
中小企业政策创新研究

——以浙江应对金融危机为个案

姒依萍

【摘要】我国中小企业发展中存在的诸多问题实质上是市场失灵与政府失灵双重交织的结果。浙江扶助中小企业应对国际金融危机的政策举措与政府行为异化例证了这一结果。因此,必须立足于完善市场机制和转变政府职能,不断创新中小企业发展政策。

【关键词】金融危机;政府与市场;中小企业;浙江

【中图分类号】F276. 3

【文献标识码】A

【文章编号】1001—2338(2010)02—0049—04

如何实现市场对资源的基础配置与政府对市场的合理干预之间的平衡是理论争论和实践探索的一个焦点。“市场与政府间的选择是复杂的,而且,通常并不仅仅是这两个方面。因为这不是纯粹在市场和政府间的选择,而经常是在这两者的不同组合间的选择,以及资源配置的各种方式的不同程度上的选择。”^[1]这既需要根据两者的功能和边界进行常态把握,更需要结合具体的国家发展阶段和发展实际有所侧重地妥善取舍。在当前应对国际金融危机的特殊困难时期,政府的救助往往是经济和社会最直接、最迅速、最有效的“稳定器”,尤其对中小企业走出发展困境意义重大。

一、市场失灵与政府失灵交织下的中小企业发展困境

中小企业,从经营主体上看包括国有中小企业和民营中小企业。目前,我国中小企业数量已占全国企业总量的 99% 以上,全国 GDP 的 55. 6%、工业新增产值的 74. 7%、社会销售额的 58. 9%、税收的 46. 2% 以及出口总额的 62. 3% 均是由中小企业创造的。^[2]但是,我国中小企业在国际金融危机影响下,更加突显了发展困境,如技术创新能力严重不足,企业治理机制不完善,社会信用体系不健全,不少领域的市场准入门槛过高,尤其是中小企业融资难问题非常突出。中小企业作为市场主体之一,其发展受市场调整和政府干预的双重影响。由于我国的市场经济体制尚不完善,现代法制体系尚未建立,政府主导经济的格局尚未转变,因此,中小企业的发展困境实质是市场失灵与政府失灵双重交织的结果。

(一) 市场失灵与中小企业的发展困境

由于市场的发展程度以及国情的差别,我国中小企业所涉及的市场失灵与西方发达国家相比有着明显的特殊性,即一般性市场失灵与市场不成熟现象并存。一般性的市场失灵内生于完善的市场经济,是市场经济本身所固有的基本特性。市场不成熟则是指由于市场主要构成要素存在重大缺陷或缺失,导致市场机制难以有效发挥作用的状况,是市场体制不健全的表现。^[3]主要体现在:一是垄断行为。目前我国市场中垄断的突出特点就是经济性垄断和行政性垄断并存。尤其是国有商业银行在金融市场处于垄断地位,其金融产品以国有大型企业、大型项目融资为主要对象,与中小企业需求不匹配。大型企业利用国有银行与其形成的共生关系,垄断银行信贷资源,造成中小企业特别是民营企业贷款困难。二是负外部性效应。如环境污染问题。据国家统计局和环保总局的调查,目前有 80% 以上的中小企业存在污染问题,占全国污染源的 60%。^[4]同时,中小企业安全技术落后、设施薄弱,普遍轻视安全生产,存在大量安全隐患,全国 80% 以上的安全生产事故发生在中小企业。^[5]三是宏观环境的风险。

作者简介:姒依萍,女,经济学硕士,宁波职业技术学院国际商贸系国际贸易专业讲师。研究方向:公共政策与区域经济。

中小企业本身规模小，其抵御市场风险的能力也明显弱于大企业。多数中小企业与大企业之间存在不同程度的依托或寄生关系，在产业链中处于从属地位，一旦遭遇严重经济波动，中小企业必将首当其冲面临生存和发展的种种危机。四是市场体系不完善。要素市场发育不成熟，资源要素价格、公共服务品价格的市场形成机制尚未确立；地区封锁、部门分割、垄断寡占等现象大量存在，市场竞争不充分，部分商品和生产要素的自由流动尚未实现；市场基础设施建设相对滞后，流通效率较低，物流成本过高；社会化服务水平与中小企业实际需求之间存在较大差距。市场失灵造成中小企业发展面对着大量的最基本的资源配置方式与效率的抉择问题，严重影响了企业的获利效果与发展潜能。

（二）政府失灵与中小企业的发展困境

我国处在由计划经济向市场经济的转型时期，客观上要求政府必须转变职能。一方面需要建立起符合市场经济要求的政府运作模式，弥补市场失灵；另一方面，还要面对经济发展落后的现实困境，在一些领域不得不担负起培育市场甚至替代市场的责任。但是，因政府职能转变与市场体制建设不同步，导致了政府缺位和政府越位现象并存，为中小企业发展人为增设樊篱。

一是政府越位。政府依然不同程度地延用计划经济体制的管理模式，对国有和非国有企业实行差别对待，形成各种有违市场经济规律的政策性进入壁垒，导致中小企业创立门槛高，审批环节多、手续烦琐等问题，而且一些在国外不需要纳入管理的非正规个体和微型企业，在我国仍然需要注册登记。少数地方政府片面理解政府扶持，过多干预甚至直接插手中小企业的投资和经营。更为严重的是，一些政府部门和官员出于谋求部门利益等动机，采取出台政策规定的办法主动进行制度性“设租”、“创租”，如巧立名目在相关政策中强行列入不必要的培训、资格审查、评比等项目，对中小企业变相摊派。

二是政府缺位。首先是监管缺位，如行政垄断以及地方保护主义没有根除，严重干预市场及企业经营的现象屡禁不止；对市场竞争中出现的不正当竞争行为打击处罚不力，一些地方市场秩序混乱；对一些行业缺乏必要的引导和限制，存在过度投资、低水平重复建设；对中小企业污染问题、安全生产问题及产品质量问题管制不到位，使消费者权益受到不法侵害，等等。其次是服务缺位，即在解决中小企业普遍面临的资金、人才、技术、市场等难题方面，政府采取的措施与中小企业的现实需求之间仍然存在较大差距，中小企业经营困境并没有根本改观。再者是法治建设缺位，如一些重要的市场法规尚未出台，现有法规之间尚未形成完整一致的规则体系，相关政策法规之间甚至上下位法规之间存在不协调甚至冲突，削弱了市场规则的调控能力；国内规则与国际规则冲突的问题仍较突出，许多方面尚未与国际接轨。总之，由于政府职能的缺位，我国中小企业的发展缺乏良好的制度环境，即使在中小企业发展极为繁荣的浙江亦不容乐观。如，2009年浙江省政府门户网站推出了中小企业法治环境网上调查，听取广大网民的看法和建议。选民对于“您认为当前中小企业法治环境如何？”给出“很好”评价的占5.14%，“比较好”的占14.40%，“一般的”占32.39%，“不好的”占46.02%，另外2.06%的网民表示不清楚，可见政府转变职能的要求十分必要与迫切。

二、浙江扶助中小企业应对金融危机政策个案

（一）政策举措与效应

浙江民营经济比重高、外贸依存度大，特别是一般贸易比重高、中小企业和轻型加工业比重高，由此决定了此次金融危机对浙江经济的影响尤为明显。2008年以来浙江经济出现了工业生产下滑、出口增速回落、企业投资积极性下挫的不良态势，工业企业特别是中小企业的发展经历了前所未有的困难。一是产销普遍下降，作为工业经济发展“风向标”的工业用电增幅持续下降。二是出口持续下降，许多中小企业产品出口大幅受挫，出现了长单变短单、大单变小单的现象。三是效益急剧下降，特别是宁波、丽水、金华和杭州，下降幅度历史罕见；大批中小企业停工、半停工甚至倒闭。

广大中小企业陷入发展危机，无疑将对浙江经济的平稳发展和社会的和谐稳定带来巨大的影响。面对企业生产经营困难加剧这一严峻的形势，2008年以来，浙江省委省政府及时提出“标本兼治、保稳促调”、“企业为基、民生为本”的工作思路，充

分发挥政府的职能作用，密集出台了一系列的政策举措，把帮扶企业作为保增长、保民生的重点工作来抓，着重开展对企业的“解困、扶持、服务”，扶持广大中小企业的平稳发展。一是减轻中小企业负担。通过实施各类税收优惠政策，包括增值税转型改革、出口退税、高新技术企业税收优惠等，取消和暂停征收多项行政事业性收费，降低部分涉企业经营服务性收费标准，规范中介服务类收费，减征企业社会保险费，调整单位基本养老保险费缴费比例，2008 年共减轻企业负担 50 多亿元，2009 年减轻企业负担达 400 亿元以上。二是缓解中小企业融资难。金融危机以来，浙江各级政府积极创新金融服务模式，安排省级小企业贷款风险补偿资金，加大对中小企业的信贷投放力度，支持发展小额贷款公司创新金融产品，推进成长性好的中小企业在创业板上市，拓展中小企业多元融资渠道，推进无形资产质押和农民住宅产权、林权抵押贷款改革，从而有效缓解了中小企业融资难问题。三是加强要素保障和协调推动。完善土地、环保、规划等投资项目审批联动机制，加快项目前期、审核报批、政策处理和组织实施等工作。省级有关部门和金融机构还建立了重大项目的土地、资金等要素保障协调机制，着力解决建设用地空间结构问题，确保实现全省耕地占补平衡。四是及时介入企业破产重组。浙江各级政府建立了由政府、司法、金融等部门共同参与的经济金融风险预警和处置机制，采取综合措施预防和化解企业债务危机，积极处置多起区域性龙头企业资金链断裂事件。如由政府主导重组台州飞跃集团、绍兴华联三鑫集团等。

在政府强有力的政策促进下，加上国际经济环境的回暖，浙江中小企业发展出现了回升的良好势头，企业定单逐渐增多，不少企业重新出现了“招工难”的问题。据统计，2009 年 1 月至 8 月份，浙江规模以上中小企业实现工业增加值 4119 亿元，同比增长 3.1%，已连续 3 个月实现正增长；实现利润 893 亿元，同比增长 0.3%，年内首次实现正增长。

（二）政府行为异化问题评价

在应对金融危机的过程中，浙江的政策干预度，无论是总量还是结构，都存在某种程度的过度倾向，政府的深度介入改变了政府与市场关系的正常平衡，扭曲了市场机制，甚至出现了市场化改革的倒退。一是政府重新扮演了投资主体的角色。尽管民营经济发达，但浙江的政府性投资仍是拉动投资增长的主体。2009 年上半年，占比超过六成的非国有限额以上投资仅增长 6.4%，低于国有投资增幅 25.2 个百分点，其中限额以上制造业投资仅增长 2.8%，在 30 个制造业行业中有 16 个行业投资下降，纺织、家具等传统行业投资下降得更明显；实际利用外资同比下降 13.5%。大规模的财政投入和宽松的流动性直接拉动投资尤其是政府投资，为 2009 年 GDP 的增长起到了关键作用。二是政府主导了“国进民退”大潮。金融危机的严重影响使浙江各级政府意识到，以民营经济、中小企业为主体的经济结构存在很大的风险，于是一股政府主导的“国进民退”潮流开始涌动。如中国股份制公司发源地台州正面临新世纪以来的首次民营企业规模化转制潮。引入国资、外资入股当地民营企业，是新一轮台州股份制改革的重头戏，似乎已成为地方党委政府应对金融危机、引领区域经济发展的一种新思考和战略创新。政府计划在未来 5 年内，将台州国有经济从占总量不到 2% 的比重提高到 30% 左右。^[6]三是政府公共资源过度向企业集中。各地政府千方百计出台各项措施帮扶企业，把保企业作为经济工作的中心。然而，有限的政府公共资源过度向企业集中，无疑会弱化公共服务。如杭州市出台了公务员替投资人“跑腿”代办投资项目审批的新型公共服务模式。代办制根据投资者自愿委托的要求，由公务员为其集中办理投资项目的行政许可、公共服务等事项，提供无偿、便捷、高效的全过程代理服务行为。在当前金融危机影响下，代办制确实为企业与政府之间架起了沟通和帮扶的桥梁，让企业投资者切身感受到政府的温暖，坚定应对金融危机的信心。但这种“保姆”式的面向企业的公共服务模式，无疑是应急之策，不从根本上转变政府职能、改革行政审批制度，如此的公共服务只会更加偏离政府的公共角色。

三、创新中小企业发展政策建议

从世界经济史的演进规律来看，危机过后不可避免会加强政府对市场的干预。但是，政府采取的一切调控措施，都要以辅助市场的自我恢复机制发挥作用为宗旨，绝不能由于紧急或危机状态下必须采取一些特殊政策而否定市场经济体制改革的基本方向。因此，以应对金融危机为契机，我国必须更加深入地推进市场化改革，完善市场机制，健全市场体系，在促进中小企业发展的过程中完成完善市场机制和发挥政府职能作用的双重使命。

第一，完善中小企业发展的法律体系。市场经济是法制经济，中小企业发展以完善的法律制度为保障，而政府行为也必须严格限制在法律框架内。因此，健全和完善市场法律系统既是规范政府和企业行为的基本规则，也是保护中小企业合法权益的制度保障。目前《行政程序法》等基础性法规尚未出台，而已经出台的《反垄断法》、《中小企业促进法》、《反不正当竞争法》、《行政许可法》等涉及中小企业发展的法律法规普遍存在原则性规定过多、不便操作的问题，因此要进一步予以完善或者制定相关实施细则，增强其可操作性。同时，加快依法行政进程，减少政府干预中小企业经营的随意性。

第二，进一步放开民间资本的市场准入。在应急的情况下需要政府扩大投资，但从可持续发展来看，更需要放宽民间资本的准入限制，允许和鼓励民间资本进入基础设施、公用事业、金融服务和社会事业等垄断性、公益性领域，扩大社会资本投资。支持和引导民营企业进入科教文卫等非营利性领域。认真落实国务院鼓励民营经济发展的 36 条规定，把反垄断作为国策和国家战略来执行。

第三，进一步完善中小企业的社会服务体系。在完善中小企业外部环境方面，除了政府作用外，还特别需要发挥各种社会组织的作用，建立起为中小企业发展提供所需的各种社会化辅导体系。比如，通过类似“中小企业协会”或者行业协会，以及以地域和行业为背景成立的商会等纯民间组织，发挥其自治、自律和自我保护职能，了解中小企业需求与发展中面临的各种制约因素，向政府传导信息，制定发展规划，成为政府与企业沟通的中介和桥梁。适应经济全球化背景下的技术创新和商业机会要求，大力发展信息、管理咨询、法律、会计、现代物流等现代服务业。

第四，构建有效的中小企业融资支持体系。中小企业融资，存在先天上的很多劣势，信息不对称、信用风险、抵押物较少、抗风险能力差等诸多问题都是制约中小企业融资的现实难题，即使是金融市场很完善的西方发达国家，中小企业融资也很困难。因此，中小企业融资不能单纯依赖市场来解决，政府应为中小企业的发展创造融资支持。包括：设立中小企业发展基金，如建立中小企业信用担保基金和中小企业互助基金；改进商业银行对中小企业的服务，通过发展各种金融服务来加强对中小企业的互助和辅导；建立中小企业信用担保机构；完善资本市场，提高中小企业直接融资机会，如建立二板市场和债券市场，尤其是企业债券二级市场和可转债市场，发展票据业务和同业拆借。

第五，深化行政审批制度改革，降低创业门槛。审批制度的改革对企业 and 政府而言是“双赢”，既为企业“减负”，充分发挥企业参与市场竞争的潜能；又能为政府“松绑”，使政府抽出更多的精力履行好公共服务的职能。实践证明，政府从审批经济中解放出来，将会给中小企业的发展提供更大的活动空间。应按照市场经济规律的要求，遵循公开、公平、公正原则，取消应当由市场机制调节的政府审批项目，建立结构合理、管理科学、程序严密、制约有效的审批管理制度。

参考文献：

- [1] 查尔斯·沃尔夫． 市场或政府——权衡两种不完善的选择 [M]． 北京：中国发展出版社，1994． 132.
- [2] 刘伟章，杨振刚． 我国中小企业初创期的成长约束与治理制度创新 [J]． 时代贸易，2007，(9).
- [3] 李明． 中国中小企业发展环境分析与政府政策支持体系的构建 [J]． 郑州航空工业管理学院学报，2008，(10).
- [4] 兰新珍． 治理中小企业污染 [J]． 北京周报，2004，(44).
- [5] 张超，梅强． 中小企业的创新与安全生产 [J]． 商业研究，2005，(7).
- [6] 浙江民企遭遇国有化大潮 [J]． 中国新闻周刊，2009，(37).