观察者说

建设制造强国要做好“六个结合”

□ 何杰锋

党的十八大以来，我国坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，以深化供给侧结构性改革为主线，把提高供给体系质量作为主攻方向，加快推动制造业高质量发展。总的来看，当前我国制造业保持了整体平稳、结构优化、动能转换的良好势头，先进制造业发展质量不断提高，高污染高耗能产业比重持续降低，5G、新能源汽车、工业机器人等新产业、新产品、新业态不断涌现。我们在看到发展成绩的同时，亦应充分认识到当前国际产业竞争空前激烈，我国制造业发展质量还有待进一步提升，需加快制造强国建设步伐，实现制造业由大到强的跃升。在此过程中，应着力做好“六个结合”。

一是有效市场和有为政府相结合，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。在产业发展特别是科技研发方面，企业往往具有机制灵活、贴近市场、对用户需求敏感等优势，能够有效把握产品和技术升级的方向。要充分发挥企业主体作用，激发企业活力和创造力，放手让企业进行研发试错、产品开发和市场开拓，大力支持龙头企业发展，培育更多“专精特新”中小企业和单项冠军企业。与此同时，政府要做到既不缺位又不越位，推动基础科学研究，建设协同创新平台，攻克一批关键核心技术；提升“中国制造”的美誉度，大力弘扬工匠精神，建立健全企业黑名单制度，构建以信用为核心的新型监管机制；营造公平竞争的市场环境，在加强知识产权保护、培养产业人才、提升政府服务效率等方面下更大功夫。

二是应对当前挑战和夯实长远发展基础相结合，在妥善应对外部风险挑战的同时，着力办好自己的事，为长远发展打好基础。近段时间，外部环境变化对我国制造业发展的影响逐步显现，对此需适时适度实施宏观政策逆周期调节，全面做好“六稳”工作，帮助企业解决短期内面临的突出困难和问题。在实施积极的财政政策特别是减税降费的同时，加快疏通货币政策向实体经济传导机制，推动制造业企业贷款实际利率适度降低，加强就业形势监测预警，加大援企稳岗力度。着眼于制造业长远发展，还要瞄准新一轮科技革命和产业变革，发挥好我国国内市场大、基础设施完备、产业体系健全等优势，加快发展先进制造业，培育若干世界级先进制造业集群，促进其迈向全球价值链的中高端。

三是推动制造业高质量发展和推动服务业高质量发展相结合，既要引导各类优质要素向制造业聚集，也要加快发展现代服务业。当前，部分城市出现制造业增加值占地区生产总值比重下降的趋势，对此需持续发力更好稳定制造业发展，强化资本、人才、土地等要素支撑，充分释放要素红利，使制造业比重处于合理区间。还要看到，推动制造业高质量发展，不仅需要制造业本身的“硬件”过硬，更需要服务业的“软件”支持。要推动先进制造业和现代服务业深度融合，加快发展数字经济，借助互联网、大数据、人工智能等先进技术，重点发展研发设计、第三方物流、信息技术服务、服务外包等生产性服务业，延伸制造业价值链，提高产品附加值。

四是培育新兴产业和推动传统产业转型相结合，既要注重新兴产业更好发展，也不能忽视推动传统产业转型升级。当前，很多地方都把机器人、新能源等产业作为主攻方向，这在一定程度上存在盲目跟风的倾向，容易造成过度同质化竞争。从我国制造业发展阶段看，传统制造业仍然是大头，在大力发展新兴产业的同时，也要看到传统制造业并不等于夕阳产业，只要加强研发、提质升级，就能很好地提高运营效率和盈利能力。要加快传统制造业向数字化、网络化、智能化、绿色化、服务化升级，加大技术改造和设备更新力度，深入实施智能制造工程，加强示范引领，推动智能制造装备、技术和标准建设。加强新兴产业统筹布局，做好重点产业顶层设计，完善包容审慎监管制度，全面营造有利于新兴产业发展的良好环境。

五是对外扩大开放和对内深化改革相结合，既要进一步提高制造业对外开放水平，也要着力加强自身体制机制改革。推动制造业高质量发展不能闭门造车，国际一流制造业企业无不是在激烈的全球竞争中不断提升资源配置效率、增强企业竞争力。要以开放促改革，用好国内国际两种资源，不断拓展互惠合作的范围和方式，更高层次地融入全球产业链、创新链和价值链。加强与国际通行经贸规则对接，完善准入前国民待遇加负面清单管理制度，营造更有吸引力的投资环境。同时，要持续深化土地、劳动力、资本等要素市场化改革；推广一些地方以“亩产”论英雄的做法，盘活存量用地，提高土地使用效率；深化户籍制度改革，完善公共服务配套；鼓励开发支持制造业发展的金融产品和服务，鼓励银行加大对制造业的贷款投放力度。

六是东部加快转型升级和中西部加强承接产业转移相结合，东部地区要强化创新驱动，加快新旧动能转换，中西部地区要着力创造有利条件，承接好国内国际产业转移。随着一线城市制造业成本上升，大量企业选择把生产基地转移到周边的二三线城市，东部二三线城市部分劳动密集型产业则转移到中西部地区。要顺应产业转移规律，引导支持部分产业向中西部地区有序转移，完善产业转移的利益分配机制，促进区域梯度、联动、协调发展。一方面，要引导中西部地区夯实制造业基础，充分发挥开发强度低、要素成本低的优势，加强交通、信息、能源等基础设施建设，营造良好营商环境，增强承接产业转移的能力。另一方面，要引导东部地区特别是大城市产业高端化发展，充分发挥在科技研发、人才引进和资金融通等方面的优势，加强核心技术攻关，做优产业集群，大力发展先进制造业和生产性服务业，不断增强制造业的核心竞争力。

（作者单位：国家发展和改革委员会政策研究室）

以制度创新推动东北老工业基地全面振兴

□ 梁颜鹏

习近平总书记在深入推进东北振兴座谈会上强调，“新时代东北振兴，是全面振兴、全方位振兴”，并就深入推进东北振兴提出六个方面的要求：以优化营商环境为基础，全面深化改革；以培育壮大新动能为重点，激发创新驱动内生动力；科学统筹精准施策，构建协调发展新格局；更好支持生态建设和粮食生产，巩固提升绿色发展优势；深度融入共建“一带一路”，建设开放合作高地；更加关注补齐民生领域短板，让人民群众共享东北振兴成果。其中，全面深化改革是推进东北振兴的重要一环。

应该看到，全面深化改革是东北老工业基地全面振兴的必由之路，制度创新是其中一项重要内容。应在牢固树立新发展理念的基础上，结合东北老工业基地的实际情况，加大力度推动制度创新，切实转变观念，不断推动地方政府制度创新、企业制度创新和市场制度创新。

加快政府制度创新

加快地方政府制度创新，主要应通过切实转变地方政府职能、深化地方政府行政体制机制改革，有效推进“放管服”改革。

切实转变地方政府职能，一是完善公共物品和公共服务的供给，对于纯公共物品公共服务，要加大投入和管理力度；对于准公共物品公共服务，需积极探索市场化途径；同时有力推进公共物品和公共服务均等化发展，统筹提高城乡、区域间公共物品和公共服务的供给水平。二是提升宏观调控的有效性。重点应放在统筹区域协调发展、市场调节、结构性调整和国企改革等方面。三是着力保障和改善民生。健全社会保障的地方财政投入制度，不断完善社会保障体系，发展相关服务产业。加大民生建设资金投入力度，切实解决好人民群众关心的问题，坚决守住民生底线。四是加强资源和生态环境保护。强化资源和生态保护机制，制定相应的制度法规，采取保护与治理共同推进的方式。贯彻落实节能减排，提高资源的有效利用率，加大政府财政投入并有效利用民间资本，转变资源枯竭型城市的产业结构和发展方式，对污染行业和污染地区加大治理力度，恢复可再生资源的良性循环，形成可持续利用的发展模式。

与此同时，需深化地方政府行政体制机制改革，在优化地方政府组织结构、深化行政审批制度改革、推动地方政府行政法制化等方面持续发力。

推动企业制度创新

推动企业制度创新，重点在发展完善企业产权制度和建立健全现代企业制度两个方面。

一方面，要发展完善企业产权制度。深化国有资产管理体制改革，推进国有资产管理部门职能转变，推动国有资产分类改革，及时清理、注销和关闭“僵尸企业”，同时组建国有资本运营和投资公司，充分落实公司的国有资本运营和投资职能；优化国有资本布局，推动国有企业做强做优做大，培育壮大战略性新兴产业，重点发展具有产业基础和技术优势的高新技术产业，并加快发展现代服务业，着手推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸、生活性服务业向精细化和高品质发展；实现股权多元化，推进国有资本与社会资本对接，鼓励不同所有制企业间相互持股；推动非公有制经济更好发展，有效维护各种所有制经济的产权和合法利益。

另一方面，要建立健全现代企业制度。一是加快企业组织形式转变，应进一步推进国有企业公司制的建立和完善。在坚持公有制为主体的原则基础上，理顺国有企业产权关系，建立国有资产监督机构，完善国有资产管理机制。同时不断完善公司法人治理结构。二是鼓励企业进行体制机制创新。推进企业激励制度创新，建立公平、公正的绩效评价制度，保证激励的有效性和公平性；推动企业决策制度创新，严格遵循现代企业制度的要求，建立由股东大会、董事会、监事会、经理层构成的既相互依赖又相互制衡的公司治理结构；鼓励企业文化创新，使企业文化与企业的长远发展需要相适应，推动企业不断发展。

推进市场制度创新

推进市场制度创新，需主要集中在完善要素市场和规范商品市场两个方面。

在完善要素市场方面，一是加快培育人才市场和劳动力市场。制定相关政策法规，鼓励人口增长，吸收外地人才和留住本地人才，同时为大学生就业和农村劳动力转移提供便利条件，建立现代化就业信息平台，并提供劳动力就业法律保障，维护从业者合法权益。与此同时，加大力度缓解结构性失业。提供再就业补助、技能培训补助，并有针对性地为失业人员提供就业信息服务，拓宽就业渠道，促进劳动力合理流动。二是积极发展多层次资本市场。鼓励金融机构进入东北地区，降低进入的门槛和成本，积极鼓励各类金融机构开发创新金融产品，引入竞争机制；鼓励企业通过上市、发行企业债券等形式，有效利用资本市场进行融资；增强与创业板市场、“新三板”市场等业务对接的能力和水平，推进区域性股权市场发展。三是发展技术市场。更好发挥技术创新的引领作用，需有效提升技术交易的市场化水平。要鼓励高校和科研院所开发以市场为导向的科技成果，加大对市场型和生产型科研成果的研发力度，同时鼓励并扶持技术中介机构的建立与发展，积极引导民间资本进入该领域。

在规范商品市场方面，一是协调城乡区域市场体系的发展。在完善城镇和相对发达地区市场化建设的同时，重点推动农村和落后地区的市场化发展，推动城乡和区域商品市场一体化建设，运用现代信息化技术完善市场信息化建设，完善商品流通机制。二是打破市场垄断。在具有竞争性特点的行业和领域，打破行业垄断，通过制定相关法律法规，充分保障经济主体的合法权益，激发市场活力。三是合理布局生产资料市场。通过科学规划和有效协调，建立与地区实际情况相符的市场体系，避免重复建设、过于集中等问题，并采用现代化的交易方式，充分发挥电子商务、网络交易平台等现代化交易方式的作用，优化生产资料的合理配置并提高利用效率。

（作者单位：辽宁大学经济学院）

撷英

中国社会科学院农村发展研究所党委书记、研究员 杜志雄 提出：

深化改革助力乡村产业振兴

更好推动乡村产业振兴，需通过进一步深化农村改革来培育发展动能、优化发展环境。

要进一步深化农村土地制度改革。土地是产业发展之本，要继续在农地确权颁证、三权分置改革基础上，促进土地流转，培育坚持家庭经营的新型农业生产经营主体，形成土地适度规模经营新格局；继续深化农村集体建设用地改革、农村居民宅基地三权分置改革，为农村融合性产业发展提供既可合法依规获得又能保障充分的土地资源。

要打通城乡要素双向流动的渠道，建立健全城乡融合发展新机制。产业发展和振兴需要资金、技术、人才等多种要素的整合，这些仅靠乡村自身的资源和要素是远远不够的。要通过改革，建立健全城乡融合发展体制机制，充分吸引和调动城市的外源资源，保障外源资源合规有序进入乡村。推动外源和本土乡村产业发展和振兴的要素顺畅流动、有效整合。

要深化农村财政投入机制改革，为农村产业发展提供引导资金、创造先导条件。政府农村财政投入特别是用于支持经济和产业发展的财政投入，要重点放在为产业发展创造先导条件的方向上，要重点用于土地整治、提高乡村交通和信息基础设施的通达性的项目上。同时要以绩效预算改革为契机，增强财政投入对推动农村产业发展的精准性和有效性。

此外，推动乡村产业振兴，还要抓住关键环节。要培育好农村产业发展的带头人和组织者，尤其是培育新型产业生产经营主体；强化传统和现代市场营销网络及供应链建设、管理，促进资源和要素在城乡之间、区域之间、产业之间的大范围流动；加强乡村产业发展的领导和统筹，做好乡村产业发展规划，避免同质化竞争；等等。 （肖 伟）

实践真知

多方发力推动高技术产业发展

□ 张于喆 郑腾飞

2019年上半年，我国高技术产业呈现出活力较强、增长较快、支撑作用提升的发展态势，为夯实实体经济根基、推动社会生产力水平整体改善，奠定了坚实的基础。但也要看到，我国高技术产业总体上看依然存在“大而不强”“快而不优”的问题、存在一些亟待消除的体制机制障碍。当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，这对推动高技术产业更好发展提出了新的要求。对此，需着眼于提升产业国际竞争力，采取有针对性的措施对现存问题加以解决，进一步增强自主研发能力、深化对外开放合作、完善制度体系建设、发挥政府引领作用，切实提升我国高技术产业的创新能力及其在全球产业分工体系中的地位。

增强自主研发能力

推动高技术产业更好发展，需深入实施创新驱动发展战略，以增强自主研发能力为着力点，处理好政府、市场、社会之间的关系，抓住新一轮科技革命和产业变革带来的机遇，以新视野、新理念、新思维，通过顶层设计和系统规划，逐步完善激励创新的体制机制，消除制约创新的各类障碍。

一方面，要创新技术研发组织模式，构建更加开放的创新生态系统。应将以技术积累与创新为主的、具有核心技术的中小企业置于创新型价值链的重要位置，围绕其独特的技能和能力，辅以政策支持，构建包括供应商、合同制造商、经销商、物流商和行业专家等行业内外部合作伙伴在内的产业合作创新平台，基于技术能力，最终形成平台的独特优势并建立起协调众多合作伙伴的生态体系。

另一方面，要推动行业领域中的龙头企业通过扩大开放合作、开展协同创新等，积极构建围绕自身的“生态圈”，推进重点行业领域核心技术的自主可控和产业链创新的整体突破，逐步提升创新型中小企业的参与度和产业链整体的竞争力，努力形成基于核心关键产品的行业生态优势。

与此同时，还需重视建立和培育自主可控的供应链，减少对外部产品和技术的依赖，不断缩小自主可控与行业最优之间的差距。

深化对外开放合作

推动高技术产业更好发展，需秉承开放包容的态度，加强国际合作，通过建立长远的、透明的、互惠的、以结果为导向的合作关系，形成更具建设性、稳定性、灵活性、互通性和协调性的合作秩序，有效提升我国在高技术产业领域的创新地位、影响力和应变能力。

要加强信息交流，积极参与和融入国际竞争，在尊重知识产权的基础上充分利用全球分工协作提升创新能力；不断拓展现有双边、多边对话机制，丰富和深化与其他国家的创新对话机制，根据政府间科技合作协定，支持双（多）边技术创新与成果的国际转移转化合作，完善从基础前沿、重大共性关键技术到应用示范的全链条政府间科技合作布局。

突出制度体系建设

推动高技术产业更好发展，需最大程度凝聚高技术产业高质量发展合力，以改革创新增强发展动力。要紧密结合我国发展实际，强化顶层设计、突出问题导向、加强政策制度体系建设，坚持用改革的思路和办法解决高技术产业发展中利益协调不均衡、运行机制不完善等体制机制障碍，切实解决制约高技术产业高质量发展中的“卡脖子”问题，实现向改革创新要动力、要活力、要红利。

一是从提升行业竞争力的角度，厘清各方关切的问题，做好政府层面的规划和政策引导，优化产业发展的政策供给、完善评价体系、营造良好环境、开展制度建设，重点突破制约产业高质量发展的瓶颈问题，为产业转型发展创造条件。其中一个核心原则就是要构建有利于产业创新发展的体制环境，要对创新发展采取“允许试、看趋势”的态度。

二是有效提升相关政策的协调性和连贯性。通过研究梳理现行法律法规和管理实践中与高技术产业创新发展不适应的内容，逐步取消、修改或完善效果不佳和不符合不适应我国高技术产业高质量发展的相关政策，避免简单化、“一刀切”，推动相关政策措施细化量化，提升政策的协调性。在突出政策连贯性的基础上，需加速制定有利于激活动力、提升能力的新政策，并通过提供基于数据支撑的详细配套行动方案，确保政策的落地落细落实，加快形成高技术产业高质量发展的新格局。

三是强化金融支持产业创新的功能，发展多层次、多元化的资本市场体系。需围绕产业链部署创新链、围绕创新链完善资金链，从根本上化解以银行信贷为主的传统融资模式融资难问题，通过机制建设，最大限度地发挥金融重构微观经济基础、提高资源配置效率、助推产业发展的作用，同时又要平衡好鼓励金融创新与识别、评估、监测和管理新风险之间的关系。

更好发挥政府作用

推动高技术产业高质量发展，并不仅仅是个技术层面的问题，而是一个系统性、全局性的战略问题，需更好发挥政府作用，构建一个开放包容的合作生态。对此，相关部门应加强对高技术产业高质量发展的系统思考和全局统筹，主动作为，积极构建一个富有弹性、包容性、可持续性的国内产业合作生态系统。

一方面，要善于算“长远账”“大局账”，推动相关技术原理、工艺经验、行业知识，与政府、商业界、开源渠道数据实现“泛接入”，为各方提供大数据分析挖掘、应用增值等“泛服务”，构建满足高技术产业高质量发展要求的统一、高效、开放的云平台，打造利益相关者融合发展的生态环境，为市场主体形成资源快速集聚的生态型社区创造条件、提供保障，进一步提升推动产业发展相关服务的精准性和有效性。

另一方面，要建立有利于协同合作的基础架构，通过调动各方面的力量，积极培育“政府引导+市场主导+专业化运作”的全链条、全方位服务新模式，实现从“单兵作战”到“协同合作”的转变，提升创新绩效。同时，要制定长远规划和具体方案，建立共生分享的模式，分层次、分步骤地培育国内相关配套企业，构建良好的产业生态。

此外，还要加强对高技术产业基础能力的识别和评估。要以相关行业领域的产业链、生态圈为主线，充分利用大数据分析方法和技术，厘清行业创新体系的要素构成及其相互关系，清晰把握我国在高技术行业领域高质量发展过程中的突出优势、明显短板和关键需求，更好推动我国高技术产业高质量发展。

（作者单位：中国宏观经济研究院产业研究所）

本版编辑 栾笑语