

# 当代西方国家政府对 对中小企业发展的支持及其启示

谢发平

中小企业的发展取决于多方面的因素,其中,政府政策无疑是影响中小企业发展的最为重要的外部因素。好的政府政策对中小企业的发展具有积极的推动作用,反之,则会起阻碍作用。当代西方国家政府为了给中小企业的发展提供一个良好的外部环境,都采取了一系列的措施,以支持中小企业的发展。借鉴西方国家的经验,我国政府也应该采取切实措施,扶持中小企业的发展。

## 一、中小企业的发展离不开政府的支持

中小企业的发展主要是以市场为导向的,但是,其发展又离不开政府适当的支持。对中小企业的发展而言,政府支持的必要性体现在:

1. 中小企业的发展具有极其重要的战略意义。作为一个重要的企业群体,中小企业对发展我国知识经济、提升我国综合竞争实力具有极为重要的战略意义。中小企业不仅创造了大量的就业机会,提供了大量的与人们日常生活息息相关的产品和服务,而且有助于培育企业家精神,使经济活动更富于创造性。可以说,如果没有中小企业,那么现代市场经济将失去丰富多彩和多样性,而变得单调刻板。中小企业发展的这种战略性无法在纯粹的竞争市场上反映出来,因为市场反映出来的只是当时的信息,而不能反映较长时期以后的信息;每个企业获得的也只是局部的信息,而不是整体经济的信息。所以,在纯粹竞争市场条件下,中小企业的供给往往达不到与其战略性相符的水平。这时,政府应该从全局的高度和长远的目标出发,鼓励并支持中小企业的发展。

2. 中小企业的发展处于不平等的市场竞争条件下,市场对中小企业发展的调节存在明显缺陷。中小企业的发展虽然主要受到市场机制的调节,但有一些问题靠单纯的市场机制很难解决。市场经济所遵循的基本规则是公平竞争和优胜劣汰。根据市场经济的基本假定,市场中的每个生产者或消费者都是平等的,即不存在少数的生产者或消费者能够控制和直接影响市场或其他的生产者或消费者。而在现实经济生活中,中小企业与大企业相比,在资金、人才、技术等方面均处于劣势,它们二者之间并不在一个起跑线上竞争。与大企业相比,中小企业在资金、人才、信息等方面均处于不利地位,是市场竞争中的弱者:(1)中小企业信用度低,获取融资的困难较大,而且往往要

承担更大的资金成本。(2)中小企业产出规模小,对市场的影响力非常有限,因而,中小企业只能是市场变化的被动接受者。(3)中小企业获取市场信息的能力弱,企业正确决策往往缺乏信息基础。(4)多数中小企业研究开发投入有限,创新能力受到限制。(5)中小企业势单力薄,与大企业竞争缺乏雄厚的物质基础,往往成为不正当竞争的牺牲品。因此,大公司的存在使得完全竞争这一市场经济的基本假定不再存在。在这样的条件下,如果仍然实行不加调控的市场机制,中小企业群体自然是在市场竞争中处于不利地位。作为市场竞争弱者的中小企业,其健康发展需要政府的支持。

3. 中小企业参与国际竞争需要政府支持。当前世界经济一体化趋势日益加强,中小企业的国际化趋势也已不可避免。为使本国企业在国际竞争中占据有利的地位,考虑到中小企业在国际竞争中缺乏大企业所具有的巨大竞争力,难以在国际市场占有一席之地,政府加强对中小企业发展的支持是完全必要的。实际上,政府对中小企业发展的支持,不仅有利于中小企业本身的发展,也是对为它们提供配套服务的大企业的支持,从而有利于本国产业国际竞争力的全面提高。

## 二、当代西方国家政府对中小企业发展的支持

多年来,西方国家政府逐步认识到中小企业发展的重要性,并加强了对中小企业发展的支持。尽管各国政府支持中小企业发展的方式各不相同,但可以大致归纳为以下几个方面:

1. 法律规范。法律规范是市场经济国家经济活动的基础,也是中小企业发展的大环境。工业化国家对中小企业的发展大多制定了特别的法律文件或条款,这种趋势在最近十多年得到了进一步加强。

以美国为例,早在 1953 年美国国会就通过了《小企业法案》,1958 年又通过了一项小企业法,这些法律文件都表明了这样的政策,即政府应帮助、劝导、扶持和保护中小企业的发展,这就形成了美国政府一直延续至今的对发展中小企业的政策措施。

2. 组织管理。政府对中小企业发展的管理职能一般是由法律所授予的。从 1953 年以来,美国政府一直设有专门从事中小企业管理的“小企业管理署”(SBA),该机构直接对总统负责,主要职责有:负责协调部际之间有关中小企业的政策与管

理;负责在全国中小企业状况的统计调查与分析;负责管理联邦政府为中小企业服务所设置的若干机构;负责为中小企业提供各种信息服务和技术支持。

1967年,法国政府成立了一个专门扶持中小企业发展的机构,即国家技术交流转让中心(ANVAR)。它是一个具有政府职能的非营利性服务机构,其主要任务是:促进中小企业的技术创新;将技术成果介绍、转让给企业;支持各种有关中小企业发展的合作计划,帮助企业寻找合作伙伴等。

一般来说,西方国家中小企业管理机构主要是按照税收、金融、科技、教育培训等方面进行分类,不按行业、部门和所有制分类,只有中央和地方两级机构;在管理上,主要是执行法律和政策,协调政府部门与中小企业的关系,并为中小企业提供各种指导、咨询服务,但不直接干预中小企业的具体经营管理活动。

**3 政策指导。**政策指导是政府职能部门的重要职责,政府对中小企业的政策指导并不局限于专门的中小企业管理机构,政府的许多其他部门也对本领域中的中小企业负有指导责任。政策指导的内容除了制定本部门的一些有关政策方针之外,也为中小企业提供各种发展指南。在美国由一些专门支持“小企业技术创新研究(SBIR)计划”的部门,对中小企业进行经常性政策指导,并紧密结合有关的实施计划,定期发布项目指南,这种指南由专门的专家委员会制定,明确规定联邦政府支持的范围和重点,只有在指南范围内的项目,才有可能得到政府的扶植和资助。此外,政府也对与中小企业发展有关的税收、法律、就业以及知识产权等方面的问题提供政策指导。例如在税收制度方面,很多国家特别是一些法制比较完备的国家,税制一般都比较复杂,因此,那些缺乏专业人才的中小企业很难充分享用国家向中小企业提供的有关优惠政策。为此,政府部门(或通过一些专门机构)向中小企业提供一些指导,无疑是非常必要的。但需要注意的是,政府的政策指导必须适度,应避免对企业的过多干预。

**4 财税金融支持。**制定并实施一些财政、税收、金融等方面的政策,是各国政府扶持企业(包括中小企业)发展和促进技术进步的最主要、最普遍的措施,这其中包括借贷担保、出口信贷、减免税收、国家采购、改进资本市场、建立风险投资等。

在美国,《小企业法》授权小企业管理署(SBA)作为中小企业的借贷担保人,允许其提供各种不同形式的借贷担保;SBA还实施了小企业投资公司(SBICs)计划,通过全国270多个风险投资公司向中小企业投资和提供长期信贷;联邦政府采购局还专门设立了小企业采购代表处,负责协调联邦政府向中小企业的采购。

法国政府每年通过国家技术交流转让中心(ANVAR)向中小企业提供约14亿法郎的无息贷款,资助额占每个资助项目总费用的50%。项目成功后,企业归还全部资助;如项目失败,经专门的评估机构评估确定后,可以不偿还资助。政府对实施新技术的企业给予减免50%的税收优惠,以提高企业采用新工艺、新技术,生产新产品的积极性。对中小企业的科研投入部分,政府采取退税办法予以优惠;政府还在证券交易所设立专门机构,帮助中小企业迅速上市;此外,政府还为新技术企业设立专项风险资金。

总之,从各国经验来看,政府部门坚持公正和公平的原则,

是上述各项政策得以发挥成效的关键,当然,在具体操作细节上需要认真设计。例如确定减免税基、政府采购的行业和产业倾向等。应该说,这些措施的实施有效地缓解了中小企业发展所面临的资金不足的问题,从而解决了中小企业发展所面临的障碍。

**5 提供信息、技术、人才培养等服务。**研究显示,人才、技术、信息的缺乏是中小企业发展所面临的主要障碍之一,因此,提供各种信息、技术和人才培养等服务是政府支持中小企业发展的重要形式之一,也是政府相应管理机构的主要职责之一。

近年来欧盟大力发展欧洲信息中心,使其成为中小企业的“首选信息服务窗口”,并努力改进网络的信息服务和质量,以满足各类中小企业的信息需求。欧盟还通过“征求合作伙伴网”和“实施”“合作伙伴计划”,帮助中小企业寻找跨国合作伙伴,为其提供直接交流、建立合作关系的机会。此外,欧盟还采取措施,增强中小企业吸收和应用新知识、新技术的能力,如增加资助渠道的透明度,使中小企业了解和利用各种资助渠道;在中小企业与大学和科研机构之间开展中介服务;向中小企业提供有关组织与解决问题的咨询渠道;帮助中小企业聘用或雇佣研究人员和工程技术人员等。

美国小企业管理署除了向中小企业提供适当的信息和资料外,还为中小企业解答一些技术性问题,介绍技术专家或作为技术转移的中介等。对中小企业发展中遇到的包括文件准备、资金申请、合作开发以及若干具体的技术疑难问题等,都是政府信息与技术服务的范围。特别是联邦和州政府共同组建的小企业发展中心,向中小企业提供各种咨询、培训和技术援助等全方位的服务。近几年,美国联邦政府专门建立了与信息高速公路相联的中小企业信息服务网,以使更多的中小企业能以更方便的方式获得所需要的信息。

可以预计,随着信息技术的飞速发展,通过计算机网络向中小企业提供各种咨询、信息、技术培训等服务将变得越来越普遍,这将是支持中小企业发展的最有效、成本最低的措施之一。

**6 创建企业孵化器。**建立高新技术企业孵化器(Business Incubator),也是一项综合性的支持中小企业发展的措施。许多国家近些年都采取措施,鼓励建立企业孵化器,通过提供一个良好的生存空间和政策环境,培育中小企业并使其成长壮大。

企业孵化器起源于20世纪50年代末,是伴随高新技术产业的崛起而发展起来的。企业孵化器是一种为培育新生企业而设计的受控制的工作环境。在这个环境中,人们试图创造一些条件来训练、支持和发展一些成功的小企业家与盈利的企业。其特点包括:精心挑选有潜力的新建或处于初创阶段的企业;为每个租户提供指定的空间,提供诸如通讯与办公等方面的公用设施;负责训练、开发与协助新生企业的小规模管理队伍;提供诸如法律和金融方面服务的专业渠道;可以接受的房租和服务收费;企业进驻孵化器三四年后,可以“毕业”离开。中央与地方政府通常支持这种机构的建立并在其初期运营中给予帮助,但孵化器本身一般实行企业化运作,并在经过几年运营后,最终达到经济自立的目的。

企业孵化器为创业者提供了良好的环境和条件,帮助创业者把发明和成果尽快形成商品进入市场;提供综合服务,帮助

新兴的小企业成长壮大,形成经济规模;为社会培养成功的企业和企业家。由于企业孵化器在培养新的增长点方面富有成效,这种形式在全世界得到了较快的发展。到目前为止全世界的企业孵化器近5 000家,北美地区有1 000多家,欧洲地区有2 300多家,其中美国600家,英国1 314家,德国191家,芬兰26家。

### 三、思考与启示

中小企业的发展本身是一种企业行为,政府不应该直接干预。但是,中小企业发展又具有重要的战略性、明显的外部性及天然的市场劣势等特征。借鉴国外政府支持中小企业发展的经验,我国政府也应该承担起引导和扶植中小企业发展的重任。政府引导和扶植中小企业技术创新并不是运用行政手段去干预中小企业的发展,而是主要运用经济和法律手段间接调控中小企业的发展,为中小企业的发展创造一个适宜、宽松的外部环境。

改革开放以来,我国经济进入高速增长时期,中小企业也获得了蓬勃的发展。但是,目前我国仍处于经济转轨时期,国有大中型企业改革仍是经济改革的重心,政府部门对中小企业发展的重要性的认识远远不够,反映在政策制定上,就是远没有形成支持中小企业发展的政策体系,中小企业发展的外部环境还不是很宽松。基于中小企业在国民经济中特殊地位及所面临的一系列难题,作为负有经济管理职能的政府应该扮演“保护神”的角色,把中小企业的发展问题置于保证整个国民经济健康发展的战略高度来看待,在国民经济的整体发展中摆正中小企业的位置,并采取相应措施使其适应社会经济环境的不断变动。从促进中小企业更快发展和整个国民经济健康发展的角度出发,并借鉴发达国家支持中小企业发展的经验,我国政府迫切需要采取以下措施引导和扶植中小企业的发展:

1 政府应从观念上加深对中小企业发展的认识。世界上多数国家对中小企业的地位和作用的认识都经历了一个不断发展和深化的过程。我国是中小企业众多的国家,而且,随着劳动就业压力的增加、第三产业的迅速发展、产业结构的调整及国有大企业改革的深化,目前和今后相当一段时间,将是我国中小企业大发展的时期。因此,政府各部门应充分认识和发挥中小企业在社会经济生活中的重要作用。在中小企业开业和经营管理等方面,政府要为中小企业提供一个公平的环境。简化、取消阻碍中小企业不必要的、繁琐的条条框框的限制,简化开业手续,鼓励科技人员、管理人员进入中小企业;允许符合条件的人员开业,使全社会形成人人要做中小企业家的风气,保持经济活力。

2 建立和完善指导、协调中小企业发展的官方及非官方组织。中央政府应建立专门的、统一的管理机构,指导各地区各产业中小企业的协调发展;建立和统一全国有关中小企业的管理规则;指导各级政府为本地区中小企业与其他国家的经济合作提供咨询,并直接参与合作投资,在企业项目开发、资金筹集和职工培训等方面提供支持。组建、规范非官方的中介组织,如商会、同业工会、企业家协会等,实现自我服务、自我管理,一方面为企业提供咨询,协调政府监督企业各项计划的实施,另一方面代表中小企业与政府协调、对话和沟通,从而帮助中小企业

在产权机制、组织结构、企业规模、生产水平等方面逐步达到一个新的水平。

3 注重运用法律手段支持和鼓励中小企业的发展。运用法律手段规范经济主体的行为,管理经济运行是市场经济国家的成功经验。在体制转轨时期,我国中小企业在产权、管理机制、分配方式等方面都缺乏严格的规范。因此,如何建立健全适应市场经济体制、符合中小企业利益的法律法规体系,是引导和扶持中小企业发展的关键。我国政府应加快立法步伐,加大执法力度,充分运用法律手段规范中小企业发展过程中各行为主体的权利和义务,为中小企业的发展创造一个良好的环境和空间。尤其是要加强《反不正当竞争法》有关法规的配套建设,真正使其贯彻落实;加强对中小企业的专门立法,不以所有制成分划界,拓宽专门立法的适用性;同时把扶持中小企业的政策措施纳入法制化、系统化的轨道。

4 政府应制订完善的鼓励中小企业发展的财政金融政策。如为中小企业提供各种财税优惠政策;设立针对中小企业的政府采购;进一步完善金融政策,为中小企业的研究与开发等提供资金支持和信贷担保;为中小企业产品进入国际市场提供出口信贷、贷款担保等;设立各种创业服务中心、生产力促进中心等,为中小企业提供各种技术、信息、培训等服务。

5 拓展中小企业的融资渠道,建立风险投资机制。融资渠道不畅、资金不足是中小企业发展所面临的最主要的障碍。因此,政府应该采取措施进一步拓宽中小企业的融资渠道,为中小企业的发展提供资金保障。进一步深化现有金融体制改革,加快国有银行商业化步伐,使其对不同所有制、不同规模的企业一律平等对待,减少金融机构对中小企业的歧视;采取贴息等措施鼓励中小企业发展等。此外,政府还应该积极引导和扶持科技风险投资的发展,积极推进金融工具的创新,为中小企业的发展提供新的资金来源。

6 进一步完善中小企业发展的社会服务体系。随着全球信息产业的发展和信息高速公路的建设,充分运用高新技术手段,为中小企业提供更便利的咨询、信息等服务已成为成本低见效快的重要手段,成为各国政府的主要政策之一。我国近十年来在建设信息基础设施、开展信息交流等方面已具备一定基础,但在信息的沟通、服务质量上仍然存在部门和地区条块分割等问题,不符合信息网络化的发展趋势。因此,当务之急是加以整合和集成,建立一个面向中小企业的、提供技术创新服务的、非营利性的、统一的数据资料库;进而再与各信息中心、网络公司及国际互联网联结,最终建立起完整的信息网络服务系统。此外,还应大力支持科技咨询产业的发展,鼓励创办各种咨询公司、信息公司以及从事技术交流和转让的公司等,帮助中小企业提高人员素质和管理水平,改进组织结构,制订企业发展和市场开拓的战略规划等。

#### 注释:

企业孵化器主要是美国等国家的称呼,在我国被称为“高新技术创业服务中心”,在欧洲则多称为“企业创新中心”(Business Innovation Center),在一些国家如芬兰,“科技园”也发挥类似作用。

(作者单位:武汉大学商学院博士生 武汉 430072)

(责任编辑:金萍)