

# 疫情冲击下中小微企业 困境与政策效率提升\*

——基于两次全国问卷调查的分析

□朱武祥 张平 李鹏飞 王子阳

**摘要:**本文针对中小微企业受疫情影响状况、对政策的诉求等问题,以及政府救助政策落地情况,进行了两次问卷调查。调研结果表明:(1)85%的中小微企业现金余额维持不了3个月,说明中小微企业财务脆弱性风险较高。(2)中央及地方政府快速密集出台了纾困中小微企业的组合政策,凸显了我国政治和经济体制应对实体经济困难的快速响应和救助的优势。(3)政策短期落地效果与企业诉求有比较大的偏差,税费减免、信贷优惠的惠及率及现金流缓解状况比较低,企业遇到复工障碍导致复工困难。我们进一步分析了存在偏差的原因,提出了若干对策建议。为低成本、高效率、精准、及时和长效服务中小微企业提供了新思路和新模式。

**关键词:**新冠疫情 中小企业 政府政策 问卷调查

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2020.0049

## 一、引言

中小微企业贡献了我国50%以上的税收,60%以上的GDP,70%以上的技术创新,80%以上的城镇劳动就业,90%以上的企业数量,是国民经济和社会发展的生力军<sup>①</sup>,中小微企业的生死发展关乎了对于稳定经济增速、我国提升经济活跃度、保障生产体系完整和稳定就业至关重要。

为防控突如其来的新型冠状病毒肺炎疫情(简称:“新冠肺炎疫情”),国内外物流、人流受到严格限制,经济出现系统性停滞,中小微企业经营受到重创,甚至休克,陷入深度经营和财务危机。2020年2月2日~9日,我们就中小微企业受疫情影响状况等问题进行了问卷调研<sup>②</sup>,包括经营收入预期下降程度、面临的压力、计划采取的行动以及对政策的诉求。期间,中央及地方政府密集出台了数百项政策,帮助中小微企业渡过难关。2月14日~17日,我们再次对企业进行问卷调研<sup>③</sup>,了解政府快速密集出台的税费减免、延期缴纳、信贷优惠和复工支持政策的落地情况。

我们关注两大问题:(1)中小微企业量大面广,如何提高服务效率,快速精准落地政府对中小微企业的税费政策?(2)如何建立长效金融服务模式,低成本、低风险、精准和及时纾困广大中小微企业的现金流压力,支持中小微企业高质量发展?

在疫情冲击下,中小微企业的财务脆弱性风险更为明显,更需要金融支持,但也更难获得金融支持。正常经营环境下,中小微企业就面临融资难和融资贵的问题(林毅夫、李永军,2001;欧阳晓、李坚飞,2009;刘畅等,2017)。政府一直在出台政策努力缓解这个问题。包括发展区域中小银行、村镇银行、小贷公司、担保机构、商业保理公司等,创设多层次资本市场,鼓励供应链金融。但资本市场对企业的成长性等要求很高,绝大多数企业达不到要求。中

\*本文调研过程中,得到刘军、侯博、陈义斌、马英军、董小梅、付苗苗等大力支持,特此致谢。王子阳为本文通讯作者。

疫情影响与防控

小银行、担保机构同样要求足够的抵押、质押品以及规范的财务报表等(丛林,2019),大多数中小微企业恰恰缺乏足够的抵质押品和规范的财务报表;供应链金融也面临核心确权难的问题。此外,民营担保公司基本上全军覆没,不少中小银行、村镇银行坏账率高企。目前,主要是政府背景的担保公司,只能解决部分中小微企业融资难题(郭娜,2013)。事实证明,依赖银行信贷来解决中小微企业融资难和融资贵的思路和模式的局限性比较大(林毅夫、李永军,2001;刘畅等,2017),需要新思路,建立新的长效机制(刘敏、丁德科,2010),不仅在疫情期间纾困中小微企业,而且还能长期支持中小微企业健康发展。

本文基于两次企业问卷调查结果,描述了企业受疫情影响,面临的经营困境、对政策的诉求,以及政府政策响应的互动过程;进一步分析了政策落地效果与企业诉求偏差大的原因,提出了创新服务模式,提高政策落地效率以及有效增强中小微企业金融纾困覆盖面和力度的新思路、新模式,也为今后中小微企业发展奠定了新的长效模式基础。

二、中小微企业困境及政策诉求

(一)调查问卷设计与描述性统计

2020年2月2日~9日,我们就中小微企业受新冠肺炎疫情影响状况、面临的问题及政策诉求进行了全国问卷调查,收到问卷1509份。调查内容包括企业背景、受疫情影响状况、准备采取的措施和政策诉求等共8个问题。调查方式运用专业化网络信息平台,采取线上发放问卷形式,调查对象覆盖了北京、江苏、广东等31个省份(含自治区、直辖市、港台)。

在调研的企业中,65.9%企业的员工人数不超过50人,50~100人的企业占13.7%,100~500人的企业占13.3%,员工人数在100人以内的企业占79.6%,500人以内的企业合计占92.9%。同时,76.5%的企业2019年营业收入在5000万元以下,9.1%的企业营业收入在5000万~9999万元,营收1亿元以下的企业合计占85.6%,营业收入不超过5亿元的企业占98.5%。行业分布上,高科技企业占19.1%,零售服务业占17.6%,餐饮住宿娱乐及文化旅游占17.2%,加工业占14.2%,物流运输批发贸易业占7.1%。根据国家统计局印发的《统计上大中小微型企业划分办法(2017)》,结合员工规模、营业收入和行业特征数据,参与问卷调查的企业绝大多数是中小微企业。被调查的企业背景描述性统计见表1。

(二)企业受疫情影响状况及应对措施

在新冠肺炎疫情爆发导致经济活动系统性停摆的背景下,企业面临巨大的生存压力。本次调查(表2)结果表明,受疫情影响,59.1%的企业预计2020年营业收入下降20%以上,31.9%的企业预计下降50%以上。

本次疫情对企业的冲击明显不均衡,营业收入越高,受影响程度越小。预计收入因疫情下降50%以上的企业中,营业收入500万元以下的企业中有41.5%,营业收入500万~1000万元的企业中下降至29.1%,营业收入1000万~5000万元的企业中下降至26.8%;在营业收入超过5亿元的企业中,该比例下降至8.7%。此外,预计收入因疫情下降20%以内的企业比例随营业收入呈现线性上升趋势。该比例在营业收入500万元以下的企业中为11.6%,在营业收入5亿元以上的企业中为

表1 第一次调查问卷描述性统计

员工规模		营业收入(2019年)		行业分布	
员工人数	比例	营业收入(元)	比例	行业分布	比例
50人以下	65.9%	500万以下	38.3%	加工制造业	14.2%
51~100人	13.7%	501万~1000万	13.7%	物流运输批发贸易	7.1%
101~500人	13.3%	1001万~5000万	24.5%	零售与服务业	17.6%
501~999人	3.4%	5001万~9999万	9.1%	餐饮住宿娱乐文化旅游	17.2%
1000人以上	3.7%	1亿~5亿	12.9%	农林牧副渔业	0.9%
		5亿以上	1.5%	高科技业	19.1%
				电商	1.6%
				建筑业	6.9%
				其他	15.4%

表2 疫情对企业收入影响程度(企业占比)

预计影响程度	全样本	分营业收入(2019年)					
		500万以下	501万~1000万	1001万~5000万	5001万~9999万	1亿~5亿	5亿以上
10%以下	3.7%	2.9%	1.5%	3.2%	5.8%	7.2%	8.7%
10%~20%	15.4%	8.7%	18.9%	18.1%	19.7%	23.1%	21.7%
20%~50%	27.2%	20.4%	27.2%	35.7%	34.3%	24.1%	47.8%
50%以上	31.9%	41.5%	29.1%	26.8%	23.4%	24.6%	8.7%
难以判断	21.7%	26.5%	23.3%	16.2%	16.8%	21.0%	13.0%

30.4%。说明新冠肺炎疫情对中小微企业营业收入的负面影响程度显著高于大企业。

疫情冲击不仅直接影响企业2020年的营收,还会危及企业生存。调查结果显示(表3),37.0%的企业账上现金余额仅能维持1个月,能维持2个月的有31.6%,能维持3个月的为17.2%。账上现金仅能维持两个月以内的企业合计接近68.6%,85.8%的企业维持能力不超过3个月。如果在防疫过程中企业不能得到及时的政策扶持和救助,大量中小微企业将面临倒闭风险。此外,企业规模越小,现金流压力更大。员工人数在50人以下和50~100人的企业中,账上现金余额仅能维持1个月的比例分别为39.1%和36.9%,高于企业员工人数在1000人以上的企业(23.2%);这些企业账上现金余额能维持6个月以上的比例分别为8.0%和5.8%,远低于企业员工规模为1000人以上的企业(26.8%)。这些结果再次印证了本次疫情对企业冲击的不均衡特征,中小微企业受到的冲击更为严重,现金流压力更大。

从疫情期间中小微企业面临的主要支出压力来看(表4),员工工资和“五险一金”占58.4%,租金占17.5%,说明员工工资和“五险一金”是多数中小微企业成本支出的主要构成,其次是租金;偿还贷款占13.5%。此外,不同企业的成本结构有所差异,企业规模越小,租金占成本支出的比例越高,而偿还贷款和支付账款的比例相对越低。在员工规模50人以下或营业收入500万元以下的调查企业中,选择租金的比例为20.8%,选择偿还贷款和支付账款的比例分别为12.5%和6.8%。而在员工规模1000人以上或营业收入1亿元以上的调查企业中,选择租金的比例相对较低(7.6%),而选择偿还贷款和支付账款的比例则相对较高(19.6%和12.1%)。

企业现金流短缺时,将会采取哪些措施来缓解资金压力?问卷结果表明(表5),由于企业经营恢复与疫情发展相关且不确定,现金流压力是首要因素。为了缓解现金流压力,22.3%的企业选择减员降薪,15.8%的企业准备停工歇业,二者合计占比38.1%,将对就业造成直接冲击。22.0%的企业希望获得贷款,17.8%的企业希望股东注资,10.1%的企业选择民间借贷,6.9%的企业希望延迟支付。对比规模大的企业(员工1000人以上或营收1亿元以上)和规模小的企业(员工50人以下或营收500万以下),规模大的企业更倾向于通过贷款(30.4%)、延迟支付货款(12.5%)来缓解资金压力,规模小的企业选择停产歇业(18.1%)或民间借贷(11.4%)的概率更高。

### (三)企业在疫情期间对政府政策的诉求

从表6可以看到,50.0%的企业希望政府在社保、租金、员工薪资等成本支出方面给予补贴或减免,20.0%的企业希望减免税费,希望提供流动性支持的企业占比14.0%,还有10.0%的企业希望适度延期偿还贷款或豁免部分债务。大规模企业的政策诉求主要是提供流动性支持,而小规模企业的政策诉求倾向于降低成本。在员工规模50人以下或营业收入500万元以下的调查企业中,选择成本补贴的比例为52.7%,远高于在员工规模1000人以上或营业收入1亿元以上的调查企业中的比例(32.6%)。

表3 企业现金流维持经营时间(企业占比)

预计维持经营时间	全样本	分员工规模				
		50人以下	51~100人	101~500人	501~999人	1000人以上
1个月以内	37.0%	39.1%	36.9%	33.8%	25.5%	23.2%
2个月	31.6%	31.2%	36.9%	30.8%	31.4%	23.2%
3个月	17.2%	17.3%	13.6%	17.9%	25.5%	19.6%
4个月	1.9%	1.8%	2.4%	2.5%	2.0%	0.0%
5个月	3.2%	2.6%	4.4%	3.5%	5.9%	7.1%
6个月及以上	8.9%	8.0%	5.8%	11.4%	9.8%	26.8%

表4 疫情期间企业面临主要的支出压力(企业占比)

	全样本	员工50人以下或营收500万元以下	员工1000人以上或营收1亿元以上
员工工资及“五险一金”	58.4%	56.7%	56.7%
租金	17.5%	20.8%	7.6%
偿还贷款	13.5%	12.5%	19.6%
支付账款	7.2%	6.8%	12.1%
其它费用支出	3.4%	3.2%	4.0%

表5 企业对现金流短缺的应对措施(企业占比)

	全样本	员工50人以下或营收500万以下	员工1000人以上或营收1亿元以上
现有股东提供资金	13.0%	13.7%	11.6%
引入新股东	4.8%	4.3%	5.4%
贷款	22.0%	20.3%	30.4%
民间借贷	10.1%	11.4%	6.3%
延迟支付货款	6.9%	5.3%	12.5%
减员降薪	22.3%	22.1%	18.3%
员工集资	0.4%	0.3%	0.4%
停产歇业	15.8%	18.1%	8.5%
其他	4.8%	4.4%	6.7%

表6 企业在疫情期间希望政府应该给与的政策支持

	全样本	员工50人以下或营收500万元以下	员工1000人以上或营收1亿元以上
成本补贴(租金、薪资、社保、利息等支出)	50.0%	52.7%	32.6%
降低/减免税费	20.0%	17.6%	27.7%
提供流动性支持	14.0%	14.3%	18.3%
适度延长贷款偿还期限或豁免部分债务	10.0%	9.4%	11.6%
减免利息	3.8%	3.8%	6.3%
其他	2.3%	2.3%	3.6%

### 三、疫情冲击阶段政府的系列救助政策

#### (一)政策出台阶段

新冠肺炎疫情爆发后,中央政府调动全国医疗资源支援湖北,加强各地疫情防控;同时,面对企业,特别是中小微企业面临的生存困境,前所未有地快速响应。多层次(中央政府到地方政府)、多部门(涉及国家税务总局、财政部、央行中国人民银行、交通运输部、人力资源和社会保障部等部委)密集出台了一系列救助政策,力度不断加大,可以分为3个阶段。

第1阶段:对与防疫产品相关的重点企业,或者受疫情影响大的区域、行业中的企业提供财政信贷支持,一方面,增加与防疫产品相关企业的生产能力;另一方面,避免银行对遭遇经营困境的信贷客户企业进行抽贷、压贷、断贷。

2020年2月2日,中国人民银行、财政部等5部委发布了关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的通知,明确“保证信贷总量供应”,“加大对疫情防控相关领域的信贷支持力度”,“为受疫情影响较大的地区、行业和企业提供差异化优惠的金融服务”。列举了批发零售、住宿餐饮、物流运输、文化旅游以及有发展前景但受疫情影响运行暂时遇到困难的企业,强调对这些企业“不得盲目抽贷、断贷、压贷”,提出了展期、下调利率等若干信贷优惠举措。

第2阶段:中央及地方政府出台中小微企业阶段性税费减免、延期缴纳以及租金减免、补贴等政策,降低企业法定成本,进一步加大信贷支持力度。

2020年2月2日,苏州市率先出台《关于应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情支持中小微企业共渡难关的十条政策意见》。随后北京、上海、广东等地方政府陆续发布救济措施,主要集中在以下几个方面:一是给予中小微企业一定的税费减免,主要是房产税、城镇土地使用税的减免,以及部分税款延期缴纳;二是地方政府积极与金融部门协调,保障对相关企业落实不抽贷、不断贷、不压贷政策,保障中小微企业信贷存量不低于2019年;三是地方政府实行援企稳岗举措,返还或延期缴纳失业保险和社保等,降低失业率;四是鼓励国有企业、国营机构、房地产商、创业园区等减免中小微企业相应的租金。

针对第一次调查问卷中企业提出的政策诉求,对比各地方政策如表7。可以看到,中央和地方政府快速响应,出台的政策针对性很强,基本覆盖了企业的诉求。

第3阶段:中央和地方政府出台支持企业复工复产的组合政策,创造复工复产条件,缓解企业复工复产遇到的困难,进行加大信贷支持力度。

2020年2月9日前出台推动10日复工的政策支持;2月10日后,因疫情防控需要,企业复工复产难的现实困难得到中央和地方政府政策积极回应。多个省份的重要保障部门及下属地市迅速推出新的组合政策<sup>④</sup>,希望提高2月17日第二次复工日的复工率。组合政策主要集中在10个方面(表8),基本覆盖了除上下游企业未复工导致的供应链障碍以外的复工障碍。

表7 2020年1~2月地方政府出台的政策支持与企业诉求对应表

政策类型	措施总结	对应企业需求
疫情防控	地方政府特别是大城市高度重视疫情防控;保障防控所需用品的供应、加强防控措施。	物资支持
财政支持	可申请减免相应的房产税、城镇土地使用税;可申请部分税收减免、递延和延期交付税款;支持公益捐赠抵扣税收。	降低、减免税费
金融支持	通过变更还款安排、延长还款期限、无还本续贷等方式,对到期还款困难企业予以支持;不抽贷、不断贷、不压贷;确保中小微企业信贷余额不低于2019年同期余额;确保中小微企业融资成本不高于2019年同期融资成本;加快建立线上续贷机制;如因疫情影响导致贷款逾期,可合理调整有关贷款分类评级标准;加强融资担保支持,进一步发挥政策性融资担保基金作用。	提供流动性支持,降低、减免利息,适度延长贷款偿还期限或豁免部分债务。
援企稳岗	返还其上年度实际缴纳失业保险费的一定比例;对面临暂时性生产经营困难且恢复有望、坚持不裁员或少裁员的参保企业,提高返还标准;部分地区增加培训,调低医保和灵活用工措施。	成本补贴(薪资、社保等支出)
降低成本	鼓励国企、国营机构、房地产商、创业园区对中小微企业减免房租,积极承担社会责任。	成本补贴(租金、利息等支出)
其它政策	提高政府服务效率,保供稳价,对受重创的餐饮等行业继续实施专项扶持,并促进产业积极转型。	

资料来源:作者根据各地方和政府网站总结。

## (二)企业诉求与政府政策响应互动的有效性分析

### 1. 政府响应速度快,出台的政策覆盖面广,快速形成了系统性和针对性的救助政策组合

表现在:(1)政策出台速度快。从2020年2月初到本文第2次调研截至日2月17日,2周左右时间,中央和地方政府针对中小微企业成本支出、现金流压力和复工复产面临的问题,及时响应,快速密集出台政策。(2)覆盖面广,匹配性强。阶段性减免税费的范围除了中小微企业普遍诉求的税项、五险一金等行政性收费外,还扩展到水、电、气、交通通行费,以及薪资补贴,覆盖了政府全部法定税费项目和市场化的公用事业及基础设施服务。金融支持方面,除了短期措施——扩大了专项债规模和中小微企业信贷规模,还采取了一些宽限措施和优惠政策,放宽了一些审贷标准,提高了不良率的容忍度。

### 2. 政府部门及金融机构主动、精准服务的意识增强

地方政府方面,对疫情防控重点保障企业实施名单制管理;对复工复产企业的疫情防控,从一开始设置严格和繁杂的审查审批条件和程序,转变为简化程序,只要求企业申报备案,并且协助企业购买防疫产品、设立观察站等。其次,在农民工返岗全过程提供便捷和保障。最后,协调多部门,确保企业复工复产所需物资的物流通道畅通。银行还开发了多款中小微企业针对性的信贷产品,扩大了无接触在线办理业务规模。

### 3. 政策制定的体制优势

中央及地方政府在2周左右时间,快速密集全方位、高覆盖出台的救助政策,前所未有。《柳叶刀》周刊在2020年2月17日的评论中提到,“没有其他任何一个国家可以用这样的速度动员各种资源和人力”。新冠肺炎疫情发生以来,党中央、国务院和地方政府高度重视疫情对中小微企业生产经营的影响。在疫情防控的过程中,建立联防联控工作机制,密切关注企业在疫情期间和复工复产面临的问题,及时制定和公布政策,以最大的努力促进稳岗复产。各地方政府结合当地情况为复工快速设置了应急预案,企业之间、企业与政府之间通力配合,体现了中国特色的社会主义政治体制的强大组织及动员能力,也表现了出了国企的社会责任担当。

## 四、政策落地情况

2020年2月14日~17日,我们针对政策落地情况,对中小微企业进行了第二次问卷调查,收到542个问卷。

表8 支持企业复工复产政策总结

政策类型	具体措施	对应企业需求
1. 物流及返岗渠道支持	(1)简化防疫物资、农民工等返工车辆的车辆通行证等办理流程。对持有专用通行证的通行费用进行优惠;(2)协调省内各相关部门,确保企业复工复产所需物资的物流通道畅通;(3)鼓励下属地市及复工企业点对点接送员工,并提供包车费用的50%补助,对自行返工的员工进行交通补助(宁波);(4)针对农民工切实做好企业复工信息、防疫要求的信息披露,以及返岗时间及交通方式的协调。	交通管制导致商品物流受阻 员工因出发/目的地防疫无法正常返岗
2. 复工人员薪酬	(1)协助指导困难企业建立集体协商制度,采取调整薪酬、轮岗轮休等方式稳定工作岗位;(2)给予直接复工补贴。	资金不足
3. 防疫支持	(1)协助拓宽企业防疫物资购买渠道;(2)部分区政府设立医学留观站,支持付公企业设立独立的集中留观点,并对留观企业员工给予流管工作补贴。	缺少防疫物资或防疫成本高
4. 税务减免	(1)进一步贯彻落实国家税务总局对于(1)申请减免相应的房产税、城镇土地使用税;(2)中小微企业税收减免、递延和延期交付税收和社保;(3)支持公益捐赠抵扣税收,等相关规定的措施;(4)对疫情防控重点物资生产企业扩大产能购置设备、运输疫情防控重点保障物资和提供公共交通服务、生活服务、邮政快递服务取得的收入等实行税收减免。	资金不足
5. 审批减少	利用线上手段或特事特办政策,精简金融、税务、行政等审批材料,压缩审批时限。	复工条件高、审批繁琐。
6. 金融支持	(1)根据地方特色,加强金融产品创新针对企业受疫情影响无法按时开工导致资金紧张的,鼓励金融机构创新开发“工资贷”、“租金贷”、“应收账款质押贷”、“退税贷”等专项金融产品;(2)根据地方特色,在中央金融政策的基础上,加大支持力度,如广东进一步降低小额贷款和小额再贷款利率,降低担保费用等;(3)建立疫情防控重点保障企业名单,对列入名单的企业提供进一步的专项再贷款等金融支持,如北京市。	资金不足
7. 稳岗帮扶	(1)对通过稳岗申请的企业发放稳岗补助,如对员工隔离期间的工资待遇发放的稳岗补助;(2)对于重点帮扶行业,如文化旅游业暂时退还旅游服务质量保证金和补贴文化事业建设费。	资金不足
8. 公共就业	(1)鼓励并保障企业线上招聘,对招聘服务费用给予补助;(2)利用政府官方媒体渠道将企业招聘岗位信息进行推送;(3)对企业招工实行奖励,鼓励企业多途径扩大招工规模。	招工较难,员工数量不足。
9. 降低成本	(1)减免租金;(2)优惠提供云上办公服务;(3)阶段性免除收费公路通行费;(4)其他经营成本,如电价优惠,放宽电价减容期限,电、水、气等免收滞纳金。	水电气暖煤油等供应不足,远程办公成本高。
10. 培训帮扶	人力局、科技厅等部门提供专家对企业免费或优惠开展专业培训或职工技能和职工转岗培训。	

资料来源:作者根据各地方和政府网站总结。

疫情影响与防控

(一) 调查问卷设计与描述性统计

在本次调查中,调查内容包括企业背景、复工状况与复工障碍、疫情期间获得政策优惠状况、政策诉求共 15 个问题。本次调查的企业注册地为北京的比例为 71%,非京内注册企业占比为 29%。调查样本描述性统计见表 9。本次被调查的企业,员工人数在 100 人以下的占 70.5%,其中 50 人以下的企业占 56.5%,50~100 人的企业占比 14.0%。员工人数在 1000 人以上的企业仅占 9.8%。营业收入在 500 万元以下的企业最多,占 38.9%;营业收入在 500 万~2000 万元、2000 万~5000 万元、5000 万~1 亿元的企业分别占 19.4%、9.0%、6.6%。2019 年营业收入过亿元的企业占 26.0%。其中 1 亿~5 亿元的企业占 11.4%,营业收入 5 亿元以上的企业占 14.6%。调查企业覆盖了多个行业,占比最高的 3 个行业分别为零售与服务业(22.0%)、加工制造业(22.0%)、高科技业(含软件和互联网,19.7%)。受疫情直接影响较大的餐饮住宿娱乐文化旅游等行业共占比 6.3%,物流运输批发贸易业占比 5.2%。根据《统计上大中小微型企业划分办法(2017)》,结合员工规模、营业收入和行业特征数据,参与第 2 次问卷调查的企业仍是以中小微企业为主。

(二) 复工复产问题

1. 复工弱

调研结果显示(表 10),57.6%的企业没有复工,18.5%的企业复工率低于 20%,11.3%的企业复工率在 20%~50%,说明在正式复工日期后短时间内复工程度低。小规模企业的复工率明显低于大企业,体现在员工人数 50 人以下的企业未复工比例为 70.9%,员工人数 50 人至 1000 人之间的企业未复工比例约 43%~45%,1000 人以上的企业未复工率为 26.4%。此外,员工人数 50 人以下的企业复工 50% 以上的比例仅为 8.8%,低于 1000 人以上的企业复工 50% 以上的比例(18.9%)。

2. 复工障碍

企业复工障碍主要有 3 类,分别是供应链制约、运营障碍和防疫要求难以满足(图 1)。首先是供应链制约。上游企业未复工、生产原料供应不足、下游企业未复工、订单被取消、交通管制导致物流受阻。其次是企业运营遇到障碍,因为员工家乡或企业所在地严格管控,62.2%的企业员工无法正常返岗。企业还面临资金不足的问题。然后,企业复工需要满足防疫要求。42.0%的未复工企业担心复工后疫情在员工之间传播面临承担相关法律责任的风险,23.1%的未复工企业表示当地政府因防疫不允许复工。此外,缺失防疫物资、防疫成本高和复工审批繁琐等也影响了企业正常复工。

(三) 疫情期间政府政策落地效果

1. 银行贷款优惠政策

在第一次调查中(表 6),14.0%的企业希望提供流动性支持,10.0%的企业希望适度延期偿还贷款或豁免

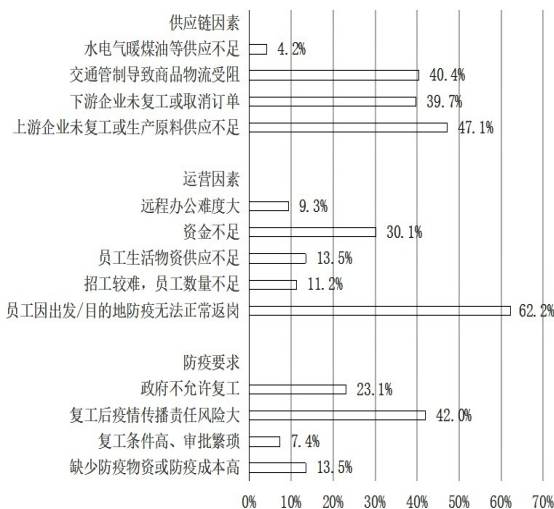


图 1 未复工企业的复工障碍

表 9 第二次调查问卷描述性统计

员工规模		营业收入(2019年)		行业分布	
员工人数	比例	营业收入(元)	比例	行业分布	比例
50人以下	56.5%	500万以下	38.9%	加工制造业	22.0%
51~100人	14.0%	501万~2000万	19.4%	物流运输批发贸易	5.2%
101~500人	14.0%	2001万~5000万	9.0%	零售与服务业	22.0%
501~999人	5.7%	5001万~9999万	6.6%	餐饮住宿娱乐文化旅游	6.3%
1000人以上	9.8%	1亿~5亿	11.4%	农林牧副渔业	2.6%
		5亿以上	14.6%	高科技业	19.7%
				电商	1.5%
				建筑业	5.4%
				其他	15.5%

表 10 第二次调查期间企业复工状况(企业占比)

预计维持经营时间	全样本	分员工规模				
		50人以下	51~100人	101~500人	501~999人	1000人以上
未复工	57.6%	70.9%	44.7%	43.4%	45.2%	26.4%
复工率不到 20%	18.5%	13.7%	27.6%	14.5%	22.6%	35.8%
复工率 20%~50%	11.3%	6.5%	15.8%	15.8%	22.6%	18.9%
复工率 50%以上	12.7%	8.8%	11.8%	26.3%	9.7%	18.9%

部分债务,3.8%的企业希望减免利息。此外,提供流动性支持在大规模企业中的诉求更为强烈。本文接下来针对银行贷款等流动性支持政策的落地效果进行了针对性调查。

在第二次调查的542家企业中(表11),2.6%的企业被减免了逾期罚息,5.5%的企业贷款审批得到加速,3.3%的企业增加了信贷额度,享受到无还本续贷的企业占7.6%,5.9%的企业贷款得以展期,并且8.9%的企业贷款获得了利率优惠。说明银行在贷款企业中,按银保监会的要求分别给予了不同的优惠。但是,82.1%的企业并没有获得银行贷款优惠,而且,企业员工人数越少、营业收入越低,获得信贷优惠的比例越小。例如,在员工人数50人以下或营业收入500万元以下的企业中,没有获得银行贷款优惠的比例为87.6%;而在员工人数1000人以上或营业收入1亿元以上的企业中,没有获得银行贷款优惠的比例为73.2%。说明信贷优惠没有惠及到大多数中小微企业。此外,国有企业获得了银行优惠的比例(37%)要高于民营企业(16.7%),获得各项优惠的比例也都高于民营企业。

## 2. 费用减免优惠政策

第一次调查结果(表6)显示,小规模企业的政策诉求倾向于降低成本,本文针对该项诉求调查了费用减免优惠政策的落地情况。疫情期间,政府的费用优惠政策几乎覆盖全部费用项目。包括减免房租、停征部分行政事业性收费、提供岗位补贴、提供社保费补贴、返还失业保险费、允许社保费延期缴纳等。然而(表12),仅40.8%的企业获得过上述优惠,59.2%的企业表示还没有获得费用减免优惠。约27.3%的企业延期缴纳了社会保险费,10.7%的企业获得房租减免优惠。获得失业保险返还、允许工资协商并降薪、岗位补贴或社保补贴、停征部分行政事业性收费的企业分别占7.4%、6.3%、5.5%、3.5%。在员工人数50人以下或营业收入500万以下的企业中,没有获得费用减免优惠的比例为65.2%,比员工人数1000人以上或营业收入1亿以上企业未获得费用减免优惠的比例要高约20%。说明企业规模越小,获得费用减免优惠的概率越低,小规模企业的政策诉求没有得到充分满足。国有企业延期缴纳社保费、获得岗位补贴或社保费补贴、停征部分行政事业性收费、减免房租的比例分别为39.1%、19.6%、10.9%、17.4%,均高于民营企业,说明政府费用减免优惠政策在国有企业中的普及情况要高于民营企业。

## 3. 税收优惠政策

针对疫情冲击,地方政府制定出台了减免房产税、城镇土地使用税、增值税、所得税或延期缴税等优惠政策。本文调查结果(表13)显示,73.8%的企业没有获得税收优惠,9.0%的企业延期缴纳了所得税,4.6%的企业延长了所得税亏损结转年限,减免了增值税和所得税的企业分别为4.1%和3.5%,减免了房产税、城镇土地使用税的企业只占3.1%。规模越大的企业延期缴纳所得税的比例越高,而员工人数50人以下或营业收入500万元以下的企业未获得税收优惠的比例高达78.3%。与银行贷款优惠政策、费用减免优惠政策相似,国有企业获得税收优惠政策的比例(37%)也要高于民营企业(25.6%)。

## 4. 救助政策对企业现金流压力缓解的状况

第一次调查结果表明(表3),大量中

表11 疫情期间获得银行贷款优惠政策

	全样本	员工50人以下或 营收500万元以下	员工1000人以上 或营收1亿元以上	国有 企业	民营 企业
减免逾期罚息	2.6%	1.6%	4.9%	10.9%	1.9%
贷款审批速度加快	5.5%	3.1%	11.3%	13.0%	5.0%
增加了信贷额度	3.3%	1.9%	7.0%	10.9%	2.7%
无还本续贷	7.6%	6.2%	9.9%	13.0%	6.9%
贷款展期	5.9%	3.7%	9.2%	19.6%	4.6%
贷款利率优惠	8.9%	5.3%	14.1%	26.1%	7.3%
无优惠	82.1%	87.6%	73.2%	63.0%	83.3%

表12 疫情期间获得费用减免优惠政策

	全样本	员工50人以下或 营收500万元以下	员工1000人以上 或营收1亿元以上	国有 企业	民营 企业
无优惠	59.2%	65.2%	45.8%	41.3%	60.6%
社会保险费延期缴费	27.3%	21.1%	43.0%	39.1%	26.7%
失业保险返还	7.4%	4.3%	11.3%	8.7%	6.9%
岗位补贴或社保费补贴	5.5%	1.2%	13.4%	19.6%	4.2%
停征部分行政事业性收费	3.5%	1.9%	5.6%	10.9%	2.9%
减免了房租	10.7%	9.3%	13.4%	17.4%	10.2%
允许工资协商、降薪	6.3%	6.2%	7.0%	4.3%	6.7%

表13 疫情期间获得税收优惠政策

	全样本	员工50人以下或 营收500万元以下	员工1000人以上 或营收1亿元以上	国有 企业	民营 企业
无优惠	73.8%	78.3%	67.6%	63.0%	74.4%
所得税延期缴纳	9.0%	4.3%	23.9%	17.4%	8.1%
所得税减免	3.5%	2.8%	3.5%	10.9%	2.7%
所得税亏损结转年限延长	4.6%	3.4%	4.9%	6.5%	4.6%
增值税减免	4.1%	2.2%	7.0%	8.7%	3.8%
房产税、土地使用税减免	3.1%	1.9%	5.6%	8.7%	2.7%

## 疫情冲击下中小微企业困境与政策效率提升

### 疫情影响与防控

小微企业现金流压力很大。如果未复工,85.8%的企业账上现金余额维持不了3个月。第二次调查结果(表14)显示,75.3%的企业认为现金流压力没有缓解,17.3%的企业表示缓解了2020年2月(疫情高发期)的现金流压力,3.5%的企业认为缓解了2020年2月~4月(自疫情高发期开始3个月)的资金压力。但在企业恢复政策运营之前,资金压力仍然很大;仅有3.9%的企业认为优惠政策缓解了现金流压力,可以坚持到企业恢复正常运营。在员工规模50人以下或营业收入500万元以下的企业中,79.5%的企业认为优惠政策没有缓解资金压力,而选择缓解了压力并可以维持到恢复正常经营的比例仅为2.5%。在员工规模1000人以上或营业收入1亿元以上的企业中,8.5%的企业认为优惠政策缓解了疫情持续期的资金压力,可以维持到恢复正常经营状态。因此,政府优惠政策对于缓解小规模企业现金流压力的效果要低于规模大的企业。与优惠政策在国有企业的汇集情况高于民营企业一致,优惠政策对于国有企业现金流压力的缓解情况也高于民营企业。说明政府优惠政策在国有企业中的落地效果相对更好,民营企业落地效果较差。

#### 5. 对政策的进一步诉求

根据表15所示,对于复工过程及复工后的政策需求,44.5%的企业希望金融机构提供流动性支持,38.7%的企业希望政府通过进行线上审批等方式提高信息化服务效率,34.5%的企业希望获得对疫情引发违约的豁免,28.0%的企业希望减免债务。对比不同规模企业的政策诉求,与第一次调查结果相似,提供流动性支持仍然是规模大的企业的主要政策诉求。此外,规模大的企业更希望政府提高信息化服务效率和豁免疫情引发的违约的债务,小规模企业更希望减免债务。

## 五、提高政策效率和效果需要解决的问题与思路

从第二次政策落地效果问卷调查结果看,政策短期内落地的效率比较低,对中小微企业的救助政策短期内落地效率比较低。特别是在复工复产、现金流压力缓解和获得银行信贷支持方面。对政府来说,提高对中小微企业的救助效率和效果,需要解决两大问题。

#### (一) 需要解决的两大问题及成因分析

##### 1. 如何提高中小微企业税费优惠政策落地效率

第二次问卷数据显示,73.84%的企业表示还没有获得税收优惠,表示没有获得税收优惠(表13),59.2%的企业尚未获得费用减免优惠。说明政府可以快速响应企业面临的困难,出台一系列政策,但很难快速惠及到位。这有以下几个方面原因。

第一,这次新型冠状病毒肺炎疫情冲击,引发的不只是企业经营困境问题,还有公众社会问题,涉及企业一政府一个人及社会机制。政府对疫情的危机管理需要权衡多个目标。由于病毒传染性强,疫情持续时间不确定,在信息网络高度发达的条件下,容易导致恐慌情绪迅速蔓延,进而形成社会自我封闭、相互监督的自组织管制行为,对企业复工复产政策落地形成强制约。因此,全面复工复产进程取决于疫情缓解进展。一旦疫情防控解除,企业会很快复工复产。第二,税费减免政策落地需要具体操作细则。包括申报、审核、协调、审批等,程序比较复杂,决策流程比较长,本身就具有滞后期。第三,政府承担的

表14 疫情期间优惠政策对企业现金流压力缓解状况

	全样本	员工50人以下或 营收500万元以下	员工1000人以上 或营收1亿元以上	国有 企业	民营 企业
没有缓解	75.3%	79.5%	69.0%	58.7%	76.9%
缓解了2020年2月(疫情高发期)的资金压力,但恢复正常运营前压力很大	17.3%	14.6%	20.4%	28.3%	16.7%
缓解了3个月内的资金压力”改为“缓解了2020年2月~4月(自疫情高发期开始3个月)的资金压力,但恢复正常运营前压力很大	3.5%	3.4%	2.1%	8.7%	3.1%
缓解了疫情持续期的资金压力,可以维持到恢复正常运营	3.9%	2.5%	8.5%	4.3%	3.3%

表15 企业对复工过程及复工后的政策需求

	全样本	员工50人以下或 营收500万元以下	员工1000人以上或 营收1亿元以上
提高政府信息化服务效率	38.7%	37.3%	44.4%
增加流动性支持	44.5%	39.8%	46.5%
疫情引发的违约豁免	34.5%	32.9%	39.4%
减免债务	28.0%	29.5%	21.8%



功能比较多,疫情期间增加了更多的工作,资源有限,难以在短期内快速满足如此量大面广的中小微企业的应急需求;第四,政府审批与企业相关的事务主要还是通过线下渠道,需要现场办理。在疫情防控期间,政府部门工作人员没有完全到岗。例如,疫情防控期间,政府部门工作人员没有完全到岗,不能现场办理;防疫隔离,导致不能办理;此外,中小微企业可能不熟悉申报流程。随着政府各部门工作恢复正常,政策申报通道不断完善,企业对具体流程的熟悉和运用,政策落地的效果会逐步提升。

政策短期落地效率比较低反映了地方政府的行政管理体制和运行机制需要改善不适应。我国产业分工格局正在发生显著变化,一方面,产业龙头企业群体兴起,电商大平台涌现;另一方面,产业分工更加细分,出现更多的专业化中小微企业。例如,中小微内容及设计创意企业,中小制造企业以及数据营销服务企业等。政府的体制和机制需要进行改革,为广大中小微企业及时和精准提供便捷的服务。

## 2. 如何提高对中小微企业金融救助的效果,及时缓解其现金流压力

第二次问卷调查表明(表14),75.3%的企业表示现金流压力尚未得到缓解,96.1%的企业2020年4月份后(自疫情高发期开始3个月后)后仍然面临现金流压力,44.5%的企业希望进一步提供流动性支持。

2020年2月14日后,国务院及多个部委、银保监会以及地方政府又进一步加大了对企业的支持力度,密集出台了新的优惠政策,包括减免交通过路费、燃料电力费,政策落地的执行操作细则和标准更加明确。加上政府、金融机构逐渐恢复正常工作,政策落地执行力度加大,会有更多的中小微企业享受到税费减免、延期和补贴,降低恢复经营企业的运营成本、缓解部分现金流压力。

由于疫情拐点尚未出现,企业复工复产时间不确定,现金流压力会更大。除了税费减免、延期、补贴和信贷优惠等政策,还需要更多的金融支持。目前,对企业的金融纾困主要是通过银行落地信贷支持政策。银保监会出台了一系列信贷优惠导向政策,包括增加信贷供应、降低利率、逾期贷款展期等,对于因为疫情影响产生的不良贷款免于追责,鼓励银行提高中小微企业不良贷款率,加大不良贷款自主核销力度,调整考核指标或调整考核权重,激发和提高基层敢贷愿贷的积极性。地方政府也出台了增信措施,帮助企业首贷、续贷,扩大中小微企业信贷受益面。

但这些政策主要针对符合银行信贷条件的企业,或者一些在信用边缘、政府增信后符合信贷条件的企业,难以惠及大多数中小微企业。第二次问卷调查显示(表11),82.1%的企业表示没有获得银行贷款优惠政策。这与我们2月2日~9日第一次对1506家企业疫情影响调查的结果相符。在这些企业中,79.6%的企业员工人数不超过100人,78.0%的企业没有选择通过贷款来缓解现金流压力(表5)。

这说明,以银行为主体的信贷金融对中小微企业的服务有很大的局限性,与中小微企业的金融救助需求有很大偏差。受疫情影响,主要依靠内源融资经营的中小微企业受到重大损失,财务实力被削弱。如何给这些得不到信贷支持的广大中小微企业提供金融支持亟须得到有效的解决方式。

## (二)金融纾困中小微企业的资金类型及主体分析

### 1. 金融纾困中小微企业需要解决的问题

金融纾困中小微企业,需要解决4个问题:(1)中小微企业需要什么类型的资金?股权资金还是债务资金。(2)谁来提供资金?依靠银行、民间信贷?还是企业股东、私募股权投资商?或者政府?(3)如何高效率、低风险提供融资服务?即如何快速、精准、低成本触达和服务广大中小微企业,低成本获取他们的充分信息,充分识别风险因素、精准评估信用、提前预警风险,减少贷款损失,获得合理收益。(4)投资风险如何分配,谁来承担?

### 2. 中小微企业金融纾困和发展需要什么类型的资金

大多数中小微企业因为疫情遭受了比较严重的损失,财务实力、借债能力和投资能力被削弱,需要外部资金支持来恢复经营。需要什么类型的资金?

如前所述(表11),82.1%的中小微企业没有获得银行贷款优惠政策。其中多数中小微企业在正常经营时就没有贷款,这类企业或者依靠股东资金、预收款或一些民间借贷等资金来经营,不需要贷款;或者不符

## 疫情冲击下中小微企业困境与政策效率提升

### 疫情影响与防控

合银行信贷条件,无法获得贷款。受疫情影响,企业收入断崖式下降甚至经营休克后,更不指望通过贷款来缓解现金流压力,维持和恢复经营。

因此,不能依靠信贷优惠来纾困未获得信贷优惠的中小微企业。大多数中小微企业恢复经营,最需要不是债务融资,而是权益类融资。债务融资会增加他们还本付息的现金流负担,恶化他们因为疫情影响而变得更为脆弱的财务实力,增加财务危机风险。即使获得贷款,如果形成坏账,商业银行的声誉、信用评级和股票市场估值会受到负面评价,中小微企业和银行双输。

#### 3. 谁来提供资金

(1) 私募股权。第一,企业股东注资。受疫情影响,很多中小微企业经营收入断崖式下降甚至休克,股东遭受了重大损失,财务实力被削弱。第二,私募股权投资基金。对企业的要求非常高,绝大多数企业达不到要求。第三,公益或半公益基金。已经出现了一些行业性公益救助基金。政府可以给予税收、补贴等激励,增加公益救助基金的供应量。

(2) 政府金融。阶段性税费减免、延期、补贴、交通通行费、燃料动力费等政策,可以减少企业的法定支付,缓解部分企业现金流压力。这隐含企业能够恢复经营,产生收入。但因为疫情还没有出现拐点,出于疫情防控的需要,复工复产不确定,意味着需要更长时间、更多的资金来维持生存和恢复经营。

如果一个本来可以正常经营的企业,因为现金流压力不能缓解,停产歇业,或者破产清算,这些优惠政策也享受不到,五险一金、税收和就业的源头也没了。企业、员工和社会都将蒙受损失。此时,有必要发挥政府金融的作用。

首先,政府提供的金融支持是中小微企业的内生金融,其收益来自企业恢复经营后缴纳的税收和储备的五险一金,这是企业正常经营时的法定支付,没有增加企业的额外支出负担;还可以稳定员工就业和收入,进一步促进消费。其次,政府的资金期限比较长,可以规模化提供匹配不同行业的企业现金周期特征的金融产品。再次,政府提供的资金可以有超过银行的不良资产率容忍度,可以覆盖更多的中小微企业。最后,政府金融可以通过承担部分风险,吸引银行、私募股权投资和民间资本进入,产生杠杆效应。

但政府自身缺乏触达广大中小微企业的渠道和甄别企业经营质量及风险的能力,需要选择匹配的渠道和机构。

#### (三) 政府金融如何落地

##### 1. 商业银行

长期以来,政府主要通过商业银行来落地信贷优惠政策,服务实体经济企业。但大多数银行网点、对公业务人数和对中小微企业的了解都非常有限,缺乏低成本触达和服务中小微企业的网络和能力。不少业务需要线下办理,贷前要求现场调查,贷中需要现场检查,对中小微企业尽职调查成本高、收益低。因此,银行能够覆盖到的中小企业数量非常有限。

此外,银行是独立特许金融中介,与企业没有产供销业务交易,其信息系统没有嵌入企业经营和产业链交易过程,不能自动掌握企业经营和交易过程的连续充分信息,难以精准评估和预警企业经营风险。除了正常抵押、质押和要求企业主无限连带担保,缺乏其他制约企业的手段。

近年来,银行加大了金融科技投入,创新了信贷工厂模式,创设了不少新产品,开辟了线上审贷系统,优化了服务方式,简化了审贷流程,提高了审贷速度,在中小微企业信息获取、风险识别、风险评估、预警等方面有比较大的改进。疫情期间,加快了线上审贷力度。但对中小微企业的触达网络与信息获取仍然有限,一些业务和审贷内容仍需线下尽调核查。疫情期间,由于人员隔离,即使是地方中小银行,由于技术条件限制,也难以对新的中小微企业客户进行现场尽职调查。

最后,银行是商业机构,不少还是上市公司。资金有成本、运营有成本和风控,有银保监会和股东考核,还有外部评级和投资者评价。虽然,银保监会最近鼓励、倡导银行在自身承受能力或者合理范围,提高中小微企业不良贷款率,加大不良贷款自主核销力度。但如果银行在现有技术、渠道和信息条件下,放松信贷标

准,会增加坏账,对银行的声誉、储户、信用评级、股票市场估值等会产生负面影响。因此,银行承担贷款损失的数额很有限。我们可以看到,多数银行近期对贷款企业的本息展期不超过3个月,无还本续贷也有限,而且主要针对与防疫产品有关的重点企业。银保监会最近又要求银行要甄别企业是否受疫情影响,不能借机放松标准。因此,不能完全依赖商业银行来触达和服务广大的中小微企业。

## 2. 产业平台企业

近10年来,我国产业组织结构发生了重大变化,出现了一批产业龙头企业平台、服务于广大中小微企业的电商平台以及互联网财税及金融服务中介。同时,专业化的创新创业型中小微企业、个体经营者数量越来越多。

(1)产业龙头企业平台。产业龙头企业是产业链的关键网络节点,是多层次中小微企业的物流、信息流、现金流的汇聚点。例如,家禽养殖业的温氏食品集团、新希望集团、牧原集团,乳品业的蒙牛乳业(集团)、伊利实业集团、飞鹤乳业有限公司,家电业的格力电器股份有限公司、海尔集团、美的集团,物流配送行业的京东物流、顺丰速运、德邦物流,医药流通业的中国医药集团有限公司、九州通医药集团。

这些产业头部企业的企业资源计划(Enterprise Resource Planning,简称ERP)系统从最初的内部数据整合,逐渐延伸到产业链上下游及生态的多个环节,甚至贯穿了产业链全环节,聚合了多层次供应商、经销商,可以触达众多中小微企业,获得产业链经营主体的连续经营和交易信息,并且有制约能力。

(2)互联网电商平台。阿里巴巴集团旗下淘宝网与天猫商城、京东商城、苏宁易购、大众点评、拼多多、唯品会等电商平台,吸纳和汇聚了众多中小微企业和个人消费者,形成了产业生态群组(宋华等,2018),给众多的中小微企业提供赚钱的平台,拥有他们多年的经营和交易数据。

(3)其他平台。此外,还有一些规模大、覆盖面广的小微企业记账、税务筹划、供应链金融、小额信贷等互联网平台服务机构,也是可以利用的产业平台资源。

## 3. 政府设立的中小微企业金融服务平台

近年来,地方政府建立了众多中小微企业融资服务平台。包括,助贷、续贷中心和基金,触达和覆盖了地方广大的中小微企业。

例如,河南省2019年3月5日,上线了全国首个省级金融公益性数据共享平台——河南省金融服务共享平台。北京金融监管局开通了“网上畅融工程快速响应平台”。疫情发生以来到2月18日,先后有562笔融资通过这个平台顺利完成,实现融资137.62亿元。北京金控集团为落实金融服务实体经济“1+8”举措,建立了北京小微企业金融综合服务平台,主要为中小微企业提供综合金融服务。已经与北京市大部分区县共建了区级中小微企业金融服务平台,还在全市政务服务网上开设了小微企业金融服务版块,上线了供应链金融确权融资平台,专门为配合政策落实开发上线了支持企业政策申请的服务通道。目前,已经累计服务了5万多家企业。

越来越多的中小微企业或者被纳入产业头部企业的产业链,或者加入电商生态平台,或者接受互联网财税金融等专业中介服务。这些平台企业拥有触达中小微企业的网络,掌握了中小微企业经营活动及交易数据,有评价和制约能力。

而且,这些平台企业大多数有自己的金融平台。例如,蚂蚁金服、微众银行、新网银行、小米金融、美团金融、海尔金融、苏宁银行、顺丰金融等,结合中小微企业的纳税、五险一金缴纳的记录,可以自动智能评估经营能力,选择合格的中小微企业进行纾困,实现100%在线处理、即时审核、即时授信、即时放款,流程大大简化,效率高、成本低、覆盖面广。风险因素识别更全面、风险评估更精准、风险预警更及时、风险处置更便捷。

因此,政府可以充分利用这些产业平台资源,发挥其作用,精准、快速落地对广大中小微企业的金融纾困。实际上,国家创新引导基金就是利用了市场专业私募股权投资管理机构的募投管退能力,筛选和孵化创新企业。

## 六、结论与建议

### (一) 结论

首先,本次疫情对企业的冲击明显不均衡,小规模企业受到的负面影响更大。由于病毒的潜伏期长、传染性强、疫情持续时间不确定,疫情防控措施对企业供应链、企业员工返岗等造成约束,导致企业复工复产难度大,中小微企业在疫情期间的维持和恢复经营的现金流压力更大。在政府减免和延期缴纳税费后,还需要金融支持来渡过生存难关和恢复经营。

其次,政府对中小微企业受疫情冲击导致的经营及财务困境和政策诉求响应及时,政策出台速度快、覆盖面广,政策制定效率高。突显了我国政治和经济体制在应对实体经济困难时的优越之处。但短期内,税费政策落地效率和效果偏低。说明政府在政策执行过程中,存在体制和机制不适应的问题。

最后,目前对中小微企业的金融救助,主要是不断加大信贷投放规模和优惠力度,并且依赖银行来落地信贷优惠政策。我们的分析表明,这只能惠及符合信贷条件的企业,惠及不到大多数原来依靠内源融资经营、没有贷款,或者因商业模式特征不需要贷款,或者达不到信贷条件的大量中小微企业。而且,银保监会用调整考核指标,例如小微企业“首贷率”、提高小微企业不良贷款容忍度等,来鼓励银行加大对中小微企业贷款,与现有防范信贷风险的监管政策法规是矛盾的。需要另辟途径,创新金融渠道、机制和服务模式。

### (二) 建议

#### 1. 税费政策落地效率方面

(1) 加快落实“放管服”,加大信息化服务力度。通过这次疫情冲击,真正转危为机,落实“放管服”,普及负面清单管理,推动审批一扶持流程改造。加大信息服务和在线中小微企业支持,开设对中小微企业共性诉求快速响应的在线一站式绿色通道服务系统,推进线上审批、资信审核、资金支持等流程;简化、改变审批程序。凡是国家或地方政府公告的普惠政策,例如,五险一金减免、延迟、补贴等,可以自动执行,无需申报、审核、审批。

(2) 发挥第三方中小微企业服务机构的作用,优化政策落地路径。发挥社会组织、商业机构的专业服务能力,包括政府设立的中小微企业服务平台、中小微企业财税服务机构等,采购其服务,优化政策落地的路径和机制。可以授权这些机构持续收集整理中小微企业的需求和诉求,进行分析和分类,统一对接政府相关部门,帮助中小微企业及时获得政策信息和权威解释,配合相关执行部门做好政策落地服务,获得贴息、补贴、减免等优惠;还可以对接银行,助力银行制定规模化定制方案,快速获得信贷优惠。

#### 2. 创新中小微企业金融纾困和金融服务模式

(1) 设立多层次中小微企业纾困基金,包括地方中小微企业纾困基金和国家中小微企业纾困基金。国家中小微企业纾困基金可以通过发行特别国债设立。地方中小微企业纾困基金,可以由地方财政出资或者特许经营发达省份发行地方长期债券,按行业或产业设立;可以与产业龙头企业或电商平台企业联合设立。以企业过往多年的税收、五险一金等指标为基准,根据企业恢复经营的实际需要和经营能力评估,一次性或分次支付现金。例如,对轻资产的科技、文化旅游、餐饮等行业的中小微企业,以中小微企业过去3年的纳税额平均值为基准;对于税收减免优惠的科技型企业,可以五险一金缴纳数额为基准;对受到资助的企业股东进行信用追踪。

纾困基金可以适当补偿银行的中小微企业信贷损失和保险公司开发的中小微企业保险产品,降低金融机构不良率压力,增强银行和保险机构的动力,增加政府纾困基金的杠杆度。

此次疫情会引发一系列逾期或违约,这是不可抗力造成的,不应该由企业独自承担。一方面需要司法给出解释,合法合理分配损失;另一方面,纾困基金可用于债务违约引发的企业财务危机救济,包括承担部分违约债务。

(2) 充分利用产业链龙头企业和生态群电商平台资源能力,有效管理中小微企业纾困基金。中小微企

业纾困基金的投放管理,可以类似于国家创新引导基金的设立和管理模式,利用产业龙头企业和电商平台等覆盖中小微企业的资源和风控能力,委托其管理。设置入选条件和考核指标,由银行、产业龙头企业金融平台、聚合众多中小微企业的电商金融平台或财税、小贷等专业服务平台,进行申报。提交方案,通过评审,获得委托管理纾困基金的资格和额度。

获准的管理机构通过自身的大数据风控体系,融资中小微企业,赚取服务费,而不是利差。纾困基金不列入商业银行的不良贷款考核指标,可以设置高于银行的不良率。选择审计机构对执行状况和效果进行审计,纾困效果考核以受益企业总体就业、税收、五险一金缴纳等作为主要指标。

(3)构建中小微金融服务新的长效模式。随着产业分工更加细分,专业化中小微企业会不断涌现。这些企业的产品市场规模适中,达不到多层次资本市场的条件;同时,缺乏抵押品,贷款难。但在细分领域经营稳定、成长空间适中。因此,可以考虑由政府与产业龙头企业、电商平台合作,建立一个对专业化中小微企业提供金融服务的长效模式——不要求企业高成长,不追求高收益,对不良率的容忍度宽于银行。培育更多的像德国、日本那样专注聚焦求精的中小微企业,增强我国中小企业发展的后劲和韧性。

### 3. 宏观金融财政政策方面

宏观政策的短期政策:(1)在疫情发生期内,积极减免中小企业税收、社保、交通、水电等费用和增加流动性贷款保证中小企业生存;(2)全面复工后加大货币财政的刺激力度,这次疫情造成的经济增长停顿,从公布的2020年2月PMI仅有35.7,比2008年受金融危机冲击的11月38.8更低,而且也是全球性的冲击,因此财政、金融政策加大力度才能使经济回到正常轨道。

长期政策主要是:(1)针对中小企业需研究制定长期专项政策,把“援岗救企”的临时性救助措施与扶持中小微企业的长期政策相结合,持续把扶持有活力的中小企业作为城市发展的基础工作,这样才能搞好就业和中小企业发展;(2)防止疫情导致的各类经济主体的金融债务累积产生危机的风险,对中小微企业、个人进行疫情期间减免利息,央行加快降息步伐,积极开展债务置换,降低各类金融主体的风险;(3)进一步筑牢社会保障网络,继续控制和压缩一般性财政支出,腾出财力增加保障和改善民生方面的支出,同时提高政府治理水平和应对突发公共卫生事件的能力。

(作者单位:朱武祥,清华大学经济管理学院金融系;张平,中国社会科学院;李鹏飞,清华大学五道口金融学院;王子阳,清华大学经济管理学院。责任编辑:张世国)

#### 注释

- ①国务院促进中小企业发展工作领导小组第一次会议。
- ②本次问卷调查由清华大学经济管理学院商业模式创新研究中心联合北京小微企业综合金融服务有限公司完成。
- ③本次问卷调查由清华大学经济管理学院商业模式创新研究中心联合国家金融与发展实验室、北京小微企业综合金融服务有限公司完成。
- ④重庆市经信委、市税务局、市金融监管局、市交通局等相关部门在市政府《关于应对新型冠状病毒感染肺炎疫情支持中小微企业共渡难关的二十条政策措施》的基础上,出台涉及建立企业续贷快速响应机制等8个方面、共24条措施。

#### 参考文献

- (1)丛林、查尔斯·李、屈源育、沈涛:《“死亡之谷”和“退出陷阱”羁绊中国创业企业——中国初创企业的融资现状与困境》,《清华管理评论》,2019年第9期。
- (2)郭娜:《政府?市场?谁更有效——中小企业融资难解决机制有效性研究》,《金融研究》,2013年第3期。
- (3)林毅夫、李永军:《中小金融机构发展与中小企业融资》,《经济研究》,2001年第1期。
- (4)刘畅、刘冲、马光荣:《中小金融机构与中小企业贷款》,《经济研究》,2017年第8期。
- (5)刘敏、丁德科:《创新我国中小企业贷款模式的对策研究》,《管理世界》,2010年第8期。
- (6)欧阳晓、李坚飞:《我国中小企业发展支持力度评价及政策建议》,《中国软科学》,2009年第10期。
- (7)宋华、陈思洁、于亢亢:《商业生态系统助力中小企业资金柔性提升:生态规范机制的调节作用》,《南开管理评论》,2018年第3期。

# Firm Crisis, Government Support and Policy Efficiency under the Epidemic Shock: Evidence from Two Waves of Questionnaire on SMEs

*Zhu Wuxiang<sup>a</sup>, Zhang Ping<sup>b</sup>, Li Pengfei<sup>c</sup> and Wang Ziyang<sup>a,\*</sup>*

(a. School of Economics and Management, Tsinghua University; b. Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences; c. PBC School of Finance, Tsinghua University; \* Corresponding author.)

**Summary:** In this paper, we aim to investigate the risk of SMEs with a particular exogenous shock—the epidemic of coronavirus disease 2019 (covid-2019). In January 2020, the coronavirus epidemic outbreaked in Wuhan City and spread to most cities. The central government and local government took decisive measures to stop the further spread of coronavirus epidemic, including limiting the inflow and outflow of people, isolating confirmed cases as well as their close contacts, restricting vehicle movement, and closing most stores. These restrictive measures played a significant role in stopping the spread of coronavirus epidemic but also posed systematic risks in the economy, especially on the SMEs. Meanwhile, in order to help firms over the difficulties caused by coronavirus epidemic, both central and local government implement policies quickly. However, it's challenging for these supportive policies to be well executed among SMEs because SMEs are highly decentralized and there are severe asymmetric information. Therefore, we conduct two waves of questionnaires towards the SMEs to investigate the influence of coronavirus epidemic on firms, the appeal of SMEs on government policies, and the efficiency of government policies.

Although the idea is appealing, measuring the influence of coronavirus epidemic on firms is not trivial since the operating and financial data of SMEs are scarce. To overcome the problem, we ask the managers of SMEs directly about the particular influence of coronavirus epidemic by online questionnaires. From February 2ed to 9th, we conducted the first wave of online questionnaire and received 1509 valid responses. The first questionnaire is about the expected influence of coronavirus epidemic on firm revenues, the response measures, and the appeal on government policies. After the intensive announcement of government policies to help firms over crisis, we then conducted the second wave of online questionnaire from February 14th to 17th and received 542 valid responses. The second questionnaire is about the recovery ratio of firm operations, the obstacles of resuming operation, the preferential benefits that firms have received, and the further appeal on government policies. The responses of both questionnaires consist mostly of the managers of SMEs. In addition, we summarized and analyzed the government policies, like the liquidity enhancement policies, the measures of cutting taxes, and the measures of cutting fees.

There are three main findings in our paper. First, the influence of coronavirus epidemic on firms is heterogeneous on firms while SMEs suffer more losses. The first questionnaire show that, under the coronavirus shock, 85% of SMEs suffer financial fragility with cash balance to be affordable of less than three months. Second, both central and local government implement policies quickly to help SMEs in face of crisis. Third, the second questionnaire show that government policies are not well executed yet since only a small part of firms have gotten preferential duty rates or subsidised credit while many firms haven't eased capital pressure. Furthermore, we explore the reason why the policies may deviate from the actual needs of SMEs. Finally, we provide suggestions on improving the efficiency of government policies, providing financial support towards SMEs in a more creative approach, and the macro financial fiscal policies.

Our paper contribute to the following literature. First, the paper is related to the studies on SMEs. The research on SMEs have gotten increasing attention since SMEs play an important role in the economy. Second, the paper enriches the research of sudden exogenous shock, like public health emergencies, on economy. Third, our paper provide evidence for the advantage of the political and economic system in China on quick response to sudden crisis.

**Keywords:** Coronavirus Epidemic; SMEs; Government Policy; Questionnaire

**JEL Classification:** G32, G38, H12