

国有企业北新路桥集团与民营企业同股同权混改的研究

张 斌

新疆北新路桥集团股份有限公司，新疆 乌鲁木齐 830000

[摘要] 本篇文章旨在探讨国有企业北新路桥集团与民营企业同股同权混改的相关问题。通过对同股同权的背景意义、发展演变、具体规定政策的研究，分析当前存在的主要问题，并提出同股同权改革的措施。

[关键词] 国有企业；民营企业；同股同权；研究

DOI: 10.33142/mem.v5i5.13788

中图分类号: F626

文献标识码: A

Research on the Mixed Ownership Reform of State-owned Enterprise Beixin Road and Bridge Group and Private Enterprise with the Same Shares and Rights

ZHANG Bin

Xinjiang Beixin Road and Bridge Group Co., Ltd., Urumqi, Xinjiang, 830000, China

Abstract: This article aims to explore the relevant issues of mixed ownership reform between state-owned enterprise Beixin Road and Bridge Group and private enterprises with the same shares and rights. By studying the background significance, development evolution, and specific policy regulations of the same share and same rights, analyzing the main problems currently existing, and proposing measures for the reform of the same share and same rights.

Keywords: state-owned enterprises; private enterprise; same shares, same rights; research

1 同股同权的发展演变和政策规定

1.1 同股同权的概念起源

同股同权的概念最早见于 1993 年的《公司法》第一百三十条，该条也被简称为“三公三同”，即“公开公平公正、同股同权同利”。这一原则体现了股东平等的理念，即同种类的每一股份应当具有同等的权利，包括表决权、盈余分配权等。然而，随着公司实践的发展，这一原则逐渐被理解为“同股同利”与“同股同价”，并更多地被以这种形式表现出来同股同权原则的内涵在实践中有所偏离，主要由于对表决权的重视以及一股一权规则的存在，导致同股同权原则更多地被以“同股同利”与“同股同价”的内涵所认知。

此外，普通股制度的法理基础正面临着来自于理论和实践的重新审视，普通股制度不宜再以强制性股权结构存在于公司法文本与公司实践中。类别股制度的发展是对“同股同权”内涵的修正，将原本僵化的所有股份一律平等，修正为同一类型的股份权利平等，衍生了优先股、双重股权结构等多种类型。类别股的出现，允许了股权中的表决权和财产性权利的分离，以满足不同投资者的需求，并体现了股东实质平等原则。

1.2 同股同权发展演变

国资委提出“同股同权”的概念是在 2015 年 8 月 24 日，中共中央、国务院发布了《关于深化国有企业改革的指导意见》。在该指导意见中，明确提出了发展混合所有制经济的目标，并在具体措施中提到了“实行同股同权，

切实维护各类股东合法权益”。这表明在国有企业混合所有制改革中，无论是国有资本还是非国有资本，都应按照其持有的股份比例享有相应的权利和义务，确保各类出资人的产权权益得到保护，避免因身份不同而产生权利的不平等。

此外，在国资委 2019 年 12 月 12 日发布的《关于中央企业加强参股管理有关事项的通知》中，也体现了“同股同权”的原则，要求中央企业在参股投资中依法约定各方股东权益，不得以“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，确保实现“同股同权同责同利”。

《国务院部门文件关于中央企业加强参股管理有关事项的通知》“(三) 合理确定参股方式。结合企业经营发展需要，合理确定持股比例，以资本为纽带、以产权为基础依法约定各方股东权益。不得以约定固定分红等名为参股合作、实为借贷融资”的名股实债方式开展参股合作。

(四) 完善审核决策机制。参股投资决策权向下授权应作为重大事项经党委（党组）研究讨论，由董事会或经理层决定，授权的管理层级原则上不超过两级。达到一定额度的参股投资，应纳入“三重一大”范围，由集团公司决策。

国资委在 2022 年 1 月 13 日印发的《关于加强中央企业融资担保管理工作的通知》中，进一步明确了对中央企业融资担保的管理要求，实行“两禁两控”，即严禁对集团外无股权关系企业担保，严禁对参股企业超股比担保，严控对高风险子企业担保，严控对子企业超股比担保，这同样体现了“同股同权”原则，确保中央企业在融资担保

活动中的风险控制和权益保护。

1.3 国家相关法律法规和政策文件

(1)《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》：强调了混改的重要性，提出了推进混改的基本原则和目标。

(2)《关于深化国有企业改革的指导意见》：对国有企业改革进行了全面部署，包括混改的推进方向和措施。

(3)《企业国有资产交易监督管理办法》：规范了国有企业资产交易行为，保障了国有资产的安全。

1.4 同股同权的实施细则和要求

(1)股权平等：所有股东在公司决策和权益分配上享有平等的权利。

(2)一股一权：每一股份对应相同的表决权。

(3)信息披露：公司需向所有股东公开透明地披露信息。

1.5 同股同权对国有企业和民营企业的影响

(1)对国有企业：引入外部资本和市场化机制，提升企业竞争力；增强公司治理的透明度和规范性。

(2)对民营企业：获得更多参与国有企业改革的机会；借助国有企业的资源和优势，实现协同发展。

1.6 关于股权转让

依据《中华人民共和国公司法》、公司章程、国有资产管理法律法规及相关政策文件，在国有和民营混改企业中，当增资扩股时民营小股东没有资金注入，可通过股权转让或置换方式让出股份。

依据上述政策法规，在国有和民营混改企业中，如果民营小股东无法资金注入，可以考虑通过股权转让或置换方式让出股份，并且需要经过其他股东的同意。

2 北新路桥集团混改存在的问题

北新路桥集团子企业虽积极完成了混合所有制改革，但公私双方在文化理念、人才机制、管理机制等方面存在天然差异性，仍有以下问题亟待解决：

2.1 在治理结构上，权责边界尚未理清

(1)四家公司混改后，虽照规照章建立了“三会一层”，但仍存在公司治理各主体职责边界不清，股东会、董事会、总经理职权存在交叉，监事会未起到很好的监督作用。

(2)董事会授权管理制度不完善，总经理或经理层在经营管理中的自由裁量空间过小，难以发挥有效作用，影响经营效率；经理层的经营管理作用有待进一步发挥，经理层成员任期制和契约化管理推进相对缓慢，职业经理人制度还在探索，董事会对经理层考核激励的有效途径还需进一步破题。

2.2 在管理运营上，经营逻辑差异大

四家混改企业国有股东与民营股东在经营管理理念上存在较大差距。

(1)北新路桥集团作为国有股东，其经营理念是更

加注重程序规范和风险防控，通过集体决策来规避风险、追求绝对合规，本质上是监督保值为先的逻辑，所有事项都必须在条条框框下层层上报审批，决策程序和审批流程相对复杂，其实很大程度上限制了混改企业的效率。

(2)引进的各民营股东的经营理念则是效率优先、收益优先，风险偏好更加激进，内在上是价值创造为先的逻辑，其投资决策无论是标准还是目标都比较单一，针对某一投资项目很容易拍板。

(3)国有股东和民营股东二者理念和理解的差异，造成经营决策时的选择困境，特别是在战略的制定、市场的研判、技术的创新、商业模式的选择等存在较大不确定性的关键决策上，往往要投入大量的管理成本、时间成本来反复论证国有资产保值增值这一前提条件，在瞬息万变、稍纵即逝的市场机遇面前，显得低效和迟钝。如果该企业中北运输公司开展沥青期货业务，每时的价格都不稳定，长时间的决策流程势必会丧失最佳时机，损害业务发展。

2.3 在激励机制上，理念方式存在差距

(1)在用人导向和遵循标准上存在差异。北新路桥集团作为国有股东强调政治能力，严格遵照党管干部原则，人员聘用组织程序严密。引进的各民营股东则更注重市场导向，突出业务能力，选拔程序高效灵活，注重实效。

(2)激励措施受限，激励方式单一。北新路桥集团更注重为员工构建广阔的职业成长舞台和更稳定的职务发展通道，强调“事业留人”，但在股权激励、跟投、虚拟分红等多元化的激励措施上，受限于国资监管制度要求，竞争力、创新性、突破性相较民营企业明显不足；民营企业则更为强调“待遇留人”，薪酬及激励机制方面自由空间更大。

(3)混改企业内部三项制度改革普遍还没有完全到位。管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的机制还远远没有形成，工资总额方面还是岗位基础工资加固定绩效，内部未切实形成市场化机制。

2.4 在企业文化上，价值观念存在差异

(1)从价值理念上，混改企业的各民营股东更为注重在短期内快速达到预期收益，他们更希望的是在较短的时间内迅速铺开国内及国际市场，达到经济效益最大化；甚至会认为国有企业的审批占用了大量时间，使得企业失去了一些攻占市场的最好时机。而北新路桥集团更注重企业的长远发展，不会因短期的利益去损害长期发展。

(2)从价值逻辑上看，北新路桥集团遵循的是“政治责任—社会责任—企业利润”的价值逻辑，而各民营股东遵循的是“企业利润—社会责任—政治责任”的价值逻辑。这种文化价值观上的冲突，使得北新路桥集团和各民营股东在经济效益与政治责任、长远利益与短期利益、“国之大者”与“小富即安”的选择上，通常存在较大争议。

2.5 在党建工作上，存在缺位

四家混改企业党建入章程基本完成，在章程中也已明确了党组织的职权和党委前置规则，但北新路桥集团所属中北运输公司党员人数不足，只完成了党建入章工作，尚未成立党组织；二是四家混改企业党组织成立后，建立了党的基本管理制度，开展了日常党建活动，但并未制定切实有效的党组织议事规则、议事清单，党组织前置研究讨论流于形式，并未真正地纳入公司治理，以发挥其政治核心领导作用。

3 北新路桥集团做强做大混改企业具体举措

（1）构架完善的法人治理结构，充分授权董事会

积极构建多元统一、多方共赢的法人治理体系。一是理清“三会一层”职责，避免职权交叉。由北新路桥集团战略发展部（投资中心）牵头、党委办公室及行政办公室配合，督促指导混改企业理清“三会一层”职责边界，对公司董事会决策、监事会监督、股东会所有权以及高级管理层的经营权进行明确，使“三会一层”都能够履行自身职责。二是充分落实董事会职权，加强外部董事管理。根据各混改企业实际，将重大事项的决策权充分授权至董事会，如战略规划、选人用人、工资总额等，同时强化其决策把关、考核评价、风险管理、深化改革等职责；并改进董事会和外部董事监管机制，明确工作职权，压实责任义务，各混改企业定期对内部董事及外部董事进行评价，外部董事于每年底向北新路桥集团提交工作汇报。并对不称职、不适宜的董事及时进行调整；存在违法违纪、对出资人不诚信、不担当作为等方面严重行为的，应坚决退出。三是充分向经理层授权，发挥经理层经营管理作用。各混改企业根据企业实际，修订完善董事会向经理层授权的管理制度、授权清单等，将公司法约定的除董事会不可授权外的职权充分授权至经理层，最大程度保障经理层的经营管理作用。如：中北运输公司民营股东方委派的人员尚无党员，党委前置研究讨论环节中民营股东方天然丧失话语权，故董事会可将可授权事项充分授权至经理层，保障民营股东的决策权。如果经理层在行使授权过程中，确有主观过错或者失职渎职、违法违规情形的，董事会应依法追究其责任；如果经理层超越权限决策，董事会不承担责任。

（2）积极探索创新管控模式，维护企业的市场主体地位

一是实行治理型管控，加快实现从“控制”到“配置”的转变。北新路桥集团持股中北运输公司 70.85%、持股中食科创公司 51%、持股顺通路桥公司 51%、持股福建涌智公司 51%，对于相对控股混改企业，可实行“治理型管控模式”，在现代企业制度框架下按照市场化规则，以股东角色和身份参与企业决策和经营管理，不干预企业日常经营；通过股东（大）会表决、推荐董事和监事等方式行

使股东权利，实施以股权关系为基础、以派出股权董事为依托的治理型管控。各混改企业除项目投资事项外拥有绝对的自主决策权，非公司章程和“三重一大”约定的股东会审议事项，各混改企业可按内部决策审批通过后直接执行，不用事事报请北新路桥集团层面审批，依法保障混改企业的自主经营权。二是转变管理思路，由“管企业”向“管资本”转变。一方面坚持放管结合，从事前审批向事中事后监管进行转变，减少混改企业审批流程，提高混改企业审批决策效率；减少民营股东参加集团周例会等例行会议，给混改企业释放更多的自由空间。另一方面进一步明确总部定位，加快研究制定总部权责事项清单、授权放权事项清单，加强授权放权力度，激发所出资企业活力。对资本投入要求较高的业务，集团要强化管控，缩小授权，提高资金的利用效率；对路桥施工等成熟度较高的业务，加强授权，以提高业务单位的灵活性和对市场的敏感度。对管理规范、内控体系完善、员工职业素质较高的一级经营单位，应在全面评审其过往业务经营质量、管控效果基础上，加强授权；对新成立、管理体系不完善的一级经营单位，应减小授权，并在完善内部管理方面给予支持和指导。三是积极推进经理层成员任期制和契约化管理。北新路桥集团经理层人员要全面实行任期管理，按照“一岗一责”原则建立岗位说明书和岗位聘任协议，签订聘任协议的业绩合同；对于采取任期制和契约化管理的经理层成员，实行年度考核、任期考核“两期考核”，根据考核结果实施聘任或解聘、兑现薪酬。四是加快推动职业经理人制度。一方面扩大职业经理人的来源渠道，实行内部培养和外部引进相结合通过劳动关系转移、竞聘上岗等方式实现企业经营管理者与职业经理人的身份互换；另一方面通过公开市场化招聘总经理，签订契约，按契约实施考核，混改企业各股东方可不委派人员，完全授权职业经理人进行管理，各股东方按持股比例享受分红，行使股东收益权。

（3）建立健全的激励制约机制，激发企业经营的动力与活力

一是建立完善市场化薪酬分配机制，以岗定薪，以绩定薪。各混改企业根据发展战略，行业竞争力、盈利能力等实际，准确定位企业薪酬战略，提升人力资源效率；以岗定薪、易岗易薪，内部薪酬设计，实行差异化薪酬；全面推行全员绩效考核，制定相关绩效考核管理制度，根据生产、研发、营销、管理等不同岗位分类确定可量化、可考核的考核指标，经集团审议通过后严格按照执行，充分发挥绩效考核指挥棒作用。二是企业薪酬分配要向一线职工、技术工人等关键岗位及职业经理人倾斜，给予正向激励。年度工资总额增加部分更多要用于一线职工，特别是技术工人，保证一线职工工资增幅不低于全体职工平均工资增幅。像顺通路桥公司、福建涌智公司这类路桥施工企业，薪酬应向项目经理、专业技术人员倾斜，可综合运用

工资、奖金等形式对其进行有效激励。同时，对关键岗位及职业经理人要建立短期激励和中长期激励相结合的正向激励体系，积极探索企业股权、分红激励、超额利润分享、项目跟投等多中长期激励方式，让个人与企业利益共享、风险共担，更好激发混改企业内生活力。其中职业经理人还可积极探索企业合伙人制度及股权激励，也可试行业绩对赌机制，充分激发职业经理人的潜力。三是按照市场化改革方向，积极探索实施超额利润分享机制。混改企业各股东方共同决策公司的利润分配方案，科学制定超额利润分享激励办法，积极引入业绩薪酬双对标机制，充分发挥激励机制的杠杆撬动作用，更大限度激发员工积极性、主动性和创造性，推动企业持续健康发展。

（4）加强党的建设，统领管控大局

一是坚持党的领导，加强党的建设。北新路桥集团所属混改企业修订完善党委决策和前置研究讨论事项清单，明确党委前置研究讨论重大经营管理事项操作规程，全面落实独立法人党支部集体研究把关要求，进一步完善混改企业党领导下的重大事项决策机制；对于党员较少、无法成立党组织的混改企业，可以优先与关联方成立联合党支部，开展党的建设，逐步发展壮大自身党组织规模和提高效用，对于中北运输公司民营股东无党支部的，可通过党

政联席方式综合决策重大经营管理事项，使国有股东与民营股东均能够积极参与到企业运营中，执行和监督企业决策，避免国有股东北新路桥集团绝对控制混改企业经营，出现“一言堂”现象。二是开展党建工作考核，保证激励一体化融合。各混改企业每年开展党建工作考核和党支部书记述职评议，实事求是开展列队排位，考核结果以 20% 的比例列入综合考评结果，切实推动以考促进、以评促优。

【参考文献】

- [1] 高明华. 国企混改改什么[J]. 金融经济, 2017(19): 13-15.
- [2] 王莹, 肖凌, 葛超. 非国有资本引入对国有企业战略性创新的影响——基于股东治理与高层治理的双维视角[J]. 会计之友, 2024(17): 94-100.
- [3] 吴崇, 张佳奇, 赵涓玉. 混合所有制改革对国企持续性创新的影响及其作用机理[J]. 阅江学刊, 2024, 08(30): 1-12.

作者简介：张斌（1975.2—），男，毕业院校：长沙理工大学建筑与土木工程专业硕士研究生，新疆财经大学高级管理工商管理学硕士，当前就职单位和职务：新疆北新路桥集团股份有限公司党委书记、董事长，职称级别：正高级工程师、高级经济师。