

澳門特區中小企業扶持政策：基於政策類型理論的視角

鄧益奮

澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所所長，副教授

一、澳門特區中小企業扶持政策的現狀

一般來說，中小企業是以企業規模即員工人數為界定標準，是與大企業相對應的概念。在通常情況下，世界各國和地區都會根據實際情況來制定自身的中小企業標準，以整體掌握中小企業的情況，以適應宏觀管理決策的需求。同時，中小企業的標準厘定以後，也有助於制定中小企業扶持政策，達成“充分發揮中小企業在發展國民經濟和穩定社會中的特殊地位和作用，促進中小企業發展，改變中小企業在市場競爭中的弱者地位”¹的政策目的。

根據澳門“中小企業援助計劃”等中小企業輔助計劃的有關法規規定，澳門中小企業是指由自然人或法人商業企業主經營並符合下列全部要件的企業：（一）已為稅務效力而於財政局進行登記；（二）工作人員不超過一百人；（三）上項所指工作人員須在澳門特別行政區執行有關工作。可見，“員工總數不超過100人”是厘定澳門中小要求規模的標準。

契合澳門作為微型經濟體的特色，澳門的企業多數是規模較小的企業，因此，澳門中小企業數量佔澳門企業總數相當高的比重。根據澳門財政局統計的資料，按照國際上中小企業的定義，1-499人以下的企業為中小企業，2012年澳

¹ 白林：《中外中小企業界定與發展模式的比較》，《經濟社會體制比較》2008年第2期，第159-163頁。

門的中小企業總數為55309家。佔業總數的99.2%，500人以上的企業僅佔企業總數的0.8%²。以旅行社為例，根據澳門特區政府統計暨普查局的資料，2018年澳門共有221間，其中10名員工以下的旅行社有110間，佔49.77%；10 - 29名員工的旅行社有79間，佔35.75%；30 - 49名員工的旅行社有12間，佔5.43%；50名員工的旅行社有20間，佔9.05%。另一方面，澳門中小企業的就業人數也十分可觀，根據學者的研究和推算，2012年澳門中小企業的就業人數為19.85 萬人，佔就業總數的58%³。可見，從企業數量和就業人數看，澳門中小企業在澳門經濟上有着支配性的影響，中小企業的發展對促進澳門經濟適度多元、穩定居民就業都有着非常重要的作用。

正是由於澳門中小企業在澳門經濟中的重要地位，回歸以來，澳門特別行政區政府高度重視中小企業的扶持政策。2003年以來，特區政府先後推出多項扶持中小企業的計劃，包括“中小企業援助計劃”、“中小企業信用保證計劃”及“中小企業專項信用保證計劃”等，透過提供免息貸款及信用保證，紓緩中小企業的經營及融資壓力。

（一）中小企業援助計劃

在2003年5月，為因應當時的社會經濟情況，澳門特區政府推出“中小企業援助計劃”，提供免息的財務援助，以舒緩當時受SARS事件影響的商戶，並支持中小企業改善經營環境及提升營運能力。隨後，澳門特區政府不斷完善“中小企業援助計劃”，分別於2006年、2009年、2012年、2017年及2020年對計劃的內容進行修訂。修訂的內容包括提高援助金額上限、適度放寬申請援助資金用途，簡化申請程式，並向已全部償還援助款項的合資格企業，提供二次援助機會。目前，澳門中小企業計劃的援助款項金額上限為60萬澳門元，最長還款

² 郭永中：《澳門中小企業的發展與挑戰》，《廣東行政學院學報》2013年8月，第87-91頁。

³ 郭永中：《澳門中小企業的發展與挑戰》，《廣東行政學院學報》2013年8月，第87-91頁。

期為8年，援助資金用途廣泛，企業可以用援助款項來購置營運所需設備，為營運場所進行翻新、裝修及擴充工程，等等。

根據澳門經濟局的統計資料，自計劃實施以來至2019年，澳門中小企業援助計劃的申請宗數為11,782宗，批准宗數為10,430宗，批准金額約為31.25億澳門元。2020年1-3月，澳門中小企業援助計劃的申請宗數為3,801宗，批准宗數為1,068宗，批准金額約為4.02億澳門元。

（二）《中小企業信用保證計劃》

2003年，在實施中小企業援助計劃的同時，澳門特區政府還制定了第19/2003號行政法規《中小企業信用保證計劃》，致力透過提供信用保證來協助中小企業取得銀行融資。該計劃規定貸款之還款期最長為5年，規定所獲貸款不可用於償還現有債務，貸款方式則沒有特別限制。《中小企業信用保證計劃》推出初時，特區政府向中小企業提供50%的信用擔保，最高信用保證貸款金額調升為150萬澳門元。2009年和2017年，特區政府先後對《中小企業信用保證計劃》進行修訂，調升特區政府向中小企業提供的信用擔保為70%，最高信用保證貸款金額調升為490萬澳門元。

根據澳門經濟局的統計資料，《中小企業信用保證計劃》實施以來至2019年，申請宗數為799宗，批准宗數為731宗，批准金額約為13.29億澳門元。2020年1-3月，《中小企業信用保證計劃》的申請宗數為124宗，批准宗數為4宗，批准金額約為807萬澳門元。

（三）中小企業專項信用保證計劃

為進一步協助有需要的中小企業向銀行取得貸款，除了《中小企業信用保證計劃》外，特區政府還同時推出了《中小企業專項信用保證計劃》。當

前，《中小企業專項信用保證計劃》為中小企業專項資金需求提供最高達百分之一百的銀行信貸保證，以支持其開展企業革新及轉型、推廣及宣傳所經營品牌、改善產品質量，以及開展新業務的專門項目。另外，此計劃亦旨在協助直接受異常、未能預測或不可抗力事件，尤其受自然災害或疫症事件影響之中小企業取得銀行融資以解決支付員工薪金、營運場所租金等短期資金週轉的困難。《中小企業專項信用保證計劃》中，每筆承保貸款上限為澳門幣100萬元；而提供的保證額不包括利息及與攤還貸款有關的其他負擔。計劃規定貸款之還款期最長為5年。

《中小企業專項信用保證計劃》與《中小企業信用保證計劃》的不同在於，在貸款最高限額方面，《中小企業專項信用保證計劃》為澳門幣100萬元，而《中小企業信用保證計劃》為澳門幣700萬元；在政府最高保證方面，《中小企業專項信用保證計劃》為100% (即澳門幣100萬元)，而《中小企業信用保證計劃》為70% (即澳門幣490萬元)；在貸款目的方面，《中小企業專項信用保證計劃》有特定用途，主要限制在企業革新及轉型、推廣及宣傳所經營的品牌以及改善產品質量的專門項目，而《中小企業信用保證計劃》則沒有限制。

根據澳門經濟局的統計資料，《中小企業專項信用保證計劃》實施以來至2019年，申請宗數為79宗，批准宗數為66宗，批准金額約為5,564萬澳門元。2020年1-3月，《中小企業專項信用保證計劃》的申請宗數為5宗，批准宗數為0宗，批准金額約為0萬澳門元。

除上述計劃外，澳門特區政府還推出《企業融資貸款利息補貼》和《青年創業援助計劃》，以加強扶持中小企業的力度，落實澳門首個五年發展規劃中的“支持中小企行動計劃”。其中，《企業融資貸款利息補貼》旨在藉補貼貸款利息的方式，鼓勵本地投資的企業，在其業務範圍內增加所需投資，從而達致促進本地經濟活動多元化、增強環境保護、協助企業技術革新及轉型以提升其競爭力和業務趨向現代化。受惠企業可享受每年4%的利息補貼，補貼期限

最長為四年，向在澳門投資的私人企業提供貸款利息補貼；《青年創業援助計劃》的受惠對象是澳門的創業青年，以及由澳門的創業青年持有超過50%出資的有限公司。《青年創業援助計劃》的援助金額上限為澳門幣三十萬元，最長還款期為八年，援助款項的用途包括購置商業企業營運所需的設備、為商業企業營運場所進行裝修工程、訂立商業特許合同或特許經營合同、取得技術專用權或知識產權、進行宣傳及推廣活動以及作為商業企業的營運資金。

二、分析視角：政策類型理論

在公共政策研究的各種理論和學說中，美國學者洛伊 (Theodore J· Lowi) 的政策類型理論為分析很多公共政策問題提供了很好的解釋框架。洛伊認為，不同類型的政策產生不同類型的政治衝突，因此政策決定政治，“政策特徵決定了政策的政治過程”。由此，洛伊對政策進行了分類，以理解政策過程中政治利益的結構，理解利益如何影響政策制定過程。洛伊以“政府強制的可能性”和“政府強制發生作用的途徑”兩個維度為依據，洛伊把公共政策劃分為四種類型：政府強制可能性遙遠而強制作用於個體行為的是分配型政策，政府強制可能性接近而強制作用於個體行為的是管制型政策，政府強制可能性遙遠而強制作用於行為環境的是構成型政策，政府強制可能性遙遠而強制作用於個體行為的是再分配型政策。

分配型政策圍繞着權利和利益的個別分配而產生，一般涉及到基礎設施工程、稅務減免、政府補貼等。這些政策都是由單個決策積累而成，其影響一般針對具體的個人、組織或地區。在分配型政策中，只有受益者，沒有明顯的受損者。也就是說，分配政策一般只產生明確的得利者，而沒有明確的失利者。因此，分配型政策中政治關係的核心特徵是精英之間的互惠和相互支持。分配型政策的實質特徵在於，政策從許多人那裏收取款項或資源，但將直接利益集中在相對較少的人身上。這也是洛伊所認為的那樣，分配型政策具有成本分散

和效益集中的特點。

管制型政策的實質是減少或擴展私人的選擇，一般會給某些群體帶來利益，而給其他群體帶來損失。管制型政策的實質在於限制某些個人和機構的自由裁量權，或以其他方式強迫某些類型的行為，從而保障公共利益的實現。典型的管制政策包括通過限速行駛等公共監管的政策。與分配型政策“成本分散、效益集中”的特點相反，管制型政策具有“成本集中、效益分散”的特點，即相對較少的群體或個人承擔着調控政策的成本，但其收益有望在全社會廣泛分佈。最有代表性的分配型政策的例子是旨在保護公眾健康和環境的政策。這些監管政策防止製造商或企業通過過度污染空氣或水、銷售他們知道有害的產品或在生產過程中損害其僱員的健康來實現利潤最大化。因此，管制型政策對於控制或保護公共或公共資源最為有效。

構成型政策主要指的是諸如政府機構改革、公務人員制度改革等行政改革的政策，這類政策的成本是分散的、收益也是分散的。在某些情況下，構成型部分政策也涉及財政政策。這類政策由於牽涉的比較多是政府的制度改革、體制變遷等上層建築及規則的調整過程，因此這類政策往往牽涉結構性和程式性變革。

再分配型政策涉及到對收入的重新分配。在洛伊的政策類型學說中，再分配型政策的成本是集中的，收益也是集中的，但承擔成本和享受收益的群體不是同一的群體。在再分配型政策底下，為解決消除貧困等社會問題，社會資源從一個群體再分配到另一個群體，比如一個群體的稅收基金轉移到另一個群體。大多數再分配政策的目的是產生“羅賓漢”效應，其目標在於收入和財富從一個群體轉移到另一個群體，使每個人至少享有最低生活水準。再分配型政策的例子包括如社會保障、收入稅、遺產稅等，其影響更加廣泛，往往涉及不同社會階級、有產者和無產者之間的衝突⁴。由於再分配政策設計利益分配的零和博弈，因此再分配型是最為棘手和爭議性最大的政策。

⁴ 魏殊：《政策類型理論的批判及其中國經驗研究》，《甘肅行政學院學報》2012年第2期，第27-33頁。

三、完善澳門中小企業扶持政策的幾點建議

不難看出，基於中小企業扶持政策成本分散、受益集中的特點，中小企業扶持政策屬於分配型政策。“相對於其它政策類型，分配政策是最容易執行的一類政策，如果其政策執行出現問題往往是由於政策本身的因素造成的”⁵。由此，應該立足於檢討澳門中小企業扶持政策的內容，來尋求進一步完善澳門中小企業扶持政策的對策。

首先，澳門中小企業扶持政策需要明確政府的職能和邊界。事實上，經過半個多世紀的探索與積累，世界各國和地區尤其是發達國家，已經逐步形成了相對完備的中小企業扶持政策模式，即以美國、英國和加拿大為代表的市場主導型，以日本、韓國和新加坡為代表的政府主導型，以德國、法國和意大利為代表的市場與政府平衡型⁶。市場主導型政策模式的特點是，市場機制相對完善，政府經濟職能範圍比較小，政策主張是強調中小企業扶持政策必須順應市場經濟規律，重點放在為其塑造公平競爭的市場環境，同時對中小企業行為進行限制；政府主導型政策模式的特點是起步階段市場機制很不完善，政府主張是干經濟的力量相對強大，有一整套完善的產業政策，通過政府指導，說服中小企業服從，制定較為詳盡、複雜的中小企業法律法規體系；市場與政府平衡型的政策模式的特點是市場成熟度介於前兩個類別，對中小企業的扶持既注重市場競爭又重視政府管制，也重視中介機構的協調、服務和監督作用。有鑒於此，從澳門的實際情況出發，澳門應該實行於市場主導型和政府主導型的平衡型的中小企業扶持政策模式，充分發揮市場和政府兩個機制和兩種資源分配手段的能量，實現政府和市場機制的有效結合。

其次，澳門中小企業扶持政策不能只是從資金和融資手段對中小企業進行扶持，而應該更有針對性對中小企業的需求進行精準化的政策扶持。雖然澳門

⁵ 魏姝：《政策類型與政策執行：基於多案例比較的實證研究》，《南京社會科學》2012年第5期，第55-63頁。

⁶ 張春鳳：《發達國家中小企業扶持政策比較及啟示》，《社會科學戰線》2014年第6期，第67-73頁。

特區政府一直不斷宣稱從資金、人才、服務等各個方面扶持中小企業，但從扶持政策的重心來看，無疑主要是着落與資金和融資的支持方面。事實上，回歸以來，困擾中小企業更多的難題是人力資源和人手不足的問題，特區政府在中小企業扶持政策的出台中要更為深層地意識到這個問題，做好針對中小企業需求的精準扶持，達成全面扶持和重點扶持的結合。在這方面，澳門應該大力學習香港的經驗。香港回歸以來，隨着經濟全球化趨勢的進一步加強、中國對外開放的不斷拓展和知識經濟的興起，中小企業在許多層面面臨困難和挑戰。特區政府成立以來，在營商環境、人力資源、資訊、市場拓展等方面推出了多項對中小企業的扶持措施⁷。

第三，澳門需要制定出台更為綜合的中小企業扶持法。日本中小企業的快速發展與其系統、全面、與時俱進的法律體系密不可分。1963年，日本政府頒佈了《中小企業基本法》，形成了日本中小企業發展的綱領性法規。1999年，依據《中小企業基本法》確定的方針，日本政府及相關部門陸續出台了包括金融、技術創新、稅收等在內的涉及中小企業的法律法規，形成了一套比較完善的中小企業政策法律體系⁸。當中，日本政府為中小企業提供一系列的包括金融便利、諮詢、人力資源培訓服務等在內的扶持和服務，指導中小企業開闢新的領域以及開展新的商業活動，增進了中小企業的交流與合作，保障中小企業獲得平等商業機會。中國內地則於2003年制定實施了《中華人民共和國中小企業促進法》，標誌着中國內地對中小企業的扶持進入了法制化階段。這些經驗值得澳門特區政府認真學習。澳門要更好運用法律手段為中小企業創造公平競爭的環境，為中小企業提供優質多元的公共服務。

第四，中小企業扶持應該和產業培育相結合，中小企業扶持要致力於分類支持而不是平均用力，從而才能實現通過扶持中小企業促進澳門經濟多元化

⁷ 許先國，汪永成：《香港特區政府中小企業扶持政策分析》，《武漢大學學報（社會科學版）》2003年3月，第177-182頁。

⁸ 馬維雄，王巧然：《日本中小企業扶持機制及經驗借鑒現代商業》2014年18期，第82-83頁。

的目的。近年來，澳門特區政府着力培育新興產業成長，以中醫藥產業、會展業、特色金融業、文化創意產業發展和傳統工業升級現代化為主要抓手，推進澳門經濟適度多元。另一方面，基於中小企業是承接澳門經濟適度多元發展的重要力量，澳門特區政府扶持中小企業的出發點在於推進澳門經濟多元發展。然而，澳門的產業培育和中小企業扶持政策並沒有實現很好地銜接和整合。因此，促成中小企業扶持政策和產業培育政策的結合，政策資源向有利於經濟適度多元的中小企業傾斜，是未來完善澳門中小企業扶持政策的一個關鍵所在。

最後，澳門特區政府需要進一步鼓勵中小企業進行科技創新。大力發展科技創新，為打造粵港澳大灣區國際科技創新中心貢獻澳門力量和元素，更好的融入大灣區，是澳門未來發展的戰略重心。近年來，特區政府不斷加大科研經費投入，在中醫藥及晶片設計等的優勢學科的基礎上，大力發展智慧城市、物聯網、大數據、太空科學及健康科學等領域。根據澳門2018年統計年鑒的數字，澳門科學技術發展基金在2008年的財政開支是6,151.4萬元，2013年是1.04692億，2016年是2.1446億，2017年是2.12718億，2018年是2.27372億，2016年的財政開支是2013年的2.05倍，2018年的財政開支是2008年的3.7倍。目前，澳門不僅集中了珠江三角洲西岸最主要的高等院校資源，更是擁有包括中醫藥、微電子、智慧城市物聯網，以及月球與行星科學範疇的四間國家重點實驗室。因此，鼓勵中小企業的科技創新，應該是未來澳門扶持中小企業的一個政策重心。在這方面，澳門特區政府要盡力促成中小企業與高等院校的合作，在提高高校科技成果轉化率的同時，更能促進中小企業快速實現科技創新，提高中小企業的競爭力。

四、結論

中小企業由於規模小、實力弱、技術裝備落後、資訊閉塞、抗風險能力較差、與政府和其他部門協調力度不夠等多種因素的制約，嚴重地影響了其潛

力的充分發揮。這些問題靠中小企業自身難以解決，需要國家和政府給予一定的扶持。因此，扶持中小企業已經成為了世界各個國家和地區的一個共有的政策。問題在於，如何進行中小企業的政策扶持？如何才能提升政策扶持的效果？如果才能把資源分配最優化，在促進中小企業發展的同時，促進社會整體利益和長遠利益的實現？

中小企業扶持政策的本質是分配型政策。基於分配型政策“成本分散、受益集中”以及“只有明顯的受益者，沒有明顯的受損者”的特點，中小企業扶持政策的執行相對容易和簡單，並沒有涉及複雜的利益關係。因此，從政府立法、職能界定、全面扶持、精準扶持、重點扶持等方面出發，不斷對中小企業的政策內容進行完善，提升中小企業扶持政策制定的科學化和民主化，就可以大力提升中小企業扶持政策的政策執行力。