

政策研究

第 5 期

烟台业达城市发展集团有限公司

2020 年 4 月 27 日

国有企业如何做好对参股公司的管理

2020 年的国企改革季，受病毒影响，步履稍缓。今年国企混改将如何推进？新时代的国企改革要如何演绎，才能在这个世纪大疫情背景下，抓住机遇，克服挑战呢？

中国人民大学管理学博士、知本咨询首席国企改革专家刘斌表示：**国企混改 2020 年开始进入“2.0”时代**，国企将要思考和解决的问题，将是“如何推进混改纵深性改革？”。虽然一些企业已经或者正在采取混改和股权多元化的行动，但仍然面临新情况、新问题，比如混改后的企业管控问题、人才激励落实期的伴生性问题、新国企市场化机制切换问题……如何解决这些问题成为 2.0 时代的新命题。

根据国资委政策精神，2020年一季度开始，不少中央企业安排部署，对于本集团所属各级公司的参股企业进行梳理、检查，强化参股公司的管理和监督，成为本年度国企集团的专项工作之一。相信这次梳理、检查工作，在今年会自上而下逐级开展。

目前，业达城发集团共有2家参股子公司，分别是中环洁业达环境服务（烟台）有限公司、烟台业达智慧城市运营科技有限公司。下步，我们将陆续开展与山东高速、欧力普、毅康等公司的合作，随着业务逐步拓展，集团也会产生更多的参股子公司。本期政策研究针对“国有企业如何做好对参股公司的管理”这一热点问题，从国有参股公司存在哪些问题、在认识上有哪些观念误区、这些问题有哪些解决方法、参股公司管理如何“到位不越位”等四个方面进行分析研究。

一、国有参股公司管理过程中显现的问题

当前，国有企业在发展过程中存在的一个典型现象便是“重视投资，轻视管理”，这个问题的存在导致国有企业对合作控股以及国有参股企业的股权管理不到位，国有参股企业的股权管理职能极度不规范。具体来说，现阶段国有参股企业股权管理存在的问题主要有以下几个方面：

（一）参股公司中法人治理结构构建不完善

对国有参股企业来说，股权的分配较为分散，但股权的控制权则由极少一部分股东掌握，这就使得没有实质股份控制权的股东难以发挥自身的创造力和想法去进行公司的管理。理论上说，

这些没有股份实质控制权的股东也具有公司的经营权以及决策权，这些权利的行使需要得到企业董事会、监事会以及股东会的支持和协助。然而，在部分参股公司中，“三会”并没有按照企业流程和规章制度进行工作，从而使得小股东的权益没有得到良好的保障。例如，部分企业的股东会、董事会以及监事会往往没有按照规范化的流程以及议事规则进行召开。因此，如何对国有参股企业小股东的权利进行维护和保障，是国有参股企业亟待解决的问题，因此需要加速构建完善的法人治理结构。

（二）国有参股企业中“三会”制度构建不到位

国有参股企业主要有国有企业以及出资者拥有国有股权占企业总股权百分之五十以下的企业两种类型，这两类参股公司派出的董事具有代表国有资本行使股东权利的资格。这里的股东权利主要包括以下几个方面：首先，这些董事具有公司进行重大项目决策时的参与权和表决权；其次，这些董事有权了解并掌握公司的经营情况；第三，董事可以对公司的发展和战略目标提出建议和意见。在这三种权利中，最重要的权利就是对公司项目的表决权。外派董事在对公司项目形式表决权时，需要切实考虑国有资本的基本效益，不能将个人意见掺杂其中，从而由于私人原因导致国家效益受到损失。现阶段，绝大部分国有企业基本还没有建立针对合资公司“三会”的管理部门，这在一定程度上导致了国有参股企业派遣董事无法在国企项目会议形式表决权时维护国有资本权益，从而导致国有资本利益受到侵害。因此可以说，国有资本

对参股公司“三会”管理体系构建是当前国有参股企业股权管理工作的重点和难点，现阶段国有资本对参股公司“三会”管理体制构建不充分，从而影响了国企的发展和基本权益。

（三）国有资本对委派至国有参股公司董事的管理体制建立

上文提到，国有参股企业股权管理的重要工作内容便是对国有资本外派董事的管理。董事会是当前国有企业资本及子公司的重要连接枢纽，因此，国有资本可以通过对外派董事的管理来实现对子公司的控制。当前，国有资本的外派董事通常是国有企业的正职干部，而这些董事的日常工作量较大，无法花费大量的时间来对子公司的经营情况进行管理和决策，另外，国有企业还存在一个董事担任多个子公司任职董事的现象，这就进一步导致董事无法完成对子公司的监管职责。

（四）国有资本对参股公司管理监控机制的建立

国有资本在对参股公司的股权进行管理时，仅通过董事会、股东会以及监事会“三会”是远远不够的，同时，国有企业的三会召开频率以及召开力度也远远达不到预期。因此，国有参股企业的股权管理制度中有必要添加参股公司管理监控机制，实现对参股公司日常运营以及项目实施的监督管理，同时，通过建立监控机制也能够确保股东对投资公司运营情况的掌握。现阶段，诸多国有企业没有建立对参股公司的监控管理机制，导致国有企业对参股公司的运营信息没有实现一手掌握，一旦参股公司出现运营失误造成自身经济损失，严重情况下可能造成国有企业运营受

到影响。

二、国有参股公司管理有哪些观念误区？

明白了国企参股管理存在的问题，国企都需要认真思考在新时代下、新背景里，如何应用好参股股权这个投资工具，行使好国有股权这个股东使命。但是，在管理参股公司的问题上还存在一些观念误区。

观念误区一：要把参股公司像控股企业一样全面管控。

为什么经常有“一管就死、一死就放、一放就乱、一乱就收、一收又死……”这样的循环悖论呢，就是国企通常在管理过程中，会放大某些动力，要么基于搞改革的目标，下放过多权限，造成管理真空，要么基于管理风险的目标，大量收权，造成管理叠加。

管理的钟摆就这样忽左忽右，总是不能科学、冷静的分析管理系统建构的客观必要，防范风险的必然要求。

对于参股公司管理有些问题出现，一些国有企业管理者可能出于简单处理的考虑，未来对于所有参股企业各方面管控，都参照控股企业的管理模式和套路来。

这样的逻辑，且不说是不是能够得到其他股东的同意和支持，对于企业原先参股的战略目标来说，也是背道而驰的。

观念误区二：所有投资必须控股，现有参股全部清理。

无论从国际还是国内来看，进行少数股权投资，都是企业战略行动中一个落地的工具，这个工具可以帮助企业实现新资源的嫁接、新技术的尝试、新产业的孵化，也能够实现有效的财务投

资目标，还能够帮助企业在日益变化的时代里通过“平台化、生态化”和非股权参与的业务实践，不用控股权、少用资本，就可以实现更大的战略版图拼接。

小米集团用参股方法，投资了200多家企业，培育了不少上市和准上市公司，打通了“生态链”，实现了股权大幅度增值，就给广大国企提供了一个样板。

可以说，参股股权投资是一个价值很高的管理工具，只不过这个孩子有点调皮，管起来会更麻烦、更复杂，需要用新的方式方法。现在出现的问题，是由于传统方法解决不了新情况，如果一下把这个不听话的孩子永远关在门外，那就显得过于……

观念误区三：因为要规范参股，所以混改还是要保持国有控股。

“宜参则参、宜控则控、宜独则独”的混改基本原则是客观针对中国国有企业改革的真实环境，做出的科学、理性、辩证决策。背后是四个大字——“实事求是”。脱离这个基本点，国企改革的大量工作，就在复杂历史、多变环境中没法推进，也难以找到真正的好答案。

国企混改的股权结构，真正的答案在每个企业家和管理层手中，也在每个国企股东手中，而不会出现在某一个上级文件里或者会议精神里。每个企业的情况都有很大差别，显然没办法用“一剂神药”治理全世界。

具体到“宜参则参”上来，为什么在国企混改中有一些国有

股权需要从全资和控股地位下降到参股位置上呢？原因可能包括：

在竞争性行业和领域里，国有股比不设限，国有资本通过股权的释放，一方面引入了行业内的优秀经营管理资源，另一方面实现了国有资本的流动和增值。从这个角度来看，国有股比的“退”，是为了国有资本的“大”和“进”奠定基础。

在一些国企集团业务体系中，一些经营情况不理想，不再属于核心战略的业务，通过退出控股地位，甚至全部退出的措施，实现腾笼换鸟，涅槃重生。这是国有企业战略重组的华丽转身。

还有可能是，国企的新战略、新业务尝试，需要通过混改机制和外部战略投资者、合作伙伴联合建立多方参与、股权多元、相对分散的新企业，打造新平台，从而在国企体外的白纸上构建一个大家都认可的新机制，这个时候可能没法由国企控股，而是大家联合管理，或者充分授权新企业的董事会和经营层来负责管理。这是国有资本新增长的开始。

在这些情况下，国企混改中出现了不少参股公司的案例，这种动因是多元的，也是积极客观的。本次国有参股企业的梳理，并非对于“宜参则参”而言，而是对于从方法上更为系统，管理手段更加严谨的政策要求。

三、国有参股公司管理问题的解决办法

在国有企业经营的过程中，确保国有资产保值增值是其管理主要内容，因此，有必要对国有企业的现存资产进行管理，建立

相应的参股股权管理机制以及监督制度。

（一）对低效、无效参股投资需要进行处理

国有企业在对其股权进行管理时，有必要对所有参股公司的实际运营情况进行观察和分析，如果参股公司的项目决策以及实际运营状况不太良好，国有企业有必要对其进行指导和改善，必要时可以选择退出保全，确保国有企业的发展不受到影响。具体来说，可以选择股权转让、股权置换等手段来收回自身股权，实现国有企业从低效、无效、竞争力差、资金负债结构不合理的被投资公司中退出，从而保障国有资本。

（二）制定对外派董事的管理制度

由于部分国有企业对外派董事的管理不到位，导致国有资本受到维修。因此，国有企业有必要建立对外派董事的管理制度，从而实现对外派董事任职和考核。同时，国有企业有必要改善当前只有领导才能担任子公司董事的制度，通过放宽外派董事的任职要求，选择企业中层领导来担任子公司董事，确保其有充足的时间和精力来对子公司的运营发展情况进行监管，确保国有资本的利益。

（三）依法对参股公司的运营情况进行监督

在对参股公司进行运营监督时，需要按照法律建立参股企业运营的管理流程，并完善相应的监管部门配置。通过对参股企业的运营情况以及项目决策进行监督，对可能存在的运营风险进行及时的纠正，同时对参股公司的盈利以及抗金融风险能力进行评

价。

（四）借助外部力量加强对参股股权的管理

通过对国有企业股权管理的难点进行分析，我们可以发现参股公司股权管理难点之一便是企业法人没有发挥自身权利，执法力度不够，对发现了错误的公司法人只能通过协商的方式来进行意见交换，但是参股公司对法人的意见往往采取置之不理的态度。为了有效改善这种情况，国有企业有必要根据国有资产管理法，借助管理部门的权利来对参股公司进行管理，对其运营过程中存在的问题进行纠正。通过这种外部力量的介入，能够实现参股公司的正常运营，避免其错误决策造成的经济损失以及国有资本的侵害。

四、国有参股公司管理如何做到“到位不越位”？

2020年，国有企业强化参股公司管理，正是一个好时机。

理清了存在问题，也规避了一些误区，如何能做到对参股公司的管理“到位不越位”呢？这就需要避免主观因素和先入为主，同时创新具体机制体制，在若干重点问题上构建新的国有参股企业管理方法论。这里涉及六个方面。



（一）组织平台

国企参股公司管理，要在管理平台上做些功课。很多国企对外投资，在控股的背景下，习惯于用企业直接投资持股的方式进行，这样的好处是简单明快，同时又能够合并报表。但是如果下属的参股企业多了，还是采用这样的方法就有不少问题。

首先是控股和参股的管理方式不一样，混在一起管理，要么是发力过度，要么是使不上劲；其次是一些参股投资多少有尝试和过渡的目的，全部直接持股也不利于资本的流动和风险防范。

所以，建议国企参股管理，在有条件的企业，建立一个集中

的组织平台来统一管理，实现投资、管理和变现的全流程专业化。这个平台，可以是一个专业的基金性质管理者，也可以是一个较为专业的投资管理团队。核心目标是，真正用投资和资本的视角来对参股股权进行管理。

（二）权益约定

国有参股股权的权益保护，是国有资本监管的重要要求，因而在参股管理中进行专门的法律约定十分重要。

进行这样的约定，建议以优化和修改章程为中心，将国有股东的权益要求写到各方投资者都认可的公司章程当中，这样一方面实现国有股权的长期保护，另一方面也是“依法治股”，充分体现市场化导向。

权益约定里面，有两种需要争取的国有权力，一是所谓“金股”的规定，在一些公司发展的重大事项中，国有股东明确拥有一票否决权；二是所谓回购权的规定，在投资预期目标没有达到的时候，国有股东拥有用协议方式优先出让股权的权力。

参股企业投资中的权益约定，需要各方投资者进行谈判，国企管理部门需要在此方面多下功夫，多做投入，在投资之前挖好护城河。

（三）日常监测

这也是参股企业管理中的基础问题。企业的危机不是一天产生的，监测得当可以敏锐的提前预判风险，安排国有股权的保全和防范措施。

日常监测的方法很多，但是由于参股公司不同于控股企业，不建议采用下达文件、下达报表、下达指令的管控方式，而采用内外结合的监测手段。

内部，可以以季度为单位分析参股公司的财务数据，通过股权代表了解参股公司运行状态，每年获得财务审计报告；外部，可以通过征信、媒体等方式及时关注参股公司的社会信息披露。

监测是手段，不是目的。根据日常跟踪的情况，随时调整国有股权的战略性处置建议。

（四）内部关联

参股企业与国企集团的关联交易事项，一直是敏感区，也是雷区。这里有可能的风险在于，由于国企参股后的血缘关系，参股公司会有更多机会获得来自于国企集团的商业利益，包括内部市场、内部价格、内部资源，还包括可能的品牌支持、政策和融资环境等。

一些参股企业确实在动这样的脑筋，但是因为这种可能性，国有股东就对内部关联交易避而远之，这就偏离政策主航道了。

以产业链上下游交易为特点的一体化运作和网络化经营，已经成为管理大势，一家企业集团内部的下属公司，如果没有对于集团业务的价值，没有任何关联交易，存在的价值更加存疑。参股企业的内部关联，要约定价格的形成方式，要估算国有股东的整体利益创造，只要能够实现“Win-Win”就是好的。

同时，关于国有股东的无形资产，比如品牌和商标等使用，

确实需要进行规范和保护，没有得到授权许可，参股公司就别再揩油了。

（五）产权管理

虽然是参股，虽然可能投资总金额不大，但是国有股权的产权全流程监管是不能缺少的。参股企业的国有产权占有、变动、注销都需要专门进行产权登记，同时在投资和增资环节、转让环节做好国有资产评估和进场交易工作。

建议国有企业对于参股企业的产权管理，要和公司派出的产权代表相配合，使具体的企业联络者真正明白产权管理要求。

（六）党建文化

国有参股企业，也需要加强党建工作。不过需要明确的是，所依据的政策原则与国有控股企业是不同的。参股公司要按照《关于加强和改进非公有制企业党的建设工作的意见（试行）》开展党建相关工作，而控股公司的政策依据是《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》，这一点不要搞错。