

编者按：加快发展生产性服务业，是向结构调整要动力、促进经济稳定增长的重大措施，既能有效激发内需潜力，也有利于引领产业向价值链高端提升，推动经济提质增效升级。近日，国务院印发《关于加快发展生产性服务业 促进产业结构调整升级的指导意见》（以下简称《意见》），这是我国首次全面部署加快生产性服务业发展。如何深入理解和认识《意见》的重要意义，更好地促进生产性服务业发展，成为社会各界关注的热点。为此，本报特刊出相关单位专家学者的解读文章，以飨读者。

发展生产性服务业 促进产业转型升级

任兴洲

刘 涛

生产性服务业作为当今全球经济中增长速度最快、知识密集度最高、高层次人才就业最集中的产业，是推动一国产业升级的强大引擎，也是各国竞相争夺的全球产业链上的战略制高点。当前，我国生产性服务业发展滞后、水平不高、竞争力偏弱等问题较为突出，亟须加快发展。为此，国务院出台了《关于加快发展生产性服务业 促进产业结构调整升级的指导意见》，对未来一段时期生产性服务业发展进行总体部署，必将有力推动我国生产性服务业加快发展和产业转型升级。

（一）

国内外的实践证明，生产性服务业在促进产业转型升级中发挥着不可替代的作用。第一，生产性服务业能够为各产业发展提供高质量的中间服务。生产性服务业是从事工业内部的生产服务部门分离并独立发展起来的，作为商品生产或其他服务的投入而扮演着中间连接的重要角色。提升生产性服务业的发展水平和能力，有利于为我国产业转型升级奠定坚实基础。第二，生产性服务业发展能够延伸原有产业链条，提升产业附加值。生产性服务环节处于“微笑曲线”的两端，与中间的加工制造环节相比，利润更为丰厚。在我国已积累了庞大制造业产能的基础上，加快向产业链高端跃升，有利于创造更多的新价值。第三，生产性服务业发展能够优化资源配置效率，增强产业发展活力。大力发展生产性服务业，不仅能够拓展现有的分工网络，还能衍生出新的分工结构，有效提高服务的专业化水平，降低社会交易成本，有利于推动我国产业逐步由生产制造型向生产服务型转变。

（二）

近年来，我国生产性服务业呈现良好发展态势，其年均增速快于整个服务业增速。根据我们的研究，今年我国生产性服务业的增加值占GDP比重，有望超过流通性服务业，成为服务业内部的主导行业。这也是典型工业化国家服务业结构演变中所揭示的重要规律。在新的发展节点上，国务院出台《意见》，对进一步加快生产性服务业发展具有重要意义。

（三）

当前和今后一个时期，加快生产性服务业发展亟须深化改革和扩大开放并举。

首先，加快生产性服务业发展的最大制约是体制机制障碍。长期以来，我国生产性服务业一直是经济社会发展的“短板”，产业规模的扩大与质量的提升难以同步。导致这一问题的深层次原因，可以归结为现阶段仍存在着制约生产性服务业发展的体制机制瓶颈。尤其是在市场机制作用、准入与监管体制、税收制度、金融制度等方面较为突出。生产性服务业能否在新的发展阶段实现快速健康发展，很大程度上取决于其发展的体制机制能否实现新突破，发展的制度环境能否得到显著改善。

其次，加快生产性服务业发展需要强化顶层设计和分类指导。生产性服务业涵盖很多细分行业，不同行业在发展要求、面临的突出问题等方面存在较大差异，发展政策涉及的职能部门也比较多。此次出台的《意见》，是国务院首次对我国生产性服务业发展做出的全面部署。其中，一个突出亮点就是在明确提出“以产业转型升级需求为导向”的基础上，紧扣产业链的核心环节，从近年来发展迅猛的一批新兴生产性服务行业当中，有针对性地选择重点发展的11个领域，包括研发设计、第三方物流、信息技术服务等。并且，针对这些重点领域，分别提出了具体明确的发展任务。

再次，加快生产性服务业发展需要全面深化改革开放、释放更多红利。《意见》中指出，要完善财税政策、强化金融创新、有效供给土地、健全价格机制，几乎涵盖了生产性服务业发展需要突破体制机制障碍的全部内容。另外，还突出强调要进一步扩大开放，包括进一步放开生产性服务业领域市场准入，引导外资企业来华设立生产性服务业企业、进一步提高生产性服务业境外投资的便利化程度等，体现了政府以更加积极的开放促改革促发展的决心。

（作者单位：国务院发展研究中心市场经济研究所）

把握生产性服务业发展的着力点

夏杰长

推进产业结构调整和优化升级，是应对全球经济困局、切实转变经济发展方式的关键举措。要实现这一宏伟的目标，须找准突破口和落实好抓手。我国经济总量已经跃居世界第二，经济实力已经迈上了一个新台阶，但是产业结构不合理、产业层级较低、在全球价值链分工中处于较低环节等现实问题长期困扰着我们。要走出这一困局，就必须由制造业大国向制造业强国转变，推动产业转型升级。

生产性服务业在产业转型升级中有着不可替代的作用。通过发展生产性服务业，可以深化专业分工，从而降低制造业的交易与营运成本；通过嵌入高级生产服务元素，提升产业素质和技术知识含量，增强企业的创新能力；通过改变投入方式，即更多地依赖研发设计、第三方物流、融资租赁、信息技术服务等服务要素为生产的中间投入，可有效地降低单位能耗和资源消耗；通过“制造服务化”和“服务型制造”模式的变革，促进生产环节向高附加值的两端延伸，从而增强制造企业的盈利能力 and 更好地满足消费者偏好。

近日，国务院发布了《关于加快发展生产性服务业 促进产业结构调整升级的指导意见》，阐述了加快生产性服务业发展的基本原则、主要任务和政策措施，这对于推动我国生产性服务业大发展，并以此促进产业结构调整升级有着重要意义。

（一）

服务业具有无形性、多样性和信息不对称等特点，良好的信用环境是服务业发展的重要基础支撑。只有健全社会信用体系、加强服务业信用管理、尊重和保护知识产权、制定和实施服务业标准，才能降低服务产品和服务行为的交易成本、提高交易效率，实现现代服务业快速、健康、有序发展。

生产性服务业的发展更加依赖知识、创新等高级生产要素和健全的体制机制。我国许多现代服务业领域的体制机制，比如准入机制、定价机制等，市场机制的作用发挥得还不够。这样的结果，使得本应该具有广阔市场和极具潜力的现代服务业缺乏足够的发展动力和活力，效率低下。要改变这些状况，就必须大胆地进行制度创新，制定公开透明的准入条件和标准，切实打破垄断经营，鼓励社会资本以多种方式发展生产性服务业，形成生产性服务业公正公平、多种所有制竞相发展的格局。

营造良好制度环境的着力点是充分发挥市场机制对服务业发展的基础性作用。价格机制是市场机制的核心内容，理顺好服务业价格形成机制和定价机制尤为关键。运用价格机制支持和促进服务业关键领域、薄弱环节、新兴产业和新型业态发展，尽快落实与工业用水、用电、用气、用地等方面平等的价格政策，为生产性服务业争取公正公平的发展环境。

（二）

市场机制在发展生产性服务业上起着决定性作用，但充分发挥政府“有形的手”的积极作用，实施科学有效的政策激励措施也非常重要。

第一，实施有利于生产性服务业发展的财税体制机制。加大对现代生产性服务业的公共投入，充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。政府对生产性服务业不宜再在竞争性领域增加投入，而是要侧重支持公共基础设施、市场诚信体系以及公共服务平台等服务业发展薄弱环节建设。继续深化服务业增值税的“扩围”改革，全面实施这一税收新政，以鼓励制造业与服务业的高度专业分工，从分工合作中寻求制造业和服务业的“双赢”。产业融合是现代产业体系建设的重要特征。因此，对研发设计、检验检测认证、节能环保等科技型、创新型生产性服务业企业，应实施税收激励政策。

第二，构建支持服务业发展的金融政策体系。建立完善多层次、多元化金融服务体系。鼓励发展天使投资、创业投资，支持融资性担保机构发展。通过多层次资本市场体系建设，满足不同类型生产性服务业的融资需求。拓宽机构对现代服务业企业贷款抵押、质押及担保的种类和范围，加大金融创新对生产性服务业的支持力度。借鉴一些发达国家的经验，设立“服务业特别基金”，为符合国家产业政策的小型微型服务企业发展提供资金支持，破解融资瓶颈。

第三，竭力培养生产性服务业创新团队。人才特别是创新型人才是生产性服务业发展的关键，服务业最主要的投入就是人力资源。从资金投入和变革人才培养模式等方面着手，支持生产性服务业创新团队培养，鼓励服务创新，包容创新失败。在这一过程中，可建立创新型人才柔性流动机制，鼓励更多的高端人才向生产性服务业领域聚集，为生产性服务业大发展提供强大的智力支撑。

第四，积极推动服务业对外开放。借力对外开放，通过全球竞争和技术溢出实现效率提升和服务创新，是提升我国生产性服务业素质和国际竞争力的必由之路。通过积极参与 TPP 和 FTA 等自由贸易协议努力放宽服务贸易的准入和投资限制，促进生产性服务业效率提升。简化境外投资审批程序，提高境外投资的便利化程度，适时扩大生产性服务业产品出口退税政策范围，鼓励生产性服务企业走出去，大力发展高端生产性服务贸易，积极拓展生产性服务业发展空间。（作者系中国社科院财经战略研究院院长助理、研究员）

加快生产性服务业创新发展

姜长云

近年来，我国服务业迅速发展，已经成为三次产业中占GDP比重最大、吸纳就业最多的行业。但就总体而言，我国服务业发展滞后的状况仍未根本改变。生产性服务业发展相对滞后、水平不高、结构不合理的问题尤为突出。刚刚发布的《国务院关于加快发展生产性服务业 促进产业结构调整升级的指导意见》提出，加快生产性服务业创新发展，实现服务业与农业、工业等在更高水平上有机融合，推动我国产业结构优化调整，促进经济提质增效升级。只有加快生产性服务业创新发展，才能将优先发展生产性服务业真正落到实处；而加快生产性服务业创新发展，前提是明确生产性服务业发展导向。

一是鼓励企业向价值链高端发展。当前，我国大多数产业处于全球价值链的中低端，产业附加值低，竞争能力弱。这与我国生产性服务业发展滞后密切相关。促进生产性服务业的创新发展，旨在促进我国企业向产业链高端环节，即微笑曲线两端延伸。《意见》提出，鼓励农业企业和涉农服务机构重点围绕提高科技创新和推广应用能力，加快推进现代种业发展，完善农副产品流通体系，正是瞄准了农业价值链升级的制高点。《意见》还提出，鼓励有能力的工业企业重点围绕提高研发创新和系统集成能力，发展市场调研、产品设计、技术开发、工程总包和系统控制等业务；重点围绕市场营销和品牌服务，发展现代销售体系，增强产业链上下游企业协同能力。这些都是以整合优化全产业链、加强微笑曲线两端高附加值环节为着力点的。

二是推进农业生产和工业制造现代

化。生产性服务业专业性强，创新驱动特征显著，产业融合度高，辐射带动作用突出。生产性服务业作为全球产业竞争的战略制高点，主要是通过生产性服务业与农业生产、工业制造业乃至服务业自身的有机融合，通过促进经济服务化来实现的。创新发展生产性服务业，增强生产性服务业与农业或工业在更高水平上融合发展的能力，可以为农业生产与工业制造的现代化提供日趋旺盛的动力源。《意见》提出，搭建各类农业生产服务平台、健全农业生产资料配送网络，鼓励开展农机跨区作业、承包作业、机具租赁和维修服务。这些领域都是当前对我国农业现代化带动作用较为突出的关键点。《意见》要求，鼓励开展服务外包，整合优化生产服务系统，对于带动我国工业制造的现代化可以发挥“牵一发而动全身”的作用，瞄准了当前我国整合优化产业链的薄弱环节和关键领域。《意见》在“主要任务”中提出重点发展生产性服务业11大领域，对于显著提升我国产业发展的整体素质和产品附加值，整合优化产业链、提升价值链都具有重要意义。

三是加快生产制造与信息技术服务融合。当今世界，信息化深入发展，依托信

息技术的高渗透性和强辐射性，正在深刻影响全球产业革命和技术创新的进程。加快生产制造与信息技术服务融合，可以使生产性服务业的创新发展“如虎添翼”。信息技术服务不仅是《意见》提出的生产性服务业重点发展领域之一，也是生产性服务业其他重点发展领域赖以运行的条件和提升功能的依托。要充分发挥生产性服务业在研发设计、流程优化、市场营销、物流配送和节能降耗等方面的作用，前提是做好加快生产制造与信息技术服务融合的大文章。

此外，明确发展导向，有利于廓清加快我国生产性服务业创新发展的主要任务，科学选择加快生产性服务业创新发展的政策措施。比如，当前我国许多地方都提出要加快推进经济发展方式转变，促进经济提质增效升级，加快发展服务业。但是，人力资源供给不足已经成为我国推进发展方式转变和加快发展服务业的瓶颈制约。《意见》把人力资源服务业作为我国生产性服务业发展的重点领域之一，又把加强人才队伍建设作为重要的政策措施，可谓切中要害。

（作者系国家发改委产业经济与技术经济研究所研究员、研究室主任）

充分释放生产性服务业发展活力

来有为

近年来，我国生产性服务业保持了平稳较快的增长势头，涌现出了一些新业态和新增长点，产生了良好的经济效应和社会效应。不过，从总体上看，我国生产性服务业的发展质量不高，国际竞争力不强，结构不合理，是我国产业发展链条上的薄弱环节，对相关产业发展、资源有效配置和价值创造的促进作用尚未充分发挥出来。究其原因，关键在于我国生产性服务业体制机制改革进展缓慢，对外开放程度较低，发展动力和发展活力不足。

国务院近日印发的《关于加快发展生产性服务业 促进产业结构调整升级的指导意见》，对深化体制机制改革、加强政策创新做了总体部署，力求为生产性服务业发展创造良好环境，最大限度地激发企业和市场活力，加快重点领域生产性服务业发展。在深化体制机制改革和扩大开放等方面，《意见》推出了许多具有突破性的政策措施。

一是放宽生产性服务业的市场准入。长期以来，我国生产性服务行业的市场准入门槛高，前置审批和资质认定项目过多，一些行业因为事实上的进入壁垒导致内资、外资难以进入，限制了中小企业和民营经济的发展，也与产业发展的客观规律相违背。针对上述问题，《意见》提

出，进一步放开生产性服务业领域市场准入，营造公平竞争环境，不得对社会资本设置歧视性障碍，鼓励社会资本以多种方式发展生产性服务业；进一步减少生产性服务业重点领域前置审批和资质认定项目，由先证后照改为先照后证，加快落实注册资本认缴登记制。

二是大力推进投融资体制改革。生产性服务业是典型的“轻资产”行业，行业内的企业通常以拥有技术、人才、管理经验、知识产权、营销网络、商业模式等新型生产要素和无形资产为主，厂房、机器设备等固定资产所占比重较小。生产性服务企业在“轻资产经营”模式下缺乏可供抵押融资的固定资产，知识产权质押政策目前尚处于试点阶段，生产性服务企业特别是中小企业申请贷款手续烦琐，成功率低，筹融资较为困难。为加强金融支持生产性服务业发展，《意见》推出了一些有力措施，比如，支持节能环保服务项目以预期收益质押获得贷款；研究制定利用知识产权质押、仓单质押、信用保险保单质押、股权质押、商业保理等多种方式融资的可行措施；建立生产性服务业重点领域企业信贷风险补偿机制；根据研发、设计、应用的阶段特征和需求，建立完善相应的融资支持体系和产品。

三是完善促进生产性服务业的税收政

策。近年来，我国营改增试点效应明显，税制改革红利不断释放，促进了生产性服务业发展。在此基础上，《意见》根据我国生产性服务业发展的具体情况，对我国生产性服务业重点领域的前置审批和资质认定项目，由先证后照改为先照后证，加快落实注册资本认缴登记制。

四是加大对企业的政策支持力度。在经济全球化日益深入的背景下，我国生产性服务业的发展面对的是全球竞争。促进我国生产性服务企业“走出去”，使其全面融入国际服务产业链条中，是提升我国生产性服务业国际竞争力的战略选择。《意见》加大了对生产性服务企业走出去的政策支持力度，具体政策有：鼓励有条件的企业依托现有产品贸易优势，在境外设立分支机构，大力拓展生产性服务业发展空间；简化境外投资审批程序，进一步提高生产性服务业境外投资的便利化程度；鼓励企业利用电子商务开拓国际营销渠道，积极研究符合条件的电子商务企业、快递企业提供便利通关措施；加快

跨境电子商务通关试点建设；鼓励设立境外投资贸易服务机构，做好境外投资需求的规模、领域和国别研究，提供对外投资准确信息，为企业“走出去”提供咨询服务。

（作者系国务院发展研究中心研究员）

本版编辑 欧阳优