

---

# 全球价值链背景下亚太中小企业 合作政策的完善

——基于欧盟的比较分析

刘均胜

---

**摘要：**亚太地区的中小企业数量众多，在经济增长、创造就业、出口等方面发挥着重要作用。在区域一体化过程中，中小企业因自身特点在外部冲击下更显脆弱性，因此亚太区域构架的代表亚太经合组织（APEC）和东盟都有关于中小企业的合作政策。当前全球价值链的发展，使得中小企业在有更多机会融入全球生产体系的同时，也面临更多挑战。如何进一步完善亚太地区的中小企业合作政策成为一个迫切的问题。作为区域一体化的典范，欧盟在长期发展过程中形成了较为完善的中小企业政策。与欧盟相比，亚太地区的中小企业政策在制度化水平、指导原则、政策内容、评价机制和支持环境上都有很大差距。通过与欧盟的比较政策分析，可以为完善亚太地区中小企业政策提供有价值 and 启示的建议。

**关键词：**全球价值链 中小企业 亚太地区 国际合作

**作者简介：**刘均胜，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员。

---

DOI:10.16845/j.cnki.ccieeqqh.2019.12.007

在区域一体化浪潮中，中小企业因具有国别和区域的双重意义而备受重视。作为亚太区域构架的代表亚太经合组织（APEC）和东盟都有关于中小企业的政策。<sup>①</sup> 随着全球价值链的兴起，国际经贸规则面临新一轮重构。<sup>②</sup> 通过提供中间产品和服务，中小企业有

---

<sup>①</sup>张蕴岭：《转变中的亚太区域关系与机制》，《外交评论》2018年第3期。

<sup>②</sup>盛斌、高疆：《中国与全球经济治理：从规则接受者到规则参与者》，《南开学报（哲学社会科学版）》2018年第5期。

更多的机会参与全球价值链,但也面临新的挑战,这使得中小企业成为国际经贸规则重构的内容之一。<sup>①</sup>在此背景下,如何进一步完善亚太地区的中小企业政策成为迫切的问题。从区域一体化发展的水平来看,欧盟的程度最高,在其发展过程中形成了一套较为完善的中小企业政策。以欧盟为参照,通过比较政策分析,不但可以发现亚太地区中小企业政策上的差距和不足,而且对今后该地区政策的完善具有重要的启示和借鉴意义。

## 一、全球价值链背景下中小企业议题日益凸显

亚太地区的中小企业数量非常庞大,占企业总数的97%以上。APEC中有13个经济体,中小企业占企业总数的比例超过99%;中国香港、智利和文莱,中小企业的比例是98%~98.9%;中国台湾、越南和马来西亚的中小企业比例是97%~97.9%。<sup>②</sup>亚太地区中小企业的一个特点是,小微企业所占的比例更高,达80%,这与服务业兴起和知识经济导致的社会经济生产变化有密切关系。

数量众多的中小企业已成为亚太地区经济增长的重要支柱性力量。从出口角度,亚太地区各经济体的中小企业出口占总出口比率在15%~70%。其中,最高的是中国(超过50%),然后是加拿大(41%)和韩国(35%),泰国、美国和越南(21%~30%);日本、印度尼西亚、新加坡、中国台北和马来西亚处于15%~19%;澳大利亚、智利和秘鲁低于10%。<sup>③</sup>除了直接出口外,围绕全球价值链,中小企业还通过提供中间产品和服务间接参与出口活动,随着全球价值链的进一步发展,中小企业对出口的贡献会更大。2016年的研究表明,APEC各经济体中小企业对经济增长的贡献率在21%~59%。<sup>④</sup>其中,中国、印度尼西亚、日本、韩国和美国都在50%以上,排在后面的其他经济体的比率虽然数值上略低,但依然处较高水平,只有文莱(22%)和俄罗斯(21%)的比率较低。

由于广大的中小企业大量集中在劳动密集型的批发业、服务业,且分布地域广泛,因此亚太地区的中小企业在创造和吸纳就业方面贡献巨大。总体上亚太地区中小企业的就业率高达66%。其中,APEC中加拿大、智利、印度尼西亚、韩国、泰国的中小企业就业率普遍超过80%,有11个经济体的中小企业就业率约在50%~79%,相对较低的是中国

①沈铭辉:《从TPP到CPTPP:一个简要的评估》,《中国远洋海运》2019年第3期。

②Boo-young Eom *et al.*, APEC SME Internationalization Model Indices: Development and Application, *Small and Medium Enterprises Working Group*, November 2016, pp. 6~10.

③上述数据是综合的结果,参见王玉主、李嗜成:《东亚中小企业:现状、问题和对策》,《国际贸易》2018年第4期;Bernadie, Zhang Yuhua SMEs in the APEC Region. *APEC Policy Support Unit*, policy brief, No. 8, 2013, pp. 5~6.

④Naoyuki Yoshino, Farhad Taghizadeh-Hesary. Major Challenges Facing Small and Medium-sized Enterprises in Asia and Solutions for Mitigating Them. *ADB Working Paper Series*, No. 564, 2016, pp. 4~5.

香港（47.3%）、新西兰（43.3%）和俄罗斯（24.7%）。可见，亚太地区众多的中小企业已经不仅是推动经济增长的重要支柱，更成为吸纳就业的主要载体，为亚太地区区域经济发展和全球价值链构建发挥了积极作用。

值得注意的是，随着全球价值链的出现和盛行，亚太地区广大中小企业不但原有困难进一步加剧，而且还面临新的挑战。一般来看，中小企业面临的普遍性困难主要包括资源匮乏，体现在融资、技术、熟练劳动力、市场准入和市场信息等方面；难以发挥规模经济优势；支付比大企业高得多的交易成本；缺乏了解国内外市场的信息渠道；全球化和区域一体化背景下来自大型跨国公司的竞争不断加剧；难以像大企业一样在研发和创新上投入；易受内外经济环境变化的冲击；缺少企业家精神，诸如热情、能力和技术诀窍等。<sup>①</sup>当然，上述困难绝大部分都与中小企业自身的特征有关。由于固定资本较少，中小企业在向银行等金融机构融资时难以提供必须的抵押物，导致融资资源匮乏；由于规模限制，导致中小企业难以发挥规模优势，也很难通过大规模分摊降低其交易成本、信息成本和研发投入等经营成本，从而在上述领域难以与大企业竞争。此外，广大中小企业主要集中于劳动密集型产业，对企业管理要求相对较低，大多是家族式经营，包括能力、技术等在内的企业家精神相对有限。

在当前全球价值链盛行的背景下，位于东亚生产网络中的中小企业拥有更多机会参与国际分工和全球价值链活动，例如通过为跨国企业或大企业提供中间产品和服务融入全球生产体系，通过电子商务平台进入国际市场等。在参与全球价值链的过程中，亚太地区的中小企业提高了资源的使用效率，学习和引进了先进的科学技术及管理经验。<sup>②</sup>与此同时，伴随着更大的市场开放，亚太地区的中小企业面临着更激烈的国际竞争和挑战，而且参与全球价值链生产也面临着技术和政策门槛。值得注意的是，针对同样的困难和挑战，中小企业经营者与政策制定者却有着不同的认知或认识，这种差异化的认知也可能会影响中小企业的经营活动。

随着区域经济一体化的深入和参与全球价值链经营活动的增多，亚太地区中小企业因自身特点引发的困难可能被进一步放大，进而表现出更多脆弱性。对此，仅依靠中小企业自身难以克服。鉴于中小企业在亚太经济一体化和可持续增长中的重要地位和作用，在当前全球价值链向纵深发展的背景下，如何在区域层面打造有利于广大中小企业发展的区域合作政策，是当前亚太区域经济一体化建设需要考虑的一个重点方向。事实上，研究表明，与大企业相比，中小企业的政策敏感度更高，相关政策对中小企业的成长、

<sup>①</sup>Menaka Arudchelvan, Ganeshan Wignarajia, SME Internationalization through Global Value Chains and Free Trade Agreements: Malaysian Evidence. *Asian Development Bank Institute*, No. 515, 2015, p. 5.

<sup>②</sup>OECD. *Removing Barriers to SMEs Access to International Markets*, 2008, pp. 13~15.

发展和国际化具有重要作用。<sup>①</sup>

表 1 中小企业面临的困难和挑战以及经营者和政策制定者对困难和挑战的排序

困难和挑战	中小企业经营者的排序	中小企业政策制定者的排序
缺乏用于出口的资金融通	1	2
难以识别对外业务商机	2	4
缺乏确认/分析市场的信息	3	3
没有能力接触海外客户	4	6
很难获得国外产品代理的资格	5	7
缺乏国际化运作的管理技能	6	5
缺乏足够同国外打交道的人员	7	1
难以对国外竞争者的价格做出反应	8	15
缺乏国内政府的支持和激励	9	23
高昂的交通/保险成本	10	19

资料来源：APEC. SME Market Access and Internationalization: Medium-term KPIs for the SMEWG Strategic Plan. *Policy Brief*, 2015。

## 二、亚太地区中小企业国际合作政策的简要评估

区域层面上，当前亚太地区的中小企业已经通过 APEC 和东盟两个国际合作组织在机制上进行了政策协调与合作。众所周知，APEC 是目前级别最高、领域最广、影响力最大的区域合作机制之一，而东盟则是本地区成立最早、机制化水平最高的合作组织。事实上，鉴于中小企业的重要性，APEC 和东盟较早地开始关注了中小企业议题，尽管本地区中小企业国际合作水平有限，政策协调力度不够，但是其中小企业政策仍具代表性。

### （一）APEC 的中小企业国际合作政策

目前，尽管 APEC 中小企业<sup>②</sup>国际合作实践起步较早，但是中小企业国际合作政策仍处于相对较低水平，多集中于能力建设和成员国单边行动。APEC 的两大支柱是贸易、投

<sup>①</sup>Ben Shepherd, *et al.*. Regulatory Reform: Cases Studies on Improving Business Environment for Small and Medium Enterprise (SMEs). *APEC Policy Support Unit*, November 2015, pp. 7~8.

<sup>②</sup>APEC 对中小企业没有统一的标准。通常用雇员人数、年销售额（或收入）、固定资产和资本（或投资额）四个指标作为中小企业的标准。APEC 成员往往根据本国实际选择其中一个或多个指标来定义中小企业。进一步，各成员对同一标准的认识还不一致，如员工人数，从最低 20 人到最高 1000 人的都有。Bernadine Zhang Yuhua. SMEs in the APEC Region. *APEC Policy Support Unit*, policy brief No. 8, 2013, pp. 5~6.

资的自由化和便利化，以及经济技术合作，其中中小企业议题属于经济技术合作范畴。从1994年起，APEC每年召开中小企业部长级会议，1995年成立了临时中小企业政策小组，2000年该小组改称为中小企业工作组（SMEWG），2006年贸易促进工作组并入SMEWG。APEC中小企业工作组的目标是鼓励中小企业的发展，增强中小企业自身参与国际贸易的能力建设，为中小企业成长和出口创造有利的经营环境。

表2 201—2020年中小企业工作组战略规划的具体内容

优先领域	目标
企业家精神、创新和互联网数字经济	<ul style="list-style-type: none"> <li>向青年、妇女和其他个人宣传企业家精神文化</li> <li>鼓励中小企业的创新以增强市场竞争力</li> <li>强化中小企业有效利用和参与互联网数字经济的能力</li> <li>从成员经济体的需要出发鼓励特定产业的中小企业发展</li> </ul>
对业务扩展和能力建设给与金融支持	<ul style="list-style-type: none"> <li>为中小企业的业务扩展提供融资和基金支持</li> <li>帮助中小企业理解和掌握新兴融资机制及工具</li> </ul>
支持中小企业成长的包容性商业环境	<ul style="list-style-type: none"> <li>为中小企业营造平等、透明和友好的商务环境</li> <li>鼓励简化和统一规则及行政规章</li> <li>从制度上帮助中小企业克服在行政管理和政府采购上的障碍</li> <li>加强公私部门的协调</li> </ul>
中小企业的市场准入	<ul style="list-style-type: none"> <li>促进中小企业融入全球价值链</li> <li>加强中小企业的出口能力和国际化能力建设</li> <li>围绕市场准入促进中小微企业与大企业的合作</li> </ul>

资料来源：APEC. Small and Medium Enterprises Working Group Strategic Plan 2017—2020. *APEC Secretariat*, No. 2016/SOM3/SCE/003, 2016.

相应地，为了加强中小企业国际合作政策的有效性，APEC中小企业工作组制订了一系列的指导原则和规划，包括“小企业活动框架（1997）”“中小企业发展的行动统一计划（1998—2002）”，以及“2009—2012中小企业工作组战略规划”和“2013—2016中小企业工作组战略规划”。APEC希望通过技术支持和能力建设，消除企业尤其是中小微企业所面临的阻碍其融入全球价值链的壁垒。通过简化出口程序和提供能力建设培训项目，可以增强中小企业的参与能力，获取数字时代全球化市场的益处。在对“2013—2016年中小企业工作组战略规划”进行了评估和改进后，其建议被写入“2017—2020年中小企业工作组战略规划”。2016年9月，APEC中小企业部长级会议通过了“2017—2020年中小企业工作组战略规划”，为解决中小微企业所面临的关键性问题提供了路线图。

APEC中小企业工作组每年采用5个相关指标跟踪评价中小企业合作政策进展，也鼓励成员经济体在自愿的基础上报告实现上述四大优先领域目标的情况。APEC中小企业

工作组还对“2017—2020年中小企业工作组战略规划”的实施制定了时间表,由各责任经济体牵头根据确定的优先领域开展活动。此外,为进一步推动APEC范围内中小企业政策的国际合作,2016年利马第23次APEC中小企业部长级会议发表了《中小企业作为质量性增长和繁荣发动机》的声明。2017年,在“创造新动力,培育一个共享未来”主题下,APEC继续将中小微企业作为关键性的优先议题之一,特别是强调要“加强数字时代中小微企业的竞争力和创新”。2017年APEC部长会议同意了中小企业工作组关于发展绿色、可持续和创新中小微企业的战略、创新启动和官方设立APEC中小微企业市场的倡议。

## (二) 东盟的中小企业国际合作政策

亚太地区的东盟也是中小企业国际合作政策的载体之一。相对APEC而言,东盟的中小企业国际合作政策更加深入,其政策核心也指向推动和深化地区区域经济一体化进程。1992年东盟自贸区成立后,加强区域中小企业合作成为当时优先目标一。1995年由各成员的代表组成了东盟中小企业工作组(SMEWG),负责制定关于中小企业的政策,开展相关项目和活动。SMEWG是一个咨询和协调性的论坛,确保中小企业的发展有利于东盟一体化和支持东盟经济共同体的建设。同期,还成立了中小企业咨询委员会(SMEAB),加强公私部门在中小企业活动上的协调。随后,由于工作范围的扩大和其他机构的加入,2016年1月SMEWG更名为东盟中小微企业协调委员会(ACCMSME)。<sup>①</sup>

2006年8月,东盟经济部长会议(AEM)同意制定“一个全力推进东盟经济共同体的蓝图”,其中发展中小企业被认为是实现平衡经济增长的关键。根据“东盟中小企业发展政策蓝图(2004—2014)”(APBSD),预期到2015使中小企业成为区域和全球供应链的一个重要组成部分。APBSD针对东盟的中小企业在能力建设、市场开发、融资、技术、政策环境五大优先方面制定了战略性规划措施。随后,2009年东盟经济部长会议决定通过“东盟中小企业发展战略规划(2010—2015)”(SAPASD),以加快APBSD的实施。SAPASD的使命是,到2015年,东盟的中小企业达到世界一流水平,能够融入地区和全球供应链,从东盟经济共同体建设中获益,政策环境要有利于中小企业发展、出口和创新。为了在全球价值链的背景下实现“全球竞争和创新的中小企业展望”的要求,2015年东盟第27次领导人会议通过了“东盟中小企业发展的战略行动规划(2016—2025)”(SAPSMED)。东盟希望到2025年,通过实施的战略行动规划,使中小企业更加富有全球化竞争活力。

<sup>①</sup>SME Developments in ASEAN. <https://asean.org/asean-economic-community/sectoral-bodies-under-the-purview-of-aem/micro-small-and-medium-enterprises/overview/>.

---

在实践中，为了系统跟踪 APBSD 和 SAPASD 的进展及实施情况，东盟在经合组织（OECD）的帮助下设计了东盟中小企业政策指数。<sup>①</sup> 该指数除了作为政策实施监督工具之外，还具有促进政策对话、项目协调和最优经验推广等作用。借助该指数，东盟形成了初步完备的中小企业合作政策体系。此外，为了增强中小企业竞争力，东盟在政策、场地、资金上对各种经验交流会、研讨会、企业家教育课程、东盟网上学院等予以大力支持，并通过组织员工短期培训、访问交流、技能培训等加强中小企业合作能力建设。

### 三、与欧盟中小企业合作政策的比较分析

作为区域经济一体化的先行者和典范，欧盟在长期发展过程中形成一套较为完善的中小企业政策，对亚太地区具有重要的参照和借鉴意义。

#### （一）欧盟的中小企业政策回顾

1996 年 4 月，欧盟就对中小企业进行了定义：雇员少于 10 人的为微型企业；雇员少于 49 人，年营业额不超过 700 万欧元或者年资产负债表总值不超过 500 万欧元的企业，属于小型企业；雇员少于 249 人，年营业额不超过 4000 万欧元或者年资产负债表总值不超过 2700 万欧元的企业为中型企业。后来为了促进中小企业的创新和国际化，2001 年欧盟又对财务指标做了调整。<sup>②</sup> 上述标准一直沿用至今，成为当前世界上比较通用的中小企业定义。

2000 年 3 月，欧盟确立了里斯本目标，希望创造更多的就业和加强社会团结，要创造一个鼓励增长和就业的环境，最根本的是促进中小企业的发展。为此，2000 年 6 月，欧盟通过了《欧洲小企业宪章》，标志着欧盟统一的中小企业合作政策形成。《欧洲小企业宪章》号召成员经济体和欧洲委员会在诸多领域采取措施，支持和鼓励中小企业，包括培育企业家精神、完善立法和管理、增加技术供给、给予税收和金融优惠等。由于欧委会优先考虑促进中小企业发展，其后许多共同体政策和欧盟项目都将中小企业列为重要组成部分。

作为对里斯本会议的反应，欧盟设计了一套指标评分表，为政策制定者提供目标进展的相关信息。评分指标使用大量的面板数据衡量各国在创新、企业家精神和技术使用等方面的表现。如基于结构性指标数据库建立的创新评分表，包含 17 个指标，涉及人力

---

<sup>①</sup>ERIA SME Working Group. Asean SME Policy Index 2014; Towards Competitive and Innovative Asean SMEs. *ERIA Research Project Report*, No. 8, June 2014, p. 4.

<sup>②</sup>SMEs in Europe; Competitiveness, Innovation and the Knowledge-driven Society. *European Communities*, 2002, p. 6.

资源, 知识创造、传播和新知识的应用, 金融创新, 产出和市场四方面的内容。再如企业家精神评分表主要包括企业创立的增长率、女性企业家人数、业务登记(时间要求和成本), 以及商业化孵化器等。基于上述指标体系, 欧委会、欧洲复兴开发银行和欧洲基金会共同开发出“欧洲中小企业政策指数”, 自 2006 年以来已经成功地在东南欧、OECD 国家中广泛使用。借助该指数, 可以对中小企业政策进行客观、全面、可追溯的评价。

在欧洲共同体时期, 欧委会企业与工业总司(EIEC)主要负责监督内部市场货物的自由流动和成员国对企业政策及标准的影响, 以保障企业在任何一个成员国都享受同等待遇, 同时减轻企业行政审批负担。随着欧盟扩容和对中小企业的重视, 2008 年 6 月欧委会通过《欧洲小企业法案》, 明确规定了扶持中小企业发展的 10 项原则, 在欧盟和成员国层面建立了扶持中小企业的全面政策框架。该法案的核心是“优先考虑小企业”原则, 确保立法不会增加它们的负担。<sup>①</sup>为此, 欧盟要求使用强制性的“中小企业测试”检查欧盟出台的新政策和法律是否对中小企业有影响。2011 年 5 月, 欧盟中小企业监督网络成立, 以确保政策在国别和区域层面对中小企业是友好的。《欧洲小企业法案》标志着欧盟中小企业政策已上升到法律制度层面, 具有权威性、强制性和严肃性。

为了在实践中更好地落实欧盟中小企业合作政策, 欧盟采取了四个方面的措施加以推动。第一, 将支持和便利化中小企业融资作为政策的优先选项。2006 年 11 月, EIEC 发布新的“欧盟扶持中小企业”政策文件, 进一步明确对中小企业资金支持方式, 包括专项资助、结构基金资助、金融工具和中小企业国际化资助四类。其中, 专项资助主要是对特定项目提供融资。例如, 2012 年的“竞争和创新框架计划”和 2017 年 12 月的“展望 2020”。值得注意的是, 结构性基金资助早在 20 世纪 90 年代就已出现, 主要通过欧洲投资基金和欧洲银行运作。欧洲投资基金对中小企业的支持采取两种形式: 一是贷款担保, 帮助获得低利率贷款; 二是通过“增长和环境”行动, 对项目贷款进行担保。金融工具主要是通过市场进行直接融资。因欧债危机, 2008 年欧委会建议在 2014—2020 年向中小企业提供价值 14 亿欧元的债务或股权工具。2018 年欧委会提出建立资本市场联盟的立法提案, 帮助中小企业上市和在“中小企业成长市场”上发行债券。

第二, 通过“增长使命”支持中小企业的国际化经营。在全球价值链时代, 欧盟中小企业日益需要同其他发达国家以及新兴经济体国家的企业建立联系, 为此, 欧盟推出“小企业, 大世界”战略, 希望帮助欧盟中小企业扩大在欧洲外的经营, 给欧洲经济注入活力。通过组织一系列的“增长使命”活动支持中小企业的国际化。这些倡议的目标是, 增进欧洲同日本、巴西、印度和突尼斯等经济体在产业平台之间的合作。此外, 欧委会

<sup>①</sup>The European Union Explained: Enterprise. *European Commission*, Belgium, 2013, p. 8.



---

还创设与亚洲、北非和美洲相联系的欧洲企业网络，以支持中小企业的业务和创新。

第三，倡导企业家精神。欧盟中小企业政策的核心是鼓励出现更多的企业家。为此，欧委会出台了一系列倡议，包括：建设集聚型的商务网络，使大量的专业化企业在特定地点能彼此密切合作；推广企业家精神教育，包括“欧洲中小企业周”和“年轻企业家交流项目”；鼓励出现更多的女性企业家。

第四，帮助中小企业提高竞争力。根据“里斯本战略”和成员国国家改革计划，欧委会致力于以各种方式提升企业竞争力，包括人员培训，设立“企业创新中心”，向中小企业以较低费用提供信息咨询、政策指导、法律咨询等服务。2014年7月，欧盟公布了“中小企业绿色增长行动计划（2014—2020）”，帮助中小企业将环境挑战转化为商业机会。

## （二）与亚太地区中小企业国际合作政策的比较

作为运行多年，比较成熟的国际合作政策，欧盟的中小企业政策在制度化建设、政策侧重、评价机制以及支持环境等多个方面与亚太地区的中小企业国际合作政策有所不同。

第一，中小企业政策制度化程度方面相差较大。这包括两个层面的内容：一方面是关于中小企业的政策制定是否有独立的制度机构负责；另一方面是政策的权威性和强制性程度。欧盟中小企业政策的制度化水平最高，中小企业政策开始是以《欧洲小企业宪章》形式出现的，作为合作宪章有一定的权威性，而且由欧委会推动且发表年度执行报告，政策执行力度强。《欧洲小企业法案》公布后，欧盟的中小企业政策上升到法律地位，具有强制性，而且用有强制性的“中小企业测试”和中小企业监督网络来确保新政策在国家及地区层面对中小企业都是友好的。亚太地区的中小企业政策在制度化程度上与欧盟还有相当大的差距。APEC已形成中小企业部长会议、SMEWG、APEC工商咨询理事会等多层次合作机制。其中，中小企业部长会议的规格最高，负责中小企业合作原则、优先合作领域、成员经济体政策和措施的协调等。虽然SMEWG制定了多个时期的中小企业战略规划，但这些规划并不具有强制性，成员经济体在自愿协商的基础上落实，因此难以达到预期政策效果。而东盟的中小企业政策在制度化建设上略高于APEC。一是东盟正在进行共同体建设，其政策更具强制性；二是东盟经济部长会议对东盟中小企业发展战略具有决策性的作用，而且设立了东盟中小微企业协调委员会和东盟中小微企业咨询委员会，负责制定和推动有关政策、倡议、项目的实施；三是东盟立足建立共同体的高度制定了连续分阶段的发展中小企业的规划。

第二，政策内容的侧重点不同。欧盟的中小企业政策侧重点是解决中小企业融资困难，主要是通过专项资助、结构基金资助、金融工具和中小企业国际化资助四种方式。

而APEC中小企业政策侧重在便利化和经济技术合作两个方面。一方面主要是从降低关税和非关税壁垒出发,为中小企业参与区域贸易投资创造良好的商业环境,例如便利化具体措施包括成立专门的工作小组和开展政策对话,通过谈判协调解决中小企业在海关程序、原产地规则、市场准入门槛上的障碍。另一方面主要是推动中小企业开展经济技术合作,鼓励创新。经济技术合作具体措施包括举办中小企业技术交流展会、宣传中小企业创新实践经验,以及建立区域企业数据库等。此外,东盟则侧重通过中小企业来实现东盟共同体的均衡经济增长。<sup>①</sup>为此,东盟成立中小企业服务中心、面向中小企业的网站、简化中小企业注册程序和完善与中小企业相关的政策规章制度等,为中小企业营造透明、公平、友好的发展环境。在提高中小企业竞争力上,为加强中小企业参与地区和国际市场的竞争,东盟将促进贸易自由化作为中小企业合作的政策内容,积极推动成员减少关税和非关税壁垒、便利化通关程序等措施。欧盟在实践中更侧重于通过融资解决中小企业面临的困境,而亚太地区的中小企业合作政策尚处于起步阶段,更多地着力于改善营商环境等领域。

第三,在政策执行、效果评价的机制上差别较大。欧盟重视对中小企业政策的评价,在评分表基础上开发出欧盟中小企业政策指数。通过该指数,欧委会等机构可以在区域和国别层面跟踪中小企业政策的进展和执行情况,通过打分系统给出客观的评估结果。此外,还可以根据该指数调整中期政策方向,确定合作领域和中小企业发展的支点等。相比之下,APEC的中小企业政策在监督和评价环节缺乏客观的可参照标准,没有定期的信息反馈和可操作的改进措施。东盟近年来才开始重视对中小企业政策的评价,在OECD的帮助下借鉴欧盟中小企业政策指数开发了东盟中小企业政策指数。目前,该指数参数已经被用于评估东盟中小企业发展战略规划。

第四,对中小企业政策的支持环境存在明显不同。中小企业政策的执行和政策效果同支持环境密切相关,所以政策制定和内容要考虑实际的政策环境。从整体上看,欧盟在经济发达程度、市场经济发展水平、法律法规完善程度方面都处于世界前列。在这种情况下,欧盟的中小企业政策能够上升到制度和法律层面,有较为统一的政策和原则,以及监督机制。由于市场经济发展水平相对较高,市场体系完备,这为通过资本市场直接融资提供了条件。而且由于欧盟社会财富充裕,监管制度完备,就有条件通过欧洲基金、项目资金等方式为中小企业企业家精神培育和创新提供支持。由于欧盟一体化程度高,所以中小企业面临的区域性壁垒较少,相对来说国际化不是主要困难。而亚太地区

<sup>①</sup>ERIA SME Working Group. ASEAN SME Policy Index 2014: Towards Competitiveness and Innovative ASEAN SMEs. *ERIA Research Project Report*, No. 8, June 2014, p. 2.

的APEC和东盟，其内部经济成员之间在经济发展程度、市场经济体系、法律法规等基础设施方面存在非常大的差距。这样的经济政治社会环境导致中小企业政策在制定、执行和效果评价上都存在很多困难和阻碍。以中小企业的定义为例，到现在APEC和东盟都未实现统一，更未达到欧盟的水平，这给中小企业的信息搜集和处理、政策评价等带来不少困难。

#### 四、完善亚太地区中小企业合作政策的建议

随着全球价值链的不断发展和深化，越来越多的中小企业加入到国际化生产过程中将是必然趋势。对于亚太地区众多的中小企业而言，中小企业不仅面临不少共性困难，还面临区域内中小企业合作政策发展水平不高的现实。基于前文的政策比较分析，未来完善亚太地区中小企业合作政策上需注意以下几点。

第一，尽快对区域内中小企业给出较为统一的定义。相比于欧盟从成立之初就对中小企业明确统一定义，目前APEC和东盟都没有对中小企业给出明确的定义。实际上，明确定义对中小企业的发展有重要意义，不但有助于对企业的分类和国际比较，而且可以建立准确的统计信息库、确定资助对象企业范围等。因此，有必要在APEC或者正在进行的区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）谈判中，规范中小企业的定义，尽快推动形成区域性统一的中小企业定义和标准。

第二，在区域经济合作机制中应建立更高级别的专门机构负责中小企业合作，在组织协议、宪章中对中小企业合作应做出规定，这样有利于将中小企业合作予以制度化和法律化，增强其政策的权威性。当前全球价值链背景下，全球贸易规则重构的主要内容是“边境后”规则的统一，提升中小企业负责机构的级别将更有利于协调伙伴国相应机构的工作，将有利于亚太地区进一步整合和简化中小企业经营的制度性障碍，改善本地区中小企业营商环境。

第三，对于中小企业政策的实施和效果应建立一套客观、公正、可操作的监督反馈机制。这样不但可以有效落实政策，而且可以评价对比政策效果，及时改进不足和适时调整政策的重点。东盟虽建立了中小企业政策指数，但还需要进一步完善。从APEC和东盟的中小企业合作政策可以看出，尽管有大量关于中小企业合作的规划、纲领和项目，但是如何落实和评价政策效果却是个难题。实际上，只有建立落实监督和效果评价机制，才能与政策制定、落实构成一个完整的政策体系。因此，进一步借鉴成熟的欧盟经验，推动亚太地区中小企业合作政策的监督反馈机制的完善，仍是各亚太国际合作机制需要加强的方向之一。

第四，在确定政策重点的同时，也要兼顾中小企业其他需要关注的地方，尽量保证

政策的均衡合理性。对于现代中小企业来说，它们面对的并不是单一的困难，有主要困难，也有一般的困难。因此，对于中小企业政策来说要兼顾均衡性，应更多从中小企业的角度来思考。因此，随着广大亚太地区中小企业逐步加入全球价值链体系，中小企业面临的困难将更加复杂，更有效地帮助中小企业解决它们面临的困难是当前亚太地区国际合作机制面临的现实问题，亚太地区的中小企业国际合作机制重心需要逐步从浅层次的能力建设向中高层次的融资方面转变，而这个转变的重点又在于如何更好地调动区域内的资金，推动多年以来期盼已久的亚太区域债券市场的建立，以便更好地服务中小企业。

第五，进一步加强对中小企业问题的基础研究，为中小企业合作政策的制定提供可靠的理论和实践支撑。如根据欧盟经验，建立全面大型的中小企业数据库，将现代前沿的决策技术和理论引入到中小企业合作政策制定中以提高决策的效率，召集官产学和相关智库参与问题研讨和经验交流等。

参考文献：

1. 梁达：《中小企业的地位、困难与出路》，《金融与经济》2008 第 10 期。
2. 王玉主、李嗜成：《东亚中小企业：现状、问题和对策》，《国际贸易》2018 年第 4 期。
3. 张蕴岭：《转变中的亚太区域关系与机制》，《外交评论》2018 年第 3 期。
4. 张友轩、阴保民、董亚力等：《欧洲企业服务网络的演变及启示》，《天津科技》2014 年第 9 期。
5. Bernadie, Zhang Yuhua. SMEs in the APEC Region. *APEC Policy Support Unit*, policy brief, No. 8, 2013.
6. Boo-young Eom *et al.*. APEC SME Internationalization Model Indices: Development and Application. *Small and Medium Enterprises Working Group*, November 2016.
7. ERIA SME Working Group. ASEAN SME Policy Index 2014: Towards Competitiveness and Innovative ASEAN SMEs. *ERIA Research Project Report No. 8*, June 2014.
8. Menaka Arudchelvan and Ganeshan Wignarajia. SME Internationalization through Global Value Chains and Free Trade Agreements: Malaysian Evidence. *Asian Development Bank Institute*, No. 515, 2015.
9. Ratih Hendayani and Bitmar Alviyan. The Relationship between Supply Chain Collaboration of Value Innovation in Small Medium Enterprises and Supply Chain Capability as Mediator to Achieve Competitive Advantages. *Advances in Economics, Business and Management Research*, Volume 65, Atlantis Press, 2019.

责任编辑：李蕊、郭霞

competitiveness of the software industry. After a trough in 2016, China's software export growth rate has begun to change from double-digit growth to single-digit growth, and has begun a digital transformation and cloud transformation improvement project from quantitative expansion to quality improvement. Therefore, it must solve cloud outsourcing, establish standardized software and service systems, software-related intellectual property protection systems, and software engineers facing the transformation and upgrading of artificial intelligence. To provide more software export and offshore service outsourcing for the future digital economy development such as smart manufacturing, cross-border e-commerce, and cloud services, etc.

### **(7) Improving Asia-Pacific SMEs' Policies against the Background of Global Value Chains—A Comparison with EU**

*Liu Junsheng*

Many Small and Medium Enterprises (SMEs) in Europe and Asia-Pacific region play a key role in economic growth, employment generation and exports increase. However, they are more vulnerable in the process of regional integration. Therefore, APEC and ASEAN, each of them has developed a system of policies on SMEs. SMEs witness opportunities to participate in global value chains (GVCs) while they encounter difficulties and challenges. It is impending to improve Asia-Pacific SMEs' policies. As a stereotype, EU has developed sound SMEs' policies. Compared with EU, SMEs' policies in the Asia-Pacific region are much different in terms of the institutional level, guidelines, policy contents, evaluation mechanisms and the supporting environment. It is important and beneficial for improving SMEs' policies in the Asia-Pacific region through such a comparative analysis.

### **(8) Innovative Exploration of Strengthening and Enhancing State Capital in the New Era—A Case Study of Shanghai**

*Li Jinbo, Li Dan*

The report of the Nineteenth National Congress of the Communist Party of China puts forward "strengthening the state-owned capital." Shanghai has achieved positive results in the specific practice of state-owned and state-owned enterprise reform. It has clarified the classification of corporate functions, changed functions and strengthened supervision, adjusted the strategic layout of state-owned assets, established a state-owned asset mobility platform, vigorously promoted mixed reforms and securitization, and improved incentives and restraint mechanisms. The measures have transformed state-owned and state-owned enterprises into the backbone of Shanghai's economic and social development, and further enhanced Shanghai's urban competitiveness. In order to further deepen and effectively promote the reform of state-owned and state-owned enterprises nationwide, it can conduct and promote the practical experience of Shanghai, properly handle the relationship between the government and the market, combine classification reform and classification governance, and strive to promote the optimization of substantial capital allocation and focus on people's enthusiasm and innovation, and develop the traditional capital to become stronger and better for the new era and continue to explore new paths.

Editor: Zhao Ze