

支持中小企业发展应新建三个境界

李湛

上海社会科学院应用经济研究所研究员、博士生导师



李曦子 摄

1

要打造中小企业发展集群 更要注重建立中小企业权益代言机制

党的二十大报告明确提出要支持中小微企业发展。为深入贯彻党的二十大精神，落实国务院关于助力中小微企业纾解困难实现高质量发展的工作部署，进一步激发广大中小企业的发展动力和创新活力，应当建立既有中小企业集群发展，又有中小企业权

益代言机制；既有中小企业市场性融资，又有中小企业公益性融资；既有对中小企业的科技引领赋能，又有负面清单管理制度这样三个新的境界，进一步点亮中小企业可持续发展的明灯，探索支持中国特色中小企业发展的新思路。

理论和实践表明，中小企业集群化发展在促进资源整合共享、形成规模效应和信誉优势、共同提高技术研发能力和注入创新动力，以及将经济效益、社会效益相结合以优化区域经济布局等方面有着重要意义。近年来，上海中小企业集群化发展取得了显著成效，不仅培育打造了5家国家级、10家市级特色中小企业产业集群，还有针对性地建立了完善了“1+16+X+N”中小企业服务体系。

在中小企业集群化发展的同时，“个体弱势权益”寻求加总生成“群体强势权益”的内生倾向和诉求也在不断增强。近年来，社会各界关于营造公平市场秩序、增强中小企业权益保护的呼声和要求始终非常高。为此，新修订的中小企业权益促进法增设了“权益保护”专章，规定国家保护中小企业及其出资人的财产权和其他合法权益，任何单位和个人不得侵犯中小企业财产及其合法权益，提出中小企业有关行业组织应当依法维护会员合法权益并反映会员诉求。《“十四五”促进中小企业发展规划》指出我国中小企业发展仍然存在的一些问题中，第一个问题就是中小企业平等待遇仍缺乏有效保障，损害企业权益现象时有发生。《上海市“十四五”促进中小企业发展规划》更是明确表示要加大力度保障企业家合法人身财产权益，稳定发展预期，为中小企业发展创造健康环境。

需要指出的是，中小企业“权益保护”不同于“权益代言”。目前来看，中国县级以上人民政府负责中小企业促进工作的综合管理部门倾向于注重权益保护工作，均建立了专门渠道听取中小企业对政府相关管理工作的意见和建议，并及时向有关部门反馈与督促改进。中国各地成立的中小企业协会也相当多，北京、上海、广东、深圳等具有代表性的地方性中小企业协会按照要求公布了联系方式，受理中小企业投诉、举报并在规定时间内予以调查处理。上海市中小企业发展促进中心作为上海市中小企业协会负责推动和支持上海市中小企业的发展，是上海市经济和信息化委员会直属的全额拨款事业单位，是专司中小企业发展的综合性公共服务机构。

与之不同的是，主要发达国家的中小企业主要是通过非盈利性的协会或商会组织结构“代言”中小企业利益并争取法律保护，尽管各国中小企业协会的重点政策目标存在着差异，例如美国中小企业协会主要关注政策制定和营商环境，欧洲中小企业协会着重于法规和标准化问题，日本中小企业协会则更加注重支持和保护中小企业产品研发和技术创新。甚至有的国家中小企业权益代言人并不是一个单一的组织机构，美国中小企业就由美国国家中小企业协会(National Small Business Association, NS-

BA)、美国中小企业商会(U.S. Chamber of Commerce, USCC)等多个组织机构来代表和保护它们的权益。

中小企业协会(NSBA)是一个非营利性组织，成员主要是中小企业所有者和管理人员，由一支包括政策执行、市场分析、会员服务及行政管理等方面人员的专业团队来管理和运作，以确保该组织能够有效地代表和支持美国中小企业主的利益。美国中小企业商会(USCC)则是一个商业利益组织，成员既包括中小企业主也包括大公司和其他组织。美国中小企业商会更为中立以规避过于支持某个政治倾向，确保代表中小企业更广泛的商业利益。

结合中国政策文化、管理机制、组织结构等因素，设立代表中小企业的利益且相互信任与合作、相对独立与自治的协会或商会，是通过提供和反映中小企业利益诉求推动相关政策制定与变革的重要方式，也是当前严峻形势下提升经济信心的一声春雷。笔者建议采取以下措施支持中小企业协会发挥独立和自治的作用，提升协会权威性和影响力：

一是建立清晰的定位和目标：确立协会的宗旨和使命，明确协会的服务对象和范围，同时协会要保持独立性，独自制定章程和行动计划，不受外部压力或政府介入干预。

二是构建民主选举和决策机制：建立健全选举机制，通过透明公正的选举程序选出协会领导层和代表，保障协会成员的广泛参与和表达权利。建立合理的决策机制，确保决策过程透明性和成员的广泛参与度。

三是支持自主运作和管理：协会应建立有关设置秘书处、制定财务规章制度等独立管理机制，自行管理资金和资源，保证资金合理使用和透明度，并采取有效措施防止不当行为发生。

四是建立专业委员会和研究机构：为了更好地服务会员和相关产业，协会可以成立各种专业委员会和研究机构，汇集行业专家和学者开展研究和政策倡导，提供专业建议和支持。

五是加强国际交流与合作：与国际知名的中小企业协会建立联系，加强相互学习和交流，共同研究和应对中小企业面临的问题，与其他协会合作举办国际会议、学术研讨和培训活动，扩大国际影响力和提升协会专业水平。

六是代表会员利益：协会作为中小企业的代表应积极倡导并维护会员的权益，通过倾听会员意见和需求反映会员在政府和相关机构中的权益诉求，发挥积极参与和争取政策支持的作用。同时，协会也需要在与政府、产业界和学界等广泛合作中深化拓展自身的独立性和自治性，共同推动中小企业可持续发展。

2

要提升普惠融资力度，更要寻求兼顾经济效益和社会效益属性的资金支持

“融资难融资贵问题尚未有效缓解，融资促进措施有待进一步创新和落实”是《“十四五”促进中小企业发展规划》提出的突出问题。近年来，上海市聚焦解决中小企业融资难融资贵重点工作，先后通过开展有关搭建“三位一体”的普惠金融监管体系、扩大融资担保规模、加强信用信息共享应用、实施中小企业贷款贴息政策、拓展供应链金融服务范围、推动优质中小企业上市、加大股权基金投资力度等融资普惠工程，在创新金融服务手段的同时明显提升了中小企业的融资获得感和满意度。但是，中小企业融资服务体系建设的任务依然艰巨。2023年问卷调查显示，还有57%的中小企业存在着因逾期应收账款增多陷入财务困境，提高长期贷款信用贷款比重与进一步降低融资成本，无疑是下一步引导和支持中小企业高质量发展的重要举措。

目前来看，中小企业市场性融资和政府性融资渠道相对比较健全和便捷。为引导金融机构服务实体经济和中小企业，根据新修订《中小企业促进法》要求金融机构发挥服务实体经济功能的相关规定，上海市国有大型商业银行普

遍设立了普惠金融机构，地区性中小银行则积极为小型微型企业提供公平高效的金融服务，仅市中小微企业融资信用服务平台就入驻43家金融机构并授信1200亿元，预计2023年底普惠贷款余额达1.1万亿元，无缝续贷累计投放突破1.2万亿元，极大加强了中小企业融资服务力度。截至目前，上海市中小企业政策性担保基金规模也从50亿元扩大到100亿元，最高不良贷款补偿比例提升至55%，降低担保贷款贴息成本近16%，在合理提高不良贷款容忍度的基础上不断引导金融机构增加了中小企业融资规模和比重。此外，根据实际情况，上海市在市级财政预算中安排7000万元中小企业发展专项资金，设立4只投资认缴总规模为67.33亿元的中小企业发展基金，推动总规模为357.5亿元的国家中小企业发展基金落地上海，通过遵循政策性导向和市场化运作原则资助、购买服务、奖励等方式重点用于支持中小企业公共服务体系和融资服务体系，有效引导和带动了社会资金支持中小企业创新创业。

不可回避的是，中小企业发展兼具社会效益属性，重视公益性融资安排渐

成共识。中小企业发展兼具社会效益属性的原因主要有以下几点：

一是创造就业机会：中小企业是经济生活中创造就业机会最多的企业形式，尤其是在新兴产业领域由于中小企业创新能力强，能够快速推进业务发展并创造大量就业机会。

二是增加经济多样性：中小企业是市场经济的基础，能够增加经济多样性，在各种不同业务领域开拓市场，对于任何一个国家经济发展都非常重要。

三是实现社会公平：由于政府往往会给予中小企业补贴和优惠政策，更有利于社会底层和弱势群体的创业和发展。

四是推动科技发展：由于其规模较小创业成本相对较低，具备“试错”的灵活性，能够在新兴技术领域迅速切入并获得竞争优势，中小企业是创造新技术和新商业模式的重要力量。

因此，需要根据中小企业的融资需求和目的判断区分中小企业市场性融资和公益性融资安排。如果中小企业进行商业活动、扩大生产和经营，或者为股票投资者提供收益，需要通过银行贷款、债券发行、股票发行或其他金融衍生品来获得市场性融资支持；而如果中

小企业是为社会公共福利或为获得社会效益开展生产服务活动，则需要有公益性融资，有针对性地寻求政府配资、慈善基金或社会捐赠等适合融资来源，在融资过程中尽可能减少风险并兼顾经济效益和社会效益的统一。

要将建立良好的公益性融资生态系统，作为当前严峻形势下体现政府重视和平等对待民营企业的重要“暖心”举措。建议试点建立相应减免投资增值和所得税的中小企业公益基金，在与政府、社会、各类公益组织建立深度合作关系的基础上探索整合多元化公益性资金来源渠道，健全公益性资金管理、项目筛选评估、效果信息公开等机制，提高公益性资金使用效率和社会公信力，实现有序、高效、规范和可持续的中小企业公益性融资安排。

同时，建立良好的公益性融资生态系统还可以促使中小企业加强自身社会责任建设，将社会责任和企业发展结合起来，确保资金用于能够实现社会效益和企业可持续发展的项目，注重公益性资金运营效率和资金增值，充分发挥资金杠杆作用以最大化地提升公益性社会效益。

3

要强化科技引领赋能，更要注重采取负面清单管理原则

2018年1月1日正式实施的中小企业促进法共十章六十一条，分别对立法目的、财税支持、融资促进、创业扶持、创新支持、市场开拓、服务措施、权益保护、监督检查等九项内容进行了明确规定，中心目的在于支持中小企业可持续发展。目前来看，中小企业尤其是中国特色的中小企业可持续发展主要有科技引领赋能、经济融合协同两种发展模式。

科技引领赋能发展模式主要是通过建立产业技术创新联盟或创新联合体、发展技术交易市场、培育社会化技术转移机构等方式，实施大中小企业融通创新专项行动，破解中小企业在创新、人才、信息、协作等方面的发展短板，培育中小企业专业化竞争新优势。发达国家通常采取知识和技术分享转移、培育创新孵化器、推广互联网及数字化技术等方式，支持中小企业提升科技创新成果转化利用成效。

上海市通过打造科技引领和数字赋能两项工程，强化产学研合作，推动大中小企业融通创新，培育在线新经济中小企业，率先全国支持培育“专精特新”中

小企业发展。截至目前，上海市累计培育创新型中小企业14356家，国家和市级专精特新中小企业9770家，有效提高了中小企业的竞争力和创新能力。

需要借鉴的是，美国高校早在二十世纪初，就开始鼓励大学教授为中小企业提供科技咨询服务且获得额外收入，为中小企业可持续发展奠定了科技基础条件。为避免这种行为影响正常教学工作，美国高校广泛采用“五分之一”原则，即允许教授一周内有一天的时间做中小企业科技研发及咨询工作，其余工作日则必须为大学义务，较好地解决了大学教授在教学科研与企业兼职之间的时间精力冲突难题。同时，美国拜杜法案也改变了“国家投入国家所有”的知识产权惯例，规定国家投入的基础研发资金所产生的科研成果，属于完成人所在的大学或院所等组织，而大学则可以制定灵活规则与教授进行权益分享。建议借鉴美国高校广泛采用“五分之一”原则，尝试开展鼓励和支持大学教授积极参与中小企业科技创新发展的相关试点工作。

经济融合协同发展模式主要是通

过制定和实施财政、税收、融资等优惠政策，鼓励和支持中小企业根据自身发展定位和资源禀赋，主动融合所在地区经济增长需求和发展趋势，作为产业联盟或商圈组织的一支重要生力军充分发挥专业协作和配套能力，在整合生产服务资源中与地区经济协同发展。

美国推动中小企业融合协同发展具有丰富的经验和成功案例，首先是建立了一批以国家实验室和大学为依托符合当地特色经济发展的现代化产业基地，其次为提升中小企业市场知名度和协同交流发展机会建立了贸易展、博览会等品牌展示平台，最后引导中小企业发挥政策集中、智慧集聚、要素集约、服务集成等功能融入地方特色产业集群，为较好地强化美国中小企业积极参与当地经济建设提供了制度机制保障。面对当前我国构建新发展格局的挑战和重任，以人为核心的新型城镇化战略和乡村振兴战略的深入实施，居民消费水平和层次的不断提升，以及促进国内国际市场布局、产业循环、商品结构、贸易方式的不断优化，国内超大规模市场优势为中小企业融合协同发展带来了

更加广阔的市场空间。

截至目前，上海市已通过“工赋上海”行动累计培育了30个有影响力的工业互联网平台并成功链接了120万家中小企业，通过组织中小企业对接30多家大型企业，成功帮助其进入了大型企业的产业链、供应链和创新链，通过促进200余家老字号与电商平台深度合作，有效营造了中小企业品牌成长的社会氛围，实现了中小企业在整合生产服务资源中与经济协同发展的良好格局。为更好地拓展中小企业与经济融合协同发展的空间，应当制定并实施中小企业负面清单管理原则，统一市场准入负面清单制度，放开竞争性业务准入，推进相关产品生产许可告知承诺改革，可以尽量减少中小企业在深度融入区域经济发展进程中受到的不必要制约和约束。同时，要与负面清单管理相适应，加强对滥用公共权力、不当限制及行政垄断的监管，使中小企业在市场竞争中更加积极健康并展现应有的活力。

(感谢中国人民银行上海总部褚伟博士对本文的意见)