

● 公共行政

香港特区政府中小企业扶持政策分析^{*}

许先国¹, 汪永成²

(1. 暨南大学 管理学院, 广东 广州 510630; 2. 深圳大学 管理学院, 广东 深圳 510075)

[作者简介] 许先国(1963-), 男, 湖北仙桃人, 暨南大学管理学院行政管理系讲师, 武汉大学公共管理学院博士生, 主要从事政府理论研究; 汪永成(1968-), 男, 甘肃兰州人, 深圳大学管理学院行政管理系讲师, 武汉大学公共管理学院博士生, 主要从事政府理论研究。

[摘 要] 中小企业是香港经济发展的重要支柱及动力, 香港回归以来, 随着经济全球化趋势的进一步加强、中国对外开放的不断拓展和知识经济的兴起, 中小企业在许多层面面临困难和挑战。特区政府成立以来, 在营商环境、人力资源、信息、市场拓展等方面推出了多项对中小企业的扶持措施。基于特区政府的经济哲学和政策理念, 在可以预见的时间内, 政府对中小企业扶持政策的力度不会有太大的加强。

[关键词] 香港; 中小企业; 公共政策; 政府职能

[中图分类号] F 207 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)02-0177-06

一般来说, 中小企业作为国民经济中的一支重要而活跃的力量, 对一个国家地区增加就业、保持经济活力、提高效益、优化产业结构、促进技术创新、增强竞争能力、增加出口创汇等都具有极其重要的意义。但另一方面, 中小企业又是市场经济的“弱者”: 规模小、竞争力较弱、易受外部市场的冲击、抗风险的能力较差, 从而与大企业竞争往往处于弱势。因此, 政府对中小企业的扶持就是非常必要的。本文对香港特区政府成立以来的中小企业扶持政策的背景、内容、绩效和趋势进行了介绍和分析, 以期对内地政府有所借鉴。

一、政策需求分析: “九七”以来香港中小企业发展中面临环境

在香港, 中小企业是指“任何从事制造业而在香港雇用少于 100 人的企业; 或任何从事非制造业而在香港雇用少于 50 人的企业。”^[1] 中小企业是香港经济发展的重要支柱及动力。截止 2000 年 10 月, 香港共有约 29 万家中小企业, 占企业总数的 98%。这些中小企业凭着独特的生存空间, 与大企业并存不悖, 其中不少更是大企业的战略合作伙伴。同时, 中小企业在香港的人力市场中也扮演着举足轻重的角色。根据特区政府统计处抽样调查所得, 香港的中小企业聘用超过 136 万人, 占香港私营机构雇员人数约 60%, 其中近 90% 为雇用少于 10 人的企业。中小企业还为大部分在职人士提供了多元化的工作经验, 不但是许多刚步出校门的青年开展其事业生涯的起点, 更是许多企业家实践理想和抱负的根据地。总之, 中小企业在推动香港经济发展、提供就业机会、提升人力资源素质、营造创业风气、带动创意以及

开拓新商机等方面扮演着重要的角色。

但是,香港回归前后,尤其是回归以后,中小企业的发展环境发生了重大转变,面临着一系列的挑战,在融资、人力资源、信息、市场等方面也存在许多困难。具体而言,包括以下几个方面:

1. 营商环境方面

就整体营商环境而言,香港有很多优势是其他竞争对手所不能提供的,这主要包括简单的税制及低税率、稳定的政治环境、自由贸易、健全及独立的法制、廉洁的政府、在国际上扮演中西贸易的中介人的角色等。即使经过金融风暴的冲击,多个国际权威组织仍持续在营商环境方面给予香港很高的评价。但另一方面,香港的经济生活指数已迈向高水平,租金、工资也远远超过大部分邻近地区,营商成本高昂,技术专才及科研能力不足等劣势,使中小企业的竞争力存在许多隐忧,也遇到越来越大的挑战。

2. 财务及融资方面

一直以来,香港大部分中小企业的主要资本来自企业内部,例如股东及其家庭成员的资金,其次是银行的抵押贷款。随着经营规模的日渐增长,中小企业对资金的需求愈来愈大。同时,资金的用途也更广,从培训员工、引进新科技、添置设备,到拓展市场等每个营商环节,都需要资金的注入。在亚洲金融危机以前,香港物业市场兴旺,不少中小企业向金融机构取得贷款,较多倾向以物业作抵押品进行借贷。但亚洲金融风暴后,由于香港房地产价格下调,中小企业再难以用物业作抵押获得贷款。在这种情况下,企业本身的财务条件及业务发展前景便成为了金融机构审批及决定是否提供借贷的重要考虑。但一般的中小企业不能符合借贷机构的财务管理要求,所以往往在融资方面束手无策。

3. 企业治理与企业文化方面

在企业治理上,随着全球经济日趋一体化,商业规则也迈向统一标准化。这些规则对企业的管理方法、企业操守以及治理水平有全新的要求。由于中小企业发展的初期大多不用从市场筹集资金,所以大部分企业在发展初期往往未能体会到良好治理架构对集资及发展的重要性。许多企业不太注重企业管理制度,对财务管理、权责分工、法规等并不重视,使企业不能跳出旧有治理模式的框架。也有一些中小企业由于对企业治理的认识不足,不懂运用现代化的管理技巧,管理效率较低。在企业文化上,新经济下的企业文化讲求进取以及团队精神,要求员工既勇于创新及尝试,也重视法治及诚信。中小企业要做到这点,必须先建立一套企业文化来鼓励改革及创意。但不少中小企业仍以传统经营模式运作,应付转变的能力不足。

4. 人力资源方面

优秀的人力资源,包括管理人员、技术人员及基层人员,对中小企业在日新月异的营商环境中立足及发展,非常重要。然而,香港的大部分中小企业并不大重视提升其人力资源素质。许多中小企业上至雇主,下至基层员工,都因工作繁重而未能或不愿意腾出时间接受培训,以提升技能或实力。同时,由于中小企业的员工的流动性较高,部分雇主认为若投放资源培训员工,只是为别人做嫁衣裳,所以也不重视人力资源的投资。

5. 科技应用方面

在知识经济时代,中小企业要立足及发展的另一个关键,在于能否善用科技(尤其是电子商务),以保持竞争优势。可是,中小企业往往受资金所限,未能适当引入新的应用科技及设备,以致影响其生产力及营运效率。根据特区政府统计处于 2000 年进行的一次调查,只有少于 5% 的没有装置计算机的中小企业有装置计算机的计划。在没有计划装置计算机的中小企业中,接近 75% 认为装置计算机对公司业务没有裨益;另有 16% 则表示公司缺乏对应用计算机有认识的员工,所以在这方面裹足不前。香港的中小企业如果不能及时应用信息科技,并为员工提供适当培训,为电子商务及流动商贸年代作好准备,长远而言,将会严重影响其发展和竞争力。

6. 市场拓展方面

在全球经济一体化下,中小企业不单面对内部的竞争,更要迎接国际市场的挑战。但是,香港的大

部分中小企业因缺乏资源与能力,未能利用先进的信息科技去收集及分析境外市场信息,了解及认识境外市场的走势与转变。部分中小企业也不经常参加境外市场推广或展销活动,所以未能准确掌握境外市场的分销窍门,跟境外买家建立的网络也欠完善,更难与境外企业建立策略性伙伴关系。在国内市场方面,香港的中小企业虽然拥有丰富的内地营商经验,但也必须作好准备,迎接在新经济环境下内地市场的转变。

二、政策供给分析:特区政府中小企业扶持政策的主要措施

特区政府成立以来一直非常重视中小企业的地位及其发展,在行政长官董建华每年的施政报告中,都专门谈到中小企业的重要性。比如在1998年的施政报告中他认为,“中小企业是本港经济的基石,……是复兴经济和创造就业的一股重要力量”^[2]。在2000年施政报告中他更认为:“中小型企业是香港经济的支柱”^[3]。在2001年施政报告中他还指出:“中小型企业在经济转型过程中扮演举足轻重的角色”^[4]。正是基于这些认识,扶持中小企业的发展是特区政府的重要方针。为了制定和执行符合香港实际的中小企业支持政策,香港政府成立了中小企业咨询委员会,成员包括中小企业的经营者、工商团体代表、工业支持组织及政府有关部门,负责就影响中小企业发展的事宜向行政长官提出意见,并建议所需采取的措施。为了加强对香港中小企业支持服务的协调及发展,工业署2000年4月1日成立了中小型企业办公室,其目的是确保政府制定有关增强中小型企业的竞争力的新政策既全面又有连贯性。

面对回归以来中小企业面临的挑战和存在的问题,特区政府在自由市场和自由企业的经济架构下,按中小型企业不同发展阶段面对的问题,沿着“便利创业”、“协助立足”和“促进发展”这三大方面,在以下几个方面不断加大对中小企业发展的政策供给,通过在筹集资金、市场拓展、人力资源等方面弥补中小企业不足,致力于提高它们的竞争力。

1. 创造营商环境

首先,特区政府致力于为中小企业创造有利营商环境,尽量减少对市场的阻碍。政府充分认识到,对市场的过分规管和官僚作风,是企业发展的最大障碍,对于以较低成本经营和以灵活取胜的中小型企业尤为不利。因此,特区政府致力维持简单而明确的低税制,尽量让企业保留资金作发展及提升竞争力的用途。正如周德熙局长在立法会指出,政府尽量把很多影响企业经营成本的公共收费尽量维持在低水平,这对于资金比较匮乏的中小型企业来说,是莫大的帮助。另一方面,政府通过工商服务业推广署与私营机构紧密合作,力求减省繁琐的政府程序、减轻规管措施造成的成本负担,以向工商界提供更优良的服务^[5]。政府工商服务业推广处专责统筹和支持各政府机构全力推展“方便营商计划”及“推广服务业计划”,目标就是维持香港作为全球最佳营商地方和区内卓越服务中心的地位。政府已通过上述计划实施了300多项措施,当中不少有利于中小企业的营运和发展。此外,职业训练局的“创业发展中心”,为创业阶段的中小企业提供一个设备完善的工作环境,以便筹备及发展新业务,并协助他们发掘新的商业意念、孕育企业家精神及推行业务计划。

2. 协助企业融资

在自由经济的大前提下,政府从不干预银行的商业借贷活动。亚洲金融危机发生后,许多中小企业因银行及财务机构收紧借贷而出现资金紧绌,特区政府在1998年8月拨款25亿元,推出了“中小企业特别信贷计划”,由政府作为中小企业的信贷担保人,为成功获得银行及财务机构批出贷款的每家公司提供高达200万元或批出的贷款额的70%的保证额。计划自设立至2000年4月,共有9912家中小企业参与了该计划,获得银行及财务机构贷款累计91.6亿元,所涉及的政府保证额为58.1亿元。工贸署及各支持机构也通过举办专题研讨会及讲座,加强中小企业对财务管理的认知及技巧,以协助中小企业达到金融机构的放款要求,从而获取贷款。为了更好地协助香港小型企业筹集资金,特区行政长官在1997年发表的施政报告内已表示,支持联交所研究设立第二板市场,1999年11月,被称为“创业板市

场”的第二板市场已经成立,在协助小型科技公司进行集资、发展和扩充业务方面发挥着重要功能。

3. 促进人力资源发展

在人才培养方面,政府通过各教育机构、大专院校及支持机构为中小企业培训人才,并协助他们开发、培育和发展新的人力资源,例如,在 2000—2001 年度,政府投入经常开支约 207 亿元于基础教育及 142 亿元于大专教育,占政府经常开支 23%。职业训练局在同年度获政府拨款 21.1 亿元,为各行各业培训各级人才。雇员再培训局先后获政府注资 16 亿元,该局目前通过 50 多间培训机构,在超过 100 间训练中心提供多项再培训课程。生产力促进局的“中小型企业中心”每年举办超过 100 个为中小企业而设的信息科技、商业管理、生产管理及品质管理课程、工作坊及研讨会。在 2000—2001 年度,生产力促进局举办了超过 1500 个训练课程,共有超过 30 000 人参加,其中大部分学员来自中小企业。贸发局的“中小企业培训计划”每年筹办 140 多项为中小企业而设的训练课程,内容以出口推广实务及国际市场营销为主,目的是增强他们的进出口能力及商业知识和专业技巧。政府除了培训香港人才外,还要致力吸纳世界各地方的最优秀人才,包括内地的人才。政府已成立专责小组,检讨现行的入境政策,目的是让香港可以从世界各地,包括内地,引进香港缺乏的优秀人才,从而提高香港作为制造业及服务中心的竞争力。

4. 推动科技应用

特区政府积极推动企业应用科技及向高增殖产业转型。政府推行了多项措施,推广科技的应用及高增殖的工商活动,主要的受惠者都是中小型企业。这些措施包括(1)设立 7.5 亿元的应用研究基金,向科技为主的公司直接提供股本资金。(2)1999 年推出了 50 亿元的“创新及科技基金”,资助有产业创新或提升技术水平的项目。基金下设有“小型企业研究资助计划”,以等额出资方式,提供每个项目高达 200 万元的财政支持,协助科技型中小企业进行一些还未有创业基金投资但具商业潜质的研究发展项目。(3)通过香港工业科技中心公司举办“企业培育计划”,为新成立的科技公司提供低成本的办公地方,以及在管理、市场推广、财政、基本设施和技术方面提供协助,帮助这些公司度过最初几年的创业期。(4)在创新科技署下设立专利申请资助计划,鼓励拥有新发明的公司及个人为其产品的知识产权作专利申请。每家公司或申请人的最高获资助额为 10 万元或专利申请费用总额的 90%。

5. 协助拓展市场

香港是开放型的经济体系,香港市场狭小而竞争激烈;再加上全球的经济及贸易逐渐一体化,更迫切需要政府协助企业积极开拓外地市场。就此,香港贸易发展局不断增拨资源,加强贸易拓展活动,为港商争取更多市场机会。在这些活动中,有不少是特别针对中小企业的需要而设的。这些措施包括:(1)出版名为《中小企业通讯》的月刊,向中小企业提供市场信息;(2)在互联网上设立“贸发灵”系统,专门为中小企业介绍海外买家,搜寻政府采购合同及招商信息等;(3)推出《中国商情快讯》,简介内地最新的商务法规,各类经营手法及行业发展,并就个别专题邀请内地官员及专家来港介绍情况,协助中小企业了解内地商贸形势;(4)由中小企业服务中心提供个别咨询服务,邀请专家为中小企业解答有关融资,出口风险,内地市场法规等具体问题。

政府为加快为中小企业争取内地市场,财政司已经成立了一个工作小组,专门研究中国加入世贸可能会为港商,尤其是中小企业带来的影响和商机。特区政府在与中央政府和有关部门的探讨中,也强调香港中小企业对香港经济的重要性及它们的长处。政府的目的是为港商,包括中小企业,提供最新有关中国加入世贸的情况,以协助它们考虑如何进入内地市场。

三、政策评价与展望

从整体上讲,在可以预见的时间内,特区政府对中小企业扶持政策的力度和方式不会有很大的改变,这是由特区政府一贯的清晰的指导思想和政策理念所决定的。这些理念涉及到政府与市场在中小

企业发展中的功能区分、政府与中小企业的关系定位和政府扶持中小企业的着力方向等,它们在很大程度上制约着相关政策的内容、重点、手段以及实现方式等各个方面。

1. 政府与市场:市场主导,政府辅助

政府对自己与市场的角色定位无疑是处理政企关系的前提。在这一问题上,特区政府秉承了港英一贯坚持的“市场主导,政府辅助”的经济哲学。在1999施政报告中,董建华比较详细地阐述了特区政府对政府经济职能的认识。他说:“政府在符合经济规律的原则下,积极为市场健康发展打好基础,只有在市场机制失效时,才作出必要而有限度的干预,……所有策略都必须是以市场为主导、配合私营经济发展为原则”^[6],在另一个场合,他更明确地指出“坚持以市场为主导、配合私营经济发展为原则”,“是我们一直恪守的经济哲学”^[7]。特区政府的这一理念是建立在对市场机制强大的力量体系上。特区政府相信,“企业家远比政府官员了解市场,相信企业家的集体智慧,也远比任何官定的经济蓝图更能够带领香港走上繁荣之路。”正如现任政务司长曾荫权形象指出的,“每一天,本港市民和各行各业作出了数以百万计的经济决定。本港的经济,正是由这千百万个决定所合成的力量而推动。要增强这股经济力量,我们必须鼓励多元发展、让自由市场茁壮成长,以及让个人选择发挥功能。因此,政府在处理经济问题虽然敢于创新,但绝不会强行制定有违市场自然发展的经济策略。”其次,这一理念也是对香港经济发展历史经验的总结。香港经济在过去的半个世纪内数度转型,几番似乎面临困境,结果总是柳暗花明,重要原因“是政府紧守本位,专注于缔造有利于个人和企业发展的环境,而没有试图越俎代庖,代商界决定未来的发展路向。……每一次香港成功走上经济新台阶,都与政府直接指导经济规划无关”。

2. 政府与企业:最大的支持,最少的干预

在处理政府与(中小)企业的关系上,特区政府的基本理念是“最少的干预,最大的支持”。所谓“最大的支持”,首先是提供有利的营商环境,稳定的宏观经济、简明的税制及低税率、充足的人力资源、完善的基础设施、鼓励应用科技的风气以及通过健全法制保障个人及知识产权等软件和硬件,让中小企业可以在优良的营商环境、最少的规管下,自由发展业务,发挥它们最大的潜能;并在秉承自由市场的经济原则下,协助中小企业发挥既有的优势,补充它们在规模、资源、技术、人力及市场上的局限;务求在尽量提供支持以及尽量少干预两者间取得平衡。其次,就是尽量消除限制,鼓励公平竞争。第三,作为香港中小企业利益的代表,在海内外捍卫和促进香港的利益。

所谓“最少干预”,其意思就是惟有在市场失效,或者未能对一些明显符合香港整体经济利益的项目投资时,政府才会介入。但这种干预必须十分谨慎。

3. 支持目标:通过弥补中小企业自身不足提高竞争能力

特区认为,中小企业能否成功创业、立足发展,最终系于中小企业本身的努力、能力和毅力。基于这个理念,特区政府对中小企业扶持的着力点除协助中小企业增强实力外,更鼓励中小企业自强不息,以增强自身的营运条件和能耐,注重企业治理,强化企业在控制成本、洞悉市场、维持竞争、掌握风险、灵活转型、进攻退守等各方面的实力,以应付不断转变的经济环境。

4. 支持方式:以多元化的渠道提供“催化剂”

在对中小企业的扶持方式上,特区政府意在起一种催化剂的作用。政府认为,由于科技发展以及全球或地区经济周期起伏,中小企业将面临各种挑战。面对这些挑战,中小企业自身必须在思维模式上配合时代的转变,除了要从资金方面着眼,还需要提升人力资源、加强应用科技、提倡创意、拓展独有的市场空间,以及提升企业治理水平。政府会在人力资源、资金等方面对中小企业提出具体的支持,但这种支持应该起“种子基金”或“催化剂”的作用,中小企业必须主动投入资源以作配合,而不要期望政府会大包大揽。在扶持的渠道上,特区政府认为,不仅应该通过多个政府部门及支持机构分工合作,灵活地为中小企业提供切合其需要的专门服务,同时鼓励政府以外的工商组织、专业团体、研究机关等机构,在不同层面及范围为中小企业提供支持服务,达到百花齐放的效果。

我们认为,这些政策理念看似“保守”,但正是对香港经济发展成功经验的结晶。日本、韩国等“东亚

模式”国家在亚洲金融危机以来受到的挫折表明,从长远来讲,在处理政府与市场、政府与企业关系问题上,保守“理念”是防止“政府失灵”的正确抉择。而且,特区政府的以上理念和政策措施对于内地各级政府而言都具有重要的现实意义。

[参 考 文 献]

- [1] 香港特区政府工业署. 香港中小企业[EB/OL]. <http://www.sme.gcn.gov.hk>. 2001-11-01.
- [2] 董建华. 群策群力, 转危为机[EB/OL]. <http://www.info.gov.hk/hkd/speech/1998-10-07>.
- [3] 董建华. 以民为本, 均衡发展[EB/OL]. <http://www.info.gov.hk/hkd/speech/2000-10-01>.
- [4] 董建华. 巩固实力, 投资未来[EB/OL]. <http://www.info.gov.hk/hkd/speech/2001-10-10>.
- [5] 周德熙. 减轻中小企业的困难[EB/OL]. <http://www.info.gov.hk/hkd/speech/2000-05-12>.
- [6] 董建华. 培育优秀人才, 建设美好家园[EB/OL]. <http://www.info.gov.hk/hkd/speech/>.
- [7] 董建华. 在美国传统基金会与亚洲华尔街日报联合举行晚宴的致辞 [N]. 大公报, 1999-12-01.
- [8] 曾荫权. 增值创富, 节流裕民[EB/OL]. <http://www.info.gov.hk/hkd/speech/2000-05-22>.

(责任编辑 叶娟丽)

Analysis of Support Policy to Small and Medium-sized Enterprises from Hong Kong Special Economic Zone Government

XU Xian-guo¹, WANG Yong-cheng²

(1. Administrative College, Ji'nan University, Guangzhou 510630, Guangdong, China;

2. Administrative College, Shenzhen University, Shenzhen 510075, Guangdong, China)

Biographies: XU Xian-guo (1963-), male, Lecturer, Administrative College, Ji'nan University, Doctoral candidate, School of Public Administrative, Wuhan University, majoring in theories of government; WANG Yong-cheng (1968-), male, Lecturer, Administrative College, Shenzhen University, Doctoral candidate, School of Public Administrative, Wuhan University, majoring in theories of government.

Abstract: Small and medium-sized enterprises are an important backbone and impetus in the economic development of Hong Kong. After Hong Kong's return to China, with the increasing trend of economic globalization and the carrying on of China's open policy as well as the springing up of knowledge economy, small and medium-sized enterprises are facing difficulties and challenges in many ways. Since the Special Economic Zone Government was set up, it has taken many measures to support small and medium-sized enterprises, including the efforts in business environment, human resources, information, and market development, etc. Based-on its economic philosophy and policy tendency, the government is not supposed to strengthen its support to small and medium-sized enterprises in the predictable future.

Key words: Hong Kong; small and medium-sized enterprises; public policy; government function