



国务院发展研究中心**2011年**最新重大研究成果
为**中小企业发展**提出解决方案，受到有关方面高度重视

中小企业发展

新环境 · 新问题 · 新对策

国务院发展研究中心课题组 著

**The
Development of
Small and Medium Enterprises**



中国发展出版社

中小企业发展

新环境·新问题·新对策

国务院发展研究中心课题组 著



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中小企业发展：新环境·新问题·新对策/国务院发展研究中心课题组著. —北京：中国发展出版社，2011. 10
ISBN 978 - 7 - 80234 - 725 - 0

I. 中… II. 国… III. 中小企业—经济发展—研究—中国
IV. F279. 243

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 189950 号

书 名：中小企业发展：新环境·新问题·新对策

著作责任者：国务院发展研究中心课题组

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 80234 - 725 - 0

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京明恒达印务有限公司

开 本：700 × 1000mm 1/16

印 张：15.25

字 数：200 千字

版 次：2011 年 10 月第 1 版

印 次：2011 年 10 月第 1 次印刷

定 价：35.00 元

咨询电话：(010) 68990692 68990622

购书热线：(010) 68990682 68990686

网 址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

前 言

Foreword

中小企业是国民经济和社会发展的力量，在活跃经济、吸纳就业、推动创新、增加税收、便民利民等方面发挥着举足轻重的作用，但由于自身规模小、实力弱、抗风险能力低，需要政府和社会多方面的支持。在我国推动科学发展、建设和谐社会的新形势下，促进中小企业发展具有更为重要的战略意义。2011年2月，国务院发展研究中心设立“中小企业发展的新环境新问题新对策”重大课题，成立了以张玉台（时任国务院发展研究中心主任）为总负责人、侯云春（国务院发展研究中心副主任）为执行负责人的课题组，对中小企业发展的问题和政策进行全面系统研究。课题组集中了国务院发展研究中心这一领域的骨干研究人员，成员包括：企业研究所陈小洪、马骏、李兆熙、李国强、马淑萍、王继承、王怀宇、贾涛，社会发展研究部林家彬，金融研究所张承惠，市场研究所王微、刘涛，宏观经济研究部张俊伟，技术经济研究部李志军，产业经济研究部魏际刚，对外经济研究部张丽平，办公厅王辉、来有为。陈小洪任课题组长，马骏任协调人，马淑萍、王怀宇、贾涛任联络员。

本课题重视研究中小企业中的小型和微型企业，重视实地调查，重视分析问题产生的深层次原因，重视借鉴国际经验，重视政策建议的可行性和实用性。为准确把握中小企业发展的新环境和新问题，课题组赴辽宁、江苏、浙江、湖北、广东、四川、贵州等地开展了调研，在省、

市、县召开政府有关部门和专家学者参加的座谈会 20 余次，与 100 余家中小企业进行了交流，掌握了大量一手资料。课题组还与工业和信息化部、科技部、财政部、人力资源和社会保障部、商务部、中国人民银行、工商总局、银监会等部门进行座谈，深入了解中小企业发展的相关政策。另外，课题组还专门调研了东京海上日动保险、淡马锡富登金控等国外公司，以借鉴国外中小企业融资的相关经验。

课题组对 11 个专题开展了深入研究，包括：中小企业发展状况和面临环境研究、中小企业政策法规体系研究、中小企业金融服务研究、中小企业发展的财税政策研究、中小企业劳动用工与社会保障问题研究、中小企业服务体系研究、中小企业技术进步与转型升级研究、中小企业市场进入及大中小企业关系问题研究、中小企业国际化经营问题与对策研究、特别需要扶持微型企业发展研究、促进中小企业发展的国际经验研究。在对各专题研究成果进行综合、概括、提炼的基础上，形成了综合性研究报告。课题成果陆续以多种形式送交有关领导同志和部门参考，受到各方面的高度重视。本书收录了课题研究的综合研究报告和各专题研究报告。

在课题研究过程中，工业和信息化部在多个方面给予了重要帮助。在调研过程中，江苏、浙江、湖北、广东等省发展研究中心，辽宁、江苏省中小企业局，武汉、成都、广州、贵阳、无锡、宁波、枣阳等地政府做了大量协调工作，许多中小企业提供了大量有价值的信息和意见、建议。在此一并致以诚挚谢意。

中小企业发展是世界各国始终高度重视的问题，许多问题需要长期研究和探索才能找到合适本国和本地区的解决方案。本课题研究只有短短四个月时间，不足之处在所难免，希望广大读者不吝赐教。

国务院发展研究中心课题组

2011 年 8 月

目 录

Contents

总报告 中小企业发展新环境新问题新对策	1
一、发展中小企业意义重大	1
二、中小企业发展成就显著	2
三、中小企业发展困难仍很突出	5
四、促进中小企业发展的国际经验值得借鉴	9
五、中小企业发展面临新机遇新挑战	12
六、进一步促进中小企业发展的政策建议	14
 第一章 中小企业发展现状、环境及问题	21
一、我国中小企业发展的现状	21
二、中小企业发展面临的新环境	25
三、中小企业发展中的一些突出问题	28
四、发展中小企业的新要求	33
 第二章 中小企业政策法规体系研究	35
一、我国促进中小企业发展的政策法规体系逐步形成	35
二、促进中小企业发展的政策法规体系尚存不足	51
三、进一步完善我国中小企业政策法规体系的建议	56

第三章 中小企业金融服务研究	59
一、近几年改善中小企业金融服务的相关政策效果分析	59
二、影响中小企业金融服务水平提升的因素分析	64
三、国际成功经验的启示	68
四、进一步改善中小企业金融服务的政策建议	70
第四章 扶持中小企业持续发展的财税政策研究	75
一、既有的促进中小企业发展的财税政策	75
二、取得的主要成效	81
三、存在的主要问题	84
四、中小企业税费负担依然偏重	88
五、完善财税政策，扶持中小企业持续发展	93
第五章 中小企业劳动用工与社会保障问题研究	99
一、我国中小企业劳动用工与社会保障的新环境新问题	100
二、现阶段我国中小企业劳动用工与社会保障存在的 主要问题及原因分析	105
三、对策建议	107
第六章 新时期我国中小企业服务体系发展的 主要问题和政策选择	110
一、我国中小企业服务体系建设的 主要进展	110
二、我国中小企业服务体系建设的 主要问题	114
三、中小企业服务体系建设的 国际经验与借鉴	119
四、新时期完善我国中小企业服务体系 的意义与作用	131

五、完善我国中小企业服务体系的思路与政策建议	134
第七章 中小企业的技术进步与转型升级	139
一、中小企业技术进步与转型升级的现状及其存在的问题	139
二、有关部门推进中小企业技术进步与转型升级方面的 主要工作及成效	142
三、政策建议	143
第八章 中小企业市场进入及大中小企业关系的问题研究	148
一、中小企业发展各阶段均存在不同程度的进入障碍	149
二、大企业中小企业有效分工与协作的格局尚未形成	152
三、原因分析与政策建议	153
第九章 中小企业国际化经营的问题与对策	158
一、中小企业国际化的现状、特点与问题	159
二、我国中小企业国际化面临的新环境及影响	164
三、政府支持中小企业国际化的国际经验	169
四、打造支持我国中小企业国际化的政策体系	176
第十章 应当大力扶持微型企业发展	183
一、要高度重视和扶持微型企业发展	183
二、科学界定微型企业的范围	185
三、微型企业组织特征、形式和种类	190
四、我国微型企业发展面临的主要问题	193
五、国外促进微型企业发展的措施	195

六、扶持微型企业发展的几点建议	199
 第十一章 促进中小企业发展的国际经验	203
一、高度重视中小企业的地位和作用	203
二、制定科学、有效的中小企业标准	205
三、建立高效的政府管理体制和服务体系	207
四、科学、完善的中小企业政策体系	211
五、多措并举促进中小企业发展	214
 第十二章 东南亚三国中小企业金融服务的经验和启示 ...	224
一、政府多方面支持中小企业融资	224
二、服务于中小企业的商业银行发展迅速	227
三、中小企业信贷需要专业化的商业模式	228
四、三国经验对我国的启示	230
 参考文献	233

中小企业发展 新环境新问题新对策



2011年2月，针对中小企业发展面临的新环境新问题，国务院发展研究中心成立课题组对此进行了专题研究。课题组赴辽宁、江苏、浙江、湖北、广东、四川、贵州等地开展了调研，与工业和信息化部、科学技术部、财政部、人力资源和社会保障部、商务部、中国人民银行、国家工商行政管理总局、中国银行业监督管理委员会等部门和中华全国工商业联合会进行座谈，听取了有关专家学者的意见，并就中小企业融资等问题咨询了东京海上日动保险、淡马锡富登金融控股等海外公司，查阅了大量国内外文献资料。在深入调查研究的基础上，形成了关于中小企业发展新环境新问题新对策的课题研究报告。

一、发展中小企业意义重大

中小企业是国民经济和社会发展的重要力量，在活跃经济、吸纳就业、推动创新、增加税收、便民利民等方面发挥着举足轻重的作用，但由于自身规模小、实力弱、抗风险能力低，中小企业发展不仅需要自身努力，也需要政府和社会多方面的支持，各国政府不仅将支持中小企业

发展作为重要的经济政策，更作为重要的社会政策。在我国推动科学发展、建设和谐社会的新形势下，促进中小企业发展具有更为重要的战略意义。

第一，中小企业是保持国民经济平稳较快发展的重要力量。中小企业遍布各行各业，是最具活力的企业群体，具有强烈的创业意识、竞争意识和“船小好掉头”的优势，能够充分利用资源，快速应对市场变化，及时填补市场空白，提供大量的产品和服务，是推动经济增长的主要源泉。

第二，中小企业是转变经济发展方式的重要主体。中小企业尤其是科技型中小企业，天生具有创新基因，是技术创新和商业创新的生力军。大量新技术、新产品和新的服务、新的商业模式源自中小企业。改造提升传统产业，发展新产业，开拓新领域，调整优化经济结构，加快经济发展方式转变，中小企业是重要的担当者和关键所在。

第三，中小企业是关系民生改善和社会和谐的重要基础。中小企业量大面广，是吸纳就业的主渠道，为大量剩余农村劳动力和城市新增劳动力提供了就业岗位。中小企业的发展关系到多数人的收入水平，国际国内经验都表明，中小企业发展得好，居民收入差距相对较小，生活质量和幸福感就高，社会就比较和谐稳定。

中小企业中的微型企业是尤其需要特别重视和扶持的企业群体。微型企业绝大多数属于自我创业就业型，既具有经济功能，更具有重要的社会功能，在反贫困、促就业、惠民生、保稳定方面发挥着不可替代的重要作用。由于微型企业规模更小，实力更弱，抗风险能力更低，发展就更为困难，也就更需要政府和社会的高度关注和大力支持。

二、中小企业发展成就显著

改革开放以来特别是近年来，我国中小企业快速发展，企业数量逐

年增加，发展水平不断跨上新的台阶。据第二次全国经济普查，2008 年我国中小企业数量（含持照个体工商户）约 3700 万户。据国家统计局统计，2010 年全国规模以上中小工业企业数量达到 44.9 万家，实现总产值 49.8 万亿元，分别比 2005 年增长 50.1% 和 240%。中小企业对经济社会发展贡献巨大，中小企业创造了全国 60% 的国内生产总值，贡献了全国 50% 以上的税收，提供了 80% 的城镇就业岗位，全国 65% 的发明专利、75% 以上的企业技术创新和 80% 以上的新产品开发都是由中小企业完成的。

党中央、国务院一直高度重视中小企业发展，各地区各部门普遍加大了工作力度，有力地促进了中小企业的发展。突出表现在以下几方面。

第一，逐步完善促进中小企业发展的政策法规体系。国家颁布了《中小企业促进法》，国务院先后出台了《关于鼓励和促进中小企业发展的若干政策意见》、《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》、《关于进一步促进中小企业发展的若干意见》、《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》和《个体工商户条例》等一系列法律法规和重要政策，各地区各部门也出台了相关的政策措施，形成了比较完整的促进中小企业发展的政策法规体系。

第二，着力改善中小企业的发展环境。国务院对 160 万件法规、规章、政策性文件进行了清理，对其中限制中小企业和非公经济发展的 6000 多项（件）予以废除或修订。有关部门组织清理行政事业性收费，整治乱收费，减轻了企业负担。2009 年国家取消和停止征收的 100 项行政事业性收费，每年减免金额约 360 亿元；2011 年进一步取消 31 项行政性事业收费，每年可减免金额约 50 亿元。

第三，不断加大对中小企业的财税扶持力度。为促进中小企业发展，尤其是减轻国际金融危机冲击的影响，国家出台了一系列税收优惠政策，如增值税小规模纳税人的征收率由 6%、4% 统一降至 3%，小型微利企业适用 20% 的所得税税率等。同时，各级政府不断增加支持中

小企业发展的财政投入，2010 年全国直接扶持中小企业的财政投入达 400 多亿元。

第四，努力改善中小企业金融服务。各商业银行和股份制银行设立了小企业金融服务专营机构，社区银行、村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、信用担保公司等地区性中小金融机构也得到稳步发展。中小企业信用担保机构由 2000 年的 97 家快速发展到 2010 年的 5547 家，累计担保 112 万户。同时，股票、债券等直接融资渠道也不断拓宽。2010 年金融机构加强了对中小企业的金融服务，实现了“小企业信贷投放的增速要确保不低于全部贷款增速，信贷投放的增量要确保不低于上年”的“两个不低于”目标。金融机构面对中小企业的金融服务质量不断提高。

第五，大力推动中小企业技术创新。相关部门利用资金补贴、税收减免、风险投资等手段，在创业孵化、技术研发、技术服务、设备采购、标准制定、产学研合作、新技术产业化等各个环节，对创新型中小企业给予支持。过去 10 年中央财政向科技型中小企业技术创新基金累计投入 76.5 亿元，资助创新型中小企业 1.2 万家。各级地方政府也普遍加大了对创新型中小企业的支持力度。

第六，积极开展以创业带动就业。国家自 2003 年开始开展“创办小企业，开发新岗位，以创业促就业”工作。“十一五”期间，国家安排专项资金支持小企业创业基地建设，开展创业培训 110 万人次，引导支持下岗失业人员从事个体经营共计 783 万人，帮助高校毕业生设立个体私营企业达 93 万人。

第七，加快构建中小企业服务体系。在各地区各部门的共同努力下，我国初步建立了中小企业服务体系构架，全国范围内政府扶持的服务机构已由 2000 年的 33 家发展到 2009 年的 818 家，近 1/3 的省区市建立了省、市、县三级政府服务网络，为中小企业提供创业辅导、人员培训、管理咨询、融资担保、技术服务、法律服务、对外合作等服务。

第八，积极鼓励中小企业开展国际化经营。有关部门加强了中小企

业领域的国际合作与交流，重点关注中小企业市场开拓、区域合作、展览展示、信息咨询、知识产权保护、应对贸易摩擦等方面的问题。政府设立的中小企业国际开拓资金支持中小企业赴境外参展、参会、宣传、市场考察、产品认证、电子商务等，2010年共支出18.8亿元，直接受益企业达到5万家。

第九，因势利导推动中小企业集群发展。许多地方因地制宜制定规划，采取有力措施，支持中小企业集群发展。据工业和信息化部对全国20个省区市的统计，2009年底10亿元以上的产业集群达到近2000个，形成了中小企业聚集发展和大中小企业配套发展的格局。

多年来的实践证明：切实提高认识是做好中小企业工作的根本前提，充分发挥市场机制的作用是激发中小企业活力的根本途径，加快转变政府职能是促进中小企业发展的根本保证。这是做好中小企业工作、促进中小企业发展最基本最重要的经验，应当在今后工作中长期坚持并不断发展完善。

三、中小企业发展困难仍很突出

我国中小企业发展虽然取得了显著成绩，但总体发展水平较低，存在的问题和困难不容忽视，特别是制约中小企业发展的突出问题尚未得到有效解决。主要表现在以下几点。

（一）中小企业基础薄弱、发展质量低

我国千人拥有中小企业约28个，低于发达国家平均的45个，略高于发展中国家平均的25个，但是其中80%为平均规模只有2~3人的个体工商户，绝大多数中小企业停留在家庭经营阶段。我国多数中小企业经营粗放，技术和管理水平低，主要依靠“高投入、高能耗、高排放”和“低成本、低价格、低利润”参与市场竞争，在企业管理、文化建

设、品牌经营、技术创新等方面都比较落后，员工“工资待遇低、社保不到位、劳动强度大、工作环境差”的问题普遍存在。据统计，我国中小工业企业的产品增值率只有发达国家的一半左右。另外，我国中小企业成活率低、寿命短、抗风险能力差，平均寿命仅为3.7年，相比欧洲和日本的12.5年、美国的8.2年，存在较大差距。

（二）市场进入仍有不少障碍

在我国，准入管制和前置审批妨碍中小企业市场进入的问题比较突出。当前在基础产业、基础设施、市政公用事业、社会事业、金融服务、国防工业等领域的准入管制方面对中小企业存在一定的歧视，中小企业特别是民营中小企业难以进入。国务院出台鼓励和引导民间投资的意见并落实了部委分工，但受垄断行业改革和政府职能转变滞后的制约，工作进展缓慢。一些部门为了方便监管，过多过滥设置前置审批手续，增加了企业负担，这也是造成有些中小企业无照无证经营的重要原因之一。如沿海某省会城市要求个体工商户办理工商登记时必须提交房管部门备案的房屋租赁合同，房管部门为避免担责设置了十余项前置审批，每项审批都费时费力。这些部门热衷于设置前置审批有深层次原因，不少业务主管部门借高门槛减少监管成本，也不排除个别部门为揽权推责以设置高门槛代替合理监管。

市场垄断也是妨碍中小企业进入的重要障碍。如有些垄断行业的大型国有企业将业务延伸到竞争性环节，利用交叉补贴获取竞争优势；有些大型连锁超市涉嫌滥用市场地位，随意拖延占用中小企业的货款或收取费用。中小企业处于市场弱势地位，最容易受到市场垄断的挤压和伤害。

有些政府部门的不合理政策也影响中小企业创立和发展。如政府在土地供应方面重视大企业忽视小企业，在城市规划中未充分考虑中小企业的需要，在产业园招商中设置门槛过高，在政府采购中未给中小企业应有的空间等。

（三）企业负担仍然较重

中小企业税负总体较重。我国税制以流转税为主体，导致盈利水平较低的小型 and 微型企业实际税负偏重。我国大型企业 with 中小企业税负标准虽然相同或大致相当，但大型企业和部分中型企业比较容易获得各种名目的直接或间接税收优惠或财政补贴。为应对国际金融危机，国家出台了中小企业税收优惠政策，但力度有限，而且一些减免税政策因认定成本高导致实际执行效果大打折扣。我国个体工商户的增值税与营业税起征点偏低，按照月营业收入 2000 ~ 5000 元和 1000 ~ 5000 元的纳税标准，许多低收入个体户家庭也被纳入征税范围。个体工商户所得税与工薪阶层所得税起征点相同，但边际税率明显偏高，创业不如打工。一些地方执法不公也增加了企业负担，个别地方甚至为完成税收任务随意增加企业税负，如从高核定收入基数、提前征收税款等。

中小企业长期遭受乱收费的困扰。国家法定的行政事业收费虽然不多，但乱摊派、乱罚款、乱检查、乱评比、乱认证、乱培训等形式的乱收费层出不穷。政府部门乱收费的原因很多，有的地方借乱收费缓解财政困难，有的部门利用手中权力寻租，通过下属事业单位乱收费谋取部门利益，有的基层执法管理人员违规违纪乱收费谋取个人利益，等等。另外，政府控制的水、电、气、土地等资源也都向大企业、大项目倾斜，中小企业特别是中小服务业企业商务成本偏高。

（四）融资难问题未得到有效解决

在各地各部门的大力帮助下，中小企业的融资难问题得到一定的缓解，可抵押资产多、经营状况好的中型企业融资条件改善比较显著。但是，小型和微型企业融资依然非常困难。据工业和信息化部统计，银行信贷可以全覆盖大型企业，覆盖 80% 中型企业，而规模以下小企业 80% 无缘银行信贷。2010 年授信额在 500 万元以下的小企业贷款占全国企业贷款余额的比重不超过 5%。同时，中小企业融资还存在成本偏高的问题。据测算，我国小企业贷款成本比大企业要高出 6 ~ 8 个百分

点，而国外仅高出 1.5~2 个百分点。

我国中小企业融资难的主要原因是金融体系不完善。国内外经验表明，社区银行、村镇银行、小额贷款公司、担保公司、融资租赁公司等中小金融服务机构，是解决中小企业融资的主渠道，他们的商业模式与大型银行有着重要区别，主要从事大型银行不愿做、不会做的中小企业融资服务。据统计，美国资产在 10 亿美元以下的小银行有 7000 多家，主要服务于社区小企业，而我国小银行不足 600 家，且金融资产主要集中在大型银行。另外，我国直接融资渠道过窄，风险投资、产业基金、企业债券等形式的直接融资规模相对较小，大量适合直接融资的项目无法获得资金，或者占用间接融资的资金。

（五）中小企业服务体系不完善

我国中小企业服务体系经过十年建设取得了重要成绩，但仍远远不能满足中小企业的现实需求。主要是：网络覆盖面低，多数省区市未实现省、市、县三级全覆盖；布局不合理，现有机构主要集中在大中城市，越往基层机构越少；区域差异大，中西部地区显著落后于东部地区；机构能力弱，多数地方服务机构“小、散、弱”；服务质量低，公益性服务无法满足企业需求，商业化服务“不敢用、用不起”。

中小企业服务体系不完善有多方面原因：首先是政府投入不足，远远不能满足中小企业服务体系建设和项目运营的资金需求。其次，中小企业服务机构定位不清，动员社会资源能力不足。政府设立的公益性服务机构治理机制不完善，服务效率低；政府资源分散于不同行政部门，难以充分发挥协同效应；行业协会、企业间组织和社会中介组织发育不充分，企业生态环境不完善等，也都是重要原因。

以上这些问题，有中小企业素质、实力和管理方面的因素，但大多与政策不完善有直接关系。主要表现在：政策目标不明确，最需要帮助的小型 and 微型企业没有成为政策扶持的重点；政策工具不合理，选择性政策过多导致“锦上添花易、雪中送炭难”，小型和微型企业难以受