

中日中小企业立法之比较研究

——以《中国中小企业促进法》与《日本中小企业基本法》为例

刘中杰

上海政法学院，上海

摘要 | 中小企业的发展,离不开法律的保障。日本是世界经济第二大,是亚洲最先实现工业化的国家。鉴于中国与日本同处亚洲,地理相近且文化背景相似,本文以功能性原则为目标,选取《中国中小企业促进法》和《日本中小企业基本法》作为比较的对象,从两国中小企业立法的基本情况出发,通过比较两者之间立法理念、内容结构和实施效果,揭示不同法律传统下中小企业立法的特点和共性。从而提出对我国中小企业法律服务配套、促进型立法和法律评估机制的进一步思考。

关键词 | 中小企业; 中小企业促进法; 立法

Copyright © 2025 by authorx (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



中小企业已成为各国经济和社会发展的支柱。它们不仅是经济增长的主要驱动力,还在吸纳就业、促进技术进步和社会稳定方面发挥着关键作用。中国和日本作为亚洲的经济强国,其中中小企业的发展状况和法律支持体系备受关注。根据工信部发布的2024年工业和信息化发展数据显示,截至2024年前三季度末,全国登记在册企业数量6020万户,同比增长6.1%。在日本近期发布的《中小企业白皮书》(2024版)显示,日本有中小企业357.8万家,占企业总数的99.7%,吸纳就业占比68.8%。然而,由于自身条件的限制和外部环境的制约,各国中小企业在发展过程中面临着诸多挑战,如融资困难、管理水平落后、市场竞争力不足等。因此,通过立法手段来支持和促进中小企业的发展显得尤为重要。

为了更好地支持和促进中小企业的发展,中国和日本

分别制定了专门的法律法规。其中,《中华人民共和国中小企业促进法》(以下简称《中国中小企业促进法》)和《日本中小企业基本法》(以下简称《日本中小企业基本法》)是两个具有代表性的法律文件。本文以《中国中小企业促进法》和《日本中小企业基本法》为研究对象,采用比较研究的方法,从立法目的、法律内容、实施效果等多个维度对两部法律进行分析和比较,以期为我国中小企业的高质量发展提供可能的参考路径。

1 中日中小企业立法概述

1.1 中国中小企业立法的基本情况

(1) 中国关于中小企业的界定

《中国中小企业促进法》第二条:中小企业,是

作者简介:刘中杰,上海政法学院法律学院法学理论硕士研究生。

文章引用:刘中杰. 中日中小企业立法之比较研究——以《中国中小企业促进法》与《日本中小企业基本法》为例[J]. 社会科学进展, 2025, 7(6): 541-546.

<https://doi.org/10.35534/pss.0706092>

指在中华人民共和国境内依法设立的，人员规模、经营规模相对较小的企业，包括中型企业、小型企业和微型企业。中型企业、小型企业和微型企业划分标准由国务院负责中小企业促进工作综合管理的部门会同国务院有关部门，根据企业从业人员、营业收入、资产总额等指标，结合行业特点制定，报国务院批准。

截至2024年底，中国中小企业的分类依据是根据工业和信息化部、国家统计局、发展改革委及财政部共同制定的《中小企业划型标准规定》（工信部联企业〔2011〕300号）以及国家统计局发布的《统计上大中小微型企业划分办法（2017）》。这些规定基于企业从业人员数量、营业收入和资产总额等关键指标，并结合各行业的特性来具体划分中型、小型和微型企业的界限。

例如，在农林牧渔业领域，营业收入低于20,000万元的企业被视为中小微型企业；其中，营业收入在500万元以上为中型企业，50万元及以上为小型企业，而营业收入不足50万元则被归类为微型企业。对于工业行业，当企业从业人员不超过1,000人或年营业收入不超过40,000万元时，则属于中小微型企业范畴，具体的细分标准依赖于从业人员数和营业收入的具体数值。

在建筑业方面，营业收入或资产总额均不超过80,000万元的企业被界定为中小微型企业，其进一步的分类同样依据营业收入和资产总额的具体门槛值。此外，其他行业如批发业、零售业、交通运输业、仓储业、邮政业、住宿业、餐饮业、信息传输业、软件和信息技术服务业、房地产开发经营、物业管理、租赁和商务服务业等也各自设定了明确的划分标准。

对于未特别列出的行业，通常以从业人员不超过300人为一般性划分标准，将此类企业纳入中小微型企业范围。上述标准确保了中小企业分类的科学性和合理性，同时也为相关政策的制定和实施提供了坚实的基础。

（2）中国中小企业立法概述

中国的中小企业立法经历了从无到有、从初步探索到逐步完善的发展过程。

在改革开放初期，为了促进经济发展和扩大就业，中国政府就开始关注中小企业的发展，并出台了一系列支持性政策。然而，由于缺乏专门的法律法规，中小企业在发展过程中仍面临诸多困难。为了更好地支持和促进中小企业的发展，2002年颁布了《中华人民共和国中小企业促进法》，2003年1月1日，《中小企业促进法》正式施行，成为我国第一部关于中小企业的专门法律。

随后，在2013年至2017年间，随着社会经济的变化和对中小企业支持政策的需求，十二届全国人大常委会将修改中小企业促进法列入第一类项目，全国人大财经委牵头成立了由多个部委参加的修订起草组，经过多次审议和讨论，最终于2017年9月1日，全国人大常委会表决通过了修订草案。新修订的《中小企业促进法》自2018年1月1日起正式实施，明确了国家将促进中小企业

发展作为长期发展战略，并设立了中小企业发展基金等多项措施。

2023年1月1日，即《中小企业促进法》正式颁布实施二十周年以及修订后的版本实施五周年之际，政府和相关部门对法律的执行效果进行了回顾和前瞻，肯定了其在改善中小企业经营环境、保障公平竞争、维护合法权益和支持创新创业方面取得的亮眼成绩。

1.2 日本中小企业立法的基本情况

（1）日本对于中小企业的界定

在日本，中小企业（包含小规模经营者）是指经营规模、人员规模与大企业相比较小的企业。^[1]除了一般性解释以外，根据日本《中小企业基本法》第2条的相关规定，中小企业的划分标准及其范围如下：

《日本女中小企业基本法》第2条第1项第1号规定，经营制造业、建设业、运输业及其他行业（除本项第2号至第4号规定的行业），资本金或出资总额在3亿日元（约人民币1880万元）以下，且经常雇用的职工人数在300人以下的公司或个人。

《日本中小企业基本法》第2条第1项第2号规定，经营批发业，资本金或出资总额在1亿日元（约人民币630万元）以下，且经常雇用的职工人数在100人以下的公司或个人。

《日本中小企业基本法》第2条第1项第3号规定，经营服务业，资本金或出资总额在5000万日元（约人民币315万元）以下，且经常雇用的职工人数在100人以下的公司或个人。

《日本中小企业基本法》第2条第1项第4号规定，经营零售业，资本金或出资总额5000万日元（约人民币315万元）以下，且经常雇用的职工人数在50人以下的公司或个人。

（2）日本中小企业立法概述

相比之下，日本的中小企业立法起步更早，且法律体系更为完善。

日本政府早在1948年就颁布了第一部有关中小企业的法律——《中小企业厅设置法》，标志着日本中小企业立法的开始。此后，日本政府又相继制定了一系列法律法规，形成了较为完整的中小企业法律体系。

其中，1963年颁布的《日本中小企业基本法》是日本中小企业立法的重要里程碑。该法明确了中小企业在国民经济中的地位和作用，提出了支持中小企业发展的基本政策和措施。随后，日本政府又制定了一系列配套法律法规，如《中小企业现代化促进法》《中小企业承包振兴法》《防止中小企业倒闭破产法》等，形成了较为完善的中小企业政策支持体系。

日本的中小企业立法不仅注重对中小企业的保护和扶持，还强调对中小企业的现代化和产业升级的推动。例如，《中小企业现代化促进法》通过提供资金支持和政策指导，鼓励中小企业采用先进技术和方法，提

高生产效率和产品质量。《中小企业承包振兴法》通过促进中小企业之间的合作和联盟,提升中小企业的市场竞争力和抗风险能力。《防止中小企业倒闭破产法》通过建立中小企业信用担保体系和风险补偿机制,降低中小企业的融资成本和经营风险,防止中小企业因资金短缺和管理不善而倒闭破产。

此外,日本政府还通过设立专门的中小企业管理机构,如中小企业厅和中小企业振兴事业团,为中小企业提供全方位的服务和支持。同时,日本政府还通过加强法律法规的宣传教育,提高中小企业对政策的知晓度和参与度,促进政策的落实和效果的最大化。

同时,日本政府还注重中小企业的国际化发展,通过提供国际合作支持和政策指导,帮助中小企业开拓国际市场。例如,日本政府通过设立中小企业国际合作基金和中小企业海外拓展支持项目,为中小企业提供资金支持 and 政策指导,帮助中小企业开拓国际市场。此外,日本政府还通过加强与国际组织和外国政府的合作与交流,促进中小企业国际合作和交流,提升中小企业的国际竞争力和影响力。

2 中日中小企业立法之比较

《中小企业促进法》在我国现有的中小企业基本政策体系中居于基础性的指导地位,是一部在本质上具有基本法性质的中小企业法律,为其他中小企业基本政策起到了引导和基石的作用。

《日本中小企业基本法》被称之为日本中小企业的“宪法”,可见其地位和作用的重要性。日本中小企业基本政策都是围绕着基本法而制定,也是基本法中规定和涉及的主要内容的展开和补充,是为基本法进行的配套措施和规定。

以功能性原则为目标,选取《中国中小企业促进法》和《日本中小企业基本法》作为比较的对象,通过两者之间立法理念、内容结构和实施效果进行对比能够揭示出不同法律传统下中小企业立法的特点和共性。

2.1 立法理念

《中国中小企业促进法》以国家长期发展战略为指导思想,强调了政府的支持中小企业发展中的主导作用。不仅旨在改善中小企业的营商环境,保障其公平参与市场竞争的权利,还特别注重维护中小企业的合法权益,鼓励创业创新。修订后的法律明确了国家对中小企业发展的政策支持框架,设立了中小企业发展基金,并通过一系列具体措施如金融支持、减税降费、公共服务平台建设等来减轻企业负担,拓宽融资渠道。这一立法理念背后是中国政府希望中小企业能够成为经济增长的新动力源,推动经济结构转型和社会就业扩大,同时应对全球化和技术革新的挑战。因此,中国的立法更加强调国家宏观调控与市场机制的有效结合,以及中小企业

在国民经济中扮演的重要角色。

相比之下,《日本中小企业基本法》则更多地反映出一种基于市场经济成熟度较高的社会环境中对中小企业发展的精细化管理和个性化服务的理念。这部法律在日本战后经济重建过程中诞生,初期目的是为了缓解“二重结构”问题,即大企业和中小企业之间的生产力和发展水平差距。随着时间推移,日本的中小企业立法逐渐演变为一套完善的法律体系,涵盖了从促进中小企业经营创新到加强经营管理等多个方面。日本的法律框架下,中小企业被视为保持经济活力和竞争力的关键因素,特别是在面对全球化和信息化带来的新挑战时。因此,《日本中小企业基本法》及其相关法规不仅关注中小企业内部管理能力的提升,还重视它们在全球价值链中的位置,积极支持中小企业国际化,提供海外市场信息咨询、资金援助以及建立国际合作网络等具体帮助。此外,日本法律体系还体现出对于环境保护和社会责任的强烈意识,鼓励中小企业在实现经济效益的同时也要考虑环境影响和社会贡献。

2.2 内容结构

《中国中小企业促进法》共十章六十一条^[2],构建了一个全面且系统的法律框架,旨在支持中小企业的全面发展。该法的内容结构涵盖了从市场准入、财政税收优惠到融资支持、创业创新等多个方面,形成了一个全方位的支持体系。首先,在总则部分明确了国家将促进中小企业发展作为长期发展战略,并强调了公平竞争和合法权益保护的重要性。接下来,专门章节分别规定了财政税收支持措施,如设立中小企业发展专项资金和基金,减免税费等;金融服务方面,则致力于拓宽中小企业的融资渠道,改善其获得信贷的机会,并鼓励金融机构开发适合中小企业需求的产品和服务。此外,法律还特别重视中小企业创新能力的提升,通过设立技术创新项目、知识产权保护机制等方式推动技术进步。同时,为了帮助中小企业更好地参与市场竞争,法律提出了优化营商环境、加强公共服务平台建设等一系列措施。最后,为确保法律的有效实施,设立了监督评估机制,要求定期报告中小企业的发展状况和政策执行效果。

相比之下,《日本中小企业基本法》共4章32条^[3],构建了一套细致入微、服务导向型的法律框架。其内容结构侧重于提供具体的服务和支持措施来增强中小企业的竞争力。该法确立了中小企业在日本经济中的重要地位,并通过一系列具体的政策措施来促进其健康发展。在内容上,它不仅关注中小企业的内部管理能力提升,如经营管理培训和技术革新支持,还特别注重中小企业在全球价值链中的位置,积极支持它们国际化。为此,日本的法律框架中包括了海外市场信息咨询、资金援助以及国际合作网络建立等内容,以帮助中小企业克服国际市场的进入壁垒。此外,日本的法律体系还包括环境保护和社会责任的相关条款,鼓励中小企业在追求经济

效益的同时考虑环境影响和社会贡献。值得注意的是,日本的法律更强调地方政府和行业协会有作用,通过这些组织提供的专业化服务,进一步增强了对中小企业的支持力度。同时,日本的法律体系还包括对特定行业或类型的中小企业的特殊扶持措施,如农业合作社、传统工艺品制造商等,以维护和发扬日本的文化遗产和特色产业。

2.3 实施效果

《中国中小企业促进法》自实施以来,在改善中小企业经营环境、促进中小企业发展方面取得了一定的成效。其实施效果主要体现在以下几个方面:首先,在财政税收政策的支持下,中小企业获得了显著的资金支持和成本降低,这不仅有助于缓解融资难题,还促进了创业创新活动的蓬勃发展。其次,通过设立专项资金和发展基金,政府能够有针对性地扶持具有潜力的中小企业,特别是那些从事高新技术研发的企业。再者,优化营商环境措施的落实,为中小企业提供了更为便捷的服务和更公平的竞争环境,有效提升了市场的活力。最后,法律规定的监督评估机制确保了政策执行的效果,并为后续调整提供了依据,使得中小企业能够在不断变化的经济环境中获得持续的支持。

相比之下,《日本中小企业基本法》的实施效果更为显著。通过提供资金支持 and 政策指导,日本的中小企业普遍实现了现代化和产业升级,技术创新能力和市场竞争力有了显著提高。例如,通过建立中小企业信用担保体系和风险补偿机制,降低了中小企业的融资成本和经营风险;通过提供管理咨询和培训服务,帮助中小企业提高了管理水平和效率;通过推动技术创新和产业升级,提升了中小企业的技术水平和市场竞争力。此外,日本政府还通过加强法律法规的宣传教育,提高中小企业对政策的知晓度和参与度,促进了政策的落实和效果的最大化。

综上所述,两部法律的差异反映了中日两国在经济发展阶段和社会文化背景上的差异。中国作为一个发展中国家,中小企业在发展过程中面临着诸多挑战,如资金短缺、技术创新不足、市场竞争力薄弱等。因此,《中国中小企业促进法》主要强调通过提供财政支持、税收优惠、融资担保等措施,改善中小企业的经营环境,促进中小企业的健康发展。而日本作为一个经济高度发达国家,中小企业在技术创新和管理效率方面具有较高的水平,因此《日本中小企业基本法》更加注重中小企业的现代化和产业升级,强调通过技术创新和提高生产效率,来增强中小企业的竞争力。

3 对我国中小企业立法的思考

中小企业的发展,离不开法律的保障。只有建立健全法律体系,才能保证中小企业可持续发展。日本是所有

国家中中小企业立法最主动、最稳定、最完善的国家之一,并形成了一套相对独立、系统、完备的中小企业法律支持体系。《中小企业基本法》是日本的“中小企业宪法”。围绕此法,日本相继出台了多部法律,如《中小企业现代化促进法》《中小企业技术法》《特定地区中小企业临时对策法》等,形成了一整套完整的法律体系。日本中小企业法律体系的最大优点是立法内容具体、明确、可操作性强,侧重点也能不断调整,与时俱进。其调整范围相当广泛,从融资、税收、财政、技术创新到市场环境、信息咨询、人力资源开发等,几乎覆盖了中小企业发展的方方面面。

在看到我国中小企业发展可喜成绩的同时,我们应该承认和发达国家相比,我国中小企业的发展还不容乐观。相比之下,我国的中小企业立法体系有较大的完善空间。^[4]

3.1 完善相关法律配套,提供充足的市场经营空间

中小企业立法的宗旨应是在正确引导发挥中小企业自身潜力的同时,也考虑企业规模和生产条件等带来的局限性并给予相应支持。为了有效扶持中小企业的成长与发展,日本通过立法建立了专门的政策制定与实施管理机构。

根据《中小企业法》,1948年设立了中小企业厅,作为最高级别的行政管理机构,该厅被赋予了协调中央政府各部门及地方政府的权力。中小企业厅不仅负责制定一般性政策,还与其他相关部门共同制定专门性政策,确保政策的全面性和针对性。中小企业厅依托健全的行政管理体系和系统化的立法、政策及规划手段,对中小企业的健康发展起到了重要的指导和支持作用。其内部结构包括中小企业厅直属机构、中小企业审议会以及社会团体和企业联合会等,这些组织在政策制定和执行中扮演着关键角色。此外,各都道府县设有中小企业局,而通产省驻各地的派出机构(即通商产业局)也设有中小企业科,形成了一个从中央到地方的多层次管理体系。除了政府机构外,日本还成立了国家级的服务团体,专注于为中小企业提供支持和服务。例如,1980年成立的中小企业事业团和日本中小企业团体中央会等组织,在推动中小企业发展方面发挥了重要作用。这些服务团体与政府机构之间形成了分工明确、合作紧密的关系,确保了各项中小企业政策的有效贯彻与执行。

日本的经验表明,一个完善的法律配套不仅能为中小企业创造良好的外部环境,还能有效激发其内在活力和发展潜力。

构建全面且系统的法律配套体系。日本通过一系列法律法规和政策工具,确保中小企业在不同发展阶段都能获得精准的支持和服务。例如,《中小企业基本法》作为核心法规,辅以37部专门法,共同构成了一个涵盖融资、技术创新、国际市场开拓等多方面的法律支持网络。我们应进一步完善与《中小企业促进法》相配套的

法律法规,如金融监管、知识产权保护、劳动用工等方面的细则,确保这些法规能够覆盖中小企业的设立、运营、融资、创新等各个阶段的需求,并具备足够的灵活性和前瞻性,以适应快速变化的市场和技术进步。

3.2 促进型立法责任规范的欠缺,实践中往往面临强制力不足

促进立法固然在诸多领域较以往取得了重大突破,但要想在法律层面解决中国的长期经济增长问题,光依靠促进型立法是不够的,应当对我国整体民营经济发展趋势具备一定的预见性,不能仅仅针对过去和当下我国民营经济发展所遇到的问题。

《中小企业促进法》在关于服务保障章节的规定依然停留在义务性规范上,没有设定权力机关及部门的法律责任。这也是促进型立法普遍存在的问题,就如前文所述,一旦冠上“促进”二字似乎就与政策难脱关联,着眼于一定期间内问题的解决,权利规范的不足和责任规范的欠缺将使得法律在实际履行过程中缺乏强制力。

3.3 建立法律评估机制,保持立法的活力和前瞻性

建立法律评估机制是确保中小企业立法有效性和适应性的关键环节,它不仅有助于及时发现和解决现有法律实施过程中的问题,还能为未来政策调整提供科学依据。建议成立由政府相关部门、法学专家、经济学家、行业协会代表以及中小企业主组成的专门评估委员会或办公室。该机构应具备足够的权威性和资源,以确保其能够独立、客观地进行评估。通过引入多方参与,不仅可以保证评估结果的公正性,还能充分反映不同利益相关方的需求和意见,使评估过程更加透明和可信。

加强评估结果的应用和反馈是提升法律配套体系的重要手段。评估不仅仅是为了发现问题,更重要的是要将评估结果转化为实际行动。对于评估中发现的问题和不足之处,应及时提出改进建议,并通过立法修订、政策调整等方式加以落实。同时,应建立有效的反馈渠道,确保中小企业能够参与到评估过程中来,表达自己

的意见和建议。这样不仅能提高中小企业的参与感和认同感,也能增强法律政策的针对性和实效性。

保持评估机制的灵活性和前瞻性是应对不断变化的社会经济环境的关键。随着市场条件和技术发展的快速变化,中小企业面临的挑战也在不断演变。因此,评估机制应当具备足够的灵活性,能够根据实际情况及时调整评估内容和方法。此外,还应注重研究国际先进经验和最佳实践,结合我国国情,探索创新性的评估工具和方法,使评估机制始终保持活力和前瞻性。

4 结语

我国和日本同处亚洲,相互毗邻,文化差异较小。日本政府通过制定和实施中小企业基本政策,促进中小企业的健康发展,取得很大的成功。学习和借鉴日本的经验,对我国中小企业发展不仅具有理论的必要性,而且具有现实的可能性。在法律层面解决中国的长期经济增长问题,中小企业发展需要不仅仅是促进,而是切实的权益保障,需要被真正的公平对待,需要开放包容的市场经济环境。中小企业的立法应当充分考虑市场经济规律及发展趋势,重点关注民营经济的内在需求,经济发展不应依靠政策性立法的倾斜偏向来促进,而是要以立能够长期行之有效的法来促进。

参考文献

- [1] [日]高侠. 日本经济における中小企業と政府の役割[J]. 商大ビジネスレビュー, 2014.
- [2] [日]日本中小企业基本法[M]. 刘子巍,译. 法制出版社, 2020.
- [3] 徐瑶萍. 中小企业法律、政策支持体系域外考察与本土创新[J]. 合作经济与科技, 2018(13): 182-183.
- [4] 林松国. 日本中小企业百年研究述评[J]. 上海经济研究, 2011(3).

A Comparative Study of Small and Medium-sized Enterprise Legislation in China and Japan

—Using the *Law of the People’s Republic of China on Promotion of Small and Medium-sized Enterprises* and the *Small and Medium-sized Enterprise Basic Act of Japan* as Examples

Liu Jinjie

Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Abstract: The development of small and medium-sized enterprises (SMEs) hinges on robust legal safeguards. As the world’s second-largest economy and Asia’s first industrialized nation, Japan offers a compelling comparative framework. Given China and Japan’s geographical proximity and shared cultural heritage within Asia, this study adopts a functional principle approach to analyze the *Law of the People’s Republic of China on Promotion of Small and Medium-sized Enterprises* and *Japan’s Small and Medium-sized Enterprise Basic Act*. Examining the legislative foundations of both jurisdictions, the paper conducts a comparative analysis of their philosophical underpinnings, structural frameworks, and implementation efficacy. This reveals distinctive features and shared commonalities in SME legislation across different legal traditions, thereby offering insights into enhancing China’s SME legal support systems, promotion-oriented legislation, and legal evaluation mechanisms.

Key words: Small and Medium-sized Enterprises (SMEs); Law on Promotion of SMEs; Legislation