

日本支持中小企业融资的做法 和经验借鉴

◎张承惠

摘要：日本是世界上中小企业最多的国家之一，日本政府在财税、金融等多个领域采取一系列扶持措施对中小企业进行保护。在长期发展中，日本逐渐形成了政策性金融机构引导、信用担保和保险机制支持、民间金融机构参与、资本市场直接融资补充的中小企业融资体系。日本成熟的运作模式及制度安排，对我国构建中小企业服务体系具有积极的借鉴意义：一是新时期应制定支持中小企业的系统性政策，并及时反馈政策效果；二是支持中小企业发展需要强化法律基础；三是政策性金融应发挥更大的作用；四是应建立和完善落实中小企业支持政策的组织体系和执行机制。

关键词：中小企业 融资 日本

第二次世界大战以后，日本作为战败国，面对的是一片废墟。为了快速恢复经济，日本采用了银行主导的间接融资为主体的融资结构。同时鉴于中小企业具有数量多、实力弱、应对经济波动等特点，政策性金融在引导商业金融服务于中小企业方面发挥了重要作用。在长期发展中，逐渐形成了政策

作者张承惠系国务院发展研究中心金融研究所原所长。

性金融机构引导，信用担保和保险机制支持，民间金融机构参与，资本市场直接融资补充的中小企业融资体系。由于日本的金融体系和金融市场比较完善，在中小企业金融服务方面相对高效，近年来在中国快速发展的金融科技在日本发展相对缓慢，作用并不突出。

一、日本中小企业的现状与地位

日本是世界上中小企业最多的国家之一。根据日本总务省与经济产业省《2017年经济普查——活动调查》，截至2016年末，日本中小企业数量357.8万家，占企业总数的99.7%；从业人数3220万人，占全体就业人数的68.8%。从附加值额、销售额来看，中小企业在日本经济中的占比约为53%和44%。显然，中小企业在经济的发展和社会安定方面都具有重要地位。同时，中小企业也是大企业不可或缺的合作伙伴。该调查发现，敏捷的中小企业在大企业“希望的研究合作伙伴”中占比达到56.7%。

进入21世纪以后，中小企业被日本政府赋予了众多期望，如作为“创新承担者”，提供多样财源、丰富各种服务，促进新分工关系的形成；作为“魅力就业机会的承担者”，促使传统就业方式改变，实现适应网络经济发展的灵活就业；作为“区域经济社会发展的承担者”，促进区域经济发展和社区和谐；等等。

二、日本支持中小企业的做法

鉴于中小微企业对经济社会发展的重要性，日本政府对中小企业的保护可谓无微不至，采取了一系列扶持政策。这些政策不仅涉及财税、金融、组织合理化、新兴产业政策、创业、技术升级、防止过度竞争、促进大企业和中小企业协调发展多个领域，而且在战后几十年的历程中，不断对政策进行调整和优化。与此同时，日本还搭建了一套包括中央政府、地方政府和社会三个层面的政策执行机制。

（一）建立支持中小企业发展的法律体系

1963年，日本颁布《中小企业基本法》，成为中小企业的基础法律和政策法规的上位法。1999年末，日本政府对实施了36年的《中小企业基本法》进行了重大修改，并于2000年正式实施。这次修改，对日本中小企业迎接21世纪的挑战，充分发挥其在经济发展的作用具有划时代的意义。除了《中小企业金融公库法》《中小企业基本法》《中小企业现代化资金扶持法》《特定中小企业者事业转换对策等临时措置法》《中小企业创造活动促进法》《新事业创出促进法》等法律法规外，日本还相继出台《中小企业支援法》（要求大企业的项目必须有一定比例给予小企业）、《分包价格延迟支付法》（防止大企业拖欠中小企业货款）等专门法律。目前日本涉及中小企业的相关法律多达38部。在专门法中，促进中小企业经营创新和创业的法律7部，加强中小企业经营基础的法律13部，促进中小企业适应经济和社会环境变化的法律8部，促进充实自有资本的法律6部；支持小微企业的法律3部。随着经济环境的改变，日本政府适时制定新法或对旧法进行修改、合并。如2000年以来，日本制定《中小企业经营力强化支援法》（2012）、《小企业基本法》（2014）等9部，并对《新事业创造促进法》、商工会及商工会议所对小规模事业单位的支援相关法律等6部法律进行了修订。这些法律为日本中小企业支援政策的稳定和有效执行提供了法律保证。

（二）建立支持中小企业的政策性金融体系

进入新世纪，日本中小企业支持政策从“救济性支援”转变为“自立性支援”，特别是2008年国际金融危机后，日本政府通过一系列改革建立了新的中小企业政策执行机构体系和组织制度。

日本支持中小企业的政策性金融体系包括政府全资的“日本政策金融公库”、“日本信用保证协会”和政府与工商团体共同出资的“日本商工中金银行”，这三个金融机构负责执行国家中小企业融资政策，向全国中小企业、小微企业提供融资及担保服务。

1. 日本政策金融公库

日本政策金融公库成立于2008年10月1日，由4家政策性融资机构（日本国民生活金融公司，日本农业、林业和渔业金融公司，日本中小企业融资公司和日本国际合作银行的国际金融业务）合并而成。作为商业性金融机构的补充，其职能是为中小企业和初创企业提供商业贷款，以及提供学生入学费和相关费用的个人教育贷款。在日本设有152个分公司，在海外设有2个代表处，共有7364名员工。2019财务年度总资产达到21.04万亿日元（其中，中小企业信贷资产占比为24.5%，信用保险资产占比为14.8%），净资产5.78万亿日元。

日本政策金融公库每年为30万个客户（中小企业和个人）提供融资服务，2017年为中小企业提供融资金额为14850亿日元，余额55141亿元，为44145家企业提供了直接信贷服务。^①

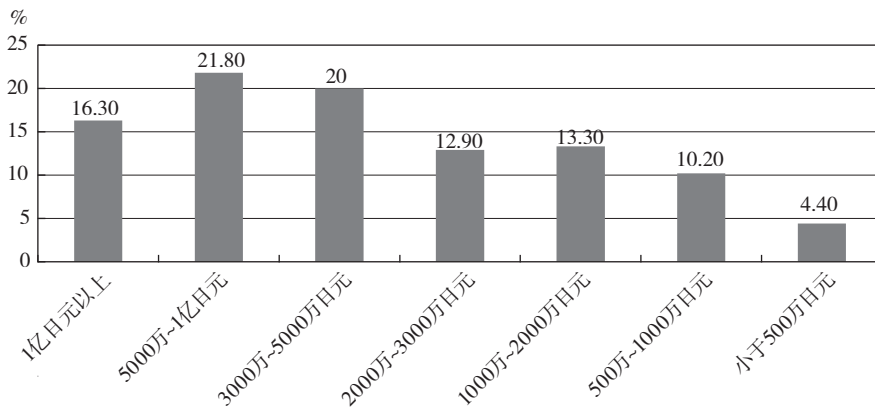


图1 日本政策金融公库融资结构1

(资料来源：日本政策金融公库年报与网站)

^① 资料来源：日本政策金融公库年报与网站。

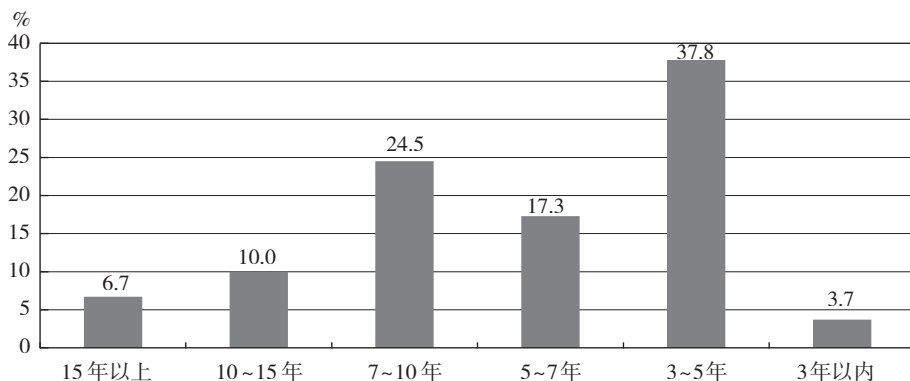


图2 日本政策金融公库融资结构2

(资料来源：日本政策金融公库年报与网站)

作为不以盈利为目的的政策性金融机构，政策金融公库正常开展业务情况下的经营性亏损并不影响其政策性功能的发挥，关键原因就是日本政府通过财政投融资资金、政府保证债、财投机构债等多种方式持续注资，这些政策性资金占政策金融公库资金来源的95%。

2. 日本信用保证协会

日本信用保证协会成立于1955年，是按照《信用保证协会法》设立的特殊法人，以中小企业为基本对象实施公共信用保证。宗旨是通过信用保证提高中小企业的融资能力，贯彻国家支持中小企业发展的产业政策，促使其健康发展。

金融机构向中小企业贷款时，存在信息不对称性的问题，所以存在较大风险。为解决这一问题，日本建立了担保制度。日本信用担保占GDP的比重为5.7%，信用担保额达到金融机构贷款额的80%，针对有些企业甚至达到100%。信用担保制度的普及率非常高，日本约三分之一的中小企业曾经受惠于担保制度。^①

^① 资料来源：日本如何通过金融监管和信用担保支持企业发展？<https://mp.weixin.qq.com/s/TCnOdLJI2tGqI9-Ejut-A>，CF40公众号。

信用保证协会的资本金由政府出资、金融机构摊款和累计收支余额构成，承保金额的法定最高限额为资本金的60倍。各都道府县政府根据当地信用保证业务发展的实际需要，为信用保证协会补充资本。金融机构根据信用保证协会提出的要求，参照各金融机构保证额和风险情况承担“负担金”。这种“负担金”不是出资而是作为捐款直接列入成本费用开支。金融机构负担金在信用保证协会的资本金中占较大比重。目前日本全国共有52家信用保证协会，包括47个都道府县信用保证协会和大阪、名古屋、横滨、川崎、岐阜市5个信用保证协会。此外还有160个支店所，共有职员6100人。52家信用保证协会相互独立地为本区域内中小企业向金融机构融资提供信用保证服务。

在世界范围内，日本中小企业信用保证是制度相对完善、保证规模较大的一整套成熟体系。从结构上看，日本中小企业信用担保体系由信用保证协会和金融公库两个相互关联的机构组成，共同承担着为中小企业融资提供信用保证的职责。信用保证协会对中小企业提供担保，而金融公库则为信用保证协会提供再担保。根据日本信用保证协会法案规定，每个地方信用保证协会的担保放大倍数不超过60倍。其依据是：各地方信用保证协会自身可放大18倍，加之中小企业金融公库提供70%的再担保，地方信用保证协会实际只承担30%保证责任，由此通过再担保使地方信用保证协会的担保放大倍数增加到60倍。

3. 日本商工中金银行

日本商工中金银行于1936年为应对经济危机而设立，是专门为中小企业提供融资服务的金融机构。目前在全国47个都道府县设有100家分支机构，在海外设有4家办事处，员工3810人。

日本商工中金银行注册资本2186亿日元，其中政府出资1016亿日元。股权结构为：政府46.68%、中小企业协会31.17%、行业协会1.79%，中小企业会员20.14%，其他0.14%。2019财年贷款余额8.29万亿日元，总资产11.22万亿日元，营业收入1538亿日元，利润216亿日元。日本商工中金银行的贷款投向集中在制造业（占比33.02%）、批发零售业（占比31.23%）、信息业和邮

电运输业（占比13.40%）、不动产和租赁业（占比7.86%）以及其他服务业（占比10.05%）。2019年度银行资本充足率为12.37%，不良率为3.7%^①。

（三）建立支持中小企业融资的政策体系

一是贷款扶持制度。例如针对因外部因素造成资金周转困难但中长期经营状况稳定的中小企业，通过支持中小企业经营资金、中小企业资金流动协调资金、中小企业破产对策资金、金融环境变化应对资金等专项资金，为中小企业提供基准利率、期限5~7年的贷款。对个别抵押物不足的企业，最高可免除贷款额50%的抵押（有上限要求）。再如对创业型中小企业提供5~7年、利率略高于基准利率的无抵押无担保贷款。对经认定具有增长性的创新性企业，给予设备投资15年以内、周转资金7年以内的贷款支持。

二是构建中小企业融资的担保、保险机制。一方面，由信用担保机构为中小企业的银行贷款提供担保，为中小企业融资提供便利；另一方面，当中小企业还贷困难时，可以从保险机构领取相当于未偿还金额70%~80%的保险金，帮助中小企业偿还贷款。

三是支持成立中小企业互助基金。这类基金采用会员制，入会企业可以从基金中得到会费10倍的借款而无需抵押担保。

（四）建立日本中小企业政策执行机制

日本的中小企业政策由经济产业省中小企业厅负责规划、协调，由中央政府、地方政府和社会三个层面以及2.5万个中小企业政策执行机构组成。

国家级执行机制包括“日本贸易振兴机构”和“独立行政法人中小企业基盘准备机构”（简称“中小机构”）。前者主要任务是支持出口贸易、为中小企业出口和海外投资提供免费的咨询、市场调查、人才培养等服务。特别地，由于办事机构遍布世界各地，该机构还可以为中小企业提供特定国家全

^① 资料来源：日本商工中金银行网站。

方位的信息服务。后者是日本经济产业省中小企业厅直属的政策执行机构，法律赋予它25项业务职能。该机构现有3400名外部专家，为全国中小企业提供从创业期、成长期、成熟期和事业承继等各阶段的咨询。从2014年开始，中小机构在所有都道府县建立“万事支援据点”和“事业承继支援中心”，为各地中小企业经营和事业承继提供全方位援助。“中小机构”创办管理了9所“中小企业大学”，为全国中小企业领导人、管理人员和企业接班人，以及各中小企业支援机构人员提供专业培训，“中小企业大学”入学简便、学费低廉并提供一定补贴，每年可以培训2万名学员，并帮助数10万人进行信息交流。

在地方政府层面，各都道府县主要依靠自建的中小企业支援中心、事业承继中心为振兴本地中小企业提供支持。下一层的市政府也建有中小企业支援机构，负责为中小企业提供创业、培训、信息、经营革新等方面的支持。

日本各级政府举办的中小企业支援中心都是公益性机构。这些支援机构的运营很少由政府直接管理，大多指定某个非营利团体承担。商工会、商工会议所等商会组织的支援中心也是公益机构。这些支援机构配备专职“经营指导员”，其窗口咨询、巡回指导和特邀专家服务都是免费的，所需经费由政府提供。

在社会层面，从2012年8月起，日本政府实施“认定中小企业经营革新支援机关”制度，授权第三方机构为中小企业提供专业服务。被授权机构须向经济产业省申报，通过考试和审查获得资质。这类机构的数量很多，其成分一是商工会、商工会议所、中小企业团体中央会等商会团体设立的“中小企业支援中心”；二是律师、会计师、咨询顾问等专业咨询机构；三是财团法人、社团法人机构，如“财团法人产业振兴机构”等；四是市町村自治体举办的各种中小企业支援中心。这些支持机构非常熟悉当地中小企业的状况和需求，活动方式也灵活多样，除了通过邮件、刊物帮助企业提高政策认知度、提供巡回指导外，还与其他认定支援机构建立合作关系，共同提供法律、税务、技术、经营、人才培养等方面的服务，对落实政府各种扶持政策发挥了重要作用。

一些商业性民间专业机构由于获得了政府认定，为企业提供的咨询服务

项目费用可以申请国家补贴，其比例大约为咨询费用的三分之二，大大降低了中小企业的费用负担。

三、有关启示和借鉴

中小企业融资难、融资贵是一个世界性的难题，日本成熟的运作模式及制度安排，对我国构建中小企业服务体系具有积极的借鉴意义。

第一，新时期应制定支持中小企业的系统性政策，并及时反馈政策效果。

由于中小企业的重要作用，日本对中小企业的保护可以说是无微不至。不仅为中小企业融资提供各种便利，而且充分考虑到中小企业与大企业对接实现协同发展、中小企业应用IT技术、市场拓展、小风险创业、设备更新、应收账款占用资金等细节问题。反观我国，尽管政府反复强调中小企业作用，也采取了一系列措施支持中小企业发展，但是在处理具体问题（如投资决策、政府采购、危机企业救助）时，经常偏爱大型企业。从支持政策的种类看，未能从中小企业生产经营活动的现实需求出发，系统考虑扶持政策，已出台的政策存在协调性不足，难以形成合力的问题。从支持政策的实施效果看，由于政策制定者距离中小企业较远，对中小企业的切肤之痛感受不深，政策往往有“隔靴搔痒”之感。因此，应当将中小企业支持政策系统化，并建立后评估机制，以便决策机构及时了解政策落实情况以及在落实过程中遇到的问题。

第二，支持中小企业发展需要强化法律基础。

如前所述，日本与中小企业相关的法律数量达到38部。相比之下，中国只有一部《中小企业促进法》，支持中小企业主要靠部门规章和政策，不仅法律层级不高，系统性和权威性不够，而且也缺少稳定性，难以给地方政府、企业和社会服务机构以稳定的预期。

第三，政策性金融应发挥更大的作用。

从日本的实践来看，政策性金融机构作为一般金融机构的补充发挥了不可替代的作用。日本政策性金融机构对中小企业的贷款除了利率较低外、贷

款期限也很长。如前所述，日本政策金融公库3年期以上的贷款占比高达96.3%，10年以上的贷款占16.7%，15年以上的贷款占6.7%，有力地支持了中小企业的资金需求，降低了申请贷款的综合成本。同时，日本还有各种支持中小企业创新创业的专项贷款，很好地满足了成长阶段中小企业的多样化需求。

我国中小企业面临的一个突出问题是，无论是政策性金融机构还是商业性金融机构，中小企业的贷款期限大多为1年期，很少有超过3年期的贷款投放。这迫使中小企业不得不频频申请贷款，加大了负担。

多年来，我国各级政府十分关注信用担保在支持中小微企业发展方面的重要作用，逐步形成了以政府政策为导向、以财政出资的政策性担保机构为骨干、以民营担保机构为补充、以再担保的增信分险功能为基础的中小企业信用担保体系。尽管如此，现有信用担保体系在服务中小微企业融资方面仍显得力不从心：一是法制化程度不够。日本在20世纪50年代出台了《中小企业信用保险法》和《信用保证协会法》，将信用保证制度化并提升了地方信用保证协会的公信力和保证能力，形成了中小企业信用担保与再担保的“信用补偿制度”。而我国尚缺少关于担保行业的法律，法规也不够健全。二是缺少持续的资本金投入和风险补偿机制。政策性融资担保机构为满足国有资本保值增值要求，在风险管控方面过于谨慎，导致融资担保体系的支持力度不能满足实体经济的需求，担保体系的放大倍数只是个位数。

从政策性金融的角度看，要算的是整体社会效益和经济效益大账，对于发挥政策效能前提下正常的经营性亏损，应建立政府补偿制度，从而实现融资担保体系的长效机制。

第四，应建立和完善落实中小企业支持政策的组织体系和执行机制。

对广大中小企业来说，融资难只是其面临众多困难中的一个。在融资难的背后，是中小企业市场拓展难、销售不稳定、竞争实力弱、缺少人才。因此，解决中小企业融资难问题的基础是改善中小企业的生态环境。为改善中小企业的经营环境，日本政府出台了一系列的政策措施，并建立起国家主导、合理分工、公益为主、多方合作、上下协同的政策执行组织体系。对于需要

较大投入并承担较大风险的政策执行主体都是国家机构，而地方政府主要承担为中小企业提供融资担保、经营咨询、技术升级、人才培养等服务的职责。数量众多的商会、行业协会、产业学术推进机构、工会等非营利性组织承担了部分政府委托的业务，在提高中小企业主对政策的认知、提供窗口咨询和巡回指导、聘请专家讲课等方面发挥了重要的作用。一些商业性咨询机构在政府授权和补贴下，也可以为中小企业提供低成本、高质量的服务。目前尽管我国从中央到省、市、县各级政府都设立了相应机构，但系统性不强，人员配备不足，非营利性机构和商业性机构的积极性也不高，导致为中小企业提供的服务种类偏少，针对性不强，服务质量不高。如何进一步完善组织体系，充分调动社会资源，建立有效的评价和激励约束机制，切实落实中央和地方政府出台的支持中小企业发展的各项政策措施，有效改善中小企业的生存环境，是我国各级政府今后亟待解决的重要问题。

参考资料

- [1] 青岛海洋产业创新中心. 日本政策金融公库对国内中小企业信用担保体系建设的启示[R]. https://mp.weixin.qq.com/s/H4ZL_ivbqVBihCWW_QbezA, 2020-07-03.
- [2] 雷曜. 小微企业融资的全球经验[M]. 北京: 机械工业出版社, 2020.