

# 国有企业混合所有制改革的现状、问题及对策建议

徐 艳

(中国石油天然气股份有限公司吉林油田分公司,吉林 松原 138000)

**摘 要:**新时期国有企业混合所有制改革还存在分类混合不明确,制度不完善的状况,进而引发改革内涵外延不清晰的问题。除此之外,国有企业在混合所有制改革过程中还存在去行政化进程缓慢的状况,新时期在实现对国有企业混合所有制改革发展的过程中,政府部门应当加大立法管控,制定全新的管理条例,保全各方的合法权益;同时,在改革创新过程中还需要实现去行政化,给予国有企业更多自主发展的空间,充分遵循当前市场经济的发展变革,理清混合管理方向,实现企业长远稳定的发展。本文对国有企业混合所有制改革的现状、存在的问题以及解决对策进行分析探讨。

**关键词:**国有企业;混合所有制;改革;问题;分析

**【DOI】**10.12231/j.issn.1000-8772.2022.14.136

## 1 引言

新时期,国有企业混合所有制的改革所面临的问题相对较多,企业应当从多个维度、多个方向对现有的工作进行革新、优化,采取顶层设计策略,从多个角度对相关工作进行改革、完善,确保国有企业混合所有制改革工作能够持续稳定地进行。

## 2 国有企业混合所有制改革现状分析

### 2.1 分类改革为混合所有制改革奠定相应的基础

当前国有企业在实施分类改革的过程中应当明确相应的管理重心和方向,理清当前国有企业分类改革的重点和要点,进一步推进国家经济的发展建设,同时在重大专项任务上发挥积极引领的作用。在分类改革过程中,国有企业应当放大国有资本所具备的市场效益、社会效益以及经济效益,国企内部的混合所有制改革也是促进其面向市场化经营发展的重要举措,也是国有企业实现对国有资本功能有效释放的一种根本路径。

根据不同视角的分析可以看出,国有企业分类改革实现了对当前企业混合所有制改革的进一步延伸和推动,但是从实际的改革发展状况上进行评估可以看出,现阶段相关改革工作的实质性分类有待进一步落实和完善,部分国有企业在改革发展过程中一味地照搬国家所颁布的政策条例,而未对其进行本土化改造,比如不同区域在分类改革过程中往往具备不同的管控重心;其次,不同行业、产业的发展也具备不同的改革方向,在分类改革过程中,企业应当参考市场属性以及自身经营运作的实际需求,同时还需要分析企业内部的股权结构、产业发展特征,结合当前资产营收规模、利润、福利指标以及人员结构状况,完成不同种类的划分,从宏观层面上,结合以上的指标可将现有的国有企业大体分为三大类,即公共服务、功能以及竞争类,而不同的类别也需要具备不同的考核管理方式,尽可能实现一企一策的考核管理形式。

### 2.2 混合所有制改革面向民生行业的发展改善

国有企业混合所有制的改革在经过长时间不断优化完善之后也取得相应的改革成效,自2016年起,面向民生行业的混合所有制改革也进一步加快了步伐,在诸如电力、石油、天然气、航天、核能、电网等领域实现了相应的发展创新,不同企业、不同单位也在积极开放,引入了全新的发展战略、投资计划,优化了股权结构,革新了股权激励形式,相关企业也在进行着不断地深化改革,进一步推动了社会发展建设的进程。

### 2.3 资本改制

现阶段发展混合所有制经济所涉及的内容相对较多,一方面需要对现有的国有企业股份制度进行改革完善,实现国有企业发展创新,同时,政府也需要鼓励非公有制企业积极融入到当前国有制改制重组的进程中,开放投资项目,允许混合所有制企业对现有的股份比例进行合理调整,比如结合员工持股、外资投入等,促进国有企业发展改革,为企业的经营运作注入新鲜的血液。混合所有制改革所涉及到的形式主要包含两类,一类是对现有的存量业务进行转让或增资、融资;而另一类则是在增量业务上与现有的社会资本进行有效融合,构建全新的混合制所有制企业。现阶段我国大量央企也实现了市场增资扩股,汇入了大量社会资本,进一步推动了国有企业发展壮大。

### 2.4 内部管理机制的改革

在实现内部管理机制的改革进程中,结合多元化的管理渠道、管理方式,依托国家高层主管部门所颁发的政策文件,国有企业在内部机制改革过程中也实现了相应的创新创造,企业更加具备自主决策权,在集团内部的评选考核以及薪酬管理方面具备较强的自主性,进一步转变了过往以人员编制为薪资福利发放标准的工作形式,使得企业内部的经营运作更加高效、合理。此外,现有的

国有资本投资公司、企业也在新一轮的改革过程中催生出新鲜事物,实现了不断地创新,同时部分企业单位还积极创建了投资基金以及引导基金,实现了对社会资本的有效吸引和融入。当前国有经济在管理管控方面实现了由资产管理向资本管理的发展转变,其主体权责也发生了相应的变化,使其在当今混合所有制改革进程中能够合法合规地完成操作管控。

### 3 国有企业混合所有制改革的问题分析

#### 3.1 改革内涵、外延不清晰,混合所有制混杂

现阶段,国有企业混合所有制改革还面临发展内涵以及外延不清晰、不明确的情况,在混合所有制经济概念内涵层面还存在相应的混淆,通过研究分析可以看出,混合所有制更加注重在微观层面上的经济发展规律,其更加注重不同类别生产资料所具备的混合形式,其中涉及公有以及私有部分,同时还包含集体以及国家所有部分。因此,混合所有制在微观层面以及宏观层面均具备不同的定义和概念,其涉及到国家资本、集体资本、公有资本以及非公有资本,甚至是生产资料、大数据等,其中任何两类混合在一起便可组成全新的经济制度,在股份持股方面具备不同的形式,在发展过程中,要实现宏观与微观的有效融合。而混合经济最先是由西方所提出,其融入了私人经济以及市场经济,在我国本土化发展改革过程中,我国企业对混合经济的发展转变融入了国家指导部分,与当前我国混合所有制经济形势相映衬。我国混合所有制经济从公有制到私有制的发展转变经历了一个较为漫长的过程,而国有制的改制所涉及到的内容也相对较多,其中包含国有控股、权责划分等,大部分企业在改制进程中其所包含的法人治理结构没有发生根本性的改变,只是现有的注册方式更加灵活多变,但是在资本结构属性层面仍然隶属于国有独资,但是独资不属于混合所有制的范畴,其制度改革也不适用于混合所有制。随着当前改革工作的持续推进,出现了其改革内涵和外延面临不清晰的问题。除此之外,在诸如央企重组以及不同层级的国有企业重构过程中也存在类似的混合所有制改革延伸不明确的现象。总体来说,当前企业在重组过程中所面临的状况存在相应的差异,而在地方与央企之间的重组不在混合所有制改革的范畴之内,只是实现了国资股权的多元化设置。因此,当前存在国企混合所有制的改革内涵和外延存在不清晰、不明了的状况。

#### 3.2 国企混合所有制改革无法实现去行政化管理

国有企业在发展改革过程中通常需要将政企分离作为一个改革管控目标,但是实际的改革效果不佳。当前的相关文件只是将现有的国有企业大体划分为商业性以及公益性,但没有对其分类标准进行规定;同时,部分国有企业虽然在改革过程中引入了政企分离的思想,但是相关工作流于表面,没有具体的操作标准。现阶段国有企业经营者包含企业领导人的身份,同时也具备相应的

行政元素,此类管理模式难以满足当前国有企业面向市场经营发展改革的实际需求。虽然在原有的政企一体化发展改革过程中政府部门能够及时监控企业的经营发展状况,但是也影响了企业的创新改革。混合所有制改革在当前虽然进一步改善了企业独资股权的结构,但是在国有股份比例方面仍然存在相应的问题,比如还存在国有绝对控股、相对控股的状况,并且对其中的参股功能、管理方式也未作出相应的明确,最终出现同股不同权的根本性问题。总之,国有企业在现阶段存在政企分离不明确,导致当前国有企业仍然存在市场化发展转变困境。

#### 3.3 混改后企业的决策与经营行为未发生改变

虽然部分国有企业在当今发展改革过程中做出了相应的自我改善,同时也完成了混合所有制的改革。但是在完善改革之后,一些企业内部在工作管理过程中依然沿用原有的工作路径、工作方式,其内部仍然保有原有所有制的特征,最终使得市场的调控功能失灵。一些国有企业难以充分发挥出当前混合所有制应有的作用,并且混合所有制改革尚且还不能解决当前企业存在过度投资等问题,通过实践研究可以看出,当外资参与到混合所有制改革之后能够适当地降低企业过度投资以及非理性投资所带来的风险,若在其中只涉及到部分的民营资本则无法有效地改善这一问题。同时,在混合所有制企业中,国有企业与民营企业还不具备清晰明确的自主权,无法形成有效的制衡管理机制。

#### 3.4 资产流失存在

当前的政策文件条例虽然对现有的国有资本以及非国有资本的混合原则性标准进行了分析考量,但是还没有形成完善的管理机制来指导混合所有制的具体转变标准以及发展改革进程,从而可能出现低估国有资产以及高估非国有资产的状况。为了有效规避此类风险问题,部分国有企业会选择不进行相应的混合所有制改革,同时部分民营企业虽然想通过混合所有制来细分各领域的资源,但是由于担心在该过程中出现同股不同权的问题,以至于其在混合所有制改革过程中无法保障自身合法权益。因此在改革发展过程中,许多民营企业也不敢冒相应的风险,此外,在制度文化方面存在相应的差异也使得混合所有制的发展面临相应的难题。

### 4 政策建议

#### 4.1 完善立法建设

通过对上文的分析可以看出,在当前一些国有企业面向混合所有制改革创新的过程中改革标准以及改革方向不够明确,因此通过专项立法,借助法律法规能够进一步促进国有企业依法实现相应的制度化改革。借助法律工具、法律手段,确保国有企业能够以正确的眼光、态度去看待混合所有制的改革,通过明确的法律条文理清在当前国有企业内部,政府部门在监管过程中所行使的权利,实现国有企业政企分离。除此之外,借助法律权威还

能够保障不同所有制资本在国有企业中所具备的基本权益,保证同股同权,防止在当前混合所有制改革发展过程中有企业一家独大的现象。使得不同资本能够参与到混合改制中,实现国有企业良性发展。

#### 4.2 完善改革政策体系,理清权责,优化监督管控机制

国有企业在进行混合所有制改革过程中应当采取顶层设计,在既定的框架下实现产业细分,对其中所包含的混合所有制政策进行细分,明确规定各主体在混合所有制企业发展过程中的权责、义务,规范相应的工作管理职能,实现对国有资产管理机制的有效制定和监督。具体来说,相关部门应当充分参考当前我国企业在发展革新过程中所面临的实际问题,实施顶层设计,对现有的国有资本以及投资公司细化资本实施有效监督,提高工作管理效率,尽可能确保各产业领域国有资本不存在相互干涉,并且适当放权给资本运营企业以及投资公司保障各产业分明。其次,国有企业还需要进一步加快党组织纪律监察委员会的构建进程,使得国有企业的各项工作开展均能够得到有效地监督和管控,确保各主体单位能够实现对监督信息的实时反馈、收集,对国有企业在混合所有制改革过程中存在的冲动投资进行有效管控,实现对各主体、各层级的有效制约和管理。

#### 4.3 完善资产评估,营造良好的市场服务环境对内部制度进行调整

国有企业实现混合所有制的改革还需要依托完整的政策支撑,并且对企业内部资产进行高质量、高效率地评估,同时对其中所涉及的产权交易市场进行评估,交由第三方机构完成合理评判,借用科学合理的理论方法对国有资产在企业发展改革过程中所存在的流失问题进行有效管控,规范企业的经营运作形式,帮助国有企业完成对经营风险的识别、判断,规避相应的风险,实现国有企业高效稳定地运作。同时,国家也需要给予国有企业自主决策以及改革的空间,对现有的市场化运作机制以及企业内部的薪资福利进行适当调整,赋予国有企业在混合所有制改革过程中的内在驱动力。

#### 4.4 促进国有企业分类改革,理清领域和范围

新时期国有企业需要对现有的产业领域进行合理细分,最终实现有差别混合,使得各产业领域以及企业分类改革工作能够稳定有效地实施。在此次过程中,需要对国有企业内部的公益性以及商业性行为进行有效区分,规范其业务开展形式,为混合所有制改革发展划定具体的范围,对其中所包含的特殊以及专项任务、各领域产业进行有效细分,完成混合所有制改革,尽可能在保障资产安全的前提下提高资产运营的效率,促进企业增资扩股,实现国有企业长远稳定的发展。而对于在竞争领域的业务,国有企业应当充分遵循市场经营运作状况,在此过程中,国有资本可以选择控股、参股甚至是退出。而对于国家发展性、战略性行业,国有资本应当绝对控股,但是也需要

及时构建完善的利益共享机制,在公益类以及其他产业领域,国有资本应当尽可能在保持绝对控股的基础之上对其中的项目进行分解,给予民营资本相应的发展空间,尽可能实现与非国有资产的有效融合。

#### 4.5 对竞争性企业和民生性企业进行差别混改

在企业分类发展改革以及混合所有制改革进程中也需融合差异化的改革思想,在此过程中,企业需要对当前的经营状况、资产规模、股权结构、市场结构进行有效调整,结合差异化、开放化的政策能够更好促进各领域产业混改,同时在混改过程中不只是实现对股权比例的混改,还需要在治理思想、治理结构上发生相应的改变。此外,为了安全与战略的实际需求,在国企混改过程中还应当对相应的企业资质进行有效审核,对资产资本进行筛选,结合综合分析策略,实施有差别混改,促进竞争性业务转型,不断提升国有企业的市场竞争力,实现企业长远稳定的发展。

#### 4.6 深化研究混合改制多目标冲突的研究

新时期,国有企业在发展改革过程中应当侧重提高相应的工作管理效率,增强控制力,对于当前所存在的市场化与国有资产流失问题进行严格管控。在混合制改革过程中难免不会出现企业文化价值之间的冲突,比如企业内部的公司制度、文化制度需要得到有效地融合,以此才能够确保混合制改革能够协调同步地进行。新时期相关研究人员需要在工作管理过程中对混合制改革框架下各主体的利益冲突问题进行分析、考量,尽可能在显性层面、隐性层面对其中所涉及到的元素进行探究、探讨,并且提出整改性的意见和方案,对各细分领域在国企混合所有制改革中的具体需求,提出明确的管控方案,完成实践探究。

### 5 结束语

总体来说,在当前国有企业混合所有制改革发展进程中,企业应当制定完整的发展改革目标,理清相应的工作管理计划,从多个维度、多个方向对相关工作进行优化改善,确保国有企业混合所有制改革工作能够持续稳步地推进。

#### 参考文献

- [1]王大业.黑龙江省国有企业混合所有制改革对策建议[J].商业经济,2021(8):3.
- [2]袁野.国有企业混合所有制改革中的公司治理问题和对策研究[J].市场周刊·理论版,2021(16):2.

作者简介:徐艳(1979-),女,汉族,湖北天门人,经济师,大学学历,研究方向:混合所有制改革。