

# 战略性新兴产业政府引导方式创新研究

韦结余, 薛澜, 周源

(清华大学公共管理学院, 北京 100084)

**摘要:** “十二五”以来, 我国战略性新兴产业取得了长足发展, 对于转变经济增长方式、调整产业结构、稳定经济增长发挥了重要作用, 但仍然存在产业关键核心技术缺乏、资源配置分散、体制机制不完善、配套设施发展滞后等问题。“十三五”期间, 战略性新兴产业的引导方式需要进行创新, 要改变以政府为主导的传统发展模式, 建立以“市场为主导, 政府引导”的新型发展模式。总体来看, 战略性新兴产业的发展应该运用新的创新治理工具, 完善战略性新兴产业治理体系建设, 推进战略性新兴产业创新能力建设, 促进“十三五”时期战略性新兴产业的发展。

**关键词:** 战略性新兴产业; 政府引导; 创新治理体系; 创新能力; 创新治理工具

**中图分类号:** F4      **文献标识码:** A

## Study on the Innovation in Government Guidance of Strategic Emerging Industries

Wei Jieyu, Xue Lan, Zhou Yuan

(School of Public Administration, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

**Abstract:** China's strategic emerging industries have made considerable progress in terms of playing an important role in the transformation of economic growth, changing the industrial structure, and stabilizing economic growth since the 12th Five Year Plan. But there are still some problems such as the dearth of core technologies, how allocated resources are dispersed, institutional mechanisms remain inadequate, supporting facilities lag behind. In the 13th Five Year Plan, it is necessary to make innovation in the support methods of strategic emerging industries, changing the traditional government-led development model, setting up the new development model of “market-led government guidance”. Overall, the new approach should use innovative management tools, improve the strategic emerging industries governance system, and promote innovation capacity building to promote the development of strategic emerging industries.

**Key words:** strategic emerging industries; government guidance; innovation governance system; innovation capacity; innovation management tools

### 一、战略性新兴产业发展总体状况

国务院 2010 年颁布《关于加快培育和发展战

略性新兴产业的决定》以来, 我国战略性新兴产业快速发展, 部分领域关键技术取得集群性突破, 区域集聚态势也初步呈现, 政策环境不断完善, 市场

收稿日期: 2016-05-20; 修回日期: 2016-06-27

作者简介: 韦结余, 清华大学公共管理学院, 博士后, 研究方向为产业创新与科技政策; E-mail: weijieyu198431@163.com

基金项目: 中国工程院重大咨询项目“‘十三五’战略性新兴产业培育与发展规划研究”(2014-ZD-7); 国家自然科学基金项目(71233005)

本刊网址: www.enginsci.cn

逐步成熟，逐渐成为调结构、转方式、惠民生的重要力量，对经济社会全局和长远发展产生了重大的引领带动作用。

### （一）战略性新兴产业发展迅速，成为引领经济增长的重要力量

“十二五”以来，各省市积极部署战略性新兴产业，在国内生产总值（GDP）增速、工业增加值、固定资产投资增速等主要经济指标均出现回落的背景下，战略性新兴产业依然保持较好发展态势，产业总规模有了较大比例提升，在稳增长、转方式等方面发挥着越来越重要的作用，已经成为创新驱动的主要推动力。2015年战略性新兴产业七大行业总体增速约是GDP增速的两倍，战略性新兴产业增加值占GDP的比重达到了8%。在总体经济形势下滑的背景下，战略性新兴产业的发展已成为区域经济的主要增长点和重要支撑。

### （二）部分领域关键技术取得突破，成为产业发展的主要推动力

“十二五”期间我国战略性新兴产业部分领域关键技术取得了突破，引领和带动战略性新兴产业发展。一批技术达到了国际领先水平。例如，新一代信息技术产业不断抢占技术制高点，2014年1月，TD-LTE-Advanced被国际电信联盟确定成为4G国际标准，正式成为两个4G国际标准之一。轨道交通装备技术体系不断发展，拥有了一大批核心技术装备，国产化率超过80%，构建了中国列车运行控制系统（CTCS）技术体系。高速铁路技术和产品已达世界领先水平，城际铁路技术日趋完善，城轨交通等新技术不断推出应用。

### （三）产业集聚优势初步显现，应用示范工程有效推动了市场化进程

2012年，率先在广东、江苏、安徽、湖北、深圳等四省一市开展战略性新兴产业区域集聚试点工作，组织实施了2014战略性新兴产业区域集聚试点工作，产业集聚效应初步显现，推动了部分区域率先实现重点领域突破。各地大力推进以提升企业创新能力、促进产业集群规模化发展为目的的标志性工程建设，集中资源培育产业示范基地。

### （四）政策体系不断完善，激发了产业和市场的活力

“十二五”期间，国家陆续发布了重点领域专项规划，有关部委出台了税收优惠、鼓励和引导民营企业发展新兴产业等一批具有针对性的政策，为促进战略性新兴产业的发展提供了良好的政策环境。在七个产业专项规划的基础上，科技部、工信部、发改委等部门发布了多项科技发展规划，细分领域规划，各个省市相继发布规划或指导意见，激发了产业和市场的活力。

### （五）商业模式不断创新，推进了现代服务业的发展

新技术和新产业的不断融合，推动了商业模式的不断创新，特别是基于“互联网+平台”的商业模式创新，出现了个性化定制，“互联网+”众创等新的商业模式<sup>[1]</sup>。新能源汽车共享商业模式创新也取得迅速发展，深圳采用“车电分离，双锁共赢，充维结合”的公交车运营模式取得了阶段性成功。我国节能环保服务业发展迅猛，合同能源管理、合同环境服务和节能环保超市等商业模式也快速发展，极大地促进了节能环保产业的发展。

## 二、战略性新兴产业发展存在的问题

尽管“十二五”期间，我国战略性新兴产业发展迅速，但仍然存在产业关键核心技术缺乏、资源配置分散、体制机制不完善、配套设施发展滞后等问题，制约了战略性新兴产业的培育与发展。

### （一）产业关键技术缺乏，部分核心技术受制于人

尽管我国战略性新兴产业在部分领域的技术得到了一些突破，但核心技术掌握仍然较少，一些新兴产业的专利和核心技术仍由发达国家掌握，关键设备还需要进口。企业作为创新的主体，在产品研发方面重视不够，参与自主研发创新少，生产跟踪仿制多，普遍缺乏自己的核心技术、知识产权和自主品牌，仍然处于价值链的低端。“高端产业，低端环节、重复建设、低层次竞争”的产业发展矛盾十分突出，严重制约我国战略性新兴产业发展的进程和水平。

## （二）资源配置分散，产业生态系统不完善

我国战略性新兴产业普遍存在着企业数量多、规模小、创新能力低等问题，具有国际竞争力的大型企业集团和骨干企业数量少，行业规模效益水平低。如生物企业规模普遍较小，大型生物企业不仅数量较少，制约了我国生物企业的创新能力，而且国内企业主要集中在产业链的下游，进行产品的集成及应用，而在上游核心技术及系统集成方面，发达国家更具优势。部分领域产业链缺失，产业链条上各环节的协调及配套服务存在滞后性，尚未形成集聚发展的良性态势，不利于产业健康发展。

## （三）体制机制改革滞后，跟不上战略性新兴产业发展步伐

战略性新兴产业部分领域的管理机制改革滞后，跟不上产业发展的步伐，存在着“老办法管新事物”的现象，出现了新经济与旧制度的矛盾，在生物医药、新一代信息技术等产业中表现尤为突出。例如滴滴打车和基因检测等技术融合和产业融合产生的新兴产业，往往需要很多领域共同的支持，应该为新兴产业的发展提供空间。

## （四）现有的价格机制和金融支持政策尚不完善，发展环境有待健全

战略性新兴产业企业普遍产品附加值较高，以人力投入为主，增值税扣除项较少，以增值税为主体的税制体系在一定程度上限制了新兴产业的发展。国家补贴政策还有待于进一步完善。例如，新能源汽车补贴政策对产品技术路径有着明确的扶持倾向，企业在产品设计过程中容易盲目追逐补贴标准，忽视市场需求。金融机构为战略性新兴产业提供金融服务的动力不足，银行传统的贷款模式并不适应战略性新兴产业“小、散、专”的行业主体结构。银行的信贷支持主要集中在大型企业，战略性新兴产业中的中小企业融资难问题依然突出。

## （五）产业共性技术平台薄弱，配套设施发展滞后

目前，我国大多数产业没有专门的共性技术研发机构，共性技术研发处于缺位状态，产业共性技术的服务能力欠缺，相关基地和平台处于分散状态，共性和前沿技术研发缺乏良好的资源配置机制和持续有效投入，无法集中力量满足重大产业自主创新

的需要。产业共性关键技术研发严重缺位已成为制约我国产业结构调整 and 升级、提升国家竞争力的主要因素。例如，高端装备制造技术创新基础设施严重不足，大量关键性研究和试验无法自主展开。材料配套的装备工程化水平和制备能力不高，全面引进装备导致产品成本难以降低，产品性能及稳定性就很难得到持续保证。同时，技术标准体系建设滞后于产业发展，基础设施配套不完善也严重影响战略性新兴产业技术和市场的衔接。

## 三、转变政府宏观引导方式的政策建议

根据“十二五”期间战略性新兴产业发展存在的问题，政府应转变宏观引导方式，进行科技创新和体制机制创新，建立科学的创新治理体系，增强创新能力建设和推进创新治理工具，促进“十三五”战略性新兴产业的发展<sup>[2]</sup>。

### （一）建立科学完善的创新治理体系

#### 1. 加强战略性新兴产业政策的顶层设计

十八届五中全会提出：“构建产业新体系，加快建设制造强国，培育一批战略性产业。”要从国家战略顶层设计的层面，理顺国家不同产业政策之间的协调与衔接，如“战略性新兴产业”与“中国制造2025”、“互联网+”等，使国家的这些战略与战略性新兴产业发展战略之间互为补充，协同推进，为战略性新兴产业的培育和发展赋予新的战略空间和发展机遇。

#### 2. 完善战略性新兴产业发展的相关立法

完善《中华人民共和国促进科技成果转化法》，建议制定《国家科研人员创业法》、《技术产权交易法》等服务于科技成果商业化的特殊法律。新一代信息技术领域，可着手关于大数据立法与网络安全立法。生物医药领域，建议制定《生物产业发展促进与规范法》，建立健全我国生物产业发展的法律保障体系、高效的专利审批制度、完善的知识产权保护体系。

#### 3. 营造良好的市场环境，进行体制机制创新

首先，深化行政审批制度改革。进一步简政放权，减少政府对资源的直接配置，对于市场机制能有效调节的活动，取消行政审批。例如，对于生物医药产业，最主要的是改革国家医药和医疗器械的

评估与审批体系,建立快速审批机制,使我国的生物医药的产业化进程能迅速赶上全球进度。其次,推进适应性产业监管体制的建立,对于不能适应战略性新兴产业发展的体制机制,应当进行改革,确保新兴产业的发展,例如对滴滴打车的管制和低速电动车的市场准入管制。再次,放宽民营资本准入限制,进一步放宽民营资本进入战略性新兴产业的投资限制,在新能源产业和新一代信息技术产业的部分环节,尽可能多地允许民营资本参与投资,也可采取公私合营的模式(PPP模式),鼓励传统产业有实力的民营企业进入战略性新兴产业领域<sup>[3]</sup>。

#### 4. 建立完善的财税金融支持体系

第一,加大财税政策扶持力度。财政政策主要包括专项资金、财政补贴等直接投资方式,以及贷款贴息、担保等间接投资方式,应加大对战略性新兴产业的财政政策扶持力度。税收政策可以通过对战略性新兴产业企业实行税收减免,加大研发费用抵扣等普惠性税收政策,引导企业增加研发投入,促进社会资本流向战略性新兴产业。第二,创新中央财政资金使用方式。设立战略性新兴产业创业投资引导基金,以政府资金引导社会投资,支持中小微创新型企业快速发展。同时建立风险补偿机制,引导金融机构加大对战略性新兴产业的融资支持力度。第三,推进金融服务模式创新。鼓励开发性金融以投贷债租组合金融产品,加大对战略性新兴产业集聚、产业集群、科研成果转化的支持力度,要形成鼓励创新、宽容失败的政策性金融支持政策,特别是对于开发性金融和政策性金融,应该适当提高金融风险的容忍度。

#### 5. 完善产业发展的创新生态环境

战略性新兴产业培育与发展政策的制定应立足全产业链建设,需考虑相关配套产业、新兴产业与传统产业融合、新兴产业之间的技术交叉及产业融合,大力发展第三方机构,完善战略性新兴产业发展的创新生态环境。

### (二) 推进战略性新兴产业创新能力建设

1. 有效聚焦战略性新兴产业的基础研发,加强产业共性技术平台建设

首先,基于产业和技术发展趋势的预测,紧跟国际前沿重大技术突破与创新,发挥中央财政集中精力办大事的优势,适度超前,重点支持一批基础

性、战略性、前沿性的科学研究。其次,推进国家重点研发计划,从基础前沿、重大共性关键技术到应用示范进行全链条设计,加速基础前沿最新成果对创新下游的渗透和引领。再次,围绕关键核心技术的研发和系统集成,充分发挥企业、科研院所的作用,运用市场化运作机制建设若干资源共享、优势互补的国家级共性技术平台,完善国家重大科研基础设施共享机制,并鼓励地方政府搭建战略性新兴产业公共服务平台。

#### 2. 建立产学研用合作机制与技术转移机制

第一,构建产学研用协同创新机制。加强企业与高校科研机构的联系,确保最新科研成果能够和市场需求及应用有机联系起来。通过建立产学研合作的直接支持性政策,对产学研在合作中的责权利归属进行明确界定,促成优势互补、分工明确、成果共享、风险共担的开放式合作模式。第二,发展多层次的技术(产权)交易市场体系。大力推进技术转让中心的建设,创新专利经营的模式,落实专利的转化实施,加快创新成果的产出和转化应用。第三,对科研成果所有权制度进行全面改革。将技术成果的产权下放,使科技成果转化“谁形成,谁受益”,激励科研人员研发更加具有应用价值的技术,探索推动科研要素向市场流动的机制,激活整个科技创新的活力。

### (三) 综合运用科学的创新治理工具

#### 1. 建立战略性新兴产业的统计指标体系

有效把握技术、市场和产业的发展规律,运用评价指标体系、成熟度评价等方法,客观反映战略性新兴产业的发展现状,预测未来发展趋势,为政府和企业进一步选择、培育与发展具有优势的产业方向提供参考。根据成熟度评价结果,出台相应的扶持、激励政策措施。对技术成熟度较高,但市场成熟度较低产业方向进行重点培育和扶持;对市场成熟度较高的产业方向,进一步出台有利于推动其快速发展的政策措施。

2. 运用前沿分析工具,开展技术预见和技术预测

运用科学方法预测战略性新兴产业发展趋势,充分发挥各领域专家与智库的作用,联合产业部门、高等院校和研究机构,科学选择战略性新兴产业的关键技术,合理判断战略性新兴产业的前沿技术,

可以运用大数据作为技术判断依据,运用技术路线图和专利分析等方法预测战略性新兴产业前沿技术的发展趋势。重点关注新技术和新领域的发展趋势和技术融合可能带来的颠覆性技术创新,注重跨产业技术间的融合与衔接,完善创新生态系统。

#### 参考文献

[1] 姜江. 促进新兴产业商业模式创新[J]. 宏观经济管理, 2014(8): 31-36.

- Jiang J. Promoting emerging industry business model innovation [J]. *Macroeconomic Management*, 2014(8): 31-36.
- [2] 薛澜. 五大发展理念对执政能力提出更高要求[J]. *人民论坛*, 2015(12): 60-61.
- Xue L. Five development concept brings forward higher requirements to ruling ability [J]. *People's Forum*, 2015(12): 60-61.
- [3] 洪志生, 薛澜, 周源. 战略性新兴产业运营模式创新类型及策略研究[J]. *科技进步与对策*, 2015(7): 52-58.
- Hong Z S, Xue L, Zhou Y. Study on operating model innovation in strategic emerging industries and its institution environment [J]. *Science & Technology Progress and Policy*, 2015(7): 52-58.