

欧盟鼓励中小企业创新的政策与措施

高洪善

(中国科学技术部, 北京 100038)

摘要: 本文分析了欧盟促进中小企业发展与创新的政策和措施。“首先想到小的”已成为欧盟制定政策的原则。本文指出,《欧洲小企业法》总结了多年来欧盟积极鼓励中小企业发展的一些好做法,是欧盟第一个促进中小企业发展的综合性政策框架,该文件提出了促进中小企业发展的十项原则。介绍了欧盟支持中小企业创新的主要措施,并提出了成立政策性金融中介机构、扶持中小企业创新要有针对性以及加强政策集成等政策建议。

关键词: 中小企业; 创新政策; 结构基金; 金融服务

中图分类号: F27 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2010.04.008

欧盟认为,提高中小企业增长与创新的潜能事关欧盟未来的发展走向。欧盟科研委员波托斯尼克指出,中小企业是欧洲经济的DNA,是欧洲未来增长和繁荣的基础。

一、欧盟中小企业的界定与作用

对中小企业的概念,不同国家有不同的界定。欧盟所称的中小企业应满足以下3个条件:企业雇佣人员少于250人;营业额少于5000万欧元;资产负债表少于4300万欧元。

根据企业的研发与创新能力,欧盟中小企业大致可分为如下3类:

- 约1%的中小企业是“技术先锋”的高技术公司,研发是它们取得成功的生命血液。这些企业通常有自己的研发能力,并且能快速增长;
- 约30%的中小企业属创新型的,它们开发、应用和引进新技术,在欧盟和全球市场实现商业化,它们具有高增长的潜能,常被称为“小羚羊”;
- 其它更多的中小企业则没有自己的研发能力,可能也不看好将新技术市场化,对它们来说,创新不是关于技术的革命,而是涉及供应者和客户的长期的进化过程。

中小企业对欧盟经济与科技、增长与就业发挥着关键影响:

- 典型的欧洲企业就是小企业。欧盟有2300多万家中小企业,占欧盟企业总数的99%;在中小企业部分,92%的是员工人数少于10人的小企业,欧盟企业的平均人数是5人;
- 提供就业的主渠道。中小企业雇佣了1亿人,约占欧盟70%的就业岗位,平均2个人的小企业则提供了30%的就业岗位,中小企业对就业增长的贡献率达84%。随着大企业产业外包到低成本地区,中小企业是创造就业机会的重要资源;
- 最有发展潜力。在2002-2007年,欧盟中小企业数量增加了200多万家,而大企业只增加2000家;
- 在知识溢出效应方面扮演关键角色。绝大多数新成立的中小企业从事服务行业,对技术转移与推广起着重要作用。

二、欧盟鼓励中小企业创新的政策

(一)遵循“首先想到小的”原则

2000年以来,欧盟不断出台一些鼓励中小企业创新的政策。中小企业最有能力将知识化为增长,

作者简介: 高洪善 (1965-),男,硕士,中国人民大学在职博士生,科学技术部 副研究员;研究方向:科技管理、农业经济管理。

收稿日期: 2009年12月16日

将研究转化为报酬,将聪明的想法变为商品化的成功。在欧盟的里斯本议程中,中小企业被称为至关重要的催化剂,中小企业在欧盟经济中的地位反复为欧盟最高政治层所确认。“首先想到小的”,就是要将中小企业放在欧盟政策制定的主流地位,这已成为欧盟制定政策的原则。

2005年欧盟发布“为了增长和就业的现代中小企业政策”,把满足中小企业的需要作为“里斯本增长和就业战略”的核心。根据对2005-2007年中小企业政策执行情况的评估报告,欧盟及其成员国在创建对中小企业友好的商业环境方面取得了很大进展。欧盟委员会减少了对中小企业的官僚做法,并在研发框架计划中显著增加了对中小企业的资助。欧盟各成员国明显改善了中小企业的商业环境,很好地实施了2000年通过的《欧盟小企业宪章》以及2006年欧盟春季首脑会议的决定,例如:为企业注册提供一站式服务,减少新开设公司的时间和成本等。欧盟立法机构提出要进一步简化中小企业的管理规定,争取到2012年将中小企业的行政负担减少25%。

(二) 出台《欧洲小企业法》

与大企业相比,中小企业在融资、人均成本、创新能力、品牌、社会影响力等诸多方面都处于弱势。欧盟中小企业的劳动生产率和对增加值的贡献率较大企业低。中小企业在提高能效方面明显不如大企业,节能措施更容易被大企业采用。欧盟中小企业较大企业更少创新成功。调查表明,影响欧盟中小企业创新能力的4个主要因素是:资金获得的困难;缺少熟练劳动力;缺乏市场需求和人力成本贵等。

与美国中小企业相比,欧盟的中小企业生产率较低,增长较慢。在美国,存活中小企业到第7年时平均增加雇佣员工60%,而欧盟只增加20%~30%的员工。美国中小企业发展的优势地位与创新能力,得益于1953年美国通过的《小企业法》(Small Business Act),为中小企业营造了较好的政策环境。

2008年欧盟理事会特别要求实施进一步增强中小企业可持续发展和提高竞争力的计划。2008年6月19日,欧盟借用美国《小企业法》的概念,发布《欧洲小企业法》(A “Small Business Act” for Europe)法规文件。需要特别指出的是:作为一个多国成立

的国际组织,欧盟的立法范畴有条例、指令等,并不包含“法(Act)”。该法规文件借用“法”这一表述,重点是表达欧盟的一种政治意愿,即承认中小企业在欧盟经济中居于中心地位。

《欧洲小企业法》总结了多年来欧盟积极鼓励中小企业发展的一些好做法,是欧盟第一个关于促进中小企业发展的综合性政策框架。该文件提出了促进中小企业发展的十项原则:

1. 创建一个环境,使企业家和家庭企业能得到发展,企业家精神受到激励

具有活力的企业家对欧盟抓住全球化和技术转移加速的机遇而言非常重要。要营造对中小企业友好环境,企业家精神与敢于冒险的作为应该得到欧盟政治层与媒体的肯定与行政机构的支持,要使对中小企业友好成为主流政策选择。

欧盟积极倡导企业文化,设立优秀中小企业奖励制度,便利优秀企业经验交流。2009年5月6日至14日,欧盟成功地举办了第一个“欧盟中小企业周”,各成员国围绕这一主题组织了约1000多场活动。

2. 确保诚实企业家在破产后能获得再创业机会

对有关非欺诈类破产企业的法律审理程序,各成员国要争取限定在一年内审结;确保破产后企业家的第二次创业得到公平对待,如申请资助项目等。

3. 按照“首先想到小的”原则来制定各种规则

在立法与行政行动的程序中要适用比例原则,充分考虑小企业的特点并提出针对性建议;在所有相关经济法规中要明确承诺这一原则并在年度报告中说明执行情况;要最小化商业成本与负担;通过相关法规前,要至少提前8周与中小企业机构咨询。

4. 公共机构对中小企业的需求要及时作出反应

要减少企业注册等各种行政费用,简化发证手续,并明确除涉及公共安全的企业外,要不超过1个月完成企业登记注册手续。行政机构不得要求企业重复提供同样信息的材料,确保小企业每3年内最多1次被要求填写统计报表;建立中小企业联系点;实现网上申请与一站式服务等。

5. 采用满足中小企业需要的公共政策工具

及时批露有关信息,提供采购指南手册,如中小企业参与公共采购、中小企业更好地使用国家援助等。鼓励发包商小型化项目,便于中小企业投标;不能用同一标准要求所有企业,避免不合比例原则的资质审查等。

6. 便利中小企业融资

在商业行为中支持及时支付等,营造适宜的发展环境;发展风险投资市场;针对中小企业发展资助10万到100万欧元的资助计划;改进税收和管理,鼓励投资等。

7. 帮助中小企业在欧盟单一市场中获得更多机会

使用电子签名与电子授权,帮助中小企业进入全球供应链;在标准化与认证等方面减少相关费用,维护公平,保护中小企业的利益;消除保护主义壁垒,促进跨境贸易等。

8. 鼓励中小企业技能升级和各种类型的创新

鼓励中小企业参与第七研发框架计划,加强中小企业与高校间的交流;利用人才培养计划,为中小企业培训人才;实施鼓励技术人才流动的达芬奇人才计划;在知识产权保护、电子政务、电子商业等方面为中小企业的积极参与提供便利;通过合作参与欧盟、各成员国的研发计划,发展中小企业的研发能力,鼓励高增长企业的出现;发展集群战略,鼓励成员国间的集群合作,共同开拓新市场;帮助中小企业实现网上企业自我诊断,明确自身需求;为中小企业参加框架计划创造条件;鼓励成员国间研发计划的彼此开放等。

9. 使中小企业在应对环境挑战中赢得商机

通过税收优惠和优先领域设置等,鼓励中小企业发展有生态效益的产业和产品;鼓励发展环境创新型的中小企业;利用欧盟团结基金专门扶持中小企业的基金等。

10. 鼓励并支持中小企业从市场成长中获益

建立“市场进入团队”,为中小企业提供市场信息服务;积极开拓非欧盟市场,基于互利原则参与别国的公共采购招标;帮助中小企业进入世界快速增长的市场,如中国和印度;发起“通向中国”计划,在中国建立管理人员培训计划,提高中小企业在中国市场的竞争力。

(三) 注重政策的针对性

不同成员国与地区的中小企业的运作环境都不一样,就像中小企业也是包罗万象的,有手工业、微型企业、家庭拥有的或社会经济类企业。欧盟中小企业的政策也充分考虑到这一多样性。

欧盟根据支持的不同中小企业类型,在不同层级上用不同的方式来运用不同的政策和措施。如欧盟针对不同类型中小企业技术创新予以区别对待:

一是对研发型中小企业,让它们完全参与欧盟研发项目,如欧盟研发框架计划的合作研究部分,联合技术行动和欧洲之星(EUROSTARS)等。中小企业需要研发,研发也需要中小企业。中小企业能传回重要的关于价值链和国际市场的需求信息。

二是帮助自身缺少研发能力的中小企业进行研发外包,从而获得它们解决技术问题所需要的知识,取得市场的成功。欧盟成立了探索基金和使用风险投资,支持网络与集群发展,还有专门针对中小企业的研究计划等。

三是帮助所有的企业,不管是小的、手工业的、中小型企业,去创新、竞争和增长,通过欧盟竞争与创新计划、领先市场行动以及其他政策措施。

(四) 扶持中小企业发展的政策

其一,对鼓励发展的中小企业允许国家援助。为鼓励企业的自由竞争,欧盟一般不允许国家直接帮助企业。欧盟现在试图修改相应规定(General Block Exemption Regulation on State Aid, GBER),将欧盟鼓励发展的领域列入允许政府援助中小企业清单,例如:培训、就业、研发和地区扶持等,并进一步简化现有中小企业的规定,增加对中小企业的投资。

其二,注册成立欧盟私人公司(European Private Company, SPE)。在所有成员国根据同样原则注册成立欧盟私人公司,欧盟要进一步修改有关规定,例如:现存的公司税则,使新成立的公司能从中获益。

其三,降低增值税(VAT)。使成员国可以选择降低主要是针对地方支持服务的增值税,而这些一般是中小企业从事的工作领域。

其四,其他财经规定。例如:简化现有的增值税票据规定,减轻运营成本负担;确保商业交割的按时支付,保障中小企业的正常资金运转等。

三、欧盟支持中小企业创新的主要措施

欧盟通过提供资金、贷款或担保等方式支持中小企业技术创新,并分别在欧盟、成员国、地区等不同层级给予支持。共同出资是欧盟资助项目的一般规则,这意味着欧盟的经费投入只能占整个项目总支出的一部分。中小企业还能获得一系列非财政帮助,如各种计划和产业支持服务等。

(一)专项计划

资助项目的条件一般是跨成员国的,经常是以共同资助的形式体现,欧盟的费用只占整个项目支出的一部分。

1. 研发框架计划(FP7)

欧盟第七研发框架计划 2007-2013 年经费约 540 亿欧元,约 50%~75%的研发经费给中小企业。

合作计划部分,鼓励中小企业参与所有的研发活动,也鼓励中小企业参与联合技术行动(JTI);创新计划也欢迎中小企业参与竞标;人力资源计划中,通过“产业界与研发机构伙伴与途径”项目鼓励中小企业参与;能力建设计划中专门设立为了加强中小企业能力建设的“为了中小企业利益的研究”行动,投入经费 13 亿欧元。

2. 竞争与创新框架计划(CIP)

2007-2013 年经费约 36 亿欧元。包括 3 个计划,“企业与创新计划(EIP)”,经费 4.3 亿欧元,鼓励环保技术创新,改进创新环境,加强中小企业间沟通与交流;“智慧能源欧洲计划(IEE)”,经费约 7.27 亿欧元,鼓励发展可再生能源,运输行业的燃料多样化与提高能效等;“信息技术政策支持计划”(ICT PSP),投入经费 7.28 亿欧元,促进电子网络与服务、媒体与数字技术的市场,提供现代化的公共服务。

3. 尤里卡计划(EUREKA)

该计划是覆盖欧洲 36 个国家的市场导向的研发网络,帮助中小企业获得公共与私人基金支持。

4. 终生教育的综合行动计划

包括 4 个特别计划:其中,COMENIUS 计划针对基础教育,ERASMUS 针对高等教育,达芬奇计划针对职业教育与培训;GRUNDTVIG 计划针对成人教育。其中达芬奇计划因为是职业教育培训,与中小企业关系最密切。

5. LIFE+计划

2007-2013 年资助金额 21 亿欧元,涉及自然与生物多样性;环境政策与治理;信息与通讯技术等。

6. 马可·波罗 II 计划

经费 4.5 亿欧元,目标是减少道路拥挤,改进运输系统的环境效能,建设有效率可持续的水上运输系统。

7. 文化与媒体计划

2007-2013 年文化计划经费 4 亿欧元,鼓励跨境文化流动与不同国家文化对话,发展文化与艺术产业。

2007-2013 年媒体计划经费 7.55 亿欧元,用于培训媒体人士,鼓励发展影像与音视产品。

8. 就业计划

信息、咨询与社会对话。在共同出资的基础上安排专门预算,鼓励雇主机构与雇员机构间的交流,让雇员了解相关就业信息。

工作中的健康与安全。欧洲安全与健康局支持中小企业提升其健康与安全标准。

(二)结构基金

设立结构基金(Structural Funds)的目的是减少欧盟地区间发展的不平衡,促进欧盟内部经济与社会融合。对中小企业的直接援助只限欧盟内经济欠发达地区,对其它地区的中小企业的资助则主要是通过企业培训、支撑服务、孵化器、技术转移机制建设、网络建设等间接方式,发挥杠杆作用。

结构基金包括欧洲地区发展基金(ERDF)和欧洲社会基金(ESF)等,2007-2013 年共有经费 3080 亿欧元,资助项目的遴选与经费支出不是由欧盟委员会管理,而是由欧盟各成员国和地区政府负责。

1. 欧洲地区发展基金

是欧盟内资助中小企业发展最大的资金来源,通过共同出资以多种方式帮助中小企业提升竞争力,如企业培训、创新技术转移、生态创新、中小企业在创业阶段的资金支持、企业服务体系建设、人力资源培训、跨地区跨国中小企业合作等。

2. 欧洲社会基金

在加强员工与企业的相互适应、发挥劳动力市场的功能、反对就业歧视与保护弱势群体就业等方面帮助中小企业雇佣合适员工。

3. 乡村发展基金

在改进农业与林业的竞争力、改善农村环境、

改进乡村生活品质 and 多样化等方面帮助中小企业在农业与农村的发展。

4. 为中小企业的联合欧洲资源(JEREMIE)

JEREMIE 是欧盟委员会、欧洲投资基金和欧洲投资银行的联合计划,是服务中小企业获得创新资金。

5. 支持欧洲小资助的联合行动(JASMINE)

JASMINE 是 JEREMIE 计划的补充,发展欧洲小额信用,从 2009 年开始试行,起始资本 5000 万欧元。

(三) 财政手段

绝大多数财政工具并不直接资助中小企业,而是发挥间接作用,即通过中介金融机构,如银行、信用机构和投资机构来实施,目的是增加中小企业的信用额度,鼓励金融中介机构发展中小企业贷款。多数财政工具由欧洲投资基金(EIF)负责管理。

如欧盟竞争与创新框架计划中的 11.3 亿欧元作为财政工具,由欧盟委员会委托欧洲投资基金进行管理,包括 3 个计划:高增长和创新中小企业措施(GIF),目标是增加创新型中小企业在早期阶段和扩张阶段的有价证券的供给;中小企业保证措施,增加对中小企业债务担保的财政;能力建设计划,支持在一些成员国建设财政中间机构。

欧洲投资基金自身也通过风险投资、提供财政保证等来帮助中小企业的发展。另外,欧洲投资银行(EIB)也向中小企业提供贷款帮助,2008-2009 年安排 150 亿欧元,2008-2011 年安排 300 亿欧元。

(四) 中小企业的国际化

通过中间机构或公共部门帮助中小企业进入欧盟以外的国际市场。如欧盟资助商会组织欧盟与其它国家开展企业间相互交流、技术援助、培训计划、市场调研等。

四、几点启示

我国中小企业在经济发展、社会进步、技术创新、就业等多方面起着十分重要的作用。2003 年开始实施的《中华人民共和国中小企业促进法》,对我国中小企业的健康发展起到了很好的促进作用。各级地方政府、各部门陆续出台了不少帮助中小企业发展的措施。

自主创新离不开中小企业的参与。与欧盟类

似,我国中小企业的创新能力也面临着资金短缺、熟练劳动力不足、市场需求缺乏等问题。欧盟的一些做法值得我们借鉴。

首先,成立政策性金融中介机构。科技型中小企业由于缺乏资质难以通过银行贷款审查,普遍面临着融资困难的问题,但银行因为看好创新企业的高成长性,有贷款意愿。在高成长的创新型企业与银行间需要搭建一座桥。欧盟通过帮助中小企业获得间接融资渠道,重视企业本身融资能力的培育。如完善、充实和发展各类中小企业信贷担保,推动定期的银企对话等。欧盟通过欧洲投资基金来管理欧盟资金,如成立“高增长和创新中小企业措施”,增加创新型中小企业在早期阶段和扩张阶段有价证券的供给;成立“中小企业保证措施”,增加对中小企业债务担保的财政。这些做法,有效地化解中小企业在起步阶段、担保等方面出现的困难,把政府、银行、中小企业的各方利益融合在一起,保证了资本市场的有效运转。

其次,扶持中小企业创新要有针对性。欧盟内部成员国之间、成员国内部不同地区之间经济与技术发展不平衡,一个地区认为是高成长的项目,在另一个地区可能被认为是一般技术。欧盟通过结构基金来支持不同地区的技术创新,把项目遴选与管理权交给成员国及其地方政府,避免了政策上的一刀切。而为了鼓励中小企业参与欧盟第七研发框架计划,欧盟对中小企业的参与条件与资质,也与企业相区别,根据中小企业的特点,在人才培养、能力建设方面重点帮助中小企业,并在计划执行全过程保持中小企业的待遇,即便参与计划的中小企业在这期间成为大企业了也不变。

再次,加强政策集成。中小企业是一个大杂烩,即包括各个地区、各种各样的行业,也涵盖技术发展的各个阶段。各级政府各个部门从自身发展出发,在不同时期制定了众多的促进本地区、本部门中小企业发展的政策,彼此交叉、重复,甚至矛盾都在所难免。

欧盟这次出台的《欧洲小企业法》,是在总结以往推出的关于中小企业政策的基础上,结合新形势的变化加以集成的,是欧盟第一个促进中小企业发展的综合性政策框架。这样的政策梳理,对于政策制定者根据当前实际情况进行适度政策调整是十

分必要的。■

参考文献:

- [1] A “Small Business Act” for Europe, COM(2008)394, 2008.6.19.
- [2] European Union Support Programmes for SMEs, EC, 2008.11.
- [3] A mid-term review of Modern SME policy, COM(2007)592, 2007.10.4.
- [4] Innovation and Research: SMEs are the DNA of European economy. How to support them more and better? Janez Potocnik, SPEECH/08/424, 2008.9.15.
- [5] Modern SME policy for Growth and Employment, COM (2005)551, 2005.11.10.
- [6] A single market for 21st century Europe, COM (2007)724, 2007.11.20.
- [7] Impact assessment on the SBA, SEC(2008)2101.
- [8] <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship>.

The Policies and Measures to Promote the Innovation of SMEs in EU

GAO Hongshan

(The Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China, Beijing 100038)

Abstract: The paper analyzed the policies and measures to promote the innovation of SMEs in EU. The “Think Small First” becomes principle of policy making in EU. It was discussed that the “Small Business Act” for Europe summaries good practice of encourage SMEs, creates the first comprehensive policy framework which promotes the development of SMEs and puts forward a set of 10 principles. The paper introduced the measures of EU supporting the innovation of SMEs and supposed some policy recommendations including establishing policy-oriented financial intermediaries, painstakingly helping the innovation of SMEs and strengthening policy integration.

Key words: SME; innovation policy; structural fund; financial service