



经济法文库 (第二辑)

Economic Law Library

经济转型背景下的 中小企业促进法研究

*The Law Promoting Small and Medium-Sized
Enterprises under Economic Transition*

◎ 刘庆飞 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

经济转型背景下的 中小企业促进法研究

*The Law Promoting Small and Medium-Sized
Enterprises under Economic Transition*

◎ 刘庆飞 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

经济转型背景下的中小企业促进法研究/刘庆飞著. —北京:北京大学出版社,
2012.3

(经济法文库)

ISBN 978 - 7 - 301 - 19423 - 2

I. ①经… II. ①刘… III. ①中小企业促进法 - 研究 - 中国

IV. ①D922.291.914

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第172277号

书 名: 经济转型背景下的中小企业促进法研究

著作责任者: 刘庆飞 著

责任编辑: 华 娜 王业龙

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 19423 - 2/D · 2920

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 16.25印张 301千字

2012年3月第1版 2012年3月第1次印刷

定 价: 38.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

《经济法文库》总序

我国改革开放三十余年来的经济法制状况,可以用“突飞猛进”这几个字形容。仅从经济立法看,在完善宏观调控方面,我国制定了预算法、中国人民银行法、所得税法、价格法等法律,这些法律巩固了国家在财政、金融等方面的改革成果,为进一步转变政府管理经济的职能,保证国民经济健康运行提供了一定的法律依据。在确立市场规则、维护市场秩序方面,制定了反不正当竞争法、消费者权益保护法、城市房地产管理法等法律,这些法律体现了市场经济公平、公正、公开、效率的原则,有利于促进全国统一、开放的市场体系的形成。

然而,应该看到,建立与社会主义市场经济相适应的法制体系还是一个全新的课题。我们还有许多东西不熟悉、不清楚,观念也跟不上。尤其是面对未来逐步建立起的完善的市场经济,我们的法制工作有不少方面明显滞后,执法、司法都还存在着许多亟待解决的问题。

三十余年的经济法研究呈现出百家争鸣、百花齐放的良好局面,各种学术观点和派别不断涌现。但是,总体来说,经济法基本理论的研究还相当薄弱,部门法的研究更是分散而不成系统。实践需要我们回答和解释众多的疑难困惑,需要我们投入精力进行艰苦的研究和知识理论的创新。

在政府不断介入经济生活的情况下,我们必须思考一些非常严肃的问题:政府介入的法理依据究竟是什么?介入的深度与广度有没有边界?政府要不要以及是否有能力“主导市场”?我们应如何运用法律制度驾驭市场经济?

在国有企业深化改革过程中,我们不能不认真研究这样一些问题:国有的资本究竟应当由谁具体掌握和操作?投资者是否应与监管者实行分离?国有企业应当覆盖哪些领域和行业,应通过怎样的途径实现合并和集中?如何使国有企业既能发挥应有的作用,又不影响市场的竞争机制?

加入 WTO 以后,我国经济、政治、社会生活的方方面面都会发生重大影响。我们必须研究:市场经济法制建设将面临什么样的挑战和机遇?在经济全球化

的背景下,我们的经济法制将如何在国际竞争中发挥作用?国外的投资者和贸易伙伴进入我国,我们会提供一个什么样的法律环境?我们又如何采取对策维护国家的经济安全和利益?

面对环境日益恶化和资源紧缺的生存条件,循环经济法制建设任务繁重。如何通过立法确定公众的权利义务,引导和促进公众介入和参与循环经济建设?怎样增强主动性和控制能力,以实现经济发展与环境资源保护双赢,实现利益总量增加?如何发挥法律的鼓励、引导、教育等功能,通过受益者补偿机制,平衡个体与社会之间的利益?

在市场规制与监管方面,如何掌握法律规制监管的空间范围、适当时机和适合的力度?在法律上,我们究竟有什么样的有效规制和监管的方式、方法和手段?对各类不同的要素市场,实行法律规制和监管有什么异同?

.....

我们的经济法理论研究应当与经济生活紧密结合,不回避现实经济改革与发展中提出的迫切需要解决的问题,在观念、理论和制度等方面大胆创新。这是每一个从事经济法科学研究者与实际工作者应尽的义务和光荣职责。我们编辑出版《经济法文库》,就是要为经济法研究者和工作者提供交流平台。

《经济法文库》的首批著作汇集的是上海市经济法重点学科和上海市教委经济法重点学科的项目成果,随后我们将拓展选择编辑出版国内外众多经济法学者的优秀研究成果。我们坚信,这些优秀成果一定会引起社会各方面的广泛关注,一定会对我国的经济法制建设起到推动和促进作用。

期望《经济法文库》在繁花似锦的法学苑中成为一株奇葩。

华东政法大学 顾功耘

内 容 提 要

政府对中小企业进行促进,首先必须界定什么是“中小企业”。但是,目前我国“中小企业”的立法界定标准存在诸多缺陷,如行业的覆盖面过于粗略、口径太大等。对此,我们在界定“中小企业”时可适当多包括一些企业,但要建立一个“逐步实施”或者“逐步淘汰”的体制,即依据中小企业的规模大小,逐步减少扶持,这样将会更加公平。

政府为什么要促进中小企业?考虑到中小企业大多为私营经济组织,运用政府资金促进它们,只有在促进能够给社会带来效益的情况下才具有合理性。中小企业能够创造更多经济效益,这只是政府促进立法的初步价值;而克服市场失灵、政府失灵尤其是经济转型造成的成长障碍,才是政府促进立法的根本价值。“市场充分竞争理论”等反对政府促进中小企业立法的观点是不成立的。

政府对中小企业进行促进,必须以中小企业的促进需求为基础。在“创业”、“成长”与“衰退与关闭”三个不同阶段,中小企业的需求是不同的。中小企业的需求也具有层次性。同时,当更多的专业性中小企业在国际市场中经营时,促进需求将会增加和日益多样化。在历史上,政府促进中小企业立法的目标经历了从“促进就业”、“公平”到“推动经济增长与市场竞争”的演变。在确定了长期目标如“增加社会财富”、“创造就业机会”、“提高市场竞争”等后,政府还应该确立阶段性目标,用以衡量立法的发展进度。政府促进中小企业的领域可以分为宏观和微观两种。宏观的促进领域为企业的经营环境,包括国民经济状况、技术、公共服务设施、管理、财政政策和态度。微观的促进领域为个人及其企业,具体表现为社会创业精神、创业和中小企业成长的限制因素。

促进以填补空缺为原则,因而其形式通常为向中小企业提供各种服务。不同的促进措施适用于企业的不同成长阶段。所以,政府通常不是单独地选择这项措施或者那项措施,而是要在全部措施中挑选出一组能够相互配合的措施。

同时,为了应对经济全球化,促进措施应注重地方文化。

最后,政府促进中小企业立法应该富于效益和效率。为此,我们需要设计严格、统一的立法实施效果评估标准和方法,并根据评估结果分析实施中存在的问题,以甄选更为有效的促进措施。

Abstract

The first task of the governmental support to the small and medium-sized enterprises is to appropriately define the concept of the small and medium-sized enterprise. In our present legislations, the definition is so defective, the coverage is too general, or the threshold is too low. The suitable legislation approach is to cover more enterprises originally, but impose a system of implement and elimination, that is, government should decrease the support gradually according to the change of the enterprise's scope.

Why should government provide support to the small and medium-sized enterprises? At first, most of the small and medium-sized enterprises are privately operated organizations, the governmental support can help them create more social efficiency. Fundamentally, the governmental support would cure the defects of the market and government, and clear away the obstacles caused by economic transition. The theory of "sufficiently competitive market" is against the legislation on the support to small and medium-sized enterprises. This opinion can't be justified.

How about the goal of the governmental support to the small and medium-sized enterprises? At first, to meet the needs of the enterprises. During the stages of initiation, development and decline or close, the enterprise shall have different needs. Also, the needs of the enterprises are multi-level. When more and more professional enterprises emerge in international market, the governmental support will be more complicated. Historically, the goal of governmental support has gone through "improve employment", "promote fairness" and "improve the economical development and market competition". Besides the long-term goals, the government should also confirm the goal for every stage, so as to measure the accomplishment of legislation.

According to the content of the support, the governmental support includes macro

support and micro support. Macro support is included in the national economy, technology, management, financial policy and social attitude. The micro support is provided to the specific person or enterprise, such as improving the initiative spirit, removing the elements restricting the growth of enterprise.

As for the methods of governmental support to the small and medium-sized enterprises, the usual method is to providing service to the enterprises. Because the enterprises need different supporting measures in their different stages, government would not choose only one measure, but choose a group of measures that can cooperate well. And in order to meet the global economy, the support should express national culture.

Finally, the legislation on the support to small and medium-sized enterprises should be efficient. So, it is necessary to establish a set of strict and uniform system to evaluate the result of the legislation, and to select better measures based on the exposed problems.

CONTENTS 目 录

导论	1
第一章 中小企业立法界定标准的完善	16
第一节 “中小企业”概念的由来与界定“中小企业”的重要性	16
第二节 主要西方国家对“中小企业”的立法界定现状	19
第三节 我国“中小企业”立法界定的历史与现状	32
第四节 “中小企业”立法界定指导理论的深度探讨	37
第二章 中小企业促进法的多重价值探讨	43
第一节 “创造经济效益”是立法的初步价值	43
第二节 矫正“市场失灵”与“政府失灵”是立法的基本价值	47
第三节 “效益大于成本”是立法的最终价值	51
第四节 “推动经济转型”是我国立法的特殊价值	53
第五节 几种反对立法的观点辨析	60
第三章 中小企业的促进需求与促进法的目的解析	66
第一节 中小企业促进需求的阶段性与层次性	66
第二节 政府促进中小企业的领域	70
第三节 政府促进中小企业的立法目的	74
第四章 创业扶持法的构建	78
第一节 培养创业精神	78

第二节	新型中小企业组织形式的选择性引入	87
第三节	建立中小企业特殊破产重整制度： 二次创业的扶持	115
第五章 资金支持立法的深化		126
第一节	中小企业融资的困难与政府的支持职责	126
第二节	推动从“担保贷款”转变为“无担保贷款”	133
第三节	建立特殊的中小企业贷款体系	141
第四节	中小企业股票融资现状分析	148
第五节	建立特殊的中小企业发行股票制度	155
第六节	设立“西部中小企业成长基金”	169
第六章 政府管理中小企业的法规改革		175
第一节	简化政府管理法规	175
第二节	制定特殊的中小企业环境保护法	183
第三节	制定促进中小企业成长的税收法	190
第七章 中小企业服务立法的增强		194
第一节	中小企业服务的领域与方式概述	194
第二节	中小企业电信服务立法的完善	195
第三节	促进中小企业投标政府采购合同	198
第四节	“提供信息与建议”与“帮助培训” 立法的完善	201
第八章 中小企业几种主要成长模式促进立法的探索		204
第一节	促进中小企业集群化的立法	204
第二节	促进中小企业技术创新的立法	208
第三节	促进中小企业经营国际化的立法	216
第九章 中小企业促进措施立法的综合性研究		220
第一节	促进措施的体系及其实施方式	220

第二节	注重地方文化,应对经济全球化	222
第三节	政府促进中小企业法实施机构的完善与 创建	223
第四节	政府促进中小企业立法面临的挑战与 发展趋势	234
结束语:中小企业促进法实施效益的评估		239
后记		248

导 论

为什么要研究“政府促进中小企业(the small and medium-sized enterprise, SME)立法”?一个显而易见的理由是,世界各国90%以上的企业是中小企业,^①它们几乎代表了国家的所有企业。例如,雇员10人以下的企业占欧洲19个非农业国企业总数的92%;如果将雇员人数的上限提升至49人,则该比例将变为99%。中小企业的绝对数量也是非常巨大的。2003年,欧洲19国的中小企业总数超过1,900万家,并且这一数据远远被低估。^②在美国,雇员20人以下的企业大约为500万家,几乎占全美企业总数的90%;而雇员少于100人的企业大约为550万家,占全美企业总数的98%以上。^③根据我国对中小企业的界定,^④我国中小企业的数量目前已超过4,000万家,占全国企业总数的99.6%。因此,如果我们要研究企业立法问题,则理所当然地应将它们作为重要的研究对象。

当然,研究“政府促进中小企业立法”的理由不仅仅如此,我们还有许多更为深层次的理由。

一、中小企业是“国家安全的基石”

中小企业早已是各国国民经济的重要组成部分,尤其是那些快速成长的高新科技中小企业越来越受到政府重视。我们可以预言,在未来更长的时间内,中

① 参见达捷、董春:《中国中小企业国际化发展研究》,西南财经大学出版社2007年版,“序言”。

② See Commission of the European Communities, *Enterprises in the European Community*, Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, pp. 2—3 (1990).

③ See U. S. Small Business Administration, *The State of Small Business: A Report of the President 2000*, at 178 tbl. A-5 (2001).

④ 参见国家经济贸易委员会、国家发展计划委员会、财政部、国家统计局四部门在2003年2月29日联合发布的《中小企业标准暂行规定》。

中小企业的重要性将会更加突出。然而,中小企业并不是一开始就得到政府重视的,各国对中小企业地位的认识经历了一个过程。

(一) 政府对中小企业地位认识的历程

历史上,中小企业以家庭作坊为基本形式,并以投资者亲自参与劳动经营为主;同时,缘于对自治、独立的偏爱,其投资者也不愿扩大企业规模。与此状况相对应,中小企业一开始并没有得到政府重视。第一次产业革命时机器大工业的出现曾经使人们认为,企业的大型化代表着经济的发展方向。20 世纪初大规模生产方式(“福特”生产方式)的出现,更使人们对此深信不疑。因此,“大企业优于中小企业”的观念就是在第一次产业革命的技术基础上形成的。

然而,历史发展趋势在悄悄地发生变化,这种观念在 20 世纪中期开始受到了批评。1973 年,英国经济学家舒马赫(E. F. Schumacher)在其《小的是美好的》一书中指出,小企业的发展有利于解决与人类发展有关的基本问题,适度规模和中间技术是小企业存在和发展的优势。^① 1980 年,美国学者托夫勒(Alvin Toffler)出版了《第三次浪潮》,也认为随着以电子工业、宇航工业、海洋工程和遗传工程为标志的第三次浪潮的到来,小批量、专业化、多样化、分散化的生产方式必将到来,必然会对大规模、标准化、集中式的现行生产方式造成重大冲击。^② 至此,西方国家开始不断重视促进中小企业的健康成长。

(二) 当前的高度评价

事实上,世界上众多国家和地区的繁荣都得益于中小企业的发达。美、日、德等国以大型跨国企业著称于世,但其背后是庞大而发达的中小企业;意大利、以色列等国的繁荣更是直接来源于其中小企业的成长;我国香港、台湾地区的经济腾飞亦主要得益于中小企业的兴起。原因在于,世界各国和地区的经济发展越来越依赖创新、企业家的能力与灵活性,而这些因素主要是和中小企业联系在一起的。得益于近年的技术发展和企业组织形式的变革,中小企业的相对竞争优势亦在增强。新兴产业部门如半导体、计算机、计算机辅助产品设计、办公设备以及生物制造的强劲崛起,就是以新技术企业的快速发展为推动力的。同时,在许多产业和地区,专业化生产企业的集群和网络化正迅速取代传统的企业垂直联合体系。结果,中小企业的重要性不仅体现在创造就业岗位上,还体现在纵向和横向上获取、创造与传播新信息,这些信息对于引入先进的、低成本的产品和服务非常重要。

^① See E. F. Schumacher, *Small Is Beautiful: Economics as if People Mattered*, New York: Harper & Row(1973).

^② See Alvin Toffler, *The Third Wave*, New York: Bantam, p. 34 (1980).

此外,少数中小企业可能会成长为大企业,尽管这一过程需要用很长的时间。如塞恩斯伯里连锁超级市场(The Sainsbury Group)^①,该企业创始于19世纪60年代末,原是伦敦特鲁里街(Drury Lane)^②的一家商店,^③2005年的年销售额为164亿英镑,雇用了153,000名员工。它经过了130余年才发展到这一规模。今天一些大企业的发展速度大大加快了——微软公司(Microsoft)成立于1975年,美体小铺(Body Shop)^④成立于1976年——这只是一些例外。尽管在实践中只有极少数中小企业能够成长为大企业,然而我们需要记住,今天几乎所有的大企业都具有中小企业的历史背景。

美国中小企业管理局(the Small Business Agency/the SBA)的一份报告指出,国民经济与中小企业的命运“不可避免地联系在一起”^⑤。我国著名经济学家吴敬琏也说:“一个国家的经济有没有活力,在相当大的程度上要看中小企业的状况如何。”^⑥美国中小企业投资方案(the Small Business Investment Program)对中小企业地位的评价更高:“美国私营经济体制的实质就是公平竞争。只有充分的公平竞争才能确保市场自由、自由创业以及公众实践自己创业的梦想。保持和发展这一竞争不仅使经济健康增长,同时也是国家安全的基石。如果中小企业现实和潜在的能力没有得到鼓励和发展,国家安全和经济健康增长是不可能实现的。”^⑦

(三) 我国中小企业的作用有待大幅度提高

对我国来说,中小企业健康成长的意义不仅仅如此。近年来,我国经济体制改革逐步进入到攻坚阶段,国有企业调整和优化经济结构、缓解就业压力、推进技术创新、拉动民间投资、促进市场尤其是国际市场的竞争、保持社会稳定等问题日益突出。实践证明,中小企业对解决这些问题的作用十分有效。目前,中小企业对我国GDP的贡献超过了60%,税收超过了50%,提供了70%的进出口贸易和80%的城镇就业岗位,吸纳了大约50%以上的国有企业下岗人员、70%以上的新增就业人员、70%以上的农村转移劳动力。此外,中小企业还为我国经济的可持续发展带来了源源不断的活力,大概有66%的发明专利、74%的技术创

① 一家英国的超级市场。

② 位于伦敦的一条街道,以戏院闻名。

③ See B. Williams, *The Best Butter in the World*, London: Ebury Press, p.89 (1994).

④ 由阿妮塔·罗迪克(Anita Roddick)创建的一家生产并销售化妆品、香皂、洗发水等产品的公司,在世界各地都设有专卖店,以生产未经动物实验的产品以及致力于环境保护而闻名。

⑤ Small Business Economic Indicators for 2000, SBA, <http://www.sba.gov/advo/stats/sbei00.pdf>, 2009-8-7.

⑥ 吴敬琏:《再谈发展中小企业问题》,载《参考文选》1999年第18期。

⑦ Small Business Investment Program, 15 U. S. C. § 661 (1994).

新、82%的新产品开发都是由中小企业提供的。^①可见,中小企业的发展程度关系到我国经济体制改革的成败。然而,由于存在着诸多缺陷,中小企业对我国经济发展的推动作用有待大幅度提高。具体而言,目前我国中小企业的缺陷可概括为如下几点:

1. 创业者素质偏低,中小企业先天发育不良

在我国公民的创业中,生存型创业居于主导地位,而机会型创业比例低。这说明我国中小企业成立之初多为生存所迫而不得不自谋职业,与发达国家的创业者有了较为丰富的经验和技能储备而主动创业的机会型创业有着本质的区别。这在一定程度上也是我国近年人口失业率偏高在就业市场上的反映。

鉴于我国中小企业多属生存型创业,创业者多属于在现行社会体制下生存状况较差的群体,他们的受教育水平、技能水平和管理能力一般均处于社会的平均水平之下。我国中小企业的企业主受教育程度明显较低,这些人员具有大专以上学历的比例仅为6.1%,甚至还低于私营个体企业雇员6.3%大专以上学历的比例。^②

2. 中小企业规模偏小,资本的有机构成低

长期以来,我国关于中小企业发展的政策歧视色彩浓厚,实行“抓大项目、上大工程”的经济建设模式,有限的各种经济资源倾向投于大企业;即使同为国有企业,中小企业获得的资源也薄弱许多。结果,我国绝大多数中小企业只能靠自身积累进行技术改造,创业起点普遍低,投资者的投资能力弱。因此,我国中小企业的资本有机构成提升缓慢,并且呈现出与大企业越拉越大的趋势。

3. 中小企业劳动力资本差

由于不能像大企业那样提供丰厚的报酬及福利,中小企业难以引进优秀人才。从我国中小企业雇员的受教育水平看,受过大专以上学历的比例分别为8.7%和6.3%,远远低于城镇单位就业人员同比的38.5%的水平,甚至相比我国就业劳动力中同比的18.2%的水平也有很大的差距。再从员工培训看,中小企业在雇员培训上的投入也远远不如大企业,并且其自身培养的人才也往往面临流失的困境。

4. 普遍缺乏自主品牌,内部创新能力严重不足

我国中小企业大多为生产加工型的,主要是给国内或者国外知名品牌产品加工贴牌;少数中小企业有自己的品牌,但知名度不高。由于没有自己的品牌,这些企业议价能力不强,利润率低,抗环境变化能力差。没有自己的品牌,企业

^① 参见郭振玺、杨家才主编:《中小企业融资之道》,经济管理出版社2009年版,第1页。

^② 参见《2005年中国人口统计年鉴》。

挣的只能是苦力钱。一旦原材料涨价、劳动力成本增加、出口退税率降低,品牌企业和国外经销商并不相应地提高价格,而是要求加工企业自己消化。据调查,2008年,加工企业毛利率多数只有2%—5%(纺纱、织布、生产小家电),少数有7%—8%(玩具)。^①

与此相对应,我国中小企业内部创新能力严重不足。在新技术的开发上,中小企业的投入很低。通常所说的“中小企业创新能力强”,如我国2004年82%的新产品是由中小企业研发的,这种现象只不过是中小企业庞大群体的集体贡献而已。事实上,我国中小企业产品科技含量普遍偏低,竞争过度。我国许多中小企业在选定创业项目时,由于并无技术储备,不可能选择新开辟市场的创新型项目,也难以涉足市场竞争,对产品或者服务附加值高的项目准备尚不充分,而更多是模仿现有市场经营进行创业,因而多数只能涉足零售、租赁、个人服务、保健、教育服务和娱乐等市场竞争已相当充分、附加值已走低的行业。这些中小企业的成立基本上没有技术门槛,都是买了机器就可以生产,进行一些简单的零配件装配,并且往往是一家先成立,然后通过亲属关系扩散开来。

正因为如此,我国新成立的中小企业注定具有高失败率的特征。据有关资料显示,美国中小企业的平均寿命为7年;国际上中小企业的一般平均寿命为6—10年;而我国中小企业的平均寿命约为3—4年,每年有近100万家企业倒闭。^②这也是对我国中小企业创业基础差的间接印证。

5. 企业管理水平参差不齐

我国中小企业以家族企业为主。家族企业有其优点,也有其弊端。优点是团结、忠诚,委托代理问题少;缺点是选人面窄,亲情易使管理制度失去刚性。家族企业的永续经营有两个办法:一个是在家族成员中找到或者培养出优秀人才,让他们接班;另一个就是彻底打破家族制。如果这两条都做不到,企业管理转型和家族制纠缠在一起,解决起来非常困难。

因此,我国中小企业最典型的管理方式是企业主呕心沥血,靠一己之力维持整个企业的运转。他们的忠诚、勤奋令人佩服。不过,这种模式事实上不是管理,缺乏一种调动雇员积极性的有效机制。这种管理方式只适合于车间或者作坊式的小厂,如果企业规模扩大了,显然行不通。因此,我国的许多中小企业虽然在法律上是一个企业,但就其内部组织结构、运作方式、管理模式而言,则只能被称为“作坊”,根本就不是工业企业。

^① 参见浙江工商大学:《浙江中小企业调查报告》,载《宁波通讯》2008年第10期。

^② 参见何长见、何毅:《中国小企业发展的系统性障碍与制度创新》,中国大地出版社2007年版,第43—44页。