

# 帮助企业跨越“死亡之谷” ——英国政府的“有所为”与“有所不为”

王 茜

(中国科学技术部火炬高技术产业开发中心, 北京 100045)

**摘 要:** 为了帮助中小企业跨越“死亡之谷”, 英国政府为提供了多达 700 多个资金支持计划, 包括帮助贷款、协助融资等。本文对英国的中小企业政策发展历史、现状进行介绍, 并重点分析在总结了历史经验之后, 英国政府在帮助中小企业融资过程中的角色, 政府的为与不为, 并分析政策“禁区”的原因。

**关键词:** 英国; 中小企业; 融资; 政策

**中图分类号:** G323.561 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2015.08.005

中小企业作为最具潜力、最具成长性的创新群体, 在创新发展中具有重要的带头作用。它们在发展壮大过程中经历了初创、成长、发展和成熟四个阶段, 受产品、市场及资金等各方面的影响, 容易遭遇“死亡之谷”现象。帮助中小企业跨越“死亡之谷”目前成为许多国家实施政策干预的重要依据, 主要措施包括资金手段、建设服务机构和重视政策体系的建设等。

英国政府为企业特别是中小企业提供了多达 700 个资金支持计划, 企业可以通过浏览英国政府网站, 设置符合自己情况的条件, 便捷的搜索出匹配的资金计划进行了解和申请。这些计划由英国商业、创新与技能部 (BIS)、财政部 (HM Treasury)、高教拨款委员会 (HEFCE)、税务海关总署 (HMRC)、贸易投资总署 (UKTI)、以及地方组织等机构进行管理。作为英国创新工作的主管机构, BIS 提出的计划和资金在其中占较大比重。本文将对英国政府, 特别是 BIS 和财政部, 在促进中小企业融资过程中的政策手段进行介绍和分析, 主要探析在这一过程中政府所扮演的角色特点。

## 1 英国政府支持中小企业融资措施概况

2009 年 6 月, 为应对金融危机, 英国政府改组原有的创新、大学与技能部和商业、企业与管理改革部, 成立了 BIS, 将科技与创新管理职能集中, BIS 下设知识与创新总司, 包括创新司、研究基础司等, 创新司的职能是创新政策制定 (含创新相关资金的管理)、知识与创新的影响、创新结构、知识与创新分析、还包括一个技术战略委员会 (TSB), 其中就涉及中小企业创新政策制定和管理。财政部主要负责帮助中小企业获得更多的贷款来源, 例如, 帮助企业到银行贷款时获得低于市场行情的利率。此外, 还有高教拨款委员会 (HEFCE), 主要资助高等教育机构里创业和成长起来的中小企业; 皇家税务海关总署 (HMRC) 主要针对中小企业的税收制定优惠政策; 贸易投资总署 (UKTI) 帮助企业进行国际贸易等多个政府部门和公共机构为中小企业提供融资帮助。

这些部门和机构主要从以下方面促进英国中小企业融资, 帮助企业跨越“死亡之谷”<sup>[1]</sup>:

——税收优惠, 通过税收优惠激励民间资本投

作者简介: 王茜 (1985—), 女, 工程师, 主要研究方向为科技创新政策、国际科技合作等。

收稿日期: 2015-04-22

资，包括投资者投资当年的所得税减免、投资者出售股票时的资本利得税免除等方式，此外，HMRC还提出了企业投资计划（Enterprise Investment Scheme, EIS）和风险投资信托（Venture Capital Trusts, VCTs）计划，使投资人和企业双方都得到税收减免的优惠。<sup>[2]</sup>

——银行贷款，政府帮助企业获得银行贷款，例如 BIS 实施的企业金融担保（Enterprise Finance Guarantee, EFG）计划，为企业提供贷款担保；财政部和英格兰银行合作为企业贷款提供低利率。

——股权融资（Equity），政府鼓励风险资本和天使投资对中小企业进行投资，促进股权融资通常和税收减免结合实施，对风险资本和天使资本投资方实施所得税减免政策，例如，HMRC 的 VCTs 计划。<sup>[3]</sup>

——政府资助，为促进民间投资，提供匹配资金，例如，BIS 的商业金融合作伙伴（Business Finance Partnership, BFP）计划，政府提供相当于民间资本的约 1/5。

——认证奖励，例如，英国国家学徒服务机构 NAS 作为政府机构，为符合要求的职业培训提供学费补偿，或直接给培训组织提供资助。

## 2 英国中小企业政策的历史演变

### 2.1 不同时期的政策关注点

1930—1979 年，属于中小企业政策的起步和思考阶段。1929 年的华尔街崩盘带来的全球经济衰退，使英国的中小企业长期处于被排挤、被淘汰的命运中，制约了英国经济振兴。1971 年博尔顿报告（Bolton Report）指出，中小企业在英国经济中不可替代的作用，为执政党提出了许多依据和有价值的建议。随后，英国成立中小企业管理局，这一时期，择优资助（Picking winners）的政策没有取得较好效果，英国政府将政策重心转向大范围资助。

1979—1988 年，属于英国政府强调中小企业数量的阶段。70 年代剧增的失业率使得英国政府不得不通过各种手段提高就业机会。1979 年保守党执政后，撒切尔夫人政府推行了一系列新的中小企业政策。提出了税务减免、企业贷款担保等计划，这一时期，政策的主要关注点是降低创业门槛，减少失业率。仅 1980 年到 1989 年间英国中小企业的

数量从 240 万家增加到 360 万家。

1988—1997 年，政府强调中小企业的数量。上一时期，中小企业的数量得到了大幅提高，同时一些亏损企业成为英国经济的“长尾巴”。这一时期，英国政府倡导企业创新，建立商业链接网络，称之为“一站式业务支撑”帮助中小企业成长，还有许多民间“个人商业顾问”向中小企业提供服务。1982 年，政府和民间支持中小企业创新的计划是 103 项，到 1996 年增长为 200 项。中小企业质量的提高也为这个时期的英国带来了 2.3% 的 GDP 增幅。

1997—2010 年，政府的政策处于一个平衡的时期，从更多的方面支持中小企业。这一时期，政策在持续支持中小企业向金融机构融资的同时，强调拉近企业和教育界的距离，解决科技型企业面临的困难，同时建立一些创新型高科技中小企业的集群，强调区域发展。

### 2.2 SBS 带来的经验

在这些政策中非常重要的一项是 2000 年成立的小企业服务（Small Business Service, SBS）机构，却于 2007 年取消，改组为 DTI 的一个政策小组。

SBS 是当时的英国贸工部（DTI）管理的公共机构，目的是建设良好的中小企业成长环境。除了为中小企业提供企业咨询服务外，SBS 还负责管理和实施一系列英国政府扶持中小企业创新的相关计划，例如，提高研发能力的 SMART（the Small Firms Merit Award for Research and Technology）计划和产学研合作方面的 TCS（Teaching Company Scheme）计划，SBS 的目标是建立良好创业环境、增强小企业成长能力、改善小企业金融服务等。<sup>[4]</sup>

SBS 对小企业资助总额达 6.96 亿英镑，实施的计划却并没有取得良好的效果，或者是因为无法进行绩效评估，遭到个英国各界的批评，最终终止。主要观点归纳如下：首先，难以评估，根据统计数据，这 7 年间英国小企业的成长速度并没有得到提高，难以评估 SBS 的成效；其次，由于在 SBS 资助企业的同时，其他英国的各个政府机构也在向中小企业提供各类的资助，SBS 对英国小企业并没有形成很大的导向性，对中小企业的支持不是一个单独的机构可以完成的，也不是政府单方面的支持就能实现，所以 SBS 的目标不现实等。

目前，英国对中小企业的支持计划形成“百花

表 1 小企业服务 (SBS) 计划一览

计划	措施
SMART	1、可行性调查计划：评估企业创新科技与商业化可行性，可获政府拨款高达4.5万英镑，期限6~18个月 2、发展计划：1项中的成果如果需进一步研发，可申请最高15万英镑资金，期限6~36个月； 3、小型计划：帮助个人创业或初创企业，最高1万英镑，期限12月； 4、。。。。。。
TCS	

齐放”的状态，但是总的来说，不再有类似 SBS 的专门政府机构单方面资助企业，而是政府大约提供 80 亿~100 亿英镑的资金匹配非官方 120 亿英镑资金。

### 3 政府在促进中小企业融资中扮演的角色

#### 3.1 有所为

作为为中小企业提供融资的帮助的两大部门，BIS 和财政部的关注点有所区别。目前，由 BIS 主导的最主要几个计划如表 2 所示，而财政部负责所有中小企业融资政策的资金整体管理，以及与英格兰银行合作帮助中小企业向银行贷款获得低利率。<sup>[5]</sup>

BIS 和财政部完成的主要工作包括：<sup>[6]</sup>

(1) 制定政策时对政策实施环境进行预估。

例如，BIS 委托德勤会计师事务所对中小企业市场进行专业评估，包括中小企业金融市场的现状和预测，市场失灵和资金缺口的情况等。根据德勤的分析报告，英国中小企业的资金缺口是 100 亿~110 亿英镑，这个数据在 2017 年可能上升至 220 亿英镑。

(2) 针对问题进行政策制定。BIS 制定的每一项计划都是针对目前市场上存在的问题，如表 3 所示。

(3) 建立与企业沟通的渠道，宣传各项计划。英国政府网站提供了统一的搜索引擎和介绍，包括所有政府机构支持中小企业的计划，同时还向企业提供申请指南、计划评估书和电话服务热线等。

(4) 针对单个计划的实施和管理，政府进行定期的总结报告，重点关注：① 该计划是否拥有明确的目标，执行成果是否符合预期；② 该计划如何

表 2 BIS 主要的面向中小企业的融资计划总览

计划名称	性质	总额度 (单位: 英镑)
企业金融担保 Enterprise Finance Guarantee	贷款担保	20亿 (2011/2012-2014/2015)
创业贷款 Start-up Loans	贷款	1.2亿 (2012/2013-2014/2015)
商业金融伙伴 Business Finance Partnership	非银行渠道	1亿 (2012/2013-2014/2015)
英国创新投资基金 UK Innovation Investment Fund	投资	3.3亿 (1.5亿政府资金和1.8亿私人投资)
企业资本基金 Enterprise Capital Funds	政府-风险投资	2亿 (2011/2012-2014/2015)
商业-天使联合投资基金 Business-Angel Co-investment Fund	天使投资	5 000万 (2011), 2013年预算增加5 000万

表 3 BIS 政策对应的目标

计划名称	针对的问题
企业金融担保	借贷人为规避风险导致企业贷款难
创业贷款	初创企业由于没有金融记录贷款难
商业金融伙伴	目前企业过度依赖于小型贷款公司
英国创新投资基金	新技术公司风险高贷款难
企业资本基金	缺乏中小企业的股权资本
商业 - 天使联合投资基金	天使投资减少了对新陌生领域的投资

执行；③ 该计划支持中小企业的类型；④ 该计划是否对经济有积极的促进，BIS 下属的企业和经济发展分析部门制定了全面的时间表，用于评估这些计划的有效性，例如，其 2013 年的报告中提出企业金融担保计划中收益的贷款企业新增了 6 500 个就业机会，但是，短期内很难评估政策干预对整体经济的影响，英国政府也在探索更加有效的评估方法。

### 3.2 有所不为

通过分析英国政府在促进中小企业融资的政策，不难发现有一些做法是它们的禁区。

#### 3.2.1 资助个别企业 (Pick Winners)

在政府进行政策干预的措施中，有的会采取资助个别领域，或特点的企业，或某种产品的行为，形象的称之为“Pick Winners”。纵观英国政府中小企业政策的历史，20 世纪 70 年代，英国政府采用“Pick Winners”的做法扶持了一些具有发展前景的优秀企业，最终结果表明，企业在政府的援助下没有经过市场的考验，一旦资助结束，就极有可能逐渐失去竞争力，这些被“挑选”的企业最终消失在市场的浪潮中，英国政府为“Pick Winners”政策付出了代价。近几年，英国政府对部分领域，例如，石墨烯、航空、先进材料等提供了大量资金，对 BAE 系统公司进行超级发动机研发等企业也提供了资助，但是对于中小企业政策，并没有“Pick Winners”的做法，也就说没有资助某些个别企业。政府对于“Pick Winners”的畏惧，是由于其风险太高，对处于起步和发展期的中小企业更为显著，并且会破坏竞争。对英国政府提出的 700 多项中小企业资助计划进行统计，仅有针对领域、地理位置、

企业大小的挑选。<sup>[7]</sup>

#### 3.2.2 无偿资助

英国政府为中小企业提供的资助分为贷款类、投资类、促进和保障合同类等，但是，这些资金几乎没有无偿资助给中小企业的，表 4 对这些计划的偿还要求进行了统计，英国政府不仅没有无偿资助，甚至还要求偿还一定的利息。可见，英国政府主要解决的是中小企业贷款难的问题，而不是直接把资金给中小企业。

分析其原因有三，第一，英国政府的资金受到社会各界的严格监督，纳税人的钱需要被运用到最重要的领域，采取有偿资助的方式，即在中小企最需要资金的时候给予了帮助，又能保证政府的资金没有流失；第二，英国政府认为，度过了“死亡之谷”的企业已经进入发展和成熟期，是完全有能力对之前的贷款进行偿还的，不会因此影响企业的之后的发展；第三，杜绝部分企业把申请政府资助作为主要的经济来源，而忽略了市场规律。

#### 3.2.3 政府独立资助

从表 4 还可以看出，除了税收减免和创业贷款计划，英国政府没有单独出资开展某项计划，几乎都是联合民间资本，且通常民间资本占较大份额。政府在只提供部分资金的情况下，鼓励了民间资本对中小企业的投资，完成了政策和计划目标；其次，为了某些领域的战略发展，政府的投资导向某个特定领域，同时也向这个领域积聚了民间资金；再次，由于资金来自政府和产业界，这些联合的基金通常有执行机构进行代管，政府部门并不直接从事具体项目和计划的管理，而是着眼于宏观的政策制定和环境建设，同时也在一定程度上避免了行政腐败。

## 4 分析与建议

英国的中小企业政策发展到今年的局面，是经过总结长期经验后的结果，英国政府在其中扮演的角色特点：(1) 关注政策的制定与改进，而不是具体计划和项目的管理和执行；(2) 着重帮助中小企业解决贷款难的问题，通过政策汇聚民间资本，而不是政府直接向企业提供资金；(3) 政府通常只对领域进行导向，并不直接扶持某个特定企业等。这些对我国进行中小企业政策制定和布局有一定的借鉴意义。■

表 4 英国中小企业融资计划摘要

类别	名称	偿还情况	政府出资
贷款类	借款计划 Funding for Lending Scheme	银行	0
	国家贷款担保计划 National Loan Guarantee	银行	0
	社区发展基金 Community Development Finance	银行	0
	企业金融担保 Enterprise Finance Gurantee	银行	0
	商业金融伙伴 Business Finance Partnership	和执行机构商定	政府资金和民间资本匹配
	创业贷款 Start - up Loans	五年内偿还， 利率 6%	政府资金
投资类	企业投资计划 Enterprise Investment Scheme	属税收减免， 不偿还	税收减少
	风险投资信任计划 Ventre Capital Trust Scheme	属税收减免， 不偿还	税收减少
	商业 - 天使联合投资基金 Business-Angel Co-investment Fund	和执行机构商定	政府资金和天使资本联合
	企业资本基金 Enterprise Capital Funds	和执行机构商定	政府资金和民间资本联合
	英国创新投资基金 UK Innovation Investment Fund	和执行机构商定	3.3 亿（1.5 亿政府资金和 1.8 亿私人投资）

参考文献：

- [1] BIS. SME Access to Finance Schemes — Measures to Support SME Growth. London: BIS. 2013-04.
- [2] Parliament of UK. Assessing the impact of government support for small business, and reducing its complexity. London: Parliament of UK. 2007-01.
- [3] HMRC. Enterprise Investment Scheme. [2012-04]. <http://www.hmrc.gov.uk/eis/>.
- [4] Office of Fair Trading. Government in Markets. London: Office of Fair Trading, 2009-01.
- [5] BIS. Industrial Strategy Explained. London: BIS. 2013-09.
- [6] Federation of Small Businesses. Enterprise 2050 — Getting UK Enterprise Policy Right. London: Federation of Small Businesses, 2013-02.
- [7] Marc Mullen. Best-Practice Guideline, SME Finance. London: BIS. 2012-11.

## The Role of British Government in Supporting SMEs' Businesses

WANG Xi

(Torch High Technology Industry Development Center, Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China, Beijing 100045)

**Abstract:** There are more than 700 funding programmes to support SMEs' businesses in UK, including loan and financing. In this paper, the development history and situation of UK's innovation policy are discussed. The paper focuses on analyzing the role of British government in supporting SME's businesses, including what they do and don't do, besides with the reasons.

**Key words:** UK; SMEs; financing; policy