

财经学术文丛

Study on  
Improvement of Policy  
Support System in SME

完善中小企业政策支持体系研究

财经学术文丛

Study on  
Improvement of Policy  
Support System in SME

完善中小企业政策支持体系研究

© 袁红林 2010

图书在版编目 (CIP) 数据

完善中小企业政策支持体系研究 / 袁红林著. —大连: 东北财经大学出版社, 2010.12

(财经学术文丛)

ISBN 978-7-5654-0227-2

I. 完… II. 袁… III. 中小企业-经济发展-研究-中国  
IV. F279.234

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 252513 号

东北财经大学出版社出版  
(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)  
教学支持: (0411) 84710309  
营 销 部: (0411) 84710711  
总 编 室: (0411) 84710523  
网 址: <http://www.dufep.cn>  
读者信箱: [dufep@dufe.edu.cn](mailto:dufep@dufe.edu.cn)

大连美跃彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 150mm×220mm 字数: 275 千字 印张: 11

印数: 1—1 000 册

2010 年 12 月第 1 版

2010 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 孙 平

责任校对: 钟 笑

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0227-2

定价: 32.00 元

## 前 言

本书是在我的国家社会科学基金研究课题《完善中小企业政策支持体系研究》（项目编号 06BJY056）的基础上撰写而成的。

本书全面地论述了中小企业的界定标准、基本特征、地位和作用，在通过实证手段考察目前我国中小企业成长环境与政策实施，广泛地考察中小企业较为发达的国家和地区中小企业政策支持的基础上，系统地提出了完善我国中小企业发展的支持政策和措施。

本书认为，要构建中小企业政策支持的科学体系，实现政策体系的有效运行，应该系统考虑政策理念、政策主体、政策客体等要素，从宏观、中观、微观三个层次入手，体现法律规范、政策引导、分类指导、间接支持与直接支持结合、可持续发展等原则，实现政策之间的衔接性、配套性。宏观政策主要的立足点是为中小企业的发展创造一个良好的环境，具体应该包括政府理念的转变，促进中小企业的法律、法规，财政扶持政策，金融促进政策以及政府体制改革等。在中观上要完善中小企业发展的产业扶持体系，具体政策上应该改变目前笼统性的产业政策，体现“有所为，有所不为”的原则。在微观上要重点扶持科技型中小企业、劳动力密集型中小企业、社区服务型中小企业以及以资源综合利用和环境保护为主的中小企业；同时，要建立中小企业市场进入和退出的良好机制，引导中小企业按照分工协作的原则，促进中小企业的集群式发展；另外，还要通过建立产学研结合机制、技术保护与扩散机制等，提高中小企业的创新能力。

除政府的宏观政策、产业政策之外，还应对中小企业的发展提供社会化服务支持，通过扶持中介机构发展和鼓励行业协会等方式，创造良好的社会发展环境。

需要指出的是，在本课题研究后期，遍及全球的金融危机爆发，

为应对金融危机，各国包括我国纷纷出台了一系列促进企业发展的政策措施，包括促进中小企业发展的政策，在本书出版前，虽然对其做了一定程度的修改和调整，但是由于资料所限，难免挂一漏万，敬请各位读者批评指正。

**袁红林**

2010 年 10 月

# 目 录

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| <b>1 导论</b>                          | 1   |
| 1.1 问题的提出                            | 1   |
| 1.2 本书的研究内容、方法与创新                    | 10  |
| <b>2 中小企业发展与政策支持的理论基础</b>            | 16  |
| 2.1 中小企业：概念与特征                       | 16  |
| 2.2 政府支持中小企业发展的理论依据                  | 29  |
| 2.3 中小企业政策的特点与作用机理                   | 35  |
| <b>3 中小企业成长环境与中小企业政策关系的<br/>实证分析</b> | 44  |
| 3.1 问卷设计和样本情况说明                      | 44  |
| 3.2 中小企业成长环境分析                       | 48  |
| 3.3 中小企业政策评价                         | 66  |
| 3.4 中小企业成长环境与中小企业政策的典型相关分析           | 79  |
| 3.5 研究结论                             | 82  |
| <b>4 发达国家（地区）中小企业政策经验借鉴</b>          | 89  |
| 4.1 各国（地区）中小企业法律支持体系                 | 89  |
| 4.2 各国（地区）中小企业组织支持体系                 | 92  |
| 4.3 各国（地区）中小企业经济政策                   | 97  |
| 4.4 发达国家（地区）中小企业政策对我国的启示             | 109 |
| <b>5 完善我国中小企业政策支持体系的总体思路</b>         | 119 |
| 5.1 中小企业政策支持体系的构建                    | 119 |
| 5.2 中小企业政策支持体系的内容                    | 125 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| <b>6 中小企业发展的法律支持体系</b> .....    | 137 |
| 6.1 我国中小企业立法现状与问题 .....         | 137 |
| 6.2 中小企业法律、法规的完善 .....          | 150 |
| <b>7 完善中小企业发展的财政、金融政策</b> ..... | 158 |
| 7.1 中小企业融资概述 .....              | 158 |
| 7.2 我国中小企业金融支持政策的完善 .....       | 173 |
| 7.3 中小企业财税政策概述 .....            | 183 |
| 7.4 我国中小企业发展的财税政策完善 .....       | 191 |
| <b>8 中小企业发展的产业与技术扶持政策</b> ..... | 199 |
| 8.1 我国中小企业产业现状与问题 .....         | 199 |
| 8.2 我国中小企业产业扶持政策的完善 .....       | 207 |
| 8.3 我国中小企业技术创新的现状和问题 .....      | 216 |
| 8.4 我国中小企业技术创新支持体系的完善 .....     | 222 |
| <b>9 中小企业发展的社会化服务体系</b> .....   | 227 |
| 9.1 中小企业社会化服务体系概述 .....         | 227 |
| 9.2 我国中小企业社会化服务体系存在的问题 .....    | 233 |
| 9.3 我国中小企业社会化服务体系的完善 .....      | 240 |
| <b>主要参考文献</b> .....             | 248 |
| <b>附录一</b> .....                | 258 |
| <b>附录二</b> .....                | 263 |

# 1 导 论

## 1.1 问题的提出

### 1.1.1 中小企业在我国经济发展中的地位与作用

国际经验表明,中小企业在世界各国经济和社会发展中发挥着重要的作用,具有特殊的战略地位。在美国、英国、日本等发达国家及印度等发展中国家,中小企业总数占全国企业总数的 97%~99.7%,所吸收的就业人数占全国就业人数的比重达到 55%~78%,所创造的 GDP 占一国 GDP 总量的比重达到 50%以上。<sup>①</sup>在我国,中小企业在国民经济发展中也发挥着越来越重要的作用。虽然我国在新中国成立初期选择的是“优先发展重工业”的道路,但是在“大跃进”和“文化大革命”期间,我国还是有过两次中小企业大发展的经历。<sup>②</sup>改革开放以后,在“轻工业优先”的政策指导下,我国迎来了中小企业的大发展时期,这次中小企业的大发展无论是在时间的持续上,还是对国民经济的影响上,都远超过前两次。经过多年的成长与发展,我国的中小企业在扩大就业、促进技术创新、扩大出口及优化资源配置等方面发挥着难以替代的作用。

---

① 秦艳梅:《中小企业融资选择和策略》,1页,北京,经济科学出版社,2005。

② 秦艳梅:《中小企业融资选择和策略》,12~13页,北京,经济科学出版社,2005。



### 1) 中小企业是推动经济增长的重要力量

截止到 2009 年 9 月底,我国中小企业数已达到 4 160 多万户,占全国企业总数的 99.8%;经工商部门注册的中小企业数量达到 1 030 多万户,个体经营户达到 3 130 多万户。中小企业创造的最终产品和服务的价值占国内生产总值的 60%左右,生产的商品占社会销售额的 59%,上缴税收占全国税收的 50.2%,提供了近 80%的城镇就业岗位。<sup>①</sup>

2010 年第一季度,我国中小企业总体运行情况良好。中小企业增加值同比增长 20.3%,增速比全国平均水平快 1.2 个百分点;产销率达到 97.3%,同比提高 0.5 个百分点;外贸进出口保持较高增幅,非国有企业(不含外商投资企业)进出口总额 1 501.5 亿美元,由上年同期同比下降 12.2%转为增长 53.5%。中小企业从业人数 6 374 万人,增加 343 万人,增长 5.7%。截止到 2010 年 4 月底,全国规模以上中小企业达到 43.4 万户,同比增加 2.4 万户。中小企业经营状况继续改善,2010 年 1—2 月,规模以上中小企业实现利润同比增长 90.3%,亏损企业亏损额同比下降 30.5%,亏损面由上年同期的 23.6%降低到 19.6%,吸纳就业人数达到 6 374 万人,比上年同期增加 342 万人,占全部规模以上工业从业人员平均人数的比重由上年同期的 77%上升到 77.4%。<sup>②</sup>

这些统计数字说明,中小企业在我国国民经济中起着不可或缺的作用。虽然在国民经济中起主导作用的仍是大企业,但中小企业与大企业相互依存、相互结合,共同促进经济发展的格局已基本形成。这从根本上来讲,是因为中小企业在国民经济中正发挥着大企业无法替代的特殊作用。

---

① 《国务院关于促进中小企业发展情况的报告》,中国新闻网,2009-12-24。

② 朱宏任:《在第 38 次全国中心城市工业经济运行分析会上的讲话》,载《企业与企业家》,2010(6)。

### 2) 中小企业是社会稳定的重要保证

创造就业机会被认为是中小企业最重要的经济贡献之一。中小企业快速发展,形成了巨大劳动力需求,吸纳了绝大部分劳动力的增量和存量转移,缓解了就业压力。统计分析表明,仅在1992—2004年的12年间,我国城乡新增就业岗位9 048万个。其中,城镇非国有单位提供了12 794万个新增就业岗位,中小企业不仅弥补了城镇国有单位所减少的4 179万个就业岗位,而且使城镇净增加了8 615万个就业岗位。10余年间,农村就业人数总量变化不大,但农村乡镇企业、私营企业和个体户三者合计新增加了5 469万个就业岗位,这使得农村就业人口的分布发生了较大的变化。乡镇企业、私营企业和个体户三者吸纳的就业人数占农村就业人口总数的比重,从1992年的25.86%迅速上升到1998年的34.94%,2004年则进一步上升到36.85%。<sup>①</sup>2008年,我国50%以上的下岗失业人员、近50%的高校毕业生在中小企业中就业。<sup>②</sup>

### 3) 中小企业是促进国际贸易发展的生力军

中小企业对促进国际贸易的贡献,表现在其产品和服务的出口份额远比人们习惯上认为的大得多。据英国贸易部的一项调查,年营业额小于1 000万英镑的中小企业在出口中所占份额为14.5%,相比之下,年营业额超过2.5亿英镑的大企业却只有10%。在欧盟的一些国家中,中小企业的出口占总出口额较大的比重,例如,意大利为36%,法国和瑞典各为20%,荷兰与挪威也超过30%。在总体水平上,欧盟国家中小企业出口总额所占的比重超过40%。

除了直接的产品和服务出口外,许多中小企业还通过为大企业提供各种零部件和组装件的方式间接出口,这一形式在制造业中尤

---

① 周国富:《扶持中小企业发展的紧迫性与现实选择》,载《郑州航空管理学院学报》,2006(6)。

② 周晓红:《促进中小企业发展,缓解我国就业压力》,载《行政与法》,2009(7)。

显突出。除了普通产品外，在高科技产品的出口中，中小企业也占有重要地位。1996年美国出口的高科技产品中，50%是由中小企业提供的，剩下的50%中又有近1/3由中小企业提供配套服务。<sup>①</sup>在经济全球化不断加深的今天，跨国经营不再只是大企业的事，中小企业在实力不断增长的过程中同样可以进行跨国经营，开辟国外市场。目前中国中小企业对外贸易额已占全国进出口贸易总额的68.65%，据商务部统计显示，在中国对外投资主体中，民营企业数量超过70%，已经在全球五大洲120多个国家和地区进行了经营和投资。<sup>②</sup>中国中小企业在海外的投资领域、投资方式已由最初的货币投资、实物投资向股权置换、跨国并购等多领域拓展。中小企业的对外合作方式业已由改革开放初期的引进生产技术和资金为主，逐步转向“引进来”、“走出去”相结合的合作方式。

#### 4) 中小企业是促进竞争、合理配置资源的重要载体

通过竞争达到资源的有效配置是市场经济的重要特征。首先，由中小企业自身的性质决定，它们在竞争中能够发挥更为重要的作用。从西方发达国家经济发展的历史看，如果对公司、大企业的发展不加限制，必然导致公司、大企业对市场的垄断，从而导致自由竞争受限，企业活力下降。中小企业由于具有规模小、市场反应快、组织成本低等特点，能够参与公司、大企业不愿进入的市场空隙，成为市场空隙的填充者，中小企业填充市场空隙的过程就是社会资源优化配置的过程。其次，现代经济发展中既存在不断集中的趋势，同时也存在不断分散的过程。由于中小企业的大量存在，即使是在某一领域具有垄断地位的大企业，由于分工和专业化的原因，也必然和许多中小企业形成协作关系。也就是说，大企业的垄断优势是动态的、充满竞争的。在现实中，我们可以看到，不同的

① 袁红林：《中小企业成长研究》，4~5页，北京，中国财政经济出版社，2004。

② 许春野：《危机下中小企业跨国经营的“危”与“机”》，载《价值工程》，2010（5）。

行业都有中小企业在不断涌现。正是中小企业的竞争，成为推动市场经济繁荣和市场活跃的主导力量。最后，我国的中小企业在经济发展的进程中还起着改革“试验田”的作用。中小企业的改革成本低、运作简单，引发的社会震动小，相对容易转轨。比如，在我国改革进程中的承包、租赁、拍卖、兼并、破产等无一不是从中小企业开始的，在积累经验的基础上，逐步过渡到大企业，减少了社会资源的浪费。

虽然中小企业在我国经济发展中所起的作用已经得到人们广泛的认同，有关中小企业发展的理论和政策研究日益增多，政府及有关部门扶持中小企业的政策和措施也不断出台，但是具体考察我国中小企业发展的现状，我们可以看到，一些阻碍中小企业发展的关键性问题还没有得到很好的解决。究其原因，关键在于：一是地方政府在现有政绩考核体系的指挥棒下，对中小企业在经济发展中的地位缺乏深刻的认识；二是在制定中小企业发展政策时，由于缺乏明晰的理念和指导思想，出台的政策措施缺乏系统性，甚至出台的一些支持性政策流于形式；三是虽然有行政机构对中小企业进行管理，但是条块分割的影响仍然存在，不同部门之间的政策没有协调性，推出的一些社会服务体系也无法落实到位；四是对中小企业促进的立法落后。因此，继续对我国中小企业发展的政策体系进行研究，不但关系到中小企业在我国的进一步生存与发展问题，也关系到我国经济能否继续保持较快、平稳运行。

### 1.1.2 国内外研究现状

一直以来，在是否要扶持中小企业发展的问题上，存在截然不同的两种观点：一种观点认为，市场经济强调资源的市场配置和自由竞争，政府的干预与扶持有违市场经济的基本原则，而且容易产生官僚主义和贪污腐化，况且从整个国家经济的高度来看，中小企

业也不足以承担经济发展的重任，因此，对于中小企业的生存与发展，政府应该“不作为”；另一种观点认为，与大企业相比较，中小企业自身存在规模小、物质基础薄弱、融资困难等问题，如果放任其自由参与市场竞争，必然在竞争中被弱化甚至被消灭，出于产业结构、市场活力的考虑，政府应该对中小企业的发展进行扶持，政府的支持是中小企业生存与发展的外部条件保证。

历史发展到 20 世纪 70 年代中期，由于受世界生态环境的恶化、石油危机引发的经济危机、新技术革命等因素的影响，大企业暴露出越来越多的问题和弊端。与此相反，中小企业在各国经济发展中异军突起，发挥着越来越重要的作用，世界各国纷纷开始重视中小企业的地位和作用。各国政府纷纷出台各种政策措施，以促进中小企业的发展。

概括而言，各国政府出台的政策措施主要集中在以下几个领域：一是设立专门的管理结构，负责制定中小企业发展的政策措施，为中小企业提供培训、信息、规划等服务；二是为中小企业的发展提供法律保证；三是为中小企业提供融资支持；四是为中小企业提供财政支持；五是中小企业技术创新提供帮助；六是中小企业提供社会服务保障支持。

受传统计划经济体制的影响，我国在新中国成立后直至改革开放前的近 30 年时间里，对企业问题的研究主要集中在国有大型企业上，除极个别研究工作外，有关中小企业的研究始于改革开放之后。根据对有关文献的研究，20 世纪 80 年代以前，我国学者有关中小企业的研究成果不多，大量的研究工作见于 20 世纪 90 年代以后，而这些研究大致可以分为两种类型：一是借鉴型研究；二是本土化研究。前者的侧重点主要是介绍国外有关中小企业研究的一些成果（其中又以美国、欧盟和日本的研究成果居多），以及国外政府对中小企业的政策措施，希望以“他山之石”来促

进本国中小企业的发展。<sup>①</sup>后者研究的侧重点主要集中在论述我国中小企业对于国民经济发展的重要性基础上，提出一些政策建议和措施。

对于中小企业发展政策支持体系的研究，一直到了 2000 年之后才有所见。其中代表性的著作有史忠良《小企业发展研究》，俞建国《中小企业发展战略研究》，欧江波等《促进我国中小企业发展政策研究》，张炳申《产业组织、企业制度与支持系统》，李庚寅、周显志《中国发展中小企业支持系统研究》，易国庆《中小企业政府管理与政策支持体系研究》，刘国华、沈君《转型经济国家中小企业发展研究》，蒋伏心等《小企业产业定位与发展》，谢升峰《中国中小企业政府支持体系研究》，欧阳晓《中国支持中小企业发展的政策和服务体系研究》等。学者们认为，党的十五大以来，我国政府对中小企业发展问题的认识提到了战略性的高度，中央和各级政府都制定和出台了一系列的政策、法令和措施支持中小企业的发展。但是，与中小企业在我国经济发展中的战略地位相比较，中小企业的发展问题应该得到进一步的重视。而且，在现实中存在的许多较为突出的问题还需要进一步解决，如政府的职能还没有转变到位；管理理念与方法滞后；中小企业发展的宏观环境有待改善；中小企业产业结构布局不合理，且企业自身素质较差。在政府政策支持上，表现出政策主体多元化、政策手段单一化、政策目标模糊化、对象的笼统化等问题。要促进中国中小企业的发展，应该在借鉴发达国家（或地区）中小企业政策措施的基础上，结合我国中小企业的实际，从组织设置、法律法规、融资支持、财政支持、信息支持、社会保障、中介服务入手，建立合理的政策支持体系。

近几年，一些研究人员在评估我国前一阶段政府实施的促进中小企业发展政策措施的基础上，对我国中小企业发展的政策措

---

① 袁红林：《中小企业成长研究》，5 页，北京，中国财政经济出版社，2004。

施提出完善建议，如郝臣《中小企业成长：政策环境与企业绩效——来自中国 23 个省市 309 家中小企业的经验数据》，顾颖、房路生《中小企业支持体系问题研究——基于陕西省经验的实证分析》，高马良《经济转轨期中小企业成长环境与中小企业政策的关系研究——以浙江省为例》，陈红《我国中小企业发展政策支持研究——以西安市为例》，黄海生、罗军《完善我国中小企业发展的政策支持体系研究》，陈胜东《中小企业发展与中小企业政策的关系分析——以江西省为例》，王博雅《黑龙江省中小企业发展现状及对策研究》，舒萍等《我国中小企业支持政策体系变迁研究——基于新制度经济学的视角》，崔九翠等《中小企业发展的政策环境分析——基于苏南中小企业现状调查研究》，孙莹《吉林省中小企业发展政策支持体系研究》，孙学山《地方政府扶持中小企业发展的政策研究》等。研究结果普遍认为：支持中小企业政策的初衷与实际效果之间存在着严重的错位现象。<sup>①</sup>尽管政策实施已经多年，但是中小企业成长的环境一般。总体而言，东部、东北部环境较好，中部次之，西南和西北政策环境较差。过去困扰中小企业成长的问题虽然有所缓解，但是没有完全解决。

总的来看，近年来，学术界对于中小企业的地位、作用以及中小企业发展的某个方面（如融资、税收、财政、法律、信息）的内容研究较多，对中小企业发展与政府政策支持之间的关系也已引起了重视，而对于中小企业发展的政策支持体系研究较少，特别是在检验评估现行政策效应的基础上，如何进行完善和改进的研究成果更是鲜见。

---

<sup>①</sup> 顾颖、房路生：《中小企业支持体系问题研究——基于陕西省经验的实证分析》，载《经济管理》，2006（18）。

### 1.1.3 本书拟达到的目的

虽然中小企业在各国经济中都占有很大的比重,而且在各国国民经济发展中发挥着越来越重要的作用。然而,英国学者大卫·斯托里(David Storey)通过大量的研究发现,在庞大的中小企业群体中,只有 5%表现出快速成长的业绩。<sup>①</sup>也就是说,中小企业在各国经济发展进程中地位不断提升的同时,许多中小企业纷纷倒闭。在中国的 4 160 多万中小企业中,68%的企业将在 5 年之内倒闭,19%的中小企业存活期只有 6~10 年,而能活过 10 年的只有 13%。<sup>②</sup>据美国《财富》杂志报导,美国大约 62%的企业寿命不超过 5 年,只有 2%的企业寿命达到 50 年,中小企业寿命不到 7 年。我国连续 5 年的全国私营企业抽样调查显示,1993 年以前我国私营企业平均寿命周期只有 4 年,到 2000 年我国私营企业的平均寿命也只有 7.02 年。

中小企业的倒闭率高是一个世界性的现象。由于各国中小企业界定范围不一样,中小企业的数量不一,从绝对数上我们无法作出合理的判断,但是从相对数看,我国每年有 100 多万家企业倒闭,是美国的 102 倍。<sup>③</sup>这就促使我们思考这样一个问题,为什么在我国中小企业的倒闭数量大大高于国外中小企业的倒闭数量。不可否认,我国中小企业在管理水平、竞争力等方面确实与美国企业存在差距,但是如此悬殊的倒闭率,除了企业内部的原因外,中小企业的成长平台——外部环境也是一个关键的因素。

基于此,本书从系统的角度出发,在回顾与检讨我国现有中小企业发展支持政策,借鉴发达国家(或地区)扶持中小企业政策经验的基础上,对我国中小企业的政策支持体系进行改进和完善,以

---

① Storey D. J., *Understanding the Small Business Sector*, Routledge, 1994.

② 李政权:《中小企业二次创业:继往开来的泥泞路》, [www.globbrand.com](http://www.globbrand.com), 2004-09-15。

③ 辛保平等:《老板是怎样炼成的》, 5 页, 北京, 清华大学出版社, 2005。



期更好地指导实践。

## 1.2 本书的研究内容、方法与创新

### 1.2.1 本书的研究内容与框架

本书全面系统地论述了中小企业的界定标准、基本特征、地位和作用,在运用实证手段考察目前我国中小企业政策绩效的基础上,运用系统论和经济学的原理探讨完善我国中小企业政策支持的框架体系;运用比较经济学的研究方法,广泛地考察中小企业较为发达的国家和地区对中小企业支持的政策,并结合我国中小企业的现状,系统地提出完善我国中小企业发展的支持政策和措施。全书由 11 章组成。

第 1 章是导论。在导论中,较为深入地阐述了中小企业在我国经济中所处的地位和所起的作用。本书认为,中小企业由于性质上的特殊性以及在国民经济中作用的不可或缺性,政府应该扶持中小企业的发展。同时,本章还交代了选题的背景、研究的框架与方法、重点与难点,以及可能的创新。

第 2 章是基础理论。本章深入探讨了中小企业的界定标准及中小企业的特征,阐述了中小企业发展的基础理论,特别是政府支持中小企业发展的基本理论,介绍了政府政策体系的内容、模式和作用机理。本部分的作用主要是为后面的政策分析奠定基础,理清政策体系的内容。

第 3、4 章的内容主要是在系统考察我国目前支持中小企业发展政策及其实施效果的基础上,结合中小企业较为发达国家(或地区)的经验,为完善我国中小企业发展政策支持的框架体系提供参考。第 3 章通过实证分析的方法对我国中小企业的成长环境、政策措施进行了考察。本书认为,我国目前虽然出台了一系列扶持中小企业