

湖北中小企业发展的财政支持体系创新

胡华夏(教授) 刘成安

(武汉理工大学管理学院 武汉 430070 湖北省财政厅 武汉 430071)

【摘要】 本文以财政支持中小企业发展的理论为依据,通过对湖北省财政支持中小企业发展存在的问题进行分析,从财政支持方式、财政服务体系和管理制度三个方面提出了湖北省财政支持中小企业发展体系的创新策略,以期完善原有财政支持体系,为中小企业发展提供可靠的财政支持。

【关键词】 财政政策 中小企业 创新

一、财政支持中小企业发展的理论依据

政府财政是以政府为主体的分配活动,其基本模式是公共财政。从公共财政的角度来看,政府财政就是在社会在生产过程中,通过税收、基建支出、扶贫支出等一系列的收支活动来参与国民收入分配,进而实现资源的合理配置,提高民生保障水平。关于政府财政支持中小企业发展的理论主要有:

1. 中小企业社会经济贡献论。中小企业是我国社会经济中的重要部门,无论是在经济增长方面,还是在资源配置、居民就业方面都发挥着重要的作用。据统计,目前我国约有99%的企业是中小企业,由这些中小企业创造的GDP超过60%,税收超过50%,并且为城镇提供了75%以上的就业岗位。但是中小企业存在着很多天然的缺陷,在市场竞争中处于弱势地位,因此,为保障中小企业的健康发展,政府要给予大力支持。

2. 政府干预论。在社会经济发展中,究竟是政府还是市场起主导作用一直是经济学界争论的焦点。18世纪英国著名古典经济学家亚当·斯密认为市场这只“看不见的手”会自动调节市场,实现资源的优化配置。然而,英国另一位著名的经济学家凯恩斯认为平衡经济的发展需要政府实施减税、扩大政府开支、增加货币供给等一系列的财政政策和货币政策来实现。凯恩斯的这种观点为政府进行宏观调控提供了合理的依据。我国是社会主义国家,政府在社会经济发展过程中起着不可忽视的作用。在中小企业的发展中,政府应给予支持,促进其健康发展。

3. 市场增进论。关于市场和政府究竟谁在经济发展中起主导作用,日本学者青木昌彦提出了“市场增进论”。他认为当市场失灵时,政府会发挥的作用比市场要大。政府的目标是较少直接干预经济,而是改善和协调民间部门,促使其克服市场缺陷,调节经济发展。由此可见,政府可以通过采取金融财政等措施,弥补市场缺陷,促进中小企业发展。

二、湖北财政支持中小企业发展存在的问题分析

1. 财政政策缺乏系统性。总体来看,湖北省在支持中小企业发展方面设立的专项资金种类比较多,但是财政资助基金规模较小,并且政府往往对支持中小企业发展的资金进行多

头管理,使得财政政策缺乏系统性,很难将资金集中起来进行分配,导致政府财政支持中小企业发展的效果并不理想。

2. 现行财政政策中缺乏针对中小企业这一特殊群体制定的各种有效措施。在财政促进湖北区域经济增长的战略中,中小企业在承接产业转移、促进产业升级和科技自主创新上有着独特的地位和作用。而现有的财政政策对此的激励,不分对象地分布在各种政策或补充通知和规定中。具体表现为:财政政策工具所要达到的目标不清晰,财政政策的导向机制不清晰,财政政策工具作用边界不清楚。

3. 支持中小企业发展的财力不足,且财政政策支持手段单一。由于受到财力的限制,省财政用于支持中小企业发展的资金与沿海发达地区相比较少。由于财政拨款渠道不畅,使得中小企业实际享受到的财政支持很少。同时,因为政府财政资金分配制度还不完善,管理不够合理,资金分配到主管部门却不能及时制定出分配方案,这样就使得资金的使用效率大大降低。由此可以看出,政府采用资金拨付的形式来支持中小企业的发展效果并不理想。此外,湖北省财政支持中小企业发展的手段仍以粗放式的资金支持为主,财政支持手段单一。

4. 财政支持中小企业融资担保不力。第一,由于受地方财力的限制,我省在中小企业信用担保体系建设过程中投入中小企业融资担保机构的财政资金总量偏小,使得担保机构的服务范围和担保能力受到了极大的限制,中小企业的融资担保需要不能得到满足。第二,省级财政支持中小企业融资担保的信用担保机构多为对企业直接担保,缺少互助性担保,在很大程度上影响了财政支持中小企业融资担保杠杆作用的发挥。第三,财政支持融资担保时调动银行积极性的收效甚微。在一些经济发达的国家中,金融机构在担保中小企业融资时扮演了重要的角色。我国金融机构的内部机制不完善,业务水平较低,担保机构在支持中小企业融资担保方面参与度不高。2006年,国际上累计担保金的平均水平是可运用担保金的10倍,而我国仅为可运用担保金的6.4倍,远远低于国际平均水平,没有起到信用放大作用。第四,财政支持中小企业融资担保分担风险与补偿机制建设滞后。国际经验显示,担保机构在

与银行协作时，应该达成风险共担协议，其中，担保机构一般承担70%~80%的风险，银行承担剩余的风险。而我省担保机构规模较小，发展滞后，并且由于银行内部机制限制，使其趋向于享受收益而躲避贷款风险，这样就使得大部分担保风险由担保机构承担。同时由于地区财力的限制，财政对于担保机构的补偿无法及时落实，这也增加了财政支持中小企业融资担保的行业风险。

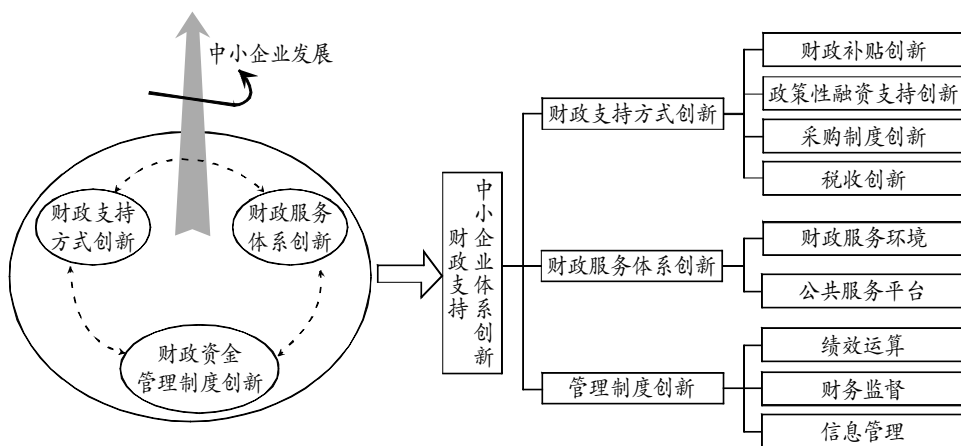


图1 湖北中小企业财政支持体系架构

5. 政府采购的市场需求拉动作用没能充分发挥。西方经济理论表明，需求的变动在一定程度上可以引起供给的相应变动。政府采购制度能够对中小企业起一种“需求拉动”作用，为其提供广阔的国内市场和试验场所，促进中小企业进行自主创新。我国《政府采购法》第九条明确提出，“政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展政策目标，包括保护环境，扶持不发达地区和少数民族地区，促进中小企业发展等”。但是，我省大多数中小企业能力低下，产品附加值低，技术含量不高，很难满足政府采购需要。在政府实际采购中也显示出中小企业的产品在政府采购份额中并不大，不仅没有出现增加的趋势反而有下降的迹象。

6. 中小企业社会服务体系的财政支持不足。中小企业社会服务体系是在国家法律法规规定的范围内，为中小企业提供包括采购、营销、融资、研发等多方面内容的多功能、全方位的社会服务网络。但是，目前我国中小企业社会服务体系还远未建立，这既表现出我国政府职能的错位，又表现出社会服务的缺位。政府的支持中小企业的发展过程中干预过多，罚款收费多，但是支持引导少，管理服务少，并且政府服务偏向央企、国企以及一些大中型企业，社会服务在为中小企业提供服务方面表现出缺位。目前，在推动中小企业社会服务体系建立方面，湖北省提供的财政和政策支持比较少，并且在技术、咨询、管理等方面的支持力度也较小，这就限制了中小企业服务体系的建立，制约了中小企业的发展。

三、湖北财政支持中小企业体系的创新

1. 湖北中小企业财政支持体系架构。为充分发挥政府财政在中小企业发展中的巨大作用，不仅要加大财政支持力度，为中小企业的发展创造良好的经营环境，还要积极创新财政支持中小企业体系。

本文主要在财政支持方式、财政服务体系和管理制度三个方面对湖北财政支持中小企业体系进行创新(见图1)。其中对财政支持方式的创新是财政支持体系的关键，主要创新策略包括建立政府财政补贴创新、政策性融资支持创新、政府采购制度创新和政府税收创新等四种；财政服务体系创新是基础，主要从完善财政服务环境、建立公共服务平台方面实施；

财政资金管理创新是支撑条件，主要从绩效运算、财务监督和信息管理三个方面进行，最终实现阳光财政的目标。

2. 财政支持方式创新。

(1) 政府财政补贴创新。为扶持中小企业的发展，创造更多的税收和就业机会，政府应提供以政策性、引导性和非盈利性为目标的财政资金支持，针对企业发展的不同阶段对中小企业予以不同的财政支持方式。在种子期，中小企业处于创业的初始阶段，创业者资金有限，技术相对落后，政府应投入部分资金作为创业辅导金和创业风险补偿金，来支持初创企业项目的研发和建设等。在创建期，企业面临着内部管理的考验，在未来发展和投资建设方面经验不足，因此政府在此阶段应设立风险投资基金，建立一些风险投资机构。在成长期，优化企业管理、产品信息、扩大客户范围是这个时期的重点，这时政府可以联合一些社会基金设立专项补偿基金，为企业发展提供资金支持。在成熟期，企业的各项经营活动已趋于稳定，这时政府需要专项基金来稳定企业长久发展，还可以设置创业基金以满足企业拓展新市场的需要。

(2) 政策性融资支持创新。财政支持中小企业融资担保要以国家产业政策和市场为导向，充分发挥政府财政的杠杆作用，同时还要强化融资支持平台建设，采取培育、扶持、监督和管理多种形式相结合的方式减少或控制担保风险。

首先，扩大我省财政支持中小企业融资担保的规模，提升支持中小企业融资担保的效率。在这一方面政府要积极组织财力，加大对面向中小企业的担保服务机构的投资力度。同时，充分发挥政府财政扶持中小企业的杠杆效应，推动再担保体系的建设，以满足更多企业的社会需求。此外，还要针对不同性质的中小企业信用担保机构采用不同的财政资金分配方式，从而促进财政投入结构的合理化。

其次，利用财政专项资金支持完善风险分担机制。目前政府主要采取提供风险补偿金和组建再担保机构两种方式来缓解中小企业信用担保的高风险问题，然而这两种方式只能将部分风向转移到政府财政上来，并不能有效地分散风险。因此，政府应该通过调节信用担保机构、银行和中小企业这三方的关系来完善风险分担机制。

最后,开拓地区融资市场,限制财政过度干预。近几年,我国的市场经济体制改革取得了很大进展,市场在经济发展过程中起到举足轻重的作用。为充分发挥市场的调节作用,改善中小企业信用担保机构的生存环境,要积极开拓融资市场,避免财政资金的过度投入和政府行政的过度干预。

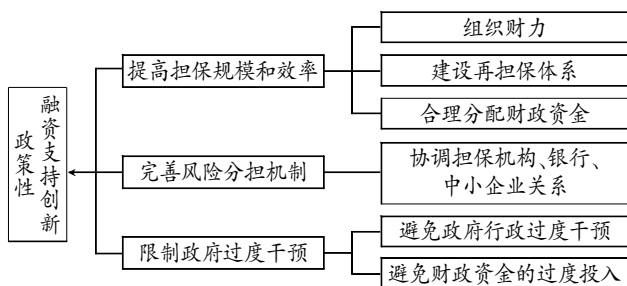


图2 政策性融资支持创新机制

(3) 政府采购制度创新。第一,要为中小企业提供采购竞标机会。为降低政府采购门槛,政府可以将大额采购合同划分为若干个小的竞争指标,或者政府采取中小企业采购优先的做法,适当照顾中小企业,这样在一定程度上就增加了竞标机会。第二,完善政府采购法律法规。要想使更多的中小企业参与到政府采购中来,就要提倡采购的公平公正。通过法律法规的完善,强制性地实现政府采购公平,如规定采购计划公开、供给产品质量要高等,使更多的企业参与到政府采购中来。第三,增强政府采购手段的灵活性。政府采购既要发挥对经济的宏观调控作用,又要引导中小企业的发展。为实现这两个目标,在保证采购产品的品种、数量、品质等与国家政策保持一致的同时,还要增强政府采购手段的灵活性,如采用抵押贷款的形式完成政府采购或者采用政府优惠贷款的方式实现政府采购,这样不仅充分发挥了政府采购的宏观调控作用,还促进了中小企业的发展。

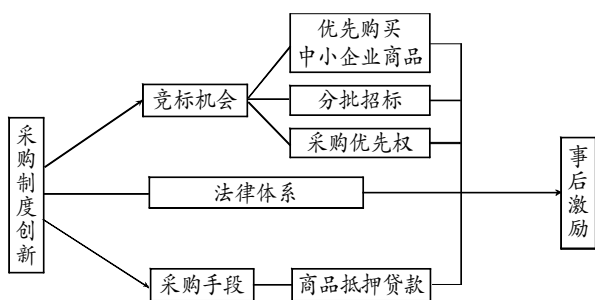


图3 政府采购创新机制

(4) 政府税收创新。政府可以对增值税、企业所得税、个人所得税等税收制度进行革新,通过放宽费用列支范围、延长减税时间等措施来支持中小企业的发展。在改革税制的同时,还需要调整税收优惠的趋向。首先实现直接优惠向间接优惠转变,政府可以采取加速折旧、亏损弥补、费用扣除等方式来加快间接优惠的转变。其次是实现结果优惠向中间环节优惠转变,按研发或生产过程分阶段实施优惠政策(如研究环节优惠、中间试验环节优惠、研究成果优惠等),来激发中小企业创新的积极性。最后实现企业优惠向项目优惠转变。企业优惠常

常导致企业重视产品和科技等的认定,而忽视科技创新。政府需要根据中小企业的特点,实行项目优惠,从而推动具有实际意义的科技创新活动。

3. 财政服务体系创新。湖北省大专院校、研究所较多,并且拥有大量的科技园区,为企业发展提供了良好的科技环境。但是由于中小企业存在技术研发能力弱、融资困难、管理水平落后等天然缺陷和不足,从而严重制约了其快速发展。为此,湖北省政府加大了资金的投入力度,从而加快了科技基础设施、园区基础设施和信息基础设施的建设,为中小企业的发展创造了良好的财政服务环境。同时,在此基础上还要建立完善的支持中小企业发展的公共服务平台,针对中小企业的缺陷和不足,在技术开发、管理咨询、人才管理等方面给予必要的财政支持和服务,突破中小企业的发展瓶颈,从而使其健康而快速地发展。

4. 管理制度创新。近几年来,为支持中小企业的发展,中央和地方安排了大量的财政资金。为提高财政资金的安全性和使用效率,应加强对财政资金的绩效评价、监督管理,打破原有路径依赖,打造阳光财政。首先,要建立完善的绩效评价体系,采用事前计划、事中监督管理、事后考核的办法,找出实际与计划之间的差距,并分析原因,提高资金使用效率。其次,要建立财政监督机制和资金使用问责制度,这样既可防止资金被挪用、低效或无效使用,又可对滥用资金的行为追究责任,从而保障了财政资金的高效安全使用。如今已经是信息时代,为及时、快速、准确地反映财政支持中小企业政策的实施情况,还应依靠先进的信息技术进行高效的信息管理,将有关财政支持管理活动全部由微机管理,随时掌握政府资金的支付动态,监督和控制资金运动,最大限度地降低人为因素的影响,从而提高资金使用的效率和透明度。

四、结论

中小企业是经济发展的活力元素,是推动技术创新、产业升级的载体。但是中小企业的本质特征决定了它的不稳定性和弱质性,在激烈的市场竞争中处于劣势地位,因此需要加大政府财政扶持力度,在完善财政支持中小企业体系的同时进行创新。针对湖北省财政支持中小企业存在的系统性不强、导向性较弱、手段单一等问题,本文提出了财政支持方式、财政服务体系和管理制度三种创新方式,从而在原有基础上进一步加大对中小企业的财政支持。

【注】本文系湖北省2010年软科学项目“创新财政企业专项资金投入方式的研究”的阶段研究成果。

主要参考文献

1. 贺也贞. 破解中小企业融资难题的财政思考. 中国财政, 2009; 17
2. 罗宏斌, 黄靓. 中小企业融资担保的财政政策研究. 金融经济, 2008; 8
3. 孙泽生, 曲昭仲. 地方财政科技支出及其模式研究——以杭州市为例. 地方财政研究, 2006; 1
4. 郭延平. 对公共财政支持县域经济发展的几点认识. 西部财会, 2010; 2