

政府促进中小企业 发展政策研究

——基于金融危机背景下的思考

刘合生 著

ZHENGFU CUJIN ZHONGXIAOQIYE FAZHANZHENGCE YANJIU

Jiyu Jinrongweiji
Beijingxia De Sikao



中國社會科學出版社

政府促进中小企业 发展政策研究

——基于金融危机背景下的思考

刘合生 著

ZHENGFU CUJIN ZHONGXIAOQIYE FAZHAN ZHENGCE YANJIU

Jiyu Jinrongweiji
Beijingxia De Sikao



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府促进中小企业发展政策研究：基于金融危机背景下的思考/刘合生著. —北京：中国社会科学出版社，2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1673 - 9

I. ①政… II. ①刘… III. ①中小企业—经济政策—研究—中国 IV. ①F279. 243

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 251552 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 卢小生
责任编辑 卢小生
责任校对 高 婷
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
中文域名：中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083635
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 10 月第 1 版
印 次 2012 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 228 千字
定 价 36.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
电话：010 - 64009791

版权所有 侵权必究

谨以此书

献给数以亿计的创业者们；

献给长期拼搏在一线的中小企业家们；

献给长期关心支持中小企业发展的各级领导和社会各界朋友们。

愿国家扶持中小企业发展的政策不断涌现并得以落实；

愿国家扶持中小企业发展的政策惠及千家万户；

愿全国的中小企业茁壮成长蓬勃发展！

“给我一个支点和一根足够长的杠杆，我就能撬动整个地球”。这是古希腊伟大的数学家和物理学家、力学奠基人阿基米德（Archimedes，公元前 287—212）在宣传杠杆原理时讲的一句名言。用之比喻金融危机背景下政府促进中小企业发展政策的作用再恰当不过了。这个支点就是政策，足够长的杠杆就是一系列的扶持措施，地球就是中小企业，这里的“我”就是政府及其职能部门。

目 录

绪论	1
----	---

理 论 研 究

第一章 有关概念和基本范畴	9
---------------	---

第一节 中小企业及其特点	9
--------------	---

第二节 政策与法律法规	17
-------------	----

第三节 中小企业政策	21
------------	----

附录:中小企业划型标准	24
-------------	----

第二章 政府促进中小企业发展政策的理论分析	27
-----------------------	----

第一节 市场经济条件下政府责任与角色定位	27
----------------------	----

第二节 中小企业的不可替代性及生存状态	35
---------------------	----

第三节 政府促进中小企业发展的政策策略	42
---------------------	----

第三章 我国促进中小企业发展的主要政策及存在的主要问题	49
-----------------------------	----

第一节 我国促进中小企业发展的主要政策措施	49
-----------------------	----

第二节 我国促进中小企业发展政策存在的主要问题	52
-------------------------	----

第四章 发达国家促进中小企业发展的主要政策及启示	57
--------------------------	----

第一节 发达国家促进中小企业发展的主要政策	57
-----------------------	----

第二节 发达国家促进中小企业发展政策的主要启示	61
-------------------------	----

第五章 完善政府促进中小企业发展政策机制的建议	66
第一节 提高认识,建立健全政府促进中小企业 发展政策的领导体制	69
第二节 完善配套,建立健全政府促进中小企业 发展政策的支撑体系	70
第三节 统筹兼顾,建立健全政府促进中小企业 发展政策的长效机制	73
第四节 转变职能,建立健全促进中小企业 发展政策的落实考核机制	76

重 点 探 索

第六章 完善促进中小企业发展的财税政策	83
第一节 创新促进中小企业发展的财政政策	83
第二节 完善促进中小企业发展的税收优惠政策	88
第七章 多管齐下,破解中小企业融资难题	95
第一节 我国中小企业融资困境表现及原因分析	95
第二节 解决中小企业融资难的政策思路及途径	102
第三节 建立健全预警机制,防范化解金融风险	113
第八章 建立健全中小企业信用担保体系	115
第一节 扶持中小企业信用担保体系建设的基本思路	115
第二节 中小企业信用担保体系建设中存在的主要问题	119
第三节 完善扶持中小企业信用担保体系的主要策略	122
第九章 打造产业集群,健全服务体系	126
第一节 精心打造中小企业产业集群	126
第二节 建立健全中小企业服务体系	130

第十章	提升中小企业内生素质,大力发展实体经济	135
第一节	调结构,转方式,发展实体经济	135
第二节	转变政策价值取向,引领中小企业走内生 发展之路	138
第三节	倾力扶持中小企业创新发展	143

政策解读

第十一章	政策法规及解读	151
第一节	中小企业的根本大法——中华人民共和国 中小企业促进法	151
第二节	营造更加宽松的环境——国务院关于鼓励支持和 引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见	154
第三节	首个国家级专项规划——“十二五” 中小企业成长规划	155
第四节	开启生命之门——国务院关于进一步 促进中小企业发展的若干意见	159
第五节	强力引导——国务院关于鼓励和引导 民间投资健康发展的若干意见	161
第六节	机会均等——政府采购促进中小企业发展暂行办法	164
第七节	输血——支持商业银行进一步改进小企业金融服务	166
第八节	减负——小微企业两税起征点大幅上调	166
第九节	涵养——国务院研究确定关于 支持小型微型企业发展的政策措施	167

枣庄实践

第十二章	枣庄市中小企业发展状况	173
第一节	枣庄市自然概况	173

第二节	枣庄市中小企业发展现状及特点·····	174
第三节	枣庄市中小企业发展遇到的困难和问题·····	177
第十三章	枣庄市贯彻落实促进中小企业发展政策的主要措施·····	179
第一节	健全机构,形成落实政策合力·····	179
第二节	完善配套,构建全方位的政策体系·····	179
第三节	加大力度,确保财税政策落实到位·····	183
第四节	开展活动,敦促政策全面落实·····	184
第五节	依法行政,营造良好的政策环境·····	188
第十四章	枣庄市贯彻落实促进中小企业发展政策的几项重点工作·····	190
第一节	以创业促就业,激发小微企业遍地开花·····	190
第二节	调结构转方式,促进中小企业换代升级·····	192
第三节	构建产业集群,引领中小企业抱团发展·····	197
第四节	适时多轮驱动,破解中小企业融资难题·····	201
参考文献	·····	209
后记	·····	212

绪 论

改革开放以来，我国中小企业发展迅猛，取得了巨大的成就，成为推动经济社会发展的重要力量，特别是在活跃城乡经济、满足社会需求、吸纳劳动力就业、增加财政收入、维护社会稳定方面发挥着十分重要的作用。在看到成绩的同时，我们也必须清醒地认识到，当前，我国中小企业的规模还比较小、技术装备比较落后、竞争力比较弱、抗风险能力比较差，是市场经济的“弱势群体”，在发展中还面临着诸如通货膨胀、融资困难、社会化服务体系不健全、信息不对称、整体素质有待提高等不容忽视和回避的问题。中小企业需要政府给予扶持、引导和保护。

一 研究背景

2008年由美国次贷危机引起的金融危机，迅速蔓延至世界各地，国际金融危机爆发。随着世界经济形势的风云变幻，我国中小企业无不感受到冬天的降临。出口订单骤减，人民币升值，原料、劳动力等生产要素价格上涨，中小企业发展面临多种不利因素的重压和巨大挑战，很多中小企业的平均利润降至5%以下，某些对原材料价格影响敏感的中小企业举步维艰。尤其是东部沿海地区出口型中小企业的困难更为突出，在这股“寒流”袭击之下，部分行业和中小企业出现减产、停产，甚至倒闭；部分中小企业踏上迁徙之路，很多迁至中西部地区，有的向东南亚地区转移生产基地；外商投资企业的撤离意愿十分强烈。

到2011年，眼看就要从金融危机冲击中走出来的中小企业本以为可以松口气，缓缓劲儿，哪知道还未来得及停顿，就发现与宏观经济总体表现良好不同，形势似乎变得更加严峻，用工荒、用电荒、资金荒；人工涨、汇率涨、原材料价格涨……中小企业的生存和发展陷入了前所未有的“荒涨”困境，多重不利因素叠加，让本就不够强壮的中小企业越发感到困难重重，“资金链断裂”、“老板跑路”、“企业倒闭”……种种不利消

息缠绕着中小企业。中小企业到底怎么了？谁来拯救中小企业？中小企业将走向何方？世人惊讶，中小企业恐慌，政府困惑，人们更加反思：国家出台的那么多扶持政策能否帮助中小企业渡过金融危机难关？政府到底应该怎样才能更好地驾驭市场，引导中小企业保持平稳健康地发展？这些深层次的问题一时成为世人关心和谈论的焦点，也成为摆在理论和实践两个层面亟须总结、分析、思考和研究的重要课题。

目前，我国政治经济社会建设进入新阶段，中小企业发展同步进入新时期。至 2008 年国际金融危机爆发时，我国已经拥有中小企业约 4200 万户，中小企业创造的最终产品和服务价值相当于国内生产总值的 60%，提供了 80% 以上的城镇就业岗位，完成 80% 以上的新产品开发，中小企业成为推动国民经济增长和解决社会就业问题的重要力量，总体发展平稳健康。但是，曾经困扰中小企业发展的一些老问题却始终没有得到很好的解决，比如，设备落后，技术水平低，组织和产业结构不合理，特色不鲜明，自身素质不高，竞争力不强；融资渠道狭窄，资金困难；市场行为不规范，政策环境不宽松；优惠扶持不到位，等等。如今又面临通货膨胀、融资渠道不畅、市场需求减退、生产资料涨价、管理成本上升、经济结构调整、税收政策变动、土地环境保护、社会保障、国内外经济环境复杂、国际贸易摩擦等一系列新的更为严峻的问题，中小企业面临生死攸关的挑战，发展压力巨大。

中小企业遭遇的艰难困境，引起党中央、国务院高度重视，党和国家领导人多次深入一线实地调查研究，决心力挺中小企业。

2011 年 10 月 12 日，国务院召开常务会议，确定：提高小型企业的增值税营业税起征点；将减半征收企业所得税延长至 2015 年年底并扩大范围；适当提高对小型企业贷款不良率的容忍度，等等。这就是引人注目的“国九条”。九项措施，其中六项是金融方面的扶持政策，加大对中小企业贷款的支持力度，缓解中小企业融资难；三项减免税，明确而具体，极具针对性，一出台就受到中小企业的广泛欢迎。

之后，一项项扶持政策、配套措施和实施细则密集出台。中国银行、中国建设银行、中国农业银行、中国工商银行等国有控股金融机构陆续做出承诺，保证小企业贷款增速高于贷款平均增速，并公布具体的操作方法；财政部、国家发改委联合发文，宣布自 2012 年起至 2014 年年底，对

小型微型企业免征 22 项行政收费项目，等等。

各地也迅速出台相应的扶持政策。浙江省从财政拿出 10 亿元建立中小企业再担保基金，对符合转型升级的小企业减免税费。温州市设立 5 亿元的企业应急转贷专项资金，为当地中小企业解决资金周转困难。广东省中小企业局认定一批省级中小企业融资服务示范机构，完善信用担保体系，推进中小企业集合票据发行工作，等等。

一项项政策措施，为中小企业送来实实在在的帮助，使一大批在困境中曾经动摇、逃避的中小企业主找回对未来的信心。

近年来，特别是 2008 年国际金融危机爆发以来，我国出台了一系列扶持中小企业发展的政策，数量之多、涉及面之广、时效之明显，堪称世界之最，为引领中小企业应对金融危机，起到力挽狂澜的作用，彰显出政府的力量和社会主义的优越性。

实践证明，拯救中小企业需要政府政策给力。政府实施扶持和引导中小企业发展政策，已经成为我国及世界各国中小企业稳定健康发展的重要保障。制定政策促进中小企业发展，是市场经济条件下，特别是金融危机背景下，政府履行职能，转变作风，建设服务型政府的最佳选择和不争事实，更是发达国家普遍的做法。我国将进一步落实和完善政策措施，营造更加良好的发展环境，激发中小企业活力，支持和促进中小企业发展。

理论为实践服务。研究探索政府促进中小企业发展政策的规律，对于推动政府决策，提振中小企业共渡金融危机难关的信心，加快中小企业调结构转方式的步伐，促进中小企业平稳较快地发展，实现扩内需、保增长、促发展目标，并以此带动整个社会取得更大的进步必将具有重大的现实意义和理论价值。

目前，国内外研究中小企业问题的文章很多，著作也不少，但是，纵观这些文章和著作，针对中小企业政策的研究却很少，特别是从政策的视角来研究中小企业的概况、特点、困境，分析困境形成的原因，探索解决困境的对策，揭示政府在其中发挥重要作用的更为鲜见。本书就是在这种特殊的时代背景下应运而生的。

二 研究对象、内容及意义

本书以政府促进中小企业发展政策为研究对象，从政策支持中小企业的视角，以经济学、政治学、政府管制经济学、行政管理学等多个维度，

分析国际金融危机背景下政府在促进中小企业发展方面的特殊作用,搭建起研究政府支持中小企业的动因、手段、政策指向、路径措施的理论框架,并将政策促进中小企业发展的理念贯穿于各个章节。在这个框架下,全面阐述中小企业的界定标准、基本特征、地位和作用,借鉴国外先进经验,结合我国具体国情,并以山东省枣庄市政府促进中小企业发展的实践为例证,系统地提出构建我国政府促进中小企业发展政策体系机制的对策和建议。

全书共分四部分:理论研究、重点探讨、政策解读和枣庄实践。

理论研究部分,科学地提出中小企业发展政策方面有关的概念,论述政府制定促进中小企业发展政策的必要性、重点内容及实现途径。对我国促进中小企业发展政策取得的成绩、存在的问题和不足进行全面剖析,对世界发达国家促进中小企业发展政策的主要做法、启示进行概括性总结,提出我国政府促进中小企业发展政策体系机制的构建框架和措施。

重点探讨部分,选择政府实施促进中小企业发展政策的几个重要方面,论述其必要性及深化措施,以期达到抓关键、求突破的目的。

政策解读部分,结合基层工作实际体验,对部分促进中小企业发展的政策进行了简要的解读,以帮助启发读者更加深刻地理解和领会政策精神,使政策更加全面深入地落实到基层。

枣庄实践部分,对近年来,特别是国际金融危机爆发以来,山东省枣庄市贯彻落实中小企业发展政策的经验和做法进行概括性总结。山东省枣庄市是我国东部沿海经济发达地区的内陆地级市,2009年被国务院确定为“资源枯竭转型试点市”,予以重点扶持,是东部沿海唯一纳入国家级资源枯竭转型战略的地级市;2012年又被国务院确定为农村土地使用权转让试点市。近几年,枣庄市中小企业特别是小型微型企业发展的速度比较快,质量比较好。2011年,万人个体工商户数达到411家,居山东省首位。2012年2月召开的中共枣庄市第十次代表大会提出建设富庶、宜居、文化、活力、安康的“幸福新枣庄”的战略构想,为中小企业的发展带来新的发展机遇。因此,选择枣庄作为本书的例证具有一定的代表性。

本书旨在通过研究,为制定和完善我国现行的中小企业扶持政策,建立健全政府促进中小企业发展的政策体系机制,推动中小企业更好更快地

发展提供理论智力支持和实践参考。

三 研究思路和方法

政府促进中小企业发展政策研究既是一个理论问题，又是一个实践问题。本书遵循研究性、宣传性、实践性并重的原则，特别强调理论联系实际，争取做到政策理论能够指导政府的实践，能够帮助中小企业解决发展中遇到的实际问题，进而达到理论与实践紧密结合，相互促进，共同提高。

集政策性、实用性和可操作性于一身，融理论探索、应用研究和政策分析为一体，是本书鲜明的特点之一。本书以揭示政府在弥补金融危机背景下市场缺陷、市场失灵方面应承担的责任为切入点，围绕中小企业和社会经济发展需要，以及构建完善我国中小企业发展政策体系机制来开展研究工作。在政策内容研究上，提出措施、建议，力求能够帮助中小企业解决发展中遇到的实际困难和问题；在政策指向研究上，除了注重改善中小企业外部发展环境、对中小企业直接扶持外，将政策的着力点放在如何挖掘中小企业发展潜能，培育中小企业核心竞争力，增强中小企业内生素质层面上；放在重点扶持小型微型企业发展上来。

本书在研究分析过程中，采用了多种方法，主要有归纳与演绎法、比较与分类法、理论分析法、实证分析法、定性分析法和综合法等。特别值得一提的是，书中运用了理论研究与应用研究相结合、国内研究与国外研究相结合、主题分析与背景分析相结合的方法。一方面进行实地考察、调查研究、召开座谈会、专家咨询、实证分析论证；另一方面进行文献检索、网络检索，在进行广泛深入的实际调研和全面系统地查阅文献资料的基础上，将实证分析与理论探索结合起来，剖析我国现行的中小企业发展政策，借鉴发达国家有益经验和做法，进行比较、分析，最后得出结论，形成理论观点。

理 论 研 究

本部分以政府促进中小企业发展政策为研究对象，对我国促进中小企业发展政策方面取得的成绩、存在的问题和不足进行全面的剖析，对发达国家促进中小企业发展政策的主要做法、启示进行概括性探讨，论述政府制定促进中小企业发展政策的必要性、重点内容及实现途径，提出构建政府促进中小企业发展政策体系机制的对策、建议。

旨在为政府制定、完善和落实中小企业扶持政策，构建促进中小企业发展政策体系机制，提供理论参考和智力支持。

