

# 经济预测分析

第 19 期

国家信息中心

2021年05月31日

---

## 保持制造业比重基本稳定急需破解五大要素制约

**内容摘要：**“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要提出要深入实施制造强国战略，并首次提出要保持制造业比重基本稳定。近年来，我国制造业比重下降过快，给我国产业链供应链安全稳定带来了一定影响。目前我国制造业发展面临土地、资本、人才、制度、技术五大要素制约，急需从“破解土地要素制约，扎稳制造业发展根基；破解资本要素制约，提高制造业资本存量；破解人才要素制约，保障制造业人才供给；破解制度要素制约，释放制造业发展活力；破解技术要素制约，提升制造业自主创新能力”五个方面发力，为保持制造业比重基本稳定提供要素支撑。

制造业是立国之本、兴国之器、强国之基，其增加值在 19 个行业大类中占比最大。改革开放以来，我国制造业提质增量、由复苏走向崛起，为全球经济稳定繁荣注入了强劲动力，也为我国经济快速发展做出了突出贡献。从发达国家经验来看，保持制造业合理比重是一国跨越“中等收入陷阱”的重要保障。近年来，我国制造业比重下降过早过快，2015 年首次跌破 30%，2020 年进一步降至 26.18%，给我国产业链供应链安全稳定带来了一定影响。党的十九届五中全会通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》首次提出，要保持制造业比重基本稳定，增强制造业竞争优势，推动制造业高质量发展。目前我国制造业发展既面临土地、资本、人才等硬要素制约，也面临制度、技术等软要素制约，急需破解要素制约问题，为保持制造业比重基本稳定提供要素支撑。

## **一、破解土地要素制约，扎稳制造业发展根基**

土地要素是制造业项目落地的先行保障，全国工业用地容积率仅 0.3—0.6，产出效率很低。目前我国总体上土地要素供给在减少，成本在上升，资源环境约束进一步加剧，在迈向高质量发展的新征程中急需破解土地瓶颈制约，为保持制造业比重基本稳定提供用地保障。

**一是健全制造业用地保障制度。**设立制造业发展保护区，划定产业发展保护区，保障产业用地规模，加强工业用地保障；灵活出让土地降低用地成本，实施土地出让价格优惠，实行弹性出让和先租后让方式供地，有效降低企业用地初始取得成本；探索“地券”制度改革，优化用地布局，开展村级工业园改造，为制造业高质量发展开拓空间。

**二是建立新型制造业企业评价体系。**对制造业企业进行用地分类指导，将“亩产论英雄”与“创新论英雄”相结合，建立以提高土地、能源、排放等单位资源要素产出率和科技创新、技术改造等创新要素

生产率为导向的企业综合评价体系，采用工业企业资源集约利用系统，对企业进行综合评价和分类。按照“亩均税收”“亩均销售”“全员劳动生产率”“研发经费占销售收入比重”“单位增加值能耗”和“单位增加值主要污染物”等指标对企业进行打分排序，根据得分高低进行企业分类，政府针对不同类别的制造业企业制定用地规模差别化政策。对于资源环境效益好、税收贡献大的企业，将优先享受新增用地指标支持。三是**深化建设用地市场化改革**。以推进建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场试点改革为契机，切实做好历史遗留问题化解、工业保护红线划定、土地抵押规则改革，灵活确定工业用地供应方式和使用年限，解决企业抵押融资难问题等，逐步缓解地价上涨压力，降低制造业企业用地成本。

## **二、破解资本要素制约，提高制造业资本存量**

资本是保持制造业比重基本稳定的重要支撑，在高质量发展阶段，制造业规模扩大和结构升级均需大规模投资，目前我国制造业投资面临发达国家积极吸引制造业回流、国内制造业投资吸引力和活力下降的双重挑战，急需着力构建保持制造业比重基本稳定的金融体系，进一步提高制造业资本存量，进而优化投资结构。一是**着力提高金融综合服务能力**。充分发挥银行融资主渠道作用，鼓励金融机构建立无形资产确权、评估、质押、流转体系，推进股权质押融资、知识产权质押融资、供应链融资、科技保险等金融产品创新。引导商业银行采用银团贷款、投贷联动等方式为重大项目提供融资支持。二是**全面拓宽直接融资渠道**。支持制造业企业建立产权清晰、权责明确的现代化企业制度，提高抗风险能力。强化宣传培训和增信支持，引导制造业企业运用好债务融资工具，扩大债券融资规模。鼓励开展应收账款、知识产权等制造业企业资产证券化，盘活制造业其他存量资产。

引导政策性、开发性金融机构在贷款额度、利率、期限上对高端装备制造制造业给予倾斜。支持符合条件的制造业企业通过上市挂牌、发行债券、私募股权等方式进行直接融资。**三是促进金融、科技、产业融合发展。**大力发展供应链金融，研究设立供应链金融引导基金和动产融资风险补偿基金，重点扶持供应链的核心企业、核心金融机构、核心物流企业等关键主体及环节。建设风投创投中心，加快落实相关税收优惠，扶持企业初创阶段投资。依托创投小镇吸引基金落户，做优做强综合性科技金融控股集团。构建产融结合的资本运营平台，鼓励有条件的省属企业吸引非国有资本发起设立产业投资基金，投资发展前瞻性、战略性、创新性产业项目。**四是积极培育发展普惠金融。**引导小额贷款公司坚持小额、分散经营原则和“支农支小支微”发展方向，不断提升小贷行业创新能力和服务水平。以促进民间融资阳光化、规范化为目标，稳步推进对具备条件的民间资本管理公司进一步放宽政策限制，实现差异化发展，最大限度释放发展活力，发挥制造业企业融资服务网络系统作用，引导企业及时发布融资需求信息，促进民间融资平台有效对接制造业中小企业资金需求。**五是加快征信与增信体系建设。**建立政府主导、市场主体广泛参与的社会征信服务体系，将税务、工商、海关、司法、金融机构等诸多分散的信息收集并整理，形成覆盖全国的企业评价和信用信息共享体系。大力发展资信评级等市场化中介机构，构建完善的中小企业资信评估体系。推进融资担保行业的快速发展，重点支持符合高质量发展要求的中小企业。建立和完善政府主导的贷款风险补偿机制，采取定向贷款减税、贴息等手段分散商业银行的贷款风险。

### **三、破解人才要素制约，保障制造业人才供给**

人才是保持制造业比重基本稳定的第一资源，目前我国制造业面

临熟练工人紧缺、高技术人才短缺、人才教育机制不畅、产业人才脱实向虚等问题，在迈向高质量发展的新征程中急需强化高素质劳动力有效供给，着力深化人才管理体制改革，创新人才培养机制，完善人才评价激励政策，吸引更多人才进入制造业领域，为保持制造业比重基本稳定提供人才保障。

**一是加大高校制造业人才培养力度。**引导高校本专科招生计划向制造业专业倾斜，扩大制造业重大基础研究、重大科研攻关方向的博士研究生培养规模，提高重点领域专业学位研究生培养比例，重点培养先进设计、关键制造工艺、材料、数字化建模与仿真、工业控制及自动化、工业云服务和大数据运用等方面的专业技术人才。

**二是多措并举吸引高端人才。**用好用活人才政策，广泛吸引国内外高端装备领军人才、顶尖团队聚焦制造业领域。适时降低个人所得税中工薪所得最高税率，提高全年应纳税额标准。制定出台人才引进、培养使用、评价激励政策举措，给予企业人才评价更大自主权，解决好制造业高端人才在住房安居、子女入学、配偶安置、晋升渠道、医疗保健、知识产权保护等方面的实际问题。

**三是推动职业院校（技工学校）与制造业企业对接合作。**鼓励重点制造业基地（园区）与职业院校对口合作，联合培养面向生产服务一线的产业工人，确保每个重点制造业基地（园区）有1所以上对口的职业院校并针对性开设相关专业。调整和优化职业院校（技工学校）专业设置，增加更多制造业需求迫切的机械、自动化、焊接、锻造等制造技术专业，更好满足制造业企业用人需求。

**四是规范人力资源市场。**根据制造业不同行业的特点，探索建立制造业人才库，完善符合制造业特点的科学化、社会化人才评价制度，实行制造业人才的动态管理。搭建多层次、多类型人才网络平台，通过大数据技术手段将人才与创新需求进行匹配，实现人才的自由流通。建立健全用工市场信用体系，严厉打击劳务派遣公司扰乱用工市场、损害工人利益的行为。完善人才市场服务

体系，培育和引进社会化人才服务机构，丰富人才市场的服务功能和种类。**五是大力弘扬工匠精神。**增加对制造业企业技术人才的物质和精神激励，营造全社会尊重企业家、尊重工匠人才的浓厚氛围。

#### **四、破解制度要素制约，释放制造业发展活力**

改革开放是保持制造业比重基本稳定的重要动力，随着改革进入攻坚期和深水区，制度变革的难度与阻力加大，目前我国制造业面临税费负担重、行业和区域壁垒高等挑战，在迈向高质量发展的新征程中急需深化改革，进一步释放制造业发展活力。**一是完善企业增值税改革。**加快增值税税率三档并两档的步伐，适度降低增值税税率，加快推进增值税期末留抵退还、附加税费抵减。落实企业所得税优惠政策，建议降低企业所得税率至 20%，提高小微企业应纳税额上限，扩大研发费用加计扣除适用范围，提升研发费用加计扣除的比例，完善企业固定资产折旧政策，缩短折旧年限或加速折旧。**二是适度降低企业社保费率。**完善企业社保缴费制度，妥善处理好社保征缴力度与企业承受能力的关系，采取对中小企业设立缓冲期、基数调整等措施来减小社保追缴对企业生产经营的影响，同时适度下调企业缴费比率。**三是进一步清理规范涉企收费。**整治“红顶中介”，清理行政审批中介服务收费，取消没有法定依据的违法违规收费项目。全面放开竞争环节和领域的收费，强化对政府定价的经营服务性收费管理。加强监督检查，重点检查是否存在收费项目取消后继续收取或变相收取、越权违规设立收费项目、擅自扩大收费范围和提高收费标准等行为。**四是进一步降低制度性交易成本。**围绕优化营商环境，进一步深化商事制度改革，努力打造服务效率最高、管理最规范、综合成本最低的营商环境新高地。**五是加快推进电力市场化改革。**进一步扩大直购电范围，提高电力市场交易电量占比，有效降低制造企业电力成本。

## 五、破解技术要素制约，提升制造业自主创新能力

技术创新是保持制造业比重基本稳定的第一动力，目前我国制造业技术创新已从跟跑为主转向跟跑与并跑、领跑并存，在迈向高质量发展的新征程中急需加强关键核心技术攻关，进一步提升制造业企业核心竞争力优势，摆脱受制于人的局面。

**一是加大新兴产业的核心技术攻关。**组织实施一批国际重点领域研发计划，集中力量在新一代信息技术、机器人产业技术、高端智能装备制造、生物医药新能源与节能环保、新材料等重点领域攻关，扭转战略性新兴产业核心技术国外垄断的局面。同时加强应用基础研究，拓展实施国家重大科技项目，加大关键核心技术攻关和成果转化力度，培育一批创新型领军企业。

**二是深入实施工业强基工程。**围绕关键元器件、集成电路、基础零部件等领域夯实制造业发展基础，系统解决制造业基础件在研发、设计、工艺、试验、检测和产业化过程中的关键问题，逐步扭转“缺核少芯”现象，提升基础件自给能力。对于关键元器件，重点以片式化、微型化、集成化、高性能化、无害化为发展方向，增强电子元器件产品性价比和可靠性。对于集成电路，重点开发高性能专用芯片设计技术、集成电路新型封装技术，提升芯片设计制造能力。对于基础零部件，重点提高汽车零部件、大型特殊零部件和基础通用零部件设计、制造和批量生产能力。

**三是大力支持制造业企业建立健全技术创新载体。**以企业为主体，积极对接国内外高水平大学、科研院所和科技中介服务机构，探索建立工业设计中心和高端制造业产业技术研究院，加快构建“政产学研金服用”为一体的技术创新载体。加快培育企业技术中心、技术创新中心、制造业创新中心、产业创新中心、工程（技术）研究中心和重点实验室等一批重大创新平台，联合开展关键共性重大技术研究和产业化应用示范。

**四是加强对中小企业创新支持。**实施高

新技术企业树标提质计划，开展科技型中小企业评价。打造若干中小企业公共技术服务示范平台和中小企业创新产业化示范基地等“双创”载体建设。**五是推进科技成果产业化。**推进国家科技成果转移转化示范区建设，建设一批成果转移转化平台。加大新材料、新工艺、新技术的推广应用，建设线上线下战略性新兴产业新产品新技术新成果对接发布平台。促进军民融合深度发展，推动军用前沿技术转民用，加快建设国家军民融合示范区。

（执笔：肖宏伟）

---

**编辑部地址：**北京三里河路58号国家信息中心预测部  
**联系电话：**68557142, 68557122  
**电子邮箱：**[gxfx@sic.gov.cn](mailto:gxfx@sic.gov.cn)

**邮编：**100045  
**传真：**68558210