
上海中小微企业发展环境 调研和对策研究

课题组¹

（民建上海市委 200041）

【摘要】：中小微企业是我国转变经济发展方式，优化企业经营模式的重要动力，是企业家成长的主要平台，是提供新增就业岗位的重要渠道，是业态、技术和管理创新的活力源泉。近年来，上海市委市政府高度关注中小微企业发展，为进一步营造有利于中小微企业发展的政策环境，民建上海市委积极开展调研，重点分析制约制造业和服务业等实体经济领域的中小微企业发展瓶颈因素，并提出相关对策建议。

【关键词】：中小微企业 发展环境 对策研究

中小微企业是企业的主力军和主体，其生存状况对于整个经济体的健康发展具有重要影响。根据中央要求进一步降低中小微企业负担，共同面对经济困难局面，民建上海市委积极行动，就当前中小微企业的负担情况展开调研，并提出若干减负建议。

一、中小微企业面对六方面成本压力

当前外部环境严峻复杂，经济下行压力较大，实体经济的成本压力继续增加。为进一步了解企业运营成本等影响中小企业发展的关键问题，民建市委听取不同领域、不同类型的诉求，归纳出中小微企业普遍感受到的六方面成本压力。

（一）社保费用减负效果有限，企业用人负担依然过重

1、社保降低收益难以覆盖最低工资调高的支出，用人成本继续提高。社保费用高是一直横亘在企业发展道路上的难题，近期各地纷纷出台了调低社保费用的办法，尽管幅度只有一二个点，却让企业看到了政府的良苦用心，看到了政府对企业期待的积极回应。然而，最低工资的上涨步伐并未暂停，使得降社保的效果消除殆尽。

一方面，为应对经济不景气出台了降低社保缴费的政策；另一方面，最低工资仍延续经济景气时期一路上涨的做法，最终导致两个政策反向运动，企业享受不到实惠。

以上海为例，尽管近日下调了社保缴费率，但随着最低工资上调，企业实际支付费用不降反升。以 2015 年度与 2016 年度上海市企业单位实际缴费（按最低工资）为例：上海市 2015 年度企业应缴社保费用为 707（2020 元×35%）元，而 2016 年调整后应缴社保费用为 711.75（2190×32.5%）元，可见 2016 年度上海市企业单位的社保缴费并未真正下降。

2、最低工资标准调高导致部分企业工资倒逼式普涨，人工成本连年上升。对于员工收入分布较广或者最低工资标准收入人

¹注：此文系民建上海市委课题组所撰。

员占比较多的企业，最低工资标准的上调对其影响很大，尤其是制造业企业和普通服务业企业，其中很多属于中小微企业。除了企业最基层的工资受最低工资标准的上调而提高，其它低收入层级的工资也要依次上调，从而全线推高了企业的员工工资。

政府每年提高一次最低工资，这些企业就要每年对员工工资进行一次普调，压力巨大。企业人工成本被动上升，脱离了与企业劳动生产率联动的关系，脱离了企业的实际发展情况，导致这些企业对最低工资标准每年必涨的固化做法不免有怨言。

最低工资标准上调是员工共享发展成果的重大举措，但在经济不景气时，需要员工和企业一起共度难关，应考虑暂停上涨步伐以体现同舟共济的精神和氛围。

3、一些特殊行业社保费用存在多缴和重复缴费，人工成本该降的难降。社保缴费的有些规定与某些特殊行业的实际情况不符，不能够适应专业化分工的趋势。

例如，与劳务公司签约的员工工作时间短、流动性较大，若要求用人单位按年度缴费就会发生多缴或重复缴纳的现象。如建筑、装饰行业，一般都是与劳务公司签订合同，虽然用人时间短（如 3 个月）却要缴纳一年社保费用，而且员工换了不同公司后，其他公司又必须再次为其缴费，甚至有的员工在外地已经交过，导致重复交费。

（二）税费支出长期居高不下，营改增减税作用不明显

1、随成本构成变化增值税实际负担持续增长，营改增的实际获得感不强。中小企业对增值税的感受是喜忧参半，或是先喜后忧。喜的是增值税实施初期，原材料成本占销售额的比重较高，一般可以达到 80%以上，增值税抵扣对降低企业税负的效应明显，对促进产业分工的作用明显。

忧的是随着人工成本和租金的长期上涨，人工和租金占销售额的比重甚至达到了 80%以上，即可抵扣部分已经不足 20%，企业对增值税的实际感受是税负依旧较高。实行全面营改增以后，即使租金可以抵扣，可抵扣的部分占比也小于 50%，与增值税实施初期的 80%可抵扣相比，营改增给予企业的获得感已不足。

2、小规模纳税人失去进项抵扣资格，实际承担税负可能高于一般纳税人。营改增过于强调 500 万以下中小企业 3%的征收率，对其未来的税收压力没有充分预估，这项规定可能会导致中小企业处于更加困难的境地。

一是 3%的征收率从表面看比营业税有所降低，但其无法抵扣进项税，从而导致其实际税负要高于一般纳税人。

二是中小企业开出的发票也不能作为其他企业的抵扣项目，客观上削弱竞争优势。

三是对小规模纳税人而言，取得上游的货物和服务无法抵扣，或者上游企业涨价幅度很大，提高了企业成本，小规模纳税人 3%的低税率也无法抵消这一成本。

3、中小微企业费用支出占应税所得额比重高，营改增实际负担可能增加。中小企业多处于竞争性领域，利润较为微薄，调研显示中小企业缴纳税费大于利润的一半，加上一些隐性负担，如为应对名目繁多的审批、检查、评审而付出的人员和时间成本等，往往“挣的少交的不少”，导致中小企业虽然与大企业适用税率相同，但由于规模小且利润薄从而支付的额外成本的占比反而更高，实际负担的税负水平也就更高。根据 2014 年发布的《中小企业税收发展报告》，更能代表中小型企业的新三板企业，无论是综合税负、所得税负、流转税税负均高于主板企业，综合税负更高达 180%。

4、针对小微企业的税收免征政策掌握过严，实际可获益的企业范围过小。当前，中小企业需要缴纳的税收种类包括所得税、

增值税、营业税、流转税附加、印花税、契税等，另外，还有诸如残疾人保障费、教育附加费、小区管理费、河道费、城建税等，政府虽然多次出台减轻中小企业税负的政策，但实际情况却未达预期。

2013 年 8 月 1 日起，国家对小微企业中月销售额不超过 2 万元的，暂免征收增值税和营业税，之后范围调整到月销售额 2 万元至 3 万元的企业。被调研的企业家普遍反映此范围太小，几乎没有企业享受过这种政策。

假设小微企业的企业家不拿工资，如果按照职工 3500 元月收入确定为免征额的规定，企业利润率设定为 10%，仿照这个水平免征的月销售收入至少应该调整为 3.5 万元，如果对企业主再宽容一些，考虑其付出更多，月销售收入免征额调至 5 万元也未尝不可。

（三）人才招聘安置管理困难，额外增加用人成本

1、中小微企业年度招收人才规模较小，实际支付的人力资源成本人均更高。

一是由于企业规模小，招收的人员少，招收人才的单位成本更高。

二是由于中小微企业缺乏合理的人力资源规划、人力咨询平台和科学的人力资源管理体系，在招聘等方面往往缺乏计划性和专业性，人才的招收和使用存在很多不适应的状况，客观上提高了企业的人力资源成本。

三是由于企业管理不健全、品牌知名度和文化建设存在缺陷，人员流动性大，员工的忠诚度较低，造成企业所需的管理人才、专业人才，尤其是核心人才得不到及时补充，消耗大量成本。

2、中小微企业人才市场的议价能力较弱，聘请适用员工往往带有附加条件。中小企业为增加吸引力，通常还要提供配套设施。以住房为例，随着房价的进一步攀升，为员工租房成本不断上升，这些费用最后都不同程度地转嫁到用人企业。

而政府提供人才公寓总量少、限制多，如租房者需是研究生以上等。虽然人才公寓的租金价格并不便宜，但大多还是供给那些税收贡献大，或是属于高科技的大企业，中小企业能获得的机会甚少。

（四）企业融资成本长期高企，困难时期更显步履艰难

1、中小微企业享受不到利率下调的好处，实际单位成本远高于名义利率。利率市场化后，中小企业的贷款利率不降反升。据了解，银行对中小企业的贷款利率一般都在上浮。

很多中小企业仍贷不到款，只能转向利率高得惊人的民间市场，利率下浮只能“看得见够不着”，政策落实过程中遭遇了“最后一公里”现象。

即使银行放贷，但额度往往分成贷款加银行承兑汇票两种形式，开承兑汇票另需一笔手续费，借贷成本相应提高，部分银行要求企业拿到承兑汇票后去别家银行付 3% 的手续费贴现，再把资金存到原本放贷的银行，才能展开下一轮贷款。

2、中小企业融资需要缴纳更多的附加费用，实体经济未获得有效支持。中小企业通常还面临担保费、咨询费等各类附加条件。如中小企业融资以抵押贷款为主，银行一般会要求企业通过担保公司担保，动辄 2%-5% 的担保费用使得企业举步维艰。

目前并不缺资本，只是在配置上存在较为严重的错位现象，资金未能以合理成本配置到合适的行业和企业中去，使得资本

市场对实体经济的支持作用没有显现，导致信息、资金和交易渠道上处于劣势的广大中小企业的利益没有保障。一方面大量资本找不到合适的投资标的，而另一方面，大量中小企业又缺乏资金进行转型升级。

（五）各类收费多且不尽合理，实际增加企业运行成本

1、欠薪保障金和残疾人保障金设置不甚合理，企业表示异议。据统计，目前涉及中小企业的收费有来自 30 多个部门的 70 多种收费。虽然自政府清理不合理收费以来，确实成效显著，但仍有需要改善的方面。其中欠薪保障金和残疾人保障金设置尤为不合理。

一是欠薪保障金实际让守法企业为违法企业支付成本。1999 年，上海开始设立欠薪保障制度，适用职工人数在 300 人以下的小企业。2007 年 6 月，市政府发布《上海市企业欠薪保障金筹集和垫付的若干规定》，征收面和规模进一步扩大。虽然数额不大，但由守法企业为跑路企业“买单”，在实践中可能会导致道德困境，即劣币驱逐良币。

二是残疾人保障金有公共职能转嫁之嫌。保障残疾人权益是政府应尽的职能，政府对于招聘员工时歧视残疾人的企业可予以处罚，但是要求没有违规的企业缴纳残疾人保障金或承担一定人数的残疾人工资，未免涉嫌转嫁政府职能，强制企业承担原本属于政府的社会责任。在中小微企业总体发展更加困难的情形下，政府应该承担更多的支出，以缓解企业的生存压力。

2、个别行业协会收费带有政府行政性收费的影子，企业有苦不敢言。行业协会收费繁多，除了会费外，企业每年都会收到来自行业协会、中小企业协会及第三方评定机构（以行业协会名义）关于“企业信用等级评定”等各类评比的通知，费用参差不齐且缺乏监督及核定的标准供参考，令企业备受困扰。

个别具有资质管理的行业协会根据企业营业额的比例收费，俨然政府性收费，通过税务部门获取企业营业数据，一般按照营业额的 1%收取会费，企业不按规定上缴会费，就会失去会员资格，从而失去营业资质。部分行业协会其主体地位的合法性也令人质疑。

3、亏损企业要额外出钱买审计报告，企业普遍缺乏认同。目前企业在年报汇算清缴时若出现亏损，税务局就要求出具审计报告。这种做法旨在防止纳税人造假，偷税漏税，有其必要性。

然而，对于初创型企业，尤其是初创型中小企业，在起步阶段本来大多亏损，出具审计报告的费用一般在六七千元左右，加上临近年底，各项费用支出较多，此时还要再额外开支，的确是一笔不小的负担。

（六）设置各类不合理的虚高门槛，中小企业无端支付租金

1、某些行业过高的资质要求，导致中小企业额外向大企业支付租金。如建筑装饰装修项目对招标资质过度要求，法规规定必须由高资质企业才能承接，而市场上实际大多数项目都由低资质的企业完成，导致那些资质等级比较低的企业不得不挂靠高资质企业或直接借用资质，企业为发展不得已只得向高资质企业支付租金。由于低资质企业往往比高资质企业规模小，过高资质规定的本质是小企业向大中型企业支付额外费用，导致经营成本上涨。

2、个别行业的系统性限制排斥，导致中小微企业进入某个市场受阻。在上海智能交通建设方面，红绿灯控制系统由进口投标品牌垄断（采用 SCAT 系统），主管部门与国外供应商签订排他性协议，限制国产设备进入外环以内（后延伸至 S20），或者与国产设备无法接通，导致国内企业不能进入该平台，国内企业白白丢失市场份额。

3、社保费用减免的区域范围限制，导致大多数中小微企业享受不到。部分政府对中小微企业给予优惠缴纳社保的政策，但

又限制在小范围内，将大多数企业阻挡在门外，既不普惠，也不利于与企业公平竞争。有的园区对于孵化期企业有补贴一半社保费用的政策，但同样不是普惠型政策，园区外的企业无法享受。

二、为中小微企业减负的五项建议

在当前转型发展、控制人口规模的背景下，有必要对改善中小企业发展环境取得新共识，即中小企业无论是传统中低端企业，还是科技创新型企业，都是劳动者就业、税收贡献的重要组成部分，同时也为大企业提供服务，更是城市发展以及“大众创业，万众创新”的基础。

通过调研发现，当前有个别企业，为了降低成本自己“找办法、动脑筋”，如根据税收优惠幅度选择注册地以降低税收负担，通过注册多家公司分流业务来控制企业的规模以防止税收负担加重以及诉讼风险，尽量招收应届毕业生以期望员工与企业共同成长来提高忠诚度从而降低人工成本。

此外有些公司给员工的工资分成两部分：一部分为最低工资由公司支付，超出的另外一部分由企业家另外支出，从而规避了个人所得税等。这个方法尽管取得一些效果，但是如此降低成本，一是分散了企业家本该用在业务上的宝贵精力，二是这种刻意做小的方法有违设立企业的初衷，三是从现象背后还折射出市场和政府管理存在的某些不规范现象。鉴于此，我们更应该关心中小微企业的发展，为其健康成长提供规范、宽松的环境，而不是让企业家的精力分散。为此建议：

（一）探索普遍减税、清理收费、提高服务的整体降低中小企业税负的办法

1、研究将制造业增值税税率降低到 12%的临时举措。

长期从事制造业的企业反映由于人工成本占比不断提高，增值税可抵扣的部分越来越少，税收的负担不断增加。

在人工成本增加的情况下，要将增值税的负担降下来，很重要的做法就是降低增值税税率。当然降低税率需要认真测算，要考虑多重关系，考虑周全。

在经济困难时期，为帮助企业渡过难关，国家、企业作为命运共同体应共同面对困难，作为临时举措，可以考虑适当宽松，待经济状况好转，税率还可以再调高。

就目前来看，周边与我国制造业有竞争关系的国家如韩国、越南和印尼增值税率是 10%，新加坡是 7%，日本和我国台湾地区都是 5%，中国将增值税率降到 12%作为临时举措既可以缓解企业压力，又有利于提高制造业的国际竞争力。

2、将增值税免征额提高至月销售额 5 万元。

在综合考量政策的协调和均衡性以及财政的承受能力基础上，每隔一定时间进行起征标准的调整或审核，为避免“一刀切”，可根据行业设定不同档次销售额基数，继续加大结构性减税力度。

扩大小型微利企业所得税减少征收范围，在现有各项税收优惠基础上争取进一步扩大受益面。建议将月销售收入免征额调至 5 万元。

3、试点恢复代征征收方式，并适当降低中小企业代征税率。

1995 年上海曾启用代征征收激励税率，税率标准远远低于国家标准，其中贸易业 0.5%、工业 1%、服务业 5%、咨询业 4%，所有的税率分别另加 0.1%个人所得税，除了房地产行业，出口行业和销售收入超过一亿五千万的企业必须实行查账征收，其他都可以采用代征的方式。

从企业角度看，代征是一种比较经济的考虑和选择，企业也不需为减少纳税而费尽心机地冲减利润，相对而言财务核算也比较简单。

4、继续减免或取消不合理的收费项目。

一是取消一批附加在税收上的收费。如欠薪保障金和残疾人保障金受企业家诟病最多，法理上缺乏说服力。

二是取消一批不合理的行政性收费。如注册会计师事务所和资产评估公司按营业额 1%的会费收费，俨然是税收附加费。

三是免除小微企业附加费。月销售额一定范围以内的小微企业或创业 5 年以内的企业，税收附加费一律免交。

四是保留的收费要规范，公开接受社会监督。公开中小企业收费综合清单，统一规范目录清单的格式、内容、执收部门、收费标准以及文件依据，一目了然，费用征收和使用情况必须透明化并公开接受社会监督。

五是清理各类行业协会组织的评比活动。建议对于以行业协会名义收取的费用进行清理，规范各类评审项目（可以取消的应逐步予以取消），由行业协会牵头开展的相关信用评比应尽可能减免中小微企业，特别是小微企业的费用。此外，对行业协会主体的合法性进行审核，对其资质、职权范围、收费标准等应予以认真审查并明确。

5、针对营改增做好服务工作。

一要加强政策前期宣传和解读。对于企业反映较为集中的问题，进行明确解读，答疑解惑，为试点全面推广营造良好氛围。政府相关部门尤其是税务部门要特别关注中小企业，做好对中小企业的服务，对管理人员、财务人员加强培训。对于部分中小企业需要增值税专用发票的情况，税务部门要做好代开增值税专用发票的服务工作。

二要对具体实施情况及时开展效应分析。多角度、全方位地做好不同类型企业税负变化的情况分析，针对其现有业务产生的税收进行详细的测算，和营改增以前的税率进行对比，摸清中小企业营改增后税负变化的情况，特别是对效果不明显甚至税负反而增加的行业，要深入分析原因，并出台、调整相关政策。

（二）继续降低社保上缴比例，加大政府支出力度，暂停最低工资年度上调

1、政府设立专项基金持续注入，不降低社保金收缴总额，降低企业和个人缴费率。近期国家和地方纷纷出台政策调低社保的单位缴费率，但是企业感觉负担还是重，鉴于老龄化问题不断凸显，继续调低社保缴费的可能性或空间几乎很小，为此要寻找新的办法。

当前，养老金主要用于支付已经退休的职工退休金，而这部分职工很多人没有缴纳或没有足额缴纳过社保费用，其养老金可以用国有资产的划拨和国有企业的分红支持，国有资产转换出来的资金归入专门账户，用于补贴在职职工缴纳社保资金的若干比例（几个百分点）。如此，政府创建了社保专项资金专户注入社保资金的通道。社保金的总额不会减少，企业和职工的缴费率可以适当降低。

2、做实社保金专门账户，建立政府注资社保资金通道，灵活调节资金注入量。通过测算，计算出老职工未交或少交的社保资金总额，通过有计划地将国有资本的转让所得注入专门账户，形成长期（可以是 20 年，也可以是 50 年的）计划，不断做实账户。再根据经济和社会承受力灵活调节社保缴费率，基本保持社保资金总额长期不变，将社保资金作为一种新的政府调控手段。

3、2017 年暂停调整最低工资标准，研究形成最低工资标准调整机制，消除其对反危机政策的对冲。在经济不景气时，暂停最低工资标准的调整，并以此为契机，研究制定国家最低工资标准调整机制，形成最低工资标准调整的规范，进一步完善最低工资标准调整的制度。最低工资标准应与经济形势挂钩，必要时采取应急性措施，以防止对反危机政策或国家其他政策的对冲或反向影响。

（三）取消不合理资质要求，增加中小微企业获助机会，优化企业发展环境

1、全面清理各领域资质要求，尽量消除对中小微企业的歧视，营造宽松发展环境。要根据市场情况结合诚信体系建设重新清理各行各业的资质要求，防止部门通过资质管理获利、推卸责任，或者将工作简单化。

由于传统管理模式下管理中小微企业的难度更大，有的部门通过设立较高的资质门槛，表面上减少了市场进入者，限制了中小微企业的进入，实际上根据许多行业市场分工的结果，最后具体业务还是要由中小微企业承担。

为此，相关政府部门要改变以准入限制为主的传统管理方式，加强探索事中事后和信用监管，大幅清理资质限制，为中小微企业发展创造宽松环境。

2、重整政府支持资金类别，除保留战略型项目支持外，尽量撤除“选拔型”、“锦上添花型”资金，大力发展“普惠型”、“雪中送炭型”。

近年来政府部门各类支持企业发展的资金五花八门，名目繁多，但从总体上看，资金主要用于更具竞争力的企业或者比较规范的大中型企业，而中小微企业限于自身实力或规范性问题无法受惠。这就涉及到资金使用的导向问题。

一般而言政府资金主要用于弥补市场失灵：国际竞争中处于劣势的战略性企业（如航空航天、超大规模集成电路设计和生产、航空发动机和燃气轮机等），在国际市场竞争中我国处于劣势的行业（如现代服务业、文化产业等），以及适宜大众创业和万众创新的其他行业。

第一类行业主要是个别企业，需要重点支持，而后两类是行业性扶持，方法是普惠性的，主要是投向具有行业公共平台性质的项目，为行业服务，而不是将资金用于支持有竞争力的企业，否则会破坏市场竞争环境，扭曲市场信号。

为此，政府支持资金要两手抓，一手抓支持战略型企业，一手抓促进行业发展，根据这种思路重新确立资金使用的方法。另外政府支持的方式不应采用直接资金补贴形式，而是要通过政府投资、政府购买服务、提供贷款贴息等支持企业发展。

3、针对扶持中小微企业还要出台政策，尤其是在中小微企业切身关注的问题上，地方政府应出台具体可操作办法。当前经济形势下行压力较大，中小微企业发展面临诸多困难，迫切希望能够得到政府各方面的支持，而且这些支持需要是具体可操作的。如扩大公租房、人才公寓的受惠面，对符合一定条件的小微企业可以由单位出面申请，适当降低准入门槛等。

（四）鼓励市场搭建服务平台，增加助推激励，系统性降低中小微企业成本

1、鼓励市场机构设立数据库，构建面向中小微企业的人力资源平台，降低企业人才搜寻成本。

一是政府通过项目资助或购买服务的方式，支持向中小微企业提供免费或低收费的人力资源咨询服务的中介机构。

二是鼓励发展面向中小微企业的人力资源平台，支持通过建立人力资源库，运用大数据为中小微企业提供精准人力资源服务，将企业在寻找合适人才中因为重复、错配、等待而浪费的资源成本降到最低。

三是鼓励社会机构构建校企合作平台，为中小微企业员工提供教育培训机会，使中小微企业人才拥有更好的发展通道和发展机会，提高中小微企业的人才竞争力。

四是鼓励发展非营利性的面向中小微企业的中介机构，为需要特别帮助的企业提供一些带有义务性质的中介服务，让中小微企业以较低成本获得税务咨询、项目筹划、财务顾问及管理咨询等方面的服务。

2、招标中小微企业融资平台，方便银行、社会资本进入和市民众筹参与，降低企业融资成本。

一是打造金融机构与中小企业间融资需求对接平台。加快推进企业信用体系建设，通过大数据等手段汇总政府、金融机构、企业的多方数据，分析企业经营状况、信用程度、市场发展前景及竞争力等信息，提高筛选和风险监测能力，形成良好的企业信用生态环境。

银行等金融机构可据此对符合条件的中小企业给予一定授信额度，对于绿色经济、低碳环保领域的企业，可优先贷款或实现利率下调。同时，该体系也有利于银行监管体制适应利率市场化形势，如形成差异化存贷比等考核机制，规范银行收费以及担保和评估市场，整治变相收费行为。

二是联动股权交易中心建设股权流动以便社会资本投资的平台。随着商业银行的独立性增强，银行对实体经济贷款特别是中长期贷款产生普遍惜贷现象。为此，提高资本市场的融资能力并逐步替代商业银行发放的中小企业贷款是未来发展趋势，上海股权交易中心已初具股权交易基础，建议可推动其承担为中小微企业直接融资的职能。

三是构建让广大民众参与实业投资的众筹平台。目前市民投资渠道不畅，可靠的众筹平台为市场所期待，因而信息公开、高社会评价的平台有助于市民共同承担风险并分享成果，促进“脱实向虚”的资金归位，更多投向实体经济，有效降低企业特别是中小微企业融资成本。

四是构建政府支持融资平台的机制。融资平台需要市场化运作，需要政府信用背书，更需要在困难时政府出手相助。为此，要构建政府支持机制，如在一定情况下注入具有流动性的过桥资金，必要时也可以进行财政贴息或其他补贴，帮助中小微企业渡过难关，帮助平台树立市场信心。

3、支持设立中小微企业推介平台，宣传和介绍中小微企业及其产品，降低企业市场推广成本。中小微企业及其产品由于缺乏市场知名度，往往受到不公正待遇或不正确对待，无形中市场推广成本更高。

为降低中小微企业的市场推广成本，世界各国政府往往都给予各方面的支持和帮助。利用现有的中小企业政府服务机构，全面构建适应市场发展要求的市场推介平台十分必要。关键在于平台建设要具有市场理念，要讲究成本效率，要符合中小企业需求和市场需求。

为此，急需调整中小企业服务机构的职能，以帮助中小企业发展的实效作为其绩效考核目标，提高中小企业和市场满意度

的测评，从而真正把服务实效和满意度作为评价服务机构的标准，促进服务机构的职能转变和服务方式的转变。

（五）尽快修改《劳动合同法》重要条款，区分不同企业责任，完善劳动仲裁机制

当前，我国正处于转型发展的关键阶段，应在全面客观评估近年来《劳动合同法》实施情况和效果的基础上，适时修改相关条款。就上海而言，应根据自身情况以及国内外最新形势，广泛听取各方面的意见和建议，加快地方性法规（条例）建设，抓紧出台相关配套政策和制度规定，体现上海的地方特色，注重操作性和针对性，提高立法质量和实效，以切实完善劳动关系和推进经济社会的可持续发展。同时，建立地方性法规评估机制，跟踪和评价法规的效果，根据实施效果进一步完善和修改，从而提高法规的合理性和科学性。

1、加快研究修改《劳动合同法》，从法律层面降低企业的成本，保护劳动者长期收益。企业是企业主和职工的共生体，企业好，企业主和员工都好，反之可能一损俱损。《劳动合同法》应从此角度出发，做出适当的调整，主要包括四个方面：

一是修改辞职与辞退不对等的相关条款，员工只要提前一个月辞职即可（甚至不提前也不会有实质后果），而企业解雇员工却代价巨大，需要改变“员工可以随意辞职但企业不能辞退员工”的不合理现象。

二是修改不适合灵活用工的相关条款，《劳动合同法》是以标准工时制为基础，不适用于灵活用工，对于外向型的以加工贸易为主的企业不合理。

三是修改可能导致薪酬上涨过快的相关条款，薪酬的过快上涨可能造成企业成本上升，导致企业生存发展困难或者减少用工，最终减少劳动者就业机会，损害的是劳动者的利益。

四是修改对企业主保护不力的相关条款，一些可能属于国家和社会保护劳动者权益的责任转嫁给了企业主，导致企业的负担更重。

2、区分企业类别，豁免某些责任，保护中小微企业和初创型企业。目前，《劳动合同法》及其实施条例对企业没有区分，这对于中小微和初创型企业极其不利。以德国为例，德国的劳动保护法律意识堪称世界最强，其解雇保护法也最严格，但对小企业是豁免的，该项法律只适用于十人以上雇主。

其理由是：如果我们给企业更多的自由，企业会雇佣更多的雇员。这种理念是值得我们借鉴的。因此，要区分企业类别，应当赋予中小微企业和初创型企业在一定情况下免受某些条款限制的权利，支持他们的发展。

3、为中小微企业提供规章指引，帮助企业正确理解遵守《劳动合同法》，避免不必要损失。《劳动合同法》让很多企业家犯难，在这种情形下，提供法律援助帮助他们正确认识，积极面对，规避风险就显得十分重要。建议出台地方性“企业规章指引”等非强制性规则引导企业提升管理水平，降低企业因触犯法律以及裁员不当等造成的成本等。

《劳动合同法》中无固定期限合同争议最多，为了消除误解，《实施条例》对用人单位可以依法解除包括无固定期限劳动合同在内的各种劳动合同的14种情形作了归纳。尽管如此，真正在实践中何为“被证明不符合录用条件”，何为“严重违反用人单位规章制度”等并不明确，这就需要企业制定规章并按照规章所规定的流程进行相应管理，减少企业因用工环节管理不善而增加成本。

建议以政府指引的方式颁布规章，起到标准化、公示的效果，实现《劳动合同法》实施条例所强调的协调原则，从而避免因资本的强大偏袒一方或无原则地保护“弱势”的极端现象出现，同时也有利于企业管理水平提升。

4、站稳仲裁公正立场，遵循事实和法理依据，完善劳动争议的调解制度。充分发挥《劳动争议调解仲裁法》的调解功效，为劳资双方提供平台，促使双方沟通而达成一致。

一要保持仲裁的公正立场，让双方当事人均能接受，而不是完全站在一方的立场，违背公正的第三方原则。

二是要进一步认清事实，讲清是非曲直，让事实说话，让真理说话，不断调整各方心态，追求和谐共赢。

三是要在同样保护劳动者和企业双方的合法权益基础上，适当考虑劳动者的实际情况，加强劳动争议的仲裁功能，让劳动关系调整更具弹性，为其伸缩空间留下余地。

四要鼓励社会力量新设仲裁调解机构，也可以成立提供劳动调解服务的调解公司，也可鼓励律师积极进行劳动争议的调解等，逐渐改变政府劳动部门直接负责仲裁的被动局面。社会仲裁机构的发展，可以促使劳动仲裁更具灵活性，缓冲的空间更大，并可以进一步促进劳动争议仲裁与诉讼的衔接。