经济日报 ECONOMIC DAILY

把握制造业高质量发展的战略机遇

秦海林 封殿胜

日前召开的中央经济工作会议把强化国家战略科技力量、增强产业链供应链自主可控能力、统筹推进补齐短板和锻造长板等确定为明年要抓好的重点任务，这对实现制造业高质量发展具有很强的针对性、指导性和实践性。

当前要认清我国制造业面临的新发展形势，坚持用全面、辩证、长远的眼光分析形势，既要客观看待制造强国和网络强国建设的困难挑战，又要用好产业升级、消费升级、技术革命、全球格局变化的重大机遇，更要充分发挥制度优势、市场优势、规模优势、人才优势和配套优势，以必胜的信心和勇气坚定不移加快建设制造强国和网络强国。

增强产业链抗风险能力

近年来，单边主义、保护主义等逆全球化势头对世界经济复苏带来更多不稳定性不确定性因素，市场信心受挫，全球产业链供应链受阻，经济全球化进程受到重大干扰。加之新冠肺炎疫情影响，我国产业链供应链长、全球化分工细、依赖全球物流链程度高等相关行业受冲击最为直接，如电子信息、汽车制造、机械加工、化工材料等深受影响。因此，“十四五”期间，增强产业链供应链抗风险能力对我国制造业高质量发展显得尤为重要。

产业链供应链稳定面临重大挑战。当前和今后一个时期，世界大变局加速演变，国际经济、科技、文化、安全、政治格局都会发生深刻调整，要素流动受到诸多限制，主要发达国家制造业产业链本土化意愿强烈，新兴发展中国家加速布局产业链的优势环节，我国制造业产业链供应链稳定受到挑战，原有的劳动力竞争优势逐渐减弱，新的产业链竞争力尚未形成。特别是在这次疫情当中，为了防止疫情蔓延和扩散，各国采取的严格措施阻碍了要素流动，全球贸易往来及产业链遭遇严重冲击。根据OECD BTDIXE双边贸易数据测算，在全球制造业进出口中，中间品占80%左右。而我国制造业则以中间品贸易为主，产业链供应链稳定性面临重大挑战。

产业链供应链安全面临挑战。当前我国一些制造业产业链主要集中在下游的加工组装环节和中低端制造领域，在上游的关键材料、核心零部件、核心技术设备、主要软件等方面仍受制于人的局面没有发生根本性改变，核心技术层面多个领域存在“卡脖子”风险。近年来，中兴、华为的遭遇，暴露出我们在一些关键核心技术方面短板问题仍然突出。海关总署公布的数据显示，2019年我国集成电路进口量约为4451.3亿块，再创新高，同比增长6.6%。目前我国80%的研发设计软件、60%的生产控制软件被国外品牌占领，在高端装备制造的设计软件市场超过90%的份额被欧美软件公司的产品占领。一旦工业软件遭到“断供”，制造业数字化转型将无从谈起，国家经济安全、国防安全也将面临重大威胁。

产业链创新链协同能力不足。当前，我国尚未形成相互协同、彼此联动、互利共生的制造业创新生态体系，产业链与创新链对接不畅，基础研究和产业化应用脱节，创新链对产业链升级的支撑不足。一些领域上下游的企业之间未能形成紧密的合作关系，科技研发投入不足，且存在低端重复投入、各自为战的局面，导致在产业链、创新链、资金链、人才链之间缺乏紧密的联动。科技部发布数据显示，2019年，我国全社会研发支出达2.17万亿元，占GDP比重为2.19%，与日本、美国的2.8%，以色列、韩国的4.5%相比还有一定差距。据世界知识产权组织发布的报告，2019年，我国科技进步贡献率为59.5%，距离创新型国家科技创新对GDP的贡献率需达70%以上还有差距。虽然科技成果总量取得了突破，但科技成果转化和应用方面存在产业链与创新链割裂的现象，缺乏专业化技术转移机构，缺乏中试熟化服务平台，缺乏“产学研用”联合创新协同机制，导致新技术产业化规模化应用程度不高，很多研发成果停留在实验室研究水平，没有转化为进入市场的成熟产品。

推动产业基础高级化

党的十九届五中全会深入分析了我国发展环境面临的深刻复杂变化，认为当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，新一轮科技革命和产业变革深入发展，提出加快构建以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局，进一步推动我国产业链供应链现代化与产业基础高级化，将给我国制造业高质量发展带来更多新的契机。

新型基础设施建设投资，为制造业产业链现代化水平的提升提供了必要的底座支撑。赛迪顾问发布《2020城市新基建布局与发展白皮书》显示，围绕5G基站、数据中心、工业互联网、卫星互联网、人工智能、充电桩、特高压、高速铁路及城市轨道交通等重点新基建领域，2019年，我国共计投资1.7万亿元，2020年预计将达到2.2万亿元。新型基础设施建设可以拉动新一代信息技术、高端装备、人才和知识等高级要素的投入，为我国战略性新兴产业、现代服务业提供需求载体，为我国以创新为驱动的经济转型提供动力。新基建与制造业高质量发展紧密相连，是发展信息化、智能化、数字化的重要载体，不仅满足当前我国产业结构升级和经济高质量发展的需求，也有利于提升产业链水平和保障供应链安全，为制造业数字化转型创造更广阔的发展空间。

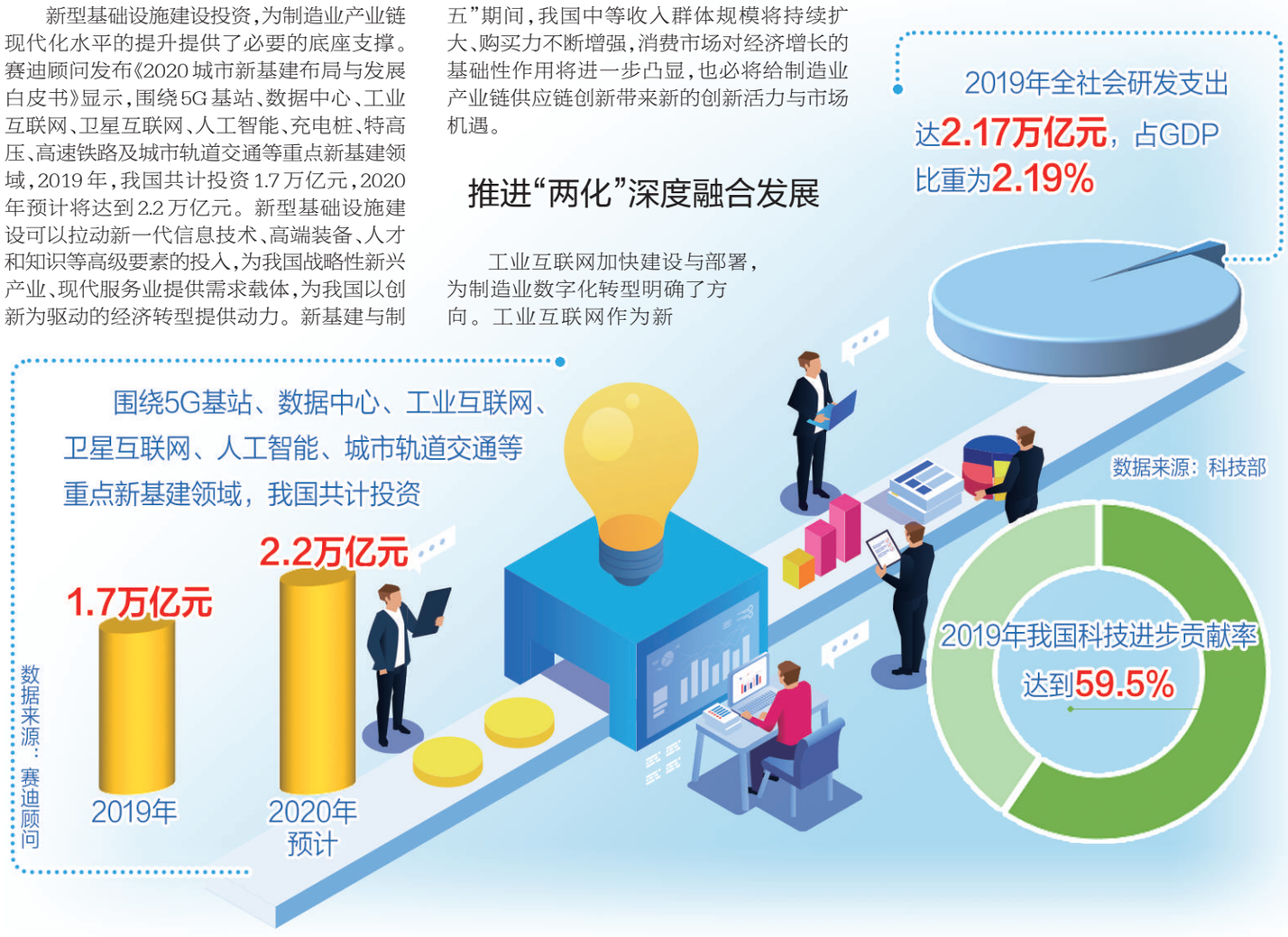
国家区域协调发展战略的实施，为制造业产业链集聚带来新机遇。伴随我国京津冀协同发展、长三角一体化和粤港澳大湾区建设等国家区域发展战略的深入实施，区域分散狭窄市场正向国内统一的强大规模市场转变。2019年，三大区域工业增加值总和占全国比重达到44.4%。一批中西部区域中心城市制造业快速发展，形成具有较强辐射带动作用的区域增长极。可以预计，“十四五”期间，京津冀、长三角、粤港澳大湾区制造业发展动能将进一步增强，创新要素集聚加速，龙头带动作用更加凸显。

构建完整的国内需求体系，培育新型消费市场为制造业产业链供应链各环节主体带来新的发展活力和创造力。在制造业领域，要实现经济循环流转和产业关联畅通，关键在于提升供给体系的创新力和关联性，解决关键核心技术“卡脖子”问题，畅通国民经济循环，贯通生产、分配、流通、消费各个环节，达到供求动态平衡。因此，亟需立足国内大循环，发挥我国制造业的比较优势，抓住强大国内市场和贸易强国建设的新机遇。近期《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的签署，给我国制造业带来了新机遇。要以国内大循环吸引全球资源要素，充分利用国内国际两个市场两种资源，积极促进内需和外需、进口和出口、引进外资和对外投资协调发展，促进制造业高质量发展。另外，随着新型消费不断升级，新的市场机遇逐渐显现。国家统计局发布的数据显示，今年前三季度，实物商品网上零售额66477亿元，增长15.3%，占社会消费品零售总额的比重为24.3%。“十四五”期间，我国中等收入群体规模将持续扩大、购买力不断增强，消费市场对经济增长的基础性作用将进一步凸显，也必将给制造业产业链供应链创新带来新的创新活力与市场机遇。

推进“两化”深度融合发展

工业互联网加快建设与部署，为制造业数字化转型明确了方向。工业互联网作为新一代网络信息技术与制造业深度融合的产物，是实现产业数字化、网络化、智能化发展的重要基础设施和关键支撑。2019年，工业互联网带动制造业的增加值规模达到14694.68亿元，带动信息传输、软件和信息技术服务业的增加值规模达到6777.81亿元，带动增加值规模超过千亿元的行业已达到9个，展现出工业互联网在各个具体行业中的开拓性和创造力，为提升产业竞争力、活跃产业结构、推动经济高质量发展提供了强劲动力。“十四五”期间，工业和信息化领域推进“两化”深度融合发展是统筹建设制造强国和网络强国的重要抓手，将推进新一代信息技术与制造业、先进制造业与现代服务业深度融合，制造业数字化、网络化、智能化转型升级不断加速。工业互联网全面连接工业经济的全要素、全产业链、全价值链，不仅可以降低突发公共卫生事件等带来的不利影响，同时也将促进工业企业的数字化转型升级，助力企业升级供应链管理方式，促进先进制造业与现代服务业的深度融合。

未来我国将实施一系列产业链供应链提升工程，坚持自主可供、安全高效，分行业做好供应链战略设计和精准施策。持续推进制造业领域优势产业“强链、补链”，新兴产业“固链、延链”，未来产业“建链、拓链”，促进产业链向两端延伸、价值链向高端攀升，同时推动产业链上下游企业构建产业技术协同创新体系，提升制造业集聚化、网络化、协同化发展，加快形成世界领先制造业产业集群。同时，也要用系统性办法解决结构性问题，加快制造业转型升级，提升供给体系质量，促进形成供给与需求更高水平动态平衡，更深度地融入全球产业链供应链分工体系，增强国内大循环内生动力，实现国内国际双循环相互促进，为建设制造强国、网络强国提供强大支撑。



构建常态化直达资金管理机制

王泽彩

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，加强财政资源统筹，增强国家重大战略任务财力保障。日前召开的国务院常务会议明确要求，建立民生资金直达的长效机制，确保资金精准直达受益对象，研究建立常态化财政资金直达机制，逐步扩大直达资金范围。截至11月底，中央直达资金1.7万亿元已全部下达到资金使用单位，为稳住经济基本盘，保障基本民生等发挥了重要作用。探索实施财政资金直达广覆盖、常态化，就是减少资金拨付“弯道”，实现资金到项目“直达”，以制度固化财政资金配置效能。

但是，建立常态化财政资金直达机制的难点不容忽视：一是省直管县财政体制没有全面推开，一些省是省直管县，一些省因县（市）较多实行部分省管县、部分市管县，在一定程度上影响了财政资金拨付效率。二是省以下财政事权与支出责任没有理顺。根据中央和地方财政事权与支出责任划分指导意见，目前“1+17”模式中央与地方财政事权与支出责任划分仅完成了教育、科技、文化等8个领域，省、市、县之间相关领域财政事权与支出责任划分尚未启动，延缓了直达资金使用效能释放。三是财政直达资金缺乏绩效目标导向。按照全面实施预算绩效管理意见规定，要构建“全方位、全过程、全覆盖”预算绩效管理体系。财政规模性直达、结构性直达和精准直达的绩效目标亟待健全。

按照“减少财政层级、推进事权划分、明确直达清单、设置绩效目标、实施直达评价”总体思路，构建财政资金常态化直达机制，要求加快资金拨付速度，在精准对象基础上，通过采取规模性、结构性、差异性直达管理，进一步提高资金配置效率，服务市场主体和困难群体，促进经济社会持续稳定健康发展。

理顺省直管市同时管县财政体制。根据新修订预算法规定，按照“权责清晰、财力协调、区域均衡”原则，加快理顺地方财政管理体制。要研究探讨除少数民族自治地方继续保持市管县等特殊情况外，对实施市管县的省，调整为省直管市同时管县财政体制。对省与县收入划分，建议省级原则上不超过30%，实施财力下沉，进一步扩大增加县级财力，增强自我供给能力。减少财政层级，让资金少驻足。这是资金直达的基础条件。

廓清地方财政事权与支出责任划分。按照基本公共服务领域中央与地方财政事权和支出责任划分的实施方案要求，加快推进层级政府间财政事权和支出责任划分。要在已完成的8个领域财政事权和支出责任划分基础上，加快推进其他9个领域财政事权和支出责任划分。启动省以下财政事权和支出责任划分，尤其是要廓清固定事权、共同事权、委托事权，精准财政资金直达受益对象，实现资金科学合理配置。对生态环保、社会保障等领域财政事权和支出责任划分，要通过改革才能理顺其边界的，探讨限期加快推进。这是资金直达的前提条件。

明确常态化、制度化直达资金清单。要根据国库集中收付制度改革总体部署，除基本支出按照月度、季度拨款外，对识别论证科学、决策备书齐全的所有项目支出按照项目进度拨款。探索编制项目支出直达目录清单，对农业、教育、社保等法定支出和民生支出，实施清单制管理，逐月纳入考核，并实施信息公开，健全倒逼机制。对无法纳入财政直达资金清单的支出，可通过信息公开，依法加强人大监管、财政监督、审计监督和社会监督。这是资金直达的有效载体。

设立直达资金的绩效目标和指标。要根据直达资金目录清单，建立直达财政支出绩效目标库，设立财政支出绩效总体目标，细化产出指标、效果指标和满意度指标。要强化项目支出绩效目标和支出执行进度“双监控”，确保财力性转移支付、政策性专项转移支付真正实现宏观中央调控目标。完善政府采购、政府投资基金等重点项目直达资金绩效管理，防范化解财政风险转变为系统性支付风险。这是资金直达的认定工具。

开展直达资金项目全周期绩效评价。建议依据项目支出绩效管理办法规定，加强对直达资金事前、事中、事后全生命周期绩效评价。研究制定分行业、分领域、分层级绩效评价指标体系，统一规范和评价“量尺”，实施项目绩效评价高质量发展。进一步健全体系，强化预算部门和单位自评价为主体，财政再评价是关键，第三方评价为补充。

策论

修复生态环境推进长江大保护

叶云岭

推进长江大保护是关系国家发展全局的重大战略，既是一场攻坚战，更是一场持久战。近年来，长江经济带沿线11省市协同发力，共抓大保护不断取得新进展。2020年一季度，长江经济带优良水质比例达94.5%。围绕长江大保护，以《长江经济带发展规划纲要》为纲领，以专项规划、实施方案和指导意见为配套的“1+N”规划政策体系已基本形成。不过，在取得成效的同时，也要清醒认识面临的挑战和突出问题。

一是生态环境形势依然较为严峻。长江水质总体良好，但干流局部水域、部分支流河段和湖泊污染严重，沿江污染型产业分布密集，导致污染物排放基数大，长江经济带废水排放量占全国的40%以上。二是生态环境协同保护机制尚未健全。目前沿江地区在产业发展、生态治理与环境监督方面缺乏统一的规划与标准，导致长江流域治理分段化、碎片化问题突出。市场化、多元化的横向补偿机制建设进展较为缓慢，利益分配协调机制不健全。三是流域综合治理能力有待提升。各地区在推进长江大保护过程中，对于技术、经济、法律手段运用不足。企业环境治理主体责任落实不到位，参与污染治理的内生动力不足。公众对生态环境保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权缺乏有效保障。

全面推动长江经济带高质量发展，必须牢牢抓住长江生态环境保护修复这一重点任务，加快建成上中下游相协调、人与自然相和谐的绿色生态廊道。

加快构建多元化治理体系。健全生态环境治理领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系，明确各类主体权责，进一步理顺央地职责关系，构建沿江地区统分结合、整体联动的生态环境联防联控机制，支持各地区、部门开展联合监测、联动执法。加强央企与沿江省市、环保产业上下游相关企业、科研院所等的交流合作，发展一批具有示范带动作用的绿色产品、绿色工厂、绿色园区和绿色供应链，建设绿色产业体系。建立多元化投融资机制，综合采用PPP、BOT等模式，引导更多社会资本参与环保基础设施建设和环境污染第三方治理。

加强数字化生态治理。推广云计算、大数据、物联网、人工智能在生态治理领域的运用，加快长江经济带生态环境治理数字化转型。建设天地一体化生态环境监测网络，对长江山水林田湖草等要素进行实时监测，实现全流域数字化、网络化、智能化治理。加强沿江各地区数据互联互通、信息共享，构建跨部门、跨层级、跨地区的数字化生态环境协同治理体系。加强对工业企业排放、农业面源污染、生活废水排放等监测分析，及时通过电子政务服务平台向社会公布重点污染源基本信息、污染源检测、总量控制、污染防治、排污费征收、环境监察执法、行政处罚及环境应急等信息。

构筑国土空间开发保护制度。加快构建以空间规划为基础、以法律为依据、以用途管制为主要手段的长江经济带国土空间开发保护制度体系，加快编制长江经济带国土空间规划，统领沿江省市水资源利用、水污染防治、航运发展、产业布局等各项工作。按照主体功能区定位实施各有侧重的绩效考评方式，建立健全绿色发展与党政领导干部政绩考核相联系的考核评价机制。推广新安江、赤水河流域生态补偿经验，支持生态受益地区与生态保护地区、流域上下游之间通过资金补偿、产业转移、人才交流等多种方式建立生态补偿与保护的长效机制。深化生态产品价值实现机制试点工作，积极运用碳汇交易、水权交易等方式，探索生态产品价值实现新路径。

深入实施负面清单管理制度。负面清单管理制度以不同重点生态功能区资源环境禀赋为基础，从空间布局、污染物排放、环境风险、资源开发利用等方面进行约束性规定，是对长江经济带实施生态红线管控的关键举措。要进一步提高沿江地区环境和产业准入门槛，严禁不符合主体功能定位、土地利用总体规划、城乡规划的各类开发活动。深化实施“负面清单指南+沿江11省市实施细则”负面清单制度体系，引导市、县、乡镇层面制定更加详细、更加严格的实施细则，对岸线开发、河段利用、区域开发、产业发展实行分类管控。建立负面清单动态调整机制，并依据长江大保护实施进展实行定期评估、动态更新。

加快长江保护立法。长江保护法是适用于长江经济带一切行为活动的综合法，也是专门针对长江经济带资源合理开发利用与生态环境保护的特别法，要加快制定并颁布实施。要加强环境危机预防、污染追责、环境保护、生态治理等各方面的法制建设，从源头摆脱“生态困境”和“环境威胁”。加快推进涉及长江生态环境、水资源开发利用保护、区域协同治理、知识产权、产业发展等一揽子重要法律法规制定出台，建立健全长江生态环境行政执法与刑事司法衔接机制、跨区域集中管辖制度、跨区域司法协作机制，综合运用刑事、行政、民事三种责任方式防范和纠正各种破坏长江流域生态环境行为，始终保持零容忍高压态势，真正实现长江经济带在发展中保护、在保护中发展。

本版编辑 谢 慧