

实施中国制造强国战略的政策体系研究

江飞涛

(中国社会科学院工业经济研究所, 北京 100836)

摘要: 实施制造强国战略, 中国迫切需要调整当前产业政策模式, 以功能性产业为主来构筑实施中国制造强国战略的政策体系。在这个政策体系中, 市场居于主导地位, 政府的作用是增进市场机能, 扩展市场作用范围, 并在公共领域补充市场的不足, 让市场机制充分发挥其决定性作用。具体而言, 实施制造强国战略需要政府从深化体制改革、强化制造业技术创新体系等方面积极作为。

关键词: 制造强国; 政策体系; 功能性产业政策

中图分类号: F420 **文献标识码:** A

The Policy System for Implementing the Strategy of Chinese Manufacturing Power

Jiang Feitao

(Institute of Industrial Economics of CASS, Beijing 100836, China)

Abstract: To implement the strategy of manufacturing power, China is urgent to adjust current industrial policy to give priority to functional industry policy to construct the policy system. In the policy system, market occupies a dominant position, and the role of government is to make the market fully playing the decisive role through improving market functions, expanding market scope and making up for the inadequacy of the market in public domain. Implementing the strategy of manufacturing power, the government needs to play a positive role in the key areas including deepening the reform and strengthening the innovation system of manufacturing technology.

Key words: manufacturing power; policy system; functional industry policy

制造业的兴衰印证了大国的兴衰, 没有强大的制造业, 就不可能成为经济大国和强国。中国制造业发展面临前所未有的挑战, 而现行的产业政策模式已不利于制造业的转型发展与国际竞争力提升。一方面, 中国制造业粗放式规模扩张的发展方式越来越难以为继, 在国际市场上传统的低成本竞争优

势正在逐渐散失; 另一方面, 新工业革命背景下, 各国政府尤其是发达国家政府正在制定实施相应战略与产业政策, 试图占领未来产业发展的制高点, 强化其制造业竞争优势, 重塑其在全球制造业的领先地位, 这为中国制造业实现由大变强的转变带来前所未有的压力。而当前以直接干预微观经济、扭

收稿日期: 2015-05-22; 修回日期: 2015-06-28

作者简介: 江飞涛, 中国社会科学院工业经济研究所, 副研究员, 主要研究方向为产业经济与产业政策; E-mail: jiangfeitao@163.com

本刊网址: www.enginisci.cn

曲资源配置为特征选择性的产业政策模式，在一定程度上阻碍了经济效率的提升，且不利于激励创新，不利于中国制造业应对挑战、实现转型升级与提升国际竞争力^[1]。实施制造强国战略，中国迫切需要调整当前产业政策模式，转为制定和实施更为科学、合理、有效的产业政策体系。

一、以功能性产业政策构建制造强国战略的政策体系

功能性产业政策是“市场友好型”的产业政策，以“完善市场制度，补充市场不足”为特征。换言之，在功能性产业政策中，市场居于主导地位，政府的作用是增进市场机能，扩展市场作用范围，并在公共领域补充市场的不足，让市场机制充分发挥其决定性作用。功能性产业政策旨在保护有利于提高产业竞争力的市场制度与市场环境^[2]，功能性产业政策的重点在于为市场机制充分发挥其决定性作用提供完善的制度基础，强化保持市场良好运转的各项制度，建立开放、公平竞争的市场体系，培养人力资本以适应产业结构演进与经济发展对高技能劳动力的需求，支持科学研究与技术创新等方面。功能性产业政策尤为注重促进企业创新与能力建设，特别强调通过完善有利于创新的市场制度与市场环境，构建科技信息交流与共享平台、技术转移平台、科技成果评估与交易平台和产学研合作创新平台等科技服务公共平台，通过对创新活动的普遍性支持来促进企业、产业乃至整个国民经济的创新能力和竞争能力。

对于当前中国而言，在经济新常态与新工业革命背景下，实施制造强国战略迫切需要逐渐放弃选择性产业政策，并转为功能性产业政策。这是因为在经济新常态与新工业革命背景下，制造业发展面临高度的不确定性，选择性产业政策已经不再具备进一步实施的基本前提条件。产业结构调整与转型升级必须充分发挥市场机制的决定性作用，而市场机制能否充分发挥其决定性作用取决于政府是否能为之提供良好的市场经济制度框架。对于当前中国而言，构建功能性产业政策，就是要从政府替代市场、干预市场的政策模式，转到政府增进与扩展市场、弥补市场不足的政策模式上来。

二、制造强国战略政策体系的基本框架

（一）指导思想

准确把握经济发展新常态，紧紧抓住新一轮科技革命和产业变革的历史机遇，围绕提高工业发展质量和效益这个中心，积极破除制约我国工业发展的体制、机制和政策障碍，着力解决技术制高点掌控不足、生态环境破坏严重和创新能力不足等突出问题；全面深化改革，加快转变政府职能，积极稳妥推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，建设统一开放、竞争有序的市场体系，使市场能在资源配置中充分发挥其决定性作用并更好发挥市场作用；着力提升劳动者素质，培养发展先进制造所需的各层次人才；推动新一轮高水平对外开放，鼓励企业“走出去”开发共享全球资源；加快建设创新型国家，深化科技体制改革，营造有利于大众创业、万众创新的制度和政策环境，培育发展战略性新兴产业；推进信息化和工业化深度融合，加快发展生产性服务业，促进传统优势产业转型升级；加强工业基础能力，大幅度提高工业的创新能力，增强我国企业在全价值链中的控制力，提升全球分工地位。将工业发展建立在创新、精益、高效、清洁、包容、可持续的基础上，重塑工业新的国际竞争优势和形成日益强大的国家竞争优势，推动中国实现由“工业大国”向“工业强国”的历史性跨越。

（二）基本原则

首先，坚持市场主导原则。处理好政府与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用。产业结构调整与转型升级，必须发挥市场机制的决定性作用，无论是技术路线选择、新产品的开发、产业化、商业化模式选择，还是产业升级的方向、工业发展新的增长点都应该如此。其次，坚持创新驱动的原则。创新是产业发展的源动力，是产业提质增效、可持续发展的关键。加快建设制造业创新体系，建立健全鼓励原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新的体制机制，完善有利于创新的制度环境。

（三）政策制定的规则

制定与实施功能性产业政策，应遵循以下规则。第一，分析特定领域的市场机制能否充分发挥作用。如果市场机制能充分发挥作用，则不需制定政策进

行调整。如果市场机制受到阻碍，则应该分析造成市场机制不能有效发挥作用的原因及存在的具体问题。第二，如果是现有体制和不适当的政府干预阻碍了市场机制的有效作用，那么产业政策就需要考虑改革现有体制中的缺陷，完善市场制度或消除不适当的政府干预。第三，如果不是体制问题或政府不当干预的问题，则应该考虑市场主体的自主协调能否解决这一问题，如果能则不需要政策干预。第四，如果市场主体的自主协调行为不能解决问题，政策部门则需要考虑提供协调机制以促进市场主体选择合适的行动，妥善解决经济运行和产业发展中存在的实际问题。第五，如果市场主体难以解决问题，政策部门则可以考虑制定相应政策或者构建相应机制，以补充和完善民间部门的自发协调机制。

（四）政策体系的构成

制造业强国政策体系应由三个部分组成。第一个部分是制造强国战略性纲要，主要说明实施制造强国战略的国内外环境、实施制造强国战略的现实意义、强国战略的目标、制造强国战略的路径与政策的基本思路和总体行动框架等。第二个部分是关键领域政策，这部分政策主要是功能性政策，主要是为制造业的转型发展与竞争力提升创造良好的市场环境 with 制度环境。第三个部分是各行业政策。当前，关键领域的改革滞后已成为实施制造强国战略的重要障碍，这些关键领域政策的调整和完善也就成为实施制造强国战略的当务之急。

三、制造强国政策体系的关键领域

（一）深化健全市场环境的体制改革

继续深化国有企业改革，大力发展混合所有制。完善主要由市场决定价格的机制，加快推进能源、资源及其产品价格形成的市场化改革。强化环境保护法律法规及其执行机制，积极推广排污权交易机制。加快垄断性行业改革，打破行政性垄断，在自然垄断行业的可竞争环节引入竞争机制。在市场准入方面实施负面清单管理和以资源节约、环境保护、质量安全、劳动者权益保护为主的准入标准。在投资、生产经营活动等领域，大力减少行政审批事项，禁止变相审批。在企业登记、申请立项、税收收费标准、政府采购、财政补贴和土地使用等方面，确

保不同类型企业享有同等待遇。

（二）强化制造业技术创新体系

构建以企业为主体，以市场为导向，以大学、科研院所和企业化技术研发机构为支撑的制造业创新体系。充分发挥大型骨干企业的科技资源整合能力，调动广大中小企业的创新活力。依托中国“先进制造创新基金”，加大对关系我国制造业整体生产效率和国际竞争力提升的前沿技术和关键技术的研发、工程化和商业化的资金扶持力度；统筹推进重大科技成果的产品技术创新、工艺创新和商业模式创新；鼓励企业之间、企业与大学和科研院所合作承担基金项目。设立“国家工业技术研究院”，集聚高端应用技术研发人才，创新科研管理体制，加强针对重点产业、新兴产业和重点产业集群的共性技术攻关与服务。加快完善大型科技工程与设施、科技数据与信息平台、自然科技资源服务平台、国家标准、计量和检测技术平台等科技基础设施，鼓励骨干企业和产业联盟建设工程数据库，建立科技基础条件平台的共享和开放机制。加强工艺技术的创新与扩散应用。大力支持骨干企业依托其现代化工厂进行工艺技术创新和生产管理创新。设立“先进制造技术扩散应用项目”，以技术培训和技术咨询等方式促进先进制造技术推广应用。促使标准制定与科研、开发、设计、制造紧密结合，协同推进标准的培育、制定和产业化，鼓励国内标准的优先采用。鼓励各类创新主体积极参与国际标准制定，推动我国技术标准成为国际标准。加强知识产权保护和主要针对中小企业的知识产权诉讼服务。加强知识产权战略性部署，大力支持企业申请海外发明专利，特别是基础专利。

（三）完善推动制造业发展的金融体系

积极稳妥推动利率市场化进程，使利率真正反映资金的供求关系。加快社会信用体系建设，深入推进小微企业信用体系建设。逐步放松银行业等金融服务行业的准入管制，鼓励更多民间资本进入金融领域，发展社区银行、区域性银行。健全多层次资本市场体系，推进股票发行注册制改革，发展并规范债券市场，为制造企业直接融资提供多种渠道。大力发展风险投资基金、创业投资基金和私募股权投资基金，拓宽其资金来源，促进资金汇聚渠道多

样化。鼓励金融创新,丰富金融市场层次与产品,积极发展面向小微制造企业的融资租赁、知识产权质押贷款、信用保险保单质押贷款、众筹和互联网金融等新型金融服务。

(四) 优化支持制造业转型发展的财税政策

完善财政资金投入方式,设立中国“先进制造创新基金”,统筹支持制造技术研发、产业化及企业技术改造。规范财政补贴制度,提高补贴透明度,补贴重点由投资、生产环节转为研发创新、节能环保与消费环节。加快完善和实施《政府采购法》实施条例及相应制度,充分利用《政府采购协议》(GPA)在国防采购、医疗、中小企业产品、市场竞争前沿技术研发合同、创新产品首购(首台/套)等领域的例外条款,支持企业创新发展。降低综合税费负担水平,改善制造企业经营环境,取消不合理收费,从选择性税收优惠政策转向普适性减税政策;采用加速折旧、投资税额抵扣、亏损结转、费用扣除、提取风险基金等间接税收优惠方式,鼓励企业创新与研发、技术改造、节能与环境保护投资。加快落实资源税改革,尽快将煤炭及其他非金属矿原矿、铁矿及其他金属等具备条件的税目改为从价计征;开征独立的环境税,将目前与环境保护有关的收费项目改为税收,逐步提高环境税税率;调整进口关税优惠政策,对国内企业已经具备研制生产能力的重大技术装备和产品不再给予减免优惠。

(五) 进一步营造中小企业发展环境

着力完善中小企业服务体系,加快建设专业化、覆盖广、公益性、综合性的中小企业服务机构和信息平台,培育一批专业素质高、服务意识强的中小企业服务队伍,完善中小企业服务平台和服务内容,建立有效的服务机构运行机制。多渠道破解中小企业融资难、融资贵问题。鼓励股份制银行和商业银行针对中小企业开展金融产品创新,降低中小板、创业板发行上市和债券市场融资门槛,设立政策性中小企业信用担保基金和风险补偿基金。实施分阶段的中小企业创新扶持政策,优化中小企业科技项目申报流程,统筹对中小企业科技创新的研发支持和产业化支持,由各部委对相应领域的中小企业和创业企业提供资金支持和优先政府采购。简化企业创办流程,加强创业培训与辅导。重点培育和支持

一批具有较强创业辅导服务功能、运作规范的创业示范基地,鼓励各种类型的创业孵化机构发展。积极鼓励学术创业和海外人才创业。继续加大国家创业投资引导基金对高科技创业的投资力度。

(六) 推进制造业新一轮全方位高层次对外开放

全面深化外资准入、外汇管理、海关监管、检验检疫管理体制,清理中介服务和收费,压缩外汇汇出审核周期,提高贸易便利化水平,降低出口企业运营成本。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式,完善投资并购审查机制,推动关键技术、重大装备的引进与联合开发。实施国家品牌战略,培育一批制造业国际知名品牌和跨国公司,带动技术、要素、商品、服务、文化全方位输出,全面提升整合全球资源的能力。依托“海外民生工程”建设,加强专业驻外政府服务机构建设,积极鼓励为企业境外业务提供法律、会计、信息咨询等服务的社会中介机构和金融机构的发展。适时调整优化自由贸易区战略,以推动双边、多边、区域、次区域开放合作为出发点,积极推进投资自由化、政府采购、环境保护、知识产权、跨境电子商务、原产地规则等新议题谈判,不断拓展对外经贸合作新渠道。深入研究全球价值链分工及贸易增加值统计,形成我国贸易增加值的计算方法、统计标准和管理体系。

(七) 着力培养多层次现代制造业人才

鼓励职业技术学院与企业紧密合作培养高素质的技能型技术工人,强化在职技术技能人才的培训,提高制造业整体技术工艺水平。完善和落实社会保障制度和劳动争议解决机制,切实保护劳动者合法权益。强化企业安全生产基础建设,全面推进安全生产标准化工作,提高企业安全生产管理水平。基于多层次的高等教育体系,依托一流大学或新设筹建的专业高端工程学院,培育与先进制造相适应的科研人才和知识型员工。依托重大科研项目和建设项目,加大学科带头人和领军人才的培养力度。拓宽海外人才引进渠道,积极引进海外高端人才和紧缺人才。营造有利于企业家大量涌现、健康成长的良好市场环境,鼓励更多的人才创业。完善人才激励和评价机制,鼓励企业使用股权激励、知识产权共有等方式,激发高端人才的积极性。

（八）创新战略制定与实施的体制机制

成立“国家制造业发展领导小组”，由国务院领导同志担任组长，国务院相关部门和有关单位参加，统筹协调制造业发展和改革、制造业部门间管理机制以及产业政策、财税政策、金融政策的一致性，强化顶层设计，整合调动中央、地方和社会各方面资源，解决重大问题。“国家制造业发展领导小组”办公室设在工业和信息化部，承担领导小组的日常工作。“国家制造业发展领导小组”下设“中国制造战略专家咨询委员会”，负责中国制造强国

战略及配套政策的研究和咨询工作，对《中国制造2025》战略实施中遇到的重大问题组织调研，对战略和政策实施效果进行评估，并提出修改建议，形成战略和政策动态调整优化机制。

参考文献

- [1] 江飞涛，李晓萍. 中国产业政策取向应做重大调整 [N]. 东方早报·上海经济评论, 2012-11-13(04).
- [2] Aiginger Karl, Sieber Susanne. Towards a renewed industrial policy in Europe [R]. Strasbourg, France: European Commission, DG Enterprise, 2005.