

# 国有企业参股股权管理对策及建议

陈卫星

浙江省海港投资运营集团有限公司 浙江 宁波 315042

**摘要：**国有企业加强参股股权管理是贯彻落实国务院国资委关于《国有企业参股管理暂行办法》文件要求，更是优化资本结构、促进产业升级、提升企业治理和管控能力的内在需求，对推动国企改革与发展具有积极作用。实践中存在部分企业参股投资决策不规范、国有股权管控不到位、退出渠道单一等问题，影响国有资本配置效率，造成国有资产流失。本文从强化国有参股股权认识出发，分析参股股权管理中存在的问题，提出加强管理的几点建议，期望能为国有企业参股股权管理工作提供借鉴。

**关键词：**参股；国企；改革；管理

## 前言

近年来，国家深入实施国有企业改革深化提升行动，不断增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力。在这一背景下，国有企业深入开展混合所有制改革，深入实践战略新兴产业，打造产业链生态圈，以战略协同投资为主的国有参股公司，无论在数量还是多样性上，都在持续增加。如何切实将参股投资和参股股权监管好，并实现持续价值回报，是目前国有企业参股管理面临的主要问题。参股股权不同于控股股权，国有企业无法对其实施强势管控，需要在投前谋划、投资实施、投后管理和有序退出等“投、管、退、监”实施全生命周期管理，否则容易造成资本损失，成为国有企业投资管理中的重要风险点。基于以上认识，解决参股问题显得紧迫且十分重要。

## 1 参股内涵和范畴

根据《企业国有资产交易监督管理办法》（国务院国资委财政部令第32号），国有及国有控股企业、国有实际控制企业包括：（1）政府部门、机构、事业单位出资设立的国有独资企业（公司），以及上述单位、企业直接或间接合计持股为100%的国有全资企业；（2）本条第（一）款所列单位、企业单独或共同出资，合计拥有产（股）权比例超过50%，且其中之一为最大股东的企业；（3）本条第（一）、（二）款所列企业对外出资，拥有股权比例超过50%的各级子企业；（4）政府部门、机构、事业单位、单一国有及国有控股企业直接或间接持股比例未超过50%，但为第一大股东，并且通过股东协议、公司章程、董事会决议或者其他协议安排能够对其实际支配的企业。从上述办法看，参股企业就是国有产权系统中除国有及国有控股企业、国有实际控制之外的股权资产。而按照《国有企业参股管理暂行办法》（国

资发改革规<sup>[2023]</sup>41号），参股是指国有企业在所投资企业持股比例不超过50%且不具有实际控制力的股权投资。两个文件对国有企业类型的定义互为补充，明确而清晰。具体来说，可以从以下几个方面对参股企业进行界定：持股比例不超过50%（非绝对多数）；非第一大股东（非相对多数）；不纳入并表范围；可参与董事会决策，但在董事会投票时不起决定性作用，无实际控制权；可参与治理，但不介入日常经营。

按照持股比例及享有权利不同，参股企业也可分为合营类企业（49%）；一票否决类企业（34%）、重大影响类企业（20%）、临时会议权类企业（10%以上）及参与决策类企业（5%）等几种类型。国有参股企业的形成原因很多，从实务看，主要有三个方面原因：一是承担国家战略性功能性任务，二是财务投资追求回报，三是产业链协同和产业多元化培育。

## 2 参股管理的重要性

近期，国务院国资委印发了《国有企业参股管理暂行办法》（国资发改革规〔2023〕41号，以下简称《办法》），对国有企业参股投资的聚焦主责主业、细化过程管理、注重资本回报及加强风险管控等方面涉及的重点事项提出了系统明确的要求，是指导提升国有企业的治理和集团管控能力短板，维护国资安全的重要文件。在新公司法即将出台的大背景下，该文件是对新公司法相关内容的支撑与深化，具有极强的指导意义。参股管理是国有企业投资管理和产权管理体系的重要一环，其重要性不言而喻。

一是培育孵化新兴产业。目前国资监管机构对国有企业主责主业实施“动态管理”，企业核心主业既有传统优势产业又有新兴产业。利用参股投资推动布局新兴产业是较好的实施路径。参股投资还有助于国有企业围

绕主业，通过资本和业务纽带与上下游企业共同打造产业生态。

二是提高资本运营效益。合理的股权配置和优化的投资组合，可以有效提升资本合理流动，改善资本运作效率，提高投资回报水平<sup>[1]</sup>。积极参与市场化的合资合作，有利于促进资源共享、风险共担，提高市场竞争力和抗风险能力。

三是防止国资流失。相对于国有控股公司，国企参股公司具有股权比例低、话语权小、监管要求弱，容易形成“只投不管”、“重投轻管”局面。国有参股企业的控股股东违规占用资金、长期不分红、转移资产、违规关联交易、违规担保、违规借用公司名义、资质对外经营等现象时有发生。构建针对参股公司的管控体系，能有效止住国企参股投资的“出血点”。

### 3 参股股权管理的主要问题

#### 3.1 没法参与日常管理

一是因参股股权比例少，话语权较弱，难以获得企业日常经营的重要决策信息，仅通过财务报表了解经营活动的事后情况，难以参与事前决策和事中的监督和管理，实时掌握参股企业的经营状况存在难度。二是强势大股东基于行业、技术壁垒或管理机制差异，对参股企业的“人、财、物”等进行全面掌控，导致参股股东无法插手，常处于被动地位。三是国有企业委派至参股企业的“董监高”人员，特别是董事会成员大部分是兼职，精力有限，且表决发言已经国有企业“三会”程序，主观能动性较弱；有的甚至“入乡随俗”，被所在参股公司同化，存在履职不尽责现象。

#### 3.2 缺少股权退出渠道

目前参股股权退出主要通过股权交易所实现。受参股股权比例低、股权转让监管约束多、市场发展不成熟等原因，退出渠道并不完善：一是股权转让需要取得其他股东，尤其是控股股东的支持和配合才能形成股东会决议，无形中增加了障碍；二是企业在股权退出时，如果参股企业效益差，则很难找到合适的买家；三是相关交易平台相对缺乏，市场交易不活跃；四是在某些特殊情况下，国有企业在股权退出时可能会受到法规法规的限制影响，导致股权转让困难。

#### 3.3 管控手段单一

受限于股权比例，国有企业往往在制度安排上采用消极的合规性治理，派出董监高按章程履职，按照“三会”程序进行管控，不耗费太多管理精力，平时较少关注参股企业运营情况，基本是搭便车的做法。有些国有企业建立相应的台账，动态更新参股企业报表、法人及

董监高信息等，无法深入了解企业运行情况。一旦出现风险事项，往往事后得知，缺乏有效应对措施，造成了无法挽回的损失。实务中，很多控股方甚至认为国企参股仅是等着分红，扭曲了国企对参股企业的治理观念。

### 4 加强股权管理的建议

#### 4.1 明确参股股权投资方向

参股投资应符合国家产业规划政策，服务国家发展战略，落实国有经济布局优化和产业结构调整要求。一是鼓励培育发展战略性新兴产业和未来产业，提高核心竞争能力。可选择在企业初始阶段和成长阶段参股投资，结合资源、技术、市场、应用场景等因素找好标的企业。参股股权投资是企业战略合作发展，开拓新市场、新技术、新产品，进入新兴产业的有效途径之一。二是聚焦主业推动企业差异化发展和战略布局，利用参股共建产业链，打造积极的产业生态。充分发挥参股投资在产业链上建设的价值，通过资本纽带、业务纽带等多种方式提升产业链、供应链协同性，强化和支撑国企主责主业。三是发挥国企战略性功能，承担国家、区域发展战略任务，切实承担好责任、发挥好功能、经营好企业。

#### 4.2 注重投前评估

一是严格甄选参股对象。参股投资前，需要对标的企业进行深入、细致的投资分析。对参股的标的企业财务、法务及商务等进行严格的尽职调查，规模较大、复杂的参股项目还需选聘财务顾问、专业机构对标的企业进行评估或估值。二是慎重遴选合作伙伴。通过各种信息平台、第三方调查方式等方式，审查合作方的资质信誉，选择管理水平高、资质信誉好的参股合作方，与诚实守信、能力匹配的伙伴进行合作，强化双方是合作共赢的地位，凸显合作方的功能<sup>[2]</sup>。三是开展投资前评估分析，做好项目可行性研究。研究内容包含不限于：投资方案、投资必要性、财务可行性、技术先进性、市场容量和前景、风险评估及防范、章程协议合规合理性等。

#### 4.3 做实章程协议

公司章程和股东之间的投资协议是股权投资的核心文件，所有涉及公司合资合作事项最终都要落实到上述两份文件里。一是参股投资时，作为投资主体的国有企业应当积极影响章程、协议及相关议事规则的设立，积极履行股东的权利义务，在重大事项表决上争取“一票否决权”。<sup>[3]</sup>二是积极参与企业章程重要条款修订、重大投融资、重大产权变动及企业合并分立解散事项，应当积极发声，在根子上维护自身权益。三是通过章程、协议明确国有股东在国资监督管理方面的权限和实施流

程,比如股权转让程序、加强党的建设,开展巡视、延伸审计及投资后评价等。四是加强董监高选派人员的管理,建立一支专业能力强、综合素质高的董监高专职队伍。

#### 4.4 注重价值回报

价值回报可分为业务协同和财务回报两个层面。一是在业务协同上,注重考察参股企业与自身上下游产业链的协同性和互补性,发挥参股企业延链、补链和强链作用。比如部分港口企业在市场化程度高的货代业务上,充分与不同所有制企业合资合作,借助其机制灵活性和激励有效的优势,开展战略性布局。并就业务协同、财务回报、重大风险事项、股权退出及审计监督等方面进行全面约定,兼顾了业务和财务双重回报。二是财务回报。定期对参股的国有权益进行清查,核实参股的收益以及增减,提高资产的配置效率。三是加强无形资产管理,需要维护企业的权益、品牌价值,产权商标的授权、条件、审批程序都要按照具体的流程有序开展,保证国企的权益得到充分的保障<sup>[4]</sup>。

#### 4.5 加强股权退出管理

根据企业发展战略调整、业态培育、参股经营投资质量评估等情况,对参股股权实施分类管控,并合理运用增持、减持或者退出等方式加强价值管理,不断优化参股股权结构。在具体方式上,一是清理低效无效股权。对对经营状况差、管理不善、负债率高、非持续经营、投资回报率低的企业坚决予以清理。二是退出非主业投资。除战略性、功能性持有或培育产业的参股股权外,对经营业务雷同、存在不必要竞争的企业,且不具备竞争优势、风险较大、经营情况难以掌握的参股企业予以退出;三是创新退出方式。除通过股权交易所实施股权转让外,还应该加强研究论证,创新方式方法,因企施策,综合选择清算注销、股权置换、委托管理、重

组重整等多种方式参股股权。

#### 4.6 建议动态管控机制

一是提升对国有参股企业的管控意识,建立专业股权管理机构,健全股权管理和投后管理体系,强化参股企业投后管理和投资后评价工作。二是建立起参股企业数字化管理系统,与参股企业约定输入事项,明确风险要素,动态掌握重要事项变化。三是完善信息公开制度,督导参股企业的信息披露,及时公布经营管理和投资情况,增强投资者的知情权和监管组织的监管能力,完善沟通协调机制。四是建立起标准的动态化考核、评估体系。落实投资项目风险隐患排查机制,根据风险登记的类别,开展定期的排查、整改。

#### 结束语

综上所述,国有企业参股管理是一项系统而复杂工程,涉及面广,类型多样、需要在实践中不断总结和完善。新时期的参股股权管理应全面贯彻国资监管要求,把握依法依规、突出主业、强化管控和合作共赢的四大原则,高度重视对参股股权的“投、管、退、监”实施全生命周期管理。做积极出资人,切实提高国有企业参股投资管理水平,提升国企治理和管控能力,推动混合所有制经济共同发展。

#### 参考文献

- [1]郭天宇.大型国有企业参股股权管理困境和对策分析[J].全国流通经济,2023(12):64-67.
- [2]韩国臣.浅析国有企业参股股权管理的难点及对策建议[J].品牌研究,2022(30):161-164.
- [3]刘丽.关于加强国有企业参股股权管理工作的思考[J].财经界.2021(4):41-42.
- [4]张婷婷.国有企业参股股权管理存在问题及解决对策[J].中国储运,2020(12):131-132.