

浅析深圳市属国有企业产权变动及评估管理新规

前言

根据相关报导¹，深圳市 2021 年市属企业混合所有制比例已达 83.5%，深圳国有资本 2020 年度的利润总额已达 1,351 亿元，在全国 37 个省级监管机构中实现利润持续排名第二。为深化综改试验，进一步加大国资管理授权放权力度，切实增强微观主体活力，深圳市国有资产委员会（以下简称“**市国资委**”）颁布了《深圳市国资委授权放权清单（2020 年版）》（以下简称“**《清单》**”）并在此基础上，于 2021 年 3 月进一步颁布了《深圳市属国有企业产权变动监管办法》（2021 修订）及《深圳市属国有企业资产评估管理办法》（2021 修订）（前述两个规定合称“**新规**”）。

本文通过对《深圳市属国有企业产权变动监管办法》（2021 修订）与国家层面有关规定（即《企业国有资产交易监督管理办法》（以下简称“**32 号令**”））以及旧规（即《深圳市属企业国有产权变动监管办法》（深国资委〔2017〕78 号），以下简称“**78 号文**”）的对比，及《深圳市属国有企业资产评估管理办法》（2021 修订）与旧规（即《深圳市属国有企业资产评估管理规定》（2009））的对比，阐述新规的修订要点及深圳市产权交易监管特别规定，同时从实务角度进一步提示参与深圳市属国有企业产权交易需注意的问题，以期对各方有所借鉴和参考。

一、《深圳市属国有企业产权变动监管办法（2021 年修订）》的重大修订及特别规定

（一）有关产权变动审批权限调整及授权产权变动审批事项的重大变化

在《深圳市属国有企业产权变动监管办法（2021 年修订）》（以下简称“**22 号文**”）出台之前，深圳市国资委颁布的《清单》共计 37 条，将由市国资委批准的事项通过“四个一批”（即取消一批、移交一批、下放一批、授权一批）的方式，推进授权与放权改革。22 号文的一处重大修改，即是在具体法律规定层面实现了相关承接。

1、调整产权变动审批权限

78 号文第十四条规定需由市国资委批推的控股权变动事项中包括直管企业“**主业范围内的控股权变动事项**”。22 号文第十四条将该项调整为，“**涉及保障城市运行和民生福利的国计民生等重要关键领域的控股权变动**”。

基于前述，即使直管企业主业范围内的下属企业的控股权发生了变动，但若未涉及保障城市运行和民生福利的国计民生等重要关键领域，同时也不属于具有重要战略意义或承担重大专项任务的企业国有产权变动事项，直管企业均有权自行决定，无须提交市国资委批准。

¹ <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1689409573081589713&wfr=spider&from=pc>

由此可见，除特定重大事项外，国有产权公开交易事项决策权限已下放至直管企业，需市国资委审批的产权变动事项进一步压缩。

2、授权产权变动审批事项

22号文第五十四条新增“直管企业对产权登记信息进行审核确认，审核结果作为国有产权登记的证明。”第五十五条，在78号文原有“直管企业应当对上月所属企业国有产权变动情况进行汇总，通过产权监管系统上报市国资委”的基础上，新增“确保产权信息及时、完整、准确”这一具体要求。

此外，22号文第七十条进一步规定，对于“国有资本投资、运营公司之间的非上市企业产权无偿划转、非公开协议转让、非公开协议增资、产权置换等事项”以及“上市公司的国有产权变动事项”应按市国资委特别授权执行。

前述条款既是与《清单》相衔接，同时体现了“投资权限变动”与“产权变动”相一致的原则，实现了管理闭环。新增由直管企业对国有产权登记进行审核确认，及时、完整、准确填报国有产权变动情况的要求，既是政府方简政放权的举措，同时也压实直管企业的主体责任。因此，22号文在国资授权与放权改革方面更为深入。

3、进一步规范产权变动违法行为的处理

22号文新增第六十五条，具体列出以下七种违法情形，并规定如经查实，将由市国资委依据法律法规、《深圳市属国有企业违规经营投资责任追究实施办法（试行）》等有关规定给予相关责任人员相应处分处罚；造成国有资产损失的，除依规依纪依法追究有关责任人员应当承担的相应责任之外，市国资委将按规定追究其经济赔偿责任；构成犯罪的，依法追究其刑事责任：

“（一）未按规定履行决策和审批程序或超越授权范围转让；

（二）未按规定主导制订产权转让方案；

（三）隐匿应当纳入审计、评估范围的资产，组织提供和披露虚假信息，授意、指使、串通中介机构出具虚假财务审计、资产评估鉴证结果和法律意见书等；

（四）未按规定执行回避制度，非法转移国有资产；

（五）违反相关规定和公开公平交易原则，低价转让企业国有产权；

（六）未按规定进场交易；

（七）违反相关法律、法规、规章的其他行为。”

前述对涉及国有资产转让的违法情形予以具体规定，便于进一步加强监管，同时也有助于督促市属国有企业严格履行产权交易程序，避免违规操作风险。

4、适用范围

依据22号文，各区（新区）以及“深汕特别合作区”可参照该办法，制定对区属企业国有产权变动进行管理的具体办法。适用范围有所扩大。

（二）22号文与32号令相比的特别规定

较之32号令，除前述所涉内容外，22号文在具体规定层面还存在以下特别要求，需在操作层面予以关注：

1、有关增资款项的缴付期限

32号令在第二章“企业产权转让”第二十八条规定了交易价款的付款期限，最长付款期限不超过1年。但在第三章“企业增资”部分，并未明确规定增资款项的具体支付期限。

22号文第三十七条所规定的交易价款的付款

期限²与 32 号令基本相同，在体例上也并未详细区分“企业产权转让”与“企业增资”，而是在第五章“企业国有产权交易程序”中对两者统一规定，因此，**22 号文中对付款期限的要求不仅适用于产权转让项目，同时也适用于增资项目。**

2、 产权交易合同签署时间的特别规定

32 号令第二十三条规定，受让方确定后，转让方与受让方应当签订产权交易合同，但未明确规定签署合同的具体时间要求。22 号文中第三十五条规定，在确定受让方或投资方后的**次日起 3 个工作日内**，交易双方签订产权交易合同。

22 号文中对签署产权交易合同的时间要求，有利于督促相关方尽快完成产权交易合同的签署，提高交易效率，避免久拖不决造成的时间成本的浪费和交易成本的提高。

二、 《深圳市属国有企业资产评估管理办法（2021 年修订）》的重大修订

国务院国有资产监督管理委员会于 2005 年发布了《企业国有资产评估管理暂行办法》（以下简称“12 号令”），市国资委于 2009 年按照 12 号令的相关要求制定了《深圳市属国有企业资产评估管理规定（深国资局〔2009〕66 号）》（以下简称“《评估旧规》”），而最新修订的《深圳市属国有企业资产评估管理办法（2021 年修订）》（以下简称“24 号文”）相较于 12 号令和《评估旧规》的具体规定，进行了一些重大修订。需要说明的是，因 12 号令与《评估旧规》主要规定内容基本一致，因此，下文仅从 24 号文与《评估旧规》对比的角度予以表述。

² 第三十七条 企业国有产权交易价款原则上应当在合同生效之日起 5 个工作日内一次付清。金额较大、一次付清确有困难的，可以采取分期付款的方式。采用分期付款方式的，首期付款不得低于总价款的 30%，并在合同生效之日起 5 个工作日内支付；其余款项应当提供合法有效担保，并按同期银行贷款利率支付延期付款期间的利息，付款期限不得超过 1 年。在产权交易价款未全额支付且余款未提供等值合法担保的情况下，不得办理产权交割和变更手续。

³ 第七条 企业有下列行为之一的，应当对相关国有资产进行评估：
(一) 因增资扩股等原因导致国有出资人所持产权（股权）比例发生变动；

(一) 调整了非国有单位资产评估及需进行资产评估经济行为的内容

24 号文第八条在原有条款列举特定具体事项³的基础上，对需进行评估的经济行为范围进行了调整，除股权与资产外，将其他一些权利形式或权益也包含在内，同时将具体事项与其导致的变化结果相挂钩，具体规定需评估的范围为：

(1) **国有产权变动行为**，包括股权以及固定资产、投资性房产、无形资产、知识产权、债权、合同权益等资产**通过转让方式进行处置**，**企业增资扩股引起市属国有控股股东持股比例减少或者控股权发生变化等**；

(2) **企业投资行为**，包括收购股权或资产、以非货币资产对外投资、企业增资扩股**引起市属国有控股股东持股比例增加等**；

(3) 法律、行政法规、规章规定的其他需要进行资产评估的事项。

此外，24 号文**删除了《评估旧规》原第八条规定的关于国有企业产权变动时涉及的非国有单位的相关资产也需要进行评估这一要求**。对此，依据国务院国有资产监督管理委员会（以下简称“国务院国资委”）于 2020 年 11 月 6 日就“国有参股公司增资是否进行资产评估及备案”问题的回复：“国有股东应按照企业国有资产监督管理有关规定在上述经济行为的决策会议上，就其需要进行资产评估和履行国有资产评估备案程序表达意见，最终以股东会决议为准。”⁴通过该回复可看出国务院国资委并未认定国有参股公司需直接履行资产评估及备案手续，

(二) 改建为有限责任公司或者股份有限公司；
(三) 所属企业股权转让；
(四) 以非货币资产对外投资；
(五) 合并、分立；
(六) 转让、置换、拍卖金额在一百万元以上（人民币，含本数，下同）的土地、房产或其它实物资产；
(七) 法律、法规、规章规定需要评估的其他事项。

⁴ <http://www.sasac.gov.cn/n2588040/n2590387/n9854167/c15897971/content.html>

但国有股东应就评估和备案事项发表意见并以股东大会的最终决议为准。据此，24号文的前述修订与国务院国资委的上述回复精神一致。

综上，24号文的评估要求相较于《评估旧规》内容有所缩减，体现了国务院国资委落实“放管服”的精神思想，增加结果导向的判断更有利于直管企业判断其是否需要进行评估，有利于该规定的落实执行。

(二) 精简需市国资委核准的资产评估项目

《评估旧规》第十六条规定了应当报市国资委核准的资产评估包括：(1)经深圳市人民政府批准实施的重大经济事项涉及的资产评估项目；(2)直接出资企业股权变动涉及的资产评估项目；(3)市国资局认为需要核准的其他重大资产评估项目。

《清单》第9条规定，授权直管企业对除市国资委直接委托评估机构以外的资产评估项目进行备案。

基于此，24号文中在第四条对《评估旧规》第十六条进行修改，将第(2)项“直接出资企业股权变动涉及的资产评估项目”修改为“市国资委作为委托单位进行的资产评估项目”。

前述调整内容进一步缩小了需呈报市国资委核准的资产评估项目的范围，对不涉及24号文所列特定事项的其他一般产权交易，直接出资企业即可以自行负责完成对有关资产评估的备案。

(三) 新增评估前形成书面文件及在产权监管系统同步录入信息的要求

根据24号文第十条的要求，企业在委托具有相应资质的资产评估机构开展资产评估工作前，应当履行内部程序并形成关于开展资产评估工作的书面文件，书面文件应当包括评估目的及评估对象等相关内容。此外，第十一条进一步规定，企业开展资产评估相关工作时，应当同步将有关数据信息录入“深

圳市属企业国有产权监管系统”（简称“产权监管系统”）。

上述两项新增要求进一步强化了市属企业的资产评估程序及文件要求，通过线上平台系统，有利于更好地实现实时监督和全过程监督。基于此，市属企业在进行产权变动前需按照上述两项新增要求形成相关书面文件并实时上传产权监管系统，并注意提交内容应当及时、完整及准确。

(四) 进一步明确了资产评估的委托主体

《评估旧规》第十一条规定，涉及经济行为依据“谁处置资产、谁委托评估”的原则，并由涉及经济行为的具体国有单位委托。

24号文于第十二条进一步明确委托单位的具体判断情形，包括：(1)涉及国有产权变动的，由产权单位（产权转让方或拟增资扩股企业）作为委托单位；(2)涉及投资的，由投资单位作为委托单位；(3)涉及以增资扩股方式实施企业管理层和核心骨干持股的，由该增资扩股企业及持股比例最大的国有股东共同作为委托单位；(4)有特殊情况的，由经济行为批准单位确定委托单位。

前述新增内容将进一步有利于市属企业确定委托评估的责任主体，便于实际操作判断，避免发生责任推诿。

(五) 专家评审范围新增员工持股事项

24号文中第十七条在《评估旧规》的基础上对专家评审的范围中新增了“(3)涉及管理层和核心骨干持股的资产评估项目”的内容，即涉及员工激励的项目也应当纳入专家评审的范围。

考虑到员工激励涉及人数较多，涉及利益较广，明确专家评审的介入将有利于市属国有企业进一步建立健全相关的激励制度。

(六) 简化资产评估报告的公示要求

《评估旧规》第三十七条至第四十一条规定了关于资产评估报告公示的内容，包括适用情形、内容、期限及形式的相关内容，并明确需要企业各部门需于5日内提交书面意见。

24号文中**简化了关于评估报告公示的要求及程序**，仅在第十八条规定，资产评估项目的公示按照项目公示相关制度执行，并在第五十一条企业责任部分，删除了评估报告应当公示而未公示的相关责任。并且，根据《深圳市属国有企业资产评估项目公示办法》第七条的规定，仅要求公示评估报告摘要和特别说明事项，无需公示评估报告的全部内容。

前述规定避免市属企业在变动前需履行历时较长、较为复杂的公示程序，通过精简程序，进一步提高项目推进效率。此外，在给予市属企业自主权的同时也保留了部分强制性要求，做到“宽严相济”。

(七) 将市属文化集团纳入

24号文第三十五条是在《评估旧规》基础上新增的内容，要求深圳市属国有文化集团的资产评估管理工作参照本办法执行。该规定有利于将市属国有文化集团的相关资产评估纳入制度化的监管，更有利于保证市属国有文化企业国有资产监管的制度化。

结语

依据《清单》及22号文、24号文有关内容，市国资委有关国资管理授权、放权改革在具体法律规范和制度层面得以落实。一些按原规定需上报市国

资委核准、审批的资产评估、产权变动事项，现已下放至直管企业，有助于简化程序，提高评估及产权交易的审批效率，同时也使得国资部门可以从一般交易日常审批事项脱离出来，聚焦于国资监管中的重大交易和重点问题，是深圳市为贯彻落实党中央、国务院关于“放管服”改革的精神，进一步优化市属国有企业产权变动管理机制的具体体现。

另需提示的是，为配套22号文落地实施，市国资委已配套发布了《深圳市属企业国有产权变动工作指引》（2021修订），相关企业需重新制定《深圳市国资委国有产权变动审批事项目录》报市国资委确认，并予以动态更新⁵。在前述背景下，我们理解，对深圳市属国有企业角度而言，一方面需注意及时修订公司章程等内部配套制度，同时建立健全相关内部管理制度和决策流程，以期实现对22号文、24号文以及《清单》授权、放权事项的妥善承接，另一方面应注意依据按22号文、24号文新增要求，需及时做好产权变动管理及备案工作。

22号文、24号文的颁布与施行，将有助于深圳市属国有企业进一步发挥和增强企业自身活力，上述简政放权的安排，既是在国资监管体制上的创新和先行示范，也同时兼顾直管企业的承接能力，通过配套措施的推进和新增监管要求，实现授权放权的平稳落地，稳步扎实推进改革。有关新规的颁布既是为进一步实现国有资产保值增值的目标，同时也是发挥深圳作为社会主义先行示范区的带头作用，为其他地区的改革提供借鉴参考。

安明 合伙人 电话：86 755-2939 5268 邮箱地址：anm@junhe.com
陈艳梅 律师 电话：86 755-2939 5219 邮箱地址：chenym@junhe.com
高严 律师 电话：86 755-2939 5290 邮箱地址：gaoyan@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多资讯，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。



⁵ <http://gzw.sz.gov.cn/ztzl/zcjd/szssgyqycqbdjgbf2021nxdsgzw202122hzej/index.html>