

国企改革背景下智利中小企业的状况

高 静

20世纪80年代,迫于国际金融机构的压力,拉美国家普遍开始了被称为“新自由主义”的经济改革。自由贸易、金融开放和国有企业私有化是此次改革的主要内容。因其规模之大、程度之深而对拉美各国经济和社会发展产生了深刻的影响。以“芝加哥弟子”为主的新一代领导人的智利是拉美进行新自由主义改革较早和较为深入的国家之一,因此被世界银行等国际金融机构誉为“拉美经济改革的典范”。

改革是一柄双刃剑,新自由主义的经济政策在某些方面,特别是在宏观经济方面的确达到了预期的目标,但同时也产生了一些副作用,最明显

地表现为经济与社会发展脱节,贫富差距拉大,失业日趋严重。因此,如何在追求效率的同时最大限度地达到社会公正,即如何在深化改革的同时避免由此而产生的社会问题,特别是如何解决由国有企业改革而带来的失业问题,是实现改革价值目标的前提之一,也是智利经济得以可持续发展

20世纪50年代中期,弗里德曼的同事、芝加哥大学教授、拉美新自由主义之父“哈伯格(Arnold Harberger)在芝加哥大学为来自拉美的学生设立了一个经济学博士学位计划。70年代中期,哈伯格的一些智利学生毕业后回到圣地亚哥,被皮诺切特安排在几乎所有的主要岗位上。这些被称为“芝加哥弟子”的年轻人成了智利经济改革有力的推动力量。

的关键环节。智利经济增长的动力主要来自以自然资源为基础的产品出口,同以加工产品出口为主的北部拉美国家相比,产业结构具有资本密集型的特点。相对于北部拉美国家,智利的就业弹性较差,因此解决就业问题的重点应当放在支持和扶植中小企业发展上。所以,鼓励和扶植中小企业既是智利经济改革的内容之一,也是保护就业、解决失业问题的重要手段之一,或者说是智利国有企业改革的配套措施之一。事实上,直到90年代,鼓励中小企业发展才上升到智利政府的公共政策日程当中。新自由主义改革改变了企业竞争的游戏规则,当强调市场在资源配置方面的主导作用时,优胜劣汰的规则势必将规模小、技术相对落后的中小企业逼向劣势地位。如果一味地放纵由市场主宰主体的命运,势必导致绝大多数中小企业破产和倒闭,从而造成更多的失业和更为严重的社会问题。正是认识到市场存在这样的“缺陷”,1991年智利政府制定了《支持中小企业计划》,这是智利政府第一项正式支持中小企业的公共政策。众所周知,智利文人政府在经济改革政策上与前军政府是一脉相承的,但在对待中小企业上,文人政府与军政府的态度是截然不同的。这与其说是因为民主政治发展的必然举措,倒不如说是文人政府不仅意识到市场的“缺陷”,而且充分认识到中小企业对于智利经济、社会协调、稳定和可持续发展的重要性。

一 中小企业在智利经济和社会发展中的地位

(一)对于中小企业的概念,至今没有统一的界定。智利经济部隶属于经济部的部门,智利国家统计局对中小企业有着不同的理解。直到1993年,智利经济部将小企业界定为年营业额为7.2万~75万美元的企业,年度销售额在7.5万~150万美元的企业为中型企业。到1994年,对中型企业的年度销售额的上限提高到了300万美元。由于概念的变化,以下有关统计数字以1994年为界分为两个系列。

1994年后,虽然对中小企业的界定有所变化,但数据显示,无论是在1994年之前还是在1994年之后,中小企业的数量都呈增长趋势。到1997年,中小企业的数量为89675个,约是大型

企业数量的22倍。不仅如此,在智利传统的比较优势行业,中小企业也占据了主导地位。1998年智利生产促进公司(CORFO)的统计数字显示,在农业、林业、食品、矿业、纺织等比较优势行业,智利中小企业都占有十分重要的地位。62967个农业生产企业中,有54174个是微型小企业,8672个中小企业,大型企业只有121个;3386个林业企业中,有2380个是微型企业,965个是中小型企业,大企业只有41个。其他几个比较优势行业的情况也大致相同。

中小企业虽然吸纳了智利一半的就业,在传统比较优势中又有着举足轻重的地位,但如果从效率的角度来看,中小企业的情况就不太令人乐观了。表1是智利微型、中小企业和大型企业1994~1997年的销售额统计表。表2是智利微型、中小企业和大型企业出口金额一览表。从中不难发现,中小企业销售情况与出口情况相类似。无论是绝对数量还是增长率,它们都落后于大型企业,而且随着时间的推移,两者之间的差距在不断增大。这说明,智利中小企业的劳动生产率远远低于大型企业。同时,中小企业严重依赖国内市场,缺乏国际竞争力。

另外,如果将智利中小企业的情况与智利近30年来经济发展情况联系起来看,当智利经济发

表1 智利各种规模企业销售额统计表

企业规模	1994	1995	1996	1997
微型	182	191	198	201
小型	517	545	564	570
中型	455	484	504	515
中小型企业	972	1 029	1 068	1 085
大型	2 593	2 904	3 079	3 287
合计	3 747	4 124	4 345	4 573

资料来源: CORFO, *Presencia de la Pyme en el Mercado de Bienes y Servicios* (<http://CORFO.cl/publicaciones>)

Barbara Stallings, *Employment in Latin America: cornerstone of social policy*, *Cepal Review* 75, 2001.

CORFO, *La Pyme en Chile* (<http://www.CORFO.cl/publicaciones>)

据 CORFO 在 *Presencia de la Pyme en el Universo Empresarial Chileno* (<http://CORFO.cl/publicaciones>) 中的有关数字整理。

表2 智利各种规模企业出口金额一览表
(1994~1997)

企业规模	1994	1995	1996	1997	同期出口 增长率(%)
微型	791	760	674	636	- 19.60
小型	1 744	1 641	1 637	1 617	- 7.28
中型	1 283	1 228	1 282	1 299	1.25
中小型企业	3 027	2 869	2 919	2 916	- 3.67
大型	1 503	1 603	1 688	1 737	15.57
其他	523	585	553	506	- 3.25
合计	5 844	5 817	5 834	5 795	- 0.84

资料来源: CORFO, *Presencia de la Pyme en el Mercado de Exportaciones de Bienes y Servicios* (<http://CORFO.cl/publicaciones>)

展良好时,中小企业经营业绩就好,反之就差。这从另一个角度说明智利中小企业严重受国内经济周期的影响。

那么,中小企业效率低、竞争力差的症结何在?1991年政府在制定《支持中小企业计划》时,对智利中小企业“病症”的诊断结果有的涉及中小企业的“先天不足”(如中小企业资金不足,缺乏后劲;规模小,难以形成规模效应;技术水平低,创新能力差,缺乏竞争力,致使中小企业严重依赖国内市场),有的涉及后天的外部原因(如信息不对称、外部因素的影响、金融机构的“信贷歧视”等,更加剧了中小企业原本具有的“缺陷”,造成相对生产力低下,导致在竞争开放的环境中处于劣势)。

(二)中小企业对智利就业的贡献

拉美经委会专家的有关研究结果表明,在就业方面,20世纪90年代第三产业(包括商业、金融、旅游、建筑等服务行业)对拉美就业的贡献最大。据智利官方的统计数字,1990~1999年间,智利各行业对经济增长贡献最大的是社会服务业,贡献率为35.7%,其次是商业,贡献率为29.4%,再次是金融服务业,为24.1%。而智利的微型和中小型企业大多集中在服务行业。据CORFO 1998年的统计数字,智利41.5%的微型企业、36.2%的中小型企业从事商业,而且这一统计数字中的商业还不包括旅馆和饭店行业。粗略估算,从事服务行业的微型和中小型企业的数量占微型和中小型企业总数的一半以上。这说明,中小型企业解决了智利相当一部分人口的就业问题。智利国家社会经济普查结果表明,其微型和中小型企业

表3 各种规模企业对智利就业的贡献(%)

企业规模	1990	1992	1994	1996
微型企业	43.9	41.8	39.7	40.4
小型企业	29.0	31.6	33.6	36.6
中型企业	12.7	13.2	12.8	13.0
中小型企业	41.7	44.9	46.4	49.6
大型企业	14.4	13.3	13.9	10.1

资料来源:作者根据1998年智利国家社会经济普查结果中的有关数据整理。

业吸纳了90%以上的就业人口。

从表3可以看出,中小企业对智利就业和就业增长的贡献不仅远远高于大型企业,而且这种趋势呈不断上升的势头。同时也可看出,中小企业既在智利经济中,特别是在比较优势部门中占有重要地位,对智利的就业有突出贡献,而中小企业又普遍存在生产效率低和竞争力差等问题,鉴于市场具有“弱肉强食”的“缺陷”,要扶植中小企业的发展,以达到经济和社会全面发展、效率与公正齐头并进的目标,政府公共政策的支持是必不可少的。

市场的另一个“缺陷”还表现在,随着竞争带来的“集中”,市场经济的精髓会被集中产生的垄断渐渐侵蚀,从而对促进生产效率不断提高的竞争机制产生负面影响,进而使整个社会处于无效率状态。正因为如此,市场发育成熟的发达国家才纷纷出台反托拉斯法,通过强制手段消除垄断现象。所以,从反垄断角度考虑,中小型企业的发展也具有重要意义。

二 扶植和支持中小企业的政策及措施

尽管中小企业拖了智利平均劳动生产率的“后腿”,但它们在安置就业、稳定社会秩序、发展传统比较优势行业方面仍发挥着至关重要的作用。因而,如何趋利避害,扶植中小企业的发展,便成为智利政府扶植和支持中小企业政策的核心。

针对中小企业面临的困难和“先天不足”,政府采取了下列政策和措施。

(一)资金支持。由于产品和要素市场上存在着严重分割和对规模的歧视现象,所以获得资金支持的机会在大中小企业之间是不平等的。中小

企业获得资金的渠道很少。因此《支持中小企业计划》为中小企业获得信贷支持设计了一套措施。

一是信贷安排,包括以下计划。(1)“中小企业投资融资”计划。它们针对的是销售额达到3 000万美元的企业所投资的项目。融资内容包括机械设备、设施、建筑、土木工程、工程服务和安装以及与投资有关的劳动力资本。融资规模可以达到项目总金额的30%,最高可以达到500万美元。还款期较长,一般可达2~10年。(2)“小工业投资融资”计划。其资金由德国政府通过德国复兴银行提供赠款,资助对象是年销售额达到300万美元的制造业企业,资助项目是企业投资和劳动资本。金额可达45万美元。还款期长达3~10年。

二是准资本安排,包括以下计划。(1)为扶植中小企业购买银行附属债券安排。该安排主要针对年销售额达到75万美元的小型企业。根据该项安排,CORFO以该行向相关企业发放信用贷款或搭建商业平台为条件,购买银行发行的附属债券。(2)FIDES风险投资融资计划。CORFO向企业发展投资基金提供资金,以便向生产高附加值或高科技产品的企业提供风险投资。

三是补贴安排,包括以下计划。信贷保险金折扣单计划。中小企业往往因得不到有效的担保而无法获得信贷。该计划规定向中小企业提供信贷的金融机构可以同国家指定的专门保险公司签订信用保险协议。一旦发生信用风险,72%的保险金将最终由国家承担。享受该计划的是那些年销售额在75万美元以下的小型企业。此外,那些打算在经济落后地区(如产煤区)开发项目的企业和计划进行生产改造的企业也可以成为该项计划的受益单位。政府补贴金额最高可达到项目金额的80%。

此外,90年代智利政府还推出了其他一些向中小企业提供资金支持的计划,如1991年的资金支持补贴计划。这一计划主要是资助向中小企业提供信贷的银行支付有关企业信用调查的咨询费用。由于管理漏洞,某些银行滥用资助资金,导致这一计划于1996年终止。

(二)技术支持。为了帮助中小企业将新技术应用到实际生产中,1993年智利设立了技术支持基金。基金的中心目标是通过向中小企业提供咨询服务,帮助中小企业克服信息不对称的缺陷。同时通过刺激企业对技术咨询服务的需求,培育技

术咨询服务市场。基金所支持的项目包括资助企业雇用顾问以全面改善管理、设计新产品、新的生产工艺设计、新的防污工艺设计以及信息系统设计。1999年以后,基金开始介入项目初期设计阶段。随着技术支持项目的不断深入,基金提供资金的数额越来越大,最多可达1.3万美元。企业除了可以独自申请基金支持外,还可以几个企业(至少3个企业)联合起来集体申请基金的支持。基金对集体申请资助的企业所提供的金额高于对单独企业提供的金额。

(三)技术开发。主要的执行单位是国家生产、技术开发基金。基金设立于1991年,并非专门针对中小企业,而是面向所有企业。(1)技术创新。对新技术、新产品和新服务(包括技术研究、开发等),基金对项目资助的最高比重不超过50%。(2)技术基础设施建设(包括技术设施、科技设备、设施的投资,以及与基础设施项目、技术研究开发项目有关的人员培训费用)。基金提供支持的比重因申请企业的数量而不同,单独申请的企业可以获得基金20%的支持,集体申请的企业可以获得基金30%的支持。(3)联合技术转让,即对5个或5个以上的企业联合开展的项目提供资助。一般情况指向企业组织到国外进行技术考察提供资助。基金提供资金的比重最高可达项目总金额的45%,大约10万美元。(4)技术转让单位和技术转让中心。此项资助也主要针对企业联合建立技术开发、传播、转让和应用项目。资助比重最高可达项目总金额的50%,约为40万美元。(5)投资可行性分析资助。该项资助主要目标在于通过自主投资可行性研究来鼓励向技术研究开发项目的投资。即所谓“以投资促投资”。资助比重最高可达项目总金额的50%,约1.5万美元。

1991年9月到1998年7月间,基金共批准和资助了977个技术开发项目。如前所述,基金并非专门为支持中小企业而设计,但基金对中小企业的资助在其资助项目总数中占有相当大的比重。据1991年9月到1994年的统计数字,在236个批准和获得资助的项目中,有75.8%的项目是中小企业的项目。

(四)人力资源培训。1976年以后军政府将国家管理人力资源培训的责任,包括对70个工业协会以及国家培训学院实施行政管理的职责转让给

了私有的生产和贸易联合会和国家培训与就业服务局。为刺激企业对培训的需求,国家采取减税手段,最多可减到企业工人年度工资额的1%或13个月的纳税单位,约660美元。由于受益金额太少,该项措施没有产生明显效果。为此在1997年减税额度有所增加,但收效仍不明显。

为使资助人力资源培训措施的效果更为显著,1995年国家培训和就业服务局专门设计了一项针对中小企业的培训计划。1998年国家培训基金成立,该项基金主要是针对年度销售额不超过663万美元的小型企业。由于基金成立时间不长,目前还难以对其效果进行评估。

(五)促进出口。主要措施如下。(1)生产投入和国外营销融资计划。它主要针对年销售额达到3000万美元的企业。资助项目集中在出口商品和服务的生产投入方面。信贷金额最高不超过300万美元,还款期较短,约2~8年。(2)小额出口退税简化系统。该系统允许出口非传统产品的企业获得相当于以离岸价格计算的出口额3.5%~10%的退税。与其他许多国家一样,智利对大多数出口企业采取退税制度。但由于手续繁琐,那些缺乏相关专业人员、对相关信息掌握不足的小型企业一般很难较为便捷地获得退税。长此以往,将会在大型出口企业和小型出口企业之间造成一种实质上不公正的待遇。简化系统的运行,有效地提高了小型企业获得出口退税的比率。但是,由于某些企业滥用该项措施(如通过对生产投入的虚假申报获得出口退税,使退税变相成为一种补贴,与世界贸易组织原则相悖),因此,该系统很快就走到了终点。(3)出口企业管理支持计划。该计划旨在促进制造业企业和软件企业提升出口能力。通过资助企业获得有关企业咨询,提高企业的生产效率、提高产品质量并促进企业生产流程的自动化。资助比重因项目所处的阶段而异:初期阶段的项目资助比重最高可达60%,约为4000美元;实施阶段,项目资助比重最高可达50%,约为4.4万美元。上年年出口额达20万美元以上、销售额为1000万美元以上的企业有资格获得该计划资助。这种竞争性的、无出口目标和小额的补贴性的资助与世界贸易组织的精神相符,因此比简化系统措施更具有可行性和生命力。(4)外交部出口促进署。1975年智利外交部设立

了出口促进署,旨在促进非传统产品出口,促使出口结构多元化和开拓新的国际市场。该机构拥有约2200万美元预算,用于资助出口企业举办和参加展览会、印制产品目录、进行市场调研。从效果上看,基金在促进中型企业的出口方面取得的成绩较为显著。(5)制造业出口商协会。这是一个制造业企业的行业协会,主要职能是向成员企业提供有关关税税率和出口手续信息服务,帮助企业实施市场调研和参加展览会。此外,协会还通过与德国政府的技术合作实施了中小企业促进项目,以提高中小企业的出口能力。

(六)企业联合。中小企业之间孤立和割据的状态造成信息流通不畅,同时不利于形成规模经济效应,也不利于资源的有效利用。从1991年起,CORFO通过促进项目计划鼓励同一地区相同或互补领域的企业联合。每个促进项目都是若干中小企业的联合体,该联合体本身具有法人资格,期限为3~4年。从1992年起,政府不断增加对促进项目计划的资金投入,计划的规模和影响也在不断扩大。

三 扶植和支持中小企业措施的成就和局限性

1997年智利大学评估扶植和支持中小企业效果的结果表明,在所有措施中,效果最为明显的是企业联合措施。接受调查的企业也表示,该项措施的实施增强了企业对市场的了解,使它们获得了更多的业务机会,提高了企业的技术水平和竞争力。

但从总体来看,扶植中小企业措施的效果远远没有达到预期的目标。从1994~1996年或1997年的统计数字中可以发现,无论是在销售业绩还是出口情况方面,中小企业与大型企业的差距不但没有缩小,反而更加扩大了。1996年CORFO委托智利大学对257个接受政策支持的企业进行了调查,结果是在主要的6项政策中,较为成功的是企业联合。企业反映,该项措施的实施使受益企业在以下3个方面有明显提高:企业组织与管理,人力资本的积累,与技术机构、顾问和发展基金的距离缩小了。成效不大的措施是资金支持 and 人力资源培训。42%的被支持企业认为,资

金缺乏仍是中小企业发展面临的障碍, 31%的企业认为, 熟练生产人员的缺乏是中小企业发展面临的第二大难题。其他 3 项措施即促进出口、技术支持和技术创新支持措施的成效也远远低于预期效果。这说明, 在 90 年代的大多数年份, 智利中小企业是低效率发展的; 智利扶植和支持中小企业政策的效果与“矫正市场缺陷”的初衷还相距甚远。找出智利政策运行机制和措施的局限所在, 从而使其更加完善, 不仅有利于政策效果的提高, 而且对于其他国家制定和实施中小企业支持政策无疑具有重要的借鉴意义。

第一, 智利政府目前采取的是“按需支持”的政策指导思想。即按照中小企业的需要提供相应的支持。这样做当然具有可“对症下药”的优点, 但同时忽视了一个关键问题: 识别并恰当地提出相关需求是有成本的, 中小企业中只有极少数企业可以承受这一成本, 大多数中小企业不具备这样的条件。因此, 有相当一部分中小企业的“需求”需要被激发出来, 否则就会有相当一部分中小企业的“需求”被抑制在“沉睡状态”, 从而在整体上影响政策效果。因此, 可以考虑在不改变“按需支持”指导思想的前提下, 激发企业恰当提出其需求的措施。

第二, 智利目前支持中小企业政策的运行机制是所谓的“间接的三层运行机制”, 这是相对于 1994 年之前的情形而言的。当时主要的政策工具由 CORFO 直接管理。从 1994 年年中起, CORFO 通过三个机构层次, 对政策工具实施间接管理。这三个层次中最基层的层次是接受支持的中小企业和提供技术支持服务的顾问。第二个层次, 也就是政策工具的直接管理者是由 CORFO 认证资格的私有组织, 它们实质上是 CORFO 的代理机构。其中最主要的就是技术合作服务署。代理机构的主要任务是: 推动中小企业参与支持措施中; 在具体支持项目的构思、实施和跟踪监测阶段充当 CORFO 与接受支持的中小企业之间的中间人; 管理与具体的支持项目有关的公有和私有资金。第三个层次即 CORFO, 其职能限于: 政策实施的策划、相关规范的制定、与代理机构框架协议的拟订、向通过审查的具体项目提供公共资金和对项目效果的评估。通过私有组织代理 CORFO 管理政策工具, 由于其比 CORFO 具有更强的专业性,

对中小企业的具体情况更为了解, 因而其管理效率更高。但是, 在这三个层次中, 似乎忽略了其他中央和地方公共机构的作用。众所周知, 智利的中小企业数量大, 分布面广。因此, 如果要使政策工具尽可能广泛地触及中小企业, 中央和地方公共机构的作用是不能忽视的。智利是中央集权国家, 如果说行业协会等私有组织对中小企业的组织和协调是建立在“点”上的话, 各级公共机构(包括各级政府)对于各地方中小企业的协调和管理作用更具有“面”的特征。要提高支持中小企业政策措施的效果, 不仅要考虑“点”, 更要考虑“面”。只有这样, 才能使广大的中小企业普遍受益, 才能使中小企业的生产效率和竞争力普遍得以提升。

第三, 智利经济部的统计数字显示, 在各项对中小企业支持措施中的公共支出不断上升。2002 年拉美中小企业促进组织 FUNDES 与智利大学和拉美经委会合作对智利中小企业发展中存在的障碍进行了全面调查, 并就如何提高中小企业的竞争力提出了以下建议: 促进竞争, 为中小企业获得长期信贷提供便利, 并简化信贷手续, 开发中小企业人力资源; 使中小企业接近信息科技。

四 对中国的启示

70 年代末, 中国开始的经济改革, 造成了大范围的结构性的失业, 同时高等院校近年来的扩招, 更加重了中国劳动力市场供过于求的不平衡现象。据统计, 中国每年的失业人口高达 6 000 万。随着改革步伐的加快, 失业现象肯定会更为严重。改革预期实现的价值主要有两个: 效率与公正。市场化是追求效率的必然手段, 解决失业问题是追求公正的重要内容。解决就业问题, 扶植中小型企业的发展是公共政策的必然选择。国家统计局最新统计数字显示, 中国目前的中小企业已经有几百万个, 城市就业人口的 1/3 是中小企业吸纳的。国家对中小企业的发展十分重视, 为此还特别制定了《中小企

根据美国和智利政府之间的一个技术合作与援助协议, 于 1952 年 6 月 30 日成立。当时 CORFO 代表智利政府实施该协议。当时的名称是工业技术合作服务署。其宗旨是帮助中小企业引进效率更高的技术, 鼓励和扩大相关的知识和实践交流。它是具有独立法人地位的私有组织。

国际互联网 www.fundes.org
BizChina, CCTV 9, Jan, 2004

业法》。国家发展和改革委员会的一位官员表示,中国将不断改善中小企业的政策环境,促进《中小企业法》的实施。目前中国对中小企业的支持措施主要有:人员培训,2003年中国共培训了2万多名中小企业管理人员;信贷支持,目前中国已有5个城市建立了中小企业信誉评级系统,以便于对中小企业提供信贷。作为信贷支持措施的配套措施,中小企业信贷保证体系也得以建立。到2003年6月底为止,中国共建立了1000多个中小企

业信贷保证组织,作为接受信贷保证的条件,中小企业共安置58万人就业,2003年营业额高达130亿美元。但与其他国家相比,中国中小企业扶植措施还显单调,因此学习或借鉴其他国家,特别是像智利这样经济改革较为成功的发展中国家的经验教训,对实现效率与公正之间的平衡具有十分重要的意义。

(责任编辑 沙 萨)