

# Research on perfecting the supervision mechanism of state-owned property rights transaction

Huiling Lu

Henan Province Public Resources Trading Center, Zhengzhou, Henan, 450000, China

## Abstract

The supervision mechanism of state-owned property rights transaction in China presents many deficiencies, such as the lack of coordination and efficiency in the regulatory subject structure, loopholes in the policy and regulation system, and the supervision process is not perfect. Among them, the applicable subject and the scope of behavior are ambiguous, the supervision of non-public agreement trading is difficult, and there are significant gaps in the listing trading procedures. In view of this, it is appropriate to clarify and precise regulatory rules, comprehensively standardize the scope of trading behavior, carefully optimize the regulatory rules of non-public agreement trading, and complete all links of the listing and trading procedures. Through these measures, the security and standardization of state-owned property rights transactions should be enhanced, the rights and interests of state-owned assets should be effectively protected, and the supervision system of state-owned property rights transactions should be promoted to be mature and sound.

## Keywords

state-owned property rights transaction; regulatory mechanism; non-public agreement trading; listing procedures; risk prevention and control

## 完善国有产权交易监管机制的研究

鲁慧玲

河南省公共资源交易中心, 中国·河南 郑州 450000

## 摘要

我国国有产权交易监管机制呈现出多方面的不足,如监管主体架构尚缺协同高效,政策法规体系存在漏洞,监管流程亦欠完善。其中,适用主体与行为范围界定含混,非公开协议交易监管举步维艰,挂牌交易程序存在显著缺漏。鉴于此,宜明确精准的监管规则,全面规范交易行为范畴,精细优化非公开协议交易监管细则,并完备挂牌交易程序各环节。通过这些举措,增强国有产权交易的安全性与规范性,切实保障国有资产权益,推动国有产权交易监管体系走向成熟与健全。

## 关键词

国有产权交易; 监管机制; 非公开协议交易; 挂牌交易程序; 风险防控

## 1 前言

作为国家经济的重要支柱,国有企业在全球经济一体化、市场化加速的大背景下,产权交易的规范性、透明性越来越受到重视。国有产权交易涉及的不仅是国家资产的保值增值,还涉及社会公平和经济发展的问題,国有产权交易涉及国家资产的保值增值问题。因此,建立健全国有产权交易监管机制,既有理论意义,也有现实意义,确保交易过程公正、公开、透明。

## 2 国有产权交易的内涵与范围界定

明确国有产权的概念与法律属性,包括国有股权、国有资产所有权等在不同企业组织形式与经济活动中的具体

表现形式与界定标准。界定国有产权交易的范围,涵盖国有企业产权转让、增资扩股、资产租赁、股权转让、股权回购、定向减资、作价入股等多种交易行为类型,以及不同行业、不同层级国有企业涉及的国有产权交易情况<sup>[1]</sup>。

## 3 我国国有产权交易监管机制的现状分析

### 3.1 监管主体架构

国资监管部门: 阐述国务院国资委及地方各级国资委在国有产权交易监管中的核心地位与职能作用,包括制定监管政策法规、审核交易方案、监督交易过程、查处违规行为等方面的职责权限与工作机制。

政府相关部门: 分析财政、审计、工商、税务等政府部门在国有产权交易监管中的协同配合作用,如财政部门对国有金融企业产权交易的监管职责、审计部门对国有产权交易的审计监督、工商部门对产权变更登记的管理以及税务部门对交易税收的征管等方面的工作情况与相互协作关系。

【作者简介】鲁慧玲(1983-),女,中国河南濮阳人,硕士,中级经济师,从事政府采购和国有产权交易研究。

产权交易机构：介绍产权交易机构在国有产权交易中的平台服务与辅助监管职能，包括交易信息发布、交易组织实施、交易资金托管、交易鉴证等方面的业务流程与规范要求，以及其在维护交易秩序、保障交易安全方面的作用机制。

### 3.2 监管政策法规体系

核心法规政策：《企业国有资产交易监督管理办法》（32号令）及其相关配套政策文件在国有产权交易监管中的重要地位与主要内容，包括国有产权交易的适用主体与行为范围、交易方式与程序、定价机制、信息披露要求、审批权限与流程等方面的规定与实施细则<sup>[2]</sup>。

交易前监管：包括国有产权交易项目的立项审批、审计评估、交易方案制定与审核等环节的监管要求与工作流程，重点分析如何确保交易项目的合法性、合规性与可行性，以及审计评估机构的独立性与公正性。

交易中监管：阐述国有产权交易在产权交易机构挂牌交易过程中的监管措施，如信息披露监管、交易竞价监管、交易合同签订监管等方面的具体要求与操作规范，确保交易过程的公开透明与公平竞争。

交易后监管：分析国有产权交易完成后的产权变更登记、资金结算、资料归档以及后续跟踪监督等环节的监管工作，重点关注国有产权交易对国有企业经营发展的实际影响与效果评估，以及对违规交易行为的追溯与查处机制。

## 4 国有产权交易监管机制存在的问题剖析

### 4.1 适用主体与行为范围监管之困厄

国有企业转让有限合伙企业份额，抑或国有合伙企业转让对外股权，其是否受国有产权交易监管规定辖制，争议纷纭，致使国有资产交易安全与规范管理隐忧潜藏。32号令所界定之国有及国有控股企业、国有实际控制企业概念有所局限，特定股权比例与股东地位条件设定，易诱发监管罅隙与悖理情状，诸多实际案例已彰明较著。各级国资委下属国有金融企业在资产交易监管进程中，因出资关联、监管职责转移及与财政部门规定衔接等多重因素，职责界定模糊，适用规定争议未休，深陷矛盾泥沼。

国有资产出租未被一体纳入监管框架，各地规制差异显著，在评估、公开交易等层面缺乏统一准则，交易秩序与资产效益均受波及。国有企业主营业务资产交易，诸如国有房地产企业房产销售、国有保理企业债权让渡以及创业投资或股权投资为主营业务之企业股权交易，其适用监管规定游移不定，企业正常业务运作与国有资产交易监管秩序皆遭扰动。股权回购、定向减资等特殊交易形式于监管规定中或有缺失，或不明晰，实践中困厄与风险交织，监管完整性备受挑战。

### 4.2 非公开协议交易监管之疑难

鉴于交易双方风险可控且国有资产优化整合诉求存在，付款方式经协商确定兼具必要性与可行性。股权与土地、房

屋、知识产权等资产于非公开协议转让适用范围规定层面存有差异，其背后监管逻辑相互抵牾且悖谬。合理拓展土地等资产非公开协议转让适用范围，对促进国有资产优化整合意义非凡，亟待拟定相应策略与思路。

非公开协议交易相关条款内关键名词，如“国家安全、国民经济命脉之重要行业与关键领域企业”等，缺乏明晰且具权威性之阐释，致交易条件判定艰难，立法意旨难以顺遂达成。亟须厘定此类名词释义，以规正非公开协议交易适用条件。有关非公开协议增资定价规定于实践中争议纷起，尤其“依据”评估报告或审计报告确定增资价格之理解歧见凸显。结合不同下属企业类型特质，亟待探究并明晰增资定价规则，以消弭股东纠纷，捍卫国有资产权益。

### 4.3 挂牌交易程序监管之缺漏审思

国有企业挂牌前与意向投资人接触环节，因缺乏明确监管规制，商业秘密泄露、有悖公平公正公开原则乃至挂牌规则被架空等问题丛生。由实践案例可知，构建健全接触规则迫在眉睫且至关重要，当以信息预披露为起始，设计规范接触距离与原则之具体监管举措与制度架构。国有企业于产权交易所公开披露信息难以契合投资人决策所需，且对投资人尽职调查配合程度参差不齐，信息不对称风险滋生。

此情形对国有资产交易效率与质量产生负面效应，诸如合格投资人征集遇阻、交易价格难如人意、交易后纠纷风险递增等。宜要求国有企业于特定阶段接纳意向投资人尽职调查，规范资料目录呈交并留存备查，且明确重大事项披露义务，借此完善信息不对称风险防控机制，增进挂牌交易程序之规范性与有效性<sup>[3]</sup>。

## 5 完善国有产权交易监管机制的策略与路径

### 5.1 明确适用主体与行为范围的监管规则

针对国有企业与合伙企业相关交易的监管空白，制定专门的国有企业转让有限合伙企业份额及国有合伙企业转让股权的监督管理规定，明确其适用的条件、程序、审批权限与信息披露要求等，确保此类交易纳入规范监管范畴。修订有关国有及国有控股企业和国有实际控制企业的界定条款，删除不合理的股权比率和股东地位的限制条件，以更加准确地反映国有资产的实际控制情况和监管需要，避免出现监管漏洞和不合理现象，并对国有控股企业的实际控制情况和监管需求进行相应的调整和调整，以达到对国有控股企业和国有实际控制企业的监管要求。明确各级国资委所属国有金融企业资产交易监管主体和适用规定，按照现有规定，加快移交财政部门出资关系和监管职责的工作进程，加强与财政部门的沟通协调和信息共享，确保国有金融企业资产交易的连贯性和有效性。

### 5.2 全面规范行为范围

出台国家层面的国有资产出租监管规定，将其纳入统一的国有产权交易监管体系，明确其评估要求、公开交易方

式、审批流程和信息披露标准等,规范地方国有资产出租行为,防止国有资产流失和低效利用,切实加强国有资产出租行为的监督管理,规范地方国有资产出租行为,防止国有资产流失和低效利用推动依法合规、公平交易,促进国有资产依法合规运营。对国有企业因主营业务引起的各类资产交易行为进行分类梳理,制定详细的适用监管规定或豁免清单。对正常出售商品房、国有保理企业常规债权转让等不影响国有企业正常业务开展的、风险可控的交易行为予以明确豁免<sup>[4]</sup>。

制定专门的监督规则,包含交易审批程序、定价机制、信息披露要求,保证其在规范监管下进行,对于具有特殊性或纠纷较大的交易行为,特别是以国有企业为主营业务的股权投资、转让股权类别的企业,制定专门的监管规则。针对股权回购、定向减资、作价入股、接受让与担保后资产处置、自主清算或破产清算程序中资产交易以及资本公积转增注册资本等特殊交易方式,分别制定具体的监管政策与操作指南。明确其适用条件、审批权限、交易程序、定价依据以及信息披露要求等,填补监管空白,防范国有资产交易风险,保障国有资产权益。

### 5.3 细化与优化非公开协议交易监管

对转让产权的非公开协议支付方式的有关条款进行了修改,在国有及国有控股企业之间明确了转让产权时,交易双方可根据交易实际情况和风险评估结果对付款方式与条件进行协商,但需与国资监管部门在交易合同中予以明确约定并备案。同时,加强对付款过程的监督管理,确保交易资金安全与国有资产权益不受损害。在符合国家安全、国有资产的优化和一体化条件下,允许经批准的其他国有及国有控股企业之间通过土地、房屋、知识产权等资产非公开协议转让的适用范围与股权非公开协议转让适用范围相统一,允许国有及国有控股企业间通过不同层次、不同集团的国有、国有控股企业的私下协议转让。制定详细的适用条件与审批流程,确保非公开协议转让资产行为的规范有序与风险可控。

由国务院国有资产监督管理委员会主导,组织相关专家及各部门对非公开协议交易中关键名词进行深入研究和权威解读,并制定发布专门的名词解释文件。清晰界定“国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域企业”“战略合作伙伴或利益共同体”“特定行业”等概念的内涵、外延

及其认定标准。为准确判断非公开协议交易的适用条件提供依据,以确保相关规定能有效实施并实现立法目的。进一步细化关于非公开协议增资定价的规定,明确在不同情况下增资价格的确定方法。对下属企业为国有独资、独资企业的非公开协议增资,允许在符合有关条件和程序的前提下,按照1元1股或其他合理价格确定增资价格;对下属企业为非国有独资、独资企业的非公开协议增资,在评估机构选定标准和评估报告审核要求的基础上,根据评估价格或净资产值确定增资价格,并明确评估机构的选择标准,以保证国有资产权益和股东的合法利益,避免发生股东争议<sup>[5]</sup>。

### 5.4 完善挂牌交易程序监管

出台国有企业挂牌前与意向投资者接触的监管制度,以信息预披露为起点,对国有企业在接触意向投资人过程中的信息披露范围、方式和限制条件、与意向投资人的沟通原则、规范等内容进行了明确规定,并对其进行了规范。要求国有企业建立意向投资者信息登记保密制度,防止商业秘密泄露。建立监督检查机制,对国有企业违规挂钩行为进行了严肃查处,保证了挂钩过程的公正、公平、公开。修订了国有产权交易监管规定,要求国有企业原则上在信息预披露后,对自挂牌信息截止之日即正式挂牌信息的截止日,应当接受符合条件的意向投资者尽职调查,明确接受尽职考察的阶段为自挂牌信息预披露之日。

## 6 结束语

完善国有产权交易监管机制是保障国有资产安全、促进资源优化配置的关键。通过明确适用主体与行为范围、规范非公开协议交易、优化挂牌交易程序等措施,可以有效防范交易风险,提升国有企业市场竞争力。未来,应持续关注政策法规的动态调整,确保监管机制与市场需求相适应,为国有产权交易的健康发展提供坚实保障。

### 参考文献

- [1] 徐莉.境外国有产权交易定价机制研究[J].财务与会计,2024,(06):46-49.
- [2] 李璁.海南省国有产权交易的政府监管研究[D].海南省:海南大学,2022.
- [3] 巫仕东.广州国有企业产权交易平台的政府监管研究[D].广东省:暨南大学,2020.