

地方政府视角下的小微企业政策支持体系构建

封卫强

(北京交通大学中国产业安全研究中心, 北京 100044)

摘要: 小微企业是我国国民经济的重要组成部分,在经济社会中发挥着不可替代的作用。由于小微企业处于弱势地位,发展过程中面临着成本高、用工荒、融资难、税负重等诸多问题。小微企业的健康发展需要突破体制障碍,在政策上得到支持。当前,国家层面已经出台了一系列小微企业扶持政策,取得了积极成效。各级地方政府要结合上级政策的贯彻落实,采取更加强有力的配套政策措施,加强小微企业政策扶持;各省市财政、税务、金融、科技与公共服务等多个部门,应共同推动对小微企业扶持政策的制定和贯彻落实。

关键词: 小微企业;地方政府;政策支持体系

中图分类号: F276.3 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2013.12.009

一个国家经济发展的活力与竞争力,不仅依靠“顶天立地”的大型企业,更依赖于“铺天盖地”的小型、微型企业(简称“小微企业”)。国际经验和我国现实情况充分表明,小微企业是国家和区域经济发展的生力军,尤其在解决就业问题上发挥巨大作用。英国和美国,一个靠科技创新、一个是减税。在风险投资、知识产权、抵押贷款等这些制度上进行创新,以扶持小微企业的发展。然而,在我国,除了在高新区的小微企业能获得较多的金融创新政策支持外,很多小微企业普遍存在融资渠道狭窄、融资量少、融资困难等问题。如何促进小微企业的健康发展,应结合不同地区的实际情况,制定出适合不同地区中小微企业发展的政策,形成以政府资金为引导,鼓励为小微企业融资服务的各类中介机构,给予小微企业与大企业相同的融资政策。从国际角度看,各国政府对中小微企业的投资模式各不相同,其中美国是以信贷担保为主的模式,日本是以直接“优惠”信贷为主的模式,这两种模式在美国和日本都起到了积极的作用。

目前,我国政府已经出台了一系列扶持政策以促进小微企业成长,并取得了积极成效。各级地方

政府、各部门应抓紧制定更加强有力的配套政策措施并加快贯彻落实,建立健全有利于小微企业发展的长效机制,让它们持续健康、又好又快发展。党的十八大报告明确指出:要在提高大中型企业核心竞争力的同时,大力支持小微企业特别是科技型小微企业发展。

1 我国小微企业发展现状^[1]

1.1 小微企业已成为我国国民经济和社会发展的的重要组成部分

2011年7月,工业和信息化部、国家统计局、国家发改委和财政部等四部委联合发布了《中小企业划型标准规定》,定义了十六个大行业的中型、小型和微型企业标准。我国首次在企业划型中增加了“微型企业”,这表明,政府部门对中微企业作用的认识更加深刻,也体现出了国家对小微企业进行扶持的决心。

小微企业具体包括:小型企业、微型企业、作坊式家庭企业与个体工商户等。世界银行的统计数据显示,目前,我国约有6000万中小微企业,在全球其数量排名第一。从全国范围看,中小微企业

作者简介:封卫强(1973—),男,博士,高级工程师,主要研究方向为产业安全。

收稿日期:2013-08-21

数量占到我国企业总量的 99.7%，其中，小微企业占企业总量的 97.3%，是我国实体经济的重要基础。

1.2 小微企业在我国经济社会中发挥着巨大的作用

小微企业具有雇员少、规模微小、创业成本低、就业弹性大、成果见效快、产权与经营权高度集中、产品与服务种类单一等特点。我国小微企业数量众多，经济总量庞大，社会贡献突出。它们提供了新增就业岗位的开阔渠道，搭建起了企业家创业成长的平台，为科技创新提供不竭的源泉，对促进经济增长、扩大就业、推动创新和保持社会和谐与稳定等方面，发挥着不可替代的、巨大的作用。

(1) 小微企业的健康发展关乎国计民生

我国小微企业分布在各个行业。国家发改委发布的数据显示，我国小微企业对 GDP 总量的贡献率超过 60%，对国家税收总额的贡献率超过 50%。

(2) 小微企业是创新的重要承担者

我国小微企业占到国家高新技术企业总量的 80% 以上。国家知识产权局统计数据显示，我国小微企业完成了 65% 的发明专利和 80% 以上的新产品开发。小微企业已经成为我国国民经济增长和发展的主要动力。

(3) 小微企业的发展是解决就业及创建和谐社会的重要保障

我国小微企业安置了大批简单劳动人员就业，提供了 80% 的城乡就业岗位。小微企业大多处于劳动密集型产业，有效解决了众多低端劳动力就业

问题，吸纳了 2 亿多人口就业。

(4) 小微企业是民营经济发展的活力之源，是民营经济转变发展方式的重要着力点和突破口

我国小微企业中不乏一批具备良好发展前景的企业，它们科技含量高、研发能力强、产品附加值高、市场竞争力强，将成为推动地方经济发展的重要力量。

2 小微企业政策扶持现状及存在的问题^[2]

2.1 小微企业发展面临的主要问题

由于小微企业规模小、产品单一、经营分散，与大中型企业相比处于弱势地位，往往被忽视、被轻视，尤其在经济出现较大波动时，更容易受到冲击。当前，我国经济处于转型期，劳动力成本和土地成本不断攀升，企业运营成本快速上升，同时加上国际经济形势恶化，外部需求急剧下降，人民币不断升值，小微企业正面临着内忧外患的困境。我国中小企业面临经营压力大、成本上升、融资困难、用工困难、税负过重、创新能力缺乏等突出困难和问题，其中，小微企业的境况更加艰难。小微企业要获得健康发展，需要自身的不断提升，但更需要突破体制上的各种障碍，在政策层面得到大力扶持。

2.2 国家对小微企业的现有扶持政策

一直以来，党中央、国务院高度重视促进小微企业的发展，先后制定了一系列相关的小微企业扶持政策措施^[3-5]，见表 1 所示。

表 1 我国小微企业扶持政策措施

时间	文件	内容与作用	备注
2000 年 7 月 6 日	《关于鼓励和促进中小企业发展的若干政策意见》	国家经贸委具体从 8 个方面，发布了 25 条具体的政策措施。	我国首个促进中小企业发展的综合性政策文件。
2002 年 6 月 29 日	《中小企业促进法》	九届全国人大第二十八次会议审议通过，2003 年 1 月 1 日起正式实施。中小企业发展史上一个重要里程碑，标志着我国中小企业发展进入了法制化轨道。	我国关于中小企业的第一部专门法律，但专门面向小微企业的相关政策非常缺乏。
2009 年	《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见》（国发〔2009〕36 号）	积极营造良好环境，促进中小企业发展。	
2010 年	《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》	积极营造良好环境，促进中小企业发展。	

续表

时间	文件	内容与作用	备注
2011年 10月12日	“国九条”	国务院研究确定了支持小微企业发展的九项金融财税政策措施。	尚须要金融、财税等部门制订实施细则，以便于贯彻执行。
2012年 3月	《政府工作报告》 (十一届全国人大五次会议)	要重点支持实体经济，特别是要支持小微企业。	“小微企业”成为政府工作报告新词，其生产经营出现了积极变化。
2012年 4月19日	《关于进一步支持小型微型企业健康发展的意见》 (国发〔2012〕14号)	有针对性地提出了29条政策措施。与国发(2009)36号文件相互联系、各有侧重、重点突出、指向性强。政策明确具体，既解决困难，又增强内生动力，提出了支持企业长期平稳健康发展的长效机制。	指导小微企业健康发展的纲领性文件。

这些扶持政策的连续组合出台，表明我国政府不仅要为小微企业摆脱现实经营困境创造条件，而且要为小微企业的发展营造良好的制度环境。

在中央政策精神的指导下，相关部门也积极行动，制定了36个配套文件，涉及到财税、金融、科技、公共服务等多个方面，合力破解小微企业难题，助推小微企业健康发展。同时，各地政府也出台了200多件具体措施和实施办法，例如，山东省政府率先在全国出台金融财税支持小型微型企业发展意见，进一步加大金融财税对小微企业支持力度。其他省市也陆续出台支持小型微型企业健康发展的实施意见，出台了许多配套扶持政策，为小微企业的发展创造了一个更好的成长环境。

2.3 现有扶持政策需加快落实与进一步完善

上述相关政策支持着小微企业发展，使各地小微企业面临的诸多困难得到一定的缓解，但已有法规偏重政策指导，亟需配套的实际操作规范来支持。这就要求尽快出台配套的操作性法律法规作为必要补充，进一步发挥出政策的效力。因此，各级政府部门需要结合上级政策的贯彻落实积极推出各种配套政策，进一步完善相关制度办法。

(1) 财税支持政策不健全，部分政策执行效果欠佳

目前，我国针对小微企业税收体系尚未建立完善。现有的小微企业税收优惠政策，内容上不够丰富，分布上不够合理，以所得税优惠为主，且层次不高，缺乏稳定性。财政支持手段较为单一，分配方法不够透明。即使国家颁布的相关优惠政策，由于复杂的审批手续，众多小微企业由

于人力、物力以及财力的限制，承担不起相关的高额费用支出。现有融财税支持政策措施，执行效果并不如人意。

(2) 金融支持政策仍需完善

近年来，我国各级各类金融机构都在加大对小微企业的支持，许多银行专门成立了微贷业务中心。与此同时，国内还成立了大量的小额贷款公司。但是，总体来看，目前，小微企业贷款状况与效果并不理想，相关政策仍需继续完善与落实。许多金融机构的小微贷款业务尚处于初期阶段，依旧面临体制机制、资源配置、风险控制、人才缺乏等一系列难题。

(3) 配套的社会化服务体系尚未建立

由于小微企业主自身文化素质及业务能力的限制，小微企业普遍存在经营管理上的缺陷，亟需建立面向小微企业的公共服务平台。然而，目前相关的咨询、培训机构服务能力有限，缺乏配套的社会化服务体系，制约了小微企业抗抵御各种风险的能力。

(4) 优惠政策的贯彻落实缺乏监督考核机制

地方各级政府与部门出于自身利益考虑，延迟制定有关落实政策或者配套措施不到位和财税支持力度不足，导致落实政策执行时间滞后、不配套、不衔接、打折扣等，小微企业获得政策信息的渠道又不畅，很多优惠政策只是停留在纸面上，出现“看得见，摸不着”现象。

(5) 缺乏专门的管理机构

目前，我国的小微企业经由各多个部委管理，这就造成了小微企业支持和管理政策的政出多门。

由于缺乏相互沟通，有关制度存在重复、甚至自相矛盾的情况；此外，单位管理部门重视程度不够也阻碍了小微企业作用的发挥。

3 地方政府促进小微企业发展的扶持政策及措施^[8]

当前，小微企业发展形势依然严峻，迫切需要政府进一步加大支持力度。各地政府要结合上级政策的贯彻落实，围绕服务和促进小微企业健康发展，充分发挥部门职能，积极落实国家和上级扶持小微企业发展的各项政策，用足用活各项政策的上限，因地制宜创新工作举措，大胆先行先试，研究确定更加强有力的支持小微企业发展的金融、财税政策等措施并加紧落实。具体到各省市财政、税务、金融、科技与公共服务等多个部门，应共同推动对小微企业扶持政策的制定和贯彻落实，对小微企业各项服务进行细化并贯彻差异化监管政策。

(1) 构建小微企业财政扶持政策

地方财政部门每年根据各地市微型企业发展计划，安排扶持微型企业发展资金预算，将补助资金切块下达给各地市财政部门。地市财政部门对市级财政资金、区县配套资金实行集中管理、统筹安排，并向申请人拨付资本金补助资金，补助比例控制在注册资本金的 50% 以内。

(2) 构建小微企业税收扶持政策

针对当前小微企业税负过重、发展动力不足等问题，各地税务部门应实施轻税、轻费政策，适当降低税负水平。为了促进小微企业可持续的健康发展，应避免依赖暂时性的免征行政事业收费的措施，而应通过税收规范与制度来减免小微企业的相关税收，促使国家财政切实让利小微企业。同时，税收征管部门应简化工作流程，优化小微企业办事程序，切实提高行政效率。

(3) 构建多层次、广覆盖、可持续的小微企业金融扶持政策

各级政府应设计制定出多层次的政府金融支持制度与策略，拓宽资金供给主渠道，使各层各类型小微企业均可获得政府金融扶持。一是应出台相关信贷政策，促使各商业银行专门设立“弱势产业支持信贷”来支持小微企业，并辅之以配套政策降低贷款成本与风险；二是政府应与金融机构加

强联动，加强小微企业信用担保体系建设，鼓励专门的小微企业贷款提供担保公司的成立，并加大对其监管和引导；三是由政府财政出资设立小微企业贷款补贴专项基金，对上述银行和担保公司进行一定比例的补贴，鼓励他们对小微企业进行贷款的积极性；四是应出台政策，引导成长性好的小微企业在“中小板”上市直接融资，拓展小微企业融资渠道；五是鼓励各国有银行推出更多的“短、小、急、频”的符合小微企业需要的贷款产品和服务，专门设立小微企业信贷服务授权授信制度，建立健全小微企业贷款风险补偿与激励机制；六是加快发展新型金融组织，建立小微企业融资综合服务中心，重点服务小微企业。

(4) 落实行政规费减免政策

对于小微企业办理证照、年检、年审等手续，三年内免收行政性收费。

(5) 构建用工优惠政策

一是为使农民工和城市居民、正式职工享有同样的待遇，各级政府制定并落实农民工户口、保险、住房及其子女入学与就业等问题；二是由政府承担主要资金，建立起“政府、企业和个人”三方共同出资的培训基金，广泛开展职工培训，提升员工素质。

(6) 构建土地优惠政策

对于项目规模大、影响程度广的小微型企业，各级政府在不违背土地控制指标的前提下，在土地上对小微企业给予适当的倾斜，比如，可通过土地置换等方式，适当增加用地指标，解决小微企业的土地使用权问题。在为小微企业办理土地证、房产证时，打开方便之门简化相关程序，促使小微型企业盘活资金有效融资。同时，为增加小微企业的担保物范围，盘活更多的资金，允许已经缴纳了土地出让金、补偿款而未获得土地使用权证的小微企业经营用地进行抵押或使用权的买卖。

(7) 设立小微企业政府管理专门机构

借鉴国内外有关管理经验，设立小微企业政府管理专门机构，专门负责小微企业的统一筹划和全面管理，尤其牵头制定小微企业扶持政策与制度，并由其监管各小微企业经营发展重大措施的落实，牵头组织小微型企业的业务培训、信息咨询、管理和技术指导等服务，促使小微企业得到政府的全面

支持。

(8) 打造小微企业公共服务平台

到 2015 年,我国政府将支持建立和完善 4 000 个小微企业公共服务平台,重点培育其中的 500 家公共服务示范平台。各级政府把握时机,进一步发挥公共财政的调节和引导作用,推动各省市科研机构、大专院校的各类实验室和测试中心向小微企业开放,敦促这些单位为小微企业新技术的应用提供便捷、畅通的咨询、论证服务;成立专门服务与小微企业的各种科技中介服务机构,如服务中心、科技咨询中心、技术交易市场等,对小微企业技术所需的信息进行收集与传递,推动新产品、新技术的研究、开发、生产和应用,并促进科技成果转化和技术转让;由政府出面托省内外大专院校或中介机构组织构建小微企业培训中心和即时沟通服务的平台,同时,引导各类社会培训机构为小微企业提供政策法规及企业管理方面的培训,逐步建立起适合于中小企业的培训体系,不断提升小微企业管理人员与从业人员综合素质,为小微企业的健康快速发展奠定坚实基础。■

参考文献:

- [1] Ayyagari M. Small and Medium Enterprises Across the Globe[R]. Washington, DC: World Bank, 2008-11.
- [2] Berger AN, Udell G. Relationship Lending and Lines of Credit in Small Firm Finance[J]. Journal of Business, 1995, 68(3): 351-381.
- [3] 中国网. 关注小微企业发展政策支持[R/OL]. (2012-04-27) [2013-07-10]. http://www.china.com.cn/v/news/2012-04/27/content_25250411.htm.
- [4] 何佳艳. 小微企业扶持政策摘要[J]. 投资北京, 2012(3): 87-88.
- [5] 潘晓娟. 小微虽小,却与我们生活息息相关[N]. 中国经济导报, 2012-05-05(B07).
- [6] 田耘. 后危机时代中国小微企业发展的政策支持研究[J]. 经济研究导刊, 2012(22): 30-32.
- [7] 马乃云, 张安安. 完善财税政策,促进中小企业发展[J]. 中央财经大学学报, 2012(8): 7-10.
- [8] 陈松鹤, 史青. 小微企业在稳增长中扛大梁——中央政策促进小微企业发展综述[J]. 中国中小企业, 2012(7): 18-21.

Development of Small and Micro Businesses by the Support of Local Government Policies

FENG Wei-qiang

(China Center for Industrial Security Research, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044)

Abstract: The small and micro businesses, as an important component of Chinese economy, are playing an irreplaceable role in the economy growth. Due to their inferior position, development of small and micro businesses is facing many problems, such as high cost, labor shortage, financing difficulty and heavy tax burden, etc. It is necessary to break institutional barriers and win the policy support to ensure the healthy development of small and micro enterprises (SMEs). Currently, the central government has promulgated a series of policies to support the SEMs and achieved good results. Coordinated with the national policies, local governments at various levels should take powerful supporting policies and measures to assist the SEMs. The multiple departments with respect to finance, tax, technology and public services at provincial and municipal levels should promote policy's formulation and implementation to support SEMs.

Key words: small and micro businesses; local government; support system of policy