



《促进中小企业发展“十五五”规划》发布，国有资本运营公司助力中小企业发展

公用二部|王海云

2026 年 10 月 14 日

摘要：

2026 年 9 月，工业和信息化部会同国家发展改革委、科技部、财政部等十部门联合印发《促进中小企业发展“十五五”规划》（以下简称“《规划》”）。《规划》从稳企业稳就业、加快数智化绿色化发展、推动协同融通发展等方面明确了七方面主要任务，并部署了 21 项重点任务。地方国有资本运营公司既是区域产业发展的引导力量，也是中小企业账款的重要支付方。本文结合《规划》要求，梳理出地方国有资本运营公司助力中小企业发展的五条路径：清偿拖欠账款、完善园区数字基础设施、强化绿色服务供给、培育特色产业集群以及以自有资金参与现有投资基金。国有资本运营公司助力中小企业高质量发展，需构建“短期纾困、中期支持、长期培育”分层递进的支撑体系。

关键词：“十五五”规划；中小企业；产业发展

正文：

一、《规划》政策要点

（一）出台背景与形势判断

中小企业是国民经济的重要基石，是实体经济韧性十足、活力充沛的重要源泉。根据中国工信新闻网数据显示，截至 2025 年底，全国登记在册的中小企业数量超过 6,000 万家，全国规模以上中小企业的用工人数超过 1.28 亿。量大面广的中小微市场主体，构筑起中国经济稳健运行的微观底座，支撑着产业迭代升级的发展全局。当前，全球科技革命和产业变革加速演进，国内外发展环境深刻调整，市场需求收缩、账款周期拉长、融资可得性下降等，中小企业发展机遇和风险挑战交织并存，中小企业正处于转型升级、破局跃升的关键窗口期。为帮助中小企业适应新的形势，促进中小企业高质量发展，需要进一步加大政策支持力度，强化改革创新举措，充分挖掘发展潜能，增强企业内生动力，巩固壮大实体经济根基。

（二）总体目标

《规划》提出总体目标：到 2030 年，我国中小企业整体发展量质齐升，中小企业营业收入、资产总额保持稳定增长，劳动报酬和劳动生产率稳步提高，规模以上中小企业人均营业收入累计增长 15%左右；创新发展能力显著增强，规模以上工业中小企业研发费用内部支出年均增长 8%以上，专精特新“小巨人”企业达到 2.2 万家，国家级中小企业特色产业集群达到 600 个；数智化绿色化水平加速跃升，打造一批数智化转型典型应用场景，专精特新中小企业数智化水平二级占比达到 95%以上、三级占比达到 80%以上，能源资源利用效率明显提升；服务体系持续健全，全国中小企业服务“一张网”服务效能显著提高；发展环境进一步优化，防范化解拖欠中小企业账款长效机制基本建立，中小企业多元化融资渠道进一步拓宽。其中，与国有资本运营公司直接相关的是国家级中小企业产业集群达到 600 个、清欠账款长效机制基本建立两项。

（三）主要内容

《规划》从稳企业稳就业、加快数智化绿色化发展、推动协同融通发展等方面明确了七方面主要任务，并部署了 21 项重点任务。同时，《规划》同步设置七大专项工程/行动，围绕优企梯度培育、质量品牌标准能力提升、数智化转型、产业集群能力提升、融资促进、人才服务、公共服务能力提升等重点领域细化配套举措，为各项任务落地见效提供支撑。

表 1 《规划》主要内容

七大方面	21 项重点任务	七项重大工程和行动
稳企业稳就业，以创业带动就业	鼓励创办中小企业、支持企业稳岗扩岗促进就业	-
强化企业培育，提升专精特新发展水平	加强优质企业梯度培育、增强企业科技创新能力、提升企业市场竞争力、提升经营管理水平、深化务实交流合作	优质中小企业梯度培育工程、中小企业质量品牌标准能力提升专项行动
加快数智化绿色化发展，推动企业转型升级	加快数智化转型、加快绿色化转型	中小企业数智化转型专项行动
推动协同融通发展，提升产业链支撑能力	推动大中小企业融通发展、推动中小企业集群化发展、提升稳链强链能力	中小企业特色产业集群能力提升工程
强化生产要素供给，筑牢发展基础支撑	加强金融支持、加强人力支持、加强数据要素支持	中小企业融资促进专项行动、中小企业人才服务专项行动
健全中小企业服务体系，助力企业降本提质增效	完善公共服务、提升市场化服务、增强社会化公益服务	中小企业公共服务能力提升工程
强化法律政策保障，改善中小企业发展环境	加大政策支持、优化营商环境、保护合法权益	-

资料来源：根据《规划》整理

《规划》在内容上既注重向新向优，构建促进专精特新中小企业发展壮大机制，推动中小企业梯度成长，推进智能化、绿色化、融合化发展。又注重解决人才短缺、资金不足、权益保护等纾困问题，因企施策、分类推进，助力中小企业行稳致远。

二、国有资本运营公司助力中小企业发展路径

国有资本运营公司助力中小企业发展，要讲究施策顺序，分清轻重缓急。以清欠攻坚为首要抓手，着力盘活资金、畅通现金流，守住经营基本盘，保障市场主体“活下来”；在此基础上同步推动数字化、绿色化转型，持续降本增效、培育新的增长动能，推动发展质量提升，实现“活得好”；最后依托产业集群集聚效应与产业基金资本赋能，打通上下游产业链资源，完善产业配套、构建共生共荣的产业生态，夯实长期发展根基，助力中小企业“活得久”。

（一）清偿拖欠账款

中小企业当前经营比较大的困境就是账款回收艰难。针对这个问题，《规划》提出要深入贯彻落实《关于解决拖欠企业账款问题的意见》，严格执行《保障中小企业款项支付条例》，加大对机关、事业单位和大型企业拖欠中小企业款项的清理力度等，防范化解拖欠中小企业账款。

从制度层面看，政策约束正在持续收紧。修订后的《保障中小企业款项支付条例》自2025年6月1日起施行，明确大型企业应当自货物、工程、服务交付之日起60日内支付款项，且不得以收到第三方付款作为向中小企业支付款项的条件。《关于规范供应链金融业务 引导供应链信息服务机构更好服务中小企业融资有关事宜的通知》（银发【2025】77号）进一步要求，供应链核心企业不得利用优势地位拖欠中小企业账款，不得强制中小企业接受各类非现金支付方式和滥用非现金支付方式变相延长付款期限。2026年9月，《关于加强中小企业回款难问题治理有关工作的通知》（国办发【2026】24号）从健全行业账款支付规则、加强大型企业支付行为监管、规范非现金支付工具、强化资金传导效能和融资支持四个方面提出10条措施，推动解决中小企业回款难问题。当前，政策导向已从单纯的“清欠”转向“防范新增”与“化解存量”并重。财政部在隐性债务问责典型案例通报中，已将“通过国有企业垫资等方式新增隐性债务”列为严厉打击对象，释放了终身问责、倒查责任的明确信号。2025年《政府工作报告》首次将“消化地方政府拖欠企业账款”列为专项债重点用途，2026年1月国务院常务会议进一步要求“统筹安排、尽快下达用于支持清欠的专项债券额度”。

国有资本运营公司助力中小企业发展，当下首要任务是聚焦清欠攻坚，加快清偿拖欠中小企业的账款。目前，中小企业最大的痛点不在于缺少订单，而在于应收账款沉淀带来的现金流危机。作为城市基础设施、保障房等政府投资项目及市政公共服务

类项目的建设运营主体，国有资本运营公司应主动梳理自身及下属企业的应付账款情况，规范支付行为，避免通过供应链金融工具变相延长付款期限。国有资本运营公司可在合规前提下对接地方财政部门的清欠安排，优先清偿纳入摸排名单的历史拖欠中小企业账款。另外，对于应收账款占流动资产比重高的中小企业，国有资本运营公司的清偿节奏，直接影响其续贷能力与用工稳定性。因此，对于这类企业，国有资本运营公司应加快清偿节奏。

（二）完善园区数字基础设施

《规划》提出，要加快数智化发展，推动企业转型升级。健全中小企业数智赋能服务体系，打造中小企业人工智能应用服务链。推动普惠算力赋能中小企业发展，降低中小企业用算成本。

当前，不少地方或园区只注重硬件的开发、建设，不注重软件的开发、建设，特别是数字基础设施的开发、建设。国有资本运营公司完善面向中小企业的数字基础设施建设，需立足产业集群、园区发展实际，坚持硬件筑基与平台赋能并重。

一是聚焦产业集群、园区，升级工业千兆网络、5G 工业专网等通信底座。围绕园区生产车间、仓储物流、质检车间等场景按需部署工业通信网络，保障设备联网、数据采集、远程运维等业务稳定低时延传输，补齐传统园区网络带宽不足、工业场景适配性不强的短板，为中小企业设备上云、产线数字化改造提供可靠网络支撑。

二是在重点集群、园区开发标准化、模块化的数字工具与服务。面向中小企业资金有限、技术团队薄弱的现实痛点，打包推出轻量化、按需订阅的数字化模块，覆盖生产排产、设备管理、质量检测、能耗管控等通用场景，以普惠化数字服务降低转型成本，系统性提升集群内中小企业整体数字化水平。

三是创业孵化园区布局算力调度、数据开放等平台。创业孵化园区统筹建设公共算力资源，实现算力按需调度、按量使用；搭建行业数据开放共享载体，为入驻人工智能中小企业在算法训练、产品测试、场景验证等环节提供全生命周期服务。国有资本运营公司布局公共算力调度、数据开放平台，可采用“基础服务费+增值服务+生态收益+政策补贴”的复合回报机制，兼顾普惠托底中小企业与平台可持续运营。

四是依托产业集群搭建供应链协同数字化服务载体。打通上下游企业订单、库存、物流、对账等信息链路，实现需求实时传递、产能协同调度、物资高效流转，缓解中小企业信息不对称、订单对接难、供应链响应慢等问题。

五是有序开放国资产业应用场景，引导社会资本共同参与投建运营。依托国有资本运营公司旗下园区、厂房、公用设施、配套项目释放真实产业场景，吸引科技服务商、社会资本联合共建数字化平台，以场景牵引技术落地，打通中小企业数字化转型

堵点，夯实产业集群、园区数字化发展底座，助力中小企业加快数智化转型。

（三）强化绿色服务供给

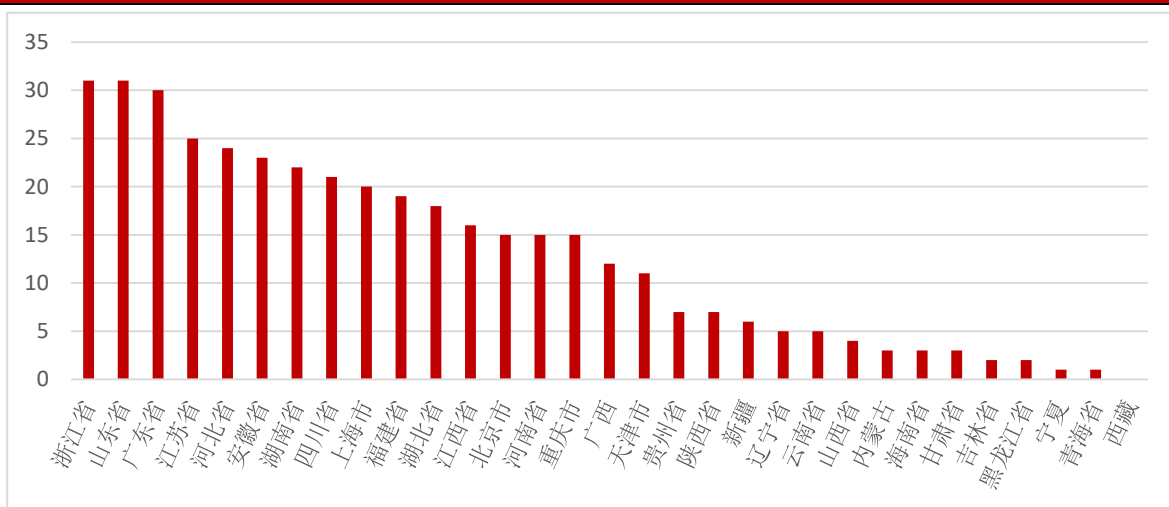
《规划》提出，加快绿色化发展，推动企业转型升级。不少中小企业，特别是传统产业中小企业因受资金缺乏、产品技术含量低等因素影响，不注重绿色化发展。地方国有资本运营公司可推动地方政府将园区中小企业绿色产品纳入政府采购目录，对接银行、保险机构帮助中小企业获取绿色金融支持，引入绿色服务机构为中小企业提供免费节能降碳诊断，配套建设污水处理厂、垃圾处理厂、工业固废处理装置等绿色设施，助推中小企业绿色化转型。

为加快园区绿色建设，推动入园中小企业绿色化发展，平江高新投资集团有限公司作为负责平江高新技术产业开发区（以下简称“平江高新区”）基础设施投融资建设主体，为平江高新区配套建成日处理 1.5 万吨的污水处理厂、日处理能力 220 吨的无害化垃圾处理厂及 1 座危险废物集中收集暂存中心，园区中小企业无需单独投建环保设施，有效节约资金投入、简化环保运维，满足环保合规要求，降低环境风险，实现轻资产落地稳定生产。而且，完善的环保配套夯实园区绿色转型基础，能吸引更多企业集聚园区。平江高新区于 2024 年获评国家级绿色工业园区，并培育出湖南麻辣王子食品有限公司 1 家国家级绿色工厂，形成“园区+企业”双层绿色制造体系。

（四）培育中小企业产业集群

《规划》明确，“十五五”期间国家级中小企业特色产业集群达到 600 个，并提出要大力培育中小企业特色产业集群，引导中小企业向国家高新区等科技园区、工业园区集聚发展。

图 1 截至 2025 年末中小企业特色产业集群分布情况



数据来源：工业和信息化部

2022 年，工业和信息化部进行了第一批“中小企业特色产业集群”名单评选，截至 2025 年末，共有 397 家中小企业产业集群入选“中小企业特色产业集群”名单，离 2030 年产业集群达到 600 个的目标还有一定的差距。

国有资本运营公司可根据所属区域、资源禀赋、产业战略发展规划等，引入一批中小企业，经过一定时间的培育形成产业集群，并在产业集群发展的过程中给予中小企业大力支持，产业集群就能带动当地产业发展。从上图可以看出，中小企业产业集群主要集中在东部和中部地区。对不同区域来说，产业集群的侧重点不一样。东部地区中小企业特色产业集群要强化新兴产业和未来产业前瞻布局，中部地区集群要深入推进技术改造升级和设备更新，西部、东北地区集群要着力提高能源资源综合利用效率和产品精深加工度。对县域的国有资本运营公司来说，可重点培育特色农业、手工业、文化旅游业等中小企业产业集群，促进这些富民产业的发展。

南皮五金机电产业集群由民间小作坊分层培育壮大：依托国有资本运营公司统筹园区配套扶持，助力中小加工企业活下来；依托数字化改造、产学研协同创新，推动企业提质增效活得好；依托共享智造、梯度育企、外贸及金融服务搭建完整产业生态，保障产业集群活得久。一是筑平台、优配套。规划建设“一区三园”省级经开区，完善基础设施，引导小微企业入园集聚，构建完整五金加工配套链条，形成“小规模、大群体”产业格局。二是抓创新、促数绿。建立企业梯度培育体系，联动高校院所共建技术联盟，推进技改与数字化转型，推动产品向高端精密零部件升级，搭建集采、检测公共平台提升竞争力。三是建共享生态、资本赋能。打造共享智造示范园，实现十大资源共享；搭建外贸协同平台与全链条综合服务平台，完善金融、知识产权服务，促进大中小企业融通发展。2025 年 10 月，河北省南皮县五金机电产业集群入选 2025 年度国家级中小企业特色产业集群名单。经过多年的培育和发展，目前，南皮县五金机电产业年产值超 340 亿元，占全县经济总量超 60%¹，带动了当地产业发展。

地方国有资本平台公司在特色产业集群培育过程中，既要抓硬基础设施、完善上下游产业链，补齐关键工艺环节；也要建设一批面向中小企业的综合服务平台；同时做好人才、土地、金融要素保障，构建完整产业生态，才能避免“大群体小规模”的低端发展困境，推动集群向高质量发展升级，同时带动当地产业发展。

（五）以自有资金参与现有投资基金

《规划》提出，要高效用好创新创业领域各级政府投资基金，带动更多耐心资本投向种子期、初创期中小企业。要大力发展创业投资，设立国家中小企业发展基金二期，带动社会资本投早、投小、投长期、投硬科技。

¹ 数据来源于人民网河北频道《河北沧州再添两个国家级产业集群》。

在此政策导向下，国有资本运营公司可围绕市级、省级国有资金的引导作用，作为 LP 以自有资金参与或参股现有投资基金，重点投向符合当地产业发展目标的专精特新中小企业。

为撬动社会资本支持漳州高新技术产业开发区（以下简称“漳州高新区”）产业发展，赋能国资国企高质量发展，2024 年 2 月，漳州高鑫产业投资母基金管理合伙企业（有限合伙）（以下简称“高鑫母基金”）在基金业协会完成备案，基金规模 50.1 亿元。漳州高新区首支母基金正式启动投资运作。漳州高新区创业投资有限公司作为 LP 参与基金投资，投资围绕漳州“9+5”重点产业集群布局，紧扣漳州高新区战略发展规划产业，重点投向符合漳州高新区产业发展目标的领域，投资方向集中于新能源、新材料、大健康、生物医药、智能制造等新兴产业，投资企业以“专精特新”中小企业、“小巨人”企业、高新技术企业、科技型中小企业、创新型中小企业等为主，且大多处于成长阶段。截至 2025 年末，高鑫母基金在投 4 支子基金及 2 个股权直投项目，其中 2 个股权直投项目投资对象分别为“专精特新”中小企业和“小巨人”企业。

三、《规划》启示

国有资本运营公司助力中小企业高质量发展，需构建“短期纾困、中期支持、长期培育”分层递进的支撑体系，形成“短期稳生存、中期强能力、长期育生态”的全周期支持格局，可从以下 5 个方面以多元举措支持和赋能中小企业：

一是优先推进账款清欠，守住现金流底线。全面摸排自身及下属企业应付中小企业账款台账，严格落实《保障中小企业款项支付条例》，规范付款行为，严禁借供应链金融变相延期支付；在合规前提下对接地方财政、专项债清欠工作，优先清偿存量拖欠款项，严防新增拖欠，缓解中小企业应收账款沉淀问题，稳定企业经营与用工。

二是完善园区数字基础设施，赋能数字化转型。立足产业园区、集群实际，坚持硬件与平台并重：升级工业千兆、5G 工业专网等通信底座；搭建标准化数字化工具、供应链协同平台；在孵化园区布局数据开放平台；有序开放国资应用场景，联合社会资本共建数字化服务载体，降低中小企业数字化转型门槛。

三是配套建设园区绿色基础设施，供给绿色公共服务。配套建设污水处理、垃圾处置、危废暂存等园区环保公共设施，让入园中小企业不用单独自建环保工程，实现轻资产落地；对接绿色金融机构、第三方节能诊断服务商，推动园区企业绿色产品纳入政府采购，助力企业满足环保合规、开展节能降碳改造。

四是牵头培育特色产业集群，完善配套与公共服务体系。结合区域资源禀赋规划产业方向，引导中小企业入园集聚；统筹完善水电路、环保等硬件配套，补齐产业链关键环节；搭建检验检测、原材料集采、外贸、法务等公共服务平台；建立“科技型中小企业—高新企业—专精特新—小巨人”梯度培育体系，促进大中小企业融通。

五是用好基金工具撬动社会资本，强化长期资本赋能。以 LP 身份合规参与或参股产业母基金，围绕区域重点产业布局，引导基金投早、投小、投硬科技，重点投向专精特新、高新技术类中小企业；发挥国有资本杠杆效应，吸引社会耐心资本进入，完善中小企业长期融资渠道。

综上，对照中小企业高质量发展《规划》部署，国有资本运营公司助力中小企业发展，应坚持施策顺序、分层推进，构建“短期稳生存、中期强能力、长期育生态”的全周期赋能体系。以账款清欠化解现金流风险，以数字、绿色园区配套降低转型门槛，以产业集群培育与产业基金资本赋能完善产业生态。依托园区基础设施建设、公共服务平台打造、产业资本引导等手段，发挥国有资本运营公司的载体与杠杆作用，分类施策助力中小企业纾困、转型与成长，推动产业集群提质升级，服务实体经济高质量发展。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公资信，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。