

DOI: 10.12361/2661-3263-06-10-155420

新形势下国有企业参股股权管理的现状及优化设计

周子煜

重庆市铁路(集团)有限公司, 中国·重庆 400000

【摘要】国有企业参股投资是国民经济的重要组成部分,有利于国有企业聚焦主业主责同时探索延长产业链,提高国有资本运行效率及整体竞争力。但在实际操作中参股企业管理不尽完善、管控不到位等现象较为普遍。下文主要从加强国有企业参股股权管理工作现状及改进措施角度进行了探讨。对国有企业在社会发展新阶段对参股股权管理工作存在的相关问题进行分析,试图探索出一条可有效提升管理效率及管理质量的可行路径。

【关键词】国有企业; 参股股权管理; 资产管理

The current situation and optimization design of equity management in state-owned enterprises under the new situation

Ziyu Zhou

Chongqing Railway (Group) Co., Ltd., Chongqing 400000

[Abstract] State owned enterprise equity investment is an important component of the national economy, which is conducive to state-owned enterprises focusing on their main business responsibilities while exploring the extension of the industrial chain, improving the efficiency of state-owned capital operation and overall competitiveness. However, in practical operation, it is common for participating companies to have incomplete management and inadequate control. The following text mainly explores the current situation and improvement measures of strengthening the management of state-owned enterprise equity participation. Analyze the relevant issues in the management of equity participation in state-owned enterprises in the new stage of social development, and attempt to explore a feasible path that can effectively improve management efficiency and quality.

[Keywords] State owned enterprises; Equity participation management; asset management

近年来,按照深化国有企业改革的战略部署,重庆市通过推进市属企业集团层面的战略重组,形成一批市属国有资本股权多元化参股企业,对提高国有资本运行和配置效率起到重要促进作用,为地方经济社会发展带来活力和动能。国有企业坚持以管资本为主加强企业国有资产监管,重点围绕明确和规范市国资委出资人职责、参股股东和股权代表的股东职责,提高国有资本监管效率,实现国有资本保值增值。

除此之外,国有企业加强参股股权管理,应建立完善国有企业投资的相关管理制度、细化操作细则,对参股股权投资从前期决策、投后管理到投资退出的全过程规范管理。可通过委派股权代表或股权托管单位核实企业财务状况和经营状况,制定投资关联交易规定以及监督相关交易

等职责,更好的保护国有企业的股权利益,并确保企业经营和交易行为更为合规。在社会发展新环境下,企业可通过加强参股控股的监管和规范、完善参股控股的管理制度、加强参股股权党建管理等,让有效的管理措施得以落实,解决国有企业当前亟需解决的问题,让国有企业随市场经济的深入发展,达成既定的发展目标。

1 参股股权管理中参股概念

国有企业是指各级国有资产监督管理机构履行出资人职责的企业及其子企业,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。^[1]参股和控股主要区别在于股权控制能力,持有不超过50%比例的股权在没有其他补充约定的情况,通常意味着国有企业对该企业不具有控制权,对公司经营决策没有直接的影响,

由于是少数股权，对企业战略制定、日常生产活动中的重大决策等通常不具备话语权；仅按照持股比例享有股息收入及资本增值等股东权益。

2 国有企业参股控股的现状

党的十八大以来，在党中央、国务院决策部署下，混合所有制改革稳妥推进，混改领域不断拓宽，在这一过程中，国有资本影响力得到增强，通过投资入股等方式引进社会资本形成的少数股东权益占比提升，国有企业与社会资本之间的合作和整合愈加频繁，国有企业在推动产业升级和优化结构的过程中借助参股股权投资扩大产业规模。部分国有企业通过改革达到预期目标，整个混改过程也较为顺利，但是，仍有相当多国有企业完成投资后未形成良性发展，甚至出现经营困难，造成了低效无效投资，带来了国有资产的流失。国有企业参股投资存在的问题主要有三个方面。

2.1 投资分析调查研究不到位

因国有企业对外投资行为的动因中行政指令性因素大于市场化因素的情况，导致国有企业参股投资的前期决策流于形式，对投资行为可研论证不充分、对标的企业影响生产经营效果的不利因素未充分揭示、无法准确把握项目收益情况，误导企业投资决策，为后期项目运营埋下隐患。

2.2 投后管理未有效开展

在现有的国有资产管理体制下，国有企业对其所属全资及控股或实际控制企业从重大投资、资产重组、企业主要负责人考核等方面行使管理责任。而参股企业并未被纳入该管理体系，国有股东在参股企业的管理权限受到一定限制。受这一客观情况影响，国有企业通常仅派出人员兼任参股企业董事、监事，部分兼职人员一是在国有企业已经担任部门中干或以上职级的工作，未将足够的时间及精力用于跟踪监测参股企业的生产经营情况，尽职履责存在疏漏，二是部分委派人员不具备相应的履职能力，专业素质上存在差距，使得参股企业投后管理成为国有资产监管的薄弱点，是导致国有资产流失的重要原因之一。

2.3 投资退出渠道不畅

近年来，国务院国资委持续加强国有资产收益管理，要求清退长期亏损的参股股权投资、非主业低效无效资产。自2022年初以来，国务院国资委启动了国企“改革三年专项行动”，重庆市国资系统亦开展了两非两资资产的清理，从现存的待清理参股股权资产中，存在部分因无资金来源或因历史遗留问题等原因造成的短期内退出具有实质性障碍的情况。

3 国有企业参股股权投资现状的原因分析

3.1 国有参股企业特殊的治理结构

在现代公司治理结构中，国有企业由于持有参股企业较低的股权比例，对参股企业未能实现控制，仅能通过向参股企业股东会、董事会及监事会委派相应人员，占有少数席位，因此无法对企业造成重大影响，为控股股东可能存在的利益侵占提供了天然的便利，使得国有股东知情

权、利润分配权、剩余财产分配等股东权益存在无法得到保障的可能。由于控股股东掌控了参股企业的生产经营，存在双方利益诉求互斥的情况，若此时未能在参股企业章程及投资协议中设置参股股东对特定事项的一票否决权，则将会使国有股东暴露在利益受损风险中。

3.2 损失责任追究制度难以实际落地

近年来，市属国资系统加强了对于投资效果的评价管理及投资损失的责任追查力度，大部分市属国有企业相继建立了投资后评价及违规投资经营责任追究的内控制度，但实际操作中，对于出现损失的参股投资项目的责任追究流于形式并不鲜见。究其原因，主要还在于现阶段绝大部分国有企业对于参股股权管理还处于“重投资、轻管理、重主业、轻辅业”的状态，在聚焦主责主业的同时，对于参股股权投资的经营情况投入的人力、物力及提供支持远不及主业，在责任追究上，亦难以严格按相关责任追究的规定落实，对问题参股股权投资涉及的相关人员问责。

3.3 委派管理人员专业能力不足

按照市国资委对于国有企业外派人员的管理规定，国有企业向参股企业委派的董监高人员应具有良好的专业素养能力，须具备企业投融资、财务审计或法律专业背景或相应技能储备，同时应尽职尽责以便于将股东利益落到实处。但在实际操作中，除部分专业化的国有投资平台公司外，绝大部分国有企业内部该类型的专业人员仍是稀缺资源。因管理人员专业化程度未能达到要求，导致不能及时识别及判断参股企业经营过程存在的风险隐患，直接影响了投资管理的效率。

3.4 因信息不对称导致的控股股东利益侵占

同时，在参股企业中存在因信息不对称导致的道德风险，引发了控股股东对参股股东利益侵占。由于控股股东只享有权利而不承担义务，控股股东往往会利用手中权力对被代理公司进行控制和管理，在这种情况下，被代理公司就容易出现“内部人控制”等问题。^[2]控股股东将参股企业的控制权变异为代理权，享有权利不履行义务或是权利与义务不对等，使参股股东权益受损。影响到小股东切身利益。

4 国有企业参股股权投资的优化路径

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），完善了国资监管体系中对地方国有企业参股行为的统一管理标准，加强了国有企业参股股权的监管和规范。结合该办法，现阶段国有企业提升自身参股股权管理水平，加强参股控股的监管和规范，维护市场公平竞争和国有资产安全，促进国有企业良性发展，应从以下几个方面入手。

4.1 严格执行投资审批制度

国有企业应有聚焦主业，严格控制非主业投资、严禁开展负面清单内禁止类项目投资，有方向性的保障投资决策的科学性和规范性。应严格甄别选择合作对象，对于确有必要开展的参股股权投资，应最大限度规避信息不对称风险，在深入调查研究前提下，开展可行性研究工作，必

要时聘请专业咨询单位开展可行性报告编制；涉及股权价值、交易对价的确定时，应严格履行资产评估、审计程序。参股股权投资事项应严格按照“三重一大”集体决策办法，逐级报批。

4.2 合理设计公司治理结构

公司法人治理结构作为现代企业制度的核心，如何科学合理的建立治理结构是实现国有资产管理得以有效开展的前提。国有企业在参股投资时，应充分发挥各类资本的特点，设计合理的股权结构^[3]。

具体来说，应在做出投资决策的同时，同步做好行之有效的参股企业公司治理结构设计；合理确定参股方式、股权结构和股东各方董监高席位等；并优化董事会结构，落实到公司章程、股东出资协议等进行明确，确保国有企业的各项股东权利在顶层设计层面得到落实。为了确保国有企业对公司关联交易、大额资金使用、利润分配等重大事项决策具有超股比的话语权，其应考虑在公司表决权设计方面，争取设置“一票否决权”。

4.3 加强参股股权投资的投后管理工作

国有企业应加强对参股企业日常经营动态监测机制，国有企业的股权管理部门应选派具有企业管理经验能胜任的人员至参股企业的董事会、监事会及经理层，以月度、季度及年度为周期对生产经营情况评估分析，持续关注企业股权变动，及时跟进股东进出及增减资情况。对于可能引起股权稀释的情况，须考虑是否采取主动增持或减持。在此基础上，通过对参股公司的经营状况进行分析和预测，提出参股公司发展战略，制定科学、合理的管理办法和考核体系^[4]。

针对参股股权投资项目存在风险进行梳理分析并制定防范措施。对存在损失风险的参股股权项目，要及时跟进确保充分掌握信息；对已涉诉以及对企业安全稳定生产经营造成负面影响的问题，要积极采取措施化解。

4.4 落实参股股权投资后评价制度

投资后评价制度为后续项目提供积累经验和教训，有助于提高项目投资的决策及经营管理质量。国有企业应从参股股权项目投资事前论证是否充分、项目审批是否合规、项目实施及项目投资收益是否达到预期等多个维度，对项目开展投资后评价，全面总结评价投资项目的运营情况，并将评价结果与项目可研阶段的预测及方案进行对比，综合考量项目实际的经济效果、社会效益等，评价结果作为后续开展项目投资的经验参考。

4.5 打通参股股权退出渠道

除战略性持有的参股股权外，对于连续五年以上未分配利润、持续亏损无扭亏可能或是不具备持续经营条件的低效无效参股股权，以及不符合国有企业发展定位的、缺乏竞争优势的参股投资，国有企业应积极寻找退出途径，切实制定股权转让、股权置换等退出方案及时间表。结合现阶段国有企业资产低效无效资产盘活专项行动，应充分发挥国有资本投资、运营公司作用，积极探索委托管理、集

中打包、整合重组等措施，集中处置低效无效参股股权，盘活闲置资产，提高处置效率^[5]。

具体来说，针对不同类型企业制订不同的清退措施与流程，对于可转让的参股股权应合规转让；经股东决议解散的，应开展有效清算；对于“僵尸”企业股权，则应坚决依法依规实施企业整合或清算；对于有实质性障碍无法清理退出的参股股权，则应明确责任部门及责任人定期开展风险评估及跟进处理。

4.6 对违规参股投资责任追究问责

国有企业在探索如何加强参股控股管理的思路和措施的过程中，通过完善参股控股的管理制度，规范国有企业参与其他企业股权投资的行为。

近年来，在各级党委和审计部门对国有企业开展的巡视存查及经济责任审计中，已将国有企业参股股权投资的投资决策程序、参股投资回报等情况纳入到了检查范围。对于在检查过程中发现的国有企业经理层人违反国有资产投资监管相关规定，未能执行规定程序、擅自决策等违规行为，除要求相关企业开展整改以外，如产生了资产损失或其他不良后果的，还按照国有企业违规经营投资责任追究办法，由国有资产监督管理机构或国有企业进行责任追究^[6]。

结语：国有企业参股股权管理是一个系统性工作，需要不断健全完善相关的管理制度及实施细则，从而为管理提供制度规范。另外，国有企业应切实履行股东权利和义务，增加国有资产管理效率，在充分考虑参股企业所处行业及自身经营状况等前提下，从投前分析论证环节开始、设计合理的公司治理结构、落实投后管理、建立起风险预警及防范机制、同时积极探索行之有效的退出途径，最后，对于因违规导致的投资损失应追究相关单位人员责任，从而实现对参股股权管理的全生命周期管控。当前正处于我国国有企业深化改革的关键期，在这个社会发展新阶段应加强参股股权管理工作，通过解决原有参股股权管理中存在的诸多不足，保护企业的股权利益，实现国有资产保值增值，加强国有企业防范风险能力，发挥国有经济活力，提高国有资本运行效率。

参考文献：

- [1] 杨坪. 国企参股管理新规发布：加强参股公司监管，严控非主业投资[N]. 21世纪经济报道, 2023-09-15 (002). DOI: 10.28723/n.cnki.ns.jbd.2023.003714.
- [2] 黄丝丝. 浅析国有参股企业股权管理优化方案构建与实施[J]. 全国流通经济, 2021 (23): 69-71.
- [3] 汤颖梅余亚云. 国有企业混合所有制改革与企业风险承担[J]. 会计之友2020 (5): 149-151.
- [4] 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 (10): 41-42.
- [5] 赵继宏. 国有企业参股控股管理问题及对策[J]. 国有资产管理, 2019, (1): 37-40.
- [6] 庄子瑞. 从维护资产权益视角解析国企参股投资管理问题[J]. 国有资产管理, 2022, (09): 61-66.