



國楓律師事務所
GRANDWAY LAW OFFICES

國 楓 周 刊

二零二一年第三十期，总第六五三期

北京國楓律師事務所（北京-上海-深圳-成都-西安-香港）

Grandway Law Offices (Beijing-Shanghai-Shenzhen-Chengdu-Xi'an-Hong Kong)

地址:北京市東城區建國門內大街26
號新聞大廈7層

郵編:100005

電話:010-66090088/88004488

傳真:010-66090016

網址:www.grandwaylaw.com

Address: 7/F, Beijing News Plaza, NO.26
Jianguomennedajie,

Dongcheng District, Beijing, China, 100005

Tel:86-10-6609-0088/8800-4488

Fax:86-10-6609-0016

Website:www.grandwaylaw.com



目 录

CONTENTS

01/国枫动态 **GRANDWAY NEWS**

西部律师研修计划（第四期）开班，国枫迎来五位研修律师

The western Lawyers Workshop Program (Phase IV) opened, and five lawyers came to Grandway.

04/法制动态 **SECURITIES INDUSTRY NEWS**

生态环境部拟规范重点排污和环境风险管控单位名录管理

MEE to Regulate Management of the List of Key Pollutant Discharging Entities and Entities Subject to Environmental Risk Control

最高检发文推进行政执法与刑事司法衔接工作

SPP Promotes the Connection between Administrative Law Enforcement and Criminal Justice

中共中央、国务院印发《国家标准化发展纲要》

Outline for Standardized National Development Unveiled

最高法发布第 29 批指导性案例

SPC Issues 29th Batch of Guiding Cases

08/专题研究 **RESEARCH ON CURRENT ISSUES**


浅谈国企合资新设模式混改的法律尽调要求（上）

A Brief Discussion on the Legal Due Diligence Requirements of the New Pattern of Joint Venture reform of State-owned Enterprises (PART I)

15/律所人文 **GRANDWAY COMMUNITY**

秋日私语

Autumn Whispers



西部律师研修计划（第四期）开班，国枫迎来五位研修律师

The western Lawyers Workshop Program (Phase IV) opened, and five lawyers came to Grandway

2021年10月11日上午，由北京市法律援助基金会联合国枫在内的12家知名律师事务所组织开展的“西部律师研修计划”（第四期）研修班开班仪式在京举行，西部12个省区和新疆生产建设兵团的59名研修律师参加本期研修。国枫律师事务所亦迎来了本期研修班的五名西部研修律师，他们分别来自云南、新疆、广西、重庆、四川，将在国枫进行为期一个月的研修和交流。



国枫首席合伙人张利国律师、国枫党总支书记李庆应律师、合伙人梁振东律师、合伙人焦新哲律师作为律师代表，于11日下午与西部律师一行展开了深入交流。张利国律师首先对五位律师的到来表示热烈欢迎，并就律所概况、发展历史、业务领域、业务管理、分所管理等方面向五位西部研修律师进行了详细介绍。李庆应律师介绍了事务所的党建、公益慈善及文化建设等工作，并结合自己多年的工作经

验，围绕发行监管、行政复议和行政诉讼等与西部研修律师进行交流。



五位西部研修律师依次发言，对国枫所、国枫合伙人及指导老师们表达了深深谢意，并希望可以在这一个月宝贵的研修时光中，在国枫真正学到知识，学以致用。



国枫高度重视本次研修培训，根据前三期积累下来的宝贵经验，针对五位西部律师的实际需求，量身制定了培训课程，并由国枫合伙人王勇律师、王岩律师、梁振东律师、薛玉婷律师和张明律师共同担任本期的指导老师。国枫律师们将在未来一个月就公司收购兼并与上



市、并购重组、私募基金、争议解决等业务领域对五位西部律师进行一对一的业务指导，并带领他们参与到具体项目和案件的研究和工作中，以加强业务交流与学习，力求西部律师在国枫研修期间有所收获满载而归。



“西部律师研修计划”于2018年首次发起，是一个五年期的公益项目，旨在扶持西部省区律师行业的健康发展，提高西部地区律师服务水平和服务质量，促进东、西部地区律师和法律援助事业均衡发展。国枫作为该项目的忠实支持者和实践者，将不遗余力、发挥所长，为推动律师行业和法律援助事业的发展贡献一份力量；也希望此次远道而来的五位西部律师，可以在国枫有所收获。





生态环境部拟规范重点排污和环境风险管控单位名录管理

MEE to Regulate Management of the List of Key Pollutant Discharging Entities and Entities Subject to Environmental Risk Control

2021年10月14日，生态环境部办公厅发出《重点排污和环境风险管控单位名录管理规定（征求意见稿）》（下称《征求意见稿》），现公开征求意见，征求截止于11月12日。

与以往相比，《征求意见稿》主要修订内容为，补充总则，第二章为筛选条件，增加第三章名录管理，第四章为附则，共十四章十五条。其中，《征求意见稿》于总则部分，明确依据法律法规划分为重点排污和环境风险管控单位名录，对划分依据和基本原则进行规定，对重点排污单位和环境风险管控单位给出定义和分类，明确重点排污单位筛选的污染物种类，并对重点排污和环境风险管控单位依法履行环境保护义务、各级生态环境主管部门履行监督管理职责提出原则要求。

（来源：生态环境部）



最高检发文推进行政执法与刑事司法衔接工作

SPP Promotes the Connection between Administrative Law Enforcement and Criminal Justice

2021年10月11日，最高人民检察院发出《关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》（下称《规定》），自公布之日起施行。

《规定》共十七条，其主要内容如下：一是确定检察机关开展行刑衔接工作的基本原则。二是在内容上突出双向衔接并规定启动情形。三是明确监督方式。四是增强检察意见刚性。五是做好与监察机关配合衔接。六是细化衔接机制。《规定》明确，正向衔接的启动情形包括人民检察院主动审查；行政执法机关建议启动监督；人民群众举报。反向衔接的启动情形是人民检察院在拟作出不起诉决定的同时，依法审查是否需要对被不起诉人给予行政处罚。

（来源：最高人民检察院）




中共中央、国务院印发《国家标准化发展纲要》

Outline for Standardized National Development Unveiled

2021年10月11日，中共中央、国务院发布《国家标准化发展纲要》（下称《纲要》）。

《纲要》提出，到2035年，结构优化、先进合理、国际兼容的标准体系更加健全，具有中国特色的标准化管理体制更加完善，市场驱动、政府引导、企业为主、社会参与、开放融合的标准化工作格局全面形成。为此，《纲要》明确推动标准化与科技创新互动发展、提升产业标准化水平、完善绿色发展标准化保障等任务措施。其中，《纲要》指出，将加强关键技术领域标准研究。在人工智能、量子信息、生物技术等领域，开展标准化研究。在两化融合、新一代信息技术、大数据、区块链、卫生健康、新能源、新材料等应用前景广阔的技术领域，同步部署技术研发、标准研制与产业推广，加快新技术产业化步伐。

（来源：中国政府网）






最高法发布第 29 批指导性案例

SPC Issues 29th Batch of Guiding Cases

2021 年 10 月 9 日，最高人民法院下发《关于发布第 29 批指导性案例的通知》（下称《通知》）。

《通知》称，现将江苏省纺织工业（集团）进出口有限公司及其五家子公司实质合并破产重整案等三个案例（指导案例 163-165 号），作为第 29 批指导性案例发布，供在审判类似案件时参照。其中，指导案例 163 号明确了在关联企业成员之间出现法人人格高度混同、区分各关联企业成员财产成本过高、严重损害债权人公平清偿利益等情况下，法院可依申请适用关联企业实质合并破产方式进行审理。采用实质合并破产方式的，各关联企业成员之间的债权债务归于消灭，各成员的财产作为合并后统一的破产财产，由各成员的债权人作为一个整体在同一程序中按照法定清偿顺序公平受偿。

（来源：最高人民法院）





浅谈国企合资新设模式混改的法律尽调要求（上）

A Brief Discussion on the Legal Due Diligence Requirements of the New Pattern of Joint Venture reform of State-owned Enterprises (PART I)

作者：龚琳、朱力明

【文章简介】

近年来，随着国企改革不断深化，混改的监管与合规要求愈发得到各方重视。笔者拟通过两篇文章，对国有企业合资新设模式下的法律尽调要求进行梳理，结合不同层级、不同地区的相关规定，提炼其中值得借鉴的作法，上篇的主要内容是分析国家层面和上海地区对国企合资新设模式下的法律尽调要求，并梳理其他省市地区的相关规定。在下篇中笔者将进一步探讨国企合资新设模式下法律尽调的核查要点，望各位读者参考指正。


【正文】

一、引言

2020年6月，中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过了《国企改革三年行动方案（2020—2022年）》，会议指出2020年至2022年这三年是国企改革关键阶段，要坚持和加强党对国有企业的全面领导，推进国有经济布局优化和结构调整[1]。同年8月，国务院国有企业改革领导小组办公室召开推动混合所有制企业深度转换经营机制专题推进会，深入落实国企改革三年行动部署，指导国有企业把握好混合所有制改革方向，着力推动混合所有制企业深度转换经营机制[2]。

自实施国企改革三年行动方案以来，全国各地的国有企业纷纷以各种方式积极推进混合所有制的改制，最为常见的混改形式是对现有企业的增资扩股和产权转让，也有不少国有企业选择与非公资本以共同出资新设企业的模式（以下或称“合资新设模式”）实施混改。

因服务于不同模式下的国企混改项目，笔者曾汇总对比不同模式下的法律尽调要求，发现无论是法条规定还是实务操作中，针对现有企业增资扩股或产权转让的情形，均有较为明确的针对标的公司的法律尽调要求。但对于合资新设模式下的法律尽调，由于公司实体尚未设立，相关法规和实践中的未能提供尽职调查的标准答案。



那么，就合资新设模式而言，法律尽调应关注哪些内容呢？关注到哪种程度才算审慎尽职呢？有时候，过度的法律尽调有可能耗费较大的人力物力，导致合作项目推进缓慢，甚至引起合作方的抵触情绪，影响合作达成；而不到位的尽职调查又可能给国有企业的合作带来风险，导致国有资产损失或产生其他不利后果且对于国有企业的相关人员，这种情形下还有可能被追究刑事责任。因此，厘清合资新设模式下法律尽调的关注点，尤其是对混改合作方的核查尺度，对国有企业来说至关重要。

二、国家层面对国企合资新设模式下的法律尽调要求


（一）国家层面的相关规定

在新一轮的国企改革中，国有企业市场化程度变高，面临的风险也同样增加。为了有效防止国有资产流失，实现国有资产保值增值，相关部门出台了一系列针对国有企业监督管理的法规，对国有企业经营投资的监督管理制度也在逐年完善。

针对国有企业以合资新设模式参与混改，相关法规中要求国有企业在混改方案的审批中增强对合作方的质量与资信的审核。根据《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》（国发〔2015〕54号），国有企业混改方案审批时，国有资产监管机构应加强对社会资本质量、合作方诚信与操守、债权债务关系等内容的审核[3]。

在此基础上，为进一步落实国有资产的监督管理，增强国有资本效率，国务院办公厅陆续发布了《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》（国办发〔2015〕79号）、《国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》（国办发〔2016〕63号）等文件，明确了国有企业违规经营的责任追究范围和具体情形，其中就包括在投资并购方面未按规定开展尽职调查或存在重大疏漏的情形。《国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》第二条规定了国有企业违规经营投资的责任追究范围。根据该规定，国有企业经营管理有关人员违反国家法律法规和企业内部管理规定，未履行或未正确履行职责，致使发生包括“投资并购未按规定开展尽职调查，或尽职调查未进行风险分析等，存在重大疏漏”的情形，且造成国有资产损失以及其他严重不良后果的，应当追究其责任。

结合上述规定，国有企业与社会资本共同合资新设企业的，全国性的法律法规要求国有企业对合作方的质量、资信、履约能力等进行尽职调查，对尽职调查中发现的相关风险充



分予以分析，监管机构也需对合作方的各项基本信息进行必要审核，避免在投资经营过程中造成国有资产损失或其他不良后果。

（二）针对中央企业的相关规定

针对中央企业的法律法规虽然不能直接适用于地方国有企业，但对地方国有企业却有重要的参考意义。按照《中央企业混合所有制改革操作指引》（国资产权〔2019〕653号）的规定，以新设企业等方式实施混合所有制改革的，履行中央企业投资管理有关程序。根据《中央企业投资监督管理办法》（国资委令第34号）第十四条、第十五条的规定，针对被列入中央企业投资项目负面清单特别监管类的投资项目及新投资的股权项目，明确要求需要尽调。《中央企业违规经营投资责任追究实施办法（试行）》（国资委令第37号）（以下简称“37号令”）中也明确，未按规定开展尽职调查，或尽职调查未进行风险分析等，存在重大疏漏的，属于投资并购方面的责任追究情形[4]。然而，在相关文件中，并未对中央企业合资新设方式进行投资中所涉的尽职调查内容和关注点作进一步明确的要求。

三、上海市及各区国资委对国企合资新设模式下的法律尽调要求

上海市在国务院国有企业投资监管相关文件的基础上，进一步出台了《上海市国资委监管企业投资监督管理办法》（沪国资委规划〔2021〕62号）、《上海市市属国有企业违规经营投资责任追究实施办法（试行）》（沪府办〔2020〕40号）等文件，对上海市国资委监管的国有企业及上海市各区国资委监管的国有企业的投资行为进行规范，其中就包括了对上海市属及区属国企在投资时开展尽职调查的要求。

合资新设模式作为对外投资的一种形式，国有企业在合资新设时同样应当按照相关规定进行必要的尽职调查。《上海市国资委监管企业投资监督管理办法》第六条明确要求监管企业建立健全投资管理制度，该等投资管理制度的主要内容中就包括投资项目可行性研究、分析、评估及论证和投资项目尽职调查。由此可见，该规定所提出的尽职调查主要针对的是投资项目，并未明确提及对合作方的尽职调查要求（当然，也可以理解为投资项目法律尽调涵盖了对合作方的法律尽调）。

根据前述办法，上海区属国企在进行合资新设等对外投资时，参照适用上海市属国企的相关规定。部分上海市区国资委在此基础上出台了针对本区属国有企业的实施细则，其中关于投资前对合作方基本情况或开展尽职调查的具体要求如下：



地区	法规名称	尽职调查要求
浦东新区	《浦东新区国有企业投资管理暂行办法》(浦国资委〔2008〕259号)	新区国资为对企业投资项目实施备案管理和核准管理。直属公司上报核准或备案应附送投资企业或合作伙伴资信情况[5]。
虹口区	《虹口区国有企业投资监督管理办法》(虹国资委〔2020〕20号)	企业应当根据其发展战略和规划,按照区国资委确认的各企业主业、非主业投资比例及新兴产业投资方向,选择、确定投资项目,做好项目融资、投资、管理、退出全过程的研究论证。对于新投资项目,应当深入进行市场、财务和法律等方面的可行性研究与论证,其中股权投资项目应开展必要的尽职调查,并按要求履行资产评估或估值程序[6]。
青浦区	《青浦区区属国有企业投资监督管理暂行办法实施细则》(青国资委〔2011〕2号)	区国资委对国有企业单项投资额500万元以下(不含500万元)的企业主业范围内对外投资项目实行备案管理。实行备案管理的投资项目,备案材料中包括有关合作单位的资信情况。 区国资委对单项投资额500万元以下(不含500万元)的企业非主业范围内对外投资项目实施核准管理的投资项目和单项投资额500万元以下(不含500万元)的企业金融投资项目实行核准管理,申报材料中包括有关合资、合作单位的资信情况和股权比例[7]。
嘉定区	《嘉定区国有企业违规经营投资责任追究实施办法(试行)》(嘉府办发〔2020〕35号)	投资并购方面的责任追究情形包括:(一)未按照规定开展尽职调查、可行性研究分析,或尽职调查、可行性研究分析未进行风险分析等,存在重大疏漏...[8]
静安区	《静安区区属国有企业违规经营投资责任追究实施办法(试行)》	投资并购方面的责任追究情形包括:(一)未按照规定开展尽职调查、可行性研究分析,或尽职调查、可行性研究分析未进行风险分析等,存在重大疏漏...[9]

由前述表格可见,浦东新区及青浦区明确要求申报材料中应包括合作伙伴的资信情况,但并未就合作方资信的尽调范围和具体内容进行细化展开。

四、其他省市地方规定的梳理与启示

为进一步探讨国有企业合资新设投资前尽职调查的关注要点，笔者将目光投向了其他省市地区的地方性规定。北京、江苏、成都等地，在关于国有企业对外投资的相关文件中，除了对合作项目尽调提出要求以外，对于合作方的尽职调查内容作出了一定展开：

地区	法规名称	尽职调查要求
北京	《北京市国有企业投资监督管理暂行办法》（京国资发〔2017〕29号）及《市属国有企业混合所有制改革操作指引》（京国资发〔2019〕15号）	企业应当严格做好尽职调查、合同法律管理、清产核资和资产评估等工作[10]。 企业对投资者进行适格性尽职调查，主要包括投资主体及实际控制人资格资信、关联人识别、财务与法律风险甄别等内容[11]。
江苏	《江苏省人民政府办公厅关于加强市县国有企业竞争性领域投资监管的指导意见》（苏政办发〔2020〕70号）	项目决策和实施过程中，国有股东要组织对合作方背景、实力、资信等进行综合评估，研判合作方投资意愿的真实性和投资能力的可靠性。按照同股同权、风险共担的原则，国有股东应与合作方同步出资，不得超比例、超进度出资，不得为合作方代出资或者为合作方出资提供担保[12]。
成都市郫都区	《成都市郫都区国有企业投资监督管理办法》（郫府办发〔2020〕5号）	股权类投资和资产投资类以及其他投资项目的核准或备案，应向区国资金融局报送有关合作方的情况介绍、工商登记资料和资信证明，合作方尽职调查报告等证明资料[13]。

由前述表格可见，北京市对国有企业寻找合作方的尽职调查提出了穿透和延伸的要求，不但包含了对合作方主体的资信调查，还包括对其实际控制人的核查、关联人的识别，以及财务与法律风险甄别等要求。

而江苏省对于国有企业寻找合作方提出了更高的要求，尽管从实务的角度出发，对合作方综合评估的掌握尺度、对合作方投资意向的真实性以及投资能力的可靠性较难作出合适的量化的判断，但该规定或多或少对于合作方的核查方向提供了思路和参考。

尽管前述规定仅适用于某些特定区域的国有企业，但其中涉及的合作方尽职调查的关注点，对于上海地区的国有企业具有一定的参考价值。

五、结语

综上分析，笔者认为，为履行国有企业对国有资产保值增值的责任和防止国有资产流失的法定义务，国有企业在通过合资新设模式进行对外投资的过程中，应当审慎开展尽职调查，以防范投资过程中可能出现的潜在风险。同时，国有企业的相关工作人员也应当严格按照国资监管相关要求及国有企业内部规章制度，通过尽职调查对合作方进行深入了解，选择资信履约能力良好的优质合作方进行合作，避免出现违规经营的情形，乃至造成国有资产的损失。

注释：

[1] 参见国务院资产管理委员会，《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十四次会议强调：依靠改革应对变局开拓新局 扭住关键鼓励探索突出实效》，<http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n13461446/n15390485/n15390490/c15564887/content.html>，最后访问日期：2021年9月19日。

[2] 参见国务院资产管理委员会，国资委召开推动混合所有制企业深度转换经营机制专题推进会，<http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n13461446/n15390485/n15390495/c20498904/content.html>，最后访问日期：2021年9月19日。

[3] 《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》（国发〔2015〕54号）第六条。

[4] 《中央企业违规经营投资责任追究实施办法（试行）》第十四条第一款。

[5] 《浦东新区国有企业投资管理暂行办法》（浦国资委〔2008〕259号）第二十三条。

[6] 《虹口区国有企业投资监督管理办法》（虹国资委〔2020〕20号）第四条。

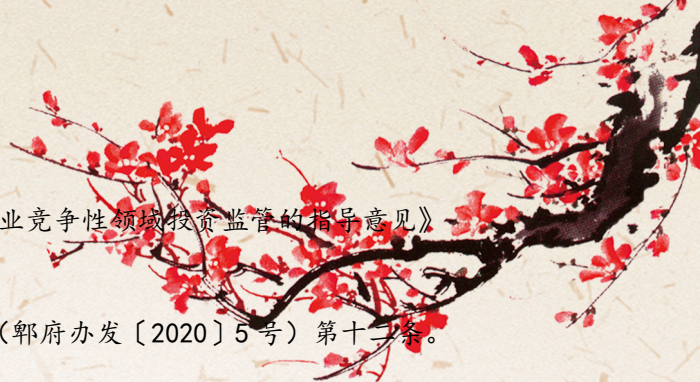
[7] 《青浦区区属国有企业投资监督管理暂行办法实施细则》（青国资委〔2011〕2号）第十条、第十五条。

[8] 《嘉定区国有企业违规经营投资责任追究实施办法（试行）》（嘉府办发〔2020〕35号）第十四条。

[9] 《静安区区属国有企业违规经营投资责任追究实施办法（试行）》已由静安区国资委于2020年11月4日报静安区区政府办公室进行法制审核，目前尚未通过审议。


[10] 《北京市国有企业投资监督管理暂行办法》（京国资发〔2017〕29号）第七条。

[11] 《市属国有企业混合所有制改革操作指引》（京国资发〔2019〕15号）第六条。



[12] 《江苏省人民政府办公厅关于加强市县国有企业竞争性领域投资监管的指导意见》（苏政办发〔2020〕70号）第一条。

[13] 《成都市郫都区国有企业投资监督管理办法》（郫府办发〔2020〕5号）第十二条。





《秋日私语》

Autumn Whispers



