

DOI: 10.12361/2661-3263-06-10-155434

# 国有企业参股管理研究

杨靛琳

重庆城市交通开发投资(集团)有限公司, 中国·重庆 400010

**【摘要】** 参股企业管理是加快建设现代新国企, 增强企业核心功能、核心竞争力的重要内容。做好国有企业参股管理, 有利于维护国有资产安全, 促进混合所有制经济健康有序发展。本文主要从提升企业治理话语权、完善企业法人治理机制、促进参股企业协同发展、提高参股投资回报收益、优化外派高管履职管理等方面提出意见建议, 以期进一步提升国有资本配置效率。

**【关键词】** 国有企业; 参股管理

## Research on the management of state-owned enterprises' participation in shares

Ailing Yang

Chongqing Urban Transportation Development and Investment (Group) Co., LTD., Chongqing 400010, China

**[Abstract]** The management of joint-stock enterprises is an important part of accelerating the construction of modern new state-owned enterprises and enhancing the core functions and core competitiveness of enterprises. Doing a good job in the management of joint-stock enterprises is conducive to maintaining the safety of state-owned assets and promoting the healthy and orderly development of mixed ownership economy. This paper mainly puts forward suggestions from the aspects of improving the discourse power of corporate governance, improving the corporate governance mechanism, promoting the coordinated development of joint-stock enterprises, improving the returns of joint-stock investment, and optimizing the performance management of expatriate executives, so as to further improve the allocation efficiency of state-owned capital.

**[Keywords]** State-owned enterprises; equity participation in enterprise management

### 引言

党的二十大报告提出, 完善中国特色现代企业制度, 弘扬企业家精神, 加快建设世界一流企业。参股企业股权管理是国有企业管理的重点难点问题, 深入研究如何做好、做实做强参股股权管理工作, 对加快建设世界一流企业、保障国有企业整体管控能力、提升股权管理水平具有重要的战略意义。自2023年以来, 国务院国资委、发改委及市国资委先后颁布《国有企业参股管理暂行办法》(国资发改革规(2023)41号)《市属国有企业参股管理暂行办法》(渝国资发(2023)33号)等制度文件, 明确参股企业管理要求。

#### 1 当前参股管理主要问题

##### 1.1 企业小股东话语权不足

参股企业战略规划、市场开发、日常运营、机制改革、

投资管理、企业分红等方面主要受大股东影响, 小股东决策自主权相对较弱。公司董事会中股东董事由各股东按照持股比例依次推荐, 因股比较低, 部分国有参股公司中, 国有股东不能推荐董事人选, 在董事会中不具备话语权。审议持股比例较小的参股企业股东大会、董事会议案, 小股东为维护出资权益虽明确表达反对意见, 但因股比因素议案最终仍实质性通过。又比如, 大股东将合资公司主要业务转移至大股东下属另一家独资子公司, 导致参股企业业务量急剧萎缩, 经营效益逐年下滑。小股东反复协调未果, 参股企业投资最终演变为低效、无效资产, 亟待清理清退。

##### 1.2 法人治理机制有待完善

国有参股股东与所参股企业及控股股东在运行机制、管理流程等方面存在差异。股东理念差异使得双方或多方在

协作配合上很容易出现不匹配的情况。部分国有参股企业遇到业务经营问题时，并非按照既定管理程序召开董事会进行决策，企业的实际掌控者占据着较高的权利，“专断独行”或者“先斩后奏”的现象较为常见。参股管理实践中，存在参股企业股东方因经营理念、运行机制存在重大意见分歧致使公司法人治理机制未能正常运转的现象。比如，某参股企业A公司长期未按照制度规定召开股东会、董事会等会议，多数事项由经营层决策管理，重大事项未及时向股东会、董事会汇报。参股企业B公司大股东方派驻高管人员频繁调动，出现领导层分工不明确、职能部门分管领导缺位，进而导致公司管理存在瑕疵漏洞。

### 1.3 参股企业协同发展不足

一是参股企业协同联动不够。以轨道交通产业为例，地方轨道交通装备企业以参股为主。参股企业聚集效应不足，发展模式同质化，本地化配套率不高，市外市场占比比较低，一定程度制约了企业高质量发展。比如，重庆市轨道交通装备产业产值总量近100亿元，与株洲（2022年产值1506亿元）、青岛（2019年产值突破1000亿元，力争2025年突破1500亿元）、南京（2021年产值962.3亿元）等城市差距较大，与近邻成都相比（2019年产值285.2亿元，2022年成都轨道交通装备产业成为全国首批战略性新兴产业集群）也有不小差距。二是个别项目管理没有理顺。比如，某城市PPP项目建设和运营业务分属不同的参股企业。在项目建设期即将结束，筹备日常运营的过渡期间，诸多事项因管理主体不同，各方无法及时达成一致意见，建设运营衔接不畅，影响项目总体工作质效。

### 1.4 参股投资收益有待提升

一是投资分红较多的参股企业多为轨道交通产业链合资企业和部分优质营商企业，但近年来受疫情反复、需求收缩、供给冲击等多重因素影响，参股投资收益呈下滑态势。比如受疫情超预期影响，2022年底国航系、东航系、南航系、海航系就有13家航空公司资不抵债；国铁集团2022年净利润亏损696亿元，同比增亏197亿元。在此行业大背景下，地方参股的铁路航空企业在疫情期间亏损面持续加大，参股投资总体收益降低。二是针对城市交通基础设施建设的政府指令性项目，鉴于轨道交通、市域快线项目的公益属性，总体投资周期长、见效慢，投资回报率总体不高。比如，根据32个城市（包括北京、上海、深圳、广州、武汉、长沙、重庆、成都等）的地铁公司公布的2022年年度报告与审计报告，如果扣除地方政府补贴，只有武汉、深圳、济南、上海、常州5个城市的地铁利润为正。

### 1.5 参股企业管控力度不强

一是外派高管管控力度偏弱。小股东委派参股企业专职高管人员大部分担任副总（总监）级干部，仅能在其分管领域发挥作用，对参股企业决策和监督的覆盖面有限。部分参股企业因持股比例较低，无专职高管，对该类型参股企业的介入度和信息掌控面有限。二是个别重要企业难以触及核心业务。专业性较强的参股企业（如铁路、航空、轨道产业等），技术、人才、运营等对大股东的依赖程度较高，小股东委派专职高管难以触及和介入企业核心经营业务。三是高管轮岗制度须探索落实。部分高管长期在参股企业任职，考虑问题更多从参股企业自身角度出发，从出资股东权益角度提出合理化建议的积极性有所降低。个别外派高管在参股企业任职时间较长，履职意愿和动能难以持续提升。

## 2 强化参股企业管理对策建议

### 2.1 多措并举，提升企业治理话语权

一是优化股权结构。针对持续盈利、发展前景好的优质企业，研究制定股权优化方案。通过收购部分股东股权，扩大小股东的持股比例，形成相对控股，进一步提升集团对参股企业的控制力。二是强化股东关系管理。针对重点参股企业，积极沟通对接大股东，缩小股东间的意见分歧，争取其对参股企业的帮扶支持。针对持股比例相对较小的参股企业，联合其他重要股东，在重大风险事项决策上一致行动，依法维护小股东合法权益。三是完善退出机制。强化源头管理，新投资项目提前谋划“中止、终止、退出”的操作路径，在公司章程、合资协议中明确退出条款，把退出保障条款作为投资论证的重要内容。存量待清退项目，引导所属企业探索股权处置多元渠道，加快盘活低效无效参股股权。同时，指导企业严格执行国有资产评估、国有产权交易等国资监管规定，依法合规转让参股股权，严守国有资产不流失的底线。

### 2.2 整体设计，完善法人治理机制

一是加强股东监管。针对重要参股企业，通过修改公司章程、优化董事会议事规则等多种方式，在参股企业关联交易、经营决策、风险控制、管理层绩效考核、重大收入分配等方面进一步加强管控力度。重点把控参股企业关联交易，会同集团相关业务部门审查关联交易的必要性、合理性、公允性、合规性，推动健全协同运转、有效制衡的法人治理结构。二是规范召开“三会”。严格按照公司章程及各项规章制度履行重大事项决策程序，依法维护集团出资权益，避免参股企业治理结构形同虚设的情况发生。对于当年尚未召开“三会”的参股企业，督导相关企业及时履行程序。三是积极协调大股东。稳定参股企业经营层领导班子，避免因频繁的人事变动导致企业领导分管工作

职责不清等问题。

### 2.3 价值创造，促进参股企业协同发展

一是推动集群式发展。实施专业化整合，将部分参股企业股权注入既有产业链企业，改变参股投资“散、小、弱”局面，培育打造产业龙头企业。同时，在综合监控集成、电扶梯维保等领域积极引进国内龙头企业，补齐产业链短板，形成轨道交通产业集群式发展。二是产业协同创造价值。充分发挥集团轨道交通产业链“链主”作用和产业链参股企业各自优势，出台《产业协同发展指导意见》等系列管理制度，开发产业协同APP等运营平台，共同打造交通产业生态圈，引领城市公共交通一体化发展。三是争取惠企政策支持。立足单轨、轨道供电、信号及弱电集成、车辆核心部件和智能运维、站后总包等细分领域，积极争取市级层面更多惠企政策落地。通过委派业主代表参与评标、加大投标单位现场答辩评分权重等方式探索优化招标模式，大力支持本地参股企业优先参与建设、大修、维保等业务，扶持合资企业做强做优做大。四是协商解决管理争议。股东方统筹协调项目涉及的相关参股企业，进一步明确企业管理界面，做好责权利分配，促进PPP项目建设运营一体化开展。

### 2.4 多管齐下，提高参股投资回报收益

一是投资回报突出分红。加强参股项目分红管理，对有可供分配利润企业及时发函要求制定年度分红方案并组织外派高管跟进落实，确保股东利润“应收尽收”，提高参股投资的现金回报率。对于新投参股项目，在合资合作协议、公司章程和议事规则中设立更详实的分红条款，明确分红比例和分配时间。参股企业利润分配总额建议不低于当年可供分配利润的25%。二是减亏扭亏降本增效。根据参股企业实际，有针对性地“把脉问诊”，按照止亏、减亏、扭亏循序渐进工作原则，制定参股企业亏损治理专项方案。对于受疫情严重影响的铁路航空参股企业，优化管理铁路运营成本费用，协调运营主管部门控制成本费用水平；强化预决算审核，严控无效、低效开支，提出降本增效方案；探索空地联运、资源融合等方式改善经营，全力拓展客户。三是加快清理回收资金。加快清理长期亏损、非集团主业、无协同效应的参股企业，明确参股企业股权退出的实施路径、完成时限，明确时间节点。实施挂图作战，盘活低效无效参股股权，早日回收投资资金，提升国有资产配置效率。参股企业的清退启动工作纳入企业经营业绩考核书，与生产经营指标同下达、严考核、硬兑现。

### 2.5 精益求精，优化外派高管履职管理

一是修订完善外派专职高管管理制度。从外派人员日常管理、综合考核评价、工作报酬三个方面进一步规范外派

专职高管人员管理制度。按照外派高管对参股企业的价值贡献强化绩效考核，将考核成绩作为评优评先、履职变动的重要依据，充分发挥外派高管干事创业的主观能动性。制定外派参股企业专职管理人员履职协议，规范外派高管履职要求、述职考核、关系待遇等内容。二是加强外派高管履职培训。专题培训国资系统参股管理政策、集团外派高管履职、国资监管重点事项、现代产业发展政策等业务，进一步提升公司治理、投资管理、财务管理、合规管理、风险控制、产业发展等履职能力，充分发挥外派高管维护集团出资权益、服务集团战略发展、防范国有资产流失的作用。三是探索推进外派高管轮岗制度。外派高管在同一公司同一职位任职超2个任期以上，建议在其他全资、控股企业或参股企业轮岗任职。探索推进外派高管轮岗制度，避免外派高管长期在同一企业同一岗位上出现思想懈怠问题，促进外派高管交流工作经常化、制度化、规范化，激发外派高管干部队伍活力。

## 3 结束语

近年来，随着国有企业混合所有制改革的全面推进，国有企业参股投资的数量更加繁多，参股管理的类型更加多样。鉴于参股企业股权占比的先天弱势，国有企业参股管理普遍存在难管理、难合作、难控制、难退出等现实问题，企业若缺乏有效的管理机制和管控手段，很容易形成参股投资监管盲区。目前，新一轮改革深化提升行动加快推进，国有企业对参股股权的管控要求也不断提高。我们需要根据参股企业经营实际、盈亏状况，结合投资性质、企业和行业发展前景“一企一策”实施分类管理，健全参股管理长效机制，进一步促进国有资本保值增值。

### 参考文献：

- [1] 习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[R].北京：人民出版社，2022年10月。
- [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].经济视野, 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, (10): 41-42.
- [4] 施畅. 混改背景下国有参股企业股权管理问题探讨[J]. 商讯, 2020, (29): 119-120.
- [5] 张瑞锋. 大型国有企业参股股权管理难点和对策分析[J]. 全国流通经济, 2021, (02): 112-114.

### 作者简介：

杨霖琳(1988.06-), 女, 汉族, 重庆江北人, 研究生, 中级经济师, 重庆交通开投集团战略企管部主管, 主要从事股权管理、投资管理、国企改革相关工作。