

中小型企业融资中政府介入行为的国际比较

文 / 王利刚 叶 君

一、中小企业的国际地位及融资难症结的简析

中小企业融资难问题是一个世界通病。不仅与一国的经济环境、法律环境、文化传统相关,而且与中小企业本身固有的特征有关。中小企业规模小,承担风险能力有限,发展的不确定性大,受外部非正式制度的约束小,这些特点决定了中小企业在融资过程中面临着重大的信息不对称、交易成本过高等问题。同时,对中小企业家来说,声誉的边际价值较低,许多中小企业本身都是管理者与所有者合而为一的家族企业类型,因此外部经理市场也无法对其做出约束。

中小企业尽管具有许多弊病,但其蓬勃发展的趋势和在国民经济中所占的重要地位,决定了中小企业发展瓶颈问题——融资问题被提高到一个重要的高度。在各国,中小企业无论从绝对数量还是从比率上来看,对国民经济和社会的发展都起着举足轻重的作用。

首先,无论是发达国家还是发展中国家,中小企业的数量在一国经济中是占绝对主导地位的。其次,尽管他们的个体力量相当有限,但数量优势的补充作用明显。如美国的中小企业的总产值占 GDP 为 2/5 左右,而意大利、新加坡都是 3/5 以上,台湾地区较低但也占到 30% 左右,中国大陆中小企业的工业新增产值占全国新增产值的 76% 强。无论从总量还是相对值来说,中小企业对国家 GDP 的贡献度是很高的。再次,中小企业的发展对于稳定一国社会治安、国民生活水平和政治稳定也是相当突出的,中小企业平均为各国提供了 70% 以上的劳动就业岗位,特别是台湾地区解决了近九成的劳动力就业。此外,中小企业在科技创新领域、创税方面都不可小觑。

尽管以上的实证数据充分说明了中小企业在世界经济和生活中的重要地位,但占全世界 90% 以上的中小企业其融资的结构相当单调,并且各种资金来源的比例不合理。我们通过查找数据和国别经济资料,发现中小企业的融资渠道中第一位的基本

上是自有资金,也即内源性融资为主。这与中小企业作为发展型企业是不适合的。从企业生命周期理论来看,当企业处于创业和成长阶段时对资金的需求较大,内部现金流是无法满足发展需要的,此时应该以外源资金为主。因此,这就造成了中小企业对经济发展举足轻重的贡献与极度贫乏的融资渠道的矛盾。如在美国这样一个资本市场相当发达的国家,中小企业融资体系中,业主自身储蓄占小企业投资的 45%,而业主从亲朋好友中借款占 13%,商业银行和金融投资公司占 29%,政府资助一般很少,约占 1%,其他通过证券融资约占 4%。

二、政府介入行为的国际比较

(一)中小企业的银行信贷支持政策的国际比较

由于中小企业的自身规模决定大多数企业无法通过进入资本市场获得资金,因此在不考虑企业内部积累情况下,企业最大融资渠道仍旧是银行贷款。政府介入行为对中小企业融资问题的绩效如何关键还在于信贷支持的效果(见表 1)。

主要国家和地区都采取了积极的银行信贷支持政策来促进中小企业从金融机构中获得外源性融资。信贷支持的内容主要分为信贷担保政策、中小企业专营银行及其他非银行金融机构的建立、信贷支持的辅助性机构和法规。

1. 政府独资或与银行、大企业合作建立中小企业信贷担保公司。代表性的有芬兰、台湾、意大利、加拿大、美国、日本和德国等国家及地区。

(1)日本的“信用保证协会”是一种官方的信用担保机制,设在都道府县一级,协会由各地方政府出资,各地方和基层官员担任董事会成员,专职为中小企业从民间金融获得借款进行担保,一般收取 0.5% ~ 1% 的担保费。

(2)美国政府通过“贷款担保计划”,专为中小企业提供担保,它主要的支持对象是有一定经营历史和赢利能力的小企业,最高担保金额为 75 万美元,贷款担保的最高利率不得超过基准

利率。该计划使政府和商业银行之间形成了一种“风险共担”的关系，“贷款担保计划”可能是世界上为中小企业提供贷款担保最多的机构之一。此外，美国政府还建立了多层次的小企业融资信用担保体系，形成了社区性担保体系、区域性专业担保体系、全国性小企业信用担保体系，从而有利于各个层面联合支持中小企业的融资。

(3)加拿大中小企业担保体系主要由三部分组成，一是由联邦工业组织实施的全国性、政策性的中小企业贷款担保体系，其目的主要是帮助中小企业获得银行贷款，并且保证银行在不能收回贷款时能得到适当的补助。该体系的服务对象主要是以盈利为目的，年营业额低于500万元的中小企业用于固定资产投资方面的银行贷款。二是中小企业区域担保体系，其目的是促进区域经济发展和解决地方发展不平衡问题。三是中小企业出口信用保险体系，该体系主要业务是出口信用保险和买方信贷。

(4)意大利政府建立了为私营中小企业融资提供担保的担保机构。它是由手工业和行业工会以及国家银行联合构成，并由政府提供一部分必要的基金。该担保机构对担保对象具有一定的条件限制。

(5)芬兰政府利用中小企业担保体系，为新建小企业从协作银行获得贷款提供担保，并代表企业偿还一半贷款利息；此外芬兰政府还对出口贸易提供卖方信贷支持。我国台湾地区成立了“中小企业信用保证体系”，以分担商业银行承担的贷款风险，缓解中小企业融资难问题。

2. 建立官方或半官方性质的专营银行或非银行金融机构来支持中小企业的信贷。

(1)日本在战后为支持中小企业的发展建立的国民金融公库、中小企业公库、商工组合中央公库、环境卫生公库以及冲绳振兴开发金融公库等5个直接由政府控制的为中小企业提供优惠贷款的融资机构。其中国民金融公库主要为那些从银行及其他一般金融机构难以获得资金支持的公司提供创业支持。而商工组合中央金库为半公半私性质，主要是向中小企业协同组合和中小企业团体提供贷款。

(2)美国政府的“担保开发公司计划”向小企业提供了长期贷款，使企业成长所需要的固定资产投资获得一定的资金保障；而“小企业投资公司计划(SBIC)”，则是通过鼓励小企业投资公司的设立，来促进民间资本对中小企业融资的支持。SBIC的资金来源由私人资本和政府资本组成，其对小企业的投资以股权融资为主，也有长期贷款、股权和债权相结合。

表1 各国及地区支持中小企业融资问题的政府介入行为比较

	信贷支持政策	专门机构建立	税收支持政策 及政府资助	证券市场
新加坡	1.明确中小企业专业金融机构在银行体系中的地位 2.本地企业资助计划(LEFS) 3.区域化资助计划(RFS) 4.政府行政干预的风险投资基金	1.政府协助发展计划(GDAPs)		1.建立 SGXDAQ, 为中小企业获得社会资本自持
韩国	1.建立乡村企业金融支援体系: 主要有造成费、设施费、运营资金和公用事业建设资金。		1.国税:免三年减两年 2.地方税:免一年减三年	
芬兰	1.政府担保贷款 2.政府对出口贸易提高卖方信贷支持		1.象征性直接投资 2.政府投资,小于企业创立投资的50%	
意大利	1.成立专门的中小企业银行 2.设立私营中小企业基金 3.建立信贷担保机构 4.颁布中小企业融资法规		1.建立二板交易市场	
加拿大	1.全国政策性中小企业贷款担保体系 2.中小企业区域担保体系 3.中小企业出口信用保险体系 4.对向中小企业发放贷款的银行给予税收优惠。		1.中小企业研发费用减税 2.购买互助基金减税等	
美国	1.小企业投资公司计划(SBIC) 2.债券担保计划 3.担保开发公司计划 4.微型贷款计划 5.出口推动计划 6.多层次的小企业融资信用担保体系	1.建立小企业局(SBA)	1.建立小企业创新研究计划(SBIR)	NASDAQ
日本	1.建立政府中小企业金融机构 2.建立信用保证协会	1.建立中小企业厅	1.建立OTC市场采用灵活的交易体制。	
德国	1.建立政府系统银行支持中小企业发展。	1.提供培训补贴 2.中小企业技术开发资助	1.对大部分中小手工业企业免征营业税。 2.提高中小企业营业税起征点 3.提高设备折旧率 4.减少周转税	1.股权交易市场的“新市场”板块

关注政府·GOVERNMENT

(3)德国政府主要通过政策性银行来间接地为中小企业提供贷款或贷款担保。主要有德国复兴银行、德意志决算银行以及州立的公立银行和信用银行。政府系统银行(主要是政策性银行)是德国中小企业创业投资的主要来源。一般通过政策性银行的作用,使中小企业与其往来银行形成原本无法依靠自身力量建立起来的信贷契约关系。

(4)新加坡政府是一个比较重视中小企业融资的政府,它明确规定了中小企业专业金融机构在新加坡金融体系中的作用。新加坡政府还对向中小企业发放贷款的银行予以帮助,在新加坡政府制定的许多支持性政策中 LEFS 即本地企业资助计划最为典型。这是一项为中小型企业制定的固定利息的财务计划,其目的是促进中小企业的发展和附加值的提升,如进入新的具有发展前景的行业;改善厂房和设备革新;增加营运资金减少财务风险。LEFS 计划对受助企业具有许多条件限制,如本地化比例要求、企业规模范围等。新加坡政府还建立了主要为中小企业发展提供资助、贷款和税收优惠服务和商业便利的政府协助发展计划(GDAPs)。

(5)意大利政府专门成立为私营中小企业提供融资服务的金融机构如国民银行、合作银行、互助银行等。这些银行对条件相对较好的企业发放以长期低息为主的直接贷款。此外还从法律上为中小企业融资给予支持,如《中小企业法》、《特别银行法》、《中小企业融资条例》等。

(6)芬兰政府每年都有专项财政预算,向新创业企业提供启动资金。这种投资一般不超过其投资总额的 50%。

(7)台湾地区为中小企业的融资而特别设立了专营银行。政府规定中小企业银行对中小企业的贷款不得低于贷款存量的 70%,并且通过制定《创业投资事业管理规则》促进创业投资公司的建立,加速高科技企业的发展。此外还建立中小企业发展基金。该基金规模为 20 亿新台币,用以办理中小企业的专项贷款,支持中小企业的融资渠道和中小企业辅导计划。

(二)中小企业融资的税收支持政策的国际比较

税收支持是世界各国又一较为普遍的措施。包括对企业减负性税收优惠、引导性税收优惠。

(1)德国政府的支持中小企业融资中的介入行为最为突出的是其税收支持,它的税收优惠政策在全世界最为典型。德国政府对大部分中小手工业企业免征营业税;提高中小企业的营业税起征点和设备折旧率;所得税下限降到 19%。此外德国政府还进行财政补贴,规定设立专项资金,资助中小企业的技术开发。

(2)加拿大政府采取了中小企业研究和开发费用减税的政策以鼓励科技创新,同时对向中小企业发放贷款担保的银行予以减税。

(3)韩国政府的税收支持主要集中在对乡村企业的支持上。其

税收支援制度包括国税的减免和地方性税收的减免。所得税及法人税免 3 年减 2 年;认可投资准备金损失费;地方征收的所得税及登录税全免,财产税及综合土地税第一年全免,后三年减半。

(三)政府介入的专门机构的国际比较

日本在政府机构中设置中小企业厅,通过制定相关政策来对中小企业的发展进行政策支持。而美国政府也在 1953 年建立了著名的小企业管理局(SBA),对各类中小企业提供咨询、融资、经营指导服务,小企业管理局目前在全美设立有 100 多个分支机构,其主要任务有作为小企业和政府交易的中介;传递政府相关政策法规;支持融资;救助受灾小企业等。

(四)证券交易市场对中小企业直接融资的支持

日本的 OTC 市场将目光主要瞄准在中小企业,吸引他们进行挂牌交易,该市场主要是为具有潜力和发展前景并已具备一定规模的中小企业融通资金。德国尽管相对于其他发达国家来说其资本市场不发达,但其证券交易市场中的“新市场”板块却为中小企业通过证券市场进行融资提供了可能。意大利在支持中小企业融资中的一个显著特点是促进中小企业进入资本市场进行直接融资。依据意大利的证券交易法,在全国的证券交易所实行一些专门针对私营中小企业的上市公司的市场交易方法,通过规定不同等级的自有资金便于其进入证券发行市场,并且对于中小企业的证券交易予以减税优惠。新加坡政府在 1987 年建立了 SGXDAQ,即开辟了新加坡证券交易市场的第二板块,为达不到交易市场上市公司标准的中小企业提供一个进入资本市场进行直接融资的平台。

此外政府支持性介入行为还包括咨询服务以及政府资助。其中比较有意思的是芬兰政府的精神资助,即为每一位创业者提供相当于 18 元人民币的直接投资以作鼓励;而新加坡政府更加重视对中小企业的财务咨询服务。

从上述的比较分析中,我们不难得出以下几个结论:

第一,考虑到中小企业对资金需求量过大,提供直接融资政府财政压力无法承受,因此各国更多地使用了政府担保和部分担保政策,以发挥四两拨千斤的效果。

第二,各国对担保对象都具有较为严格和具体的限定,保证担保机构的可持续运作。

第三,引导民间资本投向中小企业中的介入行为存在多样化,包括政府税收减免引导、政府资金支持和政府信用担保等。

第四,各国的支持性政策侧重不一。如德国偏向于税收支持,而意大利更注重资本市场的直接融资支持。

第五,许多政府的支持性政策具有促进中小企业创新和环保的引导作用。

(作者单位:浙江大学经济学院、浙江省云和县电力工业局)