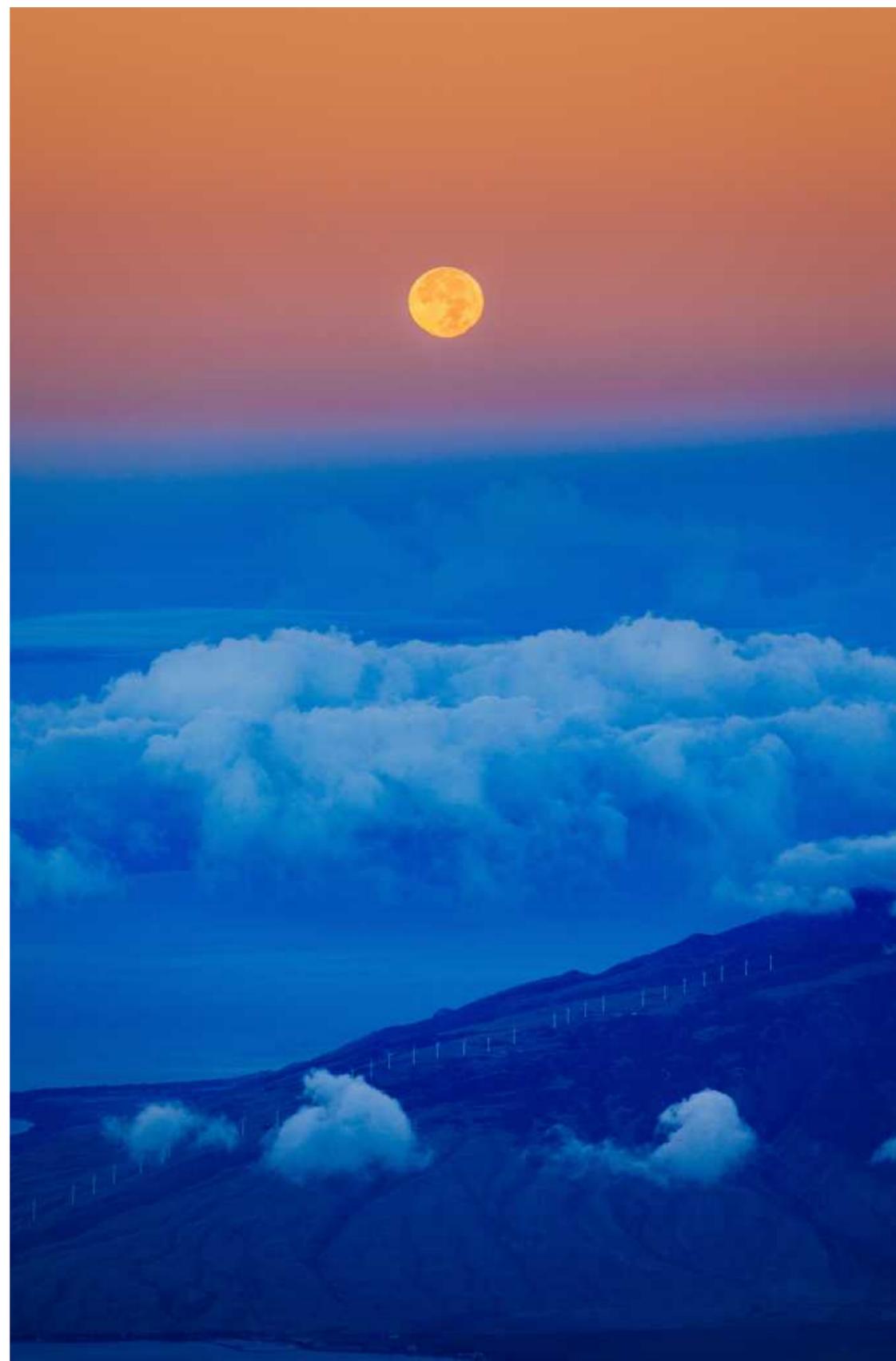
改革主体	改革类型	改革成效
中国核工业集团有限公司	多元化战略	完善中国特色现代企业制度、推进国有经济布局优化和结构调整、积极稳妥深化混合所有制改革、健全市场化经营机制
中国航天科技集团有限公司	多元化战略	研究所改制、国企混改、提供效率、军工资产证券化加速，重组
中国航天科工集团有限公司	资产转让	引进战略投资，进行集团改革和资产重组
中国航空工业集团有限公司	资产重组 资产转让 股权激励	研究所改制、国企混改、提供效率、军工资产证券化加速，重组；进行员工股权激励；进行资源整合，进行无偿划转；进行横向整合
中国船舶集团有限公司	资产重组 股权激励 处理不良资产	国企混改，提高效率、军工资产证券化加速；进行国企改革和资产重组，
中国兵器工业集团有限公司	资产重组 混合制改革	筹划重大事项，进行国企改革，资产重组，进行股权激励，控股股东减持
中国兵器装备集团有限公司	横向整合	通过重大资产重组，完善信息安全产业链，太极创新研究院挂牌，进行关键技术自我研发；
中国石油天然气集团有限公司	混合制改革	引进民营资本
中国石油化工集团有限公司	混合制改革 资产重组	引入地方资本，出售资产负债给中石化股份公司，进行资产重组；进行员工激励，对上市公司注入资产；
国家电网有限公司	资产重组 横向整合	集团资产证券化，收购股权进行资产重组
国家电网有限公司	资产重组 横向整合	集团资产证券化，收购股权进行资产重组

中国华能集团有限公司	资产重组	促进集团电力资产整体上市，资产重组
中国大唐集团有限公司	混合制改革	促进集团的电力资产整体上市，集团公司注入资产
中国华电集团有限公司	资产重组	收购股权进行资产重组
国家电力投资集团有限公司	资产重组 横向整合	中国电力投资集团公司与国家核电联合重组；制订重组方案，收购股权
中国长江三峡集团有限公司	改革	促进集团电力资产整体上市
国家能源投资集团有限责任公司	混合制改革	国企改革，优化资本结构，提高运营效率
中国电信集团有限公司	资产重组	转让持有相应股份，存在资产注入预期
中国联合网络通信集团有限公司	混合制改革	在创新性业务领域及增值业务推进混合所有制改革
中国电子信息产业集团有限公司	混合制改革	引进战略投资者以及发展混合所有制；整合萍太，减少管理层级
中国第一汽车集团有限公司	资产重组 混合制改革	集团整体上市，通过资产重组活其他方式整合所属的轿车生产业务，解决同业竞；集团旗下公司进行资产整合
东风汽车集团有限公司	资产重组	对集团旗下公司进行资源整合
国家电网有限公司	资产重组 横向整合	集团资产证券化，收购股权进行资产重组
中国一重集团有限公司	资产重组	完善公司治理体系，向控股股东出售资产，推进零部件与装备业务深度整合，推进东风零部件“资产证券化”
中国机械工业集团有限公司	股权激励	进行国企改革，通过股权激励；管理层激励、引入战投；进行资产整合

哈尔滨电气集团有限公司	资产重组 混合制改革	资产重组，向特定对象发股募资；推进资源资产化、资产资本化、资本证券化；深化三项制度改革，健全激励约束机制，加快完善市场化经营机制，进一步提高国有企业活力和效率
中国东方电气集团有限公司	资产重组 混合制改革	全面深化三项制度改革；以混促改转机制；引入高匹配度战略投资者，优化完善法人治理结构，促进新产业加速发展；关停处置、重组整合、破产重整、管理提升等多种方式，全面完成“僵困企业”处置治理；全面完成社会职能移交
鞍钢集团有限公司	股权激励 混合制改革	进行央企集团公司整合，实施股权激励计划；混改企业矿建公司30名核心骨干出资1336万元完成员工持股；
中国宝武钢铁集团有限公司	股权激励 混合制改革	进行股权激励，旗下公司进行资产置换并完成上市
中国矿产资源集团有限公司	资产重组	修订完善“三重一大”决策制度，进一步明确议事清单和前置研究讨论重大经营管理事项清单；深化总部机构改革，全面落实“总部机关化”专项治理改革措施。
中国铝业集团有限公司	资产重组	组建成立了集团董事会，明确各治理主体的功能定位；资产剥离减轻业绩负担；
中国远洋海运集团有限公司	资产重组	签订长期承运协议，交换股权；进行三项制度改革，逐渐建立与企业实际和市场经济相适应的选人用人机制与激励约束机制，实现关于全面深化国企改革“2+N”模式
中国航空集团有限公司	混合制改革	把握“两个一以贯之”，全面加速完善中国特色现代企业制度建设；构建了“两大制度、三大思路、五大方向、三层工作”架构的混改工作体系，累计分层分类推动30余家企业实施了混合所有制改革，融资共计72亿元
中粮集团有限公司	混合制改革	通过混合所有制改革，进行资产重组，引入产业资本、社会资本；选人用人市场化改革，从市场化选聘、市场化激励、市场化退出三个层面加强制度设计
中国五矿集团有限公司	员工持股	启动混合所有制员工持股试点；以“管资本”为核心推进治理体系完善；以混改为“突破口”推进经营机制转换
中国通用技术（集团）控股有限责任公司	横向整合	进行横向整合，股权激励

中国建筑集团有限公司	混合制改革	直属地产业务注入中国海外发展，专业板块分拆上市
国家开发投资集团有限公司	资产重组	强化顶层设计，打造科学高效的改革体系。深化落实“1+4+N”改革体系，系统推进各项改革专项任务，
华润（集团）有限公司	资源整合 资产重组 资产转让	进行医药整合，进行资产整合、资产重组
中国节能环保集团有限公司	资源整合	全面启动总部机构编制优化调整及岗位公开招聘；累计实施节能环保和清洁能源项目超过4000个
中国诚通控股集团有限公司	混合制改革	发挥党组织领导作用，把党的领导融入公司治理；加强董事会建设，提升公司决策水平；引入战略投资，进行资产重组，
中国中车集团有限公司	混合制改革	任期制和契约化管理以支撑企业制度成熟定型；坚持深化自主创新，实现我国轨道交通装备领先领跑；坚持“一类一策”推动相关企业混改；扎实推进综合改革专项工程
中国铁路通信信号集团有限公司	资源整合	“五步连贯走”的层层推进方式，狠抓改革措施落地；建立得力的组织领导及工作机构；将“1+N”政策体系每一项改革任务进行细化分解；打造内部“双创”平台，重塑企业创新链、产业链和价值链。
中国交通建设集团有限公司	资源整合	“6+1”改革推进体系和模式；把科技型放在其未来发展的首要位置，科技创新的投入强度从2016年的1.79%上升到2.93%；打造“三型”一流，推动高质量发展
中国农业发展集团有限公司	股权激励	股权激励、员工持股
中国医药集团有限公司	混合制改革	入选集团公司改革试点单位，经营质量高，麻药产业链深入整合者。
中国冶金地质总局	现代企业制度建设、科技创新	率先构建“五位一体”智能生态体系，深入开展大数据智能化创新研究；以科技创新带动高效化，做到扩面增量；坚持产学研用结合，发挥创新主体作用；渐次体制机制创新，打造优质创新生态。
中国物流集团有限公司	重组整合	完成重组后，还需同步做好内部体制机制、文化、管理、技术、市场资源等多领域的深层次整合协同。

中国民航信息集团有限公司	混合制改革	明确在完善企业制度、完善经营管理体系、调整发展方式、转换经营机制、强化监督防止国有资产流失和加强和改进党对国有企业的领导等六个方面着力推动改革；列入国企改革“双百行动”的企业，按照要求积极研究、制定改革方案。
中国航空器材集团有限公司	重组整合	中国航空器材集团有限公司与海南省就中国通用航空有限责任公司股权整合达成了合作意向。双方将围绕海南自由贸易港建设任务，发挥市场机制作用，大力培育通用航空市场，发展通用航空新业态，加强基础设施体系建设。
中国电力建设集团有限公司	混合制改革	集中推介的10宗混改项目，既包括电力、基础设施、水利水电功能等传统产业项目，也涵盖新能源、生态环境等新兴产业领域，未来这些优质项目将陆续在交易所挂牌亮相。
中国能源建设集团有限公司	重组整合上市	2021年，吸收合并中国葛洲坝集团有限公司，成功在上海证券交易所主板挂牌上市，顺利实现A+H两地上市。
中国安能建设集团有限公司	公司制改革	由武警水电部队改制组建为中国安能建设集团有限公司。
中国黄金集团有限公司	资源整合	确立“提质增效练内功、改革创新促发展”的改革总体思路，全面推进公司深化改革；加大信息系统集成工作力度，推动信息化与人、财、物、产、供、销等主营业务的深度融合。
中国广核集团有限公司	混合制改革	制定深化国企混改实施意见，推动国企混改不断深化、取得更大实效，培育更多产权多元、治理现代、激励有效、充满活力的混合所有制企业。
中国华录集团有限公司	混合制改革	围绕着“完善治理，优化激励，突出主业，提高效率”的混改要求，实施员工激励以及人员安置。
华侨城集团有限公司	完善企业制度	夯实制度建设，制定“1+3+N”制度体系；优化资源配置，制定压减和“两非”剥离方案；提升组织效能，全面推行经理层任期制和契约化管理；科技创新带动转型升级，践行“科技+产业+园区”战略，培育新增长极。
中国南光集团有限公司	重组整合混合制改革	经理层成员任职期和契约化挂历，股权多元化，混合所有制改革。
中国电气装备集团有限公司	专业化重组、混合制改革	中国电气装备集团以中国西电集团、许继集团、平高集团、山东电工电气等行业骨干企业为基础重组组建，旨在更广领域、更高层次统筹优化输配电装备制造业布局，进一步提升我国输配电装备领域核心技术自主可控能力和产业链现代化水平。



## 第四章

# 国企股权和治理改革对于国有企业深化改革的重要意义

党的十八大以来，随着“1+N”政策体系和顶层设计构建完成，“十项改革试点”<sup>7</sup>深入推进，国有企业重大改革举措落地见效，国有企业在管理体制、运行机制、布局、效率和企业形态等方面都发生了深刻变化。国企改革是一个“摸着石头过河”的“试错”过程，可划分为改革的初步探索、制度创新以及纵深推进三个阶段，改革方向主要集中在调整战略布局、深化股份制改革、健全法人治理结构、完善国有资产管理体制及国企领导方式等领域。其中国企股权和治理改革是当下国有企业现行改革实施方案的重中之重，对于国有企业深化改革，在增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力<sup>8</sup>等方面具有重要意义。

<sup>7</sup> 2016年2月25日，国务院国资委正式公布国有企业“十项改革试点”落实计划。具体内容包括：落实董事会职权试点、市场化选聘经营管理者试点、推行职业经理人制度试点、企业薪酬分配差异化改革试点、国有资本投资运营公司试点、中央企业兼并重组试点、部分重要领域混合所有制改革试点、混合所有制企业职工持股试点、国有企业信息公开工作试点，以及剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题试点。

<sup>8</sup> 国企改革三年行动方案（2020-2022年）》

# 增强国有企业活力 和行业市场活力

# 实现公有制与市场经济的有效结合

国有企业改革的主要目标是提升国有企业的运行效率和市场活力。《指导意见》明确，深化国有企业改革必须以增强国有企业活力、提高国有资本效率为中心，完善产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。

多年以来，政企不分、机制不活、效率不高、腐败高发是国有企业饱受诟病，亟待解决的问题。从深层次看，产生这些问题的根本原因主要有两方面：一方面，外部的政府部门对国有企业的日常经营管理形成嵌入式干预，无法清晰地剥离政企权责，使企业的自主权受到很大影响；另一方面，内部缺乏高效的动力机制和约束机制，在单一的国有独资形态下，国有企业的资本非常固定，流动性较差，并且国资股权委托代理的链条过长，客观上也不益于有效监管。此外，现有国有企业在市场上的垄断地位明显，很多国企的市场份额是长期垄断行业的结果。行业垄断导致新的竞争者难以入局，市场准入被限制，最终形成僵化的行业体制，市场也缺乏活力。

因此，《指导意见》提出积极引入各类投资者实现股权多元化，大力推动国有企业改制上市，创造条件实现集团公司整体上市。根据《指导意见》的基本精神，又相继出台了一系列完善现代企业制度的相关文件。要求按照不同企业的功能定位，逐步调整国有股权比例，形成股权结构多元、运行高效灵活的经营机制，允许将部分国有资本转化为优先股，在少数特定领域探索建

立国家特殊管理股制度。同时，全面推进董事会建设，健全权责对等、有效制衡的决策执行监督机制，建立国有企业领导人员的分类分层管理制度，实行与社会主义市场经济相适应的企业薪酬分配制度，深化企业内部用人制度改革。如此形成灵活高效的市场化经营机制和有效制衡的公司法人治理结构。

国药控股股份有限公司（“国药控股”）引入社会资本就是经典的通过股权和治理改革达到增强国有企业活力和行业市场活力的案例。国药控股引入社会资本一是实现国有企业与民营企业之间的资源、机制互补；二是完善医药产业链，使得社会资本的上游制药工业与国药的下游医药商业形成协同。入股国药控股后，社会资本协助国药控股建立和优化了一体化整合战略，建立现代化治理体制，选拔优秀的管理团队，建立有效的激励机制。国药控股从最初的 80 亿元销售规模，一年 1 个亿利润，到 2022 年已实现总营业收入超过 2600 亿元<sup>9</sup>，并保持良好的增长态势。

通过健全国有企业多元化的股权结构，建设有效制衡的法人治理结构，进而把市场化机制引入国有企业，使国有企业能够协调运转从而更好地适应社会主义市场经济，以提升国有企业的活力。同时，可以将民营资本带入垄断行业，产生鲶鱼效应，重构竞争格局，激发行业市场的活力。

既坚持公有制为主体，又坚持发展市场经济，实现公有制与市场经济的有效结合，正是国企改革的根本方向。鉴于我国的特殊历史状况所形成的经济条件，我国将公有制为主体的制度和市场经济作为配置资源的决定性力量进行统一，坚持多种所有制经济共同发展的基本经济制度。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》为我国未来经济之路点出了混合所有制经济的发展路径，决定中强调了“允许更广大的国有经济和它的所有制经济成为混合所有制经济的发展范围”。国企改革现在在做的就是要通过包括混合所有制改革在内的，对大型和特大型国有企业进行股权和治理改革，以解决公有制与市场经济相融合的问题。<sup>10</sup>既要保留公有制的优势，又要汲取市场经济的科学性和先进性。

推进公有制与市场经济有效结合的基础在于实现公有制的主体地位，而混合所有制是实现公有制主体地位的重要方式。从主体范围来说，除了传统的国有经济和集体经济之外，公有制还可以有多种实现形式。对大量的一般性竞争领域，公有制的存在必须采取新的实现形式，例如混合所有制中的国有控股。《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》要求国企混合所有制改革按照商业类和公益类的分类区别进行，并列出了试行国有独资或国有（绝对）控股的行业领域。通过对国有企业的股权调整进行混合所有制改革，在引入社会资本的同时，仍保持国有

资本的控制力，能够形成以国有资本为主导，带动大量社会资本共同发展的局面。从而使得公有制主体能够在占据关键行业领域时，充分发挥先导性作用、支撑作用、渗透作用、示范作用和保障作用，引领民营经济向规模化、现代化方向发展，确保公有制与市场经济的结合效果。而相应减持退出的国有资本，则可以更多地投向优先发展领域，国有资本的产业发展调节作用也能得到有效发挥。

再则，国有企业形成适应市场经济要求的管理体制和经营机制，有助于实现公有制与市场经济的有效结合。在《中央企业混合所有制改革操作指引》这份具有引导力的指引文件中提到国有企业的股权和治理改革涉及国有资本和民营资本、集体资本、外资以及其他市场化混合资本的股权结合、产业结合和管控结合。随着市场经济的发展，国有企业的经营模式已经无法满足现代企业的发展需求。在坚持以公有制为主体地位的前提下，应遵循市场经济的发展规律，对国有企业进行职能分离，做好监督管理工作。应根据《指导意见》的指导思想和基本原则，完善产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，完善国有资产监管体制，防止国有资产流失，全面推进依法治企，加强和改进党对国有企业的领导，形成更加符合我国基本经济制度和社会主义市场经济发展要求的现代企业制度、国有资产管理体制、市场化经营机制。

<sup>9</sup> 《国药控股股份有限公司中期报告2022》P16。

<sup>10</sup> 知名经济学家、北京大学常务副校长刘伟在由国务院国资委研究中心、央广经济之声等联合举办的中国经济报告会上演讲以及会后接受记者采访时作出上述表述。

## 加快培育参与竞争合作的新优势

中国黄金集团黄金珠宝股份有限公司（“中金珠宝”）是中国黄金集团黄金珠宝零售板块的唯一平台，由于所处的行业是完全市场化的竞争领域，中金珠宝被纳入发改委第二批混改试点和“双百行动”<sup>11</sup>，先后实施了混合所有制改革和员工持股。本次混改，中金珠宝引入 11 家股东均为非公有制资本类型，形成各所有制资本取长补短的内部制衡机制和相互促进、共同发展的积极态势。同时引入外部董事，提高董事会决策效率，开展中层干部竞聘，进行薪酬结构改革试点，进一步加快中金珠宝主营业务的横向联合、纵向整合和专业化重组。

通过国企股权和治理改革积极发展混合所有制经济，能够实现国有经济与民营经济在深层次上的融合。国有资本与民营资本在混合所有制企业中是一个有机的整体，利益及发展紧密相连共进退，让国有资产、国有企业既是公有的，又能满足市场经济的要求。

国有企业是我国国民经济的支柱，国有企业在实现我国工业化和现代化，发展社会生产力方面发挥着不可替代的重要作用。在科技、经济迅猛发展的新形势下，国有企业面临着日趋激烈的市场竞争。从发展环境看，市场化的改革力度不断加大，统一开放的市场体系逐步完善，公平透明的市场规则建立健全。国有企业必须敏锐把握国内外的经济发展趋势，充分利用股权和治理改革形成成效，切实转变经济增长方式，拓展发展空间，尽快培育国有企业参与竞争合作的新优势。

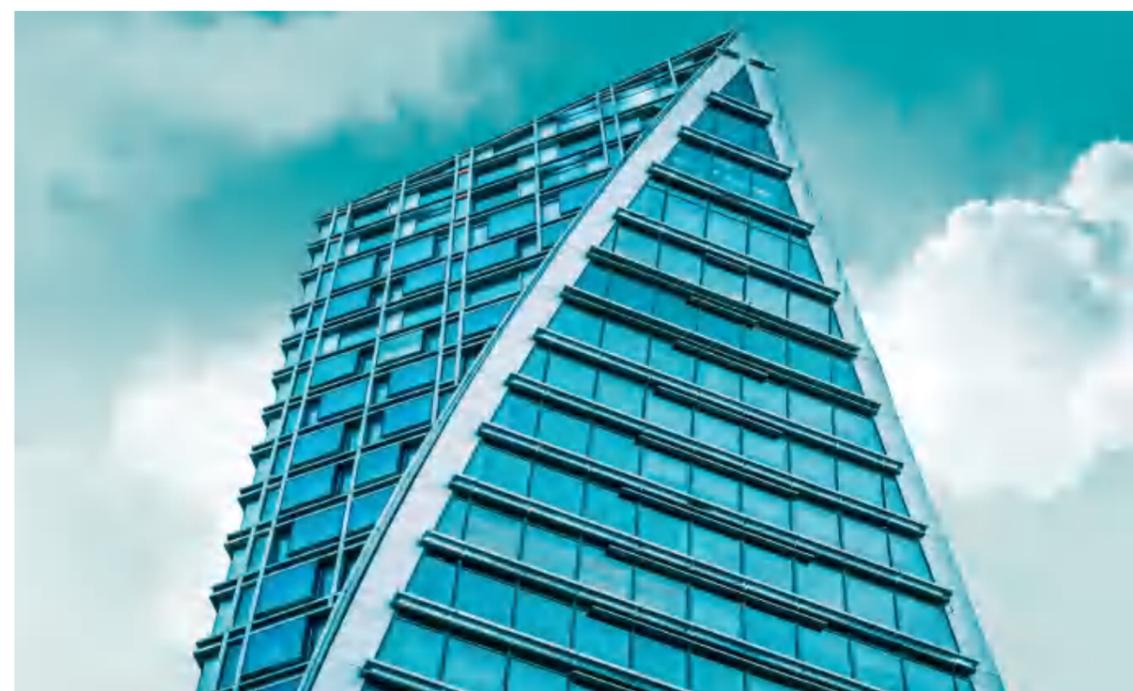
就本土而言，为适应国际经济趋势，我国构建开放型的市场经济体制有助于与“引进来走出去”的战略相结合，推动对内对外的相互促进，以达到资本自由流动、市场深度融合、资源高效配置的效果。在我国实行社会主义市场经济体制的大环境下，政府将大幅减少对市场的干预，使得市场在资源配置中起到主导作用，从基础性提高到决定性。而国有企业通过股权和治理改革后，能够更好地适应市场运行的规则，通过运用市场配置功能，将社会上的优势资源集中，形成自身优势，才能更好地同其它境内外企业进行竞争合作。

此外，应当用发展的眼光看待国有企业深入开展国际化的经营模式，培育出具有全球竞争力

的世界一流企业。国有企业有义务响应国家“一带一路”的号召，不断加大开放合作力度，积极参与境外投资和贸易，推动优势产业走出去，带动中国装备制造、技术、标准和服务走向世界。而只有坚持股权和治理改革的举措，才能在竞争合作中持续增强自身的竞争力，才有实力主动参与国际竞争、融入到全球产业链中。

截至 2019 年底，中央企业境外单位实现营业收入 5.7 万亿元，外籍员工占比达 85% 以上。在“一带一路”沿线国家和地区承担了 3428 个重大的工程项目<sup>12</sup>，在基础设施建设、能源资源开发、国际产能合作等领域，承担了一大批具有示范性和带动性的重大项目和标志性工程。

股权和治理改革能够帮助国有企业大力实施创新驱动发展战略，以市场为导向持续加大研发投入，在一些优势行业和领域向高端价值链迈进。开放灵活的股权治理结构有利于吸纳国际化人才，更快突破和掌握关键核心技术，生产出高附加值的尖端产品，打造一批国际知名的高端品牌。充分利用国际国内两个市场、两种资源，形成一批在国际资源配置中占主导地位，引领全球行业技术发展的领军企业。



<sup>11</sup> 国企改革“双百行动”，是国务院国有企业改革领导小组组织开展的国企改革专项行动之一，共选取百余户中央企业子企业和百余户地方国有骨干企业，在 2018-2020 年期间，全面落实“1+N”系列文件要求，深入推进综合性改革。

<sup>12</sup> 疫情前数据，自 2019 中国企业海外形象高峰论坛上获悉。

## 第五章

# 国企股权和治理改革所需要解决的核心问题及其重点难点

公司是营利法人中最典型的代表，是市场经济活动中最常见的商事主体。公司的出现和不断的演变，是所有权和经营权逐渐分化的结果。所有权与经营权分离的特点对国有企业而言更加明显。理论而言，国有资本属于全体人民，但每一个真实、具体的国有企业，并不能由全体人民直接管理经营，需要由人民委托政府，政府再委托国有企业经营者进行经营管理。

因此，国企改革以管企业为主向以管资本为主转变，应当要解决的核心问题，就是所有者与经营者之间的代理关系。而解决这一问题的关键突破点即是国有企业的公司治理和股权管理。

# 履行出资人责任的企业 要充分行使所有者的权利

## 一、了解不同类型公司股东权利的特征是充分行权的出发点

不同类型公司股东权利的特征有所不同，并不能简单的一概而论。我国《公司法》所规定的不同类型的公司，其分类的标准其实就是以公司股东对公司所有权和经营权分离的程度。

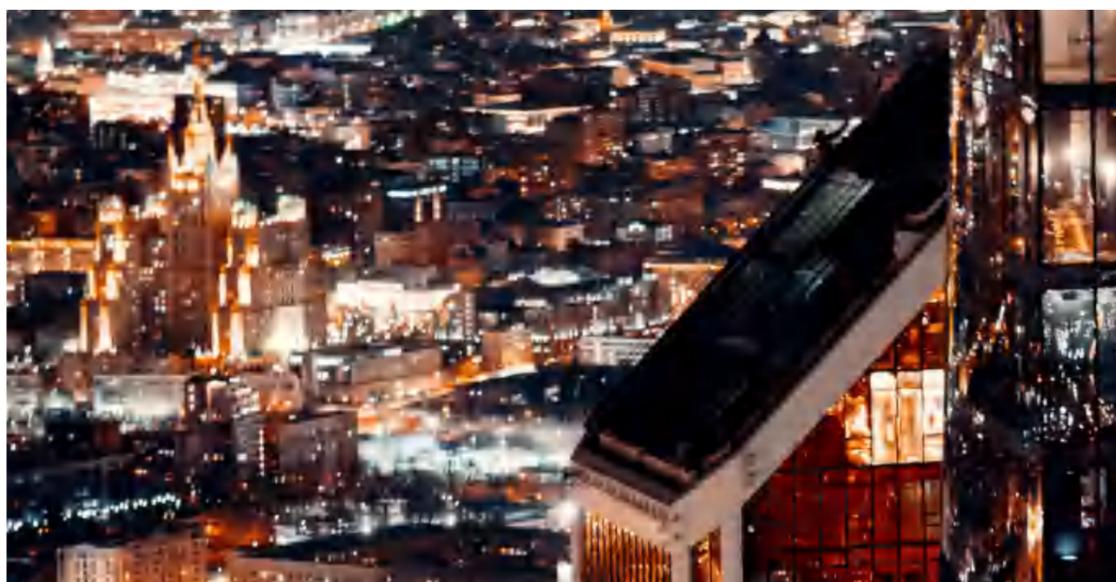
一人有限责任公司，只有股东的财产和公司的财产进行了分离，整个公司的经营管理，完全还是由仅有的一个股东说了算。

对于不止一个股东的有限责任公司，特别是对于其中持股比例不到 30% 的中小股东而言，其对公司实际生产经营的话语权相对比较弱，这类股东与公司之间所有权与经营权分离的程度相对一人有限责任公司而言就更高了。

更进一步的，对于股份有限公司，其资本划分为股份，每一股的金额相等，因此，可以发行

的股份数量相对于有限责任公司的出资而言大大增加，根据我国公司法，有限责任公司的股东不得超过 50 人，而股份有限公司的发起人最多可以达到 200 人，所有权与经营权的分离程度就更高了。

最极致的就是股份在公开市场交易的股份有限公司，也就是上市公司，对于持有上市公司股票的散户而言，对上市公司的经营管理就更没有话语权了，唯一的权利就是用脚投票，如果某个公司经营业绩不好，投资者可以选择出售所持有的股票，这样用脚投票的行为对公司管理层的制约是非常有限的，只有出现自由流通股的大量抛售，才会引起公司股价下跌，从而影响公司管理层的股权激励收益或者对公司产生其他的负面影响。



## 二、公司股东权利的行使及股东权利的保护

股东作为公司的所有权人，以营利为目的发起设立公司或持有公司股权，可以说是公司法律关系的起点。基于所有权和经营权的分离，公司的实际经营者与公司的所有权人各自的权利和利益就出现了分离，进而出现了相互制约以及博弈，特别是，当有部分股东对管理层的控制权较强，而另一些股东对管理层的控制权较弱时，公司的中小股东与享有较强控制权的股东之间也会有利益冲突，而这些利益冲突的化解，往往需要通过股东行使各自法定、约定的权利进行。这些潜在利益冲突所导致的各方之间的博弈，一方面影响着股东自身的决策和行为，一方面也体现在股东对公司管理层的影响和控制。

关于股东权利，我国《公司法》第 4 条规定，公司股东依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等权利。其中资产收益权，顾名思义，最直接的是利润分配请求权，也就是分红权，另外还包括新股优先认购权、通过转让股

权获利的权利，以及剩余财产的分配请求权；参与重大决策的权利，具体又包括知情权、表决权、提案权。其他权利主要指诉讼权，即当股东权利受到侵害时直接对侵害人提起诉讼或者当其他人侵害公司权益而公司怠于追究其责任时，股东以公司名义提起诉讼的权利。

虽然这些权利在文字上看起来十分直观，但在实务中对这些权利的具体行使，与具体公司所有权与经营权的分离程度有很大的关系。所有权与经营权分离程度低的公司，因为股东对公司的管理控制能力强，其行权自然就容易，而随着所有权与经营权分离的程度越高，股东对于公司的管理控制力逐渐降低，行权也就逐渐更加困难。

以下将通过几个非常典型的股东权利的行使为例，对履行出资人责任的股东的权利行使关键和要点进行分析。

### 1. 利润分配权 >>>>>

股东投资于公司主要目的是通过公司盈余分配获得股利。在公司有盈利且股东（大）会决定分配利润的情况下，股东有权请求分配股利。

对于所有权和经营权分离程度较高的股东而言，首先，在很有限的参与公司经营的情况下，股东如何能够知道所投资的公司是否有盈利，如果确实有盈利，如何能够让公司的股东（大）会同意进行利润分配呢？

解决这两个问题，就不可避免的需要股东享有相应的知情权、提案权和表决权。我们将在下文相应部分进行详述。

最后，关于利润分配的问题，实务中有一个小问题经常会被忽略，根据《公司法》，有限责任公司经全体股东约定、股份有限公司根据公司章程规定，是可以不按照持有股权的比例进行分配的。

## 2. 知情权 >>>>>>

为了保证股东有效行使资产收益权、参与重大决策和选择管理者等权利，公司法赋予股东以知情权。

对于有限责任公司，我国《公司法》第 33 条第一款规定，股东有权查阅、复制公司章程、股东会会议记录、董事会会议决议、监事会会议决议以及财务会计报告。但是在实务一线的朋友们，都会有感觉，以上这些文件资料，相对比较容易制作，如果中小股东要求查阅，甚至可能会出现公司管理层临时现补相关资料的情形。

我国《公司法》第 33 条第二款同时规定，股东可以要求查阅公司会计账簿。但却设置了更高的程序要求，具体而言，股东要求查阅公司会计账簿的，应当向公司提出书面请求，说明

目的。公司有合理根据认为股东查阅会计账簿有不正当目的，可能损害公司合法利益的，可以拒绝提供查阅，并应当自股东提出书面请求之日起十五日内书面答复股东并说明理由。公司拒绝提供查阅的，股东可以请求人民法院要求公司提供查阅。

也就是说，公司的管理层只要能够提出一个股东查阅公司会计账簿可能会损害公司合法权益的理由，就可以拒绝提供查阅，股东就需要诉诸法院，由法官来裁判公司提出的理由是否合理，如果股东真的选择走到这一步，那么耗时耗力也是不言而喻的。

对于股份有限公司，我国《公司法》并没有明确规定股东复制以及查阅公司的会计账簿的权利。

## 3. 提案权和表决权 >>>>>>

提到股东的提案权和表决权，可能会想当然的认为，公司是股东的，当然股东说了算，股东可以对公司有所为，但这只能在所有权与经营权分离程度很低的情形下成立。而对于所有权和经营权分离程度较高的公司，某一个股东的意志，对公司最终行为的影响存在很多条件和限制。《公司法》和《公司章程》对股东（大）会职权的规定不过短短一段，而没有规定的内容才是公司日常经营管理过程中可能遇到的更多的问题，可谓此时无声胜有声。

对于所有权和经营权分离程度很高的国有企业而言，如果公司的董事长不喜欢公司的某个保洁人员，可以马上换掉么？霸道总裁电视剧里可能能行，实际生活中，就不那么简单了。

首先，股东只能在规定职权范围内行使相应职权。

对于有限责任公司，《公司法》规定了股东会职权以及必须经股东会决议的事项，实践中大部分的公司都直接采用了公司法的规定，当然，公司也可以在其公司章程里自行规定其他需要由股东会进行决议的事项，另外，在不违反公司法规定情况下，股东会也可以授权董事会对部分股东会决议事项进行决议。

一般情况下，公司的章程里不会规定需要由股东来选聘公司保洁，解聘公司保洁这样的小事儿，得公司经营层来决定，如果公司的经营层不打算解聘公司保洁，股东可以选择通过股东（大）会行使表决权，决议不通过董事会的报告或者直接更换董事，对于所有权和经营权分离程度很高的股东而言，不论是哪种操作，都可谓是大动干戈，并不是轻轻松松就能办到的。

有限公司的股东按照出资比例行使表决权，但章程可以另作规定。根据《公司法》第 103 条的规定，股份有限公司的股东出席股东大会，所持每一股份有一表决权。在科创板开通之前，根据上述规定，普遍认为股份有限公司必须实行同股同权的制度，因此，我国 A 股长期不允许同股不同权架构的企业上市，然而，2019 年 3 月 1 日，证监会发布《科创板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》和《科创板上市公司持续监管办法（试行）》，其中《管理办法》的第四十一条和《监管办法》的第七条进一步明确了存在特别表决权股份的境内科技创新企业的上市以及披露规则，明确了科创板的

上市企业，可以同时分别设置“特别表决权股份”以及“普通股份”，即所谓的同股不同权。

行使股东投票权，需要注意累积投票制。股东行使表决权的一项重要内容，就是选举公司董事、监事。选举公司的董事、监事是普通决议事项，但对于股份公司，公司法规定，可以实行累积投票制。累积投票制，是指股东大会选举董事或者监事时，每一股份拥有与应选董事或者监事人数相同的表决权，股东拥有的表决权可以集中使用。这样的制度设计，对于中小股东而言比较有利，尽量保障中小股东可以在公司中选出自己的代理人。

## 4. 股权转让和优先受让 >>>>>>

根据《公司法》第 71 条，有限责任公司的股东之间可以相互转让其全部或者部分股权。股东向股东以外的人转让股权，应当经其他股东过半数同意。股东应就其股权转让事项书面通知其他股东征求同意，其他股东自接到书面通知之日起满三十日未答复的，视为同意转让。其他股东半数以上不同意转让的，不同意的股东应当购买该转让的股权；不购买的，视为同意转让。经股东同意转让的股权，在同等条件下，其他股东有优先购买权。两个以上股东主张行使优先购买权的，协商确定各自购买比例；协商不成的，按照转让时各自的出资比例行使优先购买权。

一般情况下公司都会直接适用公司法的规定，当然公司也可以自行做出其他规定。

对于已在公开市场发行股票的股份有限公司，股东转让其股份，应在依法设立的证券交易场所进行。

而对于未上市的股份有限公司，买卖双方之间签订协议就可以转让，公司现有股东不再像有限责任公司一样享有优先购买权，转让也不需要经过公司内部决策机构审议，转让的如果是记名股票，转让后由公司受让人的姓名或者名称及住所记载于股东名册，由股东将该股票交付给受让人后即发生转让的效力，并不需要在相应的市场监督管理部门进行变更登记。

## 5. 诉讼权 >>>>>>

在我国公司法下，股东诉讼可以分为直接诉讼和代表诉讼。直接诉讼是股东权利受到侵害时对侵害人提起的诉讼，代表诉讼是指当公司的董事、监事、高级管理人员或者其他人员侵

害公司权益，而公司怠于追究其责任时，符合法定条件的股东为了公司的利益，以自己的名义向法院提起诉讼。

# 重视并运用好 公司章程

公司章程是设立公司不可缺少的法律文件，需要置备于公司登记管理机关，在我国，公司登记管理机关，指相应的市场监督管理部门。章程之于公司，相当于宪法之于国家。公司章程具有相应的法律效力，即对公司股东及有关内部人员具有约束力，而对第三人则有提示作用。虽然公司章程具有公开性，但本质上属于公司内部文件，只要不违反公司法的法定要求，公司章程的内容完全由发起人和股东确定。公司章程的规定优先于公司法的任意性规定，也就是说，只要不是公司法强制规定的内容，在实际适用时，应当优先适用公司章程的规定。但是，公司章程的条款不得违背法律法规的强制性规定，否则章程中的相关规定无效。另外，公司章程不能直接约束公司股东、董事、监事、其他高级管理人员、公司员工之外的其他人。

虽然，公司章程不得违反公司法的相关规定。但是如果商业上还是需要做出相关的安排，则可以由全体股东签署股东协议，在股东协议进行具体的约定。因为公司章程是适用公

司法，股东协议是适用《民法典》，也就是说，只要不违反一般民法相关规定的内容，都可以写进股东协议。

比如特定情形下股权转让的约定。前面我们已经提到了《公司法》规定的有限责任公司股东对外转让股权的程序，也就是说，根据《公司法》的规定，如果其他现有股东不以同等或更优价格受让相应股权的，那么转让方完全可以把公司股权转让给任意其他第三人。但如果现有股东确实不希望其他让外部人员成为所投资公司的股东，但是现有股东也不能接受外部人开出的高价，以同等价格和条件行使优先购买权，那么股东之间完全可以事先由全体股东签署一份股东协议，约定在特定情形下，股东想要转让股权时，只能按照事先约定好的定价方式，转让给公司届时的股东，而不能对外转让。股东之间的类似协议，完全具有法律效力，违反股东协议约定的股东，需按照股东协议约定承担违约责任。

# 国有企业应当合理设置公司的 经营管理机构、监督机构

公司股东既没有权利、也没有义务对公司进行经营管理，这既是公司股东所有权和经营权分离的法律本质的一种内在要求，同时，在外在

形式上，公司的股东必须通过聘请经营管理层对公司经营管理。

## 一、董事会设置

董事会是公司常设的公司业务执行机关与经营意思决定机关。董事会的地位具有法定性，其权利来自法律的直接规定而非股东会的授权。按照我国《公司法》的规定，除股东人数较少或规模较小的有限公司可以不设董事会，但须设立执行董事外，其他公司都必须设立董事会。

董事会通常由股东选举产生，对股东会负责。可以说，对于所有权与经营权非常分散的公司来说，得董事会者得天下，可见对董事会的控制，是实现控制一个公司的最关键一步。董事会是公司的业务执行机关，它对外代表公司，对内负责贯彻股东会的决议。董事会也是公司的经营决策机关，决定公司的经营计划和投资方案，决定公司内部管理机构、管理制度以及

高级管理人员的任免等。

董事会作出决议采取一人一票的原则和少数服从多数的原则，除《公司法》第111条第一款规定股份有限公司“董事会作出决议，必须经全体董事的过半数通过”外，公司可以自行规定董事会的决议规则。董事不得以个人名义行使董事会的职权。董事与公司之间是民法上的委托代理关系，同时对股东负有勤勉义务和忠实义务。董事并不需要成为公司的全职雇员，也未被要求将全部精力投入公司。事实上，根据上市公司监管要求，上市公司必须具有一定比例的独立董事，独立董事不得在公司任职。

## 二、经理层设置

经理是由公司董事会聘任、组织公司日常经营管理活动的业务机关，是董事会的执行机构。经理只是公司的代理人，隶属于董事会，本身不是独立公司机构。

经理也可设立，股份有限公司应当设立经理。当然，实务中，在公司担任经理角色的人的职位可能不是“经理”，比如“总裁”等。另外，也有不少的公司，直接由董事长兼任经理。

依据我国《公司法》，有限责任公司可以设立

### 三、充分发挥国有企业公司监事(会)的作用

显而易见的,对于所有权以及经营权分离程度低的股东,股东往往兼任董事,而对于所有权和经营权分离程度高的股东,其并不能完全控制董事的选聘以及董事会的决议,因此存在股东与公司实际经营管理层的博弈。

实际经营管理公司的董事会,在股东与管理层的博弈中占据优势地位,比如管理层可以通过给公司高管支付巨额薪酬,进行关联交易,减少甚至不对股东进行分红等方式,直接或间接的损害中小股东的权益,监事(会)的设置则是股东对公司管理层进行监督管理的重要手段之一。

监事(会)是由股东(大)会选举的监事和由公司职工民主选举的监事组成的、对公司的业务活动和财务情况进行监督和检查的机构。监事会是公司的必设机构,但股东人数较少或规模较小的有限责任公司可以仅设监事。前面我们已经说过,监事(会)的设置则是股东对公司管理层进行监督管理的重要手段之一,因此,非常好理解,董事、高级管理人员不得兼任监事。

有些履行出资人职责的企业并不重视公司监事的作用,甚至一些很专业的投资机构甚至上市公司,在合资设立公司或者对外投资时,也会认为监事就是为了应付工商登记,随便填一下,其实公司监事,在整个公司治理的结构中具有很大作用。

《公司法》第53条规定,监事会、不设监事会的公司的监事行使下列职权:(一)检查公司

财务;(二)对董事、高级管理人员执行公司职务的行为进行监督,对违反法律、行政法规、公司章程或者股东会决议的董事、高级管理人员提出罢免的建议;(三)当董事、高级管理人员的行为损害公司的利益时,要求董事、高级管理人员予以纠正;(四)提议召开临时股东会会议,在董事会不履行本法规定的召集和主持股东会会议职责时召集和主持股东会会议;(五)向股东会会议提出提案;(六)依照本法第一百五十一条的规定,对董事、高级管理人员提起诉讼;(七)公司章程规定的其他职权。

另外,监事会、不设监事会的公司的监事行使职权所必需的费用,由公司承担。

举一个例子。在国有企业与民营企业共存的合资公司中,如果合资公司的日常经营管理主要由民营股东一方进行,合资公司的少数股权不具有流动性,是否能够取得相应的回报,很大程度上取决于与股东与管理层之间的信任关系。一旦出现争议,小股东别说投资收益,即使是查看被投资公司的账目,都存在很大的困难。前面我们已经讨论过股东知情权的问题,股东如果要查阅会计账簿,程序复杂,成本高昂。但监事,就可以名正言顺的检查公司财务。

因此,在少数股权投资的时候,虽然可能因为持股比例少,在股东会、董事会都不占优势的情况下,能够争取到一个监事的职位,对履行出资人职责的出资人而言是比较有利的。

### 四、公司的法定代表人

依照法律或者法人章程的规定,代表法人从事民事活动的负责人,为法人的法定代表人。《公司法》规定,公司法定代表人依照公司章程的规定,由董事长、执行董事或者经理担任,这是一个强制性规定,实务中,不允许《公司法》规定以外的其他人担任公司的法定代表人。这样,我们也很容易就能判断,前面提到的公司董事和高级管理人员所享有的权利,以及需要承担的义务,也同样适用于法定代表人。《民法典》中仅是简单的一句“法定代表人以法人名义从事的民事活动,其法律后果由法人承受。”实务中,法定代表人的权利极大,具体而言:

(1) 对外代表公司的权利,签署法律性文件资料。例如,公司填报的各种申请表格、证明文件,有些需要由法定代表人签名,特别是,公司章程、营业执照等遗失需要补办的,需要公司法定代表人签字;法定代表人可以在报刊上为公司公开发表声明等。

(2) 代表公司签订合同的权利。在订立合同过程中,法定代表人签字常常是合同的生效条件,法定代表人一经签署,合同即为生效。

(3) 公司发行债券、股票的,必须由法定代表人签名,公司盖章。

(4) 代表公司行使权力:公司是一个由法律虚拟的人格,因此,实务中需要公司行使具体权利的时候,都需要法定代表人来代表公司的权利,比如:公司作为股东的,法定代表人可以代表公司出席被投资公司的股东会;在诉讼程序中,也都需要法定代表人代表公司行使具体的权利。

权利大相应的责任也就大,比如《最高人民法院关于限制被执行人高消费及有关消费的若干规定(2015修正)》第三条规定,被执行人为单位的,被采取限制消费措施后,未经执行法院审查准予豁免的,被执行人及其法定代表人、主要负责人、影响债务履行的直接责任人员、实际控制人不得:(一)乘坐交通工具时,选择

飞机、列车软卧、轮船二等以上舱位;(二)在星级以上宾馆、酒店、夜总会、高尔夫球场等场所进行高消费;(三)购买不动产或者新建、扩建、高档装修房屋;(四)租赁高档写字楼、宾馆、公寓等场所办公;(五)购买非经营必需车辆;(六)旅游、度假;(七)子女就读高收费私立学校;(八)支付高额保费购买保险理财产品;(九)乘坐G字头动车组列车全部座位、其他动车组列车一等以上座位等其他非生活和工作必需的消费行为。

另外,出现刑事犯罪时,法律并不是单单处罚行为人,特别是经济犯罪,大部分都包含单位犯罪,经审理认定为单位犯罪的,一般情况下除了会对单位判处罚金,还会对该单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以相应人身刑罚。那么这里的直接负责人,司法实践中一般是包括法定代表人的。

法定代表人在公司中是一个比较重要的角色,为了避免任何潜在的风险,如果国有企业不是一个公司的实际控制人或者实际经营管理公司的人,一般不要轻易委派国有企业的员工担任其他公司的法定代表人。经常有客户出现这样的问题,国有企业作为小股东投资一个公司,被投资公司以示尊重,将国有企业指定的人员列为该公司的法定代表人,但实际上该国有企业并没有参与这个公司实际的经营管理,一旦被投资公司被法院列为被执行人,法定代表人的行为就受到各种限制,这种时候,也不好再去更换法定代表人,给担任法定代表人个人带来很多不必要的麻烦。

当然,如果国有企业作为被投资公司的实际控制人,那也不要轻易的随便找个人来担任公司的法定代表人,一旦出资人对这个人失去控制,那么他完全可以以公司的名义进行任何商事活动,甚至挂失、新刻公司的公章,这个时候,国有企业要收回对公司的控制权,也存在一定的难度。

## 五、公司董事、监事以及其他高级管理人员应当承担忠实、勤勉义务。

所谓忠实义务，是指公司董事、监事以及其他高级管理人员应当为公司利益最大化而履行职责，当自己的利益与公司的利益发生冲突时，应将公司的利益置于个人利益之上。违反

忠实义务应当承担相应的法律责任。所谓勤勉义务，是指上述人员须以一个合理的、谨慎的人在相似情况下所应表现的谨慎、勤勉和技能，积极的履行其职责，防止公司利益遭受损失，实现公司利益最大化。

未能勤勉履行职责的，应承担相应责任。具体而言：

《刑法》第 169 条之一规定了【背信损害上市公司利益罪】，上市公司的董事、监事、高级管理人员违背对公司的忠实义务，利用职务便利，操纵上市公司从事下列行为之一，致使上市公司利益遭受重大损失的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金；致使上市公司利益遭受特别重大损失的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处罚金：（一）无偿向其他单位或者个人提供资金、商品、服务

或者其他资产的；（二）以明显不公平的条件，提供或者接受资金、商品、服务或者其他资产的；（三）向明显不具有清偿能力的单位或者个人提供资金、商品、服务或者其他资产的；（四）为明显不具有清偿能力的单位或者个人提供担保，或者无正当理由为其他单位或者个人提供担保的；（五）无正当理由放弃债权、承担债务的；（六）采用其他方式损害上市公司利益的。上市公司的控股股东或者实际控制人，指使上市公司董事、监事、高级管理人员实施前款行为的，依照前款的规定处罚。犯前款罪的上市公司的控股股东或者实际控制人是单位的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依照第一款的规定处罚。

对于非上市公司，董事、监事、高级管理人员执行公司职务时违反法律、行政法规或者公司章程的规定，给公司造成损失的，应当承担赔偿责任，同时，公司董事、高级管理人员违反《公司法》相关规定所得的收入应当归公司所有。

### 【公司股东与管理层博弈的经典案例：宝万之争】

关于上市公司治理，过去几年来最经典的案例莫过于 2016 年走入公众视野的宝万之争，这个案例比较复杂，所涉及的、值得讨论的内容也比较多，各方利益得失也有很多深入的分析，这里我们只是在复杂的案例中，抽离出在所有权与经营权非常分散的情况下，公司股东与管理层相互博弈的过程。

事件的背景。2015 年 7 月前后，宝能系旗下保险公司通过公开市场，大肆买入万科股票，截至 2015 年 8 月 26 日，宝能系共持有万科 15.04% 股份，超过原大股东华润（持有 14.89%），成为万科第一大股东。面对宝能系的增持行为，万科集团管理层的反对情绪十分强烈。万科董事长王石曾在临时股东大会上表示，某些投资者的疯狂买入行为是他们自己的选择，并声称公司很多股东对于万科都是非常支持的，包括华润在内，他们并没有做过有损公司利益的事情。

然而，无论管理层是否欢迎，其实都是一厢情愿，管理层并不能阻止任何人根据相关法律法规的规定买卖上市公司股票。在万科管理层透露出并不欢迎的态度后，宝能系继续通过公开市场购

进万科股票，截至 2015 年 12 月 18 日，宝能系持股比例达到 24.26%，远远超过华润，夯实了第一大股东的地位。

这个时候，管理层为了保障自己已有的经营权尽量不受到宝能系的影响，一方面要争取其他股东的支持，另一方面，也可以通过发行新的股票，从而稀释宝能系的持股比例。经过管理层的努力运作，2016 年 3 月 12 日，万科公告了与深圳地铁的初步合作意向，其中与宝万之争关系最密切的一环即是万科向深圳地铁定向增发新股。简单来说，如果此次的合作计划能够得到落实，万科、华润以及深圳地铁三方的持股比例将超过 40%，也就意味着万科第一大股东的席位将重新回到管理层所认可的，具有国资背景的股东一方，宝万的股权大战也将终结。

然而，事情并未像管理层所计划的方向进行，这一段的波澜，很生动的展现出了股东和管理层之间的微妙关系。

万科公告后，华润方面声称万深合作没有经过董事会的讨论及决议通过，是万科管理层单方面的决定。华润集团董事长傅育宁明确表达了其对万科集团与深圳地铁计划进行重组的不满，尤其是对 2016 年 3 月 11 日万科管理层在董事会议上只字未提与深铁的重组。华润反对万深合作的历史背景及理由也比较复杂，在此不作深入讨论，对于我们正在分析的案例而言，作为万科第二大股东的华润，并不支持管理层目前提出的这一套重组方案。那么，根据前面的介绍，股东的不支持，在法律上，只能通过该股东所控制的董事在董事会中行使表决权、以及股东自身通过股东大会行使表决权来实现。

2016 年 6 月 16 日，万科召开董事会审议公司将通过发行股份的方式购买深圳市地铁集团持有资产的议案。当时在万科董事会中共有 11 人，其中有 3 名是万科管理层代表，3 名是华润代表，4 名是独立董事，1 名是就职于中国平安的外部董事。据披露的信息显示，最后万科 3 名管理层和 3 位独立董事及外部董事表示赞成，华润 3 名代表则表示反对，而独立董事张利平由于存在关联关系选择了回避。按照万科集团届时的公司章程的规定，董事会在表决重大的资产重组事项时需要 2/3 的董事赞成才有效。所以对于此次的表决结果，万科和华润两方持有不同的态度。万科管理层认为，由于独立董事张利平选择回避表决，因而董事会的表决人数总共是 10 人，其中有 7 票是赞成票，这表明应该予以通过。而华润认为，虽然张利平回避表决，但是也应该计入到总的表决人数中，而有 3 名派驻董事投反对票，所以表决的赞成率为 7/11，应该不予通过。

2016 年 6 月 17 日，万科自行发布公告称通过议案，但该决议的表决及通过实际上存在巨大的争议。

与此同时，宝能系于 2016 年 6 月 23、26 日，先后明确反对万科发行股份购买资产预案，并行使股东权力提请董事会召开 2016 年第二次临时股东大会，罢免 10 名董事和 2 名监事。而万科则在 2016 年 7 月 4 日召开董事，以 11 票赞成，0 票反对，0 票弃权通过了“关于不同意深圳市钜盛华股份有限公司及前海人寿股份有限公司提请召开 2016 年第二次临时股东大会的议案”。根据《上市公司股东大会规则》，宝能系仍然可以继续向监事会提出召开临时股东大会的请求，如监事会不配合，连续 90 日以上单独或者合计持有公司 10% 以上股份的普通股股东（含表决权恢复的优先股股东）可以自行召集和主持。回顾历史，宝能系在万科董事会拒绝召开临时股东大会后并没有采

## 国企股权和治理改革 可能出现的纠纷及应对

取进一步的行动,万科管理层躲过宝能系的一次攻击。

在这个期间,宝能系仍然继续通过公开市场增持万科,截止到 2016 年 7 月 15 日,宝能合计持有万科的股份占据万科总股本的 25.4%,稳居万科第一大股东的位置。

2016 年 10 月 17 日,万科发布公告称,公司之前与深圳地铁的重组事宜尚未达成共识,将不再继续进行。其实,这背后主要还是考虑股东大会决议的问题,根据万科届时的《公司章程》,拟议重组计划的最终实施,仍需要通过万科股东大会的决议,而股东大会通过该项议案,需要出席股东大会股东所持表决权的 2/3 方能通过,根据当时万科的股权比例,即使将议案提交股东大会,在之前华润和宝能系都已经明确表示反对该议案的情况下,议案能够通过股东会决议的可能性非常低,这时的公告,对于管理层而言实际上是属于是知难而退了。

之后,事件的结局渐渐明朗化。

2017 年 1 月 12 日华润股份及其全资子公司中润国内贸易有限公司与深圳地铁集团签署了《关于万科企业股份有限公司之股份转让协议》,华润股份和中润贸易拟以协议转让的方式将其持有的万科 A 股股份全部转让给深圳地铁集团。转让完成后,华润股份和中润贸易将不再持有公司股份。2017 年 3 月份,恒大将所持万科股份表决权、提案权及参加股东大会的权利,不可撤销地委托给地铁集团行使,期限一年。同年 6 月 9 日,恒大下属企业将所持有的约占公司总股本 14.07% 的万科 A 股份以协议转让方式全部转让给深圳地铁集团。至此,深圳地铁集团持有的万科股份已占公司总股本的 29.38%,超过宝能系 25.4% 持股,成为万科的第一大股东。

2017 年 6 月 30 日下午,万科召开年度股东大会,在当天董事选举时,郁亮代替王石,继任万科董事长席位。宝能集团并未派人到现场参加万科股东会。随后,宝能就万科董事会换届公开表态:从大局出发,支持万科换届方案,支持万科持续发展。

2018 年 9 月,经过历时 5 个月的减持行动,宝能系 9 大资管计划全面清空,合计套现约 274 亿元。宝能系仅通过前海人寿和钜盛华持有万科 14.67% 的股份,后续又陆续减持。

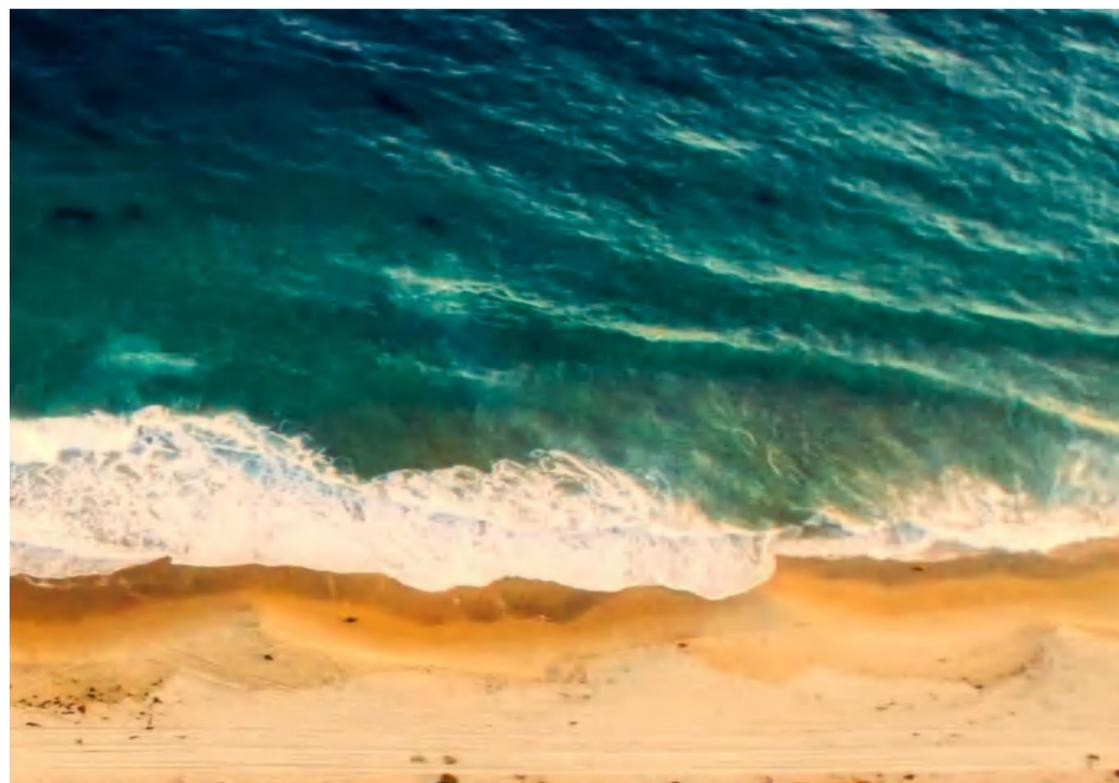
至此,宝万之争落下帷幕。

通过案例,我们看到,对于所有权和经营权极度分离的公司,股东确实可以通过行使股东权利,在一定程度上控制和影响公司的经营管理,但这个过程又是曲折、漫长和复杂的。

以管资本为主充分行使国有股东权利,积极引入各类投资者实现股权多元化,完善现代企业制度,不仅仅需要国有企业做好事前防控,也需要在可能出现纠纷时,积极主动行权,通过法律途径保障自身合法权益。

我们在本报告第六部分整理了与国有企业股权管理和公司治理相关的纠纷案例,一方面,

对国有企业应对已经产生或者潜在的相关纠纷提供法律实务操作指引;另一方面,也能帮助国有企业在交易阶段更好地防范风险,对可能发生的争议提前设置好应对措施,让混合所有制改革更经得起时间考验。



# 与社会主义市场经济相适应的干部考核和薪酬分配制度

## 一、通过容错免责机制激发企业创新活力

容错免责机制设立的目的是通过创造良好制度环境和价值导向，激发广大干部干事创业的热情和积极性，鼓励创新，有效促进企业稳健经营和可持续发展。

《中央企业违规经营投资责任追究实施办法（试行）》对容错免责机制进行了规定，该办法第四十条提出，对中央企业经营管理有关人员在企业改革发展中所出现的失误，不属于有令不行、有禁不止、不当谋利、主观故意、独断专行等的，根据有关规定和程序予以容错。

2022 年 2 月，山东省国资委出台《关于建立全省国有企业经营管理人员行权履职容错免责机制的意见（试行）》，对国企经营管理人员行权履职中出现的偏差和失误，综合审视主客观因素，区分无先例经验和明知故犯，区分无明确限制和明令禁止，区分无意过失和谋取私利，做到公私分明、功过厘清、应容则容、应免则免。该意见规定，如相关人员严格按照决策权限和决策程序进行决策，充分评

估并积极防控决策风险，认真履职尽责，因受宏观调控、政策调整、不可预知及不可抗力因素等影响，未达到预期效果或造成损失，但及时采取措施努力消除影响、挽回损失的情形，以及在开展投资业务中，严格执行决策程序并充分评估和积极防控投资风险，因客观上无法先行预见的相关政策重大调整、外部环境重大变化，导致未实现预期效果或造成损失，但及时采取措施努力消除影响、挽回损失的情形，都可以适用容错免责机制。

可以预见，未来各地方国资委都会逐步推出相应的容错免责机制，从而进一步加大地方国企的创新能力和竞争力。

国有企业充分利用容错免责机制，需要建立健全内控及风险管理制度，建立健全法律顾问、公司律师制度、充分贯彻“三重一大”决策制度，完善企业合规管理体系，并制定符合企业实际情况的尽职免责清单。



## 二、市场化的薪酬分配制度

薪酬改革是深化国有企业改革、建立现代企业制度的重要一环。《关于深化国有企业内部人事、劳动、分配制度改革的意见》中明确提出薪酬分配的原则是“实行按劳分配为主、效率优先、兼顾公平的多种分配方式”，建立“收入能增能减、有效激励的分配制度”。从方向上来说，国有企业薪酬改革要建立的是

既符合企业一般的激励规律又体现国有企业特点的薪酬体系，促进国有企业持续健康发展。

资深国资国企研究专家席加省认为，国有企业薪酬改革有如下五大要点<sup>13</sup>：

### 1. 形成工资与效益联动机制 >>>>>>

企业经济效益增长的，当年工资总额增长幅度可在不超过经济效益增长幅度范围内确定。其中，当年劳动生产率未提高、上年人工成本投入产出率低于行业平均水平或者上年职工平均工资明显高于全国城镇单位就业人员平均工资的，当年工资总额增长幅度应低于同期经济效益增长幅度；对主业不处于充分竞争行业和领域的企业，上年职工平均工资达到政府职能部门规定的调控水平及以上的，当年工资总额增长幅度应低于同期经济效益增长幅度，且职工平均工资增长幅度不得超过政府职能部门规定的工资增长调控目标。

企业经济效益下降的，除受政策调整等非经营性因素影响外，当年工资总额原则上相应下降。其中，当年劳动生产率未下降、上年人工成本投入产出率明显优于行业平均水平或者上年职工的平均工资明显低于全国城镇单位就业人员平均工资的，当年工资总额可适当少降。

企业未实现国有资产保值增值的，工资总额不得增长或者适度下降。

### 2. 分类确定工资效益联动指标 >>>>>>

根据企业功能性质定位、行业特点，科学设置联动指标，合理确定考核目标，突出不同考核重点。商业一类企业应主要选取利润总额（或净利润）、经济增加值、净资产收益率等反映经济效益、国有资本保值增值和市场竞争能力的指标。商业二类企业在主要选取反映经济效益和国有资本保值增值指标的同时，可根据实际情况增加营业收入、任务完成率等体现服务国家战略、保障国家安全和国民经济运行、发展前瞻性战略性新兴产业以及完成特

殊任务等情况的指标。公益类企业应主要选取反映成本控制、产品服务质量、营运效率和保障能力等情况的指标，兼顾体现经济效益和国有资本保值增值的指标。

同时，国有企业在确定公司及下属子公司的薪酬分配模式时，应充分考虑业务类型、业务发展阶段、子公司在集团中的战略定位及价值等，综合考虑之后确定差异化、个性化的薪酬分配模式。

<sup>13</sup> 薪酬激励 | 国有企业薪酬改革的原则与五大要点, 2022 年 10 月 10 日 17:50 登录  
[https://mp.weixin.qq.com/s?src=11&timestamp=1665395270&ver=4096&signature=JpPwiXcrj34\\*W\\*DoxPNzqK53xpMvZqTdU0gTf\\*nClnol98yulB6jAqIB-lQm5f6ZPGv-wap0ArSOIQpW9RFVDTfa--72i6UHxRDKZUIld1dXOxeNbj9dGz\\*0VEnwa-1G&new=1](https://mp.weixin.qq.com/s?src=11&timestamp=1665395270&ver=4096&signature=JpPwiXcrj34*W*DoxPNzqK53xpMvZqTdU0gTf*nClnol98yulB6jAqIB-lQm5f6ZPGv-wap0ArSOIQpW9RFVDTfa--72i6UHxRDKZUIld1dXOxeNbj9dGz*0VEnwa-1G&new=1)

# 国有资本合理流动优化配置 及僵尸企业退出

## 3. 建立岗位工资为基础、绩效工资为核心的内部分配体系 >>>>>>

推动国有企业建立职位职级体系，明确岗位职责、权责、任职标准，并进行岗位价值评估，以此为基础建立企业的薪等薪级标准，分配向关键岗位、生产一线岗位和紧缺急需的高层次、高技能人才倾斜，合理拉开工资分配差距，实行以岗定薪，岗变薪变。建立动态调整的工资管理体系，将员工薪酬与岗位价值、实际贡献直接挂钩，真正形成重业绩、重贡献的分配机制。

建立全员绩效体系。加强全员绩效考核，建立公司、部门、岗位三层次的绩效考核指标分解体系及系统的绩效管理体系，强化绩效管理，通过科学、公平的绩效管理牵引员工的工作行为，实现高绩效员工高激励、低绩效员工低激励的薪酬分配，切实将员工收入与其贡献挂钩，做到收入能增能减。

## 4. 优化工资结构、提高工资的激励性 >>>>>>

降低固定工资占总体收入的比重，提高与国有企业经济效益、员工个人贡献相挂钩的浮动工资比例，做到奖勤罚懒、奖优罚劣。在执行当地政府规定的职工最低工资标准的基础上，职工工资收入中与企业效益和职工实际

贡献挂钩的浮动工资的比重应占较大部分，更好的体现按劳分配原则。并逐步提高薪酬的市场化水平，以更好的发挥市场对企业工资分配的基础性调节作用。

## 5. 探索中长期激励方式 >>>>>>

在依法合规的基础上，应根据企业的实际情况探索使用员工持股、分红、超额利润分享等多种中长期激励方式。

国家对于依法合规推进中长期激励。2006 年出台《关于印发〈国有控股上市公司（境内）实施股权激励试行办法〉的通知》《关于印发〈国有控股上市公司（境外）实施股权激励试行办法〉的通知》。2008 年出台《关于规范国有控股上市公司实施股权激励制度有关问题

的通知》。2016 是国有企业股权激励的一个极为重要的一年，先后出台了《上市公司股权激励管理办法（试行）》《关于印发〈国有科技型企业股权和分红激励暂行办法〉的通知》《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》。国有企业薪酬改革应该充分研究、利用这些政策带来的薪酬改革空间，根据自身发展实际创新中长期激励方案。

相对于自然人的死亡而言，法律对法人或其他组织的注销有着更高的程序要求，主要是为了保护与该法人或其他组织进行交易的相对方。

对于不再继续经营的国有企业，一定要及时履行相应的注销手续，一方面防止其他人冒用该组织名义招摇撞骗，行任何非法或不道德之事，一旦产生相应法律责任，都会在一定程度上追溯到发起人；另一方面，一般的法人或其他组织都需要做税务登记，并且每年都有报税的义务，一旦停止运营，则意味着不再有人会按时按点进行纳税申报，从而构成税务违规，将会面临税务处罚。

公司是最常见的参与商事活动的主体，其注销程序相对其他组织而言更加复杂，以下将

主要以公司的注销程序为例进行说明。

公司在注销前必须进行清算。如何理解这里的清算呢？西游记中有一个经典场景，就是每当唐僧陷入绝境之时，猪八戒就会说，师傅都已经不在了，不如我们几个把行李分一下，你回你的花果山，我回我的高老庄。清算就相当于上述提到的“分行李”，这一过程主要是为了清理公司财产，处理与清算有关的公司未了结的业务；清缴所欠税款以及清算过程中产生的税款；清理债权、债务；处理公司清偿债务后的剩余财产。

清算又分为两种，一种是自行清算，而一种是破产清算。

## 一、自行清算

根据《公司法》第一百八十条第二项，公司股东会或者股东大会可以决议解散公司。根据《公司法》第一百八十三条，公司股东会或者股东大会决议解散公司的，应当在决议作出之日起十五日内成立清算组，开始清算；有限责任公司的清算组由股东组成，股份有限公司的清算组由董事或者股东大会确定的人员组成；逾期不成立清算组进行清算的，债权人可以申请法院指定有关人员组成清算组进行清算，法院应当受理该申请，并及时组织清算组进行清算。

程序方面，根据《公司法》第一百八十五条，清算组应当自成立之日起十日内通知债权人，并于六十日内在报纸上公告。债权人应当自接到通知书之日起三十日内，未接到通知书的自公告之日起四十五日内，向清算组申报其债权；根据《公司法》第一百八十八条，公司清算结束后，清算组应当制作清算报告，报股东会、股东大会或者人民法院确认，并报送公司登记机关，申请注销公司登记，公告公司终止。

## 二、企业破产程序

根据《企业破产法》第2条，企业法人，即前文所述的营利法人可以进入破产程序的情形为：不能清偿到期债务、并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力。根据《企业破产法》第7条规定，在企业法人出现上述情形后，该法人自身或其债务人可以向人民法院申请重整、和解或进行破产清算。

管理人在企业破产程序中承担着非常重要的责任。《企业破产法》第13条规定，人民法院裁定受理破产申请的，应当同时指定管理人。根据《企业破产法》第25条，管理人履行下列职责：(1) 接管债务人的财产、印章和账簿、文书等资料；(2) 调查债务人财产状况，制作财产状况报告；(3) 决定债务人的内部管理事务；(4) 决定债务人的日常开支和其他必要开支；(5) 在第一次债权人会议召开之前，决定继续或者停止债务人的营业；(6) 管理和处分债务人的财产；(7) 代表债务人参加诉讼、仲裁或者其他法律程序；(8) 提议召开债权人会议；(9) 法院认为管理人应当履行的其他职责。

一旦法院同意受理，使企业进入破产程序的，该企业及其相关人员需要承担相应的管理义务，例如：

《企业破产法》第11条规定，人民法院受理破产申请的，应当自裁定作出之日起五日内送达申请人。债务人应当自裁定送达之日起十五日

内，向人民法院提交财产状况说明、债务清册、债权清册、有关财务会计报告以及职工工资的支付和社会保险费用的缴纳情况。

第十五条规定“自人民法院受理破产申请的裁定送达债务人之日起至破产程序终结之日，债务人的有关人员承担下列义务：妥善保管其占有和管理的财产、印章和账簿、文书等资料；根据人民法院、管理人的要求进行工作，并如实回答询问；列席债权人会议并如实回答债权人的询问；未经人民法院许可，不得离开住所地；不得新任其他企业的董事、监事、高级管理人员。”

第17条规定，人民法院受理破产申请后，债务人的债务人或者财产持有人应当向管理人清偿债务或者交付财产。

违反上述义务，根据《企业破产法》第127条第二款，债务人违反本法规定，拒不向管理人移交财产、印章和账簿、文书等资料的，或者伪造、销毁有关财产证据材料而使财产状况不明的，人民法院可以对直接责任人员依法处以罚款。第129条，债务人的有关人员违反本法规定，擅自离开住所地的，人民法院可以予以训诫、拘留，可以依法并处罚款。

## 三、破产重整

如果债权人依据相关的程序，同意对债务人进行重整或和解的，债务人就可以不进入破产清算了。破产重整制度意义在于为濒临破产的企业增加一次恢复生机的机会，减少债权人的损失以及投资于债务人的股东的损失。同时，他也能在一定程度上减少社会财富的损失和因债务人破产而转为失业人口的数量，保持社会稳定。

### 【国有企业破产重整案例】：

根据北大方正集团有限公司（“方正集团”）官方网站，方正集团是北京大学于1986年投资创办的大型国有控股企业集团，旗下拥有的上市公司包括：方正科技、方正控股、北大医药、方正证券、中国高科。截至2018年底，方正集团总资产3606亿元，净资产655亿元。2018年，方正集团年收入1333亿元，年净利润14.9亿元，海内外员工合计约3.8万名。可以说是名震华夏的校办企业。

然而，方正集团2019年底全面爆发流动性危机，2020年2月19日，北京市第一中级人民法院裁定受理北京银行股份有限公司提出的对方正集团进行重整的申请，并指定北大方正清算组担任方正集团管理人。2020年7月31日，北京一中院裁定对方正集团、方正产业控股有限公司、北大医疗产业集团有限公司、北大方正信息产业集团有限公司、北大资源集团有限公司，以下合称“重整主体”实质合并重整，并制定方正集团管理担任重整主体实质合并重组管理人。

据破产重整清产核资审计报告，截至审计基准日2020年1月31日，方正集团五家重整主体的资产总额622.57亿元，而债务总额高达1469.70亿元，净资产为-847.13亿元。其中原因不明的往来款和应收账款减值，即高达589亿元。

截至2021年4月20日，共有743家债权人向方

正集团管理人申报债权，申报债权金额共计约2561.69 亿元。如此巨额的债权，按重整后50%的清偿或赔付率计算，仅无担保债权人将损失约700亿元以上。这是近年来最大的破产重整案件之一。

根据方正集团2021年4月30日发布的《重整进展公告》，管理人于2021年4月30日与重整投资者（珠海华发集团有限公司、中国平安保险（集团）股份有限公司、深圳是特发集团有限公司组成的联合体）签署了《重整投资协议》，约定重整主体享有处置权资产中的绝大部分股权类资产、债权类资产和其他资产将用于设立新方正集团及下属业务平台公司，华发集团和平安人寿以现金受让新方正集团股权。剩余资产全部通过信托计划进行处置，并将处置所得用于向债权人补充分配。

设立新方正集团的意义在于，借此实现方正集团主体业务与历史遗留问题的切断，并迅速恢复正常经营；待处置资产则留在重整主体内，按照重整计划的规定处理，避免或有风险传递给新方正集团，以实现风险隔离。

对于具体的债务清偿安排，《重整投资协议》约定，普通债权人每家债权人100万元以下部分全额现金清偿，100万元以上的债权部分，以现金和以股抵债方式清偿。债权人也可以选择将其预计可获得的新方正集团股权一次性全部置换为当期现金或当期现金与远期现金结合的方案，即债权人可以将其100万元以上部分的债权选择获得一定比例的当期现金和一定比例的新方正集团的留债份额的方案清偿。为充分保障债权人以股抵债部分的退出权益，华发集团和平安人寿对债权人所持新公司股权实施兜底回购。实现上述清偿后，重整主体将委托信托机构设立以债权未获全额清偿的债权人为受益人的信托计划，信托计划持有除划入新方正集团以外的资产，通过资产清理、处置等方式向债权人补充分配。

关于人员安置,根据《重整投资协议》,原则上重整主体的人员由新方正集团全员承接,新方正集团将根据岗位设置情况和职工个人意愿等,双向匹配选择。

根据方正集团2021年10月21日发布的《关于北大方正集团有限公司等五家公司重整进展公告》,2021年5月28日,重整主体召开债权人会议,表决通过了重整计划草案,普通债权人清偿率最高达61%。北京一中院于2021年7月5日出具《民事裁定书》,批准了重整计划,终止重整程序。

根据重整主体的重整计划,重整主体享有处置

#### 四、破产清算

如未能达成重整或和解,人民法院则会出具裁定,宣告债务人破产,从而进入破产清算程序。在破产清算程序中,管理人应及时拟定破产财产变价方案,提交债权人会议讨论,并按照债权人会议通过或者人民法院裁定的破产财产变价方案,适时变价出售破产财产。

企业破产还可能涉及刑事法律风险,根据《刑法》第一百六十二条的规定,公司以及企业进行清算时,隐匿财产,对资产负债表或者

#### 五、注销程序

公司注销的最后一步是在公司登记机关办理公司的注销登记,在此之前,需要处理相应的税务注销登记等事项。

只要公司尚未完成注销登记,例如公司仅仅是被吊销或注销营业执照,但完成进行注销登记,则其仍然具备法律主体资格,具备民事权

权资产中的绝大部分股权类资产、债权类资产和其他资产等,将用于设立新方正集团及下属业务平台公司;重整计划执行完毕后,新方正集团的股权结构为平安人寿设立的SPV持股66.5%,华发集团设立的SPV持股28.5%,债权人组成的持股平台持股约5%。

新方正集团于2021年10月21日成立,公司名称“新方正控股发展有限公司”。

至此,方正集团这一名震华夏的校办企业这一场声势浩大的破产重整案件终于尘埃落定。

财产清单作虚伪记载或者在未清偿债务前分配公司、企业财产,严重损害债权人或者其他利益;或者公司、企业通过隐匿财产、承担虚构的债务或者以其他方法转移、处分财产,实施虚假破产,严重损害债权人或者其他利益的,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,处五年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处二万元以上二十万元以下罚金。

利能力和民事行为能力,可以公司的名义对外承担责任,同时,公司的股东也仍需要承担相应的出资义务以及注册资本维持义务。

## 国有企业 ESG 管理

2022年5月27日,国务院国资委发布了《提高央企控股上市公司质量工作方案》,对于央企ESG (Environment, Social and Governance) 信息披露做出了进一步规范,推动更多央企披露ESG专项报告,力争到2023年实现相关专项报告披露“全覆盖”。

政府部门和监管机构对国有企业实现“双碳”目标、发布ESG相关披露提出了更加精细化的政策要求。国有企业自身也在尽力与国家战略保持一致,大型国企已经陆续出台相关政策,并制定了“双碳”目标实现计划。

例如,中林集团年初发布的公告指出,2021年集团境内拥有的林地资源共实现年度碳汇量为342万吨二氧化碳当量;整体碳排放量为负3,263,467吨二氧化碳当量,标志着中林集团已实现零碳排放,率先完成碳中和目标。

一项针对央企上市公司ESG管理情况的研究发现,51%的央企上市公司明确ESG主管部门。部分公司设立了社会责任/ESG专门部门,例如冠捷科技、中国一重股份、中国电信等;部分公司ESG工作由宣传部、董事会办公室等部门兼任,例如中国核电、中国民航等;还有一些公司的ESG管理工作由两个或多个部门共同负责,例如天雁机械、天坛生物等。2021年度,在603家发布披露的上市国企中,有476个国企将报告命名为社会责任报告,69个国企将报告命名为环境、社会(ESG)报

还有部分国企将报告名中包含多个关键词,例如“环境、社会及治理(ESG)暨社会责任报告”<sup>14</sup>。

国有企业,尤其是上市国企可以在以下方面进一步提升ESG管理水平:

进一步落实ESG理念。国企在经营过程中需要更好地关注下属公司的ESG管理意识,实现自上而下的发展战略。

对已有ESG指标体系进行定期更新。目前许多国企已经制定了自身可持续发展绩效指标。作为履行社会责任和ESG实践的表率,国企应该保持其绩效指标的准确性、及时性和适用性,根据政策要求和行业发展动态更新既有ESG绩效指标。同时,适当更新新型权威指标,有助于投资者更加深入了解央企在ESG方面所做出的突出贡献。

进一步提升 ESG 信息披露及数据管理能力。目前发布社会责任报告的国企数量不断增加,但披露率仍有待提升。2022年6月1日,《企业ESG披露指南》团体标准正式发布。作为中国首份企业ESG信息披露的团体标准,进一步明确了未来中国企业ESG报告披露发展方向。国企、央企可以自主研究符合投资者和社会公众利益相关方需要的披露框架,提高ESG信息披露透明度。

<sup>14</sup> 经济观察网《国企 ESG 之路任重道远》,2022年10月10日18:10 登录, <http://www.eeo.com.cn/2022/0623/540522.shtml>

## 第六章

# 国资国企股权与 治理改革纠纷现状及启示

近年来，国有企业改革已步入正轨，但随之也带来许多矛盾纠纷。纵观改革过程中出现的种种纠纷，在法律主体上，既涉及企业与企业间因产权转让、兼并、分立等产生的纠纷，也涉及企业与员工职工之间因改制过程中的职工安置问题产生的纠纷，还涉及企业自身，在改制完成后，由于股权结构设置不合理、缺失规范的法人治理结构、经营能力欠佳等问题导致的破产、重整所引发的纠纷。在案件类型上，由于国企改革涉及方方面面，往往牵一发而动全身，其中包括劳动争议、合同纠纷、破产债权确认纠纷、股权转让纠纷等案件屡见不鲜，且往往较为疑难复杂。

为应对上述种种纠纷，不仅需要制度建设层面，通过法律、行政法规、规章等规范性文件作出引导，更需要人民法院在处理实际纠纷案件时，不断总结经验，并结合当下实际，切实解决问题。以下，我们结合最高人民法院关于企业改制问题作出的相关司法解释，以及司法实践中的真实案例情况，就国资国企股权与治理改革纠纷现状及所带来的启示进行介绍。

# 企业改制相关司法解释

## 1.《最高人民法院关于对因政府调整划转企业国有资产引起的纠纷是否受理问题的批复》

针对国有企业改制过程中出现的纠纷问题，最高人民法院最早于 1996 年就作出《最高人民法院关于对因政府调整划转企业国有资产引起的纠纷是否受理问题的批复》（以下简称“《批复》”），《批复》针对的是当时“在地方政府及其所属主管部门对一些企业国有资产以改变隶属关系或者分设新企业等方式进行调整、划转之后，出现了企业不服政府及其所属主管部门的决定，要求收回已被调整、划转资产的纠纷”的情况，其中指出“因政府及其所属主管部门在对企业国有资产调整、划转过程中引起相关国有企业之间的纠纷，应由政府或所属国有资产管理部门处理。国有企业作为当事人向人民法院提起民事诉讼的，人民法院不予受理”。该规定明确限定只有“政府在对企业国有资产调整、划转过程中引起国有企业之间的纠纷”不属于人

民法院受理范围。同时，《批复》中还指出“当事人不服政府及其所属主管部门依据有关行政法规作出的调整、划转企业国有资产决定，向人民法院提起行政诉讼，凡符合法定起诉条件的，人民法院应当受理”。从上述两条规定不难看出，最高人民法院在 1996 年作出的《批复》旨在说明针对国有产权划转所引起的纠纷，并非“一刀切”地剥夺当事人的诉讼救济权利，而是指引当事人采取行政诉讼的渠道。同时，《批复》也确立了一个基本原则，即国有企业改制过程中出现的纠纷究竟属于民事纠纷，还是属于行政纠纷，应当是综合判断的结果，比如作出的资产产权变动的意思表示是基于产权变动双方平等民事主体的自由意志，还是基于政府的意志；是等价有偿的变动还是无偿的划转行为；是否有政府文件或会议纪要等。

## 2.《关于审理与企业改制相关的民事纠纷案件若干问题的规定》(2003)

### (1)《企业改制规定》出台的背景 >>>>>

最高人民法院于 1999 年底开始调查研究，于 2003 年 1 月 3 日发布《关于审理与企业改制相关的民事纠纷案件若干问题的规定》（以下简称“《企业改制规定》”）。《企业改制规定》主要针对的是国有企业改革的深入过程中暴露出的诸多问题，比如某些企业改制不规范，没有严格按照法律和政策规定的程序进行，损害职工的合法权益；某些企业借改制之机逃废债务，损害债权人利益；某些企业在改制过程中故意隐瞒或者遗漏债务，损害兼并方或者购买者利益等等。在《企业改制规定》出台的当时，人民法院受理相关民事纠纷案件逐年上升，但调整这些民事纠纷的法律、法规及有关企业改制政策相对落后，给人民法院审理案件带来了适用法律上的困难。

### (2)《企业改制规定》的主要特点 >>>>>

其一，《企业改制规定》是人民法院丰富的民商事审判经验的总结。在起草过程中，收集和 research 了一些高级人民法院的规范性意见，认真总计了各地的审判经验，并广泛征求了中央有关部委、有关地方政府部门及专家学者的意见，并多次深入各地法院，直接听取在审判第一线工作的民商事法官的意见。

其二，《企业改制规定》的涉及面宽、内容丰富，重点突出。《企业改制规定》将不同形式的企业改制，如企业公司制改造、企业股份合作制改造、企业出售、企业兼并等改制形式中需要解决的民事纠纷问题进行了归纳。同时，突出了重点问题。所有规定的内容都简明扼要，便于操作。

其三，《企业改制规定》将法律实体与程序有机结合，侧重解决实体问题。针对审判工作的需要，既对程序内容，如案件审理、诉讼主体的追加等进行了必要的规范，又对大量的实体内容，如企业改制合同效力的确认、企业改制合同的履行、企业改制后债务的承担等等，进行了规定。这样规定，针对性和实践性强，体现了实体和程序的有机结合，侧重解决实体问题的特点，为人民法院审理与企业改制相关的民事纠纷案件提供了较为系统和完整的司法解释。

### (3)《企业改制规定》的主要内容 >>>>>

#### ①明确区分企业改制过程中的民事纠纷和行政纠纷

《企业改制规定》第三条沿袭《批复》中的规定，即“政府主管部门在对企业国有资产进行行政性调整、划转过程中发生的纠纷，当事人向人民法院提起民事诉讼的，人民法院不予受理”。同时，《企业改制规定》中进一步区分了企业改制过程中的民事纠纷与行政纠纷，其中将民事纠纷案件定义为“平等民事主体间在企业产权制度改造过程中发生的民事纠纷案件”，并在《企

业改制规定》第一条即作出规定“人民法院受理以下平等民事主体间在企业产权制度改造中发生的民事纠纷案件：（一）企业公司制改造中发生的民事纠纷；（二）企业股份合作制改造中发生的民事纠纷；（三）企业分立中发生的民事纠纷；（四）企业债权转股权纠纷；（五）企业出售合同纠纷；（六）企业兼并合同纠纷；（七）与企业改制相关的其他民事纠纷。”

#### ②关注企业改制过程中对企业职工利益的保护

正如时任最高人民法院副院长李国光在《企业改制规定》答记者问中指出“国有企业改革，不仅是企业自身体制的变革，而且涉及对企业职工利益的保护。”，《企业改制规定》的精髓即在于在审理与企业改制相关的民事纠纷案件中，

特别注意对企业职工合法权益的保护，维护企业和社会的稳定。对违规违法进行企业改制的，要坚决制止；对有损企业职工利益的行为，绝不迁就姑息。严防“群体事件”的发生，维护企业和社会的稳定。

#### (4)《企业改制规定》的意义



2003 年出台的《企业改制规定》的意义主要在于：第一，《企业改制规定》将对维护企业改革成果产生积极影响。维护企业改革成果是人民法院的一项重要任务，《企业改制规定》将此作为基本原则，并在具体条文中贯彻了这一原则；第二，《企业改制规定》将对企业改制行为起到正确的法律导向作用。对于人民法院审理的有关企业改制的民事纠纷案件，必须依据《企业改制规定》进行审理，不仅对相关的案件实现依法调整的目的，而且对今后的企业改制行为起到法律的示范和导向作用；第三，《企业改制规定》将进一步规范人民法院对相关民事纠纷案件的审理，统一司法标准，完善相关法律，为国有企业改革提供司法保障和服务；第四，《企业改制规定》进一步维护企业和社会稳定的大局。《企业改制规定》从规范人民法院审判工作出发，从审理案件的角度，纠正和制止企业改制中的违法、违规行为，遏制债务人的恶意逃债，保护债权人和企业职工的合法权益，维护企业改制的成果。<sup>15</sup>

#### (5)《企业改制规定》后续修订



2020 年最高人民法院对《企业改制规定》作出修订，除针对所依据的法律法规名称、条款发生变动作出更新外，修订版《企业改制规定》主要删除了原第三十二条的规定，即“企业进行吸收合并时，参照公司法的有关规定，公告通知了债权人。企业吸收合并后，债权人就被兼并企业原资产管理人（出资人）隐瞒或者遗漏的企业债务起诉兼并方的，如债权人在公告期内申报过该笔债权，兼并方在承担民事责任后，可再行向被兼并企业原资产管理人（出资人）追偿。如债权人在公告期内未申报过该笔债权，则兼并方不承担民事责任。人民法院可告知债权人另行起诉被兼并企业原资产管理人（出资人）。”

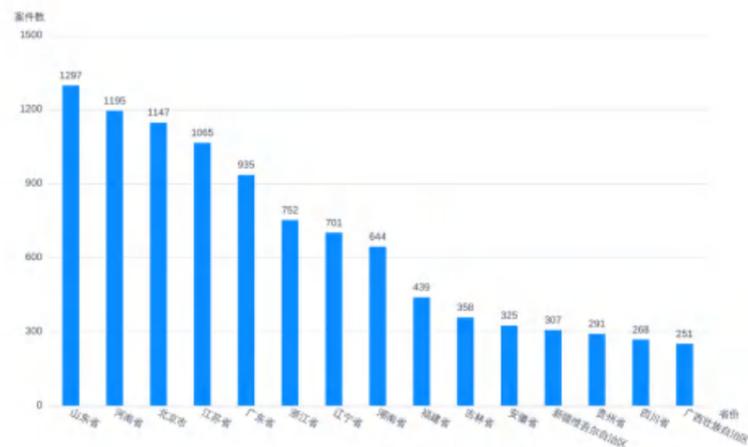
<sup>15</sup> 最高人民法院李国光副院长就《关于审理与企业改制相关的民事纠纷案件若干问题的规定》答记者问

# 国资国企股权与治理改革纠纷现状

## 情况概览



随着国企改革三年行动方案的逐步落实，与国企改革相关的纠纷数量也逐渐增多，经统计中国裁判文书网公布的裁判文书，自 2021 年 10 月至 2022 年 10 月期间，涉及国有资产、国企股权与治理、国企改革、国企职工、国企破产重组等方面的裁判文书共计一万二千余份。

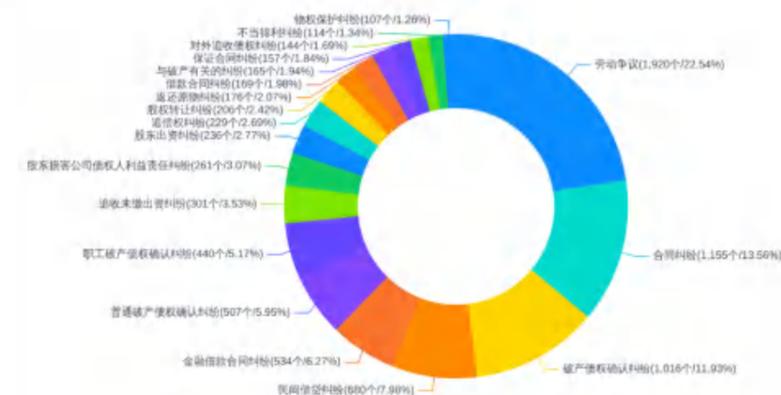


## 案件地域分类统计



上述所有案件按照地域统计山东省的案件数量最多，占比 10.61%。从案件数来看，排名前三的省份及其占比分别为：山东省(1297 件，占比 10.61%)、河南省(1195 件，占比 9.78%)、北京市(1147 件，占比 9.38%)。

从地域分布来看，案件数量与各省(直辖市)国企数量密切相关，根据 2017 年对国企上市公司数量的相关统计，沪深两市上市国企中北京、上海的国企数量分列第一第二位，为 132 家和 113 家，广东紧随其后，共计有 107 家国企上市公司，此后分别是江苏、山东，国企上市公司数均超过 40 家。



## 案件案由统计



按照案由统计，其中劳动争议的案件数最多，占比 22.54%。从案件数来看，排名前十的案由及其占比分别为：劳动争议(1920 件，占比 22.54%)、合同纠纷(1155 件，占比 13.56%)、破产债权确认纠纷(1016 件，占比 11.93%)、民间借贷纠纷(680 件，占比 7.98%)、金融借款合同纠纷(534 件，占比 6.27%)、普通破产债权确认纠纷(507 件，占比 5.95%)、职工破产债权确认纠纷(440 件，占比 5.17%)、追收未缴出资纠纷(301 件，占比 3.53%)、股东损害公司债权人利益责任纠纷(261 件，占比 3.06%)、股东出资纠纷(236 件，占比 2.77%)。

进一步对上述案由作出归类可发现，第一，国企改革过程中出现的与职工相关劳动合同纠纷、劳务合同纠纷等劳动争议纠纷案件数量最多。第二，由于国企改革往往涉及股权、资产的转让，因此与此相关的股权转让类纠纷、合同类纠纷也占比较大。第三，国企改革过程中由于破产所导致的纠纷也较为常见，争议主要集中在破产债权确认问题上。

# 典型案例及案件启示

## 楼灵跃与浙江省盐业集团金华市盐业有限公司义乌分公司劳动争议纠纷 (2020)浙 0782 民初 4898 号 >>>>>>

关键词：国企混改、员工安置、经济补偿

1985 年，原告楼某入职被告处担任临时工，1992 年，正式成为农民合同制长期工，2014 年按公司内部规定，经本人申请，公司同意其为内退人员。发内退生活费直至 2019 年。2019 年，被告公司进行混合制改革，为此公司宣贯《混合所有制改革职工安置方案》，并向在岗职工征求对该方案的意见建议。2019 年，经省集团公司职代会表决通过的《集团公司混合所有制改革职工安置方案》进行宣贯，确定了关于职工安置补偿标准。2019 年原被告根据确定补偿标准和补偿年限，签订《协商解除劳动合同协议》。嗣后，被告按约定支付了上述经济补偿金。2020 年，原告要求被告按每年 10430 元支付 1985 年至 1992 年期间的经济补偿金，最终均被劳动争议仲裁委员会和人民法院驳回。

案件启示：在混改的过程中，补偿经常是回避不了的。就本案来说，双方其实整体的争议很少，企业和员工在庭审过程中都实事求是，仅仅只是对计算经济补偿的工作年限产生了争议。本案的特殊之处在于员工所争议的工作年限在劳动法实施之前，所以仍然存在争议。混改的过程当中，每一家改革的企业都或多或少存在一些类似的历史遗留问题，除了身份转换带来的工龄计算问题，还有早年欠缴的社会保险、住房公积金，早期欠付的医疗费用、住房补贴、福利。如果企业发现存在历史遗留问题待解决，也更建议加强沟通工作，取得员工理解，通过协商处理相关事宜，这样，既能尽可能减少不必要的劳动纠纷，也能避免后续的法律风险。

## 新疆龙煤能源有限责任公司、郑北平股权转让纠纷 (2019)最高法民终 827 号 >>>>>>

关键词：国企股权转让、情势变更

本案中，被告新疆龙煤能源有限责任公司为国企，其与自然人郑北平签订《股权转让协议》，约定郑北平向龙煤公司转让其持有的恒润泰公司 51% 的股权，包括某煤矿区的探矿权证。后龙煤公司以案涉矿区位于乌鲁木齐市风景旅游区内，相关部门将对探矿权证的延续不予审批的政策调整为由，主张依情势变更解除合同，并不予支付剩余股权转让价款，后被转让方起诉至法院，法院判令龙煤公司解除合同理由不成

立，应当向转让方支付剩余股权转让价款及逾期付款违约金。

案件启示：情势变更，须为当事人所不能预见的、由除不可抗力以外的其他意外事故所引起的事件。同时，情势变更的事实发生于合同成立之后，履行完毕之前。可见适用情势变更解除合同的门槛和条件比较严格，因此，如果国有企业作为收购方，一定要事前对关键资质的可延展性进行充分的调研和考察，以免因资质无法延展导致所收购企业价值贬损。

## 上海市工业投资有限公司等与绿地控股集团有限公司股权转让纠纷 (2020)沪 01 民终 3186 号 >>>>>>

关键词：股权转让、隐瞒债务、尽职调查

2020 年，绿地控股集团有限公司（国企一方，以下简称“绿地公司”）通过挂牌交易方式受让其余三家公司持有的苏州翡翠国际社区置业有限公司（以下简称“翡翠公司”）股权，后翡翠公司被地方税务局追缴 2009 年至 2011 年期间

税款、滞纳金，并被处以罚款。绿地公司主张转让方承担税务损失。

案件启示：在进行混合所有制改革时，要充分关注民营企业是否严格依法纳税，从而在事前做好调查，在事后充分保留证据。

## 舟山海星轮船有限公司与王海军股权转让纠纷 (2020)浙 0903 民初 807 号 >>>>>>

关键词：股权转让、职工股权、税收违法行为

舟山海星轮船有限公司（国企一方，以下简称“海星公司”）原系职工持股和国资参股的公司，于 2007 年决定由 316 名职工集资设立舟山远大海运有限公司（以下简称“远大公司”），后根据政府的工作安排，由海星公司收购远大公司。股权转让完成后，远大公司因被地方税务局进行税务稽查产生税务损失，海星公司主张转让

方，即原职工股东承担损失。但法院以海星公司应当对远大公司的经营情况充分知悉了解为由，并未支持由原职工股东承担损失的主张。

案件启示：改制后的企业，虽然已经不属于国有企业对外投资的公司，但法院普遍认为，国有企业与改制后的企业存在一定的关联关系，因此，国有企业对改制后企业经营过程中产生的税收违法行为，承担一定的责任。

## 上海电力实业有限公司、中国水利电力物资有限公司与中静实业(集团)有限公司股权转让纠纷

(2014)沪二中民四(商)终字第 1566 号 >>>>>>

关键词：股权转让、股东会决议无效、优先购买权

民营企业中静实业(集团)有限公司(以下简称“中静公司”)、国有企业上海电力实业有限公司(以下简称“电力公司”)系上海新能源环保工程有限公司(以下简称“新能源公司”)的股东,分别持股 38.2%、61.8%。2012 年 2 月 15 日,新能源公司通过股东大会决议:同意电力公司转让其所持股份,转让价以评估价为依据;中静公司不放弃优先购买权。5 月 25 日,新能源公司将股权公开转让材料报送某产权交易所。6 月 1 日,产权交易所公告新能源公司 61.8% 股权转让的信息。7 月 2 日,中静公司向产权交易所发函称,根据框架协议及补充协议,系争转让股权信息披露遗漏、权属存在争议,中静公司享有优先购买权,请求产权交易所暂停挂牌交易,重新披露信息。7 月 3 日,中国水利电力物资有限公司(以下简称“水利公司”)与电力公司通过产权交易所签订产权交易合同。9 月 11 日,新能源公司向水利公司出具出资证明书,并将其列入公司股东名册,但未能办理工商变更登记。中静公司诉至法院,认为电力公司擅自转让股份侵害了其优先购买权,请求判令中静公司对电

力公司转让给水利公司的新能源公司 61.8% 股权享有优先购买权,并以转让价 48,691,000 元行使优先购买权。

案件启示:本案是保护民营企业在有限责任公司股权转让时享有优先购买权的典型案例。电力公司作为国有企业,转让其股权时必须进场交易,但进场交易不能侵害其他股东的权利。产权交易所在中静公司提出异议却未告知是否如期交易的情况下,将电力公司的股权转让给水利公司,侵害了中静公司的优先购买权。人民法院审理本案时,平等对待不同所有制股东,依法保护非公有制企业中静公司的优先购买权。

混合所有制经济中,应当平等保护公有制经济主体与非公有制经济主体。由于混合所有制企业中,不同所有制经济主体的权利体现为对混合所有制企业的股权,故保护非公有制经济主体的权利就体现为对其股东权利的保障。有限责任公司中,股东对外转让股权时,其他股东的优先购买权是股权的重要内容之一,应依法予以保护。人民法院支持中静公司要求行使优先购买权的主张,体现了对混合所有制企业中非公有制股东的平等保护。

## 防城港务集团有限公司、广西秉泰投资有限公司再审案外人执行异议之诉(2021)最高法民申 89 号 >>>>>>

关键词：股权转让、公开挂牌交易、国有资产

2018 年,防城港务集团有限公司(以下简称“防港集团”)与广西秉泰投资有限公司(以下简称“秉泰公司”)签订《防港晶源重组专项会议备忘录》《股权转让意向协定》,约定秉泰公司拟收购防港集团所持防城港晶源矿业公司(以下简称“防港晶源”)的股权,后防港集团在北部湾产权交易所挂牌转让,公告期满后秉泰公司未报名参加竞拍,防港公司主张秉泰公司构成违约,拟罚没该公司缴纳的 1000 万元定金和 4000 万元履约保证金。后因秉泰公司被强制执行,上述定金及保证金被查封冻结,防港集团主张《股权转让意向协议》有效,提起执行异议之诉。

案件启示:最高人民法院认为,防港集团主张《备忘录》及《股权转让意向协议》合法有效的理由不成立。防港集团实际上是以公开挂牌交易的形式掩盖了私下直接交易的目的,侵害了不特定主体同等条件下参与竞买的权利,损害了社会公共利益。国有企业应当依据《企业国有资产法》《企业国有资产交易监督管理办法》《国有资产评估管理办法》等法律、法规,以及部门规章、政府文件等对国有企业交易监管的规定,依法依规进行交易。

## 深圳市标榜投资发展有限公司、鞍山市财政局股权转让纠纷(2016)最高法民终 802 号 >>>>>>

关键词：股权转让

2011 年 11 月 29 日,鞍山市财政局拟作为出让方将标的资产,即鞍山银行 69300 在沈阳联合产权交易所登记并挂牌交易。但鞍山财政局违反合同约定,未履行报批义务,亦未按照有权机关要求补充报送相关材料。

案件启示:合同约定生效要件为报批允准,承担报批义务方不履行报批义务的,应当承担缔

约过失责任;缔约过失人获得利益以善意相对人丧失交易机会为代价,善意相对人要求缔约过失人赔偿的,法院应予支持;除直接损失外,缔约过失人对善意相对人的交易机会损失等间接损失,应予赔偿。间接损失赔偿数额应考虑缔约过失人过错程度及获得利益情况、善意相对人成本支出及预期利益等,综合衡量确定。

### 甘肃农垦金昌农场有限公司、金昌水泥(集团)有限责任公司公司决议效力确认纠纷 (2021)最高法民申 3524 号 >>>>>>

关键词：股权转让、股东会决议、“三重一大”

金昌水泥(集团)有限责任公司(以下简称“金泥公司”)共有两名股东,一是甘肃农垦金昌农场有限公司(原名甘肃省国营八一农场,以下简称“八一农场”)和金昌市国资委。2014 年金泥公司作出股东会决议,对其使用的 8 宗国有土地依照基准地价重新评估,重新评估土地价值全部作为金昌市国资委对金泥公司的单方面增资。八一农场和金昌市国资委在该股东会决议上签字、盖章。增资事项办理了工商变更登记手续。此后,八一农场认为股东会决议违反国有企业“三重一大”制度,要求确认股东会决议无效。

案件启示:本案争议焦点是违反“三重一大”制度的股东会决议是否有效。最终经过一审、二审、最高院再审申请,均认为对股东会决议效力进行认定,应以法律、行政法规为依据。公司股东会决议的内容违反法律、行政法规的规定,才导致决议无效。“三重一大”决策制度是党中央、国务院规范国有企业决策管理的制度,不是法律与行政法规,因此并不能导致股东会决议无效。

### 中国航空技术国际控股有限公司、湖北福汉木业(集团)发展有限责任公司损害公司利益责任纠纷 (2019)最高法民终 8 号 >>>>>>

关键词：股权转让、国企参股公司、损害公司利益、董监高信义义务

中国航空技术国际控股有限公司(国企一方,以下简称“中航国际公司”)与湖北福汉木业(集团)发展有限责任公司(以下简称“福汉木业公司”)均为中航林业有限公司(以下简称“中航林业公司”)股东,中航国际公司认为福汉木业公司利用大股东控制地位,在其委派的高管罗某、

余某某配合下,违反中航林业公司章程且未经决策,擅自转移中航林业公司 4.8 亿元资金。

案件启示:国企对外投资的参股公司中,国企方股东不占控股地位,非国企方控股股东利用控制地位和委派的董监高,在违反公司章程的情况下,实施损害公司利益的行为。

### 赣州城市开发投资集团有限责任公司与赣州市南康区大地酒店有限公司、蔡辉损害公司利益责任纠纷 (2019)赣 07 民初 303 号 >>>>>>

关键词：股权转让、国企参股公司、非股东方抽逃出资

赣州发展投资控股集团有限责任公司(以下简称“赣州城投公司”)作为江西中财宝辉担保有限公司(以下简称“中财宝辉公司”)股东,提起股东代表诉讼,主张中财宝辉公司控股股东赣州市南康大地酒店有限公司(以下简称“南康大地酒店”)返还实缴注册资本,公司执行董事兼总经理蔡辉承担连带责任。

案件启示:在国企参股公司中,存在非由国企方委派的董监高协助其他股东抽逃出资的风险,国企方股东可以依法提起股东代表诉讼,主张抽逃出资的股东返还出资本息,并主张协助抽逃的董监高承担连带责任。

## 第七章

# 公司法修订及合规监管政策 对国资国企股权与治理改革 的影响

# 《公司法》修订对国资国企 股权与治理改革的影响

多年来，国内外有关权威机构和媒体一直将大成评为收购与兼并领域的最佳中国律师事务所之一。公司收购、兼并及重组改制、员工持股及股权激励是大成的核心业务。

大成律师在公司业务领域拥有多年的执业经验。参与大型企业投资项目，担任大中型国有企业、新兴民营企业的法律顾问，先后为二百多家上市公司或券商提供法律服务，为八十多家特大型、大中型国有或集体企业设计整体改制方案、主辅分离辅业改制方案、资产处置方案、职工安置方案、员工持股计划、期股激励方案、产权转让方案、重组并购方案、整体上市方案等，并进行全程跟踪服务，在业内始终处于全国领先地位。

## 一、《公司法》修订的背景

公司作为最重要的市场主体，在社会主义市场经济体制中由《公司法》这一基础性法律来规范。《公司法》的制定和修订，与建立和完善我国社会主义市场经济体制息息相关。我国现行《公司法》于1993年制定，1999年、2004年对个别条款进行了修改，2005年进行了全面修订，2013年、2018年又对公司资本制度相关问题作了两次重要修改。《公司法》颁布实施近30年以来，对于促进健全现代企业制度持续健康发展，起到了至关重要的作用。而随着时代前进的步伐，营商环境不断更迭，现行《公司法》存在一些诸如制度滞后于市场主体的创新实践；基础性规定欠缺或较为原则；公司责任追究机制，监督制衡不完善等与市场经济体制改革发展不适应、不协调的问题。为启动市场主体活力和推动经济高质量发展，《公司法》再次启动大修。

本轮《公司法》修订可以追溯到2019年初，修法力度之大，旨在贯彻落实党中央在深化国有企业改革、优化营商环境、加强产权保护、促进资本市场健康发展等方面的重大决策部署，进一步推动中国特色现代企业制度的完善和实践发展，为保障更有活力的中国市场提供坚实的法治基础。

对国资国企而言，将中国特色现代企业制度加速、大幅纳入修订草案时，重大变化主要体现在以下几方面：党对国有企业的领导正式法定化；引入类别股制度对国有企业混合所有制改革股权设计产生影响；治理模式和治理主体设置发生重大变化；专章针对国家出资公司作出规定等内容；以下将就前述这几个主要的修改方向对国资国企股权和治理改革可能产生的影响展开讨论。

## 二、党对国有企业的领导正式法定化

坚持党的领导，是国有企业的本质特征和独特优势，是完善中国特色现代企业制度的根本要求。

2016年习近平总书记在全国国企党建工作会议中强调“坚持党对国有企业的领导不动摇，开创国有企业党的建设新局面”，提出“两个一以贯之”原则，即“坚持党对国有企业的领导是重大政治原则，必须一以贯之；建立现代企业制度是国有企业改革的方向，也必须一以贯之。”将国有企业党组织内嵌到公司治理结构之中，从此“领导核心”与“政治核心”成为关键。2017年十九大修订的《中国共产党章程》规定，“国企党委（党组）发挥领导作用，把方向、管大局、保落实，依照规定讨论和决定企业重大事项”。2019年《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》中，进一步明确规定“党组织研究讨论是董事会、经理层决策重大问题的前置程序，落实党组织在公司治理结构中的法定地位。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做出决定。”，精准落实党组织在公司治理结构中的工作和法定地位。这也是首次提出党组织领导作用的具体规定，并将党建写入章程。2020年中国共产党全面深化改

革委员会审议通过的《关于中央企业党的领导融入公司治理的若干意见（试行）》和2021年中共中央办公厅出台的《关于中央企业在完善公司治理中加强党的领导的意见》使得党组织进一步融入国有企业的政策具体细化。

近年来，大部分国有企业在深化改革的实践中普遍增强了党的领导，但是党的领导及其作用发挥在国家法律层面几乎没有规定，现行《公司法》仅在第十九条规定“在公司中，根据中国共产党的规定，设立中国共产党的组织，开展党的活动。公司应当为党的活动提供必要条件。”《修订草案》在继续保留第十九条规定（现为《修订草案》第十七条）的基础上，依据党章规定和上述政策文件要求，增设一条专门明确党在国有企业发挥领导作用。《修订草案》第一百四十五条规定“国家出资公司中中国共产党的组织，按照中国共产党章程的规定发挥领导作用，研究讨论公司重大经营管理事项，支持股东会、董事会、监事会、高级管理人员依法行使职权。”该规定首次在公司法层面直接、明确地确立了中国共产党对国有企业（《修订草案》称之为“国家出资公司”）的领导，并首次在公司法层面直接、明确地规定了党“研究讨论公司重大经营管理事项”的法定权利。

### 三、设置类别股确保国有股权话语权

《修订草案》明确股份有限公司可以按照公司章程的规定发行与普通股权利不同的类别股<sup>16</sup>。引进类别股制度，一方面可以增加公司融资的灵活性，另一方面随着类别股法定地位的确立，公司治理也将变得更为复杂。国企在推进混合所有制改革过程中，未来有可能可以通过设置优先股、特殊表决权股（AB 股）来确保国有股权话语权，因此也就不再执着于 51% 的绝

对控制权，或者 34% 的相对控制权。比如国有股东通过使用特殊表决权股（AB 股），将股票分为 A、B 两类，向外部投资人发行的 A 类股，每股只有 1 票投票权；国有股东持有的 B 类股，每股有 10 票投票权。这样既能实现融资目标，又不用担心失去控制权。当然，特殊表决权股（AB 股）使用是否会对“混资本、转机制”的改革目标造成影响，还需进一步探讨。



<sup>16</sup>《修订草案》第一百五十七条规定“公司可以按照公司章程的规定发行下列与普通股权利不同的类别股：（一）优先或者劣后分配利润或者剩余财产的股份；（二）每一股的表决权数多于或者少于普通股的股份；（三）转让须经公司同意等转让受限的股份；（四）国务院规定的其他类别股。公开发行股份的公司不得发行前款第二项、第三项规定的类别股；公开发行前已发行的除外。”

### 四、治理模式与治理主体设置发生重大变化

与我国现行《公司法》相比，此次《修订草案》在公司组织结构设置方面进行了较为全面的改进，不仅弱化了有限责任公司与股份有限公司的界限，同时赋予了公司组织结构足够的灵活性以及治理规则上的可操作性。

首先，针对董事会成员的设置，《修订草案》第六十三条规定<sup>17</sup> 董事会成员为三人以上，取消了现行《公司法》有关有限责任公司董事会 3-13 人，股份有限公司董事会 5-19 人的限制性规定<sup>18</sup>，这一修订逐渐与世界主流立法模式靠近，与我国国资国企的规模具有更高的适配度。过去，我国不区分公司规模大小一律设置上限，既缺乏强制规范的理由，又未能充分体现公司自治的原则。因此本次修订改变了以往僵化的董事会组成结构，突破了固有模式。同时，对于国资国企而言，在混合所有制改革过程中往往需要引入非国有资本，意味着公司董

事会成员构成的相应调整，在《修订草案》下董事会人数的增多可能会出现更多股东博弈的空间。

其次，针对公司治理模式的选择，我国现行《公司法》的整体思路均体现出我国国有企业主体实行的是“双层治理模式”，即董事会与监事会同时参与公司治理。而此次《修订草案》对此进行了突破性地改变，第一百二十五条对特殊的股份有限公司放宽了监事会设置要求，这表明未来在治理模式选择过程中公司将获得更多的自主选择权，允许其选择“单层治理模式”，即仅由董事会参与公司治理，由独立董事和主要由独立董事组成的专门委员会如审计委员会行使监督职能，以实现对公司快捷高效的治理，降低相应的治理成本。对于国资国企而言，尤其是国有控股上市公司，审计委员会有可能替代监事会成为上市公司的标配。

<sup>17</sup>《修订草案》第六十三条规定“董事会成员为三人以上。职工人数三百人以上的有限责任公司，其董事会成员中应当有公司职工代表；其他有限责任公司董事会成员中可以有公司职工代表。董事会中的职工代表由公司职工通过职工代表大会、职工大会或者其他形式民主选举产生。”

<sup>18</sup>《公司法》第四十四条规定“有限责任公司设董事会，其成员为三人至十三人”。《公司法》第一百零八条规定“股份有限公司设董事会，其成员为五人至十九人”。

## 五、完善国家出资公司特别规定

《修订草案》删去了现行《公司法》国有独资公司的独立章节，增设了国家出资公司的特别规定的专章，将适用范围扩大至国有出资公司。这一修改是深化国有企业改革的需要，同时亦说明了国家出资企业对我国经济、科技等全方面发展的重要贡献，与其在我国发展中承担着主要支柱作用相匹配。本次《修订草案》专章规定国有出资公司，其中主要内容包括：

### 1. 明确国家出资公司的概念

《修订草案》第一百四十三条规定“国家出资公司，是指国家出资的国有独资公司、国有资本控股公司，包括国家出资的有限责任公司、股份有限公司。”随着混合所有制改革和股权多元化改革的不断推进，传统意义上的国有独资公司将越来越少，国有企业更多的组织形态体现为国有全资公司、控股公司和参股公司，因此，用“国家出资公司”替代原来的“国有独资公司”，正是国企改革成果在《修订草案》中的反映。

### 2. 扩大履行出资人职责的主体

现行《公司法》第六十四条规定，国务院或者地方人民政府授权本级人民政府国有资产监督管理机构履行出资人职责。该条明确将履行出资人职责的主体限定在国家或各级国资监管机构。本次《修订草案》第一百四十四条规定“国家出资公司，由国务院或者地方人民政府分别代表本级人民政府依法履行出资人职责，享有出资人权益。国务院或者地方人民政府可以授权国有资产监督管理机构或者其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资公司履行出资人职责。”

以上修改，一方面是与《中华人民共和国企业国有资产法》第十一条“国务院和地方人民政府根据需要，可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责”的规定等相一致，确保了法律适用的统一性；另一方面，增加了履行出资人职责的主体范围，符合现实需求，与市场发展的需要相契合，便于根据国家出资公司主营业务、发展需求等确定履行出资人职责的主体，实现国家出资企业高效、高质量发展。

## 3. 完善国家出资公司重大事项决策机制

其一，调整了国有独资公司的出资人职责履行机构决定重大事项的范围，明确了决定合并、分立、解散、申请破产，董事会成员的委派或者选任等重大事项时，需履行本级人民政府的批准程序，强化了出资人职责履行机构的实际地位，可以严控企业重大事项决策，实现高效控制企业管理经营风险。

其二，增加了履行出资人职责的机构委派股东代表参加国有资本控股公司股东会的规定。

其三，发行公司债券不再需要国资监管机构决定。对国有独资公司发行债券决策程序进行简化，是稳定经济预期的需求。发行债券作为企业现在的主要融资手段。



# 合规监管政策对国资国企股权与治理改革的影响

## 一、《中央企业合规管理办法》的背景

2022 年 10 月 1 日起,《中央企业合规管理办法》(以下简称“《合规管理办法》”)正式施行。《合规管理办法》共四十二条,相较于 2022 年 4 月 1 日出台的《中央企业合规管理办法(征求意见稿)》而言,《合规管理办法》更具有针对性,且更符合企业实际情况,更有助于推动政策落地。同时,相比国资委 2018 年出台的《中央企业合规管理指引(试行)》而言,《合规管理办法》以国资委令的形式发布,更突出约束力。

《合规管理办法》是我国第一步关于合规管理

的部门规章,其重要性不言而喻。2022 年恰逢中央企业“合规管理强化年”,也是国企改革三年行动方案的最后一年,在深化国企改革的实践过程中,国企应当认识到合规管理的重要性,并切实将合规管理嵌入业务经营管理过程。正如国资委党委委员翁杰明所言:“合规管理是企业切实有效防范经营风险的关键制度性措施,是新形势下持续健全公司治理,确保企业良性循环、稳健发展的迫切需要,是一件‘必须要做,并且一定要做好’的事。”



## 二、国资国企合规管理共性问题及解决思路

目前来看,大多数国企仍处于合规体系搭建阶段,存在一些共性问题。比如组织领导机制方面,相关部门权责不明晰,首席合规官独立性与专业性不强;管理制度体系方面,合规管理的立改废工作需要加强、配套细则和重点专项制度需要完善;具体运行方面,全流程合规风险防控机制未建立健全,合规管理信息化建设未深入等。

随着国企改革进入深化阶段,下一步工作自然应当落到合规体系建设上,比如,在组织领导机制方面,应当注重结构合理、权责分明。完善且设置合理的合规管理机构是合规管理的前提条件,应当加强顶层设计,明确部门职责,理清合规管理部门与其他部门的职责范围与界限,防止出现各部分合规管理职责重叠或冲突的情况。

在制度体系方面,应当深化立改废工作,不断完善专项和重点制度。根据企业实际组织架构、业务流程、经营状况及可能发生的风险事项建立合规管理制度,并通过分级分类、制定制度清单的方式有序梳理全部制度,避免冗余

和内容冲突;由于制度的修改与废止过程可以侧面反映出国家及/或企业的政策走向,因此国企应当根据法律法规、监管政策等变化情况,及时对内部规章制度进行修订。此外,国企还应当通过细化政策规定将合规管理要求嵌入到企业业务流程中,从而逐步形成紧密关联、高度配合的制度体系。

在具体运行方面,要以务实高效为执行原则,以提升依法合规经营管理水平为导向。充分发挥联席会议的协同作用,建立起覆盖事前、事中、事后的合规风险防范机制,制定合规检查计划,将合规检查常态化、检查内容具体化,对合规管理环境、合规管理职责履行情况、经营管理制度与机制的建设及运行状况等方面进行定期评估;重视合规管理信息化建设,通过信息系统对业务发起、流转、审批、存档环节留痕管理,有效审查法律法规、内部规章制度是否得到严格执行;通过各系统互联互通,消除信息孤岛、打破数据壁垒;通过数据分析或多种技术手段,对异常事件进行追踪并对潜在合规风险进行预警。

## 第八章

# 国企股权和治理改革 未来发展的方向

国企股权和治理改革作为我国经济体制改革的重要组成部分和本轮国企改革的关键举措之一，在改革规模、领域、方式、速度等方面都取得了积极进步与显著成效，逐步有效促进了国有企业效率提升和国有经济结构优化。2021年8月30日，国务院国有企业改革领导小组办公室召开推动混合所有制企业深度转换经营机制专题推进会，会议强调“要把深化混合所有制改革的工作重点放到转机制上，重点在选好战略投资者、完善公司治理、提高上市公司质量、放大和拓展国有资本功能、探索更加市场化的差异化管控、集成运用市场化机制各项措施、全面加强党的领导和党的建设等方面，采取有力有效措施，确保增强活力动力，提高效率效益”。这标志着混合所有制改革已经进入到“积极稳妥深化”和“以转机制为重点”的新阶段，混改升级要在“改”字上进一步下功夫。未来一段时间，国资国企改革仍将从国企股权、国资监管和国企运营三个方面，按照既定的政策深入推进，关注重点从“调结构”、“做大”转移到“做强做优”、“争创世界一流”。

## 国企分类不断优化， 构建两类公司的管理模式

国有企业通过“抓大放小”、“兼并重组”等改革措施在体量上日益壮大，国资委因自身担负许多社会监管职能，同时随着管人、管事、管资产的任务越来越重，一定程度上难于聚焦管理国有资本的战略任务。因此从国资委直管国有企业发展到国资委通过两类公司统管国有企业的监管模式是必然选择。未来国有企业可能将被划分为三类：直管国企、两类公司及其下属企业。除关系到国民经济命脉的国有企业（如石油、电力等）将被列为直管企业外，其他国有企业将可能转型成为两类公司或成为其下属企业。

两类公司指的是国有资本投资公司和国有资本运营公司，其均为在国家授权范围内履行国有资本出资人职责的国有独资公司，是国有资本市场化运作的专业平台。国有资本运营公司侧重于盘活国有资产存量，通过股权运作、基金投资、培育孵化、价值管理等方式，实现国有资本合理流动和保值增值，引导和带动社会资本共同发展。国有资本投资公司重点解决国民经济的布局结构调整问题，通过开展投资融资、产业培育和资本

运作等方式，发挥投资引导和结构调整作用，推动产业集聚、化解过剩产能和转型升级。

两类公司组建有两种方式，集团公司改组（例如中粮）或新设（例如山西国投）。根据《中央企业两类公司治理管控研究报告》<sup>19</sup> 两类公司治理管控可归纳为“1234”特征：“明确总部管资本”的 1 个定位；“公司治理 + 管控模式”的 2 条主线；“集团总部资本层、业务单元资产层、运营单元执行层”的 3 层架构；“优化组织架构、优化制度体系、优化责权关系、优化共享服务”的 4 大手段。

未来会有更多国企集团母公司转型成为两类公司，在其治理管控方面应进一步深化落实管资本的总部定位；进一步优化治理机制融入党的领导；进一步完善差异化授权放权履行股东职责；进一步持续改革市场化经营机制；进一步增强监督体系合力整合监督资源；进一步加强治理管控评估机制。两类公司不能增加国有企业管理层级的负担，而应成为国有资本市场化运作的专业平台，对人才、专业能力提出了更高的要求。

## 国企重组继续加快，带动 整个国家进入大企业时代

国有企业在国有经济战略中发挥着重要的支撑作用，有效推进国有企业战略性重组和专业化整合是“十四五”期间的重中之重。各省市区的兼并重组将在今后持续不断推进，在制造、煤炭、电力、通信、化工等领域进行战略性重组，在钢铁、海工、环保等领域进行资源整合。同时国有企业也将参与到民营企业为解决高杠杆和股权高比例质押出现的风险危机而进行的并购中。兼并重组、交叉持股、财务投资、战略联盟等多种合作模式将大量涌现。

在过往的兼并重组中，因为考虑实施难度、成本和风险等因素，许多重组是先改变隶属关系，仍会出现集团内部企业之间的竞争。随着经济增长放缓、市场竞争加剧，专业化集团企业更倾向于打造平台型组织，按照客户、专业、区域等维度进行深层面的业务整合和管理变革，真正实现“1+1>2”的目标。

2016 年 6 月，宝钢和武钢宣布合并重组。重组时，宝钢股份就确立了建立信息系统全覆盖和统一研发、统一销售、统一采购的一体化运营体系，确立多制造基地管理模式并实现初步融合的总体目标。2017 年，宝钢股份完成 1150 项整合融合任务、335 项里程碑项目，共实现协同效益 20.33 亿元，远超预期目标，有效支撑了武钢有限公司业绩改善和竞争力提升。宝钢和武钢的重组经验值得借鉴。

世界 500 强企业中中国继续保持增长势头，新上榜的公司多为加快重组的地方国企，亿万元俱乐部成员数量涨幅迅猛。随着中国经济总量增加，中国企业的规模将越来越大，向科技进步转型势头亦可期待。

<sup>19</sup> 中智咨询研究院《中央企业两类公司治理管控研究报告》

## 混改分层分类推进，探索 建立新治理机制和监管制度

为提高改革的针对性、监管的有效性、考核评价的科学性，《指导意见》提出，根据国有资本的战略定位和发展目标，结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要，对国有企业要实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核，推动国有企业同市场经济深度融合，促进国有企业经济效益和社会效益有机统一。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》亦提出“深化国有企业混合所有制改革，对混合所有制企业探索实行有别于国有独资、全资公司的治理机制和监管制度”。

《中央企业混合所有制改革操作指引》<sup>20</sup> 中明确：国企混改应按照“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”的总体要求，坚持“因地制宜、因业施策、因企施策，宜独则独、宜控则控、宜参则参，不搞拉郎配，不搞全覆盖，不设时间表”的原则，积极稳妥深化混合所有制改革。混改主题由混资本为主向混机制为主转变，混改形式上从单一的混改走向以混改为主线进行综改的新阶段。着力引入高匹配度和协同性战略投资者，给予其董事会席位，提高参与权，充分发挥战略股东在业务合作、改革发展等重大事项决策上的积极作用，探索有别于国有独资公司的治理机制和监管模式。

同时，以国有资产保值增值、防止流失为目标，加快形成全面覆盖、分工明确、协同配合、制约有力的国有资产监督体系。在重点领域制订科学、可量化、可考核的国资系统智能化监管指标，如利润率、资产负债率、劳动生产率、资金回报率以及创新研发能力指标等，以此动态监管国有资本，并形成风险预警机制。于内部，增强企业内控体系的整体性有效性，强化流程管控刚性约束，确保内部监督及时有效。强化出资人监督，加快国有企业行为规范法律法规制度建设，加强对企业关键业务、改革重点领域、国有资本运营重要环节的监督。于外部，建立有效的外部监督协同联动和监督会商机制，形成监督合力。实施信息公开，加强社会监督，建设阳光国企，提速构建国资监管“大格局”。

<sup>20</sup> 2019 年 10 月 31 日，国资委关于印发《中央企业混合所有制改革操作指引》的通知

## 第九章

# 律师行业深度参与国资国企改革的前景及空间

## 一、律师参与国资国企改革的价值和意义

其一，律师参与国企改革能有效地防范法律风险和政策风险，保证国企改制的规范化运作。

国企改革的政策性和法律性特征决定了其必然存在着一系列法律风险和政策风险。这些法律风险和政策风险主要集中在国有资产评估、国有资产转让、报表的调整与纳税影响等几个方面。律师参与国企改革，可以为改革提供准确的法律、法规及政策依据，有效地规避法律风险和政策风险，保证国企改制的规范化运行。

其二，律师参与国企改革，能有效节约改制成本。

律师可以帮助企业根据法律政策的规定和企业自身情况选择改制模式，处理好资产重组及人

员调整中的各项法律问题，审查、制定改制方案及其他法律文件，保障法律文件的合法、有效，律师出具的法律意见书对于主管部门审核、审批改制方案，更是起着不可替代的作用。

其三，律师参与国企改革，能有效保护员工利益和维护社会稳定，有利于和谐社会的构建。

改制方案必须提交企业职工代表大会（或职工大会）审议，听取职工意见；职工安置方案更是必须经职工代表大会（或职工大会）审议通过方可实施。律师的参与有利于这些方案的审议和通过。

## 二、律师在国资国企改革中提供法律服务的类型

结合国企改革的相关政策及法律法规、规范性文件，以及现有的法律技术操作来看，国企改革可通过以下方式来实施和实现：股权转让模式、增资模式、新设公司模式、债转股模式、并购重组模式、整体上市模式、PPP 模式（主要公共基础设施中的合作），在各类国企改革的实现途径中，均少不了律师的重要作用。

### 1. 股权结构设计中的律师服务

要推进国企混改，就必须合理控制控股比例，为了激发民营资本进入的积极性，需要国有企业的持股处于一个相对合理的状态，根据具体国有企业的实际情况，控制好持股比例，这既能有效的避免产权单一，一股独大的现象，还能帮助国企摆脱在用人机制上的束缚，提高企业灵活性。律师则能根据具体国企的实际情况提供专业的法律服务，包括股权结构的顶层设计、股改过程中对国有股权或引进民营资本的股权定价、股改程序合法性等问题，以顾问、咨询、设计股权架构和股改方案、出具法律意见书、提供法律建议、起草法律文书等方式，对国有资本的进入及退出机制提供完善的法律帮助。在混改中通过律师可以运用法律的方式、制度的设计保证国有资本和民营资本的地位平等性，同时根据企业本身的特征对各种所有制的股权配比进行合理配置，使代表各种所有制的股东，均平等、有效地参与企业的经营和运转，发挥各自的优势，实现混合所有制企业健康发展。

### 2. 混合所有制改制操作实体和程序的合法合规控制

由专业的律师事务所和专业的律师参与混合所有制改制的整个流程，从而确保方案及操作过程符合法律法规的相关规定，具体包括：决策程序是否符合法律法规及章程规定，改制资产产权是否明晰，改制操作程序是否完整、合法，债权债务处理方案是否损害债权人利益，中介机构的选聘是否公开透明，涉及职工安置的是否符合规定且经必要程序，改制后的组织形式、法人治理结构是否合法合理，股权变动方案的合法性等。律师在混合所有制改制中不可或缺的作用，均通过以上不可替代的专业性法律服务所体现。

### 3. 为建立规范的法人治理结构提供服务

律师可以协助新企业在企业改制后严格按照国家法律法规、规章政策等建立责权统一、运转协调、有效制衡的法人治理结构，协助企业完善各项内部管理制度，帮助企业把各项经营和管理工作纳入法制化轨道。

首先，律师可依照《公司法》等法律法规的规定进一步完善公司的三会制度，将三会的职权落到实处，成为股东之间讨论研究公司重大经营发展事项的主要平台，努力保障非国有股东的话语权。

其次，企业运行往往需要一整套的完备制度，而制度设计要符合权责对等原则、激励和约束并重原则、长远利益和当前效益相结合原则。而律师是最善于依法制定规则、坚守原则、保障执行的主体，在企业体制方面，律师能够帮助企业进一步加强混合所有制改革具体配套制度建设。包括制定和实施公司长效的激励约束分配机制，介入制作薪酬计划、股权激励方案等具体业务与管理，以及通过制度保障让民营资本更多的参与到企业治理之中，不断激发国有企业的内在动力。

### 4. 金融及涉外法律服务

目前，我国 80% 以上的国有企业都实现了公司制股份制改革，不少企业正在通过核心资产上市和整体上市、引入集体资本和非公有制资本、员工持股三种形式，推进混合所有制改革。在改革推进的过程中，资本市场平台将作为国企新一轮并购重组改革的对接，从中对金融支持的需求越来越多。由此可见，改革过程中的金融法律服务的需求是非常巨大的。律师既可以依法为企业整体上市、股票发行、IPO 等业务提供传统法律服务，又可以提供新型的金融类法律服务，包括金融工具的运用、金融产品的设计等，将资管、债券、资产证券化等和国有企业的融资、投资相结合。

另外，结合“走出去”战略，国有企业会在产品、资本、经营能力这个层面上走出去进入国际市场，这给涉外法律服务提供了巨大的市场。在产品走出去的过程中可能涉及反倾销、反补贴等国际经济法律的问题，在资本走出去的层面上，会涉及在海外进行资本运作的法律问题，上述法律问题当然少不了律师的专业服务。

混合所有制改革是解决当下国有企业内部问题的必然措施，但不可避免，改革过程中会出现新的问题有待探讨，而且在新一轮改革过程中也必然会出现不少交易形式的创新、交易的多方整合，这些新颖、复杂的交易又会涉及金融、财务、经济、管理各方的专业知识，而又没有前车之鉴可以借鉴，这对律师的要求也更高。律师行业的每一位律师应当时刻谨记自己的历史使命，在国企改革的实践中，不断加强服务意识迎难而上。

### 三、协助国有企业建设合规管理体系

国有企业作为我国经济发展的重要支柱，在合规领域，也应发挥更大的作用。在此基础上，国有企业的合规标准日渐严格，对律师的合规辅助水平要求也越来越高。

#### 1. 律师在合规体系中的定位



律师是企业合规管理体系建设的协助者。应当以企业本身法人治理结构、运营机制为基础开展企业合规管理体系建设，在此基础上，律师提出完善、整改建议，并在经过与企业充分论证后作出相应的调整，得到企业的认可与肯定，是合规体系顺畅运转的前提条件。

律师是企业行业风险、重点领域风险的分析者。律师在企业合规管理体系建设中应当根据企业的需要充分深入企业所在的行业领域，例如建设工程、矿产资源、投融资等领域，帮助企业了解所在行业的核心法律风险，为企业提供风险信息剖析以及流程标准化设计，从而在日常经营中构建风险防火墙。

同时要明确，律师开展企业合规管理体系建设咨询项目本质上是一项非诉业务，律师是企业合规管理体系建设过程中应当扮演主导者、推动者的角色，考虑企业商业价值、现实诉求，对于强制性法律法规的提示、遵守，是基本的律师职业道德。如何把握好非诉业务过程中出现的各个平衡点，对律师专业性提出了非常高的要求。

#### 2. 国有企业合规管理体系建设项目中律师工作要点



##### (1) 尽职调查是企业合规管理体系建设的基础

合规尽职调查不同于一般的尽职调查，主要关注的是：合规体系、合规意识、重点合规领域（行业重点领域、经营多发重点领域）等，针对企业合规构想充分了解合规体系建设方面涉及各个因素。尤其是企业在使用现代化管理工具的基础上，要求律师对企业管理工具例如 OA 系统功能设定具有相应的了解，以满足企业现代化办公的需求。

##### (2) 梳理合规管理组织体系，注重合规管理体系运行的实效性

国有企业要搭建责任明确、层次清晰、管控严密、上下联动的一体化合规管理组织架构体系，必须厘清董事会、监事会、经理、总法律顾问、合规岗位人员的合规职责。在国有企业开展合规工作过程中往往出现，虽然国有企业已经基本设置了相应合规部门或合规岗位，但是合规的职责范围以及合规岗位如何实现合规职能，并未形成标准化的流程的情况。这种情况的发生或是因为程序设计过于繁琐导致合规风险发现的滞后，或是因为岗位层级设计组织协调性较差导致合规处置能力的不足。因此，律师在构建企业合规管理体系过程中，应协助公司根据公司治理结构，调整、完善合规负责人的岗位设置、权责范围，原则上由总法律顾问担任合规负责人，并切实建立业务部门、法律部门、审计部门这三道防线，全面防范合规风险。

##### (3) 判断并梳理企业行业风险

企业合规管理体系的构建，离不开行业风险的判断与梳理，对于专业领域人才的甄选，在企业合规管理体系构建中尤为重要。在组建团队过程中，除了对法律专业素养进行考察之外，还尤其应当关注律师在公司所处行业领域的专业素养，以配合企业完成具有针对性的专项合规。

##### (4) 合规管理体系构建的初衷是对商业价值的考量

企业的营利性体现了企业的基本追求，企业合规管理体系构建的初衷也应充分考量企业的商业价值。律师在协助企业构筑合规管理体系时，应同时考虑运营效率的提高、不过度增加成本、人力资源运转的可行性等问题，而非机械地增加部门、人员或机械地完成国资委要求的功能性。

## 第十章

# 大成参与国企改革服务 及相应业绩

# 大成参与国企改革典型服务业绩

## 东风汽车公司厂办大集体改制项目 >>>>>

大成于 2012 年为东风公司厂办大集体改制事项提供专项法律服务。大成协助东风公司制定了厂办大集体改制总体方案并已获得国资委、人社部审议通过。十堰管理部、东风十堰实业公司、东风车桥厂下属厂办大集体企业改制实施工作已全部结束。

## 攀钢厂办大集体改制重组项目 >>>>>

攀钢集团厂办大集体改革由大成作为主协调律师全面负责改制的全程策划、方案设计、组织实施及相关协调工作，是大成成功操作大型厂办大集体改革项目的典范。攀钢厂办大集体系我国最大的厂办大集体企业之一。

攀钢厂办大集体改制历时近一年，改制后的新公司于 2008 年 11 月 19 日，举行了隆重的挂牌仪式。2009 年 3 月 25 日，国务院国资委、财政部、人力资源和社会保障部下发了《关于攀枝花钢铁(集团)公司厂办大集体改革试点有关问题的批复》(国资分配[2009]202 号)，改制后的新公司凭此批复、有关认定证明以及税务机关规定的其他文件，向当地主管税务机关提出免交 3 年企业所得税的申请并获得核准同意，攀钢厂办大集体改制项目顺利完成。

2011 年初，由工业和信息化部、国务院国资委、中国企业联合会共同组成的全国企业管理现代化创新成果审定委员会经过最终评审，授予攀枝花钢城企业总公司整体改制项目“2010 年度国家级企业管理现代化创新成果一等奖”。

## 大成为三峡集团重大资产重组提供全程法律顾问服务 >>>

2022 年 10 月 26 日，长江电力(600090)发行股份及支付现金购买资产并募集配套资金暨关联交易(以下简称“本次重组”)事项经证监会并购重组委 2022 年第 16 次工作会议审核无条件通过。根据本次重组方案，长江电力将以发行股份及支付现金的方式购买中国长江三峡集团有限公司、长江三峡投资管理有限公司、云南省能源投资集团有限公司、四川省能源投资集团有限责任公司合计持有的三峡金沙江云川水电开发有限公司(以下简称“云川公司”)100% 股权，同时非公开发行股份募集配套资金。本次重组交易对价规模达 804.84 亿元，为今年 A 股上市公司最大规模的资产重组项目。

本项目大成作为三峡集团的法律顾问，全程参与了本次交易的前期调研、主要法律问题研究分析、交易谈判、交易文件起草等法律服务。

## 中节能大地环境修复有限公司员工持股项目 >>>>>

大成全程承办了国资委混合所有制及员工持股十家试点单位之一的中节能大地环境修复有限公司的员工持股项目。在项目中，大成全程参与了试点企业申报试点资格、尽职调查、方案及配套文件起草、员工宣讲与动员、持股平台设立、员工出资等全流程各个环节的工作，协助试点企业解决历史遗留问题，并配合试点企业向国资委进行多轮汇报。在项目进展过程中，大成律师通过访谈、书面问卷调查等方式充分收集员工的意见与建议，在深刻理解并把握《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》等相关法律法规的精神的前提下，平衡企业、股东、员工等各方利益，确保员工持股试点工作能够真正达成实效，实现员工持股的目的。目前该方案已顺利通过国资委验收，本所律师团队在工作中的专业、敬业精神取得了客户的高度评价。

## 中国外运集团整体上市业务 >>>>>

大成作为主协调律师，全程参与中国外运集团整体上市业务，负责对其 200 多家国有企业实施重组改制，完成整体上市。大成律师出色的工作得到客户和国资委领导的肯定和表扬。

## 岷江水电重大资产重组项目 >>>>>

2019 年 11 月 1 日，四川岷江水利电力股份有限公司重大资产置换及发行股份并支付现金购买资产并募集配套资金暨关联交易经中国证券监督管理委员会并购重组委 2019 年第 55 次工作会议审核通过。本次重组的交易方式包括重大资产置换、发行股份和支付现金，涉及的监管部门包括国务院国有资产监督管理委员会、工业和信息化部、国家能源局、国家市场监督管理总局和中国证监会，交易方案的设计和具有创新性和复杂性。大成作为上市公司的专项法律顾问，提供全程法律服务，服务内容包括标的资产的法律尽职调查、交易方案的设计、交易文件的拟定、出具法律意见以及协助客户就监管部门提出的问题进行答复等，最终助力本次重组获得全部监管机构的审批。

## 中车集团混合所有制改革项目 >>>>>

2019 年 12 月 17 日上午，中国中车集团有限公司旗下中车产业投资有限公司混合所有制改革增资项目签约仪式在北京产权交易所举行。此次中车产投以增资扩股方式，引入株洲市国有资产投资控股集团有限公司、中国国新资产管理有限公司、上海奉新智能制造发展有限公司、上海国盛(集团)有限公司和工融金投一号(天津)股权投资合伙企业(有限合伙)五家战略投资者，募集资金 34 亿元。新引入投资者投后持股比例约占 35%，是中车集团成立以来最大规模的股权融资。大成为中车产投混合所有制改革增资项目提供全程法律服务，就该项目的方案设计论证、尽职调查、投资者引入、协议起草、交易谈判、监管审批、公司治理等工作提供全面法律支持，并多次赴中车产投公司进行现场法律咨询、会议谈判等法律服务。本次签约完成之后，大成将继续协助中车产投完成混改引资后的公司治理结构的搭建，完善公司化治理，助推中车产投公司通过混合所有制改革，探索国有企业改革的新路径。

## 国恒铁路重整计划 >>>>>

2019 年 1 月 23 日，天津国恒铁路控股股份有限公司(“国恒铁路”)破产重整计划草案经债权人会议及出资人组会议表决通过，持续两年多时间的国恒铁路破产重整取得突破性进展。大成作为本次重整主体国恒铁路的顾问律师为本次重整提供了全程法律服务，提供了包括资产清理、债权审查、信息披露、重整计划起草与修订、债权人会议筹备等各项专业、全面、优质的法律服务。

## 铁路行业国有企业混改—中铁快运与顺丰合作项目 >>>>>

2018 年 8 月 29 日，中铁顺丰国际快运有限公司在深圳揭牌成立，该公司是由中铁快运股份有限公司与深圳顺丰泰森控股(集团)有限公司共同出资设立的合资公司，本次合作标志着铁路行业国有企业混合所有制改革取得了一项重要成果。北京大成律师事务所作为顺丰控股的法律顾问，为该公司设立提供全程法律服务。在合资公司设立过程中，项目团队为合资公司设立提供了全程法律服务，起草、审核了合作相关的股东协议、公司章程等法律文件，参与了合作谈判，并从交易架构、公司治理结构设计角度，为国有资产保值增值和保障混合所有制企业经营灵活性提供了法律支持。

## 东北特钢重整计划 >>>>>

2017 年 8 月 8 日，东北特钢及其子公司第二次债权人会议由大连中院召集，由东北特钢债权人会议主席单位中国银行代表进行主持。大成在此次破产重整案件中作为东北特钢集团金融机构债权人委员会主席单位的专项法律顾问，充分发挥了其法律顾问的职责和作用，全程参与了重整方案的制定，重整投资人的遴选和谈判，最大限度维护了包括金融机构债权人在内的广大债权人利益，全面、高效地推动了东北特钢重整程序的进程。为金融机构债权人委员会全面、深度参与重大、疑难、复杂破产重整案件开创了历史先河，为今后金融机构债权人在破产重整的司法程序中，如何更好地保障其权益起到了非常好的示范效应。

## 沈机集团综合改革项目 >>>>>

2017 年 12 月 1 日，国务院国资委、国家发改委、工信部、财政部、人力资源和社会保障部、央行、银监会及证监会等八部委联合印发通知，沈阳机床(集团)有限公司(“沈机集团”)的《沈阳机床厂综合改革方案》(《方案》)已经国务院国有企业改革领导小组审议通过；同时，国务院国资委将沈阳机床厂纳入东北地区国有企业综合改革试点。大成北京总部接受沈机集团委托作为专项法律顾问就沈机集团本次综合改革所涉的市场化债转股项目提供法律服务。律师团队在尽职调查的基础上，依据《公司法》、《合伙企业法》、国资及上市公司监管等法律法规以及市场化银行债转股的指导意见就债转股方案的合法性、有效性和可行性进行了论证，就可能存在的法律风险进行了有效评估并提出了相应的解决方案和实施建议，出具法律意见。同时，在法律文件起草、审查、修改，内部汇报，合作方谈判，债转股方案的实施等方面为沈机集团提供法律支持。本次债转股方案及《方案》项下一系列改革方案实施后，根据 2018 年 1 月 28 日沈机股份发布的公告，沈机股份 2017 年预计实现净利润修正为 1 亿元至 1.2 亿元，拟实现继 2015、2016 连续两年亏损之后的首次扭亏为盈，本次债转股及沈机集团综合改革已经取得预期效果。

## 国家核电技术公司并购项目 >>>>>

2014 年 3 月 19 日，国家核电技术公司与三一集团在长沙签署了重组中国康富国际租赁有限公司股权的框架协议，选择三一集团有限公司作为发展混合所有制经济的首位合作伙伴。4 月 27 日，国家核电与三一集团在北京签署了中国康富租赁股权转让协议。5 月 26 日，北京市商业委员会批复同意中国康富租赁投资方三一集团有限公司将其所持的 50.2% 的股权转让给国核资本控股有限公司。国家核电董事长王炳华与三一集团董事长梁稳根对公司重组以来取得的成绩表示了高度肯定，并提出了今后发展的要求和期望，股东方均表示将全力支持中国康富租赁业务的发展。大成为国家核电本次并购项目提供法律尽职调查、交易方案制定、交易协议起草、交易谈判、商务部门审批、股权交割等全程法律服务，确保项目顺利交割。国家核电领导、三一集团领导及项目团队对大成专业、高效的法律服务水平和全国范围的法律服务协调能力等给予了高度评价，并表达了今后继续合作的愿望。后大成接受中国康富租赁委托，为其在新三板挂牌上市提供法律服务。

## 黑龙江北大荒农垦集团哈尔滨有限公司改制 >>>>>

2019 年 11 月 22 日，黑龙江北大荒农垦集团哈尔滨有限公司成立大会在哈尔滨召开，大成哈尔滨分所为黑龙江省农垦总局哈尔滨管理局改革、哈尔滨有限公司设立提供全程法律服务，包括改革方式的论证、改革方案的制定、尽职调查、出具法律意见书。

## 厦门新立基混改与员工持股项目 >>>>>

2020 年 6 月 10 日，福建省 11 户“双百企业”之一的厦门新立基股份有限公司顺利完成增资扩股变更登记。大成作为厦门新立基“双百行动”综合性改革项目专项法律顾问提供法律服务，至此，厦门新立基顺利实现从国有全资向股权多元化的转变，“双百行动”取得实质性突破。

## 中环集团混改项目完成场内交易 >>>>>

2019 年 7 月 15 日，天津中环电子信息集团有限公司下辖上市公司天津中环半导体股份有限公司发布公告，称收到控股股东关于中环集团混合所有制改革进展的通知：通过竞价，TCL 科技集团股份有限公司成为中环混改项目的最终受让方。大成本项目组律师针对收购方对中环集团国有企业混改中的关键性合规问题和方案设计提出了法律咨询意见。

## 云南省国有股权运营管理有限公司受让云南白药股份项目 >>>>>

2020 年 5 月 25 日，云南省国有股权运营管理有限公司取得中国证券登记结算有限责任公司出具的《证券过户登记确认书》，标志着云南管理成功受让云南省人民政府国有资产监督管理委员会持有的云南白药集团股份有限公司 321,160,222 股股份，与新华都实业集团股份有限公司及其一致行动人并列云南白药集团股份有限公司的第一大股东，云南白药无实际控制人情况不变。大成组成了经验丰富的律师服务团队，为本次受让上市公司国有股份提供了专业、高效的法律服务。

## 南航集团 300 亿元增资实施股权多元化改革项目 >>>>>

2019 年 7 月 20 日，中国南方航空集团有限公司在北京宣布正式实施股权多元化改革。在集团层面引入代表广东省政府、广州市政府和深圳市政府的国有投资主体广东恒健投资控股有限公司、广州市城市建设投资集团有限公司、深圳市鹏航股权投资基金合伙企业（有限合伙）的增资资金各 100 亿元，合计增资 300 亿元，成为多元化股东的央企集团。大成为本项目提供了优质法律服务。

## 天津信托 74 亿元混改项目 >>>>>

2020 年 4 月 20 日，天津海泰控股集团有限公司、天津市泰达国际控股（集团）有限公司与上海上实（集团）有限公司成功举行天津信托有限责任公司混改协议签约仪式。该项目是天津首例竞价摘牌的市管企业混改项目，也是天津首例溢价的市管企业混改项目。大成组成专业团队，作为海泰集团的法律顾问为海泰集团在天津信托混改股权转让过程中提供法律服务。

## 庆丰包子铺混改项目 >>>>>

2018年8月8日，北京华天饮食集团公司、金融街资本运营中心、上海复星高科技(集团)有限公司和员工持股平台四方股东代表，在北京产权交易所共同签订了北京庆丰餐饮管理有限公司股东协议。至此，庆丰完成了民营资本和员工持股的引入，成为了一家国有控股的混合所有制公司。大成组成专业法律服务团队，为项目提供了全程法律服务，大成律师专业、勤勉的工作获得了客户和合作方的高度赞扬。

## 天津滨江集团混合所有制改革及清退项目 >>>>>

2020年1月9日，大成接受天津滨江集团有限公司的委托，为其下属企业混合所有制改革及清退提供全程法律服务。天津市第十一届融洽会后，天津国资系统推出了四十多家市属集团的194个混改项目，天津国企混改由此拉开序幕。天津滨江集团就其下属企业混合所有制改革及清退项目，以竞争性磋商的形式公开招标业务成熟且深入了解混改政策的律师事务所。天津办公室经过细致、充分地准备，以绝对优势中标该项目。

## 中核资本收购同方股份助推校企改革典范项目 >>>>>

2019年4月3日，清华大学与中国核工业集团有限公司校企改革合作协议签约仪式在京举行。中核资本通过支付现金的方式收购清华控股持有的同方股份有限公司21%股份。本次交易价格为人民币70余亿元，交易完成后，中核资本将成为同方股份的控股股东，国务院国有资产监督管理委员会将成为同方股份的实际控制人。本次交易中，大成作为中核集团及中核资本的法律顾问，为项目提供全程法律服务。



## 中国东方航空集团有限公司股权多元化改革项目 >>>>>

大成成功地协助中国东方航空集团有限公司根据党中央、国务院的决定和部署完成集团层面的股权多元化改革，实现增资310亿元人民币，引入财政部所属的中央金融企业国寿投资控股有限公司、上海市国资委所属的上海久事(集团)有限公司以及中国旅游集团有限公司、中国国新资产管理有限公司等四家国有企业作为投资人。东航集团据此成为一家多元化股东的央企集团。本项目不仅是国企改革三年行动在央企集团层面改革的“首单”，也是通过深化改革育新机、开新局的一项重大战略举措。大成为本项目提供了全面的法律服务，特别是深入、积极参与了东航集团与战略投资者的交易谈判以及与上级国资管理部门的沟通，对国资改革的前沿治理等问题进行了有益的探讨和实践，相关工作成果得到了东航集团及项目

相关参与方的高度肯定和好评，为后续的央企股权改革提供了优秀而有意义的范例。

该项目是东航项目是中央企业股权多元化改革的重点项目，是《国有企业改革三年计划(2020年)》颁布后首个央企集团层面的股权多元化改革项目，属于重点行业的重要改革项目，涉及资产规模巨大。为新冠肺炎疫情影响下的航空产业支撑和重组发挥了重要作用。作为三大国有航空集团之一，截至2020年底，东航集团总资产超过3680亿元，员工10万余人，机队规模达730余架。吸引投资规模巨大，其中，国寿投资控股有限公司投资110亿元，上海久事(集团)有限公司投资100亿元，中国国新资产管理有限公司和中国旅游集团有限公司分别投资50亿元。上述总额为310亿元。

## 中国化学工程集团有限公司顺利完成混改项目 >>>>>

中国化学工程集团有限公司(简称“中国化学集团”)下辖上市公司中国化学工程股份有限公司控股子公司化学工业岩土工程有限公司顺利完成混合所有制改革暨国企改革“双百行动”，根据国资委《国企改革“双百行动”工作方案》(国资发研究〔2018〕70号)的要求，实现了产业结构和法人治理结构调整、建立员工持股计划和引入战略投资者南京扬子石油化工工程有限责任公司，实现业务发展的协同性，助推中国化学集团转型发展。本次混改项目由大成组成专业项目组，针对混改项目中法人治理结构调整、建立员工持股计划以及引入战略投资者中的关键性合规问题和方案设计提出了法律咨询意见。

中国化学集团是国务院国资委直接监管的大型工程建设企业集团，是我国石油和化学工业体系的缔造者，自1995年以来连续入选美国权威刊物《工程新闻记录》(ENR)公布的全球最大的250家承包商，在全球油气行业工程建设公司排名中位列第二位。是国家首批“创新型企业”之一，是“新一代煤(能源)化工产业技术创新战略联盟”理事长单位。2020年4月，入选国务院国资委“科改示范企业”名单。

## 鞍钢集团有限公司最大规模去社会化重组改制项目 >>>>>>

鞍钢集团与鞍山市政府正式签署《鞍钢厂办大集体改革改制企业股权无偿划转协议》，110 多户改制企业正式划转至鞍山市。此轮改革共投入成本几十亿元，其中中央财政投入近十亿元。累计安置集体企业职工和退休人员 15.2 万人，完成率 99.56%，标志着中国近 30 年来最大规模央企去社会化工作基本完成。大成作为此次鞍钢集团厂办大集体改革项目的法律顾问，为改革工作提供了包括方案制定、配合调研、合法合规性审查等全程全方位法律服务。

面对艰巨的改革任务，大成鞍钢厂改项目组迅速反应，组建专家团队驻扎项目现场，作为集团层面的法律顾问参与了整体改革方案的制定，并全程协助鞍钢集团和地企联合领导小组妥善处理下属企业改革中遇到的具体问题，为改革工作顺利推进提供了有效保障。针对本次改革中大量存在的涉及职工利益的敏感问题以及没有明确法律法规规定的疑难问题，项目组律师本着以依法合规为前提，最大程度保障职工利益为准则的工作方式，根据改革实际情况，通过提供切实可行的解决方案妥善保障了职工利益，化解了改革矛盾，最终协助客户在有限的政策窗口期克服巨大困难，顺利完成本次厂办大集体改革。

## 为武汉钢铁(集团)公司实业公司厂办大集体提供改革实施方案

根据《武钢集团有限公司厂办大集体改革总体方案》的要求，切实维护企业和职工利益，确保改革工作稳步实施和社会稳定。对实业公司及其所属企业通过采取进入武钢中冶工业技术服务公司、集团公司专业平台公司或武钢集团业务单元、产权转让和股权退出、注销或依法破产等多种方式，完成对集体企业的业务整合、人员安置、资产处置、债权债务处理等具体改革任务，集体职工得到妥善安置，集体企业的各类人员的合法权益得到切实维护和保障。

通过本次改革，实业公司及其所属企业的集体所有制产权基本消除，企业职工得到妥善安置，职工合法权益得到切实保障，企业和社会稳定得到切实维护，确保 2020 年底，基本完成厂办大集体改革任务。

## 助力中国石油天然气集团有限公司附属企业改革工作 >>>>>>

本次改制工作于 2019 年正式启动，涉及的企业数百户，涉及的资产超过百亿元。为顺利开展厂办大集体改革工作，大成律师团队协助中国石油集团公司与下属地区公司：开展了面向地区公司的厂办大集体改革培训，制定了多种类型的通知及文件，审阅了地区公司上报的 4 轮改革实施方案及其他需要审核的资料、多次赴地区公司所在地进行现场调研，日常解答了集团公司与地区公司关于厂办大集体改革的相关问题，指导了地区公司顺利编制方案及实施改革工作，参加了改革工作组组织的工作会议、地区公司改革工作汇报会议、国资委工作沟通会议及其他与厂办大集体改革工作相关的会议并做了会议记录等。大成律师团队在本次公司制改制过程中通过现场尽职调查，合作方谈判，员工安置方案出具等多方面提供了全方位的专业法律指导。

截至目前，集团公司已形成上下贯通、纵深推进的改革新局面，重要领域和关键环节改革成果丰硕。



大成 DENTONS

DENTONS  
CHINA

大成律师事务所



微信扫描二维码  
关注公众号

地址: 北京市朝阳区朝阳门南大街10号  
兆泰国际中心B座 16-21 层

邮编: 100020  
总机: +86 10 5813 7799  
传真: +86 10 5813 7788  
网站: [www.dentons.com](http://www.dentons.com)  
邮箱: [beijing@dentons.cn](mailto:beijing@dentons.cn)