**解读中小企业发展专项资金管理新规**

日前，财政部、工业和信息化部、科技部和商务部发布了《中小企业发展专项资金管理暂行办法》（以下简称《暂行办法》），以规范和加强中小企业发展专项资金的使用和管理，促进中小企业特别是小型微型企业健康发展。

**中小企业发展专项资金管理办法出台背景**

目前，中央财政扶持中小企业发展的专项资金包括中小企业发展专项资金（含中小企业发展项目资金、中小企业信用担保资金、地方特色产业中小企业发展资金、藏区中小企业发展创业资金）、科技型中小企业技术创新基金（含技术创新项目和公共技术服务机构补助资金、科技型中小企业创业投资引导基金、中欧中小企业节能减排科研合作资金）、中小企业国际市场开拓资金、中小商贸企业发展专项资金（2014年不再安排）等。上述资金还不包括农业、文化产业、金融管理方面惠及特定范围中小企业的专项资金。

在不断加大资金投入的同时，扶持中小企业发展专项资金政策存在的问题也日益突显，主要表现在以下方面：

一是在体制架构上，各级各类管理主体之间的权责义务不明确，博弈和寻租空间大。中小企业发展属于中央与地方共同事权，涉及县级以上各级政府。但现行体制缺乏关于从整体上系统分解不同层级政府在该事项上的支出责任，以及中央委托地方处理相关事务时双方权责划分的规定。此外，部门之间职责分工相对原则，相关业务主管部门在专项资金分配方面拥有相当的话语权，易造成财政部门对项目资金无法进行有效监督的现象。

二是在政策设计上，缺乏统筹规划，专项资金种类杂多，交叉重复。1999年至2002年，中央财政先后设立了技术创新项目和公共技术服务机构补助资金、中小企业国际市场开拓资金等。2003年，根据《中小企业促进法》的要求增设了中小企业发展专项资金、中小企业服务体系专项资金。2007年根据修订的《科学技术进步法》，设立了科技型中小企业创新基金。其他各类中小企业发展专项资金主要是根据国家特定领域阶段性重点工作要求来设置。以部门职责为导向，在实际执行中难免造成企业多头申请、财政重复支持的问题。

三是在分配使用上，以企业直接受益为主、间接受益为辅，财政资金的引导带动作用受到一定制约。目前，中央扶持中小企业发展专项资金支持的方式主要包括投资补助、风险补偿、业务补助、保费补助、贷款贴息、阶段参股等。由于中小企业数量众多、行业分布广泛、地区差异很大，将资金主要分散支持于单个具体项目，不能最大化发挥财政资金的引导作用。同时，普遍采用无偿方式，资金监管缺乏责任主体，在一些地区难免成为各方争抢的“唐僧肉”。

四是在资金管理上，机制建设滞后，资金的安全性得不到保障。在扶持中小企业发展专项资金管理流程中，以行政机关为主导，带有明显计划经济色彩，行政工作人员自由裁量空间较大，容易造成权力寻租。尽管普遍引入了专家评审制，但专家们仅仅依据书面材料，无法对其真伪进行有效判断。正因管理上的缺陷，在一些地区产生了专门包装策划、申请专项资金的灰色产业链。面对庞杂的支持对象和广泛的行业与地区分布，各级财政部门无法实现全过程全覆盖的监督。

**中小企业发展专项资金管理改革遵循的原则**

以划清政府与市场作用边界为指导。对中小企业发展专项资金政策进行现代化改革，首先要划清政府与市场的边界。政府应当遵循市场经济规律，在中小企业获取资源配置环节，实现有限型政府的转变，政府作用定位为对市场缺陷的补位和校正，以不干扰市场价格信号为边界，逐步减少竞争性领域的专项资金。而在中小企业发展环境方面，则实现服务型政府的转变，承担提供优质公共服务的责任，创造公平竞争环境，推动中小企业金融服务体系和公共服务平台建设，激发中小企业活力。

立足财政是国家治理基础和重要支柱的定位。十八届三中全会决定将财政定位为“国家治理的基础和重要支柱”。改革扶持中小企业发展专项资金政策，应当立足于现代财政的定位。一是要理顺县级以上各级政府之间在扶持中小企业发展事务上的支出责任，并实现动态调整。二是要打破部门之间条块分割的格局，对现有扶持中小企业发展专项资金具体项目进行清理、整合，确保支出政策的系统性、协调性、针对性和有效性。三是加强绩效评价，形成国家对此类活动的成本控制，更好发挥财政在国家治理中的基础作用。

落实依法行政、依法理财的要求。法治化是扶持中小企业发展专项资金政策现代化改革的必由之路，包括以下两个方面：一是在制度建设方面，要突破现实中对既得利益的固守和旧有管理模式的依赖，加强改革的顶层设计，形成用制度管事、靠机制理财的格局，实现立法工作与财政改革的良性互动。二是注重财政资金管理人员法治思维和法治行为的形成，实现资金申请、审核、分配从找熟人、拉关系到办事依法、遇事找法、解决问题用法的转变。

贯彻国家产业政策和区域发展政策。国家产业政策和区域发展政策是政府公共预算安排、财政支出政策的主要依据。扶持中小企业发展专项资金政策应当始终以国家产业政策和区域发展政策作为确定支持方向、支持范围、支持力度的依据，特别是要扶持产业政策和区域发展政策鼓励的领域，包括促进产业升级的科技创新和科技成果产业化运用，发展落后地区特色产业、边远地区与腹心地区联动的商业模式、扩大就业和改善民生的产业，以及中小企业公共服务体系建设等。

**中小企业发展专项资金管理的措施**

首先，在管理体制方面，明确各方主体的权责义务。一是政府共同担责。中小企业发展既对国民经济总体有重大影响，也是地区经济发展的重要支撑，属于中央与地方共同负责的事项。关于支出责任的划分，除了应当遵循财政预算法律法规外，应当明确各级政府之间的支出比例关系，并动态调整。

二是部门分工协作。各级政府由财政部门和业务主管部门共同落实扶持中小企业发展支出责任，业务主管部门解决项目管理中“做什么、怎么做”的问题，财政部门则解决资金管理中“给多少、怎么给”的问题，各司其职，互相制约。

三是财政分级负责。中央财政部门应当负责专项资金政策的顶层设计、健全制度体系。地方财政部门处在第一线，应当具体落实政策，加强事前管理，建立以信息化为基础的监督体系，并开展具体的绩效评价。

其次，在专项资金政策功能优化方面，注重政策工具的综合运用。扶持中小企业发展的政策工具不外乎税收优惠、专项资金支持、金融信贷政策、政府采购政策等，专项资金政策与相关政策应当有所区分又协调配合。

一是税收优惠具有普适性，发生在初次分配的环节，可以普遍减轻中小企业的负担，且不会给市场价格信号造成不良干扰。因此，应当加大对中小企业税收优惠的力度。

二是专项资金政策不具有普适性，属于再分配领域，功能定位于引导社会资本遵循国家产业政策和区域发展政策，推动技术创新和经济结构调整，进一步扩大就业，促进民生改善。

三是采取贷款贴息、风险补偿、投资保障、代偿补助等方式，可以更好发挥专项资金的杠杆作用，引导各种社会资本投向中小企业，增加资金供给，更好地服务于实体经济。

四是政府扶持旨在弥补市场缺陷，维护市场秩序，因此，对同一个中小企业不宜连续进行直接的投资补助，投资补助不宜超过企业原有权益资本的50%，也不能同时给予多渠道的同类型重复支持，否则有损公平竞争原则。

再其次，在资金支持方式方面，注重市场化方式的运用。一是逐步减少对竞争性领域中小企业直接的投资补助。中小企业是最为活跃的市场主体，面临着市场竞争、优胜劣汰，必然以效益为导向。因此，专项资金对中小企业直接支持的功能大部分应转给税收政策，除了科技创新等技术开发企业、连接广大农牧民和市场的特殊企业、融资担保等公共服务平台外，一般不应再对其他竞争性领域的中小企业给与直接的投资补助。

二是以市场化方式管理直接补助的专项资金。对于确需财政直接支持的中小企业，除了给予上市经费补助、品牌推广补助以外，可以采取阶段性股权投资或者偿还性资助的方式进行支持，并委托专门投资机构管理。在财政和企业之间加设一道防火墙，既可避免财政管理不到位，还可淡化专项资金变成“唐僧肉”的利益诱惑，并激励中小企业用好资金。

三是通过创业投资引导基金参股创投企业或者为其提供融资担保等方式间接支持中小企业。创投企业的优势在于专业的管理团队、市场化的运作方式。政府通过设立的创业投资引导基金，采用参股、提供融资担保、跟进投资等方式对创投企业投入资金，鼓励创投企业向中小企业投资。

四是采取政府与社会资本合作（PPP）模式和政府购买服务方式建设公共服务平台。目前，为中小企业提供技术服务、电子商务以及人才培训、资产评估、会计核算等公共服务的平台，其提供的专业服务应当属于公共产品。按照十八届三中全会决定的要求，可以探索采用政府和社会资本合作模式（ppp）和政府购买服务模式给予支持，既可解决财政部门专业力量不足的问题，又能够通过合同来约束政府与中小企业公共服务平台之间的权利义务，提高管理效能。

最后，在资金分配管理方面，构建财务风险的防范机制。一是引入竞争性资金分配方法。即在资金分配环节，采用招投标等竞争方式，由资金申请对象公开答辩、资金审批主体公开评审、集体决策支持项目。这种分配方法打破了传统资金分配制度漏洞造成的找熟人、拉关系的路径依赖，按照事先确定的支持范围、评价指标和绩效管理要求，对申报项目分门别类地实行差额选择，把有限的专项资金用于最应该扶持的对象和环节上，可以有效提高政府资源配置的效益。

二是建立企业财务评估制度。由地方财政部门引入资产评估等第三方专业机构，在中央项目上报中央之前、地方项目下拨企业资金之前，核实企业投资经营情况和项目的真实性，评估项目的财务可行性，将财务评估通过的结果作为资金分配的依据。这样，可以增强财政部门的企业管理能力，并将资金风险管理关口前移，有效克服传统的“马后炮”监管方式的弊端。