

国外发展中小企业的政策

张秀生

对中小企业所采取的政策, 各国因其国情的不同, 经济发展程度, 经济形势的变化, 国内外经济环境, 历史文化传统以及政府和学术界所持中小企业观念等的不同而各具特色。

一、国外中小企业政策的基本类型

1. 扶植型政策

(1) 扶植型政策的指导思想

扶植型政策的基本主张是政府应当采取多种积极可行的政策措施, 从资金、技术、经营管理、信息等各个方面对中小企业进行资助和扶植, 以提高中小企业的生产率和竞争能力, 改变其落后面貌, 使之成为促进经济发展的一支重要力量。

任何一种经济政策总是与政府对经济现实的某种认识结合在一起。扶植型中小企业政策植根于对中小企业在经济发展中的积极作用的充分肯定之上, 一方面, 它承认中小企业是国民经济中相对落后的一面, 中小企业所引发的诸多经济问题(如生产率低下, 缺乏稳定性、富于投机性和盲目性、经营条件、劳动条件低劣等), 将对经济发展产生阻力; 另一方面, 它又充分肯定了中小企业是经济生活中一个不可缺少的组成部分, 在国民经济中具有举足轻重的地位和不可替代的作用, 其存在是合理的和必要的。正是基于这两方面的认识, 扶植论认为: 要达到国民经济的全面、充分发展, 必须重视提高中小企业的生产效率, 改善其生产经营条件, 从而把不利因素转化为有利因素, 在减少经济发展阻力的同时, 增加经济发展的推动力。所以, 政府的政策必然是, 扶植中小企业发展, 最终促进经济的全面发展。

扶植型政策的代表国家是日本和意大利。两国都是后进的资本主义国家, 经济发展起步晚, 这是它们奉行扶植中小企业政策的根本原因。一方面面临着底子薄弱的经济基础和突出的二元经济结构; 另一方面面临着激烈的国际竞争和迫切的赶超任务。这都要求它们利用一切有利因素来实现经济的快速增长, 也就要通过对落后的中小企业进行扶植和改造, 促其实现现代化, 来克服经济生活中的二元结构, 变不利因素为有利因素, 促进经济的发展。

正是基于以上政策构想, 日、意两国在战后都大力推行扶植中小企业发展的政策, 并在中小企业得到长足进步的同时, 实现了经济的高速增长。

(2) 扶植型政策的基本特点

政策的最终目标是扶植中小企业发展, 增强其综合素质, 使之成为推动经济发展的力量之一极。日本政府在战后的

政策实践中, 一直致力于将中小企业纳入其经济现代化轨道, 以此促进经济的全面发展; 意大利政府也是长期以来坚持依靠大企业、中小企业“两条腿走路”的方针。尽管历史上两国政权更迭频繁, 但这一指导思想则基本未变, 从而使政策呈现出较强的连续性。

对于中小企业的扶植, 并非是不加区分的, 而是有选择, 有重点的扶植, 主要的扶植对象是那些具有较大发展前途并且对于经济发展具有积极作用的中小企业。对于那些缺乏发展前途, 不适应经济结构转换和经济发展要求的中小企业, 则采取措施诱导和帮助其实现转产或者更新换代。

具体地说, 扶植中小企业的重点所在, 各国因其国情的不同, 以及一国在不同时期经济形势的不同而各有所重。如日本在 20 世纪 50-60 年代经济高速增长时期, 产业政策的总体目标是经济的重化学工业化, 与此相适应, 扶植中小企业的重点在于重化学工业领域内能为大企业进行配套生产和分工协作的中小企业。同时对一些传统产业的中小企业则实行了保护和调整, 即一方面保护这些中小企业免遭破产或被大企业兼并的命运, 另一方面促使其中一部分转产, 留下来的则促其实现现代化。20 世纪 70 年代之后, 适应国际经济环境的变化和产业结构转换的客观要求, 扶植的重点转向知识密集型产业, 而保护和调整的范围相应地扩大到一些重化学工业领域。

意大利的情况则略有不同, 由于更加着重于发挥中小企业在经济稳定, 扩大出口方面的作用, 意大利扶植中小企业的重点主要是有利于扩大就业, 有利于落后地区发展, 有利于扩大出口以及生产经营具有较强的灵活性和适应性的这样一些企业。

扶植型政策的内容具有全面性、系统性、适应性的特点。例如, 日本在 20 世纪 60 年代所推行的“现代化政策”, 以 1963 年制订的“中小企业基本法”为其核心, 辅以大量相关法律, 实施细则和保证措施, 其内容自行业整体的现代化措施至企业内部的现代化措施, 涵盖技术、设备、经营管理、人力资源开发、信息咨询、企业组织和联合等各个方面, 形成了一个全面的政策系统。此外, 有关中小企业扶植的内容并非是一成不变的, 随着经济的发展及其对中小企业提出要求的变化, 政府必须不断为中小企业指明新的发展前途和方向, 并对有关政策措施加以修改和调整。如日本的扶植政策从 20 世纪 60 年代的“现代化”方向转向 70 年代的“知识密集型”方向, 同时即对“中小企业基本法”, “中小企业现代化促进法”等法律作出了修改, 体现了政策较强的适应性和灵活性。

政府采取的政策措施是多样化的,包括立法、金融、财税以及行政指导等等。这些政策措施最大的特点在于其诱导性,对中小企业的发展方向提出要求,但并非强制中小企业适应这一要求,而是通过间接引导的方式来实现。此外,在政策制订和实施过程中,政府一般十分注重民间组织的作用。如日本的“中小企业事业团”、“中小企业团体中央会”、“商工会议所”以及各种各样的审议会均在日本政策体系中占有较为重要的地位。

由于推行扶植型政策的国家都是一些后进的资本主义国家,这些国家或多或少存在地区发展不平衡的问题,因此,政策往往将中小企业的发展作为促进落后地区开发和传统民族工业振兴的重要手段。如意大利的中小企业扶植政策中,即特别规定有对该国南部及西西里岛、中部和东北部地区中小企业发展的特惠政策。

扶植型中小企业政策通过广泛深入的政府干预,积极促进中小企业的发展进步,从实践上来看,确实取得了较好的宏观经济效果。

日本、意大利等国在第二次世界大战结束之后初期经济上均陷于严重的困难之中,二元结构相当突出,通过几十年的努力,不但逐步改变了中小企业的面貌,消除了二元结构的阻碍,而且实现了经济的高速增长,由落后的战败国一越而跻身经济强国之列,不能不说,积极扶植、发展中小企业的经济政策起到了举足轻重的作用。而且,扶植中小企业的政策也适应了新技术革命的要求,使这些国家能较快、较好地实现产业结构的高级化,这在日本体现得更为明显。

当然,扶植型中小企业政策的成功并不意味着小企业已成为与大企业平起平坐的经济主体,无论在日本还是意大利,垄断企业仍是经济活动的支配者,中小企业固有的经营困难和不稳定的特点,即使在实现所谓“现代化”之后仍不可避免地继续存在,这说明政策的作用毕竟是有限的。但对于为数众多的二元经济结构突出的发展中国家而言,扶植中小企业发展的政策是具有重要借鉴意义的。

2. 淘汰型政策

(1) 淘汰型政策的指导思想。

淘汰型中小企业政策是与经济大型化观点联系在一起的,在对中小企业进行排挤、淘汰的同时,就是对生产集中,企业大型化和垄断的鼓励和支持。

淘汰型中小企业政策的理论根据渊源已久,18世纪中叶至20世纪初的两次产业革命所引起的经济变革强烈地影响了人们的企业观,产生了一种根深蒂固的概念即高效率,现代化装备的大型企业是经济发展的潮流所向,而中小企业则效率低下,技术装备落后,缺乏科学的组织管理体制,而且生产、劳动条件较差,缺乏稳定性,故而是不合理的,应当予以淘汰和消灭。对中小企业的大规模淘汰正是从经济大型化趋势的认识中导引出来的。

在历史上,英国是长期、彻底推行中小企业淘汰政策的典型国家,这与英国经济发展的先进性,从而受经济大型化观点影响最为深厚这一点是息息相关的。

英国执行淘汰中小企业的政策始于产业革命之初,而其理论体系形成于19世纪末20世纪初,当时的著名经济学家A·

马歇尔和J·A·罗宾逊均在其著作中提出小企业存在的不合理性,而政府则广泛利用立法、行政条例及积极扶植垄断等手段大力打击排挤中小企业,使中小企业数目与从业人员均急剧减少。据统计,1935年英国100人以下小企业的从业人员占总就业量的32.6%,至1954年下降到22.4%。

第二次世界大战以后,特别是20世纪60年代之后,随着新技术革命浪潮的扩散、世界经济结构的转变,英国政府已逐步改变传统的中小企业观念,放弃了执行百余年的淘汰型政策,改而采取保护中小企业的政策,这意味着淘汰型中小企业政策基本上成为历史。

除了英国以外,美国、法国在不同时期均执行过淘汰中小企业的政策,在美国,这一政策执行到20世纪30年代初,在法国则主要在20世纪50-70年代。

(2) 淘汰型中小企业政策的基本特点。

淘汰型政策的最终目标是以高效率、现代化的大型企业取代中小企业,通过实现经济的大型化来实现经济发展,提高本国的经济实力及国际竞争力。

对中小企业的淘汰是通过对生产集中和垄断的扶植来实现的,生产集中和垄断的发展,一方面本身就是对中小企业的吞并和联合,另一方面又进一步恶化了中小企业的生存环境,加速了它们的倒闭和破产。各国政府在这方面所采取的措施因其所处经济发展阶段的不同而呈现出不同的特点,英国在19世纪淘汰政策的实施主要体现在著名的工场法的颁行实施之上,从1802年开始颁行的一系列工场法的基本内容是直接限制当时的手工工场和家庭工业残酷剥削工人,雇佣童工、女工的做法,从而使它们失去了籍以获取利润和参与市场竞争的基本手段,客观上促进了以现代化装备的新型企业的发展,加速了技术水平和生产率水平的提高以及生产集中程度的迅速提高。第二次世界大战结束以后,英法等实施淘汰型政策的国家的主要做法则是以积极的政策干预直接推动企业联合与集中,扩大生产规模,使得垄断势力迅速发展,而中小企业则受到沉重打击。

从各国的具体历史实践来看,淘汰型中小企业政策从一定意义上应当说促进了现代化大生产的发展,对于推动产业革命的深化,生产集中与规模经济的发展,工业企业技术水平从而提高,都有着不可磨灭的功绩。不论是19世纪至20世纪初的英国,还是20世纪50-70年代的法国,在淘汰中小企业的同时,经济上取得的巨大成就都是不可否认的。英国是世界上最早实现经济现代化的国家,20世纪初以前一直是世界上头号经济强国,法国在20世纪50-70年代也取得了经济的高速增长,并迅速提高了本国工业的国际竞争力。所以,应该说淘汰型中小企业政策有其适应社会化大生产发展的一面,特别在经济现代化过程的初期是有利于经济发展的。

但淘汰型中小企业政策片面强调了生产集中和社会大生产中的“大型化”趋势,而没有看到中小企业在社会大生产中存在的合理性和必要性,盲目排挤和打击中小企业的结果,是生产高度集中,垄断过度发展,从而扼杀了经济活力;也许更重要的是,由此形成畸形的经济结构,从长远来看不能适应社会大生产发展的要求,无法适应新技术革命的要求和产业结构的转换升级,结果是形成诸如战后“英国病”之类的经济痼疾。

3. 鼓励竞争型政策

(1) 鼓励竞争型政策的指导思想

鼓励竞争型政策,既不像英国等国那样对中小企业采取排挤和淘汰的办法,也不像日本等国那样推行大规模、系统化的扶植政策,而是采取介于二者之间的做法,以维护自由竞争为政策的基石,对中小企业实施一定程度的保护和培育,以促进经济在竞争的秩序中实现富有活力的增长。

鼓励竞争型政策是建立在以下理论认识之上的:首先,政府的经济职能主要在于维持一个正常运转、富于成效的经济秩序,而在各种经济秩序中,自由竞争是最能激发经济活力,从而是最有效率的。这是德国弗赖堡学派“社会市场经济”理论的中心论点,该学派据此认为,政府的任务就是维护自由竞争,并为之作出必要的补充。这些论点中包含两个要点:一是维持竞争的必要性,一是政府干预的有限性,在中小企业问题上,这两个要点构成了鼓励竞争型政策的框架。

对于上述观点的支持者来看,中小企业因其在维持自由竞争方面的作用而在经济中具有不可缺少的地位,但在现实中中小企业又往往是落后、脆弱的,凭其自身力量无法与大企业平等竞争,这就要求政府采取措施进行适当的保护和扶植,以提高其竞争能力,激发其经济活力,但政府在这方面的政策只能适可而止,以免保护过头导致从另一方面降低经济的自由度,抑制其发展。

在中小企业问题上持鼓励竞争型态度的主要是美国和德国。美国是从30年代开始由经济自由主义转向适度政府干预论,由淘汰中小企业政策转向保护中小企业政策的;德国在第二次世界大战以前中央政府的经济职能一直受到突出的调整,战后随着新自由主义经济学说的兴起,逐步建立了强调自由竞争和适度政府干预的“社会市场经济”体制,同时建立起了保护中小企业的政策体系。

(2) 鼓励竞争型政策的基本特点

政策的最终目标是保护中小企业的生存并适当促进其发展,以维护经济生活中的自由竞争秩序,保持经济活力和增长势头。

鼓励竞争型政策的中心和主体是反垄断措施,美德两国均建立有完备的反垄断立法和管理机构,其中美国早在1890年即制定了世界上第一部反垄断法,在百余年的历史中又不断地制定了许多有关禁止垄断的立法;德国(前西德)也在1957年颁布了“反对限制竞争法”,并在政府经济部内设置了“卡特尔管理局”作为该法的监督和执行机构,随着经济形势的发展,德国又于1965年修改该法,进一步明确有关限制生产集中的规定。

反垄断措施在经济中的影响是多方面的,但其中很重要的一点就是它在一定程度上抑制了垄断的过分发展,大体上维持了自由竞争的顺利开展,为中小企业的生存发展提供了一个相对宽松的环境。

鼓励竞争型政策在反垄断的同时,也直接对中小企业提供一定的保护和扶植,这种扶植的内容还是较为广泛和全面的,其中包括对技术革新,经营管理现代化方面的资助,提供金融财税上的优惠,信息咨询和经营指导等,其核心是提高中小企业竞争能力,充分发挥其经济活力。

从发展的趋势来看,鼓励竞争型政策中的保护扶植色彩有逐步浓厚的倾向。进入20世纪70年代之后,根据国内外经济环境的变化以及对中小企业在经济中的地位和作用的认识的进一步深化,德国政府对中小企业的扶植已逐渐由“间接援助”为主转向以“直接援助”为主。美国在战后也逐步加强了对中小企业的保护和扶植力度。

鼓励竞争型中小企业政策的核心是自由竞争的观点,把自由竞争当作经济稳定和发展的灵魂,而把保护中小企业作为维护自由竞争的重要手段之一,从实践中看,这一政策确实起到了抑制垄断,维持经济活力的作用,中小企业也得到了一定程度的保护和扶植。这体现在:首先,垄断企业对中小企业的兼并、联合被抑制了,从而中小企业经营稳定性大大增加,风险减少,企业主投资兴趣增加又促进了中小企业的发展;其次,垄断企业对中小企业的剥削、压榨被抑制,从而使中小企业利润有所增加,经营困难减少;再次,政府对中小企业进行了直接的支持与扶植,使中小企业自身素质提高,更利于其参与市场竞争。虽然中小企业在经济生活中的从属地位没有改变,中小企业经营上的种种困难及其不稳定性也没有根本改变,但不可否认其状况确实有所改善,从而促使其积极参与市场活动,成为维护自由竞争秩序的重要力量。总之,鼓励竞争型中小企业政策在实践中被证明还是成功的,随着自由竞争观念为越来越多国家的政府和学术界所接受,其政策理论和实践也在不断的发展完善之中。

二、战后国外中小企业政策的调整

自18世纪末19世纪初西方世界进入机器大工业时代以来,对于中小企业地位和前途的认识经历了一个漫长而又曲折的发展过程,与此相适应,各国政府对中小企业的政策基本上采取保护、扶植措施的调整历程。第二次世界大战结束之后,由于经济增长中出现许多新的特点,尤其是新技术革命产生的深刻影响,以及国家干预经济活动的经常化和成熟化,这一调整过程向纵深发展。

1. 新技术革命对中小企业政策的影响

战后世界经济发展的一个最为显著的特点,就是新技术革命的深入展开及其引致的空前深刻的经济结构转换。这一变革在多个方面提高了中小企业在经济中的地位,扩展了其生存领域和存在发展的必要性,这主要表现在:

首先,是社会分工的进一步细化。新技术革命在这里的影响又从两个方面体现出来:一是新产业的诞生,尤其是以高新技术为基础的“知识密集型”产业迅速兴起,另一方面是生产专业化协作的迅速发展,即部门内分工的日渐细化。这两方面均反映了社会生产力发展“小型化”的一面,在知识密集型产业中,从事尖端技术的研究开发,“信息产品”的“生产”传递的,大多是一些年轻的中小企业;而专业化协作的发展,又为那些在大企业周围从事零部件生产加工和生产服务、经营服务的中小企业提供了广阔的发展空间。

其次,新技术革命带来产业结构的深刻转变,尤其是第三产业的大幅度发展。第三产业中不仅包含着信息业,高新技术产业的一部分,作为其主体的商业和服务业在战后也出现了空前的繁荣。这些行业之中固然有大型企业的存在,但绝大部分是被中小企业所掌握的。据统计,日本从1972-1981年间的生

产服务业和生活服务业中,中小企业从业人员所占比重分别在67~69%和92%左右,而大型服务业从业人员只占少数。其他国家的具体情况亦与之类似。

再次,新技术革命改善了中小企业的生产手段,从而使中小企业综合素质和竞争能力得到了极大的提高。与前两次产业革命不同,新技术革命所发展起来的新兴技术大多是“轻、薄、短、小”型的,甚至是无形的,并且新技术革命的结果使得现代化生产设备普遍产量增加,性能提高而价格相对下降,这都为中小企业采用现代化装备创造了条件。时至今日,判断一个企业技术水平高低的标准,已不再是传统的大、小之分。

新技术革命为中小企业拓展了新的活动空间,也证明了中小企业存在的合理性和必要性。在战后的经济现实中,各国中小企业无论从比重、从数量上说都有较大的发展,这不能使各国重新审视中小企业问题,重新估价中小企业在国民经济中的地位和作用,对传统的中小企业政策作出相应的调整。

2. 国家干预经济活动的经常化和成熟化

国家干预的经常化与成熟化,是战后世界经济发展的又一重要特点,这既影响到中小企业政策的形成,也影响到中小企业政策的调整。

战前,经济放任主义是居于统治地位的学术思潮,也是各国政府所遵循的信条,所以在战前很难说有什么真正的中小企业政策。淘汰型中小企业政策虽然主要地存在于战前,但无论在英国、美国还是其他国家,淘汰型政策自始至终都未形成完整、系统的政策体系,而更多是以一种观念的形态存在着。直至第二次世界大战以后,随着凯恩斯主义经济学的流行以及政府干预论取代经济放任主义,保护、扶植中小企业的政策才逐渐形成体系,并开始在几乎所有主要发达国家和部分发展中国家大行其道。

随着政府干预论的盛行,政府对于复杂多变的经济现实的了解也日趋深入和细致,从而以往一些流于简单化、片面化的政策观念得以逐步得到纠正,反映在中小企业政策上就是淘汰型政策的衰亡和保护、扶植色彩的日益浓厚。这一转变首先发源于对竞争与垄断关系的再认识,战后经济发展的现实以及战前经济危机的教训使各国政府均认识到,过度的垄断将抑制经济活力,阻碍经济发展,因此,维持正常的自由竞争是合理的和必要的,对促进自由竞争的广大中小企业必须加以保护。在达到这一点认识上,各国有早有晚,英国由于经济大型化观点根深蒂固,直至20世纪60年代还推动了一次大规模的生产集中浪潮,在受到严重挫折后最终转向维护竞争的观点。法国也在20世纪50-70年代出于对提高本国经济实力和国际竞争力的强调而推行过促进生产集中、淘汰中小企业的政策,由于负面影响日趋严重,它最终还是回到了保护中小企业的道路上。

另外一些国家则从这一点出发走得更远,不但强调维护自由竞争的必要性,而且认为中小企业只要获得足够的支持,就能改变其落后“弱者”的形象而成为经济发展的重要促进力量。所以,这些国家对中小企业的政策已不仅限于消极的保护措施,而且通过积极扶植其发展来达到经济的全面发展和振兴。

事实上,不论是强调中小企业的增长、发展作用还是强调其稳定、竞争效应,都是尊重经济事物的客观存在及内在规律

性,通过诱导的方式使之充分发挥自身潜在的活力和作用,从而使之在国家政策所期望的轨道上运行,达到最终的目标。政府不再以主观臆断为根据,对经济事物加以任意“裁减”乃至消灭,这从另一方面反映了国家干预经济活动方式的成熟化。

三、国外中小企业政策的基本内容和实施手段

战后国外中小企业政策历经几十年的发展变迁,已经形成一个全面、完善的政策系统。这一政策系统的结构可表述如下:它是由中央政府、地方政府和相关的民间组织、社会团体相互联系,互为补充,有机结合而形成的多层次的政策网络;是借助于金融、税收、财政支出、政府订货、行政指导以及立法等多种多样的政策手段从技术开发、人力资源开发、设备投资、企业联合和协作,以及生产、经营管理等各个方面对中小企业进行的全面、系统的扶植。

从各国的实践来看,中小企业政策的基本内容可概括为两个方面,一方面,是限制大企业中小企业的排挤和吞并,保护中小企业的生存发展,为中小企业创造一个良好的外部竞争环境;另一方面,是直接针对中小企业,着眼于提高中小企业的内部素质和竞争能力的支持和援助。就后一方面而言,又包括了极为丰富的具体内容,主要有直接的资金援助,税收优惠,信息咨询,通过金融、财税以及行政指导等政策手段实施的对于技术革新和新技术开发的资助,对于设备投资、人员培训的援助,对于市场导向,企业内部经营管理的直接或间接的指导,出于增强中小企业实力的目的而实施的企业联合或系列化战略,等等。

国外发展中小企业政策的实施手段主要有:第一,立法措施,主要是规定中小企业的经济地位和前途,中小企业政策的目的和基本内容,为中小企业政策的实施提供法律依据。第二,金融措施,主要通过资金补助,贷款优惠等,实行差别性的待遇。第三,财政措施,其主要内容包括税收减免,财政投资和补助,政府购买,实行政策倾斜和差别性待遇。第四,行政指导措施,包括为企业的发展指明方向,通过诱导、“道义劝说”引导企业按政策要求发展,以及在微观层次上实行经营指导和咨询。第五,直接的行政干预和管制,这主要用于限制大企业吞并排挤小企业,限制垄断发展,以及特殊条件下对中小企业实行的直接干预和管制。

从国外中小企业政策的具体实施来看,其实施手段具有以下两个显著的特点,首先是具有规范性的特点,国外中小企业政策的实施是非常完善和定型的,在长期的实践中已形成了一套系统全面,行之有效的做法,并大多通过立法形成规范的法律措施;其二是其诱导性,国外中小企业政策的实施一般是以间接引导的方式促使企业遵循其政策目标,一般很少采用强制性的行政干预硬行将中小企业纳入其政策轨道。

国外发展中小企业的政策是有诸多值得我国借鉴的内容的,中小企业的发展在中国经济发展中具有重要的不可替代的作用,我们应该加强对国外发展中小企业的政策的研究,制定和实施促进中小企业发展的政策,进一步推动我国中小企业的发展。

(作者单位: 武汉大学经济学系 武汉 430072)

(责任编辑: 曾国安)