

# 省社科应用研究成果选编(三十二)

## 进一步加快培育发展我省 “专精特新”企业的建议

南京大学 徐天舒

我省在培育发展“专精特新”企业方面，仍然存在意识上歧视中小企业、奖补政策上不够聚焦、评定政策不够细化、扶持政策单一等一系列典型问题。可以借鉴先进国家和地区经验，谋划我省加快培育发展“专精特新”企业的路径。

### 一、先进国家和地区培育“专精特新”企业的经验借鉴

美国、日本、德国、法国“专精特新”企业具有定位、专业、精密、盈利和持久特征，国内各地区也非常重视“专精特新”企业的培育工作。

1. 对此类企业进行特别区分，进行特殊指导和支持。比如，日本将创立年限较长、经营绩效普遍较好的中小企业，分类为潜力高利基企业、高利基企业和全球高利基企业。为鼓励市场规模不大以优势产品进军国际市场的中小企业，2014年起日本经济产业省评选了100家“国际利基领军企业”。台湾地区通常将那些规模不大，但是在特定领域，品牌与产品都排名世界前茅的企业也称之为中坚企业，提出政策服务上要“随侍在侧，协助他们排除经营上的障碍”。

2. 相对于大企业，对“专精特新”企业指定非对称支持政策。如提供中小企业纳税宽限期（韩国为6个月）、政府采购中给与一定额度（国

际通行做法为20%以上）给与中小供应商等。对出口导向型企业而言，专门对“专精特新”企业出口扶持。比如，日韩政府帮助中小企业积极开拓海外市场，建立中小企业出口信用和风险担保机制。

3. 由保护政策向扶持政策转变，鼓励中小企业创新产业政策走向规范化、法制化。相关的创新政策以法案形式固定下来，如日本的《中小企业技术开发促进临时措施法》（1985），韩国的《中小企业技术创新促进法》（2001），美国的《小企业创新发展法案》（1982）、《小企业技术创新研究计划》（1983）、《技术竞争力法案》（1987）和《关于加强小企业研究与发展的法案》（1992）。

4. 重视“专精特新”企业培育工作。比如，上海进一步明确了“专精特新”企业的量化要求，对入选企业要求在行业细分市场领域内处于全国前十名，需要拥有相关专利或专有技术等；天津在2018年专门修订了“专精特新”企业申报标准，简化了申报条件、提高支持标准；浙江发挥小微民营企业面广量大优势，2018年在全省规模以下企业中遴选12000家“专精特新”入库培育企业，在全省规模以上中小企业中

遴选240家“隐形冠军”入库培育企业；苏州2015年就较早地制定了科学的“专精特新”企业评价导向性指标体系。

## 二、加快培育发展我省“专精特新”企业的政策建议

借鉴发达国家和地区的经验，结合我省近年来培育和发展“专精特新”企业的实践，提出如下政策建议：

1. 加强中小企业社会贡献的宣传，着力推动中小制造企业走“专精特新”发展道路。对于江苏以轻工业为主导产业的城市，大量2000万元至4亿元区间年营业收入的工业企业既是规模以上企业，又归属中小企业。一些跨国公司在华设立的制造型工厂，也能被归属为中小企业。也就是说，对于绝大部分非公企业来说，都应引导他们走专业化、精细化、特色化、新颖化的道路。此外，应平等看待归属中小企业的外资公司参与“专精特新”培育和发展计划，鼓励在华中小投资企业依托海外母公司技术进行产品转型或升级改造。

2. 归并各类中小企业、民营企业、科技制造型企业专项发展计划，构建科学的中小制造企业评价体系，制定科学的评审标准和奖补政策。鼓励各地政府尝试摸索建立一套“科学、合理、有效、动态”的评价指标体系。尝试由省级单位逐步筛选并确定评价模型和评价方法，然后由各地级城市因地制宜地制定“专精特新”培育企业的准入门槛和评价标准取值。此外，各级政府应整合各类中小企业鼓励奖项，建立相应的省地两级专项预算，依据科学公正的评价结果落实并及时发放优秀“专精特新”企业奖补资金，并在重视科技创业孵化企业同时，探索建设“专精特新”中小制造企业产业园。

3. 针对“专精特新”制造企业发展特性，制定配套政策，重点培育拥有产业链核心技术的中小企业、具有产业集聚效应的平台型新创企业。以往企业在产业协作上追求一体化策略，无论是同产业的横向一体化，还是产业链前向和后向的纵向一体化，执行的都是以资产为纽带的所有权扩张。但在互联网+模式下，由于客户价值主张(CVP)的多样性，所提供的解决方案需要行业领导企业实施跨边界的产业协作。互联网条件下领导型企业更多采用战略联盟、利润分成、商业模式创新等形式与中小追随企业达成协作关系。培育和发展“专精特新”企业，还应重点扶持具有产业集聚效应的平台型企业。

4. 统一中小企业管理部门的职责，优化中小企业服务体系，构建统一的数据服务平台，为发展和培育优秀“专精特新”企业积累准确的企业数据资料。健全和完善中小企业服务体系建设，重点在于提供完备的中小企业信息咨询、人才培训和管理咨询服务。建议归并各类省、市、县(区)的中小企业服务平台，通过历年的网上申报和评审工作，滚动形成优秀中小企业数据库。扶持大型网络公司建立省级以上统一的创新协作服务平台，将产学研各领域都归口到创新协作服务平台上，推进开放性协同创新。

5. 借鉴国外发展利基企业的经验，在财税、金融、外贸、信用担保等领域建立综合性的发展保障机制。借鉴国际上发达国家设立中小企业创新发展基金、贴息、风险补偿资金等经验，按照《中小企业促进法》的要求，争取财政预算设立“专精特新”中小企业科目。用好国家和省财政创新专项资金，更多地运用间接方式扶持企业，切实解决中小企业在技术创新、融资、市场开拓等方面的瓶颈。

# 新时代放大苏商金字招牌效应的对策思考

南京师范大学 卜海

2018年,江苏市场主体总数达到922.1万户,成为擎牢苏商旗帜、放大苏商金字招牌效应的庞大主力军。发展大会、苏商领袖论坛等高规格峰会的制度化举行,遍布全省各地的4000多家商会组织,以及覆盖全国31个省(市、自治区)并延伸海外的江苏商会,成为弘扬苏商精神,发挥苏商金字招牌效应的有力保障。但仍存在企业发展“有高原缺高峰”的现象、实体经济存在突破瓶颈、年轻一代苏商企业家的内生活力不足、营商环境优化措施不够精准等问题。具体表现及对策建议如下:

## 一、影响苏商金字招牌效应放大的突出瓶颈

1. 企业发展“有高原缺高峰”的现象严重。传统的制造、零售领域中企业的成长性不高,规模企业大而不强,缺少能与其他省份同类竞争企业相匹配的对手。在互联网科技类新经济产业中,苏商虽然不乏发展的佼佼者,但却未能形成诸如广东省的腾讯、浙江省的阿里巴巴这样的领军性龙头企业。尤其是在具有较好基础和较大发展潜力的新材料、新能源、高端装备、节能环保、汽车及零部件、生物医药和新型医疗器械等先进制造业集群中,由于受到其他省份的重点优先发展或者强劲的后发追赶,苏商企业保持发展的高原状态已经感受到很大压力,形成并打造突出的高峰更为艰难。

## 2. 强化和提升实体经济存在着突破瓶颈。

江苏的制造业整体大而不强、研发投入少、经济和科技结合得还不够紧密、部分领域的关键核心技术仍然缺乏、广大的中小企业缺乏自主发展的规划等。科技型苏商企业发展比较缓慢,2018年全省高新企业达1.2万家,而深圳一市就有8000多家。相当多的传统苏商企业智能化改造水平不高,对信息化转型升级的方向不明晰。有些苏商企业能够坚持研发具有自主权的核心技术,拓展供应链和市场空间,但也有少数苏商企业难以突破目前瓶颈,企业发展举步维艰。

3. 年轻一代苏商企业家的内生活力不足。苏商逐渐进入新老交替、代际传承的高峰期,年轻一代民营企业家接班传承的效果总体上是“三三制”,即三分之一的苏商企业能够及早地谋划并顺利地实现传承发展;三分之一的苏商企业传承完成后能够维持住原有的经营发展状况;还有三分之一的苏商企业传承后经营下滑甚至难以为继。特别是进入新时代以来,年轻一代苏商企业家的内生活力相对不足,他们突出地表现为政治参与意识比较淡漠,关心与现实利益相关的人和事,对党的感情相对比较淡漠;政治敏锐性不够,把政治参与作为拓展人脉关系的重要手段。有些年轻苏商面对当前经济整体下行趋势,认为目前态势不明朗,不愿积极主动作为,更不肯去谋划发展思路。还有一些年轻苏商对坚守实业报国、实干兴邦的精神理念淡化,对坚持发展实体

经济兴趣不大，更为关注通过轻资产配置挣大钱挣快钱实现企业发展。

4. 营商环境优化支持苏商发展不够精准。近年来，江苏的营商环境存在着靶向不够精准、措施不够精细的问题，缺乏能够体现民营经济大省、对全国民营经济发展具有示范导向的标杆性措施。有些政策受惠面较小；有些措施听上去很提气很鼓劲，但相当多的中小实体经济企业难以享受政策获得感；还有一些旨在改善与优化营商环境的政策门槛较高，申请手续繁杂，以致最后出现投资已见效、“不差钱”的项目很容易得到补贴，而大量在初创阶段、亟需资金扶持的项目无法享受的现象。尤其是制约民营经济发展的“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”等现象时有发生，加上不同部门对于当前宏观经济政策调整变化的理解有所偏差，出台的具体措施及其实施细则各有侧重，甚至是相互抵消和掣肘，这些都在一定程度上影响了苏商企业家发展信心的提振，最终不利于进一步扩大苏商金字招牌影响。

## 二、进一步放大苏商金字招牌效应的主要路径

1. 加强新时代进一步放大苏商金字招牌效应的顶层谋划。首先，应精准定位和把握苏商金字招牌及其效应放大的基本态势，加强顶层政策体系设计，发布明确的目标计划要求。其次，围绕新时代进一步放大苏商金字招牌效应的目标要求，组建相应的全省工作领导小组，协调解决相关重大问题，并形成有效的工作推进机制，以确保各项目标要求和工作计划能够落在实处。再次，要充分利用江苏发展大会、全球苏商大会、苏商领袖峰会论坛等高规格平

台，彰显新时代进一步放大苏商金字招牌效应顶层谋划的突出效果。

2. 着力培育和打造引领高质量发展的苏商龙头企业。首先，要针对苏商中超级龙头性质的领军企业偏少的情况，对全省有较强发展潜力、较好发展前景的规模以上企业，鼓励其通过多种形式进行跨界资源融合，实施产业集中集聚集群的创新提升发展，打造苏商发展的旗舰企业。其次，要全力改变苏商在某些新兴产业领域中的发展滞后现象。2018年全国独角兽企业共203家，江苏还不到10家，估值占比低于全国的10%。新时代进一步放大苏商金字招牌效应，必须在这一方面有所突破。再次，应当继续深入实施我省专精特新小巨人企业计划，对核心技术能力突出、集成创新能力强的“隐形冠军”和“隐形小巨人”企业，加大扶持力度，使其尽快做优并成长为行业领域和国内外知名企业，同时重点培育一批市场前景好、附加值高、成长性强的科技型、外向型新经济企业，为苏商金字招牌及其效应的长期放大储备源源不断的后续支撑力量。

3. 继续打造有利于苏商高质量发展的最佳营商环境。首先，应本着系统性思维对于过去发生的影响苏商发展的历史“旧帐”予以认真清理和妥善处置，让众多的苏商企业和企业家们真正切实感受到营商环境的优化。其次，要针对新型政商关系中的难点立规定制，切实改变“清而不亲”的状态。再次，必须花大力气消除政策落地的“中梗阻”现象，充分利用大数据、云计算等现代手段加快政策信息的有效推送，确保各项措施能够不走样地尽快落地落实。最后，必须注重提高不同区域营商环境的

契合度，既要在长三角区域深度合作中谋求更高层次的合力推进，又要适时调整省内苏南、苏中、苏北三大区域在土地征用、市场准入、环保检查、税收稽查等方面存在的差异，避免

微观主体流动进入不同区域创新创业时可能出现的政策攀比现象，确保公开公平公正的市场竞争秩序等。

## 深化投融资体制改革 推动现代综合交通运输体系建设

南京财经大学 唐祥来

### 一、江苏综合交通基础设施建设投融资体制的制约瓶颈

1. 公共投融资机制不顺。我省综合交通基础设施投资主要依赖公共投资，尤其依赖省级投融资平台。如2017年，公共投资占综合交通基础设施总投资的73.4%，江苏交通控股有限公司投资并管理全省高速公路通车里程的88%、铁路通车里程的68%。在2019年1月获批的《江苏省沿江城市群城际铁路建设规划》，建设项目江苏段投资约2180亿元，占投资总额50%的资本金由江苏省和项目沿线地方使用财政资金等出资，其余则通过银行贷款解决。换言之，公共投资机构仍然承担大量基础设施项目投资、融资和运营职能，尚无其他主体能够替代。在江苏城投债规模大和偿付压力紧（2019、2020年到期规模分别是2444.74、2486.62亿元）的形势下，平台公司融资能力受到约束，加之平台公司未能有效转型而致投资运营不足，给综合交通运输体系的基础设施投资带来较大压力。

2. 市场投融资制度障碍。尽管政府出台了

一系列政策以促进社会资本进入综合交通基础设施建设，但效果有限。原因有三个方面：一是相较于国有企业，单个民营资本的资金实力和技术实力有限，与国企形成不对称竞争；二是民营企业获得银行贷款的机会少且融资成本高；三是民营资本参与的渠道少，主要集中在PPP模式上。而PPP模式中也仅有高速公路、城市轨道交通等少量类型项目能够设置成本补偿机制，民营资本参与交通基础设施投资有着一定的约束。加之，我省基础设施投融资体制改革与基础设施自身转型升级之间未能很好的衔接，投资仍然主要集中在公铁水空等“硬件”上，国有投资的垄断局面难以改观。

3. 投资退出的金融创新不足。投资退出机制能保障降低系统性投资风险，是民营资本参与交通基础设施投资的重要影响因素之一。其主要依赖金融产品创新、金融服务创新与多层次资本市场建设以促进资产流动。现行股票、证券等直接融资均采用严格的审批制，民营企业融资受限明显。加之混合所有制改革面临一定的阻力、资

产证券化存在制度障碍、特色金融众筹产品开发有待完善以及我省还未建立区域性的交通基础设施资产交易平台等，这些都给资本退出带来限制，影响社会资本参与到综合交通运输体系建设中来。

## 二、创新投融资体制，促进江苏综合交通运输体系高质量发展

1. 设立省级综合交通建设和发展基金，构建民营部门参与交通基础设施投资平台。由省交通控股公司出资和财政拨款组建综合交通建设和发展基金，吸引养老基金、私募基金等参与其中。私募基金以直接投资和参与PPP投资两种方式介入。直接投资可以有两种选择：一是省政府以财政性资金为引导发起设立综合交通建设和发展基金，私募基金参与直接投资项目建设。二是民间资本以私募方式发起，财政性资金通过认购基金份额等方式予以支持。私募基金以两种方式参与PPP项目的资本金融资：一种是私募基金作为财务投资方与社会资本组成联合体成功中标后，通过设立项目基金为项目公司融资；另一种是在社会资本中标后，经地方政府允许后设立项目基金为项目公司融资。

2. 充分发挥省交通控股公司的交通投融资的主渠道作用。首先，在国家战略范围内构建省重点项目，争取获得政策性金融贷款和丝路基金等政策性资金的支持，并充分利用开发性金融工具，为综合交通建设服务；其次，以省交通控股公司为载体，通过股权运作，将行业（部门）平台公司分别融入江苏省铁路集团、东部机场集团、省港口集团、省沿海输气管道公司等，做大做强并提升专项投资集团公司的市

场竞争力。三是构建政府财政拨款、综合交通建设和发展基金和专项投资集团公司协调互动的公共投融资运行机制，集中公共资源，强化并促进铁路、航空、港口等重大基础设施建设。

3. 构建并完善促进社会资本参与综合交通基础设施建设的投资管道。首先，创建一个稳定的综合交通基础设施投资管道愿景（5-20年）。制定《江苏省中长期综合交通运输体系发展规划》，并在此基础上，细化投资项目信息，如项目描述和当前状态、监管模式、合约类型、估计项目的开始日期和持续时间、估计的资本成本等，使社会资本有着明确的投资预期；其次，明确投资者参与投资的角色定位，也即推出适合民营部门介入的恰当项目。如以股权方式参与到综合交通建设和发展基金等；第三，向社会明确传递民营部门参与相关项目的潜在价值的信息，以及政府为保护民间资本获得一定收益所采取的措施，以增强社会资本参与建设的信心。

4. 健全分级分类投融资体制。非收费公路和铁路基础设施建设成本最终由税收承担，以政府投资为主，采用传统的资本采购和公共资本前期投资；收费高速公路、机车车辆等投资可设立回报机制，由政府与社会资本共同融资（如PPP等）；管制机场的建设成本最终由纳税人承担，融资借助经济管制的民营经济，民营融资前期投资；其他机场、主要港口等建设成本由使用者承担，融资依赖其他民营产业，私人融资前期投资。如此形成投资职责明确、投融资主体合作和投资融模式相互支撑的综合交通基础设施投融资运行机制。