

法律法规释义系列

中华人民共和国 中小企业促进法 释 义

全国人大常委会法制工作委员会

扈纪华 裘敬梅 赵 雷
王 翔 刘淑强 等 著

中国法制出版社

2.291.915

a

D/22.2/1.7.5

1-158c

中华人民共和国中小 企业促进法释义

全国人大常委会法制工作委员会

扈纪华

裘敬梅

赵 雷

王 翔

刘淑强

等 著

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国中小企业促进法释义/扈纪华等编写.
- 北京:中国法制出版社,2002.7
ISBN 7-80182-004-5

I. 中… II. 全… III. 中小企业促进法-法律解释
- 中国 IV. D922.291.915

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 045672 号

中华人民共和国中小企业促进法释义

ZHONGHUARENMINONGHEGUO ZHONGXIAO QIYE CUJINFA SHIYI
编写/扈纪华等

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/6.875 字数/165 千

版次/2002 年 7 月第 1 版

2002 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-004-5/D·970

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价: 13.00 元

(发现印装问题请与本社发行部联系

电话: 66062752)

(发现内容误差请与本社编辑部联系

电话: 66062738)

前 言

九届全国人大常委会第二十八次会议通过了《中华人民共和国中小企业促进法》。这部重要法律的颁布施行，对于改善中小企业经营环境，促进中小企业健康发展，扩大城乡就业，发挥中小企业在国民经济和社会发展中的重要作用，有着重要意义。

为配合《中小企业促进法》的学习、宣传，帮助读者理解这部重要法律各条规定的内容，全国人大常委会法制工作委员会从事立法工作的同志编写了此书，供学习参考。由于时间仓促，不足之处请读者批评指正。

本书作者写作内容分工如下：

扈纪华（第一章）

裘敬梅（第二章）

赵 雷（第三章、第四章、第五章）

王 翔（第六章）

刘淑强（第七章）

2002年7月

《中华人民共和国中小 企业促进法》释义

九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的《中华人民共和国中小企业促进法》是进一步推进我国经济发展，完善现代化公司企业制度，促进中小企业发展的一部很重要的法律。

目前，我国中小企业在国民经济中占有重要的地位，是数量庞大的群体，据统计，在工商注册登记的中小企业已超过 800 万家，占全部注册企业总数的 99% 以上，中小企业工业总产值、销售收入、实现利税和出口总额分别占总量的 60%、57%、40% 和 60% 左右，流通领域中小企业占全国零售网点的 90% 以上，大约提供了 75% 的城镇就业机会，1976 年至 1999 年，从农村转移出的 2.3 亿劳动力大多数在中小企业就业。中小企业在我国经济发展中起着十分重要的作用，尤其是近几年中，随着国有企业结构的调整，中小企业在国民经济稳定增长、缓解就业压力，拉动民间投资、优化经济结构等方面的作用更加突出。

随着我国经济体制的改革与发展，各级政府对中小企业的发展一直给予积极扶持、促进发展的方针，制定出台了一系列推动中小企业发展的政策性文件，2001 年 3 月 15 日九届全国人大第四次代表大会批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中对于中小企业的发展有具体的方针和政策，“按照专业化分工和规模经济原则，依靠优胜劣汰的市场机制和

宏观调控，形成产业内适度集中、企业间充分竞争，大企业为主导、大中小企业协调发展的格局。实行鼓励中小企业发展的政策，完善中小企业服务体系，促进中小企业向“专、精、特、新”的方向发展，提高与大企业的配套能力。建立为中小企业服务的技术创新支持体系，提高中小企业创新能力。进一步放开搞活国有中小企业，对国有中小企业继续采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等多种形式进行产权制度和经营机制改革。鼓励和促进中外中小企业之间的合作。”中央这一系列方针和政策，为推动中小企业的发展创造了良好的外部环境，使中小企业得到了迅速的发展。

应当重视的是，中小企业在其发展过程中同时面临着许多困难和问题，特别是与大企业相比，在获得资金、技术、人才和信息方面遇到的困难更大，在市场竞争中处于弱势地位。随着我国加入世界贸易组织，中小企业将面临更为激烈的市场竞争。为了有效地改善中小企业的经营环境，扩大城乡就业。发挥中小企业在国民经济和社会发展中的重要作用，促进、扶持并规范中小企业的健康发展，制定中小企业促进法是很有必要的。为此，根据九届全国人大常委会立法规划，全国人大财政经济委员会于1999年4月成立了中小企业促进法起草组，内设领导小组、顾问小组和工作小组。领导小组成员除了财经委的部分委员外，还有国家经贸委、科技部、财政部、农业部、中国人民银行、国家税务总局的领导同志。据主持起草中小企业促进法的负责同志介绍：在起草过程中，首先遇到的是制定一部什么样的中小企业法？如何促进中小企业的发展？谁来支持发展等系列问题。在立法过程中一直存在不同看法，成为影响这部法律出台的难点。纵观国外对中小企业的立法情况，一般都是把扶持、促进发展、维护合法权益、改善投资和经营环境，调整政策措施等内容明确规定在相关的法律中，真正起到依法保护和促进中小企业健康发展

的作用。如日本已形成一套以中小企业基本法为主干，由 50 多部专项法律构成的中小企业法律体系；美国 1958 年就通过了中小企业法，现已形成了政府帮助、扶持和保护中小企业的一套基本政策措施；德国在相关立法中，规定了大量的中小企业促进措施，几乎每一项具体做法都有相应的法律进行调整；意大利在宪法中明确规定了对中小企业的支持，在民法典中也有许多涉及中小企业的规定；韩国也是采用基本法加若干专门法的体例。相比之下，我国中小企业的立法大大滞后于实际需要，但是要在短期内形成一套比较完整的法律体系也是不现实的，因此考虑最亟需的是先出台一部促进中小企业发展的基本法律。这部法律在起草之初，也是设想尽量把法律内容规定得具体些，特别是作为促进法，对如何促进发展，包括政府职责、资金支持、信用担保、政策扶持、服务体系等方面都尽量作出比较具体、可操作的规定，以改变当前中小企业“重要地位，弱势群体”、“只取不予”的不协调状况。起草组广泛开展调查研究，多次组织专家论证，充分听取社会各方面意见，比较借鉴国外经验，数易其稿，不断完善，形成了《中华人民共和国中小企业促进法（草案）》。2001 年 12 月下旬，全国人大财政经济委员会将草案提请九届全国人大常委会第二十五次会议进行了初步审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市、中央各部门和部分企事业单位及一些高等院校、研究机构征求意见。法律委员会、财经委员会和法制工作委员会联合召开中央有关部门和有关专家座谈会，征求意见。法制工作委员会有关负责同志与财经委员会有关负责同志还就草案中的若干问题进行了研究、讨论。法律委员会于 2002 年 4 月 10 日召开会议，根据常委委员的初审意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。财经委员会的工作人员和国务院有关部门的负责同志列席了会议。4 月 16 日法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为，为了改善中小企业经营环境，

扩大城乡就业，发挥中小企业在国民经济和社会发展中的重要作用，当前立足于促进发展，制定中小企业促进法是必要的。同时对法律草案提出了一些修改意见，并建议九届全国人大常委会第二十七次会议再次审议。在二次审议中，委员们认为，草案二次审议稿根据常委委员和各方面的意见，进行了修改，增强了促进力度，增加了具体措施，可操作性有所增强，是必要的，改得比较好，建议进一步修改后尽快通过，同时提出了一些修改意见。会后，法制工作委员会的负责同志就草案的有关问题赴上海进行调查研究，听取意见。法律委员会、法制工作委员会的负责同志与财经委员会、国务院有关部门的负责同志还就草案中的有关问题进行了研究、讨论。法律委员会于6月13日召开会议，根据常委委员的审议意见对草案进行了再次审议。财经委员会和国务院有关部门的负责同志列席了会议。6月19日法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为，根据当前我国促进中小企业发展的需要和现实的立法条件，中小企业促进法草案经过常委会两次审议和修改，已经基本成熟，三次审议稿已对常委委员们提出的意见进行了进一步修改，建议三次审议后通过。草案经九届全国人大常委会第二十八次会议审议后获通过。

九届全国人大常委会第二十八次会议通过的《中华人民共和国中小企业促进法》共有七章四十五条，包括总则、资金支持、创业扶持、技术创新、市场开拓、社会服务、附则。本法不设法律责任章。没有法律责任方面的规定，是因为法律以促进中小企业发展的措施为主，其实施主体为政府，对政府有关行为更多的是提出要求，而无需过于突出强制，并且对其进行约束的规定在其他的一些法律中都有，本法很难再进一步具体和强化。

目 录

《中华人民共和国中小企业促进法》释义·····	(1)
第一章 总 则 ·····	(1)
第二章 资金支持 ·····	(36)
第三章 创业扶持 ·····	(97)
第四章 技术创新·····	(121)
第五章 市场开拓·····	(131)
第六章 社会服务·····	(142)
第七章 附 则·····	(154)

附：

中华人民共和国中小企业促进法·····	(160)
全国人大财政经济委员会关于提请审议《中华人民共 和国中小企业促进法（草案）》的议案 ·····	(168)
关于《中华人民共和国中小企业促进法（草案）》的说 明·····	(170)
中华人民共和国中小企业促进法（草案）·····	(177)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国中小企业 促进法（草案）》修改情况的汇报 ·····	(184)
中华人民共和国中小企业促进法（草案）（二次审议 稿）·····	(190)

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国中小企业 促进法（草案）》审议结果的报告	(198)
中华人民共和国中小企业促进法（草案）（三次审议 稿）	(202)

第一章 总 则

本章共九条，是关于总则的规定。总则是规定一部法律的总的指导原则，是一部法律的“纲”和灵魂，纲举目才能张。本法的总则规定了制定中小企业促进法的立法目的，中小企业的概念、标准确定，国家对中小企业的方针，中小企业的管理体制和国务院及各级政府的职责，关于中小企业的产业政策，中小企业合法权益的保护、中小企业应当遵守的规范及中小企业的操守。

第一条 为了改善中小企业经营环境，促进中小企业健康发展，扩大城乡就业，发挥中小企业在国民经济和社会发展中的重要作用，制定本法。

【释义】 本条是对立法目的的规定。

关于本法的立法目的，也可以说是制定中小企业促进法的指导思想，财政经济委员会在提交议案时，专门作了说明，即制定这部法律的指导思想是“改善中小企业经营环境，促进中小企业的创业和发展，充分发挥中小企业在解决就业与国民经济和社会发展中的重要作用。为了体现这一指导思想，在立法中坚持了以下原则：第一，保护中小企业合法权益。中小企业是市场竞争中的弱者，由于种种原因，其合法权益未得到有效的保护，经常受到歧视和不公正待遇，为此，草案在总则中明确规定，国家保护中小企业财产及其出资人的合法权益。任何单位和个人不得侵犯中小企业财产及其合法权益，不得向中小企业非法摊派、收费和罚款。任何单位和个人不得歧视中小企业，不得对中小企业附加

不平等的交易条件。第二，积极扶持中小企业创业和发展。扶持中小企业发展是各级政府的职责，也是本法的主要内容。草案第二章至第六章主要规定了在目前情况下，政府在财政、金融、税收政策和技术创新、市场开拓及建立完善社会化服务体系等方面，扶持中小企业创业和发展的措施，体现了国家的政策导向。草案对创业扶持作了专章规定，以便于中小企业的设立和成长，培育和发展具有活力的中小企业。第三，大力推进中小企业技术创新。采用先进适用技术改造传统产业，努力提高现有中小企业的技术水平，同时大力发展科技型中小企业，对我国加速结构调整和产业升级、促进科技成果转化、鼓励民间投资等方面发挥了很大作用。因此，草案对技术创新的扶持政策作了专章规定。”议案的说明较全面、充分的阐述了制定本法的立法目的，草案提交常委会审议后，关于立法目的一条未作改动。归结起来，本法的立法目的是：

一、改善中小企业的经营环境

改善经营环境是针对不良经营环境而言，如果经营环境很好则无须改善，当前中小企业的发展遇到很多问题，中小企业负担很重，企业咨询、参加培训等费用很高，特别是对中小企业乱收费现象普遍存在，相关行政机关对中小企业的服务意识差，但对中小企业的干预又相当严重。在常委会对本法草案进行审议时，有的委员谈到：“应该说，中小企业目前还没有完全享受国民待遇，我们国家对中小企业和国有的大型企业待遇完全不一样。中小企业没有享受国民待遇，表现在两方面，第一方面，市场准入。当然有些行业，小企业去做不一定做得好，如果确实这个行业有规模效益的，它也不会去做，但是你首先不让它做，这就不合适了。第二个方面，在税收等各方面，应该说中小企业受到了不公正、不平等的待遇。浙江有一个经理是搞软件的，企业的各种税费加在一起 70 多项。这 70 多项有一半是不合理、有些甚至

是不合法的，但是就得交，交了还不敢说，一旦说了，这个企业能不能存在都成问题了。浙江省还有一个企业，对当地的技术监督局检验产品的做法有意见，最后就突击抽查它，整它，最后企业没法生产了，反映到省里，才得以解决。所以要保护中小企业的合法权益，实行国民待遇，对各种所有制的企业一律平等。入世后，对国外的资本家来投资还给国民待遇，对我们自己的公民为什么不给国民待遇呢？”还有的常委委员提出，“这个法最关键的思路是要善待中小企业。首先市场准入要宽松，不要一开始就审批这个，审批那个，盖了几十个章，跑东跑西都是成本。刚刚开业。就收这个费、那个费，买卖还没赚呢，又花了一笔成本。再加上各式各样的税，你让中小企业怎么办？相当一些老百姓还是想做一点小买卖，维持生计，赚点钱逐步做大，但是额外成本太高。没有一个很好的市场规范，中小企业发展不起来。所以，中小企业促进法要解决企业现实困难，提供优质的服务，优惠的措施，善待中小企业，这是最重要的。第二，现在中小企业之所以难，就在于借不到钱，拿不到贷款，刚刚开办的企业是风险最大的，不帮人家一把，根本起不来。”常委委员们所说的这些问题正是阻碍中小企业发展的结症，因此要促进中小企业的发展，首先要解决的便是改善中小企业的经营环境，而改善经营环境不仅包括国家政策支持和法律规范，还需要能够具体操作并且能够实现的措施，本法后几章的规定都是围绕这一立法目的具体设定的，包括对中小企业的资金支持、创业扶持、技术创新、市场开拓以及社会服务等，同时规定国家保护中小企业及其出资人的合法权益。任何单位和个人不得侵犯中小企业财产及其合法权益，不得向中小企业非法摊派、收费和罚款。任何单位和个人不得歧视中小企业，不得对中小企业附加不平等的交易条件等。法律不仅规定了积极的扶持政策，也规定了妨碍中小企业发展的禁止性规定。

二、促进中小企业健康发展

中小企业能否健康发展，一方面依赖于外部的环境，另一方面也取决于其内部的经营措施、管理水平、生产内容、科技含量等。健康发展与经营环境是息息相关的，改善经营环境是企业健康发展的外部条件，也是重要的基础条件，创造良好的外部发展环境，就是为了企业健康发展，在某种意义上说，企业的健康发展是良好外部环境的可能表现。“促进中小企业健康发展”的关键在于“促进”上，正如“改善中小企业的经营环境”关键在于“改善”上一样，促进就不是压制、刁难、歧视、设置障碍、不是消极对待；而是扶持、服务、帮助、积极地采取措施，“促进”是一种行为，一种态度，它表示了国家立法对于中小企业发展的政策导向，表明国家将在法律上为中小企业的发展提供良好的外部环境，一切政策、措施的制定都将着眼于促进中小企业的健康发展，在改善中小企业经营环境的前提下，中小企业能否健康发展也需自身的努力。

三、扩大城乡就业

就目前统计，我国中小企业提供了 75% 的城镇就业机会，近 25 年中，农村转移出的 2.3 亿劳动力大多数在中小企业就业，促进中小企业发展对扩大就业，保持稳定十分重要。在本法审议的过程中，有的常委委员谈到，“现在下岗问题很严重，哪个地方中小企业发展好了，下岗就可以减轻。浙江义乌市中小企业发展得好，义乌全市在劳动局登记的失业人员只有三个人，而且还被别人说成是因为懒惰才找不到工作。到处有人摆小摊，开小店，办小作坊，人们都有工作了。就业问题必须这么解决：以就业扩大就业。一批人就业了，就有收入了，就要花掉，于是别人就有事可做了，有收入了。讲扩大内需，就要大力发展中小企业。科技型的民营企业要发展，劳动密集型的也要发展。劳动密集型的中小企业能大量吸收失业者。”中小企业能够大量吸纳

城乡就业，是由其特点决定的，除了科技创业型企业外，部分中小企业是“集群型”、服务型企业，这类企业技术含量略低一些，尤其是服务型企业，对人员的各方面要求也宽松一些，因此为大部分人的就业提供了机会。应该说，中小企业发展了，扩大城乡就业就成为可能，这也是中小企业发展的结果。2001年的政府工作报告中就曾提出，“要重视发展有比较优势的劳动密集型产业，特别是发展就业容量大的服务业，积极发展集体企业和私营、个体企业，努力增加就业岗位，拓宽就业渠道。”2002年的政府工作报告仍然提出了“努力拓宽就业渠道，增加就业岗位。大力发展就业容量大的劳动密集型产业、服务业、中小企业。”我们党和国家对于扩大城乡就业的方针政策是一贯的，本法确立的立法目的正是这一政策的具体体现。当前及今后一个时期，我国面临的就业和再就业压力越来越大，2002年需要新增就业岗位800万个，已经成为经济生活中的一个突出问题，从这个意义上讲，促进中小企业的发展，客观上扩大了城乡就业。

四、发挥中小企业在国民经济和社会发展中的重要作用

不容置疑，中小企业在促进市场竞争、增加就业机会、方便群众生活、推进技术创新、推动国民经济和保持社会稳定等方面发挥着重要作用。有的常委委员在审议中举例说，“我到过一个穷县，县委书记跟我讲了四句话：‘我干了几年县委书记，有体会：无小不活（没有中小企业，这个县就死气沉沉），无小不富（没有中小企业交的税，这个县的财政收入就没有来源了），无小不快（上面让我们经济增长7%到8%，凭什么增长啊？农业上3%都是非常难的事情，国家又不来投资，只有发展中小企业），无小不稳（没有中小企业，社会不安宁，下岗工人到哪去？高中毕业生，考不上大学，上哪去啊？）’这四句话就是‘无小不活、无小不富、无小不快、无小不稳’。说明中小企业的重要性。从长远来说要共同富裕，只要大家都能就业，大家都有奔头，全国

的经济就发展了。有些中小企业负责人对我说：‘我们不怕加入WTO后外商涌来，中国这么大，面积这么大，人口这么多，收入又分档次，小城市你是进不去的，我的产品看准了市场，就在这儿销售，这个市场是我们的。’我觉得这些话有些道理。”中小企业的发展客观上推动着我国经济的发展，要让中小企业在国民经济和社会发展中发挥更大的作用，就要促进中小企业的发展，使其更具有生力、活力，向更加广泛，更高层次，更能适应市场经济和社会发展需要的方向发展，只有这样，才能更好地拉动整个国民经济和社会的发展。

改善中小企业经营环境，是促进中小企业健康发展的前提和条件，而只有中小企业更加健康地发展，才能为扩大城乡就业开辟更广阔的空间，才能使中小企业在国民经济和社会发展中起到重要作用，本法所确立的立法目的，是相互关联，相辅相成的。

第二条 本法所称中小企业，是指在中华人民共和国境内依法设立的有利于满足社会需要，增加就业，符合国家产业政策，生产经营规模属于中小型的各种所有制和各种形式的企业。

中小企业的划分标准由国务院负责企业工作的部门根据企业职工人数、销售额、资产总额等指标，结合行业特点制定，报国务院批准。

【释义】 本条是对中小企业的概念、标准及本法调整范围的规定。

中小企业的概念直接涉及中小企业法调整的范围，只有中小企业才能属于本法调整的范围。关于中小企业促进法的调整范围，财经委在提请审议的说明中特别提到：在起草过程中主要有以下几种观点：一种观点认为中小企业立法就以国家正在拟订中的中小企业划分标准为依据，但由于划分标准还未出台，本法可

不作规定，届时由国务院根据实际情况确定。第二种观点认为，应以在职职工人数和资产总额为标准，即在职职工人数和资产总额符合一定标准的就是中小企业，其具体标准可参考我国中小企业现实状况予以确定。许多国家都采取这种做法，如日本、韩国等国家。第三种观点认为，应以资产总额和在职职工人数为标准，同时兼顾行业特点。还有一种观点认为，为了集中力量扶持市场竞争中不可缺少但又处于更弱地位的主体，本法的适用范围不宜过大，应限于小企业。考虑各方面的意见，草案基本采纳了第一种观点，同时参考了第二种和第三种观点，草案规定：“中小企业的标准由国务院根据企业资产总额、销售额和职工人数等指标，结合行业特点确定。”另外，有些中小企业实际上是由大企业、大集团投资形成的，是大企业、大集团的控股或参股企业，对此，草案借鉴国外的做法，规定，“25%以上的或者投资由大型企业持有的中小企业，不适用本法。”

草案提交常委会进行初审时，一些常委委员对这一条的规定提出了一些意见，主要集中在几个问题上，一是调整范围是中小企业还是小企业；二是中小企业是否涵盖所有性质、所有形式的中小企业，其划定标准到底是什么；三是乡镇企业是否在其调整之中（这个问题与第二个问题是有联系的）。

关于第一个问题，一些委员提出，按照现行政策，中型企业既可以靠向大企业，如统称和国有大中型企业，也可以靠向小企业，成为中小企业。据统计，中小企业占企业总数的99%。那么按照草案的调整范围，除为数较少的大企业外，几乎全部企业都在支持之列，草案要求建立的“中小企业发展专项基金”对此面大量广的企业很难发挥作用，小企业发展困难，应当重点扶持小企业，其理由是，第一重点突出，都扶持，都不见效；第二我国小企业大分布在农村，而农业是我国国民经济的基础，这样可以促进农业发展，提高农民收入。要重点扶持符合国家产业政