



国资国企 专业委员会

2023 第十一期

总 第四十五期

法讯

✓ 国资国企业务研究

王厚忠 律师

国有企业外部董事建设的路径文件、实施问题和经验总结

张莹琳 律师

国有企业参股管理的对策与建议

✓ 国资国企专委会简讯

孔祥强 律师

为贵州全咨集团“涉刑案件造价司法鉴定实务”
线上沙龙近日举办

李莹晖 律师

参加 2023 年亚洲海岸赛艇大师赛荣获第四名

章琦 律师

为徐汇区涉外服务人才培训班讲授实务课程

专业之星

徐宇舟 律师 / 王青川 律师 / 严寒 律师

特别鸣谢 本期封面为王栋律师摄影作品

主任：

王栋

副主任：

按姓氏拼音

沈彦炜

徐宇舟

邹红黎

编委：

按姓氏拼音

董江晨 廖佩娟

李华 马荣

沈彦炜 唐秀红

王栋 徐宇舟

姚婕 邹红黎

张莹琳

执行编辑：

姚婕

❖ 国资国企业务研究

国有企业外部董事建设的路径文件、实施问题和经验总结 4

城市更新项目中国有企业参股管理的对策与建议 13

❖ 国资国企专委会简讯

孔祥强律师为贵州全咨集团“涉刑案件造价司法鉴定实务”线上沙龙近日举办 19

李莹晖律师参加 2023 年亚洲海岸赛艇大师赛荣获第四名 20

章琦律师为徐汇区涉外服务人才培训班讲授实务课程 22

❖ 专业之星

徐宇舟 律师 24

王青川 律师 25

严寒 律师 25

❖ 行业动态

中央定调国企改革再深化，这些领域将有新举措 27

加快推进中央企业高质量发展 更好发挥科技创新产业控制安全支撑作用 30

国资委：立足实体经济定位加快推动央企金融业务高质量发展 32

国务院国资委召开国有企业经济运行第五次圆桌会议听取意见建议谋划务实举措 确保完成全年目标任务 34

市国资委召开上海国资国企 ESG 工作专题培训会议 36

❖ 新法新政

国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的通知 38

关于印发《上海市市级行政事业单位国有资产处置管理办法》的通知 45

国家金融监督管理总局关于促进金融租赁公司规范经营和合规管理的通知 56

本法讯所发表及或转载的所有内容仅供学习参考之用，所刊载的图片、标识、版面设计、专栏目录与名称等均受我国法律保护，部份文章和图片源于网络转载，系出于传递相关信息之目的，意在为公众提供免费服务。

本法讯对转载内容的版权归属和权利瑕疵不承担核实责任，若任何单位或个人认为本法讯转载内容涉嫌侵犯其合法权益，应及时向本法讯提出书面意见，并提供相关证明材料和理由，本法讯在收到上述文件后将采取相应措施。

本法讯对所载文章中的陈述、观点、判断保持中立，并不对其所含内容的准确性及完整性承担责任，相关内容亦不作为对外的法律意见或建议。



国资国企
专业委员会

研究 国资国企业务

- ✓ 王厚忠 律师 国有企业外部董事建设的路径文件、实施问题和经验总结
- ✓ 张莹琳 律师 城市更新项目中国有企业参股管理的对策与建议



国有企业外部董事建设的路径文件、实施问题和经验总结

作者：上海乐邦律师事务所 王厚忠 律师



王厚忠 律师

上海市律师协会国资国企专业委员会 委员

上海乐邦律师事务所 律师

电子邮箱: company_lawyer@126.com

2021 年 5 月 31 日，中央企业专职外部董事党委在北京揭牌成立，对于建设高素质专业化专职外部董事队伍、健全管资本为主的国有资产监管体制、推动中央企业高质量发展具有重要意义。

2022 年 3 月 30 日，国务院国企改革领导小组办公室召开了“完善公司治理机制、提升运转质量效能”专题推进会，会议指出：截至目前，1.29 万户中央企业子企业、2.63 万户地方国有企业及子企业已设立董事会；1421 户中央企业重要子企业中，95.2%制定了落实董事会职权具体实施方案。中央企业子企业、地方国有企业子企业实现外部董事占多数的比例分别达到 99.6%、96.7%，地方一级企业实现外部董事占多数的比例为 79.5%。

从国资委的新闻动向可以看出，外部董事建设是国企改革完善公司治理非常重要的一环，笔者梳理了目前与外部董事相关的国资监管规定，拟对国企外部董事制度建设做些有意义的初探。

一、路径文件

发布时间	发布主体	文件名及文号	内容梗概	原文链接	效力
		国 资 发 综 合 (2009) 335 号	级管理人员。	8320/n258 8335/c201 77528/con tent.html	
2015 年	中共中 央、国务 院	《关于深化国有 企业改革的指导 意见》	提出进一步加强外部 董事队伍建设，拓宽 来源渠道。	https://ww w.chinane ws.com.cn /gn/2015/0 9-13/7520 899.shtml	
2016 年	国务院国 资委	《中央企业外部 董事及董事评价 暂行办法》（国资 党委干一（2016） 187 号）	增加外部董事的特别 规定，确定了外部董 事的评价规则。	http://ww w.sasac.go v.cn/n258 8035/n258 8320/n258 8335/c426 0523/cont ent.html	废止： 2019/11/12
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》（国办发 （2017）36 号）	国有独资公司的外部 董事，由出资人机构 商有关部门提名，并 按法定程序任命。 国有全资子公司外部 董事由控股股东商其 他股东推荐，由股东 会选举或更换；国有 控股企业，应有一定 比例的外部董事，由 股东会选举或更换。 任前和任期培训；建 立外部董事选聘和管 理制度，拓宽外部董 事来源渠道，专职外 部董事队伍建设，选 聘现职国有企业负责 人转任专职外部董事	http://ww w.gov.cn/z hengce/co ntent/2017 -05/03/con tent_5190 599.htm	现行有效
2020 年 12 月 31 日	国务院国 资委	关于印发《国有企 业公司章程制定 管理办法》的通知	第十条：外部董事人 数超过半数	http://xxg k.sasac.go v.cn:8080/	现行有效

发布时间	发布主体	文件名及文号	内容梗概	原文链接	效力
		(国资发改革规(2020)86号)		gdnps/pc/content.jsp?id=20924609	
2021 年 8 月 16 日	国务院国资委考核分配局	《中央企业专职外部董事薪酬管理暂行办法》国资发考分(2017)193号	规定央企 专职外部董事 的年薪、任期激励的标准、计算公司、评价标准、福利性待遇等内容	http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c20235039/content.html	现行有效

二、实施问题

(一) 缺乏足够的候选人

选聘合格的外部董事是首要目标。

国有企业外部董事，人员来源于：第一、科研院所、高校单位与各类企业中的专家、学者；第二、国有企业已退休的领导或现职领导转任；第三、公务员系统或党政机关的退休人员等。上述人员经邀请或申请通过审核后进入国资委外部董事人才库。

虽然建立了人才库，但是在实践中，我国国有企业外部董事大多选择具有丰富管理经验和领导策略的党政机关退休干部和央企或地方国企退休领导。如 2020 年，中国经济周刊报道：国资委密集任命央企外部董事平均年龄逾 60 岁，多为原央企负责人。¹

国有企业虽然建立了人才库，但是实际选聘时仍然以“就近取材”为主，选聘曾经的国企领导人，且年龄普遍偏大。专职外部董事初次任职年龄的规定为，不超过 55 周岁，在同一企业任职时间最长不超过 6 年，但并无对中央企业外部董事非初次任职年龄上限的相关规定。

外部董事的角色固然重要，其任免更重要，关系着外部董事的作用能否真正发挥。现有国企用“老领导”作为外部董事，他们虽然对公司了解，在管理与决策方面

¹ 中国经济周刊报：《国资委为何任命平均年龄逾 60 岁原央企负责人担任独立董事》，网址：https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8108513。

的确实很有经验，但很难保证外部董事决策的独立性。

（二）信息交流不畅，履职保障待完善

外部董事的“花瓶董事”问题比较严重。一部分外部董事在董事会会议上从未发表过与内部董事或者实际控制人相左的意见，相当多的外部董事在董事会表决时从未投过反对票。

一个重要原因是外部董事获取公司信息的能力较弱。外部董事的信息获得依赖于公司管理层，管理层提供的不完全或扭曲的信息会影响独立董事的判断。

外部董事在作决策之前，容易感到决策信息掌握不足。比如在作出一个重大投资决策之前，外部董事需要了解投资资金来源包括是募集资金投资是否符合公司发展战略、所投资行业发展前景项目技术状况、产品市场需求、财务回报、人力资源安排、进度控制等情况。企业集团和上市公司就重大投资行为交付董事会表决之前，会提交有关投资项目的综合情况报告并有分管的企业高管做出说明。因项目关注点不同出发点和所站的角度不同，投资项目分析报告所提供的与外部董事所希望了解的信息存在一定差异时，外部董事会感觉履职受挫，甚至抱怨企业方面信息提供不充分，或指责企业方面有意隐瞒信息。

知情权，是外部董事履职的基础。外部董事需要及时、准确地了解任职企业信息，并需要提供履职支持和保障。

（三）不能援引受委派而免责

虽然委派单位作为股东具有选择公司管理者的权利，并基于聘用关系、劳动关系等因素对其委派的国有外部董事具有实际管理权。

但从《民法典》《公司法》等民商事法律角度看，对于委派单位与国有外部董事的关系，“（2016）陕民终 255 号”一案的法院认为：按公司章程规定，虽然公司的董事由股东委派，但公司股东没有管理公司董事的法定职责，公司董事亦没有向公司股东负责的法定义务，公司董事亦只对公司承担忠诚义务和勤勉义务，故股东对其委派的董事损害公司利益不应承担责任。在“（2021）晋 05 民终 883 号”一案中，法院进一步提出：本案上诉人的董事长及部分董事虽系被上诉人推荐、委派，但上述人员成为上诉人的董事长及董事后，受到上诉人《章程》及内部规定管理和制约，其参加公司经营管理均系个人履职行为，即使未尽到忠实勤勉义务，也应依法追究其个人责任。此外，“（2018）京 0106 民初 9492 号”一案的法院也持类似观点：如董事给公司造成损失的，应由董事而非委派该董事任职的股东承担赔偿责任。

综上，国资监管规定和法律在追责方面并未对国有外部董事进行区别对待，国

有外部董事依法对履职企业具有忠实勤勉义务，一旦违反，对于依法应承担的法律责任，国有外部董事并不能以自身是受委派单位委派履职而主张减免。

三、经验总结

（一）丰富人才库，合理组合

目前，外部董事的选聘方式主要有两种，国资委在专家库中选聘、市场化选聘。部分地方国资委如苏州国资委，还采用直接邀请的方式。²

专家库的人员范围可在以下范围中。第一种为经济学家等社会知名人士；第二种是具有法律、会计等专业能力的专业人士；第三种为退任退休的领导；第四种是企业家。这些外部董事是兼职的。为了进一步加强队伍建设，董事会试点工作中开始引入第五种外部董事，即在职的企业领导（如国企副职），这支队伍由国资委专门机构来管理。

目前，我国信用体系在不断完善之中，在市场信用体系发育不充分、不健全的情况下，若有第三方机构对外部董事进行评价或遴选将减低入库人员的信用风险。值得注意的是，上海国资系统率先试行外部董事资格鉴定制度，成立了“上海市市管国有企业外部董事、外派监事专业资格认定委员会”。这个委员会由 11 名专家组成，都是各个领域的杰出代表。上海国有企业外部董事选聘工作始于 2008 年 11 月，上海市委组织部联合上海市国资委向社会公开征聘市管国有企业外部董事、外派监事人选。由选聘产生的外部董事、外派监事人选通过了专业资格认定，进入上海市市管国企外部董事、外派监事人才库。上海市市管国有企业外部董事、外派监事专业资格认定委员会的特点是独立运行，由 11 名专家通过民主选择的方式产生的外部董事人选，避免了不正当利益关系，更加公平公正。

组合合理的董事会不仅是外部董事的数量达到一定比例，而且外部董事的经验、能力最好能够形成优势互补。在这方面，宝钢集团已经为市场提供了值得借鉴的经验。宝钢集团公司原董事长谢企华在接受《上海国资》杂志记者透露：“宝钢第一届董事会 9 名董事，其中外部董事 5 名。冯国经、李庆言分别来自香港、新加坡，既有经营管理企业的经验，又有国际化的视野；吴耀文是原中石油副总经理，有着丰富的国际化经营经验；杨贤足是原联通集团董事长，有大型企业经营管理经验；夏大慰是上海国家会计学院院长。宝钢的外部董事组合寻求智慧组合，技能组合，价值组合”。³

² 《苏州市市属国有企业外部董事管理办法(试行)》苏国资委〔2017〕12 号，第八条 选聘外部董事一般采用组织选聘的方式，由市国资委依法从外部董事专家库中遴选产生。根据需要，也可采取市场化方式选聘和直接邀请方式。

³ 《中国企业家》杂志：《央企董事会革命》，网址：<http://finance.sina.com.cn/review/20060228/15132379109.shtml>。

（二）提供履职保障，健全沟通机制

外部董事履职时，包括解决信息沟通在内，任职企业和所属国资委的履职支持也十分重要。

任职企业为外部董事履职提供支持和保障，可以从以下方面着手：

1. 建立董事会日常工作机构，明确为董事会各专门委员会提供工作支持的具体部门，指定专门工作人员负责与外部董事的工作联系，明确工作机制，及时落实外部董事提出需要协同配合的事项和要求。任职企业领导人员、业务部门应当按照董事会和专门委员会的要求开展相关工作。

2. 建立对外部董事的信息报送制度，规范信息报送的内容、频率、方式、责任主体、保密制度等。报送的信息包括但不限于：财务报表、总经理办公会议纪要、企业内部报刊、以及其他应当让外部董事知晓的重要文件，使外部董事能够充分了解企业的生产经营和改革管理情况。

比如，中国建筑优化外部董事 OA 账号组织关系设置，增加外部董事管理部权限，及时向外部董事传阅企业相关文件；建立外部董事工作群及子企业外部董事工作沟通群，每周分享“外董资讯”，加强与外部董事、子企业董事会工作部门的日常沟通。

3. 建立与外部董事的沟通交流制度，任职企业主要负责人应督导建立与外部董事的定期沟通交流制度，听取外部董事关于企业经营管理和战略发展的意见建议，及时研究并作出回复。

4. 外部董事可以根据董事会安排或工作需要调研，任职企业及其所属单位应当对外部董事提出的调研要求全力支持和配合，并提供相关差旅、食宿费用等必要保障。

5. 外部董事根据国资委安排或任职企业安排的旨在提高履职能力的必要培训，任职企业应为外部董事提供必要条件和保障。

6. 按照有关要求建立外部董事履职台账，按时向所属国资委上报相关履职记录信息。

国资委为外部董事履职提供支持和保障，可从以下方面着手：

1. 建立外部董事沟通平台。

有条件对外部董事开放信息办公系统，将任职企业所属国资委制定的政策性、规范性及有关工作部署的文件和有关重要会议的会议文件向外部董事开放，为外部董事提供咨询服务，加强沟通联络，及时听取外部董事的意见和建议，对有关文件

政策和要求进行解释、答疑。

2. 组织外部董事进行履职培训、沟通交流活动等，组织编制和发放有助于外部董事履职的参考资料等。

3. 国资委对外部董事每年开展履职评价，在任期届满时进行任期履职评价，评价结果向任职企业及外部董事反馈，并作为薪酬兑付、是否续聘等的重要依据。

（三）准确定义外部董事的义务

外部董事应当遵守法律、行政法规、所属国资委及任职企业公司章程的规定，履行忠实、勤勉、谨慎等义务。根据监管规定，央企、地方国资委的规定，可以总结出以下各义务的范围。

忠实义务，外部董事应忠实履职，主要包括：

1. 与任职企业签订保密协议，严格履行保守企业商业秘密和竞业禁止义务；
2. 不得利用职权收受贿赂或者其他非法收入，不得侵占企业的财产；
3. 不得利用职务便利，为本人或者他人谋取利益；
4. 不得经营、未经所属国资委同意也不得为他人经营与任职企业同类或者关联的业务；
5. 不得违反所属国资委有关规定接受任职企业的报酬、津贴和福利待遇；
6. 不得让任职企业或者与任职企业有业务往来的企业承担应当由个人负担的费用，不得接受与任职企业有业务往来的企业的馈赠；
7. 严格遵守国有企业领导人员廉洁从业的规定；
8. 履行法律、行政法规和公司章程规定的其他忠实义务。

勤勉义务。外部董事应勤勉履行职责，主要包括：

1. 投入足够时间和精力履行董事职责。除不可抗力等因素外，兼职外部董事每年在同一任职企业有效工作时间原则上不少于 30 个工作日，其中现场工作时间不少于 20 个工作日；专职外部董事每年在同一任职企业有效工作时间原则上不少于 60 个工作日，其中现场工作时间原则上不少于 30 个工作日。

2. 及时了解和掌握任职企业经营管理情况，帮助改善经营管理，但不得介入任职企业具体经营管理事务。

谨慎义务。外部董事应谨慎履行职责。外部董事应在充分了解和掌握信息的基础上，独立、客观、谨慎地就董事会决策事项、专门委员会审议事项作出判断，发

表明确意见。外部董事应审查董事会决策议案材料的合规性、完整性和可行性并提出意见，认真监督经理层落实董事会决议，不得向出资人、董事会瞒报、延报有损出资人或企业合法权益的信息。

其他义务。主要包括：

1. 报告异常决策事项。外部董事应审慎决策投票。对于投反对票、弃权票的异常事项，应在会议后及时向所属国资委报告相关缘由及情况。对于异常表决事项，在时间允许的情况下，应与任职企业董事长充分沟通，但在投票时仍由外部董事个人进行专业判断，并独立投票表达个人意见。

2. 提交工作报告。外部董事应按时提交董事会会议报告与个人履职报告，及时就任职企业重大事项、调研事项等提交专项报告，按照所属工作报告要求，上报所属国资委。

3. 参加工作调研。外部董事应积极参加与企业董事会决策相关的各类工作调研，了解掌握有关情况，每季度每户任职企业至少安排 1 次工作调研，外部董事每年在任职企业或相关产业调研应不低于 4 次。

4. 及时进行沟通。外部董事应定期与任职企业主要负责人进行沟通，专职外部董事每季度至少 1 次，兼职外部董事每半年至少 1 次。在董事会决策、调研考察、风险评估等方面发现问题时，应不定期及时与任职企业负责人进行沟通。必要时，外部董事可于沟通后及时向所属国资委报告有关情况。外部董事根据工作需要，及时做好与所属国资委及其相关处室、任职企业专职党委副书记、董事会秘书、相关职能部门等的沟通。

5. 参加培训交流。外部董事应积极参加所属国资委组织的履职培训和工作交流，按时出席所属国资委或有关处室组织的工作会议，不断加强业务学习，提高履职能力。

作者：上海乐邦律师事务所 王厚忠 律师
二〇二三年十一月

国资国企业务研究 | 国资国企专业委员会 法讯

城市更新项目中国有企业参股管理的对策与建议

作者：上海市金茂律师事务所 张莹琳 律师



张莹琳 律师

上海市律师协会国资国企专业委员会 委员

上海市金茂律师事务所 律师

电子邮箱: elenazhang@jinmao.com.cn

根据上一期“城市更新项目中国有参股企业的管理要求与问题”中我们对国有企业参股股权管理进行的分析，为维护国有企业股东权益，我们拟从以下两个方面提出对策建议：

一、对策一：进一步完善公司治理，促进股东合作与资源协同

（一）进一步完善公司治理，促进股东合作与资源协同

1. 优化股权比例设置和法人治理结构，可增设管理委员会的议事机构

（1）优化股权比例设置

国有企业对参股企业股权的设置，应与其对与参股企业的管理控制目标相匹配。需要针对不同管理目标和经营性质（自持、出售等）确定股比，并在股东会、董事会中进行权利义务设定和议事规则的设置，以明确参股股东的定位和权利保障。

（2）可以通过增设管理机构以优化法人治理结构

现有《公司法》对公司治理结构，仅规定了股东会、董事会、监事会和经营管理部门的议事规则，并未禁止公司根据运营的实际情况增设管理机构，属于可以由股东各方进行约定的范畴。因此在董事会和总经理两个议事机构层面之间可以通过增设一个股东各方参与协商决议的管理委员会（以下简称“管委会”）协商机制，有利于问题的及时反馈和解决。作为国有参股股东，在董事会、股东会层面表决权不占据优势的情况下，增设管委会会议程序，也有利于小股东参与项目开发运营，以及在项目建设开发和运营过程中发挥国有股东在落地所属区域就相关政府审批、报备等事项的沟通、协调作用。

管委会相当于是董事会的前置程序，有利于问题的及早反馈和解决。管委会审议事项的内容可以考虑根据重要性原则，将介于董事会审议内容和总经理决策事项中的部分，凡能形成一致决策的则交由管委会最终决定，不能形成一致的则提交董事会进行审议。通过较为灵活的方式和较为密集的会议频次，快速地推进问题的落实和解决，可以在确保股东各方均参与的情况下，减少董事会、股东会的召开频次，提高决策效率。

对于管委会讨论、决议过程中形成的管委会僵局，通常是指项目公司管委会就项目的相关事项因股东方之间无法达成一致而处于僵持状况，导致管委会会议无法召开或者无法形成有效决议，而使项目开发进度因此受到严重影响的情形。如果管委会产生僵局的，可以由总经理推动各方再进行一轮协商，如达成共识的则形成管委会决议，如未能达成一致的，则再提交董事会、股东会层面按照决议机制进行，如最终构成项目公司僵局的，则按项目公司僵局处理机制来进行处理。

股东方对管委会派出人员，每个股东至少应派出一名。对于参股股东，在管委会派出人员的选择上，可以考虑由参股股东派出至项目公司的项目联系副总、董事，或参股股东代表来担任。

2. 以完善公司章程为基础，提升公司治理水平

按照《公司法》《上海市国资委〈章程示范条款（国有参股股东权益保护）〉》的要求完善项目公司适用的章程模板（章程条款），特别是针对核心管理内容进行逐条落实，既满足现代企业制度要求，又为国企规范行权履职提供制度保障。

首先，以章程为“纲”夯实治理基础。制定《项目公司章程建议指引》，规范项目公司章程，并将地产集团、市更新公司、区更新公司的管理要求在项目公司章程中具体化，逐步形成以项目公司章程为基础、务实管用的制度体系。

其次，以三会一层为“要”规范治理运行。有效规范三会一层的运作，通过制度保障、考核评价的全流程管理体系，加快形成权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制。

3. 规范合作开发协议，充分发挥合同违约责任的约束力

合作开发协议是对合作开发各方权利义务全面、详细的规定，涵盖了项目公司在设立、存续期间与项目全生命周期有关的合同事项。

通过合作开发协议，可以对股东各方关注的核心管理内容进一步明确，同时可以充分利用各方股东的优势资源在项目公司中进行分工和合作，通过有效的公司议事方式进行集体决策，并由总经理为首的经营管理层负责落实决策内容的具体执行。

义务设定与权利享有是相辅相成的，通过条款落实违约行为的责任后果，虽然违约责任不是合作的目的，仅仅是一种权利救济方式，但可以有效避免一方违约情况下，出现一方无成本违约，另一方追责无据可依的情况。

4. 完善规章制度建设，推动制度管理体系化、规范化、标准化

引导完善制度建设顶层设计，推动制度管理体系化、规范化、标准化。

一是统筹规划。明确健全制度体系、搭建制度框架、完善管理制度、明晰管理权责、优化管理流程、强化执行监督等方面作为主要目标，力争打造全面覆盖、界面清晰、流程明确、衔接顺畅的规章制度体系。具体可由股东提出要求，由项目公司总经理负责落实各项制度的制定。

二是规范提升制度管理。根据项目公司项目开发过程中的管理事项，编制项目公司《规章制度框架清单》。根据规章制度主要内容，可以划分为基本类、管理类、业务类等类别，按照“归口管理、分工协同”原则，明确上一级管理单位的管理权限和责任。

三是保障制度高效执行。建立制度评价工作机制，规章制度制定时遵循合规性、规范性审查，定期开展制度执行评价，强化制度执行的过程管控和监督的有效性。

5. 充分发挥国有企业特别是区属国有企业的作用

各区的城市更新公司都是由市更新公司与区国资委下属的区国有投资平台公司共同合资成立，从事本行政区划范围内的城市更新项目建设开发。在项目公司层面，国有参股股东可以通过为项目公司提供增值服务来提升话语权。

国有参股股东可以充分发挥自身在行政区划、资金、管理等资源方面的优势，为项目公司提供增值服务，帮助项目公司提升效率、防控风险、提高效益。特别要发挥区属国有企业在项目开发建设中的作用，为项目公司在对接和协调政府部门关系，落实产业政策，办理行政审批、财税等事项方面提供切实有效的帮助，为工程建设、项目运营等具体业务的落地提供保障。同时，也可以使项目公司愿意主动与国有股东多沟通、多协商，实现项目公司与股东共赢的局面。

6. 建立外派人员激励约束机制，提高外派人员履职积极性

国有企业对参股股权管理，应遵循“谁投资、谁管理、谁受益”原则，对参股股权管理涉及的外派人员建议进行适度激励，并通过制度予以明确，积极调动外派人

员的主观能动性。同时，从国资的纪律检查和违规行为追责等方面，也需要有制度来约束外派人员的行为。

对于外派人员，应明确外派人员的主体责任，与外派人员签订履职协议，进行任前谈话，签订廉洁责任书等，约束其行为，明确其义务，督促其切实保护推荐股东的股东权益。同时通过建立激励机制，调动外派人员的积极性，对于勤勉履职的行为，应当予以适度的物质或者精神奖励和晋升机会。

同时，派出企业应当对外派人员履职给予充分地支持配合，及时化解外派人员履职过程中的压力和阻碍，并对重大技术问题予以及时指导，提高外派人员的企业归属感，也可以有效防止外派人员的立场转化。

二、对策二：强化事前、事中、事后管理，分阶段落实管理要求

（一）事前阶段

事前阶段主要是指招商股转之前，需要在合作方选择、合作原则确定、合作文件准备上做好充分的准备工作。

1. 合作方匹配

加强和完善对项目公司招商环节（即通过挂牌转让项目公司股权引入合作方）的管控力度，提高可行性研究报告的编制水平，审慎开展财务、法律等尽职调查，需要提前全面了解意向合作方的各项情况，降低合作方选择风险，并优先考虑与国有企业或标杆企业合作，充分评估意向合作方的法人治理水平。在方法上，可以事先对于市场内的优质潜在意向合作方的优缺点、过往同类项目情况进行数据收集，建立合作库，再针对不同类型的项目（建设/运营）匹配合适的合作方，邀请其参与挂牌竞标。

2. 确定合作文件

招商项目应在投资谈判阶段，合理设计项目公司章程、合作开发协议等条款，包括：合理界定股东会、董事会、管委会、经营管理层不同的管理职权范围；对重大事项的表决应当设置保护性条款，必要时设置一票否决制度；设定董事会、监事会（监事）和经理层以及关键核心岗位的提名权，深度参与参股企业日常经营管理；明确约定分红原则、违约责任、僵局条款等。并将章程、合作开发协议作为挂牌条件，所有意向受让方均需要以接受上述条件为前提参与股权竞买，为后续经营过程中维护股东权益提供有利的依据，防止出现被动局面。

（二）事中阶段

事中阶段主要是指项目开发建设过程，需要在以下几个方面完善工作：

1. 丰富参股企业管理方式，全面细化参股股权管理。
2. 拓展多样信息渠道，保持股东有效沟通。
3. 优化审批流程，整合股东各方管理制度。
4. 完善投后管理评价体系，扩展投后管理覆盖面。

（三）事后阶段

事后阶段是指国有参股股东退出或项目公司清算阶段。

无论是因为股东争议还是经营困难等原因导致的公司僵局或清算，都需要公司事先制定相应的应对机制。如在章程中提前约定关于僵局处理的流程、股权回购的定价依据和流程、公司解散清算的流程等，避免到时候无法就流程达成一致，导致僵局处置无法化解和推进，国有资产投资的长期无法收回。

综合来看，事中阶段、事后阶段遇到的矛盾和困难，大多来源于事前阶段埋下的伏笔，因此更需要在事前阶段进行充分沟通、准备、研判和决策，为项目的顺利开展奠定基础。

经过以上梳理与分析，对于合作实施城市更新的概念、法律风险、实务要点、国有企业参股管理的对策等已经较为明晰，笔者将在现有成果上持续关注，亦期待以此抛砖引玉，与各位进一步探讨。

作者：上海市金茂律师事务所 张莹琳 律师

二〇二三年十一月



国资国企
专业委员会

国资国企专委会 简讯

- ✓ 孔祥强 律师 为贵州全咨集团“涉刑案件造价司法鉴定实务”线上沙龙近日举办
- ✓ 李莹晖 律师 参加 2023 年亚洲海岸赛艇大师赛荣获第四名
- ✓ 章 琦 律师 为徐汇区涉外服务人才培训班讲授实务课程

国资国企专委会简讯 | 国资国企专业委员会 法讯

孔祥强律师为贵州全咨集团“涉刑案件 造价司法鉴定实务”线上沙龙近日举办

2023 年 11 月 3 日,贵州全咨集团举办“涉刑案件造价司法鉴定实务”线上沙龙,上海市律师协会国资国企专业委员会委员、上海市建纬律师事务所高级合伙人孔祥强律师受邀参会。

与会者结合近期公司承担的涉刑造价鉴定项目,就涉刑案件造价司法鉴定实务中的热点、难点问题进行了深入交流,这也是公司参与涉刑案件造价司法鉴定业务的一次总结。

孔祥强律师结合自身多年来从事工程造价司法鉴定工作的经验,针对涉刑案件造价司法鉴定中易出现的委托手续问题、委托资料问题、鉴定意见书问题等,尤其是针对鉴定材料严重缺失情况下如何进行司法鉴定问题以及涉刑案件造价司法鉴定的特殊性问题,结合具体案例,以案说法,深入浅出向与会者进行了讲解。



孔祥强律师

上海市律师协会国资国企专业委员会

二〇二三年十一月

国资国企专委会简讯 | 国资国企专业委员会 法讯

李莹晖律师参加 2023 年亚洲海岸赛艇大师赛荣获第四名



李莹晖律师

2023 年 11 月 11 日, 2023 年亚洲海岸赛艇大师赛在青岛西海岸新区唐岛湾畔鸣笛开赛。来自中国大陆、中国

香港、中国台湾以及泰国、科威特、阿联酋、越南、印度尼西亚、马来西亚、缅甸等亚洲国家、地区的 30 支队伍、200 余名运动员乘风前行。



上海市律师协会国资国企专业委员会委员、上海至合律师事务所高级合伙人李莹晖律师作为运动员之一参加了CMix2x 混合双人双桨项目。经过激烈拼搏，李莹晖律师充分展现巾帼风采，以

高度的专业素养和应变能力，克服了自然的考验，圆满完成了本次比赛，并取得了第四名的优异成绩。



上海市律师协会国资国企专业委员会

二〇二三年十一月

国资国企专委会简讯 | 国资国企专业委员会 法讯

章琦律师为徐汇区涉外服务人才培训班讲授实务课程



2023 年 11 月 10 日，应徐汇区司法局邀请，上海市律师协会国资国企专业委员会委员、北京市隆安律师事务所上海分所章琦律师为第二期“汇菁领英——徐汇区涉外法律服务人才培训班”讲授涉外商事仲裁课程。

培训班以“涉外知识产权及数据合

规”为主要内容专题，聚焦“科创徐汇国际法律服务集聚区”和“国际知识产权法律服务高地建设”，采取课堂教学、实地走访、主题论坛等形式，从法律实务出发，全面提升徐汇区青年法律服务人才国际化服务的水平和能级，积极培育符合时代需求的涉外法律服务人才队伍。徐汇区近 50 名优秀青年律师、两公律师和公证人才参加了此次培训。



章琦律师以《仲裁舞台上的律师艺术——双重视角解锁涉外商事仲裁中的代理智慧》为题，从仲裁程序前、庭审前、庭审中、庭审后四个仲裁阶段，向学员分享代理工作中的要点，并充分利

用担任仲裁员过程中积累的经验，从仲裁员视角进行了深入浅出的讲解。培训过程中，章琦律师以翔实生动的案例教学与学员互动，受到参训人员的一致好评。

上海市律师协会国资国企专业委员会

二〇二三年十一月



国资国企
专业委员会

专业之星

- ✓ 徐宇舟律师 北京市汉坤律师事务所上海分所
- ✓ 王青川律师 上海市中浩律师事务所
- ✓ 严寒律师 上海四维乐马律师事务所

专业之星

国资国企专业委员会 法讯

徐宇舟 律师

北京市汉坤律师事务所上海分所



徐宇舟律师，曾作为创始合伙人之一成立了上海原本律师事务所，并先后担任事务所主任、党支部书记以及管理合伙人。现为北京市汉坤律师事务所上海分所律师，上海市律师协会国资国企专业委员会副主任。

徐律师毕业于上海财经大学法学院国际经济法专业，法学学士；中欧国际工商学院高层管理人员工商管理硕士（EMBA）。徐律师的主要业务领域包括：银行、信托、私募基金和资产管理；保险和保险资金运用；结构化金融和资产证券化；金融服务合规和金融监管；国资国企。

徐律师在国资国企专业法律服务领域具有近 20 年的丰富经验，目前长期服务于上海华谊、上海联交所、光明集团、仪电集团、长三角集团、地产集团、上实集团、中能集团、锦江集团、上海国际等国有大型集团及其下属企业，在国有金融机构合规、国有基金设立及运营以及金融机构涉国有业务方面具有行业领先优势。

徐律师多次受上海市国资委、上海市律协、律商联讯等机构委托起草业务工作指引和行业规范指南，在《上海国资》《亚洲法律》《中国法律商务》《上海法治报》等专业媒体上多次发表专业文章。

荣誉与奖项

2022《商法》The A-List 法律精英：中国业务优秀律师；2022 年度 LEGALBAND 客户首选：保险多面手 15 强；2015-2021 年 LEGALBAND “资产证券化与衍生产品”领域中国顶级律师；2021 年静安区优秀共产党员；2018 年静安区首批优秀中青年拔尖人才；2013 年首届上海市静安青年英才；2012 年度司法部律师党员标兵。

社会任职

中国保险资产管理业协会法律合规专业委员会委员；上海市律师协会信息化工作委员会委员；上海市公共资源中心法律评审专家；上海市静安区青年企业家协会理事；上海财经大学校外硕士生导师；上海政法学院国际法学院校外导师。

王青川 律师

上海市中浩律师事务所 合伙人



王青川律师，上海市中浩律师事务所合伙人、执行主任，上海市律师协会国资国企专业委员会委员。

王青川律师自 1995 年至 2016 年在法院从事民商事审判工作，自 2016 年起从事律师职业。2017 年在安徽省合肥市银行系统拓展业务，短期内成功加入了九家银行的律师库，并被徽商银行合肥支行、东莞银行合肥支行聘为常年法律顾问。王青川律师为上实国际贸易集团有限公司、东方资产公司、山西焦炭集团公司等大型国企提供非诉法律服务及配套资产处置，同时与平安银行各支行建立长期合作关系，提供资产处置服务，包括清收、拍卖、债权转让等。现自主开发的企业风险防控、合同审查、股权激励、法律服务产品等，在上海、苏州市试点推广。

王青川律师的执业领域为民商事争议、刑事辩护、公司业务、不良资产处置公司股权架构设定、破产重整与清算等。

严寒 律师

上海四维乐马律师事务所 合伙人



严寒律师，上海四维乐马律师事务所合伙人，管委会委员，上海市律师协会国资国企专业委员会委员。

严律师具有超过 20 年的专职律师执业经历，担任多家政府机构、大型国企、国内外知名企业的常年法律顾问，在处理政府、公司、刑事法律事务方面具有丰富的经验，曾代理多起具有影响力的诉讼与仲裁案件并入选最高人民法院公报案例。

严律师为上海市杨浦区法学会会员、杨浦区新的社会阶层人士联谊会理事，上海市杨浦区人民法院律师调解员，上海市律师协会复查委员会委员。严律师曾先后获得 2008 年上海市杨浦区首届优秀青年律师、2017-2018 年杨浦区优秀律师等荣誉，担任上海市规划和自然资源局、上海市人大常委会办公厅、上海市浦东新区建设（集团）有限公司等政府机关及大型国企的常年法律顾问。

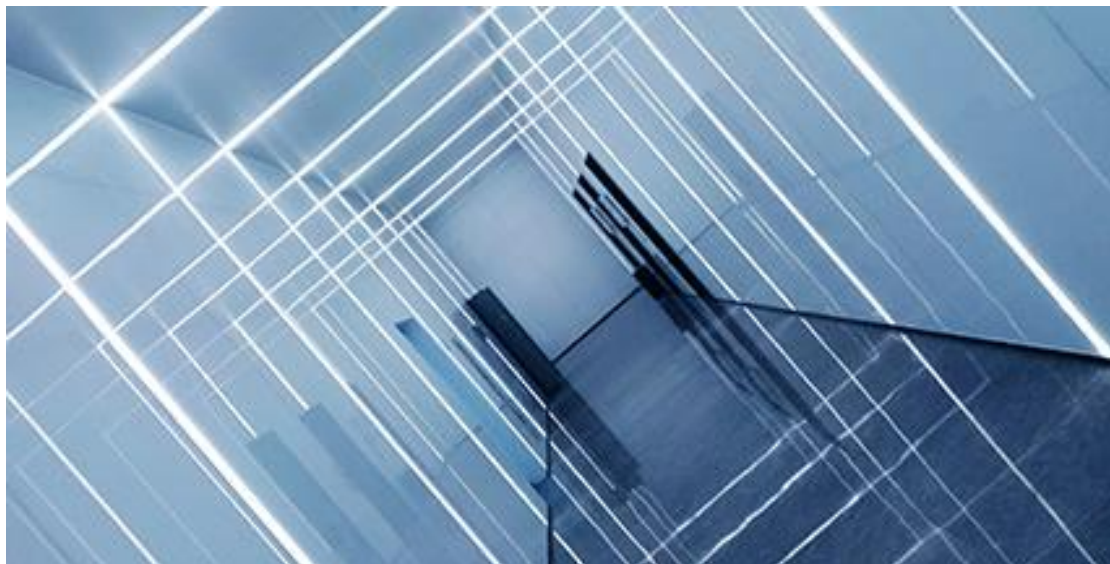


国资国企

专业委员会

行业动态

- ✓ 中央定调国资改革再深化，这些领域将有新举措
- ✓ 加快推进中央企业高质量发展 更好发挥科技创新产业控制安全支撑作用
- ✓ 国资委：立足实体经济定位加快推动央企金融业务高质量发展
- ✓ 国务院国资委召开国有企业经济运行第五次圆桌会议听取意见建议谋划务实举措确保完成全年目标任务
- ✓ 市国资委召开上海国资国企 ESG 工作专题培训会议



中央定调国资改革再深化，这些领域将有新举措

随着新一轮国企改革深化提升行动不断推进，国有资本经营预算制度、自然垄断环节监管体制等领域的改革有望迎来新突破。

日前召开的中央全面深化改革委员会第三次会议审议通过了《关于进一步完善国有资本经营预算制度的意见》、《关于健全自然垄断环节监管体制机制的实施意见》。

随后国务院国资委党委召开扩大会议，学习贯彻落实上述文件精神，结合国资央企实际研究完善配套制度措施，以更高标准更严要求抓好国资央企系统国有资本经营预算，进一步指导推动中央企业聚焦主责主业，调整优化国有资本布局结构，加快推进中央企业高质量发展，更好发挥科技创新、产业控制、安全支撑作用。

中国企业联合会特约高级研究员刘兴国表示，目前中国正有序推进

国资国企改革进一步深化，一些新的改革举措加快推出。自然垄断领域监管体制机制的改革，属于改革领域扩大的范畴；完善国有资本经营预算制度的改革，属于在原有改革基础上的进一步深入。它们实际上属于改革深化的两个不同层面。从改革的目的看，两者都是为了有效增强国有资本、国有企业的核心功能。

完善国有资本经营预算制度

国有资本经营预算是我国广义财政的“四本账”之一，其他三本是一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算。国有资本经营预算收入主要根据国有企业上年实现净利润按一定比例收取，同时按照收支平衡原则安排相关支出。

今年年初财政部公布的 2022 年财政收支情况显示，2022 年，全国国

有资本经营预算收入 5689 亿元,比上年增长 10%。分中央和地方看,中央国有资本经营预算收入 2343 亿元,比上年增长 17.2%;地方国有资本经营预算本级收入 3346 亿元,比上年增长 5.5%。

中央深改委会议强调,预算工作体现党和国家意志,要坚持和加强党的领导,发挥集中力量办大事的体制优势,聚焦推进国有经济布局优化和结构调整,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,向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中,向前瞻性战略性新兴产业集中,更好服务构建新发展格局、推动高质量发展。

上述会议指出,要始终坚持“过紧日子”的思想,加强财政资源科学统筹和合理分配,合理确定预算收支规模,统筹保障和改善民生,杜绝奢靡浪费等现象。要坚持预算法定,强化预算约束,推动预算绩效管理,发挥人大监督作用。

针对国有资本经营预算制度改革,刘兴国认为,其着力点包括扩大范围、强化功能等。从扩大范围来看,目前国有资本经营收益的收取范围,并没有覆盖全国所有国有企业,只是在部分地方层面实现了国有资本收益收取范围的全覆盖,那些目前尚未纳入收取范围的企业,未来将陆续纳入。通过优化预算收入的支出,将能更好地实现国有资本结构调整,进而更好发挥国有资本的产业引领功能。

国资委表示,要高水平做好国资

央企系统国有资本经营预算工作,明确资本投向,科学制定规划,强化绩效管理,结合国有经济布局结构调整规划和中央企业发展战略,依据国有企业功能分类,制定重点行业、关键领域、核心企业的注资规划。

中国企业改革与发展研究会研究员吴刚梁分析,国有资本是稀缺资源,在关系国家安全、国民经济命脉与国计民生的行业与领域,以及前瞻性战略性新兴产业,应该增加国有资本经营预算支出。要明确各级财政部门与国资监管机构的分工,各负其责;同时要区分国有企业的政策性业务与商业性业务,规范补贴方式。

健全自然垄断环节监管体制

自然垄断领域的改革也在有序推进。电力、油气、铁路等行业的网络环节具有自然垄断属性,是我国国有经济布局的重点领域。

中央深改委会议指出,要健全监管制度体系,加强监管能力建设,重点加强对自然垄断环节落实国家重大战略和规划任务、履行国家安全责任、履行社会责任、经营范围和经营行为等方面的监管。推动处于自然垄断环节的企业聚焦主责主业,增加国有资本在网络型基础设施上投入,提升骨干网络安全可靠性。

上述会议还提到,要对自然垄断环节开展垄断性业务和竞争性业务的范围进行监管,防止利用垄断优势向上下游竞争性环节延伸。

刘兴国表示,对自然垄断行业来

说，掌控着足以影响经济安全甚至国家安全的重要资源与重要平台，因此其发展水平对保障经济安全与国家安全来说至关重要，必须引导规范自然垄断企业经营行为，确保其围绕服务国家战略和保障国家安全来开展投资经营活动。

他认为，自然垄断领域的改革，除了加强监管外，还需优化机制释放活力。一方面可以考虑通过股权多元化引入多个国有投资主体来优化公司治理提升管理，另一方面也可以考虑优化考核机制来激发其负责人降本增效动力。有动力才会有活力，有活力才能实现更好发展，更好体现其核心功能。

清华大学中国现代国有企业研究院研究总监周丽莎强调，安全问题是任何发展的前提条件，需要强化重要基础设施的建设，增加对新型基础

设施建设的资金投入，以确保维护能源、交通、通信等基础网络的安全性。深改委提出的提升骨干网络安全可靠性不仅有助于保障国家的战略利益，还能够维护社会的可持续发展。

今年以来，国资委多次提到骨干网络安全。国资委年初表示，中央企业要争做服务国家重大战略的主力军，积极推进重点区域产业合作，加大国防军工、粮食能源资源、骨干网络等重点安全领域布局，提升支撑保障能力。

国务院国资委主任张玉卓 9 月撰文表示，强化国有资本对电网、石油天然气管网、江河主干水网、信息通信网等领域投入，加强新一代移动通信、人工智能、算力网络、卫星互联网、工业互联网等新型基础设施建设，更好维护国家骨干网络安全。

（信息来源：第一财经）



加快推进中央企业高质量发展 更好发挥科技创新产业控制安全支撑作用

11月10日，国务院国资委党委召开扩大会议，认真传达学习习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第三次会议时的重要讲话精神，贯彻落实中央全面深化改革委员会第三次会议审议通过的《关于进一步完善国有资本经营预算制度的意见》《关于健全自然垄断环节监管体制机制的实施意见》等文件精神，结合国资央企实际研究完善配套制度措施，坚守功能定位、牢记职责使命，以更高标准更严要求抓好国资央企系统国有资本经营预算，进一步指导推动中央企业聚焦主责主业，调整优化国有资本布局结构，加快推进中央企业高质量发展，更好发挥科技创新、产业控制、安全支撑作用。国务院国资委党委书

记、主任张玉卓主持会议并讲话。国务院国资委党委委员出席会议并结合分管工作作了发言。

会议认为，习近平总书记的重要讲话精神和中央全面深化改革委员会第三次会议通过的相关文件，就全面推进美丽中国建设、完善国有资本经营预算制度、加强专家参与公共决策行为监督管理、加强生态环境分区管控等工作作出重大战略部署，为国资央企做好相关工作提供了根本遵循。要切实把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署上来，结合实际创造性抓好落实，推动中央企业更好落实国家战略、履行国家安全职责、提高公共服务质量水平。

会议强调，要高水平做好国资央企系统国有资本经营预算工作，明确资本投向，科学制定规划，强化绩效管理，结合国有经济布局结构调整规划和中央企业发展战略，依据国有企业功能分类，制定重点行业、关键领域、核心企业的注资规划，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行业领域集中，向前瞻性战略性新兴产业集中，严肃财经纪律，督促企业依法合规管好用好预算资金，切实提升资金效能。指导中

央企业深化改革、强化监管，结合国企改革深化提升行动，明确重点监管任务，健全监管制度机制，创新监管方式手段，推动企业高质量发展，切实落实国家重大战略和规划任务，更好满足构建现代化基础设施体系的需要，更好保障国家安全，更好发挥国有经济战略支撑作用。

国务院国资委秘书长，驻委纪检监察组，各厅局、直属事业单位负责同志列席会议。

（信息来源：新闻中心）



国资委：立足实体经济定位加快推动央企金融业务高质量发展

11月6日，国务院国资委党委召开扩大会议，认真传达学习习近平总书记在中央金融工作会议上的重要讲话精神和中央金融工作会议决策部署，紧密结合国资央企工作实际研究贯彻落实举措，立足推动主业发展、振兴实体经济的职责使命，积极探索具有出资人特色的中央企业金融监管体系，进一步加强中央企业金融业务的监管和风险防范，有效发挥金融促进实体产业发展作用，以中央企业金融业务高质量发展为企业整体高质量发展提供有效支撑和服务。国务院国资委党委书记、主任张玉卓主持会议并讲话。国务院国资委党委委员出席会议并结合分管工作作了发言。

会议认为，习近平总书记在中央金

融工作会议上的重要讲话，全面总结党的十八大以来金融工作，系统分析金融高质量发展面临的形势，科学回答了金融事业发展的一系列重大理论和实践问题，首次明确提出加快建设金融强国的目标，是习近平经济思想的重要组成部分，是马克思主义政治经济学关于金融问题的重要创新成果，为新时代新征程推动金融高质量发展提供了根本遵循和行动指南。要切实提高站位、强化担当，从坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的政治高度，全面领会党的十八大以来我国金融事业发展取得新的重大成就、走好中国特色金融发展之路的基本要义、我国金融高质量发展面临的形势任务、优化金融服务的方向目标、加强金融监管的部署要求、加强党对金融工作的全面领导的重大要求，切实把思想

和行动统一到习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署上来，大力推动金融改革发展稳定各项任务在国资央企落实落细落到位。

会议强调，中央企业开展金融业务的目的是探索产融结合，实现以融促产，推进实业更好发展。近年来中央企业金融业务在推动主业发展、振兴实体经济方面发挥了积极作用，但也存在一些短板和问题。国资央企要坚守发展实体经济的责任担当，坚持问题导向，加大监管力度，坚持回归本源、聚焦主业，着力严控增量，切实优化存量，立足发展与企业产业特点相符合、主业需求相配套的金融业务，提高为主业提供服务的金融业务占比，提升服务主业实业的能力和水平。要坚持因企施策、规范运作，深入摸清不同行业企业金融业务作用发挥、发展质效、风险状况等情况，把金

融资源集聚到高质量发展的战略方向、重点领域和薄弱环节上来，聚焦战略安全、产业引领、国计民生、公共服务等功能，围绕战略性新兴产业和未来产业、科技创新特别是突破关键核心技术等，当好长期资本、耐心资本、战略资本。要坚持强化监管、严防风险，抓紧完善更严格的监管制度机制，健全从中央企业集团公司到金融子企业的多层次风险防控体系，强化动态监管，加强日常监测，对苗头性倾向性潜在性问题保持高度敏感，加强重点领域风险防控，严格规范开展金融衍生业务，对违法违规行为坚决整治，加大追责问责力度，增强监管的威慑力，举一反三建立长效机制，切实守住不发生重大风险和引发系统性风险的底线。

（信息来源：新闻中心）



国务院国资委召开国有企业经济运行第五次圆桌会议 听取意见建议谋划务实举措 确保完成全年目标任务

11月4日，国务院国资委党委书记、主任张玉卓到中国商飞调研，并主持召开国有企业经济运行第五次圆桌会议，详细了解驻沪中央企业和地方国有企业经济运行情况，充分听取企业对做好当前和明年国资国企工作的意见建议，帮助企业协调解决困难问题，积极推动企业守住不发生重大风险底线、实现效益稳步增长、高质量发展迈上新台阶。国务院国资委党委委员、副主任袁野出席会议。

会上，中国船舶、中国宝武、中国远洋海运、中国东航、中国商飞、中国电气装备、上海国盛集团、上汽集团等6家在沪中央企业和上海市国有企业，介绍了当前企业经济运行情况，围绕行业发展变化、培育壮大战略性新兴产业等深入研讨，就优化政策支持提出意见建议。张玉卓认真听取发言，逐一回应企

业诉求，对企业坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚守战略定位，锐意进取、真抓实干，加快调整布局结构、转变发展方式取得的成效给予充分肯定。他指出，国务院国资委将积极沟通有关部委，认真研究企业反映的共性、个性和长远问题，进一步完善政策措施，帮助解决实际困难，加快推进企业高质量发展。

张玉卓强调，各企业要认真学习贯彻习近平总书记关于国有企业改革发展和党的建设的重要论述，聚焦服务国家重大战略，紧盯关键环节、重点任务，坚定信心、精准施策，加快“十四五”规划重点项目落实落地，抓紧完成年度投资计划，及时优化经营策略和产品结构，拓市增收、挖潜增效，确保完成全年生产经营目标任务。要围绕不断提高企业价值创造的核心竞争力、增强服务国家战

略的核心功能认真谋划好明年工作，准确分析研判企业所处行业的发展趋势，持续加大科技研发投入，加快布局和发展战略性新兴产业和未来产业，开辟发展新领域新赛道，塑造发展新动能新优势。要在深化国企改革方面动真碰硬，完善企业内部管理制度，做好成本管控，加强刚性约束，切实防范生产经营和金融风险。要坚持党的领导、加强党的建设，加快建设与全面从严治党体系相匹配、与中国特色现代企业制度相衔接、与改革发展中心任务相适应的国资央企党建工作新格局，以高质量党建引领保障高质量发展。

会前，张玉卓一行深入中国商飞上海飞机设计研究院，实地考察航电实验室、铁鸟实验台等，与企业科研人员亲切交流，详细了解企业科技创新、改革发展和党的建设等工作情况，要求企业牢记“国之大者”，坚持科技自立自强，瞄准大飞机事业发展需要突破的难题，潜心钻研、吃透技术，努力实现自主可控，为尽快把我国大飞机搞上去贡献更大力量。国务院国资委副秘书长、有关厅局及上海市国资委负责同志参加上述活动。

（信息来源：新闻中心）



市国资委召开上海国资国企 ESG 工作专题培训会议

为进一步提升本市国有控股上市公司监管能级，推动相关企业完善 ESG 工作机制，提升 ESG 管理质量和绩效，11 月 8 日，市国资委召开上海国资国企 ESG 工作专题培训会议，市国资委副主任马晓宾出席会议并讲话。

马晓宾同志指出本市国资国企 ESG 工作的主要目标、企业可持续发展的方向，并强调了三点意见。一是要认知先行、提高站位，正确把握 ESG 当前发展形式与未来前景。各有关单位、企业在开展 ESG 工作时要结合贯彻党的二十大精神与新发展理念。国有企业作为我国 ESG 领域的中坚力量，应当发挥带头示范作用。二是积极探索、聚焦重点，努力推动上海成为践行 ESG 理念的高地。要求相关企业加强顶层设计、优化产品供给、建立健全信息披露制度、响应评级导向、发挥生态圈效应等方面工作。三是立足长远、久久为功，坚定抓好 ESG

建设工作的中长期战略任务。各企业要按照三年行动计划的步骤、批次推进 ESG 专项报告的编制与披露工作。加大宣传推广应用，积极参与 ESG 论坛、评级推优，发出本市国资国企 ESG 工作声音。用好 ESG 信披报告，逐步推进 ESG 专项报告的编制与披露各项工作落地。

会上，市国资委综合处介绍了本市国有控股上市公司 ESG 建设工作背景情况和三年工作计划，市国资委宣传处作上海市国有企业社会责任与 ESG 管理调研情况介绍，市国资国企改革研究中心介绍 ESG 报告评估评价工作方案（1.0 版），课题组（责任云公司）讲解《上海市国有控股上市公司环境、社会 and 治理（ESG）指标体系（1.0 版）》。各监管企业、委托监管单位、区国资委、国有控股上市公司相关负责同志参加培训。

（信息来源：上海市国资委）



国资国企
专业委员会

新法新政

- ✓ 国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的通知
- ✓ 关于印发《上海市市级行政事业单位国有资产处置管理办法》的通知
- ✓ 国家金融监督管理总局关于促进金融租赁公司规范经营和合规管理的通知



国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部《关于规范 实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的通知

国办函〔2023〕115 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。

国务院办公厅

2023 年 11 月 3 日

关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见

国家发展改革委、财政部

政府和社会资本合作（PPP）实施近十年来，一定程度上起到了改善公共服务、拉动有效投资的作用，但在实践中也出现了一些亟待解决的问题。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，进一步深化基础设施投融资体制改革，切实激发民间投资活力，现就规范实施政府和社会资本合作新机制（简称新机制）提出如下指导意见。

一、准确把握新机制的总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，统筹发展和安全，规范实施政府和社会资本合作新机制，充分发挥市场机制作用，拓宽民间投资空间，坚决遏制新增地方政府隐性债务，提高

基础设施和公用事业项目建设运营水平，确保规范发展、阳光运行。

（一）聚焦使用者付费项目。政府和社会资本合作项目应聚焦使用者付费项目，明确收费渠道和方式，项目经营收入能够覆盖建设投资和运营成本、具备一定投资回报，不因采用政府和社会资本合作模式额外新增地方财政未来支出责任。政府可在严防新增地方政府隐性债务、符合法律法规和有关政策规定要求的前提下，按照一视同仁的原则，在项目建设期对使用者付费项目给予政府投资支持；政府付费只能按规定补贴运营、不能补贴建设成本。除此之外，不得通过可行性缺口补助、承诺保底收益率、可用性付费等任何方式，使用财政资金弥补项目建设和运营成本。

（二）全部采取特许经营模式。政府和社会资本合作应全部采取特许经营模式实施，根据项目实际情况，合理采用建设—运营—移交（BOT）、转让—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）、建设—拥有一运营—移交（BOOT）、设计—建设—融资—运营—移交（DBFOT）等具体实施方式，并在合同中明确约定建设和运营期间的资产权属，清晰界定各方权责利关系。

（三）合理把握重点领域。政府和社会资本合作应限于有经营性收益的项目，主要包括公路、铁路、民航基础设施和交通枢纽等交通项目，物流枢纽、物流园区项目，城镇供水、供气、供热、停车场等市政项目，城镇污水垃圾收集处理及资源化利用等生态保护和环境治理项目，具有发电功能的水利项目，体育、旅游公共服务等社会项目，智慧城市、智慧交通、智慧农业等新型基础设施项目，城市更新、综合交通枢纽改造等盘活存量和改扩建有机结合的项目。

（四）优先选择民营企业参与。要坚持初衷、回归本源，最大程度鼓励民营企业参与政府和社会资本合作新建（含改扩建）项目，制定《支持民营企业参与的特许经营新建（含改扩建）项目清单（2023 年版）》（以下简称清单，见附件）并动态调整。市场化程度较高、公共属性较弱的项目，应由民营企业独资或控股；关系国计民生、公共属性较强的项目，民营企业股权占比原则上不低于 35%；少数涉及国家安全、公共属性强且具有自然垄断属性的项目，应积极创造条件、支持民营企业参与。对清单所列领域以外的政府和社会资本合作项目，可积极鼓励民营企业参与。外商投资企业参与政府和社会资本合作项目按照外商投资管理有关要求并参照上述规定执行。

（五）明确管理责任分工。国家发展改革委要牵头做好特许经营模式推进工作，切实加强政策指导。地方各级人民政府要切实负起主体责任，规范推进本级政府事权范围内的特许经营项目。地方各级人民政府可依法依规授权有关行业主管部门、事业单位等，作为特许经营项目实施机构（以下简称项目实施机构），负责特许经营方案编制、特许经营者选择、特许经营协议签订、项目实施监管、合作期满移交接收等工作。地方各级发展改革部门要发挥综合协调作用，严格把关项目特许经营方案等有关内容，依法依规履行项目审批、核准或备案职责。各级财政部门要严格执行预算管理制度，加强地方政府债务管理，加大财会监督力度，严肃财经纪律。

（六）**稳妥推进新机制实施。**把握好工作力度、节奏，2023 年 2 月政府和社会资本合作项目清理核查前未完成招标采购程序的项目，以及后续新实施的政府和社会资本合作项目，均应按照本指导意见规定的新机制执行，不再执行 2015 年 5 月印发的《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42 号）。

二、规范推进建设实施

（七）**严格审核特许经营方案。**对拟采取特许经营模式实施的项目，项目实施机构应参照可行性研究报告编写规范，牵头编制特许经营方案，并比照政府投资项目审批权限和要求，由有关方面履行审核手续，以合理控制项目建设内容和规模、明确项目产出（服务）方案。在审核特许经营方案时，要同步开展特许经营模式可行性论证，对项目是否适合采取特许经营模式进行认真比较和论证；必要时可委托专业咨询机构评估，提高可行性论证质量。

（八）**公平选择特许经营者。**项目实施机构应根据经批准的特许经营方案，通过公开竞争方式依法依规选择特许经营者（含特许经营者联合体，下同）。应将项目运营方案、收费单价、特许经营期限等作为选择特许经营者的重要评定标准，并高度关注其项目管理经验、专业运营能力、企业综合实力、信用评级状况。选定的特许经营者及其投融资、建设责任原则上不得调整，确需调整的应重新履行特许经营者选择程序。根据国家有关规定和项目投资建设、运营成本、投资回收年限等，合理确定特许经营期限，充分保障特许经营者合法权益。特许经营期限原则上不超过 40 年，投资规模大、回报周期长的特许经营项目可以根据实际情况适当延长，法律法规另有规定的除外。

（九）**规范签订特许经营协议。**项目实施机构与特许经营者应在法律地位平等、权利义务对等的基础上签订特许经营协议。需成立项目公司的，项目实施机构应当与特许经营者签订协议，约定其在规定期限内成立项目公司，并与项目公司签订特许经营协议。特许经营协议应明确项目实施范围、产出（服务）质量和标准、投资收益获得方式、项目风险管控、协议变更、特许经营期限等内容，约定双方的权利、义务和责任。

（十）**严格履行投资管理程序。**对政府采用资本金注入方式给予投资支持的特许经营项目，应按照《政府投资条例》有关规定履行审批手续；对由社会资本方单独投资的项目，应按照《企业投资项目核准和备案管理条例》有关规定履行核准或备案手续。规范履行项目调整程序，完成审批、核准或备案手续的项目如发生变更建设地点、调整主要建设内容、调整建设标准等重大情形，应报请原审批、核准机关重新履行项目审核程序，必要时应重新开展特许经营模式可行性论证和特许经营方案审核工作。特许经营项目法人确定后，如与前期办理审批、用地、规划等手续时的

项目法人不一致，应依法办理项目法人变更手续，项目实施机构应给予必要支持和便利。

（十一）做好项目建设实施管理。特许经营者应做深做实项目前期工作，严格按照有关规定优化工程建设方案，合理安排工期，有效控制造价，保障工程质量，做好运营筹备。对地质条件复杂、施工风险较大、存在维修养护困难的项目，应完善勘察和施工设计，强化建设风险控制，防止项目烂尾。项目建成后，应依法依规及时组织竣工验收和专项验收。需要试运行或试运营的项目，应在投入试运行或试运营前符合相应要求并取得试运行或试运营许可。

三、切实加强运营监管

（十二）定期开展项目运营评价。项目实施机构应会同有关方面对项目运营情况进行监测分析，开展运营评价，评估潜在风险，建立约束机制，切实保障公共产品、公共服务的质量和效率。项目实施机构应将社会公众意见作为项目监测分析和运营评价的重要内容，加大公共监督力度，按照有关规定开展绩效评价。

（十三）惩戒违法违规和失信行为。如特许经营者存在违反法律法规和国家强制性标准，严重危害公共利益，造成重大质量、安全事故或突发环境事件等情形，有关方面应依法依规责令限期改正并予以处罚。对提供的公共产品、公共服务不满足特许经营协议约定标准的，特许经营者应按照协议约定承担违约责任。依法依规将项目相关方的失信信息纳入全国信用信息共享平台。

（十四）规范开展特许经营协议变更和项目移交等工作。在特许经营协议有效期内，如确需变更协议内容，协议当事人应在协商一致的基础上依法签订补充协议。特许经营期限届满或提前终止的，应按协议约定依法依规做好移交或退出工作，严禁以提前终止为由将特许经营转变为通过建设—移交（BT）模式变相举债；拟继续采取特许经营模式的，按规定重新选择特许经营者，同等条件下可优先选择原特许经营者。特许经营期限内因改扩建等原因需重新选择特许经营者的，同等条件下可优先选择原特许经营者。对因特许经营协议引发的各类争议，鼓励通过友好协商解决，必要时可根据争议性质，依法依规申请仲裁、申请行政复议或提起行政、民事诉讼，妥善解决。

（十五）建立常态化信息披露机制。项目实施机构应将项目建设内容、特许经营中标结果、特许经营协议主要内容、公共产品和公共服务标准、运营考核结果等非涉密信息，依托全国投资项目在线审批监管平台，及时向社会公开。特许经营者应将项目每季度运营情况、经审计的年度财务报表等信息，通过适当方式向社会公开。

四、加大政策保障力度

（十六）加强组织实施。各地区要压紧压实主体责任，完善工作机制，精心组织实施。各有关部门要强化协同联动，明确政策规定，加强实施监管。国家发展改革委要制定特许经营方案编写大纲、特许经营协议范本和实施细则，指导各地区按照新机制要求依法合规、稳妥有序实施政府和社会资本合作项目，并会同有关方面及时修订完善特许经营相关制度文件，营造良好制度环境。

（十七）做好要素保障和融资支持。支持在不改变项目地表原地类和使用现状的前提下，利用地下空间进行开发建设，提高土地使用效率。支持依法依规合理调整土地规划用途和开发强度，通过特许经营模式推动原有资产改造与转型，提高资产利用效率。探索分层设立国有建设用地使用权，支持项目依法依规加快办理前期手续。鼓励金融机构按照风险可控、商业可持续的原则，采用预期收益质押等方式为特许经营项目提供融资支持。积极支持符合条件的特许经营项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。

（十八）支持创新项目实施方式。鼓励特许经营者通过技术创新、管理创新和商业模式创新等降低建设和运营成本，提高投资收益，促进政府和社会资本合作项目更好实施。特许经营者在保障项目质量和产出（服务）效果的前提下，通过加强管理、降低成本、提升效率、积极创新等获得的额外收益主要归特许经营者所有。鼓励符合条件的国有企业通过特许经营模式规范参与盘活存量资产，形成投资良性循环。

附件：

支持民营企业参与的特许经营新建（含改扩建）项目清单（2023 年版）

一、应由民营企业独资或控股的项目

（一）环保领域

1. 垃圾固废处理和垃圾焚烧发电项目

（二）市政领域

2. 园区基础设施项目
3. 公共停车场项目

（三）物流领域

4. 物流枢纽、物流园区项目

（四）农业林业领域

5. 农业废弃物资源化利用项目
6. 旅游农业、休闲农业基础设施项目

7. 林业生态项目

(五) 社会领域

8. 体育项目

9. 旅游公共服务项目

二、民营企业股权占比原则上不低于 35% 的项目

(一) 环保领域

10. 污水处理项目

11. 污水管网项目

(二) 市政领域

12. 城镇供水、供气、供热项目

(三) 交通运输领域

13. 城际铁路、资源开发性铁路和支线铁路，铁路客货运输商业类、延伸类业务项目

14. 收费公路项目（不含投资规模大、建设难度高的收费公路项目）

15. 低运量轨道交通项目

(四) 物流领域

16. 机场货运处理设施项目

17. 国家物流枢纽、国家骨干冷链物流基地项目

(五) 水利领域

18. 具有发电功能的小型水利项目

(六) 新型基础设施领域

19. 智慧城市、智慧交通、智慧农业、智慧能源项目

20. 数据中心项目

21. 人工智能算力基础设施项目

22. 民用空间基础设施项目

三、积极创造条件、支持民营企业参与的项目

(一) 交通运输领域

- 23. 列入中长期铁路网规划、国家批准的专项规划和区域规划的铁路项目
- 24. 投资规模大、建设难度高的收费公路等项目
- 25. 城市地铁、轻轨和市域（郊）铁路项目
- 26. 民用运输机场项目

（二）能源领域

- 27. 农村电网改造升级项目
- 28. 油气管网主干线或支线项目
- 29. 石油、天然气储备设施项目

（三）水利领域

- 30. 具有发电功能的大中型水利项目



关于印发《上海市市级行政事业单位国有资产处置管理办法》的通知

各市级有关部门、单位：

为进一步规范市级行政事业单位国有资产处置行为，维护国有资产安全和完整，保障国家所有者权益，根据《行政事业性国有资产管理条例》《上海市机关运行保障条例》等规定，我们制定了《上海市市级行政事业单位国有资产处置管理办法》，经市政府常务会议审议通过，现印发给你们，请按照执行。

上海市财政局

上海市机关事务管理局

2023 年 10 月 23 日

上海市市级行政事业单位国有资产处置管理办法

第一章 总 则

第一条 为了规范市级行政事业单位国有资产处置行为，维护国有资产的安全和完整，根据《行政事业性国有资产管理条例》《上海市机关运行保障条例》等规定，制定本办法。

第二条 本办法所称市级行政事业单位，包括市委各部门、市政府各委、办、局和直属机构、市人大常委会办公厅、市政协办公厅、市级监察机关、纳入市级管理的各级审判机关和检察机关、各民主党派市级机关、有关人民团体市级机关（以下统称市级主管部门）的机关本级及其所属市级行政事业单位，有关市属国有企业所属的市级事业单位。

第三条 市级行政事业单位国有资产处置方式包括无偿划转、对外捐赠、转让、置换、报废、损失核销等。

第四条 符合下列情形的市级行政事业单位国有资产应当予以处置：

- （一）因技术原因确需淘汰或者无法维修、无维修价值的；
- （二）涉及盘亏等非正常损失的；
- （三）已超过使用年限且无法满足现有工作需要的；
- （四）因自然灾害等不可抗力造成毁损、灭失的；
- （五）因单位发生分立、合并、改制、撤销、隶属关系改变或者部分职能、业务调整等情形而移交的；
- （六）发生产权变动的；
- （七）依照国家和本市有关规定需要处置的其他情形。

第五条 市级行政事业单位国有资产处置应当遵循公开、公正、公平和竞争择优的原则，按照规定权限经集体决策和履行审批程序后，依据处置事项批复等相关文件及时处置资产，不得违规自行处置资产。

第六条 市级行政事业单位拟处置的国有产权属应当清晰，取得或者形成的方式应当合法合规，权属关系不明或者存在权属纠纷的资产，应当按照国家和本市的有关规定界定权属后予以处置。

第七条 市级行政事业单位应当将依法罚没的资产按照国家规定公开拍卖或者按照国家和本市有关规定进行处理。

市级行政事业单位涉及国家安全和秘密的国有资产处置应当符合国家有关保密制度的规定和要求。

第二章 处置权限和要求

第八条 上海市财政局、上海市机关事务管理局（以下简称市财政局、市机管局）按照有关工作职责分工和规定权限对市级行政事业单位国有资产处置事项进行审批。

市级行政单位国有资产处置事项经市级主管部门审核后，报市机管局进行审批。

市级事业单位国有资产处置事项经市级主管部门审核后，报市财政局进行审批。

市级主管部门和市级行政事业单位经市财政局、市机管局授权，可以按照本办法的有关规定对市级行政事业单位国有资产处置事项进行审批。

第九条 除本办法第十条、第十一条、第十二条规定外，市级行政事业单位国有资产处置审批管理权限规定如下：

市级行政单位处置流动资产、土地、房屋及构筑物和车辆，以及处置单位价值（账

面原值，下同）20 万元以上（含 20 万元）或者批量价值 500 万元以上（含 500 万元）的国有资产，经市级主管部门审核后报市机管局审批。除上述规定外的市级行政单位国有资产处置，市机管局授权市级主管部门进行审批（一年一次），市级主管部门应于批复之日起 15 个工作日内，将批复文件报送市机管局备案。

市级事业单位处置货币资金、对外投资、土地、房屋及构筑物，以及处置单位价值或者批量价值 500 万元以上（含 500 万元）的国有资产，经市级主管部门审核后报市财政局审批。除上述规定外的市级事业单位国有资产处置，市财政局授权市级主管部门进行审批。市级主管部门在市财政局授权的审批权限内，可以根据下属事业单位的资产规模、管理水平等情况将资产处置审批权下放至下属事业单位，并于制发下放资产处置审批权文件之日起 15 个工作日内，将文件报市财政局备案。

市级主管部门所属市级行政事业单位应当在规定的权限内根据实际情况及时处置国有资产，不得任意分解资产处置批量，一个月内分散处置的国有资产原则上按同一批次汇总计算批量价值。

第十条 市级行政事业单位处置办公用房和公务用车的，《上海市党政机关办公用房管理实施办法》《上海市党政机关公务用车管理实施办法》等有规定的，从其规定。

市级行政事业单位处置纳入市级行政事业单位国有资产公物仓管理的资产，市级行政事业单位国有资产公物仓管理制度等有规定的，从其规定。

第十一条 研究开发机构、高等院校等市级科研事业单位对其持有的科技成果，可以自主决定转让，除涉及国家秘密、国家安全和关键核心技术外，不需报市级主管部门和市财政局审批或者备案。涉及国家秘密、国家安全和关键核心技术的，市财政局授权市级主管部门按照国家有关保密制度的规定进行审批。

市财政局授权市级主管部门审批研究开发机构、高等院校等市级科研事业单位以科技成果作价投资形成国有股权的转让、无偿划转、损失核销等处置管理事项。

第十二条 除本办法第十一条规定外，市级主管部门所属高等院校除货币资金、对外投资、土地、房屋及构筑物以外的国有资产处置，由市级主管部门审批。其中，已超过使用年限并且应淘汰报废的国有资产，由市属高等院校自主处置，并将处置情况按季报市级主管部门备案。

第十三条 在突发公共卫生事件或者重大自然灾害等应急情况下，相关市级行政事业单位可以按照急事急办、特事特办的原则，按要求履行相关程序后处置国有资产，待应急事件结束后将有关处置情况按照规定权限报送备案。

第十四条 市财政局、市机管局、市级主管部门、市级行政事业单位对国有资产处置事项的批复文件或者单位内部决策文件，是国有资产处置的依据。

市级行政事业单位应当依照批复文件处置国有资产，完成资产处置后应当及时核销资产卡片、台账等相关资产管理信息，同时应当进行会计处理，确保账实相符和账

账相符。

市级行政事业单位国有资产处置情况应当在行政事业性国有资产管理情况年度报告中予以反映。

第十五条 市级行政事业单位应当按照市财政局、市机管局国有资产管理信息系统的规定程序，及时将国有资产处置事项的审批、资产变动和处置收入上缴等资产管理情况在市财政局、市机管局国有资产管理信息系统中报送或者记录，保障预算管理一体化系统中的市级行政事业单位国有资产处置信息化数据的真实、完整。

第十六条 除国家和本市另有规定外，市级行政事业单位转让、拍卖、置换国有资产等，应当依法进行资产评估，并按照资产评估管理有关规定进行核准或者备案。

研究开发机构、高等院校等市级科研事业单位将其持有的科技成果转让给国有全资企业的，可以不进行资产评估；转让给非国有全资企业的，由单位自主决定是否进行资产评估；通过协议定价的，应当在本单位公示科技成果名称和拟交易价格。

第三章 处置方式和程序

第一节 无偿划转

第十七条 无偿划转是指在不改变国有资产性质的前提下，以无偿转让的方式变更国有资产占有、使用权的行为。

第十八条 无偿划转国有资产应当在以下范围内按照规定程序办理：

（一）同一主管部门所属的市级行政事业单位之间无偿划转国有资产，由划出方报市级主管部门审核同意后，按照本办法规定的管理权限进行审核、审批。

（二）不同主管部门所属的市级行政事业单位之间无偿划转国有资产，在划出方和接收方协调一致后，应分别报各自的市级主管部门进行审核，双方市级主管部门均审核同意后，由划出方的市级主管部门报市财政局或者市机管局审批。

（三）市级行政事业单位对市属国有全资企业无偿划转国有资产，在划出方和接收方协调一致后，应分别报各自的市级主管部门审核，双方市级主管部门均审核同意后，由划出方的市级主管部门报市财政局或者市机管局审批。

（四）跨级次无偿划转国有资产。市级行政事业单位无偿划转国有资产至各区的，应当附接收方的区级主管部门、区财政局或者区机关事务管理局同意接受资产的相关文件以及本市机构改革文件等有关材料，由划出方报市级主管部门审核同意后，报市财政局或者市机管局审批。市级行政事业单位无偿划转国有资产至中央单位的，应当附接收方所在国家主管部门同意接受资产的相关文件以及国家机构改革文件等有关材料，由划出方报市级主管部门审核同意后报市财政局或者市机管局审批。

第十九条 市级行政事业单位申请无偿划转国有资产，应当由划出方提交以下材料：

（一）资产无偿划转申请文件及单位内部决策文件；

（二）国有资产价值凭证及产权证明（如购货发票或者收据、记账凭证、资产信息卡片、竣工决算报告、国有土地使用证、房屋所有权证、不动产权证、专利证、著作权证、担保或者抵押凭证、债权或者股权凭证、投资协议等凭据的复印件，复印件需加盖单位公章，下同）；

（三）《市级行政单位国有资产处置申报表》或者《市级事业单位国有资产处置申报表》；

（四）划出方和划入方签订的资产无偿划转意向性协议或者市级有关部门出具的资产调拨文件（清单）；

（五）因单位撤销、合并、分立、改制、隶属关系改变等原因发生国有资产无偿划转的，应当提供编制、人事等市级主管部门的相关批复文件以及由具备相应资质的中介机构出具的资产清查报告等材料（因单位部分职能、业务调整的原因发生国有资产无偿划转的，不需要提供资产清查报告）；

（六）划入方单位或者机构的身份证明（如单位、机构的法人证书或者企业营业执照等证书的复印件，复印件需加盖公章，下同）；

（七）其他相关材料。

第二节 对外捐赠

第二十条 对外捐赠是指市级行政事业单位依照《中华人民共和国公益事业捐赠法》以及国家和本市关于行政事业单位资金、资产管理的有关规定，在不影响本单位履职或者业务开展的前提下，自愿无偿将其有权处分的国有资产赠与合法受赠人的行为。

除政府特定对外捐赠任务外，市级行政事业单位对外捐赠应当利用本单位闲置资产或者淘汰且具有使用价值的资产，不得新购资产用于对外捐赠。

同一部门上下级单位之间和部门所属单位之间，不得相互捐赠资产。

第二十一条 市级行政事业单位对外捐赠国有资产的，应当由对外捐赠单位提交以下材料：

（一）资产对外捐赠申请文件及单位内部决策文件；

（二）国有资产价值凭证及产权证明；

（三）《市级行政单位国有资产处置申报表》或者《市级事业单位国有资产处置申报表》；

(四) 对外捐赠报告, 包括对外捐赠事由、方式、责任人、国有资产构成及其数额、对外捐赠事项对本单位财务状况和业务活动影响的分析报告, 其中, 使用货币资金对外捐赠的, 应提供货币资金的来源说明等;

(五) 接受捐赠单位或者机构的身份证明;

(六) 其他相关材料。

第二十二条 市级行政事业单位对外捐赠国有资产应当在获得批准后与受赠方签订捐赠协议, 捐赠协议应当明确捐赠资产的种类、规格、数量、用途和方式等内容。

市级行政事业单位依据受赠方出具的合法、有效的收据 (包括财政部或者省级政府财政部门统一印制的捐赠收据、所在地街道、乡镇人民政府等出具凭证或者捐赠资产清单等) 对国有资产的对外捐赠进行确认。

第三节 转让

第二十三条 转让是指市级行政事业单位以出售、出让等方式变更国有资产占有、使用权并取得收益的行为。

第二十四条 市级行政事业单位以市场化方式转让国有资产的, 应当以公开竞争方式进行, 严格控制非公开协议方式, 可以通过相应公共资源交易平台或者有相关资质的产权交易机构进行。

第二十五条 市级行政事业单位转让国有资产, 按照本办法规定的管理权限, 以报市财政局、市机管局或者市级主管部门核准或者备案的资产评估报告所确认的评估价值作为资产转让底价的参考依据, 意向交易价格低于评估结果 90% 的, 应当按规定权限报资产评估报告核准或备案部门重新确认后交易。

第二十六条 市级行政事业单位申请国有资产转让, 应当由转让方提交以下材料:

(一) 资产转让申请文件及单位内部决策文件;

(二) 国有资产价值凭证及产权证明;

(三) 《市级行政单位国有资产处置申报表》或者《市级事业单位国有资产处置申报表》;

(四) 资产评估报告、资产评估项目核准或者备案表;

(五) 资产转让方案 (转让资产的基本情况、转让原因、方式、可行性和风险分析等);

(六) 转让方和受让方签署的意向性协议;

(七) 受让方单位或者机构的身份证明;

(八) 其他相关材料。

第四节 置换

第二十七条 置换是指市级行政事业单位与其他单位之间以固定资产、无形资产等非货币性资产为主进行的资产交换行为，一般不涉及货币性资产或只涉及用于补差价的少量货币性资产。

第二十八条 资产置换应当以市财政局、市机管局或者市级主管部门核准或者备案的资产评估报告所确认的评估价值作为资产置换对价的参考依据。

第二十九条 市级行政事业单位申请国有资产置换，应当由提出资产置换的单位提交以下材料：

- （一）资产置换申请文件及双方单位内部决策文件；
- （二）双方单位关于置换资产的国有资产价值凭证及产权证明；
- （三）《市级行政单位国有资产处置申报表》或者《市级事业单位国有资产处置申报表》；
- （四）资产评估报告、资产评估项目核准或者备案表；
- （五）资产置换方案（双方置换资产的基本情况、置换原因、方式、可行性和风险分析等）；
- （六）资产置换双方签订的资产置换意向性协议，涉及土地、房屋征收的资产置换，提供相关征收补偿协议等材料，经相关部门批准置换资产的，提供有关批准文件。
- （七）资产置换对方单位或者机构的身份证明；
- （八）其他相关材料。

第五节 报废

第三十条 报废是指市级行政事业单位根据有关规定或经有关部门、专家鉴定，对因技术原因确需淘汰或者无法维修、无维修价值的国有资产，或者已超过使用年限且无法满足工作需要的国有资产，进行产权核销的国有资产处置行为。

市级行政事业单位已超过使用年限仍可继续使用的国有资产，应当继续使用。

第三十一条 市级行政事业单位应当遵循公开、公正、公平的原则处置报废资产，可以通过相应公共资源交易平台或者有相关资质的产权交易机构进行，也可以按照竞争择优的原则选择具有相关专业资质的废旧物资回收机构进行处置。

车辆、电器电子产品、危险品等资产的处置应当符合国家和本市的有关规定。市级行政单位废弃电器电子产品和废旧家具环保回收处理工作另有规定的，从其规定。

第三十二条 除国家和本市另有规定外，市级行政事业单位可以根据国有资产评估管理有关规定，对资产购置的单位价值或者批量价值、折旧情况、报废数量以及报废

原因等实际情况进行综合分析研判，自主决定报废资产的处置是否需要进行评估。

第三十三条 市级行政事业单位申请国有资产报废，应当提交以下材料：

- （一）资产申请报废文件及单位内部决策文件；
- （二）国有资产价值凭证及产权证明；
- （三）《市级行政单位国有资产处置申报表》或者《市级事业单位国有资产处置申报表》；
- （四）资产评估报告、资产评估项目核准或者备案表（单位根据实际情况认为需要资产评估的）；
- （五）资产报废处置方案（报废资产的基本情况、报废原因、处置方式等）；
- （六）其他相关材料。

第三十四条 房屋及构筑物存在安全隐患，符合危险房屋鉴定标准需要拆除的，应当经本市房屋安全质量管理部门鉴定并出具鉴定意见。建设项目需要拆除的，应当按照国家和本市有关规定，经建设项目管理部门批准并出具建设项目拆建立项文件。

房屋及构筑物因动拆迁需要拆除的，应当提供签订的房屋征收或者动拆迁协议等证明材料。

专利、著作权等无形资产因技术更新替代或者超过法律保护期等原因，丧失使用价值或者转让价值的，应当提供有关技术部门鉴定材料或者有关证明文件。

涉及强制报废的资产，应当提供强制报废证明材料。

第六节 损失核销

第三十五条 损失核销是指市级行政事业单位由于发生盘亏、毁损、非正常损失等原因，按照有关规定对国有资产损失进行产权核销的国有资产处置行为。

市级行政事业单位应当按照有关规定及时处理国有资产损失。

第三十六条 市级行政事业单位申请资产损失核销事项，应当提供以下材料：

- （一）资产报损申请文件及单位内部决策文件；
- （二）国有资产价值凭证及产权证明；
- （三）《市级行政单位国有资产处置申报表》或者《市级事业单位国有资产处置申报表》；
- （四）资产损失情况说明、资产损失鉴证报告、证明材料、相关部门文件等；

(五) 单位对资产损失事项的责任认定情况以及对责任者的处理决定;

(六) 其他相关材料。

第三十七条 除涉及国家安全的特殊单位和特别事项外, 市级行政事业单位的国有资产损失应当委托具有相关资质的专业机构出具损失鉴证报告(包括经济鉴证证明、技术鉴定证明等)。

国有资产损失涉及保险理赔的, 应当提供保险公司理赔情况说明。

国有资产因盗窃等毁损的, 应当提供公安部门等有关部门出具的有关证明材料。

国有资产因自然灾害、意外事故等不可抗力造成毁损、灭失的, 应当提供有关部门出具的证明材料(受灾证明、事故处理报告、车辆报损证明、房屋拆除证明等)。

国有资产损失涉及仲裁或者诉讼的, 应当提交仲裁决定或者法院生效判决等相关法律文书。

国有资产对外投资损失的, 应当提供被投资单位的清算审计报告、股东会议决议、单位注销文件及财产分配方案等证明对外投资实际发生损失的相关材料。

国有资产损失涉及债务追偿的, 应当提供相关债务追偿记录。因债务人死亡或者依法被宣告失踪、死亡等情况, 导致无法获得债务清偿的, 应当提供证明有关情况的相关法律文件。因债务人被依法宣告破产、撤销和关闭等情况, 导致无法获得债务清偿的, 应当提供宣告破产的民事裁定书、财产清算报告以及单位、机构的法人注销或者企业营业执照注销等证明有关情况的相关文件。

第三十八条 市级行政事业单位应当对经批准核销的国有资产损失进行专项备查登记, 实行“账销案存”管理, 并依法继续追偿。对“账销案存”资产收回或者取得补偿的, 应当及时入账, 补偿取得的货币性资金应当按照有关规定上缴市级国库。

第四章 处置收入

第三十九条 处置收入是指市级行政事业单位在转让、置换、报废等处置国有资产过程中获得的收入, 包括资产转让收入、置换差价收入、报废报损残值变价收入、征收补偿收入、保险理赔收入、转让土地使用权收益等。

第四十条 除国家和本市另有规定外, 市级行政事业国有资产处置收入应当在扣除相关税金、资产评估费、拍卖佣金等费用后, 按照国家和本市政府非税收入收缴管理和国库集中收缴管理的有关规定上缴市级国库, 纳入一般公共预算管理。

研究开发机构、高等院校等市级科研事业单位涉及科技成果转化所获得的国有资产处置收入不上缴市级国库, 全部留归本单位, 纳入单位预算管理。

第四十一条 市级行政事业单位转让或者核销对外投资形成的股权（权益）的处置收入，按照以下规定办理：

（一）利用货币资金对外投资形成的股权（权益）的处置收入在扣除本金、相关税金、资产评估费、拍卖佣金等费用后，按照政府非税收入和国库集中收缴制度的有关规定上缴市级国库，纳入一般公共预算管理。

（二）利用其他国有资产对外投资形成的股权（权益）的处置收入在扣除相关税金、资产评估费、拍卖佣金等费用后，按照政府非税收入和国库集中收缴制度的有关规定上缴市级国库，纳入一般公共预算管理。

（三）研究开发机构、高等院校等市级科研事业单位利用科技成果作价投资形成的股权（权益）的处置收入不上缴市级国库，全部留归本单位，纳入单位预算管理。

（四）统筹利用货币资金和其他国有资产混合对外投资形成的股权（权益）的处置收入，按照本条第（一）、（二）、（三）项的有关规定分别办理。

第五章 监督检查

第四十二条 市财政局、市机管局对市级行政事业单位国有资产处置情况进行监督检查。

第四十三条 市级主管部门应当建立国有资产处置管理制度，对所属行政事业单位国有资产处置情况进行监督检查。

市级行政事业单位应当建立国有资产处置管理制度，对单位国有资产处置情况进行监督检查。

第四十四条 市财政局、市机管局、市级主管部门、市级行政事业单位及其工作人员在国有资产处置管理工作中，存在违反本办法规定的行为，以及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，依照《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国监察法》《行政事业性国有资产管理条例》等国家有关规定追究责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十五条 市级主管部门及其所属行政事业单位在国有资产处置过程中有下列情形之一的，依纪依法追究相关人员责任：

（一）未按照规定经集体决策或者履行审批程序，擅自超越规定管理权限对国有资产进行处置的；

（二）未按照规定办理国有资产处置手续，对不符合规定的国有资产处置申报材料予以审批的；

（三）采用弄虚作假、低价转让等方式造成国有资产处置损失的；

- (四) 隐匿、截留和挪用国有资产处置收入;
- (五) 未按规定评估国有资产导致国有资产处置损失的;
- (六) 其他造成单位国有资产处置损失的行为。

第六章 附 则

第四十六条 经有关部门批准实行企业化管理并执行企业财务、会计制度的市级事业单位，以及市级事业单位所办企业，按照企业国有资产管理有关规定执行，不适用本办法。

第四十七条 本办法由市财政局、市机管局负责解释。

第四十八条 本办法自印发之日起施行。此前颁布的本市有关市级行政事业单位国有资产处置管理规定，与本办法相抵触的，以本办法为准。《上海市市级事业单位国有资产处置管理办法》（沪财教〔2016〕28 号）、《上海市市级行政单位国有资产处置管理办法》（沪机管〔2016〕81 号）、《上海市市级行政单位国有资产对外捐赠管理暂行办法》（沪机管〔2014〕22 号）予以废止。

国家金融监督管理总局关于促进金融 租赁公司规范经营和合规管理的通知

金规〔2023〕8号

各监管局：

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，完善金融租赁公司监管制度，深化对行业发展的规律性认识，推动金融租赁行业从服务经济社会高质量发展大局出发，找准功能定位，聚焦主责主业，为实体经济提供特色化金融服务，纠正部分金融租赁公司存在的大股东不当干预、公司治理和内控机制缺陷、租赁物管理不到位等问题，现就加强金融监管、促进金融租赁公司规范经营和合规管理有关要求通知如下：

一、健全公司治理和内控管理机制

（一）加强党的领导。金融租赁公司应当构建“党委领导、董事会战略决策、管理层执行落实”的治理运行机制。国有资本占主体的公司应当将党的领导融入公司治理各个环节，把党委研究讨论作为决策重大经营管理事项的前置程序。民营或其他社会资本占主体的公司，应当依法建立党的组织机构，发挥好党组织的政治核心作用。

（二）严格股东股权管理。金融租赁公司应当加强股东股权管理，有效落实董事会股权事务管理的最终责任，压实董事长的第一责任，依法依规做好股权信息登记、关联交易管理和信息披露等工作。及时披露实际控制人及其控制本公司情况、主要股东及其持股比例变化情况、股东大会职责和主要决议等公司治理信息。要通过实地走访、调阅资料、网络信息监测等多种方式，及时掌握股东经营管理变化情况及异常行为，按规定向监管部门报告。

（三）规范董事和高管人员履职行为。金融租赁公司应当每年对董事履职情况开展评价，对于存在接受不正当利益或者利用董事地位谋取私利、参与或协助股东进行不当干预造成重大风险和损失等情形的董事，应当评定为不称职，按程序罢免或建议股东罢免相关董事，并相应扣减其部分或全部绩效薪酬。要保障高管人员在其职权

范围内依法开展经营管理活动，不受大股东和董事不当干预。

（四）强化内控和合规管理。金融租赁公司应当建立健全“三道防线”，有效落实业务部门的主体责任、内部控制和合规管理部门的管理责任以及内部审计部门的监督责任，发挥三者之间制衡约束作用。内部控制和合规管理部门及相关岗位不得承担与其部门、岗位职责相冲突的其他职责。内审部门应当定期对公司的内部控制和合规管理情况开展审计，及时向董事会及监管部门报告审计发现、巡视移交的问题及案件线索，并监督整改落实。

二、规范融资租赁经营行为

（五）提升服务实体经济专业能力。金融租赁公司应当突出金融租赁特色，回归以融资和融物相结合的经营模式。积极探索支持与大型设备、大飞机、新能源船舶、首台（套）设备、重大技术装备、集成电路设备等设备类资产制造和使用相适配的业务模式，提升行业服务传统产业改造升级、战略性新兴产业和先进制造业的能力和水平。进一步发挥售后回租业务普惠金融功能优势，助力小微企业、涉农企业盘活设备资产，推动创新升级。

（六）规范租赁物及租赁业务模式。金融租赁公司应当加强租赁物适格性管理，确保租赁物权属清晰、特定化、可处置、具备经济价值并能够产生使用收益。严禁将古玩玉石、字画、办公桌椅、报刊书架、低值易耗品作为租赁物，严禁以乘用车之外的消费品作为租赁物，严禁新增非设备类售后回租业务。严格规范与同业及其他机构的业务合作，不得协助承租人或合作机构虚构贸易背景，通过福费廷、国内信用证等方式违规套取金融机构资金，进行监管套利。

（七）优化租赁业务结构。金融租赁公司要转变经营理念和发展方式，大力培养租赁、法律、税收等方面专业人才，加大对租赁细分行业领域的研发投入，紧紧围绕企业新购设备资产融资需求，逐步提升直接租赁业务能力。要合理控制业务增速和杠杆水平，加强新增业务中售后回租业务的限额管理。2024 年新增业务中售后回租业务占比相比 2023 年前三季度要下降 15 个百分点，力争在 2026 年实现年度新增直租业务占比不低于 50% 的目标。

（八）强化租赁物价值评估管理。金融租赁公司应当建立健全租赁物价值评估体系，制定估值定价管理办法，明确估值程序、因素和方法，合理确定租赁物资产价值，不得低值高买。要按照评购分离、评处分离、集体审查的原则，优化部门设置和岗位职责分工，负责评估和定价的部门及人员原则上要与负责购买和处置租赁资产的部门及人员分离。加强评估机构管理，建立评估机构库，明确准入和退出标准。金融租赁公司的评估工作人员应当具备评估专业资质，深入分析评价评估机构采用的评估方法的合理性及可信度，不得简单以外部评估结果代替自身调查、取证和分析工作。

三、有的放矢提升金融监管有效性

（九）做好持续性监管。各监管局要充分发扬恪尽职守、敢于监管、精于监管、严格问责的监管精神，按照穿透原则强化对股东股权和公司治理的监管，做好对董事履职评价工作的监督。对于公司治理监管评估结果为 D 级、E 级的公司，应当至少每年开展一次董事履职情况监管评价。要将金融租赁公司重点问题和风险隐患纳入监管发现问题整改机制，强化问题整改的督促、指导和协调，及时采取有效监管措施，对风险进行早期干预。

（十）加大监管查处力度。各监管局要提高风险敏感性，主动检查发现并依法查处股东恶意操控甚至掏空机构等行为，及时采取责令控股股东转让股权、限制股东权利、禁止与特定关联方开展交易等监管强制措施，依法依规将重大违法违规股东对外公告。依法整治融资租赁业务乱象，坚决查处租赁物权属不清晰、不适格或低值高买、虚构租赁物等问题，严肃惩戒金融租赁公司及相关违法违规人员，对于情节严重的，依法采取取消董事和高管人员任职资格、禁止人员从业等监管措施。对于公司自查发现并主动报告监管部门尚未掌握的违法违规行为的，各监管局应当依法从轻或减轻处罚。

四、建立健全监管协作机制

（十一）完善三方会谈机制。各监管局要做实监管部门、金融租赁公司和外审机构之间的定期会谈机制，每个年度监管周期后要及时举行三方会谈，提出监管意见，明确监管导向，充分掌握审计发现问题，深入了解外审机构执业状况。支持和鼓励外审机构根据审计准则依法开展外部审计，及时纠正金融租赁公司对外审机构工作的不当影响或干扰行为。

（十二）加快构建良好金融生态环境。各监管局要加强与会计审计、资产评估、信用评级、法律咨询等社会中介服务机构相关行业主管部门沟通联动，协同加强对相关机构及从业人员的监督管理，严格规范其执业行为，加大违规问责力度。发现相关中介机构及从业人员存在出具虚假报告等违法违规行为，应当责令金融租赁公司予以更换，按照合同约定依法追回服务费用、追偿损失，并通报相关行业主管部门予以严肃惩戒。

（十三）加强金融反腐合作。各监管局要加强监审联动、监纪联动和信息共享，定期与金融租赁公司内审和纪检监察部门沟通协作，形成监督合力，对巡视、审计等部门移交的问题线索，要及时启动核查或调查程序。加强行刑衔接，认真落实案件线索移送机制，在监管工作中发现大股东恶意掏空、工作人员利用职务之便索取、收受贿赂或者违反规定收受各种名义的回扣、手续费，贪污、挪用、侵占金融机构

或者客户资金等涉嫌违法犯罪的问题线索，要及时移送纪检监察机关或司法机关，一体推进“三不腐”，严厉打击金融犯罪，坚决遏制金融租赁行业的违法案件。

请各监管局将本通知内容转发至辖内金融租赁公司。

附件：

关于融资租赁业务统计口径的说明

各监管局和金融租赁公司在执行本通知有关要求时，可按照以下口径统计融资租赁业务：

1. 第（六）条规定的设备类资产，包括同一租赁合同项下与设备安装、使用和处置不可分割的必要的配件、附属设施，但相关配件、附属设施价值合计不得超过设备资产价值。

2. 各金融租赁公司在确定第（七）条规定的售后回租业务限额时，可将以下租赁资产从售后回租业务中予以剔除：

（1）承租人为小微企业、涉农企业；

（2）租赁物为飞机、船舶、车辆；

（3）因税收、补贴、登记等政策对农业机械装备、机动车等设备资产的购买主体有特殊要求，金融租赁公司开展的形式上采用售后回租模式、实质仍为直租业务的新购设备资产融资租赁业务；

（4）监管部门认可的其他新购设备资产融资租赁业务。

3. 第（七）条中新增业务的金额，为当年内新投放业务的金额。

4. 对于 2023 年前三季度新增租赁业务中售后回租业务占比低于 65% 的金融租赁公司，2024 年度售后回租业务限额可按照不高于 50% 掌握。

5. 各监管局可以按照“一司一策”原则，根据不同区域、业务类型和租赁物特征等因素，对辖内金融租赁公司执行第（七）条售后回租业务的具体限额进行适当调整，并报告金融监管总局。



国资国企
专业委员会

上海市律师协会

国资国企专业委员会

法律资讯

[2023 年第十一期]总第四十五期

2023.11