

经济预测分析

第 43 期

国家信息中心

2022年10月10日

打好政策组合拳 全力以赴稳定提升制造业比重

内容摘要：近年来，我国制造业比重下降过快问题需高度重视。为保障“十四五”时期制造业比重稳定提升至30%左右，亟须以新发展理念为指导，以人民日益增长的美好生活产品需要和制造业不平衡不充分发展之间的矛盾为突破口，从跑稳政策制定“最先一公里”、畅通政策落实“最后一公里”、加快制造业传统产业改造升级、打造区域制造业产业生态链圈、推动制造业质量与品牌双提升、加大制造业产业链供应链投入等六个方面全力打好政策组合拳，为“十四五”时期稳定提升制造业比重提供政策保障。

制造业事关国家经济安全，是立国之本、兴国之器、强国之基。近年来，我国制造业增加值占 GDP 比重下降过快，从 2015 年的 29.0% 一路降至 2020 年的 26.3%，给我国产业链供应链安全稳定带来了挑战，同时也一定程度上制约了实体经济发展。近两年来，我国高度重视制造业高质量发展，叠加服务业受疫情影响尚未完全恢复等因素，2021 年我国制造业比重首次回升，达到 27.4%，2022 年上半年进一步提升至 28.8%。党的十九届五中全会通过的《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》首次提出，要保持制造业比重基本稳定，巩固壮大实体经济根基。为保障“十四五”时期制造业比重稳定提升至 30% 左右，亟须以新发展理念为指导，以人民日益增长的美好生活产品需要和制造业不平衡不充分发展之间的矛盾为突破口，全力打好政策组合拳。

一、跑稳政策制定“最先一公里”

“十四五”时期稳定提升制造业比重离不开相关支持政策的出台，各部门、各地方均在密集出台保持制造业比重基本稳定的政策文件，亟须形成科学的政策制定机制，精心跑稳政策制定“最先一公里”。

一是增强政策的协调性。突出解决政策相互不协调、政策效应同向叠加的情况。制定政策时，牵头部门要召集涉及部门进行磋商，多渠道听取执行部门和企业的意见建议，加强调研，以问题为导向制定政策，着重解决制造业企业的痛点难点。加强出合同类政策文件的统筹规划，充分考虑与国家制造业高质量发展“十四五”规划的衔接，以及与各地方规划及各类专项中长期规划的衔接，保持战略延续性、统一性。

二是提高政策的科学性。充分发挥 CGE 模型、系统动力学等政策模拟工具作用，多情景开展拟出台保持制造业比重基本稳定相关政策的实施效果评估，提高预研储备政策的科学性和精准性。

三是注重政策的可操作性。健全企业家参与涉企政策制定机制，在制定重大经济

决策时要主动向企业家问计求策。畅通政企沟通渠道，建立完善党政领导班子挂钩联系企业制度、省市县三级政府主要负责同志与企业家面对面协商机制，推广企业首席服务官制度，定期收集企业困难和问题，提高政策的针对性和可操作性。避免政策文件看着好看、念着上口、用起来难。**四是保障政策的稳定性。**个别地方政府在执行环保督察时采取“一刀切”的做法，使得企业无所适从，环保等政策不连续不稳定导致制造业企业运行成本增加。急需分阶段、有步骤地进行环保督促整改，明确阶段性目标、达标时限要求，给予环保未达标制造业企业一定的整改过渡期。支持地方政府在产业园区统一配置污染防治和治理设施，对工业污染物进行集中处置，为制造业企业提供环保问题“一揽子”解决方案。

二、畅通政策落实“最后一公里”

以政策宣传落实为核心，全面整合传统媒体和新兴媒体资源，进一步拓宽政企交流渠道，完善政策落实的督查等机制，有效破解“十四五”时期稳定提升制造业比重相关政策落实“最后一公里”问题。**一是强化工作措施，认真做好“送政策上门精准对接”制造业企业工作。**汇总整理中央、省、市支持制造业的重要论述、重大政策，对涉及到税费、融资、财政、土地、创新、人才、对外合作、政商关系、权益保护、市场准入等政策进行分类梳理，形成政策汇编，通过书籍、光盘等形式向制造业企业发放。**二是持续扩大政策宣传解读力度，提升政策知晓率。**利用报纸、电台、微信、微博、电视台等媒体，开展制造业相关各类政策宣传解读。鼓励地方政府经常性开展政策解读培训，完善提升政务服务，促进企业与政府服务“线上线下”良性互动。充分发挥商会、协会、中介机构等第三方力量优势，开展行业信息咨询、预警提醒等服务，定期编印涉企优惠政策实操手册，使企业应享尽享、应享早享，同时加强工作督导，现场指导企业办理相关补贴业

务，确保企业尽快享受利好政策优惠。整合各级各部门的涉企政策，建立政策查询平台，落实专门机构和人员实时更新发布政策，方便制造业企业及时知晓。三是完善政策落实的日常督查机制。将发展制造业的各项政策落实情况纳入重点督查范围，定期通报各省市、各部门在政策落实中存在的问题。实施公平竞争审查，全面清理废除现有政策措施中涉及地方保护、指定交易、市场壁垒等内容，查处并公布一批行政垄断案件，坚决纠正滥用行政权力排除、限制竞争的行为。四是形成政策落实的评估和投诉机制。协调咨询机构对发展制造业各项政策的实施情况进行第三方评估，形成定期评估机制。建立发展制造业各项政策落实情况的投诉处理机制，统一接收、转办企业对政策不落实的投诉，公布投诉处理结果。搭建政策不落实“曝光台”，对媒体评估、企业投诉的政策不落实情况进行曝光。

三、加快制造业传统产业改造升级

产业结构转型升级是“十四五”时期稳定提升制造业比重的关键，培育壮大新动能、改造提升传统动能，加快新旧动能接续转换，是推动制造业产业结构转型升级的必然选择。在迈向高质量发展的新征程中亟须加快新旧动能转换步伐，将传统产业改造升级作为推动制造业高质量发展的重要抓手，进一步优化升级全产业链。一是培育壮大制造业新兴支柱产业，打造现代制造业体系主骨架。立足产业现有基础和潜在优势，培育壮大高端智能装备、新能源与节能环保、新材料、新一代信息技术、生物医药等质量效益好、技术领先、产业支撑带动强、资源消耗低的产业。其中，高端智能装备产业重点发展机器人、智能制造关键技术装备、节能与新能源汽车、智能交通装备、海洋工程装备等细分领域；新能源与节能环保产业重点发展海上风电、核电、光伏、节能环保等细分领域；新材料产业重点发展先进基础材料、关键战略材料、前沿新材料等细分领域；新一代信息技术产业重点发展

集成电路、新型显示、4K电视、新一代信息网络、核心软硬件、跨界融合新业态等细分领域；生物医药产业重点发展医药、医疗器械、生物技术工程等细分领域。二是布局发展工业互联网，促进制造业数字化网络化智能化。抓住未来五年工业互联网发展的关键战略机遇期，以网络为基础、平台为核心、安全为保障，以电子信息与家电、先进装备、汽车、时尚消费品、食品医药、轻工材料等产业为重点，推进工业互联网创新应用。三是优化升级传统制造业，促进全产业链整体跃升。实施技术改造五年行动计划，扩大技改政策惠及面，大力推动政银企合作，提升制造业生产效益和质量。以纺织服装、食品饮料、建筑材料、家用电器、金属制品等行业为重点，充分运用信息技术和先进适用技术，对行业产业链上下游企业进行全产业链改造，通过“机器换人”、设备更新等手段，提高传统优势制造业质量和效益。四是积极发展服务型制造和生产服务业，提升制造业产业价值链。加快发展与制造业密切相关的工业设计、现代物流、现代供应链、电子商务等新兴服务业态，提高生产性服务业专业化水平，延伸制造业价值链，引导和支持制造业企业从主要提供产品向提供产品和服务转变，以服务增效益。鼓励优势企业运用现代化大生产理念，加快服务环节专业化分离和外包。依托制造业集聚区，建设一批生产性服务业公共服务平台。

四、打造区域制造业产业生态链圈

由于全域缺乏有梯度的功能定位和规划设计，目前区域制造业同构现象依然存在。“十四五”时期稳定提升制造业比重亟须统筹区域协调发展、错位发展、特色发展，防止产业同质化竞争，形成分工合理、优势互补、各具特色的区域制造业产业生态链圈。一是因地制宜发展主导产业。按照市场主导、政府引导，尊重规律、分类推进，环保优先、结构优化的基本原则，根据区位条件、资源禀赋、产业基础

等因素，因地制宜确定各区域优先发展的主导产业。以重大项目为载体，加快构建上中下游产业有效衔接、功能配套完善的产业集群，推动形成错位发展、协同发展的制造业主导产业发展新格局。二是**建设一批制造业产业发展平台**。推动产业园提质增效，加大对园区基础设施建设的支持，优化园区配套环境，聚焦产业转型升级推进产业入园实现集聚发展。推进高新区和经开区创新驱动发展，科学规划功能布局，打造制造业、高新技术产业集聚发展的新平台。三是**对技术密集型、知识密集型制造业行业，由市场主导、国家引导形成集群发展格局**。制定优先培育和大力发展一批战略性新兴产业集群的政策。与科技创新中心、综合性国家科学中心、产业创新中心等紧密结合，在创新资源富集的中心城市，建设若干以扩散知识技术为主要特征的战略新兴产业策源地，结合相关地区创新能力特点和侧重点，布局相关行业重大项目、形成集聚效应。对集成电路等战略性新兴产业重大项目实施“窗口指导”，推动主体集中和区域布局优化。

五、推动制造业质量与品牌双提升

提升制造业企业产品质量，培育中国制造业产品品牌形象，实现制造业产品价值链向高质量、高技术、高附加值转变是“十四五”时期稳定提升制造业比重的核心，亟须推动制造业质量和品牌双提升。一是**开展高质量发展综合评价**。围绕税收、创新、能耗、排放、劳动生产率等指标，开展制造业企业“亩均效益”综合评价试点工作，推动资源要素向优质企业和优质产品集中，通过正向激励和反向倒逼推动制造业高质量发展。二是**实施质量提升计划**。实施质量国际比对提升工程，开展对标达标专项行动和“服务零距离、质量零缺陷”行动，全面提升中国产品、工程、服务、环境质量。建立产品质量惩罚性赔偿、安全事故强制报告、安全风险监控制度，建立产品伤害监测系统，建立产品生产流通全过程质量追溯制度。推动企业建立全员、全方位、

全过程的质量管理体系，推动大中型企业设立首席质量官。推进内外销产品“同线同标同质”工程。完善全球质量溯源体系。构建与国际接轨的“中国优质”标准和认证体系，推进国家标准化综合改革试点，全面实施“先进标准+”工程。构建新技术新产品新业态的计量、标准、检测、认证“直通车”制度。鼓励企业参与国际标准、国家标准和行业标准制定。**三是加强品牌建设。**瞄准国际先进水平，在家电、纺织服装、家具等重点行业建设一批个性化定制和创新示范服务平台，实施原材料、装备制造业标准化和质量提升行动。提升企业质量管理水平。推广应用卓越绩效模式、六西格玛管理、精益生产、可靠性管理等先进质量管理方法和质量管理活动，提升企业质量管理水平和产品可靠性。培育具有国际竞争力的制造业企业品牌。组织企业参与国家工业企业品牌培育试点，建立品牌培育工作机制，增强品牌培育能力。支持产业集群区域品牌建设试点，依托产业集群，加快培育一批知名度高、美誉度好、竞争力强、附加值高的区域品牌。夯实品牌技术基础。推进计量标准和产业计量测试中心建设，建立高水平的产品溯源管理体系。提升标准化建设水平，加快中国制造业标准国际化进程。

六、加大制造业产业链供应链投入

国际上价值链、产业链、供应链已从企业延伸到产业、城市、区域、国家，“十四五”时期稳定提升制造业比重亟须加大投入，以价值链为核心，重塑产业链和供应链。**一是加大投资力度。**全面实施统一的市场准入负面清单制度，推动建立负面清单动态调整机制，进一步放宽市场准入。深化企业投资审批制度改革，打造“审批最少、办理最快、服务最优”投资环境和营商环境。优先保障重大工业项目用地，提升用地指标供给质量，对符合投资规模和强度要求的战略性新兴产业和先进制造业项目，按规定每年安排一定数量的新增用地计划

指标。对投资数额大、对产业发展影响大的关键性、龙头性项目，给予用地指标保障。督促地市尽快落实工业物业产权分割转让登记有关事项，规范分割登记，支持企业盘活土地资源提高利用率。二是加大**产业链和供应链招商**。强化招商引资部门分工负责和统筹协调机制，创新产业链招商、定向精准招商、区域联动招商等模式。围绕核心产业主导产品、配套产品招商引资，重点引进上下游配套项目。加大招商引资力度，对新引进的战略性新兴产业项目符合条件的给予支持。三是**实施产业链协同创新计划**。在新一代信息技术、智能装备、生物医药等新兴产业集群和小家电、不锈钢等传统产业集群，推进智能装备制造龙头企业与中小企业共建制造业创新中心，研发共性技术和智能装备，为中小企业提供一揽子智能化系统解决方案，推动设备智能化改造。引入银行、保险、担保公司等金融机构，运用装备融资租赁、担保等，为产业链企业协同创新、智能化改造进行融资、增信。四是**延长制造业产业链**。在巩固现有制造业产业链中低端地位的同时，鼓励和推动国内大型制造业企业在核心部件上加大研发投入，形成中国特色的制造业技术产业，跻身产业链中高端；组建若干大型专业化零部件供应商，积极参与全球制造业相关技术标准的制定，加快生产型制造向服务型制造转变，向产业链高端环节延伸。五是**构建自身特色的全球产业链**。积极调整原有的“走出去”模式，确立以建立我国自己的全球产业链为核心的对外投资战略。改变以往点式、分散的对外投资方式，通过集群式投资以及非股权模式，将产业链延伸到海外，建立区域和全球产业链，提升竞争优势，推动产业加快转型升级。

（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

邮编：100045

传真：68558210