



扩大授权，促进市场化运营、有效激励 — 简评国务院《改革国有资本授权经营体制方案》

作者：杨莹 | 周林 | 王鑫 | 王秋然

2019年4月28日，中国政府网¹发布国务院日前印发的《改革国有资本授权经营体制方案》（国发[2019]9号，以下简称“**改革方案**”）。改革方案响应十九大提出的“完善各类国有资产管理体制，改革国有资本授权经营体制”的基本政策，在现有的授权经营以及改革试点基础上，进一步提出了国有资本授权经营体制改革方案。本文将会对国有资本授权经营体制进行简要梳理，并会就改革方案内容及其对国有企业投资、国有创业投资基金及国有企业股权激励等的影响做出简要评述，供读者参考。

一、改革方案出台背景

自1992年国务院建立国有资产授权经营制度试点以来，国务院及国务院国有资产监督管理委员会（以下简称“**国资委**”）、财政部等部门一直以“推进职能转变、简政放权、授权与监管相结合、增强企业活力”等为目标，试图通过出台一系列政策理清作为出资人的国有资产管理部門与作为被出资人的国有企业之间的关系。本次改革方案的出台，也是上述大背景之下的新一次梳理尝试。

为更好的理解改革方案基本内容，我们对国有企业授权经营制度的历史沿革进行简单梳理。

（一）对试点企业集团进行个别授权

1991年12月，基于当时国家计委（现国家发展和改革委员会前身）、国家体改委（已变更）及国务院生产办公室（已变更）的请示，国务院发布了《国务院批转国家计委、国家体改委、国务院生产办公室关于选择一批大型企业集团进行试点请示的通知》，原则上确定了选择一百家左右的国有企业作为试点，设立国有集团并首次提出“结合国有资产管理体制的改革，经国有资产管理部門授权，进行把紧密层企业的国有资产交由核心企业经营的试点”。

根据上述原则，1992年国家经济体制改革委员会（已变更），国家发展和改革委员会（含原国家发展计划委员会、原国家计划委员会），国务院经济贸易办公室（已变更），国家国有资产管理局（现国资委）发布《关于国家试点企业集团国有资产授权经营的实施办法（试行）》（以下简称“**实施办法**”）。实施办法的核心内容在于，对于经国资委审批确认的授权试点企业集团，企业集团中的紧密层企业的国有资产统一授权给核心企业（即集团公司）经营和管理，使其成为核心企业的全资子公司或控股子

¹ 详细内容请参见 http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/28/content_5387112.htm

公司，企业集团内的产权管理模式包括：(1) 对于集团公司直接占用的国有资产，集团公司董事会直接进行重大经营决策，委聘经理进行日常经营管理；(2) 对于具备独立法人地位、但由集团公司拥有全部产权(股权)的全资子公司，由集团公司委任的子公司董事会或经理人员，按照统一决策实施经营管理；(3) 对于只拥有部分产权的控股及参股公司，集团公司将通过委派董事或按照持股比例行使股东会表决权的方式控制或参与其经营决策，保障国有股权的正当权益。

综合以上内容，这一阶段试点办法呈现如下特点：(1) 对符合条件的集团企业经国资部门批准后单独授权经营；(2) 授权内容主要为国有资产管理及处置权利以及对下属子公司的经营决策权利；(3) 国资部门以及其他政府机构仍然直接持有国有企业股权。

(二) 建立国有资本投资、运营公司

由于上一阶段改革中，国资委等政府部门直接作为出资人股东持有国有企业股权仍然未能达到“政企分开”的效果，根据2015年发布的《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》(以下简称“**改革指导意见**”)等文件，在原有试点的基础上，国务院及各地方的国资委、财政部等开始组建国有资本投资、运营公司。2018年7月14日，在总结现有试点经验的基础上，国务院发布了《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》(以下简称“**实施意见**”)，进一步明确国有资本投资、运营公司是“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”，并明确国有资本投资、运营公司是基于国有资产监管机构按照“一企一策”原则授权，或政府直接授权履行出资人职责的。在公司治理结构方面，实施意见建立了“党委-董事会-经理层”的治理体制，强调董事会及经理层在国有资本投资、运营公司中的决策及日常管理职能。

综合以上内容，自2015年改革指导意见颁布以来，国有资产授权经营改革的特点为：(1) 对于试点范围内的企业，政府机构将不再直接持有国有企业股权，而是将相应权利整体授权给国有资本投资、运营公司履行，政府及国资委转而通过间接对国有资本投资、运营公司进行保值增值等方面考核来履行监督职能；(2) 在国有资本投资、运营公司层面，依据公司法建立适合的公司治理结构，由专业人士担任的董事、经理层按照市场化方式进行决策和管理运营。

二、改革方案核心内容

在前述国有资本投资、运营公司试点运营经验的基础上，考虑到目前国资委和政府部门与资本投资、运营公司及不属于试点范围内的国有企业的权责仍然未能做出明确有效划定，且实践中国资委及政府部门仍然对国有企业的投资计划、部分国有资本投资、国有资本的无偿划转、非公开转让、非公开增资、股权激励等应由企业自主决策或出资人决策的事宜享有管理权限(备案或批准)，国务院就国有资本授权经营做出了更进一步改革，明确将国资委、财政部及其他部门机构定义为“出资人代表机构”，并拟明确划定权限，同时将一些应由企业自主决策或出资人决策的事宜归入资本投资、运营公司进行审核，其具体内容如下。

(一) 清单管理

根据改革方案，就出资人代表机构监管方面，后续将推行“监管权力责任清单”模式，“清单以外事项由企业依法自主决策，清单以内事项要大幅减少审批或事前备案”。虽然本次改革方案中国务院并未随附该等清单，但根据改革方案内容可以预见的是，在后续配套的清单出台后，有可能国资机构内部审批的诸多流程可以得到优化，包括年度投资计划的制定和修改、投资计划外的投资业务、资产无偿划转、非公开转让、非公开增资、股权激励方案批准、评估报告的备案或核准等在现行的国有企业资产处置、经营投资规则之下仍然需要国有资产管理部门备案或批准的事项，未来可能会更多通过授权的方式

授权国有资本投资、运营公司来依据其公司治理规则进行决策；而在清单内的事项，更多的可能是保留监督职能，包括对国有资产处置的监督、是否存在国有资产流失、国有资产保值增值监督等。

(二) 试点企业对外投资

根据现有央企对外投资管理规则，国资委对央企对外投资实施“负面清单+年度计划”的管理模式，即国资委制定负面清单，在负面清单内特别监管类的项目的央企投资由国资委进行审批，对于负面清单禁止类以及特别监管类以外的项目，央企需制定年度投资计划，并于每年 3 月 31 日前向国资部门备案，对于已经备案的年度投资计划外的投资项目，确需进行投资的，需先修改投资计划，并向国资部门备案后由央企自行决策实施。改革方案在现有规则的基础上，授权国有资本投资、运营公司自主决定规划和年度投资计划，且并未要求国有资本投资、运营公司将该等投资计划向国资委进行备案，同时明确规定国有资本投资、运营公司应围绕主营业务开展投资（创新业务可视同主业）。

但是，结合目前实践需求，改革方案仍然有三个问题尚未明确，一是在授权国有资本投资、运营公司自主决策权利之后，国有资本投资、运营公司是否还需要遵守负面清单制度，如果需要遵守负面清单制度，是否仍需要国资监管部门批准；二是对于非主营业务的项目，如国有资本投资、运营公司确需投资的，其是否需要通过国资主管部门审批方可投资，国有资本投资、运营公司在制定投资计划时，是否可纳入部分非主营业务项目，是否存在一定投资比例限制；三是国有企业在与民营资产管理公司，尤其是民营基金管理人合作过程中，是否能够给民营基金管理人更多的投资及退出自主权，国有企业仅以有限合伙人或投资人的身份依据有限合伙协议或出资协议履行有限的投资人职责，而非因国有企业出资而必须履行和遵守国有资本管理限制。上述问题还需要在未来改革方案具体实施过程中确认国资主管部门的政策。

(三) 试点企业国有资产处置

改革方案原则性地提出授权国有资本投资、运营公司依法依规审核国有资本投资、运营公司之间的非上市公司产权无偿划转、非公开协议转让、非公开协议增资、产权置换等事项。

根据 2005 年国资委颁布的《企业国有产权无偿划转管理暂行办法》（以下简称“划转管理办法”）的规定，(1) 国有资产在同一国资监管机构所出资企业之间无偿划转的，由所出资企业共同报国资监管机构批准；(2) 在不同国资监管机构所出资企业之间无偿划转的，依据划转双方的产权归属关系，由所出资企业分别报同级国资监管机构批准；(3) 在所出资企业内部无偿划转的，由所出资企业批准并抄报同级国资监管机构。结合改革方案确定的原则，对于第(1)项及第(3)项情况，我们理解国有资本投资、运营公司应可以依据改革方案取得的授权作出决策；但是，对于第(2)项的情况，改革方案并没有明确不同的资本投资、运营公司之间应如何协调及共同决策，该种情况尚待国资部门进行进一步明确。

根据国资委和财政部于 2016 年 6 月 24 日颁布的《企业国有资产交易监督管理办法》（以下简称“32 号令”）的规定，国有企业进行国有资产转让时，对于涉及国民经济命脉的企业，需在国资主管部门批准之后方可采取非公开转让方式进行转让，而国有企业在进行增资时，因国有资本布局结构调整或建立战略合作伙伴需要而由特定国有企业以非公开方式增资时亦需要国资监管部门批准。而本次改革方案之下，明确规定了国有资本投资、运营公司之间依法依规审核国有资本投资、运营公司之间的非公开协议转让、非公开协议增资事项，对 32 号令的执行以及与改革方案的衔接值得进一步关注。

虽然在国有资产处置方面，改革方案向国有资本投资、运营公司进行了一定的授权，但我们也注意到该等授权主要集中于国有企业之间的交易（国有企业之间资产划转或国有企业之间的股权转让、增资情况），对于以民营企业作为交易相对方的国有资产处置交易，改革方案并未有过多触及。但在实践中，

在现行法律法规之下，国有企业，尤其是国有创业投资、股权投资企业在完成了相应投资、希望通过将所持股权转让给第三方从被投资公司退出时，仍然需要履行包括评估、进场交易等国资管理程序，由于该等程序往往会带来额外的时间（审批程序）及资金成本（评估费用、交易所费用等），在同等条件下，上述成本将有可能使得国有创业投资、股权投资企业在与其他市场化投资企业竞争中处于不利地位。

此外，由于国有资产处置方面上述限制，加之法律法规对于需履行前述国资程序的主体的认定口径不一，在国有资产投资、运营公司投资市场化境内基金管理人管理的基金时，该等基金管理人往往会有不同程度的顾虑及考量，而其他非国资的投资人往往也会对基金的国资成分比例提出要求。此外，除了前述外部程序上的限制，国有企业在投资过程中往往也需要满足诸多内部决策流程，从而增加基金管理人在接纳国资投资人的顾虑或成本。因此，在改革方案出台之后，如国资主管部门希望进一步增强国有投资企业的活力，更好的参与市场交易、符合市场需求，需就授权豁免、减轻国资机构需履行的审批流程及限制，或者在转让或增资价格上有更多灵活度安排。

(四) 试点企业职工激励（国有创投视角）

改革方案特别提到，授权国有资本投资、运营公司董事会审批子企业股权激励方案，支持所出资企业依法合规采用股票期权、股票增值权、限制性股票、分红权、员工持股以及其他方式开展股权激励，股权激励预期收益作为投资性收入，不与其薪酬总水平挂钩。支持国有创业投资企业、创业投资管理企业等新产业、新业态、新商业模式类企业的核心团队持股和跟投。

在此之前，除了部分国有科技型企业对于股权和分红激励以及部分经国资委批准的股权激励试点企业有比较明确的规定之外，其他国有企业，特别是国有创业投资企业、创业投资管理企业的团队激励仍然存在较多限制。实际上，目前国有企业是私募创投、股权基金的重要参与方，但是国有创业投资企业以及国有私募机构的管理团队无法采用市场化的绩效激励机制也是国有私募机构发展的一大限制。改革方案对此明确表示了支持态度，并授权国有资本投资、运营企业进行审批，有利于国有私募机构建立长期、稳定的人才机制和发展计划。针对国有创业投资企业、创业投资管理企业以及进一步的非创投类的国有投资管理企业如何进一步实施核心团队持股和跟投，有待于国有资本投资、运营公司的进一步批准和落实。

三、小结

从改革方案现有内容来看，改革方案是在已有的国有资本授权经营试点基础上，更进一步向国有资本投资、运营公司放权，国有资本投资、运营公司的自主权得到加强，有利于国有资本投资、运营公司更好的参与市场化运营，提高效率。但结合目前实践，国有资本投资、运营公司及下属子公司在投资实践中仍然会因现有国有资产管理规则受到一定限制，在投资操作中仍然会因制度限制而带来额外时间及费用成本。我们也期待未来国资部门能够进一步将授权机制予以落实，使国有企业能有效的参与市场投资和运营。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

杨莹

电话： +86-10-8525 5523

Email: ying.yang@hankunlaw.com

周林

电话： +86-10-8516 4188

Email: lin.zhou@hankunlaw.com