

混改企业从前景辉煌走向破产清算，如何破局？

——混改后的利弊得失及专家论证意见

□ 企业研究

与江西实华燃气集团有限公司（下称江西实华）共同成立的混改企业中广核XX公司，自2018年5月开始中广核方面单方经营后，这家混改企业开始由前景辉煌走向破产清算。对此有专家分析认为，重要原因之一是企业产权不平等引发公司治理乱象导致的。

【 联姻 】

江西实华曾经是江西省服务业龙头企业，倡导和实践的“平价燃气进万家”民生工程是国务院、中央财政支持的民生示范工程。在政府引导下，将核心资产与中广核方面合资成立混改企业，注册资本9901.12万元，股比为49：51，江西实华占49%。应该说，混改企业既能利用央企资源，又能发挥民企优势，还能得到当地政府的优惠政策和稀缺的能源项目，可谓占尽天时地利人和。事实也证明了这一点：自2015年7月开业后两年多时间里，混改企业利润总额近6000万元。如果按照原计划全面开展瓶装液化石油气业务，企业发展前景辉煌。

【 变故 】

2018年5月-2019年2月，中广核方面出现众所周知的重大变故，控股股东下属企业都被转让或破产倒闭。前景辉煌的中广核XX公司的董事长兼法定代表人也多次变更，全部高管由控股股东委派，随后陆续开始出现解除业务合同、终止项目建设、经营严重亏损、资产大幅贬值、诉讼案件大量发生、甚至全部资产被贱卖等情况。据江西实华的负责人透露，发生这些重大事项均未向董事会、股东会报告，且均未经过董事会、股东会审议批准就擅自决策，董事会和股东会被完全架空，严重违反《公司法》、《企业国有资产法》、《公司章程》和《公司治理授权规定》；2021年4月，混改企业全面停产停业，目前被申请破产清算。

【 乱象 】

江西实华的负责人痛心指出，混改企业的董事长和高管无视国有资产流失和民企股东的合法权利，在公司决策和一系列重大事项处理中不作为、乱作为，才是导致混改企业乱象丛生的根源，主要体现在以下八个方面：

1. 不召开或不按规定召开董事会会议，即便召开会议对董事会所议事项不提供完整的会议文件，不回应董事的质询、审议意见和合理要求，不提供相关决议草案和决议正本给全体董事审议、表决，甚至未完成审议就表决，未表决便作出决议。

2. 民企股东对此提议召开董事会/股东会会议并提交议题议案均不予理睬，对民企股东依法召集的董事会/股东会会议也拒绝参加，甚至连民企股东要求规范管理的工作函也拒收或拒绝回应，导致董事会无法正常运行，人为形成“僵局”。

3. 控股股东委派人员非法作出80多项决议，仅一年多时间作出的决议就被人民法院撤销或判决不成立的高达20多个。混改企业治理混乱引起人民法院高度关注，特向其发出《关于加强公司规范管理的司法建议书》，并将相关侵权案例列入《保护中小投资者合法权益十大典型案例》向社会发布；人民法院还判决董事长汪某某等因违法违规向混改企业赔偿损失。

4. 公司财务预算草案、决算草案、预算执行情况草案等均不及时报董事会/股东会审议批准，重大诉讼、仲裁、法院强制执行等均不向董事会报告，甚至刻意隐瞒公司经营和管理事项，剥夺董事和股东的知情权、监督权、参与权、决策权，导致问题不能及时得到解决。

5. 不经董事会批准和授权，擅自签订或变更或解除合同和终止约定项目的合作、停产停业，擅自进行诉讼、仲裁、执行或放弃违约赔偿金，造成数以亿计经济损失，并因此造成大量纠纷和诉讼案件。控股股东及委派的监事不履行法定职责，对民企股东发函要求纠正并追究相关董事、高管的责任也不予理睬，甚至拒收工作函，混改企业已然成为监管真空。

6. 未经董事会批准和授权，擅自签订大量合同和伪造仲裁协议，将上亿元铁路液化石油气储备库等优质资产非法裁定给仅3000多万元债权的关联公司，并利用关联公司把混改企业的全部资产非法贱卖，进而造成价值上亿元的两万方成品油库项目报废。

7. 违规进行资产评估、专项审计、计提坏账和资产减值准备和财务造假；阻挠恢复生产经营、故意闲置优良资产并拒绝申请行政许可延续换证，使公司不能产生经济效

益并导致资产大幅贬值，制造“资不抵债”和“无法清偿债务”的假象，以推进公司破产清算等等。

8. 对民企股东向上级反映问题进行打击报复：不仅非法阻挠股东查阅公司决议和财务凭证、阻挠股东进入公司检查安全、停止供气，而且强行罢免民企股东委派的董事、副董事长，甚至越权提起诉讼，无端控告股东刑事犯罪等等。

【 缘由 】

“这家混改企业混乱的核心问题体现在产权不平等上”。被称为中国国企改革第一解读人的国企智库首席专家李锦，在国家市场监督管理总局主管的一份刊物中的调研文章《民企江西实华公司与央企联姻的混改企业如何突破困境？》谈了自己的看法：产权平等是混改成功的基础与前提。在产权问题上，不管是央企国企还是民企外企都是平等的，按照公司法召开董事会、股东会决定重大问题是正常的做法。而这家混改企业，大股东派出的管理人员一人说了算，不开董事会和股东会，有大事甚至连对方意见也不征求，即使征求对方意见，也只是走走场，根本不管对方的意见。这种做法在国内是不多见的，有违混改发挥民企“机制活、效率高”的初衷。混改的意义，第一是国企的实力加民企的活力，使得国企机制更有活力，更有效率；第二是国企的保值增值，做强做优做大；第三是“国民”共进，推动多种所有制的协同发展，这是混改的三大推动力。

这家混改企业被央企大股东操控，把民企股东完全排斥在经营管理之外，且不按《公司法》、《企业国有资产法》、《公司章程》、《公司治理授权规定》和《董事会议事规则》进行经营管理，不经过董事会审议和批准，就擅自决定停产停业等一系列重大事项。显然，混改企业在短短几年间由盛转衰，产权不平等是重要原因之一。

【 说“法” 】

《公司章程》是公司的“宪法”，是公司组织和行为的基本准则，是公司治理和运营的重要依据，对公司、股东、董事、监事和高管等均具有约束力。

《公司治理授权规定》和《董事会议事规则》作为公司的“法律”，是《公司章程》的细化和补

充，对全体股东、董事和高管产生法律约束力。民企股东江西实华在北京召开了中国政法大学、中国社会科学院等全国著名法学专家出席的法律论证会，几位专家在综合研判了该混改企业所存在的种种公司治理现状之后，出具了如下法律专家论证意见：

1. 未召开董事会会议，而是采取书面决议方式但未取得全体董事签名的董事会决议，构成《〈公司法〉若干问题的规定（四）》第五条和《公司法》第二十七条决议不成立的条件，所作决议不成立。

2. 《董事会议事规则》明确规定“在保障董事充分表达意见、董事会所有成员已充分了解会议议案的相关信息的前提下，董事会临时会议作出的决议，可以采取传签方式形成决议”，但董事会会议议案中没有决议涉及的内容或相关信息，或董事会文件中没有决议正本（或决议草案），所作决议不成立。

3. 董事未能通过审议、质询等获得完整的议案材料和充分的信息，或发表的审议意见及质询没有得到合理回应和解释，或董事明确表示没有审议完毕的情况下就终止审议而进行表决，违反了《董事会议事规则》规定，相关决议可以通过诉讼撤销或不成立。

4. 不经过法律程序，股东会无权直接撤销或无权直接认定多年前已经实施的董事会决议无效。

5. 议题超越《公司法》、《公司章程》、《公司治理授权规定》赋予管理层/董事会/股东会的职责范围，违反《董事会议事规则》规定的提案条件，所作公司决议没有法律效力或可撤销。

6. 董事会不理睬占股49%股东的议题，占股49%的股东委派的副董事长按照《公司章程》的规定召开董事会会议，依照《公司章程》和《董事会议事规则》的规定程序作出的董事会决议有效。其他股东委派董事拒绝参加会议应当承担相应责任，若其他股东对该董事会决议存在异议应当通过法律诉讼解决。

7. 董事在对议题审议时表示过“赞成”或“反对”意见，并不能认定为对所议事项已表决。

8. 未按规定编制和批准《财务预算报告》以及未经批准立项的情况下，管理人员不应支付相关费

【 本期导读 】

—— 营商建设 ——

法治构建与营商环境优化：经济发展的双轮驱动机制探究

>>>>>2版

—— 财政资金 ——

2025年度超长期特别国债项目储备谋划

>>>>>3版

—— 能源保障 ——

为经济向上结构向优提供坚强能源保障

>>>>>4版

—— 案例分析 ——

刑事案件与民事案件证据证明程度的差异性比较

>>>>>5版

—— 司法案例 ——

司法部发布第三批贯彻实施新修订的行政复议法典型案例（下）

>>>>>6版

—— 司法案例 ——

案例六：某工程公司不服天津市某区住房和城乡建设委员会行政处罚行政复议案

>>>>>7版

—— 生态保护 ——

黄河流域生态保护和高质量发展的实践探究

>>>>>8版

用；《财务预算执行情况报告》未经董事会/股东会批准，所涉费用开支应当由董事会逐项审查，并追回不应当支付的费用；《财务决算报告》未按照规定经股东会批准，不可以作为下一年度财务报表和年度审计的依据。

出席法律论证会的专家还认为：

1. 江西实华作为占股49%的股东，其知情权、监督权、提案权、审议权和表决权应得到保障，其要求召开董事会会议，以及提交的议题，控股股东和董事长均无权决定不召开会议和不列入会议议程，亦无权拒绝讨论。否则，违反了《公司法》和《公司章程》及《董事会议事规则》，或要对公司和股东承担赔偿责任。

2. 对于转让公司主要资产、变

（下转第二版）