



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/EM.2/2
13 May 1997
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
企业、工商促进和发展委员会
政府和私营部门在中小企业发展方面
的作用和相互作用问题专家会议
1997年7月23-25日，日内瓦
临时议程项目3

政府和私营部门的相互作用，特别是
中小企业的参与

贸发会议秘书处专题文件

目 录

	<u>段 次</u>
一、 前言	1 - 4
二、 环境	5 - 13
三、 政府——私营部门的相互作用	14 - 43
A. 私营部门组织，特别是中小企业的组织参与政府与 私营部门的对话	21 - 27
B. 政府与国家私营部门相互作用的形式	28 - 35
C. 促进政策的连贯性	36 - 43
四、 面向中小企业的支持机制和服务	44 - 69
A. 中小企业支持机构的性质	46 - 52
B. 促进中小企业支持机构的发展	53 - 54
C. 制定中小企业支持方案所遵循的原则	55 - 65
D. 私营部门服务提供者的作用	66 - 69

一、前 言

1. 1997年1月20至24日召开的企业、工商促进和发展委员会第一届会议议定，需要在贸发会议范围内进一步开展具体领域里的政策研究，促进中小企业。会议并注意到在这方面提出的对有关问题开展分析工作和政府间讨论的建议，特别包括：“在为中小企业及微型企业特别是最不发达国家此类企业的发展创造一个连贯一致的政策框架和建立有效的支助性措施和结构方面，政府与包括非政府组织在内的私营部门的各自作用及其互动关系。”¹

2. 根据上述考虑，委员会决定召开一个有关这个题目的专家会议。²

3. 本文件试图对委员会提出的要求作出反应，指出促进有效的政府——私营部门相互作用涉及的主要问题，包括实现政策的连贯一致和为中小企业的发展建立有效的支持结构和服务等。在每一情况下，都简要说明主要的问题，然后列出一系列有关问题，这些问题可能有助于专家们准备他们的文件，促进和充实各国经验的交流。专家们的文件可帮助委员会吸收各国的经验，找出有助于改善政策和体制环境的“最佳做法”，促进企业、特别是中小企业的发展。

4. 这次专家会议是一个长期政府间进程的一部分，该一进程旨在解决制定和执行企业发展战略方面的问题。其他问题，如建立网络、地域划分、技术能力建设和革新政策等，可在今后的专家会议上探讨。

二、环 境

5. 全球化和自由化两个进程，加上信息和通信技术的迅速发展，正在为生产、企业发展和国际竞争提供新的动力。这些变化又反过来要求对企业发展采取整体和综合性方针，处理作为企业增长和竞争力基础的多种因素及其相互作用。它还意味着各国需要制定企业发展战略，考虑进私营部门的作用和国家的作用，以及两者之间的相互作用。然而，包括私营和国营部门在内的所有这些活动，为了取得最大的

¹ 委员会第一届会议的报告(TD/B/44/2 — TD/B/COM.3/4)附件一第3(一)段。

² 同上，第4段。

效益和影响，必须建立在一个连贯的政策框架范围内，要有政府与私营部门、包括中小企业的代表之间的合作和对话。

6. 中小企业在发展中国家和转型经济国家，都已成为发展进程中的关键角色。它们的庞大数量（在绝大多数国家占所有企业的 90%以上）和它们从事的广泛活动——从向穷人提供食物和服务，到生产出口——产品都强调了中小企业特殊的经济和社会重要性。中小企业是培养企业家的基地。通过“示范”作用，它们又发展出新的企业。它们还善于利用本来不会被吸收进发展进程的资源。它们鼓励个人储蓄和利用公司提留的储蓄，在调动和创造国内储蓄方面也发挥着重要作用。

7. 中小企业常常处在技术变革和革新的前列。它们的规模较小，这反而增加了它们适应变化的需要和能力。它们必须具有创造性和竞争力，方可发展和生存。它们必须具有企业家精神，开拓新的机会或新的进程。因此，它们在创造新的投资和将现有商业活动向新领域扩展方面，发挥着重要作用。印度软件业的发展、香港和意大利 Emilia-Romagna 地区小规模时装工业的成功，以及中国台湾省机床业的繁荣，都是中小企业在国内和国际市场开辟新领域并显示他们竞争力的实例。

8. 中小企业对一个国家的社会状况具有重要影响。由于它们的活力和灵活性，中小企业在创造新的就业机会方面十分重要。几乎在所有国家，中小企业都提供了大部分工作。在大型企业倾向裁员的同时——如在很多发展中国家，那里裁减工人的趋势已引起人们关注——发达国家和发展中国家的中小企业却仍是新工作的主要来源，即使不是唯一的来源。³ 尽管如此，中小企业的很多积极贡献仍常常得不到承认。

9. 作为企业发展成功特别是促进中小企业的先决条件，政府必须建立妥善的宏观经济环境，以及透明、稳定和可预测的法律、管理和税收结构。例如，东亚的经验表明，即使在最少干预的情况下，政府仍在提供企业发展的扶植政策和体制环境方面起着关键和根本性的作用。此外，它还可刺激、便利和支持企业、特别是中小企业的发展和国际化，也即在此过程中充当促进人或中间人，或采取某些适当措

³ 有关中小企业在发展中的作用的详细论述，见 UNCTAD: Creating an enabling development for the development of enterprises, particularly small and medium-sized enterprises。贸发会议秘书处的报告(TD/B/WG.7/3)，1995 年，日内瓦。

施，例如制订各类方案，如中小企业筹资方案；通过质量控制和提高生产率等提供商业支助服务的方案；通过网络代理人或分包交换促进联网和联合的方案；通过技术发展机构等促进研制开发商业化的方案；以及协助第一次出口商的方案等。政府在政策干预上总是有选择的，例如在职能干预与选择性干预之间，前者的例子如减少各种经营活动的管理负担，后者如放宽对中小企业的具体管制，同时，政府始终需要权衡利弊，包括任何有关的外部条件。⁴

10. 政府通过发展必要的有形基础设施、知识和技能，包括与私营部门的合作，以及提供适当的刺激，可促进经济的革新能力和结构改革。在与私营部门的合作中，它还可利用教育制度，造就创业者而不是就业者。⁵ 此外，它还可与其他政府一道，帮助促进区域合作，例如鼓励中小企业支助机构的联网，以便联合开展活动和在工商支助服务方面集中资源，以及扶植公司间的合作。

11. 政府还可与其他政府合作，建立“增长三角”，将生产和贸易合作以及基础设施开发的毗连区域联系起来。这种合作安排可结合集合和联网的双重好处。

12. 经验表明，在政策缺乏连贯性的环境下，作为自由化政策或结构调整方案一部分的生产全球化和开放国内市场，对很多非洲最不发达国家，也对其他一些发展中国家的企业结构造成了有害影响，而中小企业部门首当其冲。结果导致中小企业遭到大规模破坏，或持续丧失竞争力，造成那些国家企业结构失去中间环节，或中间环节缩小，而同时微型企业或维持生存的经济部门扩大。

13. 考虑到中小企业的重要性，这些趋势可在收入和收入分配、税收和消费基础，以及经济实现现代化和与全球经济结合的能力方面，对那些国家的经济和社会发展产生严重影响。这个过程还可能自我强化，表现在需求降低(因结构调整政策抬高利率的影响而加重)和税收减少，进而制约国家的能力，使之难以在值得帮助的中

⁴ 见贸发会议：《变化中的企业和竞争性质及其对制定企业发展战略的意义》。(TD/B/COM.3/2)，日内瓦，1996年。

⁵ 见挪威政府：提交贸发会议企业在发展中的作用特设工作组的国别文件，1995年，日内瓦。

小企业最需要时对它们给予帮助，促进它们的生存和顺利调整。因此，可能需要一些暂时的外部帮助，解决这类中小企业救助方案的费用问题。⁶

三、政府与私营部门的相互作用

14. 政府和私营部门包括非政府组织之间的有效相互作用和对话，在建立协调的政策框架和有效促进中小企业发展的支持措施和结构方面，可发挥关键作用。⁷由于私营部门是在动态的情况下活动的，政府的作用本身可能即须对变化的条件和需要作出反应，因此这样的对话可提供一个以灵活和一致的方式应付变化的场所，共同制订实现政府目标的适当政策和措施，并同时取得私营部门的支持。

15. 几乎所有国家的政府与私营部门之间都存在某种形式的相互作用——在政府各级，包括地区和地方行政部门，有时是在具体部门。然而在很多发展中国家和转型期经济国家，政府与私营部门之间的联系常常是非正式的、自发的、不完全或缺少组织结构的。而且，在目标的确定、需要解决的问题，包括中小企业的特殊需要以及私营部门包括非政府组织和官僚机关的作用和参与等方面，它们也常常缺少透明度或不够明确。再有，政府与私营部门之间的联系常常是非常个人化或不透明的，可能造成不好的结果。

16. 这种相互作用关系中的缺陷，使政府得不到政策制订的投入，企业得不到政府对它们战略规划的投入。结果，由于这些缺陷，往往不容易看出一些国家支持中小企业的政策和体制发展进程能否有效地对中小企业的需要和关注作出反应，或充分考虑到它们所面临的困难或制约。

17. 部分问题在于在政府的决策过程中，中小企业没有有效的代表。实际上中小企业常常抱怨，虽然它们是多数，但它们对有关中小企业的政策制定很少有什么影响力。即使它们的意见和经验能够在决策、包括制定和发展计划和结构调整

⁶ 见企业在发展中的作用问题特设工作组第一届会议讨论中提出的主要问题摘要，贸发会议，企业在发展中的作用问题特设工作组第一届会议报告。(TD/B/WG.7/4)。1995年，日内瓦。

⁷ 见 Report of the International Round Table “Promotion of the Private Sector and the Role of Government”。Bonn/Bad Godesberg，6-9 February 1996。

方案过程中得到考虑，常常也是有选择的。此外，除了由于信息不足或错误造成政策制定不当之外，缺少与私营部门的磋商也不利于政府与私营部门在信任的基础上建立关系，而这种关系是促进发展的关键。⁸

18. 商会、行业协会和各种其他形式的非政府商业组织在大多数发展中国家和转型期国家都以一种或另一种形式存在。政府和实业界常常在这类非政府组织的董事会都派有代表。他们可以在促成和发挥政府与私营部门之间相互作用方面发挥重要作用。例如在埃及，埃及工业联合会组织了一个政府关系委员会，该委员会代表所有各行业的商会，并审议“国家工商议程”。在他们定期与总理举行的会议上，委员会成员提出他们的政策立场，作为埃及工业方面的代言人。在其他国家，如加拿大、法国、印度尼西亚、马来西亚和联合王国，政府设立了小企业或企业发展部或局，既作为与实业界的对话人，也作为在内阁一级制定政策支助中小企业的推动者或“触发剂”。

19. 然而，私营部门的所有成员都有代表参加这一对话的情况很少。中小企业尤其常常感到由于各种限制而被忽略或不能参与，包括得不到信息、缺少资源和工作压力，以及对它们的各种形式的歧视。而且，组织这一对话的机构，它们的活动有时仅与企业发展稍有一点联系。在高级管理人员须由政府任命或任命须得到政府同意的情况下，和在这些机构的活动限于提供行政服务的情况下，情况尤其如此。

20. 政府和私营部门对话的伙伴加强它们活动的协调，将有助于产生更好的结果，并加强有关机构的权威。例如，匈牙利为加强政府和私营部门在工商合作计划方面的对话，作出了巨大努力，包括培养实业人才、革新和出口计划。但有关方案和机构的协调却遇到困难。1990年成立的国家小型企业发展办公室，似乎没有满足对它作为该国中小企业政策协调机构的期望。贸易和工业部的一个新司承担了这一责任，但它又被改为小企业发展研究所，跟踪小企业的发展。于是1990年建立的非盈利性组织匈牙利小型企业联合会便成了代表中小企业利益的主要综合性组织。中

⁸ 见 J.Humphrey , H.Schmitz : Trust and economic development , IDS Discussion Paper 355, University of Sussex 1996 .

小企业尽管有意加强政府和社会伙伴包括雇主组织之间的合作，仍感到在对话中没有得到充分的代表。⁹

A. 私营部门组织，特别是中小企业组织参与
政府与私营部门的对话

21. 为了能够有效地参与政府和私营部门之间的相互作用过程，重要的是私营部门的伙伴，包括中小企业，应很好地组织起来，大多数国家都有全国性的工商业组织。它们之中有些是自愿组织，还有些是会员组织，囊括了所有注册企业。有些工商业组织已有几十年的历史。而在另外一些国家，特别是转型期经济国家，真正的工商业组织则历史较短。¹⁰ 它们之中有很多仍处在巩固阶段，力求加强它们的谈判实力，争取政府对它们的承认。有些国家的中小企业已尝试自己组织起来，在现有的企业协会范围内建立它们自己的中小企业部门，也有更激进者，力求建立独立的小企业组织。这类行动常常受到现有企业组织的强硬抵制，它们担心失去影响力和会费。

22. 众多的工商组织平行存在，要求与政府进行对话和/或支持中小企业，这种情况在多数发展中国家和转型期经济中非常普遍。尽管由于国家大、中小企业为数众多和它们的活动五花八门，可能需要有多种相互作用的渠道和层次，但体制的上层结构笨重，加上私营部门的代表泛滥成灾，各行其是，势必增加中小企业的费用，降低政府与私营部门相互作用的效力。而且，这类组织的任务常常含糊不清，它们彼此竞争，争夺成员、资金、与政府的联系等等。例如埃及至少有 30 个政府组织和 107 个非政府组织从事促进中小企业的工作。¹¹ 海地有 8 个全国性机构声称代表企业部门。

⁹ 见 Z.RomanThe role of the State in creating an enabling environment for the promotion of SMEs , Notes on the Hungarian Experiences.Geneva 1995(mimeo.)

¹⁰ 见 ECE : Small and Medium-Sized Enterprises in Countries in Transition.Geneva 1996

¹¹ 见 Federation of Egyptian Industries : Directory for the governmental and non-governmental organizations in the field of small and medium-sized enterprises in Egypt.Cairo 1996 。

23. 在斯里兰卡，斯里兰卡手工业局、全国手工业委员会、工业发展局和全国设计中心等 4 个组织是联络小企业和有关职能部的渠道。组织如此繁复理由是，它们能够较好地满足从事工业产品或手工艺品生产的中小企业的不同需要。然而在实际上，决策者很难区分这两类中小企业。而且，斯里兰卡小型企业所面临的根本问题相当典型，而无论它们的生产属于其中的那一类。这里的经验是，所有小型手工业和工业企业统一于一个组织或机构，可有助于实现组织上的“规模经济”，加强它在政府与私营部门之间对话中的作用。¹²

24. 但也有一些情况，建立新的中小企业机构显然是有道理的。在同一部门或行业，已经建立的机构之外出现新的这类机构，表明企业界对现有的代表形式不满，特别是在它包含的成员、部门和解决的问题方面。

25. 实际上，虽然在一些国家，加入行业协会或商会对所有想得到其服务的企业来说是义务性的，但在另一些国家，有些已确定地位的私营部门组织歧视或排除可能的成员，不仅仅是因为企业的规模，而且还由于宗教、种族或性别等原因。而且，很多组织往往把注意力主要放在维护知名企业家的利益上。年轻的和新兴的企业家，包括妇女企业家，他们需要具体的帮助，特别是在创业阶段，但他们的需要和问题往往被现有的机构忽视。例如，在津巴布韦，津巴布韦工业联合会包括它的大批附属行业协会，是一个稳固、独立、财政上自给自足的组织，在政府和企业界两方面都享有很高的信誉。但这些机构的重要性，包括它们的代表性却是有限的，因为它主要代表雇工 50 人以上的较大型的公司，很少或不代表较小的企业。而且，它的活动集中于大的工业中心，主要是首都，以及制造业的少数次级部门。¹³

26. 在商会或侧重工商业的地方非政府组织之外，全国性非政府组织的出现——有时是依靠外部的帮助——是一种新现象，它们力图把企业家组织起来，或承当政府与私营部门之间的经纪人。这类组织中有很多仍处在发展的初级阶段，很难确定它们在政府与私营部门之间关系中的准确位置及对该种关系的影响。由于它们中的大部分

¹² 见 ILO: Study on government agencies providing assistance to the handicraft and small-scale industry sectors in Sri Lanka. Geneva 1991.

¹³ 见 Zimconsult: Feasibility study for establishing a fund for innovation and development. Harare 1996 (mimeo.)

以城市和农村地区的非正式小型企业为重点，它们有可能在更好地表达小型企业具体需要方面发挥关键作用，这些企业特别是在非洲和其他最不发达国家大量存在，常常没有适当的代言人。另一方面，政府和工业企业似乎都需要有一些时间了解非政府组织的干预情况，然后方可充分发掘非政府组织对政府与私营部门之间政策对话可能作出的贡献。

27. 政府提供高效率的服务，且具有具体部门的专门知识，是赢得私营部门信赖的必要条件。其必要性还在于它可避免有较强政治关系的大公司和企业“独霸官僚机构”的危险。然而在国家机构就业状况不断恶化的背景下，很多政府和政府机构，特别是最不发达国家的政府和政府机构，越来越难以留住干练的文职人员，尤其是那些与私营部门建立了广泛联系的文职人员和在工商企业方面富有经验的人员。有才干的文职人员流向私营部门，正在削弱国家行政部门有效处理工商问题的能力，而就业条件难以令人满意也常常打击文职人员的士气。高效率的政府服务面临的一个关键问题，是必须对政府与私营部门磋商作出的决定采取适当的后续行动。

B. 政府与私营部门相互作用的形式

28. 政府和私营部门之间的相互作用，虽然没有标准的形式或规定，但一些东亚国家的经验——这些经验本身也远没有遵循一个统一的模式——提出了一些特点和办法，似乎对在其他国家推动政府与私营部门之间的相互作用也是可行的。首先，东亚各国最初的政府与工商界的对话是非正式的，重点是保护新兴工业和促进发展技术能力的政策。虽然在有些国家，如大韩民国，中小企业的问题获得了正式承认，这反映在《小工商业基本法》上¹⁴ 但参加与政府对话的主要企业是较大的企业。随着时间的推

¹⁴ 1966年12月6日的第1840号法和以下修订本：1976年12月31日的第2996号法、1978年12月5日的第3125号法、1982年12月31日的第3650号法。其他承认中小企业重要性并以促进中小企业为目的的法包括：the Small and Medium Industry Promotion Act (1982), the Small Business Cooperative Act (1961 and subsequent amendments), the Small Business Transaction Coordination Act (1982), the Small Business Sub-Contracting System Promotion Act (1975 and subsequent amendments), the Small Business Products Procurement Act (1981), the Small Business Enterprise Creation Promotion Act (1986), the Act of Special Measures for the Promotion of Managerial Stability and Restructuring of Small Businesses (1989) and the Fair Sub-Contracting Transactions Act (1984 and subsequent amendments).

移，在该地区的几乎所有国家和经济范围内，政府与私营部门之间的关系在性质和规模上都发生了变化。¹⁵ 政府制订了政策干预的框架，作为该框架的一部分，政府与私营部门的政策对话也有了组织和体制安排。

29. 评议委员会和其他类似安排，已成为推动政府与工商界相互作用并为官方决策取得私营部门投入的要素。例如在日本，这种评议会分两类：职能性的（如污染或金融）和行业性的（如汽车或化工）。每一委员会都可提供一个论坛，供政府官员和私营部门代表——工商、劳工、消费者、学术界和新闻界讨论政策和市场趋势及一般性地交换信息。政府官员听取有关方面的意见，开展研究并为可能展开政策问题谈判的有关评议会准备报告。报告将根据评议的情况进行修订，然后公开发表，阐释新政策的目标。议会的最后批准通常只是例行公事。行业协会是磋商进程的重要参与者。在很多情况下，法律授权那些协会代表它们的委托人。

30. 在大韩民国，政府与工商界的磋商还用来征求工商界对市场、条例和可能的计划等问题的意见，将其作为重要的政策内容。如同在日本的制度中，磋商主要分两类：职能性的和部门性的。政府官员也起重要作用。

31. 马来西亚磋商结构的最高一层是马来西亚工商理事会，该机构设于 1991 年，由总理本人主持，包括政府、工业和劳工等各方面成员 60 多人。马来西亚工商理事会类似大韩民国成绩卓著的出口促进委员会。

32. 在泰国，政府高层官员，特别是经济部门的官员，与商会和工业和银行协会的头面人物组成国家协商委员会，由总理本人主持。还建立了省一级的协商委员会，作为国家委员会的补充。

33. 在新加坡，私营部门通过参与诸如政府法定机构或政府特设咨询委员会等工作，帮助审查政策和计划，提出建议供官方考虑。此外，政府经常邀请商会、贸易协会和专业社团就具体问题提出它们的意见。已经建立了一个由政府、工商和劳工代表组成的三方国家工资委员会，履行几项协调职能，同时发展工商与劳工之间的合作。在中国台湾省，工业发展局的中下级官员为与中小企业的磋商和协调提供便利，他们定期非正式地走访其管辖范围内的数千家中小企业。

¹⁵ 例见前条脚注中所列的大韩民国小工商业立法的演变过程。

34. 从经济角度出发，评议会有助于信息的传播。它们可帮助政府收集有关世界市场、技术发展趋势和国内外条例的影响的信息，将信息加以综合后制订行动计划，再将计划反馈给私营部门。在政治上，这些评议会可作为原始的民主机构，向大企业、劳工和学术界提供享有权力的直接渠道。由于在评议会范围内确定了有效的行业规则，所有成员均可得到保证，规则不会被任意改变。有了明确的既定规则，成员们便可集中精力进行市场竞争，而不必担心其他人会试图谋取政府的特殊照顾。它还有助于促进公平增长，这是多种族社会的一个特别重要的目标。

35. 评议会的重要性，还可从它们在加强政府与私营部门合作质量的角度来看。考虑到这种合作在很多方面是互利的，例如技能、技术和基础设施的发展、环境保护和促进公司之间的前后联系等方面，政府与私营部门彼此之间建立信任和有效工作关系的能力尤其重要。在全球化和自由化的世界经济中，这一工作关系的质量本身可能就是国家的一种竞争优势。实际上，有人认为，在日益相互依存的世界上，企业之间的竞争常常是不同的政府与私营部门关系制度之间的竞争。¹⁶

C. 促进政策的连贯性

36. 经常和有效的政府——私营部门对话，是政府向私营部门传达信息、意见和期望的关键，反之亦然。它有助于建立政府与其社会伙伴之间的信心和信任，使政府的政策对私营部门来说更加容易预测和理解，也可使后者向政府提供政策措施的反馈。它首先有助于建立企业和中小企业发展的连贯一致的政策框架。

37. 实现政策的连贯性，不仅意味着要制订连贯的政策，而且还意味着政策实施中的透明和连续性，以及私营部门作出充分反应。因此，除其他外，对企业家和企业发展有影响的政策，如有关宏观经济稳定的政策以及税收、企业条例方面的职能问题，必须与部门和企业一层的政策保持一致，以发展新的能力，实现和保持企业的竞争力。

38. 发展和促进中小企业的计划，常常遭到其他政府机构的否决，或受制于实际或假定的限制，如财政压力，货币政策的考虑，外汇短缺等。¹⁷ 然而，由于通过利率

¹⁶ 见 I. Ul Haque: International Competitiveness - Interaction of the Public and Private Sectors. World Bank EDI Seminar Series. Washinton, D.C., 1991

¹⁷ 见 H. Kiaratu: Overview of SMEs Development in Tanzania. Geneva 1995 (mimeo.)

实现稳定或通过贸易自由化促进竞争的宏观经济政策的，可能会伤害中小企业，因此可能需要对这类政策认真进行微调并掌握其出台时机，以使有存活能力的企业能够有时间进行调整，同时还要辅以帮助它们进行调整的措施，包括帮助它们得到关键的投入。同样，不恢复对财政的控制，建立企业和消费者的信心，仅使用鼓励措施刺激企业家和企业的起步，可能是不够的。此外，还必须有促进结构改革的措施，包括发展基础设施和技能，方可使结构调整和自由化达成上述变化，从而提高企业和部门的革新和适应能力。另一方面，必须恰当地制订发展中小企业的支助计划，推动生产活动，使它们能够在财政上独立，而不致破坏宏观经济的稳定。

39. 制订和执行推动企业发展的手段，也需保证协调、连贯和互补。例如，通过有关方案，推动中小企业获得基本投入，包括资金、成套机器或进口组件，如果没有相应的措施帮助中小企业掌握或使用那些投入，包括帮助安排可行的贷款要求、操作机器，或提供外汇等，则仍将是不够的。

40. 在很多发展中国家和转型期经济国家，政策的连贯问题必须予以认真解决。建立连贯的政策框架，主要困难常常在于体制能力弱。在有众多的政府机构涉足中小企业的国家，还有一个问题，是它们中的每一个都会坚持自己的要求或既得利益。另一个问题，是政府追求彼此冲突的目标，或试图用很少的资源作过多的事，忽略了私营部门在这方面的主动性。

41. 宏观经济政策和企业政策缺乏连贯性，对中小企业的代价常常要大于较大的企业。再加上财政或货币政策不稳定，可能会扼杀企业家的主动性，而不给中小企业足够的时间作出调整便作出重大的政策改变，甚至可能威胁到它们的生存，很多发展中国家和转型期经济在结构调整和贸易自由化措施方面的经验都表明了这一点。在一些情况下，中小企业还没能发展起它们的能力便受到竞争，导致了工厂关闭和非正式部门的扩展。¹⁸ 贬值造成进口投入成本增加和自由化措施造成信贷成本增加，都极大

¹⁸ 例如加纳的纺织和服装业，即以中小企业为主的工业，受这些措施的打击最为严重，造成制造业生产指数在1992年大幅度下跌，低于1979年参照水平22%。在肯尼亚的经济调整过程中，正规的制造业下跌，而非正式部门在总就业中的比例则在1986至1992年期间从18%上升到27%。见Boeh-Ocansey, O.: Small industries and structural adjustment. In: Small Business Development, Vol. 6, N. 2, June 1995

限度地限制了中小企业。¹⁹ 所有这些都导致了众多非洲国家非正式部门的发展。

42. 经济政策和战略的设计和实施，首要责任在于政府，如果政府能够发挥其领导作用，建立起高效率的跨部门协商机制并且征求私营部门的意见，则政策最容易保持其连贯性。政府可能发现，在政策制定过程初始就征求私营部门的意见，使政策性措施更为符合实际，更有针对性，而不致变成事后措施，这样做很有好处。例如在冈比亚，政府最近推出了一项新的经济计划，称为《2020年远景规划》²⁰，该计划概述了主要通过扩大私营部门的活动，扩大该国生产基础并使之多样化的经济战略。当地的一些实业家，多以个人参与的方式，对这一战略计划的制定作出了贡献。但是，该国的政府与私营部门之间的对话可能还需要进一步加强，特别是在建立企业发展、投资、贸易和金融的政策框架方面。

43. 鉴于上述事例以及国别经验，可能需要处理下列几个问题：

- (a) 根据本国政府与私人部门对话的经验，这种对话就其目标、参加者、处理的问题以及聚会的频率而言，采取了什么样的形式或结构？哪一种机制证明是成功的，哪些是失败的？取得了什么样的成果？在这方面如何界定成功或失败？为何某些形式和结构是成功的？为何其他是失败的？鉴于这方面的经验，就这种对话的有效性和成功的条件而言可得出什么样的教训？
- (b) 总统或部长一级的商务委员会在多大程度上促使中小企业的需要反映在政府的政策和计划中？它们的做法在多大程度上可以为其他国家借鉴？
- (c) 直到最近以前，很少有几个国家意识到宏观政策与微观政策二者需要保持连贯性。在涉及企业发展的微观和宏观政策方面，设计了什么样的具体结构，以确保这两者之间的连贯性？在为中小企业的发展确保政策的连贯性方面，遇到了什么样的困难？

¹⁹ 例如，冈比亚商业贷款的名义成本高达大约25%。鉴于年通货膨胀率不到2%，商业贷款的实际利率达20%以上，对小规模的企业家来说过高，这还没有考虑进商业银行要求的严格的附加条件。

²⁰ 见 Govt. of the Gambia : The Gambia incorporated Vision 2020. Banjul 1996 .

- (d) 中小型企业经常抱怨说，在它们隶属于包含着大大小小许多公司的大型工商业组织的时候，它们往往没有发言权。如何解决中小企业在大型组织中的发言权问题；有没有国别经验可以借鉴？中小企业如果有自己的组织的话，是否会更引人注目，是否会对政策的设计和实施更有影响力？
- (e) 是否制定了促进企业发展的国家战略？国家战略的主要内容是什么？在多大程度上它触及到本文件中所提到的一些问题？

四、面向中小型企业的支助机制和服务

44. 各国越来越重视发展地方的生产能力，这种重视也包括为促进企业发展特别是中小企业发展建立适当的支助机制和结构。支助中小企业发展的政策和体制发展过程要想取得成效，则对这一过程本身也需要加以改进，使之更加连贯，对中小企业的实际需要和关注点更加敏感。

45. 如果要使援助有效，就需要使援助具有针对性，而只有当政府机构知道哪些是中小企业，以及它们的实际需要和困难时，援助也才能具有针对性。因此，可能需要首先确定中小企业是什么样子的，它们又有哪些特别需要和关注。政府还可能需要决定，应建立什么样的支助机构和方案，这也包括“主次”问题，即不仅就公共/私人部门而言，而且就全国/地方布局而言，谁可以做什么，并且做得最好。此外，支助机制和方案需要应对所涉及的企业的多样性以及不同类中小企业所面临的不同问题，中小企业中的有些企业属于维持生存或贴补收入的微型企业，是非正式部门的企业，另一些属于国际化的、技术先进的企业。

A. 中小企业支助机构的性质

46. 许多政府认为建立一个单一的发展管理机构以监督并协调对中小企业的支助方案，有许多好处，特别是能使政策保持连贯性，有利于资源的配置，以及经验和“最佳做法”的学习和传播。实际上，一些政府积极支持建立这种集中化的支助机构。然而，在确定建立什么样的支助机构方面，行政传统以及赋予地方政府的权力也起着作用。因此，尤其是在更具联邦性质的国家，地方政府往往采取主动行

动，支持本地或本区域内的企业，例如建立培训机构，组织交易会和其他促进贸易的活动，创立区域银行等，而中央政府主要集中于改善宏观、商业以及法律环境。另一方面，南非创立了一个全国性的促进中小企业发展的机构，并与全国性机构体系结合，在全国范围内建立了各省的机构网，从事与私人部门的磋商并提供支助中小型企业发展服务。

47. 企业支助机构可以采取不同的体制和组织形式。一些机构是准国家机关性质的，例如坦桑尼亚联合共和国的小型工业发展组织。另一些则是非政府组织或自立性组织，例如赞比亚的乡村工业服务社，该组织在农村地区促进小型工业的发展。自立性机构因其地位，业务活动具有更大的灵活性，包括动员资金方面的灵活性。例如赞比亚的乡村工业服务社除了创收活动以外，还能够从其他非政府组织、双边和多边捐助机构以及联合国各机构筹集资金。²¹ 同样，巴西的 SEBRAE 是一个部分由国家资助但由私人经营的机构，它也能够从雇主和用户两方面筹集资金。

48. 在另一些国家，中小企业支助机构往往作为某一个部的一部分来工作，例如印度尼西亚的小型工业支助方案，斯里兰卡的工业发展局，冈比亚的本地实业咨询服务局。作为政府部门的一部分，似乎有以下主要长处：能够通过预算获得一些最低限度的资金。然而，由于政府对人员编制、商业活动以及与其他潜在的资金来源的联系有严格的规定，因而这可能妨碍它们在活动上的灵活性。

49. 虽然企业支助机构在许多国家已经存在了一段时间，但它们对于新企业的形成以及现有企业的生存和发展所起的作用往往很有限。人们经常批评企业支助机构官僚性质严重，缺乏用于判断或提高工作成绩的标准，并在满足中小企业的需要方面缺乏效率。工资水平通常也太低，难以吸引或留住有经验的工作人员。此外，工作人员与客户之间的联系往往薄弱，部分原因是公务人员传统上不信任“自由行事的”企业家，而商人们也担心政府官员过多地介入其商务活动。

50. 另一项具体的批评意见是，由于中小企业形式多样，实际上不可能有单一的机构掌握各种不同的专门知识，满足不同的需要。存在这种缺点的部分原因是，大部分国家缺乏设计良好的促进中小企业发展的政策和战略。另外，产业政策往往

²¹ 见 S.N. Kapaku : The role of NGOs in the promotion of SMEs. The case of the Village Industry Service in Zambia. (UNCTAD/ITE/EDS/Misc.3) Geneva 1997 .

过多地强调大型制造业的发展，这对促进中小企业的发展产生了不利影响。²² 然而以色列解决了这一问题，它创立了一个小型商务发展中心网，这些中心是非政府组织，为各种不同的企业家服务：例如，新移民、必须在家里工作的妇女等等。

51. 大多数中小企业支助服务是“由供应驱动”的，主要出现在咨询服务、培训、金融、广告、市场开拓、出口咨询等领域。这种服务尽可能广泛覆盖各种企业和部门。然而，大多数成功的中小企业是在需求驱动的曲线上发展的。它们在某一部门、或者从某些独特商品开始发展，吸引国内外一些大型企业成为其客户，然后从原来的部门或原来的产品发展出去。这种发展往往是由其客户，一般是由大型企业或分包商来支持的，它们提供了市场进入机会、专门知识以及技术帮助，有时甚至提供资金帮助。客户也往往根据中小型企业的特别需要并根据它们在履行订单过程中所出现的问题来提供帮助。许多政府的支助机构尚未把需求驱动的因素列入其计划中。²³

52. 然而，光是这些批评意见本身，还不足以成为取消政府设立的中小型企业支助机构的理由。相反，这些批评是改进其组织和工作方式的理由。改进可包括下列内容：集中精力担负像制定政策这样的最基本职能；精简组织结构并吸引更优秀的工作人员；在私人部门有专长的领域，给私人部门的活动提供补充或支持，而不是重复这些活动；在向中小企业提供专门服务方面与各专门机构进行协调。另外，政府的作用不一定是提供咨询、磋商或技术援助服务，而是推动私人部门采取主动行动，并提供一些必要的财政支持，让中间人提供最后的服务。提供这类服务的常见机构可能是企业团体所成立的商业协会、会计或工程等领域的专业协会、由政府机构和商业团体联合建立的临时组织以及国际组织。

²² 见 M.Gibb , G. Manu : The design of extension and related support services for small-scale enterprise development. International Small Business Journal 8.3 .

²³ 见 J. Tendler , M. Alves Amorim : Small firms and their helpers : lesson on demand. World Development , Vol. 24, No. 3, 1996, p. 407 ff.

B. 促进中小企业支助机构的发展

53. 各国政府采取了各种措施，促进中小企业支助机构的发展并推动提供适当的支助服务。这些措施包括直接的财政支持，通过财政援助来克服风险资本或种子资本的短缺，以便建立风险资本基金；财政和信贷刺激措施，例如对设备免征进口税，对特许使用费免于征税，实行加速折旧计划，或者提供补贴性贷款；放宽管制，例如对管理制度进行改革，以便取消不同服务部门之间的界线。例如，埃及的社会发展基金为微型企业部门的发展提供了大量支持，特别是帮助这些企业家拟定经营计划，帮助无法提供抵押品的企业从正常的银行系统获得贷款。这为微型企业发展成中小型企业消除了一个重要障碍。促进提供这些服务的战略的其他内容包括：推动封闭性服务活动的“外向化”；建立培训中心，培训教学人员。

54. 新加坡所建立的支持中小企业的机构是个有趣的例子。该国有大小不等的60多个支持企业发展的方案。这些方案提供各种不同的服务，针对企业发展的不同阶段，从企业诞生到扩展到海外活动。服务内容包括低成本融资、税务优惠、商务发展、市场开拓、设计、技术移植、标准提升、生产力提高、计算机化、一直到海外拓展业务。这些支助方案由经济发展委员会通过其企业发展司来协调，企业发展司的前身是小型企业处，后来其活动不断扩大，以适应当地企业在数量和规模上的发展。这些支助方案或者由企业发展司自己直接掌管，或者与一个或几个专业机构合作实施，这些专业机构分别涉及如下领域：自动化应用、科学和技术、信息技术、生产率的提高、贸易与计算机化以及标准和工业研究(这也包括为新成立的公司提供最初的保护服务)等等。在最后两个方面，支助由专门机构独立提供，或由它们与大学联合提供。

C. 制定中小企业支助方案所遵循的原则

55. 是建立集中化的机构，还是采取多种机构并存的做法，以及如何确定机构人员的活动范围，这都要视各国的具体情况而定，例如需要看各国的经济发展水平、商业和管理环境、或现有的商业文化。然而，可以找出一些一般原则，用于指导制定支助中小企业方案的总体政策框架。

56. 在设立中小企业支助机构和方案的同时，需要同时改善中小型企业所处的政策、法律和管理环境。这意味着除其他以外，减少偏向大型企业而歧视中小企业的补贴或其他政策措施，简化开办和发展企业的规章和行政程序，并制定新的法律，解决商业法律中的漏洞或不一致的地方。归根结底，改善这种环境可能比制定具体的支助方案更有益于中小企业的发展。在挪威，政府认识到管理环境对企业发展的制约，设立了商务法律委员会，以便持续地对管理环境进行审查，并提出了关于简化行政规则和促进商业活动的其他改革建议。此外，为了促进竞争还通过了新的《竞争法》。在中国，通过允许自谋职业，下放就业方面的权限，释放了巨大的创业能量，农民和城市居民创办的中小企业飞速发展。中国的其他措施包括：简化工商企业的注册程序，国家放松对矿产资源(例如煤炭)的控制等。这些措施导致中小企业不仅在商业和服务业的建立，而且在工业和采矿业也大量出现（乡镇煤矿所产的煤炭占全部煤炭产量的三分之一）。因此，改善管理环境本身就是促进中小企业发展的政策性措施。通过使市场面向竞争，这些措施还使基于市场的刺激因素更易于发挥作用。²⁴

57. 作为原则，支助方案应该是基于市场，由需求来带动，也就是说，支助方案应利用和发挥私人部门现有的专业知识、能力和资源，对这些起补充作用，而不是重复。这些方案还应是与私人部门密切合作的结果，从而反映出工商业部门的实际需求以及政府提供这种服务的潜力。对用户收费的办法可以在必要时逐步采用，这有助于了解需求性情况，并有助于方案持久存在。

58. 这一方针显然取决于市场机构或市场网络的发展水平。例如在许多经济转型期国家，市场机制和商务支助服务相对较弱，机构可能需要承担更为重要的作用，必要时还须得到外界的帮助，一直到私人部门的能力发展起来。此外，在那些国家，可能需要培养商务和管理技能的教学人员，以便通过推动工商业发展的庞大的能力建设方案，创造必要的乘数效应。

59. 还需要注意优先注意加强中小企业普遍需要的基本投入的供应和有效利用，这包括资金、土地、实际设施和设备等。这意味着除其他以外，需要改善机构以及由机构支持的私人中介机构提供给中小企业的信贷便利，改变往往限制中小型企业占

²⁴ 见贸发会议文件，同上，第 42 段。

据较好地段的土地规划制度，提供常用的设施，并使中小型企业更容易得到设备和零配件。通过技术援助有效地利用投入，可以有助于降低成本，这可能与资金成本同等重要。

60. 支助方案还应该用来帮助促进中小企业之间的联系，以及它们与大型企业之间的联系，以通过企业间和市场网络改进中小企业的技术水平、商业信息和生产、市场营销机会。这可能除其他外要求建立分包业务交易所，或一个网络便利者，并且要求中小企业发展机构与投资促进机构密切合作，以促进企业与外国企业之间的联系。可能也需要建立一些方便设施，例如扶植新生企业的机构，以提高集体效率和企业之间的最佳配合，包括与其他国家企业的最佳配合，例如像在新加坡那样。

61. 支助方案还可能促进企业特别是中小企业更好地组织自己，并向当局注册。例如在津巴布韦，津巴布韦全国商会的小型企业支助股鼓励参加培训和咨询服务的工商业者加入全国商会或其他工商业组织，以便促进企业家之间的联系和同一行业中小企业之间的经验交流。其他国家的培训方案也往往更照顾注册企业，优先向它们提供信息、信贷、市场以及其他咨询服务。²⁵

62. 中小企业在政府鼓励发展相对开放和具有竞争性的市场的国家，往往发展很快。在这种环境里，同一行业的企业在较为平等的基础上相互竞争。这种环境里同样重要的是，不同行业的企业可以形成相互补充的关系。在允许供应商与客户之间的相互依存关系自由发展的情况下，许多支助服务将由其他的企业，而不是政府来提供。一些较大的企业依赖中小企业，它们要求中小企业成为专门部件或专门服务的高效率供应者，以支持它们的生产过程，这些较大的企业本身也有动力向中小型企业提供技术帮助和培训，以提高它们的效率。在中国台湾省，大型企业向中小企业伙伴提供贸易信贷和巨额贷款，从而部分抵消了政府导致的金融市场歧视中小企业的扭曲现象。非洲和其他国家的研究表明，企业间或市场网络有助于提供中小企业极为看重的商业支助服务。

²⁵ 见 M. McPherson, C. Liedholm: Determinants of Small and Micro Enterprise Registration: Results from Surveys in Niger and Swaziland. World Development, Vol.24, No. 3, 1996, p. 481 ff.

63. 一个争议的问题是，支助方案究竟应该适用于所有企业，而不论它们的大小，抑或应该或在多大程度上应该专门面向中小企业。有一种意见似乎有一些道理，这种意见认为应为所有的企业创造“公平的竞技场”，而不论其大小，如果需要进行政策干预，则干预的目的应是消除大型企业享受的特别好处，例如补贴的信贷或特别的外汇拨款额，而不是把政策干预变成专门支持中小企业的一揽子措施。

64. 然而，实际当中事情可能不那么简单。许多中小企业，特别是小企业和微型企业，可能无法在平等的基础上竞争，特别是在获得资金和信息方面。可能需要采取一些具体的额外措施帮助它们。即使这种支助方案是为所有企业设想的，也应像新加坡那样，在开始时面向中小企业，随后为满足不断增长的当地企业的需要，于是扩大方案的覆盖范围。此外，如果行政管理很差，腐败盛行，一次性税额或许许可证费用很高，资本费用很高或者往往受制于拙劣的宏观经济管理，那么中小企业与大型企业相比，遵守行政制度或者筹集周转资金所花费的代价要高出许多。有时高得令中小企业望而却步，甚至陷入绝境。

65. 由于向企业提供发展方面的服务是费用很高的，因此有必要设法使这种服务以及有关的机构在财务上能够长久维持。显然，期待小企业特别是刚刚诞生的小企业支付成本价的用户使用费，是不现实的。有人认为，这种服务应以低价提供，任何补贴可以由随后增加的税收来抵补。然而，有必要确保这种服务的提供具有成本效益。因此，随着接受帮助的企业不断强大起来，应逐步取消商务服务的补贴。征收用户使用费的水平需反映出所提供的服务的实际市场价值。对中小企业最初开业提供的商务咨询服务，为保持支助方案费用低廉，并防止滥用而采用发放服务券的办法可能是适当的，这种服务券可以使新生的企业家能够享受固定数量的咨询服务。在巴拉圭还实行了用于培训方面的服务券。由于服务券持有人能够进行选择，所以培训机构必须使培训更加适应他们的需要。

D. 私营部门服务提供者的作用

66. 除了企业组织向其成员免费或以较低价格提供服务外，许多支助活动可以由私营部门按商业方式提供。这可以包括在咨询服务、市场调研、金融服务和会计、法律问题以及培训等领域的支助服务。一般来讲，随着企业和经济的发展，比例越

来越大的支助服务可以按商业方式提供，包括原来由企业组织向其会员以补贴价格提供的那些服务。

67. 对中小企业提供支助服务的私营部门经营者有如下长处：他们与公务人员相比，更加了解市场需求，特别是中小企业的需要。他们也往往能够更灵活并以较低的成本提供高质量的服务。研究机构、技术中心以及大学在协助中小企业方面都可以发挥有益的作用，特别是当设立了组织或财务上具有独立性的专门机构以后。

68. 可能需要像新加坡那样，在自动化、生产率的提高、标准和工业研究、科学与技术方面建立这些机构。这些专门机构还可与大学的研究计划联结起来。除了对具体的工业技术或行业进行研究、包括研究其对人力资源开发的影响之外，它们还可以在企业间网络发挥不了作用的时候帮助传播信息，例如在外国公司不愿意与当地公司分享关键信息时，这种专门机构就可发挥作用。因此，中央一级的发展机构和专门机构可以帮助弥补“市场失效”的情况。然而，这些机构需要配备合适的人员，需要有积极性，以避免“政府失效”的情况。

69. 根据具体的国别经验，这方面的讨论可侧重下列问题：

- (a) 已为中小企业设立了哪些类型的支助机构和服务？在服务范围、效率、有效性以及持久性方面，可从它们的经验中得出哪些教训？如何处理“主次”问题？
- (b) 妇女和新生企业家往往有不同于其他企业家的需要。采取了哪些办法考虑到他们的特别需要？这些办法效果如何？
- (c) 一些政府在政府体制内设立了中小企业支助机构。这些机构的主要职能是什么？这些机构作为政府与中小企业之间双向信息渠道，其作用如何？集中化的机构与多重机构的办法相比，其利弊如何？为达到相同的目的，还可以采取其他什么样的结构？
- (d) 针对微型企业提供的服务往往采取如下形式，例如帮助制订企业经营计划，或改善其获得资金的机会。这种援助对于使微型企业成长为中小企业，起了什么样的作用？支助机构在向微型企业提供援助方面遇到了哪些特殊问题？

- (e) 由于向企业提供发展服务成本很高，因此有必要设法使这种服务和有关机构在财务上能够长久维持。你们在下列方面的经验如何，例如用户使用费、按比例交费、服务券计划以及其他收回成本的办法？
- (f) 各种支助服务还可以按商业方式提供。在提供这种服务方面，你们对私营部门的作用如何看待？你们对于私营部门里的“自助”支助机构以及对中小企业提供的服务有何经验？它们与整体的中小企业支助方案和措施如何结合？

-- -- -- -- --