

关于北京市属国有企业混改的几点建议

孙晓洲 | 周明 | 肖靓

为贯彻落实党中央、国务院关于积极发展混合所有制经济的决策部署，稳妥有序推进混合所有制改革，2019年北京市国资委出台《市属国有企业混合所有制改革操作指引》等文件，不仅涵盖了市属国企混合所有制改革操作的全流程，而且明确了市属国有企业混合所有制改革的路径方式为产权转让、增资扩股、投资并购、出资新设、上市重组等。2021年，北京市国资委发布了《北京市国企改革三年行动方案（2020—2022年）》，明确提出“通过混合所有制改革深度转化企业经营机制，分类分层开展混合所有制改制，把上市作为主要形式”，为市属国企混合所有制改革指明了方向。

市属国企混改实际操作过程中问题分析

北京市属国有企业在国企改制带

动混合所有制改革的进程中，坚持履行社会责任与承担政治责任，带头执行党和国家的路线方针政策和市委市政府决策部署，在疏解北京非首都功能、强化首都“四个中心”核心功能中发挥引领、示范与带动作用。在充分履行国有企业社会责任的同时，通过混合所有制改革提高盈利能力和资本回报水平，为社会创造更多的价值和财富。

从北交所产权转让及增资扩股的数据来看，市属国企混改行业主要集中于金融业、商务服务业以及房地产行业。传统实体行业除汽车制造业（新能源）外，很少有混合所有制混改的成功案例。主要原因有以下几方面：

（一）混改企业的交易对手匹配调度未达到高度匹配。民营资本中，投资者的性质不尽相同，所以，在市属国企混改中所引入的投资者会因为

自身投资的战略目标而对混改结果提出不同的利益诉求。如，战略投资者对混改企业更看重长期发展格局以及是否能借助市属国有企业平台拓宽企业发展的空间，作为财务投资者更加关注自身的投资回收周期及预期收益。因此，在企业混改中交易对手匹配难以达到“高匹配度、高认同感、高协调性”。同时，由于市属国有企业的特殊性质，在混改工作过程中，决策机制较为复杂，推进周期相对较长；而民营企业由于其资产权属即为企业主本身，决策机制较为简单，改革成果一般短期内即可见效但缺乏长期的时间验证。因此，两者在决策制定上存在协同障碍。

（二）混合所有制改革中资产估值问题。市属国企混改通常采用法定资产评估来确保资产保值增值，但是非国有资本的投资人习惯于按照资本市场通用的估值方法和估值模型对国有

做实做深做细项目储备和前期准备工作，合理加快债券发行使用进度，尽快形成实物工作量，带动有效投资。同时，要加强地方政府债券的发行、使用、偿还等全流程管理，加强对专项债券资金项目的绩效管理，高质量发债、用债和偿债。

（四）加强地方政府债务管理改革，防范化解地方政府债务风险。“十四五”

时期，我国发展面临的外部环境仍将具有高度不确定性，当前要进一步防范化解风险，为未来财政政策的实施预留空间。要建立健全地方政府债务管理的政策体系和体制机制保障，加强对地方政府债务风险的预警和防范。要严肃财经纪律，加强和改进地方财经秩序，让财经纪律成为不可触碰的“高压线”。要统筹考虑发展和安

全，坚持“底线”思维，合理控制地方政府债务规模，在财政可承受能力范围内发挥债务对经济社会发展的促进作用。要防范各种增加限额之外的非法定债务的“新对策”，坚决遏制增量，积极稳妥化解存量。■

（作者单位：财政部政府债务研究和评估中心）

责任编辑 张小莉

企业的资产进行评估计算。两种不同估值方法跟财务模型不同,导致两套标准的估值存在一定的偏差。如果估值过低,会导致产生国有资产流失的风险;估值过高,民营资本会降低其对混改介入的意愿。

(三)混合所有制改革中历史遗留问题降低民营资本积极性。北京市属国企很多存续时间长,经历多次的整合、分立,历史原因造成了很多企业存在应收账款及存货金额较高、坏账及存货跌价数额巨大、负债比率过高、产权不清晰、资料不完备、数据不详实等历史问题。民营资本在混改过程中需要承担其历史负债及人员安置等一系列的问题,造成民营资本对混改的积极性不高。

市属国企混改的几点建议

(一)明确混改可行性和必要性。一是做好管控体系的顶层设计。混合所有制企业在初运行阶段,应结合自身发展思路和发展重点,对财务、人事、投资、业务等各个领域的管控现状进行分析评估,明确放权集权模式。在企业资产管理方面,以产权经营结构为基础,做到产权明晰、同股同权,并依法做到对各类股东保护,形成相互平衡、相互监督、相互制约的管理运营模式,完善混改的资产管理体系。二是做好尽职调查选好混改投资人。投资人的择选是国企混改非常关键的环节,市属国企要做好混改战略投资者的全面法律、财务、技术尽职调查,加强与“高匹配度、高认同感、高协同性”的战略投资者的紧密合作联系。在充分分析企业优势和劣势的基础上,紧紧围绕混改后的战略转型方向,选择与企业具有协同效应、背景实力较强的、企业文化融合相似的合适战略

投资者,从而实现产业互补、转型发展。三是建立一企一策机制。国企混改是深化国有企业改革的重要手段,而并非目标,在混改前期工作中,应对混改目标企业进行全面分析,明确其发展战略和规划,以“一企一策”为原则。首先,分析自身体制机制的束缚或自身资源条件的限制,及公司业务拓展存在的阻力,理清自身发展诉求,从集团战略角度判断股权改革的可行性,明确混改对公司发展带来的影响。其次,结合行业背景判断企业特征,明确自身是依托资源类企业还是充分竞争型企业,并结合国家所出台的关于不同类型的企业股权比例政策,进而设定适合本企业的股权结构。

(二)做好混改企业全面摸底的工作准备。一是做好财务指标分析工作。在混改工作程序正式开始前,聘请专业的第三方机构,对目标混改企业进行摸底诊断。一方面,通过财务指标进行深入的分析研究,对企业未来的发展趋势做出相应的预判,并以此制定切实可行的方案。另一方面,在摸底过程中,对发现的问题进行逐步的梳理,力求在混改完成前解决相关问题以保障混改流程可以顺利进行,主要包括做好税务筹划工作和做好资产清查工作。二是分层推进混合所有制改革。通过与民营企业建立合作通道的机制,对企业双方的企业文化、经营理念、财务制度、决策流程有初步的相关了解,在互惠互利合作的基础上,双方逐步讨论开展合资的相关事项并成立专项的工作小组,为未来企业混合所有制改制创造条件,降低门槛。

(作者单位:中国基本建设优化研究会 北京金准咨询有限责任公司)

责任编辑 刘永恒

预算报告名词解释

财政赤字率:指一定时期内财政赤字占同期国内生产总值的比重,是国际上衡量财政风险的一个重要指标。我国由于建立跨年度预算平衡机制等原因,在计算财政赤字时,除了将当年财政支出与财政收入相减外,还要考虑使用预算稳定调节基金、从政府性基金预算和国有资本经营预算调入资金、动用结转结余等因素。以2021年为例,全国财政赤字35700亿元=全国财政支出总量249952.4亿元(全国一般公共预算支出246321.5亿元+补充预算稳定调节基金3540.9亿元+向政府性基金预算调出资金90亿元)-全国财政收入总量214252.4亿元(全国一般公共预算收入202538.88亿元+全国财政调入资金及使用结转结余11713.52亿元)。

失业保险稳岗返还:上年失业保险基金滚存结余具备一年以上支付能力且使用管理规范的失业保险统筹地区,可对辖区内采取有效措施不裁员、少裁员,稳定就业岗位的企业,按该企业及其职工上年度实际缴纳失业保险费总额的一定比例给予稳岗返还,返还资金主要用于职工生活补助、缴纳社会保险费、转岗培训、技能提升培训等相关支出。

企业职工基本养老保险全国统筹:按照党中央、国务院决策部署,自2022年1月1日起,实施企业职工基本养老保险全国统筹制度。通过建立养老保险基本要素中央统一管理、地方财政补充养老保险基金投入长效机制、工作考核机制等“三个机制”,有效压实地方责任,强化基金收支管理。建立全国统筹调剂资金,合理调剂地区间基金余缺,促进养老保险制度长期可持续,确保养老金按时足额发放。