

# 改善企业转型升级的政策与环境

□中国上市公司协会

**编者按** “话语权”就是“服务权”。中国上市公司协会(以下简称“中上协”)自成立以来,充分发挥社会组织联系政府与企业的桥梁和纽带作用,积极反映广大会员的重大关切,促进改善企业发展环境,以激发市场主体的创造活力。今年以来,中上协就“改进政府与企业的关系,改善企业发展环境”、“改善企业转型升级的政策与环境”进行了专题调研,形成了两份调研报告,得到国务院领导和相关部委的高度重视,为进一步推进政府职能转变,解决好政府与市场的关系,从企业的角度发出了深化改革的声音。

今年3月至5月,中上协先后在4个省市实地走访10余家企业,与50位企业家进行交流探讨,发出并回收了1526份有效调查问卷,用第一手资料分析了政企关系,形成《改进政府与企业的关系 改善企业发展环境》的调研报告。报告反映了改善企业经营环境在诸多方面都有空间,并从转变政府职能,减少政府对企业的干预;改革市场监管,改善市场环境;从税费和社保入手,减轻企业负担;解决企业融资与并购难题;着力改善企业创新环境等五个方面提出了24条建议。中国证券报曾于今年5月28日刊发相关报道,提到“中上协将积极探索建立关注改善企业发展环境第三方追踪评估的长效工作机制,及时为中央有关部门提供咨询信息和决策参考”,引发读者强烈反响。

今年6月至8月,中上协联合深交所、中金公司就产业和企业转型升级的形势和政策需求进行了专题调研,先后在5个省市召开10个座谈会,与55家上市公司高管进行座谈交流,发出并回收了1256份调查问卷,形成了《改善企业转型升级的政策与环境》的调研报告。报告针对企业面临的产业发展状况分化、部分传统制造业产能超常规过剩、企业效益下滑、新增增长点正广泛形成但潜力和空间未充分释放等形势,提出了充分利用市场机制和技术标准等手段促进企业转型升级、创建公平市场环境、改进金融服务、完善退市机制等16条建议。现将报告全文刊发,以飨读者。

最近中国上市公司协会联合深交所、中金公司就产业和企业转型升级的形势和政策需求进行了专题调研,先后在五个省市召开10个座谈会,并组织回收了1256份调查问卷。下面是调研的主要结论和建议汇总。

## 一、对形势的总体判断

1、产业发展状况分化,部分传统制造业产能超常规过剩,企业效益下滑。问卷调查数据显示,制造业受本轮经济调整的冲击较大,约82.3%的制造业企业认为当前经济形势给企业带来了负面影响,其中“负面很大”和“负面一般”的分别为26.7%和55.6%。生产性服务业受冲击较小,认为负面很大和一般的为11.7%和46.9%。

综合行业协会的信息与调研企业的反映,上半年全国火电平均利用降到4500小时,煤炭业近30%的产能存在过剩危险;各个产业产能利用率,炼油低于80%,钢铁70%左右,航运业干散货运力为60%,水泥低于75%,平板玻璃低于70%。投资品行业2012年以来增速明显下滑,上半年钢铁、煤炭营收增速分别为-3%、-4%,船舶制造、工程机械营收大幅降至-10%、-12%,产业分化格局十分突出。

增长减速,产品价格下降,库存增加,盈利减少,一些企业陷入亏损。上半年90家大型煤企利润下降43.1%,其中26家出现亏损;80家重点船舶企业利润总额下降53.6%;大中型钢企利润连续环比下降,主营业务亏损40亿元。产能过剩严重的行业竞争激烈,有的企业为保障营收,不仅没有减产,还以增产来摊固定成本,饮鸩止渴。

企业间三角债风险增大。今年1-5月90家大型煤企应收账款达到1963亿元,同比增长54%。一些装备企业反映,已动员公司大部分管理人员外出催款,同时捂紧钱袋子。工程机械企业反映,现在“物物交易”又开始了,一家企业卖出一批设备,拉回了一列车煤炭。企业普遍认为“产能过剩、资产贬值、资金紧张”是面临的三大风险。有企业判断,再有半年或一年,行业必将重新洗牌,产生市场化重组和再生的机会,希望政府着眼行业结构升级,不必用行政措施

## 二、改进政府推进结构调整的做法

1、以标准升级促进产业升级。调研企业反映,不少现行标准已经落后的标准拖住了产业升级的后腿。产能是否“落后”要由国家强制性标准来界定,“标准”对产业和企业的发展水平起着引领和支撑作用。如鞍钢反映,螺纹钢抗拉强度标准,我国是400兆帕,发达国家是500兆帕,同样安全性的建筑我们要多耗更多的钢材。江苏秀强股份表示,玻璃没有节能环保标准,落后产品把市场全搅乱了。舜天船舶反映,国内船舶标准很低,生产高一点水平的船只能出口。有建筑企业反映,我国建筑能耗为同等气候条件先进国家的2-3倍,每年20亿平方米新建筑使未来几十年背上高能耗的包袱。建议在涉及能源和资源消耗、环境、安全、卫生等外部性领域,针对产品和生产过程,以推动产业升级为目标,清理和制定适度较高、适应国际趋势的国家强制性标准,并较大程度强化国家标准的执行能力。

2、挖掘产能“超常规过剩”的原因,防止再发生。1256家受调查企业中有42%认为是政府原因导致产能过剩。一些企业认为,市场竞争会带来阶段性过度过剩,但市场会自动修复。调研发现,2004年以来“过剩产能”一波一波压缩,一轮轮增长,直到“刹不住车”的地步,与行政力量的助推不无关系。如政府大规模投资的拉动,产业政策诱导,地方对GDP的追求以及廉价土地、各种税费减免、承诺银行贷款等诱惑,区域性

场分割对落后企业的保护,以投资换市场“逼迫企业投资,对国有企业增长率的考核等都是过剩和落后产能不断产生的根源,这些是企业难以抗拒的。应当承认地方政府实质存在“制造”落后和过剩产能的内在动力。鄂尔多斯和曹妃甸现象、尚德和赛维等企业的起落都是值得反思的实例。建议在充分发挥市场对企业投资引导和约束作用的同时,转变政府职能,改变政府主导经济增长的局面,消除政府不当干预造成“超常规过剩”的原因。

3、经济下行压力加大时更应破除地方保护与市场分割。企业反映市场分割有加重趋势。不少地方对进入本地市场的企业实行“以投资换市场”,企业只得迎合就范。如为获得地铁车辆订货,中国南车已在广州、洛阳、昆明等8个城市,北车在天津、重庆、泉州等7个城市建设总装与检修基地,为此新增投资70-80亿元,新增2500-3000辆/年总装能力。各个基地开工不足,有的已经严重亏损。有汽车企业反映,城市电动公交与如上情况相似,这家公司已经在天津、成都等五个城市建设了总装厂。洲明科技反映,路灯等公共设施也存在以“巧妙”的招标排斥区外企业的问题。还有企业反映,省市间市场壁垒已延伸到同一省市的不同区县之间。建议在加强反垄断的同时,开展反市场分割的专项调查,揭露一批重大事件,加强社会监督;在调研的基础上通过立法明确将地方保护定义为违法行为。

## 三、建立让企业“生得顺利、退得顺畅”的生态环境

企业生生死死将成为常态。目前的状况是“生得不太顺畅”,“退得特别困难”。应大力构建“生得顺利、退得顺畅”的产业生态,奠定可持续发展的基础。

1、民营资本的市场准入可采用“负面清单”制度。早在十六届三中全会,中央就提出“允许非公有资本进入法律法规未禁止进入的领域”。2005年,2010年先后发布两个“36条”,至今已近十年,仍未有效解决“玻璃门”困境。调研中,我们深切感到民间资本创新创业进入了活跃期,进一步开放市场是转型升级重要途径。建议将对外投资协定谈判中“负面清单”概念用到国内,将“法无明文禁止即可为”的精神具体化,发布禁止民营进入的行业和领域清单,其余一律放开。这将使我国市场制度建设迈上一个新台阶,极大地激发创新创业活力。

2、限制垄断企业向产业链竞争环节不当延伸。天然垄断和行政性企业处于强势地位,近年出现的一些情况引起关联企业的担心。如电网企业把“网”的天然垄断性延伸到输变电装备、施工、电缆。企业反映,没有被电网收编的企业,面临订单减少、利润下滑,甚至生存困难;有关部门出资13亿元,支持16家央企组成电动车产业联盟,整车、电池、电控、电机自成体系。湖南一公司反映,国企在体制内配套、封闭运行,专业化公司很难发展。近年五大发电集团各自布局上下游产业链,在招标中,往往照顾关联企业,民营企业有“温水煮青蛙”的恐慌感。一家公司给中国电信的供货占业务量的80%,回款往往要拖九个月甚至一年,企业很无奈。具有垄断地位的企业向产业链上下游延伸,有违经济

规律和效率原则,剥夺了其他企业的生存空间。建议加快垄断行业改革,引入竞争机制。修改《反垄断法》,明确限制天然垄断和行政性垄断企业向产业链可竞争领域延伸,对不当延伸部分强制分拆或退出。

3、选择重点行业突破专业性审批瓶颈。调研发现,在此次国务院清理整顿范围之外,还有一些专业性审批对企业影响很大。“医药、医疗器械、环保、互联网与信息技术服务、房地产、城市公共服务、能源及相关产业等行业对此反映突出。一家制药企业反映,最近五年药监部门以各种理由不批新药,上报材料排队就得两年。有的药品审批耗时8年,大量投入不能回收,削弱了企业再创新的能力和动力。格林美公司反映,废弃物处理是“一地一牌照”制度,跨区域运输、处理受到严格限制,提高了经营成本,限制了产业和企业的成长。医药、环保、互联网与信息服务等都是新兴或高成长性产业,释放增长潜力,对优化产业结构有重要意义。建议选择一些高成长性行业的专业性审批深入调研,率先打破瓶颈。

4、完善破产和重整机制,建立企业市场化再生和退出通道。2008年以来,我国每年退出市场的企业70-80万家,但绝大部分是非常规“注销”或“跑路”,法院受理破产案件仅三千余件,近两年降至两千件左右。调研发现,光伏行业陷入困境,但进入破产程序的极少,大都试图在政府保护下走出困境,江西新余市甚至以地方财政为赛维偿还贷款。造船业3000多家企业,2010-2013年间90%停产或半停产,其中进入破产程序的不到10%。“破产难”不仅掩盖了矛盾,让银行、债权人

## 四、通过并购重组盘活存量,提升经济活力

内上市公司股份的规定,可考虑将A股股权海外并购对价列入实现资本项下逐步可兑换的一项内容。可整合相关部门职能,成立职能相对统一、类似日韩等国“海外投资促进局”的协调与办事机构。

3、突破制约并购重组的税收障碍。调研中企业对并购涉及的税收十分关注。它们反映,并购的“经济账”除了目标企业价值外,税务支出也是一个重要因素。如并购的印花税、增值税等能否得到豁免或递延,被并购企业的亏损能否合并抵税,跨境交易中对外国公司分红、转让权益的利得能否适用优惠所得税税率等,都是考虑的重要因素。再如,资产转让时,资产评估(如土地)的溢价需要一次性交纳25%的高额所得税,使企业望而却步。建议在目前转型升级十分困难的阶段,采取“轻税政策”,鼓励和活跃并购交易,培育税源。建议政府部门对企业并购涉及的税务进行一次系统清理,减少税种,降低税率,避免重复征税;研究放宽并购减免税的适用范围,建立差别化的资本利得税税率,细化法人和自然人股东所得课税的分界。

4、推动“跨区域、跨所有制”的并购重组。政府出台了“跨区域、跨所有制”的并购重组政策,但进展仍不顺利。主要是一些深层次问题尚未解决。调研发现,跨地区并购的主要障碍是各地

和一些地方的财政背上沉重包袱,也使企业错过了再生或被整合的时机,成了“僵尸企业”。调研中我们深感地方政府维稳的压力,但是,每年几十万家企业退出市场是无法改变的现实。破产并不等于清算。从近年美国通用汽车、柯达胶卷和日本日航破产重整的案例看,企业是可以“再生”的。另外,从维护债权人权益和市场秩序角度看,依法破产清算远比非正常“注销”或“跑路”损失要小、留下后遗症更少。建议进一步修改《破产法》,制定实施细则,完善破产重整、和解等制度,打通这个企业退出市场的通道。

5、完善社会保障底线,构筑企业生生死死的基础设施。调研中企业反映,很多地方为了维稳不让企业破产,也不让企业减员减薪。但是,转型升级有时必须调整劳动结构和股权结构。不给予一个喘息的机会,搞不好企业连同就业岗位一起消失。构筑社会底线,保障人员的可流动性是经济活力的源泉。建议在这一轮结构调整中政府从关注困难企业,转向着力加强社会保障制度建设。可考虑将国有资本收益的更大部分划归社保,弥补社保缺口。加快养老等基本社会保障的中央统筹,使之随人自由迁移,解除人员流动的后顾之忧。

另外,很多国有企业反映,企业办社会的问题至今没有解决。现在央企还有医院、学校和社区管理等社会职能机构约8000个,每年补贴几百亿元,带来的结果是员工仍依托“企业保障”,不愿失去国有身份,不具有流动性。建议责成有关部门总结中海油等企业的成功经验,制定可行的计划,划拨部分国有资本经营预算,分年度剥离辅业和企业办社会职能。

## 五、改善产业升级的金融环境

1、解决好信贷“一刀切”和企业“倒贷”问题。在光伏、LED企业座谈会上,企业对列入调整范围的行业实行信贷“一刀切”反映很强烈。大家说“不怕欧盟双反,就怕银行收贷”。中利科技反映,光伏热时银行追着放贷,现在不分企业好坏一律收紧,我们没法预知未来,如坐针毡。海润光伏说,行业走出困境,得靠先进企业突围;行业整合只有先进企业挺住,才有整合的主体。银行跟风,使原本可以整合行业的企业自身难保,拖延了结构重组。调研还发现,民企获得中长期贷款难,有的把短贷用作投资,靠“还旧借新”维持,目前有的企业老总用1/4的时间跑银行,疲于应付“倒贷”。银行各种名目的收费和“运作”使中小企业拿到贷款的实际利率在10%以上。建议对银行等金融机构实行逆周期监管,经济下行时适度放宽资本监管标准;引导银行实行差别化信贷政策;进一步支持包括民营银行、小额贷款、融资租赁等多种类型中小金融机构;有企业建议设立“产业银行”,为民企提供中长期贷款。

2、完善资本市场,丰富并购支付工具。企业反映,目前我国并购市场的金融支付工具很不完善。一些早已有法规界定了的金融工具,如私募债、定向可转债、优先股等仍无法实际应用。数据显示,近三年有并购活动的上市公司中用现金支付的占68.5%,现金中23%来源自有资金,12%为超募资金,发行债券和股份募集现金的只有0.5%和1.4%。非现金只有股份支付一种方式。由此造成现金压力过大,给后续整合带来困难。被调研企业迫切希望监管部门提供灵活多样的金融工具,制定指引和细则,使并购债、优先股、定向可转债、定向可交换债等用于并购支付。

3、扭转风险资本供给下滑的局面。深交所提供的资料显示,目前中小板701家公司有176家接受过风险投资,初始投资约59亿元,已增值到634亿元。创业板355家,有136家接受过风险投资,初投约32亿元,已增值到约351亿元。高峰时期,有近4000家VC、PE机构,管理资金超过1万亿元。这些有较强市场判别能力、愿意承担创新风险的机构和资本,是我国转型升级宝贵的资源。由于股票市场一年来没有新股发行,创投募集资金困难,风险资本市场已经萎缩。建议进一步完善新股发行、退市制度,及时调整一些临时性、过渡性的政策规定,如允许创业板企业再融资、加快新股发行等。继续发展机构投资者,优化投资者结构,使更多的资本流向创新创业。

4、推进企业资产的证券化。调研中企业反映自身持有大量有稳定收益的资产,但靠自身力量难以运行,建议通过资产证券化盘活。截至2012年末,我国上市公司应收账款余额为19415亿元,其中电力、热力、燃气和水生产和供应业应收账款余额总和为762亿元,企业平均应收账款余额为10亿元。这些行业收入和现金流稳定,未来的收入或应收账款较为适合进行证券化安排。建议在推动银行信贷资产证券化的同时,选择一些行业启动企业资产证券化试点,解决资产证券化过程中涉及的重复征税、审批、信用风险等问题。

## “改善企业转型升级的政策与环境研究”调研组

组长:陈清泰 宋丽萍  
副组长:李小雪 姚峰 安青松 杨琳  
协调人:张永伟  
成员:李大勇 刘彦洋 张辉 李明 杨子茵 林一宣 林乐 姚又文  
执笔:陈清泰 张永伟 阙紫康 刘京生