

《国有企业参股管理暂行办法》解读

万婧

党的十八大以来，国务院国资委不断深化国资国企改革决策部署，自2017年提出国有资产从管资产向以管资本为主推进，已出台一系列制度方案，不断建立健全以管资本为主的监管体制。

2023年6月23日，国务院国资委印发《国有企业参股管理暂行办法》（国资发改革规[2023]41号，简称41号文或《暂行办法》），显示国有企业参股管理成为国资监管的重点关注事项，体现国资监管进一步强化的新动向。

一、国有企业参股监管规定历史沿革

2018年10月13日，上海市国资委印发《章程示范条款（国有参股股东权益保护）》，通过规范国有参股公司章程防止大股东恶意损害国有股东合法权益。

2019年12月12日，国务院国资委印发《关于中央企业加强参股管理有关事项的通知》（国资发改革规[2019]126号，简称126号文），提出了中央企业参股投资的十三条“军规”，强化对中央企业参股的管控。该法规已废止。

2020年9月28日，国务院国资委印发《关于深化中央企业内部审计监督工作的实施意见》（国资发监督规[2020]60

号，简称 60 号文），将央企内部审计向纵深发展至参股企业。

2023 年 6 月 23 日，国务院国资委印发《国有企业参股管理暂行办法》（国资发改革规[2023]41 号，简称 41 号文）。126 号文同时废止。

二、新规要点解读

从梳理的国有参股企业的法律法规中，可以看出 41 号文是在 126 号文的基础上，对相关规定做了大量细化和补充，并将适用范围扩大至所有国有企业的参股投资活动，不再限于中央企业。

《暂行办法》包括总则、参股投资管理、参股股权经营管理、参股股权退出管理、监督问责、附则共六章三十三条。从投前的投资范围、参股方式、制度设计，投中的股权结构、交易安排，到投后的公司治理、退出方式、监督管理，对国有企业参股管理制定了统一标准。重点从以下维度进行解读：

（一）明确国有参股企业范围

国资监管的主要着力点在于国有企业，国资委出台的国资监管规范性文件和规定大多不适用国有企业参股的企业，主要适用国有独资、国有全资、国有控股企业。

《暂行办法》的出台，明确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。

（二）明确投资标的范围

严控非主业投资，规定国有企业应当坚持聚焦主责主业，不得通过参股等方式开展投资项目负面清单规定的禁止类业务，且不得与企业特定关系人员合资合作。

国务院国资委在印发的《关于以管资本为主加快国有资产监管职能转变的实施意见》（国资发法规〔2019〕114号）中要求通过强化战略规划和主业管理、制定投资负面清单、核定非主业投资控制比例等方式，引导企业聚焦主责主业。部分省份出台的关于省属国有企业的投资监管规定，对中央企业及相关国有企业禁止投资的行业领域或项目及标的类型进行了列示；同时相关法规或政策文件中对省属国有企业开展非主业投资的额度上限作出了限定。

湖北省政府、国资委分别印发了《省属企业主业和投资管理办法（试行）》（鄂政办发〔2022〕32号）、《省属企业主业目录》《省属企业投资项目负面清单（2022年版）》（鄂国资发展〔2022〕46号），对上述内容进行规定。

（三）明确出资事项及治理要求

1. 不得明股实债方式开展参股合作。国有企业“不得以股权代持、‘名为参股合作、实为借贷融资’的名股实债方式开展参股合作”，该规定旨在确保国有企业参股投资行为的真实

性及持股行为的规范性。

2. 不得先于其他股东缴纳出资。为避免被其他股东工具人化，国有企业作为参股股东与其他股东共同出资新设企业，不得对其他股东出资提供垫资，不得先于其他股东缴纳出资，另有规定的除外。

3. 严格投资决策程序。明确参股投资决策权向下授权应当作为重大经营管理事项经党委(党组)前置研究讨论，由董事会或未设董事会的经理层决定，授权的企业管理层级原则上不超过两级。达到一定额度的参股投资，应当纳入“三重一大”范围，由集团公司决策。国有企业若拟就参股投资决策事项对其子企业进行授权，在授权程序及授权层级事项上应遵循上述要求。

4. 明确国有企业应保有相应权益。对于分红权、人员委派、高级管理人员薪酬激励、审计监督、信息披露、安全生产、特定事项否决权及股权退出等重点事项，不能轻易让渡重要股东权益。同时规定“达到一定持股比例的参股投资，要求原则上应当享有提名董事的权利。”所以国有企业应尽量争取在参股企业中获得董事席位。

5. 增资扩股资产评估进场交易。参股企业通过增资扩股引入其他投资者，国有股东应当在决策过程中，应针对审计评估、进场交易等事项发表意见。

6. 探索实施差异化管理。《暂行办法》首次要求建立重要参股企业名单，将没有实际控制力但作为第一大股东以及其他持股比例较高的参股企业纳入其中，探索实施差异化管理。

（四）明确参股股权退出管理

相较已废止的 126 号文，41 号文专门设立独立章节对退出管理进行详细规定。一是明确应退尽退。补充增加了“退出与国有企业职责定位严重不符且不具备竞争优势、风险较大、经营情况难以掌握的参股投资。”这与前述严控国有企业非主业投资的要求相呼应，进一步强调聚焦主责主业，强化风险管控。二是要求合理退出。合理择优选择退出方式，可以采取股权转让、股权置换、清算注销等方式，清理退出低效无效参股股权。要充分发挥国有资本投资、运营公司作用，提高处置效率，加快资产盘活。三是明确合规退出。强调参股股权退出的程序，必须依法合规，避免造成国有资产的流失。以下是对比图：

关于中央企业加强参股管理有关事项的通知（国资发改革规〔2019〕126号）	国有企业参股管理暂行办法》（国资发改革规〔2023〕41号）
（六）注重参股投资回报。 定期对参股的国有权益进行清查，核实分析参股收益和增减变动等情况。合理运用增持、减持或退出等方式加强价值管理，不断提高国有资本配置效率。 对满 5 年未分红、长期亏损或非持续经	第二十四条 除战略性持有或培育期的参股股权外，国有企业应当退出 5 年以上未分红、长期亏损、非持续经营的低效无效参股股权，退出与国有企业职责定位严重不符且不具备竞争优势、风险较大、经营情况难以掌握的参股投资。 第二十五条 加强研究论证，创新方

营的参股企业股权，要进行价值评估，属于低效无效的要尽快处置，属于战略性持有或者培育期的要强化跟踪管理。

式方法，合理选择股权转让、股权置换、清算注销等方式，清理退出低效无效参股股权。

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、重组整合等措施，集中处置低效无效参股股权，提高处置效率，加快资产盘活。

第二十六条 退出参股股权应当严格执行国有资产监督管理有关规定，依法合规履行财务审计、资产评估和产权交易等程序，及时办理工商变更登记。