

# 中小企业灾后救援：国际经验与中国方案

李先军

**摘要：**中小企业是产业发展和社区稳定的基石，也是灾后经济社会复苏的增长极。此次新冠疫情对中国中小企业造成了巨大的冲击，但在不同行业、不同规模、不同区域以及长短期的影响上表现出一定的差异。参考美国和日本支援中小企业应对灾害的典型做法，可为构建具有中国特色的中小企业灾后救援与复苏方案提供借鉴。对于中小企业来说，根本在于以自救对抗自身的脆弱性和提高企业韧性，并以此次疫情为契机加速自身转型。当然，作为公共服务提供者的政府，需要进一步完善灾害救援的顶层设计以及中小企业援助的长效机制，以更加精准的产业政策、高度协同的区域政策以及进一步深化改革等，形成一套行之有效的中小企业灾后援助和复苏的中国方案，密织中小企业应对灾害等外部冲击的“安全网”，帮助中小企业增强应对外界扰动冲击的抵御能力、适应能力与创新发展能力。

**关键词：**中小企业；灾后救援；中国方案；国际经验

**中图分类号：**F276.3   **文献标识码：**A   **文章编号：**1000—8691（2022）06—0048—11

2019年末至2020年初暴发新型冠状病毒肺炎疫情（以下简称“新冠疫情”）后，从中央到地方采取了快速有效的措施，有效防控了疫情的蔓延和扩散。随着疫情防控取得实质性成效，对疫情的关注重点从防控和救治向关注疫情后的经济社会恢复拓展，其中中小企业的灾后救援与复苏得到了社会前所未有的关注。总结此次疫情对中小企业的影响以及构建中小企业灾害应对系统，对于应对日益频发的自然灾害等具有重要的现实意义。李玉恒等人研究发现，全球范围内的自然灾害和疾病的发生率从1920—1999年的0.263次/年迅速上升到2000—2020年的1.2次/年。<sup>①</sup>中国从2003年SARS病毒疫情至今，也经历了2004年禽流感、2008年南方雪灾和汶川地震等，自然灾害和流行病疫情等将成为未来经济发展的重要风险点之一，其对于中小企业的发展自然也会造成巨大的影响。

中小企业的脆弱性不仅表现为因为资源缺乏和边缘化导致的本体脆弱性，还表现为应对外部冲击和风险的环境脆弱性，以及应对灾害的反应和恢复的脆弱性。从全球视角来看，新冠疫情以更为迅猛的态势传播，成为当前影响全球经济社会发展最重要的问题之一。然而从发达国家中小企业应对疫情的现实来看，以日本和美国为代表，早在20世纪50年代起就将援助中小企业应对自然灾害作为支持中小企业的

**基金项目：**本文是国家社会科学基金青年项目“企业参与乡村振兴的长效机制研究”（项目号：19CGL019）、中国社会科学院国情调研重大项目“生产成本变动对小微企业发展的影响研究”（项目号：GQZD2023002）、中国社会科学院登峰战略企业管理优化学科建设项目的阶段性成果。

**作者简介：**李先军，男，中国社会科学院工业经济研究所副研究员，主要从事中小企业发展、农村企业以及组织创新研究。

<sup>①</sup> 李玉恒、武文豪、刘彦随：《近百年全球重大灾害演化及对人类社会弹性能力建设的启示》，《中国科学院院刊》2020年第3期。

重要内容,中小企业的自救和政府的有效支援是保证中小企业应对灾害等突发事件的“两条路线”。为此,在借鉴日本和美国支持中小企业应对灾害经验的基础上,结合中国的实际,构建适合中国中小企业应对灾害的系统方式是保障中小企业长期可持续发展的重要支撑。

## 一、新冠疫情对中国中小企业影响的多维评价

中小企业的异质性决定了其在应对外部冲击中具有强大的适应性和坚韧性,科学、准确认识此次疫情对中小企业的影 响,将有利于更精准地制定相关政策。为此,借鉴社会脆弱性评价的相关模型,如Cutter的空间整合评价模型<sup>①</sup>、Janssen和Ostrom的宏观评价模型<sup>②</sup>以及常用的时间序列评价模型,笔者从多维视角出发,分析不同行业、规模、区域以及时间序列下中小企业受此次疫情的影响。

### (一) 不同行业中小企业受影响的周期性差异

新冠疫情对中小企业的影 响,首先表现在人口流动被限制之后社会总需求的快速下降,以及劳动供给的不足和下游需求的滞后,进而引发中小企业的收入和产出同时下降。由于行业发展的周期性,此次新冠疫情对不同产业中小企业的影 响强度和时 间有所差异。分产业来看,第三产业首先受到冲击,短期受影响较大但中长期冲击较小,甚至会成为加速产业需求和供给升级的契机;第二产业全面复工受劳动力流动限制、防疫成本增加以及下游需求滞后尤其是全球疫情的影响,存在产业链被“阻断”的风险,但同时也会成为消化过剩产能、深化供给侧结构性改革的重要契机;疫情会提高养殖种植企业、农资中小企业的防疫、库存、物流等成本,但同时也会倒逼第一产业与数字经济的进一步融合发展。

对于服务行业来说,从长期来看,随着国民收入的提高、国民服务消费水平的增长,未来民众对服务业的需求并不会因为此次疫情而下降,第三产业依然拥有最强劲的增长空间。在结构上,一方面,大型企业由于抗风险能力较强会在疫情后迅速复工,并在短期提高市场份额;另一方面,此次疫情会倒逼中小企业在经营策略和服务模式上进行创新,尤其是服务业的增量部分将会发生较大变化,生产性服务业的重要性进一步提升,中小服务企业将会在安全卫生等级、自助服务设施、在线服务等方面有所升级,助推中国经济的高质量发展。

对于第二产业来说,从长期来看,由于疫情在全球的大流行,各国采取了不同程度的交通运输管制和限制人口流动措施,会导致大量订单取消,同时各国会基于产业安全、防疫控制等方面的考虑加速制造业的回流和贸易保护主义抬头。需要从国家竞争的视角关注中国产业链和产业网络被其他国家企业替代的潜在风险,尤其要关注美日政府资助本国企业转移生产到其他国家所引发的示范和连锁效应。另外由于突发疫情的出现,可能会加速大批中小企业乃至大企业的关停,可能在一定程度上加速部分僵尸企业的退出和“市场出清”,进而去除过剩产能和推动国家供给侧结构性改革目标的实现,并助推生产服务类中小企业线上服务以应对疫情冲击。但是,对于广大的中小企业来说,由于缺乏危机管理的相关知识和能力,企业复工后缺乏防范疫情的专业指导以确保在工人集中用餐、生产和住宿过程中落实防控工作,同时也可能因为全球疫情持续或散点多发疫情所导致的次生冲击。

在持续推进农业产业化的政策背景下,第一产业的企业集中度相对较高,中小企业数量相较而言较少。但是,为应对疫情所实施的交通管制,在一定程度上影 响一些时鲜水果、蔬菜的运输问题,同时也会由于农产品相对稳定的社会需求和“恐慌”的消费心态,在一定程度上会抬升农副产品价格。从产业内部结构来看,前端的种植和养殖户遭受的损失较大,但后端的流通、批发零售企业受到的影 响较小甚至会略好于平常。总体来看,第一产业受新冠疫情影响较小,但需要防范全球疫情导致进出口受限的风险。

① Cutter S L., “Vulnerability to environmental hazards”, *Progress in human geography*, Vol.20, No.4, 1996, pp.529-539.

② Janssen M., Ostrom E., “Resilience, vulnerability, and adaptation: A cross-cutting theme of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change”, *Global environmental change*, Vol.16, No.3, 2006, pp.237-239.

## （二）不同规模中小企业受影响的异质性

由于企业规模决定的行业选择、经营模式等方面的差异，最终表现在不同规模的中小企业受此次疫情的影响存在差异。个体工商户是微型企业的典型代表，也在中小企业这一企业集合中占据绝大多数，企业经营场所和企业主生活场所高度重合，具有雇工少、库存少、借款少、资产小、收入低等“三少一小一低”等特征，此次疫情对其造成的影响主要是因为限制人员出行导致其营业时间缩短和收入下降的问题。个体工商户不仅仅是一个经济主体，还是一个家庭谋生、维持生计、创造就业和维系社会稳定的载体<sup>①</sup>，疫情可能会对个体业主的收入和生活产生较大影响，甚至可能形成新的贫困问题。

而对于数量相对较少的中小型企业来说，它们是“中国制造”的重要参与者和贡献者，其正处于从中小向大企业成长的“非稳态”区间，企业的现金流压力、劳动成本等固定支出较大，企业面临的市场竞争也更为复杂。在中小型企业这一大类企业中，企业规模越小，其承受外部冲击的能力也就越弱，企业承受的生存压力也就越大。<sup>②</sup>但从长期来看，疫情一方面会加剧企业现金流紧张程度并最终导致企业经营活动的终止，引致下游客户尤其是海外客户寻求新的供应商，企业的成长曲线被外部冲击所“折断”；另一方面，由于全球疫情的快速流行，大量参与全球供应链网络的中小企业面临国际订单取消、各国加速本地和本国替代等风险，企业的国际化进程可能会被打断，进而可能导致中国在全球供应链优势的下降，不利于中国国际竞争力的提升。

## （三）长短期中小企业受疫情影响的压力和动力差异

基于疫情的传播和中国针对疫情所采取的防控方式，可以提前预判疫情对中小企业的影 响。从短期来看，新冠疫情首先通过影响中小企业的正常运营，导致产能难以摊销固定成本（如社会保险费用、银行利息、租金等），加剧了中小企业的现金流问题，会导致一部分中小企业难以按期偿还银行贷款，无法支付租金和社会保险费用，集聚形成大量的债务违约和不良信用问题；同时，由于难以正常投产，中小企业难以履行供应合同，导致下游企业会寻求新的供应商尤其是海外供应商以寻求“避险”，可能会造成中小企业客户的永久消失，进而引发产业链断裂和产业转移的风险<sup>③</sup>；此外，由于此次疫情对中小企业的影响具有一定的区域集中性，可能会导致大量提供就业机会的中小企业破产，减少社会就业机会。

从长期来看，此次疫情是对中小企业的一次考验，尤其表现在对中小企业主的认知和行为的影响方面。一是会改变中小企业主的认知逻辑，强调高质量增长的发展逻辑会被大量中小企业重新审视；二是健康领域的相关中小企业会快速发展起来，健康产业将成为未来中小企业大量集聚的领域；三是中部人口大省将会出现大量新创中小企业，有利于区域的协调发展；四是此次灾害进一步加剧了劳动力短缺的局面，这迫切地需要中小企业加快创新提升劳动生产率的方式方法。

## （四）不同地区中小企业受影响的差异性

从产业规模和产业链配套情况来看，东部地区中小企业有较强的内部协调和优化机制，企业受到的影响较小；中西部地区由于区域内产业体系配套能力不足，中小企业应对疫情能力有限，会受到较大的影响。此外，从东中部地区营商环境和地方政府应急管理情况来看，东部地区一方面对灾害疫情的认识和防控较好，且地方财政水平也有利于开展对受灾中小企业的救助工作，会大大降低中小企业受影响的程度和覆盖面。中西部地区受制于财政能力的限制，对中小企业的相关支持力度可能会低于东部地区。

① 姚耀军、李明珠：《金融结构，中小企业与反贫困——基于新结构经济学最优金融结构理论的经验研究》，《浙江社会科学》2013年第9期。

② 朱武祥、张平、李鹏飞等：《疫情冲击下中小微企业困境与政策效率提升——基于两次全国问卷调查的分析》，《管理世界》2020年第4期。

③ Vljic J. V. Vulnerability and robustness of SME supply chains, “An empirical study of risk and disturbance management of fresh food processors in a developing market”, *Organisational Resilience: Concepts, Integration, and Practice*, 2015, pp.85-102.

## 二、中小企业灾后援助的国际经验

中小企业尤其是小微企业自身的脆弱性决定了其在应对突发外部冲击时面临重重困难<sup>①</sup>，但中小企业的“泛经济属性”决定了其需要有效的外部支持。从发达国家对中小企业应对外部冲击的经验来看，构建中小企业灾后救援的长效机制和迅速启动的实施机制是其显著优势，其中尤以日本和美国最为典型。同时，两国在灾后救援和促进中小企业复苏发展方面也表现出鲜明的特色，前者强调精细化地对灾后中小企业的紧急支援，后者强调构建体系化的政策系统。

### （一）注重系统化设计和精细化支援的日本经验

日本是一个多灾国家，日本政府在灾害预防和灾害救援方面构建了较为完善的法律体系以及支援政策，对中小企业的支援也是其中的关键内容。此次新冠疫情暴发后，日本政府也迅速启动应对疫情的救援行动，为日本中小企业提前预防危机和平稳发展创造了良好的条件。总体来看，日本在支持中小企业灾后复兴方面表现出如下几方面的鲜明特色：

一是强化顶层设计，将灾害援助纳入中小企业常态化政策体系中。日本早在1961年就颁布了《灾害对策基本法》，1978年通过《大规模地震特别措施法》，对促进经济实体应对自然灾害等提出了明确的要求。另外，针对中小企业的灾后援助，专门出台了《应对严重灾害的特殊经济援助法》（1958年）、《阪神淡路大地震特殊财政援助和补贴法》（1995年）、《东日本大地震特殊财政援助和补贴法》（2013年）、《东日本大地震商业复兴支援公司法》（2013年）等。《中小企业基本法》第一章“基本政策”明确了“通过促进中小企业的稳定和协助中小企业转型以适应经济或社会环境的转变”，《中小企业宪章》明确“在财务和互助系统方面准备一个安全网”以确保中小企业应对经济和社会变革等环境的影响。日本在中小企业灾后援助和重建方面已经形成体系化和常规性的应对框架，如迅速启动补充预算或者紧急预算，为受灾中小企业提供补助，可以为受灾中小企业提供亟需的资金、工作场所等方面的支持，这不仅保证了相关支援政策的及时性，也为中小企业灾后重建和经济复苏营造良好的预期。

二是整合多方力量，形成多部门联合救援的实施网络和有效反馈。日本以经济产业省中小企业厅主导，财政部、教育部、厚生劳动省、农业和渔业部、内务和通信部、劳工和福利部、土地、基础设施、运输和旅游部、国土交通部等相关部门共同协作形成对中小企业受灾的有效支援，构建扶持中小企业发展和灾后救援的全国性网络。以2011年3·11地震以及4·11地震引起的福岛核电站泄露事故为例，日本政府迅速出台了一系列针对受灾中小企业重建的融资支持、信贷支持、工厂和购物区等的恢复和重建、防范有害谣言造成损害的措施、税收支持、强化管理支持和公共关系咨询服务等7个方面的具体措施。各项措施指定了具体的实施部门和主体，如金融支持措施的实施，通过遍布在全国9个地区的51个信用担保协会来具体组织实施。为保证相关救援政策的有效性，以小企业研究所为主导，每年对相关政策的实施效果进行系统性评估，形成中小企业灾后支援政策的有效反馈和改进。

三是强化信贷支持，以“双重贷款”为中小企业灾后重建提供“勤勉支持”。根据《日本中小企业白皮书（2011）》的调查显示，日本98.3%的中小企业都有对应的主银行，企业规模越小，其主银行更集中在区域银行和二线区域银行以及信用协会和信用合作社。<sup>②</sup>在中小企业遭遇困难时，企业往往会与贷款者协商来对债务进行安排，避免银行的“催贷”甚至“抽贷”和“断贷”。在2011年地震灾害后，作为回应，区域金融机构向中小企业提供“勤勉支持”，借款方往往由于必须再借一笔贷款来维修建筑物或设施而面临两笔还款形成了一种“双重贷款”模式，这种模式有效地避免了因灾害等不可抗力对中小企业的压力，不仅不会因为灾害成为银行“黑名单”，还为此获得了灾后重建的新贷款。与此同时，为支持受灾中小企业发展，日本政策金融公库、商工组合中央金库等政策性金融机构为中小企业提供相关的

<sup>①</sup> Ward, Robin, Richard Jenkins, "Ethnic communities in business: Strategies for economic survival," London: Cambridge University Press, 1984.

<sup>②</sup> 数据来源：《2011年日本小企业白皮书》，第166页。

融资咨询和服务。

四是注重协同整合，将灾后恢复与中小企业发展存在的现实问题结合共同解决。日本在中小企业相关政策的实施过程中，表现出针对性、一致性和长期性的明显特征，灾害援助等短期政策往往与其既定的中小企业发展长期政策有机协同。如受“少子化”问题的影响，日本中小企业面临严峻的继承问题<sup>①</sup>，如何保障中小企业的有效传承问题至关重要，在2011年地震灾害后这一问题更为严峻。为此，日本政府将中小企业继任问题、商业整顿以及社区融资等工作与灾后恢复工作有机结合，出台了相关政策，为中小企业寻找继承人提供了支持。此外，为了进一步推动中小企业由非亲属继承，日本政府出台了《产业活力再生和产业活动创新特别措施法部分修订案》，为中小企业从家族外选择继承人提供了法律依据。

五是快速响应疫情，为中小企业应对灾害提供精细化、完备性和连续性的支持方案。以此次应对新冠疫情为例，早在2020年初，经济产业省就联合日本金融公司、工商业联合会、中央银行、信用担保协会、工商业联合会、工商业联合会、中央小型企业联合会和支持中心在产业局设置“关于新的冠状病毒的商业咨询柜台”，接受来自中小企业的商业咨询。2月7日，经济产业省要求内阁办公室、财政部、厚生劳动省、农业、林业和渔业部、中小企业厅等政府下属的金融机构等与有关组织合作，以确保企业的资金不会受到新型冠状病毒感染的严重影响。截至2020年2月18日，日本已启动了针对中小企业的5000亿日元贷款。<sup>②</sup>

## （二）注重体系化建设和政策效果评价的美国经验

小企业作为美国市场经济的基石，在“加快经济复苏，促进经济发展，帮助美国在当下和未来的全球竞争中具有关键作用”，因此自20世纪50年代以来，得到联邦和地方政府的大力援助。根据美国小企业局发布的《美国小企业概况（2018）》显示，美国约有小企业3020万户，占企业总数的99.9%，其中有800万户少数民族裔创建的企业；创造了5890万个就业岗位，占全部就业的47.5%，其中2017年新增就业190万个。<sup>③</sup>与日本略有差异，美国面临的是以飓风为主的灾害及其次生灾害。美国自2008年金融危机以来，加大了对小企业的灾害援助，如针对2012年桑迪超级飓风的影响对小企业提供的灾后贷款就接近20亿美元。具体来看，美国在建立中小企业灾后援助方面的主要措施包括如下几个方面：

一是以立法形式明确了对小企业的灾害支援。美国对小微企业灾后援助支持的根基是《小企业援助》法案，它是《美国法典》的重要组成部分。《小企业援助》（第14A章，包括631—657条款）在政策声明中明确要求国会和联邦政府对小企业遭受洪水等灾害提供救助，对受灾小企业优先提供贷款项目。依据此法案，联邦政府赋予了小企业局、商务部、贸易部、财政部、农场事务管理局等相应的职权，明确了可以采取的以政府担保贷款为核心的信贷支持等工具，同时要求对灾害援助进行评估和报告。

二是部门合力支持小企业的灾后建设。美国联邦应急管理局是美国应对灾害等外部冲击的整体协调机构，而对中小企业的支援，则由小企业局和农场事务管理局分别具体负责非农业小企业和农业企业的灾后援助工作。相关的信贷支持工作由小企业局统一调配，财政部、商务部、贸易部等在小企业灾后建设的相关工作统一由其指挥，形成了小企业局全面协调的有效机制。

三是以信贷支持为核心支持小企业灾后建设。美国对小企业的灾后贷款救援分为两类，一类是自然灾害贷款，主要用于房产、机器、设备、工具、存货和租赁物等的修复和重置。自然损害贷款适用于各类企业，最高贷款限额为150万美元。另一类是经济损失灾害贷款，主要是补贴遭灾小企业必要的运营成本，帮助企业恢复受灾前所具备的财务能力，经济损失贷款的上限也为150万美元。《美国法典》规定对于受灾企业贷款的利率“任何情况下年利率都不应该超过6%”，在总统授权的情况下在贷款到期后可以推迟偿还本金和利息，最长延期期限为3年。

① 注：根据日本经济产业省中小企业厅数据显示，2016年日本共有中小企业3,578,176户，较2009年总量下降了14.83%，其中的重要原因是日本老龄化之后继任者的严重不足。

② 数据来源：作者整理自经济产业省中小企业厅网站，<http://www.meti.go.jp/>。

③ 数据来源：作者整理自美国小企业局办公室，<https://sba.gov/>。

四是注重对灾害援助效果的评价和总结。《小企业援助》636条款要求小企业局向参议院小企业和创业委员会和众议院小企业委员会提供“灾害反应报告”，且明确了报告应该包含10个方面的内容；要求小企业局开展两个财年一次的灾难模拟演习，要求演习参与者过半为灾后预备役人员，使用小企业局最大能力的信息和通信系统，在每一个财年结束的45天内向参议院小企业和创业委员会以及众议院小企业委员会提交报告。<sup>①</sup>此外，基于美国“开放数据计划”，在小企业局网站公布每一财年灾害贷款信息。

五是为企业提供及时的援助措施。针对此次新冠疫情，美国联邦政府迅速启动了《应对新冠病毒补充拨款法案》。小企业局根据各州政府的要求，早在2020年1月31日就启动了相关工作，为那些暂时收入受到影响的小企业提供最高达到200万美元的经济损害灾难贷款援助，借款期限长达30年，该类贷款可用于偿还固定债务、应付工资、应付款以及其他因为受灾而无法支付的费用。具体由小企业局灾后援助办公室来协调，小企业局的灾后援助客服服务中心提供具体的咨询和信息服务，受灾小企业（含企业、农业合作社、养殖企业、私有非营利组织）以及房产所有者和承租人<sup>②</sup>可以在线上线下申请相关贷款。<sup>③</sup>

从日本和美国支援受灾中小企业的政策来看，其主体基调依然是鼓励中小企业的自救，政府提供的支持主要通过更具间接功能的信贷工具，并在此过程中注重对积极开展自救的“勤勉企业”的甄别和精准支持，以保证支援政策的有效性。

### 三、中小企业灾后自救和转型发展的整体思路与路径选择

新冠疫情属于一种突发的外部冲击，政府的支持和援助至关重要，但最根本的救助力量应来源于中小企业自身。为此，中小企业要将疫情视为企业应对突发外部冲击的一次大考，以更加积极的姿态来迎接现实的挑战，以更有效的自救措施和方案来应对突发困难。

#### （一）重新审视现实的商业逻辑，提升应对灾害的既存条件和能力

改革开放以来，对私营经济的解禁和宽容，国内海量需求的释放和对国际市场的开放，低劳动力成本所形成的比较优势，互联网浪潮的推动，这一系列因素的叠加驱动中国中小企业发展表现出与经济增速同频同步的高速度。改革开放至今，大多数中小企业遵循着数量增长的逻辑，即注重短期内企业收入的增长和规模的扩大，这也成就了四十余年高速成长的“经济奇迹”。在增长导向的商业逻辑下，大部分中小企业都将资源投入到生产和营销等价值链基本活动上，对于人事、财务、计划、研发、采购等支持活动缺乏高效的资源配置，更很少向创新、人才培养、应急储备等方面倾斜或者配置“冗余资源”。随着经济增速的放缓，中小企业长期依赖的增长导向的商业逻辑已经凸显困境，突发的新冠疫情更是加剧了中小企业在成本压力、现金流紧张、创新不足、依赖国际市场等方面的问题，反映了中小企业应对外部冲击的韧性等既存条件和能力的不足，表明了中小企业增长导向的商业逻辑需要调整。疫情对中小企业现有的经营逻辑产生巨大冲击，倒逼企业主去反思。

在经济增速放缓和高质量发展的大背景下，中小企业需要改变数量增长型逻辑，朝着质量提升性逻辑转型，从增长观向发展观转变，注重自身能力和绩效的建设，尤其要留有一定的“冗余资源”，提升企业应对外部冲击的能力和韧性，同时为推进技术创新提供支撑。在有效冗余的基础之上，中小企业还要注重预期管理，为合作伙伴、员工、银行等营造良好的预期，支持企业在困难时期抱团取暖，以竞争逻辑来防范各主体的逆向选择导致企业的生存危机加剧。

① 数据来源：作者整理自美国小企业局开放数据资源网站，<https://www.sba.gov/about-sba/sba-performance/open-government/digital-sba/open-data/open-data-sources>。

② 注：对于基本住所提供的是上限20万美元额度的贷款，对于房产所有者和承租人的财产损失提供的是上限4万美元额度的贷款。

③ 数据来源：作者整理自美国小企业局灾后贷款中心网站，<https://disasterloan.sba.gov/ela>。

## （二）打造中小企业发展的生态共同体，构建“反脆弱”的社会关系网络

在应对疫情等外部冲击过程中，中小企业自身不仅要“自强”和提高韧性，同时要积极打造多方共赢的商业生态，构建起“反脆弱”特征的社会关系网络。

一是稳妥处理与上下游顾客之间的关系，尤其是要通过高度的业务嵌入形成良好的合作预期。现实中的企业总在获取大顾客和防范被大顾客“锁定”之间摇摆，也寄希望于通过获得市场优势来提高自身的谈判能力，这是一种基于竞争假设的经营范式。对于绝大多数中小企业来说，获取市场优势十分困难，过于强调竞争的经营范式无疑会加大企业的负担和风险，合作也就成为中小企业现实生存的必然选择。从二战后日本经济复苏尤其是在制造业的崛起来看，依托系列化生产方式所形成的中小企业集群，不仅促进了大企业与中小企业的有效协作，也避免了中小企业之间的直接竞争。随着日本重化工业的全球化发展，以大企业带动的中小企业国际化也为中小企业应对全球化冲击提供了有效的“屏障”。疫情进一步加剧了当前中小企业发展的外部约束，中国经济增速放缓、中美贸易摩擦、新一轮技术革命影响不断深化，势必要求中小企业寻求更有效的外部合作模式，在企业间、产业间形成有效的合作机制。如更好地响应小批量订单、更有效地满足短交付周期的需求、发掘自身的技术和营销优势、以细心的售后服务和社区意识服务顾客。要利用好行业协会等企业间组织作为组织平台或网络枢纽节点的价值<sup>①</sup>，帮助中小企业抱团取暖、调剂余缺和共渡难关。

二是稳妥处理好与员工之间的关系。随着新生代员工逐步成为中小企业的中坚力量，传统基于物质薪酬和短期绩效的激励方式已经难以满足其相对更加复杂、多元和个性化的需求和偏好。中小企业需要审视现有的雇佣关系，以更加平等的合作关系来审视人力资源体系，注重为员工赋能赋权<sup>②</sup>，发挥员工的创造力和活力，进而提升企业的柔性和抗风险能力。

三是要稳妥处理与银行等资金供给者之间的良好关系，尤其是在日常经营中构建良好的银企关系。融资难和融资贵是中小企业发展过程中不可回避的问题，其中的原因很多也极为复杂，尤其是在中国当前的金融体制下，中小企业如何提升自身的信息透明度和获得银行的信任至关重要。根据2010年11月份日本中小企业厅开展的“管理环境调查”显示，有大约60%的日本中小企业使用注册会计师提供的账务或者从注册会计师那里获取一些专业建议，以提升其财务报告的可靠性，进而帮助企业向银行借款。<sup>③</sup>以此为鉴，在中国人民银行大量释放中小企业信贷额度的机遇下，中小企业需要积极维护银企关系，以有效的关系模式获取有效的资金供给。<sup>④</sup>

## （三）持续创新打造引领型企业，提升中小企业自身的风险应对能力

对于绝大部分的中小企业来说，遵从适应导向和追随导向的发展模式是有效且可行的，这主要受中小企业自身的资源和能力约束。但是，中小企业要想跳跃中等规模约束的跳板，则需要打破适应和追随导向的发展模式，以创新导向打造引领型企业。

一是选择独特的创新切入点。创新本身是多元、动态和复杂的，对于海量的中小企业来说，创新更是具有极强的个性化和差异性，因此，中小企业需要结合企业所处的宏观环境、行业特征和自身特质，选择有效的创新切入点，在技术、产品、管理、市场、商业模式等方面予以创新<sup>⑤</sup>，在经营过程中形成多点创新的非均衡突破，形成企业自身的“优势长板”。

二是选择有效的创新模式。创新有多种模式，可以是循序渐进的、持续性的微创新，也可以是突破式、

① 罗仲伟：《中介组织助企脱困大有可为》，《光明日报》2020年2月13日。

② 罗仲伟、李先军等：《从“赋权”到“赋能”的企业组织结构演进——基于韩都衣舍案例的研究》，《中国工业经济》2017年第9期。

③ 资料来源：《2011年日本小企业白皮书》，第169页。

④ 李克勉、李先军：《市场发育、信息供给与商业银行小微金融服务——基于四家商业银行的案例比较分析》，《当代经济管理》2017年第6期。

⑤ 锁箭、李先军、毛剑梅：《创新驱动：中国中小企业转型的理论逻辑及路径设计》，《经济管理》2014年第9期。

激进式的，乃至颠覆式创新。中小企业需要结合自身的特征，在这个创新的“连续统一体”中选择合意的创新模式，实现在创新目标和创新能力中的有效平衡。

三是实现创新常态化和制度化，尤其是要将创新理念真正融入到企业的经营管理过程中，打破企业成长的路径依赖和成长惯性，实现自身的创新发展。德国经济保持长期高速增长的重要原因之一就是依托于大量制造业领域的“隐形冠军”，它们长时间深耕细分领域，以持续的微创新促进自身的“内嵌式发展”来应对外部经济冲击，实现了在危机时刻的可持续发展。对于遭遇疫情冲击的大量中小企业，要以此疫情为契机，真正将创新作为驱动企业成长的核心动力，以创新驱动企业成长为具有行业领先和国际领先的引领型企业。

#### （四）把握危机中的新机会，借力实现自身转型和高质量发展

对于当前的企业来说，疫情既是一种不可回避的危机，但也是加速企业转型发展的新机遇，中小企业可以从如下几个方面来推动自身的转型升级。

一是进一步向专业化转型。随着市场需求的多元化和差异化趋势显现，以及“过剩经济时代”的到来，中小企业需要在广阔的市场空间中进一步细分市场，定位更加集中的目标市场，寻找发挥竞争优势的利基市场；注重行业深耕，致力于打造行业内的“隐形冠军”和专精特新“小巨人”；提升产品质量，深挖产品的技术潜力和应用空间，提供更加精细化、高纯度、精密化的产品或原材料，提升产品附加值。

二是促进组织柔性转型。新技术伴随着社会情境的变化，也伴随着对组织柔性化的现实需要。中小企业需要在组织内部以更加灵活的制度设计来满足员工诉求和顾客需求的变化，以平台化、网络化、扁平化为目标来重构组织形态，以更广领域的灵活就业、网络办公等方式解决组织的人员需求问题，以更深度的赋权和赋能来激励员工创新，更好地服务顾客。

三是实现数字化转型。数据是信息时代最重要的生产要素，是中小企业把握未来发展机遇实现自身转型的重要资产。中小企业要发挥自身灵活性和适应性的优势，在生产经营过程中利用好信息技术、网络技术、智能技术等，为生产生活提供数据化、网络化、智能化、无人化的服务模式。对于新创的中小微企业，可以在5G通信、云游戏、AR/VR、机器人、无人机等新技术应用领域创新，实现中小微企业发展与产业升级的协同推进。

## 四、中小企业灾后发展的中国方案：构建多维的外部支持系统

应对中小企业在灾害冲击时所表现出来的脆弱性，不仅需要中小企业提升自身的体格韧性，还需要作为公共服务提供者的政府，以社会建构编织起为中小企业应对灾害等外部冲击的“安全网”，提升中小企业抗灾和恢复的能力。借鉴日本和美国灾后中小企业支援的相关经验，需要从进一步完善顶层设计，整合相关政策，构建中小企业应对突发事件和外部冲击的多维支持系统。

### （一）完善顶层设计优化中小企业灾后救援的系统设计

新冠疫情暴发后，各地、各部门为支持中小企业发展、推进企业复工等采取了“百花齐放、百家争鸣”的措施，体现了中国的制度优越性以及基层政府的创造力和能动性。基于中小企业数量巨大、分布广泛、异质性高的特征，参考日本和美国对中小企业灾后援助的经验，可考虑在《中小企业促进法》中增加对中小企业生存问题的关注，将政府支援中小企业应对外部灾害或者环境冲击纳入其中，列明中小企业援助的权力主体、手段、形式等。修订《突发事件应对法》，考虑将企业纳入灾害应对的保护范围，同时结合中国国情，建立重大灾害预案法律框架，并明确各类、各级政府部门在援助中的职能。通过法律层面的顶层设计，可为中小企业遭遇外部冲击时自动启动相关措施，将突发对策变成常规预案<sup>①</sup>，不仅能够为中小企业形成稳定的预期，也可为各级各地政府提供有效的操作指引。

<sup>①</sup> 张国有、李维安等：《面对重大突发卫生事件的治理机制建设与危机管理——“应对新冠肺炎疫情”专家笔谈》，《经济管理》2020年第3期。



为保障顶层设计的有效推进,对中小企业的灾后援助项目和工具应以标准化、通用性为基本原则,主要采取相对间接的支援手段,即以信贷支持为主,形成对中小企业的普遍支持。当然,顶层设计并不排斥底层创新,各地政府在中央政府顶层设计的框架之下,依据各地自身的受灾情况、地方财力、产业特征等,形成一些具有地方特色的支援方案,促进本地中小企业灾后快速复兴。在顶层设计过程中还需要关注一个操作的技术性问题,就是相关政策的展示、援助政策的获取方式等,可以参考日本利用经济产业省网站集中汇集信息和展示的模式,利用中国移动互联领域的相关平台提供便利化的信息展示方式,降低企业申请相关援助的信息成本和交易成本。此外,需要构建中小企业灾后支援的全国性网络,参考日本以信用担保协会和金融公司辐射全国的中小企业信贷和支援网络,结合中国金融机构和中小企业管理机构及体制上的特色,可以考虑重新定位邮政储蓄银行,利用其分布广泛的网点优势,作为中国中小企业的主要信贷机构和信贷网络,以及中小企业灾后援助的金融政策实施主体。

另外,将灾后援助政策评估作为提升政策有效性的重要保障。借鉴日本和美国对中小企业救援政策评估的方式,将政策评估作为政策实施的相关要件和前置条件,实施年度评估、区域评估、项目评估等。中小企业局作为中国中小企业主管部门,可牵头中小企业协会等社会组织,开展对中小企业灾后援助等相关支持政策的年度评估工作;各省市中小企业管理部门负责统筹本地中小企业灾后救援及相关政策的评估工作;对于新冠疫情这类影响面广的大灾害,由财政部、工信部、中国人民银行等相关部门联合,由外部第三方主体实施具体的评估工作。评估结果需要面向社会公布,以此提升援助过程中的公正性,同时需要向上级财政部门报告,以形成对政策实施主体的有效约束。

## (二) 以“反脆弱性”为目的完善中小企业灾后救援的长效机制和系统方案

为应对新冠疫情,从中央到各级地方政府及相关部门出台了一系列支援中小企业的政策措施,有效地帮助中小企业复工复产、缓解成本压力、获得外部融资等,这些政策措施体现了地方对于中小企业的关注,也体现了各地的创新活力。然而,各地大量释放的相关政策以及资金,是否会导致“支援过度”或者“重复支援”,或者形成新一轮的过剩产能及通货膨胀,这需要中央层面的统筹和地方层面的协同推进,并实施应对可能突发外部冲击的长效机制和系统方案。

利用好货币政策的优势,加大对受灾地区中小企业灾后重建的信贷支持。在国家层面,利用专项财政资金设立中小企业灾害救助或者振兴基金,用于救助在地震、台风、重大疫情等灾害(具体由管理机构认定)中受影响的中小企业,为中小企业提供“五险一金”以及特殊岗位工资的相关补贴,并根据灾害情况和中小企业特征设置合理的优惠利率和还款期。在中小企业融资担保体系中,设立中小企业灾后建设融资特殊担保机制(新增额度且相对较高担保比例),充分发挥中小企业管理机构的融资担保功能,帮助企业获取灾后建设所需的专项资金。在地方层面,省级、直辖市政府设立专项资金成立针对本辖区的中小企业灾害专项贷款和中小企业灾后融资特殊担保机制;鼓励有条件的市级、县级政府设立类似的专项贷款和贷款担保机制。此外,应对灾害援助过程中的金融创新持审慎包容态度,允许市场零息票、优先股、收入债券、高收益债券等企业所用,以满足受灾企业和投资者双方需求。探索对于地方中小银行的混业模式,鼓励地方中小银行与中小企业连接探索主银行制度。建议将各地政府设立的“过桥资金”转化为地方信用基金,鼓励银行对“勤勉”的中小企业发放“双重贷款”。

创新风险分担机制,深挖保险业潜力,为中小企业应对灾害提供保险和补偿。政府补贴会加剧财政压力,且效率和公平性难以得到保障,因此,在市场经济原则下,要加速推进保险业发展,为受灾中小企业提供保险补偿。在中小企业的金融支持体系中,将保险公司纳入其中,鼓励保险公司开发针对中小企业应对突发灾害的保险业务。同时,进一步发展再保险业务,充实中小企业发展基金和中小企业发展专项资金,为中小企业保险业务提供相关补贴。探索成立国家再保险公司,以再保险机制分散风险。此外,要在系统方案中明确对中小企业灾后援助相关支持政策的定期评价工作,以评价发现政策的短板和问题,进而促进系统的持续优化和改进。

### （三）以差异化的产业政策实现对中小企业的精准扶持

中小企业在行业分布上具有显著的容量和功能性差异。第三产业是中小企业分布最为广泛的领域，也是保障就业、满足民众多元化需求以及增加民众收入的重要来源；第二产业是中小企业发挥灵活性优势，在产业链细分领域和环节获取专业化优势的重要领域，也是中国制造业全球竞争力和税收的主要来源；第一产业中小企业是适应农村基本经营制度和提升农产品附加值的重要载体，在增加农民收入、促进农业发展和实现农村发展方面具有极为重要的作用。而此次疫情对不同行业中小企业的影响也表现出结构性的差异，因此，在实施灾后援助过程中，需要结合疫情对不同产业中小企业的影响方向和程度，将其与产业政策融合实施。

对于第三产业中小企业，支援重点在于防范大量中小企业破产所引发的社会问题。在具体政策上，一方面是为中小企业降低固定成本，在财政政策上对中小企业的社会保险支出、固定税收支出等予以减免，并通过间接手段帮助企业降低租金成本和用工成本，防范出现大量“关闭潮”造成的大量失业和返贫问题；另一方面是利用卫生防疫机构等专业机构的力量，为中小企业提供专业性的技术、管理指导，并重点保障应急物资配置和供给，助推企业正常运营。另外，在援助和支持第三产业中小企业发展的过程中，要引导企业以此次疫情为窗口期加速推进运营的数字化和智能化升级。对于第二产业中小企业，重点是防范疫情引发的产业链断裂和产业转移问题。本次疫情让各国认识到主要产业链对中国制造的依赖程度。作为中国制造的核心载体，中小企业在其中扮演了重要的角色，但从供应链的地位和角色来看，中国中小企业主要是在数量、成本和规模上占优势，在一些关键的技术环节缺乏核心的竞争优势，被外部替代的风险较高。政府要高度重视这一风险，为中小企业在疫情期间正常经营创造条件；出台工厂等人口集聚区的卫生防疫操作指引，并尽可能以微视频等形象化的方式呈现，引导防疫专业人员对企业开展相关的指导工作。与此同时，为应对当前依然严峻的中美贸易摩擦和全球疫情大流行风险，需要进一步强化对制造业中小企业的支持，为中小企业转型升级和创新发展提供支持，助推中国在全球产业链和价值链地位的提升；鼓励新兴产业的发展，推动新经济的崛起，加速在新基建领域的布局，实现在新技术机遇下的发展。对于第一产业的中小企业，重点是为企业发展创造良好的预期，避免农村市场化和现代化进程的“中断”。第一产业中小企业具有更为深刻的社会功能，对于支持农村长远发展和实现乡村振兴具有重要的现实意义。因此，对于第一产业中小企业的支援应重点关注积极从事农村经济社会发展的中小企业，包括农民专业合作社，推动中小企业依托互联网平台和现代物流体系推进各地特色农产品的市场化，充分发挥市场力量促进农村经济发展和乡村振兴。

### （四）以区域间和全球的有效协同巩固中小企业市场网络

随着人类交流交往的不断深化，次生灾害的影响会不断蔓延，造成更宽广地理空间上的中小企业受到影响。灾害初发地的中小企业短期会遭遇财产损失、经营活动被迫中断等后果，长期可能会导致失去顾客、丢失市场份额、企业发展能力削弱等次生危机。为降低中小企业因灾害所引致的损失，需要区域间有效协同，保障中小企业市场网络不因为灾害产生不可逆的破坏。首先重点保障灾害初发地中小企业的正常经营，通过力度更大、覆盖面更广的财政支援、信贷支持等政策，为受灾中小企业提供有效的援助。进而，要防范次生灾害对中小企业的冲击，充分发挥行业协会、地方商会的功能，为中小企业调剂余缺、发现新机会和构建畅通的市场网络提供支持。其次，防范可能会出现的地域保护和歧视性政策问题。针对全球疫情的快速扩散以及各国加速供应链全球布局 and 回归的新问题，需要予以高度重视。需要进一步加强疫情防控诊治、宏观政策、检验检疫的国际合作，通过国际人道主义救援提升国家形象和改善国际关系，避免可能出现的国外投资回流。国家层面加强相关信息宣传，对外及时发布中国疫情防控措施、变化情况以及中小企业在复工复产、安全生产等方面的措施，对外营造良好的舆论环境。对于外向型中小企业，政府提供相关的财政援助或者担保方案，鼓励保险公司为中小企业开发针对疫情企业进出口的相关产品，降低中小企业经营风险。鼓励大型采购和物流平台提供中小企业产品全球供应链集成平台，

为海外客户提供一站式采购、运输、仓储服务，为中小企业抵御海外市场风险服务。鼓励大企业牵头带动中小企业集群化海外投资，推动中小企业从产品输出向资本、技术、品牌、标准输出的转变，回避各国相关产业回归引致的风险，也借此机会实现自身国际化发展的升级。发挥好企业间组织的社会网络功效，提高中小企业应对外部冲击的合作能力。

#### （五）以灾后救援为契机深化改革驱动中小企业高质量发展

对中小企业灾后救援，还可以将其与现有支持和促进中小企业高质量发展的相关措施有效协同。一是进一步优化营商环境。此次疫情对中小企业产生了巨大的冲击，关闭和破产的中小企业将会有个明显的上升拐点，要进一步加速简易注销程序，针对因为疫情原因导致的中小企业主延缓银行贷款、到期不能履行债务的，暂时不列入“失信人员名单数据库”，大力推进歇业制度，为中小企业主轻兵上阵，重新创业创造条件。从长期来看依然是减税降费，为中小企业发展营造良好的制度环境。重点是降低企业社会保险承担压力，降低中小企业的非经营成本。逐步探索流转税向消费税的转型，并将税制改革与社会保险制度改革相结合，探索在消费税中提取社会保险费用。要通过进一步推进改革，尤其是降低趋于增长的体制成本来为中小企业发展营造良好的制度环境<sup>①</sup>。二是进一步推进“双创”工作的开展。从美国、日本等发达国家支持中小微企业发展的经验来看，中小微企业不仅是经济组织，也是促进贫困民众脱贫致富、改善民生、促进社会和谐稳定的社会组织，对于支持社区发展至关重要。事实上，中小微企业在经济发展和脱贫过程中的贡献也从侧面上证明了其对于社区建设和社会经济发展的积极意义。出台针对灾后重建的“双创”专门计划，对受灾严重地区设置专门的创业基金，一方面可以提振灾区中小企业信心，另一方面能加速灾后新创企业对经济复苏和解决就业的积极作用。

## Post-Disaster Assistance for SMEs: International Experience and China's Proposal

LI Xian-jun

(Institute of Industrial Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100836)

**Abstract:** SMEs are the cornerstone of industrial development and community stability and also the growth pole of post-disaster economic and social recovery. The COVID-19 pandemic has caused a huge impact on China's SMEs, but it has shown differences in impact on different industries, scales, regions, and duration. Drawing lessons from the experience of the United States and Japan in supporting SMEs to deal with disasters can provide a reference for the construction of disaster relief and recovery solutions for SMEs with Chinese characteristics. For SMEs, it is fundamental to fight against their own vulnerabilities and improve corporate resilience with self-help, and to use the pandemic as an opportunity to accelerate their transformation. As a public service provider, the government undoubtedly needs to further improve the top-level design of disaster relief and the long-term mechanism of SMEs assistance so as to form a set of effective with more precise industrial policies, highly coordinated regional policies, and further deepening reforms. An effective proposal from China's post-disaster assistance and recovery of SMEs, which function like closely woven "safety nets" for SMEs to respond to external shocks such as disasters, can help SMEs to enhance their resilience, adaptability and innovative development capabilities to respond to external disturbances.

**Keywords:** SMEs, Disaster Relief, China's Proposal, International Experience

[ 责任编辑：张莺译 ]

<sup>①</sup> 周其仁：《体制成本与中国经济》，《经济学》2017年第3期。