

# 上海科技型中小企业政策支持现状调查

章卫民<sup>1</sup>, 劳剑东<sup>2</sup>, 殷林森<sup>3</sup>, 李 湛<sup>1</sup>

(1.上海交通大学 安泰经济与管理学院, 上海 200052; 2.上海大学 科技园, 上海 200072;  
3.上海金融学院 国际金融学院, 上海 201209)

**摘 要:**对上海市电子信息行业的62家科技型中小企业的调研情况进行了分析总结。汇总发现科技型中小企业对于政府支持政策的熟悉程度不容乐观,政策支持与企业需求不一致,并且处于不同成长阶段的企业对于政策的需求存在明显的阶段性特征。最后提出了政策建议。

**关键词:**科技型中小企业;成长阶段;政策支持

中图分类号:F127.51

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)10-0034-04

2006年6月,在上海市科委支持下,课题组对上海科技型中小企业进行调研,目的是调研科技型中小企业在各个成长阶段所了解和享受的政策,对现有政策实施的评价以及企业在发展过程中遇到的实际问题。调研选取上海市“十五”期间六大支柱产业之首的信息产业中科技含量较高的主体行业——电子信息行业,62家被调研企业注册区域涵盖高科技园区、大学科技园、孵化器以及其它园区或地区。由于目前尚无科技型中小企业成长阶段的具体划分标准,在调研时采取定性定量相结合的方法,以企业高科技产品生产所处阶段为主、企业的销售收入为辅的原则进行企业成长阶段的划分,将科技型中小企业所经历的生命周期划分为种子期、初创期、成长期、稳定期和蜕变期5个阶段<sup>[1-2]</sup>,据此划入种子期的企业有14家,初创期企业19家,成长期企业11家,稳定期企业18家。现就调研结果,对科技型中小企业在各个成长阶段的政策支持作如下分析。

## 1 科技型中小企业的政策环境分析

### 1.1 科技型中小企业对于政府扶持政策的熟悉程度

调查问卷将政策分为5个部分:指导性法律法规政策、

财政支持政策、金融服务政策、资金支持政策和人才、高新区、孵化器等相关政策。调研结果显示:

(1)科技型中小企业对政策的总体熟悉程度不够,比例仅为58.8%,而对财税政策的熟知度最高,达到了78.5%。这说明政府对企业的支持政策尚未深入人心,政企双方缺乏有效的互动。原因可能在于政府没有统一的宣传渠道让科技企业及时了解政策,致使部分企业对于某些政策完全不知情;或者企业认为政府的一些政策过于空泛,很难真正享受到优惠,所以不愿花太多人力物力去了解政策。

从不同功能的政策来看,对于财税政策的熟知程度最高,达到了78.53%,其余政策的熟知程度均低于65%。究其原因,可能是财税政策优惠与科技型中小企业的关系最为密切,相比金融服务、资金支持、人才及高新区相关政策,覆盖面最为广泛<sup>[2-4]</sup>。调研也发现,未能享受到实质性财税支持的主要是种子期企业,因为这个时期的企业产品仅处于研发阶段,基本无销售收入,所以一般企业都是处于亏损状态,从而无法真正享受到税收减免和园区税收返还带来的优惠。

(2)科技型中小企业对于政策的熟知程度随着企业的

[12] 张平,马晓.标准化与知识产权战略(第二版)[M].北京:知识产权出版社,2005.

[13] VERBEURE B, E V ZIMMEREN, G MATTHIJS. Patent pools and diagnostic testing [J]. Trend in biotechnology, 2006, 24 (3):115-120.

[14] BARZEL Y. Measurement costs and the organization of markets[J]. Journal of law and economics, 1982, 25:27-48.

[15] CARL S. Navigating the Patent Thicket: Cross Licenses, Patent Pools, and Standard Setting[C]. Innovation Policy and

the Economy, Volume I. MIT Press, 2001.

[16] LERNER J, STROJWAS M J. Tirole. The design of patent pools: the determinants of licensing rules [D]. Working Paper, 2005.

[17] 余翔,黎薇.美国生物技术企业的专利战略研究及其启示[J].科研管理,2007,28(4):9-15.

[18] GIBERT R J. Antitrust for patent pools: a century of policy evolution [D]. Working paper, 2002.

(责任编辑:赵 峰)

收稿日期:2008-02-20

基金项目:上海市科技发展基金软科学研究项目(076921020,056921057);上海市优秀青年教师选拔基金项目(sjr08001)

作者简介:章卫民(1965-),男,上海人,上海交通大学安泰经济与管理学院博士研究生,研究方向为科技政策管理。

成长呈现上升的态势。调研结果显示,种子期、初创期、成长期、稳定期企业对政策的熟悉程度分别为46.6%、57.0%、64.0%和66.9%。这表明企业随着自身的发展而逐渐关注与企业相关的外部政策环境,积极寻找有利于企业成长的各种条件。

(3)科技型中小企业技术创新基金最受认可。对于国家和上海市支持科技型中小企业发展的28项政策,调研企业对其中3项政策的认知度超过了80%。这3项政策是《关于对高新技术企业实行所得税若干具体政策的通知》、《进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展税收政策的通知》和《国家科技部科技型中小企业技术创新基金》,认知度分别达到80.7%、87.5%和89.9%。目前高新技术企业15%的所得税税率对很多科技型企业来说是很具诱惑力的,超过80%的认知度不足为奇,而软件产业和集成电路产业税收政策与此次调研的行业密切相关,87.5%的认知度完全在预料之中。对于科技型中小企业技术创新基金得到89.9%的认知度,一方面说明自1999年开始运作的重点支持高新技术领域创新活动,促进具有自主知识产权的科研成果转化取得了巨大成功,创新基金对促进企业创新进程,缓解中小企业技术创新资金不足发挥了积极作用。另一方面也印证了目前对科技型中小企业发展政策支持的缺乏,从而导致创新基金认知度一枝独秀的局面。

值得关注的是,调研的62家企业中获得创新基金支持的仅11家,而且成长期和稳定期的企业占了8家,说明企业不管处在什么发展阶段,都在关注创新基金。但是真正享受过创新基金支持的比例不高,而且支持的企业多数集中在创业后期的企业,原因在于创新基金是按项目资助的,要求承担资助项目的企业具有比较完善的管理结构、注册资本较多、产品已初步走向市场,这也在一定程度上限制了种子期、初创期获得创新基金支持的可能性。

## 1.2 目前科技型中小企业享受政策的情况

科技型中小企业获得政府支持的可能性与日俱增,“争取政策,享受政策”,已成为广大科技型中小企业纷纷追逐的一块蛋糕。然而事实上,科技型中小企业享受政府政策支持还很局限,表现在以下几个方面:

(1)种子期企业享受财税支持力度相对较小。调查问卷选取了“新办企业所得税减免或减半”、“‘双高’或‘双软’企业的税收优惠”、“进出口关税增值税优惠”、“特殊产业财税支持”、“园区或孵化器的财税优惠”5项财税优惠政策,依照不同成长阶段进行统计。总体来看,企业享受各种不同种类的财税优惠基本达到60%左右,说明财税政策方面的覆盖面还是很广的,但种子期企业享受力度相对较小,原因在于种子期企业特殊的阶段特征使其享受不到真正的优惠。

(2)企业享受金融、资金服务政策欠缺,初创期企业尤其突出。调查问卷选取了“国家开发银行贷款、商业银行贷款、中小企业贷款、风险投资基金”4项,直接资金支持包含“国家创新基金、技术进步资助、专项补助基金、市区级专项发展基金、技术改造项目贴息”5项。从总体来看,获得这

两方面政策支持的企业数量较少,比例仅占20%左右,政策支持力度明显不足。有22家企业曾获得商业银行贷款,在上述9项政策中属支持力度最大,但大部分集中在成长期和稳定期的企业,占了19家。处于种子期、初创期的33家企业获得的政策支持力度都很低,支持最多的风险投资基金也只有5家企业获得,说明对于创业初期的企业,政府在金融、资金服务方面的支持力度还存在很大的缺口。

(3)各类政府孵化器或园区提供的服务有待深化,从调研来看为入驻企业提供的服务主要集中在项目申报工作落实等基本服务,缺少对企业发展更具重要意义的融资服务、产品市场推广、技术支持、人才培养以及管理法律咨询等方面的服务。

(4)政府公共研发服务平台深受企业欢迎,有将近3/4用户使用过上海市公共研发服务平台,更有1/5的用户经常使用,说明上海市公共研发服务平台已得到了科技企业的广泛认可,且得到了很好的普及,可以说是上海市政府为促进广大科技型中小企业健康发展的一个亮点工程。

(5)政府支持政策对科技型中小企业影响深远。所有企业都认为财税、金融服务、资金支持对企业都达到了比较重要和很重要的程度。对于园区或孵化器功能的认识还存在一定不足,有14家企业认为孵化器或园区提供的服务可有可无,34家认为比较重要,14家认为很重要。这说明科技部门在对企业服务的过程中类似人才、技术、管理、法律咨询等服务的重视度不够,提供的服务不足,也可能是政府与企业之间沟通不够,企业有需求时却忽略了政府这个强有力的资源。对于企业来说,财税支持似乎是永远的主题,53家企业认为财税支持对企业发展很重要,其次为直接资金支持、金融服务。

## 1.3 科技型中小企业对目前政策的评价

现有支持科技型中小企业发展的政策可谓量多面广,但是实际实施效果却不尽如人意,从调研来看,中小企业对于政策的评价不高。在制定政策时如何从企业的实际需求出发,真正解决企业实际问题,是政府部门修订政策时面临的当务之急<sup>[2-5]</sup>。

(1)企业对于政策的评价总体满意度不高,局部差异不明显。政府对科技型中小企业的政策支持一般缺乏有效的反馈机制,使得政策的实施效果与当初目标是否一致不能得到及时反映,这也不利于政策的进一步修订。在对现有政策实施满意度的调查中,发现企业对政策的满意度仅为56.9%,说明目前企业对于现有政策不够满意。因此,政府部门有必要从政策的制定、实施、反馈、服务等各个环节实现与企业的良性互动,改善服务质量,同时修订不切实际的或过时的政策,以适应新的经济发展形势。而不同成长阶段的企业对于政策评价的满意度并不存在明显差异,均局限在50%~60%之间。因此,政府部门在提升对科技企业服务质量的过程中要涵盖各个发展阶段的企业,不能顾此失彼。

(2)政府部门在对企业实施政策服务过程中存在问题较多。针对中小企业发展过程中遇到的实际状况,调查问

卷选取了最为普遍的五大问题,结果显示:按严重程度排列,依次为政策支持与企业需求不一致、服务内容不全面、政出多门缺乏协调、服务态度差、收费过高或者乱收费。选择这五个问题的企业所占比例依次为71.0%、51.6%、30.7%、30.7%和22.6%。这说明政府对科技型中小企业的政策支持存在严重不足,应该从了解企业需求出发,切实将企业发展所面临的实际问题纳入考虑范围之内;在积极拓展企业服务内容的同时,切实提高政府部门的服务质量;协调好多个部门之间的权责关系,实现有策可循,避免各部门之间互相推诿,实现政策实施的最优化。

(3)政府支持与企业需求不一致是目前政策最大的问题,种子期和初创期企业的反映最为强烈,分别有85.7%和84.2%的企业认为存在此问题,而成长后期的企业反映有此问题的大约为60%左右。这种不一致反映了制定的政策与实际脱节,没有切中要害,不能解决实际问题,这是支持政策存在的最大问题。因为政府未能全面考虑到企业各个发展阶段的实际需要,从而使得支持政策缺乏有效性、协调性、可操作性,反映到企业层面就是“实际得到的政策优惠不够”,“有些政策如同虚设”等现象。因此,政府部门提高服务质量的首要任务是深入了解企业的发展之需,为不同成长阶段的企业“量身定做”支持政策,提高政策实施的效果,力求政策对口。

一般来讲,创业初期的企业面临的困难较大,政策的有效支持对企业的发展可以说是突破性的,得到一定的政策支持,很有可能帮助企业渡过创业初期的生死关,提升企业的存活能力,所以该时期的企业更加关注相关政策<sup>[6-7]</sup>。而处于发展后期的企业已经有一定的抗风险能力,已经有一定能力面对残酷的市场竞争,自然对于政策的关注程度有了一定的降低。因此政府在支持科技型中小企业发展过程中应该将重点放在种子期和初创期的企业上,对于成长期、稳定期的企业更加注重创造有利于公平、公正的市场竞争环境。

## 2 科技型中小企业的政策需求情况

近年来,我国中小企业的发展日益受到各级政府的重视,《中小企业促进法》、《科技型中小企业技术创新基金》、《中小企业国际市场开拓资金管理办法》等政策法规相继出台。在政府加大扶持力度的同时,有必要了解科技型中小企业的政策需求,提高扶持政策的针对性和实施效果。从调研中获悉企业对于政策的需求存在着明显的阶段性,企业需要政府加大支持力度,成立一个专门从事政策宣传与解释的机构显得尤为必要。

### 2.1 企业对政策的需求存在明显的阶段化特征

政府在制定支持科技型中小企业发展政策时应该注意政策的阶段性特点。从调研结果看,高新技术成果转化和产业化、打通融资渠道、人才资源、企业管理经营效率、扩大市场份额是困扰企业发展的五大难题。政府在政策制定时只有抓住这五个方面的重点才能真正实现政策支持与企业需求的对接。

(1)融资、高新技术成果转化是科技型中小企业发展初期急需解决的问题。所有的种子期企业和将近75%的初创期企业面临高新技术成果转化和产业的难题,这与科技型中小企业发展的阶段性特征紧密关联。这就需要政府在政策制定时可以考虑从特定产业导向、技术支持、人力资源、财税、资金、产学研合作等多方面进行支持来促进发展初期企业的技术成果转化;资金问题也是发展初期企业面临的难题,融资渠道的单一性使得企业前期资金异常紧张,政府在实施资金支持措施时应尽力避免政府办企业的老路,在加大创新基金覆盖面的同时,大力完善风险资本市场,通过参股社会投资基金、减免创业投资企业税收、避免双重税收等多种形式间接投资科技型中小企业,来拓展其发展初期的融资渠道。

(2)提高企业管理经营效率、扩大市场份额是科技型中小企业发展后期面临的问题。科技型中小企业到了成长期和稳定期都已有了自己特有的产品,对资金的依赖程度将逐渐降低,而更加关注企业产品的市场,因此扩大市场份额、通过提高企业管理经营效率来提升其市场竞争力成为关键。从调研结果看,超过50%的发展后期的企业都认为这两方面是企业的当务之急。据此,政府在政策制定时可参照这类企业的阶段特征,在政府采购、科技型中小企业市场拓展基金、各类管理财务咨询、市场推广、人才培训等方面帮助企业突破发展的瓶颈,快速占领市场。

(3)人才问题是始终困扰科技型中小企业的难题。超过50%的企业都认为存在着不同程度的人才问题,尤其以种子期企业为重,达到将近80%。与大企业相比,科技型中小企业规模小的劣势使得企业经常留不住人,“跳槽是家常便饭”的现象普遍存在。一方面由于中小企业发展不稳定,不能像大企业那样对员工提供完整的职业发展计划、福利待遇,大大降低了对员工的吸引力,员工不能拥有“安全感”和“归属感”;另一方面由于人员的高流动性导致中小企业不敢花大力气培养员工,都期望招到可以适合企业发展的人才,但是难度很大,从而导致目前人才短缺恶性循环的局面。政府可制定专门针对科技型中小企业的劳动政策体系来确保科技型中小企业的劳动力需求,促进科技型中小企业的雇员稳定和改善科技型中小企业员工的劳动福利等。

### 2.2 科技型中小企业对政策需求力度同样存在阶段性差异

一方面政府政策支持在直接影响和改变科技型中小企业的生存环境、促使生产要素的合理配置以及有利于其发展模式的形成和运行等方面起着重要的作用,另一方面现有政策在企业需求方面存在着供需不一致、内容不够全面、服务质量低下等现实问题<sup>[2]</sup>。因此必须加大政府对科技型中小企业政策支持力度。

(1)政府政策的支持力度总体要加大,特别需要加大配套服务支持力度。从企业需求出发,绝大多数的企业需要政府加大各方面政策的支持力度,调研结果显示选择加大支持力度或大力支持的政策均超过70%,尤其值得关注的是越来越多的企业开始认识到人才、管理、技术、信息等



配套服务的重要性,超过50%的科技型企业认为政府应该大力支持。虽然从前面统计结果我们看到,这些配套服务对企业的影响程度还没有达到财税、资金方面,但是现有政策条件下的巨大缺口导致其需求的猛增。

(2)处于不同成长阶段的企业对政策的需求力度不一。对不同成长阶段企业的调研结果看,科技型中小企业的阶段性特点导致对政策的需求存在相当程度的差异。总的来看,处于种子期、初创期的企业更加需要政策的支持。局部来看,种子期的企业主要需要直接资金支持、金融服务和配套服务的支持,初创期企业需要全方位的支持;成长期企业偏重于财税、配套服务的支持,稳定期的企业注重财税、知识产权、配套服务的支持。因此各个阶段需求的不同导致政府政策制定时需要考虑各阶段的差异性,对症下药才能取得更好的效果。

### 2.3 有必要成立一个专门负责宣传的机构

对62家企业的调研发现,有60家科技型中小企业认为,政府有必要成立一个专门负责宣传的机构统一负责政策的咨询服务。该机构应保持并发展同政府部门、政策实施部门和企业界的广泛联系,为企业实行优质服务,及时了解企业所需,及时向政府反映企业的意见和政策执行的效果,定期举行免费的政策解读会,不仅为那些需要政策支持的企业提供很好的咨询平台,同时可以通过政策制定者与企业界需求的对接,实现企业与政府的良性互动,成为政府与企业之间的纽带。同时,定期利用互联网等各种媒体宣传有关政策,建立积极能动的政策普及体制。该机构的活动经费由政府部门承担。

## 3 政策优化建议

(1)以立法和专职机构的形式保护科技型中小企业发展。一方面,科技型中小企业应纳入国家整体发展的宏观管理,从总体上制定科技型中小企业发展的长远规划和具体措施,严格贯彻“政府引导,企业主体”的指导方针。另一方面,建议成立一个隶属于国务院的专职的中小企业管理机构,统一规划和管理全国中小企业,并在各省市、县市设立相应的分支机构。

(2)构建阶段化的政策支持体系,实现政策供需的对接。在宏观层面上,政府可设置各类产业基金、专项资金等定向支持,也可对特殊行业进行税收优惠财政补贴,或者以与社会机构合作的形式引导投资,通过中介机构向企业提供诸如融资、信用担保、技术、信息、市场拓展、人才培养等特色服务。从微观层面上,可以选择以下几个突破口:

①突出专项基金的阶段效应,扩大专项基金的辐射范围。创新基金应定位于支持科研成果形成产品,实现产业化,特别是促进政府下达研发的技术成果走向市场,主要目标是支持种子期和初创期企业。在扶持项目转化的同时,应重视培育有发展前景的企业及团队。要重点资助试验开发和中试阶段的项目,突出共性技术和通用性强的技术转化。

②探索财政资金运作“母基金”模式,支持早期创业企业。我国创业投资产业尚处初期,其运作很大程度上依赖于政府资金的引导。因此,可以考虑在创新基金中安排部分资本金,与社会资金共同成立投资基金(投资公司),采取“母基金”运作模式,按照“政府引导、市场运作、专家管理”的原则来经营,对风险大、前景好、处于成长初期的企业进行投资。

③逐步建立科技型中小企业政府收购制度,助初创期企业一臂之力。将政府采购订单划出一定的比例留给科技型中小企业;也可以在政府采购订单中,规定大企业必须向科技型中小企业分包一部分零配件和产品等。在产品质量和售后服务无明显差别的前提下,适度优先采购科技型中小企业(特别是初创期科技企业)的产品。同时对自主创新的产品,政府应实行收购制度,帮助它们打开市场。

④进一步完善更加贴合科技型中小企业阶段发展的税收支持体系。税收优惠要逐步实现以直接优惠为主转向间接优惠为主,加速制定税前扣除抵免、延迟支付等符合高新技术开发活动规律的税收政策,允许对科研活动使用的先进设备、房屋等资产实行加速折旧等。

⑤逐步建立科技型中小企业社会化服务体系。政府可以通过各类中介服务机构实施各项优惠政策和措施,逐步构筑包括政府指导的机构和民间组织在内的科技型中小企业服务体系。该服务体系体现政府的意志,出面组织和开展有针对性的有偿服务,诸如创业辅导、企业诊断、市场营销、产权交易、技术支持、展览展示、法律咨询、管理诊断和咨询、人才培养、资金筹措、市场开拓和信息交流等。

(3)简化政策操作程序,建立政策评价体系,提高政策阶段实施效果。首先,简化科技新企业的申办手续。其次,简化各项基金、贷款的申报审批过程,提高政策的实施效果。对科技型中小企业政策实施情况进行及时评价,以提高政策的有效性,同时不断改进不足之处,以保证政策实施的效果。

### 参考文献:

- [1] 易牧农. 中小型高科技企业发展战略模型与阶段性综合评价研究[J]. 现代财经-天津财经学院学报, 2004(10).
- [2] 殷林森, 胡文伟, 李湛. 我国科技投入与产业经济增长的关联性研究[J]. 中国软科学, 2007(11).
- [3] 姜评. 国外中小企业政策比较研究[J]. 经济学家, 2000(2).
- [4] 傅梅烂. 科技型中小企业各成长阶段的生命体特征[J]. 商业研究, 2005(9).
- [5] 黄志刚, 赵玉林. 国外科技型中小企业发展模式的比较分析[J]. 武汉理工大学学报, 2001(9).
- [6] 王德侠. 美国中小企业的作用及其扶持政策[J]. 哈尔滨学院学报, 2004(8).
- [7] 汪陈友. 日本中小企业支持体系一般分析及政策启示[J]. 山东经济, 2006(2).

(责任编辑:王尚勇)