

2021年国资监管新规关注要点提示

作者：高巍 徐启飞 李超

前言：2021年，国务院国有资产监督管理委员会（以下简称“国务院国资委”）、中华人民共和国财政部（以下简称“财政部”）先后在国有企业的融资担保、产权转让、公司治理及企业合规、风险防范等方面发布若干新规。本文将对上述国资监管相关规定的重点内容予以提示及简要解析。

1、融资担保新规

2021年10月9日，国务院国资委发布了《关于加强中央企业融资担保管理工作的通知》（国资发财评规[2021]75号），对中央企业进行融资担保的管理制度、预算管理、融资担保对象及规模、控制超股比融资担保、防范代偿风险、及时报告、追究违规责任等方面提出了明确的合规管理要求。根据该通知及国务院国资委网站的相关问答，主要要求如下：

· 明确融资担保的类型和范围：融资担保主要包括中央企业为纳入合并范围内的子企业和未纳入合并范围的参股企业借款和发行债券、基金产品、信托产品、资产管理计划等融资行为提供的各种形式担保，如保证、抵押、质押等，也包括出具有担保效力的共同借款合同、差额补足承诺、安慰承诺等支持性函件的隐性担保，不包括中央企业主业含担保的金融子企业开展的担保以及房地产企业为购房人按揭贷款提供的阶段性担保。前述所称中央企业，包括中央企业集团本部及全级次子企业。

· 严格控制融资担保对象：中央企业严禁对集团外无股权关系的企业提供任何形式担保。原则上只能对具备持续经营能力和偿债能力的子企业或参股企业提供融资担保。以下三种情况因客观情况需要提供担保且风险可控的，需经集团董事会审批：（1）进入重组或破产清算程序、资不抵债、连续三年及以上亏损且经营净现金流为负等不具备持续经营能力的子企业或参股企业；（2）金融子企业，具体包括的企业类型可参考《关于加强中央企业金融业务管理和风险防范的指导意见》（国资发资本规[2019]25号）有关规定，中央企业每年度向国资委报送的金融子企业决算库中的企业都属于金融子企业；（3）集团内无直接股权关系的子企业之间的互保，前述“直接股权关系”不仅限于直接的母子公司关系，某个企业对其实际控制的各级子公司均属于有直接股权关系。

· 严格控制融资担保规模：（1）基于净资产占比的担保规模管理：总融资担保规模原则上不得超过集团合并净资产的40%，单户子企业融资担保额不得超过本企业净资产的50%，纳入国务院国资委年度债务风险管控范围的企业总融资担保规模不得比上年增加；（2）基于持股比例的担保规模管理：中央企业应当严格按照持股比例对子企业和参股企业提供担保。严禁对参股企业超股比担保。对子企业确需超股比担保，需经集团董事会审批；同时，对于超股比担保额应由小股东或第三方通过抵押、质押等方式提供足额且有变现价值的反担保。对所控股上市公司、少数股东含有员工持股计划或股权基金的企业提供超股比担保且无法取得反担保的，经集团董事会审批后，在符合融资担保监管等相关规定的前提下，采取向被担保人依据代偿风险程度收取合理担保费用等方式防范代偿风险。

· 明确特定事项需报集团董事会审批：通知明确有5大类事项需报“集团董事会”审批，主要为：（1）制定和修订融资担保管理制度；（2）融资担保预算管理；（3）对金融子企业等3种例外情况提供担保；（4）对子企业超股比担保；（5）对所控股上市公司、少数股东含有员工持股计划或股权基金的企业提供超股比担保且无法取得反担保的。除融资担保预算管理事项可由集团董事会或其授权决策主体审议决定外，其余事项均由集团董事会审批决定，不得授权子企业董事会或其他决策主体审批。

· 限期整改违规担保：中央企业应当对集团内违规融资担保问题开展全面排查，对集团外无股权关系企业和对参股企业超股比的违规担保事项，以及融资担保规模占比超过规定比例的应当限期整改，力争两年内整改50%，原则上三年内全部完成整改。对因划出集团或股权处置形成的无股权关系的担保、对参股企业超股比担保，应当在两年内清理完毕。

2、产权转让新规

2021年11月29日，财政部颁布《关于规范国有金融机构资产转让有关事项的通知》（财金[2021]102号），进一步明确国有金融机构各类资产转让相应适用的规则，国有金融机构资产转让原则上采取进场交易、公开拍卖、网络拍卖、竞争性谈判等公开交易方式进行，严格限制直接协议转让范围。需关注的重点内容如下：

· 关于适用法规：不同类别的财产转让需遵守不同法律规定：（1）国有金融机构转让股权类资产，按照《金融企业国有资产管理办法》等相关规定执行。除国家另有规定外，涉及底层资产全部是股权类资产且享有浮动收益的信托计划、资管产品、基金份额等金融资产转让，应当比照股权类资产转让规定执行；（2）转让不动产、机器设备、知识产权、有关金融资产等非股权类资产，按照通知有关规定执行，行业监管部门另有规定的从其规定；（3）转让标的资产在境外的，应在遵守所在国法律法规的前提下，参照通知规定执行；（4）纳入国有金融资本管理的凭借国家权力和信用支持的金融机构，资产转让有关事宜执行通知规定。

· 关于转让方式：转让原则上采取进场交易、公开拍卖、网络拍卖、竞争性谈判等公开交易方式进行。经国有金融机构按照授权机制审议决策后，可以采取直接协议转让方式进行交易的情况包括：（1）属于集团内部资产转让；（2）按照投资协议或合同约定条款履约退出；（3）根据合同约定第三人行使优先购买权；（4）将特定行业资产转让给国有及国有控股企业；（5）经同级财政部门认可的其他情形。

· 关于定价：对于有明确市场公允价值的资产交易可以参照市场公允价值确定转让底价；以下情况经国有金融机构或第三方中介机构论证不会造成国有资产流失的，依法依规履行决策程序后可以参照市场公允价值、审计后账面价值等方式确定转让底价，可以不评估：（1）转让标的价值较低（单项资产价值低于100万元）的资产交易；（2）国有独资、全资金融机构之间的资产交易；（3）国有金融机构及其独资全资子公司之间的资产交易；（4）国有金融机构所属控股子公司之间发生的不会造成国有金融机构拥有的国有权益发生变动的资产交易。对投资协议或合同已约定退出价格的资产交易，依法依规履行决策程序后，经论证不会造成国有资产流失的，可按约定价格执行。

· 关于转让价款的支付比例及分期时间：该通知明确在资产转让成交后，转让价款原则上应一次性付清。如成交金额较大（超过1亿元）、一次性付清确有困难的，可以约定分期付款，但首付款比例不得低于30%，其余款项应当提供转让方认可的合法有效担保，并按照不低于上一期新发放贷款加权平均利率向转让方支付延期付款期间利息，付款期限不得超过1年。受让方未付清全部款项前，不得进行资产交割及办理过户手续。国有金融机构及其独资全资子公司之间的资产转让，其款项支付和资产交割可根据实际情况进行约定。

· 关于公示时间：除国家另有规定外，国有金融机构资产转让原则上需向社会公开发布资产转让信息公告，转让底价高于100万元低于1,000万元（含）的资产转让项目，信息公告期应当不少于10个工作日；转让底价高于1,000万元的资产转让项目，信息公告期应当不少于20个工作日。除国家另有要求外，国有金融机构资产转让不得对受让方的资格条件作出限制。

3、公司治理及企业合规新规

国务院国资委于2021年9月8日印发《中央企业董事会工作规则（试行）》，于2021年10月17日发布《关于进一步深化法治央企建设的意见》（国资发法规规[2021]80号）等公司治理、依法治企的新规定；稍早之前，国务院国资委于2020年12月31日发布《国有企业公司章程制定管理办法》（国资发改革规[2020]86号），财政部于2020年11月17日印发《金融机构国有股权董事议案审议操作指引（2020年修订版）》（财金[2020]110号）。针对前述规则的重点内容简要梳理如下：

1）《金融机构国有股权董事议案审议操作指引（2020年修订版）》（财金[2020]110号）

· 关于穿透管理：2020年版指引新增加了“穿透管理”章节，主要规定了股权董事（指由履行国有金融资本出资人职责的机构、国有金融资本受托管理机构向持股金融机构派出的代表国有股权的董事）及时、主动对金融机构所属各级子公司的重大事项进行调研，对相关议案进行沟通，并对需提交金融机构董事会审议的议案进行审核的义务，并具体规定了股权董事穿透管理应关注的重大事项以及穿透管理的工作流程。其中在列举股权董事穿透管理应关注的重大事项时采用了兜底条款的方式，只要派出机构或金融机构认为必要，该等事项就应当成为股权董事关注并了解之内容。

· 关于议案审议程序：股权董事在履行职责时，应注重与所在金融机构的沟通和联系，及时了解有关董事会会议及议案安排，对于涉及重大事项的议案，股权董事应至少在董事会或董事会专门委员会正式会议通知10个工作日前与派出机构进行预沟通。股权董事收到董事会正式会议通知后，一般应当至少在董事会会议召开10个工作日之前及时将董事会会议通知以书面形式报送派出机构，或督促金融机构董事会办公室以书面形式代为报送。股权董事一般应至少在涉及重大事项的董事会会议召开10个工作日之前，以书面形式向派出机构署名提交关于拟在该次董事会会议审议议案的审议意见，否则相关议案推迟至下一次董事会审议。

· 股权董事应提出不同意将相关议案提交董事会审议的情形：（1）明显不符合国有金融企业相关管理规定或公司发展规划的；（2）不符合所在金融机构章程和议事规则的；（3）缺乏必要的制度或文件依据的；（4）违背公司治理程序的；（5）预沟通过程中派出机构明确表示不成熟的。

2）《国有企业公司章程制定管理办法》（国资发改革规[2020]86号）

· 关于适用对象：国家出资并由履行出资人职责的机构监管的国有独资公司、国有全资公司和国有控股公司章程制定过程中的制订、修改、审核、批准等管理行为适用该办法。

· 关于公司章程主要内容：总则条款应明确公司按照《中国共产党章程》规定设立党的组织，开展党的工作，提供基础保障等。公司党组织条款应当按照《中国共产党章程》《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》等有关规定，写明党委（党组）或党支部（党总支）的职责权限、机构设置、运行机制等重要事项。明确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。

· 关于公司章程的制定程序：国有独资公司章程由出资人机构负责制定，或者由董事会制订报出资人机构批准。国有全资公司、国有控股公司的董事会应当按照法律、行政法规及公司实际情况及时制订章程的修正案，经与出资人机构沟通后，报股东会审议。

· 明确总法律顾问应为高级管理人员：国有企业公司章程应当规定法律顾问制度，明确总经理、副总经理、财务负责人、总法律顾问、董事会秘书由董事会聘任，总法律顾问应当明确为高级管理人员。

3）《关于进一步深化法治央企建设的意见》（国资发法规规[2021]80号）

该意见要求持续完善总法律顾问制度，2022年中央企业及其重要子企业全面写入章程，坚持总法律顾问专职化、专业化方向，直接向企业主要负责人负责，2025年中央企业及其重要子企业全面配备到位，具有法律教育背景或法律职业资格的比例达到80%。

3、风险防范新规

在风险防范方面，国务院国资委针对中央企业和地方国有企业分别于2021年3月2日发布《关于加强中央企业资金内部控制管理有关事项的通知》（国资发监督[2021]19号），于2021年2月28日发布《关于加强地方国有企业债务风险管控工作的指导意见》（国资发财评规[2021]18号），具体如下：

1）《关于加强中央企业资金内部控制管理有关事项的通知》（国资发监督[2021]19号）

国务院国资委2019年印发《关于加强中央企业内部控制体系建设与监督工作的实施意见》（国资发监督规[2019]101号），并后续按年度印发2020年度及2021年度内控制度建设及监督工作通知文件。该通知延续过往规则中确定的原则，进一步强调内控信息系统建设，并主要对工作完成节点予以明确。

对于中央企业来说，以下时间节点需重点把握：（1）2022年底前，完成集团总部及所属二级子企业、三级及以下重要子企业财务资金信息系统内控功能建设或优化工作；（2）每半年：对新兴业务（开展三年内）、高风险业务以及风险事件频发领域至少每半年开展1次内控自评；（3）每年：每年对资金内控体系有效性开展全方位、全覆盖自评工作；（4）每三年：确保集团对全部子企业每三年至少评价一次。

2）《关于加强地方国有企业债务风险管控工作的指导意见》（国资发财评规[2021]18号）

该意见重点强调了以下四方面要求：（1）可参照中央企业债务风险量化评估体系，结合地方实际情况，建立债务风险监测识别机制；（2）可参照中央企业资产负债率行业警戒线和管控线进行分类管控，通过加强对企业隐性债务的管控，对有产权关系的企业按股比提供担保，原则上不对无产权关系的企业提供担保，严控企业相互担保等捆绑式融资行为，以及通过严控缺乏交易实质的变相融资行为，建立债务风险管控机制；（3）可参照中央企业债券发行管理有关规定，建立债券全生命周期管理机制；（4）通过加强“两金”（各类应收账款和存货）管控、亏损企业治理、低效无效资产处置、非主业非优势企业（业务）剥离等措施，提高企业资产质量和运行效率，建立债务风险管理的长效机制。

4、其他

2021年2月20日，国务院国资委颁布《国资监管责任约谈工作规则》（国资发监责规[2021]14号），明确国务院国资委将针对中央企业发生的重大问题、资产损失或风险隐患以及其他造成或可能造成严重不良后果的重大事项，及时开展责任约谈工作。

5、结语

2021年国资监管新规持续释放对国有企业强监管信号，一方面在针对过往监管体系基础上的进一步明确细化要求，也在重点监控领域明确新的要求。我们也会对此持续进行关注，并在后续文章中予以跟进、梳理。