

科技创新背景下中小企业发展中的政府职能研究

——以“专精特新”政策为例

唐荣

中央民族大学管理学院，北京

收稿日期：2023年12月27日；录用日期：2024年2月23日；发布日期：2024年2月29日

摘要

中小企业在我国的经济发展中扮演着至关重要的角色，在促进经济增长、有效增加就业、推动科技创新与维护社会和谐等领域发挥着重要作用，对我国国民经济和社会发展具有战略意义。党的十八大以来，国家明确提出实施创新驱动发展战略，把创新摆在了经济发展中的首要地位，而作为科技创新的重要载体和实现途径，在科技创新背景下，国家对于科技型中小企业的发展也愈发重视，出台了一系列政策措施助力科技型中小企业的发展。其中，“专精特新”政策正是国家支持科技型中小企业发展的一项强力举措。本文以“专精特新”政策为切入点，介绍了当前我国科技创新的背景，分析了科技型中小企业发展中存在的困境，总结了政府在促进科技型中小企业发展过程中发挥了哪些职能，同时结合当前的发展趋势，试着提出了一些政府应该持续完善的职能。

关键词

科技创新，中小企业，政府职能

Research on Government Functions in the Development of Small and Medium-Sized Enterprises under the Background of Scientific and Technological Innovation

—Taking the Policy of “Specialized, Refinement, Differential and Innovation” as an Example

Rong Tang

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Abstract

Small and medium-sized enterprises play a vital role in China's economic development, and play an important role in promoting economic growth, effectively increasing employment, promoting scientific and technological innovation and maintaining social harmony, which has strategic significance to China's national economic and social development. Since the eighteenth congress, the country clearly put forward the implementation of the innovation-driven development strategy, putting innovation in the primary position in the economic development, and as an important carrier and way to realize scientific and technological innovation, under the background of scientific and technological innovation, the country for the development of science and technology of small and medium-sized enterprises, a series of policies and measures to boost the development of small and medium-sized enterprises. Among them, the policy of "Specialized, Refinement, Differential and Innovation" is a strong measure of the state to support the development of small and medium-sized technology-based enterprises. In this paper to "Specialized, Refinement, Differential and Innovation" policy as the breakthrough point, this paper introduces the current background of scientific and technological innovation in our country, analyzes the difficulties in the development of small and medium-sized enterprises, summarizes the government functions in the development of small and medium-sized enterprises, combined with the current development trend at the same time, try to put forward some of the functions of the government should continue to improve.

Keywords

Scientific and Technological Innovation, Small and Medium-Sized Enterprises, Government Functions

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国中小企业总量庞大，对于促进整个社会的繁荣至关重要。我国企业总数的 99%以上都是中小企业，在税收、GDP 方面其贡献率均超过五成，而在贡献技术创新成果以及劳动力就业方面的比重更是均超过 70%，为社会提供了许多有益的支持，这足以表明中小企业在我国经济发展中扮演的关键角色。随着社会的不断发展，许多中小企业正朝向以科技为驱动力的转变，形成了许多科技型中小企业，它们在扩大就业、促进科技创新、活跃经济、提高市场竞争性等方面发挥着自身至关重要的作用。但由于自身和外部原因，科技型中小企业在发展过程中面临着一系列的问题，但是这些问题无法单靠企业自己去解决，在很多时候都需要政府充分地发挥职能。本文主要以“专精特新”政策作为分析对象，研究政府在科技型中小企业发展过程中所履行的职能，并提出了一些优化建议。

2. 我国科技创新实施的背景

2.1. 国家战略层面的重视

党的十八大以来，党和国家领导人始终把创新放在经济社会发展工作全局的战略核心位置，高度重

视科技创新工作的落实,以实施创新驱动发展战略为基础、加快推动以科技创新为核心的全面创新工作,提出了一系列新思想新理论以及新要求。2015年底,党的十八届五中全会开幕,会议中指出我们要正确树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,创新被明确摆在五大发展理念之首,着重强调必须把握科技创新这项核心内容;同时,2016年10月,国务院印发了“十三五”国家科技创新规划,确定了“十三五”时期科技创新的重点专项部署与资源配置研发方向;2020年10月,中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,在《建议》中明确提出应当坚持创新在现代化建设全局中的核心地位,把科技自立自强作为国家发展的战略支撑,摆在各项规划任务的首位,并且作出了专章的战略部署。这在我们党编制五年规划建议的历史中尚属首次。而在2022年10月召开的党的二十大上,习近平总书记在二十大报告中也再次强调了要将创新放在我国现代化建设的核心位置,加速建设科技强国。由此不难看出,科技创新的重要性已经被提高到了国家战略层面上,今后还会越来越重要。

2.2. 内外环境的变化

世界形势风云变幻,尤其在2008年金融危机发生以后的十多年间,世界格局发生了很大的变化,尤其是2020年初的新冠肺炎疫情爆发以来,我们正面对着“百年未有之大变局”。当前我国GDP总量和经济总体规模都已经稳居世界第二位,但在这个过程中也凸显了一些问题。一方面,从国内来看,改革开放经过四十余年的历程,我国依靠资源、资本以及劳动力等要素支撑经济快速发展的做法已经不再适用;另一方面,从国际环境来看,科技创新已经成为综合国力竞争中至关重要的因素,抓牢“科技创新”这个点,才能在世界各国的竞争中抢占先机。

2.3. 对关键技术的迫切需求

在2018年开始的中美贸易摩擦中,我们更加深刻地认识到,在一些“卡脖子”的关键技术上对一些国家的依赖还比较大,中国急需进行科技创新,形成自己的科技优势。习总书记也多次指出要推动以科技创新为核心的全面创新,坚持需求导向和产业化方向,坚持企业在创新中的主体地位,发挥市场在资源配置中的决定性作用和社会主义制度优势,增强科技进步对经济增长的贡献度,形成新的增长动力源泉,推动经济的持续健康发展。这些都充分表明了我国对一些关键技术的迫切需求,只有做到了独立自主的生产,国家的发展和强大才有更好的保障。

3. 科技型中小企业在发展过程中面临的困难

3.1. 资金短缺融资困难

作为中小企业,与大型企业相比,它们在中市场往往处于劣势地位,非常明显的一点就是资金投入充足性的问题,许多中小企业财务状况不佳。尤其是在科技创新领域,许多企业无法获得足够的资金支持,从而使得它们的运营受到严重影响,甚至无法正常运营。一方面,科技型企业需要大量资金投入研发,但另一方面,许多企业都缺少充足的流动资金,这种矛盾导致很多企业都出现了资金难以周转的情况。这种情况打乱了企业的发展计划,它们没有足够的资金去支持进一步的研发工作,从长期来说难以提升自身竞争力^[1]。与此同时,随着市场竞争的加剧,中小企业因其财务状况不佳、声誉不高,使其在获取商业金融机构的扶助方面面临困境。而国有银行对于企业资质要求较高,审批环节多,导致中小企业信贷业务开展的困难,贷款和融资的困难对于缺乏资金支持的中小企业来说更是雪上加霜。

3.2. 技术落后创新能力差

中小企业的劣势还体现在它们孱弱的创新能力上。究其原因,除了之前所提到的资金短缺所造成的

恶性循环之外，还在于我国大多数中小企业仍处于半机械化为主的劳动密集型企业发展阶段，因此投入到技术创新和研发的经费严重短缺，技术创新能力弱。加之科技型中小企业肩负的创新任务往往较为紧迫，创新周期较短，创新能力的不足直接阻碍了企业的长远发展[2]。

3.3. 人才缺乏管理滞后

人力资源在一个的企业发展壮大中发挥的作用愈发重要，一个企业的各种资源要素都无法单独发挥作用，都需要“人才”作为催化剂来发挥它们的最大价值。但相比于那些大型企业，中小企业在招揽人才的过程中总是有着天生的劣势，受制于社会观念和人们职业认知的偏差以及中小企业自身必要的保障机制的缺乏，中小企业往往难以招募到它们所紧缺的人才。久而久之，中小企业逐渐面临人才短缺、发展后劲不足、竞争力不强、效益不高的困境。而管理职能的有效发挥对于合理地调度资源，部署人力以达成企业目标发挥着不可替代的作用。但大量的中小企业都处于初创期，没有成熟的管理理念和管理经验，很难在短期内迈入快速发展轨道。

3.4. 竞争无序扰乱市场

我国中小企业在相当程度上面临着低水平且过度竞争的困境。一方面，是大量企业涌入某一行业，这些大量的同质化企业为了争夺市场份额纷纷压低价格，恶性竞争。有的企业不惜采取极端手段，只是为了在保持低价位的情况下获得一定的利润，从而采取了偷工减料的做法，降低了产品的质量。而更有甚者则直接生产假冒伪劣产品，这些行为，都确实一定程度上扰乱了正常的社会市场秩序；另一方面，大部分中小企业都只是某种产品生产链条上的一环而已，但这些内耗行为不但使得市场运转的正常秩序被扰乱，同时也使得企业的发展陷于停滞，造成一种零和博弈的结果，得不偿失[3]。

4. “专精特新”企业发展中政府职能的发挥

4.1. 政策背景

2011年7月，“专精特新”的概念被工信部首次提出。而进一步分析“专精特新”企业的内涵，则是指具有“专业化、精细化、特色化、新颖化”特征的中小型工业企业，它们以创新为核心，以科学发展为基础，以发展动能、发展潜能、发展活力为支撑。随后发布的《“十二五”中小企业规划》中，也提出要将“专精特新”作为中小企业转型升级的重要途径和方向。党的十九大以来，“专精特新”企业的发展得到了前所未有的重视，2018年末，“专精特新”小巨人企业的培育活动也随之启动，至2023年7月，“专精特新”小巨人企业的总数已经突破12,756家，实现了跨越式的增长。可以预见的是，在今后的发展中，“专精特新”中小企业在发展中受帮扶的力度还会进一步加大。2021年2月，工信部与财政部共同发布了《关于支持“专精特新”中小企业高质量发展的通知》。《通知》中提出，在十四五时期，中央财政将通过中小企业发展专项资金的形式，累计安排100亿元以上的奖补资金，对1000余家具有创新能力、具有较强竞争力的国家级专精特新“小巨人”企业实施三批次的持续帮扶政策，促进其高质量发展。2021年7月，中央政治局会议首次明确指示要发展“专精特新”中小企业，这意味着“专精特新”企业的发展已经被纳入到国家重大战略规划。2021年9月，国家正式设立北京证券交易所，而其核心功能就在于为“专精特新”中小企业服务。回顾“专精特新”企业的发展历程，我们不难发现，中小企业的发展越来越受到党和国家的关注与支持，今后也会迎来更好的发展机遇。

4.2. “专精特新”政策中政府职能的发挥

4.2.1. 金融创新服务职能的发挥

通过对比发现，相对于大型企业，中小企业大多缺乏传统抵押物，具有“轻资产”的特点，所以在

向银行等金融机构寻求借贷时往往得不到太多支持。在这种情况下,就需要加强政府对金融机构的引导,为中小企业提供稳定高效的资金支持[4]。具体来说,一方面是政府要引导金融机构增强对中小企业的信贷支持力度,让金融机构敢于放贷,尤其是提高信用贷款的比重;另一方面,要鼓励和引导中小企业更多地运用自己的商标、专利等作为贷款资质,发挥自己的优势[5]。以湖南省为例,2019年,湖南省工信厅印发《“专精特新”企业融资促进方案 2019~2021年》,旨在加强省工信厅和中国银行湖南省分行的政银联动,提供更加全面、有效的面向“专精特新”中小企业的融资支持。中国银行湖南省分行推出了针对“专精特新”中小企业的专属产品,根据中小企业的自身实力以及发展阶段,提供“成长贷”、“小巨人贷”、“创新贷”等系列产品,提供免抵押贷款额度从200万元至500万元不等。这对于成长中的中小企业来说,无疑起到了定心丸和强心针的作用。与此同时,北京证券交易所的设立,对于“专精特新”企业的融资也有极强的推动作用。一是降低了企业的准入门槛,让更多的中小企业能够通过这个渠道获取资金。二是为“专精特新”中小企业提供精准服务,在尊重其发展规律的基础上提供上市、交易、退市、持续监管、投资者适当性管理等基础性制度安排,完善了多层次资本市场发展普惠金融服务。政银合作的开展与北京证券交易所的设立,对于“专精特新”企业的直接和间接融资起到了关键的作用[6]。

4.2.2. 技术创新服务职能的发挥

大部分的中小企业发展时间都比较短,主要集中在一些劳动密集型产业,缺乏科技含量,企业生产的大部分价值被大型企业所占据。从长远来看,不利于中小企业的发展壮大,这就凸显出政府在中小企业技术创新中的引导作用。例如,上海市政府在引导中小企业创新发展的过程中采取了一系列措施。首先是着眼于企业核心能力的形成和提升,不断做精做强,提高它们对市场机会的捕捉和把握能力。根据企业素质条件,发现市场机会,同时着眼企业长远发展,努力发掘市场的新需求,培养新业态,控制企业规模,避免盲目扩张,将行业做精做细,最终形成自己的竞争优势;其次是加大对于企业产品研发的指导,帮助它们更加明显地发挥在当地产业结构调整中的基础功能。根据区域产业经济发展走向,高效指导和带动“专精特新”中小企业规模调整及商品、高新技术和品牌的培养和开发。上海市建立了中小企业品牌推进委员会,重点培育列入市级中小企业品牌的民营企业。同时,激励它们聚焦细分产业应用领域,瞄准国家战略性新兴产业和高新技术产业,采用国际标准,带动科技研发,成为某一行的小巨人;最后,是建立和完善科技公共服务平台,实现资源整合与衔接。上海市中小企业服务网络平台现已建成市和区县两级中小企业服务中心以及涵盖本市34万余家中小企业规模的服务网络,针对产业技术创新和中小企业创新的双重需求,对接技术研究与市场需求,进而对中小企业创新的各个环节以及产品研发的各个阶段,充分发挥技术支撑和推动产品开发的功能。同时,得益于网络平台的开放服务,能够有效地降低中小企业的创业风险和创新成本。有了政府的引导,中小企业能够更好地找准市场发展方向,获取所需资源,开展创新活动。

4.2.3. 人才创新服务职能的发挥

人才对于处于成长期的中小企业来说,是关系到企业未来走向的决定性因素。在“专精特新”企业发展过程中,政府在人才创新中也发挥了重要的作用[7]。一方面是营造良好的人才制度环境,更好地发挥人才的潜能,其中包括人才的引进和培养以及奖惩机制等,比如政府与区域内的高校及科研院所密切合作,制定人才培养计划,将这些专业人才纳入企业人力资源的后备力量,从而有效保证人才的供给;另一方面,由政府出面,帮助中小企业引进急需的高级管理人才并制定合理的奖惩制度,提高各专业人才的工作积极性;此外,积极开展职业技能培训、职业发展指导、职业生涯规划、职业技能考核、职业技能竞赛等活动。通过大力推动人才资源的数字化转型,充分利用互联网技术,拓宽人才招募的渠道,以满足社会发展的需求。

4.2.4. 政策创新服务职能的发挥

中小企业的发展，除了充足的资金和技术人才的支持外，更需要一个良好的政策环境[8]。在过去的发展中，由于中小企业的体量比较小，相对于大型企业，它们在市场中的话语权比较弱，所处地位相对比较弱势，这对中小企业的发展是十分不利的。因此，政府提高了政策的针对性，对于中小企业发展过程中面临的一些“难点、痛点、堵点”，采取了精准施策并对现有政策进行评估，以便及时调整与终止政策。同时，加强了政府各部门、各地区政策的配套性和协调性[9]。针对不同企业的需要，制定相应的政策，使得以往的“企业找政策”变为“政策找企业”，强化中小企业政策监督，保持政策的稳定性和连续性，解决中小企业发展的后顾之忧。

5. 结论与讨论

通过对当前科技创新背景下“专精特新”企业发展情况进行研究，探讨了政府在科技型中小企业发展过程中对自身职能，尤其是经济职能的发挥。政府主要通过金融、技术、人才、政策等方面发挥自己的职能，助力中小企业的发展，取得了比较好的效果。同时，站在当前这个新的发展节点，我国政府在今后的发展过程中将进一步加强中小企业的支持。但中小企业发展十分迅速，今后也会有更多的新需求，政府也需要及时调整政策，以便更好地发挥自己的职能。

当前正处于“十四五”时期的开端，中小企业的发展处于重要的战略机遇期，但同时也面临着经济全球化逆流、国际垄断与地方保护主义等不利因素的影响，同时国内产业转型和生态环境保护的压力也使得中小企业传统的发展模式难以为继。无论在国内还是国外市场，企业自身的力量还是略显单薄，需要政府继续发挥职能。结合这些环境背景，作者认为政府还应该在以下几个方面发挥职能：

5.1. 建立高效的服务体系

为了更好地满足中小企业以及经济社会的发展需求，我们应该建立一个覆盖政府、市场和社会的公共服务体系。在这个体系中，我们应该完善从中央到省、市、县四层级的网络化、智能化和生态化服务水平。同时还应该持续深入推进“放管服”改革，提高政务服务水平，并加强对数字化专业服务平台的建设，使中小企业能够更方便地获取所需资源。

5.2. 维护公平竞争环境

这要求政府维护机会、权利和规则的平等，对市场中的各类所有制企业采取一视同仁的态度，真正将《反垄断法》和《反不正当竞争法》落实到实处。对各类不正当的竞争行为，要加大打击力度；同时，还应当保护中小企业的合法经营活动，防止资本的恶性无序扩张，从而有力确保各类生产要素始终有效流动与高效配置，使中小企业经营者的合法权益得到切实保护；此外，不可忽视的是要进一步完善公平竞争政策的顶层设计，将公平竞争审查作为一种刚性约束，保障中小企业在市场准入和退出、获得资源要素、享受政策优惠、接受行政监管等方面享受平等的待遇，通过这些方面的改进为我国中小企业的健康发展营造公平有序的竞争环境。

5.3. 利用数字赋能，助推升级改造

在数字经济时代，企业的数字化转型的需求极为紧迫。由于科技的进步，中小企业的发展正面临着更加大的挑战，因此需要抓住机遇，充分运用数字技术，实现从“数字鸿沟”到“专精特新”的跨越式增长。为了实现这一目标，政府需要大力支持，采取有效措施，进行全面性的扶持，以实现中小企业规模的可持续增长，进行有效的服务，提出全新的方案，以实现中小企业的可持续发展。通过创新和改进，帮助更多中小企业向“专精特新”型企业发展，建立起独特的竞争优势。

5.4. 积极促进产业协同

一方面是促进中小企业之间的协同，以此来增强团体的竞争力和话语权，同时也有利于风险分担与成本控制；另一方面，也要加强中小企业与大型企业的协同，与行业龙头企业建立合作关系，以分工、专业化与大型企业建立一个长期、稳定的协作关系，既能降低生产成本，又能提高经济收益。

参考文献

- [1] 李天舒. “专精特新”中小企业的基本特征和培育机制——以上海市为例[J]. 特区经济, 2012(7): 67-69.
- [2] 董志勇. 大力发展“专精特新”中小企业[J]. 智慧中国, 2021(10): 34-35.
- [3] 邢如芳. 科技型中小企业高质量发展的困境与出路[J]. 中国中小企业, 2021(10): 155-156.
- [4] 王玉娥. 政府扶持政策对科技型中小企业成长影响的研究述评[J]. 改革与开放, 2018(2): 13-15.
- [5] 解立艳, 向长松, 王莉, 张建纲, 高东辉, 罗啸, 谢楠. “专精特新”企业树起专利屏障[J]. 纺织科学研究, 2020(11): 24-27.
- [6] 赵晓飞. 服务“专精特新”企业, 提升新三板流动性, 解决中小企业融资难题 北交所来了!对化企意味着什么? [J]. 中国石油和化工, 2021(10): 12-17.
- [7] 张新宇. 科技型中小企业人才困境与政府应对路径研究[J]. 中国商论, 2018(35): 181-182.
- [8] 田玉科. 优化政府服务 激发科技型中小企业发展活力[J]. 中国政协, 2018(4): 24-25.
- [9] 王任林. 以政策导向引领“专精特新”中小企业成长[J]. 当代党员, 2021(19): 19-20.