

制造业体制机制改革与政策调整

“中国制造业体制机制改革与政策调整研究”课题组

摘要：中国制造业的发展取得了举世瞩目的成就。目前中国制造业转型升级进入了改革深水期和关键机遇期，但中国从制造大国走向制造强国还面临体制机制障碍和政策的不完善，亟需进行制造业体制机制改革和政策调整。中国制造业体制机制改革要以新型工业化为引领，坚持市场化方向，释放制造领域劳动、知识、技术、管理、资本的活力。借鉴制造强国发展的经验与启示，未来我国应进一步完善市场竞争政策、金融政策、财政和税收政策、创新政策、人才政策、中小企业政策、对外开放政策，为制造业的发展创造良好的市场环境和制度环境。

关键词：制造业发展；国际经验；体制机制改革；政策调整

中图分类号：F4 **文献标识码：**A

Reform of the System and Policy Adjustment on Chinese Manufacturing Industry

The Research Group for Reform of the System and Policy Adjustment on Chinese Manufacturing Industry

Abstract: The Chinese manufacturing industry development have made remarkable achievements. Now it is on the key stage facing transformation, upgrading and special opportunity. However, there are structural and institutional obstacles and imperfect policies, adverse to the transformation from big to powerful manufacturing industry, so it is urgent to conduct the system and mechanism reform and policy adjustment. The reform of the system of manufacturing industry should take the new industrialization as the lead, persist the market direction, and release the activity of labor, knowledge, technology, management and capital of the manufacturing field. Learning the experience and enlightenment from the developed countries, the whole policy system, including the market competition, fiscal, financial and tax, innovation, talent, small and medium-sized enterprises, and opening to the outside world policies, should be further improved, in order to create a good market environment and institutional environment for the development of manufacturing industry.

Key words: development of manufacturing industry; international experience; reform of the system; policy adjustment

一、中国制造业发展的经验与存在的问题

（一）中国制造业发展的成功经验

新中国成立 60 多年来特别是改革开放以来，

中国已建立起完善的和具有国际竞争力的现代制造业体系，在世界制造格局中占有举足轻重的地位。制造业规模跃升世界第一，制成品出口全球居首，吸引外资居世界前列，创新能力持续增强、

收稿日期：2015-06-12；修回日期：2015-06-23

本文由《中国制造业体制机制改革与政策调整研究》《制造强国战略研究·综合卷》改写

本刊网址：www.enginsci.cn

世界级大企业不断涌现。总结中国制造业发展的成功经验，主要体现在坚持改革开放战略，保持稳定的社会经济环境，建立完善的公共基础设施，发挥地方政府的积极性，高度重视创新和科技进步等几个方面。

（二）制造业体制机制存在的突出问题

尽管改革开放 30 多年来我国制造业取得举世瞩目的成就，但是体制机制在许多方面仍然制约着制造业的发展。制造业体制机制存在的突出问题主要体现在：宏观决策和统筹协调机制不完善，政府对制造业的行政干预仍然过多，要素市场扭曲导致资源流向收益更高的非制造业行业，公平竞争的制度环境不健全以及尚未形成有利企业创新发展的制度环境。

（三）中国制造业政策体系存在的突出问题

制造业产业政策虽然对于制造业整体增长和优化产业结构、推动重大装备领域技术突破、从整体上提升产品质量和企业效益等方面发挥了积极作用。但总体来看，由于产业政策体系不尽完善、产业政策工具不尽合理，导致制造业产业政策作用发挥不足。中国制造业政策体系存在的突出问题主要表现在：产业政策具有较强的“选择性”特征，产业政策体系间缺乏系统性和协调性，制造业技术创新政策的效果不理想，财政政策工具的使用有待优化，资金使用上依然存在安排分散重复、管理不够科学透明、资金使用效益不高等问题。税收政策缺乏针对扶持本土制造业优势企业成长壮大的措施安排，税收政策促进制造业发展的功能有待完善。民营企业尤其是中小企业融资环境仍没有根本改善，融资难的问题突出，金融政策促进中小企业发展的作用有待加强，现有的国际投资政策不能有力支撑制造企业整合全球资源。

二、中国制造业体制机制改革的重要意义

（一）中国制造业进入“由大到强”的阶段

改革开放以来中国制造业的发展分为“由小到大”和“由大到强”两个阶段。这两个阶段在发展环境、发展条件方面存在显著的变化。发展环境方面，宏观经济从接近 10% 的高速增长进入中高速

增长的“新常态”；资本从改革开放之初的短缺转变为相对比较充裕；产业呈现融合化趋势。在发展条件方面，资源禀赋条件由宽松趋紧，低廉的劳动力、土地不再是无限供给，生态环境已经难以持续；中国制造业的技术水平在许多方面缩小了与发达国家的差距，正在向技术前沿逼近。中国制造业进入“由大到强”的阶段，需要体制机制相应进行调整和转变。

（二）制造业体制机制改革和政策调整的紧迫性

中国制造业发展的体制机制与政策有效地促进了制造业的高速增长和国际竞争力的提高，但是原有体系也存在各种问题，特别是中国制造业发展环境、发展条件和发展目标的变化，使改革与调整成为制造业良性发展的必需。顺应发展环境的改变、突破传统要素禀赋优势减弱的障碍、缓解重化工业粗放发展与环境约束的矛盾、抓住新工业革命战略机遇期、适应从技术模仿向技术前沿逼近转变等方面都迫切需要制造业体制机制和产业政策的调整。

三、制造强国发展的主要经验与启示

研究主要制造强国制造业发展的成功经验，探究政府在制造产业发展中发挥的作用，对中国制造业“由大到强”的体制机制改革和政策调整具有重要的借鉴意义。

（一）制造强国产业政策的特点

美国、德国、日本、韩国在不同的制造领域处于世界领先地位。其中美国和德国是最早一批实现“赶超”的国家，日本和韩国是过去几十年间新成长起来的制造业强国。这些制造强国产业政策的共同点是：①政策具有系统性，为产业的提升提供相应的配套措施；②政策具有连贯性，对整个制造业商业环境发展有着显著的积极影响；③政策具有前瞻性，能够有助于产业规避风险，最终提升制造业整体解决新问题的能力；④政策具有灵活性，使得政策留有余地兼顾不确定性，更重要的是在保证政策得以顺利实施的同时，能够巧妙地避开政策的不利影响；⑤政策具有针对性，能够对现实中存在的问题有直接的作用力。面对制造业众多领域，各个制造强国都有针对性地扶持关键行业，并对重点企

业提供政策支持。

（二）制造强国发展经验的启示

作为国际领先的制造强国，虽然美国、德国、日本和韩国四个国家始终坚持资本主义的国家制度，坚持市场在产业发展中的主导作用，但是，在本国制造业发展的不同历史阶段，各个国家都会通过法律法规、财政、金融等方面的政策，间接甚至直接干预制造业的发展，从而保持本国制造业在全球的领先地位。

总结制造强国发展的经验，主要体现在：加强对产业发展战略的把握和规划，强调对基础研究和教育人才的直接支持，加强对中小企业的扶持和引导，增强对竞争环境的构建和维护，加大对产业集群的打造和推动，重视对非政府组织的引导与合作。

四、中国制造业体制机制改革的总体思路 and 重点

目前，中国制造业转型升级进入了改革深水期和关键机遇期，制造业发展的质量和可持续性有待进一步巩固提升，建设制造强国任重道远。可以肯定的是，作为中国市场化和对外开放程度最高、国际竞争力最强的行业，制造业体制机制改革必将产生积极的示范效应，带动全面深化改革各项目标和任务的实现。

（一）改革目标

总体而言，进入制造强国阶段，制造业发展要从追求速度向追求质量转变，从规模扩张向结构优化转变，制造业体制机制改革及相关政策调整也要服从于制造业从大到强的转变，服务于达到制造强国特征的要求。为此，要通过进一步深化改革和扩大开放，不断完善中国制造业的体制机制，确保要素活力充分释放，加快实现发展方式转变，确立公平竞争的市场规范，建立高效的服务体系，完善制造业发展的政策体系和与国际接轨的政策工具，形成科学、民主、公开、透明的决策机制，从而为建成“规模领先、创新引领、结构优化、效益良好、具有持续发展能力的制造强国”提供良好的发展环境和有力的制度支撑。

（二）改革的总体思路与基本原则

中国制造业体制机制改革要以新型工业化引领，坚持市场化方向，释放制造领域劳动、知识、技术、管理、资本的活力。要着力贯彻落实中国共产党第十八次全国代表大会和中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议精神，积极推进制造业体制机制改革的理论研究和实践创新，为加快推进中国制造业由大转强提供有力的制度支撑和组织保障。

中国制造业体制机制改革要坚持以下基本原则：一要以高质量的实体经济夯实“中国梦”的物质基础；二要充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用；三要全面深化改革与加快构建新型开放体系并举，以开放促改革、促发展；四要强化创新，以创新驱动制造强国；五要正确处理工业文明与生态文明的关系，在建设制造强国、使人民充分享受工业化成果的同时，以更加坚实、有力的步伐，超越工业文明，跨入生态文明的崭新境界。

（三）改革重点

按照党的十八届中央委员会第三次全体会议提出的全面深化改革的总体要求和目标方向，为加快建设制造强国，制造业体制机制改革要着力在以下重点方面和领域实现突破：以深化国有经济改革为突破口，打造充分竞争、充满活力的市场主体；加快转变政府职能；深化要素价格形成机制改革，建立完善要素市场体系；实行“负面清单”管理模式，构建公平竞争的市场环境；加快生产性服务业开放发展，带动“中国制造”提质转型；明确行业协会的定位和作用，完善制造业中介组织体系；改进人才引进培养机制，加快中国特色的制造文明建设。

五、完善中国制造强国战略的政策体系

制造强国政策体系包括三个层次：第一层次是制造强国国家战略，主要是明确制造业的发展目标、方向和重点领域，作为制造业发展的纲领性文件发挥对企业及相关研究机构、协会的引导作用；第二层次是关键领域政策，主要是为在新的目标、环境和条件下制造业由大做强创造良好的市场环境和制度环境；第三层次是各行业政策，即针对重点行业的固有特征和面临的特殊性问题所采取的差异化政

策。制造强国政策体系是由针对关键领域的横向政策（功能性政策）与针对具体行业的纵向政策构成的矩阵式体系。

（一）市场竞争政策

减少对市场的直接干预，消除市场准入中的所有制与企业规模歧视，修订完善法律法规，加强法律法规的执行，加快制定《反垄断法》的实施细则与指南，加快行政性垄断行业的改革。

（二）金融政策

实施稳健的货币政策，抑制泡沫经济发展和实体经济的空心化；推动利率市场化进程，使利率能够真正反映资金的供求关系和市场资金借贷成本；加快金融体系的完善，形成支持创新、创业的良好环境。

（三）财政和税收政策

积极推进税制改革，与环境保护有关的收费项目改为税收并逐步扩大适用范围；改革现行优惠政策，推行鼓励创新、技术改造、节能环保为主的普惠型税收优惠，推广税收优惠方式。将对特定产业、技术路线和企业的选择性补贴转变为普遍性补贴；财政补贴的重点由生产环节转向研发、设计环节，由供给端转向需求端；规范补贴规模与范围，取消不符合世界贸易组织（WTO）《补贴与反补贴协议》绝对禁止条款的补贴；完善产业补贴的法律、法规、政策及具体制度建设；完善政府采购政策。

（四）创新政策

加大对基础研究和关键应用技术的公共投入；加强公共技术服务平台建设；促进创新中介机构发展、发挥中介机构的重要作用；完善创新网络建设；加强知识产权保护；继续支持企业的技术改造。

（五）人才政策

改革和完善我国教育体系，根据市场需求调整高等教育的专业设置，进一步加强高等职业教育，对大学毕业生进行毕业前实践能力培训；加大对农民工培训的投入；大力发展专业化教育培训机构；继续加强对海外高层次人才的引进；推行高校在校内休学制度、教职工留职制度，鼓励教师和学生创新创业；改革国有企业经理人的选拔和激励机制，使职业经理人成为管理者的主体。

（六）中小企业政策

完善中小企业服务体系，建设专业的、覆盖广泛的、公益性的、综合性的中小企业服务机构，加强中小企业服务机构从业人员的培训；解决中小企业融资难的问题，帮助金融机构分担向中小企业融资的风险，建立中小企业征信体系；借鉴美国、日本等发达国家促进中小企业技术创新和产业化的小企业创新研究资助计划（SBIR）政策经验，资助先进制造业领域中小企业的技术创新、研发成果的产业化以及参与商业化潜力较大的公共科技项目。

（七）对外开放政策

鼓励本国企业走出去融入全球生产网络和创新网络，充分利用全球资源提高我国制造业的创新能力和产业竞争力。加快《对外投资法》《中国跨国公司法》等对外投资法律的立法工作，成立综合性的海外投资管理机构，对境外投资实行全口径管理；改革外汇管理制度，大幅度压缩外汇汇出的审核周期；完善对外投资服务体系；调整“引进来”的产业政策，对中国制造业国际直接投资实行国民待遇；以制定实施负面清单为核心，加快建立完善的现代市场体系、公开透明的市场规范和统一的市场监管体系。